

行政院金融監督管理委員會因公出國報告

(出國類別：其他—參加會議)

國際金融不穩定-跨國銀行及各國監理規定

服務機關：行政院金融監督管理委員會

出國人職稱：科長

姓名：莊琇媛

出國地區：美國芝加哥

出國期間：九十五年十月五日至

九十五年十月六日

報告日期：九十六年五月三十日

壹、前言	4
貳、破產原則.....	5
參、母國與當地國主管機關之分工.....	8
肆、倒閉前危機處理.....	10
伍、銀行之危機處理.....	17
陸、清理程序.....	19
柒、存款保險.....	22
捌、清理人之法律權限.....	24
玖、結論與建議.....	26

壹、前言

金融全球化促使銀行業於跨國經營於不同國家廣設分支據點，故其營運活動已不再局限於總行之所在地，同時亦使各國經濟之交互影響更加深化。雖然金融及經濟活動走向全球，但規範這些全球化金融據點以及經濟交互影響之金融監理法律制度如破產清理，並未因金融之全球化發展而有所調整。因此目前各國金融主管機關所面臨之重要挑戰以及艱鉅任務之一，即為因應銀行業之跨國經營發展適宜之金融監理和法律準則，俾能於享有金融全球化利益之同時減輕其負面影響。

由於目前並無處理跨國銀行倒閉之國際共通破產制度，因此各國主管機關如無法確定跨國銀行倒閉事件不可能發生，則各國主管機關如何增加對於銀行業破產案件可能之處理方案，以及增進與其他國家主管機關之合作，則成為重要之課題。因此美國芝加哥聯邦準備銀行以及國際存保協

會共同舉辦「國際金融穩定-跨國銀行及各國監理規定」，期藉此一研討會，各國金融主管機關及存保公司互相交換意見。

此次研討會為期兩天（95年10月5日及10月6日），主要探討之議題包括當銀行之監理法律範圍仍限於各國法律管轄範圍之情況下，銀行業務積極發展跨國業務可能產生之問題、以及國內法律和銀行業務發展無法相配合時，對於存款保險公司、資金最後供給者、以及法律上破產之認定及相關程序所造成之影響。最後則探討跨國監理合作之可能性。此次之研討會共分為六場，其探討之主題分別為國際金融業務之版圖以及金融危機、跨國不穩定性之傳染以及威脅審慎監理、金融安全網、破產清理程序、跨國危機之預防以及未來之發展等。以下則為各國與會者討論議題之整理。

貳、破產原則

無論個人或公司破產之案例，並非短暫之單一事件而是個人或公司從財務困境中脫離的持續努力過程。對於高度監理之銀行或財務公司，此一破產過程更包含銀行監理者

及管理者的對於該機構之重整、重建及挹注資本所為之整體努力。當危機介入之努力無法順利成功，則主管機關面臨是否應進行正式之破產程序或監理上寬容之抉擇。不可否認銀行業有別於其他公司，因此有彈性之破產機制有其必要性的，然主管機關得介入採取行動之啟動時點必須明確。此一啟動時點代表之意義為，銀行不具經營價值，延後處理只會增加處理成本，惟有政府即早介入才能保障公共利益。一個良好發展的破產制度應能在保障小額存款人，繼續提供信用予經濟活動及避免道德危險等不同目的間取得衡平。一旦主管機關依據法定明確之標準，啟動採取干預銀行之行動時，則主管機關應取得充分授權，得以有彈性處理倒閉之機構並達上述目的之衡平。

有效之銀行破產制度應包括以下數項：

1. 啟動破產程序之時點應予明訂，以避免不具經營價值之銀行仍繼續經營向存款大眾吸收資金，扭曲經濟資本之利用。
2. 維護存款人之信心：按存款人之信心來自於存款之確保以及銀行倒閉時賠付之速度，因此銀行破產程序應包括儘速賠付保額內之存款，同時確保理賠準備金損失之最小化。

3. 賦予破產主管（resolution authority）機關充分權力：破產法律應授予指定接管人或清理人立即之權力，控制管理以及保護倒閉機構之資產負債，同時給予法律上之授權以採取有彈性及決定性之行動以使資產回收最大且儘速辦理存款理賠。

國際案件之複雜

銀行倒閉案件之處理除需衡平上述不同利益，以致增加其困難度外，當案件之處理牽涉到兩個或更多不同國家之金融監理以及破產法律時，更顯其複雜度。目前僅有少數規則企圖解決破產法規於不同地理或經濟關係間適用之差異，如歐盟破產指令（European Union' s Winding Up Directives ），但類此之規則僅在解決不同司法以及監理體系之合作問題但並未解決破產法制間之不一致。

缺乏國際間共同之處理原則影響跨國銀行之母國及其分行或子公司所在地之當地國。部分國際性大銀行雖受母國主管機關之監理，但主要營運是在海外而國內之營運反而僅佔小部分，例如瑞士聯合銀行（United Bank of Switzerland）及瑞士信貸銀行（Credit Suisse），即使如此其海外業務所產生之問題亦會藉由各金融市場、清算體

系之連結而對其母國瑞士產生影響。

相反的，部分國家之外國銀行在母國金融市場雖不具影響力，但對於海外分行所在國之金融市場卻有舉足輕重之地位。例如紐西蘭 85%之銀行資產為澳洲銀行所持有。部分歐洲國家其銀行資產為外國銀行所擁有之比例更高，如盧森堡高達 95%，而艾沙尼亞 97%之銀行資產為 3 家外國銀行所持有。這些國家之主管機關恐會發現，即使這些外國銀行對於當地金融市場扮演如此重要角色，但卻缺乏足以對其有效監理之資訊。

參、母國與當地國主管機關之分工

當銀行從事營運業務之範圍超過一個國家以上時，基本上應解決之問題為那一個國家應負責監理、危機管理、破產清算，以及其他受其影響之主管機關應扮演之角色為何。一般而言，係以母國主管機關擔負監理之主要責任（home country control）。所稱之母國主管機關係指此國際性銀行註冊國之主管機關，負責監督其於世界各地之營運包括分行、子公司以及其他營運。而當地國主管機關則負責確保

其於當地之子公司之營運被有效監督。母國控制原則決定由誰負擔危機處理以及破產程序之適用，但卻有下列之問題待解決，大部分國家會依據當地國家之法律處理於其管轄範圍內營運之子公司或分行之倒閉事件。對於子公司而言，由於其係於當地註冊登記，因此地主國即為母國；對於分行而言，大部分國家依據其破產法律與國外處理破產之主管機關進行有條件之合作。然而保留獨立運作破產程序之權力以保障當地分行之債權人。就國內破產法如何解決境外債權人、債務人、資產及負債之問題，一般採取之方式有兩種，一為區域性，一為全球性。區域性之方式是，個別國家之債權人對於破產公司當地之資產主張債權；此一方式著重國內法之優先性，即使法院或破產管理人會配合國外之破產程序；全球性之方式則是允許法律管轄權單一化，藉由所有相關國家之合作，所有各國之債權人對於破產公司全球之資產有相同之求償權。亦即將國內法有效適用於全世界之債權與資產。大部分國家以區域性方式解決跨國之破產問題國與國之合作仍是以禮貌性為基礎。

為解決跨國銀行破產之問題，歐盟已採取一些重要之步驟；2004年10月之歐盟公司法規定，依據統一之法規及申

報系統，跨國之公司包括銀行可藉由分公司之方式拓展營運。對於歐盟銀行跨國之危機處理及解決亦採取一致性之原則。母國之主管機關應有優先之責任處理危機，及作為銀行流動性之提供者。即使有上開之原則，歐盟仍有許多問題待解決，例如危機處理時母國與地主國之金融主管機關與破產之主管機關實際角色之分界均待考驗測試。為使上述複雜問題予以有條理之分析，以下將問題區分為兩階段並分別探討之，一為銀行倒閉前之危機處理；一為倒閉後之清算，並依此二階段分別探討母國或地主國所面臨之問題。

肆、倒閉前危機處理

有效之危機處理是有效監理之延申，其使用之工具包括中央銀行流動性之提供以及政府挹注資本，界定母國與地主國於危機處理責任歸屬之問題主要包括

1. 金融監理之主要責任係歸屬母國或地主國
2. 不具主要監理責任之金融監理者應扮演何種角色
3. 母國及地主國之金融監理者及危機處理者對資訊取得之程度為何

4. 不同之監理監督架構之影響為何

5. 銀行對於母國或地主國之金融系統是否有影響性？如果有，金融主管機關或作為資金最後借貸者之中央銀行之反應為何？

6. 跨國銀行不同之公司架構如分行或子公司對於危機處理之影響為何

主要監督責任

危機處理包括金融監理以及非金融監理之步驟。母國主管機關應對於分行之糾正措施採取主動；至於地主國則應對於當地註冊之子公司採取主動。在歐盟，母國主管機關為國際性之倒閉銀行各分行之協調決策者；而地主國之主管機關則為當地子公司之協調者。至於美國對於外國銀行之分行或子行都會扮演更直接之地主國主管機關角色。地主國之主管機關如不想遇到無法主導於該國境內設有分行之外國銀行破產倒閉之問題，往往會要求外國銀行應以子公司之型態於該國境內營運。例如紐西蘭，外國銀行係該國金融市場之主要參與者，爰該國主管機關要求外國銀行應以子行型態經營，獨立於母行之營運之外。據此紐西蘭聯邦準備銀行加強對於該國系統性有影響之大型子銀行之監理。例如，

2003年核准澳洲ANZ併購紐西蘭國民銀行之條件為，應維持紐西蘭子行之資本適足性，以及子行之營運應獨立於母行。

資訊之取得

有效銀行倒閉危機管理之重要因素為即時取得完整之資訊。以分行型態營運之跨國銀行，總行所在地之主管機關可直接取得資訊，但對於海外分行之地主國，則須藉由與母國主管機關之合作始能取得資訊。即始是以子行之型態經營子行註冊地之主管機關仍須自主管機關取得母行之整體風險，以及該跨國銀行於母國、其他地主國之發展對於金融穩定之影響。至於地主國之主管機關則可提供對於當地市場風險及發展之趨勢看法，重要的是，母國主管機關應有能力整合資訊作整體評估。

主管機關間資訊交流之基礎為雙邊之備忘協定。依據此備忘協定，雙方主管機關均同意交換有關監理議題、行政處罰及其他資訊。至於涉及國家主權、安全及其他公共政策之問題，則恐無法同意交換資訊。但此一雙邊之備忘協定往往無法解決危機處理時之資訊需求，因此有些國家已著手開始解決這些問題。2005年5月，歐盟成員國簽訂共同合作處

理金融及銀行危機之備忘錄。雖然此一備忘錄並未公開，其內容主要係對於跨國銀行倒閉之危機處理計畫，訂定資訊分享以及意見交換之原則及程序。相同的，2003年6月，北歐各國包括芬蘭、丹麥、冰島、挪威以及瑞典等國，對於危機處理程序亦達成數項共識，包括成立危機處理連繫小組、重要資訊交換以及解決流動性資金之步驟。

危機處理時，如果機密資訊之交流分享會造成其他國家採取不利之監理行動時，則主管機關往往會延遲或避免提供此項資訊。此外，如果母國或地主國之主管機關發現政府延遲介入處理並不會產生損失，則該主管機關確實有可能延遲處理。事實上以母國主管機關為銀行倒閉整體處理之中心，確實產生會產生一些挑戰例如歐盟。由於地主國無法發動正式之干預保護當地之債權人，也就較不可能採取監理之處分，因此除非銀行支付不能，否則當地主管機關較不會即時採取干預。因此在此一系統下，地主國產生無法即時採取必要監理處分之問題，此有待加強母國及地主國之合作關係加以解決。跨國銀行如以分行之型態進行海外之營運地主國主管機關將面臨兩難之處境，其無法單獨取得重要資訊亦無法對該銀行採取直接之監理措施，卻仍須承擔當

地分行對於國家經濟可能產生影響之後果。當跨國銀行財務狀況惡化，可取得之資訊與可採取之行動則顯得重要。地主國可能要求提供當地分行營運之各種細節資料以及進行金檢。此外亦可能要求分行確認主要金融服務之獨立性。以及要求保有額外之資產以及擔保品俾以償付當地之債權。而母國主管機關亦會要求地主國提供資訊，但對於地主國所要求之營運、資本以及資產之獨立處理恐難有正面之回應。處理危機時，母國主管機關將採取監理行動以確保銀行之存續以保障所動用公共資金，例如要求銀行處分部分營運、加強銀行內部控制甚至包括從地主國提領資金等。

金融監理及危機處理合作之成效同時會受到各國不同監理架構之影響，例如美國銀行及儲貸機構有四個主要之聯邦主管機關，50個州銀行主管機關以及負責處理倒閉要保機構之存款保險公司。歐洲之銀行則受中央銀行，或不同之主管機關，或兩者共同監理。國與國之間有關金融監理主管機關及監理法令執行之差異，將導致政策選擇、誘因及法律之不同。此將造成許多問題，例如母國監理制度是否有立即糾正措施之機制或由主管機關自行裁量？母國主管機關以往之處理經驗是積極或消極，過去行政干預之成功或失敗

係取決於政治考量，政策觀點以及人員訓練？不同管轄權合作之問題究係源於地主管或母國多重主管機關之複雜度；亦或銀行內部組織之複雜化；母國或地主國之主管機關是否足以巧妙運用或經法律授權，促使民間組織之參與增資或救援？

具系統性影響之銀行

如有某一銀行具系統性影響，則地主國與母國之責任分工則可能會產生問題。依據母國監理原則，國際銀行之母國應負擔提供營運流動資金包括位於其他國家之分行。如果有一銀行對於母國並無系統性影響，但該銀行之海外分行對於地主國卻有系統性影響時，母國政府將面臨是否繼續提供流動性協助之兩難困境。而其他之考量例如政治問題、國際關係以及避免來自於地主國之傳染性效應，均是導致母國是否提供流動性協助之因素。相反地，當地主國有較多之不確定性時，可能會不願意貸予資金予當地營運之外國銀行。不同之架構以及對於存款人之保護亦會造成母國與地主國間之問題。如果母國存款保險之保障範圍包含地主國分行之存款人例如歐盟，則母國可能不願意採取任何會導致

現金賠付海外存款人之行為。此種問題當該銀行財務狀況惡化逐漸傾向破產時，將更為嚴重。

如果該跨國銀行僅是在地主國具系統性之影響，但對母國並無此影響時，則母國主管機關不可能會採取廣泛之行動支持此一銀行以降低對地主國債權人或經濟之影響。因此對於該外國銀行有子公司及分行之地主國，勢必要藉由監理之力量保障債權人及當地經濟。如不成則可能過地區之破產或扣留資產之方式為之。

當母國為分行型態之主要監理機關時，地主國可能面臨之難題為缺乏充分之監理資訊。扣留當地資產(ring fencing)之方法，雖可使地主國掌控其暴險及銀行倒閉之處理地區化，但卻將使解決流動性危機之過程複雜化。

上述這些問題之重要性隨著金融業務國際化普遍而更顯其重要性，舉例而言，芬蘭及其他北歐國家係 Nordea Bank 的地主國。Nordea Bank 對芬蘭是很重要之銀行，對母國瑞典卻不是。北歐危機處理備忘錄訂定之目的即為解決類此跨國之問題。但其成效仍待危機時各國之實際反應而定。瑞士是兩大跨國銀行之主管機關，如果該二銀行倒閉清理時，其主管機關將面臨耗盡瑞士資源之問題。為解決此一現

實問題，瑞士對於銀行倒閉時，該國存款保險支出之金額設有上限，當然此一限額亦產生一些問題。

伍、銀行之危機處理

訂定危機處理計畫時，銀行管理階層對於主管機關所採取監理措施之反應亦應加以考慮。在當地金融市場佔有率高之外國銀行，對於銀行危機處理之反應及所採取之行動，可能與地主國當地之銀行有所不同。大型之外國銀行由於多樣化之營運以及較充足之資本，因而在危機處理時具有穩定之力量，但在危機時即若其營運對於地主國之金融影響重大，其可能給予之支持反而可能減少，而會移轉流動性及資本至他處。在非危機處理時，如於地主國之營運無法成長，其亦會移轉資金至其他較有潛力之地方。

公司組織架構

顯而易見的，當具有系統影響力之銀行，其國外之營運係透過分行為之時，前述問題之困難度將會增加。但即若改採子公司制，這些問題也不會因此全數消失。地主國之主管機關對於當地子行資訊之了解亦無法掌握整體風險之全

貌，除非能與母國主管機關充分共享母行以及於其他各國之營運資訊。事實上，對於大型國際銀行之倒閉無論其於當地是以分行或子行之型態營運，地主國主管機關均無主導權，而母國主管機關想當然爾關心注意對國內之影響而非對其他國家之影響。可以確定的是，銀行之營運組織為子行時，則地主國可對其子行採取決定性之行動。然而，其仍有資訊不足之問題並影響其即時採取行動之能力。除非地主國與母國充分合作。如果危機處理需要正式之干預及清算處理程序，則扣留資產是必然之結果，因為如此地主國才能進行相關程序以及決定清理清算之條件。

目前大部分之國際性銀行係以子公司之方式於海外營運。雖然歐盟鼓勵歐洲信用市場及金融市場之整合，其整合之方式，係於一歐盟國家註冊登記即可為其他歐盟成員國所承認，並可以於歐盟各地設置分行，然而歐洲之銀行仍繼續仰賴子公司進行國外之營運。對於一已長期整合之區域金融市場，以分行方式從事營運是有其業務發展之必要性。例如瑞典最大之銀行 Nordea Bank，其於海外之營運係以子公司方式為之；而其於歐洲，則是成立一歐洲公司，再以分行方式於歐洲各地營運。然而進行此種組織之調整會有實

務上之困難，例如不同國家之不同稅制及存款保險制度。較小國家被迫要防止其經濟受國外大型銀行倒閉之影響，然而在母國監理之原則下，卻使其缺乏足夠之工具控制其風險。

陸、清理程序

銀行之危機處理如有需要進行清理清算，則相關跨國銀行之困難將繼續存在，主要之問題困難如下：

1. 啟動政府干預或破產程序之法律依據為何？
2. 依據法律，啟動之時點為何？例如立即糾正措施？
3. 決定啟動破產程序及處理金融事務如抵押品、支付決定權及金融市場交易之法律為何？
4. 應適用那一存款保險法律及如何決定不同之求償權之順序？
5. 提供清算所需流動性資金之政府單位為何？
6. 所適用之破產法律與其他受影響國家之監理、法律及金融體系之互動為何？
7. 主管機關是否有法律授權、誘因及資源從事立即之處理、

是否有充分之存款理賠基金以及給予社會大眾充分之信心？

跨國銀行之清理應符合已為各國認同之有效破產制度之原理原則。所謂有效破產制度之原理原則包括 1. 啟動破產程序之明確標準 2. 在最小成本控制下迅速賠付存款人 3. 立即取得控制及處分資產負債之授權 4. 法律賦予相關機關採取行動以減輕銀行倒閉之影響。

啟動破產程序之法律

依據母國監理原則，對於分行組織方式營運之國際性銀行，將由母國發動破產程序，但亦無相關法律阻止某一分行所在地之地主國依據當地之法律進行破產程序。當缺乏有關金融機構應於何時由政府介入或進行破產程序之國際準則時，則究竟依何國法律或由那一國家主管機關發動之不確定性將因此增加。歐盟已就何種法律以及何國之主管機關主導重整或破產程序加以定義規範，但並未制定一共通之規則。依據歐盟之信用機構破產指令，母國主管機關具有專屬權力以採行重整措施或啟動破產程序。此一權力包括決定求償權、破產財團含括之資產、啟動之條件、以及對於執行中合約之效果。母國主管機關就上開項目之決定，對於其他歐

盟成員國亦生效力。依據該指令，如果銀行係以國外子公司型式營運，則地主國則有權對該獨立註冊登記之子公司發動重整或聲請破產清算。然此一法則卻無法適用於歐盟以外之國際性銀行及在歐盟營運之非歐盟成員之銀行。由於適用母國之破產法律，將導致在相同之地主國營運之國際銀行，適用不同之破產重整法律。

介入之基礎

為求效率，主管機關介入問題金融機構之時點必須明確於法律中規定。美國之立即糾正措施對於主管機關介入經營不善金融機構之時點予以嚴格之規範，一旦到達該時點，於一定時限內主管機關應指定接管人予以處理。此一機制之優點為使資本不足之金融機構，明確了解其結果並減輕主管機關之壓力。在某些國家由於主管機關之延後處理，往往導致處理之成本提高。由於立即糾正措施始於銀行應關閉前除給予主管機關監理權限重整仍有經營價值之金融機構，同時亦給予銀行之管理階層尋求自救之機會。在美國，接到主管機關資本適足嚴重不足通知之銀行，大部分都能於期限內以合併或新資金挹注方式完成自救。

設計良好之立即糾正措施尚應包括，賦予監接管人取得

經營不善金融機構充分資訊之機會，俾供其即早擬定處分策略。美國銀行收到主管機關資本嚴重不足通知之時，FDIC 清理部門之人員即可直接向該銀行取得資產負債及營運之資料。雖然此時主管機關仍督促銀行進行自救，但 FDIC 即已著手進行規畫如何處分銀行以因應自救不成。其他國家之法律往往未明定明確之退場時點，雖然退場時點為何仍有許多爭論，然明確之退場時點可避免因不適切之行政寬容以致增加處理成本。

柒、存款保險

限額保障以及處理成本最小之規定，有助於存保理賠基金之累積以及減少存款保險可能導致之道德風險。存款保險適用於國內時，應可達到儘速賠付存款人之原則。但當適用於跨國銀行時，由於母國及地主國間之存款保險法律有所差異，甚或同一國家但對存款人之保障亦有所不同時，均會影響理賠之效率。各國存款保險法律之差異主要存在於受保障之存款帳戶範圍，保額之高低以及存款保險之資金融通機制，政府對於保障之承諾，理賠之速度，是否有其

他之替代保險以及破產之行政程序等各方面。

不同國家間存款保險制度之差異使得清理程序更為複雜。依據歐盟之指令，以母國為主之原則亦同時適用於地主國分行存款人之保障。然而，跨國銀行之分行亦可選擇依循地主國之存款保險法律。俾以平衡母國及地主國金融主管機關可能對清理採行不同行動之問題。以歐盟為例，地主國可決定是否保障其存款人，然母國則應考慮外國存款人對清理之反應所採生之可能負債。所以母國主管機關必須評估行政之寬容如以公共資金挹注或中央銀行之流動性協助，以及進行破產清理和存款保險理賠基金之流失，二者成本孰大孰小。地主國並無權限對當地分行進行清理，即使地主管欲進行資產之扣押，依據歐盟指令此一扣押是不被承認。

在美國情況又有所不同，依據美國之存款保險法，美國銀行倒閉時，其外國分行之存款人不受其存款保險之保障，且對於該銀行資產之求償權次於美國境內分行之保額外存款人。所以當跨國銀行為美國銀行時，地主國僅可藉由該國之存款保險制度保障其存款人並承擔損失，或藉由向美國銀行本身或其主管機關取得擔保品或其他保障。由於美國存款保險不保障海外分行之存款人，將使得地主國扣押

其海外資產之可能性提高。

捌、清理人之法律權限

有效之清理程序應賦予清理機構（insolvency authority）明確之法律授權，使其採取彈性有效之行動，俾使資產之回收最大化並儘速賠付存款人。類此之法律授權應包括如不受其他政府機關干預之獨立性、有權處分資產、限制詐欺或未合法授權之財產移轉以及決定標售策略。清理機構或受託機構無法採取有效之行動會增加個案清理以及解決整體金融不穩定之困難度。

當個別銀行之倒閉將引發系統性危機時，則清理機構得以迅速採取行動之能力就顯得非常重要。最簡單之解決方案為由政府挹注資金或提供保證，然而此一方式可能對經濟產生負面影響、扭曲銀行競爭及大幅提高公共成本，特別是缺乏嚴謹之業務、管理及股權重整計畫。利用過渡銀行或其他短暫性機構之方式維持銀行重要之功能，具有下列之好處如：解除原有股東及管理階層對其之控制，並進行業務之重整使其集中於具獲利性之業務。上述過渡銀行之財務

援助雖使得銀行得以繼續營運，但仍需進行財務業務重整、嚴格監控、資產價值重估，俾以進行減資去除原有股東之財產分配權，同時決定應增資之金額或政府之財務援助。

依據美國之法律，FDIC 一旦被指定為經營不善機構之監管人或接管人，則有權繼續經營或清算業務，或處分資產了結債務。上開權限使得 FDIC 得以將倒閉機構之資產轉讓給一營運中之銀行或 FDIC 創造之過渡銀行，俾以維持銀行之重要功能。而 FDIC 得以迅速移轉銀行營運之主要關鍵在於 FDIC 有權取得銀行營運、資產及負債之資訊。如 FDIC 僅能於主管機關介入後取得上開之資訊，則迅速出售或移轉銀行之營業則變得極為不可能。

在跨國之銀行清理案例中，類似 FDIC 之清理機構似乎無法如此有效且具決定權。其原因有多種，第一如上所述，相關國家可能缺乏明確清楚之清理程序啟動點。無此明確之啟動時點，將會延後清理程序以致成本更高及缺乏效率。其次，許多國家可能未賦予破產管理人堅強而立即之授權，控制並出售倒閉銀行之資產並了結其債務。破產管理人無此權力主要在於法律之架構，如資產出售權需取得法院許可，以及股東與相關利害關係人對於資產之處分完成前均有議

決權。此外部分國家甚至缺乏過渡銀行或類似之機制。第三，即若母國或地主國之破產管理人擁有財產處分權，其他法律管轄地區可能之扣押財產，以及適用法律之不同均會減損清理程序之快速及有效性。

在美國以及有些國家，清理之權限在中央銀行或存保公司，然在部分國家則在法院。何種機構有此權限並非問題重點，重點在於該機構能有效控制銀行倒閉之影響。雖然單一之清理機構如存保公司及單一之清理程序有其明確之優點，然而部分國家其於其他考量而採用以法院為主之清理程序。

玖、結論與建議

我國金融業已向海外拓展業務，國際性之外國銀行在我國境內亦有一定之市場佔有率，隨著英國渣打銀行收購新竹商銀以及美國花旗銀行購併華僑商業銀行，外國銀行在我國市場之占有率將會顯著之增加，未來我國之金融市場預期應是三至五家國內銀行以及三至四家外商銀行均分之，因此前述各國金融監理機關所關心跨國銀行可能面臨之母

國與地主國主管機關之監理資訊交流分享、外國銀行應以分行或子行之型態在我國營運、外國銀行倒閉時，我國存款保險制度如何確保國內存款人之權益等問題，在我國亦有予以正視解決之必要，謹提供以下之建議，作為金融監理之參考：

一、外商銀行營運之型態：以往鑑於為吸引外商銀行進入我國金融市場，希冀藉由其金融商品創新之技術、風險控管之管理帶動良性之競爭，提昇我國金融業之水準，因此主管機關對於外商銀行在我國之營運型態，並未規定應以子行之型態為之。而外商銀行亦基於資金成本之考量亦樂於以分行之型態在台營運。但隨者其併購腳步之加快以及市場佔有率之快速增加，我國對於其究以分行或子行之型態營運之政策似有再為檢討之必要。以紐西蘭為例，由於外商銀行如澳洲之銀行在當地具有絕對之影響力，為避免跨國銀行倒閉影響當地存款人之權益，因此紐國主管機關對於外國銀行之營運型態將視其對於市場影響力而定，基本上係要求以子行之型態設立，俾以減少未來倒閉清理之複雜度。未來我國對於外銀之規模達到某一程度時，亦應考慮要求其轉換營運型態為子銀行，除可

減少前述倒閉清理之複雜度外，日常之監理之成本亦可有效降低。

二、外商銀行之資產維持率：跨國性銀行出如有經營危機或總行出現流動性問題時，不可避免的會將海外分支機構之資金匯回總行調度支應，以目前國際資金移動之技術與速度，以及地主國金融監理主管機關資訊掌握之落後等限制，似乎很難即時扣押跨國性銀行資產，限制其將資金移出以因應其總行之危機。新加坡為保障當地存款人之權益，依據其 2006 年之存款保險法規（Deposit Insurance Regulation 2006）第 4 點之規定（註），為確保外商銀行得以履行保額內存款債務，外商銀行應保有一定金額之資產於新加坡境內，即外商銀行應確保其資產維持率（Asset Maintenance Ratio）無論任何時點均不低於 1。所謂資產維持率係指合格之資產（eligible assets or eligible pledged assets）佔要保存款（insured deposit base）之比率。而合格資產需符合下列之性質（一）因營運所產生之資產（二）無設定任何其他權利（三）不得有交易對手之信用風險（四）非屬為符合流動性規定之資產。此外，新加坡存保公司並依此

資產維持率，設定不同之保險費率（資產維持率低於2者將徵收最高之保險費率0.08%）。至於本國銀行則無此一資產維持率之規定，且一律適用0.03%之單一保險費率。上述新加坡之規定亦作為我國存款保險制度保障國內存款人之參考。