

出國報告（出國類別：其他）

參加 APEC 金融監理人員訓練倡議—
問題銀行處理研討會出國報告

服務機關：行政院金融監督管理委員會銀行局

姓名職稱：黃齡嫻 稽查

派赴國家：印尼巴里島

出國期間：99 年 7 月 31 日至 8 月 7 日

報告日期：99 年 10 月

出席 APEC 相關會議簡要報告

會議名稱 (含英文縮寫)	「APEC 金融監理人員訓練倡議-問題銀行處理研討會 (APEC Financial Regulators Training Initiative – Dealing with Problem Banks)」
會議時間	99 年 8 月 2 日至 99 年 8 月 6 日
所屬工作小組 或次級論壇	財長會議
出席會議者姓名、單位、職銜	黃齡嫻、金管會銀行局、稽查
聯絡電話、 e-mail	(02) 8968-9814 lshuang@banking.gov.tw
會議討論要點 及重要結論 (含主要會員體 及我方發言要 點)	<p>「APEC 金融監理人員訓練倡議-問題銀行處理研討會」由亞洲開發銀行、印尼央行共同主辦。研討會之座位標示、名牌及相關會議文件中，我方與會名稱均為我國於 APEC 組織之正式會籍名稱「Chinese Taipei」。</p> <p>本次研討會探討近期之全球金融風暴及銀行倒閉案例，探討銀行問題之辨識、早期因應、公權力介入原則與退場機制、國際間金融監理之改革趨勢等議題。會議重點如下：</p> <p>一、個體審慎監理原則—個別金融機構之健全</p> <p>(一) 問題銀行定義</p> <p>(二) 太大不能倒 (Too Big To Fail)</p> <p>(三) 互連性太高不能倒 (Too Interconnected To Fail)</p> <p>(四) 監理處理原則</p> <p>二、銀行問題之辨識、導正措施與清理退場機制</p> <p>(一) 辨識</p> <p>(二) 導正或糾正措施</p> <p>(三) 清理退場機制</p> <p>三、總體審慎監理原則—整體金融體系之穩定</p> <p>(一) 本次金融危機對銀行監理之啟示</p> <p>(二) 總體審慎監理原則</p>

	<p>四、金融穩定委員會與跨國監理合作原則</p> <p>(一) 由「金融穩定論壇」改組之「金融穩定委員會」</p> <p>(二) 跨國境與跨機構監理合作之原則與挑戰</p>
後續辦理事項	無
<p>建議資深官員發言要點</p> <p>(★請務必依會議最新情形提建議，並提供簡要中英文說詞，以1頁為限)</p>	(無建議可免填)
檢討與建議	<p>本次研討會透過分組討論、互動之方式，分享各會員國之金融監理經驗，並相互學習及交流，對我國金融安全網之完善建制、問題金融機構之處理、金融危機之因應，深具助益。本次會議我國由金管會及央行派2位同仁參加，建議未來類此研討會，可持續派員參與，強化金融監理能力。</p>

1. 參加**資深官員會議暨相關會議**，請於**會議當日**填列此表，以 e-mail 寄至外交部 APEC 小組電子信箱: apecct@mofa.gov.tw, apecct@mofa.gov.tw。
 2. 出席其他各項會議人員，請將本表附於與會報告首頁。
- 14 號字標楷體，行距行高 20pt，請自行調整表格大小。

摘要

一、研討會主辦單位：

亞太經濟合作會議（APEC）委託亞洲開發銀行（ADB）主辦，印尼央行協辦

二、研討會時間：99 年 8 月 2 日至 8 月 6 日

三、研討會地點：印尼巴厘島

四、出席單位及人員：

計有泰國、菲律賓、馬來西亞、印尼、中國、孟加拉、斯里蘭卡、庫克群島以及臺灣等 9 國之中央銀行、金融監理主管機關、存款保險機構等相關單位，合計 39 名學員參加。

五、研討會內容：

本次研討會就危機管理跨國境合作、問題銀行之辨識、政府介入導正措施、清算與退場機制、放款損失準備之會計處理新制、總體審慎監理原則等主題分別講授，並透過個別案例解析、與會各國金融監理人員分組研討，使與會學員對個別銀行監理之風險辨識、銀行倒閉成因與過程之導正與因應措施、國際金融最新監理趨勢之發展有更具體的認識。

六、心得與建議：

本次金融危機突顯金融部門與實質部門存在順景氣循環作用，加劇景氣循環程度及延長市場震盪期間，金融體系之危機易因缺乏信心而衍生系統性風險之連鎖反應，以及對金融體系具有潛在風險的系統性重要機構，已不限於傳統商業銀行，範圍擴及至保險公司、證券商、銀行控股或金控公司、房地產抵押業務機構、甚至市場具指標地位之汽車公司等特性。因此，監理機關宜採取逆景氣循環之監理措施，早期因應，避免銀行過度承擔風險，並對個別金融機構落實差異管理，尤其具有潛在系統性風險之重要金融機構予以特別之監理要求。此外，建議持續關注國際監理趨勢發展（如美國 Dodd-Frank 新金融改革法案、新巴塞爾資本協定 Basel III 之修正、國際會計準則 IFRS 之修正等趨勢）並預為因應，以及加強與國內外監理機關合作交流，防範跨國金融機構之系統性風險、避免跨國監理套利。

目錄

壹、出國目的.....	5
貳、研討會內容摘要.....	7
一、個體審慎監理原則—個別金融機構之健全.....	7
(一) 問題銀行定義.....	7
(二) 太大不能倒 (Too Big To Fail).....	7
(三) 互連性太高不能倒 (Too Interconnected To Fail).....	9
(四) 監理處理原則.....	11
二、銀行問題之辨識、導正措施與清理退場機制.....	11
(一) 辨識.....	11
(二) 導正或糾正措施.....	13
(三) 清理退場機制.....	14
三、總體審慎監理原則—整體金融體系之穩定.....	16
(一) 本次金融危機對銀行監理之啓示.....	16
(二) 總體審慎監理原則.....	16
四、金融穩定委員會與跨國監理合作原則.....	20
(一) 由「金融穩定論壇」改組之「金融穩定委員會」.....	20
(二) 跨國境與跨機構監理合作之原則與挑戰.....	21
參、心得與建議.....	23
一、心得.....	23
二、建議.....	24
附錄	
一、研討會參加人員資訊	
二、研討會座位牌、名牌	
三、研討會會議資料	

壹、出國目的

一、亞太經濟合作會議（APEC）為持續提升會員國之金融監理品質，每年舉辦各項研討會議，本次「金融監理人員訓練倡議－問題銀行處理研討會（APEC Financial Regulators Training Initiative－Seminar on Dealing with Problem Banks）」係委由亞洲開發銀行（Asian Development Bank）及印尼央行（Bank Indonesia）主辦，自 99 年 8 月 2 日至 8 月 6 日於印尼峇里島舉行。

與會人員計有菲律賓、泰國、馬來西亞、庫克群島、斯里蘭卡、中國、孟加拉、印尼以及臺灣等 9 國之中央銀行、金融監理主管機關、存款保險機構等相關單位，合計 39 名學員參加。

本次研討會係 APEC 正式會議，為期五天的研討會過程、座位標示、名牌及相關會議文件中，我方與會名稱均為我國於 APEC 組織之正式會籍名稱「Chinese Taipei」。

二、本次研討會由國際清算銀行所屬金融穩定協會（Financial Stability Institute, Bank for International Settlements）之 Jason George，以及澳洲新南威爾斯大學 Vic Edwards、James Bartle 教授擔任主講人，就金融穩定委員會（FSB）之成立宗旨、危機管理跨國境合作、銀行問題之辨識、政府公權力介入導正、清算與退場機制、放款損失準備之會計處理新制、總體審慎監理原則等主題分別講授，並透過個別案例解析，以及與會各國金融監理人員分組研討，使與會學員對個別銀行監理之風險辨識、銀行倒閉成因與過程之導正與因應措施、國際金融體系監理趨勢之最新發展，有較深入的瞭解，並對於各國因應問題銀行之監理措施，有更具體的認識。

三、研討會議程如下表：

日期 時間	8/2	8/3	8/4	8/5	8/6
09：00 ↓ 10：30	報到 開幕致詞 與會者介紹	「太大不能 倒」與「互連 性太高不能 倒」	問題放款與 損失準備之 新架構	問題的辨識 —評估總體風 險之審慎監理 系統 個案討論	個案討論
11：00 ↓ 12：30	金融穩定論壇 (FSF)改組之 金融穩定委員 會(FSB)介 紹、危機管理 跨國境合作原 則	個案討論	問題的辨識 —總體審慎 監理原則、 及早監測金 融體系之脆 弱程度	銀行紓困措施 —擔保繼續經 營、直接資本 挹注、不良資 產出售或保 證、流動性支 援、存款全額 保障	金融集團之 議題與監理 工具 閉幕致詞與 授證
13：45 ↓ 15：15	銀行跨國境經 營模式 —外商銀行入 境設立分行 ／子行、本國 銀行赴國外 設立分行／ 子行	弱質銀行定 義 —徵兆與成 因	問題的辨識 —體質不良 資訊之交流 與通報	體質不良之處 理 —資本適足 性、資產品 質、管理能 力、獲利性、 流動性、風險 管理機制	
15：30 ↓ 17：00	危機管理之跨 國境合作 —資訊取得、 法令架構、訴 訟執法權 限、對財務與 經濟之潛在 影響	政府介入的 原則、糾正、 清算與退場 機制	個案討論	問題的辨識 —以量化財務 資訊進行財務 報表分析 個案討論	

貳、研討會內容摘要

一、個體審慎監理原則－個別金融機構之健全

(一) 問題銀行定義

傳統銀行監理工作主要強調個別金融機構之穩健經營，因此監理過程主要由銀行獲利性、資產品質、流動性管理、經營管理、資本適足程度等方面，監控其體質之強弱，並對於體質脆弱或面臨危機的銀行予以較嚴格的監理規範。

對於體質脆弱、正面臨經營條件惡化、或已具顯著危機的銀行之主要定義如下：

- 1、巴塞爾銀行監理委員會所屬問題銀行處理工作小組 (Basel Committee on Banking Supervision Task Force on Dealing with Weak Banks)：銀行面臨或即將面臨流動性或清償能力危機，且其資金來源、風險圖像 (risk profile)、策略經營、風險管理能力、管理品質無法顯著改善，即符合弱質銀行 (Weak Banks) 之定義。
- 2、世界銀行 (The World Bank) 1989 年公布之世界發展報告 (World Development Report)，則將已面臨或即將面臨流動力不足，或資本清償不足的銀行定義為問題銀行 (Problem Bank)。
- 3、美國金融監理機關以金融機構之資本適足性、資產品質、經營品質、獲利能力及流動性、市場風險敏感度等項目，對金融機構進行綜合 CAMELS 評等，評定等級以 1 至 5 數字表示，第 1 級顯示為最佳，第 5 級為最差。依據美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 2003 年年報之定義，將綜合 CAMEL 評等為第 4 級、第 5 級之金融機構視為問題金融機構。

(二) 太大不能倒 (Too Big To Fail)

當金融機構資產或人員業務達相當的規模，一旦面臨危機，若放任其倒閉，將對金融體系造成難以承受的衝擊，而無可避免地由政府介入援救。「大到不能倒」的案例，源於 1984 年，資產規模達 400 餘億美元的美國伊利諾州大陸國民銀行(The Continental Illinois National Bank) 瀕臨倒閉，當時美國政府衡酌其規模，如放任其倒閉，將造成眾多存款戶、股市投資人之損失、危及金融體系安全與市場信心，而全力介入金援紓困。關於該銀行如何成長至全

美前十名銀行之規模，以其雄厚資產規模，何以隨後旋即瀕臨倒閉，營運期間是否存在預警癥兆，情勢惡化前有無適當之監理措施早期因應處理等議題，值得金融監理人員進一步探究與省思。

首先，伊利諾州大陸國民銀行危機的早期癥兆，相較其他大型銀行，呈現資產異常擴張，放款策略積極，顯示其過度承擔風險。自 1976 至 1981 年間，其工商業放款總額由 50 億美元大幅成長至 140 億美元，總資產由 215 億美元大幅擴張至 450 億美元，負債對資產之比率由 57.9% 攀升至 68.8%，顯示該銀行的資產中，存在高比例的放款違約曝險，而同期間，該銀行的資產報酬率 ROA 與其他大型銀行 ROA 卻差距不大，顯示其為求獲利，採取顯著低於市場價格的放款定價策略，放款策略冒進，收益又不如預期。至 1981 年，不良債權問題逐漸浮現，當年度第 2 季盈餘下滑 12%，股價自 1981 年 6 月的 42 美元高點開始下跌，次一年度股價跌幅達 37%。

年代 財務比率 銀行別	1976 - 1981		1977 - 1981		
	平均資產 成長率	工商業放款 成長率	平均 ROA	平均 ROE	平均淨值/ 資產比率
美國銀行	62.52 %	71.51 %	0.50 %	13.91 %	3.57 %
花旗銀行	70.40 %	62.57 %	0.59 %	13.46 %	4.40 %
銀行家信託公司 (Bankers Trust)	51.66 %	71.08 %	0.42 %	10.84 %	3.92 %
伊利諾州 大陸國民銀行	110.56 %	180.42 %	0.54 %	14.35 %	3.78 %

此外，該銀行曾採取錯誤的風險承擔策略，例如：

- 該銀行握有客戶 Nucorp Energy 公司之大量公司債，惟該公司於 1982 年上半年損失逾 4 千萬美元。
- 該銀行向俄克拉荷馬州的地區性 Penn Square 銀行收購 10 億美元的石油與天然氣開採放款，惟 Penn Square 銀行於 1982 年 7 月倒閉，放款多成為壞帳，投資人對伊利諾州大陸國民銀行信心下滑，股價急跌至 16 美元，單僅 7 月份，股價即較前一年度同期滑落 62%。
- 1977 年該銀行的核心存款僅佔總存款的 30%，1981 年比率更低，甚至不到 20%，使其更加仰賴聯邦政府融通資金與大量可轉讓定存，以短期高度波動的資金支應週轉鉅額的長期資金，而該銀行急於尋求新的資金來源，也陷入不得不承擔較高資金成本之惡性循環。
- 沈重的財務壓力，使伊利諾州大陸國民銀行內部人員、作業管理、放款定價策略等，陸續出現缺失。

雖然經營階層曾力圖強化內部控制，使危機情勢在 1983 年上半年回穩，股價稍作回升，惟不良債權數據仍持續攀升，至 1984 年第 1 季，不良債權增加 4 億美元，餘額計 23 億美元，消息一遭揭露，投資人旋即拋售股票，5 月份該銀行陷入擠兌危機，致使政府考量不得不介入援助，採取由聯邦存保公司出資 45 億美元收購該銀行壞帳，全額保障存款等措施，以穩定市場信心。

然而「大到不能倒」對於小型銀行與大型銀行不同的差別處理方式，不僅面臨公平對待的質疑，同時遭受可能引發道德風險弊端、扭曲市場競爭的批評。

(三) 互連性太高不能倒 (Too Interconnected To Fail)

為避免扭曲市場競爭，小型銀行與大型銀行原則均應接受同等的監管架構，然而某些大型銀行因與其他金融機構業務緊密牽連 (interconnected) 或跨國關聯度較高，如發生違約倒閉，可能引發顯著外溢效果 (spillover effects)，而有必要強化監理，同樣的，某些中小型銀行，倘若在市場區隔中具有策略性地位，或數家小型銀行可能存在同時違約倒閉的情況，也應採取較嚴格的監理機制。

近年因「互連性太高不能倒」而由公權力介入金融機構紓困的案例，已由銀行擴展到非銀行的其他企業體，舉凡與貨幣市場業務有關之房地產合作社 (building society) 或房貸機構 (如房地美、房利美)、被稱為「影子銀行」之投資銀行 (如貝爾斯登)、發行眾多證券化及衍生性商品的美國國際集團 (AIG)、乃至數家接受政府紓困的汽車大廠，皆屬業務牽連太複雜、恐造成大量失業等社會問題，影響社會層面深遠，而無法放任其倒閉的案例。

此外，資產證券化的發展也是加深金融機構之間業務往來互連程度之主要因素。資產證券化最初是為了改善金融機構房貸業務流動性不足的缺點，增加籌措資金來源的管道，並藉此分散授信風險、利率風險、提高自有資本比例、增加手續費收入、改善資產負債表並提高資產報酬率及股東權益報酬率。然而對美國證券化市場與次級房貸市場進一步觀察分析，顯示證券化的發展存在 CMOs、CLOs、CDOs 等金融創新商品日益複雜化、交易市場資訊不對稱、發行機構及信用評等機構利益衝突等問題。

惟講師強調，證券化的資產中並非均充斥有毒不良資產，也多有品質優良的資產，可提供穩定的現金流量。此次造成次貸風暴的主因，是市場缺乏監理與自律機制，導致部分資產證券化遭濫用，商品被層層包裝，兼以銷售端著眼於高額手續費收益，以及部分金融機構不當的風險管理所致。

(四) 監理處理原則

個別金融機構之資金或業務規模一旦達到相當程度，或成爲與市場上其他交易對手業務高度牽連的重要系統性金融機構，倘發生流動性或清償能力不足之危機，所涉及的社會成本甚鉅，影響的層面甚廣，因此監理機關在處理上，或多所顧慮，或迫於政治壓力而較常以公共資金寬予援助，然而此舉易引發市場誤以爲只要金融機構規模夠大或業務互連程度夠高，公權力必不致於袖手旁觀之迷思。

對於「太大不能倒」或「互連性太高不能倒」的迷思之監理處理原則，在於以強制（如法規限制）或非強制（提供誘因）的手段，使金融機構業務牽連程度不致過高，且不致於在市場上恣意整併，使規模獲得一定控制，同時輔以強化監理措施，要求其適當管控風險、加強公開資訊揭露、調整薪酬制度與風險相配合等，以維持審慎經營、穩健成長。國際間對於資產證券化之監理趨勢，已研議改善若干管控機制，例如，(1) 調整資本計提及會計處理原則，強化資產負債表表外項目之管理，(2) 推動集中結算交割機制，解決資訊不對稱問題及降低交易對手風險，(3) 對信評機構予以適當管理，避免利益衝突，從而阻卻引發金融市場系統性危機之可能。

二、銀行問題之辨識、導正措施與清理退場機制

巴塞爾銀行監理委員會 2006 年發布的《有效銀行監理核心原則》(Core Principles for Effective Banking Supervision) 強調：

- 監理機關應清楚辨識銀行問題的癥兆與成因，於問題惡化前採取及時有效的處理因應，處理問題銀行的 6 項關鍵觀念為：速度(Speed)、成本效益(Cost Efficiency)、彈性(Flexibility)、一致性(Consistency)、避免道德風險(Avoiding Moral Hazard)、透明與合作(Transparency and Cooperation)。
- 原則 2 提及，監理者須善用適當的監理工具，及時採取糾正措施。
- 原則 3 言及，監理者應要求銀行資本比率達到最低門檻，且有能力要求銀行維持其資本比率高於門檻。
- 原則 4 強調，監理者須追求早期介入，以避免銀行資本低於最低必要門檻，如資本比率無法維持時，監理者應要求採取補救措施。

以上核心原則的論述，顯示監理者之早期因應至為重要，除了要求銀行對各類風險清楚辨識，預擬危機應變計畫加強防範外，監理者必要時應及時採取相關導正措施，或以公權力介入解決，以防止危機擴大。

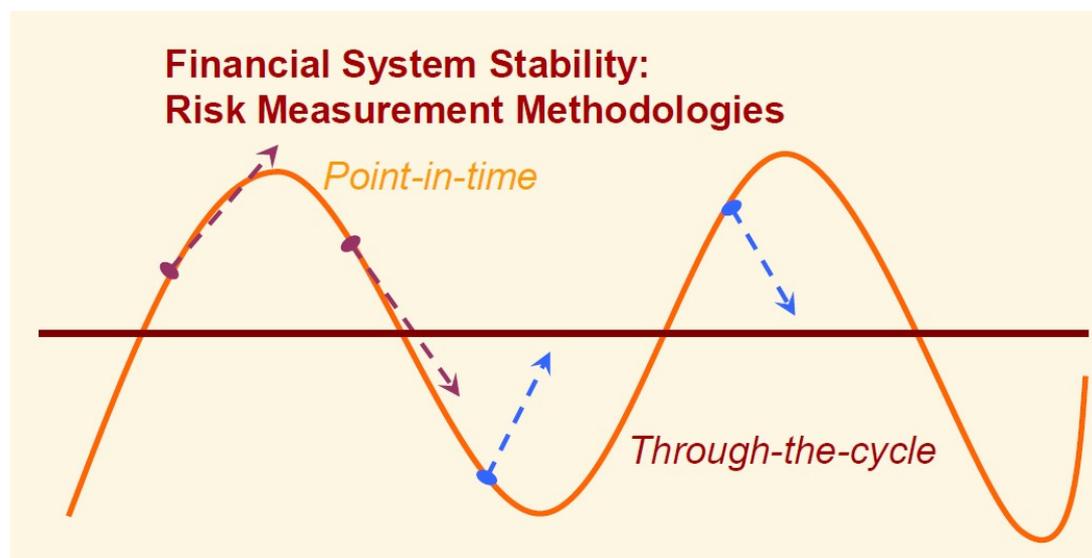
(一) 辨識 (Identification)

風險是財務金融的本質，金融市場交易中，舉凡放款、投資、資產管理、流動性管理、槓桿操作，均存在不同形式的風險，適當的風險管理能創造價值，但不穩定的風險管理與分配，卻需付出更高的成本而摧毀價值。

銀行身為金融市場之中介者角色，以授信放款為主要營利業務，爰其風險來源，主要來自信用風險，就授信業務之特性而言，近年金融體系的發展與若干金融危機事件的發生，都突顯金融業與實質經濟產業呈現「順景氣循環 (pro-cyclical)」的現象，即兩部門不僅呈同方向作用，且具互相增強的互饋效果。例如，景氣繁榮階段，實質經濟部門營運獲利，增加投資，從而衍生更多資金需求，金融機構放款隨之提高，創造更高放款獲利，使金融業與實質經濟部門互蒙其利。惟景氣低迷時，銀行風險顯著攀升，放款緊縮，喪失中介功能，從而影響實質經濟部門資金來源的取得，加劇經濟景氣惡化，金融業與實質經濟部門共同受害。而監理者的權責作為，即在於提醒金融機構辨識風險的形成，同時採取逆景氣循環 (countercyclical) 之措施，以協助緩和金融體系與實質經濟體系之波動，回復穩定。

講師強調，在景氣繁榮波段的中至末期，銀行業所承擔的信用風險達到最高，然而卻較易被業者忽略。景氣循環波段中，繁榮達到高峰前的階段，

固然經濟仍持續繁榮成長，市場一片樂觀，卻是最需要監理者介入的時點，提醒金融機構加強管控風險，避免當下過度樂觀而進行過度承擔風險的決策，以及預先防範景氣的可能反轉。



然而實務上，即使監理者欲善盡責任，於景氣繁榮但未達高峰前的階段，即採取督促業者留意風險、緩和景氣循環的相關措施，卻常面臨嚴峻挑戰。首要困難在於，市場瞬息萬變，正確預測景氣循環的難度極高，普遍情況甚至無法確知正處於景氣循環波段中的何階段，對於未來趨勢是屬持續擴張、持續衰退、亦或小幅修正回漲或回跌，各方預期不盡相同；其次，即使監理機關正確判斷景氣循環，在景氣攀升的末段適度採取提升風險意識的作為，此刻卻常面臨來自政治壓力、市場業者等各方反對的阻力，要求勿緊縮限制其業務、防礙其經營獲利。

依據歷史監理經驗，銀行風險增高普遍存在的癥兆，包含：

- 外在經濟條件惡化
- 過度積極冒進的放款成長策略
- 缺乏風險管理、資產品質不佳
- 大量的資產負債表表外曝險
- 流動性不足
- 準備與評價科目顯著調整
- 獲利能力欠佳、資本不足
- 監理者對銀行相關文件資訊的取得有限
- 內部缺乏管理或疏於管理
- 內部人為詐欺、犯罪

問題銀行的管理能力欠佳，通常伴隨錯誤的放款承兌業務決策、過度積極的放款擴張、放款高度集中於單一地區或單一產業、為追求利潤激勵股價而過度承擔風險、政治力量的介入使銀行內部的審慎穩健機制無法發揮功能、部分負責人或經理階層為私利而為詐騙犯罪之行爲等。而這些單一癥兆常常合併呈現，又因銀行以放款為主要業務，信用的毀損將波及信用風險管控與資金中介功能的發揮，而最終引發市場信用危機。對此，金融監理機關的職權，在於建立：

- 營業執照、主要業務、所有權異動（包含新種業務、併購、投資）之許可
- 審慎監理原則（包含資本、關係人放款、放款集中度等）
- 有效公司治理
- 要求銀行定期遞交報告，輔以金融檢查等工具
- 及時採取糾正措施
- 內部控制與風險管理機制
- 會計原則規範
- 銀行稽核範圍與標準

此外，上述金融監理工具有的有效執行，尚需其他外在的條件的配合，例如：

- 不致扭曲或抵消監理機關執行糾正措施效果的中性稅制
- 具效率的立法體系
- 法律賦予監理機關的獨立性、對監理者的法律保障
- 完善運作的金融安全網（包含對資金需求者提供之協助，以及對存款大眾之保障等）

(二) 導正或糾正措施（Corrective Action）

一般情況下，銀行的日常運作與經營問題的解決，屬於該銀行內部董事會與高階經理階層的责任，尚毋須監理者過度干涉，然而監理者應有權要求銀行採取必要的解決問題方案，並確認該方案的適當性。監理人員採取的措施步驟如下：

- 確定銀行弱點及其嚴重程度
- 評估可行的導正措施之範圍
- 及時的導正或糾正措施
- 採行的措施須因應情勢變化而調整
- 制定行動方案
- 監控其法規遵循

1、非正式的措施：如透過道德說服、限制銀行業務申請、適度傳達訊

息給該銀行董事會、與銀行簽立非正式協議（如 MOU）等非屬法定程序，以及非公開資訊之措施。

2、正式的強制措施：

- (1) 命令停止或終止營業、處以罰鍰、撤換董事會或管理階層等。
- (2) 立即糾正措施 (Prompt Corrective Action)：源自於 1980 年代後期美國眾多銀行財務危機，美國政府於 1991 年通過聯邦存款保險公司改革法案 (FDICIA)，依銀行資本適足程度劃分為資本充足、資本適當、資本不足、資本顯著不足、資本嚴重不足之 5 等級（如下表），依風險差異採取強制性或選擇性管制等相應之監理措施，在銀行淨值由正轉負前即時處理。

機構類別	風險性資本比率 Risk-Based Capital Ratio	第 1 類風險性資本比率 Tier 1 Risk-Based Capital Ratio	槓桿比率 Leverage Ratio
資本充足	>10%	>6%	>5%
資本適當	>8%	>4%	>4%
資本不足	<8%	<4%	<3%
資本顯著不足	<6%	<3%	<3%
資本嚴重不足	有形淨值(Tangible Equity)占總資產比率 \leq 2%		

(三) 清理退場機制 (Resolution)

銀行或存款機構經營不善或經營惡化，監理機關得進行監管、接管、或進行清理處置等措施，分述如後。

1、購買與承受交易 (Purchase and Assumption)

由健全金融機構購買停業要保機構之全部或部分資產、並承受全部或部分負債，使停業機構的服務不致中斷，以緩和存款人疑慮，維持市場信心。

購買與承受交易的運作形式，包含基本型 (Basic P&A)、負債承購型 (Loan Purchase P&A)、全行承購型 (Whole Bank P&A)、損失分擔型 (Loss Sharing P&A)、過渡銀行 (Bridge Bank) 等類型。

其中的過渡銀行，適用於處理規模較大或複雜之金融機構倒閉案例，且必須

滿足繼續經營成本顯著小於存款賠付之條件。過渡銀行是監理機關於完成停業金融機構之處理工作前，暫時成立以承購停業機構負債及資產並繼續營業之臨時性銀行，使該倒閉機構業務不中斷，同期間持續尋求有意承購之潛在機構，而這類過渡銀行的最適存續期間為多長，尚無明確定論，依講師建議，一般而言，若過渡銀行持續經營逾 2 年仍無法成功尋求有意承購者，即宜啟動相關清算程序。

2、對存款人之賠付（Depositor Payoffs）

指當要保金融機構停業且未能尋得承購之金融機構，則進入存款賠付的程序，賠付方式區分為：

- (1) 現金直接賠付(Straight Payout)：由存款保險公司以現金或類似方式(如支票)，於存款保險保障範圍內，直接賠付要保機構存款人之存款。
- (2) 移轉存款賠付(Insured Deposit Transfer)：由存款保險公司指定之另一家金融機構，於存款保險保障範圍內，以設立與其保險金額相等的方式，賠付要保機構存款人之存款。

3、繼續經營銀行之援助（Open Bank Assistance）

金融機構經營狀況不佳但仍須繼續經營之情況下，由政府提供金融機構財務援助。例如金融風暴期間美國政府對花旗銀行、美國銀行、富國銀行提供之財務挹注等援助措施。援助方式包含資金挹注、對該銀行提供貸款、向該銀行購買放款債權、轉存款至該銀行、協助與其他機構合併等措施。由政府介入對經營不善金融機構提供相關援助，雖然有助於穩定市場信心、暫時性維護金融市場秩序，但也因協助弱質機構繼續存在於市場免遭淘汰，因此扭曲市場競爭，而遭受質疑。

三、總體審慎監理原則—整體金融體系之穩定

(一) 本次金融危機對銀行監理之啓示

自 2007 年美國次級房貸風暴、2008 年雷曼兄弟倒閉以來，引發華爾街金融市場空前危機並迅速蔓延全球的事件，提供我們以下的啓示：

- 1、總體金融環境與個體金融機構之間，存在顯著的相互影響，導致系統性風險空前擴大，日趨複雜，加劇本次金融危機的嚴重程度，以及延長其震盪之持續期間。

就總體金融環境而言，廣泛的全球經貿市場失衡與不穩定，已開發國家快速的信用擴張，配合一個長期低通膨、高成長的政策環境，助長大量槓桿操作、嚴重低估風險集中程度、資產價格顯著背離基本價值的結果。就個體金融機構而言，大量的金融工具創新（尤其證券化商品），雖理想上有助於業務多元化及分散風險，然而銀行放款標準從寬，授信資產品質不一，結合中介機構之不良動機，包裝創造複雜且不具透明度的衍生性商品，使其中實質價格與嵌入的風險難以估計，而這類資產負債表外投資工具的建立與發展，也加深市場資訊不對稱、風險不透明。

- 2、系統性風險的本質與程度，不只與大型金融機構潛在缺乏流動性或清償能力不足有關，同時與業務互相牽連的其他金融機構共同形成的網絡有關，而這個業務網絡，同時連結若干已受嚴謹監理、受低度監理與完全未受監理的機構與市場。

包含所稱「影子銀行（shadow banks）」（包含對沖基金、私募股權基金、投資銀行等）、其他貨幣市場機構、結構型投資工具與證券化市場（如房地美、房利美、AIG）、信用違約交換市場、以及對市場具系統性影響之非金融機構（如汽車製造公司）等。

- 3、全球日趨熱絡的金融機構整併風潮，加速系統性風險跨境傳遞。

因此，除了強化金融監理架構、提升日常監理的品質外，更應思索將監理合作範圍擴及大型區域經濟體，如 APEC 會員國家、北美、歐盟地區等，尤其值得經歷 1997 年亞太金融風暴的太平洋地區各國省思，加強區域性的金融監理合作。

- 4、各國職司存款機構監理之金融安全網，存在單軌制或多軌制之不同監理架構；而有效的危機預防及危機管理，必須藉由維持金融穩定的各國央

行、監管個別金融機構的金融監理機關、存款保險機構等各主管機關之間，有效率的緊密合作、及時的監理整合與資訊交換。

(二) 總體審慎監理原則 (Macro-Prudential Regulation)

歷經本次金融危機之後，顯示對個別金融機構之審慎監理，確保個別機構之穩定，並無法帶來整體金融體系的穩定。隨著金融市場日趨自由化、國際化，歷來每一次的金融秩序危機伴隨景氣震盪，所造成的市場不穩定負面影響日益劇烈，由單一國家零星的小型金融危機，擴展成區域性金融風暴（如1997亞洲金融風暴），更進一步蔓延成全球性的信用危機。

因此，近幾年國際性金融論壇高峰會議，爲了補個別金融機構監理的不足，而納入「總體審慎監理」之概念，將金融體系監理架構聚焦於「逆景氣循環 (countercyclical)」的審慎監理措施，以緩和景氣波動與不穩定所造成的成本。依據Borio於2009年對「總體審慎監理」賦予的定義，是著眼於整體金融體系，將總體風險 (aggregate risk) 視爲個別機構採取決策行爲的內生變數之一，於金融體系不穩定時，得以抑制系統性風險的擴散，及適度控制景氣衰退的成本。

總體審慎監理之主要原則如下：

- 1、對區域內金融體系危機與脆弱度之辨識、評估、預警，以及時採取逆景氣循環的審慎監理措施。分析工具包括：
 - (1) 違約距離 (Distance to Default)：以公司之淨值佔其資產價格波動程度(標準差)之比率來衡量違約風險，比率愈高，違約機率愈低。
 - (2) 風險值 (Value at Risk)：某一特定信賴區間下，某一定期間資產部位因市場變動而可能產生的最大預期損失。依巴塞爾資本協定內部模型法之規範，係依過去12個月歷史資料，採取 99% 信賴區間計算10 日風險值。
 - (3) 壓力測試 (Stress Tests)：以歷史情境、自訂情境等測試方法，模擬測試其對現有資產組合之風險影響程度，並估算監控壓力測試值是否超出限額。
 - (4) 建立早期預警系統 (Early Warning System, EWS)，以檢視金融機構之財務及業務情況，及早發現經營方向偏差或財務狀況已顯現惡化之金融機構，進而採取必要措施。同時，自2009年G20高峰會後，促成國際貨幣基金 (IMF) 與金融穩定委員會 (FSB) 合作，共同發展整體金融體系之早期預警系統，期能就金融體系之體質弱點偵測，防範危機擴散成全球性或

區域性之系統性風險的可能。

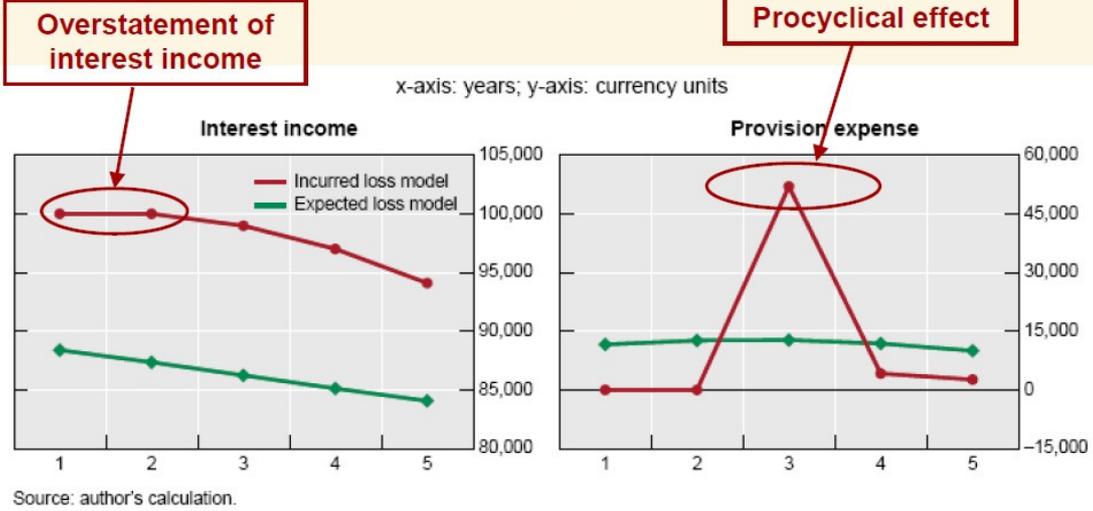
- 2、 要求銀行於法定資本外，額外增加未分配盈餘而保留供危機使用之緩衝資本（conservation buffer），以及因應未來景氣可能反轉之緩衝資本（countercyclical buffer）。至於具系統性風險的重要金融機構，各國監理機關尚可額外要求其增提緩衝資本。
- 3、 改革目前資產評價採取的公平價值會計處理原則。
本次金融危機亦突顯現行會計處理原則之若干缺陷，例如：
 - （1）現行的國際會計準則 IAS 第 39 號，金融資產是採「已發生損失模型（Incurred Loss Model）」提列減損，若有破產事件、失業率攀升、房市衰退等客觀證據，顯示資產已減損，企業則應評估資產可回收之金額，並認列減損損失，對未來預期的信用減損則不認列損失；此架構導致損失事件未發生前或損失事件正在發生的期間，過度認列利息收益，損失準備提列不足，損失發生時，所提列的準備不足，無法因應實際狀況。
 - （2）雖然現行金融資產採公平價值衡量之會計處理原則，具有公開透明之優點，然而當市場信心崩潰時，尤其對於較不具流動性之複雜金融商品之評價，採用低於理論價格、失真的公平價值衡量，將再度重挫市場信心，而有加劇景氣惡化之順景氣循環現象。

為改善此種情況，國際會計準則委員會（International Accounting Standards Board, IASB）於 2009 年 11 月 5 日發布 IFRS 9「金融工具：攤銷後成本及減損」修訂草案，規劃將放款及應收款之減損方法，以預期損失為基礎而計算減損之「預期損失模型」（Expected Loss Model），取代現行 IAS 39 的「已發生損失模型」。

與現行 IAS 39 之「已發生損失模型」相較，未來「預期損失模型」架構下，金融資產組合之帳面金額，係評估該資產存續期間，未來預期現金流量（包含對未來信用損失預期之衡量）之現值，並以有效利率（Effective Interest Rate, EIR）計算攤銷後成本。由於已將金融資產存續期間之未來預期信用損失納入考量，故損失較早認列，利息收入較少，不致有現行「已發生損失模型」早期過度認列利息收入的情形。

然而該草案尚處於發展階段，所提之減損衡量方法實務上如何操作，如何客觀衡量未來的預期損失，仍有重大疑義，因此目前各界意見多認為，除非能更進一步簡化草案所述之衡量方法，否則該公報之遵循成本仍高於預期效益。

The Accounting Framework for Provisioning Incurred Loss Model vs Expected Loss Model



四、金融穩定委員會與跨國監理合作原則

(一) 由「金融穩定論壇」改組之「金融穩定委員會」

金融機構赴境外跨境營運，有成立分行或子行營業等選擇，從而衍生外國銀行設立分行、子行適用之監理規範，以及母國、所在國之監理權責劃分等問題。

一般而言，外商銀行子行屬於依據所在國銀行法規設立之銀行，與該國銀行接受同等強度之監理規範，外商銀行分行則非屬依據所在國銀行法規設立之銀行，因此，母國與所在國之監理機關，對於該銀行分行之營運與清償能力，共同負擔監理責任。當一家本國銀行受外國股東高比例持股控制時，更突顯跨境監理合作的重要性與執行的困難。

1999年4月，七大工業國以透過金融監理資訊交流、跨國境合作，俾促進國際金融穩定為目的，成立「金融穩定論壇（Financial Stability Forum，FSF）」，致力對於國際金融體系之任何傷害或影響，能立即採取相關因應措施。

依據2008年11月G20高峰會議之結論，以及2009年4月於倫敦召開之G20高峰會決議，金融穩定論壇再改組為「金融穩定委員會（Financial Stability Board，FSB）」，該委員會成員由原金融穩定論壇成員擴及G20會員國等國家，承襲金融穩定論壇之宗旨，透過國際監理合作與資訊交換，偵測金融體系的弱點，對可能的風險（尤其系統性重要金融機構之風險）加以辨識、監視、控制，採取有效的立即因應措施，以促進金融穩定為宗旨，金融穩定委員會並將與國際貨幣基金（IMF）合作，發展國際金融體系之早期預警系統。有關其國際合作之核心原則摘述如下：

1、金融危機之管理：

(1) 為避免嚴重的國內與國際金融危機，對實質經濟帶來負面影響，應採取以下措施：

- 維持金融機構審慎經營之動機。
- 促進私部門金融機構就自身問題預擬解決方案。
- 為維護金融穩定，必要時研擬公部門介入機制。
- 維持金融機構良性競爭。

(2) 隨著各國金融體系互動頻繁，有必要加強各國金融主管機關間之

合作。母國主管機關應扮演主導角色，與該等銀行之主要地主國主管機關合作，檢視有無妨礙該等銀行發生金融危機時採取合作行動之任何障礙。

2、金融監理主管機關防範及因應金融危機之作爲：

- (1) 發展管理跨國金融危機之共通支援工具，例如關鍵資訊清單、重要系統性機構定義、過去危機所得到教訓或啓示之經驗資料庫等。
- (2) 監理機關至少每年集會，就特殊議題與障礙研商相關因應措施。
- (3) 重要系統性金融機構之母國監理機關應確保與系統性風險的相關國家維持資訊交流。
- (4) 在符合法令規範及保密原則下，進行相關資訊交流，例如銀行內部組織架構、與所在國金融體系之相互連結關係、緊急融資計畫、所在國家之法律結構與問題銀行處理程序、跨國合作之障礙等。
- (5) 確保金融機構能及時提供監理機構相關資訊以因應金融危機。
- (6) 鼓勵金融機構針對經濟反轉或財務困難情況，預擬妥適的關鍵性緊急應變計畫，並定期覆核。
- (7) 確保金融機構針對包含匯率大幅波動等壓力情境進行測試，監理機關審核這些計畫之執行時，須考量該計畫是否對主管機關可能採取之措施存有未合理的假設。
- (8) 依據事前取得之資訊、及預訂計畫，移除實際的障礙，尋求有效率且足以因應金融體系與實質經濟危機的國際合作解決方案。
- (9) 與相關監理機關進行早期監理資訊交流，倘全面合作具實務上執行困難，應與其他監理機構及早溝通研議因應對策。

(二) 跨國境與跨機構監理合作之原則與挑戰

金融監理無論國際合作或國內合作，均面臨各監理機關本位主義等挑戰：

- 1、各機構組織架構與權責存在差異。
- 2、各機關間對於流動性準備、危機解決成本、存款保障等議題，存在目標與利益衝突。

國內金融監理之權限，通常分散於各國財政部、中央銀行、金融監管機關等單位，跨單位合作常涉及訂定決策、是否合乎介入處理危機的法律目的、與國內外機構資訊交換的權限、權限內可供運用的工具等議題。國際間亦多涉有目標與利益不一致之情況，例如近期

歐盟各國處理金融機構流動性與償債危機時，亦存有各自利益目的之不同處理，足以為亞太地區國家之借鏡。

- 3、母國與所在國存在監理主權之競合問題。
跨國銀行的母國對於所在國可能發生的系統性危機與非銀行危機導致之風險管理、資金運用限制、流動性、紓困方案、存款保障等原則尚不明確，如單就母國自身觀點而言，跨境銀行很可能「大到不能救 (Too big to save)」。
- 4、危機事件前，政府行政部門通常無可避免地被限縮其彈性機動的權力空間，跨國境與跨機構之資訊交流與溝通合作，通常僅在處理事前關鍵性緊急計畫，或金融危機已發生時才可行。
跨境合作的先決條件在於各國對各自關鍵性緊急計畫的表述與檢測，合法的權限、責任分擔必須清晰明確，為因應各種不同形式的危機，惟現行關鍵性緊急計畫多處於單一國家，尙未能提升至國際層次。且實務上危機的模擬測試所設計的危機情境仍無法完全涵括真實情境。
- 5、國際性會商解決方案的成本牽涉各國政府預算，能否議定簽署各項承諾或協議，亦涉各國主權決策。
- 6、政治層面與法律結構因素亦增加跨國境資訊交流與合作的困難。
- 7、存款保險亦面臨國際性金融機構的存款保障範圍、銀行或非銀行保障範圍、責任額分攤等議題。
- 8、市場危機的發生，可能使各金融機構過度不當進行風險趨避決策，以及衍生清償能力與流動性問題，且受影響的市場可能不侷限於單一司法管轄範圍。

金融體系已形成一個跨國境、跨產業之網絡，系統性擴散情形較其他產業更為顯著，因此金融監理機關需建立與其他業別管理機關、甚或外國金融監理機關更為密切的溝通管道，以因應可能的系統性危機。危機發生期間，受影響的國家更應主動發布資訊，而非被動等待其他國家提供。近年國際間已透過如聯席會、研討會或國際性論壇等交流平台，進行正式與非正式的資訊交流，同時，區域經濟體之雙邊與多邊正式協議之簽署亦逐漸增加，有助於提升跨境、跨產業之監理機構（如財政部、中央銀行、金融監管機關）之監理合作。

參、心得與建議

一、 研討會心得

- (一) 本次金融危機突顯金融市場具有以下特性，主管機關在執行監理作為或採行相關措施時宜予考量：
- 1、 銀行作為金融市場之資金中介者角色，係以負債（授信放款）為主要業務，信用風險為主要風險來源，因此一旦銀行發生危機，顯著影響存款大眾、市場投資人之恐慌及缺乏信心，因此銀行倒閉危機衍生之連鎖性效果較其他產業別顯著。
 - 2、 金融部門與實質部門存在順景氣循環（pro-cyclical）的現象，彼此同方向作用，並互相增強，繁榮時加速推升景氣榮景，蕭條時中介功能失靈，加劇景氣惡化程度及延長市場震盪期間。因此監理機關宜採取逆景氣循環（countercyclical）之監理措施，例如，於繁榮階段避免銀行採取過度承擔風險之決策，鼓勵銀行預留未分配之盈餘作為緩衝資本（conservation buffer），並額外提列因應未來景氣反轉之緩衝資本（countercyclical buffer）。
 - 3、 對金融體系具有潛在風險的系統性重要機構，已不限於傳統商業銀行，範圍擴及至保險公司、證券商、銀行控股或金控公司、房地產抵押業務機構、甚至市場佔指標地位之汽車公司等。採雙軌或多軌制之金融監理機關，應加強交流合作，強化監理標準，避免監理套利。
- (二) 因應規模太大不能倒，或業務牽連程度高不能倒之系統性重要金融機構，監理人員宜採取及時控管措施，例如限制其合併或收購、對部分業務施以若干限制條件、建立跨業別防火牆以避免其從事利益衝突業務、強化其資訊公開揭露與公司治理等。
- (三) 即使金融市場受創極深，資產證券化並非萬惡，仍具有提升資產流動性、促進市場效率、風險分散管理、提供多元化投資等優點，國際監理趨勢並非完全加以禁止，而是改革若干管控機制，例如，(1) 調整資本計提及會計處理原則，強化資產負債表表外項目之管理，(2) 推動集中結算交割機制，解決資訊不對稱問題及降低交易對手風險，(3) 對信評機構予以適當管理，避免利益衝突，(4) 區隔專業投資市場與零售市場，著重消費者保護的同時應注意是否損及金融創新，於金融創新及消費者保護之間尋求平衡。

二、 建議

- (一) 監理機關的早期因應措施至為重要。於發現銀行問題的早期階段，如獲利情況惡化，異常的放款膨脹、過度承擔風險、問題資產的惡化情況、變現性及流動性不佳等，進行實際查核及場外監控，及早採取必要的因應措施。
- (二) 對個別金融機構落實差異管理，尤其對於具有潛在系統性風險之重要金融機構予以特別之監理要求。當監理機關面臨以公權力或公共資金介入解決問題金融機構危機時，並應留意避免引發道德風險問題。
- (三) 持續關注國際監理趨勢發展並預為因應

金融危機之後，國際組織對於金融監理之架構與原則，相繼提出多項改革，及採取若干穩定金融體系之措施。例如美國通過 Dodd-Frank 新金融改革法案、巴塞爾銀行監理委員會（BCBS）對新巴塞爾協定 Basel III 草案進一步修正、國際貨幣基金（IMF）與金融穩定委員會（FSB）合作維持金融穩定並發展金融體系之早期預警系統、歐盟對所轄銀行進行大規模壓力測試等。

建議持續關注國際監理趨勢發展與對我方之潛在衝擊，並預為因應。例如美國新金融改革法案通過後，對本國銀行於美國分支機構之業務、資本比率等影響；Basel III 於 2019 年正式實施，普通股資本以及第一類資本之比率將較現行 Basel II 提高，對本國銀行造成的增資壓力與因應對策；新修訂之國際會計準則（IFRS）於 2013 年施行，金融機構會計處理與新制接軌之過渡、轉換等影響。

- (四) 加強監理機關之間合作與交流

國內監理機關合作方面，美國新金融改革法案已成立金融穩定監視委員會（Financial Stability Oversight Board），由聯準會、財政部、聯邦存保公司定期集會，惟實務執行情況，各機關之合作仍處於謀合期（例如某些由財政部主導之金融政策，其他獨立機關是否必須配合等議題）。我國則已由中央銀行、金管會、中央存保公司組成金融監理聯繫小組，定期集會，研商金融監理之重大議題，共同研議相關改善方案，監理合作與資訊交流已有初步落實。

至於國際金融監理合作方面，現行實務上基於 BASEL II 之監理架構，外國銀行跨境設立分支機構或異動負責人，我國與有關國家之監理機關均有部分監理資訊分享之合作機制，建議於合於法令以及資訊保密原則下，透過正式與非正式的交流平台，與有關國家之監理機關持續交流合作，防範跨國金融機構之系統性風險、避免跨國監理套利。

附錄

一、研討會參加人員資訊

二、研討會座位牌、名牌

三、研討會會議資料