

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書

(出國類別：其他)

參加 SEACEN Centre 舉辦之「第 8 屆中央銀行
金融監理資深管理階層領導研討會」報告

服務機關：中央銀行

出國人職稱：一等專員

姓名：莫鳳圓

出國地區：馬來西亞吉隆坡

出國期間：98 年 3 月 28 日至 4 月 4 日

報告日期：98 年 5 月 15 日

目 次

壹、前言.....	1
一、研討會目的.....	1
二、學員及講師.....	1
三、過程及研討課程.....	2
四、課程特色.....	3
貳、改變的環境背景：金融部門目前議題總覽.....	4
一、當前事件與議題.....	4
二、危機發生的原因.....	5
三、展望未來.....	5
參、行動計畫方法.....	7
一、前言.....	7
二、評估挑戰/問題.....	7
三、訂定解決方案.....	8
四、執行計畫.....	11
五、行動計畫方法運用範例.....	12
六、個人行動計畫.....	16
肆、北岩銀行個案研討.....	20
一、前言.....	20
二、環境及背景.....	22
三、個案敘述.....	32
四、結語.....	47
伍、研習心得與建議.....	51
一、行動計畫方法研習心得及建議.....	51
二、從北岩銀行個案中學到的教訓.....	51
三、對金融業者、主管機關及危機管理機制之建議.....	53
附錄：大事紀.....	55
參考文獻.....	57

參加 SEACEN Centre 舉辦之「第8屆中央銀行 金融監理資深管理階層領導研討會」報告

壹、前言

一、研討會目的

東南亞中央銀行總裁聯合會所屬研究訓練中心 (SEACEN Centre)於 98 年 3 月 29 日至 4 月 3 日在馬來西亞吉隆坡舉辦「第 8 屆中央銀行金融監理資深管理階層領導研討會」(The 8th SEACEN-Toronto Centre Leadership Seminar for Senior Bank Management of Central Banks on Financial System Oversight)。本次研討會由馬來西亞中央銀行(Bank Negara Malaysia)承辦，SEACEN Centre與多倫多金融監理領導力訓練中心 (Toronto Centre) 共同規劃。研討會目的在提供學員掌握及管理改變的能力，強化監督管理品質符合核心原則及提升金融監理之領導統御技巧。

二、學員及講師

本次研討會計有來自汶萊、孟加拉、高棉、印度、印尼、馬來西亞、尼泊爾、菲律賓、新加坡、斯里蘭卡、泰國、越南及我國等 13 國共 28 位中央銀行、財政部及金融監理機關代表參與。邀請 Toronto Centre 訓練計畫主任 Dr. Phang Hooi Eng、韓國金融監理局前特別顧問 Mr. William Ryback、英國金融監理總署 (Financial Services Authority)前主管 Mr. Clive Briault、尼泊爾中央銀行主管 Mr. Ravindra Prasad Pandey、馬來西亞中央銀行主管 Mr. Abu Hassan Alshari bin Yahaya 及 Mr. Brian

Gerard Nunis 等專家進行個案研析及專題演講。

三、過程及研討課程

98 年 3 月 29 日(星期日)主辦單位作課程簡介及學員交流。98 年 3 月 30 日正式開幕，分別由東南亞中央銀行訓練中心主任 Dr. A.G. Karunasena、Toronto Centre 訓練計畫主任 Dr. Phang Hooi Eng 及馬來西亞中央銀行金檢處處長 Mr. Chung Chee Leong 致詞，隨後展開為期一週之研討課程，98 年 4 月 3 日進行學員個人行動計畫發表及閉幕。

課程安排結合互動的個案研究及特殊專題演講的獨特方式，課程包括：「改變的環境背景：金融部門目前議題總覽(The Context for Change: Overview of Current Issues for the Financial Sector)、行動計畫方法(Action Planning Methodology)、利害關係人的成功溝通(Successful Stakeholder Communication)、與媒體溝通(Communication with the Media)、大陸伊利諾銀行及信託公司(Continental Illinois Bank and Trust Company)個案研討、北岩銀行(Northern Rock plc)個案研討、問題銀行的解決(Problem Bank Resolution)個案研討、及公司治理-為績效及生存(Corporate Governance - For Performance and Survival)專題研討。課程以講授、個案分析、分組討論、角色扮演及學員撰寫個人行動計畫並發表等參與、互動方式進行。

四、課程特色

本次研討會最大特色是運用 Toronto Centre 發展出的「行動計畫方法」(Action Planning Methodology)，評估不同的金融監理問題及挑戰、研擬解決行動方案，及有效執行。

學員在研討會之前先提出單位的監理挑戰議題，由課程講師指導訂定行動計畫，在課程的最後一天發表學員自己的行動計畫，以建立學員寶貴的洞察力及遠見。

以下謹就改變的環境背景：金融部門目前議題總覽、行動計畫方法及北岩銀行個案研討，提出心得報告及對我國金融業者、金融監理機關、中央銀行及危機管理機制之建議。

貳、改變的環境背景：金融部門目前議題總覽

一、當前事件與議題

- 在很多先進國家銀行倒閉－美國、英國、德國、法國、荷蘭、比利時、冰島等等。
- 美國的第四大投資銀行雷曼兄弟(Lehman Brothers Holding Inc)倒閉。
- 在美國已沒有獨立的投資銀行。
- 百餘年來第一次英國的商業銀行北岩銀行(Northern Rock plc)發生擠兌。
- 在很多歐洲及在美國，一些銀行國有化。
- 在很多國家發現很大的法規及監理差距。
- 在很多國家的存款保險安排混亂及改變。
- 最後融通的協助非常寬鬆。
- 在很多市場不具流動性及史無前例的波動性，包括有價證券、貨幣市場及外匯市場均如此。
- 不適格的監理者。
- 監理差距。
- 不適格的評等機構。
- 中央銀行的貨幣政策。
- 尋求殖利率。
- 過度依賴批發資金。
- 酬勞結構。
- 巨大、擴散、急速的害怕及不確定。

二、危機發生的原因

危機的性質及起因有很多不同的觀點：

- 流動性－在個別公司及特別的市場。
- 資本適足性。
- 財務槓桿。
- 資產品質－始於次級房貸，快速擴散到很多等級的資產。
- 償付能力。
- 資產評價－公平價值/市價評估對歷史價值。
- 透明度－個別公司及特別的市場。
- 複雜度－結構性商品及衍生性商品。

三、展望未來

(一)高度可能的改變

- 銀行體系重大的合併。
- 在美國及其他國家，監理安排作一些重整。
- 新的流動性需求/標準。
- 重新思考Basel II，例如偏重在資本適足性。
- 存款保險計畫重整。
- 市場、交易對手的透明度增加。
- 特定衍生性商品的集中化市場。
- 重新思考倒閉的安排。
- 改進國家及國際的危機管理。
- 資產評價爭議的解決。

(二)可能的改變

- 重新平衡管理、監督及危機管理的責任。
- 改變外國分行及子行的處理。

- 重寫一些本國及國際的備忘錄(MOUs)。

(三)不可能的改變

- 成立一個國際機構去監督金融機構及市場。
- 在少許時間內，正確詳細地規劃金融系統。
- 廢止衍生性或證券化商品。

(四)終究不可能的改變

- 銀行員維持謙虛及悔悟太久。
- 政客避免危險的建議。
- 借款人及投資人學到了教訓。
- 報紙及媒體在提供意見之前，先等待發展。

參、行動計畫方法

一、前言

Toronto Centre 的行動計畫方法由三個階段所組成：定義問題、訂定解決行動方案及有效執行。經驗顯示，在尚未瞭解問題癥結或未有周詳計畫之前，直接採取行動並非明智之舉。每個階段分成很多步驟，在運用上可視情況採用不同的步驟，而非一成不變。實務上，即使進行到下一階段，也可能需要回頭檢視某個步驟。

按照這個次序再加上自己的判斷力，絕對不要機械式地採用整個或局部方法。這個方法將幫助我們針對最感壓力的挑戰，有紀律的採取有效行動。

二、評估挑戰/問題

讓我們從瞭解挑戰/問題開始。知道狀況是什麼，會迫使我們採取行動，問題可能是一個危機狀況、沒有效率的流程、或者只是懷疑某些事情不對勁，每種情況都需要一個獨特的回應。

在試圖找尋解決之道前，先瞭解挑戰/問題，這階段分為三個步驟：

(一)分析狀況(查看問題周圍環境)

- **辨識問題**。指出問題是瞭解問題的第一步，藉由指出想要針對的問題開始，然後將指出的問題轉換成一個正確的描述。
- **考慮相關的總體因素**。考慮到底是什麼因素影響現況。例如什麼社會、政治及總體經濟因素是有相關的？如果一個因素造成問題、有助於瞭解問題或為成為解決方法的一

環，它就是有相關的。

- **考慮相關的個體因素**。例如，處理一個問題公司，其管理結構，財務狀況及市場定位為何？
- **決定所屬單位的準備狀況**。所屬單位或團隊是問題的一環，在解決問題時扮演一個重要的角色。作內部盤點：分析擁有的資源、專家、人員及法律架構。此單位有權力、程序及人員處理問題嗎？
- **設定時間性、重要性及急迫性**。這個問題的解決急迫嗎？個人、單位、國家瀕臨多少危險？
- **決定誰被問題影響**。在訂定解決方案時，瞭解誰被問題影響，將提供我們達成目的之手段。如果瞭解他人的需要，將使我們更好解釋立場。
- **檢查認知**。市場及政府如何認知這個問題？有人可能認為這個問題很重要或急迫，其他人可能不以為然。
- **蒐集相關資訊**。接著必須蒐集相關資訊。在某一特定時點，自問是否已取得支持診斷問題所需的資訊。

(二)辨識問題的成因。針對問題的起因，而不是攻擊徵狀。

(三)評估風險及利益。想想看是立即處理問題較好，還是監控它比較好。評估如果未處理問題可能產生的風險；同樣地，辨識出尋找一個解決方法的好處。

⇒ **正確地描述問題**。首先指出問題，在分析它及蒐集足夠的資訊後，現在我們可以正確地定義問題。只要想如何能傳達問題的重要性給其他人。

三、訂定解決方案

既然瞭解挑戰/問題，就可訂定計畫去處理它。建議首先定義想作什麼(WHAT)，接著描述將如何作(HOW)。再者建議首

先準備計畫大綱，包含主要步驟及辨識解決方案涉及誰 (WHO)。一旦你確信方法可行，並知道涉及誰，那麼就著手撰寫詳細的計畫。

(一)辨識一個優先的結果 (WHERE)

在若干可行解決方案中，找一個看起來最有機會，能在可承受的成本及風險下，產生較喜歡結果的方案。

- 明確地描述想要的結果(目標)。想要達成什麼？事情將如何變得更好？
- 找出達成目標的各種選擇方案，然後選擇其中一個。根據對問題的瞭解及想要的結果，列出可行的解決方案，然後比較這些方案，考慮你的目標、策略限制、目的、執行困難度及任何其他相關的狀況。選擇認為較好的一個，保留其他的作為應變計畫。

(二)計畫大綱(WHAT)

概略描述一個解決方案，稍後再作詳細描述。

- 列出計畫中的主要步驟。提出要作那幾個大步驟，並決定其先後順序。
- 辨識潛在的障礙及可能。辨識出執行那些步驟時，將遭遇什麼障礙。同時，辨識出執行計畫時，什麼事、人、組織或法律可提供協助。

(三)分析利害關係人(stakeholders)(WHO)

根據計畫大綱，辨識誰是關鍵的利害關係人—有權力妨礙或幫助計畫的人。利害關係人及他們的重要性將視我們要執行的特定計畫而定，即使挑戰/問題維持不變。

- 根據他們對計畫的權力將利害關係人分類。對我們的計畫具有強而有力的利害關係人稱為關鍵利害關係人。
- 辨識關鍵利害關係人的需要及利益。誰的利益受到我們的

計畫影響？找出他們的需要、想要、關心及利益。

- 計畫是否及如何滿足他們的需求及利益？我們的計畫如何能符合他們的利益？一個強而有力的利害關係人的利益被計畫影響，而沒有提供任何回報是很難擺平的。要瞭解自己能提供什麼給每一個利害關係人，及必須從他們身上取得什麼。
- 為每類的利害關係人選擇一個溝通/說服/協商的策略。某種程度的說服總是需要的，但有些利害關係人必須去溝通（例如，媒體），而有些則必須去協商。

(四)詳細計畫(HOW)

既然已知道要做什麼及必須和誰交涉，如果仍然認為計畫可行，接下來就必須擬定詳細計畫。

- 列出計畫大綱中每一個步驟的詳細活動及其次序。
- 決定每一個行動所需的資源。每一個步驟需要什麼人員、基礎設施、資訊科技及其他資源？
- 決定每一個行動的時間及先決條件。估計每一個活動的時間，辨識重要的截止日期，將每一個活動與其先決條件連結。在採取下一個行動之前，必須完成什麼。
- 辨識關鍵路徑。辨識步驟的順序，這將決定整個計畫的時程。

(五)評估計畫 (WHETHER)

現在我們已完成計畫，接著評估整個計畫是否值得做。

- 考量：計畫會及時達到所想要的結果嗎？產生計畫的時機和目標合適嗎？
- 決定：所需的資源可取得嗎？
- 辨識：執行風險是什麼？辨識最大的執行風險在哪個步驟？辨識來自我們無法控制的力量對此計畫的威脅。

(六)準備變計畫(WHAT IF)

⇒ 清楚及完整地記錄計畫。

四、執行計畫

照著既定計畫執行，密切地監督以達成期望的結果，並遵守時限及預算。有必要修改計畫時，必須以一定的方式告知。

(一)確認計畫的強制性。確認目標及計畫已被長官接受，並經核准可以開始進行。

- 計畫的執行必須獲得長官或單位主管的核准，及必須在適當的會議紀錄中提及為證。
- 理想上，對大型的計畫，必須有一位所屬單位的高階主管當作計畫發起人，其角色是提供指導及作為計畫團隊與高階管理階層之間的聯繫。
- 正式向所有的關鍵利害關係人宣布計畫，將我們的目的、對他們的好處及時程，清楚地與他們溝通。

(二)組織核心執行團隊。組織團隊，溝通願景，及建立熱忱。

- 徵募及取得計畫成員的固定時間承諾，特別是在組織中的其他部門的人，並作成記錄。
- 確保計畫團隊的所有成員完全地瞭解目標、預期的利益、達成那些計畫及關鍵的時程。
- 希望團隊成員如何和跨計畫團隊及長官溝通，必須與他們溝通並得到贊同。

(三)取得所需的物質資源。確保所有需要的物質及後勤的資源已被清楚地辨識，及在實際需要前放置在適當的地方。

(四)設立計畫管理

- 大型的計畫需要指導委員會監督，但指導委員會必須有具備相關知識的委員才有效，清楚地定義權責，並好好的領

導。

- 向指導委員會報告的性質、內容及頻率，及期望指導委員會採取的行動，必須被定義。
- 必須考慮建立一個與關鍵利害關係正式溝通的計畫，什麼需要溝通、多頻繁及由誰去溝通？
- 為了監督時程、人員及金錢資源的使用，必須建立制度以確保系統化的捕捉相關資訊並報告。

(五)監督達到的成果。有些計畫表面上有很強的監督及管理，實際上卻遺漏了一些細節及重要議題。

- 系統化的檢討整個計畫可取得的所有資訊(從團隊成員的回饋及關心、計畫管理系統所提供的資訊及指導委員會所提出的問題及議題)，對計畫管理問題提出警告。
- 確保所有的議題已被處理，並備有一個補強程序，將未解決的議題提報給機關首長，以免感到意外。

五、行動計畫方法運用範例

假設我們是某單位監理或市場監督小組的位主管。由於金融部門的變化，尤其是業務量增加、創新及複雜性增加，使得我們的小組工作量增加，但沒有足夠的資源完成工作，想要增加預算。

(一)評估問題

辨識問題—既定市場需求的資源不足。

總體因素—如果小組所需的相關資源未被重視，則金融機構的安全、健全及消費者保護議題將令人擔心。

個體因素—金融部門快速成長及同時引進新產品及服務。

自己的單位—人員流動率、壓力增加及士氣下降。

時間性、重要性及緊急性—現在問題還不是個危機，我們只是應付，但如果到明年還沒有採取行動，將會是一個危機。

誰被這個問題影響—部門與其員工、金融商品或服務的消費者、產業界。

檢查認知—認知問題為重要及緊急。擔心同事會心力交瘁，及如果某些重要的事被忽略，組織可能會暴露於危險中。你的單位主管了解你的情況，但部長可能視進一步的單位擴充有礙競爭，產業界可能將它視為成是進一步增加監理負擔。

蒐集相關資料—必須量化及記錄工作量增加（例如加班）及它的衝擊（例如人員流動率）等資訊。

辨識問題成因—問題的成因是我們單位的計畫不足，未考量產業的變動及對單位的衝擊。

評估著手處理或監督問題的風險及利益—如果什麼都不作，可能達到一個風險點，我們將處於持續不斷的風險管理狀況，因為不能及時辨識及處理問題。

⇒ **明確地描述問題**：除非六個月之內，單位的監理人員增加，單位將無法達成它的目標。

(二)訂定解決方案

辨識出一個較好的結果

- **目標**—取得單位主管的同意預算大幅增加，及確認產業界及部長不會反對。
- **選擇**—
 - 什麼都不做。希望單位主管、產業界及部長最後終於認知到對系統穩定的風險及採取行動。
 - 直接向單位主管詳細說明自己的擔心，留給單位主管去處理這些擔心。
 - 直接向單位主管詳細說明告擔憂。取得他的支持，提議和他一起去說服部長及產業界。

○ 如前一個方案，但也說服其他資深員工需要增加監理/市場監督的預算。

● 較好的解決方案－選擇上述方案中的最後一個。

計畫大綱

- 作一個周詳的 SWOT 分析【優勢(Strengths)、劣勢(Weaknesses)、機會(Opportunities)及威脅(Threats)】。
- 說服單位主管增加預算的需求。
- 與其他資深員工開會，說明情況並且取得他們的支持。
- 準備和部長及產業界開會的簡報資料，並和單位主管檢視一遍。
- 和單位主管一起會見部長及產業界代表。

分析利害關係人

- 主要的利害關係人為單位主管、單位的其他資深員工、部長及產業界代表。
- 作周詳的利害關係人分析，包括利害關係人的需求及想要的。

詳細計畫

- SWOT 分析的詳細構成要素，資訊從那裡來、工作所需的資源，資訊將如何呈現，及誰將做這個工作。
- 為了說服利害關係人增加我們的預算，必須提供給每一個利害關係人的資訊種類及詳細程度。
- 準備時間表，指出完成 SWOT 分析的構成要素的時程。清楚說明如果它們沒有如期完成，整個計畫會延期。

評估計畫

- 一旦計畫已經研訂，再回頭看看細節及考慮一下是否遺漏任何重要事項及是否切合實際？

- 考慮是否可取得執行計畫所需的資源，尤其是人力資源。
- 小心可能使計畫脫軌的重要成功因素及事件（例如未取得單位主管的支持，或遇到產業界強烈反對）。

準備應變計畫

- 如果計畫不成功，或取得增加的預算花費的時間超過預期太久，此時我們必須找個應變計畫，在艱困的情況下管理我們的小組。
- 必須確保單位主管已被充分告知我們的挑戰/問題。

(三)執行計畫

確認計畫的強制性

- 將計畫呈給單位主管，隨後向他作簡報。遵示將計畫提報到單位的執行管理委員會後，獲准執行。
- 要求執行團隊的一員當計畫的執行發行人，並獲人力資源主管同意。
- 將計畫先以電子郵件周知其他資深員工，隨後並向他們說明。

組織核心執行團隊及建立計畫管理

- 向相關的單位主管(假設三人)簡要說明，並告訴他們這個計畫有多重要以及需要他的多少支援。
- 要求他們選派一位員工專職作計畫分析員。這個人必須有很強的溝通及概念上的技巧。
- 同意由我們四人加上人力資源主管組成一個指導委員會。
- 進一步同意其中一位單位主管監督計畫分析員，一位執行利害關係人分析，及三位負責與員工溝通。我們將負責在我們的層級及以上層級的利害關係人關係。
- 同意每週召開指導委員會會議。

- 將每個人的角色及責任做成書面記錄，並向指導委員會的所有委員及新指派的計畫分析員溝通。

取得必須的物質資源

安排辦公室給計畫分析員，使他有一個私人及安靜的工作環境。

監督結果的成效

- 要求所有的成員就其負責部分向指導委員會作工作進度報告，以利其檢討並採取行動。
- 確保指導委員會會議是集中在結果，及辨識出的議題已採取行動。

六、個人行動計畫

Toronto Centre 課程主要特色之一是學員針對自己單位所面臨的挑戰，訂定一個行動計畫。行動計畫程序分三階段，課程前準備、課程期間及課程後由 Toronto Centre 追蹤。

(一)個人行動計畫

學員在研討會之前先提出自己單位的監理挑戰議題，Toronto Centre 課程講師依學員所提出的挑戰議題，將學員分成七人一組。

每天學員將與他們的組員在會議室作自己的個人行動計畫，每組有一位課程講師提供小組及個人指導。學員必須自行利用課餘時間完成自己的行動計畫。

將訂定行動計畫考慮的要點彙總在工作表(參見附表一及二)中，提交給課程講師審閱，以確保行動計畫針對行動計畫方法所列的主要考量。

(二)學員發表

在課程最後一天，參與學員發表他們所完成的行動計畫。發表分組進行，並指派課程導師。學員每人簡報 10 分鐘，然後由學員及課程講師提供回饋 5 分鐘。在所有學員完成發表後，由課程講師就其所參加的行動計畫簡報的優缺點作簡短的建議。

(三)課程事後追蹤

行動計畫流程的最後一部分是由 Toronto Centre 作課程事後追蹤。Toronto Centre 將定期發電子郵件給學員，要求更新學員執行行動計畫的進度。

附表一：行動計畫工作表

描述你的挑戰：

A. 列出為了在你的計畫中的5個主要執行步驟及每一個步驟提供一個達成的方法。

	步驟	達成的方法
1		
2		
3		
4		
5		

B. 提供完成計畫估計所需時間。

C. 成功地執行計畫的主要障礙為何？

D. 在你的計畫中的主要助力(enabler 或leverage)為何？

E. 利害關係人分析

根據他們對結果的影響力列出四個主要的利害關係人。

1	
2	
3	
4	

附表二：行動計畫工作表

列出你的計畫的利害關係人之主要利益及關心。

1	
2	
3	
4	

就你的計畫，你到底想要利害關係人如何作？

1	
2	
3	
4	

辨識為了達到你的目的，說服的主要要素。

1	
2	
3	
4	

描述你的整個說服/溝通/協調策略。

--

肆、北岩銀行個案研討

一、前言

(一)概觀

北岩銀行(Northern Rock plc)是英國的一家中型銀行，專門從事優質房貸業務，2007年8月及9月由於全面性流動性乾涸的結果，使其面臨嚴重的流動性問題。由於無法取得中期的資金或找到買主，北岩銀行請求英格蘭銀行提供流動性額度，英格蘭銀行(Bank of England)於2007年9月14日提供，但一些零售存款人焦躁不安，在北岩銀行外面大排長龍提領他們的存款。9月17日英國政府保證北岩的存款，存款人的信心恢復。進一步努力出售北岩銀行未果，北岩銀行於2008年2月被國有化。

英國金融監理總署(Financial Services Authority, 以下簡稱FSA)於2008年3月發布其委託的一份內部稽核報告，顯示在2006年及2007年上半年，對北岩銀行的監督有很多缺失。

銀行監理者在預測發生在北岩銀行的問題上可作的更好嗎？監理者可說服北岩銀行採取較少風險的業務模式嗎？為何“傳統的”最後融通者操作會造成存款人的信心喪失？這個危機被管理的多好？

(二)主要議題

這個個案討論的主要議題包括：

- 預測極端市場狀況的困難，及其對受監理的個別銀行的衝擊。
- 在2006年至2007年上半年，監理者未對北岩銀行的狀況

提出警告訊號。

- 2007年8月如果做更密集的監督，會使結果有任何不同嗎？
- 一個問題銀行(以有償付能力為判斷，而不是流動性)的處理。
- 在全面市場風暴期間，出售或再融資一個問題銀行的困難。
- 英格蘭銀行宣布”傳統的”最後融通者操作，對零售存款人的不利衝擊。

(三) 研討目的

這個個案研討的目的在強化學員下列能力：

- 瞭解一個問題銀行的成因。
- 瞭解市場風暴對較大環境的衝擊。
- 運用學到的教訓，改善監理制度。
- 認知為一個問題銀行尋找私部門解決，可能發生困難。
- 認知即使是一個傳統的最後融通操作，可能無法達成其目的。
- 認知監理機關、中央銀行及財政部共同有效地運作處理危機的重要性。
- 有效地與利害關係人溝通，以改善結果。

(四) 連結到核心原則

巴賽爾銀行監理委員會(The Basel Committee on Banking Supervision)於1999年10月發布核心原則方法(Core Principles Methodology)，發布銀行監理者的重要議題，並於2006年發布更新版。這個個案引用下列核心原則及有關的重要標準(Essential Criteria)。

核心原則	描述	重要標準	描述
7	風險管理流程	1, 2	銀行必須備有全面性風險管理政策及流程，去辨識、評估及減輕風險。監理者確認一個銀行的風險管理策略業經董事會核准。
15	作業風險	1, 2, 3	銀行備有風險管理政策，由董事會審查及核准，並被有效地執行。
19	監理方法	1, 2, 3	監理者備有政策及程序，去發展及維持充分瞭解一個銀行的風險概況 (risk profile)。監理者監理及評估趨勢，及持續的評估風險。
20	監理技術	1, 2, 5	監理者使用結合場內及場外的一個合適的監理、適當地計畫及執行。監理者與受監理機構維持足夠的接觸。

二、環境及背景

(一)英國的經濟

在 1990 年代中期至 2007 年之間，英國經濟受惠於低通貨膨脹及穩定的經濟成長。英格蘭銀行的總裁 Mervyn King 將這段期間描述為” NICE” (零通貨膨脹經濟持續擴張) (Non-Inflationary Consistently Expansionary)。這個溫和期間的實質經濟也被證實資產價格全面上升及資產價格波

動低。

在這段期間，英國的房市及住宅抵押放款特別地強——在 1990 年代早期高利率及高失業率期間下跌 20%，在 1995 年至 2007 年間英國的平均房價漲了三倍，同期間每年新住宅放款的總量成長四倍，從 440 億英鎊上升到 1,550 億英鎊。在 1995 年到 2007 年間優質房貸的違約率非常低，即使借款人違約，產價上升提供貸款人擔保。

在 2005 至 2006 年，很多評論者警告信用狀況可能惡化，及如果信用狀況惡化，批發市場可能變得較少流動性。果然成真，在 2006 年初及 2007 年初 FSA 的金融風險展望 (Financial Risk Outlook) 及同期間的英格蘭銀行的金融穩定回顧 (Financial Stability Reviews) 中已辨識出主要風險，但沒有“單獨的”流動性緊縮 (liquidity crunch) 的預測。

在那時——在英國及其他地方——審慎政策及監理的焦點集中在資本適足性，及尤其在 Basel II 的完成及實行，而不在流動性。

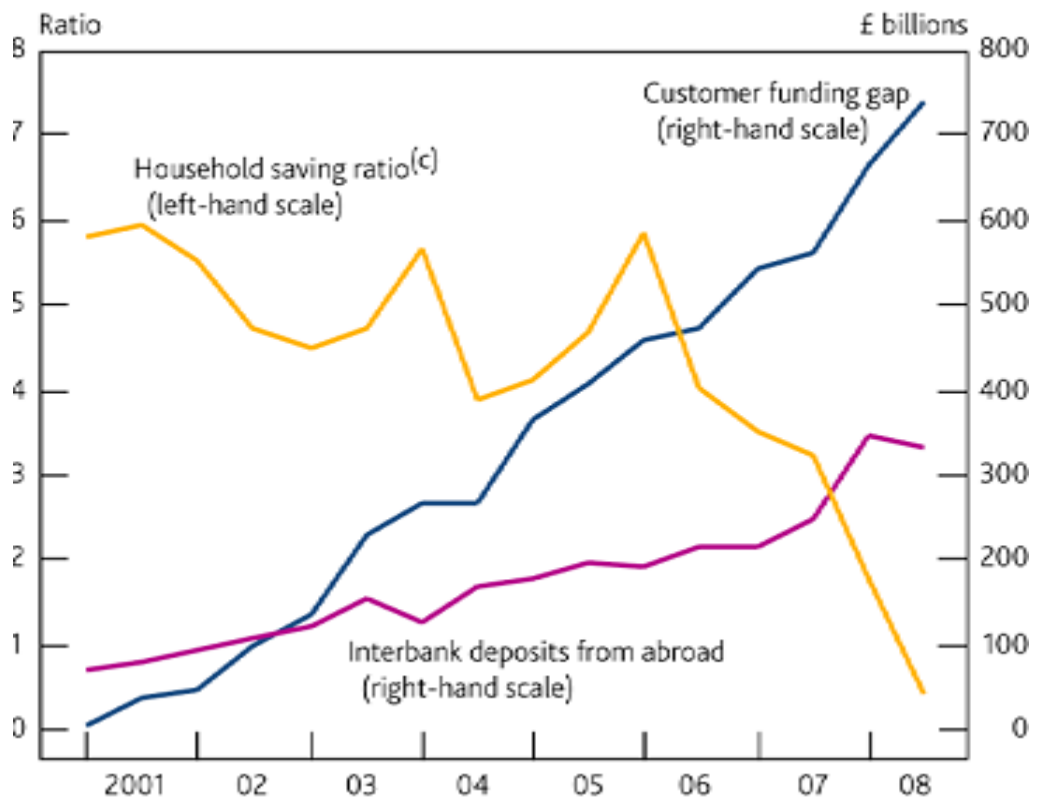
(二) 英國的銀行體系

在 2007 年英國銀行體系以 HSBC、Barclays、RBS、HBOS 及 Lloyds TSB 五大銀行為主，其資產分別為 19,000 億英鎊、13,000 億英鎊、9,000 億英鎊、7,000 億英鎊及 3,500 億英鎊。

在過去 10-15 年，次一層的銀行包括一些前住宅建築協會 (Building Societies) (由會員所有，專門從事住宅抵押放款，資金以零售存款為主) 已將其轉變為公開的有限公司 (去互助化)，利用機會募集新資本及分散其資金及資產。北岩銀行是其中之一，在 2006 年底合併的資產負債表資產為 1,000

億英鎊。

整體而言，英國的銀行在 1990 年中期至 2007 年間的” NICE” 經濟狀況中受惠。銀行快速地擴充其資產負債表；獲利率及股東報酬率(ROE)都很好；及維持足夠的獲利以建立其資本比率。英國部分銀行資產負債表的擴充，比以前更大量依賴批發市場資金。總之，英國銀行的” 資金缺口” (放款與存款之間的缺口)從 2000 年的零上升到 2007 年的 7,000 億英鎊，客戶放款對客戶存款的比率從 100%上升到 140%(如下圖所示)。



資料來源: 英格蘭銀行

(註) 客戶資金缺口是客戶的放款減客戶的存款。

(三)英國的金融服務法規

在 1997 年之前，英國的金融服務法規很零散，銀行、住宅建築協會、保險公司、證券公司、資產管理人等分由不同的機關監理。到了 1997 年 5 月，勞工黨政府宣布賦予英格蘭銀行設定利率的獨立性，並且創設單一整合的金融服務監理機關。FSA 於 1998 年成立，負責所有金融服務公司的監理。單一立法的「金融服務暨市場法」(Financial Services and Markets Act, FSMA)，亦於 2001 年開始實施，取代先前各業別特定的立法。

FSMA 明定 FSA 的監理目標、監理原則及監理手段。四項監理目標為維護市場信心、增強公眾參與、保護消費者及減少金融犯罪。至於七項監理原則為以最有效與最經濟的方式利用其監管資源、適當考慮授權人員的管理責任、成本與收益相匹配、加強監管方式的創新、照顧到金融市場的國際性以及增加英國金融市場的國際競爭力、盡量減少監管對市場競爭的不利影響及促進被監理對象之間的競爭。

為了達到監理目標，FSA 可以充分運用 FSMA 所賦予的各種監理權力和手段。

1. 針對整體消費者的監理手段

- (1) 資訊揭露，即被監理的金融機構在提供金融服務和銷售金融產品時，有義務向消費者提供完整、準確的資訊。
- (2) 增強公眾參與，向消費者提供必要的教育，使其能夠理解和充分認識某一金融產品或服務的風險和收益。
- (3) 建立金融服務申訴調查制度和金融糾紛處理機制。
- (4) 金融服務賠償計畫。
- (5) 發布公眾聲明。

2. 針對全體金融服務業的監理手段

- (1) 制訂和公布規則、指南(Guidelines)和業務手冊。
- (2) 監督市場發展，包括行業性和地域性的問題，以及新金融產品的推出。
- (3) 進行培訓，提高金融機構遵守監理要求的標準和能力及與其它國家的監理者進行國際合作。

3. 針對個別金融機構的監理手段

- (1) 審核與同意該機構從事特定項目的金融服務業務。
- (2) 監理受監理機構的業務活動情況和遵守監理要求的情況。監理手段包括場外監控和實地訪查。
- (3) 對受監理機構進行調查。
- (4) 對違反 FSA 法規的機構及個人採取懲戒行動。
- (5) 向法院申請禁止令(Injunctions)，禁止未經批准的機構或個人從事受監理行為或金融推銷行為。

(四) FSA 的組織架構

依據 FSMA 第二條規定，FSA 的內部組織必須有署長及董事會。董事會成員係由財政部任命，包括署長 (Chairman)、執行長 (Chief Executive Officer)、三名執行董事 (Managing Directors) 及十名非執行董事 (Non-executive Directors)。FSA 之組織架構由三個主要業務單位所構成：

1. 管理服務業務單位 (Regulatory Services Business Unit)：下設四個組。聯絡、收益與資訊管理組 (Contact, Revenue and Information Management Division) 負責處理消費者與金融機構的反映意見、處理自金融機構所收取的費用以及保管金融機構的資料等；管理交易組 (Regulatory Transactions Division) 則負責金融機構業務之許可及研議金融監理政策等；資訊系統組

(Information Systems Division) 負責內部電腦網路的架設以及對外提供電子化的資訊服務；至於 FSA 服務組 (FSA Services Division) 則負責策略與計畫之協調等對內項目。

2. 零售市場業務單位 (Retail Markets Business Unit)：下設主要零售群組 (Major Retail Groups Division)、零售機構組 (Retail Firms Division)、小型機構組 (Small Firms Division)、零售政策組 (Retail Policy Division) 及零售主題組 (Retail Themes Division)。主要負責管理金融機構及市場上有優勢地位的金融團體，以協助零售消費者達成公平的交易。
3. 批發暨機構市場業務單位 (Wholesale and Institutional Markets Business Unit)：下設置市場組 (Markets Division)、批發機構組 (Wholesale Firms Division) 以及批發暨審慎政策組 (Wholesale and Prudential Policy Division)。負責對象為市場上具有影響力的大型批發機構或金融機構，其主要業務乃是確保這些機構能依規定設立與營運，以維持一個有效率的金融市場

另外，FSA 設有九個跨單位的部門 (Sector) 來處理特定事項，包括會計與稽核 (Accounting & Audit)、資產管理 (Asset Management)、銀行 (Banking)、資本市場 (Capital Markets)、保險 (Insurance)、零售中介 (Retail Intermediaries)、消費者 (Consumers)、金融犯罪 (Financial Crime) 及金融穩定 (Financial Stability) 等部門。

FSA 逐漸地採取以風險為基礎 (risk-based) 及以原則為基礎 (principles-based) 的監理方法。

(五)以風險為基礎的監理(Risk-based Regulation)

FSA 對個別受監理機構的監理，採以風險為基礎方法—ARROW（進階風險回應營運架構“advanced risk responsive operating framework”）方法。這個方法的重要性是決定發生在一個個別受監理機構的風險對 FSA 的目標之衝擊程度，然後將主要資源直接配置在衝擊較高的機構及發生風險機率較高的地方。

ARROW 採取以下策略：

1. 不論風險發生之來源為何，均必須予以整合管理。
2. 對於風險程度不同之金融機構，在監理密度上給予不同分級，落實差異化管理。
3. FSA 所採用之風險模型，能適當反映金融監理機關之風險之趨避及忍受程度(risk appetite)。
4. 透過模型來評估風險發生之機率與衝擊程度。

FSA 對於風險之評估，以衝擊程度及發生機率共同決定。依「衝擊程度」和「發生機率」衡量出之衝擊分數高低，來決定該機構衝擊程度，分數越高，衝擊程度越高，分為「低」、「中低」、「中高」、「高」四類。每一受監理機構依衝擊分數歸類。

這個衝擊分數決定對每一個受監理機構的監理架構。

1. 「低」衝擊機構：占受 FSA 監理機構的大多數，約有 20,000 家，沒有指派“關係經理”及專屬監理人員，監理主要透過主題及抽樣。
2. 「高」衝擊機構：大約占 80%(包括北岩銀行)，有指派專屬監理人員（1 到 7 位監督人員視機構的規模及暴險而定），及一位“關係經理”，每人負責一家「高」衝擊機構(如果它是特別的大及/或危險)或少數幾家受監理機

構。

3. 「中高」及「中低」衝擊機構也有指派專屬監理人員及一位“關係經理”，但每人將負責很多家受監理機構。

有一個共同及結構的方法，評估一個機構將對 FSA 的目標產生風險的機率。這個機率的評估涉及不同的風險因素，包括環境(外部因素，例如經濟、利率、股價狀況)、機構的業務模式、風險控管、資本及流動性、對待客戶的方式、及管理品質及監督管理安排。對低衝擊的機構不從事這個評估；及對「中」衝擊的機構是根據一個部門觀察每一個別機構的狀況。

每一個受監理機構依其衝擊分數高低，每一到三年從事一次正式的結構性風險審查程序。這個程序的詳細及密集程度視該機構的衝擊分數及觀察到的風險而定。

風險審查程序如下：

1. 風險發現：根據實地訪查機構、與該機構的高階管理階層討論、管理回報及其他來源的分析資訊、群組及部門審查、總體經濟風險、及先前所辨識出該機構的風險減輕進展的複審。
2. 風險評估：根據風險發現的結果，依其產生風險機率分類。這個風險評估結果必須由一個正式的 ARROW 審查小組審核，審查小組由資深監理人員及 FSA 外部的其他專家所組成，以確保對每個機構之評估標準一致及對個別監理人員的結論提出挑戰。
3. 設立“風險減輕計畫”(risk mitigation programme, RMP): 要求受查機構符合減輕最嚴重的風險的行動計畫及時程表，這包括機構行動及監理人員行動。
4. 設定進行下次風險評估的期間，間隔約 18 到 36 個月之間。

5. 與受查機構的高階管理階層及董事會討論風險評估結果、風險減輕計畫及下次風險評估的期間。「高」衝擊機構將正式發函並向受查機構的董事會作簡報。

6. 依風險檢查程序的結果，FSA 作內部監理資源配置。

除了風險審查程序外，監理人員應定期與其所負責的機構接觸，密集程度視分配到每個機構的監理資源而定。高衝擊的機構受到“密切及持續”監督，意指定期與機構的高階管理階層接觸(透過會議、電話與電子郵件)及使用風險審查程序及其他資訊，去辨識、評估及減輕在下次結構性風險審查程序前出現的風險。

(六)以原則為基礎的監理(Principles-based Regulation)

以原則為基礎的監理意指從巨細靡遺的法規及監理行動指令金融機構應如何經營業務，轉移到由個別機構負責決定如何定位它們的業務目標及程序，而達到監理想要的結果。保留彈性給金融機構自行決定如何最有效地達成想要的結果。

採用以原則為基礎的監理的主要目的：

1. 達到真正對客戶、對投資人及市場較好的結果。
2. 更有效地達成結果，尤其經由強調金融機構的高階管理階層—而不只是法規遵循部門—的責任，及確保其交出符合原則要求的結果。
3. 促使市場引導的解決方案(market-led solutions)出現。各機構能以其業務模式運作最佳的方法，交出想要的結果。

FSA 的 11 個業務原則：

1. 誠正(Integrity)：金融機構應誠正的從事業務。
2. 技巧、用心及勤奮：金融機構應該用技巧、用心及勤奮的

執行業務。

3. 管理及控制：金融機構應合理的照顧組織，以足夠的風險管理系統，負責有效地控制其事務。
4. 財務的審慎：金融機構應維持足夠的財務資源。
5. 市場行為：金融機構應觀察適當的市場行為準則。
6. 客戶的利益：金融機構應關心客戶利益及公平地對待客戶。
7. 與客戶溝通：金融機構應適當關切其客戶的資訊需求，並以清楚、公平與不誤導的方式與他們溝通。
8. 利益衝突：金融機構應公平地管理本身與客戶之間及一個客戶與另一個客戶之間的利益衝突。
9. 客戶關係的信任：金融機構應合理地照顧以確保其建議的適當性，及信賴其判斷而作自主決策的任何客戶。
10. 客戶資產：金融機構對客戶的資產應採取足夠的保護措施。
11. 與監理機關的關係：金融機構應以公開及合作的方式與監理機關互動，及 FSA 合理預期被通知的有關該機構的任何事，必須適當地揭露給 FSA。

因此，金融機構的高階管理階層應建立一個認識客戶的原則及其他的高水平的要求，並運用到實務上、迫使整個機構作一個改變，交出正確結果。

(七)金融穩定-三方主管機關架構(The Tripartite Structure)

FSA、英格蘭銀行及財政部(Treasury)密切合作追求金融穩定。FSA、英格蘭銀行及財政部之間藉由簽訂備忘錄(Memorandum of Understanding, MOU)的方式，明定各機關就金融穩定工作相互協調合作與資訊的交換機制。

財政部負責金融法規的整個機制架構及制定管理法規；

為管理金融體系的嚴重問題、解決它所使用的任何措施，包括任何例外的決定，通知國會並對其負責。

英格蘭銀行負責維持整個金融系統的穩定，透過確保貨幣系統的穩定成為它的貨幣政策功能的一環；在公開市場操作以處理流動性的波動；監督金融系統的基礎建設，特別是支付系統；維持一個宏觀的整個系統；英國金融穩定的發展對本國及國際市場及支付系統的意涵建議；評估金融部門事件對貨幣狀況的衝擊；及在例外情況下，為了限制特定機構的風險問題擴散到金融系統的其他部門，從事正式的金融操作。

FSA 負責銀行、住宅建築協會(Building Society)、及其他金融服務機構的核可及審慎監理，金融市場、證券掛牌上市及結算交割系統的監督，及對違規機構的撤銷核可。

三方主管機關也密切合作交換一般市場狀況及個別受監理機構的部位，及金融危機管理的資訊。三方主管機關每月舉行副首長層級的會議，而在危機處理有必要時，召開首長層級(財政部財務大臣、FSA 署長及英格蘭銀行總裁)會議。

三、個案敘述

(一)北岩銀行的監理(1996-2007 年 7 月)

1. 北岩銀行簡介

北岩住宅建築協會(Northern Rock Building Society) 於 1965 年成立，係 Northern Counties Permanent Building Society (1850 年設立)及 Rock Building Society (1865 年設立)合併而來。在 30 年的期間，北岩經由取得超過 50 個較小的住宅建築協會擴大，已成為北部最著名的英國住宅建築協會。北岩的總

公司在 Gosforth, Newcastle upon Tyne, 在英格蘭的東北，在住宅建築協會時期，已反映它的業務區域集中。在 1990 年代很多其他大型的英國住宅建築協會去互助化，北岩於 1997 年選擇去互助化，成為一家公開有限公司，Northern Rock plc。這使得北岩得向其股東募集資本，及進入一個較廣範圍的批發存款，因此，在 1997 年成為一個住宅建築協會之前，已開始的積極成長策略得以為繼。

北岩的分行家數相對地的少，其中 70 家集中在英格蘭的東北。從 1997 年開始透過網際網路及郵政儲金帳戶，從英國以外地區，大量增加其零售存款。

北岩追求一個積極成長策略，根據主要優質房貸 (prime quality mortgages) (幾乎透過住宅抵押經紀商) 的低成本模式及透過零售存款、批發市場資金、擔保債券 (covered bonds) (以資產負債表的不動產抵押放款為擔保) 及證券化工具 (Granite) 取得資金。不像大多數其他先前的住宅建築協會，北岩繼續專門承作住宅抵押放款—它沒有分散到商業的不動產放款或公司放款。不過，北岩，比其他從前的住宅建築協會更依賴證券化及其他來源的批發性市場資金。到 2006 年底，Granite 證券化工具占北岩合併資產負債表將近一半，也是英國的房貸證券化工具最大者之一，在 2006 年底，北岩的零售存款低於資產負債表的四分之一，其他前住宅建築協會的零售存款占資產負債表將近 40%。

Granite 是一個證券化之特殊目的機構，但為了技術上的會計理由，被包括在北岩的合併資產負債表中。Granite 向北岩買入住宅抵押貸款作為資產池，然後發行

評等 AAA 的中期證券給投資人取得資金。這些住宅抵押貸款的信用風險整個移轉給投資人，他們對北岩沒有求償權。北岩沒有義務去補足任何付款金額的不足，或提供流動性給 Granite，雖然北岩對賣給 Granite 的房貸提供服務(例如向借款人收取款項及轉手付給 Granite)。

在英國房貸市場，北岩扮演一個重要的競爭力量，透過結合效率及創新，它的一些房貸產品比最優質的房貸風險高，例如放款對價值的比率高於它的一些競爭者，但北岩集中在優質房貸，而不是次級房貸。Granite 證券化工具係透過發行評等 AAA 的中長期證券，以優質房貸為擔保，來取得資金。

在這期間北岩的整個高階管理團隊與 1997 年北岩去互助化時期的團隊的重要成員相同，雖然銀行快速成長及增加對證券化及其他種類的批發市場資金的依賴，但沒有新的專業進入。

如下表三所示，在 1997 年底，北岩去互助化那年。它的合併資產負債表低於 160 億英鎊，130 億英鎊的房貸資金大多由零售存款(100 億英鎊)支應。截至 2006 年北岩的合併資產負債表已成長超過 6 倍達 1,010 億英鎊。在資產負債表的資產面，北岩持續專門承作優質房貸。

在資金面，零售存款的成長比合併資產負債表時低，到 2006 年底達 230 億英鎊。零售存款占總負債的比率，已從 1997 年底的 63%，下跌到 2006 年底的 22%。同時，Granite 已成長到 400 億英鎊；北岩已發行 60 億英鎊的擔保債券(covered bonds)；其餘的 300 億英鎊的資金，透過(大多數擔保的)批發市場資金。除了批發市場資金的工具及到期日種類繁多以外，這些資金擴及先

令、美元及歐元；及投資人遍及英國、美國、歐洲及東亞。

表三：北岩銀行合併資產負債表(10 億英鎊)

<u>資產</u>	<u>1997 年底</u>	<u>2006 年底</u>	<u>到期概況</u>
住宅抵押放款	12.6	77.3	
其他放款	0.3	9.4	
拆放同業	0.8	5.6	幾乎 3 個月或以內到期
投資有價證券	2.0	6.6	大多數中期
其他	0.1	2.1	
<u>總計</u>	15.8	101.0	
<u>負債</u>			
零售存款	9.9	22.6	
其他客戶帳戶	1.4	4.3	
Granite 證券		40.1	證券平均到期日 3-4 年
擔保債券(Covered bonds)		6.2	平均到期日 7 年
其他有價證券批發市場資金	2.6	17.9	一半中期，一半短期
從銀行、衍生性商品無擔保借入款	0.4	4.5	
資本及次順位債券	1.5	4.2	
其他		1.2	
<u>總計</u>	15.8	101.0	

北岩銀行符合 FSA 的整個數量化流動性要求。主要是先令股票的流動性要求，係衡量在一週期間內不依賴

任何新的或展延批發市場資金，是否有足夠的流動性資產支付它的先令負債。

北岩於 2007 年 1 月公開宣布將成為英國第三大住宅抵押貸款的貸款人的雄心。2007 年 2 月在丹麥成立一家零售的儲蓄銀行，主要為連線操作以增加銀行的零售資金基礎。

北岩申請 Basel II 內部評等基礎的信用模型，於 2007 年 6 月底成功獲得 FSA 的核准。2007 年 1 月北岩已經向其股東發出訊號，預期模型獲得核准的好處，所需計提之資本較低，因為住宅抵押貸款的風險權重在 Basel II 比 Basel I 大大的降低，這會反映在它的股利政策上；2007 年 7 月北岩銀行宣布大幅增加股利及計劃未來買回股票。

市場分析師全面性看漲北岩及它的策略。2005 及 2006 年間共識的評等是“買進”。2007 年中，下跌到共識的評等是“持有”。的確，在這段期間北岩股價的分析，一般而言，比一些其他專門從事住宅抵押貸款的零售銀行是更正面。不過，自從 2006 年 11 月以來，瑞士信貸(Credit Suisse)的分析師，已將北岩列為“表現欠佳”，因為在住宅抵押貸款市場的競爭壓力。

在 1997 年去互助化後的整個期間，北岩股價表現強，從 2003 年每股 7 英鎊，在 2007 年 2 月股價最高達每股超過 12 英鎊。2007 年 3 月至 6 月股價些微下跌回到 11 英鎊，但到 2007 年 6 月大幅下跌到每股 8 英鎊。因為北岩在它的交易報告中，警告它的獲利將受到住宅抵押貸款的需求降低及借款成本較高的雙重打擊，獲利將低於預期。同樣地，直到 2007 年 6 月的交易報告，就信用

違約交換的利差及由 Moody's KMV 模型所計算出的隱含違約機率而言，北岩至少和它的同組群的其他零售銀行表現一樣強。

圖：2003-2007 年北岩的股價(辨士)



2. 北岩銀行的監督

在 ARROW 矩陣中北岩是一個“高衝擊”的機構，由主要零售群組(Major Retail Groups Division)監督，轄下分三個部門(departments)。這組負責監督以零售客戶為主的“高衝擊”機構(銀行、保險公司，及資產管理公司)。直到 2007 年 2 月北岩一直被負責大多數保險公司部門的二人小組監督，然後監督小組移到負責大多數其他銀行的部門，連同職員一併移到該部門，這意指在 2005-2007 年間北岩是三個不同部門主管的責任。

FSA 於 2005 年底及 2006 年初從事 ARROW 程序的一系列風險發現訪查。訪查包括北岩在 Gosforth 的總公司，及在英國別的地方的業務功能(包括商業融資及放款、無擔保放款及財務部的功能)。

風險發現訪查完成後，監理小組接著作風險評估，

在 2006 年 2 月提報到 ARROW 審查小組。評估按照當時適用的 ARROW 評估的內部標準，包括北岩的策略及業務概況、主要業務、資本、流動性部位、管理、系統及控制。這個評估沒有詳細考慮北岩的業務模式、增加對批發資金的依賴、或與類似的銀行作比較(群組審查)。評估結論，北岩整體而言是“低獲利”；辨識出應透過“密切與持續”關係監理的一些議題：注意到在北岩下一年的 Basel II 模型認可，需要相當多的工作；建議不使用風險減輕計畫(Risk Mitigation Programme，簡稱 RMP)，因為整體反映出“低獲利”評估，判定被辨識出的風險沒有夠重要到需要採取特定行動去減輕它們；建議二年後從事下一次風險評估審查。

在 2006 年 2 月的 ARROW 審查小組確認：評估為“低獲利”；下一次風險評估期間延長到三年；確認不需要採用一個 RMP；及同意在 ARROW 函中，監理小組必須向北岩溝通的五個議題，並應透過“密切與持續”關係監理。這些議題：在現行市場狀況下銀行策略的生存能力，尤其是是否可持續快速成長，而維持放款的整體品質；因經濟狀況惡化或銀行移到風險較高的住宅抵押產品，銀行信用品質惡化可能性的壓力測試之適足性；在 Basel II 的背景下，銀行的風險管理架構之適足性；快速成長所產生的作業風險，尤其在客戶服務方面；及一個有秩序的接任銀行財務長的重要性。

2006 年 3 月 ARROW 函發送給北岩的董事會，並於 3 月底呈給董事會。

沒有什麼決策比發布一個 RMP “密切與持續”監督北岩更重要，因為這是 ARROW 風險評估(除了 Basel II 模

型的核准程序以外)辨識出的五個議題採取進一步行動的主要方法。不過，在 2006 年 3 月風險評估審查結束，直到 2007 年 4 月沒有與北岩的高階管理階層“密切與持續”會晤。

在 Basel II 模型認可過程，從事相當大量的工作，包括 2006 年 2 月、2006 年 7 月、2006 年 10 月(2 次)、2007 年 2 月、2007 年 3 月及 2007 年 4 月與北岩開會，及在 2007 年 6 月底核准北岩採用內部風險模型。但由 Basel II 模型核准工作所指出的風險，沒有成為北岩較廣泛監督的評估因素。從 Basel II 模型核准工作中所辨識出的風險，包括管理擴張、北岩依賴顧問及其他外部專家及銀行風險管理程序的缺點。

再者，這些 Basel II 相關的議題，或任何其他的警告訊號都沒有產生任何檢討北岩的風險概況(risk profile)－在 2006 年 3 月到 2007 年間沒有更新對北岩的風險評估，機率分數也沒有作任何改變。

在 2007 年 4 月及 5 月二次實地檢查北岩，辦理銀行的“第二支柱”資本要求審查。檢查範圍包括信用風險、流動性、資本計畫、壓力測試及銀行的證券化計畫及挑選 2006 年 2 月風險評估程序辨識出的五個議題中的一些。不過，流動性的工作沒有包括北岩支撐其業務模式的流動性策略之意涵；壓力測試集中在北岩的住宅抵押貸款的信用品質狀況惡化的可能衝擊，而不在流動性議題。北岩的風險管理被辨識出一些缺點，尤其是壓力測試及證券化。在 2007 年 6 月 FSA 的內部討論這些“第二支柱”檢查結果，並於 2007 年 7 月與北岩溝通。在那同時，監理者變得關心有關 2007 年 6 月北岩所作的獲利

警告。監理行動的發展是減輕這些缺點，但這些努力被 2007 年 8 月流動性危機對北岩的衝擊所壓倒。

對 2006 年 3 月 ARROW 函中辨識出的議題沒有透過內部管理資訊發現，或透過部門主管與北岩監理小組的經理人雙方的定期會議發現。在 2006 年至 2007 年上半年，主要零售群組部門的主管也沒有與北岩的高階管理階層直接接觸。

整個 2006 及 2007 年主要零售群組部門員工流動率高，因此蒙受到重要資源不足的壓力；外部招募困難；銀行申請 Basel II 模型認可的案件很多；對保險公司推動類似“第二支柱”資本適足評估；內部管理重組；及一系列的重大監理事件例如接管(例如 Banco Santander of Abbey)，投標(例如 Barclays 及 RBS 標購 ABN Amro)及去互助化。

對北岩銀行監督過程的失敗是一個極端 (outlier) 的情況，在其他高衝擊機構的監理中沒有發生類似情形。北岩只是高衝擊機構但不必有一個 RMP；及與北岩銀行“密切和持續”接觸程度遠低於其他高衝擊機構。

(二)危機管理(2007 年 8 月及 9 月)

1. 市場風暴對北岩的衝擊

美國在次級房貸的損失已證實是導致 2007 年 8 月資產基礎商業本票及證券化的市場全面性流動性乾涸(不管標的資產是否為次級房貸)的觸媒劑。銀行發現自己很難從非銀行的投資人取得資金，因此銀行間的貸放變得更加小心。銀行間的資金變得更昂貴及更難取得，尤其是到期日超過一週的。

這個全球性的流動性短缺立即衝擊到北岩銀行。

第一，流動性的短缺對在 2007 年 9 月發行的 Granite 證券化證券的計劃產生風險。它意指北岩創始的房貸不能透過 Granite 的證券化工具取得資金。

第二，批發市場資金的其它來源被凍結(seize up)。北岩能繼續從無擔保的批發市場取得它的資金，但到期日很短及價格相對的高。

第三，在英國相當多的媒體發布有關流動性危機，幾乎集中報導北岩是受到流動性凍結傷害最重的英國銀行。這個不利的報導使該行更難取得資金，及使其零售存款更容易招受提領。

北岩銀行的高階管理階層被這個衝擊所驚嚇，他們預期如果信用狀況緊縮，能從該行的資產品質中獲利並能繼續以房貸為擔保募集資金；他們沒料到全球的資金市場會同時凍結。北岩銀行雖有一個小額的承諾額度(低於 20 億英鎊)，但不足以抵銷其所面臨的資金困難，沒有“應變計畫”因應資金困難。

北岩銀行認知到它的部位的嚴重性，於 8 月 13 日開始與 FSA 討論這個問題，接下來北岩與 FSA 每天接觸。FSA 也與在那時看來會面臨資金問題的其他銀行密切接觸。雖然在流動性危機最早的時候就很清楚，北岩對批發市場資金的高度依賴使它特別容易受到傷害。8 月 14 日 FSA 通報英格蘭銀行及財政部，北岩銀行(及一些其他銀行)所面臨的困難後，三方主管機關“副首長”級維持密切的接觸。

在 2007 年 8 月及 9 月中，北岩銀行尋求四個策略試圖改善它的部位：

(1)新的房貸回到原來的規模。但超過原來規模太多可能

- 會損害到出售北岩的前景，成為一個持續關心的問題。
- (2) 確保中期批發市場資金。但證券化及資產基礎的商業本票的市場仍然關閉，北岩銀行必須增加對極短期批發市場資金的依賴。
 - (3) 與銀行的潛在購買者接觸。但潛在購買者寥寥無幾，且大多數銀行也面臨自身的資金壓力。有二家銀行審查過北岩的放款簿，其中一家(“A 銀行” 媒體報導為 Lloyds TSB) 表示對購買北岩有興趣，但 9 月初 A 銀行向 FSA 報告時清楚表明，除非在購買北岩後碰到資金困難，英格蘭銀行可提供它中期流動性額度，否則它不會投標。
 - (4) 請求英格蘭銀行提供流動性額度以強化銀行的流動性部位。8 月 16 日北岩向英格蘭銀行提出它可能需要一個“最後擔保”(backstop)的流動性額度，以房貸資產為擔保。如果該行無法從批發市場取得足夠資金，會動支這個流動性額度。

2. 英國主管當局的回應

8 月 16 日財政部財務大臣(Chancellor)、FSA 署長，及英格蘭銀行總裁(三方主管機關的首長) 透過電話討論北岩的部位，包括正式支援北岩營運的可能性。8 月 29 日 FSA 的署長寫信給財政大臣報告北岩銀行已“碰到相當重大的問題”，9 月 3 日三方主管機關的首長開會並決定：

- (1) 北岩的失敗會有系統性的意涵，因為傳染擴散效應，可能會造成其他銀行發生連鎖性的信心危機，尤其在目前金融風暴的市場狀況下。

(2)FSA 判斷，北岩有償付能力，但不具流動性。

(3)若有必要，應使北岩可取得正式的流動性支援。

“傳統”最終融通者操作，提供流動性額度支援的條件，是以優質抵押品為擔保，給具償付能力但不具流動性的重要銀行。

三方主管機關的首長也決定提供額度給北岩的潛在投標者—A 銀行。英格蘭銀行總裁反對提供此一額度，因為提供特別的額度給一個本身沒有任何流動性困難的銀行，並不是英格蘭銀行的角色。此例一開，日後就必須提供此一額度給北岩的其他潛在投標者，且因為此一額度依 EU 競爭法(competition law)規定，構成「國家」的援助(State Aid)；最後 A 銀行沒有正式投標。

三方主管機關的首長於 8 月底、9 月初也決定其他二個可能方案。第一，英格蘭銀行可能提供市場一個新的一般流動性額度。商業銀行請求英格蘭銀行以沒有懲罰利率，及較廣範圍的擔保品(例如 AAA 級的住宅抵押貸款證券)為擔保，及較英格蘭銀行的正常貨幣市場操作的天期長的方式，提供一個額外的流動性。

英格蘭銀行總裁建議反對提供此一般性額度，其理由如下：會產生道德危機；英格蘭銀行會在第一時間對有流動性危機的銀行紓困；銀行系統強健足以應付，不用此一額度；及私部門最後會重新建立大多數資產基礎證券的評價。這個建議被接受。

第二個可能方案是三方主管機關試圖促成以一個低於市場價格，將北岩銀行的所有權移轉給第三人。不過，依英國法律規定，它的可能性不高，因為出售北岩銀行需要股東的核准及股東投票核准需要花冗長的時間。

3. 最後融通者的額度

到9月10日北岩唯一可行的方法是正式向英格蘭銀行請求流動性額度。這獲得三方主管機關的同意，接下來討論此額度應被暗中地或公然地的提供。暗中作業有一些吸引人的特色，尤其它能使北岩繼續營運，而不會引起大眾注意。不過，有三個辯論贊成公開地提供。第一，一個純粹的實務問題，是絕不確定額度會被保密。當額度的消息走漏，可能比在控制中及正面的方法宣布傷害更大(後來的事實證明，的確如此)。第二，北岩希望額度被宣布，因為它相信在它持續收到媒體不利的公開報導時，這會使批發及零售存款人安心。第三，如果額度是價格敏感(即，如果知道它的存在會改變公司的股價)，那麼依EU的市場濫用指令(Market Abuse Directive)北岩有義務揭露此額度。因此，三方主管機關決定在核給額度時發布一個公開說明。

2007年9月13日星期四晚上8時30分，BBC報導北岩已向英格蘭銀行請求緊急流動性支援，及可能會被同意。9月14日星期五大早完成額度條件，財政部於上午7時宣布。

這個宣布，及可能先前的消息走漏，被一些北岩的零售存款人解讀為一個恐慌的衡量。北岩銀行的分行出現擠兌人潮。大多數的分行外面形成大排長龍的景象，成為當天主要媒體的最新消息，星期五及星期六造成進一步的信心流失，擠兌加劇。9月14日星期五估計被客戶提領約10億英鎊，約占銀行零售存款的5%，星期六存戶擠兌持續。再者，大批存戶透過網路銀行服務提款，由於登入人數暴增，銀行網站的伺服器無法負荷，網上

取款服務嚴重受阻。

英國 2001 年制定的「存款補償計畫」規定保障 35,000 英鎊，其中存款 2,000 英鎊以下，銀行破產時可收回全部存款，而超出 2,000 英鎊的 33,000 英鎊，存戶能夠收回 90%。北岩專門吸收大額存款及以高利率及網路銀行吸引客戶，因此，大額存款戶惶惶不安，在擠兌的人潮中，有些人在北岩的存款超過 500,000 英鎊。

因為北岩的分行家數相對少(大約 70 家)，其中大都只有二或三個客戶櫃台(因為北岩零售的存款很多依賴網路及郵政帳戶)，及因為洗錢要求，處理大額提領會花超過 15 分鐘，所以“擠兌”的衝擊導致快速形成分行外面的擠兌人龍，雖然出現去領取資金的客戶總數只有北岩全部超過 1 百萬零售存款人的很小比例。

同樣地，北岩銀行的網站沒有設計處理大批零售存款人同時進入的情況。北岩無法做任何重大緊急應變計畫，以降低這些問題，雖然它確信它有足夠的現金及流動資產滿足所有全額提領的要求。

北岩及三方主管機關都感到憂心及驚訝。一個“傳統的”最後融通者操作，竟會動搖存款人信心而不是使存款人安心。其中的原因很多，包括大眾對政府及其他機關缺乏信賴；書面的宣布中使用了複雜、難懂及非消費者友善的語言；因為即使一個最後融通者額度，也無法使財政部宣布在北岩的存款是“安全”的，所以三方主管機關的首長很難透過媒體的出現，安定存款人信心；因為在宣布中缺乏協調溝通策略，去處理媒體及大眾利益；及英格蘭銀行總裁在幾天前(9 月 12 日星期三)才聲稱，中央銀行流動性支持(透過一般額度)會鼓勵銀

行魯莽的貸款。

4. 保證北岩銀行的存款

在北岩分行大排長龍，及存戶不能登入北岩的網站的傳聞，增加擴散傳染到其他銀行的風險，觀察到有少數經常被媒體點名的銀行受到傷害；及損害英國成為國際金融中心的名譽。

9月16日星期日三方主管機關決定，中止擠兌的唯一方法是政府提供保證北岩的存款。9月17日星期一，據報導自從9月14日星期五以來，估計已被提領20億英鎊。北岩銀行的股價，上個星期五已下跌32%，星期一下午，進一步下跌40%，從438辨士下跌到263辨士。9月17日星期一下午5時，財政大臣宣布政府保證北岩的所有零售存款及一些批發存款，及其他銀行的存款人，如果碰到類似情況也比照辦理。

這個宣布有重拾對北岩信心的效果，銀行擠兌停止，結束大排長龍。雖然如此，零售及批發資金繼續從北岩流失，但以平靜的方式，沒有導致任何驚慌或到分行外面大排長龍。例如，到2007年底零售存款已下跌到大約100億英鎊，自2007年7月已來已減少超過一半。

因此，北岩必須從英格蘭銀行動撥額度以支應其資金需求。據媒體報導截至10月底估計已被提領將近150億英鎊，北岩公布的帳目顯示截至2007年底已被提領269億英鎊。

四、結語

(一)北岩

從 2007 年 10 月到 2008 年 2 月繼續嘗試出售北岩銀行給第三人。為使出售成功，任何投標不僅要被北岩的股東接受，也要被政府接受，政府於 2007 年 11 月設定投標的標準，包括投標者的資本、流動性及業務計畫的適足性、政府的存款保證及在合理時間內快速取得英格蘭銀行額度的可能性。

正式收到 Virgin Group、Olivant 等集團的投標。但 Olivant 於 2008 年 2 月初撤回，宣稱政府所設的條件，使其併購北岩無實益。政府於 2008 年 2 月宣布其餘的投標，沒有一個夠符合其所設的標準。因此，2008 年 2 月 18 日英國財政大臣 Alistair Darling 宣布北岩銀行暫時被國有化。尤其，政府擔心投標需要政府大額的暗中補助，以政府保證存款及從英格蘭銀行取得額度(到 2007 年底已被動撥 269 億英鎊)的形式，且需持續多年。因此，政府決定國有化，以確保政府未來出售銀行或未來的獲利的收入。

北岩維持國營，在 2008 年間北岩：

- 經由限制新的放款及鼓勵現有的借款人將房貸轉到其他銀行，降低它的資產。截至 2008 年底合併資產負債表已從 2007 年底的 1,090 億英鎊降低到 1,030 億英鎊。
- 從英格蘭銀行動撥的額度從 2007 年底的 269 億英鎊，快速下降到在 2008 年底的 89 億英鎊。
- 重新建立它的零售存款。零售存款從 2007 年底的 105 億英鎊上升到 2008 年底達 196 億英鎊。
- 裁員，從 2007 年中的 6,000 人減到 2008 年底的 4,500 人。
- 宣布將不再出售任何住宅抵押貸款給 Granite，它的證券

化工具。因此，當住宅抵押貸款證券到期時，Granite 會慢慢的從資產負債表中流出。

為了抵銷在英國整個住宅抵押貸款的減緩，2009 年 1 月，政府宣布北岩銀行再度辦理放款。

(二) 監理

2008 年 3 月 FSA 發布 2005 年 1 月至 2007 年 7 月間北岩銀行監督的 FSA 內部稽核檢討的執行摘要及建議。FSA 於 2008 年 4 月發布報告的完整版，為了保護商業及個人信心，部分內容被刪除。

這個檢討辨識出北岩銀行監督的四個主要缺失：

- 與北岩缺乏足夠的監理會晤，尤其監理小組未嚴格地追蹤北岩對業務模式易受市場狀況改變傷害的管理。
- FSA 的監理人員對北岩的監督及審查缺乏品質，不夠密集及嚴格。
- 直接監督北岩的特定資源不足。
- FSA 缺乏確保所有可取得的風險資訊，被適當地用以採取監理行動。

檢討報告歸納結論指出，北岩的監理是檢討機構在極端狀況下的有關這些缺失，並非 FSA 的監督沒有反映高風險機構的一般監理實務。檢討報告支持目前 FSA 所使用的一般以風險為基礎的監理方法及高水準架構。

在檢討報告中對高層的主要建議：

- FSA 高階管理階層必須增加和高風險公司晤談。
- FSA 的每日監督應更嚴格。
- FSA 更加集中在審慎監理，包括流動性及壓力測試。
- FSA 改進其使用的資訊及增加監理智慧。

- FSA 改進其財務及部門分析的品質及資源。
- FSA 強化監理資源。
- FSA 高階管理階層提高受監理機構的監督層級。

這些建議係為確保架構被適當的應用、有好的記錄保存、好的資訊流、適當程度的挑戰及與第一線監理人員與受監理機構的正確會晤量。

FSA 於 2008 年 3 月宣布作監理強化檢討。檢討的主要特色為：

- 一群新的監理專家將定期地檢討所有高風險機構的監督，以確保程序被嚴格地遵守。
- 監理人員與高風險機構會晤的次數將增加，監理人員與每家機構的會晤有強制性的最低次數。
- FSA 審慎風險部門(prudential risk department)的現有專家將被擴充，在它的地位提升到組(division)之後，相關部門小組的資源也將增加。
- FSA 監理人員的目前監理訓練及適任架構將被提升。
- FSA 高階管理階層涉入直接監督及與高風險機構接觸的程度將被增加。
- 更集中在流動性，尤其在高風險零售機構的監理。
- 更強調評估機構的高階管理階層的適格性。

再考慮過內部稽核報告及管理回應所發布的工作計畫後，FSA 的董事會確認它支持 FSA 的以結果為導向、以原則為基礎監理的基本哲學。它重申受監理機構的董事會及管理階層負確保他們的機構財務健全的主要責任。董事會也注意到，即使以 FSA 可接受的水準執行監理，也決不會改變結果。

(三)金融穩定、危機管理及存款人保護

三方主管機關於 2008 年 1 月及 7 月發布諮詢文件提議：

1. 強化金融系統的穩定及彈性—在英國及國際間—包括 2008 年 4 月金融穩定論壇的建議：(1)加強資本、流動性及風險管理的監理；(2)強化透明性及評價；(3)改善信用評等機構的績效；及(4)設立所有大型、複雜及國際間跨國金融集團的監理學院。
2. 降低銀行倒閉的衝擊—透過(1)為銀行引進“特別解決機制”。在這機制下，一個倒閉銀行的部分或所有可被移轉給第三人、給公有的“橋樑銀行”、或破產、或暫時國有化；(2)立法使英格蘭銀行暗中地提供臨時的流動性支持給銀行；(3)提高存款賠償限額到 50,000 英鎊以內 100%賠償（從 35,000 英鎊以內 100%賠償），及引進一個較快的賠付（在 7 天內）。
3. 強化英格蘭銀行在金融穩定的角色—包括英格蘭銀行較強硬的監督支付系統及賦予英格蘭銀行一個金融穩定的法定責任。

以上 2.(1)及(2)及 3. 的提議，已納入 2009 年銀行法 (The Banking Act 2009)，自 2009 年 2 月 21 日開始實行。

伍、研習心得與建議

一、行動計畫方法研習心得及建議

本研討會學到運用 Toronto Centre 的行動計畫方法，解決金融監理所面臨的問題及挑戰。從解析問題癥結開始、訂定周密的解決及行動方案、考量利害關係人利益，到有效執行計畫，以達到雙贏的結局。

本行政策對社會、經濟、政治、金融市場、金融業者、公司、個人都具有重要影響，面對快速變遷的金融環境，隨時都會面臨不同的挑戰或難題。若能熟稔並善加運用 Toronto Centre 的行動計畫方法，評估問題、訂定解決方案、充分與利害關係人溝通及有效地執行，將使政策推行更順暢。因此，建議本行選派更多高階主管參與此項研討會，以提升領導統御技巧。

二、從北岩銀行個案中學到的教訓

(一)銀行方面的教訓

1. 銀行的高階管理人員有責任去瞭解他們管理的業務及其所產生的風險，並設法減低這些風險到一個可接受的程度。
2. 市場風暴可使一個銀行暴露到沒有被預期到的風險中，例如信用損失的嚴重性或原來容易取得的資金，突然變得無法取得。在這個個案中，緊急嚴重的資金限制使得北岩的業務模式無法運作。
3. 市場風暴產生之風險，已被認知是壓力測試的一部分，但沒有投保(例如，透過持有更多資本或流動性，或改變銀行的業務模式)，因為認為風險太遙遠或投保太昂貴。在這個個案中，北岩的高階管理人員被整個市場的流動性凍結所

驚嚇。尤其，在有次級房貸問題的情況下，北岩認為其擁有以優質房貸作支撐的有價證券應可從“品質戰”中得利。

(二) 監理者方面的教訓

1. 政策方面

資源投入在協商及執行“Basel II”，加上設定量化與質化的流動性需求的困難，以致於過去 10-15 年，流動性對資本間已缺乏關聯性。監理機關比較注重資本，較不注重流動性。

2. 監理方面

在 2006 年及 2007 年上半年更密集監督北岩對最後的結果是否會有任何不同，不得而知。有人辯稱不會改變最後的結果。雖然北岩有一個極端的業務模式，以它依賴批發市場資金而言，只有在極端情況下，才會變得無法支撐。一個極端的壓力測試，可辨識出這個弱點。但：

- 在那時流動性不是最主要的監理議程，監理機關不太可能迫使它改變。因此，監理者不會堅持作一個嚴重的流動性壓力測試，即使北岩已作此測試，可能將此視為一個不太可能的結果，不能據以要求北岩改變它的業務模式。再者，對監理者這會是一個困難的判斷要求。
- 北岩的管理階層能合理的解釋它的流動性—多樣化的資金、成功的證券化工具，沒有次級房貸暴險，及相信如果其它的貸款者遭受次級房貸損失，該行會從“品質戰”中得利。
- 更一般地，北岩是整個市場房貸及證券化快速成長的一個現象。在那時缺乏壓回的傾向，監理者不太可能只單

獨針對北岩。再者，對監理者這會是一個困難的判斷要求。

話雖如此，但監理嚴重失敗：

- 沒有追蹤 ARROW 風險評估中所辨識出的議題。
- 缺乏對內部管理階層的監督。
- FSA 的高階管理階層與北岩缺乏接觸。
- 未質疑北岩業務模式的健全性。
- 工作過量及資源不足的監理人員，面臨優先順序的衝突。

(三)危機管理方面

雖然財政部、FSA 及英格蘭銀行三方主管機關有效的分享資訊，並密集持續的討論個別銀行及整個市場的問題，但缺乏一些有效危機管理的要素：

- 當考慮選擇行動方案時，應採取一個較廣的、著重結果的觀點，而不是著重在採取行動的理由。
- 在三方主管機關的結構內部，缺乏清楚的領導—每一個機關在它的權利範圍內，都可決定是否採取行動，而不是一個領導決定會被採取的一套共同行動。
- 沒有工具—對倒閉的銀行，主管機關無權使用美國式的解決機制；存款保險計畫不能確保存款賠償快速支付。
- 當宣布對北岩銀行的“最後融通者”操作時，缺乏一個溝通策略。

三、對金融業者、主管機關及危機管理機制之建議

記取北岩銀行個案教訓，引為鑑戒。茲分別對我國金融業者、主管機關、中央銀行、及整個危機管理機制提出建議：

(一)對金融業者之建議:金融機構董事會及高階管理階層發展業

務及制定策略時，應瞭解銀行所承擔風險之本質及程度，決定銀行的風險容忍度，建立各項風險之評估架構，嚴密監督風險，並進行壓力測試及擬定因應對策。另定期模擬緊急流動性應變機制，儘早從模擬中發現緊急籌資計畫及自身流動性之弱點，據以擬訂相關對策。

(二)對主管機關之建議:英格蘭總裁 Mervyn King 指出北岩銀行的問題，並非資本不足，而是受到所持有的房貸擔保證券的流動性下跌衝擊所致(King, 2007)。目前各國金融監理重點著重在資本適足性上，而對於流動性管理未給予應有的重視，建議主管機關將應該將流動性列為金融監理的首位。監理機關應對個別機構流動性管理策略、政策、程序及做法進行獨立評估，並確保每一機構有適當流動性應變計畫。

(三)對中央銀行之建議:中央銀行扮演最後融通者角色，在銀行無法自市場取得融通時，得向中央銀行請求緊急流動性支援。為降低銀行倒閉的衝擊，英國 2009 年銀行法已明定英格蘭銀行得暗中地提供臨時的流動性支持給銀行，值得我國參考。另建議參酌美國聯邦儲備法，於未來修法時增列類似「在非正常緊急狀態下可融通予非存款貨幣金融機構、法人及個人」之條文，以因應金融風暴。

(四)對危機管理機制之建議:我國金檢一元化金融監理制度，主要參採英國制度，英國危機管理方面所學到的教訓，值得警惕。建議行政院金融監督管理委員會、行政院農業委員會、中央銀行、中央存款保險公司、財政部、中央存款保險公司及其他相關單位，應充分溝通密切合作，共同建置一套有效的金融危機處理機制，以備不虞之需，並不定期演練，藉以發現危機處理機制的缺失、並強化危機處理技巧，實有其必要性及迫切性。

附錄：大事紀

1965	Northern Counties Permanent Building Society 與 Rock Building Society 合併為北岩住宅建築協會 (Northern Rock Building Society)。
1997	北岩住宅建築協會從一個互助的住宅建築協會轉換成一個公開的有限公司，Northern Rock plc。
1998	FSA 被創立成為一個單一金融監理總署。
1999	Granite 發行第一個住宅抵押貸款證券。
2001	金融市場暨服務法實施。
2005 年底 /2006 年初	監理機關進行風險發現訪查。
2006 年 2 月	召開北岩的 ARROW 風險評估審查小組會議。
2006 年 2 月 -2007 年 4 月	Basel II 模型的申請核准，與北岩開 7 次監理會議。
2006 年 3 月	ARROW 風險評估檢送給北岩的董事會。
2007 年 2 月	北岩在丹麥開設一家零售儲蓄銀行。
2007 年 4 月 及 5 月	監理機關訪查北岩作“第二支柱”資本適足性檢查。
2007 年 6 月	北岩的交易報表預測獲利降低。
2007 年 6 月	北岩獲准使用內部評等基礎模型計算信用風險所需資本。
2007 年 7 月	北岩宣布增加發放股利及買回股票計畫。
2007 年 8 月	回應美國次級房貸的損失，全市場的流動性乾涸。
2007 年 8 月 13 日	北岩首次與 FSA 討論它的資金困難。

2007年8月 16日	北岩首次與英格蘭銀行討論提供一個“最後擔保”(backstop)流動性額度的可能性。
2007年9月 3日	三方主管機關原則同意提供流動性額度給北岩。
2007年9月 10日	北岩試圖去確保中期流動性或出售銀行，但沒有成功，正式向英格蘭銀行請求一個流動性額度。
2007年9月 13日	BBC報導北岩已請求，及已被核准，一個緊急流動性額度。
2007年9月 14日	宣布最後融通者流動性額度。
2007年9月 14-17日	北岩的零售存款”擠兌”。
2007年9月 17日	政府保證北岩的存款人。
2008年2月	北岩國有化。

參考文獻

1. 郭大維，英國金融監理機制之探討，證券暨期貨月刊第二十四卷第十期，民國 95 年 10 月 16 日出版。
<http://www.sfb.gov.tw/reference/magazine/9510/ss1b.doc>
2. 陳妍伶，英國金融監理總署(FSA)以風險為基礎之監理制度中級研討會報告，民國 95 年 4 月。
<http://www.fscey.gov.tw/public/Attachment/7103114594771.pdf>
3. Briault ,Clive,Northern Rock Case Study, The 8th SEACEN-Toronto Centre Leadership Seminar for Senior Bank Management of Central Banks on Financial System Oversight , March 29~April 3 。
4. Phang, Hooi Eng, Action Planning Methodology, The 8th SEACEN-Toronto Centre Leadership Seminar for Senior Bank Management of Central Banks on Financial System Oversight , March 29~April 3 。
5. King, Mervyn, Speech at the Northern Ireland Chamber of Commerce and Industry, Belfast, October 9, 2007.
6. Ryback, William, The Context for Change: Overview of Current Issues for the Financial Sector, The 8th SEACEN-Toronto Centre Leadership Seminar for Senior Bank Management of Central Banks on Financial System Oversight , March 29~April 3 。
7. Memorandum of Understanding between HM Treasury, the Bank of England and the Financial Services Authority:
<http://www.bankofengland.co.uk/financialstability/mou.pdf>
8. “The run on the Rock” . Report of the House of Commons

Treasury Committee, January 2008:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmtreasy/56/5602.htm>

9. “The supervision of Northern Rock: a lessons learned review” . FSA Internal Audit report, March 2008:

http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/nr_report.pdf

10. “The FSA’s Supervisory Enhancement Programme, in response to the Internal Audit Report on supervision of Northern Rock” . FSA, March 2008:

<http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/enhancement.pdf>