

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：會議)

參加 FSI-IADI 舉辦之「早期監理
干預、清理及存款保險」國際研討會
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：瑞士

出國期間：民國 106 年 9 月 10 日至 9 月 15 日

報告日期：民國 106 年 11 月 14 日

摘 要

一、主辦單位：金融穩定學院(Financial Stability Institute, FSI)與國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)共同舉辦

二、出國期間：民國 106 年 9 月 10 日至 15 日

三、地 點：瑞士巴塞爾國際清算銀行大樓

四、FSI-IADI 國際研討會出席人員：

FSI-IADI 於 106 年 9 月 12 日至 13 日假瑞士巴塞爾國際清算銀行大樓舉辦「早期監理干預、清理及存款保險」國際研討會，計有來自全球約 31 個國家，涵蓋中央銀行、金融監理機關、存款保險機構、國際組織、銀行業及財務顧問公司等約 42 個機構 46 名代表與會。我國代表為中央存款保險公司(以下簡稱存保公司)清理處處長林英英。

五、研討會主題：「早期監理干預、清理及存款保險(Early Supervisory Intervention, Resolution and Deposit Insurance)」

六、研討會重點內容：

鑒於全球金融風暴後，主要國際組織及各國監理機關均持續推動金融監理與大型金融機構退場機制之相關改革，且國際金融市場已一體化，需有平台來加強國際連繫與合作，爰 FSI 與 IADI 共同舉辦本次研討會，供來自各國銀行監理機關、處理機關(構)、存款保險機構、國際組織、銀行業及財務顧問公司等之專家與領導，齊聚一堂相互探討問題銀行的辨識、監理干預及清理等相關議題，包括早期干預對促進金融穩定之作用、跨境早期干預方法、存款保險機構角度之早期干預、跨國集團銀行之倒閉處理個案研究、復原計畫在早期干預中的作用及生前遺囑之申報與挑戰等，並期透過討論分享經驗，以協助各國加速監理改革。

七、心得與建議：

(一)建議金融安全網相關機關持續關注金融科技創新之發展及其潛在風

險，動態調整監理工具，以發揮早期監理效能

(二)建議持續觀察各國建置大型金融機構復原與清理計畫之進展，以供我國強化相關監理機制之參考

(三)建議配合復原及清理計畫之推動，適時檢討國內系統性重要機構相關清理法制

(四)建議持續加強跨境合作，積極參與國際組織及相關活動，以提高我國能見度

目 錄

壹、前言	1
貳、國際研討會重點摘要.....	3
一、回顧：早期干預之缺點及金融危機之監理啟示	3
二、展望未來：早期干預權力、方法分析及相關議題	10
三、存款保險機構觀點的早期監理干預.....	30
四、案例研究－Espirito Santo 銀行倒閉案之啟示.....	44
五、復原計畫在早期干預中之作用.....	59
六、清理計畫：評估生前遺囑之申報及下一步的清理強化	78
參、心得與建議.....	100
參考資料.....	106

壹、前言

2008 年全球性金融危機，凸顯了過去金融監理的不足及金融體系統的脆弱性，故危機爆發後，國際間紛紛進行金融監理改革，包括國際組織制定相關準則或文件，如巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)修訂新巴塞爾資本協定制定(Basel III)，藉由提高銀行的資本提列、流動性要求與大額暴險限制，以提高銀行的穩健性與韌性，以及金融穩定理事會(Financial Stability Board, FSB)應 G20 峰會要求，與 BCBS 等國際組織針對系統性重要金融機構(Systemic important financial institutions, SIFIs)及銀行(systemically important Banks, SIBs)之監理進行相關研議，並發布一系列文件，且於 2011 年首次發布全球系統性重要銀行(G-SIBs)名單；另主要國家如美國、加拿大及英國等，亦在其國內推動大規模的金融監理改革，要求 SIFIs 及 SIBs 申報復原與清理計畫(Recovery and Resolution Plan, RRP)，以避免太大不能倒(too-big-to-fail)的機構危及金融穩定，引發系統性危機。

金融穩定學院(Financial Stability Institute, FSI)與國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)為促進各國監理改革及國際合作，假瑞士巴塞爾國際清算銀行大樓共同舉辦本次「早期監理干預、清理及存款保險(Early Supervisory Intervention, Resolution and Deposit Insurance)」國際研討會，以讓來自各國銀行監理機關、處理機關(構)、存款保險機構、國際組織、銀行業及財務顧問公司等之專家，齊聚一堂共同探討問題銀行的辨識、監理干預及清理等相關重要議題。

本次會議計有來自全世界約 31 個國家，涵蓋中央銀行、金融監理機關、存款保險機構、國際組織、銀行業及財務顧問公司等約 42 個機構 46 名代表參加，會議探討主題含括早期干預對促進金融穩定之作用、早期干預方法、存款保險機構角度之早期干預、跨國集團之銀行倒閉處理個案研究、復原計畫在早期干預中的作用及生前遺囑之申報與挑戰等，課程內容豐富多元，頗

值我國金融監理改革借鏡。

本報告就課程議題作簡要說明，報告分成前言、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，分別為回顧：早期干預之缺點及金融危機之監理啟示，展望未來：早期干預權力、方法分析及相關議題探討，存款保險機構觀點之早期監理干預，Espirito Santo 銀行倒閉案之啟示，復原計畫在早期干預中之作用，清理計畫：評估生前遺囑之申報及下一步的清理強化，最後提出個人淺見供作參考。

貳、國際研討會重點摘要

一、回顧：早期干預之缺點及金融危機之監理啟示

(一)前言

所謂弱質銀行(weak bank)，根據巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)處理弱質銀行工作小組 2015 年 7 月報告¹之定義「弱質銀行係指除非其在財務資源、風險狀況、業務模式、風險管理系統、控制措施及治理品質，能及時有效的作成重大改善，否則其流動性或償債能力會受損或即將受損之銀行。」。

1.弱質銀行的處理準則

弱質銀行的監理，BCBS 在其「處理弱質銀行監理準則 (supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks)」中，除制定弱質銀行的監理先決條件、辨識弱質銀行的監理工具、對弱質銀行的改正措施及退場機制等方面務實指引外，亦提出六項弱質銀行的處理準則(Principles for dealing with Weak Banks)供各國監理機關參考，包括：

(1)處理速度(Speed)－監理機關應儘速處理弱質銀行。從許多國家的實際經驗顯示，監理寬容常使弱質銀行的經營危機惡化。未及早採行因應措施，待事端擴大後，將徒增處理的困難度及成本，且可能演變成系統性風險。

(2)成本效率(Cost-efficiency)－監理機關在選擇監理措施時，應把握最低成本原則。即應考量所有的監理成本，包括外部成本，例如引發金融體系動盪之後果等。

(3)彈性(Flexibility)－立法機關通常採法令導向(rules-based)方式，即制定詳細的規範，然而，立法機關倘允許監理機關自行裁

¹ Guidelines for identifying and dealing with weak banks – July 2015, BCBS , <https://www.bis.org/bcbs/publ/d330.pdf>

量監理工具的運用與時機，則對處理弱質銀行會更有幫助。

(4)一致性(Consistency)－具備一致性的監理措施，即不會扭曲市場競爭環境，亦可在金融危機發生時，減少混淆及不確定性。不同銀行之間，只要出現相似的經營危機，不論銀行大小，或屬私營或公營，都應施行同等的處理方式。

(5)避免道德危險(Avoiding moral hazard)－監理措施不應製造誘因，使銀行傾向從事毋須負擔所有營業成本的活動。當銀行營運發生危機，股東之損失不應得到補償，否則，會鼓勵其他銀行期待危機產生時，可以得到類似的紓困協助，而未審慎經營。同樣的，監理措施不應保障銀行高階主管的利益，因為任何對現存不良銀行的協助，都會減少未來體質良好銀行的設立。

(6)透明化及合作(Transparency and cooperation)－不適切或不正確的銀行資訊會增加所有相關人士的不確定性；此將導致不當治理行動，增加處理發生經營危機之成本，爰銀行及監理機關之間，應強化資訊分享與透明度。

2.2007 - 2009 年金融危機時之監理角色

(1)2007-2009 年採加強監管(regulation)

前 BCBS 主席及前義大利銀行總裁 Tommaso Padoa-Schioppa 在 2010 年 6 月 27 日 Per Jacobssen 演講中曾說「政府被財務可自發性控制及糾正這句神話所俘獲，因而撤除過多確保金融穩定所需的監管(regulatory)及監理(supervisory)措施。監理是主要問題，非監管，爰加強執行現有規則(rules)，即加強監理，將足以避免災難。」。但 2007 - 2009 年的金融危機，監理機關對危機的初步回應，卻是加強監管，包括：

- 改進會計－要求提高準備

- 更高、更好的資本規定
- 新流動性規定
- 總體審慎監管(Macroprudential Regulation)

(2)單靠強化規則是不夠的

規則(rules)需有效實施，惟多數「規則」是主觀且依賴謹慎判斷，包括風險管理及治理、監理行動，即使有「量化」規則也需要判斷；例如資本及流動性規定，雖有比例概念，惟這些多為早期干預(early intervention)的槓桿規定，沒有關於構成「健全風險管理」或「適足資本」的手冊。

監理規則(regulatory rules)與監理審查(supervisory review)之差異，舉列如下：

審慎監理 (僅舉例說明)	法遵導向 (compliance based) 的監理審查	風險導向 (risk based) 的監理審查
資本必須 $\geq 10\%$	資本 $\geq 10\%$ =好？	✓ 資本適足率與銀行整體風險狀況有關嗎？
LCR $>100\%$	LCR $>100\%$ =好？	✓ 用於計算流動性覆蓋比率(LCR ²)的現金流出假設，是否適合您的銀行？ ✓ 流動性風險管理是否適當—即使存款到期轉存？

3.危機對監理品質及早期干預的影響

(1)釋示規則	✓ 是否有上限與下限規定？
---------	---------------

² 流動性覆蓋比率(Liquidity Coverage Ratio, LCR)依我國「銀行流動性覆蓋比率實施標準」第二條規定，係指合格高品質流動性資產總額除以未來三十個日曆日內之淨現金流出總額。該比率的標準是不低於 100%，但各國可視情況分段到位，我國 106 年起不得低於 80%，107 年起不得低於 90%，108 年起不得低於 100%。

	✓ 廣泛釋示實施風險導向監理所需規則？
(2)發現	✓ 使用法規資料作為結論依據
(3)結論	✓ 得出監理評等、時機及採取行動的嚴重程度
(4)行動	✓ 針對問題根本原因與症狀 ✓ 依靠監理人員的能力與意志，以及監理機關的制度意力採取行動
(5)結果	✓ 在早期階段改變金融機構管理層行為？ ✓ 未遵循監理措施的後果？

(二)金融危機期間之監理缺點

摘自國際組織及美國、英國報告的金融危機啟示：

1. 國際組織之報告

(1) 國際貨幣基金組織(IMF)：根據 IMF 的「the making of Good Supervision：Learning to Say “No” (2010 年 5 月)」報告：

監理缺點	良好監理的構成
<ul style="list-style-type: none"> ■ 監理不足—太偏袒銀行管理階層 ■ 處理新興風險不夠主動 ■ 範圍不夠全面 ■ 不重視他們的結論 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 行動能力：合法、資源、明確的策略等 ■ 行動意願：明確授權、運作獨立、權責性、熟練的員工、與董事會的有效合作關係

(2) 金融穩定委員會(FSB)—根據 FSB 於 2010 年 10 月發布的「強化系統性重要金融機構監理強度及有效性—對強化監理之建議」³：

- 缺乏授權、獨立、資源、權力。
- 監理實務方面的缺點：
 - ✓ 缺少整個集團及綜合監理，以及母國與地主國未能分享資訊。
 - ✓ 限時審查 non-Pillar 1 模型。

³ Intensity and Effectiveness of SIFI Supervision—Progress report on implementing the recommendations on enhanced supervision, 27 October 2011

- ✓ 過程與結果未透明。
- ✓ 非前瞻性監理。

2. 主要國家

(1) 英國

■ 特納報告(Turner report)指出的監理缺點：

- ✓ 過度依賴金融機構的高階管理層及控制功能。
- ✓ 用於監理系統性重要銀行(SIB)的資源不足。
- ✓ 對核心審慎領域的重視不夠，如資產品質、流動性、資本。
- ✓ 對策略及商業模式的風險考量不足—未觀察問題銀行業務模式產生的作用。
- ✓ 政治層面扮演的角色：需要英國金融監理總署 (Financial Services Authority, FSA) 成為英國具競爭力之「低度干預(light touch)」監理者。

■ 英國 HBOS 及 RBS 銀行的倒閉報告

監理作業重要背景：

- ✓ 2005 年 5 月 24 日 Gordon Brown(當時的英國財政大臣) 曾說「風險導向的監理方法是『沒有理由不檢查』,『沒有理由不填寫表』,『沒有理由不要求資訊』。不僅僅是低度干預，而且是有限的干預。」⁴。
- ✓ 2005 年 5 月 26 日 Tony Blair 在公共政策研究所的演講，曾說「...為金融服務業提供明確指導方針及規則，以及保護消費者免受欺詐而設立的 FSA，被受大家尊重的公司視為極大抑制其業務效率...」。
- ✓ 當時的 FSA 主席力求藉由一封信回應，說明 FSA 是有

⁴資料來源：FSA 理事會報告—蘇格蘭皇家銀行(RBS)的倒閉 (The failure of the Royal Bank of Scotland – FSA Board Report)

效率以糾正此一觀點，例如，FSA 負責匯豐銀行的監督小組只投入六名員工。

(2)美國

■ 2011 年的金融危機調查委員會(Financial crisis inquiry commission)報告⁵

監察總長辦公室(Office of Inspector General，簡稱 OIG)–觀察監理在銀行倒閉時的角色：

- ✓ 更強而有力的監理行動。
- ✓ 財務績效下滑是積極監理行動的先決條件。
- ✓ 積極成長的策略需以不同的監理方式應對。
- ✓ 監理人員的評等與監理敘述總是不一致。
- ✓ PCA 觸發受限：
 - 落後指標。
 - 與資本的監理風險評估脫節。

■ 立即監理措施實施之評估⁶(2011 年)

- ✓ 監理不要忘了政治層面

美國聯邦儲備委員會(Federal Reserve Board，FRB)銀行監理及監管處長 Richard Spillenkothen 於 1991-2006 年美國金融危機調查委員會的證詞『監理機關認為強而有力且積極的監理措施，特別是早期干預，在金融機構出現財務績效不佳、管理不善之前，可能被視為過度侵擾、沉重負擔、對授信額度的不利限制或與 FRB 的公開態度不一致。』

3.結果—危機之後監理已有重大強化

⁵ The Financial Crisis Inquiry Report – Final report of the national commission on the causes of the financial and economic crisis in the United States, Submitted by the Financial Crisis Inquiry Commission, January 2011

⁶ Evaluation of prompt regulatory action implementation (2011)

(1)國際組織

- 監理者更高標準－修改 Basel 核心原則(Basel Core Principles for Effective Bank Supervision, BCP)，將早期監理干預納入各種核心原則。
- BCBS 及 FSB 發表各種文章，供各國參考，以加強日常監理。
- 所有 G-SIBs 均設立監理機關聯繫會議(supervisory colleges)。

(2)國家機關

- 將前瞻性監理工具併入日常監理，例如薪酬、壓力測試、復原計畫等。
- 更強調干預及實地監理：
 - ✓ 危機前：我們信任你直到我們不信任。
 - ✓ 危機後：我們不信任你，且我們將持續密切關注。

(三)監理政策問題

1.監理政策問題

(1)使用監理評等及評分－早期干預的重要觸發因素

- 評等的定義－是否夠前瞻性？
- 風險評估的一致性與所需的裁量權是否平衡？
- 監理方法與手冊：前瞻性監理工具轉化為監理人員的實務指導準則程度？
- 當盈餘及資本仍強健，且業務仍然有利可圖時，如何限制積極及高風險的成長策略？
- 如何有效地干預「邊界線(borderline)」案件－通常歸結於對管理觀點，如何把結構放入管理評等？
- 用以確保決策者的內部品質(QA)控管作業為何？可以依

賴對銀行的監理評等嗎？

- 確保決策制定者可以依靠銀行的監理評級的內部品質保證程序為何？

(2)早期干預及 SIBs—太大而無法有效監理？

- 內部風險管理與監理驗證間的正確平衡點為何？
- 如何建構放款抽樣方法？
- 如何結合風險專家(IT, 資本市場, 會計等)及監理專業人員(generalist supervisors)？
- 資源問題？

(3)檢討能否強化提早行動的能力？如授權、權力、獨立性、資源、法律保護。

(4)考慮對銀行倒閉進行事後分析(post-mortem analysis)，以加強監理？

2.監理人員採取早期行動實際上仍存在著重大挑戰

(1)一個常見的情形—平時，監理人員若發現銀行的弱點，並要求該行改正缺失：

- 銀行管理層常會忽視警告，並提出財務狀況健全作為其能管理風險的「證明」。
- 在報告上的銀行財務狀況仍然良好時，監理行動可能是「建議(recommendations)」而不是強制性的「指令(directives)」。

(2)監理政策的困境—如何找到平衡點？

- 財報上，常有假的正數與假的負數。

二、展望未來：早期干預權力、方法分析及相關議題

(一)早期干預型態、權力類型及行動觸發方式

1.背景

(1) 早期干預與監理寬容

- 基於監控(monitoring)及監督(surveillance)的早期干預：即「風險導向」監理，不僅符合量化及質化要求，亦可引導進行早期干預，促使銀行儘速解決存在的問題。

早期干預的二個成分：

- ✓ 及時辨識問題，以觸發干預。
- ✓ 使用或威脅使用監理權力，引導銀行自行解決問題。
- 監理寬容的二個特點：
 - ✓ 缺乏強制執行之監理要求。
 - ✓ 先等待問題趨於明朗化後，再考慮採取行動。
- 強制性早期干預作為監理寬容的回答
 - ✓ 法律依據—例如，美國的立即糾正措施(Prompt Corrective Action，簡稱 PCA)，係美國 1991 年通過的「聯邦存款保險公司改進法(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991, FDICIA)」賦與監理機關的權限。其立法背景係 1980 年代美國暴發銀行及儲貸機構大肆倒閉的嚴重金融危機，導致美國國會對其金融主管機關的監理能力喪失信心，促成 PCA 的相關立法。
 - ✓ PCA 之目的：係督促監理人員在特定情況下採取行動，以防止監理寬容。
 - ✓ 全球系統危機之後，韓國、印尼、日本、印度、台灣、墨西哥等均已引進類似的強制性機制。

2. 早期干預的類型

(1) 早期干預之型態

- 金融機構倒閉或無法繼續經營之前或之時

- ✓ 目的：盡量減少存款保險基金(Deposit insurance fund，DIF)之損失，並透過有序倒閉將衝擊降至最低。
- ✓ 實務中：法人實體的部分資產進行清算通常會有損失。
- 違反最低要求之前或之時：
 - ✓ 可引導銀行進行復原。
 - ✓ 隱含「重大手術」，即可能進行資本重整。

(2)早期監理干預的層次(level)：

- 資本水準開始下降(但銀行仍然符合規定)。
- 財務狀況惡化(但非資本水準不符)。
- 弱質症狀(但銀行仍有獲利)：
 - ✓ 流動性風險或資金狀況惡化。
 - ✓ 資產品質問題。
 - ✓ IT 設施不佳，內部控管不良。
- 弱點原因若未及時加以修正，最終將導致銀行倒閉：
 - ✓ 治理問題。
 - ✓ 不可持續營運的業務計畫。

3.早期干預之權力類型(Type of powers)

(1)非正式行動(Informal actions)

- 非正式行動可以發揮效用：
 - ✓ 說服銀行採取行動自行改正缺失。
 - ✓ 可及時有效，因為：
 - 非正式、謹慎、快速且『自我治愈(self-curing)』。
 - 最少對抗，最好合作。
 - 相互信任、理解及共同利益。
- 威脅使用監理權力：
 - ✓ 如果監理人員的「勸告」或「建議」未獲遵從時。

- ✓ 實地檢查後的大多數建議都是透過威脅方式解決。
- ✓ 辦理後續檢查以檢核並要求全面執行。
- 其他類型的非正式行動：
 - ✓ 董事會決議：董事會「單方面」決議，解決監理預期。
 - ✓ 董事會與監理機關間的備忘錄(MoUS)。
- 非正式行動僅在「威脅」可信時才會發生作用：
 - ✓ 銀行管理層必須相信問題會迅速擴大。
 - ✓ 如果關注的問題沒有獲得及時解決，後續將會有更嚴厲的制裁措施。

(2)正常及裁量的監理權力

- 目的：迫使銀行努力改善已被確認的問題。
- 正常監理權範圍：
 - ✓ 影響銀行的治理—如組織、風險管理及風險控制、薪酬、解除董事或董事會成員的能力。
 - ✓ 影響銀行流動性及可用現金—要求增加資本及流動性。
 - ✓ 影響股東權益—暫停投票權、股息分配、指派管理人、禁止收購等。
 - ✓ 影響銀行業務—要求改變業務計劃、降低風險集中度、限制增長、要求縮小規模、禁止某些活動、要求額外的準備金等。
- 裁量權的使用係基於：
 - ✓ 監理控制或監督—包含場外及實地二種。
 - ✓ 監理評等系統的綜合評等為主要作用。
 - ✓ 監理判斷—干預時機及權力的選擇。
- 裁量權的使用原則或條件：

- ✓ 比例—權力與問題符合「比例」原則。
- ✓ 向上呈報的速度。
- ✓ 程序考量—正式通知、聽證會等。

(3)正式的早期干預措施及權力

- 依法律規定的強制性干預：
 - ✓ 當違反法律規定之觸發要件時。
 - ✓ 監理人員有義務採取某些預先定義的行動。
- 正式干預的兩個考量：
 - ✓ 藉由解除裁量權以消除監理人員持續拖延的能力。
 - ✓ 透過「自動」干預保護監理機關及監理人員。
- PCA 機制：隨著銀行的狀況惡化，措施愈加嚴格
 - ✓ PCA 階梯：指標的等級與預先定義的措施或權力之嚴重度相關。
 - ✓ 在美國，應用「資本適足」水準來衡量：
 - 防止銀行使用嚴苛或不穩定的資金。
 - 施予較高的風險存款保險費率。
- 歐盟(EU)早期干預措施(依 BRRD⁷第 27.1 條)：
 - ✓ 主管機關(NCAs⁸, ECB⁹)必須能夠使用的最低措施清單 (minimum list of measures)。

4.行動的觸發點(Triggers)

(1)類似 PCA(PCA-like)機制的觸發點

- 強制分類
 - ✓ 銀行根據具體措施分類，分類之變數：美國分 5 類，

⁷ BRRD 為 2014 年 4 月歐盟通過的「銀行復原及清理指令(Bank Recovery and Resolution Directive，簡稱 BRRD)」，內容包括要求歐盟成員國設定所有銀行損失吸收能力的最低要求(Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities，簡稱 MREL)。

⁸ 國家主管機關(National Competent Authorities，NCA)

⁹ 歐洲中央銀行(European Central Bank，ECB)

印度分3類，印尼3類。

- PCA 機制的門檻(thresholds)或觸發點：如資本適足率及不良資產(NPLs)占總放款之比率。

- ✓ 資本組合措施(美國的 PCA)：總 RBC¹⁰比率、Tier 1 比率、CET1 比率、T1 槓桿比率、資本嚴重不足的有型權益/權益。

- ✓ RBC 比率(台灣)：「資本嚴重不足」的差異：(i)金融機構無償債能力，或(ii)CAR¹¹ <2%，或銀行虧損逾資本三分之一，且未能依限完成補正者。

- ✓ 資產導向的組合措施(RBI)：總 RBC(3 級)、淨不良資產總額(NPAs -2 級)、資產回收率(ROA-1 級)

- 印尼：量化及質化指標的混合及組合—

導致被列入「密集監理」的範例：

- ✓ 不良放款(NPLs)占授信總額的比率 >5%，或

- ✓ 綜合評等 4 級(差)或 5 級(不健全)，或

- ✓ 違反法定借貸限額及不能實行其行動計劃，或

- ✓ 違反未平倉合約淨額及銀行的行動計畫不為接受，或

- ✓ 結構性之流動性問題，或

- ✓ 基本獲利能力問題。

(2)EU 機制：多重觸發點

- EU 機制是廣泛導向的觸發點及評估

- ✓ 監理審查與評估程序(SREP¹²)評等—整體評等及綜合評等：

¹⁰ 風險導向資本(Risk-Based Capital, RBC)

¹¹ 資本適足率(Capital Adequacy Ratio, CAR)

¹² 「監理審查與評估程序」(Supervisory Review and Evaluation Process, SREP)，乃針對銀行風險、資本與流動性、經營計畫及自主管理等從事持續性評估所發展的一項共同監理方法。

- 整體 SREP4 分。
- 預先定義的整體組合為 3 分及特定要素為 4 分，例如治理、內部控制、商業模式。
- ✓ 依 SREP 規定監控之主要財務或非財務指標辨識出有重大變化或異常情況時(依監理機構之定義)。
- ✓ 重大事件—例如主要作業風險事件、資本水準顯著惡化、資金流出、評等下降等。
- 非如全面裁量機制廣泛者
 - ✓ OSFI¹³的 5 級干預：
 - 沒有顯著問題或正常活動。
 - 第一階段：早期預警。
 - 第二階段：財務可行性或償債能力有風險。
 - 第三階段：未來的財務可行性受到嚴重質疑。
 - 第四階段：即將發生倒閉或支付不能。
 - ✓ 等級定義籠統—沒有觸發點，但有：
 - 例如，公布之「干預指南(Guide to Intervention)」中含有類似 EU 機制。
 - 例如，第二階段：整體淨風險、資本及收益的折衷彈性組合。
 - ✓ 行動及干預為裁量式，但許多為明列項目。

5.自動及裁量權之程度(Degree of automatism/discretion)

(1)權力使用之自動化程度(Degree of Automatism)

■ PCA-Type 機制：

- ✓ 有義務採取強制措施及限制
 - 對「資本良好」者無要求一開始適用資本適足規定

¹³ 加拿大聯邦金融監理局(Office of the Superintendent of Financial Institutions, OSFI)。

(美國)。

—當銀行資金不足時，開始適用主要限制。

—隨著銀行走下 PCA 階梯，限制也會趨嚴且會累積。

✓有義務選擇或決定是否使用額外的權力(裁量權的層級)

—對於資本顯著不足的銀行，美國 PCA 要求監理機關至少使用定義之清單中一項額外權力或限制。

—當 CAR 小於 6%但高於 3%時，類似 RBI 規定。

■ EU 機制—違反觸發導致之義務：

✓如果狀況未明，應進一步調查，以決定是否啟動早期干預措施，並於確定符合早期干預措施之條件後，立即通知處理機關。

✓對違法行為、調查結果、決議採取行動或不採取行動均應做成記錄。

✓選擇採取行動：應擇最合適且與特定情況相稱的行動(比例原則)。

(2)自動及裁量權的程度(Degree of automatism/discretion)

■ PCA-Type 機制與 EU 機制之比較

PCA-Type 對分類、觸發、觸發點及違規時使用特定權力之自動化程度較高，惟並不表示 PCA 機制是全自動，仍需有裁量權：

✓基於安全與健全考量改變資本分類的裁量能力；

✓實際運用時，有些使用強制性權力，其他則採裁量權。

■ 比較強制性與完全裁量權之架構

✓使用裁量權有較多彈性：

—裁量權可選擇是否採取行動及何時採取行動。

—裁量權可選擇如何採取行動，而強制性則限制何時及使用哪種權力。

✓ 正式權力之使用，於下列情況可能會受影響或有問題：

—強制性觸發未更新(PCA 在 2007-2009 年依 Basel I 定義)。

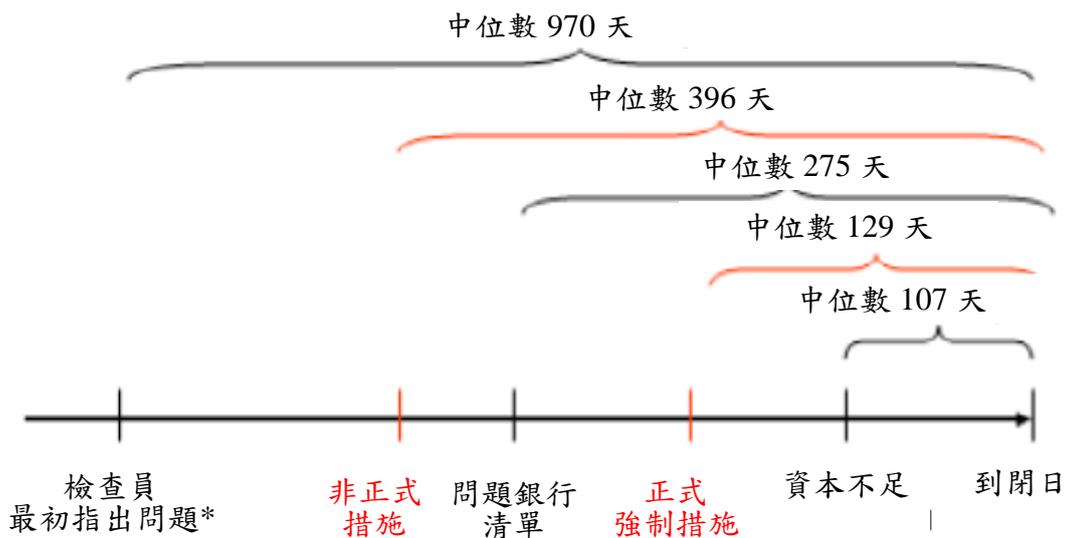
—比例及上呈原則的釋示及應用太嚴格。

—採取任何行動之前，需與銀行的管理層進行長時間的「談判」。

(3) PCA 之應用未如預期

根據美國 OIG 對 2006 年 1 月至 2010 年 3 月間監理資料進行倒閉事件的重大損失審查(Material Loss Reviews, MLR)分析結果(如下圖)，120 個重大損失倒閉事件，自檢查人員最初指出問題到最終該銀行倒閉日的中位數時間長達 970 天，顯示 PCA 之實施未如預期。

120 個倒閉事件重大損失審查時間表



* 審查員最初指出問題一般是檢查日期，檢查員確定銀行存在最終導致銀行倒閉的問題。

(4) 自動式及裁量式

- 美國 PCA 機制之實踐：
 - ✓ 監理評等對決定需採取早期行動具有重要角色。
 - ✓ 裁量權用於安全及健全的監理(停止及終止命令)。
 - ✓ 大型銀行不受 PCA 觸發之拘束。
 - ✓ 大型銀行處理(或協助)「技術上」未違反 PCA 觸發。
- EU 觸發及早期干預措施大多未經試驗及測試：

成員國之監理實務及權力至今尚未趨同，目前的爭辯：

 - ✓ 主管機關是否有權力凍結支付或暫停銀行營業？
 - ✓ 國家破產法尚未與銀行復原及清理指令(BRRD)一致？
 - ✓ 矛盾：預防性資本重組及國家協助與內部紓困(bail-in¹⁴)原則有矛盾之處。
- 早期監理干預係指「前瞻性」監理：
 - ✓ 對治理、薪酬、業務計劃及模式的評估。
 - ✓ 在銀行倒閉的「客觀」徵兆出現之前，解除高階管理層及董事會職權。
- 早期干預的全面性(system-wide)形式：
 - ✓ 壓力測試(例如 CCAR¹⁵及質性評估)。
 - ✓ 國際標準的「鍍金(Gold plating)」—如澳洲 APRA、新加坡 MAS 等。

(5) 正式機制及揭露議題

- 使用正式干預權力之法律條件結果：
 - ✓ 「更容易」挑戰—一些對監理行動爭議的理由：
 - 弱質銀行因揭露過多(如拜訪)而不穩定。

¹⁴ Bail-in 係指如果銀行運營陷入嚴重困難，損失可轉移至上一級的控股公司，減記股本並讓債權人分擔損失，即以「內部紓困」過程，避免增加納稅人負擔。

¹⁵ 全面資本分析與評估 (Comprehensive Capital Analysis and Review, CCAR)

— 揭露不足：應揭露干預的詳細合理理由。

— 濫用監理權力：實質及形式的法律程序。

✓ 裁量權的決議仍受挑戰性，但提出證明有不法行為存在往往比較困難。

■ 與銀行揭露有關的法律議題(正式及裁量機制二者)

✓ 為何在銀行公布「真實且公允」的簽證財務報表後不久，銀行就倒閉或進入清理？

✓ 與放款、抵押品及有價證券估價有關的議題。

✓ 風險揭露的準確性—如放款分類、準備金，法定風險的準備等。

✓ 監理報告的準確性—例如膨脹的資本適足率報告。

✓ 銀行在資本市場上籌資的問題—特別是，如果提供包含零售投資工具的籌資，更為困難。

6.附件

附件 1A：美國 PCA 分類及觸發

	資本總額	Tier 1 比率	CET1 比率	Tier 1 桿槓比率
資本良好	≥10%	≥8%	≥6.5%	≥5%
資本適足	≥8%	≥6%	≥4.5%	≥4%
資本不足	<8%	<6%	<4.5%	<4%
資本顯著不足	<6%	<4%	<3%	<3%
資本嚴重不足	有形資產比例≤2%，不論其他資本比率如何			

附件 1B：美國 PCA 分類及權力

資本不足	資本顯著不足	資本嚴重不足
監督人員必須： ■ 密切監控銀行的狀況。 ■ 要求並核准資本恢復計劃。 ■ 限制成長。	✓ 禁止未經監理人員核准的紅利發放或提高獎金。 ✓ 禁止支付次順位債。	■ 該銀行必須在 90 天之內進入接管或清理，除非 FDIC 及適當的監理機關確定其他措施能更好地保護存款基

<ul style="list-style-type: none"> ■ 限制可取得 Fed 貼現窗口。 ■ 核准收購、新分行或辦理新種業務。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 監理人員必須要求銀行承擔下列之一項或多項： <ul style="list-style-type: none"> ✓ 有投票權之股票出售。 ✓ 取消對第 23A 條的姊妹銀行豁免，並進一步限制與附屬機構交易。 ✓ 限制利率支付。 ✓ 要求銀行限制/終止過度風險業務。 ✓ 透過以下方式改善管理： <ul style="list-style-type: none"> a) 要求選任新董事會成員。 b) 在銀行的資本變成顯著不足之前 180 天內解聘任何董事或經理人員，或 c) 要求銀行聘請經理人員。 ✓ 禁止代理行存款 ✓ 要求任何子公司自銀行的母公司剝離，或銀行本身的任何非存款機構剝離。 ✓ 要求任何其他行動。 	<ul style="list-style-type: none"> 金。每 90 天需要重新確定。 ■ 如果銀行的平均資本嚴重不足達 270 天，則必須指派清理人，除非該銀行： <ul style="list-style-type: none"> ✓ 淨值為正。 ✓ 實質符合核准的資本復原計畫。 ✓ 有利潤。 ✓ 減少不良放款占總放款的比率。 ■ FDIC 與適當的監理機關都證明該銀行有繼續經營能力且不會倒閉。 ■ FDIC 應禁止該機構在未經核准下進行下列事項： <ul style="list-style-type: none"> ✓ 任何非屬其正常業務(例如新業務)的重大交易。 ✓ 擴大任何高槓桿交易的信用額度。 ✓ 修改其章程或法規。 ✓ 大幅改變會計方法。 ✓ 辦理第 23A 條定義的「適用範圍交易」。 ✓ 超過保額的支付。 ✓ 支付超過現行利率的存款利息。
---	---	--

附件 2：EU 機制—觸發、措施、行動

觸發	早期干預措施	行動
<ul style="list-style-type: none"> ■ SREP 整體評等及綜合評等： <ul style="list-style-type: none"> ✓ 整體 SREP 得分為 4 分。 ✓ 事先定義的整體組合得分 3 分及特定項目得分 4 分(治理、內部控制、業務模式、資本適足率、流動性) ■ 依 SREP 規定辨識監控之主要財務/非財務指標有重大變化或異常情況時(監理機構之定義)。 ■ 重大事件： <ul style="list-style-type: none"> ✓ 主要作業風險事件。 ✓ 資本水準顯著惡化 ✓ 信號顯示需審查資產品質、辦理投資組合評價、資金大量流出。 ✓ 高級關鍵人員的非預期/未替代損失。 ✓ 重大評級下降及流動性問題。 ✓ 處理機構開始諮 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 要求管理人員： <ul style="list-style-type: none"> ✓ 實施復原計畫中的一項或幾項安排或措施，或更新計畫，並要求在特定時間內實施一項或多項更新的措施來解決問題。 ✓ 檢查情況，確定解決問題的措施，制定行動方案及克服困難的時間表。 ✓ 召開或未遵守時，直接召開股東大會。在此兩種情況下，制定議程並要求股東通過決議。 ✓ 如果發現不適任經理人或高階管理人，應予以解任或更換。 ✓ 根據復原計畫制定債務重組計畫。 ■ 要求 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 改變商業策略。 ✓ 改變該機構的法律或作業結構。 ✓ 獲取(包括實地檢查)所需資訊以更新清理計畫、準備可能的處理及資產負債評估，並提供 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 義務： <ul style="list-style-type: none"> ✓ 進一步調查是否造成違規未知之情況。 ✓ 決定是否適用早期干預措施。 ✓ 違法行為、調查結果。決定是否採取行動，均應記錄在案。 ✓ 在確定符合早期干預措施之條件後，應立即通知清理機關。 ✓ 早期干預措施的選擇：對特殊情況最適合者。 ■ 只有在下列情況才能解除高級管理人員或管理機構的職務： <ul style="list-style-type: none"> ✓ 重大財務狀況惡化。 ✓ 違反法律、法規、規則。 ✓ 嚴重的行政違規行為。 ✓ 第 27 條措施不足以扭轉惡化。 ■ 指派臨時管理人： <ul style="list-style-type: none"> ✓ 解聘高級管理人員或管理機構似有不足。 ✓ 指派不得超過一年(特殊情況得重新指

詢以確定金融機構是否「倒閉或可能倒閉」。	所有資訊給清理機關。	派)並公開發布。 ✓得在任何時間解任。
----------------------	------------	------------------------

(二)早期干預觸發之權力自動化程度與處理機關角色

1.銀行為何會倒閉

金融機構可能因特定風險(idiosyncratic risk)而倒閉，例如：商業模式、策略及風險偏好不夠穩健，董事會、管理及治理不佳，風險管理及內部控制品質低，風險與適應能力二者不匹配等。金融機構亦可能高度暴露於系統性風險，甚至連結至金融週期相關或相互聯結及傳染性。當依據『規則與自由裁量權』評估早期干預時，如何區分承平時與新興系統性風險期間，對監理人員來說至關重要。

2.早期干預權力自動化程度

(1)自動化導向系統(automatic based system)之優缺點

■ 優點：

- ✓ 對市場及金融機構進行預測，平等對待金融機構，如果觸發已校準在正確水平時，可確保及時干預。
- ✓ 如果監理寬容普遍存在，則可做為監理干預的「支撐(back-stop)」。
- ✓ 降低「這個時間是不一樣」的態度導致延遲行動的風險。

■ 缺點：

- ✓ 難以確定所有類型的金融機構或情況均可「正確」觸發。
- ✓ 難以確保行動與情況之嚴重性相一致。
- ✓ 可能削弱在較早階段採取裁量監理權力。
- ✓ 可能導致過分關注觸發，形成以管窺天(tunnel vision)，

以偏概全的現象。

(2)正式行動觸發的精確度

- 精確校準的觸發點將增加新風險區域的錯失風險，可能有透過後窗觀看之視野死角風險。
- 系統風險指標較傳統的「個體(micro)」導向指標發展落後。在規則導向系統(rule-based system)基礎上，與正常情況相比，干預將更有可能在未出現系統性風險的情況下錯失干預的需要。
- 個體導向指標往往經過同儕集體校準，可能無法捕捉到所有金融機構在相同風險方向上，向前增加風險的危機。

(3)觸發的類型

- 廣泛使用個體導向之「適用全體(fits all)」的指標及觸發點，可能會導致選擇太少應受監理的金融機構。
- 決定何時及如何干預時，還是需要監理判斷，並以指標、觸發點為輔助，將分類用於分析目的及作為干預的「支撐」。
- 依據實地檢查及對系統性風險的了解所做的監理判斷，為「早早干預(early early-intervention)」之前瞻性風險導向監理所必需。

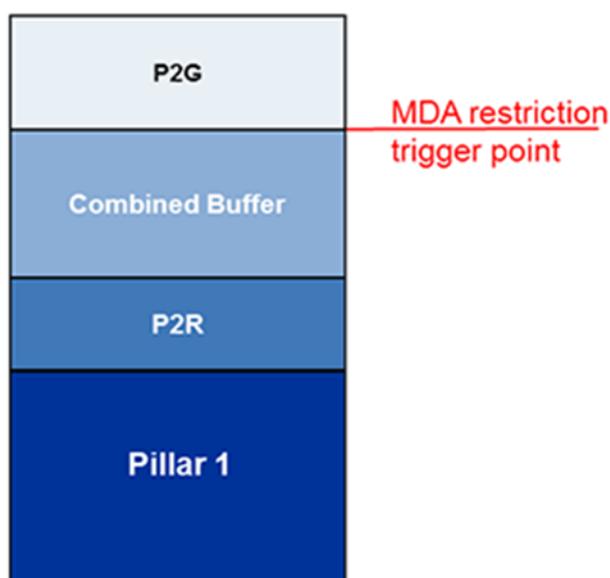
3.挪威的監理情況

(1)監理方式

- 在挪威，一個非正式、有效的監理制度結合保守的監管，最近變得較正式。當監理人員及銀行對系統性風險評估發生歧見時，非正式行動的效率可能較低。
- 早期干預的觸發點部分為量化，部分為質化。
- Basel III的緩衝及最低資本要求較高，挪威D-SIBs的CET1

訂在 13.5%，其他為 11.5%。挪威銀行的 CET1 平均為 16%。

- 第 2 支柱(Pillar 2)具有法律約束力，係依據方法及監理判斷對 Pillar 1 未完全覆蓋的風險進行評估，包括業務風險(1%至 7%之間不等)。另一個前瞻性的第 2 支柱指引(Pillar 2 capital guidance, P2G¹⁶)設在頂部(如下圖)，輔以壓力測試。



(2)觸發點及監理權力

- 資本觸發點係根據特定金融機構風險。
- 違反最低、緩沖及 Pillar 2 要求(Pillar 2 requirements, P2R)，啟動一個恢復資本、限制股利分配及庫藏股(buy backs)的計畫。違反 P2G 者，監理機關將仔細考慮原因及情況，對其加強後續行動。
- 早期干預由於資本結合早期階段的廣泛評估，加強實地查

¹⁶ Basel III 的第二支柱資本已有效劃分為第二支柱要求售(Pillar 2 requirements, P2R)及第二支柱指引(Pillar 2 capital guidance, P2G)兩部份。當銀行出現虧損，首先無法符合的會是『P2G』，可是 P2G 並無法律約束力，也不會自動觸發最高可分派數額(Maximum Distributable Amount, MDA)措施。假如銀行持續虧損，而其資本被進一步削弱以致綜合的緩衝關卡失守，MDA 措施方會強制執行。

核，並輔以穩定性分析。

- 資本的早期干預及早期廣泛評估，著重實地檢查，並輔以穩定性分析。
- 基於關鍵指標的負面發展可能觸發後續行動。新興系統性風險通常會觸發專案查核。在資本觸發干預之前，已導致管理層及董事會等被解除職權。
- 復原觸發被設定在較高水準，接近合併資本要求。

4. 為何需等待如此長時間才能啟動正式行動，特別是對重要金融機構

(1) 對大型/重要金融機構之正式行動

- 大型/重要金融機構可能會受到更嚴格的監理及早期行動，從而阻止正式及更嚴厲的行動。
- 市場可能給予金融機構誘因，以更早採取自發性行動。
- 監理人員的態度，可能會更為謹慎/緩慢的實施嚴密監理行動，以避免破壞局勢的穩定，特別是大型金融機構。
- 對大型金融機構的監理措施正式決議通常能依法上訴。

(2) 限制監理行動導致不穩定的風險

- 正式行動及裁量權必須在早期階段實施(或將觸發設置非常高)——在達到最終的早期干預觸發之前，逐步加強監理。
- 對債權人的處理方式要有明確的法律基礎及可預測性，以及有存款保險制度以避免銀行擠兌。
- 與外部的媒體及第三方溝通可能影響銀行及市場——討論公佈單一銀行的壓力測試結果。

5. 清理機關的角色

- (1) 監理機關採取嚴格的監理措施時，應通知清理機關(resolution authority)，且清理機關需隨時取得更新的資訊。

- 在系統性危機、跨境銀行及涉及多個清理機關的情形下，清理更具挑戰。

(2)清理機關應能夠評估監理人員是否採取行動，及金融機構是否可能危及或削弱清理策略。

6. 結論

(1)僅建立在自動化早期干預措施及權力基礎上的制度，將面臨落後及錯失重大風險情境的危險，故在觸發點(或指標)激發前及激發點必須伴隨著監理判斷及裁量，以降低錯失風險。

(2)一個非正式的制度，只有在適當的監管下才會有效率，且應在早期階段即進行威脅，以迫使銀行增加資本或提存準備、改變風險管理、解除管理階層或董事會職權，或最終撤銷許可證，以加強管理效率。

(三)使用監理權力及早期干預之議題與討論－墨西哥

墨西哥經歷 1994 年至 1995 年的金融危機後，採取多項金融改革措施，並於 1999 年創設墨西哥存款保險機構(the Institute for the Protection of Banking Savings, IPAB)。IPAB 成立後，陸續建立該國問題銀行的處理機制，包括：2004 年採行立即糾正措施、2006 年後則採行因應系統危機之金融穩定委員會制度、要保存款查核權、與主管機關會同查核權、最小成本法、財務協助、過渡銀行、購買與承受及理賠等方式，目前則進行問題機構清算制度之改革，並為該國問題金融機構的清理機關。

以下藉墨西哥為例，探討監理權力及早期干預方面的議題：

1. 監理分類、觸發及監理權力的使用是否應自動化，如為自動化，自動化程度應如何？

- 是，應自動化。墨西哥自 2004 年 12 月以來，即根據資本比率水準對銀行進行分類，且規定一套監理機關及各類銀行應採取

的最低基本行動(a minimum set of actions)。

- 2015 年，墨西哥實施流動性覆蓋比率(LCR)，且最近已應用於一家經營不善金融機構，對該機構採取具體行動，主要是限制可能使其流動比率更趨惡化的作業。
- 監理干預對所有參與者均是明確的，沒有解釋或質化評估空間：銀行徹底瞭解這些限制，市場可依靠這些限制的嚴格應用，且主管機關可免受法律風險。

2.何種觸發類型(量化、質化、二者結合)可用於正式行動及其精確性與自由裁量程度為何？

- 正式行動的自動觸發僅能是量化，以便監理機關在明確的法律框架下立即採取行動。
- 當銀行資本適足時，正常情況下使用質化評估，以便確定特定業務的潛在危險或可轉移銀行風險狀況的某些策略決議。
- 墨西哥金融體系有 48 家銀行，其中 7 家被列為國內系統性重要銀行(D-SIB)，故主管機關可逐一頻繁地進行檢查。

3.要達到正式行動階段為何要花如此長時間？主要障礙為何？

- 在墨西哥的情況，總是害怕正式行動的時間可能會比主管機關期望的快，因為觸發毋須解釋。例如，一旦一家銀行被視為違反資本適足率規定，則監理人員有 5 天的時間通知大眾。如果銀行的 CET1 低於 4.5%，則該銀行將於五天內被撤銷執照。
- 2015 年之前，如果一家銀行的資本適足率在規定底限之上，監理人員即無法要求該銀行增加資本，但現在，如果銀行的壓力測試結果，指出該銀行在下一年度有資本化需要，則該行即應報送一份強化資本承諾的預防行動計劃(Preventive Action Plan)。

4.為何重要的金融機構很少採取正式行動？

- 墨西哥的 D-SIBs 運作良好，遠遠高於正式行動的觸發點，對 D-SIBs 採質化評估。正常情況，D-SIB 可能不會收到正式行動的要求，但是在其財務狀況指標出現任何微小的惡化情況下，將使其面臨更嚴峻的各種挑戰。此外，藉由系統性風險緩衝 (systemic risk buffer)，D-SIBs 面臨更嚴格的資本比率要求，讓監理人員有更多的空間進行預防性行動。
- 例如，2015 年，一家 D-SIB 的所有財務狀況指標明顯低於其同業，但仍符合所有監理限制。所有的監理機關均同意對金融穩定風險的看法，並對該銀行施予壓力，以產生具體的自願性行動，包括 2016 年的強化資本。

5.如何透過監理行動限縮「弱質銀行」的不穩定風險？

- 監理機關對一家弱質銀行的預防性行動，如果被市場解讀為處理的前奏，則可能迅速將該銀行推向倒閉。故清理機關採取行動時，應特別小心謹慎，避免發生此種情況。
- 另對大眾及該銀行資金的所有主要提供者應有良好溝通策略，此至為重要。

6.清理機關的角色及應參與的事項？

- 清理機關必須參與所有銀行的持續性評估，而不僅僅是那些預防行動，且清理機關應特別關注每家銀行的未來情況。
- 壓力測試結果是清理計畫的優先順序基礎。在墨西哥，監理機關應負責壓力測試及 ICAAP¹⁷評估，這就是為什麼對於 IPAB 這個清理機關來說，根據正式合作協議，與監理機關保持密切

¹⁷ 內部資本適足性評估程序 (Internal Capital Adequacy Assessment Process, ICAAP)，係由各銀行依據本身的風險概況及營業活動特性，評估整體資本適足性；銀行董事會應配合未來業務發展策略，訂定切合其風險概況及營運發展之資本目標；同時各國金融監理機關透過適當之監理審核作業，確保銀行資本水準及資本組合內容 (普通股、混合性資本工具、可轉換次順位債券、長期次順位債券)，與銀行規模、業務複雜度及風險特質相稱，並密切掌控銀行風險變化情況，確保銀行所計提之資本量與質，足以抵抗不確定的經濟環境。

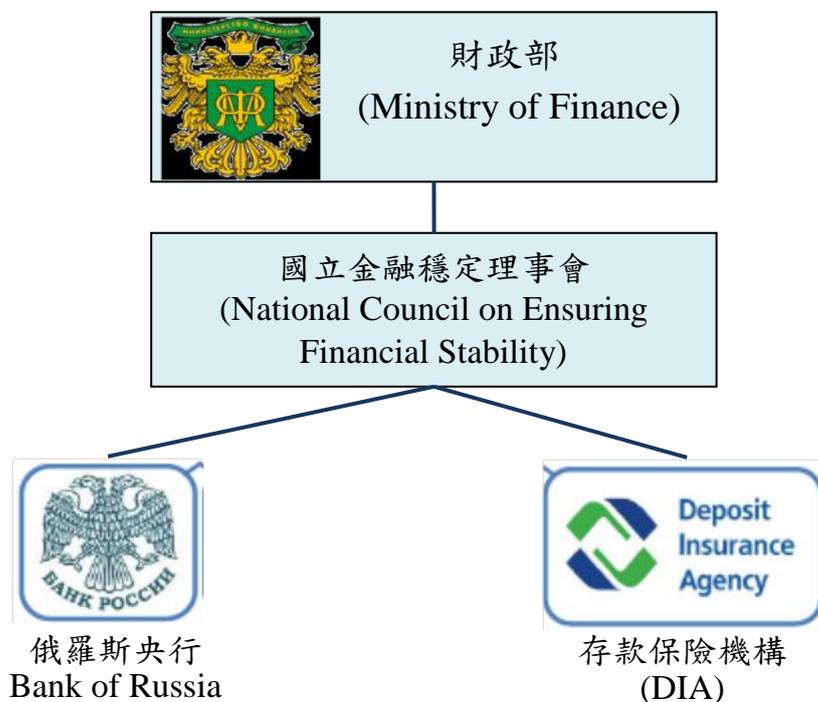
的合作是非常重要的。因為有這些協議，IPAB 即能取得銀行向監理機關及中央銀行定期申報的同樣資訊，能自行進行存款保險及清理方面的相關分析。

三、存款保險機構觀點的早期監理干預

(一)危機準備與管理－俄羅斯 DIA

1.俄羅斯的金融安全網

俄羅斯的金融安全網成員，包括財政部、金融穩定理事會、俄羅斯央行及存款保險機構，其架構如下圖：



2.危機準備(Crisis Preparedness)－俄羅斯央行負責下列事項：

(1)金融穩定性評估及審核

- 壓力測試
- 預警系統(Early warning system)：有 30 個指標，每週評估
- 嚴格的備抵要求
- 內部緊急因應計畫

(2)強化銀行的損失吸收能力(loss absorption capacity, LAC)

- 加強對 D-SIBs 的監理
- 依 Basel III—提高銀行資本品質

(3)復原及清理計畫(RRP)

- D-SIBs 應向俄羅斯央行報送復原計畫
- 俄羅斯央行制定 D-SIBs 的清理計畫
- 在中期內，所有銀行將被要求準備及報送復原計畫
- 俄羅斯央行將有權要求銀行採取適當的措施，以提高其可行性

3.俄羅斯存款保險機構(Deposit Insurance Agency，DIA)

(1)DIA 的功能

2004 年：存款保險及銀行清算(liquidation)

2008 年：銀行清理(Resolution)—避免破產，採用營運中財務協助(open bank assistance，OBA)、購買與承受交易(Purchase and assumption transactions，P&A)

2014 年：非政府退休基金(Non-Government Pension Funds)的清算

2015 年：保證退休儲蓄金及系統性銀行的資本化

2016 年：保險公司的清算

(2)危機管理：DIA 的角色

- 俄羅斯 DIA 的最高保額於 2014 年增加一倍，自 70 萬盧布(rubles)提高到 140 萬盧布(約 24,000 美元)。
- DIA 在銀行關閉後，平均可在 11.3 個工作日內開始對要保存款人辦理賠付。
- DIA 已對 300 多萬個要保存款人辦理超過 1.5 兆盧布(約 250 億美元)的存款賠付。
- 2005-2017 年 DIA 賠付要保存款人的金額及賠付個案數

統計如下圖：

2005-2017年DIA 賠付要保存款人金額及賠付機構數



(3) 影響存款保險制度有效性之挑戰

- 延遲取得存款人資料：銀行關閉後，DIA 由俄羅斯央行指派之銀行臨時管理人收到存款負債記錄以辦理賠付的時間延遲。
- 保障範圍排除法人實體，會導致資金從公司帳戶轉入要保或合格帳戶：議會已在討論將存款保險保障範圍擴大至中小企業的修法草案。
- DIA 面對多種欺詐案例：
 - ✓ 大額存款在銀行關閉前夕拆分，變成全部都是要保存款：透過內部轉帳將存款轉到親戚、朋友等帳戶。
 - ✓ DIA 在一些銀行遇到過存款未記錄在銀行帳簿的情況。
 - ✓ 未經准許的資金由存款轉移到其他實體，如盜用或為

降低保費等。

- ✓ 某些情況，DIA 遇到過許多銀行故意破壞或隱藏其資料庫的情況。

4. 銀行清算(Bank Liquidation)

(1) 俄羅斯的銀行清算程序

- 俄羅斯央行：關閉銀行，撤銷許可證，並提出銀行破產聲請。
- 仲裁法院(Arbitration Court)：裁定，宣布銀行破產，並指定 DIA 為銀行的清理人(receiver)。
- DIA：指派清理負責人(Receiver in Charge)。

(2) DIA 為清算人(liquidator)或清理人的主要職責：

- 收集債權人的債權資料。
- 債權人債權的記錄格式整理。
- 資產清查、評估及行銷。
- 與債權人委員會互動。
- 調查銀行倒閉的原因。
- 回收被剝離及被盜的資產。
- 召開債權人會議。
- 報告：向法院、俄羅斯央行、債權人及其他相關人員報告。

(3) 銀行破產及清算

2005-2017 年 DIA 處理的銀行倒閉及清算家數及清償債權人債權的百分比如下圖：

2005-2017 年 DIA 處理之
銀行清算家數及清償債權人之債權百分比



5. 清理觸發點(Resolution Triggers)

清理行動需當機立斷，及時採取，如除清理之外缺乏合理支撐復原的希望，則理想情況是銀行仍然存有一定正值淨資產時，即採取清理行動。

(1) 在俄羅斯，當有跡象顯示銀行的財務狀況不穩定，有危及其債權人(存款人)之利益時，即可觸發進入清理。

(2) 現有的量化及質化標準：

- 違反資本適足率要求。
- 違反法律或其他監理要求。
- 系統性重要(國家或地區級)。

(3) 能顯示出銀行無法繼續營運特性的新前瞻性量化及質化標準正在發展中。

6. 清理工具：OBA 及 P&A

(1) DIA 使用的主要清理工具(賠付之外)：

- 選擇新的投資人：將問題銀行出售予新業主或投資人。

- 由 DIA 購買問題銀行的股份：DIA 自己或與投資者聯合購買。
- 購買資產。
- 購買與承受交易(P&A)。
- 債權人增資之資本重整(Creditor-financed recapitalization)，即「自願」bail-in。

(2)DIA 曾使用上述清理策略於下列方式：

- 吸引/選擇投資人：41 案
- DIA 自行或與投資者共同購買問題銀行的股份：7 案
- 購買資產：1 案
- P&A：6 案
- 「自願」bail-in：3 案

7.DIA 參與防止銀行倒閉的措施

(1)DIA 與俄羅斯央行聯合分析某家系統性銀行的財務狀況，得出關於實施銀行清理措施可行性之結論，防止了該行倒閉。

(2)DIA 人員參與俄羅斯央行指派的臨時管理人工作，負責管理經營不善銀行的業務。

(3)DIA 得自行指派擔任臨時管理人，負責管理經營不善銀行的業務。

8.DIA 擔任臨時管理人管理經營不善銀行的業務

(1)由俄羅斯央行指派 DIA 為臨時管理人，任期 6 個月。

(2)自指派 DIA 為臨時管理人之日起，銀行的股東及董事會的職權與權力被暫停。

(3)臨時管理人之主要職責：

- 執行銀行董事會的權力。
- 辦理銀行業務經營的評估查核(due diligence)。

- 確定撤銷銀行業務許可證的理由。
- 制定清理策略並監控實施該策略。
- 執行 DIA 參與之俄羅斯央行批准的預防銀行業倒閉措施之實施計畫。
- 採取措施以確保銀行資產及文件的安全。
- 確定銀行的債權人及其對銀行的債權規模。
- 採取措施收回銀行的債權。
- 向俄羅斯央行申請，要求暫緩履行債權人對銀行債權的要求。

(4)DIA 曾擔任過 48 家經營不善銀行的臨時管理人。

9.銀行處理：統計資料

(1)DIA 曾參與 64 家系統性銀行的處理，其中有 6 案由 DIA 安排以 P&A 交易處理，另 58 案係實施防止銀行倒閉的措施。

(2)有關 38 家銀行的銀行清理已經完成，其中包括：

- 21 家銀行的財務復原，採營運中財務協助(OBA)。
- 6 家銀行採 P&A 交易。
- 11 家銀行的營業執照於實施銀行倒閉預防措施之前，已被央行吊銷。

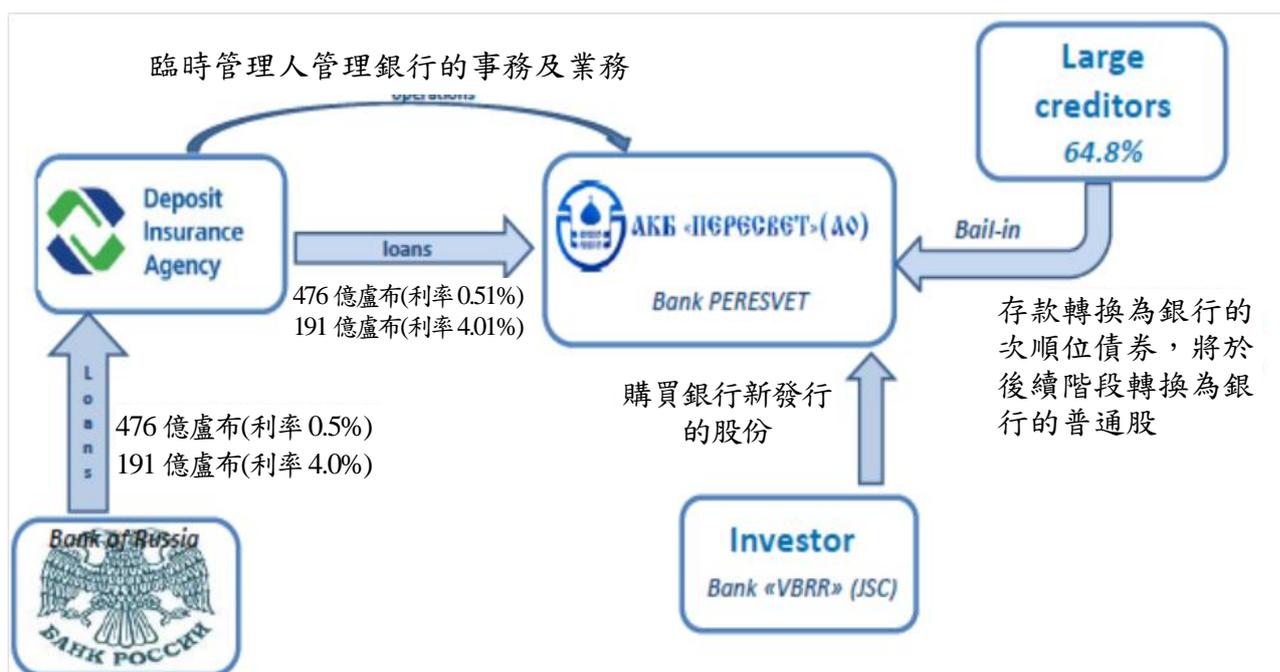
(3)截至 2017 年 8 月 1 日，DIA 參與了 26 家銀行清理計畫：

- 辦理新投資者參與的 22 家銀行財務復原。
- AKB(ROSSIYSKY KAPITAL)銀行案，DIA 在沒有任何第三方投資者情況下實施財務復原措施。DIA 是該行的主要股東。
- 在 MAB 銀行(TempBank)、Sovietsky 銀行及 PAO 銀行(Time Bank)，DIA 係擔任臨時管理人，管理該等銀行的事務及業務。

10.範例：Peresvet 銀行

DIA 於 2017 年 2 月 20 日受指派擔任 PERESVET 銀行的臨時管理人，為期 6 個月：

- (1)該銀行的資本被減到 1 盧布(RUR)，新發行的股份 990 萬盧布。
- (2)投資人購買了新發行的股份。
- (3)銀行向其債權人提供 693 億盧布的部分負債轉為可轉換普通股的長期債券(bail-in)。該債券被確認為次順位債券，並列入銀行的資本。



(二)存款保險機構觀點的早期干預—日本 DICJ 的清理準備

1.前言

日本存款機構的銀行安全網包括金融廳(Financial Services Agency, FSA)、日本央行(Bank of Japan)及日本存款保險公司(Deposit Insurance Corporation of Japan, DICJ)(如下圖)。而銀行清理，依日本清理機制(resolution regimes)，DICJ 為執行機關，

沒有早期干預權力。但 DICJ 自成立以來因其職權範圍，已被公認為清理機關之一。現在，DICJ 參與清理準備，成為日本金融安全網中的清理機關之一，有助於提高清理機制的可行性及完備性。



2. DICJ 的職權範圍擴大

(1) 日本存款保險機制及 DICJ 的歷史

1971 年：頒布「存款保險法(Deposit Insurance Act, DIA)」
並設立 DICJ，存款保險最高保障金額(簡稱最高保額)為 100 萬日圓(JPY)。

1986 年：修正 DIA，將最高保額提高到 1,000 萬日圓，並引入財務協助法(Financial Assistance Method)。

1996 年：引入暫時性全額保障(temporary blanket guarantees)，
並建立銀行處理及回收(Resolution and Collection Bank, RCB)機制。

1998 年：修正 DIA，擴大 RCB 的功能，以作為一般金融機構的承受銀行。

金融功能穩定法(Financial Functions Stabilization Act)：得向金融機構注資。

金融再生法(Financial Revitalization Act)及早期健全

化法(Early Strengthening Act)：DICJ 得擔任金融整理管理人(Financial Administrator，簡稱管財人)、設立過渡銀行，特別公共管理及股權注資。

2000 年：修正 DIA，金融整理管財人及過渡銀行的永久立法，及危機管理框架。

2002 年：修正 DIA，為賠付及結算目的，引入存款全額保障(自 2005 年 4 月起生效)。

2005 年：徹底廢除全額保障。

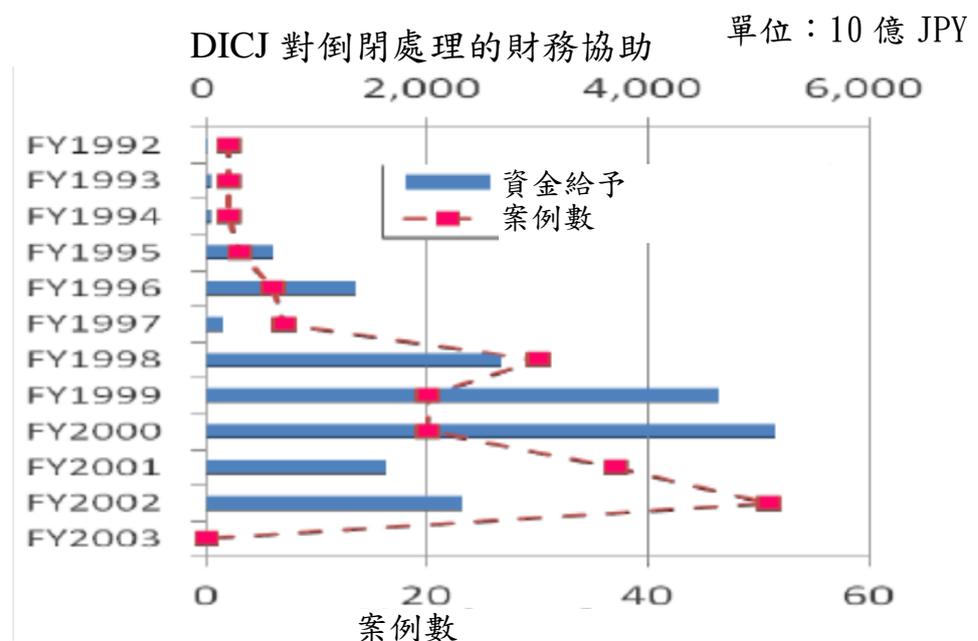
2013 年：修正 DIA，引入有序清理(Orderly Resolution)。

(2)擴大 DICJ 的職權範圍

■ 1990 年代的銀行業危機及清理機制改革

✓ 日本在 1990 年代經歷了泡沫經濟與銀行業危機，並看到大型金融機構倒閉，且在這場危機中引入的一些臨時性措施，這些措施後來在 2000 年代成為永久立法。

■ DICJ 為倒閉處理提供的財務協助(資金給予)



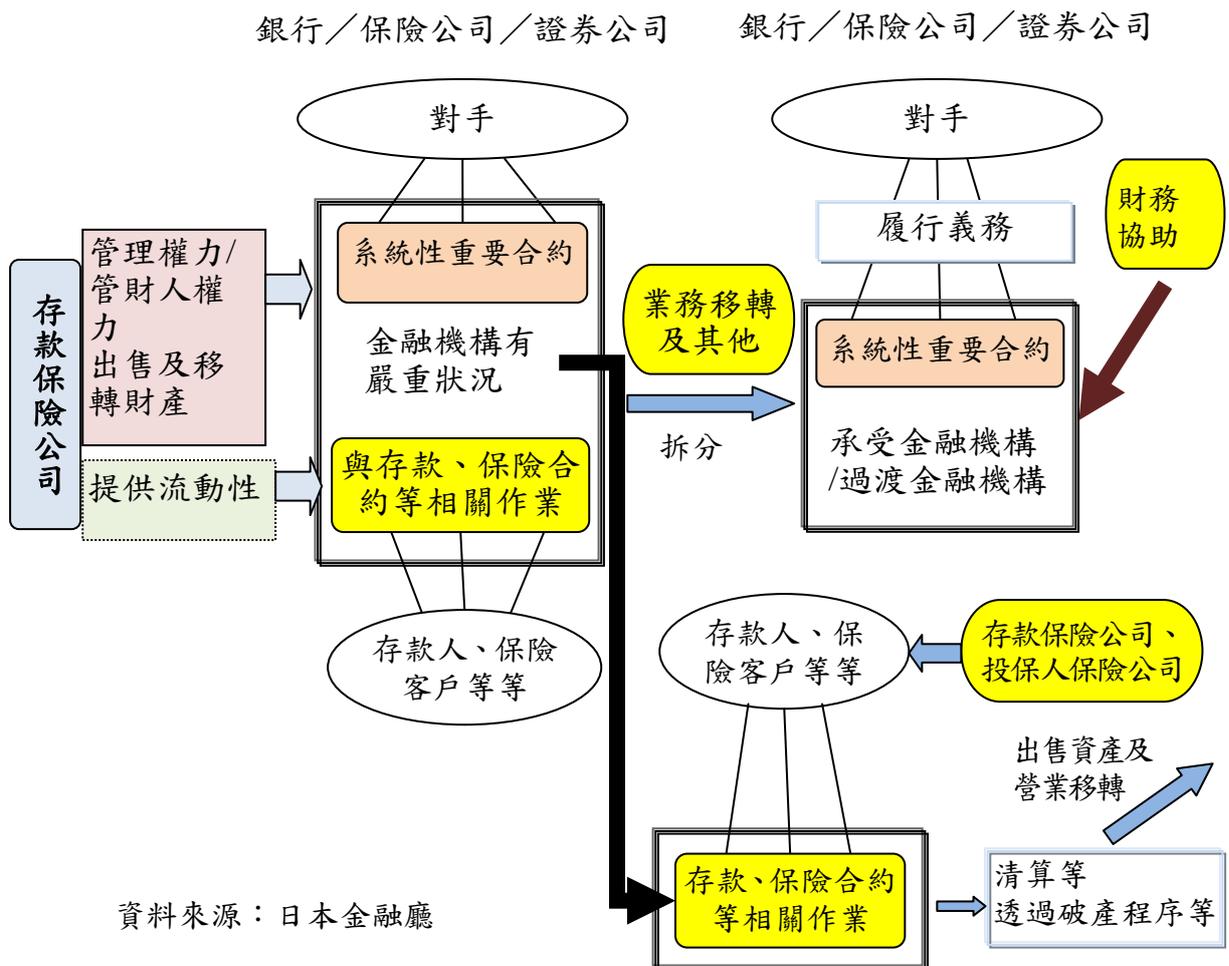
■ 2013 修正 DIA

✓ 日本於 2013 年修正存款保險法(DIA)，將「有序清理」引入日本處理機制，同時於「有序清理」中賦與 DICJ 一些重要的角色。當採取「有序清理」措施時，將激活 DICJ 的一些新賦與角色與功能。

■ DICJ 在「有序清理」中的角色

- ✓ 擔任倒閉金融機構的清理人(receiver)，管理倒閉機構。
- ✓ 擔任銀行管財人，管理倒閉銀行業務之執行及財產。
- ✓ 於清理程序中擔任流動性之提供者。
- ✓ 為過渡銀行的創始人。

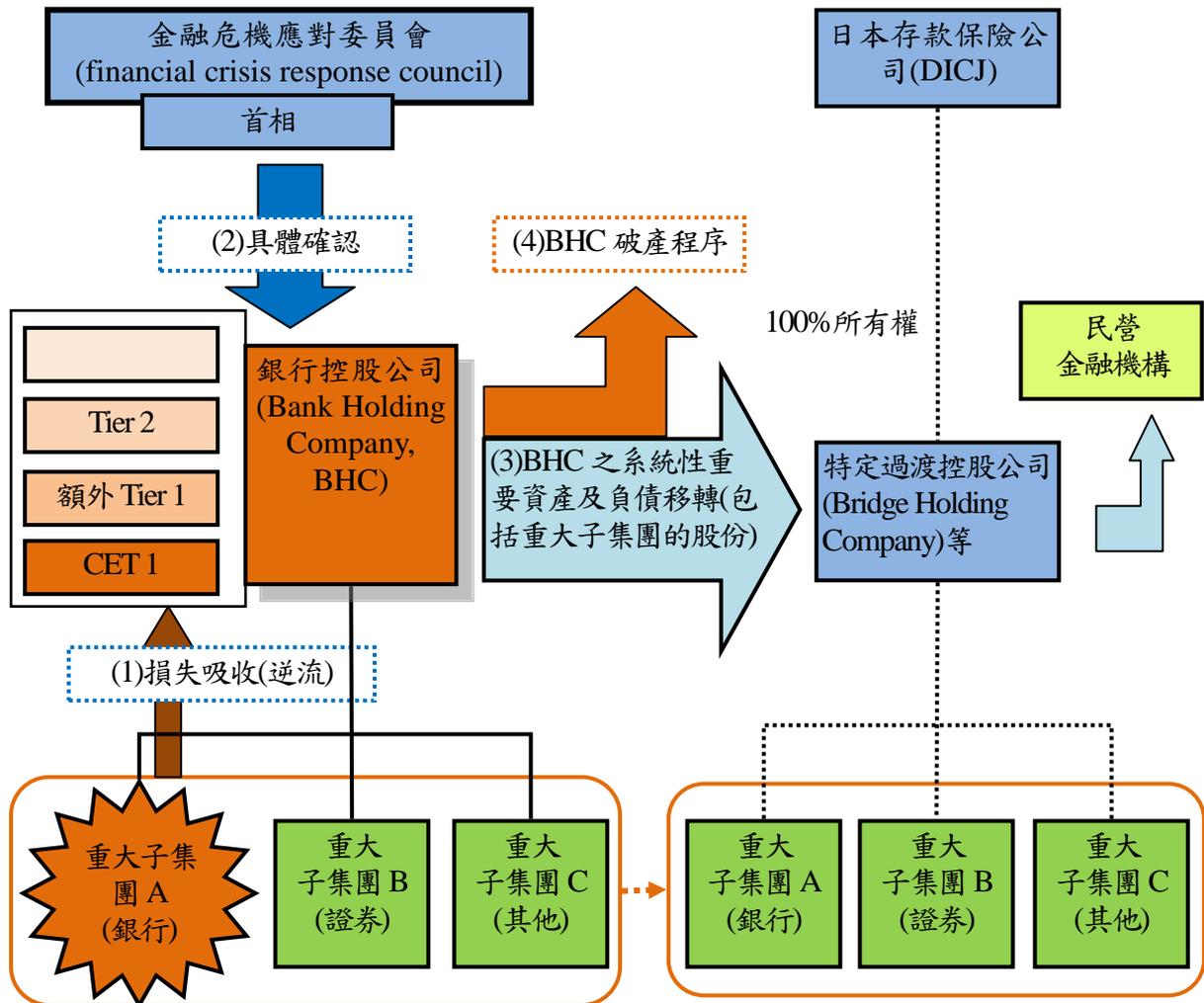
■ 「有序清理」的流程－金融機構破產案例的有序清理流程如下圖：



■ 日本 G-SIB 在單點切入法(Single Point of Entry, SPE)策略下

之有序清理程序模型

處理全球系統性重要銀行(G-SIBs)情況，利用總損失吸收資本(total loss-absorbing capital, TLAC)功能及 SPE 策略之流程如下圖：



資料來源：日本金融廳

重大子集團繼續正常營運

3. DICJ 對清理之準備

(1) DICJ 在清理準備階段的貢獻

- DICJ 在金融安全網中，狹義上未正式負責早期干預。然而，作為執行機構(executive agency)，為提高整個清理框架的可行性及完備性，DICJ 在準備階段已從清理執行人(practitioner)角度對清理框架的改善做出貢獻。

- 此外，在法律面，DIA 中已授權(第 137-4 條)DICJ 得採取一些措施，以使金融機構順利執行 RRP。另，隨著處理職權範圍的擴大，DICJ 作為執行人，在準備清理階段的職責已加重。

(2)準備階段的 DICJ 職責

- 要保金融機構有義務依 DICJ 的指引準備緊急情況下順利辦理賠付的程序及手冊。對以名稱為歸戶的準備(主要關注其 IT 系統)辦理實地查核，也應列入其程序及手冊中。
- DICJ 成為日本 G-SIFIs 危機管理小組 (Crisis Management Group，簡稱 CMG) 的成員並參與清理計畫。

(3)存款保險機構對準備之職責

- 所有 G-SIFIs 必須提出具有重要屬性(Key Attributes，KA)的復原及清理計畫(RRP)。
- 一份清理計畫必須包含一些準備行動支持的作業計畫。在此方面，DICJ 作為清理之執行人及存款保險機構認為，有效的清理計畫及整合性清理機制已變成極為重要。

4.DICJ 與相關機關的有序清理合作

(1)相關機關之合作

- 監理機關的合作是有效清理的必要條件。
- 密切的溝通及資訊分享是更好合作的關鍵。
- 危機管理小組(CMG)是促進國內及國際監理機關合作的最重要正式職能之一。
- 同時，日常非正式溝通也是發展監理機關間更好合作的重要部分。

(2)危機管理小組(CMG)

- 根據 FSB 發布的「金融機構有效清理機制之核心要素(Key

Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, 簡稱 KA)」 KA8 規定，必須為所有 G-SIFIs 建立 CMG。

KA8.1：所有 G-SIFI 的母國及主要地主國的主管機關，均應建立 CMGs，其目的是對影響金融機構的跨境金融危機，加強準備及促進管理與處理。CMGs 的組成應包括監理機關、央行、清理機關及財政部等，且應與主要地主國之主管機關緊密合作。CMGs 應主動檢視並向 FSB 及 FSB 跨國評估委員會(Peer Review Council)報告下列事項：

(i)CMG 內部成員間及 CMG 與非 CMG 主管機關間之協調事務及資訊分享情形。

(ii)個別機構合作協議下規劃復原及清理計畫之相關程序。

(iii)G-SIFIs 之清理能力。

■ 日本 G-SIFIs 的 CMG

✓ 日本有 3 個銀行集團自 2011 年起被指定為 G-SIFI，包括三菱 UFJ 金融集團(Mitsubishi UFJ Financial Group，MUFG)、瑞穗金融集團(Mizuho Financial Group，MHFG)及三井住友金融集團(Sumitomo Mitsui Financial Group，SMFG)。

✓ 每個 G-SIFI 均已設置 CMG，DICJ 並以清理機關成為其成員，由執行人觀點提供相關看法。

■ CMGs 之議題範例

✓ CMGs 討論的內容未被披露，且所有與會者也被要求保密。

✓ CMGs 可能討論的議題：包括集團結構、優先策略、業務

持續性、處理資金、辨識 MSG、TLAC 等。

(3)外部正式交流

- 除了正式溝通外，DICJ 與國內外監理機關間的非正式溝通，也是積極且富成效。為了收集資訊，不僅需有正式的資訊收集管道，人際網絡對資訊搜集也極有幫助，而此種人際關係需在平時即進行培養。

5.結論

存款保險機構可以是「準備」的關鍵：

- (1)提高清理機制的效力及可行性，是做好清理準備不可或缺的，這對有系統性風險的金融機構來說特別需要；另為更鞏固清理機制，納入執行人及存款保險機構的業務觀點，已變得更為重要。
- (2)相關機關在承平時期的及危機時刻，即應有良好的正式及非正式協調與溝通，此舉有助於在準備階段做更好的安排。

四、案例研究—Espirito Santo 銀行倒閉案之啟示

(一)跨境層面的清理—從葡萄牙 BES 倒閉案獲得之啟示

1.BES 簡介

為何 Banco Espírito Santo SA(簡稱 BES)銀行太大不能倒：

- (1)BES 集團(BES Group)為葡萄牙第三大銀行集團，2013 年底其資產總額約€810 億歐元(EUR)，約佔國內生產毛額(GDP)的 50 %。
 - BES 集團涵蓋零售、企業及機構客戶的所有相關金融部門：商業銀行、投資銀行、民營銀行、保險、資產管理、市場及證券服務等。
 - BES 截至 2013 年 12 月 31 日止之合併資產總額及 2014 年 6 月 30 日之存款概況如下表：

單位：10 億歐元

葡萄牙：簡稱 PT

資產總額(合併)	€ 81	佔 GDP：50%	放款總額	€ 34	PT 部分：14%
資產總額	€ 64	PT 部分：14%	企業授信及公共管理	€ 26	PT 部分：20%
存款	€ 35	PT 部分：14%	在 PT 的分支機構數	650	
存款人數	約 2 百萬				

註：合併資產總額截至 2013 年 12 月 31 日止，其餘資料截至 2014 年 6 月 30 日為個別基礎

- BES 是 31 個支付、結算及清算系統的直接或間接成員，包括 TARGET2¹⁸(PT&ES 西班牙)、Euro1、STEP、SWIFT、SICOI、Interbolsa。BES 直接透過 SICOI 支付的金額占 SICOI 總支付的 14%。
- 歐洲央行依據單一監理機制(Single Supervisory Mechanism, SSM)第 6(4)條認定 BES 為重要信貸機構。

(2)BES 集團非常複雜且有全球影響力，業務遍及全球四大洲、25 個國家。

- BES 集團擁有 99 家子公司，其中 52 家在國外。
- BES 集團是 Espírito Santo Group (簡稱 GES)的一部分，其業務廣泛多元，涵蓋能源、房地產、醫療保健、旅遊、農業等諸多領域。
- BES 在為葡萄牙經濟融資方面發揮了關鍵性作用。

2.開始清理(run-up to resolution)

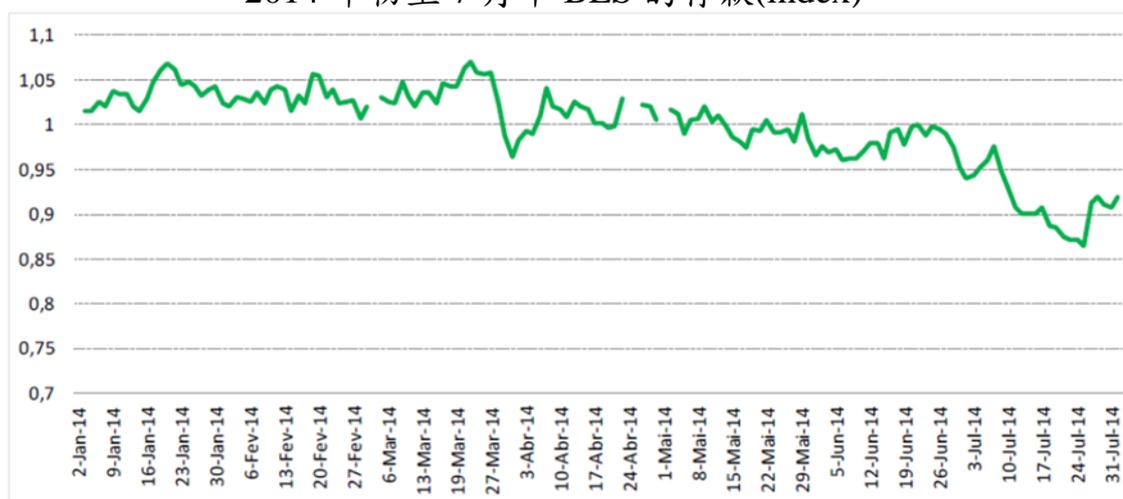
(1)BES 在 GES 的非金融部門衰敗之後一直面對重大流動性限制

- 因 GES 的風險及 BES 安哥拉(Angola)(簡稱 BESA)的暴險恢復不確定性，引發了資金大量外流及某些融資管道關閉，

¹⁸ 歐洲即時總額清算系統(Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer System, TARGET2)為歐元體系所營運之即時總額清算(Real Time Gross Settlement, RTGS)大額支付系統，於 2007 至 2008 年間由第一代 TARGET 轉變而成。TARGET2 由法國、德國及義大利三國央行共同營運發展，截至 2016 年為止，已有 25 家央行為連線單位，包括 ECB、19 家歐元區央行及 5 家非歐元區央行。

即信貸額度受限，特別是在穆迪(Moody's)及標準普爾(S&P)下調評等之後，BES 不得不求助於歐洲央行理事會(ECB)在某些條件下核准緊急流動性協助(ELA¹⁹)，其中包括保證遵守償付能力要求及處理 BESA。

2014 年初至 7 月中 BES 的存款(index)



(2)2014 年 7 月底爆發的意外損失觸發了一個償付要求違約，因而進一步且徹底地使 BES 流動性短缺加劇

- BES、其外部稽核及葡萄牙央行(Banco de Portugal, BdP)的初步預期，GES 的暴險即使在最壞情況也可能被現有的緩衝資本吸收，爰 BESA 產生的損失將會很小。惟 2014 年 7 月 30 日，BES 公佈上半年的合併基礎虧損總額達 36 億歐元，高於預期損失數，且使 CET1 比率(合併)跌至 5.1%。其中部分損失反映出有意的管理不善及違反葡萄牙央行之前的決定。例如，宣布更換前管理層導致損失較預期增加了約 15 億歐元。
- BES 的動盪在葡萄牙及全球持續幾個星期都佔據新聞頭條版面。2014 年 7 月 30 日的公告更造成「天搖地動(perfect

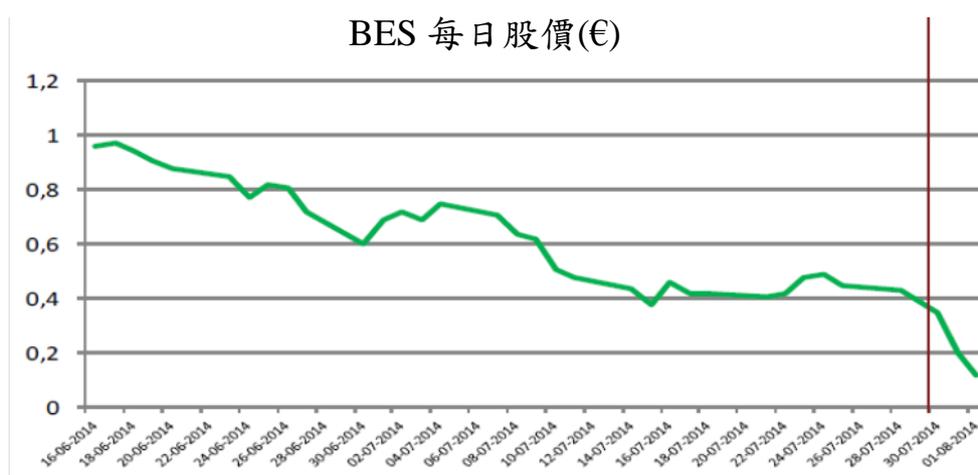
¹⁹ 緊急流動性協助(Emergency Liquidity Assistance, 稱簡 ELA)係利用擔保品提供流動性，並由接受融資的國家央行負責管理，歐洲央行管理委員會對該計劃擁有最終權限。根據歐洲央行的規定，ELA 僅能提供給具有償債能力的銀行。

storm)」。

貨幣政策運作(Monetary policy operations, MPO)的運用已被暫停，且 ELA 的取得存有風險	➔	截至 2014 年 8 月 1 日，BES 極可能無法履行債務而發生逾期
因損失及不確定性加重，使得民間資本化處理方案短期內不可行	➔	
公眾的看法變得更壞	➔	

■ BES 的股價表現，清楚地顯示公眾對該行的信心破滅

BES 的股價在一天內曾狂瀉了 17%，市值在一週內就蒸發掉 32%。且 BES 的股災甚至禍延其母公司 Espirito Santo Financial Group，使其宣布「正在遭遇重大困境」隨之停止交易。



3. 緊急應變計畫(Contingency Planning)

(1) 優先方案，是在上半年財報結果公佈後立即有一可靠的民間處理方案，但須備妥 B 計畫。

- BES 聘請德意志銀行(Deutsche Bank)擔任財務顧問，研擬可行的民間處理方案。葡萄牙央行要求 BES 設計並執行一個可靠的處理方案來支持償債能力比率，包括透過增資、於短期內必須找到策略投資人等。此方案必須在上半年財報

結果發布後立即公佈。

- 而葡萄牙央行也同時準備一個緊急應變計畫，以便在優先方案窒礙難行時立即進行干預。

■ 替代方案

<p>公開籌資 Public capitalisation</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☒ 對 GES 的風險隔離，效果不佳。 ☒ 對法律及合規風險，沒有效用。 ☒ 需要一些執行時間。
<p>清理 resolution</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☒ 在葡萄牙甚至歐洲，像 BES 如此龐大且複雜的銀行，尚未用過清理。 ☒ 有法律、運營及溝通方面的挑戰。 ☑ 可有效地隔離對 GES 的風險，包含法律風險。 ☑ 可能立即執行。 ☑ 可結清資產負債表並配合分攤損失。
<p>清算 Liquidation</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☒ 觸發葡萄牙金融體系崩潰並漫延到歐元區的其他地區的風險很高。 ☒ 對實體經濟的影響很大。 ☒ 會破壞價值並增加經營成本。 ☒ 因啟動存款保險計劃，致融資需求非常大。
<p>國有化 Nationalisation</p>	<ul style="list-style-type: none"> ☒ 對 GES 的風險隔離，效果不佳。 ☒ 對法律及合規風險，沒有效用。 ☒ 在政治上是不能接受的。 ☑ 可能立即執行。

★ 清理是唯一的合理選擇，可避免無法承擔的風險及困難。

(2)當時，葡萄牙的清理機制基本上與 BRRD²⁰一致，但並非所有的清理工具都可使用，營業出售或過渡銀行是唯一的選擇。

- 葡萄牙央行探討了公開出售營業的可能性，但很快的就得出結論：在周末是不可行的，因為沒有投資者願意在沒有適當的評估下參與標購。

²⁰ BRRD為2014年4月歐盟通過的「銀行復原及清理指令(Bank Recovery and Resolution Directive，簡稱BRRD)」，內容包括要求歐盟成員國設定所有銀行損失吸收能力的最低要求(Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities，簡稱MREL)。

■ 替代方案

公開出售營業	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> 明確的處理方案及較少的不確定性。 <input checked="" type="checkbox"/> 能更有效地維持信心。 <input checked="" type="checkbox"/> 降低營運風險。 <input checked="" type="checkbox"/> 因銀行立即被接管「繼續經營」，有助價值的保值。 <input type="checkbox"/> 要求買家在短期內籌到資金。 <input type="checkbox"/> 因時間限制，不利於清理資金的投標權力，從而意味著須付出更高的成本。
過渡銀行	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> 不依賴短期內偏好，決定僅寄託在葡萄牙央行。 <input checked="" type="checkbox"/> 提供更長的出售時間，提高投標權力； <input type="checkbox"/> 暫時性辦法，意味著退出的時間更長。 <input type="checkbox"/> 暫時性性質，對價值的保值仍有負面影響。 <input type="checkbox"/> 從流動性觀點，更高的不確定性對客戶可能是一項挑戰。 <input type="checkbox"/> 設立的新法律實體可能會有較高的作業風險。

★ 如果定價合適，公開出售將會是優先方案。

★ 考量不可能在週末出售，爰設立過渡銀行將是唯一可行的選擇。

4. 決議(decision)

2014年8月3日，葡萄牙央行設立了「Novo銀行(Novo Banco)」，並將BES的大部分營業讓與Novo銀行，剩餘的視為「壞銀行(Bad Bank)」，將被清理了結。

留在BES的資產及負債	
資產	<ul style="list-style-type: none"> ● BES對GES的放款 ● BES在安哥拉、利比亞及美國(邁阿密)持有的股權 ● BES之最低資金現金
負債	<ul style="list-style-type: none"> ● 權益 ● 次順位債 ● 相關債權人的債權(股東持股>2%、過去控制BES的實體、董事會成員等)

(1)首要目標：

- 確保 BES 提供的金融服務連續不中斷。
- 維護金融穩定。
- 保障納稅人的錢。
- 確保成本由股東及債權人負擔。

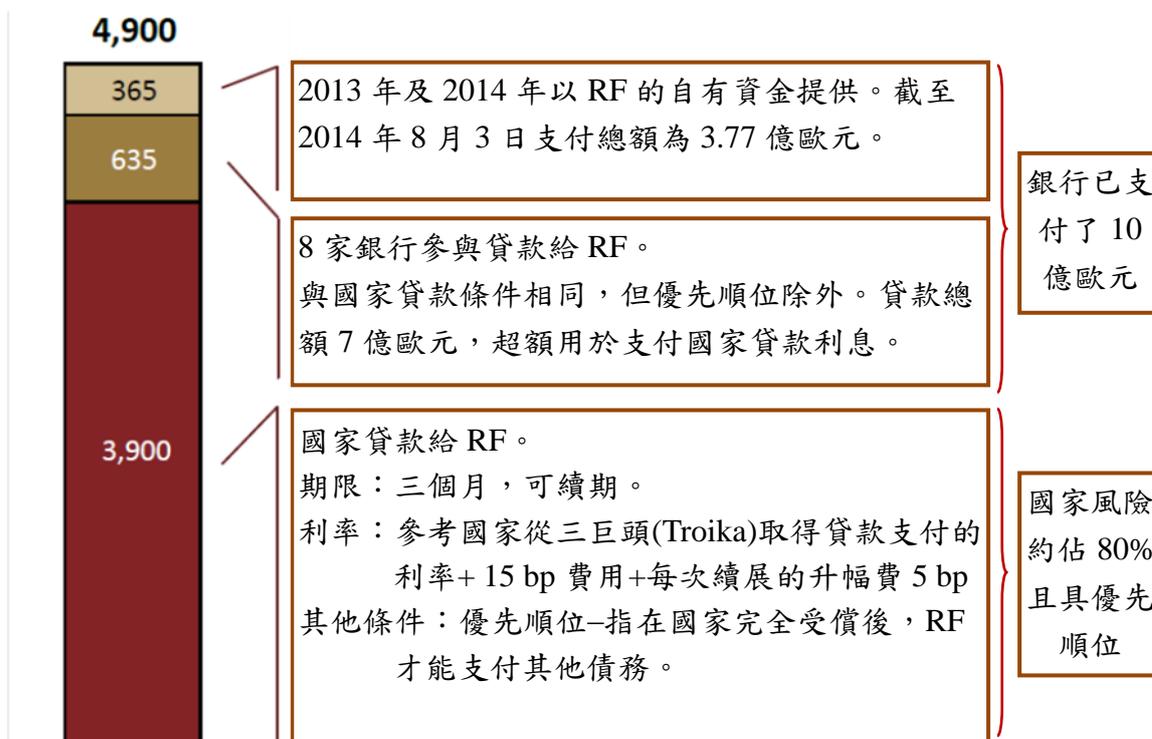
(2)具體目標：

- 保護 Novo 銀行免受 GES 及 BES 安哥拉(Angola)風險影響。
- 盡量減少 Novo 銀行受限於過去行為的法律及合規風險影響。

5.清理資金

(1)Novo 銀行的資本需求，經以合併基礎為考量，審慎調整及以 CET1 比率 8.5% 為目標估計後為 49 億歐元。

(2)Novo 銀行的股本全部由清理基金(Resolution Fund，RF)提供，RF 成為 Novo 銀行的單一股東。



註：Troika = EC + IMF + ECB

6. BES 清理的最終決議

(1) 2015 年 12 月 29 日，葡萄牙央行核准了應用於 BES 的完成清理措施決議，內容包括：

■ 再轉讓(Re-transfer)

由 Novo 銀行轉換為 BES 針對機構投資人發行的 BES 非次順位債券，最低面額 100,000 歐元。

■ BES 財務(BES Finance)

在 BES 財務(開曼子公司)發行的優先債券自願拆分後，僅存股東及次級債券持有人時，將 BES 財務的股權轉讓給 BES。

■ 或有負債(Contingent liabilities)

釐清或有負債或清理時尚未確定的負債(例如，可能與訴訟相關的負債或起因於罰款或罰金的負債)已按照最初的決議留在 BES 中者。

■ 最終邊界(Final perimeter)

對 2014 年 8 月的原清理決議所作的所有修正及澄清，均合併入最終決議(final decision)，從而明確地劃定了 Novo 銀行的最終邊界。

■ 法律風險(legal risks)

根據法律框架，澄清葡萄牙央行清理決議所產生的法律風險屬於清理基金。

(2) 上述決議確保 BES 的損失係由 BES 股東及債權人吸收，而非由清理基金(RF)或納稅人負擔。

(3) 對 Novo 銀行淨值的正面影響，以淨額計算約為 19.85 億歐元。

(3) 歐洲央行(ECB)於 2016 年 7 月 13 日撤銷 BES 銀行的營業執照，BES 的司法清算程序尚在進行中。

7. 跨境層面的清理(Cross-border dimension of resolution)

跨境清理面臨兩個主要議題：(1)與其他監管機關合作，(2)承認及執行清理程序。

(1)2001/24 / EC 指令及 BRRD 已提供一套處理歐盟內跨境清理問題的機制，歸納其重點：

- 清理機關必須設立清理聯繫會議(resolution colleges)，確保參與清理計畫及決策規劃的地主國監管機關適當地考慮到地主國的利益及資訊交換之背景。惟當集團完全位於歐盟銀行監管聯盟(Banking Union)內時，此機制不需要²¹；
- 會員國必須承認並執行另一成員國通過的清理決議。

(2)在歐盟之外，可能會出現問題，因為多數國家缺乏迅速、透明的機制來確保承認外國清理程序。即使有第三國監管機關或清理機關的善意，其司法法院或行政機關也可能根本不會執行外國的清理措施。

8. BES 的跨境挑戰

BES 的清理從跨境角度提出一些挑戰，這些挑戰往往會構成清理的障礙，故於制定清理計畫時應審慎列入考量：

(1)有效地與清理機關、監管機關及其他相關機關合作，為確保清理策略成功實施之關鍵：

- 在很短的時間內決議採取清理工具，事實上很難實現。就 BES 的情況，葡萄牙央行只能提前與 BES 有重大業務的國家監管機關進行合作，此有助於確保 BES 分行成功的轉讓

²¹ 2008 年 9 月全球金融危機顯示銀行監管的一些重大缺失，尤其許多銀行已從事跨境經營活動，但是監理法規仍侷限於國家層級，無法從事有效的跨境監理。爰歐盟針對此一缺失進行銀行監理體制的重大變革，2013 年 10 月 15 日，歐盟理事會(EC)正式通過建立單一監理機制(Single Supervisory Mechanism, SSM)的最終決議，2014 年 11 月 4 日正式啟用，歐洲央行(ECB)取得 SSM 的專屬職權，負責歐元區重要銀行的直接監理，以及監督參與會員國的監理活動。2013 年 12 月 18 日，EC 就建立單一清理機制(SRM)達成協議，並遞交歐洲議會批准。

給 Novo 銀行。

- 因每個國家的程序不同(包括歐盟內)，作業執行上難免有其困難性，如能預先與有關機關相互交流，特別是在清理計畫的規劃階段，提前努力面對，則有些困難是可避免的。

(2)承認轉讓給買方、過渡銀行或資產管理公司的資產所有權變更：

- BES 及 Novo 銀行簽署了一項協議，確認外國法律管轄及座落在國外的資產及負債轉讓(即確認協議，confirmatory agreement)。此協議有助於解決部分但非所有的承認問題；因為在特定情況下，BES 必須確認某項資產確實已轉移到 Novo 銀行。
- 當在第三國的子公司未被轉移且最終被清算時：某些國家的破產法規定，當債務人的資產不足以償還其債權人時，相關實體(即母公司)的資產得用於清償該等債權人。如果清理決議未被第三國承認，則可能導致該國法院依清理規定，強制查封已依清理決議轉讓給買方/過渡銀行/資產管理公司的金融機構資產。

(3)無法轉讓位於第三國的子公司股權：

- 清理時，葡萄牙央行一般會避免轉讓位於第三國的子公司股權，因為深怕此一決議未被該國法院及監理機關承認。為了清理計畫，葡萄牙監理機關正在評估可用於相關國家的清理機制，以確保股權的成功轉讓。

(4)交易對手試圖啟用第三國法律管轄的合約中的控制變更條款。

(5)在第三國的分行發行的債務轉讓問題。

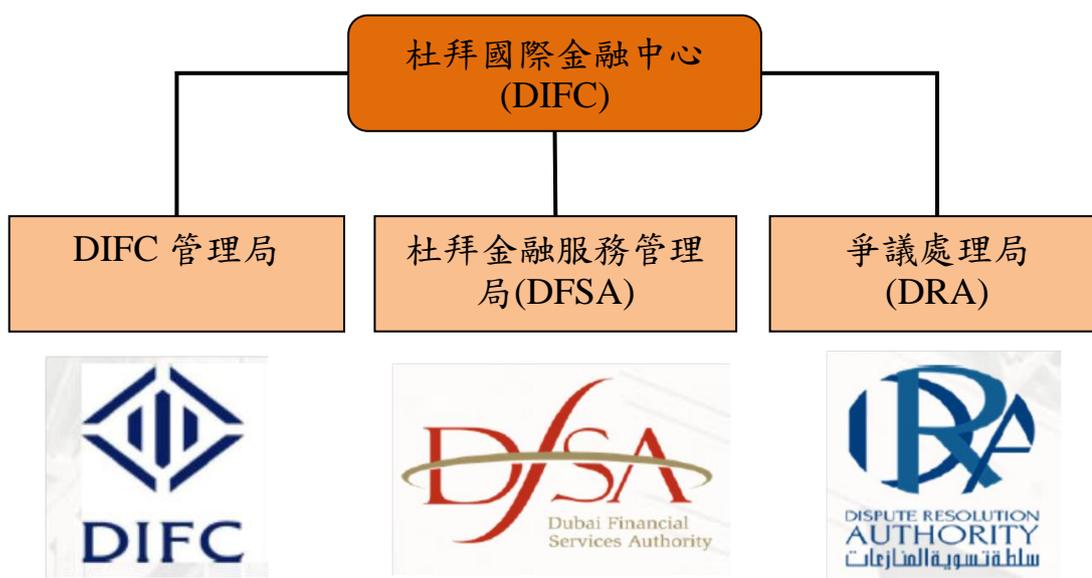
(二)案例研究：杜拜 Espirito Santo 銀行案之啟示

1 杜拜國際金融中心(Dubai International Financial Centre, 簡稱 DIFC)

(1)DIFC 簡介

- 國際中心及國際標準
- 被指定為聯邦金融自由區(Federal Financial Free-Zone)
- 大量外幣計價(Foreign Currency Denominated)
- 阿拉伯聯合大公國(UAE)的民商法(Civil and Commercial Laws)不適用
- 基於普通法量身定制的法律(Tailor-made laws, based on Common Law)
- 無本地合作夥伴需求(No Local Partner Requirements)

(2)DIFC 的架構



- DIFC 管理局(DIFC Authority)
為 DIFC 的開發及行銷提供了整體方向。
- 杜拜金融服務管理局(Dubai Financial Services Authority , DFSA)
具有符合國際標準之風險監理的獨立綜合監管機關。
- 爭議處理局(Dispute Resolution Authority , DRA)
DIFC 法院是一個獨立的普通法司法機關，管轄民事及商業

糾紛。DIFC 仲裁機構辦理替代性爭議處理。

(3)DIFC 的特性

- 主要是批發金融中心，沒有零售銀行業務。
- 主要業務是企業金融及貿易融資、民營銀行、保險、再保險及一般財富管理。
- 沒有零售銀行業務，DIFC 沒有安全網、沒有存款保險及沒有最後貸款人。
- 主要是地主國管轄，依靠與母國監理機關的合作。
- 絕大多數的銀行資產在 DIFC，係透過國際活躍銀行的分行方式持有。

2.杜拜 Espirito Santo 銀行(Espirito Santo Bank Dubai，ESBD)

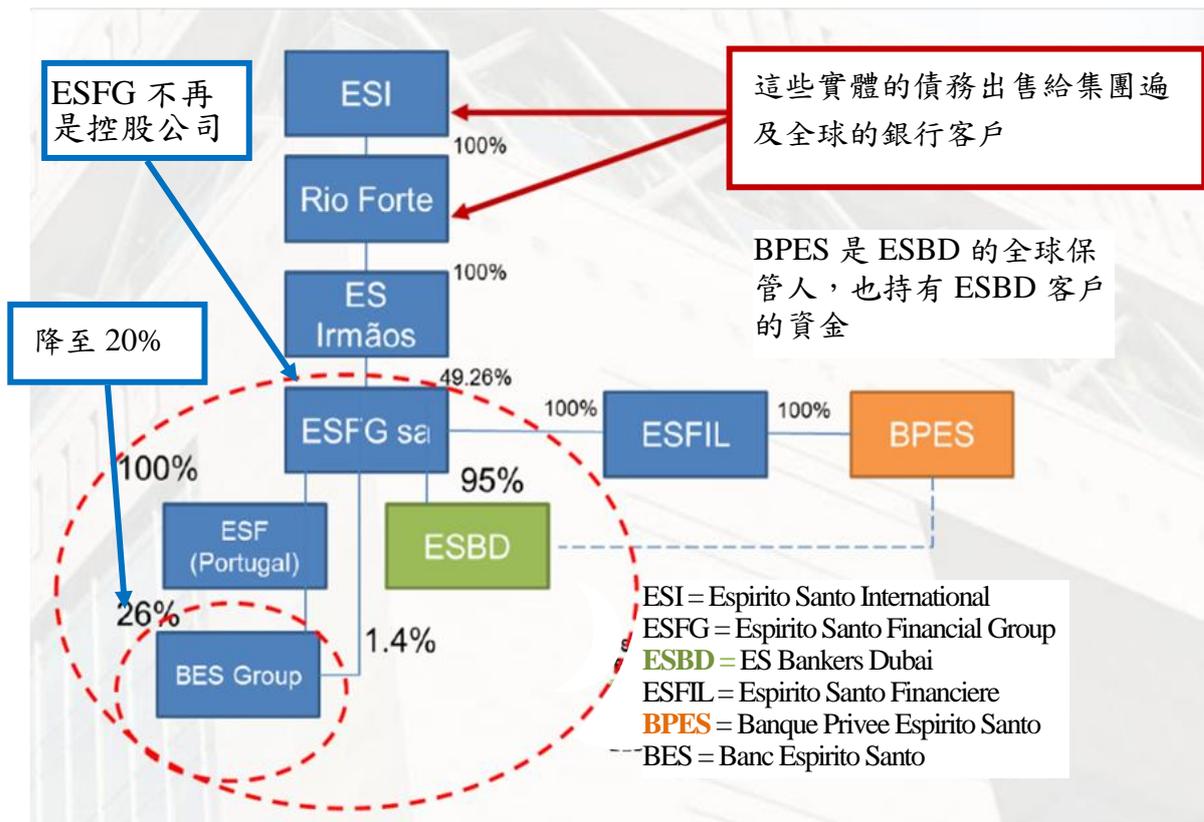
(1)ESBD 的特性

- 民營銀行、特許提供信貸、收受存款及提供民營銀行理財服務。
- 作為一家位於盧森堡的控股公司(Luxembourg-domiciled Holding Company，ESFG)的子公司，該公司是 BES 的控股公司。
- DFSA 許可提供金融服務的先決條件是來自葡萄牙央行的整個集團監理。
- ESBD 的流動性當時是歷史新高且資本充足。多數的貸款組合有客戶的資產擔保，違約機率(PD)及違約損失率(LGD)也降到了歷史性的低點。
- 之前的歷史監理問題多與反洗錢防制有關(AML-related)。
- 業務問題最常見的行為是，涉及將關係人的債務出售給財富客戶的適宜性。
- 眾多客戶認為 BES 保證了關係人的債務，且若干媒體也確

實這樣子報導。

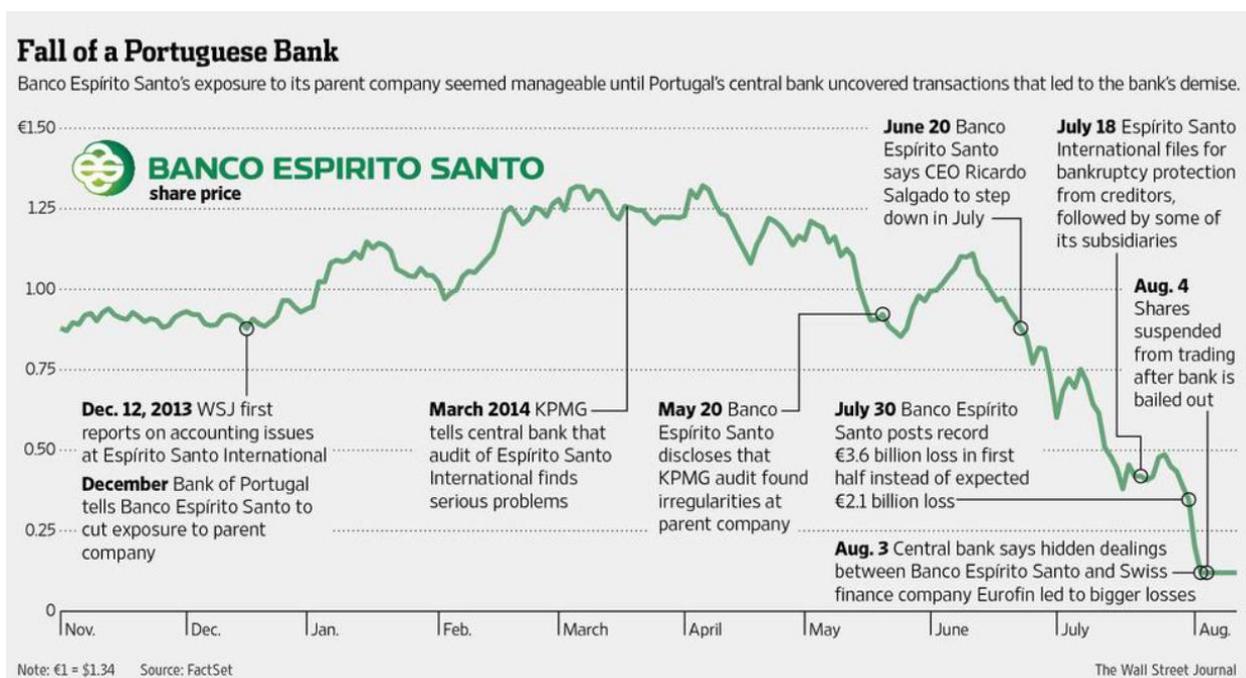
- 客戶的資產大多登記在瑞士的姐妹民營銀行(BPES)，也是ESFG的子公司。
- 最常見的反洗錢防治相關問題涉及民營銀行客戶的管轄。

(2)ESG 集團(Espirito Santo Group)的架構



- 2013 年年底由歐盟資產品質審查提出，監理機關試圖限制銀行及其客戶可購買關係人債務的金額。
- 為了擺脫限制及繼續在集團進行非銀行融資，BES 向各方借款，再將資金貸放給關係人(例如 ES 巴拿馬(Panama))。
- 2014 年 3 月，KPMG 質疑集團最高控股公司 ESI 的信譽。
- 2014 年 6 月，BES 發行股份，將控股公司所有權從 26% 稀釋至約 20%。
- 2014 年 7 月 1 日，ESI 申請破產保護。

■ 2014 年 8 月 12 日華爾街日報刊登 BES 股價下跌(如下圖)



3. 合併監理破裂

(1) 葡萄牙央行 2014 年 7 月 23 日的函令

「... ESFG 層級的合併財務報表不再符合國際財務報告準則 (IFRS) 要求的條件...」, 「... 葡萄牙央行認為, ESFG 已經失去對 BES 的控制權, 因此阻止根據國家法律或歐盟法規確定的合併監理制度的所有要求...」, 「因此, 2014 年 6 月 30 日之後, 信用機構 BES 的監理, 不再以 ESFG 層級的合併基礎進行評估。」。此意味著, ESFG 不再是控股公司, 而旗下所有實體將自行清算, DFSA 許可的先決條件也已消失。

(2) ESBDE 的財務概況如下表

項目	2013/12/31	2014/6/30	2014/8/11	2014/9/21
資產				
現金	266,110	182,994	2,515	2,530
存放銀行同業	4	155,028	130,932	71,316
交易資產	14,344	69,988	17,928	16,492
放款	123,938	139,757	109,090	73,086

應收收入/預付款項	1,432	2,167	2,010	2,906
其他資產	3,000	2,026	1,884	2,006
資產總額	410,206	553,698	266,062	169,080
負債				
客戶存款	364,186	476,146	216,258	117,490
銀行同業存放	773	29,859	9,198	12,902
應付款項	3,428	5,247	1,937	2,574
其他負債	931	1,221	1,824	2,619
減損--一般	-	-	279	4,173
減損—放款	-	-	-	26,854
負債總額	369,318	512,470	229,496	166,612
淨值總額	40,888	41,228	36,566	2,468
流動性覆蓋率 (流動資產／存款)	77%	81%	67%	69%
桿槓比率(淨值／資產)	10%	7%	14%	1%

4.DFSA 獲得的經驗

- (1)許可控股公司甚至銀行控股公司的子公司收受存款²²，均非明智之舉。
- (2)考慮可處理的情境：資產負債表內及表外，甚至在初始授權時。
- (3)分析整個集團的業務與財富管理客戶的依賴性(帳務中心及保管人)。
- (4)了解存款人、客戶資金(例如有保障的過渡帳戶(pass-through accounts))及客戶資產(例如證券)的清理制度。
- (5)預先審閱最近的合約及交易，特別是涉及詐欺者。
- (6)民法與普通法管轄權。
- (7)當涉及損失時，專業客戶很快的變成零售客戶—期待法律訴

²²銀行由於受到法律、行政管理規則、營運策略或財務等限制，目前必須透過設立附屬子公司之方式，以進行特定的業務項目；亦即，銀行通常係以設立一家銀行或取得銀行子公司之型態，其母公司可以是一家銀行或是「非交易性(non-trading)」之控股公司。

訟。

- (8)確保放款，即使有優質的抵押品條件下，也應落實評估其自身價值及主要還款來源，此對民營銀行尤其重要。
- (9)與金融集團有關的貼現貸款抵押品價值－用於減緩損失率及違約損失率的作用，也有可能迅速破滅化為泡影。
- (10)如果您是一個地主國監理機關，就大力投資跨境合作及溝通－瞭解母國監理機關。
- (11)在特定清理情境，遊戲規則一旦改變，所有賭注都會下降。
- (12)葡萄牙央行行長 Carlos Costa 在 2014 年 8 月時指控 ES 集團在其非金融公司之間「擬定了一個欺詐性融資計劃」，他補充說明，國際經驗顯示，欺詐行為在集團崩潰之前甚難覺察，特別是活動在各個司法管轄區進行時²³。

五、復原計畫在早期干預中之作用

(一)復原計畫在早期干預中之作用－EU

1. 歐盟危機管理框架及歐州銀行管理局(European Banking Authority, EBA)的角色

(1)資本要求法規(Capital Requirements Regulation, CRR)及資本要求指令(Capital Requirements Directive, CRD)

■ CRR－主要內容：

- ✓ 資本及資本要求
- ✓ 槓槓比率(Leverage)、流動性覆蓋比率(Liquidity Coverage Ratio, LCR)及淨穩定資金比率(Net Stable Funding Ratio, NSFR)
- ✓ 大額暴險限額(Large exposures limits)

²³ 資料來源：Financial Times article, “Banco Espírito Santo：Family Fortunes”，2014 年 9 月 11 日

- ✓ 揭露(Disclosure)
- CRD—主要內容：
 - ✓ 授權
 - ✓ 治理、風險管理及內部控制
 - ✓ 持續監理
 - ✓ 監理權力措施
 - ✓ 全球系統性重要機構(Global systemically important institutions, G-SIIs)、其他系統性重要機構(Other systemically important institutions, O-SIIs)及資本緩衝

(2)銀行復原及清理指令(BRRD)

- BRRD 建立三個重要支柱(Pillars)：
 - ✓ 準備復原及清理計畫
 - ✓ 早期干預—即應用 BRRD 規定的早期干預措施
 - ✓ 清理—於金融機構經營不善或可能倒閉時應用決議之清理工具處理
- 主管機關及清理機關的任務

(3)EBA 的角色

- 法規制定
 - ✓ 銀行、監理機關及清理機關的單一規則手冊(Single Rule Book)—技術標準及準則
- 監理統合(Supervisory convergence)
 - ✓ 監控一致性應用
 - ✓ 復原及清理計畫的基準(benchmarking)
 - ✓ 審查及促進監理實務
- 促進及調解跨境復原及清理計畫—在清理委員會²⁴中的作用

²⁴ 2014/59 / EU(BRRD)指令第 88(7)條授權 EBA 制定監理技術標準(regulatory technical standards, RTS)，以規範歐洲經濟區(EEA)跨境銀行設立的清理委員會(resolution colleges)之運作功能。

- 訓練－實體及線上訓練
- 復原計畫評估之監理手冊(Supervisory Handbook)

2.復原計畫的進展

(1)何謂復原計畫

BRRD 的定義：

- 復原計畫是銀行治理安排的一部分，應制定金融機構在財務狀況顯著惡化後恢復財務狀況的措施。
- 復原計畫應詳細闡述並有一系列適用於強大及嚴重情境的合理假設。

巴塞爾委員會－辨識及處理弱質銀行指導準則中的定義：

- 復原計畫是一種特定類型的緊急應變計畫，旨在嵌入成為銀行平時營運風險管理框架及資本與流動性管理程序的一部分。
- 復原計劃應包括三個要素：
 - (i)應有各種情境的可靠性選項，包括特質及市場壓力；
 - (ii)解決資本短缺及流動性壓力的情境；
 - (iii)確保在一系列壓力情境下及時執行復原選項的程序。

(2)復原計畫的組成



(3) 復原計畫的使用

	平和時	困境時	倒閉時
銀行	<ul style="list-style-type: none"> ● 準備復原計畫 ● 清理計畫資訊 	<ul style="list-style-type: none"> ● 早期辨識困境 ● 執行復原計畫 	
監理機關	<ul style="list-style-type: none"> ● 持續監理及監理干預 ● 復原計畫評估 	<ul style="list-style-type: none"> ● 早期干預 ● 執行復原計畫的措施 	<ul style="list-style-type: none"> ● 經營不善或可能倒閉評估—清理觸發
清理機關	<ul style="list-style-type: none"> ● 復原計畫諮詢 ● 可處理性評估 ● 清理計畫準備 	<ul style="list-style-type: none"> ● 準備可能的行動 ● 與監理機關密切溝通 	<ul style="list-style-type: none"> ● 評估清理的條件 ● 執行清理計畫

(4) 2013 年歐盟復原計畫的進展

- EBA 於 2013 年 1 月發布 BRRD 建議：所有大型銀行在 2013 年底前都應制定復原計畫
- BRRD 於 2015 年 1 月 1 日生效
 - ✓ 所有的歐盟銀行都有義務制定復原計畫
 - ✓ 比例原則—規模及複雜程度相稱的復原計畫，以減輕小型銀行的負擔
- 2013 至 2017 年：從合規演練到成為常規管理工具
 - ✓ 更了解法律及監理預期
 - ✓ 提高銀行管理層對其選項處置之認知，並對其執行情況有更實際的看法
 - ✓ 復原計畫的規模擴大，結構更好
 - ✓ 執行摘要部分—備妥執行手冊
- 復原指標
 - ✓ 擴大指標範圍
 - ✓ 更符合審慎要求及監理預期的校準

- ✓ 與風險管理指標相關的綜合指標(交通號誌法)
- 復原選項
 - ✓ 簡單數字以外的更詳細描述
 - ✓ 執行中的障礙
 - ✓ 選項根據情境進行評估－改進連結
 - ✓ 選項處置－評估更準確
- 集團觀點與實體復原
 - ✓ 從集團觀點到更為詳盡的介紹重要實體的復原範圍

3.評估復原計畫的主要監理問題

(1)復原計畫的監理評估

- 復原計畫的監理評估，包括計畫的品質、整體可信度及完整性。
- 確認復原選項能否讓銀行恢復繼續經營及改善財務狀況，且能在不破壞金融體系情況下有效實施：
 - ✓ 整合治理及風險管理框架
 - ✓ 足夠數量的合理且可行的復原選項，包括同時應用該等選項的風險
 - ✓ 實施的時間表
 - ✓ 準備
 - ✓ 適足的情境及測試程序
 - ✓ 現實且合理的假設及估值
- 關注的領域：
 - ✓ 完整性：全面涵蓋法規中列出的資訊
 - ✓ 清晰度：明確的用語，一致性定義的使用，假設及估值的說明
 - ✓ 最新且相關的資訊

- ✓ 確定之行動點的指標框架
- ✓ 足夠的復原選項範圍，且在分析中有適當細節說明
- ✓ 根據一系列相關情境測試復原計畫及選項
- ✓ 內部一致性－集團與個別機構的計畫
- ✓ 確定集團內執行復原選項的障礙－針對每種情境

(2) 監理評估—治理

- 治理分析的兩個觀點：
 - i. 如何將復原計畫的準備及維護併入金融機構的整體治理
 - ii. 啟動計畫程序之有效性
- 實用的復原計畫在於可信，復原計畫應清楚地確定：
 - ✓ 角色及責任
 - ✓ 管理其開發、維護、實施及執行的程序
- EBA 比較報告對 26 家大型歐盟銀行的調查結果(2016 年 7 月²⁵)：
 - ✓ 超過 50% 的復原計畫對計畫的開發過程有明確且詳細的描述。此外：
 - 幾乎所有的復原計畫都經母公司董事會核准。
 - 半數以上的銀行集團，其復原計畫經內部稽核功能審核。
 - 38% 的銀行表示其計畫有當地管理層的參與，但內容仍然缺乏與當地管理層合作的細節。
 - ✓ 在大多數情況，復原計畫每年審查及更新(定期更新)，並按其制定的相同程序進行審查及更新→此意味著復原計畫是標準流程，而不是一次性的演練。
 - ✓ 20% 的復原計畫對專案更新有特定規則。

²⁵ EBA Recovery Planning Comparative Report on Governance Arrangements and Recovery Indicators 5 July 2016

- ✓ 只有 2 家銀行有辦理排練(Dry Run)或模擬練習他們的復原計畫測試。

(3) 監理評估—指標

■ BRRD 要求

- ✓ 由金融機構建立確定可採取適當行動的指標[門檻]點(由管理層決定)，且應經主管機關同意。
- ✓ 指標可為質化或量化性質，應能容易且定期地進行監控。

■ EBA 指導準則的質化及量化復原計畫指標

- ✓ 所有金融機構必須備有資本、流動性，盈利性及資產品質方面的指標。
- ✓ 期望有市場及總體經濟方面的指標。
- ✓ 期望使用最低清單上的所有指標(16 個指標)。

■ EBA 比較報告對 26 家大型歐盟銀行的調查結果

正向結論：

- ✓ 大多數的復原計畫使用了交通號誌系統的良好概念。
- ✓ 按月或按季監視(流動性指標為每週)，並將監視結果納入向銀行內部委員會提交之標準報告的一部分。
- ✓ 大部分的復原計畫確定了整套指標及預警系統指標的歸屬類別。

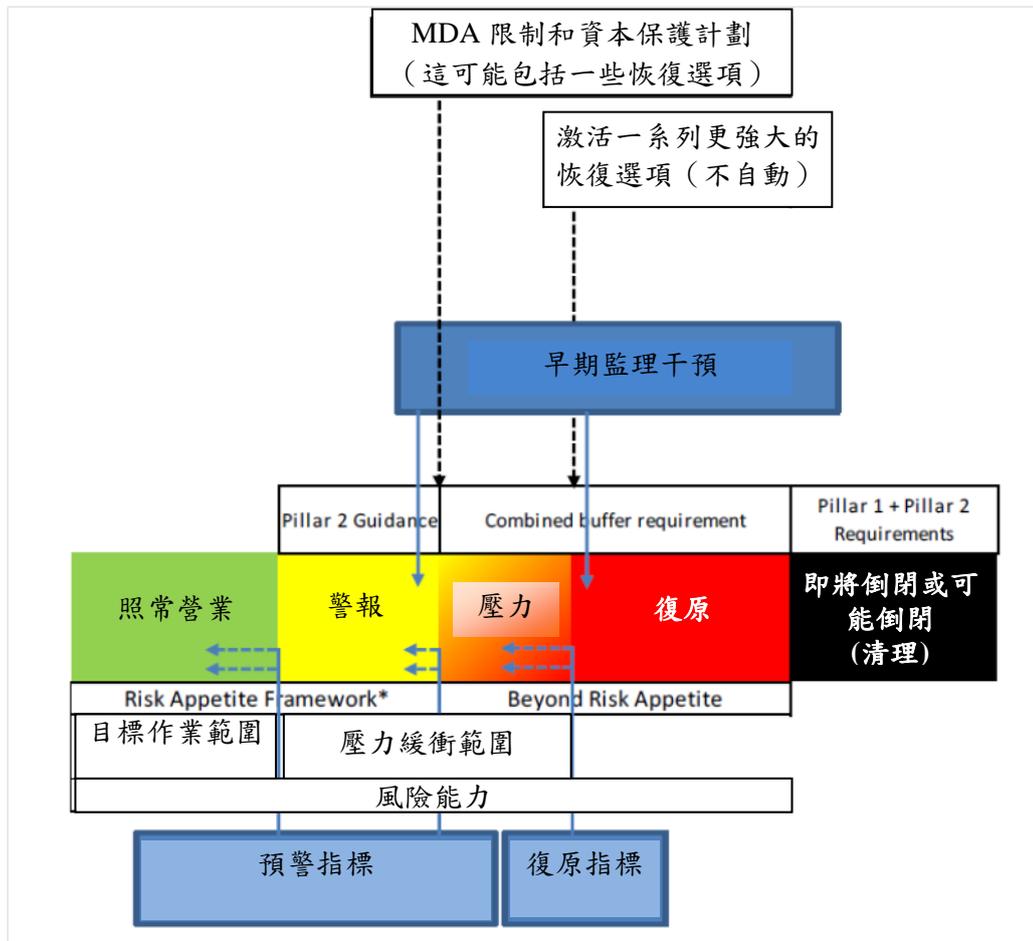
負向結論：

- ✓ 使用的指標範圍通常不符合 EBA 指導準則的指標分類。
- ✓ 有些計畫僅是將預警指標的一部分供作計畫的指標。
- ✓ 資本觸發水準的校準及解釋函，在許多情況似乎具有挑戰性。校準問題包含：
 - 與 SREP 要求不一致；

—緩衝內涵及指標描述不夠清晰，無法進行評估。

- ✓ 大多數的復原計畫未對子公司提供單獨、一致及完整的指標框架。

(4) 範例--資本指標的校準及監理干預



註：依給定的經濟條件

(5) 監理評估—選項

監理評估著重：

- 影響評估：包括量的影響、經營影響及業務模式與營運能力影響。
- 可信度評估：包括執行時程、障礙、系統性問題及準備措施。

EBA 比較報告對 23 家大型歐盟銀行的調查結果(2017 年 3 月)

- 大多數復原計畫有針對壓力復原情境訂定適用的不同復原選項，主要是質化的選項。
- 幾乎所有的復原計畫都提供關鍵資本及流動性指標的財務影響評估。選項分析中的估價假設通常缺乏計算細節，可能影響其可信度。
- 大致上，復原計畫都概述了復原選項的執行風險與障礙。規劃的減緩性行動及準備措施通常是通用且旨在供未來實施使用—導致其真實有效的證據有限。
- 約半數以上的復原計畫均確定了子公司級別可用的選項。這些行動幾乎都是由母公司的協助(資本及流動性)組成。

4.在持續監理下使用復原計畫

(1)復原計畫及持續監理間的連結

復原計畫評估要素		監理評估要素
關鍵功能及核心事業分析		事業模型分析
內部及外部相互關連分析		事業模型分析
治理安排評估		內部治理
復原計畫指標評估		✓ 內部治理 ✓ 資本及資本適足之風險 ✓ 流動性及資金風險以及流動性適足
復原選項評估		✓ 資本及資本適足之風險 ✓ 流動性及資金風險以及流動性適足 ✓ 事業模型分析
情境評估		內部治理評估

範例：

BMA：該銀行制定策略，擴大某些業務範圍，對子公司增額投資，並將其協助及 IT 系統最佳化、集中化。

復原計畫：該銀行正規劃縮減同類的業務並剝離同類的子公司，
且宣布準備措施將分別給予協助及個別建置 IT 系統。

(2) 監理人員對復原計畫之使用

- 為集團結構及治理的額外資訊來源。
- 分析核心事業及關鍵功能：供輸入清理計畫。
- 監理關鍵風險指標的監測：包括來自復原計畫的指標及支持早期監理干預的指標。
- 復原選項：了解復原能力及強制實行選項的權力。
- 支持銀行的綜合評估。
- 關注：復原計畫的啟動及揭露。

4.EBA 指引：復原計畫的最低指標清單

復原計畫的最低指標清單(Minimum list of recovery plan indicators)	
資本指標	<ul style="list-style-type: none"> ● 普通股 Tier 1 比率 ● 資本總額比率 ● 桿槓比率
流動性指標	<ul style="list-style-type: none"> ● 流動資金覆蓋率 ● 淨穩定資金比率(NSFR) ● 批發資金成本
盈利性指標	<ul style="list-style-type: none"> ● 資產報酬率(RoA)或淨值報酬率(RoE) ● 重大經營虧損
資產品質指標	<ul style="list-style-type: none"> ● 不良放款總額增長率 ● 覆蓋率[備抵損失/ (總減值及逾期放款)]
市場指標	<ul style="list-style-type: none"> ● 評等依負面審查或評級降級 ● 信用違約交換(credit default swap , CDS)價差 ● 股價變動
總體經濟指標	<ul style="list-style-type: none"> ● 評等依負面審查或評級降級 ● 信用違約交換價差 ● 股價變動

(二)復原計畫評估—地主國觀點

1.前言

雖然集團層級的復原計畫指引方針及審查重點的應注意事項與地主國大致相似，但仍舊有許多需依地主國當地特殊情況考量及探討的議題，包括地主國主管機關對復原計畫的考量重點為何？如何制定地主國當地的復原計畫指引？如何審查申報的復原計畫？一份可信的當地復原計畫實踐時，整體輪廓看起來像什麼？將如何測試等議題。

2.地主國監理機關制定復原計畫指導方針時應考量的事項

(1)復原計畫的適用範圍

- 至少應包含所有的國內系統性重要銀行(D-SIBs)。
 - ✓ 但是否包含 G-SIB 在本地的任何其他業務？其他外國銀行？僅子公司或還包含分支機構？或僅分支機構流動性？未規定。
- 如果金融機構的業務對地主國是具重要性，但地主國的業務對金融機構並非重要，是否適用？例如，外國金融機構在 X 國可能屬第 3 或第 4 大銀行，但 X 國的業務僅是該金融機構海外業務的第 20 大，對整個集團地位未足輕重。

(2)與集團復原計畫的關係

- 地主國監理機關是否看得到集團復原計畫？
- 地主國監理機關是否為危機管理小組(或類似小組)的成員？地主國的態度走向可能受參與之監管委員會及危機管理小組等組織影響的程度為何？
- 集團復原計畫是否巨細靡遺地涵蓋地主國的業務(該情況，集團的計畫或能滿足所需)或需要單獨制定本地復原計畫？
- 集團復原計畫是否設想處理地主國的業務來支援集團？如

果這樣，對所需的本地計畫會有很大的影響。

- 是否應予考慮集團層級所採取的有效行動，對地主國管轄之業務造成的影響？
- 本地計畫至少應與集團計畫一致。

(3) 要求範圍

至少需對下列事項提供指導方針或方向：

- 關鍵功能(Critical functions)－對地主國(如主要經濟功能)或對金融機構(如核心事業/活動、盈利活動)至關重要。
- 治理－
 - ✓ 地主國管理層的預期角色？
 - ✓ 本地管理層及董事會是否參與計畫的發展，他們在危機中的角色為何？
 - ✓ 集團間有效協調的證據？
- 要求考量的復原選項，例如堅持金融機構考量處置及其他特許經營權損害的選項：
 - ✓ 要求適當考量障礙、改變結構或營運以減少障礙。例如事業、法律實體及關鍵功能的合理化。
- 觸發點－用於本地及集團層級的觸發點及預警指標。
- 哪個機構能依賴母公司或母國的支援，以作為復原選項。
- 需保持另一個集團實體提供的服務連續性。由集團的其他實體提供服務的目的，是為減少集團內的委外？
- 選項的執行時間表：1 個月、3 個月或 6 個月？
- 壓力情境－需增加無母公司或母國監理機關協助的情境，需從集團隔離(ringfence)。
- 僅復原計畫，或還有清理計畫？

(4) 處置選項(disposal options)

- 低開發的市場較淺、流動性較差、參與者較少，因此資產及業務處置可能更加困難。
- 處置可能受監管限制—例如需經核准及限制外國人或機構持有。
- 使其更難確定可行的短期及中期選項。
- 市場是否成熟到足以接受一家採取復原選項的金融機構？

(5) 依賴母公司或母國監理機關的協助

- 對於外資機構，如果全球實體陷入困境(該機構在本地市場可能很重要，但對整個全球實體並不重要)，可能受質疑其業務在某個國家的優先列表中會有多高。
- 需要切實地評估可依賴母國監理機關或母公司(追蹤記錄、意向書(comfort letters)、擔保、凍結資金)的程度，以及依賴母國監理機關的正當性。
- 對母國主管機關的評估可能同樣重要，也許比金融機構自己的評估更重要：
 - ✓ 母國監理機關可能受其國家法定目標的約束，很難想像能為「眾人之利」行事。
 - ✓ 母國優先的事項得納入法規，例如英國的隔離/非隔離銀行。

3. 審查及後續行動

(1) 復原計畫的審查程序

- 需要決定個別機構復原計畫的審查及核准程序。
- 對外國銀行，安排與母公司或集團及與母國監管機關討論。
- 促進弱質機構(例如，壓力韌性較弱者)的辨識，並投以監理關注。

- 確定金融機構發現之難以處理的情境類型。
- 提供關於金融機構在特定壓力情況下可能使用的策略及選項方面有價值的資訊，從而能制定金融機構方法一致性的藍圖，並對整個體系產生綜合影響。
- 啟用下列規劃：
 - ✓ 正常營運時期(Business-as-usual, BAU)的監理工具，例如：流動性提供、附買回交易、合格資產。
 - ✓ 最後貸款人。
 - ✓ 清理計畫，例如：所需工具、可能的執行情境、金融機構進入清理時之定位。
- 促進總體經濟及系統性指標的發展

(2)地主國觀點的審查及後續行動

- 特別是在外國銀行的情況下，提供地主國監理機關洞察當地市場如何受到母機構或母國市場問題的影響。
- 需確定可能遵循的監理行動範圍：
 - ✓ 子公司(傳統上只有重要零售，但監理機關目前考量對非零售 D-SIBs)
 - ✓ 限制、縮小規模或關閉業務
 - ✓ 隔離
 - ✓ 限制集團內部暴險
 - ✓ 本地資產及流動性維護要求
 - ✓ 限制對集團公司的外包、技術、風險管理，決策等方面的依賴。
- 一個關鍵問題：如果金融機構的復原計畫不符合要求，地主國監理機關是否有(1)決心及(2)有權要求外國銀行重組。
- 與母國監理機關討論/同意採取行動？

- 地主國監理機關可能會嚴防在該國經營的外國銀行突增成本，也可能把他們趕走，但經驗顯示，即便是本國缺乏對外國銀行的吸引力，監理機關也傾向於謹慎行事。

4. 評估復原計畫的有效性

(1) 復原計畫有效性評估應注意事項

- 不能只是敷衍了事，胡亂拼湊現有的緊急應變計畫
 - ✓ 需「回歸基本方法」，考慮選項，應兼容並蓄廣泛搜羅。
 - ✓ 現有的緊急應變計畫往往側重於方便管理的情境，僅考慮一個復原因素(例如資本、流動性)。復原計畫應綜合考慮所有因素的交互關係及影響力度。
 - ✓ 不包括涉及中央銀行協助的選項。
 - ✓ 現有的緊急應變計畫可能不切實際且未經測試；復原計畫完成後，可能需要多次修改。
- 需要一個實用、可用的計畫，而非舉辦學術活動
 - ✓ 監理機關強調，該計畫需可行動；銀行需能證明在危機時將實際執行此計畫。
 - ✓ 選項需要充分發展，且需要消除其執行障礙。
 - ✓ 需要證明復原計畫已被建立為持續性的活動，而不是一次性的活動。
 - ✓ 需建立一個程序，以強化計畫。
- 需考慮「想像不到」的壓力情境
 - ✓ 需要考量那些極嚴重的情況，使銀行無法恢復到目前的規模。
 - ✓ 需著重從重大損害中恢復的(1)資本，(2)流動性及(3)聲譽，不論原因如何。
 - ✓ 反向壓力測試或許能提供些許可考量的有用情境，但需

避免情境過於具體。

✓ 需要考慮低機率、高影響的情境(除了更多的標準情境，如主要經濟衰退、欺詐損失)。

■ 需考慮極端的特許經營權毀損(franchise-damaging)選項

✓ 監管機關要求該計畫包括處置、縮小規模等選項。

✓ 原則上，任何縮小規模均應是非核心業務，且不是系統性重要。

✓ 需考量執行選項的「連鎖反應」；「復原」銀行需從業務及盈利的角度來看是可行的。

✓ 需要明確指出可能出售的業務，這只是偶然事件。

■ 需包括到銀行的各個部分及高階管理層

✓ 最終計畫均需得到董事會及高階管理層的認可。

✓ 高階管理層需要參與關鍵階段，例如核心活動、非核心處置的協議。

✓ 一般來說，在制定計畫時要做到「克服困難(heavy-lifting)」的財務及風險，業務也需包含。

✓ 法律部門對計畫內容的看法也很重要。

(2) 評估復原計畫的有效性：

應考量的復原選項種類—範例：

■ 現金管理(cash management)

✓ 減少存放央行

✓ 利用支付系統消除超額抵押品

✓ 管理與其他金融機構的存款及配置

■ 可轉讓證券(marketable securities)

✓ 附買回高品質無抵押資產(交易簿及銀行簿)

✓ 實現國家監理機關設定的流動資產緩衝

- ✓ 實現其他可轉讓資產，如 ABS
- 或有流動資源(contingent liquid resources)
 - ✓ 辨識集團的可替代資本及流動性，如子公司分配股利、過剩流動性超過監理機關要求
 - ✓ 從第三方進行練習備用及其他設施
- 短期資金(short term funding)
 - ✓ 發行金融資產擔保債券
 - ✓ 發行證券化商品
 - ✓ 發行浮動利率債券(FRNs)、定期存單(CDs)或其他短期票券
 - ✓ 認股權增資(rights offering)
- 使用交易簿(utilise trading book)
 - ✓ 練習正現金流部位，例如貨幣衍生性工具
 - ✓ 拋售選定的衍生性工具
 - ✓ 出售交易組合
- 管理銀行簿(manage banking book)
 - ✓ 確定存款的主要客戶關係
 - ✓ 目標高價值零售存款增長
 - ✓ 限制新資產的產生，並儘可能減少資產到期展期
 - ✓ 出售資產組合
- 資產負債表管理(balance sheet management)
 - ✓ 出售非核心子公司
 - ✓ 出售及租賃固定資產(如辦公大樓)
 - ✓ 以債轉股
 - ✓ 提高新的債務資本
 - ✓ 提高新的權益資本
- 費用管理(expense management)

✓ 減少用人費用—例如透過裁員及限制聘用來降低人事費用，實物補償而非現金支付。

✓ 取消股息支付。

(3) 評估復原計畫的有效性：應考量可復原性(recoverability)及可處理性(resolvability)的潛在障礙

■ 法律實體架構

✓ 增加傳染性風險的事業或子集團多重交叉持股，可能同樣導致該集團其他領域的復原措施遭到意想不到的影響。

✓ 大型且複雜的法律實體結構需先進行徹底的調查，才能有把握地採取復原措施。

■ 處分有價值的資產及事業

✓ 有能力及時採取行動的潛在收購者數量可能有限，特別是在較小的司法管轄區。

✓ 潛在收購者可能會受到類似的壓力。

✓ 處分情況有可能降低資產及事業的可變現價值。

✓ 共享服務、共享基礎設施及集團其他資源的共同可能會阻礙事業分割出售的能力，特別是，如果資源的權利及所有權不清楚或是長期拆分的。

■ 共享系統及資源

✓ 內部供應商及服務提供商或以集團另一公司名稱持有的合同，缺少正式服務安排。

✓ 無法拆分集團共享服務作業，特別是 IT。

■ 監理機關的協助

✓ 母國監理機關需對復原計畫的有效性具有高度信心，否則地主國可能介入。

✓ 務必讓地主國監理機關充分認知母國監理機關的活動，以消弭跨境合作的崩解，從而追求本地優先事項及權利。

✓ 不同司法管轄區的復原機制相互作用。

■ 其他利害關係人(stakeholders)的協助

✓ 為他們服務的員工受僱於不同法律實體(繼續服務存疑)。

✓ 繼續經營所倚重的重要職員—但該等人員如在危機事件爆發後找到新的就業機會，可能就會失去。

✓ 第三方供應商，包括外包協議必須繼續。

(4)評估復原計畫的有效性：尋求最佳的實踐方針

■ 與多種情境相關的「復原能力」證據

✓ 並非設計特定情境及衡量的選項能否在這些情境下復原，而是扭轉此作業，並總結出這些選項能使銀行從中恢復的「漏洞(hole)」大小，或者更準確地說，是不同類型「漏洞」的大小。

✓ 此可表示出銀行能從中復原的壓力深度。例如，資本下降 x%，流動性下降 x%。

■ 提高選項可信度的實用性與可行性證據

✓ 監理機關強調計畫需要採取行動；一家銀行需證明在危機時會實際使用此計畫。

✓ 在評估復原計畫時，監理機關可能會拒絕/取消不實際的選項。

✓ 一個「證明」實用性的方法是制定「復原手冊」，以在計畫必須執行時，提供一實用指南供高階管理層使用。

✓ 可組成不同情境、治理安排的選項包，供決策制定參

考。

- 考慮辦理防災演習(fire drill)或模擬演練
 - ✓ 進行「防災演習」，有助於確定實施計畫的實際問題，也能向監理機關證明該計劃確實可用。
 - ✓ 此將提高計畫的可信度，包括從防災演習中汲取經驗，可預為解決問題。
- 證明整合入風險管理框架
 - ✓ 監理機關將尋找證據，證明不僅將復原計畫建立為緊急應變措施，且還導致風險管理流程發生變化。
 - ✓ 此可以包含(1)修訂風險指標及預警指標，(2)修訂緊急應變計畫及 ICAAP，(3)修訂壓力測試情境。
 - ✓ 顯然地，復原計畫與風險管理流程及框架的其他方面的一致性的關鍵。
- 證明復原計畫將是一個持續性作業
 - ✓ 復原計畫應是一個「動態文件(living document)」，而不是僅一次性文件，實際上，應將其視為一個持續性作業，而不是一個文件。
 - ✓ 許多銀行已經建立一個更新及強化復原計畫的年度作業。
 - ✓ 有用的復原計畫包括一節提到它將如何維護及一個隨時間推移的行動計劃。
 - ✓ 理想情況，復原選項的數量及復原能力應與時俱進，超過6個月及不切實際的選項應予以處理。

六、清理計畫：評估生前遺囑之申報及下一步的清理強化

(一)清理計畫：評估生前遺囑申報及下一步的清理強化—美國

1.陶德法蘭克法(DFA)的背景

- (1)2007 年底開始的金融危機凸顯了大型、系統性重要金融機構(SIFIs)的清理機關權力差距。
- (2)金融危機之後，為防範大型銀行產生「太大不能倒」風險，美國國會於 2010 年 7 月通過「陶德法蘭克華爾街改革與消費者保護法(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, DFA)」，強化對金融部門的監理及 SIFIs 的清理。
- (3)DFA 的 Title I 要求某些機構申報清理計畫(resolution plan)，簡稱生前遺囑(living wills)，以便根據美國的破產法迅速有序地清理(orderly resolution)。
- (4)DFA 的 Title II 提供了美國聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)有序清算機制(orderly liquidation authority, OLA)，得於 SIFI 無法以破產程序處理時，在不會對美國金融穩定構成威脅下，由 FDIC 接管，進行有序清理。

2.Title I 的金融穩定—包括清理計畫要求

(1)DFA Title I—金融穩定

- 依 DFA，如果 SIFI 發生倒閉，破產會是第一個法定選項。
- DFA 的 Title I 授權 FDIC 及美國聯邦準備理事會(Federal Reserve Board, 簡稱 FRB)共同制定第 165(d)條規則，要求 SIFIs 每年申報清理計畫，以表明其如何按照美國破產法(U.S. bankruptcy code)自行以有序方法處理。
- 由 FDIC 及 FRB 共同負責 SIFI 申報的清理計畫評估。
- 如果 FDIC 及 FRB 共同發現 SIFI 的清理計畫不可信或不易以破產程序有序處理，FDIC 及 FRB 得對該公司施予更嚴格的要求或限制，或最終命令某些資產或業務自該公司剝離。

(2)Title I 的清理計畫適用對象

- 應申報清理計畫的公司包括：
 - ✓ 銀行控股公司(BHC)的合併資產總額達 500 億美元或以上者，包括被視為 BHC 的外國銀行。
 - ✓ 由 FRB 監理的非銀行金融公司。
- 另 FDIC 也要求要保存款機構(insured depository institution，簡稱 IDI)合併資產總額總額達 500 億美元或以上者，分別申報 IDI 清理計畫。

(3) Title I 計畫截至目前的發展進程(美國 G-SIBs)

- 2011 年：FDIC 及 FRB 共同制定清理計畫規則。
- 2012 年：收到首次申報的清理計畫。
- 2013 年：FDIC 及 FRB 共同制定指導準則(Guidance)，確定清理的 5 個障礙。
- 2013 年：收到第二次申報的清理計畫
- 2014 年：FDIC 及 FRB 兩機關都發現清理計畫的缺點，並向企業提供重要的意見回饋。
- 2015 年：收到第三次申報的清理計畫；公開節(Public Sections)內容已更加詳細。
- 2016 年：FDIC 及 FRB 共同決議及量身定制的意見回饋；並共同制定 2017 年清理計畫的指導準則²⁶。
- 2017 年：收到第四次申報的清理計畫；FDIC 及 FRB 尚在聯合審查中。

(4) 清理計畫的審查作業

- 隨著 2014 年的函令發布(SR 14-1)，與公司的互動增加。
- 清理計畫的審查計畫：
 - ✓ FDIC 及 FRB 聯合辦理訓練，並邀請申報清理計畫的公

²⁶ Guidance for 2017 §165(d) Annual Resolution Plan Submissions By Domestic Covered Companies that Submitted Resolution Plans in July 2015

司參與。

- ✓ 平行審查小組(Horizontal Review Teams)：審查具體問題
- ✓ FDIC 及 FRB 組成聯合機關監督小組(Joint Agency Oversight Group)
- ✓ FDIC 持續地與 FRB 協調，例如：審核、指導準則、回饋意見等。

(5)清理計畫評估的關鍵要素

重點是解決清理的關鍵漏洞。例如：

- 資本及流動性：該公司是否能對每個重要法律實體提供足夠的損失吸收資本及流動性，並與其清理策略一致？
- 治理機制：該公司是否有適當的治理結構及觸發點，以執行其策略？
- 營運能力：該公司能否產出可靠、及時的資訊，並確保共享服務繼續運作？
- 法律實體合理化：該公司是否使其法律實體及事業合理化，以提高可處理性？
- 衍生性商品及交易活動：該公司是否有完善的評等機構手冊來促進穩定？

(6)2017 年清理計畫指導準則的重點內容：

- 資本
 - ✓ 清理資本適足及部位(Resolution Capital Adequacy and Positioning, RCAP)

為協助確保一家公司之重要實體在母公司破產時能夠繼續運作，公司應有足夠的損失吸收能力以對這些重要實體進行資本重整。因此，一家公司應擁有最低的總損失吸收資本(TLAC)及最低的長期債務，以協助確保公司

有足夠的能力滿足合併水準的需求(外部TLAC)。

- ✓ 清理資本執行需求(Resolution Capital Execution Need, RCEN)

為協助執行公司的清理策略，重要實體的資本需重建至適當的水準，以使母公司在申請破產後，該等實體得以有序地運作或被清算。公司應備有方法用於定期估算母公司申請破產後協助每個重要實體所需的資本金額(RCEN)。

■ 流動性

- ✓ 清理流動性適足及部位(Resolution Liquidity Adequacy and Positioning, RLAP)

公司應評量每家重要實體的獨立流動性部位(包括非美國分支機構的重要實體)，即重要實體的高品質流動資產(high-quality liquid assets, HQLA)減去淨流出給第三方及附屬機構(Affiliates)之金額，並確保流動性隨時可用以支應任何缺口。RLAP模型應涵蓋最少30天的期間及反映公司之特殊流動性概況及風險。

- ✓ 清理流動性執行需求(Resolution Liquidity Execution Need, RLEN)

公司應有方法用以估計母公司破產申請後，為穩定尚存的重要實體並讓該等實體於破產申請後繼續營運所需的流動性。

■ 治理機制

- ✓ 手冊及觸發點

公司應確認治理機制，以確保在適當的時間執行必要的董事會行動。治理手冊應詳細說明董事會及高階管理層

所需的行動，以促成公司優先策略之實施及降低脆弱性，並應納入下列觸發因素。

(A)公司擬議的內部及外部溝通策略；

(B)董事會的信託責任及計劃中的行動如何與預期相符；

(C)潛在利益衝突，包括董事會互兼；及

(D)任何員工的保留政策。

✓ 破產前母公司協助

處理計畫應包括一份州法律及破產法對規劃在母公司破產申請前對子公司提供資本及流動性的潛在挑戰及減輕措施的詳細法律分析。

■ 營運能力

✓ 支付、結算及清算服務

公司應持續發展可繼續獲取支付、結算及清算服務有關的手冊，以支持有序處理。公司應量化並解釋其如何滿足與支付、結算及清算業務有關的義務及暴險。

✓ 抵押品的管理、辨識及估價

公司應有能力管理、識別及評估由外部各方及附屬機構收到與送出之擔保品。

✓ 管理資訊系統(MIS)

公司應有管理 MIS 的能力，俾輕鬆的依法律實體產出資料，且有控制措施以確保資料的完整性及可靠性。

✓ 共享及外包服務

公司應持續發展一個可充分採取行動的實施計劃，以確保關鍵業務的共享服務及委外服務能持續。

✓ 與法律障礙相關的緊急提案(emergency motions)

- 法律實體合理化(Legal Entity Rationalization, LER)
 - ✓ 法律實體合理化之標準(LER Criteria)

公司應制定法律實體合理化標準，以支持公司的優先清理策略。
 - ✓ 可分離性

公司應辨識清理時可出售或轉讓的獨立業務。
- 衍生性商品及交易活動
 - ✓ 能力

經銷商公司應能及時地提供透明化的衍生性商品交易相關風險，包括在法律實體上、經紀交易商、銀行及其他衍生性商品交易實體。
 - ✓ 被動清理分析(Passive wind-down analysis)

經銷商公司應估計母公司申請破產後如果交易實體的投資等級評等沒有維持或重新建立時，支持交易簿被動流出(passive run-off)所需的財務資源。公司應假設實體不能進入店頭市場(OTC)，而避險只限於交易所及集中清算工具。
 - ✓ 主動清理分析(Active wind-down analysis)

經銷商公司應估計支持衍生性商品組合有序及主動結清所需的財務資源。
- 公開節(public section)

應討論公司為提高依美國「破產法」處理之可行性而採取的步驟。應提供每個重要實體的背景資訊，且應包含公司指定重要實體的理由。還應有高層討論公司集團內部財務及運營的相互關連性，以及流動性資源及損失吸收能力。

3. Title II – 有序清算機制(OLA)

為避免大型金融機構經營失敗，依破產法制處理引發嚴重系統性危機，DFA Title II 有序清算機制(OLA)規定，金融公司(要保存款機構除外)經認定符合 Title II 處理要件者，財政部長可指派 FDIC 為清理人(receiver)，接管該問題公司，並據以辦理有序清理，排除破產法及其他清算法律之適用。該章亦授權 FDIC 訂定有序清算機制規則，明定大型複雜金融機構進入法定清理程序後之相關處理步驟及規定。

(1)有序清算機制(OLA)

- 如果某一 SIFI 進行破產處理可能對美國的金融穩定構成威脅，則依 Title II 提供的有序清算機制，得將該 SIFI 放入清理(receivership)，進行有序清理。
- Title II 規定的 OLA 目標，例如：
 - ✓ 控股股東、債權人及母控股公司管理層應負起 SIFI 經營失敗之責。
 - ✓ 維持美國金融體系的穩定。
 - ✓ 倒閉 SIFI 的清理必須按照法定優先事項承擔損失，不應造成美國納稅人損失。
- 有序清算基金(Orderly Liquidation Fund)可提供臨時流動性支撐，直到獲得市場流動性來源。
- FDIC 員工進行持續的清理規劃及分析，制定完善金融機構具體的清理計畫。
- 依 Title I 制定的「生前遺囑」作業，為 Title II 有序清算制度的補充規劃。此規劃也以下方式支持：
 - ✓ 提高相關機關間的規劃及協調
 - ✓ 參與危機管理小組(CMG)
 - ✓ 雙邊及多邊工作小組

- 計畫透過作業演練進行測試

(2) 截至目前(2017年8月)的進展

- 遵守 ISDA 2015 通用清理保留協議

清理計畫應解決與「國際交換交易暨衍生性商品協會 (International Swaps and Derivatives Association, ISDA) 」2015 年通用清理終止協議(Universal Resolution Stay Protocol, URSP)第2節中所述之交叉違約權利暫時停止執行有關的法律問題。

- FRB 要求金融公司持有控股公司發行的長期債務，並遵守結算控股公司的要求，例如，禁止向外部投資者發行短期債務。
- 金融公司已採取措施，有助於確保附屬機構共享公司的服務，持續使用。
- 金融公司已經修改與關鍵供應商的服務協議，以確保關鍵服務的持續性。
- 金融公司繼續合理化其法人實體結構，並制定選項，出售分立的業務。許多金融公司正在使用中間控股公司 (intermediate holding companies) 來支持可處理性。
- 增強能力以追蹤流動性及所需資本。

(3) 下一步驟

- Title I

✓ 2017年7月完成美國 G-SIB 計畫審查並完成對美國 G-SIB 的意見回饋。

✓ 在 2018 年的計畫申報之前，與最大的外國銀行重新合作。

✓ 考慮延長「生前遺囑」的申報週期，由每年一次延至每

兩年一次，著重於關鍵主題及自前次完整計畫申報後的重大變化。

■ Title II

- ✓ 繼續改善 FDIC 計畫，以確保備妥依 Title II 清理的作業；提高計畫的可行性。
- ✓ 繼續深化及強化與重要外國司法管轄區之雙邊及多邊工作關係。

(二)清理計畫：評估生前遺囑申報及下一步的清理強化—加拿大

1.加拿大 CDIC 的清理計畫背景

在加拿大，罕見銀行倒閉，且大型銀行倒閉也不太可能，惟加拿大存款保險公司(Canada Deposit Insurance Corporation, CDIC)的角色是預先因應，針對此事做好準備。CDIC 要求清理計畫之目的係期透過預清理分析(pre-resolution analysis)，讓執行風險降至最小。特定銀行的清理計畫，有助於危機時有效作成決策，並使 CDIC 能適時調整資源，執行規劃。

清理計畫應由清理角度提供要保機構的概況，識別要保機構處理的風險及障礙，評估並記載潛在的策略，以及提供尚未消除的剩餘風險因應策略，包括一份減輕未化解風險的工作計劃，以利事先解決。

除清理計畫為清理架構的重要部分外，另還包括：

(1)權力的強化

- CDIC 自 1967 年成立以來即具有廣泛的權力。
- 2009 年引入過渡銀行機制，允許 CDIC 將經營不善銀行的全部或部分業務移轉到過渡銀行，並暫時擁有該過渡銀行。
- 2016 年引入 Bail-in 制度，允許 CDIC 作為加拿大 D-SIBs

的清理機關，以確保經營不善機構仍繼續對加拿大存款人提供服務，而損失由股東及特定投資人負擔。

(2)可處理性

- CDIC 的清理計畫作業目的，是確保加拿大最大且最複雜的金融機構可安全無虞的倒閉，即可處理(resolvable)。
- 銀行必須證明萬一面臨倒閉，不會引發金融穩定風險，且不會造成納稅人的負擔。

(3)準備與協調

- CDIC 建立一個對外推廣計畫，已與 30 多個外國司法管轄區合作。
- CDIC 已與選定的司法管轄區簽署資訊共享備忘錄(MoUs)及最佳做法分享。
- CDIC 透過 IADI 及 FSB 及其區域委員會的會議，定期與相關存款保險機構及清理機關的代表舉行會議。
- CDIC 參與許多與清理相關的 FSB 工作小組。

2.加拿大的清理計畫歷程及里程碑

(1)加拿大監理機關自 2009 年起，即致力於強化加拿大金融體系的復原能力，並追隨 G-20 的倡議，解決太大不能倒銀行所造成的風險。2015 年，加拿大政府已要求 6 家 D-SIBs 準備清理計畫，並由 CDIC 負責清理計畫的審查及評估。

(2)有關加拿大清理計畫的歷程如下：

- 2009-2011 年
 - ✓ 在一家 D-SIB，加拿大皇家銀行(Royal Bank of Canada，RBC)首次試辦「生前遺囑」。
 - ✓ 要求 6 家 D-SIBs 編制首次的復原計畫。
 - ✓ 第一次組成危機管理小組(CMG)。
 - ✓ CDIC 取得設立過渡銀行權力。

- ✓ CDIC 成立清理處(resolution division)。
- 2012 年
 - ✓ 由 CDIC 撰寫 6 家 D-SIB 的第一代清理計畫(過渡銀行)。
 - ✓ 復原著重於危機管理小組。
- 2013 年
 - ✓ CDIC 制定第二代清理計畫(過渡銀行)。
 - ✓ 清理著重於危機管理小組。
- 2014 年
 - ✓ CDIC 制定第三代清理計畫(營運中財務協助)。
 - ✓ 復原著重於危機管理小組。
- 2015 年
 - ✓ 可處理性評估。
 - ✓ 改由 D-SIBs 負責清理計畫的發展。
 - ✓ 清理著重於危機管理小組。
- 2016 年
 - ✓ Bail-in 立法通過。
 - ✓ D-SIBs 申報他們的首次清理計畫。
 - ✓ 清理計畫擴展到中型銀行；計畫由 CDIC 撰寫。
- 2017 年
 - ✓ CDIC 正式被指定為其成員機構的清理機關。
 - ✓ CDIC 依法律授權要求 D-SIBs 申報清理計畫。

(3)CDIC 的清理計畫框架

CDIC 用以支持清理計畫的監理框架演進：

- CDIC 作為所有成員機構的清理機構，於 2014 年制定規則，要求成員機構提供 CDIC 制定及維護清理計畫所需的資料及資訊。
- 2015 年，加拿大政府要求其國內 D-SIBs 制定清理計畫，並

由 CDIC 負責指導及評估該計畫。

- 2017 年，修訂加拿大存款保險法(CDIC Act)，授權 CDIC 訂定加拿大 D-SIBs 準備清理計畫之研擬、申報、維護及內容等相關法規。

3.加拿大國內系統性重要銀行(D-SIBs)

加拿大金融體系係以中央銀行(Bank of Canada)為核心，並由銀行、信用合作社、非銀行之信託公司、保險公司、基金公司、證券公司及財務租賃公司等組成，其中銀行、信託公司、保險公司及證券公司為該國四大金融支柱，不但深具競爭性，且穩定性高。金融服務業中又以銀行為主，占金融服務業總資產的一半以上；而銀行業中有六家大型銀行被指定為國內系統性重要銀行(D-SIBs)，此六家銀行的資產合計約佔加拿大銀行體系的 90% 以上。六家 D-SIBs 的概況如下：

銀行名稱	重要資訊 (CA\$ 截至 2016.10.31)	主要司法 管轄區	清理概述
加拿大皇家銀行 (Royal Bank of Canada, RBC)	資產:\$1.18T 收入:\$38B	加拿大、 美國、 歐洲、 亞洲	規模大、業務遍及全球、互聯共享服務，業務複雜性高。全球資本市場、交易及投資者服務平台(全球前十大之保管人)。
加拿大多倫多道明銀行 (Toronto-Dominion Bank, TD)	資產:\$1.18T 收入:\$34B	加拿大、 美國	以零售為中心，零售業務的收入占 90%。該行的業務集中在加拿大及美國 (> 90%)。
加拿大豐業銀行 (Bank of Nova Scotia)	資產:\$896B 收入:\$26B	加拿大、 美國、 南美洲、 中美洲	加拿大最國際化的銀行，其銀行業務遍及全球 55 個國家。淨收入的 40% 係來自加拿大

			境外。
蒙特婁銀行(Bank of Montreal, BMO)	資產:\$688B 收入:\$21B	加拿大、 美國	BMO 在全球 20 多個司法管轄區擁有法律實體，但 2 個主要司法管轄區的公司，其 96% 的資產在北美。
加拿大帝國商業銀行(Canadian Imperial Bank of Commerce, CIBC)	資產:\$501B 收入:\$15B	加拿大、 美國、 加勒比	以加拿大為中心的銀行，著重於零售及商業銀行，具有高度集中及簡單的法律結構。
加拿大國家銀行(National Bank of Canada)	資產:\$232B 收入:\$6B	加拿大	NBC 的銀行業務主要在國內，國際業務很少。

4.D-SIBs 清理計畫作業

CDIC 已制定明確的作業程序，以在清理計畫規劃週期中指導、相互交流並協助 D-SIBs 編制清理計畫。清理計畫申報的年度週期作業：

- (1)提供指導準則：提供當年度的管理及規劃要求，以確保清理計畫數據維持最新狀態。
- (2)D-SIBs 制定計畫：銀行根據 CDIC 的指導準則、回饋意見及計畫的評估，更新並完善其計畫。
- (3)審查、評估及意見回饋：CDIC 將透過可處理性評估過程，評估每家 D-SIB 的計畫，並將評估結果提供給金融安全網機關、CDIC 董事會及 D-SIBs。

5.CDIC 發布指導準則

2016 年 D-SIBs 撰寫首份清理計畫之前，CDIC 發布指導準則供 D-SIBs 參考，內容包含下列五個部分：

- (1)清理概要(Resolution profile)

辨識集團的重要部分：

- D-SIB 的結構概述
- 辨識：
 - ✓ 關鍵功能(Critical functions)
 - ✓ 關鍵共享服務(Critical shared services)
 - ✓ 重大法律實體(Material legal entities)

(2)清理策略(Resolution strategy)

定義優先的清理策略：

- 描述每個關鍵功能及重要法律實體的行動方案。
- 選擇進入點。
- 清理工具的應用。
- 穩定及重組選項的策略概述。

(3)清理情境(Resolution scenario)

證明財務策略的可行性：

- 清理情境敘述。
- 流動性及資金部位的量化分析。
- 資本重整需求的量化分析。

(4)營運計畫(Operational plan)

證明法律及營運策略的可行性：

- 執行穩定行動及確保清理下持續營運的能力。
- 主要許可及跨境考量。

(5)障礙及改善計畫

確保計畫可執行的行動：

- 辨識並確定可能阻礙計畫成功執行的障礙優先順位。

6.可處理性目標

CDIC 設定的目標，係在 2020 年之前達到 D-SIBs 可處理性，並以清理計畫為主要工具證明 D-SIBs 的可處理性。因可處理性不易定義，CDIC 制定下列清理計畫評估目標事項：

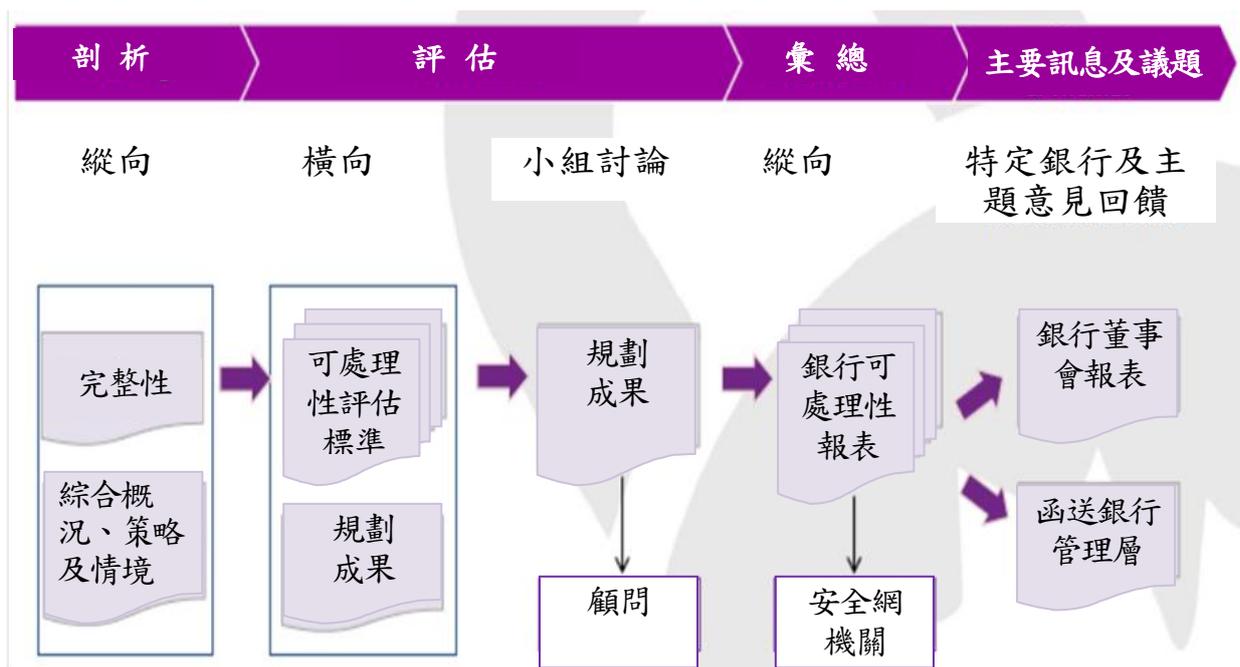
- (1)D-SIBs 業務之重大方面失敗所造成的合理明確風險。
- (2)業務及資源係以促進加拿大金融穩定及保護加拿大存款人之方式組織。
- (3)清理策略強化對加拿大干預及清理機制的信心。
- (4)有意義的剝離及清理選項。
- (5)依賴公部門的穩定措施來援助 D-SIB 清理，應限制範圍且為暫時性。

8.可處理性評估架構

- (1)CDIC 制定一套可處理性評估標準，並分享給銀行。
- (2)CDIC 與監理機關、中央銀行及由退休之銀行家、律師及破產專家組成的諮詢小組一起進行橫向(horizontal)及縱向(vertical)評估，評估結果正式送交銀行管理層及董事會。
- (3)可處理性評估的結構與順序如下表(由下往上)：



9. 審查程序



10. 審查結果

	辨識的風險	CDIC 的回饋意見及建議行動
結構及可分離性	<ul style="list-style-type: none"> 母行、非銀行及國外業務間缺乏可分離性 	<ul style="list-style-type: none"> 經由解決經營不善重大非銀行部門及國外業務拆分之風險，以提高清理策略的可行性
資本及流動性	<ul style="list-style-type: none"> 損失吸收能力的部位及充足性 流動性充足及返還私人資金來源的能力 	<ul style="list-style-type: none"> 以更一致、保守的倒閉假設發展情境分析；發佈其他指導準則 採用 TLAC 標準及最低獨立資本要求
金融穩定	<ul style="list-style-type: none"> 金融市場基礎設施(FMI)終止或暫停銀行的參與 有序清理交易及資本市場業務 合格金融合約解除 	<ul style="list-style-type: none"> 成立一個 FMI 業界工作小組，以解決營運持續性風險 制定交易簿的結清策略；發布交易簿結清指導準則 如果加拿大採用 ISDA JM 協議，則金融合約的暫停可執行
營運韌性及可行性	<ul style="list-style-type: none"> 產出相關資料的速度、頻率、粒度(granularity)及可靠性，足以實施 Bail-in 	<ul style="list-style-type: none"> 成立一個業界工作小組，進行 Bail-in 運作 由 CDIC 及 D-SIBs 進行測試練習

回饋意見、主題指導準則、成立業界工作小組及測試小組，都是協助 D-SIBs 提高可處理性的部分步驟。

11.未來的挑戰

(1)機制基本到位，但仍需繼續執行：

- bail-in 運作
- 銀行符合 TLAC 最低要求
- 清理資金
- 持續存取 FMI
- 執行計畫測試

(2)是否有清理計畫=可處理的銀行？

- 規劃的價值而不是該計畫
- 提高可處理性的有意義改變，需要時間且需要銀行的投資
- 需要有效的激勵—公開透明、保險費、道德勸說

(3)所有活動均以達成 2020 年可處理為目標。加拿大監理機關最近公布的指導準則草案中將 D-SIBs 應達到 TLAC 要求的最後期限設在 2021 年 11 月 1 日。

(三)清理機制改革之實施成果

FSB 作為全球金融監理架構中的關鍵一環，其具體職能包括：評估全球金融體系的脆弱性，監督各國改進行動；促進各國監理機關合作及資訊交換，對各國監管政策及監理標準提供建議；協調國際標準制定機構工作；為跨境風險管理制定緊急應變計畫等。

FSB 基於其職能，定期向 G20 領導人提交金融監理改革的實施情況及成效分析年度報告，試圖描繪出改革實施的進展，對改革總成效做初步分析，並指出需持續關注的領域。有關 FSB 報告中對清理機制改革的實施情況分析，摘述如下：

1.清理改革之實施

金融風暴讓市場瞭解拯救 SIFIs 的成本極高，且可能對整體金融市場造成極大的風險。因此，2010 年 FSB 應 G20 峰會要求提出多項建議，主要目標有四項：(1)降低 SIFIs 發生財務困難的可能性，(2)減少 SIFIs 發生經營危機之衝擊，(3)降低政府處理問題 SIFIs 之成本，(4)建立公平交易環境。

(1)G-20 的改革議程

■ 核心改革領域

- ✓ 使金融機構更具韌性—實施 Basel III，使銀行逐步滿足新資本標準及流動性標準。
- ✓ 終結太大不能倒。
- ✓ 使衍生性商品市場更加安全。
- ✓ 將影子銀行轉變為彈性市場導向金融。

■ 補充加強其他領域的改革

■ 改革協助強大及持續成長

- ✓ 幫助重建信心並提高金融體系的能力，以管理風險及中介資金流動。

(2)終結太大不能倒的迷思

■ 建立可信的清理機制

- ✓ 發布有效清理的關鍵要素(KA)。
- ✓ 對全球系統性重要金融機構(G-SIFIs)的額外要求。
- ✓ 總損失吸收能力(TLAC)。

■ 較高的損失吸收能力(Higher loss absorbency，HLA)

- ✓ 全球系統性重要銀行(G-SIBs)的附加資本。
- ✓ D-SIBs 的附加 HLA。
- ✓ 全球系統性保險公司(G-SII)發展中的 HLA 框架。

■ 更嚴密的監理

- ✓ 對所有 SIFIs 進行更嚴密且有效的監理。
- ✓ 更加注重 SIFIs 的風險管理及治理。
- ✓ 監管機關有更好的資源以執行更強大的任務。

(3) 對清理的主要調查結果

- 國際策略發展已大致完成
 - ✓ 持續進行集中交易對手(central counterparty, CCP)的清理及清理規劃。
 - ✓ 關鍵要素(KA)－包含在 FSB 健全金融體系的關鍵標準中。
- 改革實施中持續進展
 - ✓ 大多數 G-SIB 母國司法管轄區已實施銀行清理機制，其綜合權力大致上符合 FSB 的關鍵要素。
 - ✓ 所有的 G-SIBs 及大多數的 G-SIIs 均已建立危機管理小組，並推動清理計畫。
 - ✓ 幾乎所有的 G-SIBs 都已經實施 TLAC 發行策略，其中大多數符合 2019 年的要求；所有 G-SIB 的母國監理機關，除有一個國家提出建議外，另有四個國家已採行外部 TLAC 要求的最終規則。
- 為所有 FSB 管轄區建置有效清理機制及實施跨境銀行清理計畫，仍有多項工作尚待辦理：
 - ✓ 少數非 G-SIB 母國司法管轄區已實施具有綜合權力的銀行清理機制；最缺乏的權力是 bail-in 及有權要求暫時停止行使提前終止權。
 - ✓ 所有 G-SIBs 及 G-SIIs 尚未達成機構專用的跨境合作協議(cross-border cooperation agreements, CoAGs)。
 - ✓ 需更努力的促成所有 G-SIBs 及其重要交易對手遵守

ISDA 的清理終止協議。

✓ 將 TLAC 完全轉換成國內規定。

- 幾個司法管轄區正在對保險公司及 CCP 的清理機制進行改革，但非銀行部門的進展相對銀行部門，腳步緩慢。

(4) 下一步驟

- 著重實施成果的檢查

✓ 清理的年度報告及區域會議。

✓ FSB 管轄區範圍的清理機制同儕審查。

✓ 銀行部門的關鍵屬性將根據國際貨幣基金組織－世界銀行標準與規範(IMF-World Bank Standards & Codes)倡議進行評估；並制定保險業的評估方法。

- 評估清理改革的成效

✓ FSB 於 2017 年 7 月發布一個框架，用於 G20 改革的實施後成效評估，此框架將指導分析這些改革能否發展實現符合預期成果。

✓ 正在研擬用於評估有效性的方法及衡量清理改革的廣泛影響。

2. 清理規劃方面的啟示及挑戰

(1) 清理計畫的法規

- 5 個 FSB 管轄區報告說，他們根據關鍵要素 KA 11 的要求辦理清理規劃：

✓ 大部分是 G-SIBs 的母國管轄區。

✓ 法定要求與政策或實務相結合。

✓ 包括可處理性評估，依給定的內在連結評估。

- 清理計畫主要適用於指定的 G-SIBs 及 D-SIBs。

- 清理計畫由清理機關根據銀行提供的資訊制定：大部分計

畫由清理機關的高級人員進行審查，且至少每年更新一次。

- 約半數以上的相關司法管轄區已在法規或公開指導準則中規定了清理計畫最基本應包含的內容。
- 明定可用的法定權限，以要求銀行在必要時採取適當的措施，以提高其清理計畫的可行性。

(2)G-SIBs 及 G-SIIs 的可處理性障礙

- 清理中關鍵功能持續營運，包括提供服務及獲取金融市場基礎設施(FMI)。
- 清理資金。
- 管理資訊系統的局限性。
- 實施 Bail-in。
- 跨境協調及清理行動的承認。

(3)實施清理計畫的挑戰

- 缺乏銀行的相關資料或大量資料過濾困難。
- 參與監理功能或與其互動(治理安排)。
- 定義可處理性及用以評估其妥適性的標準。
- 因清理計畫的進展不均衡，缺少統一合作協議及缺乏清理工具，致妨礙母國與地主國的互動。

參、心得與建議

本次研討會主題由金融危機回顧到前瞻性的金融監理改革方向及大型金融機構的復原與清理計畫準備探討，並以葡萄牙第三大銀行集團的 Banco Espírito Santo 銀行倒閉案為案例研究，內容豐富且精彩，受益良多，謹將本次研習的心得與建議臚列如后：

一、建議金融安全網相關機關持續關注金融科技創新之發展及其潛在風險，動態調整監理工具，以發揮早期監理效能

2008年的全球金融危機，凸顯過去金融監理的不足及金融體系統的脆弱性，根據國際組織及主要國家檢視過去金融監理發現之缺點，包括：太偏袒銀行管理層、處理新興風險不夠主動、範圍不夠全面、不重視監理人員的結論、缺乏權力與獨立性、資源不足、缺少整個集團及綜合監理、母國與地主國的資訊未能分享、非前瞻性監理、對核心審慎領域的重視不夠、對策略及商業模式的風險考量不足、PCA觸發之指標落後及與資本監理風險評估脫節等等。危機爆發後，國際間紛紛進行金融監理改革，包括國際組織制定新的準則及文件，如巴塞爾銀行監理委員會修訂有效銀行監理核心準則(BCP)及新巴塞爾資本協定(Basel III)，藉由提高銀行的資本提列、流動性要求與大額暴險限制，以提高銀行的穩健性與韌性。惟金融監理單靠強化規則是不足以避免危機發生，仍需強化監理制度，國際組織認為良好的監理制度還需對行動能力有合法授權、充足的資源、明確的策略、獨立的運作、熟練的員工、與董事會的有效合作關係，且將前瞻性監理工具併入日常監理，例如薪酬、壓力測試、復原計畫等。

另，因新興金融商品不斷推陳出新及金融科技創新發展，銀行藉由衍生性商品交易及網路交易，從中獲取高額利潤。然而，該等商品及交易之風險，並不因透過包裝、科技創新而降低或消滅。2008年全球金融危機的發生，即證明過度包裝的衍生性金融商品，易伴隨槓桿無限擴大

及揭露不夠透明而引發風險，造成社會不安，進而影響金融穩定。而近年快速發展的「金融科技創新(Fintech)」，如P2P(Person to Person)金融、行動支付、O2O (Online to Offline)、數位貨幣、區塊鏈(Blockchain)技術及Web應用與行動應用程式(App)等，在拓寬金融可獲得性、提高金融體系深度及效率等方面的影響正在不斷加大，被認為是影響未來金融業務模式的最重要因素之一，但同時也引發新的風險問題，給金融監理帶來新的挑戰。

綜上，為因應金融科技的創新發展、衍生性商品的推陳出新及新金融業務型態的出現，金融安全網相關機關的監理措施亦須與時俱進，除應充分瞭解銀行所面臨的風險，熟悉各種風險模型及工具外，應就各項業務要求銀行落實風險控管，並藉由跨部門人才共同研究最新金融議題與國際發展，了解金融環境變化及潛在風險，俾配合調整監理指標及強化監理工具與模型，以提升監理效率，並達事先防範及早期干預之效果。

二、建議持續觀察各國建置大型金融機構復原與清理計畫之進展，以供我國強化相關監理機制之參考

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申報復原與清理計畫(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，讓清理機關能即時有序地執行清理程序，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10月FSB正式發布「金融機構有效清理機制的關鍵要素」，列出清理範圍、程序及內容等各方面議題，供各國參考，目的在使問題金融機構有序退場，且儘量不要動用到公共資金，而金融機構報送復原及清理計畫就是其中重要的一環。同年，FSB首次發布全球系統性重要

銀行(G-SIBs)名單，並要求G-SIBs向母國主管機關陳報復原與清理計畫，以降低危機發生時須動用公眾資金。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。美國2010年公布「陶德法蘭克法」，要求系統性重要金融機構(SIFIs)定期申報清理計畫，即「生前遺囑」，詳細規劃SIFIs如何在遵守美國破產法下快速有序退場，並針對母公司萬一倒閉如何拆售業務、資產等提出具體方案；而FDIC亦依FDI Act要求要保存款機構(IDI)合併資產總額總額達500億美元以上者，申報IDI清理計畫，各適用機構應依其資產規模最慢於2013年底前申報首次計畫，若適用機構無法提出可信的計畫，監理機關可祭出更嚴格的資本與流動性要求，甚至可強迫銀行拆售業務。另，加拿大、英國、歐盟國家、日本、韓國、新加坡、香港、馬來西亞等國，亦陸續參酌FSB的關鍵要素制定相關法規，公布其國內D-SIBs、D-SIFIs並要求申報復原及清理計畫。

我國雖無G-SIBs機構，惟近年在政府鼓勵金融機構西進及南進東南亞建立辦事處及分行據點下，跨國金融業務活動已與時俱增，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機制，我國無法置身事外，且渠等機制為國際貨幣基金(IMF)評估各國金融體系是否健全的標準，為符合國際趨勢，我國宜比照國際作法，加速制定相關機制。

三、建議配合復原及清理計畫之推動，適時檢討修訂國內系統性重要機構相關清算法制

鑒於復原及清理計畫需搭配有序清算機制，例如美國「陶德法蘭克法」在Title I要求SIFIs定期報送假設該公司發生重大困境或倒閉情境下依美國破產法進行退場的清理計畫；倘該機構真的發生經營困難且無法復原時，監理機關即要求其依自擬的清理計畫進行退場處理；惟該機構

依破產法處理經相關機關認定有害美國金融體系穩定且符合Title II處理要件時，由財政部長指定FDIC為清理人，由FDIC依Title II的有序清算機制(OLA)處理，並排除破產法及其他清算法律之適用。

有序清算機制旨在確保金融市場及經濟發展不受大型金融機構經營失敗的衝擊，惟大型金融機構的股東、債權人及高階經理人應負起經營失敗之責，而不是將該等經營失敗成本轉嫁予納稅人。有序清算機制的架構：(1)為SIFIs破產提供一個備用處理機制，以減輕或避免對金融穩定造成嚴重不良影響；(2)嚴禁由納稅人承擔損失：要求股東及無擔保債權人承擔主要損失；(3)保留一個營業日供考量是否終止合格金融合約；(4)可設立過渡金融公司，承受倒閉機構的業務及資產；(5)明定清理資金來源以因應流動性。

我國如實施復原及清理計畫機制，現行銀行法已有立即糾正措施、監管、接管及清理相關規定，存保條例亦設有存款保險準備金，並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的清算處理，無接管或清理規定，且金控子公司包含銀行、保險及證券等不同業別，有些還跨境經營，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；為復原及清理計畫能有效實施，建議於適當時機訂定金控公司之有序清理規定，明訂有序清理機制之適用標準、處理財源、清理機關及其權限，以及得成立「過渡金融公司」等相關規定，以有效因應。

另，我國存保公司肩負保險人存款賠付義務，亦同時具備法定清理人地位，而銀行退場、清理及法人格消滅，涉及債權人及股東權益，由政府強制介入處理非由法院監督，實有明確規定，以減少法律風險。目前銀行法的清理規定，條文簡要，就清理人權限是否等同破產管理人，與公司法、破產法等之適用關係，有關清理、清算與破產間是否排除或

優先適用關係，尚有不明，且尚缺乏如破產法係以比例清償原則之公平性、程序完整性及執行可行性。故宜檢討銀行法現行清理之定位性質，於破產法或銀行法中設專章，或參酌美國法制於存款保險條例增訂清理相關條文，明確規範資產清理回收、處置、清償債務順序、銀行法人格消滅及賦予清理人必要權能，以有效執行清理業務，例如可拒絕或接受清理前所簽訂契約，允許清理人要求暫時中止訴訟，或依求償之實益性決定是否終止訴訟等法制，以利建立退場機制。

四、建議持續加強跨境合作，積極參與國際組織及相關活動，以提高我國能見度

經歷全球金融風暴，相關國際組織有感金融問題發生常伴隨連鎖效應，甚至衍生跨國金融問題等多種新的挑戰，例如：大型金融機構(1)法律結構複雜：多以事業群方式營運；(2)跨足事業領域繁多：旗下各種營業、籌資等企業活動及相關法人機構甚為複雜，不易協調；(3)營運於多個司法管轄區：跨國經營，司法機關之聯繫及協調困難；(4)高流動性需求：發生流動性問題，易使市場信心不足；(5)業務相互連結：任一實體經營發生問題，會相互影響；(6)衍生性商品終止程序：如何於停業後一天內完成終止淨額交割；(7)特許經營權價值快速消失：大型金融機構發生問題時，其經營價值將快速減損，資金亦會持續流失。故呼籲各國加強金融安全網成員的跨國合作，以提高新監理改革及復原與清理計畫機制之實施成效。

美國FDIC對國際合作極為重視，並積極規劃國際事務，與國際組織合作，參與制訂國內及國際政策，以確保新規定設計之妥適可行。另亦與外國主管機關及其他外國相關權利人溝通，提供策略諮詢及分析跨境處理問題。

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跨國賠付風險大為提高，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，存保公司除應進一步與他國存保機構簽署合作備忘錄外，平時亦應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，並藉此提升我國能見度及擴展國際視野。

參考資料

1. 本次 FSI-IADI 共同舉辦之研討會「早期監理干預、清理及存款保險(Early Supervisory Intervention, Resolution and Deposit Insurance)」課程講義資料