

行政院及所屬各機關出國報告  
(出國類別：研究)

參加 SEACEN-Toronto 中心舉辦之  
「危機管理與處理」訓練課程  
出國報告

服務機關：中央存款保險公司

姓名職稱：處長 林英英

派赴國家：馬來西亞吉隆坡

出國期間：民國 105 年 4 月 9 日至 4 月 16 日

報告日期：民國 105 年 7 月 4 日



## 摘 要

- 一、主辦單位：SEACEN-Toronto 中心
- 二、出國期間：民國 105 年 4 月 9 日至 16 日
- 三、地 點：馬來西亞吉隆坡
- 四、課程摘述：

金融危機不常發生，然發生後所導致之直接與間接成本通常極高，對國家金融穩定亦會帶來顯著的負面影響，且可能蔓延至實質經濟，包括信用取得受限及經濟產量嚴重縮減等，故國際組織呼籲各國相關監理機關對不具繼續經營價值之金融機構應及時干預處理，以維護民眾對金融機構之信心，降低金融機構債權人、存款保險機構及納稅人之成本負擔。

2007-2009 年的美國與歐元區國家危機及先前一系列的金融不穩定與危機明確顯示，中央銀行及其他相關機關需主動對不具繼續經營價值之金融機構預為準備有序處理(orderly resolutions)機制，包括取得必要的法律授權以採取措施，與國內外相關機關進行適當的溝通與協調，安排壓力與危機期間可降低處理成本及協助促成及時行動之各種處理策略。此等準備在亞太地區特別重要，因亞太地區有許多相對大型且為系統性重要之金融服務集團跨區經營，為期亞太地區整體金融穩定，需相關監理機關持續跨境協調溝通，以有效因應系統性危機。

本次的「危機管理與處理 (Crisis Management and Resolution)」課程由 SEACEN-Toronto 訓練中心於馬來西亞吉隆坡舉辦，計有來自 11 國 20 名央行及存款保險機構代表參加。課程為期六天，課程內容包含銀行處理策略與工具、緊急應變計畫及銀行有序處理、中央銀行應對金融危機之工具與權力、系統性重要金融機構處理方法、系統性風險與系統性衝擊評估、及時有效之危機溝通方法等，且每一課程均搭配分組個案討論及結論發表，課程最後第二天並分組扮演主管機關、中央銀行等角色進行電腦連線之跨國金融危機處理模擬演練，讓學員藉由模擬練習、

互動討論及結果分享，深入了解銀行發生問題時，相關監理機關應如何評估、分析及相互協調合作，共同決定一妥適、有序且成本最小的處理策略，讓問題金融機構順利退出市場。

#### 五、心得與建議：

- (一)銀行有序處理之成功關鍵包含處理機關之超然獨立及法律明確授權，我國存款保險公司在此方面尚有改善空間。
- (二)世界各主要國家在擇最佳處理策略有序處理問題金融機構時，得採以債作股、承受資產或取得股權之策略，可資我國未來之借鏡。
- (三)各國金融安全網成員宜事先訂定危機緊急應變計畫，定期檢視及辦理聯合模擬演練，以確保危機發生時各權責單位溝通及分工機制之順暢。
- (四)為強化我國金融安全網，宜評估訂定國內金融控股公司有序處理程序，並將其納入金融危機緊急應變計畫之一環，以有效因應危機，並接軌國際。
- (五)可利用熱度圖進行系統性風險影響評估，並供作國內外相關機關溝通輔助工具與決策基礎。
- (六)持續加強跨境合作，積極參與國際組織及相關活動，以提升我國能見度。

## 目 錄

壹、前言 .....	5
貳、課程重點摘要 .....	7
一、銀行處理策略與工具 .....	7
二、緊急應變計畫及銀行有序處理 .....	25
三、中央銀行應對金融危機之工具與權力 .....	49
四、系統性重要金融機構處理方法 .....	65
五、系統性風險及系統性衝擊評估 .....	78
六、及時有效之危機溝通 .....	101
參、心得與建議 .....	109
參考資料 .....	115



## 壹、前言

金融危機不常發生，然發生後所導致之直接與間接成本通常極高，對國家金融穩定亦會帶來顯著的負面影響，且可能蔓延至實質經濟，包括信用取得受限及經濟產量嚴重縮減等，故國際組織呼籲各國相關監理機關對不具繼續經營價值之金融機構應及時干預處理，俾維護民眾對金融機構之信心，降低金融機構債權人、存款保險機構及納稅人之成本負擔。

2007-2009 年的美國與歐元區國家危機及先前一系列的金融不穩定與危機明確顯示，中央銀行及其他相關機關需主動對不具繼續經營價值之金融機構預為準備有序處理(orderly resolutions)機制，包括取得必要的法律授權以採取措施，與國內外相關機關進行適當的溝通與協調，安排壓力與危機期間可降低處理成本及協助促成及時行動之各種處理策略。此等準備在亞太地區特別重要，因為亞太地區距最近一次的重大區域金融危機已逾 18 年，且有許多大型銀行集團(banking conglomerates)跨司法管轄區經營，為期亞太地區整體金融穩定，需各國監理機關有效且持續地進行跨境協調溝通，以有效因應系統性危機。

本次的「危機管理與處理(Crisis Management and Resolution)」課程係東南亞國家中央銀行研訓中心(SEACEN-Toronto Centre)於馬來西亞吉隆坡舉辦，學員合計 20 名，分別來自馬來西亞、澳洲、孟加拉、柬埔寨、印度、印尼、尼泊爾、菲律賓、斯里蘭卡、泰國及台灣等 11 個國家的央行及存款保險機構。講師除 SEACEN 訓練中心的資深學者與顧問外，還邀請前國際貨幣基金(International Money Fund, IMF)的貨幣與資本市場部門顧問及瑞典央行顧問授課並分享其自身累積的實務與經驗。

本次課程重點為銀行有序處理策略與程序、緊急應變計畫及銀行有序處理、中央銀行應對金融危機之工具與權利、系統性重要金融機構有序處理機制與復原計畫、總體審慎政策與系統性風險影響評估、及時有效之危機溝通等多項議題，且每一議題均搭配範例分組討論及結論分享。課程最後第二天還安排一場全天的跨國金融危機情境模擬演練，目的是讓學員有機會扮演中

央銀行、監理機關及存款保險機構之政策制定者角色，練習使用危機應變計畫之程序及由各種可用的工具中擇最佳處理方案來管控一個即將由一家有潛在問題之系統性重要金融機構引發的危機，並藉此了解危機期間監理機關、中央銀行、存款保險機構及國內其他機關如何相互合作，如何與國際上其他國家之相關機關溝通協調，以及金融機構倒閉處理之系統性後果等。

課程最後一天，讓學員參照國際最佳做法，檢視自己國家的危機準備(crisis preparedness)或緊急應變計畫(contingency planning)，並撰寫「行動計畫(Action Planning)」表，列出國內相關機制需改善的議題、改善之益處、解決該等議題所需之程序與時程等於課堂中發表分享，講員及其他學員給予意見，藉此讓學員對其他國家的相關機制有進一步的了解。此課程進行，就是每天都在腦力激盪，且同組學員皆來自不同國家，可謂跨國溝通協調的實境作戰。

本報告主要分成前言、課程重點摘要及心得與建議三部分，其中課程重點摘要再分為六小節，分別陳述銀行處理策略與工具、緊急應變計畫及銀行有序處理程序、中央銀行應對金融危機之工具與權力、系統性重要金融機構處理方法、系統性風險及系統性衝擊評估、及時有效之危機溝通等。

## 貳、課程重點摘要

### 一、銀行處理策略與工具

本單元重點為銀行處理之觸發、處理目標、處理之必要權、方法及工具等，課後並立即分組進行案例銀行處理練習及結論發表。

#### (一)銀行處理簡介

銀行為金融中介者涉有許多風險，為保障存款人權益，需有審慎監管(regulation)(規則、標準及指引)、監督(supervision)(實地監督與場外監督)及強制措施等機制。有時銀行無法按預期目標運作，之前全球金融危機(Global Financial Crisis, GFC)顯示，銀行常有過度冒險、治理不善、不當薪酬結構及欺詐等事件發生，故監理機關需備有強而有力的監管及監督制度，以避免政治影響及利益或職責衝突，並控管外部事件及系統性風險。此外，對經營不善銀行處理做好準備極為重要，因個案處理除強調具體經驗教訓外，現實更為複雜，需詳加思考審慎應對、相互合作及摒除疑慮。

#### 1.分流監理

一家銀行的存續從申請營業執照開始，可能歷經不同的階段(如下圖)，包括取得營業執照、正常營運、變為弱質銀行或無法繼續經營，而監理機關應在銀行的不同經營階段施予不同的監理措施：

- (1)取得營業執照—許可並發給執照
- (2)正常銀行—標準監理(預防)
- (3)弱質銀行—要求銀行執行復原計畫(recovery plan)並加強監理
- (4)無法繼續經營銀行—處理機關進行處理作業

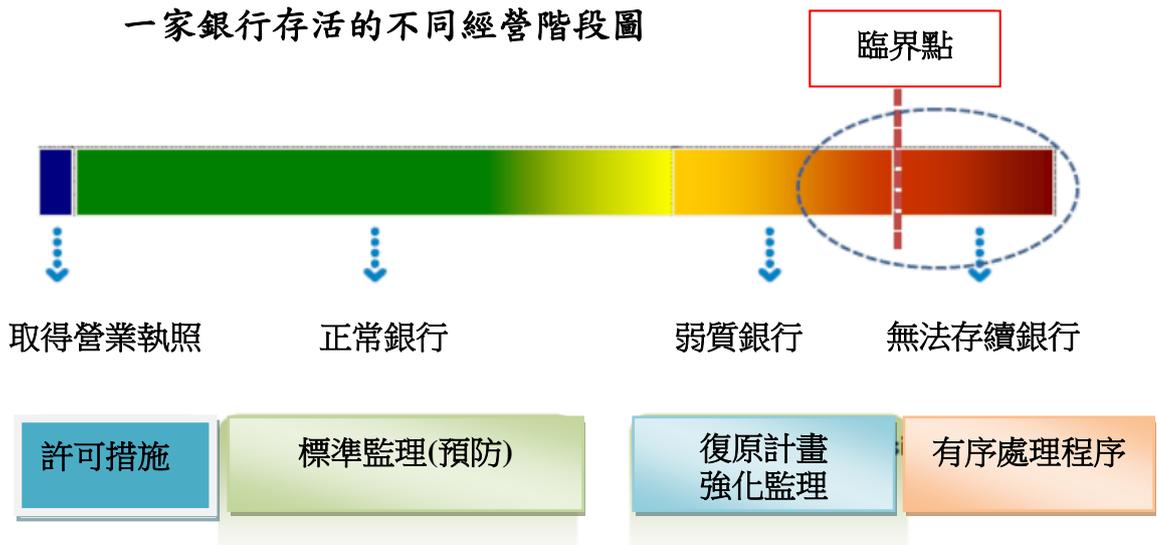
此外，銀行監理，需依各銀行的經營狀況分別採取不同的監理措施，即所謂因病與藥。例如：

A銀行：正常營運，由其自行管理，搭配正常的監理程序。

B銀行：經營困難，進行早期干預，施行監理糾正措施，監督其自

擬復原計畫，增強實力，必要時，給予暫時性協助。

C銀行：復原無望且有倒閉之虞，進行前置處理措施；倒閉時，要求其依自擬的清算計畫處理，倘依破產程序處理對金融穩定有嚴重不利影響，則由相關監理機構介入進行有序處理 (orderly resolution)。



## 2. 銀行資本不足(Inadequate Capital)

當銀行的資本適足率(Capital Adequacy Ratio, CAR)不符合標準時( $\text{Min CAR} < \text{capital} < \text{CAR}$ )，監理機關應要求啟動復原計畫，包括：

(1) 採取監管措施要求增加資本：例如

- 要求擁有人再投入更多的資本。
- 要求擁有人出售銀行/重組或放棄銀行股份，將股份讓與新投資人。

(2) 在未動用公眾資金下，促成與資本適足的金融機構合併。

## 3. 觸發處理

當一家銀行無法繼續經營或可能很快的變為無法繼續經營時，即觸發(trigger)處理。而銀行的繼續經營能力(viability)以能否支應新興債務為衡量標準。當銀行不適合再正常營運，主管機關

應果斷地採取措施，尋找新業主，以出售大部分資產負債及營業、合併、或停業清算(liquidation)等方式予以處理。

#### 4.處理與不處理之風險

問題銀行是否處理，應儘速作成決議，因為各項情事變化快速，不作出決議並繼續等待，等同決定不採取行動，此將使情況快速惡化，並可能引發其他風險。

##### (1)不處理之風險

- 問題銀行若不處理讓其繼續營運，則問題會持續增加。尤其是，放任交易對手繼續與問題銀行進行交易，使得後續處理更為困難。
- 可能導致其他銀行及金融機構之經營發生不穩定情況，並削弱金融業之公信力。

##### (2)處理之風險

- 市場及公眾意識到問題而作出反應，致影響金融穩定。
- 政治紛擾使情況變得更糟。
- 造成相關權利人之極大成本，如央行的資金協助或存款保險機構的存款賠付成本等。
- 纏訟不止的法律鬥爭。
- 不正確的處理可能使問題加劇。

#### 5.妥善處理之重要性

如果一家倒閉銀行未能妥善管理，則可能引發負面系統性效應，造成風險蔓延，對金融體系其餘成員誘發道德風險，導致該銀行停業處理時需花費更高的總成本。另於系統性風險情況，可能影響危機的動態管理及解決對策，亦影響到存款人的資源。

### (二)處理原則及目標

#### 1.法律授權處理

銀行處理與一般公司退場不同，需公權力介入及干預，爰需

妥適立法，訂定特殊法規，明確規範銀行處理之方式，俾及時有效處理。立法之要項包括：

- (1)清楚地賦予銀行管理當局政策之角色與職責。
- (2)明定監理機關之法定權責。
- (3)指定處理機關。
- (4)明定處理機關及人員以及執行清理程序之法定保障。
- (5)明定處理時之債權求償優先順序。
- (6)銀行清算及存款賠付亦列入處理之選項。
- (7)處理所涉相關業務均應有明確之法定效果。

## 2.處理之目標

問題銀行處理之目標，為對金融體系及總體經濟干擾最小，並盡量降低道德風險及納稅人成本負擔，以及盡可能保護存款人權益。

## 3.損失吸收處理原則

倒閉銀行處理之損失依下列原則辦理：

- (1)股東優先吸收損失。
- (2)不足時，由次順位債之債權人吸收損失。
- (3)最後由一般債權人吸收損失，包括存款人。如果有存款保險機制，則由存款保險機構代替要保存款人吸收損失。
- (4)擔保債權人之債權優先由擔保品獲償。

## 4.處理策略選擇

選擇處理策略應考量下列事項：

- (1)加強社會大眾信心。
- (2)避免支付系統中斷。
- (3)存款人、政府或存款保險機構之損失最小化。
- (4)盡量降低總體經濟之不利影響。
- (5)盡量減少道德危險。

## 5.倒閉銀行處理之關鍵要素

- (1)存款人的資金應快速到位。
- (2)銀行服務損壞應最小化：盡可能維持服務不中斷。
- (3)需迅速處理債權及資產回收：可考量將其讓與或委託資產管理公司處理。
- (4)以溝通及透明化來維護公眾信心。
- (5)運用工具來處理系統性重要銀行(systemically important banks, SIB)。

### (三)處理方法與工具

問題銀行處理常用的方法及工具有下列幾種，處理時視個案狀況擇最佳組合使用。

#### 1.管理人(Administrator)

所謂管理人，係指當銀行的管理人不稱職或不可靠時，由監理機關指派管理人，承擔銀行原管理階層之責任，控管該銀行之運作。管理人之職責與清算人不同。

問題銀行處理時，如管理階層適任則可能被要求留任，惟通常會受嚴密的監視。

#### 2.接管(conservatorship)

有些國家的問題銀行處理，係指派一個接管人(conservator)進行銀行是否破產或有復原可能之確認。接管人僅接掌銀行的管理權及股東投票權，非股東的經濟利益。接管的優缺點如下：

優點	缺點
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ 以干預形式處理銀行管理問題。</li><li>▪ 當銀行資本不足時非常有用。 Min CAR &lt; 資本 &lt; CAR</li><li>▪ 進行處理安排時，可用於掌控銀行。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ 會延緩銀行處理。</li><li>▪ 增添大眾質疑，可能觸發擠兌。</li><li>▪ 股東可能會試圖干涉。</li></ul>

### 3.內部紓困(Bail-in)

內部紓困(bail-in)係透過法制之訂定，使處理機關得令有經營危機的金融機構，減計其無擔保債務及股東權益，或將無擔保債務轉換為金融機構本身或受讓機構的股權，藉此增強金融機構之損失吸收能力，協助有效處理。亦即金融機構發生經營危機時，先以內部紓困方式來因應，由股東及部分債權人優先吸收損失，如不能奏效，再由監理機關視情況提供協助，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。

採用內部紓困需具下列要件：

#### (1)備有可吸收損失之市場工具或依個案情況個別要求

- 金融機構發行可減計債券(Bail-in-able Bonds)時，契約條款必須讓債券投資人認知且同意當發行主體有經營危機或進入處理程序時，處理權責機關有權全部或部分減計其債權之利息及本金，或將其債權轉換為股權，債券持有人亦須同意處理權責機關執行本項權力的各項措施，譬如：減計比例、換股比例等。
- 另債券或股權發行的對象，應儘量由不會造成金融失序的機構認購，否則應給予限制，譬如：限制銀行間交叉持有及由保險業、退休基金持有之額度，以免危機時造成傳染效應。

#### (2)減計或以債轉股考量

- 以債轉股之情況，需確定新股東為合格投資人，以符合相關法令。另需確定轉換價格，以免因市場錯誤解讀，形成鉅大賣壓。
- 此外，可減計債券因本質上有被減計的風險，提供之利率必然高於市場利率，銀行需考量本身的資金成本。

#### (3)顧及擔保、無擔保債權人之優先順位

債務減計時，需顧及債權人之順位，一般適用清算法規之分配順

位，即自有擔、無擔、一般債權、次順位債權及股東權益順位，而同一順位的債權人應平等均分。

(4) 遵守「沒有人會更差(No one worse off)」原則

採Bail-in時，應遵守「沒有人會更差」原則，意即債權人的權益，不應比清算程序之受償比例更差。但實務上，可能發生較差情況，因投資於低等級證券之投資人，清算時可能會有回收，但bail-in減計則完全沒有回收。

(5) 注資銀行

Bail-in可以增加銀行的損失吸收能力，但不見得能完成有效處理，尚需借助其他工具。另外，市場一旦知悉某銀行將進行Bail-in，則該銀行極可能被認為經營發生危機並引發擠兌，此時需公共資金適時介入，暫時支援其流動性，爰央行或處理機關需備妥流動性資金。

(6) Bail-in啟動時機

Bail-in係在尚未進入處理的早期干預階段即可運用，但可能面臨債權人及股東的法律挑戰，因此有必要明定啟動時機。

(7) 結合其他處理措施

使用Bail-in處理時，需結合其他處理措施，譬如移除不良資產，撤換資深管理人員，採取新的營運計畫等，以確保銀行或新設立機構在bail-in之後能維持生機。

#### 4. 合併(Merger)

指由其他健全機構合併問題金融機構。

(1) 合併的方式有下列幾種：

- 與合作夥伴合併。
- 被另一個所有人收購。
- 自願或被迫合併。
- 監理機關可能提出合併夥伴。

- 監理機關可能「促成」合併：指銀行監理機關促成私人銀行併購倒閉銀行之處理方式。監理機關可透過道德說服、法規或財政上的誘因，達成合併目標。除非情況特殊，否則此方式較不獲推薦，因為可能給原健全機構帶來麻煩，或引發道德危機，或阻礙私人投資。

(2)合併應注意下列事項：

- 併購者應為健全機構：因為一個弱小的銀行加上一個弱小的銀行會變成一個大型的弱質銀行。
- 合併應考慮相關存款人的保障及公司法規定之義務。

## 5.清算(Liquidation)

清算為銀行正常退場方式，但可能因清算結束時間拖延太久，導致成本過高。例如，抵押品及銀行內在資產價值減損等。

(1)清算有自願清算與被迫清算兩種：

- 自願清算：銀行停業並進行清算、出售資產，相關權利人包括存款人之債權，由出售資產回收分配獲償。
- 有存款保險機制下的被迫清算：銀行停業後，由存款保險機構賠付要保存款人的存款，再代位取得要保存款人的權利，成為清算之一般債權人。

(2)存款保險機制下清算的優缺點：

優點	缺點
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 除非其他債權人全部獲償，否則股東全部損失。</li> <li>▪ 提高市場紀律，因為存款人會蒙受損失。</li> <li>▪ 小額存款人的保額內存款受存款保險保障，其餘將遭受損失。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 延遲支付非要保存款，損害公眾信心。</li> <li>▪ 資產清算可能長達數年(通常超過10年)。</li> <li>▪ 借款人失去借貸關係，可能影響總體經濟。</li> <li>▪ 如未小心處理則有信心喪失之風險。</li> </ul>

- |  |   |
|--|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ 非為系統性重要金融機構(SIFI)處理之選項。</li></ul> |
|--|---|

## 6. 過渡銀行(Bridge Bank)

過渡銀行是一種暫時性的處理方案，目的是為爭取額外的時間讓購買者進行評價，穩定金融狀況，保護倒閉銀行的資產及營業，讓該銀行的重要業務暫時性營運，以降低處理成本。過渡銀行是一新註冊的法人機構，其使用方式通常為監理機關勒令倒閉銀行停止營運，同時創設新銀行，將倒閉銀行的全部或部分資產負債及營業移轉至過渡銀行，繼續營運，直到其股權在市場上全數出脫為止。

### (1) 過渡銀行之特點

- 將倒閉機構的大部分資產及負債移轉到過渡銀行。
- 給予時間以便設計一個具成本效益的處理方案。
- 讓客戶繼續獲得銀行服務。
- 讓處理機關控制授信。

### (2) 設立過渡銀行之主要考量

- 銀行突然倒閉，需要額外的時間進行市場行銷。
- 銀行規模較大。
- 為保留具吸引力之銀行特許經營權價值(franchise value)。
- 提供額外的行銷，以獲取最大的特許經營權價值。

### (3) 過渡銀行之設置期限

過渡銀行為暫時性，需有設立期限，例如六個月或一年。美國之過渡銀行，明訂初期設立期間為二年，得延長三次，每次最多延長一年。

## 7. 好銀行與壞銀行(Good Bank/ Bad Bank)

將問題或倒閉銀行的資產及負債拆分為好銀行(Good Bank)與壞銀行(Bad Bank)，以讓好銀行透明並恢復信譽，以易於出售；亦

讓壞銀行透明，以依相關規定處理。

此法仍應遵守「沒有人會更差」原則，且依據實際狀況管理經營不善銀行，但與維持銀行繼續經營之方法不同。

(1)好銀行與壞銀行之一般處理程序：

- 將問題或倒閉銀行之資產面與負債面均切分出好與壞二部分。
- 可運用重整工具或維持倒閉銀行的重要業務功能繼續營運，再將好銀行移轉給願意承受的合適銀行。
- 剩餘的壞銀行可透過各種機制取得資金：如存款保險、內部紓困(Bail-in)、政府債券等。
- 會計處理類似 P&A 範例。

(2)採好銀行與壞銀行法之優點：

- 直接財務與經濟成本最小化：存款人除有存款保障外，超過最高保額的存款亦可獲得保障，並獲得相關銀行業務服務；倒閉銀行保有移轉至承受銀行的資產價值；承受銀行同時取得資產負債，因而其財務健全性與流動性不受影響；至於原倒閉銀行員工大致上可持續就業。
- 傳染性風險最小化：降低直接傳染風險，因為所有存款在短期內移轉至財務健全銀行，解除無法支應提款之窘境；降低間接傳染風險，雖然處理期間存款人提款金額可能升高，惟甚少使用外部資源解決問題。
- 能提供存款人最低水準的保障：因移轉給承受銀行的資產短缺部分，透過存款保險機制彌補不足。
- 不會緊急救援股東：此機制將道德風險極小化，因為銀行經理人與股東需對壞銀行的負債負責，藉此促使銀行經理人儘量避免決策錯誤。該機制下，倒閉銀行的股東不得受惠於大眾資源或政府救援。

- 充分透明：此機制進行過程透明度高，且藉以釐清相關責任歸屬；過程中須建制規範，選擇潛在購買機構；並授權主管機關邀約合格買家及決定標售規範。
- 及時反應與解決：為達目的，本機制讓受讓機構避免處理壞銀行之法律訴訟問題；另因存款戶已移轉至受讓銀行，得以避免倒閉銀行挾持存款人為質，要脅政府注資金援；由於無須獲得倒閉銀行股東之同意，得以避免股東透過政治力干擾，導致延緩處理時程。

## 8. 資產管理公司(AMC)

所謂資產管理公司(Asset Management Corporation/Company, AMC)是一家負有專門任務的有限責任公司(控股公司或子公司)、機構或銀行內部單位。其成立之目的係為提供銀行專業的管理與經營服務，協助銀行處理不良債權及其擔保不動產，使銀行收回部分資金，充實財源。而銀行出售不良資產折讓部分，以轉銷呆帳方式處理，可有效降低逾放比率，並藉此建立不良債權的流通市場，並使不良資產能獲得有效處理。

### (1) AMC具有下列特殊功能

- 將問題機構的不良資產移除，由專業的AMC統一管理，可提高資產回收率及降低管理成本，並讓問題機構透明化，加速併購處理，避免繼續營運造成更大虧損，徒增未來處理成本。
- 可降低不良資產的供給面，減輕賣壓，並透過專業經營及國外資產管理公司的引進，可將不良資產整合、重新包裝，向國內外市場行銷，增加需求面，以利不良資產價格的止跌回穩。
- 透過市場專業行銷機制的引進，以公平、公開、透明之方法有效回收不良資產，使問題銀行處理所需投入資金減至最少，並達利潤最大化目標(即無納稅人補貼)。

## (2)AMC的角色

- 適當的管理及處置不良資產是銀行處理的關鍵因素。
- AMC的不良處理回收影響銀行處理成本。
- 依不良資產的規模大小，倘有大規模不良資產可能會有系統性影響。
- 可促進企業重整的機構。

## (3)AMC之類型

- 集中式國有：多為政府資助或擁有之公營機構或公司，目的係為所有銀行處理不良資產。
- 共同成立：銀行自行或共同成立的AMC，目的係為特定的銀行或一群銀行處理不良資產。如:中國大陸四個國營銀行成立一家資產管理公司，泰國及韓國除國家資產管理公司外，各銀行亦各自或共同成立公營或民營資產管理公司。
- 存款保險機構：存款保險機構兼辦不良資產處理或另成立AMC。
- 好銀行/壞銀行拆分後之「壞銀行」。
- 私人所有之獨立的專業機構：有不良資產處理經驗的專業機構，可對前述AMC或金融業提供不良資產之專業管理服務。

## (4)AMC經營目標

- 重整及實現不良資產之價值。
- 快速處分資產：以避免價值進一步惡化，並加速銀行重整成本回收。
- 協助企業重整。

## 9.購買與承受(Purchase & Assumption, P&A)

購買與承受(P&A)係指健全機構或民間投資者對倒閉機構的資產負債進行評估查核(Due diligence, DD)後，購買該倒閉機構之全部或部分資產，並承受其全部或部分負債。P&A後，相關機關通常會

撤銷倒閉機構的營業執照，並更換原有股東及管理階層。

(1)倒閉銀行以P&A方式處理

- 承受銀行購買倒閉銀行好的資產及承受存款負債。
- 存款保險機構或政府以現金或支票支付資產與負債的缺口，再設法由不良資產回收彌補支付之資金。
- 承受機構的選擇係以權利金出價最高者為基礎。

(2)P&A可依個案情況調整交易方式，例如：全行P&A、部分P&A、附損失分攤之全行P&A等，而好銀行與壞銀行法屬P&A的一種，惟二者有下列二項差異：

- P&A 交易之資產與負債能夠分開移轉，即可僅移轉資產或僅移轉負債，或將兩者分別移轉給不同的投資人；而好銀行與壞銀行則是資產及負債一起搭配移轉。
- P&A 不一定維持銀行繼續營運，即銀行的營運可能中斷；而好銀行與壞銀行則通常會保持好銀行的業務持續運作。

(3)P&A交易範例

倒閉銀行			
資產		負債	
現金及有價證券	10	存款	100
優良放款	50		
NPL	50	負債總額	100
-呆帳準備	20		
資產總額	90	股東權益	-10

承受機構			
現金及有價證券	10	存款	100
優良放款	50	負債總額	100
自政府收取現金及證券	43		
自購買者收取現金及證券	2	股東權益	5
資產總額	105	負債及股東權益	105

倒閉銀行清算			
NPL	50	對政府之負債	43
-呆帳準備	20		
資產總額	30		

#### (4)P&A交易之優缺點

優點	缺點
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 可以迅速地執行。</li> <li>▪ 保留銀行服務。</li> <li>▪ 獲得銀行特許權價值之權利金(如果有)。</li> <li>▪ 避免存款人、現有借款人及支付系統受到損害。</li> <li>▪ 股東全部虧損及讓無效率的銀行離開銀行體系。</li> <li>▪ 處理成本通常較清算成本低，資產依帳面價值移轉至承受銀行，以達清算回收率最大化。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 大額存款人受保護，破壞市場紀律。</li> <li>▪ 如果銀行的情況惡劣，政府/存款保險機構可能需提供巨額的資金，填補承受機構購買存款及資產間的缺口。</li> <li>▪ 此法不是 SIFI 處理的選項-因購買太大的銀行，形成設立一家更大的銀行。</li> </ul>

#### 10.全行 P&A 交易(Whole Bank P&A)

全行P&A係承受機構購買倒閉銀行所有的資產並承受全部或部分負債。好的資產依帳面價值或有市價者依市價購買，不良資產(bad assets)則依投標價格購買。得標者係選擇對資產出價最高者。政府或存款保險機構則彌補負債大於資產的缺口。

全行P&A交易之優缺點：

優點	缺點
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 不需要政府或存款保險機構對資產進行持久的清算。</li> <li>▪ 借款人有機會與銀行繼續維持往來關係。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 如果承受銀行不具「不良資產」管理專業，則承受銀行的情況可能惡化，反而製造了一個新的問題銀行。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 需要有足夠的前置時間辦理資產評估查核(DD)。</li> <li>▪ 需要倒閉銀行管理階層的配合。</li> <li>▪ 大額債權人也受保障，違反市場自律原則。</li> </ul>
--	--

## 11. 特別流動性協助(Extraordinary Liquidity Assistance)

問題銀行處理前後，可能因系統性危機造成其他銀行有暫時的流動性不足但仍有償付能力，此時央行或相關監理機關需給予暫時流動性協助，以穩定金融秩序。暫時流動性協助需提供部分擔保品，且利率通常較一般融通利率高，即具徵罰性利率。例如，歐洲央行設有緊急流動性協助(Emergency Liquidity Assistance, ELA)機制，此機制僅用於因應流動性議題，非處理財務不健全事宜。ELA接受範圍較廣的擔保品，惟利率高於常備融通機制之利率。

此外，倘有多家銀行同時有類似之流動性資金問題時，此協助可成為一般流動性工具，且國家應儘可能不干預及意測，以免引發系統性危機及擠兌。

## 12. 停業前財務協助(Open Bank Support, OBS)

停業前財務協助(OBS)是對特殊狀況的經營不善金融機構，在繼續營運狀況下由政府提供財務援助，以協助其度過難關。

### (1) OBS之主要作法

- 採用OBS時，通常會要求原銀行股東的股權按比例稀釋，即由現行股東吸收虧損。
- 要求更換經營管理階層，由新的經營管理團隊接手。
- 要求民間部門挹注資金：尋求民間資本注入，鼓勵民間增資自救，即投資人應承擔最後增資資金來源角色。
- OBS應為暫時性，可包含對前股東的補償激勵，以加速促成健全機構購買或合併問題銀行，但不可結合「對銀行之政治

壓力」，應為專業化經營。

- 以OBS方式處理問題銀行之前提，必須是該項解決方案成本最小，且於銀行體系發生系統性風險時，方得不適用成本最小原則。
- 接受OBS之銀行應受嚴格監督，包含限制津貼及股息發放。
- 透過生前遺囑(living will)之規劃，使退場機制得於合理時間內完全償還所收受之財務協助。

(2)OBS受關注之主要議題：

- 因未對問題銀行進行實況瞭解或欠缺價值評估能力，致常會低估問題銀行之損失，導致未能適用最小成本。
- 可能會有更大的誘惑及機會讓原銀行進行資產剝離(指套現或侵吞資產)。
- 注入新資金後可能仍持續惡化。
- 問題銀行股東及經營階層可能產生道德風險，且原銀行經理部門亦可能有適任性問題。
- 以OBS處理問題銀行常因政治干擾，導致無法做出最佳決策。

### 13.國有化(Nationalization)

國有化是問金融機構處理的一項特殊工具，尤其是處理極大型金融機構。金融機構國有化之宗旨，係透過政府控制問題機構，例如取得股權，以維持該機構營運不中斷及避免倒閉(不包括政治上影響的國有化)。國有化可避免問題機構倒閉導致金融契約違約及金融功能失靈，進而引發系統性風險。

問題銀行處理，通常由民間部門作為市場經濟之主要資金提供者，惟當民營資本無法適時挹注時，政府介入問題銀行實為避免市場失靈，且當面對「太大不能倒」問題時，暫時性部分或全部國有化實為必要。

(1)倒閉銀行國有化之方式：

- 銀行宣布破產且股東權益全部認列虧損。
- 國家挹注足夠的現金或政府票據填補銀行資金缺口進行重整，並使銀行的資本達 CAR 水準。
- 政府擁有銀行 100%的股權及管理控制權。

(2)銀行國有化之優缺點：

優點	缺點
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ 處理快速。</li><li>▪ 保護銀行所有的債權人及優良的債權人。</li><li>▪ 維護借貸關係。</li><li>▪ 不會破壞支付系統。</li><li>▪ 保障金融契約(店頭衍生性商品)免於失效。</li><li>▪ 維持關鍵金融功能。</li><li>▪ 預防系統性危機。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ 破壞市場紀律及引發道德風險。</li><li>▪ 延續無效率的銀行。</li><li>▪ 財政成本可能非常大。</li><li>▪ 政府所有權形成邀請政治介入銀行。</li><li>▪ 龐大的公共資金挹注。</li><li>▪ 重新民營化後股價可能下挫及銀行業績不振，致可能仍有部分資金於民營化後未能收回。</li></ul>

14.綜合法

一般建議之問題銀行處理，通常為多元組合法，例如：管理人＋內部紓困＋過渡銀行＋好銀行／壞銀行拆分。無論何種方法，只要在目前情況下，能實現最佳處理目標之方法，即為最好的處理方法。

(四)結論

觀諸近期金融危機事件，許多傳統假設遭到質疑，其一就是「人類是理性的動物」。依行為經濟學及認知神經科學近年來的研究認為，人類常有不理性的從眾行為，而不理性的行為所引發的金融危機及交易市場崩潰，揆其原因，不外是資金取得容易、法令規定匱乏及監理

失當，以致形成泡沫經濟，此現象無法杜絕，僅能期待降低發生頻率及嚴重性。故古典經濟學家修改對現今人類行為的看法，不再假設一個不切實際的理性世界，而是接受人類的自身利益、行為衝突、欺騙及困惑素質，並容許透過相互牽制，取得平衡。因此，監理機關必須評估監理及處理中治理、道德及文化之模糊因素；利用資本、流動性報告及債務審查來達成冒險與審慎目標結合，相互制衡；了解溝通的重要性，以清晰、簡明及適合當地文化與監理風格的方式溝通；為防止謠言產生實際效應，必須掌控資訊敏感性。

問題銀行處理，應考慮事實可能出現的問題，討論利弊，專注於立即措施，而非長期計劃，例如：立法改革、逆週期規則或巴塞爾架構(BASEL framework)等。如果可能的話，建立保護機制，以處理弱質或風險情況，並突顯所看到的限制。此外，應了解「處理」不僅是危機準備的一個組成部分，亦為重要的一部分。

#### (五)問題銀行處理範例練習

為利練習，課程設計三家迷您個案問題銀行，並突顯其在壓力下經營困難的潛在原因；全體學員分成三個小組，各給予一個問題銀行的簡要說明、財務報表及可用處理工具清單，再進行分組討論及結論簡報。

1.練習目標：於給定情況下決定最佳處理工具，測試其可行性及副作用(由一個實際及法律觀點)，並研擬解決方案。

2.練習規則

(1)各小組分別任命一位主席、秘書及新聞發言人。接著閱讀一般練習規則，包含指示及處理方法與工具之概述。然後由練習管理人(Exercise Management, EM)發給每組第一個迷您個案文本。

(2)各組決定適用之處理選項後通知EM，以獲得議題清單，再對個案列出供討論之一般性及具體性議題，討論後決定個案處理方法，制作簡報分享。

### 3.每組應討論之共通性議題

- (1)基本判斷分析：包括該個案當前及未來償付能力、流動性、系統性重要(systemic importance)、對金融服務之存取及繼續經營能力。
  - (2)提供一個簡單的「熱點圖(Heat-map)」，顯示該銀行倒閉對總體經濟、金融市場、支付系統基礎設施(payment system infrastructure)及其他金融機構穩定之影響程度。
  - (3)該銀行是否需要處理？首先應採取哪些步驟來實現由私部門處理。
  - (4)決定應用處理方法前後，必須採取何種監督、監管、行政及組織措施。
  - (5)提供一個處理的簡要成本及收益分析。
    - 如果以「合併(Merger)」為處理首選，則合併後之銀行資產負債表會如何，新股本之分配狀況又如何？
    - 如果選擇「Good Bank – Bad Bank」處理方式，則資產負債表又會如何，為何要選擇「Good Bank – Bad Bank」處理方式？
    - 其他處理方式之議題，包括誰應資助銀行危機？
  - (6)如何溝通聯繫、分享訊息及共同合作？決定那些資訊應傳遞給外部單位及如何將任務委派給不同機關。
  - (7)此處理將由那一處理機關辦理那些工作？任務代表？
- 4.本項練習無標準處理方法，重點在於處理過程的練習，且各組簡報時，講學及其他學員均可給予挑戰，亦可協助說明，練習過程即有趣又具挑戰性。

## 二、緊急應變計畫及銀行有序處理

本單元重點為危機管理準備、如何發展有效的緊急應變計畫、銀行有序處理程序及跨國集團處理程序等議題，課後並分組進行個案練習及

結論分享。

### (一)危機獲取之經驗教訓

系統性銀行危機不時地發生且成本高昂，之前金融危機對經濟體系造成損害的程度，依據國際貨幣基金(IMF)對 1970 年至 2011 年間發生之 134 次銀行危機所帶來的經濟損失研究發現，經濟體系為處理銀行危機所耗費的成本相當巨大(詳下表)。其中用於復原的財政成本，就占了 GDP 的 6.8%(中位數)，占金融體系資產的 12.7%。

銀行危機對各類型經濟體系造成之損害成本

	產出 損失	債務 增加	貨幣 擴張	財政 成本	財政 成本	存續 期間	流動性 高峰	流動性 協助	NPLs 高峰
國家	占 GDP 之百分比				占金融體 系資產之 百分比	年數	占存款及外債 之百分比		佔總放款 額之百 分比
所有國家	23.0	12.1	1.7	6.8	12.7	2.0	20.1	9.6	25.0
已開發國家	32.9	21.4	8.3	3.8	2.1	3.0	11.5	5.7	4.0
新興國家	26.0	9.1	1.3	10.0	21.4	2.0	22.3	11.1	30.0
開發中國家	1.6	10.9	1.2	10.0	18.3	1.0	22.6	12.3	37.5

資料來源: Laeven and Valencia, IMF 2012

有鑒於過去的危機經驗教訓，相關主管機關應盡速分析、討論並制定可應用於危機之緊急應變措施或相關補救措施，以預為因應。這些措施應包括可降低金融危機帶來之不利影響的政策、程序或協議。此外，應發展一個綜合性計畫，定期測試、評估，並分送相關機關，俾於危機發生時，透過計畫中之預定危機管理措施適時有序處理。

### (二)國際組織修訂有效監理準則並著重危機管理

巴賽爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)於 1997 年制定發布「有效銀行監理核心原則」(The Core Principles for Effective Banking Supervision, 簡稱 BCP)，作為世界各國銀行監理機關評估銀行監理架構及審慎監理之最低標準。近年因金融危機突顯健全銀行監理實務之重要，致使金融穩定

委員會（Financial Stability Board；FSB）及 BCBS 發展一系列新措施，並促使對「核心原則」之檢討及於 2006 年與 2012 年兩度修正。2012 年修正重點為明定對銀行與銀行體系穩健審慎監理之最低標準，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. 銀行監理並非以預防銀行倒閉為目的，而係著重於降低銀行倒閉之可能性及所帶來之負面影響，包括透過與處理機關合作，以於銀行倒閉時，有序處理。(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備妥整體有效的危機準備與管理，以及有序清理架構與方案。包括制定清理計畫、與國內外主管機關之資訊分享與合作，以達到問題銀行能有序重組(restructure)或處理。相關主管機關應有能力採取先發制人(pre-emptive)的行動，以應對系統風險。監理人員應透過與國內外主管機關之資訊分享及合作，獲取其他機關蒐集的金融穩定分析評估資料。(準則 6)
3. 有效銀行監理之先決條件，包括：(準則 14)
  - (1) 審慎的總體監理政策。
  - (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。
  - (3) 明確的危機管理、復原及清理計畫。
  - (4) 適當水準的系統性保護機制或金融安全網。
  - (5) 落實市場自律機制。

此外，BCP 之 29 項核心準則，均包括特定的「要件」(Essential Criteria, EC)及補充標準。EC 係為符合每項核心準則應達到的標準。其中與危機管理相關之部分：

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

全或不穩定的業務或行為，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處理。

### 準則 3：協調合作

要件5：監理人員應支援處理機關(如中央銀行與金融監理機關)的作業程序，以進行復原計畫與處理行動。

### 準則 8：監理方法

要件5：監理人員與相關機關共同辨識、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不良資產與流動性來源。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，會同處理機關考慮銀行的風險組合與系統性重要，共同評估處理的可行性。當特定銀行發生處理障礙，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：由於任何復原或處理措施均應及時採行，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。

### 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、限制或擱置對股東分配或買回股份、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)。

#### 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，尤其是傳染與信譽風險。可能危及銀行與銀行體系之安全與穩定。

### (三)危機管理及處理準備之重要性

#### 1.金融體系之弱點

全球金融危機顯示，監理機關總是沒有足夠的法律授權或危機管理能力或基礎設施，用以處理金融不穩定或系統性危機。SEACEN 依據 22 個國家於 2012 年及 2013 年國際貨幣基金與世界銀行辦理會員國金融穩定評估時提出之「金融穩定評估計畫」(Financial Stability Assessment Program, FSAP<sup>1</sup>)，彙整出多項尚待解決之金融體系弱點，包括：

- (1)危機管理計畫不夠周全。
- (2)國家主管機關於危機中扮演的角色規定不夠明確。
- (3)危機時採取緊急措施之法律授權不足。
- (4)缺乏與國內及跨境監理機關間之資訊共享協議。

---

<sup>1</sup> 資料來源: Zamorski, Michael and Lim, Vincent Choon-Seng, “Financial Stability Insights from Recent IMF/World Bank FSAPs,” *SEACEN Financial Stability Journal*, November, 2013. Based on analysis of 22 FSAP Assessments conducted during 2012 and 2013.

- (5)未備妥(或無)對銀行提供緊急流動性之協議。
- (6)問題或倒閉銀行之處理策略或選項規範未臻完善。
- (7)未舉辦危機模擬演練。

FSAP 建議各國央行與其他監理機關應盡其所能尋求必要之法律授權，以因應更為廣泛的潛在危機，因為有法律授權，監理機關才能及時採取行動，控制風險，維護銀行體系的信心，並遏制危機。另監理機關應定期辦理危機模擬演練，對象涵蓋所有相關單位，藉此評估各種危機情境下此種安排是否有效管理可能發生之情況。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。

## 2.2007-2009 年間美國及歐元區國家之有效危機管理障礙

2007-2009 年間的金融危機發端於美國，卻令大西洋彼岸的歐元區國家受創比美國還嚴重，從東歐經濟之痛，再到希臘債務危機，歐元區經濟一直險情不斷，究其原因，主要為：

- (1)歐美金融市場高度關聯。
- (2)與美國相比，歐元區經濟對銀行系統的融資依賴程度更高，企業籌資更多是從銀行借貸，故一旦銀行面臨信用緊縮，便會直接衝擊實質經濟。
- (3)歐元區經濟長期存在結構性弊端。

此次金融危機暴露歐盟成員國存在著不同的內在脆弱性，其內部經濟失衡正因金融危機而加劇，且各國步調不一，致使有效危機管理增添障礙。包括：

- (1)各國處理機制有重大差異。
- (2)缺少相互認同及協議。
- (3)缺乏控管壓力及處理計畫。
- (4)許多案例均顯示母國及地主國之主管機關間協調與合作薄弱。

(5)缺乏跨境資訊共享之法律途徑與協議。

### 3.銀行危機管理之困難性

瑞典銀行行長及 BCBS 主席 Mr. Stefan Ingves 於 2010 年 4 月 14 日的演講<sup>2</sup>中指出，銀行危機管理有下列困難性：

- (1)銀行業危機雖於危機發生前期常有愈於常情的借貸行為，惟仍難以預測且每次危機情形並不完全相同。
- (2)危機的「連鎖反應(knock-on effects)」及外溢效應也很難預測。
- (3)危機管理是混亂、耗時且昂貴的。
- (4)1997-1998 年之最近一次主要亞太金融危機的特點是快速發生及傳染效應。

### 4.銀行危機管理之準備

週延的準備是避免危機時倉促作成決策之關鍵，因為粗糙的決策可能需付出昂貴的代價、產生預料外之不利後果及溢出效果。爰主管機關應及早釐清其在危機管理及處理中所扮演的角色與責任，必要時可透過簽訂備忘錄(Memoranda of Understanding, MOU)來明確劃分權責，避免事後混淆。惟 MOU 不能保證相關單位及決策者間工作關係與即時資訊分享之可信或有效，故各監理機關間應建立良好的溝通管道與信任關係，並於危機發生前於相關法律明定採取緊急措施之必要權力及依法可與相關機關間分享之資訊，且在互惠基礎上，與外國主管機關進行資訊交流。

#### (四)危機緊急應變計畫(Crisis Contingency Planning)

為確保危機來臨時能快速因應，監理機關應事先訂定危機緊急應變計畫，妥善擬定因應工具，以降低事後補救決策所產生之龐大監理成本。

##### 1.週延的危機緊急應變計畫有下列優點：

- (1)可避免「一切都很好，它不可能在這裡發生」的危險組織思維。

---

<sup>2</sup> April 15, 2010 Speech by Mr. Stefan Ingves, Governor of the Sveriges Riksbank and Chairman of the Basel Committee on Banking Supervision.

過去學者多認為重大危機發生之機率甚微，惟近期之金融危機發生頻率遠高於過去且存在多重威脅，致發生自然或人為的毀滅性金融災難事件時，茫然不知所措。例如：

- 金融危機蔓延到銀行體系，或從銀行體系、影子銀行體系或跨境聯結發散。
- 自然災害。
- 恐怖攻擊。
- 傳染病爆發大流行。

(2)可避免潛在錯誤發生及倉促決策之昂貴代價：因為緊急應變計畫將各種可能的不利情境、二次衝擊、非預期結果及政策問題等均納入考量。

(3)可確保決策者有必要的授權及權力。

(4)週延的計畫及準備有助於危機真實發生時，易於快速、輕鬆的採行。

(5)工作人員能以週延的基礎備妥相關作業，隨時主動採取行動，而非被動行為。

## 2.危機管理計畫之組成

訂定週延的緊急危機應變計畫，需先了解國內金融體制及銀行體系架構、相互依存與聯結關係，並辨認何者為系統性重要機構及基礎設施，如大型銀行、支付系統等。另應確認跨境聯結狀況及國內關鍵決策者(如央行、非央行監理機關、跨部門監理機關、財政部、存款保險機構)，清楚其間平時如何聯繫與資訊交換，以及危機時如何互動。

其次，應了解國內金融體系之內部與外部弱點，清楚各機關間曝險或傳染管道，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的法律權力，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。

### 3.金融穩定論壇之跨境合作原則

2009年4月的金融穩定論壇(Financial Stability Forum, FSF)，會員國共同發展一「跨國危機管理合作原則(FSF Principles for Cross-border Cooperation on Crisis Management)」，且各國相關監理機關、中央銀行及財政部承諾共同合作，以對金融危機之管理做好準備工作。該原則指出：

(1)金融危機管理之目標在於預防國內外對實體經濟有負面影響之情形，而各國國內對金融危機管理保有法律管轄權。在國際金融系統互動影響逐漸增長之情形下，危機管理更需要各國監理機關相互合作。金融危機發生且涉及特定跨國企業或銀行時，母國主管機關需領導各主要地主國主管機關，檢視實務上的障礙，以採取共同合作行動及使用共同支援工具。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合作以處理實務上之障礙。

(2)對金融危機之因應，主管機關必須發展共同支援工具，以管理跨國金融危機。該共同支援工具包括評估系統性影響之共同語言，彙集過去不同危機處理案例之經驗，且至少每年召開一次會議，由母國監理機關協調跨境銀行主要監理國家之相關主管機關(包括監理機關、中央銀行、財政部等)，共同討論處理該跨境銀行面臨嚴重壓力時之特定議題，以及排除合作行動之障礙。主要監理國家對具有系統性風險之機構所採取之危機管理協議，須由母國主管機關確保通知各個國家。

### 4.危機緊急應變計畫應包含低機率但高衝擊之事件

危機緊急應變計畫應避免因「正常化偏誤(normalcy bias<sup>3</sup>)」或漏未考量機率低但衝擊性高之事件發生的可能性，而未對危機做充分計畫。例如，摘錄自美國聯邦公開市場委員會(Federal Open Market Committee, FOMC)之2007年8月會議紀錄<sup>4</sup>：我們預測未來幾年內的輸出最可能的結果是.....成長略低於前幾季，潛在的房市修正及失業率將進一步攀升。此段話即隱含潛在危機訊息。

#### 5.有效危機管理緊急應變計畫應包含之事項

- (1)導致計畫被啟動之觸發事件。
- (2)計畫範圍：應包含銀行及其他金融中介機構、金融基礎設施，例如支付系統等。
- (3)國內各監理機關在危機決策作成中所扮演之角色。
- (4)採取緊急措施之法律授權。
- (5)與國內及國外相關機關資訊共享協定。
- (6)穩固且不會被中斷之溝通能力。
- (7)對銀行提供緊急流動性協助。
- (8)問題及倒閉銀行的處理策略與選項。
- (9)新聞傳播及媒體之連繫管道。
- (10)危機模擬演練。
- (11)計畫之維護更新。

#### 6.危機管理權力(Crisis Management Powers)

處理及因應金融危機所需之權力，如：

- (1)解除銀行管理人員及董事職務。
- (2)指派接管人或清理人之權力。

---

<sup>3</sup>正常化偏誤(normalcy bias)，係人們對於未經歷過的禍患或災難，往往傾向低估其危險性，做出接近正常狀態的預測。高估事物正常化發展的趨勢，因而在發生變故時，拒絕為之前從未發生的禍患或災難做出計畫、反應或推卸責任；對突如其來的災難，人們更難接受，更想恢復原狀。

<sup>4</sup> Donald Kohn, Vice Chairman of the Federal Reserve Board of Governors

- (3)強制撤換銀行管理人員或董事會。
- (4)過渡銀行設立之特許及營運。
- (5)否認(終止)契約。
- (6)終止銀行的存款保險。
- (7)能與其他國內相關機關分享資訊。
- (8)能與相關國外監理機關分享資訊。
- (9)提供緊急流動性設施。
- (10)「交叉保證(cross guaranty)」規定：即處理倒閉銀行之成本，可夠藉由要求同一控制下之「姊妹」銀行承擔子銀行倒閉造成之財務損失，而獲得補償。美國國會於1989年於《金融機構改革、復甦與強化法》(Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989, FIRREA)中即加入了「交叉保證」條款，該條款賦予聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)一定的權力，要求控股公司控制下的「姊妹」存款機構承擔子銀行倒閉對FDIC造成的保險金損失。

## 7.危機模擬演練(Crisis Simulations)

- (1)危機模擬演練應於合理期間定期辦理，例如至少每兩年辦理一次。
- (2)參與模擬演練者應包含實際決策者、熟悉危機管理計畫者及危機小組的實際成員，以增加真實感。
- (3)模擬演練可確認危機管理計畫是否有應改進或修正之處。
- (4)加入各種不同的挑戰，以測試多種情境，例如一個意料之外的複雜跨境情況，或一個合理但嚴重的情境。
- (5)以類似真正危機之實際安排，辦理模擬演練。
- (6)與參與演練者討論模擬演練的結果及經驗，確定與預期之差距及改進之機會。
- (7)根據演練結果，必要時，調整危機應變計畫及手冊。

## 8. 危機緊急應變計畫之啟動

規劃危機緊急應變計畫之啟動時應考量下事項(參考 IADI<sup>5</sup>的報告)：

- (1) 一家銀行的財務已經或預期將嚴重困難時，應及早判定及確認。
- (2) 干預及處理程序應依據法律或規範規定之標準立即啟動，且銀行及其利害關係人應充分理解。
- (3) 因為銀行的財務績效及資本水準可能快速惡化，觸發機制(trigger mechanisms)僅依資本不足償付、無流動性資金、不良資產品質等單一措施，可能有所不足。
- (4) 有效的早期干預或糾正措施觸發機制，應包含各種定量及定性相關指標。

## 9. 危機緊急應變計畫之挑戰

- (1) 需高層領導的承諾及參與。
- (2) 保持最新式計畫需耗費大量的資源。
- (3) 明確指派專責人負責計畫維護。
- (4) 計畫著重細節或高技術性，故需有特定技能組合負責維護。
- (5) 定期模擬演練是確保相關計畫持續之根本。

### (五) 銀行有序處理(Orderly Resolution)

#### 1. 銀行有序處理之特性

銀行有序處理之目的，係為維護公眾對銀行體系之信任與信心，避免金融市場發生系統性嚴重崩潰，爰藉由銀行業務移轉之方式，將瀕臨倒閉或已倒閉銀行的客戶(主要為存款及授信戶)「無縫(seamless)」接軌地移轉至新銀行，以減輕不利的外溢效應，及時完成處理作業，降低處理成本，保護重要經濟功能，並建立由銀行股東及債務人承擔損失之機制，以避免納稅人遭受損失及引

---

<sup>5</sup> 資料來源：International Association of Deposit Insurers, IADI

發系統性危機。

## 2.銀行有序處理之成功關鍵因素

- (1)需有強勢且超然獨立的組織領導。
- (2)有明確的法律授權，賦予主管機關適當的權力，俾執行處理及受法律保護。
- (3)有適當的處理資源及專業知識。
- (4)與國內其他金融安全網成員維持有效的工作關係，包括及時資訊分享。
- (5)對緊急、果斷及結果導向應有強烈的認知，因為沒有時間「優柔寡斷(analysis paralysis)」。
- (6)應預先擬訂週延的危機計畫及各種替代處理策略。

## 3.銀行有序處理之選項

問題銀行處理與銀行規模及危機本質具有高度相關性，爰監理機關應對主要危機預擬多樣化的處理策略，以供危機發生時依個別問題銀行情況即時修正適用。另處理策略應層次化，一般是將資產(即放款)保留於民間部門，以使處理成本較低及破壞性較小，另可給予原股東或經理人適當的獎勵或誘因，以降低道德風險。

理想的層次化處理策略如下，並以全行 P&A 為首選，過渡銀行為前面各種處理方式皆不可行時才予選用。

- (1)全行 P&A：通常以帳面價值(有價證券以公平市價)移轉所有資產予承受機構。
- (2)改良式 P&A(Modified P&A)：通常以全行 P&A 為藍本，但不包括不良放款、購地及建築開發融資、空地貸款、自用不動產等資產。
- (3)P&A：健全機構購買之資產，僅限於現金、約當現金及市場流通性廣的資產；負債方面則可為保額內存款，亦可為所有存款。

資產負債差額大多收取現金。

- (4)存款保險移轉協議：將保額內存款移轉至一家或多家經營健全的銀行，由其代為支付予倒閉銀行的要保存款人。存款戶可選擇直接結清或與該銀行繼續存提款業務。
- (5)要保存款賠付：將保額內存款以簽發支票、轉帳或其他方式，直接支付予倒閉銀行之要保存款人。
- (6)停業前財務協助(open bank assistance)。
- (7)過渡銀行。

#### 4.銀行償付能力及繼續經營能力

- (1)償付能力(solvency)，從會計觀點來看，係指一家銀行的資產價值大於負債而言。惟銀行可能有未被公開認定的資產減損掩蓋破產的狀況。而法律定義與會計定義及各跨境管轄區規定的償付能力，可能不同。銀行財報顯示資本為正，但實質已無力支付其到期債務者，在某些司法管轄區可能被視為破產(insolvent)，亦可能為主管機關介入干預及處理之理由。
- (2)一家能繼續經營的銀行(viable bank)是指財務狀況健全，且預期可持續正常經營業務無虞者。一家銀行可能顯示具有償付能力，但已無繼續經營能力，因為其財務嚴重不健全。無法繼續經營的銀行可能帶來「道德風險」及從事不健全的業務，亦可能對健全銀行造成不利影響。

#### 5.瀕臨倒閉及倒閉銀行之道德風險

道德風險係指某一當事人因交易誘因而過度冒險，且明知該風險產生之不良後果非由其負擔。

瀕臨倒閉及已倒閉銀行的道德風險常發生於銀行獲利不佳或虧損，致資本被侵蝕及不足時，銀行管理階層為提高利潤及避免倒閉，可能孤注一擲的嘗試各種過度及魯莽的風險行為。惟此種策略從未有成功案例，且對銀行的財務不良影響結果可能會由

非存款債權人、存款保險機構及潛在的納稅人負擔。

## 6. 銀行繼續經營能力評估

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、銀行倚賴政府財務援助以支應其作業需要、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、即將破產等。

在決定何時處理之前，應先對銀行可否繼續經營加以評估，包括：

- (1) 銀行資產是否足以提供存款人或借款人適當的保護。
- (2) 存款人或借款人對銀行的信心是否已經喪失。
- (3) 銀行法定資本是否已虧損到某一水準以下，可能不利於存款人或借款人。
- (4) 銀行是否無法或即將無法支付應付帳款。
- (5) 銀行是否無法依規定增資。
- (6) 是否有其他事務會影響銀行存款人與借款人之利益。
- (7) 銀行可否透過發行債務憑證，重建資本。
- (8) 銀行可否繼續保有經營執照。
- (9) 監理機關介入可否恢復公眾信心。
- (10) 銀行是否願意，並能夠採取必要措施，以處理關注議題。

## 7. 問題銀行辨識

問題銀行之辨識，得依據量化分析或監理評估報告，並透過財務報表分析、監理評等系統或整體銀行風險評估系統等進行辨識。此外，可利用實地檢查、場外監控及與監理人員、銀行管理階層、稽核人員溝通，以及市場資訊進行分析。當銀行無法或可能無法繼續經營時，必須在銀行破產或淨值完全虧損前及時處理，惟仍需選擇合適的指標作為是否符合無法繼續經營之判斷及進入處理程序之依據。

## 8. 干預權力(Intervention Powers)

巴賽爾銀行監理委員會(BCBS)2012年修正的「有效銀行監理核心準則(BCP)」對干預權力之建議：

### 準則 8：監理方法 (Supervisory approach)

一個有效的銀行監理系統，監理機關應發展及維護一個具前瞻性觀點的方法，以評估個別銀行及銀行集團的風險概況，及其系統性重要程度，並應辨識、評估及解決由銀行及銀行體系發出之整體風險；另制定早期干預(early intervention)機制，備妥與其他相關機關合作之適當計畫，以有序地處理無法繼續經營之銀行。

### 準則 11：監理機關之糾正及制裁權 (Corrective and sanctioning powers of supervisors)

監理機關應及早介入可能危及銀行或銀行體系之安全與健全的業務或活動，並備妥適當的監理工具，以便即時施予糾正措施，其中包括得吊銷或建議撤銷銀行執照之權力。

## 9. 有效及時處理(Effecting Timely Resolutions)

如何有效及時處理，依金融穩定委員會(FSB)於2014年修正的「金融機構有效處理制度之重要屬性」(Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions，下稱「有效處理重要屬性」)，對有效及時處理之屬性分析：

### 屬性 3：處理權力(Resolution powers)

#### 3.1：進入處理(Entry into resolution)

當一家金融機構已無法或可能沒有能力繼續經營，且沒有起死回生的改變希望時，應予以處理。處理機制應提供在一家機構資產負債表呈現資不抵債及淨值耗用殆盡之前，即能及時且儘早啟動處理。故處理機制應針對無法繼續經

營訂定明確的標準或適當的指標，俾有助於對金融機構是否符合進入處理狀況，指導作成決策。

### 3.2：一般處理權力(General resolution powers)

處理機關應有廣泛的處理權力，包括：

- (1)解除及撤換高階管理人及董事，以及由應負責之人員取回款項，包括追回可變報酬(variable remuneration)。
- (2)指派管理人(administrator)接管及管理受影響的機構，使其回復或部分業務能正常且持續地運作。
- (3)經營及處理該機構，包括終止契約、繼續或簽署契約、購買或出售資產、減計債務，及採取其他必要措施，重建或結束該機構的業務。
- (4)藉由要求同一集團之其他公司，持續對處理中機構、任何繼任機構或收購機構提供必要的服務，以確保重要服務與作業功能持續運作；確保處理中之剩餘實體能對繼任機構或收購機構暫時提供相關服務；或從集團以外的第三方取得必要服務。
- (5)撤銷受處理機構之股東權，包括原須取得股東核准之特殊交易，諸如允許合併、收購、出售重要業務、重新注資或其他重整及處分該機構營業或資產及負債之措施。
- (6)移轉或出售資產與負債、合法權利與債務予健全之第三方，包括存款債務及持股移轉，均無須顧及其他要求行使同意之規定。
- (7)設立暫時性過渡機構，承接或持續營運倒閉機構之關鍵性功能及重要業務。
- (8)建立獨立之資產管理機構，將不良放款或難以評價之資產移轉至該資產管理機構管理與處分。
- (9)處理期間辦理內部紓困(bail-in)，以達成或輔助達成重要

功能繼續運作之目的，包括：

- (i)藉由機構內資本重整，回復部分業務功能；或
- (ii)注資新設實體或過渡機構，並於無法營運機構停業後，將其重要功能移轉至該新設機構。未移轉之剩餘業務，結束營運，該機構進行清算。

(10)金融機構受處理時部分權利會被停止執行，該等早已停止之權力於必要時可暫時恢復執行。

(11)對無擔保債權人及顧客執行延期償付（但不包括對集中交易對手之支付，及已進入支付、結算與清算系統之支付）；及履行債權人角色，自金融機構取得資產、現金或其他財物，同時保障合格淨額結算與擔保品協議之履行。

(12)促使倒閉機構部分或全部停業並進行有序清算，及時支付要保存款，或移轉要保存款並讓存款人可立即(例如7天內)存取交易帳戶及區隔客戶資金。

#### 10.立即糾正措施(Prompt Corrective Action, PCA)

PCA 係針對銀行之財務績效或行為出現惡化時採取的一組逐步嚴厲監理糾正措施。其目的：

- (1)降低體質較差金融機構承擔之風險。
- (2)監理機關必須立即且通常為非自由裁量的採取措施。
- (3)降低監理寬容的可能性。
- (4)藉由提早介入問題金融機構，降低倒閉銀行之處理成本。

PCA 源於美國，當時的立法背景為 1980 年代末，美國發生嚴重的金融危機，導致美國國會對其金融主管機關的監理能力逐漸失去信心。爰以強化金融監理、改進存款保險制度及重建存款保險基金為改革重點，1991 年明文立法要求監理機關應實施立即糾正措施，該措施依據金融機構之不同資本水準等狀況，具體明確規範應採取限制盈餘分配或其他各種可能之處分措施，並將措

施分為「強制性措施」及可視情況自由裁量的「選擇性措施」。

美國 PCA 將金融機構依資本適足率(自有資本與風險性資產比率之簡稱)分為五個不同的資本等級，隨著資本適足率愈低，所採取的立即監理措施愈趨嚴厲。在強制性措施方面，如資本適足率低於 8% 者，即禁止盈餘分配；低於 6% 者，除禁止盈餘分配外，亦限制高級主管人員報酬，並採取禁止該金融機構收受同業存款、限制控股公司進行資本分配、限制存款利率給付或需與其他機構合併等其他措施；有形淨值(tangible equity)占總資產比率降至 2%(含)以下者(最差的等級)，須於 90 天內完成接管清算工作等。

PCA 及復原或處理計畫同為緊急應變計畫之處理工具，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。

巴賽爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision)1997 年 10 月發布「有效銀行監理之核心原則」(Core Principles of Effective Banking Supervision) 的第 22 條，雖已納入金融監理機關須及時採取糾正措施(corrective action)相關決議，惟近幾年來國際學者專家仍認為應將美國聯邦存款保險公司改進法(FDICIA)中的 PCA 訂入該核心原則中，以徹底解決金融監理寬容(Governance Forbearance)對金融安全網所帶來的不利影響。

#### 11.處理權力(Resolution Powers)

問題銀行處理需有法律授權，監理機關才能及時採取行動，控制風險，維護銀行體系的信心，並遏制危機。處理權力應包括：

- (1) 早期干預，立即糾正措施。
- (2) 特許/執照撤銷理由。
- (3) 指派接管人或清理之權力。
- (4) 特許及經營過渡銀行。
- (5) 否認(終止)合約。

(6)終止銀行的存款保險。

(7)允許倒閉銀行的準買家於遞送投標單前，存取該倒閉銀行的帳簿及記錄，以辦理評估查核(DD)。

(8)「交叉保證」。

## 12.最小處理成本(Least Cost)

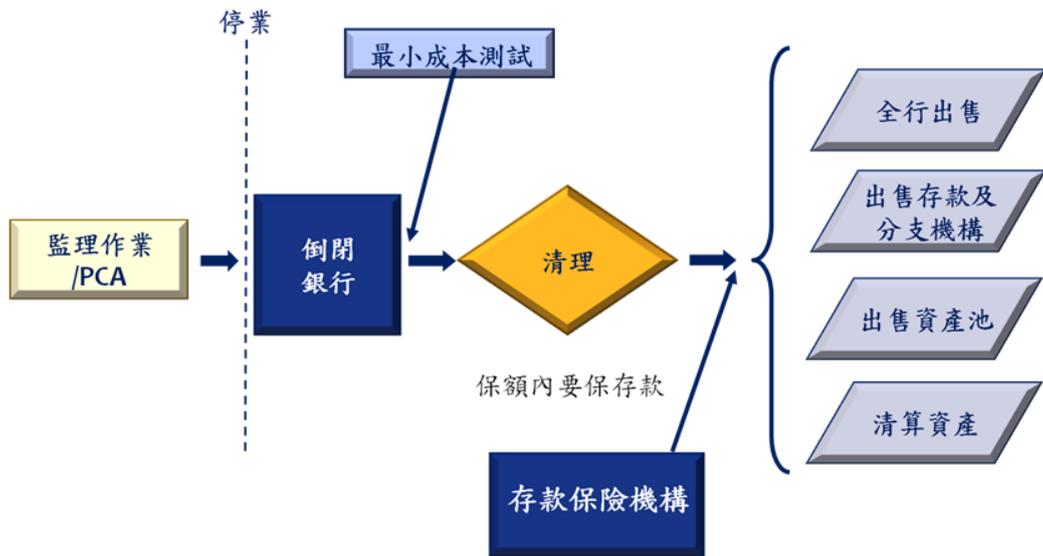
(1)最小處理成本原則通常係以法律規定，相關機關處理倒閉銀行時，必須就所有可行方案中擇使用成本最小者為之，且須與維護公眾信心一致。其目的係在限制長久以來存在之「太大不能倒」政策。

(2)最小成本測試，係對所有可行之方案進行評估，測試採 P&A 交易或其他財務協助交易之成本，應小於清算及現金賠付之成本，且應於所有財務協助交易方案中擇成本最小者。最小成本之比較，美國聯邦存款保險公司(FDIC)係採用現值分析法(present-value analysis)，並使用實質貼現率(realistic discount rate)貼現後，進行各種方案之處理成本比較。

(3)最小處理成本原則亦有例外情形，即於問題銀行倒閉將造成金融市場系統性風險，於必要時，為避免對經濟情況或金融秩序之穩定造成負面影響，得採取其他措施或提供財務協助方式處理，排除最小成本測試之適用。

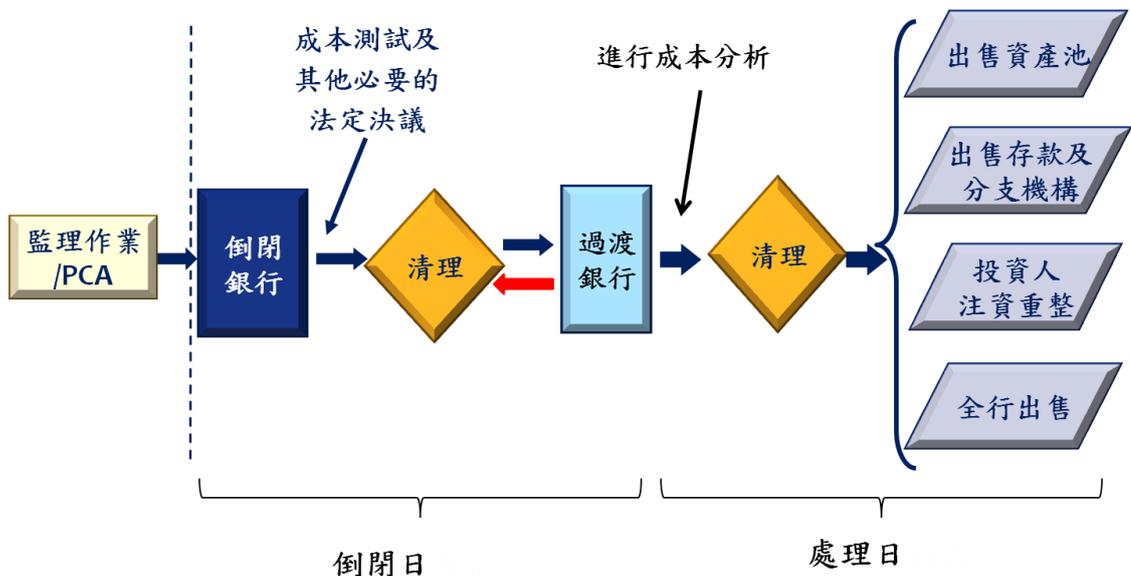
## 13.典型問題銀行處理流程

典型的問題銀行處理作業流程(Resolution Process)如下圖，於停業前，施行PCA，並由處理機關進行前置處理及最小成本測試，停業清理(receivership)時，由清理人(Receiver)就全行出售、出售存款及分支機構、出售資產池等可行方案中擇最小成本方式辦理，存款保險機構同時賠付保額內要保存款，停業後，清理人繼續清算資產(liquidate assets)，辦理清算財產分配，結束清理。



#### 14. 過渡銀行處理流程

過渡銀行機制不常使用，通常用於大型銀行(不一定是系統性重要銀行)倒閉，處理時間有限或有其他特殊狀況，為爭取額外的時間讓購買者進行查核評估，以便有序地以最小成本方式處理。過渡銀行是一新註冊的法人機構，其使用方式通常為監理機關勒令倒閉銀行停業，同時創設新銀行，將倒閉銀行的全部或部分資產負債及營業移轉至過渡銀行，繼續營運，直到其股權在市場上全數出脫為止(處理流程如下圖)。過渡銀行是否合宜，由監理機關從成本效益予以評定，且需有信心經營。



## (六)跨國集團處理

### 1.亞太地區跨國集團

亞太地區(Asia Pacific)有眾多的金融服務集團 (financial services conglomerates) 跨區域經營，有些集團為「混合性企業集團(mixed conglomerates)」，擁有商業企業或辦理顯著性非銀行業務，有些集團則擁有跨多個司法管轄區的系統性重要銀行(SIB)。

### 2.企業集團法人獨立性

(1)銀行集團有時當作一個實體運作，各子公司及附屬機構沒有明確的法人獨立性。

(2)附屬銀行有不同的債權人及相關權利人，並可能為小股東。

(3)法人獨立性及尊重法人實體於處理問題集團時是必要的：資本及流動性是不可替換的。

### 3.國家利益驅使危機處理決議

前英國央行行長 Mervyn King 曾說過的雋語「全球性銀行如果是全球的，就能生存，如果是一國的，就會死亡 (Global banks are global in life but national in death)。」

跨國集團(Multinational Conglomerates)的合併財務狀況雖然重要，但每一附屬機構均為法人實體關係，銀行的內在本質為跨國集團的一部分：

Global in life：指複雜的跨國集團結構，在多種貨幣及時區經營，但功能運作確為單一實體。採矩陣式管理架構及集中式營運，且透過交叉擔保及交叉違約(cross-defaults)約定，致法律上獨立但實質上沒有獨立。

but national in death：係指在地化處理框架(localized resolution framework)，屬附機構依各國法律設立，向國會報告，缺乏國際法律框架，且多個監理機關功能重疊，致母國與地主國監理機關之動機、誘因及優先順位發生衝突。

#### 4.有效監理核心準則對跨國集團處理之建議

巴賽爾銀行監理委員會(BCBS)2012年修正之「有效監理核心準則」(BCP)中對跨國集團處理之建議：

##### 準則 13：母國與地主國關係（Home-host relationships）

要件 5：適當情況下，母國監理機關應依銀行的風險狀況及系統性重要，適當與國內處理機關一起工作，制定母國與地主國間的跨境危機合作與協調框架。相關監理機關應在危機準備的早期階段分享相關資訊，以期在不妥協下成功處理並依規則保密。

要件 6：母國監理人員依據銀行風險組合與系統性重要，適當與本國處理機關及地主國相關主管機關，訂定集團處理計畫。為了制訂與維護一個可信賴的處理計畫，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，當採取任何復原或處理方案時，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。

##### 準則 10：監理報告(supervisory reporting)

要件 6：監理機關有權要求或取得銀行及集團內任何實體之任何相關資訊，不管其業務種類，只要監理機關認為該等資料對銀行或銀行集團之狀況或對銀行及銀行集團的風險評估極為重要，或對支持處理計畫有其必要者，包括內部管理資訊。

#### 5.切合實際的跨境合作期望

(1)正式化(To be Formalised)：應為政府與政府的協議，且需定期審查及更新。

(2)婚前(pre-nuptials)：以有效的事前協議來管理相互關係及設定期望，例如簽訂雙邊或多邊備忘錄(MOU)及調整激勵機制。惟應認清跨境協議非為萬靈丹。

- (3)信任(trust)：促進資訊自由流動，以協助資訊分析、聯繫詳情及效能與嚴重性問題評估。
- (4)誠信(honesty)：提高處理之透明度、可預見性及權責制，以有效支援跨境業務。標識跨境協議的走避點(walkaway points)。
- (5)承諾與毅力(Commitment & Perseverance)：促進處理原則統一及處理工具與方法整合，領導及權責制。
- (6)有效溝通(Effective Communication)：發展共通的語言，以利對觸發進入及離開之了解。
- (7)緊急應變計劃(Contingency Planning)：詳細列明處理機制發生衝突之解決方法，可處理評估分享，聯合模擬作戰遊戲演練，以及處理成本/負擔分配方法。

#### 6.國際及區域跨境危機管理與處理框架

國際及區域趨勢影響跨境危機管理與處理框架，目前有整合及分裂(Integration and Fragmentation)二種框架：

- (1)東協(ASEAN<sup>6</sup>)金融一體化：東協銀行框架、區域化，傾向朝著共享關鍵服務的規模經濟。
- (2)但零散的基礎設施：破產法、外資銀行清理機制、存款保險的上限及範圍、存款人優先，當地及外國人債權人之順位等。

#### (七)結論

- 1.防患於未然，預防是避免金融不穩定及危機之關鍵。
- 2.銀行危機不是孤立的事件，他們已頻繁發生且成本高昂。
- 3.完備的緊急應變計畫是有序且具成本效益之危機管理關鍵。
- 4.記取 2008 年美國次貸及歐元區債務金融危機之教訓。
- 5.有效的危機緊急應變計畫需要持續承諾、高層管理人支持及測

---

<sup>6</sup>東南亞國家協會 (The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 簡稱「東協」，於 1967 年 8 月 8 日在曼谷成立，五個創始會員國為印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡及泰國。其後汶萊於 1984 年 1 月 8 日加入、越南於 1995 年 7 月 28 日加入、寮國和緬甸於 1997 年 7 月 23 日加入，柬埔寨於 1999 年 4 月 30 日加入，形成東協 10 國，持續至今。

試。

6. 亞太地區有大型跨國集團需要有效的跨境合作。

### (八) 分組個案練習

練習個案為一家設於 A 國的國際銀行集團(SIBG)，擁有六家子銀行分別設立於六個國家(A,B,C,D,E,F 國)，其中 A 國的子銀行(SIBA)為最大且為領頭銀行，此外，該集團於其他地區另設有一家保險公司(SIC)。各小組就給定的財務狀況、場景及下列議題進行分析討論，再指派一名代表簡報結論，並由小組成員支援及參與後續討論。

1. 你會聯繫國內那些監理機關討論該集團的情況？什麼時候聯繫？討論的重點為何？
2. 應聯絡那些外資銀行監管機關？什麼時候？討論的重點為何？
3. A 國的銀行危機管理計劃是否應啟動？什麼最重要的關注重點？
4. 應與集團保險子公司的監理機關討論什麼？透過誰？什麼時候？討論的重點為何？
5. 如果情況經確認且要求依證券交易法揭露或 SIBG 的外部信用評級遭降級，將導致什麼樣的公眾負面反應？你建議辦理那些監管準備？
6. 你應與 SIBG 及 SIBA 的董事會有什麼樣的接觸？什麼時候討論？討論重點為何？

## 三、中央銀行應對金融危機之工具與權力

本課程目標係互動討論中央銀行面對金融體系不穩定或危機時可用的工具與權力，及如何與其他金融安全網機構磋商彼此之措施，使其成為連貫之策略，以遏制危機。課程範圍包含央行消彌金融危機之措施，政策之相互作用，危機發生時需央行及其他監理機關共同決定採取之措施，非傳統央行措施，其他國家監理機關之輔助措施，及從美國與歐元區危機學到的經驗等。

## (一)中央銀行在金融穩定政策中扮演之角色

### 1.金融安全網成員

金融安全網係為維護金融體系健全運作與發展而由國家相關監理機關所共同組成。2008年金融危機發生前，諸多國家的金融安全網皆由財政部、中央銀行、存款保險機構及金融監理機關組成。而安全網成員在壓力或危機因應及確保銀行體系穩定上扮演之角色：

- (1)中央銀行：為最後貸款者，負責提供短期信用及支援銀行緊急流動性需求。
- (2)非央行監理機關：包含銀行特許主管機關，主要負責調查發現銀行是否破產或其他撤銷特許權之理由。
- (3)存款保險機構：安排瀕臨倒閉銀行之有序處理，及可對銀行提供有條件的財務協助，通常為短期協助。
- (4)財政部：通常是在危機引發系統性風險時，參與提供政府資金。

### 2.金融危機凸顯央行在金融穩定上的重要性

近來的金融危機除顯示往昔的「個別金融機構健全，整體金融即能穩定」的監理思維有諸多缺失，故除透過總體審慎政策維持整體金融體系穩定是全球金融界一致公認的監理新思維外，亦顯示傳統的貨幣政策工具已不敷因應金融危機，進而凸顯央行在金融穩定的重要性。爰在本次全球金融危機發生後，央行在金融穩定政策究應扮演何種角色，以及該角色將如何影響央行的治理架構，引發各界熱烈的討論聲浪。依據國際清算銀行(Bank for International Settlements, BIS)金融穩定治理研究小組2011年6月14日公布的「中央銀行治理及金融穩定」報告，對央行的金融穩定職責有幾項重要結論<sup>7</sup>：

---

<sup>7</sup> 資料來源：Bank for International Settlements study group paper issued 14 June 2011, “Central bank governance and financial stability.” (BIS, 2011)

- (1)央行應參與金融穩定政策之制定與執行。
- (2)央行的金融穩定任務與治理架構設計，應與貨幣政策職責相容。
- (3)除賦予央行金融穩定職責外，應同時給予適當的工具、權限及保障。
- (4)事前釐清金融穩定政策相關之所有主管機關的角色與責任，包括央行、存款保險機構、財政部及相關機關，此對快速有效決策、管理衝突及課責性至關重要。

該研究亦指出，央行在金融穩定政策上應扮演重要角色之關鍵理由：

- (1)金融動盪會影響總體經濟環境，並對物價穩定及貨幣政策傳導過程造成重大影響。
- (2)央行是銀行體系流動性的最終來源，且適度提供流動性對金融穩定攸關重要。
- (3)央行執行貨幣政策功能時需關注總體經濟發展，並瞭解金融市場、金融機構及基礎設施。

該研究建議在思考央行之金融穩定治理架構時，應給央行足夠的法定權力，包括：

- (1)明定金融穩定職責：雖然金融穩定不易定義且不易化為操作性概念，惟明確的金融穩定法源基礎可降低央行主管業務範圍爭議之風險，並可賦與央行充分的權力以因應系統性風險，及避免大眾預期與央行可行使職權間產生落差。
- (2)制定危機工具之權力：例如流動性工具。因央行扮演最後貸款者角色，透過貼現窗口融通，對問題金融機構提供緊急金援，其適用對象，在金融危機之前大多只適用於銀行體系，非銀行金融機構則不屬合格融通對象。惟近年金融危機的重大金融事件多屬非銀行金融機構，如美國的 Bear Sterns 等大型投資銀行，

爰需賦予其權力，以制定危機處理所需工具。

- (3)強制合併、銀行重組、股權減計之權力：當央行有金融穩定之法定職責，則應賦予可獨立操作之強制措施，或賦予要求其他機關採行適當措施之權力，以利完成職責。
- (4)必要時對要銀行進行監管及清算之權力。
- (5)可獨立執行金融穩定政策：央行可獨立執行政策，以確保央行免於政治壓力或產業界之不必要干擾。
- (6)承擔較多資產負債表風險權力，減輕抵押及存取要求：央行提供緊急援助，導致資產負債表大幅膨脹，應明確界定財政部承擔最終財務風險之責任。

## (二)央行危機管理之重要措施

金融壓力或危機時期，央行的主要角色是確保銀行及整個銀行體系有足夠的流動性因應需要。2008年的金融危機雖有各種不同的根源，惟此次危機爆發涉及大型國際性活躍銀行的「流動性短缺」，資金提供者在變幻莫測的環境下缺乏可靠的資訊，不知交易對手何者為可信，為保險起見銀行及企業傾向「囤積」流動性，以避開混亂的潛在資金市場，導致全球性的流動性危機(事實證明如此)。面對此次國際金融危機，各國央行都採取了積極措施予以應對。至於調整之貨幣政策程度，依各地區之風暴嚴重性及其既存之操作架構而有不同設計。

### 1. 貨幣政策及流動性工具

流動性管理是貨幣政策的重要組成部分，尤其是在通貨膨脹目標管理的貨幣政策框架中。央行的流動性工具：

#### (1)公開市場操作(Open market operations)

傳統：以買賣斷、附買賣回或發行央行單券交易方式調整準備金供應餘額，以保持政策利率接近目標水準。

最近危機：購買資產以協助資本市場及抵押貸款市場，並下壓

長期利率，使金融狀況更為寬鬆。

### (2)貼現窗口融通(Discount window lending)

傳統：當央行基金市場之資金偏緊或存款機構面臨短期資金壓力時，存款機構可向央行申請貼現貸款，而央行提供的貼現融通資金通常高於市場利率。

### (3)外匯操作(Foreign exchange operations)

傳統：操作外匯以對抗失序的市場狀況。

最近危機：央行間流動性互換，以讓其他國家央行在其本國市場提供美元資金。

## 2.2008 年的美國及歐元區危機

### (1)市場信心崩潰

金融體系不穩定或危機期間，無論起因為何，銀行經常出現資金壓力，因而引起社會大眾過度關注其財務穩健狀況。2008 年的危機案例，即是在謠言及不確定蓋過個別銀行穩健情形下，導致大型全球性銀行無預警地暫時由銀行同業拆借市場消失。此外，也有一些銀行發生擠兌，即使存款人的存款受到存款保險保障，零售及企業客戶仍大規模提領存款，此均是對金融機構缺乏信心所致。

### (2)銀行有償債能力但敗在流動性短缺

由 2008 年的金融危機可明顯看出是由於信心崩潰而導致流動性不足，致使金融機構賤價拋售(Fire Sale)資產，產生潛在性資本損失，甚至信心更為不足，可用之流動性更低等，金融機構資產負債表進而迅速惡化，開始惡性循環，且難以遏止。信心崩潰之原因包括懷疑市場中某些參與者的流動性及償債能力，懷疑市場中的資產估值及公司的溢價是否高過它們的表現，以及感覺風險與資本支持失衡，因此央行應在必要時介入市場，擔任流動性之供給者與管理者。

### (3) 央行危機工具(Crisis Tools)

央行危機工具幾乎全部是恢復信心、流動性支援及資金協助的組合形式。有關資本及流動性支援工具，基本原理是避免風險轉嫁到央行的資產負債表上：

- 資本協助情況：風險通常由財政部承擔（這可能意味著最終由納稅人負擔）。
- 流動性支援情況：要求提供十足擔保品。

### (三) 美國及歐元區危機之央行因應措施

許多危機之因應需使用央行的緊急救援機制，惟需注意每次危機所帶來的問題並不盡相同，過去適用的措施，未必適用於將來，儘管有許多相似之處，亦有大不相同之處，此一觀念極為重要。

#### 1. 美國聯邦準備理事會(Federal Reserve System, Fed)的危機因應措施

(1) 2007年8月(傳統因應)：放寬貼現窗口條件。

(2) 2007年12月(擴大傳統因應)：推出定期資金標售機制(Term Auction Facility, TAF)，及與其它國家央行簽訂流動性互換協議。

(3) 2008年3月(緊急信貸)：財務協助促成JP Morgan併購貝爾斯登(Bear Stearns)，建立資產互換，提供國庫債換抵押貸款及其他證券，貼現窗口擴及經紀人及交易商。

(4) 2008年9月(緊急信貸)：援助AIG，貼現窗口擴大到支援貨幣市場共同基金(Money market mutual fund, MMF)及資產抵押證券(asset-backed securities, ABS)、資產擔保商業本票(Asset-Backed Commercial Paper, ABCP)與商業本票(Commercial Papers, CP)市場。

(5) 2008年12月(LSAPs)：開始大規模資產購買計劃。

(6) 結果：特別貸款機制結束，所有貸款加上利息按時償還，LSAPs

繼續。

## 2. 貼現窗口融通機制使用成效不彰

美國銀行為取得流動性，原可透過 Fed 的貼現窗口，惟在金融危機時期，美國銀行為何沒有在嚴峻市場資金壓力的第一個跡象即向 Fed 貼現窗口，主要原因如下：

- (1) 一般認為銀行向央行借錢是一種「羞恥(stigma)」，儘管央行為最後貸款者角色，銀行基於信譽維護等方面考慮，即使面臨嚴重的流動性不足，也不會輕易地向央行借款。
- (2) 即使銀行的借貸身份受到保密，但訊息仍有可能洩露，再者伴隨而來的媒體過度渲染與不利報導。
- (3) 央行的借款條件嚴格：央行一般會要求銀行提供高度市場化及流動性的抵押品，繳交保守的抵押保證金及給予非常短期的融資。
- (4) 央行融資具有一定程度的懲罰性，成本較高。

傳統的貼現窗口融通機制因上述原因而使用成效不彰，2007 年次貸風暴後，金融市場流動性異常緊俏，銀行間拆放利率大幅彈升，Fed 乃陸續推出多項措施。

## (四) 危機時期之信心維護

### 1. 維護公眾信心

危機時期，公眾對銀行的信心非常脆弱且易受負面宣染影響，甚有不實的報導，也會引發嚴重的後果。因此，不論是單一銀行事件或整個金融體系危機，央行的措施應積極、明確，且應設法避免公眾的負面反應。市場應堅信央行實施的措施無論在數量上或範圍上均足以防止危機蔓延；另央行應強化流動性及資本措施，俾恢復公眾信心。惟可能會有相反觀點提出：相關措施有道德風險及增加納稅人成本負擔之虞。

### 2. 及時與客觀的措施

(1)危機因應需及時、果斷、明確，因等待拖延，所需的成本越高，且選項也越來越少。應儘速、清楚地說明，讓大眾信服事情由您負責，不要讓謠言擴散。這些事項說來容易，但困難在於執行，因為可能會與相關權利人之利益發生衝突，引發反彈，例如股東、次順位債之債權人、政治選舉人、媒體等，某些人可能設法進行強列影響或壓制監理機關的措施。

(2)減輕影響公眾信心之因素，為快速、果斷、明確地「止血」，其方法包括：

- 降低的資產負債表風險概況，移除不良資產：此可降低資本及備抵呆帳要求，提高資本適足率。
- 根據需要挹注額外的資本。
- 確保流動性，以恢復市場信心。
- 停止或防止不健全行為，以增加銀行的資本比率（但侵蝕「特許權價值」）。

### 3.管理危機是對領導力及勇氣的考驗

危機可能使決策者受到懷疑或批評，亦可能因恐懼而過於保守謹慎或缺乏改革意願而不採取行動。例如：害怕作成「錯誤」的決定，讓所屬組織陷入被抨擊的麻煩，或陷入政治惡鬥，致失去工作，個人威望不保等損失。

## (五)美國及歐元區危機期間各國央行運用之流動性機制

### 1.英國央行的特別流動性機制(Special Liquidity Scheme)

危機爆發後，英國銀行同業間往來，即使是高品質的房貸擔保證券(Mortgage-backed securities, MBS)及其他證券也不願意接受，市場信心完全崩潰。英格蘭銀行(Bank of England, BoE)為救市於2008年4月21日推出「特別流動性機制(Special Liquidity Scheme)」，允許銀行以流動性不佳的高評等房貸擔保證券或其他證券，交換等同現金的國庫公債(Treasury Bill, T-Bills)，以改善銀

行體系的流動性部位，提高金融市場信心，同時確保貸款損失風險仍由銀行承擔。該機制包含下列幾個重點：

- (1)此計畫為一次性計畫，2010年之前國庫券均需交換還給BoE。
- (2)交換期間長達一年，到期可以續約，最長可以交換三年。
- (3)銀行仍須承擔(標的資產)貸款損失的風險；擔保品需為高信評等級，且需折價以保證BoE。
- (4)資產交換只限於2007年底前既存的資產，且不能用來融通新的貸款。
- (5)英國國庫署提供BoE必要的國庫券，除最低費率外，最高不得超過以三個月Libor與公債借款之利率差價。

## 2.美國 Fed 的主要交易商信用機制(PDCF)

美國 Fed 為因應次貸危機採取多項措施，以穩定金融市場信心，化解非銀行金融業的資金短缺問題及防範危機蔓延至其他投資銀行，避免類似貝爾斯登投資銀行的情形再度發生。其中較著名的創新措施有定期資金標售機制(TAF)、主要交易商融通機制(PDCF)、定期借券機制(TSLF)。

### (1)主要交易商信用機制(primary dealer credit facility, PDCF)

2008年3月Fed建立PDCF，讓主要交易商得以公債、投資等級的公司債、市府債券、資產擔保債券及MBS等證券作為擔保品，向紐約Fed取得隔夜融通資金。此機制類似Fed對銀行的貼現窗口融通機制，兩者皆為常備型融資窗口，只是融資對象由準備金提存單位，擴大至非準備金提存之主要交易商，另合格擔保品範圍亦擴大，實施期限至2010年2月。

### (2)定期借券機制 (Term Securities Lending Facility, TSLF)

定期借券機制(TSLF)允許主要交易商以較不具流動性但品質良好的擔保品，向紐約Fed換取政府公債，再以公債為擔保品向市場籌資，藉此促進公債市場及抵押證券市場的流動性，有

利金融市場之順利運作。

### (3)定期資金標售機制(Term Auction Facility, TAF)

定期資金標售機制(TAF)係以競標方式提供銀行融通資金，去除傳統貼現窗口污名化之缺點，提高融通意願，使紐約 Fed 得廣泛且直接提供流動性，並以競標決定融通利率，更能反映市場需求。

### 3.央行間的貨幣互換

銀行所需的外匯(美元)流動性通常由市場取得，當證明銀行無法由市場取得時，國家央行有必要介入，協助銀行取得必要的外匯。

金融海嘯引發流動性短缺，為緩解各國短期融資市場之流動性緊張情勢，改善全球貨幣市場的流動性狀況，Fed、歐洲央行(European Central Bank, ECB)、英國央行(BoE)及 12 個其他國家央行陸續參與簽訂貨幣互換協議<sup>8</sup>。例如 2007 年 12 月 12 日 Fed 與歐洲及瑞士央行簽訂貨幣互換協議，以提供該國央行交易對手所需美金。2008 年 9 月 18 日該協議擴大為 5 家央行，包括 Fed、歐洲、瑞士、英國、日本央行。依此協議，英國、歐洲、瑞士及日本央行將向 Fed 提供各自本國貨幣，以便在必要時出借給美國公司。例如 BoE 利用與 Fed 換匯交易取得之美元，與英國國內金融機構進行美元附買回交易，提供美元流動性。

#### (1)美元換匯協定(Dollar Liquidity Swap Lines)

次貸危機後金融市場波動加大，美元需求增加，非美系之金融機構取得美元成本大幅提升，流動性問題增加，因此 Fed 於 2007 年 12 月與歐洲及瑞士央行簽署美元換匯協定，其後再與 12 國央行簽署協定，由 Fed 提供美元予各國央行，再由各國

---

<sup>8</sup>央行間的貨幣互換協議，是指用某一額度的本國貨幣，以一定匯率與其他國家央行發行的貨幣進行交換，同時約定在一段時間後，以相同匯率再換回這些貨幣。由於對交易的期限及匯率進行約定，故不會對國際外匯市場的相關貨幣匯率造成影響。

央行提供美元予該國金融機構，以解決美元流動性不足問題。

## (2)外幣換匯協定 (Foreign-Currency Liquidity Swap Lines)

Fed於2009年4月16日與歐洲央行、英國央行、日本央行及瑞士央行簽署外幣換匯協定，主要目的在使Fed面對金融市場不穩定，外幣供給緊俏時，可由各國央行取得外幣，再提供給予美國金融機構，解決外幣資金不足問題。

## 4.美國 Fed 的貨幣市場投資人機制

為提升貨幣市場流通性，Fed 依據聯邦準備法於 2008 年 10 月 21 日建立「貨幣市場投資人融通機制(Money Market Investor Funding Facility, MMIFF)」，並自 2008 年 11 月 24 日起啟動運作。

MMIFF 是由 Fed 成立五家私人特殊目的機構(private special purpose vehicle, PSPV)，經由紐約 Fed 提供融資予其所發行的商業本票，再向合格貨幣市場投資人，如貨幣市場基金、類似貨幣市場基金之投資基金、集合投資基金等購入合格資產，例如高評等金融機構發行之美元定期存單、銀行票券及商業本票等。合格資產到期日以 7 天至 90 天期為限，且向單一機構購入之資產總額不得超過 PSPV 總資產的 15%。

MMIFF 的特色在於支援民間部門之融資機制，提供美國貨幣市場投資人流動性，藉以舒緩貨幣市場資金緊縮狀況，特別是金融機構所發行的貨幣市場工具。惟該項機制具追索權且成本相對較高，推出以來尚無機構利用此一機制。

## 5.英國財政部賦與 BoE 之資產購買機制(Asset Purchase Facility)

為維持金融體系穩定，強化銀行貸放信心與能力，並協助經濟恢復成長，英國財政部於 2009 年 1 月宣布一項包含 BoE 貨幣政策操作在內的第二階段綜合性金融紓困措施，包括資產購買機制(Asset Purchase Facility, APF)、資產保護機制(Asset Protection Scheme, APS)，以及延長信用保證機制申請期限與擴大保證範圍

等，期望藉由政府對金融機構之問題資產提供擔保，讓投資需求快速升溫，促使金融中介功能得以恢復運作。

APF 係 BoE 依據財政部授權主動購買公債及私部門有價證券等英鎊資產，以協助信用市場恢復正常運作，而 APF 操作資金來源由財政部發行國庫券支應，操作衍生之損益亦由財政部承擔。

APF 尚包括商業本票機制(Commercial Paper Facility)及公司債次級市場機制(Corporate Bond Secondary Market Scheme)：

#### (1)商業本票機制

為改善商業本票市場流動性，BoE 依財政部授權得在初級及次級市場購買投資等級英國公司商業本票，此舉可讓銀行釋出貸放能力，屬 APF 的一部分。

#### (2)公司債次級市場機制

亦屬 APF 的一部分，係英國央行提供一個備援要約，以在公司債次級市場收購適量的投資等級英國公司債，並藉此釋放貸放能力。因 2009 年 3 月 BoE 開始買入民營企業發行之公司債，有效提升市場流動性並降低信用風險貼水，使公司債初級市場發行量大幅增加，惟次級市場因造市券商庫存部位不足，流動性較差，進而影響初級市場發行成本。為活絡次級市場流動性，BoE 於 2009 年 12 月 22 日宣布公司債次級市場機制，並於 2010 年 1 月開始於公司債次級市場進行雙向買賣。2010 年 11 月 29 日宣布轉為出售導向，2011 年第 4 季歐債危機升高，市場對投資等級公司債需求強勁，BoE 爰增加次級市場之債券供給。

### 6.其他危機時可用之流動性工具及央行政策措施

(1)放寬融資期限：如歐洲央行(ECB)延長再融資業務的最大期限，從金融危機前的三個月延長至一年的期限。

(2)放寬銀行直接存取央行基金的範圍：例如 ECB 在所有再融資業務中，以一固定利率向擁有充足擔保品的歐元區銀行提供無限的

流動性。

(3)提高可用金額之最高上限：例如提高一般公開市場操作之額度。

(4)擴大擔保品之接受範圍：例如ECB擴大可做為擔保品的資產清單。

(5)透過降低利率以降低流動性成本：例如ECB、Fed、BoE等。

(6)放寬再融通操作：以較好的交易價格出售資產予央行，以避免資產低估賤賣損及資本。例如BoE、ECB。

(7)準備金要求更靈活：例如更低的要求或更長的平均週期。

(8)對不合格資產提供再融資窗口。

#### **(六)壓力或危機期間央行需擴大擔保品接受範圍**

儘管放寬擔保接受範圍可能有潛在高風險，惟危機期間為解決流動性問題，央行可能有必要擴大擔保品的接受範圍，接受非傳統的擔保品。次貸風暴以來，為提升挹注資金之效果，各國央行多擴大操作合格擔保品之範圍。擔保品的選定需注意下列事項：

##### **1.擔保品支援議題**

(1)央行必須獲得最佳可用的擔保品。

(2)擔保品減少但不代表風險消除。

(3)擔保品風險應盡可能管制：在央行的資產負債表上必需沒有風險，仍需為有償債能力及流動性。

(4)擔保品的風險：包括信用風險、市場風險、出售時之實際價格、可出售性等風險。

##### **2.擔保品風險控管**

擔保品風險控管需考量之因素包括：

(1)前期估值(upfront valuation)：應考慮到價格、波動率、清算所需時間。

(2)折價(haircut)：擔保品價值應作適度的折價。折價的數量通常取決於擔保品的特徵、期間、風險及流通性等因素。

- (3)價格(rates)：折抵風險之適當比例。
- (4)市價/保證金追繳。
- (5)交易對手/工具限制。
- (6)擔保品的多樣化。
- (7)呆帳準備。
- (8)切勿枉顧品質的照單全收。

## (七)資本強化

### 1.一般資本強化之方式

- (1)挹注額外的股權：例如，美國政府注資花旗集團。增資會有股權稀釋問題，且股東及CEO個人持股會因發行增資股而價值損失。
- (2)移除、降低、承受或擔保風險，降低所需之備抵，節省資本。
- (3)增加(保留)盈餘：例如透過成本削減(如減少獎金)，暫停分配，改善商業模式或實務，出售業務單位等。
- (4)重組資產負債表：將高風險資產移轉成為較安全的資產，降低資本要求，從而提高資本適足率。

### 2.2008 年金融危機時期英國政府直接注資銀行範例

英國政府於 2008 年 2 月宣布將北岩銀行收歸國營。2008 年 9 月，美國雷曼兄弟公司聲請破產，全球金融市場緊張情勢再度升溫，英國主要金融機構之財務狀況日趨惡化，資本受損，籌資不易，銀行信用因此明顯緊縮。為改善銀行資本結構，藉以紓解銀行信用緊縮情況，英國財政部於 2008 年 10 月宣布資本重整方案，包括對蘇格蘭皇家銀行(RBS)、蘇格蘭哈里法克斯銀行(HBOS)及 Lloyds TSB 挹注資本 370 億英鎊，以提高其 Tier 1 資本比率至 9% 以上。另亦對其他銀行提供更廣泛的資本重組計劃，由政府臨時持有銀行股票。接受注資的銀行必須遵守下列規定：

- (1)未來三年內，銀行必須使房屋抵押放款及對小型企業放款回復至

2007年的水準。

- (2)協助房屋貸款者保有其房屋。
- (3)重新檢視銀行高階管理人之薪酬。2008年英國政府將不會支付董事會成員任何紅利獎金，而薪資獎勵制度也將視是否創造公司長遠價值及風險控管績效等因素，給予重新評估。
- (4)英國政府對董事會指派之新任獨立董事，有行使同意權之效力。
- (5)英國政府對其注資之銀行，可參與其股利政策；並規定除非優先股已全部贖回，否則普通股不得發放股利(優先股之股利為12%，5年後可贖回)。

### 3.美國財政部資本協助計畫(Treasury Capital Assistance program)

美國財政部在經濟不景氣情況下，為促使金融機構持續對企業融資，推出資本協助計畫(Capital Assistance Program)，凡參加壓力測試(stress test)之金融機構才具資格接受財政部注資，若測試結果顯示該金融機構之資本不足以支應未來險峻的經濟情勢，財政部將以取得該金融機構之可轉換優先證券方式注資，並得於一段時間內轉換為普通股，此項注資及取得之證券將由新成立之金融穩定信託基金管理。此計畫實施期間為2009年2月至11月，惟該段期間沒有銀行使用。

### (八)央行其他提高信心措施

央行的其他信心措施包括：

- 1.必需要時，調動銀行的管理階層、董事會及稽核人員。
- 2.強烈鼓勵弱質銀行與相較健全的機構合併。
- 3.管理媒體：制定完善的媒體策略，並備有及時準確的資訊以對抗謠言。
- 4.統一說法：協調或聯合其他監理機關與媒體溝通聯繫，以統一口徑對外說明。

### (九)央行危機因應措施之局限性及挑戰

## 1. 央行危機因應措施有其局限性

### (1) 難以解決或針對特定市場或領域

- 受限於法律規定，使其難以解決特定市場的緊張氣氛。
- 傳統的貼現窗口融資無法協助特定類型抵押品或行業。

### (2) 央行的工具大多針對流動性，而非償付能力，且對某些市場的失序可能無效。

### (3) 接受央行資金為「恥辱」的觀念，降低金融機構參與危機因應措施之意願，包括接受或中介流動性支援等措施。

### (4) 終止危機除了貨幣政策措施，尚需整套一系列的監管和財政措施，包括貨幣基金債務保證、壓力測試及資本挹注入、對所有銀行債務的擔保等。

## 2. 央行危機因應措施之主要挑戰

### (1) 道德風險：央行於危機中進行干預及支援可能成為預料中之措施，故可能有潛在道德風險。

### (2) 信用分配：危機因應有可能因為挑選贏家及輸家而造成不公平。情況更糟的是，不負責任的行為者，不論其錯誤行為是否廣招災難，都可能受法令庇護而免為其行為後果負責。

### (3) 作成新穎或類似的決策，顯有大額支出(購買資產/資本協助)或損失風險(貸款方案)時，對央行及存款保險機構等機關可能有強烈的負面反應及顯著聲譽風險：

- 公眾的強烈負面反應可能會威脅到央行的獨立性。例如，2010 年的美國陶德法案(Dodd Frank Act)即對 Fed 的緊急貸款權力加以限制，並提高對 Fed 的業務監督。而提高監督可能增加「恥辱」感，並降低參與意願及危機應對工具之有效性。
- 與財政部門的風險分擔協議可提高公眾的責任，擴大選擇範圍，但改變這種關係性質，還是得冒著獨立性被削減風

險。

#### (十)結論

中央銀行、存款保險機構及財政部因應 2008 年危機使用了許多常規及非常規工具，此等工具即便多數有其預設的服務目標、局限性及挑戰性，惟仍應儘速部署，以利將來危機發生時能及時運用。此外，過去危機積累許多寶貴經驗，有助央行及監理機關不斷進行觀察了解該等工具在實務中如何運作。

### 四、系統性重要金融機構處理方法

本單元重點為系統性重要金融機構處理之關鍵屬性，復原及處理計畫內容，如何讓內部紓困發揮作用，國際性銀行集團處方法及跨境處理之挑戰。課後並分組扮演不同國家監理機關，練習處理一家跨國性銀行集團案例。

#### (一)系統性重要金融機構處理

系統性重要金融機構 ( Systemically Important Financial Institutions, SIFIs ) 係指那些規模龐大、複雜度高、極具系統關連性、一旦出現危機或破產就會對廣大金融體系及經濟活動造成嚴重干擾與影響的金融機構。危機經驗顯示，當系統性重要金融機構陷入危機或失序倒閉，將對整個金融及經濟體系造成嚴重的傳染影響。因此，無論是美國次貸危機期間還是歐債危機期間，各國政府都傾向於對系統性重要金融機構施以援手，從而使得這些機構獲得「太大不能倒(too big to fail)」的優勢。然而，政府援助並非長久之計，因為這將使系統性重要金融機構獲得「隱性補貼(implicit subsidy)」，使其在獲取全部經營收益的情況下卻不必承擔成本。此種違背市場競爭原則的做法，潛藏鼓勵金融機構未來繼續過度承擔風險，造成嚴重的道德風險問題。為解決這個問題，必須採取適當的監管措施，包括一方面提高金融機構穩健程度，降低「太大不能倒」機構破產

的可能性，提振市場信心；另一方面更需降低此類機構進入破產程序對金融體系及總體經濟的負面影響，確保其核心功能在處理過程中也能正常營運，從而實現這些機構在必要時「大」而「能倒」的公平原則。

### 1.SIFIs 之處理目標

金融危機時期，許多國家在處SIFIs時，常遇到的問題是缺乏權力，致使SIFIs倒閉對金融穩定產生系統性衝擊，或以巨額公共資金進行外部援助(bail-out)及因外部紓困產生道德風險。爰未來SIFIs發生危機時之處理目標：

- (1)容許「大到不能倒」的金融機構「倒閉」：以有序方法處理，避免傳染，保留重要性經濟功能，讓SIFIs變小或業務變單純。
- (2)不使用納稅人的資金紓困：由股東及債權人吸收損失，要保存款人不必承擔損失，並消除對公共資金援助之預期及道德風險。

### 2.FSB 之金融機構有效處理核心要素

為解決「大到不能倒」的問題，金融穩定理事會(Financial Stability Board, FSB)不斷的進行相關研究及發布準則，研議的準則大多以增加 SIFIs 損失吸收能力(Loss Absorbency Capability, LAC)、強化金融監理、採有效且有序之處理機制以降低 SIFIs 經營危機或倒閉所引發之衝擊等為主軸，其中最重要的一項為 2011 年 11 月發布並由 G-20 國家共同認可之「金融機構有效處理機制核心要素」國際準則，且已成為各國規劃經營不善金融機構有序處理遵循之依據。此準則於 2014 年 10 月更新，計有 12 項要素<sup>9</sup>，重點包括：

- (1)制定SIFIs之復原與處理計畫(Recovery and resolution planning, RRP)

要求各國進行全球系統性重要金融機構(Global Systemically

---

<sup>9</sup> FSB「金融機構有效處理機制核心要素」，KA 11，2014年10月。

Important Financial Institutions, G-SIFIs)之處理可行性評估分析 (resolvability assessment)，並訂定 G-SIFIs 復原與處理計畫。

(2) 建立或指定處理機關並給予權力以處理經營不善金融機構

各國政府應建置或指定經營不善金融機構處理專責單位，賦予足夠的法定權力，以及早介入或處理無法繼續經營之金融機構，透過移轉業務或 bail-in 方式，由問題金融機構原股東、無擔保債權人及非要保項目存款之債權人來承擔金融機構退場之損失。

(3) 安排跨境合作處理

應賦予處理權責機關與外國權責單位合作處理之法定職權，包括資訊分享及處理策略等。處理之法制不因債權人之國籍而有差別待遇，且與各國金融主管機關簽定個別機構跨國合作協議，以確保 G-SIFIs 母國與地主國之監理機關、中央銀行、處理權責機關、財政部等能組成危機管理小組 (Crisis Management Groups, CMGs<sup>10</sup>)，從容因應系統性危機並強化合作效能。不論平時或危機發生時，G-SIFIs 母國與重要地主國應就復原及處理計畫共享資訊。

## (二) 復原與處理計畫

### 1. 國際組織規範之復原與處理計畫

(1) 各國至少需針對國內系統性重要金融機構 (Domestic Systemically Important Financial Institutions, D-SIFIs) 持續規劃並備妥確實可靠的復原與處理計畫。

(2) 各國對 G-SIFIs 及倒閉可能影響金融安定之其他金融機構，應要求制定強健且可信之復原與處理計畫。

---

<sup>10</sup> CMGs 成員包括 G-SIFIs 母國及關鍵營業所在國之監理機關、中央銀行、處理權責機關、財政部、公營保證機構等對處理具關鍵性影響的實體，其設置目的在於加強跨境危機發生前之準備，促成跨境危機處理之效率，並與其他非成員國之權責機關緊密合作。

(3)各國應考量個別金融機構之特性、複雜度、關聯性、可替代性及規模等要素後訂定復原與處理計畫，並依處理可行性評估(resolvability assessment)結果進行調整。

(4)金融機構管理階層應負責將「復原計畫相關評估」及「處理機關撰擬處理計畫」所需資訊，提供予處理機關。

## 2.復原計畫(recovery planning)

(1)金融機構應設計並擁有復原計畫，其內容應包括：

- 一系列嚴峻壓力情境下之存活選項。
- 整個集團的資本及資金綜合觀點。
- 各觸發點之具體因應措施：包括新資本、資金取得來源、重整或業務拆分出售之範圍及以債作股等。
- 妥適的溝通策略：俾與相關權責機關、社會大眾、金融市場、企業員工及股東作良性溝通。

此外，金融機構應備妥緊急應變計畫，如內部流程運作、IT 系統、清算與交割方式、供應商與僱傭契約等，以維持營運不中斷。另金融機構亦須定期審查復原計畫中的外部假設條件、機構本身的假設條件，持續性評估復原計畫的相關性、適用性，如有必要，須依據這些改變的條件，修訂復原計畫。當金融機構組織結構、作業方式、策略或風險缺口改變時亦應辦理修正。

(2)監理機關應審查及決定復原計畫之可信性及於必要時要求修正，以使該復原計畫更為可信，例如：

- 持有更多的資本及流動性。
- 更強健的緊急應變計畫及已承諾設施。
- 改變營業模式。

## 3.處理計畫(resolution planning)

(1)處理計畫係由處理機關制定，並於金融機構無法控制時實施。

(2)處理計畫是用以防止金融體系混亂，維持關鍵性業務繼續營運及避免使用公共資金。

(3)金融機構應提供資訊以供監理機關制訂處理計畫及決定下列事項：

- 辨識關鍵經濟功能，以便決定是否保留。
- 決定該作業功能如何保留，例如設立過渡機構(bridge institutions)、提供關鍵經濟作業資金或在未使用公共資金下的企業重整。
- 防止要保存款人遭受損失。

(4)監理機關辦理可處理性評估：要求金融機構改變營業模式、法人或組織結構，以提高可處理性。

#### 4.處理機關(Resolution Authority)

各國應指定一處理機關，並明定各機關之角色與職責，包括確定領導機關。另應定義處理機關之目標及權力，給予足夠的獨立性及資源，並對其工作人員給予法律保護。

#### 5.處理機關之職責

為有效落實處理計畫，處理機關應判斷各種處理策略之可行性，評估其前提條件與執行面之業務需求。此外，處理機關應確認進入處理階段的監理門檻與法律基礎、處理機關之行政裁量權、集團內所屬各營業項目與法人彼此間相互依存程度及其衝擊、處理資金來源、存款保險基金及其他保險制度的賠付、維持支付清算與交割、匯兌等交易系統不中斷、支應重要業務功能不中斷之必要內部流程與系統、跨國實施之程序、適當的溝通策略與流程等，俾與外國權責機關進行協調溝通。

#### 6.處理權力(resolution powers)

處理機關之處理權力包括：

(1)經營及處理金融機構

- 撤銷股東權利。
- 解任及更換高階管理人員。
- 設立過渡機構作為機構重組的一部分。
- 避免處理時之法律不確定性。

#### (2)確保基本服務不中斷

- 辦理內部紓困以注入資金。
- 暫時留在支付系統之權利。
- 提供臨時資金。
- 保護要保存款人。

#### (3)國際合作

- 在國內法律範圍內承認外國機關之處理措施，包含所有 G-SIFIs 的危機管理小組(CMGs)成員。
- 處理前及處理期間，與相關機關合作並分享資訊。

### (三)內部紓困(bail-in)工具

所謂的內部紓困(Bail-in)，是指金融機構進入處理程序時，處理機關應要求將該機構全部或部分無擔保及非要保負債予以減記或轉換為股權，即將損失內部化，從而避免使用公共資金援助的做法。使用此法，必須在金融機構破產處理前積累足夠的「損失吸收能力」。FSB的有效處理機制核心要素國際準則中亦有一項規定，就是各國政府應有權要求金融機構在陷入危機時採取「內部紓困(bail-in)」而非請求「外部援助(bail-out)」。

#### 1.Bail-in 原則

Bail-in係透過法律之訂定，使處理機關有權令經營不善金融機構減計其股東權益及無擔保債務，或將無擔保債務轉換為金融機構本身或受讓機構的股權，以吸收金融機構的損失及資本重整，協助有效處理。

#### 2.Bail-in 之目的

Bail-in之主要目的，係藉由經營不善金融機構資本結構調整方式，協助在無公共資金援助下達成金融服務不中斷。

而次要益處：

- (1)除去對公共資金協助「隱性補貼(implicit subsidy)」之期望，及強化市場紀律。
- (2)穩定經營不善金融機構，給予更多的時間進行重整。

### 3. Bail-in 的 NCWOL 原則

- (1)在bail-in機制下沒有債權人的權益會比破產清算差(No Creditors Worse off than in liquidation, NCWOL)。整體而言，有序處理機制下，價值保留在金融機構內，對債權人似乎比較有利，惟對特定小部分債權人不一定有利。
- (2)依NCWOL原則，債權仍可透過法院求償，但法院不能阻礙或修改處理機關之決定，以避免處理之法律不確定性。

### 4. bail-in 工具

依據FSB於2015年11月發布之「G-SIB處理之損失吸收及重建能力原則－總損失吸收能力<sup>11</sup>(Principles on Loss-absorbing and Recapitalization Capacity of G-SIBs in Resolution -- Total Loss-absorbing Capacity (TLAC))」最後定案版本規定：

(1)合格TALC工具應具備下列幾項特點：

- 能夠在不造成嚴重法律困境或引發賠償訴求的情況下用於吸收損失，且需在出售TLAC工具時應向債權人披露。
- 這些工具持有人能在金融市場沒有擴散蔓延之時間壓力下吸收損失。
- 不會造成關鍵業務停止營運或嚴重金融動盪。
- 必須是穩定、長期，非隨時或短期通知即需償還者。

(2)合格TALC標準

---

<sup>11</sup> Principles on Loss-absorbing and Recapitalization Capacity of G-SIBs in Resolution -- Total Loss-absorbing Capacity (TLAC), FSB Nov 2015

- 已收取資金者(be paid in)。
- 無擔保者。
- 排除抵銷或淨額交割相關規定，以免減損經營不善金融機構於處理過程中之損失吸收能力。
- 應為無到期日或合約到期日至少一年以上。
- 未到期前，持有者不得提前贖回。
- 不得由被處理個體或其利害關係人直接或間接提供資金，除非經危機管理小組(CMG)成員之地主國與母國相關主管機關基於處理策略一致性考量，同意將被處理個體母公司發行之合格資本工具或負債列入外部 TLAC 計算。
- 當 G-SIFIs 無法履行支付義務或進入處理程序，所有合格的外部 TLAC 應較其他排除負債，先承擔損失。

(3) bail-in不應包含下列負債項目：

- 保額內存款。
- 無需監理機核准而可隨時要求償付之負債，如即期存款(sight deposits)及短期存款(原始到期日少於一年之存款)：因列為 bail-in 工具，恐有擠兌風險。
- 因衍生性商品所產生之負債及與衍生性商品聯結之負債工具，例如結構性票券，主要係避免金融市場崩潰風險。
- 契約關係以外所產生之負債，如稅負。
- 依相關破產法規定，清償順位優於一般無擔保債權之負債，不可為 bail-in 工具。
- 依發行機構相關規定，凡列為 bail-in 排除項目或相關處理機關無法予以減計或轉換為股權之其他負債。
- 債權人為金融機構之負債：倘列為 bail-in 工具，可能導致傳染效應、金融不穩定或關鍵業務損失。

(4)Bail-in可包含下列負債項目：

- 股權及保留盈餘。
- 其他法定資本。
- 其他次順位債務。
- 無擔保優先債券：但受限制，因可能威脅金融穩定。
- 大額存款（剩餘期限短及 SIFI 索賠除外）。
- 非要保零售存款及中小企業存款。

### 5.Bail-in 簡單範例

(1)以下列五個表(資料來源:資料講義)為例，說明bail-in損失吸收能力之功能與效果。

**銀行初始部位**

資產		負債	
放款	80	股本及保留盈餘	5
現金及存放其他銀行	10	次順位債券	5
政府公債及其他證券	10	零售存款(承受所有受保障之保額內存款)	60
		大額存款	30
資產總額	100	負債總額	100

(2)若該銀行放款發生小額損失5，此損失可使用資本吸收(如下表)：

**使用資本吸收小額損失**

資產		負債	
放款(轉銷5)	75	股本及保留盈餘(減計)	0
現金及存放其他銀行	10	次順位債券	5
政府公債及其他證券	10	零售存款(承受所有受保障之保額內存款)	60
		大額存款	30
資產總額	95	負債總額	95

(3)若該銀行放款發生巨額損失20，採破產清算程序處理，則該損失優先由股東及次順位債所有權人吸收後，剩餘10由大額存款人吸收3.3及存款保險機構吸收6.7(如下表)：

### 巨額損失後清算

資產		負債	
放款(轉銷20)	60	賠付股東及次順位債所有權人(-10)	0
現金及存放其他銀行	10		
政府公債及其他證券	10	賠付要保零售存款人 存保機構吸收損失	60 -6.7
		賠付大額存款人	26.7
資產總額	80	資產收益分配給債權人	80

(4)若採bail-in負債填補損失，則該損失先由股東及次順位債所有權人吸收，剩餘10減計大額存款人債權，其中5轉為股權，另5轉為次順位債券(下二表)，則對大額存款人之衝擊較小，且達到縮小銀行規模(資產規模自100降為80)、改變股東結構與經營階層、改善銀行的財務結構及提供增資誘因等目的，且在沒有公共資金挹注下，讓銀行繼續經營。

#### 進行bail-in負債填補損失

資產		負債	
放款(轉銷20)	60	股本及保留盈餘減計	0
現金及存放其他銀行	10	次順位債券減計	0
政府公債及其他證券	10	零售存款	60
		大額存款(轉銷10)	20
資產總額	80	負債總額	80

#### 進行bail-in負債填補損失及注入新資本

資產		負債	
放款(轉銷20)	60	股本及保留盈餘減計	0
現金及存放其他銀行	10	次順位債券減計	0
政府公債及其他證券	10	零售存款(承受所有受保障之保額內存款)	60
		大額存款(轉銷10，其中5轉為股權及5轉為次順位債)	10
		新資本(由大額存款轉換)	5
		新次債(由大額存款轉換)	5
資產總額	80	負債總額	80

#### (四)國際性銀行集團處理方法

有關國際性銀行集團處理，FSB於2013年7月發布的「系統性重要金融機構之復原及處理規劃：發展有效處理策略準則(Recovery and Resolution Planning for Systemic Important Financial Institutions: Guidance on Developing Effective Resolution Strategies)<sup>12</sup>」提供二種處理策略模型，一種為單點切入法(Single Point of Entry, SPE)，另一種為多點切入法(Multiple Point of Entry, MPE)，並述明各處理權責機關於選擇SPE 或MPE 等方式處理時應考量之重點。茲分述於下。

##### 1.多點切入法(Multiple point of entry, MPE)

MPE係指由二個(含)以上的權責機關針對國際性銀行集團內不同的實體執行處理權力的策略，此種處理策略之特性：

- (1)通常將集團內的每一實體拆分處理，特別是外國子公司。一般拆分方式可能是以地區性或國家拆分，或依營運性質拆分，或是混和著地區性與營運性質拆分。
- (2)不同國家的處理機關涉入，地主國監理機關(host authorities)擁有最大控制權。
- (3)每個實體需要持有損失吸收能力，包括可用以bail-in的負債。
- (4)可能導致實體機構間的處理方法不一致。
- (5)集團所有權拆解轉移給地主國監理機關，然後再給新股權持有者。

##### 2.單點切入法(Single point of entry, SPE)

SPE係指由單一的權責機關針對國際性銀行集團母公司或控股公司執行處理權力的策略，此權責機關通常是負責國際性銀行集團的監理機關，而各實體所在國的權責機關則配合母國處理方法執行其權力。其特性：

- (1)著重控股公司處理。

---

<sup>12</sup>系統性重要金融機構之復原及處理規劃:研發有效處理策略準則, Available at: [http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r\\_130716b.pdf?page\\_moved=1](http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_130716b.pdf?page_moved=1)

- (2) 控股公司發行債券，用於吸收集團損失及經營下遊之子公司。
- (3) 僅控股公司進入處理，子公司繼續正常運行。
- (4) 控股公司債務減計用以填補損失，並注入新資本重整控股公司。
- (5) 更換集團高階管理人及必要時調整集團結構。

### 3.MPE 與 SPE 比較

(1) 當國際性集團採整合運作模式，包含資金、體系、管理、商業模式時，SPE 為首選方法，惟仍應符合子公司所在地監理機關之有序處理程序要求。

- 使用 SPE 之前提，為該集團應具備充分將損失上傳至母公司及資金下傳至子公司之能力，以及母公司應具有充足的損失吸收能力，或子公司具備充足的損失吸收能力且母公司可存取運用。
- 確保子公司營運損失先由集團母公司之股東和債權人負擔，所有集團內部之債權順位應次於營運子公司之外部債權。
- 母國主管機關應允許控股公司層級增資所取得之資源，向下運用於集團內之其他子公司。

(2) 當子公司的處理不會引發集團間危機蔓延或關鍵業務營運中斷，則 MPE 為首選處理方式：

- 採用 MPE 之前提為多面性，包括：各區域間之可拆分性、業務項目之可拆分性、可拆分好/壞銀行等，另須考量金融集團各法人或各國之金融面及業務面如何進行大規模拆分，以及擬切入之各點是否具備足夠的損失吸收能力與籌資能力。此對相對獨立之子公司最有意義，例如辦理小額存款業務並在本地貸放資金的銀行。
- 當子公司損失將威脅集團的償付能力時，MPE 可能是唯一的選項。

### 4.SPE 法之優點

- (1)維持集團整體，避免分割。如果集團採集中管理架構，則得維持主要關鍵法律實體間之相互依存關係。
- (2)母公司及關鍵司法管轄區之主要經營銀行業務之子公司的資本，得以重建並正常營運。
- (3)避免延續重要經濟功能之經營銀行業務子公司的債權人，其債權需被進行資本及債權減計。
- (4)消除地主國主管機關掌握當地資產，並用以償還當地債權人之債權；另可避免當地債權人個別依破產程序請願。
- (5)在金融集團母控股公司可對外發行足夠的公司債以吸收集團內損失之情況下，採用SPE相對容易且較具效率，亦可避免同時啟動多國的破產程序。

#### 5.SPE 法之問題

採SPE法時需考慮下列問題：

- (1)如何將銀行傳統及核心業務與高風險投資業務分離？
- (2)在處理問題金融機構時，若沒有公共資金挹注，如何滿足資金及流動性需求？
- (3)集團內各順位之債權人是否能獲得公平一致的待遇？

#### (五)跨境處理之挑戰

國際性集團營業幅員遼闊，涉及多國管轄權，且地主國監理機關可能為維持該國金融穩定及維護當地債權人利益，以及基於下列考量而獨自採取措施，導致金融機構在全球雖然存活，但國內實已死亡。

- 1.政治施壓抓住當地資產不放。
- 2.不同利益考量：地主國可能不希望將當地實體放入集團處理之一部分進行處理，或於集團未進入處理時，希望將當地實體放入處理。
- 3.跨管轄區之債權人平等對待是可能的，但各國不會自動遵循。

為跨境處理G-SIFIs，國際準則建議各國應明確規範跨國合作機制，

以利執行。包括要求：

1. 建立 G-SIFIs 及有跨境業務之 D-SIFIs 之危機管理小組或處理委員會。
2. 復原與處理計畫之資訊共享及跨國商訂可處理評估協議。
3. 國內立法：以促進資訊共享及承認外國處理權力。包括：
  - (1) 明定債券發行條款，獲相關管轄權諸國的承認。
  - (2) 認可債權減計、以債轉股的處理方式及執行債權減計或以債轉股的比例等。
4. 處理計畫執行之跨境合作。

#### (六)分組練習 SIFIs 處理

##### 1. 範行銀行背景

為一家國際性銀行集團，其營業範圍包含三個國家：控股公司之母國為A國，業務子公司分別設於A、B、C三個國家，且此三家子公司均為D-SIBs，並依母公司採單點切入法之bail-in策略。

##### 2. 分組練習項目

學員分成三組，分別扮演A、B、C三國之處理機關，練習下列議題：

- (1) 考量銀行集團之可處理性。
- (2) 與其他國家之監理機關溝通，共同決定處理方法。

## 五、系統性風險及系統性衝擊評估

本單元分二部份，第一部份介紹系統性風險、總體審慎政策、工具及組織架構，第二部份則介紹如何使用熱點圖進行系統性衝擊評估，最後分組利用熱點圖進行個案範例分析。

### (一)總體審慎政策簡介

#### 1. 總體審慎政策之定義及基本原理

過去金融危機經驗顯示，貨幣政策與財政政策在確保金融穩定方面有其極限，爰 BIS 倡議以總體審慎政策來確保經濟體免於

金融失衡的威脅，並提出若干國際規範標準的金融改革及管理大量資本流入的建議，供各國參考。

所謂總體審慎政策，依 IMF(2011)定義係指利用審慎工具來抑制系統性風險。其中「系統性風險」依 IMF, FSB 及 BIS(2009)之定義，係指使金融體系部分或全部受到損失，導致金融服務中斷，並可能對實質經濟造成潛在嚴重之負面效果。因此，總體審慎政策之最終目標係降低金融危機發生之頻率及嚴重性。

## 2. 目標

總體審慎政策旨在利用總體審慎工具來改善整體金融部門的健全度，強化金融體系之應變能力，並防止系統性風險形成，以達成促進整體金融體系安定，非僅以個別金融機構穩健經營為目標。

## 3. 對總體審慎政策之共識

### (1) 金融穩定單靠維持物價穩定仍不足夠

2008 年美國次貸引爆的全球金融危機顯示，金融體系具有不穩定的本質，金融不穩定可能演變成金融危機，並對實質經濟造成傷害，故單是維持物價穩定仍不足夠，物價穩定是金融穩定的必要條件，但非充分條件，因此，貨幣政策仍需關注金融穩定目標。

(2) 使用總體審慎政策工具，需先建立金融部門的應變能力，俾於金融失衡出現時減少貨幣政策壓力。

(3) 總體審慎政策未經測試，且監管範圍未擴及所有企業，因此，不排除仰賴貨幣政策之作用，但非為第一道防線。

## 4. 總體審慎政策補充貨幣政策

因貨幣政策本身有難以周全之處，總體審慎政策可補充貨幣政策之不足，充作央行用以管理金融機構過度槓桿操作、金融順循環效果(financial procyclicality)，以及實質資產與金融資產投機

行為之另一利器。

## (二)總體審慎政策部署

總體審慎政策在辨識系統風險時，不僅考量金融體系與總體經濟的相互影響關係，並運用各種監理工具降低金融體系風險，進而促進金融安定，同時維持經濟穩定。1990年代的亞洲金融風暴，許多國家即投注相當心力強化金融監理與法規制度，並採行多項審慎措施以減緩金融部門潛在弱點，這些措施即為現今的總體審慎措施。

總體審慎政策必須部署一系統性工具，以應對總體性缺陷及單一機構的倒閉破產。因為單一工具可能不足以應對各式各樣的系統性風險來源，總體審慎政策主管機關必須能夠依自身分析，針對所確定的特殊脆弱性，量身制定具體的總體審慎工具。

總體審慎政策部署包含控制、準備及執行三個程序，說明如下：



### 1. 監控(Monitor)

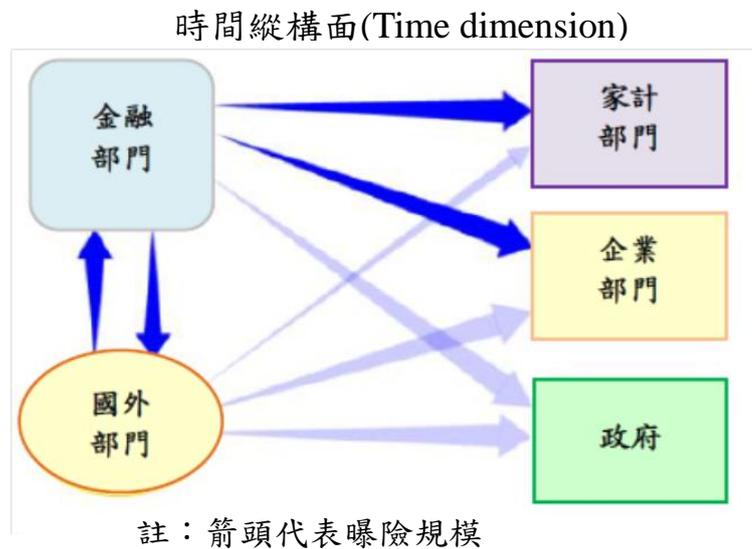
採取總體審慎政策之前，須先辨識風險來源，而系統性風險依據國際組織之定義，與負面外部性及市場失靈有關，且金融機構倒閉或營運失靈可能損害金融體系或實質經濟運作。簡而言之，動亂可能導致系統性事件，其中特定實體可能是系統性重要，因此可能導致昂貴的成本事件，故人們需要一組工具及寬廣視野，以利辨識系統性風險。

系統性風險辨識可由二個層面進行：一個為時間縱構面，另一個為跨部門之結構橫構面。

### (1)時間縱向構面(time dimension)

由於風險會隨著金融體系的演化、總體經濟環境的變遷而形成，且金融體系存在順景氣循環特質，因此，總體審慎政策需思考如何減緩順景氣循環導致風險擴大之現象。

時間縱構面之風險源自金融體系順景氣循環(如下圖)，其脆弱性主要有(i)總合信用過度成長造成「全國脆弱性」；(ii)對家庭及企業部門之信用過度曝險造成「部門脆弱性」；(iii)期限與幣別過度錯配(mismatch)及市場不具流動性造成「金融部門脆弱性」。另脆弱性分析尚需考量資產價格與信用間的順循環反饋效果。

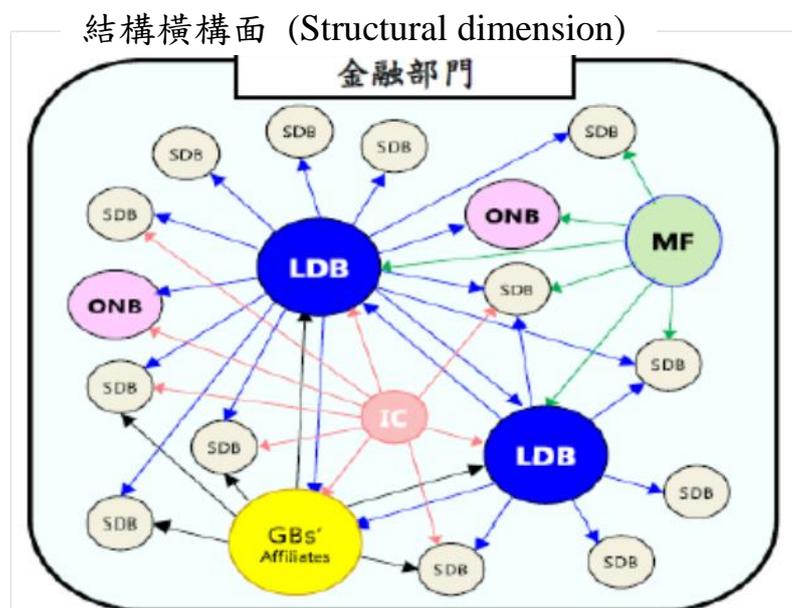


### (2)跨部門之結構橫構面 (Structural dimension)

金融危機突顯出跨部門間相互影響所引發系統性風險的嚴重性，因此，總體審慎政策需關注系統性重要金融機構對於系統風險的影響力，以及相關系統性重要機構太大不能倒、關聯度太高不能倒以及銀行擠兌可能引發之傳染效應等議題。

跨部門之結構橫構面係反應金融機構間的高度關聯性，即個別金融機構的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。結構面的脆弱性主要有(i)鉅額曝險及高度關聯性；(ii)離譜的激勵與道德風險。跨部門之相

互連結狀況如下圖：



註：大型國內銀行(LDB)、小型國內銀行(SDB)、共同基金(MF)、保險公司(IC)、全球型銀行(GB)及其他非銀行(ONB)。 資料來源：課程講義

### (3)系統性風險對應之指標

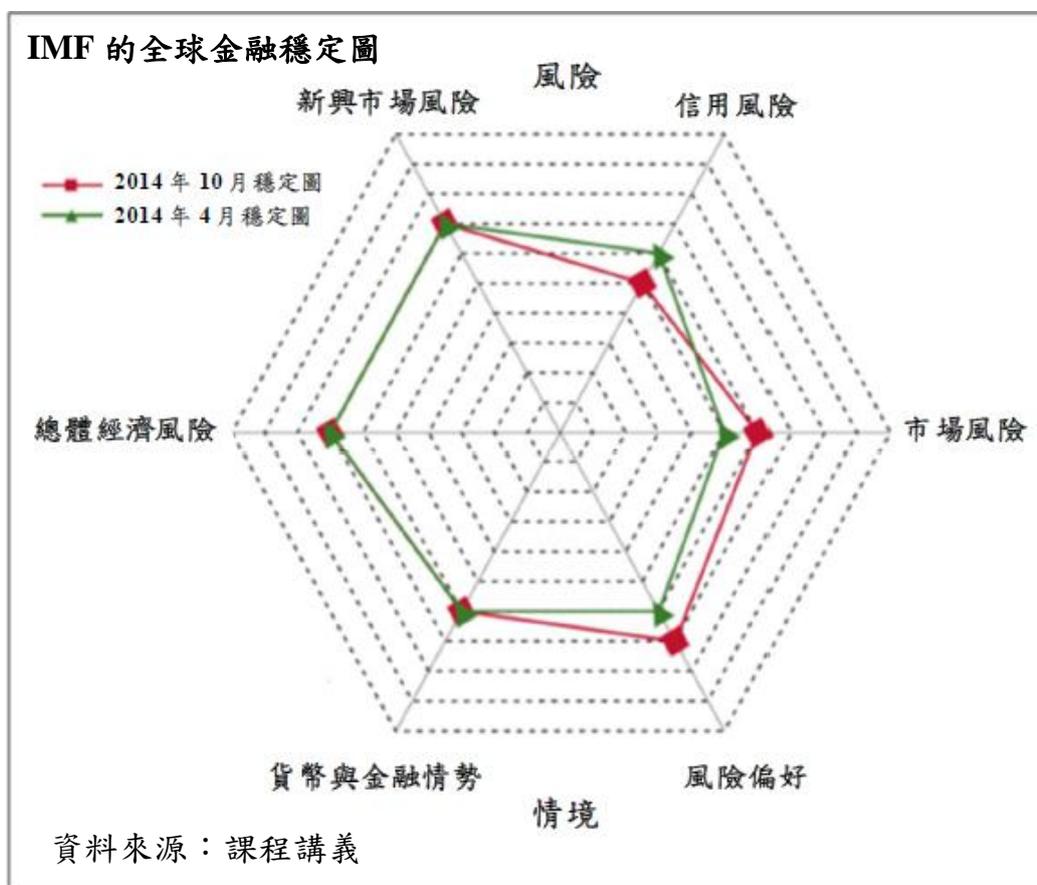
針對各類型脆弱性，需透過各類量化指標予以評估，以判斷採取總體審慎工具之必要性。有關時間面向及結構面向之各類型風險指標如下表：

系統性風險面向		系統性風險指標
過度的信用成長或槓桿 (特定部門)	→	信用占國內生產毛額比率 (Credit-to-GDP)、貸款成數 (Loan to value, LTV)、貸款所得比率 (Loan to Income, LTI)、不動產價格、家庭債務比
過度的期限錯配及市場流動性不足	→	銀行融資比率，例如存放比率 (Loan to Deposit, LTD)、貨幣市場流動性、流動資產比率、資產抵押比率
大量曝險及相互關連	→	風險集中度、大量曝險及金融網路指標
離譜的激勵措施及道德風險	→	金融機構規模、相互關連性、可替代性、個別機構之複雜性

### (4)系統性風險影響程度評估方法

為瞭解系統性風險影響程度，各國監理機關、國際組織及學界均紛紛探索研究並提出許多系統性風險評估方法，IMF 於 2007 年發布之「全球金融穩定報告」中亦嘗試以「全球金融穩定圖(Global Financial Stability Map)」對系統性風險進行簡明之全面性分析，此外，亦有使用熱度圖法(heat map)進行系統性影響評估。

IMF 的全球金融穩定圖(如下圖)由六個軸線組成，分別代表四種風險類型：包括總體經濟風險、新興市場風險、信用風險、市場風險，及二種情境：貨幣與金融情勢、風險偏好等。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，供監理機關參考，一旦發現金融體系潛藏系統性風險或金融脆弱性，即可著手因應，並採取總體審慎工具。



## 2. 準備(Prepare)

準備加強金融體系之韌性及預防系統性風險形成所需之工具。

(1) 因應時間面及結構面脆弱性工具(如下表)：

脆弱性因應工具

系統性風險的面向	系統性風險的指標
過度的信用成長及槓桿 (特定部門)	• 逆週期資本緩衝 • 槓桿比率 • 系統性風險緩衝
家庭部門	• 部門風險權重 • 放款成數(LTV) • 貸款所得比率(LTI)
企業部門	• 部門風險權重
過度的期限錯配及市場 流動性	• 淨穩定資金比率 (NSFR) • 流動性覆蓋率 (LCR)
結構性風險	• 系統性風險緩衝 • G-SIB

(2) 政策性考量

總體審慎政策工具之運用，需依脆弱性來源做政策性考量，包括：

- 單一或多個：如個別銀行或整個銀行體系
- 廣泛基礎或針對目標
- 固定式或隨時間變化(順景氣循環)
- 法規規定或自由權衡
- 需搭配其他政策

例如逆週期資本緩衝之目標係強化銀行體系的韌性：

- 政策性考量因素：廣泛基礎、隨時間變化、引導式權衡。
- 核心指標：信用對 GDP 比率缺口(Credit-to-GDP gap)。
- 其他指標：信用成長率 (M-O-M 和 Y-O-Y 的變化)、家庭與企業的負債水準及債務負擔率、資產價格成長率，房價與收入及房租之比率、利用個人貸款或在資產層面的槓桿

(如貸款成數)一平均及整個新增貸款的分配、核心及非核心負債分別占批發融資比率、經常帳赤字。

例如放款成數缺口(LTV gaps)之目標係降低不動產市場從繁榮 - 蕭條之系統性風險：

- 政策性考量因素：針對目標、自由權衡、洩漏(leakage, 規避管制或套利)。
- 指標：房地產價格、房屋抵押貸款成長率、不良放款。

### 3.執行

為有效執行總體審慎政策需設立強健的組織架構。設立組織需考量執行意願、執行能力及發展良好的溝通策略。

有關總體審慎政策組織架構之安排，可為多元機關共治或單一機構負責兩種模式，各有利弊，端視各國主管機關的特性及政治環境作選擇。無論那一種架構，均應將所有與金融穩定有關的機關納入架構中，且央行在組織中應扮演重要角色。此外，組織合作成功的關鍵，為參與機關間應確實做到資訊分享。

(1)現行總體審慎政策之組織，依IMF調查顯示主要有下列三種類型：

- 中央銀行：捷克共和國、立陶宛、紐西蘭
- 中央銀行內部設委員會：英國
- 設置獨立委員會：澳洲、丹麥、德國、法國、瑞典、美國

(2)改革中的歐洲金融監理架構

歐盟於2011年1月1日實施新金融監理架構(如下圖)，包括成立「歐洲系統性風險委員會」(European Systemic Risk Board, ESRB)負責歐洲金融體系之總體審慎監理；並成立「歐洲金融監理機關體系」(European System of Financial Supervisors, ESFS)，負責歐洲地區個別金融體系之監理，本體系由歐洲各國金融監理機關與新成立之三個歐洲金融監理機關(European Supervisory

Authorities, ESAs)共同組成，新成立的歐洲金融監理機關包括歐洲銀行監理總署(EBA)、歐洲保險及年金監理總署(EIOPA)以及歐洲證券及市場監理總署(ESMA)。

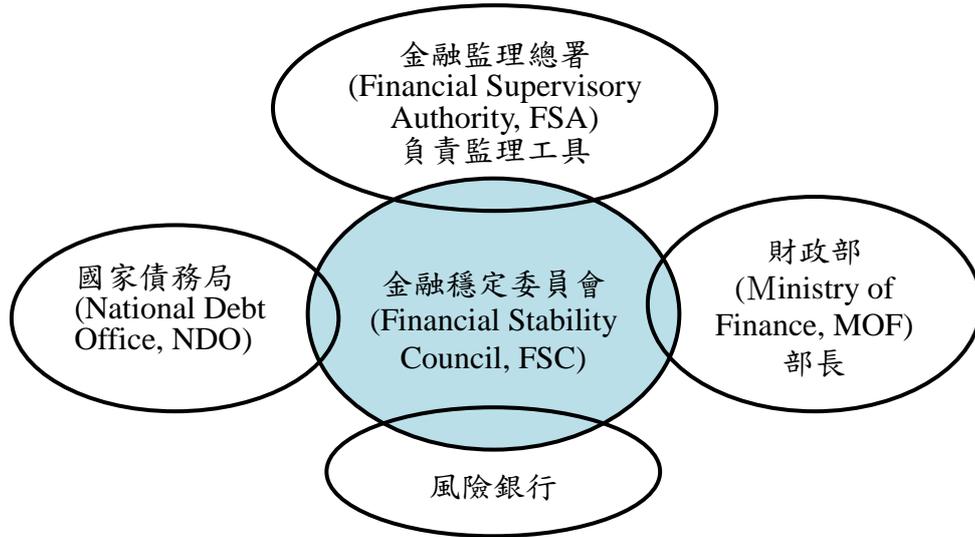


## (2)瑞典的總體審慎監理架構

瑞典的總體審慎監理架構如下圖，其中金融穩定委員會 (Financial Stability Council, FSC)的任務：

- 舉辦論壇討論金融穩定，包含預防和危機管理；
- 各監理機關於其職責範圍內獨立做決策；
- 定期開會，至少每年兩次，會議紀錄於二週內公佈。

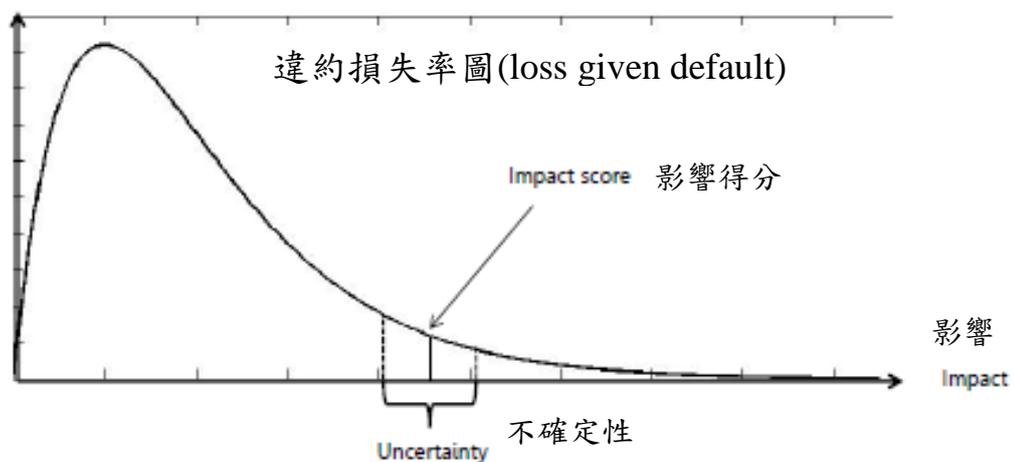
### 瑞典的總體審慎監理架構圖



### (三)使用熱度圖法進行系統性衝擊評估

金融穩定意指金融體系可維繫其基本功能之運作，並能對抗潛在的威脅。然而，金融穩定尚難以量化，因此需要有一個正式的概念性架構，以評估風險對金融穩定之影響程度，而其一即為熱度圖 (heat map)。

熱度圖是一種工具可用於許多層面，且可用於質與量的分析及視覺化，其概念架構與「違約損失率(loss given default)」相似，係藉由評估危機事件發生時，對相關層面造成影響程度之分數繪製(如下圖)。

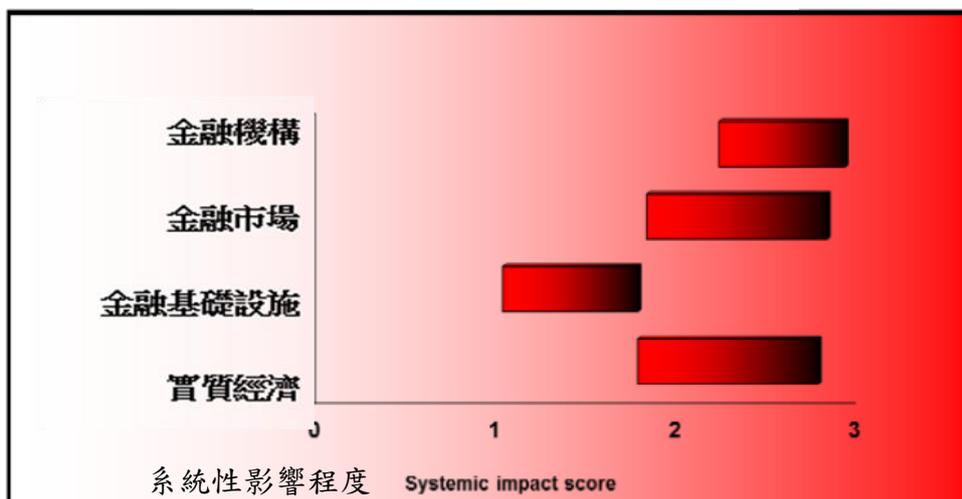


## 1.系統性影響評估熱度圖

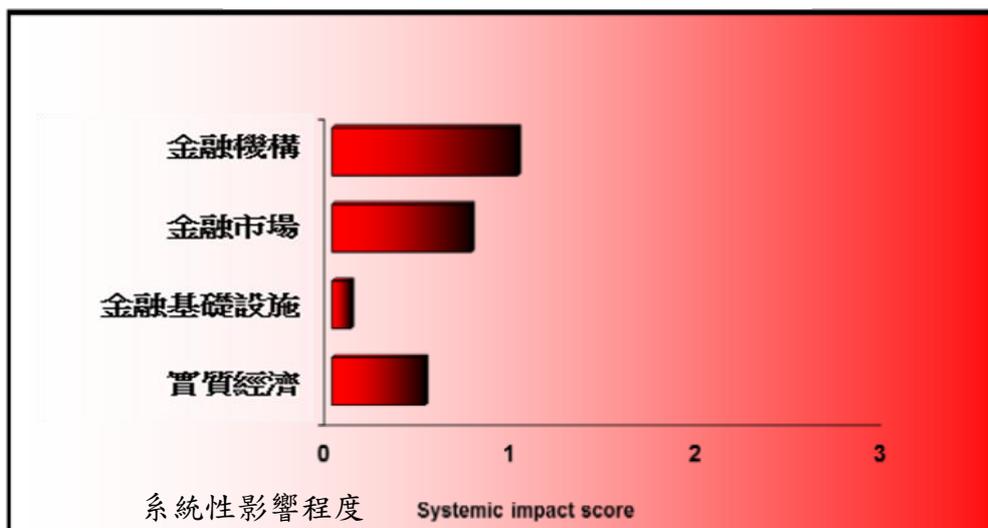
熱度圖有許多種，但目前僅有一種系統性影響評估熱度圖。熱度圖可簡單闡明金融衝擊事件如何影響金融穩定及實質經濟，其說明方式係透過金融衝擊事件分別對金融市場(financial markets)、金融機構(financial institutions)、金融基礎設施(financial infrastructure)及實質經濟(real economy)等四個不同層面的影響評估，以綜合瞭解金融事件影響的嚴重程度。

另熱度圖亦可評估個別金融機構是否具有系統性重要及特定事件或衝擊的潛在後果(如下列三個圖)。

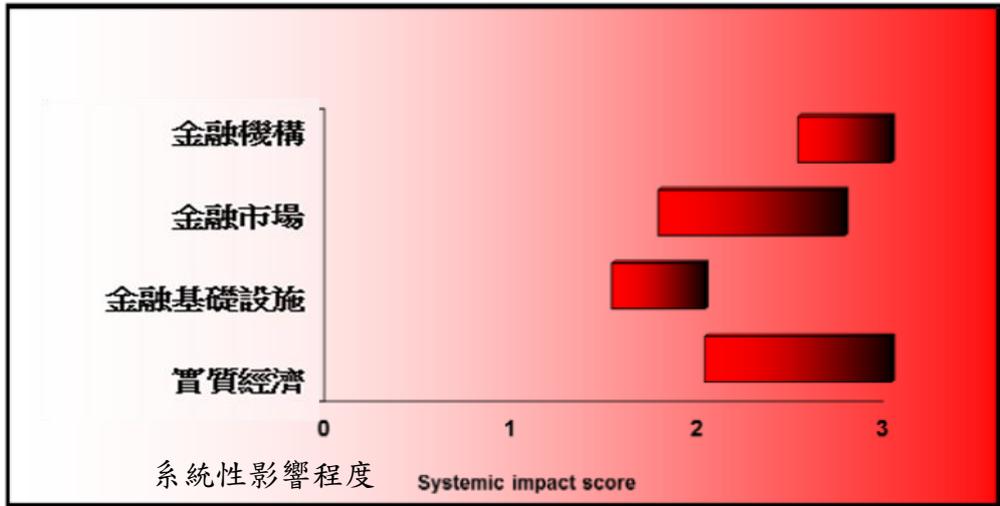
可能為系統性重要金融機構



可能為非系統性重要金融機構



1990-1993 年間瑞典銀行危機評估熱度圖



簡言之，熱度圖有助於評估特定金融風險事件對金融穩定之影響。目前北歐波羅的海八國所簽署的「跨境金融穩定、危機管理及清理互助合作協議」即明定於金融風險事件發生時，各國應分享熱度圖及評估過程，以利各國對系統性風險進行決策判斷。

## 2. 系統性評估考量因素

系統性評估需考慮之因素，概述如下表：

層面	直接因素	間接因素
金融機構	銀行間曝險： <ul style="list-style-type: none"> <li>大型銀行將倒閉</li> <li>小型銀行可能造成連鎖倒閉或開始謠傳</li> </ul>	間接傳染： <ul style="list-style-type: none"> <li>流動性損失額度</li> <li>需市場融資展期或贖回</li> <li>存款未受存款保險制度保障</li> <li>目前金融狀況的影響</li> </ul>
金融市場	<ul style="list-style-type: none"> <li>供應商特定服務、證券經紀、造市等</li> <li>是否有其他參與者能替代該機構，時程如何？</li> <li>於清算或處理階段能否繼續營運？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>倒閉可能導致金融市場極大不確定性，應採取何種措施予以舒緩？</li> <li>目前金融狀況的影響？</li> </ul>
金融基礎設施	金融基礎設施包含： <ul style="list-style-type: none"> <li>中央支付系統參與者</li> </ul>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 辦理其他清算及結算系統之機構</li> <li>▪ 擔任代理行與其他銀行或金融機構（基金、保險等）交易者</li> <li>▪ 其他執行接管承諾者及時程</li> </ul>	
<b>實質經濟</b>	整體信用供給對經濟之影響效果，例如，因此效果影響其他機構的融資取得	

### 3. 熱度圖評估法

透過熱度圖法評估威脅金融穩定的風險因子或金融衝擊事件對一國金融體系及實質經濟的影響，可提高對事件或衝擊影響之理解。

利用熱度圖評估金融危機事件發生對金融機構、金融市場、金融基礎設施及實質經濟四個層面的影響程度時，係就各層面的觀察指標受金融事件影響程度分別評估，再依公式或權重比例計算各層面的影響得分。其評估方法及步驟如下：

#### (1) 各層面之觀察指標

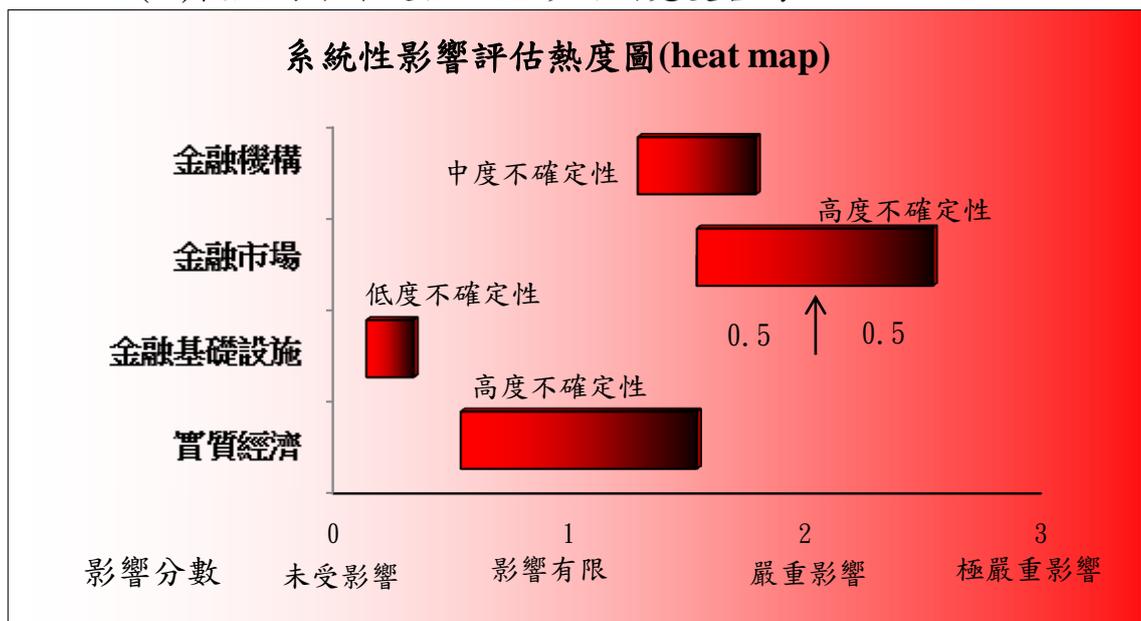
影響層面	指 標
<b>金融機構</b>	資本適足率、放款損失、獲利、流動性資產。
<b>金融市場</b>	貨幣市場、債券市場、股票市場及外匯市場。
<b>金融基礎設施</b>	是否符合國際準則對金融基礎設施之運作原則，包含九項領域共 24 條準則。
<b>實質經濟</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 金融體系應變能力（韌性）相關變數（目前情況）。</li> <li>▪ 用以評估衝擊結果的相關變量。</li> </ul> 上述變數包括：存款受保障比率、貸放占受影響機構比率、公共債務占國內生產毛額比率、家庭及企業債務合計占國內生產毛額比率、信用融資管道缺口比例、金融機構規模占國內生產毛額比重、總體經濟情勢(即失業率)、出口至受影響地區或國家比率。

## (2) 熱度圖繪製步驟

熱度圖之繪製步驟如下：

步驟一：	<ul style="list-style-type: none"> <li>進行各層面現況評估。</li> <li>產出每一層面之應變能力圖。</li> </ul>
步驟二：	<ul style="list-style-type: none"> <li>對特定金融衝擊評估其影響後果。</li> <li>產出每一層面受影響程度，同時考量各層面間相互傳染的結果圖。</li> </ul>
步驟三：	<ul style="list-style-type: none"> <li>對步驟一及步驟二的評估結果依權數予以計算得分及評估不確定程度。</li> <li>產出每一層面受衝擊之影響得分(給予 0~3 分)及矩形寬度之熱度圖(如下圖)。</li> </ul>

- 影響得分越高，代表受事件或衝擊的影響程度就越高，金融及經濟就越不穩定。
- 不確定性給分規則：不確定性越高，在熱度圖上的矩形長度就越寬，例如：
  - 無不確定性或很低的不確定性，則矩形兩側寬度各為 0.1。
  - 「中」等不確定性，矩形兩側寬度各為 0.25。
  - 較大的不確定性，矩形兩側寬度各為 0.5。



#### 4. 導出各層面之影響得分

四個層面的影響得分導出方式如下：

##### 層面一：金融機構

得分	影響結果	可能之特徵
0	未受影響	1.資本適足率未變化 2.授信資產損失極小 3.高獲利 4.流動性資產幾乎沒有減損
1	影響有限	1.受影響的機構資本適足率略為弱化 2.受影響的機構放款損失略為增加 3.受影響的機構獲利下滑 4.受影響的機構流動性資產減損
2	嚴重影響	1.受影響的機構資本不足 2.受影響的機構放款巨額損失 3.受影響的機構獲利嚴重下滑 4.流動性資產全面減損
3	極嚴重／ 系統威脅	1.整個金融體系資本嚴重不足 2.整個金融體系授信資產面臨鉅幅減損 3.整個金融體系獲利嚴重下滑或產生虧損 4.整個金融體系流動性資產嚴重減損

金融機構層面的影響得分導出程序：

- (1)現況評估(韌性程度)：資本適足率、放款損失、獲利及流動資產等四項指標。
- (2)評估上述四項指標的衝擊影響程度(如上表)。
- (3)將(1)+(2)的結果加權，導出影響得分0-3分。同時決定不確定性評估結果，以確定矩形寬度。

##### 層面二：金融市場

得分	影響程度	可能之特徵
0	未受影響	1.市場未受影響 2.利率/殖利率基本上沒有變化 3.市場波動性基本上沒有變化

		4.市場流動性正常未受影響
1	影響有限	1.對市場影響有限 2.高風險資產與無風險(risk-free)資產之利率差異(風險溢酬)擴大 3.市場波動性小幅增加 4.市場流動性略為弱化
2	嚴重影響	1.市場日常運作大幅受影響 2.風險溢酬大幅增加 3.市場大幅波動 4.市場流動性弱化情形嚴重
3	極嚴重／系統威脅	1.市場日常運作嚴重受影響 2.風險溢酬鉅幅增加 3.市場鉅幅波動 4.流動性嚴重枯竭

金融市場層面的影響得分導出程序：

- (1)現況評估：貨幣市場、債券市場、股票市場及外匯市場。
- (2)評估上述四項指標的衝擊影響程度（如上表）。
- (3)將(1)+(2)的結果加權，導出影響得分0-3分。同時決定不確定性評估結果，以確定矩形寬度。

### 層面三：金融基礎設施

得分	影響程度	可能之特徵
0	未受影響	1.各系統運作正常 2.各系統之成員未受影響
1	影響有限	1.對一個或多個系統產生部分影響 2.受影響成員占市場交易量或成交值之一小部分
2	嚴重影響	1.一個或多個系統遭遇問題 2.核心系統中至少有一大型成員受影響
3	極嚴重／系統威脅	1.一個或多個系統面臨嚴重問題 2.多個大型成員遭受嚴重影響 3.金融基礎設施之核心部分停止運作

金融基礎設施層面的影響得分導出程序：

- (1)系統的韌性評估：依國際間對金融基礎設施所規定之準則辦理評估。
- (2)評估衝擊影響程度（如上表）。
- (3)將(1)+(2)的結果加權，導出影響得分0-3分。同時決定不確定性評估結果，以確定矩形寬度。

#### 層面四：實質經濟

得分	影響程度	可能之特徵
0	未受影響	1.信用取得管道未受影響 2.失業率或國內生產毛額(GDP)未受影響
1	影響有限	1.部分存放款市占率較低之金融機構遭遇問題 2.相關損失受存款保險保障，且存款保障制度能迅速賠付 3.家庭或企業戶資產未受影響或影響有限。 4.信用取得管道未受影響或影響有限。 5.對失業率及GDP影響有限。
2	嚴重影響	1.存放款市占率較高之金融機構遭遇問題 2.存款規模龐大之金融機構面臨危機-存款保險制度無法迅速賠付，且政府機構亦受影響。 3.資產價格滑落，並影響消費及投資行為。 4.信用取得管道顯著惡化 5.顯著影響失業率及GDP
3	極嚴重／系統威脅	1.受影響金融機構之存放款市占率比率偏高。 2.受影響金融機構的存款大部分未受存款保險保障。 3.各界對金融體系失去信心。 4.因問題之規模過於龐大致政府無法干預。 5.資產價格大幅滑落，且嚴重影響消費及投資行為。 6.家庭或企業戶之新放款取得極為不易。 7.失業率大幅攀升及GDP嚴重衰退。

實質經濟層面的影響得分導出程序：

藉由觀察上表之相關指標，以瞭解實質經濟受影響狀況；並同時評估金融衝擊事件對實質經濟的影響程度(如：國內生產毛額衰退、失業率上升及房地產價格滑落)，以驗證或補強評估結果。實質經濟受影響得分計算公式如下：

(1)現況評估(韌性) = x

變數	公式	排序
1)存款受保障比率(w1)	<25	3
	25<x<50	2
	50<x<90	1
	>90	0
2)自受影響金融機構資貸得資金比率(w2)	>90	3
	50<x<90	2
	25<x<50	1
	<25	0
3)公共債務占GDP比率(w3)	>100	3
	75<x<100	2
	25<x<75	1
	<25	0
4)法人及家庭部門債務合計占GDP比率(w4)	>200	3
	100<x<200	2
	50<x<100	1
	<50	0
5)信用缺口及私部門信用對GDP比率(w5) (Credit Gap ; Credit-to-GDP)	>10	3
	2<x<10	2
	0<x<2	1
	<0	0
6)銀行規模占GDP比率(w6)	>500	3
	375<x<500	2
	125<x<375	1
	<100	0
7)一般總體之失業率(w7)	>10	3
	8<x<10	2
	6<x<8	1
	<4	0

8)出口至受影響國家之比比率(w8)	>10	3
	2<x<10	2
	0<x<2	1
	<0	0

$$x = w1 + w2 + w3 + w4 + w5 + w6 + w7 + w8$$

(2)衝擊事件對實體經濟之影響程度評估 = y

變數	公式	排序
1)GDP衰退比率(年化)(w1)	>5	3
	3<x<5	2
	1<x<3	1
	<1	0
2)失業率變動比率(w2)	>5	3
	3<x<5	2
	1<x<3	1
	<1	0
3)房價跌價比率(w3)	>30	3
	10<x<30	2
	5<x<10	1
	<5	0

$$y = w1 + w2 + w3$$

(3)對實質經濟之影響程度評估(k)

- 影響得分 =  $w*(x+y) + (1-w)*k$
- 不確定性評估

## 5.應用熱度圖之實際範例

(1)風險情境：塞浦勒斯(Cyprus)危機管理虛擬情境

- 時間：2013年春季
- 自國際貨幣基金(IMF)及歐元區國家取得融資的前提是先由「私部門參與」。
- 突然宣布將未受存款保險機制保障的存款納入自救方案(bail-in) (即保額外存款人需分擔損失)。
- 金融市場充滿不安氣氛。
- 對瑞典而言：該國之曝險程度存在不確定性。

- 試問：對瑞典之金融穩定及實質經濟之影響程度為何？

(2) 影響評估

影響評估：金融機構層面

指標	現況評估	影響分數	最佳	最劣	寬度
獲利性	0	0.25	0	0.5	0.25
資本適足性	0	0	0	0.25	0.25
流動性資產	0	1	0.75	1.25	0.25
放款損失	0	0	0	0.25	0.25
平均值		0.3125	0.1875	0.5625	0.25

影響評估：金融市場層面

市場	評估現況	影響分數	最佳	最劣	寬度
貨幣市場	1	1	0.5	1.5	0.5
債券市場	1	0.25	0	0.5	0.25
股票市場	1	0.75	0.25	1.25	0.5
外匯市場	1	0.25	0	0.5	0.25
平均值		0.5625	0.1875	0.9375	0.375

影響評估：金融基礎設施層面

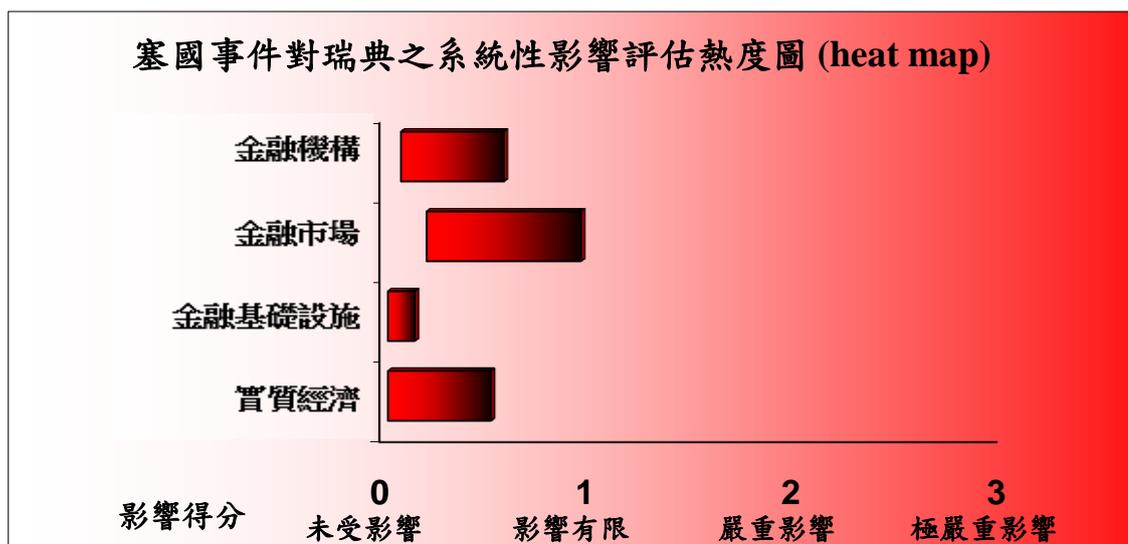
指標	評估現況	影響分數	最佳	最劣	寬度
一般組織	0.2		0	0.13	0.1
認知及商業管理與作業風險	0.2	$1/2*(0.067+0)$	0	0.13	0.1
透明度	0.2		0	0.13	0.1
平均值	0.067註	0.03	0	0.13	0.1

註：0.067 = 0.6 / 9

影響評估：實質經濟層面

指標	評估現況	影響分數	最佳	最劣	寬度
評估現況(x)	1.3		1.05	1.55	0.25
經濟情勢惡化程度(y)	0.0	$w*(x+y) + (1-w)*k$	0.0	0.25	
影響程度(k)	0.0		0.0	0.25	
平均值	1.3	0.25	0.0	0.5	

(3) 本虛擬風險情境模擬產出之綜合熱度圖



由上述綜合熱度圖可看出，塞國事件對瑞典在四個層面的影響，尚在「影響有限」程度內，惟四個層面的不確定性不同，其中金融市場之不確定性最高(矩形最長)，表示需就此層面詳加觀察。總之，本法簡單易懂，可用於許多方面，且可依現況持續製圖，瞭解可能的風險或影響。

## 6. 熱度圖分組練習範例

課後就虛擬案例分組練習應用熱度圖。

### (1) 案例背景說明：

- Valhall 國家是一個小型經濟開放。
- 銀行業規模龐大的國家，銀行業資產規模為 GDP 的 3 倍。
- 前五大銀行占其整體銀行規模甚大。
- 金融市場發展健全(包含貨幣市場及債券市場)。
- 外匯採行浮動匯率制度。
- 觀光業收入為該國經濟收入主要來源。
- 因近年經濟成長趨緩，財政狀況惡化。

### (2) Vasa 銀行簡介：

- 依貸款規模區分，Vasa 銀行為 Valhall 國內第三大銀行。
- 該行對觀光業投資有高度曝險。
- 該行之資金來源高度依賴國外融資，且與 VaDeEx 有重要關

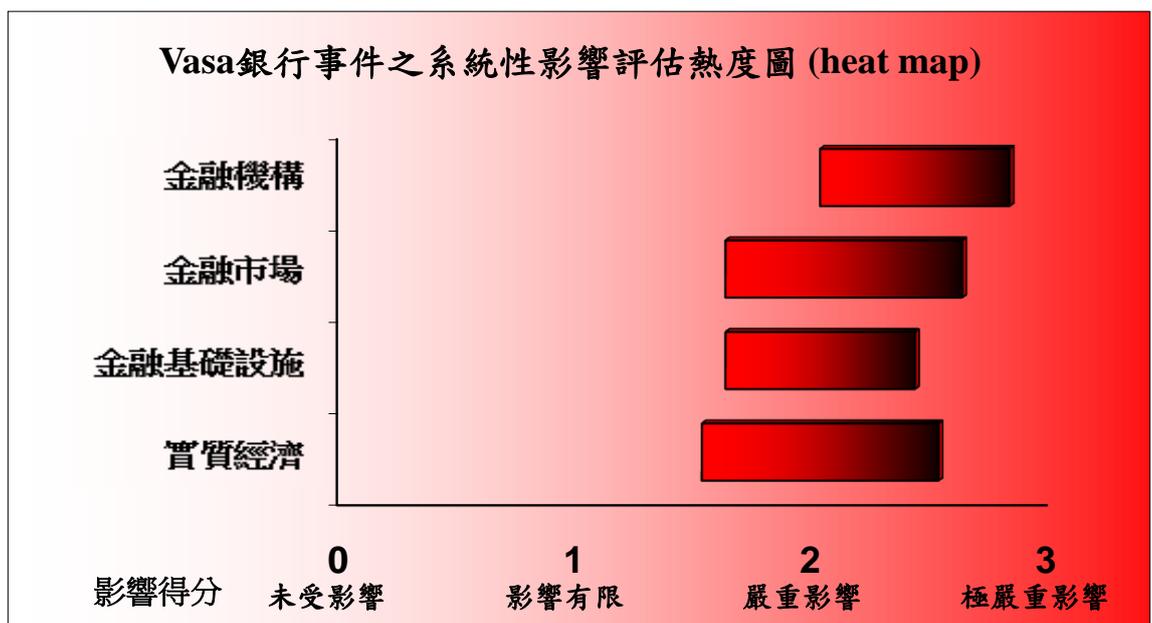
係。

- 因鄰近國家經濟衰退，導致該國觀光業收入銳減，飯店需關門歇業。
- 該行因對觀光業投資高額曝險，致放款損失不斷擴大。
- Vasa 資金取得成本愈來愈高，且國外融資變得困難，故該行於國內市場發行短期票券。
- 該行於衍生性商品市場亦占有重要地位，投資者主要為其他銀行。
- 謠傳投資在該國南部的觀光業有更大的虧損：質疑該銀行的償付能力。
- Vasa 銀行很快的就需對第一期的短期票據辦理再融資。
- Vasa 銀行尋求中央銀行給予流動性支援，故需給央行總裁及財政部部長一份評估報告。

(3)試問：

- 熱度圖上四個層面對 Vasa 銀行之潛在不利影響為何？
- 依據此評估，Vasa 銀行是否屬系統性重要金融機構？
- 您呈現給總裁及部長的優先選項為何？

(4)經分組討論實作後產出如下熱度圖



由上面的熱度圖可看出，Vasa 銀行經營危機對該國的金融機構、金融市場、金融基礎設施及實體經濟四個層面的影響程度，均介於嚴重影響與極嚴重影響之間，故該行應屬系統性重要金融機構，且其不確定性極高(矩形較寬)，表示需密切觀察，審慎因應，以降低其影響及避免引發系統性危機。

#### (四)總體審慎政策之挑戰

沒有任何制度可一體適用，各國需視國情及特性，塑造符合自己所需之總體審慎政策方法，且總體審慎政策尚有許多挑戰需共同面對解決，例如：

##### 1.與其他政策領域之互動

由於傳統貨幣政策以利率政策達成物價穩定為首要任務，然有時採用利率政策可能產生「大而無當(blunt)」的效果，且可能波及到其他經濟部門，甚至與總體審慎政策目標相悖，因此，如何在貨幣政策與總體審慎政策間取得平衡，進而發揮綜效，達成金融穩定之使命，將是建立總體審慎政策面臨之挑戰。

##### 2.公開發布之指標工具遠少於開發之工具數量

儘管目前已有許多系統性風險辨識方法被提出，惟金融部門係動態演進，包括系統性風險來源、水準及分佈等可能隨時發生變化，難以定義發展中風險，故許多工具尚難衡量其準確性及有效性。

##### 3.監理套利 - 影子銀行

影子銀行提供金融中介功能雖可使資金供需媒合更具效率，並降低實質經濟活動的資金成本，惟因其多數服務具有高槓桿之財務結構特性，易於金融市場波動時產生流動性問題，並透過與銀行體系間的緊密關連，快速擴散引發系統性危機，不利金融穩定。因此，如何強化對影子銀行體系之監理，成為國際金融改革之重要議題。

#### 4.未釐清長期性會有何影響

由於總體審慎政策執行成效亦難量化，以致放政策實施是否成功，尚難評斷。

#### 5.互惠協議(reciprocity arrangements)

各國實施之一些額外總體審慎政策工具，可能與國際互惠協議有所衝突。

## 六、及時有效之危機溝通

本單元重點係讓學員瞭解在全球壓力塑造的新監理環境下，承平及危機時期，如何透過溝通穩定民眾及銀行信心，包括了解利害關係人的期望、溝通的作用、方法與管道，以及關鍵性訊息等。

### (一)國內及全球力量正塑造新的金融環境

由於國內市場與全球經濟間的金融連結更為寬廣，競爭與創新日益激烈，如國際化、跨國、供應鏈等，且非傳統業務與新成員陸續出現，各國多處於經濟成長趨緩，金融與債務危機動盪，資金流動反覆無常之情況，加上財政與貨幣政策受到約束，消費者有權取得更多的資訊情況下，逐漸塑造出全球新的金融格局。

觀之現今金融環境，消費者及金融機構均需更強大及更靈活的開放政策，惟消費者意識抬頭，卻也讓公眾承擔更多的責任，無形中提高對監理機關保護公眾利益之依賴程度，故需金融監理機關居中平衡及承擔更多的公共責任，以維持市場參與者平衡及市場機能運作順利。另市場人士經常對監理機關之各項政策進行審查，壓力團體(Pressure groups<sup>13</sup>)亦常向監理機關施壓，促其採行立法或行政措施，以滿足該團體之要求或利益。

### (二)承平時期建立良好信譽

---

<sup>13</sup>壓力團體(pressure groups)，指現代民主國家之人民，為爭取及保障其權利，自願成立之組織。其功能係向具有決策權的政治機關或具有行政權力之行政人員，進行宣傳、說服或施行壓力，以促其採行立法或行政措施，滿足該團體之要求或利益。

政府應於承平時期建立良好的誠信形象，包括：

1. 透過各種管道公開傳播政府維持金融穩定的任務與能力以及維護社會大眾之利益，以建立公眾對政府及監理機關之信任與信賴。
2. 制定國家最大利益原則之政策，並將該政策永遠包含在與銀行溝通的資訊中。
3. 資訊透明及揭露，包括：
  - (1) 金融產品、政策、經營行為的揭露。
  - (2) 發揮監理作用，以提高透明度。
  - (3) 銀行的財務報表揭露等。
4. 與主要利害關係人(stakeholders)合作及提供協助：積極與相關機構進行合作、互動，例如：
  - (1) 鼓勵提供政府意見與建議。
  - (2) 與財政部及其他監管機構攜手合作，共同解決問題。
5. 溝通與互動
  - (1) 處理及聽取來自利害關係人的回饋，包括消費者協會、企業、社會大眾等。而溝通方式有公眾諮詢、巡迴說明會、經常性的接見會談，政府機關的溝通網站、行動或社群網站連結等。
  - (2) 將利害關係人回饋之意見納入政策制定考量。

### (三) 危機溝通之方法與管道

#### 1. 危機溝通之作用

危機期間溝通之主要作用：

- (1) 讓社會大眾及市場保持冷靜。
- (2) 提供清晰明確的訊息及方向。
- (3) 灌輸公眾及市場信心。

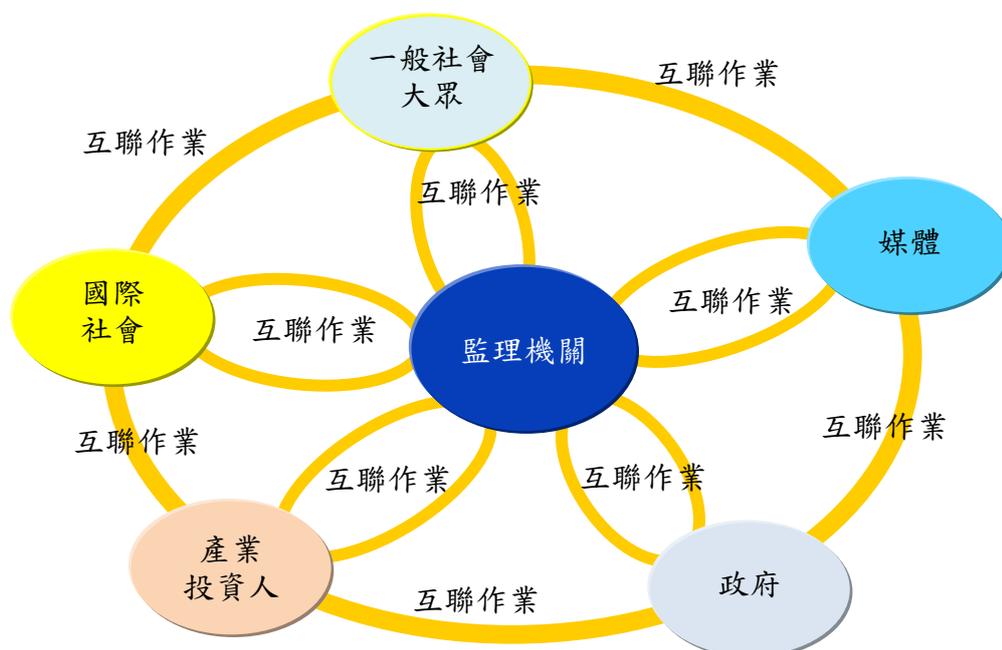
而危機管理之原則為快速、開誠布公、政治中立、化危為安、汲取經驗。

#### 2. 釐訂危機溝通計畫

危機發生時，為使大眾與市場保持冷靜，主管機關須先了解危機的本質，探討問題的根源與影響範圍，建立溝通之目標與內容，釐訂溝通計畫，詳列主要利害關係人關心之議題，例如：

- (1) 金融機構關心銀行體系之流動性與償付能力、資本適足率、資本緩衝、是否會發生擠兌。
- (2) 存款人與一般大眾關心其存款放在銀行是否安全性、銀行是否有足夠的現金或資金。
- (3) 一般企業關心銀行現金流量是否充足，是否會繼續提供融資或借款，交易結算與清算會不會受到影響。
- (5) 投資人則會質疑，可否將資金匯往國外，對其投資有何影響。
- (6) 政府則關心金融危機對經濟的影響，如何因應。
- (7) 國際社會則關注金融危機對其他國家之影響程度與傳染之可能性。

前述利害關係人間之互聯互通狀況如下圖：



### 3. 行動計畫(Action Plan)

為利危機因應，相關機關應預擬溝通行動計畫，行動計畫之作業重點包括：

- (1)組成一個跨部門的危機管理小組。
- (2)為發言人準備新聞稿及關鍵信息，並預擬可能之問題或利害關係人關心之議題。
- (3)快速、透明地回應內部及外部利害關係人關心之議題。
- (4)監控所有媒體管道，注意那些可能會削弱信心及影響政府或組織聲譽之訊息。
- (5)強化關鍵訊息，正確回應及減少負面宣傳。

#### 4.危機爆發時之策略

危機爆發時，一般社會大眾及市場常會有不理性的行為，易有人云亦云現象，且傾向直覺反應(knee-jerk reaction)，不願聽到不想聽的事，故應注意民眾及市場反應，設法了解其想聽的內容，並預擬可能的問題及利害關係人關注的領域，積極主動的提供關鍵訊息，以解決這些問題，並化解對關切議題之疑慮。

#### 5.與利害關係人溝通

為利危機暴發時及時與利害關係人溝通，相關機關應於平時即與主要利害關係人間建立通暢的溝通管道，並預擬關心的議題及關鍵回應訊息，以利及時回應。

- (1)主要利害關係人包括：國家領導層階層、財政部、其他監理機關、金融機構、商業公會、消會者協會、媒體、廣大市民成員、其他中央銀行及貨幣監理機關等。

- (2)利害關係人關心之議題

危機期間利害關係人關心之議題及回應訊息範例如下表：

利害關係人	關心議題	回應訊息
金融機構	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 流動性及對存款人與企業之償付能力</li> <li>▪ 資本適足率/緩衝</li> <li>▪ 是否會發生存款人擠兌？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 中央銀行提供流動性及融資予金融機構。</li> <li>▪ 提供充足現金予銀行，以因應存戶提領。</li> </ul>
存款人/一般	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 存款存在銀行安全嗎？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 存款受存款保險保障。</li> </ul>

社會大眾 (溝通管道: 媒體)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 銀行有足夠現金或資金嗎？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 中央銀行提供存款全額保障。</li> </ul>
企業	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 銀行有足夠的現金流嗎？</li> <li>▪ 銀行提供融資或借款嗎？</li> <li>▪ 銀行業務可持續辦理支付清算嗎？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 銀行將繼續提供金融服務。</li> <li>▪ 各項支付交易及交割清算作業不會中斷。</li> </ul>
投資人	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 我可以將錢(資金)送到國外嗎？</li> <li>▪ 我存在銀行的存款是否受保障？</li> <li>▪ 我的投資會發生什麼事？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 投資人可自由的在國內外間移轉資金。</li> <li>▪ 存款受到保障。</li> </ul>
政府	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 對經濟的影響如何？</li> <li>▪ 解決該議題的方案為何？</li> <li>▪ 業務與大眾面臨的議題為何？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 國內經濟基本面強健。</li> <li>▪ 金融體系健全。</li> <li>▪ 政府會評估業務衝擊狀況，並制定問題解決之方案。</li> </ul>
國際社會	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 金融危機會影響該國嗎？</li> <li>▪ 危機會傳染嗎？</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 因金融體系相互連結，故該國受到影響。</li> </ul>

#### (四)溝通之困難因素及常犯錯誤

##### 1.承平時期難以吸引公眾對金融穩定之注意力

金融穩定時期，幾乎少有人會注意金融體系如何運作，人們很快就對平淡無奇的金融穩定相關報告失去好奇心，市場紀律因而下降，因此承平時期，很難吸引公眾對金融穩定之持續注意，並灌輸風險意識。

##### 2.資訊「透明度」對溝通協調具有反向作用之力道

當金融危機發生時，若對公眾揭露全部資訊，可能引發存款人擠兌，且金融危機期間尚有諸多不確定性，後續發展情況不明，難以預測及提供資訊。即便主事者瞭解資訊透明的重要性，但實務運作不一定就能 100%的資訊透明。惟即使資訊無法達到完全

透明，政府部門仍然不宜對危機事件保持沈默，因為在資訊不透明下容易引起市場的揣測及投機客的操作。

### 3. 危機溝通常犯錯誤

過去經驗顯示，危機溝通常犯的錯誤，如溝通太少、未與其他相關部會單位取得共識、未取得內部共識、未用淺顯易懂的語言對外說明等。

## (五) 維護信心之關鍵

危機發生時因消費者及存款人常有從眾行為，民眾信心易受影響而參與擠兌，且危機期間流動性風險可能在很短時間內導致金融體系破產風險，屆時可能難以扭轉頹勢。故一旦金融危機爆發，金融監理機關應明確表明政策方向，藉此提振社會大眾及市場信心，促使金融市場恢復理性。

危機期間之溝通要點，應考量實質議題、欲達成之目標、利害關係人、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，前述利害關係人之考量各異，監理機關應設立公開的溝通管道，俾利瞭解利害關係人的需求，並遏止非理性行為發生。

監理機關應在危機發生初期，即積極主動評估各個利害關係人可能發生之問題，並提供相關訊息以減輕其憂慮。而政府領導人或組織負責人倘能在危機發生初期，以發言人身分出現，展現負責，則能在第一時間灌輸民眾與市場信心，較易獲得民眾信賴及穩定對金融市場之信心。

## (六) 馬來西亞危機溝通經驗

### 1. 2008 年金融危機期間

2008年金融危機期間，馬來西亞中央銀行(Bank Negara)使用許多溝通管道，建立民眾對該國金融體系之信心。例如：

(1) 採行單一口徑說明政府及央行之因應對策。

- (2)主動及預想採取貨幣政策措施。
- (3)審慎監理措施：率先宣布採取存款全額保障之措施。
- (4)確保民眾能順利提領資金：建立融通管道，確保銀行順利取得流動性。
- (5)政府亦公開保證維持金融體系之穩定。
- (6)利害關係人與企業、商業及消費者共同參與。

## 2.現今環境之誤解化解方法

在現今充滿挑戰的環境下，馬國央行對誤解之化解方法：

- (1)辦理媒體簡報及新聞發布會：例如，2014年第4季舉辦特殊新聞發布會。
- (2)接受選定之當地及外國媒體採訪。
- (3)與當地主要媒體策略合作，公布馬來西亞經濟指標相關文章。
- (4)規劃總裁對問題作出回應之媒體作業。
- (5)立即對媒體作回應，以澄清及糾正其錯誤報導。
- (6)與選定的機關合作制定溝通策略：例如，與馬來西亞存款保險公司合作。
- (7)與財政部及總理辦公室(Prime Minister Office)合作，研擬總理演講及訪談的主要訊息。
- (8)與信用評級機構電話會議。
- (9)與關鍵的首席經濟學家、研究主管、分析師開會溝通。

## 3.媒體頭條之關鍵訊息：例如

- (1)IMDB<sup>14</sup>可能變成系統性風險
- (2)馬來西亞經濟危險信號
- (3)不僅是石油：是馬來西亞麻煩之醞釀
- (4)惠譽維持對馬來西亞主權的負面展望
- (5)貨幣操縱及經濟破壞

---

<sup>14</sup> IMDB 全稱為 1Malaysia Development Berhad，是一家馬來西亞的策略投資公司。

(6)油價下跌可能是馬來西亞的致命弱點(Achilles heel)

(7)石油暴跌影響馬來西亞出口成長

(8)馬來西亞經濟儀表板閃紅燈

## 參、心得與建議

本次課程著重金融機構有效處理策略、緊急應變計畫、央行之金融危機處理工具及系統性風險衝擊評估工具之學習與應用，且每一主題均搭配範例研討練習，最後並有一場模擬演練，目的係讓學員體驗大型金融集團跨國處理之複雜情境及有機會扮演中央銀行、監理機關之政策制定者角色，練習與國內外相關監理機關溝通協調，管控一個可能引發系統性危機之跨國問題銀行集團，並學習運用危機應變計畫程序及自各種可用之工具，擇最佳處理策略化解危機。另為讓學員立即融入課程參與討論，主辦單位除要求學員應具有相關工作經驗外，亦請學員事先預習課程相關主題，以提升學習效果。此次課程，不僅極具挑戰性，且有許多值得借鏡之處，謹將本次研習之心得與建議臚列如后：

### 一、銀行有序處理之成功關鍵包含處理機關之超然獨立及法律明確授權，我國存款保險公司在這方面尚有改善空間。

FSB等國際組織認為銀行有序處理之成功關鍵，包括處理機關之超然獨立及法律明確授權。另美國聯邦存款保險公司在問題金融機構處理效率方面為世界各國所公認及仿效之對象，該公司為美國聯邦監理機關之一，擁有強大的行政權，地位超然獨立，董事長由美國總統提名經參議院同意後任命，直接對國會負責，且該公司的職權除辦理存款保險、金融檢查、監理、問題機構處理外，並擁有強制措施處分權，包括發布禁制令、科以民事罰金、命令停止部分或全部業務、撤換負責人等權力；在問題金融機構處理上，於監理機關指定其為清理人後，逕依清理程序處理，非依破產法由法院主導，且處理作業不必報監理機關核准，完全符合IADI發布之有效存款保險制度核心原則三之獨立運作及不受政界與業界干預之要件。

反觀我國中央存款保險公司(簡稱存保公司)之組織，為公司法之股份有限公司，主管機關為金融監督管理委員會(簡稱金管會)，股東僅有金管會及中央銀行，故董、監事成員，除勞工董事外，其餘均由二大股東

指派。存保公司的主要業務為存款保險、場外監理及履行保險責任，相關法規、制度規範及問題金融機構處理機制均需提報金管會核准，且目前僅能辦理存款保險條例(簡稱存保條例)第10條的申請加保查證及第24條之存款保險費基數、履行保險責任所需之電子資料檔案、是否有應終止要保契約情事及履行保險責任前之資產負債查核；對要保機構有違反規定或申報不實之情事，依存保條例第46及第47條規定亦僅能報請主管機關處罰，無直接之處分權；另在擔任問題金融機構接管人或清理人時，係主管機關依銀行法規定指派，故建議未來倘修正存款保險條例，可就該公司的組織定位、權能及董事會決策層之位階與獨立性研議調整，以符合國際準則之要求。

## 二、世界各主要國家在擇最佳處理策略有序處理問題金融機構時，得採以債作股或承受資產或取得股權之方式，可資我國未來之借鏡。

理想的問題金融機構層次化處理策略，以全行P&A為首選，依序為改良式P&A、基本P&A、保額內存款移轉、要保存款賠付、停業前財務協助及於前述方式均不可行時才使用過渡銀行。另當面對「太大不能倒」且民營資本無法適時挹注時，為避免問題機構倒閉導致金融契約違約及金融功能失靈，進而引發系統性風險，有時需由政府介入控制問題機構，取得股權，暫時性部分或全部國有化，進行整頓後再出售該等股權，或促成與其他金融機構合併。此外，亦有許多國家得將不良債權以債作股成立AMC，俟時機好轉或透過債權整理或整合等方式提高不良債權價值後再予處理，以提高回收率。

我國現行存保條例第28條至30條規定存保公司履行保險責任之方式有現金賠付、移轉存款及對其他要保機構或金融控股公司提供資金、辦理貸款、存款、保證或購買其發行之次順位債券促成併購或承受，以及於系統性危機且無法適時促成併購時得設立無資本之過渡銀行承受停業要保機構之全部或部分營業、資產及負債。因無以債作股、取得股權或承受資產之相關規定，致過去曾有保留授信戶提出以債作股重整方案，

存保公司因礙於法規規定無法同意或必須放棄部分權利，另亦有原銀行投資之股權因市場、政策或其他因素遲無法處理，致影響法人格了結。鑒於金融機構跨境經營極為普遍且業務日趨複雜，為對危機預為因應及提高處理策略之運用彈性、加速清理完結，建議未來研修存保條例或其他相關法規時，可參酌主要國家作法，增訂存保公司得以債作股、承受資產或取得股權方式處理問題金融機構，以視危機狀況擇最佳處理策略有序處理。

### 三、金融安全網成員宜事先訂定危機緊急應變計畫，定期檢視及辦理聯合模擬演練，以確保危機發生時各權責單位溝通及分工機制之順暢。

鑒於金融危機不時發生且每次情境並不完全相同，危機的連鎖反應及外溢效應亦難預測，危機管理的混亂、耗時、昂貴且又會對實質經濟造成嚴重損害，故各國宜重視危機緊急應變計畫及聯合模擬演練，並應發展一綜合性計畫，定期測試、評估，分送相關機關，俾於危機發生時，透過計畫中預定之危機管理措施，適時有序的處理。此外，制定的危機應變計畫，應以更宏觀角度將因天然或人為災害、恐怖行動及傳染病等對金融體系不利衝擊事件納入考量，並對備妥之計畫定期(每三年或四年)辦理跨機關聯合模擬演練，以檢視危機管理架構是否適當，且隨時就法律職權、各項資源、分析性工具及所需資訊作必要的修正。

我國為因應個別金融機構經營危機及可能引發之系統性風險危機，於民國97年已訂有「處理金融機構經營危機作業要點」加強金融安全網成員之協調聯繫。依據該要點規定，金融機構如發生經營危機，金管會得視情況成立「經營危機處理小組」，於必要時得邀集金融安全網成員及其他相關單位共同商議。該要點明列各機關之分工、各業別危機處理程序與重點及系統性危機之因應方式等，並要求金融機構自行訂定經營危機應變措施，提報董事會通過，俾於發生金融危機時能有效處理。

前述作業要點已具備緊急應變計畫內涵，為期危機發生時能有序處理及降低處理成本，似可參酌國際組織制定之原則與準則，由各權責單

位自行再研議或檢討依職權分工所需之緊急應變計畫及相關程序，並就可能發生之各種情境如跨國議題等，定期辦理聯合模擬演練，以檢視所擬計畫之可行性，各權責單位相互溝通聯繫及分工是否順暢，危機管理與處理架構是否適當等，俾能與時俱進，以備不時之需。

#### 四、為強化我國金融安全網，宜評估訂定國內金融控股公司有序處理程序，並將其納入金融危機緊急應變計畫之一環，以有效因應危機，並接軌國際。

2008年金融海嘯後，各主要國家為終結「太大不能倒」及「太關聯不能倒」之夢魘，紛紛致力於強化全球系統性重要金融機構(G-SIFIs)及國內系統性重要金融機構(D-SIFIs)之監理，並積極推動SIFIs之復原與清理計畫(RRP)，期透過該機制，促使SIFIs藉由自身努力，能於危機中快速復原，並於無法自救時，讓主管機關能即時有序地執行處理程序，而不致對金融市場造成嚴重衝擊及由納稅人承擔損失。2011年FSB首次發布全球系統性重要銀行(G-SIBs)名單時，亦要求G-SIBs向母國主管機關陳報復原與處理計畫，以降低危機發生時須動用公眾資金介入處理之狀況。而無G-SIBs國家，FSB亦鼓勵能自行篩選國內系統性重要銀行(D-SIBs)並參酌辦理。例如加拿大、韓國、新加坡等國，為避免其國內大型金融機構發生問題對國家經濟金融及社會造成嚴重衝擊，已針對其D-SIBs參酌國際組織制定之關鍵要素制定相關規範，並將D-SIBs列為RRP計畫之實施對象。

我國雖無G-SIBs機構，惟國內金融控股公司之營運已具D-SIFIs之複雜性與高度關聯性特色，且因台灣屬淺碟型經濟，對國際金融波動高度敏感，而鄰近國家陸續實施RRP等有序處理機制，渠等機制亦為國際貨幣基金(IMF)評估各國金融體系是否健全之標準，為接軌國際，我國似宜比照國際作法制定相關機制。因我國現行銀行法已有立即糾正措施、監管、接管及清理相關規定，存保條例亦授權存保公司得設立過渡銀行，此等機制與國際規範尚屬一致，惟金融控股公司之退場，依現行金融控

股公司法規定係按照公司法之清算處理，無接管或清理機制，且金控子公司包含銀行、保險及證券等不同業別並跨國經營，發生危機時，國際趨勢傾向以單點切入法(SPE)處理，例如美國、英國、瑞士、德國等均以此法為優先策略，我國似宜持續追蹤主要國家實施RRP情形，並於適當時機立法訂定金控公司適用之有序清理程序，明訂有序處理機制之適用標準、處理財源、處理機關及其權限，以及得成立「過渡金融公司」等相關規定，以有效因應及接軌國際。

#### **五、可利用熱度圖進行系統性風險影響評估，並供作國內外相關機關溝通之輔助工具與決策基礎。**

因金融穩定難以量化，需有較正式之工具用以評估風險對各層面之影響程度，以供溝通及作成決策之依據，而熱度圖即是其中一種評估模型。熱度圖可簡單說明金融危機事件對金融市場、金融機構、金融基礎設施及實質經濟等四個不同層面的影響程度，有利綜合瞭解危機影響的嚴重程度。

利用熱度圖進行評估時，需先就各層面的觀察指標評估其受事件影響的程度及計分，再依權重比例計算綜合得分：0分代表未受影響，1分代表影響有限，2分代表嚴重影響，3分代表極嚴重影響。因每一級得分均有概括性的特徵描述，可讓各機關的評估及決策有一致性的基礎。鑒於熱度圖有助於評估特定金融風險事件對金融穩定之影響程度，目前北歐波羅的海八國所簽署的「跨境金融穩定、危機管理及清理互助合作協議」即明定於金融風險事件發生時，各國應分享熱度圖及其評估過程，以利各國對系統性風險進行決策判斷，故我國未來倘發生金融危機事件，似可利用熱度圖評估系統性風險影響程度，並藉此提升與國內外監理機關之溝通效率，即時有效的作成處理策略。

#### **六、持續加強跨境合作，積極參與國際組織及相關活動，以提升我國能見度。**

經歷全球金融風暴，相關國際組織有感於金融問題發生常伴隨連鎖效應，甚至衍生跨國金融問題，故均強調金融安全網成員之跨國合作。另

在國際金融系統互動逐漸增長情形下，危機管理需各國監理機關之合作，爰國際組織呼籲各國主管機關應發展共同支援工具，以管理跨國金融危機，且至少每年召開一次會議，由母國監理機關協調跨境銀行主要監理國家之相關機關，包括監理機關、中央銀行、財政部等，共同討論處理該跨境銀行面臨嚴重壓力時之特定議題，以及排除合作行動之障礙。此外，為避免危機時倉促作成粗糙決策，導致付出昂貴代價及產生預料外之不利後果，相關機關應及早釐清其在危機管理及處理中所扮演的角色與責任，必要時可透過簽訂備忘錄(MOU)來明確劃分權責，避免事後混淆。另各監理機關間應建立良好的溝通管道與信任關係，並於相關法律明定採取緊急措施之必要權力及依法可與相關機關間分享的資訊，且在互惠基礎上，與外國主管機關進行資訊交流。

我國存保公司過去與外國存款保險機構之合作向來不遺餘力，合作方式包括簽訂合作備忘錄(MOU)、人員交流訓練、國際研討會等方式。鑒於金融全球化促使賠付範圍有擴大趨勢，且近年我國銀行業大舉西進大陸，加以金管會號召國內金融業者參與「金融亞洲盃」及政府鼓勵銀行加速東南亞布局，未來勢必會有更多國銀進入東南亞市場，對於降低金融機構倒閉風險及減少處理成本，跨國監理更有必要緊密合作，因此，存保公司宜與已簽定合作備忘錄之對等機構強化實質交流，加強國際關係之經營，積極參與相關議題，與各國存保機構甚至其他金融安全網成員間建立更實質的關係，以利及早因應，並提升我國能見度及擴展國際視野。

## 參考資料

1. 本次 SEACEN-Toronto 中心舉辦之「危機管理與處理」課程講議
2. 參加美國聯邦存款保險公司舉辦之「FDIC 101 訓練課程」出國報告，中央存款保險公司，林英英，105 年 1 月
3. 中央銀行在金融穩定的角色與工具，黃富櫻，中央銀行國際金融參考資料第 62 輯
4. 總體審慎政策與實務：近年的台灣經驗，黃富櫻，中央銀行國際金融參考資料第 64 輯
5. 英格蘭銀行調整貨幣政策操作工具之探討，出國報告，林清惠及曾虹瑋，中央銀行，101 年 12 月
6. 參加 SEACEN「問題銀行之復原與清算計畫」訓練課程出國報告，徐心傳，中央銀行，104 年 7 月
7. Cross- Border Bank Resolution: Recent Developments, International Monetary Fund, 9 June 2014.
8. Core Principles for Effective Banking Supervision, Basel Committee on Banking Supervision, Consultative Document, Press Release 14 September 2012
9. Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution: Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet, FSB, 9 November 2015
10. Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, FSB, 2011