

參加東南亞國家中央銀行研究中心
(The SEACEN Centre)
「問題銀行干預與清理」視訊課程

服務機關：金融監督管理委員會銀行局

姓名職稱：李志祥 稽核

施淑萍 稽核

派赴國家/地區：視訊課程

出國期間：民國110年9月28日至9月30日

報告日期：110年12月28日

課程摘要

本次課程係由東南亞國家中央銀行（SEACEN）研訓中心與金融穩定學院（Financial Stability Institute；FSI）共同舉辦，目的係為提供各國金融監理機關學習如何辨識問題銀行之早期預警指標、瞭解問題銀行本身潛在的問題，並能夠即時採取適當之政策措施。課程重點包括：面對新冠疫情下，如何強化風險控管與問題銀行之早期預警指標、問題銀行之早期監理干預與清理所能採取之政策工具與策略、採取問題銀行清理措施之相關評估程序與成本支出、監理部門所採取之清理與法院所主導破產程序之差異，以及針對小型問題銀行可採取之清理工具等。

參與本次課程，除能瞭解各國處理問題銀行之國際金融監理實務經驗，增進我國金融監理水準，亦能提升對於問題銀行早期干預措施與預警指標之瞭解。最後，本報告建議針對問題銀行之相關處理措施仍需相關國家之金融監理機關與清理機構（如存款保險公司）協調溝通與密切合作，或加入相關國際組織，透過強化橫向聯繫與資訊分享機制，可避免使問題銀行產生跨境風險。此外，本報告亦建議後續可持續參與類似課程，使我國金融監理人員更加瞭解近期國際金融監理趨勢之變化。

本報告共分為四個章節，除前言外，第貳章為研討會議程，第參章為研討會內容摘要，第肆章為心得與建議。

目 錄

壹、前言－研討會目的.....	4
貳、研討會議程.....	6
參、研討會內容摘要.....	7
一、新冠肺炎疫情與危機溝通.....	7
二、新冠肺炎疫情與問題銀行早期預警指標.....	8
三、早期監理干預與處理措施.....	11
四、問題銀行的處理方式與工具－日本經驗.....	15
五、問題銀行的處理方式與工具－馬來西亞經驗.....	19
六、跨境問題銀行的處理策略.....	22
七、監理部門針對問題銀行處理與法院主導破產程序之 不同.....	23
八、問題銀行處理的保障與限制措施.....	25
九、小型問題銀行的處理方式.....	28
肆、心得與建議.....	31

壹、前言

本次視訊研討會係由東南亞國家中央銀行（SEACEN）研訓中心與金融穩定學院（Financial Stability Institute；FSI）於110年9月28日至110年9月30日共同舉辦，目的係為提供各國金融監理機關學習如何辨識問題銀行之早期預警指標、瞭解問題銀行本身潛在的問題，並能夠即時採取適當之政策措施。與會單位包括各國中央銀行、金融監理機關、東南亞國家存款保險機構等32個單位，共104人（如下表）。

考量本次研討會主題係討論問題銀行之相關監理措施及存款保險等相關議題，有助於瞭解問題銀行之早期預警指標及相關監理作法，爰本局與中央存保公司均派員出席本次研討會。

	單位	參加人數
1	Australian Prudential Regulation Authority （澳洲金融監理署）	3
2	Agency of Deposit Compensation of Belarus （白俄羅斯存款補償機構）	3
3	Brunei Darussalam Central Bank （文萊達魯薩蘭國中央銀行）	6
4	National Bank of Cambodia（柬埔寨國家銀行）	3
5	Resolution and Deposit Insurance of Canada （加拿大處理和存款保險機構）	1
6	Reserve Bank of Fiji（斐濟儲備銀行）	3
7	Hong Kong Monetary Authority（香港金融管理局）	3
8	Reserve Bank of India（印度儲備銀行）	1
9	Bank Indonesia（印尼中央銀行）	2
10	Indonesia Financial Services Authority（印尼金融服務管理局）	2
11	The Deposit Insurance Corporation of Japan （日本存款保險公司）	1

12	Korea Deposit Insurance Corporation (韓國存款保險公司)	2
13	Monetary Authority of Macao (澳門金融管理局)	3
14	Malaysia Deposit Insurance Corporation (馬來西亞存款保險公司)	3
15	Maldives Monetary Authority (馬爾代夫金融管理局)	2
16	Central Bank of Myanmar (緬甸中央銀行)	3
17	Nepal Rastra Bank (尼泊爾國家銀行)	3
18	State Bank of Pakistan (巴基斯坦國家銀行)	6
19	Philippine Deposit Insurance Corporation (菲律賓存款保險公司)	3
20	Bank Guarantee Fund of Poland (波蘭銀行擔保基金)	3
21	Deposit Insurance Agency of Russia (俄羅斯存款保險機構)	2
22	Saudi Central Bank (沙烏地阿拉伯中央銀行)	3
23	Monetary Authority of Singapore (新加坡金融管理局)	2
24	Central Bank of Sri Lanka (斯里蘭卡中央銀行)	3
25	South African Reserve Bank (南非儲備銀行)	3
26	Central Deposit Insurance Corporation of Taiwan (台灣中央存款保險公司)	3
27	Banking Bureau, Financial Supervisory Commission of Taiwan (本會銀行局)	2
28	Bank of Thailand (泰國中央銀行)	18
29	Banco Central de Timor-Leste (東帝汶中央銀行)	5
30	Savings Deposit Insurance Fund of Turkey (土耳其儲蓄存款保險基金)	3
31	Deposit Guarantee Fund of Ukraine (烏克蘭存款擔保基金)	2
32	State Bank of Vietnam (越南國家銀行)	2
	合計	104

貳、研討會議程

日期	會議議程與課程重點
9月28日 (星期二)	Virtual Seminar on Problem Bank Intervention and Resolution
	開幕致詞
	議題 1：新冠肺炎疫情與危機溝通
	議題 2：新冠肺炎疫情與問題銀行早期預警指標
9月29日 (星期三)	議題 3：早期監理干預與處理措施
	議題 4：問題銀行的處理方式與工具-日本經驗
	議題 5：問題銀行的處理方式與工具-馬來西亞經驗
9月30日 (星期四)	議題 6：跨境問題銀行的處理策略
	議題 7：監理部門針對問題銀行處理與法院主導破產程序之不同
	議題 8：問題銀行處理的保障與限制措施
	議題 9：小型問題銀行的處理方式

參、研討會內容摘要

一、新冠肺炎疫情與危機溝通

(一) 溝通的重要性：溝通是任何危機管理和處置計畫、實施、管理和恢復工作的基礎，也有助於維護民眾信心和金融穩定。

(二) 溝通之策略與方法：危機溝通的先決條件是在意外事件發生之前，瞭解彼此的責任、角色和資訊需求。而危機溝通計畫之要素包括：

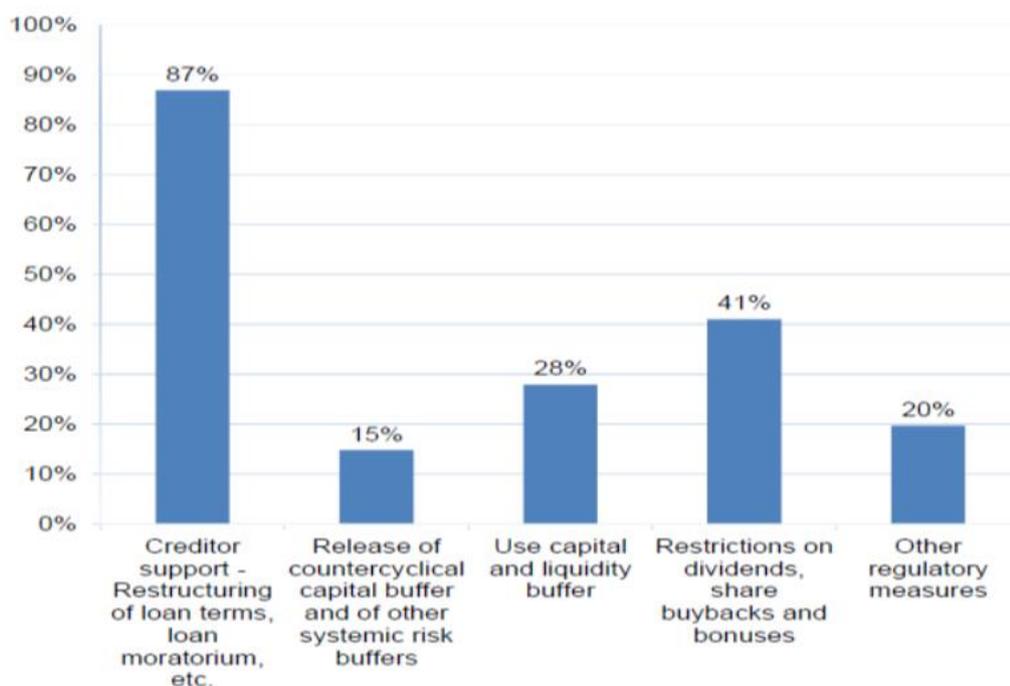
1. 詳細計畫：該計畫應概述並解釋組織將如何就危機進行溝通和處理危機。
2. 危機溝通團隊：危機溝通團隊負責收集信息、創建和傳播關鍵信息以及與媒體合作。
3. 關鍵訊息：考量組織可能面臨的所有可能危機，並訂定關鍵信息。還要考慮媒體可能提問之問題並擬具答覆內容，要注意避免違反個人資料保護法。
4. 內部溝通程序：危機發生時確定員工將如何透過部門會議、語音郵件、公司內部網絡接收關鍵信息。
5. 媒體列表：在危機期間，可能需要聯繫的相關組織的聯繫信息。

(三) 有關 2019 年新冠肺炎期間參訓機構相關監理措施之調查結果：

- 債權人資助 - 貸款期限調整、暫緩償還貸款計畫 (Creditor support - Restructuring of loan terms, loan moratorium) 87%
- 放寬反週期資本緩衝 (Release of countercyclical capital buffer and of other systemic risk buffers) 和其他系統性風險緩衝 15%

■ 對股息、股票回購和獎金的限制 (Restrictions on dividends, share buybacks and bonuses) 41 %

■ 其他監理措施 (Other regulatory measures) 20%



二、新冠肺炎疫情與問題銀行早期預警指標-馬來西亞經驗

(一) 辨識問題銀行 (風險基礎之監理架構)

1. 銀行之綜合風險評分計有 4 級(低、中，中高及高)，依下列 4 項要素綜合考量產生評分：

- ✓ 前瞻式評估實際風險部位。
- ✓ 風險管理之適足性。
- ✓ 獲利能力與資本吸收損失能力。
- ✓ 健全之監理判斷。

2. 通常銀行有未妥適管理內控及治理風險、不利健全經營及對經濟情勢下挫未能妥適因應等情形，即評等為「中高」或「高」風險。

(二) 問題銀行之監理

1. 持續透過定期申報資料及監控，可及時發現銀行之經營不利面向，爰須時常更新銀行之風險面貌。
2. 評估銀行之經營模式是否朝向較高風險業務、未搭配適當風險控制措施、獲利情形與其風險承擔顯不相稱及依賴不切實際之經營假設。
3. 進行壓力測試，以前瞻方式辨識銀行經營不利情形，並預為採取必要預警措施。
4. 適時與銀行董事會、管理階層及內、外部稽核人員保持聯繫，以瞭解銀行內部狀況及主要風險區塊。

(三) 問題銀行早期預警指標

1. 資產品質：大量放款延滯、資產品質持續惡化、財務指標較同業為差。
2. 風險面貌欠佳：借款人信債偏差且授信風險集中、資金來源不穩定。
3. 財務資源不足：收入來源不穩定、增資困難、易受大額放款損失影響。
4. 情勢不利時，吸收損失能力不足：不良資產組合明顯增加、獲利及資本不足。
5. 非繼續經營之業務模式：未有適足資源支持其業務成長、預算編列過於依賴樂觀經濟情勢、聚焦於高風險資產且無適當風險控管措施。
6. 風險管理機制偏差：徵、授信作業及其制度偏差。
7. 法遵及風控文化薄弱：未針對風險與法遵等項目設定績效考核標準。
8. 有關防制洗錢之交易監控機制薄弱。

9. 資安管控薄弱，資訊設備陳舊、對客戶服務之 IT 系統經常中斷。
10. 重要人事經常調動或長期空缺，員工欠缺訓練導致業務操作違反內規情形增加。
11. 董事會成員專業不足、未能聚焦風險與法遵；業務策略設定欠當且未有支援計畫，績效考核標準未能增進管理功能。

(四) 新冠疫情引發之風險區塊

新冠疫情導致國內、外產生許多活動遭受限制，受疫情嚴重襲擊國家僅允許重要商業項目始可營運。

1. 對整體國內經濟之衝擊：各企業或商家之收入及現金流減少；供應鏈中斷或供應延遲；企業之投資縮減；勞工失業日益惡化；私部門消費維持低檔。
2. 對銀行業可能產生之影響：資產品質惡化，須提高備抵損失準備；資金需求負成長，收入減少；不動產價格滯化，不利債權回收；流動性緊縮；資安風險增加。

(五) 因應新冠疫情衝擊之短期性監理措施

1. 銀行應適當判斷放款期望損失率及辨識放款延滯與否。
2. 考量疫情特性，政策性支援措施(含債務清償協助方案)效益可能不如預期。
3. 債務清償協助方案旨在防制發生大量放款延滯。
4. 增提備抵損失導致資本及流動性之部位下降。
5. 擔保品貸放值短期性提升至 70%。

6. 根據壓力測試及情境分析，以決定監理優先項目：

(1) 備抵損失措施

- ✓ 適當的問題放款分期償付措施。
- ✓ 合理嵌入前瞻性經濟指標於期望授信損失(ECL) 模型。
- ✓ 問題銀行之挑戰：是否有適足收益以吸收損失準備金；風險管理複雜；缺乏適足還款數據，以監控借款人償付能力。

(2) 壓力測試

- ✓ 監理機關之壓力測試與銀行由下而上的壓力測試相輔相成，以評估收益與資本韌性。
- ✓ 問題銀行之挑戰：壓力測試之複雜性與可用性。

(3) 檢視營運韌性

- ✓ 蒐集營運風險資料，並評估金融服務不中斷之適足性及有效性。
- ✓ 問題銀行之挑戰：科技基礎設施及金融服務不中斷之安排。

三、早期監理干預與處理措施-馬來西亞經驗

(一) 背景說明

1. 早期干預措施對預防銀行倒閉很重要，因為銀行倒閉可能對金融體系構成威脅或造成納稅人資金損失。干預措施之程度取決於風險狀態及風險屬性。

2. 當銀行處於低風險狀態時，施以一般性監理措施即可；惟隨風險態勢增加，即須逐漸增強監理力度，如：擴大檢視範圍及頻率、要求遞交財務改善計畫、修正業務計畫、指示外部稽核辦理重要事項查核或限制部分業務等；若銀行已達高風險狀態，應執行干預職權，撤銷營業執照或處理退場。

（二）對問題銀行之干預措施

1. 導致銀行經營不善之原因，包括：授信作業及管理偏差、短期內追求業務大幅成長、側重經營高風險業務、內控薄弱、員工專業不足、薪酬欠當、業務目標與執行計畫不匹配及經營決策不當等。
2. 可以採行之干預措施，包括：撤換經營階層、要求提升資本適足率（或股東增資）、限制盈餘分配、要求改善風險管理、資產品質與法遵、要求大額放款須經外部稽核複審、提高放款損失準備、要求評估業務可行性及要求擬具資本復原計畫等。

（三）處理問題銀行之早期措施

1. 問題銀行之復原計畫規定銀行須執行其策略分析：
 - （1）透徹瞭解自身業務結構、主要風險來源及對金融體系與經濟之影響。
 - （2）確保行動計畫具體可行，以防止銀行進入復原程序。
 - （3）制定適合銀行結構之復原門檻及可靠的復原選項。

2. 復原措施之選項：

- (1) 發行股票、債券或私募資金。
- (2) 處分子公司股權、分行不動產或不良債權。
- (3) 對借款人調整授信額度等負債管理措施。
- (4) 調降人事成本。
- (5) 加強費用合理化。
- (6) 停止盈餘分配或將盈餘保留。
- (7) 減少高風險新貸放款、出售放款資產。

(四) 個案研討

B 銀行係一家提供零售及批發貸款之中型金融機構。該銀行資產成長主要以併購其他銀行而來，爰員工亦由不同工作文化人員組成。商業模式相對簡單，主要以快速飽之利基市場為主。然而，由於策略方向欠明確，多次嘗試制定新商業計劃卻未成功。

董事會未有效發揮監督功能，高階經理人對法遵及風險管理之態度懶散，以致加劇惡化董事會監督功能。一線員工專業有限，且對公司文化認識不足，導致各種運營問題；監理機關要求改善之事項，其改善效果總是不彰。

對 IT 投資不足，且 IT 相關基礎設施老舊，系統間之整合不順利，以致對潛在網絡威脅防制措施不足。分行欠缺適格員工，法遵功效不彰，導致對法定防制洗錢作業流程存有嚴重差距。

1. 研討議題 1: 董事會監督效能不彰之主要原因及改善建議。

- (1) 主要原因包括：管理階層對董事會報告資訊不足、董事會成員於主要業務領域專業不足、董事會對業務重點失焦、法遵與風險認知薄弱等。
 - (2) 對監理之改善建議包括：高階經理人須強化對董事會報告之及時性及重點範圍、改組董事會以強化其專業性、管理階層強化與重要董事成員之溝通、強制改善對法遵與風險之薄弱認知等。
2. 研討議題 2：該銀行之人事管理是否欠當？如何改善？
- (1) 主要問題包括：工作接任制度偏差、未能吸引優秀人才加入工作團隊、主管之職能素質偏差等。
 - (2) 對監理之改善建議包括：考核工作接任者之適格性、規劃長期性與積極性人力資源策略、制定適當人力資源招聘流程及篩選制度。
3. 研討議題 3：監理機關對上開 IT 管理缺失應採何種干預措施？
- (1) 委任獨立顧問檢視 IT 缺失，並制定長期 IT 戰略。
 - (2) 設置專職委員會監控改善情形。
 - (3) 辨識可能影響 IT 支持金融服務不中斷之境况及衝擊。
 - (4) 分別就短期與長期需求為考量點，排序提升業務效率及安全性之 IT 投資項目。

四、問題銀行的處理方式與工具-日本經驗

(一) 日本存款保險公司介紹

1. 日本存款保險公司(DICJ)成立於 1971 年，主要職責包括：

- (1) 辦理存款保險及擔任金融管理者角色。
- (2) 對倒閉金融機構之處理，以最小成本為原則，要保機構計 553 家，存款保險最高保額為 1 千萬日圓，目前存款準備金規模約 4.7 兆日圓。

2. DICJ 成立初期以賠付存款人為履行保險責任主要方式，其後陸續被授權得採其他方式，包括：

- (1) 1986 年：以購買與承受(purchase and assumption，下稱 P&A)交易方式。
- (2) 1998 年：擔任問題金融機構接管人或清理人、設立過渡銀行及實施金融危機應變措施。
- (3) 1999 年：將住宅貸款管理公司（1996 年成立）與處理暨回收銀行(1995 年成立)二者予以合併，成立處理暨回收公司(RCC)。
- (4) 2013 年：採行有序清理措施，依金融穩定委員會(Financial Stability Board，下稱 FSB)發布之問題金融機構有效處理機制核心要素(Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions，KA)做為清理措施之原則。

(二) 日本問題金融機構退場處理

1. 日本金融安全網簡介

日本金融安全網主要係由包括日本金融廳 (JFSA)、日本中央銀行 (Bank of Japan, 下稱 BOJ) 及 DICJ 等組成，職責分工如下：

- (1) 日本金融廳：係金融監理及清理主管機關，具有個體審慎監理權限 (micro-supervisory powers) 並與 BOJ 及財政部共同擬定全球系統性重要銀行 (G-SIBs) 處理方案，審查復原計畫，並監督復原/清理措施之實施情況。
- (2) 日本中央銀行：維持資金清算作業順利進行，並對金融機構實施實地檢查及場外監控。
- (3) DICJ：主要為經營不善銀行退場之執行單位，擔任經營不善金融機構接管人或清理人，並得設立過渡銀行。亦可挹注資金及提供財務協助問題銀行促成併購。

2. 退場處理方法

決定金融機構退場方式之關鍵因素，係該停業機構是否會引發系統性風險，分述如下：

- (1) 無系統性風險之問題機構處理方法：
 - A. 最小處理成本原則：以 P&A 或現金賠付方式處理經營不善要保機構退場作業，觸發條件為金融機構暫停支付存款、取消金融機構營業執照或決定進入破產和解散程序，惟 P&A 優先於現金賠付，因 P&A 更具成本效益且對金融市場影響較小。
 - B. 退場架構：
 - a. 初期作業

■ JFSA：任命 DICJ 為經營不善機構之管理人。

■ DICJ：擔任管理人並向法院申請進入民事清理程序，並採取必要措施確保賠付作業順利進行。

■ 倒閉的銀行：將存款分為要保和非要保存款，準備進行賠付作業。

■ 估計賠付金額。

b. 中期作業

■ 支付存款人要保存款，並視需要恢復營業。

■ 進行存款與貸款抵銷作業。

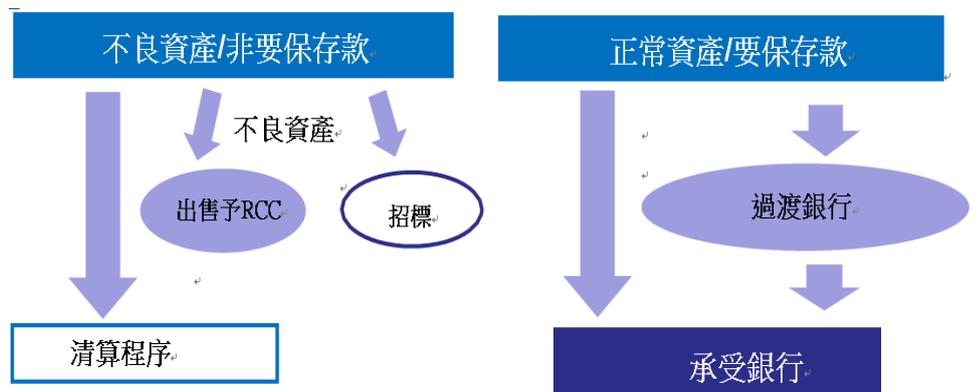
■ 提供必要的貸款。

■ 進行資產評估。

c. 後期作業

■ 不良資產：出售予 RCC 或以招標方式出售，原經營不善機構進入清算程序。

■ 正常資產與要保存款：由過渡銀行承受後出售予承受銀行。



(2) 有系統性風險之問題機構處理方法：

為提昇問題金融機構處理效能暨遵循 FSB「金融機構有效處理機制核心要素」之規範，日本存款保險公司於 2013 年 6 月修訂存款保險法，並於 2014 年 3 月生效，明定有序處理問題金融機構以確保金融穩定之相關措施，即各項穩定金融緊急措施之適用對象、啟動標準等，包括：

A. 由金融危機因應委員會 (Financial Crisis Response Council) 認定經營不善之金融機構是否有系統性危機，並採行必要措施。上開委員會由首相(主席)、內閣官房長官、金融服務部部長、財務大臣、金融廳廳長及央行總裁等人組成。

B. 本項措施適用於整體金融業，包括：收受存款金融機構、保險公司、證券公司、經紀商及金融控股公司等。

C. 採行之措施：

■ 問題金融機構負債未超過資產者：實施特別監管或提供流動性。

■ 問題金融機構負債超過資產者：特別監管、DICJ 有權處理問題金融機構資產、移轉負債予過渡銀行並提供財務協助。

D. DICJ 提供財政援助或接管之方式：

■ 經營不善機構可申請財務援助，惟該援

助金額不超過賠付成本。

■ 接管方式有：合併、業務轉讓（包括部分轉讓）、保險存款轉讓、收購倒閉金融機構股份、公司分拆等。

■ 財務援助的方式

- 資金補助
- 貸款或存入資金
- 購買資產
- 債務擔保
- 承擔財務義務
- 認購優先股和其他融資工具
- 損失分享

E. 過渡銀行之作業方式：

■ 在 DICJ 的管理下經營銀行相關業務。

■ 尋找有意願之併購機構。

■ DICJ 過渡銀行之經營期間為 2 年，最長可再延長一年。

■ 繼續延續的選項：a) 合併；b) 業務轉讓；c) 收購股份；d) 公司分割。

五、問題銀行的處理方式與工具-馬來西亞經驗

(一) 馬來西亞存款保險機構 (Perbadanan Insurans Deposit Malaysia, 下稱 PIDM) 簡介

1. PIDM 成立於 2005 年，隸屬於財政部之下，其主要職責係提供會員金融機構 (Member Institutions, MIs) 存款保險，並針對問題銀行進行即時的監理、及時的介入與有效的處理，

以最小化對金融體系產生的不利影響，是確保金融體系穩定的主要安全網之一。

2. PIDM 的資金來源分成兩個部分，內部資金包括向會員收取之保費與投資收益，其用途供做營運資金、提存準備與支應問題銀行介入或清理措施產生之淨損失；外部資金包括政府借款與資本市場籌措，其用途主要作為提供問題銀行介入或清理措施所需之流動性需求。
3. PIDM 目前會員共 92 家，其中存款保險體系的會員有 42 家，包括 26 家傳統銀行（本國 8 家、外國 18 家）與 16 家伊斯蘭銀行（本國 10 家、外國 6 家），以及回教保險和保險利益保障體系（Takaful and Insurance Benefits Protection System）的會員有 50 家，包括 35 家保險公司與 15 家辦理回教保險業務的機構。
4. 上開 42 家會員銀行的總資產合計約 2.9 兆令吉（以下同），總存款合計約 2.02 兆，50 家會員保險公司總資產合計約 3,710 億，已涵蓋 96% 的一般與伊斯蘭保險人口。

（二）問題銀行之監理（detection）、介入（intervention）與處理（resolution）

1. 當 PIDM 認為有預防性處置、降低損失、與確保受保險人都能受償之必要時，可以對會員機構行使特別檢查權（Special Examination Powers）。通常相關程序進行流程為，在早期介入時點（Early Intervention Trigger，下稱 EIT）開始前，PIDM 會對問題銀行持續做財務業務面風險評估

與監測，前述時點開始後，則會使用最小成本評估方式（Least Cost Assessment），採取相關必要之介入措施，在確認問題銀行無法繼續經營下去的時點（Non-Viability Trigger）開始後【註：該時點由職掌審慎監理及提供流動性支持的馬來西亞國家銀行 BANK NEGARA MALAYSIA（下稱 BNM）所發布】，則會進行迅速且有效地清理措施，如：進行清算程序與保障存款人之權益等。

2. 在介入措施方面，包括：PIDM 可能對會員機構提供流動性協助、貸款或貸款保證、財務保證，也會視需要向會員機構收購資產、股份，並對會員機構之負債提供全額或部分之保證。
3. 在處理措施方面，包括：PIDM 可能對會員機構現有股東收購股份、在法院的同意下，減少會員機構之股本和註銷其股份、在財政部的同意下，強制將會員機構發行的股份、公司債、認股權證或權利轉讓給他人、要求會員機構停止收受存款、返還存款與進行重整、處分會員機構的全部或部分資產、負債與業務、向法院申請任命一名接管人來管理會員機構的全部或部分資產、負債與業務、將會員機構的資產、負債與業務移轉與接管機構（Bridge Institution，下稱 BI）。

（三）自 2008 金融海嘯後，BNM 與 PIDM 已共同提出恢復和處理計畫（Recovery and Resolution Planning），包括：

1. 相關強化機制：立法強化執行清理措施的權力，如強制股份的移轉與接管機構（BI）等，並加強 BNM 與 PIDM 合作與協調分工。
2. 由 BNM 提出的恢復計畫（Recovery Planning）：其重點主要在於當問題銀行面臨嚴重壓力時，如何恢復其財務實力和生存能力。
3. 由 PIDM 提出的處理計畫（Resolution Planning）：其重點主要在於有效利用各項處理措施，讓該措施變得可實行與可信賴，以避免問題銀行對金融體系產生系統性風險。

六、跨境問題銀行的處理策略

（一）意涵：因銀行跨境業務往來頻繁，增加了銀行發生破產危機時的跨境影響，若各國金融監理機關與處理機構（resolution authorities）（如存款保險公司）之間能強化問題銀行在執行處理措施時的跨境監理合作，則能降低對母行與海外分行所屬國家的金融穩定衝擊。

（二）跨境處理策略與合作模式：

1. 鼓勵各國的處理機構（存款保險公司）共同擬訂可行的問題銀行處理計畫、建立資訊分享機制，以及提供透明和快速的程序，來配合國外針對問題銀行的處理解決措施。
2. 香港金管局代表於簡報中提到，各國的處理機構可成立危機處理小組（crisis management groups，下稱 CMGs），負責檢視處理策略及後續執行的計畫、協調解決各單位針對處理措施的評估事項、加強與

未參與上開小組之處理機構間之溝通與資訊分享，來降低問題銀行可能產生的跨境風險。

3. 東亞及太平洋地區中央銀行會議 (Executives' Meeting of East Asia-Pacific Central Banks, EMEAP) 【由澳洲儲備銀行、中國人民銀行、香港金融管理局、印尼中央銀行、日本中央銀行、韓國中央銀行、馬來西亞中央銀行、紐西蘭儲備銀行、菲律賓中央銀行、新加坡金融管理局和泰國中央銀行組成】已於 2020 年中在轄下設置處理機制研究小組 (Study Group on Resolution, SGR) 【成員包括各國央行、金融監管機關與存保公司】，其成立目標包括資訊分享、促進成員之間互動以強化區域危機準備。
4. 針對未加入 CMGs 小組的處理機構，可透過區域危機模擬測試 (regional crisis simulation testing)，來強化與上開小組成員的跨境協調、加深對特定清理議題的瞭解、準備與相關處理措施之執行。
5. 最終，跨境銀行的處理機制能否成功，還是取決於區域國家的協調、合作與彼此信任，而 CMGs 小組的有效運作則有助於促進區域合作。

七、監理部門針對問題銀行處理與法院主導破產程序之不同

(一) 金融穩定委員會 (Financial Stability Board) 認為金融機構有效處理機制之關鍵因素

1. 每個國家針對系統性重要金融機構都應該指定一個專責的行政清理機構來執行相關清理措施。

2. 對問題金融機構之處理措施，若涉及法院裁定時，應將該裁定時間納入考量，以免影響處理措施的有效實施。

(二) 銀行破產不適用一般企業破產法則的原因

1. 存款可能被凍結，支付體系可能被打亂，民眾的恐慌可能影響到其他健全經營的銀行，而不被信任的經營階層很容易將銀行資產掏空。

2. 法院並無法像金融監理機關一樣，有足夠的人力與專業知識來瞭解金融機構、監理金融市場，以及與國外監理機關保持密切聯繫。

3. 一般企業破產法則允許債權人啟動清理程序，銀行破產程序債權人除了受償外，傾向減少債權人於破產程序之地位，例如排除債權人申請銀行破產之權利。

(三) 美國針對問題銀行的處理模式

1. 由美國聯邦存款保險公司 (Federal Deposit Insurance Corporation, 下稱 FDIC) 擔任問題銀行的處理機構，當問題銀行資本嚴重不足 (critically undercapitalized) 【標準：有形資本 (tangible capital) 占總資產比率小於 2% 時負責接管之】。發動處理程序的原因包括：

(1) 帳面上破產 (book insolvency)，即資產小於必須支付債權人與股東的義務。

(2) 無法保障存款人權益，且資本不足，亦無法提出適當的增資或資本恢復計畫 (capital restoration plan)。

(3) 因違反監理法規或不安全的營運行為導致資產或收益的大量減損。

2. 美國聯邦存款保險公司擔任清理人 (receiver) 或接管者 (conservator) 的權利：

(1) 不需法院的同意即可接管銀行的一切日常營運、保護和保存銀行資產、收取運用銀行的收益、支付銀行所有對外的有效負債。必要時，使銀行進行清算並開始變現其資產。銀行可以在 30 天內向聯邦法院提出挑戰，聯邦法院會對行政部門紀錄 (administrative record) 進行審查【原則上推定行政部門正確，除非監理部門的決策有恣意或濫權】，並依個案情節予以准駁，原則上都會支持監管措施，除非違反相關法律或濫用裁量權。

(2) 主導問題銀行與其他銀行的合併，在監管機關的同意下，移轉資產與負債給其他個體，但移轉予其他新銀行或過渡銀行 (bridge bank) 則無須得到上述同意。必要時，可籌組新銀行來取代問題銀行。

八、問題銀行處理的保障與限制措施

(一) 根據歐盟單一處理委員會 (Single Resolution Board, 下稱 SRB) 【註：該委員會是歐洲銀行協會 (European Banking Union) 針對問題銀行成立的清算機構，其主要任務是確保破產銀行得到有序解決，盡可能減少對歐盟和其他國家的實體經濟和財政的影響】

響】的定義，處理（resolution）是針對少數、較小型且非系統性銀行，當問題銀行倒閉時，則是必需採行相關的破產程序。

（二）當處理問題銀行時會採用成本最小的選項：

1. 在償還問題銀行的存款人或向其提供財務援助時，韓國存款保險公司（Korea Deposit Insurance Corporation，下稱KDIC）會選擇資金成本最低的方法。

2. 在處理問題銀行時，韓國會採用透過第三方機構（Third-party）【透過公開標售將問題銀行的資產與負債移轉予第三方機構】、過渡銀行（bridge bank）【將問題銀行的資產與負債移轉予暫時成立的問題銀行，並於嗣後將其股份出售】及清算或破產程序等3種方式中的一種。從2011年到2015年間，針對30間問題儲蓄銀行清理，共有17間採第三方機構、13間採過渡銀行的方式辦理。

（二）最小成本測試（Least Cost Test，下稱LCT）：

1. 定義：協助衡量處理措施可能產生的財務與非財務之影響程度，以確認最適處理策略的存在，通常在早期介入時點（EIT）的標準符合時，則須啟動該相關的測試程序。

2. 計算LCT所需要的變數包括：

（1）外界的財務協助（financial assistance）

（A）：包括股權投資、資本挹注（capital contribution）（包括資產負債的移轉、投標人願意支付的溢價）及存款保險機構的支付。

（2）復原（recoveries）（B）：

A. 採上述 3 種模式者，均有問題銀行資產在市場上預估出售的價值 (Recoveries from the Failed Bank's Estate)。

B. 採過渡銀行模式者，則另有其股份最終在市場上出售的價值，包括：存款保險機構為使其資本適足率達到 10% 的原始股權投資、特許經營價值 (franchise value) 【估計銀行未來的營運現金流量，在其可在市場上立即出售的前提下，使用資本資產定價模型 (Capital Asset Pricing Model, CAPM) 折現率計算現值】，及資產延遲出售導致的減損 (asset impairment due to delayed sale)。

(3) 針對未來情勢變化可能造成的資產減損所預估之支付 (C)，此部分由存款保險機構負擔。

(4) 財務協助淨額 (A-B+C)，取最小值者。

3. 韓國存款保險公司 (KDIC) 提供上開 LCT 之計算案例如下：

CONFIDENTIAL (INTERNAL)

Least Cost Test - Case

❖ Least-cost Test: 3rd-party P&A turns out to be least costly method in this case.

Savings Bank A	Criteria	3 rd -party P&A	Bridge Bank P&A	Liquidation/ Bankruptcy
Financial Assistance (A)		130,700	141,000	231,000
Equity Investment	10% BIS ratio	-	10,000	-
Capital Contribution		129,700	130,000	-
(+) Liabilities to be Transferred		230,000	230,000	-
(-) Assets to be Transferred	Asset valuation	100,000	100,000	-
(-) Premium	Offered by the bidder	300	-	-
Deposit Insurance Payments		1,000	1,000	231,000
Recoveries (B)		50,000	56,000	120,000
Sale of Bridge Bank Shares		-	6,000	-
(+) Initial equity investment		-	10,000	-
(+) Franchise value (α)		-	3,000	-
(-) Asset impairment due to delayed sale (β)		-	7,000	-
Recoveries from the Failed Bank's Estate		50,000	50,000	120,000
Expected Payments to Settle Future Changes in Asset Value (C)		5,000	5,000	-
Net Amount of Financial Assistance (A-B+C)		85,700	90,000	111,000

- (三) 債權人最小損失原則 (no creditor worse-off, 下稱 NCWO)：債權人或股東所需承擔的損失，並不會超過問題銀行進入正常破產程序所產生之損失。(Article 74 of Directive 2014/59/EU – Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD)

九、小型問題銀行的處理方式

(一) 美國的處理經驗分享

1. 發生金融危機時，從 2008 年到 2013 年，資產小於 100 億美金的銀行有 480 家倒閉，100 億至 500 億美金的銀行有 8 家倒閉，資產大於 500 億美金的銀行則有 1 家倒閉，合計共 489 家問題銀行。

2. 相關處理方式：

- (1) Purchase and Assumption (P&A)：購買和承擔是一個健康的銀行或儲蓄銀行 (thrift) 【是指提供各種儲蓄和貸款服務的信用合作社和互助儲蓄銀行。其與商業銀行的不同之處在於他們可以從聯邦住房貸款銀行系統 (Federal Home Loan Bank System) 借錢，這使他們可以向會員支付更高的利息】從不健康的銀行或儲蓄銀行購買資產並承擔負債 (包括所有保險存款) 的交易。這是聯邦存款保險公司 (FDIC) 用來處理破產銀行的最常見和首選的方法。破產銀行的受保險保障存款人立即成為接管銀行的存款人，並有權使用其受保險保障之資金。包括兩種型態：

- A. Whole Bank：所有資產跟負債都會移轉到接管銀行，有時候也會有損失分攤 (Loss

Share) 【FDIC 會承擔很大部分的資產損失，對資產收購者而言，是很大的誘因，對 FDIC 而言，也能避免立即的資金支出需求，並避免不良資產影響金融市場】的選項。

B. Basic：只有存款跟流動資產會移轉到接管銀行。

(2) 賠付 (Payout)：

A. 由美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 賠付受存款保險保障的存款人，資產則被清算。

B. 屬於最後解決方案，存款負債也代表對接管財產的請求權。

(3) 存款保險國家銀行 (Deposit Insured National Bank, 下稱 DINB)：

A. 由美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 特許經營一間暫時的銀行賠付受存款保險保障的存款人，資產則保留在該銀行然後再清算。

B. 使消費者有時間移轉其銀行服務，並保證存款帳戶都能被支付。

(4) 過橋存款機構 (Bridge Depository Institution, BDI)：

A. 暫行措施，通常適用在大型銀行的突然倒閉，可保護特許經營權價值並將其貨幣化，讓清理機構有時間決定清理策略。

B. 資產跟負債會移轉到該新特許之機構，讓消費者能繼續使用銀行服務，也讓 FDIC 可以控制其貸放。

(5) 根據統計，從 2008 年到 2020 年，共有 302 件交易採損失分攤 (Loss Share) 的模式、137

件採 Whole Bank、69 件採 Basic 及 25 件採
賠付 (Payout) 的模式辦理。

(二) 菲律賓的處理經驗分享

1. 當菲律賓中央銀行(Bangko Sentral ng Pilipinas, 下稱 BSP)決定讓銀行停業時【2017 年至 2021 年 6 月底, 已有 39 家銀行及 122 家類似銀行的機構倒閉】, 會指定菲律賓存款保險公司 (Philippine Deposit Insurance Corporation, 下稱 PDIC) 作為清理人 (receiver) 【負責接管停業銀行; 管理停業銀行的資產、記錄及事務; 並為停業銀行債權人之利益保留及處分資產】, 若 BSP 認定銀行無法復業, 則會指示 PDIC 進行相關清理及清算(liquidation)了結作業, 另 PDIC 基於保險人身分, 則於銀行停業時, 同時進行存款賠付事宜。PDIC 提供之存款保險保障為每人 50 萬披索, 截至 2021 年 6 月底, 已有 523 家銀行加入存款保險, 96.7% 的存款帳戶都有受到保障。
2. 當要保銀行經 BSP 勒令停業時 (bank closure), 無論採現金賠付或移轉存款, 將與存款人應受賠付金額相等之存款移轉其他要保銀行承受, PDIC 均會成立專案小組(Project Management Team), 專責整體接管、清理及賠付程序之規劃及執行。
3. 針對問題銀行之處理, PDIC 可於銀行繼續開門營業下進行退場處理, 以降低銀行停業帶來的風險, 亦可在停業清算下進行無縫移轉, 由其他要保銀行以購買資產及承受負債(P&A)方式承接停業銀行, 不必提報清算法院核准, 逕依債權優先順

位辦理資產分配，以加速清算程序及提高停業銀行債權人之回收機會。

肆、心得與建議

- 一、針對問題銀行的處理模式，各國作法雖略有不同，然若該銀行之業務範圍涵蓋跨境，則該問題銀行之清理策略與相關處理措施仍需由相關國家之金融監理機關與清理機構（如存款保險公司）協調溝通與密切合作，或加入相關國際組織，透過強化橫向聯繫與資訊分享機制，可使問題銀行之處理計畫更具可執行性，俾降低問題銀行可能產生之跨境風險。
- 二、各國在執行問題銀行之介入、處理與清理等相關措施時，通常係由國家設立之存款保險機構作為執行單位，包括可能對會員要保機構提供流動性協助、貸款或貸款保證、財務保證，也會視需要向會員機構收購資產、股份，並對其負債提供保證，亦或對存款人進行賠付等，因此該存款保險機構之財務健全性更顯重要。而我國存款保險制度最高保額 3 百萬元及大多數存款人均已受到保障（約 98.2%）與過去處理多家問題金融機構退場經驗，已可維繫大眾之信心，未來可朝向加強存款保險賠款準備金之累積，以維金融穩定。
- 三、從各國處理問題銀行之監理經驗來看，對於可能發生問題之銀行視風險程度之不同採取不同之早期監理措施對預防銀行倒閉很重要，因為銀行倒閉可能對金融體系造成系統性風險，而建立問題銀行之早期預指標亦有助於從財務及業務面進行

日常之監理，爰各國處理問題銀行之相關監理措施亦值得我國參考，故建議後續可持續參與類似課程，使我國金融監理人員更加瞭解國際金融監理趨勢之變化。