

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書

(出國類別：其他)

**參加東南亞國家中央銀行(SEACEN)研訓中心舉
辦之「處理問題銀行包含場外分析
及監控訓練課程」報告**

服務機關：中央銀行

姓名職稱：許瑞敏/二專

派赴國家：汶萊/斯里巴加灣

出國期間：106年9月25至29日

報告日期：106年12月

目次

壹、緒論	1
一、前言.....	1
二、目的與過程.....	1
貳、問題銀行之辨識	2
一、問題銀行之處理原則.....	2
二、問題銀行之辨識方式.....	5
三、辨識問題銀行之應用指標.....	9
參、問題銀行之干預及立即導正措施	11
一、及時干預及立即導正措施之重要性.....	11
二、及時干預準則.....	13
三、干預及導正措施之建置.....	14
四、干預及導正措施之執行方式.....	15
五、執行干預及立即導正措施之影響.....	24
肆、系統性重要金融機構之處理方式	24
一、問題金融機構之有效清理機制.....	24
二、系統性重要金融機構之清理原則.....	25
三、國內系統重要性銀行之處理架構.....	28
伍、有效溝通及公開揭露問題銀行訊息	32
一、監理機關與問題銀行之溝通.....	32
二、監理機關因應危機之溝通.....	34
陸、心得與建議	36
一、心得.....	36
二、建議.....	37
參考文獻	39

圖目次

圖 1、辨識及處理問題銀行之監理審查程序.....	7
圖 2、協助問題銀行清理程序流程圖.....	8
圖 3、CDIC 銀行風險評估架構.....	11
圖 4、欠缺立即導正措施之惡性循環圖.....	13
圖 5、危機溝程序.....	35

表目次

表 1、早期偵測問題銀行方法及目標.....	6
表 2、美國現行銀行資本等級劃分標準.....	20
表 3、美國立即導正措施監理分類表.....	21
表 4、我國銀行法資本適足性規定及措施.....	22
表 5、我國現行銀行資本等級劃分標準.....	23
表 6、本國銀行合併及銀行本行資本適足率、第一類資本比率及普通股 權益比率調整表.....	23
表 7、G-SIBs 衡量指標及權重.....	28

壹、緒論

一、前言

2007 年美國次級房貸風暴發生，2008 年雷曼兄弟宣布破產、美林銀行被併購、美國國際集團(AIG)向美國聯邦準備銀行申請緊急融資等效應持續擴大與深化，最終形成金融海嘯，造成各國股市全面大幅下跌，並衝擊全球實質經濟，顯示國際間金融體系緊密關聯，所產生之負面外溢效果較以往既深且廣。

為避免危機再次發生，各國監理機關對於不具繼續經營價值之金融機構應及時干預處理，以維護民眾對金融機構之信心，並降低金融機構債權人、存款保險機構及納稅人之成本負擔，已有共識。巴賽爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)於 2015 年發布之「辨識及處理弱質銀行指導原則」(Guidelines for identifying and dealing with weak banks)，對問題銀行之風險辨識、處理原則及公開揭露等議題亦有明確規範。為維持金融體系穩定，各國監理機關應遵循國際規範，強化監理措施，協助問題金融機構有序退場，並有效進行跨國聯繫與協調合作。

二、目的與過程

本次訓練課程係由東南亞國家中央銀行(SEACEN)研訓中心舉辦，課程為期 5 天，課程設計主要係以中央銀行、存保機構及金融監理機關等具 5 年以上實地檢查經驗或報表稽核人員為授課對象，參加學員包括汶萊、柬埔寨、印度、印尼、緬甸、尼泊爾、泰國、越南、蒙古、巴基斯坦、寮國及我國等 12 國共 31 人參加。講師除 SEACEN 訓練中心的資深學者外，另邀請世界銀行及亞洲開發銀行法律顧問分享其自身累積的實務與經驗。

本次課程重點包含對問題銀行之辨識與處理原則、早期干預與監理處分、問題銀行之有序清理程序、系統性重要銀行之處理方法，以及有效之危機溝通等內容，並搭配範例，進行分組討論與結論分享，另安排各國學員發表其國內目前因應問題銀行之監理措施作為經驗分享，以加強學員對課程內容之了解與實務應用。

本報告後續內容編排如次，第貳章概述問題銀行之辨識；第參章說明問題銀行之干預及立即導正措施；第肆章為系統性重要金融機構之處理方式；第伍章說明有效溝通及公開揭露問題銀行訊息；第陸章為心得與建議。

貳、問題銀行之辨識

一、問題銀行之處理原則

問題銀行係指流動性或償債能力極有可能受到損害之銀行，除非即時大幅改善其財務結構、資產品質、經營策略、風險管理能力及公司治理；此一定義關注銀行面臨流動性或潛在破產或立即性之風險，而非將已知之風險視為單一事件，或認定其暫時對營運不具威脅性。問題銀行通常具備未落實公司治理、風險控管不佳、資本及權益不足、不當之營運模式或策略、資產品質惡化，以及脆弱之系統與控制等特性。

課程中列舉美國伊利諾州大陸國民銀行(The Continental Illinois National Bank)於1984年瀕臨倒閉案例，當時該行資產規模達400餘億美元，由於美國政府衡酌其規模，如放任其倒閉，勢必造成眾多存款戶、股市投資人之損失，並危及金融體系安全與市場信心，須全力介入金援紓困。至於該行如何成長至全美前十大銀行之規模，以其雄厚資產規模，如何導致瀕臨倒閉，營運期間是否存在預警癥兆，情勢惡化前有無適當之監理措施以早期因

應處理等議題，均值得金融監理人員進一步探究與省思。

該行危機之早期癥兆，呈現資產異常擴張，放款策略積極，顯示其過度承擔風險。自 1976 至 1981 年間，其工商業放款總額由 50 億美元大幅成長至 140 億美元，總資產由 215 億美元大幅擴張至 469 億美元，負債對資產之比率由 57.9% 攀升至 68.8%，顯示該行資產中存在高比例之放款違約暴險。而同期間，該行資產報酬率 ROA 與其他大型銀行 ROA 卻差距不大，顯示其為求獲利，採取顯著低於市場價格之放款定價策略，放款策略冒進，收益又不如預期。至 1981 年，該行不良債權問題逐漸浮現，當年度第 2 季盈餘下滑 12%，股價自 1981 年 6 月的 42 美元高點開始下跌，次一年度股價跌幅達 37%；此外，該行採取錯誤之風險承擔策略如下：

- 該行持有客戶 Nucorp Energy 公司之大量公司債，惟該公司於 1982 年上半年損失逾 4 千萬美元。
- 該行向俄克拉荷馬州的地區性 Penn Square 銀行收購 10 億美元的石油與天然氣開採放款，惟 Penn Square 銀行於 1982 年 7 月倒閉，放款多成為呆帳，投資人對伊利諾州大陸國民銀行信心下滑，股價急跌至 16 美元，單僅 7 月份，股價即較前一年度同期滑落 62%。
- 1977 年該銀行的核心存款僅佔總存款的 30%，1981 年比率更低，甚至不到 20%，使其更加仰賴聯邦政府融通資金與大量可轉讓定存單，以短期高度波動的資金支應週轉鉅額的長期資金，而該行急於尋求新的資金來源，也陷入必須承擔較高資金成本之惡性循環。
- 沈重的財務壓力，使伊利諾州大陸國民銀行內部人員、作業管

理、放款定價策略等，陸續出現缺失。

短短數年間該行之經營情況演變得知，其瀕臨倒閉實肇因於經營策略失當，當多項財務比率及趨勢均顯示其營運已淪入高風險狀態時，監理機關對其顯現之徵兆卻未能早期預警，致無法及時採取相關監理措施，進而阻止問題進一步惡化。

監理機關之職責在於能夠早期辨識問題銀行，採取預防及導正措施，並與清理機關合作，確保復原與清理計畫之運作，進而避免銀行之倒閉，BCBS 於 2015 年發布「辨識及處理弱質銀行指導原則」，其中對問題銀行之處理原則須具備：

1. **早期風險辨識。**
2. **早期干預：**干預行動必須及時，否則問題將益發嚴重。
3. **處理有效性：**需考慮所有可能之成本，並將對金融穩定造成之影響一併考量。
4. **處理彈性：**法律架構應提供監理機關裁量權及可運用之工具。
5. **明確之內部治理程序：**確認決策之執行是切合當前問題，且是在授權層級內進行的。
6. **一致性：**不同銀行發生類似問題，不論規模大小、公營或民營，均應獲得同等對待。
7. **處理透明度及合作：**基本決策需可客觀地驗證事實，並藉由銀行、檢查人員及外部稽核人員取得有用之監理資訊。銀行和相關監理單位之目標應是高度的信息共享，並對意圖採取之行動須具透明度。
8. **避免潛在之系統性問題：**銀行需以高規格水準加以監理，對系統性銀行需加諸於更縝密之監理架構。
9. **及早準備：**所有重要系統性銀行均需提具復原計畫，以備必要時

得以迅速地執行行動。

二、問題銀行之辨識方式

監理機關得依據銀行經營模式、實地檢查、監理報告、早期預警指標或壓力測試等方法進行辨識及評估問題銀行。此外，監理人員亦可利用與銀行管理階層、稽核人員溝通，以及市場資訊進行分析。依據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」，該原則針對問題銀行之早期辨識，提出 4 項偵測方法：

(一)財務報表分析(financial statements analysis)

根據銀行財務資訊及比率評估其營運績效與狀況，分析內容包括個別銀行之財務指標，與同業群組進行比較，進一步研究指標趨勢。

(二)早期預警系統(early warning systems)

在一定時間範圍內，以各種統計模型估測銀行倒閉的可能性、未來可能損失或產生財務危機之嚴重程度。系統目的在於以足夠且及時的方式辨識問題銀行之潛在風險，以利監理機關採取行動，並盡可能減少由風險引起的損失；惟無法考量管理品質、銀行內控、風險管理實務運作、市場競爭與經濟環境等因素為本系統之缺點。

(三)監理評等制度(supervisory rating systems)

監理評等制度係基於實地檢查結果與場外監控分析報告之綜合結論，提供結構性與全面性之架構，在一致性基礎下，對量化及質性資訊進行收集與分析，其分析結果側重於銀行偏離「正常」之程度。

(四)銀行風險綜合評估系統(comprehensive bank risk assessment systems)

將銀行或銀行集團劃分為重要業務單位，並對每一單位進行業務風險評估，依據評估標準給分，計算出銀行或銀行集團之最終評估分數。

上述各項偵測方式各有其優缺點，當銀行無法或可能無法繼續經營時，應在銀行破產或權益完全虧損前及時處理，監理機關需決定合適的指標作為銀行是否符合無法繼續經營之判斷，以及進入清理程序之依據。

表 1 為早期偵測問題銀行方法及達成監理目標對照表，「列」顯示 4 種偵測方法，「欄」顯示 6 項偵測目標，表格內之「*」表示偵測方式對達成監理目標之重要程度，例如「統計模型」方法對達成「管理品質評估內容」目標顯示為「不重要*」，但對達成「預估未來財務狀況」目標則顯示為「十分重要***」。

表 1、早期偵測問題銀行方法及目標

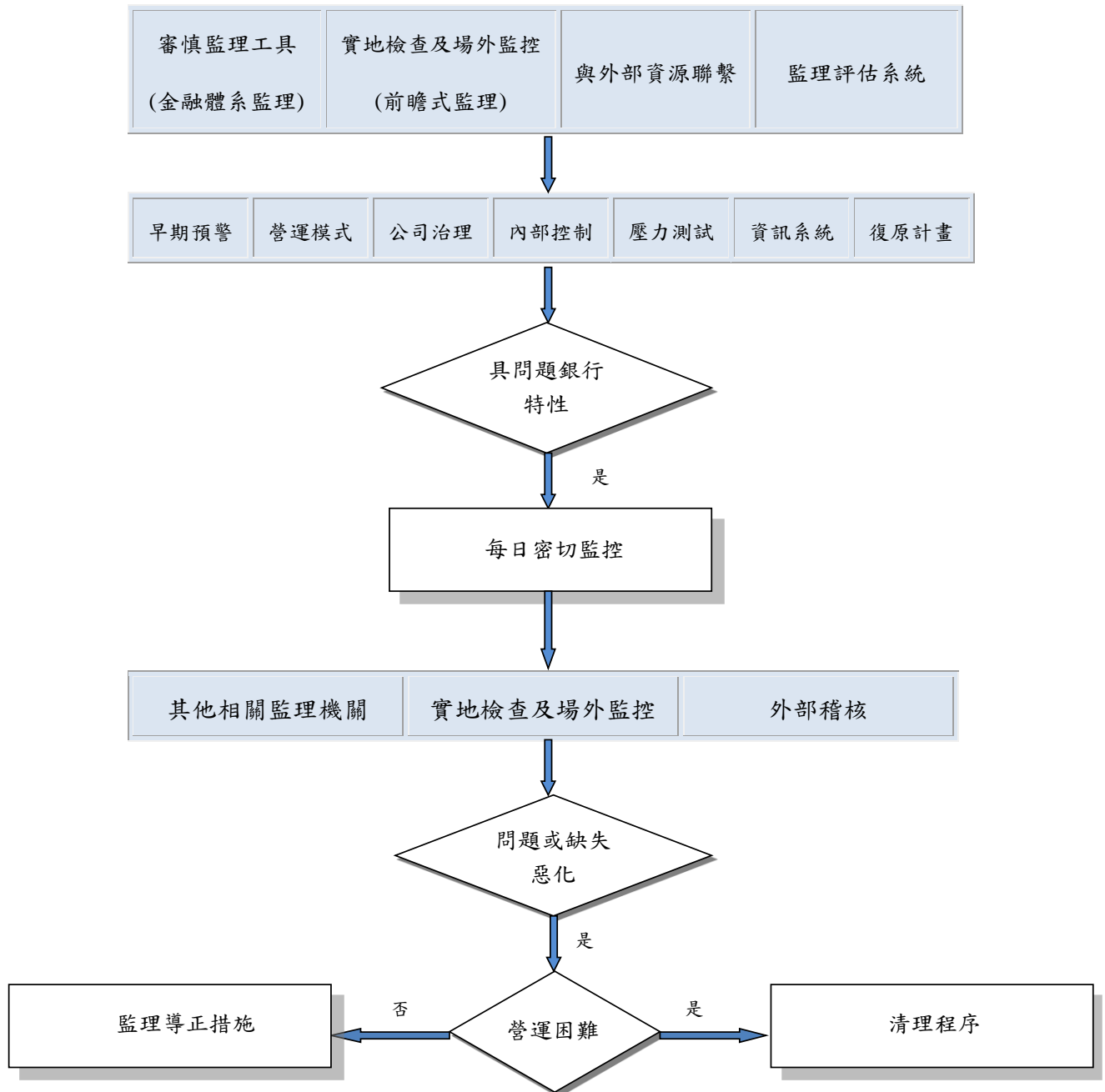
目標 方法	評估 財務狀況	預測未來 財務狀況	量化分析 及統計方 法之運用	管理品質 評估內容	關注特定 風險項目	連結監理 行動
監理評等						
實地檢查	***	*	*	***	*	***
場外監控	***	*	**	**	**	*
財務比率及 同業平均	***	*	***	*	**	*
全面性之銀 行風險評估 系統	***	**	**	**	***	***
統計模型	**	***	***	*	**	*

*不重要 **重要 ***十分重要

資料來源：：IADI (2013)

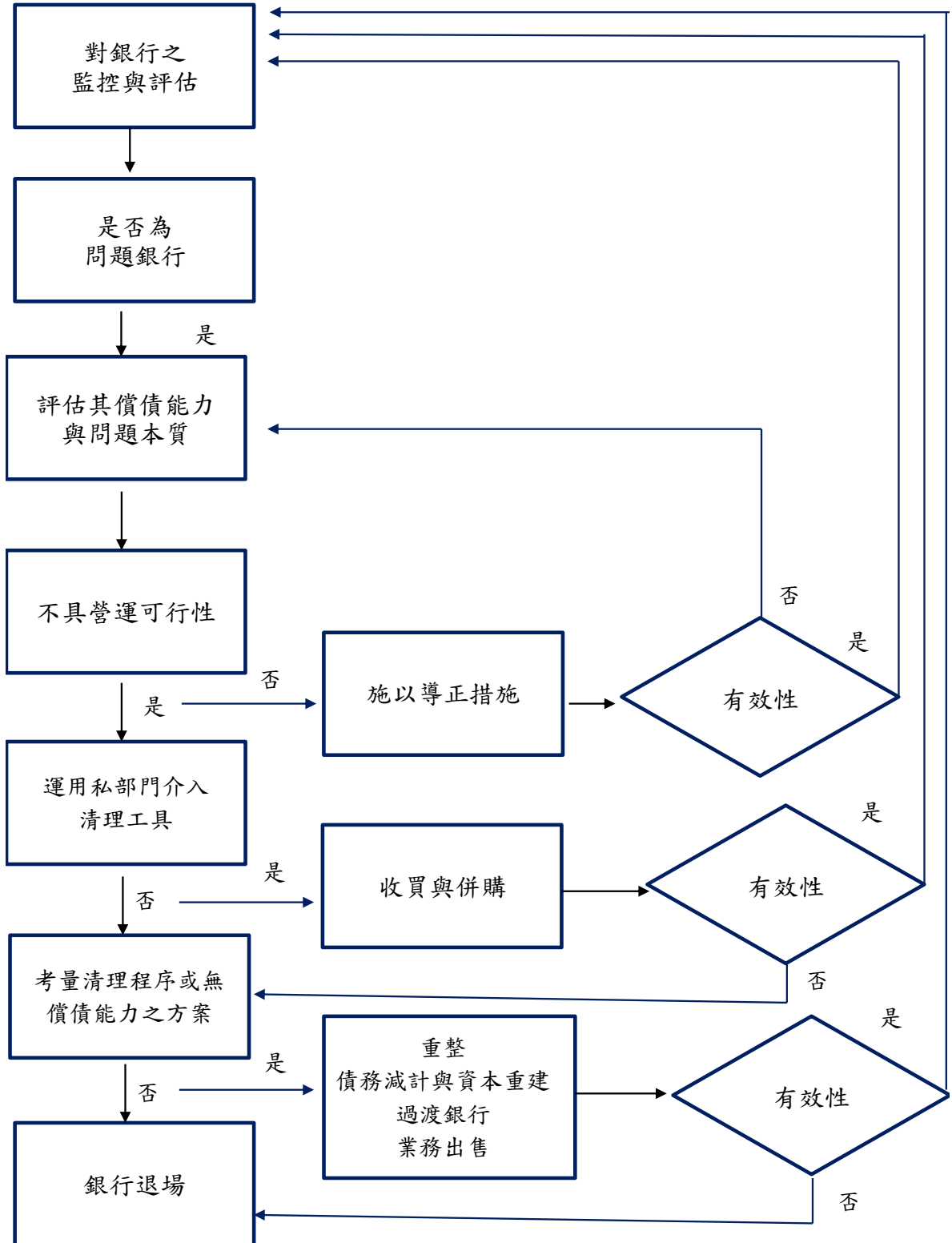
BCBS 提出辨識及處理問題銀行之監理審查程序如圖 1；協助問題銀行清理程序流程如圖 2。

圖 1、辨識及處理問題銀行之監理審查程序



資料來源: : BCBS(2015)

圖 2、協助問題銀行清理程序流程圖



資料來源：BCBS(2015)

三、辨識問題銀行之應用指標

建置總體層級指標(macro-level indicators)及個體層級指標(micro-level indicators)將有助於有效辨識問題銀行，總體層級指標包含綜合個體審慎指標(aggregated microprudential indicators, AMPIs)、市場基礎指標(market-based indicators, MBIs)及總體經濟指標(macroeconomic indicators, MEIs)。各項應用指標說明如下：

(一)總體層級指標

1.綜合個體審慎指標

IADI之「一般指導原則」中提及國際貨幣基金(IMF)建議對下列六項綜合指標加以評估，作為建置綜合個體審慎指標之架構：

- 資本適足性(capital adequacy)
- 資產品質(asset quality)
- 管理穩健程度(management soundness)
- 獲利能力(earnings and profitability)
- 流動性(liquidity)
- 風險敏感度(sensitivity to risk)

上列各項綜合指標係作為提供銀行集團及個別銀行之整體風險趨勢資訊。指標來源為個別銀行之資產負債表及其他詳細財務資料，加以匯總後，用以辨識系統性趨勢及個別銀行之弱點；然而有些關鍵問題仍應透過具體之定性模型(specific qualitative models)解決，例如1997 - 2007年間美國金融機構發生倒閉之最大因素多為內部控制不當及管理不善，足見銀行之公司治理對其經營風險具相當之影響，然而此種因素尚無法以量化指標衡量。

2.市場基礎指標

建立市場基礎評估有助了解銀行體系運作之優勢及脆弱程度，下列方法通常被用以分析市場基礎指標：

- 銀行發行金融工具(股票/債券)市場價格動態
- 銀行超額收益率
- 金融機構、投資組合及其借款人之信用評等

3.總體經濟指標

金融機構易受總體經濟發展之影響，觀察經濟形勢發展及特定總體經濟指標之趨勢有其重要性，這些指標包括：

- 經濟成長
- 國際收支
- 通貨膨脹
- 利率及匯率
- 貸款及資產價格上漲

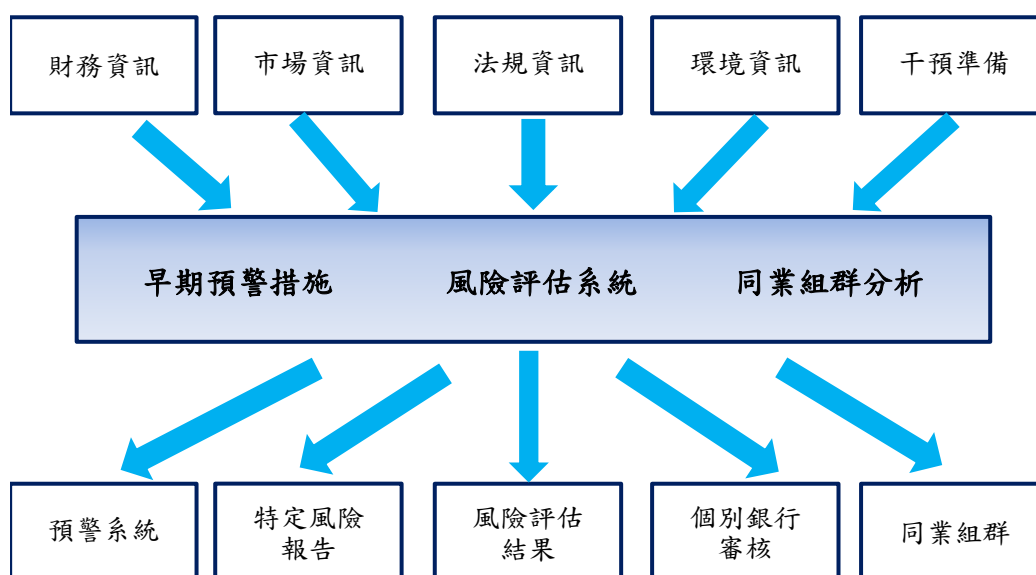
(二)個體層級指標

為及早偵測問題銀行，除了總體經濟指標外，監理機關及其他安全防護網成員亦須監測及分析一連串之個體層級指標(或紅旗警示)，涵蓋因子有：

- 資本水準下降
- 獲利能力惡化
- 業務快速成長
- 表外資產業務量居高不下
- 流動性問題
- 管理回應能力差
- 內部欺騙及舞弊
- 風險管理不佳
- 違反法規

上述各項評估方式均有助於整合監理機關及安全防護網成員間之緊密合作，於危及金融機構之風險產生時，得以及時採取行動；因此具備程序性之銀行監理體系是十分重要，對體質較弱之銀行亦可以更具強制性方式採取行動；IADI 於發布之原則中列舉目前加拿大存款保險公司(CDIC)使用之風險評估架構如圖 3。

圖3、CDIC銀行風險評估架構



資料來源: IADI (2013)

參、問題銀行之干預及立即導正措施

一、及時干預及立即導正措施之重要性

及時干預及立即導正措施係屬重要之監理處分工具，監理處分乃監理機關透過檢查報告、專案調查、外部稽核及分析結論，基於金融機構違反法規、不當經營及不健全風險管理等事實所採取之監理工具，包括道德勸說(非正式)、書面承諾(非正式)、書面指令、撤換經理人、撤銷執照、資本重建計畫及罰款等措施。

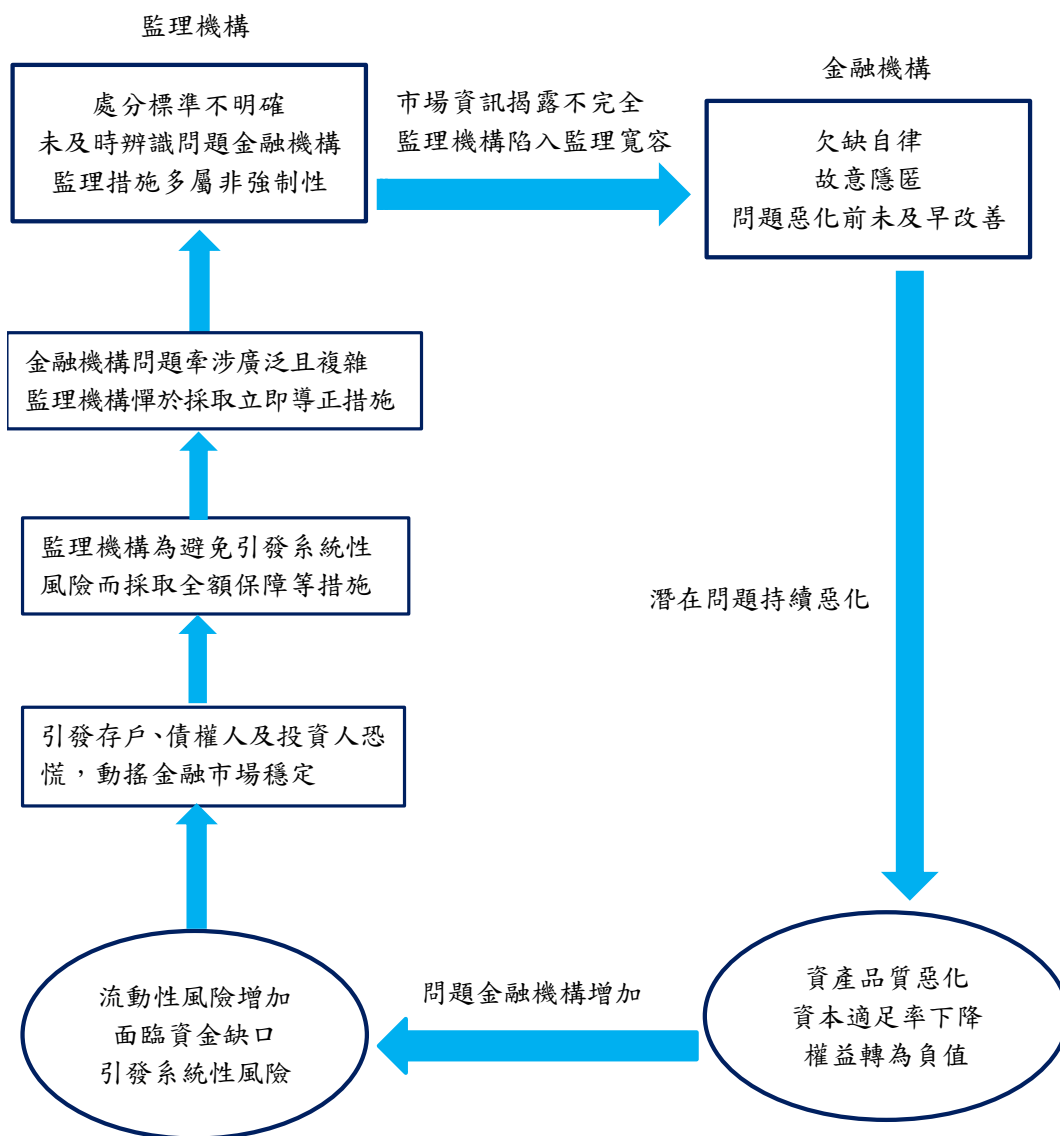
當金融機構有從事非法不當行為，或管理階層未能善盡責任，以確保其員工應遵守旨在保護客戶之法律和法規，並保持市場完整性時，監理機關即須採取明確之干預及處分措施。

BCBS 於 2012 年 9 月修訂「有效銀行監理核心原則」(Core principles for effective banking supervision)，29 項之核心原則可區分為 7 大類：

- 目標、獨立性、權責性與監理合作(原則 1-3)
- 核准及架構(原則 4-7)
- 持續監理方式(原則 8-10)
- 導正措施及監理者之制裁權力(原則 11)
- 跨國金融監理(原則 12-13)
- 審慎規範及公司治理(原則 14-26 及 29)
- 財務報表及揭露(原則 27-28)

其中原則 11 為監理機關之處分權，敘明監理機關應有適當監理工具執行立即導正處分或迅速實施制裁。在實務中，根據情況嚴重性決定採取措施之範圍，監理機關應明示審慎目標或即將採取之行動，其中包括限制銀行營運活動，或施以更嚴格之審慎限制與要求。若未能明確規範採取導正措施之標準與時機，僅針對酌量該問題金融機構狀況，再決定採取何種必要之處置或措施時，表面上雖較具處理彈性，然監理機關易陷入監理寬容(regulatory forbearance)之陷阱，常因過度裁量權而延誤處理時機，以致金融機構問題惡化，造成對存款戶、債權人或投資人等利害關係人不利影響，甚至引起系統性風險，干擾金融市場穩定，乃至於陷入更嚴重之惡性循環(圖 4)。

圖4、欠缺立即導正措施之惡性循環圖



資料來源：Gary Gegenheimer，課程講義

二、及時干預準則

監理機關對干預措施及相關程序應於法規中明確定義，使銀行業者充分了解干預措施除了針對資本適足率、流動性及資產品質等量化因素外，亦將風險管理有關之質性因素一併納入考量。一般而言，有效干預措施應具備行動準則為：

●全面性(comprehensiveness)

全面性干預措施應須解決銀行發生問題成因及其他潛在因素，且立即導正行動應有助於在特定期間內達成預定之監理目的。若未

及時解決，將造成問題更形惡化，處理困難度提高且成本亦隨之增加，更甚者恐引起系統性危機。

● **相稱(proportionality)**

干預措施需與問題之規模及範圍相對應，失當與欠缺準備之干預行動可能無法完全有效地解決問題，亦可能使銀行陷入更不穩健之狀態；另一方面，過度之干預亦可能造成監理資源浪費。

● **一致性(consistency)**

監理機關須清楚知曉並確認採取之干預措施係適用於銀行所面臨之問題。對於處理類似問題之不同型態銀行，亦須保持一致性態度。

● **彈性(flexibility)**

監理機關對於干預工具之運用與採用時機，應於多面向之執行範圍內選擇，並考量多項判斷評估因素。

● **成本效益(cost efficiency)**

干預措施可能對存保機構及銀行帶來重大成本，採取行動前須嘗試採取各種可能之選擇，在最低成本下達成預定效果。

● **管理承諾(management commitment)**

監理機關需取得銀行管理階層致力改善問題之承諾。

三、干預及導正措施之建置

在實務上對銀行採取之干預措施，包括導正措施及處理程序，以期消弭已發現之缺失並改變其營運行為，或作為監理機關之最後選項，確保銀行能有序地退出市場。即使在金融機構沒有違反既定的監理規範或觸發條件狀況下，監理機關或存款保險機構亦應有相當之彈性來執行必要干預措施。

監理機關須利用其風險評估系統來訂定金融機構之「監視清

單」，作為干預及處理之內部準備工具，以及與其他相關機構協調執行之計劃。

四、干預及導正措施之執行方式

透過場外監控，可發現銀行經營弱點，而實地檢查則是作為更有效之方法，以了解其脆弱之本質、成因及嚴重性。當認定某銀行已面臨嚴重問題，於清楚及透明之觸發機制基礎下，安全防護網成員者應具有獨立性及法定授權，及早執行行動。由於銀行的財務績效及資本狀況可能會迅速惡化，觸發機制若僅基於單一標準(如資本破產或流動性不足)可能顯有不足，因此有效觸發機制應涵蓋更廣之相關指標。

具體干預及立即導正措施的類型取決於銀行缺失之嚴重程度，在選擇最適當之措施時，監理機關應就已認定之問題、缺失及其成因，依據其情節輕重程度，進而採取非正式或正式措施如下：

(一)非正式處分措施(informal action)

一般情況下，監理機關可能對缺失較不嚴重之銀行採取非正式措施，如發出備忘錄，或要求銀行根據其違規程度提交承諾書、董事會決議或安全與穩健計劃，以供監理機關核准。非正式處分行為較不為公眾所知，也無法在法庭上強制執行或處以罰款。

若監理機關或存款保險機構對銀行管理階層能夠及時有效地解決其現存問題，抱持相當信心者，亦可採取非正式處分措施，此一措施通常係以銀行與監理機關或存保機構間之協議形式存在。非正式處分措施範圍雖較有限，但仍可作為有效之執行工具，包含：

1.道德勸說(moral suasion)

當銀行問題或違規行為較小，在正常運作過程中容易改正，

且管理階層或董事會態度是合作的情況下，或依據美國現行標準 CAMELS¹評估等級為 1 或 2 者，以勸說方式促使銀行有效地解決其內部問題，可採取本項非正式措施，其方式為：

- 與管理階層或董事會進行會議。
- 透過檢查報告方式傳遞並獲得回覆。
- 後續會議或訪查。
- 與銀行管理階層間進行非正式溝通。

2.書面信函(commitment letter)

監理機關出具信函詳列查明之缺失，並要求銀行處理與應改正之時間表。

3.董事會決議(board resolution)

由董事會制定並經決議通過，需敘述銀行預計採取之改進方案，以及改進期限。

4.備忘錄(memorandum of understanding)

銀行與監理機關或存款保險機構間之書面協議，需詳述銀行解決問題所採取之具體行動以及期限。

(二)正式處分措施(formal action)

正式處分措施係監理機關認定銀行從事非法、具嚴重缺失、償債能力遭受質疑、財務狀況惡化到無法接受之程度，以及管理層不能或不願進行必要改善行為時，即須採取正式處分措施。本項措施之執行基於法律授權，與非正式處分措施不同的是，正式處分措施內容對公眾係屬公開資訊。

¹ CAMELS 評等系統係金融監理機關對銀行依資本適足性(capital adequacy)、資產品質(asset quality)、管理能力(management capability)、獲利能力(earnings)、流動性(liquidity)、及市場風險敏感性(sensitivity to market risk)等 6 個要素進行評估之評等系統。

本措施執行對銀行具有重大約束力，對違法等行為祭出處罰，在銀行之破產危機愈明顯時，執行干預及立即導正措施則更具合理性，其形式包含：

1. 書面協議(written agreements)

書面協議可以像限制業務和停業命令一樣強制執行，係由金融機構或個人和監理機關雙方簽署之合約。監理機關使用書面協議通常會以各種名稱表示，包括「書面協議」(written agreements)、「正式協議」(formal agreements)或「監督協議」(supervisory agreements)，當銀行有合併下列情形者，即可採取此一措施：

- CAMELS 評估等級為 3。
- 倒閉風險不大，但銀行可能存在缺失，若未及時發現和糾正，可能會導致嚴重問題。
- 無發出正式命令(order)之必要，但須加諸書面文件以規範董事會及管理階層結構和紀律。
- 違規和缺失在合理的時間內是可改正的。

2. 民事罰款 (civil money penalties)

民事罰款本質上為非糾正性質，而是簡單地評估各種違規事項後之罰款。若個人或機構之行為被認定係屬不當，恐導致對金融機構造成損失或使違法者獲得不當利益，監理機構施以之懲罰數額通常就會更高。

3. 停業命令(cease and desist orders)

當銀行資產品質及收益嚴重惡化、嚴重違反法規或存在不健全之經營模式致威脅銀行之償債能力時，可以執行停業處分命令。限制業務或停業處分命令係一全面性正式文件，詳列監理機關認定之考量事項及時限。當銀行有下列情形即可採

取此一措施：

- CAMELS 評估等級為 4。
- 問題持續惡化。
- 監理機構對管理層的合作與信任缺乏信心。

停業命令執行之方式有：

- 禁止向放款評估分類不良之借款人提供貸款；或者剝奪其非法資產；或限制貸款擴張。
- 制定並實施可接受的計劃：改善放款業務策略、減少暴險、改善投資策略、公司治理及風險管理。

4.撤換董事或高階經理人

導正措施需取得銀行董事或管理階層之改善承諾，若不能得到管理階層之合作，監理機關應即有權將其撤換，如：

- 可以在個人從事不法行為之情況下執行，不論其 CAMELS 評估等級如何。
- 可以單獨執行，亦可以作為全面性資本重建計劃之一部分。
- 無須涉及犯罪或欺詐行為，足以究責其重大違規或損及機構之嚴重不當行為即可執行。

5.立即導正措施(prompt corrective action, PCA)

立時導正措施係當銀行資本水準低於法定門檻時，由監理機關啟動執行之強制性措施，以及視情況自由裁量之選擇性措施。

PCA 對問題銀行之危機預防及管理具備之功能為：可強化銀行資本，使問題銀行未來發生損失時，由其資本先行吸收緩衝損失之可能、能抑制銀行過度冒險，降低經營惡化倒閉之

機率，以及避免監理寬容，並減少使用公共資金之可能性。惟 PCA 仍有其缺點，監理機關需特別注意若對銀行實施強制性措施，往往使其資本惡化得更加嚴重。

(1)美國目前使用之立即導正措施

美國 PCA 係依據聯邦存款保險法(Federal Deposit Insurance Act;FDIA)第 38 條及 FDIC Rules and Regulations 第 308 條及 325 條，將 PCA 納入規範，規定監理機關應將金融機構依資本水準分為：資本良好、資本適足、資本不足、資本顯著不足、資本嚴重不足等 5 類如表 2；依據規範標準之差異，進而採取不同的監理措施，包括風險性資本比率未達 8%之金融機構，監理機關應要求該機構提出資本重建計畫等立即導正措施監理分類如表 3

表 2、美國現行銀行資本等級劃分標準

資本等級	資本適足率 (%)(註 1)	第一類資本 比率(%)(註 2)	普通股權益 比率(%)	槓桿比率(% (註 3)
資本良好 well-capitalized	10% 以上	8% 以上	6.5% 以上	5% 以上
資本適足 adequately -capitalized	8% 以上， 未達 10%	6% 以上， 未達 8%	4.5% 以上， 未達 6.5%	4% 以上， 未達 5% 或 3% 以上(註 4)
資本不足 undercapitalized	6% 以上， 未達 8%	4% 以上， 未達 6%	3% 以上， 未達 4.5%	3% 以上， 未達 4% 或 3% 以下(註 5)
資本顯著不足 significantly undercapitalized	2% 以上， 未達 6%	2% 以上， 未達 4%	2% 以上， 未達 3%	2% 以上， 未達 3%
資本嚴重不足 critically undercapitalized	低於 2% 者	低於 2% 者	低於 2% 者	低於 2% 者

註：

1. 亦即風險性資本比率(total risk-based capital ratio) = 資本總額/加權後風險性資產 (risk-weighted asset, RWA)。
2. 係指第一類風險性資本比率(tier 1 risk-based capital ratio) = 第一類資本/加權後風險性資產。
3. 係指第一類槓桿比率(tier 1 leverage ratio) = 第一類資本/資產總額平均數。
4. 係指第一類槓桿比率 $\geq 3\%$ ，但最近連續幾期的檢查報告綜合評等(composite rating)為第1級者。
5. 係指第一類槓桿比率 $< 3\%$ ，但最近連續幾期的檢查報告綜合評等為第1級者。

資料來源：：課程講義，FDIC

表 3、美國立即導正措施監理分類表

資本等級	強制性監理措施	選擇性監理措施
資本良好	無	當資本良好機構處於不安全或不穩健之狀態，或正從事於不安全或不穩健之業務時，監理機關可將其降等為資本適足機構。
資本適足	無	監理機關可對其採取適用「資本不足」機構之強制性監理措施。
資本不足	<ol style="list-style-type: none"> 1. 限制總資產成長。 2. 提出資本重建計畫。 3. 不得新增權益類投資、增設分支機構或承作新種業務。 	必要時，監理機關可對其採取適用「資本顯著不足」機構之強制性監理措施。
資本顯著不足	<ol style="list-style-type: none"> 1. 須讓售具有表決權之股份或與其他機構合併。 2. 限制與關係企業交易。 3. 限制存款利率之給付。 4. 限制資產成長。 5. 限制從事過度風險性業務。 6. 要求撤換或選任董事或高階主管。 7. 禁止收受同業存款。 8. 禁止支付獎金紅利。 9. 限制控股公司進行資本分配。 10. 拋棄有破產之虞關係企業持股。 	必要時，監理機關可對其採取適用「資本顯著不足」機構之強制性監理措施。
資本嚴重不足	適用於「資本顯著不足機構」強制性監理措施外，亦需進行 90 日內派員接管或清算，並進一步限制業務。	無

資料來源：：課程講義，FDIC

(2)我國目前實施之立即導正措施

2008 年我國銀行法修正實施立即導正措施，建立以資本為基準之監理原則，除明訂資本適足率規定及相關措施外，亦規定銀行自有資本與風險性資產比率低於 2%時，應由政府接管的退場機制，相關規範如表 4。

表 4、我國銀行法資本適足性規定及措施

資本等級	主管機關可採行措施
資本適足	以現金分配盈餘或買回其股份，有致其資本等級調降之虞。
資本不足	1.不得以現金分配盈餘或買回其股份。 2.命令銀行限期提出資本重建或其他財務業務改善計畫。 3.限制新增風險性資產或為其他必要處置。
資本顯著不足	1.適用資本不足之規定。 2.解除負責人職務。 3.命令取得或處分特定資產，應先經主管機關核准。 4.命令處分特定資產。 5.限制或禁止與利害相關者相關之授信或其他交易。 6.限制轉投資、部分業務或命令限期裁撤分支機構或部門。 7.限制存款利率不得超過其他銀行可資比較或同質存款之水準。 8.命令降低對負責人之報酬。 9.派員監管或為其他必要處置。
資本嚴重不足	1.適用資本顯著不足之規定。 2.主管機關並應於90日內派員接管。

資料來源：銀行法第44條、44-1條、44-2條、62條

金管會亦依據 Basel III 規定，於 2012 年 11 月 26 日修訂公布「銀行資本適足性及資本等級管理辦法」規定，將我國銀行資本等級劃分標準如表 5，並將於 2018 年 1 月 1 日開始適用新標準如表 6。

表 5、我國現行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	9.25% 以上	7.25% 以上	5.75% 以上
資本不足	7.25% 以上，未達 9.25%	未達 7.25%	未達 5.75%
資本顯著不足	2.0% 以上，未達 7.25%	—	—
資本嚴重不足	低於 2% 者	—	—

資料來源：銀行資本適足性及資本等級管理辦法

表 6、本國銀行合併及銀行本行資本適足率、第一類資本比率及普通股權益比率調整表

	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 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：銀行資本適足性及資本等級管理辦法

五、執行干預及立即導正措施之影響

監理機關執行干預及立即導正措施對銀行之影響如下：

- 要求銀行改善公司治理、內部控制及風險管理系統。
- 維持較高之資本適足性及流動比率。
- 限制銀行特定營業項目。
- 限縮營業範圍或出售資產。
- 限制增設分支機構。
- 對資產品質有疑慮或無法於會計帳上表達其現值之資產，須增提準備。
- 對銀行發行之次級債券禁止其支付本金或利息。
- 對任何重大之資本支出及或有負債之承諾，均須取得主管機關核准。
- 禁止銀行從事任何有關危及機構之行為。
- 指定或任命新管理階層。

肆、系統性重要金融機構之處理方式

一、問題金融機構之有效清理機制

為利有效清理問題金融機構，金融穩定委員會(FSB) 於 2012 年訂定「金融機構有效清理制度之關鍵要素」(Key attributes of effective resolution regimes for financial institution)，規範各國應先指定具有獨立地位及法定權責之清理機構，其清理目標為對金融體系及總體經濟干擾最小、降低道德風險及納稅人成本負擔，並盡可能保護存款人權益；對象則涵蓋系統性重要金融機構(systemically important financial institutions,SIFIs，包括其控股公司、集團內重要但未受監理之營運實體、海外分公司)、全球系統性重要金融機構(global systemically important financial institutions,G-SIFIs)，

以及金融市場基礎設施(financial market infrastructures, FMIs)。有效清理機制目標係在未嚴重危害系統性運作，且不使納稅人蒙受損失情況下進行清理程序，同時透過機制保護重要經濟功能，使股東、無保險和無擔保債權人能夠吸收損失，並尊重清算程序中的債權順位；有效清理機制應：

- 確保金融機構持續提供重要系統性金融服務。
- 與相關保險機制及契約進行協商，確保其內容涵蓋存款戶及投資者。
- 力求最小化清理成本，避免非必要之價值破壞，迅速處理債權及資產回收。
- 不依靠公眾資金進行償付，且不營造可運用公眾資金之期待心理。
- 立即、透明化且有序地進行清理程序，以維護公眾信心。
- 執行清理程序期間，與國內外相關監理機構進行合作協商及資訊交流。

另「關鍵要素」中舉出清理計畫之規劃應包含：可清理性之評估(resolvability assessments)、復原及清理計畫(recovery and resolution plan ,RRP)、融資(funding)、債權人權益不惡化與求償順位保障及建置跨國合作機制等內容。

二、系統性重要金融機構之清理原則

系統性重要金融機構(SIFIs)係指規模龐大、具複雜及系統關連性，一旦出現危機或破產將對金融體系或實質經濟運作造成嚴重損害之金融機構，減輕系統性風險並消弭「太大不能倒」(too big to fail, TBTF)問題，係政策制定者之主要目標。因 SIFIs 倒閉或經營危機所引發的 2008 年全球金融危機，促使各國際組織著手制定金融改革之架構並研議共同準則，SIFIs 母國亦開始將準則落實於

政策措施，期能克服 TBTF 的問題。

為強化監理並採取有效清理機制以降低 SIFIs 經營危機所引發之重大衝擊，依據 FSB 制定之「金融機構有效清理制度之關鍵要素」，要求 G-SIFIs 應：

- 制定復原及清理計畫。
- 定期之可清理性評估。
- 特定機構之跨國合作協議。

另 FSB 於 2013 年發布「系統性重要金融機構復原及清理計畫：制定有效清理策略指導」(Recovery and resolution planning for systemically important financial institutions : Guidance on developing effective resolution strategies)，規範監理機關如何清理自救失敗之問題金融機構，於發生危機時執行，保護關鍵經濟功能、政府及公眾資金、維持系統性穩定，並達成有序清理之程序。監理機關制定清理策略應考量內容如下：

- 最低總損失吸收能力(Total loss absorbency capacity, TLAC)。
- 執行、運作持續性及法律架構。
- 傳達策略之清理權力。
- 債務減計與資本重建(bail-in)之可執行性及實施。
- 清理過程中之金融合約條款。
- 融資協議。
- 跨國合作與協商。
- 瀕臨倒閉之協商。
- 執行政策之核准及授權。
- 維持必要功能及服務。
- 資訊系統及必備資料。

●清理後策略。

上述內容中之 bail-in 與 TLAC 機制之立意均在規範 SIFIs 應由股東及特定債權人承受損失，增加損失吸收能力。bail-in 旨在透過法制的訂定，使處理機關得命令有經營危機或倒閉之 SIFIs，減計無擔保債務及股東權益，或將無擔保債務轉換為金融機構本身或受讓機構之股權，藉此增加金融機構的損失吸收能力。

TLAC 則是規範 G-SIFIs 於法定資本需求外，應具備足夠之損失承擔與資本重建能力；TLAC 最低量化標準為加權風險性資產(RWA)之 16%~18%及槓桿比率 6%~6.75%，使 G-SIFIs 面臨倒閉時，處理機關得在避免動用公共資金、確保其重要服務功能不中斷下，採取有序清理措施，降低 G-SIFIs 倒閉對全球金融穩定影響之國際準則；TLAC 標準²於 2015 年 11 月 9 日獲得 FSB 通過，並將於 2019 年起實施。

BCBS 另針對全球系統性重要銀行(global systemically important financial banks ,G-SIBs)建立一套評估方法³，其內容係以規模(size)、相互關聯性(interconnectedness)、可替代性或金融市場基礎設施(substitutability/ financial institution infrastructure)、複雜度(complexity)及跨國業務活動(cross-jurisdictional activity)等五大組群，評量個別銀行活動，並與特定樣本內全體銀行總合活動相對照。規模越大且與其他銀行關係更密切、越無法被替代、業務跨國程度越大且或架構越複雜之銀行機構，即應計提更多損失吸收能力，作為提高對金融壓力之抵禦能力，BCBS 之 G-SIBs 衡量指標及權重如表 7。

² Total loss-absorbing capacity (TLAC) principles and term sheet (FSB 2015)。

³ Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement (BCBS 2013)；The G-SIB assessment methodology – score calculation (BCBS 2014)。

BCBS 對 G-SIBs 採取額外的政策措施的理理由，是基於當前監管政策未能充分解決 G-SIBs 造成之外溢影響，該影響不僅對金融體系造成衝擊，更將進一步影響實質經濟；這項額外要求，適用於所有活躍於國際上之銀行，並藉由引入 Bsacl III 之要求，以期限限制這些與全球金融體系和經濟相關性高之系統性銀行所產生跨國外溢效果。

表 7、G-SIBs 衡量指標及權重

指標類別	個別指標	權重
規模(20%)	總暴險	20%
相互關聯性(20%)	金融體系間資產	6.67%
	金融體系間負債	6.67%
	有價證券餘額	6.67%
可替代性(20%)	支付活動	6.67%
	證券承銷	6.67%
	受託資產	6.67%
複雜度(20%)	店頭市場衍生性金融商品名目 本金	6.67%
	第 3 級資產金額	6.67%
	交易目的及備供出售資產金額	6.67%
跨國業務活動 (20%)	跨國債權	10%
	跨國債務	10%

資料來源：BCBS(2013)

三、國內系統重要性銀行之處理架構

(一)D-SIBs 之治理框架與監理原則

鑒於 G-SIBs 所產生之外溢負面影響，亦可能發生在國內系統重要性銀行(domestic systemically important banks, D-SIBs)，許多銀行在國際上或許不具重要地位，但相較於其他非系統性銀行，對其國內金融體系和經濟穩定仍具有重大影響力。

BCBS 於 2012 年 10 月發布「D-SIBs 之處理架構」(A framework for dealing domestic systemic important banks)，規範各國監理機關應於 2016 年前建立 D-SIBs 架構。D-SIBs 治理框架重點在於渠等銀行發生危機或破產對國內實體經濟的影響，具備兩項特點：

- 為適應個別司法管轄區的結構特點，國內監理機關政策工具的評估及應用應該允許適當程度之裁量權。
- 由於 D-SIBs 框架涉及解決因區域或雙邊所產生的跨國外溢效應，故應建立一套最低限度原則，作為 G-SIBs 之補強，以確保地主國監理機關治理跨國外部性之效果。

BCBS 訂定 12 項 D-SIBs 監理原則，大致可歸類為兩大類，第一類著重於衡量 D-SIBs 之手段及方法(第 1~7 項)，第二類著重於 D-SIBs 應具備較高損失吸收能力(higher loss absorbency, HLA)之要求(第 8~12 項)，此 12 項監理原則分述如下：

原則 1：各國監理機關應建立一套衡量國內系統性重要銀行之方法。

原則 2：衡量方法應反映銀行倒閉之可能衝擊或外部性。

原則 3：應以本國經濟體為影響客體(reference system)，衡量 D-SIBs 倒閉造成之衝擊。

原則 4：母國監理機關應以合併基礎(the consolidated group level)衡

量銀行之系統重要性；而地主國監理機關應衡量其管轄範圍內銀行之分支機構或其子機關之系統重要性程度，分支機構及子機關均應一併納入考量。

原則 5：評估 D-SIBs 倒閉對國內經濟之衝擊，原則上應考量銀行個別特定(bank-specific)因素：

- 規模；
- 與金融體系間關聯性；
- 可替代性/金融市場基礎設施(包括銀行產業集中度之考量)；
- 複雜性(包括由跨國業務活動產生之額外複雜性)；各國監理機關可納入國家個別特定(country-specific)因素，依各國狀況自行裁量因素之權重；

原則 6：各國監理機關應定期衡量在其管轄範圍內銀行之系統重要性，確保其衡量結果反映當前之金融體系情勢；且定期衡量 D-SIBs 之間隔，不應大於 G-SIBs。

BCBS 認為，各國監理機關應定期衡量其金融體系中各銀行之系統重要性。但若銀行體系有重大結構改變時，例如發生主要銀行合併事件，亦應進行此項衡量。一國監理機關的評量程序及方法，將由 BCBS 進行檢視。另為使 D-SIBs 及 G-SIBs 案例具一致性，該兩種架構應採相近之評量間隔。

原則 7：各國監理機關應公開揭露資訊，提供其衡量方法。為使銀行降低其對影響客體所造成系統性風險之適當誘因，各國須公開其衡量 D-SIBs 之方法及程序。

原則 8：各國監理機關應就適用於該國 D-SIBs 標準化之較高損失吸收能力(HLA)衡量方法及考量因素，以書面文件記錄；評估 D-SIBs 持有 HLA 之水準，需基於可取得之量化方式及特定因素，且不能預先加入監理機關之主觀裁量。

原則 9:加諸於銀行之 HLA 應與其系統重要性相襯，如原則 5 所示。D-SIBs 架構雖未如 G-SIBs 架構，基於指標基礎衡量法計算得分，惟 BCBS 認為 D-SIBs 的 HLA 規定亦應依其系統重要性高低決定，促使 D-SIBs 有動機逐步降低(或至少不增加)其系統重要性。

原則 10:各國監理機關應確保在其管轄範圍內所採用之 G-SIBs 與 D-SIBs 架構係相容且無衝突。母國監理機關應制定母行或集團之 HLA 標準，地主國監理機關則應訂定其分支或子機構層級之 HLA 標準。母國監理機關應測試母行在個別基礎下之資本是否適足，包括 D-SIBs 之 HLA 規定應用於分支或子機構層級之情境。若經母國監理管轄範圍認定為 D-SIBs 之銀行集團，亦屬 G-SIBs 時，母國監理機關應要求其適用 D-SIBs 或 G-SIBs 之 HLA 較高標準。

原則 11:若銀行集團之子機構經地主國認定為 D-SIB 時，其母國與地主國監理機關應進行協調合作，於地主國之相關法律限制下，協商適切之 HLA 規定。

在實施 HLA 前，母國及地主國監理機關應訂定銀行集團之子機構實施 HLA 計畫及其適用標準，並針對內容進行協調及合作。地主國監理機關應就其決定提供合理說明，並引導銀行如何降低或免除適用此規定之方法。

原則 12:HLA 要求應完全由普通股權益第一類資本(common equity tier 1,CET1)支應。此外各國監理機關亦可依據對 D-SIBs 之風險評估採取額外要求及措施。

(二)目前我國評估 D-SIBs 之進展

目前我國國內銀行除花旗(台灣)、渣打及匯豐(台灣)等 3 家外國銀行子行之母公司集團，以及 20 家外國(含大陸地區)銀行之母行被 FSB 列入 G-SIBs 外，本國銀行皆未達 G-SIBs 之規模與標準。

為配合上述 BCBS 之規範，且落實對國內金融機構之分級管理，金管會已於 2017 年 9 月表示，已參考美國、日本、新加坡等國作法，擬研訂 D-SIBs 之衡量標準及監理規定，依據四類指標，將金控公司與銀行區分出「國內系統性重要金融機構」，指標內容為：

- **資產規模**：資產總額或暴險額度；
- **關聯性**：金控公司或銀行與市場相關之資產或負債、發行有價證券等；
- **可替代性**：如存款、放款業務量；
- **複雜性**：金控公司或銀行承作衍生性金融商品名目本金、金融資產及跨國債權等。

對於進入名單中之金控公司與銀行，金管會將以更高之監理標準與強化資本要求，並給予一段時間作為充實資本之調整緩衝期。由於係參考國外作法，除了對名單中之金控公司與銀行訂定較高之資本比率外，並要求入選者應限期提交復原及清理計畫；金管會預計於 2018 年中公布國內之系統性重要金控公司與銀行名單。

伍、有效溝通及公開揭露問題銀行訊息

一、監理機關與問題銀行之溝通

在處理問題銀行程序中，監理機關如何與銀行董事會及管理層進行有效、精準且頻繁之溝通，並審慎處理彼此間緊張或對立之關係，維持良好之互動，實屬重要。監理人員必須以足以反映特定情況之嚴重程度方式進行溝通，過於嚴厲或不夠堅決的訊息傳遞可能威脅及時解決問題之效果。

當監理機關之檢查人員發現銀行潛在問題時，應即向管理階層及董事會通報初步檢查結果，確保渠等能充分辨認並了解問題，以加快解決程序，於檢查報告中揭示之內容須具備：

- 基於金融監理角度關切之重點進行溝通。
- 明確敘述監理機關發現之問題與結論。
- 凸顯重複出現之缺失，以及未遵守先前承諾之事項。
- 對問題之究責並無歧異，並要求立即改善。
- 內容具說服力，並鼓勵其採取改善措施。
- 對為監理處分行動提供必要之法源基礎。
- 內容維持客觀平衡。
- 反映銀行重建計畫與能力。

若潛在問題並不嚴重時，檢查人員則可考慮使用道德勸說方式，此方法需具有說服力地向管理階層提出採取改正措施的優點，以及不採取行動將導致之後果。

當檢查人員發現對銀行有不利影響之重大問題時，則須盡快與管理階層及董事會討論，並對銀行可能由徹底否認到全盤接受一連串之態度，預先做好準備，且允許銀行管理階層澄清誤解，並取得其配合採取改善行為之承諾。與銀行溝通之重點為：

- 有效、精確與頻繁之溝通。
- 溝通須足以真正反應特定情況的嚴重性。
- 了解不良之溝通可能危及解決問題之時效性。
- 辨識所有潛在問題。
- 確認對所有問題具相當了解。
- 迅速解決問題。
- 重申監理機關做成之結論。
- 計畫及導正措施之追蹤。

- 取得銀行管理階層致力改善之承諾與時程表。

與其他相關監理機關保持持續性之聯繫亦屬必要，以確保銀行之問題得以平順解決。在清理程序開始執行之前，即須與其他監理機關進行聯繫，以防止問題惡化。

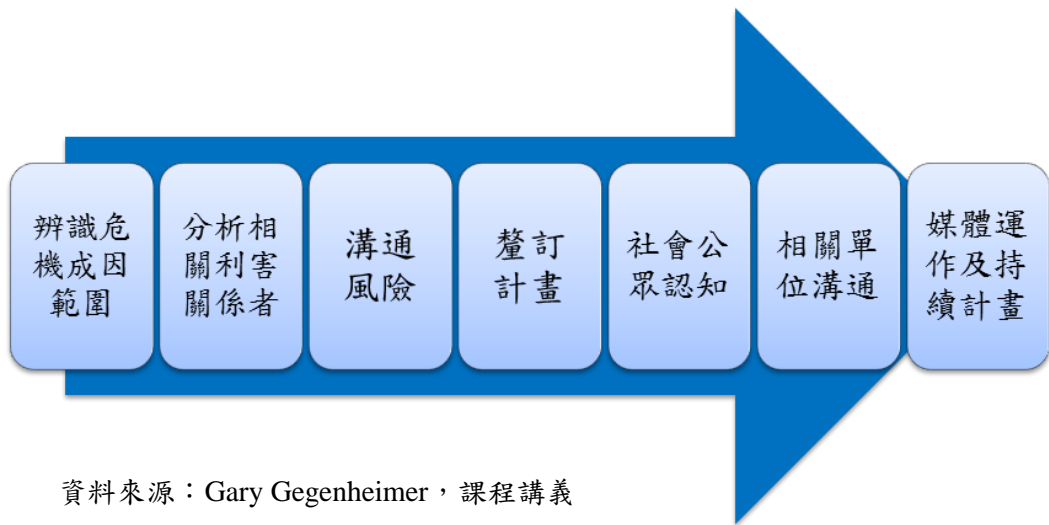
二、監理機關因應危機之溝通

若一旦危機產生，不正確之訊息恐迅速散播，在清理階段之初，監理機關應以捍衛公眾信心及金融穩定為前提，透過有效溝通達到既定目標。溝通重點包括：議題內容揭露、達成目標、涉及相關利害關係者、何時及如何溝通等。監理機關應設立公開溝通管道，提供相關充分訊息以減輕各界疑慮，及時遏止非理性行為之發生。

對外溝通之重點在於以清晰、明確及易於理解的言語表達，並對公眾提供相關之實質訊息。溝通態度應採取先發制人之方式，即便僅是在危機初期簡單陳述事實，例如承認問題，亦應及時表明當局正在認真評估情況，並承諾解決，且須即時更新訊息。溝通關鍵在於不能保持沉默，讓其他非事實情況趁虛而入，對潛在風險和結果進行無謂之揣測，或給予投機客操作空間，反招致危機進一步惡化。

另外，透明度在金融監理訊息傳遞過程中具相當關鍵性，對金融市場參與者而言，政策制定者所提供之資訊極具重要性，然而兩者間有效率之溝通往往不易達成，況且金融監理之透明度問題相較其他政策領域更為棘手，完全透明之訊息往往引發非理性行為，反而適得其反。因此處理金融危機之對外溝通，監理機關需採取相關步驟如下列各項說明，其程序如圖 5。

圖 5、危機溝通程序



(一)清楚辨識危機之背景、成因及影響範圍

危機發生時，為使大眾與市場保持冷靜，主管機關應徹底清楚危機之背景與成因，了解危機之可能影響範圍。

(二)分析利害關係者關切之議題

監理機關應在危機發生初期，即積極主動評估各個利害關係人可能發生之問題，並提供相關訊息以減輕其憂慮。於溝通計畫中，詳列主要利害關係人關切議題，例如：

- 金融機構關心銀行體系之流動性與償付能力。
- 存款人與一般大眾關心其存款是否安全。
- 一般企業關心銀行是否會繼續提供融資或借款，交易交割與結算是否受到影響。
- 投資人則擔心銀行股價波動。
- 政府部門關心金融危機對經濟影響及外溢成本。

(三)對風險進行溝通

由於金融產業具高度複雜性，況且總體審慎監理更加重其複

雜程度；在短期內，監理寬容可能有助暫時維持個別銀行之信用，但若擁有高度信譽之監理機關持續耗用此種優勢，就長期而言此一監理寬容恐將危及金融穩定。因此金融危機爆發之初，監理機關即應明確表明政策方向，藉此提振社會大眾及市場信心，促使金融市場恢復理性。

(四)釐訂溝通計畫，取得解決危機之認知與共識

及時、坦率地向公眾解釋這些行動，甚至行動背後之策略制定動機亦可提出討論，並取得業者及社會大眾對解決危機之認知與共識。

(五)相關單位應溝通行動計畫，並加強發言人訓練

其內容重點包括：

- 組成一跨部門危機管理小組，整合相關單位意見，並加強彼此間訊息傳遞與交流。
- 指派發言人、為發言人準備新聞稿及關鍵信息，並預擬可能之問題或利害關係人關心之議題。
- 快速、透明地回應利害關係人關切之議題。

(六)與媒體建立並維持良好關係

與媒體預先建立良好關係，維持順暢溝通管道，並注意可能會削弱信心及影響政府或組織聲譽之消息，強化關鍵訊息，正確回應及減少負面宣傳。監理機關倘能在危機發生初期，以發言人身分出現，展現負責，則能在第一時間灌輸民眾與市場信心，較易獲得民眾信賴及提升對金融市場穩定之信心。

陸、心得與建議

一、心得

(一)銀行風險控管不佳與未落實公司治理，為金融危機發生之主要

原因之一

金融環境與商品瞬息萬變，再完備之監理機制亦無法避免問題銀行之產生。銀行雖以追求利潤極大化為前提，惟經營者之人格特質、經營理念、經營策略、銀行之風險控管及內部控制等，無一不影響銀行之正常營運。以課程所列舉美國大型銀行倒閉事件及我國最近永豐金超貸弊案，更凸顯銀行風險控管與公司治理之重要性。監理機關應能正確掌握及了解經營者，有效評估銀行風險控管能力，深入拆解銀行體系盤根錯節之複雜交易內容及關係，並要求銀行落實公司治理，消弭問題銀行形成之根本因素，如此才能防範於未然，進而避免問題銀行之產生。

(二)監理機關與金融機構應妥適因應新興風險帶來之挑戰

新興風險(emerging risks)可能來自國家間主權衝突、社會不穩定或已開發國家人口老化、財政危機或金融體系崩潰、大規模網路攻擊、重大詐欺或盜竊、氣候變遷或重大天災等。金融機構應將各類可能發生之風險納入整合性監控，並建立完備之風險管理制度。金融監理機關除採總體審慎監理外，亦應持續強化個體審慎監理，以促進金融穩定。

二、建議

(一)金融監理機關似可建置銀行風險量化模型及監理標準，並有效評估

銀行為特許產業，需要高度監理，且伴隨金融科技創新及衍生性商品不斷推陳出新，監理機關似可因應環境變化，參酌國外監理機構方式，建置量化風險模型及工具，依據銀行規模及營業屬性，訂定不同監理標準，規範銀行定期申報相關量化風險報告，以有效評估其暴險程度及風險控管能力。

(二)我國權責機關似可依據緊急應變計畫，辦理聯合模擬演練

金管會已訂定「處理金融機構危機處理要點」，要點內容已具備緊急應變計畫措施，該會似可參酌國外監理機關做法，就可能發生之各種情境，以及 SIFIs 或跨國議題，進行危機聯合模擬演練，檢視計畫之可行性、機構間溝通聯繫與分工、危機管理與處理架構等是否完備。

(三)加強國際金融監理與合作

由於近年來國銀積極向海外擴展業務，且 BCBS 亦強調跨國金融監理合作重要性，因此主管機關宜持續加強建立跨國合作聯繫管道，強化跨國監理合作，透過資訊交換與合作，使彼此均能充分掌握跨國金融機構之跨國活動與國際資本流動，並採行必要監理措施，藉以避免全球性金融危機再次發生。

參考文獻

1. 2017年9月25至9月29日，SEACEN「Course on Dealing with Problem and Near Problem Banks including Bank Off-Site Analysis and Monitoring: Early Warning Indicators」課程講義。
2. Basel Committee on Banking Supervision (2012), “A framework for dealing with domestic systemically important banks”, *BIS*, October.
3. International Association of Deposit Insurers (2013), “General Guidance on Early Detection and Timely Intervention for Deposit Insurance Systems”, *IADI*, June.
4. Financial Stability Board (2013), “Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions : Guidance on Developing Effective Resolution Strategies”, *FSB*, June.
5. Financial Stability Board (2014), “Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions” ,*FSB*, October.
6. Basel Committee on Banking Supervision (2015), “Guidelines for identifying and dealing with weak banks”, *BIS*, July.
7. 張逸綸(2016)，參加 SEACEN「危機管理與清理」訓練課程報告，中央銀行公務出國報告。
8. 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。
9. 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。