

金融穩定委員會 (FSB)

「2021 年金融機構清理計畫實施情形」

調查報告

本公司清理處摘譯

壹、前言

貳、「金融機構有效清理機制要點」實施十年成效

- 一、改革清理機制雖已現成效，惟面對系統性危機尚待檢驗
- 二、促使銀行具清理可行性之過程耗時頗長
- 三、應強化非 G-SIB 之其他金融相關機構清理機制
- 四、資訊科技創新將影響清理計畫之未來發展

參、銀行清理計畫實施情形

- 一、G-SIB 清理可行性評估進程 (RAP)
- 二、總損失吸收能力之配置
- 三、以債作股
- 四、繼續使用金融市場基礎設施 (FMI)
- 五、清理之籌資
- 六、危機管理小組 (CMG) 之運作
- 七、一般銀行 (非 G-SIB) 之清理計畫
- 八、改革「太大不能倒 (TBTF)」效果評估之後續行動
- 九、清理改革指數 2022~2023 年主要行動方針

本摘譯文內容如與原文有歧義之處，請以原文為準，原文連結網址如下：<https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P071221.pdf>

肆、結論

- 一、金融機構有效清理機制要點（KA）旨在改革金融機構清理機制，其效益已經顯現
- 二、雖然 G-SIB 清理可行性業取得重大進展，但主管機關對清理機制之改革仍須堅定信心
- 三、危機管理小組（CMG）對解決跨境清理議題有重大助益，惟其功能仍待深化
- 四、CMG 對全球系統性重要銀行（G-SIB）清理可行性之進展普遍滿意，但相關強化工作仍須持續辦理
- 五、清理期間涉及跨境籌資及以債作股等議題仍待解決
- 六、資訊科技創新將於改革清理機制扮演重要角色

附錄：2022~2023 年後續主要行動方針及完成時程

壹、前言

金融穩定委員會（Financial Stability Board, FSB）於 2011 年發布「金融機構有效清理機制要點（Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, KA）」，訂定各類金融機構清理機制及清理計畫改革標準，迄 2021 年，KA 實施已屆滿十年，金融機構在清理可行性（resolvability）方面進展頗多。近期 FSB 評估銀行「太大不能倒（Too big to fail, TBTF）改革」報告時，發現清理改革尚須解決執行面與 KA 之間落差問題。爰 FSB 於 2021 年 12 月 7 日發布金融機構清理計畫實施情形年度報告（本報告），彙整銀行、集中交易對手結算機構（Central Counter-party, CCP）及保險公司在改革清理機制之進展及尚需改善部分，惟本文僅就有關銀行部分進行摘譯與整理。

貳、「金融機構有效清理機制要點」實施十年成效

2011 年 11 月 G20 國家元首在法國坎城峰會核可 FSB「金融機構有效清理機制要點（KA）」作為清理機制新國際標準。2008 年金融危機前，大型銀行發生

經營危機時，僅能由政府資金援助或宣告破產進行清算，直至特別清理機制及清理計畫實施後，始樹立大型銀行發生經營危機之處理典範。各國及不同行業之清理改革正經歷不同階段，惟部分國家距全方位實施 KA，尚須進一步改革。

一、改革清理機制雖已現成效，惟面對系統性危機尚待檢驗

正如 2021 年 TBTF 評估報告所強調，過去十年有關清理改革已促使銀行更具韌性及具清理可行性，並為整體社會帶來淨利益。近期 COVID-19 大流行後，銀行展現較 2008 年金融危機前有更佳韌性。然而，有關處理全球系統性重要銀行（G-SIB）退場及面對系統性危機之有效清理機制仍未得到檢驗。

二、促使銀行具清理可行性之過程耗時頗長

按 FSB 之監測，就政策、技術及改變企業結構等層面來解決清理可行性障礙，其過程相當漫長。儘管目前解決清理可行性障礙已取得重大進展，例如：簡化企業結構、增加吸收損失能力、加強管理資訊系統及持續推展復原與清理計畫等；惟仍有部分重要技術問題尚待解決，包括：確保有效執行債務減記、以債作股及解決跨境清理之法律、監理及營運等障礙。

三、應強化非 G-SIB 之其他金融相關機構清理機制

儘管改革聚焦於 G-SIB，但仍需加強關注系統性重要之非 G-SIB、集中交易對手結算機構（CCP）、金融市場基礎設施（FMI）及保險公司之清理計畫，因渠等機構之清理改革進展仍然緩慢。2008 年金融危機後，G20 監理改革促進 CCP 之發展，從而提高其系統性重要。有效清理機制及其適足退場資源仍是國際間尚未完成之優先政策工作事項。

四、資訊科技創新將影響清理計畫之未來發展

資訊科技創新為清理計畫帶來新挑戰。COVID-19 大流行加速金融服務業之資訊科技創新，並強化評估與討論清理計畫資訊科技創新之必要性，包括對第三方服務商及雲端服務依賴之影響，以及評估非傳統參與者清理可行性之必要性。

參、銀行清理計畫實施情形

一、G-SIB 清理可行性評估進程（RAP）

（一）30 家 G-SIB 之清理計畫尚能持穩推動

2020 年~2021 年對 G-SIB 清理可行性辦理第七次評估，各危機管理小組（CMG）大致對當前評估進程滿意。第一次 RAP 於 2013 年啟動，旨在對每家全球系統性重要金融機構（G-SIFI）之清理可行性及整體清理計畫進行充分與一致性報告。2020 年底，計有 30 家銀行被指定為 G-SIB，其中有一家因被指定為 G-SIB 時間未滿 2 年，爰不列入適用 2021 年 RAP 規定。實務上，30 家 G-SIB 皆由其母國 CMG 執行清理可行性評估。有關清理計畫部分，大多數監測指標顯示，自去年以來清理權責機關之推動進程尚能持穩。

（二）持續強化 G-SIB 清理可行性能力

強化 G-SIB 清理可行性能力與執行金融集團配置總損失吸收能力（TLAC）資源等重大項目仍持續推動。有關強化 G-SIB 清理可行性能力方面，包括改善清理中營運不中斷及使用金融市場基礎設施等契約條款。此外，促進適時籌措清理 G-SIB 所須資金亦須持續推動，內容包括：價值評估、融資、資訊分享及協調合作等。

（三）CMG 下階段重點為檢驗權責機關及 G-SIB 執行清理能力

檢驗權責機關及 G-SIB 對清理規畫之準備情形已成為 CMG 重點項目。CMG 之重點已經從制定清理策略與計畫，轉向檢驗權責機關及 G-SIB 執行清理能力。部分 CMG 已開始討論檢驗 G-SIB 能力之方法及 G-SIB 自我檢測之安排。部分 G-SIB 已對價值評估、備援結算安排、清理中營運不中斷、融資、內部 TLAC 安排及執行以債作股等能力進行演練。

二、總損失吸收能力之配置

（一）近期 G-SIB 外部總損失吸收能力之累積步調放緩，惟仍將符合 2022 年最

低標準要求。

2020 年及 2021 年上半年間，G-SIB 持續累積其外部總損失吸收能力（external TLAC），惟累積步調有放緩情形，如：2020 年下半年，G-SIB 共累積 1,550 億美元，較 2019 年同期之 2,050 億美元為低；2021 年上半年累積步調似有再度提升，共累積 2,900 億美元，惟仍較 2020 年同期之 3,050 億美元為低。2015 年底，受 FSB 指定為 G-SIB 之金融機構，須於 2019 年 1 月 1 日起符合 TLAC 標準要求，即風險加權資產（RWA）比率及槓桿（LRE）比率分別至少 16% 及 6%；2022 年 1 月 1 日起，前開比率分別至少 18% 及 6.75%。按 G-SIB 之自編報表，所有 G-SIB 之外部 TLAC 可望符合 2022 年最低標準要求。

（二）部分 G-SIB 對內部 TLAC 之揭露尚待加強

過去一年，G-SIB 已對其外部 TLAC 及發行情形加強揭露，惟部分 G-SIB 對其內部 TLAC 及其子公司損失吸收順位之揭露仍然不足。G-SIB 應揭露其 TLAC 比率及合格 TLAC 工具之主要特徵。在實施內部 TLAC 規定及識別實質子集團（material subgroup, MSG）方面，繼續有所進展。識別 MSG 旨在確定內部 TLAC 要求，大多數 G-SIB 已完成識別；惟就集團中分配內部 TLAC 之方法及其校準，在不同司法管轄區仍有差異。為強化瞭解及評估 G-SIB 未分配 TLAC 資源之衡量方法，CMG 已就技術指引進行測試，以利地主國與母國主管機關於 CMG 會議討論前開衡量方法時達成共識，FSB 亦將繼續檢視及討論該技術指引測試之相關議題。

三、以債作股

（一）以債作股不僅有利重建資本，亦對金融穩定衝擊最小

自 FSB 實施以債作股執行原則（Principles on Bail-in Execution）以來，各國主管機關根據其法律框架，持續改善其以債作股執行原則及作業方法。以債作股係 G-SIB 清理策略之核心。將 TLAC 工具及其他可以債作股工具轉換為股權，有助於實現債權人資助資本重建及有序退場目標，將對金融穩定之衝擊最小化，確保重大金融服務持續運作，並避免讓納稅人承

擔損失。FSB 將發布一份作業文件，描述操作流程，包括集中證券保管機構（central securities depository, CSD）之角色，執行以債作股；該文件涵蓋證券交易所之停牌、退市、證券（重新）上市及（重新）准入交易、股票註銷、發行新股及發行臨時票據。

（二）以債作股作為清理計畫之一部分，尚需注意跨境議題

若證券在不同國家或地區多個交易所上市，或證券在外國司法管轄區發行，清理計畫則需要考慮一系列額外問題，以利暫停跨所交易與結算及投資者保護等規定。此外，主管機關尚需考量部分作業挑戰，例如時區、語言及多個 CSD 參與等問題。

四、繼續使用金融市場基礎設施（FMI）

金融機構進入退場程序時，繼續使用金融市場基礎設施（FMI）服務對繼續執行其關鍵職能或服務至關重要。

FSB 於 2017 年金融機構繼續使用 FMI 指引，已規範相關安排及保障措施。該指引適用於 FMI 服務提供商、參與者及監理與清理權責機關。為支持清理計畫並促進蒐集清理中繼續使用 FMI 服務相關信息，FSB 更新其 2020 年有關 FMI 問卷，並發布 FMI 中介機構信息框架。該等文件描述金融機構與清理權責機關所需信息類型，以支持其緊急應變計畫並促進在清理程序中繼續使用 FMI 服務，減少信息重複蒐集負擔。

五、清理之籌資

（一）跨境籌措清理所需資金仍有障礙

一項針對「2018 年 FSB 具清理可行性計畫之籌資策略指引」實施情況之調查發現，有關清理籌資之跨境問題進展有限。該調查發現企業以跨境擔保品取得、運用及借入資金與跨境移轉流動性等事宜存有障礙。此外，跨境調動擔保品及流動性工作，不同司法管轄區差異頗大。

（二）須強化跨境相關法規之瞭解

鼓勵主管機關與企業對當地法規、程序與規定加強瞭解，以評估及執行跨境擔保品。例如，合格擔保品之標準可能因司法管轄區不同而有差異，並可能取決於流動性之類型及籌資危機之狀態，特別是擔保品以外國貨幣計價或位於另一個司法管轄區。加強瞭解當地資格標準及運營與法律障礙，將有助於在跨境調動擔保品與流動性方面取得重大進展。此外，CMG 開始討論流動性援助及清理基金之跨境問題，並確定需進一步釐清母國與地主國主管機關之角色與責任。

(三) 須強化跨境流動性及合格擔保品之資訊系統

企業已在開發、管理資訊系統以識別流動性需求及評估跨境合格擔保品等方面取得進展，惟總體上尚需進一步強化。不同司法管轄區之公部門備援機制性質、規模及參加條件各不相同，目前正在討論母國與地主國主管機關及公部門備援資金機制之間如何協調。

六、危機管理小組（CMG）之運作

CMG 於跨境合作扮演重要角色，未來重點將檢驗清理能力。

CMG 成立十年來，跨境合作取得重大進展。COVID-19 大流行凸顯有效跨境合作、協調及信息共享之重要性，CMG 係 COVID-19 大流行期間溝通與協調之重要支柱。CMG 活動重點正從制定清理策略與計劃轉移到討論作業面及測試活動之執行。許多 CMG 更加關注測試是否能強化清理能力，部分 CMG 已開始考慮在主管機關之間開展測試活動，包括模擬演練。部分人亦考慮測試在危機中使用之通信與信息技術工具及安全協議。部分 CMG 已開始討論記錄有關通過制定 CMG 成員間之作業手冊來執行清理事務。

最近 FSB 發布有關 CMG 運作報告，旨在提供母國與地主國主管機關有關平時危機管理準備工作之參考。隨著 CMG 不斷發展，FSB 將繼續監測 CMG 執行情形，並思考未來工作方向，以促進 CMG 之一致性及有效運作。

七、一般銀行（非 G-SIB）之清理計畫

非 G-SIB 之銀行清理相關議題亦須謀畫與因應。

FSB 檢視 2019 年清理計畫，建議須為一般銀行清理計畫開展進一步工作。雖然 G-SIB 清理計畫係全球進展最為先進，惟「金融機構有效清理機制要點（KA）」仍適用於經營失敗可能造成系統性風險之任何金融機構。為清理權責機關辨識一般銀行倒閉可能導致系統性風險之任何實質議題或障礙，及如何執行其清理計畫，目前已開展技術層面工作。為此，FSB 清理指導小組與國際存款保險機構協會（IADI）於 2021 年 10 月共同舉辦有關信用合作社清理問題研討會；另亦擬於 2022 年與世界銀行（World Bank）共同舉辦有關公營銀行清理問題研討會。

八、改革「太大不能倒（TBTF）」效果評估之後續行動

系統性重要銀行之清理可行性仍須強化

有關 2021 年 4 月 FSB 發布評估改革 TBTF 成效，結論指出改革 TBTF 為社會帶來顯著淨利益，但發現如要充分實現改革效益，仍需解決一些差距。該報告運用自 COVID-19 大流行以來市場數據及其他廣泛性諮詢所得資訊進行分析，該報告指出改革 TBTF 成效包括韌性增強、資金成本未有實質增加及市場紀律強化，惟有關增進系統性重要銀行具清理可行性部分，仍有不少待改善空間。

此外，該報告確定仍需繼續工作項目或領域，其中部分將由清理指導小組負責，包括：

- ◆ 監測清理改革實施情況及定期更新清理改革指數；
- ◆ 監測、更新及公佈每年度公部門援助或清理案件；
- ◆ 監控清理計畫、評估清理可行性及 TLAC 發行情形，並思考加強揭露清理政策；
- ◆ 考慮讓本國系統性重要銀行（D-SIB）適用清理改革。

九、清理改革指數 2022~2023 年主要行動方針

「清理改革指數（RRI）」旨在反應全球金融危機以來，FSB 會員國執行銀行清理改革之進展，目前已更新至 2020 年及 2021 年相關資料。至 2022~2023 年主要行動方針及完成時程，詳附錄，主要行動方針包括：尚未分配 TLAC 之配置、TLAC 發行監控、非 G-SIB 銀行之清理規劃、以債作股、於清理程序繼續使用金

融市場基礎設施、清理揭露及跨境合作與協調等相關議題。

肆、結論

一、金融機構有效清理機制要點（KA）旨在改革金融機構清理機制，其效益已經顯現

KA 為金融業之清理機制與清理計畫等改革制定標準。如同 FSB 近期對改革「太大不能倒」之評估所強調，過去十年清理改革已促使銀行總體上更具彈性及清理可行性，並為社會帶來淨利益。

二、雖然 G-SIB 清理可行性業取得重大進展，但主管機關對清理機制之改革仍須堅定信心

按 FSB 評估顯示，若要充分實現清理改革之益處，尚需解決一些落差。儘管幾乎所有 G-SIB 母國與地主國皆制定全面符合 KA 標準之銀行清理機制，但在部分國家對 KA 之實施仍然尚欠完整，該等國家仍傾向以公共資金對破產銀行進行支持。

三、危機管理小組（CMG）對解決跨境清理議題有重大助益，惟其功能仍待深化

按 COVID-19 大流行期間經驗顯示，CMG 及其支持之跨境合作與信息共享安排，係危機時期有效合作之支柱。惟 COVID-19 期間，財政主管機關與中央銀行之支持亦相當巨大，而各國跨境清理架構尚未經過認真測試。FSB 最近於 CMG 運作調查報告可提供 CMG 之母國與地主國主管機關做為參考，以協助其加強危機管理準備。

四、CMG 對全球系統性重要銀行（G-SIB）清理可行性之進展普遍滿意，但相關強化工作仍須持續辦理

2020 年至 2021 年期間進行第七輪銀行清理可行性評估流程（RAP），

CMG 對全球系統性重要銀行（G-SIB）在清理可行性取得之進展普遍滿意，但強化 G-SIB 清理可行性之工作仍須持續辦理。該等工作包括：繼續在集團內分配 TLAC 資源、G-SIB 在清理期間籌措資金及評估持續取得金融市場基礎設施（FMI）服務等能力。部分 G-SIB 仍需改善契約條款以確保清理期間持續運營，另部分國家對跨境暫停提前終止金融契約（stay）尚須努力。

五、清理期間涉及跨境籌資及以債作股等議題仍待解決

按 FSB 就清理期間籌資議題之調查顯示，實施跨境抵押品流動性確有其必要性。有效執行 TLAC 及其他債務工具之減記或轉換為股權等涉及跨境之技術工作，已確定須列入清理計畫，FSB 將發布總結該等問題之作業文件。

六、資訊科技創新將於改革清理機制扮演重要角色

展望未來，清理計畫與數位創新（digital innovation）有關之議題將逐一浮現。COVID-19 流行期間，數位化金融服務創新顯著加速，強化評估及討論清理計畫意涵之必要性，包括：對第三方服務提供商及雲服務（cloud services）日益依賴有關之影響，以及評估非傳統參與者其清理可行性之必要性。

附錄：2022~2023 年後續主要行動方針及完成時程

1.TLAC 標準	
主要行動方針	完成時程
(1) 進一步分析 CMG 對尚未分配 TLAC 資源進行測試所辨識議題，並討論尚未分配 TLAC 資源部署之形式、地區及方法等潛在問題。	2022 年底，並列入 2022 年清理報告。
(2) 以公開揭露為基礎，監控（外部 / 內部）TLAC 發行情形。	
2. 非 G-SIB 銀行之清理規劃	
主要行動方針	完成時程
討論並分享主管機關對非 G-SIB 銀行可能經營失敗之清理規劃，並考慮是否應推展進一步工作以支持主管機關之清理規劃。	2022 年就公有銀行之清理規劃舉辦 1 次研討會。2022 年底，報告推動情形。

3. 以債作股之實施	
主要行動方針	完成時程
討論與分享主管機關執行以債作股之具體技術及跨境議題，包括清理措施相關之跨境議題。	2022 年邀集利害關係人就執行以債作股議題舉辦 1 次研討會。 2022 年底，報告推動情形。
4. 銀行進入清理程序繼續使用金融市場基礎設施 (FMI)	
主要行動方針	完成時程
加強與 FMI 服務供應商交換信息及溝通，以支持 FSB 指引之實施。	2022 年底，報告推動情形。
5. 清理揭露	
主要行動方針	完成時程
考慮是否需要就清理計畫及清理可行性公開揭露提供進一步指引。	2022 年底，報告調查結果。
6. 清理可行性評估	
主要行動方針	完成時程
由 G-SIB 執行第 8 次清理可行性評估。	2022 年底，報告高級別 (high-level) 調查結果。
7. 跨境合作與協調	
主要行動方針	完成時程
FSB 會員國相互分享執行跨境合作與協調之安排、劇本及練習，以測試該等事項之妥適性。	2023 年底，報告調查結果，並列入 2023 年清理報告。
8. 跨境清理之籌資	
主要行動方針	完成時程
進一步調查跨境清理之籌資障礙（例如：法律、監理及運營），包括跨境調動抵押品之能力。	2023 年底，報告調查結果，並列入 2023 年清理報告。
9. 清理後相關議題	
主要行動方針	完成時程
分享經驗與啟示，探討清理後相關議題之潛在挑戰，包括：法律及營運議題。	2023 年底，報告調查結果，並列入 2023 年清理報告。