

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：研究)

參加東南亞國家中央銀行研訓中心
(SEACEN)舉辦之「危機管理與處理」
訓練課程出國報告

服務機關：中央存款保險公司

姓名職稱：許麗真 副處長

派赴國家：馬來西亞吉隆坡

出國期間：民國 107 年 9 月 23 日至 9 月 29 日

報告日期：民國 107 年 12 月 12 日

列印 匯出

提要表

系統識別號：	C10702595					
相關專案：	無					
計畫名稱：	參加東南亞國家中央銀行研訓中心之「SEACEN Course on Crisi Management & Resolution」訓練課程					
報告名稱：	參加東南亞國家中央銀行研訓中心(SEACEN)舉辦之「危機管理與處理」訓練課程出國報告					
計畫主辦機關：	中央存款保險股份有限公司					
出國人員：	姓名	服務機關	服務單位	職稱	官職等	E-MAIL 信箱
	許麗真	中央存款保險股份有限公司		副處長		聯絡人 c216@cdic.gov.tw
前往地區：	馬來西亞					
參訪機關：	東南亞國家中央銀行研訓中心(SEACEN)					
出國類別：	研究					
實際使用經費：	年度	經費種類	來源機關	金額		
	107年度	本機關	中央存款保險股份有限公司	77,185元		
出國計畫預算：	年度	經費種類	來源機關	金額		
	107年度	本機關	中央存款保險股份有限公司	77,185元		
出國期間：	民國107年09月23日至民國107年09月29日					
報告日期：	民國107年12月12日					
關鍵詞：	危機管理、及早干預、復原及清理計畫、存款保險、金融穩定任務、金融安全網、緊急應變計畫					
報告書頁數：	68頁					
報告內容摘要：	<p>東南亞國家中央銀行研訓中心(SEACEN)於2018年9月24日至28日假馬來西亞吉隆坡舉辦「危機管理與處理(Crisis Management and Resolution)」訓練課程。本次訓練課程參加學員計有40名，分別來自韓國、菲律賓、馬來西亞、泰國、越南、緬甸、斯里蘭卡、柬埔寨、尼泊爾、汶萊、印尼及台灣等12個國家之央行、存保機構或主管機關代表，講師除SEACEN Centre之資深講師及學者外，尚有英國及馬來西亞等經驗豐富之央行或存保機構官員等進行授課並分享自身實務經驗。本次訓練課程主要內容如下：(一)危機管理與處理之制度架構、危機管理及緊急應變計畫、危機處理工具、金融機構處理策略及計畫、系統性重要金融機構復原及清理計畫、危機之有效溝通、存款保險機制與金融安全網等。(二)金融危機案例(如愛爾蘭金融危機)分組討論，各小組成員就講師設定議題進行討論並簡報討論結果。(三)與會學員就該國銀行復原與處理方式或危機處理經驗進行簡報，並由講師及各國學員發問，進行交流與經驗分享。(四)金融危機</p>					

<p>模擬演練成果分享，由學員扮演央行、監理機關及存保機構等金融安全網成員之角色，模擬如何統籌與相互合作，共同處理危機。(五)學員觀點分享：每天課程開始30分鐘前，由各講師輪流就昨日課程作重點摘要，並請學員分享個人意見。</p>																
<p>報告建議事項：</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>建議事項</th> <th>狀態</th> <th>說明</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>(一)建議存款保險機構應積極與金融安全網成員合作並配合採取預防性措施及強化存保機制相關功能，以利處理金融危機</td> <td>已採行</td> <td></td> </tr> <tr> <td>(二)存保基金之累積及危機處理資金宜有明確規定，以確保金融機構發生問題能即時處理並有效降低金融危機。</td> <td>已採行</td> <td></td> </tr> <tr> <td>(三)因應金融科技與數位金融之發展，建議金融安全網成員宜密切觀察其衍生的風險，並適時提出對策。</td> <td>已採行</td> <td></td> </tr> <tr> <td>(四)為建立有效處理機制，建議宜適時檢討問題金融機構相關清理法制。</td> <td>已採行</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	建議事項	狀態	說明	(一)建議存款保險機構應積極與金融安全網成員合作並配合採取預防性措施及強化存保機制相關功能，以利處理金融危機	已採行		(二)存保基金之累積及危機處理資金宜有明確規定，以確保金融機構發生問題能即時處理並有效降低金融危機。	已採行		(三)因應金融科技與數位金融之發展，建議金融安全網成員宜密切觀察其衍生的風險，並適時提出對策。	已採行		(四)為建立有效處理機制，建議宜適時檢討問題金融機構相關清理法制。	已採行	
	建議事項	狀態	說明													
	(一)建議存款保險機構應積極與金融安全網成員合作並配合採取預防性措施及強化存保機制相關功能，以利處理金融危機	已採行														
	(二)存保基金之累積及危機處理資金宜有明確規定，以確保金融機構發生問題能即時處理並有效降低金融危機。	已採行														
(三)因應金融科技與數位金融之發展，建議金融安全網成員宜密切觀察其衍生的風險，並適時提出對策。	已採行															
(四)為建立有效處理機制，建議宜適時檢討問題金融機構相關清理法制。	已採行															
<p>電子全文檔：</p>	<p>C10702595_01.pdf</p>															
<p>出國報告審核表：</p>	<p>C10702595_A.pdf</p>															
<p>限閱與否：</p>	<p>否</p>															
<p>專責人員姓名：</p>																
<p>專責人員電話：</p>																

列印 匯出

摘 要

一、主辦單位：東南亞國家中央銀行研訓中心(SEACEN)

二、出國期間：民國 107 年 9 月 23 日至 9 月 29 日

三、地點：馬來西亞吉隆坡

四、出席人員：

本次訓練課程參加學員計有 40 名，分別來自韓國、菲律賓、馬來西亞、泰國、越南、緬甸、斯里蘭卡、柬埔寨、尼泊爾、汶萊、印尼及台灣等 12 個國家之央行、存保機構或主管機關代表，講師除 SEACEN Centre 之資深講師及學者外，尚有英國、印尼及馬來西亞等經驗豐富之央行或存保機構官員等進行授課並分享自身實務經驗。

五、課程主要內容：

本次訓練課程「危機管理與處理(Crisis Management and Resolution)」，係由東南亞國家中央銀行研訓中心(SEACEN)舉辦，主要內容如下：

- (一)危機管理與處理之制度架構、危機管理及緊急應變計畫、危機處理工具、金融機構處理策略及計畫、系統性重要金融機構復原及清理計畫、危機之有效溝通、存款保險機制與金融安全網等。
- (二)金融危機案例(如愛爾蘭金融危機)分組討論，各小組成員就講師設定議題進行討論並簡報討論結果。
- (三)與會學員就該國銀行復原與處理方式或危機處理經驗進行簡報，並由講師及各國學員發問，進行交流與經驗分享。
- (四)金融危機模擬演練成果分享，由學員扮演央行、監理機關及存保機構等金融安全網成員之角色，模擬如何統籌與相互合作，共同處理危機。
- (五)學員觀點分享：每天課程開始 30 分鐘前，由各講師輪流就昨日課程作重點摘要，並請學員分享個人意見。

六、心得與建議：

- (一)建議存款保險機構應積極與金融安全網成員合作並配合採取預防性措施及強化存保機制相關功能，以利處理金融危機。

- (二)存保基金之累積及危機處理資金宜有明確規定，以確保金融機構發生問題能即時處理並有效降低金融危機。
- (三)因應金融科技與數位金融之發展，建議金融安全網成員宜密切觀察其衍生的風險，並適時提出對策。
- (四)為建立有效處理機制，建議宜適時檢討問題金融機構相關清理法制。

目 錄

	頁次
壹、前言	1
一、課程目的	1
二、課程內容	1
貳、課程重點摘要	3
一、危機管理與處理之制度性架構	3
二、緊急應變計劃及危機管理計劃	17
三、危機管理工具	24
四、金融機構處理策略及計劃	31
五、系統性重要金融機構復原及處理計劃—雷曼兄弟案例	42
六、金融安全網與存款保險機制—馬來西亞經驗	52
七、我國存款保險機構於危機管理中扮演之角色	61
參、心得與建議	66
參考資料	69
附錄一、課程議程	70
附錄二、許副處長麗真簡報資料	76

圖表目錄

	頁次
圖 1：1975-2015 年美國商業銀行信貸成長情形.....	3
圖 2：1996-2008 年次級房貸占所有房貸市場比率.....	4
圖 3：1975-2015 年美國 10 年期公債殖利率趨勢.....	5
圖 4：歐盟銀行復原與清理指令(BRRD)準備、早期干預及清理計劃.....	41
圖 5：馬來西亞問題金融機構處理流程圖.....	57
圖 6：PIDM 整合性賠付系統.....	58
圖 7：馬國央行與 PIDM 規劃復原及清理方案重點.....	59
圖 8：PIDM 清理計畫.....	59
圖 9：PIDM 清理計畫實施時程.....	60
表 1：美加英日等 10 國中央銀行金融穩定任務(FSM)彙整.....	11
表 2：23 個國家中央銀行法定金融穩定任務(FSM)調查表.....	12
表 3：美國金融穩定監督委員會及其他總體審慎監督機構之組織、角色 及權力.....	13
表 4：新興國家金融穩定架構內的跨機構安排.....	14
表 5：美國立即糾正措施(PCA)機制之範例.....	30
表 6：金融穩定委員會(FSB)核心要素與歐盟 BRRD 之比較.....	41
表 7：2017 年 IADI 年度問卷調查表.....	52
表 8：財政部、央行及馬來西亞存保公司之職責.....	53

壹、前言

一、課程目的

2007 年美國次貸危機擴大成為百年僅見的 2008 年全球金融危機(Global financial crisis)，重創各國金融體系及實體經濟。各國政府為穩定金融市場與挽救疲弱不振的實體經濟，紛紛實施前所未有的量化寬鬆(QE)貨幣政策及振興經濟措施、財政政策以及金融改革方案，以挽救重創之經濟情勢。惟各國政府亦為援助問題金融機構與退場付出極大代價。

有鑑於金融危機造成的直接與間接成本相當高昂，為避免類似金融危機再度發生，並降低納稅人負擔金融機構退場成本，美國、英國等各國主管機關及國際組織皆進行一連串的金融改革，例如美國的陶德-法蘭克(Dodd-Frank)法案及歐盟的銀行復原及清理指令(BRRD)；關於問題金融機構處理議題，金融穩定委員會(FSB)亦於金融機構有效處理機制核心要素之規範中，擴大處理機關權責、納入 Bail-in 等相關規定，而國際存款保險機構協會(IADI)亦於 2014 年 11 月修正有效存款保險制度核心原則，皆期有效預防危機或降低危機發生之機率，或於危機發生時能有秩序地進行援助或協助金融機構平順退場。

本次課程主要目的，提供學員瞭解過去金融危機發生成因，如何研擬緊急應變計畫及危機管理計畫；模擬金融危機發生時，中央銀行、金融監理機關和存款保險機構等金融安全網成員如何合作及協調，共同處理金融危機；課程中並透過危機案例分組進行討論並由各小組簡報討論結果，使各國學員相互交流，並分享各國之監理架構與危機處理原則。

二、課程內容

本次訓練課程「危機管理與處理(Crisis Management and Resolution)」，係由東南亞國家中央銀行研訓中心(SEACEN)舉辦，課程時間為民國 107 年 9 月 24 日至 29 日，為期 5 天，地點在馬來西亞吉隆坡。參加學員計有 40 名，分別來自韓國、菲律賓、馬來西亞、泰國、越南、緬甸、斯里蘭卡、柬埔寨、尼泊爾、汶萊、印尼及台灣等 12 個國家之央行、存保機構或主管機關代表，講師除 SEACEN Centre

之資深講師及學者外，尚有英國、印尼及馬來西亞等經驗豐富之央行或存保機構官員等進行授課並分享自身實務經驗。

課程內容包含危機管理及緊急應變計畫、危機處理工具、處理策略及計畫、系統性重要金融機構復原及清理計畫、危機之有效溝通、存款保險機制與金融安全網、金融危機案例分組討論、各學員簡報該國銀行復原及處理方式(或危機處理經驗)及危機模擬演練成果分享等。本次課程的特色是每天課程開始 30 分鐘前，由各講師輪流就昨日課程作重點摘要，並請學員分享個人意見。課程中就部分議題搭配案例分組進行討論及結論分享。課程最後一天，安排一場金融危機情境模擬演練，由講師假設各種情境(如銀行擠兌、貨幣貶值、流動性問題，存保機構基金不足等)，並由學員扮演中央銀行、金融監理機關和存款保險機構等角色，模擬危機發生時的 24 小時行動方案(Action plan)、危機溝通記者會及欲採行政策工具清單(Policy toolkits)等。由於同組學員多來自不同國家，大家透過模擬學習他國經驗並相互交流，可謂跨國溝通協調之最佳實例。

本次報告就上述課程內容重點予以說明，並提出參與課程後之心得與建議。全文共分參章，第壹章為前言；第貳章為課程重點摘要；第參章為心得與建議。

貳、課程重點摘要

一、危機管理與處理之制度性架構

(一)簡要回顧 2007 - 2009 年美國金融危機

1.據說全球金融危機(Global Financial Crisis, GFC) 「始於」2007 年 8 月 9 日

(1)2007 年 8 月 9 日，法國巴黎銀行(BNP Paribas)對於旗下多支共同基金，停止其中三支共同基金的贖回，因為法國巴黎銀行表示，無法估算該基金所持有的房貸相關證券(mortgage-related securities)。英國北岩(Northern Rock)銀行執行長稱，「這一天世界改變了。」

(2)2007 年 9 月 14 日，英國北岩銀行因無法出售其所承作房貸，以籌措資金補足流動性缺口而發生流動性問題，在獲得英國政府一筆貸款以緩解流動性危機後，仍於次日發生存款戶擠兌。該銀行 5 個月後被國有化。

(3)2007 年 10 月 4 日，美國俄亥俄州邁阿密谷銀行(Miami Valley Bank of Ohio)倒閉，這是全球金融危機(GFC)中第一個美國受災戶，亦是過去十年美國倒閉 528 家銀行中的第一家。

2.2002-2007 年：美國境內全球金融危機醞釀期

(1)自 2007 年 8 月 9 日往前推算之五年期間，美國信貸快速成長但品質惡化(詳圖 1)。

圖 1：1975-2015 年美國商業銀行信貸成長情形



(2)那些因素會導致信貸成長快速但品質下降？

A.放款標準惡化

- a.次級房貸(subprime mortgage)：貸款給低信用評等或無證明文件的家計單位，供其買房並以所買之房屋作抵押。2006 年次級房貸承作金額為 6,000 億美元，其中有大部分被證券化。2006 年次級房貸占所有房貸市場比率達 23.5%(詳圖 2)。
- b.次級貸款(Subprime loans)：經常是按借款人自報所得的基礎承作，也就是說，沒有核實評估借款人的所得或資產。
- c.高貸放成數比率(Loan-to-Value ratio)亦是另一個問題。

圖 2：1996-2008 年次級房貸占所有房貸市場比率



B.房價大漲

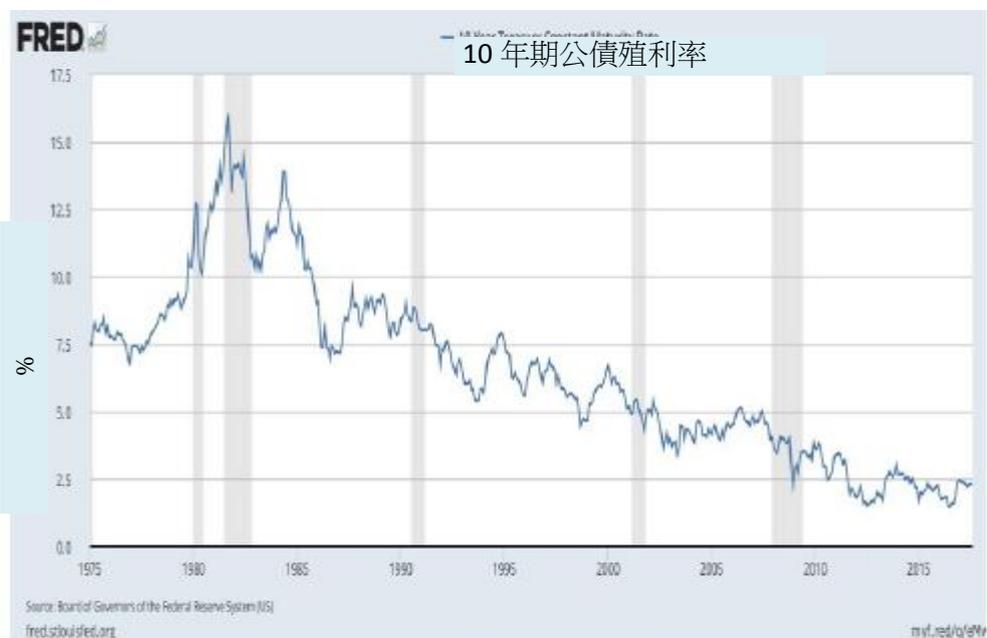
房價通常呈上漲趨勢，但 2002 至 2007 年間漲勢最為快速。房價快速上漲誘導放款審核標準惡化。若銀行有信心認為房價將繼續上漲，則銀行辦理貸款時會不夠謹慎，因銀行知道若借款人違約不還錢，銀行可以將其抵押的房子賣掉。信貸容易進一步推高房價，因此產生惡性循環。

C.利率普遍處於低水準

長期利率(以美國 10 年期公債殖利率衡量)在過去 20 年一直處於長期下滑趨勢(詳圖 3)。投資人希望獲得殖利率較高的資產，並且願意承擔次級房

貸有信用風險較高的問題。商業或儲蓄銀行可以將這些房貸出售給投資銀行用以包裝成為證券。

圖 3：1975-2015 年美國 10 年期公債殖利率趨勢



資料來源：美國聯邦準備理事會
Fred.stlouisfed.org

3.2008 和 2009 年：火勢快速蔓延事件鏈

2007 年「房市泡沫(housing bubble)」破滅及房價開始下滑。房價下滑導致許多不利後果：

- (1)抵押貸款出現還款拖欠和違約情況。
- (2)房貸抵押擔保證券(Mortgage-Backed Securities, MBS)市場凍結。2008 年初，銀行突然發現沒有買方願購買其承作房貸，又投資銀行亦發現，沒有買方願購買其以房貸作為標的資產所包裝出售之證券。
- (3)2008 年 3 月 14 日貝爾斯登(Bear Stearns)倒閉。貝爾斯登旗下的兩支避險基金於 2007 年破產。就當市場反轉下滑之際，貝爾斯登本身累積高達 500 億美元的房貸資產。2008 年 3 月貝爾斯登又有二支避險基金被降等，美國聯邦準備理事會(Fed)宣布，提供 500 億美元資金援助問題銀行(troubled banks)。市場將此解讀為在拯救貝爾斯登。投資人開始從貝爾斯登的經紀部門領出存款，直到貝爾斯登被摩根大通集團(J.P. Morgan Chase)「拯救」為止。

(4)2008年7月11日美國發生史上處理成本最高的銀行倒閉。美國加州印迪麥克銀行(IndyMac Bank)在兩週內存款遭擠兌達 139 億美元，聯邦存款保險公司(FDIC)共花費 107 億美元，並於 2008 年 7 月 11 日關閉印迪麥克銀行 (IndyMac Bank)。

(5)2008年9月15日，雷曼兄弟公司倒閉震驚世界各地。這家投資銀行因抵押貸款相關證券(mortgage-related securities)之投資組合而蒙受鉅額虧損。一方面雷曼兄弟公司無力籌集資金，另一方面聯邦準備理事會(Fed)認為雷曼兄弟公司無支付能力而拒絕伸出援手。這個決定時至今日仍備受爭議。

(6)2008年9月25日，發生美國史上最大宗的銀行倒閉案。華盛頓互惠銀行 (Washington Mutual Bank)擁有超過 3,000 億美元資產，卻因在房貸資產虧損，以及在僅僅 10 天存款遭擠兌 167 億美元後倒閉。

4.2008 年和 2009 年危機事件在美國和歐洲其他地方產生影響

(1)自 2007 年 8 月以來，美國共倒閉 528 家銀行，其中大部分都是小銀行。這些小銀行倒閉主因係放款過度集中在商業不動產和建築業所致。

(2)愛爾蘭政府於 2008 年 9 月 30 日保證所有銀行的負債。愛爾蘭經濟在房價暴跌後陷入衰退，是歐洲第一個經濟衰退的國家。最終這個保證所有負債的承諾引發債務危機。僅僅盎格魯愛爾蘭銀行(Anglo Irish Bank)一家銀行倒閉，就花費高達 300 億歐元。

(3)西班牙銀行亦在過度投資不動產之後蒙受鉅額虧損。

(二)美國 2007-2009 年的危機管理與因應措施

1.危機管理的三大主要功能

(1)分配(allocate)倒閉金融機構的損失。

(2)透過減少傳染，預防新損失。

(3)對存活下來繼續留在市場的金融機構，以強化其資本及流動性的方式，強化這些金融機構的體質。

2.2007-2009 年的危機管理

(1)美國聯邦準備體系所採取的行動：

- A.美國聯邦準備理事會(Fed)對投資銀行提供史無前例的緊急貸款。
- B.美國聯邦準備理事會(Fed)創造流動性融資額度(liquidity facility)，以支援特定資產的整個市場：
 - a.針對銀行的定期競標融通機制(Term auction facilities, TAF)：2007 年 12 月
 - b.針對主要交易商的定期借券機制(Term securities lending facilities, TSLF)：2008 年 3 月
 - c.主要交易商融通機制(Primary dealer credit facility, PDCF)：2008 年 3 月
 - d.商業本票融資機制(Commercial Paper Funding Facility, CPFF)：2008 年 10 月
 - e.定期資產擔保證券貸款機制(Term asset-backed securities lending facility, TALF)：2009 年 3 月
- C. 聯邦準備理事會(Fed)首次購買由房利美和房地美發行的房貸抵押擔保證券(MBS)。
- D.壓力測試：

2009 年針對資產超過 1,000 億美元的 19 家銀行，執行監管資本評估計畫(Supervisory Capital Assessment Program, SCAP)。壓力測試結果讓股票市場安心，並使得銀行更容易籌到更多資金。
- (2)美國聯邦存款保險公司(FDIC)所採取的行動：
 - A.每家銀行每位存款人的存款保險額度，從 10 萬美元提高到 25 萬美元。
 - B.FDIC 為銀行的債務提供擔保。
- (3)美國財政部所採取的行動：
 - A.2009 年 3 月至 2009 年 12 月期間，購買 707 家銀行的股票，計花費 2,050 億美元。
 - B.允許銀行增加資本，俾可以繼續放款，支持實質經濟。
 - C.到目前為止，財政部已收回 2,270 億美元，僅 12 家銀行仍未購回其股票。

(三)美國危機後採行的措施

1.美國陶德-法蘭克法案(Dodd-Frank Act)的危機管理規定

2010 年「華爾街改革暨消費者保護法案(Wall Street Reform and Consumer Protection Act)」(下稱陶德-法蘭克法案)，對於危機管理進行重要改革：

- (1) 賦予聯邦準備理事會(Fed)在穩定金融中的獨立性角色。
- (2) 新成立金融穩定監督委員會(Financial Stability Oversight Council, FSOC)，成員來自所有監管機構的代表、各州的代表及外部專家。
- (3) 金融穩定監督委員會(FSOC)的任務是找出金融穩定的風險、促進市場紀律、降低紓困預期、因應新出現的威脅、找出系統性重要金融機構(Systemically Important Financial Institutions, SIFIs)。
- (4) 讓總資產超過 500 億美元的系統性重要金融機構和銀行控股公司，受到聯邦準備理事會(Fed)更密集的監理(2018 年這個門檻提高至 2,500 億美元)。
- (5) 賦予聯邦準備理事會(Fed)與聯邦存款保險公司(FDIC)任務，要求並評估復原與清理計畫[(生前遺囑計畫(Living Wills)]，列出在倒閉情況下能夠維持的關鍵功能。
- (6) 特別強調壓力測試：計二個平行方案
 - A. 全面性資本分析與審查(Comprehensive Capital Analysis and Review, CCAR)
 - a. 由聯邦準備理事會(Fed)執行。
 - b. 確保最大的銀行控股公司在不利情境下擁有足夠的資本。
 - c. 評估銀行訂定前瞻資本計畫之政策和程序，如內部資本適足性評估程序 (Internal Capital Adequacy Assessment Process, ICAAP)。
 - B. 陶德-法蘭克法案壓力測試(DFAST)

由銀行自行執行，並由其主要監理機關(聯邦準備理事會、財政部金融管理局、聯邦存款保險公司) 審查。

凡資產超過 2,500 億美元的銀行都要進行這二項測試；凡資產介於 100 億美元至 2,500 億美元之間的銀行，僅進行陶德-法蘭克法案壓力測試(DFAST) 即可。
- (7) 陶德-法蘭克法案授權聯邦存款保險公司(FDIC)可從財政部之「有序清算基金 (Orderly Liquidation Fund, OLF)」取得短期所需資金

依據陶德-法蘭克法案，一旦金融集團倒閉，FDIC 將被指派為該集團最上層母控股公司之清理人，FDIC 將移轉問題金融集團母公司的資產至過渡金融控股公司，母公司之股權、次級或無擔保債權之請求權將留在被清理之金融集團。過渡金融控股公司成立後，FDIC 以清理人身分掌控營運，並於資產出售給民間部門前先進行價值評估，以預估受處理項目損失的金額，並依據償債順位分配損失由股東及次級或無擔保債權人承擔之(多數情形下股權將全數損失)。FDIC 儘可能減輕過渡金融控股公司之流動性壓力，積極從市場上尋求資金，但如信用市場緊縮使得從市場上籌資困難，陶德-法蘭克法案授權 FDIC 可從財政部之「有序清算基金(Orderly Liquidation Fund, OLF)」取得短期所需資金，或由 OLF 對新營運機構所發行之債券在一定額度下提供保證，並由出售倒閉金融機構資產所取得之款項或由對其他大型複雜金融機構所徵收之保費償付 OLF。陶德-法蘭克法案嚴禁納稅人的錢遭致任何損失，故除非迫不得已儘量避免動用 OLF。

(7)在財政部內設立金融研究辦公室(OFR)，為金融穩定監督委員會(FSOC)提供資料和分析。

2.危機後之危機管理結論

(1)金融危機後雖已做出一些改進，但在處理下次危機時能否更快速因應，而且讓納稅人或整體經濟的成本更低，仍是未知數。

(2)金融穩定監督委員會(FSOC)仍然沒有被賦予任何明顯權限，俾據以協調及監督危機管理。

(3)每當沒有人負責時，總會有人乘隙而入.....。(Whenever no one is in charge, someone will always step into the vacuum...)

(四)金融穩定任務

1.何謂「金融穩定任務(Financial Stability Mandate, FSM)」？

在非常時期，危機期間必須提供流動性並為系統性重要金融機構(SIFIs)，建立有序的處理流程；而在平時，必須明確定義金融穩定任務，以保護支付與清算工

具，並確保這些工具在發展和沿革上能夠支持經濟的融資需求¹。幾乎每個國家的銀行及其他金融機構(FIs)，在支付系統中仍然扮演基礎的角色。若大型銀行或大量銀行停止營運，則會減緩支付及清算的速度。

2.金融穩定任務(FSM)之功能

(1)金融穩定任務的主要功能如下：

- A.提高金融機構的韌性(resilience)。
- B.降低金融機構倒閉的成本。
- C.確保金融機構在發生危機時能繼續放款。
- D.減少金融機構的相互關聯性。

(2)金融穩定任務聚焦在健全整體金融部門，而審慎監理(亦稱為「安全與健全」監理)聚焦在降低個別金融機構倒閉的風險。但金融部門包括個別金融機構，因此在金融穩定任務與審慎監理任務之間，不易有明確的區別。

3.先進經濟體的金融穩定任務

(1)一般觀點

許多中央銀行的金融穩定任務通常是隱性非顯性。一般觀點如下：

- A.金融穩定任務明訂在法律中程度，低於價格穩定、支付系統完整性及審慎監理等其他任務。
- B.金融穩定任務不易量化，通常包含諸如「促進」或「支持」金融穩定性等字言。
- C.一旦危機開始，中央銀行的任務通常會更明確，如最後貸款者功能。

(2)美、加、英、日等 10 國中央銀行金融穩定任務彙整(詳表 1)

A.觀點：

- a.中央銀行若不是主要金融部門的監理機關，則對於金融穩定任務的承諾似乎較少。
- b.中央銀行若也是主要金融部門的監理機關，則與金融穩定任務有更強的

¹ Toniolo and White：「The evolution of the financial stability mandate: from its origins to the present day)」，2015 年 1 月。

連結，即使只是隱含而非正式化。

c.在先進經濟體的某些情況下，貨幣政策仍用於解決金融危機。

表 1：美加英日等 10 國中央銀行金融穩定任務(FSM)彙整

中央銀行	最後貸款者	是主要審慎監理機關嗎？	在總體審慎監理中的角色	出版金融穩定報告
1.聯邦準備理事會(美國)	是	是。幾個審慎監理機關之一	主席是金融穩定監督委員會(FSOC)的投票成員；聯邦準備理事會負責監管系統性重要金融機構。	自 2011 年起
2.加拿大銀行	是	否。加拿大金融監管局(OSFI)是主要審慎監理機關	資深顧問委員會(Senior Advisory Council)是討論總體審慎政策的非法定團體。加拿大銀行也監督金融市場基礎設施和支付系統。	自 2002 年起
3.英格蘭銀行	是	是。英格蘭銀行的審慎管理局，與英國金融行為監管局(FCA)共同負責審慎監理責任，包括使用審慎工具。	英格蘭銀行領導並主持金融政策委員會(FPC)，為審慎監理機關提供總體審慎工具的使用指導。	自 2006 年起
4.日本銀行	是	否。金融廳(FSA)是主要審慎監理機關。	2014 年日本銀行與金融廳成立任務小組，對於金融穩定交換看法。日本銀行負責操作及監督支付與清算系統。	自 2005 年起
5.歐洲中央銀行	否	否。各國有各自的監理機關負責審慎監管。	歐洲中央銀行與各國中央銀行構成歐洲系統性風險委員會的大多數投票成員，在歐盟內提供總體審慎的監督。	自 2004 年起
6.挪威銀行(挪威)	是	否。挪威金融監管局是主要審慎監理機關。	與其他機構共同負責總體審慎責任。公開向財政部提出建議。	自 1997 年起
7.澳洲儲備銀行	是	否。澳洲審慎監理機關是主要審慎監理機關。	主持金融監管委員會。澳洲儲備銀行對於支付系統穩定有特定監管權限。	自 2004 年起
8.紐西蘭儲備銀行	是	是。幾個審慎監理機關之一	與政府簽訂備忘錄，給與紐西蘭儲備銀行有關總體審慎措施之權限。	自 2004 年起
9.瑞典中央銀行	是	否。瑞典金融監督局是主要的審慎監理機關。	參加金融穩定委員會。瑞典中央銀行也負責提升支付系統的安全性與有效性。	自 1997 年起
10.瑞士中央銀行	是	否。瑞士金融市場監理局是主要審慎監理機關。	負責提出成立、修改或停止逆循環資本緩衝之建議，無需賦與其最終權限。	自 2003 年起

表格資料來源：「美國聯邦準備理事會負有金融穩定任務嗎？(Does the Fed have a financial stability mandate?)」美國里契蒙聯邦準備銀行(Federal Reserve Bank of Richmond)經濟簡報，2017 年 6 月。

B. 下表列出 23 個國家的中央銀行，其中有 12 個中央銀行擁有法定的金融穩定任務(FSM)。另 8 個東南亞中央銀行會員國(SEACEN)，其中有 4 個會員國擁有法定的金融穩定任務(FSM)。

表 2：23 個國家中央銀行法定金融穩定任務(FSM)調查表

國家	金融穩定目標	法定任務	依據
1. 阿根廷	促進金融穩定	是	中央銀行章程
2. 巴西	效率、穩固的金融體系	否	中央銀行的任務說明書
3. 智利	內部和外部支付的正常運作	是	中央銀行章程
4. 中國	多元化、無所不包及分散的目標，匯集了不同的政策架構，並以金融機構市場和支付基礎建設為目標	否	中國人民銀行章程
5. 哥倫比亞	促進金融穩定	否	中央銀行章程
6. 捷克	促進金融體系韌性，俾減少威脅金融穩定的風險	否	金融穩定報告
7. 香港	促進金融穩定	是	銀行法
8. 匈牙利	維持金融體系的穩定	是	中央銀行章程
9. 印度		否	中央銀行內部組織
10. 印尼	穩定金融體系	是	金融部門監管法案
11. 以色列	金融體系的穩定及有秩序的工作	是	
12. 韓國		否	
13. 馬來西亞	促進金融穩定；更具體地說，健全機構、監督市場及其基礎建設	是	
14. 墨西哥	無		
15. 秘魯	管理金融體系信用秩序	是	憲法
16. 菲律賓	金融體系運作順暢	否	金融穩定委員會
17. 波蘭	消除或降低系統性風險	是	中央銀行章程
18. 俄羅斯	健全銀行業、穩定支付系統、穩定金融市場	是	中央銀行章程
19. 沙烏地阿拉伯	金融體系無縫運作	否	金融穩定報告
20. 南非	監控系統性金融風險	否	金融監管法
21. 泰國	健全銀行部門	是	中央銀行章程
22. 土耳其	健全銀行業及有效運作	是	中央銀行章程
23. 阿拉伯聯合大公國	無		

資料來源：國際清算銀行(BIS)報告第 94 號：「總體審慎之架構、實施及與其他政策之關係(Macroprudential frameworks, implementation and relationship with other policies)」，2017 年 12 月

(五)國家金融穩定監督機構

1.金融穩定監督機構-先進經濟體

(1)觀點：

A.僅英國金融政策委員會負責特定政策工具

「英格蘭銀行金融政策委員會(FPC)監控並採取行動降低系統性風險，以保護和增強英國金融體系之韌性」。

B.歐洲系統風險委員會(ESRB)有 38 個有投票權成員，大多數是會員國之中央銀行總裁。

表 3：美國金融穩定監督委員會及其他總體審慎監督機構之組織、角色及權力

項 目	美國金融穩定監督委員會(FSOC)	英國金融政策委員會(FPC)	歐洲系統風險委員會(ESRB)
1.摘要說明	找出對金融穩定之威脅；提升市場紀律；因應新出現的威脅。	確認、監控系統性風險，以及採取行動降低系統性風險。	總體審慎監督，俾有助於預防歐盟境內系統性風險，並有助於內部市場順利運行。
2.會員制度	10 個有投票權成員、5 個無投票權成員	10 個有投票權成員	38 個有投票權成員
3.主席	財政部長	中央銀行總裁	歐洲中央銀行總裁
4.主要權力	指定系統性非銀行及金融市場基礎設施。對監理機關提出建議。	對英國金融行為監管局(FCA)提出意見。	建議補救行動。對歐盟理事會提出警告。
5.負責特定政策工具	否	是	否
6.有權力給予建議	是	是	是
7.使用正式建議的權力	一次(提議)	有多次機會	有多次機會
8.制定決策	投票表決(通常是過半數或 2/3)	投票表決	投票表決
9.開會頻率	大約每月開會一次	按季週期開會	每季開會一次
10.主要溝通工具	年度報告。	金融穩定報告(每年兩次)。	年度報告。
11.負責項目	美國國會。出版年度報告，會員必須每年單獨簽署金融穩定計畫	英國國會。決策必須提出解釋、公布會議記錄及一年出版兩次的金融穩定報告。	歐洲國會。出版年報。

資料來源：國際貨幣基金有關「金融部門評估計畫(FSAP)」、美國技術報告有關「系統性風險之監督與管理」，2015 年 7 月。

2.金融穩定監督機構-新興市場經濟體

表 4：新興國家金融穩定架構內的跨機構安排

國家	主席	跨機構論壇	中央銀行參與	可以採取哪些決策?	資訊分享安排
1.阿根廷		無	負責金融穩定		
2.巴西	財政部長	國家貨幣委員會 (CMN)	國家貨幣委員會 (CMN)下之常設秘書處。四位中央銀行副總裁出席跨機構論壇	國家貨幣委員會 (CMN)透過其貨幣與信用技術委員會，建立政策實施架構。	中央銀行與其他機構簽訂 15 項協議，以交換資訊與協調政策行動
3.智利	財政部長	金融穩定委員會 (CSF)	中央銀行是永久顧問。中央銀行總裁是受邀成員	沒有任何正式的決策權力。	交換資訊是其功能之一。成員之間可以要求分享資訊。
4.中國	中國人民銀行。	金融監管與協調聯席會議。	中央銀行領導會議。	協調各市場的金融監管。實施金融穩定政策	人銀正與其他機構合作，根據統一報告標準，建立一個單一資訊系統
5.哥倫比亞	財政部	協調委員會 (CCSSF)	中央銀行總裁是協調委員會 (CCSSF)的成員。	分享監理金融機構的資訊。	根據中央銀行、監理機關及存款保險公司之間的備忘錄 (MOU)，進行資訊交換。
6.捷克		無	中央銀行全權負責金融穩定		
7.香港	財經事務及庫務局局長	金融穩定委員會 (FSC)	香港金融管理局 (HKMA)總裁是金融穩定委員會 (FSC)的成員	無決策權力。香港金融管理局 (HKMA)總裁保留法定決策權	在金融穩定委員會 (FSC)與金融管理局內部資訊分享。
8.匈牙利		無	負責金融穩定	中央銀行掌握有關金融穩定事項的所有決策權。	不相關
9.印度	財政部長	金融穩定與發展委員會 (FSDC)	中央銀行是金融穩定與發展委員會 (FSDC)的成員	負責金融穩定及發展等任務	依備忘錄進行資訊交換
10 以色列	中央銀行總裁	未提供詳細資料	一半的席次保留給中央銀行任命的官員	無決策權力	
11.印尼	財政部長	金融穩定委員會 (FSSC)	中央銀行總裁是其中成員	金融穩定委員會 (FSSC)對於總體審慎工具沒有任何權力。	金融穩定委員會 (FSSC)定期開會。與其他機構簽訂交換資訊備忘錄

國家	主席	跨機構論壇	中央銀行參與	可以採取哪些決策?	資訊分享安排
12.韓國					
13.馬來西亞	中央銀行總裁	金融穩定執行委員會	中央銀行總裁接任主席位置，副總裁是成員(但不負責銀行監理)	公布總體審慎措施，俾維持國內金融穩定	各成員之間可以交換資訊
14.墨西哥	財政部長	墨西哥金融穩定委員會	中央銀行總裁及兩位副總裁是跨機構委員會的成員。	無	中央銀行、證券和投資監理機關被授權充分交換資訊
15.菲律賓	中央銀行總裁	金融穩定協調委員會	中央銀行主持會議。	針對減輕系統性風險，提出因應措施	利用協議備忘錄，進行交換資訊的作業
16.波蘭	中央銀行總裁	金融穩定委員會	若表決票數相同時，中央銀行總裁將舉行第二輪投票	根據「遵守或解釋」原則，公布不具約束力之聲明或建議	由各個機構代表組成的工作小組內，進行資訊交換
17.俄羅斯	第一副總理	金融穩定委員會	中央銀行總裁及四位第一副總裁	不具備決策權力	在委員會內部交換資訊。
18.南非	中央銀行總裁		中央銀行總裁、一位副總裁負責金融穩定，並任命三位中央銀行成員		
19.泰國	中央銀行總裁	聯合貨幣政策委員會 - 金融機構政策委員會	中央銀行總裁和兩位副總裁是每個委員會的成員。	中央銀行的任務是設計和實施個體審慎政策和總體審慎政策。	有雙邊備忘錄，用以交換非金融機構之資訊
20.土耳其	財政部長	金融穩定委員會 (FSC)	中央銀行總裁是五位成員委員會的成員	金融穩定委員會 (FSC) 監控系統性風險，並可向監理機關提出任何疑慮或異議	跨機構安排目的在於加強其組成成員之間的資訊分享、協調及合作

資料來源：國際清算銀行(BIS)報告第 94 號：「總體審慎之架構、實施及與其他政策之關係(Macroprudential frameworks, implementation and relationship with other policies)」，2017 年 12 月

3.問題討論：

(1)在其中一些國家，是沒有跨機構安排，而是由中央銀行統籌。這種方法有那些優點和缺點？

(2)這些跨機構協議很少是由財政部長主持。這種安排的理由是什麼？

(3)大多數政策工具保留給中央銀行。為什麼要讓其他機構參與其中呢？

(六)跨國金融監理之挑戰及問題

1.跨國銀行業務的挑戰

依據 2016 年 7 月區域合作歐洲工作小組報告：「北歐在跨國監管及危機處理之合作經驗(Nordic experience of cooperation on cross-border regulation and crisis resolution)」指出：「歷史和經濟的強烈連結促使北歐國家(冰島、挪威、瑞典、丹麥、芬蘭、愛沙尼亞、拉脫維亞及立陶宛)之間的密切合作。金融結構及一些法律架構上的差異，在在挑戰金融穩定政策的進一步合作發展。由於各國利益不同，導致加強合作的一些努力以失敗收場，特別是在跨國銀行的危機處理機制方面。」

維持金融穩定及管理危機是跨國銀行業的一般挑戰。而處理跨國銀行問題最好的解決方式，就是將有限的權力賦與外國分行所在地主國的監理機關。至國外分行所引起跨國監理的特殊挑戰如下：

- (1)分行沒有資本。地主國監理機關被鎖在集團資本的集體決策之外。
- (2)地主國監理機關的權力通常是受限的。
- (3)母國監理機關可能不同意地主國監理機關所要求的措施。
- (4)沒有辦法阻止流動性或其他資產從外國分行流出到母國總行。
- (5)分行在地主國可能是系統性，但在母國可能不是，所以母國監理機關不會感受到相同的緊急程度。

2.跨國危機管理所面臨之問題

- (1)若有一家銀行在多個司法管轄區內的業務很活躍，各國可能不會同意採資本重整，來分攤財政成本這種作法。
- (2)個別司法管轄區可能對「資產隔離(ring-fencing)」子(附屬)公司訂有法律，因此無法從這些子公司抽出資本和流動性，俾幫助整個集團。
- (3)遇到真正危機，一方面存在「速度要快」，但另一方面國家利益往往高於整個集團的利益。
- (4)「最後貸款者」的定義往往不清楚。

二、緊急應變計劃及危機管理計劃

在任何市場經濟中，任何銀行都可能倒閉。而良好的銀行風險管理、公司治理及嚴格的監理可以減少倒閉機率，但不能消除這種可能性。防止問題成為系統性並避免形成金融危機是監理當局一項重要挑戰。金融危機經常重演，但沒有兩個危機完全相同。復因危機難以預測，因此要儘量避免。故預防危機和處理危機對於確保金融體系的韌性(resilience)至關重要，且最重要的關鍵是做好充分準備。

一個設計良好的危機管理架構是必要的，但其有效實施更為重要。如果為危機做好準備，當危機發生時，將能更有效地預防或降低或管理真正的危機。良好的緊急應變計劃(Contingency plan)成本很高，但金融危機的成本更高。就一國家而言，沒有什麼比無效的金融監理更昂貴。如 2008 年的金融危機使美國經濟損失超過 22 兆美元（美國官方統計）；2009 年歐盟國內生產總值萎縮 6%；2008 年 10 月至 2012 年 12 月核准的援助措施(資本重組和資產減免)高達 5,919 億歐元，佔歐盟 2012 年 GDP 的 4.6%（歐盟委員會統計）。如果加上擔保(2008 年至 2010 年間)則高達 1.6 兆歐元，佔歐盟 GDP 的 13%。

(一)為什麼需要緊急應變計劃

目標是 1.危機檢測；2.避免危機；3 減輕危機；4.危機管理。注意事項包括:

- 1.目標不是預測未來，因實際的危機總是與計劃的危機不同。
- 2.應定期研議緊急應變計劃並予以更新。
- 3.緊急應變計劃可能需要大量資源(如員工和高階管理時間)。

(二)建立緊急應變計畫之優缺點

1.優點：

- (1)未來實際發生時各項應變決策及行動能更為簡易及迅速。
- (2)可強迫提早啟動規劃及組織整合作業。
- (3)透過不斷討論、模擬及工作分派，可強迫相關部門提早思考如何因應。
- (4)規劃範圍除涵蓋金融危機外，亦可以更宏觀的將因天然或人為災害或恐怖行動或傳染病等對金融體系不利衝擊之情況納入規劃。

2.缺點：

- (1)是一項相當吃重的工作，因計畫必須隨時更新。
- (2)會有「每次危機狀況都不同」，不可能預先規劃之質疑。
- (3)耗費時間及資源，因為通常是危機發生時才會優先投入人力及提供資源。
- (4)需耗費高階管理階層的時間與關注心力。

事實上緊急應變計劃的優點超過了缺點，計劃的危機將與遇到的危機不同，但計劃不會浪費，因可以為「真正的危機」做好更充分的準備。

(三)緊急應變計劃基本要素

- 1.有足夠的法律權力，政策和程序來處理各種規模的失敗銀行。
- 2.使用公共資金進行銀行資本重建的基本目標和原則的協議。
- 3.最低成本處理方案的政策和程序。

(四)良好緊急應變計劃的步驟

- 1.了解金融體系和系統重要的部分。
- 2.了解金融體系的外部 and 內部風險。
- 3.確定在金融危機中必須與之合作的各方。
- 4.審查管理危機的法律權力和資源。
- 5.制定危機管理計劃，俾指導監理當局和其他人管理危機。
- 6.彙整易於使用的危機計劃手冊。
- 7.定期模擬危機以測試準備情況。
- 8.根據模擬經驗，更新及強化法律權限，資源和危機規劃。

(五)緊急應變計劃和危機管理主要組成成員

1.中央銀行：主要功能為：

- (1)維護支付系統；
- (2)最後貸款者功能：為銀行提供緊急流動資金，以避免引起更大的民眾恐慌；
避免因臨時流動性問題，導致不必要的銀行倒閉。

(3)問題(挑戰)：

- A.一旦問題解決，必須確保及時還款。

- B.必須以高品質的抵押品作為擔保。
- C.必須迅速地採取行動。
- D.預防道德風險。
- E.太大不能倒閉(TBTF)。

2.審慎監理機關

- (1)控管銀行進入/退出金融市場。
- (2)透過審慎要求，確保銀行的安全和健全經營。
- (3)需要強大的法律基礎和執法權力。
- (4)必須不受政治干預（在危機時難以實現！）
- (5)嚴格的銀行監理，特別強調：
 - A.有效控制銀行的許可及慎選合適的管理者。
 - B.適當的資產分類(或配置)。
 - C.健全的風險分析，尤其是信用風險。
 - D.強有力的公司治理；內部控制。
 - E.強有力的團隊監督。
 - F.強有力的執法制度：專注於及時採取糾正措施(早期干預)，以及早發現問題並防止問題惡化。

3.存款保險機構

- (1)通常旨在處理較小的銀行倒閉，或者是一家中型銀行。在全面爆發的危機中，存款保險的功能是有限的。又設計不良的存款保險制度(Deposit Insurance System, DIS)可以將銀行倒閉變成危機，如英國北岩銀行(Northern Rock Bank)倒閉案。
- (2)存款保險的類型包括顯性及隱性，其中隱性具下列特性：
 - A.通常沒有具體的法律授權，而是源於政府官員的陳述。
 - B.不確定性，因為沒有正式的實施機制。
 - C.鼓勵民眾向大銀行存款，致銀行市場競爭力下降。

4.財政部

5.立法機構(國會)

- (1)對危機管理應制定基本法律架構。
- (2)讓官員承擔責任。
- (3)必須允許其他危機管理者利用工具來遏制危機。

6.其他金融監理機關及其他角色包括：法院、信用評等機構、其他利益相關者(如股東等)。

(六)準備危機管理計劃

- 1.研究本國及其他國家過去發生之金融危機並列出可從中學到的教訓。
- 2.研擬管理金融危機之準則，包括：
 - (1)闡述政府、中央銀行、金融監理機關等針對流動性支援、資本挹注、任由銀行倒閉或是太大不能倒以及對外國所有權人之政策及處理態度。
 - (2)說明處理金融危機得採行之細部措施，例如提供流動性協助、進行接管、重組或注資等。
 - (3)說明上述可採取措施之相關法律及監理職權條文。
 - (4)針對外界報導及爭議事項向監理機關、國會或財政部長做適度說明，並與媒體維持良好互動關係。
 - (5)提供各種必備書面文件之電子檔，例如申請最後融通或流動性協助之標準化格式。
 - (6)應包括各種合約及溝通事項之清單。

(七)各層級應訂定危機管理計畫

- 1.金融機構層級：各金融機構應研議金融危機時期內部復原策略。
- 2.相關金融主管機關：包括財政部、中央銀行、金融監理機關、存保機構等，均應訂定個別的危機管理計畫。
- 3.國家層級：金融安全網成員間亦應制定一套危機管理計畫。
- 4.區域層級：各國主管機關應積極規劃與他國主管機關達成資訊共享協議，或可透過簽訂合作備忘錄方式達成。

(八)彙整危機準備計畫手冊

- 1.此項工作必需持續投入。
- 2.指定一位肯固定投注心力的監督者，確保該項更新維護會被確實執行。
- 3.備妥即時更新的危機準備計畫手冊係成功處理金融危機的關鍵要素。如金融危機發生時，發現該手冊相關內容是過時的，該手冊將因無法被信賴而不會被使用。

(九)危機管理準備過程

- 1.整體目標：制止危機及防止其蔓延並影響實體經濟。
- 2.步驟：
 - (1)第 1 階段：潛在的銀行倒閉，確定是否系統性問題及危機是否「正在醞釀」？
 - (2)第 2 階段：確定是否「重大事件」，如果否，一般問題銀行處理架構就足夠；如果是，進入第 3 階段。
 - (3)第 3 階段：組成指導小組，監督後續事件的管理。
 - (4)第 4 階段：確定銀行是否具繼續經營能力？如是個別性，則專注於特定銀行；如是市場性，關注整個金融市場的影響。幾家銀行同時可能會倒閉。
 - (5)第五階段：如果銀行是具經營價值：「好」資產(或抵押品)可作為處理方案的一部分出售；「壞」資產(如不良貸款)可以放在「bad bank」中；醜陋((ugly)資產(長期不良貸款)，但經過處理機關的密切關注，可以恢復為好資產。
 - (6)第 6 階段：處理失敗銀行的選項：
 - A.購買與承受(P & A)交易（通常是最好的方法）。
 - B.清算和賠付存款人的存款。
 - C.公開財務援助(會增加道德風險！)。
 - D.最近的創新如生前遺囑(Living Wills)。
 - (7)第 7 階段：如果銀行是具經營價值，亦可考慮使用中央銀行的“最後貸款人功能”。

(十)危機之有效溝通

1.溝通的重要性

溝通是任何危機管理有效執行的重要基礎，旨在維護公眾信心和金融穩定。

政策制定者的溝通是金融市場參與者的主要資訊來源，但要做到有效的溝通不是件容易的事。現代溝通的關鍵要素在速度，特別是透過多元媒體(Multiple media)來進行溝通，如社交媒體(如部落格、網路論壇、Twitter、Facebook、Youtube、Line、Instagram...等)、公共運輸媒體、電視及報章雜誌等。另外，在溝通的內容方面，「多」不代表「較好」，「品質」方是最重要的。

2. 危機溝通目的

危機溝通目的旨在藉由回應和溝通程序，消除危機期間的混亂，同時在危機期間為相關人員及發言人提供指導方針，並建立機構間相互協調機制。另在危機期間應確認目標群眾，亦即哪些受眾最容易受到危機的影響？以及在危機期間，如何與他們進行有效溝通？

3. 管理媒體

為達與媒體有效溝通，首先須尊重媒體提問權及採訪任何人的權利。對媒體「不予置評」並非良策，且對媒體應做到「告訴一切真相，快速回應並說實話」。

4. 準備危機溝通

準備危機溝通，主要有三大部分：

- (1) 觀眾：辨識潛在公眾，確定他們對訊息的需求並確定發言人。
- (2) 訊息：從對事件的反應，到管理策略及克服目標，確保訊息的一致性。
- (3) 資源：在處理機關及其他主要機構內取得資源。

5. 溝通一般常犯的錯誤

- (1) 將新聞媒體置於核心利益者（如員工，存款人等）之前。
- (2) 缺乏全面的媒體策略：誰是發言人或什麼是關鍵信息？
- (3) 忽視“機會之窗”：陳述議題至關重要，一旦“窗口”關閉，就很難改變看法。
- (4) 沒有明確指定的角色。
- (5) 沒有訂定危機溝通計劃。
- (6) 未經測試的危機計劃。

6. 妥善運用溝通宣導策略

存款保險機構或處理機關面對金融危機，應積極對存款大眾及相關權益人進

行宣導與溝通，妥善運用溝通宣導策略，相關作業流程亦應秉持公正、公平、公開透明原則，拒絕政治力量介入，以收事半功倍之效。

(十一)危機模擬演練

- 1.沒有二個重大危機相似，因此應定期舉行演練，並讓金融機構在模擬危機情況下進行溝通，協調和決策的機會。
- 2.每次模擬演練都應組成危機小組，可能的參與者包括中央銀行，財政部，存款保險機構，非銀行金融監理機關等。
- 3.應加入會影響金融危機發展之非預期事件模擬，例如發現舞弊事件、發現比預期多的不良放款，或政治危機事件等。
- 4.安排各項技術及實體支援。
- 5.以類似真正危機之實際安排，辦理模擬演練。
- 6.將模擬結果建檔並辦理評估。
- 7.依模擬結果檢視計劃及手冊內容應配合修正之處。

三、危機管理工具

一般而言，危機管理工具主要包括緊急流動性資金協助(Emergency Liquidity Assistance, ELA)、全額保障、立即糾正措施及行政管理措施等。採用何種工具端視金融個案或該國金融狀況而定。茲分述如下：

(一)緊急流動性資金協助(Emergency Liquidity Assistance, ELA)

1.緊急流動性資金協助(ELA)定義

緊急流動性資金協助(ELA)包括平常(為維護順暢的支付系統)及系統性危機(為防止)，係屬中央銀行權責。如銀行發生流動性問題則由中央銀行對銀行提供資金協助，以協助解決暫時的流動性不足。但中央銀行正常之融資條件，僅得對具償還能力之銀行提供流動資金且以提供具高品質及流動性高的擔保品為主。事實上，所有中央銀行都可以提供緊急流動性資金協助(ELA)給銀行，因銀行攸關一國的經濟穩健。有些國家的中央銀行可以提供緊急流動性資金協助(ELA)給非銀行業，但須視該機構之系統重要性而定。

2.緊急流動性資金協助(ELA)面臨的問題

- (1)地主國與母國中央銀行之緊急流動性資金協助(ELA)準則，會有不一致的問題。
- (2)若外匯市場受到嚴重壓力，將緊急流動性資金協助(ELA)兌換為地主國貨幣，會有兌換困難的問題。
- (3)如將緊急流動性資金協助(ELA)用在其他目的，會有不是用在支援地主國營運的問題。
- (4)若母國中央銀行不知道地主國中央銀行無權提供緊急流動性資金協助(ELA)，會有延遲提供緊急流動性資金的問題。

3.緊急流動性資金協助(ELA)準則：償付能力

大多數中央銀行只會放款給有償付能力的機構。放款給無償付能力的機構，表示中央銀行及納稅義務人(間接)須承擔更高的金融風險且隱含聲譽風險。另須瞭解：「非流動性(Illiquid)」與「資產負債表的無償付能力」是不同的。「非流動性」

係指這個機構無法償還其到期的債務。「資產負債表無償付能力」係指其外部負債的價值超過其資產的價值。但是「無償付能力」的確切定義，可能因司法管轄區之不同而有異。因此，在區分「非流動性」公司與「資產負債表無償付能力」公司，是需要判斷的。非流動性可能是短期性問題，或者可能是資產負債表無償付能力的一個早期步驟。詳細了解潛在收受人的資產品質、管理、風險管理等至關重要。而且資產負債表的資訊必須是全面的、可靠的及最新的。償付能力可能會隨著時間變動而發生變化，機構在退出緊急流動性資金協助(ELA)機制之前，可能會面臨資產負債表無償付能力的風險。

4.擔保品：

中央銀行在提供緊急流動性資金協助(ELA)時，依規會要求高品質擔保品。一般而言，高品質有價證券(例如政府有價證券)很容易估價且快速變現。儘管放寬擔保接受範圍可能有潛在高風險，惟危機期間為解決流動性問題，央行可能有必要擴大擔保品的接受範圍，接受非傳統的擔保品。2007年次貸風暴以來，為提升挹注資金之效果，各國央行多擴大操作合格擔保品之範圍。

擔保品的選定需注意下列事項：

(1)擔保品支援議題

- A.央行必須獲得最佳可用的擔保品。
- B.擔保品減少但不代表風險消除。
- C.擔保品風險應儘可能管制：在央行的資產負債表上必需沒有風險，且具流動性。
- D.擔保品的風險：包括信用風險、市場風險等風險。

(2)擔保品風險控管需考量之因素包括：

- A.前期估值(upfront valuation)：應考慮到價格、波動率、清算所需時間。
- B.折價(haircut)：擔保品價值應作適度的折價。折價的數量通常取決於擔保品的特徵、期間、風險及流通性等因素。
- C.價格(rates)：折抵風險之適當比例。

- D.市價/保證金追繳。
- E.交易對手/工具限制。
- F.擔保品的多樣化。
- G.呆帳準備。
- H.勿枉顧品質的照單全收。

(3) 跨國擔保品：

以外幣計價的擔保品會使中央銀行曝險在外幣風險中。擔保品在國外所面臨的問題：

- A.可能很難對擔保品建立合法主張。
- B.可能難以評估擔保品之品質。
- C.可能很難找到有關擔保品的資訊。
- D.違約時必須移轉給中央銀行，需要與外國證券集中保管機構(或擔保品的其他保管人)達成法律協議。

為減輕跨國擔保品風險可與外國中央銀行簽訂備忘錄，以獲得法律協助。

(二) 全額保障(Blanket Guarantee)

- 1.全額保障有時在金融危機非常嚴重時是必要的，並考驗國家的信賴度，即保證必須兌現。
- 2.當全額保障用於結合支持大規模流動性，或政府給與全額保障但缺乏可信度，則全額保障往往無助於恢復社會大眾之信心，而且會大幅增加財政成本。因此，可以愈早實施可靠的銀行重建和總體審慎監理政策，對於全額保障的需求就愈小。
- 3.全額保障會衍生道德危險，可能鼓勵銀行從事高風險業務，故需要進行較嚴格之監理，以避免道德危險。
- 4.全額保障必須是可靠的，這樣才能恢復存款人的信心。在金融市場狀況惡化之前，可以藉由採全額保障作為「呼吸器(breathing device)」，減少全額保障對財政的影響。

5.全額保障範圍通常是全面性，包括外幣和本國貨幣負債，但不包括次要債務(例外：愛爾蘭)等其他負債。期限最短 11 個月，最長超過 8 年。

(三)糾正措施(Corrective Action)

1.一般原則

- (1)監理目標：保護存款人權益與穩定金融。
- (2)重視時效性：可在發現缺失後的短時間內採用。
- (3)符合比例原則：相對上，嚴重性較低的違規會採取非正式措施，嚴重性較高的違規則會採取更嚴格的監理措施。
- (4)全面性：要「治本」而不僅僅「治標」。

2.監理評等系統(CAMELS)

CAMELS 評等系統是目前美國金融監理機關對金融機構的業務經營、信用狀況等進行的一套制度化和指標化的統一評等制度。計有六項評估指標：

- (1)資本適足性(Capital adequacy)：損失緩衝機制。
- (2)資產品質(Asset quality)：收回放款與投資的可能性。
- (3)管理能力(Management capability)：內部控制、策略及公司治理品質。
- (4)獲利能力(Earnings)：收益的來源及穩定性。
- (5)流動性(Liquidity)：符合當前負債之能力。
- (6)市場風險敏感度(Sensitivity to market risk)：市場衝擊是否會造成巨額損失。

CAMELS 評等系統主要目的是協助監理機關辨識較弱的金融機構，以便加強對其之監督管理。綜合評等分為 1 至 5 級，數字越大，機構所需的監理強度越高：「1」是最高評級，所需的監理程度最低；「5」是最低評級，所需的監理程度最高。有關 1 至 5 級之定義如下：

- A.「第 1 級」強健(strong)：財業務健全。問題都很小，僅加以糾正即可。
- B.「第 2 級」滿意(satisfactory)：財業務健全尚稱健全。監理行動是非正式的。
- C.「第 3 級」尚可(fair)：營運狀況稍弱，業務經營存有缺失。如缺失經過改善後就不太可能倒閉。

D：「第 4 級」欠佳(marginal)：嚴重缺失。需採強度較高的監理行動。

E. 「第 5 級」不滿意(unsatisfactory)：有立即倒閉之風險。

(四)行政管理措施(Administrative Measures)

1.指導準則(Guiding Principles)

行政管理措施有時被稱為「強制措施(Enforcement Action)」。指導準則如下：

- (1)速度：動作要快，避免問題惡化。
- (2)成本效率：考慮所有成本，包括整個金融體系的不穩定性。
- (3)彈性(靈活性)：法律架構應該給予監理機關一個廣大範圍的工具。
- (4)一致性：不同銀行無論大小、民營還是公營，都應一視同仁得到類似待遇。
- (5)避免道德危險：當銀行陷入困境時不應該對股東紓困。
- (6)透明度：決策以客觀可驗證之事實為基礎。要求銀行、檢查人員及外部稽核人員提供良好的監理資訊。
- (7)合作：銀行和相關機關對於預期行動，應以高度資訊共享和高透明度為目標²。

2.一般性強制措施(不包括無支付能力機構)包括：(1)道德勸說；(2)書面協議；(3)書面命令；(4)免職管理階層；(5)資本重建計畫；(6)罰金/罰款處分等。茲分述如下：

(1)「道德勸說(Moral suasion)」

- A.屬 CAMELS 第 1 或 2 級者，採此方式。
- B.「道德勸說」屬非正式監理，沒有法律明訂。
- C.使用的時機通常是銀行問題(或違規行為)不大，在正常業務過程中很容易糾正，而且管理階層及董事會相當合作。

(2)書面協議

- A.屬 CAMELS 第 3 級者，通常採書面協議。

² Supervision Guidance in Dealing with Weak Banks, BCBS.

B.該銀行雖然倒閉風險不大，但是銀行可能存在部分缺失，若不立即加以糾正，日後可能衍生更嚴重問題。

(3)書面命令或指令(Orders or Directive)

A.適用 CAMELS 第 4 或 5 級者。

B.考慮在第 3 級採書面命令或指令，係認為問題更嚴重，且監理機關對該銀行的管理階層沒有信心。

C.書面命令內容例如制訂及實施可接受的計畫，如改進投資政策、加強公司治理、風險管理等。

(4)免職管理階層

可用於個人不法行為的情況，無論 CAMELS 的評等如何。

(5)資本指令/「立即糾正措施(Prompt Corrective Action, PCA)」

美國在 1980 年代歷經儲貸危機後，1991 年通過「聯邦存款保險公司改進法」(FDICIA)，將監理機關須早期干預的觸發指標正式納入立法，明確定義監理機關於銀行觸發法定門檻時，應及時採取立即糾正措施(PCA)，並依據觸發門檻，將銀行依資本水準分為五類(詳表5)，監理機關亦據此採取不同的監理措施，例如，當風險性資本比率未達特定水準的銀行，須提出資本重建計畫(capital restoration/recovery plan)，並經監理機關核准。監理措施亦依指標惡化程度益趨嚴格。以資本為基礎之監理措施，主要特性如下：

A.特殊類型之命令：當銀行的資本比率低於法律或法規要求時使用。

B.要求銀行制訂並實施資本重建計畫。

C.計畫必須得到銀行監理機關的核准。

D.必須包括具體行動、預期時間架構：銀行如何及何時將實現這個計畫？

E.定期向銀行監理機關報告進度。

F.監理機關應密切監控進度，並在必要時做必要的調整。

表 5：美國立即糾正措施(PCA)機制之範例

類別	資本適足率	第一類資本比率	槓桿比率	其他
一、資本良好	≥ 10%	≥ 6%	≥ 5%	無涉及資本之強制措施
二、資本適足	8%以上至未達 10%	4%以上至未達 6%	4%以上至未達 5%	不符合「資本良好」的標準
三、資本不足	< 8%	< 4%	<4%	
四、資本顯著不足	< 6%	< 3%	< 3%	
五、資本嚴重不足	有形資本/總資產 < 2%			

資料來源：本課程講義

(6)罰金/罰款處分

通常使用頻率不高。考慮因素有：

- A.故意/極度疏忽/魯莽無視法律要求或對銀行造成的後果。
- B.違規行為頻繁或重複發生。
- C.銀行/個人有隱瞞行為。
- D.有損公眾對銀行信心的程度。
- E.以前曾執行過相同或類似的監理措施。

四、金融機構處理策略與計畫

(一)FSB「金融機構有效處理機制核心要素」

2008年雷曼兄弟破產引發全球金融危機，如何處理大型金融機構倒閉引發的系統性危機及其衍生的道德風險問題，為各國所重視。金融穩定委員會(FSB)於2010年依G20高峰會要求，就系統性重要金融機構(SIFIs)之監理進行相關研究並提出建議。2011年11月發布之「金融機構有效處理機制核心要素(Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions)」(下稱核心要素)，訂定12項有效處理金融機構的重要原則，使處理權責機關(Resolution authority，下稱處理機關)可有秩序的處理具系統性重要金融機構(SIFIs)，避免造成納稅人損失，同時維持金融體系功能。當FSB在2011年發布核心要素時，並就核心要素的實施制定進一步的準則，2014年10月15日FSB將新通過的準則文件納入2014年版的核心要素文件中，主要強調制定系統性重要金融機構(SIFIs)之復原與清理計畫(Recovery and resolution planning, RRP)，處理機關權限及跨境合作處理等。茲將12項核心要素重點摘如下：

1.適用範圍(Scope)

- (1)任何具系統性重要金融機構(SIFIs)，包括金融機構的控股公司、集團內重要但未受監理之營運單位及外國公司之分行，都應遵循本處理機制(Resolution regime)。
- (2)金融市場之交易平台機構(Financial market infrastructures, FMIs)，指為了記錄、清算或交割現金、證券、衍生性金融商品或其它金融性交易而設立之中心組織，譬如各國之證券交易所、櫃檯買賣中心等。

2.處理機關(Resolution authority)

- (1)每個司法管轄區都應指定一個或多個處理機關，在處理機制範圍內對金融機構行使權力。若一個司法管轄區內有多個處理機關，則應明確定義及協調各自的任務、角色及責任。
- (2)應有權與其他司法管轄區的處理機關簽訂協議，且有獨立營運、透明流程、健全治理及充足資源，並受到嚴格的評估和問責機制的約束。

(3)擁有專業知識、資源及營運能力，可以針對大型複雜金融機構實施清理計畫。

(4)本於誠信原則行使處理權限並於履行職務時受到保護，亦即處理機關在履行處理權限之職務時，對於其任何作為和不作為概不負任何責任，包括支援外國清理之法律訴訟程序。

(5)在準備與實施清理計畫時，有權力查閱金融機構的資料，而不受任何阻擾。

3.處理權限(Resolution power)

處理機關應具備相關之權限，包括：

(1)有權免職及撤換高階主管與董事，向負責人追討金錢，包括追回變動薪資報酬或浮薪(variable remuneration)；

(2)有權任命管理人員接管金融機構；

(3)有權經營與處理金融機構，包括有權力終止合約、繼續或讓與合約、購買或出售資產、減計債務，以及有權力採取任何其他必要行動來重組或縮減金融機構經營；

(4)有權確保基本服務和功能不中斷；

(5)有權在處理行動中否決金融機構股東的權利，包括股東要求合併、收購、出售重大經營業務、資本重整，亦可以否決股東要求其他重組、處置金融機構業務或其負債及資產等措施的權利；

(6)有權把資產與負債、法律權利及義務，轉讓或出售給有償付能力的第三方；

(7)有權設立過渡銀行；

(8)有權設立資產管理機構(asset management vehicles)，以處理銀行的逾期放款(不良債權)及其他不良資產；

(9)有權對該機構或新機構(例如「過渡銀行」)進行資本重整；

(10)有權暫停或延期付款給無擔保債權人和客戶(但不包括付款及財產移轉給集中交易對手，以及涉及付款、清算及結算系統的付款)；

(11)有權暫停債權人查封金融機構資產或從金融機構收取金錢或財產，同時保護符合條件的淨額結算和抵押協議的執行；

(12)有權及時賠付或移轉保額內存款，並儘速(例如，在 7 天內)恢復交易帳戶及隔離客戶資金。

4.抵銷、結算、擔保品、客戶資產之隔離(Set-off, netting, collateralisation, segregation of client assets)

法律有關抵銷權等之規定應明確可行，且不應影響處理措施之有效執行。就受處理金融機構各金融契約之交易對手可行使之提前解約及加速條款，處理機關在一定條件下，仍可暫緩該項提前解約及加速條款之運用。

5.保護措施(Safeguard)

(1)處理機關應尊重法律上之債權順位，但為保護債權人利益並使價值極大化，對待同一順位債權人可彈性適用債權平等原則，惟損失應先由股東承擔。

(2)遵守「債權人權益不惡化(No creditors worse off principle)」原則，意即債權人於處理過程中債權分配有未受清償之部份，仍應具求償權，其權益不應較採清算方式處理更差。

(3)處理機關應有能力執行其處理權限，能迅速處理並保持彈性，亦需符合法定的正當程序及權益補償機制。如依該國法律處理倒閉金融機構須經由法院核准，其處理機關於處理時應將該等程序納入考量。

(4)為維持市場信心，各國應允許暫停或暫緩資訊之公布。

6.資金籌措(Funding of firms in resolution)

(1)各國應具備處理適用金融機構之法制及政策，不應僅依賴公共資金或紓困資金。

(2)為有秩序的處理問題機構所支出之暫時性資金，其所生損失應由股東負擔，或在不違反「債權人權益不惡化」原則下，由無擔保債權人負擔，必要時亦可由金融體系負擔。

(3)各國應具備存款保險基金或自金融業籌措處理資金。

(4)資金籌措需防範道德風險並係基於維持金融穩定為目的。

7.跨境合作之法律架構條件(Legal framework conditions for cross-border cooperation)

- (1)應賦予處理機關與外國權責單位合作處理之法定職權。
- (2)處理機關對於境內外國金融機構之分公司應具備處理權力，處理方式可依照母國處理機關之方式，如母國之處理方式無法維持分公司所在國之金融穩定時，亦得依地主國方式處理，惟若依地主國方式處理時，須先知會、諮詢分公司之母國處理機關。
- (3)處理之法制不應因債權人之國籍、求償或清償地而有差異，債權順位應透明公開。

8.危機管理小組(Crisis Management Groups, CMGs)

危機管理小組之成員包括全球系統重要性金融機構(G-SIFI)母國及地主國之監理機關、中央銀行、處理機關、財政部、公營保障機構等對金融機構之處理具關鍵性影響的單位。

9.個別機構跨境合作協議(Institution-specific cross-border cooperation agreements)

母國和相關地主國之主管機關應至少就所有全球系統重要性金融機構(G-SIFIs)簽署個別機構跨境合作協議，訂定該協議之目的在於促使各國跨越法律障礙，通力合作，於危機未發生時，支持復原及清理計畫(RRP)，而於發生全球系統重要性金融機構(G-SIFIs)倒閉危機時，遵行處理方式。協議內容包括：

- (1)透過危機管理小組(CMGs)的合作，建立處理目標與處理步驟；
- (2)明定危機前及危機發生時，處理機關的角色與責任；
- (3)建立危機前及危機發生時資訊共享步驟，載明各國有關資料保護及保密的國內法律；
- (4)規劃復原及清理計畫(RRP)時，各國協調的流程與步驟；
- (5)建立「處理可行性評估」之協調流程與步驟；
- (6)母國與地主國間重大事項變更的通知與諮詢；
- (7)對於特殊的處理方式，明定適當的作業細節，包括設立過渡機構及資本重建等方式；
- (8)至少每年一次定期集會，由高階官員檢視處理策略。

10.處理可行性評估(Resolvability assessments)

處理機關應評估以下事項：

- (1)可以繼續履行的重要金融服務及付款、清算及結算功能的範圍；
- (2)集團內曝險的性質和程度及其對處理的影響；
- (3)金融機構提供詳細準確且及時資訊支援處理的能力；以及跨國合作和資訊共享安排的穩健性。
- (4)危機管理小組(CMG)處理可行性評估：
 - A.由全球系統重要性金融機構(G-SIFI)之母國處理機關進行，以及與危機管理小組內部協調，考慮由地主國處理機關進行國家評估；
 - B.地主國處理機關儘可能與母國處理機關協調，由小組進行整體處理可行性評估。
- (5)應能要求改變金融機構的業務運作、結構或組織，以降低處理之複雜性和成本，又適當考慮這些改變對於進行中業務的穩健性的影響；
- (6)應能要求系統重要功能被合法隔離，以便能夠繼續以系統重要性功能營運。

11.復原及清理計畫(RRP)

復原及清理計畫(RRP)係指適用金融機構清理前，先進入自救階段並執行復原計畫。復原計畫內容須具備可靠的選擇方案，且須符合廣泛的模擬情境，包括機構特性與市場壓力，該等情境係指資本短缺及流動性不足時，在不同的壓力情境下，大型金融機構執行復原方案的步驟。進入處理階段後則適用清理計畫。主要重點如下：

- (1)應至少涵蓋所有國內註冊之系統重要性金融機構(SIFIs)；
- (2)所有全球系統重要性金融機構(G-SIFIs)和任何其他公司(指其倒閉能夠影響金融穩定者)應訂定復原及清理計畫(RRP)，並應定期進行處理可行性評估。
- (3)復原及清理計畫(RRP)應參考處理可行性評估，並應考慮金融機構的具體環境，以及應考慮金融機構性質、複雜性、相互關聯性、可替代性程度及規模。
- (4)高階主管應負責提供必要資訊予處理機關，用以評估復原計畫並利處理機關為清理計畫作準備；

(5)清理計畫係為保護金融體系重要功能，在不造成嚴峻的系統性崩解及不增加納稅人損失的原則下，幫助處理機關處理問題金融機構之計畫。有效處理機制(Effective Resolution Regime)應包括如下重點：

- A.確保系統重要性金融服務、支付、清算及結算功能不中斷；
- B.保護存款人並確保快速回收客戶的資產；
- C.根據受償順位，對股東、無擔保債權人及非要保債權人分配損失；
- D.不依賴公共資金之支援；
- E.避免不必要的價值破壞；尋求整體處理成本最小化；
- F.透過法律及有秩序處理的進階規劃，提供透明度及可預測性；
- G.具備國內處理機關與相關外國處理機關合作、資訊交換及協調之功能；
- H.確保毫無經營能力的金融機構能夠有秩序地退出市場；
- I.具備可信度，從而加強市場紀律。

(6)主要金融服務協議：

- A.在危機及處理狀況中仍應繼續維持；
- B.標的合約不論是否有復原或處理事件，都不應自動終止，並應促使合約轉讓給一家過渡機構或第三方收購人；

(7)對於全球系統重要性金融機構(G-SIFIs)：

- A.母國處理機關應協調危機管理小組中所有成員，共同研擬清理計畫。
- B.危機管理小組應有一個據點，且地主國處理機關應提供 RRP。
- C.地主國處理機關在其司法管轄區內，應就金融機構營運研擬自身的清理計畫，與母國處理機關合作，以確保這個計畫可與危機管理小組計畫保持一致。

(8)定期更新及審查復原及清理計畫(RRP)

- A.至少每年更新一次。
- B.若業務或結構發生重大變化則要定期更新。
- C.全球系統重要性金融機構(G-SIFIs)：母國處理機關及相關地主國處理機關的高階官員，每年至少審查一次處理策略，且在適當的情況下讓金融機構的執行長參與其中。

D.母國及相關地主國處理機關之高階官員，每年至少審查一次每個清理計畫。

E.若處理機關不滿意金融機構的復原及清理計畫(RRP)，應要求金融機構採取適當措施修正之。

F.母國及地主國之處理機關應就預期行動提供事先諮詢。

12.資訊取得與共享(Access to information and information sharing)

各國應確保監理機關、中央銀行、處理機關、財政部、公營保障機構等彼此間之資訊共用無法律及政策的障礙，相關的復原及清理計畫(RRP)須於平時及危機發生時皆可適用，且須達到本國與跨國皆能共用之程度。

(二)歐盟銀行復原及清理指令(BRRD)

過去全球金融危機期間，歐洲一些銀行由公共資金紓困，係因被認為“太大而不能倒閉”。雖然這可能是防止金融市場和實體經濟受到破壞所必需採取不得不之作為，但顯然不應以這種方式使用納稅人的錢而犧牲其他公共目標。歐盟為處理金融機構「太大不能倒問題」，爰於 2014 年 4 月通過銀行復原與清理指令(Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD)，賦予主管機關在銀行出現問題之前或問題剛發生時進行介入處理的權力。如果銀行財務狀況惡化，主管機關可透過準備及預防(Preparation and prevention)、早期干預(Early intervention)及處理(Resolution)三階段進行介入，其立法意旨在於銀行經營失敗的代價須由銀行股東及債權人承擔而非納稅人，同時強化會員國間跨國合作，有助於維持未來歐盟區金融穩定及市場信心。BRRD 涵蓋銀行和大型投資公司（例如雷曼兄弟等機構）。過去的危機證明，銀行和投資公司等機構在經營失敗時，最易引起系統性危機。各歐盟會員國於 2015 年 1 月 1 日起開始適用 BRRD，茲將 BRRD 的關鍵要素(key elements)內容摘如下：

1.準備及預防(Preparation and prevention)

(1)平時即要求大型銀行應達一定之資本適足水準，以確保處理時有足夠的損失吸收能力。【即要求歐盟會員國訂定所有銀行損失吸收能力的最低要求 (Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities, MREL)】

(2)平時即要求銀行提出復原計畫(recovery plan)，包括當營運情況惡化時，用

以恢復正常營運之措施。

- (3)主管機關亦預先備妥問題銀行清理計畫(resolution plan)，以利於在銀行無法繼續經營下作出妥善處理。復原及清理計畫(RRP)應分別就整體集團及個別金融機構作規劃。
- (4)處理銀行如遇阻礙，得要求銀行調整法制架構或作業程序，以確保清理計畫之可行性，惟以不影響銀行重要性功能以及金融穩定或損害納稅人權益為前提。
- (5)金融集團可以簽訂集團內支援協議方式，防止危機擴大，快速提升整體集團之金融穩定。在主管機關及集團內個別機構股東的同意下，集團內之金融機構將可對同集團內因遭遇財務危機之其他機構提供財務支援，包括貸款、提供保證、提供資產作為交易抵押品等。

2.早期干預(Early intervention)

- (1)當金融機構無法符合或可能違反資本適足規定時，將啟動早期干預措施。主管機關可要求金融機構執行復原計畫中之措施、提出行動計畫及時間表、改變其業務策略、召開股東會採取緊急措施及草擬與債權人債務重組之方案。
- (2)主管機關有權在銀行營運嚴重惡化及早期干預措施不足以改善時，若有董事或高階主管不適合履行職責時，則予以免職或撤換，並於一定期間內指派特定管理人，協助恢復銀行財務狀況及健全經營。
- (3)所有銀行必須向其主管機關提交復原計畫，以因應潛在的危機情況。該計畫將由該主管機關審查。當倒閉的影響力比較不明顯時，主管機關得允許簡化計畫。訂定復原計畫是銀行的責任，不是主管機關的責任。
- (4)復原計畫的溝通對於有效實施和避免對金融體系的不利影響至關重要。因此，復原計劃應包含溝通的規劃，以處理內部溝通及外部溝通相關事項。
- (5)主管機關審查復原計劃時，不應對金融機構造成過重之表報負擔。
- (6)在復原與早期干預階段，銀行管理階層就如同駕車者，而主管機關就是交通警察。

3.處理(Resolution)

當預防及早期干預措施無效，銀行即將倒閉時，將啟動問題金融機構清理計畫。在主管機關認定已無其他任何措施可避免銀行倒閉，並涉及廣大民眾權益時（如銀行涉及重要金融服務功能、危害金融穩定與損及政府財政健全等），主管機關應啟動問題金融機構處理機制。處理機關根據金融機構必須提供的資訊，為每家金融機構擬定一個清理計畫。各機關可以要求變更，包括金融機構的法人組織結構或法律結構。問題金融機構處理工具包括：

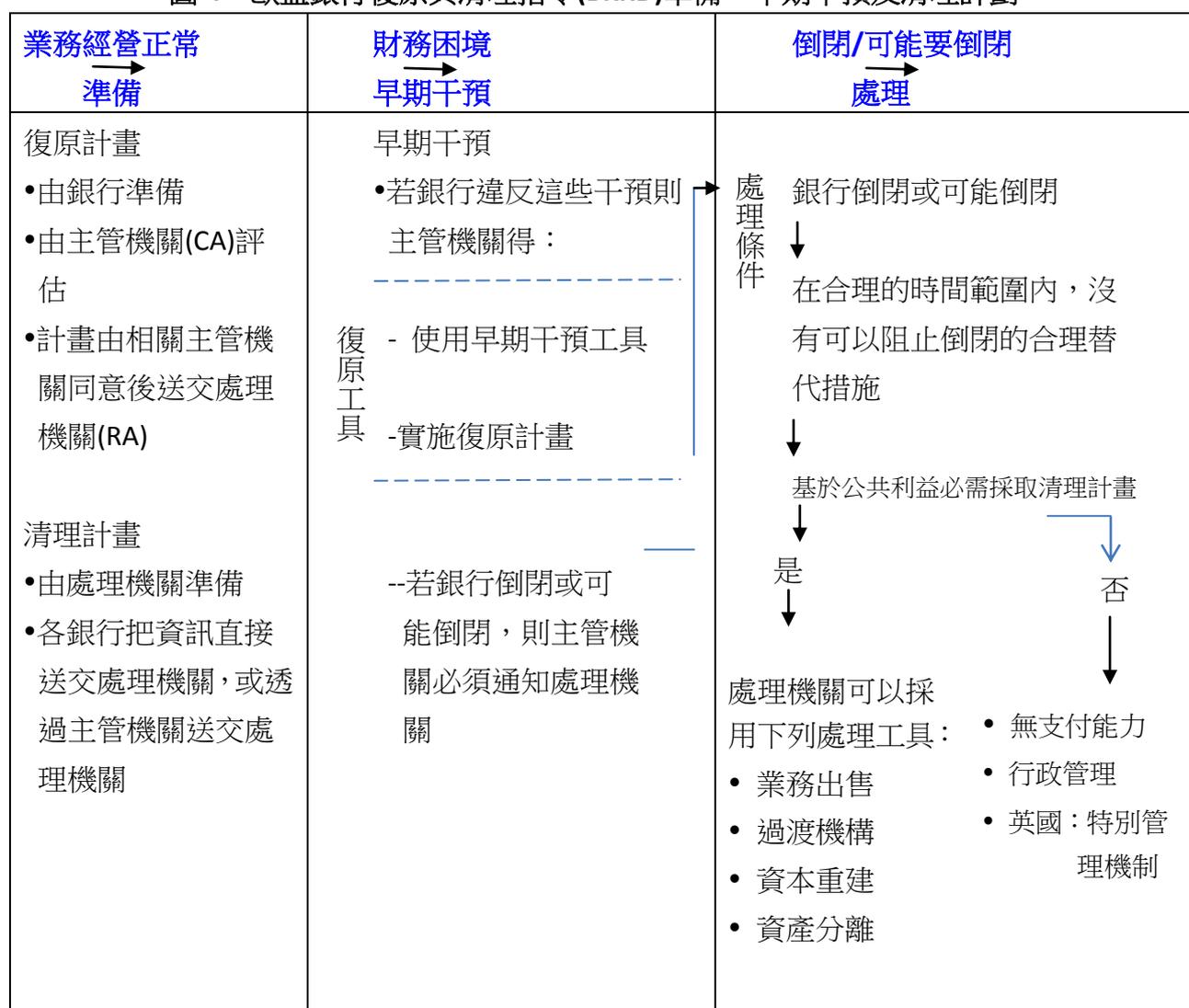
- (1)業務出售(sale of business)：主管機關得出售銀行全部或部分業務予其他銀行，而無須取得現有股東或債權人之同意。
- (2)成立過渡機構(bridge institution)：將銀行良好資產及重要營運移轉至過渡銀行，不良資產及非重要性營運則依照正常破產程序進行清算。
- (3)資產分離(asset separation)：把銀行或一家過渡銀行的任何資產、權利及負債，轉讓給一個資產管理機構(asset management vehicle)，而這個資產管理機構部份或全部由政府機關擁有。
- (4)資本重建改組經營(bail-in)：以新股東入主或稀釋股權、債權減記或以債作股方式對銀行進行資本重建，當一銀行無法找到民間買主或複雜程度過高無法分割處理時，此一資本重建方式可使該銀行無須動用公共資金仍可持續提供必要之金融服務，且主管機關亦有足夠時間可重建或有序縮減該銀行部分業務。爰銀行將被要求其總負債之一定比例需設為資本重建之債務，一旦啟動處理措施，將依債權優先順序減計，以利資本重建。

以上這些新機制將直接加重銀行股東及債權人之壓力及負擔，改變金融市場遊戲規則，讓銀行經營者負擔全部經營責任，將有助於金融安全網及早處理問題銀行，對存款人權益亦更可加強保障，以維金融市場之穩定。

4.合作與協調(Cooperation and coordination)

歐盟銀行復原與清理指令(BRRD)提供一個框架，加強國際合作，俾跨國銀行集團失敗時，各國主管機關間能夠協調處理方案，以確保所有受影響成員國的金融穩定。

圖 4：歐盟銀行復原與清理指令(BRRD)準備、早期干預及清理計劃



資料來源：英國金融行為監管局(Financial Conduct Authority, FCA)

5.處理資金之籌措(Funding in resolution)

(1)2014 年歐盟通過歐盟銀行復原與處理指令(BRRD)、存款保障機制指令(Deposit Guarantee Scheme, DGS)及單一處理機制(Single Resolution Mechanism, SRM)法規，期建立跨境處理經營不善金融機構機制，以利下次金融危機發生時迅速回復跨境融資並快速讓問題銀行退場。

(2)各歐盟會員國 2015 年 6 月起適用新的存款保障機制指令(DGS)，2016 年 1 月起全面採用單一處理機制(SRM)。歐盟單一問題銀行處理基金(Single Resolution Fund)，係由歐盟單一問題銀行處理理事會(Single Resolution Board)負責管理，預計募集 550 億歐元作為歐盟金融安全網處理問題金融機構之基

金，處理基金目標值相當於保額內存款的 1%，處理基金亦可與存款保障基金(deposit guarantee fund)合併使用。前開基金來源預計結合事前累積制、事後累積制及民間市場籌募方式辦理，並於 2016 年運作，期在 2024 年達成目標。事前累積制係要求參加歐盟之會員國銀行繳交其吸收存款總額之 1%作初期基金，事後累積制則於發生金融危機時再向各會員要求攤派。該基金之成立係期處理問題銀行時不再動用納稅人的錢，而由銀行的股東及債權人首先承擔銀行倒閉的費用。

(3)自 2018 年起，各歐盟會員國於動用處理基金救助瀕臨倒閉銀行之前，股東、初級/次順位債券持有人、高順位無抵押債券持有人與大企業存戶、中小企業與個人 10 萬歐元以上不受保障的存款，將依順序承擔最低為銀行總負債 8%的損失，政府動用處理基金對銀行救助的最高金額上限為銀行總負債 5%。這種限制性措施對抑制道德風險非常重要。處理基金的主要用途僅限於對過渡機構提供貸款，購買正在處理機構的特定資產，保證該機構的某些資產或負債等。

(三)金融穩定委員會(FSB)核心要素與 BRRD 之比較(表 6)

FSB 核心要素(KA)	歐盟銀行復原及清理指令(BRRD)
沒有法律效力，因此各國需要確保其法律都有深入考慮到核心要素。	歐盟會員國有義務實施歐盟指令
適用於所有系統性重要金融機構	適用於所有銀行和大型投資公司，但不適用於保險事業。
強調納稅人無需支付任何成本	不能由公共資金負擔，但有些類型在「非常特殊系統性危機的情況」下是被允許的。

資料來源：本課程講義

五、系統性重要金融機構復原及清理計劃-雷曼兄弟案例

(一)美國雷曼兄弟(Lehman Brothers)倒閉案例

1.倒閉原因概述

(1)美國投資銀行雷曼兄弟(Lehman Brothers)創立於 1850 年，資產規模約 6,340 億美元，全球員工總人數 25,000 人，為美國第 4 大投資銀行，卻於 2008 年因次貸風暴連鎖效應，致其財務受到重大打擊而嚴重虧損，2008 年 9 月創下公司成立 158 年以來最大季度虧損，陸續裁員逾 6,000 人，並尋求國際金主挹資，最後倒閉收場，此係金融史上最大規模投資銀行破產事件。嗣後引爆全球金融市場嚴重動盪不安，經濟大幅衰退。世界各國大規模選擇救助計劃。依英國央行經濟學家 Haldane 估計，美國，英國和歐元區承諾援助金融體系超過 14 兆美元，約佔全世界 GDP 的 25%。

(2)雷曼兄弟倒閉起因於其所創造次級房貸商品證券化。美國住房專業銀行及儲蓄機構自房貸公司買進次級房貸與各級房貸，將所貸出之住房抵押貸款發行資產證券化商品，轉賣給大型投資銀行，如：雷曼兄弟，大批買進次級房貸等房貸後，再發售以房貸為擔保之不動產抵押擔保證券(MBS)，投資銀行再包裝 MBS 以及其他衍生性金融商品，設計出各種抵押債務債券(CDO)。次級房貸放款業者將旗下貸款轉賣給大型銀行或專辦抵押貸款之投資公司，買主取得附條件賣回權利，如：貸款人付不出頭期款，次級房貸放款業者必須收回。

(3)2007 年房市泡沫化加上利率攀升，貸款者無力償還借款，購買次貸的投資機構紛紛要求次級房貸業者回購(Repo)，次級房貸放款業者因資金流動困難，致難以財務融資再維持營運，而以次級房貸為投資標的的共同基金、避險基金及大型銀行與保險公司，也面臨資產大幅縮水窘境。美國多家抵押貸款銀行紛紛宣布破產，如：美國第 5 大投資銀行貝爾斯登(Bear Stearns) 宣布旗下兩檔次級房貸基金倒閉，引起投資人贖回基金風潮而引發流動性危機，其後

賣給摩根大通銀行。房貸公司房利美(Fannie Mae)與房地美(Freddie Mac)也因次級房貸損失龐大遭美國政府接管。其他如；美國國際集團(AIG)爆發營運危機，美國政府紓困購買 92%股權。雷曼兄弟於 2008 年 9 月 15 日宣布破產。

2.經驗教訓

由雷曼兄弟、貝爾斯登等事件，全球金融海嘯從房貸蔓延到投資銀行等其他金融行業，暴露美國金融監理制度的疏失，迫使政府須面對過往缺失，重新檢討金融監管體系政策與制度設計。

(1)缺乏流動性資金來源

相較於一般商業銀行和具有更廣業務範圍的綜合金融機構不同，投資銀行業務相對單一，如雷曼兄弟把發展的重心置於固定收益證券產品，且承做高額房地產槓桿融資貸款之證券化業務，業務缺乏多元化。倒閉主因係其處於嚴重流動性危機中，卻無法透過任何方式取得急需的資金。

(2)重覆監理造成處理問題金融機構的困難

美國採取多元主管機關監理模式，係屬功能別與機構別管理的混合監理制度，包括聯邦存款保險公司(FDIC)、聯邦準備銀行、州政府等各有不同管轄權，發生金融問題必須跨單位協商，形成重複監理及缺乏效率之現象。

(3)外部紓困或公共資金挹注(Bail-out)非處理問題機構之主流方式

金融機構規模「大到不能倒」，讓問題金融機構有恃無恐，認定政府為避免金融危機連鎖效應，勢將進行財務紓困，此損失最終由納稅人負擔，Bail-out 已非處理退場之主流方式。

(4)衍生性金融商品須受更嚴格的監督

美國監管機構對跨界經營業務管制規定模糊不明，如：多數次級房貸非由銀行機構貸出，而未受聯準會(Fed)監理，後續推出衍生性金融商品之複雜程度更超越金融監理架構之因應範圍，有些金融創新產品甚至不在監管範圍或無明確監管機制。經歷 2008 年金融風暴，美國政府大幅度針對金融創新下的金融商品施行更嚴格風險監管，以改善金融體系透明度及加重金融機構責任。

(5) 整個金融界失去風險意識

衍生性金融商品設計過於複雜，即使是專家亦承認「看不懂」，但信評公司卻給予 AAA 的高評價，透過金融全球化，這些事後被認定是「有毒」的資產流到全世界。復加上房地產泡沫，助長金融機構的放款審核作業不實，即所謂的「忍者貸款」(NINJA LOAN，指的是 No Income, No Job, [and no]Assets)，沒有收入、沒有工作、沒有資產，只要會簽名，都能取得貸款。整個金融界失去風險意識。

(6) 缺乏跨國監管與合作

金融機構監理除規範商業銀行外，應擴及保險公司、投資銀行、大型基金等，且亦應包括跨國衍生性商品交易。而金融主管機關之管理應提升至全球化，尤其針對金控集團或規模大型金融機構，組織複雜及業務相互關聯，更有賴跨國(境)合作與溝通協調。

3. 雷曼兄弟破產 10 周年後衍生之挑戰

美國雷曼兄弟於 2008 年 9 月倒閉，迄 2018 年已屆滿 10 年。全球金融危機後美國、英國及歐盟等主要經濟體大幅改革監理制度，惟許多業者反映，複雜且嚴格的監理法規大幅提高法規遵循成本、削弱其獲利能力，同時也增加相關金融監理機關的監管成本。有鑑於此，美國川普政府率先於 2018 年鬆綁金融法規。2018 年 5 月美國川普總統簽署「經濟成長、監理鬆綁及消費者保護法」(Economic Growth, Regulatory Relief and Consumer Protection Act)，放寬 2010 年前總統歐巴馬簽署的陶德-法蘭克(Dodd-Frank Act)法部分法規，例如大幅提高系統性重要金融機構之規模門檻(由原先資本額 500 億美元大幅放寬到 2,500 億美元)；豁免小型銀行適用伏克爾(Vocler Rule)及讓資本額低於 2,500 億美元的小型銀行免執行每年一度的壓力測試等，但仍保留對系統性重要銀行的大部分規範。

部分專家表示，1999 年美國廢除隔離投資銀行與儲蓄銀行的格拉斯-史蒂格法案(Glass-Steagall Act)是間接引發 2007 年次貸風暴的原因之一，但面對美國聯準會(Fed)可能鬆綁大型金融機構的監管強度，包括重新定義大型銀行的資產規模，降低其資本門檻及放寬流動性規範等金融管制，引發各界對全球金融危機再現之

隱憂，各界不能不審慎看待。

(二)系統性重要金融機構復原及清理計劃

2008 全球金融風暴後，各國政府、金融監理機關及國際組織為免重演過去歷史，從金融危機中學習經驗教訓(如雷曼兄弟倒閉案)，積極研議新處理機制或強化現有處理措施等監理改革，期降低具系統性重要金融機構(SIFIs)「太大不能倒」問題、避免動用公共資金對該等機構援助、減少納稅人損失並提昇處理效能。金融穩定委員會(FSB)與巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)等國際組織責成專案工作小組針對 SIFIs 之處理措施進行研議。主要做法包括：復原與清理計畫、債務減計與資本重建(Bail-in)、總損失吸收能力(TLAC)及處理資金之籌措。

1.復原與清理計畫

復原與清理計畫(RRP)是「金融機構有效處理機制核心要素」12 項核心要素(KA)之一，金融機構在處理前，先進入自救階段並執行復原計畫(Recovery Plan)。進入處理階段後則適用清理計畫(Resolution Plan)，目的為保護金融體系重要功能，在不造成系統性崩解及不增加納稅人損失的原則下，讓處理機關辦理問題金融機構退場事宜。

(1)復原計畫

復原計畫為整體監理措施之一環，重點包括：

- A.要求金融機構就如何維持法定資本適足率及流動性、負債結構調整及終止部分高風險業務等事項，擬訂計畫並提交監理機關審閱；
- B.金融機構研議的復原計畫應訂定明確的復原措施(如資本重建、拆分業務、出售分支機構、以債作股等)及執行所需時間，另應評估危機發生時須履行多少潛在債務；
- C.金融機構應備妥緊急應變計畫(如內部流程運作、IT 系統、清算與交割方式、供應商與僱傭契約等)，以維持營運不中斷；
- D.復原計畫亦應涵蓋妥適的溝通策略，俾與相關權責機關、社會大眾、金融市場、企業員工及股東良性溝通；
- E.金融機構於諮詢處理機關後，應訂定啟動復原計畫，避免不當延誤；

F.金融機構須定期更新復原計畫，當金融機構組織結構、作業方式、策略或風險缺口改變時亦然；

G.金融機構亦須定期審查復原計畫中的外部假設條件、機構本身的假設條件，持續性評估復原計畫的相關性、適用性，如有必要，須依據這些改變的條件，修正復原計畫。

(2)清理計畫

清理計畫重點包括：

A.辨識具系統性影響力之業務項目、檢視金融機構法律及經營結構、處理跨國性金融議題及資訊系統等；

B.清理計畫則由主管機關或處理機關(含母國及地主國)依據金融機構提供之資料據以撰擬(部分國家如美國則由金融機構撰擬)；

C.處理機關應判斷各種處理策略之可行性，並評估其前提條件與執行面之業務需求；

D.處理機關應確認進入處理階段的監理門檻與法律基礎、處理機關之行政裁量權、集團內所屬各營業項目與法人彼此間相互依存程度及其衝擊、處理資金來源、存款保險基金、維持支付清算等交易系統不中斷、系統以支應重要業務功能不中斷、跨國實施之程序、適當的溝通策略與流程等。

2.債務減計與資本重建(bail-in)

2008 全球金融風暴發生，有關倒閉金融機構之處理，尤其是 SIFIs 係運用公共資金援助(Bail-out)之方式，其衍生道德風險等相關問題，引發相關國家及國際組織研議改革問題金融機構處理機制，期有秩序的處理 SIFIs，並避免造成納稅人損失。債務減計與資本重建(Bail-in)即為近年來有別於以往的問題金融機構處理機制的處理工具。

(1)Bail-in 定義

Bail-in之研議源自「金融機構有效處理機制核心要素」第3項(KA3)規範處理權力中提出的處理工具之一。Bail-in簡單的定義:「透過法制的訂定，處理機關得令有經營危機或倒閉之SIFIs，減計無擔保債務及股東權益，或將無擔保債務

轉換為金融機構本身或受讓機構之股權，藉此增加金融機構損失吸收能力。」

(2) Bail-in 型態

A. 繼續經營之資本重建(Open Bank Bail-in)：藉由債務減計及股權移轉，吸收損失並令問題金融機構增資，營業重整，使其恢復正常營運，並改變其股東結構。

B. 停業之資本重建(Closed bank Bail-in)：問題金融機構分二部分處理，以債務轉換為股權方式成立過渡銀行，承受問題金融機構健全部分之業務，並對過渡銀行提供流動性；另未經過渡銀行承受部分則進行清算。過渡銀行其後可以出售股份、移轉部分營業及清算等方式處理。

(3) Bail-in 重點

Bail-in的處理重點在於降低永久性(permanent)公共資金之挹注(期達到零挹注)。透過Bail-in方式，讓處理機關得採用以債作股或減債方式，讓帳上產生新資金，並可讓被處理的金融機構降低對公共資金之挹注需求(期為零挹注、提高出售機會及改善市場籌資能力，惟採用Bail-in方式處理問題金融機構時應受到信賴並注意不要造成市場之不穩定。如2008年9月，美國華盛頓互助銀行(Washington Mutual)驟然倒閉案，當時FDIC要求該行減計優先受償債(senior debt)，但市場認為該優先受償債在該行失敗時仍可受償，實則不然，致債權人遭受重大損失，引發市場之不安。

另傳統銀行業務中之「存款」，由於其具有「黏著性(sticky)」，即對金融機構的利率高低或經營狀況之敏感性較低，故如同好資產般具有價值，不宜用於bail-in，避免造成金融市場不穩定。

金融機構股本之目的之一，在於吸收金融機構發生問題或倒閉時之損失，倘股本用罄時，則尚需其他可以減計或轉為股份且足以吸收損失之負債，故適合bail-in之項目應可用於吸收損收、不致引發擠兌，且避免造成籌資市場之不穩定，故次順位債(subordinated debt)及優先受償債(senior debt)可被用於bail-in；衍生性金融商品、短期融資、保額內存款(甚至包括保額外存款)，則不應列入被bailed-in之負債。

(4) Bail-in 的 NCWOL 原則

在bail-in下沒有債權人的權益會比破產清算差(No Creditors Worse off than in liquidation, NCWOL)。整體而言，有序處理機制下，價值保留在金融機構內，對債權人似乎比較有利，惟對特定小部分債權人不一定有利。

(5) 塞浦路斯 bail-in 經驗教訓

塞浦路斯(Cyprus)銀行業因持有大量希臘債權，2011 年希臘違約進行大規模債權重組時，遭受約45億歐元損失。再加上房地產泡沫同時破滅，該國銀行業營運壓力沉重。塞浦路斯銀行業規模過大(總資產為該國GDP的7倍)，政府難以獨力救助，故於 2012 年中轉向歐盟尋求紓困。以往接受歐盟紓困國家皆被要求須自行承擔部份責任，這些國家的銀行業都尚有足夠的股東權益及債券金額去彌補資產損失，因此銀行存款戶並不會受到影響，惟塞浦路斯銀行業股東權益及流通在外債券金額過低，實無法完全負起責任，爰提出紓困請求。

A. 塞浦路斯bail-in重點

歐洲央行(ECB)、國際貨幣基金(IMF)及歐盟委員會(EC)與塞浦路斯於2013年3月25日達成協議，要求以塞浦路斯58億歐元的自籌款，換取歐盟100 億歐元的紓困承諾。以Bank of Cyprus為例說明處理方式如下：

- a. 所有股東及債權人依優先順序皆須承擔損失。
- b. 存款超過10 萬歐元之部份，強迫轉換成銀行股權，直到該行資本比率能達到 9%。
- c. ECB將提供必要的「緊急流動性資金協助(ELA)」。
- d. 歐盟的100億歐元紓困金不可作為對Bank of Cyprus等銀行注資之用。

B. 塞浦路斯bail-in經驗教訓

- a. 此次處理原則與先前歐債危機時紓困案之最大不同點是存款戶不再全身而退，即超過10萬歐元未受保障的存款被用於bail-in，另也導致不可預期的所有權移轉。
- b. 對小額投資者(包括債券持有人)及超過10萬歐元的存款bail-in，破壞了投資者及存款人短中期信心。而此舉亦導致存款大量外流，特別是受影響

的銀行。

3.總損失吸收能力

「總損失吸收能力」標準係2013年金融穩定委員會(FSB)與國際標準制定機構合作，提出規範全球系統性重要金融機構(G-SIFIs)於法定資本需求外，應額外增訂最低損失吸收能力(Minimum External Total Loss-Absorbency Capacity, Minimum TLAC，以下稱TLAC)之國際準則，規定G-SIFIs應具備足夠的損失承擔與資本重建能力，使其面臨倒閉時，處理機關得在避免動用公共資金、確保G-SIFIs重要服務功能不中斷下，採取有序處理措施，降低其倒閉對全球金融穩定之影響。TLAC於2015年11月獲FSB通過發布，主要特色如下：

(1)每一家 G-SIB 應具備之最低 TLAC 數額不應包括巴塞爾資本協定三(Basel III)合格法定資本工具。

(2)可列入 TLAC 合格項目者應具備下列特點：

- A.為實收資金；
- B.無擔保；
- C.排除抵銷或淨額相關規定，以免減損問題機構於處理過程中損失吸收能力；
- D.應為無到期日或合約到期日至少一年以上；
- E.未到期前，持有者不得提前贖回；
- F.不得由被處理個體或其利害關係人直接或間接提供資金，除非經危機管理小組成員之地主國與母國相關主管機關基於處理策略一致性考量，同意將被處理個體母公司發行之合格資本工具或負債列入外部 TLAC 計算；
- G.當 G-SIBs 無法履行支付義務或進入處理程序，所有合格的外部 TLAC 應較其他排除之負債項目先承擔損失吸收。

(3)不可列入 TLAC 之負債項目包括：

- A.受存款保險保障的存款(保額內存款)；
- B.活期存款及一年期以下的定期存款；
- C.衍生性商品產生的債務；
- D.與衍生性商品聯結之負債工具，例如結構式債務；

- E.由契約以外的原因所產生債務(如稅負)；
- F.依相關破產法規定，受償順位優於一般無擔保優先債權之負債；
- G.依法不得用以吸收損失或相關處理機關無法予以減計或轉換為權益資本之其他負債，則被排除作為具損失吸收能力之債務工具。

TLAC 要求 G-SIBs 應具備充足的承擔損失及資本重建能力，使政府得在不動用公共資金下，採有序處理程序讓 G-SIBs 退出市場，惟當金融體系甚至全球發生系統性金融危機，TLAC 是否仍然可行，尚待考驗，特別是當金融市場資金短絀，流動性嚴重不足，最後恐仍需政府出面提供暫時流動性援助；此外，由於 TLAC 為 Basel III 法定資本需求以外須另增提之資金，勢必對多數銀行帶來沉重的籌資壓力，使其從事高風險業務追求高報酬，故相關主管機關宜加強監控。

4.處理資金之籌措

經驗顯示問題機構之處理需要資金及流動性，其中前者係用於支應資產負債表及擔保需求，後者主要是指於交易市場取得流動性，惟當金融機構發生問題時，由於其信用惡化，故其融資能力與資金需求亦產生差距。跨境處理危機小組(Cross-Border Crisis Management, CBCM)已就此項議題進行研究，過去倒閉或瀕臨倒閉之個案顯示，資金需求會在處理時上升，即使該等機構恢復籌資能力，仍難以支應大量的暫時性資金需求，故 CBCM 正研究如何在採用 bail-in 方式處理前，改善籌資能力並預估資金缺口。

(三)系統性重要金融機構退場處理策略

2008 年雷曼兄弟事件引發之多國清理程序，凸顯大型跨國金融機構之處理缺乏協調機制的問題。FSB 於 2013 年 7 月發布的「系統性重要金融機構之復原及處理規劃：發展有效處理策略準則(Recovery and Resolution Planning for Systemic Important Financial Institutions: Guidance on Developing Effective Resolution Strategies)」，述明各處理機關於選擇單點切入(Single Point of Entry, SPE)或多點切入(Multiple Point of Entry, MPE)等方式處理時之考量重點。

1.單點切入(SPE)

SPE 係指由單一的處理機關針對 SIFIs 母公司或控股公司(合稱母公司)執行危機處理策略。處理機關經常是負責 SIFIs 的金融監理機關，SIFIs 營業地的地主國監理機關則配合母國處理方法執行其權力。成功的 SPE 母公司須有足夠的損失吸收能力，且有能力將流動性資金及資本挹注至子公司，使子公司得繼續營業。SPE 方式適用於不附屬任何控股公司的銀行(如德商德意志銀行)以及控股公司旗下僅一家重要子公司(如瑞士信貸銀行)為營運主體的 G-SIBs。SPE 處理策略較有效率且較不會引發系統性風險，因為子公司能夠繼續維持營運，但此方式之效果可能受到外國相關單位配合度之影響。目前多數國家採取 SPE 之處理策略，如美國、英國及德國等。

2.多點切入(MPE)

MPE 係指由二個(含)以上的處理機關針對 SIFIs 集團內不同的機構執行危機處理策略，這種處理策略通常將 SIFIs 拆分成不同的營運個體，其拆分方式包含地區性、國家別、營運性質、好/壞銀行(good/bad bank)及混合式等。MPE 方式適用於同一控股公司體系下同時存在數個重要營運子公司(如匯豐銀行)。MPE 策略係各子行分別進行退場，可能涉及多個處理機關，此方式較能保護地主國債權人權利，但執行效率可能較低。

3.採用 SPE 及 MPE 評析

當集團的母公司有足夠吸收損失能力時，或其資金流動性、風險管理及合約交易集中在母公司時，選擇 SPE 較為適當；反之，當集團內之財務及營運較具獨立性，且係以國家、地區或集團內的次級集團為基礎時，採用 MPE 較為合適。因此，SPE 與 MPE 的選擇端視個別 SIFIs 的狀況而定。

六、存款保險機制與金融安全網—馬來西亞經驗

(一)存款保險功能

1997年亞洲金融危機後的二十年來，因危機不斷發生，突顯存款保險是金融安全網不可或缺之一環。特別是在2008年全球金融危機爆發後，存款保險機制於避免系統性危機發生及確保金融安定之重要性，更甚以往。存款保險機制之設計雖因各國政治經濟與文化歷史背景不同而有所差異，惟其於增進存款大眾信心，避免銀行擠兌，維護金融安定所扮演之重要角色皆同。雖然存款保險在金融安全網的角色中不必然需要有比賠付箱(pay-box)更大的職權，惟擴大存款保險機構職權能賦予其早期干預的權限，實有助於維持金融安定。各國金融安全網成員間的權責劃分多依其國情而有不同之安排，存款保險機構亦因其職責及角色之不同，大致分為4類：

1. 賠付型存保制度(paybox)：其功能在負責賠付保額內存款。
2. 延伸賠付型存保制度(paybox plus)：負責保額內存款賠付外，另在問題要保機構之處理上扮演有限角色。
3. 損失管控型存保制度(loss minimizer)：具有選擇處理策略或提供處理資金功能。
4. 風險管控型存保制度(risk minimizer)：具備處理要保機構及審慎管控承保風險之權限。

近年來有越多存款保險機構職權已擴大至擁有處理權限。依2017年的IADI年度問卷回覆顯示(詳表7)，與2013年相較，存款保險機構之職權有擴大的趨勢，有近70%的存款保險機構具有比賠付箱更大的職權，亦即有問題金融機構處理權限。約有30%係屬損失及風險最小化之風險管控者，賦有採最小處理成本策略之權限。

表7：2017年IADI年度問卷調查表

存保機構角色	2013年	2017年
1. 賠付型(payboxes)	37%	32%
2. 延伸賠付型(paybox plus)	33%	39%
3. 損失管控型(loss minimizer)	14%	16%
4. 風險管控型(risk minimizer)	16%	13%

2008 年全球金融危機後存款保險制度發展趨勢：(1)更關注於維護金融安定功能，對保護小額存款人及高保額造成道德風險議題之重視相對減少；(2)存保機構對風險管理有更多的角色，例如分析銀行經營狀況供監理機關參考、及早分享金融機構相關資訊、參與危機管理小組等；(3)增加有關處理問題金融機構之職責，並與金融安全網成員共同合作並分享資訊，並有保護存保基金之職責；(4)辦理相關壓力情境測試及賠付模擬演練。

(二)馬來西亞存保公司於 2008 年全球金融危機角色與及早干預及處理機制

1.馬來西亞金融安全網之架構

馬來西亞存款保險公司(PIDM³)於 2005 年 9 月成立，是馬來西亞金融安全網成員之一。馬來西亞金融安全網成員包含財政部(MOF)、中央銀行((Bank Negara Malaysia, BNM)、及馬來西亞存保公司(PIDM)等 3 單位。央行及馬來西亞存保公司均隸屬於財政部。主掌職責分別如下(表 8)：

表 8： 財政部、央行及馬來西亞存保公司之職責

	財政部	中央銀行	馬來西亞存保公司
主要 職責	1.擬訂財政及貨幣政策。 2. 規劃經濟計畫。 3.其他財政業務管理。	1.穩定貨幣政策。 2.維持金融機構流動性。 3.銀行與保險公司之監督、管理與處分權。	1.保障大眾存款人及保單持有人利益。 2.銀行與保險公司經營風險監督與管理。 3.銀行與保險公司風險管理。 4.銀行與保險公司及時干預措施與其經營失敗清理。

2.馬來西亞全額保障轉限額保障經驗

³ PIDM 或 MDIC 皆指馬來西亞存款保險公司。

2008 年全球金融危機爆發，馬來西亞政府為避免受到外國金融市場不穩定因素的影響，並避免資金外流，復因鄰近國家如台灣、新加坡及香港為穩定金融紛紛宣布全額保障，爰於 2008 年 10 月 16 日由財政部及中央銀行共同宣佈暫時性全額保障至 2010 年底止，並委由 PIDM 執行，以確保金融體系之穩定，同時增加存戶對國內銀行的信心。承保對象由 39 家要保機構，擴及非要保機構(包括 15 家投資銀行、5 家收受存款金融機構及 3 家國際伊斯蘭銀行)。

因全額保障隱含道德風險並易導致金融機構不當管理，政府應在全額保障屆期前規劃退場策略，其配套措施主要為保障範圍及額度之調整、流動性管理及宣導計畫等。為使該暫時性全額保障措施順利退場，PIDM 於 2010 年 12 月修正關於強化金融消費者保障之存款保險相關配套措施如下：

- (1)保額提高至 25 萬馬幣(原為 6 萬馬幣)。
- (2)保障範圍擴大至外幣存款。
- (3)設立保險及回教保險利益保障制度(Takaful and Insurance Benefits Protection System , TIPS)。
- (4)在存款保險法規中增訂資訊條款。
- (5)辦理廣泛宣導活動，以確保大眾知悉金融消費者保障措施。

馬來西亞與香港、新加坡同時宣布於 2010 年底終止政府全額保障。馬來西亞全額保障轉限額保障因應得宜，有效減輕大眾對於取消全額保障之疑慮，並達成穩定金融之目標。有關 2008 年全球金融危機的經驗啟示如下：

- (1)金融安全網成員間的密切合作。
- (2)區域管轄區間的協調合作。
- (3)法律明定有權實施全額保障。
- (4)必須迅速實施，以安定金融體系之信心
- (5)決定全額保障退場時，必須瞭解公眾的看法。
- (6)不斷檢視法律，政策和程序的妥適性，以確保其因應危機的穩健性。

3.存款保險於危機預防與管理之角色

PIDM 於 2008 年全球金融危機後，除透過修法強化其風險管控者之角色(risk

minimizer)，亦辦理如下事項，以強化其危機預防與管理之角色：

- (1) 實施廣泛應變計畫並推動多項新制，以協助上開計畫之有效執行。
- (2) 推動法規壓力測試，並於 2010 年 12 月 31 日實施完整法規修正之相關配套措施。
- (3) 實施金融安全網成員交流計畫。
- (4) 經董事會核准之 PIDM 策略方向，確保 PIDM 得以履行法定權力。
- (5) 研擬風險評估機制、賠付機制及相關原則、政策及程序。
- (6) 與央行協商研擬要保機構及早干預及倒閉處理方法、原則、政策及程序等。
- (7) 模擬銀行倒閉及賠付事件，以評估賠付能力水準。
- (8) 實施廣泛的存款保險公眾意識、金融教育及普惠金融計畫。
- (9) 強化及早干預和處理問題金融機構權限，並被指定為 2011 至 2020 年金融藍圖中處理馬來西亞大型無法繼續經營金融機構之處理機構。

4.修正馬來西亞存款保險法及協助審慎監理

PIDM 透過修正馬來西亞存款保險法促進金融體系健全風險管理，並授權 PIDM 以最小成本對金融體系採取迅速必要之處理措施。有效存款保險制度可促進並協助監理工作。PIDM 與馬國央行簽訂策略聯盟協議(Strategic Alliance Agreements, SAA)，包括新要保機構之加入、風險評估及監控、及早介入問題金融機構與處理倒閉銀行、審慎政策事項、區域活動與跨國事項、消費者與金融教育，以及資源分享等項。PIDM 以下列方式協助監理：

- (1) 發布存款保險與促使要保機構健全風險管理之相關法規。
- (2) 實施風險差別費率制度，以鼓勵要保機構採取降低風險措施。
- (3) 降低損失暴露及評估對存款保險之風險。
- (4) 透過馬國央行迅速取得要保機構所有監理資訊。
- (5) 基於降低對 PIDM 損失之目的，對銀行提供貸款、擔保及購買資產。
- (6) 及早干預及處理機制。當一家銀行被視為支付不能時，PIDM 必須迅速行動，並對問題銀行運用其干預及處理權力，以降低對金融體系之損失。

5.PIDM 及早干預及退場處理機制

PIDM 扮演風險控管者之金融消費保護機構並聚焦早期偵測及干預機制。馬來西亞存款保險法賦予 PIDM 權限，建構 PIDM 及早干預機制及退場處理機制。

(1) 引發及早干預之事由：

- A. 金融機構發生緊急狀態，例如發生擠兌。
- B. 金融機構資本水準達最低標準，未於期限內提出自救方案或自救方案失敗。
- C. 短期內存款大量流失。
- D. 主管機關對金融機構管理階層失去信賴。
- E. 違反法令及財務業務不健全。
- F. 金融機構之母公司、重要關係企業或主要股東破產。

(2) 及早干預機制下 PIDM 得採行之處理措施：

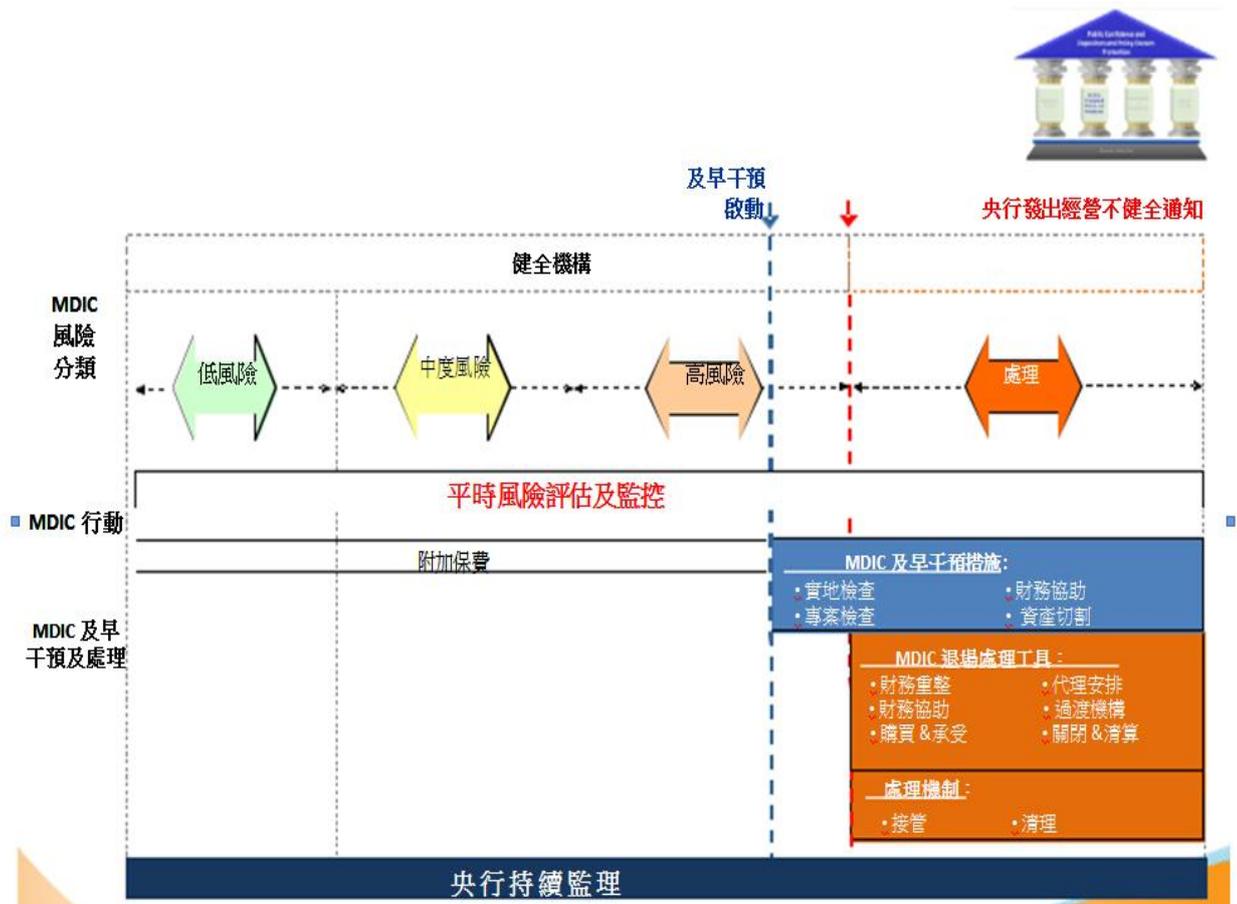
- A. 購買金融機構資產。
- B. 對金融機構提供借款。
- C. 購買金融機構股權或資本挹注。
- D. 對金融機構提供轉存款。
- E. 對金融機構部分或全部之存款負債提供保證。
- F. 對金融機構實施專案檢查。

(3) 問題金融機構處理流程(詳圖 5)

PIDM 在問題金融機構處理之主要任務如下：

- A. 對低風險到中等風險的要保機構：辦理風險評估及風險控制。
- B. 對高風險的要保機構：干預準備，於早期干預條件被觸發時，進行干預。
- C. 對無法繼續經營之要保機構：於接獲央行通知要保機構無法繼續經營時，辦理賠付、清理及後續作業。

圖 5：馬來西亞問題金融機構處理流程圖



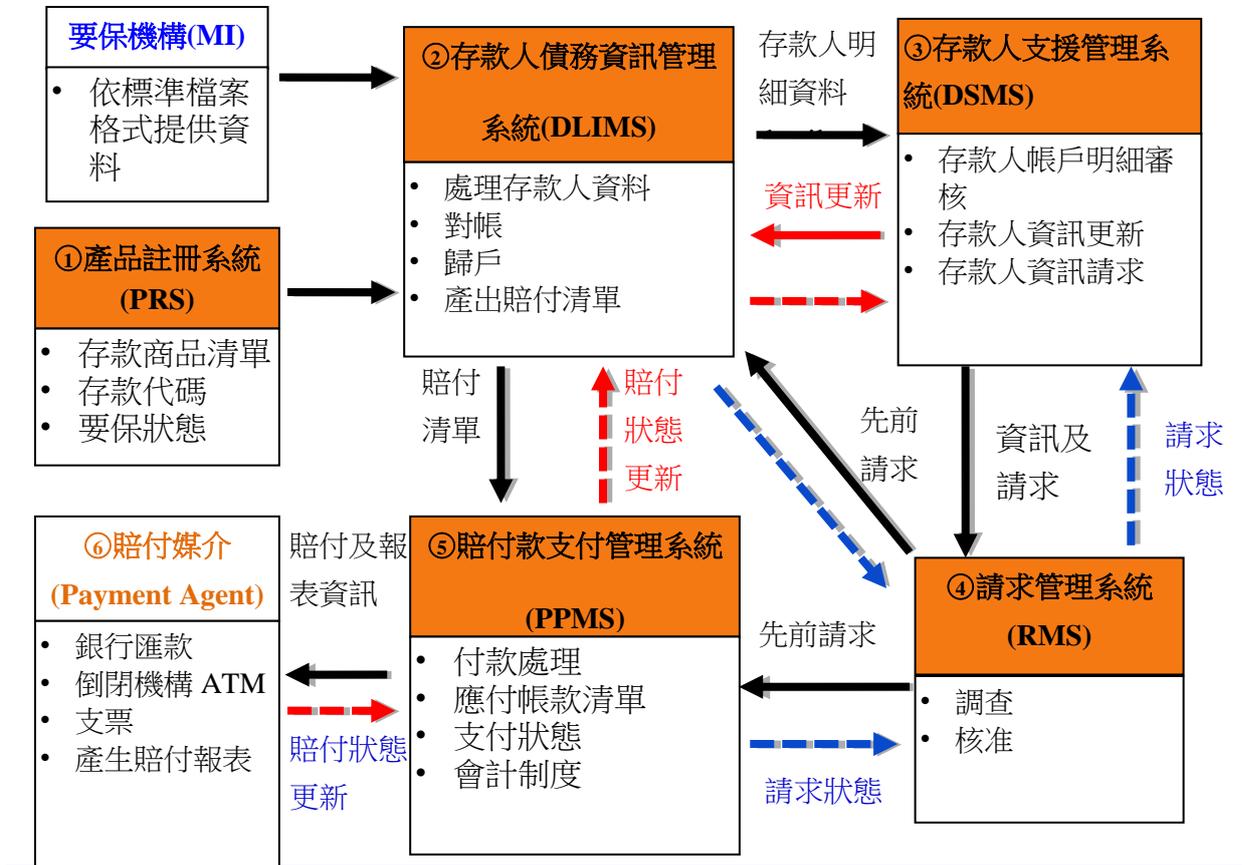
資料來源：課程講義

(4)PIDM 整合性賠付系統 (Integrated payout system)

PIDM 依其 2011 年新修正存保法規定，管理存款保險及保單持有人保障事宜，且於要保機構(包括銀行與保險公司)倒閉時，依法賠付存款人或保單持有人。

有關賠付期限，依存保法第 56 條規定，當主管機關發布要保機構停業命令時，PIDM 應儘速賠付保額內存款，且應於停業命令發布日起三個月內辦理。為期迅速並正確對存款人辦理賠付，PIDM 參酌 IADI 有效賠付原則修正其賠付制度，建置整合性賠付系統 (Integrated payment system)。整合性賠付系統包括 5 個子系統(詳圖 6)。在賠付系統與賠付策略方面，採「3 天」賠付策略，假設要保機構在星期五結束營業，經過星期六及星期日之賠付準備，星期一開始辦理賠付。

圖 6：PIDM 整合性賠付系統



資料來源：課程講義

(三)馬來西亞清理計畫 (Resolution Planning in Malaysia)

PIDM 扮演馬來西亞金融機構之處理機關角色，透過強化 PIDM 的角色，使其成為能有序處理大型、無法繼續經營金融機構之處理機關。

1.處理決策機構

(1)PIDM 和馬國央行(BNM)一致認為制定一個有效復原及清理計畫(RRP)申報機制，對監理策略非常重要，因此 PIDM 和馬國央行共同成立委員會，負責監督、分工復原與清理計畫的實施，其中馬國央行負責復原計畫，PIDM 則負責清理計畫。

(2)馬國央行與 PIDM 密切協商與合作，以確保政策及指導準則發布的一致性，

並避免無意義的重複工作和資源浪費。

2.RRP 之規劃

- (1) 馬來西亞 RRP 規劃框架係參酌 FSB 的金融機構有效處理機制核心要素及其他國際最佳做法，並考量不增加銀行過多負擔之原則下所設計。
- (2) 馬國央行與 PIDM 規劃復原及清理方案重點(詳圖 7)



- (3) 清理計畫提供一個結構化框架及方法來促進決策。
- (4) 復原及清理之規劃涵蓋從正常營運至復原、清理階段的監理與風險連續性。
- (5) 清理規劃是一個重複程序，PIDM 與要保機構密切合作，制定一個具可行性、可靠性且量身制定之清理計畫(詳圖 8)，以便在危機期間執行。

圖 8：PIDM 清理計畫



資料來源：課程講義

3.清理計畫實施時程

PIDM 在執行清理規劃框架時將重點放在下列六項關鍵工作計畫上(如圖 9)，期 2020 年達成全體金融業施行清理計畫的目標。

圖 9：PIDM 清理計畫實施時程



資料來源：課程講義

4.PIDM 為強化對國內系統性重要金融機構(SIFIs)之清理能力，與馬國央行共同訂定「復原與清理計畫」(RRP)，包括金融情勢危急期間，SIFIs 可以採行的行動，並驗證在金融情勢嚴峻時期，可以重建財務強度與生存能力之選擇權。當 SIFIs 之復原計畫無法恢復其財務狀況，由 PIDM 執行清理計畫，該計畫必須消除有序清理之障礙。PIDM 因是金融機構的主要處理機關，因此須對 SIFIs 做好包括清理計畫在內的準備、加強大眾認知與教育、強化與各項政策相關之作業與基礎建設，並重視金融體系之穩定性。

七、我國存款保險機構於危機管理中所扮演之角色

過去 20 年來，台灣歷經二次重大國際金融危機，包括 1997 年亞洲金融風暴及 2008 年全球金融風暴。危機本質是禍害，卻也是轉機及機會，故須記取經驗教訓並進行改革。以下謹就我國存款保險機構於二次金融危機管理中所扮演角色及處理經驗擇要概如下：

(一)1997 年亞洲金融風暴

亞洲金融風暴起因於 1997 年 7 月泰國泰銖巨幅貶值，而後迅速蔓延至其他東南亞國家，包括：馬來西亞、印尼及菲律賓等。1997 年第四季金融危機擴散至南韓、香港及中國大陸，全球股市從美國到日本東京等，亦創下歷史新低，投資人信心崩潰。

台灣在亞洲金融風暴前，歷經數十年穩定的經濟成長並累積豐厚的經常帳與外匯存底，同時外債亦不高，因此尚稱安然度過此風暴。不過，由於本地企業受東南亞金融風暴影響，出口大幅滑落，連帶引起失業問題，政府為拯救企業，於財政部下成立跨部會專案小組，協調銀行業延長企業還款期限或降低渠等受影響企業之放款利率；另一方面，央行亦採取相關的貨幣政策，如數次調降重貼現率與匯率。因此，外匯市場與資本市場於短時間內趨於穩定並回歸正常。

1.強化存款保險機制對亞洲金融危機管理至關重要

我國中央存款保險公司(下稱存保公司)於 1985 年設立初期係採自由投保制及單一費率制，為避免逆選擇效應，爰於 1999 年 1 月將自由投保制改為強制投保制，併同於 7 月實施風險差別費率制度，以防範道德風險並促進付費公平。此外，存保公司為配合政府整頓金融業並強化存保機制之功能，於 2007 年再度修正存保條例，不僅將強制投保改為強制申請制，凡新設金融機構應向存保公司提出申請，存保公司具有核准權，亦於條例中明定存款保險基金目標值為保額內存款的 2%；另並賦予存保公司得對要保機構檢查電子檔案等重要事項之查核權。此次存保條例修正大幅強化存保公司風險控管及維護金融安定之功能。

2.2001 年設置金融重建基金，成功讓 56 經營不善金融機構順利平和退出市場

台灣金融重建基金設置背景，主要是因 1997 年受亞洲金融風暴影響，致有

引發本土性金融危機之虞，由於存保基金累積有限，不足以處理眾多問題金融機構退場，政府乃參考美國、日本、韓國等國家，以公共資金挹注之處理經驗，在 2001 年 7 月至 2011 年 12 月設立金融重建基金【(Financial Restructuring Fund，以下稱 FRF，類似美國的 RTC(清理信託公司, Resolution Trust Corporation)基金)】，以公共資金來彌補存保基金的不足，相關政策的制定與監督依行政院金融重建基金管理條例由金融重建基金管理委員會負責，並委託存保公司負責執行，對 2001 年 7 月 11 日至 2005 年 7 月 10 日這 4 年期間，被 FRF 列為處理之金融機構，其存款人及其他債權人提供全額保障，以避免發生連鎖性金融危機。

FRF 於 2011 年正式結束，存保公司於該基金設置期間，透過購買與承受(P&A)方式，成功讓 56 家經營不善金融機構順利平和退出市場，逾 500 萬存款人權益受到保障，FRF 及存保基金賠付金額合計約 2,800 億元(相當 92.4 億美元)，這些資金部分來自於金融業營業稅款，部分來自於要保機構繳交的保費，皆符合「取之於業者，用之於業者」之精神。另約有 70%問題金融機構員工亦重新獲得聘用，免於陷入失業困境。上開處理行動不僅促使金融體系健全發展，亦協助建立民眾對政府有效處理金融危機之信心。金融重建基金兼具整頓金融市場及穩定金融秩序之作用，堪稱為一項極具劃時代意義金融改革之舉。

(二) 2008 年全球金融風暴

2008 年雷曼兄弟倒閉事件引發全球金融風暴，各國政府挹注大量公共資金以援助金融產業，在歐洲，此波金融風暴甚至引起歐債危機；很明顯，2008 年全球金融風暴主要源於二個原因，其一是金融機構過度槓桿經營，其二管理階層經營不當，而相關金融監理機關亦縱容銀行業發生此種荒謬行為；另一方面，在低通膨及經濟成長穩定等總體經濟表現不錯支撐下，亦助長金融界自得意滿並過度暴險。

1. 2008 年全球金融危機管理要項－強化存款保險機制

(1) 實施暫時性存款全額保障

相較於歐美等國耗盡鉅額資源以穩定金融體系，2008 年全球金融海嘯對台灣的影響，相對來說較輕，原因之一是存保公司於受金融重建基金委

託期間，成功處理 56 家問題金融機構，有效整頓台灣金融市場。惟因台灣金融機構已相當國際化，因此當世界金融情勢動盪不安，國內存款人難免會受影響，並造成部分民營銀行存款大量流失，因此台灣政府於 2008 年 10 月 7 日依存款保險機制有關系統性風險規定，宣布採取存款全額保障之預防性措施，為亞洲地區第一個實施全額保障國家；復鑒於國內外經濟金融情勢尚不明朗，該項措施經提報金融安全網成員同意後決定再延一年，延至 2010 年底。實施存款全額保障措施兩年期間，台灣國內金融情勢尚稱穩定，金融機構經營平順，顯示台灣政府有良好的金融危機應變能力。

(2) 存保公司配合金融監理配套措施強化風險控管

實施全額保障措施雖可發揮穩定金融功效，卻也產生降低市場紀律的負面效果。因此，為防範存款全額保障所衍生之道德風險並降低問題金融機構之處理成本，金融監理機關積極強化各項金融監理措施，包括加強金融機構資產負債與資本適足性管理、落實以資本為基礎之立即糾正措施、對營運異常機構限制部分業務並要求其定期申報特定報表、提昇資訊透明度、強化公司治理與內控機制、促成金融機構整併等。存保公司身為金融安全網重要一環，亦配合政府政策採取相關監理措施，並透過金融預警系統、場外監控機制等措施，加強風險控管，以有效控制承保風險並防範未然。

(3) 課徵特別保費及懲罰性費率，降低道德危險

依存保條例規定，為因應系統性金融危機，致存保基金不足時，存保公司得向要保機構收取特別保險費。配合 2008 年 10 月至 2010 年 12 月底止暫時性全額保障之施行，同時對要保機構新台幣同業拆款徵收特別保費；另要保機構如有違反法令經主管機關處分，或公司治理欠佳、內部控制有缺失、應充實資本等應限期改善事項，經主管機關通知者，存保公司得視其情節之輕重，加收萬分之 5 至萬分之 300 之懲罰性費率至主管機關通知已改善為止，以降低道德危險。

(4) 存款全額保障屆期之相關因應措施

A. 研提存款全額保障屆期因應措施報告

鑒於存款全額保障不符合市場機制，可能產生道德風險，必須於適當時機回歸限額保障存保機制。因此存保公司經蒐集各國存款保險機構於後金融危機時期之各項因應措施，並分析國內外經濟金融情勢，於 2010 年 4 月研提存款全額保障屆期因應措施報告送主管機關金管會參酌並獲金融安全網成員採納，爰由金管會、中央銀行及財政部於 2010 年 8 月聯銜宣布，自 2011 年 1 月 1 日起恢復存款保險限額保障制度，為亞洲地區第一個宣布恢復限額保障國家。

B.提高每一存款人最高保額至新臺幣 300 萬元並擴大保障範圍至外幣存款及存款利息

為期全額轉限額保障制度能順利實施，相關配套措施亦因應而生，包括提高每一存款人最高保額至新臺幣 300 萬元，並擴大保障範圍，將外幣存款及存款利息納入保障範圍。

C.調高存款保險風險差別費，加速存保基金累積

考量台灣存保費率一向偏低，再加上過去 10 年配合金融重建基金機制處理 56 家問題金融機構，多年累積的存保基金已用罄，為利存保機制健全運作並加速存保基金之累積，存保公司經報請主管機關金管會同意後自 2011 年 1 月 1 日起提高銀行業與信合社之各級費率並擴大費率級距。

D.積極透過各種媒體管道，宣導存款全額保障屆期及恢復限額保障

存保公司亦積極透過各種媒體管道及宣導方式，密集對社會大眾宣導自 2011 年 1 月 1 日起將回復限額保障措施及相關的配套措施。另政府亦積極與鄰近國家如馬來西亞、香港與新加坡等國協調並分享即將實施全額轉限額保障制度之訊息，以鼓勵渠等國家亦併同採取相關措施，以負共同維護全球金融穩定之責。

2.成立跨部會專案小組，強化銀行業監理措施與監理機關間之合作協調

為避免全額轉限額保障發生負面影響，政府亦成立跨部會專案小組，小組成員包括金管會、中央銀行、財政部、農委會及存保公司等單位，強化銀行業監理措施與監理機關間之合作協調。

(三)經驗啟示

- 1.1997 年及 2008 年的金融危機均突顯存款保險於維護存款人信心與金融穩定上扮演重要角色。
- 2.倘存保基金不足以處理即將面臨的金融危機，政府得設立特別基金，並委託存款保險機構於過渡期間內迅速處理問題金融機構，一旦過渡期間結束，應即迅速回復限額存款保險機制。
- 3.為建立有效的存款保險機制，應立法明定存款保險機構職責與權力，以因應金融危機發生。
- 4.2008 年全球金融危機帶給各國之重要啟示即加強國際危機管理至為重要；又採取全額保障措施或許是一項權衡之計，惟需妥善規劃迅速回復正常限額保障機制。
- 5.美國作家馬克吐溫說過「歷史不會重演，但會極為相似」。下次金融危機可能完全不同於過去或可能極其相似，無論以何種形式出現，惟有做好萬全準備，方能有效因應未來金融危機。

參、心得與建議

2008 年全球金融危機發生至今(2018 年)已屆滿 10 年，帶給各國政府與國際組織一項重要啟示即應加強跨國金融合作，共同建構更完善的國際金融安全網，以強化全球系統性重要之金融機構(G-SIFIs)及國內系統性重要之金融機構(D-SIFIs)之監理並有序退場。為使我國存款保險制度與國際接軌，加強與國際金融安全網成員間之密切合作交流與資訊分享至為重要，本次奉派此訓練會議並於課程中分享「台灣金融危機管理經驗」(詳附錄二)，與東南亞中央銀行代表及存款保險機構代表交換彼此經驗與看法。謹將本次參加課程之心得與建議臚列如后：

一、建議存款保險機構應積極與金融安全網成員合作並配合採取預防性措施及強化存保機制相關功能，以利處理金融危機

為因應 2008 年金融危機，各國政府均致力於穩定金融秩序，以提供緊急流動性資金、收購金融機構不良資產、提供全額保障及督促銀行資本重建等措施來處理問題金融機構。同時各國存保機構亦輔以提高保障額度及縮短賠付時間等措施，以保障存款人權益及強化大眾對金融體系之信心。經過此次金融危機，大幅提升存款保險機構在金融安全網的功能，惟預防或處理金融危機，單靠任一金融安全網成員是無法達成的。因此，為確保有效預防與管理金融危機，各金融安全網成員之角色及職權架構應以法令定之，且於平時應備妥緊急應變計畫並定期舉行會議，加強合作與協調，共同檢視整個國家的金融體系問題，進而採取適當之預防性措施。

本公司身為我國存款保險專責機構，亦為金融安全網重要成員，為期金融危機發生時能有效發揮穩定金融功能，應積極參酌國際存款保險最新趨勢並遵循國際存款保險機構協會(IADI)發布之有效存款保險核心原則，強化相關制度功能如下：

- (一)適時修改存保條例相關法規，以完備存保機制功能。
- (二)適時修正風險評等指標，以利確實評估要保機構經營風險。
- (三)加速累積存保基金並適時評估風險差別費率之有效性。
- (四)加強賠付系統模擬測試，以提升賠付作業效率。

(五)適時檢視履行保險責任之處理機制，以因應金融科技創新。

(六)加強與他國存款保險同業及金融安全網成員跨國合作，以利處理跨國金融問題。

二、存保基金之累積及危機處理資金宜有明確規定，以確保金融機構發生問題能即時處理並有效降低金融危機

全球金融風暴後，各國或國際組織對處理問題金融機構資金問題至為重視，強調資金應適足，以確保金融機構發生問題能即時處理，維護存款人信心並有效降低金融危機。如歐盟立法明訂危機處理基金，稱為歐盟單一問題銀行處理基金，預計募集 550 億歐元作為歐盟金融安全網處理問題金融機構之基金，處理基金亦可與存款保障基金合併使用。

近期金融危機經驗之一是倘政府或存款保險機構無法迅速處理金融危機，將使存款人失去信心並引發社會不安及金融動盪。我國為防範系統性金融危機，並強化存款人對政府施政之信心，於 2014 年依加值型及非加值型營業法第 11 條規定，由主管機關金管會設立「金融業特別準備金」，財源為金融業營業稅稅款(2014 年 7 月至 2024 年 12 月底)，預估約 2,500 億元，作為處理問題金融機構之備援資金。未來有問題銀行須處理而存保基金不足時，本公司可申請動用「金融業特別準備金」，為我國因應金融危機之重要備援機制。另我國存保條例亦規定，為加速累積存保基金或存保基金不足時，本公司依法可調高風險差別費率或課徵特別保費因應。我國在因應金融危機之處理資金機制，與國際規範尚屬一致。

三、因應金融科技與數位金融之發展，建議金融安全網成員宜密切觀察其衍生的風險，並適時提出對策

近年來金融科技發展迅速，金融服務創新如 P2P 金融、行動支付、數位貨幣、區塊鏈(Blockchain)技術及人工智慧(AI)等之運用及普及，致金融交易效率大幅提昇且提供客戶更多元之金融服務，顯示隨著數位金融轉型浪潮，金融服務將邁向無所不在的新境界。惟金融創新於提供客戶更便利服務的同時，也引發新的風險問題如網路駭客惡意攻擊、網銀大當機事件、網銀提領存款速度更快等，導致金融機構面對金融網路風險等。

面對渠等金融科技運用普及所帶來的挑戰，本公司除於去（2017）年 6 月配合當前存款人大量運用網路銀行、行動銀行等電子化交易，檢討修正「中央存款保險公司協助要保機構處理擠兌注意事項」及「金融機構擠兌應變措施」等規定內容，並配合研修風險差別費率評等系統相關風險評估指標，將資訊安全項目納入，引導要保機構強化資訊安全風險監控。未來隨著金融科技创新運用更廣泛，金融安全網成員宜密切觀察其衍生的風險，並適時提出對策，俾於提供更便利金融服務之同時，有效控管金融體系之風險。

四、為建立有效處理機制，建議宜適時檢討問題金融機構相關清理法制

金融穩定委員會(FSB)在「金融機構有效處理機制核心要素」指出，有效處理機制旨在確保系統重要性金融服務、支付、清算及結算功能不中斷；保護存款人等並確保快速回收客戶的資產；根據受償順位，對股東、無擔保債權人等債權人分配損失等。我國現行銀行法已有立即糾正措施、監管、接管及清理相關規定，存款保險條例亦授權存保公司得設立過渡銀行，上開作法與國際處理問題金融機構之機制尚屬一致。

依存款保險條例規定，本公司同時肩負保險人及法定清理人角色，而銀行退場、清理及法人格消滅，涉及債權人及股東權益，由政府強制介入處理非由法院監督，俾問題金融機構儘速退場。惟目前銀行法的清理規定，條文簡要，能否因應問題金融機構退場尚有疑慮，且缺乏如破產法係以比例清償為原則之公平性、程序完整性及執行可行性。故建議宜適時檢討銀行法現行清理之相關規定，於銀行法中設專章，或參酌美國法制於存款保險條例增訂清理相關條文，或由本公司研訂辦理停業要保機構清理作業要點等規定，明確規範資產清理回收、處置、清償債務順序、賦予清理人權限，俾據以辦理並有效執行清理業務。

參考資料

1. EU Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD): Frequently Asked Questions, EU Website.
2. 「Statement of Thomas M. Hoenig on Avoiding Taxpayer Funded Bailouts by Returning to Free Enterprise and Pro Growth Bank Regulatory Policies before the Committee on Financial Services, United States House of Representatives; 2128 Rayburn House Office Building June 26, 2013」, FDIC Website.
3. 「The UK Special Resolution Regime for Failing Banks in an International Context」, Financial Stability Paper No. 5- July 2009, Bank of England, Peter Brierley。
4. 「Progress and Next Steps towards Ending “Too-Big-To-Fail”(TBTF)」, Report of the Financial Stability Board to the G-20, Sep. 2013。
5. Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution: Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet, FSB, Nov. 2015。
6. Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, FSB, Oct. 2014。
7. 「存保季刊第 31 卷第 3 期」, 中央存保公司 107 年 9 月。
8. 參加國際存款保險機構協會第十三屆「更新存款保險核心原則以強化金融穩定架構」國際研討會報告, 蘇財源等, 中央存保公司 104 年 1 月。
9. 參加國際存款保險機構協會(IADI)第十五屆「預做萬全準備迎戰下次危機」國際研討會報告, 雷仲達等, 中央存保公司 106 年 1 月。
10. 參加 SEACEN 中心舉辦之「危機管理與處理」訓練課程出國報告, 林英英, 105 年 7 月。
11. 本次 SEACEN 研訓中心舉辦之「危機管理與處理」課程講義。

Programm Agenda

Monday, 24 September 2018

- 08:30 – 09:00 **Opening Ceremony**
- Welcome Remarks**
Glenn Tasky, Director,
Financial Stability and Supervision & Payment and Settlement
Systems
The SEACEN Centre
- Group Photography Session
- 09:00 – 10:30 **Session 1: Financial Cycles, Early Warning Indicators and Systemic Risks**
The interpretation of financial soundness indicators and assessment of financial soundness
- The role of the linkages between the financial sector and the real economy in assessments of financial systems
 - The importance of early identification and action to mitigate financial sector risks
 - The scope of policies to deal with macro-prudential vulnerabilities
- Speaker: Dr. Victor Pontines, Senior Economist, The SEACEN Centre*
- 10:30 – 10:45 Coffee/Tea Break
- 10:45 – 12:15 **Session 2: Institutional Framework for Mitigating the Risk of Crises, and in Responding to Crises**
- Laws and regulations
 - Roles and responsibilities of different agencies
 - Informational sharing arrangements
- Speaker: Mr. Glenn Tasky, The SEACEN Centre*
- 12:15 – 13:15 Lunch

13.15 – 15.00 **Session 3: Crisis Management and Contingency Planning**

- Costs and benefits of crisis management and contingency planning
- Developing Crisis management
- Crisis preparedness resource materials (the crisis binder)

Speaker: Mr. Gary A. Gegenheimer, Banking Legal and Regulatory Advisor to various central banks through World Bank, ADB, and USAID; former attorney with U.S. Treasury's Office of Thrift Supervision

15:00 – 15:15 Coffee/Tea Break

15:15 – 17:30 **Session 4: Crisis Management Tools**

- Emergency liquidity assistance
- Blanket guarantees
- Immediate bank intervention
- Administrative measures

Speaker: Mr. Gary A. Gegenheimer, Banking Legal and Regulatory Advisor

17:30 – 17:45 **Completion of session evaluation forms**

Tuesday, 25 September 2018

08:30 – 09:00 **Review and Reflection**

09:00 – 10:30 **Session 5: Safety Nets in Action and Deposit Insurance Schemes**

- What is the role of PIDM pre-crisis, and in financial stability framework
- PIDM and efforts to strengthen banking supervisions as key protections for depositors
- PIDM as a key actor in bank crisis management and in bank resolution in context of Malaysia banking sector

- Effective cross-border bank resolution and deposit insurance

Speaker: Perbadanan Insurans Deposit Malaysia (PIDM) TBC

10:30 – 10:45 **Coffee/Tea Break**

10. 45 – 12:30 **Session 6: Resolution Strategies and Plans**

- Key Attributes
- Powers and tools
- Bail-in
- Cross border and home-host issues

Speaker: Mr. Gary A. Gegenheimer, Banking Legal and Regulatory Advisor

12:30 – 13:30 Lunch

13:30 – 15:00 **Session 7: Recovery and Resolution Planning of Systemically Important Financial Institutions - Lehman Brothers Case**

- Recovery and Resolution Planning for SIFIs
- Cross-border Cooperation and Coordination
- Single Point of Entry (SPE)
- Multiple Point of Entry (MPE)

Speaker: Mr. Mark McKenzie, The SEACEN Centre

15:00 – 15:15 Coffee/Tea Break

15:15 – 17:30 **Session 8: Group Activity: Irish Banking Crisis Case Study – Reading, Discussion and Preparation**

17:30 – 17:45 **Completion of session evaluation forms**

Wednesday, 26 September 2018

- 08:30 – 09:00 **Review and Reflection**
- 09:00 – 10:30 **Session 8: Group Activity: Irish Banking Crisis Case Study – Group Presentation and De-briefing**
- 10:30 – 10:45 Coffee/Tea Break
- 10:45 – 12:30 **Session 9: Bank Recovery and Resolution Methods**
SEACEN Member Central Banks and Monetary Authorities to share country experiences/knowledge. **(1)**
- 12:30 – 13:30 Lunch
- 13:30 – 15:00 **Session 9: Bank Recovery and Resolution Methods (continued)**
SEACEN Member Central Banks and Monetary Authorities to share country experiences/knowledge. **(2)**
- 15:00 – 15:15 Coffee/Tea Break
- 15:15 – 17:30 **Session 10: Panel Discussion on Emerging Risk in ASEAN**

Moderator: Mr. Glenn Tasky, The SEACEN Centre
Panellists: Mr. Aziz Durrani, Mr. Mark McKenzie, and Mr. Gary A. Gegenheimer
- 17:30 – 17:45 **Completion of session evaluation forms**

Thursday, 27 September 2018

- 08:30 – 09:00 **Review and Reflection**
- 09:00 – 10:30 **Session 11: Crisis Management and Emergency Liquidity Assistance (ELA)**

 - Costs and benefits
 - Minimizing cost of resolution to government
Speaker: Mr. Glenn Tasky, The SEACEN Centre

10:30 – 10:45	Coffee/Tea Break
10:45 – 12:00	<p>Session 12: Effective Communication in Times of Crisis</p> <ul style="list-style-type: none"> • Importance of communications during a crisis • Who are the stakeholders • What message and why • Choice of communication methods <p><i>Speaker: Mark McKenzie, The SEACEN Centre</i></p>
12:00 – 13:00	Lunch
13:00 – 14:30	<p>Session 13: Cross-Border Interconnectedness and Central Bank Liquidity Provision</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cross-border financial interconnectedness: Drivers and emerging risks • Central bank liquidity provision and cross-border funding markets in normal and crisis times • International LOLR vs. ad-hoc cross-border cooperation for crisis prevention: A lesson learned <p><i>Speaker: Dr. Shanty Noviantie, Senior Financial Sector Specialist, The SEACEN Centre</i></p>
14:30 – 14:45	Coffee/Tea Break
14:45 – 16:00	Session 14: Perspective from a Bank - TBC
16:00 – 17:15	<p>Introduction to Crisis Simulation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pre-simulation briefing • Group activity: Structuring a crisis management plan <p><i>Speaker: Dr. Shanty Noviantie, Senior Financial Sector Specialist, The SEACEN Centre</i></p>
17:15 – 17:30	Completion of session evaluation forms

Friday, 28 September 2018

08:30 – 09:00 **Review and Reflection**

09:00 – 10:30 **Crisis Simulation**

*Facilitator: Dr. Shanty Noviantie, Senior Financial Sector Specialist,
The SEACEN Centre*

Observers: Mr. Glenn Tasky, Mr. Mark McKenzie

10:30 – 10:45 Coffee/Tea Break

10:45 – 12:30 **Crisis Simulation (cont'd)**

12:30 – 13:00 Lunch

13:00 – 14:30 **Crisis Simulation (cont'd)**

14:30 – 14:45 Coffee/Tea Break

14:45 – 16:00 **Crisis Simulation (cont'd)**

16:00 – 16:30 **Feedback on Crisis Simulation**

Facilitators: Mr. Glenn Tasky, Mr. Mark McKenzie

16:30 – 17:00 **Closing Ceremony**
Completion of sessions and overall course evaluation forms
Presentation of certificates

Taiwan

Bank Resolution and Financial Crisis Management

SEACEN Course on Crisis Management and Resolution
Kuala Lumpur, Malaysia
September 2018

Lisa Hsi
CDIC, Taiwan
26 Sep. 2018

 中央存款保險公司
Central Deposit Insurance Corporation

1

**To be prepared for war is
one of the most effective
means of preserving
peace.**



George Washington

1st U.S. President

(1732-1799)

QuoteHD.com

“To be prepared for **crisis** is one of the most effectual means of Preserving **stability.**”

Outline



Overview of CDIC



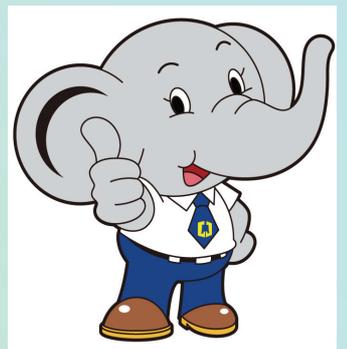
Bank Early Intervention



Bank Resolution Methods



Taiwan's Experience in Handling Financial Crisis





Overview of CDIC

A government agency established in 1985

Shareholders

- Financial Supervisory Commission (FSC) ---the Competent Authority of CDIC
- Central Bank

Risk minimizer

Resolution authority

Mandate

- Manage deposit insurance business
- Control insurance risk
- Deal with problem insured financial institution

5

Number of Insured Institutions

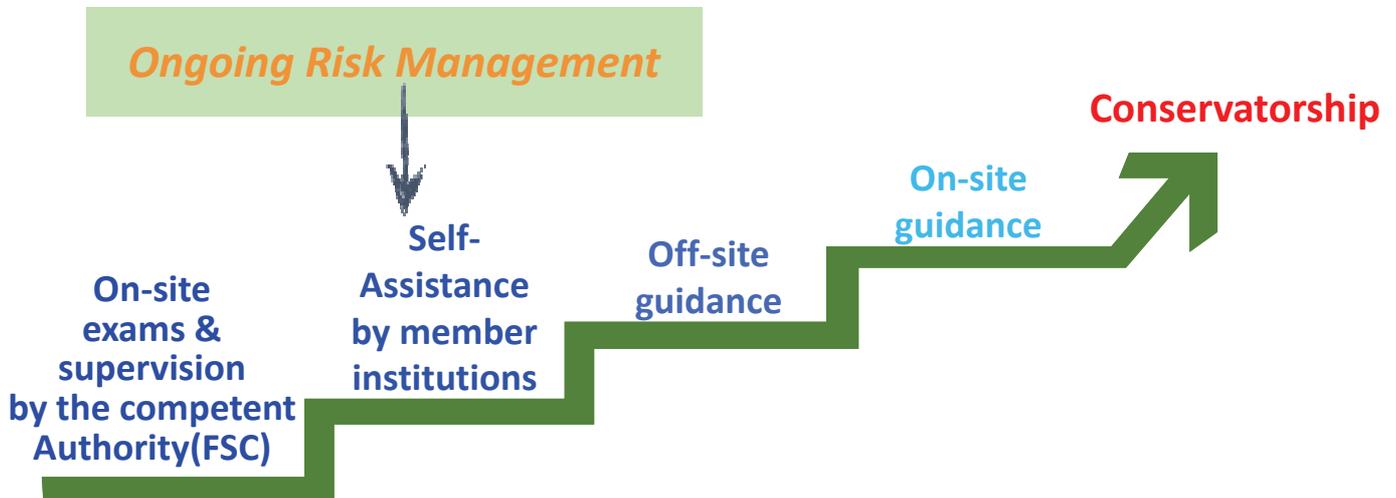
As at 31 August 2018

Types of insured institutions	No.
Domestic banks	37
Local branches of foreign banks and mainland Chinese banks	28
Credit cooperatives	23
The postal savings co.	1
Credit dept. of farmers' associations	283
Credit dept. of fishermen's associations	28
Total	400

6



Bank Early Intervention



Prompt Corrective Action (PCA)

Category	2018 Standard	Measures
Inadequate capital	<ul style="list-style-type: none"> • Common Stock Ratio < 6.375% • Tier 1 Ratio < 7.875% • 7.875% < BIS Ratio < 9.875% 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Submit capital restructure plan or other improvement plan
Significantly Inadequate capital	2% < BIS Ratio < 7.875%	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Remove the responsible person from his/her position ✓ Order the bank to dispose of specific assets ✓ Restrict or prohibit credit extension or other transactions with interested parties ✓ Restrict the investment activities or some businesses of the bank ✓ Limit interest rate, reduction in remuneration of responsible person
Seriously Inadequate capital	BIS Ratio < 2%	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Take actions prescribed in the preceding, conservatorship



Bank Resolution Methods

1.Payout

2.Deposit Transfer

3.Purchase & Assumption (P&A)

4.Bridge Bank (systemic crisis)

5.Open Bank Assistance (systemic crisis)

9

Resolution Criteria for Banks

If the bank's **BIS ratio** < 2%, the bank should be put under **conservatorship** within 90 days

In case a bank is unable to pay its liabilities and could harm depositors' interest or has **losses exceeding 1/3 of capital** and bank cannot make improvement within the stipulated timeframe , the bank should also be taken over

10



Taiwan's Experience in Handling Systemic Crises

- ✓ Handling 2000s Domestic Financial Crisis by Financial Restructuring Fund(FRF)
- ✓ Handling 2008 Global Financial Crisis by Deposit Insurance System(DIS)

Handling 2000s Domestic Financial Crisis Establishment of FRF in 2001

Background

- A precautionary measure for handling a potential domestic financial crisis in the wake of the 1997 Asian Financial Crisis
- Blanket guarantee expired on July 2005

Size of Fund: US\$ 8 billion (NT\$ 250 billion)

Funding Sources: Public Fund and Deposit Insurance Premiums

Decision-making body: FRF Committee

Execution body: CDIC

Achievements and Outcome

- 56 problem institutions exited smoothly from the financial market
- Total resolution cost was relatively low as **1.7% of GDP**
- A systemic banking crisis was successfully resolved

Resolved FIs	Number Of FIs	Resolution Methods	FRF	DIF
Banks	9	P&A	US\$ 8 billion	US\$ 1.64 billion
Credit Coops	9	P&A		
Agriculture FIs	38	P&A		
Total	56		US\$ 9.64 billion	

* Additional US\$1.64 billion of the DIF was also used to resolve the above FIs.

13

Handling 2008 Global Financial Crisis by DIS

Background

- The Outbreak of 2008 Global financial Tsunami threatened Taiwan's financial system

Blanket Deposit Guarantee : Deposit Insurance Act

- Reimburse the depositors above the coverage limit for handling systemic crisis, if CDIC obtains consent of FSC in consultation with Central Bank and Ministry of Finance, and with the approval of the Executive Yuan
- Blanket deposit guarantee Period : from Oct 2008 to Dec. 2010

Funding Sources

- Normal deposit insurance premiums
- Special premiums
- Punitive premiums for insured institutions violating laws

Decision-making body: The Executive Yuan

Execution body: CDIC

Achievements and Outcome

- Liquidity risks dissolved
- Inter-bank call-loan market returned to normal
- No banks were resolved during the blanket guarantee period
- Smoothly transitioned from the blank deposit guarantee to a limited coverage deposit insurance system

“**Crisis** never **disappear**, the financial safety-net must **always be prepared** for the next crisis”

THANK YOU

Taiwan

