

行政院金融監督管理委員會因公出國人員出國
報告書（出國類別：其他--參加會議）

瑞士巴塞爾金融穩定學院（FSI）
第五屆風險管理與監理會議

服務機關：行政院金融監督管理委員會銀行局

姓名職稱：戴科長美英

派赴國家：瑞士巴塞爾

出國期間：99年11月3日至11月4日

報告日期：100年4月

摘 要

本次會議係由巴塞爾銀行監理委員會所屬之金融穩定學院（FSI）邀請 73 個國家金融業(包括 銀行業、證券業及保險業)之監理人員，召開風險管理與監理會議，由金融穩定學院主席Mr Jaime Caruana進行開幕致詞，並邀請前Morgan Stanley 董事長 David Walker、德國聯邦金融監督管理局(Bafin)總裁Mr Jochen Sanio、巴塞爾銀行監理委員會秘書長Stefan Walter及包括瑞士、莫斯科、美國、英國、西班牙等國家之國際性銀行風控長就「全球風險管理創新及思維」與「Basel III及金融機構之風險管理」兩大主題，提出有關風險管理之挑戰、Basel III與金融穩定及金融機構之風險管理之關聯、後金融危機時期之監理等議題進行報告或意見交流。

BCBS 為係反映本次金融危機之經驗，對銀行的資本適足性及流動性提供一致性的國際規範。為確保金融體系穩健性，共同維護公平且具彈性的金融體系，BCBS 希望各國監理機關在 2013 年之前將國際規範法制化。我國亦將兼顧金融實務發展，推動銀行監理規範與國際接軌，以達促使銀行提升風險承擔能力之目標，而國內銀行亦應善用 Basel III 過渡期，妥善進行長期資本規劃並調整業務經營模式，以達成法定要求。

目 錄

壹、 會議目的.....	3
貳、 會議過程.....	4
參、 會議內容及重點	
一、 重建金融部門在風險管理及監督方面的彈性.....	5
二、 在市場及法規之新年代下的治理.....	10
三、 議題 I：全球風險管理之創新及思維實.....	13
(一) Maintaining Financial Stability in Difficult Times	13
(二) Basel III and Financial Stability.....	19
四、 議題 II：Basel III 及金融機構之風險管理.....	24
肆、 心得與建議.....	28
伍、 附錄	31

壹、會議目的

本次會議係由巴塞爾銀行監理委員會所屬之金融穩定學院（FSI）每兩年定期邀請各國金融業(包括 銀行業、證券業及保險業)之監理人員，召開風險管理與監理會議，會議主題將從近期金融危機的觀點、金融穩定及最低資本要求等方向，探討目前風險管理與金融商品之改革重點及 Basel III 等主要監理挑戰。

本次會議計有阿爾巴尼亞、阿爾及利亞、阿根廷、澳大利亞、奧地利、亞塞拜疆（**Azerbaijan**）、巴林（**Bahrain**）、孟加拉、比利時、百慕達（Bermuda）、波斯尼亞和黑塞哥維那共和國（**Bosnia and Herzegovina**）、保加利亞、喀麥隆、加拿大、智利、中國大陸、科特迪瓦共和國（**Cote d'Ivoire**）、克羅埃西亞共和國（**Croatia**）、捷克共和國、丹麥、埃及、愛沙尼亞（**Estonia**）、法國、德國、迦納（Ghana）、直布羅陀、希臘、匈牙利、冰島、印度、以色列、日本、哈薩克、韓國、拉脫維亞、黎巴嫩、列支敦斯登、立陶宛、盧森堡、馬其頓、馬來西亞、馬爾他、墨西哥、摩洛哥、荷蘭、奈及利亞、阿曼、秘魯、菲律賓、波蘭、葡萄牙、卡達(Qatar)、俄羅斯、沙烏地阿拉伯、塞爾維亞、新加坡、斯洛維尼亞(Slovenia)、南非、西班牙、斯里蘭卡、瑞典、瑞士、敘利亞、台灣、泰國、突尼西亞(Tunisia)、土耳其、United Arab Emirates、英國及美國等 73 個國家共計 131 名代表參與。

貳、會議過程

有關本次會議係由金融穩定學院主席Mr Jaime Caruana進行開幕致詞，並邀請前Morgan Stanley 董事長 David Walker、德國聯邦金融監督管理局(Bafin)總裁Mr Jochen Sanio、巴塞爾銀行監理委員會秘書長Stefan Walter及包括瑞士、莫斯科、美國、英國、西班牙等國家之國際性銀行風控長就「全球風險管理創新及思維」與「Basel III及金融機構之風險管理」兩大主題，提出有關風險管理之挑戰、Basel III與金融穩定及金融機構之風險管理之關聯、後金融危機時期之監理等議題專題報告或廣泛意見交流。

參、會議重點

一、開幕致詞－重建金融部門在風險管理及監督方面的彈性

金融穩定學院主席Mr Jaime Caruana（以下簡稱C君）就「從危機中吸取風險管理的教訓」、「透過“Basel Process”進行監理改革」及「有效執行全球標準，以確保對銀行採取健全風險管理與適足監督」等三大項目，說明最近市場發展、風險管理與加強金融體系恢復力之監督方向。

(一)、從危機中吸取風險管理經驗

- 1、依據巴塞爾銀行監理委員會（以下簡稱BCBS）資深監理小組2008年3月「從全球金融危機中所得風險管理教訓」報告顯示，當時金融機構風險管理之缺失在於風險辨識及分析的有效性、評估執行實務的一致性暨資金流動性及資本管理等管理項目之失靈。至2009年10月所發布報告，則進一步指出金融機構最大缺失除流動性及資本管理問題外，關鍵在於公司治理及控制程序。
- 2、C君認為結合風險管理方法論及治理之缺失，可發現根本問題在於景氣繁榮濟時期，金融機構會藉由不恰當的激勵機制來支撐其逐漸增加承擔風險之趨勢，此時金融機構的董事會成員和經理人更應該克盡職責，審慎評估現行以傳統思維及過度簡化方式來推論未來之作法，評估如發生管理失衡及系統

性風險內化等情境下所可能產生的問題；而此時監理人員亦更應以加強警覺和質疑的態度與金融機構間對話，俾先期掌握其營運風險。

- 3、為建立了一個全面的監理改革架構，2010年6月在多倫多舉行G20高峰會議，已提出建立在各種組合（block）的改革方案，包括（1）結合全系統或總體審慎的做法，建立強有力的監理架構（2）有效監督（3）建立解決問題（特別是為處理具系統性風險之機構）之架構（4）國際評估及同業審查的透明化。

C君就其中監理架構、有效監督與挑戰等主題提出說明：

- (1)監理架構：BCBS已於99年7月及9月會議決定大幅強化現行資本要求，並引進一個全球性的流動性標準。新的監理架構主要係將最低普通股權益比率從 2%提高至4.5%，並要求銀行持有2.5%資本緩衝用以承擔未來壓力期間的損失，總計可用以吸收損失的普通股權益比率將由目前的2%提高到7%；對於屬衍生性及證券化之金融商品交易，將要求加強監理資本之質與量。總體審慎監理措施方面，新增抗景氣循環之資本緩衝，用以加強防禦銀行金融體系因信用過度擴張所產生的風險；建立國際統一的槓桿比率，以協助遏制金融體系累積過多的槓桿，並為防止模型風險和衡量錯誤提供額外保護。另因應危機期間流動性迅速枯

竭之情況，**BCBS**並提出國際統一衡量最低流動標準，包括短期流動資金覆蓋率及長期淨穩定資金比率。

(2)有效的監督：任何更強的監理規範仍應輔以更有效的監督和管理。金融穩定委員會建議應對具有複雜性及系統性風險之機構、銀行和非銀行加強監理，**BCBS**考量此項建議將涉及監理人員的任務，能力、資源和具體權力等因素，爰將儘速檢視有效銀行監理核心原則(預計於2011年年底完成修訂)。另依據危機期間所提出建議，維持有效監督之主要項目如次：

- I、健全的公司治理，董事會應有效監督銀行所承擔風險，且應充分瞭解並評估公司基於若干假設所建立的計量模型，審慎運用模型輸出結果（在金融危機期間模型使用遭到嚴厲批評之主因，在於銀行僅著重於模型所計算出來的數字，沒有完全理解或質疑的模型建立所採用的假設及其壓力期間的有效性）。
- II、為協助內部及外部審查工作之執行，監理機關應就資料收集、處理與監控建立良好機制，透過分析歷史數據和早期識別潛在的風險，與個別銀行討論溝通採取適當因應措施，以辨識全系統性風險之演變。
- III、為瞭解被監理機構本身、具系統性風險之金融產品及

市場，監理人員應不斷提昇監理技能及專業知能，透過監理資訊分享，將資訊分享範圍由個別監理機構內和不同監督機構之間，擴及到不同的國家之間，

(3)有效執行的挑戰: 如何對大型且複雜的金融機構有效執行新的風險管理和監理標準，將是一大挑戰。BCBS同意各國監理機關為達維持金融機構健全經營及金融體系穩定之目標，得在符合其所發布執行原則及標準之下，視本身國情及金融實務發展執行相關監理措施（“Many roads lead to Basel”），如Basel III要素之一抗景氣循環緩衝資本，即需考量不同國家或地區間景氣循環週期之差異。

(二)、 當前監理上最重要的三個問題和挑戰

1、 監理人員應發展在壓力期間能全面系統性地瞭解市場、產品及其彼此間關聯性之能力，並在必要時採取更積極措施：危機發生之前，在充裕的流動性資金趨勢助長下，因交易技術改進，再加上日益激烈競爭及市場創新所產生壓力，進而壓縮金融商品利潤。惟金融危機期間因市場參與者在充滿恐懼和無安全感的情緒下，結合鉅額交易量及起伏不定市場價格等因素，致部分金融商品的利潤卻迅速擴大，而造成呈極端跳躍波動性的複雜風險。因此各國監理機關和中央銀行必須更貼近市場，俾在壓力期間能彼此能維持更順暢溝通應及回

應，並勇於在不確定的判斷基礎上採取必要行動。另根據國家間協議，監理機關必須與國際間“systemic councils”建立有效的關係，俾在早期階段使系統性風險得到妥善監控和管理。

2、**uncomplicated things**: 當鉅額且複雜的金融產品在跨時區(如從受管制到不受管制部門、從透明到不透明的市場暨從銀行到保險公司或私人投資者或企業)被交易時，要找出風險所在是非常困難的，在此情況下，市場參與者(包括投資者和消費者)也因此懷疑金融機構是否可準確對外說明其所承擔真正風險。因此如果金融商品或金融機構過於複雜而無法被瞭解，甚至太困難而無法管理時就應簡化，而為維護金融體系的穩定，監理人員應僅能接受符合法規下屬金融創新(如有更好避險或抵減風險的方法)所產生之固有複雜性，其餘由如產品面、業務面或組織面等所衍生之複雜性均應予限制。

3、**透過有效溝通建立信任**: 有效溝通的重要性在不同銀行間、監理者間及監理管機構間均不應被低估。例如當前重要的議題，在於如何對大型國際性銀行進行監督管理並溝通有關建立抗景氣循環資本緩衝之新制，以確保其所具備資本緩衝應足以支應反映其跨市場所分布的投資組合，及其母國監理機關為因應不同市場週期性之差異所規定資本緩衝，而類此涉及跨國性監理議題，可藉由參與國際性組織(如BCBS)，調和

各國監理機關所採行措施並強化資訊交流。

二、 專題報告:在市場及法規之新年代下的治理

前Morgan Stanley 董事長 David Walker（以下簡稱W君）表示，有些人擔心許多基於政治或公共政策目標所採行解決機制，如資本及流動性最低要求、限制銀行業務或課徵銀行稅等措施，恐造成監理的鐘擺擺動的太遠。因為他們明確且合理的相信部分問題，藉由改進公司治理即可降低近期所重複發生的大規模累積失敗風險，且依據過去治理紀錄顯示，經營失敗的企業在危機發生之前，即可察覺公司董事會及管理者未盡職責經營之跡象。因此W君強調，在社會扮演共同監督之支持角色下，可從強化董事會能力及監督責任、董事會及股東間代理關係等方面進行改革。

公司是在董事會與監理者運用可靠、良好的判斷力下達到彼此互益目標，引用過去在全球中央銀行界表現卓越且著名的已故前英格蘭銀行總裁Lord Richardson 曾有句銘言：「好的判斷來自於經驗，但大部分銀行業痛苦經驗是來自於先前錯誤的判斷」（“Good judgement comes from experience, but the trouble in banking is that most relevant experience comes from earlier bad judgement”）。在近期金融危機之前這種情形確實很多，如果我們檢視過去20年有關銀行董事會管理及審慎監理模式的模式及滿意度，可發現此種判斷的角色在許

多方面遭到被排擠，原因之一在於部分具備財務工程設備的銀行業者及管理者，極度信賴以深奧數學分析所新產生的財務理論，並過度仰賴被管理者所神化的模型產出，而停止思考他們應有的職責。

(一) 建立強而有力的董事會

從行為心理學家所提出大型組織的無效率主要在於決策決定者及具控制權之經營者的風險觀點，除非董事會的環境能容納、鼓勵及有能力的外部董事意見成為策略討論的一部分，否則將很難評估外部董事在任期內的貢獻，因此董事長核心任務應努力促使董事會成員具備適當的行為動力，才能將不適任者排除於外。另董事長及執行長間角色應分離，執行長是被授權提出策略建議者，其所提建議須經由董事會嚴格審查後再由其依據董事會決議充分執行，因此董事長在董事會中極為重要，如果防禦性太強，董事會及執行長將無法有效運作，且將可能喪失積極的策略機會或反而採行錯誤的策略。

許多國家監理機關已採行或正研議審核金融機構董事之資格及其具備產業知識等適格性條件，如英國FSA已對大型金融機構所推薦之新任董事之資格及應備產業知識等進行面談並審查其適格性。惟有效的董事會成員應具備適足產業知識僅屬必要條件，並非充分條件，更重要的是要有能力且願意積極地在董事會履行其責任並提出意見。雖然能力及意願很難評估，但仍具有監理者不可忽視

的重要意義，監理者需要具備妥適裁量權及判斷，俾發展可評估銀行董事會環境有效性的方法及工具。

(二) 強化董事會風險管理功能

董事會過度依賴基於管理因素所核准風險評估模型，並將核該准視為已克盡風險注意義務，在欠缺審慎風險管理及分析師慫恿下大量運用槓桿，而成爲引發本次金融危機最大根源。此種背景下，爲使公司確實達到更有效資產負債管理，應要求公司應建立隸屬董事會的風險管理委員會且成員應包括外部董事，俾從企業經營策略之核心要素，提出風險偏好和容忍度供董事會參考。尤其當集團業務之複雜性出現超出董事會所能理解情形時，更需藉由風控長對董事會提出關鍵風險問題，以協助其調整董事會本身運作，或要求集團業務重組或簡化，俾使董事會有效發揮監督功能。

(三) 股東與董事會間約定

在金融危機之前，從賣方分析師及基金管理者對市場反應顯示，主要壓力來源是銀行高度槓桿，他們所在意是如何將許多大型且具著重要意義的業務模式調整爲著重於短期績效交易。縮減長期持有者之股東利益的結果，將影響董事會在股東權益基礎的穩定性，並縮短董事會作決策的時間。

W君特別推崇英國FSA爲提高機構投資人與企業間約定之品質 (quality of engagement)，以協助改善股東長期報酬並確保管理階

層有效執行治理責任，於2011年初發布所管理人職責規範（Stewardship Code），該規範主要內容係在策略、績效及風險管理等層面追求股東與管理階層間有意義對話。Stewardship code 將與英國上市公司公司治理準則共同發揮相輔相成作用，並應用於許多地方，如改進基金經理人與董事會之間瞭解及其關係、減輕短視近利的程度及降低引進槓桿比率的壓力。

三、 議題 I：全球風險管理之創新及策略思維

I、 Maintaining Financial Stability in Difficult Times

本議題由德國聯邦金融監督管理局(Bafin)總裁 Mr Jochen Sanio, 以 Maintaining Financial Stability in Difficult Times 為題提出報告並說明德國對於 Basel III 的看法。謹就報告重點摘要如次：

(一) 金融穩定之定義及影響

“金融穩定”應界定為金融系統能支持經濟正常運作，透過資金移轉有效率地在不同經濟活動及不同期間分配資源，並評估及管理金融風險。因此金融穩定與實質經濟是相互影響，正如國際貨幣基金組織 2004 年的工作文件指出，金融穩定關鍵定義在於金融體系的應變能力和運作能力，即它是在一定穩定範圍內能促進經濟成長、消除內生或因重大且無法預期之不利事件所產生的

金融不平衡。

金融危機的歷史經驗已足以佐證當金融市場喪失穩定性時，將對全球經濟可能所造成嚴重後果。BCBS 為改善銀行體系吸收由金融和經濟壓力所導致之衝擊，並降低該衝擊透過金融體系擴散至實體經濟的風險，繼 2009 年 7 月發布再證券化及強化交易簿等風險管理等改革措施後，在極短時間內再度發布強化資本和流動性監理標準之改革措施(即目前所稱 Basel III)，而 BCBS 亦充分察覺到這些改革措施並非永遠防止金融危機發生的萬靈丹。

(二) 維持金融穩定之成本效益

有關 Basel III 為達到更穩定金融制度所推出的措施，各國都在討論執行該措施究竟可得到多少穩定？德國更提出是否應合理思考採取 Basel III 的執行成本？雖然 BCBS 及金融穩定委員會(FSB) 研究結論指出，為降低銀行發生經營危機之可能性及其相關衝擊，而採行嚴格規範所產生之長期經濟利益已超過經濟成本，且在過渡階段已發生成本不應該威脅到實質經濟的影響；另 FSB-BCBS 所共同組成 Macroeconomic Assessment Group (MAG) 之研究結果亦指出該等限制措施對總體產出的影響有限。但是這兩份報告忽略一些關鍵面向，特別是依據 IMF 報告指出 developed world 過去十年平均(經濟)成長率是相當低，一年僅約 1.6%，因此如果想藉由 BCB III 措施來刺激該等已發展國家的經濟將可能產生

反效果，因為強化資本及流動性要求將帶動借款成本增加，且也可能反映在信用緊縮政策，如金融危機期間嚴格的資本要求即造成歐盟地區銀行緊縮借款政策。

因此在評估新巴賽爾資本協定對於國家經濟的影響時，應考量資本要求及可能減少信用供給間之相關性，並評估經由複雜模型及所採行假設，兩者合併之交互影響，惟在經歷金融危機後，不禁讓人更審慎思考是否仍應仰賴模型，因為模型內所採用的參數具有裁量性且可能低估實際成本。

(三) 要求對具系統性重要金融機構(systemically important financial institutions，簡稱 SIFIs)增提資本

依據 BCBS「為強化資本及流動性要求對長期經濟利益影響之評估報告」，當一家 SIFIs 倒閉時將可能在一夕之間造成金融體系毀滅。在 2010 年 11 月於韓國首爾所舉辦 G20 會議，已提出許多應加強監理位居全球金融體系具重要性金融機構（G-SIFIs）之建議，目的在於以預防性措施，強化個別 G-SIFIs 因應負面經濟發展之恢復能力，特別是更應增加其吸收損失的能力，據瞭解有許多國家希望透過採取比 Basel III 更嚴格的方式要求 G-SIFIs 增加資本，但採此種更嚴格標準要求增提資本之妥適性值得審慎評估。

德國不反對 FSB 所提倡採取更多可轉換或附條件可轉換之資本工具，俾真正達到動用最少納稅義務人的錢作為金融市場疏困

資金之目標。執行上仍需確定這些可轉換資本足以作為承擔最大風險的緩衝資本，目前投資人對此種新的且未經測試的資本工具存在許多疑慮，以致發行或有可轉債（Contingent Convertible Bond，簡稱 CoCo Bond）時可能成為資本市場的主要挑戰。

當 SIFIs 出現經營問題而無法解決時，政府需花費大量納稅義務人的錢，並以持續提供保證方式確保該機構持續經營。而只要政府保證持續存在，將誘使市場參與者因不在意風險承擔所產生的道德風險更難解決。現階段最迫切需要的藉由具有法律約束力，可全球適用的國際公約來解決 SIFIs 問題，因此 G20 會員國必須將國家利益置於次要地位來共同執行，以避免產生監理套利問題。

(四) 德國聯邦金融監督管理局對於 Basel III 看法

1. 強化資本要求

- (1) 德國非常認同 BCBS 為強化銀行體系健全，暨在不影響銀行業務經營能力及競爭力之間取得平衡所提出強化措施，因唯有在新的資本標準下，銀行才更有能力因應危機且在艱難時期仍可在經濟市場中發揮功能。有關 Basel III 要求以普通股權益強化銀行資本之核心重點，歐洲資本要求指令 II 已經提出 2011 起在繼續經營條件下具備吸收損失能力之第一類資本應具備要件，並以正面表列方式列出個別資本成分應符合要件。

(2) Basel III以漸進方式施行，俾利銀行得建立足夠資本並於必要時應調整商業模式以適應新規範。德國將在這個基礎上努力符合 BCBS 要求，但對個別銀行而言（尤其體質較弱的銀行），一方面要能吸引投資人的資金及獲得融資，另一方面尚需維持良好獲利能力，因此需要更大努力方能符合規定，而金融機構為脫離此種困境最直接的措施是提高產品價格(如貸款利率)及相關服務費用，此舉將弱化銀行貸款對經濟成長之潤滑功能。

2. 建立抗景氣循環緩衝資本：該措施旨在確保對銀行業資本要求應考量總體金融環境下營運情形，於判斷信用過度擴張與系統性風險增長相關時，監理機關應啟動抗景氣循環緩衝機制，以確保銀行體系有足夠資本緩衝防止未來潛在損失。惟德國認為此措施執行上有很大的困難，包括如何決定經濟情況在何種狀況下建立緩衝資本？決策過程如何做到毫無政治的干預？另因不同的國家可能採取不同方法來分析此問題，進而可能導致扭曲國家之間的競爭力。
3. 槓桿比率：這是令人監理機關最頭痛的措施，它的目的係為減緩不穩定的去槓桿化所帶來的風險，及其對金融體系和實體經濟可能帶來的負面影響。惟 Basel 以固定指標來衡量所有情況(如在未區分各資產項目之潛在風險)，是否能真正達到消除

Basel II 採風險敏感度分析之缺點？另銀行在該比率規範下將被迫縮減其資產負債，必定去除低利潤、低風險業務並轉向高報酬及風險較高業務，在此種危險的激勵下即使未來有更多權益資本來支撐其業務，仍可能迫使銀行須關閉那些不會造成危機且屬重要業務部門，進而促使銀行從事更高風險的投資。

4. 流動性管理措施: BCBS 為建立全球一致之流動性標準，提出二項衡量指標包括流動性覆蓋率(liquidity coverage ratio，簡稱 LCR，係銀行需有足夠且高品質之流動性資產，以利其於壓力情境下提供 30 天期流動性資金)；淨穩定資金比率(Net stable funding ratio，簡稱 NSFR，係衡量 1 年內資金結構性比率，用來評估流動性資金到期日之配合情形)，但由於 BCBS 已明確定義該兩項指標構成要素，以致執行上仍有相當多問題，例如當發生短期流動性問題時，依 BCBS 認定標準，資產組合中屬合格高流動性之資產範圍太小（例如僅現金、政府債券及央行存款準備具 100%流動性，至於公司債則需視其信用評等等級依不同扣減率計算其流動性），這將迫使銀行大量投資於政府債券，而產生曝險過度集中問題，且以狹隘標準認定高流動性資產，可能造成銀行不再持有屬非投資等級債券，進而影響該等債券主權國家之借款人。當那些被排除在外的主權國家無法自籌資金，而被迫向外借錢時，將可能成為下個金融風暴的引爆點。

雖然 BCBS 嚴格規範流動性資產係有助於維持短期金融穩定，但從長期效果而言，恐產生不穩定效果。德國建議 BCBS 在該兩項指標觀察期間（流動性覆蓋率及淨穩定資金比率分別自 2011 年及 2012 年起開始觀察，分別於 2015 年及 2018 年正式導入），可檢討改善相關規範內容。

II、Basel III and Financial Stability

Basel Committee on Banking Supervision 秘書長 Mr Stefan Walte（以下簡稱W君）以Basel III與金融穩定進行專題報告。由於銀行業位居信用中介市場之中心，透過直接及間接擔任信用提供者、造市者、流動性及支付服務提供者等扮演重要角色，因此銀行危機與經濟及金融衰退情形有深刻關聯性。目前銀行危機發生的頻率已超出我們的想像，在工業國家及新興國家平均約隔20-25年即會發生一次，換言之，每年發生金融危機之機率約為4-5%。

造成銀行發生危機的因素有很多，其中最主要原因係過剩的流動性、過多的信貸及和較弱的承保標準，而銀行業缺失中會引發系統性風險者，主要在於過度槓桿、資本質量不足及流動性緩衝不足。例如在危機之前許多銀行普通股權益占風險加權性資產比重低於 1-3%，以風險為基礎的槓桿已介於 33：1 和 100：1 之間

這次在順景氣循環過程及具系統性重要金融機構太大而不能

倒之相互關聯下，使金融危機更趨惡化，而名列於前且與風險管理有關缺失包括公司治理、市場透明度及監督品質。BCBS 將透過總體及個體審慎措施來解決這些缺失，以降低個別銀行對於系統性風險之衝擊。

(一)個體審慎措施-對個別金融機構之改革

1. **提高資本的質量**：特別強調以普通股來吸收損失，本次危機證明，信用損失和減損出自於保留盈餘，而保留盈餘正是銀行有形普通股權益的一部份。BCBS 考量在危機期間市場參與者，均強調以普通權益比率來評估銀行的應變能力，Basel III 規範第一類資本的主要項目必須是普通股和保留盈餘。
2. **強化資本計提之涵蓋範圍(risk coverage)**：特別是有關資本市場的活動，要求以壓力風險值對交易簿及證券化之曝險計提資本(預估將使銀行交易簿之資本計提將增加至 4 倍左右)；強化交易對手信用風險資本要求，即針對因交易對手信用惡化之市價評估可能損失計提資本，並藉此提供誘因促使店頭市場衍生性金融商品交易轉向集中結算交易對手或交易所交易。
3. **要求更高的資本水準，以吸收與金融危機有關的各類損失**：要求最低普通股權益比率之從 2% 提高到 4.5% 及增加 2.5% 緩衝資本，合計使普通股總權益比率增加至 7%。各國也可採更嚴格的資本定義和更高的風險覆蓋，要求增加普通股權益

比率。

4. **建立全球流動性標準**：穩健的資本要求是銀行體系穩定的必要條件，但僅有資本是不足的，例如英國北岩銀行倒閉時具有最高的資本適足比率。由於流動性風險在許多銀行活動未被定價，且甚至在評估系統性風險之關鍵要素中被忽略，BCBS爰要求銀行擁有足夠的優質流動性資源，使其在壓力情境下可存活至少一個月的的方式，以提高銀行因應短期流動性風險的能力。雖然此種措施將提高銀行正常時期的資金成本並將影響其商業模式，惟銀行仍不得不做更多的自我防備，以防止壓力時期強調流動性。展望未來，流動性不應該再被視為免費資源，需予以適當定價。
5. **加強監督、風險管理和資訊揭露標準**：BCBS已加強了第二支柱監理審查標準督，包括在地區公司治理、風險偏好、風險集中度及壓力測試。另提高第三支柱有關資訊透明度，要求揭露更複雜的資本市場活動。

(二)總體審慎措施-如何促進金融體系的彈性

1. **逐步導入槓桿比率**：槓桿比率屬總體審慎措監理指標，它並非以風險為基礎，故可作為以風險為基礎資本要求（普通股權益比率）的輔助措施，防止銀行在景氣繁榮時過度利用槓桿，有助於減緩不穩定的去槓桿化所帶來的風險。另槓桿比

率將有助於確保監理機關不能忽視具有更廣泛系統風險之資產，許多資產類別從銀行角度來看可能屬於低風險（如金融危機前之信評評等級較高的主權、信評為AAA結構型商品、抵押回購和衍生性金融商品等），惟當這些看似低風險之資產曝險，已廣泛影響金融穩定時，即需要更廣泛的資本來支撐。因此BCBS將審慎逐步導入槓桿比率。

2. **引進資本緩衝**：在景氣繁榮時期建立充足且高於最低資本要求之資本緩衝，俾利景氣衰退時吸收損失。在金融危機之前，某些銀行降低股利可能被市場視為財力薄弱之壓力下，仍持續支付股利，現在Basel III 要求當銀行資本低於 2.5%的保留資本時，將限制銀行股利分配及紅利發放，以確保銀行重建資本的能力。此外，BCBS也建議採行抗景氣循環緩衝資本 (countercyclical buffers Capital)，以確保金融體系信用過度成長。因為我們已一次又一次發現最嚴重危機之前是信用泡沫，而當泡沫破滅時首先受害者即是銀行，雖然我們不一定能防止泡沫發生但至少可使銀行有能力抵禦。
3. **應以高於Basel III規定，要求具全球系統性銀行具備額外吸收損失的能力**：依據BCBS所成立之Cross-Border Resolution Group 觀察，目前並無國際性破產架構得處理該類型的金融機構，在無法完全消除該問題對全球銀行之影響下，必須採行更多

措施以降低其發生的可能性。BCBS與FIB正研訂如何以定量及定性指標，衡量具全球系統性金融機構應具有之吸收損失能力，且希望該額外吸收損失之能力係以普通股、或有資本或 bail-in debt（在危機時自動排除債券投資者利益的債券）所組成。

(三)新的監理標準對總體經濟之影響

透過提高最低資本之要求及全球流動性標準之規範，將可大幅降低未來銀行發生危機之嚴重程度及機率，有助維護金融體系穩定及經濟成長，並降低由公共部門及納稅義務人負擔的風險。例如，依據BCBS研究，要求銀行普通股股權比率由 7%增加至 8%，則每年銀行發生危機的風險至少可減少約一個百分點，並使每年的產出預期利益增加約 0.2%至 0.6%之間。此外在實施新規範前的過渡時期，預計只會溫和影響經濟成長，在銀行均符合最低資本要求、資產組合及ROE維持不變等條件假設下，估計自 2013 年起逐步實施之四年內，銀行的普通股權益資本比率每增加一個百分點，國內GDP平均下降約 0.2%。

為確保符合Basel III規範，銀行應充分利用過渡時期透過留存保留盈餘、降低風險性資產及適當的增資計畫等方式，以儘速達到新標準，並持續維持良好信用和貸放活動。

(四)面對未來持續金融創新之監理重點：監理機關應持續努力以審慎

的態度確保銀行已捕捉所有的風險，透過嚴格資本定義、最低資本之要求及槓桿比率規範，將可促使銀行覈實估計其風險加權性資產。BCBS對於市場風險規範架構也將進行根本的檢討，來處理銀行簿與交易簿之間的套利問題。另應密切觀察銀行如何進行管理曝險的措施、如何調整風險加權性資產及如何進行風險抵減活動，銀行應藉由維持適足資本及流動性，加強建立健全商業模式的基礎，而非進行資本套利的商業模式。

另為確保新的監理法規和標準得到全面實施，BCBS特別成立標準執行小組（Standards Implementation Group），該小組將對會員國之法規與實務進行同儕檢視，特別是壓力測試和健全的流動性風險管理，以督促有會員國全面落實執行Basel II及Basel III規範，BCBS將以更規律的基礎，監控金融市場發展及風險，並適時更新監理標準。

四、 議題 II：Basel III 及金融機構之風險管理

本議題主要係由西班牙中央銀行之 Director General MARIA(以下簡稱 M 君)以「尋求適當的法規平衡 (Finding the Right Balance in Regulation)」為題提出報告。其報告重點摘要如次：

當金融危機發生時，為因應處理會採取許多管制措施，進而產生過度管制的風險，目前的風險即在於規範太多。M 君認為不論是 G20 所提金融改革措施或 Basel III，都是為改善 Basel I 及 Basel

II 的管理漏洞，且現在所處理的並非新的問題，而是令人意不到之流動性及具系統性之重要金融機構等老問題。

法規並非萬靈丹，但在 G20 所提金融改革措施，可能令人產生只靠法規即可永遠消除金融秩序不穩定現象並矯正相關問題之錯誤觀念，但實際上事情並非如此簡單。所謂「適當的法規平衡」是很難定義，但隨著 Basel III，在第一支柱更明確且嚴格資本規範下，也應確保透過更強健的第二支柱監理審查及第三支柱資訊揭露等措施之來輔助。M 君參考 Basel III 規範，提供以下方向，供大家思考如何使 Basel 規範達到更有效的改革。

- (一) 監督與管理間的權衡 (Regulation VS. Supervision)：理論上，在第一支柱最低資本要求下，銀行如有更嚴格、明確之資本規範時，可能較不需要第二支柱監理審查或監督行動。尤其當銀行所持有之資本質與量愈佳時，該機構及監理機關對可能產生錯誤之風險容忍度將愈大，惟不得據此認定監理機關可採取較少的管理措施，因為法規是考慮某確定時點及普遍環境下所訂定規範，屬靜態的，而管理是動態的，假如沒有管理的行動，仍難以全面發揮法規的有效性。從本次金融危機經驗顯示，僅有好的法規是不夠的，更重要的是要不斷地檢視法規是否被落實執行，唯有落實執行才是展望未來的重要關鍵，為確保各國並非僅有相當法規而且有適當的執行規則，避免監理套利，應將執行面擴展至全球協調

的觀點。

(二) 法規與風險管理(Regulation VS. Risk management of banks)：Basel III

係屬較嚴格且較深入的規定，假如已經有嚴格法規據以監理銀行，則銀行的行為亦將會以更深入方式來回應。惟監理機關仍應從下列面向自我提醒並思考，還有什麼限制是監理者可以做的？

1. 監理者角色在於監督及管理：監理者職責並非在於經營銀行，因此不可取代銀行經理人，銀行經理人的角色是在合理的風險、報酬及利潤下經營銀行；法規是為促進金融穩定，不應試圖取代銀行管理。
2. 法規及銀行風險管理是屬同一陣線：好的風險管理應具備有效性，我們需要的具獲利能力、良好風險管理的銀行，同時以適當方法控制其經營風險。很明顯地在金融危機之前，銀行的公司治理措施並不足夠且董事會並未落實執行控制風險方面的措施；另對銀行而言，追求獲利與風險管理應同等重要。因此銀行董事會有職責使銀行在不承受過多風險之情況下，具有良好獲利能力。
3. 監理資本與經濟資本：Basel II 是監理資本與經濟資本調合的觀念，它為銀行風險管理提供正確激勵機制，在許多已實施 Basel II 國家的銀行已經授權風控長發展此觀念。現在值得關注的是 Basel III 增加監理資本與經濟資本間距離，相較於 Basel II，Basel III 在許多方面的措施更加保守，法規門檻提高後，具良好風險管理機

制的銀行將缺乏激勵作用，短期內銀行因改善風險管理缺失所產生效益可能不會反映在業績上，此種現象，亦將有可能弱化風控長在銀行組織內功能，因此我們應儘可能避免此種現象發生，並應積極主動維持良好風險管理之激勵誘因。

(三) 法規與市場紀律：在嚴格法規下仍然存在市場紀律之缺失，如何課予管理人員在市場紀律方面責任，俾降低風險。

(四) 法規以外的循環(週期調控)：從本次金融危機所學習到教訓，在經濟環境良好時，監理者需以反景氣循環角度思考，採取審慎措施。以西班牙初期提出動態提存準備制度¹改革措施之經驗為例，2004年西班牙開始採用國際財務報告準則（IFRS），當時在動態提存損失準備制度與IFRS規定不符之壓力下，又正值當時經濟環境良好，致監理機關在難以抗拒壓力下一度不得不妥協取銷該制度之改革措施，但最後實施結果，證明當時以反景氣循環角度堅持改革是對的。而經過本次金融危機已促使各界(含政治面及社會面)認同並支持Basel III為因應景氣循環效應，所採行資本及流動性之緩衝措施，以強化金融體系的穩健性。

(五) 總體審慎監理和個體審慎監理：在危機發生之前，監理者較忽略個別機構整體風險及其與其他金融機構間是如何相互影響，從本

¹ 動態準備提存制度係要求銀行在景氣好時，依過去放款成長率、準備提存率及實際損失率設定一定公式，計提損失準備，以因應景氣不好時實際損失增加所需，然此法並不符合現行國際會計準則（IFRS）。惟因現行方式，將使銀行在面臨金融危機時無足夠準備以因應損失之增加，故IFRS9草案亦將改採預期模式計提損失準備。

次金融危機顯示兩者之重要性，因此監理者需瞭解所採行個體及總體審慎措施之間相互影響結果。

肆、心得與建議

一、兼顧金融市場的安全與發展，推動銀行監理規範與國際接軌：

Basel III 反映本次金融危機所學習到經驗，對銀行的資本適足性及流動性提供一致性的國際規範，為確保金融體系穩健性，共同維護一個公平又有彈性的金融體系，各國監理機關應在 2013 年之前將國際規範法制化。我國亦將兼顧金融實務發展，檢討修訂銀行資本適足性等相關規範，以達促使銀行提升風險承擔能力之目標。

二、應持續關注 BCBS 對於 Basel III 相關規範之細部措施之調整情形及實務運作發展，俾於符合國際規範原則下，研訂契合國內實務之監理規範。

(一) 符合標準之混合型資本工具運作：Basel III 嚴格要求可計入合格資本之混合型資本工具之標準，其中銀行須確認該資本工具具備持有人自行承擔損失機制，使其可轉換為普通股或達事先設定觸發條件下的減損(write-down)機制。目前在歐洲地區已有金融機構以發行 Contingent convertible bonds (Cocos) 作為強化資本的工具，然因涉及觸發條件 (BCBS 並未規範)

如何合理定義、定價不易及發行成本等實務運作問題，致市場接受度不高；而我國目前尚無銀行發行類此工具，未來如何運作值得關注。

(二) 抗景氣循環緩衝資本（2016年起實施）：BCBS 同意由各國主管機關決定銀行應建立介於加權風險性資產之 0~2.5%的資本作為抗景氣循環緩衝資本，並至少於實施前一年預先公告，使銀行有時間因應。BCBS 雖提出係以私部門信用總合占國內生產總值比率(credit-to-GDP 指標) 為共通參考指標，當經濟體系過度張信用時，銀行為避免觸及須增加資本計提之比率會自行控制信用擴張情形，而產生穩定經濟作用，惟已有國家提出實務運作之疑義，如銀行是否可能於景氣過熱時即時降低信用供給？應由誰負責判斷景氣循環？是否接受該指標依景氣循環變動，即如在某一穩定區間內即可視為穩定，當指標在範圍內比率可維持固定，一旦脫離該區間再考量是否改變之前所定固定監控比率。

(三) 流動性規範過於嚴格且未兼顧各國金融發展，致可列為合格流動性資產者甚少：BCBS 分別預定於 2015 年及 2018 年實施流動性覆蓋率(LCR)及淨穩定資金比率(NSFR)兩項指標。目前已有許多國家向 BCBS 反映 Basel III 對於高品質流動性資產之認定標準過於嚴格，例如僅政府公債得 100%認列，至於信

用評等等級在 AA-以下的公司債及金融債券需經價值減損(扣減率)評估後使得列入，恐導致銀行為符合規定而不購買或拋售不符規範的債券，而造成政府公債價格上漲、其他債券乏人問津情形，進而影響企業籌資能力。

三、銀行應善用 Basel III 過渡期妥善進行資本規劃並調整業務經營模式：Basel III 係自 2013 年起至 2019 年逐步導入實施，該期間原則上尚足以使本國銀行如期達成最低資本要求，因此銀行應審慎思考如何在不損及獲利能力情況下，從資本面、財務面、業務面及風險管理等各種面向，審視 Basel III 可能影響、重新檢視各項業務調整經營策略並妥善進行長期資本規劃，並善用長時間的過渡期，分階段計畫調整，以達成法定要求。尤其對於 2016 年起分四年逐步建立保留緩衝資本（conservation buffer）之最低要求（至 2019 年應達 2.5%），銀行宜採取審慎股利政策妥適因應，於該規範實施前，透過盈餘加速累積普通股基礎。

伍、附錄

附件一：議程

附件二：會議資料