

出國報告（出國類別：研究）

參加東南亞國家中央銀行研訓中心
舉辦之危機管理與清理及復原計畫
課程出國報告

服務機關：中央存款保險公司

姓名職稱：清理處稽核劉正芳

派赴國家：菲律賓馬尼拉市

出國期間：民國 113 年 5 月 5 日至 5 月 11 日

報告日期：民國 113 年 8 月 5 日

摘 要

一、主辦單位：東南亞國家中央銀行研訓中心（South East Asian Central Banks, SEACEN）。

二、時間：113 年 5 月 5 日～113 年 5 月 11 日。

三、地點：菲律賓馬尼拉市。

四、出席人員

本次課程參加學員包括菲律賓、馬來西亞、柬埔寨、尼泊爾、巴布亞紐幾內亞、泰國、香港、緬甸、新加坡及臺灣等 10 個國家之中央銀行、金融監理機關或存款保險機構人員計 29 位參加。

五、研討會主要內容：

本次訓練課程由東南亞國家中央銀行（SEACEN）研訓中心、美國聯邦準備體系（Federal Reserve System,FRS）及菲律賓中央銀行（Central Bank of the Philippines）聯合舉辦，主要課程內容為瞭解美國監理制度及相關監理指標、美國金融機構復原與清理計畫及介紹 2023 年美國銀行倒閉事件及未來挑戰等三大部分。

六、心得與建議

(一)續派員參加國際訓練課程，除有助充實相關專業知識外，並可與參訓國家監理機關人員經驗交流。

(二)培訓專業風險管理人員以利及早發現金融機構潛在風險。

(三)要求經營不健全銀行定期申報清理(或退場)計畫機制。

(四)強化問題金融機構快速退場機制，以落實保障存款人權利及穩定金融。

(五)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。

(六)強化要保機構損失吸收能力。

目 次

壹、前言	3
貳、美國監理概況	3
一、美國銀行業的監理架構概述	3
二、聯邦準備系統介紹	8
三、早期糾正措施	14
四、美國復原與清理計畫	16
五、FDIC 處理倒閉銀行方式	21
六、美國 2023 年倒閉銀行事件	22
參、香港損失吸收能力的要求	29
肆、馬來西亞危機管理	32
伍、歐盟 MREL 機制	37
陸、心得與建議	39

壹、前言

一、課程目的

當前銀行倒閉通常是因為風險管理不當、營運缺失或財務狀況不健全等原因，銀行監理機關如早期發現金融機構相關缺失，並採取適當執法行動，是使銀行恢復正常營運之關鍵因素，本次課程主要分為三大部分，第一部分主要提供學員瞭解美國監理制度及相關監理指標，以即時發現銀行營運缺失，並採取適當監理措施，第二部分主要介紹有關美國金融機構復原與清理計畫相關內容，第三部分介紹2023年美國中型銀行倒閉事件及未來挑戰。

二、過程：

本次「危機管理與清理及復原計畫」課程係由東南亞國家中央銀行（SEACEN）研訓中心、美國聯邦準備體系（Federal Reserve System,FRS）及菲律賓中央銀行（Central Bank of the Philippines）共同於馬尼拉舉辦，學員包括菲律賓、馬來西亞、柬埔寨、尼泊爾、巴布亞紐幾內亞、泰國、香港、緬甸、新加坡及臺灣等10國之中央銀行、金融監理機關及存款保險機構人員計29位參加，我國由金融監督管理委員會銀行局及中央存款保險公司各派一員參加，講師主要由美國聯邦準備銀行中高階經理人員與SEACEN研訓中心講師擔任，課程進行主要方式先由講師進行授課，再由學員分組討論，並藉由分組討論進行個案研討並報告個案研討結果。

貳、美國監理概況

一、美國銀行業監理架構概述

美國銀行業監理架構複雜且嚴密，由多個聯邦與州級機構共同分工監理，以確保金融穩定、保護消費者利益並維持市場完整性，美國銀行業監理架構如下：

(一)美國金融改革歷程

- 1.於 1873、1884、1896 及 1907 等年度發生之銀行業金融危機：因美國經濟環境變化或蕭條造成銀行倒閉恐慌事件頻繁發生，並對國內生產總值（GDP）產生重大影響，美國政府透過立法方式建立聯邦準備制度。
- 2.1933 年通過「格拉斯-史蒂格勒法案」（Glass-Steagall Act）：1920 年代經濟大蕭條，美國銀行業發生嚴重之銀行倒閉危機，美國國會於 1933 年通過該法案，禁止銀行業過度跨足證券業務，商業銀行、證券公司（投資銀行）、保險公司不得跨業經營，並設立聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation，FDIC）及證券交易委員會（Securities and Exchange Commission，SEC）。
- 3.1956 年訂定「銀行控股公司法」（Bank Holding Company Act）：為避免銀行控股公司（Banking Holding Companies）從事與銀行無關之商業行為，該法案主要目的是為加強對銀行控股公司的監理，限制銀行控股公司業務範圍、防止金融壟斷、維護競爭環境、保障金融穩定及加強監理。
- 4.1999 年格雷姆-里奇-布萊利法案（Gramm-Leach Bliley Act；簡稱 GLBA）：GLBA 取消了「格拉斯-史蒂格勒法案」某些限制，使銀行、證券公司及保險公司能在同一控股公司下提供綜合性的金融服務，此改革旨在提高金融機構競爭力，促進金融服務業創新和發展。GLBA 要求金融機構採取措施保護消費者的非公開個人訊息，防止未經授權使用，該法案規定金融機構必須向客戶提供隱私通知，並允許客戶選擇退出訊息分享。
- 5.2010 年陶德法案（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act）：美國在 2008 年 9 月發生金融危機，對金融體系造成全面性衝擊，在當月美國聯邦政府接管 2 家房貸市場大型業者，同意 1 家大

型銀行破產，並對 1 家全球最大保險公司進行紓困，寫下美國史上最嚴重金融業危機事件，爰於 2010 年通過該法案，該法案主要內容設立金融穩定監督委員會（Financial Stability Oversight Council, FSOC），負責監測與處理系統性風險，確保金融市場穩定性，並成立消費者金融保護局（Consumer Financial Protection Bureau, CFPB），專門負責保護消費者在金融產品和服務中的權益、加強對大型金融機構的監理以防止大而不能倒，並要求大型金融機構訂定生前遺囑或清理計畫，以確保該等機構倒閉時能有序清理，避免對經濟造成重大衝擊。

(二)美國監理機構職掌分工：

目前美國金融監理機關包括聯邦準備委員會(FRB)、貨幣監理署(OCC)、消費者金融保護局(CFPB)、聯邦存款保險公司(FDIC)、證券交易委員會(SEC)、金融業監理機構(FINRA)、全國信用合作監理署(NCUA)、公開發行公司會計監督委員會(PCAOB)及聯邦住宅金融局(FHFA)等，依職掌所屬各機關如下(詳如圖一)：

- 1.銀行審慎監理：FRB、OCC、FDIC、NCUA。
- 2.證券及衍生性商品：SEC、商品期貨交易委員會(CFTC)。
- 3.其他金融活動：CFPB、FHFA。
- 4.協調合作：金融穩定理事會(FSOC)、聯邦金融機構檢查委員會(FFIEC)、美國金融市場工作小組(President's Working Group on Capital Markets, PWG)

圖一：美國依職掌監管框架圖

Prudential Bank Regulators	Securities and Derivatives Regulators	Other Regulators of Financial Activities	Coordinating Forum
Office of the Comptroller of the Currency (OCC)	Securities and Exchange Commission (SEC)	Federal Housing Finance Agency (FHFA)	Financial Stability Oversight Council (FSOC)
Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)	Commodities Futures Trading Commission (CFTC)	Consumer Financial Protection Bureau (CFPB)	Federal Financial Institutions Examinations Council (FFIEC)
National Credit Union Administration (NCUA)			President's Working Group on Capital Markets (PWG)
Federal Reserve Board (FRB, or the Fed)			

(三)美國聯邦監理機關及管轄機構：

1. 聯邦準備委員會(FRB)¹管轄機構：

(1)銀行及金融控股公司及由 FSOC 指定之系統性重要金融機構 (Systemically important firms)。

(2)屬聯邦準備會員之州立案銀行 (State-Chartered Bank)。

(3)外國銀行機構 (Foreign Banking Organization, FBO)。

2.貨幣監理署 (Office of the Comptroller of the Currency, OCC) 管轄機構：

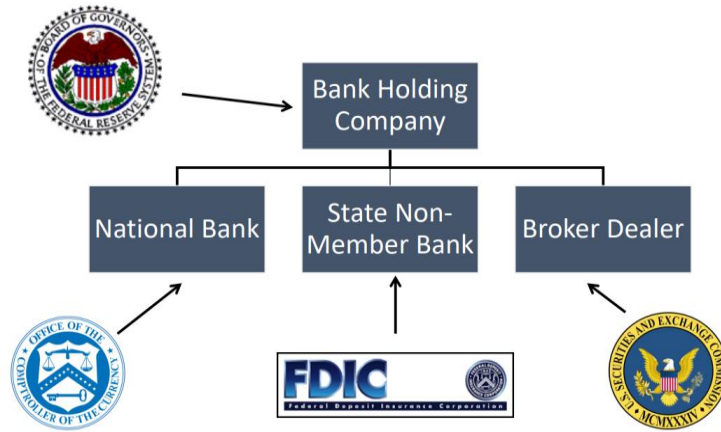
(1)全國性銀行 (National-Chartered banks) 及儲蓄機構 (Savings Associations)。

(2)外國銀行之聯邦分行。

3.聯邦存款保險公司 (FDIC)：負責存款保險，保障存款人存款資金，以降低銀行倒閉影響，另 FDIC 並監理不屬於聯邦儲備系統的州立銀行、儲蓄協會及特許工業銀行，並擔任倒閉銀行清理人。

¹ FRB 並非銀行執照核發單位，全國性銀行係由 OCC 核准發營業執照，州特許銀行則由當地主管機關核准發營業執照。

圖二：美國聯邦監理機關架構圖



4.截至 2023 年 9 月 30 日，FDIC 之要保機構總數為 4,704 家，資產總額達 23,503,736 百萬美元，估計受保障存款達 10,592,562 百萬美元，約占國內存款總額 17,213,736 百萬美元之 61.5%，詳如圖三。

圖三：美國要保機構總數

(單位：百萬美元)

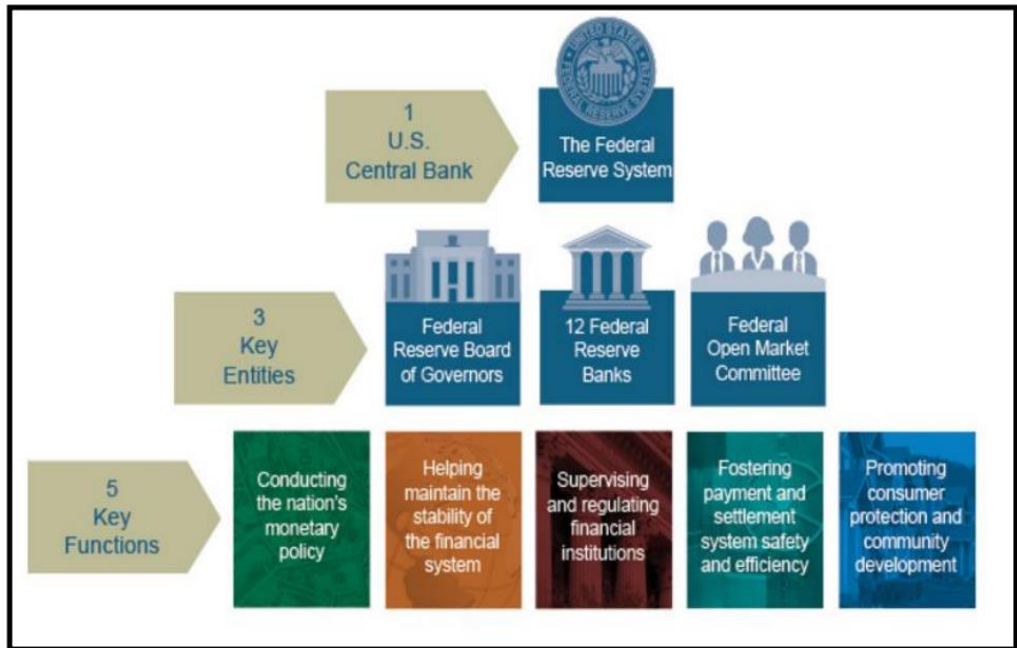
機構類型	機構數量	總資產	國內存款	估計受保存款
商業銀行和儲蓄機構				
FDIC 保險的商業銀行	4,139	\$22,200,418	\$16,185,439	\$9,735,461
FDIC 監理的商業銀行	2,760	\$3,863,040	\$3,091,063	\$2,112,328
OCC 監理的商業銀行	710	\$14,887,014	\$10,558,747	\$6,192,739
聯邦儲備系統監理的商業銀行	669	\$3,450,364	\$2,535,629	\$1,430,394
FDIC 保險的儲蓄機構	565	\$1,208,421	\$972,849	\$809,368
OCC 監理的儲蓄機構	246	\$518,400	\$410,005	\$348,599
FDIC 監理的儲蓄機構	282	\$307,261	\$243,418	\$183,791
聯邦儲備系統監理的儲蓄機構	37	\$382,760	\$319,426	\$276,977
總計	4,704	\$23,503,736	\$17,213,736	\$10,592,562

二、聯邦準備系統(Federal Reserve System，FRS)概述

(一)FRS 簡介

為美國中央銀行，由聯邦儲備理事會、12 個區聯邦準備銀行及聯邦公開市場委員會(Federal open market commission，FOMC)三個主體構成，其主要職掌包括全國貨幣政策、協助維護金融體系穩定、金融機構監理、促進支付及清算系統之安全與效率及消費者保護，詳如下圖：

圖四：美國聯邦準備系統



(二)FRS 監理目標：

FRS 監理原則係依據金融機構組織規模、複雜性、風險狀況和條件量身制定，主要監理目標如下：

- 1.識別及評估集團主要風險，包括集團成員間風險。
- 2.確認用於評估集團整體風險之系統是否足夠。
- 3.瞭解集團內決策的制定者以及決策者。
- 4.確保集團與個別機構資本之完整性、有效性與可轉移性。
- 5.預先發現風險，並識別風險可能傳播途徑以降低其影響。

(三)妥適監理(Tailoring Supervision)

依大型及小型銀行之差異擬定不同監理政策：

- 1.大型銀行複雜金融機構與外國銀行：持續性監理並須符合更嚴格的監理要求，並由專門監督團隊和風險專家辦理檢查。
- 2.小型銀行：如社區銀行和區域銀行，監理成本較小，至少每 18 個月

接受一次定期檢查，必要時再加上相關領域專長人員辦理檢查。

3.因不同類型機構監理存在不同差異，FRS 持續改進監理政策，以確保適合銀行組織的規模與複雜性，常見監理方法包括：

- 在綜合基礎上進行監理：透過全面與綜合的風險管理策略，確保金融機構穩健營運，以防止系統性風險之傳染與擴散。
- 使用場外監控方法。
- 進行現場檢查。
- 定期與董事會舉行會議。
- 除上開方式外並加上使用內部和外部審計人員檢查，與其他國內監理機構（功能性監理機構等）和外國監理機構分享與協調資訊等方式。

(四)聯邦準備系統主要使用 CAMELS(Capital Adequacy,Asset Quality, Management, Earnings, Liquidity,and Sensitivity to Market Risk；簡稱 CAMELS)與 LFI(Large Financial Institution；簡稱 LFI)兩種系統評估金融機構整體狀況：

1.CAMELS 評等系統：適用於所有金融機構，用於評估資本適足性、資產品質、公司治理、收益性、流動性和市場風險敏感性。

(1)資本適足性（Capital Adequacy）：評估銀行對經營過程所面臨風險能否保持償還能力的指標。資本充足性提供緩衝或準備，使銀行能夠吸收可能損失，該等資本準備有助於銀行在面對意外損失時保持穩定和持續營運能力。

■ 主要比率：股本/總資產，資本/風險加權資產（RWA）

■ 標準：股本/總資產 \geq 5%；資本/RWA \geq 9.5%

(2)資產品質（Asset Quality）：評估銀行的資產，如授信、證券、交

易投資組合及固定資產等資產品質。

■主要比率：提列呆帳比率(提列呆帳金額/平均授信投資組合)、備抵呆帳準備率(備抵呆帳金額/平均授信投資組合)、轉呆比率(轉銷呆帳金額/平均授信投資組合)、不良授信比率(不良授信/總授信)

■標準：呆帳提撥金額占總授信投資組合的比例<1%；備抵呆帳金額占總授信投資組合的比例<3%；備抵呆帳金額占不良授信的比例>1

(3)公司治理 (Management)：管理階層需要具備經驗、專業性與審慎性。

(4)盈餘 (Earnings)：銀行盈餘能力決定銀行累積資本、資產成長及為投資者提供報酬的能力。

■主要比率：淨利息收益率(淨利息收入/平均總資產)、稅前息前折舊攤銷前之收益(Earnings Before Interest, Taxes, and Amortization, EBITA)、淨收入比率(ROE、ROA)

■標準：淨利息收入占總資產的比例>3%；ROA>1%；ROE>10%

(5)流動性 (Liquidity)：流動性是指現金、證券、銀行將資產轉換為現金的能力，流動性必須具備清償所有一年內到期債務之能力。

■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

■標準：流動資產占總存款的比例>20%；流動資產占總資產的比例>30%；貸款占總資產的比例<65%。

(6)市場風險敏感性 (Sensitivity to Market Risk)：衡量銀行對利率變動的敏感性，評估外部因素對資產負債表的影響，並利用模型瞭

解特定環境中的風險。

2.CAMELS 評等等級

監理機關在實地金融檢查 (On-site Examination) 後對該機構綜合評估，給予 1 至 5 的綜合評等，以這些等級來識別需要更多監督與干預的金融機構，以確保金融體系穩定性與安全性，各評等意義：

- (1)等級 1 (Strong)：這些機構在所有評估領域都表現非常強勁，風險管理能力優越，能夠有效因應任何潛在金融困境，主要特點為資本充足，資產品質佳、管理層能力強，獲利良好且穩定、流動性充足及市場風險低。
- (2)等級 2 (Satisfactory)：這些機構在大多數評估領域表現良好，雖然可能存在小問題，但總體風險可控制，主要特點為資本與資產品質均達到滿意水平、管理層能力較強，獲利狀況良好、流動性充足，市場風險管理適當。
- (3)等級 3 (Fair)：這些機構在某些評估項目存在明顯問題，需要監理機構進行更頻繁的監督和指導，主要特點為資本與資產品質有所缺失、管理層對風險管理不佳、獲利能力不穩定及流動性可能存在問題，市場風險較高。
- (4)等級 4 (Marginal)：這些機構在多個評估項目項目存在顯著問題，面臨較高的財務困境風險，需要立即採取補救措施，特點為資本不足，資產質量低劣、管理階層能力弱化，獲利狀況不佳及流動性短缺，市場風險敏感性高。
- (5)等級 5 (Unsatisfactory)：這些機構在所有評估項目表現極差，面臨嚴重的財務困境，需要監理機關進行干預或接管，特點為資本嚴重不足，資產品質極差、管理階層能力嚴重不足，獲利狀況極差及流動性極度短缺，市場風險極高。

3.LFI 評等系統(Large Financial Institution Rating System)

對總資產 1000 億美元(含)以上銀行控股公司 (Banking Holding Companies；簡稱 BHCs) 和非保險、非商業的儲蓄和貸款控股公司 (Savings and Loan Holding Companies；簡稱 SLHCs) 及總資產 500 億美元(含)以上外國銀行在美國的控股公司 (Intermediate holding companies；簡稱 IHCs) 訂有 LFI 評等系統，以評估大型機構風險管理能力和整體穩健性，確保該等機構能在不同經濟環境中保持穩定營運，主要評估內容如下：

- (1)資本適足性與規劃：對資本規劃與部位進行全面評估，評估該機構是否具有足夠資本以因應潛在風險，及資本規劃的有效性。
- (2)流動性風險管理：評估該等機構用於識別、衡量、監控與管理流動性風險的過程，以瞭解是否符合風險管理要求。
- (3)公司治理：評估公司治理與內部控制的有效性，包括董事會運作有效性、業務管理能力、風險管理獨立性與內部控制有效性，另對國內大型複雜金融機構 (Large and Complex Financial Institution) 並評估其復原計畫。

4.LFI 評等等級

- (1)大致符合預期(Broadly meet expectations): 公司可能有監理問題，但不太可能威脅公司維持安全穩健營運的能力。
- (2)有條件地符合預期(Conditionally meet expectations): 公司可能存在一些監理問題，監理機關可通知該機構於適當時間內解決該問題。
- (3)不足-1(Deficient-1): 公司存在財務或營運缺陷，對其安全性和穩健性構成重大風險，本類評級之公司需獲得監理機關核准才能進行業務擴展。

(4)不足-2(Deficient-2):公司財務或營運缺失已使該機構處於不安全或不穩健狀態，監理機關需對該機構採取正式法律行動或監理措施，如罰款或其他強制性措施，以解決其嚴重財務或營運問題。

三、早期糾正措施

(一)警訊指標主要分為下列兩種：

1.財務警訊指標(落後指標)

- 快速擴張成長策略：銀行追求快速增長，特別是信用授信業務，這種策略雖然在短期內可以提高業績，但也增加了壞帳與不良授信風險。
- 降低授信標準：銀行降低授信標準以吸引更多借款人，可能導致貸款予更多高風險借款人，增加違約可能性。
- 經濟狀況：在經濟衰退或經濟環境惡化時，借款人償債能力會下降，導致違約率上升，特別是某些行業在經濟不景氣時更容易受到影響，例如房地產、製造業等，該等行業借款人更有可能出現還款困難。

2.流動性：如果銀行營運依賴大量短期資金，容易導致流動性危機，因此倘銀行過度依賴短期融資，一旦市場條件惡化，如利率急劇上升或市場流動性減少，銀行將無法獲得足夠資金支持營運。

3.詐欺與濫用：管理階層或員工欺詐行為，如虛增貸款、挪用資金等，會直接影響銀行財務狀況與聲譽，另銀行資源不當使用或濫用，如過度費用支出、濫用銀行資金等，將導致成本上升與降低營運效率。

2.非財務指標(領先指標)

- 管理階層變動頻繁

- 內部控制薄弱
- 風險管理不佳
- 推出具潛在風險與挑戰的創新金融產品與服務，
- 過度依賴第三方供應商
- 延遲或未進行審查
- 員工異常流動
- 政策缺乏審查

(二)檢查問題指標

- 1.確定問題嚴重性：瞭解問題嚴重程度與影響範圍。
- 2.識別問題原因：確定問題是否在銀行控制範圍內。
- 3.採取糾正措施：採取必要糾正措施以解決該指標之問題。

(三)與金融機構有效溝通

- 1.有效與透明溝通：保持與銀行管理階層透明溝通，專注於問題的解決，並調查問題根本原因，確保糾正措施合理性並獲得管理階層承諾解決問題。
- 2.核心問題：管理階層通常是銀行問題之核心，包括執行能力不足、知識不足、領導能力缺乏、改善問題意願不強、未能發現識別問題、缺乏責任感與獎勵機制不相當等問題。
- 3.溝通方式：溝通方式包含以檢查報告、公文、召開會議、董事會會議與道德勸說等方式進行有效溝通，並獲得管理階層改善承諾。

(四)後續監理行動

- 1.監理銀行管理階層對糾正措施實施改善之進展。
- 2.對銀行進行持續監督。

4.與銀行管理階層保持溝通。

5.總結糾正措施的有效性

(五)FRS 的經驗

1.管理階層之應變能力：經濟波動會測試銀行管理階層的應變能力，好的管理者能夠在經濟不景氣時保持穩定，而差的管理者則可能在經濟困境中暴露出問題。

2.經營策略之影響：管理階層經營策略會顯著並迅速地改變銀行風險狀況，如過度集中在高風險授信或投資上，會導致銀行面臨更大風險。

3.業務集中風險：資產或授信集中度過高會帶來高風險。例如，過度依賴單一行業或地區之貸款，容易在該行業或地區出現問題時造成重大損失

4.有效的內部控制與風險管理系統：有效的內部控制與風險管理系統可以在早期階段識別出問題，避免小問題演變成大問題。

5.資產快速增長的警示信號：資產快速增長也是一個警示訊號，表示銀行可能在承擔過多風險，爰需要警惕與審慎對待。

6.非當地之授信：承作非本當地之授信易增加風險，因對借款人瞭解與監控難度更大。

7.流動性與緊急資金計畫之重要性：當銀行狀況惡化時，流動性和應急資金計畫變得至關重要，銀行需要確保有足夠流動性以應付突發情況。

四、美國復原與清理計畫

為強化金融機構健全經營並使問題金融機構有序退出市場，美國監理機關依據「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 DFA)等法案，要求資產總額達一定金額以上之大型金融機構預先擬定復原及清理計畫(recovery and resolution planning；簡稱 RRP)。

(一)復原計畫

訂定復原計畫主要係為銀行在財務壓力下可能面臨的各種挑戰，並確保該計畫能夠使該機構恢復至穩定狀態，復原計畫主要內容：

- 1.範圍與目標：訂定復原計畫首先需要明確計畫範圍與目標，包括確定需要參與訂定計畫的業務單位和部門，收集相關資料與訊息，並確保所有參與者對計畫目標能清楚瞭解。
- 2.情境分析：識別與評估可能影響銀行穩定性之各種情景，包括宏觀經濟條件變化，如：利率波動、行業狀況惡化或匯率變動等因素，此外，尚需考慮特定情況，如營運事件、網絡安全攻擊、商譽風險、傳染風險、欺詐和訴訟等事件發生。
- 3.溝通：確保所有相關部門或單位間有效溝通是復原計畫成功關鍵，包括內部溝通，使所有參與者了解計畫細節和各自角色和責任，及外部溝通，確保與主管機關及其他有利害相關者的溝通協調。
- 4.確定參與人員：確定與復原計畫參與人員，包括高級管理人員、業務單位負責人及風險管理團隊，這有助於確保計畫制定與實施過程中，各部門協同合作，共同應對挑戰。
- 5.設定觸發條件：設定觸發復原計畫之關鍵指標或事件，這些觸發條件包括資本比率下降、獲利能力問題、流動性下降、未預期的存款或資金流出、調降信用評級等情形，該等指標可幫助銀行遇到危機時能及時啟動復原計畫。
- 6.模擬測試：對復原計畫進行模擬測試，以確保在實際情況下的有效性，包括模擬不同情境以測試計畫反應能力與因應措施，並根據測

試結果進行調整與改進。

- 7.資料收集：收集復原計畫所需相關資料，如有關單位、法律結構、風險管理架構、財務報表、各類業務關鍵指標、資金和流動性計畫、關鍵合約或協議及聯絡窗口等資料。
- 8.復原項目：識別與評估不同復原項目之最佳方案，項目包括出售部分業務、法律實體、出售資產、增加資本、減少股息支付、停止部分業務或減少新增貸款等方案。
- 9.預期復原結果及報告機制:評估採取復原計畫的結果並制定因應措施，確保在實施復原計畫時能夠有效因應各種挑戰，以最小化對銀行負面影響，另並需確定復原計畫的治理結構與報告機制，確保計畫順利實施與持續改進，包括建立明確責任分配與報告流程，確保所有參與者清楚瞭解計畫進展與結果。

(二)清理計畫

2008 年全球金融危機，美國政府為避免「大到不能倒」及政府紓困金融機構事件再度發生，並讓問題金融機構有序退出市場，爰於 2010 年 7 月通過 DFA，以加強對金融機構的監理，防止未來金融危機發生，並保護消費者權益，Fed 及 FDIC 並依 DFA 共同發布相關施行規則，DFA 主要分為 Title I 及 Title II：

(一)Title I：為防止資產規模龐大且業務複雜的大型金融機構因重大財務問題或倒閉影響美國金融體系穩定，DFA 規定該等機構需定期提交清理計畫 (Resolution Plan)，以利監理機關預為準備因應方案，以利有序清理，該提交之計畫即所謂的生前遺囑(living will)，其須敘明在不對美國金融體系或經濟產生不利影響下進行退場處理之相關措施，以確保 FDIC 取得清理該機構重要相關資訊，計畫主要內容：

1.執行摘要 (Executive Summary)：說明適用公司在發生重大財務困境

- 或倒閉時，迅速有序地處理的策略計畫關鍵要素，以及近期發生的重大事件或改變或為改善處理計畫有效性所採取的任何措施。
- 2.組織結構及相關資訊：說明核心事業、重要營運實體及具有控制權之子公司之架構與資訊，並應提供合併及非合併財務報表、衍生性交易報表、主要交易對手及有關之支付及結算系統等資料。
 - 3.策略分析：面對重大金融困境時，迅速、有序清理策略，包含主要假設、採取具體措施與範圍及處理時所需的資金、流動性、資本與可用資源等內容。
 - 4.關鍵服務：確認關鍵服務和關鍵服務的提供者，說明該機構倒閉時繼續提供關鍵服務的策略，若關鍵服務是由母公司或母公司關係企業提供，須說明該於前開關係企業倒閉時繼續關鍵服務策略。
 - 5.與母公司組織關聯性及有序清理潛在或重大障礙：確認母公司組織架構及關聯性，並說明在倒閉機構被清理時減少其特許經營價值，造成阻礙其業務繼續營運或增加清理機構(FDIC)複雜性之各種可能障礙。
 - 6.從母公司分離與處分策略：以具成本效益方式使該倒閉機構從母公司組織架構中分離的策略，並說明可能消除或減少分離障礙或補救與減緩措施，另並說明出售或處分特許權、業務種類與資產的策略，並評估出售核心業務項目及重要資產的可出售性與市場價值，以極大化資產回收價值。
 - 7.公司治理及內部控制：說明清理計畫如何與公司治理架構整合，並指定高階管理人員監督依據法令提報清理計畫，並遵循相關規範向董事會報告，以符合內部控制相關規定。
 - 8.資訊系統：詳述重要管理資訊系統及應用程式，包括法定所有者或許可使用人員、服務層級約定書及相關之智慧財產權，並著重於使

用該系統的權限核准方式，以及該機構、主要子公司及核心事業如何使用及依賴該系統。

(二) Title II：依據過往金融危機之經驗，當金融機構規模龐大、組織複雜、全球性業務牽連範圍甚廣，而難以運用破產法制及 FDIC Act 清理權限妥適處理，並可能會因大到不能倒而需政府紓困，因此建立有序清算機制(Orderly Liquidation Authority, OLA)，降低或避免對金融穩定造成嚴重不良影響及動用公共資金辦理紓困，並授權由 FDIC 擔任清理人，以單點切入(single point of entry, SPOE)清理策略處理倒閉金融機構之退場事宜，在 SPOE 清理方式中，只有一個法人實體（母公司控股公司）進行清理，相關子公司的所有權由倒閉母公司轉移至 FDIC 控制下的新過渡金融公司(Bridge Financial Company)，清理程序主要分為啟動清理、穩定倒閉機構營運及退出清理方案等三個階段：

- 啟動清理：當 G-SIB 瀕臨倒閉風險時，FDIC 與其他監理機關審視該情況，決定是否、何時及如何啟動 Title II 策略，此決策過程涉及多個機構，Title II 規範須由 FRS 與 FDIC 提出建議，並由財政部長與總統協商後做出是否啟動清理最終決定。
- 穩定倒閉機構營運：倒閉機構進入清理後啟動第二階段穩定機構營運，FDIC 採取 SPOE 策略的關鍵優勢是，透過保持重要子公司營運，使重要業務能夠繼續，並進行資本重組、提供流動性支援等措施，以保持其營運穩定性與持續性。
- 退出清理：一旦營運子公司穩定下來，FDIC 將制定及實施重組和縮減計畫，FDIC 將退出清理方案，並由破產機構股東和債權人（而不是納稅人）承擔破產公司損失。雖然退出時間表可能根據具體情況而有所不同，完成所有階段約需至少九個月時間。

(三) FDIC 為強化現行清理計畫規範，包含清理計畫提報內容、時點及過渡期須增補資料等，於 2023 年 8 月 29 日公布「Fact Sheet on Proposed

Rule on Resolution Planning for Insured Depository Institutions with \$100 Billion or More in Total Assets; Informational Filings for IDIs with At Least \$50 Billion but Less Than \$100 Billion in Total Assets」申報修正草案，以提升 FDIC 面對大型要保機構遭遇嚴重經營困境及倒閉時，妥適執行清理計畫，對資產總額 1,000 億美元以上(Group A)要保機構應提報更為完善之清理計畫，資產總額 500 億美元以上未滿 1,000 億美元(Group B)要保機構應提報範圍較小之清理計畫。前述要保機構均應提供 FDIC 關鍵資訊及分析，以協助 FDIC 進行未來可能發生的清理工作，主要修訂提交面臨倒閉清理或出售等情境之詳細策略(Identified Strategy)、自 2025 年起適用本規範要保機構應每 2 年提交清理計畫或資訊申報、強化評估自身清理計畫可信度及建立即時線上盡職調查平台之機制等內容。

五、FDIC 處理倒閉銀行方式

當銀行倒閉時，FDIC 被指定為清理人，並在最小成本原則下，採取最佳退場處理方案，主要處理方式為：

(一)購買與承受交易(Purchase and Assumption Transactions；簡稱 P&A)：

P&A 通常係將停業金融機構大部分資產及存款負債移轉予健全機構承受，清理人則保留問題資產自行處理，此方式並可搭配損失分攤或賣回機制，由於 P&A 交易對金融市場造成衝擊較小，且處理成本亦小於直接賠付存款方式，爰成為 FDIC 最常採用之處理方式。

(二)設立過渡銀行(Bridge Bank)：要保機構倒閉停業時，FDIC 可設立過渡銀行，將停業金融機構部分資產與負債轉移至過渡銀行，該過渡銀行不需設立資本，依法最長可存續 2 年，過渡銀行設立有助減緩停業金融機構對其客戶及當地金融服務之衝擊，並使存款人有過渡時間將存款移轉至其他銀行，此方式可維持金融服務不中斷，以降低對金融市場衝擊，再以 P&A 方式出售該過渡銀行。

(三)設立存款保險國家銀行 (Deposit Insurance National Bank, DINB)：要保金融機構倒閉停業時，FDIC 可設立暫時性 DINB，將停業金融機構保額內存款帳戶移轉至此新註冊銀行，並由 FDIC 負責 DINB 之營運，DINB 不需設立資本，依法最長可存續 2 年，DINB 之設立有助降低停業金融機構對其客戶及當地金融服務之衝擊。

(四)現金賠付存款：當 FDIC 無法促成另一家健全金融機構承受倒閉銀行存款時，只能採取以給付現金或開立支票方式，直接對保額內存款辦理存款賠付，其處理成本通常最高，對存款人衝擊亦最大，FDIC 辦理現金賠付作業通常於星期五進駐該停業機構，並於次一個營業日(星期一)開始辦理存款賠付作業。

(五)系統性風險例外 (Systemic Risk Exception)：為避免因最小處理成本之規定而無法妥適處理系統性風險情況，FDIC Act 對於最小處理成本法訂有系統性風險例外規定，系統性風險例外係由 FDIC 董事會以及聯準會向財政部部長提出書面建議，再由財政部部長諮詢總統同意後公布。考量 FDIC 如遵循最小處理成本法處理問題機構會對經濟與金融市場產生重大不利影響，且 FDIC 採取的行動或援助可避免或減輕該影響時，可引用「系統性風險例外」不受最小成本原則限制，在美國近期矽谷銀行及標誌銀行倒閉事件，美國財政部、聯準會及 FDIC 共同聲明引用系統性風險例外規定對該二家銀行存款人提供全額存款保障，以強化大眾對銀行體系信心，避免產生系統性風險。

六、美國 2023 年倒閉銀行事件

2023 年美國銀行倒閉事件對矽谷銀行(Silicon Valley Bank,SVB)與標誌銀行(Signature Bank；簡稱 SBNY)採系統性風險例外措施對所有存款提供全額保障，該二事件簡介如下：

(一)SVB 事件

1.SVB 銀行基本資料：

總部位於加州，主要為投資、創新和科技行業提供私人與商業銀行服務，2022 年底時資產排名美國第 16 大銀行，該行 2018-2022 年資產負債表快速增長，存款由 500 億美元增至 2,000 億美元，同期授信成長則較為緩慢，從 230 億美元增至 660 億美元，因此 SVB 需要投資其他收益資產，主要購買標的為抵押債券與國庫券等有價證券。

2.事件簡介

(1)2020 年因 Covid-19 疫情爆發，各國政府相繼調降利率，以緩和疫情對經濟與金融之衝擊，2022 年開始因供應鍊中斷、國際運費上漲及烏俄戰爭等因素，導致物價不斷上漲，全球通膨急遽升溫，FED 為遏止高通膨情形，轉而採取緊縮貨幣政策，隨著 FED 調升利率，SVB 投資債券之未實現損失迅速增加，同時因新創業者融資困難而增加存款之提領，導致 SVB 存款不斷流失。

(2)SVB 為因應存款快速流失，出售投資之債券以支應流動性，2023 年 3 月 8 日，SVB 宣布出售 210 億美元債券，3 月 9 日並認列出售債券損失 18 億美元，市場擔憂該行經營狀況惡化，存款人開始擠兌，在社群媒體推波助瀾之下，SVB 存款快速流失計約 420 億美元；3 月 10 日因流動性不足，加州金融保護局(Department of Financial Protection and Innovation；簡稱 DFPI)勒令 SVB 停業，並任命 FDIC 為清理人，後因考量系統性風險，由財政部、FRB 及 FDIC 發表聯合聲明對 SVB 存款採全額保障，FDIC 並於隔日設立過渡銀行（Silicon Valley Bridge Bank N.A.），對存款人提供全額保障，藉以平息存款人信心危機，以消除可能發生之金融危機。

(2)海外子公司 SVB UK

SVB 在英國子公司 SVB UK 商業銀行，自 2012 年起在英國營運，SVB UK 於 2022 年由分行轉變為子公司，至 2023 年 3 月初 SVB UK 的總資產約為 116 億英鎊，客戶主要集中於創新產業，由於

其依賴母公司提供的技術和系統，且受母公司矽谷銀行影響，SVB UK 於 3 月 10 日當日 6 小時內流失存款總額 30%。英國央行（Bank of England, BoE）原本計畫以破產方式處置 SVB UK，但在考量多方因素及選項後，最後決定由匯豐銀行（HSBC）以 1 英鎊的價格收購 SVB UK，以確保該行營運不中斷。

3.SVB 倒閉的主要原因

- (1)過度集中投資長期固定收益產品：為了追求長期債券帶來之高利益，SVB 資產部位過度集中於長期的固定收益產品，但卻忽略長期債券易隨利率上升所產生之巨大風險，且避險措施不夠完善，導致整體固定收益部位因為 FED 升息後產生大幅度未實現虧損，在危機期間，這些損失轉化為實際損失，嚴重影響銀行財務狀況。
- (2)資產負債期間配置不當：SVB 持有資產(如：抵押債券和國庫券)，為長期有價證券，難以立即變現，而銀行負債（主要是存款）則具有短期性和高流動性需求，當存款人要求提款時，銀行需要迅速提供現金，顯示銀行在急需現金時需急售資產，以短期資金支應長期投資致遭受重大損失。
- (3)非要保存款比例偏高：FDIC 保障每一存款人之存款上限為 250,000 美元，惟矽谷銀行主要存款戶為新創科技與生醫產業等行業，多為超過 FDIC 保障金額之大額存款，截至 2022 年底非要保存款比例達 86%，導致加速擠兌。

(二)SBNY 事件

1.SBNY 基本資料

SBNY 於 2001 年在美國紐約州設立，主要業務範圍為商用不動產抵押、借貸、私募股權、創投及虛擬資產等領域，並於 2019 年推出以區塊鏈為基礎的即時支付平台 Signet，成為美國第二大虛擬資產友善銀行。截至 2022 年底，標誌銀行在全美設有 40 家分行，總資產

額為 1,103 億美元，為全美第 29 大銀行，存款則約 886 億美元，其中約 20%來自於虛擬資產相關業者。

2.事件經過：

(1)受 2022 年 5 月以來虛擬資產交易所 FTX 破產影響，虛擬資產客戶存款流失，於 2022 年底標誌銀行資產總額為 1,104 億美元較 2021 年底減少 7%，存款總額減少 175 億美元(占存款總額 16%)，且該行非要保存款比例高達 90%。

(2)2023 年受到 SVB 及 Silvergate Bank 倒閉效應影響，存款人對該行信心不足而出現擠兌現象，僅 2023 年 3 月 10 日當日流失存款 178 億美元(占其存款總額之 20%)，造成銀行流動性不足，最終因無法支應存款擠兌資金需求，於 2023 年 3 月 12 日被紐約州金融服務部(New York State Department of Financial Service NYSDFS)勒令停業，並任命 FDIC 為清理人，成為美國史上第 3 大倒閉銀行，FDIC 擔任清理人後宣布成立過渡銀行，接收該銀行所有存款及主要資產，2023 年 3 月 19 日 FDIC 宣布由紐約社區銀行(New York Community Bancorp)子公司 Flagstar Bank 收購該過渡銀行。

3.倒閉原因

SBNY 倒閉原因除上述之非要保存款比例偏高及市場傳染效應外，尚有下列因素：

(1)管理不善：SBNY 董事會和管理層追求快速增長，確未能制定與銀行的規模、複雜性與風險相當之管理制度與內部控制，且管理階層未能及時依 FDIC 的監理建議辦理缺失改善。

(2)流動性風險管理不足：SBNY 未能落實流動性風險管理，在流動性危機爆發時，銀行未能快速評估流動性缺口並取得所需資金以應付大規模的存款外流。

(3)存款過度集中虛擬資產業者之存款，致該行在面臨流動性危機時

更加脆弱。

(三)美國案例的挑戰與反思

金融穩定委員會(FSB)將依最近處理問題金融機構退場的經驗於2023年10月發布「2023 Bank Failures Preliminary lessons learnt for resolution」文件，說明美國近期銀行倒閉事件的相關影響。

1.倒閉事件之重要議題

美國近期銀行倒閉事件的經驗，引用系統性風險及過渡銀行等方法來執行退場處置，這些事件產生下列重要議題：

- (1)使用系統性風險處置方案處理非 G-SIB 機構。
- (2)嚴重依賴非要保存款(即未受保障存款及保額外存款)的銀行極易受到擠兌壓力，所以應採取措施解決此問題。
- (3)引用系統性風險例外規定雖能促進金融穩定，卻引發道德風險及對小型或大型銀行的非要保存款人可能受到不同保障之問題。
- (4)FDIC 透過事前應變計畫與模擬演練能有效地應對金融機構危機並快速建立過渡銀行，有助於 FDIC 人員瞭解自身角色與責任，同時使其他監理機關對設立過渡銀行程序有所瞭解。
- (5)監理機關間之合作相當重要，透過事前應變計畫與演練，各監理機關能提前熟悉各自角色，瞭解過渡銀行設置及運作，以迅速因應金融機構危機情況，確保金融體系穩定運作。

2.美國案例的挑戰與反思

(1)系統重要性的概念

SVB 與 Signature Bank 的倒閉顯示，雖未被指定為 G-SIB 或 D-SIB 的銀行仍可能會出現傳染效應，進而引發同行或類似規模機構之不利影響進而產生系統性風險。

(2)經營模式嚴重依賴非要保存款

依最近事件顯示，嚴重依賴非要保存款的銀行容易產生難以管理的流動性風險，特別在現今環境下，透過社群媒體放大或傳播錯誤訊息，資金會以無法想像的速度流出，所以監理機關對非要保存款比例偏高、業務集中於特定行業或快速增長的銀行應加強風險控管。

(3)充份的處置規劃

在美國總資產達 1,000 億美元的要保機構（IDI）需依規定提出退場處置方案，SVB 在 2021 年總資產超過了 1,000 億美元，因此至 2022 年 12 月向 FDIC 提交第一份退場處置方案。Signature Bank 在 2022 年的總資產超過 1,000 億美元，所以在 2023 年 6 月被要求提交第一份退場處理方案，但因要保機構提交退場處理方案的時間落差，當其出現營運壓力時，FDIC 制定與實施具體處置計畫時間也非常有限，而降低退場處理的效率。

(4)數位創新加速銀行擠兌速度

社群媒體與數位銀行普及加速銀行擠兌，於非要保存款比例偏高銀行更有可能發生，且如發生擠兌，要再阻止資金外流就很困難，未來金融機構及監理機關面對擠兌時，如何維持存戶信心是關鍵因素。SVB 及 Signature Bank 發生擠兌時間都很快，導致 FDIC 需於短時間內完成退場準備工作，FDIC 評估面對未來支付系統與資訊共享技術持續創新，將使得銀行流動性的預測變得更加困難。

(5)採取相關措施以恢復市場信心

- SVB 與 Signature Bank 倒閉，主管機關評估如採取最低成本退場方案，未對非要保存款戶提供援助，此等存款人因面臨不

確定金額的損失，將產生更廣泛的負面連鎖反應。其他銀行之存款人為分散風險，開始將部分或全部存款進行轉移，主管機關也擔心投資者可能開始懷疑類似規模銀行的財務實力，從而使這些銀行獲得所需資本與拆借資金變得更加困難，進而提高其經營成本。

- 連鎖反應將可能造成系統性風險，導致排除最低成本測試，以保護所有存款者，並成立過渡銀行繼續進行營運。主管機關也將繼續為過渡銀行提供流動性工具與支持，確保退場過程所需資金的充足性。聯邦儲備系統更具體設立銀行定期資金融通計畫（Bank Term Funding Program, BTFP），BTFP 主要為存款機構提供長達 1 年貸款之額外流動性支援，存款機構可以使用任何符合 Fed 公開市場操作之合格擔保品，包括美國公債、美國政府機構債券與美國政府機構擔保證券等，自 BTFP 取得資金，且 BTFP 並按擔保品的面額決定貸款額度，而不是以市場價值為基礎。
- FDIC 任命 SVB 與 Signature Bank 過渡銀行的董事會，董事會隨後指派兩家過渡銀行新 CEO，該 CEO 在金融業有豐富經驗，能有效管理過渡銀行營運並執行 FDIC 政策，由於市場對於過渡銀行不熟悉，某些交易對手最初不願與過渡銀行進行交易，FDIC 立即採取措施與各交易對手進行溝通，並發布一封致所有金融機構信函，說明過渡銀行將履行倒閉銀行先前承諾的義務，及所有合約已從倒閉的銀行轉移到過渡銀行，這些措施有助於消除大眾對過渡銀行營運能力的擔憂及恢復市場信心。

(6) 退場策略的靈活性

上開銀行倒閉事件顯示，仍需準備不同策略以處理非 G-SIB 退

場，因其仍可能導致系統性風險發生。在 SVB UK 案例中，英國中央銀行（BoE）最初退場策略是銀行破產程序（BIP），惟確保進入清理後服務不中斷是非常重要的考慮因素，所以最終使用策略係由匯豐銀行(HSBC)對 SVB UK 進行收購，以保持退場策略靈活性。

(7)存款保險功能

- 存款保險主要目標是促進金融穩定，保護小額存款人，降低銀行擠兌的可能性。然而，近期銀行倒閉事件顯示，如有大量集中之非要保存款將增加銀行擠兌風險，並可能威脅金融穩定。
- FDIC 從 SVB 與 Signature Bank 的失敗中反思，需進行存款保險覆蓋範圍改革，另用於企業支付之帳戶如發生損失或無法及時取得資金，可能對實體經濟造成影響，如：影響工資支付、支付供應商與其他業務營運的能力，所以減少企業支付帳戶損失具有金融穩定效益，且道德風險成本較少，惟如何定義「企業支付帳戶」是重大挑戰，以避免存款人或銀行以企業支付帳戶規避存款保險保額的限制。

參、香港損失吸收能力的要求

一、香港 LAC 政策

(一)香港金融管理局(HKMA)於 2018 年 12 月 14 發布金融機構「損失吸收能力要求—銀行業」(Loss-absorbing Capacity Requirements—Banking Sector,下稱：LAC 規則)。

(二)2019 年 3 月 20 日發布《實務守則》LAC-1 章「清理計畫—LAC 要求」。

二、LAC 要求範圍

- (一)所有在香港註冊的授權機構(Authorized Institutions, AI)、香港控股公司及附屬營運實體都在 LAC 規則範圍內。
- (二)HKMA 可以將上述實體分類為清理實體或重要子公司，需遵守外部與內部 LAC 要求。
- (三)香港註冊 AI 的總合併資產超過 3,000 億港元（約合 38.5 億美元），該 AI、香港控股公司或附屬營運實體均應遵守 LAC 要求。

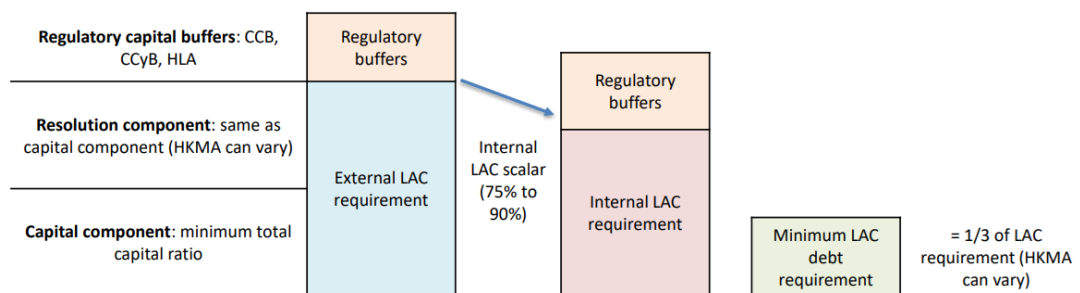
三、香港 LAC 規定

緩衝資本是金融機構需要維持的部分資本，以因應潛在金融壓力與損失，這些緩衝資本包括：

- (一)資本保留緩衝 (Capital Conservation Buffer, CCB)：這是最低資本要求以上的額外緩衝，旨在確保銀行在面臨壓力時仍有足夠資本來吸收損失。
- (二)逆景氣循環資本緩衝 (Countercyclical Capital Buffer, CCyB)：為動態的資本緩衝，根據經濟週期調整，用以防止過度信貸增長帶來的系統性風險。
- (三)吸收額外損失緩衝資本 (Higher Loss Absorbency, HLA)：適用於系統重要性金融機構，確保這些機構在遇到問題時有更高損失吸收能力。
- (四)外部 LAC 要求 (External LAC Requirement)：通常設定為該實體最低資本要求的兩倍，HKMA 可以根據具體情況（如部分資產轉移策略或內部解決策略）進行調整，以反映金融穩定委員會 (FSB) 的最低 TLAC (Total Loss Absorbing Capacity) 標準。
- (五)內部 LAC 比例 (Internal LAC Scalar)：內部 LAC 比例範圍在 75%~90%。這個比例由 HKMA 根據具體情況調整，用以確定重要子公司需維持內部 LAC 要求。

(六)最低 LAC 債務要求 (Minimum LAC Debt Requirement)：最低 LAC 債務要求規定至少應有三分之一的 LAC 須以債務形式滿足，這些債務包括符合 LAC 規則的 AT1 和 T2 資本工具，或非資本 LAC 債務工具，HKMA 可以根據具體情況進行調整。

圖五：HKMA-LAC 規定



Note: This chart shows LAC requirements based on RWAs, for ease of illustration. There are also LAC requirements based on leverage exposure measure

四、香港 LAC 實施成果

HKMA 過去五年（從 2018 年 12 月 LAC 規則生效至 2023 年 6 月）實施 LAC 成果：

(一)該期間 D-SIBs 總共發行了 5,110 億港元的 LAC 債務工具，其中約 23% 為 AT1，8% 為 T2，69% 為非資本 LAC 債務工具，自 2023 年 1 月 1 日起，所有 D-SIBs 均已達到其適用的 LAC 要求，另並擴大 LAC 實施範圍，適用於總合併資產超過 3,000 億港元的 AI。

(三)D-SIBs 非資本 LAC 總量達到 3,520 億港元（約占風險加權資產的 5.9%），佔發行機構的所有未償還 LAC 債務工具的 69%。

(四)LAC 債務工具貨幣組成及到期概況

截至 2023 年 6 月底，美元計價的 LAC 債務工具佔其所有未償還發行量的 79%，其他貨幣(如人民幣、港元、新加坡幣及歐元)計價的 LAC 債務工具比例相對較小，另未償還之非資本 LAC 債務工具合約到期期限從 2 年到 30 年不等，這些工具都包含一個或多個提前

至少 12 個月的選擇權。

(五)LAC 發行量及結構

總共發行了 5,110 億港元的 LAC 債務工具(AT1 為 21%, T2 為 9%, 非資本 LAC 為 70%), 發行結構係依照集團結構之最佳清理策略, 屬 G-SIB 通常採用內部集團發行方式, 其他機構則可能向市場外部發行。

肆、馬來西亞危機管理

一、馬來西亞金融業概況

馬來西亞之金融機構由多種類型組成, 這些機構由馬來西亞中央銀行 (Bank Negara Malaysia, BNM) 負責監理營運, 該等金融機構分類如下:

(一)商業銀行: 分為國內銀行與本地註冊的外資銀行, 國內銀行 8 家, 其中 2 家被指定為系統重要性銀行 (D-SIBs), 本地註冊外資銀行則有 18 家, 商業銀行主要進行零售、躉售貸款、存款業務、財務管理及財富管理活動。

(二)網路銀行: 網路銀行目前有 5 家, 提供網路線上金融服務, 而非實體面對面銀行服務。

(三)投資銀行: 投資銀行分為獨立投資銀行與商業銀行子行, 獨立投資銀行有 3 家, 商業銀行之子行有 8 家, 投資銀行主要從事股票經紀、財務活動、企業融資、債務和股本資本市場業務。

(四)伊斯蘭銀行: 伊斯蘭銀行結構與投資銀行相似, 也分為獨立的伊斯蘭銀行和商業銀行的子銀行, 獨立的伊斯蘭銀行有 5 家, 商業銀行的子行有 11 家。

(五)金融發展機構(Development Financial Institutions): 這些機構主要針對特定部門與市場提供銀行服務, 目前共有 6 家。

二、馬來西亞金融安全網

馬來西亞金融安全網成員包含財政部 (Ministry Of Finance, MOF)、中央銀行 (Central Bank, BNM) 及存款保險公司 (Perbadanan Insurans Deposit Malaysia, PIDM) 等 3 單位，主要職掌分別如下：

- (一) 財政部 (MOF)：主要職掌為財政政策、規劃經濟計畫發展及財政業務管理。
- (二) 中央銀行 (BNM)：主要職掌為貨幣政策、金融機構流動性、銀行與保險機構之監理權
- (三) 馬來西亞存保公司 (PIDM)：主要職掌為保障大眾存款及保單持有人權益、銀行與保險機構經營風險監督與管理，及經營不善銀行與保險機構之退場處理。

三、BNM 與 PIDM 於危機管理角色

(一) 在馬來西亞由 BNM 與 PIDM 共同負責金融危機管理，兩者角色與權力依據法規進行劃分及協調，另 PIDM 與央行就監理資訊分享、風險控管、早期預警，及干預與退場處理等面向簽訂共同合作協議。

(二) 復原與清理機關

1. 依據馬來西亞「金融服務法」(FSA) 和「2013 年伊斯蘭金融服務法」，BNM 雖然是金融機構的監理機關，但要保機構清理係由 PIDM 負責，非要保機構的清理權限則由 BNM 負責。
2. FSA 賦予 BNM 預防性權力，如罷免董事會、CEO 和高級職員、強制執行承諾、發出命令、禁止行為、提供流動性援助及撤銷執照等權力，該等權力也可以作為危機管理工具。
3. 「中央銀行法」(CBA) 也賦予 BNM 穩定金融權力，如流動性援助，購買或認購金融機構股份等，以降低金融風險。同樣，PIDM

法也賦予某些穩定性預防權力，如管理其資產，提供擔保以促進出售等，這些權力確保於金融危機發生時，BNM 和 PIDM 能夠迅速有效因應，維護金融體系穩定。

(三)BNM 與 PIDM 簽訂協議(SAA)以增強復原與清理單位的有效性，有關協議主要合作領域如下：

- 1.金融機構成立、併購、分割與保險會員資格的終止。
- 2.與金融機構安全性與健全性相關的行動與訊息合作，如交換重要訊息以加強風險評估與監控。
- 3.資源與作業服務的共享，如人力資源借調、培訓、新聞發布等資源。
- 4.早期干預與清理，如干預的條件、干預與清理權力、提供緊急流動性支援或重組援助。

四、跨境合作

跨境合作是馬來西亞金融穩定與危機管理的重要領域，主要以下列方式進行跨境合作：

(一)監理學院(Supervisory Colleges)：由 BNM 主辦或參加其他國家監理學院會議，對所屬司法管轄區內銀行集團及營運進行評估與訊息交換。

(二)雙邊會議：主辦或參加監理機關雙邊會議，對在馬來西亞設有分行的海外銀行或銀行集團進行評估與資料交換，以補充不足資料與訊息。

(三)監理機關間備忘錄(MOUs)：與其他監理機關的 MOUs，合作領域可能包括訊息共享、現場檢查、保密、金融犯罪、危機管理與協調等。

(四)危機管理小組(CMGs)或清理小組(RFGs)：參加該等小組以提

高跨境金融危機管理與清理準備。

五、馬來西亞復原計畫的進展

- (一)於 2021 年第三季度，通知銀行在 2023 年 6 月 30 日前提交復原計畫，以確保銀行有足夠時間進行全面計畫與準備。
- (二)在 2023 年第四季，BNM 對復原指標進行測試，測試目的是評估各銀行在不同情境下之復原能力，以及各復原選項的可行性與有效性，該測試能幫助銀行識別其復原計畫中潛在問題並加以改進。
- (三)在 2024 年第三季與第四季，BNM 對整體復原計畫進行實質審查，旨在確保計畫的全面性與可行性，並確保各銀行能夠在實際情況下有效地執行其復原計畫。
- (四)這實施過程中，BNM 積極收集來自施行銀行回饋意見，這些意見有助於政策改進與完善，使復原計畫更加切合實際需求。此外，BNM 還積極與歐洲當局進行接觸，以借鑒國際經驗，進一步提升馬來西亞的復原計畫水準，確保馬來西亞銀行業穩健經營，也為未來可能發生的金融危機做好充分準備。

六、馬來西亞復原計畫重點內容

馬來西亞復原計畫由下列八個核心組成，構成全面復原計畫架構，幫助金融機構在面對各種風險和挑戰時保持穩健營運：

- (一)執行摘要：提供整體復原能力及首選復原策略之結論，幫助各方快速瞭解計畫重點與預期效果。
- (二)策略分析：深入探討金融機構結構、業務活動、風險狀況及依賴性，以為制定具體復原措施之基礎。
- (三)治理結構與監督：明確復原計畫過程中涉及角色、責任、程序與政策，確保每個步驟都有明確指導與監控。
- (四)復原指標：建立復原標準和門檻，以便及時監控風險與進行升級，

並適時啟動因應措施。

(五)復原項目：復原計畫旨在恢復金融機構的穩健性與維持其長期可行性，所以該計畫復原項目必須具有可實施性與多樣性，以應對不同危機情境。

(六)情景分析:對各種壓力情境下之治理、指標與項目等內容進行評估與分析，以確保復原計畫在實際施行時可有效應對不同挑戰。

(七)溝通與公布計畫:與內部與外部利害關係人進行溝通，確保在危機發生時能夠迅速、公開透明傳達相關訊息，維持市場與公眾信心。

(八)準備措施:準備措施旨在提高復原計畫效率與復原能力，確保金融機構在面臨危機時能夠迅速恢復正常營運。

七、觀察施行銀行演練復原計畫結果：

(一)過於樂觀的結論、推理與假設：有些銀行復原計畫顯得過於樂觀，低估潛在風險，未能識別足夠嚴重情境，可能在實際危機中無法有效應對。

(二)跨境實施的挑戰：不同國家監理機關之要求不同，增加跨境復原選項的可行性難度。

(三)所需資源的挑戰：

- 復原計畫實施對資源需求較大，所以組成與維持專業工作團隊對銀行資源配置形成重大挑戰。
- 需要合理安排資源以確保復原計畫順利進行。
- 需要組成擁有專業知識工作團隊。
- 必須建立穩健 IT 基礎設施與管理資訊系統，以收集與維護相關數據。

(四)全面風險評估：通過全面風險評估，金融機構可以測試其遭受風險衝擊後之復原能力，並須考慮新興風險領域，如網路安全威脅。

(五)提高組織意識：

- 各業務部門對其在組織中的重要性與依賴性有更深刻理解。
- 不同報告層級和業務種類間的互動增加，有助於整體復原計畫實施。

(六)由上述結果顯示，復原計畫需要在技術與流程進行嚴格設計與測試，並於組織結構與資源配置上進行充分準備，透過不斷改善金融機構可以提高其應對危機能力，確保在面臨挑戰時能夠保持穩健經營。

伍、歐盟 MREL 機制

一、MREL 機制介紹

歐盟根據「資本要求條例」(Capital Requirements Regulation, CRR) 規定銀行必須符合自有資金與合格負債的最低要求 (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities, MREL)，以確保銀行遇到困難時能夠有效應用內部紓困工具。MREL 會根據每家銀行規模大小、經營模式、資金來源方式及風險特徵等不同情況進行調整，以確保 MREL 之適用性與有效性，此量身制定方式能夠更適合每家銀行實際情況，從而確保在危機發生時能更有效進行處置。

二、MREL 特點

- (一)MREL 旨在確保該機構保持足夠合格工具最低要求，以利實施最佳處置策略。
- (二)MREL 旨在防止銀行處置需依賴公共財政支援，從而確保股東與債權人需參與損失吸收與資本重組。
- (三)MREL 不足不一定表示該銀行存在資本缺口，只是表示該銀行如果倒閉，使用處置工具(如:Bail-in)進行處置將存在障礙。
- (四)在歐盟，銀行不必揭露監理機關決定的 MREL。

三、MREL 的組成

(一)MREL 由損失吸收資本 (Loss Absorption Amount,LAA) 與資本重建資本 (Recapitalisation Amount,RCA) 組成。另監理機關在某些情況下可以再加計市場信心收費 (Market Confidence Charge,MCC) 向上調整 RCA，以確保銀行在處置後仍維持市場信心。

(二)MREL 目標=損失吸收資本 (LAA) +資本重建資本 (RCA) +市場信心收費 (MCC)

■ $LAA=TRWA \times (PR1+PR2)$

■ $RCA=TRWA \times (PR1+PR2)$

■ $MCC=TRWA \times (CBR - CCyB)$

✓ LAA=銀行受處置的損失

✓ RCA=處置後滿足審慎要求所需的資本

✓ MCC=確保處置後市場信心所需的資本

✓ TRWA=總風險加權資產(Total risk weighted assets；以百分比方式表示)

✓ P1R=第一支柱資本需求

✓ P2R=第二支柱資本要求

✓ CBR=緩衝要求資本

✓ CCyB=逆景氣循環資本緩衝

(三)如果清算是銀行首選退場策略，則不存在 RCA，在這種情況下，

MREL 目標=LAA+MCC

(四)對於具有系統重要性銀行，MREL 目標=最大值[8%×TLOF;(LAA + RCA+MCC)×TRWA]

■ TLOF：負債與自有資金總額(Total liabilities and own funds, TLOF)

(五)符合 MREL 要求之合格負債條件如下：

■ 由機構直接發行或籌集（如適用），且已全額收到。

- 不受擔保或任何其他約束。
- 提高與該實體有密切關聯企業的賠償優先順序，即確保在金融困境或破產時，與該銀行有密切關係的企業（如子公司或母公司）能夠優先獲得賠償或資產，從而保護其利益。
- 不受抵銷或淨額結算規定的約束，因為這些規定會削弱其吸收處置損失能力。

陸、心得與建議

一、續派員參加國際訓練課程

本次課程由美國聯邦準備銀行講師，介紹美國聯邦準備銀行金融監理制度、場外監控 CAMELS 評等系統與各項指標內容及標準等內容，課程中講師並提供具體銀行個案(去識別化)檢查報告，該檢查報告綜合意見為該銀行的財務狀況穩定，資本充足，資金管理良好，惟因商業不動產貸款大幅成長導致有流動性壓力情形，故調升該銀行市場風險敏感性(由評等 1 調升為 2)，其他評等指標維持不變，經由分組討論後由各組代表報告調整評等看法與建議，於學習過程除講師授課內容外亦能瞭解各國監理機關學員看法與經驗，建議未來可續加強派員參加與本公司業務相關國際課程，除有助充實相關專業知識外，並可與參訓國家監理機關人員經驗交流。

二、培訓專業風險管理人員以利及早發現金融機構潛在風險

2023 年美國銀行倒閉事件案例，主要係因於風險管理不當及銀行數位化發展，顯示新興金融營運模式考驗監理機關日常審慎監理及危機處理能力，爰對金融機構風險管理亦必須配合數位科技發展，監理機關應培訓專業風控人員以利及早發現金融機構潛在風險，並運用監理科技強化風控能力。

三、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，適時建議主管機關結合 PCA 機制，至少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，以利本公司預為準備最佳退場處理方案，以保障存款人權益，維護金融穩定。

四、強化問題金融機構快速退場機制

FDIC 能即時處理問題金融機構退場主要原因，係對問題金融機構多採停業前辦理秘密標售作業及處理非系統性風險個案，於符合賠付成本測試原則下得設立過渡銀行機制，爰建議透過修訂存款保險條例等規定將該二項方式納入金融機構退場機制，以利快速處理問題金融機構退場作業，落實保障存款人權利及穩定金融。

五、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。

六、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為存款人提供額外緩衝工具，提升銀行損失吸收能力，相對可降低存保基金、保額外存款或非要保存款的發生損失情形，爰建議可適時透過修法、行政誘因或存款保險差別

費率等機制，提高銀行發行 TLAC 等損失吸收工具意願，以強化要保機構損失吸收能力。

參考資料：

1. 謝旻諺(2020.2)「東南亞國家中央銀行研訓中心與美國聯邦準備體系(Federal Reserve)舉辦之銀行分析與監理訓練課程」出國報告，金融監督管理委員會銀行局。
2. 王梅馨、薛人銓(2023.3)「美國監理機關對矽谷銀行等危機事件處理方式簡介」，存款保險資訊季刊第36卷第1期。
3. 中央銀行專欄(2023.3)「近期美歐銀行危機事件之研析及其對我國之影響」。
4. FDIC(2023.8)，「Fact Sheet on Proposed Rule on Resolution Planning for Insured Depository Institutions with \$100 Billion or More in Total Assets; Informational Filings for IDIs with At Least \$50 Billion but Less Than \$100 Billion in Total Assets」
5. FSB(2023.10)，「2023 Bank Failures Preliminary lessons learnt for resolution」(2023.10.10)
6. FDIC(2024.4)，「Remarks by FDIC Chairman Martin J. Gruenberg at the Peterson Institute for International Economics The Orderly Resolution of Global Systemically Important Banks」