

# 加拿大、日本及韓國之緊急應變計畫 與模擬演練案例

本公司國關室摘譯

壹、前言

貳、案例彙整

## 壹、前言

2023年3月起，美歐等國陸續爆發銀行擠兌風暴，促使各國檢視其緊急應變計畫及模擬演練相關措施，俾利因應突發狀況或危機。以下整理三國案例供參考。

## 貳、案例彙整

### 一、加拿大金融市場管理局（the Autorité des marchés financiers, AMF） 模擬演練案例概要

#### （一）情境

為測試緊急應變及危機管理計畫之可行性，多年來 AMF 持續進行模擬演練（simulations and tabletop exercises）。演練的具體目標包括：

1. 開發自動賠付系統前加強對賠付流程的理解（2014 年）；
2. 測試魁北克國內系統性重要金融機構（D-SIFI）清理計畫初版（first iteration）（2017 年）；

### 3. 進行支票印刷流程及設備之壓力測試（2017 年）。

AMF 自動賠付系統開發後，已進行一次完整的賠付模擬演練。參與模擬演練成員尚包括需處理要保機構倒閉事件之 AMF 員工。以下個案研究將介紹 AMF 原訂於 2019 年舉行之模擬演練步驟。

## (二) 設計階段

模擬演練旨在測試賠付決策過程、賠付系統功能及培訓教材，有助於未來幾年工作計畫的制定。該演練是以某會員金融機構倒閉之前提設計，並由 AMF 負責賠付存款人。以此假設為基礎，下一步驟即是確定在此賠付案例中 AMF 內部實際介入之相關人員及利害關係人。

AMF 中負責監控金融機構清償能力之主管（Superintendent, Solvency）主持首次會議，說明演練計畫及各該相關人員配合計畫執行應參與的程度，藉以提高案關人員參與度。接下來數月，參與者將分組討論，並依據其在賠付活動中擔任的角色與職責設計流程或精進現有流程。這是一項具高價值有意義的計畫，可做為任何模擬演練或實際賠付期間，有用之參考依據。

詳細的模擬情境在同一時期完成開發，僅有少數被指定為「演練規劃者（gamemasters）」有權限知道內容。隨著模擬演練的展開，情境內容會逐漸向參與者揭露，說明此情境為一家會員金融機構倒閉，該機構擁有數千名存款人，位於經濟困難重重的偏遠地區。此外，另與 AMF 危機管理部門（Crisis Management Unit）在模擬演練過程中，共同設計導致失敗的相關事件及一些替代方案；同時運用公司內部現有工具（in-house tool）完成先前已發布並符合資料規範的數據。該工具可以隨機產出數千位虛擬存款人，以及賠付過程中需要人為介入之複雜或極端情況的特定數據。許多情況都與專為參與模擬演練之

委外賠付專線人員設計之模擬問答腳本（call scrips）相關聯。為了測試流程、培訓過程及系統，模擬演練儘可能涵蓋各種情況，還會產出會員金融機構校正數據（reconciliation data），用於追蹤虛擬賠款。情境設計與數據產出是整個演練最耗時的步驟，需要深入了解系統及其流程，才能使演練更加逼真。

賠付系統已有詳盡的電腦程式說明書（documentation），適用於資訊部門以及少數專門負責系統操作與維護之清理與存保部門的成員。然而實際使用過賠付系統的人畢竟是少數，也缺乏以使用者為中心（user-centric）而設計的培訓教材。鑒於賠付案例於魁北克不甚頻繁，且為確保所有參與者都具備履行職責所需的必備技能，最佳方法即為研發培訓課程影片。影片可隨時觀看，使用者亦可重複觀看。目前已開發約 60 部影片，共 8 小時的培訓課程，深入介紹賠付系統及其流程。影片針對特定主題，分成六個不同的使用者檔案。透過動態螢幕截圖，分析師操作講解賠付系統時相關運作，其使用的數據與模擬演練中使用的數據一致，確保系統中每一個功能都能明確顯示。即使這不是開發培訓影片的初衷，但影片對系統實際整合測試仍發揮功用。此外，先前未被偵測到的程式錯誤，也被隨即修正。影片格式具有開發速度更快的優點，而且比閱讀相同內容的使用者手冊更詳細且更具吸引力。

設計階段中有一項挑戰與模擬演練規劃有關。由於演練需要 AMF 危機管理部門高階管理人員的參與，致使可執行模擬演練的日期受到限制。因此必須做出妥協，將模擬演練的某些部分與核心模擬演練進行非同步執行之模式，例如涉及公共關係暨溝通部門之活動。

### (三) 實行階段

2019 年 12 月的第一週啟動實行階段，由公共關係暨溝通部門同

步進行部分模擬演練。情境是一家營運中的會員金融機構正面臨倒閉危機，該部門成員對於策略實施進行論辯，目的是使局勢得以控制，以避免引發存款人的恐慌，若是會員金融機構倒閉訊息不幸外洩時，對於應採取的應變計畫進行檢視。該部門製作了一系列視訊教材（visuals）（即圖片、圖表）、新聞稿及溝通計畫，並於現有的暗網（dark site）進行必要的調整，所有措施皆可在必要時進行部署。幾天後又召開了一次會議，該部門於會議中獲悉情況已發生改變，會員金融機構的倒閉事件即將被正式公開。部門成員對計畫進行必要的調整，並針對未來發生該情況研議應完成事項。這些成效頗高，未來若發生類似情況，可以作為範本使用。這部分的模擬演練與其他非同步執行的模擬演練被證明是成功的。

模擬演練的後續活動原定於 2019 年 12 月 10 日與 AMF 危機管理部門一起舉行。假設情境尚包括評估除賠付外，是否還有其他干預措施可採用。然而，本模擬演練仍設計賠付是唯一較務實的選項（realistic option）。接下來的兩天，參與模擬演練的 AMF 員工應該會收到來自倒閉會員金融機構的數據，並進行處理，列印賠款支票與對帳單，並做好郵寄的準備，同時也須處理與存款人互動的情境。支票對帳（cheque reconciliation）、賠付核准及與 AMF 危機管理部門的互動也都是該計畫的一部分。

然而，突然發生的意外事件，迫使 AMF 危機管理部門需優先處理，同時也分散模擬演練相關資源，導致模擬演練延期。如前所述，聚集所有成員同時參與模擬演練是項挑戰。為了配合大家的時間，2020 年 3 月 16 日當週重啟另一場模擬演練，不幸的是，新冠疫情危機發生，所有 AMF 員工開始居家辦公，導致需要親臨現場的模擬演練再度延期。截至本個案研究撰寫時（2020 年 9 月），尚未安排新的演練日期。

公共衛生危機促使 AMF 擴編的危機管理部門<sup>(註1)</sup> (AMF Extended Crisis Management Unit) 重新評估緊急應變計畫，擴編的危機管理部門必須確保妥善處理接下來幾個月可能發生的任何倒閉清償狀況。負責規劃與開發模擬演練的團隊則被要求創建一個與原始方案相似的情境供擴編的危機管理部門演練使用，演練情境包含辦理賠付前置作業及賠付流程主要步驟相關的檢查清單。團隊汲取初始模擬演練規劃之經驗，在短時間內隨即準備好一份非常詳細的文件。替代演練於 2020 年 4 月上旬舉行，採用短期遠端紙上演練 (short remote tabletop exercise) 形式進行。演練不僅受到危機管理擴編部門的好評，更提升了組織內對賠付流程的認識。

#### (四) 報告及回饋階段

初始模擬演練要求所有參與者須匯報心得，目的是為了分析演練成效及發現須改進之處。與初始模擬演練一樣，匯報也被迫延期，致使替代演練後沒有進行官方回饋收集或宣傳活動。

儘管原定的模擬演練未能如期舉行，員工在準備過程中已大幅提升備戰實力。AMF 擴編危機管理部門後的桌機演練就是最好的證明，演練過程只出現兩個問題：

1. 需要確認及縮短接獲停業清理函令 (winding-up order) 後所需採取的法律程序。最初的模擬演練並未納入此一議題，接下來數個月內須著手進行規劃；
2. 總體警戒級別已提升，為了確保系統隨時可用，必須複製存款人賠付系統。隨後也必須啟動系統複製永久化作業。

AMF 透過電子郵件收集 2019 年 12 月第一週與公共關係及溝通部門舉行的模擬演練之回饋意見。此外，針對一些改進注意事項也在回饋意見整合報告) 中註記，與指定清算人之間的潛在溝通議題也有

被釐清。

#### (五)經驗學習

一連串無法預期的事件影響了模擬演練，讓 AMF 無法全面收集演練中會發生的經驗值。儘管如此，AMF 從漫長而詳細的設計階段中獲益匪淺，並得到以下結論：

1. 提升整個組織對賠付流程與子流程的認知意識。
2. 與各部門合作設計詳細的流程與步驟確定所有參與者的角色與職責，這些流程可適用於其他賠付情境。
3. 存款人賠付系統終於有適當的電腦程式說明書及培訓教材供參與者使用，且可隨時取得。
4. 修復培訓教材在開發過程中的程式錯誤並強調在系統開發期間完成綜合驗收測試的重要性。

設計階段加上與公共關係暨溝通部門與 AMF 擴編的危機管理部門進行演練，有助於辨識下列待改進之處：

1. 受訓者的回饋指出，培訓影片不足以滿足培訓目的。儘管觀看影片被證明是熟悉系統及其流程的好方法，但在需要進行快速檢查或研究時，影片不如參與者手冊實用。為此，特別編撰了一本參與者指南。
2. 導致會員金融機構倒閉並辦理存款人賠付的停業前情境設計，還有許多內容需要修改，特別是財務援助、購買與承受協議及接管等干預措施的內容。這些流程及干預措施中的角色及職掌皆須詳細說明，最終才能成為詳盡模擬演練的一環。
3. 需要更仔細地研究與清理清算函令及金融機構賠付相關的法律規章。它們在模擬演練設計中被刻意排除，成為 AMF 危機管理擴編部門桌機演練期間的痛點之一。

#### 4. 與潛在清算人間的互動往來需要確認。

同樣地，以下是從測試活動的設計與規劃中汲取之經驗：

1. 未來的演練最好將危機管理部門高階管理人員的桌機演練與執行模擬演練分開，以緩解大多數的規畫問題。當初若是這樣做，執行模擬演練即可於 2019 年 12 月進行，不會因新冠疫情爆發而延遲。
2. 即使發生其他危機事件，也不能暫停與 AMF 危機管理部門進行的模擬演練，因為類似事件經常同時發生，高階管理人員必須要能夠掌控這類併發情況。同樣地，不該因主要高階管理人員缺席而延期演練，應該要有候補人員替代他們參與演練。
3. 如果社交距離措施暫時成為現實生活的一部分，模擬演練就應該將社交距離措施納入演練之考量。

## 二、日本存款保險公司緊急應變計畫概要<sup>(註 2)</sup>

### (一) 緊急應變計畫政策架構

日本金融廳在其監理局 (Supervision Bureau) 設立存款保險暨清理架構辦公室，負責制定銀行倒閉清理之規定；金融廳亦就倒閉清理架構議題定期與日本存款保險公司 (DICJ) 交換意見。

另金融廳授權 DICJ 進行金融檢查，著重在存戶資料維護、資料系統開發與建置、確保存款賠付流程順暢與手冊建置。

### (二) 危機管理政策架構

#### 1. 處置命令管理與金融管理人制度

當金融廳察覺金融機構有資產清償債務不足之虞，或金融機構之經營狀況恐有暫停支付存款之虞，金融廳廳長可命令金融管理人 (financial administrator) 監督及管理該金融機構之業務與財產，稱此為「處置命令管理」。

DICJ 在被任命為金融管理人後，有權代表倒閉之金融機構，執行其業務營運、管理與處置其資產、負責移轉業務予收購金融機構相關決策及追究倒閉金融機構管理階層責任。

此外，依據存款保險法，DICJ 須建置倒閉金融機構處理機制，包括使用過渡銀行清理倒閉銀行、賠付存戶、出借資金進行結算義務、購買存款債權及向收購金融機構提供財務協助等。

## 2. 處理系統性金融危機措施

金融危機因應委員會（Financial Crisis Response Council）主要負責制定應變金融危機措施。當金融危機發生時，負責協調應變政策及監督政策實施狀況。該委員會由日本首相（主席）、內閣官房長、金融服務大臣、金融廳廳長、財務大臣及日本央行總裁組成。若有必要，亦可召集其他成員。

倘日本首相察覺日本信用體系或某地區要保機構營運面臨風險時，金融危機因應委員會進行商討與審議做成決策後，DICJ 即進行金融危機管理作業，如挹注資金（認購股票或進行其他籌資工具）、進行逾存款賠付金額之財務協助（全額保險也是其一選項），及倒閉金融機構之特別危機管理（收購其所有流通股份等）。

因應金融危機時，下列措施適用收受存款金融機構：

- (1) 依據金融廳廳長之決策及經財務大臣同意，DICJ 認購該金融機構的普通股、特別股或次順位債券以補強其資本（不包括倒閉或淨值為負之金融機構），挹注資金至金融機構（不包括倒閉或淨值為負之金融機構）。
- (2) 超出存款賠付之財務協助：在要保機構倒閉或無法清償債務時，DICJ 可提供併購金融機構逾存款賠付金額之財務協助，全額保障存款及其他負債。
- (3) DICJ 收購倒閉金融機構為子公司之特殊危機管理機制：此機制



實施僅在要保機構倒閉，且縱使提供逾存款賠付金額之財務協助亦無法於境內或日本某區域維持有序信用體系。

當執行特殊危機管理機制時，DICJ 依據金融廳廳長之決策收購該要保機構之股份，並任命由金融廳廳長提名之該金融機構董事、監察人及其他主管。另 DICJ 亦可無須考慮賠付成本下提供倒閉金融機構財務協助，可全額保障存款及其他負債。特殊危機管理機制係暫時性措施，藉由採行合併、業務轉讓、處置股份或拆分公司等方式，可盡早終止特殊危機管理機制。

經金融危機因應委員會審議，確保得有序清償系統性重要債務後，日本首相倘認為日本金融市場及其他金融體系將遭受嚴重干擾，DICJ 將就金融機構之資產負債進行提供流動性、注資及提供特定財務協助等有序處理。此項做法不僅適用存款收受機構，亦適用保險公司與證券公司。

- (1)當金融機構仍未達無法清償債務時，提供流動性或注資：當金融機構並非無法清償債務，但可能因流動性不足等原因嚴重危及金融體系時，DICJ 將其納入特別監理，提供其流動性或注資，確保該金融機構得清償其系統性巨額債務。
- (2)當金融機構無法清償債務之特定財務協助或相關措施：當金融機構無法或可能無法清償債務時並可能嚴重危及金融體系時，日本存保公司將其納入特別監理，同時賦予可代為經營、管理與處置資產之權力，迅速轉移系統性重要債務至指定收購之金融機構。DICJ 提供特定財務協助予收購金融機構，確保債務償還。

至於危機管理資金來源，DICJ 使用一般帳戶（General Account）進行一般金融機構倒閉處理；危機管理帳戶（Crisis Management Account）則於因應金融危機有序清理時使用。

一般帳戶資金來源由保費支應。倘進行清理期間發生資金不足，DICJ 可借款（包括從日本央行借款）或經日本首相及財務大臣核可後發行債券；其中日本政府可就借款及債券發行提供擔保。

對於危機管理帳戶資金來源，主要向加入存保機制之要保機構收取保費，以支應須注資情境與逾存款賠付之財務協助費用。此外，為讓金融機構順利退場所需之成本，亦由金融機構事後繳交保費支應。

### 三、韓國存款保險公司緊急應變計畫概要

#### (一) 緊急應變計畫政策摘要

韓國存款保險公司（KDIC）為問題金融機構清理機關（resolution authority），亦是總體經濟暨金融會議（Macroeconomic and Finance Meeting, MEFM）成員。MEFM 為負責因應金融危機之委員會，協助金融機構倒閉對外部影響最小化，並維護金融市場穩定。同時，KDIC 亦於要保機構倒閉時，賠付存款人。

KDIC 定義金融危機為：當金融機構倒閉對存款保險基金健全及經濟造成嚴重衝擊。為確保對危機及時因應，KDIC 制定系統性緊急應變計畫並進行模擬演習以測試其準備情況。

KDIC 之持續風險監控委員會（Ongoing Risk Surveillance Council）或緊急事件管理委員會（Emergency Management Council）將危機劃分為關注（attention）、危機跡象（sign of a crisis）、危機升級（escalation of the crisis）與危機全面爆發等四個等級。相關決策因素包括：是否出現金融服務委員會（FSC）預警系統所含之風險訊號、韓國央行之金融穩定指數達到何種水平、金融機構處於立即糾正措施之家數及其市場占有率數值。一般緊急應變計畫擬定程序係由 KDIC 制定緊急應變計畫，據此計畫進行模擬演練，並藉由模擬演練期間所

辨識之弱點或需改進之議題，更新該計畫。

KDIC 緊急應變計畫主要內容包括：

- 1.如危機定義、緊急計畫架構、每個危機等級之主要行動、潛在傳播途徑及 KDIC 之角色；
- 2.危機管理模組，如危機發生時，每個模組應執行之工作、相關法律與業務手冊等；
- 3.假設最可能發生之各種危機情境之行動計畫。KDIC 緊急應變計畫以功能性規劃各個模組，全面性因應危機情境。另就長期經濟衰退與全球金融危機爆發等特定情境制定行動計畫。

## (二)危機防範架構摘要

依據「存款人保護法」規定，KDIC 之權責包括：管理存款保險基金及存款保險基金債券償還基金（Deposit Insurance Fund Bond Redemption Fund）、監控要保機構風險、收取存款保險費並履行存款保險責任、倒閉金融機構清理與回收及就倒閉案件應進行訴追。

KDIC 設立持續風險監測委員會（Ongoing Risk Surveillance Council），負責監督、協調與風險評估監控活動。另指派專責工作人員持續監控不同金融業別或要保機構之風險。KDIC 人員藉由風險監控活動及金融資訊系統收集相關訊息，並由各種模型制定不同業別或金融機構之風險指標及定期召開檢視會議，判別金融市場之風險因素與風險傳播途徑。

對於持續風險監控或風險模型分析中偵測處於財務困境之金融機構，KDIC 將與韓國金融監督局（Financial Supervisory Service, FSS）進行聯合檢查。檢查結束後，KDIC 將與金融機構之管理階層會面，討論改進其管理措施。另財政策略部（Ministry of Strategy and Finance）、金融監督管理委員會（Financial Services Commission）、

韓國央行、FSS 與 KDIC 五個機關同意修訂先前簽署有關資訊共享之合作備忘錄。

## 註釋

註 1：在新冠肺炎疫情前，AMF 擴編的危機管理部門由危機管理部門的原始成員組成。新冠肺炎疫情爆發之初，額外的執行成員加入了該部門。

註 2：IADI 於 2019 年發布「存款保險機構在緊急應變計畫及系統性危機準備與管理之角色」(Deposit Insurers' Role in Contingency Planning and System-wide Crisis Preparedness and Management) 準則報告，詳情請見 [https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Approved%20Guidance%20Papers/IADI%20Guidance%20Paper\\_DI%20role%20in%20contingency%20planning%20&%20crisis%20management.pdf](https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Approved%20Guidance%20Papers/IADI%20Guidance%20Paper_DI%20role%20in%20contingency%20planning%20&%20crisis%20management.pdf)