

行政院及所屬各機關出國報告
(出國類別：會議)

參加 MDIC 與 APEC 金融監理人員
訓練諮詢會議小組合辦之國際研討會及
馬來西亞存款保險公司訓練會議報告

服務機關：中央存款保險公司

出國人職稱姓名：業務處處長 陳俊堅

清理處副處長 林英英

業務處襄理 余婷宜

國關室專契人員林佳瑾

出國地點：馬來西亞吉隆坡

出國期間：民國101年12月2日至12月12日

報告日期：民國102年2月

摘要

全球金融危機凸顯金融監理、宏觀審慎監理及維護金融穩定的重要性。馬來西亞存款保險公司(Malaysia Deposit Insurance Corporation, MDIC)、亞洲太平洋經濟合作組織(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)金融監理人員訓練諮詢倡議小組與多倫多中心(TORONTOCENTRE Leadership in Financial Supervision)於 101 年 12 月 2-7 日共同舉辦亞太區銀行監理機關因應金融危機準備訓練研討會 (Regional Seminar on Crisis Preparedness for Banking Regulators)。此次研討會課程旨在為與會者提供下述議題之創新思考，包含：

- 如何於發生危機時進行處理及執行銀行應變計畫；
- 於金融危機時如何進行有效溝通及善用媒體；
- 金融體系之健全；
- 考慮金融穩定委員會之組織成員；
- 宏觀壓力測試；
- 存款保險的角色。

研討會課程亦安排跨國金融危機模擬，讓與會者藉由情境模擬，體驗當面臨跨國金融危機時，系統性銀行倒閉時需面對之結果、金融安全網成員及跨國監理機關間之相互協調。

目錄

摘要.....	2
壹、目的	4
貳、國際研討會重要內容.....	4
一、危機中獲得之教訓及未來方向(Lessons from the crisis and the way forward)	4
二、處理問題銀行的選項及挑戰 (Options and issues for dealing with problem banks).....	8
三、存款保險於因應危機準備及管理之角色(Role of deposit insurance in crisis preparation and management)	16
四、危機期間之有效溝通(Effective Communication in Times of a Crisis)	20
五、總體審慎監理: 辨別風險(Macro-prudential surveillance: Indicators for indentifying risks).....	26
六、總體審慎監理之體制架構(Institutional structure for macro-prudential oversight)	45
七、金融危機模擬之學習經驗 (Financial crisis stimulation exercise-key lessons)	56
八、閉幕致辭(Closing remarks)- MDIC 執行長 Mr.JP Sabourin	59
參、心得與建議	61
參考文獻	64
附錄 1 亞太區銀行監理機關因應金融危機準備訓練研討會議程	
附錄 2 「危機期間之有效溝通」簡報	

壹、目的

全球金融危機凸顯金融監理、宏觀審慎監理及維護金融穩定的重要性。馬來西亞存款保險公司(Malaysia Deposit Insurance Corporation, MDIC)、亞洲太平洋經濟合作組織(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)金融監理人員訓練諮詢倡議小組與多倫多中心(TORONTOCENTRE Leadership in Financial Supervision)於 101 年 12 月 2-7 日共同舉辦亞太區銀行監理機關因應金融危機準備訓練研討會(Regional Seminar on Crisis Preparedness for Banking Regulators)。本公司業務處陳俊堅處長特別受邀擔任第六場次講座，以「金融危機之有效溝通」為題進行簡報，分享我國處理金融危機之溝通實務經驗及溝通技巧，獲得與會者熱烈迴響。此次研討會中，我國為唯一受邀的亞洲區講座，代表國際間對本公司存款保險專業之肯定。

另為促進經驗分享與資訊交流，MDIC 與本公司於民國 100 年 7 月 8 日簽署合作備忘錄(Memorandum of Understanding)，正式建立雙邊合作關係。雙方定期透過人員交流、分享存款保險專業經驗及議題，使兩國在存款保險之領域上更加精進。101 年 12 月 10 日-12 日舉辦之 MDIC 內部訓練會議，特邀請本公司資深同仁分享存款保險公眾意識宣導計畫、處理銀行擠兌及接管問題金融機構、金融危機時之溝通策略及如何加強金融知識教育等實務經驗。

貳、國際研討會重要內容

本次訓練研討會內容詳實，除本公司業務處陳俊堅處長受邀擔任講座外，由前英國金融業管理局執行董事暨前英格蘭銀行法人市場監控部門主管 Mr. Clive Briault 及前國際貨幣基金組織銀行業監理及監管處副處長 Mr. Jan Willem van der Vossen 擔任主要講座。各出席國家除地主國外、其餘尚有亞塞拜然、柬埔寨、香港、印度、印尼、肯亞、韓國、菲律賓、俄國、斯里蘭卡、泰國、土耳其及越南等 14 國之銀行主管機關、中央銀行及存款保險代表，與會之專業人士共計 47 人，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、危機中獲得之教訓及未來方向(Lessons from the crisis and the way forward)

(一)金融危機之多重因素

1.總體經濟因素：

(1)貿易及其他失衡

部分國家政府外債及對外貿易赤字偏高，加上匯率政策未能因應金融情勢調整變化，造成金融市場內外部失衡問題。

(2)貨幣、財政及稅務政策

當財政實施緊縮政策時，貨幣政策應採擴張性措施，否則將對金融市場流動性造成不良影響。另有失公平合理之租稅政策，亦會損害金融市場及資本市場之健全發展，甚至阻礙經濟成長。

2.銀行自身行爲：

(1)企業內部文化及薪資獎勵制度之設計。

(2)資產品質。

(3)訂價風險。

(4)快速擴張財務槓桿。

3.金融體系不健全

4.法制及監理面

5.危機管理機制

(二)目前仍面臨之經濟挑戰

1.接近零利率

2.低經濟成長

3.金融市場的波動

4.國際資金流動推升黃金及不動產之市場價格，特別是在亞洲地區。

5.資金流向安全資產（flight to safety）

6.美國聯邦準備銀行及歐洲央行的措施

7.歐元區仍有不確定性

(三)銀行業的感受與挑戰包含：

1.銀行業所面臨艱鉅挑戰

(1)未來仍充滿相當大的不確定性。

(2)2008～2011 聚焦於第一波的監理改革。

(3)2012~2013 聚焦於第二波改革及執行。

(4)或許應該大幅改變經營模式及營業架構。

2.改革結構及新的經營模式

(1)徹底改變經營模式是銀行關鍵的轉捩點。

(2)依據監理要求進行去槓桿化和重新風險評估，成為銀行的核心業務。

(3)實施新經營方式以達到結構安全化，但可能會犧牲效率。

(4)在面臨經濟環境不佳及許多繁瑣的法規限制下，必須改變經營模式，以追求最大獲利。

3.銀行受市場衝擊及高階主管關心的議題包含:

(1)時間壓力

資深主管需在時限內完成法令相關要求。

(2)如何進行經營模式改變

第二波改革重點要求在於基礎性的改革。

(3)快速調整的能力

在市場及法規的雙重壓力下，需快速改變以爲因應。

(4)本國主管機關的監理要求

雖然全球性已朝向合併監理的趨勢，但各國主管機關仍有各自的監理重點與步調，常造成跨國金融集團不公平的競爭環境及經營成本的增加。

(四)目前仍無法解決的事情

1.總體經濟的失衡。

2.貨幣、財政及社會政策。

3.追逐高利(animal spirits)的本性。

4.建利良好的銀行內部文化及行爲模式。

5.採用複雜或簡單的法令-是否要用複雜方式去處理複雜的法令，或僅靠著簡單法令規範即可。

6.跨國處理模式實務上要一體適用或許並不容易。

7.流動比率分級-可能衝擊業務單純的銀行。

8.對金融交易性資產尤應具有風險權重的作法。

(五)是否要以穩定作為追求目標

要求銀行改變行為，是預期監理改革之結果，但也造成意想不到的後果，例如：

- 1.銀行業營業活動較不活絡及趨於過度保守。
- 2.太多由政府持股的負債如同安全資產。
- 3.到期資金結構，不足以因應存款人及借款人的需要。
- 4.金融業無法增強實力。
- 5.特別在亞洲，可能會限制銀行業資產負債的成長性。

(六)相關的法令是否已具備解決造成金融危機的能力?

1.所實施的舊制法規成效較差嗎？

目前仍有許多國家係依照巴塞爾資本協定 Basel 1 之第一及第二支柱在運作，因此目前可能還太早論斷巴塞爾資本協定 Basel 2 較 Basel1 具有監理成效。

2.新法規的成效較佳嗎?

普遍來說，2008 年全球金融風暴後，不少先進國家強化金融監理法規，對於系統性重要金融機構(Systemically Important Financial Institution, SIFI) 已訂定出更高的資本需求及嚴格的流動性法規。

3.面對改革的態度，必須要根除「主管機關形式上做到對金融機構的改革規範；銀行業也力求表面上遵循法令」這樣的敷衍態度。

4.需要實施更多的監理措施來干預銀行業的營運或發展嗎？答案應該不是。

(七)新制訂的法規能否防範下次危機發生需考量得要素計有:

1.銀行董事會、執行長、風險管理者、信用評等機構及主管機關是否具備足夠的執行力？

2.在新的監理法規下，銀行未來營運表現是否能更好?

3.新制定之法律能否一體適用於職權、專業都存有鉅大差異的主管機關及金融機構?

4.主管機關及受監理的金融機構，在不同立場的前提下，複雜的法令能否發揮效用？

(八)主管機關及銀行業間能否同步成長?

1.資源方面：1970 年全世界前 50 大銀行的資產規模，占世界總 GDP 從 15%，到現今

已成長到 100%，同期間金融監理機關的成長性又如何？

- 2.專業程度：金融監理機關花 5 年的時間開發信用風險內部評等法，金融業能否完全遵循？
- 3.金融監理人員是否具備足夠的專業、資源及權利來確保銀行業能更安全及健全？
- 4.社會大眾其實相當關心銀行是否為獲得短期利益，從事於複雜難懂、風險性高的金融工具。

(九)銀行業及公眾部門之溝通協調

- 1.銀行在經濟體系中扮演舉足輕重的角色，應需承擔更多社會責任。
- 2.金融主管須更加瞭解金融業特性，讓銀行業遵守法規，拒絕讓複雜難懂的金融風險產品上市販售。
- 3.金融法規及法令需審慎擬訂。
- 4.須調整薪酬制度中之獎金激勵機制，以促進良好借貸和投資行爲。

二、處理問題銀行的選項及挑戰 (Options and issues for dealing with problem banks)

(一)認知問題

1.對問題之認知

- (1)首要任務應使銀行利益相關者先認知問題的存在，通常來說銀行第一線主管人員（rank and file supervisor）會最先發現問題。
- (2)有時是整體經濟環境因素促成對問題進行調查與確認。
- (3)銀行本身可能會否認有問題的存在。
- (4)金融監理主管機關或央行可能會提出質疑或批判的聲音，譬如為何現在才發現問題？
- (5)銀行業可能會抱怨金融監理機關面對問題的態度，包括危言聳聽、不瞭解金融市場及最新市場趨勢等。
- (6)主管機關非常不喜歡銀行業的問題，包括：沒有好消息，只講不好的狀況；通常缺乏專業；對於問題不願正視面對，隨著媒體起舞等。

2.從總體經濟面觀察

對銀行資產負債造成的影響，例如：

- (1)利率、匯率的變化。
- (2)貨幣供給成長率。
- (3)整體及個別產業經濟成長率趨緩。
- (4)其他影響經濟金融體系的外部因素，例如治安問題、戰爭、暴動等。

3.從個體經濟面觀察

銀行業出現的警示訊號包括：

- (1)向同業拆款之利息上升、拆款期變短、額度變少。
- (2)資產成長速度較整體經濟成長速度明顯過快。
- (3)資金來源從個人存款戶轉變為大企業、事業單位和社會團體為主；獲利來源從主要營業活動變成以收受手續費及其他附屬業務為主。
- (4)日益集中某項營業活動、增加對關係企業之貸款。
- (5)增加資產負債表外項目（如保證業務），另外如部分一般傳統性觀察指標也有退步的徵兆：如 NPL 增加、資本適足率、流動性下降等。
- (6)增設國外營業據點。
- (7)更換內部或外部稽核人員，或重要經理人、幹部有離職之現象。

當上述一些重要指標已顯示銀行營運呈現衰退，且預期將會惡化，應立即深入調查原因，找出問題關鍵。

4.從質的角度觀察

- (1)銀行從事積極性的「新」種業務，進行高風險業務，但聲稱仍可以維持高標準之健全營運。
- (2)當金融主管機關提出其經營指標有惡化跡象，作業面或所售商品不夠穩健時，銀行會有防衛性說詞。
- (3)外界對銀行有管理不良的印象，如對風險之管理及認知能力薄弱、內控能力下降等。

(二)發現問題的第一個反應

1.決策：對問題銀行要拯救或放棄

不論是否有存款保險制度，即使是小銀行倒閉都不應低估可能造成的金融風暴。

通常在資訊不是很完整的情況下，相關單位就必須做出是否紓困的決定。在歐洲，不論大小銀行鮮少讓其倒閉，如當初英國北岩銀行倒閉風波，從一開始「讓它倒」的決策，之後政策 180 度轉彎，變成「讓它經營下去」。而在美國，多數情況是讓銀行倒閉。通常處理倒閉銀行的方式，會藉由成立過渡銀行或以存款保險制度履行保險責任，以減緩倒閉所造成的市場衝擊。

2.方法：雙管齊下

(1)快速止血：儘速穩定民眾對銀行之信心，例如：

- 從新（或舊）股東、或包括央行、財政部、存款保險機構等之其他管道獲得支援。
- 從同業中獲得資金以維持流動性。
- 發布安定民心之聲明稿。
- 停止承作不良放款或投資案，以避免未來侵蝕資本。

(2)快速進行問題診斷：包括確認是否為不良放款及投資、不適當的內規、管理不當或其他因素所造成。

(3)但需同時配合在銀行內部採取幾項行動：

- 收集實際資本水位相關資訊。
- 檢視法律權限。
- 評估如發生擴散效果之風險。
- 持續密切注意市場反應。
- 研訂因應策略。
- 擬訂溝通策略。

(4)評估資本水準

- 儘快進行評估，尤其當可能由潛在買家出面接手銀行時，這項評估作業顯得特別必要。
- 與內部及外部稽核通力合作，共同評價出銀行實際價值。

(三)檢視既有法律、法規架構及可使用之工具

1.檢視主管機關權限

審視主管機關權限內可作為，或其他可獲其他單位協助之權限，例如：獲得財政部長及法院支持，多數破產案例係決定於法院。另外，對關鍵性問題取得法律意見是很重要：如是否有證據顯示銀行正從事違法業務嗎？可否讓銀行進行減資？需要更換銀行的管理階層嗎？這些處理過程中，最好先確認司法部門對銀行法、金融主管機關之角色與職責，以利於事情之處理。

2. 權力的調整

- (1) 主管機關有無權限撤換銀行管理階層或董事會成員？
- (2) 在明確條件下，股東能否接受減資？
- (3) 主管機關或接管人員是否有足夠權力去維持問題銀行之營運？
- (4) 銀行管理階層、董事會及股東等是否願意交出他們原有權力？

3. 檢視主管機關之相關措施

- (1) 是否已有快速正確的因應措施？例如當資本已低於最低水準的二分之一時，依法可採取強制性措施。
- (2) 什麼狀況下適合採取不同的監理措施？通常如要對問題銀行採取較嚴厲的監理措施，認定適用的條件應該要更嚴謹。
- (3) 是不是主觀因素造成監理措施，如：單憑主管機關人員意見認為這家銀行是「不健全的」。
- (4) 什麼條件下會啟動強制性之接管措施？
- (5) 在何種情形下需要進行處理或清算銀行嗎？

(四) 預為準備採取行動

1. 事前準備與確認

在認定銀行出現問題及採取行動前，應清楚確認有法令依據、具體事實及數據。當有機會及早干預問題銀行時卻沒有這樣做，通常可能會造成後續處理變得較為棘手。這個階段同時也要確認有主管機關或中央銀行法務部門法律專業人員之參與，同時也要外部法律顧問之協助，並尋求銀行利益相關者的支持。

2. 監理機關需克服的難題

- (1) 要確定主管機關之管理階層能即時掌握所有潛在問題的概況。

- (2)當問題浮現時，若不能及時處理，有可能以後會演變成嚴重性情況。所以寧可在相對處於良性的狀態下採取行動，也不要演變成因問題惡化、迫於媒體壓力或政治力介入下出手處理。
- (3)要建立銀行管理檔案，將對於該銀行之觀察記錄及曾採行措施相關資料文件仔細保存。
- (4)確認主管機關之主管及基層人員，充分瞭解法律問題，甚至可以在法庭上為實行的政策及措施說明。

3.克服銀行方面的難題

- (1)與銀行維持良好的溝通。
- (2)從一開始就尋求銀行內部支持。
- (3)及早發現問題時就要儘早進行溝通討論，而不要等到問題惡化時才進行討論。
- (4)明確清楚表達主管機關的主張及關切的重點，不要讓銀行以為「問題並不嚴重」。
- (5)在初期即提出一個雙方合作模式，並使主管機關與銀行雙贏的策略。
- (6)讓銀行尊重主管機關的專業知識，確認有足夠的專業去處理需要討論的技術性問題。

4.克服政治難題

主管機關管理高層應定期與在野黨(political counterparts)進行政策說明，並以淺顯易懂的方式解釋，取得共識，並定期更新說明問題銀行後續處理方向，相關重點包括；

- (1)避免無預警式採取行動。
- (2)說明雙贏策略。
- (3)說明如不處理或處理失當，造成金融風暴的成本。
- (4)展現專業能力。
- (5)說明當前政策主張、總體經濟背景、潛在公共財政負擔、財務槓桿、潛在損失及對經濟損失的潛在影響。
- (6)說明及早行動可降低某種風險，使金融風暴的成本控制在一定範圍內。

5.為問題預作準備

最好規劃一種以上的方案來因應銀行之後將面臨的困境，有時會遇到外界質疑監理機關職員素質的問題、或質疑監理機關的行動太突然、不具專業性等；銀行方面可能在面臨主管機關採行措施時，會求助於政治人物介入。這些擔心並非沒理由，所以要預為防範及早準備。

(五)營運重建

開始行動前，應先界定是屬於系統性或是單一銀行的問題，以利後續制定問題銀行的處理方式。一般而言，銀行發生危機時，很容易會發生連鎖反應(domino-effects)，因此要馬上區別是否為系統性危機並不容易。以美國貝爾斯登(Bear Stearns)公司為例，在 2007 年次貸危機爆發時，成為第一家傳出因次貸受傷的華爾街投資銀行，它旗下的兩個投資次級抵押貸款證券化商品基金宣佈倒閉，使投資人總共損失逾 15 億美元。貝爾斯登本身資產規模雖並不具系統性地位，但卻造成的連鎖效應引發系統性危機。

依照巴塞爾銀行監理委員會準則訂定用以判斷是否具系統性風險銀行的指標來看，包括可從銀行規模、市場替代程度，與其他機構牽連程度等方面判定。

對單一銀行的營運重建工作包括(改善銀行營運之工作包含)：

- 1.評估銀行未來淨價值、現金流量、營運模式、管理方式、經銷權價值。
- 2.檢視銀行管理階層及內部系統，確認其可以在主管機關暫時性介入管理或接管的嚴密監督狀態下改善問題。
- 3.重新評估銀行資產負債，釐清這家機構之負債及資金需求，以確定資金來源及流動性需求。
- 4.改善營運以提高獲利能力、縮減成本、清查信用欠佳的債務人、改善現金流量，例如透過出售或售後租回營業場所方式、降低無利可圖的業務或其他需要付出高管理成本的業務。
- 5.需要整批出售的營業項目，不要分包處理，以維持較佳利潤。
- 6.遭主管機關監接管之金融機構，應思考如何保障其在監接管期間，不受管理階層或股東的阻礙或干擾。
- 7.對「與其他金融機構合併」、「接管」及「自救」等不同方案，預做因應。

- 8.評估是否需更換稽核：檢討問題的發生與內部稽核或外部稽核有無關連，並從過去資料判斷，未來內部稽核或外部稽核會是改善問題的助力還是阻力？思考原本的管理制度會不會太僵化難以調整？主管機關是否有權限去撤換原先已同意任用之稽核人員？

(六)財務重建

1.處分不良資產

從資產負債表中找出不良資產並予以處理回收，例如透過出售予 AMC 方式，儘能提高不良資產。

2.改善資本水位

- (1)恢復符合監理標準。
- (2)恢復市場及存款人信心。
- (3)發行新股，稀釋現有的股份;必要時召開臨時股東大會。
- (4)由政府或其他策略伙伴挹注新的資本，考慮更換少數股東，降低其持有股份價值。

3.加強資本措施

- (1)發行暫時性股份給政府或政府相關機構。
- (2)在國內或海外尋找策略伙伴，並由其接手或進行合併。
- (3)如果銀行財務狀況尚可，可考慮發行新股。
- (4)加強流動性，減少資產出售造成之損失，以避免造成資本侵蝕。
- (5)檢視其他侵蝕資本因素，如不良放款、承作高風險自營交易、過多開銷（租金或人事）、非主要營業項目業務獲利不佳、放款品質不佳(含關係戶貸款及配合政府政策貸款等)。
- (6)如果問題銀行能提出具可行性之恢復健全營運的計畫，則可對其實施資本寬容。

(七)流動性：

流動性代表信心，銀行如果流動性不足，容易影響社會大眾信心，進而使銀行經營情形每況愈下。銀行在重建改善的階段中，必須能對外保證流動性無虞，並告知存款者其資金不會受到任何損害，才能使大眾放心，這種情況需維持到重返市場為止。

(八)問題銀行主要清理方式

- 1.接管：當管理階層已被認為無力可回天。
- 2.Good bank 及 bad bank 分別出售。
- 3.購買與承受(Purchase and Assumption, P&A)方式處理。
- 4.當私人資本太慢到位，可暫時國有化，由公共挹注資金。
- 5.成立過渡銀行，讓情況穩定作為後續出售或接管之前置準備。
- 6.進入清算程序。

(九)後續行動

- 1.在預定時程內（通常至少為兩年），持續監控新的管理階層及董事會之表現，並追蹤重要的指標變化。
- 2.強化即時線上控管。
- 3.監控貸款及其他業務。
- 4.為銀行重返市場作好準備。
- 5.必須等待好時機，等股票回升到較好的價位及市場信心重新恢復後，再重新出售政府持股，毋需操之過急。

(十)系統性問題

如屬系統性問題，必須以不同方式處理：

- 1.系統性問題須更廣泛地由政府相關單位參與，尤其是財政部。
- 2.公眾會專注於能否恢復金融市場的穩定及支付系統的運作，讓經濟體系中的信用及儲蓄繼續維持功能。
- 3.主管機關應與其他金融監理機關共同合作。
- 4.存保機制無法有效處理系統性危機。

(十一)與媒體溝通

- 1.當銀行問題需要處理的情況愈明顯，宜儘早為媒體可能的報導預作準備。
- 2.預先設定一個主要媒體，與其保持密切聯絡關係。

3. 準備刊登新聞稿內容包含最新狀況、將採取之必要行動、宣導存款在存款保險最高保障的範圍內受到保障，以及與銀行權益相關者溝通等資訊。聲明稿的遣詞措字要淺顯易懂，避免使用過於專業的術語。

三、存款保險於因應危機準備及管理之角色(Role of deposit insurance in crisis preparation and management)

(一) 金融危機應變計畫

有效存款保險機構可使存款大眾確信其存款受政府保障而安全無虞，爰對於促進大眾信心扮演重要角色。健全完備之宣導應變計畫，使權益相關者瞭解金融安全網已預備處理金融危機及無銀行太大而不能倒之情事，且可減輕金融體系之損失並促進大眾信心。就 2008 年全球金融危機處理經驗觀之，許多國家之金融安全網成員因功能不完備或未妥善因應金融危機，致未能維護大眾對其金融體系穩定之信心。

(二) 存保機構的角色及缺點

1 角色

存保機構應具備較廣泛的職權，俾利在金融安全網中扮演穩定金融及強化存款大眾信心之重要角色。

2. 缺點：

- (1) 對金融機構管理職權較弱。
- (2) 處理工具受限。
- (3) 金融安全網成員間缺乏合作。
- (4) 缺乏籌資能力。
- (5) 公眾認知意識不夠普及。
- (6) 共保及保額與保障範圍不足。
- (7) 缺乏處理資源及效率。

(三) 因應金融危機，維護大眾信心

各國雖因缺乏跨國協調機制而產生不同因應方式，但皆以維護大眾信心及穩定金融為首要目標。部分國家採取提高保額或擴大保障範圍方式，如歐盟、美國等國；部分國家宣布政府實施暫時性存款全額保障如香港、新加坡、馬來西亞及台灣等國。

(四)金融穩定論壇有關存款保險報告

2008 年全球金融風暴發生後，存款保險制度對於維護存款人信心及穩定金融之功能益顯重要。金融穩定論壇於 2008 年 4 月所發布之「提昇金融市場與金融機構防禦風險能力」報告中指出「2008 年金融風暴再次凸顯有效存款保險制度之重要性」，並強調建置一套各國主管機關均認同之「有效存款保險制度國際核心原則」之必要性。因此，巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Bank Supervision)及國際存款保險機構協會(IADI)乃於 2008 年 7 月決議合作發展國際間所共同接受之核心原則，並於 2009 年 6 月正式對外聯合發布「有效存款保險制度核心原則(Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems)」。嗣於 2010 年 12 月與國際貨幣基金(IMF)、世界銀行(World Bank)等國際組織共同制定前開核心原則之評估方法(Core Principle Methodology)，以供國際貨幣基金及世界銀行未來對各國進行金融部門評估計畫(Financial Sector Assessment Program, FSAP)之用。

(五)馬來西亞危機預防及管理之相關措施

1.全額保障轉限額保障

香港、新加坡及馬來西亞於 2010 年底終止政府全額保障。為使該暫時性全額保障措施順利退場，馬來西亞存保機構(MDIC)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。
- (6)刊登宣導廣告以教育及強化主要訊息-你的存款及保險商品目前受政府保障。

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，並達成促進大眾對金融體系產生信心之目標。

2.修正馬來西亞存款保險法

因金融體系之穩定係馬來西亞經濟成長及繁榮主要決定因素。而存款保險制度可促進金融體系穩定且是金融安全網重要成員。存款保險制度之目的係對收受存款會員機構之存款人提供保障，及對會員保險機構之保險及回教保險利益持有人提供保障。MDIC 期透過修法促進金融體系健全風險管理，並授權 MDIC 以最小成本對金融體系採取迅速必要之處理措施。

3.存款保險協助審慎監理

有效存款保險制度可促進並協助監理工作。MDIC 透過自行獨立對會員機構進行風險評估，並與馬國央行簽訂策略聯盟協議(Strategic Alliance Agreements, SAA)，取得金融機構重要財業務資料，且藉由定期開會討論是否對會員機構採取立即糾正或及早干預措施等方式，輔助馬國央行扮演金融監理角色，並強化自身對會員機構之風險管理。MDIC 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，藉由每一會員機構風險狀況核算其適用費率，以鼓勵會員機構採取降低風險措施。對未依規定繳費之會員機構，另須與監理機關協商保費罰鍰相關事項。
- (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會員機構所有監理資訊。
- (5)基於降低對 MDIC 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，MDIC 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。

(六)MDIC 及早干預及退場處理機制

MDIC 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 MDIC 權限，建構該國存保機構及早干預機制及退場處理機制。

1.引發 MDIC 及早干預之事由

- (1)金融機構發生緊急狀態，例如發生擠兌。
- (2)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。
- (3)短期內存款大量流失。

- (4)主管機關對金融機構管理階層失去信賴。
- (5)違反法令。
- (6)財務業務不健全。
- (7)金融機構之母公司、重要關係企業或主要股東破產。

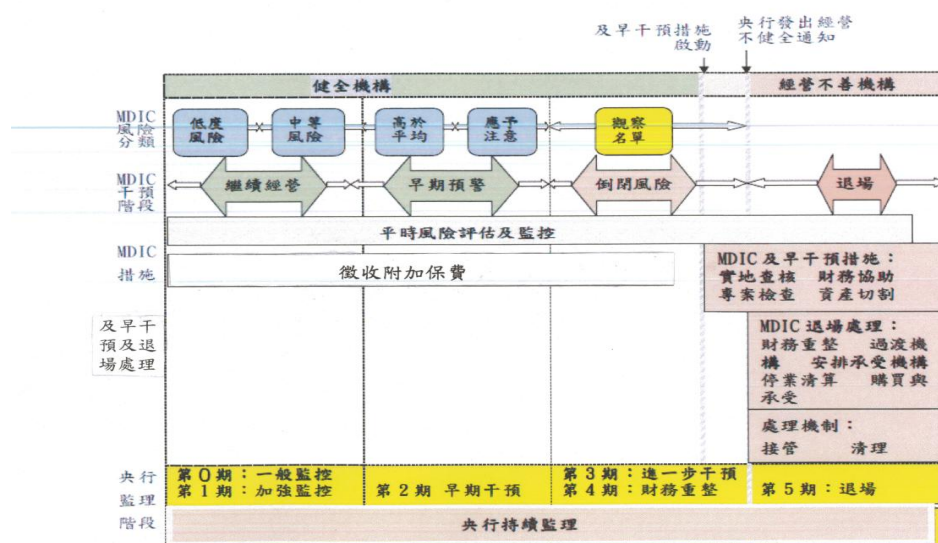
2.引發問題機構之事由

- (1)會員機構未落實健全業務與金融實務，或未依監理指令合理改善其財務及業務健全性。
- (2)股東無法於適當期限內恢復會員機構資本至監理水準。
- (3)會員機構依賴貸款、保證或財務協助以維持其營運。
- (4)存款人及大眾對會員機構失去信心。

3.及早干預機制下 MDIC 得採行之處理措施

- (1)購買會員機構資產。
- (2)對會員機構提供借款。
- (3)購買會員機構股權或資本挹注。
- (4)對會員機構提供轉存款。
- (5)對會員機構部分或全部之存款負債提供保證。
- (6)對會員機構實施專案檢查。

4.金融機構處理流程圖



(七)存款保險於危機預防與管理之角色

MDIC 自 2005 年設立以來，辦理如下事項，以強化其危機預防與管理之角色：

1. 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 MDIC 策略方向，確保 MDIC 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. 與馬國央行協商研擬會員機構及早干預及倒閉處理方法、原則、政策、程序、制度及實務等。
7. 模擬銀行倒閉及賠付事件，以評估賠付能力水準。
8. 自 2006 年起實施廣泛之公眾意識及教育計畫。

四、危機期間之有效溝通(Effective Communication in Times of a Crisis)

(一)存款保險認知與金融危機

2007/08 年全球金融危機普遍被認為是繼 1930 年大蕭條之後最嚴重的一次。大家也藉由這次的全球金融危機深刻地體認成功的存款保險制度能發揮維持金融穩定和建立公眾信心的功能，同時，存戶對於存款保險制度之認知程度也密切影響金融市場穩定程度。因此存款保險公眾意識係維護金融穩定之基礎。

(二)金融危機類型

依據過去經驗，金融危機依影響程度，可區分為本土型及全球性。本土型風暴之原因可能源於因股市、房地產市場泡沫化，價格崩跌，銀行破產倒閉，亦有因國家外債過高償債困難、貨幣大幅貶值造成經濟嚴重衰退等。目前各國金融市場網絡綿密相連，某一國的危機事件，非僅限於該國本土，很容易擴及其他國家之大型金融集團受創，嚴重危害經濟及社會秩序，最後造成全球性金融風暴。另若以金融體系內的倒閉危機區分，可分為單一金融機構及系統性危機。單一金融機構危機事件，若處理不當，極易引發系統性金融危機。

(三)金融危機發生時為什麼要進行溝通？

危機時進行溝通，可有效遏制危機蔓延擴大，將負面影響降到最低。依據 IADI

於 2009 年所發布「有效存款保險制度核心原則」(Core Principles of Effective Deposit Insurance Systems)之「輔助準則」提到，存款保險機構平日應防範潛在金融危機，預為研擬金融危機時的宣導計畫。一旦發生金融危機，即可啓動緊急性宣導，將訊息快速傳遞。

(四)金融危機宣導與平常宣導

非危機時的宣導，也就是平時宣導，是屬於事前性措施。透過不間斷宣導，強化民眾對金融體系之信心，亦可防止或降低金融危機發生的可能性。若一旦發生金融危機，需要儘快啓動對外溝通計畫與機制，將訊息透明化，以降低權益相關者的不安。平時宣導是維持民眾信心之支柱，也是使金融危機溝通發揮成效的基礎。

(五)金融危機時的溝通重點

危機時所要宣導的內容除包括平日宣導內容，例如保障金額、保障範圍，由存保公司提供存款保障等訊息，尚需對危機時的處理方式、處理程序、處理時程及一般存款人最關切之權益問題需主動宣告及說明。溝通重點包括：

- 1.建立有效溝通機制，以維繫大眾對金融業之信心。
- 2.金融安全網成員需對大眾採取持續性之溝通，藉由單一發言人機制以加強彼此合作及管理相關資訊。
- 3.金融安全網需對大眾宣導，政府已採取強而有力之措施以強化健全金融業。
- 4.對大眾之聲明應採取正面及積極之敘述，包括強調相關主管機關已採取保障存款人權益及維護金融體系穩定之最適措施等。

(六)如何進行有效溝通

金融危機時如何進行有效的溝通？若以美國傳播界知名學者拉斯維爾 (Harold Lasswell) 的 5W 理論來說，就是：由誰溝通 (Who)？溝通什麼內容 (Says what?)？訊息要傳達給誰 (To whom)？採用什麼管道 (in which channel)？能達到什麼效果 (With what effect)？

1.由誰溝通

存款保險公司絕對是肩負重責大任，但由於金融危機蔓延既快且廣，該等事件之處理，實難由單一成員自行完成，因此應由金融安全網成員共同努力，包括所有要保

機構、金融主管機關、財政部、中央銀行等單位一起負起溝通宣導責任。

2. 溝通內容

應首重以民眾關切事項為優先，即攸關存戶之權益保障事宜，另外也要強調政府因應金融危機時所採行之處理策略及維護金融安定的決心與信心。訊息內容要正面積極、簡單易懂，讓一般人容易瞭解。

3. 向誰溝通

在金融危機發生時，除平日即已列入宣導對象之一般大眾、存款人、要保機構、媒體、民意代表、新聞記者，還包括問題金融機構之權益相關者，如員工、股東及債權人等。

4. 用何種管道進行溝通

一般常用溝通工具也是民眾較易接觸的管道，例如在要保機構的營業單位公告訊息、派存保公司員工至營業單位與存款戶面對面說明、製作廣告密集播放、透過新聞媒體發布訊息、加強存保網站訊息公告內容、與要保機構及金融主管機關網站連結，並提供專人服務電話等。

5. 能達到什麼效果

發生金融危機時進行宣導溝通，主要目的係為有效降低焦慮，並將負面影響降到最低。因此相關訊息之發佈要快、要廣、要頻繁，才能減少民眾焦慮不安的心理，彌平擠兌情況或避免非理性之資金外移，儘速恢復支付系統正常運作，恢復民眾信心。

6. 金融危機溝通策略

(1) 主要考慮規劃執行時程，並運用多元媒體，將訊息傳遞不同階層、不同地域、不同年齡之族群。同時可借重知名人物代言、發想令人易記之口號標語(slogan)，並善用新聞媒體傳播資源密集曝光，加深民眾印象。

(2) 善用危機處理網頁：

存保公司應與要保機構及主管機關等金融安全網成員一起進行溝通，其中最直接的方式就是網站連結，即共同建置「危機網頁」，讓金融消費者--存款戶可於第一時間或隨時取得最新之官方訊息，以避免誤聽不實傳言。

如有個別金融機構發生倒閉發生賠付個案，該金融機構等網頁應連結存保公司賠付申領系統（dark website）網頁，提供賠付作業之相關訊息，如存戶線上債權申報、賠付過程細節及個人賠償狀況等，相關主管機關亦應配合公告聲明等，有助存款人瞭解其權益狀況及如何儘速獲得賠償。

(七)台灣存保公司金融危機時之溝通經驗

各危機階段：

- 1995～1998 年問題基層金融擠兌頻傳
- 2001 年設置金融重建基金建立退場機制
- 2008～2010 年全球性金融海嘯實施全額保障
- 2010 年底全額保障屆期轉換限額保障

1.問題基層金融擠兌頻傳，主要原因:

- (1)金融市場過度競爭，造成體質欠佳機構經營困難嚴重虧損。
- (2)內控管理不良，某家基層金融機構爆發經營階層舞弊案件。
- (3)企業財團發生財務危機，衝擊基層金融財務狀況。

2.設置金融重建基金建立讓問題金融機構退場機制

2001 年前台灣並未建立金融機構退場機制，政府為改善金融體質，於該年成立金融重建基金，實施暫時性全額保障措施，並為儘速處理經營不善金融機構，指派存保公司為接管人進駐處理多家金融機構。對受接管金融機構處理之方式及原則:

- (1) 主要以 P & A 方式處理問題金融機構（未採現金賠付）。
- (2) 接管期間秉持「安定社會秩序」及「金融服務不中斷」宗旨。
- (3) 處理原則遵循「確保存款人權益」及「社會成本最小化」。

3.全球性金融海嘯實施全額保障

2008 年因應國際金融情勢動盪不安，為避免金融體系發生流動性不足情事，而有嚴重危急信用秩序及金融安定之虞，政府以防患未然之積極作法，宣布對要保機構之存款戶提供存款全額保障之暫時性措施，為亞洲區第一個實施全額保障的國家。

4.全額保障屆期轉換限額保障

2010 年經檢視國內外經濟條件及金融環境已趨穩定，政府決定讓全額保障制度退場。為防止存款人產生信心不足的疑慮，將原來 2008 年實施全額保障前之 150 萬元存款保險保障額度提高為 300 萬元，並將存款利息及外幣存款納入保障範圍作為配套措施，以加強民眾信心。

5. 危機時溝通措施

(1) 擠兌危機：

- 發動存保員工赴經營不善金融機構各分行向存戶說明。
- 在定期存單蓋上受「存款保險保障」字樣說明使存戶安心。
- 調集大量現金擺放於櫃台降低存戶恐慌心理。
- 由央行、財政部、金管會之首長聯合發布聲明在電視媒體發言。
- 分行張貼新聞稿聲明該金融機構已受存款保險保障。

(2) 接管經營不善金融機構溝通措施

- 安撫員工情緒。
- 向工會釋放善意訊息。
- 以公告方式通知股東除分配剩餘財產外，其餘權利應予喪失。
- 對債權人發布權益通知。
- 提供網站溝通訊息－善用金融機構「存款人權益保障」資訊網頁，由存保公司、受接管機構、承受機構、主管機關併同公告。

(3) 實施全額保障暨全額保障屆期時溝通措施

- 訊息訴求：邀請具公信力及社會影響力之人代言以反映民眾心聲取得共鳴。
- 使用正面、積極之 slogan，如「加倍保障 加倍安心」。
- 運用整合行銷策略：同時集中多種行銷宣導工具，於短期間內將訊息重複、密集曝光。
- 與新聞媒體合作：安排公司首長在新聞專題中接受採訪。另辦理記者會向記者朋友發送實施新政策之新聞稿，並且回應媒體記者詢問。

- 與金融安全網成員合作：2010 年 7 月成立「存款全額保障措施退場監理工作小組」，定期追蹤政策宣導進度及成效，並預防金融機構可能發生異常流動性之因應措施。
- 請要保機構協助：於要保機構自動櫃員機、營業廳之場所，請其配合播放短片、播放跑馬訊息；擺放桌上型標示牌、簡介，張貼存保貼紙等方式使訊息大量放送予存款人。
- 其他宣導方式：如利用公益宣導平台、設置免付費專人服務電話、發送民眾小冊子及小紀念品等。

6. 危機溝通之執行成效

- (1) 短期內使異常擠兌情形獲得平息，不致引發系統性危機。
- (2) 受接管經營不善金融機構維持業務正常營運，不影響存款人及債權人權益。
- (3) 接管人得以儘速研擬處分策略順利完成標售，順利使 56 家經營不善金融機構退出市場，促成金融體系結構性改革。
- (4) 我國全額保障屆期平和順利轉換 300 萬元限額保障，民眾信心無負面變化。
- (5) 促成金融機構免於受流動性風險之干擾，提供金融業穩健、專業的經營環境。

(八) 未來方向

1. 預為規劃網路交易擠兌危機處理策略

隨著網路工具發達，過去存款人趕赴金融機構營業據點提領現金的模式已悄悄改變，許多金融交易可透過網路銀行或手機操作程序即完成，這種新的「無聲擠兌潮」亦可能對金融機構造成嚴重的流動性危機。為避免未來危機發生時，主管機關及金融機構無從因應，應由金融安全網相關成員機構與金融業者共同研商對策，預為規劃網路交易擠兌危機處理策略。

2. 強化金融危機時，消費者權益保障網路資訊揭露內容

中央存保公司過去雖多以 P&A 方式順利處理問題金融機構，惟因應目前實施限額保障制度，未來不排除以賠付之方式處理問題金融機構。中央存保公司平日已建置「存款人權益保障」資訊網頁，為強化金融危機時對相關資訊揭露之功能，宜儘速建置賠付網頁，倘發生金融賠付個案時，能立即透過電子資料傳輸與檢核，以

互動、便捷之方式提供存款人網路查詢賠付金額、賠付過程等細節，將最短期間內有效率地完成快速而正確的理賠為重要目標。

3.加強金融知識教育之推廣

應持續加強辦理民眾金融知識教育。2008 年金融危機之後，讓各國政府更加重視推行金融消費者保護機制，其中推廣金融知識，已成為全球性重視課題。近年來中央存保公司也積極與多個金融教育推廣單位及金融機構合作，並與主管機關共同辦理「走入校園與社區辦理金融教育宣導」活動，迄目前受益人數已達 51 餘萬人次。此為長期計畫與工程，需持續積極推廣，方能有效幫助民眾建立正確金融觀念與存款保險知識。

4.金融危機時民眾的信心有賴於平常持續之宣導教育，因此繼續提高存戶大眾對存款保險認知度。

五、總體審慎監理: 辨別風險(Macro-prudential surveillance: Indicators for indentifying risks)

國際貨幣基金(IMF)研究指出，2007 年美國次貸危機引發的全球金融危機，對各國監理機關之最大啓示，在於如何透過總體審慎監理工具之運用，配合貨幣政策及經濟政策，確認金融體系總合風險(aggregate risk)之曝險，預為管理，減緩系統風險之順景氣效果及結構脆弱形成，並維持金融體系之整體安全與穩定。有鑒於此，2010 年 9 月國際清算銀行巴塞爾監理委員會公布之 Basel III 建議案，首度將總體審慎監理正式納入全球金融監理規範，且國際金融組織及各國央行與監理機關無不積極研究發展相關之金融穩定架構，開發功能更為強大之系統性風險早期辨識(identification)及評估(assessment)工具，期透過系統性分析及監控，適時採行適當之政策或措施，達成金融穩定之目標。

(一)金融穩定風險(financial stability risk)

1.金融穩定定義

目前國際間對於「金融穩定」尚無普遍被接受之一致性定義。依我國中央銀行發布之「金融穩定報告」，則由正、反面不同的角度來定義「金融穩定」，正面之「金融穩定」係指金融體系有能力：(1)有效率地在不同經濟活動及不同期間分配資源，(2)評估及管理金融風險，(3)承受不利衝擊；反面之「金融不穩

定」係指發生貨幣、銀行或外債危機，或金融體系不能吸納內部或外部不利衝擊，無法有效分配資源，以至於未能持續提升實質經濟表現。

2.金融穩定目標

金融穩定目標比通貨膨脹或匯率目標更難達成。因為通貨膨脹或匯率之目標：

- (1)能合理簡單的衡量(measure)。
- (2)目標匯率設定在一定的範圍內。
- (3)已建立完善（但還不完美）之轉換機制(transmission mechanism)，讓工具能有效落實政策目標

因此，各國中央銀行大都已建構成成熟的通膨目標及匯率目標機制，不僅貨幣穩定之定義明確，且易於量化的特質復可提高其可預測度及可控制性。而金融穩定目標，實務上具有下列特性，故不易達成。

- (1)難以衡量：無法以單一的量化指標顯示。
- (2)不易預測：金融穩定目標範圍不易確定，只有部分可控制。
- (3)由工具至目的均缺乏清楚的轉換機制。
- (4)金融穩定政策通常會出現金融韌性與效率間的抵換關係。
- (5)金融穩定所需政策措施可能出現時間不一致問題等特性。

3.總體審慎監理概念

「總體審慎監理」(macroprudential supervision)並非新的概念，主要源自於金融監理機關為有效處理因外部性系統風險所引發的金融危機事件，預先進行監理資源的配置。因此，政策目標重點多集中在全體金融機構所面對各項外部環境變數之掌控，例如：

- (1) 共同性的曝險因子（股、債、匯市的巨幅波動）；
- (2) 彼此間交互連結的因子（同業間的資金調度與拆借行為等）；
- (3) 順景氣循環（procyclicality）。

此外，為了不可避免的景氣循環，金融體系也建立調節機制，包括金融機構的提存政策等。較典型的監理手段包括增資、重視資產負債表的流動性管理、

對高風險之授信或投資採取限制或懲罰性（如增加風險權數）、建立預警制度。相關資訊，可由國際許多國家層級的「金融穩定報告」窺知。

金融穩定委員會 (Financial Stability Board, FSB)、國際貨幣基金組織 (International Monetary Fund, IMF) 及國際清算銀行 (The Bank for International Settlements, BIS) 於 2011 年對 G20 的進度報告 (progress report) 指出，總體審慎政策具有下列三個特徵：

- (1) 目標：金融穩定，即限制系統性風險。系統性風險 (systemic risk) 係指金融動盪及風險擴散，導致金融服務中斷，金融體系之部分或全部受到損害，並對實質經濟產生嚴重之負面後果。
- (2) 範圍：著重對金融體系整體衝擊，包括金融和實體部門之間的相互作用，而非對個別單一部門的影響。
- (3) 工具和相關治理 (governance)：係對系統性風險之來源，以審慎監理工具予以分類。

另外，總體審慎政策也必需密切與其他公共政策配合，因為：

- (1) 其他政策有系統性風險影響。例如，貨幣政策會影響風險承擔誘因 (risk-taking incentives)。同樣，財政政策和公共債務水準可能是影響金融部門重要成因。
- (2) 總體觀審慎政策干預，反過來，可能會對總體經濟產生影響。例如，在信用擴張時提高資本要求，可能會在一定程度上抑制總需求，因此，影響總體經濟政策環境。

4. 總體審慎監理分析工具

總體審慎監理分析工具，通常分為「風險辨識」(identification) 及「風險評估」(assessment) 兩大類。風險辨識工具通常包含量化與質化指標以及早期預警之模型與因子，而風險評估則包含壓力測試及網絡分析。

(二) 金融穩定風險來源及因素

辨識金融穩定風險需先了解影響金融穩定之因素及來源。

1. 影響金融穩定之潛在風險

觀察金融穩定風險應注意兩個面向：

(1)縱向面：時間序列面(time series aspects)之順景氣循環(procyclicality)風險，又稱總合風險(aggregate risk)，亦即金融機構集體傾向景氣好時過度承擔風險，景氣差時過度保守，致產生擴大景氣循環，損害金融部門及實質經濟之穩定。故需注意經濟週期變化對金融穩定之影響，並抑制週期，降低順景氣循環問題。

(2)橫向面：交叉風險(cross section aspects)，因金融機構有共同曝險及相互連結之特性，易產生連鎖倒閉之風險。故需關注機構間的交互效應，並減少其相互關聯(interconnectedness)及共同暴險衍生之系統風險問題。

為解決縱向時間面的順景氣循環問題，需在景氣好時，備足緩衝(cushions)，俾因應景氣不好時動用。至於橫向的跨部門面，鑒於因金融機構在金融體系中的風險近似，且關聯高，因此，需依個別金融機構在系統中的重要性，採行必要的審慎工具。當個別金融機構倒閉對整體金融體系影響較大時，採取較嚴謹的標準。

2.影響金融穩定之風險因素

金融穩定分析首需檢視可能威脅金融體系之風險因素，包括來自金融體系本身之內部因素，以及由實質經濟產生影響金融體系之外部因素。

(1)內部因素：

- 與金融機構有關之風險：如金融風險(包括信用、市場、流動性、利率、匯率等風險)、作業風險、法律風險、聲譽風險、經營策略風險、集中性風險及資本適足風險等。
- 與金融市場有關之風險：如交易對手風險、資產價格偏離、市場擠兌及市場傳染效果等。
- 與金融基礎設施有關之風險：如清算及支付系統失靈之風險，法規、會計及監理制度等不足或欠完備之風險，以及信心崩潰導致擠兌或骨牌效應之風險等。

(2)外部因素與總體經濟活動有關之風險：

- 經濟環境惡化或政策失調等干擾總體經濟活動之因素。

- 突發事件之風險：包括天災、暴動、大型企業倒閉等突發事件，引發之金融穩定風險。

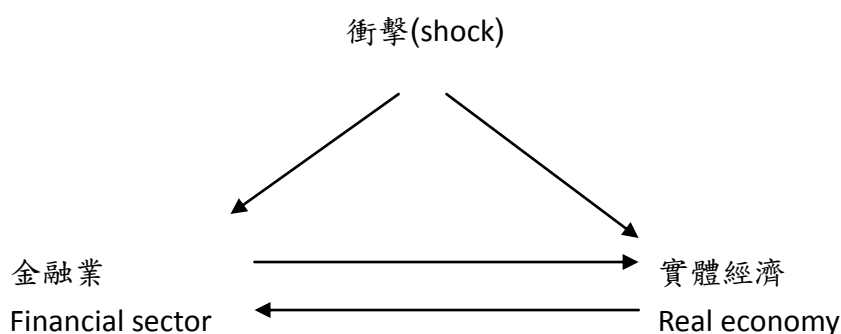
3.外部因素對金融體系之影響

(1)最初衝擊可能是：

- 外部需求的衝擊
- 資本流入／流出
- 國內需求衝擊（貨幣政策或財政政策）
- 國內供給衝擊

(2)對金融業和透過實體經濟的初始直接影響(initial direct impact)

(3)金融業與實體經濟間之反饋迴圈(feedback loop)



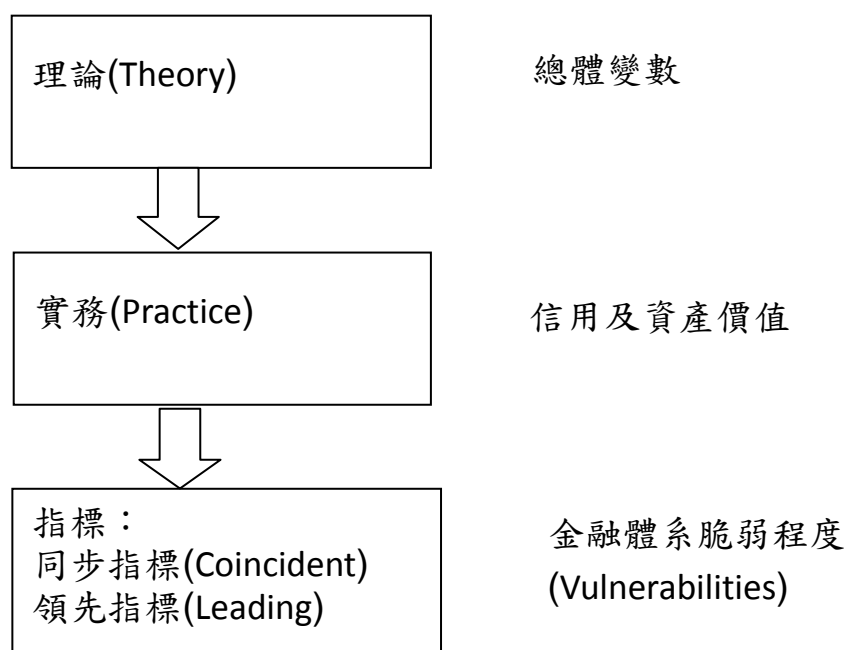
上述內、外因素產生之風險，於發生時可能僅影響單一金融機構或市場(例如單一銀行倒閉)，再透過銀行間共同暴險或因市場信心喪失，進而傳導至其他金融機構或市場，亦可能一開始即衝擊部分或整體金融體系。

4.系統性風險分析項目

系統性風險分析之項目通常包含：

- (1)總體變數(macro variables)
- (2)信用(credit)
- (3)資產價格(asset prices)

(4)金融體系脆弱程度(vulnerabilities)



(三)指標(indicators)

風險衡量包括量化（quantitative）與質化（qualitative）分析。普遍採用之量化分析工具主要有金融危機指標、早期預警指標、從向量自我回歸模型(VAR)獲取之指標等；質化（qualitative）分析工具則包括金融監理及市場資訊等。

1.指標：失衡

失衡(imbalance)係指總體經濟的負面衝擊導致銀行資本品質及資本適足率的惡化，迫使銀行需調整放款標準，而信用緊縮的結果又導致投資與支出下降，進一步造成收入減少。另一方面，經濟成長放緩將會導致信用需求下降，即所謂的反饋效果，加上擔保品品質惡化，銀行資本品質將進一步下降；因此，經濟與金融危機越嚴重，總體經濟與金融體系交互循環影響之可能性越高。可反映失衡的指標：

(1)金融、家計和企業部門的槓桿衡量(measures of leverage)

家計部門與企業的財務狀況(如資產價格及財富分配等)會影響其取得資金的能力。當家計部門與企業的淨財富因順景氣循環而增加時，有利以較低的成本取得信用進行消費與投資，而此將進一步推升景氣循環。金融體系順景氣循環的

特質，會加重總體經濟與金融體系管道對貨幣政策有效性的衝擊，美國次貸危機突顯銀行放款行為與金融機構營運活動的順景氣循環特質，導致重大破壞性結果。

(2)信用對國內生產毛額(credit-to-GDP)比率

依據 BASEL III 的逆景氣循環資本比率(counter-cyclical capital ratio)規定，要求銀行體系的資本能夠將總體經濟與金融體系間的關連性納入考量，俾助於減輕信用循環的波動。亦即在總體信用成長過於快速，可能使系統性風險升高時，要求銀行增加計提資本，並在信用循環反轉時釋出资本，以吸收銀行損失，降低資本不足導致緊縮信用之風險。可由各國自行裁量資本緩衝的規定，提高銀行業的成本並抑制貸放意願，強化銀行具備因應未來潛在損失的能力；若景氣向下反轉時，亦可利用資本緩衝，讓銀行能夠調降資本適足比率，降低銀行業縮減放款的意願。

(3)資產價值

- 財產(property)
- 淨值(equity)

(4)政府赤字(government deficits)

(5)經常帳及資本帳失衡

(6)外債占國內生產毛額(GDP)比率

(7)短期外債占外匯準備(foreign exchange reserves)

(8)國外負債與國外資產的期限錯配(maturity mismatch)

前述指標可能是同步指標(coincident)，即描述當前金融穩定狀態，或未來不穩定之領先指標(leading)，即可能具有預測價值，但未必強大，因具有較高的型 I 及型 II 錯誤(不穩定的虛假預測及一個失敗的預測)。

以信用(credit)為例：

(1)信用成長的好處

- 金融投資及消費增加。
- 金融深化(financial deepening)。

(2)信用擴張(credit booms)可能會導致嚴重金融危機

- 在經濟繁榮期，承擔風險最大的貸款 (riskiest lending)。
- 信用和資產價格的急速上升(upward spiral)。
- 信用激增往往觸發自金融和資本流動的自由化，以及寬鬆貨幣和財政政策。

(3)但不是所有信用擴張均會導致不良後果。

依 IMF 由 170 個國家超過 50 年(1960-2010)的數據中挑選出 175 個信用擴張樣本集，進行分析結果：

(1)不論信用擴張如何定義，結果均不敏感。

- IMF 定義之信用擴張為 Credit 占 GDP 之成長率>10%。

(2)信用擴張期間之年平均實質 GDP 成長率 2%，高於其他年度，且有下列情形：

- 低通貨膨脹率；
- 雄厚的私人投資；
- 資本流入；
- 資產價格成長強勁。

(3)40%的信用擴張中金融深化程度高。

(4)33%的信用擴張緊跟隨著金融危機，並對實際 GDP 造成嚴重的負面影響。

(5)33%的信用擴張中，有三分之二也導致經濟表現長期欠佳(underperformance)，即經濟成長疲弱，通常在信用擴張結束後的 6 年內，會有信用疲弱甚至出現負成長的跡象。

(6)另外，37%的信用擴張雖未造成金融危機，但也導致長期經濟表現欠佳。

(7)信用擴張發生時，很難區分他們是“好”還是“壞”。

(8)信用擴張的幅度越大、時間越久，越可能導致金融危機：即若任由信用擴張，未加限制，則越可能導致金融危機。

(9)在 Credit 占 GDP 比率高時發生信用擴張，則導致金融危機的機率越高也越嚴重。

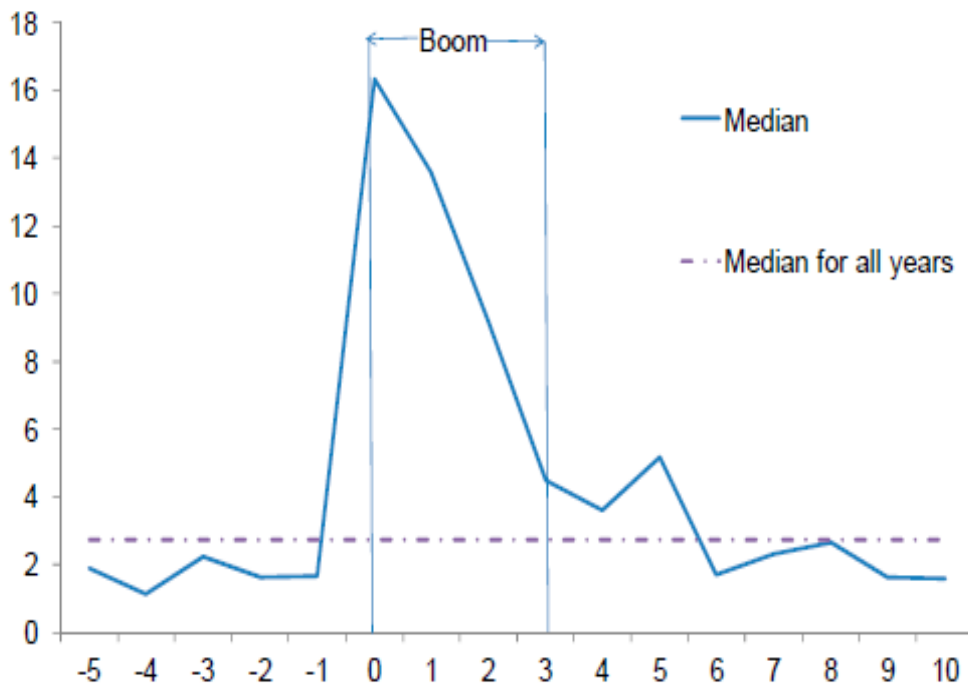
(10)總體經濟變數與不同類型的信用擴張，缺乏統計相關性。

Table 3. Credit Booms Gone Wrong

Followed by financial crisis?	Followed by economic underperformance?					
	No		Yes		Total	
	Number	Percent of total cases	Number	Percent of total cases	Number	Percent of total cases
No	54	31%	64	37%	118	67%
Yes	16	9%	41	23%	57	33%
Total	70	40%	105	60%	175	

Notes: Number and proportion of credit boom episodes are shown. A boom is followed by a financial crisis if a banking crisis happened within the three-year period after the end of the boom and is followed by economic underperformance if real GDP growth was below its trend, calculated by applying a moving-average filter, within the six-year period after the end of the boom.

Figure 1. A Typical Credit Boom
(Growth rate of credit-to-GDP ratio around boom episodes)



Sources: IMF *International Financial Statistics*; staff calculations.

2. 領先指標分析 (Leading indicator analysis)

(1) 建立一個「危機指數(crisis index)」，指數成分包含：

- 經濟衰退(economic downturns)。
- 金融市場不正常(dysfunctional)：價格和數量。
- 資產價格泡沫破裂(bursting)。
- 金融機構倒閉(failure)。

(2) 辨識變數：輔助預測指數

- 簡單信號法(simple signaling approaches)：信號變數，用於估計趨勢偏離或畫數值分佈圖。
- 多變量估計(multi-variable estimates)。
- 機率法(Probability approaches)：一個系統性事件發生的存取機率(access)。
- 型 I 錯誤(假警報)及型 II 錯誤(錯過了危機)相較於正確預測存取效能。

3. 領先指標 (leading indicators)

(1) 預警指標 (early warning indicators) 通常以目前信用、資產價格、槓桿比率及總體經濟變數偏離其估計均衡水準(Estimated equilibrium levels)來衡量。

早期預警模型通常以綜合資料為基礎之簡單指標(如授信對 GDP 的比率)或主要資產價格指標(住宅，商用不動產及股票價格指數)構成。該等指標多透過檢核總體變數偏離其長期趨勢程度來計算。若偏離值(deviations)過大，表示金融市場無法持續發展，且金融情勢可能面臨急遽反轉。一般而言，該等指標因可掌握大部分跨部門及跨國間逐漸升高的系統性或一般性風險訊息，故通常可提供有用的金融危機警訊，惟在預測樣本以外的資料，卻有可信度不足之虞。

- 顯著偏離(significant deviations)亦即從基本面脫鉤(decoupling)：信號的不平衡(imbalance)或脆弱程度(vulnerabilities)，可能會導致未來危機。
- 據稱低風險(low risk)指標，也許會有積極承擔風險(aggressive risk-taking)的訊號，故可視為金融“不穩定”的領先指標。所謂低風險，例如強勁的信用成長和資產價格，低的風險溢價(premia)和波動性。

(2) 表現較好的領先指標

信用及房價是好的領先指標：因當信用及資產價格“泡沫(bubbles)”破裂，即會資產價格失調且經濟衰退。

- 信用(credit)

- 使用 BASEL III 的 credit-to-GDP 比率。
- 跨國共通：“全球(global)”指標勝過“國家”指標。

- 信用條件 (credit conditions)

- 信用條件之預測值，可得自價格資料。

- 房價泡沫 (house price bubbles)

- 偏離基本均衡往往慢慢廣大，然後突然逆轉。

- 家計部門債務比率(household debt service ratios)

- 債務比率水平及跨借款人的分佈情形。

(四)風險評估 (assessment)

總體審慎監理風險評估包含總體壓力測試及網絡分析。

1.總體壓力測試(macro stress-test)

(1)總體壓力測試之用途

總體壓力測試主要是用來檢驗金融體系對一些極端但會產生一定衝擊(即所謂的壓力事件)影響之承受能力，也可用來測試金融機構或金融體系的曝險程度及風險承擔能力。壓力測試有助於主管機關盡早發現任何結構上的缺失以及可能導致系統性風險的問題。

(2)測試流程

總體壓力測試由獨立機構(中央銀行、金融監理機關或國際金融組織)針對整個金融體系進行壓力測試，亦即對金融體系所有或主要金融機構執行統一壓力測試。總體壓力測試的流程為：

- A.確認分析的範圍(針對機構抑或針對資產池)。
- B.確認主要風險。
- C.設計各種總體測試情境。
- D.測試各種情境對金融體系之直接影響，並加以量化。

E.解析金融體系對風險之承受能力。

F.檢查其他之潛在影響。

(3)測試範圍

總體壓力測試除分析對金融體系之影響外，也要分析金融體系與其他經濟體相對應之交互影響。此外，流動性壓力測試、集資風險壓力測試、跨國際間的之交互影響等都是可加以利用之測試工具。

■外部情境(external scenario)

—總體經濟變數(macroeconomic variables)：總體經濟模型通常包含未知參數，這些參數之估計，通常是根據總體經濟變數的時間序列資料。

—違約機率、違約損失率和違約風險暴露影響之預期損失。

■增加其他外部情境，包括：

—在極端(尾部風險 tail risk)情況下，測試市場動態及金融業交互反應。

—測試金融業和實質經濟間(雙向)之交互反應。

各種情境的壓力測試皆要同時考慮資產負債表的兩端，並要具體考慮在極端壓力下，發生資產賤賣或面臨信用枯竭等可能情形。

(4)金融業(financial sector)壓力測試

壓力測試需考慮金融業可能會發生的情事，包括：

■面對外部衝擊之脆弱程度(vulnerabilities to external shocks)。

■產生自金融業內之固有脆弱性(inherent vulnerabilities)。

■對個別金融機構之衝擊。

■經由擴散及其他脆弱性而加劇。

■在金融業內蔓延：

—金融機構倒閉之風險將取決於其抵禦衝擊之能力。

—直接蔓延：相互關聯的風險升高。

—間接蔓延：影響客戶和投資者信心。

(5)金融業之結構脆弱性(structural vulnerabilities)

金融業隱含之結構弱點，包括：

- 金融業規模相對於 GDP 之比重。
- 金融機構之數量及集中度。
- 國內金融市場和基礎設施之未開發（under-developed）程度。
- 外國金融機構扮演之角色。
 - 穩定的來源：針對國內衝擊具備快速復原能力，並帶來新技術及產品。
 - 威脅的來源：有可能放大外部衝擊-母行問題外溢，可能導致在子行所在國之作業急劇減少。
- 因應能力（resilience）：
 - 資本比率(capital ratio)：通常以淨值除以資產、或是以資本除以風險加權資產（即資本適足率）表示。
 - 放款損失準備(loan loss provisions)。
 - 獲利能力(profitability)：以權益報酬率(ROE)、資產報酬率(ROA)、或風險調整後資產報酬率表示利潤的大小。
 - 流動性(liquidity)：以變現能力或資金缺口為代表。

此方面有許多不同的措施，但傾向採用回顧過去(backward-looking)模型，利用過去歷史資料及違約情況推估上述因應能力。
- 資金籌措（funding）：
 - 到期日錯配（maturity mismatch）。
 - 依賴企業戶資金或其他非核心負債。

此方面有許多資金及流動性風險措施，惟難以將脆弱程度標準化。
- 貨幣風險（currency risk）
 - 貨幣錯配：未平倉部位(net open positions)
 - 外幣引起之信用風險：貸放外幣借款，卻沒有外匯收入
 - 外幣負債(可能更容易被提取)
 - 以有限之市場對沖貨幣錯配
- 資金流向（capital flows）
 - 資金流入及流出之發展：匯率制度和資本流動是如何達成金融穩定或

其他目標的很好範例。

(6) 順景氣循環週期行爲 (pro-cyclical behavior)

■ 金融業與實體經濟間之雙向反饋循環(two-way feedback loops)

金融體系與總體經濟體系之景氣循環彼此間存在交互影響的效果。當景氣擴張時，信用風險性資產下滑導致資本適足率上升，銀行有能力借入更多資金以擴增資產，產生正面反饋效果(positive feedback loop)，使景氣更爲擴張；相反地，景氣下滑時，銀行緊縮信用，導致景氣更爲衰退。因此金融體系對總體經濟循環有「加速」(fuel the booms)與「延長」(becoming a drag)的效果。

— 加強內部模型：“時間點(point in time)”的內部模型及評等機構(rating agencies)。

■ 貸款對擔保品價值

— 急速上升(upward spiral)：當擔保品價值上升，貸款增加，槓桿比率提升，貸款和資產價格大漲。

— 急速下降(downward spiral)：當資產價格下跌，導致信用緊縮，金融機構要求更多的擔保品及更高的資產抵押，迫使槓桿比率降低，以及貸款者被迫出售資產，此又造成更進一步的要求提高擔保品並引發更多的資產被迫出售，從而形成一個惡性循環。

(7) 市場狀況 (market conditions)

■ 金融穩定(不穩定)之對市場之影響狀況

— 資產估值之不確定性。

— 資訊不對稱性。

— 資金流向安全資產(flight to quality)及流動性高的資產。當風險暴增時，投資人因害怕，而要求「品質至上，安全第一」，這時資金會向高品質資產靠攏。學理上認爲，此時資金亦會向流動性靠攏。

— 授信及其他金融服務提撥不足(under-provision)。

■ 追蹤(track through)

- 銀行的授信條件（使用中央銀行之流動性工具）。
- 貨幣、外匯、債券及股票市場（觀察其波動，價差）。
- 在嚴重的金融壓力時期，跨市場相關性可能增強。

(8)直接相互關聯（direct interconnectedness）

- 銀行同業拆借市場(interbank market)
- 支付系統(payment systems)
- 持有其他金融機構發行（或保證）之工具
- 出售及購回協議(repos)
- 資產交易：交易對手風險(counterparty risk)
- 信用風險移轉
- 資產證券化(securitization)
- 融資的影子銀行(shadow banks): 所謂影子銀行如對沖基金或貨幣市場基金等並非傳統的銀行機構，它不受銀行法規所限制，卻可藉由極高的財務槓桿與複雜的金融商品從事類似銀行的放款業務，易造成金融市場大幅波動，因此一向被認為是導致全球金融危機惡化的元凶之一。
- 金融市場基礎設施(infrastructure)
- 銀行間經由不同國家可能有重要關連

2.網絡分析（network analysis）

網路分析工具可用來分析危機傳染的擴散程度及範圍，並供預為管理及建立風險區隔之參考。

(1)網絡分析應注意：

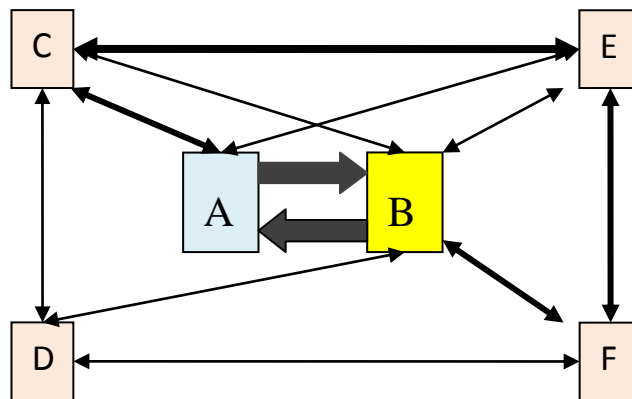
- 曝險之對映(mapping of exposures) =>因金融機構相互聯結，個別銀行的破產很可能透過雙向曝險，而外溢至其他銀行。
- 需先考慮網內直接互連之曝險。
 - 銀行同業拆借市場及支付系統：可由支付系統資料辨別銀行間的存放關係，再利用隨機配對程序模擬銀行間的網絡連結狀況，探求整體銀行相互之存貸關係，得出銀行間傳染圖例，結合資金流動及金融機構

資產負債表中銀行的存貸相關資料，供監理機關參考。

- 金融網絡的健全性通常足以應付小幅的危機衝擊。
 - 個別金融機構受資本、流動性資金及其他資源的保護，且業務及經營型態各有不同。
 - 金融機構之相互聯結可能有助於分散風險：例如某銀行主要借款人倒閉之影響，因金融機構相互連結而分散到其他金融機構。
- 但金融網絡的強韌性不足以應付強大的衝擊。
 - 銀行雖業務及經營型態各有不同，但往往有共通的曝險，因此，大的危機衝擊可能對許多金融機構產生很嚴重的影響。
 - 共通之曝險會因銀行業務相互跟隨加入而加深。
 - 相互關聯的程度意味著，一家大型金融機構倒閉會嚴重損害到其他機構。
- 直接傳染效應(direct contagion effects)可能因銀行體系整體之不確定性及存款人失去信心而擴大。
 - 資產定價之不確定(因為潛在價值不確定)。
 - 金融機構之安全與健全不確定：有共通之曝險，但不確定損失是否確實會下降。且不確定性因創新和複雜性而增加，所以很難判斷風險所在。
 - 金融機構倒閉之影響不確定：金融機構複雜的關聯，致難以預測其直接影響程度。

(2) 網絡(networks)

- 網路分析需有足夠的曝險和交易對手資料，以便映射網路。資料應包含：
 - 國內銀行體系。
 - 國際網絡（跨國關聯）。
- 存取一家或多家金融機構倒閉，特別是系統性重要金融機構(SIFI)倒閉時，對其他金融機構之直接傳染(direct contagion)或外溢(spillover)影響。



- 即使是“靜態”的網絡分析亦可以吐露出脆弱點相關訊息。
- 網絡可簡單地以“肉眼檢查(eye ball)”數據，或使用先進的技術來描述網絡，例如：
 - 每一結點(node)的“程度中心性(degree centrality)”：某一結點連結到其他結點次數。
 - 級數分布(degree distribution)：每一結點連結的次數直方圖(histogram of number) => 網路的連結數多於或少於平均數。
 - 接近中心性(closeness centrality) — 利用「距離」或「接近程度」來描述。關鍵結點的連接距離越短，代表關鍵結點倒閉之影響會快速蔓延傳播。
 - 特征向量中心性(eigenvector centrality) — 測量一個節點的影響，不僅考量連結數，也必需考慮到與其相連接之其他節點的重要性。
- 衝擊(shocks)之影響：
 - 衝擊的規模和類型，會導致一個或多個網絡成員倒閉，則為第一輪 (first round) 效應。
 - 如初始倒閉導致其他網路成員的倒閉，則為第二輪 (second round) 效應。
 - 可執行強健的模擬測試，作為衝擊影響程度參考。

- 一個網絡之其他脆弱性型態：
 - 共通性風險曝露。
 - 金融業間的風險移轉。
 - 複雜性。
 - 風險存有不確定性。
 - 未受監管之金融機構角色。
- 信心喪失之傳染。
- 行為反應之影響
 - 銀行保護他們個別之地位：出售資產，去槓桿化(deleveraging)。
 - 銀行減少對其他銀行的曝險：削減對同業及其他相互關聯銀行之風險。
 - 非網絡參與者提供資金予銀行：個人及非銀行法人存款人。

(五) 研判金融不穩定之潛在有用指標包含:

1. 總體變數(macro variables)

- (1) 資本流入(capital inflows)。
- (2) 寬鬆的貨幣政策。
- (3) 外債對 GDP。
- (4) 短期外債對外匯準備。
- (5) 對外負債之到期日錯配對國外資產。

2. 信用及資產價格(credit and asset prices)

- (1) 信用占 GDP 比率 (credit : GDP ratio)。
- (2) 信用供給狀況。
- (3) 房價。
- (4) 家庭債務比率(household debt service ratios)。

3. 金融體系(financial system)

- (1) 槓桿比率(leverage)。
- (2) 借款人沒有能力償還之貸款抵押品(lending against collateral)。

(3)短期企業融資(short-term wholesale funding)。

(4)相互關聯及傳染。

(5)規模及複雜度。

(六)面臨之問題與挑戰

1.瞭解金融穩定之風險

(1)外部衝擊對金融業之影響。

(2)金融業的脆弱性。

2.發展更好的領先及同步指標包含:

(1)總體經濟狀況。

(2)信用及資產價格。

(3)金融市場狀況。

3.開發儀表板(dashboards)和“熱圖(heat maps)”：以供監測一系列指標。

4.縮小數據差距(closing data gaps)

(1)提高收集資料的權力，特別是從未受監管企業收集資料的權力。

(2)提高收集槓桿比率資料及流動性數據的能力。

(3)針對主要銀行風險、資金取得、重點市場、行業及工具，取得更細部之資料。

(4)針對主要銀行間雙邊風險數據，取得更精準資料。

(5)取得一致及全部之衍生性商品、資產證券化及複雜產品之數據。

(6)強化資金流、投資組合、部門資產負債表之數據。

5.於總體審慎分析及金融機構監理間，建立一個有效的雙向關係。

6.有些國家的總體審慎監理由中央銀行負責，因而監理人的資訊提供角色受到限制。

需有更多的：

(1)鼓勵及幫助監理人評估個別金融機構風險，以及辨識及評估金融穩定威脅。

(2)讓監理人瞭解採總體觀點是重要的。

(3)不僅僅是監理銀行：其他產業也可能威脅金融穩定。

(4)將總體審慎觀念加入以風險為基礎之金融機構監理中。

(5)總體審慎監理是一個良好的監理補充。

六、總體審慎監理之體制架構(Institutional structure for macro-prudential oversight)

回顧二十世紀國際金融監管體制之演進，可窺見歷次的金融危機幾乎都緊隨著金融監理體制的重大調整。例如，1930 年代的美國經濟大蕭條，直接催生分業監管及設立美國聯邦存款保險公司。2007 年美國次貸危機之前，各國負責金融穩定的單位，有些國家為中央銀行，有些為金融監理機關，有些則多個機關分工。次貸危機之後，許多國家針對次貸危機暴露之總體審慎監理缺位問題，對金融監理體制進行審視及調整。調整之趨勢主要分為兩種：一個是進行機構整合；另一個是成立金融穩定委員會，由權力部門的代表或中央銀行主管。例如，美國的金融監理體制改革通過設立跨部門的金融穩定監督理事會(Financial Stability Oversight Council, FSOC)來強化對系統性風險的識別和監管。

有關總體審慎監理體制模式，國際貨幣基金組織（IMF）做了許多研究，2011 年其從機構安排、系統性風險監測以及總體審慎政策工具三個方面，對各個國家進行問卷調查，彙總各個國家實施總體審慎監理之概況，同時，提出總體審慎監理機構安排的 17 條原則。根據 IMF(2011b)的研究，總體審慎監理體制之安排主要包含四個部分，分別為機構設立、職權、權力及責任。

(一)職權(Mandate)

1.總體審慎監理之職權包括：

- (1)使用審慎監管工具（不是貨幣政策和財政政策工具）。
- (2)確認其他對金融穩定之貢獻者(contributors)。
- (3)對金融穩定之定義。
- (4)獨立不受政治干預(political interference)。

2.總體審慎監理之任務主要為：

- (1)盡可能達成金融穩定之目標。
- (2)如何在金融穩定和經濟成長獲得平衡。
- (3)如何將此政策目標與貨幣、財政及其他政策任務連結。

國際上對於總體審慎監理職權，依 IMF 於 2010 年對 50 個國家包括 28 個新興市場國家及 22 個先進國家進行調查結果顯示。大多數的新興市場國家將總體審慎

監理之職責授權予中央銀行，但此職權大多是隱含性質，非正式授權，且多數是建立在中央銀行保證支付清算系統穩定、作為最後貸款人的角色及負責監理其他金融機構之職責基礎上。國際上，總體審慎監理出現耐人尋味的情況，就是沒有總體審慎監理職權機構，往往使用總體審慎監理工具。在 IMF 的調查中，有 14 個國家出現這種情況。另有 10 個國家有總體審慎監理職權機構，但卻從未使用過總體審慎監理政策工具。新興市場國家往往使用更多的總體審慎監理政策工具，因為其經歷的銀行危機相較更為頻繁。

(二)權力(Powers)

所謂權力係指主要政策決策者之獨立權，此權力範圍應包括：

1. 資訊搜集權力：包括對影子(in the shadows)機構之資訊搜集。
2. 決定可用的總體審慎工具(macro-prudential tools)。
3. 決定哪些機構可以使用哪些工具。
4. 決定一個機關是否有權力建議或指導其他機關使用他們的工具。
5. 是否有權力對非審慎監管機構(non-prudential institutions)提出建議或發出指示：
包含中央銀行、財政部或其他政府部門。
6. 如果金融穩定風險來自金融業未受監管之部分，監理範圍能否擴大。

從目前許多國家的貨幣及監理機關實際權限來看，總體審慎監理機關之實施權往往會受到很大的限制，以致無法有效的行使職權。

1. 大多數國家的監理機關向受監管機構取得相關資訊的權力受到限制。

有效的總體審慎監理，監理者需有權取得受監管機構的資訊，包括銀行對於最大借款人的風險曝露訊息，以及銀行與未受監管之公司或金融機構之交易狀況。目前國際上，僅少數國家之中央銀行有權力向相關公司或機構索取所需之資訊，以利其執行貨幣及信用政策工作，例如巴西和韓國。而美國成立之金融穩定監督理事會(FSOC)及英國成立的金融政策委員會(Financial Policy Committee, FPC)也握有蒐集資訊的權力。

2. 個體審慎監理機關沒有充分靈活性的權力防止系統性風險。

多數國家，特別是先進國家，監理者雖有足夠權力實施巴塞爾資本協定並遵

循巴塞爾核心原則，但因其審慎監理相關原則隱含在法律內，礙於常規，監理者難以視情況進行靈活調節來因應系統性風險。這種情況在拉丁美洲及歐洲國家，例如芬蘭、法國、荷蘭等相當普遍。

3.金融穩定委員會沒有權力指導個別監管機關應採取何種措施應對系統性風險。

目前國際上，只有幾個國家(例如英國、美國以及墨西哥)依法律設立獨立之金融穩定委員會實體，並正式授予實施總體審慎監理權。泰半國家的金融穩定委員會僅止於一個協調機構的角色，決策仍由組成委員會的各個監理當局實施。

4.需要立法及政府介入來擴大監理範圍。

多數國家的總體審慎監理機關能否有效行使其職能，端賴相關機構的資訊揭露。目前，國際上大多數國家都有權要求受監理機構揭露其各種資訊，但對監理範圍以外之機構，例如引發此次危機的影子銀行，監理機關則無權力要求其揭露相關資訊。故將非受監理機構（含金融及非金融機構）及交易納入監理範圍，但這部分通常需先通過修法來達成。

(三)責任(Accountability)

設計總體審慎監理機構之責任時，應考量下列四點：

- 1.對誰負責：立法院或財政部。
- 2.如何負責。
- 3.相對之目標。
- 4.透明度：公開會議紀錄、金融穩定報告、發布聽證會。

在國際上，大多數國家都有中央銀行及銀行監理者的問責機制，但是有關總體審慎監理機關之問責機制者甚為少見。IMF 在 2010 年的調查顯示，大多數國家對系統性風險的評估主要是發布系統性風險報告。在愛爾蘭、墨西哥、英國及美國都在開發這種問責機制。此問責機制往往涉及到向公眾及議會進行揭露。例如，英國要求其金融政策委員會(FPC)應發布金融穩定報告及委員會的會議紀錄。美國則立法要求公佈金融穩定監督委員會(FSOC)的年度報告並向國會做證。

(四)總體審慎監理體制結構之選擇

1.總體審慎監理機構之設立，有下列幾種模式：

- (1)將總體審慎任務授予一個現有機構。
- (2)成立一個新的總體審慎機構(macro-prudential institution)。
- (3)組成一個總體審慎執委會(macro-prudential committee)：即由相關機構組成一個外部執委會，或設於中央銀行或其他重要機關內。相關機構(relevant institutions)包括：
 - 中央銀行。
 - 監管人及監理人：包含銀行及其他金融部門。
 - 財政部。
 - 其他機關。

2.現有機構具有之優勢

(1)中央銀行

- 具有充分資源及專業技術 (resources and expertise)。
 - 可能已有金融穩定部門。
 - 可能已有產出金融穩定報告。
 - 有監測、數據分析、預測及研究之專業技術。
 - 調節總體貨幣政策。
 - 擔任支付系統角色。
- 獨立(independence)。
- 中央銀行可能已負責監理銀行總體審慎監理和貨幣政策，兩者自然聯結：
 - 需資訊傳輸。
 - 需相互協調。
 - 需管理二者目標之衝突。
- 但中央銀行可能不會擔負銀行以外之其餘金融業監理。

(2)監管人及監理人(regulators and supervisors)

- 從個別企業收集資料。
- 分析個別企業之風險並畫出潛在系統性風險。

- 新出現的風險專題分析。
- 密切的聯結監管和宏觀審慎工具。

(3) 財政部 (Ministry of Finance)

- 負責金融穩定和貨幣政策之全面性安排。
- 公共財政及經濟成長：可能因金融不穩定而處於風險。
- 金融穩定措施需與財政、稅收及公共政策措施一致。

3. 總體審慎任務授予現有機構之缺點：

(1) 權力集中於同一機構之風險

- 濫用權力。
- 缺乏挑戰性及群體思維 (groupthink)。
- 內部之信息流通、合作及協調，可能會出現問題。
- 多重目標及權責混亂。
- 任何單一角色之失敗，會造成所有角色之名譽受損。
- 潛在之利益衝突：使用一組權力來“解決”其他方面之問題。例如，以通膨修復私營部門債務；提供流動性，防止銀行倒閉。

(2) 分擔責任之風險

- 分裂 (fragmentation)：多個監理者並存，猶如兩醫同治一疾，容易造成中央銀行與財政部間之對立緊張情勢。
- 無法把總體審慎監理之所有相關方面統籌結合在一起：金融業、貨幣政策及賦稅政策等。
- 無法匯集所有相關訊息，缺乏相互合作協調。
- 缺乏明確的領導。
- 不願或不能採取行動。
- 責任不明確。

4. 委員會結構之風險

- (1) 匯集所有訊息和利益：至少在原則上。
- (2) 缺乏領導，或有政治干預其他成員之獨立性。

- (3)不願或不能採取行動：事權不統一，因權力置於個別成員機構，不在委員會本身。
- (4)鼓勵合作：有可能適得其反。
- (5)責任不明確。

依 IMF 在 2010 年對 50 個國家進行調查顯示，有一半的國家成立總體審慎監理機構並與中央銀行進行整合。在這 50 個國家中，有 31 個國家的中央銀行同時行使銀行監理職責。這種情況在新興市場國家更加普遍。在 50 個國家中，有 28 個新興市場國家，其中近 2/3 的國家，其中央銀行具有行使銀行監管的職權。另 22 個先進國家中，有一半的國家，係由中央銀行負責銀行監管。另外 19 個國家中，針對金融體系的不同部分，由不同的監理機關執行監管，包含銀行及證券監管機關。

IMF 調查的樣本中，只有不到 1/3 的國家成立一個專門協調中央銀行與其他監管機構的協調委員會（包括財政當局），其功能主要就是協調中央銀行與其他監管機關。在銀行監管機關與中央銀行分離的國家，多數均成立金融穩定委員會。同時，金融穩定委員會也在貨幣政策與銀行監管充分整合的國家中存在（例如，馬來西亞及英國）。在愛爾蘭、韓國、秘魯以及瑞士，未設金融穩定委員會而係由不同的監管機關擔負金融體系的穩定。

於有設置金融穩定委員會的國家當中，過半國家的金融穩定委員會由財政當局主導，主席由財政部長擔任。這種安排在新興市場國家非常普遍，這反映了金融穩定委員會有危機管理的職責。但是，在許多國家，金融穩定委員會不是一個實體，只是起協調作用，重要決策權仍由組成委員會的不同的監管機關行使。

(五)結構模型分類

依據 IMF 的調查顯示，各國的體制結構安排雖各有不同，沒有一個完美的解決方案，但需正確反映國情特點。IMF 的研究，總結危機以來各個國家之總體審慎監理體制安排現狀，並依據各國機構安排的模式和特點，提出七種不同的安排模型。

1.IMF 的調查著重於五個關鍵結構要素：

(1)由誰負責監理(supervision)?

- 中央銀行監理一切
- 中央銀行監理銀行
- 單一之非中央銀行監理機構 (non-central bank supervisory agency)
- 多個監理機構

(2)誰擁有的總體審慎監理任務?

- 中央銀行
- 委員會
- 多個機構

(3)財政部擔任角色為何?

- 運作 (active) 於委員會
- 運作像多個機構之一
- 限制(limited)

(4)誰控制政策工具(policy instruments)?

- 機關負責總體審慎監理
- 多個監理機構

(5)是否有一個協調機構(coordinating body) ?

- 是，有委員會時
- 是，一個機構負責協調
- 無，其他情況

2.IMF 彙整之總體審慎監理體制結構模型表

總體審慎監理體制結構之模型表

模型特徵	模型 I	模型 II	模型 III	模型 IV	模型 V	模型 VI	模型 VII	模型 RI
1.央行和監管機構之體制整合程度	完全 (在央行)	部分	部分	部分	無	無(部分)	無	無
2.整體審慎政策及金融穩定任務之所有權	央行	委員會 與央行關聯	獨立委員會	央行	多個機構	多個機構	多個機	委員 (多國/地區)
3.財政部/國庫/政府部門之角色	無 運作*	被動 (Passive)	運作 (Active)	無	被動	運作	無 運作*	被動 (EC;EFC)
4.決策與工具分離	無 運作*	某些領域 無*	有	某些領域	無	無	無 有*,部分**	有
5.現存之獨立機關 協調政策	無 部分**	無	無 有**	無	有	有 (事實上**)	無	無
具體模型國家/地區之範例	捷克共和國 愛爾蘭 新加坡 烏拉圭	阿根廷 馬來西亞 羅馬尼亞 泰國 英國	巴西 法國 美國	比利時 塞爾維亞 荷蘭	澳大利亞	加拿大 智利 香港特區 韓國 黎巴嫩 墨西哥	哥倫比亞 哥斯達黎加 冰島 日本 秘魯 瑞士	歐盟

資料來源：Erlend Nier et al, “Institutional Models for Macro-prudential Policy”, IMF Staff Discussion Note 2011/11/18

EC：歐洲委員會(European Commission)，EFC：經濟及財政委會(Economic and Financial Committee)

(六)結論

無論總體審慎監理體制結構如何安排，均須達成降低風險之目標，故體制結構必需：

- 1.藉由授權明確、加強責任及決策透明等措施，以減少“集中風險(concentration risk)”。
- 2.賦予委員會適度的權力，以便提供指導及建議。
- 3.加強跨機構(multiple agencies)合作及協調。

另實務作業應考量下列各點：

- 1.提高各級機關內部各層級間之合作與協調(不僅針對最高層人員)，以及中央銀行內之跨功能協調。
 - (1)經濟學家和監理人間的接觸聯繫。
 - (2)經由總體審慎功能調動監理人員。
 - (3)認清監理人之角色係在確認及解決系統性風險。
- 2.避免委員會淪為談論店(talking shops)。
- 3.著重於實際行動，而不僅僅是風險及相關工具之分析。
- 4.從危機中學習。

(七)英國經驗

英國為因應近年之金融危機，於 2010 年 7 月通過「2010 年金融服務法案」，將原本一元化的金融監理架構重新調整，改為以英格蘭銀行(即其中央銀行)為金融監理主軸，並將個體及總體審慎監理均移由英格蘭銀行負責(詳下圖)，其中有關總體審慎監理方面，係在英格蘭銀行董事會設立 FPC，賦予其總體審慎監理的職責，負責確認及監督系統性風險，並採取行動以移除或降低系統性風險，且 FPC 亦會提供建議或具有約束力之政策方針予負責個體審慎監理事務之 Prudential Regulation Authority (PRA)及 Financial Conduct Authority (FCA)為審慎監理之參考。

英國危機發生前後之體制結構模型，比較如下：

- 1.危機發生前英國採用之模型 = IMF 模型 6 (model 6)

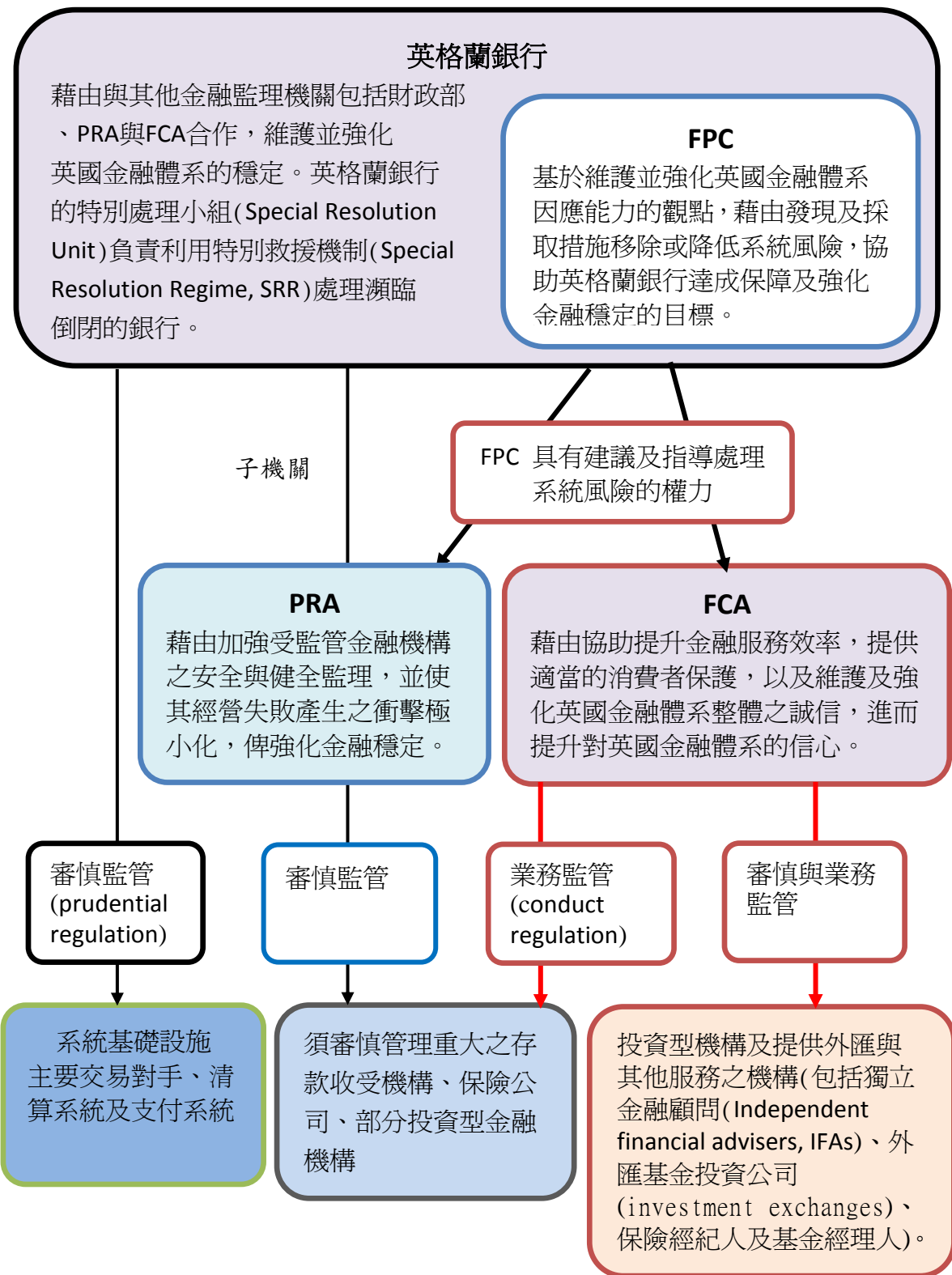
該模型出現之問題：

- (1)集體知識份子(collective intellectual)不足。
- (2)未能發現流動性風險。
- (3)金融穩定委員會定期舉行會議，討論好的信息，會議流於形式，未能發揮功能。
- (4)金融穩定報告列出一長串的風險，無優先次序，亦未呼籲應採取之行動。
- (5)缺乏領導能力 (leadership)。
- (6)未能預見危機的到來，並及時防止或有效地處理。

2.危機發生後英國採取之新模型 = IMF 模型 2 (model 2)

新舊模型之主要差別：

- (1)將金融穩定任務授予中央銀行內之 PFC。
- (2)FPC 有外部成員。
- (3)有提供指導及建議之權力。
- (4)有收集資訊之權力。
- (5)銀行及保險機構之審慎監理移至中央銀行。



資料來源：英國 FSA http://www.fsa.gov.uk/pubs/plan/pb2011_12.pdf

七、金融危機模擬之學習經驗 (Financial crisis stimulation exercise-key lessons)

模擬目的是藉由充分事前準備工作，達到強化金融危機管理及因應。為能達到前述目的，危機模擬需包含兩個面向的練習-危機管理過程及危機處理之決策形成。

(一)危機管理過程

危機管理過程的最終目標是當面臨情勢危急資訊不完整或不確定時，透過有效的溝通協調機制，協助金融安全網成員做出適當的決策。

為達成此一目標，需執行下列事項：

1. 針對危機處理進行系統化標準作業程序(Standard Operating Procedures, SOP)：

金融安全網成員之分工需事先明訂，包含資訊分享、評估及如何訂定決策等，有利於金融危機中發揮功能。如果危機管理機制非採系統化方式建置，恐造成相關的溝通協調成效不彰、處理決策可能未盡周延、危機管理趨於被動，當金融危機出現時不能以主動及策略性的思考來處理。倘主管當局無法果斷而迅速作出危機處理，則可能導致公共成本增加，也影響主管機關之公信力。惟危機處理流程的 SOP 亦不能過於制式，以保持因應不同危機之處理彈性。

2. 啟動是否為系統性危機之評估:

系統性危機評估程序能讓主管機關評估危機對金融體系的直接衝擊及間接影響。為此，需要建立共同的評估標準，做為及早介入及判斷依據。建立完善之系統性評估架構，有助於資訊蒐集、共享及訂定政策。

3. 預先擬定處理危機之工具:

為能迅速果斷因應危機，主管當局需瞭解其可運用之工具及使用成效。相關處理工具應有法源並明定負責處理機構之權責及處理期限。如果負責處理機構能使用的工具不明確或使用處理工具存在高度的疑慮，都有可能導致處理時效延遲，如最終的方案措施未能有效完善處理相關問題，將可能造成動用更多的公共資金來處理。

4. 制定對外宣導溝通的基本規範

主管機關暨金融安全網成員針對如何對外溝通協調需達成共識(如危機中

主要宣導對象及保持對外公開資訊一致性等)。危機溝通管理不容輕忽，倘未能與利益關係人保持良好的溝通，市場謠言及不實的報導均可能影響市場信心，將提高演變為系統性危機之可能性，也增加後續危機處理之成本。

5. 預先模擬危機處理之 SOP

金融安全網成員需進行處理危機之模擬，以熟悉瞭解自己的角色及應付之責任，也藉由模擬過程中瞭解可能面臨的問題，盡可能改善危機處理之 SOP。

(二)危機管理的決策形成

危機管理決策執行的最終目標是當面臨系統性風險、財政成本或道德風險挑戰時，能大幅減少危機處理的公共成本。重要的是政策之時效性(current)，並確保當金融體系發生結構性變化時，政策不會過時導致不適用。危機管理政策形成多以個別國家及自身金融運作系統來考量，但所制定的政策對國際金融機構或跨國金融集團亦造成影響，甚至連帶影響到該等跨國金融機構的母國政府。因此，當制定危機管理政策時，亦需從國際觀點進行考量。有關危機管理政策制定尚須考量下列因素：

1. 緊急流動性協助(Emergency Liquidity Assistance, ELA):

ELA 在教科書上的定義是對具還款能力但流動性不足之金融機構提供支援。但某些國家，僅在發生系統性危機時才提供 ELA。以提供 ELA 為處理工具，需思考的問題包含:

- 由誰負責認定金融機構是否具備償付能力?
- 償付能力的定義為何? 倘所具備的償付能力有高度的不確定性，主管機關該如何處理?
- 金融機構確具系統性重要地位但有可能面臨破產，則如何挹注流動性?
- 是否有限制獲得 ELA 金融機構的資格? 而這些資格認證是否會妨礙處理對金融造成系統性威脅的金融機構?
- 徵取擔保品問題，如價格如何評估及擔保品的保管問題等。如獲 ELA 挹注之金融機構發生違約，央行該如何處分擔保品? 直接出售或保留直到市場情況好轉後再行處理?

2. 民間處理方案：

由民間企業以合併方式處理是教科書中最理想的危機處理方法之一。惟需思考的問題包含：

- 應由那個政府部門負責促成合併？
- 主要勸導對象為現有的管理團隊還是出資股東？
- 相關的談判技巧及是否提供補貼或其他誘因？
- 是否會提高道德風險？

3. 問題金融機構的清理：

如未建置一套可信及有秩序的退場機制，主管機關當局可能被迫進行紓困。建立完善的退場機制，需要考慮的議題有：

- 應由那個單位負責問題金融機構接管？
- 倘接管人及清算人係由法院指派，雙方該如何協調及工作？
- 如何降低問題金融機構產生之系統性衝擊，如
 - ✓ 與問題金融機構有合約關係之交易對象可否抵消？
 - ✓ 如何藉由避險的方式阻擋市場風險？
 - ✓ 選擇出售擔保品的時點，以避免對市場造成影響。
 - ✓ 倘問題金融機構擔任付款或清算系統，該如何降低對金融體系影響？並將付款或清算責任順利移轉給其他金融機構。
 - ✓ 針對問題金融機構的客戶，是否可協助將其平日往來的存提款業務及支付業務移轉至其他金融機構，以將民眾的不便降至最低？

4. 存款保險角色功能：如果存款保險的目標是將銀行倒閉事件之擴散風險最小化，那需要思考的問題是存款保險額度及保障範圍是否足夠？存保基金是否充足？存保機構是否具備立即賠付的能力？等待賠付期間，可否提供墊付以降低存戶不便？

5. 清理-紓困：倘一個問題金融機構被認定為具系統重要性且需要紓困，必須思考的問題則包括：

- 那種紓困方式最為有效？債務擔保、直接挹注資金或提供附擔保品貸款（含

股票認股權證)？

- 採用不同的紓困方式，其相對的成本及效益為何？
- 倘面臨問題金融機構公有化或相關的管理控制，應由那個單位負責執行或管理？
- 該採取何種方式讓問題金融機構恢復為民營，並能同時避免扭曲市場的競爭。
- 危機模擬有助於發現政策工具的缺點，在因應危機的準備過程中，主管機關應針對前述議題明訂相關政策工具並確保其可行性。如果發現制定的政策有問題，應進行修正。

八、閉幕致辭(Closing remarks)- MDIC 執行長 Mr.JP Sabourin

針對本次研討會所涵蓋的議題，Mr. JP Sabourin 為與會者提供六點結論如下：

(一)因應金融危機的準備

金融安全網成員需備有完善的權能及充分的準備，方能妥善管理、因應金融危機。何謂充分的準備？金融安全網成員能夠藉由事前準備，降低金融體系處理成本進而達成平息金融危機。除預先建置良好及健全的危機管理機制及程序，在危機發生前，更需要進行情境測試、壓力測試及危機模擬。

(二)檢測識別金融問題及早期系統性風險之重要性

許多金融危機的成因，根本問題可於初期階段處理。藉由有效的風險評估、監測及預警系統及早發現風險所在，並配合不同的處理方式，強化立即糾正措施之效果，避免金融機構問題擴大，導致處理成本增加。

(三)處理金融危機之機關需具備獨立性及執行處理之法律權力(legal powers)

當處理金融危機時，負責處理的機關必需能不受政治干擾。在處理金融危機時，處理時效最為重要，因此相關決策及行動必須快速及肯定。就過往歷史經驗而言，由於很多金融危機未能及時處理或處理時程延誤，導致墊高處理成本高及經濟情勢惡化之案例比比皆是。有些處理延誤係由於法規的限制、監理寬容及政治壓力所造成的結果，或主管機關希望隨著時間拉長，經濟好轉，所有問題能迎刃而解。但實務上，問題卻只有變得更糟，進而影響金融安全網成員的可信度。

因此，監理機關必須能夠及早識別重要風險所在，並能及時採取相關行動。

(四)強化金融安全網成員合作關係暨協調之重要性

金融危機之處理需要團隊合作。因此，為能有效各司其職，相關法律權責必須明確，以及所有金融安全網成員必須清楚認知，以避免因任何認知差距導致影響執行成效。金融安全網成員之處理行動應以共同達成恢復金融穩定為最終目標。金融安全網成員間之協調機制應明訂如何精確並能及時交換資訊，夥伴關係及協調機制不應只侷限於同一司法管轄區域內。由於全球金融體系益趨整合性及連動性，因此強化國際協調機制及多方共同監督已日形重要。

(五)建立有效的溝通機制

金融安全網成員必須建立有效的溝通機制。此外，與民眾進行宣導及溝通時，相關宣導資料及內容需一致，以避免造成自相矛盾影響民眾對政府的信心，進而在金融危機發生期間，容易造成銀行擠兌。

(六)建立有效的存款保險制度

建立一風險控管者(risk minimizer)型態之存款保險機構，於金融危機發生時可提供有效的危機管理暨維護金融體系安定。2006年世界銀行 Beck 及 Laven 的研究報告中，肯定存款保險機構對穩定金融體系之重要性。在此研究報告中，作者推論出「銀行經營愈穩定的國家，其存保機構係具備及早干預及取消要保機構會員資格之權限」。

最後，Mr. JP Sabourin 表達對亞洲太平洋經濟合作組織(APEC)金融監理人員訓練諮詢倡議小組、多倫多中心(TORONTOCENTRE Leadership in Financial Supervision)及台灣中央存保公司支援本次研討會之謝意，另感謝 MDIC 主辦本次會議團隊之安排規劃。

參、心得與建議

強化國際金融合作，共同建構更完善之國際金融安全網，是 2008 年全球金融危機後各國普遍的共識。本次本公司參加亞太區銀行監理機關因應金融危機準備訓練研討會及馬來西亞存保公司訓練會議，與國際存保同儕及監理機關代表共同探討因應未來金融危機之準備工作，交換彼此之經驗與觀點，不僅展現我國存保國際專業之地位，並強化與國際夥伴之實質合作參與，並可將與聞之經驗，作為未來擘劃相關政策之參考。本次會議探討多項金融危機因應之重要議題，謹臚列相關心得與建議如后：

一、強化存保制度以強化金融安全網效能及協調機制

為因應 2008 年金融危機，各國政府均致力於穩定金融秩序，以提供流動性資金、收購金融機構不良資產、提供保證及督促銀行重建資本等措施來處理銀行倒閉問題。同時各國存保機構亦輔以全額保障或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，大幅提升大眾對金融安全網一環之存款保險制度之高度重視。

二、藉由不同情境模擬及金融機構的壓力測試，建立處理金融危機之 SOP，以因應不同程度之衝擊

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，平時藉由不同金融危機的情境模擬，研擬廣泛而周延之應變計畫並經壓力測試。較佳作法是金融安全網成員應定期舉行會議，加強合作與協調，以檢視整個國家的金融體系問題，並進而採取適當因應措施。

另金融危機的蔓延既快且廣，過去本公司處理金融機構擠兌危機時，為降低營業廳人潮提領壓力，多派存保公司職員親赴現場向存戶說明，但隨著網路工具發達，過去存款人趕赴金融機構營業據點提領現金的模式可能正悄悄改變，許多金融交易透過網路銀行或手機操作程序即可完成，這種新的「無聲擠兌潮」亦可能對金融機構造成嚴重的流動性危機。為避免未來危機發生時，主管機關及金融機構無從因應，應由金融安全網相關成員機關與金融業者共同研商對策，

預為規劃網路交易擠兌危機處理策略。

三、建立大型金融機構退場機制及跨國協調機制

提供全額保障或大幅提高保額有助於遏止金融危機。特別是本次全球金融危機爆發以來，許多國家欠缺處理系統性重要金融機構及大型金融機構倒閉機制之法律，無法協調處理跨國性銀行倒閉事件，因此跨國危機管理及因應策略已成重要議題。

四、強化金融危機期間之資訊透明及揭露功能以穩定社會大眾信心

本公司過去雖多以購買與承受方式處理問題金融機構，有效達成保障存款人之職責，因應目前實施限額保障制度，未來仍不排除以現金賠付之方式處理問題金融機構。本公司雖已建置「金融機構消費者權益保障資訊網頁」，惟為強化金融危機時對相關資訊揭露之功能，目前本公司已預擬對各類問題金融機構之處理方式及相關賠付流程，期於未來倘真正發生賠付個案時，能立即透過電子資料傳輸與檢核，以互動、便捷之方式提供存款人以網路申報債權或查詢接受賠付款之地點、時程及方式等，瞭解本公司處理程序，並於最短期間內正確、快速完成理賠作業列為重要目標，以強化對存款人權益之保障。

五、建立金融危機之緊急應變溝通機制

金管會為即時有效處理個別金融機構經營危機及系統性風險危機之處理分工，訂定「金融機構經營危機作業要點」，以保障存款人、被保險人、投資人及交易人等之權益，並維護金融市場秩序。準此，各金融安全網成員對於處理金融業經營危機建立了協調合作機制。另依據國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)有關「存款保險制度之公眾意識」核心原則之「輔助準則」提到，「存款保險機構平日應防範潛在金融危機，預為研擬金融危機時的宣導計畫」。依本公司過去經驗，於全球金融海嘯時實施全額保障措施，暨全額保障政策屆期，恢復限額保障等時機，均擬定完整宣導計畫，運用多元宣導工具密集向存款大眾說明存款保險重要政策，以加強安定民眾信心。惟若個別金融機構發生擠兌、遭接管、勒令停業、倒閉等經營危機時，本公司尚未明確訂出對外溝通協調緊急應變計畫，似可考慮於平常時機成立金融危機內部

任務編組，訂定 SOP 作業流程，於一旦金融機構發生異常狀態時啟動對外溝通計畫，包括對記者、立法委員、存款人、金融機構利益相關者（如董監事、行員、債權人等），依程序將訊息快速傳遞，使民眾安心。以我國目前的媒體生態而言，如未能及時適當反應提供正確官方資訊，易引發民眾更大的不安及恐懼。

六、持續加強存款保險公眾意識宣導

2008 年金融危機之後，推廣金融知識及存款保險公眾意識宣導，已成為全球性重視課題。加強宣導有助於建立民眾信心，平日民眾的信心有助於金融體系健全發展，一旦發生金融危機時，良好的存款保險認知基礎亦有助民眾秉持理性，降低危機之擴散與蔓延，達到穩定金融之目的，因此金融危機宣導是平時宣導的延伸與加強。民眾之記憶度是短暫的，而且隨著金融環境變遷，商品推陳出新，宣導內容亦需配合金融政策或經濟情勢進行調整，使存款人瞭解其自身權益，因此持續向社會大眾宣導存款保險確有其必要，屬長期性不間斷的工作，以增強民眾對存款保險制度信心。

七、落實改善與防範

航空界有個關於飛行安全的理論「海恩法則」，常被借用在管理實務。提出者為飛機渦輪機的發明者海恩（Hans Joachim Pabst von Ohain）指出：每個嚴重航空事故的背後，必定有 29 次輕微事故，300 個瀕臨事故徵兆，以及超過 1000 個潛在問題。海恩法則認為，事故的發生是數量積累的結果，反過來說，成功的發生，也是數量積累的結果。要造就一個零失誤的管理流程，必須要在每一個標準流程中、發現的輕微事故，尋找出錯誤的徵兆與潛在的問題。若以過去發生之全球性或各國金融危機事件中，去發現問題，並找出問題背後所隱含的潛在徵兆與事由，從瑕疵中見微知著，落實改善與防範，才有可能避免下一次危機的發生。

參考文獻

1. Rethinking the financial network, Andrew Haldane, Bank of England, April 2009
<http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2009/speech386.pdf>
2. Macroprudential instruments and frameworks: a stocktaking of issues and experiences, Committee on the Global Financial System, May 2010
<http://www.bis.org/publ/cfgs38.pdf>
3. Macroprudential policy tools and frameworks: Update to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors from the FSB, IMF and BIS, February 2011
http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_1103.pdf
4. Macroprudential Policy Tools and Frameworks: Progress Report to G20 from FSB, October 2011
http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111027b.pdf
5. Financial Stability Issues in Emerging Market and Developing Economies, FSB, IMF and World Bank, October 2011
http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111019.pdf
6. Financial stability – measurement and policy, speech by Vitor Constancio, ECB, June 2012
http://www.ecb.int/press/key/date/2012/html/sp120614_1.en.html
7. Policies for Macrofinancial stability: How to deal with credit booms, IMF Staff Discussion Note, June 2012
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1206.pdf>
8. Erlend Nier et al, Towards Effective Macroprudential Policy Frameworks: An Assessment of Stylized Institutional Models, IMF Working Paper 11/250
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11250.pdf>
9. Erlend Nier et al, Institutional Models for Macroprudential Policy, IMF Staff Discussion Note 2011/11/18

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1118.pdf>