

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：會議)

參加歐洲存款保險機構論壇及
西班牙存款保障機構共同主辦
「穩健迎向未來：強化金融穩定」
研討會摘要報告

服務機關：中央存款保險公司

姓名職稱：鄭明慧總經理

范以端副總經理

趙思涵中級辦事員

派赴國家：西班牙馬德里

出國期間：民國 114 年 6 月 1 日至 6 月 8 日

報告日期：民國 114 年 8 月 27 日

摘 要

一、主辦單位：歐洲存款保險機構論壇（European Forum of Deposit Insurers, EFDI）及西班牙存款保障機構（Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito）。

二、時間：114 年 6 月 1 日~114 年 6 月 8 日。

三、地點：西班牙馬德里。

四、出席人員

計有全球逾 200 位來自各國國際組織、金融監理機關、存款保障機構、投資人賠付機構之代表及學者參加。我國代表為中央存款保險公司總經理鄭明慧、副總經理范以端及國際關係暨研究室中級辦事員趙思涵。

五、研討會主題：穩健迎向未來、強化金融穩定（Embracing the Future on Solid Grounds: Reinforcing Financial Stability）。

六、研討會主要內容

包括跨境銀行業務未來發展、銀行自有資本及合格負債最低要求（MREL）、歐盟危機處理與存款保險（CMDI）改革、如何兼顧歐洲競爭力、經濟成長與永續發展，以及金融創新等議題。本公司另於會中與西班牙存款保障機構（FGD）簽署合作備忘錄，暨與義大利銀行業存款保障機構（FITD）、波蘭銀行擔保機構（BFG）進行雙邊交流會議。

七、心得與建議

（一）建議透過對問題銀行課以內部紓困（bail-in）先行之責，及賦予主管機關或清理機關發動債務減記及股權轉換之權限與程序，建構如歐盟之內部紓困機制。

（二）建議將我國 D-SIBs 經營危機應變措施擴大為復原清理計畫，俾復原計畫自救不成時，再依清理計畫有序退場。

（三）建議明定本國銀行應發行一定比率之損失吸收債券（loss absorbing

capacity instruments)，以強化損失吸收能力，俾銀行在危機發生時能進行資本重建，及於清理時能減少保額外存款之損失，以降低保額外存款人擠兌動機。

（四）建議參酌歐美作法，強化我國金融機構向中央銀行申請融通時認可之合格擔保品或同意之證券標準，以因應未來發生如美國矽谷銀行（SVB）數位擠兌之情境時，可迅速取得最大的流動性資金支持。

（五）因應主要國家監理機關及國際組織陸續建立加密資產及穩定幣監理架構，宜持續關注國際及我國相關監理法規進度及金融機構業務發展可能衍生之風險。

目 次

摘要

壹、前言	15
貳、存款保險同業雙邊交流會議	15
一、與西班牙存款保障機構（FGD）簽署合作備忘錄暨雙邊交流會議	15
二、與義大利銀行業存款保障機構（FITD）雙邊會議	27
三、與波蘭銀行擔保機構（BFG）雙邊交流會議	30
參、國際研討會摘要	33
一、開幕致詞	33
二、專題演講	37
三、跨境銀行業務未來發展	45
四、CMDI 是改革的終章，抑或新篇章的開始	47
五、兼顧競爭力、經濟成長與永續發展	51
六、從創新邁向行動	54
肆、心得及建議	60
伍、附錄：美國 FDIC 修正中大型銀行清理計畫規範	66

摘要

一、與西班牙存款保障機構（FGD）簽署合作備忘錄暨雙邊交流

在與西班牙存款保障機構的交流中，雙方透過簽署合作備忘錄建立正式合作關係，並就歐洲銀行聯盟三大支柱進行研討，包括單一監理機制（SSM）、單一清理機制（SRM）及尚未落實的歐洲存款保險制度（EDIS）。

（一）單一監理機制（SSM）

1. 歐洲銀行聯盟三大支柱係自全球金融危機與歐債危機後應運而生，其中 SSM 於 2014 年正式啟動，並根據單一監理機制法規（SSM Regulation）第 6 條第 4 項規定，由歐洲中央銀行（ECB）訂定一套明確標準，以判斷銀行是否屬於「重要機構（significant institution）」，據此決定是否納入其直接監理範疇。
2. 截至 2025 年 5 月 1 日，符合 ECB 認定之「重要」機構為 114 家，由 ECB 負責監管；其餘中小型銀行則由各國主管機關（National Competent Authorities, NRAs）監管，惟 ECB 擁有最終審查與介入之權力。

（二）單一清理機制（SRM）

1. SRM 則於 2016 年啟動，並以單一清理委員會（SRB）作為清理核心機構，負責評估銀行是否「即將倒閉或可能倒閉」（failing or likely to fail），以決定是否啟動清理，以及制訂清理計畫（resolution plan）。在資金方面，SRM 設有單一清理基金（Single Resolution Fund, SRF），由銀行聯盟成員國內之銀行機構定期繳納，作為支應清理成本之來源，減少對納稅人資金依賴。
2. SRM 主要法律架構包括單一清理機制規則（Single Resolution Mechanism Regulation, SRMR）以及銀行復原及清理指令（Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD），前者規範單一清理委員會（SRB）與單一清理基金（SRF）之建立，後者則就歐盟銀行進入清

理程序前應具備之清理、復原計畫、清理工具與權責分配等加以規範。兩者立法目的在於確保當銀行出現嚴重財務問題或可能破產時，得使問題銀行採取內部紓困（bail-in）之方式有序退場，避免向政府尋求紓困（bail-out）。

(三) 歐盟內部紓困工具

1. 歐盟在 BRRD 下設計的內部紓困（bail-in）工具主要包含兩者：一是透過資本重建計畫協助問題金融機構恢復正常營運，二是對特定債務進行減記或轉換為股權。通常須先嘗試資本重建，若仍不足以恢復營運，清理權責機關才得依法行使減記或轉換。
2. 實務操作上，清理權責機關必須評估問題金融機構的資產價值，確保淨值情形後再進行債務轉換或減記。整體制度的核心理念，係由銀行內部投資人及債權人優先承擔風險，而非仰賴納稅人資金紓困，並遵循「不得讓債權人承受較破產清算更大損失（NCWO）」原則，以確保公平。

(四) 歐盟推動建立EDIS補充各國DGS，惟成員國對損失共擔立場分歧，改革重心轉向推動CMDI

1. 目前歐洲銀行聯盟已建立單一監理機制（SSM）與單一清理機制（SRM），惟第三支柱「歐洲存款保險制度」（EDIS）尚未落實，現階段仍以各成員國既有存款保險機制（DGS）為主。
2. 大部分國家的 DGS 採傳統 Paybox 模式，只在銀行倒閉後辦理賠付；但隨著 SRM 上路，部分國家已轉向具清理財務協助功能的 Paybox-plus，得在銀行陷入危機前即參與財務協助或協助清理。
3. 歐盟原本推動 EDIS 之初衷係分攤跨國清理與賠付風險，但因南歐國家支持損失共擔、德國及北歐國家則主張先降低風險再談風險分攤，雙方立場分歧，改革重心遂轉向 CMDI，以逐步強化銀行資本與可清理性，為未來推動 EDIS 鋪路。

(五) 歐元區緊急流動性援助由各成員國央行向具償付能力之信用機構提供，且其融通機制之合格擔保品透明並具操作彈性

1. 歐洲除了具備銀行聯盟三大支柱作為維護金融體系之基石外，在中央銀行融通機制方面，歐元體系（Eurosystem）由歐洲央行（ECB）與各國央行共同擔任最後貸款人，要求受援機構提供合格擔保品，並維持透明的合格資產清單以提升市場可預期性。
2. 緊急流動性援助（ELA）由各國央行提供，歐洲央行負責監督，並僅能支援具償付能力但遇到暫時流動性問題的銀行。該等機構必須符合資本比率規範，或在合理期限內能透過資本重建達到標準。為降低道德風險，ELA 除收取懲罰性利率外，亦要求受援銀行提交資產估值、風險控管與融通細節等資訊。該等規範不僅確保緊急支援運作有序，亦要求銀行於平時提升資訊透明度與財務治理，強化整體金融體系韌性與穩定。

(六) 西班牙大眾銀行由 SRB 以資產出售與內部紓困進行清理，未動用單一清理基金，最終由桑坦德銀行承接

1. 西班牙大眾銀行曾是當地第五大銀行，主要專注於中小企業放款業務，規模龐大，但在 2016 年因房地產資產大幅減損導致高達 35 億歐元虧損，市場對其資本充足性失去信心，引發大規模存款外流，最終流動性全面枯竭，即使兩度向央行申請緊急流動性援助仍不足以維持營運。
2. 歐洲央行於 2017 年 6 月認定其「可能倒閉或即將倒閉」，並由歐洲單一清理委員會（SRB）依據 BRRD 與 SRMR 啟動清理程序，成為歐洲首次依新法規進行的跨國銀行清理案例。
3. SRB 認定該行符合「確實瀕臨倒閉、無法透過監理或私部門方案解決、且清理符合公共利益」三大要件，並指出若依破產程序處理，將無法維持關鍵功能與金融穩定，因此決議採行非停業清理。

4. 對該行啟動的清理工具包括資產出售與內部紓困，不動用單一清理基金。具體作法為將普通股與額外一級資本工具全數減記，再將二級資本轉換為普通股後移轉予桑坦德銀行。由於該行先前已主動尋求買家，使潛在承購人得以提前審閱財報，FROB 並依規展開公開招標，最終僅有桑坦德銀行提交完全符合要求的方案並完成收購。
5. 本案不僅確保銀行業務持續，亦避免動用公共資金，展現歐盟清理架構在實務上的可行性與有效性，對後續歐洲銀行清理政策的推展具有指標意義。

二、與義大利銀行業存款保障機構（FITD）雙邊交流

- (一) 在義大利，存款保障由義大利存款保險機構（FITD）負責，銀行清理則由中央銀行依 BRRD 與 SRM 架構執行。
- (二) 義大利採雙軌制度，包括強制性的法定存款保險（mandatory scheme），以及由會員銀行自願組成的自願性介入機制（SVI）。前者負責在銀行破產時進行賠付，後者則可於銀行仍具持續經營能力時提前介入，以貸款、股權投資或資產負債轉讓等方式協助重整，避免破產清算與大規模賠付。
- (三) SVI 的成立源於 2014 年 Tercas 銀行危機。當時 FITD 出資協助收購卻遭歐盟認定為國家援助，之後遂另設立獨立於強制性制度之外的 SVI，以避免干涉被視為動用國家資源。
- (四) SVI 自 2015 年成立以來已有逾百家銀行參與，覆蓋義大利絕大部分存款，並已多次介入中小銀行個案，截至 2023 年累計支援金額達 13 億歐元。實務經驗顯示，SVI 介入金額往往遠低於破產賠付成本，能以市場化方式有效強化預防功能。
- (五) 最具代表性的案例係 2017 年三家地區銀行因資本不足面臨清算風險時，SVI 出資 7.84 億歐元協助處理不良資產並推動併購，最終由 Crédit Agricole 完成收購，成功避免破產與大規模賠付。SVI 的資金來源主要

由會員銀行按存款規模比例分攤，收益則依出資比例回饋，並可透過市場融資補充。

- (六) 隨著歐盟法院最終裁定 FITD 於 2014 年提供 Tercas 銀行財務協助不構成國家援助，加上 CMDI 改革強化 DGS 在併購及預防性介入的角色，義大利現正重新檢視並定位 SVI，使其更符合未來歐洲存保與清理制度的整合方向。

三、與波蘭銀行擔保機構（BFG）雙邊交流

- (一) BFG 同時負責存款保險與銀行清理，2020 年首度依 BRRD 對地方合作銀行 PBS 啟動清理程序，採用過渡銀行承接關鍵業務與存款。然而，由於 PBS 資產淨值為負，BFG 依法對全部次順位債券與 43%保額外存款進行減記，引發社會強烈反彈，尤其遭減記的多為地方政府、學校與醫療機構資金，造成存款人信心受損。
- (二) 雖然減記保額外存款合乎歐盟規範，但在社會接受度上產生巨大爭議，BFG 因此調整政策，承諾未來清理中不再減記任何存款，並將「穩定優先」置於「法規導向」之上。
- (三) 另一個案例則為 Noble 銀行清理案，由於 MREL 要求銀行進入清理程序前須先達到相當於總負債與自有資本（Total Liabilities and Own Funds, TLOF）8%之損失吸收債務，惟 Noble 銀行因無法達標，若進入破產清算，賠付金額高達百億美元恐釀金融危機。最終在波蘭八大銀行共同出資支持下，才滿足紓困條件並避免全面賠付。
- (四) Noble 銀行案例揭示中小銀行面對 MREL 規範的挑戰，提醒清理機關於清理中小型銀行時，更應保有替代策略與彈性，以確保清理架構對中小型銀行之適用性與可行性。

四、國際研討會開幕致詞演講

- (一) 鑒於歐洲經濟表現持續落後於美中，尤其在科技創新與創投資金取得方面差距顯著。為此，歐盟強調不僅需整合商品市場，更需推動金融

體系整合，加強中央銀行、監理機關、清理機關與存款保險機構之間的合作，以維護金融穩定。

(二) 歐盟執委會據此推出「競爭力指南」(Competitiveness Compass)，具體政策包含深化單一市場、簡化監理與稅制，以及加大投資以支持中小企業與新創公司，目標至 2030 年每年額外投資 7,500 至 8,000 億歐元，以彌補結構性競爭力落差並減少對外依賴。

(三) 科技快速發展驅動歐盟加強法制建設，「數位營運韌性法案 (DORA)」針對資安與供應商依賴提出強制規範；新頒布的「AI 法規」要求金融機構在高風險 AI 應用下接受更嚴格監理；支付領域則將於 2025 年以「支付服務指令第三版 (PSD3)」取代 PSD2，強化電子支付監理與消費者保護，並推動數位歐元發展以降低對外依賴。

(四) 歐盟現正推動「危機處理與存款保險」(CMDI) 改革，並同步修訂銀行復原與清理指令 (BRRD)、單一清理機制法規 (SRMR) 與存款保障指令 (DGSD)。改革重點在於擴大清理機制適用範圍、推動清理資金來源多元化，並允許存款保險基金用於非賠付用途，例如資產轉移、重整或併購。此舉不僅提升危機管理的彈性，亦強化清理機關與存保機構間的協調，進一步建立更完整的金融安全網，確保存款人保護與整體金融穩定。

五、國際研討會專題演講：MREL 是否具下調空間？

(一) 2008 年金融危機後，全球建立清理機制以取代政府紓困，其中核心即為損失吸收能力 (LAC) 規範。依據金融穩定理事會 (FSB) 制定的總損失吸收能力標準 (TLAC)，TLAC 結構包括普通股權資本 (CET1)、其他一級資本 (AT1)、第二級資本 (T2) 及合格長期債務，要求全球系統重要性銀行 (G-SIBs) 必須持有至少達風險加權資產 18% 或槓桿曝險 6.75% 之 TLAC，用以在倒閉時吸收損失並維持關鍵功能運作。

(二) 歐盟在此基礎上更進一步，透過「自有資本及合格負債最低要求」

(MREL) 建立比 TLAC 更嚴格的標準。MREL 並非固定比率，而是由單一清理委員會 (SRB) 依銀行風險特性與清理策略個別設定，且相較美國僅有 8 家 G-SIBs 適用 TLAC 規範，歐盟約有 300 家銀行必須遵循 MREL 規範，可見歐盟對 MREL 要求之適用範圍遠較美國以清理為基礎之 LAC 要求廣泛，較不易出現 2023 年美國銀行動盪期間所揭示之損失吸收能力不足問題。

(三) 然而，過高的 MREL 要求可能造成銀行負擔，並限制其融資與經營彈性，因此是否下修成為政策討論焦點。為回應此問題，歐盟現正推動「危機管理與存款保險」(CMDI) 改革，建議允許 DGS 出資計入 8% 損失吸收門檻，與股東及債權人共同承擔損失，藉以分擔原本須由銀行內部滿足的 LAC 要求。此舉可協助填補資產價值與存款間的落差、支援接手銀行資本需求，並提高資產轉移與併購方案的可行性，最終有助於調降 MREL 要求，降低銀行壓力。但調整同時涉及銀行業分擔比例與道德風險問題，亦可能衝擊現有的政治協議，因此放寬與否仍存爭議。

六、國際研討會第一場次：跨境銀行業務未來發展

(一) 歐洲銀行體系展現韌性，惟專家指出銀行雖體質穩健，但在支持綠色轉型與數位基礎建設等高資本需求領域的融資動能仍不足，對歐洲長期成長與結構轉型的支持力道有待強化。

(二) 跨境整併與 EDIS 推進受阻，導致「主權國家與銀行間風險連結 (sovereign-bank nexus)」持續存在，影響市場信心。與會者認為當務之急係簡化而非放鬆監理，避免多層級規範重疊造成合規負擔，並提升政策透明度與一致性，以改善銀行資源配置效率。

(三) 未來歐洲銀行業須在制度整合、科技創新與地緣風險下尋求韌性與轉型對策。針對數位歐元，專家建議應定位為公部門發行的補充支付工具，而非替代現有方式，並兼顧隱私與信任。另一方面，銀行對雲端與第三方科技供應商依賴加深，亦帶來資安與營運中斷風險。

七、國際研討會第二場次：CMDI 是改革的終章，抑或新篇章的開始

- (一) 歐盟自 2023 年起推動 CMDI 重大改革，並於 2025 年 6 月 25 日達成政治協議。CMDI 改革旨在強化中小型銀行清理可行性，並同步修訂歐盟 BRRD、SRMR 與 DGSD 三項法規。
- (二) CMDI 新規允許中小型銀行動用 DGS 補足 8%損失吸收門檻，惟為防止道德風險，新規設置五大安全機制，包括逐案審查、僅適用於資產負債轉移策略、限於非清算機構、合理保護保額外存款，以及遵循「不劣於清算」原則。同時，改革亦保留「最小成本測試」，確保 DGS 介入具備成本效益。
- (三) 另一項關鍵修正係擴大公共利益評估（PIA）標準，允許清理機關在考量全國層面影響外，納入地方經濟層級，以提高中小型銀行啟動清理的可能。針對清償順位，改革則保留現有保額內存款的「超優先權」，並建立三層架構：首先是 DGS 保障的存款，其次為家庭與中小企業存款，最後則為小型公共機關存款。
- (四) 整體而言，本次 CMDI 改革明確強化存款保險基金於危機處理中的功能，賦予其更積極的介入角色，並提升與其他金融安全網成員間的協調機制。此次改革不僅是歐洲銀行聯盟制度發展的重要里程碑，亦確立 DGS 在維護金融穩定與危機管理中的核心地位。

八、國際研討會第三場次：兼顧競爭力、經濟成長與永續發展

- (一) 歐盟成員國各自為政的監理架構，不僅增加合規成本，亦使資本市場聯盟與銀行聯盟推動受阻，相較美國市場，歐洲在支持創新與投資方面明顯落後。
- (二) 歐盟應推動制度整合、監理簡化與金融市場深化，以鞏固歐洲長期競爭力與經濟韌性

九、國際研討會第四場次：從創新邁向行動

- (一) 數位化重塑金融服務樣貌，穩定幣設計、豬仔詐騙與深偽技術皆構成挑戰，有賴監理機關與業者共同因應。專家認為，應透過跨業合作、

資訊共享、AI 風險模型及即時通報平台，建立更完整的防詐生態系。

- (二) 對於數位歐元與穩定幣的發展，市場意見仍高度分歧，僅少數與會者認為數位歐元具高度價值，顯示未來金融體系可能呈現 CBDC、穩定幣與代幣化存款多元並存的格局。穩定幣在價值錨定、清算風險與保障制度設計方面，成為國際政策討論的核心。若穩定幣失去美元掛鉤或發行機構倒閉，持有人可能面臨兌付困難；同時，現行存款保險制度並未涵蓋穩定幣，未來是否需建立類似保障機制，仍存爭議。
- (三) 監理機關應採原則式監理，循序推動數位歐元與調整代幣化存款監理架構。ECB 計畫漸進式推動數位歐元並設置如個人持有上限的機制，避免資金大規模從商業銀行流出，確保其仍以支付為導向，而非資產儲存工具。至於代幣化存款，其「無記名、可轉讓」的法律性質挑戰現行存保制度，未來須在法律定位、跨境互通性與監理架構方面同步調整，確保支付體系穩定。
- (四) 歐盟已自 2024 年 6 月起實施「加密資產市場規則」(MiCAR)，並搭配資本要求條例 (CRR3) 進行過渡性安排；巴塞爾委員會則推出「加密資產暴險審慎處理標準」，要求銀行依加密資產風險類別差異化提列資本，並將於 2026 年正式實施。該等措施凸顯各國監理機關正逐步收斂出一套跨國一致之審慎規範。

十、心得與建議

- (一) 建議透過對問題銀行課以內部紓困 (bail-in) 先行之責，及賦予主管機關或清理機關發動債務減記及股權轉換之權限與程序，建構如歐盟之內部紓困機制。
- (二) 建議將我國 D-SIBs 經營危機應變措施擴大為復原清理計畫，俾復原計畫自救不成時，再依清理計畫有序退場。
- (三) 建議明定本國銀行應發行一定比率之損失吸收債券 (loss absorbing capacity instruments)，以強化損失吸收能力，俾銀行在危機發生時能進行資本重建，及於清理時能減少保額外存款之損失，以降低保額外

存款人擠兌動機。

- (四) 建議參酌歐美作法，強化我國金融機構向中央銀行申請融通時認可之合格擔保品或同意之證券標準，以因應未來發生如美國矽谷銀行（SVB）數位擠兌之情境時，可迅速取得最大的流動性資金支持。
- (五) 因應主要國家監理機關及國際組織陸續建立加密資產及穩定幣監理架構，宜持續關注國際及我國相關監理法規進度及金融機構業務發展可能衍生之風險。

壹、前言

歐洲存款保險機構論壇（European Forum of Deposit Insurers, EFDI）係由存款保障機制（Deposit Guarantee Schemes, DGS）、投資人賠付機制（Investors Compensation Schemes, ICS）組成之組織，每年召開年會及國際研討會，今年由西班牙存款保障機構主辦，2025 年 6 月 3 日至 6 日在西班牙馬德里舉行。參與成員包括全球逾 200 位來自歐盟、歐洲銀行監理機關（European Banking Authority）、單一清理委員會（Single Resolution Board, SRB）、各國中央銀行、監理機關、存款保障機構及投資人賠付機構之代表參加。

本公司由鄭總經理明慧率員參加 EFDI 舉辦之國際研討會，並於會議期間與西班牙存款保障機構簽署合作備忘錄（MOU）及舉行雙邊交流會議，暨與義大利銀行業存款保障機構（FITD）、波蘭銀行擔保機構（BFG）進行同業交流，瞭解歐盟存保機制及相關監理機制之發展趨勢，以及在維護金融安定等方面之經驗，作為強化我國金融監理及存保機制之參考。

貳、存款保險同業雙邊交流會議

一、與西班牙存款保障機構（FGD）簽署合作備忘錄暨雙邊交流會議

（一）簽署合作備忘錄

中央存款保險公司為促進與西班牙存款保障機構經驗分享與交流合作，於本（114）年6月3日由本公司總經理鄭明慧及西班牙存款保障機構總經理Mr. José Luis Ballesteros Corrales與管理委員會秘書（Secretary of the Management Committee）Mr. Francisco-Javier Priego Pérez代表雙方機構假西班牙馬德里簽署合作備忘錄（Memorandum of Understanding, MOU）並進行雙邊交流會議，開啟雙方正式合作關係。

本公司與FGD同為國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, IADI）會員，並均擔任該協會重要職務。雙方透過IADI之交流平台業建立友好合作關係，本次合作備忘錄之簽署，可進一步強化雙方交流互動，奠定更深厚之合作關係。

(二) 雙邊交流會議

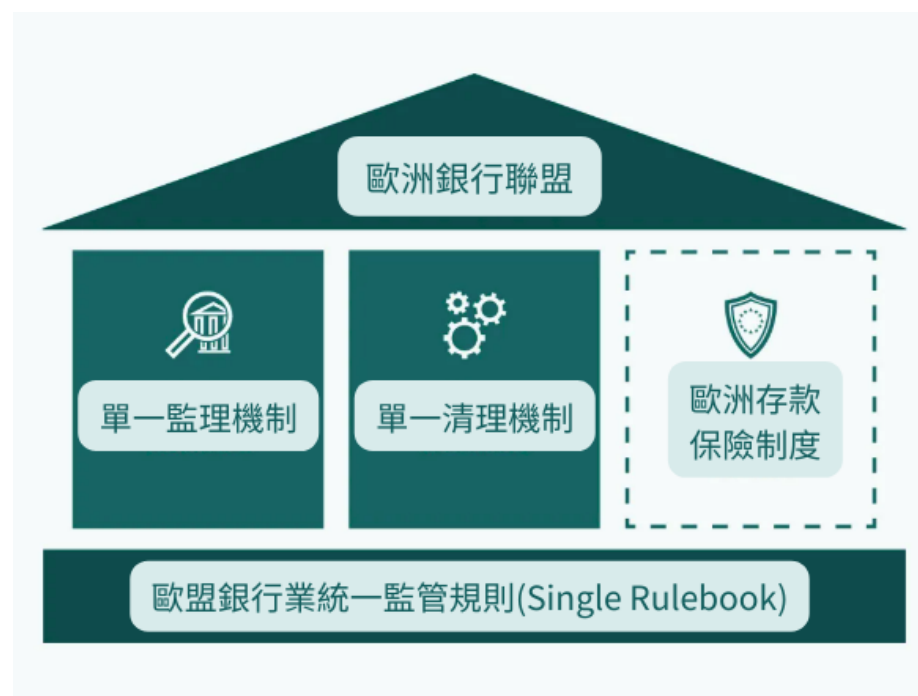
1. 全球金融危機與歐債危機促成歐洲銀行聯盟推動單一監理機制與單一清理機制

2008年全球金融危機與2010年歐債危機暴露出歐元區銀行體系的三大結構性弱點，包括：

- (1) 銀行與主權風險的惡性循環（bank-sovereign nexus）：歐元區內銀行大量持有本國國債，當主權信用風險上升，銀行資產價值迅速惡化，導致市場對其償付能力喪失信心，反之亦然。
- (2) 監理與決策碎片化：危機期間各國監理標準、反應速度與資本要求不一，導致銀行風險評估與處理標準不一致，造成跨國銀行監理出現「監理套利」與風險傳染。
- (3) 清理與復原機制不足：危機前多數成員國並未建立明確之銀行清理制度，當銀行發生困難時，僅能依賴納稅人資金進行紓困（bail-out），引發廣泛民怨與財政壓力。

為因應跨國銀行風險傳染與避免公帑紓困，歐洲銀行聯盟（European Banking Union）遂於危機後推動建立單一監理機制（Single Supervision Mechanism, SSM）與單一清理機制（Single Resolution Mechanism, SRM），目的係確保當危機發生時，歐元區內大型銀行得以採取一致且迅速之因應措施，穩定金融體系並降低納稅人負擔。

圖：歐洲銀行聯盟三大支柱。



2. 單一監理機制（SSM）下歐洲央行對「重要機構」之直接監理權限及「重要機構」認定標準

SSM於2014年正式啟動，適用對象為歐洲銀行聯盟成員國內所有銀行機構。根據單一監理機制法規（SSM Regulation）第6條第4項規定，歐洲中央銀行（ECB）訂定一套明確標準，以判斷銀行是否屬於「重要機構（significant institution）」，並據此決定是否納入其直接監理範疇。該等標準主要涵蓋以下幾個面向：

- (1) 資產規模門檻：如銀行總資產超過300億歐元，則可視為重要銀行。
- (2) 對本國經濟重要性：若銀行總資產占其母國國內生產毛額（GDP）比重超過20%，且其總資產達5億歐元以上，亦將列為重要機構。
- (3) 具重要跨境業務：凡涉及歐元區跨境業務且規模具一定程度者，亦符合標準。
- (4) 其他特定情況：若銀行曾向歐洲穩定機制（European Stability Mechanism, ESM）申請提供支援；或為確保每一成員國至少有三家

最具規模之銀行由ECB直接監理；或經ECB認定，基於維持高品質監理一致性之需要，即使銀行不符合上述條件，亦得由 ECB 直接接管監理。

截至2025年5月1日，符合ECB上述認定標準之「重要」機構為114家，由ECB負責監管；其餘中小型銀行則由各國主管機關（National Competent Authorities, NRAs）監管，惟ECB擁有最終審查與介入之權力。

3. 單一清理機制（SRM）由單一清理委員會（SRB）作為清理核心機構、單一清理基金（SRF）支應清理成本；並由銀行復原及清理指令（BRRD）規範清理與復原計畫，單一清理機制規則（SRMR）主導清理基金運用

SRM於2016年啟動，並以單一清理委員會（SRB）作為清理核心機構，負責評估銀行是否「即將倒閉或可能倒閉」（failing or likely to fail），以決定是否啟動清理，以及制訂清理計畫（resolution plan）。一旦啟動清理程序，各國清理機關（National Resolution Authorities, NRAs）將根據SRB指示執行具體清理措施。在資金方面，SRM設有單一清理基金（Single Resolution Fund, SRF），由銀行聯盟成員國內之銀行機構定期繳納，作為支應清理成本之來源，減少對納稅人資金依賴。

SRM主要法律架構包括單一清理機制規則（Single Resolution Mechanism Regulation, SRMR）以及銀行復原及清理指令（Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD），前者規範單一清理委員會（SRB）與單一清理基金（SRF）之建立，後者則就歐盟銀行進入清理程序前應具備之清理、復原計畫、清理工具與權責分配等加以規範。兩者立法目的在於統一適用歐盟之清理法律並提高清理效率，確保當銀行出現嚴重財務問題或可能破產時，得以一致且有效之方式進行干預與清理，使問題銀行採取內部紓困之方式有序退場，避免向政府尋求紓困（bail-out）。

（一）歐盟內部紓困工具包含資本重建，以及就問題機構之特定債務進

行減記或轉換股權

歐盟「銀行復原與清理指令(Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD)」所稱之內部紓困工具，其目的包含透過資本重建計畫使問題金融機構回復正常營運，以及就問題金融機構之特定債務減記或轉換為股權二者。在二者之適用順序上，須在使用資本重建仍無法使問題金融機構回復正常營運時，方可使用特定債務減記。

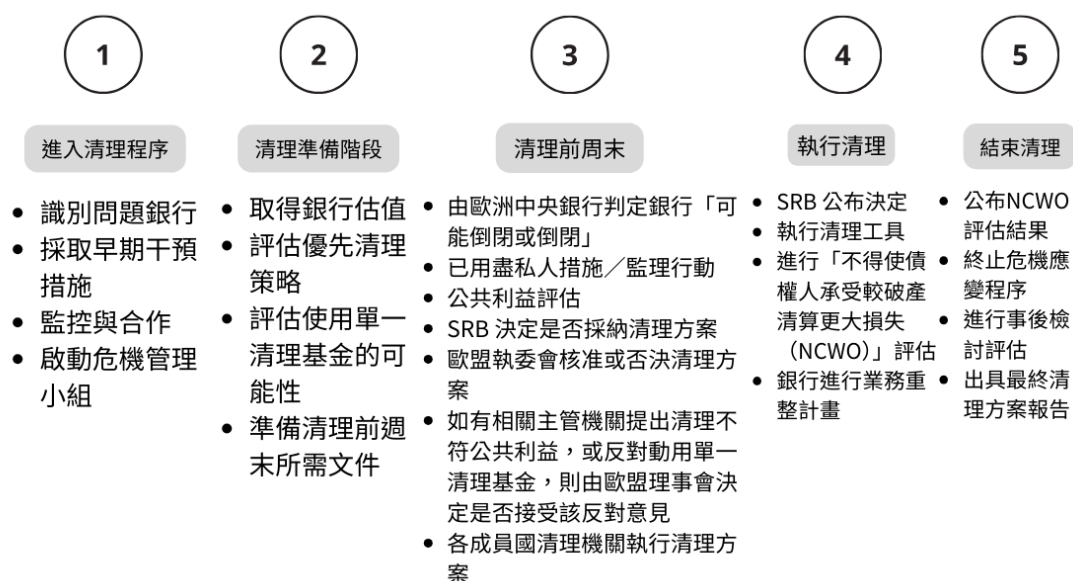
內部紓困係由清理主管機關依法就特定債務行使「轉換為股權」或「減記」之權限，以利進一步採用過渡銀行或搭配營業出售等工具進行清理。至於採取減記或轉換之時點，依清理指令第59(3)條之規定，於符合本指令第32條及第33條之清理條件，或若不採取減記或轉換將使金融機構或其母公司倒閉(Will No Longer Be Viable)時，清理主管機關即可採取減記或轉換。

會員國應確保金融機構始終符合自有資金與合格負債的最低要求，最低要求應以自有資金和合格負債金額佔該機構負債和自有資金總額的百分比計算；且須瞭解金融機構的規模、業務、風險狀況、對存款保險基金的影響、對金融市場的影響，以確保資本重建工具可資使用、損失可被吸收、普通一級資本可回復至符合法規之經營門檻。

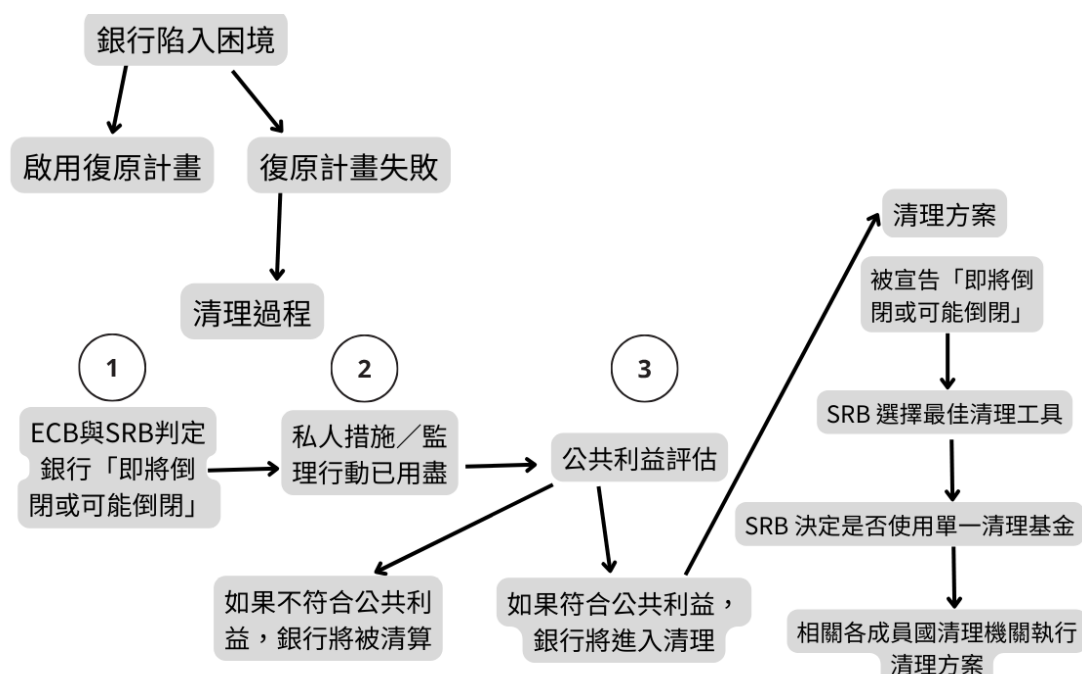
(二) 會員國應確保在應用內部紓困工具時，清理主管機關應依清理指令第36條及46條規定評估價值及須減記或轉換股權之合格負債金額

就減記及轉換順序而言，依序為普通一級資本、額外一級資本、次級資本、非額外一級資本或次級資本且依破產清算程序所訂順位之次級債務、依破產清算程序所訂順位之剩餘債務，包含依清理指令第44條、第108條所訂順位之存款。此一機制之核心，在於由銀行內部投資人與債權人先行承擔損失責任，而非訴諸納稅人資金進行紓困，以強化市場紀律並降低道德風險，同時遵循「不得讓債權人承受較破產清算更大損失(No Creditor Worse Off, NCWO)」原則，確保清理程序兼顧公平性與法律保障。

附圖：清理過程主要階段。



附圖：歐盟單一清理機制運作。



4. 存款保險與賠付機制概況

歐洲銀行聯盟目前雖已具備SSM與SRM兩大支柱，惟其提議建立之第三支柱—歐洲存款保險制度（European Deposit Insurance Scheme, EDIS）尚未正式上路。現階段仍以各成員國既有之存款保險機制為主，並逐步推動存款保險制度整合。

(1) 多數歐盟DGS採Paybox模式，部分隨SRM實施轉向Paybox-plus以參與銀行清理支援

目前歐盟成員國依據「存款保障指令」（Deposit Guarantee Schemes Directive, DGSD）設立各國存款保險機構，提供每位存款人於單一銀行最高100,000歐元之存款保障。傳統上，多數歐洲國家屬於典型Paybox模式，即僅於銀行倒閉後辦理賠付，並不參與銀行監理或清理流程。

然而，隨著SRM上路後，部分國家之DGS開始在銀行出現流動性危機或被認定「即將倒閉或可能倒閉」前，參與資金支援或實施清理，逐漸過渡成具備paybox-plus職權，提升其在銀行清理程序中之角色。

(2) 歐盟推動建立EDIS補充各國DGS，惟成員國對損失共擔立場分歧，改革重心轉向推動CMDI

為完善歐洲銀行聯盟架構並建立統一之存保機制，歐盟執委會（European Commission）於2015年提出建立EDIS，作為對各國現有存款保險機制（DGS）之補充，以降低地方性銀行倒閉對整個歐元區金融穩定造成之連鎖衝擊（spill-over risk）；惟各國對建立EDIS立場分歧。

葡萄牙、希臘、西班牙等國支持全面損失共擔制度，認為此舉有助於解決銀行與國家財政間之財務傳染風險（bank-sovereign nexus），減少一國銀行拖累整國財政之惡性循環；反之，德國、荷蘭及部分北歐國家則主張各成員國應先完成風險降低（risk reduction）措施（如強化資本），再討論風險共擔（risk sharing），以避免道德風險與財政

負擔不均。

南歐國家支持共擔的原因，在於其銀行體質及財政韌性相對脆弱，期望透過共同資金分擔清理成本，減輕本國負擔並降低系統性風險；相對地，北歐及德國等國家之銀行資本及資產品質普遍較佳，且其存保基金累積規模較大，擔心立即實施共擔將因此承擔較多跨國清理成本，並可能降低其他成員國改善銀行體質的誘因。

在EDIS架構下，風險共擔主要於成員國間啟動資金互補、共同承擔存款賠付或清理支出之情境時發生，例如：

- A. 單一成員國出現大型或具系統重要性之銀行倒閉，致本國DGS承擔能力不足，須動用跨國基金分擔；
- B. 國內多家銀行於短期間內接連發生清理事件，累積支出超過本國DGS承擔能力；
- C. 發生突發重大事件（如經濟危機、重大舞弊或嚴重擠兌）導致巨額賠付需求；
- D. 涉及跨境銀行集團清理，須依據存款人分布，由多國共同承擔賠付責任。

由於現階段難以整合各方立場，歐盟近幾年將重點轉向推動銀行危機管理與存款保險（Crisis Management and Deposit Insurance, CMDI）改革，透過先行強化銀行資本、提高可清理性，為未來推動EDIS創造條件。

5. 中央銀行對金融機構融通機制

(1) 歐元體系融通機制之合格擔保品透明且具操作彈性

在歐洲，除了銀行聯盟三大支柱可於危機發生時作為維護金融體系之基石外，緊急融通機制的可預期性與透明度，亦係穩定金融體系與防止市場恐慌蔓延的關鍵要素之一。

歐元區信用機構所適用的流動性援助機制主要是在歐元體系（Eurosystem）下由歐洲中央銀行（European Central Bank，ECB）與歐

元區成員國國家中央銀行（National Central Banks，NCBs）提供，兩者共享歐元區信用機構之最後貸款人的角色。

透過歐元體系融通資金之機構均須提供十足擔保。一般而言，擔保品的類型包括具市場流通性的有價證券（Marketable Financial Securities）例如債券，以及其他類型的資產例如不具市場流通性的資產或現金；可作為擔保品的資產稱為「合格資產」（Eligible Asset）。歐洲中央銀行每天都會更新其所接受的具市場流通性合格資產（Marketable Eligible Assets）列表，表明其所提供之融通機制所接受之擔保品。

若信用機構向歐元區成員國中央銀行申請融通，而其欲作為擔保品的資產並未出現在歐洲中央銀行於當日公布的合格資產列表，該信用機構亦可向其擬申請融通之歐元區成員國中央銀行確認該資產是否為合格擔保品。

(2) 歐元區緊急流動性援助由各成員國央行提供，歐洲央行負責監督，且僅得向具償付能力之信用機構提供

實務上，緊急流動性援助由歐元區成員國中央銀行提供，因提供緊急流動性援助所產生的成本與風險，均由歐元區成員國中央銀行承擔。歐元區成員國中央銀行所提供的緊急流動性援助受到歐洲中央銀行的檢查與監督，若歐洲中央銀行管理委員會（Governing Council）中有三分之二的成員同意，歐洲中央銀行得限制或反對該緊急流動性援助之提供；惟歐洲中央銀行管理委員會之成員僅得在認為緊急流動性援助之提供會干擾歐洲中央銀行的貨幣政策或歐元體系的目標或任務時始可反對。

為避免道德風險，緊急流動性援助僅得向具有償付能力（Solvent）但面臨暫時性流動性問題的信用機構提供。所謂「具有償付能力」係指：

A. 信用機構依資本要求規則（Capital Requirements Regulation，CRR），

以其個別或合併基礎報告之普通一級權益（Common Equity Tier 1）資本比率、一級資本比率及總資本比率均達法定最低資本水準，亦即普通一級權益資本比率達 4.5%、一級資本比率達 6%，且總資本比率達 8%；或者

- B. 信用機構現在雖未達法定最低資本水準，惟可信賴其經過資本重建（Recapitalisation）後，其普通一級權益資本比率、一級資本比率、總資本比率將在 24 週的寬限期內（如有正當理由，歐洲中央銀行管理委員會得決議延長）達到法定最低資本水準，亦即普通一級權益資本比率達 4.5%、一級資本比率達 6%，且總資本比率達 8%。

對於接受緊急流動性援助的信用機構，除了歐元區成員國國家中央銀行會對其收取懲罰性利率（Penalty Interest Rate）外，依據「歐洲中央銀行制度章程」第 14.4 條及其補充程序（Article 14.4 of the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank with regard to the provision of ELA to individual credit institutions），該等機構亦須依規定提供一系列詳細資訊，包括資產估值結果與折價率、融通金額與期間、利率條件，以及風險擔保機制。由於 ELA 的通報程序具有明確的時間限制與資訊完整性要求，例如歐元區成員國國家中央銀行必須最遲於操作後兩個營業日內向歐洲中央銀行（ECB）報送相關細節，亦促使受援機構在平時即建立良好的資產透明度與資訊揭露能力，進而提升整體財務治理品質。此舉不僅有助於銀行平時即預先管理資產組合以符合融通資格，更能在市場出現壓力時，快速取得支援、穩定信心，進而降低恐慌性擠兌與資金外逃風險。

表：主要國家中央銀行對金融機構融資機制之合格擔保品種類彙總表。

擔保品 種類		美國 FRB	歐洲 ECB	日本 BOJ	韓國 BOK	新加坡 MAS
證 券	政府債券、地方政府債券、 政府擔保債券	V	V	V	V	V
	中央銀行票據、債券				V	V
	金融債券		V		V	
	公司債	V	V	V	V	V
	短期票券	V		V		
	外國政府或央行、超國家組 織債券	V	V	V		
	資產抵押證券（ABS）、房貸 抵押證券（MBS）	V	V	V	V	
	外幣計價之金融商品	V	V	V		V
貸 款	商業或個人貸款	V	V			V

（三）西班牙大眾銀行（Banco Popular）清理案例分析

西班牙大眾銀行為西班牙第五大銀行，專注於中小企業（SMEs）授信業務，截至2016年底擁有約1,600間分行與12,000名員工。2017年6月因流動性急遽惡化而遭ECB認定為「可能倒閉或即將倒閉」，並於2017年6月7日由SRB依據銀行復原與清理指令（BRRD）、單一清理機制法規（SRMR）主導實施清理程序。

1. 清理背景

- (1) 資本惡化：2016年出現35億歐元淨損，主因係房地產投資組合價值減損。
- (2) 信心危機：市場對其資產品質與資本適足性缺乏信心，導致大規模存款流出。
- (3) 流動性枯竭：6月初兩度向西班牙央行申請共達36億歐元之緊急流

動性支援（ELA），仍無法滿足資金需求。

(4) 監理預期壓力：市場已預期ECB將要求其進一步提列壞帳準備。

2. 清理機制與程序

本案係歐洲首次依據「銀行清理與復原指令」（BRRD）與「單一清理機制規則」（SRMR）啟動之跨國清理實例。SRB評估後確認該行滿足下列三項清理要件：

- (1) 確實瀕臨倒閉；
- (2) 無法以監理措施或私部門方案有效解決；
- (3) 清理符合公共利益。

SRB進一步指出，若依一般破產程序進行停業清理，將無法確保該銀行之關鍵功能持續運作，以及避免對金融穩定造成不利影響。爰此，SRB決議對西班牙大眾銀行進行非停業之清理。

3. SRB以資產出售與內部紓困清理西班牙大眾銀行，未動用單一清理基金，最終由桑坦德銀行承接

SRB採用之清理工具分別為「資產出售（sale of business）」與「內部紓困（bail-in）」，無須動用單一清理基金。依據獨立評價專家估值，該行資產淨值為負，於基本情境下之估值為負20億歐元，最壞情況下估值可能達負82億歐元。

為此，SRB決議將該行普通股與額外一級資本工具（Additional Tier 1）全數減記，價值約20億歐元，並將第二類資本工具（Tier 2）轉換為普通股後，再將股份移轉予西班牙桑坦德銀行（Banco Santander）。

本次得以順利完成資產出售，部分原因在於西班牙大眾銀行已於數週前主動尋求潛在買方，潛在承購人得以提前審閱該行財務報表。SRB並於2017年6月3日召開會議，決議由FROB正式啟動公開招標程序出售該行。依據「單一清理機制法規」（SRMR）第24條第2項規定，清理計畫須明確列示由國家清理機關移轉之資產、權利及負債，並於訂定交易條件時，兼顧清理過程之具體情況及相關成本支出；因此，

FROB於招標截止後須審查各投標方案承接範圍是否完整符合清理計畫規定，且交易條件是否合理並具可行性。在此架構下，最終僅有桑坦德銀行（Banco Santander S.A.）提交之方案完全符合受讓條件，並完成收購程序。

二、與義大利銀行業存款保障機構（FITD）雙邊交流

在義大利，存款保險與銀行清理職能由不同機構分別負責。FITD係義大利存款保障機構，義大利中央銀行（Banca d' Italia）則為國家指定之清理權責機關，依據「銀行復原與清理指令（BRRD）」與歐洲單一清理機制（SRM）架構，負責對義大利中小型銀行擬定與執行清理計畫。

義大利目前採行雙軌存款保險制度，分為「強制性機制（mandatory scheme）」與「自願性機制（voluntary scheme）」兩種。前者係依據歐盟「存款保險指令（Deposit Guarantee Schemes Directive, DGSD）」設立之法定存款保險制度，由義大利存款保險機構（Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, FITD）負責執行，所有符合資格之金融機構均須強制參與。該機制主要功能係於成員銀行破產時，透過賠付或其他法定措施保障存款人權益。

後者則為由部分成員銀行自願加入所組成之自願性介入機制（voluntary intervention scheme, SVI），係屬義大利國內自設制度，運作上較無 DGSD 所規範之限制，故具備較高出資彈性。該機制主要用於介入尚具持續經營能力（viable）之中小型銀行個案，透過主動出資協助問題銀行重整，協助其營運恢復穩定，避免進入破產清算程序，有效降低整體市場衝擊與潛在賠付成本。

（一）自願性介入機制（Voluntary Intervention Scheme, SVI）成立背景

義大利 Tercas 銀行倒閉危機發生於 2014 年，FITD 遂對其提供援助，包括 2.65 億歐元之資本注資（capital injection）及總額 6,500 萬歐元之擔保（guarantees），以協助 Banca Popolare di Bari 銀行完成對 Tercas

銀行的收購。然而，由於 FITD 所辦理之存款保險機制係依法要求會員銀行強制參與，歐盟委員會（European Commission）調查後認定 FITD 此次介入構成國家援助（State aid），違反歐盟規定。儘管 FITD 使用來自民間資金，但歐盟委員會認為其介入行為仍涉及國家資源，命令 FITD 追回援助款。其後，FITD 透過建立自願介入機制，另向銀行業額外收取資金協助陷入困境之銀行，避免介入行為被認定為國家援助。

(二) FITD 設立自願介入機制（SVI），由會員銀行自願參與並提供營運預算

FITD 於 2015 年以協會（association）形式設立自願介入機制（SVI），由 FITD 會員銀行自願加入，亦可隨時退出（四個月預告期）。截至 2024 年 2 月，SVI 擁有 102 家會員銀行，占 FITD 會員銀行數的 78%，覆蓋 FITD 93.4% 的保額內存款（total covered deposits）。SVI 年度營運預算由 SVI 會員銀行提供，約 45 萬歐元。

(三) 義大利 SVI 協助具重整潛力之銀行，強化 DGS 預防性功能並降低賠付成本

SVI 設立目的係針對面臨困難之銀行（特別是中小型銀行）進行介入及財務協助，以促進銀行體系穩定性。SVI 可於危機發生前，應會員銀行請求，針對資產、收益或流動性方面等面臨困難的銀行進行介入；然而，SVI 僅在會員銀行有切實可行之重整計畫且能最小化 SVI 負擔的前提下，以貸款、擔保、股權購買、資產與負債轉讓等方式對會員銀行進行協助。截至 2023 年 12 月，SVI 已進行 5 次財務協助，總費用約 13 億歐元。義大利實務經驗表明，SVI 在協助具持續經營能力之中小型銀行執行預防性介入或穩定重整時，其實際支應之金額通常遠低於直接賠付所需之成本。在部分個案中，DGS 支援金額僅約為應賠付總額之 10% 左右，即可有效避免清算及大規模賠付支出，有效強化危機處置之成本效率與實現資源的妥善運用。

(四) 義大利 SVI 介入三家地區銀行整併，成功避免破產賠付並穩定金融秩序

2017 年 12 月，義大利三家地區性銀行—Cassa di Risparmio di Cesena（Cesena）、Cassa di Risparmio di Rimini（Carim）與 Cassa di Risparmio di San Miniato（Carismi）因資產品質惡化與資本不足，面臨清算風險與存款賠付壓力。為避免進入破產程序導致法定存保機制全額賠付，增加存保基金負擔，FITD 決定啟動自願性介入機制（SVI），以市場化方式進行支援。

本次干預總金額達 7.84 億歐元，由 SVI 協助三家銀行將其部分不良資產（名目總額共 1.7 億歐元）打包進行證券化，並認購該證券化產品中的部分夾層級債券（mezzanine tranche）及全部次順位債券（junior tranche）。上述債券後於 2022 年 7 月 21 日，以 660 萬歐元總價出售予由 Dea Capital SGR 管理的義大利重整基金（Italian Recovery Fund）。最終三家銀行由 Crédit Agricole Cariparma 完成收購，順利完成整體清理程序。

此案係義大利 SVI 機制具體實施之代表性實例，顯示即便未進入正式清理程序，若 DGS 能於適當時機介入、並引入具市場機制之整併安排，仍可有效穩定金融秩序、保障存款人權益，並大幅降低存保基金資源支出。

(五) SVI 干預資金由會員銀行按保額內存款比例籌措，收益依出資比例分配

SVI 執行介入相關成本與開支（包含 SVI 機制營運費用），由會員銀行提供（獨立於 FITD 收取之保費）。SVI 每次執行介入的預算於干預案被批准時確認金額，當理事會或會員大會批准提前介入方式時，參與銀行應按要求提供資金，提供資金比例以會員銀行保額內存款總額為準；清理中及已介入的銀行不納入計算。機制亦可透過市場融資的方式籌措資金。此機制利用會員銀行資金進行協助所產生之任

何收益，扣除相關費用以及償還融資貸款後，應按各自出資比例分配給參與該次干預的銀行。

(六) 歐盟認定 FITD 財務協助不構成國家援助，CMDI 改革促使義大利重新定位 SVI 角色

歐盟普通法院(General Court)於 2019 年撤銷歐盟委員會認定 FITD 預防性介入構成國家援助的決定 (Decision (EU) 2016/1208)；2021 年，歐盟最高法院 (Court of Justice) 駁回歐盟委員會的上訴，維持普通法院之裁決。隨著歐盟委員會於 2024 年發布 2024/2033 號決定 (Decision (EU) 2024/2033)，承認 FITD 對 Banca Tercas 的財務協助不構成國家援助，歐盟於 2023 年推出 CMDI，增加 DGS 可以提供財務協助促成併購方式履行保險責任後，FITD 刻正重新審視 SVI 機制之角色，進一步決定 SVI 未來方向。

三、與波蘭銀行擔保機構 (BFG) 雙邊交流

(一) BFG 依據 BRRD 首次執行 PBS 銀行清理，揭示法規實務挑戰並影響後續政策走向

BFG 雖同時身為存款保險機構與清理權責機關，其於清理過程中可使用之清理工具仍受 BRRD 規範，因此其在制定清理規畫時，仍須同步考量清理目標，包括存款人保障、納稅人保護、確保銀行關鍵功能之持續運作，以及維護金融穩定。

BFG 現已執行過四起清理案件，其中於 2020 年 1 月對 Podkarpacki Bank Spółdzielczy (PBS) 銀行啟動清理程序 (resolution)，係波蘭首宗根據「歐盟銀行復原與清理指令」(BRRD) 實施清理之案例。惟該案雖完全依循 BRRD 程序執行 (by-the-book)，其後續發展證實 BRRD 之應用於實務層面仍存在重大挑戰，並對 BFG 後續政策方向產生深遠影響。

PBS 為地方性合作銀行 (regional cooperative bank)，由於長期累積大量不良資產，資產品質惡化且資本持續不足，根據 BFG 判斷，

PBS 已不具備清償及透過市場介入得以重整之可能，故符合啟動清理之法定條件。BFG 於 2020 年 1 月 17 日決議對 PBS 實施清理，並採用設立「過渡銀行（Bridge Bank）」為主要清理工具，該過渡銀行負責承接 PBS 之關鍵業務、資產與存款，並於 1 月 21 日完成移轉後重啟對客戶之金融服務。

(二) BFG 對保額外存款進行減記引發社會爭議

BFG 表示，因 PBS 銀行原淨值為負（淨資產為負 1.82 億波蘭茲羅提），依法必須執行資產減記（bail-in），對全部次順位債券與 43% 之保額外存款（uninsured deposits）進行減記處理，以達成使銀行帳面淨資產值（Net Asset Value, NAV）為零之目標。BFG 另以其自有基金對新設之橋接銀行注資 1 億波蘭茲羅提（約 2,500 萬歐元），以滿足銀行最低資本要求，並用以支應初期營運所需流動性。

本案中，BFG 依規範對保額外存款之公共部門存款實施減記措施，法理上雖符合 BRRD 架構，實務上卻導致一連串負面效應。不僅存款人對銀行進入「清理程序」產生預期性恐慌反應，傾向提前全面領取存款，且因遭減記之公共存款主要為地區學校、醫療單位與地方政府資金，亦引發社會與媒體關注，反映「保障社會公益 vs. 法規遵循」間之政策拉扯。

為此，BFG 於本案後正式調整政策執行原則，承諾未來即便採用過渡銀行或資產出售等清理工具，亦將不再對任何存款實施減記處理（don't touch deposits）。此原則亦延伸適用於後續如 Getin Noble Bank 之清理案，顯示 BFG 實務作法已由「法規導向」轉為「穩定導向」。

PBS 銀行清理案揭示，清理程序一旦涉及存款減記，即便合乎歐盟 BRRD 架構，其對存款人信心與社會接受度之影響仍不容忽視。BFG 因此在後續實務中調整策略，強調以穩定為優先、避免減記存款之方案，並建議未來在設計清理工具與溝通策略時，應將存款人行為納入考量，方能進一步完善清理計畫與調整對清理工具之運用。

(三) BFG 清理系統性銀行歷經多次工具轉換，凸顯清理程序中彈性運用工具之必要性

清理過程中除了選擇合適之清理工具，保持工具的使用彈性亦同等重要。以 BFG 針對波蘭國內一家前十大之系統性重要銀行進行清理為例，BFG 最初對該銀行採取之清理策略係內部紓困措施，惟因該銀行資本銳減，缺乏足夠的損失吸收能力執行內部紓困，因此 BFG 改執行資產負債移轉（transfer）策略，為其尋找合適買家。

然而，由於該銀行之資本水位遠低於「資本要求規範」，難以為其尋到買家，BFG 於是決定改採其他清理工具，透過設立過渡銀行以及實施資產分離（asset separation），成功於 2024 年 8 月出售該過渡銀行，大致完成清理程序。由此案例可見，清理機關對該銀行採取之清理工具經過不少轉換，從最初之內部紓困、資產負債移轉策略，再到設立過渡銀行與執行資產分離，深刻說明清理機關實施清理過程中須具備多種可使用工具之重要性。唯有保持彈性，清理機關方能真正實現靈活調整、成功發揮其核心功能。

(四) Noble 銀行案例凸顯中小型銀行清理中 MREL 門檻之挑戰與彈性策略之必要性

在歐洲因應 MREL 要求，銀行於進入清理程序前須先達到相當於總負債與自有資本（Total Liabilities and Own Funds, TLOF）8%之損失吸收債務。此一規定雖旨在確保銀行具備足夠資金以吸收損失，惟在實務上，若無法達到該門檻，清理機關將無法依法啟動清理程序，並可能被迫改採破產清算，此舉未必符合維護金融穩定與保護存款人的最佳利益，亦將限制清理機關在方案選擇上的彈性。

以波蘭 Noble 銀行為例，若其發生倒閉，當時預計之賠付金額高達 100 億美元，不僅遠高於存款保險基金儲備，且 BFG 須向銀行業徵收額外費用或向財政部借款，恐引發嚴重金融危機。

故相比於存款賠付，對 Noble 銀行啟動清理程序實為較優之解決

方法。惟該銀行之資產負債表無法達到具備 8%之損失吸收債務，後係仰賴波蘭前八大銀行自願提供近 10 億美元資金，方協助 Noble 銀行滿足內部紓困要求、接續推進清理流程，順利避免引發大規模之存款賠付事件。

Noble 銀行案例說明，清理機關於清理中小型銀行時，更應保有替代策略與彈性，主要因規模較小之銀行資源亦相對不足，尚難因應緊急情況之時間壓力下，滿足 MREL 要求之 8%損失吸收債務，該等因素均應納入清理機關實施清理計畫之考量，以確保清理架構對中小型銀行之適用性與可行性。

參、國際研討會摘要

一、開幕致詞演講

— *Soledad Núñez*, President of FGD and Deputy Governor of Banco de España

(一) 歐盟需要整合商品市場及金融體系，促使會員國之協力合作

西班牙中央銀行副總裁 Soledad Núñez 指出，我們如今身處的時代充滿不確定性。近幾個月來，地緣政治對全球經濟造成重大影響。美國施加關稅，引發其他國家的報復性措施，導致全球貿易受阻。在歐洲，該等問題又因俄烏衝突而更加嚴峻，且自 2022 年起即對人道與經濟造成嚴重衝擊。

然而，歐洲面臨的挑戰不僅於此。歐洲的經濟表現不僅持續落後美國與中國，且在科技創新領域，歐洲與其他地區的差距尤為顯著。目前市值最高的科技公司均為美國或亞洲企業，過去五十年間沒有任何歐洲新創企業市值達到 1,000 億美元，彌補這一差距有賴龐大的公私部門投資。只是僅有投資仍不足，如前歐洲央行總裁 Mario Draghi 所言：「整合是我們最後的希望。」我們不僅需要統一的商品市場，更需一個整合的金融體系，促使歐盟與各國主管機關協力合作，以維護金融穩定。

該原則同樣適用於金融安全網成員們。中央銀行、監理機關、清理機構與存保機構之間的合作至關重要。

(二) 歐盟執委會啟動「競爭力指南」，為歐盟經濟重整制訂路線圖

美國近期宣布之關稅政策，引發中國報復性措施，仍需各國密切關注此類保護主義事件，因其不僅影響資本流動，更會衝擊金融市場穩定。在歐洲，俄烏戰爭與中東地區衝突加劇，亦加劇此困境，並造成難以承受之人命損失。

隨著國際情勢越發充滿不確定性，前義大利總理 Enrico Letta 與前歐洲央行總裁 Mario Draghi 發表的報告更進一步指出，與美國、中國相比，歐洲刻正面臨結構性競爭力差距（structural competitiveness gap），主要反映在研發投資、產業規模化能力與取得創投資金等方面。當前的不確定性與競爭力落差說明，唯一有效之歐盟層級因應方式，係團結與迅速行動。

歐盟執委會近期啟動「競爭力指南」（Competitiveness Compass），為歐盟經濟重整制定路線圖。該指南將 Draghi 建議轉化為具體政策，並獲得必要政治支持，以利迅速且協調之執行，從而彌平競爭力差距，同時降低歐盟在資源與技術等關鍵領域上對外部之依賴。該指南內容包括深化單一市場、優先推動歐盟政策、簡政便民，以及簡化法律監理與稅務架構等措施。

歐洲必須齊力推動經濟，以因應氣候變遷、科技變革與地緣政治等挑戰。Draghi 報告指出，至 2030 年每年須加大投資約 750 至 8,000 億歐元，尤以無法單靠銀行融資之中小企業與新創公司為重。

(三) 推動單一資本市場需有穩健規範、治理及有效監理

歐盟擁有技術人才、創新企業與高達 10 兆歐元的家庭存款資源。銀行存款雖安全易取，惟通常低於資本市場投資報酬。「儲蓄與投資聯盟」將使公民儲蓄透過傳統銀行融資或資本市場運用，更便於支持生產活動。此舉將有助於企業更容易取得融資與創投資金，尤其是新

創與中小企業。同時，該聯盟亦將推進歐盟實現「真正的單一資本市場」之長期目標。

然而，該等變革不會立竿見影。歐洲銀行（包括西班牙央行）仍須在引導儲蓄進入生產性投資中發揮關鍵角色。此外，穩健的法律規範、健全治理與有效監理，均為健全銀行體系不可或缺之基石。

歐洲央行近期發起一項倡議，旨在識別監理中重複或過度複雜之處，以提升歐洲銀行效率與競爭力。然而，簡政減負不應犧牲合規與資訊申報品質（reporting standards）。該等標準係鞏固歐洲銀行穩健之基礎，特別是在資本與償付能力方面。

目前，歐洲銀行迎來歷史新低的不良貸款比率、高獲利能力與經強化之資本適足率，具備因應數位化與人工智慧浪潮之能力。銀行應善加利用當前優勢、加速數位轉型，為迎接新興競爭者帶來的挑戰做足準備。

(四) 人工智慧、資產代幣化與量子運算正迅速改變金融業，歐盟推動數位營運韌性法等多項法案，以控管衍生之新興風險

1. 數位營運韌性法案（DORA）

銀行業的數位轉型已不可逆。人工智慧、資產代幣化與量子運算正迅速改變金融業，其影響力將持續擴大。然而，該等技術亦帶來新風險，包括資安攻擊以及金融機構對科技供應商之依賴。歐洲的「數位營運韌性法案」（DORA）係對管理科技風險建立強制性標準，重點關注資安、防禦測試，以及供應商管理等面向。

該法案之推動過程有賴主管機關、業者與供應商三方通力合作；執行該法案的經驗未來亦可供存保機構借鏡，作為面對類似科技風險之參考。

2. AI 法規

人工智慧帶給整體經濟與金融部門的轉型潛力顯而易見。AI 可協助自動化重複性作業，釋放人力投入至具有更高附加價值之任務，

並透過資料分析優化決策流程。銀行亦可藉此改善與客戶之互動體驗，提供更個人化的服務。然而，AI 應用亦伴隨重大風險，包括模型誤用、資安攻擊增加等，須加以監控。

歐盟已採取措施規範此類風險。新頒布之「AI 法規（European AI Regulation）」賦予各國主管機關監理金融業使用具高風險 AI 系統之權力，這表示如西班牙中央銀行等監理機關將承擔更多責任。該法規能否成功實施，對主管機關、金融機構與供應商而言皆至關重要。

3. 將發布「支付服務指令第三版」（PSD3）取代 PSD2

另一方面，在支付領域，數位歐元亦不容忽視。數位歐元不會取代現金，而是降低對大型科技公司的依賴，提升歐盟競爭力。否則，由於目前歐洲的信用卡支付系統仍依賴外部網路，可能導致歐洲在關鍵時刻受制於人；外國行動支付工具與美元穩定幣的出現，恐加劇歐洲對外部的依賴。目前針對數位歐元之設計，雖然尚有關鍵要素未定，特別是與私人系統之整合方式，以及業界對後續調整成本與餘額上限有所疑慮，該等問題將在設計階段被一一妥善處理。整體而言，數位歐元將為歐盟帶來戰略上之優勢。

此外，2025 年預計將由「支付服務指令第三版」（PSD3）取代現行 PSD2，以反映電子支付成長帶來的監理需求、強化數位服務下的消費者保護，以及降低詐騙風險。隨著電子貨幣機構與支付機構在金融業之角色日益重要，PSD3 規定其未來須遵守統一的申請核准與營運制度，確保整個金融體系具備一致之監理標準。該新法案亦將降低新興業者進入市場的門檻，鼓勵更多業者投入支付體系，同時亦將建立明確規範以管理該等機構。

自 2025 年初起，歐元區已推動即時轉帳法規（immediate transfer regulation），並將逐步於 2027 年前全面實施。現階段，歐元區支付業者已為即時與普通轉帳提供相同或更優惠之費率，並增設收款人身份驗證機制。

(五) CMDI：推動清理資金來源多元化及存保基金可用於非賠付用途

針對銀行復原與清理指令（BRRD）、單一清理機制法規（SRMR）以及存款保險指令（DGSD）之修訂，歐盟共同立法機構目前正進行三方協商，期透過「危機處理與存款保險」改革法案（CMDI），建構更具整合性、韌性與前瞻性之銀行聯盟架構，提升金融穩定與存款人保障。

CMDI 改革之核心目標，係強化清理機制以確保存款人對其存款之存取權，以及推動清理資金來源多元化。具體作法為擴大清理適用對象，讓更多信用機構得以進入清理程序，並透過存保基金參與作為補充資金來源，而無須依賴公共資金，以保障存款人權益與金融穩定。

同時，CMDI 改革亦針對存保基金可運用於非賠付用途之情境進行明確規範，例如可用於協助避免銀行倒閉，或作為破產程序中可採用的替代性手段，協助銀行資產轉移、負債重組、資本重整或促成併購等，突顯存保資金在銀行危機管理中的效益。整體而言，工具組合越多元，危機管理時的應變彈性越高。

此次改革亦強化清理機關與存保機構間之協調合作，透過溝通協議（communication protocols）、聯合危機演練及早期資訊共享機制，建立有效因應危機之體系。CMDI 最終條文亦應提供可讓主管機關實際執行之架構，同時賦予存保基金於危機管理中更明確之職責與角色。

二、專題演講：MREL 是否具下調空間？

— *Fernando Restoy*, Chair, Financial Stability Institute (FSI), BIS

(一) 針對損失吸收能力（LAC）規範，全球最具系統重要性的銀行（G-SIBs）皆須滿足「總損失吸收能力（TLAC）標準」，持有足夠且能隨時動用之 LAC 以內部吸收清理成本

2008 年金融危機後，國際社會建立了一套清理機制（resolution framework），作為取代紓困（bail out）倒閉金融機構之可信方案，包

括清理權力與工具、制度架構及協作安排。但其中最核心的，係對損失吸收能力（Loss-absorbing Capacity, LAC）的要求。LAC 的存在，使銀行得以內部吸收清理成本，如進入破產程序一樣由股東與債權人承擔損失，同時在不動用公共資金的情況下持續維持倒閉銀行的關鍵業務運作。

因此，金融穩定理事會（FSB）所制定之「總損失吸收能力標準（TLAC）」即為現行清理機制的補充，目的在於確保全球最具系統重要性的銀行（G-SIBs）持有足夠且能隨時動用之 LAC，使主管機關在清理過程中得以有效執行其清理策略。TLAC 工具包括法定資本、資本緩衝以及特定 TLAC 資本工具，其結構包括：

1. 普通股權資本（CET1）：主要由普通股與保留盈餘構成，屬於風險吸收能力最強之資本層級；
2. 其他一級資本（AT1）：例如永續債與可轉換債券，能在資本充足率下降時自動轉為普通股；
3. 第二級資本（T2）：包括長期次級債務，提供額外資本緩衝以因應市場波動；
4. 合格負債工具：銀行發行之無擔保長期債務，能在清理過程中吸收損失，確保銀行重組後仍保持資本充足。

FSB 要求 G-SIBs 至少須持有相當於風險加權資產 18%，或是總槓桿曝險 6.75% 之 TLAC（以較高者為準），並將 TLAC 架構進一步區分為外部 TLAC（External TLAC）與內部 TLAC（Internal TLAC），以強化銀行集團內部及外部資源的損失吸收能力。其中外部 TLAC 係由清理實體直接發行給第三方，作為銀行清理過程中吸收損失之主要工具；內部 TLAC 則由子公司或附屬機構發行給清理實體，確保在集團內部轉移資本資源，支援重要子公司在面臨困難時進行資本重建。

當初決定僅將 TLAC 要求適用於 G-SIBs，係基於其跨國特性與可比性，有助於採取一致的國際標準。然而，G-SIBs 並非唯一在倒閉時

具有系統性風險之銀行。2023 年美國地方性銀行倒閉事件即揭示：即便是規模較小、較少跨國業務之銀行，其倒閉亦可能引發系統性風險。

矽谷銀行（SVB）與 Signature Bank 倒閉事件，因被認定為具重大風險，因此美國聯邦存款保險公司（FDIC）引用「系統性風險例外條款（systemic risk exception）」，得以採取成本較高之清理策略，進而保障保額外存款（uninsured deposits）。該等案例突顯要求非 G-SIBs 銀行持有足夠 LAC 之重要性；由於美國現行制度僅針對 G-SIBs 在審慎監理之資本要求外，額外持有可吸收清理損失之負債工具。此次倒閉事件後，有觀察指出，若 SVB 與 Signature Bank 擁有額外 LAC，將能降低保額外存款之損失，避免擠兌情形惡化，並賦予 FDIC 在面對銀行倒閉危機時更多因應選擇。

(二) 除了對 G-SIBs 之 TLAC 規範，歐盟銀行另須遵守銀行自有資本及合格負債最低要求（MREL），故整體 LAC 要求相對更高

歐盟對於損失吸收能力（LAC）的規範較美國更為嚴格，原因有二：

首先，與總損失吸收能力（TLAC）規範不同，銀行自有資本及合格負債最低要求（MREL）並非一固定比率，而是由歐盟單一清理委員會（SRB）或各國清理機關根據個別銀行之風險特性、業務模式、清理策略等，個案設定之最低要求，通常以銀行在基於風險加權資產（RWA）與槓桿比率曝險（LRE）計算下的 MREL，選擇較高者作為最終資本要求，以確保銀行在不同風險環境下皆具備足夠的資本緩衝和負債吸收能力。

MREL 之計算方式為損失吸收量（LAA）與資本重組量（RCA）之相加。其中 LAA 係為確保銀行能夠吸收即期損失，避免系統性風險擴散。RCA 係在銀行重組後，提供必要資本支持，防止資本不足。

1. 風險基礎比率（Total Risk Exposure Amount, TREA）：以銀行的總風險曝險金額為基礎計算，即風險加權資產（RWA）。

$MREL_{TREA} = LAA_{TREA} + RCAT_{TREA}$ ，其中

$LAA_{TREA} = TREA * (Pillar\ 1 + Pillar\ 2)$ ；

$RCAT_{TREA} = TREA * (Pillar\ 1 + Pillar\ 2)$ 。

(1) Pillar 1：最低監理資本要求（通常為 8%）

(2) Pillar 2：額外資本要求，由監理機關針對銀行特定風險設定，範圍通常在 2%至 5%之間。

2. 槓桿基礎比率（Leverage Ratio Exposure, LRE）：以銀行槓桿比率曝險衡量。

$MREL_{LRE}$ 以槓桿曝險金額計算，同樣由 LAA 與 RCA 構成：

$MREL_{LRE} = LAA_{LRE} + RCA_{LRE}$ ，其中

$LAA_{LRE} = LRE * \text{槓桿比率}$ ；

$RCA_{LRE} = LRE * \text{槓桿比率}$ 。

(1) 槓桿比率：一般為 3%或 5%，取決於銀行規模與系統重要。

對於全球系統重要銀行（G-SIBs）或國家級系統重要銀行（D-SIBs），MREL 要求通常更高，並結合如總損失吸收能力（Total Loss Absorbing Capacity, TLAC）等其他國際標準同步監理，以確保在清理時具備足夠的「可動用清理資本結構（bail-inable liabilities）」可供使用。

此一作法促成歐盟銀行所需符合之 LAC 標準高於其他國家類似之銀行。以 G-SIBs 為例，整體而言，歐盟規範較美國銀行高出約 4% 的風險加權資產附加要求。

第二，歐盟對 MREL 要求之適用範圍遠較美國以清理為基礎之 LAC 要求廣泛，兩者差異顯著。歐盟約有 300 家銀行（包括銀行聯盟內逾 80 家大型銀行集團）須符合 MREL 規範，並依其在發生倒閉時之預期清理方式進行調整。需特別注意的是，並非所有銀行皆須持有超過自有資本之 LAC；如為預期將於倒閉時直接清算之銀行，則無須額外持有 LAC。相對地，美國僅有八家 G-SIBs 需符合 TLAC 要求。

由此可見，歐盟銀行體系較不易出現美國銀行動盪期間所揭示之損失吸收能力不足問題。

美國近期亦已著手擴大 LAC 適用範圍，建議要求資產達 1,000 億美元以上之銀行須發行足以於清理時重新補回資本缺口之長期債務。該項建議之預期效益包括：提升大型銀行的可清理性、降低保額外存戶（uninsured depositors）之損失風險、賦予 FDIC 在清理過程中更大彈性，以將存款負債轉移予接手機構，並創造更多元的清理選項。該項建議雖尚未被正式採納，惟講者認為 LAC 對清理機制之可信度至關重要，故支持該項提案。

(三) 下修 MREL 有賴清理資金來源之多元化，將加大對單一清理資金、存款保險基金或政府資金之依賴

儘管難以預測未來美國將會如何調整相關規範，惟歐盟之制度設計仍致力於維持金融穩定與促進經濟繁榮。在此脈絡下，確實有必要檢視當前歐盟之損失吸收能力（LAC）要求是否對歐洲銀行造成過重負擔，並思考是否可透過下修 MREL 要求或簡化其設定方式加以緩解。

誠然，MREL 架構本身相當複雜，且由於無法以科學方式精準調整 LAC 要求，則此複雜性是否為必要條件，實值探討。原則上，任何制度設計若能在不影響其核心目的下達成簡化，均屬可取之舉。

為妥適回應此一問題，須回歸清理制度之整體設計加以審視。銀行清理作業如無資金挹注，將難以執行或無法具備可信度，而該資金來源可多元化。除個別銀行帳上之 LAC 外，其他可能來源尚包括清理基金、存款保險機制（DGS）以及政府資金。LAC 要求係將銀行倒閉之成本分配予銀行債權人與股東；由業界籌措之共同資金機制則有助於整個銀行體系內部分攤該等成本；而公共資金作為最後防線則將成本轉嫁予納稅人，惟該等支出最終亦可能透過課徵費用或稅捐，再度由產業端回補。

上述各類資金來源之配置與分擔比例，實為政策判斷之結果，涉及政治與技術層面之多重考量，其中亦包括如何避免道德風險。在歐盟體系中，相關立法機關已明定 LAC 應作為首道防線，且對於使用共同資金來源應訂有明確且嚴格之限制。

單一清理基金（Single Resolution Fund, SRF）之定位則為次道防線，要求進入清理程序之問題銀行先行減記至少 8% 之負債與自有資本，即由其股東與債權人先行承擔損失後，方可動用 SRF。此為制度中的硬性規定，沒有例外。此外，原則上存保基金雖可用於支援清理程序，惟因歐盟法律對「保額內存款」賦予超優先順位（super-preference of insured deposits），加上受限於「最低成本原則」規定，實務上協助銀行清理之成本遠大於直接賠付，從而限制存保基金實際介入清理之可能性。

最後，雖然「歐盟銀行清理與復原指令（BRRD）」允許成員國於必要時動用政府資金以協助銀行清理，惟適用於銀行聯盟成員國之「單一清理機制法規（SRMR）」並未納入此項機制。因此，銀行聯盟內之清理架構實際更為嚴謹，實務上亦無法仰賴政府資金直接介入清理程序。綜上所述，由於歐盟清理制度對各類可用於銀行清理之外部資金來源設有限制，故相較其他體系，歐盟銀行在執行清理策略時，所需仰賴之內部資金來源（即 LAC）相對更高。

(四) 歐盟 CMDI 改革允許 DGS 資金計入法定 8% 損失吸收門檻，分擔

銀行原先須滿足之損失吸收能力，有助於調降對銀行 MREL 要求

針對倒閉銀行資金來源之配置，其他國家則採取不同政策。以美國為例，FDIC 於清理程序雖仍須遵守「最低成本原則」，惟因保額內存款與保額外存款於美國制度下具同等清償順位，FDIC 在評估成本時具有較多彈性得以採行清理措施，較不易如歐盟般傾向直接進行清算。

此外，2023 年 3 月美國銀行倒閉事件期間，美國監理機關曾動用

「系統性風險豁免條款（Systemic Risk Exception, SRE）」，破例准許 FDIC 提供資金以因應系統性風險，從而彌補銀行自有清理吸收能力（LAC）之不足。該制度設計需經嚴格程序門檻始得適用，確保僅於特殊情況下啟動；惟其作為「安全閥（safety valve）」之設計已納入美國法律架構，並由美國財政部提供最終資金支援（backstop）。其他國家亦具備類似制度。

至於歐盟是否應引入類似彈性設計，目前仍有討論空間。歐盟現有的架構實際上是歐洲立法機關基於其特有之制度背景所為之設計，或許並非最理想的架構，但整體設計仍具有內部一致性。然而，這並不是否定調整現有制度的可能，歐盟執委會最初提出之 CMDI（危機管理與存款保險）改革方案，即包含若干改良建議，有助於強化將「業務出售」作為優先清理選項之銀行的可清理性。該方案建議以「一般存款優先權（general depositor preference）」取代現行 DGS 債權之超優先權（super-preference），並允許 DGS 於清理過程中提供之資金得計入法定 8% 損失吸收門檻之計算。

(五) DGS 出資可用於彌補資產價值與存款總額落差、支援接手銀行（assuming bank）之資本要求，以及共同構成 8% 損失吸收門檻以啟動清理財務協助安排

具體而言，由於部分中小型銀行係以存款為主要融資來源，難以在不動用保額外存款的情況下，滿足動用如單一清理基金等外部資金來源之條件。然而，若對保額外存款進行減記，可能導致市場恐慌與擠兌，進一步衝擊金融穩定與實體經濟。為此，CMDI 改革方案提出允許 DGS 出資計入原先須由銀行內部吸收損失達總負債與自有資本（Total Liabilities and Own Funds, TLOF）之 8% 門檻，以維持金融穩定與存款人信心：

1. 彌補資產價值與存款之缺口

當主管機關採行資產轉讓策略，將問題銀行部分或全部存款

轉移至健全銀行或過渡銀行時，若轉移資產之公允價值低於所對應之存款金額，即產生「價值落差（value gap）」。為確保轉讓交易具吸引力並促使受讓銀行接手，DGS 得於符合最小成本原則（least-cost test）前提下，出資填補該落差，避免需對保額外存款進行減記處理。

2. 支援接手銀行之資本適足性需求

在部分交易架構下，接手銀行可能為維持自身資本適足率，要求主管機關提供額外財務支援作為條件。DGS 得依其職責範圍，提供必要補助以協助交易達成「資本中性（capital neutrality）」，確保該銀行接手後不影響其風險承擔能力。

3. 共同構成 8%損失吸收門檻以啟動清理財務協助

為確保在採行資產負債轉移（transfer strategy）之清理方式時，得啟動清理財務協助安排（Resolution Financing Arrangements, RFA），DGS 於清理中之出資金額得計入「總負債與自有資本（TLOF）」8%門檻，與股東及債權人共同承擔損失。若由遭清理機構之股東與債權人，透過減記或債轉股所做之出資，加上 DGS 之出資金額，合計達該機構 TLOF 總額 8%以上，清理機關即得動用清理資金，最終使該問題銀行自市場退出。惟為確保 MREL 仍為第一道防線，以維護制度公平性（level playing field），上述 DGS 得計入 8%門檻之規定，僅適用於該等清理計畫或集團清理計畫中未預設需破產處理之機構，以防範道德風險。

上述調整將可放寬當前動用外部資金之限制，且在此架構下，由於銀行部分「內部損失吸收能力」已由外部機制分擔，表示銀行自身所須準備之 LAC 水位可望降低，從而調降其 MREL 要求。

(六) 放寬 MREL 要求須有相應資金來源補充，任何調整皆會涉及現有協議背後之政策選擇

最後，回歸至常被提及之歐盟與美國制度比較，以及要求調降 MREL 水準之呼聲。原則上，若欲實質調降 MREL 要求，則必須有其他資金來源作為補充；惟以目前制度而言，歐盟可用之替代資源相對有限。

例如，若欲放寬 MREL 要求，可能需仰賴「單一清理基金」(SRF)提供更多支援，亦即放寬其動用條件。換言之，若銀行於清理前所需自行吸收之損失金額減少，執行清理策略時須仰賴之外部資金需求即相對提高，將導致更多成本須由國內銀行業一同分攤。另一方面，透過放寬公共資金支援之彈性，亦可平衡 MREL 調降所帶來之缺口。

然而，上述任一作法皆會破壞現行清理機制背後之政治協議。MREL 之設定看似屬於技術層面作業，惟若欲進行重大調整，終將涉及敏感且重大之政策選擇。

三、第一場次：跨境銀行業務未來發展

— *Pedro Machado*, Member of the Supervisory Board of the Single Supervisory Mechanism (ECB Representative)

— *Alejandra Kindelán*, Chairperson Spanish Banking Association (AEB)

— *Maciej Szczesny*, President of the Management Board, Poland Bank Guarantee Fund (BFG)

(一) 歐洲銀行體系展現韌性，惟長期成長與轉型投資動能仍待強化

歐洲銀行體系自歐洲單一監理機制 (Single Supervisory Mechanism, SSM) 上路以來，在資本充足率、資產品質與流動性水準等核心指標上皆呈現穩健發展。與會專家指出，過去十年間歐洲銀行在監理改革與體質重整下，整體風險抵禦能力顯著提升。截至 2025 年，多數銀行不良資產比率已降至 2% 以下，整體資本水準較 2014 年前相比幾乎翻倍，且平均流動性覆蓋率明顯高於法定要求。此一改善成功協助歐洲銀行體系抵禦多次重大衝擊，包括 COVID-19 疫情、俄烏戰爭引發之能源危機，以及歐洲央行快速升息所帶來之利率環境變化。歐洲銀

行業於該等風險情境中持續履行作為資金供應者之角色，並發揮穩定金融職能，足以顯示歐洲銀行業具備相當充分之韌性。

然而，儘管銀行業當前體質良好，與會者亦對其在支持歐洲整體長期成長與轉型投資方面的能力提出省思，特別是在推動綠色轉型與協助數位基礎建設等高資本需求之領域，銀行是否具備足夠動能與誘因支持相關融資，仍是值得關注的問題。

(二) 跨境整併與 EDIS 推進受阻，監理架構有待簡化以提升銀行資源配置效能

儘管歐洲銀行體系已建立單一監理與清理機制，其在區域整合上仍面臨諸多瓶頸。與會代表指出，目前跨境銀行整併（cross-border consolidation）進展有限，主因係各成員國之監理法規、稅制、破產法及監理詮釋標準等差異顯著，導致即便某些銀行已完成股權整合，其營運仍高度分割，缺乏實質操作整合與成本協同效益。

此外，歐洲銀行聯盟的第三支柱—單一存款保險機制（European Deposit Insurance Scheme, EDIS）迄今尚未完成，導致銀行仍受制於「主權國家與銀行間風險連結」（sovereign-bank nexus），影響市場對銀行體系穩定之信心。而在監理制度方面，與會者一致主張應推動監理架構之「簡化」而非「鬆綁」（simplification, not deregulation），強調在維持金融穩定之餘，應減少重複性規定與監理解釋不一致之空間，並強化監理政策的透明度與一致性，避免同一法規於歐盟層級、國家層級與監理實務中不斷被層層加碼強化，加劇銀行業合規負擔，反而不利於銀行業資源配置與監理效能。

(三) 歐洲銀行業於制度整合、科技創新與地緣風險下尋求韌性與轉型對策

未來歐洲銀行業將面臨來自科技創新、地緣政治與制度設計等面向之多重挑戰。數位支付與金融科技的快速崛起已重新塑造金融服務競爭格局，非傳統業者（如大型科技公司與跨境支付平台）在用戶體

驗與技術整合方面占有優勢，對傳統銀行構成壓力。儘管如此，部分國家仍在本地創新上展現競爭力，例如由西班牙央行推出之 Bizum，已成為西班牙國內最普及之行動支付平台之一，顯示在適當政策支持與市場共識下，歐洲銀行業仍具備回應挑戰之能力。另一方面，針對數位歐元的推動，與談人認為應將數位歐元定位為由公部門發行之額外支付工具，作為現有私部門支付方式的補充，而非取而代之；並強調設計上應兼顧隱私保護、社會信任與使用接受度，以確保數位歐元之推行過程中得兼顧技術創新與金融穩定。

此外，隨著銀行業對第三方科技供應商（如雲端服務商）之依賴日益加深，資安風險與營運中斷風險亦越發嚴峻。網路攻擊事件可能導致大規模金融服務中斷，對社會與金融穩定構成實質威脅。整體而言，與談人認為當前銀行體系已建立穩固基礎，惟在面對制度整合、科技競爭與監理轉型三重挑戰下，應持續調整其監理策略，確保歐洲銀行體系之競爭力與韌性不致弱化。

四、第二場次：CMDI 是改革的終章，抑或新篇章的開始

— *José Manuel Campa*, Chairperson of the European Banking Authority (EBA)

— *Tuija Taos*, Board Member at Single Resolution Board (SRB)

— *Hilmar Zettler*, Member of the Executive Board Bankenverband (EdB Germany)

— *María Luís Albuquerque (video)*, Commissioner for Financial Services and the Savings and Investments Union, European Commission (EC)

(一) CMDI 改革強化中小型銀行清理可行性，歐盟 BRRD、SRMR 與 DGSD 三項法規同步修訂

CMDI(危機管理與存款保險)架構係於 2008 年金融危機後設立，旨在於銀行倒閉時，維護金融穩定與存款人權益，並避免動用納稅人資金進行紓困。

CMDI 架構的核心支柱之一為「最低自有資本與合格負債要求（MREL）」，以確保銀行具備足夠之損失吸收能力支應清理成本。惟在實務上，多數中小型銀行係以存款為主要資金來源且缺乏資本市場籌資管道，難以達成 MREL 要求，部分國家主管機關因此傾向對其進行破產清算或提供國家援助，而非依 CMDI 架構實施清理，導致該架構之有效性減弱，違背當初設立 CMDI 架構之初衷。

歐洲執行委員會（European Commission）於 2023 年 4 月提出對歐盟 CMDI 架構之重大改革提案，旨在改良現行制度中對中小型銀行實施清理不易、清理工具運用有限之不足，進而使清理機制在實務上更具可行性與一致性，特別是強化中小型銀行因應能力。

具體而言，本次改革之核心目標在於彌補資金缺口，賦予中小型銀行得以動用業界資金安全網（industry-funding safety nets）作為提供額外清理財務協助之權限，俾於銀行股東與債權人依法承擔之損失（bail-in）金額，尚不足以達到啟用單一清理基金（SRF）所需之 8% 總負債門檻時，得由存款保險基金提供「過渡性」資金支應。

自此，歐洲議會（European Parliament）與理事會（European Council）兩個共同立法機關於 2024 年接續展開三方協商程序（trilogue），並於 2025 年 6 月 25 日就 CMDI 改革核心內容達成政治協議（political agreement）。本次 CMDI 檢討涉及修訂以下三項立法文件：

- 1.銀行復原與清理指令（Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD）；
- 2.單一清理機制法規（Single Resolution Mechanism Regulation, SRMR）；
- 3.存款保險指令（Deposit Guarantee Schemes Directive, DGSD）。

主要改革重點茲分述如下：

1. CMDI 新規放寬 MREL 限制，中小型銀行得以動用 DGS 補足 8% 門檻

歐洲理事會與歐洲議會已達成協議，未來中小型銀行面臨倒閉風險時，除可延續運用現行之清理工具外，得以在特殊情況下透過存款

保險基金（DGS）出資補足損失吸收門檻（8% TLOF），進而啟用單一清理基金（SRF）作為清理財務協助來源，以促成銀行有序退出市場。換言之，雖然目前規定僅允許在銀行已動用自身內部資源（包括自有資本與可轉換債務）達到至少該銀行總負債加資本的 8%時，方能申請動用上述安全網資金；未來新規則將放寬該項限制，若銀行無法達到 MREL 8%要求，將可透過動用 DGS 資金作為「過渡性」資金支應。然而，為避免破壞市場紀律與產生道德風險，相關動用行為必須符合五大安全機制（safeguards），即：（1）逐案審查（case by case decision of the resolution authority），監理機關不得自動同意（no automatism）；（2）僅適用於引導問題機構退場之轉移策略（only for transfer strategies with market exit）；（3）問題銀行必須是「非清算機構」（only for non-liquidation entities）；（4）必須合理證明為何要保障保額外存款（only if the protection of non-covered deposits in a transfer is justified），以及（5）符合「債權人權益不劣於清算狀態」原則（no creditor worse off）。

2. CMDI 改革保留「最小成本測試」（least-cost test），確保存保基金介入符合成本效益

雖然 CMDI 改革整體目標係強化存款保險資金之及早介入，惟新協議仍保留「最小成本測試」限制。該原則規定，只有在動用 DGS 資金進行銀行清理所需成本，低於直接透過清算程序賠付保額內存款人時，方可動用 DGS 資金。換言之，DGS 能否介入清理仍需通過成本效益判斷，以確保其資金不被濫用。

3. 擴大公共利益考量層面，中小型銀行更易啟動清理程序

修訂後之 CMDI 架構明確界定啟動清理程序所需之「公共利益評估」（Public Interest Assessment, PIA）標準。該新規範進一步延伸評估準則，確保當「清理」比「清算」更能維護金融穩定與保障存款人時，將優先選擇清理。

該項修正將提高銀行通過公共利益評估之可能性，特別有助於中

小型銀行進入清理程序。根據最終協議，未來進行公共利益評估時，清理機關不僅須考量全國層面之影響，亦應納入區域層級之經濟衝擊，以反映部分中小型銀行在地方經濟中扮演之重要角色。

4. CMDI 改革保留現有保額內存款「超優先權」制度，並建立三層清償順位架構

現行清理架構下，受存款保險保障（DGS-covered）之存款人享有「超優先權」（super-preference），即在銀行破產或清理程序中優先獲償。歐盟執委會原先在 CMDI 改革提案中，擬取消現有之「超優先權」制度，改為所有存款人適用單一層級之一般優先順位（general depositor preference）。

然而，根據最終協議，新架構將保留現有「超優先權」制度，並建立三層存款清償順位架構如下：

- 第一順位：受 DGS 保障之存款（covered deposits）；
- 第二順位：不受 DGS 保障之家庭與中小企業存款；
- 第三順位：小型公共機關之存款（前提係該等機關不屬於專業投資人）。

歐洲執行委員會、議會與理事會三方就 CMDI 改革達成協議，實為推進歐洲危機管理與存款保險架構之重要里程碑，亦重新定位存款保險機制（DGSs）於維護金融穩定之核心角色。未來 DGS 將不僅限於存款賠付，亦將在實施預防性措施與危機處理中發揮更積極功能。隨著 DGS 提供資金援助之責任加重，亦須同步強化其與其他金融安全網成員之協調與決策參與，確保於關鍵時刻具備執行力與可信度。整體而言，此次改革反映對 DGS 功能之肯定，亦為強化歐洲金融安全網之協調機制、執行能力與效率之關鍵一步。

表：CMDI 改革前後之內部紓困（Bail-in）機制比較。

項目	改革前（BRRD 原始設計）	CMDI 改革
基本原則	Bail-in 為首要工具，用以吸收損失與重建資本，避免公帑救助。	維持原則，但在操作上引入更多例外與補充機制，強調實務可行性與彈性。
MREL 與 8%門檻	啟用 SRF（單一清理基金）前，銀行須先承擔 8%損失（含自有資本與可 bail-in 負債）。	若未達 8%，允許以存款保險基金（DGS）或 SRF 作為橋接性資金來源（bridge the gap），支援中小型銀行完成清理。
存款人清償順位設計（depositor preference）	實施「超優先順位」（super preference），即保額內存款之賠付順位優於其他債權人。	原先提議取消超優先順位，改為單一順位（single-tier）設計，但最終協議仍保留三層順位：①保額內存款→②保額外之家庭與中小企業存款→③小型公共機構存款（非專業投資者）
公共利益評估（PIA）與內部紓困（bail-in）執行連動性	僅在具備重大公共利益時方能啟動清理與內部紓困（bail-in）。	PIA 標準更加明確，將可能造成之地方性影響納入考量，提高中小型銀行進入內部紓困（bail-in）清理程序之機率。

五、第三場次：兼顧競爭力、經濟成長與永續發展

— *Oscar Arce*, Director General Economics, European Central Bank（ECB）

— *Nathanaël Benjamin*, Executive Director of Financial Stability Strategy and Risk, Bank of England（BoE）

— *Alfredo Pallini*, General Director of Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi（FITD）

（一）推動投資、監理簡化與自主性，重建歐洲成長與競爭力基礎

促進歐洲成長與競爭力之關鍵主要有以下三點：（一）大幅提升私部門與公部門投資；（二）簡化且更具彈性之監理規範，以及（三）

強化歐洲於科技、安全、能源與貿易等領域之自主性。以上三項缺一不可，且應作為互補而非對立之政策。

與談人強調，提升「生產力」係帶動歐洲長期成長與競爭力之根本動能。為此，歐洲須具備穩定之總體經濟條件、加強公私部門共同投資、簡化監理法規，以及建立允許公平競爭之環境。歐洲雖具有大量儲蓄，惟針對如何有效將資金導入至具生產性之投資項目，仍有進一步強化空間。甚者，隨著歐洲在全球 GDP 占比自 1990 年代之 32% 下滑至目前的 18%，突顯其競爭地位正逐漸流失，更有賴相關政策出台以加速因應現有挑戰。

(二) 制度複雜與市場分裂限制歐洲創新與投資動能

當前歐洲金融與實體經濟環境之「制度複雜性」已構成實質障礙，金融從業者每週平均須面臨兩項新監理規範，對業務創新與投資規畫造成沉重負擔。儘管建立制度之初衷係為確保金融穩定，但過度重疊與失衡之監理架構，反而容易導致「合規不確定性」，不利市場運作與創新。

進一步而言，歐洲市場整合進展有限亦為當前核心瓶頸。歐洲單一市場（Single Market）潛力雖大，惟實際上各國金融市場仍呈碎片化，資本市場聯盟（Capital Markets Union）與銀行聯盟（Banking Union）均尚未完備。與會代表指出，目前歐盟 27 個國家，即有 27 個監理機關與 27 套金融規範，此種結構性分裂在限制資本流動性與跨境投資效率。相較之下，美國資本市場在支持企業科技創新之效能顯著高於歐洲。

(三) 地緣政治與氣候衝擊加劇金融不確定性，英國推動跨市場壓力測試以強化風險管理策略

地緣政治、貿易政策與氣候衝擊同樣可能影響歐洲經濟穩定。隨著全球風險環境日益惡化。地緣政治碎片化（geo-economic fragmentation）恐導致國際金融市場效率降低，干擾風險定價與資本分

配，並進一步削弱全球與歐洲自身之韌性。ECB 亦指出，疫情、俄烏戰爭及氣候異常等事件將加劇不確定性，為歐洲經濟長期規畫與預測帶來重大挑戰。

就金融穩定面而言，英國已啟動首個「金融市場層級情境壓力測試（market-wide scenario stress test）」，涵蓋銀行、對沖基金、保險公司與負責市場交易之關鍵平台，目的係評估金融市場面臨系統性衝擊時之資金流動與風險傳導機制。該測試結果顯示，英國整體金融體系雖有所提升，但在「公司債市場」與「政府債券回購市場」兩個領域，仍具有潛在資金過度集中風險，一旦發生恐慌，可能發生流動性不足的問題，並蔓延至整個金融市場。英國監理機關強調，未來風險管理策略應以強化「資訊揭露（information transparency）」與「提前警示（pre-warning）」為主，而非單純透過新增更多法規進行規範，否則可能加劇當前金融體系之複雜性，反而不利於應變。

(四) 金融體系應透過促進生產力與推動永續轉型支持實體經濟，並優先完成法規簡化與資本市場整合

針對金融體系應如何扮演支持實體經濟、促進生產力與推動永續轉型之角色，英國近期已推動多項改革，包括：（1）放寬保險業資本要求，以釋出資金投入基礎建設與長期投資；（2）整併年金機構以提升資金規模與投資效率；（3）建立支持中小企業資金需求之架構，以克服技術導入與生產力瓶頸。

其他與會者則建議，歐洲應優先解決兩項根本性問題：（一）簡化金融相關法規與制度流程，減少業者於不同國家間營運時可能面臨之障礙與成本；（二）加速完成資本市場整合，引導境內儲蓄有效支持本地企業投資與創新。尤其在 ESG 永續金融方面，因現行歐洲 ESG 評級機構過多且標準不一，阻礙金融機構進行風險識別與資訊揭露，未來仍應儘速建立一致之架構與認證制度，以強化綠色投資可信度與效率。

(五) 推動制度整合、監理簡化與金融市場深化，鞏固歐洲長期競爭力與經濟韌性

目前，多份報告已提出完整且具體之歐洲整合與簡政改革藍圖，惟實際推動進程受限於政治層面改革動能不足。與會者指出，雖改革方向已有高度共識，然礙於選舉考量、主權敏感性以及部分改革對個別成員國潛在利益衝擊，導致整體進展遲滯，政策多停留於倡議階段，未能形成實質制度變革。

綜合而言，與會者一致呼籲應聚焦於下列三大面向推動具體改革措施，以強化歐洲金融體系之韌性資金配置效率：

1. 制度整合（institutional integration）：加速完成資本市場聯盟與銀行聯盟架構，促進跨境資金流動與監理一致性；
2. 監理簡化（regulatory simplification）：減少重疊之國家與歐盟監理規範，降低跨境企業合規成本，提升制度效率。
3. 金融市場深化（market deepening）：建立歐盟層級之財政工具、引導國內儲蓄投入本地投資項目，並促進金融中介效率與風險分散能力。

與會者強調，唯有具備足夠改革動能，方能真正克服改革阻力，確保改革提案落實於法規與預算安排中，進而在當前充滿高度不確定性之全球情勢下，鞏固歐洲長期競爭力與經濟韌性。

六、第四場次：從創新邁向行動

— *Christian E. Castro*, Head of Public Affairs Caixabank, Spain

— *Eva Hüpkes*, Secretary General, International Association of Deposit Insurers (IADI)

— *Dr. Tamaz Georgadze*, Raisin Chief Executive Officer (CEO) & Founder

(一) 數位化重塑金融服務樣貌，數位歐元與穩定幣發展仍存分歧

數位化（digitalization）已大幅改變一般存款人之金融服務使用習慣，並進一步提升支付效率與金融可及性。24 小時即時轉帳服務與線

上帳戶管理已成為現代金融服務之基本標配，數位體驗正逐步取代傳統臨櫃服務，未來更可能衍生出目前尚未可知之新型商業模式。此外，雖然目前人工智慧與數據分析尚未被視為首要利基，其於 KYC、AML 與風險識別等面向之潛力不容忽視，且消費能亦能透過數位化獲得更透明之市場資訊，從而做出更具效率之金融選擇。由此可見，數位科技對消費者與銀行雙方皆能帶來實質助益。

然而，在數位貨幣與穩定幣之議題上，各方人士對其仍抱持一定程度的分歧與觀望態度。根據現場調查，僅 3%與會者認為數位歐元具高度價值，反映市場對其實質應用場景與未來定位尚存疑慮。未來金融體系極可能呈現多元並存格局，同時包括央行數位貨幣（CBDC）、穩定幣與代幣化存款等形式，惟此等創新工具需審慎設計其監理架構與使用機制，避免對現有金融穩定造成衝擊。

(二) 穩定幣不與美元掛鉤、清算疑慮與保障制度設計成國際關注重點

穩定幣標榜背後有等值儲備資產以支持其價值，惟實務上，大部分穩定幣係以美元計價，且其儲備資產多集中於少數金融機構；若穩定幣不再與美元掛鉤（即「去錨（de-pegging）」）或是發行機構面臨清算，將導致穩定幣持有人短期內無法兌回法幣資產，對消費者信任構成挑戰。

此外，穩定幣未來是否會成為銀行存款之替代工具，目前仍屬未定之數。現行存款保險制度係以帳戶為基礎設計，主要針對存款機構所持有、記名且受監理之法定貨幣存款提供保障。惟若未來穩定幣之使用日益普及，且逐漸承擔資產儲存與支付功能，則現行保障架構將面臨適用範圍與制度設計之調整壓力。是否應對穩定幣持有人提供類似保障機制，涉及其是否納入法定監理架構、應由誰負擔潛在保障成本，以及如何確保其監理標準與現行存款機構相稱等多項政策性議題，迄今國際間尚未形成共識。

(三) 豬仔詐騙與深偽技術挑戰金融安全，監理機構與業者需共同強化

因應

當前數位詐騙手法日趨多樣且具高度即時性，已成為金融機構與監理機關面對的重要挑戰之一。與談人分享兩則具代表性之實務案例：其一為近年屢見不鮮的「豬仔詐騙」(Pig Slaughtering Scam)，詐騙者透過竊取個人資料掌握客戶金融帳戶資訊，進而施以心理操控與威脅，使受害者在表面上自願進行資金轉帳，導致金融機構難以從交易行為中即時辨識異常風險；另一案例則為詐騙者運用深偽技術仿冒企業主管語音或影像，向員工發出偽造指令，進行授權式詐騙，顯示數位詐騙已進入高度擬真化的新階段。

面對此類風險，現行監理架構與金融機構之因應機制皆面臨挑戰。以西班牙為例，目前針對數位科技之監理規則即高達五套以上，涵蓋資安、數位營運韌性、人工智慧應用等領域。然各項規定間協調性不足，不僅增加業者遵循成本，也不利於形成有效之整體防詐策略。同時，由於數位詐騙之偵測與因應須即時處理，相較傳統信用風險係以年度為週期基礎進行評估，防範數位詐騙對於制度靈活性與科技應用能力亦提出更高要求，方能抵禦層出不窮之詐騙變化。

有鑑於此，防範數位詐騙更需仰賴產業間緊密之合作機制，包括金融機構間之資訊共享、建立共通的可疑行為通報平台，以及結合人工智慧與行為偵測模型強化即時預警功能。整體而言，建立一套涵蓋監理、技術與產業協作的防詐生態系，將是未來存保與金融穩定機制不可忽視之重點方向。

(四) 建立彈性監理架構、強化原則式監理及雙向溝通機制以支持金融創新

在金融科技與數位創新快速發展之潮流下，「原則式監理 (principle-based supervision)」與「比例原則 (proportionality)」不僅係平衡創新與監理之關鍵，更有助於新興業者在合理風險控管下嘗試創新模式。相對地，若監理制度仍僅停留於傳統程序導向之規範形式，

未能隨技術演進與市場變化進行動態調整，則反而可能形成制度性障礙，抑制創新動能與競爭彈性。

與談人 Dr. Tamás Gözánicz 則以實務經驗指出，創新與監理並非對立，而應在政策設計與監理執行上同步發展。他以其創辦之金融平台 Raisin 為例，說明該公司自創立初期即投入大量時間與監理機關建立穩定的對話機制，確保其產品與服務設計符合監理期待與法規精神。他進一步指出，創新業者應將合規視為產品設計與營運架構中的一部分，監理當局則應避免拘泥於「特定執行方式」的要求，轉而聚焦於「是否實現預期公共目的」的成果導向監理（outcome-based supervision），以提供更多彈性空間，並強化因應風險之適切性。

與會者亦共同強調，監理與創新間的關係核心在於「溝通」與「理解」。許多創新在實務上遭遇制度性限制，往往並非因業者主觀違規，而是源自監理機關與創新業者間缺乏即時、雙向的對話與相互理解。此外，當前業界所謂「最佳實務（best practices）」在執行過程中，常常演變為具約束力的「非正式規範（soft regulation）」，一旦未保留適度彈性，容易使創新業者誤以為只能全然仿效既有模式，進而喪失創新實驗與差異化發展的空間。為避免此情形，監理制度應在設計與執行層面保留動態調整的彈性，並建立可預期之溝通機制與監理窗口，使創新業者得以在可接受風險範圍內持續探索與優化服務模式。

(五) ECB 擬循序推動數位歐元並設置持有上限，以控管資金轉移風險與維持金融穩定

數位歐元作為歐洲央行（ECB）主導發展之央行數位貨幣（CBDC），其設計目的乃在於提供穩定、安全且具公信力之數位支付工具。然而，若未妥善控管其對銀行體系之潛在衝擊，尤其在資金可能由商業銀行大規模轉向央行錢包之情況下，恐將弱化金融中介功能，進而影響整體信貸供給與金融穩定。

為降低上述風險，ECB 正研擬設置「持有上限」（holding limit）

機制，例如設定個人用戶最多可持有€3,000 的數位歐元，避免其被視為資產儲存工具，並保持其「支付導向」的設計初衷。另有與談人表示，推動數位歐元應採循序漸進方式，透過「baby steps」漸進試點與社會溝通，避免因政策變革過快而引發市場不安或監理真空。同時，由於現階段數位支付系統在歐洲已經高度成熟，數位歐元需明確界定其價值與定位，方能獲得使用者認同並作為現有金融基礎建設之有效補充。

(六) 代幣化存款挑戰現行存款保險機制，其法律定位、互通性與監理架構亦須同步調整

而在代幣化存款議題上，將涉及更根本之制度設計挑戰。代幣化存款若設計為可由持有人直接持有與轉讓之「持有型工具」(bearer instruments)，即非以傳統銀行帳戶為載體，則其法律性質將與目前存保制度所保障之「帳戶型存款」產生根本差異。傳統存款保險制度係建立於帳戶記名、資金受託管理與機構受監理三大前提，若代幣化存款採用可轉讓、無記名或區塊鏈形式儲存與交易，則現行制度可能無法直接適用，需重新思考其納保可行性與條件設計。

此外，隨著金融資產代幣化與跨境支付應用快速發展，代幣化存款的「互通性」(interoperability) 將成為制度落地的必要條件。不同發行機構、平台或國家間的互通性設計，不僅關乎消費者體驗與支付效率，更直接影響其能否實現類似現金或帳戶資金的普遍適用性與法價地位。未來若數位歐元、代幣化存款與穩定幣等多元數位資產並存於市場，監理機關需從技術、法律與制度面共同制定一套兼具一致性與彈性之架構，確保支付體系穩定與保障存款人權益。

(七) 各國加強加密資產監理架構，相繼推出如「加密資產市場規則 (MiCAR)」與「巴賽爾標準」等規範

近年來，加密資產及去中心化金融 (DeFi) 於全球快速發展，主要監理機關亦在逐步強化相關監理架構。例如，歐盟已於 2024 年 6

月 30 起適用「加密資產市場規則 (MiCAR)」，並於「資本要求條例第三次修訂 (CRR3)」導入對加密資產過渡性審慎處理方式；巴塞爾銀行監理委員會 (BCBS) 亦於 2022 年發布「加密資產暴險之審慎處理標準」(Standard on the Prudential Treatment of Cryptoasset Exposures, SCO60，簡稱巴塞爾標準)，完整規範加密資產暴險所涉及信用風險、交易對手信用風險、信用評價調整風險、作業風險、市場風險、基礎結構風險、流動性風險、槓桿比率、限額等之最低資本要求處理，要求銀行須依加密資產之風險特性採取差異化的資本處理方式。

該標準將加密資產暴險依條件分類為兩大組，第一組 (Group 1) 加密資產必須符合嚴格條件，包含第 1a 類「代幣化傳統資產」及第 1b 類「具有效穩定機制的資產」；不符條件者歸為第二組 (Group 2)。第二組又分為第 2a 類與第 2b 類，第 2a 類須滿足避險認可標準，未達標準則屬第 2b 類。銀行須持續評估並分類所持有之加密資產，以確保正確適用資本要求。巴塞爾標準則預計於 2026 年 1 月 1 日起於各成員國實施。

(八) 我國主管機關積極推動制定「虛擬資產服務法」，並啟動 RWA 代幣化與虛擬資產保管試辦，促進虛擬資產與傳統金融業務融合發展

隨著加密貨幣備受全球市場關注，我國主管機關同樣積極推動該資產之創新應用及建立其監理架構。金管會於 2025 年 3 月公告「虛擬資產服務法」草案，代表台灣對於虛擬資產的監理正式進入最後階段，立法院並於 6 月 12 日舉行公聽會廣納各界意見，目前尚待陳報行政院後，經立法院三讀通過完成立法。

該草案重點包括：(1) 總則規範；(2) 虛擬資產服務商 (VASP) 之許可規範；(3) VASP 之共通管理規範；(4) 個別 VASP 之特別規範；(5) VASP 同業公會之規範；(6) 穩定幣發行之許可及廢止以及穩定幣發行人之管理；(7) 虛擬資產交易及服務之管理與監督；(8)

相關罰則，以及（9）過度安排及施行日期。

除了推動「虛擬資產服務法」立法外，金管會亦推出「現實世界資產（RWA）代幣化小組」及「虛擬資產保管主題式業務試辦」，從而透過實際的技術測試或業務試辦，引導金融業發展與虛擬資產之相關業務。

其中，RWA 係包括如股票、債券等金融資產，房地產、貴金屬等實體資產，以及碳信用等無形資產。RWA 代幣化則為利用區塊鏈、密碼學或智能合約等技術，將現實世界資產轉化為數位代幣（Digital Tokens），以利後續交易或提供服務。「RWA 代幣化小組」由金管會協力台灣集中保管結算所與六家金融機構（包括台新銀行、台北富邦銀行、中國信託銀行、國泰證券、國泰投信及元大金控）成立，共同研討 RWA 代幣化相關推動事宜。RWA 代幣化小組係以不同底層資產分為國內債券組、國外債券組與基金組共 3 個組別，現階段先以概念及技術驗證為主，最終目標係由參與之金融機構提出業務試辦或申請創新實驗，以推進法規調適討論。

另一方面，金管會推出之「虛擬資產保管主題式業務試辦」則係配合 VASP 之資產分離及客戶資產保護等需求，進行虛擬資產保管服務之試辦。截至 114 年 4 月底，已有 4 家金融機構（包括中國信託銀行、凱基銀行、聯邦銀行與國泰世華銀行）遞交試辦虛擬資產保管業務申請，參加試辦之金融機構將於試辦六個月後提出成果報告，包括查核機制、公平待客客戶處理報告等，進一步完善虛擬資產保管業務之監理與應用。

肆、心得及建議

一、建議透過對問題銀行課以內部紓困（bail-in）先行之責，及賦予主管機關或清理機關發動債務減記及股權轉換之權限與程序，建構如歐盟之內部紓困機制

歐盟「銀行復原與清理指令」（BRRD）設有內部紓困工具，要

求問題金融機構優先由股東及債權人透過債務減記或股權轉換吸收損失並重建資本，避免動用納稅人資金。若內部紓困不足，始得動用清理財務協助安排，且須先由股東及債權人承擔至少 8% 損失，財務協助金額不得逾總負債 5%，並遵循「不得使債權人承受較破產清算更大損失」（NCWO）原則。

相較之下，台灣現行清理制度雖依「銀行法」第 62 條之 1 至第 62 條之 8，以及「存款保險條例」設有接管、資產讓與（Purchase and Assumption, P&A）與併購等工具，實務亦多由中央存保公司協助進行 P&A 模式，但並未建構類似 BRRD 之內部紓困機制。惟依 PCA 規定，對資本不足之銀行，主管機關有權命其於限期內提出資本重建計畫或其他財務改善計畫。

具體而言，問題銀行之自救計畫應包括該行之股東及債權人如何自行吸收相關損失之措施，例如透過債務減記或股權轉換、增資等方式，進行資本重建，要求內部紓困先行，倘仍有必要，再予外部紓困。倘問題銀行自行資本重建仍無法達成自救目標（股東及債權人可能無意願或不積極），主管機關應有權於勒令該行停業前或清理機關受命進駐清理時，依復原計畫或逕依法律規定，進行債務減記或股權轉換。爰建議應對問題銀行應依銀行法課以內部紓困先行之責及賦予主管機關或清理機關發動債務減記及股權轉換之權限與程序，將有助於提升台灣金融機構自行損失吸收與資本重建機制之完整性與前瞻性。

二、建議將我國 D-SIBs 經營危機應變措施擴大為復原清理計畫，俾復原計畫自救不成時，再依清理計畫有序退場

各國銀行清理法制及發展不同，無法全體適用同一個模式，惟迅速處理倒閉銀行退場，維護金融市場穩定均為各國執行清理策略或工具之首要目標，故各國相關處理機制與經驗皆有助於其他國家未來面臨銀行倒閉危機時之借鏡。

為強化國內具系統重要性銀行的風險承擔能力，降低渠等如發生

經營風險時對金融體系的衝擊，目前我國主管機關指定 6 家本國系統性重要銀行，除需增提額外資本要求外，並需依「我國系統性重要銀行（D-SIBs）經營危機應變措施之申報架構」申報其經營危機應變措施。

惟參酌歐美對矽谷銀行快速倒閉的省思，均是更為強化金融機構復原清理計畫申報內容，期於金融機構財業務狀況發生問題時，能透過復原計畫先行自救，自救不成，則依清理計畫有序退場。尤其對如 D-SIB 大型金融機構均會要求提出復原清理計畫。

FDIC 於 2023 年修正強化原有清理規範，並於 2024 年 10 月 1 日生效，修正內容要求所有適用該規範之特定要保機構（Covered Insured Depository Institution, CIDI）於清理計畫中描述核心業務、關鍵服務、關鍵人員之敘明及留任方法、特許經營業務分割與出售等內容，以利 FDIC 進行行銷、出售、處置特許經營權業務、最低成本測試價值評估及瞭解關鍵管理資訊系統及應用程序運作。另所有適用該規範之 CIDI 應具備建立即時線上盡職調查（Due Diligence）平台之能力，並對有意承購者提供關鍵資訊，以供投資者在資訊充足情況下對該 CIDI 或其資產進行投標。

綜上，爰建議主管機關宜參考歐盟及美國聯邦存款保險公司（FDIC）作法，適時要求 D-SIB 將經營危機應變措施擴大為復原清理計畫，以備不時之需。至於其他中小型銀行，至少應於要保機構因資本不適足經主管機關依 PCA 規定要求研提自救計畫時，亦要求其一併出清理計畫，俾利進行自救及有序清理，以保障存款人權益及維護金融安定。

三、建議明定本國銀行應發行一定比率之損失吸收債券（loss absorbing capacity instruments），以強化損失吸收能力，俾銀行在危機發生時能進行資本重建，及於清理時能減少保額外存款之損失，以降低保額外存款人擠兌動機

歐洲多數國家已透過 MREL 制度，要求系統性與特定規模以上之金融機構維持一定比例具損失吸收與資本重建功能之負債工具。MREL 為歐盟「銀行復原與清理指令（BRRD）」第 45 條所明定的核心架構之一，其目的在於確保一旦銀行進入清理程序，主管機關可不依賴公部門資金，即可透過事前設置之可減記或可轉股負債進行內部紓困（bail-in），從而迅速吸收損失與重建資本結構，達到維護金融穩定與市場紀律之雙重目標。

鑑於銀行發行具損失吸收能力（Loss-Absorbing Capacity, LAC）債券及長期債務等工具可提升其損失吸收能力，不僅於平時能為銀行提供流動性資金，降低對大額存款的依賴，於發生流動性危機時可作為額外損失緩衝工具降低保額外存款人疑慮，及於進入清理時，可降低存款保險基金、保額外存款或非要保存款發生損失情形。爰建議應透過修法，明定銀行應發行 LAC 及長期債務等損失吸收工具之比率，以強化要保機構損失吸收能力，確保銀行發生危機時能順利執行復原及清理計畫、實現具彈性與韌性之清理體系，進一步強化金融穩定防線，並與國際監理標準趨同。

四、建議參酌歐美作法，強化我國金融機構向中央銀行申請融通時認可之合格擔保品或同意之證券標準，以因應未來發生如美國矽谷銀行（Silicon Valley Bank, SVB）數位擠兌之情境時，可迅速取得最大的流動性資金支持

2023 年美國矽谷銀行（SVB）倒閉事件凸顯「數位擠兌」風險，其於 3 月 9 日單日內即面臨約 420 億美元的提款請求，佔其總存款約 24%，速度遠超傳統銀行擠兌。此案例震撼全球金融市場，爰歐美等國均重申其緊急融通機制的可預期性與透明度，視其為穩定金融體系、防止市場恐慌的重要工具。歐元體系下，歐洲中央銀行與成員國中央銀行共同扮演最後貸款人角色，要求融通申請機構提供充足且合格之擔保品，並建立透明、彈性的合格資產清單及嚴謹的資訊通報程

序，確保在流動性壓力情況下可迅速取得資金支持。

美國則自 2023 年矽谷銀行倒閉事件後，聯邦監理機關共同發布「收受存款機構流動性風險管理-緊急融資應變計畫指引」，要求金融機構平時備妥各項融資額度與合格擔保品，並定期演練融資流程及測試因應數位銀行擠兌的能力。各國經驗顯示，建立明確且透明的擔保品制度，有助金融機構於平時預作資產配置，並在危機發生時及時獲取資金以維持金融穩定。

在我國，存保公司及金融機構為因應金融危機事件之緊急資金融通需求，皆有向中央銀行申請資金融通之需要。惟目前依據中央銀行訂定之「中央銀行對中央存款保險公司特別融資要點」第 6 條規定：『存保公司應以政府債券、本行存單及其他經本行認可之合格擔保品為擔保，向本行申請融資』，及「中央銀行對銀行辦理融通作業要點」第 10 條規定：『銀行申請短期融通，應檢附重貼現之合格票據、政府債券、本行發行之定期存單或其他經本行同意之證券為擔保品』，其中前開中央銀行認可之合格擔保品或同意之證券標準，倘能更明確、透明，將有助存保公司及金融機構於平時資產配置時未雨綢繆預為準備，並於個別銀行發生數位擠兌時，能及時向中央銀行取得充足資金，強化緊急融通制度之可預期性與制度化程度，提升我國金融機構因應未來發生如 SVB 之數位擠兌所需之資金融通金額得以最大化。

五、因應主要國家監理機關及國際組織陸續建立加密資產及穩定幣監理架構，宜持續關注國際及我國相關監理法規進度及金融機構業務發展可能衍生之風險

加密資產的快速崛起，帶動國際監理機關對其的重視與陸續建立監理架構，如歐盟的「加密資產市場規則」（MiCAR）以及巴塞爾銀行監理委員會（BCBS）的「加密資產暴險之審慎處理標準」。美國亦於本（114）年 6 月 17 日通過「指導並建立美國穩定幣國家創新法案」（Guiding and Establishing National Innovation for US Stablecoins,

GENIUS，以下簡稱天才法案），該法案為美國首部聯邦層級之穩定幣專法，透過限定發行主體、要求一比一準備金支持與資訊揭露，提供明確之法律基礎，使穩定幣得以安全、合規地在美國金融體系中流通。

換言之，隨著穩定幣現已承載逾六成之加密貨幣交易量，天才法案的推動，意在將穩定幣納入正式監理架構，避免潛在金融風險的同時，亦藉由促進美元掛鉤穩定幣之使用，強化美元在數位金融市場的核心地位，並鼓勵大型銀行與企業發展相關業務，進一步擴大私人部門對美元的需求，甚至可能影響全球貨幣體系。

與此同時，我國亦持續跟進國際監理步伐，金管會於 2025 年 3 月公布的「虛擬資產服務法」草案、推動「現實世界資產（RWA）代幣化小組」與「虛擬資產保管主題式業務試辦」，皆為進一步強化對虛擬資產服務商（VASP）之監理與持續探索虛擬資產之創新應用。

爰此，存保公司將密切追蹤我國發展加密資產業務制定相關監理法規之進度及與要保機構業務發展可能衍生之風險。另因應巴塞爾加密資產暴險標準將於 2026 年 1 月 1 日起在各成員國實施，亦擬密切追蹤我國主管機關規劃將加密資產暴險納入風險性資產計算應計提資本要求之時程，持續因應日益發展之虛擬資產市場需求。

伍、附錄：美國 FDIC 修正中大型銀行清理計畫規範

自 2011 年起，美國聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC）要保機構清理計畫（Insured Depository Institution Resolution Plan）規範明定，要求總資產逾五百億美元之特定要保機構（Covered Insured Depository Institution, CIDI）定期提報清理計畫，提供 FDIC 有關有效清理計畫所需關鍵資訊。該規範要求 CIDI 制定並提報詳細計畫，說明被清理（Receivership）機構如何即時且有序清理。

FDIC 另於 2023 年修正強化原有清理規範，並於 2024 年 10 月 1 日生效，修正內容包含清理計畫提報內容及時點，及過渡期須增補資料等。旨在使 FDIC 面對大型 CIDI 遭遇嚴重經營困境及倒閉時，得妥適執行清理計畫。主要重點內容如下：

1. 資產總額一千億美元以上（A 組）CIDI 應提報更為詳細之清理計畫，資產總額五百億美元以上未滿一千億美元（B 組）CIDI 應提報其範圍相對限縮之清理計畫。每個清理計畫必須包括一個確定之策略，以利 FDIC 於 CIDI 經營不善時清理該機構之資產及負債，且該策略需具可信度及可選性之彈性，且 CIDI 需自行證明清理計畫之資訊或分析具備正確性
2. A 組 CIDI 須依其面臨倒閉清理或出售予其他金融機構等情境提交詳細明確策略（Identified Strategy），包括 FDIC 以清理人身分於過渡銀行架構下清理該要保機構之情境分析。上述策略應能達到確保及時取得要保存款資訊、出售或處置資產回收最大化、債權人損失極小化，及有效因應美國經濟暨金融穩定潛在之負面影響等既定政策目標。
3. 自 2025 年起，A 組 CIDI 中與系統性重要銀行（GSIB）關聯者，應每兩年提交清理計畫，其餘 CIDI 應每三年提交清理計畫，應涵蓋之主要內容包含：
 - （1）必須能敘明並描述包含 CIDI、母公司、母公司關聯公司等重要企業之法律關係及職能結構。
 - （2）必須敘明總存款內容，包括要保存款及非要保存款、按業務種類

劃分之存款類別或具特殊性質存款，因為該等具特殊性存款可能會增加 FDIC 退場處理之複雜性。

(3) 必須於清理計畫中描述核心業務、關鍵服務、關鍵人員之敘明及留任方法、特許經營業務分割與出售等內容，以利 FDIC 進行行銷、出售、處置特許經營權業務、最低成本測試價值評估及瞭解關鍵管理資訊系統及應用程式運作。

4. 所有適用本規範之 CIDI 應具備建立即時線上盡職調查 (Due Diligence, DD) 平台之能力，並對有意承購者提供關鍵資訊，以供投資人在資訊充足情況下對該 CIDI 或其資產進行投標。
5. FDIC 期許所有適用本規範之 CIDI 與 FDIC 合作，評估並測試其清理能力，包括確保銀行核心業務持續營運、特許經營權及事業體分拆標售等面向。