

# 行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：其他)

## 參加東南亞中央銀行 (SEACEN) 研訓中心舉辦之「危機管理與清理」訓練課程報告

服務機關：中央銀行

出國人職稱：科長

姓名：嚴文亮

出國地區：新加坡

出國期間：103.8.4～103.8.8

報告日期：103.11

# 目 錄

	頁 次
壹、前言	1
貳、課程內容	
一、緊急應變與危機管理計畫	2
二、國際組織發布危機管理之準則	8
三、印尼與德國因應金融危機之作法	13
四、存款保險在危機預防與管理所扮演之角色	33
五、有序銀行清理的選擇	40
六、危機管理與清理之有效溝通與跨國資訊分享	46
七、危機期間中央銀行之工具與權力：歐洲的觀點	51
參、心得與建議	62
參考資料	65
附錄 1	66
附錄 2	67
附錄 3	71

## 圖表目錄

### 圖目錄

圖 1	銀行危機歷史	3
圖 2	1998 年 1-10 月盧比匯率走勢圖	13
圖 3	印尼實施存款全額保障的影響	13
圖 4	問題銀行一般處理流程	17
圖 5	非系統重要性銀行處理流程	18
圖 6	系統重要性銀行之處理流程	18
圖 7	印尼金融檢查架構	19
圖 8	德國金融危機前之金融監理架構	25
圖 9	德國金融危機後之金融監理架構	26
圖 10	德國因應 2008 金融危機之法規增修情形	28
圖 11	德國 FMSA 之治理架構	29
圖 12	德國信用機構復原程序	31
圖 13	存保公司風險評估與監控功能概觀	36
圖 14	馬來西亞央行與 MDIC 之合作領域	38
圖 15	央行的惡性循環與負擔	51
圖 16	先進國家與新興國家採行政策之差異性	52
圖 17	先進國家與新興國家資產規模之比較	56
圖 18	先進國家與新興國家政策利率變動情形	57
圖 19	央行董事會與總體審慎委員會架構之比較	58
圖 20	Fed 資產規模變動圖	61

## 表目錄

表 1 印尼 1997 年金融危機清理成本	15
表 2 世紀銀行營救成本明細	20
表 3 2009-2013 年挹注資金情形	21
表 4 1997 年與 2008 年危機之比較	23
表 5 德國銀行體系	24
表 6 德國 SoFFin 處理金融危機情形	30
表 7 危機期間政府對利害關係人關心議題之回應訊息範例	47
表 8 近年各國央行採行之貨幣政策工具	53
表 9 各國參與總體審慎業務之機關	58

## 壹、前言

自 2007 年美國發生次貸危機以及 2008 年雷曼兄弟宣布破產，造成全球金融危機以來，各國央行為穩定金融市場與挽救疲弱不振之實體經濟，紛紛實施各項傳統與非傳統貨幣政策、財政政策以及金融監理改革方案。我國除實施調降利率與存款準備率、擴大公開市場附買回操作對象及擔保品、存款保險全額保障外，在資本市場方面，縮減股市跌幅、延長國安基金護盤與全面禁止放空期間等金融穩定措施，使我國能平穩度過此次全球金融危機。

IMF 於 2008 年 10 月發布之全球總體經濟報告指出，全球金融與經濟於歷經多年高度發展後，由於監理制度未臻完備及實體經濟與貨幣經濟發展失衡，復以全球金融體系密切關連，2007 年 4 月美國第二大次級房貸業者新世紀金融公司(New Century Financial Corporation)申請破產，該國房貸市場持續低迷，波及以房貸為基礎的證券化市場，乃於同年 8 月爆發次貸危機。2008 年 9 月，因雷曼兄弟申請破產，該國金融市場動盪，影響擴及全球金融市場，同時對全球經濟產生嚴重衝擊，進而引爆全球金融危機。

本次課程計有來自中國大陸、印尼、韓國、寮國、馬來西亞、菲律賓、新加坡、斯里蘭卡、台灣、泰國等 10 個國家央行、存款保險公司，共 20 位學員參加。7 位講師分別來自 SEACEN 顧問、德國央行、美國聯邦準備理事會、新加坡金融管理局、馬來西亞央行，以及馬來西亞與印尼存款保險公司。

本次課程主要目的，冀期學員在處理潛在金融危機時，能夠解釋緊急應變與危機管理計畫；了解金融危機之肇因以及壓力測試結果，如何作為金融危機之早期預警功能；分析整體危機管理與清理策略架構之組成因素；以及在面對金融危機時，提出完整的危機管理與解決方案（講師及課程內容如附錄 1）。

本報告主要分成前言、課程內容、心得與建議三部分，其中課程內容再分為七小節，分別陳述：緊急應變與危機管理計畫、國際組織發布危機管理之準則、印尼與德國因應金融危機之作法、存款保險在危機預防與管理所扮演之角色、有序銀行清理的選擇、危機管理與清理之有效溝通與跨國資訊分享、危機期間中央銀行之工具與權力：歐洲的觀點。

## 貳、課程內容

本次訓練課程主要介紹金融危機之成因、性質，訂定危機管理與清理策略，以及德國、馬來西亞、印尼處理 1997 年亞洲金融危機與 2008 年全球金融危機的處理方式，藉由二次金融危機所得到的寶貴教訓，對於如何預防危機發生，一旦發生時的因應措施，以及危機發生後清理的過程。此外，如何加強跨國合作，亦為本項課程之重點。謹摘述課程內容供參考。

### 一、緊急應變與危機管理計畫

#### (一)金融體系與系統性金融風險

金融體系涵蓋銀行、保險公司、其他非銀行金融中介機構、金融市場、各項金融機制與基礎設施(如支付清算系統)等。穩定的金融體系係指當發生金融機構倒閉案件時，問題不會太大，亦非屬系統性問題，對整體金融環境之衝擊是微小的。因此，當危機發生時，銀行願意且有能力滿足借款需求。

系統性金融風險係指單一事件會引發經濟價值或信心的喪失，繼而不確定性增加，且極可能會對實體經濟產生負面影響。系統性風險指的是整個體系崩解(breakdown)的風險或機率。其衡量之方式，係以個別或分組作對照，並驗證每個變數間之共移性(co-movements)或相關程度。

金融穩定的三項支柱，包括有效的金融法規與監理、主管機關願意且有周延準備，及早採取行動以消除已浮現的不審慎風險，以及主管機關處理危機的能力，保護金融部門的被信任度，對納稅人之影響最低，為社會謀求最大的利益。在金融穩定之責任分攤方面，應於法律規定金融安全網相關機關(包括財政部、中央銀行、金融監理機關與存款保險機構)之任務與責任；如有相關金融穩定之缺口或角色重疊均需加以協調。其成功的關鍵因素，在於若無法由任一機關承擔全部責任時，其他機關能夠採取適時、一致的協調行動。

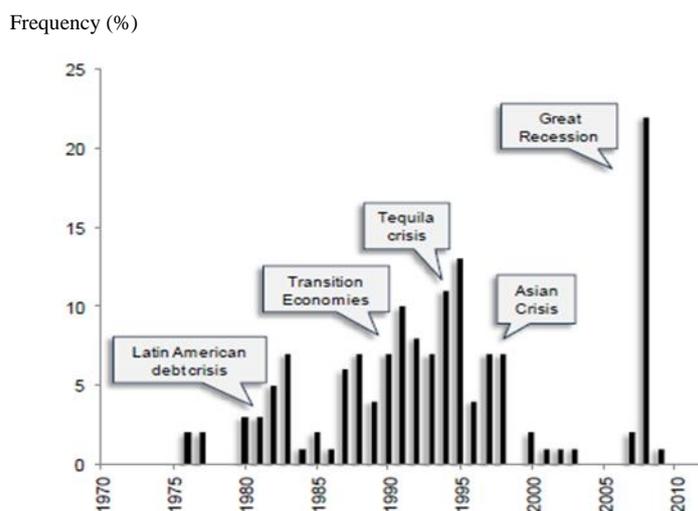
國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)在 2008 年對 1970-2007 年間發生問題的 124 個系統性銀行之研究發現，發生頻率很高且直接成本與機會成本甚鉅。其中用於復原的財政支出，平均占 GDP 的 13.3%，最高曾占 GDP 的 55.1%；復原費用平均占總財政支出 18.2%。發生危機的前 4 年，經濟損失平均約占 GDP 的 20%。

此外，國際貨幣基金與世界銀行(World Bank)分別於 2012 年與 2013 年，評估各國對於金融部門因應危機管理的先期準備情形時，發現之缺點包括：危機管理計畫不夠週詳、各國主管機關在危機中扮演的角色不夠明確、遭遇危機時採取緊急措施之法律授權不足、國內外相關主管機關之資訊分享協議不足、欠缺提供銀行緊急流動性之安排、倒閉銀行清算策略或選項不夠具體，以及未實施危機模擬演練。

## (二)從危機管理與清理策略所學到的教訓

1970-2011 年全球曾發生 99 次危機事件，包括 1980 年代拉丁美洲債務危機、1987 年 transition economies，1994-1995 年墨西哥 Tequila 金融危機、1997 年亞洲金融危機、2008 全球金融危機(圖 1)。

圖 1 銀行危機歷史



資料來源：Laeven and Valencia(2012)

依據過去的經驗，銀行危機之特性包括不良放款佔總資產 20%以上、拯救銀行費用超過 GDP 的 5%、個別銀行發生問題，最後影響全國銀行。危機發生時，通常會採用諸如凍結存款、延長銀行停業時間、提高存款保障額度等緊急方案。

發生銀行危機的 12 項領先指標，其中第 1-5 項為主要指標，第 6-12 項為次要指標：

- 1、大額資金流入
- 2、股票價格飆漲
- 3、房地產價格飆漲
- 4、銀行負債顯著增加
- 5、GDP 之成長呈現倒 V 形軌跡
- 6、順景氣循環(pro-cyclical)總體經濟政策
- 7、保證額度無上限
- 8、因資金流入導致幣值高估
- 9、監理制度未臻健全
- 10、銀行授信快速成長
- 11、金融市場規模與經濟規模相當
- 12、銀行獲利率太低

發生銀行危機的標準處理模式，包括存款全額保障、流動性支持或緊急融通、主管機關介入(勒令停業、合併、改為國營)、挹注資本、將問題機構售予資產管理公司、尋求 IMF 支援。

周延的準備是避免於危機時期倉促決策的關鍵，粗糙的決策可能付出高昂代價，並產生相反的、非預期的結果。錯誤認知只要能及時、快速採取行動就不需要危機管理，或者組成最佳危機處理團隊就不需要危機管理。主管機關在事前，即應對於其在危機管理與清理策略所扮演的角色與責任有充分認知。例如透過備忘錄方式，以避免事後的混淆不清。另，主管機

關應於危機發生前就在相關法律明定採取必要緊急措施的權力。各機關間可以依法分享資訊，並在互惠基礎上，與外國主管機關進行資訊交流。清理策略與方案可以在危機發生前先行規劃，以涵蓋大多數可能發生的情況。國內外主管機關之危機模擬演練結果，對於相關作業之調整，可提供有用的回饋。

要訂定周延的緊急危機應變計畫，首先，必須了解國內銀行與非銀行體系之架構，尤其是系統重要性金融機構(Systemic Important Financial Institution, SIFI)與其他機構，以及國內、外部門之連結。其次，應了解國內金融體系之內部與外部弱點，並清楚各部門間曝險(或傳染)管道，以及思考令人意想不到或難以置信的風險。為確認主管機關已有足夠法律權力，應延聘外部法律專家加以驗證。最後，辨識管理金融危機所需資源，以及國內外其他利害關係人(包括國內其他部門監理人員、外國監理人員、財政部、政治團體與黨派/政治人物、媒體、銀行、存款人)。

訂定緊急危機應變計劃的優點，可避免產生「不會發生在我身上」的危險意識，以致當發生自然與人為的毀滅性金融災難與恐怖攻擊等事件時不知所措；可避免臨時抱佛腳，因欠缺周延考慮各項情境、政策關切議題，以及實際作業可否配合等因素，導致發生朝令夕改帶來的負面效果，或產生非預期的結果。當危機產生時，完善的計畫與先期準備，有利於提升執行之效率。

### (三)訂定緊急危機應變計劃之重點與遭遇之問題

訂定緊急應變計畫之前，主管機關應先研究國內外曾發生的金融危機案例，檢視 IMF 的金融部門評估計畫(Financial Sector Assessment Program, FSAP)報告，詳列應注意的問題。應變計劃的內容須包括：說明政府、中央銀行、監理機構的政策與態度，以及對流動性支持、資本挹注、讓銀行倒閉、或太大而不能倒、外國股東等項目，並詳述如何處理危機的重要議題，諸如提供流動性、接管、重新改組、購買銀行淨值(股票)等；以及深入了解採取每項行動所依據之法律與監理規定，對上級長官與國會陳報各

項報告，維持與媒體之良好關係，並提供主管機關所需暫時性文件與聯絡人員清單。

此外，隨時更新危機管理作業手冊是成功的主要因素，假如危機發生時，發現作業手冊內容不合時宜，不會被採用。為持續維護危機計畫作業手冊之合宜性，需設立永久的監督單位。

最後，應每隔一段合理的期間(大約每 18 個月到 2 年)進行危機模擬演練。每次演練均組成危機處理團隊，設計多種不同情境，包括影響危機的預期外事件，例如媒體突然要求說明政府應變措施內容、突然發生金融弊案或跨國複雜案件。安排各項資訊與實體設備(如辦公室、電腦、電話、食物及補給品)，執行與記錄危機模擬演練過程與評估演練結果。必要時，依據模擬演練結果以及發現的問題，對計畫內容及作業手冊進行微調。

要訂出縝密周延，充分運用高科技的應變計畫，除需獲得高階主管的支持，以及訂定相關的配套措施，亦須定期模擬演練，且應變計畫一經訂定，更不能就此束之高閣，需隨時更新計畫內容。決策階層必須熟悉計畫內容，並內化成為決策理念。

危機管理並不屬於早期預警系統，各項應變計畫在沒有危機時就要準備妥當，採用多目標、周延的分析，並給予較多的時間與資源，在每年經濟金融情勢最平穩時(如非處理年度報告或編製預算時)進行準備作業，並定期每 18 個月或 2 年模擬演練一次。但是，有了危機管理計畫，並不保證絕對不會發生問題，尤其不能依賴「紙上談兵」式的管理危機。

#### (四)主管機關處理危機之作法

對於無法繼續經營的銀行，期待其透過私部門增資的時間愈久，所付出的代價，以及清理複雜度愈高。此時，主管機關應先臚列可運用權力之項目，以及可能需採行之必要措施，瞭解可以及時採取行動的權力，包括：控制(或接管)銀行、要求組織改造、撤換管理階層與稽核人員；強迫併購、停業及出售銀行；發行新股(用以稀釋舊股權)或改由新經營階層接手；請第三人執行或監督審查各項業務操作；提供所需之流動性或暫時挹注資本；

採取特殊調查權以避免問題機構破產，經評估若銀行之財務損失，小於銀行倒閉所需成本時，則主管機關可考慮提供保證。相關作業細節包括：

首先，應準備緊急應變計畫操作手冊與模擬題目，以測試計畫內容之妥適性以及員工熟悉程度。依據模擬結果，檢視危機管理與清理組織架構是否需要調整。並修正有關法律授權、資源、分析工具與資料之可用性。其中有關資源的部分，應考量危機處理所需付出的代價。

其次，主管機關應了解總體審慎之風險與威脅，辨識與監控來自內部與外部的威脅(如財政、利率、匯率、通膨、房屋市場、鄰近大國之經濟狀況等)，尋找關鍵變數的快速變動情形，以及穩定、一致的變化(如緩慢穩定增加的不良貸款)，並密切注意因為資產價格上漲(如不動產、證券市場與商品)，所帶來的放款成長率超過 GDP 成長率之情形。

第三，驗證金融機構間互相連結情形，包括已參加支付系統之銀行清單，主要金融機構的資金需求，銀行間部位與利率、交叉持股情形、未受監理之機構或資產負債表外項目內容，以及國、內外組織之連結情形。

第四，建立主要利害關係人資料，包括 24 小時內應聯繫事項、關鍵職員與官員清單，例如其他監理機構、存款保險機構、警察(若發生擠兌時，協助控制群眾)、其他相關政府機關及其發言人、金融記者、地主國與母國監理人員以及金融機構之重要管理人員與職員。同時估計危機管理團隊所需的軟硬體設備與人員(如辦公室、設備、資訊部門，以及經濟或財務分析、法規、監理、會計審計、媒體專家、嫻熟政治運作行政人員等)，並準備執行模擬演練。

至於在跨國合作方面，主管機關必須了解，在制度方面，危機管理是屬於政府對政府層級，在雙方正式簽訂協議前，注意維持彼此關係，並了解雙方之期望，先簽署雙邊或多邊備忘錄，並認知跨界協議並非萬靈丹。為建立彼此之信任，需促進資訊自由流通以利資訊分析與績效評估，並提升與清算相關之透明度，可預測性，以協助跨國行動；為達成有效的溝通，需發展出一套共通語言，以了解進場與退場的觸發點(trigger)，除在跨境

協定明定免責條文外，亦應界定清算機制發生衝突的解決機制，以及清理成本的分配方法。

## 二、國際組織發布危機管理之準則

### (一)IMF 與世界銀行

基於 1997 亞洲金融危機之經驗與啟示，IMF 與世界銀行於 1999 年 5 月提出 FSAP 報告，全面評估、監測成員國及其他經濟體的金融體系穩健性和脆弱性。FSAP 提出 9 項原則與準則：

- 1、貨幣與金融政策具有良好透明度準則
- 2、有效銀行監理核心原則
- 3、重要支付系統核心原則
- 4、反洗錢與打擊恐怖主義融資 49 項建議
- 5、證券業監管目標與原則
- 6、保險業監管核心原則與方法
- 7、公司治理原則
- 8、國際會計準則
- 9、國際審計準則

依據上述 9 項原則與準則，FSAP 從宏觀經濟政策的穩健性與透明度、審慎監管對金融機構穩健經營的影響，以及金融基礎設施的效益等方面，評估金融體系是否穩健。

### (二)巴賽爾銀行監理委員會

巴賽爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)於 1997 年發布「有效監理核心準則」(Core Principles on Effective Supervision, 簡稱 BCP)，並兩度於 2006 年及 2012 年修正。2012 年修正內容主要為明

定對銀行與銀行體系穩健審慎監理的最低標準，並著重於有效危機管理、復原及清理方法，以降低銀行倒閉的機率與衝擊，包括：

- 1、非以預防銀行倒閉作為銀行監理的目標。監理目標應朝向降低銀行倒閉之機率與衝擊，包括與清理機構合作。(準則 4)。
- 2、銀行有時候會遭遇困境，為使問題銀行之負面衝擊降到最低，銀行與金融部門必須具備整體有效的危機準備與管理，有序清理架構以及方案。包括制定清理計畫…與國內外主管機關之資訊分享、合作，以達到問題銀行能夠有序重組(restructure)或清理(resolution)。相關主管機關應有能力採取制敵機先(pre-emptive)的行動，以應付系統風險。監理人員應可獲取其他機關蒐集的金融穩定分析評估資料(準則 6)。
- 3、有效銀行監理的先決條件(準則 14)：
  - (1) 穩定且持續的總體經濟政策
  - (2) 金融穩定政策之規劃需有良好的組織架構
  - (3) 建置良好的政策基礎設施
  - (4) 對危機管理、復原及清理有明確的架構
  - (5) 適當水準的系統性保護機制(或公共安全網)
  - (6) 有效的市場自律機制。

此外，BCP 之 29 項核心準則之下，均包括特定的「要件」(Essential Criteria, EC)以及額外的標準。EC 是為了符合每一項核心準則時，應該達到的標準。與危機管理相關之部分包括：

#### 1、準則 1：責任、目標與權力

要件 6：當監理人員判斷，銀行未遵守法令規定，或可能從事不安全或不穩定之業務或行為，導致潛在危及銀行或銀行體系時，監理人員有權採取(或要求銀行採取)立即的導正動作、實施部分制裁、撤銷銀行執照、與相關機關合作進行銀行清理。

#### 2、準則 3：協力合作

要件 5：監理人員應支持清理機關（如中央銀行與金融監理機構）的作業程序，以進行復原計畫與清理行動。

### 3、準則 8：監理方法

要件 5：監理人員與相關機構共同辨識、監視與評估可能增加的風險、趨勢，並專注於整個銀行體系之銀行問題資產與流動性來源。監理人員將此項分析內容併入銀行的評估，主動因應任何對銀行體系的嚴重威脅，並基於維護金融穩定的責任，將重要的趨勢或已經產生的風險，傳達給銀行以及其他機關。

要件 6：監理人員依據銀行或其他監理人員提供之資訊，會同清理機關考慮銀行的風險組合與系統重要性，共同評估清理的可行性。當特定銀行發生清理障礙，監理人員將要求銀行採取適當的方式，例如改變經營策略、管理階層、作業與股東結構，以及內部程序；惟任何方式均會影響營運的穩定性。

要件 7：由於任何復原或清理的行動都必須及時採行，因此監理人員係在時間壓力下，訂定相關的處理架構與程序。

### 4、準則 10：監理報告

要件 6：監理人員有權要求或接收銀行提供相關訊息，包括內部管理資訊。監理人員相信，對銀行或銀行產業而言，支持清理計畫有其必要。

### 5、準則 11：監理人員的導正與制裁權力

要件 3：當銀行各項財務業務比率低於監理門檻時，監理人員有權採取行動。監理人員因應不同情境，有不同的選擇，亦有權在早期介入，要求銀行設法預防觸及監理門檻。

要件 4：監理人員有權限制現有銀行業務、提出更為嚴謹審慎的限制與要求、停止新種業務申請或合併、限制或擱置對股東付款或買回股份、撤換或限制經理部門、理事會或具有控制力者之權限、限制

資產移轉、鼓勵由體質健全之機構接管或併購、提供過渡時期管理、撤銷或建議撤銷銀行營業執照。

要件 7：監理人員與相關機關合作，決定何時、如何達到問題銀行有序清理目標(包括結束營業、協助重整、與體質健全銀行合併)。

#### 6、準則 12：合併監理

要件 1：監理人員應了解銀行集團的整體結構，並熟稔國內、外所有的業務(包括非銀行業務)，評估如何管理因應集團風險。當銀行或金融業發生風險，尤其是傳染(contagion)與信譽風險。可能危及銀行與銀行體系之安全與穩定。

#### 7、準則 13：地主國與母國之關係

EC6：母國監理人員依據銀行風險組合與系統重要性，適當與本國清理機關及地主國相關主管機關，訂定集團清理計畫。為了制訂與維持一個可信賴的清理計畫，相關主管機關應分享任何必要的資訊。監理人員需具有警覺性，當採取任何復原或清理方案時，須立即與相關主管機關及監理機關(包括母國與地主國)進行磋商。

### (三)國際存款保險協會

國際存款保險協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)於 2002 年設立，屬於國際清算銀行轄下組織之一部分，主要從事危機管理與清理實務操作。IADI 分別於 2006 年、2013 年發布「倒閉銀行清理指導方針」(Guidance on the Resolution of Bank Failure)、「金融安全網成員之關係」(Interrelationships Among Safety Net Participants)與「存款保險制度早期偵測與及時訊息一般指導原則」(General Guidance on Early Detection and Timely information for Deposit System)。當銀行經營績效變差，IADI 建議採取一套極為嚴格的「立即導正措施」(Prompt Corrective Action, PCA)。其目標在於降低體質較差銀行承擔之風險，監理機關必須採行立即的、不是無條件的措施，降低監理容忍度，提早介入問題銀行，降低清理成本。

依據 IADI 對系統重要性金融機構之定義，係指金融機構因經營困難而倒閉，由於其規模大、複雜程度高及系統間相互連結，其倒閉將會使金融體系及經濟活動嚴重瓦解。同時，IADI 認為，社會大眾期望銀行能夠提前發現所遭遇的金融困境時，並在其惡化之前，立即介入與導入清理程序，且銀行與其利害關係人均應理解，採行該種措施之法律依據。此時，由於銀行之營運績效及資本部位將會快速下跌，諸如資本與流動性不足或資產品質欠佳等單一觸發機制，可能無法處理該等問題，有效觸發機制應包括質量並重的多元化指標。

此外，IADI 與 BCBS 於 2009 年 6 月聯合發布「有效存款保險制度核心原則」(Core Principles of Effective Deposit Insurance Systems，詳附錄 2)，該核心原則讓國際性組織對於倒閉銀行之清理程序有了更進一步的認知。因此，FSB、歐盟與美國配合 IADI 強化上述核心原則第 16 點，有關有效之停業機構處理程序，訂定相關原則、方針或法案：

- 1、FSB 對有效清理機制的主要觀點，包括應將清理機制納入存款保險機制，存保公司應與金融機構合作保護一般存款人，並應提高賠付效率。
- 2、歐盟草擬銀行復原與清理計畫方針，排除銀行自行籌措資金，支付保額內存款；存保制度的貢獻，端視清理的賠付成本，以及所需的清理基金。
- 3、美國 2010 年 7 月由美國歐巴馬總統簽署頒布的「陶德-法蘭克華爾街改造與消費者保護法案」(Dodd-Frank Act)，其中第一章與規定金融機構身為金融穩定監督委員會的一部份，應與審慎的監理人員共同檢視生前遺囑。第二章則將存款機構擔任破產管理人之權力，擴大至非銀行金融公司

#### (四)金融穩定委員會

2009 年 4 月於倫敦 G20 會議後，成立金融穩定委員會(Financial Stability Board, FSA)，並舉行金融穩定論壇(Financial Stability Forum, FSF)，同時發

布「危機管理之跨國合作原則」(FSF Principles for Cross-border Cooperation on Crisis Management)。該原則指出，金融危機管理之目標，在於預防國內、外對實體經濟會有負面衝擊的金融不穩定情形，而國內對金融危機管理仍保有法律管轄權。加強各國主管機關間的國際合作，則會促使國內各金融體系間之互動持續增溫。母國主管機關在處理經 FSF 認定為跨國銀行之金融危機事件時，應先與重要地主國主管機關共同檢視實務上之處理障礙，以順利達成合作。

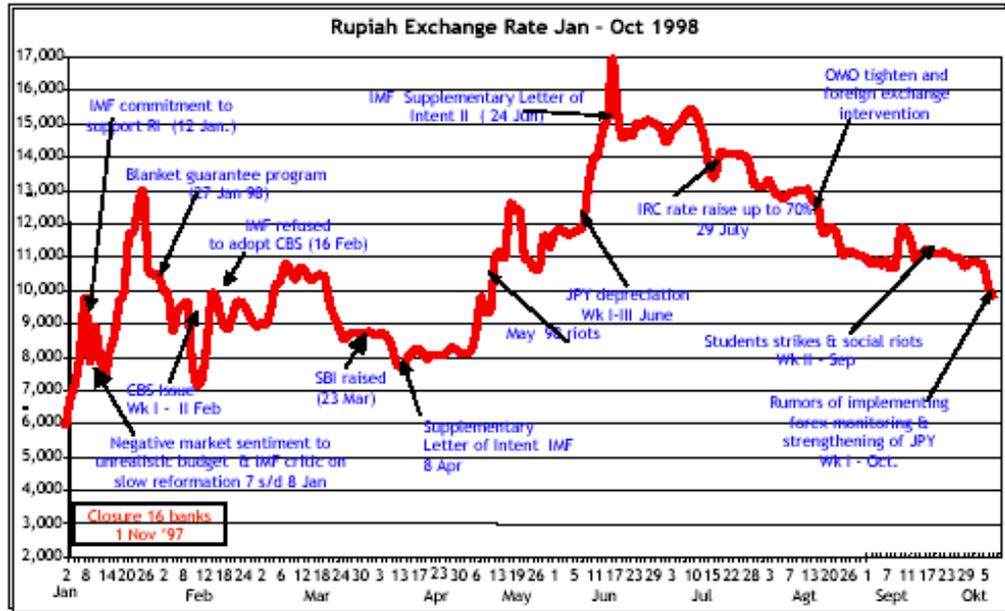
### 三、印尼與德國因應金融危機之作法

#### (一)印尼

##### 1、1997 年金融危機

印尼在 1997 年金融危機時，逾放比率曾高達 32.5%，處理成本佔 GDP 的 56.8%，經濟成長率-13.1%。觀察 1998 年 1-10 月之盧比(Rupiah)匯率走勢(圖 2)，IMF 於 1998 年 4 月 8 日宣布與印尼政府簽署意向書，該國將與亞洲開發銀行、世界銀行及 IMF 密切合作，擴大結構性金融改革範圍後，盧比兌美元匯率大幅貶值。直到同年 6 月 24 日與 IMF 再次簽署意向書，並於同年 7 月 4 日與 IMF 指導委員會就銀行債務、貿易放款等達成協議後，才紓解盧比貶值之壓力。

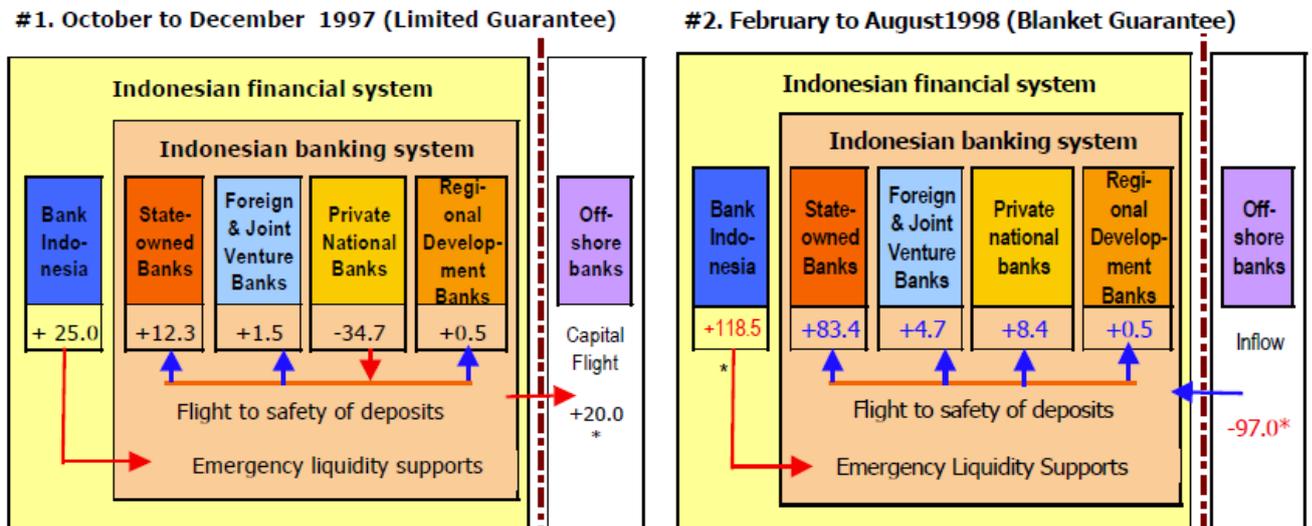
圖 2 1998 年 1-10 月盧比匯率走勢圖



資料來源：Batunanggar(2002)

再就該國 1998 年 2 月實施存款全額保障前、後資金變化情形分析，1997 年 10-12 月採限額保障期間，民營銀行存款流失盧比(以下同)34.7 兆元，流出境外銀行 20 兆元，同期間印尼央行挹注銀行體系緊急流動性資金 25 兆元；1998 年 2 月實施全額保障後，從境外銀行流入 97 兆元，印尼央行挹注資金達到 118.5 兆元(圖 3)。

圖 3 印尼實施存款全額保障的影響



資料來源：Batunanggar(2002)

經統計，危機期間，銀行體系最高流動性需求達 160 兆元，其中 5 大銀行(Bank Central Asia、Bank Dagang Nasional Indonesia、Bank Exim、Bank Umum Nasional)合計超過 120 兆元。另，危機期間共有 93 家銀行發生問題，清理成本合計 653.83 兆元，其中以注資 425.54 兆元最大，挹注流動性 144.54 兆元次之。至於經採行注資、挹注流動性、政府保證等方式均無法挽救之銀行，則交由印尼銀行重建局<sup>1</sup> (Indonesia Bank Restructuring Agency, IBRA)處理。IBRA 係印尼政府為因應 1997 金融危機而成立，其目標為管理政府因挹注問題銀行資金所取得之擔保品，監督銀行(包括重建銀行)改善體質，以及為改善銀行體質採取法律行動。其處理問題銀行之方式有清算股權與出售資產、併購，以及重建後出售等三種模式。該機關於危機期間，計處理問題銀行之股權與資產 130.3 兆元，重建問題銀行花費 124 兆元<sup>2</sup>，管理之資產規模達 346.7 兆元(詳附錄 3)。

1997 年金融危機，印尼政府之花費清理成本合計約 654 兆元，其中挹注資本計 425.54 兆元，挹注流動性 144.54 兆元，政府保證 73.78 兆元(詳表 1)。

表 1 印尼 1997 年金融危機清理成本

單位：盧比兆元

銀行	家數	合計	流動性支持	信用計畫	政府保證	挹注資本
發生流動性問題	16	11.89	11.89			
區域性銀行	12	1.23				1.23
公營銀行	4	302.32			20	282.32
其他(various)		63.75		9.97	53.78	

<sup>1</sup> 該機構於 1998 年 1 月 26 日成立，主要任務為管理政府存款全額保障計畫，以及監管與重建問題銀行。其主管機關為財政部、金融部門政策委員會(Financial Sector Policy Committee)與監督委員會(Oversight Committee)。原定任務期限為 5 年，因故延至 2004 年 4 月 30 日。

<sup>2</sup> 統計資料源自印尼 Tumenggung (2005)。

凍結銀行(BBKU)	38	17.32	17.32			
凍結銀行-1	7	6.02	6.02			
凍結銀行-2	3	51.67	51.67			
被接管銀行-1	4	163.97	54.62			109.35
被接管銀行-2	2	17.8	3.02			14.78
資本重建銀行	7	17.86				17.86
合計		653.83	144.54	9.97	73.78	425.54

資料來源：課程講義

## 2、2008 年金融危機

2008 年 7 月至 2009 年 6 月間之經濟成長率最低為 4.14%，出口成長率曾衰退 25.26%；通膨率最高達 12.14%，隔夜拆款利率最高為 9.85%；匯率曾貶至 12,151 盧比兌 1 美元，最高貶值幅度 32.75%(按季)。2008 年 10 月間，CDS 之差點(spread)跳升逾 1,200 個基點。

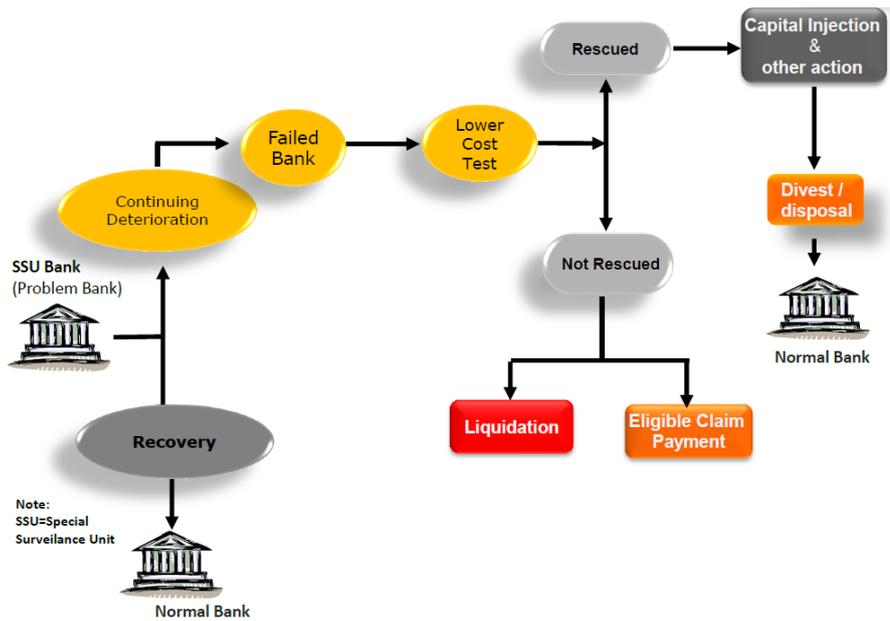
主管機關除將存款保險保障金額由 1 億元提高為 20 億元以外，經由融資、外資、swap 機制或清邁協議<sup>3</sup>取得之資金，維持對外營運。並透過下列管道挹注流動性：

- (1) 透過 SOE 銀行發行基金
- (2) 降低準備率：本國幣部分由 9.01%降低至 7.5%(5%為現金，2.5%為第二準備)；外幣部分由 3%降至 1%
- (3) 2008 年 10 月以後停止發行政府債券
- (4) 暫時凍結市價評估法
- (5) 加速政府支出總額 25.9 兆元

<sup>3</sup> 清邁協議(The Chiang Mai Initiative；CMI)，是在 1999 年 11 月東南亞國協及大陸、日本、南韓(ASEAN+3)在菲律賓馬尼拉舉行高峰會議，會後發表東亞合作聯合聲明。隨後 13 國(汶萊、高棉、印尼、寮國、馬來西亞、緬甸、菲律賓、新加坡、泰國、越南、大陸、日本及南韓)的財政部長於 2000 年 5 月在泰國清邁簽署清邁協議，將東南亞國協貨幣互換機制(ASEAN Swap Arrangement)，金額由 1978 年的 2 億美元增至 10 億美元。該機制主要目標是，對於簽約國家一旦發生貨幣流動性短缺時，提供短期強勢外幣融資，讓需要援助的國家可以本國貨幣兌換國際強勢貨幣，等待將來金融穩定後，再以外幣購回本國貨幣的一項貨幣政策。



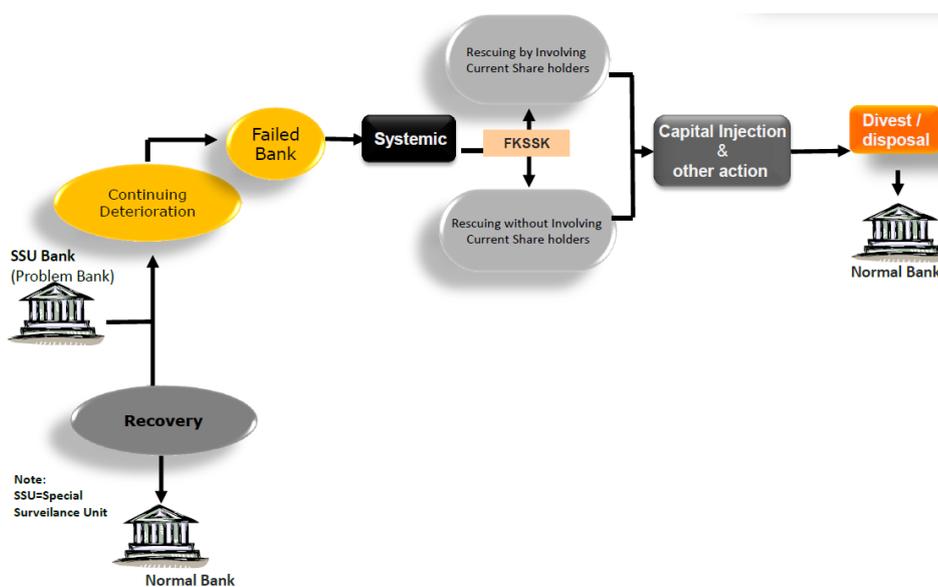
圖 5 非系統重要性銀行處理流程



資料來源：課程講義

若屬於系統重要性銀行，則由 FKSSK(Forum Koordinasi Stabilitas Sistem Keuangan)判斷是否由原股東負責處理，再透過注資或其他方式，使其恢復正常營運(圖 6)

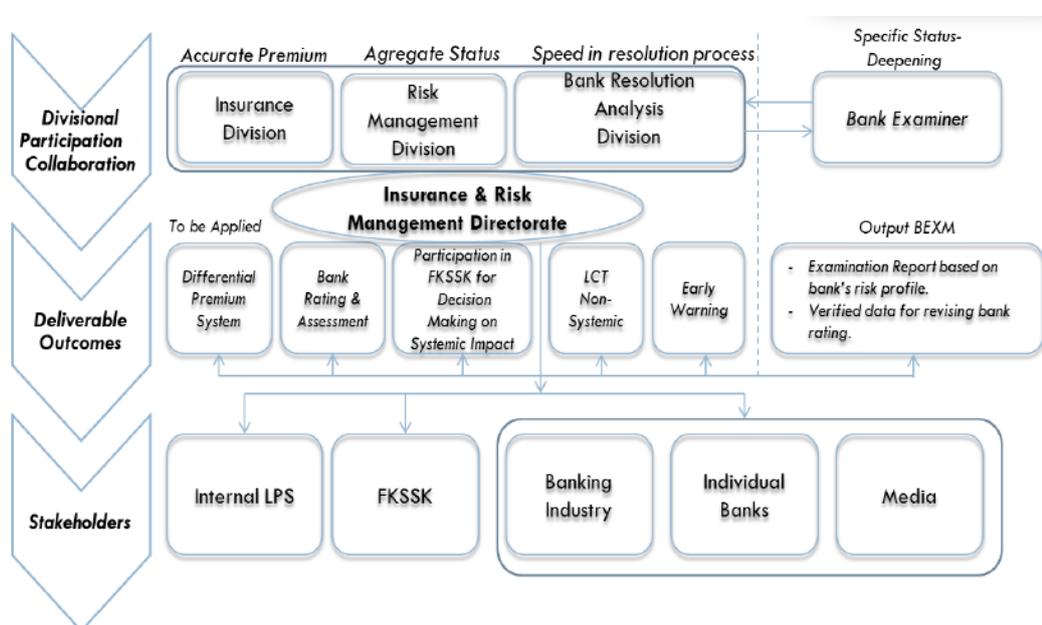
圖 6 系統重要性銀行之處理流程



資料來源：課程講義

印尼金融服務局(Financial Service Authority, FSA)於 2011 年頒布第 21 號法律第 42 條規定，印尼存款保險公司可以對銀行辦理金融檢查(金融檢查架構如圖 7)。該項規定之目標在於支持存保公司了解金融危機中，系統性與單一銀行倒閉的原因與徵兆。惟必須設計適合存保公司之銀行檢查或實地檢查政策與程序，且必須與其他主管機關協調。

圖 7 印尼金融檢查架構



資料來源：課程講義

### 3、印尼 2008 金融危機營救個案：世紀銀行(Bank Century)

世紀銀行是印尼面對 2008 全球金融危機，唯一被營救的商業銀行，挹注成本達 6.7 兆元，並於 2013 年 12 月增資 1.3 兆元。該銀行於 2004 年合併 3 家銀行(CIC、Danpac、Pikko)，一般認為該銀行之問題是源自其持有外國證券，以及高額逾期放款。該銀行被發現有問題之後，隨即遭受特別監理(2005-2009 年)，在與大股東及其他潛在投資者協商之後，也無法改善銀行狀況。

當 2008 年全球危機開始時，該行面對包括流動性問題等更困難之情況，於 2008 年 11 月二度透過緊急融通機制，獲得盧比 6,890 億元。2008 年 11 月 20 日，印尼央行宣布世紀銀行倒閉，隨即被金融政策委員會認定屬於系統性事件，符合被 IDIC 營救之對象。IDIC 撤換世紀銀行全部之管理階層，為了恢復受損的信譽，於 2009 年 10 月，更名為 Bank Mutiara。

依據會計師報告(基準日：2008.11.20)，該銀行資產 6.9 兆元，負債 13.7 兆元，淨值為負 6.8 兆元，存款 9.6 兆元，當年度截至基準日止之淨損 7.5 兆元，資本適足率為負 153.66%。依據該報告，要提高資本適足率至 8%，需增資 7.3 兆元。該銀行之營救成本如表 2：

表 2 世紀銀行營救成本明細

No.	日期	總額	明細
1.	2009.11.23	2.7	提高資本適足率(CAR)至 8%需 2.7 兆元；10%需 2.8 兆元
2.	2008.12.5	2.2	因應至 2008 年底流動性需求
3.	2009.2.3	1.2	為符合以世紀銀行為基礎計算 CAR 標準
4.	2009.7.21	0.6	為符合以會計師查核基礎計算 CAR 標準
合計		6.7	

資料來源：課程講義

IDIC 採取之行動，包括撤換全部董事會與各委員會成員、暫時注入資本、命令董事會改善存款自動化與提高作業效率、監視流動性狀況並提出相關政策以改善銀行財務績效、命令董事會對問題資產採取包括法律訴訟在內的行動、指定會計師審核 2008 年 11 月 20 日及 2008 年底銀行財務報告、要求州審計人員查核暫時性資本之使用情形等措施。此外，為回復大眾信心，並宣布 IDIC 已經開始營救世紀銀行。

在營救的過程中所面臨的挑戰，包括從選擇營救的最佳時機，尤其依據存保公司法令規定，當營救銀行時，挹注之資金必須涵蓋其發行資本。另外，存保公司的處理時間為期 2 年，該期間可延長 2 次(每次 1 年)，屆期之後，存保公司才可以在次年，以最好的價格出售銀行。

印尼 2008 金融危機之清理成本：非系統性銀行部分，賠付存款 5,900 萬美元，挹注流動性後，問題銀行有 11.6%恢復正常營運(計 1 家商業銀行與 59 家農村銀行倒閉)。在系統性重要銀行部分，挹注資本 6 億 6,800 萬美元。

從表 3 可看出，需要提供流動性之銀行逐年減少，但因平均回復比率僅 11.37%，顯示資產品質欠佳。惟整體而言，可以樂觀期待。

表 3 2009-2013 年印尼挹注資金情形

No.	項目	2009	2010	2011	2012	2013	合計
1.	需要流動性銀行	21	10	15	1	9	56
2.	上述銀行之資產	350.9	28.7	20.6	1.5	32	433.7
3.	上述銀行之存款	1,068.4	28.9	59	3.04	49.23	1,208.57
4.	已停止流動性需求之銀行	2	5	14	13	7	41
5.	上述銀行之回復比率	0%	0%	9.54%	11.15%	21.44%	11.37%
6.	賠付帳戶數	823	2,167	15,079	27,901	8,503	54,473
7.	賠付金額	595.2	25.5	45.6	8.7	41.0	715.97

資料來源：課程講義

4、印尼從 2008 年金融危機之處理，獲取下列教訓：

- (1) 思考如何清理倒閉銀行時，政府支援(Bail out) 應該是最後的選項。如果要用，必須是用來補強現行穩健管理之不足。
- (2) 全額保障雖然重要，但是在危機清理時期，應該僅作為臨時性方案。甚且，全額保障具有產生道德風險之本質，因此要儘快回歸存款限額保障機制。
- (3) 明確定義最後貸款者的政策與程序，是降低道德風險的重要事項。
- (4) 銀行重建應透明、一致以及持續執行，並鼓勵民間部門的參與。
- (5) 對危機管理而言，混合採行總體及個體經濟政策不可或缺的。
- (6) 金融安全網所有成員之有效合作，對於危機的預防及解決有其必要。
- (7) 金融機構除應提升早期發現危機的能力，策畫適當的清理策略外，並應在軟硬體，程序及法規等各方面，建立一套整體危機管理的草案。
- (8) 不一致的政策，勉強應付核心問題，或決策過於粗糙，均將阻礙清理的效率。
- (9) 審慎銀行監理是創造與維持金融穩定的重要因素。

5、2008 全球金融危機之後，是要回到基本面，或是修正金融監理規範？

可從 4 個面向考量：

- (1) 逆景氣循環：為強化銀行經營體質，應增加逆景氣循環資本計提，預先計提足額放款損失準備，並考量景氣循環與系統性風險，訂定總體審慎政策。
- (2) 強而有力的監理：要求銀行充裕其資本，並持有高品質流動資產，提升對市場風險與交易對手風險的認知，訂定非風險基礎

下的槓桿比率，限制銀行經營規模、業務範圍與結構，並強化主動監理，要求充分揭露。

- (3) 市場基礎建設：透過 CCPs 辦理 OTC 衍生性商品結算，檢視附買回市場的擔保品與保證金實務，以及加強對信用評等機構的監理以及降低對信評結果的依賴程度。
- (4) 有序清理：建立有序清理機制，而民間部門須承擔跨國清理責任，簽署生前遺囑，並擬定提升清理能力的結構性方法。

表 4 印尼 1997 年與 2008 年危機之比較

項目	1997	2008
銀行家數	248	124
監理品質	薄弱(因金融自由化)	健全(採 Basel 準則)
存款保險	全部保障	正常機構
央行獨立性	否	是
總體經濟管理	良好	保守穩健
直接成本	654 兆元	6.7 兆元
最低成長率	-18.2%(1998Q4)	4.1%(2009Q2)
銀行干預家數	挹注流動性、合併：64 家 調整資本或接管：13 家	挹注流動性：1 家 調整資本：1 家
是否發生銀行擠兌	是	否
是否同時發生 全球危機	否	是

資料來源：課程講義

## 6、IDIC 與其他主管機關之溝通

由於各主管機關肩負不同之政策任務，IDIC 之溝通對象包括印尼央行、金融監督委員會(FSA)與財政部，印尼央行負責銀行體系，其任務為維持貨幣穩定、監督管理支付系統、實施總體審慎政策，以及個別銀行清理；FSA 負責非銀行體系，負責核發營業執照、監督金融機構與資本市場(個體審慎)、維護消費者權益與辦理金融檢查；財政部負責資本市場，提供法律架構、危機時期緊急融通、辦理個別銀行清理；IDIC 負責

銀行與非銀行體系，執行限額存款保險機制、個別銀行清理(系統性與非系統性)、並自 2014 年開始辦理金融檢查。

## (二)德國

### 1、德國銀行體系

截至 2013 年底，德國銀行金融機構大致分為 4 類，包括商業銀行、儲蓄銀行、合作銀行與特殊銀行(如房貸銀行、具特殊功能信用機構與建築貸款協會等，其中商業銀行與儲蓄銀行合計有 707 家，業務規模超過 5 兆歐元，市占率約 70%(表 5)。

表 5 德國銀行體系

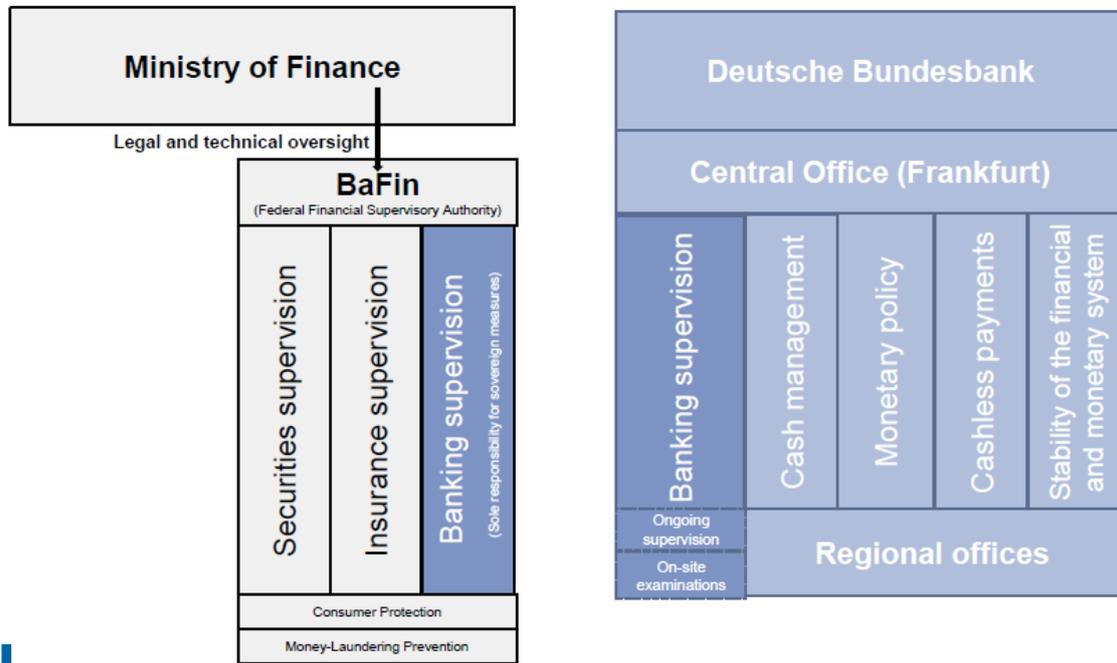
金融機構	家數	市占率	業務量
商業銀行	277	38.8%	2.79 兆歐元
儲蓄銀行	430	31.1%	2.24 兆歐元
合作銀行	1,080	14.4%	1.04 兆歐元
特殊銀行	房貸銀行 具特殊功能信用機構 建築貸款協會		

資料來源：課程講義

### 2、金融危機前、後之金融監理架構

金融危機前，由財政部負責監理法規與技術性監督，下設聯邦金融監理局(Federal Financial Supervisory Authority, BaFin)，監管證券、保險機構(銀行部分僅股權管理)，以及消費者保護與洗錢防制作業。位於法蘭克福之德國央行總行，則負責銀行監理與實地檢查、現金管理、貨幣政策、支付系統以及金融與貨幣體系穩定(圖 8)。

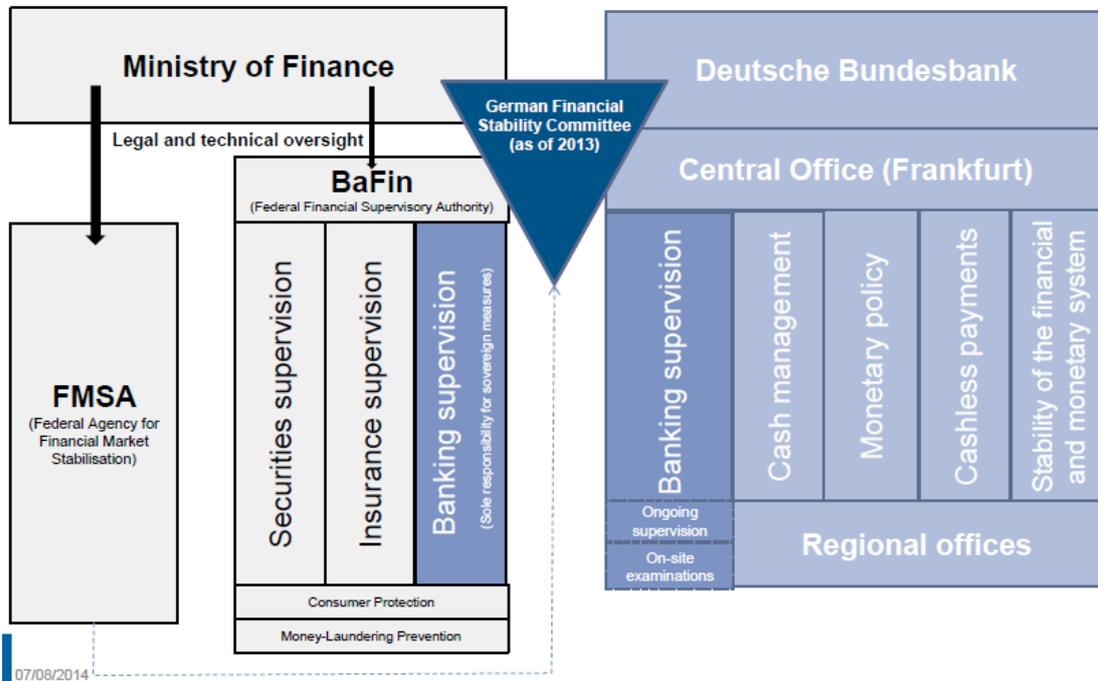
圖 8 德國金融危機前之金融監理架構



資料來源：課程講義

金融危機後，為因應 Lehman Brothers 破產所發生之金融危機，於財政部之下成立金融市場穩定局 (Financial Market Stabilisation Agency, FMSA)，負責草擬相關法案。2012 年訂定「金融穩定法」 (Financial Stability Act)，並於隔年依據該法設立金融穩定委員會 (Financial Stability Committee, FSC, 圖 9)。成立 FSC 之目的，係為強化總體審慎監理，擬訂加強各國主要監理機構間的合作機制，改善個體與總體審慎問題，但是由於各國間期望的落差，可能無法滿足全部國家的期望，且危機屬於複雜案件，可能牽涉到許多金融安全網的參與者與相關民間部門。

圖 9 德國金融危機後之金融監理架構



資料來源：課程講義

### 3、德國穩定金融體系之作法

2008 年 Lehman Brothers 宣布破產後，該國為避免金融業營運陷入困境，2008 年 10 月 5 日宣布投入 350 億歐元拯救 Hypo Real Estate Bank，嗣後再增加為 500 億歐元。為重振投資人對金融業的信心，同年 10 月 14 日宣布投入 5,000 億歐元，其中 4,000 億歐元提供擔保，800 億歐元收購銀行股權，200 億歐元支應銀行可能損失。向大眾宣示銀行若發生問題，政府絕不會袖手旁觀，雖然可能產生道德風險，然而非常時期也只能使用非常手段。

#### (1) 法規之修訂(修正過程詳圖 10)

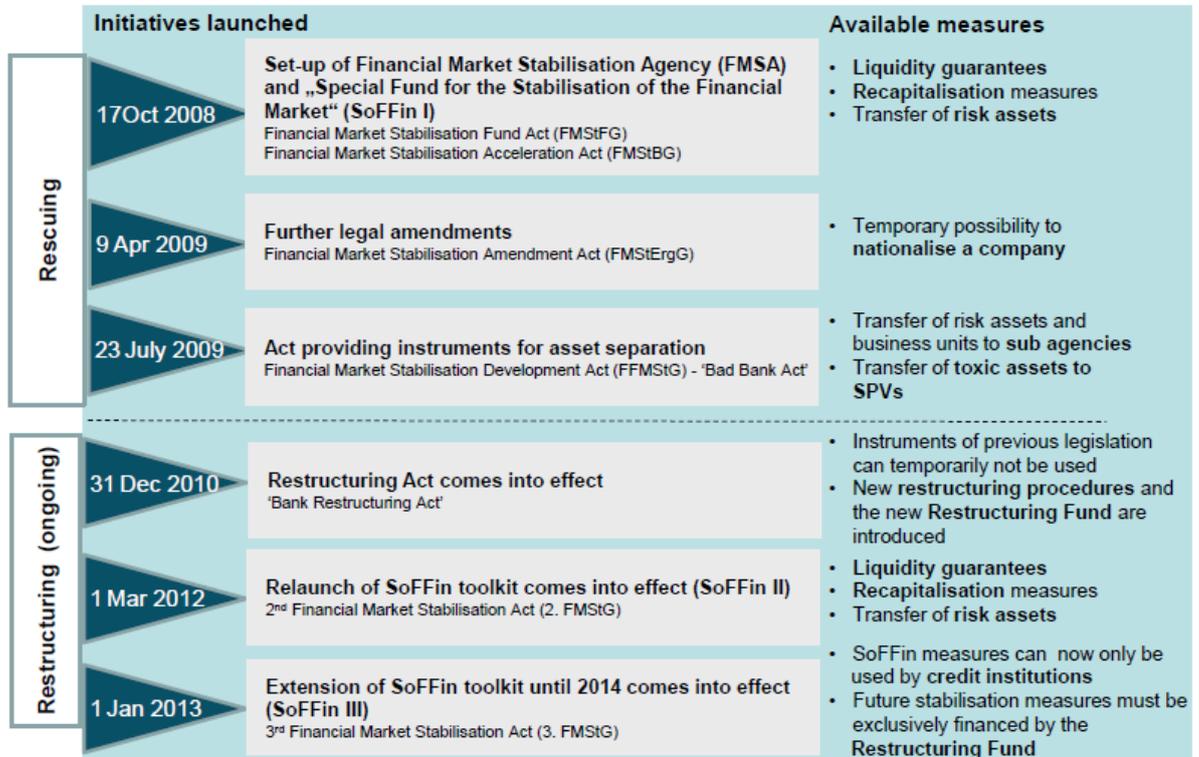
德國銀行向來鮮少向州政府請求協助，在 2008 年金融危機之前，僅有一家銀行接受援助。由於銀行破產法定程序冗長費時，通常不會作為危機處理之選項。當危機來臨時，各項決策必須快速且能持久，德國上議院與下議院在一個星期內，於 2008 年 10 月 17 日，通

過金融市場穩定加速法(Financial Market Stabilisation Acceleration Act, FMStBG)，成立 FMSA，暫時扮演生命線角色，協助銀行度過難關。同時設立金融市場穩定基金(Special Fund for the Stabilisation of the Financial Market, SoFFin I)。並採行流動性保證、調整資本(recapitalization)與移轉風險性資產等措施。

2009 年 4 月 9 日，修正金融市場穩定法(Financial Market Stabilisation Amendment Act, FMStErgG)，暫時將銀行收歸國營；2009 年 7 月 23 日，訂定金融市場穩定發展法(Financial Market Stabilisation Development Act, FMStG)，將不良銀行資產隔離，將風險性資產與業務移轉至附屬機構，或將有毒(toxic)資產移轉至特殊目的機構(SPVs)。

2010 年 12 月 31 日，訂定銀行重建法(Bank Restructuring Act)，以往的工具暫時不用，實施新的重建程序與設置「重建基金」(Restructuring Fund)。2012 年 3 月 1 日，依據金融市場穩定法(2nd Financial Market Stabilisation Act, 2. FMStG)發布 SoFFin II，同意採行流動性保證、調整資本與風險性資產移轉。2013 年起，依據金融市場穩定法第 3 版(3rd Financial Market Stabilisation Act, 3. FMStG)，延長 SoFFin II 至 2014 年(SoFFin III)；惟規定 SoFFin 只能用在信用機構，而未來的穩定方案必須排除以重建基金融通(圖 10)。

圖 10 德國因應 2008 金融危機之法規增修情形

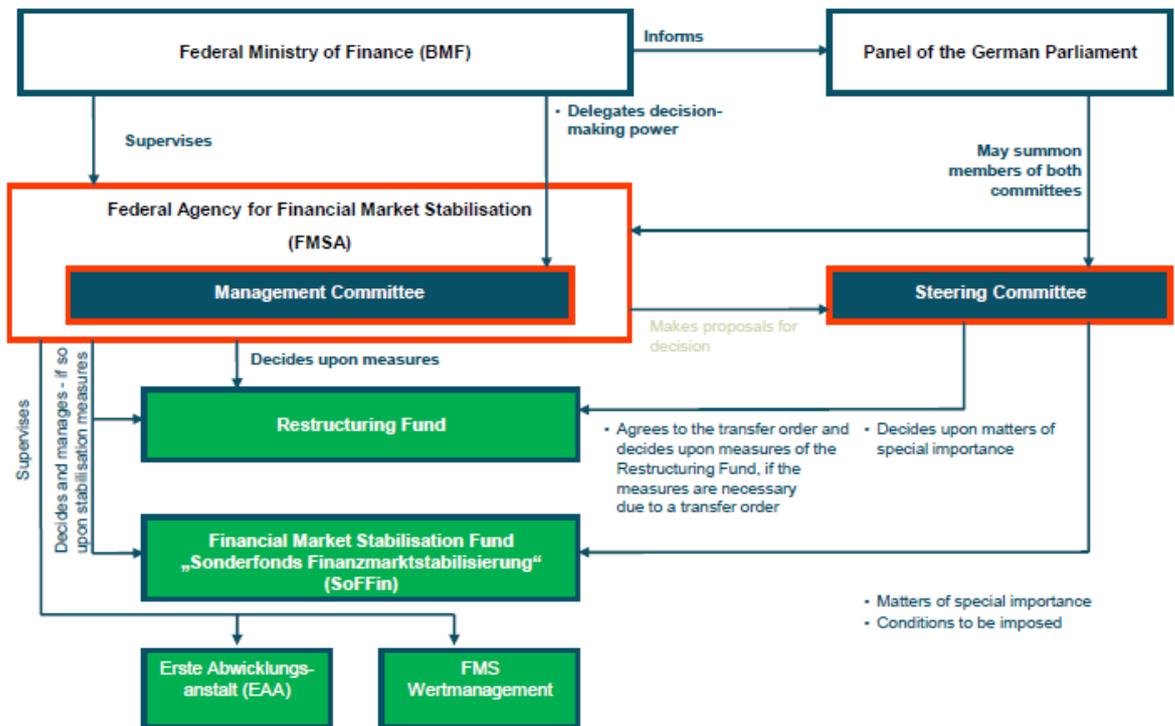


資料來源：課程講義

## (2) 營救(Rescuing)階段

德國於 2008 成立 FMSA(治理架構詳圖 11)，主要執行 Steering Committee 之決策，主管機關為財政部，並受國會監督。其功能在於管理「金融市場穩定基金」與「重建基金」，並監管清理局(Wind-down Agency)；其目標在於維持該國金融市場穩定、迅速援助受金融危機波及，導致營運困難之機構，提供無法繼續經營機構必要之協助，以及重新整合因遭遇危機而退出市場之機構。以避免德國金融體系產生無法預計之後果，並快速回復市場信心。

圖 11 德國 FMSA 之治理架構



資料來源：課程講義

### (3) 重建(Restructruing)階段：

在 Hypo Real Estate、IKB 及 SachsenLB 等數家銀行陷入困境後，為重建大眾對其金融業之信心，德國於 2008 年設立特殊金融市場穩定基金 SoFFin，該基金對金融機構之紓困期限原至 2010 年 12 月 31 日止，由於歐元區發生主權債務危機，德國聯邦議會於 2012 年 1 月 26 日通過，重啟該基金，並於 2012 年底再度延長至 2014 年底。

依據 FMSStG 規定，SoFFin 之危機處理方式有保證、挹注資本、成立清理局、風險保護機制與成立特殊目的公司<sup>4</sup>等 5 種，辦理情形如表 6：

<sup>4</sup> 2009 年修正金融市場穩定基金法，採行成立特殊目的公司或合併等二種方式處理問題銀行。例如成立 FMS-WM 公司，2010 年自 Hypo 不動產銀行移轉 1740 億歐元至該公司，2013 年底資產 1191 億歐元，虧損部分由 SoFFin 賠付；成立 Erste Abwicklungsanstalt (EAA) 公司，2009 年 12 月自 WestLB 移轉 780 億歐元資產至 EAA，2012 年 7 月 1 日及 8 月 31 日再移轉 1000 億歐元，2013 年底投資部位 707 億歐元，交易部位資產帳面價值 269 億歐元。虧損由原 WestLB 股東負責主要損失，SoFFin 則承擔部分風險。

表 6 德國 SoFFin 處理金融危機情形

處理方式	承作餘額	辦理情形
保證 (guarantees)	2014 年 4 月底止， 保證餘額為零	1.共對 9 家銀行提供保證，最高 保證餘額 1680 億歐元(2010 年 9 月)。均未倒閉。 2.2013 年有 2 家金融機構返還保 證款項： (1)DusselHYP：15 歐億元 (2)SdB：22.3 億歐元
挹注資本 (Recapitalisation)	171 億元(2014/4) Aareal Bank、HRE、 Commerzbank、 WesrLB/Portigon	4 家銀行仍在使用的，2010 年 6 月 動用餘額為 294 億歐元。
成立清理局 (Wind-down Agency)	FMS-WM：1191 億歐 元(2013/12) EAA：976 億歐元 (2013/12)	2012 年底餘額 2,802 億歐元
風險保護機制 (Risk Shield)	0 (2014/4)	WestLB：59 億歐元
特殊目的公司 (SPV)	尚未動用	

資料來源：課程講義

截至 2014/4/30 止，SoFFin 保證餘額為零，賠付金額 260 億歐元(包括彌補金融機構損失 90 億歐元、挹注資本 170 億歐元，成功穩定德國金融市場，沒有系統重要性銀行發生破產，確保實體經濟信用供給不虞匱乏，經 SoFFin 保證之銀行並無倒閉情形，避免花費很高經濟成本。

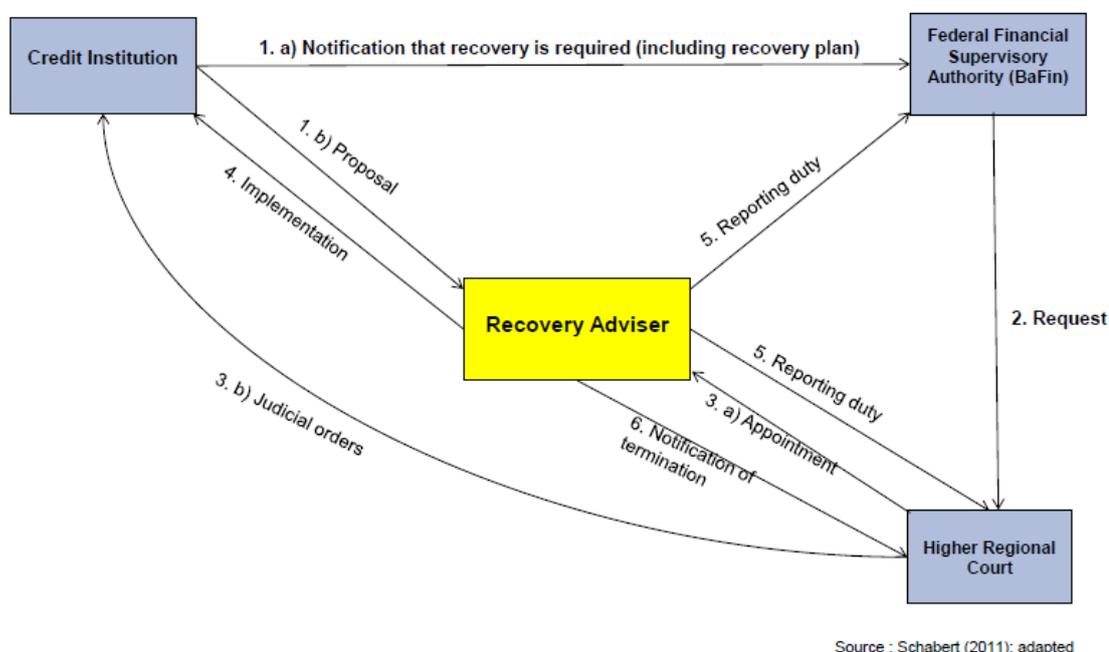
德國於 2010 年 12 月訂定「德國銀行重建法」(German Bank Restructuring Act)，自 2011 年 1 月 1 日生效，其立法目的為處理營運欠佳(distressed)系統性重要銀行，避免危及金融體系穩定，假如跨國性銀行發生問題，允許與歐洲其他國家主管機關合作，以及確保銀行復原與清理方案與歐洲委員會建議之組織架

構並行不悖。明定如有必要，可向金融部門徵收特別捐(Special Contributions)。並規定由德國央行與 FSA(BaFin)負責金融機構監理，由 FMSA 管理市場穩定基金與重建基金。

另依據信用機構重組法(Credit Institution Reorganisation Act)，復原程序(Recovery Procedure)可適用所有的信用機構，重組程序(Reorganisation Procedure)則僅適用於系統重要性金融機構。由信用機構提供內部危機管理的架構，包括提供高階管理人員一套訂定解決方案的工具，復原與重組程序不會影響 BaFin 的審慎監理權力，包括申請採取破產訴訟程序之權力。

進行復原程序，須先由信用機構通知 BaFin，陳述採取復原程序之必要性，同時提出復原計畫，再由 BaFin 請求高等法院對信用機構發出命令(Judicial Order)，並指定復原顧問<sup>5</sup>(Recovery Advisor, RA)執行復原計畫，計畫結束後，RA 須向 BaFin 及高等法院提出報告，完成復原程序(圖 12)。

圖 12 德國信用機構復原程序



此外，法院亦可以對聯邦金融監理局(Federal Financial Supervisory Authority, BaFin)發出命令，要求免除管理階層之職務、修改管理階層之報酬、禁止發

<sup>5</sup>RA 可以是信用機構的董事或職員，其責任包括檢查全部業務資料、對管理部門發出指令、檢查信用機構對董事的損害賠償。

放紅利與盈餘分配、讓 RA 進入管理階層、限制董事或股東提取資產，以及撤銷(或替代)BaFin 的同意權。

重建基金(Restructure Fund)於 2010 年 12 月 21 年立法通過，2011 年設立，預計規模為 700 億歐元(目前規模 15 億歐元)，其資金來源係向德國所有銀行徵收，假如透過徵收特別捐(Special Contributions)，基金資本仍不足以支應，則可以透過向市場借款以為因應。目前德國國會已經授權 1000 億歐元保證款項，以及提供 200 億歐元作為重建資金之基礎。其主要工具包括設立過渡銀行，從金融穩定角度，將特別值得保護之金融資產移轉至過渡銀行，以及資本重建(包括購買銀行發行之新股，以及無投票權特別股)。計算費率指標反映出系統性相關程度

#### 4、有效清理機制

FSB 於 2011 年發行「金融機構有效清理機制主要因素」<sup>6</sup>，歐盟委員會(European Commission)亦於 2014 年出版「銀行復原與清理指引」<sup>7</sup>(BRRD)之後，各國亦配合修正相關規定。

BRRD 的 3 步驟危機管理包括：(1)預防(Prevention)，要求銀行訂定清理計畫，監理機關訂定重建計畫；(2)早期介入(Early Intervention)，當發生資本問題，監理機關就應介入(3)清理(Resolution)，如出售銀行業務、成立過渡銀行，資產切割(分為優良資產與不良資產)，並降低負債。

單一清理機制下，須建立單一清理機關以及規模 550 億歐元之單一銀行清理基金。該機制的決策過程，若發現陷入經營困境銀行，經單一清理委員會(Single Resolution Board)評估無替代方案或影響大眾利益，即送交委員會(Commission)，若無異議，送 Council，Council 認為無大眾利益問題，若無異議，執行清理；若有意見，修正清理機制。若 SRB 認為無大眾利益問題，可直接進入破產程序。

<sup>6</sup> 詳參 [http://www.financialstabilityboard.org/publications/r\\_111104cc.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf)。

<sup>7</sup> 詳參 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-297\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-297_en.htm)

德國於 2013 年立法，引進歐盟危機管理指引，要求所有潛在系統性信用機構須制定復原計畫，BaFin 會執行「清理能力評估」作業，並要求信用機構移除或減輕清理障礙，以及提供清理計畫相關資訊。BaFin 內部會成立專案清理單位，為所有潛在系統重要性信用機構制定清理計畫。

#### 四、存款保險在危機預防與管理所扮演之角色

##### (一)存款保險制度與近期全球金融危機

因應全球金融危機，IADI 除與 BCBS 於 2009 年 6 月聯合發布「有效存款保險制度核心原則」<sup>8</sup>(Core Principles of Effective Deposit Insurance Systems)，並與 BCBS、IMF、世界銀行、歐洲存款保險論壇及歐盟等國際組織組成工作小組，研議上開核心原則評估方法(Core Principles Methodology)，該評估方法已於 2010 年底完成送交金融穩定委員會(FSB)，並已納入國際重要標準綱要(Compendium of Key International Standard)。IMF 亦將該評估方法列入其對會員國之金融穩定評估計畫中<sup>9</sup>。

近期危機讓世界各國更了解存款保險制度對於維持金融體系之重要性，因而檢討提高存保保障限額(危機期間實施暫時性全額保障)、擴大承保範圍與修改規定、提高存保公司之清理能力至處理系統性危機層級、擴大清理範圍至包括系統性重要金融機構、實施特別清理機制(Special Resolution Regime)、增加清理工具(如過渡銀行、提供金融援助、扮演流動性供給者)，以及放寬存保公司扮演的角色，不再只是辦理賠付作業，而是積極參與危機管理政策之擬定。

實際上，危機期間之流動性協助係由各種負債保證計畫組成，例如 FDIC 實施暫時性流動保證計畫(TLGP)，對無息交易性帳戶提供全額保障；對部分銀行及其分行新發行的無擔保優先債務(senior unsecured debt)，則採行債務保證計畫(DGP)，提供暫時性保證；在金融安全網成員間之資訊

---

<sup>8</sup> 詳附錄二

<sup>9</sup> 摘自中央存款保險公司 100 年 12 月之出版「2008 年全球金融危機既要與改革趨勢」第 4 頁

分享方面，則建立正式的系統性風險資訊分享平台，例如成立風險委員會、金融穩定監理委員會，以及與金融安全網成員簽訂合作備忘錄。金融機構一旦被認定可能無法繼續營運，存保公司將會彙整更多資訊，包括賠付準備、注意事項及特別監理等。對於資訊分享與實施各項方案之時點，則有賴全球與區域合作(如存款全額保障)。在危機發生前基金之籌措方面，為避免發生倒債危機，在危機發生前籌措基金，作為逆景氣循環緩衝。在景氣繁榮時期累積之基金，可支應經濟環境欠佳期間發生之損失。

此外，各國亦積極研究縮短賠付存款人期間，其中歐盟於 2010 年修正存保理賠方針，規定存保公司應在 20 個營業日內(原為 3-9 個月)完成賠付，並建議期限應再降為 1 星期；美國聯邦存款保險公司(FDIC)建議期限為銀行倒閉 1 日內；加拿大存保公司(CDIC)則為銀行倒閉 5 日內。IADI 於 2012 年調查全球 74 個國家開始辦理存款理賠之日數，從 2011 年 48.1 天(日曆天)，2012 年降為 31.7 天。由於歐盟建議理賠期限應降為 1 週，2015 年預計將再降為 28.1 天。

世界各國存保公司之功能轉變分為幾個階段，初期的功能為辦理承保存款的理賠(如澳洲、德國、香港、印度、荷蘭、新加坡、瑞士)；中期之後，除存款理賠外，趁機嘗試清理功能(如阿根廷、巴西、英國)；其後擴大清理功能，將損失降到最低(如印尼、加拿大、法國、義大利、日本、墨西哥、俄羅斯、西班牙、土耳其)；最後加強審慎監理，將風險降至最低水準(如韓國、美國)。依據印尼 2004 年的第 24 號法律，第 4 條第 2 款：存款保險公司須協助維持銀行部門的穩定。印尼存保公司的角色，已從昔日的「結帳櫃台」蛻變為「金融體系的守護者」。

## (二)馬來西亞存款保險公司(Malaysia Deposit Insurance Corporation, MDIC)預防與管理危機的方法

為預防金融危機，馬國採取「制敵機先」策略，為增強大眾信心，從 2008 年 10 月 16 日至 2010 年底，實施政府保證存款(Government Deposit Guarantee)機制：存款在馬幣 6 萬元以內，由 MDIC 賠付，超過部分，由

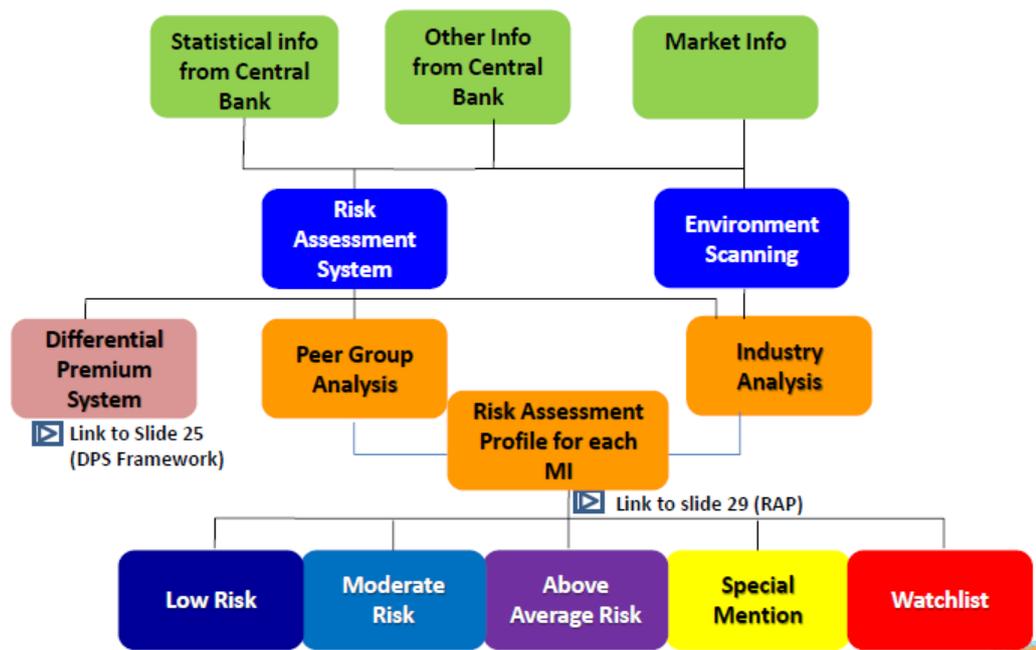
政府保證。承保對象由 39 家要保機構，擴及非要保機構(包括 15 家投資銀行、5 家收受存款發展金融機構，以及 3 家國際伊斯蘭銀行)。預防因跨國資金流入造成之危機，防杜存款保險套利之可能性。

馬國金融安全網成員包括財政部、中央銀行、監理部門與存款保險公司，其中財政部負責財政政策、國庫收支與經濟計畫；中央銀行與監理部門職司貨幣政策、提供流動性與審慎監理；存保公司則扮演金融消費者保護主管機關之整合角色，主要任務則為擔任 DIS 與 TIPS 之管理者、提升大眾信心、持續辦理 MIs 風險評估、早期介入與倒閉銀行清理方案。此外，存保公司被賦予介入與清理倒閉銀行之權力，包括：

- 1、降低或避免金融體系風險，或威脅存保公司之損失，其具體作法包括從要保機構取得資產、對要保機構放款、取得要保機構股權、將存款存放收受存款機構、對要保機構之全部或部分存款負債給予保證，以及加徵要保機構額外手續費(surcharge)。
- 2、賦予存保公司特別檢查權，當要保機構發生經營不善情形，准許存保公司提早進行詳細評估與調查。存保公司為執行降低損失與清理倒閉銀行權力，並準備償付保額內存款，可以辦理金融檢查。
- 3、賦予存保公司倒閉清理權，該公司為達到使金融體系之成本最低，訂定問題銀行或無法繼續經營金融機構清理方案。因此，存保公司對現有股東可以取得金融機構股份或經法院同意，降低資本額或撤銷股東持股，以及認購問題機構股份(如發行新股)；存保公司亦可禁止銀行吸收或償還存款、重新核定部分或全部業務、中止投保資格，以及向高等法院請求銀行結束營業。此外，存保公司也可以取得問題機構全部或部分資產、負債、業務與其他事務之控制權，或向高等法院申請指定破產管理人或負責人，以管理問題機構全部或部分資產、負債、業務與其他事務。將要保機構全部或部分資產、負債、業務與其他事務移轉至過渡機構(Bridge Institution)。其他諸如向政府借入資金或成立基金、成立過渡機構、資產管理公司等權力。

4、存保公司也是一個使風險降至最低的金融消費者保護組織，並集中於早期偵測與介入，其目標在於以先發制人(pre-emptive)之方式，監控大眾信心與提升穩定性，訂定完整的早期介入與清理方案。其主要工具包括中央銀行立即導正措施架構、存保公司風險評估與監控功能，並從央行取得有效資訊、金融機構統計資訊、監理評等報告、監理規定、與監理人員例行性溝通與會議。重要的是，不同主管機關間，須有明確的規定與核心權限，並將合作關係專注於維持金融體系之穩定。

圖 13 存保公司風險評估與監控功能概觀



資料來源：課程講義

MDIC 扮演馬國金融機構之清理機關角色，透過強化 MDIC 的角色，使其成為能有序處理足以影響金融穩定的大型、無法繼續經營金融機構之清理機關。認可 MDIC 之專業與能力，足以執行包括非銀行機構在內的金融機構清理作業。當金融體系之穩定性成為馬來西亞經濟成長之關鍵因素，存款保險制度以及保險利益保障制度是金融安全網的重要組成

因素。上述制度是保障存款人在發生銀行倒閉事件時避免遭到損失，而存保公司則必須快速有效率的執行法定功能，並且提出金融體系穩健風險管理方案，強化金融消費者保護功能。法律須有相關規定，以增強存保公司得以迅速採行清理行動之權力，使金融體系付出最低之成本。

相關規定包括存款保險制度、伊斯蘭保險機制(Takaful)以及存款利益保護制度(Takaful and Insurance Benefits, TIBS)。保護制度係為避免存款之損失，並保障部分存款保險利益。在金融制度穩定方面，則必須提升或致力於金融體系之穩定性，以及提供金融體系穩健風險管理的動機。存保公司將依據上述保護制度與金融體系穩定等規定，使金融體系付出最低成本。

馬國存款保險制度屬於強制保險，金融機構無需申請，自動生效，保障範圍涵蓋 99%存款人，依照不同存款類別，每類分別適用限額為馬幣 25 萬元，存款類別包括傳統存款、伊斯蘭存款、聯合帳戶與信託帳戶。

在早期介入時點(Early Intervention Trigger, EIT)之前，央行會通知 MDIC 提高對金融機構之流動性支援，對金融機構實施立即導正措施或監理行動前，洽商 MDIC 意見，以及提供 MDIC 有關影響金融體系穩定之資訊；MDIC 則著重於將問題機構報告與警示名單等資料提供給央行，並提供申請新業務、購併、接管等案件對存款機構之影響。在向 FSB 建議處理方式前，先洽商中央銀行之意見。

在 EIT 之後，央行提供必要支援與資訊，促使 MDIC 進行預備性檢查，在發送金融機構結束營業通知之前，並先洽商 MDIC 意見。為利於 MDIC 順利進行介入與清理行動(Intervention and Failure Resolution, IFR)，並提供 MDIC 必要之協助。此外，MDIC 會定期提供央行 IFR 成效報告，與央行聯合發布 IFR 實施情形新聞稿供大眾參考。

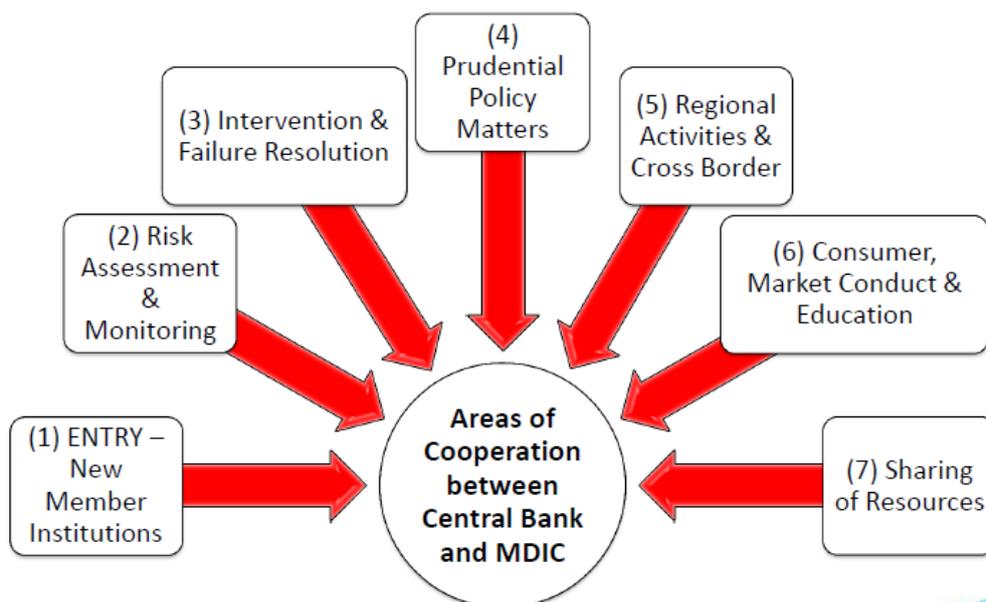
提早介入之時機，包括要保機構發生擠兌、弊案、嚴重財務損失等緊急狀況；要保機構資本將違反最低法定標準，該機構亦未採取有效方法，或採行之方法不能在短時間內強化資本水準；在特定期間內，存款

流失情形有上升趨勢；監理人員對管理階層缺乏信心；違反法令規定，對於要保機構之業務與財務穩定，可能會產生負面效果；要保機構履行到期債務之能力，能否獲得資金奧援，以及其母公司是否會倒閉，對子公司或大股東而言相當重要。

要保機構無法繼續經營之處理時機，則包括要保機構無法遵循穩定業務與財務操作，法規指引亦未能改善其對回復之預期，以及維持業務經營與財務之穩健；要保機構股東不願意在既定時程內，使機構資本回復到法定標準，此將損及存款人之利息。要保機構依賴額外的貸款、保證或其他財務協助，以維持業務操作。要保機構已經喪失存款人及大眾對其之信心。實施 IFR 之後，必須在介入、清理與賠付等三方面，擴充 IFR 專案團隊，設立臨時編組支持相關作業，並持續進行 IFR 訓練與模擬作業。

MDIC 與央行合作之領域包括新要保機構之加入、風險評估及監控、介入問題金融機構與清理倒閉銀行、審慎政策事項、區域活動與跨國事項、消費者與市場控制及教育，以及資源分享等項(圖 14)。

圖 14 馬來西亞央行與 MDIC 之合作領域



資料來源：課程講義

為維護金融穩定，應使各主管機關間的協調與合作效益極大化，例如公開透明處理相關議題(如早期介入時點、無法營業之標準、監理評等與評估資訊之分享)，尊重各主管機關分別依相關法規所賦予之獨立性與權責(如央行職司監理與檢查，MDIC 負責金融消費者保護，並擔任清理主管機關)，彼此尊重對同一議題之不同意見，持續維持並強化合作關係，即時更新交換之資訊，以及減少重複辦理之業務。

在賠付系統與賠付策略方面，MDIC 之賠付系統包括 5 個子系統：

- 1、存款人負債資訊管理系統(處理存款人資料、和解、產生賠付清單)
- 2、產品(存款種類)登記系統(帳戶清單、存款代號、保額內存款餘額)
- 3、賠付支付管理系統(賠付程序、賠付狀況、會計制度)
- 4、存款人管理系統(存款人帳戶、存款人資料更新、存款人資料要求)
- 5、資訊要求管理系統(調查、核准)

在賠付策略方面，採「3 天賠付策略」，假設收受存款機構在星期五結束營業之賠付計畫：

- 1、星期五下午 4 點 30 分結束營業，指派專人或暫時清算人進駐接管，並對外公布。
- 2、星期六：上午 6 點到下午 6 點，產生 SFF 資料，下午 6 點到 12 點，透過賠付系統進行整合。全天進行賠付金額調整，將總分類帳調整至明細分類帳，以及支票等資料之傳送與校對。
- 3、星期日：白天進行資料最後調校，並於晚上將資料上傳至代理付款機構(Payment Agent)。
- 4、星期一：代理付款機構從上午開始受理償付存款。

至於 MDIC 之任務方面，包括：被指定擔任區域與跨界合作與協調工作，在區域合作方面，建立或參與專案小組，以提升金融穩定；採行審慎監理行動之跨國合作與協調；為強化對國內系統性重要金融機構(SIFI)之清理能力，與央行共同訂定「復原與清理計畫」(RRP)，其中復原計畫係由 SIFI 管理階層與監理人員討論後訂定，包括金融情勢危急期

間，SIFI 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 SIFI 之復原計畫無法恢復其財務狀況，由清理主管機關執行清理計畫，該計畫必須消除有序清理之障礙，同時對妥適清理之選項加以定義；MDIC 需採用各種溝通策略，包括利用電視、收音機、報紙、雜誌、網路、傳單、操作手冊、海報、廣告旗幟、年報、公司計畫、影片等管道，或透過與要保機構、媒體機構、產業、社區、消費者服務、政府部門之公共關係，喚醒大眾之認知。目前 MDIC 利用 4 種語言之免付費電話、4 種語言之網站、密集的簡報、訓練與公司出版品等方式，期能達到既定之效果。且身為金融消費者保護主管機關，MDIC 被託付更多的責任。MDIC 將成為包括非金融機構在內的清理機關。因此該公司必須實施智慧管理，對國內系統性重要金融機構，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、系統與基礎建設，並重視金融體系穩定性。

## 五、有序銀行清理的選擇

### (一)有序(orderly)銀行清理之特性與選項

有序清理之目的，在於維護大眾對銀行體系之信任與信心，避免嚴重的系統性崩潰，不讓納稅人遭致損失，並建立由銀行股東及債務人承擔損失的機制，以保護重要經濟功能。為達到該項目標，必須讓倒閉銀行之客戶從舊銀行能無縫轉換到新銀行，且以最低清理成本，及時完成清理作業。而其成功要件，需有強勢獨立的組織領導、能夠維持與國內其他金融安全網成員有效的工作關係、對緊急果斷及結果導向等觀念有強烈的認知、擬訂周延的危機計畫與各種清理替代策略、賦予主管機關妥適的權力，以及適當的資源與專業知識。

由於大部分的危機需要事前擬訂多樣化的解決策略，並依危機種類訂定不同選項，事先因應危機的發生。清理原則包括平衡民間部門與政府部

門政策目標、建立良好標準化的制度、允許快速有彈性重建銀行、建構健全的支持機制以避免無力償還；過去的清理目標為確認倒閉銀行在有序情形下結束營業，例如財務協助與聲請理賠，併購與承受、成立過渡銀行與特殊機構。主管機關多著重於提供緊急流動性協助(ELA)。目前及未來則將轉變為讓瀕臨倒閉銀行恢復正常營運，並預防發生擠兌情形，主管機關將採行 ELA、開放銀行協助、強迫合併或自行解決(Bail-in)。而各種清理選項的訂定，則需深入了解各類危機的規模與本質。整體而言，透過民間部門處理問題資產(放款)，清理成本較低；而給予適當的鼓勵或獎勵，則可以降低道德風險<sup>10</sup>。欲執行清理作業，計有六種選項：

- 1、業務移轉：其優點在於可限制存在民營部門的道德風險，對市場參與者之影響最小、對存款人之服務不打折，增加購併者有效整合問題放款之能力，對購併者財務衝擊較小。
- 2、成立過渡銀行：對銀行體系之影響最小、促進銀行復原與穩定、減輕政府支援或道德危機、可利用大眾資金成立過渡銀行，並由專家負責管理，可信度較高。
- 3、自救方案(Bail-in)：可有效限制道德危機、將倒閉與清理成本加諸於股東與債務人，而不是大眾。透過鼓勵股東與債務人監控銀行風險，改善市場自律。但若有潛在的弱點，仍可能無法避免倒閉的結果。
- 4、資產管理機制：如果時間許可，可透過出售或停止業務之機制出售給資產管理公司；惟如積極出售，對金融市場與資產價值，均會產生負面衝擊。
- 5、暫時由大眾持有：當永久性方案尚未定案時，暫時由大眾持有，可以降低對金融穩定之威脅。但是 大眾資金必須承擔風險以及道德危機問題。

---

<sup>10</sup>金融危機時期，由於「零倒閉」機制不再可行，也不令人滿意。因此，新加坡金融管理局尋求降低銀行倒閉產生之風險與衝擊，期能維持金融穩定。若要實施清理作業，當缺乏可用之替代方案時，將考慮採行以大眾資金協助，但是此將伴隨如何降低道德危機問題。另外，消費者安全網中的存款保險機制，亦可降低道德風險。

6、結束營業：此選項由於處理時間較長，銀行不再提供重要服務，較適合非系統性銀行。

## (二)如何達到有序清理

辨識問題銀行的方法，以數量分析或監理評估報告，透過財務報表分析、早期預警系統、監理評等系統或整體銀行風險評估系統。並利用實地檢查、場外監控、與監理人員、銀行之管理階層以及稽核人員溝通，以及市場訊息。

問題銀行的紅色指標，包括資本水準降低、獲利情況惡化、資產品質惡化、業務快速成長、大額資產負債表外業務、流動性問題、管理階層不負責任、內部管理缺失與弊案、風險管理欠佳，以及經常違反法令規定。此時，主管機關即應採取導正行動，在問題發生初期，由銀行與監理人員之間達成的協議。例如道德勸說、信函、備忘錄等非正式行動。當情況惡化到令人無法接受，管理階層亦出現不當想法，且無解決方法時，則應採取突擊性的導正行動，如發布禁止或停業命令、各項行政處分或罰鍰等。

可依據 FSA 評等(分為 1-10 級)，分別採取不同行動，屬於正常等級(1-3 級)，實施場外監控；需進一步了解(4-5 級)，除場外監控外，增加紅色警戒調查，並與監理人員及銀行管理階層討論；警示等級(6-7 級)：除上述 4-5 級之處理方式外，另要求銀行管理階層提出改善計畫，並辦理實地檢查；若達到嚴重等級(8-10 級)：則主管機關應與 FSA 協調，進行情境分析與政策措施。

監理人員介入清理程序時，採行之工具包括：禁止銀行以各種形式償還或支付第三者與承作特殊業務、限制資本分配(如發放股利)、要求問題機構提出增資計畫、撤換董事會成員、將部分或全部業務管理階層移轉至其他機構，以及將問題銀行出售給其他機構。

在達成有序清理的介入架構方面，巴賽爾核心準則(BCP)第 8 點指出，有效的銀行監理制度，需要監理人員針對個別銀行與銀行群組，訂定與維持前瞻性風險組合評估，平均分配其系統重要性。辨識、評估與應付從銀

行或銀行體系散發出來的風險。並擁有早期介入的適當架構、妥適計畫，與其他相關機關的夥伴關係；當銀行無法繼續經營，則要採行有序清理措施；第 11 點則說明監理人員在早期階段，可以執行停止銀行或銀行體系不穩定、不安全實務作業；並可運用妥適的監理工具，在合理範圍內，及時採取適當導正措施，包括撤銷銀行營業執照。

主管機關可從實地檢查、場外監控、審閱內部與外部稽核報告、銀行獲利狀況，或與銀行管理階層、外國監理人員及稽核人員例行性接觸，以及市場資訊等管道，提早辨識問題，及時採取監理行動，且應即時追蹤關心影響銀行安全、穩定性。監理人員則應密切監督與確認銀行採取有效的改善行動。

每一導正措施之觸發(門檻)時點均經詳細規劃，導正行動可能具有強制性或不具拘束力；介入的關鍵性指標，諸如資本、信用風險、流動性風險等，係用以提醒監理人員，對銀行財務之穩定性會有潛在惡化的可能性。監理人員亦應將銀行本質、規模、複雜度以及風險組合列入考量。

監理與介入分為四個等級，包括：綠燈(業務正常運作)，採用一般監理即可；黃燈(有潛在缺失)，應加強監理；橘燈(出現危機訊號)，應採取預防措施；紅燈(經營威脅)必須實施危機管理。若介於綠燈與黃燈區，需進行診斷或採取改善行動；介於黃燈與橘燈區，需採取導正行動；若進入紅燈區，則已達採取清理行動之標準。

以資本為例，位於不同燈區會採取不同之行動，綠燈時，採正常監理；黃燈時，逐漸增加監理強度，監理人員需與銀行管理階層開始討論資本復原計畫，並要求銀行報送並確實執行資本回復計畫，逐漸提高資本報告報送頻率，以強化監理。同時要求暫停發放股利，限制銀行增加高風險業務或資產；橘燈時，增加考慮公布壓力測試報告、撤換銀行董事或核心幹部，以及停止銀行業務或撤銷銀行執照；紅燈時，則進一步要求銀行需沖銷呆帳或以債作股(當達到無法繼續經營之觸發點)，並評估是否進行清理。

此外，亦須需考量母國與地主國勞工分配(全球與地區性原則)問題、資訊的可用性、各國法令監理架構、法定清理程序、存款保險制度、主管機關的法律授權，以及對雙方潛在經濟金融的影響。

### (三)有序清理機制的關鍵因素

當公司無法或可能無法繼續經營時，必須進行清理，且清理機制須在公司破產或淨值完全虧損之前及時進行，亦需選擇合適的指標，作為判斷是否符合無法繼續經營標準，必須進入清理程序的依據。且清理機構應具有處理大多數金融機構的權力。此外，應維持金融體系穩定，讓主要金融服務與基礎建設不中斷，將金融體系崩解之可能性降到最低。並維護大眾信心，將對非銀行存款人之影響降到最低，且動用納稅人的錢最少。

一般認為銀行無法繼續營運的原因，包括法定資本或流動性降到最低水準以下、銀行籌資來源嚴重受損、銀行倚賴政府財務支援以支應作業需要、銀行資產價值顯著惡化，預期在短期間內無法償付應付帳款、即將破產。

在決定何時進行清理之前，應先對是否可以繼續經營的因素加以評估，包括銀行資產是否足以提供存款人或借款人適當的保護；存款人或借款人對銀行之信心是否已經喪失；銀行法定資本是否已虧損到某一水準，可能不利存款人或借款人；銀行是否無法，或即將無法支付應付帳款；銀行是否無法依規定增加資本；是否有其他事務會影響銀行存款人與借款人利益；銀行是否可以透過發行債務憑證(OS)，重建資本；銀行可否繼續保有經營執照；監理機關介入是否可以恢復大眾信心；銀行是否願意，並能夠採取必要措施，以處理關注議題。

G20 金融穩定委員會(FSB)認為，金融機構有效清理機制之範圍，必須涵蓋全部可能的系統性重要金融機構，清理機關需具有獨立性並有明確的法規、角色與責任，賦予其廣泛的權力，以制定各項配套措施。即使清理機關為維護金融機構資產，暫時中止銀行業務操作，但是相關擔保品處

理、客戶資產分割等各項措施也必須受到保護。當清理機關可以區分理賠等級時，必須依法才能提供補償給債務人。清理機關必須將使用大眾資金作為清理資金之金額降到最低。亦須賦予清理機關權力，擬定跨國合作的架構，並鼓勵其與外國清理機關達成合作清理方式。母國與主要地主國機關應該建立危機管理小組(Crisis Management Groups, CMGs)的檢視與報告清理能力，以及對 G-SIFIs 的復原與清理計畫。相關機關間必須簽訂管理所有全球性系統重要金融機構之資訊分享與特定責任之協議。清理機構應定期對全部的 G-SIFIs 辦理可行性評估並且應該要求改變其業務實務、架構或組織。司法部門應要求系統性重要機構，必須訂定復原與清理計畫，並消除機構間，平時與危機期間之國內外資訊交換障礙。

一般清理權力與工具，包括更換管理階層、追討報酬與紅利，並指定管理者，將資產、負債移轉至其他公司、過渡銀行或資產管理公司、撤銷利害關係人權力，核准合併、出售、資本挹注等案件，中止撥款給無擔保借款人，並持續要求借款人履行合約，暫時保留提前終止權力，主管機關須強迫相關機構繼續提供實體服務與功能。

至於有關重建與清理機制之跨國議題，目前清理機制多遵循各國規定與實務。就法規面而言，各國在破產程序、復原機制、存保機制與清理方式均有差異。因此，各國主管機關在銀行發生問題時，重要的是尋求如何在合作與因應模式達成協議。對於管理問題銀行情況，母國與地主國監理人員必須將責任與關心(interest)加諸於各項跨國措施。

母國監理人員對於本國銀行在國外分支機構之作業，最少要對地主國之法律與金融環境有清楚的概念，了解地主國的監理制度，與地主國監理機構簽署資訊分享協議，確認在母國的總行，對於國外分行業務與風險，擁有完整的資訊，並利用包括母行、地主國監理人員之實地檢查與場外監控結果，獲得國外分行之營運資訊。

地主國監理人員對於外國銀行在地主國之作業，應確認已經從母行、分行(子行)及母國監理人員取得所有相關資訊。尤其應特別注意的是，國

外分行不是一個法律個體，母行發生問題，仍可能對國外分行產生負面衝擊。地主國監理人員可以在其管轄權內，要求分行需有個別的資本，以及持有特定資產，以因應其債務(流動性資產比率)；由於國外銀行的子公司為與母行分開的法律個體，當母行發生問題時，分行地主國監理人員可以選擇圍柵(ring-fence)分行，舉例來說，分行可能會被限制對所屬集團其他機構的暴險額，以及支付母行的股利。

## 六、危機管理與清理之有效溝通與跨國資訊分享

### (一)國內外壓力對監理環境的影響

由於國內市場與全球經濟間之金融互相連結更寬廣，逐漸增加的競爭與創新(國際化、跨國、供應鏈)，非傳統與新成員之出現，各國多處於中度經濟成長、金融與債務危機，以及反覆無常的資金流動，消費者獲得資訊的能力更強等因素，加以財政與貨幣政策的約束，各種國內外壓力塑造出新的金融景觀。

重要的是，政府在危機發生前之承平時期，就應建立良好的誠信。若從今日的監理環境來看，消費者與金融機構需要更具彈性開放的政策，消費者意識抬頭，卻也讓大眾需承擔更多的責任，無形中提升對監理機關保護大眾利益的信賴程度。此外，中央銀行於承平時期，透過各項公開訊息，傳布政府維持金融穩定之能力與維護大眾利益之行動，並以謀求國家社會最大利益為原則的政策規劃，均可建立大眾對中央銀行的信賴與信心。

另外，主管機關提高各項金融政策、銀行財務報告等之公開透明度，積極與相關機構進行合作、互動，利用與大眾面對面溝通的機會，鼓勵提供政府意見與建議，並納入政策制定之參考，亦有利於建立政府誠信形象。

### (二)危機期間溝通的角色

發生危機時，為使大眾與市場保持冷靜，主管機關須先了解危機之本質，探討問題之根源與影響之範圍，建立溝通之目標與內容，釐訂溝通計畫，詳列利害關係人(包括金融機構、存款客戶、投資人、政府與國際社會等)關心之議題，例如：金融機構關心銀行體系之流動性與償付能力、資本適足率、是否會發生擠兌；存款人與一般大眾關心其存款放在銀行之安全性、銀行是否有足夠現金或資金；一般企業則關心銀行現金流量是否充足，是否會繼續提供融資或借款，資金清算會不會受到影響；投資人則會質疑可否將資金匯往國外，對其投資有何影響；政府則關心金融危機對經濟之影響，如何因應；國際社會則將關注金融危機對其他國家之影響程度與傳染之可能性(表 7)。

表 7 危機期間政府對利害關係人關心議題之回應訊息範例

利害關係人	關心議題	回應訊息
金融機構	1.流動性與償付能力 2.資本適足率 3.是否會發生擠兌	1.中央銀行提供金融機構流動性並辦理融通。 2.提供銀行充足現金，以應付存戶提領。
存款人	1.存款放在銀行安全嗎？ 2.銀行有足夠現金或資金嗎？	1.存款受存款保險保障。 2.中央銀行提供存款全額保障。
企業	1.銀行現金流量充足嗎？ 2.銀行提供融資或借款嗎？ 3.業務清算可持續辦理嗎？	1.銀行將繼續提供金融服務。 2.各項交易之交割清算作業不中斷。
投資人	1.我可以將現金(資金)送到國外嗎？ 2.對我的投資有何影響？	1.投資人可在國內外間自由移轉資金。 2.存款受到保證。
政府	1.對經濟的影響如何？ 2.應付議題的方式為何？ 3.業務與大眾面臨議題為何？	1.經濟基本面健全。 2.金融體系健全。 3.政府會評估對業務之衝擊，並擬定解決方案。
國際社區	1.金融危機會影響國家嗎？ 2.危機會傳染嗎？	1.由於金融體系互相連結，本國會受到影響。

資料來源：課程講義

危機期間，一般大眾與市場會有非理性行為，易有人云亦云現象，傾向直覺反應，不願聽到不想聽的。因此，溝通行動計畫於焉展開，首先，為避免政府政策給人雜亂無章之印象，應籌組跨部門危機管理小組，指定發言人對外統一說明政府之政策。管理小組須預擬可能之問題或利害關係人<sup>11</sup>關心的議題，為發言人準備回應訊息，以迅速、透明之方式回應利害關係人關心之議題。此外，監控所有可能損害信心與影響政府聲譽之媒體管道，強化回應訊息之正確傳遞與減輕負面說法。然而，由於危機期間，流動性風險可在很短時間內導致金融體系破產，屆時可能難以扭轉頹勢。若政府領導人在危機時期，以發言人身分出現，在第一時間灌輸民眾與市場信心，較易獲得民眾信賴。

以馬來西亞為例，2008 年金融危機期間，馬國央行採用多種溝通管道，建立該國民眾對金融體系之信心，包括採行單一口徑說明政府因應對策，率先宣布採取存款全額保障，並確保民眾能順利提取資金，建立融通管道，使銀行順利取得流動性，政府亦公開保證維持金融體系之穩定。

### (三)有效跨國危機管理與清理架構的要素

首先，必須建立本國安全網機關間整體有效的合作架構，以馬來西亞為例，清理機構有明確的法律授權，並清楚定義角色與責任，央行與存保公司簽訂策略聯盟協議，由存保公司擬定周延的倒閉機構之清理架構以及權責機關架構，明定清理案件之核准機構。

其次，建立區域性清理委員會，經由委員會內各機構代表間整體有效合作，包括資訊分享協定，以及密集、立即、有效的溝通，協調政策、作法，並臚列維持穩定之動機。目前各國對於危機管理多著重於監理而較少關注清理機制，例如各國央行或監理主管機關簽署合作監理備忘錄；馬來西亞存保公司與區域內許多存款保險機構，在教育訓練與知識分享基礎上，簽署合作備忘錄；東亞太平洋央行執行委員

---

<sup>11</sup>評估檢視利害關係人的 4 個步驟，包括辨識(辨識哪些利害關係人對銀行有相關且具重要性)、分析(利害關係人的期望與銀行對利害關係人之衝擊)、結盟(與利害關係人有效結盟，以獲得他們的支持與合作)與評估(與利害關係人結盟是否符合銀行目標，並規劃下個行動的方向)。

會議僅談論區域性危機，並未討論清理機制；加拿大央行之訓練課程亦著重於監理議題。

鼓勵各國建立跨國危機管理與清理機制，諸如為國際性銀行擬定復原與清理計畫，採行 FSB 所提自我評估模式，並在國際論壇與國際機構發布各項作業標準之諮詢階段，表達有關跨國危機管理與清理等議題。並倡議 CMGs 與非 CMGs 國家間整體有效的合作，儘早展開例行性對話。尤其當特定全球系統性重要金融機構發生問題時，取得清理模式之共識，亦須瞭解母國主管機關對 RRP 計畫之內涵，以及本身之清理策略。

為達成有效資訊分享修正相關法規，建議採用標準國際保密協議，使所有國家均遵循類似的義務與保護規定，可免簽訂多個雙邊或多邊資訊分享協議；訂定法律或政策，鼓勵清理機構在處理問題銀行時，透過 CMGs 或與外國主管機關達成合作方案。為擬定與維護危機管理準備作業，須執行跨國危機模擬作業，以戰爭遊戲模式測試緊急應變計畫，展開區域清理機制工作計畫，成立專案清理單位，與母國或地主國簽訂危機管理之合作備忘錄，成立有關危機管理之服務小組，以及整合與擴大本國各主管機關間之監理合作。

#### (四)對跨國合作之建議

國內安全網相關主管機關之合作，係發展跨境合作的踏腳石，各區域之主管機關必須挺身而出，協調安全網內相關單位，在清理作業上，分別賦予清楚的任務、角色與責任，而中央銀行與清理機關之合作關係，扮演非常重要性角色。

現階段應關注之議題，包括東協國家對系統重要性金融機構(SIFI)之認定；擬定危機管理與清算架構，以提供東協特定 SIFI 復原與清算計畫；東協各國間簽訂之備忘錄，應該包括清理主管機關以及其他安全網成員，以促進彼此的了解，以及計畫與資訊之交流。

全球性金融機構跨國清理的阻礙，肇因於各國清理機制的差異，缺乏共同認知與協議，亦無處理壓力與清理的規劃，以及必須強化母國與地主國間，以及國內各主管機關間的協調機制。從金融危機之經驗得知，各國須進一步了解系統重要性金

融機構之組織架構，並致力於如何提高吸收損失的能力，強化監理與清理計畫的協調性，建立有效的清理機制及跨國協調機制。

FSB 認為，各國對跨國合作清理的法律架構較為缺乏，大部分國家對跨國銀行有序清理之規定極為有限。因此，各國應儘速立法，授權主管機關採取行動，完成與外國清理機關合作計畫。此外，司法管轄權雖會保留各國在缺乏國際合作與資訊分享之情形下，執行法定權力，穩定本國金融市場，但必須考量該項行動是否會對其他國家金融穩定造成衝擊。

危機管理工作小組(Crisis Management Groups, CMGs)主要任務在於強化並促進跨國銀行清理的準備工作，並清查工作小組缺乏哪些對當地系統重要性金融機構的法律授權，但同時須面對不同層級的資訊分享、機密等級及層次是否太高等問題。工作小組之資訊分享型態，以及與非工作小組地主國資訊交換作業，亦有待進一步釐訂；此外，亦須面對如何執行強化清理策略之分析與作業內涵、RRP 計畫是否能在下次危機發生時發揮預期效果、母國與地主國主管機關是否清楚其責任，以及是否採用模擬方式測試效果等各項挑戰。

特定機構之跨國合作協議，必須在母國與相關地主國主管機關間對特定機構之合作協議之規劃與危機清理階段予以納入，且該合作協議必須加以公開。為符合不同預期，各項作業層級需在具體與彈性之間取得平衡。另外，合作協議在法律方面亦須具有強制力，跨國合作協議才得以順利進行。

在資訊之取得與分享方面，資訊交換之障礙並不存在，承平時與危機時期 RRP 資訊之分享模式；與 CMG 成員及非 CMG 地主國分享國內系統性銀行之資訊，以及測試銀行利用資訊管理系統，及時產生 RRP 資訊之能力。對監理而言，平常時期資訊交換<sup>12</sup>，可從相關監理報告取得風險評估與重要缺失資訊，亦可蒐集相關機構對實體業務操作環境或相關法規衝擊之分析，以及銀行集團對市場衝擊之分析資料，並參考壓力測試結果、對資訊管理系統之缺失分析、各項監理計畫、有關財務狀況與展望之重要財務報告(或報表)與資本及流動性狀況(計畫)、對於一家金融機構之個別行為，可能影響其集團的營運，監理機構採取之行動、危機準備計畫、風險

---

<sup>12</sup> 資料來源：BCBS—Principles for Effective Supervisory Colleges(有效監理學會)。

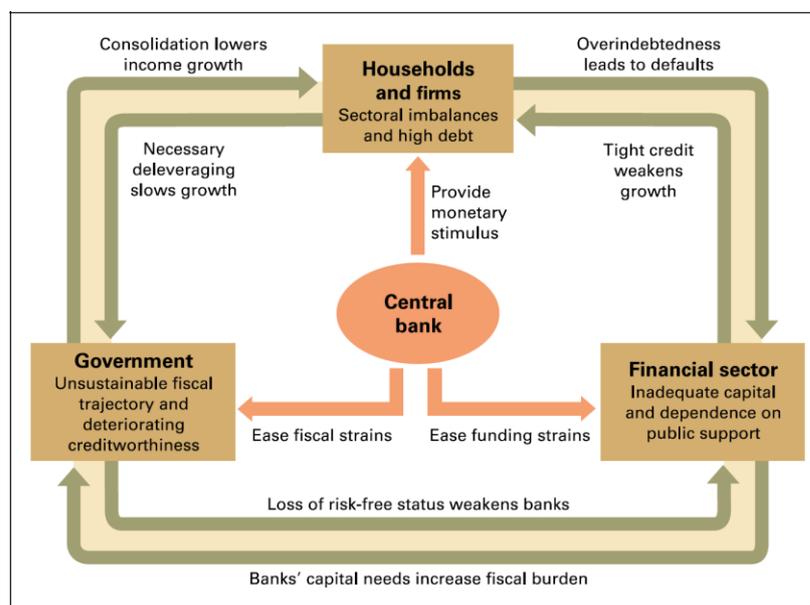
治理與風險文化之監理評估、集團與附屬機構之策略計畫、資產負債管理規劃與實務監理評估、分別面對地主國對曝險、資金依賴、跨國資金流動以及風險移轉之司法權、內部稽核、法令遵循、外部稽核與顧問所提報告之重點。

## 七、危機期間中央銀行之工具與權力：歐洲的觀點

### (一)中央銀行在金融危機管理所扮演的角色

各國金融安全網，在 2008 金融危機前，其架構通常由財政部、中央銀行(最後貸款者)、存款保險與金融監理等機關組織而成，金融危機之後，則增加重建與清理機構、金融穩定與總體審慎政策委員會等機構。而中央銀行除了要解決金融部門資本不足問題，還要協助政府財政問題，以及提供資金，解決家計與企業部門失衡與負債過高等問題，導致央行的惡性循環與負擔(圖 15)。

圖 15 央行的惡性循環與負擔



資料來源：課程講義

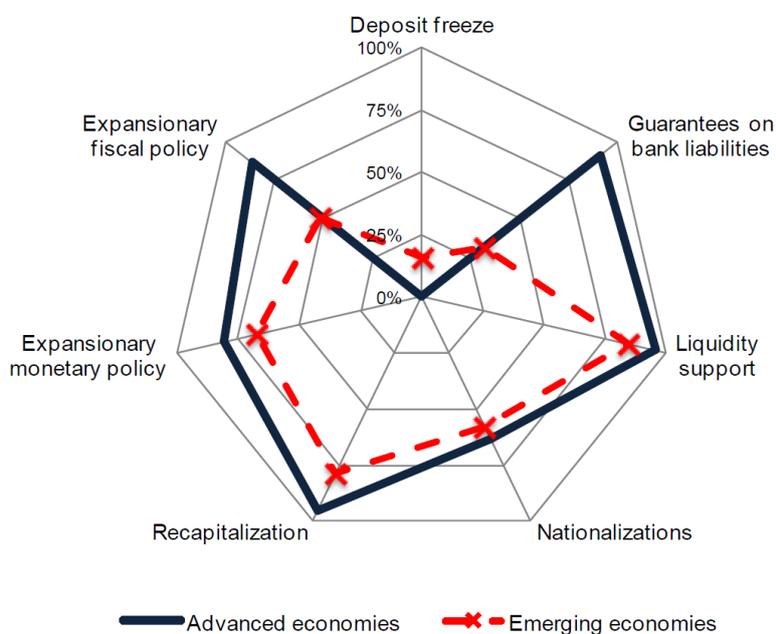
發生危機初期，初期一定會擾動一池春水，危機時的金融穩定目標，首要恢復市場信心，2008 年 10 月，德國首相向大眾保證：「所有存款都是安全的」，並要控

制危機對金融市場的損害程度以及對經濟的影響，並盡快使市場回復穩定。而新興國家經濟體通常具有金融市場波動幅度較大、信用成長較強、信評等級不高、政府債券市場淺薄、高品質資產較少，以及面臨母國與地主國法規制度不同等共同問題。

先進國家與新興國家採行各項政策之差異包括(圖 16)：

- 1、存款凍結：先進國家沒有採行本項措施，新興國家低於 25%。
- 2、銀行負債保證：先進國家接近 100%，新興國家介於 25%-50%。
- 3、提供流動性：先進國家與新興國家均接近 100%。
- 4、問題機構國營化：先進國家與新興國家均介於 50%-75%。
- 5、挹注銀行資本：先進國家接近 100%，新興國家約 75%。
- 6、擴張性貨幣政策：先進國家略高於 75%，新興國家接近 75%。
- 7、擴張性財政政策：先進國家介於 75%-100%，新興國家僅 50%。

圖 16 先進國家與新興國家採行政策之差異性



資料來源：課程講義

此外，在金融整合世界，有效的危機管理需要從多方面著手，以國家政策控制風險，如藉由提高系統性重要機構之業務彈性，快速增強其國內信用，作為增加跨國信用之籌碼，將業務拓展至其他國家。雖然每個國家均會制定兼顧個體與總體審慎政策的最佳貨幣政策，但是因為各國之金融循環並不一致，導致影響整體政策之效果。例如，2008 年 Lehman Brother 事件後，主要國家央行為營造有利於各國經濟金融之環境，紛紛互相仿效調降政策(或目標)利率，造成調降利率的效果不如預期。

金融危機發生後，主要國家除傳統操作外，亦採用其他非傳統貨幣政策工具，例如採行流動性寬鬆、信用寬鬆、量化寬鬆等各項寬鬆政策，擴大資產負債表規模，直接影響市場與資金情況(表 8)。

表 8 近年各國央行採行之貨幣政策工具

工具	目的	採用之央行
<b>傳統操作</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 擴大例行性操作之合格擔保品、交易對象與承作期間</li> <li>● 無限制提供市場流動性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 當市場可利用之擔保品不足時，協助將流動性注入市場</li> <li>● 當流動性需求預測不再可靠時，無限制將流動性注入市場，</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 大多數先進國家與部分新興國家央行</li> <li>● ECB、日本央行</li> </ul>
<b>流動性寬鬆</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 以政府債券交換流動性較差之證券</li> <li>● 各國央行間，或央行與商業銀行間，簽訂貨幣交換協議</li> <li>● 國內市場之外匯部位</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 協助附買回及流動性交易</li> <li>● 增加全球性銀行之外匯部位，以應付外匯市場需求</li> <li>● 提供非銀行外匯交易信用額度</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 美國聯準會、英格蘭銀行</li> <li>● 美國聯準會與 14 國央行；瑞士央行與 ECB 及部分新興經濟體。</li> <li>● 部分新興經濟體，如巴西</li> </ul>
<b>信用寬鬆</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 買斷民間部門證券</li> <li>● 直接提供流動性給借款人與投資人</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 支持房貸市場與回復證券化發行市場</li> <li>● 擴大房地產與商業信用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 美國聯準會、英格蘭銀行、日本央行</li> <li>● 美國聯準會、日本央行</li> </ul>
<b>量化寬鬆</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 買斷政府債券或政府擔保債券</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 提供長期資金及低利資金</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 美國聯準會、英格蘭銀行、日本央行與部分新興經濟體。</li> </ul>

資料來源：課程講義

## (二)歐洲央行的傳統貨幣政策工具

ECB 之傳統貨幣政策工具包括隔夜存款及融通機制、公開市場操作與準備金制度，其中隔夜存款利率通常低於市場利率，邊際放款利率通常高於市場利率，形成市場利率之下限與上限。美國發生次級房貸危機後，ECB 自 2007 年 11 月 12 日開始調降主要再融通操作利率，至 2014 年 9 月 10 日，已調降至 0.05% 之歷史低點，隔夜存款利率更出現 -0.2 之負利率，邊際放款利率為 0.3%。公開市場操作方面，操作方式包括主要再融通操作(期間 1 週)、長期再融通操作、微調操作與結構性操作。為維持寬鬆貨幣環境，ECB 增加較長天期操作之金額<sup>13</sup>，準備金制度方面，計提基礎涵蓋二年期以下(或二年內到期)之存款、負債證券、貨幣市場工具，2012 年 1 月，ECB 將準備率由 2% 降為 1%，且對全部準備金按主要再融通利率付息。

採用非傳統貨幣政策工具之目標，在於維持或恢復貨幣政策傳遞機制，主要工具包括固定匯率政策、擴大合格擔保品、提供外幣與長期流動性部位、買斷特定負債證券。為了處理非預期事件，ECB 操作架構非常具有彈性，例如，治理委員會將以物價穩定目標，謹慎決定買斷貨幣交易(Outright Monetary Transactions, OMTs)之開始、持續與停止時點，藉由在次級市場買斷 1-3 年期主權債券(sovereign bond)增加市場流動性，避免歐元區價格穩定遭受潛在的威脅，以維護妥適的貨幣政策傳遞機制。

## (三)ECB 對金融危機之回應

2007 年 8 月：為因應全球性流動性短缺問題，決定提供額外的流動性。為處理歐元區銀行美元短缺問題，並在 2007 年 12 月與美國 FED 簽訂換匯(SWAP)協議。

2008 年 10 月：ECB 依據銀行提供足額擔保品，按照事先決定之利率，以固定利率全額提供其所需之流動性。

2009 年 6 月：由於協助市場復甦對於銀行放款業務非常重要，宣布實施擔保債券購買計畫。

---

<sup>13</sup> 蕭翠玲、林曉伶(2010)，至 2008 年底，主要再融通操作(MROs)餘額占所有融通操作餘額之比重為 28%，其中較長天期融通操作(LTROs)餘額所占比重高達 72%。

2010年5月：為因應證券市場機能失靈問題，以及恢復適當貨幣政策傳遞機制，實施證券市場機制(Securities Markets Programme, SMP)，透過特定操作方式，吸收原來挹注市場之流動性。

2011年12月：為支持銀行借款與貨幣市場活動，決定實施2項為期36個月的長期再融通操作。並自2012年1月18日開始，準備率由2%降為1%。

2012年8/9月：為維持妥適的貨幣政策傳遞與貨幣政策之單一性(singleness)，決定終止SMP，並宣布在次級債券市場進行OMTs之可能性。

2013年7月：對未來利率提出前瞻性指引。預期利率將繼續維持在目前或更低水準更長期間；由於全球對通膨不高的看法，已由短期延長為中期，ECB認為，實體經濟弱化，貨幣動能亦被抑制；在目前危機時刻，前瞻性指引成為協助ECB尋求有效維持物價穩定之工具。

2014年6月：決定降低三項主要利率，並正式實施負利率政策，包括降低主要再融通利率10個基本點至0.15%；降低邊際放款利率35個基本點至0.4%；降低隔夜存款利率10個基本點至-0.1%。<sup>14</sup>並決定採行更進一步非傳統工具，例如：

- 1、採取一連串到期日為2018年9月之長期再融通操作(TLTROs)，以支應銀行將資金貸放予民營非金融部門。每次操作之利率固定在當時之主要再融通利率加10個基本點。
- 2、持續實施主要再融通操作，直到2016年12月準備金提存期結束為止。
- 3、實施3個月長期再融通操作(LTROs)，直到2016年12月準備金提存期結束為止。
- 4、由於證券市場機制失靈，無法注入流動性，暫時取消每週微調操作。
- 5、加強購買資產擔保證券(Asset-Backed Securities)之事前準備作業。

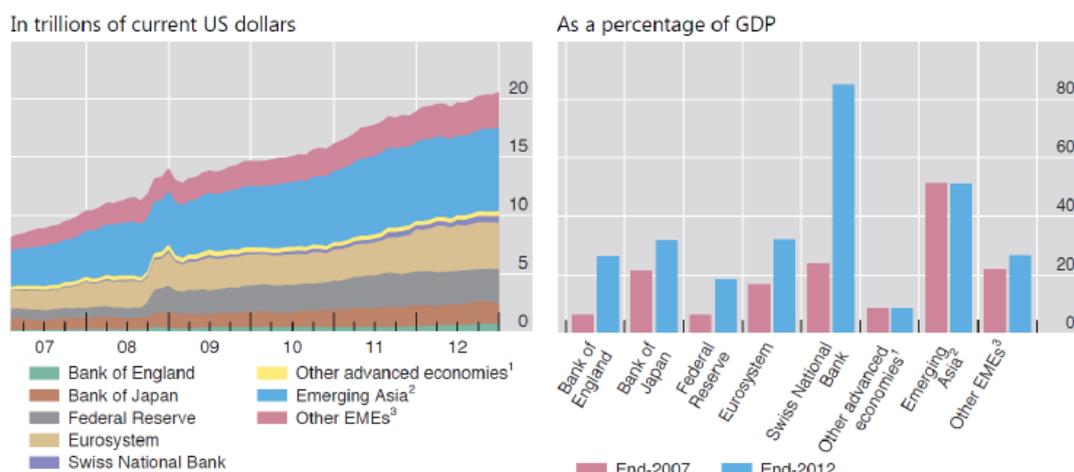
#### (四)先進國家與新興經濟體資產規模之比較

在危機初期，各國央行為了因應緊繃的資金情況，迅速採取隔夜期或定期提供金融機構流動性。之後，Fed、日本央行與英格蘭銀行為了提供更多貨幣降低債券

<sup>14</sup> ECB於2014年9月10日再降低主要再融通利率0.1個百分點，隔夜存款利率成為-0.2%。

的長期利率，開始進行大規模購買長期公、私部門證券。ECB 則專注於處理歐元區貨幣傳遞作業之損失，開始進行額外的 LTROs 以及資產購買計畫，為政府債券市場注入流動性。由於許多亞洲新興經濟體之貨幣在面臨升值的壓力時，均會增加持有外匯，因此，主要先進國家以外，其他央行資產之增加主要來自於大幅累積之外匯存底(圖 17)。

圖 17 先進國家與新興國家資產規模之比較



<sup>1</sup> Australia, Canada, Denmark, New Zealand, Norway and Sweden. <sup>2</sup> China, Chinese Taipei, Hong Kong SAR, India, Indonesia, Korea, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand. <sup>3</sup> Argentina, Brazil, Chile, Colombia, the Czech Republic, Hungary, Mexico, Peru, Poland, Russia, Saudi Arabia, South Africa and Turkey.

Sources: IMF, *International Financial Statistics*; Datastream; national data.

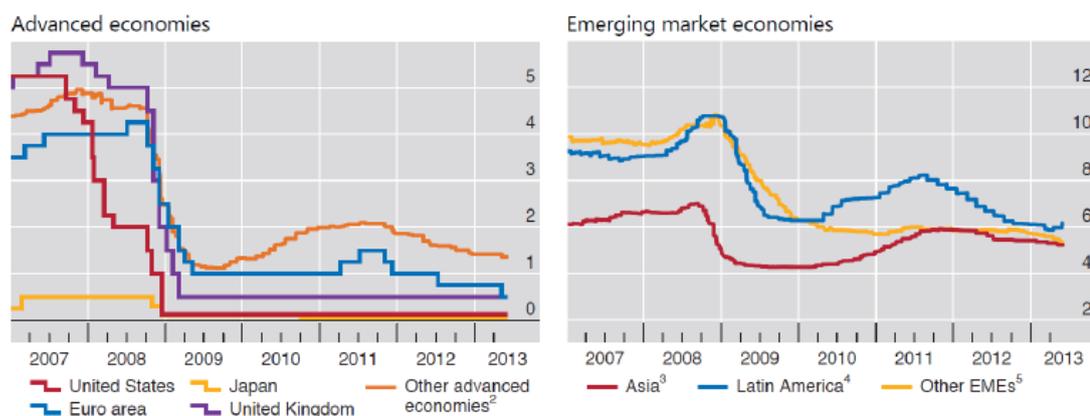
Source: BIS (2013)

#### (五)中央銀行在金融危機時採取的傳統貨幣政策工具

觀察先進國家與新興國家之政策利率<sup>15</sup>變動情形，不論先進國家或新興國家，各國央行自 2008 下半年開始，均大幅調降其政策利率，且自 2009 年開始，均持續維持在低檔，僅歐元區與拉丁美洲新興國家在 2011 年暫時調升，隨即於 2012 年再度調降(圖 18)。

<sup>15</sup> 係指一般政策利率或意義最接近之替代利率。若採區間利率，則以中間值為準。

圖 18 先進國家與新興國家政策利率變動情形



<sup>1</sup> Policy rate or closest alternative; for target ranges, the midpoint of the range. Aggregates are weighted averages based on 2005 GDP and PPP exchange rates. <sup>2</sup> Australia, Canada, Denmark, New Zealand, Norway, Sweden and Switzerland. <sup>3</sup> China, Chinese Taipei, Hong Kong SAR, India, Indonesia, Korea, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand. <sup>4</sup> Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Mexico and Peru. <sup>5</sup> Other emerging market economies (EMEs): the Czech Republic, Hungary, Poland, Russia, Saudi Arabia, South Africa and Turkey.

Sources: Bloomberg; Datastream; national data.

Source: BIS (2013)

央行作為最後融通者，傳統上會增加信用給面臨流動性外流，且無法在銀行間貨幣市場融資的個別銀行。歷史經驗顯示，當銀行面臨流動性問題，央行會提供流動性，直到找到解決方案為止，例如英格蘭銀行介入北岩銀行(Northern Rock)案件，Fed 介入摩根大通(JP Morgan Chase)與貝爾史登(Bear Stearns) 併購案，Fed 在美國保險集團(American Insurance Group, AIG)案例中，扮演過渡銀行角色，暫時控管倒閉機構。實際上央行已成為清理系統性重要銀行的機構。

中央銀行雖然在金融危機蕩漾之餘波中，扮演維護金融體系功能之重要角色，但是銀行體系卻產生負面的動機，使得非傳統政策工具可能會妨礙市場退場機制。先進國家採行非傳統政策工具，對新興市場經濟體之外溢效果，對金融穩定造成風險，且其產生之資金流動與匯率不穩定情形，易使新興市場經濟體總體經濟受到挑戰。然而，國際政策合作就像尼斯水怪(Loch Ness Monster)一樣，討論很多，卻很少看到合作案例<sup>16</sup>。

總體審慎政策包括五項：(1)貨幣政策—價格與金融穩定(2)財政與結構政策—稅務與結構性工具(3)競爭性政策—鼓勵承擔風險(4)總體審慎政策—系統性與特殊性風險(5)危機管理與清理政策。

<sup>16</sup>Blanchard, Ostry, and Gosh, 2013

就先進國家與新興國家總體審慎參與機構來看，新興國家並未將金融監理與存款保險機構納入總體審慎分工之一環，而先進國家則未納入證券監理機構。而各國倚賴央行之比例甚高(表 9)。

表 9 各國參與總體審慎業務之機關

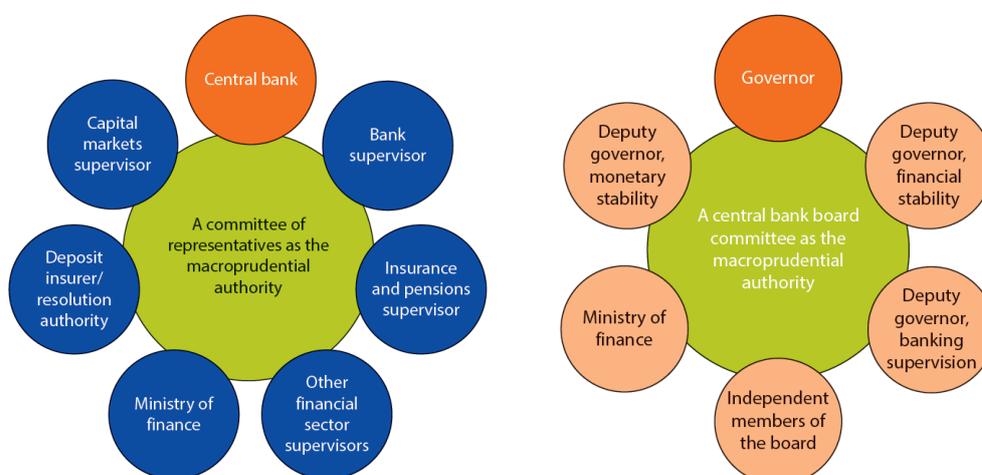
	EMEs	Advanced
<b>Central banks</b>	13	6
<b>Financial stability council/committee</b>	4	5
<b>Ministry of finance</b>	3	2
<b>Banking regulator/supervisor</b>	2	3
<b>Insurance regulator/supervisor</b>	2	1
<b>Integrated financial regulator/supervisor</b>	0	1
<b>Securities regulator/supervisor</b>	1	0
<b>Deposit insurance agency</b>	0	2
<b>Other</b>	2	0

Source: IMF 2011a.

Note: EME = emerging market economy.

若比較以央行董事會執行總體審慎政策，或由相關機關分工執行總體審慎政策，央行董事會之成員包括總裁、副總裁、財政部代表，以及獨立董事，若成立總體審慎委員會，其參與機構除中央銀行外，涵蓋銀行、保險公司、退休基金及資本市場之監理機構，以及財政部、存款保險公司等機構。以政策之周延性而言，似以後者之架構較為完整(圖 19)。

圖 19 央行董事會與總體審慎委員會架構之比較



Source : World Bank(2014)

## (六)總體審慎工具

執行總體審慎政策之目的包括消除與預防過度信用成長與槓桿、期限與流動性錯置，限制直接與間接曝險額，以降低道德風險之觀點，限制錯誤配置之系統性衝擊，以及強化金融基礎設施之彈性，其運用之工具說明如下：

- 1、在消除與預防過度信用成長與槓桿方面，要求銀行計提逆景氣循環(Counter-Cyclical)資本緩衝，每個部門分別計提資本(包括內部金融體系)，訂定總體審慎槓桿比率，要求符合放款價值比(Loan to Value, LTV)及放款所得比或負債所得比(Loan to Income/debt to income)之規定。
- 2、在消除與預防過度期限與流動性錯置方面，要求銀行從總體審慎之觀點，調整流動性比率(如流動性覆蓋率)、限制資金來源(如淨穩定資金比率)、降低穩定資金(如存放比率)，或要求提供保證金。
- 3、限制直接與間接大額曝險額，並要求透過集中結算與支付機構(CCPs)進行資金清算。
- 4、以降低道德風險之觀點，要求系統性重要機構增資，以降低錯誤配置之系統性衝擊。
- 5、強化金融基礎設施之彈性，例如對 CCPs 徵收保證金、要求銀行揭露更多資訊，並建立結構化系統風險緩衝。

近期各國用以處理資本流動之總體審慎工具包括：

- 6、審慎與其他結構性工具，包括 LTV 比率(韓國、泰國、土耳其)、地主國貨幣存款準備率(巴西、印尼、土耳其)、提高消費者貸款利息(土耳其)、限制銀行持有淨外匯部位(秘魯)、限制銀行外幣貸款與證券占外幣借款之比率(韓國)、對特定放款之資本需求(巴西)、對外幣貸款之資本需求(秘魯)。
- 7、第二道防線：調整短期美元之準備金(巴西)、限制外匯衍生性商品部位占銀行資本比率(韓國)、計提外匯存款準備金(印尼、秘魯、土耳其)、投資央行證券(Bill)之最低持有期間(印尼)、扣押銀行非存款外幣負債(韓國)、對公部門債券採分離課稅(韓國、泰國)。

8、最後防線，包括對非居民購買央行票據(秘魯)、對非居民存款計提準備金(秘魯)、對匯入資金課稅(巴西)。

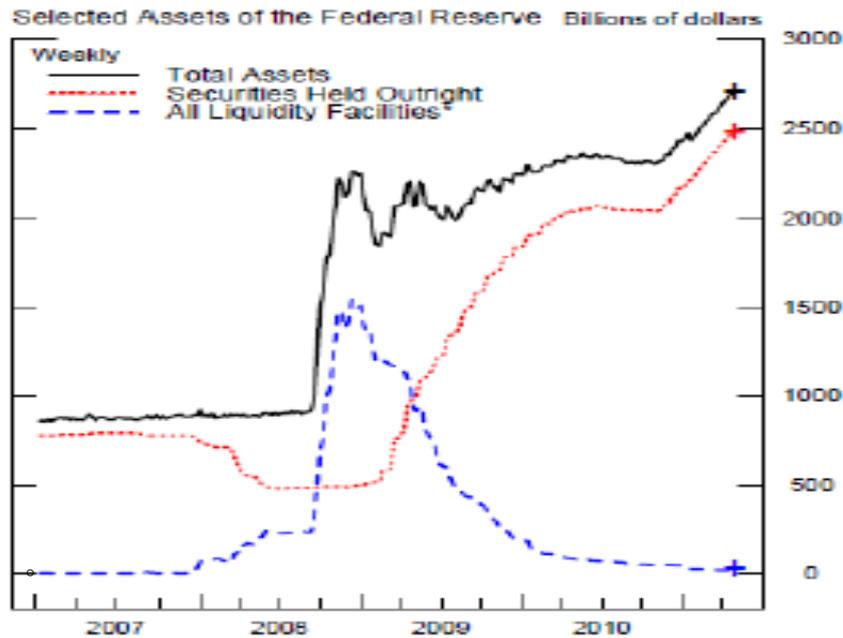
#### (七)美國聯邦準備理事會對危機的因應

依據聯準會法定權力，所屬聯邦準備銀行(Fed)可以在足額擔保品之下，貸款給存款機構(如商業銀行)，發生緊急狀況時亦可貸款給非存款機構，但是非存款機構亦須提供足額擔保品；惟該項措施在 2010 年 7 月 Dodd-Frank 法案生效後，只有基於廣泛基礎才能使用，不能只協助個別問題機構。

為因應次貸危機，Fed 於 2007 年 8 月放寬貼現窗口的條件，同年 12 月新增標售貼現窗口信用(TAF)工具，與其他央行建立流動性交換(Liquidity Swap)額度；2008 年 3 月提供緊急信用額度，協助摩根大通銀行購併貝爾史登銀行，另提供政府債券、不動產及其他證券，建立資產交換機制，並放寬貼現窗口之對象至經紀商或自營商。

為因應 Lehman Brothers 破產事件，於 2008 年 9 月提供緊急信用額度，支援 AIG，放寬貼現窗口支援 MMMFs、ABS、ABCP 與商業本票市場。2008 年 12 月開始進行大規模資產購買計畫，擴大 Fed 資產規模(圖 20)，支應資本市場與不動產抵押貸款市場，使長期利率有向下壓力，讓金融狀況更為平穩；另透過標售方式對銀行及非存款機構融通，其後並與其他國家央行簽訂貨幣交換協議，同意提供美元資金。

圖 20 Fed 資產規模變動圖



\*All Liquidity Facilities includes: Term Auction credit; primary credit; secondary credit; seasonal credit; Primary Dealer Credit Facility; Asset-Backed Commercial Paper Money Market Mutual Fund Liquidity Facility; Term Asset-Backed Securities Loan Facility; Commercial Paper Funding Facility; and central bank liquidity swaps. Data shown are through 4/27/2011. Source: Federal Reserve H.4.1 release.

許多因應措施都需要利用聯準會作為緊急機關之權力。重要的是，每次危機均不相同，適合過去案例的方法，不見得適用未來的情況。因應危機採行貨幣政策的限制，包括：傳統貼現窗口對特殊擔保品或產業之融通能力有限，主管機關難以對特定市場或部門作出因應措施；流動性工具對於部分失靈市場，可能無法提供有效之解決方案；接受央行資金的恥辱，降低機構透過各項危機處理方案，接受流動性之意願；終結危機，除了採取貨幣政策以外，還需要包括貨幣融通之保證、壓力測試、資本挹注與保證全部銀行負債等法規與財政工具。

在採行貨幣政策的障礙方面，由於各界預期央行會進行干預與援助，不會撒手不管，道德風險應運而生；由於政府資金有限，危機處理被視為在缺乏公平情形下，挑選勝利者與失敗者，更嚴重的是不負責任的業者，即使他們的行為造成大眾痛苦，也會受到保護；美國民眾通常不喜歡一個獨立的機構隨意作出不切實際但重要的決策，尤其該項決策若明顯涉及支付大筆金錢與承受損失風險。此使央行的獨立性受

到威脅，例如道格-法蘭克法案，即對 Fed 作為緊急融通機關角色，以及對 Fed 各項作為，新增許多限制。

即使危機是肇因於機構之償付能力不足，或其他與流動性無關之問題，強化流動性規定僅能提供更多處理危機的時間，危機處理工具並無法取代流動性規定。觀念上，流動性規定應該會使機構自行吸收缺乏流動性之社會成本，並且降低危機影響範圍。

反向觀之，流動性規定亦不會取代流動性處理方案，因為在嚴格的流動性規範之下，央行流動性部位可能會降低順景氣循環時的市場流動性；況且不是全部的市場與機構型態均受流動性規範之限制，危機處理方案可以協助解決肇因於不受監理機構之流動性問題。另，要求銀行持有最低流動性之規定，有助於央行公開市場操作效果。

Fed 為因應金融危機，採用許多傳統的與非傳統的貨幣政策工具，這些工具雖然大多數已達到預期的目的，但也有一些限制與必須面對的挑戰；危機本身讓我們得以深入了解這些工具實務上應如何運作，以及這些工具間錯綜複雜的關係。同時，為解決金融危機造成的流動性問題，Fed 亦致力於改善放款融通機制，使銀行不論在承平時或遭逢流動性壓力時期，均可順利獲得所需資金。

## 貳、心得與建議

2008 年金融危機，係源自美國 2007 年發生之次級房貸危機，由於金融監理制度未能與金融自由化及金融創新與時俱進，危機發生後，其產生之外溢效果最後引發蝴蝶效應。國際組織與各國政府紛紛提出因應措施，以降低對經濟金融之衝擊。本次課程之講座內容廣泛深入，獲益良多。

### (一)心得

#### 1、各國為因應危機，積極增修訂相關法規

德國、馬來西亞與印尼等國面對金融危機所採取之相關因應措施，包括訂定銀行重建法(德國)、建立金融市場穩定協會或重建機關(德國、印

尼)、設立金融市場穩定基金(德國)、設立重建基金(德國)、建立銀行危機指標(印尼)、存款全額保障(德國、馬來西亞)等作法，均有正面之效果。

## 2、跨國合作已成為危機管理之重要議題

歷經 1997 亞洲金融危機與 2008 全球金融危機，各國已無法自外於危機，「自掃門前雪」的時代已不復存在，因此跨國合作已成為危機管理之重要課題。世界各國在面對經濟、財政與金融等各項危機，運用各項政策工具時，必須加以整體考量。

## 3、部分國家地區仍以調降存款準備率因應全球危機

2008 全球金融危機存款準備率政策雖為主要然目前無法正確預測危機之發生，以往面對專家學者提出之警告，大多被視為危言聳聽，幾次預言失準之後，讓一般大眾不知不覺降低警覺性，當危機發生時，造成心理恐慌。政府則必須提出預防措施，以免為經濟金融失控付出慘痛代價。

## 4、存款保險公司在危機期間可扮演更重要的角色

存款保險公司在危機期間，除了處理問題金融機構外，對於協助制定各項危機管理政策，以及促進與其他國家資訊交流及合作，均可扮演重要之角色。

## (二)建議

### 1、我國金融主管機關宜發展整體危機管理架構

我國金融監督管理委員會於民國 93 年 7 月成立後，即建立跨部會金融監理之合作與聯繫機制，成員包括本行、行政院農業委員會及中央存款保險公司，定期召開金融監理聯繫小組會議，就目前金融監理議題進行意見交換；另本行為穩定金融秩序，配合金管會處理問題金融機構及平息金融危機事件，於 85 年間訂定「中央銀行對金融機構經營危機處理要點」，成立問題金融機構監控小組，監控可能發生流動性問題金融機

構之財務業務狀況。雖已具有危機管理之雛形；惟從 2008 年全球金融危機之經驗來看，金融危機之影響層面並不侷限於金融體系，已擴及經濟發展，甚至波及財政政策，即現行金融安全網之佈建可能不足以解決重大經濟金融問題。因此，金融主管機關似可朝向發展整體危機管理架構，建置更廣泛的社會安全網，定期與安全網成員討論目前與未來經濟金融情勢，對於未來可能發生之問題，預擬相關因應措施，以避免發生國內金融危機，並將區域性或全球性金融危機對我國之衝擊降到最低。

## 2、加強國際金融監理與清理合作

從 2008 年全球危機的經驗來看，由於國際性銀行對各國金融市場之影響力與日俱增，在後金融危機時期，我國亦應積極尋求與各國洽簽合作備忘錄之可能，除增進彼此之監理與資訊交流，並強化問題金融機構清理程序之協調溝通機制，俾利日後再有危機發生，可向金融機構母國或地主國主管機關取得問題銀行之財務業務資訊，評估危機影響程度，作為因應危機之重要參考。

## 3、我國存保公司宜順應國際趨勢，訂定明確之存款賠付期限

依我國「存款保險條例施行細則」第 12 條規定，存保公司辦理存款保險條例第 28 條第 1 項第 1 款（現金賠付）及第 2 款（洽商其他要保機構代為支付）規定事項，應自要保機構停業之次日起「儘速」辦理。又存保公司為辦理賠付作業，訂定「辦理賠付作業程序」作為執行之準據，該作業程序規範內容包括賠付款計算、賠付公告、存款人申領賠付款程序及賠付爭議處理等程序，惟未明定開始賠付之期限。依國際存款保險機構協會(IADI)有效存款保險制度核心原則，存款保險制度應能使存款人於金融機構停業後「立即」取得賠付款，馬來西亞存保公司亦訂定三日賠付策略(含星期六、日)。爰我國存保公司宜順應國際趨勢研訂賠付開始日，以確保問題金融機構停業後，存款人能即時、正確且公平地獲得理賠。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- (一)謝德宗，金融海嘯各國財政政策之比較研究，財政部國庫署委託財團法人國家政策研究基金會研究報告，2009年。
- (二)蕭翠玲、林曉伶，英國與歐元區之穩定金融措施，中央銀行出版之全球金融危機專輯(增訂版)，2010年3月。
- (三)范以端等八人，2008年全球金融危機紀要與改革趨勢，中央存款保險公司存款保險叢書，101年3月

### 二、英文部分

- (一)東南亞中央銀行(SEACEN)研訓中心「Course On Crisis Management and Resolutions」課程講義
- (二)Blanchard, Ostry and Ghosh, “Overcoming the obstacles to international macro policy coordination is hard” , 2013

### 三、網站資料

- (一)金融穩定委員會網站 <http://www.financialstabilityboard.org>
- (二)巴賽爾銀行監理委員會網站 <http://www.bis.org/bcbs/>

附錄 1

Signature Course on Crisis Management and Resolution

講授人員及課程內容

編號	授課者	課程內容
1	Mr. Michael J. Zamorski (SEACEN)	Contingency and Crisis Management Planning
2		International Pronouncements on crisis Management
3	Mr. Moch. Doddy Ariefianto (Indonesia Deposit Insurance Corporation)	Overview of a Crisis Scenario
4	Mr. Lim Kong Kuan (Malaysia Deposit Insurance Corporation)	The Role of Deposit Insurance in Crisis Prevention and Management
5	Ms. Mok Pei Hong (MAS) ; Mr. Michael J. Zamorski ; Mr. Moch. Doddy Ariefianto	Panel Session : Options for Achieving an Orderly Resolution
6	Ms. Lee Poh Fong (Bank Negara Malaysia)	Maintaining Credibility in Time of Crisis through Effective Communication
7	Mr. Peter Spicka (Deutsche Bundesbank)	From Rescuing to Restructuring : Germany's Approach to Financial Market Stabilization
8	Mr. Jason J. Wu (FRB) ; Mr. Peter Spicka ; Mr. Michael J. Zamorski	Central Bank Instruments and Powers in Times of Crisis – Breakout Group Activity
9	Mr. Lim Kong Kuan ; Ms. Mok Pei Hong	Achieving Effective Cross-Border, Cross-Section Information Sharing and Coordination in Crisis Management and Resolution

## 附錄 2 有效存款保險制度核心原則

(錄自中央存款保險公司范以端等人於 98 年 9 月參加國際存款保險機構協會第八屆國際研討會「有效存款保險制度核心原則」摘要報告)

### 核心原則 1：公共政策目標

設計存款保險制度或改革現行存款保險制度之首要步驟為確立欲達成之公共政策目標。公共政策目標應予正式明定，並妥善整合於存款保險制度之設計。存款保險制度主要公共政策目標為促進金融體系之安定與保障存款客戶。

### 核心原則 2：降低道德風險

存款保險制度應予適當設計並透過金融安全網相關要件之配合，以確保降低道德風險。

### 核心原則 3：存保機構之職權

存保機構之職權必須明確，且須正式載明，俾能權責相符，並確保與預期之公共政策目標達成一致性。

### 核心原則 4：存保機構之權能

存保機構應具備所有足使其履行職務之權能，且應正式載明。所有存保機構應具備籌措賠付資金、訂定保險契約、制定內部營運預算及相關程序，以及可即時取得正確資訊以確保其即時履行其對存款人之責任等權限。

### 核心原則 5：存保機構之治理

存款保險機制必須獨立運作、透明、負責任、不受政界與業界之不當干預。

### 核心原則 6：金融安全網各機構之互相關係

存保機構與其他金融安全網間應持續性或針對特別金融機構，建立緊密之協調合作及資訊交流機制，且所交流之資訊應迅速、正確，並適時注意保密性。金融安全網資訊分享及協調機制應明文規定。

### 核心原則 7：跨國議題

屬於不同管轄權之存保機構間、或存保機構與國外金融安全網成員間之資訊交流應予保密。當地主國對國外分行亦提供存款保險保障時，則應事前明定由何國存保機構進行賠付。倘母國已提供存款保險時，應於決定保費時予以承認。

#### 核心原則 8：強制投保

存款保險制度宜採強制投保以避免逆選擇。

#### 核心原則 9：保障範圍及額度

要保存款之定義應以法律或契約訂之。在制度設計上，最高保額應採限額且易於確認，並能充分保障大多數存戶、符合存款保險機制之政策目標及與存款保險機制之設計達成一致性。

#### 核心原則 10：由全額保障轉換為限額保障

一國如擬將存款保險制度由全額保障轉換為限額保障，或擬修正已施行之全額保障制度，則應於環境許可時儘速進行轉換相關工作。倘全額保障實施期間過長，將產生一些負面影響，其中最明顯者為增加道德風險。轉換期間，政策制定者應特別注意社會大眾的態度及期望。

#### 核心原則 11：存保資金之籌措

存款保險制度應具備完善之資金籌措機制，以確保能即時賠付存款人，其中應包括於必要時取得備援流動資金。由於要保機構及其客戶均可由有效之存款保險制度中受益，故存款保險制度之成本主要應由要保機構支付。無論是採事前累積、事後攤派或混合制累積基金之存款保險制度，於施行風險差別費率機制時，其計算標準應對所有要保機構公開。存保機構並應具有足夠之資源，以妥善執行管理風險費率機制。

#### 核心原則 12：存款保險制度之公眾意識

為有效落實存款保險制度功能，存保機構有必要持續向社會大眾進行宣導，使其清楚明瞭存款保險之保障範圍及限制。

#### 核心原則 13：法律保障

存保機構及所屬員工，於依法且善盡善良管理人職責執行公務時，應具備免於民、刑法訴訟之保障。該等人員應遵循利益迴避原則及行為準則，以確保公務之負責執行。法律保障應明定於相關法律及管理準則中，並應自動適用。若涉及訴訟成本時，亦應涵蓋於法律保障內。

#### 核心原則 14：對倒閉銀行應究責人員之處理

存保機構與金融安全網其他成員，應具備對倒閉銀行之應究責人員進行追訴之權力。

#### 核心原則 15：及早偵測、立即糾正及處理措施

存保機構應為金融安全網之一環，共同對問題金融機構採取及早偵測、立即糾正及處理等各項監理措施。決定一家金融機構是否已列入或即將列入問題機構之時機應及早，且應基於明確之啟動標準上，並由獨立運作之金融安全網權責機構執行之。

#### 核心原則 16：有效之處理程序

有效之停業金融機構處理程序應使存保機構能妥善履行其保險責任，包括：確保存款人能即時、正確且公平地獲得理賠、儘量降低處理成本及對市場之干擾、倒閉銀行資產回收金額最高，以及透過追究過失或犯罪經營者之法律責任以強化市場紀律等。另應賦予存保機構與其他金融安全網成員建置彈性處理機制之權限，透過促成適當對象購買倒閉銀行之資產與承受其債務之方式，維持金融機構重要中介功能(如提供存戶資金不中斷及維持金融機構之清算與支付功能)。

#### 核心原則 17：對存款人之賠付

存款保險制度應能使存款人於金融機構倒閉後立即取得理賠款。因此，存保機構在金融機構倒閉前應被充分告知，俾能完善準備及時進行賠付。存款人應具有在最高保額內獲得賠付之權利，且應瞭解何時辦理賠付及賠付程序等相關訊息。

#### 核心原則 18：資產回收

存保機構應就倒閉銀行資產處理回收款項參與分配，倒閉銀行之資產管理及回收程序(由存保機構或其他團體執行之)，應基於商業考量及經濟利益訂定處理原則。

附錄 3 印尼銀行重建局管理之資產規模

分類	帳戶數	債權人	本金(兆元)	%
中小企業/ 消費金融	313,760	294,414	29.367	8%
商業	7,239	1,996	27.009	8%
公司	52,626	1,867	290.342	84%
合計	373,625	298,277	346.719	100%
產業	帳戶數	債權人	本金	%
化學	4,016	597	60.608	17%
財產/基礎設施	4,205	1,149	85.920	25%
金融機構	6,001	4,437	19.072	6%
貿易/服務	3,129	850	30.897	9%
農業	42,683	293	21.601	6%
複合式產業	2,690	433	58.391	17%
消費品	682	165	4.012	1%
控股公司	448	106	22.269	6%
礦業	132	37	939	1%
其他	309,639	290,210	43.009	12%
合計	373,625	298,277	346.718	100%