

東南亞國家中央銀行聯合會 (SEACEN)「危機規劃、管理及復原」視訊研討會摘要報告

本公司清理處及風管處整理

壹、研討會重要內容摘要

- 一、澳洲金融監理理事會在危機期間的協同運作
- 二、泰國中央銀行的危機管理架構
- 三、金融危機模擬演練
- 四、美國有序清算及清理
- 五、日本的危機管理架構
- 六、新興市場經濟體之銀行危機管理
- 七、馬來西亞的風險管理
- 八、韓國清理計畫之簡介及實務

貳、心得與建議

摘要

- 一、主辦單位：東南亞中央銀行聯合會（South East Asian Central Banks, SEACEN）研究培訓中心、國際清算銀行（Bank for International Settlements, BIS）之金融穩定學院（Financial Stability Institute, FSI）及印尼中央銀行
- 二、時間：111年9月20日至9月22日
- 三、與會人員：各國存款保險機構、金融監理機關及中央銀行等相關單位代表。
- 四、研討會主題：危機規劃、管理及復原（Crisis Planning, Management and Recovery）
- 五、研討會主要內容

本研討會以視訊方式進行，共計三日。包括金融穩定學院資深研究人員、澳洲、泰國、英國、馬來西亞及愛爾蘭等各國央行代表，以及美國、日本與韓國存款保險機構之專家。各方代表於會議期間分別就復原及清理計畫、清

理策略及工具、跨境清理之複雜性、單點切入及多點切入、危機管理架構之建制及維持、機構間之協調及溝通，以及危機演練案例等進行資訊及經驗之分享，期於後疫情時期，對各國金融監理及危機規劃與管理等領域有所助益。

六、心得與建議

- (一) 評估運用新資訊科技以擴充預警指標之可行性。
- (二) 持續加強與其他存款保險機構交流，吸收不同存款保險制度之特點。
- (三) 審視我國系統性重要銀行擬具之應變措施是否能有效因應其重大經營危機。

壹、研討會重要內容摘要

一、澳洲金融監理理事會在危機期間的協同運作（澳洲儲備銀行）

(一) 澳洲金融監理理事會的沿革

1. 澳洲金融監理理事會（Council of Financial Regulators，以下簡稱 CFR）於 1998 年由澳洲金融監理署（Australian Prudential Regulation Authority，以下簡稱 ARPA）、澳洲證券投資委員會（Australian Securities and Investments Commission，以下簡稱 ASIC）及澳洲儲備銀行（Reserve Bank of Australia，以下簡稱 RBA）組成，澳洲財政部（Australian Treasury，以下簡稱財政部）也在 2003 年加入，並由 RBA 行長擔任主席。
2. CFR 的目標包含促進澳洲金融體系穩定、提供澳洲金融監理體系有效支援，及促進金融體系的競爭力及效率，其規章中所明訂之議題包含：
 - 辨識可能影響金融體系穩定的議題
 - 準備及應對金融體系的不穩定性
 - 協同調和金融監理措施
 - 參與與金融穩定議題有關的國際機構及論壇
3. CFR 雖不具正式法定地位，無立法及監理權責，然而透過成員之間意見交流、密切合作、統合對外，良好的發揮影響力，並深化各成員監理活動的一致性及互補性，強化監理成果。

4. CFR 的良好運作主要歸因於成員之間緊密的互動、完整的組織架構、平時充分準備、快速應變能力，以及整合一致的決策及對外溝通。

(二) 金融危機管理

1. 2008 年 CFR 簽署了金融危機管理備忘錄，將處理危機的舉措正式文件化，備忘錄議題包含（但不限於）銀行、保險公司及退休基金的危機管理，金融市場中斷、金融體系微結構（包含支付及結算系統）干擾。各成員分工如下：

- ARPA：銀行、保險公司及退休基金的監管及清理，以及存款保險計劃的管理。
- ASIC：公司、交易市場及金融服務的監理，確保金融交易市場公正公開。
- RBA：確保整體金融體系的穩健運作，並在必要時提供流動性支援。
- 財政部：提供政府政策建議，並從更廣泛的角度發掘可能影響金融穩定的潛在問題。

2. CFR 成員致力於達成及平衡以下目標：

- 保護存款人、保戶和退休基金免於遭受損失。
- 維持金融體系的信心和穩定。
- 快速有效的應對金融危機。
- 確保問題金融機構經營管理階層承擔應有責任。
- 盡量降低處理金融危機可能造成的經濟或財政衝擊並維持市場秩序。

3. 在潛在危機偵測及早期處置方面，CFR 成員各自履行其法定職責，並與其他成員保持橫向意見交流，共同評估影響程度及可能採取的行動。

4. 當危機應變措施超出單一 CFR 成員職責，所有成員會協調整合應對；當政府或財政部做出決策，財政部會盡早通知 CFR 成員，所有 CFR 成員將共同執行官方決策，並讓財政部了解進度。

(三) 紐澳合作備忘錄

由於紐西蘭及澳洲地理位置相近，銀行市占率高度重疊且集中，為避免金融危機在兩國之間擴散，雙方亦簽署合作備忘錄，針對危機辨識、資

訊共享、系統性衝擊分析、應變措施評估、接管、清理和對外說明等訂定合作架構。

(四)CFR 協同運作範例：以執行存款保險賠付為例

一旦發生銀行資不抵債，無法在短時間內恢復兌付能力，APRA 評估啟動存款保險賠付，由 ASIC 對相關證券進行處置並評估管理階層的責任、RBA 評估危機擴散、財政部提議、政府宣布啟動存款保險賠付，APRA 向法院申請清算及對外說明，ASIC 檢視公開資訊揭露。

二、泰國中央銀行的危機管理架構（泰國中央銀行）

(一)泰國的金融監理體系

1.泰國金融安全網

泰國金融安全網包含以下成員：

- 泰國中央銀行（Bank of Thailand，以下簡稱 BOT）
- 存款保障機構（Deposit Protection Agency，以下簡稱 DPA）
- 金融發展基金 Financial Institutions Development Fund，以下簡稱 FIDF）
- 證券交易委員會（Securities and Exchange Commission，以下簡稱 SEC）
- 保險事務委員會（Office of Insurance Commission，以下簡稱 OIC）
- 財政政策辦公室（Fiscal Policy Office，以下簡稱 FPO）

BOT 下設有金融機構政策委員會（Financial Institutions Policy Committee，以下簡稱 FIPC）審慎制定金融政策及監理實務，確保健全穩定的金融體系。

2.泰國監理機構之間的整合

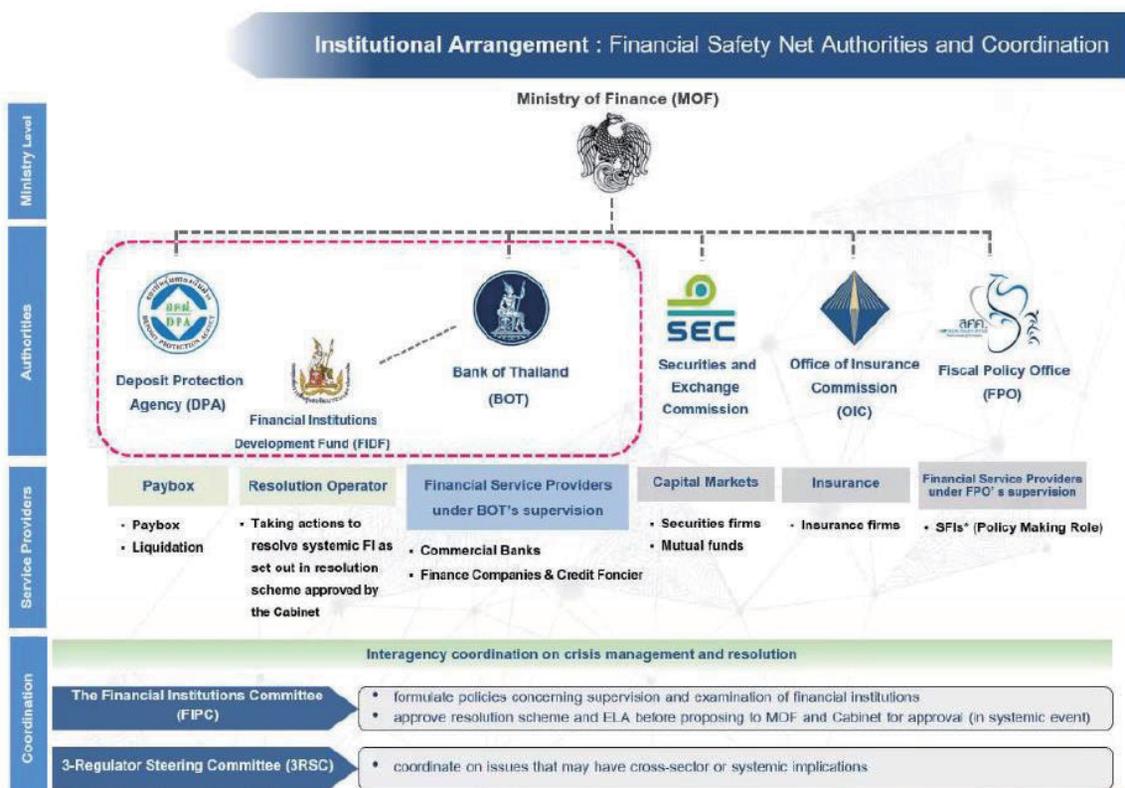
為保持監理機構間政策一致性及有效性，降低無效的重複工作，促進資訊共享及重要議題交流，安全網成員平時保持合作，聯合制定危機模擬及壓力測試計畫，以及聯合金融檢查。BOT 並與 SEC 及 OIC 組成監理指導委員會（3 Regulators Steering Committee，以下簡稱 3RSC），

東南亞國家中央銀行聯合會 (SEACEN)「危機規劃、管理及復原」視訊研討會摘要報告

包含金融穩定、危機準備、市場行為、資訊共享、金融科技及監理沙盒、資訊安全等工作小組。

3. 國際合作

國際合作方面，泰國與日本、香港、新加坡、中國、印度、印尼、越南、馬來西亞、柬埔寨、寮國的主管機關有各種形式的合作。



(二) 泰國的風險管理及復原清理架構

泰國將金融體系狀態大致分為四個階段：

1. 正常 (Business as usual)：健康的資本適足性及流動性，並持續監控。
2. 密切注意 (Concern/Prevention)：從早期預警指標 (EWIs) 發現異狀，此時應針對內部資本充足評估程序 (ICAAP) 及流動性計畫執行壓力測試，並考慮加強監管措施。
3. 復原 (Recovery)：當情況進一步惡化，應考慮更強的監管措施，進行

復原準備，並執行復原計畫的壓力測試。

4.清理（Resolution）：當情況發展到有金融機構需進行清理，主管機關公權力介入，進行有序清理。

必要時，經危機管理委員會評估，建議財政部，經內閣授權，由 BOT 提供流動性支援，或由 FIDF 執行清理方案。

（三）早期預警系統（Early Warning System）

BOT 透過早期預警系統進行持續性場外監控，以即時掌握金融體系的變化及可能隨之而來的危機，並發展出三階段對應措施：正常措施（Normal Action）、預防措施（Preventive Action）、緊急預防措施（Prompt Preventive Action），其所關注的早期預警指標（Early Warning Indicators）包含下列面向：

- 金融機構：主要聚焦流動性及兌付能力，主要指標包含 BIS、LCR、NSFR、存款流失、高品質流動資產占存款比率等。
- 貨幣市場：主要指標包含利率、債券殖利率、金融機構之間的調度、向央行的拆借等有無異常變化。
- 貨幣需求：有無異常現金提領情形。
- 支付系統：大額資金延遲支付、日間透支等。
- 群眾信心：新聞及群眾情緒、市場信心及反應等。
- 經濟狀態：GDP、消費者信心指數、商業信心指數等。

（四）復原計畫（Recovery Plan）

金融機構的公司治理及風險管理架構應包含復原計畫，包含核心業務、主要法律實體、關鍵功能及服務的分析，啟動復原的依據，不同復原選項的分析評估，情境分析，及溝通策略等。

BOT 於 2018 年 6 月發布商業銀行復原計畫規範，要求 D-SIBs 在 2019 年 6 月前提交，其他銀行則在 2020 年 6 月以前提出，之後每年檢視或是在重大異動時檢視。

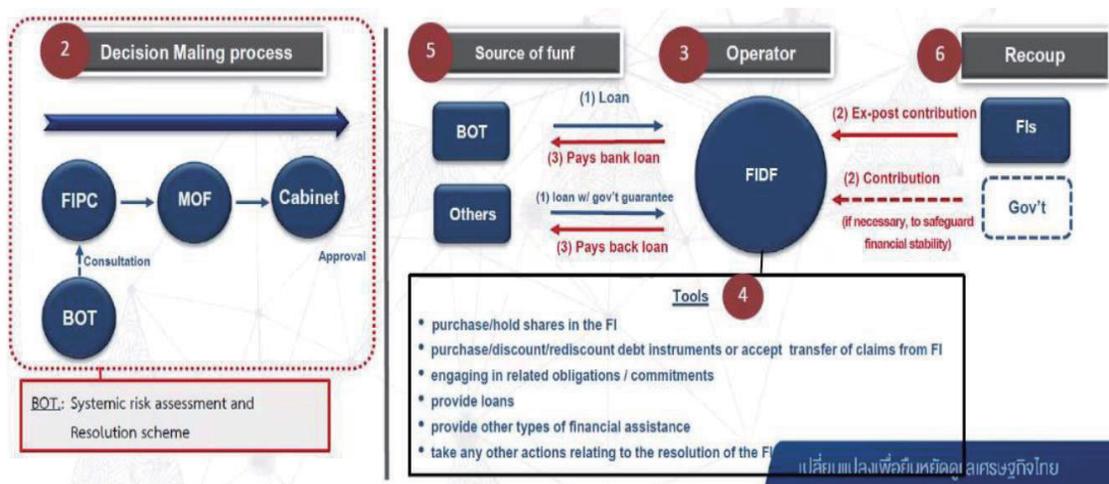
根據中央銀行法第 41 條及 42 條，BOT 可在不同程度的情境下，對銀行或其他受監管的金融機構提供不同程度的緊急流動性援助（Emergency

Liquidity Assistance) 。

(五)清理 (Resolution)

當金融機構的問題已嚴重到無法透過一般復原手段解決，或為保護經濟及貨幣體系、維護公眾利益、將損害降到最低，此時可能進入清理階段，由 BOT 進行系統性風險及處理機制評估，向 FIPC 提出建議，FIPC 向財政部申請，經內閣核准，由 BOT 提供貸款，並由 FIDF 執行，之後再由政府或金融機構捐助提撥償還 BOT 之貸款。

圖 1 泰國清理流程



清理目標在於維持重要功能持續運作、維持公眾信心、確保時效性以避免骨牌效應，清理機制包含出售或移轉資產負債、債務減計、債務協商、資本重組等，選擇清理機制的權衡因素包含即時性、可行性、重要性、執行成本及對金融穩定性的影響。

三、金融危機模擬演練 (金融穩定學院)

(一)前言

危機模擬演練 (Crisis Simulation Examination, CSE) 旨在對現行危機管理及合作架構進行演練，模擬於危機情境時如何溝通、協調及決策。模

擬情境及設定之條件依演練重點及各個國家與地區動態調整，事先預設觸發要件事實，至於演練結果，則因參與演練人員面對事件之反應及處理方式不盡相同而有所差異。

CSE 之參與演練者可為中央銀行、金融監理機關，財政部，存款保險機構及非銀行金融監管機構，視演練目的予以增減。

FSI 於 2021 年 3 月模擬某區域系統性重要跨國銀行「BSF 銀行」發生經營危機，進行跨國危機管理演練，藉以評估各國危機管理及跨境協調架構之有效性及待改進之處，參與演練機構包括阿根廷、巴西、智利、哥倫比亞、巴拉圭及烏拉圭等 6 國之 10 個主管機關；其後另於 2022 年 6 月模擬某虛構大型全球系統性重要銀行「APB 集團」發生經營危機，演練重點聚焦於清理策略之規劃，共涉及 8 個國家之 11 個主管機關；另依 FSI 計畫，預定於 2023 年第一季模擬非洲某地區性銀行「Sun Bank」因流動性及資本不足發生經營危機，演練重點為執行及早干預措施之跨國溝通協調。

(二) 危機演練簡介

1. 類型

BIS 將危機演練之類型區分為流程測試 (Process Test)、逐項檢視 (Walkthrough)、重點演練 (Focused exercise) 及大規模演練 (Large scale CSE)，本場次研討之重點為大規模演練，著重於主管機關間 (包括不同國家之主管機關) 如何進行決策及溝通之演練。

2. 演練方式

受疫情影響，本次演練以線上方式進行，參與人員代表原有機構行使職權，以機構別為單位各配置一位 FSI 人員，傳達演練相關指令及觀察紀錄該組人員各項措施。

3. 觀察重點

(1) 根據 FSI 人員觀察，參與演練機構普遍採取下列行動：

- 要求取得子公司之資料以便採取因應對策。
- 要求與銀行管理層級人員洽談。
- 多數地主國要求與母公司主管機關進行洽談。

- 限制股息之支付。
- 限制資本移轉至集團其他公司。
- (2)本次所有參與機構均未進行壓力測試或評估資產品質。
- (3)有關清理機制之欠缺
 - 部分國家清理架構僅著重於清算。
 - 清理工具不足，例如主管機關無強制 bail-in 權限，過渡銀行規定不明確。
 - 現行清理機制可能無法處理系統性重要銀行。
- (4)有關清理計畫及可行性評估
 - 多數國家尚無清理計畫及可行性評估。
 - 相關考量不足以維持營運不中斷。
 - 尚待以協議及手冊補強相關能力。
- (5)有關清理基金
 - 清理之流動性供給架構不明確。
 - 重度依賴存保基金。
 - 無回收公共資金之具體規劃。
- (6)有關當地機關間之合作
 - 部分國家機關間之分工不明確。
 - 缺乏及時提供存款人相關訊息之整體規劃。
- (7)跨國協議
 - 目前跨國協議之重點在對金融機構進行監理，尚未及於倒閉機構之處理。
 - 資金來源、退場處理工具及法定權限仍有待加強。

(三)FSI 對危機演練之建議及結論

1.設定演練情境之重點

- (1)演練目標及範圍需明確。
- (2)應視參與人員資歷及權限配合設定演練事項。
- (3)設定情境需聚焦，確認相關主管機關均參與其中，惟情境假設不可過

度複雜以免影響演練之有效性。

(4)切勿低估演練所需時間及資源。

2.演練形式：盡量保持靈活及可調整性

3.演練後續改善措施

(1)修改相關法令予以補強，發展復原及清理計畫。

(2)改善當地主管機關間之協調分工 - 持續更新合作備忘錄。

(3)加強有關溝通及決策之具體作法。

(4)加強區域間之合作協議。

4.有關執行及報告：確保執行團隊有能力掌控演練過程，觀察人員應對於當地之清理工具、架構及相關法令有所了解。

四、美國有序清算及清理（美國聯邦存款保險公司）

（一）Title I 與 Title II 簡介

1. Title I

2008 年全球金融危機後，為防止大銀行「太大不能倒（too big to fail, TBTF）」相關風險，美國於 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，簡稱 Dodd-Frank 法）」，其 Title I 第 165 條賦予美國聯邦準備理事會（Fed）權限，可對其監理之金融機構採取較嚴格之總體審慎監理標準，第 165（d）項亦規定 Fed 監理之大型金控銀行、經金融穩定監督委員會（FSOC）指定之非銀行金控公司及其他 FRB 依法認定應適用之機構，應定期向 Fed、聯邦存款保險公司（FDIC）及 FSOC 申報其於重大財務困境或倒閉情境，如何依「破產法」（Bankruptcy Code）迅速且有序之清理計畫，並由 FDIC 及 FRB 就計畫可信賴度進行審核。

2. Title II

為避免大型倒閉金融機構依破產法制處理可能引發系統性危機，危及金融穩定，Dodd-Frank 法 Title II 有序清算機制（Orderly Liquidation

東南亞國家中央銀行聯合會 (SEACEN)「危機規劃、管理及復原」視訊研討會摘要報告

Authority, OLA) 規定，金融機構（不包括存款要保機構）經營不善，經認定符合 Title II 要件者，財政部長可指定 FDIC 為清理人 (receiver)，進行有序清理，不適用破產法及其他清算法律。

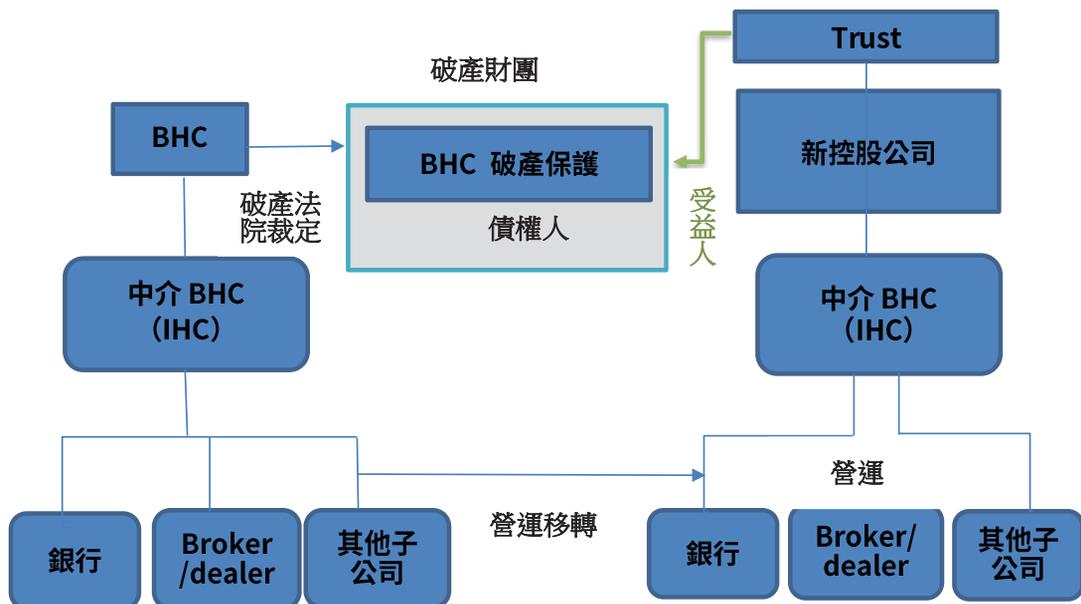
(二) Title I 清理計畫之申報

清理計畫依申報內容分三類：

- 完整清理計畫 (Full resolution plan)：依申報規則全文申報。
- 特定項目清理計畫 (Targeted resolution plan)：包括相關資訊之分項內容。核心項目包括資本、流動性及籌資計畫。應包括前次申報完整清理計畫後，業務及營運之重大改變及法令、規則之變動內容。
- 簡式清理計畫 (Reduced resolution plan)：前次申報後之變動內容。Fed、FDIC 及 FSOC 應於接獲清理計畫之申報後一年內回覆。

(三) Title I 大型金融機構之處理策略模式 - 單點切入模式

單點切入 (single point of entry, SPE) 指由權責機關對集團母公司或控股公司 (Parent bank holding company, 下稱 BHC) 進行清理之處理模式，由 BHC 籌資挹注子公司，相關損失由 BHC 的股東及債權人承擔，子公司維持正常營運。架構如下：



清理計畫之成功需有下列配套要件：

1. 治理得宜：適當之執行流程確保及時執行必要相關措施。
2. 國內外監理單位通力合作：積極參與跨國組織協議，取得相關授權。
3. 及時取得資金：BHC 需取得足夠資金來源向子公司挹注資本及滿足清理所需流動性及資金。
4. 相關措施需經法院認可：BHC 需向法院證明債權人之保障無虞。
5. 避免合格金融商品提前結算：暫停提前終止約款及 ISDA 協定之法令遵循。
6. 維持營運：不因 BHC 之倒閉影響關鍵服務機構正常營運。

(四) Title I 清理計畫指導準則

指導準則係就美國 G-SIBs 單點切入模式應具備之清理相關能力，說明監理機關之觀點，簡介如下：

1. 資本及流動性：建立重要法人機構之事前籌資架構；制定對每一重要法人機構清理程序所需資金之評估方式。

(1) 清理資本 (Resolution Capital)

確保重要子公司於母公司破產時仍可繼續營運，應該維持一定之損失吸收能力，俾對重要子公司進行資本重建。

■ 清理資本適足性部位 (Resolution Capital Adequacy and Positioning, RCAP)

概念上與 FSB 之 TLAC 相似，應有最低的總損失吸收資本 (total loss-absorbing capital) 及最低的長期債務 (long-term debt)；以合併水準之需求計之，需維持最低損失吸收能力之要求以及每一存續重要子公司所需清理資本之總合。

■ 清理之資本執行需求 (Resolution Capital Execution Need, RCEN)

評估於母公司無法繼續營運 (point of non-viability, PoNV) 聲請破產後，維持每一重要子公司正常營運之資本需求，為維護市場信心，RCEN 應調整至讓重要子公司有足夠的資本，至少應符合監理法規對資本良好 (well-capitalized) 狀態之資本要求。

(2)清理流動性 (Resolution Liquidity)

確保於母公司破產時，其重要子公司仍維持正常營運，所需之流動性。

■ 清理流動性適足部位 (Resolution Liquidity Adequacy Positioning, RLAP)

評量每個重要子公司獨立流動性部位，並確保該流動性於清理時可隨時用以支應任何缺口，通常假設資金外流至少與美國 LCR 要求下的流出一樣嚴重，並進一步針對特定公司予以修正。

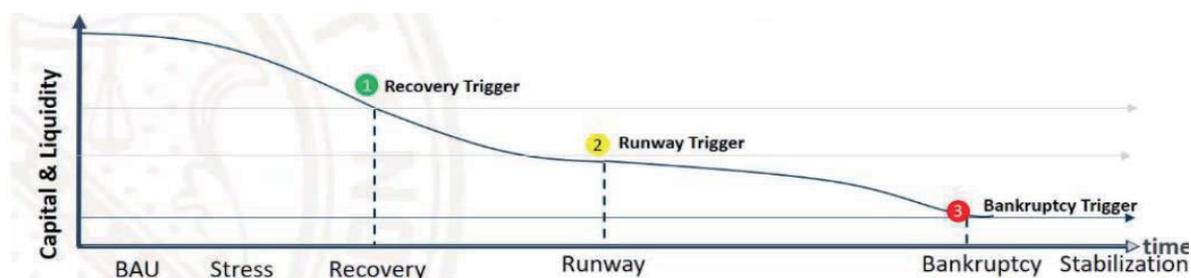
■ 清理流動性執行需求 (Resolution Liquidity Execution Need, RLEN)

係指足以支應母公司破產後 (PoNV) 重要子公司淨穩定流出期所需流動性資金需求之總和。RLEN 應考量每一個重要子公司需求高峰之最低流動性需求金額。

2. 治理機制：有關遭遇嚴重壓力至破產處理流程之決策架構；評估資金需求及來源之相關措施。

■ 應確定治理機制，以確保在適當的時間執行必要的董事會決議措施及此類措施的現行協議；觸發條件應依據資本、流動性及市場指標，且應結合預測母公司聲請破產後首選策略所要求之維持營運所需流動性及資本之方法。

■ 圖示如下



(1)觸發復原條件 (Recovery Trigger)：正常營運狀態下，一旦觸發復原條件，應提高 RCEN 及 RLEN 之計算及監控頻率。

- (2)觸發試行時期條件 (Runway Trigger)：通常觸發於資本趨近法定資本要求下限時，表示已有無法繼續營運之虞，或損失吸收能力可動用資金額度已有不敷重要子公司需求之虞。
- (3)觸發破產條件 (Bankruptcy Trigger)：表示已經無法繼續營運的訊號，應有衡量 RCEN 及 RLEN 是否足以支應所有重要子公司清理期間資金需求，母公司資金移轉給中間控股公司，由中間控股公司負責重要子公司之資金。
- 3.維持營運：準備維持關鍵服務作業手冊；調整重要供應商契約以維持繼續服務；辨識共享服務對應至核心業務與重要法人機構；增強擔保品管理系統功能，維持擔保品價值。
- 4.法人實體之合理化及可拆分性：所有權人結構單純化及重要法人機構之合併；辨識業務及資產交易市場條件差異，予以區分後出售。
- 5.衍生性金融商品及交易措施：強化衍生性商品交易風險監控能力，包括於不同交易實體間之風險控管；於各種清算假設情境下發展投資組合之分割及預測能力。

(五)清理計畫之審查

清理計畫由 FRB 及 FDIC 共同組成專業小組聯合審查，評估是否有關鍵缺漏。正式審查前通常會先蒐集專家意見，並與該金融機構召開數次調查會議。審查期間通常約 3 至 4 個月，其後召開數次審查會議，再將結果提交二審查機構之董事會批核。

清理計畫自 2012 年起已經過數輪申報，其間隨反饋意見不斷修正內容，系統性重要金融機構 (Systemically Important Financial Institution, 下稱 SIFI) 之韌性及清理可行性亦隨之不斷提升。金融機構已經將清理計畫之準備列為營運目標之一部分並嵌入日常管理程序，同時監理機關亦隨著金融機構不斷發展持續增提指引準則，協助金融機構不斷完善其清理計畫。

(六)有序清算機制 (Orderly Liquidation Authority, OLA)

主要分四部分：Title II 架構、Bail-in 的執行、清算資金及跨國協議

1. Title II 架構

(1)有序清算在美國清理機制之角色功能

金融機構之有序清算為清理衍生工具，類似於長期以來 FDIC 對要保機構之清理程序，可舒緩金融機構破產可能引發之系統性風險；法制上目標包括：緩解美國金融體系風險、由權責機關負責管理、移轉損失給股東及債權人，及損失不能由納稅人承擔。

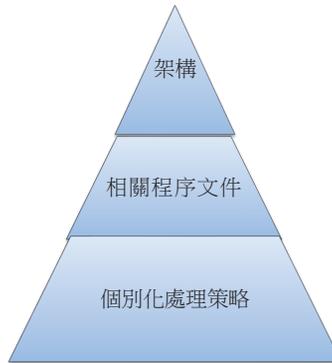
Dodd-Frank 法案授權 FDIC 可成立有序清算基金 (Orderly Liquidation Fund, OLF)，專款處理引發系統性危機之金融機構，並與存款保險基金相互獨立。OLF 係於需要資金時，由 FDIC 先向財政部借款，事後出售倒閉機構剩餘資產，完成清理後，回收款分配予有序清算基金，再用以償還財政部借款，若不足償還借款，再向各大型機構徵收保費返還之。

(2)以 Title I 申報之清理計畫支援有序清算機制之進行

- 依壓力程度對應復原及清理措施：治理機制及其關聯之觸發條件可判斷金融機構面對壓力之狀況及應採取之相關措施。
- 處理重要子公司資金需求：使用 RCAP 及 RLEN 模型計算及預先備置重要子公司之損失吸收所需資金，決定重組之資金需求。
- 映射集團流動性壓力：使用 RLAP 及 RLEN 模型評估流動性壓力因子，映射流動性需求之位置及時間。
- 傳遞溝通訊息：利用溝通劇本將進入清理程序時相關訊息傳遞重要利害關係人，例如股東、公司人員、交易對手及消費者等。
- 其他例如維持基礎設施及共享服務不中斷、保留關鍵服務人員及出售標的等。

(3)清理作業架構

因應全球系統性重要銀行倒閉風險及為執行 Title II 清理計畫，FDIC 內部規劃清理作業架構，涵蓋包括啟動緊急應變計畫至完成清理退場，不同機構及情境下應採取之相關措施及程序，圖示及說明如下：

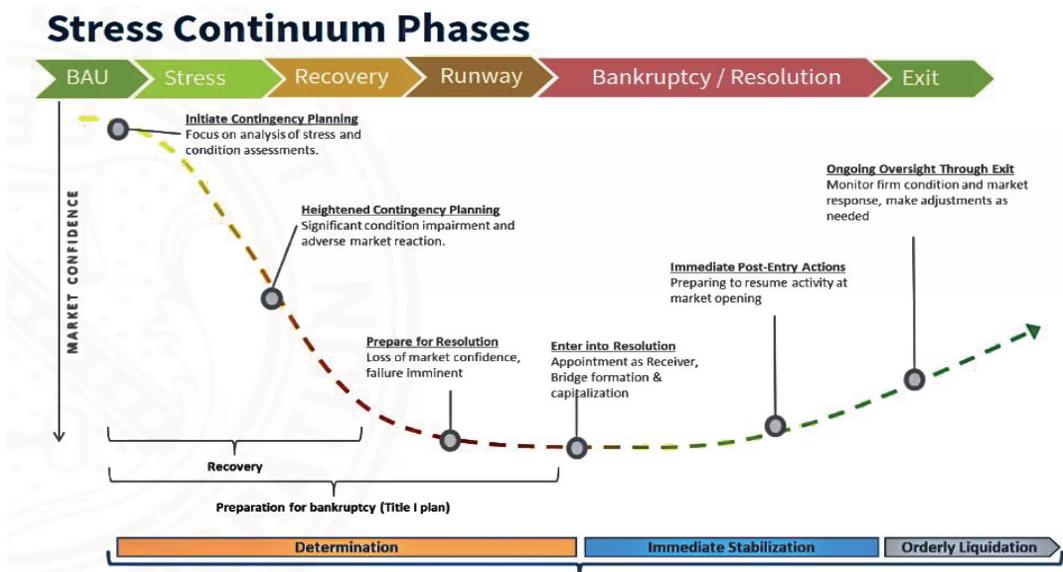


最上層為清理作業架構，包括主要措施、核心功能關鍵決策之描述及組織；由 FDIC 董事會決定；與危機管理小組（Crisis Management Group, CMG）成員討論流程步驟。

第二層包括開發定型化法律文件、聯絡人表單、劇本及其他程序工具。

最底層為個別機構之處理策略，包括個別機構處理策略計畫、審閱 Title I 退場計畫、跨國協議（CMG）、與其他監理機關之協議；資料應包括機構核心資訊、策略分析、執行考量、清理資訊來源及需求。

(4) 壓力階段圖示

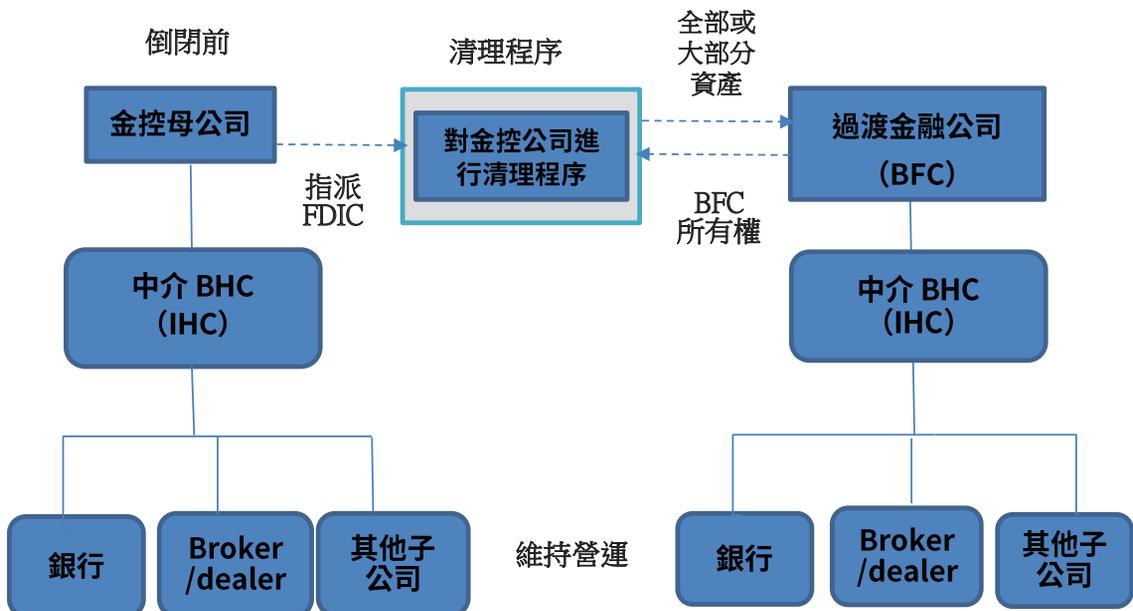


(5) 啟動清理計畫之決策機關

SIFI 是否依 Title II 處理之決策機關，視經營失敗之 SIFI 類型而有所不同：若 SIFI 為銀行，由 FDIC 與 FRB 共同認定；若為證券商（broker dealers）或保險公司，則分別由證券交易委員會（Securities Exchange Commission, SEC）或聯邦保險局（Federal Insurance Office）與 FRB 共同認定（惟 FDIC 仍會被諮詢相關意見），最後由財政部長諮詢總統後決定。

2. Bail-in

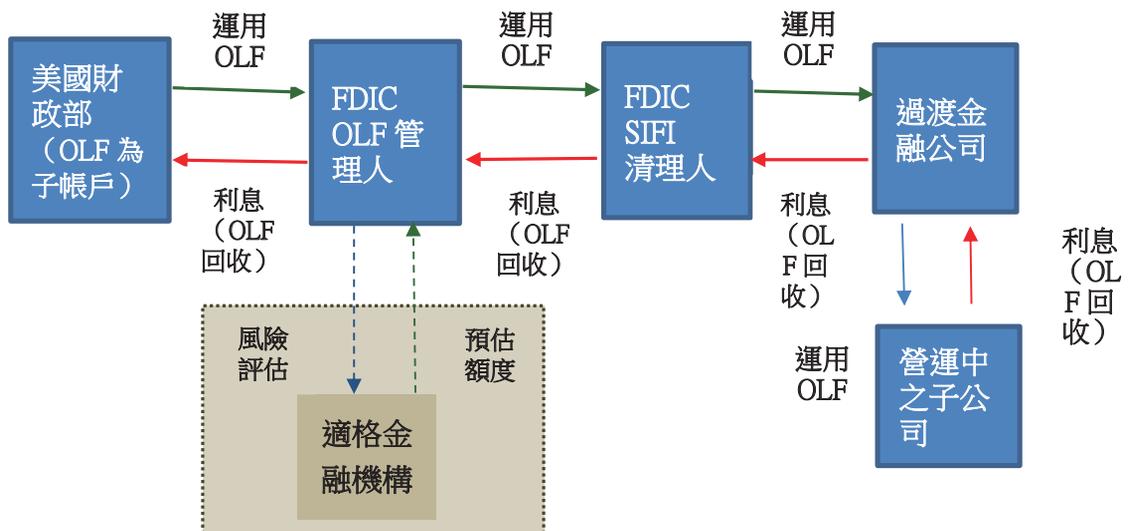
- 以銀行金控集團之處理為例，被清理機構僅限最上層金控母公司，由 FDIC 擔任清理人，並成立過渡金融公司（Bridge Financial Company, BFC），將原金控母公司之所有重要資產（主要係母公司對子公司之股權及投資）及部分特定負債移轉予 BFC，母公司之股權、次順位債權或無擔保債權之請求權則保留於清理機構；此外，母公司旗下之要保存款機構及其他財務健全子公司均持續營業。過渡移轉情形圖示如下：



- ▶ 財政部長指派 FDIC 擔任母公司清理人，將該機構原來之董事及應負責經理人予以撤職，任命新人事；FDIC 被指派擔任清理人，開始對子公司進行資本重組（包括預先備置資金）、維持營運。集團企業間現有負債可轉換為股權。

3. 有序清算基金（OLF）簡介

- (1) OLF 為有序清算時所需流動性之暫時性資金來源，由清理人視需要提供過渡金融公司，避免發生流動性危機，直至市場恢復穩定或處分清理機構資產籌措足夠之資金。
- (2) OLF 最主要目標在於及時提供足夠的流動性，避免關鍵功能停擺、資產賠售及相互傳染，將系統性風險發生機率降至最低。
- (3) OLF 之運用原則為避免系統性風險並應考量道德風險，此外，納稅人不得因此承擔損失。
- (4) 使用 OLF 支援有序清算所需資金之額度，以被清理機構資產一定比例為限。
- (5) 於 FDIC 被指派為清理人且符合法定籌資要件，包括財政部核准有序清算計畫（Orderly Liquidation Plan, OLP）時，方可籌資由 FDIC 管理運用。OLF 機制圖示如下：



(6) OLF 部署目標及考量因素

- 盡可能使用私人資金，並於需要時即時返還；
- 確保於執行清理策略時維持穩定及市場信心：維持營運之子公司向客戶、交易對手及金融市場基礎設施準時支付款項及履約。
- 於獲准取得 OLF 前，FDIC 需先提交有序清算計畫及還款計畫經財政部核准。
- 依法案及財政部與 FDIC 聯合規定，借款限額 (Maximum Obligation Limitation, MOL) 不可超過該倒閉機構最近一期財報合併資產總額 10%，同時 MOL 的 90% 不可超過該倒閉機構合併資產總額可用於還款之公允市價 90%。

(7) OLF 提供保證

- FDIC 可提供保證代替直接注資，惟仍應遵守相同限制。
- OLF 的保證期限於清理完結即告終止。
- OLF 提供保證可收取費用。
- OLF 提供保證與現金相較，短期而言，可降低 OLF 向財政部借款金額。

4. 跨國協議 - 與國外監理機關之合作協議重點

(1) 有關流動性及資金之評估

- 國外子公司之資金需求及來源。
- 預期獲央行協助之可能性評估。
- 評估當地市場條件，包括當地風險傳染指標。

(2) 內部損失吸收能力 (I-TLAC) 之計算

提早取得有關資本部位、I-TLAC 預期轉換及清理後預期資本要求等資料。

(3) 開始處理時之穩定措施

相關措施包括：進行資本重組以維持控制權、提供流動性支援以維持關鍵服務及共享服務不中斷，此外亦著重於對公眾之溝通，避免無謂恐慌。

(4)清理前夕

及早取得當地監理機關相關資訊，包括有關維持控制權限之要件以及經營權轉換之准駁結果、確認清理策略；此外，清理期間雙方協力措施：監控市場反應、對原本預估損失、資本部位及資金進行細部調整，及隨時補充相關訊息以協助維持當地金融穩定及服務不中斷。

五、日本的危機管理架構（日本存款保險公司）

(一)日本存款保險公司簡介

日本存款保險公司（Deposit Insurance Corporation of Japan，簡稱 DICJ）成立於 1971 年，為金融安全網成員（其他成員包含日本中央銀行及日本金融廳），主要職責為辦理存款保險並擔任金融監管機構，及以最小成本原則處理問題金融機構。

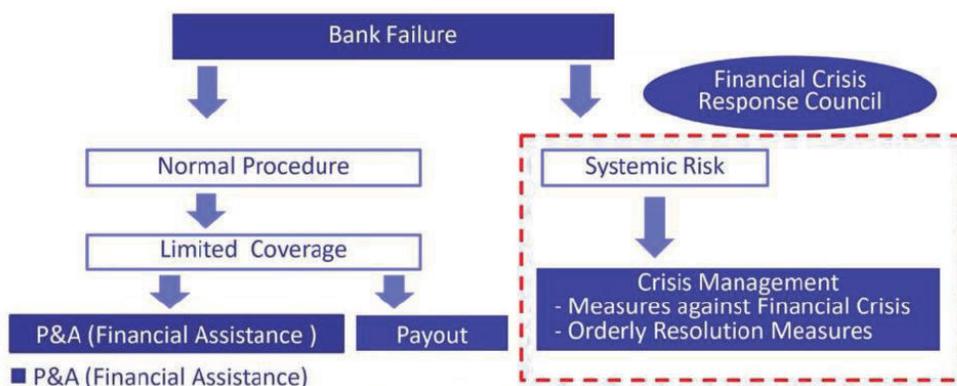
DICJ 目前承保約 550 家要保機構，採單一保險費率（目前為 0.031%），保額為 1,000 萬日圓，已累積 5.1 兆日圓保險準備金，其附屬機構包含：

- 處理暨回收公司（Resolution and Collection Corporation）
- 區域經濟振興公司（Regional Economy Vitalization Corporation of Japan）
- 地震受災企業振興公司（The Corporation for Revitalizing Earthquake-Affected Business）
- 五間指定過渡銀行（Specified Bridge Company）。

(二)問題金融機構處理方式

當金融機構發生問題，由金融危機應對理事會（Financial Crisis Response Council）判斷是否屬於系統性風險，若非屬系統性風險，以一般程序處理，若可能造成系統性風險，則進行危機管理程序。

圖 2 日本銀行破產清理分類流程



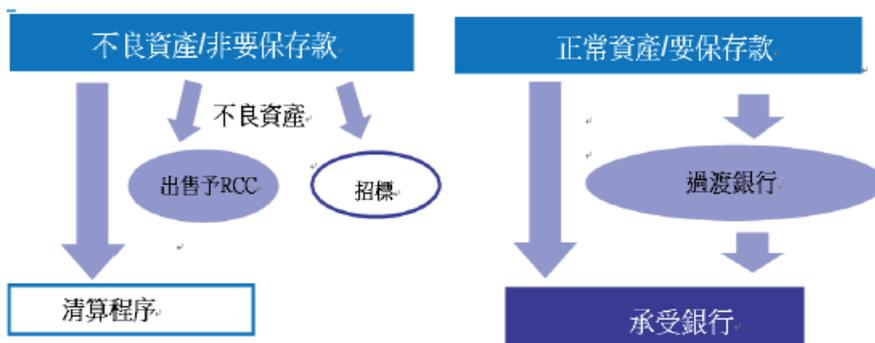
1. 金融危機應對委員會（Financial Crisis Response Council）：以日本首相為主席，其他成員包含內閣官房長官、財務大臣、金融擔當大臣、金融廳長官及日本央行行長。

2. 一般程序

(1) 購買與承受（Purchase & Assumption）：對經濟金融體系影響較小、成本較低，DICJ 在不高於預估賠付成本的額度內對承受存款公司提供財務援助，使問題機構能繼續運作，之後再整理問題機構之資產負債，針對不良資產進行標售或回收（Collection）。

(2) 賠付（Payout）：若無法以購買與承受程序處理，則由 DICJ 進行賠付，成本較高。

圖 3 日本銀行破產清理執行流程



3. 危機管理 (Crisis Management) 程序

(1) 危機應對措施 (Measures against Financial Crisis)：若首相 (金融危機應對委員會主席) 判定問題機構破產將嚴重影響市場秩序，則採取此一措施。此措施可要求吸收存款機構注資，或由 DICJ 提供高於預估賠付成本的財務援助，甚至收購問題機構所有股份，原則上吸收存款機構須分攤高於預估賠付成本部分的支出。

(2) 有序清理措施 (Orderly Resolution Measures)：若首相判定問題機構破產將導致市場運作嚴重中斷，則採取此一更強力措施。此措施可要求所有金融機構注資，提供流動性支援，或指定的財務援助，支出由所有金融機構分攤。

(三) 確保日本系統性重要銀行的清理可行性及營運韌性

2008 年金融海嘯後，全球開始重視部分金融機構大到不能倒的問題，其中 FSB 於 2011 年 11 月發布「金融機構有效處理機制核心要素 (Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions)」(簡稱 KA)，內容共 12 條，並每年更新全球系統性重要金融機構名單 (G-SIFIs)。

1. 日本系統重要性銀行 (G-SIBs & D-SIBs)

目前日本共有三菱日聯金融集團 (Mitsubishi UFJ Financial Group)、三井住友金融集團 (Sumitomo Mitsui Financial Group) 及瑞穗金融集團 (Mizuho Financial Group) 等 3 家金融機構由金融穩定委員會 (Financial Stability Board) 指定為全球系統性重要銀行 (G-SIBs)；日本金融廳另指定野村集團 (Nomura Holdings)、大和證券集團 (Daiwa Securities Group)、三井住友信託控股公司 (Sumitomo Mitsui Trust Holdings)、農林中央金庫 (The Norinchukin Bank) 等 4 家本國系統性重要銀行 (D-SIBs)。

2. 日本對於系統性重要銀行採取之管理措施

■ KA8 危機管理小組 (Crisis Management Groups, 以下簡稱 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。

- 日本針對每個 G-SIB 成立 CMG，每一年或其業務或組織架構有重大變化時召開討論會議；此外母國及主要地主國之主管機關 CMG 成員交換資訊並進行清理可行性評估及復原計畫、清理計畫的討論。
- KA9 個別機構跨國合作協議 (Institution-specific cross-border cooperation agreements, 以下簡稱 CoAg)：G-SIBs 之母國及攸關地主國之主管機關，應就個別 G-SIB 於計畫階段及危機處理階段之合作事項簽訂協議。
- 日本針對每個 G-SIB 皆有 CoAg，強化 CMG 內清理相關權責機關的合作關係。
- 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。
- 日本針對每個 G-SIB 及野村控股，每一年或其業務、集團架構有重大變動時執行清理可行性評估，主要評估重點包含凍結契約提前終止權、營運連續性、流動性監控和回報、金融基礎設施 (FMI) 連續性和總損失吸收能力 (TLAC)，每年向 FSB 報告評估結果。
- KA11：復原及清理計畫 (Recovery and resolution planning, RRP)
 - (1)復原計畫：監理機關及清理權責機關應確認金融機構所提交之復原計畫，於該金融機構面臨重大壓力時仍具可行性。
 - (2)清理計畫：至少針對 G-SIFIs，應由母國清理權責機關主導並與其他 CMG 成員合作制定集團清理計畫。
- 所有日本的 G-SIBs 和 D-SIBs 每一年或其業務、集團架構有重大變動時，更新和提交復原計畫，內容應包含大綱、前提（集團架構、一般狀態下的風險管理系統）、執行復原計畫的觸發條件、法律實體 / 海外分行 / 事業單位的概況、復原選項分析、管理資訊系統等。
- 針對所有 G-SIBs 及野村控股，日本金融廳每一年或其業務、集團架構有重大變動時更新清理計畫。

- ▶ 針對凍結契約提前終止權、營運連續性、金融市場基礎設施 (Financial Market Infrastructure, FMI) 連續性、流動性資訊監控及回報、總損失吸收能力 (TLAC) 相關監管指引陸續生效。

六、新興市場經濟體之銀行危機管理 (金融穩定學院)

金融穩定學院研究刊物「FSI Insights」通常由國際清算銀行 (BIS) 之 FSI 成員 (監理機關及央行人員) 協力撰寫, 研究主題多為國際金融監理政策之倡議及討論監理政策執行所面臨之相關挑戰, 2021 年 12 月 FSI Insights No.38 就「新興市場經濟體之銀行危機管理」(Managing banking crises in EMEs) 發表研究報告^(註1), 本場研討會即由其中二位作者擔任主講人, 向各國與會人員簡要分享其研究結論。

(一) 新興市場經濟體銀行之特色

1. 與先進國家不同類型之經濟及財務脆弱性

此與經濟結構、經營模式、公司結構及金融制度有關, 進而影響其對危機之預防及管理能力。

2. 資產規模不斷增長

新興市場經濟體之銀行業對其國家 GDP 之占比正不斷增長, 以受訪之司法管轄區而言, 十年來銀行業資產占 GDP 比率均大幅增加, 自 2008 年至 2019 年底, 從 70% 增加至超過 90%。

3. 銀行業務集中度較高

EMEs 之銀行家數通常比先進國家少, 於受訪之 EMEs 司法管轄區, 前五大銀行占銀行總資產比率均高於 50%, 先進國家對照組 (美國、英國、意大利、德國、法國及日本) 之前五大銀行占比則均低於 50%。

4. 銀行所有權較集中

以受訪 11 個 EMEs 之 55 家銀行為例, 各國前五大銀行 (二家除外) 至少有一位相同之重要股東, 先進國家頂級銀行之股份則大部分為自由流通, G-SIB 並沒有主要股東可言。

EMEs 前五大銀行之主要股東包括當地政府、非金融公司或大型國

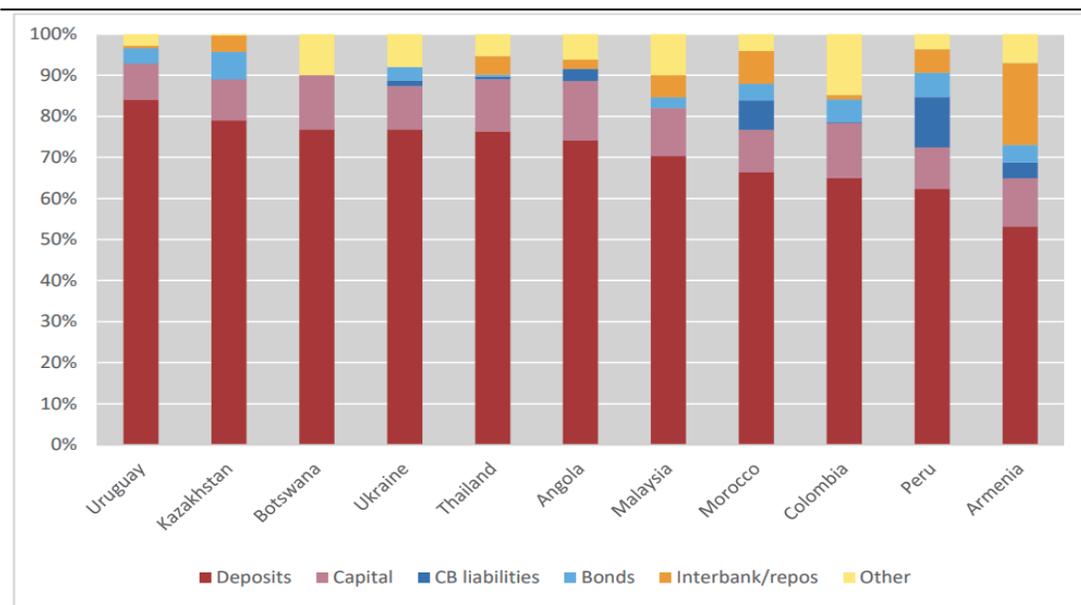
際銀行，EMEs 之大銀行通常是總公司設於先進國家之跨國集團，此於秘魯及烏拉圭尤為明顯。

5. 銀行主要資金來源為存款及自有資本

以全體 EMEs 觀之，存款及資本至少占銀行總負債比率 66%，其中半數國家甚至達到 80%，由此可知金融債券在資本市場上之重要性很低，受訪 EMEs 中沒有任何國家之金融債券比率超過總負債 7%；對比先進國家，金融債之占比大約為兩倍，例如歐元區約 14%，瑞士約 12%。

存款占比過大實為利弊參半，一方面讓銀行經營危機時較具彈性，但同時也讓銀行之危機管理複雜化，因為存款無法吸收損失以維持金融穩定，且高存款比率亦增加系統性危機之可能性。

Bank funding breakdown in surveyed jurisdictions (% of total assets, 2020)



Sources: Public domain; projected values based on surveyed countries' top 5 banks; FSI survey; BIS international debt statistics.

資料來源：FSI Insight No.38, Dec. 2021

6. 資本市場規模較小，流動性較低

雖然 EMEs 資本市場在過去二十年之增長速度超過先進國家，然而

其經濟規模及資金總額仍然很小。以 2019 年所有行業之未償債券總額占 GDP 比率觀之，先進國家為 170%，EMEs 為 70%；倘僅考慮金融機構，二者差距更大，同年度金融機構之未償債券總額占 GDP 比率，先進國家為 60%，EMEs 只有 7%。

簡言之，EMEs 之資本市場對其銀行業資金來源不具影響力。

7. 以存款為基礎之籌資方式及不成熟的資本市場，限制次順位金融債之發行

全體受訪 EMEs 銀行之額外一級資本債 (Additional Tier 1 instruments, AT1) 及次級資本債 (Tier 2 instruments, T2) 等資本工具幾乎完全由銀行股東發行持有，而非廣泛發行流通，因此 EMEs 銀行在其資產負債表中之次順位債金額往往較低，如此一來，銀行內部吸收損失能力降低，進而增加外部資金來源風險，導致危機管理複雜化。

8. 損失吸收能力不佳且其他資金來源不易取得，運用公共資金處理經營不善機構之風險大增

EMEs 整體行業債務水準持續增長，銀行損失吸收能力日愈下降，雖然要求銀行發債可提高其損失吸收能力，但囿於其國內資本市場之不足，只能尋求於境外發債，然而發行海外債券之弊端，除成本太高、可能提高清理成本且可能引發複雜貨幣問題，對 EMEs 而言並非良好之籌資工具，有鑒於此，EMEs 之損失吸收能力難以提高，退場時可能使用公共資金處理之風險很高。

9. EMEs 作業面問題增加危機管理困難度

缺乏科技、法律、資產評估及會計等專業人力，不易於危機期間迅速處理協商、讓與及大量訴訟案件等業務；此外，危機管理重視處理經驗，需能長期留住人才，傳承相關經驗以因應下次危機，然而 EMEs 缺乏此類專業人員，因而取得成本高且易被其他大型金融中心及較先進國家所吸引，留任不易。

自全球金融危機以來，EMEs 已經開始採取（或即將引入）危機管理架構改善措施、實施巴塞爾核心原則、FSB 關鍵要素及其他國際標準，

儘管如此，上述銀行業特點及其財務、業務方面等相關問題，仍待克服。

(二)新興市場經濟體之處理策略

1.轉移策略 (transfer strategies)

(1)存款、關鍵負債與健全資產一併讓與健全機構，非關鍵負債及不健全資產保留於倒閉銀行

由於資產負債表減少，清算成本較低、清算速度較快，與清算破產銀行全部業務相比，負擔較小，然而保留資產不足以支應留待清算之債務，此種轉移策略表示剩餘負債受償順位落後，需承擔損失。

(2)所有受訪 EMEs 均有權對倒閉銀行採取購買與承受 (purchase and assumption, P&A)

P&A 優劣參半，一方面因過度依賴承受機構，為達目的可能付出較高處理成本，且承受機構可能使用緩衝資本致資本適足性可能產生疑慮，此外，EMEs 之銀行業原本已高度集中，P&A 可能讓銀行業更集中；然而另一方面，有機構願承接業務，對於市場信心不啻為一劑強心針，也因此有部分受訪 EMEs 國家認定 P&A 為其預設之退場處理策略。

(3)退場處理機構僅有 P&A 權力仍有不足

受訪國家認為尚需符合下列二要件：

- P&A 對債權人受償順位之安排需合法，否則違反債權人受償金額不低於破產法制 (no creditor worse off than under liquidation, NCWOL) 原則。
- 退場處理機構經常需接管倒閉銀行以及提供財務協助促成併購。

本次受訪 EMEs 之存款債權順位均優先於一般債權 (詳下表，摘自 FSI Insight No 38, Dec. 2021)，因此原則上 P&A 時得將存款全部移轉給承受機構，不致違反 NCWOL 原則，僅需說服劣後債權人，其受償金額未因 P&A 而受損。

表 1 各國存款債權受償順位，FSI Insight No 38, Dec. 2021

Conditions for transfer strategies – deposit rank and funding support			
Jurisdiction	Rank of deposits	Funding support*	Caps or provisos
Angola	Super-preference of insured deposits	DIS (paybox plus) Resolution fund	Cap on gross basis
Armenia	Super-preference of insured deposits	None (DIS paybox)	na
Botswana**	Super-preference of insured deposits	DIS (paybox plus)	Cap on net basis
Colombia	General depositor preference	DIS (loss minimiser)	Cap on net basis Systemic exception available
Kazakhstan	General depositor preference	DIS Resolution fund	No cap
Malaysia	General depositor preference	DIS (risk minimiser)	No cap
Morocco	Super-preference of insured deposits	DIS (paybox plus)	Cap on a gross basis
Peru	Super-preference of insured deposits	DIS (paybox plus)	Cap on gross basis Systemic exception available
Thailand	Super-preference of insured deposits	None (DIS paybox) Funding or loss-sharing by FIDF in systemic cases	na
Ukraine	Super-preference of insured deposits	DIS (loss minimiser)	na
Uruguay ***	Super-preference of insured deposits	DIS (paybox plus)	Cap on net basis

(4)財務協助能力及資金來源不一

P&A 資產負債缺口需外部資金填補，外部資金來源通常為該國之存款保障計畫或銀行業清理基金，大多數國家由存款保險機構介入，安哥拉已於最近成立銀行業清理基金，泰國則由金融機構發展基金（Financial Institutions Development Fund, FIDF，1985 年成立，附屬於泰國央行）負責。

(5)財務協助之限額

大多數受訪 EMEs，除哈薩克斯坦及馬來西亞外，存款保險機構均設有財務協助上限，其中安哥拉存保機構雖有限額，但新設立之銀行業清理基金則未設限額。存款保障限額之決定與清算可能受償金額有關，不過各國對此計算細節不盡相同，導致上限金額差異甚大。有些採毛額基礎，例如評估存款保險之總支出；有些以淨額計之，例如

評估存款保險機構未依原有保障限額提供協助時之可能損失金額。

據調查，採淨額方式且存款有最優先受償權之國家，其上限金額之計算最嚴格。

(6)大多數 EMEs 可設立過渡金融機構

將營業、資產及負債移轉至過渡金融機構可延長處理期間，直到覓得適合的承受機構，然而各國對此項工具之運用前提並不一致，例如馬來西亞認為符合最小成本原則即可採行，其他國家則基於營運成本之考量，將過渡銀行視為最後手段。以秘魯為例，僅限特殊情形，經清理機構、銀行、保險及退休金監理局（SBS），央行（BCRP）及經濟財政部（MEF）同意，方可成立過渡銀行。

2.強制性債務重組（Bail-in）

(1)Bail-in 之目標為恢復問題銀行財務狀況

減記破產銀行部分負債或轉換為股份，並未挹注新資金，暫時回復銀行資本狀況。採取 Bail-in 需具備先決條件：一、清理人有權減記或轉換債務；二、銀行負債層級夠多，可以在不危及公共利益狀況下減記或轉換。

(2)少數 EMEs 有 Bail-in 規定

目前僅有安哥拉、博茨瓦納及哈薩克斯坦等國家有 Bail-in 規定，亞美尼亞正考慮引進類似制度，其他受訪 EMEs 無此制度亦未考慮引進相關措施。

(3)受訪 EMEs 均未要求銀行應持有具損失吸收能力之合格負債

基於下列原因，EMEs 並未要求銀行應持有合格負債：

- 國內投資者多為保險公司及退休金，投資策略不允許持有具吸收損失功能之債券；
- 海外發債融資成本高；
- 銀行業高度集中之特性可能導致自救工具交叉持有，從而產生傳染風險。

(4)該等國家不支持額外發債之考量

- 缺乏對複雜債務工具之監理經驗，擔心銀行透過複雜財務結構，持有自己發行之債務工具。
- 稅制架構需配合修改。
- 此類工具很可能出售給非專業投資人或一般大眾，導致存款大量轉換流失。
- 對發行人、投資人及監理機關而言，很難判斷特定債券是否包括強制性重組條款或約定條款。

(5) EMEs 多半將 Bail-in 視為處理策略之輔助措施

部分國家將 Bail-in 作為吸引新資金之過渡工具，例如安哥拉、博茨瓦納、哈薩克斯坦及摩洛哥，另外亦有混合式者，對股東及管理層級之債權強制重組，另外亦發行人約定 Bail-in 條款之債權。

根據調查，安哥拉、哈薩克及摩洛哥正規劃對上述關係人採取強制性債權重組。

3. 調整資本結構 (Recapitalization)

(1) 採取 bail-in 仍未達復原標準，引入新資金調整資本結構

與 P&A 機制相同，資本重組需依靠外部資金介入。且於發行新股前，需先減資吸收損失，確保新股價值不被稀釋，倘未先行減資，形同由新資金，例如存保基金或清理基金，對老股東及債權人予以補貼。

(2) 相關權限

大多數 EMEs 之主管機關有權要求倒閉銀行增資、存保機構有權介入資本重組程序，bail-in 權限可降低新資金承擔之風險。所有受訪國家之處理架構都包括得指派調查人員及委託評估資產價值之權力。

(三) 結論

1. 新興市場經濟體採取強制性債務重組等較新型之清理策略，尚有困難。
2. 新興市場經濟體之銀行處理策略需因地制宜，視當地經濟狀況及銀行架構而定。

3. 移轉承受及調整資本結構等處理策略，於新興市場國家可行，然仍需下列配合事項：
 - (1) 需取得外部資金來源。
 - (2) 強化退場處理架構。
 - (3) 存款保險公司具相關權責。
 - (4) 需有公共資金做為備援。
 - (5) 運用公共資金或存保基金時需能回收。

七、馬來西亞的風險管理（馬來西亞國家銀行及存款保險公司）

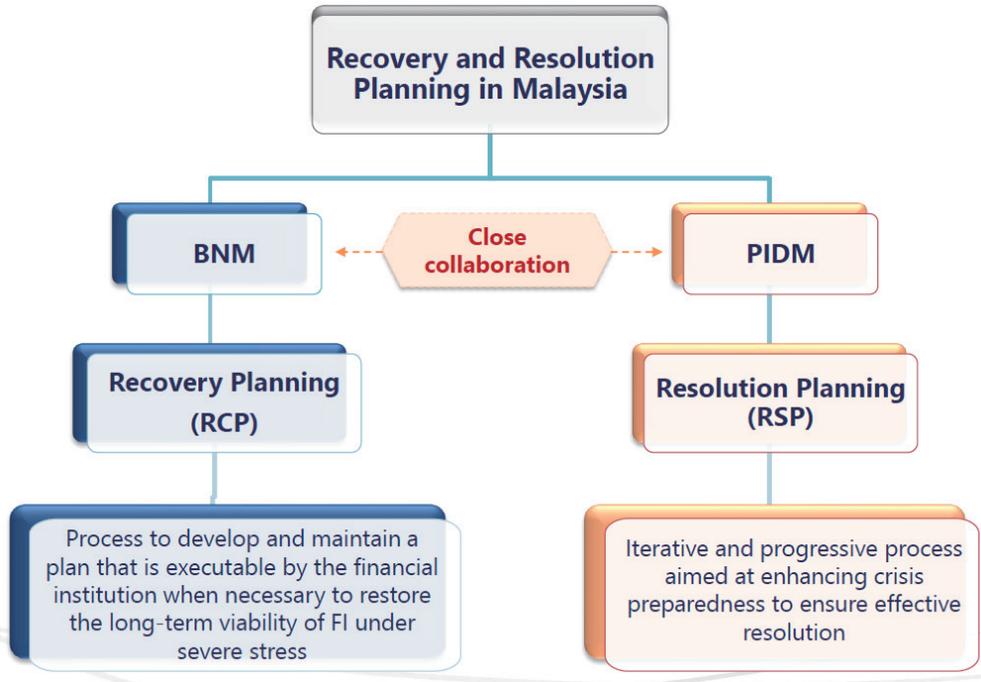
（一）馬來西亞金融安全網

馬來西亞金融安全網成員包含：

1. 財政部（Ministry of Finance），掌管財政政策，核准清理程序的業務移轉，支援 PIDM（存款保險公司）所需資金。
2. 中央銀行（Bank Negara Malaysia，簡稱 BNM），負責貨幣及金融穩定、審慎監理、流動性援助及復原（recovery）。
3. 存款保險公司（Perbadanan Insurans Deposit Malaysia，簡稱 PIDM），成立於 2005 年，最初僅保障存款，2010 年建立整合性存款保險制度，保障對象擴及保戶保單。

馬來西亞的復原清理規劃（Recovery and Resolution Planning，簡稱 RRP）中，BNM 為復原權責機關，PIDM 為清理權責機關（非 PIDM 要保機構的清理權責機關仍為 BNM），兩者訂有 BNM-PIDM 策略聯盟協議（Strategic Alliance Agreement，簡稱 SAA），在要保機構監理、金融安全穩定措施及意見溝通、資源共享（包含人員訓練及借調）、早期干預（Early Intervention）及清理退場方面緊密合作。

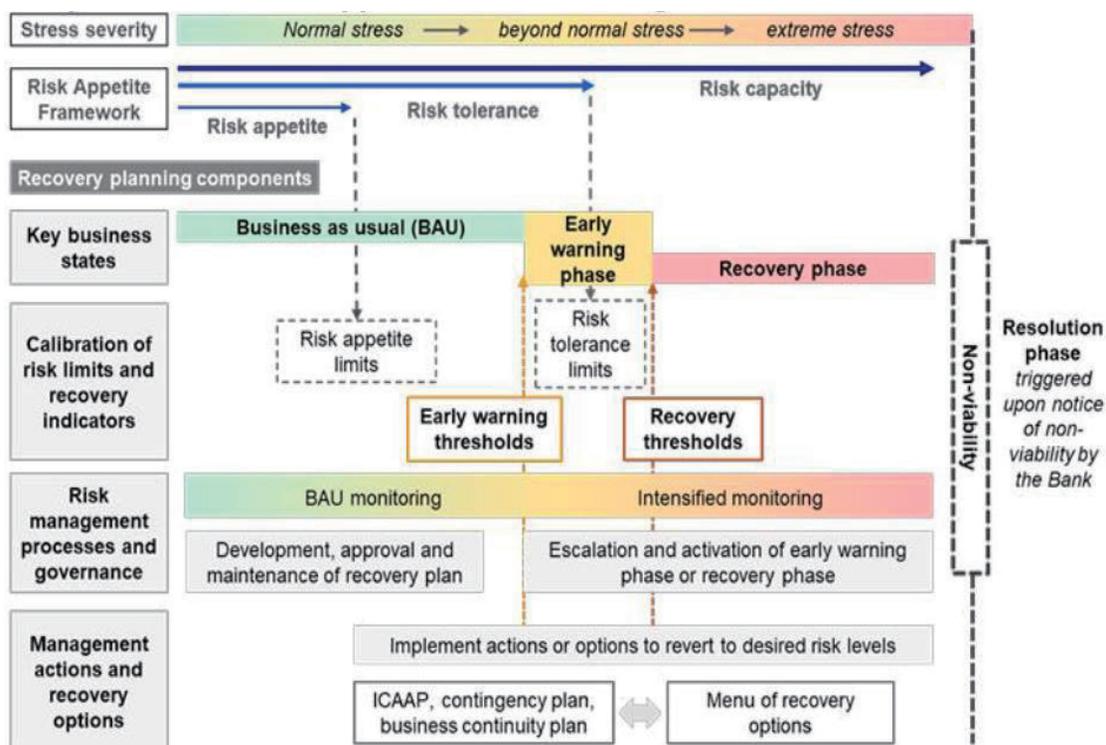
圖 4 馬來西亞復原清理計畫（RRP）分工



(二)復原規劃（Recovery Planning）

復原規劃是金融機構風險胃納、策略規劃及風險管理架構的延伸，整合包含信用風險、市場風險、作業風險、流動性風險、資安風險、商譽風險等面向。

圖 5 BNM 評估流程示意圖



有效可靠的復原規劃 8 個核心要素 (core components)：

1. 執行摘要：總結整體復原量能 (recovery capacity) 及偏好的復原策略。
2. 策略分析：深入了解自身業務結構、主要風險來源及對經濟與金融體系之影響。
3. 治理架構：管理階層在整個復原計畫中的角色、責任、政策和程序。
4. 復原指標：制定適合銀行結構之復原準則及門檻。
5. 復原選項：針對如何恢復及保持長期穩健經營訂有完整配套措施。
6. 情境分析：評估公司治理合適度、在各種情境下的指標和選項。
7. 溝通及揭露計畫：管理對內外部利害關係人的溝通。
8. 準備方法：提升復原計畫和復原量能功效的方法。

(三) 清理規劃 (Resolution Planning)

發展有效可靠的清理規劃有賴於在正常營運狀態下即與要保機構緊密

合作，關鍵要素包含：

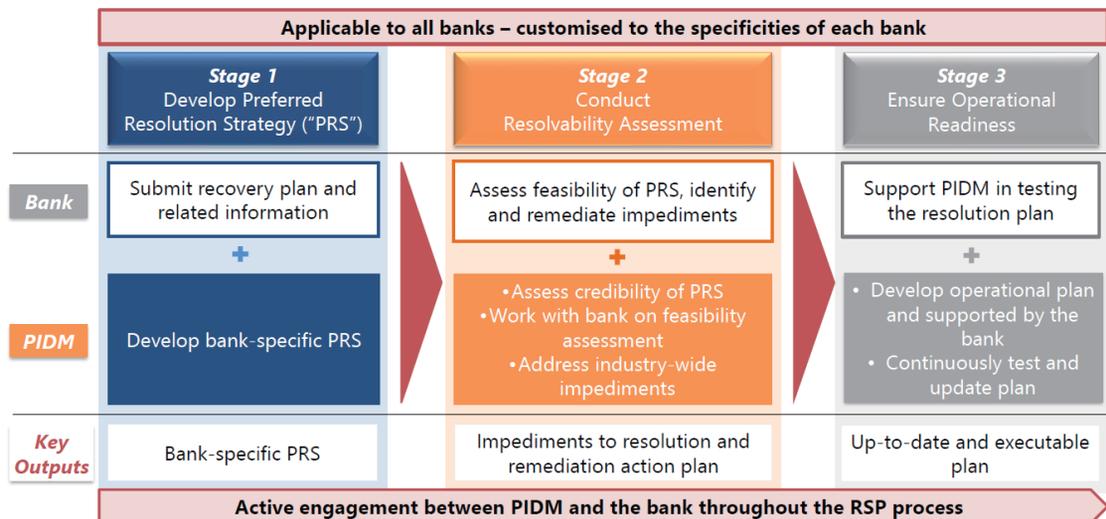
- 深入了解要保機構主要功能、核心業務、對經濟金融體系影響程度。
- 辨識合適的清理（退場）方式。
- 辨識和解決清理方式的障礙。
- 建立有效清理的量能。

要保機構本身在制定清理計畫中扮演關鍵角色，因要保機構最了解自己，差別費率制度可提供要保機構提升清理可行性（resolvability）的誘因。

1. 制定清理計畫三階段：

- (1) 制定量身訂做的優先清理策略（Bank-specific Preferred Resolution Strategy, PRS）
- (2) 執行清理可行性評估，找出清理計畫的障礙以及修復計畫。
- (3) 持續測試、更新可行之計畫，確保要保機構做好日常準備。

圖 6 PIDM 清理規劃流程圖



充分退場準備（Transfer-ready）的優先清理策略（PRS）：

充分退場準備意謂已具備：

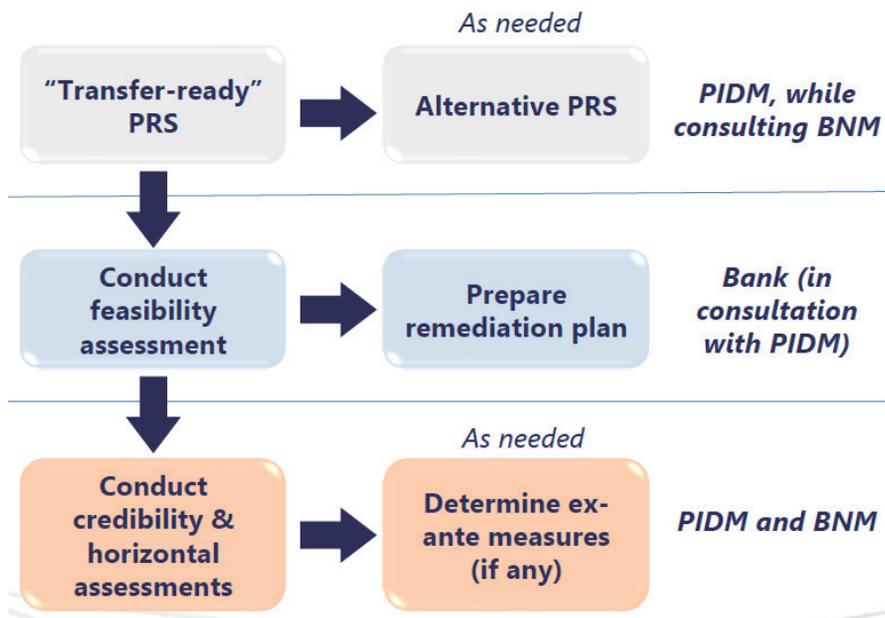
- 即時、充分、精確的資訊（包含資產、負債、分拆條件、擔保條件等，

使承受方可執行可靠評估)。

- 管理資訊系統 (使承受方可進行可靠估價)。
- 完整法律文件 (合約、智慧財產權等)。
- 足夠的資源及專業，可評估執行風險。
- 有意願且合適的買方。

針對已有充分退場準備的優先清理策略，諮詢 BNM 意見，執行可行性評估 (feasibility assessment) 及可信度評估 (credibility assessment)，流程參考下圖。

圖 7 PIDM 清理規劃評估流程圖



八、韓國清理計畫之簡介及實務 (韓國存款保險公司)

(一) 實施復原及清理計畫之背景

復原及清理計畫 (Recovery and Resolution Plan, RRP) 旨在即時、有序的處理系統性重要金融機構 (systemically important financial institution, SIFI) 之退場，降低金融風險及減少處理成本。2008 年雷曼兄弟事件

後，G20 倡議之金融改革，促成金融穩定委員會（Financial Stability Board, FSB）於 2011 年 10 月發布金融機構有效處理機制核心要素「Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions」（以下簡稱「核心要素」或「KA」），要求會員國應建立有效清理 SIFI 機制，截至 2021 年下半年，FSB 已有 22 個會員國開始依核心要素之規範對清理機制進行改革。

韓國存保公司從 2013 年起即積極向韓國主管機關提出相關建議，最終促成該國金融產業結構改善法（the Act on the Structural Improvement of the Financial Industry, ASIFI）於 2020 年之修正，將相關原則明文增列於該國法律，除此之外，其後相關子法及 KDIC 內規亦陸續配合修正。

本次研討會主講人韓國存保公司 Mr. Jinhoon Jeong，就韓國執行核心要素中與清理計畫較相關之項目特別說明如下：

1. 債務減計或強制性債務重組（Bail-in）

KA3 清理權限（resolution powers），主要規範清理機關應有廣泛權限以干預及處理問題金融機構，包括具移轉資產權限、設置過渡銀行、實施債務減計與資本重建（bail-in）、賠付或移轉存款等事項。

其中 bail-in 係指於 SIFI 瀕臨倒閉時，減記其部分負債，讓債權人分擔損失，以防止道德風險並盡可能減少納稅人損失，透過對提供關鍵服務功能之機構進行資本重整，或對新設機構或承受關鍵服務功能之過渡機構，行使將債務減計並轉換為權益的權限，以進行資本重建方式，達到 SIFI 自救目的。

為達有效自救，金融機構在承平時即應具備足夠的合格負債，透過增加巴賽爾協議Ⅲ之自有資金最低要求（例如 8%）及按風險加權計算一定比例（8~10%）之合格負債，以確保總損失吸收能力（Total Loss Absorbing Capacity, TLAC）。

2. 暫停終止淨額結算（Temporary Stays）

KA4 之規範內容包括抵銷、結算、擔保品及客戶資產隔離（Set-off, netting, collateralisation, segregation of client assets），其中暫停終止淨

東南亞國家中央銀行聯合會 (SEACEN)「危機規劃、管理及復原」視訊研討會摘要報告

額結算係指清理權責機關（於韓國為 FSC）有權因金融機構之清理等事由，暫時停止合格金融商品交易對手行使提前終止權（early termination rights），惟暫停期間非常短（通常不超過二天）。

3. 復原及清理計畫（Recovery and resolution planning, RRP）

KA11 規範復原及清理計畫之原則。韓國之復原計畫係交由 SIFI 自行研擬，提報 Financial Supervisory Service, FSS 審核評估後將評估結果向 FSC 報告；清理計畫則由 KDIC 負責研擬，FSC 為最終之准駁機關。

復原計畫及清理計畫需緊密結合，一旦 SIFI 復原失敗，KDIC 應即開始執行清理計畫，因此二者內容需具連貫性。

（二）清理計畫之目標及程序

清理計畫旨在使 SIFI 有序退場，讓金融市場之損失最小化。韓國 2022 年 7 月共指定 10 家金融機構（包括金控公司及銀行）為 SIFI，依規劃時程，被指定之 SIFI 應於 3 個月內（2022 年 10 月）提交復原計畫，KDIC 於接獲復原計畫後 6 個月（2023 年 4 月）應研提清理計畫送交 FSC 審核，FSC 接獲清理計畫後，由其審議委員會初步審核，最終由 FSC 核准。

（三）清理計畫之制定

1. 委外研究

初始相關準備工作（例如清理計畫內容及建立相關申請表格等），由 KDIC 委託韓國金融研究院、韓國發展研究院及會計師事務所進行研究。

2. 簡化資訊之提供

為減輕 SIFIs 之負擔，對於可自監管機關取得之資訊，毋須重覆提供，另 KDIC 會以書面告知應準備哪些資料。

3. 強化資訊基礎設施

改善現有資訊系統，設置新公告板，做為 KDIC 與 SIFI 間之溝通界面。

4. 諮詢委員會及專家顧問

成立諮詢委員會，於清理計畫送交 FSC 之前先進行審查及強化，此

外亦委聘外部專家顧問提供相關建議。

(四)清理計畫主要內容

1.清理計畫執行摘要

第一部分為對於該清理計畫內容之簡要說明。

2.營運策略分析

包括與分支機構間之組織及財務結構分析，以金融穩定之需求及公司業務特性為考量基礎，確定重要子公司、關鍵服務、核心業務線及關鍵共享服務。

3.決定清理策略

模擬壓力情境，假設 SIFI 之負債大於資產，在特定條件下，對不同清理策略進行成本分析，決定最佳處理方案，再強化執行計畫，並與 SIFI 簽訂備忘錄。

4.財務及營運持續性

- 有關執行清理計畫所需成本之內部及外部資金來源。
- 如何維持重大業務及重要子公司持續營運，以確保清理時仍可繼續提供關鍵服務。

5.資訊及溝通計畫

- 清理權責機構及 SIFI 決策單位對於各自之角色及職能均有清楚之認知。
- 對利害關係人、股東及存款人之說明溝通計畫，目的在消弭市場恐慌。
- 資訊系統應於清理時維持正常運作。

6.清理可行性評估

- 決定清理策略，制定強化清理可行性之相關措施。
- 確定清理障礙及應採取之相應措施，聽取 SIFI 意見。

(五)未來任務

1.持續精進清理計畫

審核首批清理計畫時認應予強化之部分，納入下階段改進範圍。

2.強化 RRP 相關清理機制

- (1)審核過程有發現應加強之處，納入修法範疇，例如增列設立過渡金融機構之權限。
- (2)中長期而言，考慮對 Bail-in 及 TLAC 等清理機制工具改採國際建議標準。
- (3)尋求專家建議，繼續改進相關措施。

3.與各國清理權責機構合作及資訊分享

- (1)關注 FSB 清理小組及銀行跨國危機管理會議（Cross-Border Crisis Management Meeting）之最新議題。
- (2)蒐集美國、歐洲及其他先進國家等清理權責機構之處理案例。
- (3)與韓國相近期間採行 RRP 之國家交流分享處理經驗。

4.與國內相關單位合作

- (1)訂定緊急應變計畫，與支付及清算系統權責單位協調，確保清理時該項服務不中斷。
- (2)討論有哪些措施能在清理時讓暫時終止淨額結算實際可行，例如可從衍生商品交易資料儲存庫（trade repositories, TRs）取得商品曝險相關資料。

貳、心得與建議

一、評估運用新資訊科技以擴充預警指標之可行性

近期瑞士信貸危機、加密貨幣交易所破產事件，從網路輿情變化分析都可在事前發現徵兆，台灣在 COVID-19 防疫上取得傲人成果，亦與預先掌握相關情資，得以防範未然密不可分。存款保險公司目前針對個別要保機構之財務資料變動及重大偶發事件、海外暴險、衍生性商品暴險已有監控機制，在資訊科技持續進步下，可評估運用網路爬蟲、機器人流程自動化（RPA）等技術（如 GOOGLE 快訊），針對個別要保機構，或體弱企業，或暴險金額達要保機構淨值 5% 以上之授信集團，或投資集中度較高之發行主體，設定關鍵字追蹤，或評估設計追蹤網

路負面訊息之新型預警指標，達到事前預警效果。

二、持續加強與其他存款保險機構交流，吸收不同存款保險制度之特點

馬來西亞存款保險公司成立於 2005 年，旗下分設管理六個獨立基金，分別為一般銀行基金、回教銀行基金、一般人身保險基金、回教人身保險基金、一般財產保險基金及回教財產保險基金。本國目前針對銀行業設有存款保險公司、針對保險業設有保險安定基金，分別管理。除參考他國制度外，存款保險公司及保險安定基金可考慮就風險監控、研究資源、資金管理方面等建立合作。

三、審視我國系統性重要銀行擬具之應變措施是否能有效因應其重大經營危機

我國雖無全球系統性重要金融機構，亦未要求銀行申報「復原及清理計畫」，主管機關參考 BCBS 規範，依規模、關聯性、可替代性與複雜性等篩選指標及相關權重，自 2019 年起陸續指定六家銀行為系統性重要銀行，對其強化監理措施。依規定，受指定之系統性重要銀行應提列額外資本要求、每年依據第二支柱監理審查原則辦理並通過二年期之壓力測試、於其「經營危機應變措施」增訂如有資本不足情形之應變措施，每年向主管機關及存保公司申報，且應定期檢討及測試應變措施是否足以因應各類危機事件。

為落實「經營危機應變措施」之效用，宜藉由每年審核「經營危機應變措施」之時機，對其因應流動性及資本所可能引發之經營危機所提對策是否明確、具體及有效，足以因應經營危機，督促系統性重要銀行確實針對各類危機事件分別自行規劃有效、可信之測試方案，由主管機關及存保公司進一步審視，以達成主管機關強化系統性重要銀行監理措施之目標。

參考資料

1. Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions (FSB, 15 OCT 2014)
2. 參加 FSI-IADI 舉辦「銀行處理、危機管理及存款保險」國際研討會暨洽訪英國金融服

東南亞國家中央銀行聯合會 (SEACEN) 「危機規劃、管理及復原」視訊研討會摘要報告

務賠付機構出國報告（存款保險叢書之 148，雷仲達、范以端，106 年 10 月）

3. 馬來西亞存款保險基金概況及基金適足性管理簡介（存款保險資訊季刊第 33 卷第 1 期）
4. 馬來西亞整合性存款保險制度（101 年 9 月 7 日出國報告，中央存款保險公司楊靜嫻、許麗真、莊麗芳、王梅馨）
5. 參加 2021 年 9 月東南亞中央銀行「問題銀行之干預及退場處理視訊會議研討會」摘要報告（110 年 12 月 16 日出國報告，中央存款保險公司高士傑、劉正芳、王梅馨）
6. Managing banking crises in emerging market economies (FSI Insight on policy implementation No.38, Jacques Botes, Aidan Lawson, Vasily Pozdyshev and Rastko Vrbaski, Financial Stability Institute, Dec. 2021)
7. 2022 年 9 月 20 日至 22 日 SEACEN 「危機規劃、管理及復原視訊研討會」視訊研討會簡報

註釋

註 1：此份報告共對 11 個新興市場經濟體（emerging market economies, EMEs）進行訪查，包括安哥拉、亞美尼亞、博茨瓦納、哥倫比亞、哈薩克、馬來西亞、摩洛哥、秘魯、泰國、烏克蘭及烏拉圭。