

出國報告（出國類別：其他）

## 參加 SEACEN「危機管理與清理」 訓練課程報告

服務機關：中央銀行

姓名職稱：張逸綸/辦事員

出國地區：馬來西亞吉隆坡

出國期間：105 年 4 月 9 日至 4 月 16 日

報告日期：105 年 7 月

## 目錄

<b>壹、前言</b> .....	<b>1</b>
一、目的.....	1
二、課程內容.....	2
<b>貳、危機管理及清理</b> .....	<b>3</b>
一、全球化使危機預防及管理日趨重要.....	3
二、個體審慎監理.....	4
三、總體審慎監理.....	5
四、緊急應變計畫.....	13
五、銀行清算機制之發展.....	15
<b>參、金融監理機關職責</b> .....	<b>21</b>
一、溝通策略.....	21
二、跨國監理.....	22
三、央行措施.....	26
<b>肆、我國問題金融機構之處理</b> .....	<b>31</b>
一、問題金融機構之危機預防及管理.....	31
二、問題金融機構之退場機制.....	36
三、緊急應變計畫架構.....	36
<b>伍、心得及建議</b> .....	<b>41</b>
一、心得.....	41
二、建議.....	43

## 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.....	3
表 2：個體銀行紅色警示監測指標.....	4
表 3：CARSEL 監測指標.....	5
表 4：系統性風險及其指標.....	8
表 5：常見的總體審慎監理措施.....	9
表 6：熱點圖觀察指標.....	12
表 7：危機期間利害相關者關心議題及回應範例.....	22
表 8：我國銀行法資本適足率規定及處分措施.....	32
表 9：銀行資本適足性及資本等級管理辦法.....	33
表 10：2016 年銀行資本等級劃分標準.....	33
表 11：我國金融監理機關之緊急處分權.....	37

### 圖目錄

圖 1：全球金融穩定圖.....	8
圖 2：熱點圖.....	13

# 壹、前言

## 一、目的

金融危機造成的直接與間接成本相當龐大，間接損害各國的金融穩定。此外，危機期間的蔓延效果對實體經濟亦造成傷害，如信用限縮及經濟產出縮減等。央行及金融監理機關及時干預並清理瀕臨破產之問題金融機構(本文將專注討論銀行)，有助於穩定民眾對銀行之信心，同時也能將對銀行債權人、存款人及納稅人的損失降至最低。

2008 年美國次貸問題造成全球金融危機顯示，央行及其他金融監理機關有必要建立完善且有秩序的危機緊急應變計畫，包含危機期間金融監理機關擁有足夠的法定職權採取行動、可採取的清理選項以降低清理成本，以及跨國金融監理機關及時的溝通與合作等。這些緊急應變計畫對於亞太地區日益重要，主要因該區跨國金融機構日益增加。

本次課程提供學員模擬金融危機發生時，如何扮演央行及其他金融監理機關角色，包含評估、分析之方法及可採行之妥適因應措施等，以期有秩序地維繫金融穩定，特別是當金融危機衍源自系統性重要機構時。課程另透過個案及電腦演練，模擬跨國之央行、金融監理機關及存款保險機構如何於金融危機中相互合作。課程期間各國學員相互交流，並分享各國目前之監理架構與危機處理原則。

## 二、課程內容

本次「危機管理與清理」課程係由東南亞國家中央銀行(The South East Asian Central Banks, SEACEN)與 Toronto 研訓中心合作舉辦，舉行時間為 2016 年 4 月 10~15 日，地點位於馬來西亞吉隆坡，學員共 24 人，來自澳洲、孟加拉、柬埔寨、印度、印尼、馬來西亞、尼泊爾、斯里蘭卡、泰國及臺灣等 10 個國家，講師來自 SEACEN 與 Toronto 研訓中心之資深學者，包括美國聯邦存款保險公司前銀行監理及消費者保護部門首長、國際貨幣基金前貨幣及資本市場部門顧問、瑞典央行現任顧問及馬來西亞央行官員等進行授課並分享自身實務經驗。

課程內容包含危機預防及管理、問題銀行之復原暨清算計畫、系統性風險評估及其工具、危機期間之溝通策略、跨國金融監理機關合作、金融危機時期央行之職責及各國危機處理框架等。每堂課程除由講師授課外，並採個案分組討論，針對危機發生時金融監理機關如何有效因應進行研討並報告，最後模擬金融市場出現銀行倒閉時，金融監理機關如何有效進行合作、評估銀行風險並採行妥適因應措施，以達成金融穩定之目標。

本報告就上述課程內容重點予以說明，並加上本人參與課程後之心得及建議。全文共分五章，第壹章為前言；第貳章介紹危機管理及清理；第參章介紹金融監理機關職責；第肆章說明我國問題金融機構之處理；第伍章為結論與建議。

## 貳、危機管理及清理

### 一、全球化使危機預防及管理日趨重要

全球化的趨勢下，國際資金快速移動，使全球金融體系緊密相依，國際之金融面衝擊，透過全球化影響國內經濟。

2008 年美國次貸危機(Sub-Prime Crisis)導致之全球性金融危機，突顯金融危機透過全球化擴大，如何有效管理與清理，係屬本文探討重點。

國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)依據 1970 年~2011 年間發生之 134 次銀行危機估算其所帶來之經濟損失<sup>1</sup>，結果顯示銀行危機所耗費之經濟體系成本相當巨大(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	全部國家	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)	2.0	3.0	2.0	1.0
流動性最高值占存款及外債百分比(%)	20.1	11.5	22.3	22.6
流動性挹注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)。

<sup>1</sup> 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。

鑑於銀行危機潛在社會成本龐大，事前預防及管理日顯重要。各國金融監理機關可透過個別金融機構之審慎監理或全體金融機構之總體審慎監理 (Marco-Prudential)，及早監測可能造成金融危機之潛在因子並予以修正，有效進行危機預防。

## 二、個體審慎監理

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)，該原則針對個體銀行之監控，提出10項常用之個體紅色警示監測指標(詳表2)，當個體銀行發生紅色警示指標之情事時，金融監理機關可即時掌握訊息並採取必要動作，預防危機蔓延之可能。

表2：個體銀行紅色警示監測指標

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

資料來源：IADI，2013年。

金融監理機關對個體銀行之監測，除參考 IDAI 的紅色警示監測指標，

目前最常採用 CAMELS<sup>2</sup> 監測指標。CAMELS 將六個項目綜合評定等級，分為 1~5 級(1 代表最佳)，等級愈差的銀行，所應接受的監理應愈嚴格且頻繁，反之，等級較佳的銀行，則不須花費太多的資源來監理。我國央行亦參考美國 CAMELS 系統發展 CARSEL 系統(詳表 3)。

表3：CARSEL 監測指標

評估項目	評估指標
1. 資本適足性(Capital Adequacy)	自有資本/風險性資產、負債/淨值等
2. 資產品質(Asset Quality)	逾期放款/放款總額、催收款/放款等
3. 守法性(Regulations Compliance)	住宅&企業建築放款/(存款及金融債券發售額)<30%、中期放款<定期存款等
4. 經營策略及穩定性 (Strategies and Stability)	利率敏感性資產/利率敏感性負債、存款、放款或投資成長率等
5. 獲利能力(Earnings)	資產報酬率、股東權益報酬率
6. 流動性(Liquidity)	流動準備比率、流動性覆蓋比率等

資料來源：中央銀行局內訓練投影片，2015 年。

金融監理機關除透過場外監控，如財務報表分析、預警系統及監理評比系統等工具分析其體質外，尚可透過場內監控，如對銀行實地檢查、與銀行管理階層或與其他金融監理機關洽談等，獲取其評估所需資訊。

### 三、總體審慎監理

各國金融監理機關長久以來之觀點，均認為以個體審慎監理維持個別金融機構之健全發展，即能維繫整體金融穩定，較缺乏系統性風險觀念，然而個別金融機構之健全運作，亦會導致整體金融體系的動盪，2008 年之金融

<sup>2</sup> 包含資本適足性(Capital Adequacy)、資產品質(Asset Quality)、經營管理品質(Management Quality)、獲利能力(Earnings)、流動性(Liquidity)及市場風險敏感性(Sensitivity to market risk)等六項監測指標。

危機就是最佳例證。

2008 年金融危機肇始於美國第二大次級房貸公司「新世紀金融公司」(New Century Financial)宣布破產。原僅是單一金融機構的破產事件，進而演變為影響全球之金融風暴。事後分析造成危機主因之一，係金融監理機關未適當納入總體審慎監理觀點。因此，2008 年金融危機後，總體審慎監理觀點逐漸受到重視。

### (一) 總體審慎監理意涵

依據國際清算銀行(Bank for International Settlements, BIS)及金融穩定委員會(Financial Stability Board, FSB)等國際機構定義，總體審慎監理係指「基於維繫整體金融體系之穩定，以及考量金融體系實體經濟的相互影響關係，運用管制(Regulation)及監理(Supervision)等工具來紓緩金融體系的順循環特性，以降低系統性風險，促進金融穩定」。Clement(2010)於其文獻中指出，金融危機爆發前(2000~2008 年間)，「總體審慎」字眼的網路搜尋紀錄只有 5,000 次，金融危機爆發後，2008 年 1 月以來其搜尋紀錄已超過 123,000 次以上，突顯總體審慎監理觀點日漸重要。

個體與總體審慎監理的主要差異，在於監理目標不同。前者主要在於保護個別存款人，後者在於確保整體經濟金融體系之穩定、關注金融機構間的

關聯性與共同曝險情形、強調<sup>3</sup>時間層面(Time Dimension)及<sup>4</sup>結構層面(Cross Section)的風險等。

## (二) 系統性風險

總體審慎監理重視系統性風險預防。依據 IMF、BIS 及 FSB 於 2009 年共同發布之參考資料「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)，在此系統性風險係指「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」。

系統性風險通常可分為時間層面及結構層面兩種，歐盟系統性風險委員會(European Systemic Risk Board, ESRB)提出各式指標量化上開系統性風險(詳表 4)。

IMF 並嘗試以「全球金融穩定圖(Global Financial Stability Map)」對系統性風險進行全面性之簡易分析。全球金融穩定圖(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

---

<sup>3</sup> 係指系統性風險隨時間發展逐漸深化，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曝險部位、過度到期期限錯配及市場不具流動性等。

<sup>4</sup> 係指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，此種關聯性所隱含之潛在衝擊往往為人所忽略。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。

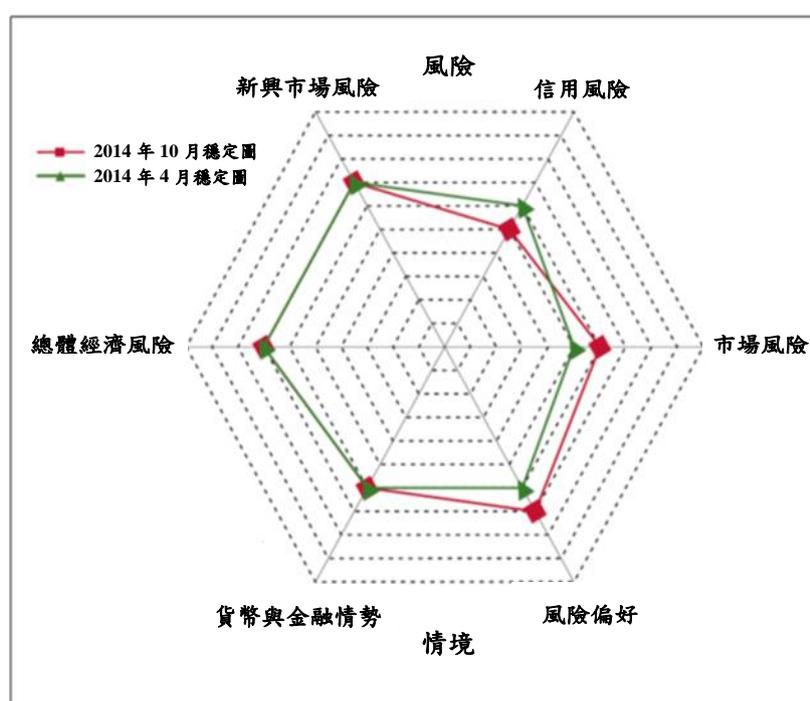
險)及 2 種情境(貨幣與金融情勢、風險偏好)，軸線距離中心點越遠，代表風險越高、貨幣政策與融資環境越寬鬆或風險偏好越強烈。IMF 期許透過全球金融穩定圖之使用，能更精簡地描繪出全球金融穩定之概況。

表 4：系統性風險及其指標

系統性風險類別		指標
時間層面	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	銀行存放款比率、貨幣市場流動性、流動性資產比率
結構層面	鉅額暴險及金融機構間之相關性	風險集中度、風險曝險度、金融網絡指標
	道德風險	個體金融機構規模、可替代性、關聯性

資料來源：本次課程講義。

圖 1：全球金融穩定圖



資料來源：本次課程講義。

金融監理機關一旦發現金融體系潛藏系統性風險，則應立即著手因應，並採取總體審慎監理措施。目前較常見的總體審慎監理措施包括逆循環資本提列、系統性資本提列、流動性要求及限制各項貸款條件等(詳表 5)。

表5：常見的總體審慎監理措施

總體審慎監理措施名稱	作法
逆循環資本提列 (Countercyclical Capital Charge)	景氣好時要求增加資本提列，景氣較差時則能適度動用這些資本
系統性資本提列 (Systemic Capital Charge)	針對特定部門或特定金融機構要求逆循環資本提列，即僅針對金融機構某一業務行為要求提列更多資本
流動性要求 (Liquidity Requirements)	對金融機構的特定或全部資產，調整應提的流動準備
限制各項貸款條件	如對貸款成數(Loan-to-Value Ratios, LTV)訂定上限，以解決房貸集中度過高之問題

資料來源：本次課程講義。

BIS 強調總體審慎監理機關需與個體審慎監理機關密切合作，共同肩負起一國經濟金融穩定之責。近期英國的金融監理制度改革，即是回應 BIS 之建議，將總體審慎監理、個體審慎監理及所有涉及經濟金融穩定之主管機關納入該國監理架構。目前各國執行總體審慎監理的金融監理機關不一，有的國家由央行直接執行，如捷克、立陶宛及紐西蘭等；有的國家由央行以外的獨立監理機關執行，如澳洲、丹麥、德國、法國、瑞典及美國等；有的國家由隸屬於央行的委員會執行，如英國等。

### (三) 系統性重要金融機構(SIFIs)

系統性重要金融機構(Systemic Importance Financial Institutions, SIFIs)，

依據巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)於 2012 年發布「國內系統性重要銀行清理架構 (A Framework for Dealing with Domestic Systemically Important Banks)」報告定義，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「大到不能倒(Too-Big-to-Fail)」之特性，其援助資金來源及倒閉成本最終仍係由納稅人負擔，易引發道德風險問題。目前美國以資產規模逾 500 億美元之金融機構，作為 SIFIs 之認定門檻。

被認定為 SIFIs 之金融機構將面臨更嚴格的監理規範。FSB 於 2010 年 10 月針對 SIFIs 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，並於 2011 年 7 月發布問題 SIFIs 改善清理諮詢文件，希望各國金融監理機關在清理問題 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。

當 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(Total Loss-absorbing Capacity, TLAC)，旨在

降低 G-SIBs 倒閉之可能性，並減輕 G-SIBs 所產生之負面外部性影響。

#### (四) 採用熱點圖評估系統性事件之影響

熱點圖(Heat Map)係指「分析者透過評估金融衝擊事件對(1)金融機構、(2)金融市場、(3)金融基礎設施、(4)實體經濟等 4 個層面之影響，進而描繪出金融衝擊事件是否產生系統性風險之大致輪廓，有助於瞭解外部衝擊影響金融穩定及實體經濟之嚴重度」。透過熱點圖，可簡單闡明金融衝擊事件如何影響金融穩定(前 3 個層面)及實體經濟(第 4 個層面)。

北歐波羅的海穩定集團<sup>5</sup>(the Nordic-Baltic Stability Group, NBSG)最先採用熱點圖評估系統性衝擊事件。NBSG 各國於 2010 年 8 月簽署互助合作協議備忘錄，明訂於金融衝擊事件發生時，各國應分享熱點圖表及評估過程，以利各國對系統性風險進行判斷。瑞典央行參考 NBSG 之熱點圖架構，於 2013 年建立自身的熱點圖，以下就瑞典央行之熱點圖架構進行說明。

繪製熱點圖共分三步驟：

1. 評估各層面衝擊事件發生前之現況並給予 0~3 分不等評分，此即反映各層面之應變能力狀況，各層面是否具備因應衝擊事件之韌性。
2. 針對金融衝擊事件對上開 4 個層面之影響程度，給予衝擊分數

---

<sup>5</sup> 成員包含丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、冰島、拉脫維亞、立陶宛、挪威及瑞典等 8 國，各締約國指派代表組成，目標在於避免金融危機、強化金融危機管理及清理跨境金融危機。

(Impact Scores)。衝擊分數係分析者依據觀察指標(詳表 6)給予 0~3 分不等之衝擊分數，藉此可評估各層面所受之影響程度。

- 將前面 2 步驟之評估結果依個別權重予以計分，即可得出各個層面之衝擊分數(分為 0~3 分，分數越高，代表事件對該層面之影響程度越大)。繪製熱點圖橫軸之衝擊分數，範圍包含 0(無影響)、1(影響有限)、2(影響嚴重)至 3(影響極嚴重)。

表 6：熱點圖觀察指標

影響層面	分析目標	衡量指標
金融機構	分析衝擊事件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、獲利性、流動性資產
金融市場	分析衝擊事件影響金融市場程度	貨幣、債券、股票及外匯市場
金融基礎設施	分析衝擊事件對金融基礎設施之影響	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)
實質經濟	評估衝擊事件對GDP、失業率及房價之影響，測量經濟體系對於市場衝擊之因應能力	1.金融體系應變能力變數：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 2.評估衝擊事件影響程度變數：GDP、失業率及房價變動情形

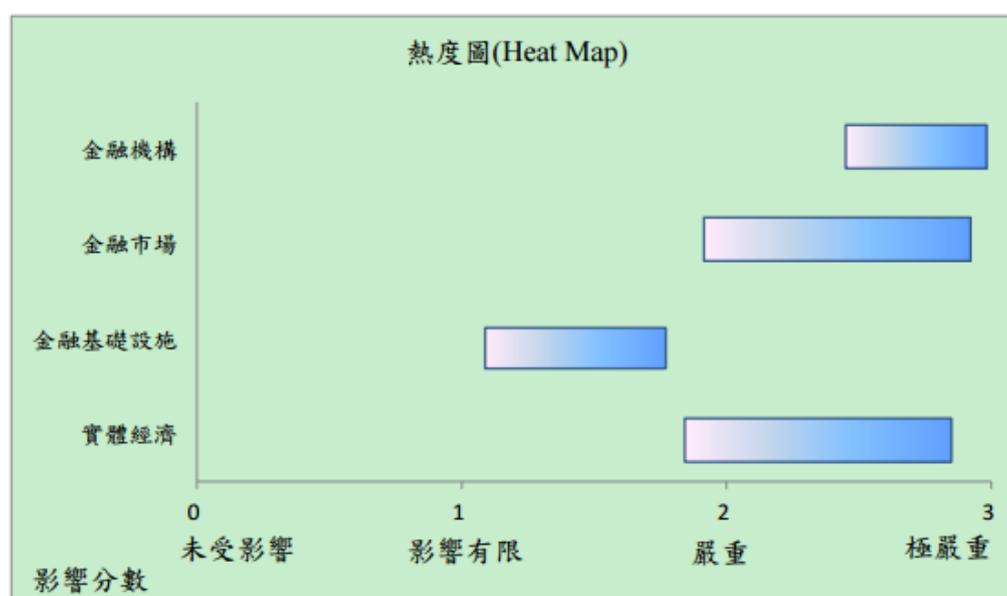
資料來源：本次課程講義。

至於金融衝擊事件發生是否對各層面造成系統性影響之不確定性，則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，矩形長度約 0.25；如為高度不確定性，矩形長度約 0.5；確定發生者長度即為 1)。

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(詳圖 2)。圖形由 4 個矩形(即代表 4 個層面)構成，衝擊分數越高者，表示衝擊事件對該層面之影響程度大；矩形越長者，表示衝擊事件對該層面影響之不確定性越高；我們可以透過熱點圖初步評估衝擊事件是否對金融或實質經濟層面構成系統性影響。以圖 2 為例，金融衝擊事件對金融機構、金融市場及實體經濟影響較嚴重，惟對金融基礎設施之影響則較有限，因此該金融衝擊事件造成系統性影響可能性大，惟 4 個層面影響不確定性均較高(矩形長度較長)，表示尚須密切觀察金融衝擊事件之影響程度。

圖 2：熱點圖



資料來源：本次課程講義。

#### 四、緊急應變計畫

2008 年金融危機快速惡化原因之一，在於各國事前之危機管理準備不足，以及銀行復原及清理計畫有欠周全，致未能於危機期間充分運作。BCBS

提出「有效監理核心準則」<sup>6</sup>(Core Principles on Effective Supervision, BCP)」，指出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，金融監理機關應分析、研擬並訂定銀行發生危機時之緊急應變計畫(Contingency Plan)。

所謂緊急應變計畫，其範疇包含金融危機、自然災害、恐怖攻擊甚或傳染病爆發大流行等不同情境下，金融監理機關妥善擬定因應工具，如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。同時，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。

金融危機後，各國金融監理機關開始重視緊急應變計畫之重要性，並訂定或修訂其相關應變計畫。惟 SEACEN 依據 22 個國家於 2012~2013 年提出之「金融穩定評估計畫」<sup>7</sup>(Financial Stability Assessment Program, FSAP)」，彙整出各國緊急應變計畫中多項尚待解決之問題，包含危機管理計畫有欠周全、國內各金融監理機關間職權劃分不清、金融監理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、未備妥緊急流動性計

---

<sup>6</sup> BCBS 於 1997 年制定發布，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，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。2012 年最新修訂版本包含 29 項準則。

<sup>7</sup> 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。

畫、問題銀行清算策略未臻完善及各金融監理機關未實行危機模擬演練等。

鑑於上述問題，FSAP 建議央行與其他金融監理機關應盡其所能尋求必要之法定職權，以因應更為廣泛之潛在金融危機，且金融監理機關應定期執行危機模擬，對象應涵蓋所有相關金融監理機關，以藉此評估在各種情境下之可能狀況。此外，為避免金融危機爆發後，蔓延效果持續擴大，國內各金融監理機關應及早釐清其於危機管理期間扮演之角色，必要時國內各金融監理機關可透過簽訂備忘錄(Memoranda of Understanding, MOU)形式來明確分配職權，且國內各金融監理機關間應建立良好溝通管道及信任關係。

## 五、銀行清算機制之發展

銀行清算計畫著眼於銀行無力繼續經營時，如何確保其順利退場。金融監理機關應採最小成本原則制定退場機制，以避免衍生道德風險問題及付出更高之清算成本。此外，為便於清算程序順利進行，金融監理機關應及早評估並建立完善之清算機制。有秩序的銀行清算包含維持銀行體系信心、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。

為避免金融體系發生系統性危機，金融監理機關過往多採用「外部紓困」(Bail-Out)方式處理。外部紓困即動用納稅人稅金<sup>8</sup>，具高道德風險。

---

<sup>8</sup> 如英國政府於 2008 年挹注高達 230 億英鎊將北岩銀行(Northern Rock)收購為國有化，又如美國政府於 2008 年金融危機中，宣布規模高達 8,500 美元的「2008 年緊急經濟穩定法案 (Emergency Economic Stabilization Act of 2008)」救市，皆是政府動用納稅人資金搶救「大到不能倒」之 SIFIs 例證。

有鑑於此，金融監理機關於金融危機後，進行銀行監理架構改革，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，金融監理機關再視情況提供協助。FSB 為協助各國發展銀行清算架構，於 2011 年 10 月發布「金融機構有效清算機制要點」(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，讓問題銀行順利退場。

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, DFA)」，即是金融危機後進行的金融監理改革。DFA 改革涉及多項金融領域，包含加強總體審慎監理、提高 SIFIs 之監理標準、建立新的問題金融機構退場機制及賦予金融監理機關有效處理大型問題金融機構的工具等。

金融監理機關得要求大型金融機構須定期提出復原和清算計畫。DFA 第一章 165 條(d)即規定，受美國聯邦儲備委員會(Federal Reserve Bank, 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，必須定期向 Fed 及美國聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)申報「生前遺囑」<sup>9</sup> (Living wills)。近期美國八家銀行於

---

<sup>9</sup> SIFIs 提供一套能在嚴重的金融困境下迅速且有序，即便破產也不會給納稅人帶來負擔的危機清理方案。

2016 年 4 月間提交「生前遺囑」，惟 Fed 和 FDIC 表示其中五家銀行<sup>10</sup>因其遞交的版本未能符合監管要求，須於 2016 年 10 月 1 日前重新提交，如新計劃不獲通過，將有權使其面臨更嚴格的資本、流動性規範或其他業務限制等。

DFA 第二章建立問題金融機構新的循序清理機制(Orderly Liquidation Authority, OLA)，目的讓金融監理機關得以快速有序的處理大型問題金融機構，減輕機構倒閉的衝擊，並避免使用納稅義務人稅款進行紓困，減緩金融機構「太大不能倒」的問題。

Fed 並參考 FSB 提出之「全球系統性重要機構總損失吸收能力準則(Principles on Loss-absorbing and Recapitalization Capacity of G-SIBs in Resolution—Total Loss-absorbing Capacity)」，於 2015 年 10 月公布美國境內 G-SIBs 應適用的 TLAC 原則，目的在 G-SIBs 倒閉時，其所提列之 TLAC 資本可用於清償 G-SIBs 剩餘之債務，降低政府動用納稅人資金援助 G-SIBs 之可能。

此外歐洲議會亦秉持上述監理觀點，於 2014 年 4 月通過三項重大金融改革法案，有助銀行將破產的清算成本，由納稅人轉至投資人。三項改革法案如下：

(一) 「**銀行恢復與清算法案**」：自 2016 年起，當銀行須紓困時，應先進行

「內部紓困」，由股東及債權人承當救助責任。

---

<sup>10</sup> 摩根大通銀行、美國銀行、富國銀行、紐約梅隆銀行及道富銀行。

(二) 「**銀行業單一清算機制法案**」：歐洲議會批准「單一清算機制」的新機構成立，未來這家機構將對歐元區內銀行的關閉與重組等問題進行監管。一旦歐元區 130 家大規模銀行以及近 200 家跨境銀行陷入困境時，這家機構將有權對其進行重組或清理，並將在未來 10 年內成立一個 550 億歐元的清算基金，資金來源為向各銀行徵稅。

(三) 「**存款擔保計劃法案**」：歐盟之成員國 10 萬歐元以下存戶將受到「存款擔保基金」全額保障。此基金以向銀行徵稅的辦法建立。

英國金融服務管理局(FSA)依據國內之金融服務法(Financial Services Act)規定，要求資產逾 150 億英鎊的存款機構及投資公司需提出復原及清算計畫，如危機來臨時將出售哪些業務以取得緊急資金，以及必須能夠在倒閉後 60 天內完成交易帳戶清算等。

目前各國所採行之銀行清算方式，包含監管/接管、清算、併購、購買與承受、資產管理公司、好壞銀行分割、設立過渡銀行、暫時流動性挹注、暫時性存款全額保障、內部紓困及外部紓困(國有化)等措施，簡介如下：

(一) **監管/接管(Special Manger/Administrator)**：經評估短期內有能力繼續經營之問題銀行，由金融監理機關指定接管者取代銀行管理階層。

(二) **清算(Liquidation)**：應考量是否符合最小成本原則，以及對經濟及社會之影響。

- (三) **併購(Merger&Acquisitions)**：由市場上健全銀行合併或購併。
- (四) **購買與承受(Purchase and Assumption)**：健全之金融機構購買倒閉金融全部或部分資產，承受其負債。
- (五) **資產管理公司(Asset Management Company, AMC)**：問題銀行將自身不良金融資產拍賣予 AMC，問題銀行則回歸專精其本業經營，而毋需由自身善處理不良資產。
- (六) **好壞銀行分割(Good Bank/Bad Bank Split)**：問題銀行分割成兩部分，一部分稱為好銀行，具有良好債權與資產，透過適當資本挹注或流動性提供，此部分可繼續存續經營，或有其他體質較好銀行併購；另一部分稱為壞銀行，此部分具有較差資產與債權，通常透過拍賣予 AMC 進行清算。
- (七) **設立過渡銀行(Bridge Bank)**：發生危機之問題銀行停業進行清算，由金融監理機關創設暫時性過渡銀行，承購問題銀行之資產及負債，直至清理完畢。
- (八) **暫時流動性挹注(Temporary Liquidity Support)**：短期內暫時失去流動性之銀行，央行藉由向銀行挹注資金或是向銀行購入合格證券(一般以公債為主)方式，提供流動性給銀行。
- (九) **暫時性存款全額保障(Blanket Guarantee)**：當金融市場極度不穩定，

而有系統性風險之虞時，如果有較多銀行面臨退出市場壓力，為維護市場對金融體系的信心，金融監理機關可選擇宣布暫時性對存款全額賠付，以取代現有之限額保障的存保制度。

**(十) 內部紓困(Bail-In)：**即損失由問題銀行之債權人及股東自行吸收，而無須動用納稅人資金。透過法制的訂定，金融監理機關得令有經營危機之銀行，透過減計其無擔保債務及股東權益，或將無擔保債務轉換為銀行本身或受讓機構之股權，藉此增加銀行自身損失吸收能力。

**(十一) 外部紓困/國有化(Bail-Out/Nationalization)：**與內部紓困相對，即動用納稅人資金收購問題銀行使其國有化並免於破產，以防止危機蔓延，具有較高道德風險。

上述問題銀行之清算機制各有其優缺點及適用時機，如金融監理機關評估問題銀行仍具存續能力，可透過暫時性流動挹注及要求銀行進行內部紓困；如金融監理機關評估問題銀行不具生存能力，可先宣布實施暫時性存款全額保障，並以設立過渡銀行進行後續處分事宜，或請體質健全的銀行進行併購等。

## 參、金融監理機關職責

### 一、溝通策略

金融危機爆發時，金融監理機關適時與社會大眾溝通並說明政策方向至關重要，有助提振市場信心，並能促使金融市場恢復理性。

近幾年來金融體系全球化造成金融市場波動性擴大，各個金融監理機關應提高各項金融政策及金融資訊之分享與交流，並應積極分工合作。

金融監理機關在危機發生初期，應積極主動評估各利害相關者可能發生之問題，並予以提供相關訊息以減輕其憂慮，並可設立公開之溝通管道，俾利瞭解利害相關者之需求，以防止非理性之行為發生。危機期間利害相關者關心之議題及如何回應範例詳見表 7。

此外，為避免政府多重部門重複溝通給社會大眾雜亂無章之印象，金融危機發生前即應籌組跨部門危機管理小組，指定發言人對外統一說明政府之政策。危機管理小組亦須預擬可能問題及關心議題，以期迅速回應。

以馬來西亞為例，該國央行於 2008 年金融危機期間，採行單一口徑說明政府因應對策，並公開保證金融體系之穩定，建立該國社會大眾對金融體系之信心。該國宣布的措施包括採取存款全額保障，並建立融通管道確保銀行流動性無虞等。

表 7 危機期間利害相關者關心議題及回應範例

利害相關者	關心議題	回應內容
金融機構	1.流動性及償付能力 2.資本適足率 3.是否發生存款擠兌	1.央行對金融機構提供流動性並辦理融通 2.提供銀行充足資金以供應存款人提領
存款人	1.銀行存款是否安全 2.銀行是否具足夠現金/資金	1.存款受到存款保險保障 2.央行提供暫時性存款全額保障
企業	1.銀行現金流量是否充足 2.銀行是否可提供貸款或融資 3.業務是否可持續辦理清算	1.銀行將繼續營業提供金融服務 2.企業各項業務可持續交割清算不中斷
投資人	1.可否將現金匯至國外 2.銀行存款是否有保障 3.是否影響自身投資	1.投資人資金可自由進出本國 2.存款受到保障
政府	1.如何影響國內經濟 2.如何應付關心議題 3.企業及社會大眾關心的議題	1.經濟基本面維持健全 2.金融體系健全 3.政府已就關心之議題進行評估並擬定方案回應
國際社會	1.該國是否受危機影響 2.該國危機是否具蔓延性	由於金融體系之關聯性，本國仍受危機影響，惟影響有限且危機已受控制

資料來源：本次課程講義。

## 二、跨國監理

### (一) 母國與地主國監理原則

鑒於 SIFIs 及跨國金融機構之影響力與日俱增，且金融機構之營運趨向國際化，其營運風險不僅來自於國內，亦可能來自於海外，而海外分支機構營運造成之實質損失或破產，亦可能使國內社會大眾直接或間接對該機構喪失信心，進而威脅國內整體金融機構營運健全性。因此，金融監理機關建立跨國監理機制之重要性不言可喻。

7 大工業國(G7)的財政部長與央行總裁於 1999 年成立「金融穩定論壇

(Financial Stability Forum, 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。2008 年金融危機後，G20 於 2009 年 4 月倫敦高峰會中，決議將 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，母國與地主國之金融監理機關除獨立履行其職責外，同時亦須互相依賴，包含母國與地主國金融監理機關之資訊分享、監理評估及共同研擬緊急因應計畫等，建立共同監理協調機制，跨國金融監理合作顯已逐漸成為國際監理主流。

BCBS 於 2012 年修訂後之 BCP 共包含 29 項準則，其中第 25 項為「母國與地主國關係」，該準則特別指出跨國性的合併監理，需要母國與地主國金融監理機關之合作與資訊交換，而金融監理機關亦須取得外國銀行於當地營運之資訊，並與本國金融機構採取相同之監理標準。

通常母國金融監理機關會關心其他國家之金融風險是否會對國內產生影響，母國金融監理機關對於海外分支機構於當地之狀況亦可能缺乏詳細資訊，故須仰賴地主國金融監理機關提供資訊，以利其對海外分支機構狀況之合理評估。而地主國金融監理機關則關心存在風險之外國銀行分行或子行在其國內營運之狀況，通常其關心重點是子行單一資本適足性是否符合要求，而對該子行所屬集團整體的資本適足情形，則較少注意與關心，惟地主國需要母國金融監理機關提供更多資訊，以利其評估子行之資本性適足情形。

## **(二) 母國與地主國監理挑戰**

母國及地主國金融監理機關進行跨境合作有其困難之處。例如，當母行遇到困難狀況時，母國金融監理機關通常不願提供相關訊息予外國金融監理機關，而地主國金融監理機關為了保護當地存款人權益所採取的措施，亦可能因存款人失去信心而增加母國金融監理機關執行金融監理措施之複雜度。此外，資訊分享的內容亦將視該金融機構為其分行或子銀行而存在差異，一般而言，地主國金融監理機關需要較多分行方面的資訊。

母國與地主國在合作監理及資訊分享上存在先天的限制及矛盾，因此合作監理在實務上也面臨一些難題，例如跨國銀行經營失敗之風險承擔、資產移轉、金融機構管理、公司治理責任問題、面臨危機問題之溝通及如何平衡多國群體間之利益等問題。

目前為解決母國與地主國金融監理面臨之挑戰，多以簽訂 MOU 等協議建立合作關係為主，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。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。惟成功之金融監理合作仍仰賴跨國機關間之互相信任。

## **(三) 跨國金融機構監理清理策略**

FSB 於 2013 年 7 月發佈之「系統性重要金融機構之復原有效處理策略準則(Recovery and Resolution Planning for SIFIs-Guidance on Developing

Effective Resolution Strategies)中，提到有關跨國金融機構之清理策略包含單點切入法(Single Point of Entry，SPE)及多點切入法(Multiple Point of Entry，MPE)兩種，以下就 SPE 及 MPE 簡介如下：

## 1. 單點切入法

係指由單一的權責機關針對 SIFIs 母公司或控股公司執行危機清理策略。權責機關經常是負責 SIFIs 全球集團的金融監理機關，SIFIs 營業地的地主國監理機關則配合母國處理方法執行其權力。成功的 SPE 母公司或控股公司(簡稱母公司)必須有足夠的損失吸收能力，且有能力的流動性資金及資本挹注至子公司或分支機構(簡稱子公司)，使子公司得繼續營業。

SPE 的處理策略係由有危機的子公司在持續營業的情況下，將損失「還」給母公司吸收，因此，集團內部財務結構的設計事關重大。母公司可藉由對子公司的債權減計或轉換為對子公司的股權(即內部紓困)，以確保子公司持續經營，這種集團內部的財務結構即屬 SPE 策略能成功的模式之一。

## 2. 多點切入法

係指由二個(含)以上的權責機關針對 SIFIs 集團內不同的機構執行危機清理策略，這種清理策略通常將 SIFIs 拆分成不同的營運個體，其

拆分方式包含地區性、國家別、營運性質及混合式等。由於不同國家的金融監理機關涉入，清理工具將更多元化，惟需更緊密的跨國金融監理合作，以避免因處理工具的衝突危及整體系統性金融穩定。

SPE 與 MPE 的選擇視個別 SIFIs 的狀況而定，當集團的母公司有足夠吸收損失能力時，或其資金流動性、風險管理及合約交易集中在母公司時，選擇 SPE 較為適當；反之，當集團內之財務及營運較具獨立性，且係以國家、地區或集團內的次級集團為基礎時，採用 MPE 較為合適。目前多數國家採取 SPE 之清理策略，如美國、英國、德國及瑞士等，惟目前採取 SPE、MPE 或混合性清理策略，均尚無實證經驗。因此，當個別 SIFIs 面臨清理時，仍應依其個別情形考量最合適之清理策略。

### 三、央行措施

#### (一) 央行於金融危機間扮演之角色

2008 年金融危機前，各國央行於金融危機期間，基於維繫金融穩定，通常扮演的角色為最後造市者(Market Maker of Last Resort, MMLR)、最後貸款者(Lender of Last Resort, LOLR)及信心維護者，分述如下：

1. **最後造市者**：於金融市場陷入混亂且流動性不足時，擔任市場流動性提供之角色。央行造市之措施通常為擴大資金融通取得管道，如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。

2. **最後貸款者：**金融危機期間，面臨流動性問題且無法從同業拆款市場取得資金之個別銀行，可透過央行之貼現窗口(Discount Window)取得資金。貼現窗口通常係銀行用盡市場上其他可能之融資管道後，仍有流動性需求，最後才尋求之工具。
3. **信心維護者：**社會大眾對央行與金融體系保持信心，有助政策施行及金融市場穩定。央行通常藉由與其他金融監理機關商議擴大存款保險之覆蓋範圍，提振存款人信心，避免銀行因遭受擠兌而喪失流動性。必要時可透過其最後造市者及最後貸款者之角色來提振民眾信心，央行並須善用媒體資源，確保民眾不會誤解央行政策意涵。

## (二) 央行於金融危機期間採行之措施

2008 年金融危機爆發後，由於央行採行傳統貨幣政策影響總體經濟效果有限，央行於金融危機期間扮演之角色，遂逐漸轉換為採取非傳統貨幣政策工具、流動性寬鬆、信用寬鬆及量化寬鬆等措施。分述如下：

1. **非傳統貨幣政策工具：**為傳統貨幣政策工具作技術上的改變，如擴大申請融通、公開市場操作對象擴及至非存款機構、擴大合格擔保品範圍及延長融通、公開市場之操作期限等，目的為確保市場資金充裕，並針對金融機構及特定市場挹注流動性，並使市場缺乏合格

擔保品時，央行提供流動性更為方便。以 Fed 之「主要交易商融通機制 (Primary Dealer Credit Facility, PDCF)」為例，主要交易商得以公債、投資等級之公司債及機構債、資產擔保債券和不動產抵押貸款證券(Mortgage-Backed Securities, MBS)等證券作為擔保品，向紐約聯邦準備銀行取得隔夜期融通資金。

**2. 流動性寬鬆措施：**銀行將不具流動性的資產交換予央行具流動性之有價證券(如政府公債)，目地為透過交換提供流動性，舉例如下：

**(1) BoE 「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。

**(2) Fed 「定期借券機制 (Term Securities Lending Facility)」：**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借入美國公債，再以公債為擔保品向市場融資。

**3. 信用寬鬆措施：**央行採用信用寬鬆措施減輕信用市場支撐經濟活動的壓力，通常伴隨著信用上限放寬。具體作法為央行在證券市場購買私人部門之證券化商品、商業本票或直接提供融資給企業，舉例如下：

**(1) Fed 「商業本票融資機制 (Commercial Paper Funding**

**Facility)」**：Fed 成立特殊目的機構自紐約聯邦準備銀行的主要交易商買進合格票券，特殊目的機構再以買進票券為擔保向 Fed 融通。

(2) **Fed 「貨幣市場投資者融資機制 (Money Market Investor Funding Facility)」**：Fed 成立五家私部門特殊目的機構，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，資金來源九成由紐約聯邦準備銀行提供優先擔保融通資金。

(3) **BoE 「資產購買機制 (Asset Purchase Facility)」**：英國財政部授權 BoE 購入公債及私部門資產，並針對操作損失提供補貼。

(4) **Fed 「定期資產抵押證券貸款機制 (Term Asset-Backed Securities Loan Facility)」**：Fed 為協助小型企業取得貸款，凡美國公司持有合格之資產擔保證券(Asset-Backed Securities，ABS)作為擔保品者，得以其作為融通，並自紐約聯邦準備銀行的主要交易商取得融通。

4. **量化寬鬆措施**：鑑於金融危機後，多數國家採行傳統貨幣政策已達極限(利率多接近零利率)，各國央行遂改採「量化寬鬆措施」，即央行從銀行或其他金融機構購入政府債券及政府保證之債券，

釋放長期資金並引導公債長期殖利率及整體房貸市場利率下降，增加家計及企業部門借錢之誘因，藉此提升債券市場之流動性緩解金融市場資金緊縮現場。如 Fed 直接購買二房(房利美、房地美)所發行之 MBS 及政府公債等，並自 2009 年起共實施三輪之量化寬鬆措施，其中第一輪釋放出 1.75 兆美元、第二輪釋放出 6,000 億美元，第三輪執行期間以每月 400 億美元(後提升至每月 850 億美元)購入 MBS 及政府公債。Fed 之量化寬鬆政策已於 2014 年 10 月退場，並於 2016 年 1 月啟動升息。

## 肆、我國問題金融機構之處理

### 一、問題金融機構之危機預防及管理

有效的危機預防及管理，能降低發生金融危機之機率。我國目前針對問題金融機構之危機預防及管理相關措施，包含立即糾正措施(Prompt Corrective Action, PCA)以及流動性監理機制等。

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

PCA 係指金融機構因財務與業務惡化，金融監理機關得以及早介入干預，以期自行改善，降低動用公共資金之可能性。

金融監理機關依據金融機構之資本水準，進行分級式之風險管理措施，並採取限制盈餘分配或其他種類之處分措施。我國銀行法第 44 條規定銀行自有資本與風險性資產之比率，劃分 4 項資本等級(詳表 8)；同法第 44-1 條及第 44-2 條明訂資本等級不足之銀行，得依情節輕重施以各種處分，以確保銀行持有足夠之自有資本承受風險。

另金管會依銀行法第 44 條第 4 項授權規定，訂定「銀行資本適足性及資本等級管理辦法」(下稱資本適足性規定)，另參酌 BCBS 於 2008 年金融危機後，為改善銀行體系承擔來自經濟及金融層面衝擊之能力，提升銀行體系之穩健性，於 2010 年發布之「巴塞爾資本協定三：強化銀行體系穩健性之全球監理架構(Basel III: A global regulatory framework for more resilient

banks and banking systems)」，我國資本適足性規定爰配合 BCBS 規定作修正(詳表 9)。

表 8：我國銀行法資本適足率規定及處分措施

資本等級	主管機關處分措施
資本適足(§44)	以現金分配盈餘或買回其股份，有致其資本等級調降之虞時，不得以現金分配盈餘或買回其股份。(§44-1)
資本不足(§44)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 不得以現金分配盈餘或買回其股份。(§44-1)</li> <li>2. 命令銀行限期提出資本重建或其他財務業務改善計畫。(§44-2)</li> <li>3. 限制新增風險性資產或為其他必要處置。(§44-2)</li> </ol>
資本顯著不足(§44)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 適用前款規定。(§44-2)</li> <li>2. 解除負責人職務。(§44-2)</li> <li>3. 命令取得或處分特定資產，應先經主管機關核准。(§44-2)</li> <li>4. 命令處分特定資產。(§44-2)</li> <li>5. 限制或禁止與利害相關者相關之授信或其他交易。(§44-2)</li> <li>6. 限制轉投資、部分業務或命令限期裁撤分支機構或部門。(§44-2)</li> <li>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。(§44-2)</li> <li>8. 命令降低對負責人之報酬。(§44-2)</li> <li>9. 派員監管或為其他必要處置。(§44-2)</li> </ol>
資本嚴重不足(§44)	<p>適用前款規定，主管機關並應於 90 日內派員接管。(§62)</p> <p>自有資本與風險性資產之比率低於 2%。銀行淨值占資產總額比率低於 2%者，視為資本嚴重不足。(§44)</p>

銀行業務經營有嚴重不健全之情形，或有調降資本等級之虞者，主管機關得對其採取次一資本等級之監理措施；有立即危及其繼續經營或影響金融秩序穩定之虞者，主管機關應重新審核或調整其資本等級。(§44-2)

資料來源：作者自行整理。

依據上開資本適足性規定，2016 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 8.625%、6.625% 及 5.125%，並配合 Basel III 施行，自 2019 年起不得低於 10.5%、8.5% 及 7%。銀行並依其資本之比率不同，依照銀行法第 44 條劃分等級如表 10。

表 9：銀行資本適足性及資本等級管理辦法

	102 年	103 年	104 年	105 年	106 年	107 年	108 年起
資本適足率(%)	8.0	8.0	8.0	8.625	9.25	9.875	10.5
第一類資本比率(%)	4.5	5.5	6.0	6.625	7.25	7.875	8.5
普通股權益比率(%)	3.5	4.0	4.5	5.125	5.75	6.375	7.0

資料來源：金管會網站。

表 10：2016 年銀行資本等級劃分標準

資本等級	資本適足率(%)	第一類資本比率(%)	普通股權益比率(%)
資本適足	8.625% 以上	6.625% 以上	5.125% 以上
資本不足	6.625% 以上，未達 8.625%	未達 6.625%	未達 5.125%
資本顯著不足	2.0% 以上，未達 6.625%	—	—
資本嚴重不足	銀行淨值占資產總額比率低於 2% 者，視為資本嚴重不足。	—	—

資料來源：金管會網站。

綜上，PCA 就危機預防及管理具三項功能，首先，PCA 強化金融機構資本，使問題金融機構滋生之損失得有銀行資本先逕行吸收緩衝之可能；其次，PCA 能抑制金融機構過度冒險，降低經營惡化倒閉之機率；最後，PCA 兼顧保障存款保險基金，避免監理寬容及降低動用公共資金之可能性。

## (二) 流動性監理機制

我國對於問題金融機構之危機預防及管理，亦建置流動性監理機制。流動性(Liquidity)泛指「以合理價格順利變現資產，用來償還負債到期所需資金的能力」。流動性攸關金融機構的永續生存，任何一家金融機構的流動性不足，最終可能演變為系統性風險，危及整體金融穩定。2008 年英國北岩銀行事件，即係因個別銀行之流動性不足，加深英國金融市場的動盪。同年全球金融危機，流動性短缺問題重創金融市場與銀行體系之運作，終至影響實體經濟之成長。因此，金融危機後，全球金融監理機關開始加強金融機構之流動性風險監理機制。

我國流動性監理機制，最初包含「最低流動準備制度」及「期距缺口管理」。最低流動準備制度係指「透過查核金融機構持有流動準備資產狀況，監控銀行各類資產部位」。2008 年金融危機後，為強化銀行流動性監理，我國於 2011 年 10 月調高最低流動準備比率至 10%(原為 7%)，並改為按日計提(原為按月計提)。期距缺口管理則係指「銀行 30 天內主要到期資金流入與主要到期資金流出之差異」，透過期距缺口管理，可瞭解金融機構未來 30 天以內之淨現金流出狀況。我國央行於 2008 年依「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%。

2008 年金融危機後，BCBS 於 2008 年發布「巴塞爾資本協定三：健全流動性風險管理及監控準則(Basel III：Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision)」，並提出「流動性覆蓋比率」(Liquidity Coverage Ratio，LCR)及淨穩定資金比率(Net Stable Funding Ratio，NSFR)兩項流動性監理量化指標，其中 LCR 為短期流動性指標，NSFR 為長期流動性指標。

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(High Quality Liquidity Asset，HQLA)，以因應未來 30 日之現金流出需求。央行與金管會於 2013 年共同訂定「銀行流動性覆蓋比率實施標準」，LCR 並自 2015 年 1 月正式導入，成為我國銀行流動性監理規範之一。2015 年 LCR 最低法定標準為 60%，並將逐年遞增 10%，自 2019 年起不得低於 100%。本國銀行並應按月申報 LCR 相關資訊，一旦 LCR 低於法定標準，銀行即應通報金管會及央行。

NSFR 主要目的在提升銀行長期(1 年以上)之穩定融資能力，使銀行可在持續營運的基礎下，籌措更穩定的資金來源。NSFR 為銀行的可用穩定資金(通常為銀行負債)與應有穩定資金(主要為銀行資產)之比率，最低比率應大於等於 100%。依據 BCBS 於 2014 年發布之「巴塞爾資本協定三：淨穩定資金比率(Basel III：the Net Stable Funding Ratio)」，為使銀行有充分調整時間調整資產負債架構，NSFR 預計自 2018 年 1 月起正式實施，我國目前 NSFR 架構亦處於研議階段。

針對流動性不足之銀行，主管機關得依銀行法第 43 條規定通知其限期調整，並請其說明原因與改善措施，使其及早回復正常營運。銀行對資產能保持適當之流動性，有助維持金融穩定。

## 二、問題金融機構之退場機制

當問題金融機構已採取資本或流動性改善措施，但仍無回復正常經營之可能時，金融監理機關即須考慮問題金融機構之退場事宜。目前我國問題金融機構退場機制，分別列示於銀行法及存款保險條例(由於行政院重建基金已退場，其相關法源行政院重建基金設置及管理條例之退場機制則不予討論)，金融監理機關並可採行緊急處分措施(詳表 11)。退場方式包含金融監理機關接管、勒令停業清理、設立過渡銀行、業務移轉、監管、命令解散、合併、或其他必要之處置等。

## 三、緊急應變計畫架構

為即時有效處理銀行等金融機構<sup>11</sup>之經營危機，以保障存款人、被保險人、投資人及交易人等之權益，維護金融市場秩序，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」(下稱作業要點)，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

---

<sup>11</sup> 包含銀行、信用合作社、票券金融公司、全國農業金庫、農會信用部、漁會信用部、保險業、證券商、期貨商、證券金融事業、證券投資信託事業及期貨信託事業等。

表 11：我國金融監理機關之緊急處分權

法源	說明
銀行法§62 §62-1 至§62-9	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 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。</li> <li>2. 銀行資本等級經列入嚴重不足者，主管機關應自列入之日起 90 日內派員接管。</li> </ol>
銀行法§62	銀行虧損逾資本 1/3 者應申報主管機關，並應於 3 個月內限期補足資本；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 §25、§26	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。
存款保險條例 §30-§39	存保公司得設立過渡銀行承受停業要保機構全部或部分之營業、資產及負債。
票券金融管理 法§52	票券金融公司業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及客戶利益之虞時，準用銀行法第 62 條至第 62-9 條規定。
信託業法§43	信託業因業務或財務顯著惡化，不能支付其債務或有損及委託人或受益人利益之虞時，主管機關得命其將信託契約及其信託財產移轉於經主管機關指定之其他信託業。
保險法§149	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 保險業資本適足率等級為嚴重不足，且未依主管機關規定期限改善者，應自期限屆滿之次日起 90 日內，為接管、勒令停業清理或命令解散之處分。</li> <li>2. 保險業財務或業務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時，且淨值呈現加速惡化或經輔導仍未改善時，主管機關得依情節之輕重，為監管、接管、勒令停業清理或命令解散之處分。</li> <li>3. 保險業因重大事件顯著影響金融市場之系統因素，致未於主管機關規定期限內完成前項增資、財務或業務改善或合併計畫者，主管機關得令該保險業另定完成期限或重新提具增資、財務或業務改善或合併計畫。</li> </ol>

資料來源：作者自行整理。

明文規範，並搭配立即糾正措施及流動性監理機制，以有效預防金融機構發生經營危機。

作業要點第 2 點對銀行之經營危機，定義為「發生存款異常提領、資金鉅額流失或有流動性嚴重不足，有損及償債能力之虞者」。作業要點第 3 及第 4 點並規範各金融監理機關對金融機構發生經營危機時之處理分工與程序。以銀行發生經營危機為例，我國金融監理機關分工如下：

- (一) **金管會**：得視情況成立經營危機處理小組(由金管會主任委員擔任召集人)，必要時得邀集央行、財政部、存保公司及其他相關單位共同商議。另於危機時負責相關決策之處理、統一新聞發布、協調籌資或資金融通、聯繫及協助地方主管機關，並於必要時得辦理專案檢查，如對問題金融機構為必要之行政處分，如涉及刑事責任部分，函請司法檢調機關偵辦。
- (二) **央行**：依法提供資金融通及確保同業資金清算及支付系統正常運作。
- (三) **存保公司**：視狀況派員協助要保機構處理應變事宜。
- (四) **財政部**：依存款保險條例規定，於存保公司向央行申請特別融資且擔保品不足時，提供國庫擔保。

作業要點第 5 點明訂經營危機之處理程序及重點。以銀行為例，經營危機處理小組就金管會銀行局彙集問題金融機構最近之資料，予以分析，討論

處理措施並作出決策，提報予經營危機處理小組。對評估仍有繼續經營價值者，必要時由央行依法提供融通；對評估已無繼續經營價值者，依法派員接管、勒令停業或為其他必要處置。

至於有關我國系統性重要金融機構之定義，最早定義於存款保險條例第 28 條第 2 項之但書情況，指金融機構「嚴重危及信用秩序及金融安定之虞者」。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。」作業要點第 7 點針對系統性風險作出更明確定義，依情況分為 3 類：

- (一) 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。
- (二) 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。
- (三) 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。

有關系統性風險之處理原則，作業要點第 7 點規範經營危機處理小組應以安定存款人信心、保障存款人權益及維護金融秩序為原則，制定處理決策時，應將整體證券市場狀況、可能影響程度、發生危機機構所面臨之問題、有無繼續經營能力等各項因素納入考量，必要時得洽請央行延長營業時間，以確保金融服務及支付系統之正常運作，並得請財金公司延長跨行通匯作業時間，以維持交割款項劃撥作業之順暢，經營危機處理小組並應適時對外說明案情及處理情形，以澄清交易人疑慮，安定交易人信心，遏止經營危機之擴散。

作業要點第 8 點規範金融機構應自行訂定經營危機應變措施，並經董事會通過，俾於發生經營危機時，能有效處理並及時因應，有助我國金融穩定。

## 伍、心得及建議

### 一、心得

#### **(一) 金融監理機關以總體審慎監理措施強化金融體系韌性，有助於金融危機之預防及問題金融機構之處理**

金融危機之預防除仰賴金融機構穩健經營，並仰賴金融監理機關早期發現並作出因應措施，惟如金融機構經營體質無法改善時，其後續處理措施(如接管、併購或解散清算等)，應避免引發系統性危機，一旦蔓延效果擴散，恐危及整體金融體系之不穩定，因此，對於問題金融機構如何早期發現並導正，均屬各國金融監理措施之重要一環。

金融危機後，主要國家開始強化總體審慎監理強度與作法，如英國 2010 年開始推動金融監理制度改革，由 BoE 主導金融監理業務並加入總體審慎監理架構，建議當金融市場預警顯示可能出現危機時，央行可先採用總體審慎監理措施，以強化金融體系韌性，必要時再輔以貨幣政策之運用，以達到金融穩定之目標。

#### **(二) 2008 年金融危機突顯系統性風險及 SIFIs 金融監理之重要性**

2008 年金融危機經驗顯示，若金融監理機關僅著重個別金融機構的審慎監理，而疏於處理重大系統性風險，不利金融穩定。瑞典央行發展熱點圖，以利金融監理機關評估金融衝擊事件造成之系統性影響。熱點圖係分析者依

據現有資訊及主觀判斷，評估金融衝擊事件對金融機構、金融市場、金融基礎設施及實質經濟等 4 個面向之影響，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，有助金融監理機關適時採行相關因應措施，減低金融危機發生之可能。

此外，2008 年金融危機後，有關 SIFIs 對全球金融穩定影響程度被廣泛討論。屬於 SIFIs 或 G-SIFIs 之金融機構，金融監管機關逐漸提升對該等機構之監理規範，如美國訂定 DFA，要求 SIFIs 或 G-SIFIs 面臨更嚴格之資本、流動性或其他監理要求，避免 SIFIs 或 G-SIFIs 經營不善引發全球性或國內性之金融危機。

### **(三) 跨國金融監理合作為金融安全網之重要一環**

2008 年美國金融危機造成全球經濟衰退，以及近期歐洲、日本及中國大陸經濟成長動能放緩下，對全球經濟金融情勢均造成影響。此外，在金融體系全球化之浪潮下，跨國金融機構顯著增加，當該等機構發生危機時，母國與地主國經濟均受影響。因此，跨國金融監理合作係屬重要議題。

鑑於跨國金融監理涉及各國權益與義務，各國除應相互洽簽 MOU，制定金融監理合作模式及金融機構資訊交流，以確保金融危機發生時可向母國金融機構取得及時且重要之資訊外，並應協商重要事項之裁量權，如地主國金融機構發生危機時，應由母國金融機構提供挹注，或由地主國金融監理機

關提供協助，或應採取 SPE 或 MPE 模式清理等，以防患於未然。

## 二、建議

### (一) 強化金融監理聯繫小組功能，納入總體審慎監理措施，以穩定金融

為確保金融機構穩健經營，預防金融危機，我國於銀行法等相關法規規範金融機構之資本、流動性等，必要時金融監理機關並可對金融機構採行緊急處分措施。

我國於金融監理一元化成立後(由金管會擔任銀行、證券及保險業主要金融監理機關)，為強化金融安全網成員之相互聯繫、溝通及協調，金管會另設立「金融監理聯繫小組」，組成成員包括金管會、存保公司，農金局及央行等，原則每季定期召開 1 次會議，並就金融穩定及問題金融機構等議題進行意見交換，並已正式將緊急應變計畫納入「處理金融機構經營危機作業要點」，確保危機發生時，我國各金融監理機關可依據其權責共同合作。

鑑於金融危機後之監理觀點，已從過往偏重個體審慎監理，轉向強化總體審慎監理，未來我國金融監理聯繫小組功能，亦可納入總體審慎監理措施之協調，以期達到金融穩定之目標。

### (二) 金融監理機關可將熱點圖納入系統性風險評估工具，並應研議我國

#### SIFIs 之定義及監理強度

熱點圖已被各國金融監理機關廣泛使用於評估金融衝擊事件造成之系統性影響。鑑於金融市場各部門間之關聯性已逐漸提升，為因應詭譎多變之金融情勢，我國金融監理機關似可使用熱點圖，以評估金融衝擊事件造成之系統性影響，以及早預防危機。

另鑑於金融危機發生時，SIFIs 之安定性對國內金融穩定之重要性不可言喻，各國金融法規均開始加強對 SIFIs 之定義及監管。我國雖於存款保險條例第 28 條第 2 項訂定 SIFIs 之精神，並於「處理金融機構經營危機作業要點」第 7 點對 SIFIs 有較明確之定義，惟目前我國法規尚未能明確劃分屬於 SIFIs 之金融機構。未來似可就我國 SIFIs 再給予明確定義，並訂出相關配套監理措施，如對 SIFIs 提高資本要求或請其提出生前遺囑，以維持我國金融穩定。

### **(三) 強化我國與各國之國際金融監理與清理合作，特別應加強兩岸金融監理機關之交流合作**

我國銀行目前積極推動「亞洲盃」，以拓展海外市場，海外分支機構家數快速增加，為強化我國銀行之危機預防及管理，應積極與各國洽簽 MOU，除增進彼此之金融監理與資訊交流外，亦可確保跨國金融分支機構於危機發生時，我國可向金融機構母國金融監理機關取得跨國金融分支機構必要資訊，評估危機影響程度，並於必要時洽商地主國金融監理機關提供協助予發

生問題之跨國金融分支機構。

另中國大陸長年位居國銀海外曝險最高地區，2015 年底全體國銀對中國大陸曝險為 492 億美元，近期因中國大陸經濟成長動能放緩，陸續發生陸企倒債致國銀逾放升高之情事，顯見相關授信風險逐漸攀升。金管會除已於 2015 年要求全體國銀，針對中國大陸地區曝險進行壓力測試外，並持續要求國銀注意相關風險。

為避免國銀中國大陸曝險對我國造成系統性衝擊，金融監理機關除加強監管中國大陸地區風險外，宜強化兩岸金融監理之交流，並簽訂相關必要 MOU，以加強兩岸金融監理機關資訊之交流，以維繫我國金融穩定。

## 參考文獻

### 中文資料

1. 本次研習課程資料。
2. 林主恩(2015)，「Basel III 資本及流動性規範之強化措施」，中央銀行公務出國報告。
3. 徐心傳(2015)，「參加 SEACEN「問題銀行之復原與清算計畫」訓練課程」報告，中央銀行公務出國報告。
4. 莊能治(2013)，「Basel III 國際流動性管理新規定(LCR 及 NSFR)之探討——兼論瑞士 LCR 導入經驗」，中央銀行公務出國報告。
5. 桂先農、范以瑞(2015)，「參加 FSI-IADI 共同主辦「銀行處理、危機管理及存款保險議題」國際研討會摘要報告」，中央存款保險公司公務出國報告。
6. 陳曉玫(2012)，「英國新金融監理機制變革」，存款保險資訊季刊第 27 卷第 2 期。
7. 陳聯一、王亮之(2014)，「參加國際存款保險機構協會亞太地區委員會舉辦之「安全導入大到不能倒:強化跨國合作暨實施有效的復原及處理計畫」研討會議摘要報告」，中央存款保險公司公務出國報告。
8. 張曉萍(2015)，「參加東南亞中央銀行(SEACEN)研訓中心舉辦——問題銀行處理訓練課程心得報告」，金融監督管理委員會銀行局公務出國報告。
9. 鄭明慧、高士傑(2013)，「參加多倫多訓練中心與瑞典中央銀行 2013 年舉辦之「相互關聯金融市場之危機應變」研討會出國報告」，中央存款保險公司公務出國報告。

10. 賴朝明(2009),「參加 SEACEN Centre「中央銀行及金融主管機關在處理金融危機所扮演之角色」研討會出國報告書」,中央銀行公務出國報告。
11. 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。
12. 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. BCBS (2008), “Basel III: Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision”.
2. BCBS (2010), “Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems”.
3. BCBS (2012), “A Framework for Dealing with Domestic Systemically Important Banks”.
4. BCBS (2014), “Basel III: the Net Stable Funding Ratio”.
5. BIS (2012), “Core Principles for Effective Banking Supervision”.
6. BIS (2015), “Guidelines for Identifying and Dealing with Weak Banks”.
7. Clement, Piet (2010), “The Term Macro-Prudential: Origins and Evolution,” BIS Quarterly Review.
8. David C. Parker (2011), “Closing a Failed Bank: Resolution Practices and Procedures”, IMF.
9. David Farelus (2013), “Heat Map for Analysing the Consequences of Financial Shocks”, Economic Commentaries No. 6.

10. Erlend Walter Nier (2009), “Financial Stability Frameworks and the Role of Central Bank : Lessons from the crisis?”, IMF Working Paper.
11. FDIC (2012), “Resolution Plans Required for Insured Depository Institutions With \$50 Billion or More in Total Assets.”
12. Fed (2015), “Federal Reserve Board Proposes New Rule to Strengthen the Ability of Largest Domestic and Foreign Banks Operating in the United States to Be Resolved without Extraordinary Government Support or Taxpayer Assistance.”
13. FSB (2010), “Intensity and Effectiveness of SIFI Supervision – Recommendations for Enhanced Supervision”.
14. FSB (2011), “Intensity and Effectiveness of SIFI Supervision - Progress report on implementing the recommendations on enhanced supervision”.
15. FSB (2011) , “Effective Resolution of Systemically Important Financial Institutions”.
16. FSB (2011), “Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions.
17. FSB (2013), “Recovery and Resolution Planning for SIFIs - Guidance on Developing Effective Resolution Strategies”.
18. FSB (2015), “Principles on Loss-absorbing and Recapitalization Capacity of G-SIBs in Resolution—Total Loss-absorbing Capacity (TLAC)”.
19. IADI (2013), “General Guidance on Early Detection and Timely information for Deposit System”.
20. IMF, BIS, FSB (2009), “Guidance to Assess the Systemic Importance of

Financial Institutions, Markets and Instruments: Initial Considerations—  
Background Paper”..

21. IMF (2014), “Cross-Border Bank Resolution: Recent Developments”.
22. Luc Laeven and Fabián Valencia (2012), “Systemic Banking Crises Database: An Update”, IMF Working Paper.
23. Peter Dattels, Rebecca McCaughrin, Ken Miyajima, and Jaume Puig (2010), “Can You Map Global Financial Stability?” IMF Working Paper.
24. Zamorski, Michael and Lim, Vincent Choon-Seng (2013), “Financial Stability Insights from Recent IMF/World Bank FSAPs”, SEACEN Financial Stability Journal.