

出國報告（出國類別：其他）

參加 SEACEN「問題銀行之復原 與清算計畫」訓練課程報告

服務機關：中央銀行

姓名職稱：徐心傳/辦事員

出國地區：柬埔寨暹粒

出國期間：104 年 4 月 18 日至 4 月 25 日

報告日期：104 年 7 月

目錄

壹、前言	1
一、目的	1
二、課程內容	2
三、報告內容	2
貳、問題銀行事前預防與事後處理	3
一、危機預防與管理	3
二、復原暨清算計畫	7
三、系統性風險評估	10
參、監理機關之職責	19
一、危機時期之溝通政策	19
二、監理合作	20
肆、金融危機時期央行之職責	25
一、央行因應危機之政策措施	25
二、流動性操作機制	26
三、資本監控	27
伍、我國問題金融機構之處理	29
一、處理原則與做法	29
二、問題金融機構復原與清算計畫	29
陸、結論與建議	36
一、結論	36
二、建議	37
參考文獻	41

圖表目錄

表目錄

表 1：銀行危機對各類型經濟體系帶來之成本	5
表 2：系統性風險及其指標	13
表 3：熱點圖評分指標	16
表 4：國際間主要資訊分享準則.....	22
表 5：各國央行於金融危機期間採行之流動性措施	27
表 6：各國於金融危機期間之資本強化措施	28
表 7：我國銀行業資本適足率規定及處分措施	30
表 8：我國監理機關之緊急處分權.....	32

圖目錄

圖 1：全球金融穩定圖範例	14
圖 2：熱點圖範例.....	18

壹、前言

一、目的

2008 年全球金融危機起因於美國次貸問題，危機期間，大型銀行及金融機構面臨流動性問題，美國聯準會(下簡稱 Fed)基於維持金融穩定，大量挹注流動性，並針對問題銀行進行援救或退場，使危機衝擊不致持續擴大，故有效建立完善問題銀行復原與清算計畫，進而有秩序地進行援救與協助金融機構退場等事宜，係屬當前各國監理機關之重要課題。

受金融創新及全球化影響，金融機構彼此間關聯性益加密切，蔓延效果亦較過往深廣。尤其在國際金融整合趨勢下，金融危機可能透過銀行海外分行或金融資產投資等管道外溢至其他經濟體系，進而危及全球金融穩定。因此，金融監理機關間之協力合作確有其必要性，其中對於系統性重要金融機構(Systemically Important Financial Institutions, SIFIs)之監理及建構跨國監理合作機制亦為重要課題之一。

本次課程透過大量個案研討及模擬演練，深入剖析當銀行出現問題時，金融監理機關應如何評估、分析，並採行妥適措施，以期有秩序地處理問題銀行清算或退場等；課程中各國學員相互交流意見，瞭解各國目前之監理架構與概況，研習心得可作為我國未來金融監理規範之參考。

二、課程內容

本次課程係由 SEACEN 與柬埔寨央行主辦，學員來自新加坡、馬來西亞、印度、泰國、斯里蘭卡及柬埔寨等 15 個國家；講師除 SEACEN 研訓中心之資深學者外，另邀請前國際貨幣基金(International Money Fund, IMF)貨幣及資本市場部門顧問、瑞典央行顧問及馬來西亞央行官員授課及分享自身實務經驗。

課程內容包含問題銀行清算、監理機關合作、風險管理與預防，及建立緊急應變計畫等多項議題，課程採個案分組研討方式，並模擬在金融市場出現銀行倒閉下，監理機關間如何有效進行合作及跨國協商、評估銀行風險與採行妥適措施以達成金融穩定。課程目標為協助各國發展完善之緊急應變與危機管理計畫，並建立有效早期預警機制偵測潛在之金融脆弱性，評估可能之金融危機；以及在面對金融危機時，妥適分析整體危機與清理策略架構，提出完整的危機管理與解決方案，強化監理機關危機管理能力。

三、報告內容

本文共分為六章，除第壹章前言外，第貳章介紹問題銀行事前預防與事後處理；第參章介紹監理機關之職責；第肆章介紹金融危機時期央行之職責；第伍章說明我國處理問題金融機構之程序，第陸章為結論與建議。

貳、問題銀行事前預防與事後處理

一、危機預防與管理

(一) 未能落實危機管理為金融危機爆發主因

2008 年金融危機快速惡化之原因，在於各國對事前危機管理的準備不足，以及銀行復原及清理計畫有欠周全，未能於危機期間充分運作。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，導致危機如野火蔓延一發不可收拾。故金融監理機關應盡速建立有秩序且完善之監理架構，並定期評估分析危機因應計畫，特別是跨國銀行之經營如發生問題，因事涉多國，其處理更為棘手；監理機關亦應被賦予足夠之權力履行其職責。

我國在 2008 年金融危機中雖未直接受到衝擊，惟鑑於我國對國際貿易依存度高，且國際資金快速流出勢必影響我國金融穩定，為避免危機擴大，我國對金融市場挹注流動性，採取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等措施，另為維持民眾信心實施存款保險全額保障，並實施資本市場控管，縮減股市跌幅、延長國安基金護盤等，使我國安然度過此波危機。

(二) 有效執行問題銀行監理及建置完善危機管理計畫

巴塞爾銀行監理委員會(The Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)提出之「有效監理核心準則¹」(Core Principles on Effective Supervision, 下簡稱 BCP), 銀行監理之目標並非避免銀行破產, 而係減少銀行破產之機率及破產時所帶來之負面影響; 亦即當銀行破產時, 可以在市場不發生紊亂下, 有秩序地進行銀行清算等後續事宜, 因此, 為確保金融體系運作順暢, 金融監理當局應分析、研擬銀行發生危機之緊急應變措施及相關援助方案。

依據 BCP 定義, 「問題銀行」(或稱弱質銀行, Weak Banks)係指流動性或清償能力已受到損害或除非採取必要措施否則極有可能受到損害之銀行²。BCBS 於「處理問題銀行監理準則」(Supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks)中提出 6 項問題銀行之處理準則供各國監理機關參考, 包含速度(Speed)、成本效率(Cost-efficiency)、彈性(Flexibility)、一致性(Consistency)、避免道德危險(Avoiding moral hazard)、透明化及合作(Transparency and cooperation)。

為瞭解金融危機對經濟體系造成之損害程度, IMF 依據 1970 年~2011

¹ BCBS 於 1997 年 9 月制定發布, 作為各國銀行監理機關評估監理架構及銀行審慎監理之最低標準, 嗣後於 2006 年及 2012 年 2 度修訂, 最新修訂版本包含 29 項, 該原則已被各國廣泛採用, 用以評估銀行監理體系品質及為達成穩健監理實務所應進行工作的標準。

² 原文為「A weak bank is one whose liquidity or solvency is or will be impaired unless there is a major improvement in its financial resources, risk profile, strategic business direction, risk management capabilities and/or quality of management.」。

年間發生之 134 次銀行危機估算其所帶來之經濟損失³，結果顯示經濟體系為處理銀行危機所耗費之成本相當巨大(詳表 1)。

表 1：銀行危機對各類型經濟體系帶來之成本

衡量指標	全部	已開發國家	新興市場	開發中國家
產出損失占 GDP 百分比(%)	23.0	32.9	26.0	1.6
新增債務占 GDP 百分比(%)	12.1	21.4	9.1	10.9
貨幣擴張占 GDP 百分比(%)	1.7	8.3	1.3	1.2
財政成本占 GDP 百分比(%)	6.8	3.8	10.0	10.0
財政成本占金融體系資產百分比(%)	12.7	2.1	21.4	18.3
存續期間(年)	2	3	2	1
流動性最高值占存款及外債百分比(%)	20.1	11.5	22.3	22.6
流動性援助占存款及外債百分比(%)	9.6	5.7	11.1	12.3
不良放款最高值占總貸款百分比(%)	25.0	4.0	30.0	37.5

資料來源：Laeven and Valencia, IMF 2012

有鑑於銀行危機之潛在社會成本如此龐大，SEACEN 依據 22 個國家於 2012 年與 2013 年提出之「金融穩定評估計畫⁴」(Financial Stability Assessment Program, FSAP)，彙整出多項尚待解決之金融體系脆弱性，包含危機管理計畫有欠周全、各監理機關間職權劃分不清、主管機關未被授予採取緊急措施之權力、未與國內外簽訂完善之資訊分享協議、未備妥(或並無)緊急流動性計畫、問題銀行清算策略未臻完善及監理機關未實行危機模擬演練等。

FSAP 亦建議央行與其他監理當局應盡其所能尋求必要之法定職權，以

³ 其研究方法為利用各種觀察指標評估銀行危機對各類型經濟體系所帶來之成本。

⁴ IMF 及世界銀行(World Bank)為辨認金融體系之強度及弱點，以協助各國發展因應對策，於 1999 年提出 FSAP，協助接受評估之國家找出其金融體系之優點、風險與弱點。該評估原採自願參加，惟 IMF 於 2010 年規定全球金融業排名前 25 之國家，有義務每 5 年接受金融部門評估。

因應更為廣泛之潛在金融危機，且監理機關應定期執行危機模擬，對象應涵蓋所有相關機關，以藉此評估在各種情境下之可能狀況。特別在全球金融金融危機爆發時，各國監理機關可透過簽署之合作協定，明確釐清各機關之角色與職責。

綜上，金融危機後之金融機構監理，已從過往偏重個體審慎觀點，轉向更廣泛之總體系統性觀點，監理機關應善用各式政策工具管控系統性風險，並透過預警機制之建立，預防危機或防止危機惡化，搭配個體審慎政策與其他公共政策作為輔助，以達到金融穩定之目標。

(三) 研擬緊急應變計畫(Contingency Plan)

為避免金融危機爆發後，蔓延效果持續擴大，各監理機關應及早釐清危機管理角色，必要時可透過簽訂備忘錄(Memoranda of Understanding, MOU)形式來明確分配職權，監理機關間並應建立良好溝通管道及信任關係。

為確保危機來臨時能快速因應，監理機關應研擬緊急應變計畫，其範疇應含括金融危機、自然災害、恐怖攻擊甚或傳染病爆發大流行等不同情境，並妥善擬定因應工具(包含提供援助或進行清算之退場機制等)，以降低事後補救決策所產生之龐大監理成本。

過去學者多認為重大危機發生機率微乎其微，惟近期金融危機之發生頻率遠高於過去，爰危機緊急應變計畫應包含該等鮮少發生但具有高度衝擊之

“厚尾⁵” (Fat-tail)事件。另外金融監理機關應定期實施危機模擬，評估緊急應變計畫是否需要修正，以適應日新月異之金融環境。

二、復原暨清算計畫

(一) 金融海嘯後，金融機構復原及清算機制之發展

監理機關除了針對銀行業各項業務和財務狀況設定限制外，另應制定緊急應變計畫，必要時提供協助以確保銀行持續經營並提供金融服務；至於銀行清算計畫則著眼於銀行無力繼續經營時，如何確保其順利退場。

以往為避免金融體系發生系統性危機，金融監理機關多採用「外部紓困」(Bail-out)方式處理問題金融機構，此舉等同動用納稅人資金重建金融機構，存在極高道德風險。金融海嘯後，監理機關改革銀行監理架構，認為問題銀行應先採行「內部紓困」(Bail-in)，由股東及部分債權人優先吸收損失後，監理機關再視情況提供協助；如歐洲議會經濟委員會於2013年通過銀行業自救機制(Bail-in Scheme)，規定銀行經營出現問題時，應先尋求「內部紓困」，由股東、債券持有人及存款逾10萬歐元的大額存戶依序承受損失，如金融穩定受到顯著影響或出於保護公眾利益需要，政府再提供外部紓困。該機制將削弱各會員國監理政策之彈性，惟為避免再次付出高昂之紓困成本，各會員國最終達成共識，自救機制訂於2016年正式上路。

⁵ 係指事件發生之機率分配函數並非常態分配，而係兩端較為肥厚之鐘狀分配，因此極端事件之發生次數較以常態分配估算之機率高。

鑑於大型銀行倒閉相較小型銀行，將對金融體系帶來更大威脅，歐美國融監理機關陸續立法要求大型金融機構須定期提出復原和清算計畫。美國「Dodd-Frank 華爾街改革與消費者保護法」(The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act) 第一章 165 條 (d) 即規定，符合特定條件之金融機構⁶必須定期向 Fed 及聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)申報清算計畫，以便能在嚴重的金融困境或危機下迅速且有序地進行清算。歐洲部分，歐盟依據 FSB 之原則制訂金融機構清理的指導原則，以期成員國有一致性之清算規範，而英國 FSA 則依據金融服務法 (Financial Services Act) 要求符合規定之金融機構提出復原及清算計畫，初步適用於總資產逾 150 億英鎊的存款機構及投資公司。

為協助各國發展銀行清算架構，金融穩定委員會 (Financial Stability Board, FSB) 於 2011 年 10 月發布「金融機構有效清算機制的要點」(Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions)，就清算範圍、程序和內容等相關議題提供建議供各國參考，旨在儘量不動用到公共資金下，讓問題金融機構順利退出市場。

(二) 問題銀行之清算選項

監理機關應視銀行之經營情形及財務體質，選擇適當之因應措施，對

⁶ 包含受 Fed 監管的重要非銀行金融機構及合併資產 500 億美元以上的銀行控股公司。

於不具存續能力⁷(Non-viable)之銀行，監理機關應採最小成本原則立即制定退場機制，以避免衍生道德風險問題及付出更高之清算成本；對於失去償債能力⁸(Insolvent)之銀行，應評估銀行是否有回復正常營運之可能；對於體質健全但暫時失去清償能力之銀行應提供援助；對於失去持續經營能力之銀行則應協助其退場。

為便於清算程序順利進行，監理機關應及早評估並建立完善之清算機制，有秩序的銀行清算應滿足維持銀行體系信心、將問題銀行之既有客戶業務無縫移轉至新承受銀行、極小化負面外溢效果與清算成本，以及於最短期間內完成清算等條件。至於問題銀行之清算方式，取決於銀行資產規模及危機發生之因素，目前各國所採行之銀行清算選項，主要包含重建、整體(或部分資產)購買承受(Purchase and Acquisition, P&A)、併購、存款保險移轉協議、存款保險賠付、公開銀行援助(Open Banking Assistance, OBA)、設立過渡銀行等。

前開清算機制各有其優缺點及適用時機，當銀行出現問題且對金融穩定有立即性影響時，監理機關應立即提供 OBA；當私部門併購不可行時，或可考慮採用 P&A；當金融機構經營狀況急速惡化遭停業清理，由存款保險機構接管時，如於短期內無法及時完成出售或合併事宜，為使金融服務不致中斷，可設立過渡銀行暫時承接該銀行資產、負債及業務，使存款保

⁷ 存續能力(viability)係指銀行具有健全之金融體質，並預期可持續經營日常業務無虞。

⁸ 清償能力(solvency)係採會計觀點，通常係指銀行資產價值大於其負債價值而言。

險機構有充足時間尋求適當之併購者及進行資產之評估，俟新承受金融機構承接後再予退場；存款賠付則為不得不採行之最後工具。

三、系統性風險評估

(一) 問題銀行監測指標

金融監理機關應透過個別金融機構之監理評比、總體審慎分析及壓力測試，及早監測可能造成金融危機之潛在因子並予以修正。針對銀行之監控，國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)於2013年發布「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)，該原則提出10項常用之個體監測指標(亦稱為紅色警示標誌(Red Flag))如下：

1. 資本規模不斷減少	6. 出現流動性問題
2. 獲利能力衰退	7. 管理階層怠忽職守
3. 成長過快	8. 發生內部舞弊與詐欺事件
4. 資產品質受損	9. 風險管理能力低落
5. 有相當比例之資產負債表外業務	10. 時常違反監理法規

監理機關辨認問題銀行之方法，有量化分析、監理判斷評估等方法，其透過財務報表分析、預警系統及監理評比系統等工具分析銀行體質，主管機關可透過對銀行實地檢查、主題檢視(Thematic Reviews)、場外監控、與其他監理機關或銀行管理階層洽談及市場訊息等，獲取評估所需之資訊。

(二) 各國強化對 SIFIs 之監理

2007 年~2009 年之金融風暴，美國及歐元區未能有效落實危機管理之原因眾多，如細究造成此次系統性風險之主因，在於金融監理機關過度聚焦於個別金融機構之風險監控，而未落實總體審慎風險監督及控管。由於監理機關對於風險集中度與相關性缺乏重視，使得此次金融危機對全球經濟及金融體系造成重大損害。

鑒於過往金融監理機關過度低估重要市場參與者之影響程度，2008 年金融危機後，對於 SIFIs 監理成為鎂光燈下之焦點，一旦金融機構被認定為「大到不能倒」(Too-big-to-fail)，該機構即須符合更嚴格之監理標準。2009 年 5 月，20 國集團⁹ (G20) 於匹茲堡召開高峰會，會中除同意強化銀行資本之國際規範外，並針對系統性重要金融機構 (SIFIs) 提出規範性制度架構之建議。

所謂 SIFIs，係指規模龐大、業務複雜度高、與其他金融機構或金融體系具有高度關聯性，且所提供之服務對金融系統有不可替代性之金融機構，一旦該類金融機構發生失序倒閉事件，將嚴重衝擊全球金融體系及經濟活動，尤其因其具有「太大不能倒」之特性，其援助資金來源及倒閉成本最終仍係

⁹ G20 成立於 1999 年，是在 1997 年亞洲金融危機後成立之非正式論壇，成員包含 8 大工業國、11 個重要新興國家及歐盟，藉由每年舉辦「財政部長及中央銀行行長會議」，讓各國就國際經濟、貨幣政策舉行非正式對話，俾利穩定國際金融和貨幣體系。2008 年金融海嘯後，為因應全球經金融危機，G20 首度於 2008 年 11 月在美國華盛頓召開第 1 次領袖高峰會商討對策，並決議從 2009 年開始，每年召開兩次高峰會討論國際重要經濟及金融議題。

由納稅人負擔，易引發道德風險問題，爰成為國際金融監理之新焦點。

為便於金融監理機關有客觀之系統性風險評估準則，IMF、BIS 及 FSB 於 2009 年共同發布「評估金融機構，市場與工具之系統重要性指引：初步意見」(Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets and Instruments: Initial Considerations)，該報告定義「系統性風險」為「一個有損於部分或全部金融體系之事件導致金融服務崩潰之風險，且該風險具有對整體經濟產生嚴重負面影響之可能性」。

FSB 與 G20 領袖高峰會均特別指出應優先對 SIFIs 作更嚴密且有效的監理，其中 FSB 於 2010 年 10 月針對 SIFIs 之監理提出了一份政策架構，期能降低 SIFIs 的相關風險及外部效果，FSB 並於 2011 年 7 月發布改善清理 SIFIs 的諮詢文件，希望各國主管機關在清理問題 SIFIs 時，能避免金融市場運作陷於中斷或必須運用納稅人的稅金收拾殘局。

若 SIFIs 之業務跨及多個國家，則稱該等金融機構為全球系統性重要金融機構(Global SIFIs, G-SIFIs)，BCBS 於 2011 年 7 月發布了「全球系統性重要銀行(Global Systemically Important Banks, G-SIBs)之評估方法及提列額外損失準備規範」，並於同年 11 月發表正式文件，訂出 G-SIBs 之認定標準並規定額外損失吸收能力，旨在降低 G-SIBs 倒閉之可能性，減輕 G-SIBs 所產生之負面外部性影響。

(三) 建立系統性風險評估架構

系統性風險通常可分為時間層面及結構(亦稱橫斷面)層面兩種：

1. 時間層面係指系統性風險隨時間逐漸發展深化，其成因主要來自於金融機構營運行為通常具有順景氣循環之特質，如銀行業承作貸款常被比喻為「晴天借傘，雨天收傘」，此種特質擴大金融市場之波動程度，極有可能形成金融脆弱性危及金融穩定，其主要特徵包含信貸過度擴張、對家戶單位及企業部門持有過高之暴險部位、過度期間錯配及市場不具流動性等；
2. 結構層面則係反映金融機構間之高度關聯性，即個別金融機構之行為與整體金融體系息息相關，此種脈絡所隱含之潛在衝擊卻往往為人所忽略，結構層面脆弱性主要有鉅額暴險、金融機構間之高度相關性、道德風險等。

為了能更細膩地描繪出系統性風險之輪廓，我們可以透過各式指標量化上開系統性風險(詳表 2)。

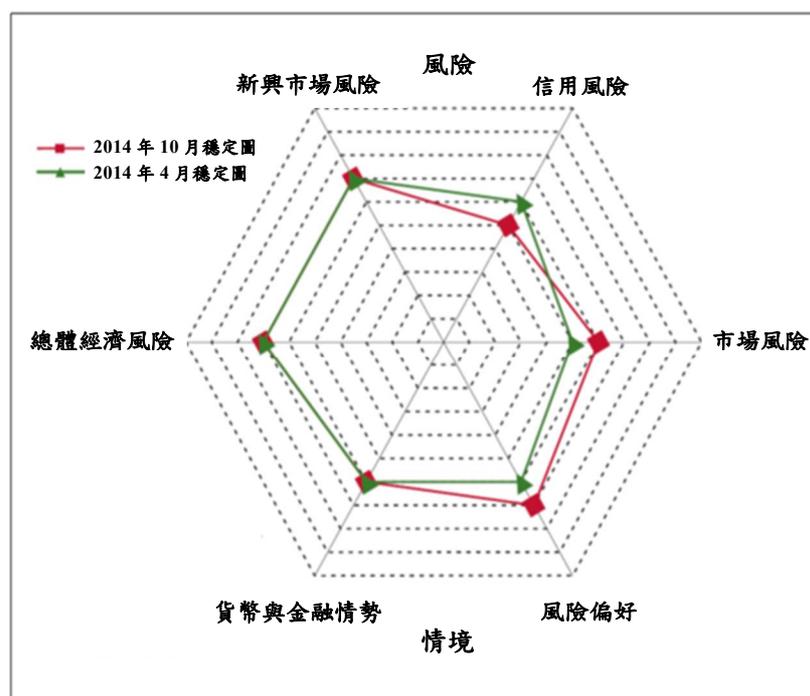
表 2：系統性風險及其指標

系統性風險類別	指標
過度信用擴張或槓桿	信貸占 GDP 比重、槓桿程度、貸款成數、不動產價格、家戶負債比
到期期限錯置及流動性短缺	銀行融資比率、貨幣市場流動性、流動性資產比率
鉅額暴險及金融機構間之相關性	風險集中度、金融網絡指標
道德風險	金融機構規模、可替代性、關聯性

資料來源：本次課程講義。

金融危機初期，各國監理機關及學界紛紛摸索並提出系統性風險之評估方法，惟大多方法均有侷限之處¹⁰，因此 IMF 於 2007 年發布「全球金融穩定報告」，其中嘗試以「全球金融穩定圖(Global Financial Stability Map，下簡稱穩定圖)」對系統性風險進行簡明之全面性分析。穩定圖(範例詳圖 1)由 6 個軸線組成，分別代表 4 種風險類型(總體經濟風險、新興市場風險、信用風險、市場風險)及 2 種情境(貨幣與金融情勢、風險偏好)，軸線距離中心點越遠，代表風險越高、貨幣政策與融資環境較寬鬆或風險偏好較強烈。IMF 期許透過穩定圖之使用，能夠更精簡地描繪出全球金融穩定概況。

圖 1：全球金融穩定圖範例



資料來源：本次課程講義。

¹⁰ 如部分方法偏重於單一部門或風險層面之分析，致使風險評估結果較為狹隘且缺乏前瞻性，亦或須滿足特定情境來進行分析而限制了預測能力。

監理機關一旦發現金融體系潛藏系統性風險或金融脆弱性，則應立即著手因應，並採取總體審慎工具。依據 IMF 定義，總體審慎政策主要係用來遏止系統性風險；不同於個體審慎政策注重單一金融機構之監理，總體審慎政策強調整體金融體系之健全性，其政策目標在於強化金融體系韌性，以預防系統性風險形成，防微杜漸。

鑑於貨幣政策之影響範圍既深且廣，金融循環期間遠較景氣循環為長，一旦金融體系出現失衡，宜先採用總體審慎措施強化金融體系韌性，惟不宜完全排除貨幣政策之角色。

(四) 採用熱點圖(Heat Map)評估系統性事件之影響

2008 年金融危機中，政府不斷對大型金融機構提供紓困，引發各界對「太大而不能倒」議題之關注，而金融機構對金融體系及實質經濟體系之影響，實務上係以資產規模及其與其他金融機構間之相互關聯性作為客觀的判斷標準，如美國便以資產規模作為 SIFI 之認定門檻¹¹。

隨金融市場複雜性日益增加，判斷金融機構系統性影響並非易事，為提供簡單明瞭之概念性架構，各國金融監理機關開始使用「熱點圖」來評估系統性風險對金融穩定之影響。

歐洲央行(ECB)於 2008 年開始採用熱點圖評估系統性衝擊，而後北歐-

¹¹ 目前 SIFI 認定標準為資產逾 500 億美元，惟美國參議院正研議提高認定標準至 5,000 億美元。

波羅的海穩定集團¹²(the Nordic-Baltic Stability Group)更進一步發展熱點圖之應用，瑞典央行更是集眾家之大成，該國央行參酌上開國家之架構建立自己的熱點圖，以下就瑞典央行之熱點圖架構酌作說明。

所謂熱點圖，係指分析者透過評估衝擊事件對金融機構、金融市場、金融基礎設施及實體經濟體系等 4 大層面之影響，進而描繪出系統性風險之大致輪廓，有助於瞭解外部衝擊如何影響金融穩定及實體經濟體系。

要繪製熱點圖，須分別計算上開 4 個層面之衝擊分數(Impact Scores)，分析者依據現有資訊及主觀判斷(各層面之衡量指標詳表 3)，對各層面給予 0~3 不等之評分(可為單一數字或區間，數字越大表示影響越大，區間越大表示不確定性越高)，藉此評估系統性事件之影響程度，分數越高代表事件對該之影響程度越大。

表 3：熱點圖評分指標

影響層面	分析目標	衡量指標
金融機構	分析衝擊影響金融機構發揮金融中介功能之程度。	資本適足性、放款損失金額、獲利性、流動性資產。
金融市場	分析衝擊影響金融市場之程度	股票市場、債券市場、貨幣市場及外匯市場。
金融基礎設施	分析金融基礎設施在特定情境下可能受到之影響。	是否符合國際監理準則對金融基礎設施之運作原則(包含9領域，共24條準則)。

¹² 波羅的海各國為強化監理合作、維持金融穩定，於 2010 年 8 月簽署互助合作協議備忘錄，締約國包含丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、冰島、拉脫維亞、立陶宛、挪威、瑞典等 8 國，各締約國並指派代表組成北歐-波羅的海穩定集團，以強化金融危機管理及處理跨境金融問題。

實質經濟體系	評估衝擊對GDP、失業及房價之影響，測量經濟體系對於市場衝擊之因應能力。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 評估金融韌性(即現況)之相關變數¹³。 2. 與評估衝擊結果相關之變數。
--------	--------------------------------------	---

資料來源：本次課程講義。

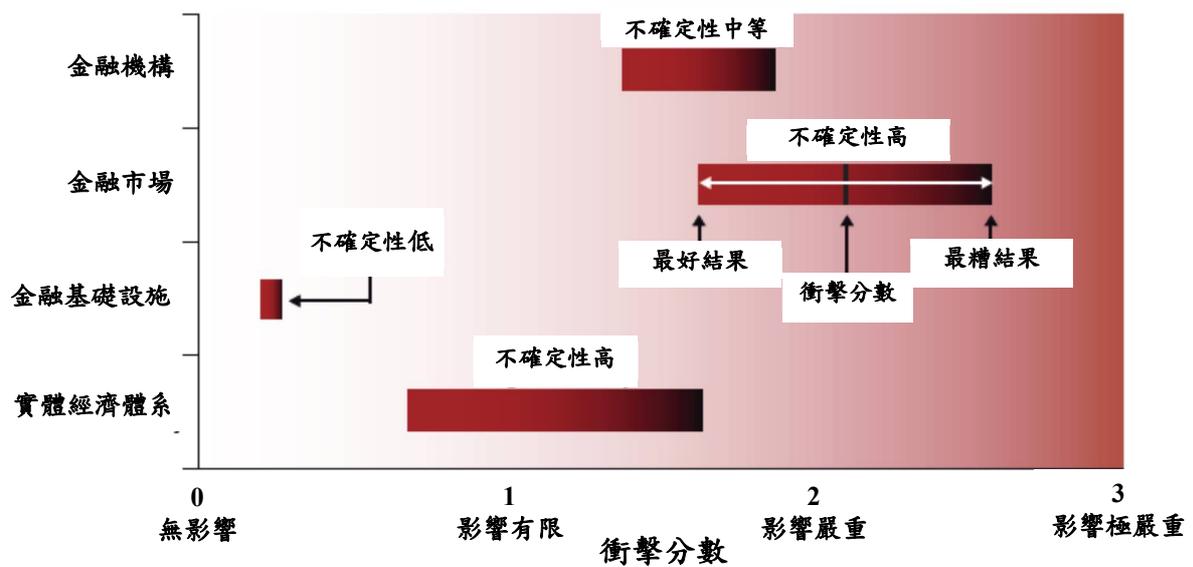
評估步驟分為 3 個階段：

1. 第 1 階段：評估各層面在目前狀況下(即衝擊事件發生前)之現況，並給予評分。此反映個別層面是否具備因應潛在衝擊之韌性。
2. 第 2 階段：評估特定金融衝擊事件對各層面之影響程度給予評分，藉由評估結果可瞭解各層面所受到之影響程度，以及彼此間之傳染效果。
3. 第 3 階段：將前面 2 階段之評估結果依個別權重予以計分，並評估其不確定性，即可得到該衝擊事件之風險評估結果。
 - (1) 衝擊分數之範圍由 0(無影響)、1(影響有限)、2(影響嚴重)至 3(影響極嚴重)，分數越高代表該事件之影響程度越大。
 - (2) 至於衝擊事件發生是否對各層面造成評估影響之不確定性，可由熱點圖之矩形長度來表示，長度與不確定性成正比(如不確定性低，矩形長度約 0.1;如不確定性為中度，長度約 0.25;如為高度不確定性，長度約 0.5；確定發生者長度即為 1)。
 - (3) 計算出上開 4 層面之衝擊分數及不確定性後，即可將評估結果描繪成熱點圖，圖形由 4 個矩形(即代表 4 個層面)構成，矩形越長者，表示衝擊事件對該層面影響之不確定性越高；衝擊分數越高者，表示

¹³ 瑞典央行使用存款保險覆蓋比率、公共債務占 GDP 比率、企業與家戶部門債務占 GDP 比率、銀行體系資產規模等變數評估現狀；使用 GDP、失業率及房價等變數之變動率評估衝擊結果。

衝擊事件對該層面之影響程度大。我們可以透過熱點圖初步評估衝擊事件是否對金融體系或實質經濟構成系統性影響，熱點圖範例詳圖 2。

圖 2：熱點圖範例



資料來源：本次課程講義。

參、監理機關之職責

一、危機時期之溝通政策

(一) 有效溝通政策可提振社會大眾信心

過去十幾年來國際體系快速整合發展，金融市場波動性亦持續擴大，由於資訊不對稱之存在，相較金融機構及監理機關，一般市場參與者難以獲得即時之金融市場訊息，進而威脅金融穩定。故金融監理機關應透過媒體與出版品等各式管道，宣示政策意涵及決心以維持市場信心。我國央行除透過網站及媒體揭示政策意旨外，並定期出版金融穩定報告說明近期金融穩定措施及其施政理由¹⁴。

(二) 危機時期之溝通要點

一旦金融危機爆發，金融監理機關應明確給予政策走向，藉此提振社會大眾及市場信心，以促使金融市場恢復理性。危機時期之溝通要點應考量實質議題為何、欲達成目標為何、利害關係人為何、溝通內容、如何溝通，以及是否已備有溝通計畫等，一般來說，利害關係人包含政府、社會大眾、媒體、企業及國際社會，前開利害關係人之考量各異，監理機關應設立公開之溝通管道，俾利瞭解利害關係人之需求並遏止非理性行為之發生。監理機關

¹⁴ 各國央行參考 IMF 及世界銀行提出之「金融穩定評估計畫」架構，發展總體審慎分析方法並定期發布金融穩定報告。目前包含我國在內，已有 80 餘國央行發布金融穩定報告。

在危機發生初期，即應積極主動評估各利害關係人可能發生之問題，並予以提供相關訊息以減輕其憂慮。

二、監理合作

(一) 金融監理合作已為大勢所趨

2007年4月，美國第二大次級房貸公司「新世紀金融公司」(New Century Financial) 宣布無力支付債權銀行而申請破產，揭起了次貸風暴序幕，因過去金融機構個體監理並未適當納入總體審慎監理之觀點，且各監理機關如多頭馬車般各自施政，造成因應速度緩不應急，危機如雪球般越滾越大。2008年3月貝爾斯登公司(Bear Stearns)因流動性及營運狀況度不佳遭 JP Morgan 收購，同年9月雷曼兄弟公司宣布破產，進而引爆全球金融危機，爰監理機關間之協調合作機制成為關注焦點。

隨著金融市場持續演進及整合，金融部門間之關聯性亦與日俱增，單一金融機構之經營問題可能影響多個金融部門、管轄地區或監理機關，因此監理機關間之協力合作已為大勢所趨。根據 IMF 及聯合國之統計，2010年美國銀行旗下基金管理約 20%的美國資金，金額達 4 兆美元，占該年美國 GDP 之 25%，而同年歐洲約有 60%的資金係由銀行旗下基金管理，其金額及 GDP 占比同美國。另根據信評機構 Moody's 之資料，2007年8月至 2009年底期間，歐美 62 家基金有逾半接受母銀行之奧援，歐洲系統性風險理事會

(European Systemic Risk Board, ESRB)亦指出 2012 年貨幣市場基金有 20% 之資產存放於銀行，儼然成為銀行短期流動性之主要提供者。綜上可知，一旦銀行發生財務問題，不僅對銀行部門造成影響，相關證券業及貨幣市場基金等機構亦遭波及。

此外，全球化浪潮影響下，金融監理機關建立跨國監理機制之重要性與日俱增。有鑑於 SIFIs 及跨國金融機構之影響力日增，G20 於 2009 年 4 月倫敦高峰會中，決議將「金融穩定論壇¹⁵ (Financial Stability Forum, FSF)」擴大為「金融穩定委員會 (Financial Stability Board, FSB)」，FSB 會員包含 26 個經濟體、數個國際經貿組織，並被賦予跨國金融監理職權，國際監理合作顯已成為監理架構的重中之重，母國與地主國之監理機關除獨立履行其職責外，同時亦須互相依賴，包含母國與地主國監理機關之資訊分享、監理評估及共同研擬危機因應計畫等，建立共同監理協調機制刻不容緩。

目前監理合作框架以簽訂 MOU 等協議建立合作關係為主流，協議內容涵蓋即時資訊分享、問題決策、避免監理重疊及協調行動程序等。監理合作如擴及國際合作時，因涉及多個管轄地區及監理架構，且各國監理機關均以本國利益為優先考量，使跨境監理合作更顯困難與複雜，為確保各國擁有一定之自主權，簽訂跨境 MOU 時應將各國自身利益納入考量，使協議更具彈性。惟成功監理合作最重要的一點，還是在於參與機關間應建立互信互任。

¹⁵ 7 大工業國(G7)的財政部長與央行總裁於 1999 年成立 FSF，目的係加強個別國家與國際監理機關、國際金融組織之合作，以促進國際金融體系穩定。

目前國際間資訊分享、合作與協調之準則，主要有 BCP 第 13 條、國際證券管理機構組織（The international Organization of Securities Commissions, IOSCO）證券管理準則第 11~13 條、國際保險監理官協會（International Association of Insurance Supervisors, IAIS）核心準則第 3 條、有效存款保險制度核心準則第 6 條及第 7 條等(詳表 4)。

表 4：國際間主要資訊分享準則

準則	說明
BCP 第 13 條：母國與地主國關係	母國與地主國之監理機關應緊密合作及分享資訊，以達有效監理與處理危機之目標；另監理機關對外國銀行在本國從事業務之規範，應採取與本國金融機構相同之監理標準。
IOSCO 證券管理準則第 11~13 條：監理合作準則	第 11 條：監理機關應擁有與國內外機關分享公開及非公開資訊之權限。 第 12 條：監理機關間應建置資訊分享機制。 第 13 條：各國監理體系應對外國監理機關提供協助。
IAIS 核心準則第 3 條：資訊交換及保密規範	監理機關與其他機關交換資訊，應遵從機密性、目的性及使用規範。
有效存款保險制度核心準則第 6 條及第 7 條	第 6 條(與其他金融安全網參與者關係)：為建立緊密合作關係及資訊分享架構，金融安全網之參與機構應簽訂正式的資訊分享與合作協定。 第 7 條(跨國議題)：在確保資料機密性下，各國存款保險機構及其他金融安全網參與機構均可分享相關資訊。

資料來源：作者自行整理。

(二) 近期國際金融監理合作之失敗案例

1. 雷曼兄弟(Lehman Brothers)破產事件

雷曼兄弟成立於 1850 年，該公司係美國的主要公債交易商及第 4 大投資銀行，並為全球最大的房貸抵押擔保證券(Mortgage-backed Securities, MBS)承銷商。隨著次貸風暴愈演愈烈，雷曼兄弟的資產品質急劇惡化，2008 年 9 月 12 日，英國 Barclays 銀行向 Fed 表達有意併購雷曼兄弟，當時 Fed 及美國財政部雙雙表達不願繼續提供紓困，Barclays 銀行儼然成為雷曼兄弟所能抓住的最後一根稻草，惟英國金融管理局(Financial Service Authority, FSA)、BoE 及財政部擔憂 Barclays 銀行承擔過高風險，出面要求美國政府提供支持卻未獲首肯，最終購併案胎死腹中，致使雷曼兄弟於 2008 年 9 月 15 日正式提出申請，走上破產之路。

2. 比利時富通銀行出售股權案

2007 年 10 月，英國蘇格蘭皇家銀行 (Royal Bank of Scotland, RBS)、比利時富通銀行 (Fortis Bank) 及西班牙國家銀行 (Banco Santander)，宣布以 719 億歐元之天價收購荷蘭銀行，成為有史以來最大之銀行併購案。隨後金融危機爆發，富通銀行因資金周轉不靈傳出經營危機，主因即為該銀行支付 240 億歐元用於併購案，因富通銀行業務主要集中於荷蘭、比利時及盧森堡等 3 國，荷蘭監理當局因不願富通銀行荷蘭分行受到國外監理機關之控制，

故自願擔任主要監理者之角色；惟上開國家之監理機關並無展開緊密的聯繫，在各國均以自身利益為優先考量下，導致危機因應速度有如蝸步龜移，最終由荷蘭、比利時及盧森堡 3 國注資 112 億歐元，分別取得該銀行在各國分行 49% 股權，而後富通集團將剩餘銀行股權全數出售，退出銀行業。

(三) 我國金融監理合作現況

我國金融監理合作狀況，在金融監理一元化成立後，金管會設立「金融監理聯繫小組」，組成成員包括金管會、中央銀行、行政院農委會及中央存款保險公司等，並定期召開會議進行意見交換；對外，我國持續加強與各國金融主管機關之雙邊監理合作並洽簽書面合作協定，截至目前為止，我國已與各國金融監理機關簽署 48 個監理合作備忘錄或換函，合作對象包括中國大陸、香港、新加坡、馬來西亞、菲律賓、越南、印度、泰國以及澳洲等。

另查，因我國銀行業過度競爭，拓展海外金融業務已為必然之趨勢。依據金管會銀行局之統計資料，2015 年 1 月至 4 月，我國銀行累計稅前盈餘計達 1,098 億元，其中 OBU 及海外(含大陸地區)分行獲利占比 37.89%，與 2011 年獲利占比 23.75% 相比，可見我國銀行海外業務之重要性大幅躍昇。近年我國銀行業大舉西進大陸且獲利豐厚，加以金管會號召國內金融業者參與「金融亞洲盃」，未來勢必會有更多國銀進入東南亞市場，故與其他國家洽簽金融監理合作協議已成為我國政府的當務之急。

肆、金融危機時期央行之職責

一、央行因應危機之政策措施

金融海嘯對全球金融體系及金融基礎設施帶來難以計量之損害，為避免危機再度來臨，各國致力建立更為完善穩健之金融安全網；此外，各國亦調整中央銀行維持金融穩定之職權，在危機期間，傳統貨幣政策工具恐難以解決特定市場脆弱性問題，因此採行總體審慎措施有其重要性。

中央銀行處理危機之措施，基本上係由「恢復信心、流動性援助與挹注資本」等3種政策措施所組成。在危機時期，中央銀行須密切監控銀行體系是否持有足夠之資本緩衝部位，以確保在危機衝擊下，銀行業尚能持續提供經濟成長所需之信貸，另外支付清算系統、存款、貨幣政策傳遞等基礎金融功能是否運作順暢同樣是央行之政策考量重點。社會大眾如對於中央銀行與金融體系抱持信心，將有助於政策施行及市場穩定，故央行必要時可透過施行流動性措施與資本措施¹⁶強化銀行財務部位，或變更銀行管理階層¹⁷來提振公眾信心，同時善用媒體資源確保社會大眾不會誤解央行政策意涵。

¹⁶ 考量央行之獨立性且避免貨幣當局承擔過高風險，央行通常是在財政部等其他機關之保證下，配合辦理資本措施，如 BoE 之「資產購買機制」。

¹⁷ 此並非央行之必然職權，部分國家央行為該國金融監理之主管機關，故被賦予變更銀行管理階層之權力。

二、流動性操作機制

BCBS 於 1988 年發佈資本協定 (Basel I) 規範銀行資本適足率，惟流動性監控架構並無可參照之國際性規範標準，直至美國次貸風暴引發全球金融海嘯，銀行業資產價格暴跌侵蝕自有資本，造成資本緊縮，迫使金融市場拋售資產及緊縮放款，始喚起各國金融監理機關對銀行流動性風險管理之重視。有鑑於此，BCBS 於 2008 年 9 月發布「健全流動性風險管理與監控準則 (Principles for sound liquidity risk management and supervision)」；2010 年 12 月發表「Basel III: 流動性風險衡量、標準及監控之國際架構」(Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring)，針對銀行流動性管理設定統一標準，使銀行有流動性風險衡量指標可供參照，現已成為流動性監理之圭臬。

2008 年金融危機之經驗可觀察到，流動性短缺可能造成信心崩潰(致使金融機構賤價拋售(Fire Sale)資產)，金融機構資產負債表進而顯著惡化，因此央行在必要時介入市場，且擔任流動性之供給者與管理者。

央行之流動性措施，包含道德勸說、提供銀行債務保證(通常由財政部協助或主導，以減輕央行資產負債表風險)及擴大融通資金之取得管道(可透過擴大合格擔保品範圍、增加政策工具到期期限或放寬合格交易對手資格等方式)。另外央行必要時亦可與其他監理機關商議擴大存款保險之覆蓋範圍，提振存款人信心，避免銀行因遭擠兌而喪失流動性。表 5 列示部分央行於金

融危機期間採行之流動性措施。

表 5：各國央行於金融危機期間採行之流動性措施

流動性措施	說明
BoE 之「特別流動性機制」(Special Liquidity Scheme)	銀行能以流動性較差的高評等 MBS 向 BoE 交換英國公債，期限為 1~3 年，以紓解市場資金緊絀之情況。
Fed 之「定期借券機制」(Term Securities Lending Facility, TSLF)	主要交易商可以 MBS 等流動性較差之證券作為擔保品，向紐約聯邦準備銀行(下簡稱 FRBNY)借入美國公債，再以公債為擔保品向市場融資。
Fed 之「主要交易商融通機制」(Primary Dealer Credit Facility, PDCF)	主要交易商得以公債、投資等級的公司債、機構債、資產擔保債券和 MBS 等證券作為擔保品，向 FRBNY 取得隔夜期融通資金。
Fed 之「商業本票融資機制」(Commercial Paper Funding Facility, CPFF)	Fed 成立特殊目的機構(下簡稱 SPV)自 FRBNY 的主要交易商買進合格票券;SPV 再以買進票券為擔保向 Fed 融通。
Fed 之「貨幣市場投資者融資機制」(Money Market Investor Funding Facility, MMIFF)	Fed 成立 5 家私部門特殊目的機構(下簡稱 PSPV)，由其向合格投資人購入合格短期貨幣市場金融資產，上限為 6,000 億美元，資金來源 90%由 FRBNY 提供優先擔保融通資金。
貨幣交換	如 Fed 於 2008 年 10 月 29 日宣布與 14 家主要央行訂立暫時性雙邊換匯協定。
放寬合格擔保品與交易對手範圍	如我國、BoE、ECB。

資料來源：本次課程講義及作者自行整理。

三、資本監控

監理機關應對銀行總資產或特定資產規模、資產負債表外項目、逾期放款、資本適足率等各項量化指標之變動保持警覺，一旦指標顯露銀行經營出現問題，監理機關即應要求銀行強化資本。

流動性援助與資本援助實為一體之兩面，銀行擁有越充足之自有資本，將更容易取得較多之流動性來源；反之銀行持有充裕之流動性部位，可以減

低降價出售資產以滿足短期債務之可能性。表 6 列出部分國家所採用之資本強化措施。

表 6：各國於金融危機期間之資本強化措施

資本援助方式	說明
英國財政部之「資產保護機制 (Asset Protection Scheme, APS)」	財政部針對其認可之銀行不良資產提供保障，保障資產如發生損失，一定額度內先由銀行自行承擔，超過部分由政府及銀行分別負擔 90%及 10%。
BoE 之「資產購買機制」(Asset Purchase Facility, APF)	英國財政部授權 BoE 購入公債以及私部門資產之資產購買機制(APF)，並針對操作損失提供補貼。
直接對銀行挹注資本	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 荷蘭：荷蘭銀行、荷蘭國際集團 (ING) ◆ 比利時、荷蘭：富通銀行 ◆ 法國、比利時：德克夏銀行(Dexia) ◆ 英國：RBS、HBOS、TSB ◆ 美國：花旗銀行
美國財政部之「資本協助方案」(Capital Assistance program)	未通過壓力測試之金融機構得申請財政部注資，財政部將取得該等金融機構之可轉換優先證券，惟並未有銀行使用該措施。
美國財政部、FDIC 及 Fed 之「政府民間合作投資計畫」(Public Private Investment program)	由政府與民間共同籌措合作投資基金 (Public-Private Investment Fund, PPIF)以收購銀行帳上不良資產。

資料來源：本次課程講義及作者自行整理。

伍、我國問題金融機構之處理

一、處理原則與做法

我國問題金融機構處理原則分別列示於銀行法、存款保險條例及行政院金融重建基金設置及管理條例等法規。早期我國處理問題金融機構，大多由主管機關指派中央存款保險公司(下簡稱存保公司)監管或接管後，再協調公營行庫或其他金融機構概括承受；而在 2001 年行政院設立金融重建基金(下簡稱重建基金)後，由重建基金就問題金融機構之資產負債缺口金額全額給付，並標售問題金融機構資產或洽妥其他金融機構合併或承受，重建基金已於 2011 年底屆期退場，自此問題金融機構之退場機制再度回歸金融安全網架構。

依據銀行法之規定，銀行資本不足、流動性不足、業務經營出現問題或財務狀況顯著惡化之狀況，主管機關除可為特定處置(如停止銀行部分業務、解除銀行董事或監察人職務等)使其回復正常營運外，必要時亦得派員接管或勒令停業並進行後續退場事宜；存款保險條例亦賦予存保公司得終止保險契約、履行存款保險責任、提供財務援助及設立過渡銀行等職權。

二、問題金融機構復原與清算計畫

(一) 立即糾正措施(Prompt Corrective Action, PCA)與流動性規範

PCA¹⁸係指金融監理機關依據金融機構之資本水準，規範對其採取限制盈餘分配或其他各種可能處分的監理措施。我國 PCA 之監理基礎，係依據銀行法第 44 條、第 44 條之 1、第 44 條之 2 及「銀行資本適足性及資本等級管理辦法」等法規辦理。對於資本等級不足之銀行，得依情節輕重施以各種處分(詳表 7)，以確保銀行持有足夠之自有資本承受風險。

表 7：我國銀行業資本適足率規定及處分措施

資本等級 ¹⁹	主管機關處分措施
資本適足	無
資本不足	<ol style="list-style-type: none"> 1. 命令銀行限期提出資本重建或其他財務業務改善計畫。 2. 限制新增風險性資產或為其他必要處置。
資本顯著不足	<ol style="list-style-type: none"> 1. 適用前款規定。 2. 解除負責人職務。 3. 命令取得或處分特定資產，應先經主管機關核准。 4. 命令處分特定資產。 5. 限制或禁止與利害關係人相關之授信或其他交易。 6. 限制轉投資、部分業務或命令限期裁撤分支機構或部門。 7. 限制存款利率不得超過其他銀行可資比較或同性質存款之利率。 8. 命令降低對負責人之報酬。 9. 派員監管或為其他必要處置。
資本嚴重不足	適用前款規定，主管機關並應於 90 日內派員接管。

資料來源：作者自行整理。

¹⁸ PCA 起源於 1980 年代，當時美國爆發嚴重之銀行及儲貸機構金融危機，因侵蝕「存款保險基金」甚鉅，為強化金融監理，爰有 PCA 之相關立法。

¹⁹ 依據我國資本適足率規定，104 年銀行資本適足率、第一類資本比率及普通股權益比率，分別不得低於 8%、6%及 4.5%，並配合 Basel III 施行，自 108 年起不得低於 10.5%、8.5%及 7%。

除上開銀行資本規範外，我國亦建置流動性管理機制，主要工具為「最低流動準備制度」、「期距缺口管理²⁰」及「流動性覆蓋比率²¹」(Liquidity Coverage Ratio, LCR)。為強化銀行流動性控管，我國於 2011 年 10 月調高最低流動準備比率至 10%，並改為按日計提；2012 年 2 月，金管會於洽商央行意見後，函請銀行公會參照 Basle III 流動性風險管理原則，報送「銀行流動性風險管理自律規範」，該規範要求銀行應每月編製「新臺幣核心存款統計表」申報央行、定期進行壓力測試及訂定緊急應變計畫等，其中部分規範較央行規定更為嚴格²²，以期有效強化銀行流動性管理能力。

為強化銀行短期流動性之復原能力，中央銀行與金管會參酌 BCBS 於 2013 年發布之「流動性覆蓋比率與流動性風險監控工具」，共同訂定「銀行流動性覆蓋比率實施標準」，自 2015 年起針對 LCR 訂立最低標準。LCR 用於衡量銀行在壓力情境下是否具備足夠合格高品質流動性資產，以因應未來 30 日之現金流出需求，目前規定銀行 LCR 不得低於 60%，未來將逐年提高 10 個百分點，自 2019 年起不得低於 100%。銀行並應按月申報 LCR 相關資訊，一旦 LCR 低於法定標準，銀行即應通報金管會及中央銀行。

²⁰ 我國央行於 2007 年 12 月將「資金流量期距缺口」納為銀行流動性管理之一環。依據「金融機構流動性查核要點」規定，銀行應按月申報「新臺幣到期日期限結構分析表」，控管未來 0 至 30 天新臺幣資金流量期距缺口，目前規範一般銀行比率不得低於-5%。

²¹ 係指合格高品質流動性資產總額除以未來 30 日之淨現金流出總額。

²² 該自律規範要求銀行未來 0 至 30 天資金流量期距缺口原則上應大於零，且 0-10 天期距缺口小於零時應再編製「0-10 天新臺幣期距缺口調整分析表」。

(二) 概括承受與合併

為確保金融機構穩健經營，我國針對金融機構之資本、流動性及業務經營均有設立監管規範，必要時監理機關可採行緊急處分措施(詳表 8)。金融機構如已無回復正常經營之可能者，我國處理該等問題金融機構之退場事宜，基本上係以洽商其他金融機構概括承受之方式辦理。1985 年存款保險制度建立後，則由主管機關指派存保公司先行監管或接管金融機構，如業務經營狀況仍持續惡化，再洽詢其他金融機構概括承受或合併。

表 8：我國監理機關之緊急處分權

法源	說明
銀行法第 62 條、第 62 條之 1 至 62 條之 9	銀行因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，主管機關應派員接管、勒令停業清理或為其他必要之處置。
銀行法第 64 條	銀行虧損逾資本 1/3 者應申報主管機關，主管機關應於 3 個月內限期命其補足資本；逾期未經補足資本者，應派員接管或勒令停業。
存款保險條例第 25 條、第 26 條	要保機構如發生經營或財務問題時，存保公司得要求限期改正或終止存款保險契約。

資料來源：作者自行整理。

我國於 1990 年開放民營銀行設立並放寬業務限制，惟隨著金融市場競爭漸趨激烈，金融機構之經營狀況開始出現問題。在當時存款保險機制尚未完善下，我國於 2001 年設立重建基金專責問題金融機構之退場事宜，

該基金賠付問題金融機構之負債，承受其資產或商洽其他金融機構概括承受。

重建基金於 2011 年屆期後，問題銀行之援助及退場機制回歸金融安全網，為避免銀行危機再次發生，厚植存款保險基金能量、強化監理機關職權、尋找更有效之預警指標及建置整合性之危機處理機制，都為我國當前銀行監理之重要課題。

(三) 我國目前之危機緊急因應計畫

金管會於 2008 年 2 月 12 日發布「處理金融機構經營危機作業要點」，明確規範當金融機構經營發生問題時，各金融監理機關對金融機構經營危機之處理分工與程序，以及系統性危機之處理原則，正式將危機緊急因應計畫納入明文規範，並搭配早期糾正措施等強化監理制度之機制，以達防微杜漸之效。另金管會又定有「金融機構監管辦法」、「金融機構接管辦法」，就監管人及接管人職權等予以授權及規範，並依存款保險條例第 34 條第 2 項規定，訂定「過渡銀行設立及業務管理辦法」，規定存保公司得設立過渡銀行，承受停業要保機構於境內之營業、資產，其如發生流動性不足，並得向存保公司申請提供營運資金，以維持重要金融服務功能不中斷，及保障存款人權益。

另該要點亦首度針對系統性風險作出明確的量化定義，並訂立處理原則。依據該要點第 7 條第 1 項規定，針對銀行、信用合作社、票券金融公司、全國農業金庫及農漁會信用部而言，系統性風險危機²³係指前開金融機構「發生經營危機，有嚴重危及信用秩序及金融安定之虞者（存款保險條例第 28 條第 2 項但書之情況）」，並依發生情況分為 3 類：

²³ 另依據「金融重建基金相關問與答」之定義，系統性金融危機係指當同一類型或同一區域的金融機構發生經營不善問題時，大多數存款人對該等金融機構發生信心危機而紛紛前往提領存款，並影響到其他金融機構的存款人也產生信心動搖，發生連串的擠兌情形，因而可能造成金融機構倒閉事件的連鎖效應，使金融體系支付系統紊亂，危及信用秩序與金融安定，甚至影響經濟的健全發展。

1. 因傳播擴散效應，造成其他收受存款機構有發生連鎖流動性危機效應之虞。
2. 因傳播擴散效應，造成多數往來金融同業重大損失有發生經營危機之虞，嚴重影響金融服務及支付系統之正常運作。
3. 單一吸收存款金融機構之存款總額占全體金融機構總存款達 1% 以上，若其發生經營危機，需依法為監、接管或停業處理時，亦視為有發生系統性危機之虞。

陸、結論與建議

一、結論

(一) 為避免金融危機引發金融不穩定，監理機關應強化預警機制並備妥緊急應變計畫

金融機構之經營成效攸關金融穩定，為有效協助其穩健經營，監理機關除預警機制評估金融脆弱性外，亦應妥適處理復原或清算計畫，並確保監理機關應擁有足夠法定職權以因應各種衝擊。

PCA 以及復原或清算計畫同為緊急因應計畫之處理工具，為有效處理危機，各監理機關應及早釐清危機管理之角色，必要時可簽訂協議制定合作模式。為評估危機處理架構之執行效能，並確保“厚尾”事件之發生不致影響金融體系功能之正常運作，監理機關應定期舉行危機模擬演練，檢視應變計畫是否完善。

另鑑於過往外部紓困存在極大道德風險，2008 年金融海嘯後，各國金融監理機關改革既有監理架構，規定問題金融機構應先採行「內部紓困」，由股東及部分債權人先行吸收損失，政府再視情況提供「外部紓困」，促使金融機構落實風險控管及建立資本緩衝部位，強化其危機因應能力。

(二) 跨國監理合作為金融安全網²⁴之重要一環

受全球化浪潮影響，各國金融市場持續演進及整合，金融體系間之關聯性日益增加，跨國監理合作已為重要課題。因跨國監理涉及各國權益與義務，除應洽簽協議制定合作模式外，雙方互信亦為跨國監理成功之基石。此外，各個區域或國家無可避免地都會將自身利益作為優先考量，因此協議應保留重要事項之裁量權給各國。

(三) 鑒於 SIFIs 影響力日增，可使用熱點圖評估系統性風險

2008 年金融海嘯後，SIFIs 對金融穩定影響程度被廣泛討論，鑒於金融市場複雜性日益增加，且金融機構系統性影響難以量化，可參考 ECB 及瑞典央行之經驗，採用熱點圖評估系統性風險之影響，其評估範圍包含金融機構、金融市場、金融基礎設施及實質經濟體系等四大部分，並依據其分數及不確定性判斷其系統性風險嚴重程度等。熱點圖透過衝擊分數之計算及圖形呈現，描繪出系統性風險之大致輪廓。

二、建議

(一) 強化我國監理機關之預警機制及緊急應變計畫，避免系統性風險發生

銀行監理目的在於確保金融機構穩健經營，因此，金融監理機關應加強個體監理，並備妥危機時期之緊急應變計畫，透過不斷的測試與修正使其更

²⁴ 金融安全網包括存款保險、金融監理及央行最後融通者。

臻完善，另應定期實施模擬演練，確認計畫是否能有效確保金融穩定。監理機關選擇清算手段處理問題銀行時，除應遵循「最小成本原則」外，尚應將其對金融體系之中長期影響納入考量。

我國中央銀行法第 2 條明定，金融穩定為央行的經營目標之一。金融海嘯後，主要國家開始檢視金融監理一元化之不足，並強化央行總體審慎監理強度與手段²⁵，依此國際趨勢，我國央行未來在維持金融穩定之角色勢將更為吃重；依據我國中央銀行法第 38 條規定²⁶，央行得辦理專案金檢。當金融市場出現失衡危機時，央行應先採行總體審慎措施，以強化金融體系韌性，必要時可輔以貨幣政策之運用。

此外，本次課程包含跨國金融危機模擬演練，透過模擬演練及情境設定，監理機關可發現金融市場之脆弱性及檢視應變計畫是否完善，此有助各監理機關在危機實際發生時迅速因應並協力處理金融問題；目前泰國央行已設立相關模擬演練，我國未來似可參考該模擬系統，作為預防金融危機、跨部門

²⁵ 如英國自 2010 年起推動金融監理制度改革，裁撤金融服務管理局，由英格蘭銀行主導金融監理業務。

²⁶ 中央銀行法第 38 條規定：「本行依本法賦與之職責，於必要時，得辦理金融機構業務之查核及各該機構與本章規定有關業務之專案檢查；並得要求其於限期內據實提報財務報告、財產目錄或其他有關資料及報告。金融機構或其分支機構之負責人或職員於本行依前項規定派員查核或檢查有關事項，或要求其於限期內據實提報財務報告、財產目錄或其他有關資料及報告時，有下列情形之一者，由本行處金融機構或其分支機構新臺幣二百萬元以上一千萬元以下罰鍰：

- 一、拒絕接受查核或檢查。
- 二、隱匿或毀損有關業務或財務狀況之帳冊文件。
- 三、對檢查人員詢問無正當理由不為答復或答復不實。
- 四、屆期未提報財務報告、財產目錄或其他有關資料、報告，或提報不實、不全。

金融機構或其分支機構經受罰後，對應負責之人應予求償。」

監理演練之訓練課程，並定期施行，以促使我國危機管理能力更趨完善。

(二) 強化我國與外部單位及其他國家之監理合作

全球金融市場與實體經濟之交互影響日益增加，為確保金融體系能有效因應不確定因素之衝擊，金融監理機關宜積極與其他金融主管機關展開合作，將「金融安全網」架構進一步擴大為「經濟安全網」，以有效控管危機因子，維持金融與經濟體系穩定。

對內而言，金融監理機關應強化彼此間之橫向溝通，並就當期重要之金融議題，尋求共識並採取相關因應措施。我國在金融監理一元化成立後，為強化金融安全網成員之相互聯繫、溝通及協調，金管會設立「金融監理聯繫小組」作為跨部門監理之聯繫窗口，組成成員包括金管會、中央銀行、行政院農委會及中央存款保險公司等，並定期召開會議進行意見交換。

對外，監理機關為因應金融環境變化與實質經濟活動(例如近期我國銀行致力於拓展海外市場)需要，應積極與各國洽簽 MOU，除可增進彼此之監理與資訊交流外，亦可確保危機發生時，我國可向金融機構母國主管機關取得問題銀行資訊，評估危機影響程度；如若我國銀行海外分支機構發生經營問題，可透過合作協議洽商地主國監理機關提供協助(如先行挹注流動性)，以避免延誤銀行援助計畫(如前文比利時富通銀行案例)，致引發危機。

(三) 央行總體審慎措施可納入熱點圖作為風險評估工具

熱點圖用以評估金融事件之系統性影響，中央銀行未來可考慮將熱點圖納入系統性風險之評估工具之一，俾利分析系統性風險之影響及辨別金融脆弱性，並依實際情況，妥為採取相關因應措施。

中央銀行過往多次對金融機構挹注流動性以確保金融穩定，近期透過總體審慎工具強化金融機構不動產授信風險控管亦頗具成效；惟隨著金融市場各部門間之關聯性逐漸提高，且 2008 年金融危機後全球金融環境已出現結構性改變，為因應日新月異之金融情勢，我國似可參考以熱點圖方式，提早預測可能之系統性風險因素，防範危機於未然。

參考文獻

中文資料

1. 本次研習課程資料。
2. 王素英(2014)，「參加東南亞中央銀行研究及訓練中心 (SEACEN)「系統性重要性銀行之法規與監理」研討會報告」，金融監督管理委員會銀行局。
3. 林耀東(2012)，「參加國際保險監理官協會(IAIS)2012年2月委員會議」，金融監督管理委員會保險局公務出國報告。
4. 李智仁(2008)，「過渡銀行之運作及法制問題探究」，月旦法學雜誌(162期)。
5. 吳柏諭(2010)，「論我國銀行法之立即糾正措施及程序保障」，國立政治大學法律科技整合研究所碩士論文。
6. 施仁惠(2008)，「我國問題金融機構退場處理規範相關法律問題研究」，國立政治大學法學院碩士在職專班論文。
7. 陳曉玫(2013)，「英國金融監理機制變革及金融危機管理制度之發展」，中央銀行公務出國報告。
8. 潘雅慧(2006)，「國際間促進金融穩定之評估架構及實務運作」，中央銀行金融監理與風險管理選輯 (2006年3月)。
9. 魏錫賓(2012)，「不怕說再見—淺談銀行的「清理計畫」」，中華民國銀行商業同業公會第71期會訊。
10. 魏怡萱(2009)，「發生經營危機金融機構處理之探討」，中央銀行公務出國報告。

11. 嚴文亮(2014),「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」,中央銀行公務出國報告。

英文資料

1. BIS(2011), “Core Principles for Effective Banking Supervision”.
2. Carmen M. Reinhart, Kenneth S. Rogoff, “This Time is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises”, NBER Working Paper No. 13882, March, 2008.
3. David Farelus, “Heat map for analysing the consequences of financial shocks”, Economic Commentaries No. 6, 2013.
4. IADI(2013), “General Guidance on Early Detection and Timely Intervention for Deposit Insurance Systems”.
5. Jan Frait, Zlataše Komárková, “Financial Stability, Systemic Risk And Macroprudential Policy”, CNB Financial Stability Report, 2011.
6. Luc Laeven and Fabián Valencia(2012), “Systemic Banking Crises Database: An Update”, IMF Working Paper.
7. Peter Dattels, “Rebecca McCaughrin, Ken Miyajima, and Jaume PuigCan You Map Global Financial Stability?” ,IMF Working Paper, June 2010.
8. Zamorski, Michael and Lim, Vincent Choon-Seng, “Financial Stability Insights from Recent IMF/World Bank FSAPs”, SEACEN Financial Stability Journal, November, 2013.