

歐盟銀行單一清理機制之研究^{*}

洪 德 欽^{**}

要 目

壹、前 言	(一)復原計畫
貳、銀行清理的論證與發展	(二)清理計畫
一、銀行清理的概念	(三)單一清理基金
二、銀行清理的法理	三、SRM的政策工具
三、歐盟銀行清理發展背景	(一)早期干預
參、歐盟銀行清理之建制	(二)清理工具
一、SRM清理機構	(三)SRM實務操作的挑戰及精進
(一)歐盟單一清理委員會	肆、SRM的意涵與對臺灣啟示
(二)會員國清理機關	一、SRM的意涵與特徵
(三)SRB與歐盟機構之關係	(一)銀行清理的歐盟化
二、清理計畫及單一清理基金	(二)採取預防性危機管理

DOI: 10.3966/102398202017120151003

^{*} 作者感謝兩位審查老師惠賜諸多寶貴建議，本文乃科技部「歐盟銀行聯盟的理論與政策」(MOST 104-2420-H-001-010-MY4)的部分研究成果，並由詹智翔、蔡旻芳、牛羿筑及陳紀安研究助理提供文書及校對等協助，謹此一併敬謝。

^{**} 中央研究院歐美研究所研究員、臺灣大學政治系與政治大學法學院及國貿研究所兼任教授、國際法學會消費者國際保護委員會委員，英國倫敦大學學院法學博士。

投稿日期：一〇五年六月二十七日；接受刊登日期：一〇六年四月二十八日

責任校對：林嘉瑛

(三) 銀行內部紓困原則	(一) 臺灣銀行清理機制概況
二、SRM的評估	(二) 臺灣銀行清理制度的相關問題
(一) 世界銀行有效清理六大支柱	(三) 臺灣銀行清理制度之改革建議
(二) FSB有效清理制度要點	伍、結 論
三、SRM對臺灣啟示	附件1：2014/59指令附件

摘 要

歐盟單一清理機制（SRM）於二〇一六年一月一日起生效運作，象徵銀行清理的歐盟化。SRM採取銀行內部紓困原則，以有秩序地執行問題銀行清理程序，打破傳統上銀行「大而不能倒」之迷思，避免誘發銀行道德風險與法律規避。SRM目標在於維護銀行紀律、市場功能、政府基金及金融穩定。SRM是歐盟推動銀行聯盟的一大支柱，對歐盟銀行、會員國、國際金融規則等皆將帶來重大影響。本文從法律研究方法分析SRM的發展、學理論證、法律規定、組織架構、清理計畫內容及要件、單一清理基金的使用條件及程序等議題；同時論證SRM的意涵與影響、比較與臺灣銀行清理的規定與實踐，並提出一些建議，作為臺灣金融改革之參考，以完善我國銀行清理體系，維護臺灣金融穩定。

關鍵詞：銀行聯盟、歐盟、單一清理機制（SRM）、單一清理委員會（SRB）、單一清理基金（SRF）、復原計畫、清理計畫、內部紓困、2014/59指令（BRRD）、道德風險

壹、前言

二〇〇八年九月全球金融危機顯示銀行監理的一些嚴重缺失，包括各國對於問題銀行清理（resolution）規範的不足；受到銀行「大而不能倒」（too big to fail）思維的影響，擔心銀行清理具有潛在「傳染效應」（contagion effects），可能產生「骨牌效應」（the domino effect）而影響金融穩定¹。各國針對問題銀行因此紛紛採取紓困（bail-out）措施，產生鉅額財政負擔，形成希臘等一些歐盟會員國債務危機的其中一項原因。另外，許多銀行已紛紛從事跨國經營活動，但是銀行監理與清理法規仍侷限在國家層級，無法有效地跨國監理及清理，因此也影響到個別歐盟會員國銀行監理及清理法規的有效性。有些銀行資本相當龐大，經營活動非常複雜，也需要國際合作，才得進行有效清理²。

歐盟於金融危機發生後，金融改革的一項重點在於推動一個歐盟層級的「單一清理機制」（single resolution mechanism, SRM），以有效規範歐盟會員國銀行的復原（recovery）及清理議

¹ Karl-Philipp Wojcik, *Bail-in in the Banking Union*, 53 COMMON MARKET LAW REV. 91, 93 (2016); 以及 Charles W. Calomiris & Joseph R. Mason, *Contagion and Bank Failures During the Great Depression: The June 1932 Chicago Banking Panic*, 87 AM. ECON. REV. 863, 863-83 (1997). 評論另見邵慶平，金融危機的形成、處理機制與法制基礎——對美國次級房貸金融危機的觀察，月旦法學雜誌，165期，頁34-35，2009年2月；以及洪德欽，G20倫敦高峰會的意涵——兼論對中美經濟關係的影響，中華國際法與超國界法評論，6卷1期，頁62-65，2010年6月。

² Jeffrey N. Gordon & Wolf-Georg Ringe, *Bank Resolution in the European Union: A Transatlantic Perspective on What it Would Take*, 115 COLUMBIA LAW REV. 1297, 1305-08 (2015); 以及曾宛如，金融海嘯下金融監理之反思，月旦法學雜誌，168期，頁81，2009年5月；謝易宏，潰敗金融與管制迷思——簡評美國二〇〇八年金融改革，月旦法學雜誌，164期，頁187-188，2009年1月。

題，建立歐元區銀行的清理程序，以便對經營不善銀行及早干預並採取適當處置；另外採取銀行「內部紓困」（bail-in）的自救機制，由銀行集團、銀行所有人及債權人負擔銀行損失，避免加重政府財政負擔，並有秩序地處理問題銀行的復原、清理等相關議題³。

歐盟有28個會員國，英國及瑞典沒有簽署有關SRM的「政府間協定」（the Intergovernmental Agreement, IGA）。所以，SRM目前僅適用於26個國家，並於二〇一六年一月一日生效實施⁴。SRM也是歐盟「銀行聯盟」（banking union）的一項支柱，對歐盟金融改革、銀行清理與經營、金融穩定以及國際規則發展等，皆將帶來重大深遠影響。

歐盟高峰會（European Council）於二〇一二年六月二十六日提出一份建立銀行聯盟之報告，以邁向真正的「經濟暨貨幣同盟」（Economic and Monetary Union, EMU），強化歐元區的銀行監理及財政紀律，解決金融危機及歐債危機，對歐洲經濟及就業成長，以及金融穩定有所貢獻。本項報告針對金融改革，明確指出歐盟應該建立「單一規範」（the single rulebook），包括：銀行單一監理機制（Single Supervisory Mechanism, SSM）、單一清理機制及一項共同存款保險（a common deposit insurance）機制，共同架構成

³ Daniel Gros, *Banking Union with a Sovereign Virus: The Self-Serving Treatment of Sovereign Debt*, 48(2) INTERECONOMICS 93, 93-94 (2013).

⁴ European Commission, “Commissioner Barnier welcomes the Signature of the intergovernmental Agreement (IGA) on the Single Resolution Fund,” Statement/14/119, Brussels, 21 May 2014; 以及the Agreement on the Transfer and Mutualisation of Contributions to the Single Resolution Fund, 14 May 2014, OJ 2014, L225/1.

為銀行聯盟的三大支柱⁵。

SRM乃歐盟銀行聯盟與金融改革的重要方案，內容涉及歐元區銀行清理的歐盟化、「單一清理委員會」（Single Resolution Board, SRB）、「單一清理基金」（Single Resolution Fund, SRF）的建立以及銀行復原及清理計畫（Recovery and Resolution Plan, RRP）的制定等SRM的法規建制、組織架構、實務操作等重要議題，對歐盟及會員國銀行清理，皆是一項法律與政策重大變遷。

我國金融主管機關金融監督管理委員會（下稱金管會）於二〇一六年七月四日公開表示，將比照歐美作法，要求國內大型銀行及金融機構提供「清理計畫」，並列為一〇六至一〇九年度中程施政計畫。另外，推動我國金融體制與國際接軌，乃是金管會歷年的一項重要策略目標，以提升我國銀行及金融業的競爭力、風險承受能力，並維護市場秩序及金融穩定。截至二〇一六年第二季，我國銀行海外據點共有484個分支機構（含分、子行及代表人辦事處），地點包括歐洲、美國、亞洲等地。歐盟SRM亦得提供我國銀行業者在歐洲地區設點及經營之參考；同時提供我國金管會與歐盟SRB及會員國清理主管機關交流合作之參考，SRM對我國實務亦有研

⁵ European Council, The President. *Towards A Genuine Economic and Monetary Union. Report by President of the European Council Herman Van Rompuy*, EUCO 120/12, Brussels, 26 June 2012, p. 5. 另見European Commission, *Communication: "A Roadmap Towards a Banking Union,"* COM (2012) 510, 12 September 2012; European Council, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*. EUCO 120/12, Brussels, 26 June 2012, p. 4; European Council, 28/29 June 2012: "Conclusions," OJ 2012, C76/1; 以及European Commission, *Completing Europe's Economic and Monetary Union (The Five President's Report)*, Brussels, 22 June 2015. 歐盟銀行聯盟之單一監理機制（SSM），詳見洪德欽，歐洲中央銀行單一監理機制之研究，國立臺灣大學法學論叢，45卷4期，頁1851-1937，2016年12月。

究重要性⁶。

本文將採取法律釋義法，針對SRM相關法規，尤其2014/59指令（下稱清理指令）⁷與806/2014規則（下稱清理規則）⁸等主要法律，從事研析。另外，本文同時採取政策分析方法，針對SRM的操作及實效等，加以評估及分析，以勾勒SRM的意涵及影響。本文兼採比較研究法，比較SRM與臺灣銀行監理法規與實踐，據以瞭解相互間的異同與特徵，並提出一些具體改革建議，促進臺灣銀行清理體系的進步與完善，以維護金融穩定。

貳、銀行清理的論證與發展

一、銀行清理的概念

2014/59指令，即俗稱的歐盟清理指令，第2條第1項第(1)款規定，清理乃指採取一項清理工具或其他工具，以達成本指令第31條第2項之清理目標，包括：

- (1)確保銀行及金融體系重要功能（critical functions）之持續性；
- (2)避免對金融體系產生重大負面影響，尤其避免金融風險的蔓延，以維持市場紀律；

⁶ 金管會，金融監督管理委員會中程施政計畫（106至109年度），2016年8月19日，頁22-3及22-4。

⁷ Directive 2014/59 of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms, OJ 2014, L173/190.

⁸ Regulation 806/2014 of 15 July 2014 establishing uniform and rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation 1093/2010, OJ 2014, L225/1.

(3)減少額外的政府財政支出，即降低對政府紓困的依賴，以保護公共基金；

(4)保護存款人及投資人的權益；以及

(5)保護客戶的資產及基金（client funds and client assets）。

清理指令第1條及清理規則第2條規定，SRM適用範圍包括：設立於歐盟以及母公司在歐盟境內之銀行、金融機構及其母公司、金融控股公司（financial holding companies）、混合式金融控股公司（mixed financial holding companies）、混合業務控股公司（mixed-activity companies）以及在特定條件下歐盟境外之銀行分公司（branches）等銀行、金融機構及投資公司。

指令第32條第1項規定，會員國銀行「清理機關」（resolution authority）在一家銀行同時滿足下列三項條件時，應採取清理行動。這三項條件包括：

- (1)銀行清理機關或主管機關已認定該家銀行經營失敗或可能失敗（is failing or is likely to fail）；
- (2)鑑於時效及其他情勢，合理認定已無其他相關私部門措施得以在一定合理期間內預防該銀行之失敗；以及
- (3)基於「公共利益」（the public interest）之考量，一項清理行動是必要的。

第32條第4項規定，任一家銀行如果滿足下列一項以上條件，應被認為失敗或可能失敗：

- (1)銀行違反許可，尤其掏空其顯著部位或全部自有資本（own fund），將被撤銷其許可；
- (2)銀行短期內資產將少於其負債；
- (3)銀行短期內將無法支付其到期債務；或
- (4)銀行需要額外政府紓困或金融支援等。

清理機關為達成前揭目標，應尋求降低清理成本並避免減損銀

行價值，除非是為了達成清理目標所必要。清理機關行使清理職權與採取清理工具時，應參考清理目標並選擇於個案情況可以達成相應目標的最佳職權及工具。前揭清理目標具有同等重要性，清理機關應依據個案性質及情況，適當地平衡各項目標。

806/2014規則第14條第2項及第3項重申2014/59指令第31條SRM清理目標。規則第14條第1項另規定，SRB、歐盟理事會、執委會及相關會員國清理機關（National Resolution Authorities, NRAs）應考慮清理目標，選擇相關個案中最佳達成清理目標之職權及工具加以行使之。

英文failure的概念包括：失敗（lack of success）；不履行（non-performance）；功能惡化或喪失（breaking down or ceasing to function）；以及破產（bankruptcy）等意涵⁹。歐盟銀行失敗因此包括銀行違反許可、財務惡化或不能支付其債務，為了保護存款人及投資人或其他公共利益，並維護金融穩定，而有進行清理之必要。歐盟清理指令除了了結銀行營業，收取債權及清償債務之外，另包括復原規定以及早期干預，較破產時之清理，範圍更廣，乃採取廣義概念¹⁰。

二、銀行清理的法理

巴賽爾銀行監理委員會（Basel Committee on Banking Supervision）於二〇一〇年三月提出一份跨境銀行清理的建議報

⁹ DELLA THOMPSON, THE CONCISE OXFORD DICTIONARY OF CURRENT ENGLISH 484 (9th ed. 1995).

¹⁰ 蕭翠玲，「金融機構有效清理之分析與推動」，SEACEN「交互關聯市場之危機防範」課程心得報告，行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書，頁5，2012年9月。

告¹¹，明確指出二〇〇八年全球金融危機前，許多國家針對銀行清理沒有完備規範；實踐上又受傳統銀行「大而不能倒」思維的影響，不敢輕易啟動銀行清理程序，以避免銀行清理風險傳染其他銀行，引發骨牌效應。各國政府針對問題銀行紛紛採取紓困措施，不但增加財政負擔，對納稅人非常不公平，同時也會引發銀行的「道德風險」（moral hazard），從事高風險的逐利活動¹²。

各國銀行清理法律的不一致，大大影響銀行存款人、投資人及其他當事人的權益，也影響到銀行存款保險安排以及各國對銀行清理的方式及程序。歐盟於一九九二年完成內部市場計畫後，依據第二號銀行指令¹³採取單一執照原則，歐洲大銀行可進行跨境營業活動。銀行跨境活動日趨複雜，跨國銀行的清理程序缺乏歐盟層級的銀行清理法律會影響各國銀行清理的有效性。各國針對跨境銀行清理如果欠缺一個跨國性銀行清理基金，也會影響到跨國銀行清理的可行性及有效性。各國不同規範，容易引誘跨國銀行、銀行集團（banking group）或金融集團（financial conglomerate），在不同國家間從事利益轉換（interest transfer）、利益輸送或法律規避、監管套利（regulatory arbitrage）等活動¹⁴。

¹¹ BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS, REPORT AND RECOMMENDATIONS OF THE CROSS-BORDER BANK RESOLUTION GROUP I (2010).

¹² *Id.* at 3-6; 以及David Howarth & Luica Quaglia, *The Steep Road to European Banking Union: Constructing the Single Resolution Mechanism*, 52 J. COMMON MARKET STUD. 125, 138 (2014).

¹³ The Second Council Directive of 15 December 1989 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions and amending Directive 77/780/EEC, (89/646/EEC), OJ 1989, L386/1.

¹⁴ Jean-Victor Louis, *A Legal and Institutional Approach for Building a Monetary Union*, 35 COMMON MARKET LAW REV. 33, 52 (1998); 以及Anu Arora, *The 2007-*

2014/59指令前言第1段指出，在本項銀行清理指令生效前，欠缺一項歐盟層級的清理規範與適當清理工具，以有效處理經營嚴重惡化的銀行，避免其破產（insolvency）或當破產發生時降低其負面衝擊，以維持銀行體系功能的正常運作。欠缺歐盟層級的銀行清理指令，是會員國在金融危機後採取紓困的一項重要原因，動用納稅人的錢拯救銀行，避免銀行倒閉引起傳染效應，產生系統性風險（the systematic risk），危及金融穩定。

系統性風險乃指一家銀行經營不當，發生違約或擠兌，往往具有傳染效應，產生骨牌效應，波及其他銀行甚至整個金融體系，此乃銀行產業的結構性問題。傳統上，很多國家銀行部門皆由少數幾家資產規模龐大的大銀行所組成的寡占市場，銀行破產對其金融穩定及社會經濟等皆將產生重大影響¹⁵。

各國對於銀行「系統性風險」之重視，除了健全銀行經營之制度與維持金融穩定外，其他考慮因素包括：(一)銀行客戶大部分是小額存款者，銀行破產勢將影響其權益，造成社會動盪不安；(二)金融體系的穩定有賴於大眾對銀行的信心，銀行倒閉事件如果經常發生將打擊一般大眾儲蓄意願，降低企業資金籌措機會而產生整體經濟投資不足；(三)銀行如果發生多家連鎖性擠兌風潮，則大多數銀行將面臨流動性不足問題，難以變換資金以滿足流動性需求，而引發更多家銀行倒閉；(四)如果多家銀行倒閉，整個社會貨幣供給額也將減

09 *Banking Crisis and the EU's Regulatory Response*, 21 EUR. BUS. LAW REV. 603, 614, 618 (2010).

¹⁵ George J. Benston & George G. Kaufman, *Risks and Failure in Banking: Overview, History, and Evaluation*, in DEREGULATING FINANCIAL SERVICES: PUBLIC POLICY IN FLUX 49, 64-73 (George G. Kaufman & Roger C. Kormendi eds., 1986); The Economist, *A Survey of International Banking: The Domino Effect*, 339 THE ECONOMIST 3, 3-13 (1996).

少，形成貨幣緊縮；生產、就業水準將下降，經濟成長停滯甚至蕭條之後果。銀行系統性風險問題因此受到各國重視，而使政府法律與管制繼續扮演一項維持金融秩序之重要角色¹⁶。

銀行是各國金融體系中之重要機構，其業務範圍涵蓋了大部分金融活動，乃是各國中央或公營銀行以外之貨幣或金融信用創造機構。一般而言，銀行在市場經濟中提供下述重要功能：1. 提供大眾存款一項安全體系；2. 充當存放款資金商業交易之媒介；3. 提供持股人一項投資管道；以及4. 透過再投資使社會資金合理使用，提高經濟資源之使用效率。銀行經營具有高度公共性，蓋因銀行擁有強大金融力量，掌握資源之分配，如任其從事追求利潤或不當使用，則可能扭曲社會資源，導致風險擴大，影響銀行存款人及債權人之利益。所以，歐盟皆透過銀行法規適當干預，以維護銀行之健全經營。各國及歐盟從事銀行自由化時，除了強化銀行之經濟功能外，同時重視存款人及公共利益之保護，亦即仍考慮到銀行之本質及銀行自由化可能衍生之一些相關問題，予以重新規範（re-regulation）¹⁷。

金融危機發生後，許多銀行接受本國政府鉅額紓困，大幅提高官方在銀行持股比例。這些銀行很多又是本國政府公債的大買主，使高負債國與問題銀行間有密切關係，這也是問題銀行、金融危機

¹⁶ 洪德欽，歐洲聯盟銀行監理體系之研究，歐美研究，31卷4期，頁823，2001年12月；柳復起，現代貨幣銀行學，頁162-164，1987年2月；郭自恭，日本因應泡沫經濟之措施，國際金融參考資料，39輯，頁55-59，1996年6月。評論參閱INGO WALTER & TAKATO HIRAKI, RESTRUCTURING JAPAN'S FINANCIAL MARKETS 1 (1993).

¹⁷ RICHARD DALE, INTERNATIONAL BANKING DEREGULATION: THE GREAT BANKING EXPERIMENT 170-72 (1992). 評論另見MATHIAS DEWATRIPONT & JEAN TIROLE, THE PRUDENTIAL REGULATION OF BANKS 1 (1994).

與歐債危機之間存有一定連動關係的原因。歐盟銀行清理指令的一項目標即是在於打破問題銀行與政府紓困的關聯性，確保政府紓困銀行乃一特例，而非常例，避免將銀行債務轉嫁到一般納稅人¹⁸。

SRM本質上規定問題銀行須由銀行內部紓困，亦即由銀行股東負責主要損失；任一銀行如果需要清理或可能破產，又無私人部門安排以避免其破產，清理又符合公共利益，歐盟及會員國主管機關即可進行清理程序，以保護銀行相關當事人利益，並維護金融穩定。

歐盟清理指令前言第5段及第10段指出，SRM提供歐盟會員國銀行清理的「共同最低調和規則」（common minimum harmonization rules），以充分、及早並快速地進行有效清理，避免問題銀行的惡化及風險擴散。清理指令與清理規則因此對歐盟內部市場功能的正常運作、銀行業者的退場機制及公平競爭、歐洲金融整合、歐洲金融穩定、銀行聯盟與EMU的實現，提供了一項重要法律架構與制度保障（institutional protection）¹⁹。

三、歐盟銀行清理發展背景

歐盟針對銀行於一九七七年十二月通過第一號銀行指令，並於一九七九年十二月生效²⁰。第一號銀行指令目的乃在於排除銀行於

¹⁸ Kern Alexander, *European Banking Union: A Legal and Institutional Analysis of the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism*, 40 EUR. LAW REV. 154, 184-86 (2015).

¹⁹ IMF, A BANKING UNION FOR THE EURO AREA, IMF STAFF DISCUSSION NOTE SDN 13/01, at 10-11 (2013).

²⁰ The First Council Directive of 12 December 1977 on the harmonization of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions, (77/780/EEC), OJ 1977, L322/30.

會員國間設立分公司及提供服務之障礙，並建立歐盟銀行監督之最低共同標準。第3條第1項、第2項規定會員國銀行於其他會員國設立分行並開始營業活動前，必須先行取得地主（host）會員國主管當局之許可。第49條至第55條規定銀行服務的自由移動。

第47條第2項規定：「凡受立法規定事項，以及有關儲蓄之保障，特別有關信用分配及金融業措施，部長理事會之有關法律規定及行政措施，應以立法調和之。」歐盟採取「調和方式」，以促進會員國銀行法規的調和，降低相互間的差異性，以促進銀行在跨國經營取得國民待遇（national treatment），以及在共同市場的公平競爭²¹。本指令之調和方式並得到歐盟法院之認肯²²。

值得注意的是，第一號銀行指令對於會員國銀行跨國設立分行與經營業務採取「地主國管理原則」，並無助於各會員國消除彼此間既有法規及管理之差異。甚且，各國法規及實踐之差異，形成歐盟銀行自由化與競爭政策之障礙²³。

第二號銀行指令於一九八九年十二月通過，一九九三年一月一日生效實施。第二號銀行指令乃針對第一號銀行指令的諸多缺失而採取的重大修訂，以促進歐盟銀行在單一市場的經營活動，深化歐盟金融整合。第二號銀行指令為排除銀行跨國經營的貿易障礙，採取三大原則，包括²⁴：（一）單一銀行執照（single license）原則；（二）

²¹ Ernst Baltenspeger & Jean Dermine, *European Banking: Prudential and Regulating Issues*, in *EUROPEAN BANKING IN THE 1990s* 17, 23 (Jean Dermine ed. 2d ed., 1993).

²² ECJ, *Commission v. Italy*, [1983] ECR 449, at 455; 以及 *Commission v. Belgium*, [1983] ECR 467, at 476.

²³ MANUS EGAN, JUSTIN RUSHBROOKE & NICHOLAS LOCKETT, *EC FINANCIAL SERVICE REGULATION* 3-4 (1994).

²⁴ 洪德欽，歐體銀行自由化之研究，歐美研究，29卷3期，頁98-100，1999年9月；以及 Joseph J. Norton, *The European Community Banking Law Paradigm: A Paradox in Bank Regulation and Supervision-Reflections on the E. C. Second*

母國監督管理（home-country control）原則；及(三)相互承認（mutual recognition）原則。

在銀行清理方面，第一號及第二號銀行指令並無相關規定。第二號銀行指令第4條規定歐洲銀行最低資本額為500萬歐元，市場進入門檻相當低。然而，歐盟金融市場深化整合後，銀行併購及跨國經營活動相當頻繁，競爭加劇。歐盟已體認銀行如果經營不善，需有重組及破產的規範，以建立市場秩序並維護金融穩定。歐盟乃於二〇〇一年四月四日通過2001/24指令²⁵，針對銀行重組（reorganisation）及清理（winding up）加以規定。

2001/24指令乃就歐盟銀行自由化與金融整合後，銀行跨國經營活動變得較為複雜，經營如果發生困難，其所產生的衝擊也較大，關係到不同會員國金融穩定及眾多存款人及投資人利益之保護，而須有調和各會員國的銀行法規，建立重組措施及清理程序。本指令規定銀行重組如果不可行，即可進行清理程序。銀行分支機構的重組與清理仍採取母國管理原則，由銀行總公司或母公司所在地的會員國決定是否採取重組措施或進行清理程序²⁶。

本指令於規範歐洲銀行的重組及清理雖然跨出第一步，但是在母國管理原則下，各國仍傾向於保護本國銀行及本國債權人，不輕易啟動重組或清理程序。歐盟於二〇〇八年全球金融危機後，認為有必要訂頒歐盟層級的銀行復原與清理規範，此乃歐盟2014/59銀

Banking Directive, in INTERNATIONAL BANKING REGULATION AND SUPERVISION: CHANGE AND TRANSFORMATION IN THE 1990s 49, 51-80 (Joseph J. Norton, Chia-Jui Cheng & Ian F. Fletcher eds., 1994).

²⁵ Directive 2001/24 of 4 April 2001 on the reorganisation and winding up of credit institution, OJ 2001, L125/15.

²⁶ 劉建新，論歐盟銀行重組與清算制度，武漢大學學報（社會科學版），55卷6期，頁661-662，2002年11月。

行清理指令訂定的發展背景²⁷。

SRM的立法背景是，執委會於二〇一〇年十月二十日提出一份「歐盟金融部門危機管理架構」文件²⁸，規劃歐盟銀行清理機制的建制時程：1. 二〇一一年春季之前完成歐盟清理指令草案；2. 二〇一二年底前向歐洲議會及理事會報告；3. 二〇一四年底完成歐盟清理相關法律之立法工作²⁹。

歐盟執委會於二〇一三年七月十日針對單一清理機制（SRM）提案；歐洲議會及理事會依據一般立法程序（the ordinary legislative procedure）分別於二〇一四年四月十五日及二〇一四年五月十五日通過建立單一清理架構的2014/59指令，並於二〇一四年七月二日生效。本項指令亦稱為「銀行復原及清理指令」（Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD）。二〇一四年五月二十一日歐盟26個會員國簽署一項有關單一清理基金（SRF）的政府間協定，針對SRF事先認捐加以規定³⁰。建立單一清理規則及程序的806/2014規則於二〇一四年七月十五日通過，並於二〇一四年八月十九日生效。依據政府間協定第12條規定，SRM於二〇一六年一月一日起正式實施，適用於26個歐盟國家³¹。

2014/59指令與806/2014規則乃SRM的主要法律架構。2014/59指令針對清理的行動、程序、主體及客體、義務關係、復原計畫及

²⁷ Zdenek Kudrna, *Cross-Border Resolution of Failed Banks in the European Union after the Crisis: Business as Usual*, 50 J. COMMON MARKET STUD. 283, 291-93 (2012).

²⁸ European Commission, “An EU Framework for Crisis Management in Financial Sector,” COM (2010) 579 final, Brussels, 20 October 2010.

²⁹ *Id.* at 16-18.

³⁰ OJ 2014, L15/1.

³¹ Article 130(1), Directive 2014/59; 以及Article 99, Regulation 806/2014.

清理計畫、政策工具等詳細規定。806/2014規則就SRB的建制、職權及運作等加以規定。SRB乃歐盟層級清理主管單位，因此是以規則方式立法，具有直接適用效力以及優先適用效力。

806/2014規則第5條規定其與2014/59指令的關係，SRB依據本規則在執行2014/59指令清理職權及任務時，SRB應被視為相關的會員國清理機關；針對跨國銀行集團之清理，應被視為相關的集團層級清理機關（the relevant group-level resolution authority），以有效解決跨國銀行清理，提供參與會員國統一清理規則及同等條件，確保銀行在內部市場的公平競爭，有秩序進行清理程序，維護金融穩定，保護存款人及投資人權益，並恢復歐洲銀行的聲譽及信用，以及歐盟公民對銀行的信任。

在SRM建制進程方面，806/2014規則於二〇一四年八月十九日生效後，二〇一五年為SRM準備階段。依據2014/59指令，參與會員國自二〇一五年一月一日起，必須各自指定國家清理機關，並要求其國內銀行起草清理計畫。SRB也推動下列工作：設計過渡清理計畫、草擬第一輪清理計畫、編製清理計畫手冊、發展清理計畫訓練等項目。SRB亦與NRAs建立「合作架構」以及「內部清理團隊」（Internal Resolution Team, IRTs），作為雙方合作機制。SRB也與未參與會員國、歐盟、執委會、歐洲議會、歐洲中央銀行（European Central Bank, ECB）、第三國等利害關係人合作，簽訂備忘錄、合作協議，強化SRM在歐盟內部之合作關係。尤其，SRM針對各會員國批准單一清理基金，依據政府間協議完成移轉、分擔與共擔（mutualisation）之後，使SRM自二〇一六年之後的運作更趨於穩健，具體可行³²。

³² SRB, Working Priorities 2015 of SRB, available at https://srb.europa.eu/sites/srb/files/2015-working-priorities_en_0.pdf (last visited: 2016.04.21)以及SRB,

歐盟銀行清理機制立法前後之比較方面，舊法2001/24指令偏重銀行重組（reorganisation）及清理，採取母國管理原則，仍然欠缺歐盟層級清理建制，較難執行跨國銀行清理程序；另外銀行子公司不在規範之內，範圍較為有限；清理工具較少，著重於資訊的交換以及會員國間的諮商。歐盟2014/59指令及806/2014規則通過後，已建置完備清理制度，包括歐盟層級的單一清理委員會、單一清理基金、清理工具、壓力測試、復原計畫、清理計畫、拆售資產及業務等清償計畫、過渡銀行工具、早期干預、危機管理、預防性危機管理等新的政策及措施。新法規範包括設立於歐元區銀行、銀行集團、金融集團、大型投資公司、母公司及分公司等對象，較為完備³³。

2001/24指令目標在於調和歐盟會員國的銀行清算或破產法律，以保障銀行存款人權益。2014/59指令及806/2014規則之立法目的，則為在歐元區統一適用歐盟清理法律，提高清理效率，避免銀行在不同會員國從事清理規避或監管套利。另外，新法清理原則是要求大型銀行執行清理計畫及復原計畫，使問題銀行從事有秩序的退場機制，採取自我紓困，避免向政府尋求紓困，以維持金融穩定，並對歐債危機的解決以及銀行聯盟的建立有所助益。SRM因此得視為歐盟銀行清理的一項重大制度改革及政策變遷，採取強度的歐盟層級清理機制³⁴。

2016 Work Programme of SRB, available at https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/2016-srb-work-programme_en_0.pdf (last visited: 2016.04.21).

³³ Hannes Huhtaniemi, Mario Nava & Emiliano Tornese, *The Establishment of a EU-Wide Framework for the Resolution of Banks and Financial Institutions*, in EUROPEAN BANKING UNION. THE NEW REGIME 99, 102-07 (Luis M. Hinojosa-Marinez & José Maria Beneyto eds., 2015).

³⁴ 參閱2014/59指令第31條。

參、歐盟銀行清理之建制

一、SRM清理機構

(一) 歐盟單一清理委員會

SRM組織架構包括歐盟層級的單一清理委員會（SRB）以及會員國的清理機關。SRM也涉及其與其理事會及執委會的合作關係，以及單一清理基金（SRF）的建立。依據806/2014規則第1條規定SRM針對參與會員國的銀行清理，應建立並適用統一的規則及程序。第48條規定，SRB應設立於比利時的布魯塞爾。執委會於二〇一四年已組成一個SRB任務小組。SRB事實上已於二〇一五年三月正式運作，負責歐元區120家重要銀行集團及15家其他跨國銀行集團之清理工作。³⁵

規則第42條規定SRB乃一歐盟機關（a Union agency），具有法律人格（legal personality）³⁶。第47條規定SRB及會員國清理機關具有獨立（independence）地位，並依公共利益，獨立行使職權。獨立性包括功能獨立、人事獨立及財務獨立等。SRB主席、副主席及四位委員應依據歐盟利益，獨立且客觀地行使職權，從事會議討論及行使投票。他們不應尋求任何外界指示或受到外界影響，離職之後仍受一些工作倫理及利益迴避規範的限制。

指令第58條規定SRB應具有一項「自主性預算」（an autonomous budget），這也是強化SRB獨立性的一項重要設計及機制，較能落實財務獨立，確保實質獨立地位³⁷。歐盟清理機制的獨

³⁵ SRB, SINGLE RESOLUTION BOARD 2015 ANNUAL REPORT 4 (2016).

³⁶ 歐盟機關之評論詳見Ellen Vos, *Reforming the European Commission: What Role to Play for EU Agencies?*, 37 COMMON MARKET LAW REV. 1113, 1113-14 (2000).

³⁷ Single Resolution Board, Decision on the Plenary Session of the Single Resolution

立性同時包括會員國NRAs的獨立性。指令第3條第3項規定，NRAs人員在組織結構應與其他機構分開，行使其清理任務及功能。

規則第43條規定SRB的建制包括一位主席及四位全職的委員、參與會員國各指派一位委員代表其國家清理機關。執委會及ECB應各指派一位代表作為SRB觀察員，出席SRB的執行會議（executive sessions）以及大會（plenary sessions）。執委會及ECB代表有權參與會議討論以及接觸所有資料。SRB每一位委員，包括主席，各有一票投票權，觀察員不具投票權。

第53條規定SRB的執行會議由主席及四位委員所組成，並應經常召開會議。執行會議應由主席或任何委員之請求而召開。銀行清理如果涉及銀行集團或跨國經營，SRB亦得邀請相關會員國及歐洲銀行局（European Banking Authority, EBA）代表出席。第54條規定執行會議之任務包括：1. 準備會議議程及決議事項；以及2. 執行806/2014規則。執行會議應將其決議知會SRB。在執行會議的決策方面，清理程序如果僅涉及單一會員國，或者單一銀行或銀行集團之清理侷限於單一會員國，清理決議採取「共識決」（consensus）以達成一項聯合協議；如果沒法達成共識則採取簡單多數決投票方式決議之；票數相同，主席應具有投票權，以作成決議³⁸。

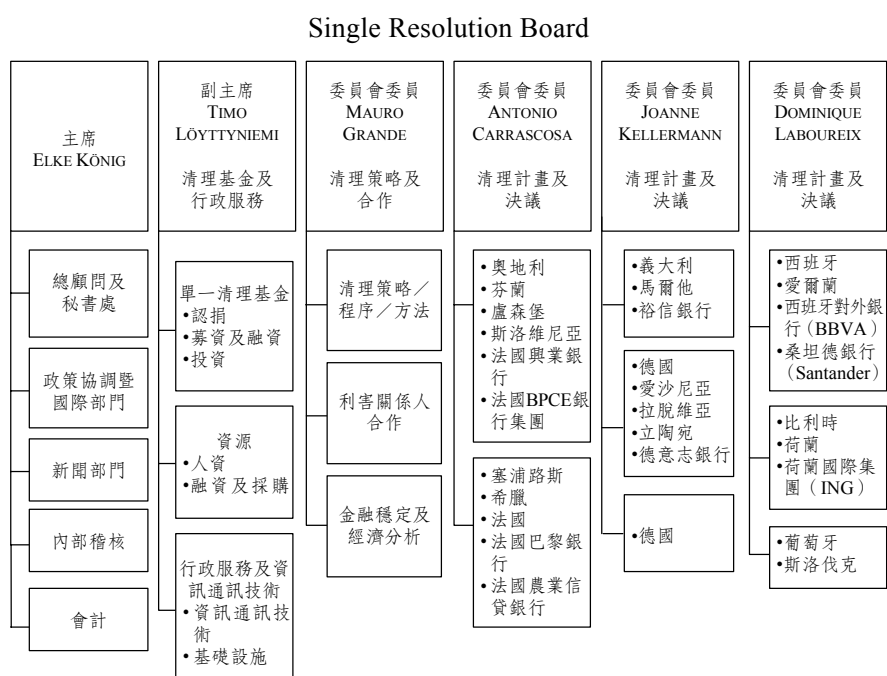
歐盟已任命Elke König為SRB主席，Timo Löytyniemi為副主席，另外四位委員分別是Mauro Grande、Antonio Carrascosa、Joanne Kellermann以及Dominique Laboureix。SRB設有行政單位，負責政策推動及執行工作，包括：秘書處、總顧問、政策協調暨國

Board of 25/03/2015 on adopting the Financial Regulation of the Single Resolution Board (Board).

³⁸ SRB決策流程及表決方式詳見Single Resolution Board, Decision of the Plenary Session of the Board of 29 April 2015 adopting the Rules of Procedure of the Single Resolution Board in its plenary session, SRB/PS/2015/9.

際關係部門、新聞部門、內部稽核單位。副主席負責督導財務會計、人事、技術、總務等部門的行政服務，提供各會員國充分協助，管理單一清理基金等事項。四位委員分別負責督導不同會員國的清理機關的工作及協調合作。SRB組織架構圖詳見表一。

表一 單一清理委員會組織圖



資料來源：SRB (2017)。

(二)會員國清理機關

1. NRA建制規定

2014/59指令第2條第1項第18款以及第3條規定，NRAs乃會員國指定授權，負責銀行清理之機關。NRAs應是公共機關或授權執

行清理權力之單位。NRAs得為會員國中央銀行、主管部會、公家機構或其他被授權單位。第3條第5項規定參與會員國應指定一個單一部會作為主管部會，負責行使本指令規定主管部門之職權。會員國主管機關與清理機關得為同一單位，亦得為不同機關；兩者不同單位時，清理機關應將重要事項通知主管機關。會員國一般指定單一清理機關，會員國如果指定一個以上機關負責清理職權，依據第3條第10項必須附具充分理由通知EBA以及執委會，並說明如何劃分權責以及進行分工。會員國應將NRAs通知EBA並公布之。

2014/59指令第3條第3項規定，會員國應確保清理機關與其主管部門、中央銀行及其他公共機關間之利益衝突，尤其應確保清理機關之獨立功能及運作。會員國或清理機關據此應訂定必要的相關內部規則，並公布之。這些規則包括專業秘密與不同功能領域間的資訊交換。

2. NRAs職權規定

清理指令第11條規定會員國應確保其清理機關具有下列職權：

- (1) 要求銀行盡最大可能合作以起草清理計畫；以及
- (2) 直接或透過主管機關提供清理計畫草案及執行相關的所有資訊，尤其是本指令附件第B節規定的資訊與分析。

會員國主管機關應與清理機關合作，確保上述資料是否已可取得，並提供給清理機關。EBA應發展及制定清理執行技術標準，規定本條資訊內容、形式及程序的最低標準，以便在會員國內一致適用。

指令第4條規定會員國應確保主管及清理機關決定：

- (1) 第5條至第12條復原與清理計畫的內容及細節；
- (2) 第一次復原與清理計畫草擬日期，以及事後更新頻率；
- (3) 銀行依據第5條第2項、第11條第1項、第12條第2項以及附件第A節及第B節規定資訊內容及細節；以及

(4)依據第15條、第16條及附件第C節評估可清理性(resolvability)的細節。

清理機關與主管機關在諮詢本國總體審慎機關之後，應從事復原與清理計畫及相關資訊之評估。會員國並應確保NRAs於任何時候皆能施加銀行義務(can impose full, unsimplified obligations)。會員國應確保其實施的措施不會影響主管機關及清理機關採取危機預防措施或危機管理措施的職權。指令第63條至第72條詳細規定NRAs的清理職權。第63條規定會員國應確保其清理機關具有所有必要職權以採取清理工具。

第72條規定清理機關清理權力之行使，會員國應確保NRAs可以對受清理銀行行使接管，包括：

- (1)經營業務及活動之所有權力，包括接管其股東與董監事會管理機構之權力；以及
- (2)管理與處分受清理銀行財產及資產之權力。

NRAs應具有決定及採取清理行動之權力。NRAs在各會員國不應該被視為僅是影子接管人(shadow directors)或事實上接管人(de facto directors)。綜上所述，NRAs在歐盟SRM亦扮演一重要角色，得以強化SRM之執行及效率³⁹。

(三)SRB與歐盟機構之關係

1. 歐洲銀行局

歐洲銀行局(EBA)於歐盟清理指令及清理規則的角色並非直接面對銀行及金融機構，而係作為清理機關的查核及輔助角色。EBA因此與SRB及NRAs等清理機關具有密切關係，攸關歐盟清理

³⁹ Niamh Moloney, *European Banking Union: Assessing Its Risks and Resilience*, 51 COMMON MARKET LAW REV. 1609, 1668-69 (2014).

機制之效率及成效。

清理指令第3條第10項及第11項規定會員國指定清理機關後應通知EBA；如果指定一個以上清理機關應附具理由詳加說明權責劃分及分工合作情況；EBA並應公布會員國的清理機關及聯絡機關。第3條第9項規定EBA應發展必要的專業、資源及操作能力，以監督本條第8項會員國清理機關的能力建構，包括透過定期的同行審查。本項乃規範EBA對會員國NRAs清理能力建構、清理操作及成效等方面的監督角色。

EBA在歐盟清理機制中最重要功能在於發展及草擬具有規範效力的各種清理相關技術標準⁴⁰。清理指令第4條第6項規定，EBA應發展用以評估本條第1項任一銀行失敗對清理基金條件、其他銀行及金融市場影響的規範性技術標準；並於二〇一七年七月三日前將此一標準草案提交執委會，並由執委會依據1093/2010規定第10條至第14條規定，決議是否通過該標準。

清理指令第5條第10項規定EBA應發展及草擬規範性技術標準，列舉「復原計畫」應包括的內容及資訊。EBA應於二〇一五年七月三日將該草擬標準提交執委會，由執委會決議是否通過該標準。復原與清理計畫乃歐盟單一清理機制的核心要件，EBA皆扮演一定角色⁴¹。

EBA第三項重要功能乃知情權。指令第13條第1項第(a)款規定銀行集團清理計畫，集團層級清理機關應將清理相關資訊告知EBA。同條第4項、第5項及第9項規定，EBA得協助涉及集團清理計畫之多個清理機關達成一項聯合決定或一項協議。第27條第4項

⁴⁰ Valia S. G. Babis, *Single Rulebook for Prudential Regulation of EU Banks: Mission Accomplished*, 26 EUR. BUS. LAW REV. 779, 779 (2015).

⁴¹ Moloney, *supra* note 39, at 1663-68.

規定EBA應訂定早期干預的指引；第30條規定針對銀行集團採取的早期干預措施及指派暫時管理人（temporary administrator）應通知EBA。

第52條第2項規定銀行業務重組計畫應通知EBA。第83條規定清理機關應將其執行清理計畫情況及成效通知EBA、執委會、ECB、歐洲證券及市場管理局（European Securities and Markets Authority, ESMA）、歐洲銀行監理局、歐洲投資與年金局（European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA）等機構，並公布於EBA網站及其他相關單位網站。

EBA第四項功能乃在銀行集團清理（the group-level resolution）扮演重要角色。銀行集團清理涉及規模較大，議題較複雜，影響層面也較重大深遠。依據指令第88條銀行集團清理機關應成立「清理團隊」（resolution colleges），成員包括EBA以及相關會員國清理機關及主管部會等。清理團隊之任務包括：

- (1) 交換集團清理計畫資訊；
- (2) 發展集團清理計畫；
- (3) 評估清理可行性；
- (4) 行使清理權力；
- (5) 決定建立第91條或第92條相關的集團清理計畫，並達成協議；
- (6) 集團清理計畫及策略的對外溝通協調；
- (7) 使用財務安排之協調；以及
- (8) 依據第45條建立集團清理合併及子公司層級自有資本及合格資產要求的最低標準等。

EBA第五項功能乃成為清理行政罰鍰（administrative penalties）的中央資料庫。第113條規定清理機關及主管部門依據第111條處分罰鍰以及當事人據此上訴的所有相關資料，應通知

EBA。EBA應建立一個中央資料庫，定期更新資料，並僅對外開放給清理機關及主管部門。EBA並應建立一個網站，可以連結各清理機關及各主管部門依據第112條公布的行政罰鍰相關案件。EBA中央資料庫據此得作為歐盟清理機關及主管部門資料交換的平臺，強化橫向聯繫工作，整合並建置相關行政罰鍰資料，提供歐盟銀行清理的「組織記憶」（institutional memory）功能，同時也有經驗集結及傳承作用⁴²。

第127條規定EBA應依據1093/2010規則第41條規定建立一個常設的清理委員會（EBA Resolution Committee），作為準備清理相關政策、草擬清理相關標準或指引等內部單位。本委員會並應發展與促進清理計畫的協調，以及發展針對問題銀行清理的方法。在歐洲監理機關的聯合委員會，EBA應與EIOPA及ESMA等合作，以提高銀行監理及清理的協調及整合，強化歐盟銀行政策的一致性及效率。

第128條規定清理機關及主管部門應與EBA合作，並提供EBA相關資訊，以便EBA執行1093/2010規則及本指令規定之相關任務。第97條也規定EBA得與第三國簽署不具拘束力的合作協議或相關安排，以強化與第三國清理機關的合作，並可以藉此輸出歐盟銀行清理的理念或標準，主導銀行清理國際規則的發展方向，形塑歐盟軟性領導（soft power）形象，提高其國際地位。

2. 歐盟其他機構

執委會、理事會及歐洲議會等歐盟機構在SRM建制過程、準備階段及事後監督等，皆扮演重要角色。SRM建制基礎的清理指令及清理規則皆由執委會規劃、提案（proposal），指令並由會員

⁴² 參考Nicoletta Pirozzi, *The European Union and Civilian Crisis Management after Lisbon*, 20 EUR. FOREIGN AFF. REV. 287, 300 (2015).

國國會轉換為本國立法草案，並諮詢ECB及歐洲經濟社會委員會的意見，依據歐洲聯盟運作條約（Treaty on Functioning of the European Union, TFEU）第114條經由一般立法程序，由歐洲議會及理事會決議完成立法程序。執委會於二〇一二年提出銀行聯盟路徑圖，二〇一二年九月已就SSM提案，二〇一三年七月十日就SRM清理指令正式提案。清理指令第129條規定，執委會依據EBA的報告，應於二〇一八年六月一日之前就本指令之執行進行評估，並向理事會及歐洲議會提交一份報告。

SRM運作的一項核心要件乃成立「單一清理基金」（SRF）。依據清理規則第69條第5項以及第70條第7項規定，執委會被授權訂定委任法規（delegated acts）以決定基金來源如何分配、募集期間及年度認捐等標準、計算模式及實務操作等條件。第71條規定基金成立後的額外財務收入之情況及條件，亦授權執委會認定。EBA高階人事任命權以及SRF資金來源及分配，涉及歐盟及會員國重大利益，相當敏感複雜，乃屬高度政治議題，因此由執委會負責認定及協調，較容易達成共識並降低爭議。

在事後監督方面，清理規則第45條規定對SRB的課責（accountability）。第1項規定，SRB應就清理指令及清理規則之執行，對歐洲議會、理事會及執委會負責。第2項至第8項規定，SRB應向歐洲議會、理事會、執委會、歐洲審計院及參與會員國國會提交年度報告，內容包括：執行清理法律執行、與NRAs任務分配、預算執行、單一清理基金運作、對外合作相關活動、任務目標及實際成效等。SRB主席應向歐洲議會及理事會公開報告，並應邀出席歐洲議會的公聽會。歐洲議會並得就SRM之執行，進行調查，SRB應配合調查並充分合作。理事會於二〇一四年十二月十九日任命SRB主席及四位常任委員後六個月內，歐洲議會應與SRB簽

署一項SRB實務操作與民主監督方法及模式的協議⁴³。SRB享受法定獨立地位，但是仍須接受民主監督，對歐盟負責，才符合「權力分立、相互制衡」、「有權有責、權責相當」的民主機制及原理⁴⁴。

二、清理計畫及單一清理基金

SRM一項核心條件即要求參與會員國銀行制定並提交一項復原及清理計畫，亦即所謂的「生前遺囑」（living will），以便銀行經營出現嚴重問題或可能破產情況下，進行有秩序的內部紓困及清理程序，茲分述如下。

（一）復原計畫

1. 一般復原計畫

清理指令第5條規定參與會員國應確保每一家銀行皆須擬定並維持一項「復原計畫」（recovery plan），內容包括銀行財務嚴重惡化時，將採取哪些措施以恢復其財務部位。本項復原計畫應被視為2013/36指令第74條的一項治理安排（a governance arrangement）。銀行如果屬於銀行集團的一個成員，依據合併監理，則由銀行集團提出復原計畫。第5條第5項規定復原計畫應包括清理指令附件第A節列舉的資料，會員國並得要求額外資訊。復原

⁴³ 2016 Work Programme of SRB, available at https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/2016-srb-work-programme_en_0.pdf (last visited: 2016.03.24).

⁴⁴ Jürgen Habermas, *Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy is Necessary and How it is Possible*, 21 EUR. LAW J. 546, 550-51 (2015); 以及 Desmond Dinan, *Governance and Institutions: The Unrelenting Rise of the European Parliaments*, 52 J. COMMON MARKET STUD. 109, 121-22 (2014).

計畫應包括依據第27條進行早期干預時可能採取的措施。第4項規定復原計畫應盡可能包括一項銀行申請中央銀行融資及其適格擔保品的情況及條件之分析。第6項規定復原計畫應包括採取復原計畫之條件、選項及程序，以便及時進行復原行動。

復原計畫亦應規劃銀行在特殊情況遭受嚴重經濟及財務壓力，包括個別或銀行集團面臨系統範圍壓力及風險時的系列模擬情境（scenarios）以及復原因應措施。第2項及第4項規定，復原計畫不應包括銀行尋求及接受非常規政府金融支援（extraordinary public financial support）之內容。主管部門應確保銀行至少每年更新其復原計畫。銀行法律或組織結構有重大改變，對其營業或財務情況有重大影響或調整，則須更改其復原計畫，或更頻繁更新復原計畫。第8項規定會員國主管部門有權要求銀行保留其係當事人一方之財務契約的詳細紀錄。第9項規定復原計畫應先經由銀行董監事會管理機構評估及同意後，才提交給會員國主管機關。

第6條規定復原計畫之評估，會員國主管部門應於收受後六個月內進行評估。復原計畫「妥適性」（appropriateness）考量重點是：第1項復原計畫及特殊選項（措施）對銀行財務遭遇嚴重問題時，是否足以維持或恢復財務部位及經營能力，並避免對金融體系產生任何重大的負面影響；第2項程序及安排是否足以快速並有效執行復原計畫，避免銀行財務及經營進一步惡化或破產。

第3項規定復原計畫妥適性評估應將銀行資本及募資結構（capital and funding structure）、經營結構以及銀行曝險程度（risk profile）等情況一併納入考量。

第4項規定主管部門得審查對銀行復原可能性有潛在負面影響的復原計畫內容⁴⁵。

⁴⁵ Valia S. G. Babis, *European Bank Recovery and Resolution Directive: Recovery*

第5項規定主管部門評估復原計畫有重大瑕疵或執行顯然不可行，應通知銀行於二個月內提交修改計畫，並說明改善情況。主管部門如果認為復原計畫沒有適當地修改，得直接指示銀行針對計畫從事特定調整，或採取一些必要措施，包括：

- (1)降低銀行風險部位，包括降低流動性風險；
- (2)即時性資本重整措施；
- (3)評估銀行結構及經營策略；
- (4)調整銀行募資策略以改善核心業務與重要功能的復原力（resilience）；以及
- (5)調整銀行治理結構。

主管部門指示的上述事項必須合理及符合比例原則，並得對此決議提起上訴。第4項規定會員國主管部門應將審查後之銀行復原計畫提交給清理機關。歐盟銀行復原計畫應包含之資訊詳見本文附件1。

2. 銀行集團復原計畫

指令第7條規定銀行集團復原計畫，會員國應確保銀行集團母公司草擬並向合併監理機關（the consolidating supervisor）提交復原計畫。

歐盟母公司銀行領導的企業集團亦應提交企業集團整體性集團復原計畫。集團復原計畫應分開列舉歐盟母公司及個別子公司（subsidiary）的復原措施。

主管部門依據清理指令第8條評估集團復原計畫，亦得要求子公司提交其個別復原計畫。第7條第4項規定集團復原計畫應以追求在外部壓力下集團及個別子公司之穩定，或以排除導致風險原因並

Proceedings for Cross-Border Banking Groups, 25 EUR. BUS. LAW REV. 459, 459-62 (2014).

恢復集團母公司財務部位為目標，並應將集團其他子公司的財務情況納入考量。集團復原計畫亦應確保各項措施間的協調及一致性。集團復原計畫的內容應包括第5條規定一般復原計畫的各項內容及條件，以及集團內部財務支援（intra-group financial support）的相關安排。

銀行集團母公司的董監事會管理機構應事先評估及同意集團清理計畫後，再向合併監理機關提交該計畫。第7條第3項規定，合併監理機關在符合本指令保密要求情況下，應將集團復原計畫轉交：

- (1) 2013/36指令第115條及第116條規定的相關主管機關；
- (2) 銀行集團重要分公司所在的會員國主管機關；
- (3) 集團層級清理機關；以及
- (4) 子公司的清理機關。

第8條規定集團復原計畫的評估，合併監理機關應會同子公司主管機關，在諮詢重要分公司主管機關之後，審查集團復原計畫，評估是否滿足本指令第6條及第7條規定及要求。本項評估應依據第6條規定程序進行，同時應將復原措施對集團經營所在的全部會員國金融穩定的影響納入考量。

第8條第2項規定合併監理機關及子公司主管機關應致力於就下列事項達成聯合決議：

- (1) 集團復原計畫的審查及評估；
- (2) 是否要求集團子公司提出個別復原計畫；
- (3) 是否適用第6條第5項及第6項必須修改集團復原計畫。

該項聯合決議應於合併監理機關轉交集團復原計畫四個月內達成。該項聯合決議應被視為確定（conclusive）決議並適用於相關會員國。

清理指令第9條規定一般與集團復原計畫應包括啟動及進行復原行動的指標（indicators）。這些指標得為與銀行財務情況相關的

數量或質性（quantitative）因素，並且便於被監督；銀行應有適當內部安排從事定期監督。主管機關在從事一般及集團復原計畫評估時，應將該等指標及監督安排一併納入考量，並得到其同意。

（二）清理計畫

1. 一般清理計畫

清理指令第10條規定一般銀行清理計畫，清理機關在諮詢主管機關以及重要分行所在地清理機關之後，應針對不隸屬合併監理的每一銀行擬定一項清理計畫，內容應包括銀行符合清理條件時，清理機關得採取的清理行動。本條第7項第(a)款規定的清理計畫主要條件（the key elements）的摘述應通知相關銀行。

第2項規定擬定清理計畫時，清理機關應辨識及界定對可清理性形成重大障礙的任何事項；在必要及適當情況，並應列舉如何排除這些障礙之相關措施。

第3項規定清理計畫應將在特定（idiosyncratic）或廣泛金融動盪或系統風險情況，銀行失敗或破產可能情境納入考量。惟清理計畫不應包括：

- (1) 任何非常規政府金融支援，使用本指令第100條融資安排則不在此限；
- (2) 任何中央銀行緊急流動性援助；
- (3) 中央銀行提供任何非常規（non-standard）擔保（collateralization）、收購（tenor）及優惠利息的流動性援助。

第5項規定清理機關在擬定及更新清理計畫時，得要求銀行配合及提供協助。

第6項規定清理計畫應至少每年評估一次；銀行法律或組織結構，經營或財務情況有重大改變，而對計畫有實質影響，則應及時

更新清理計畫，必要時並應修改，以維持清理計畫的有效性。

第7項規定清理計畫應列舉對銀行進行清理之權力，清理工具及採取選項，尤其盡可能包括下列事項：

- (1)計畫核心要件的摘要；
- (2)最近清理資訊歸檔後，銀行發生重大變化之摘要；
- (3)如何將銀行重要功能與核心業務法律及經濟方面分開之說明，以及如何與其他功能有所區別，以確保銀行失敗時之繼續經營；
- (4)執行計畫各項行動所需時間之預估；
- (5)可清理性如何執行的詳細說明；
- (6)如何排除可清理性障礙相關措施之說明；
- (7)如何確保清理資料定期更新及採取措施之詳細說明；
- (8)清理機關針對清理選項財務來源之說明；
- (9)針對不同可能情境及適用時機而適用不同清理策略之詳細說明；
- (10)重要相互關聯（critical interdependencies）因素之說明；
- (11)有關支付、清算及其他銀行業務選項之詳細說明；以及客戶移轉部位（the portability of client positions）之評估；
- (12)清理計畫對銀行員工影響之分析，包括相關成本之評估，以及清理程序與員工談判之說明；如果可能並將與社會夥伴對話納入考量；
- (13)媒體及公眾溝通計畫；
- (14)銀行自有資本及合格資產之最低要求，以及完成期限之規定；
- (15)銀行自有資本及設定內部紓困措施（contractual bail-in instruments）之最低要求，以及完成期限；
- (16)維持銀行持續運作所需必要功能及系統之說明；以及

(17) 如果可能，銀行對清理計畫之任何意見。

第11條規定會員國應確保清理機關有權要求銀行合作並提供必要資料，尤其附件第B節列舉資料，以擬定及執行清理計畫。第2項規定會員國主管機關應與清理機關合作，包括提供可得資料及合作鑑定該等資料。

2. 銀行集團清理計畫

清理指令第12條規定銀行集團清理計畫，會員國應確保**集團層級清理機關**協同子公司清理機關，並諮詢重要分行清理機關之後，擬定集團清理計畫。集團清理計畫應包括由歐盟母公司領導的銀行集團的合併清理計畫，無論是由歐盟母公司層級或個別子公司之清理計畫。

集團清理計畫應決定下列措施，以便進行清理：

- (1) 歐盟母公司；
- (2) 歐盟境內集團的子公司；
- (3) 第1條第1項第(c)款及第(d)款規定的歐盟境內金融控股公司、混合金融控股公司、混合經營活動控股公司；會員國境內金融控股母公司、混合金融控股公司、歐盟金融控股母公司，以及歐盟混合金融控股公司等；以及
- (4) 歐盟境外集團子公司。

集團清理計畫應包括清理指令第11條列舉的資料作為草擬計畫之基礎。

第12條第3項規定，集團清理計畫應：

- (1) 列舉集團公司的母公司及子公司等成員將採取的清理行動，以及在發生第10條第3項情境時的清理行動及協調清理操作；
- (2) 歐盟母公司可以行使的清理權力、採用的清理工具以及協調合作機制，包括第三方購買集團公司或個別子公司之安排；

- (3)集團或其子公司或分公司成員註冊於第三國，規定其對歐盟清理之影響，以及與第三國相關機關合作的適當安排；
- (4)辨識並規定銀行業務或功能的法律及經濟分開的措施，以方便進行集團清理；
- (5)集團層級機關針對銀行集團將採取本指令規定以外之其他額外措施；
- (6)決定哪些集團清理行動需要融資，以及不同會員國間融資安排責任分配的原則。但是清理計畫不應包括：非常規政府金融援助；任何中央銀行緊急流動性援助；以及任何中央銀行非常規的援助措施等。

集團清理計畫應以公平及平衡標準作為考量原則及基礎，同時不得對歐盟金融穩定，以及任一會員國，產生不平衡影響（disproportionate impact）。

第13條規定集團清理計畫的要求及程序，銀行集團的歐盟母公司應提交第11條規定相關資料給集團層級清理機關。這些資料包括母公司及其子公司、分公司等集團成員公司的相關資料。集團層級清理機關在符合指令相關保密要求情況下，應將這些資料提供給：

- (1)EBA；
- (2)子公司清理機關；
- (3)重要分公司所在的清理機關；
- (4)2013/16指令第115條及第116條規定的相關主管機關；以及
- (5)本指令第1條第1項第(c)款及第(d)款規定的金融控股公司等企業所在的會員國清理機關。

第13條第3項規定會員國應確保集團清理計畫至少每年評估一次；集團及其任何成員的法律、組織、營業及財務情況如果有或需要重大改變，則應及時更新計畫。

第14條規定清理機關及集團清理機關應將清理計畫及集團清理

計畫的任何改變通知相關主管機關。

3. 可清理性之評估

會員國及清理機構應從事可清理性之評估。針對非銀行集團成員之銀行，第15條規定會員國應確保其清理機關在諮詢主管機關及重要分公司所在地主國清理機關之後，評估該銀行的可清理性。惟可清理性評估應排除下列措施之使用：

- (1) 非常規政府金融支援；
- (2) 任何中央銀行緊急流動性之援助；以及
- (3) 中央銀行任何有關擔保、收購及優惠利息等非常規流動性援助⁴⁶。

銀行在一般破產程序下或清理機關如果行使權力並採取不同清理工具，而能避免對銀行所在會員國、其他會員國或歐盟金融體系產生任何可能的重大負面影響，包括廣泛金融不穩定或系統性風險之發生，又能使銀行繼續經營其重要功能，則應被認為該項計畫具有可清理性，清理計畫具有可行性及優點。

第15條第3項規定清理機關在擬定清理計畫，應同時進行可清理性之評估。第2項規定可清理性評估應符合清理指令附件第C節列舉各項條件。第1項第2款規定清理機關評估如果認為銀行不具有可清理性，應及時通知EBA。第16條規定銀行集團可清理性之評估，其評估要件如同第15條第1項規定事項。

第16條第1項第3款規定，集團可清理性評估依據清理指令第88條乃由清理團隊（the resolution colleges）執行。第3項規定集團可清理性評估應依據清理指令第12條及第13條條件及程序，於擬定及

⁴⁶ Michael Schilling, *Bank Resolution Regimes in Europe—Part I: Recovery and Resolution Planning, Early Intervention*, 24 EUR. BUS. LAW REV. 751, 764-69 (2013).

更新集團清理計畫時，一併進行。

第17條及第18條規定清理機關應具有表示及排除銀行可清理性重大障礙之相關權力。清理機關應將其決定以書面通知相關主管機關、重要分行所在國家主管機關及銀行或銀行集團。銀行及銀行集團於收受通知後四個月內，應擬定排除該等重要障礙之可能措施並通知清理機關。清理機關如果評估該等措施不具可行性，應以書面通知該銀行或銀行集團應採取之替代措施以達到可清理性之目標。該銀行或銀行集團應於收受通知後一個月內擬定一項遵守該等建議的計畫。

清理機關在擬定排除可清理性障礙之替代措施時，應合乎比例，並將該銀行繼續其功能及對金融穩定之影響因素納入考量。清理機關應有權採取下列措施：

- (1) 要求銀行修改任何集團企業內部融資安排，或擬定集團企業內部或與第三人間服務協議，內容涵蓋其重要功能之執行；
- (2) 要求銀行限制其個別及整體曝險的上限；
- (3) 要求提供與清理目的相關之一般或特別額外資訊；
- (4) 要求銀行出售特定資產；
- (5) 要求銀行限制或停止特定現有或計畫活動；
- (6) 限制或防止銀行銷售或開發現有或新的產品或營業活動；
- (7) 要求變更銀行或任何集團分支機關的法律或經營結構，以便降低其複雜性，確保清理工具適用時，銀行關鍵功能與其他功能在法律或結構上能有區別及分離；
- (8) 要求銀行或母公司建立歐盟金融控股母公司或設立於會員國的金融控股母公司；
- (9) 要求銀行或公司發行符合第45條規定的合格資產；
- (10) 要求銀行或公司採取步驟以符合第45條有關最低自有資本及合格資產之規定；以及

(II) 銀行如果是混合營業控股公司的子公司，要求該控股公司建立個別金融控股公司以控制該銀行，僅針對該銀行適用清理計畫，並避免對集團的非金融部門有負面影響。

第17條及第18條排除可清理性障礙之決議於決定前，應將該等排除措施對該銀行或銀行集團、歐盟內部金融市場，對會員國及歐盟金融穩定的潛在影響，一併納入考量。該決議亦應符合比例要求，附具理由，銀行不服該決議可以提起上訴。第18條排除可清理性重大障礙的決議，應由集團層級清理機關負責，其考慮主要條件大體上如同第17條規定要求⁴⁷。歐盟銀行清理計畫應包含資訊詳見附件1。

(三) 單一清理基金

歐盟銀行單一清理機制的一項核心要件乃成立歐盟層級的「單一清理基金」，具體規定於「清理規則」第67條至第79條，茲分述如下。

1. 基金入憲

第67條規定歐盟應建立一個單一清理基金（SRF），由SRB所有；基金募集並由會員國層級移轉至歐盟層級SRB統一行使。SRB應依據清理規則第14條及第15條規定的清理目標及原則，並確保有行使清理權力及適用清理工具的情況下，才得使用基金。

第68條規定參與SRB會員國應依據本規則及清理指令第100條建立清理相關的融資安排（financing arrangements）。

第69條規定SRF的目標規模，自二〇一六年一月一日起八年募集期間（initial period）內，基金可以運用資金規模應達到參與會員國所有許可銀行涵蓋存款（covered deposit）總額至少1%以上。

⁴⁷ Babis, *supra* note 45, at 463-65.

針對募集發起期間銀行認捐挹注應盡可能平穩並公平分配，並將商業循環週期及認捐順循環（*pro-cyclical*）對銀行財務部位之影響納入考量。銀行於募集期間屆滿後的一般年度認捐，應將商業循環週期及認捐順循環的影響納入考量。執委會被授權應依據規則第93條訂定銀行認捐期間分配及年度認捐金額等認定標準的相關法規⁴⁸。

第70條規定初始認捐（*ex-ante contributions*），每一銀行認捐應以淨認捐（*a flat contribution*）及風險調整認捐（*a risk-adjusted contribution*）為基礎。兩種認捐之關係應將不同種類銀行認捐的平衡分配納入考量。每一會員國銀行年度認捐不應超過SRF年度認捐總額之12.5%。理事會經由執委會提案，應訂定有關個別認捐計算方法，以及風險調整認捐的風險因素分配模式等方面的委任法規。

第71條規定基金不夠使用情況下，應對銀行課徵額外的事後認捐，其金額不得超過一般年度認捐總額之三倍，其徵收條件授權執委會以法規定之⁴⁹。

第72條規定基金尋求來自非參與會員國清理基金的自願性借貸，應由SRB決定。

第73條則規定基金替代來源，SRB得與銀行、金融公司及其他第三方，於最佳時機簽訂契約，取得借貸或其他財務支援，以降低基金成本並維持其信用，尤其在基金的清理行動不足以涵蓋其支出的情況下。

第74條規定SRB在基金或可用總額不足以履行其義務時，應尋求包括公共財務支援在內的基金財務安排。

⁴⁸ René Smiths, *From the Board: Constitutional Reflections and Crisis Ruminations*, 41 LEG. ISSUES ECON. INTEGRAT. 315, 315-18 (2014).

⁴⁹ Bodil S. Nielsen, *Main Features of the European Banking Union*, 26 EUR. BUS. LAW REV. 805, 816-17 (2015).

2. 基金任務及使用目的

第76條規定基金之任務，SRB應確保在有效使用清理工具並追求下列目的情況下，才得使用基金：

- (1) 擔保（*guarantee*）或貸款給接受清理銀行、其子公司、過渡銀行或資產管理公司的資產或負債；
- (2) 購買接受清理銀行之資產；
- (3) 向過渡銀行或資產管理機構收取認捐；
- (4) 向股東或債權人支付補償（*pay compensation*）；
- (5) 當接受清理銀行已使用內部紓困並依據清理規則第27條第5項決定排除某些債權人接受內部紓困，對該銀行某些債權人的代替減記（*in lieu of the write-down*）或債務轉換（*conversion of liabilities*）從事挹注；
- (6) 上述各款的合併使用措施。

基金不應被直接用以吸收一家企業的損失或對該家企業從事資本重建（*recapitalize*）。

第77條規定基金使用應符合會員國移轉基金給SRF的協議以及清理法規及清理規則相關規定。

3. 基金的管理

第75條規定基金之投資，SRB應依據清理規則及授權法規管理本基金。基金收受自銀行之認捐、利息及其他投資以及其他利潤等，應以基金利益為目的。SRB應具有一項謹慎安全的投資策略，並符合相關法律規定。SRF的投資應分散其投資對象、部門、地理區域，以符合比例性、多元性及分散性。執委會應被授權依據第93條程序，訂定有關基金管理及投資策略一般原則及標準的相關法規。

單一清理基金乃依據銀行負債及暴險程度徵收差別費率，併同會員國既有存款保險機制基金，為處理問題銀行資金的主要來源。

單一清理基金目標規模大約是550億歐元，SRM於二〇一六年運作之後八年（二〇一六年至二〇二三年），SRB將繼續向歐元區銀行募資，使SRF達到歐元區銀行存款總額至少1%之規模。會員國清理主管機關於二〇一五年及二〇一六年分別移轉43億歐元及64億歐元給SRF，作為事前認捐⁵⁰。清理基金必須有法律依據及嚴格條件，才得以向銀行籌資及操作使用。清理基金因此是清理制度以及有效清理的一項重要因素⁵¹。

SRF於二〇一六年一月正式建置運作，於二〇一五年由會員國NRAs計算並蒐集認捐，移轉給SRF。二〇一六年起，由SRB計算認捐，並由NRAs負責蒐集認捐。二〇一五年十二月八日，歐盟財經部長理事會（Economic and Financial Council, ECOFIN）針對SRF的公共過渡銀行融資安排給予背書。事後認捐作為SRF的最後手段，可以透過貸款融資協定（Loan Facility Agreements, LFAs），向會員國借款作為過渡基金。該筆借款應在貸款到期期限內，透過事先及事後認捐收回。SRB目前正與歐元區19個會員國洽簽LFAs。依據執委會2016/451規則，SRF亦可以採取投資策略，以追求下列目標：(1)滿足SRF流動性要求；以及(2)維護SRF的價值，並提高SRF之使用效率及效益。

在SRM個案方面，二〇一四年七月二十九日ECB針對奧地利財政部擬議對Hypo Group Alpe Adria金融公司之重組及處置法案表示意見⁵²。本案涉及奧地利國會於二〇一四年七月八日通過財政部

⁵⁰ SRF事前認捐及計畫法律依據是：Council Implementing Regulation (EU) 806/2014以及Commission Delegated Regulation (EU) 2016/63.

⁵¹ European Commission, MEMO: A Single Resolution Mechanism for the Banking Union—Frequently Asked Questions, Brussels, 15 April 2014, p. 9.

⁵² ECB, Opinion of 29 July 2014 on reorganization and winding-up measures regarding Hypo Group Alpe Adria, CON/2014/61.

針對前揭公司之重組及處置法案，將Hypo Alpo-Adira-Bank International AG (HBInt)變更為不必遵守銀行自有資本及流動性規則的停業單位（run-off unit）。ECB認為本法案並非在執行2014/59指令規定之任何清理工具，而是針對Hypo Group Alpe Adira建立一個特別的清算制度。所以，奧地利財政部用來重組及結束Hypo Group Alpe Adira的220億歐元財政支援措施，將不會從依據2014/59指令成立的國家清理基金動支，所以不至於違反歐盟清理法規相關規定。⁵³2014/59指令於二〇一四年七月二日生效後，ECB有關銀行清理或清算等相關解釋，必須將2014/59指令、806/2014規則及其他歐盟清理法規，一併納入考量。據此，ECB的統一解釋及意見也大大提高歐盟清理法律在19個會員國適用的一致性。

三、SRM的政策工具

(一)早期干預

清理指令第27條規定針對銀行經營困難的早期干預措施。第1項規定銀行如果即將違反575/2013規則、2013/36指令、2014/65指令第二篇、600/2014規則第3條至第7條、第14條至第17條、第24條至第26條等相關規定，或其財務狀況迅速惡化，包括流動性情況惡化、增加槓桿程度、呆帳增加、或曝險集中等情況，會員國應確保其主管機關得依據上述一組因素，啟動評估並要求銀行增加1.5%自有資本比率，並採取下列之措施：

- (1)要求銀行管理階層執行以上復原計畫之措施，或於特定期限內更新其復原計畫；
- (2)要求銀行管理階層檢查各項問題並確認各項措施及行動計畫

⁵³ Paragraphs 3.3及3.4 of Opinion CON/2014/61; and Article 3(4) of the Agreement on the transfer and mutualisation of contributor to the Single Resolution Fund.

已於一定期間內解決該等問題；

- (3) 要求銀行管理階層召開股東會，或銀行拒絕召開時由主管機關訂定議程召開，以便由股東大會考慮通過某些決議；
- (4) 要求銀行對於無法執行2013/36指令第13條或2014/65指令第9條職務的管理階層董、監事或高階經理人員解聘或撤換之；
- (5) 如果可行，要求銀行管理階層依據復原計畫，擬定與某些或全部債權人進行債務重整談判之計畫；
- (6) 要求銀行變更經營策略；
- (7) 要求銀行變更法律或經營架構；以及
- (8) 要求包括透過現場稽核或提交給清理機關在內的所有必要資料，以及從事本指令第6條的銀行資產及債務評估、更新清理計畫以及準備可能的清理行動。

會員國主管機關針對上述措施應設定適當執行期間，並應評估銀行執行成效。EBA針對啟動上述早期干預的措施，應依據1093/2010規則第16條訂定指引，發展規範性技術標準，以及規定啟動的最低條件、標準、時機等，以便一致性適用於參與會員國銀行⁵⁴。

第28條針對問題銀行管理階層董、監事及高階經理人員撤換進一步規定。撤換該等人員應依據會員國及歐盟相關法律，並得到相關主管機關之同意或許可。第29條規定第28條撤換一位或多位相關人員如果仍然不足以解決問題，會員國應確保其主管機關得指派一位或多位臨時性管理人（temporary administrator）到該銀行，行使被授權的權力，參與銀行管理階層決策及活動。第5項規定會員國應確保其主管機關對於暫時性管理人具有任命、撤換、以及變更其

⁵⁴ Babis, *supra* note 45, at 459-63; 以及Schilling, *supra* note 46, at 751-60.

職權內容之專屬權力。暫時性管理人經由主管機關事先同意，有權召開股東大會以及設定大會議程。暫時性管理人任命一般不得超過一年，期滿後並得被要求向主管機關提交一份關於銀行財務狀況及其任內活動的報告。暫時性管理人之行為不應違反銀行股東之權益。會員國得限制暫時性管理人的義務。任一暫時性管理人不應被視為影子接管人或事實上接管人。

第30條乃就問題銀行集團的早期干預及暫時性管理人加以規定，在經由諮詢監理團隊後，由合併監理人決定並應通知EBA。問題銀行集團的早期干預及暫時性管理人的條件類推適用第27條及第29條規定。

(二)清理工具

問題銀行如果採取早期干預及復原計畫，仍無益使其財務及經營等情況恢復正軌，經由可清理性評估後應進行清理程序。清理工具詳細規定於清理指令，共22條。第37條規定清理工具的一般原則，會員國應確保其清理機關在銀行符合第1條第1項第(b)款、第(c)款及第(d)款清理條件情況下，有權採取必要的清理工具。清理機關決定採取一項清理工具，其所產生之銀行損失必須由銀行債權人（creditors）承擔，或其債權被轉換（converted）；清理機關應有權依據第59條於清理前或採用清理工具同時實施債權減記（write down）以及資產移轉（convert capital instruments）。

第37條第3項規定清理工具主要包括：

- (1)讓售營業工具（the sale of business tool）；
- (2)過渡銀行工具（bridge institution tool）；
- (3)資產分隔工具（the asset separation tool）；以及
- (4)內部紓困工具（the bail-in tool）。

清理機關得決定採用一項或多項清理工具。上述(1)項及(2)項工

具，僅得讓售部分受清理銀行營業、資產、債權或債務⁵⁵。

第7項規定清理機關就清理行動產生的任何合理支出，應由下列人等負擔：

- (1) 銀行接管人（**recipient**）、銀行股東、資產所有人；
- (2) 受清理銀行的優先債權人；或
- (3) 過渡銀行或銀行資產管理工具的優先債權人。

第9項規定，針對跨境集團，會員國得授權清理機關額外清理權力及工具。

第10項規定於系統危機之非尋常情況，清理機關得尋求包括政府穩定工具在內的替代性資金來源，惟應符合下列兩項條件：

- (1) 清理行動開始時，受清理銀行股東、資產所有人、相關資本工具以及其他合格債務所有人等，經由債務吸收及資本重建，對銀行債務總額吸收8%以上；以及
- (2) 替代性資金來源應在會員國援助架構下事先取得許可。

針對第37條第3項規定的四種清理工具，茲分述如下。

1. 讓售部分銀行營業工具

第38條第1項規定清理機關應有權讓與：

- (1) 受清理銀行發行的股權或其他資產工具；
- (2) 受清理銀行全部或任何資產、權利或債務。但是，前揭讓與不得向過渡銀行為之；同時不需取得股東或其他第三方之同意。

第2項規定讓與應以商業條件為之。

第4項規定讓與買受者支付之對價（**consideration**）應利益受清理銀行及其股東或債權人。

第7項及第11項規定買受人應被適當准許經營其取得的業務，

⁵⁵ Wojcik, *supra* note 1, at 96-99, 107.

以便繼續提供相關服務，或從事跨境經營活動。買受銀行如果符合歐盟法規及標準，並得繼續參與清算及結算、證券交易、投資人補償以及存款保險等機制。

第39條規定讓與營業工具之程序要求，清理機關應從事行銷或讓售之相關安排；銀行之債權、資產及債務得被分開銷售；銷售並應依據下列標準：

- (1) 透明，並不應嚴重錯估（**materially misrepresent**）讓與之資產、債權、債務、股權或其他權券，以維持金融穩定；
- (2) 針對潛在買家，不應採取不當優惠或歧視；
- (3) 避免利益衝突；
- (4) 不應給予特定潛在買家任何不公平競爭優勢；
- (5) 應將快速清理行動成效納入考量；
- (6) 應盡可能將銷售價格極大化，使相關股東及資產所有人以及其他債權人等獲益。

第3項規定清理機關得排除遵守上述條件，其前提條件是清理機關認為遵守上述條件將可能損及銷售成效而無法達到清理目標，以及清理如果失敗將導致金融穩定受到嚴重威脅。

2. 過渡銀行工具

過渡銀行乃由銀行主管或清理機關所成立，且一般由官方控制之暫時性銀行，以中介問題銀行之潛在買家，其目的在於繼續問題銀行服務功能及經營活動。銀行經營不善或失敗影響層面較為深廣複雜，尤其大型銀行或金控公司，往往無法立即讓售或處置，但仍有持續提供服務以保護客戶之必要，因此乃有過渡銀行之建置⁵⁶。

⁵⁶ Paragraph 65, Directive 2014/59; Basle Committee, Supervisory Guidance on Dealing with Weak Bank, March 2002, p. 35; 以及 Michael Schilig, *Bank Resolution Regimes in Europe—Part II: Resolution Tools and Powers*, 25 EUR. BUS. LAW REV. 67, 80 (2014).

第40條第1項規定過渡銀行工具，為使過渡銀行工具產生效力以及維持過渡銀行重要功能之需要，會員國應確保清理機關有權向過渡銀行讓與：

- (1)受清理銀行之股權或其他債權；
- (2)受清理銀行之全部或任何資產、債權或債務。

本項轉讓不需取得受清理銀行股東或其他第三人之同意，同時不需遵守公司法及證券法任何程序規定。

第2項規定過渡銀行應為一法人，並滿足下列所有條件：

- (1)其全部或部分由公家機關所有，得包括清理機關或由清理機關所控制之清理融資安排；以及
- (2)前揭機關成立之目的在於購買、持有受清理銀行之某些或全部股權或其他權券，以維持受清理銀行之重要功能以及依據第1條第1項第(b)款、第(c)款或第(d)款讓售該銀行。

受清理銀行採取之內部紓困工具不應干擾清理機關控制過渡銀行之能力。

第3項規定清理機關使用過渡銀行工具時，應確保移轉的總債務不得超過其總資產。

第4項規定過渡銀行支出的對價應利益過渡銀行之股東或債權人以及受清理銀行。

第5項規定清理機關使用過渡銀行工具時，得行使一次以上之移轉權力，輔助受清理銀行股權、債權、資產、債權或債務之移轉。

第6項規定清理機關在使用過渡銀行工具後，得：

- (1)從過渡銀行移轉權益、資產或債務給受清理銀行，或移轉股權或其他債權給受清理銀行的原來所有人；
- (2)從過渡銀行移轉股權、其他債權、資產、債務等給第三人。

第9項規定過渡銀行應被認為繼續執行受清理銀行功能，以便

提供服務或在其他會員國營業。

第10項規定會員國應確保過渡銀行在符合相關規定情況下，有權繼續成為受清理銀行參與的支付、清算及結算系統、證券交易、投資人補償及存款保險計畫之會員。

第11項規定銀行資產未移轉給過渡銀行的股東或債權人，對過渡銀行的資產、債權、債務，及董、監事管理單位或高階經理人員，不應主張任何權利。

第12項規定過渡銀行之目標不應暗示對受清理銀行股東或債權人有任何義務或責任。過渡銀行管理階層及高階經理人員行使職務不應對前揭股東或債權人產生義務，除非該等作為或不作為有重大過失或嚴重不當。會員國得依據本國法規，進一步限制過渡銀行及其管理階層或資深經理人員之義務⁵⁷。

第41條第1項規定採用一項過渡銀行工具應符合下列條件：

- (1)過渡銀行設立文件（constitutional documents）內容必須經由清理機關核准；
- (2)依據過渡銀行所有權結構，其管理階層應由清理機關指派或核准；
- (3)清理機關核准管理階層人員之薪酬以及決定該等人員的適當責任；
- (4)清理機關核准過渡銀行之經營策略及風險程度（risk profile）；
- (5)過渡銀行應被授權以及取得必要授權以執行其服務或活動；
- (6)過渡銀行亦須遵守銀行監理相關法規；
- (7)過渡銀行之運作應遵守歐盟會員國政府補助架構；清理機關得據此對該等運作設定限制措施。

⁵⁷ Schilig, *id.* at 86.

第3項規定清理機關應採取一項決議認定過渡銀行已不再是一家過渡銀行，情況包括：

- (1)過渡銀行與其他企業合併；
- (2)過渡銀行已不符合第40條第2項之規定，例如不是一家法人或不是由公家出資等；
- (3)過渡銀行之全部或絕大部分資產、債權或債務已出售給第三人；
- (4)中介期限屆滿；
- (5)過渡銀行的資產已依一般破產程序完全被減記（completely wound down）以及其債務已完全被免除（completely discharged）⁵⁸。

第4項規定清理機關尋求出售過渡銀行或其資產、債權或債務，應以公開及透明方式行之；同時該項交易不應嚴重錯誤估算或對潛在買家之間有不當優惠或歧視。在符合歐盟政府援助架構下，該等交易並應以商業條件為考量。

第5項及第6項規定過渡銀行之運作期間一般為二年，在例外情況下得延長一年或額外另一年；前揭展延期限應由清理機關參考市場情況及未來展望，從事詳細評估，作成一項附具理由的決議而核准之。

第41條第2項規定在符合歐盟及會員國競爭規則情況下，過渡銀行之經營應以維持銀行重要功能，以及將來於適當時機及適當條件下，銷售／轉讓給一家或多家私人買家為目標。過渡銀行可以維持銀行營業及服務，有助於維護大眾信心，並提供潛在買家較充裕

⁵⁸ 另參考清理指令第41條第8項：「Where the operations of a bridge institution are terminated in the circumstances referred to in point (c) or (d) of paragraph 3, the bridge institution shall be wound up under normal insolvency proceedings.」

時間從事評估，這些是其優點。但是，過渡銀行可能拉長清理時間，並需政府注資或提供流動性，而提高清理成本及政府負擔，因此不符合內部紓困原則，此乃其潛在缺點，以及在實務上較少被使用之原因，其可行性及實效性亦值得歐盟注意⁵⁹。

3. 資產分隔工具

第42條第1項規定，會員國應確保清理機關有權讓售或移轉受清理銀行或過渡銀行之資產、債權或債務給一家或多家資產管理公司（**asset management vehicles**），以落實資產分離工具之操作。本項操作不需取得受清理銀行或第三人之事先同意，同時不須遵守公司法或證券法程序要求。

第2項規定資產管理公司應具有法人身分並滿足下列條件：

- (1)全部或部分所有權由一家或多家公家單位所有；以及
- (2)其成立目的在於取得受清理銀行或過渡銀行全部或某些資產、債權及債務。

第4項規定會員國應確保資產管理公司之操作遵守下列規定：

- (1)資產管理公司之成立文件應由清理機關核准；
- (2)資產管理公司之管理階層應由清理機關指派或核准；
- (3)管理階層人員之薪酬及責任應由清理機關核准；
- (4)資產管理公司之策略及風險程度應由清理機關核准。

第5項規定清理機關行使本條第1項讓售資產等權利，應考量下列情況：

- (1)依據一般破產程序進行清算將對金融市場產生的負面影響；

⁵⁹ JAVIER BOLZICO, YIRA MASCARÓ & PAOLO GRANTA, PRACTICAL GUIDELINE FOR EFFECTIVE BANK RESOLUTION 4-5 (2007); 以及THE WORLD BANK, PRINCIPLES FOR EFFECTIVE INSOLVENCY AND CREDITOR/DEBTOR RIGHTS SYSTEMS 10-11 (2015).

(2)該項讓售乃為了維持受清理或過渡銀行的適當功能所必要；
或

(3)該項讓售乃為了極大化清算程序效益所必要。

第6項及第7項規定讓售給資產管理公司資產、債權及債務之對價；此項對價得以資產管理公司發行的債權憑券方式作為給付工具。對價得以面值（nominal）或負值（negative value）為之，惟應有利於受清理銀行。

第9項規定清理機關得分次或多次讓售受清理銀行之資產、債權及債務給資產管理公司，以及從資產管理公司買回前揭資產等給受清理銀行。資產、債權及債務未移轉給資產管理公司的受清理銀行股東及債權人對讓售給資產管理公司的資產、債權及債務或其管理階層或高階經理人員等，不應主張任何權利。

第13項規定資產管理公司成立之目的，應暗示其管理階層對受清理銀行之股東或債權人有任何義務或責任。管理階層或資深經理人員執行職務之行為，對受清理銀行的股東或債權人不應產生義務，除非該等行為有重大過失或嚴重不當。會員國得依據其本國法進一步限制資產管理公司及其管理階層或資深經理人員執行職務行為產生之義務。

第42條第3項規定資產分隔工具的目的在於區分銀行資產、債權及債務，進而讓售或移轉給資產管理公司，以便事後銷售或有秩序減記，以使資產的價值極大化。本項工具不需受清理銀行或第三人事先同意，較能避免股東透過政治力干擾而延緩處理時程；本項工具因此也可降低直接財務與經濟成本⁶⁰。

⁶⁰ 陳春山，問題金融機構處理機制之探討，法令月刊，55卷2期，頁57，2004年2月。

4. 內部紓困工具

2014/59指令前言第45段說明內部紓困立法精神及理由在於避免銀行道德風險，並讓經營不善的銀行退出市場，以發揮市場功能。清理工具僅在一般破產程序下，銀行破產會危及金融穩定、干擾銀行體系重大功能以及影響存款人保障等公共利益需求情況下，才得動支。

第43條第2項規定內部紓困工具之目的包括：

- (1) 對銀行進行資本重建以恢復銀行符合其取得許可之條件，使銀行繼續經營其業務，以及支撐該銀行取得充分市場信心；
- (2) 轉換普通股（convert to equity）或對讓售的主要債權或債務工具從事減記，以提供過渡銀行資本，或進行營業工具讓售或資產分離工具之操作。

第3項規定內部紓困工具亦得輔以營業重整計畫，以達成清理目標，恢復銀行財務健全以及長期經營等目標。

第4項規定內部紓困工具亦得變更受清理銀行的法律形式。

第44條規定內部紓困之範圍，會員國應確保內部紓困工具得適用於清理指令第1條第1項第(b)款、第(c)款或第(d)款規定銀行之所有債務，但不包括：

- (1) 受保障存款（covered deposits）；
- (2) 擔保債務（secured liabilities），例如受保障公司債券等；
- (3) 受破產保護之客戶持有之債務；
- (4) 已適用破產法或民法而受保障的信託（fiduciary）受益；
- (5) 少於七天到期的銀行短期債權；以及
- (6) 對員工薪資、退休金、其他固定薪酬、銀行日常經營的水電及房租等支出、賦稅及社會保險、存款保險計畫支出等債務。

第3項規定清理機關使用內部紓困工具於例外情況，得免除或

部分免除採取減記或讓與而產生之債務，其適用條件包括：

- (1) 清理機關雖經善意努力，仍無法於合理期間內透過內部紓困解決債務；
- (2) 該項免除係非常必要且合乎比例，以使受清理銀行繼續經營主要業務、服務及交易；
- (3) 該項免除係非常必要且合乎比例，以避免風險蔓延，保護自然人及中小企業的合法存款，避免嚴重干擾金融市場功能，損及歐盟或任一會員國的經濟；或
- (4) 執行內部紓困將導致其他債權人的損失高於免除債務。

第4項規定清理機關決定免除或部分免除一項合格債務，清理融資安排（the resolution financing arrangement）得以下列方式對受清理銀行出資：

- (1) 負擔未被合格債務吸收的任何損失；及／或
- (2) 購買受清理銀行之股權、其他所有權或資本工具，以便受清理銀行從事資本重建。

第5項規定清理融資安排應符合下列兩項條件才得挹注資本：

- (1) 已完成股東、資本及債權持有人以及合格債務減記及轉換之出資貢獻達全部債務8%以上；以及
- (2) 清理融資安排之貢獻不得高於全部負債5%以上。

第6項規定清理融資安排之資金得來自：

- (1) 銀行及歐盟分行之認捐；
- (2) 單一清理基金成立後三年內的事後出資；以及
- (3) 其他替代性融資。

第9項規定於行使第3項免除債務之權宜時，清理機關應考量：

- (1) 原則上，損失先由受清理銀行之股東負擔，其次再由債權人依其債權優先順序依序負擔；
- (2) 如果債務或一類債務（class of liabilities）被免除之後，吸

收損失之能力由受清理銀行負擔；以及

(3)必須維持清理融資之適當來源。

第10項規定第3項亦得適用於透過減記或限制債務之債務免除。第12項規定採取第3項的債務免除，清理機關應事先通知執委會。債務免除如果需要清理融資安排之注資或一項替代融資財源，執委會於收受通知之後二十四小時或經由清理機關同意延長時間，得禁止或要求修改該項免除債務計畫，以保護內部市場的正常功能及企業倫理（integrity）。

第45條規定銀行自有資本及合格債務（eligible liabilities）的最低要求。第1項規定會員國應確保銀行隨時符合自有資本及合格債務的最低標準，並以其占銀行全部自有資本及債務的比率計算之。

第2項規定EBA針對自有資本及合格債務之項目及界定，應草擬規範性技術標準，並於二〇一五年七月三日之前提交給執委會認定。會員國在最低標準要求基礎上，亦得規定補充性標準以輔助認定。

第46條規定內部紓困工具之執行，會員國應確保清理機關依據第36條並參考下列兩項條件，從事內部紓困金額之評估：

- (1)合格債務之金額必須減記以確保受清理銀行之淨資產價值等於零（equal to zero）；以及
- (2)合格債務之金額必須轉換為股權或其他種類資本工具，以恢復受清理銀行或過渡銀行一級普通股資本適足率（to restore the common Equity Tier 1 capital ratio）；使該等銀行能符合取得銀行許可之條件，繼續經營，並恢復對該等銀行之信心。

清理機關如欲採取資產分離工具，合格債務必須減記之金額，應將資產管理公司資本需求的謹慎評估納入考量。

第47條規定內部紓困股東之待遇，會員國應確保對適用內部紓困或減記及轉讓工具之股東，採取下列一項或兩項之行動：

- (1)取消目前股份或其他債權，或將他們轉讓給內部紓困債權人；
- (2)受清理銀行依據第36條進行之估值是一正淨值，且由銀行發行相關資本或合格債務，從事股份或其他所有權工具之轉換者，則此項轉換應按大幅稀釋現行股份或其他所有權工具持有之比率進行。

第48條規定減記及換股（conversion）之順序（sequence），會員國應確保清理機關行使內部紓困工具，採取減記及換股權力，其順序應符合下列要求：

- (1)一級普通股（common Equity Tier 1 items）依據第60條第1項第(a)款減記；
- (2)前揭第1款減記之總額，如果低於第47條第3項第(b)款及第(c)款規定之數額，清理機關可以減記一級增資股（Additional Tier 1 instruments）；
- (3)減記第三順位是2級公司債（Tier 2 instruments）或其他資本工具之主要金額；
- (4)減記次級債務（subordinated debt）的主要金額；
- (5)減記一般破產程序主張順位之剩餘合格債務的主要數額。

內部紓困工具乃SRM的一項重要清理工具，銀行損失及清理成本首應由股東負擔，其次是債權人，並依據法定優先順序從事不同類股的減記及換股等清理工作，或成立過渡銀行，以從事讓售等操作，以降低清理成本，避免政府財政損失。內部紓困除了進行有效清理之外，也在持續銀行重要功能及提供服務，以維持市場信心

及金融穩定，因此是SRM的一項基本核心原則⁶¹。

(三)SRM實務操作的挑戰及精進

SRB於二〇一五年及二〇一六年著重於提高清理能力與建立具體可行的程序，重要工作項目包括⁶²：

1. 第一輪清理評估程序

銀行除事前擬具復原及清理計畫外，歐盟亦須對銀行進行可清理性評估。各會員國境內設有諸多金融機構，最終目標當然為完成對指令規範內所有金融機構可清理性之評估。但考量清理制度建制之初，相關資源、經驗仍有待累積，自應有處理先後之分，以取得最大功效。全球系統性重要銀行（Global Systemically Important Bank, G-SIBs）規模極大，影響金融體系甚鉅，自應由此開始進行評估。各國清理當局（NRAs）在SRB的幫助下，將完成第一輪可清理性評估，其主要目標為：確認G-SIBs可清理性之障礙、提出改善G-SIBs可清理性之整體進度報告、以利後續處理，並尋找克服上述障礙之方法及建議。

2. 制訂危機管理手冊

本指令雖已對清理執行進行相關規定，也要求EBA陸續制定相關準則以供各會員國執行參考。但面對極度複雜之清理事務，加上金融市場變化快速，僅參考統一清理指令或EBA之準則對於個案特殊性有其不足或缺乏即時應變之效能。因此，SRB將與相關機關如

⁶¹ Article 34(1) Directive 2014/59. 第34(1)(a)條款原文：「the shareholders of the institution under the resolution bear first losses.」評論另見Danny Busch & Guido Ferrarini, *A Banking Union for a Divided Europe: An Introduction*, in EUROPEAN BANKING UNION 3, 22-23 (Danny Busch & Guido Ferrarini eds., 2015).

⁶² SRB, WORKING PRIORITIES 2015, at 3-4 (2015); 以及SRB, WORKING PROGRAMME 2016, at 6-7, 32 (2016).

NRAs、歐盟執委會以及ECB等制訂載有詳細工作流程和程序的手冊，於面對清理個案時可以適用，以補充指令及準則之不足。此危機管理手冊於二〇一五年十二月完成初版，並成立一個危機管理委員會負責運作。危機管理手冊為維持其彈性與參考價值，清理制度運用之後續經驗亦會載入其中，成為一本與時俱進，體現金融產業脈動之手冊⁶³。

3. 具可操作性的內部紓困

縱使許多關於內部紓困的主要規範已為指令所規定，惟當金融機構面臨危機或是有潛在影響之前，仍須有更詳細的指導，以利內部紓困計畫得以如預期發揮效力。SRB將在前述危機管理手冊中指導可操作性的內部紓困，確保SRB損失最小化，為歐洲銀行創立公平的競爭環境並避免歐洲銀行再有「大到不能倒」的情事發生。

持續推動清理指令之有效執行：在SRM架構下，如何有序清理成為問題銀行處理之關鍵，清理指令如何有效執行，能在施行過程中，發現制度缺漏或問題並加以改善，是SRB的重要職責，藉以提供各會員國主管機構及清理機構參考，完善清理制度並促進有效清理。

單一清理基金的政府間協議：資金將成為清理建制得否成功運作的其中一項關鍵因素，如果缺乏資金，等同失去一項重要支柱，無力推動清理工作。SRB作為收受並管理資金之單位，自應與各國政府保持緊密互動，透過其職權監督各會員國金融機構將規定提撥之比例提交至單一清理基金。

系統重要保險集團之清理：清理制度雖係主要處理銀行清理之問題，但對於同樣匯集龐大資金的保險集團來說，其經營狀況亦影響金融體系甚鉅，若其面臨經營困難而有退場需求時，如何使其有

⁶³ SRB, WORKING PROGRAMME 2017, at 15 (2017).

秩序退場也具有重要性。SRB推動銀行清理的同時，可將相關經驗提供系統重要性保險集團清理之參考，以健全金融市場運作。此外，SRB亦將持續關注銀行結構改革、金融市場清理基礎設施以及存款保險機制等重要議題的發展與整合工作。

SRB乃一新的清理機構，仍面臨一些挑戰，包括：如何進一步強化其能力建構、如何開發清理工具、如何有效因應銀行危機等，皆是攸關SRB治理的成效。另外，SRB如何與銀行聯盟其他二大支柱，SSM及存保機制相互支援？與EBA、歐洲系統風險委員會（European Systemic Risk Board, ESRB）及歐盟其他金融監理機關，會員國清理主管機關相互協調合作，以提高效率，發揮整合功能，這也是SRB另一重大挑戰。

銀行係高度仰賴公共信心之金融產業，面臨清理的銀行及金融機構，如何維繫信心成為一項關鍵要素，否則一旦喪失信心，將面臨嚴峻挑戰，清理制度之措施亦難以推動。因此，保障公眾知的權利，有必要使股東、債權人等利害關係人乃至一般民眾得到正確的訊息，理解清理制度以及問題銀行相關訊息。SRB因此重視對外溝通工作，將擬定溝通策略，提供有用資訊、藉由架設獨立網站，對外公布清理制度與清理執行之成效，並透過媒體，強化清理溝通。事實上，有效對外溝通也是提供SRB政策以及清理工作透明度的重要路徑，這也是SRB取得其治理正當性、聲譽及信用的一項重要挑戰⁶⁴。

SRM立意雖佳，但是如何有效運作，仍存有很多挑戰。歐元區銀行存款總額1%，大約550億歐元的清理基金規模，是否得滿足未來歐元區可能面臨的銀行整理、重組或破產之清理需求，尤其針對大型銀行，或多家銀行同時進行處置。550億歐元單一清理基金

⁶⁴ SRB, *supra* note 35, at 21.

乃分八年（二〇一六年至二〇二三年）募集，已於二〇一五年移轉43億及二〇一六年移轉64億歐元給SRF。歐盟近年來正處多事之秋，包括二〇一六年六月二十三日英國公投脫歐與後續脫歐談判、二〇一六年十二月四日義大利修憲公投，義大利問題銀行的處理等皆對歐洲金融帶來不確定性。例如，ECB於二〇一六年十二月初公布義大利第三大的西耶那銀行（Banca Monte dei Paschi di Siena）資本短缺88億歐元，導致投資人不敢對該家及其他問題銀行進行資本重組。西耶那銀行50億歐元的增資最後仍由義大利政府買單，避免其走向破產清算之命運⁶⁵。

西耶那銀行於二〇一四年及二〇一六年皆未能通過歐盟針對歐洲各銀行的壓力測試，歐盟、ECB及義大利皆沒有對其採取嚴格糾正處置，而使問題變得更加嚴重，資本缺口從50億歐元，激增為88億歐元，現金流動性也快速枯竭。西耶那銀行曾試圖透過市場募集私有資本，但卻在二〇一六年十二月宣布，提高私有資本的措施失敗。義大利財政部決定以「預防性資本重整」（precautionary recapitalisation）的方式，對西耶那銀行提供國家援助，亦即採取紓困措施。預防性資本重整將動用納稅人的錢，因此，歐盟國家援助法規必須確保公共資金僅用於挹注長期仍有獲利可能性的銀行。依據歐盟2014/59指令（BRRD）規定銀行必須進行深度結構重整，以維持其長期營運能力。此外，會員國必須完全負擔其對銀行的資本挹注，而銀行的股東及次級債券投資人則必須協助支付相關損失，以縮小政府紓困金額。

二〇一七年六月一日歐盟執委會與義大利財政部達成一項針對

⁶⁵ James Politi & Rachel Sanderson, *Italy's Cabinet Approves Monte Dei Paschi Bail Out*, FINANCIAL TIMES, Dec. 23, 2016, available at <https://www.ft.com/content/a018e818-c831-11e6-9043-7e34c07b46ef> (last visited: 2017.11.21).

西耶那銀行「預防性資本重整」協議，目的為確保西耶那銀行的長期營運能力。西耶那銀行必須依照市場價格處理所有不良債券，以減少銀行收支的風險。西耶那銀行也需採取若干措施，以提高經營效率。依據歐盟國家援助之規定，作為重整計畫的一部分，西耶那銀行高階管理人員的薪資將受限於一定額度（包括總薪資上限）。薪資上限為西耶那員工平均薪資的十倍。依據歐盟國家援助對分攤支出負擔的規定，西耶那銀行的股東及次級債券投資人，必須協助負擔銀行重整的支出，這可確保在動用義大利納稅人的錢之前，由投資獲益的人負擔部分重整支出。然而，義大利政府乃西耶那銀行大股東，所以事實上本項銀行內部先行紓困措施，仍然歸由政府承受損失⁶⁶。

依據歐盟同意之紓困協議，義大利政府將提供西耶那66億歐元紓困金；銀行必須接受深度結構改革，包括銷售約260億歐元的不良債券（non-performing loan）。由此案件可知，因為歐洲存款保險計畫（European Deposit Insurance Scheme, EDIS）的建立時間尚短，由本國政府針對問題銀行進行紓困，目前仍是許多會員國在面對國內銀行危機時的優先選擇，而非選擇清理程序，並由EDIS進行賠付之保障。所以，歐盟如何打破會員國對問題銀行紓困的偏好，以減少風險並發揮BRRD、SRM及EDIS正常功能，歐盟仍須進一步改革，早日完成銀行聯盟的立法工作，將歐盟SSM、SRM及EDIS相關法律統一適用於所有會員國，建立歐盟層級的銀行監管機制，以打破銀行紓困與主權債務間之連結，並促進銀行業之公平競爭。

⁶⁶ European Commission, “Statement on Agreement in principle between Commission Vestager and Italian authority on Monte dei Paschi di Siena (MPS),” Statement/17/1502, Brussels, 1 June 2017.

問題銀行的內部紓困乃SRM之一項重要原則及目標。銀行清理及負債原則上應由銀行股東及債權人負擔，在滿足SRM條件下，才得動支SRF基金。SRM運作之後，問題銀行仍尋求本國政府紓困，一方面使政府持有相當高比率銀行債權，使這些問題銀行變相國有化；另一方面，這些問題銀行往往也是本國政府公債的大買家，而使高負債國與問題銀行間存有密切連動關係，這也是歐債危機的一項核心問題⁶⁷。

歐盟及會員國如何節制對問題銀行之政府紓困，乃是SRM有效運作之一項核心要件；同時也是打破銀行鉅額紓困導致某些會員國主權債務升高的連動關係，以確保銀行風險與主權債務脫鉤，有效解決歐債危機的一項重要機制。

SRM本質上必須由歐洲銀行業自律，控制並減少槓桿操作，以降低風險。另外，會員國必須認真從事財政改革、加強預算紀律，限制對問題銀行的紓困，以打破銀行與政府之間關聯性，確保政府紓困銀行乃一特例，而非慣例，而不至於將債務轉嫁到一般納稅人。歐盟在此種情況下，也較有機會解決歐債危機。

肆、SRM的意涵與對臺灣啟示

一、SRM的意涵與特徵

(一)銀行清理的歐盟化

SRB於二〇一五年成立清理計畫、危機管理、SRB與NRBs合作，以及單一清理基金認捐等四個委員，以強化與會員國清理機關之合作關係，並進一步精進SRB的建置工作。SRB於二〇一六年人

⁶⁷ Alexander, *supra* note 18, at 184-86.

力將達230人左右，預算編列1,896萬歐元左右，並搬遷至布魯塞爾（Brussels）的正式處所。SRB的目標在於完成其人力及設備的基礎建設，執行SRM法律，從事政策操作，建立SRB的信譽，成為一個具有效率及公信力的清理機關，從事有效清理工作，以達成SRM的清理目標⁶⁸。

清理指令與清理規則已將歐盟會員國個別清理方式，統一為歐盟層級的SRB負責，並由參與會員國協助合作。單一清理基金的募集也由會員國移轉到歐盟層級，由SRB統一行使。上述皆是歐盟及參與會員國銀行清理機制的一項重大變遷，代表26個歐盟會員國清理機制的歐盟化⁶⁹。歐盟銀行清理機制已有清理法律、SRB、清理基金、清理工具等完備建制，得以提供歐洲銀行高標準清理規範、強度管制以及制度保障⁷⁰。

SRM的範圍涵蓋銀行及銀行集團，並分別對兩者規定不同的復原及清理計畫。SRM立法宗旨及主要目標在於針對銀行失敗時，得提供一套機制及程序，於符合條件及發動時機，及時進行有秩序清理工作，以解決傳統上擔心銀行破產會引發風險傳染及骨牌效應，而採取銀行「大而不能倒」之思維與決策。此一傳統思維不僅無法使金融市場發揮正常功能，還可能誘發銀行的道德風險⁷¹。

⁶⁸ SRB, WORKING PROGRAMME 2016, *supra* note 62, at 7, 32.

⁶⁹ Francis Snyder, *Europeanisation and Globalisation as Friend and Rivals: European Union Law in Global Economic Networks*, in THE EUROPEANISATION OF LAW: THE LEGAL EFFECTS OF EUROPEAN INTEGRATION 293, 319-20 (Francis Snyder ed., 2000); 以及PAUL DE GRAUWE, ECONOMICS OF MONETARY UNION 173 (4th ed. 2000).

⁷⁰ Wojcik, *supra* note 1, at 127.

⁷¹ Helen A. Garten, *A Political Analysis of Bank Failure Resolution*, 74 BOSTON UNIV. LAW REV. 429, 429 (1994); 以及William A. Lovett, *Moral Hazard, Bank Supervision and Risk-Based Capital Requirements*, 49 OHIO STATE LAW J. 1365,

有效清理乃歐盟銀行聯盟的一大支柱，26個會員國適用一致性歐盟清理規範及程序，不僅有助於提高清理效率、解決跨國性清理問題、減少各國利益衝突及降低清理成本，也符合風險管理與跨國清理強調國際合作之發展趨勢⁷²。

(二)採取預防性危機管理

SRM要求銀行事先訂定復原及清理計畫，即所謂生前遺囑，於銀行經營或財務有重大變化情況，應及時修改並通知SRB。銀行生前遺囑每年也必須定期檢討，於必要情況並作適當調整。因此，SRM重視事先及例行的監理，揭發問題，並於符合啟動復原或清理條件及時機情況，及時採取早期干預或相關政策工具，進行有秩序清理程序，避免延誤處理機制，導致問題銀行財務嚴重惡化以及風險傳染，而波及金融穩定。

SRM清理計畫的內容皆有詳細規定，銀行如果不符合相關要求，可事先要求其修正及調整，以補強銀行經營體質以及危機處理能力。SRM早期干預得於銀行經營或財務出現困難或問題時，及早警覺，並採取適當清理工具或糾正行動，而非等到銀行業務或財務狀況顯著惡化，才介入干預或採取處置措施。SRB也具有相關職權及政策工具，可以採取快速行動，包括早期干預或進一步動用清理基金等。凡此種種顯示SRM重視預防性清理及危機管理，較能提高法律的安定性以及市場的安全性⁷³。

會員國針對其本國銀行清理之操作，依據理事會98/415決議⁷⁴

1365 (1989).

⁷² SIMON GLEESON & RANDALL GUINN, BANK RESOLUTION AND CRISIS MANAGEMENT. LAW AND PRACTICE 7-8 (2016).

⁷³ COM (2010) 579 final, p. 4.

⁷⁴ Council Decision 98/415/EC of 29 June 1998 on the consultation of the European

亦可事先要求ECB表示意見，這也是預防性危機管理，以及會員國與ECB協調合作之一項重要機制。ECB據此提供了許多專業意見。例如ECB於二〇一六年二月一日針對銀行及金融公司之復原及清理表示意見⁷⁵，乃涉及賽普勒斯財政部草擬之三項有關銀行復原及清理法案，以及與該國銀行監理及清理主管機關，即賽普勒斯中央銀行（Central Bank of Cyprus, CBC）間之職權劃分。針對銀行清理計畫，ECB認為CBC在評估銀行清理計畫時，銀行除了清理基金之財源，不應尋求額外政府財政支援，ECB此一意見認肯SRM的「內部紓困」原則⁷⁶。在過渡銀行方面，亦應由ECB評估是否有設立需要，並由ECB決定設立許可及期間。ECB自二〇一六年一月一日起應取得完全職權以評估或決定銀行是否「失敗」或「可能失敗」（failing or likely to fail）⁷⁷，以決定是否啟動清理程序。

（三）銀行內部紓困原則

銀行業務或財務狀況遭遇困難，SRB依據2014/59指令第27條至第30條採取早期干預的措施包括：要求銀行採取措施來募集資金；限制營業，包括限制某些引發銀行風險的業務；要求利用營利移轉增加自有資本；要求銀行尋求集團內部財務支援等事項，這些皆是要銀行針對問題先行採取處置措施。復原及清理計畫之內容條件及程序進行，亦如同早期干預，皆要求銀行先行採取處置措施，以解決相關問題。

Central Bank by national authorities regarding draft legislative provisions, OJ 1998, L189/42.

⁷⁵ ECB, Opinion of 1 February 2016 on the recovery and resolution of credit institutions and investment firms, CON/2016/5.

⁷⁶ Paragraph 3.6 of Opinion CON/2016/5.

⁷⁷ Paragraphs 3.7 and 3.8 of Opinion CON/2016/5.

SRM有關銀行內部紓困詳細規定於2014/59指令第43條至第62條。歐盟執委會於二〇一六年十一月二十三日通過一項806/2014規則修改提案，以落實問題銀行損失吸收及資本重整等自我紓困措施之實踐⁷⁸。

SRM的單一清理基金乃由銀行依一定費率提撥而成立，並由SRB所有及管理。單一清理基金的動用也有一定嚴格條件；同時不應被直接用以吸收一家銀行損失或對該銀行從事資本重建。所以，SRM採取銀行內部紓困原則，由銀行董監事、股東、債權人等負擔銀行損失及破產成本。銀行內部紓困原則因此改變以往銀行失敗依賴政府紓困之作法，得以減輕政府財政負擔，降低問題銀行、政府紓困與主權債務之間的關聯性，並打破銀行不能倒之迷思。SRM採取統一清理機制，也可以調和會員國不同清理及紓困政策，確保銀行間的公平競爭與市場紀律，並促進歐盟金融市場功能之發揮⁷⁹。

2014/59指令第19條至第26條則就「集團財務援助協議」（group financial support agreement）加以規定。第19條第1項規定會員國應確保在任一會員國銀行母公司，歐盟銀行母公司或任何第1條第(c)款或第(d)款定義公司以及其在會員國或三國銀行或金融子公司，而受母公司合併監理者，訂定集團財務援助協定。第5項規定該協議得在集團母、子公司間或子公司相互間從事財務援助，其形式包括貸款、保證、資產抵押、或上述形式之組合等。惟依第3項規定該等援助不得對整個集團構成風險。

第23條規定財務援助應以對價為考量，同時不得危害財務援助提供公司之流動性與清償能力。財務援助不得對金融穩定構成威

⁷⁸ European Commission, COM (2016) 851 final, Brussels, 23 November 2016.

⁷⁹ Wojcik, *supra* note 1, at 126.

脅，尤其對援助公司所在之會員國。集團財務援助因此是銀行集團成員遭遇經營困難的一種自救機制，由集團成員相互提供財務援助，也反映由銀行集團負責其成員公司損失以及擔任財務援助的主要責任。集團財務援助協議因此也是銀行自救原則的一項例證。

二、SRM的評估

(一)世界銀行有效清理六大支柱

世界銀行（World Bank）於二〇〇七年提出銀行有效清理建制的六大支柱，包括：1. 適當法律；2. 存款保險機構；3. 正式程序；4. 執行能力；5. 強化監理；以及6. 銀行清理基金等。茲簡述如下⁸⁰：

1. 適當法律

鑑於銀行與一般公司本質之差異性，銀行需要專門的清理法律。銀行清理法律必須明確，以提高清理可行性。法律必須明定監理機關及人員的職權及責任，並提供法律保障；確定求償之優先順序；銀行清算及賠付存款（pay out of deposits）亦列為清理選項。清理法律需適當規範銀行的自有資本、損失吸納、溝通效能、透明性及責任等，以強化銀行治理、法規遵守、可預測性以及法律安定性等。

2. 存款保險機構

存保機關必須由法律規定，保障範圍僅限特定額度；具有籌資能力，並以銀行提撥費率作為主要收費來源；強制性參與存保機制；存保機關應持續監控銀行存款之波動性與銀行業務之槓桿程度，並能因應金融營運環境之變動。

⁸⁰ WORLD BANK, PRACTICAL GUIDELINES FOR EFFECTIVE BANK RESOLUTION POLICY. RESEARCH WORKING PAPER 4389, at 5-14 (2007).

3. 正式程序

銀行清理程序應至少包括一套銀行清理準則或手冊、相關標準等法令，內容包括清理程序啟動指標、設定程序、操作程序、存款處理，以及參與人員之責任與功能等事項。

4. 執行能力

包括建構適當的清理法律、組織、程序；充足的預算、基金及技術資源等清理基礎建置及能力建構。清理程序涉及不同部門、機關及利害關係人間的協調合作，及時解決問題，因應危機。銀行清理的執行能力並得由建立一個專業銀行清理單位或危機管理團隊而獲得強化。

5. 強化監理

重點在於取得具時效及可靠的資料，以及進行早期干預。及時可靠資料可由銀行遵循國際會計準則，在其財務報表正確反映財務部位、財務績效及現金流量。另外，資料亦可透過法定報表、場外審查、實地檢查、銀行內控與內部審計等方式而取得。早期干預乃在於避免銀行資產之惡化，減少清理成本，持續銀行重要功能，並維護金融穩定。

6. 銀行清理基金

成立銀行清理基金，協助銀行復原或重建，及時促成問題銀行之讓售或被併購，完成有效清理。

(二)FSB有效清理制度要點

金融穩定委員會（Financial Stability Board, FSB）於二〇一一年通過一份「金融機構有效清理制度要點」文件⁸¹，乃是針對二〇

⁸¹ FINANCIAL STABILITY BOARD, KEY ATTRIBUTES OF EFFECTIVE RESOLUTION REGIMES FOR FINANCIAL INSTITUTIONS 1 (2011).

○八年全球金融危機之後，銀行與金融機構建置清理制度之重要文件，列示清理制度及有效清理的十二項要點及必要因素，包括：1. 適用範圍；2. 清理機關；3. 清理權力；4. 銀行客戶資產之分類、結算、擔保與區隔化；5. 安全保障；6. 清理基金；7. 跨境合作法律架構條件；8. 危機管理團隊；9. 特定機構跨境合作協定；10. 可清理性評估；11. 復原與清理計畫；以及12. 資訊取得與分享⁸²。

上述十二項有效清理要點可歸納為三大類，第一大類是組織層面相關要點，包括第1、2、3、8項；第二大類是執行層面，包括第4、5、6、10、11項；以及第三大類的跨境合作層面的第7、9、12項。FSB文件成為歐盟與其他國家建置銀行清理制度與有效清理之重要範本。

制度的重要性在於建構法律規範、組織建制並執行法律，提供所有政經與社會參與者一套遊戲規則，降低法律關係的不確定性。一九九三年諾貝爾經濟學獎得主諾斯（Douglass C. North），從經濟史學觀點，分析制度對經濟成長的影響，並用以解釋制度變遷的原因、過程及結果，在經濟學界建立了「新制度主義」（New Institutionalism）。諾斯研究指出，制度得以架構及規範各國政經及社會關係，建立秩序、激發知識、創新技術、提高政府效率及市場功能；長期而言，制度將是決定各國經濟發展與經濟表現的根本因素⁸³。

大體而言，歐盟SRM已符合世界銀行有效清理六大支柱要件以及FSB的十二項清理要點，包括清理規則、清理指令等清理基本

⁸² 評論詳見徐如慧，系統性重要金融機構清理機制概論：「太大可以倒」的時代來臨（上）、（下），台灣經濟金融月刊，50卷3期，頁7-12，2014年3月；50卷4期，頁1-10，2014年4月。

⁸³ DOUGLASS C. NORTH, INSTITUTIONS, INSTITUTIONAL CHANGE AND ECONOMIC PERFORMANCE 1-3 (1990).

法以及相關施行及技術法規的架構、共同存款保險機制建制、正式清理程序及專業SRB組織、人員及獨立預算、單一清理基金之建立、單一監理機制，以及會員國相關清理機制之整合等。針對問題銀行與系統性風險，歐盟透過銀行聯盟已建構一個完備的銀行清理制度，得以提供有效清理及危機管理的制度保障。歐盟SRM得被視為跨國銀行清理「最適」制度之一，也是跨境銀行清理以及超國家銀行清理合作的一項典範，得提供臺灣及其他國家參考借鑑⁸⁴。

銀行清理計畫乃二〇〇八年全球金融危機後，歐盟為確保銀行健全經營，維護金融穩定，由問題銀行採取「自我紓困」，避免納稅人損失的一項重要改革及制度建制。我國金管會於二〇一六年七月四日表示，將比照歐美作法，要求國內大型銀行、金控及保險公司，提交「清理計畫」（又稱生前遺囑），並將此一計畫列為金管會一〇六至一〇九年度中程施政計畫。金管會於二〇一六年完成相關研究、規劃、法規研擬，宣導後將要求大型銀行等金融業者提出「清理計畫」。

大型銀行等金融業者在訂定清理計畫過程中，如果發現資本不足，將被要求增資，以強化風險承擔能力。清理計畫並須提出銀行經營出現問題時，如何運用自己的財務資源，恢復正常經營；復原無望時又如何處分、拆售資產、業務及處理債務清償等，避免政府紓困，以維持金融穩定⁸⁵。歐盟SRM已較完備，其相關法律、組織、政策運作、清理計畫內容及要件、單一清理基金的建立、使用條件及程序、跨國銀行清理、與第三國清理合作等規範及實踐等，

⁸⁴ Abraham Newman & David Bach, *The European Union as Hardening Agent: Soft Law and the Diffusion of Global Financial Regulation*, 21 J. EUR. PUBL. POL. 430, 447 (2014); 以及 Alasdair R. Young, *The European Union as a Global Regulator? Context and Comparison*, 22 J. EUR. PUBL. POL. 1233, 1247-48 (2015).

⁸⁵ 邱金蘭，防患未然金融業須訂生前遺囑，經濟日報，2016年7月5日，A14。

皆值得我國參考借鑑。事實上，金管會也表示將以歐美清理計畫，作為我國的清理計畫建置之參考，歐盟SRM因此值得研究及比較參考。

三、SRM對臺灣啟示

(一)臺灣銀行清理機制概況

1. 臺灣銀行清理法律依據

我國銀行清理機制簡單規定於銀行法第62條，內容如下：

「銀行因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，主管機構應派員接管、勒令停業清理或為其他必要之處置，必要時得通知有關機關或機構禁止其負責人財產為移轉、交付或設定他項權利，函請入出國管理機關限制其出國。」續於同條第2項針對資本嚴重不足之情形，另有特別規定：「銀行資本等級經列入嚴重不足者，主管機構應自列入之日起九十日內派員接管。但經主管機構命令限期完成資本重建或限期合併而未依限完成者，主管機構應自期限屆滿之次日起九十日內派員接管。」

第62條之前經過幾次修訂，其立法理由皆在於強化銀行危機管理以維護公共利益。一九八九年七月十七日修訂時，針對原第62條處分權僅限於特定情事，爰修正第1項，授權中央主管機關視其情節，採取不同之必要處置；並參考稅捐稽徵法第24條規定，增列「並得洽請有關機關限制其負責人出境」。

鑑於早期銀行及金融機構普遍欠缺風險管理機制，也未被要求建立退場機制；政府處理問題銀行大皆由官方出資，且大多難以回收資金。另外，銀行或金融機構之業務或財務狀況有顯著惡化，主

管機構皆未積極介入處理，延誤處理時機，使政府付出極大成本，損及納稅人權益⁸⁶。二〇〇八年十二月三十日為整合立即糾正措施與退出市場機制，增訂現行第2項，規定銀行列入資本嚴重不足者，主管機構應於銀行列入資本嚴重不足之日起九十日內派員接管，但經主管機構命令限期完成資本重建或合併，未於期限內完成者，主管機構應於期限屆滿之次日起九十日內派員接管，並依授權明確性原則，修正第3項授權主管機構訂定接管相關事項之辦法。

關於合併部分，依企業併購法規定，企業併購之型態雖包括合併、收購及分割，惟修正條文第2項僅規定銀行如經命令合併者，才得例外不派員接管。按其理由係因收購或分割僅處理部分營業或資產、負債，雖有現金挹注，仍難提升其自有資本，以達到資本適足水準，以致有關收購或分割仍不列入除外條件。

鑑於實務上受勒令停業之銀行，進行清理程序時，已無回復支付能力之可能，惟受清理銀行，其清理程序視為公司之清算，仍有維持銀行功能之必要。清算制度之外，為保障存款大眾權益，避免銀行因債權人聲請破產，致無法依銀行法之接管或清理程序退場，爰參酌公司法第284條第1項，增訂第5項規定法院對破產之聲請，應先徵詢主管機構之意見。

依據第62條第1項及第2項之規定，我國現行清理制度係待銀行即將發生一定程度問題或已發生之際，主管機構才介入；而若係資本嚴重不足，則另有一定期間應介入之規定。且面對問題銀行，原則上可選擇不同之處理方式如接管、監管與清理，但若資本嚴重不足，依法條文意，似僅能先從接管一途。理論上，主管機構於接管

⁸⁶ 賴鈺城、吳孟爵、李善玉，退場機制納入金融監理制度之研究，中華管理評論國際學報，8卷1期，頁21-22，2005年2月。另見監察院針對慶豐銀行調查報告，098內調0044，2001年6月3日。

之前，皆會給予銀行一定期間進行資本重建，若仍未改善，方予接管⁸⁷。至於詳細接管程序、接管人職權以及費用負擔等，同條第3項規定另由主管機構規定，但對於清理程序則未在同條規定。另外，主管機構面對問題銀行除有上述制度可供選擇處理外，銀行法並未排除選擇破產制度之可能性，於同條第5項規定：「法院對於銀行破產之聲請，應即將聲請書狀副本，檢送主管機構，並徵詢其關於應否破產之具體意見。」

第62條之1則規定若進入接管或清理程序後，原有經營階層之職權當然停止，並得對其禁止財產移轉與限制出境，以維護銀行權利。至於遭停止之職權，則交由接管人或清理人執行。銀行法並未對接管人之職務直接規範，而對於清理人職務之規範則定於第62條之5：「銀行之清理，主管機構應指定清理人為之，並得派員監督清理之進行；清理人執行職務，準用第六十二條之二第一項至第三項及第六項規定。清理人之職務如下：一、了結現務。二、收取債權、清償債務。」

根據銀行法第62條之6第1項規定，清理人就任後，應先催告債權人申報債權，並查明財產狀況，於申報屆滿後三個月內造具資產負債表及財產目錄，並擬具清理計畫，報請主管機構備查。第62條之8則規定：「清理人應於清理完結後十五日內造具清理期內收支表、損益表及各項帳冊，並將收支表及損益表於銀行總行所在地之日報公告後，報主管機構撤銷銀行許可。」

綜上所述，我國並無專門性清理法律，也無復原及清理計畫之詳細規定。針對問題銀行，一般由金管會依據個案分別處置。在欠缺完備法律規定情況下，一方面授與金管會太大裁量權，雖然較具彈性，但是處置如果失當也會造成重大財政損失；另一方面也會導

⁸⁷ 王志誠，銀行法，頁264，2014年9月。

致主管機關與銀行無所適從，延誤清理時機，使政府付出更大清理成本，並容易誘發銀行道德風險，吃定政府將其債務由全民買單。我國沒有完備銀行清理建制，針對不同問題銀行之清理可能採取不同處置而產生不同結果，也不符合公平原則，同時較易受到利益團體之壓力及干擾，其清理結果往往不符合成本效益原則。

2. 金管會銀行清理之操作

我國現行金融機構主管機構為金管會，故如何定義金融機構是否發生銀行法第62條所規定之情形，以及採取何種措施以茲因應，皆仰賴其決定。金管會乃至金管會獨立成立之前由財政部作為主管機構之時，鮮少有清理先例，大皆為接管之例⁸⁸，其決策流程及政策選擇為何，較少對外公布。

銀行清理有一例可供參考，按金管銀國字第10200337390號之主旨「中華商業銀行自一百零三年二月二十八日零時起終止接管，

⁸⁸ 金管銀四字第09740004850號「指定中央存款保險公司為慶豐商業銀行接管人，接管期間該行股東會、董事及監察人全部職權停止之，並由接管人行使」；金管銀四字第09740000380號「因亞洲信託投資公司財務狀況顯著惡化，指定中央存款保險公司為亞洲信託投資公司接管人」；金管銀(二)字第09620005297號「寶華商業銀行業務、財務狀況顯著惡化，有不能支付債務，損及存款人權益之虞，為維護金融秩序並保障存款人權益，爰指定中央存款保險公司為接管人，自九十六年八月十日下午三時三十分起接管該行。接管期間該行股東會、董事及監察人職權停止，相關職權由接管人行使之。」；金管銀四字第09640001564號「指定中央存款保險公司接管中聯信託投資公司」；金管銀四字第09640000112號「指定合作金庫商業銀行及國泰世華商業銀行接管力華票券金融公司」；金管銀(二)字第09620000120號「指定中央存款保險公司接管中華商業銀行」；金管銀四字第09540009630號「指定中央存款保險公司接管花蓮區中小企業銀行」；金管銀四字第09540009192號「指定中央存款保險公司接管台東區中小企業銀行」；台財融(二)字第0933000288號「因高雄縣鳳山信用合作社業務顯著惡化指定中央存款保險公司為接管人」；台財融(二)字第0922001093號「中興銀行自九十二年八月四日起改由中央存保公司接管」。

並自同一時點起勒令停業清理。」及其說明：「鑑於中華商業銀行係因業務、財務狀況顯著惡化，不能支付債務並有損及存款人利益之虞，由主管機構依法接管，且經處理結果淨值均為負數，故於終止接管後，為了結權利義務關係，爰依銀行法第六十二條第一項規定，自終止接管之同一時點起，勒令該經營不善金融機構停業清理，並依銀行法第六十二條之五第一項及存款保險條例第四十一條規定，指定中央存款保險股份有限公司為清理人，依法辦理後續清理事宜。」

本件案例可以推知：(1)金管會在政策選擇時，優先傾向對金融機構進行接管，如果終止接管仍不能解決第62條第1項所規定情形時，再進行清理；(2)金管會不擔任接管人或清理人，而另指定中央存款保險公司為之；以及(3)主管機構金管會及執行機關中央存款保險公司，一般僅對接管人或清算人之決定進行公布，至於執行情形皆未詳加說明，外界難以得知其程序及操作，透明度較為不足。另外，金管會與中央存保公司間在清理職權也無明確劃分，清理處置如果失當，較難究責。

(二)臺灣銀行清理制度的相關問題

1. 欠缺清理計畫建置

我國清理法制之一項問題在於清理制度雖係為問題銀行所設，自然是待其即將產生問題或問題已發生再行清理，但我國法制對於何時介入似保留予主管機關金管會極大認定空間，主管機構如果依循往例或持保守之觀念，為避免影響市場信心而延後處置，往往延誤處理時機，失去清理之積極功能⁸⁹。另外，清理應如何進行，應

⁸⁹ 謝易宏，論問題金融機構之「清理」，台灣本土法學雜誌，72期，頁17，2005年7月。

有清理程序及計畫以昭公信，並讓受清理銀行或利害關係人有參與擬定並提高營業的可預測性及法律的安定性。但是我國現行清理法制，清理計畫係待清理人就任之後，方予擬定。如此一來，法律雖無禁止主管機構於擬定過程中參考受清理銀行之意見，另外主管機構或清理人得要求原有經營階層提供文件等協力義務，但主動參與之可能性降低，無法發揮事先危機預防以及進行早期干預功能。其次，清理計畫若未能事前擬具，對於銀行之股東或債權人等利害關係人，可能無法預見未來清理之內容條件及時機，縱有一定程度之程序保障，仍嫌不足。

2. 欠缺專業清理機關

我國銀行法採事後擬定清理措施，現行相關政策及工具之選擇以及如何執行皆仰賴主管機構決定，實務作法多由金管會授權中央存款保險公司擔任清理人，固然在授權上未有法律問題，但對於如何執行以及因執行產生之爭議，未有詳細規定。例如中央存款保險公司之業務性質與能力是否足已擔任清理人一職，尤其針對具有系統重要性銀行之清理工作。另外，中央存款保險公司主要目的並非擔任清理人，是否另有其他主體適合擔任清理人。清理人實際面臨清理事務時，由於現行法並無規範清理計畫應如何撰寫及執行，僅對清理人職務有所規範，如何確保清理目的順利達成，亦存有高度不確定性⁹⁰。

3. 清理工具及資金較為不足

我國銀行法僅對清理人職權做簡單規定，對於清理工具及資金之規定，相對較為不足。銀行法第65條之5規定，銀行之清理，主管機關應指定清理人為之。清理人之職務是了結現務以及收取債權

⁹⁰ 許銘欽，銀行清理制度之檢討——兼論公司清算及破產，存款保險資訊季刊，19卷1期，頁116，2006年3月。

與清償債務。清理人執行職務得採取之清理工具包括：將受清理銀行之營業及資產債務讓與其他銀行或金融機構，或促成與其他銀行或金融機構合併，但應報經主管機關核准。

另外，清理人執行職務，準用銀行法第62條之2第1項至第3項及第6項規定，所以清理工具另包括：(1)銀行經營權及財產之管理處分權；(2)訴訟上及訴訟外一切行為之職責；(3)接受銀行業務、財務有關之一切帳冊、文件、印章及財產等列表，以及查詢及被告知銀行債權、債務之相關必要事項；以及(4)聲請假扣押及假處分，並得免提供擔保。期使問題銀行儘速恢復正常經營。

值得注意的是，歐盟清理指令規定之復原計畫，針對銀行經營及資本關鍵要件，整體復原能力以及危機管理等，事先提出詳細規劃，事後定期檢討；針對相關問題及時採取早期干預及復原計畫，乃是「事先預防」理念，有別於我國於銀行出現問題後，才指定存保公司輔導接管的「事後干預」機制。尤其，我國往往等到銀行財務嚴重惡化，才採取相關措施，延誤處理時機。本文因此建議我國宜參考歐盟SRM早期干預及復原計畫，於銀行法增訂相關條款，詳細規定其要件及操作，以強化我國針對問題銀行的預防措施及預警機制，期使防患於未然。

在資金方面上，我國除有中央存款保險公司對存款進行保障外，金融集團間互助以及其他外部資金之援助未有相關規定，於實際進行清理時，如其他金援較為有限，可能導致尋求政府紓困，無法發揮有效清理。事實上，存款保險依據存款保險條例第1條規定，其目的在於保障銀行及金融機構存款人權益，而非用於銀行清理；清理目的在於預防風險傳染，維護金融穩定等公共利益之維護。所以存款保險與銀行清理兩者在法理及保護法益皆有很大差異性。

在內部紓困方面，我國清理制度並未排除尋求政府紓困之可能

性，亦是值得關注之問題。存款保險條例第31條規定存保公司為辦理「過渡銀行」等事項，於可提供擔保品範圍內，得報請主管機關轉洽中央銀行核定給予特別融資。融資如果超過存保公司可提供擔保品範圍時，主管機關得會同財政部及中央銀行報請行政院核定後，由國庫擔保。我國銀行清理因此仍未採取「內部紓困」原則。本文建議我國參考歐盟SRM內部紓困機制及銀行集團內部財務援助協議，於銀行法增訂相關條款，以確定銀行清理採取「內部紓困」之機制。

我國以往處理問題銀行，一般採取全行讓與之模式，未建立銀行及金融業退場機制，全民因此付出重大代價。監察院在「二次金改專案調查」指出二〇〇六年十二月起，行政院金融重建基金處理經營不善的中華銀行、台東企銀、花蓮企銀、寶華銀行、慶豐銀行、中聯信託及亞洲信託等七家金融機構，截至二〇〇八年底賠付新臺幣2,000多億元，嚴重損及納稅人權益。尤其，金管會就資產負債評估方式，後續標售處理程序涉有違失不當，顯示政府監管功能不彰，接管及處置時程延宕，也未積極對涉及不法者進行刑事究責及民事追償，凡此種種，皆有嚴重缺失。監察院於二〇〇九年八月十八日就本案通過對金管會的糾正案⁹¹。我國財政目前已較不充裕，似難循例以全行讓與或政府基金方式處理問題銀行，而使銀行清理機制、銀行內部紓困以及退場機制之建立更形迫切需要。監察院也建議金管會透過「制度」的設計，建立問題銀行的退場機制，並消弭金融機構道德風險。

⁹¹ 監察院，「二次金改專案調查」調查意見，頁1，2009年8月10日；以及監察院，「行政院金融重建基金為處理經營不善金融機構而賠付2千餘億元，其資產負債評估方式，後續標售處理程序涉有違失不當，致損及納稅人權益等情況」糾正案，2009年8月18日。

(三)臺灣銀行清理制度之改革建議

1. 臺灣應建立銀行復原與清理計畫制度

二〇〇八年全球金融危機發生後，美國及歐盟紛紛從事銀行及金融建制的大改革，強化銀行監理及要求銀行清理計畫，即俗稱「生前遺囑」，已成為一種主流理念及改革趨勢。換言之，銀行制度及治理已不再單純依賴自由主義放任銀行自律及崇尚市場自動調節機制，而是同時重視政府管制及強度監理。銀行事先訂定清理計畫因此是歐盟與美國的一項改革重點，具體規定於二〇一〇年美國的陶德法蘭克法（Dodd - Frank Act）⁹²以及歐盟清理指令與清理規則等法律。

該等法律規定的復原及清理計畫（Recovery and Resolution Plans, RRP）在於由主管機關及銀行事先辨識於銀行經營或資本發生困難時的危機處理方法及程序，以有秩序地處置銀行問題，維護銀行功能持續運作以及金融穩定。RRP的宗旨在於事先預防及事後及時處置問題銀行，避免風險傳染及市場波動。原則上銀行負責自我紓困，以打破銀行「大而不能倒」迷思，避免增加政府財政負擔；同時解決問題銀行、政府紓困、金融／債務危機之間的關聯性及連動性影響。清理計畫連同強度監理等建置，因此是歐盟與美國銀行制度的一項重大法律變遷，可能也是金融危機預防與債務危機解決的一個重要轉捩點。

歐盟第二號合併監理指令⁹³第8條亦規定母公司在第三國而在歐盟有子公司或分公司，亦須採取合併監理。清理計畫之實施在實

⁹² The Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Pub. L. 111-203, H. R. 4173.

⁹³ Directive 92/30/EEC on the supervision of credit institution on a consolidated basis, OJ 1992, L110/52.

務上因此亦有其需要，尤其政府目前鼓勵我國銀行推動「亞洲杯」，從事海外經營活動，以提高國銀的競爭力以及國際化程度。另外，本國銀行或金控母公司如果僅提供清理計畫給其他國家，卻沒有提供給本國政府，也會形成差別待遇，不符合互惠原則⁹⁴。

臺灣目前尚無RRP的建置，金管會雖然對銀行資本適足率及經營狀況等從事定期檢查；然而，金融檢查與RRP乃兩種不同政策及操作，其目標也不盡相同。實務上，金管會與銀行往往擔心清理將影響銀行信譽或金融穩定，對清理事項多有隱晦，到了問題嚴重才由政府出面解決，錯失事先預防或及時解決危機的機會。另外，銀行清理由於欠缺法律詳細規定，任由主管機關權宜處置，透明性較為不足，也有是否符合「程序正義」及公平競爭之疑慮；如果處置失當或不法，將來也較難以究責，對問題銀行的股東、債權人及利害關係人，及一般納稅人等皆會有所影響。

SRM乃歐盟專業性清理機制，要求銀行訂定清理計畫並每年更新，做好事前風險預防以及平常資本及風險管理工作，使清理機關及銀行及早辨識其經營風險，即時進行危機管理及有效清理，避免納稅人承擔損失或風險傳染，以確保銀行功能及服務之持續。SRM兼顧銀行產業利益、消費者權益以及金融穩定等公共利益以及市場功能之保護。臺灣目前仍無完備SRM建置以及並未要求銀行擬具清理計畫。臺灣許多銀行的內部稽核做的不夠確實⁹⁵，清理計畫恰可補足銀行內部稽核、強化銀行治理、建立「銀行自律」以及法規遵守的文化。清理計畫亦得提供銀行監理之參考，強化銀行

⁹⁴ 許士宦，企業之債務清理，月旦法學雜誌，150期，頁30，2007年11月；及 Joanne Scott, *The New EU "Extraterritoriality"*, 51 COMMON MARKET LAW REV. 1343, 1367 (2014).

⁹⁵ 邱靜宜、林宜隆，從金管會銀行局重大裁罰案件探討內部控制與內部稽核之缺失，電腦稽核期刊，32期，頁52-53，2015年8月。

資訊揭露及經營透明度，並使銀行清理與銀行監理相互支援，架構更為完備的銀行監管體系⁹⁶。

本文建議銀行法增訂RRP條款或專章，詳細規定復原及清理計畫之主管機關、清理機關、清理計畫內容及要件、啟動時間及條件、清理基金的來源及使用清理操作及程序、施行細則及相關要件之標準或辦法、國際合作等事項。我國應針對資產規模達500億美元以上的銀行，以及無論其資產規模大小的金融控股公司，要求建置RRP。RRP建置雖然會增加主管機關行政負擔，但是足以進一步精進我國的銀行治理，以確保有效清理及維護金融穩定。清理計畫無疑地也會增加銀行的經營成本，因此在法律有明文規定下，才足以要求銀行訂定並定期申報RRP⁹⁷。

臺灣許多銀行已採取綜合銀行（universal bank）或金融控股公司模式，兼營保險、證券及投資等業務。銀行及金融集團跨業經營已非常普遍，保險業如果經營不善，較易波及整個金控公司以及相關銀行⁹⁸。SRM適用於銀行、投資公司、金融公司及其母公司、金融控股公司、混合金融控股公司及混合業務控股公司等廣泛對象，以有效控制風險傳染及進行有效清理。

臺灣銀行清理改革也應將RRP適用於銀行集團及金融控股公司

⁹⁶ 林仁光，金融危機與轉機——談金融服務業之整合規範，月旦法學雜誌，168期，頁102-104，2009年5月；以及Gijsbert Ter Kuile, Laura Wissink & Willem Bovenschen, *Tailor-made Accountability within the Single Supervisory Mechanism*, 52 COMMON MARKET LAW REV. 155, 156-57 (2015).

⁹⁷ Niamh Moloney, *Supervision in the Wake of the Financial Crisis: Achieving Effective Law in Action—A Challenge for the EU*, in FINANCIAL REGULATION AND SUPERVISION. A POST—CRISIS ANALYSIS 71, 84-85 (Eddy Wymeersch, Klaus J. Hopt & Guido Ferrarini eds., 2012).

⁹⁸ Veerle Colaert, *European Banking, Securities and Insurance Law: Cutting through Sectoral Lines?*, 52 COMMON MARKET LAW REV. 1579, 1614-15 (2015).

的清理，並規範銀行集團及金控內部紓困機制，要求訂定集團內部財務援助協議，以落實銀行內部紓困原則。另外，我國亦應建置保險公司的清理機制，以解決我國目前保險業監理較為不完備之問題。例如據審計部一〇〇年度中央政府總決算審核報告，幸福人壽及國寶人壽於二〇一一年底缺口各高達新臺幣206.87億及187.11億。金管會事後接管幸福及國寶人壽後，賠付新臺幣305億元保險安定基金，遭致監察院糾正⁹⁹。

2. 我國應採取內部紓困原則

我國以往處理問題銀行，多半由政府紓困或政府命令官股銀行或以行政指導方式命其他銀行對問題銀行加以兼併，吸收其債務。然而，由其他銀行吸收債務，無疑使其兼受連累，也影響該銀行股東及債權人權益，又官股銀行實則為全民資產，此舉又形同由納稅人對經營不善銀行之債務買單，亦非良策¹⁰⁰。

我國目前仍未建置銀行清理基金，除了政府財務援助之官方紓困之外，依據加值型及非加值型營業稅法第11條規定，問題銀行處理資金的主要來源是存款保險賠款特別準備金。然而，存款保險與銀行清理是兩種不同概念，目標也不盡相同，以存款保險賠款特別準備金作為銀行清理之用，是否妥當，值得斟酌；另外其可以動支資金是否足夠，尤其針對具有系統重要性銀行，也是令人存疑。所

⁹⁹ 蔡進財，我國金融安全網問題探討與挑戰，台灣金融財務季刊，6輯3期，頁33，2005年9月；以及林國彬，保險業經營危機之處理及因應機制——以問題保護事業之併購模型為中心，月旦法學雜誌，165期，頁77-78，2009年2月。另外參閱監察院「幸福／國寶人壽案」調查報告，字號1010800378，2013年5月8日；以及李欣芳、王孟倫，接管幸福、國寶人壽賠付，自由時報電子報，2015年6月19日，<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/890743>，最後瀏覽日：2017年12月20日。。

¹⁰⁰ 殷乃平，問題企業與問題金融機構的重整與以債轉股的規劃，建華金融季刊，24期，頁31-32，2003年12月。

以銀行清理基金仍有成立之必要。

本文建議我國亦應於銀行法增訂條款，成立「清理基金」，由專責清理單位負責管理，並由銀行定期提撥一定比例差別費率之資金組成。清理基金之運用應採取銀行內部紓困原則，任一銀行如果可能破產而需進行清理，又無私人部門安排以避免其破產，清理又符合公共利益以維護金融穩定情況下，才得動支清理基金。我國銀行法增訂專責清理單位及清理基金條款，才可以正式建置清理制度，取得法律依據，提高法律明確性及安定性，以及清理政策可操作性及可預測性。

我國金融控股公司法第56條第1項雖然規定金控公司於銀行子公司資本適足率未達標準或發生業務或財務狀況顯著惡化時，應協助銀行子公司回復正常營運。但是如何協助、協助義務之發動要件以及程度並未詳細規定，執行上認定較為困難；另外金控公司如果違反本項規定，如何處置，亦無規定，將來執行亦有困境，我國亦應於銀行法增訂銀行「內部紓困」及銀行集團內部財務援助相關條款，已確立銀行清理及破產等損失，由其股東及債權人負擔之原則，限制問題銀行向政府尋求紓困，以減輕政府財政負擔與避免納稅人損失。清理基金僅於一定嚴格條件下才得作為一項清理工具，這也足以局部說明金管會為何較少援引本條項之規定¹⁰¹。

3. 臺灣應強化銀行監理機制

歐盟於二〇一三年十月十五日通過1024/2013規則¹⁰²，建構了「單一監理機制」（SSM）。ECB乃SSM主管機關，自二〇一四年

¹⁰¹ 張冠群，金融危機下金融控股公司對子公司之協助義務，全國律師，13卷7期，頁86-90，2009年7月。

¹⁰² Regulation 1024/2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, OJ 2013, L287/6.

十一月四日起負責對歐元區19個會員國、120家重要銀行集團的直接監理工作。二〇〇八年全球金融危機顯示銀行監理的一些重大缺失，尤其許多銀行已從事跨國經營活動，銀行監理法規仍侷限在國家層級，無法從事有效跨國監理。SSM乃歐盟針對此一缺失所從事銀行監理體制的一項重大改革，顯示銀行監理的歐盟化，SSM乃歐盟銀行聯盟的一大支柱，與銀行清理機制及共同存款保險機制相輔相成，建構了歐盟針對系統性風險治理以及金融危機預防的法定機制¹⁰³。

1024/2013規則擴大了ECB的監理任務、職權、組織及政策工具等；SSM監理機關並享有獨立地位，確保SSM執行的可操作性及效率。SSM規則（SSM Regulation）第4條規定ECB針對SSM享有專屬職權以執行多項任務，包括：銀行設立的許可及撤銷、銀行持股交易的評估、確保銀行遵守自有資本、大額曝險限制、流動性、槓桿化及資訊揭露等規定、總體謹慎監理、實施監理評估及對銀行的壓力測試、對金融集團實施合併監理，針對銀行採取重整等。SSM規則第9條、第10條及第16條規定ECB擁有的監理權具體項目，包括調查權、資料蒐集及揭露、實地檢查權、行政裁罰權，對未遵守SSM規則第4(3)條的銀行管理階層職員的職務解除權等。SSM架構規則（SSM Framework Regulation）進一步詳細規定SSM的操作程序¹⁰⁴。ECB針對歐元區銀行監理以及SSM的操作因此採

¹⁰³ 洪德欽，同註5，頁1859-1861、1909-1913；Benedikt Wolfers & Thomas Volland, *Level of the Playing Field: The New Supervision of Credit Institutions by the European Central Bank*, 51 COMMON MARKET LAW REV. 1463, 1463-95 (2014).

¹⁰⁴ Regulation 468/2014 establishing the framework for cooperation within the Single Supervisory Mechanism between the European Central Bank and national competent authorities and with national designated authorities (SSM Framework Regulation), OJ 2014, L141/1.

取一項「強度監理」模式¹⁰⁵。

SSM規則第16(2)條規定ECB的監理權包括對未遵守第4(3)條的銀行管理階層職員，得隨時解除其職務。第4條規定ECB的SSM職權包括對銀行之撤銷。SSM規則第18條、SSM架構規則第120條及第122條規定，ECB擁有課徵行政罰鍰的權力。ECB針對違反歐盟法規的銀行，得課徵該銀行二倍非法獲利或遭致損失的行政罰鍰。SSM架構規則第130條規定，ECB課徵行政裁罰的期間得長達五年；銀行如果連續違反規定，其期限依不同案例分別計算。SSM架構規則第132條規定ECB應將行政裁罰的決議於通知受監理銀行後，及時公布於ECB網頁，包括違反情事、性質及受監理銀行名稱等，透過資訊揭露以強化對消費者、投資人、銀行交易對手及其他公共利益之保護¹⁰⁶。

我國得參考SSM規則相關規定，修改金融監管委員會組織法以及中央銀行法，增訂相關條款，擴大對銀行的監理職權，以及在任務範圍，強化對銀行經營風險的辨識、分類、監理、操作及規範，以有效因應金融產業跨國經營以及金融產品快速創新等市場變化，建構以風險監督管理為導向的監理規範，提高金融監理效率以及針對金融危機的有效因應。中央銀行與金管會也必須針對總體審慎監理做職權劃分並在相關法規從事增訂工作。另外，臺灣似應參考歐盟SSM相關規定，加重銀行監理處分及行政裁罰，以避免銀行違反監理規定。尤其針對銀行違反法規，得課徵該銀行二倍非法獲利或遭致損失的罰鍰；或課徵銀行違規當年營業額的罰鍰，以提高銀行全體董、監事及職員的警覺意識及法規遵守，並嚇阻銀行降低道德風險從事風險性較高的逐利投資及槓桿操作而導致金融詐欺或金融

¹⁰⁵ ECB, ECB ANNUAL REPORT ON SUPERVISORY ACTIVITIES 2015, at 4, 5, 9 (2016).

¹⁰⁶ Wolfers & Volland, *supra* note 103, at 1479.

犯罪¹⁰⁷。

銀行監理乃例行常規性管制活動，平常做好監理工作，將可大幅降低銀行非法活動而產生的風險累積或經營困難。銀行監理與銀行清理具有密切關聯性，實乃銀行健全經營以及銀行清理實效性的核心條件，值得重視。這也足以說明歐盟銀行聯盟將SRM、SSM與共同存款保險機制三者冶於一爐，合併建置，成為銀行聯盟三大支柱之原因¹⁰⁸。銀行業居於金融活動的核心地位，金融業整合規範又是二〇〇八年全球金融危機之後，國際規則發展的一項重要趨勢以便對市場風險合併監理與管制。銀行業整合規範因此得以提供金融業整合規範的一項重要基礎與指引¹⁰⁹。

臺灣並得考慮在銀行法規定一個專責清理單位，得設置於中央銀行、金管會或中央存保公司之下，一來可以避免疊床架屋；二來可以整合在既有的相關金融主管機關之下，共享專業人力及設備等資源；三來可以較快解決我國目前清理建制法律較不完備、人力不足、經費不夠等問題，強化清理建制及執行能力。惟我國應注意如何保障清理單位能有一定獨立運作之地位、職權、資源、政策工具、專業技術、操作能力、決策程序、早期干預、危機管理及責任等，凡此皆需於銀行法增訂之清理專章或相關條款明訂之¹¹⁰。

¹⁰⁷ CHARLES A. E. GOODHART, THE REGULATORY RESPONSE TO THE FINANCIAL CRISIS 46-47 (2009).

¹⁰⁸ European Commission, Communication: “Towards the Completion of the Banking Union,” COM (2015) 587 final, Strasbourg, 24 November 2015, pp. 1-3.

¹⁰⁹ 林仁光，同註96，頁101-102；以及MARC DASSESSE, STUART ISAACS & GRAHAM PENN, EC BANKING LAW 96-98 (1994).

¹¹⁰ 余雪明，經營失敗銀行處理的法律分析——從美國銀行破產模式看彰化四信案，國立臺灣大學法學論叢，29卷4期，頁80-81，2000年7月。有關銀行清理主管機關獨立性地位，參閱洪德欽，歐洲中央銀行獨立之研究，國立臺灣大學法學論叢，33卷5期，頁230-240，2004年9月。

我國金融主管機關現為金管會，清理人多由中央存保公司擔任。我國如欲參考歐盟針對復原與清理採取新制，由中央存保擔任此一角色，可能面臨一些法律面、制度及實務面之問題。蓋中央存保公司之職責本非專門處理清理事件，人力、物力上均有不足，又新制須從金融監理角度出發，平日即須介入並監督銀行清理計畫可行性並要求其相應改善，由公司之類法人為之是否妥適，亦有疑義。本文建議，若能設立一獨立清理機關較為適宜，若考量增設新的清理機關目前較為困難，次佳選擇似由金管會擴編新設清理單位，或許較為可行，權責也較明確。

伍、結 論

單一清理機制（SRM）乃二〇〇八年金融危機發生後，歐盟金融改革的一項重點，也是歐盟銀行聯盟的一項重要支柱。SRM統一會員國清理法規及措施，針對需要清理或可能破產的問題銀行，在無私人部門安排以避免其破產，而清理又符合公共利益情況下，即可進行清理程序。SRM的主要目的在於解決銀行清理、跨境清理以及銀行集團清理等相關問題，避免風險傳染及道德風險，以保護存款人權益、市場功能、公平競爭、金融穩定以及其他公共利益。

2014/59指令及806/2014規則乃SRM主要法律依據，歐盟據此設立了單一清理委員會、單一清理基金、清理工具、早期干預、清理程序、跨境清理、銀行集團、與第三國合作協議等建制及操作，並要求銀行擬具復原計畫、清理計畫以及銀行或金融集團內部財務援助協議。SRM建制已趨完備，於二〇一六年正式運作。SRM目前適用於26個歐盟會員國，可以確保銀行清理的一致性及完整性，提高清理效率，避免銀行在不同會員國間從事法律規避或紓困套利

活動。**SRM**因此可視為銀行清理機制的歐盟化，乃是歐盟銀行制度的一項重大改革與政策變遷，對歐洲銀行經營與資本管理，以及國際金融規則的發展等皆有重大影響。

SRM採取銀行「內部紓困」原則，以有秩序及有效地處理問題銀行的復原、清理等問題，追求：一、確保銀行及金融體系重要功能的繼續運作；二、防制風險傳染、降低對金融體系的負面作用；三、降低對政府紓困的依賴，以保護政府基金及納稅人荷包；四、保護存款人及投資人；以及五、保護客戶基金及銀行資產等目標。凡此，在在顯示歐盟採取高標準清理機制，連同單一監理機制的強度監理，將得以打破傳統銀行「大而不能倒」迷思，降低問題銀行、政府紓困與主權債務之間的連動關係，諒對金融穩定的維護、歐盟及會員國財政負擔的減輕，以及歐債危機的解決皆有所助益。

SRM也顯示國際銀行清理規則及運作的重要發展趨勢，強調銀行自我紓困，避免銀行道德風險，降低政府財政負擔。清理乃為保護銀行功能，而非銀行經營損失，以維護金融穩定，並促進銀行紀律、公平競爭以及市場功能等公共利益。**SRM**亦重視國際合作，以有效解決跨國銀行清理問題。臺灣清理制度目前仍較不完備，**SRM**因此得提供我國參考借鑑，尤其應將復原計畫與清理計畫（RRP）以及銀行內部紓困原則納入臺灣金融改革的重點，進一步完善我國銀行建制，並維護臺灣金融穩定與金融安全。

附件1：2014/59指令附件 (A節)

復原計畫應包含下列資訊：

- (1)計畫關鍵要件及整體復原能力之概述；
- (2)自提出最新復原計畫後，銀行重大改變之概述；
- (3)列舉銀行如何管理任何潛在市場負面反應之溝通與揭露計畫；
- (4)維持或復原銀行存續性（viability）及財務狀況所需之資本與流動性行動；
- (5)執行該等計畫各項重點之預估時間；
- (6)詳細說明任何對計畫有效性且及時執行之實質障礙，並考量對其他集團成員、客戶及交易對手之影響；
- (7)重要功能之辨識；
- (8)詳細說明銀行核心業務、操作及資產之價值及行銷的決策程序；
- (9)詳細說明復原計畫如何整合至銀行治理結構，以及管理復原計畫之政策及程序，並確認準備與執行復原計畫之銀行人員；
- (10)維持或恢復銀行自有資本之安排及措施；
- (11)確保銀行獲得足夠應急資金來源之安排及措施，包括潛在流動性來源、可抵押物評估、以及銀行集團內部及相互間流動性流通可能性之評估，以確保持續經營並履行銀行到期之債務；
- (12)減少風險及槓桿率之安排及措施；
- (13)債務重整之安排及措施；
- (14)業務重整之安排及措施；
- (15)確保持續進入金融市場基礎設施之必要安排及措施；
- (16)確保銀行持續經營之必要安排及措施，包含基礎設施與資訊科技服務；
- (17)促進資產或業務於合理期間讓售，以恢復銀行財務健全之準備

安排；

- (18) 恢復財務穩健之其他管理行動或策略，以及該等行動或策略對財務之預期影響；
- (19) 銀行已採行或計畫採行，為促進復原計畫執行之準備措施，包含為確保向銀行及時注資之必要措施；
- (20) 確認復原計畫規定的適當行動，得被採行時機及條件的指標架構。

(B節)

清理機關為擬定及維持清理計畫得要求銀行至少提供下列資訊：

- (1) 銀行組織架構包括所屬所有法人公司之詳細說明；
- (2) 直接控股公司（direct holders）及在各公司持有投票權及無投票權之比例的辨識；
- (3) 各公司註冊、許可及主要營業的相關地點及管轄地；
- (4) 銀行核心業務以及主要營業，包括持有之相關主要資產及債務之介紹；
- (5) 銀行及銀行集團所屬公司全部、個別債務之詳細說明，包括短期、長期、擔保、未擔保、次級債務等債務種類之詳細說明；
- (6) 銀行合格債務之詳細分類及細目；
- (7) 銀行持有哪些擔保品，哪些人持有銀行擔保品，以及這些擔保品所在地及管轄地等辨識及決定程序；
- (8) 資產負債表外銀行及其相關公司曝險，包括對銀行核心業務及主要營業影響之說明；
- (9) 銀行重要避險之描繪；
- (10) 銀行主要或最重要交易對手之辨識，以及主要對手經營失敗對銀行財務影響之分析；

- (11) 銀行進行重大交易系統及交易對手核心業務及主要營業之描述；
- (12) 銀行為直接或間接會員的各種支付、結算或清算系統之介紹；
- (13) 銀行核心管理資訊系統，包括風險管理、會計、金融及監管報告等之詳細說明及清冊目錄；
- (14) 前揭第13款資訊系統所有人、相關服務協議、軟體、系統設備、執照等辨識資訊；
- (15) 銀行與具有相互依賴及相互關聯公司間之辨識及描繪，例如：
 - (a) 共同或共享人力資源、設備及系統；
 - (b) 資本、募集或流動性安排；
 - (c) 現存或可能的信用曝險；
 - (d) 交叉保證協議、交叉擔保安排、交叉違約條款以及交叉持股淨額安排；
 - (e) 風險轉換以及背對背交易安排（back-to-back trading arrangements）；服務層級協定（service level agreements）；
- (16) 各家公司主管及清理機關；
- (17) 銀行負責提供清理計畫必要資料的管理階層人員，以及其他負責銀行核心業務及主要營業之管理階層人員；
- (18) 銀行於清理事件，清理機關為行使清理權力及使用清理工具，將可由銀行取得所有必要資料安排之說明；
- (19) 銀行及其所屬公司與第三方簽署的所有協議，將因清理機關啟動一項清理決議而中止，以及該項中止可能影響清理工具使用之說明；
- (20) 支持清理之流動性可能來源之說明；
- (21) 資產抵押、流動資產、資產負債表業務、避險策略以及記帳實務等資訊。

（C節）

清理機關於評估銀行或銀行集團之可清理性時，應將下列事項納入考量：

- (1) 銀行得描繪其核心業務及重要營業之程度；
- (2) 法律及公司結構得相應其核心業務及重要營業之程度；
- (3) 建制可提供必要職員、基礎設施、資金、流動性及資本以支持與維持核心業務及重要功能的安排之程度；
- (4) 銀行在清理事件維持完整經營的服務協定之程度；
- (5) 銀行治理架構足以管理並確保遵守其內部政策之服務層級協議；
- (6) 在分離重要功能與核心業務事件中，銀行在服務層級協定，提供第三方過渡服務程序之程度；
- (7) 備有應急計畫及措施以確保持續接觸支付與清算系統之程度；
- (8) 適當資訊系統管理以確保清理機關得以獲得銀行核心業務及重要功能之正確且完整資訊，以加速其決定；
- (9) 資訊系統管理之能力，以隨時提供進行銀行有效清理之必要資訊；
- (10) 銀行已測試其資訊管理系統符合清理機關界定壓力模擬情境之程度；
- (11) 當重要功能及核心業務從剩餘經營及業務分離，受影響及新的銀行得確保資訊管理系統持續性之程度；
- (12) 銀行已建置適當程序以確保其可提供清理機關必要資訊，以確認獲得存款擔保機制保障之存款人及其數額之程度；
- (13) 銀行集團使用集團內部擔保，該等擔保係依據市場條件及風險管理系統所定之穩健程度；
- (14) 銀行集團參與背對背交易，該等交易係依據市場條件及風險管理系統所定之穩健程度；
- (15) 銀行集團內部擔保或預定背對背交易而增加集團間風險傳染之程度；
- (16) 銀行集團法律架構禁止清理工具使用，導致集團結構複雜性以及集團成員關聯業務經營困難之程度；

- (17) 銀行合格債務之數額及種類；
- (18) 當評估牽涉混合活動控股公司，受清理之銀行集團成員若係銀行或金融公司，將對銀行集團非金融部門產生負面影響之程度；
- (19) 服務層級協議之內容與穩健性；
- (20) 第三國主管機關擁有足以支持歐盟清理機關清理行動的清理工具；以及歐盟與第三國機關間協調行動的範圍；
- (21) 考慮可以運用工具以及銀行結構，採用清理工具以達到清理目標之可行性；
- (22) 銀行集團結構容許清理機關解決集團或一個或多個成員公司而不致對金融體系、市場信心或經濟產生重大負面影響，並極大化銀行集團整體利益之程度；
- (23) 銀行集團有設立於不同管轄地之子公司時，清理時得使用之安排與方法；
- (24) 考慮對債權人、交易對手、客戶及員工之可能影響，以及第三國主管機關可能採取之行動，使用清理工具以達成清理目標之可信度；
- (25) 銀行清理對金融體系以及金融市場信心之影響程度；以及如何被評估；
- (26) 銀行清理可能對金融體系、市場信心或經濟，有直接或間接重大負面影響之程度；
- (27) 使用清理權力與工具，風險傳染給其他銀行或金融市場之程度；
- (28) 銀行清理對支付及清算系統產生重大影響之程度。

參考文獻

一、中 文

1. 王志誠，銀行法，2014年9月。
2. 余雪明，經營失敗銀行處理的法律分析——從美國銀行破產模式看彰化四信案，國立臺灣大學法學論叢，29卷4期，頁59-83，2000年7月。
3. 林仁光，金融危機與轉機——談金融服務業之整合規範，月旦法學雜誌，168期，頁93-105，2009年5月。
4. 林國彬，保險業經營危機之處理及因應機制——以問題保護事業之併購模型為中心，月旦法學雜誌，165期，頁46-78，2009年2月。
5. 邱靜宜、林宜隆，從金管會銀行局重大裁罰案件探討內部控制與內部稽核之缺失，電腦稽核期刊，32期，頁45-59，2015年8月。
6. 邵慶平，金融危機的形成、處理機制與法制基礎——對美國次級房貸金融危機的觀察，月旦法學雜誌，165期，頁29-45，2009年2月。
7. 柳復起，現代貨幣銀行學，1987年2月。
8. 洪德欽，歐體銀行自由化之研究，歐美研究，29卷3期，頁77-141，1999年9月。
9. 洪德欽，歐洲聯盟銀行監理體系之研究，歐美研究，31卷4期，頁819-859，2001年12月。
10. 洪德欽，歐洲中央銀行獨立之研究，國立臺灣大學法學論叢，33卷5期，頁215-278，2004年9月。
11. 洪德欽，G20倫敦高峰會的意涵——兼論對中美經濟關係的影響，中華國際法與超國界法評論，6卷1期，頁55-89，2010年6月。
12. 洪德欽，歐洲中央銀行單一監理機制之研究，國立臺灣大學法學論叢，45卷4期，頁1851-1937，2016年12月。
13. 徐如慧，系統性重要金融機構清理機制概論：「太大可以倒」的時代來臨（上），台灣經濟金融月刊，50卷3期，頁7-12，2014年3月。
14. 徐如慧，系統性重要金融機構清理機制概論：「太大可以倒」的時代來臨（下），台灣經濟金融月刊，50卷4期，頁1-10，2014年4月。

15. 殷乃平，問題企業與問題金融機構的重整與以債轉股的規劃，建華金融季刊，24期，頁17-32，2003年12月。
16. 張冠群，金融危機下金融控股公司對子公司之協助義務，全國律師，13卷7期，頁76-90，2009年7月。
17. 許士宦，企業之債務清理，月旦法學雜誌，150期，頁5-31，2007年11月。
18. 許銘欽，銀行清理制度之檢討——兼論公司清算及破產，存款保險資訊季刊，19卷1期，頁98-137，2006年3月。
19. 郭自恭，日本因應泡沫經濟之措施，國際金融參考資料，39輯，頁55-62，1996年6月。
20. 陳春山，問題金融機構處理機制之探討，法令月刊，55卷2期，頁49-63，2004年2月。
21. 曾宛如，金融海嘯下金融監理之反思，月旦法學雜誌，168期，頁81-92，2009年5月。
22. 劉建新，論歐盟銀行重組與清算制度，武漢大學學報（社會科學版），55卷6期，頁659-664，2002年11月。
23. 蔡進財，我國金融安全網問題探討與挑戰，台灣金融財務季刊，6輯3期，頁15-34，2005年9月。
24. 賴鈺城、吳孟爵、李善玉，退場機制納入金融監理制度之研究，中華管理評論國際學報，8卷1期，頁1-27，2005年2月。
25. 謝易宏，論問題金融機構之「清理」，台灣本土法學雜誌，72期，頁9-25，2005年7月。
26. 謝易宏，潰敗金融與管制迷思——簡評美國二〇〇八年金融改革，月旦法學雜誌，164期，頁186-225，2009年1月。

二、外 文

1. Alexander, Kern, *European Banking Union: A Legal and Institutional Analysis of the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism*, 40 EUR. LAW REV. 154 (2015).
2. Arora, Anu, *The 2007-09 Banking Crisis and the EU's Regulatory Response*, 21

- EUR. BUS. LAW REV. 603 (2010).
3. Babis, Valia S. G., *European Bank Recovery and Resolution Directive: Recovery Proceedings for Cross-Border Banking Groups*, 25 EUR. BUS. LAW REV. 459 (2014).
 4. Babis, Valia S. G., *Single Rulebook for Prudential Regulation of EU Banks: Mission Accomplished*, 26 EUR. BUS. LAW REV. 779 (2015).
 5. Baltenspeger, Ernst & Dermine, Jean (1993), *European Banking: Prudential and Regulating Issues*, in Jean Dermine ed., EUROPEAN BANKING IN THE 1990S (2d ed.). (Oxf: Blackwell).
 6. Bank for International Settlements (2010), REPORT AND RECOMMENDATIONS OF THE CROSS-BORDER BANK RESOLUTION GROUP, Basel: Bank for International Settlements.
 7. Benston, George J. & Kaufman, George G. (1986), *Risks and Failure in Banking: Overview, History, and Evaluation*, in George G. Kaufman & Roger C. Kormendi eds., DEREGULATING FINANCIAL SERVICES: PUBLIC POLICY IN FLUX. (MA: Ballinger Pub).
 8. Bolzico, Javier, Mascaró, Yira & Granta, Paolo (2007), PRACTICAL GUIDELINE FOR EFFECTIVE BANK RESOLUTION, Washington: The World Bank.
 9. Busch, Danny & Ferrarini, Guido (2015), *A Banking Union for a Divided Europe: An Introduction*, in Danny Busch & Guido Ferrarini eds., EUROPEAN BANKING UNION. (Oxf: Oxford University Press).
 10. Calomiris, Charles W. & Mason, Joseph R., *Contagion and Bank Failures During the Great Depression: The June 1932 Chicago Banking Panic*, 87 AM. ECON. REV. 863 (1997).
 11. Colaert, Veerle, *European Banking, Securities and Insurance Law: Cutting through Sectoral Lines?*, 52 COMMON MARKET LAW REV. 1579 (2015).
 12. Dale, Richard (1992), INTERNATIONAL BANKING DEREGULATION: THE GREAT BANKING EXPERIMENT, Oxford: Blackwell.
 13. Dassese, Marc, Isaacs, Stuart & Penn, Graham (1994), EC BANKING LAW, London: Informa Publishing.

14. De Grauwe, Paul (2000), *Economics of Monetary Union* (4th ed.), Oxford: Oxford University Press.
15. Dewatripont, Mathias & Tirole, Jean (1994), *The Prudential Regulation of Banks*, Massachusetts: The MIT Press.
16. Dinan, Desmond, *Governance and Institutions: The Unrelenting Rise of the European Parliaments*, 52 J. COMMON MARKET STUD. 109 (2014).
17. ECB (2016), *ECB Annual Report on Supervisory Activities 2015*, Brussels: ECB.
18. Egan, Manus, Rushbrooke, Justin & Lockett, Nicholas (1994), *EC Financial Service Regulation*, London: Chancery Law Pub.
19. Financial Stability Board (2011), *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, Brussels: FSB.
20. Garten, Helen A., *A Political Analysis of Bank Failure Resolution*, 74 BOSTON UNIV. LAW REV. 429 (1994).
21. Gleeson, Simon & Guynn, Randall (2016), *Bank Resolution and Crisis Management. Law and Practice*, Oxford: Oxford University Press.
22. Gordon, Jeffrey N. & Ringe, Wolf-Georg, *Bank Resolution in the European Union: A Transatlantic Perspective on What it Would Take*, 115 COLUMBIA LAW REV. 1297 (2015).
23. Goodhart, Charles A. E. (2009), *The Regulatory Response to the Financial Crisis*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
24. Gros, Daniel, *Banking Union with a Sovereign Virus: The Self-Serving Treatment of Sovereign Debt*, 48(2) INTERECONOMICS 93 (2013).
25. Habermas, Jürgen, *Democracy in Europe: Why the Development of the EU into a Transnational Democracy is Necessary and How it is possible*, 21 EUR. LAW J. 546 (2015).
26. Howarth, David & Quaglia, Lucrezia, *The Steep Road to European Banking Union: Constructing the Single Resolution Mechanism*, 52 J. COMMON MARKET STUD. 125 (2014).
27. Huhtaniemi, Hannes, Nava, Mario & Tornese, Emiliano (2015), *The Establishment*

- of a EU-Wide Framework for the Resolution of Banks and Financial Institutions*, in Luis M. Hinojosa-Marinez & José Maria Beneyto eds., *EUROPEAN BANKING UNION. THE NEW REGIME*. (NY: Wolters Kluwer).
28. IMF (2013), *A BANKING UNION FOR THE EURO AREA*, IMF STAFF DISCUSSION NOTE SDN 13/01, Washington: IMF.
29. Kudrna, Zdenek, *Cross-Border Resolution of Failed Banks in the European Union after the Crisis: Business as Usual*, 50 J. COMMON MARKET STUD. 283 (2012).
30. Kuile, Gijsbert Ter, Wissink, Laura & Bovenschen, Willem, *Tailor-made Accountability within the Single Supervisory Mechanism*, 52 COMMON MARKET LAW REV. 155 (2015).
31. Louis, Jean-Victor, *A Legal and Institutional Approach for Building a Monetary Union*, 35 COMMON MARKET LAW REV. 33 (1998).
32. Lovett, William A., *Moral Hazard, Bank Supervision and Risk-Based Capital Requirements*, 49 OHIO STATE LAW J. 1365 (1989).
33. Moloney, Niamh (2012), *Supervision in the Wake of the Financial Crisis: Achieving Effective Law in Action—A Challenge for the EU*, in Eddy Wymeersch, Klaus J. Hopt & Guido Ferrarini eds., *FINANCIAL REGULATION AND SUPERVISION. A POST—CRISIS ANALYSIS*. (Oxf: Oxford University Press).
34. Moloney, Niamh, *European Banking Union: Assessing Its Risks and Resilience*, 51 COMMON MARKET LAW REV. 1609 (2014).
35. Newman, Abraham & Bach, David, *The European Union as Hardening Agent: Soft Law and the Diffusion of Global Financial Regulation*, 21 J. EUR. PUBL. POL. 430 (2014).
36. Nielsen, Bodil S., *Main Features of the European Banking Union*, 26 EUR. BUS. LAW REV. 805 (2015).
37. North, Douglass C. (1990), *INSTITUTIONS, INSTITUTIONAL CHANGE AND ECONOMIC PERFORMANCE*, New York: Cambridge University Press.
38. Norton, Joseph J. (1994), *The European Community Banking Law Paradigm: A Paradox in Bank Regulation and Supervision—Reflections on the E. C. Second Banking Directive*, in Joseph J. Norton, Chia-Jui Cheng & Ian F. Fletcher eds.,

INTERNATIONAL BANKING REGULATION AND SUPERVISION: CHANGE AND TRANSFORMATION IN THE 1990s. (Lon: Nijhoff).

39. Pirozzi, Nicoletta, *The European Union and Civilian Crisis Management after Lisbon*, 20 EUR. FOREIGN AFF. REV. 287 (2015).
40. Schilling, Michael, *Bank Resolution Regimes in Europe—Part I: Recovery and Resolution Planning, Early Intervention*, 24 EUR. BUS. LAW REV. 751 (2013).
41. Schilig, Michael, *Bank Resolution Regimes in Europe—Part II: Resolution Tools and Powers*, 25 EUR. BUS. LAW REV. 67 (2014).
42. Scott, Joanne, *The New EU “Extraterritoriality”*, 51 COMMON MARKET LAW REV. 1343 (2014).
43. Smiths, René, *From the Board: Constitutional Reflections and Crisis Ruminations*, 41 LEG. ISSUES ECON. INTEGRAT. 315 (2014).
44. Snyder, Francis (2000), *Europeanisation and Globalisation as Friend and Rivals: European Union Law in Global Economic Networks*, in Francis Snyder ed., *THE EUROPEANISATION OF LAW: THE LEGAL EFFECTS OF EUROPEAN INTEGRATION*. (Oxf: Hart Pub).
45. SRB (2015), *WORKING PRIORITIES 2015*, Brussels: SRB.
46. SRB (2016), *SINGLE RESOLUTION BOARD 2015 ANNUAL REPORT*, Brussels: SRB.
47. SRB (2016), *WORKING PROGRAMME 2016*, Brussels: SRB.
48. SRB (2017), *WORKING PROGRAMME 2017*, Brussels: SRB.
49. The Economist, *A Survey of International Banking: The Domino Effect*, 339 THE ECONOMIST 3 (1996).
50. The World Bank (2015), *PRINCIPLES FOR EFFECTIVE INSOLVENCY AND CREDITOR/DEBTOR RIGHTS SYSTEMS*, Washington: The World Bank.
51. Thompson, Della (1995), *THE CONCISE OXFORD DICTIONARY OF CURRENT ENGLISH* (9th ed.), Oxford: Oxford University Press.
52. Vos, Ellen, *Reforming the European Commission: What Role to Play for EU Agencies?*, 37 COMMON MARKET LAW REV. 1113 (2000).
53. Walter, Ingo & Hiraki, Takato (1993), *RESTRUCTURING JAPAN’S FINANCIAL MARKETS*, Homewood, Ill: Business One/Irwin.

- 54. Wojcik, Karl-Philipp, *Bail-in in the Banking Union*, 53 COMMON MARKET LAW REV. 91 (2016).
- 55. Wolfers, Benedikt & Voland, Thomas, *Level of the Playing Field: The New Supervision of Credit Institutions by the European Central Bank*, 51 COMMON MARKET LAW REV. 1463 (2014).
- 56. World Bank (2007), PRACTICAL GUIDELINES FOR EFFECTIVE BANK RESOLUTION POLICY. RESEARCH WORKING PAPER 4389, Washington: World Bank.
- 57. Young, Alasdair R., *The European Union as a Global Regulator? Context and Comparison*, 22 J. EUR. PUBL. POL. 1233 (2015).

The EU Single Resolution Mechanism

Der-Chin Horng^{*}

Abstract

As one of the EU's most important reforms after the global financial crisis of 2008, the Single Resolution Mechanism (SRM) which highlights the Europeanization of banking resolution in the 28 EU Member States became fully operational on 1 January 2016. In order to break the too-big-to-fail narrative in the banking sector, the EU applies a bail-in principle for banking resolutions. The objectives of SRM are to ensure banking discipline, market function, and financial stability; also, to avoid imposing costs on taxpayers, increasing banking moral hazard and regulatory arbitrage. The SRM is one of the core pillars of the EU's banking union and is expected to be a critical accomplishment of the European Monetary Union and in the resolution of the European debt crisis. If so, the SRM will significantly impact EU institutions, Member States, the banking sector, and International financial rules. Based on a legal-study approach, the paper examines the following key issues

^{*} Research Fellow of the Institute of European and American Studies, Academia Sinica, Taiwan (R.O.C.); Professor (part-time) of WTO Law and EU Law at both National Taiwan University and National Chengchi University; and Member of International Protection of Consumers Committee, International Law Association; Ph.D. in Laws, University College London.

Received: June 27, 2016; accepted: April 28, 2017

concerning the SRM: its background, theoretical doctrine, legal framework, single resolution body, single resolution fund, recovery and resolution plan, bail-in principle, resolution tools, practical operations, international cooperation, etc. It also discusses the meaning and implications of the SRM, and compares the mechanism with relevant laws and policies in Taiwan. Finally, it offers some suggestions for future banking resolution reforms in Taiwan.

Keywords: Banking Union, EU, Single Resolution Mechanism (SRM), Single Resolution Board (SRB), Single Resolution Fund (SRF), Recovery Plan, Resolution Plan, Bail-in, Moral Hazard, Directive 2014/59 (BRRD)