

金融監督管理委員會因公出國人員出國報告  
(出國類別：其他)

參加東南亞國家中央銀行研究訓練中心  
舉辦「危機管理、復原與清理計畫」

服務機關：金融監督管理委員會銀行局  
姓名職稱：謝佳妙專員  
派赴國家：菲律賓  
出國期間：113年5月5日至5月11日  
報告日期：113年8月5日

# 摘要

- 一、 **主辦單位**：東南亞國家中央銀行研究訓練中心（The South East Asian Central Banks Research and Training Centre, SEACEN Centre）、美國聯邦準備局（Federal Reserve）及菲律賓中央銀行（Bangko Sentral ng Pilipinas, BSP）
- 二、 **期間**：113年5月6日至5月9日
- 三、 **地點**：菲律賓馬尼拉
- 四、 **出席人員**：柬埔寨國家銀行、香港金融管理局、馬來西亞國家銀行、馬來西亞存款保險公司、緬甸中央銀行、尼泊爾央行、巴布亞新幾內亞銀行、菲律賓中央銀行、新加坡金融管理局、金融監督管理委員會銀行局、我國中央存款保險公司及泰國銀行等 10 個國家或地區之中央銀行或金融監理機關，共 29 名代表參加訓練。
- 五、 **課程主題**：危機管理、復原與清理計畫（Crisis Management, Recovery and Resolution Planning）
- 六、 **主要內容**：本次課程主題包含辨識問題銀行之早期預警指標、問題銀行之早期監理干預措施、銀行復原及清理計畫及問題銀行之退場機制等議題，各國學員並於會中分享自身國家之清理計畫經驗。
- 七、 **心得與建議**：
  - （一）加強中型銀行監管：提升資本要求、風險管理與內控標準以應對市場波動
  - （二）建立綜合型預警系統：結合財務和非財務指標以提前識別銀行風險
  - （三）金融科技監管新挑戰：擴展監管範圍以應對創新商業模式的風險
  - （四）提升處理不良金融機構效率：建立快速資產剝離機制與優化法規程序

# 目 錄

<b>壹、 前言 .....</b>	<b>4</b>
一、 課程目的.....	4
二、 課程內容.....	4
<b>貳、 課程內容摘要 .....</b>	<b>5</b>
一、 美國監管框架.....	5
二、 識別問題銀行和早期干預.....	12
三、 監管機關對銀行採行之執法行為.....	13
四、 清理選項：復原還是清理？ .....	17
五、 監理分享一：香港吸收虧損能力規範.....	20
六、 監理分享二：馬來西亞銀行清理計畫要點.....	22
七、 監理分享三：歐盟最低資本和符合資格債務的最低要求框架之清理計畫..	25
八、 清理挑戰：矽谷銀行（Silicon Valley Bank）案例研究.....	30
<b>參、 我國問題金融機構之退場機制 .....</b>	<b>32</b>
一、 金融機構退場機制概述.....	32
二、 中央存款保險機構於金融危機中扮演之角色.....	33
三、 金融預警系統及即時監控系統.....	35
<b>肆、 心得與建議 .....</b>	<b>38</b>
一、 心得.....	38
二、 建議.....	38
<b>參考文獻.....</b>	<b>41</b>

# 壹、前言

## 一、課程目的

風險管理不善往往是銀行倒閉的根本原因，鑒於 112 年美國幾家中型銀行之倒閉，金融監理機關若能即早發現金融機構法遵及風險管理實務之缺失，並採取適當的執法行動，對恢復金融機構的運營與信心具重要性。

銀行清算是由清算機構管理的重組過程，旨在恢復銀行健康部分的運作及清算剩餘部分，以確保銀行服務不中斷。清理計畫是由清算機構擬具之文件，用來評估銀行繼續運營之可行性，確認符合資格負債之最低要求，及清算程序之事前準備。

本次課程的目的，主要是提供學員所需的監管技能，辨別銀行營運不善之根本原因，監管機構可能採行之執法行動，及如何評估銀行對執法行動之遵循程度。

## 二、課程內容

本次訓練課程主題為「危機管理、復原與清理計畫」，係由東南亞國家中央銀行研究訓練中心（SEACEN）、美國聯邦準備局（Federal Reserve）及菲律賓中央銀行（BSP）共同舉辦，課程期間自 113 年 5 月 6 日至 5 月 9 日共 4 日，地點在菲律賓馬尼拉，本次參訓學員計有 29 名，分別來自柬埔寨、香港、馬來西亞、緬甸、尼泊爾、巴布亞新幾內亞、菲律賓、新加坡、泰國及臺灣等 10 個國家或地區之中央銀行、金融監理機關或存款保險機構代表參訓，講師由 SEACEN 專家、美國聯邦準備局官員、香港金融管理局、馬來西亞監管機構官員等進行授課及實務分享。

本計畫包含 14 個主題，包含辨識預警訊息、執法行動、危機管理、清理選項、香港損失吸收相關規範、菲律賓與馬來西亞之清理計畫，及各國學員分享自身國家之清理計畫經驗。

## 貳、課程內容摘要

### 一、美國監管框架

#### (一) 美國聯邦儲備系統與金融穩定：歷史回顧

美國聯邦儲備系統（Federal Reserve）自西元<sup>1</sup>1913 年成立以來，在維護金融穩定和經濟成長扮演舉足輕重的角色。在聯邦儲備系統（Federal Reserve）成立前，銀行恐慌（banking panics）頻繁的發生，對美國經濟和國內生產總值（GDP）都造成重大的影響：

- 1873 年恐慌：引發了為期四年的經濟蕭條，銀行大量倒閉。
- 1893 年恐慌：導致了嚴重的經濟衰退，伴隨廣泛的銀行倒閉。
- 1896 年恐慌：引起了美國經濟的急劇衰退。
- 1907 年恐慌：這次金融危機突顯了建立中央銀行體系的必要性。

1929 年至 1939 年戰後大蕭條是美國歷史上最嚴重的經濟危機。經濟活動大幅萎縮，失業率飆升，銀行倒閉潮和股票市場崩盤使得經濟陷入深度衰退。

#### (二) 美國監管體系的改革

1. **1933 年格拉斯-斯蒂格爾法（Glass-Steagall Act）**，亦稱銀行法（Banking Act of 1933）：該法案分離了商業銀行和投資銀行業務，防止銀行過度風險投資，並設立了聯邦存款保險公司（FDIC）。
2. **聯邦存款保險公司（The Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC）**：成立於 1933 年，旨在保護存款人的利益，防止銀行擠兌，並提高金融體系的穩定性。FDIC 的建立使得存款人對銀行系統重拾信心。
3. **證券交易委員會（The Securities Exchange Commission, SEC）**：成立於 1934 年，負責監管證券市場、保護投資者，並確保市場的公平和透明。SEC 的設立是為了防止證券欺詐行為和市場操縱。
4. **1956 年銀行控股公司法（Bank Holding Company Act）**：對銀行控股公司的設立和營運進行了監管，防止銀行控股公司過度擴張和濫用資源。

---

<sup>1</sup> 以下內文以西元年進行撰寫。

5. **1999 年金融服務現代化法案 (Gramm-Leach-Bliley Act)**：廢除部分 Glass-Steagall 法案的條款，允許商業銀行、投資銀行和保險公司進行更多的業務組合，旨在促進金融業的競爭和創新。
6. **2008-2009 年全球金融危機**：2008 年至 2009 年的全球金融危機是自大蕭條以來最嚴重的金融危機。由於次貸危機和衍生性金融商品的濫用，銀行和金融機構面臨巨大損失，導致市場崩潰和經濟衰退。這次金融危機，美國聯邦政府採取了多種前所未有的干預措施，包含：
  - A. 接管房地產市場的兩大主要參與者房地美 (Freddie Mac) 和房利美 (Fannie Mae)；
  - B. 允許大型投資銀行雷曼兄弟 (Lehman Brothers) 破產；
  - C. 對全球最大的保險公司美國國際集團 (AIG) 進行紓困；
  - D. 引導主要金融機構華盛頓互惠銀行 (Washington Mutual) 完成美國歷史上最大的銀行倒閉事件。

過去幾次的重大金融危機及伴隨而來的監管措施在不同層面上形塑了現今美國銀行業的樣貌。聯邦儲備系統的建立旨在穩定銀行體系及減少恐慌的發生；大蕭條期間成立的監管機構及訂定的相關法案旨在維護金融系統的穩定性；2008 年的金融危機則強調了全球金融機構的互聯性，也間接影響如《多德-弗蘭克華爾街改革和消費者保護法案》(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act) 等全面改革，不斷演變的監管框架旨在確保美國金融系統的韌性和穩定性。

### (三) 美國金融監管體系

美國的金融監管體系是由多個聯邦和州政府組成 (詳表格 1)，銀行同時受到聯邦和州兩級政府的監管，這種雙層監管體系確保了銀行業務的合規性和穩定性。主要的監管機構包括：

1. **聯邦儲備系統 (Federal Reserve System, the Fed)**：負責美國貨幣及金融穩定的中央銀行，監管對象包含銀行、金融和中介控股公司、由金融穩定監督委員會 (FSOC) 指定的系統重要性公司、聯邦儲備系統成員的州特許銀

行，及外國銀行組織（FBOs）。值得一提的是，聯邦儲備系統不是發牌機構，而是由貨幣監理署（OCC）負責核發國家特許銀行（national chartered bank）執照，州銀行監理機構（例如加州金融保護和創新署）負責核發州特許銀行（state chartered bank）執照，而州特許銀行同時也由其州銀行監理機構進行監管。

2. **貨幣監理署（Office of the Comptroller of the Currency, OCC）**：負責監管國家特許銀行、儲蓄協會及外國銀行組織的聯邦分支機構，確保金融機構的安全性和穩定性。
3. **聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC）**：負責保護存款人的存款，確保金融系統的穩定，並在必要時接管和清算失敗的金融機構。聯邦保險的存款機構，包括不屬於聯邦儲備系統成員的州特許銀行和儲蓄協會。
4. **消費者金融保護局（Consumer Financial Protection Bureau, CFPB）**：負責監管和執行與消費者金融產品和服務有關的法律，以保護消費者的權益。
5. **州銀行監管機構**：每個州都有自己的銀行監管機構，負責監管州內註冊的銀行和金融機構。這些機構通常與聯邦監管機構合作，以確保銀行業的穩定和合規性。

**表格 1 美國金融監管機構一覽表**

銀行監管機構	證券和衍生金融商品監管機構	其他金融監管機構	協調機構
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 貨幣監理署（Office of the Comptroller of the Currency, OCC）</li> <li>- 聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC）</li> <li>- 全國信用合作社管理局（National Credit Union Administration, NCUA）</li> <li>- 聯邦儲備委員會（Federal Reserve Board, FRB or Fed）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 證券交易委員會（Securities and Exchange Commission, SEC）</li> <li>- 商品期貨交易委員會（Commodity Futures Trading Commission, CFTC）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 聯邦住房金融局（Federal Housing Finance Agency, FHFA）</li> <li>- 消費者金融保護局（Consumer Financial Protection Bureau, CFPB）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 金融穩定監督委員會（Financial Stability Oversight Council, FSOC）</li> <li>- 聯邦金融機構檢查委員會（Federal Financial Institutions Examination Council, FFIEC）</li> <li>- 美國總統金融市場工作小組（President's Working Group on Financial Markets, PWG）</li> </ul>

資料來源：本次課程講義

#### (四) 綜合監管計畫

1. 聯邦儲備系統長期以來採取的風險導向綜合監管計畫，係依據個別金融機構的規模、複雜性、風險圖像等因素來訂定檢查和監督計畫。對銀行和控股公司的審查，主要包含幾個面向：
  - A. 評估董事會和高級管理層治理的適足性：包括對內部政策、程序、控制和營運的評估。
  - B. 評估風險管理和內部控制流程的品質，以識別、衡量、監控和控制風險。
  - C. 評估關鍵財務因素：如資本、資產品質、收益、流動性和市場風險（包括利率風險）的敏感性。
  - D. 檢查合規性：確保符合相關法律和法規。
2. 聯邦儲備系統對大機構監督協調委員會（LISCC）公司及大型金融銀行組織（LFBOs）的監督框架主要集中在四個面向：
  - A. 資本充足性和資本規劃。
  - B. 流動性充足性和彈性。
  - C. 公司治理（評估高級管理層和董事會的有效性）。
  - D. 復甦和解散計畫。
3. 綜合監管所遭遇的挑戰與難題：
  - A. 立法限制：現有立法並未賦予監管機構將整個企業集團納入銀行監管範疇的權力，這導致監管覆蓋面不足。
  - B. 缺乏透明度：金融機構內部資訊的透明度不足，使得監管機構無法全面掌握其運作狀況。
  - C. 跨國資訊共享的需求：在全球化的金融環境中，跨國資訊共享安排至關重要。
  - D. 未受監管企業的處理：許多未受監管的企業在金融市場中扮演重要角色，但缺乏有效的監管措施。
  - E. 政治壓力和監管有效性：政治壓力可能削弱監管機構的監管能力和有

效性。

- F. **內部權責分工不明確**：金融機構內部管理品質和集團範圍內的風險管理實踐不明確，難以有效監控。
- G. **現場檢查範圍有限**：現場檢查的範圍和頻率不足，導致監管資訊不完整。

## (五) 美國監管評級制度

美國銀行監管機構主要採用兩套評級制度來評估銀行和金融機構的風險及健全性，分別是 CAMELS 評級制度和大型金融機構評級制度（Large Financial Institution Rating System, LFI rating system）。評級主要目的是協助監管機構識別體質較弱的金融機構，以加強對其之監管頻率和力度。兩套評級制度分別針對不同規模（Size）和複雜性（Complexity）的金融機構提供監管框架和標準，CAMELS 評級制度主要應用於傳統銀行的全範圍審查，而 LFI 評級制度則是針對大型金融機構採用較高級別的監管方法。

### 1. CAMELS 評級制度

CAMELS 評級的六項考核指標分別為資本適足性（Capital adequacy）、資產品質（Asset quality）、經營品質（Management）、獲利能力（Earnings）、流動性（Liquidity）及市場風險敏感性（Sensitivity to Market Risk），其英文字母第一個字母組在一起即為 CAMELS。綜合評級分為 1 至 5 級，數字越大，所需監管程度越高；反之，數字越低，則所需監管程度越低。六項主要指標摘述如下：

#### A. 資本充足性（Capital Adequacy）

- (1) 衡量銀行是否有足夠的資本來吸收可能的貸款損失，保證其在經營風險下的償付能力。
- (2) 主要比率：股本/總資產比率、資本/風險加權資產比率
- (3) 資本充足性標準：股本/總資產 $\geq$  5%、總資本/風險加權資產 $\geq$  9.5%

## B. 資產品質 (Asset Quality)

- (1) 評估銀行資產（如貸款、證券、交易組合、固定資產等）的品質。
- (2) 主要比率：貸款損失準備比率、貸款損失準備充足率、核銷比率和不良貸款比率。
- (3) 資產質量標準：貸款損失準備/總貸款組合 < 1%，貸款損失準備/總貸款組合 < 3%，貸款損失準備/不良貸款 > 1。

## C. 管理質量 (Management)：評估管理層的經驗、專業性和審慎性。

## D. 收益能力 (Earnings)：

- (1) 衡量銀行留存資本的能力、支持未來資產增長及提供投資回報的能力。
- (2) 主要比率：淨利息收入比率（淨利息收入/平均總資產）、息稅前收益比率和淨收入比率（ROE、ROA）。
- (3) 收益標準：淨利息收入/總資產 > 3%，ROA > 1%，ROE > 10%。

## E. 流動性 (Liquidity)：

- (1) 衡量銀行持有的現金、證券及將資產轉換為現金的能力，確保有足夠的流動性來滿足一年內到期的無擔保債務。
- (2) 主要比率：流動資產/總資產、流動資產/總存款、貸款/存款、貸款/(存款+借款)、貸款/總資產。
- (3) 流動性標準：流動資產/總存款 > 20%，流動資產/總資產 > 30%，貸款/總資產 < 65%。

## F. 市場風險敏感性 (Sensitivity to Market Risk)：衡量銀行對利率變動的敏感性及外部因素對資產負債表的波動性，透過模型來分析特定情境下的風險。

## 2. 大型金融機構評級制度 (LFI 評級制度)：

- A. 適用範圍：LFI 評級制度適用於總資產達到或超過 1000 億美元的銀行控股公司 (BHCs) 和非保險、非商業的儲蓄和貸款控股公司 (SLHCs)，以及在美國營業總資產達到或超過 500 億美元的外國銀行組織 (FBOs)

的中介控股公司（IHCs）。

**B. LFI 評級的四個等級：**

- (1) **基本符合預期（Broadly meet expectations）**：金融機構可能存在缺失，但這些缺失不太可能對該機構的營運安全和穩健性構成威脅。
- (2) **有條件地符合預期（Conditionally meet expectations）**：金融機構可能存在部分缺失，聯邦儲備系統將與該機構合作共同解決問題。
- (3) **缺失-1（Deficient-1）**：金融機構存在財務或營業缺失，對其安全和穩健性構成重大威脅。在這種評級下，機構需要聯邦儲備系統的批准才能進行新業務的拓展。
- (4) **缺失-2（Deficient-2）**：金融機構的財務和營業缺失嚴重威脅其安全和穩健性或已使其處於不安全和不穩健的狀況。具有此評級的機構，通常會受到金融監管機構正式干預，且不太可能獲得新業務拓展的批准。

**C. LFI 評級的三個組成部分：**

- (1) **資本規劃（Capital planning and positions）**：進行橫向審查和機構特定監管工作的全面評估。
- (2) **流動性風險管理（Liquidity Risk Management and positions）**：評估金融機構用於識別、衡量、監控和管理流動性風險的過程（如綜合流動性評估審查（CLAR）），以及評估金融機構是否符合 Regulation YY 的流動性風險管理要求。
- (3) **公司治理和控制（Governance and Control）**：評估金融機構的董事會、業務管理、風險管理與內部控制的有效性，以及復原計畫（僅限於國內 LISCC 機構）。

## 二、識別問題銀行和早期干預

### (一) 識別問題銀行

識別問題銀行是監管機構確保金融系統穩定和安全的重要環節。監管機構可以透過財務指標和非財務指標進行檢視，從而了解問題發生的根本原因，並採取適當的監管行動和糾正措施。

#### 1. 財務指標：

財務指標主要反映銀行已經存在的問題，屬於落後指標（lagging indicators），這些指標包含：

- A. 信貸：快速增長或激進增長策略、較低的貸款標準、經濟條件惡化。
- B. 流動性：不穩定的資金來源、依賴短期資金來源。
- C. 效率：效率低可能導致成本上升和利潤下降。
- D. 欺詐和內部濫用：管理層或員工的內部欺詐行為。

#### 2. 非財務指標：

非財務指標提供了潛在問題的預警，屬於領先指標（leading indicators）。這些指標包含：

- A. 管理層變動：頻繁的管理層更替可能影響決策穩定性。
- B. 內部控制有欠妥適：內部控制不足會增加營運風險。
- C. 風險管理欠佳：缺乏有效的風險管理策略。
- D. 新產品或創新服務：快速推出新產品可能增加不確定性。
- E. 依賴第三方供應商：過度依賴外部供應商可能帶來營業風險。
- F. 審計延遲或未進行：未能及時進行審計可能隱藏潛在問題。
- G. 員工異常流動：高流動率可能反映內部問題。
- H. 內規未適時審查：未定期審查內控規定可能導致規範過時或不適用。

### (二) 分析問題根因

在識別出問題後，金融監管機構需進一步分析其根本原因。管理層通常是問題的核心，其原因包括：

1. **無法勝任**：管理層知識不足或領導能力不足。
2. **缺乏解決問題的意願**：無法識別問題、缺乏責任感或激勵機制欠妥。

### (三) 監管行動與糾正措施

在確定問題和根因後，監管機構可採取以下行動：

1. **檢查報告**：撰寫詳細的檢查報告，描述問題、原因及其後果。
2. **臨時監管函**：發送臨時監管函，要求銀行立即採取糾正措施。
3. **管理層會議**：與銀行管理層進行會議，討論問題並尋求解決方案。
4. **董事會會議**：向銀行董事會報告問題，確保高層重視。
5. **道德勸說**：利用道德和社會責任感促使銀行改善問題。

## 三、監管機關對銀行採行之執法行為

監管機關採行執法行為旨在導正銀行缺失，讓銀行儘速恢復到健全的狀態。本節將說明美國主管機關對銀行實施執法行為的類型及其影響，並描述美國監管機關在決定執法手段時可能考慮的因素。

(一) **執法行為的類型**：可分為正式和非正式兩類，非正式的執法手段包含承諾書、董事會決議、諒解備忘錄（MOU）；正式執法手段則有書面協議、停止與禁止命令、即時矯正行動（Prompt Corrective Action, PCA）。

(二) **採取正式或非正式執法行為主要取決之因素**：

1. 銀行目前和預期的狀況
2. 問題的性質和嚴重程度
3. 問題的歷史以及管理層的應對（包含董事會和管理層能力和合作程度）
4. 銀行的評級

(三) **非正式執法行為**：

非正式執行行動是一種對銀行相對較不嚴厲的監管手段，並且不可強制執行。這類行動適用於銀行存在違規行為，但這些行為不嚴重，無法作為民事罰款（CMPs）或解除職位的依據。由於非正式執行行動的性質，其過程和結果通常

不公開或無法公開。監管機構在銀行狀況良好，但需要確保已識別的缺失得到改善時，可能會採用非正式執法行為，並請銀行董事會書面承諾確保缺失能夠得到改善。這種方式旨在透過銀行內部的自我糾正機制來解決問題，而不需要進一步的監管干預。以下摘述三種非正式執法手段的特性、運用場景及其對銀行可能造成的影響：

**1. 承諾書：**

承諾書是一種沒有法律約束力的執法手段，適用於銀行沒有涉及重大的違規或財務不健全的做法。當監管機構識別出輕微問題或提出關切時，董事會自行承諾將採行改善措施解決問題或提供定期報告。監管機構會向董事會發送信函，概述其請求並要求銀行回應，確認承諾被董事會接受。此方法旨在通過董事會的自願行動來解決問題，而不涉及法律強制。

**2. 董事會決議：**

適用於銀行狀況良好，但需要確保已識別的問題得到糾正的情況。這是由董事會代表所做出的自願承諾，並記載在董事會會議記錄中。雖然監管機構不是決議的一方，但不履行承諾可能導致監管單位改採正式執法行動。儘管決議沒有法律約束力，但其目的是通過內部自我管理來解決問題，避免進一步的監管干預。

**3. 諒解備忘錄（MOU）：**

當銀行存在多項缺失，且董事會決議無法充分解決這些弱點時，會使用諒解備忘錄（MOU）。這是一種高度結構化但非正式的執法手段，目的是在不具法律約束力的前提下，通過董事會和監管機構共同簽署的方式來處理問題。MOU 的簽署強調了雙方對問題的認識和解決問題的承諾，並促進雙方的合作以改善銀行的整體狀況。

**(四) 正式執法行動：**

正式執法行動是一種具有強制執行力的監管手段，通常透過民事罰款（CMPs）和法院執行，並且獲得法定授權。除暫時性停止與禁止命令（C&D）外，正式執法行動通常會對外發布。

1. 正式執法行動適用於以下情況：
  - A. 銀行的系統和控制存在重大問題或弱點
  - B. 發現嚴重的內部人士濫用
  - C. 存在重大違法行為或嚴重的遵循問題
  - D. 對先前承諾進行糾正行動的重大違約
  - E. 會計帳簿記錄未能反映真實財務狀況或未能提供檢查人員檢視，導致監管機構無法確定銀行的真實財務狀況

2. 三種正式執法手段的特性、運用場景及其對銀行可能造成的影響：

A. 書面協議

書面協議是最輕微的正式行動形式，通常與銀行發現的任何問題相關。它旨在通過協議的方式解決問題，而不需要進一步的強制執行。

B. 停止與禁止命令（Cease and Desist Order, C&D）

停止與禁止命令（C&D）是一種反映較高嚴重性和緊迫性的正式行動，可透過 CMPs 和法院執行。通常在以下情況下採用：

- (1) 違反法律、規則或法規
- (2) 在業務運作中存在不安全和不健全的做法
- (3) 未能建立和維護所需的《銀行保密法》程序

停止與禁止命令採取的行動包含賠償（內部人賠償）、限制增長（如限制支付股利等）、處置問題資產、終止協議、更換主管或員工、提高資產質量和內部控制、改善流動性狀況和資本指令。

C. 暫時停止與禁止命令

暫時停止與禁止命令是一種特別的行動，當違規行為或不安全做法沒有停止且可能進一步削弱銀行的狀況時，或銀行的帳冊非常不準確，無法通過正常的監管程序確定其財務狀況時，會立即採取行動。

3. 正式行動應清楚列出禁止或受限制的業務活動，並限期要求改善，可能導致後果如下：

A. 銀行陷入財務困境

- B. 更換董事和高階主管需要事先通知
- C. 不符合競標其他銀行的資格
- D. 不符合申請加快處理的資格
- E. 需要事先批准某些活動

**(五) 立即糾正措施 ( Prompt Corrective Action, PCA )**

立即糾正措施 ( PCA ) 是一項由《聯邦存款保險法》第 38 條規定的措施，要求金融機構和聯邦銀行監管機構在資本不足問題出現時，迅速採取糾正行動。PCA 的主要目的是在最小化對存款保險基金長期損失的情況下，解決金融機構的問題。它適用於當銀行的資本比率低於規定標準時，監管機構可以根據 PCA 系統的觸發點，對體質不善的銀行進行監控、評估和採取必要的糾正措施，可分為「強制性措施」及可視情況自由裁量的「選擇性措施」。

**1. 金融機構依資本水準分為五個等級：**

**表格 2 資本類別標準**

資本類別	總風險基礎資本 (RBC) 比率	一級風險基礎資本 (RBC) 比率	普通股一級風險基礎資本 (RBC) 比率	槓桿比率
資本充足 Well Capitalized	10% 以上	8% 以上	6.5% 以上	5% 以上
資本充足 Adequately Capitalized	8% 以上	6% 以上	4.5% 以上	4% 以上
資本不足 Undercapitalized	低於 8%	低於 6%	低於 4.5%	低於 4%
嚴重資本不足 Significantly Undercapitalized	低於 6%	低於 4%	低於 3%	低於 3%
危機資本不足 Critically Undercapitalized	有形資本與總資產比率 2% 以下			

資料來源：本次課程講義

**2. 針對資本不足之金融機構，監管機構得採行的監管措施：**

**A. 強制性措施：**

- (1) 銀行不得支付股息或進行其他某些資本分配。

- (2) 銀行不得向控制銀行的任何人支付管理費。
- (3) 銀行必須在收到資本不足 PCA 狀態通知後 45 天內提交資本恢復計畫。
- (4) 銀行不得接受、續約或轉存經紀存款。

**B. 選擇性措施：**

- (1) 資產增長或收購
- (2) 申請設立新分行和新業務
- (3) 限制存款利息支付
- (4) 限制銀行與附屬機構之間的交易
- (5) 限制向聯邦儲備貼現

**(六) 撤職處分 (Removal Actions)**

1. **法律依據：**依據《聯邦存款保險法》(Federal Deposit Insurance Act, FDI Act) 第 8 (e) 條規定，聯邦銀行監管機構有權將金融機構當事人免職，或禁止當事人參與金融機構的事務。
2. **適用場景：**當金融機構管理者違反法律規定或參與可能危及銀行穩健運營的行為，致使金融機構遭受經濟損失、影響存款人利益或當事人從中獲取不法利益。
3. **具體禁止措施：**依據《聯邦存款保險法》第 19 條規定，禁止當事人參與涉及欺詐、違反信任或洗錢的事務，或有關的預審分流等相關事務。具體措施包含：
  - A. 禁止當事人在金融機構關聯企業任職
  - B. 禁止直接或間接持有股份或控制金融機構
  - C. 禁止直接或間接地參與金融機構事務

**四、清理選項：復原還是清理？**

在金融體系中，銀行的穩定運作對於經濟的健康至關重要，然而，銀行可能會

面臨多種挑戰，包括資本不足、流動性危機和市場信心的喪失，當銀行出現這些問題時，監管機構和銀行管理層必須採取有效措施，以恢復其穩定性或進行必要的清算。以下將摘述處理問題銀行的三種主要方法：恢復（復原）計畫、出售或清算銀行，以及關閉銀行的流程，藉此了解如何應對和管理銀行危機，保障金融系統的穩定和公眾對銀行體系的信心。

## **(一) 恢復（復原）計畫**

當銀行面臨財務困境但仍有希望在合理時間內恢復其資本狀況和經營穩定時，復原計畫是一種首選方法，旨在透過內部調整和外部支持，重新確立銀行的穩定性並恢復市場信心。

### **1. 考量因素**

- A.** 資本狀況：如果銀行的資本狀況仍有希望在合理時間內恢復，則可以考慮復原計畫。
- B.** 市場和銀行特定情境：宏觀經濟條件、行業狀況和銀行特定的風險（如操作風險、聲譽風險等）。
- C.** 壓力測試結果：銀行是否有能力應對壓力情境並恢復到穩定狀態。
- D.** 流動性：是否能迅速提高流動性以應對短期資金壓力。
- E.** 外部支持：是否可以獲得母公司或政府的資本支持。

### **2. 復原計畫的準備與實施**

- A.** 資料收集：收集銀行業務、財務和業務資訊。
- B.** 情境分析：分析市場壓力情景（如利率變動等）和銀行特定弱點（如網絡安全攻擊、聲譽風險等）。
- C.** 觸發因素：確定導致危機情景的觸發因素，如資本比率下降、獲利能力下降、流動性危機等。

### **3. 復原選項：**

- A.** 業務線或法律實體處置：出售部分業務以獲取資金。
- B.** 資產出售：出售銀行資產以增加現金流。
- C.** 籌集額外資本：通過發行新股或吸引新投資者增加資本。

- D. 減少股息支付：保留更多資金以應對危機。
- E. 業務線活動的清算：縮減非核心業務以降低成本。

## (二) 出售或清算銀行

當銀行的資本狀況和流動性不足以支持其繼續營運時，出售或清算成為必然選擇，藉此有效處置銀行資產和負債，確保存款人獲得穩健、有效和不間斷的銀行服務，維護公眾對銀行系統的信心。

### 1. 考量因素

- A. 資本不足：銀行資本嚴重不足，無法在合理時間內恢復。
- B. 流動性危機：持續的流動性不足，導致無法滿足存款人的提取需求。
- C. 市場信心：市場對銀行失去信心，導致大規模存款提取。
- D. 監管要求：監管機構要求清算，以保護存款人和金融體系穩定。
- E. 風險控制：通過清算避免銀行倒閉對金融系統的連鎖反應。

### 2. 公開市場解決：

- A. 合併：與另一銀行合併，保持業務的連續性。
- B. 出售：將整家銀行出售給新投資者。

### 3. 監管或接管：在監管情況中，銀行繼續由存款保險基金暫時運營，並受到持續監管；在接管情況中，接管人將進行銀行整體或部分清算。

- A. 接管：存款保險基金機構通常被任命為接管人（Receiver），負責資產處置和資金回收，並將資金分配給接管人的債權人。
- B. 接管的理由：資產不足、違反禁止令、資本損失等。
- C. 兩種資產處置方式：直接償還（Payoff）及購買和承擔（P&A）。
- D. “大到不能倒”例外：在特定情況下，存款保險機構得放棄最低成本原則，保護未投保的存款人或債權人。

## (三) 關閉銀行流程

在最極端的情況下，當銀行無法通過復原計畫或出售來恢復其穩定性時，關閉銀行成為最終的措施，以確保銀行的平穩退出市場，並將對金融系統和存款人的影響降到最低。

1. **直接償還 (Payoff)**
  - A. **償還投保存款人**：存保機構向投保存款人寄送支票。
  - B. **銀行資產的清算**：將資產清算的收益分配給存保機構和未投保的銀行債權人。
2. **購買和承擔 (P&A)**：為最常用的交易方式。
  - A. **健康機構購買**：失敗銀行的部分或全部資產，並承擔部分或全部負債。
  - B. **分擔損失**：保險存款基金與購買者共同承擔某些資產的確定損失。
3. **重大損失審查 (MLRs)**
  - A. **審查要求**：當存款保險基金遭受重大損失時，由聯邦銀行監管機構的督察長進行審查，並提交書面報告，評估導致損失的原因和防止此類損失的建議。
  - B. **重大損失的定義**：不同年份有不同的金額門檻。
    - (1) 損失發生在 2010 年或 2011 年，為 2 億美元。
    - (2) 損失發生在 2012 年或 2013 年，為 1.5 億美元。
    - (3) 損失發生在 2014 年 1 月 1 日或之後，為 5,000 萬美元。

## 五、監理分享一：香港吸收虧損能力規範

(一) **意涵**：香港金融管理局 (HKMA) 依據國際標準 (如《巴塞爾協議 III》) 訂定吸收虧損能力 (Loss-absorbing Capacity, LAC) 規範，旨在確保銀行在遭遇財務困難時，能夠吸收損失並繼續運作，從而維持金融系統的穩定。

(二) **適用對象**：

1. **所有香港註冊的授權機構**：包括 HK 控股公司和 HK 附屬營運實體。
2. **資產規模**：香港註冊的授權機構若總合併資產超過 3000 億港元，需遵守 LAC 要求。
3. **類別**：香港金融管理局 (HKMA) 將金融機構分類為處置實體 (resolution entities) 或重要附屬公司 (material subsidiaries)，分別受到外部和內部

LAC 要求的約束。

### (三) LAC 要求的運作方式：

1. **校準 LAC 要求：**根據各家金融機構的清算策略校準 LAC 要求。
2. **資本要求倍數：**
  - A. 清算實體的外部 LAC 要求等於 2 倍資本要求。
  - B. 重要子公司的內部 LAC 要求等於外部 LAC 要求乘以內部 LAC 標量（起始值為 75%）。
3. **形式要求：**至少有 1/3 的外部或內部 LAC 要求需以債務形式滿足，即符合 LAC 規則的 AT1 和 T2 資本工具或非資本 LAC 債務工具。

### (四) LAC 資格標準

1. **外部 LAC：**
  - A. 合約剩餘期限超過 12 個月。
  - B. 優先於存款人和一般債權人。
  - C. 不受安全性或抵銷的約束。
  - D. 承認香港清算機構的權力。
2. **內部 LAC：**與外部 LAC 相同，包含在 MA 通知觸發事件發生時進行減記或轉換為股權的條款。

### (五) LAC 實施報告

1. **審查：**HKMA 對過去五年的 LAC 要求實施情況進行了審查，並於 2024 年 2 月發布報告。
2. **合作：**HKMA 與相關授權機構密切合作，協商建立 LAC 資源的可信策略，並與相關本國和接待國清算當局採取協調一致的方法。
3. **披露與報告：**授權機構定期披露和報告其 LAC 部位和細節。
  - A. **定期披露：**包括任何重大變化、LAC 的組成及其重大變化、債權人排名、資本工具和非資本 LAC 債務工具的主要特徵。
  - B. **透明度：**增強解決方案的可信性和可行性，促進市場紀律。

### (六) 損失吸收能力部位和結構

1. **D-SIBs 發行**：D-SIBs 在過去 5 年中發行了總額約 5,110 億港元的 LAC 債務工具，滿足 LAC 要求。
2. **非資本 LAC 資源**：D-SIBs 累積的非資本損失吸收能力資源總額達 3,520 億港元，占風險加權資產的 5.9%。
3. **債務工具的優先次序**：所有 LAC 債務工具必須達到合約優先次序或結構性優先次序，以確保納入 LAC 計算。

#### (七) 關鍵觀察及政策期望

1. **優先次序**：LAC 債務工具必須具有合約或結構性優先次序，減少補償風險。
2. **總吸收虧損能力 (Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC) 條款**：符合 TLAC 條款的工具必須在解決實體資產負債表上與被排除的債務合約上具有優先次序。
3. **自我評估**：處置實體或重要附屬公司須進行全面性的自我評估，檢討 LAC 工具是否符合相關條款，並確保合規性。

## 六、監理分享二：馬來西亞銀行清理計畫要點

### (一) 馬來西亞金融安全網

1. **馬來西亞國家銀行 (Bank Negara Malaysia, BNM)**
  - A. **貨幣政策委員會 (Monetary Policy Committee, MPC)**：貨幣政策的制定。
  - B. **金融穩定委員會 (Financial Stability Committee, FSC)**：總體和個體審慎的回應及監管干預，並提供建議和監督由金融穩定執行委員會 (FSEC) 批准的政策施行。
  - C. **聯合政策委員會 (Joint Policy Committee, JPC)**：就可能對經濟產生廣泛影響的宏觀審慎政策反應進行審議和決策，例如貸款價值比率 (LTV)。
2. **金融穩定執行委員會 (Financial Stability Executive Committee, FSEC)**
  - A. **功能**：根據 2009 年《中央銀行法》成立，決定 BNM 可能採取的政策

措施，包括：向 BNM 監管範圍外的實體發出命令；向金融機構（FI）提供流動性援助；向不可行的持牌 FI 提供資本支持。

B. 作用：由 BNM 總裁主持，財政部、存款保險機構（PIDM）和證券委員會參與。

3. 存款保險機構與解決當局（Deposit Insurer & Resolution Authority, PIDM）：根據 2011 年《馬來西亞存款保險公司法》成立，提供存款保險和針對保險利益損失的保護。

(二) 馬來西亞國家銀行（BNM）和馬來西亞存款保險機構（PIDM）在危機管理中的角色及其協作方式：BNM 負責預防性措施和金融穩定，如撤換高級管理人員和提供流動性援助，而 PIDM 則負責成員機構的解決權限和提供存款保險。雙方通過戰略聯盟協議（BNM-PIDM Strategic Alliance Agreement）進行協作，定期交換資訊並舉行會議，以維護金融穩定和保護存款人的利益。

### (三) 復原計畫（Recovery Planning）框架

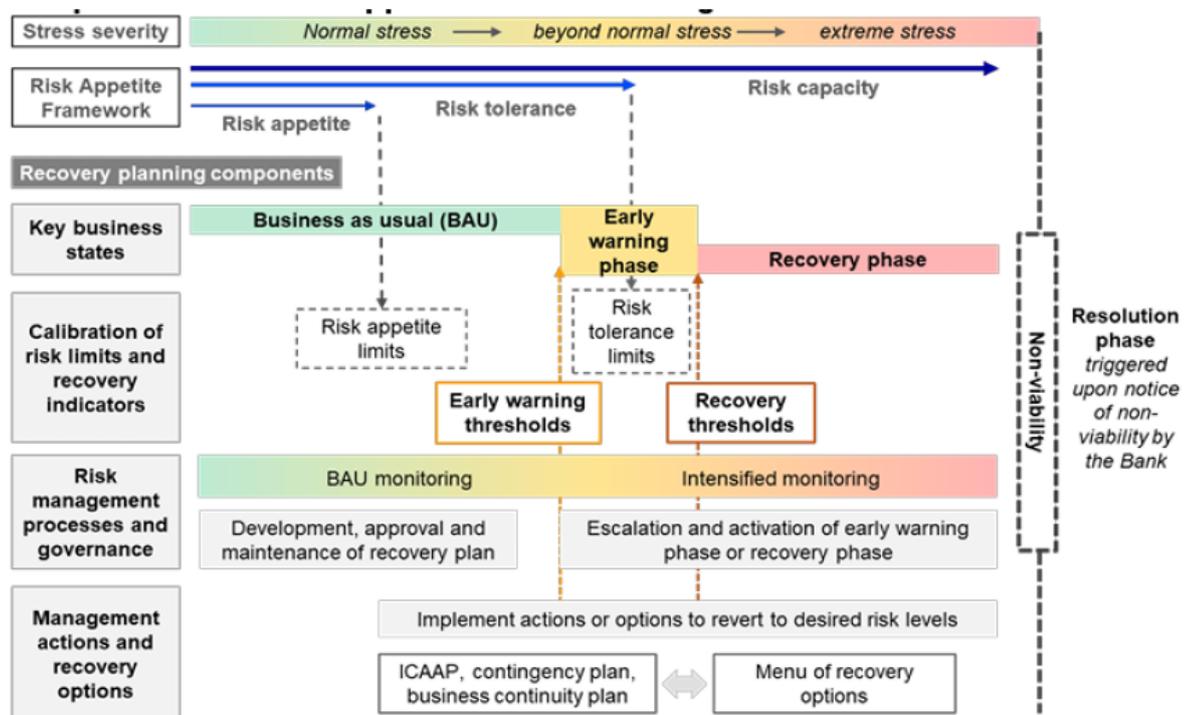


圖 1 馬來西亞復原計畫框架

馬來西亞的復原計畫框架將風險偏好、戰略規劃與風險管理制度結合，並考慮風險因子及其關聯性（如信貸、市場、流動性、操作、網絡及聲譽風險）。

圖 1 框架可衡量金融機構在嚴重壓力下的承受能力，並分為正常業務、預警階段及恢復階段。藉由衡量風險限額和恢復指標，在預警階段啟動預警閾值，在恢復階段啟動恢復閾值，並在必要時實施管理行動和恢復選項，將風險水平恢復至目標範圍。若金融機構處於非可持續狀態，則會進入處置階段，由有關當局進行干預和處理。

#### (四) 復原計畫 8 項核心組成要件：

1. **執行摘要**：總結整體復原能力及偏好的復原策略。
2. **策略分析**：深入分析結構、業務活動、風險概況及相互關聯性。
3. **治理結構及監督**：涵蓋在復原計畫過程中的角色、責任、程序及政策。
4. **復原指標**：包含已建立標準和門檻的指標框架，促進風險監測、升級和啟動。
5. **復原選項**：一套恢復健全性及保持長期可行性的措施。
6. **情景分析**：評估在不同壓力情景下的治理、指標和選項的充分性。
7. **溝通及披露計畫**：管理與內部及外部利益相關者的溝通。
8. **準備措施**：提高復原計畫及整體復原能力的有效性措施。

#### (五) 早期干預觸發因素（Early Intervention Triggers, EIT）和不可續存觸發因素（Non-Viability Triggers, NVT）

1. **早期介入觸發因素（EIT）**：當銀行出現財務困難的跡象時，EIT 就會啟動。這是為了讓馬來西亞存款保險機構（PIDM）提前做好準備，避免銀行狀況惡化。EIT 的啟動需要與馬來西亞國家銀行（BNM）協商，BNM 還是主要的管理機構。PIDM 會在與 BNM 協商後決定要採取的行動，例如處理資本侵蝕、流動性問題或其他不遵守規定的情況。
2. **不可續存觸發因素（NVT）**：當銀行被判定無法繼續經營或快要倒閉時，NVT 就會啟動。這個判定由 BNM 負責，並通知 PIDM 執行相關的處理行動，例如讓銀行繼續經營或結束營運。NVT 會考量的情況包括銀行資本不足、無法履行義務或經營不善等。這些措施都是為了確保銀行問題不會進一步擴大。

## (六) 監管機構對近期金融發展的回應

### 1. 密切追蹤金融機構的發展：

- A. 監管機構密切監控金融機構在新監管期望下的發展，特別是針對網路（online）或行動（mobile）提款帶來的脆弱性。
- B. 改善存款分析和剖析方法，不僅限於傳統的分析手段。
- C. 納入銀行的壓力測試和應急資金計畫。

### 2. 進行基準測試（Benchmarking exercise）：

- A. 針對應急資金計畫和流動性壓力測試進行基準測試。
- B. 針對復原指標和選項進行基準測試，包括對特定銀行進行全面的復原計畫審查。

### 3. 評估流動性風險：針對網路提款（online withdraws）所帶來的流動性風險進行評估。

## 七、監理分享三：歐盟最低資本和符合資格債務的最低要求框架之清理計畫

### (一) 清理計畫：

- 1. **目標：**清理計畫旨在確保監管機構和銀行能夠事先模擬可能面對的危機及因應策略，以減少銀行倒閉對經濟的影響。銀行的運營和財務連續性至關重要，因此清理計畫需明確記載必須持續運作的資訊和通信技術（ICT）系統，並確保在清理期間和清理後保證足夠的流動性。清理計畫的重點是證明銀行具有足夠的吸收損失能力，以幫助銀行透過債務減記（bail-in）工具進行重整，同時確保在清理過程中，確保債權人的處境不會比正常破產程序還糟。
- 2. **架構及運作方式：**銀行必須向清理當局提交清理計畫，當局依據清理計畫進行評估，並決定是否批准或要求銀行修改計畫。如果銀行的清理計畫涉及多點進入（MPE）策略，則其子公司必須單獨組織其 IT 部門。在歐盟，

復原和清理計畫要求機構達到最低資本和符合資格債務的最低要求（MREL），以確保清償工具的有效性和可信度。MREL 會根據銀行的特定特徵如規模、業務和融資模型及風險概況來進行量身定制。

### 3. 評估流程：

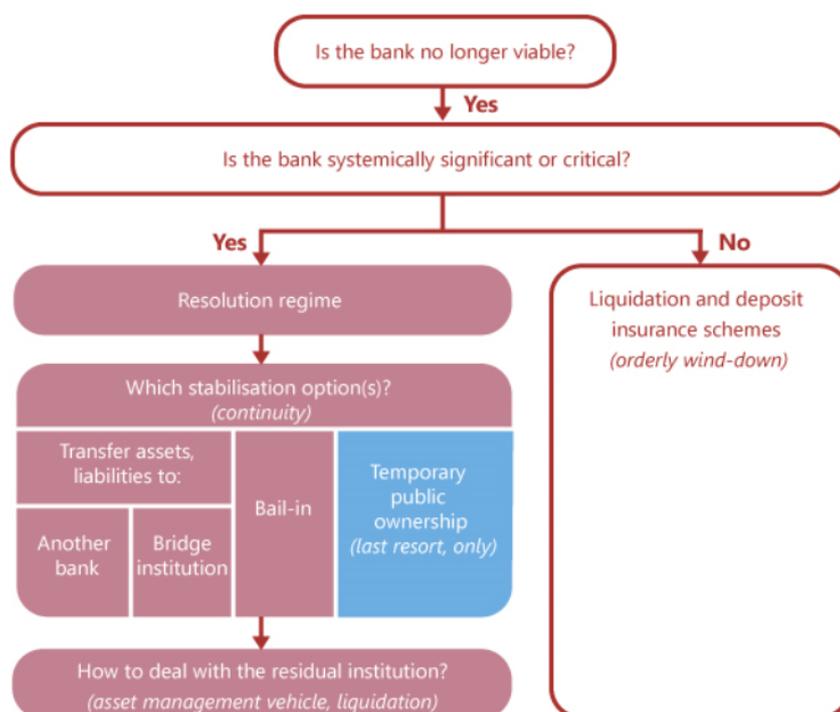


圖 2 監管機構對銀行續存性之評估流程

圖 2 說明在銀行無法繼續營運時，監管機構採取的不同應對方案。評估步驟摘述如下：

#### A. 銀行是否無法存續？

評估銀行目前的經營狀況，如果銀行無法繼續運營，則考慮後續措施。

#### B. 銀行是否具系統重要性？

系統重要性銀行是指其倒閉可能對金融系統和經濟造成重大影響的銀行。如果銀行不具備系統重要性，則可以進行清算或依靠存款保險方案。

#### C. 清理措施：

當銀行被認為具系統重要性時，監管機構將啟動清理措施，摘述如下，以確保銀行的關鍵功能持續運作，以維持金融穩定。

**(1) 轉移資產和負債至其他機構：**將銀行的資產和負債轉移到另一家

銀行或橋接機構，以確保關鍵功能的持續性。

**(2) 債務減記 (Bail-in)：**透過減記銀行債務來重組銀行，股東和債權人將承擔損失，而非由公共資金救助。

**(3) 臨時公共所有權：**為最後的手段，政府臨時接管銀行，先確保其穩定運營，再尋求長期解決方案。

**D. 如何處理剩餘機構？**

選擇上述任何一種穩定措施後，監管機構須決定如何處理剩餘的銀行資產和負債，透過資產管理工具或進行清算。

**E. 清算和存款保險方案：**非系統重要性銀行可直接進行有序清算，並依靠存款保險方案來保障存款人的利益。

**(二) 歐盟立法下的 MREL**

**1. 最低資本和符合資格債務的最低要求 (MREL)：**是清理當局設置最低要求，確保銀行擁有足夠的清理工具實施清理策略，旨在防止銀行的清理依賴公共財務的支持，確保股東和債權人貢獻於損失吸收和資本重整。MREL 缺口不一定意味著銀行存在資本缺口，而是意味著如果銀行倒閉，將存在使用清理工具清理的障礙。在歐盟，銀行不必披露有關 MREL 的監管決定。MREL 目標以總風險加權資產 (TRWA) 的百分比表示，由損失吸收金額 (LAA) 和資本重整金額 (RCA) 組成，並通過市場信心費用 (MCC) 調整以確保銀行在清理後維持市場信心。

**2. MREL 目標的計算公式**

**A. MREL 目標 = 損失吸收金額 (LAA) + 資本重整金額 (RCA) + 市場信心費用 (MCC)**

LAA = 反映銀行在清理中將遭受的損失

RCA = 反映清理後滿足監管要求所需的資本

MCC = 確保清理後市場信心所需的資本

**B. 決定 MREL 目標 (歐盟單一清理委員會)**

$LAA = TRWA \times (PR1 + PR2)$

$$RCA = TRWA \times (PR1 + PR2)$$

$$MCC = TRWA \times (CBR - CCyB)$$

- C. 說明：PR1 = 第 1 支柱資本要求，PR2 = 第 2 支柱資本要求，CBR = 資本緩衝要求，CCyB = 反周期性資本緩衝。如果清算是銀行的首選清理策略，則沒有 RCA。在這種情況下，MREL 目標 = LAA + MCC。對於系統性重要銀行（如 D-SIBs），MREL 目標 = Max [ 8% × TLOF; (LAA + RCA + MCC) × TRWA ]，TLOF = 總負債和自有資金。

### 3. MREL 框架下的示例

- A. 第 1 支柱資本要求 = 4.5% + 1.5% = TRWA 的 6%

第 2 支柱資本要求 = TRWA 的 1.5%

$$MCC = CBR - CCyB = TRWA \text{ 的 } 2.5\%$$

$$LAA = TRWA \times (P1R + P2R) = 7.5\% \times TRWA$$

$$RCA = TRWA \times (6\% + 1.5\%) = 7.5\% \times TRWA$$

$$MCC = 2.5\% \times TRWA$$

$$MREL \text{ 目標} = LAA + RCA + MCC = 17.5\% \times TRWA$$

MREL 目標是總風險加權資產的百分比。

對於不需要清理的銀行，MREL = TRWA 的 10%

- B. 清理評估範例：小型銀行

假設小型銀行第 1 支柱資本要求為 TRWA 的 8%，CCoB 為 2.5%，總 TRWA 為總負債和自有資金（TLOF）的 40%。清理性評估過程得出結論，清算銀行既可行又可信。因此，清理當局確定損失吸收金額，將 TRWA 的總資本要求 10.5% 轉化為 TLOF 的等效百分比。MREL 目標 = LAA + MCC = (8% + 2.5%) × TRWA = TLOF 的 4.2%。資本重整金額為零，因為銀行將被清算。

- C. 清理評估範例：中型銀行

假設中型銀行整體資本要求為 10.5%，TRWA 為總負債和自有資金的 40%。清理當局決定的初始 MREL 目標也是 TLOF 的 4.2%，包括 LAA 和

MCC。然而，清理當局評估認為清算不可信，因該銀行負責一些需要保留的關鍵功能。因此，採用的清理計畫是將與關鍵功能相關的資產和負債轉移至過渡銀行（Bridge Bank），並清算其餘的資產和負債。過渡銀行占 B 銀行 TRWA 的一半，因此清理當局將資本重整金額設定為 TLOF 的 2.1%。因此，MREL 的總目標為 TLOF 的 6.3%（4.2%+2.1%）。

#### D. 清理評估範例：大型銀行

假設一家大型的系統性重要銀行具有 2.5% 的資本保守緩衝要求、2.5% 的 G-SIB 緩衝要求、第 1 支柱資本要求為 8% 及第 2 支柱資本要求為 2%，總資本要求為 TRWA 的 15%，TRWA 占 TLOF 的 40%。如果在解析當局對所需 MREL 目標的評估中包括第 2 支柱和 G-SIB 緩衝，則 TLOF 的 MREL 目標將為 6%。

$LAA + MCC = (10\% + 5\%) \times TRWA = 15\% \times 40\% \times TLOF = TLOF \text{ 的 } 6\%$

解析當局確定唯一可行且可信的解析策略是進行內部重整，因此不會導致 TRWA 立即減少。當局將資本重整金額（RCA）設定為 TLOF 的 4%，總 MREL 為 TLOF 的 10%。

#### 4. 滿足 MREL 要求的合格負債（Eligible Liabilities）

合格負債（Eligible Liabilities）是指在某些監管框架和規定下，被認定可以用來滿足最低要求可清算工具（MREL）或其他相關監管要求的負債工具，如長期無擔保債券和其他類似的金融工具。這些負債在必要時可以被用來吸收損失或進行資本重組，以確保銀行在危機情況下能夠保持穩定運營，而不需要依賴公共資金支持。合格負債通常需要滿足以下條件：

- A. 由銀行直接發行並完全支付：這些負債必須是銀行自己發行的，而不是通過中介機構。
- B. 不受抵銷或淨額安排的限制：這些負債不受到任何抵銷或淨額安排的影響，以確保在清理過程中可以完全吸收損失。
- C. 無擔保：這些負債未受到任何形式的擔保，於需要時可用來吸收損失。
- D. 不受其他債權影響：這些負債不受到其他債權序位的影響。

## 八、清理挑戰：矽谷銀行（Silicon Valley Bank）案例研究

**(一) 背景說明：**美國聯邦儲備系統（Fed）在 2022 年和 2023 年大幅提高利率以應對通貨膨脹，利率上升致使銀行持有的大量低息長期債券價值下降，造成資產負債表不平衡。此外，部分銀行在低利率時期大幅擴張業務，進行高風險投資，隨著利率上升和經濟不確定性增加，高風險投資面臨大幅虧損。當投資者和存款人對銀行的穩定性產生懷疑，進行大規模兌現，致使美國銀門銀行（Silvergate Bank）、矽谷銀行（Silicon Valley Bank, SVB）及簽名銀行（Signature Bank）等三家中型銀行面臨流動性危機，並在 2023 年 3 月間接連倒閉，而第一共和銀行（First Republic Bank）也在同年 5 月 1 日宣布倒閉。以下將以矽谷銀行（SVB）為案例，摘述其倒閉原因及退場方式：

### **(二) 矽谷銀行（Silicon Valley Bank, SVB）**

#### **1. 倒閉原因：**

- A. 利率風險管理失敗：**SVB 在低利率環境下大量投資長期固定利率債券，包括美國國債和抵押貸款支持證券，未能充分對沖利率風險。當美聯儲快速升息時，長期債券市值大幅下降，導致 SVB 資產負債表迅速惡化。
- B. 高風險客戶群：**SVB 的主要客戶群體為新創企業和科技公司，這些客戶的存款規模大且波動性高。當市場對科技和創投領域的信心下降時，這些客戶大量提現，SVB 面臨嚴重的流動性壓力。
- C. 信任危機和擠兌：**SVB 試圖籌集資金以彌補資本缺口，卻引發市場恐慌，擠兌加劇，存款人在短時間內大量提款，進一步削弱 SVB 的流動性。
- D. 資本適足率下降：**SVB 在出售長期債券以應對提款需求時，遭遇巨大損失，導致資本適足率下降，而資本不足使得 SVB 無法應對持續的擠兌和流動性壓力。

#### **2. 銀行退場方式：**

- A. 監管機構接管：**2023 年 3 月 10 日，加州金融保護和創新部門（California Department of Financial Protection and Innovation）宣布接管 SVB，並指定聯邦存款保險公司（FDIC）作為接管人。
- (1) 接管公告：**監管機構宣布接管 SVB，並向公眾說明接管原因及措施。
  - (2) 管理變更：**監管機構任命聯邦存款保險公司（FDIC）作為接管人，接管 SVB 的管理和運營。
- B. 成立過渡銀行：**FDIC 成立過渡銀行（Deposit Insurance National Bank of Santa Clara, DINB），承接 SVB 的存款和部分資產。
- (1) 過渡管理：**過渡銀行負責管理 SVB 的存款和基本業務運營，確保存款人可以正常提取資金。
  - (2) 尋找買家：**FDIC 積極尋找合適的金融機構收購過渡銀行的資產和負債。
- C. 資產處置：**FDIC 對 SVB 的資產進行評估和清算，處置不良資產和回收資金。
- (1) 資產評估：**FDIC 評估 SVB 的資產和負債，制定資產處置計畫。
  - (2) 資產出售：**透過拍賣或私下交易的方式，將 SVB 的資產出售給其他金融機構或投資者。2023 年 3 月 26 日，First Citizens BancShares, Inc. 宣布收購矽谷銀行的所有存款和貸款，並於次日與 FDIC 完成交割程序。
- D. 存款保護：**FDIC 確保 SVB 的存款人能夠全額取回存款，包括超過存款保險上限的部分（特殊情況下由 FDIC 特別安排），進而穩定存款人的信心。
- (1) 賠付程序：**FDIC 根據存款保險條例，對存款人進行賠付，確保存款人的利益不受損失。
  - (2) 訊息揭露：**FDIC 持續向存款人和市場參與者公告賠付進展和相關訊息，以維持市場信心。

## 參、我國問題金融機構之退場機制

### 一、金融機構退場機制概述

#### (一) 法律依據：

我國可收受存款之金融機構可分為銀行、信用合作社、中華郵政公司、全國農業金庫及農漁會信用部，其退場之法律依據摘述如下表：

表格 3 我國金融機構退場之法律依據

金融機構類別	主管機關	家數 <sup>2</sup>	退場清理之法律依據
本國銀行（外國及大陸地區銀行在臺分行）	金管會	38 (31)	銀行法第 62 條至第 69 條之接管及清理規定
信用合作社		23	信用合作社法第 37 條：準用銀行法之接管及清理規定
中華郵政公司		1	郵政儲金匯兌法：無
全國農業金庫	農委會	1	農業金融法第 26 條：準用銀行法接管及清理相關規定
農、漁會信用部		311	農業金融法第 36 條至第 37-2 條有關代行職權及命令合併規定

#### (二) 退場要件：

1. **銀行及信用合作社：**根據銀行法第 62 條及 64 條規定，銀行及信用合作社的強制退場要件包括：

##### A. 業務或財務狀況顯著惡化：

- 第 62 條第 1 項：當銀行因業務或財務狀況顯著惡化，無法支付債務或有損及存款人利益時，主管機關應派員接管、勒令停業清理或採取其他必要措施。

##### B. 資本嚴重不足：

- 第 62 條第 2 項：當銀行的資本等級被列為嚴重不足（即自有資本

<sup>2</sup>資料基準日：113 年 6 月底之金融機構家數。

占資產總額比率或淨值占資產總額比率低於 2%)，主管機關應在列入之日起 90 日內派員接管。

- 第 64 條：當銀行的虧損超過資本的 1/3，若未能在限期內補足資本，主管機關應派員接管或勒令停業。

2. **農、漁會信用部**：根據農業金融法的規定，農漁會信用部的強制退場要件包括：

**A. 業務或財務狀況顯著惡化：**

- 第 37 條第 1 項：當農漁會信用部因業務或財務狀況顯著惡化，無法支付債務或有損及存款人利益時，中央主管機關應停止農漁會代表、理事、監事或總幹事的全部職權，並指派適當人員代行職權。

**B. 累積虧損或逾放比率過高：**

- 第 36 條：當農漁會信用部的累積虧損超過上年度決算淨值的 1/3，或逾放比率超過 15%，經過三年的輔導期仍未達到改善目標，或輔導期間無輔導績效，中央主管機關可命令其所屬農漁會合併於其他設有信用部的農漁會，或將其信用部讓與其他設有信用部的農漁會或全國農業金庫。

## 二、中央存款保險機構於金融危機中扮演之角色

在過去 30 年中，臺灣經歷了兩次重大的國際金融危機：1997 年的亞洲金融風暴和 2008 年的全球金融風暴。這些危機既是挑戰，也是改革和機會的契機。以下摘述中央存款保險公司（下稱存保公司）於兩次金融危機中所扮演的角色及其處理經驗：

### (一) 1997 年亞洲金融風暴

1. **背景**：1997 年 7 月，泰銖巨幅貶值引發亞洲金融風暴，迅速蔓延至其他東南亞國家及南韓、香港和中國大陸。全球股市從美國到日本東京等，亦創下歷史新低，投資人信心崩潰。臺灣雖然經濟基礎穩固，但出口受到衝擊，

導致失業問題。政府成立跨部會專案小組，協調銀行業延長企業還款期限並降低利率，中央銀行則調降重貼現率與匯率，市場逐漸回穩。

2. **存保公司的角色：**1999 年，存保公司由自由投保制改為強制投保制，並實施風險差別費率制度，以防範道德風險並促進付費公平。2007 年修正「存款保險條例」，將強制投保改為強制申請制，新設金融機構需經存保公司核准，並明定存款保險基金目標值，此次修正大幅強化存保公司風險控管及維護金融安定之功能。
3. **金融重建基金的設置：**受亞洲金融風暴影響，政府設立金融重建基金（FRF）以處理經營不善的金融機構。2001 至 2011 年間，通過購買與承受（P&A）方式，成功讓 56 家經營不善金融機構退場，保障了逾 500 萬存款人權益，不僅促進金融體系健全發展，亦建立了民眾對政府有效處理金融危機的信心。

## **(二) 2008 年全球金融風暴**

1. **背景：**2008 年雷曼兄弟倒閉事件引發全球金融風暴，各國政府挹注大量公共資金以援助金融產業。臺灣受影響較輕，部分原因是存保公司於 2001 年至 2005 年間成功整頓金融市場。
2. **實施暫時性存款全額保障：**臺灣政府於 2008 年 10 月 7 日宣布實施暫時性存款全額保障措施，為亞洲地區第一個實施全額保障的國家。該措施延至 2010 年底，期間臺灣金融情勢穩定，顯示政府良好的金融危機應變能力。
3. **成立跨部會專案小組：**為避免全額轉限額保障產生負面影響，政府成立跨部會專案小組，包括金管會、中央銀行、財政部、農委會及存保公司等單位，加強銀行業監理措施與監理機關間的合作協調。
4. **課徵特別保費及懲罰性費率：**存保公司透過金融預警系統、場外監控機制等措施，加強管控承保風險，並對金融機構課徵特別保費及懲罰性費率，以降低道德風險。
5. **存款全額保障屆期因應措施：**存保公司於 2011 年 1 月 1 日起恢復限額保障制度，提高每一存款人最高保額至新臺幣 300 萬元，並擴大保障範圍至

外幣存款及存款利息。此外，調高存款保險風險差別費，加速存保基金累積。

### 三、金融預警系統及即時監控系統

#### (一) 金融預警系統

1. **建置目的：**鑑於吸收存款金融機構之營運健全與否，關係存款人權益及金融穩定至鉅，存保公司為適時掌握金融機構最近財務狀況變動，需定期評估其經營風險，以及早發現問題，俾利及早採取適當措施，以保障存款人權益，爰建立金融預警系統。
2. **運作方式：**金融預警系統係由存保公司負責建置，並負責系統之維護，及產出各項預警資料，該系統於 1993 年正式建置運作。存保公司為建立監理資訊共享之機制，業將相關金融預警產出之結果定期報送相關監理機關，以加強金融監理效能。監理機關透過統計計量方法定期評量金融機構經營良窳的統計模型，目前列入該系統評量之金融機構均為吸收存款之金融機構，包括銀行、信用合作社、農漁會信用部等。風險差別費率評等系統，亦為該系統之一。
3. **風險差別費率評等系統：**此系統參酌美國聯邦金融檢查評議委員會「統一金融機構評等制度」（即 CAMELS Rating 制度），將評估項目分為資本適足性、資產品質、管理能力、盈利性、流動性、市場風險敏感性及其他等七項，並依各組群金融機構之特性，選出各評估項目之評估指標，各評估指標則依其屬性及其重要性給予不同之權數及配分，最後求出個別金融機構之綜合評分，並依綜合評分之高低將金融機構之評等結果分為 A、B、C、D、E 等五個等級，以判別經營狀況之良窳。
  - A. 各評等所代表之意義簡述如下：
    - A 級：表示營運狀況健全。
    - B 級：表示營運狀況尚健全。

C 級：表示營運狀況稍弱，業務經營存有缺失。

D 級：表示業務操作有缺失，須行改善。

E 級：表示業務經營有重大缺失，財務狀況有待積極調整。

**B.** 風險差別費率評等系統產出之綜合得分，係作為存保公司核算風險差別費率風險指標之一。

**C.** 金融機構經評量有下列情形之一者，即為經營狀況較差之金融機構，應加以注意：

(1) 依風險差別費率評等系統評為 E 級者。

(2) 調整後淨值小於淨值、股金或事業公積 2/3 者。

(3) 資本適足率未符主管機關規定者。

(4) 因管理階層發生舞弊、派系嚴重糾葛或其他重大事件引發經營危機者。

**D.** 主管機關可視狀況依法採取不同之監理措施，主要包括：

(1) 加強監控其營運狀況。

(2) 要求提出改善計畫。

(3) 視情況依法採取必要措施，如限制業務經營、限制盈餘分配或撤換負責人等。

(4) 對資本不足及發生嚴重虧損者，要求限期提出具體改善計畫或要求辦理減增資。

(5) 依法派員辦理輔導。

(6) 依法派員監管、接管或派員代行相關負責人職權。

(7) 其他監理措施。

## (二) 即時監控系統運作模式

### Taiwan Real-time Monitoring System

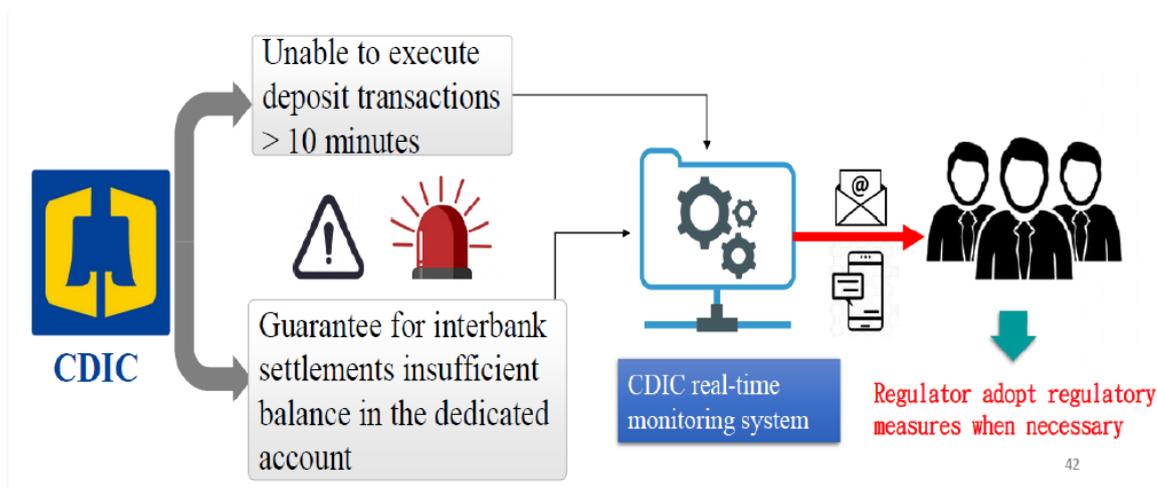


圖 3 臺灣即時監控系統

即時監控系統主要由存保公司（CDIC）操作，用於監控銀行間結算的流動性和處理存款交易延遲的情況。圖 3 說明前開系統的運作方式：

1. **觸發警報**：如果銀行無法在超過 10 分鐘內執行存款交易，系統會觸發警報。當專用帳戶中的資金不足以支持銀行間結算時，也會觸發警報。
2. **即時監控**：上述情況將傳送到 CDIC 的即時監控系統。
3. **通知監管機構**：CDIC 的即時監控系統會自動生成通知，發送給相關監管機構。
4. **監管措施**：監管機構在接收到通知後，會在必要時採取監管措施，以確保金融穩定。

## 肆、心得與建議

### 一、心得

2023 年，美國多家中型銀行接連倒閉事件給金融業和監管機構帶來了深刻的啟示：銀行倒閉事件恰似經濟環境中的一場風暴，讓管理者的應變能力、決策智慧和領導才能得到了真正的考驗。平時風平浪靜的時候，誰都能當船長，但遇到大風大浪時，才能看出誰是真正的高手。

當經濟環境發生變化時，銀行管理層的應變能力至關重要。美國多家中型銀行倒閉的主因在於未能有效應對利率上升和市場波動帶來的風險，以及未能提前識別和管理風險，導致資本和流動性枯竭。因此，銀行管理層必須具備足夠的風險管理能力，才能及時調整策略，應對快速變化的市場環境。而加強壓力測試和風險評估，並根據測試結果調整資本配置和流動性管理策略，是應對風暴的重要手段。當銀行財務惡化時，流動性和應急資金計畫將扮演關鍵角色。

監管機構藉由分析財務及非財務指標，能夠及早發現問題銀行，了解問題的根因並採取適當的監管干預，從而保障金融系統的穩定和安全，這過程不僅需要監管機構的專業知識和能力，還需要銀行管理層的積極配合和持續改進。

### 二、建議

#### (一) 加強中型銀行監管：提升資本要求、風險管理與內控標準以應對市場波動

美國銀門銀行（Silvergate Bank）、矽谷銀行（Silicon Valley Bank, SVB）、簽名銀行（Signature Bank）及第一共和銀行（First Republic Bank）等中型銀行接連倒閉，暴露了現行對中型銀行的監管措施不足。中型銀行通常比大型銀行更集中於特定的市場或客戶群體，致使資產結構和風險集中，且相較大型銀行，中型銀行的資本和流動性準備較少，當市場出現波動或資金流動發生變化時，更容易面臨資金短缺和流動性危機。此外，監管機構通常對重要系統性銀行（Systemically Important Banks）有較高的監理要求，包括頻繁的壓力

測試和更高的資本要求，相較之下，對於中型銀行的監管則較為寬鬆，因而面對金融危機時中型銀行更容易面臨倒閉。

因此，政府對中型銀行的監管措施需進行調整，包含加強對中型銀行的資本和流動性要求，確保渠等能夠應對突發的市場衝擊。其次，提升風險管理和內控機制的標準，要求銀行進行更嚴格的壓力測試和風險評估。而對於在特定行業或地區有高集中度投資的中型銀行，應進行更嚴格的監管，評估並限制銀行在高風險領域（如新創企業、加密貨幣等）的過度暴險，以降低整體風險。最後，應加強對中型銀行的監管和審查頻率，及早發現並處理潛在問題，防止風險累積和擴散。

## **(二) 建立綜合型預警系統：結合財務和非財務指標以提前識別銀行風險**

傳統的金融預警系統多仰賴於財務指標（落後指標），如資本充足率、流動性比率和不良貸款比率等，然而，僅依賴財務指標可能無法及時發現銀行潛在的風險問題。因此，加入非財務化指標（領先指標），如管理階層的頻繁異動、高員工流動率、投訴數量上升和內部控制弱化等指標，並建立綜合型預警系統，將有助監管機關及早識別潛在風險並採取相應措施。

## **(三) 金融科技監管新挑戰：擴展監管範圍以應對創新商業模式的風險**

金融科技（FinTech）的快速發展和創新的商業模式對金融領域帶來了深遠的影響。隨著金融科技業者進入金融市場，許多新興技術如區塊鏈、人工智能和大數據分析被廣泛應用於金融服務中，然而這些金融科技公司的業務模式和操作方式卻未受現有金融監管規範的約束。例如，金融科技公司在提供數位支付、加密貨幣交易等金融服務時，並未受到與傳統金融機構相同力度的監管要求，致使這些金融科技公司在風險管理、消費者保護和資本要求等方面較為不足，從而對金融市場的穩定性和公平性構成潛在風險。

因此，監管機構應基於金融監理重要性原則（有危及金融穩定之虞者）調整監管框架，以適時涵蓋新興的金融科技業務和技術，包括針對區塊鏈、人工智能、大數據等技術的專門規範，確保這些技術的使用不會破壞市場的公平性和金融系統的穩定性。其次，強化對具重要性之金融科技公司的風險

管理要求，包括市場風險、信用風險和作業風險，確保具有妥適的風險控制措施。同時，加強消費者保護，制定透明度要求和投訴處理機制，保障消費者在使用新型金融服務時的權益。最後，加強不同監管機構之間的合作及國際資訊共享，整合監管資源並確保監管一致性，避免金融科技公司利用監管差異進行套利。

#### (四) 提升處理不良金融機構效率：建立快速資產剝離機制與優化法規程序

有鑑於美國矽谷銀行（SVB）<sup>3</sup>、第一共和銀行（First Republic Bank）<sup>4</sup>和簽名銀行（Signature Bank）<sup>5</sup>從被聯邦存款保險公司（FDIC）接管到標售完成（包含簽約及交割）的過程相當迅速，短則 1 天，最長耗時 17 天，顯示美國金融體系在處理不良金融機構退場機制相當有效率。相比之下，我國存保公司在處理不良金融機構時的程序，通常需要耗時數月<sup>6</sup>以上。

為提升處理問題金融機構的速度，存保公司可建立快速資產剝離機制，將問題銀行的不良資產迅速轉移至專門機構處理，減少對銀行正常運營的影響。此外，建立專門的快速反應小組及定期實施問題銀行的接管模擬演練，將有助於加速接管過程，並確保有效的風險控制和資源分配。另為加速標售進行，與潛在買家保持良好互動對於快速展開標售程序至關重要，而適時引入具備專業知識的外部機構，如會計師事務所、法律顧問等，可提高清理效率和透明度。最後，檢討現行法規並進行必要的修訂是提高接管效率的重要措施，藉由簡化和優化現有的接管及標售程序，縮短決策和審核時間，減少不必要的步驟和程序，以提升處理不良金融機構的退場效率。

---

<sup>3</sup> 2023 年 3 月 10 日，加州金融保護和創新局（California Department of Financial Protection and Innovation）接管了矽谷銀行，並指定聯邦存款保險公司（FDIC）為破產管理人。2023 年 3 月 26 日，First Citizens BancShares, Inc. 宣布將收購矽谷銀行的所有存款和貸款，並於次日與 FDIC 完成交割程序。從接管到標售完成，包括簽約和交割，總共耗時約 17 天。

<sup>4</sup> 2023 年 5 月 1 日，聯邦存款保險公司（FDIC）宣布接管第一共和銀行。同一天，FDIC 宣布摩根大通（JPMorgan Chase & Co.）將收購第一共和銀行的大部分資產和所有存款。從接管到標售完成，包括簽約和交割，耗時不到 1 天。

<sup>5</sup> 2023 年 3 月 12 日，紐約州金融服務局（New York Department of Financial Services）宣布接管簽名銀行，並指定聯邦存款保險公司（FDIC）為接管管理人。2023 年 3 月 19 日，FDIC 宣布旗星銀行（Flagstar Bank, a subsidiary of New York Community Bancorp）將收購簽名銀行的部分資產和所有存款，並於同日完成交割程序。期間耗時約 7 天。

<sup>6</sup> 我國中央存款保險公司過去以重建基金處理不良金融機構之方式，程序上須由主管機關接管、委聘財務顧問辦理標售及前置作業、買方實地查核，最終完成標售簽約及交割程序，需耗時數個月以上時間。

## 參考文獻

1. 本次課程講義。
2. 參加東南亞國家中央銀行研訓中心（SEACEN）舉辦之「危機管理與處理」訓練課程出國報告，許麗真，中央存保公司 107 年 12 月。
3. 參加 2022 年 9 月東南亞國家中央銀行聯合會「危機規劃、管理及復原視訊研討會」摘要報告，王梅馨及周承綦，111 年 12 月。
4. 存款保險資訊季刊第 33 卷第 2 期，經營不善金融機構退場處理機制—行政清理 vs 司法清算
5. 金融監督管理委員會官方網站（<https://www.fsc.gov.tw/>）
6. 中華民國中央銀行全球資訊網（<https://www.cbc.gov.tw/>）
7. 中央存保公司官方網站（<https://www.cdic.gov.tw/>）
8. 美國聯邦準備理事會於 112 年 4 月 28 日公布對矽谷銀行之監理審查報告（[https://www.wsj.com/articles/regulators-to-publish-postmortems-on-silicon-valley-bank-signature-failures-37abe07?mod=hp\\_lead\\_pos2](https://www.wsj.com/articles/regulators-to-publish-postmortems-on-silicon-valley-bank-signature-failures-37abe07?mod=hp_lead_pos2)）