

目 錄

壹、摘要	1
貳、目的	2
參、國際研討會重要內容	3
一、危機中獲得之教訓及未來方向(Lessons from the crisis and the way forward)	4
二、處理問題銀行的選項及挑戰(Options and issues for dealing with problem banks)	11
三、存款保險於因應危機準備及管理之角色(Role of deposit insurance in crisis preparation and management)	26
四、危機期間之有效溝通(Effective Communication in Times of a Crisis)	34
五、總體審慎監理：辨別風險(Macro-prudential surveillance: Indicators for indentifying risks)	47

六、總體審慎監理之體制架構 (Institutional structure for macro-prudential oversight ) -----	84
七、金融危機模擬之學習經驗 (Financial crisis stimulation exercise-key lessons) -----	103
八、閉幕致辭(Closing remarks)- MDIC執行長Mr.JP Sabourin -----	110
肆、心得及建議 -----	113
參考文獻 -----	119
附錄一：亞太區銀行監理機關因應金 融危機準備訓練研討會議程 -----	122
附錄二：「危機期間之有效溝通」簡 報 -----	126

## 壹、摘要

全球金融危機凸顯金融監理、宏觀審慎監理及維護金融穩定的重要性。馬來西亞存款保險公司(Malaysia Deposit Insurance Corporation, MDIC)、亞洲太平洋經濟合作組織(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)金融監理人員訓練諮詢倡議小組與多倫多中心(TORONTOCENTRE Leadership in Financial Supervision)於101年12月2~7日共同舉辦亞太區銀行監理機關因應金融危機準備訓練研討會(Regional Seminar on Crisis Preparedness for Banking Regulators)。此次研討會課程旨在為與會者提供下述議題之創新思考，包含：

- 一、如何於發生危機時進行處理及執行銀行應變計畫；
- 二、於金融危機時如何進行有效溝通及善用媒體；
- 三、金融體系之健全；
- 四、考慮金融穩定委員會之組織成員；
- 五、宏觀壓力測試；
- 六、存款保險的角色。

研討會課程亦安排跨國金融危機模擬，讓

與會者藉由情境模擬，體驗當面臨跨國金融危機時，系統性銀行倒閉時需面對之結果、金融安全網成員及跨國監理機關間之相互協調。

## 貳、目的

全球金融危機凸顯金融監理、宏觀審慎監理及維護金融穩定的重要性。馬來西亞存款保險公司(Malaysia Deposit Insurance Corporation, MDIC)、亞洲太平洋經濟合作組織(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)金融監理人員訓練諮詢倡議小組與多倫多中心(TORONTOCENTRE Leadership in Financial Supervision)於101年12月2~7日共同舉辦亞太區銀行監理機關因應金融危機準備訓練研討會(Regional Seminar on Crisis Preparedness for Banking Regulators)。本公司業務處陳俊堅處長特別受邀擔任第六場次講座，以「金融危機之有效溝通」為題進行簡報，分享我國處理金融危機之溝通實務經驗及溝通技巧，獲得與會者熱烈迴響。此次研討會中，我國為唯一受邀的亞洲區講座，代表國際間對本公司存款保險專業之肯定。

另為促進經驗分享與資訊交流，MDIC與本公司於民國100年7月8日簽署合作備忘錄

(Memorandum of Understanding)，正式建立雙邊合作關係。雙方定期透過人員交流、分享存款保險專業經驗及議題，使兩國在存款保險之領域上更加精進。101年12月10～12日舉辦之MDIC內部訓練會議，特邀請本公司資深同仁分享存款保險公眾意識宣導計畫、處理銀行擠兌及接管問題金融機構、金融危機時之溝通策略及如何加強金融知識教育等實務經驗。

## 參、國際研討會重要內容

本次訓練研討會內容詳實，除本公司業務處陳俊堅處長受邀擔任講座外，由前英國金融業管理局執行董事暨前英格蘭銀行法人市場監控部門主管Mr. Clive Briault及前國際貨幣基金組織銀行業監理及監管處副處長Mr. Jan Willem van der Vossen 擔任主要講座。各出席國家除地主國外、其餘尚有亞塞拜然、柬埔寨、香港、印度、印尼、肯亞、韓國、菲律賓、俄國、斯里蘭卡、泰國、土耳其及越南等14國之銀行主管機關、中央銀行及存款保險代表，與會之專業人士共計47人，茲將本次國際研討會重點內容摘述如后，俾供經驗交流與分享。

# 一、危機中獲得之教訓及未來方向(Lessons from the crisis and the way forward)

## (一)金融危機之多重因素

### 1.總體經濟因素

#### (1)貿易及其他失衡

部分國家政府外債及對外貿易赤字偏高，加上匯率政策未能因應金融情勢調整變化，造成金融市場內外部失衡問題。

#### (2)貨幣、財政及稅務政策

當財政實施緊縮政策時，貨幣政策應採擴張性措施，否則將對金融市場流動性造成不良影響。另有失公平合理之租稅政策，亦會損害金融市場及資本市場之健全發展，甚至阻礙經濟成長。

### 2.銀行自身行為

(1)企業內部文化及薪資獎勵制度之設計。

(2)資產品質。

(3)訂價風險。

(4)快速擴張財務槓桿。

- 3.金融體系不健全
- 4.法制及監理面
- 5.危機管理機制

## (二)目前仍面臨之經濟挑戰

- 1.接近零利率。
- 2.低經濟成長。
- 3.金融市場的波動。
- 4.國際資金流動推升黃金及不動產之市場價格，特別是在亞洲地區。
- 5.資金流向安全資產(flight to safety)。
- 6.美國聯邦準備銀行及歐洲央行的措施。
- 7.歐元區仍有不確定性。

## (三)銀行業的感受與挑戰包含

- 1.銀行業所面臨艱鉅挑戰
  - (1)未來仍充滿相當大的不確定性。
  - (2)2008～2011聚焦於第一波的監理改革。
  - (3)2012～2013聚焦於第二波改革及執行。
  - (4)或許應該大幅改變經營模式及營業架構。

## 2. 改革結構及新的經營模式

- (1) 徹底改變經營模式是銀行關鍵的轉捩點。
- (2) 依據監理要求進行去槓桿化和重新風險評估，成為銀行的核心業務。
- (3) 實施新經營方式以達到結構安全化，但可能會犧牲效率。
- (4) 在面臨經濟環境不佳及許多繁瑣的法規限制下，必須改變經營模式，以追求最大獲利。

## 3. 銀行受市場衝擊及高階主管關心的議題包含：

### (1) 時間壓力

資深主管需在時限內完成法令相關要求。

### (2) 如何進行經營模式改變

第二波改革重點要求在於基礎性的改革。

### (3) 快速調整的能力

在市場及法規的雙重壓力下，需快速改變以為因應。

### (4) 本國主管機關的監理要求

雖然全球性已朝向合併監理的趨勢，但各國主管機關仍有各自的監理重點與步調，常造成跨國金融集團不公平的競爭環境及經營成本的增加。

#### (四)目前仍無法解決的事情

1. 總體經濟的失衡。
2. 貨幣、財政及社會政策。
3. 追逐高利(Animal spirits)的本性。
4. 建利良好的銀行內部文化及行為模式。
5. 採用複雜或簡單的法令——是否要用複雜方式去處理複雜的法令，或僅靠著簡單法令規範即可。
6. 跨國處理模式實務上要一體適用或許並不容易。
7. 流動比率分級——可能衝擊業務單純的銀行。
8. 對金融交易性資產尤應具有風險權重的作法。

#### (五)是否要以穩定作為追求目標

要求銀行改變行為，是預期監理改革之結果，但也造成意想不到的後果，例

如：

- 1.銀行業營業活動較不活絡及趨於過度保守。
- 2.太多由政府持股的負債如同安全資產。
- 3.到期資金結構，不足以因應存款人及借款人的需要。
- 4.金融業無法增強實力。
- 5.特別在亞洲，可能會限制銀行業資產負債的成長性。

#### (六)相關的法令是否已具備解決造成金融危機的能力？

- 1.所實施的舊制法規成效較差嗎？

目前仍有許多國家係依照巴塞爾資本協定Basel I之第一及第二支柱在運作，因此目前可能還太早論斷巴塞爾資本協定Basel II較Basel I具有監理成效。

- 2.新法規的成效較佳嗎？

普遍來說，2008年全球金融風暴後，不少先進國家強化金融監理法規，對於系統性重要金融機構(Systemically Important Financial Institution, SIFI)已訂定出更高的資本需求及嚴格的流動性法

規。

3. 面對改革的態度，必須要根除「主管機關形式上做到對金融機構的改革規範；銀行業也力求表面上遵循法令」這樣的敷衍態度。
4. 需要實施更多的監理措施來干預銀行業的營運或發展嗎？答案應該不是。

**(七)新制訂的法規能否防範下次危機發生需考量的要素計有：**

1. 銀行董事會、執行長、風險管理者、信用評等機構及主管機關是否具備足夠的執行力？
2. 在新的監理法規下，銀行未來營運表現是否能更好？
3. 新制定之法律能否一體適用於職權、專業都存有鉅大差異的主管機關及金融機構？
4. 主管機關及受監理的金融機構，在不同立場的前提下，複雜的法令能否發揮效用？

## (八)主管機關及銀行業間能否同步成長？

- 1.資源方面：1970年全世界前50大銀行的資產規模，占世界總GDP從15%，到現今已成長到100%，同期間金融監理機關的成長性又如何？
- 2.專業程度：金融監理機關花5年的時間開發信用風險內部評等法，金融業能否完全遵循？
- 3.金融監理人員是否具備足夠的專業、資源及權利來確保銀行業能更安全及健全？
- 4.社會大眾其實相當關心銀行是否為獲得短期利益，從事於複雜難懂、風險性高的金融工具。

## (九)銀行業及公眾部門之溝通協調

- 1.銀行在經濟體系中扮演舉足輕重的角色，應需承擔更多社會責任。
- 2.金融主管須更加瞭解金融業特性，讓銀行業遵守法規，拒絕讓複雜難懂的金融風險產品上市販售。
- 3.金融法規及法令需審慎擬訂。
- 4.須調整薪酬制度中之獎金激勵機制，以

促進良好借貸和投資行為。

## 二、處理問題銀行的選項及挑戰(Options and issues for dealing with problem banks)

### (一) 認知問題

#### 1. 對問題之認知

- (1) 首要任務應使銀行利益相關者先認知問題的存在，通常來說銀行第一線主管人員(Rank and file supervisor)會最先發現問題。
- (2) 有時是整體經濟環境因素促成對問題進行調查與確認。
- (3) 銀行本身可能會否認有問題的存在。
- (4) 金融監理主管機關或央行可能會提出質疑或批判的聲音，譬如為何現在才發現問題？
- (5) 銀行業可能會抱怨金融監理機關面對問題的態度，包括危言聳聽、不瞭解金融市場及最新市場趨勢等。
- (6) 主管機關通常不喜歡銀行業出現的問題，包括：沒有好消息，只講不好的狀況；通常缺乏專業；對於問題不願正視面對，隨著媒體起舞等。

## 2.從總體經濟面觀察

對銀行資產負債造成的影響，例如：

- (1) 利率、匯率的變化。
- (2) 貨幣供給成長率。
- (3) 整體及個別產業經濟成長率趨緩。
- (4) 其他影響經濟金融體系的外部因素，  
例如治安問題、戰爭、暴動等。

## 3.從個體經濟面觀察

銀行業出現的警示訊號包括：

- (1) 向同業拆款之利息上升、拆款期變短、額度變少。
- (2) 資產成長速度較整體經濟成長速度明顯過快。
- (3) 資金來源從個人存款戶轉變為大企業、事業單位和社會團體為主；獲利來源從主要營業活動變成以收受手續費及其他附屬業務為主。
- (4) 日益集中某項營業活動、增加對關係企業之貸款。
- (5) 增加資產負債表外項目（如保證業務），另外如部分一般傳統性觀察指

標也有退步的徵兆：如NPL增加、資本適足率、流動性下降等

- (6)增設國外營業據點。
- (7)更換內部或外部稽核人員，或重要經理人、幹部有離職之現象。

當上述一些重要指標已顯示銀行營運呈現衰退，且預期將會惡化，應立即深入調查原因，找出問題關鍵。

#### 4.從質的角度觀察

- (1)銀行從事積極性的「新」種業務，進行高風險業務，但聲稱仍可以維持高標準之健全營運。
- (2)當金融主管機關提出其經營指標有惡化跡象，作業面或所售商品不夠穩健時，銀行會有防衛性說詞。
- (3)外界對銀行有管理不良的印象，如對風險之管理及認知能力薄弱、內控能力下降等。

### (二)發現問題的第一個反應

#### 1.決策：對問題銀行要拯救或放棄

不論是否有存款保險制度，即使是小銀行倒閉都不應低估可能造成的金融

風暴。通常在資訊不是很完整的情況下，相關單位就必須做出是否紓困的決定。在歐洲，不論大小銀行鮮少讓其倒閉，如當初英國北岩銀行倒閉風波，從一開始「讓它倒」的決策，之後政策180度轉彎，變成「讓它經營下去」。而在美國，多數情況是讓銀行倒閉。通常處理倒閉銀行的方式，會藉由成立過渡銀行或以存款保險制度履行保險責任，以減緩倒閉所造成的市場衝擊。

## 2.方法：雙管齊下

(1)快速止血：儘速穩定民眾對銀行之信心，例如：

- 從新（或舊）股東、或包括央行、財政部、存款保險機構等之其他管道獲得支援。
- 從同業中獲得資金以維持流動性。
- 發布安定民心之聲明稿。
- 停止承作不良放款或投資案，以避免未來侵蝕資本。

(2)快速進行問題診斷：包括確認是否為不良放款及投資、不適當的內規、管

理不當或其他因素所造成。

(3)但需同時配合在銀行內部採取幾項行動：

- 收集實際資本水位相關資訊。
- 檢視法律權限。
- 評估如發生擴散效果之風險。
- 持續密切注意市場反應。
- 研訂因應策略。
- 擬訂溝通策略。

(4)評估資本水準

- 儘快進行評估，尤其當可能由潛在買家出面接手銀行時，這項評估作業顯得特別必要。
- 與內部及外部稽核通力合作，共同評價出銀行實際價值。

### (三)檢視既有法律、法規架構及可使用之工具

#### 1. 檢視主管機關權限

審視主管機關權限內可作為，或其他可獲其他單位協助之權限，例如：獲得財政部長及法院支持，多數破產案例係決定於法院。另外，對關鍵性問題取得法律意見是很重要：如是否有證據顯

示銀行正從事違法業務嗎？可否讓銀行進行減資？需要更換銀行的管理階層嗎？這些處理過程中，最好先確認司法部門對銀行法、金融主管機關之角色與職責，以利於事情之處理。

## 2. 權力的調整

- (1) 主管機關有無權限撤換銀行管理階層或董事會成員？
- (2) 在明確條件下，股東能否接受減資？
- (3) 主管機關或接管人員是否有足夠權力去維持問題銀行之營運？
- (4) 銀行管理階層、董事會及股東等是否願意交出他們原有權力？

## 3. 檢視主管機關之相關措施

- (1) 是否已有快速正確的因應措施？例如當資本已低於最低水準的二分之一時，依法可採取強制性措施。
- (2) 什麼狀況下適合採取不同的監理措施？通常如要對問題銀行採取較嚴厲的監理措施，認定適用的條件應該要更嚴謹。
- (3) 是不是主觀因素造成監理措施，如：

單憑主管機關人員意見認為這家銀行是「不健全的」。

(4) 什麼條件下會啟動強制性之接管措施？

(5) 在何種情形下需要進行處理或清算銀行嗎？

#### (四) 預為準備採取行動

##### 1. 事前準備與確認

在認定銀行出現問題及採取行動前，應清楚確認有法令依據、具體事實及數據。當有機會及早干預問題銀行時卻沒有這樣做，通常可能會造成後續處理變得較為棘手。這個階段同時也要確認有主管機關或中央銀行法務部門法律專業人員之參與，同時也要外部法律顧問之協助，並尋求銀行利益相關者的支持。

##### 2. 監理機關需克服的難題

(1) 要確定主管機關之管理階層能即時掌握所有潛在問題的概況。

(2) 當問題浮現時，若不能及時處理，有可能以後會演變成嚴重性情況。所以

寧可在相對處於良性的狀態下採取行動，也不要演變成因問題惡化、迫於媒體壓力或政治力介入下出手處理。

- (3) 要建立銀行管理檔案，將對於該銀行之觀察記錄及曾採行措施相關資料文件均仔細保存。
- (4) 確認主管機關之主管及基層人員，充分瞭解法律問題，甚至可以在法庭上為實行的政策及措施說明。

### 3. 克服銀行方面的難題

- (1) 與銀行維持良好的溝通。
- (2) 從一開始就尋求銀行內部支持。
- (3) 及早發現問題時就要儘早進行溝通討論，而不要等到問題惡化時才進行討論。
- (4) 明確清楚表達主管機關的主張及關切的重點，不要讓銀行以為「問題並不嚴重」。
- (5) 在初期即提出一個雙方合作模式，並使主管機關與銀行雙贏的策略。
- (6) 讓銀行尊重主管機關的專業知識，確認有足夠的專業去處理需要討論的技

術性問題。

#### 4. 克服政治難題

主管機關管理高層應定期與在野黨 (Political counterparts) 進行政策說明，並以淺顯易懂的方式解釋，取得共識，並定期更新說明問題銀行後續處理方向，相關重點包括：

- (1) 避免無預警式採取行動。
- (2) 說明雙贏策略。
- (3) 說明如不處理或處理失當，造成金融風暴的成本。
- (4) 展現專業能力。
- (5) 說明當前政策主張、總體經濟背景、潛在公共財政負擔、財務槓桿、潛在損失及對經濟損失的潛在影響。
- (6) 說明及早行動可降低某種風險，使金融風暴的成本控制在一定範圍內。

#### 5. 為問題預作準備

最好規劃一種以上的方案來因應銀行之後將面臨的困境，有時會遇到外界質疑監理機關職員素質的問題、或質疑監理機關的行動太突然、不具專業性

等；銀行方面可能在面臨主管機關採行措施時，會求助於政治人物介入。這些擔心並非沒理由，所以要預為防範，及早準備。

### (五)營運重建

開始行動前，應先界定是屬於系統性或是單一銀行的問題，以利後續制定問題銀行的處理方式。一般而言，銀行發生危機時，很容易會發生連鎖反應(domino-effects)，因此要馬上區別是否為系統性危機並不容易。以美國貝爾斯登(Bear Stearns)公司為例，在2007年次貸危機爆發時，成為第一家傳出因次貸受傷的華爾街投資銀行，它旗下的兩個投資次級抵押貸款證券化商品基金宣布倒閉，使投資人總共損失逾15億美元。貝爾斯登本身資產規模雖並不具系統性地位，但卻造成的連鎖效應引發系統性危機。

依照巴塞爾銀行監理委員會準則訂定用以判斷是否具系統性風險銀行的指標來看，包括可從銀行規模、市場替代程度，與其他機構牽連程度等方面判定。

對單一銀行的營運重建工作包括（改善銀行營運之工作包含）：

1. 評估銀行未來淨價值、現金流量、營運模式、管理方式、經銷權價值。
2. 檢視銀行管理階層及內部系統，確認其可以在主管機關暫時性介入管理或接管的嚴密監督狀態下改善問題。
3. 重新評估銀行資產負債，釐清這家機構之負債及資金需求，以確定資金來源及流動性需求。
4. 改善營運以提高獲利能力、縮減成本、清查信用欠佳的債務人、改善現金流量，例如透過出售或售後租回營業場所方式、降低無利可圖的業務或其他需要付出高管理成本的業務。
5. 需要整批出售的營業項目，不要分包處理，以維持較佳利潤。
6. 遭主管機關監接管之金融機構，應思考如何保障其在監接管期間，不受管理階層或股東的阻礙或干擾。
7. 對「與其他金融機構合併」、「接管」及「自救」等不同方案，預做因應。

8.評估是否需更換稽核：檢討問題的發生與內部稽核或外部稽核有無關連，並從過去資料判斷，未來內部稽核或外部稽核會是改善問題的助力還是阻力？思考原本的管理制度會不會太僵化難以調整？主管機關是否有權限去撤換原先已同意任用之稽核人員？

## (六)財務重建

### 1.處分不良資產

從資產負債表中找出不良資產並予以處理回收，例如透過出售予AMC方式，儘可能提高不良資產。

### 2.改善資本水位

- (1)恢復符合監理標準。
- (2)恢復市場及存款人信心。
- (3)發行新股，稀釋現有的股份；必要時召開臨時股東大會。
- (4)由政府或其他策略伙伴挹注新的資本，考慮更換少數股東，降低其持有股份價值。

### 3.加強資本措施

- (1)發行暫時性股份給政府或政府相關機

構。

- (2) 在國內或海外尋找策略伙伴，並由其接手或進行合併。
- (3) 如果銀行財務狀況尚可，可考慮發行新股。
- (4) 加強流動性，減少資產出售造成之損失，以避免造成資本侵蝕。
- (5) 檢視其他侵蝕資本因素，如不良放款、承作高風險自營交易、過多開銷（租金或人事）、非主要營業項目業務獲利不佳、放款品質不佳（含關係戶貸款及配合政府政策貸款等）。
- (6) 如果問題銀行能提出具可行性之恢復健全營運的計畫，則可對其實施資本寬容。

### (七)流動性

流動性代表信心，銀行如果流動性不足，容易影響社會大眾信心，進而使銀行經營情形每況愈下。銀行在重建改善的階段中，必須能對外保證流動性無虞，並告知存款者其資金不會受到任何損害，才能使大眾放心，這種情況需維持到重返市場

為止。

#### (八)問題銀行主要清理方式

- 1.接管：當管理階層已被認為無力可回天。
- 2.Good bank 及bad bank分別出售。
- 3.購買與承受(Purchase and Assumption, P&A)方式處理。
- 4.當私人資本太慢到位，可暫時國有化，由公共挹注資金。
- 5.成立過渡銀行，讓情況穩定作為後續出售或接管之前置準備。
- 6.進入清算程序。

#### (九)後續行動

- 1.在預定時程內（通常至少為兩年），持續監控新的管理階層及董事會之表現，並追蹤重要的指標變化。
- 2.強化即時線上控管。
- 3.監控貸款及其他業務。
- 4.為銀行重返市場作好準備。
- 5.必須等待好時機，等股票回升到較好的價位及市場信心重新恢復後，再重新出

售政府持股，毋需操之過急。

#### (十)系統性問題

如屬系統性問題，必須以不同方式處理：

- 1.系統性問題須更廣泛地由政府相關單位參與，尤其是財政部。
- 2.公眾會專注於能否恢復金融市場的穩定及支付系統的運作，讓經濟體系中的信用及儲蓄繼續維持功能。
- 3.主管機關應與其他金融監理機關共同合作。
- 4.存保機制無法有效處理系統性危機。

#### (十一)與媒體溝通

- 1.當銀行問題需要處理的情況愈明顯，宜儘早為媒體可能的報導預作準備。
- 2.預先設定一個主要媒體，與其保持密切聯絡關係。
- 3.準備刊登新聞稿內容包含最新狀況、將採取之必要行動、宣導存款在存款保險最高保障的範圍內受到保障，以及與銀行權益相關者溝通等資訊。聲明稿的遣詞措字要淺顯易懂，避免使用過於專業