

論著與分析

東南亞國家中央銀行聯合會 (SEACEN) 與 日本央行、金融穩定學院 (FSI) 「金融危機計畫及管理」視訊研討會紀實

本公司編譯

壹、危機管理計畫之規劃及準備

- 一、金融危機之成因
- 二、金融安全網之成員
- 三、危機管理及決策流程

貳、日本之清理架構及案例

- 一、日本金融情勢概況
- 二、日本存款保險公司簡介
- 三、日本金融機構之退場處理
- 四、復原及清理計畫與金融機構可清理性之評估

參、馬來西亞因應 COVID-19 危機管理架構與經驗

- 一、監理相關措施
- 二、金融機構之危機管理計畫
- 三、COVID-19 危機之挑戰

肆、馬來西亞存保公司因應 COVID-19 危機之特別危機管理架構

- 一、馬來西亞金融業及存款保險制度概述
- 二、馬來西亞金融安全網
- 三、COVID-19 危機之因應作為
- 四、重塑危機管理架構初步思考

伍、冰島金融危機

- 一、危機發生原因
- 二、危機之因應
- 三、金融危機之經驗啟示

陸、愛爾蘭金融危機

- 一、危機發生原因
- 二、危機之因應
- 三、金融監理改革及相關議題
- 四、金融危機之經驗啟示

柒、香港金融管理局清理銀行流動資金安排架構及資金籌措

- 一、清理銀行流動資金安排架構
- 二、清理銀行資金籌措

捌、香港金融管理局之危機模擬測試

- 一、香港危機管理架構之演進
- 二、金融危機管理協調小組
- 三、危機管理架構模擬測試
- 四、未來展望

玖、北歐波羅的海八國集團之區域金融危機模擬測試

- 一、舉行區域金融危機模擬測試之背景
- 二、區域金融危機模擬測試之過程與設計
- 三、區域金融危機模擬測試之主要啟發與結論

本公司於 109 年 10 月 5 日至 7 日於台北時間 10:00 至 17:00 派員出席東南亞國家中央銀行聯合會 (SEACEN) 與日本央行、金融穩定學院 (Financial Stability Institute, FSI) 舉辦之「金融危機計畫及管理 (Financial Crisis Planning and Management)」視訊研討會，會後由清理處、法務處及國際關係暨研究室同仁共同就會議重點撰寫會議紀實，重點如下。

壹、危機管理計畫之規劃及準備

主講人：Mr. Mark McKenzie/SEACEN 中心金融部門資深專員

一、金融危機之成因

金融危機不一定以相同方式呈現，惟其有共同現象，包括：授信業務量及資產價格大幅波動；金融中介功能及外部資金來源嚴重斷鏈；家庭、企業、金融機構及國家均有大規模財務問題。通常金融危機係由多重事件造成，很難將其成因歸結於單一事件。

部分金融危機係因金融失序（不理性）因素造成，包括：銀行突然發生擠兌，且其影響力外溢至金融市場、資產價格泡沫化、信用緊縮、資產急售、套利空間受限及其他金融失序等。此一說法源自經濟學家凱恩斯之「動物本能 (animal spirits)」理論，認為人類之經濟決策並非由基本理性與知識而決定，渠等決策僅被視為動物本能使然，造成人們不由自主之衝動行為。故金融危機可產生下列效應：不確定性充斥市場，沒有人願意融資予銀行或其他金融機構，信用市場冰凍，市場資金流向高品質金融商品（如：美國政府公債）。

（一）「危機」係指：

1. 突然出現混亂事件，並與政治及社會問題交雜。
2. 未有適足時間阻止，銀行之狀況欠缺明朗，法制尚欠完備。
3. 最大挑戰在於欠缺時間與相關資訊，以因應當地狀況規劃完整方案。

（二）下列三種情況皆可能加劇金融危機嚴重性

1. 相同負面因素幾乎影響所有金融機構（如：普遍性房價巨幅下挫）。
2. 銀行同業間相互大量拆借資金或購買對方發行之債務（資金依存度高），以致某一銀行倒閉引發連鎖效應。
3. 大型銀行發生經營危機，導致對金融市場喪失信心，進而影響其他體質健全銀行。

（三）建構危機管理計畫

1. 有效金融監理架構。

2. 早期辨識潛在問題：場外監控及實地查核、前瞻式風險聚焦監理、早期預警及壓力測試等。
3. 確保銀行有適足風險管理及緊急應變措施，並對流動性欠佳銀行密切監控。
4. 弱質銀行宜儘速退場。
5. 銀行退場之基本原則：重大金融功能維持不中斷；存款人儘速取回其存款（以停業後次一營業日為佳）；銀行股東優先承擔退場或重整損失；非系統性重要銀行之財務重整，其一般債務應儘速轉換為控制性股權（以債作股），或將特定資產讓與其他銀行；系統性重要銀行宜進行財務重整，並重回金融市場。
6. 個別銀行應備妥退場計畫。

(四) 按 SEACEN 之調查統計，2007~2009 年全球金融危機後，大多數會員國有導入獨立銀行退場機制，國內各權責機關並簽有合作協議；另 70% 已導入獨立銀行退場機制之會員國，其銀行退場機制與非金融業退場機制不同。

1. 金融機構特殊清理機制 (Special Resolution Regime, SRR) 係指於一般金融監理架構外，另設金融機構退場機制。
2. SRR 旨在維持系統性重要金融機構 (SIFIs)、支付系統及清算功能之穩定及正常運作。
3. 政府部門內之各權責機關於金融危機發生時，應如何分工合作？各權責機關平時可預為簽訂合作備忘錄 (MOU)，規劃各權責機關就其職掌進行協調與合作。
4. 當單一國家內有數個權責機關對金融機構退場皆有職權時，應指派「主導權責機關」，清楚界定其退場處理職權，並由其統籌執行及協調退場任務，包括機關間之合作及資訊交流等。

二、金融安全網之成員

(一) 危機管理計畫所涉相關機關包括：退場權責機關、清算人、法院選任管理人、清理人、存保機構、法院、立法機關、財政部、中央銀行及銀行主管

機關等。

- (二) 金融安全網成員係由中央銀行、銀行主管機關、財政部及存款保障機構組成。惟尚須考量立法機關及其他非銀行業(如：證券、住宅及保險等)主管機關之角色，係因渠等機關之決策對金融穩定具有重大影響力。
- (三) 追求系統性重要金融機構之財務穩定及營運不中斷，係金融安全網主要目標之一。按 SEACEN 調查統計，逾 90% 會員國設有專責機關職掌該目標及出版金融穩定報告，且對系統性重要金融機構之監理方式與其他金融機構不同；另逾 80% 會員國將壓力測試列入評估系統性重要金融機構是否穩定之程序。
- (四) 財政部職掌包括：制訂稅務政策及管理國家財政，提供金融業發展政策之建議及參與金融安全網監督貨幣及經濟政策。
- (五) 中央銀行職掌包括：維護支付系統、提供正常銀行之必要流動性支援、擔任金融體系或緊急流動性支援之最後融通者。為避免銀行因臨時流動性短缺而倒閉，央行必要時得進行干預並穩定市場信心；向央行申請融通之正常銀行應提供合格擔保品。金融危機時，央行應以快速且決斷方式執行最後融通者功能。惟當金融機構「太大不能倒」，而央行對其提供財務支援(融通)，可能加劇道德危險。
- (六) 銀行主管機關職掌包括：核准銀行設立及撤銷營業執照，惟銀行退場相關事務可能由其他機關專責；制訂法規，必要時運用行政措施督促銀行遵循法令。
 - 1. 主管機關對銀行施行監理寬容，應以不受政治干擾為原則；惟於危機時期，監理寬容究應執行至何種程度？(最近新冠疫情，許多國家對業者之政治處理措施已幾近全額保障或屬財務支援)。
 - 2. 金融危機發生時，對存款人之全額保障主要為政治性決策，並非金融監理考量。
 - 3. 當系統性金融危機發生時，必須面對金融市場喪失信心之議題；金融安全網成員對無繼續經營價值之大型銀行或可考慮寬容，暫時不處理退

場。

(七)存款保險係近代銀行體系之重要特色，存款保障大致分為顯性與隱性兩類。隱性存款保險平時並未明定存款保障額度與範圍；惟若有銀行倒閉時，政府基於可能發生突發性信心危機及連鎖擠兌，進而宣布保障所有存款。目前全球各國主要以顯性存款保障為主（逾 100 國），將存款保障額度及範圍法制化，進而引入市場力量制約銀行經營風險。

- 1.以歐洲為主之存款保障制度：過去多數依賴事後徵收保費機制，爰常有保障基金不足情形，對公眾宣導存款保障知識較為不足，惟現已通過歐盟存保指令，規範改採事前收費，實施差別費率，進行存保宣導等。
- 2.以北美為主之存款保險制度：較能制約存款人之道德危險並建構市場紀律，保費採事前徵收並有風險費率機制。
- 3.按 SEACEN 調查統計，逾 60% 國家之存保機構無金融檢查職掌，惟有逾 60% 國家之存保機構有權向銀行主管機關取得銀行相關資料，逾 70% 國家之存保機構並無處理銀行退場職掌，逾 90% 國家之存保機構有辦理賠付之職掌。

(八)檢視立法機關是否賦予金融安全網成員適足法律授權，以利處理金融危機。

(九)除金融安全網之官方成員外，討論金融穩定時尚須納入其他權益相關者意見，如：銀行股東、外部稽核、法院及信評機構等，以增進對金融穩定之理解及妥適性。

三、危機管理及決策流程

(一)危機管理之主要功能

- 1.處理經營不善金融機構所生之損失，可能會因應各國特殊政治環境而有不同方式。
- 2.透過降低危機擴散而防止新生損失。
- 3.強化金融機構之資本及流動性，以鞏固正常金融機構之存續。

(二)危機管理三階段

1.阻隔危機與穩定金融

- (1)當債權人已無法辨識金融機構是否倒閉時，對金融體系之信心可能造成損害，並產生流動性信心危機，爰須確保銀行能支付將屆期債務及存款提領。
- (2)中央銀行提供流動性支援，避免市場流動性癱瘓，降低銀行擠兌風險。
- (3)流動準備可預防流動性問題，惟「緊急流動性支援 (Emergency Liquidity Assistance, ELA)」仍是恢復市場信心之主要措施及第一道防線。
- (4)中央銀行系統性流動準備並非針對特定或少數銀行，而是針對整個銀行體系及金融市場，且包括非銀行之市場參與者。
- (5)政府保證：當金融情勢高度嚴峻時，政府得透過對銀行債務廣泛保證方式，阻斷債權人持續性撤離資金；假設若 ELA 或提高存款保險額度，仍未能有效防止擠兌，即須採行廣泛債務保證措施。
- (6)資產保證係全球金融危機時廣泛被採用之措施，係由政府對銀行部分資產（如：資產擔保證券）進行保證，銀行帳面仍持有受保證資產，且僅負擔一定比例之損失，以降低銀行支付不能之不確定性，並穩定其市場籌資能力。資產保證之優點：可快速部署，快速回應突發性中斷之市場籌資，任務完成後可快速出場，對政府負債無立即性衝擊。資產保證之缺點：屬臨時性措施，非永久性處分不良資產措施；若資產後續有獲利情形，利益歸屬股東或債權人，不屬政府。
- (7)行政管控措施：少數個案曾被採用，係因發生系統性危機及資金撤離，有危及金融體系流動性，導致支付系統及貨幣崩潰之虞，或因政府保證措施不足以建立市場信心。
- (8)限制存款提領：用於阻止資金外流，旨在將經濟負面影響最小化；惟可能造成金融體系運作中斷，存款人及債權人信心流失，進而危害總體經濟；爰須於絕對必要 (absolutely necessary) 時始能採用，另須確

保存款人仍能提領存款，並防止資金流出銀行體系或國境。

2. 重整經營不善金融機構及處理倒閉金融機構退場

- (1) 個別金融機構發生經營危機時，須謹慎因應，以前瞻式基礎檢視其是否能繼續經營，檢視面向包括：資本、流動性、籌資、償債能力、獲利能力及其他金融監理規定。
- (2) 對財務弱化，惟尚有繼續經營價值之金融機構可進行財務重整；對無繼續經營價值之金融機構，則處理退場。
- (3) 對所有銀行或主要銀行進行財務查核，旨在建構銀行資產負債表之可信度，以利判斷未來是否須進行干預。
- (4) 債權人信心有賴於對銀行健全性之揭露，財務報表之品質及透明度至為重要。
- (5) 美國於 2009 年首先導入壓力測試，係診斷銀行健全性之重要措施，隨後為其他國家陸續採用。
- (6) 歐洲地區之西班牙及愛爾蘭首先採用資產品質檢核 (asset quality reviews)，係評估銀行不良資產之標準化論述。
- (7) 處理退場措施包括：讓與部分資產及負債、過渡銀行、以債作股及運用公共資金對銀行挹注資本等。

3. 處分不良資產

- (1) 大量不良放款 (NPL) 可影響銀行之存續能力、授信業務成長性及復原能力。
- (2) NPL 影響銀行之獲利能力、籌資成本及資本適足性。
- (3) 財務弱化及高籌資成本會降低銀行競爭力，並阻礙授信業務成長。
- (4) 處分大量 NPL 並非銀行或其經理人之核心專業，係屬其他專業機構（資產管理公司）之專長。
- (5) 金融危機時所產生大量的 NPL 必須處理，主管機關應強化放款分類及提存備抵損失等規定，以督促銀行適時認列放款損失。
- (6) 將不良放款移轉予公營資產管理公司之優點：向不同銀行收購不良資產可創造經濟規模效益；大量持有不良放款，有較佳協議能力；可培

訓財務重整與營運之特殊技能專家；可用一致性標準評價，讓不良資產價格更加透明化。

貳、日本之清理架構及案例

主講人：Mr. Hiroaki Kuwahara / 日本存款保險公司副處長

一、日本金融情勢概況

1990 年代日本泡沫經濟破滅，資產價格大幅縮水，金融機構壞帳升高，2002 年底日經股價指數下挫至 8,579 點，僅為 1989 年底 38,916 點之 22%。

金融機構經營不善之情形於 2001 年達到高峰。另因併購及破產等原因，迄 2020 年要保機構家數縮減為 553 家，其中包括 136 家銀行及 417 家基層金融機構。

二、日本存款保險公司簡介

日本存款保險公司 (Deposit Insurance Corporation of Japan, DICJ) 成立於 1971 年，目前有 411 位員工，DICJ 之主要職責為辦理存款保險及擔任金融管理者角色；對倒閉金融機構之處理，以最小損失為目標。要保機構計 553 家，存款保險最高保額為 1 千萬日圓，存款保險費率採單一費率 0.033%。

DICJ 有下列附屬機構：處理暨回收公司 (Resolution and Collection Corp., RCC)、區域經濟振興公司 (Regional Economy Vitalization Corporation of Japan, REVIC)、地震受災企業振興公司 (The Corporation for Revitalizing Earthquake-Affected Business) 及過渡銀行。

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：

1986 年：以購買與承受 (purchase and assumption, P & A) 交易方式提供財務協助。

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。

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 RCC。

2013 年：依金融穩定委員會 (Financial Stability Board, 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，下稱 KA)，採行有序清理措施。

三、日本金融機構之退場處理

(一) 日本金融安全網簡介

日本金融廳 (JFSA)、日本央行 (Bank of Japan, BOJ) 及 DICJ 等構成日本金融安全網，職司如下：

1. 日本金融廳：金融監理及清理主管機關

(1) 主要目標為促進金融穩定，具有個體審慎監理權限 (micro-supervisory powers) 並與 BOJ 及 DICJ 合作。

(2) 與 BOJ 及財政部 (MOF) 合作開發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. 日本央行，職掌如下：

(1) 維持資金清算平順及確保金融體系穩定。

(2) 對金融機構實施實地檢查及場外監控。

3. DICJ：經營不善銀行退場之執行單位

(1) 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。

(2) 挹注資金及提供財務協助促成併購。

(二) 退場處理程序

與金融機構退場有關之單位主要有 JFSA、DICJ、BOJ、MOF 以及法院。法院於金融機構退場事件中，應就民事再生聲請程序等相關事項進行准。

決定金融機構之退場方式，取決於是否引發系統性風險。

(三) 危機應變措施

1. 金融危機應變措施：適用對象為收受存款之金融機構及其控股母公司。

其方式包括資金挹注、財務協助及其他特別處理措施（例如購買股權等）。

2. 有序清理措施：適用於所有金融機構。其方式包括資金挹注、清算及提供特定財務協助。

四、復原及清理計畫與金融機構可清理性之評估

有關日本 G-SIBs 與 D-SIBs 基本資訊、實施框架及實施情形

(一) 國際標準及準則

1. 金融機構有效處理機制核心要素

2008 年全球金融風暴後，國際組織迭就預防金融風暴及健全金融體系提出相關準則，其中 FSB 於 2011 年 11 月發布 KA，並每年更新全球系統性重要金融機構名單。KA 目標為避免金融系統瓦解、減少納稅人損失、由股東及債權人吸收部分損失，以及使權責機關有序處理系統性重要金融機構退場。項目如下：

KA1	適用範疇	KA7	跨國合作法律框架要件
KA2	清理權責機關	KA8	危機管理小組
KA3	清理權限	KA9	個別機構跨國合作協議
KA4	抵銷、結算、擔保品、客戶資產之隔離	KA10	清理可行性評估
KA5	保護措施	KA11	復原及清理計畫
KA6	清理資金籌措	KA12	資訊取得及共享

2. 茲針對本場主題較有關之 KA 簡要說明如下：

(1) KA8：危機管理小組 (Crisis Management Groups, CMG)

系統性重要金融機構之母國及主要地主國之主管機關，應設立危機管理小組，加強及促進跨國金融危機之管理與清理。

(2) KA9：個別機構跨國合作協議 (Institution-specific cross-border cooperation agreements, CoAG)

G-SIBs 之母國及攸關地主國之主管機關間，應就個別 SIBs 於計畫階段及危機處理階段之合作事項簽訂協議。

(3)KA10：清理可行性評估 (Resolvability assessments)

清理權責機關應定期對 SIFIs 進行清理可行性評估，就清理策略可行性與可信度，以及 SIBIs 經營不善對金融體系與整體經濟可能之影響進行評估。

(4)KA11：復原及清理計畫 (Recovery and resolution planning, RRP)

- ◆ 復原計畫：監理機關及清理權責機關應確認該金融機構所提交之復原計畫，於其面臨重大壓力時，有相關步驟可恢復其財務狀況及穩定經營。
- ◆ 清理計畫：清理計畫係為保護金融系統重要功能，以不造成嚴重系統性瓦解及不增加納稅人損失為原則，讓清理權責機關得以處理問題金融機構退場之計畫。

(二)日本之 G-SIBs 與 D-SIBs 概況

日本有 3 個銀行集團被指定為全球系統性重要金融機構，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)，此三大金融集團在日本之市占率約 35%。

JFSA 指定 4 家金融機構為 D-SIBs，包括三井住友信託控股公司 (Sumitomo Mitsui Trust Holdings)、農林中央金庫 (The Norinchukin Bank)、野村控股 (Nomura Holdings) 及大和證券集團 (Daiwa Securities Group)。

(三)復原計畫及清理計畫之架構及實務

JFSA 要求 3 家 G-SIBs 應依國際標準提交復原計畫，並鼓勵其他 D-SIBs 提交復原計畫；復原計畫於每年或業務有重大變動時應予以更新。此外，JFSA 針對系統性重要銀行規劃清理計畫內容，並每年或於其業務有重大變動時予以更新。

(四)清理可行性評估

JFSA(與央行及 DICJ)針對 4 家系統性重要銀行(3 家 G-SIBs 以及野村控股)個別成立危機管理小組，由母國與地主國之主管機關定期交換資訊。

依「The JFSA's Approach to Introduce the TLAC Framework」，日本於 2018 年 4 月公布實施總損失吸收能力(Total Loss-absorbing Capacity, TLAC)政策目標；2019 年 3 月發布實施 TLAC 規定，其中 3 家 G-SIBs 於 2019 年 3 月 31 日開始適用，野村控股則自 2021 年 3 月 31 日開始適用。

日本 4 家系統性重要金融機構之有序清理係採取單點切入(Single Point of Entry, SPE)模式，由清理權責機關對最上層之控股母公司進行清理。

(五)結語

日本存款保險法第 137-5 條規定，存保公司應與央行、國際組織及其他國家或地區之類似單位進行資訊交流，DICJ 即依據上開規定，與其他國家或區域之清理權責機關簽署合作備忘錄，並就 4 家 SIBs 與各該主管機關(包括日本及外國)組成 CMGs，定期分享清理相關資訊。

DICJ 認為，通力合作才是有效清理之關鍵因素。自 1990 年金融危機迄今，歷經漫長且艱辛改革過程，與其依賴 JFSA 引領指揮，應由金融安全網成員間之密切合作、資訊分享及適切溝通，俾有效達成目標。

參、馬來西亞因應 COVID-19 危機管理架構與經驗

主講人：Ms. Aiza Shafiq Ainan Marzuki/ 馬來西亞國家銀行

馬來西亞政府為避免 COVID-19 疫情快速蔓延，導致該國醫療體系面臨崩解壓力，遂於 2020 年 3 月間發布行動限制措施，限制人民外出。雖然疫情因此獲得控制，卻導致該國經濟於 2020 年第 2 季 GDP 衰退 17%。

為挽救受疫情衝擊之總體經濟，馬國政府提出總金額高達 3,000 億馬幣(約 735 億美元)的刺激經濟方案，以促進經濟復甦。另一方面，為支持同樣受疫情衝擊的金融業，該國監理機關除採取彈性的監理措施外，也啟動金融機構的營運持續計畫(Business Continuity Plan)，以因應 COVID-19 危機。

一、監理相關措施

(一)協助債務重整

馬來西亞國家銀行 (Bank Negara Malaysia, BNM；即該國央行) 於 2020 年年初宣布，對於受到 COVID-19 疫情影響收入之個人與企業借戶，自 2020 年 4 月 1 日起給予為期 6 個月的寬限期，以減輕其還款負擔。同時，該等受疫情影響之借戶得依符合其自身條件之紓困方案申請相關的借款本息減免與補助措施。

其次，對於持續受 COVID-19 影響之個人借戶，馬國央行已宣布其往來銀行於 2020 年 9 月 30 日後，仍將繼續對符合條件者給予延期清償，並提供彈性還款方案。再者，對於個人借戶之外的其他借款人，亦適用彈性還款方案。

此外，馬國央行尚整併國營貸放機構，自 2020 年 9 月 1 日起將特別債務處理計畫 (Small Debt Resolution Scheme, SDRS) 併入另一個由國家銀行設立之個人信用諮商與債務管理機構 - AKPK (Agensi Kaunseling dan Pengurusan Kredit)。此項合併預期將有助微型企業與中小企業獲取最佳的債務處理方案，以協助其財務管理與運用。

(二)維持流動性措施

除前述提供個人與企業借戶為期 6 個月之還款寬限期，以維持其流動性外，馬國央行尚採取下列措施協助銀行提高流動性，並且促使銀行有能力得以支持各項還款本息之減免與補助計畫，以及提供個人與企業貸款，包括：

1. 提供金融機構貸款。
2. 調降各類存款及其他各種負債之法定準備率。
3. 調降淨穩定資金比率 (Net Stable Funding Ratio, NSFR) 之法定最低要求 (從 100% 降低到 80 %)。
4. 重申流動性覆蓋比率 (Liquidity Coverage Ratio, LCR) 得低於法定最低要求 (即 LCR 可低於 100%)。

(三)採取資本相關措施

1. 下調資本保留緩衝 (capital conservation buffer)。
2. 降低為吸收預期損失之法定資本準備。
3. 進行金融業由下而上 (bottom-up) 之壓力測試。
4. 指導金融機構應審慎處理股息發放。
5. 公告監理資本會計處理過渡性規定草案及徵求公眾評論。

(四)放寬貸放管制措施

1. 取消貸放予不動產業及購入信託基金持份等相關限制。
2. 暫時放寬單一交易對象之曝險 (從 25 % 提高至 35 %)。

二、金融機構之危機管理計畫

為因應疫情擴大，以及受到馬來西亞政府發布限制行動命令之影響，金融機構目前已執行營運持續計畫，執行重點如下：

- (一)辨識與區分金融機構之關鍵營運功能 (critical business function, CBF) 與非關鍵營運功能，並啟動關鍵營運功能之異地作業與處理，以及執行非關鍵營運功能在家辦公之預設。
- (二)實施彈性工作措施，並運用專用的虛擬網路與線上會議平台等設備支援在家辦公的員工。
- (三)關閉部分分支機構，並重新配置分支機構之作業，以維持社交距離及減少分支機構之客群數。
- (四)如發現有感染 COVID 19 之確診員工，則立即對該分支機構與營業處所進行全面清潔與消毒。
- (五)針對已關閉之分支機構、異地作業與處理之安排及已確診員工人數等最新資訊，應提報董事會與管理高層人員。另外，有關各國之疫情與目前可用之個人防護設備 (如口罩、手套、洗手液與量測體溫設備等) 亦應併同陳報。

三、COVID-19 危機之挑戰

馬國央行除強化內部單位間之協調與整合外，對外與金融安全網成員間亦持續透過資訊交流與充分溝通，以加強相互協調合作，共同因應 COVID-19 危機帶來之挑戰：

- (一)完成可進行遠距作業之基礎設備。
- (二)檢討現行會議與議題的有效性。
- (三)繼續監理以維持金融機構資產品質。
- (四)持續執行特定對象之紓困方案。
- (五)改革目前監理方式以因應新經濟模式。
- (六)考量如持續採用彈性監理政策之長期負面效果。

肆、馬來西亞存保公司因應 COVID-19 危機之特別危機管理架構 主講人：Ms. Afiza Abdullah/ 馬來西亞存保公司政策暨國際部處長

一、馬來西亞金融業及存款保險制度概述

自 1997 年亞洲金融風暴後，馬來西亞已逾 20 年未再發生金融危機。該國於亞洲金融風暴期間，為處理倒閉銀行而成立國營資產管理公司，且以 P & A 作為主要的清理工具，並將 54 家國內機構整併為 8 個銀行集團。自此，馬來西亞金融業有顯著成長。截至 2019 年底，其資本市場規模約為 3.2 兆馬幣（約 7,820 億美元）；另外，截至 2020 年 8 月，其銀行業總資產較亞洲金融風暴時成長 3.7 倍，達到約 3 兆馬幣（約 7,240 億美元）

馬來西亞存保公司 (Perbadanan Insurans Deposit Malaysia, PIDM) 係成立於 2005 年，最初僅有存款保險之職責，其後於 2010 年建立整合性存款保險制度，將保障對象擴及保險保單持有人。目前，PIDM 共有 42 個要保銀行，其總資產共約為 2.77 兆馬幣。其中，全體要保銀行收受之總存款金額約 1.95 兆馬幣，保額內存款約 5,690 億馬幣。約有 97% 存戶受到存款保險保障。

二、馬來西亞金融安全網

(一) 金融安全網成員之職責

馬來西亞聯邦層級之金融安全網成員包含財政部、央行及 PIDM 等三個機關。PIDM 除具存款保險職責外，亦為其要保機構（銀行與保險公司）之清理機關。金融安全網成員之個別職責分述如下：

1. 財政部主要職責

- (1) 規劃與制訂財政政策。
- (2) 管理政府財政及執行各項財政政策。

2. 央行主要職責

- (1) 制訂貨幣政策及維持貨幣穩定。
- (2) 維持金融機構流動性。
- (3) 金融業的主要監理者。

3. PIDM 主要職責

- (1) 保障存款大眾及保險保單持有人利益。
- (2) 銀行與保險公司經營風險之監督與管理。
- (3) 對銀行與保險公司採取及時干預措施及倒閉時清理。

(二) 金融安全網成員間聯繫機制

馬國金融安全網成員除各司其職外，三者間亦維持密切的溝通與協調關係。例如 PIDM 與央行間就監理資訊分享、風險控管、早期預警，以及干預與清理作為等面向簽訂共同合作協議；同時，PIDM 執行長為馬國央行金融穩定執行委員會之委員。

再者，央行、財政部與 PIDM 三者簽訂危機溝通管理共同協定，並且對經營不善金融機構之干預與清理進行聯合模擬測試。

此外，馬國金融安全網成員間就各項金融穩定相關政策工具之擬訂與執行保持緊密交流，包括提供金融機構財務協助、進行壓力測試、啟動早期干預，以及作成認定金融機構無法持續經營之決策等。

(三) 干預與清理緊急應變計畫

為使干預與清理緊急應變計畫得以有效執行，除繫於金融安全網成員間充分溝通及相互協調合作外，尚有賴於權益相關者 (stakeholders) 之協力與支持，以及跨國合作等相關制度規畫，包括：

1. 管理層次

金融安全網機關高層間之磋商、協調與合作的協議。

2. 危機溝通

於金融危機時期，金融安全網成員間經溝通協調後，就危機之因應與處理統一對外說明。

3. 權益相關者之協力與支持

如獲取其他相關政府機關、審計人員、法院、信用評等機構、股東、媒體、存戶與社會大眾之協力與支持。

4. 跨國合作

如跨國危機管理小組間就金融機構之清理合作，或與區域內監理機關簽訂跨國雙邊合作備忘錄等。

三、COVID-19 危機之因應作為

PIDM 為因應 COVID-19 造成之持續性危機，採取積極作為如下：

(一) 支持金融機構維持正常營運與發展

由於 COVID-19 疫情衝擊而導致經濟衰退與影響金融機構正常獲利，PIDM 於支持金融機構營運與履行自身法定職責間，審慎評估放寬監理措施，採取之相關措施包括減免半數應收保費及同意延期提交表報資料等。

此外，PIDM 亦持續研擬與審查促進金融機構發展之相關政策措施，包括復原與清理計畫、純網銀與差別費率方案等。

(二) 強化對會員機構之風險控制

PIDM 運用不同情境對其會員機構（包括銀行與保險公司）進行壓力測試，以及採用各種早期預警指標，以強化對會員機構之風險控制。

(三) 積極進行各項危機準備作業

如前所述，PIDM、央行與財政部就風險控管、清理方案、提供金融機構財務協助，以及與監理相關之政策與議題，維持跨機關間密切合作協調。

值此疫情期間，PIDM 持續進行各內部小組之任務與相關模擬測試作業，如於不同情境下透過社群媒體進行危機溝通，清理工具之執行與順序、緊急應變計畫等演習，並致力研擬無縫賠付機制，以強化其賠付職責。

四、重塑危機管理架構初步思考

根據世界經濟論壇 (World Economic Forum, WEF) 報告發現，既有危機管理計畫不如預期妥適因應類似 COVID-19 危機之發生，其背後原因在於：從不同地區或跨機關取得可靠資訊顯有困難；啟動危機管理計畫之時機太晚；未將權益相關者納入參與，致未充分考量其觀點與反映其利益；以及既有危機管理架構過於僵化且無法與時俱進。

同時，依普華顧問機構於 2019 年以全球危機準備為主題進行之調查結論顯示，平時模擬測試對於金融機構建立度過金融危機期間所需的韌性，至關重要。同時，應就模擬測試之結果與發現持續追蹤及改進。此外，在承平時建立之行政架構有可能成為緊急應變措施施行之障礙。

綜上所述，為解決既有規畫不足，PIDM 從以下四方面，思考應如何重塑危機管理架構：

(一) 凝聚共識

為凝聚因應危機之共識，應以不同的情境進行內部壓力測試，並依模擬壓力測試所得出之重要議題與發現，與監理機關會商，並提報董事會等高層，以及早準備因應危機之各項執行細節。

(二) 擴大參與

為提出有效預防與因應危機措施，應設定單一議題，並擴大權益相關者之參與，以獲取共同利益。

(三) 籌措資金

要保機構係籌措因應危機資金主要來源，原則上依其經營狀況與風險決定應收取之保費；亦即風險愈高，應收保費金額愈高。然而，對於體質欠佳之要保機構如收取較高保費，必將增加其營運負擔。因此，得視情形提供減免，以促使其於危機時期有復甦空間。

(四) 設定職責及培養信賴感

緊急應變計畫應界定各機關因應危機之職責與目的，並於協調與互動中培養具信 感之關係，而不僅侷限於例行性溝通。

伍、冰島金融危機

主講人： Mr. Jon Thor Sturluson/ 冰島雷克雅維克大學副教授

一、危機發生原因

- (一) 冰島金融危機主要受 2008 年國際金融危機之影響，惟其金融體系原已脆弱。
- (二) 國內主要銀行規模太大，其前三大銀行資產總額為該國 GDP 之 10 倍，其中逾半數資產為國外曝險，75% 大額資金來源為外幣，嚴重依賴國外融資。
- (三) 總體經濟發展失衡，銀行業發展過於快速，資產泡沫化，民間負債比率過高，經常帳赤字 (current account deficit) 過高。
- (四) 中央銀行未能扮演資金最後融通者角色，貨幣政策不利提升生產力。

二、危機之因應

- (一) Glitnir 銀行向中央銀行請求緊急流動性支援 (ELA)，惟該行未能提供適足合格擔保品而未果；爰央行建議該行以 6 億歐元將其 75% 股權讓與政府 (部分國有化)，惟該項建議未被銀行高層與股東會同意。嗣 Glitnir 銀行事件引發金融體系之信心危機，其危機效果外溢至其他銀行，該行迫於情勢，股東會隨即同意前開部分國有化之建議。

(二)繼 Glitnir 銀行之後，Kaupthing 亦向央行請求 5 億歐元 ELA，並以該行之丹麥子行股權為擔保品；冰島政府原以為 Kaupthing 僅是短暫流動性問題，惟仍於取得 ELA 數日後隨即倒閉。

(三)2008 年 10 月緊急法制改革

- 1.賦予冰島金融監督管理局 (Financial Supervisory Authority (Icelandic: Fjármálaeftirlitið (FME)) 有權干預經營不善銀行，並得指派清理委員會 (resolution committee) 進駐倒閉銀行。
- 2.賦予冰島財政部有權設立新銀行或對經營不善銀行進行重整。
- 3.零售存款債權較無擔保債權優先受償。

(四)2008~2009 年間處理倒閉銀行退場情形

- 1.設立三家銀行承接經營不善銀行之國內資產、存款及主要服務。
- 2.新設銀行承接上開項目所生之資產負債差額，以股權及發行金融債券補足；惟有關金融債券部分，主要因未對債券投資人提供追索權，爰該項措施最後未成案。
- 3.倒閉銀行遺留之(國外)資產負債及股權進入清理程序(2015 年底完成)。
- 4.對國內存款提供全額保障，以防止發生擠兌。

(五)將國內、外資產負債分開處理之考量

- 1.大多數國內企業及家庭須進行債務重整。
- 2.國內家庭及中小企業所需之重要金融服務仍可持續。

(六)未採好資產 / 不良資產 (Good Bank/Bad Bank) 分開處理之策略考量

- 1.不良資產部位非常大。
- 2.可能導致主要業務流向資產管理公司。

(七)有關移轉予新設銀行之資產評價，FME 委任勤業眾信辦理；留待清理之資產由清理委員會辦理重新評價；優先債權、一般債權及控股母公司之債權回收率分別為 100%、30~40% 及 6%。

(八)向國際貨幣基金 (IMF) 申請融資計畫，額度 21 億美元，撥款時間為 2008~2011 年間，2015 年全數清償。

(九) IMF 融資計畫之主要條件

1. 銀行業進行重整，並改革銀行退場架構。
2. 強化銀行監理。
3. 2009 年全面啟動穩定財政政策。
4. 限制資本帳交易 (capital account transaction)，惟尚無管制經常帳交易。

(十) 資本管制 (capital control) 旨在促進管理國際收支、防止資金外流及穩定匯率，惟其風險是造成資金成本上升、扭曲經濟及侵蝕投資人信心等；資本管制之效益在於提供新設銀行喘息空間，促進國內投資。清理倒閉銀行對國際收支仍有重要影響，以致解除資本管制時間遞延至 2015 年底。

三、金融危機之經驗啟示

- (一) 當經營不善銀行有償付能力 (繼續存活) 疑慮時，流動性支援未必有用。建議 Glitnir 銀行部分國有化時，損害公眾對其繼續存活之信心；爰該不信任感外溢至其他 2 家大型銀行，導致短期資金融通更加困難。ELA 能發揮功效之條件包括：銀行資產品質、融資及償付能力尚可，並適時揭露相關資訊；政府應排除民眾疑慮，說明銀行尚屬健全。
- (二) 發生系統性金融危機時，冰島欠缺銀行退場處理機制。冰島三家系統性重要銀行於同一星期內倒閉，並無相關退場措施可資運用；鑑於三家大型銀行規模太大，且市場已喪失信心，即便以債作股，就銀行集團層級而言，亦屬不可行措施。
- (三) 以債作股之有效性須有下列條件配合：
1. 大部分損失由私部門債權人吸收。
 2. 須對國內民眾及企業之信心重建有重要性。
 3. 以保守方式評估資產價值，移轉予新設銀行之資產須大幅折價；若事後資產回收價值高於預期，應分享利潤予債權人。
 4. 初期須政府投入資金支援。
 5. 應儘速重建國際融資管道。

- (四)資本管制可阻止資本向外流動，惟有其長期成本，爰須審慎運用。金融危機時，管制資本外流固然可使政府有更多時間因應倒閉銀行，惟有其相關風險。例如，不利國家聲譽、危害投資意願及引發債權人質疑等。
- (五)發生金融危機時，維護支付系統功能正常運作至關重要。即便跨國投資活動已被嚴格管控，冰島國內並未發生金融服務中斷情事，甚至國際信用卡支付仍可繼續服務。
- (六)金融法規須全面檢討及修正，例如：銀行資訊揭露、資產評價機制、存款保障制度、董監事薪酬、利害關係人交易規範及信用管理制度等。
- (七)政府應以更積極及前瞻方式監理金融機構，例如：增加主管機關具撤銷營業執照或限制業務職權、強化備抵損失準備、實地查核及風險聚焦監理等。

陸、愛爾蘭金融危機

主講人：Mr. Diarmuid Murphy/ 愛爾蘭央行暨 FSI 研究員

一、危機發生原因

- (一)1990 年代中期起，經濟快速擴張，尤其銀行業成長特別快速。
- (二)擴張銀行業務之資金來源，係以國外大量便宜暨短期性資金為主。
- (三)財政及貨幣政策未能有效抑制風險。
- (四)住宅不動產價格成長逾 300%；國內銀行體系規模為其 GDP 之 5 倍；部分放款業務成長達 800%。
- (五)金融監理機關未積極管理銀行業務過度擴張情形，且普遍認為愛爾蘭經濟將可軟著陸 (soft landing)。
- (六)金融監理以原則性管理為基礎 (principles-based)，且未施以強制性審慎管理措施。
- (七)金融監理機關起初即對其銀行危機程度有錯誤判斷。

二、危機之因應

- (一)政府最初宣布對銀行所有債務進行全額保障，保障範圍除存款外，尚包括其他債務，旨在重建銀行資本適足性，並將資金注入愛爾蘭經濟體系。
- (二)向歐盟及 IMF 申請 675 億歐元貸款，並對銀行執行壓力測試、資產品質評估、流動性及獲利能力分析、減少負債比率及判斷銀行是否有繼續經營價值等；對無繼續經營價值銀行，進行退場處理。
- (三)設立全國資產管理機構 (National Asset Management Agency, NAMA)，大規模收購並集中管理經營不善金融機構之土地及開發放款，以 57% 價格收購帳面 742 億歐元不良資產。為籌措收購資金，NAMA 發行由政府保證之債券逾 400 億歐元。
- (四)愛爾蘭央行對其銀行體系提供之 ELA 金額占歐洲央行 (ECB) 放款總額之 25%；ELA 主要用於愛爾蘭銀行體系之重建及退場處理；惟嗣後來自 ECB 之流動性支持，設定更多條件限制。

三、金融監理改革及相關議題

(一)金融危機前之金融監理制度背景說明

- 1.2003 年將中央銀行更名為「愛爾蘭中央銀行暨金融服務署 (Central Bank & Financial Services Authority of Ireland, CBFSAI)」，同年並於其下設立愛爾蘭金融服務管理署 (Irish Financial Services Regulatory Authority, IFSRA) 職司審慎監理及消費者保護。IFSRA 亦設有董事長、執行長及董事會 (chairman, chief executive and board)。
- 2.IFSRA 除負責金融體系之健全經營外，亦負責促進金融業發展，惟二項職掌具相互衝突性，以致降低金融監理干預效能。
- 3.金融監理原則主要係依賴金融機構自行申報之相關資訊而制訂。
- 4.嗣因 2008 年全球金融風暴銀行體系崩潰，愛爾蘭政府爰再整併 CBFSAI 及 IFSRA 及其董事會，並將 CBFSAI 名稱回復為愛爾蘭中央銀行 (Central

Bank of Ireland)。

(二)改革中央銀行體制

- 1.調整金融監理組織架構。
- 2.導入前瞻式、以風險為基礎及有效強制措施之金融監理制度。
- 3.建置統一信用登記制及借款人完整資訊。
- 4.強化公司治理。
- 5.導入同業審查 (peer reviews) 制度。
- 6.對房屋貸款採總體審慎措施，限制高風險放款。
- 7.採行歐盟金融監理制度及銀行退場機制。
- 8.改善國內權益相關者治理制度。

(三)處理不良放款之議題

- 1.金融危機發生後，愛爾蘭銀行體系累積大量不良放款。主要係因愛爾蘭對借款人有強大消費者保護機制，迫使金融機構儘量與借款人協商債務，執行擔保品被列為最後處理手段；另愛爾蘭國內住宅長期結構性供應短缺，以致住房價格居高不下。
- 2.中央銀行須以更前瞻及長期性觀點，平衡金融穩定與消費者保護之重要性。
- 3.消費者議題有被錯誤處置情形，例如：中央銀行所訂之金融機構與借款人債務協商細節與步驟等規定過於繁瑣。

四、金融危機之經驗啟示

- (一)應辨識造成金融危機之原因，並瞭解運用 ELA 及財政支援措施之限制。
- (二)當銀行無繼續經營價值時，應及早採取處理措施，以利危機後銀行業重建。
- (三)重建銀行資本所用之金融工具，應具高度市場性及流動性者為優先。
- (四)資產管理公司 (AMC) 係處理不良資產之有效方法。
- (五)採行有效且審慎強制性金融監理架構，且衡平處理不良放款議題。

柒、香港金融管理局清理銀行流動資金安排架構及資金籌措 主講人：Mr. Stefan Gannon/ 香港金管局清理處委員

一、清理銀行流動資金安排架構

所有提供流動資金予銀行的方式都應符合以金融管理局 (Hong Kong Monetary Authority, HKMA) 制度為基礎的聯繫匯率制度。HKMA 在設計架構時力求在清晰與彈性之間取得平衡，但由於沒有最周全的方法可應對所有情況，因此會在適當時間調整此架構或制訂下列新措施：

(一) 結算資金機制 (settlement facilities)

兩項結算資金機制 (包括即日附買回交易 (intra-day repo) 及貼現窗口 (discount window) 之目的係促進銀行同業支付系統順暢運作，從而確保系統性穩定。銀行在日常業務過程中可透過有關機制，調整流動資金狀況 (即銀行在金管局的結算帳戶結餘)。銀行可使用所持有的外匯基金票據及債券作為抵押品，分別透過即日附買回交易及貼現窗口獲取即日及隔夜港元流動資金。這些常設資金機制旨在協助有需要的銀行履行結算責任，從而確保銀行同業支付系統運作順暢。

(二) 備用流動資金機制 (standby liquidity facilities)

備用流動資金機制，包括定期附買回交易 (term repo) 及外匯交換 (FX swap)，其目的係為面對突發性流動資金緊俏情況時，對銀行提供有期限流動資金。資金期限一般為 1 個月或 1 個月以內，且可續期，但 HKMA 可於到期時參照市場利率重訂利率。

銀行如要透過備用流動資金機制獲取港元資金，必須提交合格的抵押品 (外匯交換交易抵押品為美元或其他主要貨幣，定期附買回交易則為渠等以港元、美元或其他主要貨幣計價的流動證券)。

(三) 緊急定期資金機制 (contingent term facilities)

緊急定期資金機制參照過去「最後融通者」的指導原則制定。HKMA 會在下列兩個情況下，衡酌對無法透過其他方法 (例如市場資金) 應付異

常巨大流動資金壓力的銀行提供流動資金：

1. 結算資金機制及 / 或備用流動資金並不適用的銀行，或渠等方式並不足夠因應資金壓力；
2. HKMA 認為銀行面對流動資金壓力本身、或因連鎖影響、或因公眾信心減弱，將威脅或損害香港金融系統性穩定。HKMA 將因應當時形勢，按情況逐一考慮個別銀行申請。雖然緊急定期資金機制並未就流動資金金額設定上限，但銀行須提交足夠抵押品。HKMA 根據緊急定期資金機制提供流動資金時，將可接受多樣抵押品，但仍會因應申請銀行的具體情況，逐一決定提供協助的條件及可接受的抵押品。

緊急定期資金機制賦予 HKMA 彈性，使 HKMA 有足夠能力應對異常巨大的流動資金壓力，以及就最嚴峻的壓力情況作出對策。

(四) 清理銀行資金機制 (resolution facility)

清理權責機關行使銀行清理條例下的清理權力時適用清理銀行資金機制。HKMA 在維持金融系統性穩定的前提下，可酌情採行清理資金機制，向銀行提供流動資金，以確保已進入清理程序的銀行（或其控股公司）有足夠流動資金履行財務責任，直至銀行回復至可於市場獲取所需資金為止。與緊急定期資金相同，HKMA 將按銀行個別情況，依據清理銀行資金機制，逐一訂定提供流動資金的條款。

清理資金與緊急定期資金有兩點不同之處：

1. 清理資金僅適用已根據銀行清理條例啟動清理程序的情況。
2. 因清理資金機制提供協助而產生的任何損失，可根據銀行清理條例規定，徵收費用進行補償。

二、清理銀行資金籌措

資金籌措牽涉中央銀行、銀行監理機關、清理銀行專責機關及銀行。FSB 曾分別於 2016 年及 2018 年發布與清理銀行資金籌措相關的指引，一是「支援有序清理全球系統性重要銀行之暫時性資金籌措指導方針 (Guiding principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically

important bank)」，另一係「可執行清理計畫之資金籌措策略要素 (Funding Strategy Elements of an Implementable Resolution Plan)」；綜合上述 FSB 發布的內容，清理銀行之資金籌措有下列四個面向需考量：

(一) 公部門提供的備援資金 (backstop funding mechanism)

當問題銀行無法透過資本結構重組，或從金融市場取得資金以維持其業務關鍵功能 (critical function) 運轉時，方得動用公共備援資金，私部門不願提供問題銀行清理所需的資金，主要係對問題銀行營運的不確定性，以及資訊不對稱無法取得可靠的資訊評估問題銀行的財務狀況。由公部門提供備援資金可提振市場及大眾信心，並可使私部門較願意後續貸放問題銀行。有些國家的備援資金係從中央銀行取得，有些則是由事先繳付或事後徵收的清理銀行基金提供問題銀行流動性需求。

備援資金係提供暫時性資金，惟有在銀行進入清理階段，以及從私部門無法取得資金時方可申請，其資金規模必須足夠大到能同時支應國內及全球系統性重要銀行的資金需求，且可立即提供問題銀行當天所需的資金，以因應支付及結算的需要；另為降低道德風險，備援資金的利率需高於市場利率。

備援資金來源因各國法律架構不同而異，主要來自以下不同的政府部門與機制，包含中央銀行、財政部、清理銀行權責機關、存款保險基金及清理銀行基金，除提供資金直接挹注外，備援資金亦提供問題銀行債務保證，債務保證附有特定條款及需取得特別核准，債務保證的方式亦可促進問題銀行債務的出售及轉讓。

(二) 角色及責任的分配

中央銀行、銀行監理機關、清理銀行權責機關及財政部等，在提供流動性及決定問題銀行進行清理的角色及責任，須有明確劃分。大部分銀行只要符合相關資格條件，可從中央銀行取得備援資金。決定問題銀行是否進入銀行清理程序各國不同，有清理權責機關、財政部長做最終決定或多方合議等狀況，由何者決定各有利弊。監理機關因權責之故通常易延遲決定清理程序，導致推升流動性需求壓力；清理權責機關則易傾向盡快讓問

題銀行進入清理程序，多方合議則因各方立場不同造成所持意見不同。

清楚定義及瞭解各方在流動性壓力各階段的角色及責任十分重要，最好是取得一致同意後明訂於危機管理策略架構，應包含各階段如承平時、危機初步徵兆時期、復原時期、清理時期、穩定 (stabilization) 時期及後穩定時期 (資本重建及解除清理)；提供問題銀行緊急資金有時需多方共同商討決議，由於各方職權不同及取得銀行財務資訊各異，造成對問題銀行「存活率」看法分歧，因此，為達成一致共識，可借由設立處理危機相關的委員會或協調平台，促進協調與透明度，加速決策的形成；另監理機關、清理權責機關及清算服務提供者間有效的資訊分享亦有助於各方意見的統合。

(三) 溝通策略

對權益相關者及市場的有效溝通策略亦十分重要，實務上，最大挑戰係在資訊揭露透明度及溝通彈性間取得適當平衡。央行公開支援流動性機制 (包含資格條件、擔保品等)，對市場參與者而言，可減少在金融危機時期非必要的恐慌，對大眾有效的溝通亦可減少銀行擠兌；於承平時，適時讓大眾明瞭央行對於問題銀行可提供流動性支援，亦對於降低非理性恐慌有所助益；至於銀行方面，因事前即知曉央行流動性支援機制可能產生的道德風險，將透過平日對銀行的有效監理予以降低。

此外，央行需評估對外公開對問題銀行的流動性協助，將可能提高或降低大眾對問題銀行的信心，抑或對金融穩定造成衝擊，決策取決於危機當時狀況，無法事前將所有情況設想納入計畫，亦有央行考量穩定金融體系，不在第一時間揭露流動性挹注，此時央行需有足夠的問責度 (accountability)，以逐步對外揭露支援流動性的訊息。香港 HKMA 對於問題銀行流動性支援，將反應在同業銀行流動性資訊的定期更新，HKMA 依據相關規定，公布於其官方網站主要金融資訊公告，對民眾揭露。

(四) 提供跨國流動性支援的複雜度

當問題銀行有跨國業務時，將涉及外幣需求，流動性支援操作的複雜度亦提升，尤其香港是國際金融中心，銀行大多有跨國業務。央行需考

量母國及地主國的角色及責任，決定由何方提供流動性支援，考量因素包含採取的銀行清理策略，採單點切入或多點切入 (Multiple Point of Entry resolution, MPE) 清理策略則決定是否由母國或地主國提供流動性支援；另問題銀行為海外分行或子行，以及當地的法律架構及問題銀行本身在母國及地主國是否為系統性重要銀行亦是考量因素之一，跨國分享監理機密資料亦加深提供流動性支援的複雜度。

捌、香港金融管理局之危機模擬測試

主講人：Ms. Olivia Cheng/ 香港金融管理局資深經理

一、香港危機管理架構之演進

在 1960 年代以前，HKMA 主要職司金融監理與監理干預之責，並且扮演資金最後融通者的角色。自 1960 年代以後，HKMA 雖然增加存款保險的職權，但直至 2004 年始成立香港存款保障委員會 (Hong Kong Deposit Protection Board, HKDPB) 為存款保險專責單位。其後，HKMA 於 2007 年時因增加清理倒閉金融機構之職權，遂增設金融機構清理辦公室 (HKMA Resolution Office)。

HKMA 為測試危機管理架構 (Crisis Management Framework, CMF) 之可行性與有效性，進行金融危機模擬測試 (Crisis Simulation Exercise, CSE)，目前將金融機構清理架構之分工與運作設定為模擬測試重點，其進行模擬測試之目標如下：

- (一)強化 HKMA 各部門於金融危機發生時之橫向統合。
- (二)建立 HKMA 相關運作能力及危機管理能力。
- (三)辨識危機管理架構之缺失及障礙。
- (四)模擬決策過程之評估及紀錄。
- (五)明訂金融危機處理時之組織運作與制度安排。
- (六)統合權益相關者就金融危機處理時之意見及凝聚共識。

二、金融危機管理協調小組

為因應可能發生之金融危機而預先進行風險準備與管理，HKMA 爰設立金融危機管理協調小組 (Crisis Management Coordination Group, CMCG)。該協調小組係由 HKMA 相關部門 (包括銀行監理、清理辦公室、貨幣管理及法務部門) 之高階主管組成，除定期召開會議外，得視實際需要召集臨時會議，以促進相關部門間協調與合作，以及有效辨識金融機構之風險。

三、危機管理架構模擬測試

HKMA 為測試當金融危機發生時，其危機管理架構所能發揮的作用，以及測試金融危機管理協調小組是否能發揮因應危機之整體決策與協調功能，爰於 2018 年 11 月進行危機模擬測試。概述如下：

(一) 危機情境

本次情境係設定兩個虛擬銀行於經濟反轉時發生經營危機，測試其引發之流動性面向問題，以及評估繼續經營之條件與可能性。

(二) 危機階段

本次危機模擬測試著重於面臨倒閉風險階段與無法繼續經營等兩個危機階段，分別測試參與者之作為是否發揮預期功能與執行各項計畫：

1. 面臨倒閉風險階段

(1) 監理面向

監理者將虛擬的問題銀行列入注意名單，從平時監理密度升高至加強監理警示階段，並且採行因應之監理干預作為，以及開始執行問題銀行復原計畫。

(2) 處理 / 清理面向

執行問題銀行之緊急應變計畫，俾為執行該危機銀行之處理 / 清理任務預作準備。

2. 無法繼續經營階段

(1) 監理面向

除採行監理干預作為外，監理者並應採取支持問題銀行有序清理退場的措施。

(2)處理 / 清理面向

執行問題銀行之處理 / 清理退場任務。

(三)啟發與結論

- 1.危機模擬測試之準備過程與進程序中，危機管理架構之成員間有效溝通係首要之務。藉由有效溝通建立信任基礎，俾於金融危機實際發生時發揮成效。
- 2.危機模擬測試項目之明確化具有相當重要性，並且應預先評估可能的測試結果。
- 3.危機模擬測試係將實際危機之發生與其發展進程加速化，所模擬之危機進程較實際危機快速。因此，單一模擬測試有其限制，無法觸及危機管理架構之各面向。

四、未來展望

金融危機模擬之重要目的係為測試危機管理架構之分工與職責。欲建立有效之模擬測試，應考量現有危機管理架構與組織分化程度，從簡易、部分模擬測試之設計，逐漸進展至複雜、全面性模擬測試，以期建構充分的危機管理能力。此外，尚透過下列三個面向強化危機準備：

(一)定期檢視與研修危機管理架構。

(二)持續訓練與測試。

擴大危機模擬測試之參與範疇(例如進行區域性的金融危機管理)。

玖、北歐波羅的海八國集團之區域金融危機模擬測試

主講人：Mr. David Farelius / 瑞典央行資深顧問

一、舉行區域金融危機模擬測試之背景

北歐五國(瑞典、挪威、芬蘭、丹麥與冰島)因向來支持波羅的海三國(愛沙尼亞、拉脫維亞與立陶宛)脫離前蘇聯，以及受到該區域地緣政治之影響，在波羅的海三國獨立後，此區域之八國於政治、軍事、經濟、環境與文化各方面均開

啟緊密的合作關係。2000 年 8 月，八國外交部長於丹麥米澤爾法特市 (Middelfart) 集會時，決議將該區域合作組織定名為北歐 - 波羅的海八國集團 (Nordic-Baltic Eight, 下稱 NB8)，並且於 2010 年 8 月由 NB8 之央行、財政部等相關官員代表簽訂共同備忘錄 (MOU of Nordic-Baltic Stability Group)，以保障區域內金融穩定。

鑑於前揭共同備忘錄載明，NB8 應推動並決定定期舉行 (至少每五年一次為佳) 的聯合金融危機模擬測試之時間與範圍，並且應評估該等測試之結果。此外，基於 NB8 區域內有高度頻繁的跨國銀行商業活動，遂有舉行區域金融危機模擬測試之倡議，以促進區域金融之穩定。

二、區域金融危機模擬測試之過程與設計

(一)前置準備作業

NB8 各國經協商後決議，自 2016 年起啟動區域金融危機模擬測試之準備作業，成立危機模擬工作小組，由瑞典央行 (Riksbank) 擔任該工作小組主席，推動各項前置準備工作，包括規劃區域模擬測試之相關期程與選聘相關領域之專業顧問等。

另外，危機模擬工作小組於 2018 年 1 月設立危機模擬測試之籌備團隊，由 NB8 與歐盟之權責機關包括各國之央行、監理機關、清理機關、財政部，以及相關領域之專業顧問組成，專責籌備危機模擬測試與執行準備作業。

(二)模擬測試之準備流程

首先，模擬測試之準備流程自情境設定與相互溝通開始，主要工作包括協議共同的 IT 作業平台、由專業顧問根據籌備團隊提供資料反覆修正情境設定，以及於加密環境進行相關溝通。

其次，籌備團隊成員與專業顧問進行分工，由專業顧問就籌備團隊成員提供之背景資料進行交叉驗證。

最後，進入會議討論與模擬測試之演練階段。前後召集三十五場會議，其中五場為實體會議，其餘為電話會議，透過密集討論模擬測試之各項安排與作業，並前後進行三場演練，主要測試系統基礎建設之運作，以確保

正式模擬測試時之資料傳輸及通訊正常。

三、區域金融危機模擬測試之主要啟發與結論

正式的危機模擬測試於 2019 年 1 月 22 日至 23 日舉行，除有來自 NB8 國家之 31 個主管部門與歐盟相關主管部門人員參與外，國際貨幣基金組織亦派員觀察。

本次危機模擬測試係設定北歐 - 波羅的海區域內之數個虛擬金融機構因經營不善而引發金融危機，以測試有關當局之危機管理與處理能力。藉由研究分析模擬測試所得之結果，從中汲取經驗教訓，加強有關當局的金融危機防範與因應能力，並且促進區域合作。茲整理危機模擬測試之注意事項、主要議題與啟發，以及結論如下：

(一)運作上之應注意事項

- 1.應組成專責小組且該小組成員中應有熟稔金融機構之母國與其營業所在地地主國相關金融監理專業者，並由該小組進行危機模擬測試之規劃與籌備。
- 2.應協議危機模擬測試之共同 IT 作業平台，以有效籌備危機模擬測試。
- 3.應及早確定進行危機模擬測試之通訊方式。
- 4.不應低估籌備危機模擬測試所需時程。
- 5.應於正式模擬測試前進行演練。
- 6.應完整記錄經危機模擬測試所得之經驗與政策結論。
- 7.所有相關部門單位皆應參與模擬測試，並扮演各自之角色與職責，以有效反映其真實之危機管理能力。

(二)提供金融機構維持流動性所需之緊急流動性資金

1.主要議題

- (1)緊急流動性資金之提供對象，例如是否援助其重要分支機構、子公司與集團等。
- (2)得以運用供給資金之市場工具與 SWAP 交易安排。
- (3)就倒閉或清理中之金融機構提供財務協助與相關權責機關協調。

(4)NB8 各國中央銀行協商應共同採取之區域緊急流動性援助措施。

2.主要啟發

(1)各國應相互分享所使用之不同流動性工具及其附帶條件之相關訊息。

(2)協調因應金融市場危機之各種政策工具與手段，以防止危機擴散。

(三)監理機關回應

1.處理金融危機主要議題

(1)命經營不善金融機構改善其財務狀況，以避免資產品質持續惡化。

(2)審慎因應系統性風險。

(3)認定金融機構倒閉或有倒閉之虞的時點。

(4)與其他國內外金融安全網成員間之協調。

2.主要啟發

(1)認定金融機構倒閉或有倒閉之虞之困難在於欠缺充分資訊，特別是無法掌握其集團母公司與子公司之流動性狀況。

(2)當認定為倒閉或有倒閉之虞的金融機構，其淨值尚為正數時，應如何評估與權衡其失序退場處理之風險所作成之決策。

(3)應確保作成該金融機構倒閉或有倒閉之虞之決策前，各權責機關間已達成共識，並經過緊密協調相關配套措施。

(四)退場清理

1.主要議題

(1)清理計畫之執行，例如對倒閉金融機構集團執行單點切入退場策略。

(2)清理資金之來源，例如對經營不善銀行的資本重建 (bail-in)。

(3)採取穩定金融市場之適當措施。

(4)銀行復原與清理指令之執行，以確保銀行在資本重建過程中持續營運。

2.主要啟發

(1)倒閉金融機構之母國清理機關與地主國清理機關間應互通與共享資訊，以避免因資訊與資料欠缺，而不利清理計畫之執行。

(2)應及時準備清理計畫所需之相關評估資料，俾利執行。

(五)結論

整體而言，本次危機模擬測試達到預期目標，亦即強化所有參與之各國相關主管機關（包括央行、監理機關、清理機關、財政部）間的溝通與協調，以及確保所有機關得於具前瞻性全面分析之基礎上，進行密切協調與作成決策，避免各國各行其事地因應金融危機，而造成政策落差。此外，本次危機模擬測試另一項成就乃是近 300 位人員參與，透過加密處理通信方式進行訊息傳遞與溝通。

然而，透過將 NB8 各國之主管官員齊聚進行因應危機之緊急應變程序、不同管轄領域之安排與運作，以及跨國聯繫等模擬測試，顯示 NB8 區域因應金融危機之管理與安排仍有改進的餘地，預期將致力強化下述領域，包括 (1) NB8 區域之內部協調、溝通與決策；(2) 跨境危機之準備與因應；(3) 各項政策工具之設計與運用；(4) 有效地公眾溝通。