

出國報告（出國類別：開會）

參加 2024 年國際存款保險機構協會  
、金融穩定委員會與金融穩定學院  
「問題金融機構清理：政策架構之  
測試」國際研討會摘要報告

服務機關：中央存款保險公司

姓名職稱：總經理鄭明慧

副總經理范以端

國際關係暨研究室主任莊麗芳

清理處處長許純綺

國際關係暨研究室副科長葉雯雯

出國地點：瑞士巴塞爾

出國期間：民國 113 年 10 月 26 日至 11 月 3 日

報告日期：民國 114 年 1 月 20 日

## 摘要

一、主辦單位：國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, IADI）、金融穩定委員會（Financial Stability Board, FSB）與金融穩定學院（Financial Stability Institute）

二、時間：2024 年 10 月 26 日至 2024 年 11 月 3 日

三、地點：瑞士巴塞爾

四、出席人員：

計有來自全世界眾多代表與會，包括存款保險機構、金融監理機關、中央銀行等單位，以及國際貨幣基金、世界銀行、國際清算銀行、金融穩定委員會、金融穩定學院等國際組織代表。我國由中央存款保險公司（以下簡稱存保公司）總經理鄭明慧、副總經理范以端、國際關係暨研究室主任莊麗芳、清理處處長許純綺與副科長葉雯雯參加。

五、研討會主題：

問題金融機構清理：政策架構之測試（Testing the policy framework: reflections following the 2023 banking turmoil）。

六、研討會主要內容：

汲取 2023 年全球金融動盪經驗，探討問題金融機構清理規劃、存款保險在問題金融機構清理之角色、透過測試與模擬演練構建相關作業準備、債務減計與資本重建之外：清理策略之選項、清理過程中公共部門資金援助之挑戰，包括跨境合作及主管機關預作準備等重要議題。

七、心得與建議：

（一）存保公司與清理權責機關宜研議定期進行清理情境模擬演練，並從中識別差距，進而調整完善清理計畫，同時強化在不同清理情境下之靈活應對能力。

（二）針對金融機構於不同時期，包括承平時期、承壓期間與清算其間所須之流動性，存保公司與金融安全網成員宜研議建置相應機制予以因應。

- (三) 鑒於社群媒體傳播資訊快速及網路銀行普及，存保公司與金融安全網成員宜研議加強金融機構流動性風險管理與流動性壓力測試。
- (四) 參酌歐美做法，研議適時建議主管機關全面要求我國 D-SIBs 提出復原及清理計畫，其他中小型銀行之清理計畫則給合立即糾正措施機制研提。
- (五) 考量道德風險與風險報酬承擔原則，存保公司與金融安全網成員宜研議建置銀行具備損失吸收能力機制。
- (六) 為及時彌補損失、維持問題銀行關鍵功能持續營運，實現銀行自救以減少公共資金支出，宜研議對問題金融機構課以內部紓困先行之責，及賦予相關主管機關或清理權責機關發動債務減記及股權轉換之權限。
- (七) 退場策略之採擇應評估系統性影響並備有數個退場處理方案，以增加選擇性，讓退場處理工具多元化。建議宜適時修法強化存保公司於非系統性風險處理倒閉機構之彈性。

## 目錄

壹、序言 .....	6
貳、國際研討會 .....	7
一、專題演講 .....	7
二、第一場次：清理規劃 - 自案例汲取經驗 .....	14
三、第二場次：存款保險在清理程序扮演之角色 .....	23
四、第三場次：準備就緒：相關作業準備、測試與模擬演練 .....	33
五、第四場次：內部紓困外之清理策略工具 .....	43
六、第五場次：流動性與危機管理 .....	57
參、心得與建議 .....	66
肆、附錄 .....	69
一、美國「大型銀行控股公司、外國金融機構之特定中間控股公司及大型要保機構之長期債監理要求」提案 .....	69
二、2024 年 FSB 發布之「金融機構有效清理關鍵要素」修正重點 .....	72
三、歐洲與美國對於非系統性重要銀行清理之差異 .....	73
四、最低自有資金與合格負債要求 (MREL) .....	77
五、歐盟銀行復原與清理指令有關行使資本減記或轉換權限等主要規定 .....	80
六、南非指定機構之 Flac 工具規範 .....	83
七、總損失吸收能力 (Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC) .....	84



## 壹、序言

國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, IADI）於 2024 年 10 月下旬假瑞士巴塞爾與金融穩定委員（Financial Stability Board, FSB）金融機構清理工作小組（Resolution Steering Group, ReSG）共同舉辦聯合會議、IADI 與 FSB 及金融穩定學院（Financial Stability Institute, FSI）共同舉辦問題金融機構清理國際研討會及 IADI 核心原則高階指導小組（High Level Steering Group）會議，其中國際研討會計有來自全世界眾多代表與會，包括存款保險機構、金融監理機關及中央銀行等單位，以及國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）、世界銀行（World Bank）、國際清算銀行（Bank for International Settlement, BIS）、主要國家監理機關及其中央銀行代表。

IADI 自 2002 年 5 月成立，目前有 99 個正式會員（Members）與 11 個準會員（Associates）。存保公司自加入 IADI 成為創始會員迄今，即積極參與各項 IADI 事務及活動。本次會議期間，存保公司代表團參加 FSB ReSG 與 IADI 之聯合會議、國際研討會及高階指導小組會議。

2023 年國際研討會主題為「問題金融機構清理：政策架構之測試（Testing the policy framework: reflections following the 2023 banking turmoil）」，研討會內容包含問題金融機構清理規畫、存款保險在問題金融機構清理之角色、透過測試與模擬演練構建相關作業準備、債務減計與資本重建之外：清理策略之選項、清理過程中公共部門資金援助之挑戰，包括跨境國度與銀行及有關主管機關之準備等重要議題。本研討內容詳實，涵括事前模擬演練與測試、問題金融機構清理計畫、過渡銀行設置、流動性協助與存款保險制度之關鍵角色，均可供強化我國清理制度與存款保險制度，並思考未來法規政策完善。茲將研討會重點摘述如後。

## 貳、國際研討會

### 一、專題演講

#### (一) 金融穩定委員會金融機構清理工作小組代表

回顧美國三大銀行倒閉事件歷程與處理結果，彰顯銀行在利率風險管理、資金來源過度集中及資產增長過快等脆弱性；相關主管機關除強化監理規範外，亦提出應強制要求大型銀行持有長期債務以吸收損失等機制，以為因應

##### 1. 矽谷銀行（Silicon Valley Bank）倒閉

回顧美國於 2023 年發生三件重大銀行倒閉事件。此次危機起因自美國第十六大銀行矽谷銀行（Silicon Valley Bank），主要服務科技新創企業與創投公司。該銀行大量存款來自創投與新創公司，存款高度集中且高達九成存款未受存款保險機制保障，流動性風險極高。為因應存款增長，矽谷銀行大量投資於長期不動產抵押貸款證券（Mortgage Backed Security, MBS）。然因無息存款占比幾近五成，資產負債期間錯配問題十分嚴峻。

矽谷銀行於 2023 年 3 月 8 日宣布出售 210 億美元國庫券與 MBS，並認列 18 億美元損失。該消息引發市場擔憂，導致投資人與存款戶恐慌，股價在一天內暴跌六成。次日，矽谷銀行面臨高達 420 億美元之存款擠兌，約占其存款總額的 24%，並產生 10 億美元之資金缺口。因籌資失敗及流動性不足，矽谷銀行最終於同年 3 月 10 日被加州金融保護暨創新局勒令關閉，並由美國聯邦存款保險公司（FDIC）受命處理，於同日設立存款保險國家銀行（DINB）對保額內存款予以保障，然歷時二日，決策產生變化，因考量引發骨牌效應之可能性，於 3 月 12 日由美國財政部、聯邦準備委員會（Federal Reserve Board, FRB，以下簡稱聯準會）及 FDIC 發表聯合聲明，因系統性風險之考量，對 SVB 存款採全額保障，FDIC 並於隔日設立過渡銀行，概括承受其營業、資產及負債（包括全部存款），對存款人提供充分保障，藉以平息存款人信心危機，期消弭可能引爆之金融危機。

##### 2. 標誌銀行（Signature Bank）倒閉

矽谷銀行倒閉後，市場對具有相似特徵之中小型銀行，如過度依賴保額外存款

為其資金來源、資產負債表結構過於薄弱者加劇不信任感，資產規模達 1 仟億美元且由美國 FDIC 監理之標誌銀行恰屬於此類型。標誌銀行主要為高淨值客戶提供私人銀行服務之銀行，自 2018 年起積極發展加密貨幣業務，其為美國加密貨幣行業之重要金融支持者，為多家大型加密貨幣交易平台與公司提供銀行服務。該行推出之 Signet 即時支付系統，係特別就加密貨幣交易用於促進及時支付與資金轉移。

至 2022 年底，加密貨幣相關存款占該行總存款約 20%。不同於矽谷銀行，標誌銀行資產配置更為均衡，無息存款佔比相對較低，且其資產端主要以放款為主，受到聯準會升息之影響相對較小。然而，與矽谷銀行相似，標誌銀行之資金亦高度依賴保額外存款，占比高達 90%。當標誌銀行之保額外存款戶得知矽谷銀行倒閉後，紛紛提領存款。雖然該行的資產負債結構相對穩健，然截至 3 月 10 週五營業結束時，能勉強履行其義務。惟該行在矽谷銀行倒閉後亦遭擠兌，其主管機關紐約金融服務局 (NYDFS) 因標誌銀行並未提供可靠與一致之數據，對於該行能否安全穩健繼續營運產生疑慮。遂於防範系統性風險考量下，NYDFS 亦於 2023 年 3 月 12 日指定 FDIC 接管標誌銀行，全額保障該行存款人，FDIC 於同日設立過渡銀行，概括承受其營業、資產及負債 (包括全部存款)，對存款人提供充分保障，以穩定市場信心。

### 3. 第一共和銀行 (First Republic Bank) 倒閉

矽谷銀行倒閉引發大量存款提領潮，此種恐慌情緒蔓延至第一共和銀行。儘管第一共和銀行在當時之資本結構相對穩健，然存款人信任危機依然造成大量存款外流。該銀行與矽谷銀行在經營模式上有相似之處：皆仰賴高淨值之富裕自然人與機構客戶為其資金來源，而此類客戶十分在乎銀行穩定性。此外，升息環境致資產貶值，亦引發市場特別關注銀行風險。2023 年 3 月 9 日之後，存款人開始大量提取存款，加劇銀行流動性壓力；第一共和銀行未能有效阻止存款外流。這使得該行最終在 2023 年 5 月 1 日被加州金融監理機關勒令停業並指派 FDIC 為清理人，於同日 FDIC 透過購買與承受 (P&A) 交易由摩根大通銀行 (J.P. Morgan Chase Bank) 承受第一共和銀行全部存款及絕大多數之資產。

### 4. 金融主管機關採取之措施

因慮及可能引發骨牌效應，美國監理機關即時改弦易轍，於 3 月 12 日由財政部、美國 FRB 及 FDIC 發表聯合聲明，因系統性風險之考量，對矽谷銀行及標誌銀行存款採全額保障，FDIC 並於隔日（3 月 13 日）對矽谷銀行及標誌銀行分別設立過渡銀行，概括承受其營業、資產及負債（包括全部存款），對存款人提供充分保障，藉以平息存款人信心危機，期消弭可能引爆之金融危機。

此外，為進一步緩解市場流動性壓力，聯準會啟動「銀行定期融資計畫（Bank Term Funding Program, BTFP）」，允許銀行以面額價值抵押資產並獲取一年期資金，協助銀行解決短期流動性問題此外。

為控制這場連鎖效應，美國金融主管機關援引「聯邦存款保險法」（Federal Deposit Insurance Act）內之系統性風險例外條款（Systemic Risk Exception）。這權限使主管機關得以保障矽谷銀行與標誌銀行之保額外存戶，從而防止恐慌情緒至蔓延其他機構而出現擠兌。

此決定需滿足以下條件：

1. FDIC 董事會與聯準會需各有三分之二之成員投票通過。
2. 經財政部長（Secretary of the Treasury）徵求總統意見後核准。

所有必要投票均一致通過，財政部長在徵求總統意見後核准此措施。

保障保額外存戶中，有不少對風險有充分認知的存戶，例如矽谷銀行的前十大存戶共持有 130 億美元存款。而存款保險基金設計日地在於保障小額存戶，故保障這類對風險充分認知存戶極具爭議。然而主管機關如不干預所帶來之系統性風險遠超過道德風險之擔憂。

總結，美國金融主管機關共推出三項重要措施穩定金融體系：

1. 引用系統性風險例外條款：保障保額外存戶以防止進一步擠兌。
2. 設置過渡銀行：為矽谷銀行與標誌銀行設置過渡銀行，以維持金融服務不中斷，並在兩週內分別出售給區域性銀行。
3. 聯邦儲備流動性工具：聯準會向其他銀行提供流動性協助，進一步穩定金融體系。

其中因主管機關對於第一共和銀行倒閉有更充餘時間準備，其清理過程有條不

紊，因此未援引系統性風險例外條款。

由這一連串銀行倒閉事件，觀察到銀行經營之脆弱點：

1. 利率風險管理：矽谷銀行未能針對利率上升進行部位避險，導致其資產負債表上出現巨額未實現損失。
2. 過度依賴保額外存款：高度依賴保額外存款之舉措，導致存款嚴重擠兌，銀行面臨流動性壓力時，無法迅速取得資金。
3. 資產快速增長：矽谷銀行與標誌銀行在兩年內資產分別倍增或三倍增長，為管理層監督不足之警訊。

針對上述問題，美國金融主管機關提出新的監理規定，包括：

1. 提案要求資產規模逾 1 仟億美元以上的銀行須持有一定數額之內部與外部合格長期債務（如風險性資產 6%，相關內容見附錄之一），確保大型銀行在破產或清算時，先由長期債務吸收損失，降低未投保存款人及存款保險基金的損失風險，及增強銀行資本結構的穩定性，防止因流動性不足或資產負債失衡導致倒閉。
2. 強制要求為未實現損失建立資本緩衝。

此事件突顯在風險不斷變化的環境中，主管機關仍須持續保持監理警覺，且縱使在監理措施已有重大進展，然銀行業與時俱進之特性意謂監理環境持續備受挑戰。

## (二) 國際清算銀行（Bank for International Settlements, BIS）代表

**2023 年銀行動盪透過有效監理協調與內部紓困（bail-in）機制，成功避免系統性危機，強調金融機構資本重建、流動性協助及清理方案靈活性的的重要性，並為未來監理工作提供寶貴的教訓。**

1. 啟動內部紓困機制，避免納稅人承擔銀行倒閉成本

2023 年 3 月歐美銀行倒閉成為前次 2008 年全球金融危機後，首次國際清理架構之重大測試。以瑞士信貸銀行為例，進行大規模資產負債表重整，確保清理有序進行，且未動用公共資金，由債權人與股東承擔損失，且未因其規模與複雜度，引發系統性危機。此次危機，若未經過各國監理機構規劃與協調，結果可能大為不同，足見金融安全網成員間之理解與信任業已逐步建立。

金融穩定委員會與國際存款保險機構協會在去年發表的報告中彙整清理過程及後危機時期中汲取之教訓，包括快速發展的金融科技加速金融機構倒閉，須確保金融機構有足夠的吸收損失能力及清理方案之靈活度。此外亦闡述監理上之不足，主要為母國與地主國監理機關協調問題。未來監理工作重點，包括強化債權人在清理方案之損失吸收角色、確保有效流動性機制到位，以及時因應危機管理等。

此外，內部紓困機制成為 2008 年金融危機後清理架構之核心要素，此機制得讓系統性重要銀行在不需要找到買家或解散業務下，進行資本重建。其中如前述，內部紓困確保股東與債權人承擔銀行倒閉成本，而非納稅人。在實務作業中，內部紓困機制執行過程極為複雜，涉及多方參與與大量協調。典型內部紓困過程包括多次估價、債務減記以及發行新股替代已被註銷之股本，該過程在清理規劃內已進行詳細規畫。

瑞士信貸銀行備有內部紓困與使用額外一級資本（Additional Tier 1 Capital, AT 1）工具之清理策略，且瑞士監理機關曾為執行該策略進行準備，但最終決定不進行完整的內部紓困機制，而選擇與瑞士銀行合併。惟瑞士信貸銀行減記所有尚未償還的 AT1 資本工具，共計 160 億瑞郎。雖此次減記範圍不如完整版完善，仍顯示內部紓困為危機管理的核心工具；即使對全球系統性重要銀行（G-SIB）而言，完整的內部紓困也未必為唯一選擇。此種靈活性亦帶來營運上的複雜性，意謂監理機關與金融機構均須為多種清理方案預作準備。

## 2. 足夠規模的流動性資源

流動性對於避免清理方案失敗扮演重要角色。若無流動性支持，清理後的銀行可能無法恢復市場信心，故清理架構須包含足夠規模之流動性來源，並能提供足夠長的時間，以確保銀行能夠再次自市場取得資金。在此次瑞士信貸銀行銀行案例中得到證實。原先瑞士政府已籌畫一項公共流動性擔保，但該擔保在 2023 年 3 月尚未到位。因此監理機關不得不採取緊急立法，允許瑞士中央提供最多 2 仟億瑞郎之流動性協助，其中部分須提供擔保品，其他部分則由瑞士政府提供擔保。由此可知，來自中央銀行貸款包括緊急流動性協助，可能不足以因應系統性重要銀行之流動性需求，因其數量可能極為龐大，並且可能需要以更多元的資產擔保，或在極端情況

下，甚至可能不需要擔保。

總結來說，2023 年 3 月的金融危機為監理機關提供機會，檢視其政策架構不足處，包括清理過程中流動性提供等重要議題。

### (三) 歐洲單一清理委員會 (Single Resolution Board, SRB) 代表

金融機構清理架構因 2023 年歐美銀行動盪證實其有效性；另強調準備工作與靈活因應之重要性，包括內部紓困機制、流動性協助及模擬演練等措施協助迅速維持金融穩定。

艾蜜莉亞·厄爾哈特 (Amelia Earhart) 為首位單獨飛越大西洋的女性飛行員，她曾說過：「準備工作，應占任何冒險的三分之二。」然而在某些時刻，仍須勇敢地邁出步伐，相信自己能飛行。今日探討在準備工作中所做之努力，也就是厄爾哈特所說的「三分之二」，而在我們監理業務範疇內，此比例顯然更高。

2023 年的歐美銀行動盪證明清理架構確實有效，正如金融穩定委員會在其報告中所述。自 2008 年以來，在清理問題金融機構已取得重大進展，包括：

1. 成立 FSB 並發布及實施「金融機構有效清理關鍵要素」(下稱關鍵要素)，2024 年修正重點包括資金緩衝與緊急應變財務工具規範、債務減計與轉股之運用、設立過渡機構、資產及業務移轉法規、強化金融市場基礎設施 (FMIs) 清理之跨境合作 (附錄之二)，並實施；
2. 各國設置專門清理部門或機關，如歐洲單一清理委員會
3. 銀行累積損失吸收能力，並建立清理規劃 (resolution planning) 機制與能力。
4. 全球監理機構持續溝通、進行模擬測試，並建立互信。

金融機構清理架構越趨完整，在危機時之公信力越高。依據 FSB 金融機構清理工作小組總結之優先事項包括：

1. 內部紓困機制與金融工具相關法律規範：SRB 與美國監理機構正合作進行一場模擬演練，測試在危機中處理金融工具相關法律議題。
2. 合作與溝通：加強危機管理小組 (CMG) 以外的合作與溝通，是進一步強化清理架構之關鍵。

3. 清理策略之選擇性：SRB 已將發展多元清理策略（variant strategies）作為 2025 年清理規劃的共同優先事項。此外歐洲危機管理與存款保險架構（crisis management and deposit insurance, CMDI）修正持續進行中，某種程度上應有助執行資產轉移策略。
4. 清理所須之流動性：FSB 對不同國家之備援流動性機制所進行之調查十分寶貴，此議題可能為歐洲架構之尾部風險領域。儘管歐洲單一清理基金（Single Resolution Fund）為強大工具，但仍缺乏處理大規模危機時所需流動性之相關條款。

大型銀行倒閉情境相當複雜，無法為每種可能性作好萬全準備。透過靈活清理工具、完善之 FSB 發布之金融機構清理關鍵要素及不斷測試與溝通，主管機關可將不確定性降至最低，但仍無法完全消除。故需在各層面加強對話與信任，確保在面臨未知挑戰時，能迅速採取正確措施，維護金融穩定。

## 二、第一場次：清理規劃 - 自案例汲取經驗

2023 年歐美銀行動盪顯示，金融數位化、金融機構委外服務、存款迅速流失以及社群媒體等因素影響銀行倒閉速度，使得清理解決過程中之營運持續性變得更加複雜。此外，縱使未被指定為系統性重要機構，倒閉後仍可能引發系統性風險。同時，仍須繼續關注銀行損失吸收能力是否足夠，以協助清理策略執行及關於內部紓困機制與銀行經營穩定後重組之營運細節。從廣泛的清理規劃、清理可行性經驗中，以及由近期銀行倒閉事件中汲取經驗，探討確保系統性重要銀行之清理方案具可信賴及可執行。

### (一) 國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 代表

早期干預、積極監理，及有效運用監理權力，係防止銀行倒閉之根本；非系統性重要銀行，亦需具有健全的復原及清理計畫，有足夠吸收損失能力，以防止金融動盪

2023 年春季，美國銀行業動盪是對全球金融體系之重大考驗，此係自 2008 年金融危機以來從未見過之挑戰。該動盪係由美國兩家大型銀行矽谷銀行與標誌銀行之倒閉所引發，並對全球金融體系產生廣泛影響，雖然此類事件極為罕見，但卻提供了相關之關鍵機會，供各界能夠評估與測試平時因應系統性危機時所作之規劃。

「大到不能倒」(Too Big to Fail) 目標主要係在系統性銀行出現危機時，能以可控之方式倒閉，確保損失由股東及債權人承擔，同時維護金融穩定。然而，該等措施仍然引發質疑，尤其是在面對銀行危機時，能否真的避免使用公共資金對瀕臨倒閉銀行進行紓困？雖 FDIC 及其他機關 2023 年採取之行動，成功維持金融穩定，但其卻係藉由投入大量公共資源為代價所獲得之結果，因此引發各界對政策效果與未來處理方式之深刻反思。

2023 年美國區域銀行倒閉中，大量逾 FDIC 存款保險保障範圍之保額外存款，在此次危機中扮演核心角色，並且對金融體系造成極大壓力，而需要投入大量公共資源以穩定金融環境；另外，就瑞士信貸銀行 (Credit Suisse) 事件而言，瑞士政府亦提供約 90 億瑞郎擔保，並提供無擔保之流動性貸款，以穩定該銀行資產負債，由此可見，公共資源仍然是確保金融穩定之重要工具。

從 2023 年上半年起歐美相繼發生銀行倒閉事件所得之關鍵教訓中得知，監理機關未能及時發現與處理潛在風險等監理失誤（supervisory failures），係造成此次銀行倒閉之主要因素。例如，一家銀行在短期內規模擴張了三倍，且主要係依賴保額外存款來挹注存款業務，本即應該引起監理機構之警覺，因此，為了避免類似事件發生，早期干預、積極監理，及有效運用監理權力，是防止銀行倒閉最根本之方法。

另一個重要問題是：即使是小型銀行在某些情境下，也可能對整體金融體系產生系統性影響。例如，於 2023 年金融危機時，一家資產負債規模僅為 60 億英鎊之小型銀行，亦能引發廣泛之市場信心危機，甚至蔓延至整體市場。所以即使表面上看似不具系統性影響之小型銀行，也需要具有健全之復原及清理計畫，並應具備足夠之吸收損失能力，以防止金融體系進一步動盪。

再者，清理策略之靈活性也十分重要，傳統之單點切入（Single Point of Entry, SPOE）清理策略並不見得能穩定一家瀕臨倒閉銀行，尤其是在面臨存款快速擠兌之情境下，若仍採上述清理策略恐會緩不濟急。以瑞士信貸銀行案例而言，係由股東與 AT1 持有人承擔損失，再透過由瑞士銀行於 2024 年 7 月 1 日正式與瑞士信貸銀行完成合併來穩定金融情勢，因此該案例處理方式被證明為是能有效維持金融穩定之方法。是以，此即表示監理機關必須在單點切入清理架構以外，另謀尋其他替代方案（計畫 B），以為因應危機情況做好準備，而非僅僅依賴傳統處理方式。

流動性在清理計畫中也發揮著十分重要之作用，監理機關必須確保在清理過程期間及清理後，有足夠之流動性來穩定金融系統，並支持合併金融機構運作，此從瑞士信貸銀行案例可以獲知，需為提供足夠之流動性做好準備，以維持信心並保護資產負債，從而避免進一步金融動盪或信用危機發生。

整體而言，處理問題金融機構主要項目，包括：加強對金融機構之監理、提升清理策略靈活性、為處理金融機構之替代方案做好準備，及提供足夠流動性之資金以確保清理順利進行，該等經驗應為未來因應金融危機之規畫提供指引，進而提升清理架構之可信度與可行性。

此外，在美國以外之其他國家主管機關，對處理有擔保債權與清理規劃之經驗相對有限，特別是在探討優先順位負債或更複雜負債（complex liability）時，將面臨

越來越多關於清理程序中如何有效管理該等工具之問題。而且在權衡政策制定也相當重要，例如某些國家可能會在清理程序中使用特定預留機制或工具，如「密碼箱」(lockbox)方法，該工具雖係平日為使企業能夠更有效地管理資金，加速款項入帳，從而也有助於清理程序之順暢進行，但不同國家準備情況及運用能力可能有所不同，而美國在此處理問題金融機構之經驗相對豐富，即使每個國家之具體情況可能不同，但是美國仍可為其他國家提供有價值之參考。

## (二) 瑞士金融市場監理機關 (Swiss Financial Market Supervisory Authority) 代表制定穩健之清理架構與流動性協助機制，並提前進行嚴密準備，為確保系統性重要銀行在危機中實現有序清理、避免市場恐慌與納稅人損失之關鍵點

制定清理架構非常重要，尤其在 2023 年 3 月之金融危機期間，已顯示其可行性及有效性，該場危機猶如對整個金融體系之考驗，例如瑞士 2022 年提出之高品質流動性資產 (HQLA) 要求，在確保金融體系韌性方面確實發揮出關鍵作用，有助於瑞士主管機關能在極短時間 (通常僅兩至四天) 內果斷採取行動。

另外，以瑞士信貸銀行與瑞士銀行合併為例，兩家皆是瑞士最大銀行之一，但是瑞士信貸銀行在 2011 年風暴事件中信譽已有受損，並暴露出其內部管理問題；於 2015 年至 2021 年，因參與多起風險投資，並在 2021 年因 Archegos Capital 事件未能及時應對投資風險，損失達到 50 億美元而受重創；2022 年又因大規模撤資以及管理層變動，面臨資金外流，股價大幅下跌，並陷入極度不穩定財務狀況。2023 年 3 月 15 日 (週三) 瑞士信貸銀行股價暴跌 34%，其信用狀況惡化，甚至出現「資本不足」危機，金融市場信心受到嚴重打擊。若不及時採取干預措施，該銀行可能無法撐過週末。倘在距今 15 年前發生類似情況，政府可能會採取紓困方式處理，然而本次案例瑞士政府可以有兩個選擇，分別為為瑞士信貸銀行找到買家合併或啟動清理程序，因此紓困已不再是唯一可行之選項。

2023 年 3 月 19 日瑞士金融市場監理機關 (FINMA) 與瑞士政府為能迅速解決瑞士信貸銀行財務困境，及避免金融危機蔓延與金融市場恐慌，爰宣布瑞士信貸銀行將與瑞士銀行進行合併。合併方案核心內容包括：瑞士銀行將以每股 0.76 瑞郎價格收購瑞士信貸銀行，相當於總金額約 30 億瑞郎，該價格顯著低於瑞士信貸銀行之

市值，顯示出瑞士信貸銀行在市場上受到嚴重貶值；瑞士政府提供財務保證，承諾在合併過程中對瑞士銀行及瑞士信貸銀行之風險提供保護，減少可能出現額外損失；受到合併規模與影響，二家銀行之股東與金融監理機關皆迅速同意促成該合併方案。

為支持上開程序，瑞士政府提前數個月建立一個虛擬資料室(virtual data room)，讓潛在買家能夠評估該銀行情況，如果合併無法實現，則清理架構將被啟動，此種準備工作對於避免道德風險及確保金融穩定十分重要。

另外，提供流動性亦為重要因素。瑞士聯邦委員會(Swiss Federal Council)迅速通過立法修正案，建立公共流動性支援後盾，此項果斷行動確保流動性供應之穩定性，有利促進合併完成。儘管 SPOE 與內部紓困機制於此次案例中未被全面運用，但仍發揮重要作用。

從結果觀之，清理架構使瑞士信貸銀行此類之 G-SIB 得以有序倒閉，未對納稅人造成任何損失。瑞士政府不僅收回其 90 億瑞郎之國家擔保，甚至從該過程中獲益，此充分證明清理架構之穩健性及主管機關所做之準備工作。

展望未來，瑞士信貸銀行與瑞士銀行之合併將帶來新挑戰，瑞士銀行目前為一家規模更大之 G-SIB，需額外保障以確保其在未來危機中處理之韌性，其包括制定合併或內部紓困以外之選項，例如：退場方案及具備在清理程序之週末期間中，逐步縮減部分業務的能力。

目前瑞士面臨一項關鍵待挑戰，亦即如何實現清理程序中合併機制之法律確定性，由於瑞士法律尚未完全允許兩家主要銀行在 FINMA 之權力下進行無縫合併，因此必須解決有關此類決策之政治與法律不確定性，目前瑞士主管機關正積極與國會合作，改進該等法律架構，並希望未來之立法能增強清理問題金融機構所需之機制。

### (三) 美國聯邦存款保險公司代表

處理不同規模銀行倒閉經驗顯示，穩健清理機制、事前風險識別與糾正措施、靈活的清理策略，及對社區銀行、區域性銀行與 G-SIBs 等不同規模與種類之風險特徵均須有深刻理解及掌握

以下為美國金融主管機關清理銀行（歐洲與美國清理非系統性重要銀行之差異詳附錄之三）之經驗分享，並自 FDIC 平時處理社區銀行倒閉方式開始，進而談及對較大之區域性銀行，及全球系統性重要銀行之處理經驗。

在 2008 年金融危機期間，約有 500 家社區銀行倒閉，對於該等銀行之清理過程通常遵循以下模式辦理：

1. 識別問題金融機構：監理機關通常能從金融機構之信用狀況或授信品質情形，發現該機構可能陷入困境之跡象。
2. 採取糾正行動：監理機關與銀行管理階層合作，要求銀行採取如籌資或改善風險管理等糾正措施。
3. 辦理出售銀行之行銷作業：當銀行倒閉似乎已為無法避免之情形時，FDIC 會在銀行倒閉前即以機密方式開始行銷銀行作業，包括開設資料室（data room），以徵求潛在買方之意願。
4. 標售銀行：過去標售銀行經驗中通常有超過 90% 之案例，FDIC 會採取標售「全部存款」（all-deposit）交易，亦即包括保額內及保額外之所有存款，全部都列為標售標的。

收購銀行願意承購保額外存款之原因，在於該等保額外存款之存款戶，往往是銀行最重要之客戶，例如該等大額存款戶常是大型之企業客戶或是主要授信往來客戶，保留該等關係通常更能增加收購機構願意增加出價購買該等特許經營價值，因此保障所有存款是值得之作法。

然而，處理區域性銀行及全球系統性重要銀行之方式與處理小型銀行方法不同，在過去十年間，FDIC 投入大量心力為全球系統重要銀行潛在倒閉各項情境，規劃相關因應措施，包括制定策略；與其他國家金融監理機關、銀行及相關國際機構進行合作與交流，有助於共享資訊、協調因應策略，以確保在全球範圍內對銀行倒閉事件能夠有效處理，減少跨國風險；並確保做好所有完善內部流程、測試應急計畫、確保資源配置等，從而提升處理突發情況能力，俾能在真正危機發生時迅速有效地因應，雖然上開規畫於過去並未真正經歷考驗。

不過 FDIC 很早即關注大型區域性銀行之風險，美國社區銀行與區域性銀行有些關鍵上之區別，主要是表現在規模、服務範圍、客戶基礎及市場影響力等方面：

1. 資產規模：社區銀行通常規模較小，資產規模較低，一般服務於當地社區或小型市場，資本結構較為簡單，主要集中在本地個人及小型企業貸款。區域性銀行資產規模較大，覆蓋地理範圍通常超過一個地理區域，甚至跨州經營，但不像大型全國性銀行般遍佈全國，資本及業務範圍通常更廣，能服務於更大範圍市場。
2. 業務服務範圍：社區銀行服務主要集中在當地社區，通常對小型企業、個人貸款及本地需求有更強關注，業務以提供基本儲蓄、貸款與支付服務為主。區域性銀行通常提供更廣泛產品及服務，涵蓋商業銀行業務、投資銀行服務、企業貸款等。
3. 市場影響力與風險承擔：社區銀行規模較小，對全球或國際市場影響力較弱，風險也相對較低，其主要受限於當地經濟狀況，分散風險能力較差。區域性銀行通常有更大市場影響力，對區域經濟及金融市場變動更為敏感，其業務規模大，面臨市場流動性與系統性風險較大。
4. 存款結構：社區銀行收取之存款多為 FDIC 保障之要保存款。區域性銀行擁有更多保額外之存款，此促使其在面對市場流動性壓力時，風險更為明顯，因為保額外存款一旦流失，銀行資金狀況可能會立即受到重創。

由於區域性銀行通常依賴大量保額外存款，更容易受市場流動性壓力影響，因此該風險終於 2023 年春季爆發。例如，矽谷銀行於 2023 年 3 月 10 日（星期五）上午 11 點被迫提前關閉，此舉對 FDIC 非常罕見，因其幾乎從不在營業中關閉銀行，此作法主要因為該銀行存款人在 2023 年 3 月發生銀行擠兌，並受存款人在社群媒體與網路上迅速互相傳播，造成恐慌情緒蔓延，且該銀行多數客戶為風險投資支持之科技公司與創投企業，在銀行中存有大量保額外存款，當存款人擔心銀行發生流動性問題時，超過 FDIC 最高保額以外之存款（通常是企業存款）即會成為提領重點。

矽谷銀行倒閉後六週，第一共和銀行也發生倒閉，FDIC 成功以「全部存款」標售完成交易，且未援引系統性風險例外條款，然而達成此結果並不容易，因為援引系統性風險例外需要 FDIC 董事會至少 5 位董事出席，並且須有超過三分之二出席人員（即 4 位董事）投票通過，而當時處理第一共和銀行時，尚無法預先確定能否

通過董事會核准。

第一共和銀行與其他區域性銀行不同處，在於其倒閉前仍試圖籌資自救，因此 FDIC 為該銀行延後辦理市場行銷之程序，以避免干擾先前之自救努力，直至 FDIC 明確知悉該銀行自救無效須面臨倒閉時，聯繫過往對收購第一共和銀行表達過興趣之 4 家銀行，要求其在短時間內提交競標報價。該等做法並不常見，但在當時情況下卻屬必要之作為。

2024 年 10 月 18 日美國另一家小型銀行林賽第一國家銀行（The First National Bank of Lindsay）倒閉，其保額外存款戶遭受損失，此為自 2023 年春季以來，首次有保額外存款客戶面臨損失，不過值得注意的是，此事件並未引發市場廣泛擔憂或連鎖反應，顯示市場對於小型銀行與大型銀行等不同規模銀行倒閉之反應有所區別，FDIC 認為此係有助於恢復市場紀律之積極正向發展。

#### **(四) 新加坡金融管理局（Monetary Authority of Singapore）代表**

每場金融危機事件都是獨一無二，但透過強化營運準備、危機應變能力及母國監理機關協調溝通，可成功提升因應金融危機能力；同時靈活且比例適當的清理架構，確保在多樣化且獨特的危機情境下，及時因應。

新加坡監理主管機關密切監控國內金融機構營運，無論是分行或是子公司。就 2023 年 3 月以來歐美所發生之金融危機事件，新加坡有幸未受到危機之重大衝擊。然而如 FDIC 所提，新加坡金融市場開盤時間早於歐洲與美國，因此，新加坡監理主管機關得以密切關注該等地區事態之發展，並對可能之外溢效應保持警覺，幸運的是最終一切能平穩渡過。

此次經驗突顯銀行母國及地主國間緊密合作之重要性，及時訊息共享對於在處理此類危機中，進行有效之協調十分重要，本次會議將就新加坡作為地主國監理機關之視角分享經驗與省思，供各界參考。具體而言，面臨金融危機時有幾個領域需要持續精進，包括營運準備、應變能力及與公眾溝通。沒有人能夠為每一場危機做好完全準備，因每一場危機都是獨一無二的事件，且由於危機發生之頻率較低，新挑戰與考量勢必會出現，但儘管如此，監理機關與金融機構仍應努力做到最佳準備狀態，以因應其帶來之衝擊。

新加坡近年所採之關鍵步驟包括進行危機模擬演練，例如從兩年前金融穩定學院推動之模擬演練中受益匪淺，其提供有價值之洞察與經驗。此外，與母國監理機關與同行間之定期交流也對因應危機準備有相當之助益，可以即時建立協助與合作模式、於危機發生時能迅速且有效地作出因應。由於新加坡尚未有本地銀行倒閉之經驗，學習他國經驗尤為重要。本次論壇會議及新加坡與其他國家之雙邊關係，對於學習如何有效處理問題金融機構之作法具有重大意義。此外，國際組織如 FSB 指導，也協助新加坡監理主管機關識別新興議題，並改善過去規劃之因應方法。

最後，建立一支擁有正確專業知識團隊實屬重要。由於新加坡缺乏直接處理不同規模及複雜度不一清理銀行之經驗，因此目前正在投入資源，創造一支擁有必要知識及技能之專業團隊。此外，鑑於面對每次危機之獨特性，應變能力是成功與否之關鍵因素，儘管擬定各種機制與計畫是必要的，但過多選擇將會使決策過程變得複雜，尤其在需要快速決策之情況下。因此，新加坡之策略為事先準備多項退場處理方案，並於事前仔細權衡可能發生之情形再加以規劃，確保在危機來臨時不至於陷入無法迅速決策或處理之困境。

退場處理策略之決定最終取決於公眾信任問題，倘缺乏公眾信任，無論採取何種措施，都很難有效穩定銀行，而新加坡也一直於此方面努力，特別是有效地與社會大眾溝通。另外與母國監理機關之密切協調同樣十分重要，此有助於確保在危機時刻，對外傳達訊息能清晰且準確，並能維持公眾信心。

另外，對於處理金融機構危機之知識或方法，倘欲以標準化方式辦理並不容易，其主要原因在於各國之情況互異，不同國家法律、規範、及市場環境均可能存著相當大差別，故無法一概而論；再者，各地區金融市場對於不同類型所發行金融商品之吸收損失能力不同，或金融機構資產面組成內容也不同，此等均將使得標準化變得更加複雜。

因此，為解決上述差異問題，保持適度靈活性尤為重要，特別是在清理架構中應適當運用比例原則。雖然標準化機制對於處理問題金融機構時具有一定幫助，然不應過度依賴該等機制，否則恐無法有效解決所有問題。監理機關需準備更全面且綜合作法，確保在各種壓力情境下能穩定金融機構，例如，提供充足之備援資金，及其他針對清理程序所設計之機制，進而提升清理有效性，及促成整體清理程序順

利完成。

## (五) 綜合討論

### 1. 國際貨幣基金組織代表

依據過去經驗觀察，處理中型銀行時須特別注意其吸收損失能力，確保整個銀行體系有足夠損失吸收能力是非常重要的議題，然而考量各個國家之獨特性及金融市場胃納能力，因此需要依據比例原則來實施。在許多國家無擔保負債或次級債務之外，其金融市場吸收損失工具之能力有限，因此必須找到適合平衡點是非常重要的。美國當局之結論反應了增加中型區域銀行吸收損失能力之困難，而且籌集足夠股本對銀行而言仍有其障礙。

國際貨幣基金組織也面臨跨國協調之複雜性問題，包括對美國資本市場及監理公告（例如美國證券交易委員會公告）之依賴，影響目前策略之可行性，但可優先考慮較簡單之損失吸收能力方式，如股本可提供直接且強健之緩衝，從而支持銀行復原與清理。

儘管如此，中小型銀行仍然面臨額外挑戰，其通常缺乏有效吸收損失所需之資本或債務，而可能面臨需要政府介入清算情況，此仍是需要進一步關注之問題。

### 2. 瑞士金融市場監理機關代表

反思對該等問題之關注，瑞士監理機關仍可從美國及其他國家學習許多知識。在瑞士有部分國內系統性重要銀行，擁有足夠吸收損失能力，並有資格獲得流動性與擔保品支援，為清理規畫做好更充分準備。然而，對於許多小型銀行來說，情況並非如此，其仍存在許多挑戰。尤其是自美國發生金融機構倒閉事情發現，金融機構極須解決吸收損失能力缺口，此為瑞士監理機關希望改進領域。

另外，多數中型銀行資本較小，在清理情境下可能需要政府擔保，然而即便有政府擔保，在涉及擁有大量表外風險之較大機構時，問題仍然存在，尤其在美國，保額外存款通常係由高淨值個人持有，該等存款可能會在危機中造成脆弱性，並削弱民眾對銀行體系之信心。

展望未來，政策考量將增加解決該等問題之複雜性，許多中型銀行對額外要求持反對態度，例如提高資本。然而擁有充足資本對於金融韌性十分重要，瑞士

能否為該等銀行創造更穩健之架構，雖屬未知但卻是未來之重點。

### 3. 美國聯邦存款保險公司代表

2023 年發生金融動盪前，FDIC 已表達對部分銀行脆弱性之擔憂，並曾經發布對資產達 2 仟 5 佰億美元以上銀行要求須具有長期債務之提議，但欲擴展至較小銀行亦須配合時，受資產在 1 仟億至 2 仟 5 佰億美元間銀行之強烈反對，使得改革受到阻礙。然當 2023 年春季事件發生時，民眾清楚認識即使資產規模僅達 1 仟億美元之銀行，也可能會引發系統性風險，從而突顯加強監理必要性，因此 FDIC 發布新規則提案，擬將長期債務要求擴及到資產 1 仟億美元或以上之銀行。

長期債務有其優點：

- (1) 長期債務不太可能出現擠兌，因此在危機期間，其成為穩定之資金來源。
- (2) 長期債務能提供吸收損失緩衝，得以保護存款保險基金，並降低存款人擠兌可能性，尤其對保額外存款人。
- (3) 長期債務尚能引入市場紀律，並反映銀行風險。金融市場通常需要靠市場紀律與存款人紀律維護，市場紀律有賴功能正常之市場，並可提供投資者交易工具，而存款並不需具備此類特徵。

FDIC 原定計畫於 2024 年底前完成具有長期債務之規則，諮詢期間所提出之問題中，包含長期債務工具最低面額，最初，FDIC 建議最低面額為 40 萬美元，以防止散戶持有等工具，惟顯示該內容可能需要調整。另外，尚有一個爭議點為發行架構，即該等工具是否應由銀行直接發行或是透過控股公司發行，因不同作法對監理及操作複雜性皆會產生影響。

外界曾說 FDIC 「永遠要求增加資本」；雖 FDIC 強烈支持充足之資本，但也認為將銀行資本要求加倍，是不切實際，因此 FDIC 仍將持續推動平衡之措施，以增強穩定性而不過度加重金融機構負擔。

### 三、第二場次：存款保險在清理程序扮演之角色

存款保險與清理架構需順利協同運作，以達成最小化清理成本、保障存款人並維護大眾對銀行業之信心。清算進行賠付仍為主要倒閉處理方式，而存款保險基金則為清理措施所需資金來源之一。以下將探討存款保險與清理架構之相互作用，包

括使存款人得存取資金之清理策略、清理過程對存款保險基金產生之成本及對存款保險保障額度之影響，與銀行損失吸收能力規範之相互作用。

#### (一) 英國財政部 (HM Treasury) 代表

英國矽谷銀行子公司案例顯示，倒閉銀行清理策略應綜合考量其規模、商業模式與客戶結構等因素，並靈活運用收購或存款保險計畫

前一場會議討論關於美國矽谷銀行案例與美國如何處理倒閉金融機構，但是矽谷銀行位於英國子公司之清理方式與美國之處理方式截然不同，此引發許多重要問題，即子公司可能因規模較小，不符合可進行債務減記工具要求，但其規模尚過大卻又可能無法輕易地進行清算。就英國財政部立場而言，在處理倒閉機構時，並非單純區分銀行規模大小以決定處理策略，而是更關注於如何界定區別之界限，實際上，依該等界限英國會將問題銀行區分為其適用於清理或破產清算處理方式。換言之，從英國設定處理策略可知，建議應仔細界定與瞭解該等界限，並依據不同銀行情況做出精確判斷。

目前，英國之體系係由英國中央銀行 (Bank of England)，即英格蘭銀行負責制定清理策略，英國監理機關需考量銀行規模、複雜性，及其在金融體系中系統性重要性，以制定適當之清理策略。例如，對於小型銀行，通常採取改良版破產程序 (modified insolvency)，而對於如規模較大或具有系統性重要性等不適用倒閉清算銀行，則需要設計更為複雜之策略，以確保能有效因應各種風險。而針對不適用倒閉清算策略之銀行，設置最低自有資金與合格負債 (Minimum Requirements for Own Funds and Eligible Liabilities, MREL，總負債及自有資金之 8% 相關內容詳附錄之三) 機制則顯得更為重要。MREL 是相當細緻且靈活之方法，其核心目標係為確保銀行及金融機構能擁有足夠之自有資金或可轉換債務，於其面臨財務困難時，得以透過內部紓困機制吸收損失並完成重整俾解決危機，此為英國金融監理架構中之一環，避免系統性重要金融機構倒閉時，及確保其能在市場機制下妥善處理，且不會讓納稅人資金遭受損失。此外，英國對「大到不能倒」金融機構所提出 MREL 指標性門檻為資產規模約 150 億至 250 億英鎊之銀行，但具體要求則將會依據銀行業務模式與規模調整。

矽谷銀行英國子公司為資產規模僅約 90 億英鎊且相對較小之銀行，遠低於須適用 MREL 門檻，但其倒閉卻引起存款人及相關企業廣泛關注，顯示即使是規模相對較小銀行，亦可能具備足夠影響力，進而影響金融體系穩定，尤其是其主要客戶集中於高科技或創投領域情況下，故應納入更多風險評估與清理方案考慮範圍，而非僅依賴清算程序。

矽谷銀行位於美國母公司倒閉所帶來之風險傳遞到英國子公司，造成包括聲譽損害等問題，輔以該子公司依賴高度集中且脆弱性之客戶樣態，使得其倒閉帶來更廣泛影響與挑戰，進一步突顯危機管理複雜性。所幸，英國政府迅速採取靈活清理策略，於矽谷銀行英國子行案例中，其洽由匯豐銀行（HSBC）此類大型銀行作為收購方，除能提供大眾信心且資本得以被保留，從財政部角度而言，未使用公共資金處理，顯示此案件係重要成功結果。

從上述案例中獲得關鍵教訓，包括銀行規模並非決策是否需透過清理以防止系統性問題之唯一因素，銀行商業模式、客戶型態及整體背景等都是緊密關聯並互相影響，皆是制定有效清理方案時需要納入考量之重要元素。但即使事先清理規畫十分周全與縝密，仍需保留一定程度靈活度，以因應未能預見之情況。例如，此次事件複雜性遠遠超出過往模擬情境預期，不過所幸英國政府迅速決策並成功因應，顯示系統運作良好，並與美國監理主管機關合作無間。另外，英國已注意到未來在不同情境下，可能面臨更困難選擇，反觀其他國家銀行業具多元結構，而英國銀行業高度集中，迅速安排資產負債轉移並非易事。

此外，對於不符合適用 MREL 之銀行，於倒閉清理時如何確保其擁有足夠資本乙節，英國目前正研議推動立法設立新機制，允許英國政府運用存款保險計畫對銀行徵收額外費用或要求金融機構提供更多準備金，確保金融機構倒閉時，能有足夠資源因應其危機，提高金融系統穩定性。

清理規劃不僅須關注處理銀行損失所建制之損失吸收機制外，對銀行營業不中斷議題亦十分重要，特別是對個人或小型企業客戶持續提供服務之權益保障，因該等客戶可能無法快速獲得新銀行服務，是以思考如何增強銀行服務連續性將會是未來須進一步探討之重點。

## (二) 荷蘭中央銀行（De Nederlandsche Bank）代表

矽谷銀行英國子公司案例顯示銀行清理策略需兼顧規模、風險與靈活性；歐洲正積極討論如何透過擴展存款保險與清理機制，確保中小型銀行倒閉時能迅速因應

矽谷銀行英國子公司原為一家小型但正在成長之分行，直至 2023 年初其剛轉型為一家子公司，而倒閉處理策略相對亦更複雜，例如該子行尚未被列為需要遵守 MREL 規範之機構，且退場措施須縝密規劃其工作，非於三個月內即能完成，但因其發生問題時點與美國母公司倒閉時間點非常接近，導致矽谷銀行英國子公司難以於短時間內完成清理規畫準備並制定因應措施。由於清理規畫為須長期進行之核心工作，隨著銀行不斷發展，其營運及風險特徵亦會持續變化，使得清理規畫以及逐年進行之風險評估變得非常具有挑戰性。雖然監理機關通常每年會定期審查並核准銀行清理規畫，但因銀行不斷變化發展趨勢，讓監理機關難以跟上其發展。

另外，荷蘭在主管機關審查層面上已有一套非常結構化之準則，惟在監理方面仍須不斷改進。歐盟之監理架構則令人讚賞，主要係因其在金融穩定外，亦十分強調關鍵性評估（criticality assessments），即便是一家規模非常小之銀行，其角色也可能相當重要，而一間規模非常大銀行，卻可能反而相對不複雜因而容易處理，此種關鍵性評估在銀行瀕臨倒閉危機時尤為重要，監理主管機關亦會趁此機會，重新評估其清理策略是否與當前情況一致。

如何將關鍵性評估法與歐洲危機管理與存款保險架構結合，為目前歐洲正在積極討論之議題，鑑於目前對於大型、系統性重要銀行之危機處理架構已非常明確，但當中型銀行發生危機時仍缺乏具體應對方式。歐洲危機管理與存款保險架構代表著清理架構之擴展，旨將更多銀行納入清理範疇，同時整合使用其他金融安全網計畫，例如清理基金（resolution funds）及存款保障計畫基金（Deposit Guarantee Scheme Funds），此種方法試圖將清算與清理架構對接，而非將銀行直接劃分為清理銀行（resolution bank）或破產倒閉銀行（insolvency bank），即現行的「二擇一」機制。矽谷銀行英國子行案例即突顯此種區隔之侷限性：當非預期事件發生時，現有體系可能還沒準備好替代方案以因應突發之銀行危機。

有關存款保險與清理機制間之實際相互作用，倘此二者能在維持金融穩定目標

下共同運作，將能進一步提升清理機制效果，而核心原則也提倡採取此更加全面政策之方式。然回歸到存款保險機制基本作用，其主要目的是保護存款人，特別是小型銀行存款人，以防止風險蔓延，影響整體經濟。

此外，雖目前存款保險基金規模已相當龐大，然與銀行資產負債表相比，其占比僅不到 0.5%，亦即當某家銀行倒閉時，存款保險基金規模恐不足以因應需求。實際上依現行歐洲法律，即使存款保險基金充足，監理機關也無法完全按照需要使用該等資金。此引發另一個根本問題：追求擴展存款保險基金策略之意義為何？此是否真正符合其「保護存款人並確保金融穩定」之核心使命？爰宜專注於基金核心職責，而非為擴展而擴展。

目前歐洲存款保險改革方向在於確保流動性不再成為瓶頸，並能在銀行倒閉時快速啟用存款保險基金。同時，現正積極擴展及統一用於處理破產倒閉程序之機制，惟須注意，由於每次銀行倒閉情況各不相同，擴展處理機制係為確保能有充分準備，且同時亦須保留足夠彈性，以便依據每家銀行倒閉具體情況制定適合因應措施。例如，義大利及荷蘭於處理銀行破產倒閉時，方法雖然不同，但二者皆能非常有效地運作。所謂「有效」，係指可以因應銀行倒閉實際挑戰，確保金融穩定，而非僅建構理想化之架構。另外，歐洲議會提議倘若金融機構倒閉，將要保存款，甚至是保額外存款情形作為觸發清理程序之條件。其雖然立意良好，但卻可能擴大清理機制使用範圍並分散可用資源，恐亦非最有效之利用方式。

另外，以歐盟理事會為例，其提出建議主張在因應銀行破產倒閉時設定成本預期，預測回收率並將其納入規畫。然倘此種規畫過於僵化，則可能流於理論性操作，而非實際可用工具。監理主管機關應避免強迫銀行僅能遵循預設之處理方法，反而應優先考慮機制之靈活性，以確保能因應每個獨特情況做出相應調整。

### **(三) 馬來西亞存款保險公司 (Perbadanan Insurans Deposit Malaysia, PIDM) 代表**

**存款保險應與清理機制一併考量，從銀行倒閉案例中汲取之經驗，為事前規畫、風險辨識與快速賠付，對防止擠兌與穩定公眾信心極為重要**

本次會議係說明 PIDM 作為存款保險機構與清理機關角色之不同處，此意味著 PIDM 累積之資金既可用於賠付存款，亦可用於協助倒閉機構資金移轉 (funding

transfers) 或執行清理措施。

PIDM 設置運行至今已超過十年，並觀察到存款對於資助經濟之作用逐漸減弱。依觀察顯示，銀行資產增長已經超過十倍，然而存款成長僅有 70%，此促使監理機關思考：該等資金提供者是否有受到健全清理制度之有效保護，而非僅是保障其保額內存款。

以上為 PIDM 概況，以下將簡述自近期銀行倒閉案例中汲取之經驗且目前實施之措施，與對所做工作之影響。

首先，早期干預是否能有效阻止擠兌乙節，可從近期銀行倒閉案例中，總結出三個關鍵點：

### 1. 保障範圍不足

PIDM 發現，即使一家銀行僅有 30%存款未被保險，倒閉之影響仍然相當巨大，而如此之存款保險覆蓋範圍是否足以防止擠兌發生？以矽谷銀行為例，該銀行擁有 70%為保額外存款，卻僅有 30%存款受存款保險機制保障，故而引發如此重大危機。美國 FDIC 指出，當危機發生時，只要銀行之存款非 100%受存款保險保障，其存款人之恐慌都是無法避免的，存款人期待其存款能 100%受存款保險保障，但對存款保險公司而言，提供 100%之存款全額保障並不切實際，不過卻突顯未來可能需要重新審視存款保險政策保障範圍，並於二者間尋找出可行之平衡點。

### 2. 辨識容易發生擠兌之存款人類型

PIDM 已識別出最可能參與擠兌存款者之特徵，並得到其他相關研究證實，且亦獲得來自 IADI 與其他研究者之支持，此有助於 PIDM 思考，倘存款保險公司宣導策略之對象，主要係針對該些易於擠兌存款人時，其效果究竟如何？並突顯存款保險公司於防止擠兌中所扮演之角色。

### 3. 訊息傳遞速度：

社群媒體促使訊息傳遞速度更加快速。根據研究，目前在 60 秒內即約有 1,620 萬條短訊息、2.31 億封電子郵件及 35 萬條推特短文被發送、6.03 億次之 Google 搜尋；另依據哈佛研究顯示，負面消息更容易透過社群媒體迅速被傳播，且透過社群

媒體之演算法，其會放大聳動標題以提高公眾之互動率，此進一步突顯強化建立快速且安全賠付基礎設施之重要性，在面對日益增長之網路攻擊與威脅時，更需要投入大量資金與詳細之資源分配以為因應。

以下談及馬來西亞如何因應類似矽谷銀行倒閉情況。馬來西亞之外資銀行須以本地子公司形式設立，而非以分行形式營運，此使得 PIDM 之監理方法在本質上與其他國家有所不同。

### 1. 將可清理成本（cost of resolvability）整合至存款保險基金中

此意味著 PIDM 於收取存款保險保費中，不僅須考量要保機構之賠付情形，尚須考慮其可能遭受清理之因素，此方法係需要存款保險與清理機制彼此協作，因為二者皆會影響對銀行之評估以及保費設定。另外於此架構下，亦須同時考慮損失吸收能力，例如，PIDM 採用 FDIC 提議措施，鼓勵金融機構運用更多長期債務及其他清理重要因素，如以保額外存款比例評估擠兌風險、以資產受限（encumbrance）程度評估資產回收情形，目前該等措施已於 2022 年推出，透過上述雙重申報機制以評估其成效。

### 2. 將賠付計畫納入清理計畫

資金轉移無法單獨考慮，須與賠付計畫一併評估。賠付計畫係由專門負責賠付單位準備，其職責與主要清理單位分開。在提交至財政部長核准前，二者必須對其策略進行協調，確保清理規畫中對資金需求假設，與存款保險基金目標之資金規模及假設保持一致。馬來西亞採用如 Monte Carlo 等模型設置技術，以估算未來流動性缺口並設定目標基金範圍，從而確保清理與保險策略始終一致。

### 3. 政策目標之互補與衝突

PIDM 考量清理架構目標可能會與其他政策發生衝突或互補，而該等問題須能在規劃與執行過程中獲得解決，由於部分政策目標能在存款保險架構內實現，但並非所有都能。例如，PIDM 需要因應伊斯蘭銀行中保額外存款比例偏高問題，該比例與 矽谷銀行 未保險存款比例相近，然而為該等存款提供大幅度保障或大幅提高存款保險覆蓋範圍是不切實際的，因其成本過於高昂。因此，PIDM 利用清理規畫

機制管理該等保額外存款之風險，甚至必要時，亦可能需要制定因應數位化擠兌之因應方案。此外，PIDM 也有機會與前十大存款人進行對話，作為清理規畫過程之一部分，以更有效地因應該等挑戰。

#### (四) 歐洲執行委員會 (European Commission) 代表

**歐盟正改革銀行清理方案，以利進行中小型銀行清理可行性；並強調增強銀行損失吸收能力，及改進存款保險計畫與債權人順位，以達更有效與公平之清理機制**

將規模較小銀行納入清理方案 (resolution) 是非常重要之決策，尤其是在需要保護關鍵功能或避免潛在系統性風險情境下，因此就此角度而言，銀行規模大小確實很重要。然而，不同會員國會採取截然不同清理方案，甚至部分國家更注重倒閉清算 (liquidation) 而非清理策略，且在大多數情況下，針對中小型銀行之危機因應策略仍以清算為主，清理則屬於例外情況。

對於規模非常小之銀行而言，清算通常為最適當之處置方式，因規模與業務範圍較小，處理起來相對簡易。然而，對於具有關鍵性功能之小型及中型銀行而言，其清理架構在設計上必須更具可行性。雖然理論上，銀行應具備穩健之清理架構，但實際上清理機關往往不願將其應用於中小型銀行，因此即使清理中小型銀行符合公共利益，主管機關仍可能避免採用清理方案。例如，主管機關可能會考慮將銀行轉移予空殼收購者 (empty acquirer)，但倘若無合適之買家，其最終亦可能決定放棄進行清理，導致中小型銀行最終只能被迫進行清算，此種考量通常源於清理過程會帶來顯著社會與經濟後果，對存款人而言，無論是直接資金損失或是心理層面衝擊，均可能對社會信任與金融穩定造成嚴重影響。此外，銀行業務之複雜性與跨國性，亦會使得清理架構之操作變得更加困難。許多中小型銀行亦可能在全球多個市場營運，造成跨國協調變得更加重要，從而增加清理過程之挑戰與風險。因此，主管機關會更傾向於選擇避免風險過高之方案。

歐盟本次改革目標係使清理成為因應中小型銀行倒閉時更可行之選項。另需要強調處在於擴大公共利益評估範圍，進一步也擴大清理範圍，其本質上與銀行自身有密切相關。首先，銀行損失吸收能力仍然為第一道防線，與其他國家不同，歐盟正在探尋其他創新機制以增強該等能力，例如，加拿大存款保險公司正在考慮共用

效應 (pooling effects)，即銀行共享融資機制以增強其在不需公共干預情形下之吸收損失能力，其核心考量為銀行間可透過合作以分擔風險，而非依賴單一銀行資本結構或公共資金，此不僅能激勵銀行更加注重自身風險管理與資本準備，提高銀行業穩定性，必要時亦可減少對公共資金依賴，從而降低政府干預頻率。

然而，在第一道防線不足情況下，則需要啟動第二道防線，即存款保險計畫。為確保清理成功，存款保險計畫可能需要與清理計畫合作運作，透過存款保險基金介入，填補銀行損失吸收能力不足處，協助銀行達到 8% 之損失吸收門檻。具體而言，存款保險計畫不僅能為存款人提供保障，避免存款人因銀行倒閉而遭受重大損失外，尚能作為清理方案之一部分，協助銀行處理財務重組或清算等後續事宜，而不會對金融體系造成過大衝擊。

在歐盟體系中，存款保險基金使用受到嚴格安全條件限制，例如須符合成本效益風險測試，用以確保清理比清算更具成本效益，然而依據歐盟債權人受償順位規範中所制定之一個特別機制，通常稱為「超級優先權」(super preference 或 super priority)，因此存款保險計畫於對存款人支付賠付款後，其對於倒閉銀行之資產則具有上開超級優先受償權利。

為解決上開問題，歐盟提議將原本之債權人優先受償順位改為單一層級存款人順位機制 (single-tier depositor ranking system)，此種方法將使存款保險基金與一般無擔保債權之受償順位保持一致，從而提高其在清理中使用上能更有效率與公平。此外，此種機制尚有助於確保銀行與其他利益相關者，於承擔成本方面達成更平衡之分配，避免某一方（如政府或納稅人）承擔過多負擔。

然而歐洲議會與理事會之考量與歐盟委員會之提案有所分歧。例如，單一層級存款人順位機制概念可能無法以現有形式通過，有賴進一步推動並進行實地測試。透過此種方式才能完善架構，確保清理方案既實用又有效，以及透過更加全面改進過程以擴展架構，提供必要之時間與靈活性。

#### **(五) 加拿大存款保險公司 (Canada Deposit Insurance Corporation) 代表**

存款保險保障範圍、金融機構協作及清理策略在危機發生時扮演重要角色，應透過迅速賠付與跨國合作及完善存款保險核心原則，以強化金融體系韌性

2023年中數家知名銀行倒閉，引發廣泛金融市場動盪，尤其是大型金融機構與地區性銀行倒閉，不僅顯示金融機構風險管理問題，也暴露出存款保險制度不足之處，如存款保險保障額度、保障範圍、籌資機制是否足夠健全等，以及重新檢視各主管機構間在金融安全網架構下之運作機制；尤其是在當前社群媒體快速傳播時代，清理設計與策略如何影響存款人信心與金融穩定，更是不可忽視之關鍵議題。因此該危機不僅是對存款保險制度重大考驗與自我省思重要契機，亦須主管機關等各界重新檢視對金融機構監理。以下將就三個部分說明相關問題，並簡要回顧該等倒閉事件所帶來之挑戰與所獲得教訓，及如何將教訓實現於核心原則中。

首先為存款保險保障範圍與資金機制：在金融機構發生危機或倒閉情況下，如何確保存款人能夠獲得足夠保障是最重要之議題，保險保障範圍不足，可能會讓存款人感到不安，進而影響整體金融系統穩定，因此，存款保險設計需要合理與周全，並能因應各種突發情況。另外，處理金融機構危機時，資金來源與如何有效調度資金，進行財務協助亦是關鍵問題，因其將直接影響危機處理速度與有效性。

第二是有效合作：處理問題金融機構過程中，除存款保險公司、清理機構與監理機關外，尚應廣泛包括金融安全網之其他機關，如貸款機構，各單位合作無間是因應危機之主要關鍵。因為跨部門、跨機構合作得以確保在金融危機時，資源能迅速且有效地流動，減少系統性風險蔓延。

第三則是清理策略對存款人信心之影響：當銀行或金融機構面臨危機時，透明且迅速之清理策略能有效穩定存款人信心，減少恐慌情緒，從而有助於維持金融穩定。而在社群媒體發達時代，消息傳遞速度與影響力會促使任何決策反應變得更為敏感，因此清理方案設計需考慮到公眾心理與訊息流通特性。

從上開經驗獲得教訓包括幾個重要項目，首先，存款保險機制與金融架構間協調之重要性，以確保整個清理過程能無縫接軌，尤其是在危機發生時，必須確保各機構間之溝通與訊息共享順暢無阻。其次，危機準備工作需要達到較高標準，讓危機管理如同一場經過精心安排之芭蕾舞般流暢。最後，清理策略與機制之靈活度相當重要，因每一場危機情境皆不同，需要依據特定情況進行最優化安排。

金融機構發生危機之原因不一而足，但卻都會發生一項共同情境，即是存款人

之擠兌現象，由於目前金融科技發達，輔以社群媒體推波助瀾，短時間之擠兌即能造成金融機構倒閉，因此如何縮短存款人取回存款時間之議題，相較於過去，更形重要，而且無論係採用賠付型或是非賠付型清理模式，縮短存款人取回存款之等待時間還是最重要關鍵。另外，制定清理策略尚須注意之原則包含最小成本與理道德風險等，而監理主管機關應如何設定適宜之核心原則，以利審查金融機構清理方案，並且有效解決危機之挑戰。

制定核心原則內容至少須考量下列五項領域：

首先是澄清關於公共認知原則，因為公共認知的提升被視為重要的一環，得以幫助公眾更清楚地理解存款保險的角色；其次，須詳細說明存款保險機構與金融安全網間之有效互動，有如舞蹈般和諧，避免不協調情況影響清理效果；第三，注意跨國間對存款保險機制有效協調，由於不同國家或機構擁有不同制度設置，進而影響存款保險機制運作，因此該互動實施方式需要考慮不同國家或機構之制度結構，確保協作機制能靈活適應不同國家及地區的需求；第四，為強調迅速賠付原則，快速賠付原則在本次修訂核心原則過程中不斷被強調，確保危機發生時，存款人能快速獲得存款保險保障；最後為關於訊息透明度與系統改進之最新原則與規範，因處理問題金融機構過程倘能提高透明度，將有效協助各界更容易理解危機問題，同時也能在未來危機中提供有用經驗，因此未來考慮將設置更具前瞻性之標準，推動存款保險體系之提升與有效性。

上述改進與反思不僅係對以往挑戰之回應，亦是對未來之準備，其將進一步完善存款保險核心原則，確保存款人利益獲得周全保護，同時維持金融系統穩定性與韌性。

#### **四、 第三場次：準備就緒：相關作業準備、測試與模擬演練**

營運就緒（operational readiness）係透過持續不斷地演練而達成。隨著系統性銀行的清理計畫進入成熟階段，測試與模擬將有助於主管機關識別其架構與程序與實際情況產生的差距，並制定有效之清理執行指引，使母國與地主國之主管機關對各自角色與期望達成一致認知與共識，以支持跨境合作與協調。

此外，主管機關也與金融機構合作，測試其清理能力，以確保清理事件發生時，

相關資訊系統能按需求提供資料。同時存款保險機構也須定期進行測試，以評估並提升在面臨要保機構倒閉時之應變能力與反應能力。

### (一) 英國中央銀行代表

**透過分層式演練計畫提升內部與跨機構危機應變能力，並循序漸進交流資訊、反覆修正及溝通協作，以確保在金融危機中迅速有效因應**

演練計畫旨在於識別潛在問題與能力差距，並提升英國中央銀行內部之因應能力，確保相關人員具備足夠之技能與準備，以便在危機發生時，能迅速採取行動。鑒於現實生活並非總能遇到真實危機事件，演練成為填補經驗空白之重要方式，意即演練使組織得在無真實危機案例下，提前模擬與實施危機管理措施，從而達成傳統降低風險目標。

英國中央銀行稱許分層式（layered approach）演練方式。此種方法結合高互動性與複雜度之演練，並搭配簡單且結構化測試，以兼顧不同層級人員之需求與演練目標。分層方式不僅能根據受眾進行調整，亦能針對不同演練目標進行測試，例如可專注於特定議題或流程，或針對整體協調能力。此種配置既可培養決策層級之協同應變能力，亦能通過結構化訓練提升員工作業能力。

演練活動包含三種類型測試：

#### 1. 內部測試：

內部測試係英國中央銀行演練計畫之重要部分，對於培訓整個團隊與維持組織應變能力相當重要。內部演練旨在確保良好的危機因應基礎，並提升跨部門協調。近期一項內部演練測試案例側重檢視清理過程中流動性協助之協調與決策流程。此類演練涉及高層管理人員參與，但同時也為基層員工提供學習機會，透過參與演練累積記憶點，確保即使缺乏實戰經驗，亦能在未來面臨危機時迅速因應。

#### 2. 國內主管機關測試

每年在英國境內進行大約兩次的大型演練，由各主管機關共同參與與協調，為英國中央銀行緊急應變準備工作之重要一環。就清理程序而言，須多方協同

合作才能有效達成清理目標。此類演練測試之參與主管機關包括不同層級，並且能在演練過程中相互理解各方之目標與需求。在近期一次測試中，便設計了一場讓不同主管機關模擬彼此角色之演練，協助彼此深入瞭解其他機關之處理流程與決策觀點。

### 3. 跨境測試

跨境測試計畫可促進各國間對彼此清理制度之瞭解，並藉此建立互信。英國中央銀行有幸能定期參與歐洲銀行聯盟及其他合作夥伴之跨境演練。為確保有效之跨境演練，須事先強化與完善國內協調機制，方能在跨境環境中為演練奠定堅實基礎。

總結來說，一個好的演練計畫並有良好的執行成果涉及四項要素：

1. 循序漸進，奠定基礎後再逐步提升，不宜在初期過度增加演練之複雜性，應確保參與者在每次演練時均清楚瞭解其角色。提升參與者之作業成熟度與應變能力為演練成功之關鍵。
2. 適當規劃，確保順暢且有效的資訊交流：演練過程中，無須假設其他合作夥伴亦擁有相同的資訊或處於相同的知識水位。故在演練計畫流程中，應明確制定資訊流通機制，確保資訊暢通與準確性，避免資訊不對稱，導致合作與協調產生阻礙。
3. 反覆修正與改進：演練長期價值在於能記錄並跟進所學之經驗，應用於未來的演練設計內。固然需要制定危機管理計畫，然計畫須具備靈活性與適應性，以利在情境產生變化時，可進行調整。因此主管機關應具備制定因應措施的工具，且不僅著眼規劃演練活動，更應關注如何擷取經驗教訓，進而回饋至演練計畫設計內，形成良性循環。
4. 溝通團隊之參與：在危機管理預備過程中，管理之對象不僅限於內部人員與事務，亦涉及外部溝通與協作。如何過濾外部資訊並納入內部決策程序，為危機因對中之重要環節。在演練中，負責內外溝通事務之同仁參與發揮極大作用，增強演練有效性。

## (二) 香港金融管理局 (Hong Kong Monetary Agency, HKMA) 代表

跨境銀行危機模擬演練議題須事前確認、全程持續追蹤及因應突發狀況，展現跨國協調與溝通之重要性，並有效提升各參與其中之監理機關之應變危機處理能力

進行模擬演練習不僅可測試主管機關在特定議題之準備能力，亦可優化作業流程。危機模擬演練並非在預測未來與預測危機如何展開，旨在協助參與者在面對類似的現實危機時，能有效地採取相應行動。經由金融穩定學院的協調與規畫，HKMA 已進行區域型的亞太銀行危機模擬演練，共計六國的十個主管機關，包括中央銀行、監理機關、清理權責機關及存款保險機構參與其中。規畫之初，成員間即密切合作並展現極佳之協調能力。

參與的各主管機關與外部顧問共同計畫及設計情境，確保各國角色與立場均能兼顧。準備期逾一年，模擬演練則持續三天，並有主管機關的高層決策者一同參與。所有參與的主管機關均以視訊聯繫。此次情境聚焦在虛構的全球銀行集團亞洲分部的危機管理。這家虛構銀行集團的亞洲區總部與中間控股公司設在香港，故 HKMA 在此次演練扮演母國監理機關與清理機構，其他參與者則扮演地主國主管機關。在演練期間，參與者在極緊湊時間內接收大量訊息，並在演練後期，不同資訊分別提供給不同主管機關，考驗著參與者因應快速變化情境時之能力，也測試各主管機關在時間壓力下之協調能力。

在本次演練習過程中，見證積極溝通與合作；儘管演練設計係隨著危機情境推展，各方將面臨日益增加的壓力，然各參與者仍表現強烈的合作意願。最終參與機關就本次情境達成跨國銀行集團的清理策略。演練成果極佳，情境中的危機管理小組運作值得稱許。不過，在演練過程中，亦識別可強化的面向，以改善跨境協調，例如不同監理機關在評估「無法繼續經營點」(point of non-viability) 之方式上存在差異；此外，不同主管機構在調整 (calibrate) 資本重建目標時，採取不同策略。

儘管本次演練側重於跨境協調與溝通，然某些過程中之討論亦具技術性，例如依據演練情境中所獲取之資訊進行分析，並於隔日分享予其他參與機關，以優化後續進展。此舉充分顯示演練能促使參與者深入思考危機情境中可能之挑戰，同時亦顯示決策時所須之龐大資訊量。可知，即便係由專案小組設計之虛擬情境，也須對

整體有深入了解。值得一提的是溝通小組亦參與演練，協助參與者從大眾傳播視角檢視溝通平台上之訊息，並自其平日處理不同利益相關者之經驗，對演練計畫提出建議。同時，溝通小組亦有機會深入了解在系統性銀行危機情境下，相關業務部門可能面臨的挑戰。

針對本次演練提供可借鏡之處。

### 1. 事先確認演練應聚焦之議題與範疇

模擬演練應事先確認該廠演練之關注議題與範疇，不僅得促進各方參與之程度，亦能決定情境設計之細緻程度；更重要的，鑒於此類演練計畫係屬資源密集型活動，事前確認聚焦議題與範疇將影響相關資源，如人力與財務等規畫與配置。

### 2. 危機模擬演練之設計

危機模擬演練不僅侷限於演習期間，從設計階段開始，至演習後，追蹤與研擬所發現問題之解決方案，均能為模擬演練創造極大的價值。

### 3. 追蹤成果

演練目的不在於呈現或精心設計完美情境或產出完美結果。經驗顯示，正是演練過程中出現部分突發狀況或非預期事件等情事，更顯其價值。此外，亦因須追蹤成果，確保就識別之不足與挑戰採取具體措施，以便在未來真實危機發生時，預作準備並提升應變能力。

## (三) 美國聯邦儲備系統（Federal Reserve System）代表

美國金融機構撰寫清理計畫並接受監理機關測試與評估，以驗證其應變能力：主管機關確保其計畫具可行性且能因應真實市場挑戰，避免模型封閉性限制清理效果

相較於其他國家係主管機關準備清理計畫，美國係由金融機構撰擬並遞交主管機關其清理計畫。換言之，美國監理機關評估清理計畫時，著重金融機構能否提供具體可行與可信賴之內容。此倡議初始，不論就主管機關或金融機構，均處於探索階段，甚至金融機構並不瞭解何種清理計畫稱得上可信賴。

時至今日，最初在清理計畫內所檢視之主要漏洞，業經處理，故其結構與內容

更加合理與完善；主管機關也更能提供有效指導，並說明一份合適的清理計畫應具備的特色。自 2018 年開始，主管機關要求金融機構進行應變能力測試，主要係因清理計畫由金融機構自行撰擬與準備，並聲明得在一定時間內執行特定事項與任務。因此，主管機關針對所列聲明進行測試，以驗證金融機構具備執行能力。

此外，主管機關回覆金融機構之意見與回饋係可公開閱覽，可在 FDIC 與美國聯邦儲備系統的網站上查閱。就近期清理計畫審查，美國聯邦儲備系統評估金融機構在清算程序中，能否準確估算所需資本與流動性，以不致破產情況下，完成衍生品與交易業務結算。此評估係確保在危機發生時，金融機構得遵循其清理計畫且資本充足，不致因資金短缺而加劇金融風險或倒閉。雖金融機構均表明有能力執行此項工作，惟清理計畫未必按其預設日期發生，清理啟動時間也不必然與預期相同，爰主管機關要求金融機構線上使用不同於清算計畫所列之情境假設模擬衍生品與交易業務結算。

首先，因金融機構習慣設定特定時間範圍，故主管機關要求金融機構在更壓縮的時間進行模擬測試，並在通過其內部治理程序，驗證數據具準確、合規與有效性後，重新模擬測試。此項演練目標係測試金融機構能否在有限時間內，依據不同清理情境，提供準確結果。在 FDIC 與聯邦儲備系統審查下，四家金融機構模擬清理過程中，其衍生品和交易業務結算存在不足處。相關測試結果係對外公開，可供查閱。

針對上述主管機關發現之不足處，包括：

1. 金融機構無法變更在清理計畫中所設定的條件。
2. 金融機構無法在清理過程中使用與預期日期不同之時間點，例如無法將日期設定為每季結束以外之日期。
3. 部分金融機構無法依據新的經濟情況調整清理計畫，例如無法調整衍生性金融商品相關的風險評估。
4. 金融機構在進行衍生品清算時，能否將此流程與清理計畫中之其他流程銜接。
5. 在數據與資訊系統保持一致運作下，無法在變更輸入條件後，準確預測資本與和

流動性需求。

就清理權責機關而言，所面臨之挑戰係在清理計畫通常建立在假設性基礎，因此容易構建一個封閉系統，且在此系統內，因其封閉特質，所有元素均能順利運作。換言之，此類計畫可在封閉系統內有效，然在實際市場運作卻未必能因應真實挑戰。因此，美國主管機關進行能力測試之目標在於突破封閉體系，觀察金融機構能否因真實金融環境中可能發生之事件與後續模型變化，以避免僅是純粹模型演練與自我回饋之預測過程。

此外，額外提及設計測試時所面臨的困難，亦為最具挑戰之一。設計測試目的在於測試所設定之項目，然可能存在設計的測試本身存在缺陷。例如倘此研討會與會者欲測試對美國清理架構之認知，惟選用其他外語進行，則與會者將無法真實瞭解講師對清理架構深度的知識。因此在設計測試時，須慎重評估係測試金融機構之應變能力，亦測試作為監督者自身之侷限。

最後，主管機關針對各金融機構之特性，設定特定評估基準，以利瞭解其聲稱擅長領域是否表現良好。此外，亦將金融機構提交資料進行標準化，避免各自使用不同格式，降低潛在偏差，同時也在最短時間內完成評估，防止金融機構有時間重述答案或進行修正，確保測試結果之可靠性。此舉亦使主管機關得迅速將測試結果轉化成行動方案或回饋於金融機構，確保監理行動一致性與公正性。

#### (四) 歐洲中央銀行（European Central Bank, ECB）代表

**銀行復原計畫需具備實用性及可行性，並透過演練與測試檢驗其應變能力，確保在壓力期間迅速恢復營運；同時監理機關應共同合作，統籌復原與清理計畫，強化金融機構風險管理與危機應對能力**

歐洲中央銀行職責之一係審查銀行的復原計畫，而由歐洲單一清理委員會負責審查清理計畫。各項計畫與工具不應單獨檢視，應相互協作，故 EBC 與單一清理委員會密切合作與聯繫。

復原計畫為歐洲新金融危機管理架構之核心要素，確保銀行即使在嚴峻的金融壓力期間，仍能及時恢復可持續營運能力之關鍵工具，據此，銀行每年須編制與更

新復原計畫，並提交給 ECB。ECB 以 2015 年至 2017 年間完成之三個復原規劃評估週期<sup>1</sup>，總結五項關鍵的最佳作法：

1. 復原選項 (Recovery Options)；
2. 整體復原能力 (Overall Recovery Capacity, ORC)；
3. 復原指標；
4. 作業手冊，意即復原計畫之執行指引；
5. 模擬測試。

換言之，銀行的復原計畫須滿足以下條件

1. 確保銀行在危機情境中的應變與復原能力，得以有效恢復正常運作。
2. 建立完整的識別系統，使銀行及時監測異常並啟動必要之復原措施。
3. 設置觸發條件，以確保銀行能及早發現風險，可允許銀行迅速採取必要措施。
4. 銀行內部風險管理機制整合，例如結合內部風險管理、決策層級與內部流程等作為整體架構，而非僅僅為滿足監理機關要求。

自 2018 年開始，ECB 發布關於復原計畫之報告，對不同金融機構提交的復原計畫進行比較分析；其中 ECB 強調銀行須進行演練及測試，此項雖不具強制性，但鼓勵銀行進行演練，以強化其復原計畫能力。另外，ECB 亦發現部分項目間存在矛盾，無法同時實施，因此測試與演練仍是檢視實際執行之可行性的重要工具。

在過去幾年由歐洲監理機關共同進行之測試中，我們發現須要改進的領域，並從監理視角度出發，在每個週期，例如每年，選定復原計畫內某一特定議題，作為測試重點，例如流動性選項，在快速進展與緩慢發展等危機情境中，檢視銀行如何利用未設定抵押的擔保品取得資金，以及如何及時調度這類擔保品。

ECB 審查銀行提交的復原計畫，亦結合其他部門針對調度擔保品的專項審查，以進一步挑戰銀行某些流動性選項的可信度。復原計畫應為銀行擬定風險管理架構之關鍵一環，而非僅為滿足監理規範之形式化作業。而監理機關欲達成之目標係確

---

<sup>1</sup> [https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/supervisory-newsletters/newsletter/2018/html/ssm.nl180815\\_2.en.html](https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/supervisory-newsletters/newsletter/2018/html/ssm.nl180815_2.en.html)

保復原計畫具可行性與實用性，得以在必要時付諸實現。

總而言之，測試復原計畫的各個階段實屬重要，銀行應進行此項測試，且監理機關也應參與其中，並盡可能運用測試結果，為進入清理程序時提供資訊，確保必要時，得及時取得關鍵數據與資源。

#### (五) 千里達與托巴哥存保機構 (Trinidad & Tobago) 代表

IADI 刻正修訂「有效存款保險機制之核心原則」，分別將緊急應變計畫與危機準備區分，強調存款保險機構需建立明確的復原點與復原時間目標，透過內部測試、外部溝通及跨機構協作，以提升應變能力

IADI 刻正進行檢視與修訂之「有效存款保險機制之核心原則」(Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems)，預計將緊急應變計畫與危機準備兩議題分開處理，並依此二議題擬定各自的核心原則，其中緊急應變計畫關乎業務持續性，而危機準備則關乎主管機關依據職權因應危機之能力。

就存款保險機構而言，擬定緊急應變計畫時，須考慮復原點目標 (Recovery Point Objective, RPO)，舉例來說，倘資訊系統發生嚴重故障，目標為預計希望保留多少資料；此外，尚須考量復原時間目標 (Recovery Time Objective, RTO)，意即在多久時間內必須恢復正常運作。兩項參數有其關注重點，故首先得清楚理解與區別這兩項參數後，可有助決定是否後續行動方案，例如須熱備份或冷備份系統。作此決策取決於是否處於危機狀態，哪些議題是關鍵與哪些議題係非關鍵，將有助在特定時間點優先處理企業營運中的重要事項。

在應急應變計畫中，測試、備份、復原與故障切換啟動流程 (fail-over process) 尤為重要，確保營運迅速恢復運作，且須建立一套演練測試機制。針對危機準備，就存款保險機構而言，主要有三個範疇，內部應變機制、與要保機構溝通及與金融安全網成員之互動。

首先存款保險機構須建置內部關鍵流程，例如賠付流程、籌資流程與危機溝通過程，並將此類程序文件化，並分別測試，或在各種情境下進行測試。此外，針對部分業務委外辦理者，在危機發生時，亦會同步使用這類服務，例如客服中心的運

作係由外包服務商提供，並定期進行演練測試。

接著關於與要保機構溝通與互動，約莫每二到三年進行一次測試，可瞭解要保機構能否提供歸戶文件，同時也瞭解要保機構員工流動率可能產生的問題，及其他要保機構潛藏之弊病。

最後，關於與其他安全網成員之互動。如同其他講師提及的軟性要項，意指存管保險機構在平承時期與成員間建立之信任，以利於危機發生時，資訊得以順利流通分享，互相討論因應對策。在千里達與托巴哥，金融穩定委員會定期召開會議，該委員會由監理機關、清理權責機關、存款保險機構及財政部長組成，同時亦在危機發生時相互保持聯繫。此會議有助資訊交流，使主管機關能夠確認金融機構營運準備狀況。而目前千里達與托巴哥刻正設計模擬演練階段。

總結來說，未來將由金融安全網成員各自單獨進行測試，接續再逐步整合不同機關，進行跨機關測試與合作協調。這過程強調模擬設計不必過於複雜，重點強調在於可執行性與實際效益。同時，上述規畫係項長期工作，預計須逾六個月方能建立成熟的測試架構。此外，所有測試須結合法律規範及作業手冊，並所有參與方對於觸發點與因應程序有清晰理解，以便在危機發生時，得以迅速有效地因應。

#### (六) 西班牙存款保障機構 ( Spanish Deposit Guarantee Fund ) 代表

各國透過持續存款賠付演練及模擬測試，提升危機應對能力。歐洲自 2015 年起已實施功能性規範及第二層次測試，重視跨機關、跨境合作，並強調資料可靠性與快速存款賠付之重要性。

IADI 於去年發布一份關於自 2023 年歐美銀行動盪汲取經驗與教訓之調查報告，分析各國依據其實務所採取之因應措施。其中一項調查結果顯示，部分國家持續進行存款賠付的演練測試，以及針對可能發生類似 2023 年歐美銀行動盪危機之場景，進行模擬演練。

回顧 2008 年全球金融危機後，歐洲監理機關自 2015 年起，通過制定功能性規範實施第二層次測試；換言之，制定特定作業目標或功能而訂定之監理要求，以進行非日常營運測試之模擬演練測試，藉以強調行此類型測試之重要性，例如跨機關

合作、跨境存款賠付情境及壓力測試，從而提升因應金融危機之能力。此類測試結合營運準備、營運持續性及與金融安全網成員內之相關方合作等各項項目。相關法規與存款保險機關之實務表明，測試重點尚須包括確保賠付系統能有效進行存款人賠付。同時藉由明確政策與完善運作流程，包括明確的賠付流程、清楚的觸發條件及與其他金融安全網成員協作機制，得使存款保險機構更快速因應危機。此外，歐洲亦為跨境賠付提供一個良好示範，例如地主國分行的存款人賠付。

目前在歐洲已積極應用統一平台執行存款賠付，並透過測試與架構設計，推動存款保險機構在危機管理與資源調度之能力建置。此外，存款保險機構不僅仰賴事前資金準備，尚須建立其他輔助性融資來源，例如私人或公共資金協助。同時，此類架構亦強調可靠數據的重要性。約莫十年前開始，存款保險機構應能依規獲取存款人資訊，並測試其準確性。

存款保險機構對數據可靠性具有重要責任，意味要保機構須供符合標準並以規定格式呈現的數據。最重要係存款保險機構依法應有權取得這類資訊，倘在國家層級，因特定因素無法擁有此類職權，則應與監理機關與清算權責機關密切協調，針對未遵循存款保險相關規範之要保機構採取相應措施。

最後，從實際案例得知計畫執行力才是關鍵核心。倘測試結果總是完美無缺，那可能意味測試設計有缺陷。因此，進行測試係存款保險機構持續進步之重要基礎。

## 五、 第四場次：內部紓困外之清理策略工具

銀行倒閉可能源自多種不同原因，爰主管機關應具備靈活的因應能力，在緊迫的時間表內，可選擇不同過去慣用或偏好的清理策略，考慮不同的清理工具。時至今日，對於大型全球系統性銀行之清理規畫，仍著眼於內部紓困機制為基礎的策略上。然而，倘能具有多種可行的清理工具，包括該等工具之組合，例如購買與承購（transfer）搭配部分的內部紓困機制，從而可在特定銀行倒閉情境下，達成最佳清理目標。

### （一） 歐盟概述

1. 2009 年以來，全球系統重要銀行依據金融穩定委員會發布「金融機構有效清

理制度之核心要素」( Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions ) 指引下，著手進行清理規劃，促使各國或地區逐步將此國際標準應用實施於國內銀行，如在歐盟 (EU) 通過「銀行復原與清理指令」( Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD，BRRD 有關行使資本減記或轉換權限等主要規定見附錄之五) 之統一銀行清理規則，建立有序之跨境清算機制，賦予清理權責機關在銀行符合清理條件時，得運用充分權限使用清理工具進行干預。

2. 儘管此統一銀行清理規則使歐盟內部規範達到高度的一致性，然統一受歐洲單一監理機制 ( Single Supervision Mechanism ) 監理之歐洲銀行聯盟 ( Banking Union ) 成員國而言，依賴其國內之清理權責機關及清理基金並不合適。因此，歐盟通過銀行清理機制條例 ( Single Resolution Mechanism Regulation )，建立單一清理機制 ( Single Resolution Mechanism )，並設立一個強有力之集中決策機構：單一清理委員會 ( Single Resolution Board, SRB ) 及單一清理基金 ( Single Resolution Fund )，提供關鍵優勢如下：

- (1) 集中且獨立之決策機制確保能夠在成員國間做出有效且迅速地的清理決策，避免不一致的行動，讓金融穩定的負面影響降至最低，及減少公共財政支持的需求，確保公平競爭環境。
- (2) 單一清理基金設立目的係在銀行無法透過市場或民間部門協助解決其困境，及所有權人與債權人已承擔損失後，此基金能夠作為最後財政協助來源。此機制確保自銀行徵收所得集中在此基金，相較於各國設置的清理基金更能有效地保護納稅人權利，同時為銀行提供公平的競爭環境。

3. SRB 與各國清理權責機關 ( National Resolution Authority, NRA ) 合作制定重要性 ( 如全球系統性重要銀行 ) 及歐洲銀行聯盟內之跨境銀行的清理計畫，非重要性銀行一般由各國清理權責機關主導起草程序。清理計畫詳述銀行特性，並描述其優先清理策略，包括將適用哪些清理工具，並包含對該銀行清理可行性進行評估之結論建議。作此評估目的在於辨別並解決銀行清理過程

中所面臨之任何阻礙，並設定該行最低自有資金與合格負債要求。倘 SRB 管轄內之銀行符合清理條件，SRB 與相關 NRA 代表將參加特別執行會議（extended Executive Session），並通過清理方案（resolution scheme），後續由相關 NRA 負責執行。

4. 清理規劃流程反映在清理計畫之各章節中，包括：

(1) 策略業務分析

詳述銀行整體狀況，首先須分析銀行的法律結構、所有權結構與治理結構，接續敘述財務狀況、商業模式、關鍵功能、核心業務別、內部與外部相互依賴關係，以及關鍵資訊系統與基礎設施。

(2) 優先清理策略（preferred resolution strategy）

接下來評估在銀行破產時，應通過正常的破產程序清算銀行，亦或選擇進行清理。倘進行清理，則須制定優先清理策略（preferred resolution strategy），包括使用適當的清理工具與明訂清理權責機關職權。

在確定清理策略前，須進行兩項目評估：銀行損失吸收能力與銀行可分離性（separability）。前者指銀行自有資金與合格負債組成，得吸收損失或進行資本重建。外部損失吸收能力工具係由第三方持有，內部損失吸收能力工具則於銀行集團內部各子公司或法律實體間進行配置與持有。可分離性係銀行在清理過程中，是否可將某些關鍵功能、核心業務別或相互依賴進行財務、法律與作業分離，此分析有助確保於清理時，得最大限度地減少作業複雜性。依據 SRB 發布之「銀行移轉工具可分離性作業指引」（Operational Guidance for Banks on Separability for Transfer Tools）<sup>2</sup>定義為銀行在短時間內將以下任一項轉讓給第三方之能力：

- A. 法人實體；
- B. 業務別；

---

2

<https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/20211025%20SRB%20Operational%20guidance%20for%20banks%20on%20separability%20for%20transfer%20tools%20FINAL.pdf>

C. 資產與負債組合。

(3) 清理過程中之財務及營運持續性

為有效執行優先清理策略，須確保在清理過程期間與結束後，銀行關鍵功能得持續運作，並可將其區分為三種配置：財務配置（流動性準備）、作業配置（員工、資訊系統、營運資產與其他內外部得使關鍵功能持續運作之服務提供）及關於金融市場基礎設施（FMIs）之使用，以保持營運持續性。

(4) 資訊提供與溝通協調計畫

此步驟應描述清理計畫相關運作、流程或措施，確保清理權責機關可獲取所有必要資訊；另外也須描述管理資訊系統配置，以確保提供更新、及時與準確資訊，與在執行清理計畫過程中，與相關各方（如監理機關、銀行內部人員）等之溝通協調策略。

(5) 清理可行性評估之結論

上述所有分析及評估彙總至清理可行性的整體評估。倘發現存在銀行經由正常破產程序進行清算或採行清理時之阻礙時，則採取妥適措施解決或消除。最後步驟為確認銀行之 MREL，使銀行於任何情況均擁有足夠的損失吸收能力與資本重建能力。

(6) 銀行對清理計畫之意見

依據銀行復原與清理指令與銀行清理機制條例規定，必要時，銀行就清理計畫所提出之意見應納入清理計畫中。清理計畫經董事會特別執行會議通過後，銀行將正式收到清理計畫中關鍵項目之摘要說明。銀行意見將納入清理計畫更新版內，並在每次更新清理計畫時，酌情考量該意見。

清理計畫至少每年進行一次審查，並在銀行發生重大變更時，進行必要更新。

5. 制定 MREL 旨在確保銀行始終維持足夠之合格工具，以利採行優先清理策略。故建立與維持 MREL，無論在數量、品質、準據法及 MREL 工具配置與佈局，均可在銀行清理可行性發揮關鍵角色。此外，亦可強化優先清理策略之可行性，使清理權責機關可更具彈性與信心確認所選擇之策略將實現公共

政策目標。

- (1) 自 2021 年起，歐洲「資本要求規範」<sup>3</sup>（Capital Requirements Regulation）規定金融機構須持續遵循審慎槓桿比率（leverage ratio）要求<sup>2</sup>，作為風險性自有資金規範之額外保護。因此修訂後的 BRRD 引進槓桿比率暴險衡量標準（Leverage Ratio Exposure Measure, LRE）之 MREL，俾補強以總暴險金額（total risk exposure amount, TREA）百分比表示的風險性 MREL。此並行規範應足以使陷入困境之銀行在調整資本結構後，恢復遵循槓桿比率規範。
- (2) MREL 由損失吸收金額（loss-absorption amount, LAA）及資本重建金額（recapitalisation amount, RCA）組成<sup>6</sup>。法律架構規定可上下調整 RCA。必要時，可採用市場信心附加費（market confidence charge, MCC），以確保銀行在清理後能夠維持市場信心。
- (3) 倘多點進入方式為優先清理策略，則應針對不同之清理集團（resolution groups），即進入點（points of entry）分別設定 MREL，使每個集團能夠獨立清理，無立即導致其他清理集團出現資金短缺之情事。
- (4) 當下列情事發生，將啟動清理程序<sup>4</sup>：
  - A. 銀行處於倒閉或可能倒閉之情況。
  - B. 沒有監理措施或來自民間協助，得以在短時間內恢復銀行存續能力，例如執行銀行的復原計畫（recovery plan）中所列之行動。
  - C. 啟動清理程序符合公共利益，意即若銀行按照正常國內破產程序進行清算，無法達到同等程度之清理目標。

其中，歐洲中央銀行與 SRB 商討後，決定一家銀行是否瀕臨倒閉或可能倒閉。然 SRB 亦可通知歐洲中央銀行，將進行此種評估，並僅在歐洲中央銀行未能在收到訊息後三個日曆天即時回應，SRB 方可自行評估銀行

---

Capital Requirements Regulation 與 CRD（Capital Requirements Directive，資本要求指令）共同構成歐盟之「資本要求法案」（Banking Package），共同實施巴塞爾協議的相關規定。

<sup>4</sup> [https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/intro\\_resplanning.pdf.pdf](https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/intro_resplanning.pdf.pdf)

是否倒閉或可能倒閉。歐洲中央銀行應向 SRB 提供有關銀行所有相關資訊，以協助其進行評估。最後由 SRB 負責確認是否無其他替代解決方案處理銀行經營危機，及是否清理該銀行符合公眾利益。

在採取清理措施前，銀行的資本項目須先進行減記或轉換。清理工具包括：

- A. 出售業務措施：允許對該企業之業務進行全部或部分處分。
- B. 設立過渡銀行：該企業之全部或部分業務被移轉至一個臨時成立之公司，由公共門全部或部分持有。
- C. 資產分離措施：資產、權利或負債可移轉至另一間由公共門全部或部分持有的資產管理公司。
- D. 內部紓困機制：股本（equity）與債務可被減記或轉換，由股東及債權人承擔損失，而非納稅人。

6. 內部紓困工具為重要清理工具，允許銀行對債權人之債務減記或將其轉換為股權。此法係於銀行倒閉時，債權人承擔損失或將其債務強制轉股，減少倒閉銀行負債總額。此法可避免動用公共資金支付倒閉銀行之債務，亦可確保銀行關鍵功能，例如收受存款、貸款、支付系統等均未中斷。

7. 依據銀行清理機制條例與 BRRD 規定，內部紓困工具可適用於所有未被排除之負債項目，而其中一項主要被排除的負債項目為存款保險機制保障之保額內存款，故此機制在保障存款人權益上甚為重要。下述為被排除在適用內部紓困之負債項目：

- (1) 保額內存款，與所持有客戶之資產或資金亦受破產法保障。
- (2) 基於信託關係之負債（係因受益人依據相關法律受保障）。
- (3) 對其他金融機構（非清算機構所屬集團外之機構）的負債，且原始到期日少於七天。
- (4) 對支付或證券結算系統及其會員之債，且剩餘到期日少於七天。
- (5) 員工薪酬或福利（變動薪酬除外）。

- (6) 與提供關鍵商品或服務有關的商業或貿易債權人之負債。
- (7) 依法具有優先權之稅務與社會安全機構之負債。
- (8) 存款保險機制之保費。
- (9) 擔保負債，包括擔保債券及擔保債券發行人之避險工具負債。

## (二) 歐洲單一清理委員會代表

有效清理需建立在明確法律基礎上，並透過多元清理策略及事前規劃，確保在不同市場環境與資產狀況下靈活應對，避免依賴單一方案。此外，預先識別銀行關鍵功能，確保資產及業務分離性，有助於危機發生時迅速移轉及定期演練

清理過程應有明確的法律依據，確保各清理方案能夠有效執行，並針對不同情境做好相應準備；且準備不應僅在清理事件發生時隨意進行選擇，而須有充分之前期規畫，從而避免採取未經充分準備之措施。此外，採行多元清理策略（variant resolution strategies），避免過度依賴單一的優先清理策略，可依據銀行具體情況設計多元選項，確保在如市場壓力或資產處分受阻時，能迅速加入其他清理工具，確保清理工作順利進行。

此外，亦須認知適應外部環境變化與辨別時機之重要性，例如，任何尋找收購方的策略係以假設買家存在為前提，因此，能否適應外在市場環境亦是努力方向。另也需考慮如何結合多種清理工具，強化主管機關選項，例如考量支付系統不中斷與移轉工具選項時，該如何設計交易結構，既能確保營運可行性，也能實現預期目標是在清算過程需仔細衡量。此議題亦是 2025 年與所有銀行合作之領域，以利提升清理過程之靈活性與增加選項。值得一提的是，金融機構的規模並非決定其系統性重要性與否之主要因素，規模較小的機構仍可能在金融領域中佔有一席之地，其經營危機亦可能產生傳染效果，進而引發更大金融動盪。故仍須取決於其在金融業之角色與當時的市場動態。

可分離性為清理策略的重要環節，為多元移轉工具（transfer tools）提供必要條件。藉由預先判別與區分銀行內之關鍵功能與業務別，監理機構使能在危機發生時，迅速將其獨立移轉或持續運作，避免清理受到阻礙。此過程可讓資產更受市場青睞，

並為過渡銀行、部分資產移轉及資產分離等工具等提供可運作空間，最終保障金融體系穩定與關鍵功能持續運作。

此外，良好與順暢的溝通機制於有效清理過程中不容忽視。值得慶幸的是多數監理機構已備妥危機管理架構、監理機關間合作協調及資訊交換等機制，倘能定期檢視且持續更新內容，均能在危機發生時，強化營運韌性與有效在真實世界運用預先擬訂之危機因應措施。不可諱言，模擬演練等之大型活動有助清理機關模擬清理情境，並從中識別與真實情境之差距，進而調整完善清理計畫；爰模擬演練得以使從業人員事前預測相關挑戰，理解執行計畫之實際作業程序與事項，以增強在不同情境下靈活應對之能力。

### (三) 南非中央銀行 (South African Reserve Bank) 代表

南非針對所有銀行建立清理架構，並將 SIFI 優先納入內部紓困機制，要求達到最低金融損失吸收能力標準。此外強調清理策略須靈活應變，考量跨境影響並強化區域合作

在南非，所有銀行均納入清理架構內。當銀行經營陷入困境，達清理狀態時，南非中央銀行作為清理機關，有權對任何種類之銀行進行清理，採用適當之清理工具。此外，除非法律明文規定政府得進行排除，該架構也適用於銀行集團內之企業與法律實體。

以政策著眼角度，南非將銀行區分為系統性重要金融機構(SIFI)銀行與非 SIFI 銀行，目前共六家銀行<sup>5</sup>被指定為系統性重要銀行。針對此類銀行，開放性的清理策略搭配內部紓困之資本結構調整為優先清理策略，並據此制定清理計畫。

依據南非「審慎標準 RA03：指定機構之 Flac 工具規範」(詳附錄之六)，SIFI 及其控股公司須建立一組清理工具，稱為「金融損失吸收能力工具」係在銀行遭受重大損失、面臨經營風險時，透過內部紓困機制，將特定債權轉換為股權之工具，為無擔保次級債務工具，由銀行發行予其控股公司，或由控股公司對外發行給第三方，並須符合審慎監管局 (Prudential Authority) 之相關規定。南非中央銀行 SARB

---

<sup>5</sup> 分別為 Absa Bank, Capitec Ban, FirstRand Ban, Investec Bank, Nedbank, Standard Bank of South Africa 等銀行。

在金融業法（Financial Sector Regulation Act）中規定之內部紓困機制權限，涵蓋對指定金融機構之股東權益及無擔保次級債的減記，或將其全部或部分轉換為股權。此工具旨在避免動用公共資金進行援助，SIFI 及其控股公司將被要求達到最低之 flac 要求，預計於 2025 年 1 月 1 日生效。

清理計畫本質上為危機準備，鑒於無法預測銀行倒閉之具體情況，故應保持靈活度，無論是單獨使用還是組合清理工具，主管機關所面對之挑戰不在於工具與策略的可用性，而在於確保監理機關與銀行均能執行必要措施，使預定清理策略得以有效執行。無論是系統性重要銀行亦或是非系統性重要銀行，皆須提升與現代化資訊系統，以確保在短時間內具備準確計算資產價格能力；此項對有效清理十分關鍵。

儘管整體上，清理策略仍圍繞在內部紓困工具，然銀行亦被要求採取因應措施，提升整理清理可行性能力，例如資本重建與清理計畫兩項措施均須確保銀行得以存續，繼續營運。此外，內部紓困工具可結合其他清理工具使用，例如資本結構調整、處分集團內部分企業或解散部分業務。而對於非系統性重要銀行，更多重點著眼於保障存款人權利，及盡可能減少清理必要性。然而，規模較小的銀行也須具備「金融損失吸收能力工具」，並保留使用多種工具之靈活性進行清理，例如購買與承受交易或拆分。

南非銀行在國外業務量對其整個集團並不重大，然許多南非系統性重要銀行在非洲其他地區擁有重要業務，包括主導當地的房貸市場或銀行業，對地主國而言，其金融地位卻十分重要。故南非法規要求採取任何清理行動時，須考慮其潛在之跨境影響，此舉對維持區域金融穩定及與鄰近國家之友好合作關係尤為重要。

南非中央銀行刻正成立跨國銀行危機管理小組，目標將著重於確保區域性清理策略可行性。此外，南非中央銀行亦積極參與非洲大陸與區域委員會，以增強合作並確保有效跨國營運韌性。地主國的監理機關需評估其境內之系統性銀行，並參與此危機管理小組。此舉有助協調工作進行，並確保清理行動涉及之國家均得到充分考量。惟各國法律與作業架構有所差異，各國亦須考慮清理行動對其金融系統之影響，勢必使清理計畫可擴展性與適用性變得更為複雜。故有效的跨國清理規畫需具備健全之協調機制、明確之溝通策略及適應國與國間之差異。

#### (四) 日本金融廳（Japan Financial Services Authority）代表

日本 G-SIBs 則採取單點切入法清理策略，即清理工具集中應用於最終控股公司，並將資源預先分配至重要子公司。在清理過程中，透過將內部 TLAC 轉換為股權來吸收損失，保持關鍵業務之持續營運

繼 FSB 於 2011 年發布「金融機構有效清理制度之關鍵要素」，日本政府於 2013 年修訂「存款保險法」，建立有序清理制度，包括金融機構資本不足但尚未破產時之提供流動性或資本注入，及金融機構破產或即將破產時提供金融援助等相關規定，適用對象包括銀行、證券公司與保險公司。爾後 FSB 於 2015 年「總損失吸收能力」（Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC, 詳附錄之七），要求 G-SIBs 持有足夠之損失吸收與資本重建能力；日本 G-SIBs 則採取單點切入法清理策略，即清理工具集中應用於最終控股公司，並將資源預先分配至重要子公司。在清理過程中，透過將內部 TLAC 轉換為股權來吸收損失，保持關鍵業務之持續營運。儘管日本於 2016 年制定及發佈針對 G-SIB 之優先清理策略，惟此策略尚未在實際清理案例中應用，然主管機關持續與金融業者合作，透過模擬清理情境與案例研究，以提升清理可行性。

清理計畫主要分為三階段：準備階段、清理週末（resolution weekend）與清理後之義務履行階段，其中，清理週末行動最為關鍵，主要係因需執行清理策略，例如移轉，或購買與承受（P&A）。日本的優先清理策略係結合內部紓困機制與移轉工具。

如前述，日本採用單點切入法清理，清理集中於金融集團的母公司或控股公司，清理程序設計為能夠在週末內完成，並確保倒閉機構的核心業務於週一得以恢復營運。清理開始時，控股公司之業務被整合並移轉至過渡金融機構，而國內與國外子集團（sub-group）之子公司便在此架構內進行重組（reorganized）。

首先日本首相發布命令，實施資本挹注與管理階層重組。倒閉機構之重要業務，包括子集團的股份及主要資產移轉至過渡機構，控股公司剩餘無法存續部分則進入破產程序。另在清理週末結束後，移轉至過渡機構的業務將進一步重組，最終則出售給長期收購方或轉型為可持續營運之企業。依據此清理策略，控股公司層級會觸發債務減記，涵蓋額外一級資本及二級資本工具（Tier 2）。此外日本存款保險公司在清理過程中被賦予提供流動性之職權，以恢復金融體系信心。

相較歐美，日本全球系統性重要銀行的組織結構相對簡單，但其旗下仍有多個子公司，包括核心銀行；惟此種結構允許股份與資產進行內部移轉，對有效清理相關重要。具體而言，清理過程通常涉及將重要子公司向上移轉到金融控股公司名下，同時該子公司之股份、資產與負債則移轉至過渡機構。值得一提的是準備工作（包括資產估價）也須納入清理成功關鍵因素之一。對重要企業進行準確且即時之估值須整合至清理前置規畫內，並持續進行監測與解讀市場。簡言之，清理程序不僅只於技術層面之操作，更涉及全面規畫與協作。簡化之組織架構並無法保證成功清理，其雖有助提高清理效率，然仍須與其他配套措施結合，如明確法律架構、監理機構迅速因應、利害相關人協調與市場反應，方能確保金融機構平穩渡過危機。

基於 2023 年歐美銀行動盪所汲取之經驗，日本於 2024 年 4 月發布新指引，要求金融機構提升其清理能力，重點包括：

1. 檢視並定期更新並完善相關程序文件。
2. 進行整合性的清理演練。
3. 定期進行危機前評估（pre-crisis assessment），逐步改善清理能力。

日本主管機關將於今年與日本國內系統性重要銀行舉行工作坊，鼓勵銀行分享成果，提升整體銀行業之清理能力。此外，日本監理機關透過制定清理操作手冊並定期檢視協調模式來實現。各主管機關對各自之角色、職責及程序有一致認知，將有助於提高合作效率，可透過制定清理作業手冊並定期檢視與優化現有之協調方式。該手冊應闡明危機期間需採取之步驟，對於母國監理機關而言，是項重要工具，可用於監控、評估，甚至進行危機預防。然 2023 年銀行動盪經驗顯示，倘操作手冊能就不同情境或突發狀況加入具體詳細之作業流程，將使各主管機關更有效地進行合作。

溝通策略亦須充分考量區域差異，特別是在日益加劇之市場波動、地緣政治緊張及其他挑戰相互交織挑戰之際。亞洲金融市場開市時間早於歐洲與北美，時差突顯及時且有效溝通策略在維持區域穩定議題起了關鍵作用。清晰、具體且針對區域特點的溝通策略，能夠更有效地管理市場波動風險，減少不確定性。故主管機關應重視向受影響區域之利害關係人傳達一致且具時效性的訊息，以確保在關鍵時刻維

持市場信心並促進跨區域間之合作。

#### (五) 波蘭銀行擔保基金（**Polish Bank Guarantee Fund**）代表

擁有多種可行之清理選項十分重要，主要因實際情境鮮少完全依據初始計畫進展，故保持彈性不僅於最初清理階段發揮功能，亦隨著清理過程持續進展扮演關鍵角色

波蘭銀行擔保基金同時肩負存款保險機構與清理權責機關之職責，但並未因此獨特身分，即可在清理過程中擁有無所限制之選擇。波蘭銀行擔保基金仍須受 BRRD 規範，意味可用之清理選項已明確定義，故在制定清理策略時，仍須考量清理目標，包括

1. 保障存款人權益；
2. 保護納稅人；
3. 確保關鍵功能之持續營運；
4. 維持金融穩定。

自 BRRD 正式生效以來，波蘭銀行擔保基金已執行四起清理案例，其中一起涉及波蘭國內前十大之一家系統性重要銀行。起初就該銀行之清理策略係採內部紓困措施；然隨著該銀行在執行復原計畫期間，其資本迅速減少，內部紓困策略顯然窒礙難行，起因於該銀行缺乏足夠的損失吸收能力，無法執行內部紓困機制所須的合格工具。

直到 2018 年，改採取移轉（transfer）策略，前提立基於能為該銀行找到收購方，但該銀行資本水位大幅低於「資本要求規範」之規範，尋找買家愈發困難。雖有兩家機構表示購買興趣，但所要求提供之相關協助已逾波蘭銀行擔保基金在法律及財務所能承擔範圍。故再次放棄移轉移策略。

接續於 2022 年 9 月改採另一清理工具：創立一間過渡銀行。但依據 BRRD 規定，須在 18 個月內出售過渡銀行。因該過渡銀行之資產負債表內之應收租賃款（leasing receivables），致潛在收購方不願對其收購。為解決此問題，最終採用 BRRD 規範內的另一選項：資產分離（asset separation），將該應收租賃款移轉至一家資產管理公司；此舉得以於今年 8 月成功出售過渡銀行。儘管該資產管理公司仍持有該

應收租賃款，但清理過程大致已臻完成。

由此案例揭示幾個關鍵要項。首先，擁有多種可行之清理選項十分重要，主要因實際情境鮮少完全依據初始計畫進展，故保持彈性不僅於最初清理階段發揮功能，亦隨著清理過程持續進展扮演關鍵角色。

另外在歐洲，進入清理階段前，須將總負債及自有資金的 8% 用於損失吸收(如內部紓困或減記)。實際案例顯示，8% 之要求限制主管機關之清理選項，有時甚至阻礙選擇能實現清理目標之最佳方案，例如保障存款人與納稅人、維持金融穩定及確保關鍵功能之持續營運。故歐洲境內亦討論如何達成此要求，而非質疑 8% 門檻之合理性。

可說明此挑戰之案例為 Noble 銀行：倘該銀行倒閉並觸發存款賠付，將可能引發波蘭嚴重之金融危機。當時估計賠付金額約為 100 億美元，遠逾存款保險機制之基金儲備，將迫使波蘭銀行擔保基金須向銀行業徵收額外之特殊費用或向財政部借款。

故清理為較優選項，然 Noble 銀行之資產負債表顯示未達 8% 之規定。惟轉機在於波蘭前八大銀行自願提供近 10 億美元，滿足內部紓困要求，避免一場國內的金融危機，並使清理過程得以推進。倘無此清理方案，8% 之規範將阻礙清理程序啟動，最終導致嚴重之賠付危機。

實際案例顯示替代策略與彈性之重要性，然特別是中小型銀行將可能帶來額外負擔，主要因規模較小之機構常因缺乏資源，難以因應清理計畫與開發情境之額外監理要求。故清理機關應要求該類型銀行在清理計畫中共同合作；同時亦須確保額外監理要求所增加之成本，不致削弱其競爭力。主管機關應了解中小型銀行在提供客戶多樣選擇及增強銀行業競爭力等面項扮演重要角色。

清理挑戰包括滿足上述 8% 之要求、因應緊急情況時之時間壓力，及對規模較小之金融機構產生之額外監理負擔，均須審慎考量，以確保清理架構有效性與可行性。

在波蘭，許多系統性重要銀行由全球大型金融機構持股，且能於歐盟整合架構內運作，為溝通與協調提供絕佳有利條件與優勢；同時波蘭主管機關與歐洲 SRB 緊

密合作，確保在清理案件中協調合作，並藉由順暢的溝通機制維持危機期間之運作效率，爰能於清理程序正式啟動（D-day）時發揮關鍵作用，保障金融穩定。

另外隸屬於大型跨國集團之本地銀行的管理團隊提出，作為集團內之小型企業，理應無需制定替代清理方案，因金融控股集團之單點切入法策略已足以滿足需求，並將額外之清理規劃，如多點進入策略或制定可轉移性（transferability）作業手冊視為不必要之行政負擔。爰主管機關須持續向其說明，儘管 SPE 策略為其基本情境，然仍不排除採取 MPE 方案之可能性。此外，即使 SPE 為主要清理策略，銀行仍須制定緊急應急計畫，包括內部紓困機制作業手冊及可轉移性手冊，以確保在任何情況下，皆能迅速因應。

#### **(六) 法國審慎監理與清理廳（French Prudential Supervision and Resolution Authority）**

代表

清理倒閉銀行時，並非總能進行整體業務出售；故預先設定情境，以確保必要時，具備只出售特定部分業務之準備。另就清理計畫內之各種選項，主管機關仍應在透明度與裁量權取得平衡。

法國主管機關十分支持保留清理策略彈性，主要係因藉由實際案例顯示，真實情況往往偏離理論。全面採取內部紓困策略原為解決資不抵債，然在現實中，實際面臨之挑戰係流動性問題。對於 G-SIBs 而言，由於業務多元，包括消費金融業務、投資銀行業務、資產管理與保險等，清理策略以出售不同類型資產相對可行，結合多種工具或策略較能靈活因應不同挑戰。

結合多種工具意味著銀行需針對各種選項進行規畫，例如，主管機關要求銀行制定內部紓困的作業手冊，並為相關情境進行詳盡準備；另亦要求銀行規畫其他清理工具，包括尋求法律意見，以因應不同可能性，確保在變動中的外部條件，例如金融市場波動、總體經濟局勢、監理環境變化、銀行當下財務情況等，識別潛在收購方；其中出售價格顯然為關鍵的因素。清理倒閉銀行時，並非總能進行整體業務出售；故預先設定情境，以確保必要時，具備只出售特定部分業務之準備。

儘管銀行清理面臨諸多挑戰，保持彈性仍帶來明顯優勢。透過清理工具結合，清理總成本便有機會降低，例如與僅使用單一工具或策略相比，結合清理工具使財

務負擔更加可控制。主管機關在準備執行清理計畫時，通常較不願意明確揭露所有潛在的清理選項，主要係出於資料保護考量，及過早公開具體清理策略可能對市場造成衝擊雖然監理機構仍負有向市場公告在清理銀行的準備情況，然揭露過多資訊與細節可能無意間造成局勢不穩；故仍須將此風險納入整體清理規畫之重要一環。

## 六、第五場次：流動性與危機管理

獲取資金對於有效清理扮演關鍵角色。主管機關在清理程序之前置階段、過程或後期可能需要提供流動性協助，主要係因被清理機構面臨較高的流動性需求，及在獲取民間資金來源備受挑戰；故需可信賴且明確的資金備援，直至該金融機構可自市場取得資金來源。此類資金備援來源不一，例如來自中央銀行、存款保險基金、清理基金或來自政府借款；然不論何種資金來源，均須在各種不同銀行倒閉情境下提供足夠資金數量，方能有助於金融機構清理。

### (一) 日本中央銀行代表

**當無法取得民間資金時，主管機關應有信賴的流動性備援機制及其他可靠之架構；此外，依據調查結果，至少須建置一套公部門備援融資機制**

日本中央銀行所領導的公共工作小組（public work stream）團隊，於 2020 年會議上討論公部門融資計畫，其中備援機制為清理期間之最後手段，以維持市場信心。當無法取得民間資金時，主管機關應有信賴的流動性備援機制及其他可靠之架構，並且為市場參與者與存款人所熟知。進行銀行清理時，備援機制在規模上與取得管道均須獲得大眾信賴，得以提供實質性流動性協助。此外，在動用公用資金前，須進行必要溝通與說明，以確保透明度並恢復市場信心。

#### 1. 工作小組之調查結果

此工作小組探索現有備援機制是否足以確保有序清理，同時將風險降至最低。依據 15 個成員國的調查結果顯示，各國皆有制定公部門備援機制相關規定。例如，流動性提供者主要為銀行間交易，存款保險機構亦發揮一定功能及部分國家備有特定的清理計畫。此外，清理時暫時性融資資金可結合一般緊急計畫與清理專項計畫提供。清理權責機關以清理特殊目的進行借款，增加可用資金規模。這

些機制呈現高度多樣性與異質性。依據調查結果，成員國至少建置一套公部門備援融資機制，但實際運作方式存在廣泛差異。有些會員國已建立機制，能夠在評估前及過程中提供基準或標準，而部分則採取暫時性緊急程序。

## 2. 取得資金機制之實施挑戰

然而有效運用這類機制經常面臨作業挑戰與跨境問題，例如，對於新機制，主管機關須事先建置防護性取得條件（**protective access**），並清楚說明取得資金之相關規範。同時銀行則須做好充分準備，以確保能在需要時，迅速有效地獲得資金。此外，部分主管機關鼓勵銀行預先建立內部架構或系統，以於面臨重組或經營困難時順利取得資金，避免不必要之延誤或低效率。

## 3. 預先部署資源

部分主管機關採用資源預先部署方法，以確保必要資源預先準備，並在須要時得迅速啟動。此種方法要求按照明確及有序與階段性原則（**explicit principle of sequencing approach**）使用資金機制，確保在提供非正常干預前，已充分利用現有機制，方能考慮採取額外之干預措施。準備就緒相關機制為確保主管機關得迅速因應危機為關鍵所在。

## 4. 取得資金之挑戰

儘管如此，資金取得仍存在挑戰，例如國際上活躍的銀行通常存在顯著的外匯需求，而外匯市場流動性也充滿變數。某些資產流動性或處分上存在困難，且在其他國家的法律架構下，這些挑戰更加複雜，跨境資產處份上更加受限。其次，倘金融機構使用救助資金，市場污名化將成為一大挑戰，進而影響其聲譽與市場信心。部分國家試圖延遲公布使用融資機制的細節，以保持保密性並保護金融穩定。然而市場參與者往往會尋找並利用最脆弱環節或壓力點，加劇金融穩定之挑戰。

### (二) 瑞士中央銀行（**Swiss National Bank**）代表

復原與清理計畫應強調獲取民間資金之管道，同時也確保銀行擁有足夠、可迅速動用之擔保品，以利中央銀行提供流動性協助。另公共流動性備援協助機制由政府主導，當民間資源無法提供協助時，可及時提供流動性

瑞士中央銀行簡述去年提供瑞士信貸銀行銀行流動性協助。所有依據公共流動性備援協助（Public Liquidity Backstop, PLB）提供之貸款業於 2023 年 5 月底由瑞士信貸銀行銀行全數清償，另外於 2023 年 8 月償還 5 佰億瑞郎緊急流動性協助加強版（Emergency Liquidity Assistance Plus, ELA+）貸款予瑞士中央銀行<sup>6</sup>，及接受其他流動性工具之協助。部分流動性協助乃依據嚴格的條件下提供，包括緊急流動性協助加強版架構及由瑞士中央銀行所定義之擔保政策。這些流動性協助約有三分之二以外幣形式提供。

原先瑞士中央銀行承諾貸出 2 仟億瑞郎，係依據瑞士信貸銀行銀行短期負債總額計算得出，也預計該筆金額足以涵蓋所有短期負債。這算法係仔細研究所得，預測在危機情境下之潛在流動性需求。瑞士信貸銀行發生危機時，在一週內發生巨大的損失事件，隨後在一個月內出現大量資金外流；惟有在宣布一系列援助措施，才得以恢復信心，止住資金外流。

誠如上述，對外幣有顯著需求原因在於多數大額存款是以外幣計價及無法如過去輕易進行換匯交易，獲取所須之外匯流動性。同時理論上，因交易對手會要求更多的擔保品或更多準備金，銀行須預備比外流資金數額更多的流動性；然瑞士信貸銀行銀行未對此種壓力情境準備充足資金，故須對外界求助。因瑞士中央銀行有大量的外匯存底，得使用其資源提供流動性協助。再者，藉由擔保借入額外資金，藉此種融資形式，提供瑞士信貸銀行銀行約 75% 之流動性需求。由此可見，綜合措施得運作良好，證明在處理此類危機時平時預備與保持彈性的重要性。

瑞士中央銀行自此事件，提出三個經驗分享：

1. 今年歐盟檢視「銀行危機管理與存款保險」架構，特別針對中小型銀行在清理過程中可能面臨之資金問題。清理過程中之第一道防線仍就為 MREL<sup>7</sup>。然而 CMDI 架構在於促進銀行業資金協助之安全網，即以存款保險計畫（DGS）以及在銀行聯盟之單一清理基金（SRF）等資金協助退場計畫。此外，綜觀此次巨大的流動性危機，銀行應依據不同的壓力測試情境，設計其流動性緩衝資金

---

<sup>6</sup> <https://www.ubs.com/global/en/media/display-page-ndp/en-20230811-adhoc.html>

<sup>7</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/19/bank-crisis-management-and-deposit-insurance-framework-council-agrees-on-its-position/>

(liquidity buffer)，強化營運韌性。

2. 調整流動性緩衝，例如觀察去年 3 月時實際資金外流遠超過依據架構所計算出金額，故應調整計算方式或金額。
3. 資金外流的觸發因素：顯著提款潮爆發係由一條推文引發。值得注意的是，雖該條推文並未指明該銀行，這也顯示社群媒體塑造市場情緒之力量，即便間接提及，亦能衝擊大眾對金融機構的信心。此種現象雖不典型，但未來仍須納入流動性架構加以考量與調整。

中央銀行資金協助在此次危機中並未完全耗盡，突顯充足準備之必要性。復原與清理計畫應強調獲取民間資金之管道，同時也確保銀行擁有足夠、可迅速動用之擔保品，以利中央銀行提供流動性協助。

任何預先計畫與儲備均有成本，不僅對銀行產生負擔，亦為中央銀行之負擔。由此觀之，中央銀行須保持足夠資源，以因應發生機率低但對金融體系產生高衝擊之事件。因此，政策制定者須探討如何激勵銀行在不過度加重其負擔之情況下，預作充分準備。

最後公共流動性備援協助機制由政府主導，當民間資源無法提供協助時，這機制可及時提供流動性。在設計此機制須遵循三項核心原則：

1. 輔助性原則 (Subsidiarity)：中央銀行的流動性協助應為最後手段。
2. 政府合作原則：政府部門應與中央銀行合作提供支持。
3. 風險限制原則：中央銀行在提供流動性協助時，須審慎設置措施，避免自身資源過多提供，引發系統性風險及新的金融危機。

### (三) 歐洲中央銀行 (ECB) 代表

中央銀行在承平時提供流動性之設計架構與運作系統，將會決定該系統在面臨流動性壓力，能否迅速擴大規模因應突發情況之能力。此外，流動性協助機制在不同階段扮演關鍵角色，可確保金融機構得以在不同情境下順利運作

在歐洲銀行聯盟三大支柱背景下，中央銀行在清理銀行過程中，扮演提供流動性角色，可分為三種具體情況：承平時運作、出現壓力時、清理階段後 (post

resolution)。鑒於去年歐美銀行動盪，許多討論著重在危機管理與清理過程，對於中央銀行在平承時期如何提供流動性，亦對危機管理與清理過程具有深遠的影響。

首先，中央銀行在承平時提供流動性之設計架構與運作系統，將會決定該系統在面臨流動性壓力時，能否迅速擴大規模因應突發情況之能力。同樣地，這也可擴展並適用全球性之流動性傳導機制或跨境資金流動管理能力，能否穩定維持流動性。合適的設計架構能防止，甚至避免由流動性引發的銀行倒閉。

借鏡前次全球金融危機及去年歐美銀行動盪，主管機關認知必須調整現有機制或引進新的暫時性機制，以因應突發的流動性壓力。故擁有一套靈活且可擴展的運作系統十分重要，另亦可參考歐洲中央銀行管理委員會（Governing Council of the ECB）於今年三月發布的作業架構檢視結果。

有關這流動性提供之作業架構有三個重要特徵：

1. 招標程序：以固定利率提供流動性，對合格交易對手目前未設定供應上限，確保能滿足其需求。
2. 合格交易對手範圍廣泛：在歐元區，約有 1900 個交易對手符合標準的中央銀行再融資資格。
3. 合格擔保品：擔保品架構得以具備高度擴展性與廣泛性，在於設計架構時充分考量資產類型。除可流通資產，亦接受其他資產類型，包括在特定條件下之外幣計價資產、未使用的擔保債券（unused covered bond，此類債券由發行者自行發行並保留在其資產負債表內）及資產抵押證券。透過設計，有效將原本非流通之貸款轉化為合格擔保品，提升金融機構在流動性管理中之彈性與應變能力。

在可流通資產方面，目前約有 19 兆歐元的合格資產，其中已有 1 兆歐元作為參與中央銀行再融資操作之擔保品。在非流通資產方面，已有 5 仟億歐元已被視為合格擔保品。

流動性協助機制在不同階段扮演關鍵角色，可確保金融機構得以在不同情境下順利運作：

### 1. 承平時期之流動性提供

當流動性提供機制可協助常規運作，將有助減少有流動性需求之銀行被污名化。在全球金融危機前，歐元區每週流動性常規運作規模達 3 仟億歐元。在流動性作業準備方面，交易對手簽訂相關合約、開立帳戶以註冊參與中央銀行再融資作業程序，滿足法律層面規範。此外，歐洲擔保品集中系統允許交易對手事先準備合格擔保品，其管理與儲存均須遵循相關程序，以確保交易對手在短期內，可獲取中央銀行流動性提供。觀察可流通與非流通資產，目前歐洲中央銀行擁有 1.5 兆合格擔保品，以此協助提供交易對手資金需求，此狀況表明流動性緩衝獲得一定程度保護。

### 2. 面臨壓力下之流動性提供

當銀行面臨流動性壓力但尚未倒閉時，銀行可能耗盡標準擔保品而無法尋求常規流動性供應時，則須尋求緊急流動性協助（ELA），而此時正常流動性架構可擴展性則發揮重要作用，得以協助銀行因應流動性壓力。緊急流動性協助的擔保品通常僅是標準架構下之延伸，例如最低信用品質標準之規範稍加放寬。此種延伸作法，對於中央銀行與交易對手而言，因在常規情況下已有相當程度之熟悉感與經驗，故執行上可更加順利。

### 3. 危機階段之流動性提供

在後清理（post resolution）階段，允許被清理銀行重新進入標準中央銀行再融資流動性提供有兩項主要原因：

- (1) 重新獲得中央銀行再融資屬強烈信號，顯示該金融機構在經過清理程序後，已恢復有效營運，不僅協助恢復市場對其信任，亦對市場傳遞出正面之穩定信號。
- (2) 縱使經過清理程序，可自市場獲取資金之能力可能尚未完全恢復，仍可能在流動性需求面臨挑戰。透過取得中央銀行標準再融資提供，可確保其營運不至因短期資金不足而受影響。

## (四) 巴西中央銀行（Central Bank of Brazil）代表

擔保品事先儲存於國庫單一帳戶，或被指定作為提供流動性協助用途。此舉完成後，擔保品可透過擔保品安全庫立即動用，並系統自動運作及預先設定借款限額。另銀行預先儲存更多擔保品，將能獲得更好的流動性協助，亦可解決汙名化問題

巴西流動性協助共有三道防線。

#### 1. 第一道防線：準備金（reserve）

由巴西中央銀行透過法定存款管理，且這類存款不作為貨幣政策工具，而作為緊急情況下之緩衝資金。中央銀行釋放此類準備金為因應流動性需求之第一道防線。

#### 2. 第二道防線：中央銀行流動性機制

巴西在新冠肺炎疫情前並無這類工具，然自 2021 年起建立下述兩種流動性機制，以在滿足短期與長期流動性需求：

- (1) 立即流動性機制（immediate liquidity facility）：專為短期流動性需求設計，到期期間最長為五天，須提供高品質擔保品，僅接受高信評之公司債與商業本票。
- (2) 定期流動性機制（term liquidity facility）：用於解決長期流動性到期期限錯配，其償還期限不得逾一年，擔保品要求較為寬鬆並接受較低信評之公司債與商業本票，亦可接受擔保借款債權。此機制可用於預防性目的與緊急情況。

此二項機制均可隨時使用，且擔保品須事先儲存在國庫單一帳戶（Treasury Single Account, TSB），或已被指定作為提供流動性協助之用途。一旦完成儲存，擔保品可透過擔保品安全庫（Collateral Security Vault, CSV）立即動用。此系統自動運作，並由巴西中央銀行預先設定借款限額。為鼓勵銀行事先儲存擔保品，巴西中央銀行設立相關激勵措施，例如銀行預先儲存更多擔保品，將能獲得更好的流動性協助，亦可解決汙名化問題。中央銀行操作流動性屬保密性質，流動性定價並不具懲罰性，僅略高於銀行間拆款利率。此外，無論擔保品

種類或借款人種類，定價亦不會有所差別。更重要的是系統性重要銀行均須參與此機制，確保持續為其流動性需求預作準備。

然而，上述機制仍存在兩項挑戰。首先，金融機構可直接使用上述機制，然非金融機構則須透過金融中介間接取得資金需求。其次，擴大合格擔保品種類可使流動性提供可更多元與可擴展，然仍需要克服相當程度之複雜性。

### 3. 第三層防線：存款保險制度

巴西存款保險機構（Fundo Garantidor de Creditos）可提供流動性協助，並設有執行限額，通常期限超過 30 天，但於必要時，中央銀行可放寬此限額。FGC 之流動性協助與中央銀行流動性機制互補，然 FGC 對擔保品要求較為寬鬆，甚至在某些極端情況下，貸款可不需提供擔保品。

例如巴西六大銀行之一面臨重大流動性壓力時，該銀行同時為一家大型企業主要股東，FGC 發揮關鍵作用。因出現大量提款需求，並引發傳染風險擔憂。隨著存款人快速提款，該銀行面臨著資金流動性壓力，需迅速補充資金。對此，巴西中央銀行與 FGC 緊密合作，共同評估該銀行未來 30 天所需之最大流動性金額。FGC 貸款給該銀行，以確保其充足流動性，重建市場信心。更重要的是，該銀行、巴西中央銀與存款保險機構間之協調溝通，成功地穩住大眾信心，可謂成功案例。

另一項挑戰為跨境合作。雖巴西尚未遭遇複雜之跨境合作危機，但已進行過模擬演練。在 2021 年模擬演練案例，一家在巴西註冊，並在阿根廷、烏拉圭、哥倫比亞與智利皆設有子公司之虛設銀行在因應流動性需求時，面臨跨境合作挑戰，特別係從其他國家獲得流動性協助顯得極為困難，並且在動用資源上，亦存在信任疑慮。

總結來說，儘管壓力測試顯示，現有資源足以因應多數危機，然極端情境仍可能超過整個金融體系所能承擔。在日常營運與清理過程中，巴西面臨主要挑戰在於開放更多合格擔保品。當進入清理解決程序並須流動性時，缺乏已建置之公共備援機制為亟需克服之議題，故目前巴西刻正推動立法簡化資金取得程序。

## (五) 香港貨幣管理局（Hong Kong Monetary Authority, HKMA）代表

## 香港銀行流動性協助包括日常業務、流動性融通、緊急備用及清理時流動性需求等機制

香港金融管理局（HKMA）設計一系列流動性協助機制，旨在協助銀行因應流動性需求。此流動性機制可分為四種類型：

### 1. 日常業務（BAU）機制

第一類機制包括日間附買回交易與貼現，以協助銀行滿足其清算作業需求，進而促進銀行業支付系統運作。當銀行有流動性需求，可使用符合標準之擔保品（如 HKMA 發行之債券或票據）借入資金；此機制係在自動化系統運作。

### 2. 流動性融通機制（liquidity facility）

此機制包括銀行用於因應突發流動性需求之定期流動性融通工具，期限最多為一個月，並可在到期時展期。與 BAU 融通工具比較，此類緊急融通工具可接受更廣泛的擔保品。除 HKMA 發行之債務工具外，尚包括某些高品質的流動性資產，例如主要貨幣的政府債券。

### 3. 緊急備用機制（contingent standby facility）

當銀行遭遇無法運用其他方式解決其異常流動性壓力時，可啟動此機制；此種異常壓力可能直接或藉由或有風險（contingent risks）危及金融穩定。其最大可用額度無限制，取決於擔保品充足度，而合格擔保品範圍廣泛，包括債券、抵押貸款及其他合格資產。儘管銀行償付能力為 HKMA 融資決策之考量因素之一，然在評估融資過程，已移除參考銀行資本比率。

### 4. 清理時的流動性需求

提供給正進行清理程序之銀行，以確保銀行擁有足夠的流動性，以穩定公眾信心至銀行得以自市場上取得資金。

過去幾十年，香港境內並未發生銀行倒閉，因此並無具體案例可供分享。不過 HKMA 在確保銀行對上述機制之認知作了許多努力。首先，在監理政策明確規定銀行應具備在清理過程所需之流動性的能力與配置，包括銀行在特定情景下預測流動性需求、識別合格擔保品及對流動性狀況進行申報。此外，HKMA 亦發布各項

機制之合格擔保品及相應折扣率，期許銀行將其納入內部流程，定期評估並確保遵守所有作業規範與程序。

為進一步提高銀行使用與動用擔保品能力，HKMA 期盼銀行維護與更新潛在擔保品的細部資訊，包括確保這類擔保品係可轉讓，及法律及作業層面均可執行。HKMA 亦會聯繫銀行，檢視擔保品品質與準備情況，並與銀行進行點對點測試，使其熟悉作業程序。

### **參、心得與建議**

#### **一、存保公司與清理權責機關宜研議定期進行清理情境模擬演練，並從中識別差距，進而調整完善清理計畫，同時強化在不同清理情境下之靈活應對能力**

問題金融機構處理機制係維護金融安定重要一環，清理權責機關應針對處理問題金融機構備妥不同清理方案。目前我國處理問題金融機構之工具包含存款賠付、移轉存款、提供財務協助促成併購等，另於發生系統性風險之虞時，存保公司得成立過渡銀行承受停業要保機構資產負債等。

目前許多國家均有進行清理情境之模擬演練，有助從中識別與真實情境之差距，進而調整並改善清理計畫；另模擬演練亦可使清理權責機關事前預測可能面臨之挑戰，執行計畫所需之作業程序與事項，藉此可增強在不同情境下靈活應對之能力。

#### **二、針對金融機構於不同時期，包括承平時、承壓期間與清算其間所須之流動性，存保公司與金融安全網成員宜研議建置相應機制予以因應**

借鑒歐美、香港等流動性提供實務，均依據金融機構不同營運狀況，建置提供其流動性之規範與建置，並於平日提供合格擔保品為準備工作，亦有擔保品管理系統，以利統一管理與執行。由去年歐美銀行危機顯示，主管機關及時提供流動性亦為處理銀行危機之重要一環，不僅使相關交易順利進行，亦傳遞市場重要訊息，以穩定市場信心。故建議參考建置相關機制與配套措施，以備不時之需。

#### **三、鑒於社群媒體傳播資訊快速及網路銀行普及，存保公司與金融安全網成員宜研**

## 議加強金融機構流動性風險管理與流動性壓力測試

由歐美發生金融危機可知，金融機構倘已引發存款人擠兌，欲制止存款資金流失相當困難，且因目前社群媒體傳播快速及網路銀行普及，將擴大銀行存款流失速度，尤其是銀行存款過度集中特定行業或大額存款戶偏高等高度脆弱性質之客戶時，將可能更惡化存款流失，是以，建議要求金融機構加強其流動性管理，除須符合相關法定比率及確實辦理流動性壓力測試外，亦須隨時檢視壓力測試事件強度是否足夠、承受風險衝擊，及恢復流動性能力，以有效降低流動性風險。

### 四、參酌歐美做法，研議適時建議主管機關全面要求我國 D-SIBs 提出復原及清理計畫，其他中小型銀行之清理計畫則給合立即糾正措施（PCA）機制研提

國際上銀行清理案例發展不同，雖無法全體適用同一個模式，惟迅速處理倒閉銀行退場，維護金融市場穩定均為各國執行清理策略或工具之首要目標，故各國相關處理機制與經驗皆有助於其他國家未來面臨銀行倒閉危機時之借鏡。為強化國內具系統重要性銀行的風險承擔能力，降低如發生經營風險時對金融體系的衝擊，目前我國主管機關指定 6 家本國系統性重要銀行，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。惟參酌歐美對矽谷銀行快速倒閉的省思，均是更為強化金融機構復原清理計畫申報內容，期於金融機構財業務狀況發生問題時，能透過復原計畫先行自救，自救不成，則依清理計畫有序退場。尤其對如 D-SIB 大型金融機構均會要求提出復原清理計畫。建議主管機關宜適時要求 D-SIB 將經營危機應變措施擴大為復原清理計畫，以備不時之需。至其他非 D-SIB，至少應於要保機構因資本不適足經主管機關依 PCA 規定要求研提自救計畫時，亦要求其併出清理計畫，俾利進行自救及有序清理，以保障存款人權益及維護金融安定。

### 五、考量道德風險與風險報酬承擔原則，存保公司與金融安全網成員宜研議建置銀行具備損失吸收能力機制

鑑於銀行發行人具損失吸收能力（Loss-Absorbing Capacity；LAC）債券及長期債

務等工具可提升其損失吸收能力，不僅能為銀行提供額外損失緩衝工具，及降低存款保險基金、保額外存款或非要保存款發生損失情形，爰建議應透過修法，提高銀行發行 LAC 及長期債務等損失吸收工具之比率，以強化要保機構損失吸收能力，確保銀行發生危機時能順利執行復原及清理計畫，促進金融穩定。

#### **六、為及時彌補損失、維持問題銀行關鍵功能持續營運，實現銀行自救以減少公共資金支出，宜研議對問題金融機構課以內部紓困先行之責，及賦予相關主管機關或清理權責機關發動債務減記及股權轉換之權限**

我國現行法規並無內部紓困之規定，惟依 PCA 規定，對資本不足之銀行，主管機關有權命其於限期內提出資本重建計畫或其他財務改善計畫。

具體而言，問題銀行之復原計畫應包括該行之股東及債權人如何自行吸收相關損失之措施，例如透過債務減記或股權轉換之方式，進行資本重建，要求內部紓困先行，倘仍有必要，再予外部紓困。倘問題銀行自行資本重建仍無法達成自救目標（股東及債權人可能無意願或不積極），主管機關應有權於勒令該行停業前或清理機關受命進駐清理時，依復原計畫或逕依法律規定，進行債務減記或股權轉換。爰建議應研議對問題銀行課以內部紓困先行之責及賦予主管機關或清理機關發動債務減記及股權轉換之權限與程序。

#### **七、退場策略之採擇應評估系統性影響並備有數個退場處理方案，以增加選擇性，讓退場處理工具多元化。建議宜適時修法強化存保公司於非系統性風險處理倒閉機構之彈性**

參考 FDIC 處理經營不善機構之措施，賦予存保公司於問題要保機構停業前提前處理之法源，俾存保公司於問題要保機構停業前即能比照 FDIC 提前辦理標售以洽得承受機構，達成金融服務不中斷、處理成本最小之退場目標；對非系統性風險個案，如經評估符合成本測試亦得設立過渡銀行，俾存保公司未及於停業前洽得承受機構時，於問題要保機構被勒令停業時得先以過渡銀行營運，以達成維護停業機構繼續經營價值、金融服務不中斷等政策目標。

## 肆、附錄

### 一、美國「大型銀行控股公司、外國金融機構之特定中間控股公司及大型要保機構之長期債監理要求」提案

2008 年金融海嘯後，美國貨幣監理局、聯準會、FDIC 等監理機關頒布相關法律及準則，以提升銀行機構之清理可行性、韌性、安全及穩定性，以評估相關規則能否處理不斷進化之金融風險。而「大型銀行控股公司、外國金融機構之特定中間控股公司及大型要保機構之長期債監理要求」提案，係目的在當金融機構資本不足，倒閉並進入清理程序時，金融機構發行之合格長期債將吸收損失，降低該金融機構保額外存款存戶的損失，提高市場對保額外存款的信心，讓存款流失的可能性下降；進一步增加 FDIC 處理該金融機構時的選擇性，並降低存保基金之成本。適用對象主要針對資產逾 1 仟億美元的銀行機構。此提案尚未成為正式規則（final rule）。

#### (一) 適用範圍

1. 該監理規定適用於資產規模 1 仟億美元或以上的銀行機構，包括：
  - (1) 資產達 1,000 億美元以上的銀行控股公司（BHC）與存貸機構控股公司（SLHC）。
  - (2) 外國銀行之美國中間控股公司（IHC），適用於資產規模達 1,000 億美元以上的第二類、第三類及第四類銀行。
  - (3) 受保存款機構（IDI），只要資產規模達 1,000 億美元或以上，即使其母公司不在此規定範圍內，仍需遵守相關規定。
2. 監理機構將適用機構劃分為以下類別，以確定不同層級的監理強度：
  - (1) 第二類銀行（Category II）：
    - A. 資產規模 7000 億美元以上；或
    - B. 資產規模 1,000 億美元以上且跨境業務達 750 億美元以上。
  - (2) 第三類銀行（Category III）：
    - A. 資產規模 2500 億美元以上；或

B. 資產規模 1,000 億美元以上且擁有 750 億美元的非銀行資產、短期批發資金或表外曝險。

(3) 第四類銀行 (Category IV) :

A. 資產規模 1,000 億美元以上，但規模較小、風險較低。

(二) 長期債之規範標準

銀行需滿足以下三項標準中最高之一項：

1. 風險加權資產 (RWA) 的 6%；
2. 平均總資產的 3.5%；
3. 總槓桿曝險 (Total Leverage Exposure) 的 2.5% (受補充槓桿比率規範之受規範實體)。

(三) 執行方式

1. 銀行可通過發行內部長期債 (Internal LTD) 或外部長期債 (External LTD) 達到要求。
2. 若銀行有控股母公司，則必須發行內部 LTD，由控股母公司購買。
3. 若銀行無控股母公司，則需直接向市場發行外部 LTD。

(四) 內部與外部長期債 (LTD) 要求

1. 內部 LTD 要求：

銀行必須向母公司發行內部長期債，母公司以資金購買，形成「上行保護層」，在銀行倒閉時由母公司吸收損失。

2. 外部 LTD 要求：

無母公司之銀行需直接向市場發行外部 LTD，資金來源於非關聯方或機構投資人。

(五) 長期債之標準與特徵

A. 外部合格長期債條件

- 無擔保、無發行公司或其子公司或其關聯企業保證、無加強償債順位的條件。
- 為普通債券（Plain Vanilla），即債券條件不複雜，排除結構型債券、合約內有約定於清理時可轉換為股權條款、信用敏感條件、加速條款。
- 無干擾清理程序的條款：條件 1~3 均係規範當發行機構進入清理程序時，合格長期債能順利吸收損失，降低清理時的複雜性及對其他金融機構的影響。
- 發行期限大於 1 年，且剩餘期限 1 年以上、未滿 2 年的債券在計算監理要求時折減率（haircut）為 50%，僅 50% 計入；剩餘期限未滿 1 年的債券在計算監理要求時折減率為 100%，全數不計入。另，計算監理要求時考量折減率係降低發行機構的再融資風險，讓合格長期債能在發行機構進入清理程序時提供穩定資金。
- 受美國法律規範。
- 持有人為非子公司或非關聯企業的外部投資人，確保當發行機構進入清理程序時，能有外部資金吸收損失，降低存款人的損失。
- 面額 40 萬美元以上，且不得分割為較小面額。此係減少零售投資人持有合格長期債，以避免發行機構倒閉時由零售投資人吸收損失。
- 受償順位在存款及其他無擔保債權之後。此增加 FDIC 處理該發行機構時的選擇性。當發行機構倒閉被 FDIC 接管時，合格長期債提升 FDIC 將存款債權轉入過渡銀行繼續營運，維持發行機構分行價值的可能性。
- 母公司發行的合格長期債償債順序劣於子公司的債務。

#### B. 內部合格長期債條件：

內部合格長期債的條件與外部合格長期債大致相同，惟有 2 項主要差異：

- 內部合格長期債須由受規範要保機構的合併母公司持有。若發行機構為外國銀行組織的美國中間控股公司之子公司，則須發行予外國銀行組織的美國中間控股公司或外國銀行組織的美國中間控股公司之全資子公司。
- 內部合格長期債沒有面額的限制。

另由受規範中間控股公司發行之內部合格長期債須包含契約明定的股權轉換觸發條件，亦不須禁止信用敏感條款。

#### (六) 附加規定

1. 禁止短期債務發行：禁止控股母公司發行期限少於一年之短期債務，以避免資金市場波動導致資金流失或流動性風險。
2. 合格金融合約（QFC）限制：限制控股公司與外部金融機構簽訂合約，以避免交叉違約條款在銀行破產時導致市場連鎖反應。
3. 次級債務要求：發行的 LTD 需優先於普通存款人和其他債權人吸收清理中之損失。

## 二、2024 年 FSB 發布之「金融機構有效清理關鍵要素」修正重點

### (一) 資金緩衝與緊急應變財務工具之詳細規範

在 2024 年修正版本中，強化集中結算機構之財務資源管理，強調其在危機期間保持穩健性與連續性。新規範要求集中結算機構保持足夠資源，包括違約基金、保證金及其他緊急流動性資金，以因應多重違約情境。同時新增外部臨時流動性協助指引，允許在極端情況下提供短期資金協助，惟需附帶明確之償還機制，以防止道德風險。此外，亦補充針對緊急資金工具之詳細說明，例如追加資金要求（cash calls）及損失分攤機制（loss allocation），以因應對集中結算機構在承受重大資金壓力時之資金需求，確保其功能不間斷。

### (二) 債務減記與轉股之運用

修正版本闡述內部紓困機制，特別在金融機構進入清理階段時，如何將工具有效地應用於重組資本結構。首先明確債務減記之執行順序，即優先對股東權益及次順位債務進行減記以吸收損失，確保資本結構穩定性。其次，補充無擔保債權轉為股權程序，以增強金融機構之資本基礎，支持其繼續維持關鍵功能。此外，亦強調清算優先順位之遵循原則，確保有效實施債權人權益在清算狀態不劣於破產狀態（No-Creditor-Worse-Off, NCWO）原則，以維護清理過程的公平性與市場信心。

### (三) 設立過渡機構

設立過渡機構作為清理工具之核心組成要素，新增規範指出，此種機構可快速接管陷入困境金融機構之核心業務，特別是清算、支付與結算等關鍵功能，以確保金融體系穩定運作。該機構通常由政府設立，並佈署足夠資金與專業管理團隊。此外，說明過渡機構之最終目標在於短期內將其資產或業務出售給穩健的民間企業，或者執行有序清理，並補充法律架構與運作，避免因法律程序延誤而影響清理效率。

### (四) 資產及業務移轉之法規

修訂版本說明資產及業務移轉讓之實施程序，特別在如何於危機期間快速將陷入困境之金融機構核心業務移轉至穩健的第三方。此外，亦新增股東核准豁免規定，授權監理機構在不經股東同意下，迅速完成資產轉讓，以確保清理之及時性。對於收購方，則要求須具備足夠財務實力與營運能力，確保業務運行。此外，針對契約條款限制（例如需雙方同意契約移轉條款），修訂版本特別指出可通過法律豁免方式，提升資產移轉之靈活性與效率。

### (五) 強化金融市場基礎設施（FMI）清理之跨境合作

修訂版本擴大對 FMI（例如集中結算機構與清理機關）之跨境合作要求，強調各國監理機構在危機時之協調性；另補充資訊共享之法律架構，確保母國與地主國能夠及時獲取關鍵資訊，以迅速因應危機。同時，也確認於跨境合作下，各國法律對其他司法管轄區清理措施之認可與協助執行，以促進跨境協調與危機管理，例如資產移轉、契約履行及其他涉及跨境作業事項，減少法律與作業障礙，及因應跨境衝突之預防機制，避免各國監理機構基於該國法律與政策進行之獨立監理或干預行動而引發不必要的金融市場干擾。

## 三、歐洲與美國對於非系統性重要銀行清理之差異

### (一) 歐盟

#### 1. 歐盟單一清理機制（SRM）

包含單一清理委員會（SRB）及單一清理基金（SRF）二大主軸。SRB 為

單一清理機制決策核心，由歐洲中央銀行、歐盟執委會與各國清理機關組成，其主要任務是依據單一清理機制條例（SRMR）及銀行復原及清理指令，為單一監理機制受歐洲中央銀行直接監理的銀行評估清理可行性及草擬清理計畫；SRF 為各國捐助設立，由 SRB 管理運用。

## 2. 歐盟單一清理機制之清理主要程序

### (1) 歐洲中央銀行通報應予清理之銀行

依單一清理機制條例，受單一監理機制管轄之銀行一旦陷入嚴重財務困難並需要清理時，由 SRB 草擬銀行清理計畫，以有效控管清理程序，避免對公共財政與實體經濟造成過大損害。SRB 並不主動判斷銀行是否需要進行清理，而係經單一監理機制判定，由歐洲中央銀行發送銀行面臨困難之警訊，俾 SRB 適時介入。

### (2) 應予清理銀行應先自力救濟

清理依歐盟銀行復原與清理指令規定，原則上要求股東及債權人先為銀行的倒閉付出代價，優先以出售業務、拆分資產等方式，於股東與債權人透過債務與股權減記等內部紓困方案，承擔不低於總負債之 8% 損失後，才能接受外部退場措施（bailout）。

### (3) SRB 評估清理公益性

SRB 評估問題銀行是否值得清理，倘符合歐盟整體公共利益（public interest），則規劃並草擬清理計畫，運用 SRF，但額度不得高於該銀行總負債 5%。

## (二) 英國特殊清理機制（Special Resolution Regime）之處置方案

### 1. 監理與清理職權

英國中央銀行係為英國銀行清理權責機關，依據 2009 年銀行法（Banking Act 2009）賦予其與英國財政部（HM Treasury）於處理問題金融機構時之特殊清理機制（Special Resolution Regime, SRR），並擁有多種不同的工具及權力，以實現特定清理目標（special resolution objectives）與維持金融穩

定之法定目標，進而保障與強化英國金融體系之穩定。

## 2. 英國中央銀行特定清理目標

- (1) 確保英國銀行服務及關鍵功能不中斷。
- (2) 保障與強化英國金融體系之穩定性。
- (3) 保障及強化民眾對英國金融體系穩定性之信心
- (4) 保障公共資金，包括盡量減少使用額外公共財政支援
- (5) 保障受英國金融服務賠付機構(Financial Services Compensation Scheme, FSCS)納保之存款人及投資人
- (6) 保障相關客戶資產
- (7) 避免違反人權公約(Convention right)所示之財產權權利

## 3. 主要清理工具

由英國中央銀行等相關權責機關評估個案，可單獨或組合採用：

- (1) 宣告銀行破產程序(bank insolvency procedure, BIP)，並由 FSCS 儘速賠付保額內存款。
- (2) 採取其他五種穩定金融市場職權(stabilisation power)工具：
  - A. 將問題銀行移轉予民營併購者(private sector purchaser, PSP)，無須經問題銀行及其股東與客戶同意；
  - B. 將問題銀行移轉予資產管理機構(an asset management vehicle)；
  - C. 將問題銀行移轉予過渡銀行；
  - D. 內部紓困工具；
  - E. 暫時國有化。

英國中央銀行在符合下列 4 項先決條件下，依法可使用上述穩定金融市場職權之清理工具，惟須通過法定之公共利益測試，衡量包含確保英國銀行服務持續、保障與強化英國金融體系穩定與公眾信心、保障公共資金，及保障受 FSCS 納保之存款人等因素。

- (1) 問題銀行倒閉或可能倒閉；
- (2) 考量時效與整體環境下，如不採取相關作為可能導致銀行倒閉；
- (3) 考量公共利益下，可達成任一英國中央銀行特定清理目標
- (4) 僅採取銀行破產程序(BIP)，無法使英國中央銀行達成任一特定清理目標

上述先決條件 1，由審慎監理總署(Prudential Regulation Authority, PRA)經與英國中央銀行協商後確定；先決條件 2 至 4，由英國中央銀行與財政部、PRA 及金融行為監理總署(Financial Conduct Authority, FCA)協商後確定。

### (三) 美國

#### 1. 概述

美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 對倒閉銀行之退場處理。參考 FDIC 網頁對於 **failing bank resolution** 之說明，指為維護國家金融體系的穩定和公眾信心，於經營不善金融機構無法完成自救時，權責監理機關勒令該機構停業，並由 FDIC 透過將倒閉機構出售給合格投標人 (健康的保險存款機構) 之退場程序。依法 FDIC 需符合最小成本測試，減少存款保險基金損失。此外並以有序及有效之方式將資產歸還給私部門，減少對社區之衝擊。

#### 2. 常見處理方式

- (1) 購買與承擔交易 (Purchase and Assumption Transactions, P&A)。
- (2) 存款轉移 (Deposit Transfer)。
- (3) 現金賠付 (Pay Out, 即 Liquidation)。
- (4) 設立過渡銀行 (Bridge Bank) 承受倒閉銀行營業、資產及負債，維持營運，並予以出售。

#### 四、最低自有資金與合格負債要求（MREL）

(一) MREL 為歐盟單一清理機制架構下之一項核心政策，係確保銀行在任何時刻均能維持足夠之可清償工具，以促進優先清理策略順利實施，避免因銀行倒閉而動用公共資金，進一步保障金融體系之穩定性與透明度。其著重於吸收損失與資本重建能力，透過明確比例要求，使股東與債權人得以在銀行於必要時承擔損失，防止系統性風險擴散。

(二) 次順位 MREL 為針對系統性重要金融機構（SIIIs）或規模較大之銀行，額外引入之一項之技術性規範，規定部分 MREL 須由次順位工具（如次順位債或可轉換資本）構成，以便在銀行面臨危機時，此類次級工具能在普通無擔保債權或存款之前即吸收損失。

(三) MREL 之比例要求與適用對象

1. MREL 要求係依據銀行種類與規模而定，主要包括以下兩類型：

(1) 第一類銀行，統稱第一支柱銀行（Pillar 1 Banks）

- A. 包括全球系統性重要機構（G-SIIIs）之清理實體（resolution entities）及非歐盟 G-SIIIs 之重要子公司。
- B. 合併資產總額超過 1,000 億歐元之最高級別銀行（Top Tier Banks）。
- C. 其他由各國清理機關認定，其倒閉時可能對金融系統構成重大風險之銀行（Other Pillar 1 Banks）。
- D. 此類銀行應符合次順位規範，包括不可調整之支柱一 MREL 要求（non-adjustable Pillar 1 MREL requirement），由資本工具與合格負債構成，該類負債求償順位次於所有排除負債（excluded liabilities，例如存款保險保障之存款）。為此，包括在資本緩衝中的 CET1（核心一級資本）無法計入以風險加權資產總額（TREA）表示之次順位 MREL，但可計入以槓桿比率曝險（LRE）表示之次順位 MREL。然而，清理權責機關可在特定情況，允許 G-SII 將優先負債計入符合

TLAC 要求之合格負債工具，且此類負債總額不得逾按風險加權資產總額（TREA）計算的 3.5%。

- E. 第一支柱銀行的清理權責機關須確保此類銀行之次順位 MREL 工具至少等於其總負債與自有資金（total liabilities and own funds, TLOF）的 8%，並可依個案及當下狀況，增減第一支柱銀行最低次順位之目標數值或標準。在設定次順次 MREL 組成達 TLOF 的 8% 目標時，清理權責機關應將符合資本緩衝的 CET1 計入 8% 內。對於符合槓桿比率曝險要求之第一支柱銀行（依據其風險程度與負債結構），可能也同時滿足 TLOF 之 8% 的要求。

(2) 第二類銀行：非第一支柱銀行（non-Pillar 1 Banks）

- A. 包含未達到第一支柱標準之銀行，其 MREL 比例依據個別銀行之特性及國內清理機關之評估結果進行設定，並不違反債權人權益在清算狀態不劣於破產狀態（No-Creditor-Worse-Off, NCWO）之原則。
- B. 單一清理委員會（SRB）使用估價基礎之方式，量化可能 NCWO 的風險。評估次順位工具之標準，取決於不同清理策略或情況下，對不同類別債權人之損失數額與與分佈之預測；此種方法結合會計與歷史資料進行預測。此種評估係基於個別銀行自身狀態，及在清理規劃時所辨識出的風險。
- C. 廣義來說，清理集團（resolution group）係由清理實體（resolution entity）及其子公司，或由清理實體與其他與中央機構（central body）長期附屬之機構所組成。
- D. 銀行集團（banking group）內之清理集團至少包括一間清理實體（Point-of-Entry, 即清理時的進入點）及其子公司，透過將損失向上傳遞至清理實體或將資本從清理實體向下傳遞的方式一起進行清理。

(1) MREL 計算：

MREL 為損失吸收量（LAA）與資本重組量（RCA）之相加。其中 LAA

係為確保銀行能夠吸收即期損失，避免系統性風險擴散。RCA 係在銀行重組後，提供必要資本支持，防止資本不足。

另監理機構要求銀行在基於風險加權資產（TREA）與槓桿比率曝險（LRE）計算下的 MREL，選擇**較高者**作為最終資本要求，以確保銀行在不同風險環境下都具備足夠的資本緩衝和負債吸收能力。

A. 風險基礎比率（Total Risk Exposure Amount, TREA）：以銀行的總風險曝險金額為基礎計算，即風險加權資產（RWA）。

$$MREL_{TREA} = LAA_{TREA} + RCA_{TREA}$$

其中

$$LAA_{TREA} = TREA * (Pillar 1 + Pillar 2)$$

$$RCA_{TREA} = TREA * (Pillar 1 + Pillar 2)$$

- Pillar 1：最低監理資本要求（通常為 8%）
- Pillar 2：額外資本要求，由監理機構針對銀行特定風險設定，範圍通常在 2%至 5%之間。

B. 槓桿基礎比率（Leverage Ratio Exposure, LRE）：以銀行槓桿比率曝險衡量。

$MREL_{LRE}$ 以槓桿曝險金額計算，同樣由 LAA 與 RCA 構成：

$$MREL_{LRE} = LAA_{LRE} + RCA_{LRE}$$

其中

$$LAA_{LRE} = LRE \times \text{槓桿比率}$$

$$RCA_{LRE} = LRE \times \text{槓桿比率}$$

- 槓桿比率：一般為 3%或 5%，取決於銀行規模與系統重要。

## 2. 比例設定

A. 對於 G-SIIs 及非歐盟 G-SIIs 之重要子公司，最低次順位 MREL 要求為 13.5% TREA 或 5% LRE。

B. 資產總額超過 1,000 億歐元之最高級別銀行及其他第一支柱銀行，須符合相同標準。

C. 若銀行之最低要求未達到 TLOF 的 8%，需逐步提高直至達標。

## 五、 歐盟銀行復原與清理指令有關行使資本減記或轉換權限等主要規定

原則上清理機關對問題銀行採取清理措施，例如 BRRD 第 37 條第 3 項規定之清理措施，其損失應由股東及債權人承擔。BRRD 對債務減記或股份轉換之條件、權責機關及決定程序等主要規定摘譯如下。

### (一) 第 59 條（於清理前或清理時進行債務減記或股份轉換）

1. 減記或轉換相關資本工具得於下列情形行使之：
  - (1) 於清理前單獨行使之；
  - (2) 依第 32 條及第 33 條規定進行清理時。
2. 成員國應確保清理機關對第 1 條第 1 項 (b)、(c) 和 (d) 之銀行有權予以資本減記或轉換。
3. 成員國應要求清理機關，對第 1 (1) 條 (b)、(c) 或 (d) 之銀行，於下列情形應依第 60 條規定即時行使資本減記或轉換：
  - (1) 符合第 32 條及第 33 條規定之清理要件時；
  - (2) 主管機關認定，非經資本減記或轉換，該等銀行無法正常營運；
  - (3) 子公司發行之合格資本工具，由集團母公司及子公司監理機關所在成員國之主管機關共同認定，非經資本減記或轉換，該集團無法正常營運；
  - (4) 集團母公司發行之合格資本工具，由其監理機關所在成員國主管機關認定，非經資本減記或轉換，該集團無法正常營運；
  - (5) 第 1 條第 1 項 (b)、(c) 或 (d) 之銀行，依第 32 條第 4 項 (d) (iii) 規定需政府財務協助。

4. 第 1 條第 1 項 (b)、(c) 或 (d) 之銀行於同時符合下列要件時，視為前項之無法正常營運：
  - (1) failing or likely to fail；
  - (2) 考量處理時間及其他相關因素，非經資本減記或轉換無法防止銀行倒閉。
5. 第 1 條第 1 項 (b)、(c) 或 (d) 之銀行符合第 32 條第 4 項時，視為前項 (a) 之 failing or likely to fail。
6. 集團母公司有違反或有客觀因素得認定將違反審慎要求之情形時，視為第 4 項 (a) 之 failing or likely to fail。
7. 依第 3 項 (c) 規定對子公司資本工具之減記或轉換，其條件不得劣於對母公司資本工具之減記或轉換。
8. 主管機關依第 3 項認定時，應立即通知權責清理機關。
9. 對涉及發行相關合格資本工具之子公司依第 3 項 (c) 點認定前，主管機關應依第 62 條規定通知及要求協商。
10. 資本減記或轉換前，清理機關應依第 36 條對該等機構之資產負債進行評價，作為減記或轉換時計算吸收損失之基礎。

(二) 第 61 條 (相關措施之權責機關)

1. 成員國應確保有第 59 條第 3 項認定權限之權責機關須符合本條規定。
2. 成員國應在國內法律指定第 59 條之權責機關，其可為主管機關或清理機關。
3. 當資本工具符合《歐盟第 575/2013 號規則》第 92 條自有資金要求，有第 59 條第 3 項認定權限之權責機關，應為第 1 條第 1 項 (b)、(c) 或 (d) 銀行成員國已依《2013/36/EU 指令》第 3 章規定授權之適當機關。
4. 對第 1 條第 1 項 (b)、(c) 或 (d) 之銀行子公司發行之合格資本工具，有權依第 59 條第 3 項處分之權責機關應為：

- (1) 依《2013/36/EU 指令》第 3 章授權，對第 1 條第 1 項 (b)、(c) 或 (d) 之銀行，有權依第 59 條第 3 項 (b) 認定者；
- (2) 集團母公司合併監理機關及子公司監理機關所在成員國，依《2013/36/EU 指令》第 3 章設立，對第 1 條第 1 項 (b)、(c) 或 (d) 之銀行，有權共同依第 59 條第 3 項 (c) 認定者。

(三) 第 62 條 (決定程序)

1. 成員國應確保權責機關對子公司發行之合格資本，於依第 59 條第 3 項 (b)、(c)、(d) 或 (e) 認定前，須遵守下列規定：
  - (1) 應即通知集團之監理機關及權責機關；
  - (2) 應即通知每個發行相關資本工具之銀行的主管機關。
2. 依第 59 條第 3 項 (c)、(d) 或 (e) 認定涉及跨境活動時，應考慮清理對涉及營運之成員國之潛在影響。
3. 權責機關通知其認定時應附原因說明。
4. 權責機關於諮詢受處分銀行後，應就下列事項予以評估：
  - (1) 是否有替代措施；
  - (2) 替代措施是否可行；
  - (3) 倘有具可行性之替代措施，是否得於適當時間達成與實行減記或轉換措施相同效果。
5. 第 4 項替代措施係指第 27 條早期干預措施、2013/36/EU 指令第 104 條第 1 項措施或母公司注資。
6. 權責機關依第 4 項諮詢受處理機構，評估可行性之替代措施後，應確保該措施實際予以適用。
7. 第 1 項 (a) 指權責機關依第 4 項規定諮詢後，倘評估無可用替代措施，權責機關應依第 59 條第 3 項認定之。
8. 權責機關認定符合第 59 條第 3 項 (c) 要件時，應即通知受影響子公司所在

成員國之權責機關，俾依第 92 條第 3 項及第 4 項達成共同決定。

9. 受影響子公司所在成員國之清理機關應迅速執行資本減記或轉換。

## 六、南非指定機構之 Flac 工具規範

依據南非「2017 金融業監理法案 2017」第 105 (2) (c) 條、第 30 (1A) 條及第 42 (b) (vi) 條規定，審慎監理機關制定「審慎標準 RA03：指定機構之 Flac 工具規範求」，旨在要求指定機構須擁有足夠損失吸收與再資本化 (recapitalization) 能力，以執行清理策略，最大程度減少衝擊金融穩定，確保金融機構關鍵功能延續，並避免由納稅人承擔損失。

(一)符合 Flac 資格之無擔保次順位債務須滿足標準如下：

1. 內部 Flac 工具須由指定機構發行給其控股公司。外部 Flac 工具須由指定機構之控股公司發行，倘指定機構之控股公司為中介控股公司，Flac 工具須由最終控股公司發行。
2. 內部 Flac 工具須由控股公司全額出資，另外部 Flac 工具不得由指定機構之控股公司或集團內之任何其他企業全額或部分出資。
3. 該等工具不得受到抵銷或淨額結算限制、不得包含任何與衍生性商品相關特徵與不得在契約條款中包含任何加速條款。
4. 初始期日最短為 24 個月與其剩餘到期日最短為 12 個月；除另有規定，不得提前贖回。
5. 在契約條款規定敘明求償順序，且符合破產法所規定之債權人求償順位。
6. 指定機構發行此類工具需於契約設有條款，可使南非儲備銀行於必要時，得進行金融機構清理程序，並使此類工具依據南非法律強制轉股或進行減記。
7. 若依據外國法律發行之外部 Flac 工具，則須包括允許依據南非法律對 Flac 工具進行強制轉股或進行減記之條款。
8. 指定機構在發行 Flac 工具前，須將初始條款或任何修訂條款提交南非中央銀行進行批可。南非中央銀行需評估其發行條款，以確認是否符合最低

規範。任何基於已批准條款之後續發行，僅需在發行前通知南非中央銀行。

## (二)最低 Flac 規範

1. 指定機構必須持有足夠的 Flac 工具或其他符合資格之工具，可於清理過程用於強制轉股或減記，以利指定機構之資本適足率可達監理機構（Prudential Authority）之最低資本適足要求（minCAR）。
2. 最低資本適足要求：
  - (1) 基本資本充足要求：不得低於風險加權暴險額之 8%，適用於所有銀行。
  - (2) 第二支柱 A（Pillar 2A）要求：針對系統性風險產生的額外規範，適用於所有銀行。
  - (3) 第二支柱 B（Pillar 2B）要求：依據個別機構之特有風險要求。

(三) 市場信心溢價：指定機構在清理完成後，須提高其取得市場資金能力；惟此，市場方能對該機構持續營業維持信心。此舉將吸引一項市場信心溢價（market confidence premium），範圍為 0 至 25%，具體比例由南非中央銀行依據各家指定機構之情況判定。此市場信心溢價以 flac 形式表現，且為最低資本適足要求之額外資本，以提高市場信心。

(四) 消除清理障礙：指定機構須依據南非中央銀行規定，採取相應措施，消除清理可行性所面臨之障礙；相關措施將依據清理可行性評估程序計畫（Resolvability Assessment Process, RAP）進行審查。南非中央銀行考量各家金融機構之清理可行性而給予減免（resolvability rebate, Rr），可扣減 flac 要求，範圍為 0%至 15%。

## 七、總損失吸收能力（Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC）

總損失吸收能力（Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC）為 FSB 針對 G-SIBs 所制定之一項關鍵政策，係規範其最低資本與負債結構與水位，旨在確保此類銀行在陷入困境時，能藉由內部資源吸收損失並進行資本重建。TLAC

工具包括法定資本、資本緩衝以及特定 TLAC 資本工具。

TLAC 的結構包括：

- 普通股權資本 (CET1)：主要由普通股與保留盈餘構成，屬於風險吸收能力最強之資本層級。
- 其他一級資本 (AT1)：例如永續債與可轉換債券，能在資本充足率下降時自動轉為普通股。
- 第二級資本 (T2)：包括長期次級債務，提供額外資本緩衝以因應市場波動。
- 合格負債工具：銀行發行之無擔保長期債務，能在清理過程中吸收損失，確保銀行重組後仍保持資本充足。

(一) 根據 FSB 規範，全球系統性重要銀行的 TLAC 需滿足以下最低標準；另 TLAC 要求依據銀行規模、風險水平及地區差異可能提升至 20%-24%：

$$\text{TLAC} \geq 18\% \times \text{風險加權資產 (RWA)}$$

或

$$\text{TLAC} \geq 6.75\% \times \text{槓桿比率 (TLE)}。$$

(二) 外部 TLAC 與內部 TLAC

TLAC 架構進一步區分為外部 TLAC (External TLAC) 與內部 TLAC (Internal TLAC)，以強化銀行集團內部及外部資源的損失吸收能力。

1. 外部 TLAC：由清理實體直接發行給第三方，作為銀行清理過程中吸收損失之主要工具。
2. 內部 TLAC：由子公司或附屬機構發行給清理實體，確保在集團內部轉移資本資源，支援重要子公司在面臨困難時進行資本重建。

(三) TLAC 合格工具標準

TLAC 合格工具需符合以下條件：

1. 為實收資金；
2. 為無擔保負債；
3. 契約剩餘期間一年以上或為永續工具；
4. 不受抵銷權或淨額結算限制；
5. 持有人不得要求提前贖回；
6. 在清理過程中具備足夠之法律確定性。

#### (四) TLAC 清償順位與除外負債

在清理過程中，TLAC 工具的清償順位通常劃分為以下三類：

1. 契約性次級清償順位：通過合約明確債務順位低於其他負債。
2. 法定次級清償順位：依據法律規定債權順位較低。
3. 結構性次級清償順位：由母公司發行 TLAC，清償順位低於子公司負債。
4. 除外負債包括存款保險機制保障之存款、短期存款以及衍生性金融商品負債，這些項目不得作為合格 TLAC 工具。