

金融穩定委員會（FSB）「對瑞士同儕 審查報告 - 審查瑞士對全球系統性 重要銀行實施『大到不能倒』 改革情況」重點

本公司清理處摘譯

壹、前言

貳、審查報告內容

參、心得與建議

壹、前言

金融穩定委員會（Financial Stability Board, FSB）成員同意定期接受同儕審查（peer review），其側重於評估金融監理與監督政策執行情況及效果，審查內容包括對於國際貨幣基金 - 世界銀行（IMF-World Bank）之金融部門評估計畫（financial sector assessment program, FSAP）中，關於金融監理與監督建議所採取或計劃之措施，及對 FSB 推動金融穩定核心任務重要相關制度與市場基礎設施。同儕審查非全面分析整體金融體系或政策，而係集中

本文係中央存保公司摘譯 2024 年 2 月 29 日發表於金融穩定委員會（FSB）之「瑞士同儕審查報告」（Report on the Peer Review of Switzerland），非 FSB 官方翻譯。本篇文章無償取材自金融穩定委員會網站（www.fsb.org），本文中譯內容如與原文有歧義之處，概以原文為準，原文網址連結如下：
<https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P290224.pdf>

於特定政策領域，其每 5 年進行一次 FSAP 評估，嗣後約 2 至 3 年進行一次同儕審查。瑞士於 2022 年至 2023 年間自願接受第二次同儕審查，審查結果於 2023 年 11 月 FSB 標準實施常設委員會討論，本報告說明瑞士同儕審查之發現與結論，並強調對其金融監理與政策執行評估，及對 FSB 規範之執行情形與改進措施。

貳、審查報告內容

以下僅就該審查報告內容重新整理後就重點摘述如下。

一、簡介

本次同儕審查主要目的係審查瑞士對全球系統性重要銀行（Global systemically important bank, G-SIB）實施「大到不能倒」（too-big-to-fail, TBTF）改革之情況，包括追蹤相關 FSAP 建議及 FSB 承諾。

瑞士在為 G-SIB 實施有效的 TBTF 制度方面取得重要進展，該國提出超出國際最低標準之資本與流動性要求，以提高 G-SIB 因應壓力情境能力，在瑞士金融市場監理局（Swiss Financial Market Supervisory Authority, FINMA）要求與系統性風險導向下，其投入更多資源到 G-SIB 監理，也簡化例行監理稽核，重新部署資源到風險之監理活動，並提高監理活動透明度，有助提醒銀行及民眾注意瑞士金融市場面臨之風險。

瑞士持續加強 G-SIB 復原與清理規範，所有系統重要銀行（Systemically important bank, SIB）均須制定復原計畫，並實施全球清理計畫，而 FINMA 持續加強清理規範，每年對 G-SIB 進行清理能力評估，其銀行清理權力與 FSB 有效清理制度之關鍵要素（Key Attributes）相符，另 FINMA 與瑞士聯邦財政部（Federal Department of Finance, FDF）、瑞士央行（Swiss National Bank, SNB）、外國當局密切合作，強制要求 SIB 於極端壓力期間需保持 90 天清理資金（Funding in resolution, FiR）之流動性緩衝。

二、銀行體系及瑞士 G-SIB 概述

瑞士銀行業規模龐大，國際化程度高，在該國之金融部門及經濟中扮演重要角色。截至 2022 年底，銀行業資產約為 3.6 兆瑞士法郎，約占 GDP 之 470%，佔瑞士附加價值之 5%，就業人數約 11 萬人。

銀行業可分為三大類，第一類包括全球性之瑞士銀行（Swiss banks）、瑞士信貸銀行（Credit Suisse）與瑞銀集團（UBS）（嗣後將合併），該等銀行已被 FSB 指定為 G-SIB；第二類係以國內市場為主之銀行，例如地區性、州級銀行及信用合作社；第三類為“其他銀行”，包括較專業之國內銀行與外國銀行之分行及子公司，此三類之規模、瑞士市場占有率與商業模式方面皆有所不同。

被 SNB 指定為系統性重要之銀行，須適用更嚴格監理要求，如較高資本與流動性要求以及清理可行性特定要求。2022 年底營運之 222 家銀行中，5 家被評估為 SIB，包括 2 家 G-SIB 與 3 家專注於國內之銀行，瑞銀及瑞士信貸於未合併前，2022 年第四季度槓桿比率暴險（leverage ratio exposure）分別為瑞士 GDP 之 125% 及 60%，此二家銀行於全球排名分別為第 2 及第 8，二者合併後將成為全球第 1，而其他 3 家 SIB 之槓桿暴險比率分別佔 GDP 之 15% 至 37%，以全球標準衡量仍然很大，若倒閉對瑞士經濟及全球金融體系將產生嚴重影響，爰有必要採取其他措施，以加強對瑞士 G-SIB 之 TBTF 規範，包括：增加 FINMA 監督、復原與清理之資源、加強監督規範及早期介入權力、加強復原與清理規範。

三、已採取之措施與未來規劃

終結 TBTF 為 FSB 核心改革領域之一，為此 FSB 於 2011 年制定全面規範，以因應系統性重要金融機構（systemically important financial institutions, SIFI）風險，其包括：增加額外損失吸收能力，以防範其帶來之巨大系統風險；

加強監理能力、資源與權力；增強 FINMA 對清理可行性評估、復原與清理計畫之要求與授權，以利有序地清理倒閉金融機構，並避免將風險損失轉嫁予納稅人。

以下各節介紹瑞士當局為實施 G-SIB 之 TBTF 改革而採取措施及規劃採取之行動。

（一）資本與流動性要求

TBTF 改革關鍵要素之一係提高 G-SIB 吸收損失能力，以因應其對全球金融體系帶來之風險，該等改革引進經營及倒閉風險資本要求（going- and gone-concern capital requirements），共同構成總損失吸收能力（Total Loss- absorbing Capacity, TLAC）要求，即 SIB 於清理程序啟動前及啟動時必須具有損失吸收能力。國際上 G-SIB 之 TLAC 最低標準規定為其風險加權資產（Risk-Weighted Assets, RWAs）之 18%，以及槓桿比率暴險總額（Leverage ratio exposure measure, LREM）之 6.75%。

依瑞士銀行法規範，監理需具比例性與原則性特性，資本與流動性最低應依銀行業務活動之風險設定，SIB 須比非 SIB 具有更多資本與流動性，瑞士聯邦委員在與 FINMA 及 SNB 協商後，制定「資本充足條例」（Capital Adequacy Ordinance）與「流動性條例」（Liquidity Ordinance）規定，對 G-SIB 實施超越國際標準之資本要求，詳表 1。

表 1 瑞士對 G-SIB 之資本與流動性要求情形

TLAC 資本要求	風險性加權 資產 (RWAs) 之比率	槓桿比率暴險 總額 (LREM) 之比率
經營中風險資本	14.3%	5%
普通股一級資本 (CET1) 最低要求	10.0%	3.5%
其他第一類 (Tier 1) 資本	4.3%	1.5%
倒閉風險資本	14.3%	5%
合計	28.6%	10%

TLAC 主要透過符合特定資格標準之「紓困債券 (bail-in bonds)」來實現，其由瑞士集團控股公司發行，並受瑞士法院管轄。根據 FINMA 2023 年清理報告指出，美國法律顧問已認可在美國資本市場對瑞士 G-SIB 投資者進行紓困之法律及執行可行性。正如 FSB 在 2023 年處理銀行倒閉之初步經驗報告 (2023 Bank Failures: Preliminary lessons learnt for resolution) 中指出，許多 G-SIB 管轄區域所採用之開放式銀行紓困方法，於跨境情境下可能會帶來挑戰，特別是當 TLAC 工具發行予非國內投資者。FSB 支持其成員國加強紓困法律可行性，並確保能進行有效之跨境協調合作。

最終巴塞爾協定 III 規範將於 2025 年 1 月 1 日在瑞士生效，其導致 G-SIB 面臨更高之資本要求。除巴塞爾協定 III 中已有之流動性覆蓋率 (LCR) 與淨穩定資金比率 (NSFR) 要求外，當局在 2022 年 6 月修訂提出額外要求，確保所有 SIB 能夠比非 SIB 吸收更強流動性衝擊，並在 2024 年 1 月 1 日前遵守該要求，另 FINMA 還可對特定銀行提出補充性要求。

瑞銀與瑞士信貸合併將提高合併後銀行在全球系統及國內之重

要性，為確保合併後銀行受到更強資本與流動性要求，將增強其抗衡衝擊之能力。在資本監理調整期間，各種監理機制使用及對資本要求之調減應該對投資者及利益者透明，合併後也應有足夠時間累積所需資本，避免對銀行與經濟產生不利影響。

（二）銀行監理方法

在全球金融危機後，FSB 及 G20 認為更加密集有效地監理 SIFI，對金融體系之安全及穩定相當重要。FSB 探討監理者在加強監理使用工具與方法改變，並提出提高監理效力建議。

1. 法律規範與制度安排

瑞士銀行監理之法律架構包括金融市場監理法（Financial Market Supervision Act, FINMASA）、銀行法（Banking Act）、金融服務法（Financial Services Act, FinSA）、反洗錢法（Anti-Money Laundering Act, AMLA）及其實施條款。

FINMA 是瑞士之獨立金融市場監理機關，負責監理銀行、證券公司、保險公司、金融市場基礎設施、集體投資方案產品及機構。依 FINMASA26 第 4 條規定，金融市場監理目的係保護債權人、投資者、被保險人以及金融市場運作，其次為促進競爭力。其自主獨立行使監理權，透過發布金融市場立法適用相關法規與通函，在金融穩定與金融市場監理領域，也會與 SNB 及 FDF 等相關機構密切合作。其全職員工約有 550 人，包括專家及風險專家以及專注於 G-SIB 執行、復原與清理領域之工作人員計 63 名，在銀行監理內部人員配置偏向 G-SIB 之監理業務。

2. 監督審查流程

FINMA 在監理上採用比例且系統性風險導向方法。其將銀行及證券公司依規模分為 5 個監理類別，G-SIB 屬於第 1 類，其他

SIB 屬於第 2 類，其餘分別屬於第 3 至第 5 類。FINMA 每年對第 1 及第 2 類銀行進行評估，對第 3 類則至少每兩年進行評估。每家機構被配賦一個整體風險評等，該評等係依 CAMELS 系統評估之結果，其包括機構在行為、反洗錢、妥適性、跨境及市場行為等不同領域之治理與內部控制環境，監理強度係依監理類別與每年更新之風險評等而定。

FINMA 利用風險測量表板（Risk Barometer）對所有受監理機構從上而下進行風險評估，其幫助 FINMA 確定監理之重要優先事項與重點。該評估會產生受監理機構未來 3 年內主要風險之前瞻性熱力圖，而監理措施旨在因應「紅色」及「橙色」風險。風險評估與監理措施須經過 FINMA 執行委員會批准，並提交董事會。風險測量表板每年製作兩次，每年上半年完全重新評估（Re-assessed）一次，下半年則進行再次審視（Re-evaluated）。自 2019 年以來 FINMA 每年發布聚焦於「紅色」風險測量表板簡短版本，向民眾傳達其對受監理機構面臨之關鍵風險評估，以及在監督活動中如何因應該等風險。

為強化 FINMA 所監理機構之重點風險，於 2020 年成立 G-SIB 風險委員會，該委員會由 G-SIB 監理部門主管主持，結合了前線監理人員與各業務之專家，自下向上全面方式識別 G-SIB 風險，與風險測量表板從上至下之風險識別互補。委員會透過準備風險清單以啟動年度監理計劃制定，接著確定監理行動以因應風險。委員會每年舉行兩次會議，討論確認風險評估，並驗證已實施之監理活動，於此週期外，監理重點會依據新的發展進行調整，如進行臨時現場審查。

FINMA 每年對 G-SIB 發送一份評估函，概述來自風險測量儀表板及 G-SIB 風險委員會等識別結果，包括對於該銀行風險評估、

配賦整體風險評等、重要監理發現及預期採取之補救措施。當需要採取糾正措施以解決已發現之主要系統與控制問題時，得發布監理措施，其中包括第二支柱附加措施與補救措施命令。另 FINMA 亦可採取多種行政制裁措施，包括：發布宣告性決定（declaratory decisions）、撤銷許可或取消授權、命令返還因非法手段獲得之利潤及節省之成本、對個人實施專業禁止令、在股權揭露違規情況下，發布暫時性購買禁令或暫停表決權，以確保金融市場合法性、透明度及穩定性。但與其他同行相較，FINMA 監理制裁工具較受限，如無法處以罰款、無法公開個別執执行程序，即時遏制不良行為。

3. 監理工具

FINMA 採用多種策略對銀行進行審慎監理，包括現場監理審查、定期收集數據、壓力測試與監理稽核，G-SIB 則比其他銀行受到更嚴格之監理。

(1) 現場監理審查

FINMA 現場監理審查重點係依風險測量儀表板評估結果延伸，2022 年監理審查重點包括打擊洗錢、流動性及利率風險管理、抵押貸款業務、遵守市場行為規則、網路風險及資訊安全。審查時間取決於主題性質與深度，FINMA 認為審查有助其瞭解個別銀行業務、跨行間比較、了解市場實務，以制定有效的監理策略措施。

FINMA 投入更多資源到兩家 G-SIB 監理審查中（見表 2），每年每家 G-SIB 進行約 20 次監理審查，但每年審查頻率可能因人員配置及資源重新分配至其他優先事項（例如過去幾年與瑞士信貸之加強監理）而有所不同。此外，在兩家 G-SIB 合併前，每年至少一次對其特定核心主題進行橫向監理審查，而監理審

查團隊與專家團隊至少每年進行五次特定核心主題監理審查。

表 2 2018-2022 年銀行業實地監理審查情形

	2022	2021	2020	2019	2018
第 1 類（瑞銀 / 瑞銀）	38	44	51	45	38
第 2 類	11	13	14	10	9
第 3 ~ 5 類	64	38	39	39	45
合計	113	95	104	94	92

資料來源：FINMA 年報

(2)定期收集數據

FINMA 定期收集受監理機構相關數據，供 FINMA 銀行評等系統（rating system for banks）使用，該系統已超過 10 年並仍不斷進行開發中，利用監理數據與現場檢核資訊，持續計算每個受監理機構風險評等，並依監理者對其他可用之資訊進行調整。

FINMA 對瑞士大型銀行（尤其是 G-SIB）在數據整合能力上設定更高之監理期望，並在 2017/1 企業治理通函中明確定出其對風險數據整合（包括數據架構與資訊技術基礎設施）以及風險數據整合報告之期望。在具體監理工作中，FINMA 對 G-SIB 要求更加嚴格，如在 COVID-19 疫情爆發前與核心監理官（core college）合作，以巴塞爾流動性為監控推出流動性危機模型（Liquidity Crisis Template, LCT），在多次危機情況下發揮作用。此外 G-SIB 需具備能力並向 FINMA 報告各種所有相關業務內部及監理日常流動性指標，其質量需由內部風險控制部門確認。為因應快速變動金融科技，FINMA 加強數據收集工作，其要求

在加密資產領域活躍之銀行與資產管理公司報告關鍵相關數據，另 FINMA 透過相關自律組織收集瑞士虛擬資產服務提供者之數據，包括數量與活動情況。FINMA 規劃於 2024 年為銀行推出關於加密貨幣與保管資產之更新報告規範。

(3)壓力測試

對銀行進行監理壓力測試係為評估其資本充足性與流動性狀況，對 SIB 壓力測試比小型機構更定期及頻繁。

① FINMA 運用由下而上壓力測試，例如損失潛力分析（loss potential analyses, LPA）、抵押貸款壓力測試及利率風險壓力測試。G-SIB 必須進行壓力測試情境分析，並至少每年向監理機關提交測試結果，但 LPA 壓力測試情境則須每六個月進行一次。FINMA 不會公開個別機構壓力測試結果，但會採取針對性措施，包括提高涉及投資組合或整個機構資本或流動性要求，或其他可能影響股息政策之一般資本措施。

② SNB 於 2008 年進行平行從上而下壓力測試，通常其壓力情境分析結果會在每年之金融穩定報告中呈現，報告涵蓋全球活躍銀行與國內重點銀行情況。

FINMA 與 SNB 有權交換資訊及文件，包括對宏觀經濟及金融環境風險評估、為評估金融穩定準備之宏觀經濟情境、壓力測試中涉及流動性與資本充足之假設、共同進行危機模擬演習、交換對銀行業資本充足性與流動性評估，尤其是關於 SIB 之評估。

(4)外部稽核

除了自行之監理活動外，FINMA 也依賴外部稽核執行監理任務，FINMA 決定外部監理稽核工作範圍及重點，由受監理銀行支付予外部稽核公司，該等公司可以是受監理銀行現有的財

務稽核，稽核公司承擔之監理任務得視為例行監理稽核或法定稽核。

例行監理稽核分為基本稽核及額外稽核二類，基本稽核係評估受監理機構是否遵守基本要求，而額外稽核則依據機構業務類型或風險情況由 FINMA 要求進行，不同類型稽核任務與檢查項目將直接影響監理機關對銀行之稽核策略與監理措施，FINMA 對屬於監理類別 3 至 5 之機構，定有標準稽核策略，但對 SIB 則透過與稽核公司協商訂定年度稽核策略，對其稽核領域施以更大影響力。

依 2019 年修訂之 FINMA 第 2013/3 號稽核公報，簡化例行監理稽核報告型式、降低稽核頻率，例如監理類別為 4 及 5 之機構若未顯示高風險暴露或實質性問題，則無需進行年度稽核、對監理類別 3 至 5 機構中屬「中等風險」及「高風險」者，稽核間隔分別從每 3 年拉長為每 6 年及從每年拉長為每 3 年，該等變革使受監理機構外部稽核成本減少近三分之一，而節省之資源則重新配置至由 FINMA 或其委任人執行針對性案件與增強其對數據監理。特定保障措施已規範，確保稽核公司及受監理實體之稽核人員能夠獨立客觀履行工作，委任稽核也可被運用在調查進行監理過程中所發生之特定問題。

(三) 銀行復原與清理規範

FSB 於 2011 年發布金融機構有效清理制度關鍵要素 (Key Attributes) 作為清理國際標準，該等關鍵要素明確列出國家清理機構應當擁有之責任、工具及權力，於處理可能對系統產生重大影響之公司倒閉情況，並要求該等公司制定復原與清理計畫，以及清理可行性評估。

除關鍵要素外，FSB 尚就清理計畫各個面向發佈指導意見，包括紓困執行、支持 G-SIB 有序清理所需臨時融資原則、清理計畫資金策略要素、執行清理之跨境效力、復原計畫觸發條件與壓力情境、關鍵功能與重要共享服務辨識、制定有效清理策略、確保金融市場運作不中斷、及支持清理中繼續營運之安排。FSB 於 2016 年 10 月亦發布用於評估各司法管轄區銀行清理規範與關鍵特性之符合情境方法，供國際貨幣基金與世界銀行在 FSAP 中使用。

1. 法律規範與制度安排

(1) 瑞士銀行復原與清理之法律規範不斷發展

復原與清理法律規範包括銀行法、銀行破產條例（Bank Insolvency Ordinance, BIO-FINMA）、銀行業條例（Banking Ordinance, BO）、資本適足條例（Capital Adequacy Ordinance, CAO）及流動性條例。當局修改銀行法以加強清理權力（如紓困）之確定性、加強 SIB 資本與流動性要求、促進清理可行性新規定等復原與清理法律修正案，於 2023 年 1 月生效；涉及新 FiR 之流動性條例修正案自 2024 年 1 月 1 日起生效；聯邦委員會提出「公共流動性備援」立法草案，以利在危機期間為 SIB 提供臨時資金援助。

瑞士 UBS 收購瑞士信貸後，聯邦委員會指示 FDF 於 2024 年 3 月底前審查 TBTF 監理規定，該審查包括：復原與清理計畫、資本與流動性要求、FINMA 職權（包括裁罰權）、緊急流動性援助、薪酬實施、稽核、高級管理人員責任、存款保險系統等問題。

(2) 制度安排

瑞士危機管理單位包括四個機構：FINMA、SNB、FDF 及瑞士銀行與證券商存款保障機構（Deposit Protection

of Swiss Banks and Securities Dealers，企業識別系統縮寫為”esisuisse”），FINMA 是銀行的清理機構，SNB 從整體系統監控銀行業務發展，FDF 負責制定金融市場監理相關法規及金融穩定政策，esisuisse 以自我監理形式對存款人進行保護，是瑞士存款保障計畫一部分，負責支付受保障存款。FDF、FINMA 及 SNB 間簽訂合作協議，包括危機管理訊息交換，而 esisuisse 與 FINMA 之間也有雙邊協議。

2. 復原準備

(1) 復原計畫

受監理及清理機構依 FSB 關鍵要素應確保公司維持復原計畫，於面臨嚴重壓力時須能夠識別復原財務強度與存續能力，而復原計畫應列出可信選項，並應在各種壓力情境下設定，且實施後具有合理之復原可能性，以維持財務或營運健全。監理機關應將復原計畫納入整體監理流程，評估選項之可信度及有效實施能力，且有權要求其實施復原措施。

瑞士復原與清理計畫是在 FINMA 的 G-SIB 監理下執行，因其認為復原措施是危機管理而非監理，其部門有 3 個全職員工（full time equivalents, FTE）專門辦理復原計畫，法律規範無規定復原計畫需遵守任何要求。依據銀行業條例第 64 條規定 FINMA 有權核准復原計畫，但不得拒絕該計畫亦不得指出其問題或要求更改。

依關鍵要素規定，所有 SIB 必須制定復原計畫，提出在危機發生時如何穩定銀行須採取之措施，並在無需政府介入情況下可持續經營其業務。FINMA 並未發布有關復原計畫一般指南，而是向個別銀行傳達其對復原計畫期望。

依銀行法第 8（3）條規定，制定復原計畫及其他與危機應

變相關要求，僅適用於 SIB，雖本次同儕審查範圍僅限於 G-SIB，惟關鍵要素適用於任何倒閉時可能具有系統重要性或關鍵性之銀行，依經驗顯示，即使未事前被指定為 SIB 之銀行，在倒閉時仍可能具有系統重要性或關鍵性，因此 FINMA 應有權以適當方式要求未事前被指定為 SIB 之銀行制定復原計畫。

SIB 需要每年向 FINMA 提交其復原計畫，其監理與清理部門主要管理者及相關專家負責評估復原計畫，由復原與清理部門負責核准。FINMA 對復原計畫評估係基於復原選項可行性與可信度，及其觸發點適當性與前一年度識別出之弱點。多年來 G-SIB 之計畫已獲核准，除須持續改進復原計畫之準備工作外，其核心內容大多穩定。FINMA 與受監理銀行進行對話屬於年度評估之項目，2022 年 FINMA 發現瑞士信貸銀行有待改進之處，並發送書面要求其重新審查危機準備工作。

實施復原計畫是受監理銀行之責，FINMA 則評估復原計畫是否符合監理要求，監理機關依關鍵要素評估復原計畫有效執行能力與公司高層實施糾正措施意願，並制定能釐清復原選項之評估標準；同時 FSB 亦建議監理機關應能強制銀行實施復原措施。瑞士信貸並未啟動復原計畫，FINMA 也未指示其啟動，但有啟動特定復原選項，並依其緊急融資計畫採取因應措施。

(2) 早期介入

瑞士信貸案中 FINMA 雖依其內部介入級別規範採取早期行動，如增加資本及進行調查等，然透明且公開規範，並制定升級監理決策明確標準，將有助於監理機關採取積極行動。2019 年 FSAP 指出，儘管 FINMA 擁有許多糾正措施權力，但缺乏結構化早期介入規範，如 FINMA 可行使主要權力係依銀行法第 26 條之保護措施，惟其僅在銀行處於無法存續（Point of non-

viability, PONV) 時才可執行。

3.清理

(1)清理權力及工具

FINMA 擁有銀行處置權係建立於銀行法下，銀行破產條例適用於所有銀行與金融集團或企業集團之集團母公司以及履行重要業務集團公司。依 2019 年 IMF 金融安全網與危機管理安排技術備忘錄建議，當局應持續加強清理規範，以增強當局清理權力及工具。截至 2023 年 1 月 1 日關於紓困重整 (bail-in restructuring) 工具條款已從銀行破產條例移轉至銀行法，以提升其法律位階。銀行法規定在重整過程中應用紓困重整權力時債權人優先順序，其要求在將紓困債權轉換為股本前應完全減記股本，而下一級別債權僅有在減記更低級別債權不足以滿足資本充足性要求時，才會被減記或減值。銀行法對紓困重整工具範圍之法定排除條款，賦予 FINMA 能在認為紓困重整工具是最適當工具時使用，而非僅允許在公司破產無法透過其他任何措施解決時才能使用。當局已進一步修訂銀行法，以賦予 FINMA 有權下令實施附加第一級資本 (Additional Tier 1) 工具之減記作為”保護措施”，或在授予緊急流動性支援時進行減記。

(2)處置方案規劃及評估

FINMA 自 2019 年以來已完成 G-SIB 清理計畫，然監理機關尚未解決 2019 年技術備忘錄觀察之問題，即 FINMA 缺乏有關清理計畫內部一般政策或指南方針。銀行緊急計畫與 FINMA 清理計畫最終評估係由指導委員會進行審查，該委員會包括 FINMA 首席執行官以及負責銀行監理及清理計畫高級職員，而 FINMA 是唯一負責清理計畫之瑞士監理機關，但其與 SNB 等

各國內外監理機關合作。G-SIB 完成清理可行性措施實施最後階段，重點轉向測試手冊及能力，FINMA 已與各家銀行進行多次測試演練，並計劃擴展該活動以測試銀行清理可行性能力是否有效，且已完備隨時可實施。

自 2020 年以來 FINMA 每年公布 SIB 清理可行性評估報告，對於當局而言 G-SIB 清理可行性向來是最重要的，此與 2019 年 FSAP 建議一致，即 FINMA 應「增強、擴展及加速復原與清理計畫，包括清理可行性」。FINMA 對 G-SIB 清理可行性評估符合 FSB 清理可行性評估流程（Resolvability assessment process, RAP），並考慮國外監理機關對清理策略期望，FINMA 要求 G-SIB 根據 FSB 清理可行性評估模型進行自我評估，其評估應涵蓋九大類別，以符合修訂後銀行法規，依 2022 年 FINMA 進展摘要報告，兩家 G-SIB 在所有九大類別準備工作已經完成。

作為清理可行性評估工作一部分，FINMA 與兩家 G-SIB 達成各項「清理可行性條款表」，包括：1. iTLAC（個別全球重要銀行額外資本）、2. 清理中營運連續性、3. 內部紓困執行、4. 清理中資金籌措、5. 清理中之評價、6. 內部紓困後營業重組、7. 業務處分與全球清算，其內容均符合國際標準。依據 FINMA 2022 年評估，兩家 G-SIB 均符合該等要求，未發現主要可行性問題，但在某些領域仍需要進行小幅加強，例如在 12 小時內向其高層及監理機關提交清理之資金籌措速報。修訂後之流動性條例規定自 2022 年 7 月生效，過渡期至 2024 年 1 月 1 日，惟 FINMA 清理可行性評估係針對各自之銀行，兩大集團合併對瑞銀之結構造成重大變化，為合併後集團之清理可行性帶來新挑戰。

FINMA 評估及測試 G-SIB 清理方案手冊，例如紓困執行，並進行清理能力測試，如清理中營運持續性、資金籌措及評估，

此外 FINMA 要求 G-SIB 集團內部稽核或外部監理稽核人員提供保證。

G-SIB 在清理可行性方面進展，已反應在 FINMA 對其停業資本要求之「調減」(rebate)上，截至 2022 年兩家 G-SIB 均獲得最大可能調減。從 2023 年 1 月 1 日起，新規則將調減制度改為對其加收額外費用或調整其資本或流動性之要求。如果 FINMA 在對 G-SIB 進行之年度清理可行性評估中發現缺失，其可規定改善缺失期限，如未能如期改善該等缺失，FINMA 得對公司資本或流動性需求中與停業相關之部分徵收額外費用。然監理機關尚未完全落實 2019 年技術說明建議，即賦予 FINMA 權力透過結構變更，要求公司改善清理評估中發現之缺失。銀行法新規定允許 FINMA 於 G-SIB 未解決其清理可行性問題情況下，只提高流動性及停業資本之要求，惟其將造成 SIB 保留使用可能阻礙有效清理方案結構之選擇，而影響其在瑞士緊急計畫之有效性。

(3)清理措施與保障措施

關鍵要素規定在清理過程中保障股東與債權人之措施，進入清理或啟動重整標準程序於銀行法明定，銀行過度負債或面臨嚴重流動性問題，或無法在 FINMA 規定日期內達到資本適足性要求，FINMA 有權判斷是否達到該等標準及決定是否開啟重整程序，但其僅有在透過干預後銀行可能復原，或能夠繼續提供個別銀行服務情況下，才能開啟重整程序。

FINMA 須制定「重整計畫」並發布重整法令來處理銀行問題，該計畫須滿足銀行法要求，包括對銀行資產審慎評估、股東優先承擔損失、尊重債權人優先序位，並確保債權人在重整中不會遭受比清理更不利情況，清理計畫通過後銀行必須遵守

所有許可與監理要求，且 FINMA 即可透過法令強制執行，清理中不需銀行股東同意，債權人也不能拒絕重整計畫。

債權人得對重整計畫批准提出質疑，並獲得法院賠償，為使重整計畫批准之訴訟獲得成功並獲得賠償，訴訟人必須證明重整計畫對其在財務上受到不合理損害。依據破產法規定，如銀行之鑑估對紓困債權人獲分配之股份價值，超過其應轉換或減少之債權名義價值，則重整計畫可以規定給予股東適當補償。

FINMA 行使決議權事前無須法院參與，對其所核准重整計畫任何質疑，都不會導致處理措施暫停或延遲，而法院只能判決對受影響者提供賠償，但 FINMA 須接受事後司法審查，聯邦行政法院能審查 FINMA 所做決定之法律先決條件及適當性。

(4)合作與資訊共享

FINMA 內部銀行與清理部門之職掌是分別獨立，例如復原計畫審查涉及兩個單位部門，需跨部門資訊交流與協調，並可將監理責任轉移至清理部門，其轉移係取決於個案事實情況、機構規模，且應記錄正式流程，描述相關部門間交換資訊內容、時間及方式。

FDF、SNB 及 FINMA 依三方合作備忘錄得共享合作及資訊，並於金融危機時應互相合作溝通。依 2019 年 12 月修訂內容，每年至少舉行兩次會議就金融穩定及金融市場監理問題交換訊息與意見，以符合 FSAP 關於召開會議並定期報告系統性風險及宏觀審慎政策之建議。此外 FINMA 與 esisuisse 及 SNB 分別簽署雙邊合作備忘錄，FINMA 與 SNB 間之備忘錄涵蓋緊急與危機管理，並在通知 FINMA 後允許 SNB 向 SIB 提出其請求。

FINMA 為 G-SIB 建立危機管理小組（Crisis Management Group, CMG），成員包括 SNB，及來自美國、英國及歐盟相

關主管機關。與關鍵要素一致，CMG 得到已簽署機構特定合作協議（Cooperation agreement, CoAg）支持。近年來 FINMA 為因應 G-SIB 業務模式變化，擴大 CMG 成員資格，包括已成為清理重要 G-SIB 機構之司法管轄區。CMG 至少每年舉行一次會議，討論各種與清理相關主題及 FSB 復原與清理計畫內容。除舉辦年度會議，亦舉辦技術性工作坊，重點關注清理評估或融資等能力。FINMA 亦與亞太地區司法管轄區交換訊息，包括 2013 年成立之亞太危機學院，因 G-SIB 於該地區設有非系統性單位。

2019 年之技術備忘錄建議瑞士當局制定國家緊急計畫及國家危機溝通計畫，並透過模擬演練於各機構內部及與 CMG 成員跨境進行測試。三方備忘錄要求危機溝通協調，惟此建議尚未得到落實。該備忘錄亦建議 SNB 及 FINMA 模擬 SNB 內部程序，及與 FINMA 在執行緊急流動性援助（Emergency liquidity assistance, ELA）方面之協調，但迄今尚未進行該測試。雖 FINMA 並未進行正式測試，惟每年會對每家銀行進行擔保品流程測試。瑞士當局指出，在向瑞士信貸提供流動性援助背景下，SNB 與 FINMA 詳細討論與 FINMA 有關銀行財務狀況聲明相關流程，無論在內部或外部執行 ELA 過程中均無問題。

(5)復原與清理資金

復原與清理是相關程序，在壓力情況下恢復流動性所採取之行動，與在清理過程中維持充足流動性所採取行動可能重疊。對瑞士 G-SIB 而言，能強而有力安排復原與清理過程中提供緊急流動性相當重要。依 2022 年規範對 FiR 要求，規定 SIB 需要在 90 天嚴重壓力期內維持流動性緩衝，並須於 2024 年 1 月 1 日達成。

SIB 在瑞士可透過高質量證券為抵押無限制地向 SNB 申請流動短缺融資設施獲取流動性，此外 SNB 還能提供緊急流動性援助（ELA），ELA 主要國內合格擔保品為瑞士抵押貸款（佔瑞士對非金融企業信用約 85%），SNB 也接受其他證券，包括公司債、主權債券以及由 SNB 持有之股票、不動產抵押債權證券化（mortgage-backed securities, MBS）及其他資產抵押債券（asset-backed securities, ABS）。SNB 只能對有償務能力銀行提供 ELA，且其每年測試銀行獲取 ELA 執行能力，但至今 SNB 對有關 ELA 規範公開訊息相當有限。

SNB 提供 ELA 對於瑞士金融系統非常重要，SNB 定期與 SIB 協調檢討其抵押品政策，並最近擴大了能獲得 ELA 之銀行範圍，從僅限 SIB 擴展至所有瑞士銀行。G-SIB 應優先評估需否進一步準備抵押品，以確保於向 SNB 與其他中央銀行申請 ELA 時能提供充足抵押擔保品。

2023 年 3 月瑞士信貸向 SNB 取得高達 500 億瑞士法郎 ELA，雖事後需要揭露 ELA 提供情況，以確保充分責任追究是必要的，惟在接受此類援助銀行流動性壓力是在不為公眾所知下，由受監理機構或中央銀行揭露此事恐導致惡性循環，進一步引發存款或大額資金撤離，進而阻礙復原階段對流動性援助使用，故部分國家中央銀行已確定 ELA 應延後揭露，並考慮與受監理機構揭露義務之法律制定，以利指導在公眾利益前提下，受監理機構接受 ELA 得無須揭露。

2023 年 3 月瑞士信貸動盪期間（即 2023 年 3 月 16 日發布緊急法令），瑞士當局提供第三種流動性援助，包括 SNB 在金融機構破產下擁有優先債權地位之無抵押貸款（瑞士當局稱為「ELA+」），及臨時公共流動性保障（Public Liquidity

Backstop，PLB；即 SNB 在銀行破產情況下擁有優先債權地位，並由瑞士聯邦對 SNB 因任何損失提供保障）。為在必要時提供資金備援機制，促進市場信心並鼓勵私人部門對 SIB 繼續提供資金非常重要，愛瑞士政府已向國會提交相關立法提案。

為緩解全球資金市場壓力，SNB 與其他五國中央銀行（包括加拿大銀行、英格蘭銀行、日本銀行、歐洲央行及美國聯邦準備理事會）實施常設互換機制，作為重要流動性後盾，其允許於特定雙邊互換安排中，在任何一方外幣中提供流動性支援。瑞士存款保險（包括 esisuisse）不能於清理過程中提供流動性，例如支持銀行客戶繼續存取其存款。

4. 存款保險機制

瑞士存款保險機制（deposit insurance scheme, DIS）由 esisuisse 負責，為所有銀行及證券交易商組成，以自我監理形式對存款人進行保護，為瑞士銀行之存款人提供每人每家銀行最高保額 10 萬瑞士法郎保障。esisuisse 採賠付型（paybox）存保制度，其功能在負責賠付保額內存款，採事後攤派籌資機制，僅在倒閉銀行剩餘流動性不足以償還所有要保存款人時，esisuisse 才會啟動籌集必要資金支付予要保存款人，賠付過程由 FINMA 監督下之清理人執行。

IMF 於 2019 年 FSAP 指出，瑞士存款保險機制缺乏國際存款保險協會核心原則及國際最佳實踐重要元素，必須進行全面改革，以有效貢獻於金融安全網。

2021 年 12 月國會通過，2023 年 1 月 1 日生效之銀行法修訂案，強化瑞士存款保險機制，包括：

- (1) 瑞士存款保險基金上限將從固定之 60 億瑞士法郎增加至要保存款總額 1.6% 或 80 億瑞士法郎中取較高者；
- (2) 銀行需將其最高負擔義務之 50%，事前以證券或現金形式由第

三方人保管；

(3) 賠付期限縮短至 7 個工作天，以前並無法定賠付期限。

依該修訂，銀行需提供要保存款總額 0.8% 之抵押予 esisuisse，以確保在需要賠付時有資金能即時運用，此可視為事前籌資，然而民眾仍擔心銀行對負擔基金整體上限以及賠付事宜，對銀行資產負債表可能產生順週期效應（procyclical effects），亦即民眾擔心當需要賠付大量存款保險金額時，銀行可能需要調整其資產結構或增加資本，造成對其資產負債表及整體財務狀況產生不利影響。

許多瑞士銀行擁有大量高淨值客戶，該等客戶對銀行穩固性進行評估，並於有疑慮時將其業務（包括存款）轉移到其他銀行，從最近銀行業務顯示存款人行為普遍存在變化，此強調了信賴存款保險機制之重要性。

擁有充足資金對於存款保險機制之可信度相當重要，民眾不應懷疑存款保險機構及時賠付予存款人能力，但存款保險仍對銀行賠付設有整體上限（要保存款之 1.6%），如應賠付金額超過該上限，因無臨時政府備援資金可運用，存款人將按比例遭受損失，另要求銀行於賠付後填補其負擔規定亦尚未確定。由於 FINMA 僅被授權其在可能改善銀行狀況情況下制定重整（清理），因此在瑞士 SIB 倒閉情況下，存款保險需要賠付之風險仍然存在，當局應考慮透過政府備援資金以補足存款保險基金，並要求參與存款保險銀行償還政府備援資金及補足存款保險基金。

四、結論與建議

瑞士當局於實施“TBTF”制度方面取得重要進展，FINMA 明訂超出國際最低標準資本與流動性要求，增強 G-SIB 因應壓力情境能力，高資本

緩衝使瑞士信貸銀行能夠吸收多次不利衝擊，而大額流動性緩衝則可長期穩定銀行。FINMA 對 G-SIB 監理強度不斷加強，投入更多資源對其監理，並於 2020 年成立 G-SIB 風險委員會，透過風險測量表板，對所有受監理機構進行監理措施，另在監理方法也進行多項改進，公佈風險監理報告增加 FINMA 監理活動透明度、向銀行與民眾提醒瑞士金融市場面臨之風險、簡化例行監理審查，以便將資源重新配置到以風險為重點之監理審查或稽核。

瑞士持續增強 G-SIB 復原與清理規範，所有 SIB 均已制定復原計畫，同時瑞士緊急計畫及全球清理計畫亦生效。在瑞士信貸銀行倒閉前幾個月，FINMA 與其國內外合作機構共同研議清理計畫，並利用加強後權力，在實施與測試 G-SIB 年度清理可行性能力評估方面取得進展。FINMA 擁有與 FSB 關鍵要素一致之銀行清理權力，持續加強清理規範，包括適用於紓困重整法律基礎、與外國當局合作，並要求 SIB 在嚴重壓力期間保持 90 天流動性緩衝之 FiR 已生效。

儘管取得了上述進展，瑞士在加強 G-SIB 之 TBTF 規範方面仍可採取額外措施，在兩家瑞士 G-SIB 合併為一家更大 G-SIB 後，其倒閉可能對瑞士經濟及全球金融系統產生嚴重影響，該任務更為重要，包括：增加 FINMA 監理、復原與清理之權力、加強監理規範及早期介入權力、增強復原與清理規範。

(一) 增加監督、復原與清理資源

兩家 G-SIB 合併交易相當複雜，其帶來之挑戰也不易應對，監理合併後集團所需資源可能高於合併前分別監理兩家銀行資源之總和，對 FINMA 而言，考慮合併後直接監理及復原與清理計畫中可用資源之充足性非常重要，尤其是未擴大團隊規模下，尚需確保其擁有足夠專業知識與經驗以應對未來挑戰。

建議 1：FINMA 資源應增加，以便能有效地管理 G-SIB 監督、

復原與清理計畫及清理能力。

（二）加強監理規範與早期介入權力

對 G-SIB 風險管理職能、資料彙整能力、風險治理及內部控制施以較高監理期望相當重要，FINMA 主要依靠實施第二支柱資本附加（Pillar-2 capital add-ons），並在發現銀行控制措施有缺失時發布補救令。2019 年 IMF 之 FSAP 指出，修改立法以賦予當局有權能夠直接審查負責管理相關風險之銀行高階管理層，銀行才會有更強之動機處理已發現問題，因此 FINMA 正在制定高階管理人員體系提案，使其更易對失職個別主管採取行動，以利加強銀行企業文化。

FINMA 積極主動採取執程序，惟部分程序較為繁瑣，不適宜在時間敏感且壓力情況下處理，而應賦予 FINMA 早期介入權力，例如更換管理階層或任命臨時管理員，監理規範應透明並明確規定監理決策內容減少法律模糊，有助監理機關採取積極行動。2019 年 FSAP 已發現缺乏早期介入結構性問題，因此應建立權力介入前瞻性規範，並立法為就觸發因素及可用措施類型提供指導基礎。

FINMA 可採取之行政制裁措施有限，且發布有關糾正措施或執程序資訊能力受限，無法採取行政裁罰，因此有必要擴大 FINMA 可用職權，尤其是公佈其執程序權力，以利能揭露金融市場之不當作為，並應促使其為常規做法。

建議 2：FINMA 監理工具應加強並擴大：（1）引進高階主管制度，以便更易對失職管理人員採取行動；（2）獲得公佈執程序之權力；（3）實施結構化且透明早期介入規範，其中包括考慮定性及前瞻性指標能力。

IMF 指出 FINMA 須朝現場監理審查改善，否則將失去成本效率及深入了解銀行之優點，FINMA 應重新考慮其對外部稽核之重視，

並確保維持該雙重方法之好處，然因資源考量，FINMA 將不可避免繼續依賴第三方對銀行執行稽核任務，惟應重新考慮目前由銀行支付稽核費用情形，造成外部稽核人員擔心失去銀行業務，而隱匿不通知 FINMA 其所發現重大缺失。

建議 3：FINMA 應修改使用外部稽核公司對銀行進行監理做法，包括考慮由 FINMA 直接簽約並支付稽核費用等措施，以解決治理與利益衝突問題。

(三) 加強復原與清理規範

1. 增強對復原之關注

復原計畫與復原措施為銀行因應嚴重危機並防止銀行陷入無法經營之關鍵管理工具，瑞士信貸案例顯示，該行在未能有效因應治理、風險文化與策略等漸進性問題（slow burn），及隨後高流動性外流快速耗盡（fast burn）危機方面，缺乏有效因應方案。因此瑞士應更加關注復原計畫並投入較多資源，以利可靠地維持清理方案作為最後手段。

監理機關對瑞士 G-SIB 復原規劃重視程度較低，且多為形式上要求非基礎性監理工具，2019 年 FSAP 建議 FINMA 應該對復原計畫進行更深入研究及配置更多資源，然 FINMA 認為復原計畫基本上已穩定，爰將資源優先運用於開發清理能力、測試與清理可行性評估。依據瑞士信貸經驗，未來應更加注重復原階段之復原健全性規劃，以確保在達到清理條件前，能及時且可靠地實施相關作法。賦予 FINMA 適當權力以評估復原計畫之可信度及可行性，以提升其地位是必要的。

此外，FINMA 應制定復原計畫政策或一般性指南，以規範復原計畫關鍵要素，並涵蓋計劃治理、及時實施復原選項決策、策

略分析等所有復原選項之影響評估與溝通策略等詳細要素。縱然復原方案具體情境應依據個別銀行業務模式制定，惟若能具有一般性指南，將能確保跨銀行間相同主要事件類型（如系統性及特有性事件）測試，及評估情境影響嚴重性。

建議 4：當局應加強 FINMA 評估復原計畫可信度及可行性權力，並要求銀行採取措施解決復原計畫中之問題，且 FINMA 應該為復原計畫配置更多資源於 G-SIB，並制定關於復原計畫政策或指南。

2. 清理規劃

FINMA 在提升 G-SIB 清理可行性方面取得進展，包括對銀行能力進行測試，然在要求 G-SIB 解決清理可行性問題之權力範圍卻有限，其缺乏要求 G-SIB 改變其業務實踐、結構或組織，以降低清理複雜性及成本之特定權力。雖 FINMA 與兩家 G-SIB 已就包含國際清理標準及指南之清理能力條款達成協議，但對市場參與者關於 G-SIB 應遵守之期望無公開指南，由於向市場參與者透明傳達期望，有助於投資者進行風險評估與決策，為持續提升清理準備能力，FINMA 應優先進行更多測試，以評估銀行清理能力實施情況，確保該等能力有效且隨時保持可執行。另為增強協調及緊急計畫，瑞士當局應定期進行跨機構危機準備演練。

建議 5：當局應強化法律基礎，使 FINMA 有權在清理計畫中，要求 G-SIB 改變其業務實踐、結構或組織措施，以解決清理重大問題。

建議 6：FINMA 應該公布更多關於 G-SIB 清理能力預期訊息，並透過以下方式增強清理準備：（1）加強公司層面之測試；（2）進行國內跨機構演練；（3）評估與其他國家或地區主要監理機關適當互動程度，以及跨境演練需求。

3. 進入清理階段

決定公司應否進入清算之標準係以概念性方式定義。當局認知到，判斷一家公司所面臨風險是否足以威脅其存續能力是一項挑戰，尤其是在流動性壓力情況下。FSB 之關鍵要素 3.1 要求其管轄範圍內具有「明確之標準或適當指標，判定企業是否符合進入清理之條件」，而 FSB 關鍵要素 3 實施，特別強調有效及適當安排之重要性，該等安排包括評估與決策過程，以確保及時判定公司是否出現無存續能力或可能不具存續能力，並有進行清理必要性。

建議 7：FDF 應考慮銀行法案標準是否足夠明確且靈活，以利 FINMA 於銀行無法存續時採取行動，且 FINMA 應該檢視及改進其內部決定銀行無法存續（PONV）之指標與決策過程，以確保 PONV 評估具有足夠廣泛性及前瞻性。

4. 為復原與清理提供流動性支持

2023 年 3 月瑞士信貸動盪期間，瑞士聯邦委員會制定緊急立法，防止 SNB 在擁有優先債權人地位仍可能面臨損失時，能夠獲得由瑞士聯邦擔保之臨時流動性援助。聯邦委員會已提交立法草案，以利在危機發生時能對 SIB 提供臨時資金，此項立法通過相當重要，因其提供有效資金機制，作為必要時與適當時之最後手段，以促進市場信心，並鼓勵私部門交易對手能對清理中之 SIB 提供或繼續提供資金，並與 FSB 支持有序清理所需臨時資金指南原則一致。

建議 8：當局應儘速立法以政府公共資金支援機制，成為瑞士清理規範永久特色，並在立法通過後及時實施。

對瑞士 G-SIB 而言，復原與清理過程中提供或安排流動性尤為重要，集團內部流動性資金必需能在銀行集團內部自由流動（跨境資金流動通常無法做到），或在發生存款與其他資金外流處，

預先配置流動性與抵押品，為能達預先部署，應要求 G-SIB 評估必須設置之營運及法律安排，以利從央行獲得流動性，並覈實評估其臨時資金需求。

銀行接受緊急流動性援助（ELA）之支援時，若金融市場不知悉銀行面臨流動性壓力，無論係由銀行或中央銀行揭露其接受援助，可能會導致惡性循環，進而造成更多存款或大額資金撤離，阻礙流動性支援之使用並引起民眾恐慌。因此當局應研議減少 G-SIB 從中央銀行獲取流動性可能導致疑慮之方法，例如延後揭露使用 ELA 之訊息，並充分考量市場透明度與金融穩定間之平衡。

建議 9：當局應強化因應流動性安排，確保 G-SIB 於執行與法律層面能預為評估及準備，以利在復原（包括早期介入）與清理階段皆能向 SNB 及其他中央銀行提供足夠擔保品獲得流動性資金。

建議 10：當局應加強其協助陷入困境銀行復原之能力，以減少來自中央銀行提供資金援助所生問題，包括考量在不符合公眾利益情形下，銀行及中央銀行揭露銀行使用緊急流動性援助之適當性。

參、心得與建議

瑞士重大系統性銀行規模龐大，國際化程度高，在該國金融部門及經濟中扮演重要角色，一旦該等銀行發生經營危機，對金融市場將產生重大衝擊，瑞士金融主管機關體認應加強對該等銀行之監理，始能避免金融機構發生問題，或於發生問題時能有效減少對經濟產生之不利影響。

依本報告審查結果可知，瑞士為 G-SIB 實施 TBTF 制度有許多規範與作為，不僅提出超出國際最低標準之資本與流動性要求，亦要求所有 SIB 建立復原計畫，並實施全球清理計畫，且 FINMA 對銀行清理權力與 FSB 有效清理制度之關鍵要素相符，其每年對 G-SIB 進行清理能力評估，也持續加強

清理規範，同時與國內、外金融主管機關密切保持合作關係，強制要求 SIB 在極端壓力期間需保持 90 天之流動性緩衝等措施。儘管如此，FSB 仍對 FINMA 有許多期許，如增加 FINMA 資源、擴大監理工具、外部稽核公司由 FINMA 委外，以避免治理與利益衝突問題、加強 FINMA 評估復原計畫可信度及可行性權力，制定復原計畫政策、強化 FINMA 有權要求 G-SIB 改變其業務、結構等措施之法律基礎、公布關於 G-SIB 清理能力訊息、立法以政府公共資金提供支援之機制、強化因應流動性安排、增強協助問題銀行復原能力，以減少 SNB 提供資金援助所生問題。

借鑑本報告瑞士為落實終結 G-SIB 及 SIB 太大不能倒之國際監理趨勢所採取之各項措施及未來規劃方向，我國相關制度可再予強化之方向包括：

一、要求經營不健全銀行定期申報清理（或退場）計畫機制

目前我國主管機關已指定 6 家本國系統性重要銀行，該等銀行除需增提額外資本要求外，並需依「我國系統性重要銀行（D-SIBs）經營危機應變措施之申報架構」申報其經營危機應變措施，該應變措施主要包含危機事件範圍、危機識別、應變措施及執行等內容，本公司並配合金管會協助審核其申報之應變措施內容。惟針對非系統性重要銀行，則無類似具體應變機制，爰可參考美國、歐盟及馬來西亞等國作法，修法結合 PCA 機制，要求經營不健全之要保機構需定期申報清理（或退場）計畫機制，預為研擬最佳退場處理方案，以保障存款人權益，維護金融穩定。

二、強化問題金融機構快速退場機制

歐美能即時處理問題金融機構退場主要原因，係因對問題金融機構得於停業前辦理秘密標售作業，及於符合賠付成本測試原則下亦得設立過渡銀行。建議我國宜透過修訂存款保險條例等規定將該二項方式納入，以利快速處理問題金融機構退場，落實保障存款人權利及穩定金融。

三、強化要保機構損失吸收能力

鑑於銀行發行 TLAC 及長期債務等工具可提升銀行損失吸收能力，為存款人提供額外損失緩衝工具，及降低存保基金、保額外存款或非要保存款發生損失情形。宜透過修法等機制，提高銀行發行 TLAC 及長期債務等損失吸收工具意願，強化要保機構損失吸收能力，以利執行復原及清理計畫。

四、擴大要求要保機構建置財業務資料電子資料檔案，以利履行保險責任

本公司依存款保險條例第 28 條履行保險責任，除採現金賠付外，尚有以下以賠付資產負債缺口方式，促成問題要保機構被併購。因此未來宜進一步要求要保機構於平時即建置財業務資料之電子資料檔案，以利本公司能以快速標售問題要保機構方式履行保險責任。

五、明定對受接管 SIB 提供資金融通者，其債權具優先受償權

以近期歐美金融機構危機事件觀之，要保機構亦可能因流動性危機事件引發系統性風險。目前本公司依法僅能在接管淨值嚴重不足問題 SIB 時，方得對其提供流動性支援。建議可適時修法增加對問題機構提供資金融通之時機，並明定所提供之資金，於該機構破產或被清理時，具優先受償權，俾中央銀行或其他金融同業對受接管 SIB 所提供之資金融通，亦可優先受償。