

出國報告（出國類別：開會）

參加金融穩定學院(FSI)暨
國際存款保險機構協會(IADI)共同舉辦之
第八屆「銀行處理、危機管理及存款保險」
國際研討會

服務機關：中央存款保險公司

姓名職稱：

副總經理蘇財源

國際關係暨研究室

主任范以端

高級辦事員吳璟芳

出國地點：瑞士巴賽爾

出國期間：民國 107 年 1 月 27 日至 2 月 4 日

報告日期：民國 107 年 4 月 12 日

摘 要

一、主辦單位：金融穩定學院(Financial Stability Institute, FSI)暨國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)

二、時間：107 年 1 月 27 日至 107 年 2 月 4 日

三、地點：瑞士巴塞爾

四、出席人員：

有關 FSI 與 IADI 共同舉辦之第八屆「銀行處理、危機管理及存款保險 (Bank resolution, Crisis management and Deposit Insurance)」國際研討會，計有來自全世界約 80 國 130 個監理機關 250 名代表與會，出席單位包括各國存款保險機構、金融監理機關及中央銀行，以及世界銀行(World Bank)、金融穩定委員會 (Financial Stability Board, FSB) 及巴塞爾銀行監理委員會 (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) 等國際組織。我國出席代表為中央存款保險公司副總經理蘇財源、國際關係暨研究室主任范以端及高級辦事員吳璟芳。

五、研討會主題：

銀行處理、危機管理及存款保險。

六、研討會主要內容：

- (一) 國際準則之施行；
- (二) 債務減計與資本重建(bail-in)及總損失吸收能力(TLAC)/合格債務最低要求(MREL)；
- (三) 早期監理干預；
- (四) 復原及清理計畫；
- (五) 問題銀行處理與存款保險技術創新。

七、心得與建議：

- (一) 金融機構高度槓桿經營及管理不善，是金融危機形成主因，建議相關主管機關重視並及早處理，以防止新一波金融危機之發生。
- (二) 建議及早介入導正問題金融機構，較發生危機時再使用 bail-in 或過渡銀行等機制，將更有助於維持金融穩定。

- (三) 建議金融安全網參考國外案例，在金融市場自律與資訊公開揭露間取得平衡，以免社群媒體不當宣導反形成金融不穩定之根源。
- (四) 金融業風險不會消失，只有不同形式；金融危機可能重現，惟方式不同，建議金融安全網宜及早因應。

目 錄

壹、序言	6
貳、國際研討會重要內容	7
一、開幕致詞	7
二、專題演講	8
三、第一場次—國際準則之執行	9
四、第二場次—債務減計與資本重建(bail-in)及 總損失吸收能力(TLAC)/合格債務最低要求(MREL).....	14
五、專題演講	19
六、第三場次—早期監理干預	19
七、第四場次—復原及清理計畫	21
八、第五場次—問題銀行處理與存款保險技術創新	26
九、閉幕致詞	27
參、心得與建議	28

附錄、國際研討會議程

壹、序言

國際存款保險機構協會(IADI)於 2018 年 1 月下旬假瑞士巴塞爾舉辦第 54 屆執行理事會暨相關會議，另 FSI 與 IADI 隨後共同舉辦第八屆「銀行處理、危機管理及存款保險(Bank resolution, Crisis management and Deposit Insurance)」國際研討會，計有來自全世界約 80 國 130 個金融監理機關 250 名代表與會，包括各國存款保險機構、金融監理機關及中央銀行等相關單位，以及世界銀行(World Bank)、金融穩定委員會(FSB)及巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)等國際組織代表。

IADI 自 2002 年 5 月成立至今屆滿 16 年，截至 106 年 12 月 31 日為止，計有 106 個會員，包括 84 個正式會員、8 個準會員及 14 個夥伴會員。中央存款保險公司(下稱存保公司)自加入 IADI 成為創始會員迄今，積極參與各項事務及活動，副總經理蘇財源目前擔任執行理事會理事，參與擬訂 IADI 各項政策，另亦擔任核心原則暨研究委員會(Core Principles & Research Council Committee, CPRC)及亞太區域委員會主席，領導制定及發布國際準則，並負責監控及審核 IADI 有效存款保險制度核心原則(以下簡稱 IADI 核心原則)、準則及各項研究等，以及掌理 IADI 亞太事務與相關發展；另國際關係暨研究室主任范以端擔任研究暨準則技術委員會(Research & Guidance Technical Committee, RGTC)主席及公共政策目標(Public Policy Objective, PPO)附屬委員會主席。

FSI 於 1998 年由國際清算銀行(Bank for International Settlements, BIS)及 BCBS 共同設立，旨在促進健全監理準則與國際實務於全球之施行；提供監理機關金融市場產品、實務及技術之最新資訊；提供政策討論、監理實務與經驗分享平臺；促進跨部門及跨境監理合作與聯繫。FSI 與 IADI 自 2009 年起共同舉辦「銀行處理、危機管理及存款保險」國際研討會，本次為第八屆會議。

本次會議期間存保公司副總經理蘇財源主持 CPRC 會議，討論組織架構修訂案、年度工作計畫案、已完成研究報告發布案、既有研究計畫之進度及新研究計畫和成員等；國際關係暨研究室主任范以端主持 PPO 附屬委員會會議，討論研究報告草案等；存保公司代表團並參加執行理事會、會議暨技術協助委員會、會員關係委員會等多項會議；另亦參加 FSI 暨 IADI 共同舉辦之國際研討會。期間並與他國存保機構簽署合作備忘錄。

貳、國際研討會重要內容

本次國際研討會主題¹為：「銀行處理、危機管理與存款保險(Bank resolution, crisis management and deposit insurance)」，探討議題包括下列五項議題：

- 一、國際準則之執行；
- 二、債務減計與資本重建(bail-in)及總損失吸收能力(TLAC)/合格債務最低要求(MREL)；
- 三、早期監理干預；
- 四、復原與清理計畫；
- 五、問題銀行處理與存款保險技術創新。

本次研討會內容詳實，由各國國際組織代表、專家及學者、金融監理機關及存款保險機構代表等共同分享經驗及資訊。此行與聞國際金融高階領導者及國際金融組織之專業意見，對於我國存款保險制度與國際接軌，促進各國交流與合作，深具意義。茲將本次國際研討會重點內容摘述如后，俾供經驗交流與分享。

一、開幕致詞

(一) FSI 董事長 Mr. Fernando Restoy 歡迎詞

1. 自 2007 年至 2009 年金融危機以來，金融機構之監理歷經大幅改革。危機管理及銀行處理方面，著重在提升銀行可處理性，朝非紓困方式處理。為了解決銀行大到不能倒(too-big-to-fail)的問題，國際間已發展出監理與處理全球系統性重要金融機構(Global Systemically Important Financial Institutions, G-SIFIs)及國內系統性重要銀行(Domestic Systemically Important Banks, D-SIBs)的指導原則、總損失吸收能力(Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC)標準、以及金融機構有效處理機制核心要素(Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, Key Attributes, KA)等，全球系統性重要銀行處理之趨勢已從政策之朝向為政策之落實執行。
2. 本次研討會內容設計主題如下：

¹ 本次國際研討會議程詳附錄。

- (1) 銀行及非銀行金融機構於處理架構之施行進度與所面臨的挑戰；
- (2) 與銀行處理國際準則核心要素相關之實務執行議題，例如，bail-in、TLAC 與評估等；
- (3) 藉由早期監理干預手段與復原計畫之討論，尋找銀行監理、銀行處理及存款保險間的交集；
- (4) 銀行處理與存款保險所面臨的未來挑戰與機會，包括金融科技興起的最新發展狀況。

(二) IADI 總經理兼執行理事會主席 Mr. Katsunori Mikuniya 歡迎詞

1. 自最近一次全球金融危機爆發以來即開始進行的巴塞爾資本協定改革方案，終於去年完成第三版(Basel III)之修訂，依據本年 1 月世界經濟論壇(World Economic Forum, WEF)發布之 2018 年全球風險報告，重要經濟指標顯示全球經濟終於回到正軌，該報告亦指出，經濟及金融風險變成盲點，企業領袖及政策制定者在面對經濟金融風暴時的準備較以往不足。風險可以分為兩類：(1) 常見已生成、變異或重新定位的弱點；(2) 近年來新浮現的弱點。前者例如，資產價格無法持續、負債及全球金融體系等弱點；後者諸如財政及貨幣政策成效有限、技術性破壞、政治與保護貿易主義等風險。故可利用本次研討會進一步強化我們在建置更有效監理、存款保險與處理機制的合作與努力，分享銀行處理、危機管理及存款保險領域的最新發展
2. IADI 於 2015 年採行了三項主要策略目標：(1) 促進有效存款保險機制核心原則之遵循；(2) 提升存款保險研究與政策發展；(3) 提供會員技術支援以協助升級其存款保險機制與現代化。而存款保險機制會受到經濟情況、法律制度及金融安全網參與者等諸多因素影響，為加強 IADI 會員間的溝通協調，瞭解彼此異同，IADI 須在準則施行上更富有彈性。因此，我們須鑑往知來，從歷史經驗中汲取教訓。

二、專題演講—瑞士金融市場監理總署(FINMA)執行長暨 FSB 處理指導小組(Resolution Steering Group)主席 Mr. Mark Branson

- (一) 自 2008 年以來，政府部門在發展全球處理準則方面一路走來，已完成大部分

銀行處理的國際政策發展工作。惟在確保銀行處理政策架構在實務上能成功運作層面，仍有很大努力空間。此不僅需全球各國立法採取一致性處理準則，亦需處理機關與銀行間密切互動，以確保個別處理計畫可合理執行，或確定非預期情況發生時有可行的執行方案。

(二) 回首金融危機所帶來的傷害，我們瞭解過度金融槓桿操作(**leverage**)會削弱銀行體質，致銀行體系對風險衡量過程中發生的小型失誤相當敏感，一旦風險管理出錯，便容易造成金融危機。我們看到原本低度監理的環境下，隨著巴塞爾資本協定第二版(**Basel II**)的施行，銀行過度使用內部模型法來計算資本；巴塞爾資本協定第三版(**Basel III**)的誕生，對資本比率有更加完善的修訂，降低衍生性金融商品與金融體系的連結性。我們所做的一切，諸如，大到不能倒的問題，提升大型金融機構的可處理性，強化銀行的復原能力，這些努力都是在預防危機的再度發生。

(三) 固然我們將資本提升到了一個即使危機來臨也可因應的滿意水準，也做成清理計畫，但這些資本是否真能如計畫適時部署在恰當位置，這些清理計畫是否實際且有效，是目前我們須關切的問題，因為金融危機並不會照著劇本來走。我們除了要注意資本是否足夠、資本規定是否入法外，仍須思考，倘擬訂的清理計畫無法發揮功效，是否還有其他可行備案。要確保清理計畫可執行且有效，我們須反問自己，這些計畫是否可被有效執行，以及計畫在測試時是否具成效，回答這些問題涉及債券市場如何看待他們要提供資金的對象，藉此約束銀行(這種紀律是過去資本市場嚴重缺乏的)，進而提升銀行對風險意識與風險報酬的判斷能力，屆時我們才能說，從政策與監理角度而言，已盡所能解決問題。

三、第一場次—國際準則之執行

(一) 實施金融機構有效處理機制之進度—最新發展與挑戰

1. 2008 年全球金融危機迫使大眾正視金融機構大到不能倒之迷思，G20 遂委託 FSB 擬訂相關監理政策以終結此現象。監理政策的改革主要以三方面呈現：可信賴的處理機制、較高損失吸收能力(**Higher Loss Absorbency, HLA**)及較強化的監理措施。

(1) 可信賴的處理機制：

FSB 於 2011 年 10 月發布「金融機構有效處理機制核心要素(簡稱核心要素)」)，要求金融機構須擬訂復原及清理計畫(recovery and resolution plans)，俾危機時有可行之自救措施；倘無法自救，亦可依計畫有序處理退場。另針對全球系統性重要金融機構(G-SIFIs)亦訂有其他規範，如總損失吸收能力(Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC)規範。

(2) 較高損失吸收能力：

G-SIBs 計提附加資本(capital surcharge)、規範國內系統性重要銀行(D-SIBs)較高損失吸收能力的附加資本，以及要求全球系統性重要保險公司建置 HLA 架構。

(3) 較強化的監理措施：

對 G-SIFIs 執行更有力及有效之監理規範、更關注其風險管理與公司治理，賦予監理權責機構更廣泛職權以監督金融機構。

2. 銀行處理機制施行進度：

大部份 G-SIBs 母國已依據核心要素建置國內銀行處理機制，要求大型金融機構提出清理計畫，敘述其組織架構、清理計畫之公司治理、資訊系統、核心業務及財務狀況及處理程序；針對所有 G-SIBs 設立危機管理小組(Crisis Management Groups)，成員組成包括監理機關、中央銀行、處理機構、財政部等；幾乎所有 G-SIBs 母國已完成 TLAC 發布策略，多數銀行應可於 2019 年達到最低 TLAC 要求，而中國大陸之 G-SIBs 則最遲於 2025 年前符合 TLAC 規範。

3. 尚待努力之處：少數非 G-SIB 母國已施行銀行處理機制，惟於處理權限上，多數缺少債務減計與資本重建(bail-in)及暫時終止交易對手提前解約權力(temporary stay on the exercise of early termination rights)；此外尚有三分之一之 FSB 成員仍待實施銀行處理計畫；所有 G-SIBs 跨國合作協議也未就緒；另亦須推廣 G-SIBs 及其交易對手廣泛遵守國際交換暨衍生性商品協會(ISDA)之處理暫停協議(Resolution Stay Protocol)；TLAC 規範完全轉換為國內規範的工作亦須加緊腳步進行。

4. 美國聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)經驗分享：

- (1) 法源：FDIC 處理其要保機構之職權源於美國聯邦存款保險法(Federal Deposit Insurance Act)。2008 年全球金融危機重挫先進國家金融體系後，美國國會通過 Dodd-Frank Act，擴大 FDIC 及其他監理機關職權，強化監督美國金融機構。Dodd-Frank Act 下分 Title I 及 Title II 兩個章節：
 - i. Title I：美國破產法仍是系統性重要金融機構(SIFIs)倒閉時須遵循的首要規範；其立法目的係確保依美國破產法得以快速及有序處理、降低要保機構倒閉對金融穩定之衝擊，維持要保機構之關鍵營運功能。
 - ii. Title II：倘 SIFI 依破產法處理仍對美國金融穩定造成威脅時，Title II 賦予 FDIC 接管 SIFIs 之有序清理職權(Orderly Liquidation Authority)。
- (2) 銀行控股公司與非銀行金融公司需提交生前遺囑(living wills)(或稱清理計畫)予美國聯邦準備理事會(Federal Reserve Board, FRB)及 FDIC，說明該機構(SIFI)依美國破產法如何進行處理。若 FDIC 及 FRB 發現該生前遺囑無法有序處理，FDIC 與 FRB 可裁定此計畫不可信任，進而啟動可能導致該 SIFI 解散的程序。
- (3) 生前遺囑可協助金融機構改善組織架構與營運，並改善金融機構可處理性。例如，讓公司組織結構更趨合理、建立由市場出資並具損失吸收能力之控股公司、發展在處理金融機構時可用以辨識資源並計算所需資源之架構、識別並減低重要法律與作業障礙，其中包括共享服務及持續關鍵營運、採用 ISAD 協議、處理期間解決存續子公司所需之資源。
- (4) 所面臨之挑戰與不確定性。FDIC 及 FRB 指出金融機構仍需努力的四個領域：(i)集團內部的流動性；(ii)內部損失吸收能力；(iii)衍生性金融商品；(iv)支付、結算與交割活動等。清理計畫應為公司決策擬定程序的一環。
- (5) 依據 Title II，金融機構的股東、債權人及管理階層皆須為 SIFI 的倒閉負起責任，不應動用納稅人的稅金援助。FDIC 於 2013 年 12 月發布「系統性重要金融機構之處理：單點切入」之聯邦公報，主要重點如後：(i)闡述 FDIC 如何處理 SIFI，透過接管母公司之控股公司，並成立過渡金融

公司；(ii)穩定倒閉金融機構並維持關鍵業務營運；(iii)有序出售、清算、分割部分業務，並成立非系統性重要之新實體。

- (6) Title II 的成果如下：評等公司考量未來銀行倒閉時預期將不會有政府資金奧援而調降 8 家美國 G-SIBs 評等、各國金融監理機關跨境合作有助處理策略有效執行、建置最低損失吸收能力架構及跨境危機管理小組 (Cross-border crisis management groups, CMGs) 等。

(二) 非銀行金融機構有效處理機制之發展

1. FSB 於 2010 年發布降低系統性重要金融機構道德風險之政策架構，隔年 FSB 發布「金融機構有效處理機制核心要素」，處理機制因此成為金融機構破產或尋求外部奧援的選擇方案。FSB 這些規範起初著眼於銀行業，但系統性風險的發生並非侷限於銀行業。故此，FSB 擴大處理架構之適用至其他非銀行業之系統性重要金融機構。基於銀行與非銀行金融機構之特性，例如，兩者在關鍵功能及資金結構、商業模式及組織架構、損失吸收特性及分配、處理情境特性等方面各不相同，處理機制與策略也為之不同。
2. 金融市場基礎建設(Financial Market Infrastructure, FMI)是金融體系的交易管道，維持 FMI 之運作有助於穩定金融市場。
 - (1) 2009 年 G20 領袖在匹茲堡高峰會議，將標準化之店頭市場衍生性金融商品透過中央交易對手(Central counterparty, CCPs)集中結算，以促進金融市場透明度、降低系統風險及避免市場濫用。由於 CCPs 扮演所有結算會員交易對手的角色，加上保證履約的特性，CCPs 承受龐大之交易對手風險。故提升 CCPs 系統性重要程度、減少交易對手風險並加強風險管理，保障會員免於違約風險更形重要，且更需要有效的復原及清理計畫。
 - (2) CCPs 違約損失吸收順位機制(default waterfall hierarchy)主要是規範其使用資源、彌補違約會員損失順位之制度設計，確保交易系統持續運作。若會員違約，第一道防線將使用該違約會員之原始保證金(或加上變動保證金)，及該違約會員預付違約基金；第二層防線為 CCPs 本身持有之資本(skin in the game)；第三道防線為非違約會員之預付違約基金及 CCPs

額外收取之分攤款(assessment)；違約損失吸收順位機制施行之細節亦因 CCPs 屬性而異。

- (3) 尚待探討議題包括：非違約所致損失，如營運或作業疏失(網路攻擊事件、詐欺、資訊系統缺失)、保管疏失或投資損失等危及 CCPs 存續時，該如何處理？此類管理問題並未受到高度重視，且處理上也因 CCPs 屬性而異。以審慎風險管理為考量，CCPs 及其股東應承擔在其控制內之此類型損失；若復原計畫不管用或復原資源已用盡時，清理機制應創造強大誘因以降低道德危險。

3. 加拿大魁北克金融市場監理機構(AMF)分享信用合作社 bail-in 的初步想法：

- (1) 信合社與銀行最大差異在於公司治理與資本結構。信合社的治理模式不同於一般傳統銀行，應如何使其達到國際準則規範的獨立性及適當性，以及其會員制的特殊資本結構，皆為執行清理程序的挑戰。
- (2) AMF 目前針對魁北克系統性重要信合社的處理方法包括去互助化(demutualization)，將信合社由會員制轉為公司股權制度，如此一來，一般傳統銀行所使用之處理工具，如 bail-in 等工具便可適用於信合社。目前問題金融機構處理專家及學者對潛在 bail-in 議題仍持續爭辯，AMF 近期也在評估使用 bail-in 處理工具能否保存其合作組織的特性。

(3) 影響信合社 bail-in 處理機制應考量的因素：

典型加拿大系統性重要銀行	魁北克國內系統性重要信合社
第一類資本於交易所上市	第一類資本未上市，會員持有，有限內部市場
市場價格容易取得	只有名目價值，無市場價格
已存在可轉換為普通股之債務工具	在持續經營基礎上，目前不存在可轉換的商品
股東潛在收益由市場決定(市價)	潛在收益依新發行商品名目價值而定
轉換價格是市場價格的函數	轉換價格依據名目價格
轉換後，投票數為新股數	轉換後，仍只有一票
轉換機率： 以內部模型估計，銀行資本比率通常低於合作社	使用標準法估計，魁北克國內系統性重要信合社 第一類資本高於 16% (如以內部模型估計該比率將更高)
投資人退場策略：公開市場出售轉換後的股權	退場策略：轉換後若無公開市場將無法退場

- (4) 關鍵議題：在持續經營基礎上，投資者潛在套利應考量之重點包括，投資者比較不同金融機構的債務商品時，bail-in 之於處理機制的重要性為何？考量公平競爭因素，能否調整轉換因素？若可，基於何種資訊為考量？持續經營基礎及危機前如何影響資金成本？

四、第二場次—債務減計與資本重建(bail-in)及總損失吸收能力(TLAC)/合格債務最低要求(MREL)

(一) 監理資本(Regulatory Capital)與 bail-in — 最新審慎監理與市場發展

1. 巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)自前次全球金融風暴後，修正 Basel II 之銀行最低資本需求，擴大銀行自有資本組成，除普通股權益第一類資本(Common Equity Tier 1, CET1)外，再規範額外第一類資本(Additional Tier 1 Capital, AT1)及第二類資本(Tier 2, T2)等內容，逐步提高銀行自有資本占風險性資產比率，俾利銀行遭逢內外部重大危機或事件時，得以自行吸收損失。因此，銀行為符合監理資本要求，額外第一類資本及第二類資本之商品發行十分活躍。
2. 應急可轉債(Contingent Convertible Bond, CoCo 債)近年備受青睞，其商品發行條件與契約條款亦漸趨標準化。加上中國的銀行近期主導此類商品發行，促使發行數量大增。發行條款又以永久減計轉換(permanent write-down conversion)屬發行者偏好的條款。有關發行情況，依據國際清算銀行(BIS)統計數字，2016 年及 2017 年 CoCo 債的發行情況皆低於 200 億美元，預計 2018 年將逾 200 億美元，2019 年至 2022 年間，每年預估發行情況達 1 仟億美元。資料亦顯示，2018 年約 50 檔 CoCo 債有贖回權。

3. Basel III 相關變革及時程表：

內容	主要變革	實施日期
信用風險標準法	較少仰賴外部信用評等 更具風險敏感性	2022 年 1 月 1 日
信用風險內部評等法(IRB)架構	限制內部評等模型的使用	2022 年 1 月 1 日
信用評價調整(credit valuation adjustment, CVA)架構	強化具風險敏感性的標準法 排除模型法	2022 年 1 月 1 日

作業風險	以總收入及損失歷史 (loss history) 為基礎的單一風險標準法(single standardized approach)	2022 年 1 月 1 日
市場風險	延長過渡期限	2022 年 1 月 1 日
槓桿比率	引入 G-SIBs 槓桿率緩衝 調整暴險衡量方法	2018 年 1 月 1 日(目前定義) 2022 年 1 月 1 日(修正定義) G-SIBs 槓桿率緩衝
產出底線(output floor)	限制使用內部模型帶來的利益	從 2022 年 1 月 1 日的 50%逐步調整至 2027 年 1 月 1 日的 72.5%

巴塞爾委員會監理機關小組(Group of Governors and Heads of Supervision, GHOS)成員先前再度重申完整、及時與一致性實施 Basel III 規範。相關評估工作係依 2012 年建立之監理一致性評估計畫(Regulatory Consistency Assessment Program, RCAP)執行，評估範圍依巴塞爾架構重要項目為主，如資本要求(包括資本定義、適用範圍及三大支柱)、G-SIBs 額外損失吸收規定、流動性標準(主要為流動性覆蓋比率及淨穩定資本比率)及槓桿比率。GHOS 亦將持續監控及評估其會員遵循監理規範狀況。

4. 為使 G-SIBs 具有自行吸收損失及資本重建能力，FSB 於 2015 年制訂更嚴格的監理資本規範：總損失吸收能力(TLAC)。進行有序處理時，以 bail-in 或以債轉股方式重建資本，避免使用公共資金。此規範預計將於 2019 年起實施，除新興經濟體之 G-SIBs(中國大陸)獲較長時間因應外，其餘 G-SIBs 於 2019 年須達最低要求。因應此規範，G-SIBs 掀起發行合格債券工具熱潮，籌措資本以達監理要求。FSB 秘書處估計(依據彭博社資料)，2017 年 TLAC 相關商品總發行額達 4,390 億美元。
5. FSB 發布之「金融機構有效處理機制之核心要素」之第 3 項係界定處理權責機關之職權，其子項(3.5)敘明處理權責機關應有權責執行問題金融機構權責；而 TLAC 進一步規範 G-SIBs 需持有最低可供債務減計及轉換為股本的債務比率。然前揭核心要素與 TLAC 規範並未涉及執行債務減計或轉換為股本的作業面議題，例如在 bail-in 範疇內辨識負債項目、建置符合證券法規之 bail-in 交易所、轉移經營權予新股權擁有者，同時取得監理核准及與市場人

士和受影響主體進行溝通等議題。處理權責機關執行問題金融機構債務減計及轉換股本之方法，其一為資本結構重組，其二為成立過渡銀行，將問題金融機構主要功能移轉給過渡銀行，關閉無法存續之機構。

6. 有關 bail-in 範圍，原則如下：

- (1) 處理機制應明確定義處理職權可使用之工具及負債範圍；
- (2) 為達處理目標，裁量性排除(discretionary exclusion)及平等受償條款(pari passu)應一體適用，且只在有達成處理目標必要性時才動用；
- (3) 主管機關應確保及時取得所需資訊，俾利確認金融機構有哪些工具及負債屬於 bail-in 範圍；
- (4) 主管機關應要求金融機構事前揭露 bail-in 金額、到期日及種類；
- (5) 母國與地主國主管機關應明確瞭解評價法(valuation approach)及角色與責任；
- (6) 主管機關應確保金融機構具備合適的資訊管理系統能力，可即時提供評估所需資料；
- (7) 評價法應與主管機關對金融機構的處理策略一致，且評價應在實際且可信賴的假設下執行；
- (8) 主管機關應盡可能事先揭露整體評價架構資訊，事後並揭露實際評價資訊；
- (9) 作為事前處理計畫一環，母國主管機關應建立一套可信賴之交易機制，並參與相關市場基礎設施；
- (10) 母國主管機關應向市場揭露預期的交易所機制，其功能係執行減計、將債務轉換股權、發行證券或可交易之憑證，及證券轉讓或移轉等；
- (11) 母國主管機關應確認在金融機構處理期間可能涉及的證券法令及證券交易規範；
- (12) 金融機構應持續遵循適用之證券法令。母國主管機關應就暫時性豁免或延後揭露之可行性與市場人士諮商；
- (13) 母國處理權責機關應決定資本結構重整期間，金融機構的股權證券上市及交易狀態。如交易所要求暫停交易或上市，母國處理權責機關應有權限及時使其生效；
- (14) 母國處理權責機關應考量加速登記或上市程序，豁免公開說明書或其它登記要求；

- (15)處理權責機關應釐清在資本結構重整期間，處理機關及金融機構管理階層可執行的權限、治理權利及內部管控議題；
- (16)處理權責機關應敘明如何選擇及委任金融機構新管理階層；
- (17)母國處理權責機關在以債轉股後應有金融機構新所有權架構以及新所有權人之過渡治理及管控權；
- (18)母國與地主國危機管理小組內之主管機關應執行 bail-in 之相關核准與授權；
- (19)處理權責機關應本著提升公眾信心告知債權人及市場，在避免風險外溢及不確定性等原則下，建立一套與債權人及市場溝通策略；
- (20)處理權責機關應運用金融機構對外溝通管道協助訊息交流及考量所需的資源；
- (21)母國處理權責機關盡可能在開始進行處理時發布相關訊息。

(二) TLAC 規範的實施—銀行內部架構、資產隔離法(ring fencing)及單點切入(SPE)/多點切入(MPE)銀行模型之應用

1. 美國 FDIC 經驗分享：

- (1) TLAC 規範僅限於 G-SIBs，目前在美國適用對象有 8 家 G-SIB 之銀行控股公司，其維持率不得低於風險加權資產的 18%加計保留緩衝(目前為 3.5%至 6%)，及總槓桿曝險金額的 7.5%加計現行 2%的保留緩衝。TLAC 中的長期債券(long-term debt, LTD)維持率不得低於總風險加權資產的 6%加計針對 G-SIBs 額外附加比率(surcharge)1%至 4.5%及總槓桿暴險金額的 4.5%。LTD 合格工具須具備以下特性：由銀行控股公司發行、無擔保、基本型(未有設定額外條件)、到期為一年(含)以上且以美國法律為準據法等。
- (2) 除 G-SIB 之銀行控股公司須符合上述比率規範外，依據美國審慎監理標準，在美國合併資產逾 500 億美元非屬分行型態的外國銀行必須在美境內設立中間控股公司(intermediate holding companies, IHCs)，其亦須符合內部 TLAC 標準及長期債務比率規定，主要目的為增加 TLAC，確保破產或進入 Title II 處理程序時，持有合規的債務工具重建其子公司資本結構。此外，IHCs 可發行資本或長期債券給國外母公司，或由上層外國母公司直接或間接 100%持有的外國聯屬公司。若 IHCs 之母公司備有多點切入法(Multiple Points of Entry, MPE)之處理策略，也可對外發行資本或

長期債務工具，或如前述於內部發行資本或長期債務工具。除規範美國 G-SIBs 發行長期債務工具之特性外，IHCs 發行之長期債務可以是結構型或合約型次順位債。

(3) 內部 TLAC(internal TLAC)規範自 2019 年初實施，視外國 G-SIBs 處理策略為單點切入法(Single points of entry, SPE)或多點切入法(MPE)而有不同比率標準：

- i. 在 SPE 下，若 IHCs 非處理實體，則 iTLAC 維持率不得低於其總風險加權資產的 16%加計留存緩衝、總槓桿暴險金額的 6%及總平均合併資產的 8%。
- ii. 在 MPE 下，若 IHCs 為處理實體，則 iTLAC 維持率不得低於其總風險加權資產的 16%加計留存緩衝、總槓桿暴險金額的 6.75%及總平均合併資產的 9%。
- iii. 不論何種處理策略，長期債務維持率不得低於總風險加權資產的 6%、總槓桿暴險金額的 2.5%及計算美國第一級槓桿比率的總合併資產的 3.5%。
- iv. 使用 SPE 處理策略之 IHCs，其 iTLAC 維持率較 MPE 處理策略低，乃允許在母公司層級，部分 iTLAC 可自由分配至虧損最嚴重的子公司，同時也確保特定吸收損失金額事先配置至 IHCs，使其維持繼續經營狀態。多數外國 G-SIBs 預期係由其母國處理權責機關以 SPE 進行處理程序。

2. 標準普爾全球評等概述：

- (1) 標準普爾信用評等公司 2015 年 4 月於其信用評等制度導入額外損失吸收能力(additional loss-absorbing capacity, ALAC)，概念上與總損失吸收能力及合格債務最低要求(Minimum Required Eligible Liabilities, MREL)類似。標準普爾認定 ALAC 可降低銀行無擔保優先順位債務的風險；另若處理架構充份有效，標準普爾考量 ALAC 因素可提升銀行的信評，ALAC 可讓發行人長期信評及無擔保優先債上升兩個評級。
- (2) 合格 ALAC 工具須可吸收損失，且不觸發發行人無擔保優先債務工具的違約條款。另 ALAC 可包括持續經營狀態核心資本項目，但多數是停止經營下吸收損失的債務工具，係在無法存續(point of non-viability)或處理時可轉換成股權或減計之債務。停止經營之吸收損失債務工具主要由下

列債務組成：有到期日次順位之第二類債務、控股公司優先無擔保債務、仍繼續營運公司(Operating company)次級非優先(senior non-preferred)債務。

(3) 如同標準普爾使用風險調整資本比率，標準普爾以風險加權資產衡量 ALAC：

- i. 倘 ALAC 占標準普爾全球風險加權資產比率大於 5%，標準普爾調高長期發行人信用評等及優先無擔保債務 1 個等級；
- ii. 倘 ALAC 占標準普爾全球風險加權資產比率大於 8%，標準普爾調高長期發行人信用評等及優先無擔保債務 2 個等級。對於信評 BB+ 或更低的銀行，標準普爾則採用較低的門檻評估。另，標準普爾亦會調整評估門檻，反映損失吸收能力增減之因素。ALAC 評等調升不適用信用條件在 AA 類別的銀行；對信用條件為 A+或 A 的銀行，至多只調升 1 個評等。

(4) 標準普爾觀察 2018 年相關趨勢如後：在美國與歐洲以外的國家極有可能提出有效處理機制；歐元區將修訂法案，創造次級優先類別之債務；iTLAC 及 MREL 後端規範、處理期間及處理後之流動性規範亦更明朗；特定銀行極有可能進行組織再造，改善可處理性。

五、專題演講—哈佛大學歐洲研究中心系統性風險委員會主席暨資深研究員 Mr. Paul Tucker

(一) 雖然擬訂金融機構處理策略、建置處理機制及可處理性的觀念已深植公部門，各國也在這方面加緊腳步立法，或多或少有了許多不錯的進展，但熟悉這些概念的對象仍局限於專家，且處理策略的概念尚未觸及最終貸款者(lender of last resort)在政策及審慎監理層面發揮重大影響。

(二) 公部門似乎認為已經解決大到不能倒的問題，實則不然，有序處理大型金融機構仍舊是一團問題。重點是，有 bail-in 工具，社會成本將較往昔政府只會運用外部紓困方式解決問題的成本為低。

六、第三場次—早期監理干預

(一) 早期干預(Early Intervention)機制源自美國，當銀行資本比率低於特定水位，監理機構即採行一系列干預措施。此機制係基於以下假設：監理成本相對低

廉、可提高問題金融機構步入營運正軌的機率、及時清理金融機構可控制其倒閉所引起的損失。至於需多久前介入干預的問題，依據 BCBS 定義，弱質銀行為：「該銀行流動性或清償狀況已受損，或若無法及時改善其財務狀況、風險狀況、商業模式、風險管理系統、控管或治理及管理品質，該銀行流動性或清償狀況將快速受損。」，故需在問題銀行無法清償債務前，即進行干預。

(二) 以行政裁量權為基礎的干預較具彈性，以法規為基礎的方法較具可預測性，然實際執行監理時則是兩者兼具。監理機關的行政裁量權，以事後諸葛而言是不足的。原因諸如，經濟或政治因素阻礙監理機關進行干預、人性所致(在懷疑時，仍會先觀望)、俟採集足夠證據後才採取行動等。故強制早期干預因應而生，驅使監理機關在特定情況下須採取行動。2008 年全球金融危機後，許多國家導入強制干預機制，亞洲地區如韓國、印尼、菲律賓、日本、台灣、印度；拉丁美洲有智利、秘魯、墨西哥，及歐元區。

(三) 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」，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，應及時採取行動。並依據觸發門檻，將銀行進行分類，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。

(四) 墨西哥銀行體系概況：

1. 截至 2017 年 11 月 30 日，有 48 家銀行在墨西哥境內營運，其中 45 家收受之存款由墨西哥存保公司保障。有 9,800 萬存戶受存款保險保障，保障比率達 99.8%；受存款保險保障的存款達 1,120 億美元。墨西哥在 1995 年爆發國內金融危機後，政府大力進行金融改革，墨西哥存款保險公司於 1999 年誕生，為墨西哥健全金融體系注入新的活水，自此存款保險業務也不斷成長茁壯。
2. 墨西哥監理機關於 2004 年 12 月建立立即糾正措施，係依法定總資本比率訂定的預警系統。該國立法賦予審慎監理機關權力，當銀行資本比率未達最低標準時，即採取糾正措施。縱使銀行已達最低標準 8%，監理機關仍可要求特定的改正措施，即銀行總資本比率如僅高於最低標準 8%的四分之一(10%)，

第一級預警系統就會啟動。

3. 依據墨西哥法律規定，銀行必須遵守以風險加權資產計算的資本比率規定，包括保留緩衝資本。違反最低比率規定的銀行將被吊銷執照。審慎監理機關每月依資本適足率發布銀行分類等級：
 - (1) 銀行符合資本適足率三個等級及保留緩衝資本，無需採取任何行動；
 - (2) 銀行符合資本適足率三個等級但無保留緩衝資本，須提出資本保留計畫；
 - (3) 銀行未符合總資本適足率或未符合第一類資本規定，但符合第一類股權核心資本規定，須提出資本重建計畫，否則銀行可能被撤銷執照，亦需遵守特定條件營運機制；
 - (4) 銀行未符合總資本適足率及未符合第一類資本規定，但符合第一類核心資本規定，須額外限制第三類資本。此類銀行亦需遵守特定條件營運機制；
 - (5) 銀行第一類核心資本低於 4.5%，將立即撤銷執照，墨西哥存款保險公司將啟動處理程序。
4. 在金融改革之前，若銀行資本比例高於法定立即糾正措施水準，無須提列額外資本；目前若壓力測試顯示次年度有增資需求，該銀行須遞交資本承諾預防性行動計畫 (preventive action plan, PAP)。壓力測試的結果會在金融穩定委員會年報刊登，刊登內容不會列明銀行名稱，只顯示幾家銀行須提交預防性行動計畫。有某墨西哥銀行財務指標符合監理規定，但明顯低於同業，相關權責單位一致認為有危及金融穩定風險，遂要求該銀行採取自發性措施，包括次年增加資本比率。
5. 墨西哥存保公司係處理問題銀行之權責機構，除對特定銀行採取預防性措施，亦持續對所有銀行進行評估，壓力測試結果對處理計畫的優先順序十分重要。同時墨西哥存保公司與負責監理銀行的金融監理機關備有正式合作協議，故墨西哥存保公司得以取得銀行遞交給監理機關及央行之資料，俾得以處理機關及存款保險角度分析銀行營運。

七、第四場次—復原及清理計畫

(一) 評估銀行與集團復原計畫：

1. 奧地利之銀行復原計畫：

- (1) 評估程序：奧地利監理機關發布銀行復原計畫指引，確保銀行復原計畫架構具協調性且內容簡潔。監理機關也備有評估工具，俾評估方式保持一致。銀行須於提供之範本內填具復原計畫相關之量化資訊，監理機關依據復原指標計算法(recovery benchmarking calculator, REBECA)，比較各銀行的量化數據，並嚴格採用相稱復原計畫原則，考量銀行業務複雜程度與規模等。最後與銀行及分析人員積極溝通結果。
- (2) 復原計畫評估目的可歸納為下列幾項：
 - i. 以不同的分析方式，仍可保持客觀性與可比較性；
 - ii. 提供一整套意見，進一步優化復原計畫內容；
 - iii. 架構評估程序，使未深入復原計畫的分析人員仍可迅速及容易進行評估復原計畫；
 - iv. 提供可橫向分析的工具。
- (3) 上述復原指標計算法(REBECA)可提供銀行與同業比較，以瞭解在業界之狀況。復原指標計算法需處理下列議題：
 - i. 復原計畫指標的範圍及標準，其中復原指標是否考量銀行規模、複雜度及商業模式、所設定之標準是否適當等；
 - ii. 復原選項的範圍及有效性，如復原選項多久可啟動、復原選項是否符合銀行規模、複雜度等；
 - iii. 壓力情境及復原選項，壓力情境是否足夠嚴峻致無法達監理資本門檻，各種壓力情境內，使用了哪些復原選項，復原選項是否反映多樣性等。

2. 歐盟經驗：

- (1) 歐洲銀行監理總署(European Banking Authority, EBA)在集團復原計畫的建議事項是期盼歐盟區內復原計畫能趨一致。EBA 指出歐盟內各國主管機關對於當地復原計畫(local recovery plan)有過多規範，且銀行總部撰寫復原計畫時，通常忽略國外子公司之地方特性。爰建議銀行集團應撰寫涵蓋集團及重要子公司的整合復原計畫。另在集團復原計畫內需呈現的資訊，應包括對集團具重要及對當地經濟具重要性的子公司。
- (2) 2014 年歐盟公布歐盟銀行復原及清理指令(European Union Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD)序文 33 條指出，銀行應提出集團復原計畫，並確認母公司與子公司須採取的措施。在特殊案例，擬定

個別機構復原計畫，且由聯合監理機關評估集團復原計畫的範圍，其中不應包括已由相關主管機關評估的個別機構復原計畫。2017 年歐洲銀行管理局在集團復原計畫涵蓋機構建議文件中提到，當集團復原計畫依此建議擬定時，評估集團復原計畫的共同決策程序中不應要求個別機構復原計畫。建議文件提供復原計畫治理架構、復原指標、壓力情境及復原選項指引。該建議文件中也指出，集團復原計畫需考量集團的商業經營模式及處理策略的執行結果。母公司與其子公司之復原指標應保持一致性：

- i. 復原指標應於既存的風險偏好聲明書(Risk Appetite Statement)取得並整合至既存風險管理架構，尤其是整合至風險偏好聲明書內；
 - ii. 集團與子公司的復原指標應一致，即作為觸發復原計畫或早期預警之指標應相同，或至少相似；
 - iii. 復原指標須依照銀行遵循之規範及風險偏好聲明書內容調整，如考量銀行的保留緩衝資本及「銀行監理與評估程序」(Supervisory Review and Evaluation Process, SREP)附加結論及當地規定。
- (3) 另集團及其個別復原計畫所設計之壓力情境也需一致。歐洲央行針對此面向亦有相關規定：
- i. 至少需設計三種壓力情境，確保針對系統面、銀行本身及兩者結合的壓力情境均被考量；
 - ii. G-SIBs 及其他系統性重要銀行至少需設計四種壓力情境；
 - iii. 壓力情境事件需與集團或個別機構最有關聯，除非立即執行復原措施，否則預設壓力情境事件將致使集團或個別機構倒閉、或壓力情境事件須具特殊性但屬可能發生的；
 - iv. 壓力情境事件評估還需包括可用資本、可用流動性、風險狀況、獲利性、作業面及聲譽的影響評估。

3. 英國經驗：

- (1) 英國央行依據該國 2009 年訂定之銀行法規定使用處理工具時，須取得獨立評價機構的評估，這份評價報告將是英國央行選擇處理工具時相當重要的參考指標。為確保處理計畫具可信度及有效性，此評價須即時且穩建。然因評價工作本身的複雜度，除非受此規範之銀行在進入處理程序前，已備妥適切評價能力，此目標才有可能達成。這些評價能力依據英

國央行規定，須包括資料取得、資訊系統及評估系統性重要銀行、負債與股權之程序。據此，英國央行制定系統性重要銀行評價能力之最低標準，俾支援可處理性。

- (2) 規範英國央行需取得獨立評價機構處理評價報告之架構，係源自其監理技術標準(regulatory technical standards, RTS)。由該規定之內容得知，英國清理計畫之規劃，亦是以 FSB 發布之處理機制指導原則為依歸，其針對執行 bail-in 原則說明，處理權責機關應確保受此規範之銀行備有資訊管理系統及基礎設施，可即時支援評價。另 FSB 亦要求受此規範之銀行之母國與地主國間須進行跨國合作，在此方面，英國央行在清理計畫中，亦備有相關規範處理國際合作與協調。
- (3) 若以英國主導的 bail-in 流程，探討相關機構責任，首先是受此規範之銀行須具備提供處理權責機關資料、模型及相關人員之能力。另由主管機關指派的獨立評價機構，執行遵循監理技術標準的評價工作。而主管機關則負責決策適合的處理工具並承擔責任，所行權責係依照歐洲「銀行復原及清理指令」、監理技術標準及其國內規範架構。

(二) 處理評價方法：

1. 加拿大經驗：

- (1) 美國大型銀行在 2008 年全球金融危機遭受重創時，須接受政府及納稅人援助，但同位於北美洲的加拿大型銀行則安然渡過此風暴。雖然加拿大沒有銀行被認定為 G-SIBs，然其監理機關因國內金融服務業特性及對整體經濟之影響，挑選並認定 6 家知名銀行為 D-SIBs。這 6 家銀行係以母公司為主要營運機構(operating entity)，並有穩健健全的正常營運申報能力。
- (2) 在歐洲、美國等先進國家陸續依據 FSB 發布的「金融機構有效處理機制核心要素」，制定其國內銀行業清理計畫之際，加拿大近幾年亦歷經不同銀行清理計畫的規畫。2013 年至 2015 年間，加拿大存款保險公司著手擬訂並撰寫清理計畫，對於問題金融機構處理工具及策略著重在建立過渡銀行。2013 年，加拿大 D-SIBs 依規定須提供其基礎設施、流程與申報能力等資訊，作為處理評價(valuation)的原始資料。2014 年至 2015 年於清理計畫評價指南(valuation playbook)提供相關指引，評價內容應敘明重要源及時間要求、評價方法及事前準備措施。此外，D-SIBs 依規定，須按

準備狀況檢核表(readiness checklist)，自行評估產生評價資料的能力。

- (3) 2016 年至 2017 年間則改由銀行提出清理計畫，此段期間之處理工具選擇著重 bail-in 發行工具。Bail-in 工具於 2016 年引進銀行業，該國 D-SIBs 也是首次撰寫清理計畫並遞交予監理機關；次年，金融業工作小組 (Industry Working Group) 創建完成，旨在處理執行 bail-in 工具之議題。同時評價專家、D-SIBs 及證券監管機關皆共同參與金融機構處理評價事宜；銀行另被要求開發相關測試系統，以期達成預定效果。
- (4) 此評價工作之目標，係確保加拿大 D-SIBs 證明進行處理程序之就緒程度 (level of readiness)。此工作主要是可瞭解銀行可轉換為股權之 bail-in 商品金額及轉換比率；同時也瞭解關於銀行證券商品及申報義務的財務資訊。假設評價專家有足夠時間準備處理一事，且 D-SIBs 已備妥相關能力，整個評估時間約須 6 個月。倘若系統性重要銀行無法就此議題就緒，恐須半年至一年方能完成處理評價。

2. 義大利經驗：

- (1) BRRD 的設計複雜且完善，讓銀行處理及處理工具架構與義大利國內破產法架構得以共融，同為穩定歐盟及其成員國之金融穩定效力。而歐盟之國家補助規則(State Aid Rule)雖對政府紓困銀行業設有限制，但仍是尊重公部門援助計畫的政策決定。
- (2) 在歐洲 BRRD 全面於義大利實施後，但於 2016 年 1 月 bail-in 規則生效前，義大利四間銀行(Banca Marche, Banca Popolare dell'Etruria, Cassa di risparmio di Ferrara, Cassa di risparmio di Chieti)，總資產為 270 億歐元，在歷經長時間之特別監管後，於 2015 年 11 月進行處理(resolution)。幾乎所有的處理工具都派上用場：減計債務、分離資產及成立過渡銀行。主要原因係缺乏來自民間部門的資金及受限於歐盟國家補助規則，無法取得存款保障制度(Deposit Guarantee Scheme)援助。
- (3) 運用共同分攤損失機制因應而生，如此一來，仍遵循歐盟國家補助規則，處理方式包括由國內健全銀行成立之全國處理基金(National Resolution Fund)挹注資金，成立過渡銀行承接部份資產與負債及設立資產管理公司。過渡銀行在 2017 年第二季以 1 歐元價格出售，其多數的資金來自全國處理基金。
- (4) 另兩間銀行(Banca Popolare di Vicenza, Veneto Banca)，總資產為 540 億歐

元，在義大利北部具有舉足輕重之地位。主要經營傳統銀行業務，於 2016 年 1 月，皆由信合社轉型為聯合股份公司(joint stock company)。此兩家銀行壓力測試結果並不理想，遂採用預防性資本結構調整，然狀況並未好轉。在歐洲央行宣布這兩家銀行「瀕臨倒閉或可能倒閉」(failing or likely to fail, FOLTF)後，然歐洲單一處理委員會(Single Resolution Board)認為其對歐洲及義大利金融穩定衝擊有限之看法與義大利政府並不一致。特別是因為 Veneto 銀行為義大利工業區最重要的銀行，義大利政府擔憂分批清算(piecemeal liquidation)的外溢效果，遂採取強制行政清算(compulsory administrative liquidation)及資產出售，義大利政府則注資 48 億歐元。

- (5) BRRD 實施須有先決條件，且須考量歐洲國家間不同的銀行體系特性，及足夠法律過渡期。該指令須一體適用、無差異性之特質，可以說明歐洲處理架構在義大利嚴峻總體經濟情況、銀行資產市場性不佳等現實面考量下，實際施行是困難重重。

八、第五場次—問題銀行處理與存款保險技術創新

- (一)此節主要在探討快速成長的金融科技與金融創新，如何協助銀行、存款保險機構、銀行處理權責機關、監理機關等減少可處理性的障礙。有效存款保險機制隨著最新科技發展所面臨的挑戰與機會，已從銀行處理政策及清理計畫的擬定，前進到思索如何讓清理計畫可實際執行並發揮效用的階段。而影響銀行可處理性的阻礙，似乎是欠缺整合、比較、篩選及分析大量資料的能力。於是，提供更多更健全的資訊科技基礎建設，建置更完善的資訊管理系統，可讓銀行及時取得資訊，同時銀行處理機關可適時評估這些銀行提供的資料。
- (二)因為金融科技與創新帶來的衝擊，造成數位存款等類存款工具的誕生，存款的概念因此變得模糊；如何協助處理機關辨識存款人並加速賠付過程，則是另一項課題。
- (三)在大量資料的整合、比較、篩選及分析層面，關鍵在於瞭解資料的相互連結，知道何種資料會連結到何種資料；而搜集資料的前提是瞭解所搜集資料的定義，能清楚辨識資料是風險管理的關鍵。所以，應從資料的搜集開始，讓資料來支持所擬定的政策，用科技技術傳遞政策效果。在正確的時間，搜集正確的資料，才能做出正確的決策。而資料的搜集除取自銀行外，還需仰賴監理機關

間的資訊分享。

(四)所謂「法遵科技(Regulatory Technology, Regtech)」係提供金融機構監理合規之技術支持；「監理科技(Supervisory Technology, Suptech)」則是提供官方監理機關科技協助；「金融科技(Financial Technology, Fintech)」係運用科技讓金融服務更有效率。以上名詞的差別在於科技服務的對象與領域不同。須知 Fintech 不是解決所有問題的答案。

九、閉幕致詞：國際清算銀行總經理 Mr. Agustin Carstens

(一) 自 2007 年至 2009 年金融危機以來，金融機構的監理有許多重大的改革，例如，2017 年底巴塞爾資本協定 III(Basel III)修訂完成，可視為銀行處理的重要里程碑。執行新的規範總是具有挑戰性的，特別是在銀行處理領域。尤其是 Basel III 的架構十分廣泛，且具有許多不同的組成要素。因此，各國需要適時將此規範一致性納入國內法規，同時銀行與監理機關皆須建構強大的執行能力；然施行銀行處理的新規範困難度更高。因為施行新規範的前例不多，較難參考；每一個銀行處理案件皆不相同，因此，參考過往經驗邊做邊學的成效不高；加上在危機管理層面，具關鍵性的跨境合作因為政治敏感性因素變得複雜。

(二) 挑戰如下：

1. 新規範須於全球廣泛且一致性地納入各國法規：

2007 年後的改革目標主要是以 bail-in 取代 bailout，bailout 只有在危機管理的例外情況使用。然這項目標至今尚無法達成的原因包括，為了達成前揭目標的規範(TLAC 及 KA)尚未在各國普遍施行，或尚未做到一致性的規範。

2. 跨境銀行的處理議題：

(1) 首先處理計畫必須做到具有可預測性、可實際被執行，且銀行的母國與地主國主管機關皆須予以支持；惟跨境銀行的處理本身即具複雜度，所以清理計畫的設計無法過於簡略亦懂。我們對於清理計畫是否可行僅有抽象的概念，實際上是否可行則待考驗。

(2) 除了清理計畫，在處理程序中辨識持續營運的關鍵功能、母國地主國

主管機關同意進入處理程序的觸發條件、暫時停止支付權力相關法律議題的釐清與協調等，樣樣皆為困難的挑戰。

(3) 監理機關、處理機關、央行及存款保險公司等多方的協調，本質上就是複雜的，更何況是跨境銀行的處理，由眾多 G-SIBs 的母國主管機關對於合作協議的內容尚未談妥來看，便知一二。這類合作協議的內容須包含承平時期的危機模擬練習，合作事項能清楚事先明訂於合作協議中，有助於增長市場信心。

3. 處理過程中提供流動性亦為重大挑戰，在某些處理案件，銀行雖已進入處理程序，仍持續維持營運，此時處理時程較長，維持資金的流動性可維持關鍵營運功能，挑戰則在於如何不動用納稅人資金來提供流動性。

(三) 綜上，本次研討會內容概述危機管理與銀行處理的準則規範，探討所面臨的困難及未來的挑戰。餘下的便是對新準則規範進行測試，時間的考驗能測知這些準則規範是否有效。同時，我們可藉由施行準則規範的過程學習重要課程，主管機關透過國內外的合作，亦可進一步強化銀行處理架構。

參、心得與建議

一、金融機構高度槓桿經營及管理不善，是金融危機形成主因，建議相關主管機關重視並及早處理，以防止新一波金融危機之發生

FSB 清理指導小組主席 Mr. Mark Branson 說明，金融危機主要源於兩個原因，其一為過度槓桿經營；其二為管理階層經營不善，倘主管機關疏忽或未重視前揭因素並及早處理，爾後衍生之社會成本將極為巨大，且相關機關亦有被提告之可能，FSB 針對上述問題，建議相關主管機關應加強以下金融監理方向：

- (一) 強化消費者保護機制；
- (二) 強化評等機關之評等監視及變化；
- (三) 強化金融機構抵禦不景氣之能力；
- (四) 要求金融機構強化損失吸收能力；
- (五) 應注意金融集團全球性金融活動之監理並強化集團資本要求；
- (六) 加強評估處理可行性(resolvability)；

(七) 強化債務減計與資本重建(bail-in)及清理機制；

(八) 建置於危機狀態時能立即執行清理之措施(RRP)並加以測試演練。

二、建議及早介入導正問題金融機構，較發生危機時再使用 **bail-in** 或過渡銀行等機制，將更有助於維持金融穩定

歐盟相關金融監理機關及專家學者認為，在金融機構發生經營危機初期階段，相關機關如能及早介入導正處理，不論是協調流動性，或要求及早自救、改組經營或自行減資，均有助於及早解決金融危機；倘以讓業者自負經營責任及市場自律為由，任其自生自滅而延宕最佳處理時機，致爆發不可收拾之金融危機時，即使再使用最近 FSB 規範之 **bail-in** 或過渡銀行機制，均可能已嚴重影響存款人信心，造成極大社會成本，亦將嚴重影響金融穩定，此點頗值得我國金融安全網作為未來施政之參考。

三、建議金融安全網參考國外案例，在金融市場自律與資訊公開揭露間取得平衡，以免社群媒體不當宣導反形成金融不穩定之根源

(一) 多位歐盟金融監理專家以歐盟所監理某仍具支付能力之跨國系統性金融機構為例，因現今網路科技發展迅速，社群媒體傳播力量無遠弗屆，跨國社群媒體對不同地區主管機關所公布之不同監理政策及經營虧損問題擴大渲染，造成該跨國銀行衍生跨國流動性問題，存款人因而產生信心危機，造成存款持續流失，加上跨國中央銀行面對跨國流動性問題無法有效整合對策，未能團結一致合作協調解決方案，讓社群媒體猶如無政府狀態運用市場自律力量攻擊該跨國金融機構之各種經營狀況，導致原本尚有支付能力的跨國金融機構形成跨國流動性危機，該案在各國政府束手無策之際，最後該集團被迫採自尋買主併購方式解決危機。

(二) 由該案例顯示，社群媒體利用不同國家之監理矛盾及政策揭露之不一致性，不當使用市場自律之結果，嚴重影響跨國金融安全網之金融危機處理策略，故跨國監理機關及跨國政府如何合作監理，以及處理決策方面如何取得平衡，以免跨國市場自律力量被濫用而導致新一波金融危機，頗值我國金融安全網成員作為施政之重要參考。

四、金融業風險不會消失，只有不同形式；金融危機可能重現，惟方式不同，建議金融安全網宜及早因應

- (一) 近期全世界老年人口激增，加上少子化之影響，部分國家人口成長率大幅降低，再加上國際貿易保護主義抬頭、環保意識高漲、新興金融創新亦衍生駭客及網路犯罪之高度風險；另低利率環境帶來的資產泡沫現象正不斷擴大，金融業不確定風險大幅增加，對金融穩定形成重大威脅。
- (二) 為避免新金融危機重現，金融安全網成員應加強對系統性風險之監理合作，增強系統性重要金融機構之資本要求；另針對數位金融，在開放市場的同時應加強要求流動性風險及網路安全管理。金融安全網在景氣好時應要求金融機構提高資本，並對最壞狀況做好預防及準備，因為金融危機不會照著劇本走。



8th Conference on bank resolution, crisis management and deposit insurance

Jointly organised by the Financial Stability Institute (FSI) of the Bank for International Settlements (BIS) and the International Association of Deposit Insurers (IADI)

Basel, Switzerland, 31 January–2 February 2018

Agenda

Location: BIS Tower Building, Room A

Wednesday 31 January

08:00 Registration

Coffee and light pastries are available from 08:00 hrs

09:00 **Welcome remarks**

Mr Fernando Restoy, Chairman, FSI, BIS

✓ *Mr Katsunori Mikuniya, President of IADI, Chair of the Executive Council and Governor, Deposit Insurance Corporation of Japan*

09:15 **Keynote address**

Mr Mark Branson, Chief Executive Officer, Swiss Financial Market Supervisory Authority (FINMA) and Chair of the Financial Stability Board's (FSB) Resolution Steering Group

I. Implementation of international standards

09:50 **Session 1: Progress in implementing effective resolution regimes for banking institutions – latest developments and challenges**

Moderator: Mr Hiro Kuwahara, Bank of Japan

Mr Costas Stephanou, FSB

Ms Rose Kushmeider, Federal Deposit Insurance Corporation

Ms Eleni Angelopoulou, European Central Bank

11:15 Coffee/tea break



11:45 **Session 2: Developing an effective resolution framework for non-banks' financial institutions**

Moderator: Mr David Walker, Secretary General, IADI

Ms Eva Hüpkes, FSB

Mr Urs Halbeisen, FINMA

Mr Patrick Déry, Autorité des marchés financiers, Canada

13:15 Buffet lunch, BIS first floor

II. Bail in and TLAC/MREL

14:30 **Session 3: Regulatory capital and bail in – latest prudential and market developments**

Moderator: Mr Juan Carlos Crisanto, Deputy Chairman, FSI, BIS

Mr Samuel Smith, FSB

Ms Louise Eggett, Basel Committee on Banking Supervision

15:45 Coffee/tea break

16:15 **Session 4: Implementation of TLAC rules – implications for internal bank structures, ring fencing and SPE/MPE banking models**

Moderator: Mr Juan Carlos Crisanto

Ms Rose Kushmeider

Mr Wilson Ervin, Credit Suisse

Mr Richard Barnes, S&P Global Ratings

17:45 End of session

18:00 Departure from BIS (by bus) for dinner

18:30 Dinner at restaurant Safran Zunft

Thursday 1 February

09:00 **Keynote address**

Sir Paul Tucker, Chair, Systemic Risk Council and Senior Fellow, Center for European Studies, Harvard University

III. Early supervisory intervention

09:30 **Session 5: Early supervisory intervention: powers, approaches and challenges**

Moderator: Mr David Walker

Mr Jean-Philippe Svoronos, FSI, BIS

Mr Marc Roovers, Netherlands Bank

Mr Nestor González, Mexican Deposit Insurer and Resolution Authority

10:45 Coffee/tea break



IV. Recovery and resolution planning

11:15 Session 6: Assessing banking institutions' local and group recovery plans

Moderator: Mr Juan Carlos Crisanto

Mr Konrad Richter, Central Bank of the Republic of Austria

Ms Monika Mars, MM Risk Advisory Services

12:30 Buffet lunch, BIS first floor

13:45 Session 7: Valuation in resolution – emerging regulatory and market approaches

Moderator: Mr Juan Carlos Crisanto

Ms Anna Gardella, European Banking Authority

Ms Ashley Collins, Bank of England

Ms Christa Walker, Canada Deposit Insurance Corporation

Mr Wilson Ervin

15:15 Coffee/tea break

15:45 Session 8: Roundtable discussion – recent bank resolution cases

Moderator: Mr David Walker

Mr Mauro Grande, Single Resolution Board

Mr Jesús Saurina, Bank of Spain

Mr Enzo Serata, Bank of Italy

Mr Giuseppe Boccuzzi, Interbank Deposit Protection Fund, Italy

17:45 End of session

Followed by standing buffet dinner, BIS first floor

Friday 2 February

V. Technological innovations and upcoming issues on resolution and deposit insurance

09:00 Session 9: FinTech Developments and their potential application to bank resolution and deposit insurance

Moderator: Mr Juan Carlos Crisanto

Mr Beju Shah, Bank of England

Mr David Hardoon, Monetary Authority of Singapore

Mr Simone di Castri, Bankable Frontier Associates

10:30 Coffee/tea break



11:00 **Session 10: Senior roundtable – issues and challenges in banking resolution and deposit insurance going forward**

Moderator: Mr David Walker

Mr Fernando Restoy

✓ *Mr Katsunori Mikuniya*

Mr Vasily Pozdyshev, Central Bank of the Russian Federation

Mr Andre Loes, Fundo Garantidor de Créditos, Brazil

12:30 **Concluding remarks**

Mr Agustín Carstens, BIS

13:00 Sandwich lunch, BIS first floor