

(出國類別：會議)

參加越南金融監督管理委員會主辦之東亞金融  
穩定國際研討會「因應瞬息萬變環境之金融穩  
定架構及金融監理措施」會議報告

服務機關：中央存款保險公司

姓名職稱：鄭明慧/處長

派赴國家：越南河內

出國期間：101年11月26日至11月29日

報告日期：102年2月20日

## 摘 要

一、主辦單位：越南金融監督管理委員會

二、出國期間：101 年 11 月 26 日~29 日

三、地點：越南河內

四、與會人員：

本次東亞金融穩定國際研討會於 101 年 11 月 26 日至 28 日舉行，由越南金融監督管理委員會主辦，計有來自約 30 國之 400 名貴賓參加，包括中國大陸、日本、韓國、新加坡、歐盟國家等金融監理機關資深官員；國際金融組織代表如 ADB、BIS、IMF、World Bank；北美暨歐盟國家之專家、資深經濟學家及區域經濟體各國代表等，場面極為盛大，越南總理阮晉勇並親自與會致詞。越南政府希望透過這次會議向國際代表展現越南在提高金融領域透明度與積極主動融入世界經濟發展等方面所作的努力。

五、研討會主要內容

本次研討會主題為「因應瞬息萬變環境之金融穩定架構及金融監理措施」，研討主題有三：(一)審慎監理政策及監理法規之強化；(二)增進金融穩定之金融基礎設施；(三)密切合作以穩定東亞金融市場。內容主要著重在 2008 年全球金融海嘯後國際清算銀行所發佈之巴塞爾資本協定有關資本、流動性強化規範，及其所衍生之總體審慎監理、系統性重要金融機構監理強化及復原清理計劃、影子銀行及金融衍生性商品監理等相關金融改革措施及理念，及於各國(歐盟國家、日本、中國大陸、新加坡、瑞士、荷蘭、英國、荷蘭等)之實施情形或經驗。

六、心得與建議

(一)本次會議介紹之議題均為當前國際金融監理改革最新領域，各項議題亦與本公司業務息息相關，本公司應加強培訓同仁此等領域之專業知識，並深入瞭解其內涵及後續發展，據以

研議本公司業務應配合興革之處，以為因應。

- (二)總體審慎監理已成為國際金融監理新顯學，與個體審慎監理兩者相輔相成，缺一不可，各國目前均設置或指定專責單位執行總體審慎監理並立法賦予明確權責，以及研議適用於各國國情之總體審慎監理政策及工具並列為監理改革重點，我國宜正視此議題。
- (三)總體審慎監理之執行究應由中央銀行、主管機關或由不同單位共同分工掌理，各國宜依其國情及監理組織架構，在發揮制衡與避免複雜之間尋求最佳的分工組合；依相關主管機關現行職掌分析，我國似屬分工掌理模式，可參考類似國家之作法，另行組成總體審慎監理委員會作為溝通協調平台，以提升總體審慎監理成效。
- (四)為終結太大不能倒及太關聯不能倒對各國政府及納稅人之夢魘，目前各主要國家均致力於強化G-SIFIs及D-SIFIs之監理並積極推動SIFIs之復原及清理計畫，我國雖無G-SIFIs之機構，惟國內金控公司之營運已具備D-SIFIs複雜性及高度關聯性之特色，宜追蹤主要國家實施情形，評估要求金控公司提報RRP計畫並立法訂定其適用之立即糾正措施(PCA)及有序清理程序之可行性，俾能有效因應D-SIFIs之系統性風險。
- (五)鑒於金融創新的變化速度永遠勝過法規面及監理面的調整速度，與會專家學者一再強調各國應正視金融監理人力質與量的提升，我國宜優先強化監理系統性重要金融機構或執行總體審慎監理之人力，俾能及時辨識或偵測金融體系之潛在風險，並適持採取矯正措施。

## 目錄

第一部份 研討會緣起及目的	5
第二部份 會議過程及主要內容	
壹、開幕致詞摘要	6
貳、Basel III 之實施及對金融市場之潛在衝擊	7
<i>Mr. Jeffrey Miller</i>	
國際清算銀行亞太區資深金融部門專家	
參、由金融穩定觀點探討歐洲在金融法規及審慎監理政策 面臨的挑戰	12
<i>Dr. Thorsten Freihube</i>	
德國聯邦金融監理局金融穩定部門主管	
肆、東亞經濟體建立金融審慎監理準則及執行藍圖	18
<i>Mr. Tokio Morita</i>	
日本金融監理署副署長	
伍、近期金融改革對東亞地區暨日本金融危機之意涵	30
<i>Mr. Tokio Morita</i>	
日本金融監理署副署長	
陸、經濟回復平衡與金融穩定	35
廖珉	
中國銀行業監督管理委員會上海監管局局長	
柒、克服金融危機的政策及措施	39
<i>Mr. Chua Kim Leng</i>	
新加坡金融管理局銀行處處長	
捌、整合式金融監理暨當前金融監理制度改革趨勢	41
<i>Daniel Zuberbühler</i>	
KPMG 瑞士資深財務顧問	
玖、克服金融危機的政策及措施	52
<i>Mr. Bernhard Speyer</i>	
德意志銀行研究處 Co-head	

拾、政策制定者及監理者透過適當合作保障金融市場穩定…	60
-韓國總體審慎監理經驗	
<i>Mr. Hong Youngho</i>	
韓國金融監理局 <i>lead Manager</i>	
第三部份 心得與建議……	66
附錄：BCBS 對美國、日本及歐盟執行 Basel III Level 2 審查結果…	71

## 第一部份 研討會緣起及目的

有鑒於全球經濟正面臨各種艱鉅挑戰，國際金融市場處於複雜多變環境，為追求更安全、更永續的東亞金融體系，並為越南經濟持續發展尋求解決之道，越南政府身為東協組織之一員，特責成其國家金融監督委員會、財政部、外交部、中央銀行及政府辦公室共同舉辦首屆之東亞金融穩定國際研討會，期藉由分享資訊與交流經驗，對區域性之金融穩定做出貢獻。

這場國際研討會於 2012 年 11 月 26 至 28 日假越南河內舉行，本次主題為「因應瞬息萬變環境之金融穩定架構及金融監理措施」，約來自 30 個國家、400 名貴賓參與盛會，包括中國大陸、日本、韓國、新加坡等各國金融監理機關資深官員；國際金融組織代表如 ADB、BIS、IMF、World Bank；北美及歐盟國家之專家、資深經濟學家，及區域經濟體各國代表等，場面極為盛大，越南總理阮晉勇並親自與會致詞，越南政府希望透過這次會議向國際代表展現越南在提高金融領域透明度與積極主動融入世界經濟發展等方面所作的努力。

本次研討會議議程主要分為二部份，第一部份為研討會，研討主題有三：(一)審慎監理政策及監理法規之強化；(二)增進金融穩定之金融基礎設施；(三)密切合作以穩定東亞金融市場。內容著重在 2008 年全球金融海嘯後國際清算銀行所發佈之巴塞爾資本協定 3 有關資本、流動性強化規範，及其所衍生之總體審慎監理、系統性重要金融機構監理強化及復原清理計劃、影子銀行及金融衍生性商品監理等相關金融改革措施及理念，及於各國(歐盟、日本、中國大陸、新加坡、瑞士、荷蘭、英國、荷蘭等)之實施情形或經驗。第二部份為座談會，邀請區域經濟體金融監理機關代表、政策制定者及 IMF 代表討論與評估區域金融穩定性，並提出讓東亞金融市場更安全穩健的方法，會後並簽署聯合聲明。本公司係獲邀參加第一部份研討會。

本報告以下即就上列三主題擇要整理與談人報告內容，並就與談人所提內容研讀其他相關背景資料，就較重要者於本報告加以補充或註解，以利完整掌握國際金融監理最新理念，最後提出個人心得與建議，供交流分享。

## 第二部份 會議過程及主要內容

### 壹、開幕致詞摘要

#### 一、越南總理 Mr. Nguyen Tan Dzungn 阮晉勇先生致歡迎詞

當前的國際金融危機、經濟衰退與複雜多變的國際金融市場，使東亞金融體系面臨許多危機，呼籲東亞各國領導人、決策者及金融監理人員應繼續加強在金融政策與監理方面的合作，並對金融市場更有效的管理，俾建設一個更加安全穩健的東亞金融體系。以越南而言，越南金融市場之改革，當前最首要的任務是重建銀行體系(不良債權)、強化金融體系基礎設施，及建立符合國際標準的監理機制，從而確保經濟持續宏觀的成長與穩定。本次會議為與會者之經驗及研究成果提供交流平台，以促進東亞乃至全球金融監理機關的合作，期能為加速越南經濟之持續發展尋求解決之道，並希望各國及國際組織、國際學者繼續對越南提供支持與協助。

#### 二、越南金融監督管理委員會主席 Dr. Vu Viet Ngoan 致開幕詞

2008-2009年間的全球金融危機與一連串全球經濟衰退已經留下了嚴重的破壞性影響。世界上許多國家與地區正在與公債風暴、高失業率、經濟不景氣與不穩定的金融市場搏鬥。儘管如此，我們也可以看到全球均在努力著手進行一些革命性的金融領域改革，其中2008年在華盛頓特區召開的G20高峰會第一次宣言也促成了顯著的改善。這些宣言是：1. 強化Basel III施行之後的金融監理機制，致力於促進資本安全與流動性的品質；2. 承諾有效監督金融體系；3. 改革風險辨識準則與問題金融機構之處理，特別是那些潛藏系統性風險者；4. 承諾對非集中市場之衍生性金融商品及影子銀行活動，進行強化監督管理。然而，許多國際金融機構如IMF、WB與BIS的評估，卻顯示金融領域改革的進行仍然面臨許多困難與挑戰。因此，眼前的革新之路似乎還是艱難而綿長。

東亞經濟奇蹟與過去幾十年的成功，對世界經濟發展做出了重要的貢獻，使東亞現在成為重建全球經濟成長的關鍵動力，尤其東亞的金融體系在對抗世界金融危機的衝擊方面，展現了強勁的恢復力。這

樣的成就之所以成為可能，首先是因為許多東亞經濟體早已在1997-1998的危機之後採取果斷的改革。此外經濟體間區域合作的增加，也強化了區域的經濟與金融基礎，其中明確的進展如清邁倡議及其後一連串多邊協議、發展亞洲債券市場、建立東協+3 總體經濟研究辦事處（AMRO）。

雖然如此，世界經濟危機與全球經濟衰退的危害，當前世界金融市場的複雜（尤其是歐元區內部），再加上反映出區域經濟體內部結構性問題，已經讓東亞金融體系面臨空前的挑戰，亟需領導人們、立法者們及監管機構果決地持續且加速金融改革的腳步，並增進政策協調性及市場監理機制的有效性，以追求更安全、更永續的東亞金融體系。越南政府將與東亞各國一致追求經濟重建與金融改革，並展現越南關心國際級區域事務的責任，相信各位與會貴賓對於金融改革的意見與政策觀點，將會引領東亞經濟體的領導人、政策制定者及金融監管機關為金融體系穩定、增進區域合作暨區域與全球之共同成長，做出重要的貢獻。

## 貳、Basel III 之實施及對金融市場之潛在衝擊

*Mr. Jeffrey Miller*

國際清算銀行亞太區資深金融部門專家

### **不要辜負危機給予的機會**

*(Never waste the opportunities offered by a good crisis)*

#### 一、Basel III 重點摘要—目標及主要內容

##### (一)提升所有銀行的復原能力

##### 1. 提升資本品質並增加資本金額：

- 引進新的普通股權益比率、增加資本扣除項目、取消創意型混合資本工具等。
- 風險性資產增加五種型態之資產曝險，以確保掌握所有風險，包括交易簿暴險、交易對手信用暴險、證券化資產暴險、表外工具暴險及系統性重要金融機構曝險等。

##### 2. 增加全球流動性標準(流動性覆蓋率、淨穩定資金比率)。

3. 引進槓桿比率。

## (二) 建立抗景氣循環資本機制

1. 要求增提保留緩衝資本及抗景氣循環資本作為緩衝，以備在嚴重財務及經濟窘困時期使用。
2. 訂定槓桿比率上限，以抑制高槓桿行為。
3. 改依國際會計準則提列預期損失準備。

## (三) 處理系統性風險及金融機構關聯性議題

1. 重視交易對手信用風險及集中度風險 (CCPS)。
2. 加強影子銀行之監理。

## (四) 處理太大以致不能任令倒閉及道德風險議題

- 1 要求系統性重要金融機構增加資本計提。
2. 要求系統性重要金融機構提報復原及清理計劃。

## (五) 強化公司治理、金融監理面及市場紀律

1. 健全的公司治理原則及薪酬給付原則(依據績效及風險承擔訂定薪酬制度)。
2. 第二支柱監理審核：透過主管機關適當的監理審核，確保銀行自有資本額與其整體風險相稱。
3. 第三支柱資訊揭露：要求銀行應定期發布有關資本種類、風險部位及銀行應有的資本適足率等資訊。

## 二、各國應將實施 Basel III 列為最優先之順位

### (一) Basel III 的主要效益：

1. 確保全球銀行體系的應變能力。
2. 恢復市場對法規面及監理面改革的信心。
3. 提供一個公平競爭的金融環境。

(二) 但上述效益之發揮，需賴所有國家都能全面、依時程及一致性的施行。

## 三、Basel III 執行效益之評估-新的領域

(一) 由全球性組織負責追蹤各國 Basel III 之執行情形，包括巴塞爾銀行監理委員會 (BCBS)，金融穩定委員會 (FSB) 及 G20。

(二) BCBS 對會員國之分群審查：審查範圍含蓋三層面：

1. Level 1：將 Basel III 訂入國內規範並及時實施。
2. Level 2：國內規範與國際最低要求之一致性。
3. Level 3：確認各國實施後之規範具一致性，初期關注重點為銀行風險性資產之計算方式。

### (三)BCBS 對會員國審查情形：Level 1

1. BCBS 僅就實施情形進行簡易的審視，並無辦理評估。
2. 審視範圍
  - 各類資本之構成要素(包括 Basel II，Basel 2.5 及 Basel III)。
  - BCBS 所轄各成員。
3. BCBS 於 2012 年 10 月公佈實施 Basel III 第三次半年度進度報告
  - (1)27 個所轄成員中僅 8 個已頒布 Basel III 最終規定(澳大利亞、中國、香港特區、印度、日本、沙烏地阿拉伯、新加坡及瑞士)。
  - (2)27 個所轄成員有 9 個國家則已頒布 Basel 2.5 最終規定。
  - (3)另根據 FSI(Financial Stability Institute) 2012 年調查報告，27 個 BCBS 會員國均已實施或正實施 Basel 2.5 者有 27 個(其他有回函之 88 個非 BCBS 會員國家中則有 64 個)，19 個國家正實施 Basel III(非 BCBS 會員國家則有 32 個)。

### (四)BCBS 對會員國審查情形：Level 2

1. 事實審查(主要是規則的比較)
2. 但還需要評估該等差異之影響及差異的狀況(係全部符合、大部分符合、明顯不符合，或不符合)。
3. 與 Level 1 相同的審視範圍(即包括巴塞爾協定 II,2.5 和 III)。
4. 一些所轄會員選擇不採取 Basel III 進階法之一部分或全部，將不會被列為不符合規定。
5. 所有 BCBS 會員國均會被評估。
6. 每年僅能審查有限的家數，從全球系統性重要銀行(G-SIBs) 母公司所在地開始。
7. 歐盟國家之審查將著重歐盟層面的法規。
8. 對前三個會員國之審查進度及結果(2012 年 10 月審查報告評估表詳附錄一)

(1) 歐盟（初步審查意見）

- 14 個主要要素中的 12 個為“符合”或“大部分符合”。
- 資本定義及內部評等法則為”明顯不符合“。

(2) 日本

- 13 個主要要素為“符合”或“大部分符合”。
- 資本緩衝尚未依規評估並提出方案。

(3) 美國（初步審查意見）

- 13 個主要要素中的 12 個為“符合”或“大部分符合”。
- 證券化要素被評估為”明顯不符合“。

**(五) BCBS 對會員國審查情形—Level 3（監理面）**

1. 目標：確認各國在實務執行 Basel III 規範時具一致性。
2. 此項審查是肇因對 Basel II/III 資本比率之分母(風險性資產) 缺乏信任：
  - 許多研究都強調資產的風險權數在銀行間及國家間有顯著差異。
  - 這些差異究是因為潛在風險即存有差異，還是實務因素所導致，需予釐清。
3. 審查重點為銀行及金融監理的實務面。
4. 審查範圍：銀行簿（內部評等法, IRB）和交易簿（市場風險之 VaR 值法）。
5. 最初的結果將於 2013 年初公佈。
6. 對金融市場的潛在影響。

**(六) 實施 Basel III 對金融市場之影響**

1. 各界反映實施 Basel III 對下列金融市場業務之潛在發展產生直接(或間接)影響：
  - 各種金融選擇權的業務量及定價
  - 銀行的資金策略及企業經營模型
  - 抵押品的有效性
  - 與中央銀行操作之互動
  - 市場的流動性
  - 其他

2. 應釐清上述影響有那些程度係可歸因於 Basel III 或其他新實施之監理法規：

- 銀行部門及更廣大金融體系的改變，不會僅是肇因於法規的改變，有些是金融機構內部的因素，有些是市場趨使，有些則是信評機構的原因。
- 但法規通常只會更嚴格。
- 上述影響那些是可預期的，那些是不可預期，BCBS 會陸續發表。

#### 四、未完成的工作

- (一) 流動性覆蓋率、淨穩定資金比率及槓桿比率之最終規則，但需對審查報告所提出之非預期結果有所回應。
- (二) 對交易簿的基本審查。
- (三) 降低金融管理架構中信用評等所扮演的角色。
- (四) 大額曝險規則。
- (五) 對金融週邊業務(即影子銀行)之規範—將由金融穩定委員會主導。
- (六) 改善信用風險及作業風險之標準法。
- (七) 增進金融管理架構的簡明性(simplicity)及可比較性。

#### 五、未來的風險和挑戰

- (一) 各國對實施全球性標準看法的動搖：各國需體認強而有力且一致性的全球性標準才是恢復信心的關鍵。
- (二) 金融創新的變化速度勝過法規面及監理面的調整速度。
- (三) 未能辨識系統性層面所造成的風險。
- (四) 各部門標準不一致可能產生的監理套利風險。
- (五) 動態性的強化公司治理及金融監理，而不是維持現狀。

**當更多的沙子從生命的沙漏流出後，我們將會更看清生命**  
*(The more sand that has escaped from the hourglass of our life, the clearer we should see through it)*

## 參、由金融穩定觀點探討歐洲在金融法規及審慎監理政策面臨的挑戰

*Dr. Thorsten Freihube*

德國聯邦金融監理局金融穩定部門主管

### 一、銀行危機背後的主要問題

(一)承受超額風險(交易、借款或融資等行為皆是)、交易具複雜性(使銀行管理、監控、監督及退場處理等機制失能)、金融機構僅能有限的損失吸收、金融集團內部相互補貼、無效的公司風險管控等問題

→造成倒閉可能性增加。

(二)金融交易互聯性、僅部份可分拆、銀行陷入主權債務問題引發惡性循環等

→造成倒閉衝擊增大。

(三)不當的歐盟組織架構、實體經濟過度聚焦於金融業務、競爭扭曲及隱藏性補貼、不當的消費者保護

→削弱市場效率及公平競爭環境。

### 二、歐洲監理當局對金融危機之反應：實施總體審慎監理政策

#### (一)強化金融體系的復原能力

1. 需實施總體審慎監理政策之基本考量為：

- 金融機構及整體市場具互聯性。
- 金融機構係於經濟變動環境下進行曝險行為。
- 金融機構之暴險行為有順景氣循環特性。

2. 金融穩定委員會建議：

主管機關必須建立一套能專門辨識未來趨勢及發展之總體審慎監理方法。

3. 歐盟於 2011 年設立負責總體審慎監理之組織，即歐洲系統性風險委員會(ESRB)。

#### (二)歐盟監理體系架構

1. 職掌個體審慎監理之機關：包括：歐洲證券及市場管理局(ESMA)、歐洲銀行局(EBA)、歐洲保險及職業退休金管理局(EIOPA)、聯

合委員會(Joint Committee)及歐盟各國監理機關(包含監理協會)，前述三者統稱為歐洲各類金融監理局(ESAs)。

2. 職掌總體審慎監理之機關：歐洲系統性風險委員會(ESRB)，由歐洲中央銀行(ECB)、歐盟各國中央銀行、歐洲各金融監理局(ESAs)、歐洲執委員(EC)、歐盟各國監理機關(無投票權)、歐洲經濟及金融委員會主席(無投票權)。

### (三)歐洲系統性風險委員會(ESRB)近期建議事項

1. 2011.12.22 對信用機構提供以美元計價融資之建議
2. 2011.12.22 對各國主管機關執行總體審慎監理政策之建議
3. 2011.9.21 對外幣借款之建議

### (四)其他被討論之主題

如指數股票型基金(ETFs)、高頻交易(HFT)、信用違約互換交易(CDS)/集中交易對手(CCPs)、貨幣市場基金(MMFs)、銀行融資、壓力測試、影子銀行、金融交易互聯性、反景氣循環緩衝、低利率環境、金融商品零售化等。

### (五)總體審慎監理工具

1. 對系統性重要金融機構要求額外資本或課徵銀行稅(徵稅攸關全部金融機構)。
2. 建立反景氣循環資本緩衝：在景氣良好時要求增提資本，並在金融景氣不佳時免除提撥。
3. 動態提撥呆帳準備：建立通則要求銀行在經濟良好時對正常放款增提呆帳作為緩衝，以因應經濟蕭條之損耗。然此點會造成獲利下降，與於景氣良好時應增提資本緩衝有所衝突。
4. 採用市價會計準則。
5. 訂定貸放比率上限：以確保借款人有能力承擔債務。
6. 訂定流動性法規(如：淨穩定現金比率)：以減少於債務到期時未能因應兌償等轉換需求。
7. 機動調整計算風險性資產之風險權數：俾能因應金融市場之變化。
8. 設立清理基金：俾金融機構能有秩序地退場。這類基金之資金來源應為對金融業課徵特別營業稅。
9. 系統性重要金融機構之強制性生前遺囑：俾某大型機構倒閉時能

快速有秩序的進行清理。

10. 對特定金融交易強制透過集中清算中心結算：以減少交易對手風險及避免骨牌效應。

11. 對無擔保借款徵提保證金：以減少傳染性風險。

參考資料：總體審慎監理目標與常見監理工具彙總表<sup>1</sup>

項目	風險面向 (Risk Dimensions)	
	跨時間風險面向(順景氣風險)	跨部門風險面向(連結風險)
目標	減緩金融順景氣循環操作對經濟面衝擊之風險	解決金融機構跨部門共同曝險所衍生之系統性風險
國際規範之監理工具	1.逆景氣循環資本緩衝(0-2.5%) 2.資本保留緩衝(2.5%) 3.視景氣循環階段而定，對附條件交易之保證金規定或擔保品之折扣比率 4.未經風險加權計算之槓桿比率 5.前瞻性的預期損失準備	1.系統風險附加資本 2.系統流動性附加資本 3.對非經由集中交易對手 (CCPs) 結算之交易，要求計提較高資本
國內規範之監理工具	1.訂定貸款成數 (LTV)、負債所得比 (DTI) 及貸款所得比 (LTI) 之上限 2.調整存放比率之限額 3.設定授信總額或授信成長之限制 4.設定違約機率 (PDs) 時，依據景氣衰退程度重新設定風險權數 5.制定流動性最低標準	1.基於系統風險考量，監理機關擁有勒令金融機構結束營運之權力 2.根據系統風險調整存款保險之保費 3.對核准業務項目設限(如禁止系統重要性銀行承作自營交易) 4.制定處理 SIFIs 及 TBTF 解決機制

本表格是參考下列資料整理而成：

1. 黃富櫻，「總體審慎政策與實務」，中央銀行國際金融業務參考資料第六十四輯
2. 王儷容等人，「金融海嘯後主要國家總體審慎監理趨勢與監理架構之比較及對我國金融監理之建議」，金管會100年度委外研究計劃。

<sup>1</sup>一般認為，系統性風險是造成2008年全球金融風暴的原因之一，爰總體審慎監理政策之目標即是在降低系統性風險。系統性風險可以分為兩種，第一種是「順景氣風險」，這是屬於時間範疇的議題，其意義是當金融機構集體傾向於景氣好時過度承擔風險，景氣差時過度保守，即會產生擴大景氣循環問題，損害金融部門及實質經濟的穩定。第二種是「連結風險」，這屬於跨機構的議題。因金融機構有「共同暴險」或「相互連結」的問題，導致特定時點發生金融機構的連鎖倒閉。(參考資料：王儷容等人，「金融海嘯後主要國家總體審慎監理趨勢與監理架構之比較及對我國金融監理之建議」，金管會100年度委外研究計劃。)

### 三、BASEL III 的新資本要求

#### (一) Basel III 的資本要求是否足夠？

銀行業者爭論權益資本成本太高，然而造成權益資本成本昂貴的原因是資本的提供者(股東)認為他們的角色是在承受大量的風險，因此要求高報酬，但股東上述爭論其實是忽略了權益資本的成本，會因較高額的資本及降低經營風險而下降，而抵銷其高成本。依過去美國商業銀行歷史來看，權益資本佔資產比例由 1840 年的 55% 一路下滑到 1990 年的 8~9%，亦即過去銀行原本就是維持較高額的資本。

#### (二) 對 14 個歐洲國家的銀行執行 Basel III 監測項目及監測結果(依 2011 年底資料來源：歐洲銀行局)

##### 1. 監測項目

- 銀行資本適足率之變化及任一類資本短缺估計值
- 對全球系統性重要金融機構(G-SIBs)要求額外資本的估計值
- 依新資本準則造成資本定義之改變
- 因資本及交易對手信用風險計提規定之改變，導致風險加權資產計算之改變
- 緩衝性之資本準備
- 槓桿比率
- 流動性準則(流動性覆蓋比率與淨穩定資金比率)

##### 2. 監測結果：Basel III 創造提高資本的動機，也提高對資本品質要求

###### (1) 銀行集團的平均資本適足率

單位：%

項目	銀行家數	普通股權益		第一類資本		總資本	
		現行	Basel III	現行	Basel III	現行	Basel III
群組 1	41	10.3	6.9	12	7.1	14.2	8
群組 2	111	10.6	7.2	11.4	7.7	14.1	9.6

群組 1: 第一類資本超過 3 億歐元和國際重要性銀行(BIS 定義為海外營收逾全部營收 20~25%)。

群組 2: 其他所有銀行皆歸類於此。

## (2)實施 Basel III 銀行資本不足情形

單位：億歐元

資本不足金額	群組 1	群組 2
銀行家數	41	111
<b>最低要求</b>		
普通股權益第一類資本-4.5%	77	103
第一類資本-6.0%	251	136
總資本-8.0%	847	177
<b>最低要求+資本保留緩衝</b>		
普通股權益第一類資本-7.0%	1,986	256
第一類資本-8.5%	3,118	375
總資本-10.5%	4,335	454

註：包含對全球系統性重要金融機構要求額外資本

## (3)槓桿比率下第一類資本短缺情形

項目	銀行家數	第一類資本 6%償債率		第一類資本 8.5%償債率	
		槓桿比率	短缺(億歐元)	槓桿比率	短缺(億歐元)
群組 1	41	3.0	907	3.6	207
群組 2	111	3.7	158	4.2	139

由上表可知，槓桿比率規定實施後，銀行資本會再短缺。

3. 30 天流動性覆蓋率(LCR)：經估計約短缺 9260 億歐元。

4. 淨穩定資金比率(NSFR)：屬長期資金結構比率，旨在因應流動性失衡及提供銀行誘因使用穩定之資金來源於營業上。

(1)平均 NSFR 比率：群組 1 銀行 93%，群組 2 銀行 94%。

(2)穩定資金的短缺：即衡量銀行實際可用穩定資金與法定穩定資金之差額。

(3)銀行間呈現異質化。

(4)在此樣本中銀行於 2011 年 12 月底穩定資金短缺 1.39 兆歐元（未與高於標準者之剩餘數字相抵）。

#### 四、歐盟金融市場工具指令(Market in Financial Instruments Directive, MiFID)

(一)該指令於 2004 年採用，2007 年實施，期透過為投資業務及活動創造一個單一市場，並確保對金融工具(如股票、債券、衍生性商品及各種結構性商品)投資人提供高度一致性的保障，以強化歐盟金融市場之競爭力。

(二)實施效果審視(MifiID II)

1. 近期事件及市場發展已證明 MifiID 之部分原則存有缺點
2. 因近期發展出的新種交易平台及業務活動均超逾原交易型態範圍，因而不受任何法令之約束。
3. 更複雜的市場真實性：金融工具多樣性及新交易模式(如：高頻交易)仍不斷在增加。

(三)歐洲金融市場基礎架構法令(European Market Infrastructure Regulation, EMIR)針對 OTC 衍生性商品、集中交易對手及交易資料庫相關規定：

1. 於 2012 年 8 月 16 採用及施行。
2. 該規定確保歐洲所有衍生性商品交易資訊將被報送到交易資料庫，並可供各監理機關取得(包含：歐洲證券及市場管理局, ESMA)，使政策制定者及金融監理人員能清楚掌握該金融市場之發展狀況。

#### 五、歐洲金融監理未來因應方向

目前歐洲因銀行與主權債務問題相互糾葛，使金融體系陷入惡性循環，金融市場仍面臨規模太大或關聯性太高致不能任由金融機構倒閉之失靈狀況。為解決此困境，歐洲管理當局的因應之道是建立單一的銀行體系，包括制定單一的金融法令、金融監理機制、存款保證制度及銀行清理制度等。

## 肆、東亞共同體建立金融審慎監理準則及執行藍圖

Mr. Tokio Morita

日本金融監理署副署長

### 一、日本 FSA 簡介

FSA 職掌日本金融體系之發展規劃及銀行、證券、保險監理事宜，目前共配置人員 1,548 人，主要部門有三，包括規劃暨總協調局(382 人)、檢查局(403 人)及監理局(308 人)等三局。

### 二、金融危機後全球金融監理改革主要議題

- (一)對國際性銀行之資本要求及流動性規範。
- (二)系統性重要金融機構(SIFIs)。
- (三)影子銀行(Shadow Banking)。
- (四)店頭市場衍生性商品契約之改革。
- (五)已開發國家各自採行之金融監理改革。

### 三、對國際性銀行之資本要求及流動性規範

(一)Basel III 主要內容：

- 1. 提高資本之品質、一致性及透明度。
- 2. 增加風險覆蓋率。
- 3. 建立保留緩衝資本及抗景氣循環緩衝資本機制

(1)依據Basel III規定，當保留緩衝資本(2.5%)及抗景氣循環緩衝資本(0~2.5%)提列不足時，股利分配將受到不同程度之限制，亦即前述兩類資本提列越低，股利分配限制越高，如：最低資本(4.5%)加計保留緩衝資本及抗景氣循環緩衝資本大於5.75%以上時，才可以開始分配盈餘，且該合計比率不足7.0%時，僅能分配20%盈餘作為股利。BIS 所提出供各國監理機關審酌決定抗景氣循環緩衝資本之指標，可考慮之變數為「信用/GDP」(credit-to-GDP)，計算步驟如下<sup>2</sup>：

步驟一：計算現行「信用/GDP」比率，並估計「信用/GDP」趨勢(TREND)

---

<sup>2</sup>資料來源：金管會銀行局鄭專員惠敏參加東南亞中央銀行研究及訓練中心「金融穩定及總體審慎監理政策」研討會及「銀行風險管理」會議報告(報告日期：101 年 10 月)

$$\text{RATIO}_t = \text{CREDIT}_t / \text{GDP}_t \times 100\% \text{ (此GDP為名目GDP)}$$

步驟二：計算「信用/GDP」之GAP

$$\text{GAP}_t = \text{RATIO}_t - \text{TREND}_t$$

步驟三：設定GAP上下限門檻及其應提列之抗景氣循環緩衝資本

$\text{GAP}_t < 2$  應提列之資本為 0%

$\text{GAP}_t > 10$  應提列之資本為2.5%

$2 < \text{GAP}_t < 10$  應提列資本介於0%至2.5%

(2)前述「信用/GDP」GAP方法在經濟發展較成熟之國家，其評斷效果較好，而各國監理機關亦可選擇以信用擴張(credit growth)作為信用指標，另資產價格(Asset prices，如：股價或不動產價格)、銀行部門活動情形(Banking sector activity，如：稅前利率與總資產比率、信用損失與總資產比率)、資金條件(Funding Conditions，如：利差、公司債利差)等亦為評估抗景氣緩衝資本時可選擇之指標。

4. 增訂全球流動性準則(LCR, NSFR)。

5. 引進槓桿比率。

(二)Basel III將自 2013 年起分階段實施

(三)部份內容尚待日後做成最後定案(如 LCR 及 NSFR, 槓桿比率)

#### 四、系統性重要金融機構(SIFIs)

全球金融危機期間，因動用納稅人的錢對大型金融機構辦理紓困，促使檢討「太大不能倒」(too big to fail, TBTF)觀念，並預計對SIFIs採取下列改革措施：

- 為避免 SIFIs 倒閉應具備之監理架構。
- 能有秩序清理退場之機制。
- 強化監理的強度及效能。

其中屬銀行業的全球系統性重要金融機構(G-SIFI)之認定標準及相關監理機制，業於 2011 年 11 月 G20 於坎城召開之高峰會達成共識，國內系統性重要金融機構(D-SIFI)之監理架構則於 2012 年 10 月發布。至屬保險業的G-SIFI 監理規範作業預計於 2013 年 4 月完成(諮詢文件已於 2012 年 5 月發佈)，其他相關之市場基礎設施及非銀行金融機構之討論仍持續進行中。

(一)全球系統性重要銀行(Global systemically important banks, G-SIBs)之評估方法及對其損失吸收能力之要求

1. G-SIBs 評估方法：

由巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)依其所選定涵蓋五類風險(跨國業務活動、業務規模、關聯性、所提供金融服務之可替代性及複雜度)之各種指標，以統計方法計算出得分(即指標基礎評估法)，並輔以監理判斷及其他衡量指標，於每年 11 月定期發布 G-SIBs 名單。

2. 指標基礎評估法之指標及權重<sup>3</sup>

評定 G-SIBs 之風險分類與衡量指標(指標基礎評估法)

風險分類與權重	衡量指標	指標權重
銀行從事跨國性活動 (cross-jurisdictional activity) (20%)	跨國之債權 (cross-jurisdictional claims)	10%
	跨國之債務 (cross-jurisdictional liabilities)	10%
規模(size)(20%)	Basel III 槓桿比率之暴險總額 (Total exposures as defined for use in the Basel III leverage ratio)	20%
與金融體系間之關連性 (Interconnectedness) (20%)	對金融同業間之資產 (Intra-financial system assets)	6.67%
	對金融同業間之負債 (Intra-financial system liabilities)	6.67%
	批發資金比率 (Wholesale funding ratio)	6.67%
所提供金融服務之可替代性 (Substitutability financial institution infrastructure) (20%)	銀行提供之保管服務 (Assets under custody)	6.67%
	透過支付系統清算及結算之款項 (Payments cleared and settled through payment systems)	6.67%
	債券及資本市場之交易金額 (Values of underwritten transactions in debt and equity markets)	6.67%
業務複雜程度 (Complexity)	店頭市場衍生性商品之名目本金	6.67%

<sup>3</sup> 資料來源：同註 2。

(20%)	(OTC derivatives notional value)	
	分類至第三等級金融工具之投資 (Level 3 assets)	6.67%
	交易目的及備供出售金融資產之價值 (Held for trading and available for sale value)	6.67%

3. 至於前述之監理判斷(Supervisory judgement)，係用以輔助指標基礎評估法，由監理機關依據下列個別指標進行評斷：

#### 評定G-SIBs之監理判斷法衡量指標

風險類別	個別衡量指標
銀行從事跨國性之活動 (cross-jurisdictional activity)	非國內收入占總收入之比重 (Non-domestic revenue as a proportion of total revenue)
	跨國債權及債務占總資產及負債之比重 (Cross-jurisdictional claims and liabilities as a proportion of total assets and liabilities)
規模(Size)	毛收入或淨收入 (Gross or net revenue)
	股票市場價值 (Equity market capitalisation)
可替代性 (Substitutability)	參與市場程度 (Degree of market participation) 1. 附買回交易、附賣回交易及有價證券借貸交易之總市值 (Gross mark to market value of repo, reverse repo and securities lending transactions) 2. 店頭市場衍生性商品交易之總市值 (Gross mark to market value of OTC derivatives transactions)
業務複雜程度 (Complexity)	跨國數量(Number of jurisdictions)

2. 額外資本要求：

除原 Basel III 資本計提規定之第一類普通股占風險性資產比率最低 4.5% 外，另將 G-SIBs 依其對金融體系影響程度分為五級 ( bucket)，額外增加 1.0%~3.5% 之第一類資本<sup>4</sup>比率要求。

<sup>4</sup> 依規定該類資本均應為普通股權益資本。

級別 (Bucket)	分數區間	最低額外損失吸收能力 (普通股權益占風險性資產比率)
5	D以上	3.5%
4	C-D	2.5%
3	B-C	2.0%
2	A-B	1.5%
1	臨界值-A	1.0%

### 3. 實施規定

上述額外資本要求將分階段導入，自 2016~2018 年間逐年遞增，並於 2019 年 1 月 1 日起完全施行。(此時程與 Basel III 分階段導入保留緩衝資本之時程一致)

### 4. G-SIBs 名單

BCBS依據2011年底資料核算及判斷結果，計認定28家銀行業G-SIBs(該名單會持續評估更新，並非永遠固定)中，計包含17家歐洲地區銀行、7家美洲地區銀行及4家亞洲地區銀行，其中3家為日本的大型銀行：

<p><b>【第一級(1%)】</b>            中國銀行(Bank of China)#            西班牙對外銀行(BBVA)(<u>新入選</u>)#            法國 BPCE 銀行集團(Group BPCE)            法國農業信貸集團(Group Credit Agricole)            荷蘭安泰銀行(ING Bank)  <b>瑞穗金融集團(Mizuho FG)</b>            北歐 Nordea 銀行(Nordea)            西班牙國際銀行(Santander)            法國興業銀行(Societe Generale)#            渣打銀行(Standard Chartered)(<u>新入選</u>)#            美商道富銀行(State Street)#  <b>三井住友金融集團#</b>  <b>(Sumitomo Mitsui FG)</b>            義大利聯合信貸銀行(UniCredit Group)            富國銀行(Wells Fargo)#</p>	<p><b>【第二級(1.5%)】</b>            美國銀行(Bank of America)#            紐約梅隆銀行#            (Bank of New York Mellon)            瑞士信貸銀行(Credit Suisse)            高盛證券(Goldman Sachs)  <b>三菱日聯金融集團(Mitsubishi UFJ FG)#</b>            摩根士丹利(Morgan Stanley)            蘇格蘭皇家銀行            (Royal Bank of Scotland)            瑞士銀行(UBS)#  <b>【第三級(2.0%)】</b>            巴克萊(Barclays)#            法國巴黎銀行(BNP Paribas)#  <b>【第四級(2.5%)】</b>            花旗集團(Citigroup)#            德意志銀行(Deutsche Bank)#            匯豐銀行(HSBC)#            摩根大通(JP Morgan Chase)#  <b>【第五級(3.5%)】</b>            從缺</p>
--	--

註：上表標示”#”者在台灣設有分行或子行(計17家)

除G-SIB外，各國監理機關對其國內銀行亦應進行國內系統性重要銀行(Domestic Systemically Important Banks, D-SIBs)之評斷，其評斷方式與上述評斷G-SIBs類似，銀行如被各國監理機關評定為國內系統性重要銀行，則自2016年起亦須適用額外資本計提要求等相關規則。

## (二)復原及清理計畫(Recovery and Resolution Plans, RRP)

金融穩定理事會(Financial Stability Board, FSB)認為金融機構有效清理機制應具備下列要件：

1. 各國應要求所有 G-SIFIs 完成健全且可靠的復原及清理計畫，包括其他金融機構(如該機構經其母國主管機關判斷其倒閉時亦會衝擊金融穩定)：

- (1)復原計畫係由各金融機構自行訂定，該項計畫應能於金融機構面臨財務嚴峻壓力時，提供讓其恢復財務強度之可行選項。

- (2)清理計畫則由主管機關制定，該計畫應能有效執行公權力以維護金融體系之重要功能，避免系統性風險，並以能讓金融機構在不致對市場造成嚴重衝擊及由納稅人承擔損失之前題下進行清理為目標。

2. 為何要制定 RRP?

- (1)背景說明：

近年來因購併活動盛行、資訊技術及財務工程進步，促使金融機構營運之複雜度及彼此間之關聯性大幅提升，金融機構如發生突發性倒閉，對金融市場的負面衝擊較以往更為擴大，對金融監理機關掌握金融機構營運變化狀況，也更為困難。

- (2)綜上可知，建立妥適之 RRP 機制實有其急迫性，透過該機制：

- 一可促使系統性重要金融機構藉由本身的努力，使其自危機中復原。

- 一使主管機關於金融危機發生時，能即時且臨危不亂地執行清理程序，而不致對金融市場造成嚴重衝擊及需由納稅人承擔損失。

### (三)強化對大型金融控股公司及系統性重要非銀行金融企業之監理規範－以美國為例<sup>5</sup>

美國 Fed 依據陶德法蘭克法案 (DFA) 之授權，於 2011 年底提出了強化規範及監理大型金融控股公司及系統性重要非銀行金融企業之規定草案，其內容廣泛，所處理事項包括資本、流動性、信用曝險、壓力測試、風險管理與及早糾正措施。該草案適用對象為合併資產達 500 億美元以上之美國金融控股公司，及其他經 FSOC 指定之系統性重要非銀行金融企業。在「強化審慎規範與及早糾正措施」規定草案 (Enhanced Prudential Standards and Early Remediation Requirements for Covered Companies) 中，Fed 提出多項措施，包括：

#### 1. 風險性資本與槓桿規定

此項規定分二階段實施。第一階段，適用機構需遵守 Fed 於 2011 年 11 月發布之資本計畫規定，發展年度資本計畫，執行壓力測試，並於預期及壓力情境下維持適足資本，包括第一類風險性資本比例應高於 5%。第二階段，Fed 將依據 BCBS 訂定之架構方法，發布額外風險性資本實施規定。

#### 2. 流動性規定

相關措施亦分數階段實施。第一階段，依據 2010 年 3 月跨機關發布之流動性風險管理準則，適用機構需遵守流動性風險管理量化標準。該等標準規定企業應辦理內部流動性壓力測試，及制訂內部流動性風險管理量化標準。第二階段，Fed 將依據 Basel III 流動性規範，發布流動性量化規定。

#### 3. 壓力測試

適用機構應依照 Fed 設定之 3 種經濟及金融市場情境，每年辦理壓力測試，並公布測試結果摘要 (包括企業特定資訊)。此外，企業需每年自行辦理一至數次壓力測試，並公布測試結果摘要。

#### 4. 單一交易對手信用限額

<sup>5</sup> 資料來源：本公司清理處翻譯資料。

適用機構對於單一交易對手之信用曝險應限制於企業法定資本一定比率內。最大型金融企業之信用曝險需遵守更嚴格之限制。

#### 5. 及早糾正規定

及早糾正措施應落實於全部適用企業，俾利早期處理財務缺失。Fed 訂定多項糾正措施觸發條件，例如資本水準、壓力測試結果及風險管理缺失。依情況嚴重度會採行不同之糾正措施，包括就資產成長、資本分配、管理高層薪酬、籌資或出售資產等事項予以限制。

由下列表 1 及表 2 分別說明及早糾正措施各階段觸發條件及相應措施：

**結合 RRP 計劃之及早糾正措施觸發條件**

項目	風險性資本 (RBC)/槓桿	壓力測試	風險管理強化標準	流動性風險管理強化標準	市場指標
<b>第 1 階段：強化監理審查</b>	符合風險及槓桿規定之資本良好機構： 第 1 類 RBC 比率 >6% 總 RBC 比率 >10% 第 1 類槓桿比率 >5% 惟資本結構或資本計畫已出現缺失	於監理機關壓力測試之嚴重惡化情境下，法定資本比率大於最低要求，惟尚有其他未符合 Fed 資本計畫或壓力測試規定之情事	對於風險管理強化標準，開始出現缺失情況	對於流動性風險管理強化標準，開始出現缺失情況	任一市場指標於一段連續營業期間之中位數已超過觸發門檻
<b>第 2 階段：開始糾正</b>	未能符合第 1 類資本水準，以及： 第 1 類 RBC 比率 >4% 總 RBC 比率 >8% 第 1 類槓桿比率 >4%	於監理機關壓力測試之嚴重惡化情境下，規劃 9 季範圍內任一季度之第 1 類 RBC 比率 <5%	對於風險管理強化標準，已出現多項缺失情況	對於流動性風險管理強化標準，已出現多項缺失情況	n. a.
<b>第 3 階段：復原</b>	未能符合第 2 類資本水準，以及： 第 1 類 RBC 比率 >3% 總 RBC 比率 >6% 第 1 類槓桿比率 >3% 或連續 2 季第 1 類 RBC 比率 <6%、	於監理機關壓力測試之嚴重惡化情境下，規劃 9 季範圍內任一季度之第 1 類 RBC 比率 <3%	對於風險管理強化標準，有重大不符情況	對於流動性風險管理強化標準，有重大不符情況	n. a.

項目	風險性資本 (RBC)/槓桿	壓力測試	風險管理強化標準	流動性風險管理強化標準	市場指標
	總 RBC 比率 < 10% 或第 1 類槓桿比率 < 5%				
<b>第 4 階段：建議清理</b>	法定資本比率已低於下列任一門檻： 第 1 類 RBC 比率 < 3% 總 RBC 比率 < 6% 第 1 類槓桿比率 < 3%	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.

表 2—及早糾正之相應措施

項目	風險性資本 (RBC)/槓桿	壓力測試	風險管理強化標準	流動性風險管理強化標準	市場指標
<b>第 1 階段：強化監理審查 (HSR)</b>	於達到第 1 階段觸發條件後 30 日內，Fed 會就惡化證明製作內部報告，並決定該機構是否應提升適用較高階段之糾正措施	同左	同左	同左	同左
<b>第 2 階段：開始糾正</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 資本分配（例如股利發放及股票買回）限制不得超過前二季淨利平均之 50%。</li> <li>◆ 限制成長（總資產或風險加權資產之每季或每年成長不得超過 5%），並限制直接或間接收購控制其他企業。</li> <li>◆ 需遵循非公開之監理備忘錄 (MOU)。</li> <li>◆ 需遵循經 Fed 認為適當之其他業務行為限制。</li> </ul>				n. a.
<b>第 3 階段：復原</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 需簽署書面協議，禁止資本分配、每季總資產或風險加權資產成長及重要收購案。協議內容包括必須增資以使資本水準至少回復至法定最低要求。若未遵守協議所訂時程，得予以執行業務分拆措施。</li> <li>◆ 禁止支付自由裁量獎金，限制增加薪酬。</li> <li>◆ 監理機關得撤換應受懲處之管理高層，並限制關係人交易。</li> <li>◆ 需遵循經 Fed 認為適當之其他業務行為限制。</li> </ul>				n. a.
<b>第 4 階段：建議清理</b>	Fed 考慮是否建議財政部及 FDIC 依 DFA 第 2 章有序清理機制處理問題機構。		n. a.		n. a.

### (三)強化對 SIFI 監理的強度及效率

#### *SIFI 應該做些什麼？*

1. 公司治理(自我紀律)，包含：
  - 董事會之參與
  - 評估高階經理人之能力
  - 風控長及內部稽核功能
  - 持續性的計畫
2. 評估風險胃納及建立風險文化。
3. 作業風險之控管。
4. 獲利之營業模式。
5. 壓力測試。

#### *對監理機關之挑戰*

1. 監理機關除應擴增人力外，亦應同時重視人員之歷練及技術。
2. 仍將面臨如何吸引及慰留優秀監理人員之挑戰。
3. 過高的人才流失情形將難以建立具有監理經驗之核心團隊。
4. 除上述應建立具有監理經驗之核心團隊及培植資深監理人員外，監理文化及理念亦有必要進行改變。

### 五、影子銀行(自外於金融體系之信用中介者)

(一)全球金融危機後，各界有感於如同銀行扮演信用中介之非銀行機構卻未適用最低資本要求、流動性規範及審慎監理，爰提出應強化影子銀行之法規及監理<sup>6</sup>。

(二)2011年11月G20坎城高峰會(Cannes Summit)後，金融穩定理事會(FSB)被要求應於2012年提出針對影子銀行體系之監理建議。

(三)2012年6月的Los Cabos(位於墨西哥)高峰會結論：

1. 強化對影子銀行體系之監理法規
2. 計畫審視下列五面向是否有必要增加監理措施：
  - (1)銀行涉入影子銀行體系之情形：BCBS將提出透過銀行來對影子銀行體系監理之建議。

---

<sup>6</sup>影子銀行業的活動如同銀行業，係進行以短支長的業務，這些機構至少包括投資銀行、保險公司、對沖基金、私募基金等，它們多仰賴到貨幣市場借入短期資金後進行貸放或投資較長期限或流動性較差的資產，卻不需受到如同銀行業嚴格之資本、流動性等管制規範。

(2)貨幣市場基金：國際證券管理委員會( IOSCO)於 2012 年 10 月時，對 MMF 跨國監理之基本監督及管理準則提出政策建議。

(3)其他面向的影子銀行

FSB 將評估其他面向影子銀行存在之風險及監理架構。

(4)證券化商品：IOSCO 將提出對證券化商品標的資產之風險衡量指標，以提升其透明度及標準化。

(5)證券抵押借款及附買回協議：FSB 將提出對質押品再投資比率(reinvestment of cash collateral )及其最低折減率(minimum haircuts )等業務面之法規架構。

### 3. 對影子銀行監理架構之建議

(1)瞭解影子銀行體系之運作方式及其背後需求因素。

(2)依影子銀行之脆弱性研擬監理政策。

(3)政策制定時避免損及影子銀行對經濟上或金融市場之正面效益，而應著重於降低影子銀行對系統性風險之衝擊。

(4)如同監理傳統銀行體系，應瞭解各項總體經濟環境、政策對影子銀行之影響。

(四)日本影子銀行體系：

1. 其他金融中介機構(Other Financial Intermediaries, OFI)持有之資產占日本金融體系全體資產的比率有限。

2. 此外，日本其他金融中介機構在全球市場之市占率亦相當有限，約 8%，意謂日本影子銀行體系的存在對日本整個金融體系僅為低度風險。

## 六、店頭市場衍生性商品之市場改革

(一)金融危機期間，歐美金融機構持有信用違約交換契約(Credit Default Swap, CDS)面臨嚴重的交易對手風險(counterparty risks)(即契約之違約風險高低取決於契約交易對手)，係源於金融市場基礎設施之不完善，各金融機構爰減持手中部位，造成衍生性商品市場萎縮，同時引起金融機構間破產之系統性風險蔓延。

(二)國際間較常提出的解決之道：

1. 透過集中清算(central clearing)，以降低交割時之違約風險。

2. 明確瞭解店頭市場之衍生性商品，以提高市場透明度。

(三)G-20 匹茲堡高峰會(Pittsburgh Summit)會後聲明(2009. 9. 24~25)：

## **持續強化國際金融監理系統**

“改善店頭市場交易之衍生性商品：遲至 2012 年底，所有標準化之店頭衍生性商品之交易，其清算等作業流程應透過交易所或電子交易平台，並保存其歷史交易資料。非集中清算之契約應有較高之擔保品。我們要求 FSB 及相關單位成員應定期評估上述機制執行情形，及是否有助於改善衍生性商品之透明度、降低系統性風險，及保護市場免於產生弊端。”

### **(四)店頭市場交易之衍生性商品改革-日本經驗**

依據 G-20 高峰會上述聲明，大部分國家正針對其店頭衍生性商品市場進行相關監理改革。在日本，因極大比率之衍生性商品在店頭市場交易，主管機關就下列 2 種商品要求予以集中清算：

1. 利率交換契約：該類產品在國內外市場交易活絡。
2. 信用違約交換契約：該類產品在金融危機期間之清算機制運作受到質疑。
3. 日本針對國內上述兩類衍生性商品交易之集中結算交易對手 (central counterparty, CCP) 之風險管理：以集中清算機制運作，其中，信用違約交換契約之集中清算自 2011 年 7 月開始施行，而利率交換契約之集中清算則自 2012 年 10 月開始實施。

## **七、已開發國家其他相關金融改革措施**

(一) 伏克爾法則 (Volcker Rule) (2011. 10. 11)：禁止銀行從事自營商交易，及與避險基金或私募股權基金維持特定關係。

(二) 英國政府提出銀行改革法草案 (2012. 10. 12)，透過設立“防火牆” (ring-fence) 隔離零售銀行及投資銀行業務：

1. 零售銀行應提供陽春型產品，如吸收自然人及中小型企業 (SMEs) 之存款。
2. 總部位於英國之 G-SIBs，吸收主要損失之資本占加權風險性資產比率應至少達 17%。

(三) 歐盟利卡寧小組 (Liikanen group) (2012. 10. 2) 則提出特定風險性之財務操作部門 (或個體) 應與以吸收存款為主之銀行採取法律隔離 (legal separation) 架構。前述風險性財務操作包括有價證券自營交易暨衍生性商品交易，及與有價證券或衍生性商品市場高度連結之財務操作。

## 伍、近期金融改革對東亞地區暨日本金融危機之意涵

Mr. Tokio Morita

日本金融監理署副署長

### 一、近期的金融改革對東亞地區之意涵

#### (一)Basel III 與伏克爾法則

1. 以銀行為中心的金融體系
2. 多功能銀行的業務模式

→較高的資本要求及強力的流動性規範也許正是造成去槓桿化、對銀行放款造成負面影響，並最後導致成長放緩的真正原因。

#### (二)SIFIs

1. 除了日本及中國外，在東亞並沒有系統性重要金融機構
2. 但仍有母國/所在國(跨國)議題及本國系統性重要銀行

#### (三)影子銀行

在美國(35%)、歐洲地區(33%)及英國(13%)三區之業務量就超過全球業務量的 80%。

#### (四)OTC 衍生性金融商品

由下表各國家持有資產配置情形可知東亞國家沒有太多複雜之交易。

持有 標的 國家	貨幣及 存款	股票	貨幣市場 基金	證券	保險及退 休準備	其他
日本	55.7	6.0	3.8	2.3	28.0	4.2
德國	40.9	9.0	8.4	5.2	35.7	0.8
美國	14.5	31.9	11.9	9.6	28.8	3.3
英國	29.2	10.0	3.1	1.1	53.1	3.5
法國	30.4	16.1	6.9	1.5	37.7	7.4

### 二、日本 1990 年代後期之不良債權問題

#### (一)不良債權問題大事紀

緣由:1. 不動產泡沫化

2. 銀行透過旗下非銀行子公司(房屋融資公司)過度貸款

#### 1990 年代不良債權問題大事紀：

1990 年 不良債權問題浮現並逐步惡化(政府當局未掌握

- 到其規模程度及嚴重性)
- 1995 年 投入近 6800 億元公共基金來處理國內房屋融資公司之破產
- 1996 年 存款全額保障(凍結現金賠付)
- 1997 年(7 月) 泰銖貶值  
 (10 月) 港股跌 10%  
 (11 月) 日本:北海道拓植銀行(Hokkaido Takushoku Bank)及三一證券(Yamaichi 證券)破產  
 韓國:匯率波動區間加大 韓圜劇貶
- 1998 金融監督局成立-對主要銀行進行密集金融檢查  
 金融再生法實施-破產處理機制  
 及早強化金融功能法實施-透過公共基金強化資本機制  
 日本長期信用銀行國有化  
 信評滑落、日本債務風險貼水上升、信用緊縮
- 1999 年 金融檢查手冊公佈  
 注資 15 家主要銀行及 4 家區域銀行
- 2000 年代日本不良債權問題正常化過程大事紀**
- 2000 年 金融監理局設立(良好監理)  
 存款保險法修正-導入對抗金融危機永久性措施(102 條)
- 2001 年 推動沖銷不良債權  
 對主要銀行執行特別檢查
- 2002 年 宣佈金融再生計劃
- 2003 年 強化一家主要銀行(Resona Bank)資本  
 一家主要區域性銀行(Ashikaga Bank)暫時國有化
- 2004 年 宣佈金融改革計畫
- 2005 年 暫時性的存款全額保障終止  
 主要銀行 NPL 比率降低一半之目標達成(由 2002/3 之 8.4% 降至 2005/3 之 2.9%)
- 2007 年 金融監理局致力執行”強化金融法規計劃”(better regulation plan)

## (二)日本銀行不良債權比率

1. 主要銀行之不良債權比率由1997年約5.5%上升至2001年9%後，下滑至2011年約1.9%。
2. 區域銀行之不良債權比率由1997年約4%上升至2001年8%後，下滑至2011年約3.1%。

## (三)存款保險法102條款相關措施

此條款明訂當日本或區域性信用系統之穩定遭受嚴重威脅時，存保公司得視危機狀況，對金融機構採行不同措施，其所需資金由事後收取之保費收入支應而非由納稅人支應：

1. 金融機構資本不足：對其注入資本（措施一），其程序為：為該機構提出業務復原計畫並由DICJ對其注資→追蹤其復原計畫執行情形。
2. 金融機構倒閉或破產：提供財務協助，俾對存款人提供全額保障（措施二），其程序為：主管機關指定DICJ擔任該機構之金融管財人（financial administrator）→管財人洽尋承接機構→將倒閉或破產機構移轉予承接機構，並由DICJ對承接機構提供財務援助。
3. 金融機構倒閉並破產：特殊危機處理機制（措施三），其程序為：將金融機構國有化→金融管財人洽尋承接機構→將破產機構移轉予承接機構，並由DICJ對承接機構提供財務援助。

## 三、強化金融法規計劃之架構

### (一)強化金融法規計劃之四大支柱(即日本金融監理改革方向)

1. 建置明文(rule-based)及原則性(principles-based)最佳組合之監理方法
2. 能聚焦風險及具前瞻性之監理方法:對重要優先議題能立即且有效的因應。
3. 鼓勵金融機構自發性的努力並對金融機構提供更大的誘因。改善監理措施的透明度及可預測性。

### (二)特別重視的議題：

1. 加強與金融機構及其他相關單位的對話。
2. 有效的訊息發布。
3. 與國外同類主管機關更進一步合作。
4. 強化研究，俾能快速辨識市場發展變化。

5. 開發所需之人力資源。

#### 四、日本經驗所學到的教訓

(一) 總體審慎監理是重要的

監理範圍應包括總體經濟面的發展狀況及金融體系的全面觀察，包括影子銀行部門。

(二) 充實的資本要求不是萬靈丹但非常重要，因為它是：

— 金融系統穩定的先決條件

— 金融業承擔未來風險的緩衝

換言之，充實的資本要求是經濟成長的基石。

(三) 危機發生時應迅速評估缺口的規模並修補它

— 否則市場的疑慮不會消除

(四) 金融監理需要更聚焦在銀行的業務模式、永續性及風險胃納。

(五) 完備對 SIFIs 的特殊處理機制

#### 五、次級房貸危機及日本提早實施 Basel II

(一) 次級房貸危機對日本的衝擊

美國次級房貸危機發生時，日本實體經濟及金融市場均遭受嚴重影響而有所惡化，但與歐美比較，因日本經濟相對健全，證券化商品發生之損失不大，有毒資產之曝險額亦不大。

(二) 日本經濟相對健全的原因：

1. 日本金融機構非以創新見長。

2. 於歐美金融機構盛行”以(證券化方式)出售貸款為目的之業務模式(”originate-to-distribute business” model)時，日本尚處於清理不良債權之最後階段。

3. 日本金融機構於 2007 年 3 月即較歐美國家提早實施 Basel II，風險管理能力已有所改善；相較之下，加拿大於 2007 年 10 月實施、歐洲於 2008 年 12 月實施，而雷曼風暴於 2008 年 9 月爆發，美國尚未實施。提早實施 Basel II，促使日本金融機構強化其風險管理制度，進行投資決定時較以往更為審慎，致日本金融業在金融證券化商品之曝險明顯較少，比起歐美，日本這類資產損失有限。

## 六、強化金融中介功能特別措施法案

- (一)該法案於 2004 年首次發佈，陸續於 2008 年及 2011 年修正。
- (二)旨在透過政府對金融機構注資，來強化金融中介功能並刺激區域經濟發展，包含加強對中小企業提供融資。
- (三)金融機構收到注資的程序如下：
  - 1. 金融機構必須提出業務改善計畫，計畫內容包括下列各項：
    - 獲利及經營績效的目標值，以及達成目標值的方法。
    - 協助刺激當地經濟的措施，如提高貸款額度。
    - 建立履行管理階層責任之公司治理架構。
  - 2. 政府評估金融機構提交計畫之可行性，並依下列標準來評估是否對金融機構注資：
    - 政府預期回收注資成本並不困難。
    - 對金融機構資產辦理實地評鑑(due diligence)。
    - 金融機構不致破產或淨值轉為負數。

(註:上述要求嗣針對受 2011 年關東大地震影響之金融機構有所放寬)
- (四)根據本法案，總計 5360 億日圓(約 66 億美元)之資本注入 24 家金融機構(截至 2012 年 9 月底)。

## 七、結論

- (一)我們正面臨金融法規及監理理念歷史性的轉變，現今國際金融改革的各項議題與東亞地區習習相關。
- (二)不僅是監理制度，銀行自律及有效監理也非常重要。
- (三)實施國際認可之改革措施時，如何在強化金融體系及經濟影響二者間取得平衡，也是重要的。
- (四)尚需考慮之議題
  - 1. 如何確保公營及民營銀行間公平競爭之環境。
  - 2. 民營銀行為恢復其市佔率，未來將會積極放款，此點需予注意。
  - 3. 因流動性規範對政府債券有利，私部門借款可能因而遭到排擠。

## 陸、經濟回復平衡與金融穩定

廖珉

中國銀行業監督管理委員會上海監管局局長

### 一、中國大陸經濟情況及銀行經營績效

- (一) 中國銀行業在中國經濟體系表現傑出：2011 年銀行業總資產占 GDP 的比重，中國大陸為 2.4 倍(27.5 兆美金/7 兆美金)，高於日本的 1.97 倍(10/5)、美國 0.8 倍(12.5/15)、越南 1.84 倍、泰國 0.8 倍。
- (二) 中國大陸的經濟成長在歷經連續七季下滑後，於 2012 年第一季度後反轉向上。
- (三) 銀行業逾期放款比率在 2011 年第四季前呈下降趨勢（最低約 0.75%），之後連續四季持續上升至 0.96%，而且預期會再持續上升，至於最嚴峻的產業則為造船業、光電太陽能產業，及批發零售業。
- (四) 但我們很確定中國銀行業能很有活力的健全經營，從個體面來看，目前銀行業不論在獲利能力及風險管理能力都較之前更佳，逾期放款覆蓋率及流動比率也逐年不斷提高，其中逾期放款覆蓋率由 2008 年的 100% 提高到 2012 年 3 月底已高達 280%，高於法定比率 150%。從總體面來看，目前對銀行業的監理措施及相關法規穩健，而且經濟成長穩定、財政亦健全。

### 二、中國大陸的總體審慎監理措施執行情形

#### (一) 中國大陸金融穩定組織架構：主要仰賴下列機制：

1. 定期高階會議：每個月定期召開三次，由副總理主持，與會人員包括各相關機關；
2. 貨幣政策委員會；
3. 三大監理機關（銀監會、保監會及證監會）每季召開溝通協調會議；
4. 監理機關與受監理金融機構的溝通機制；
5. 存款保險制度尚在研議中。

#### (二) 中國人民銀行之總體監理工具

1. 衡酌市場狀況動態調整法定準備率：依據個別金融機構之資

本適足度、資產規模及總體經濟指標(如授信成長率、GDP、CPI 等)，訂定不同的法定準備率。

- 訂定金融機構之授信成長率上限：利用上一年度資料導入迴歸模型產生之參數，作為訂定次年度每月授信平均成長率上限之參考。

### (三)銀行監理委員會之總體監理工具

- 選定最重要的監理議題訂定糾正措施。
- 糾正措施以省屬商業銀行(依規模)，及非都市型信用合作社(前二千大)為優先適用對象。
- 歷史教訓是商業銀行的風險不僅存在於銀行體系本身，還要觀察銀行體系外之風險，因為銀行體系承受之風險是反映全體經濟及社會之風險。
- 依時間表訂定之監理工具

#### (1)資本緩衝及槓桿比率

工具	監理要求	國際標準	時程表	國際標準
資本	Core tier-1 CAR 7.5% Other tier-1 CAR 8.5% Total CAR 10.5% Countercyclical buffer 0-2.5% Capital Surcharge of SIFI 1%	7% 8.5% 10.5% 0-2.5% 1-4%	2013年1月起施行，所有銀行應於2018年底前符合要求	2013年1月起施行，所有銀行應於2018年底前符合要求
槓桿比率 (本項中國大陸要求金融機構提前達成)	Leverage>4%	3%	2012年起施行，SIFI於2013年底前符合規定，其他機構於2016年底前	2018年1月起符合規定
流動性(本項中國大陸要求金融機構提前達成)	LCR≥100% NSFR≥100%	100% 100%	2012年1月起施行，LCR應於2014年底前符合規定，NSFR應於2017年底前符合規定	2011年起為觀察期，LCR應於2015年底前符合規定，NSFR應於2018年底前符合規定

- 資本管理應揭露之資訊，包括：主要風險管理制度、資本

適足率計算方式、資本數量，及組成各類資本適足率各類風險暴險金額及損失評估等。

(3)動態調整呆帳提撥及準備規定：放款呆帳提撥率至少 2.5%，逾期放款覆蓋率至少 150%，此規定非屬國際準則規定，係中國大陸特有規定，自 2012 年起施行，SIFIs 應於 2013 年底前符合規定，其他銀行應於 2016 年底符合規定，最遲應於 2018 年符合。

(4)依不動產市場狀況動態調整住宅放款值(LTV)規定：

年度	第一間住宅放款值		第二間住宅放款值
2007	面積 < 90m <sup>2</sup> → 80%	面積 > 90m <sup>2</sup> → 70%	60%
2008	80%		60%
2009	80%		60%
2010	面積 < 90m <sup>2</sup> → 80%	面積 > 90m <sup>2</sup> → 70%	50%
	9 月底後一律 70%		50%
2011 至今	70%		40%

#### 5. 跨業監理工具：

##### (1)強化對 SIFIs 機構之監理

- 對 SIFIs 實施更嚴格的監理要求：包括加徵 1% 資本比率，要求更高的損失吸收能力；另其他在討論之措施尚有額外流動性規定、更嚴格的大額暴險限額規定等。
- 業務限制及防火牆規定：降低業務複雜度及關聯度。
- 強化對 SIFIs 監理的廣度及深度：更加要求 SIFIs 重視自身的公司治理及風險管理；對 SIFIs 加強場內及場外監理，包括監理之頻率及深度，並配置更多監理資源；實施範圍涵蓋跨業及跨國之合併監理措施。
- 強化對問題 SIFIs 的處理機制及工具：包括要求 SIFIs 於經營狀況正常時即預擬於營運出現問題時之復原清理計劃(RRPs)，及避免動用納稅義務人資源之增資減債自救方案 (bail-in)。
- 強化跨國及跨業之監理合作及溝通協調：跨國層面的管道包括成立國際監理組織、簽訂 MOU；跨業層面的管道

包括與 PBOC(中國人民銀行)、CSRC(中國證券監督管理委員會)及 CIRC(中國保險監督管理委員會)之密切合作。

(2)設立防火牆：

為有效處理”因關聯度太高致不能任其倒閉”之議題，特別強化銀行部門與資本市場間之防火牆：

- 避免銀行融通資金予股票交易部門，俾有效防堵存款人之資金流入投機性較高之股票市場；
- 禁止銀行擔任公司債之保證人。

(3)實施風險警訊與及早示警措施：

CBRC 總部及上海辦事處於 2011 年間陸續對銀行業發出了 26 項業務風險示警，示警內容包括：對鋼鐵業之放款、對商業不動產之放款、代工資訊業之管理、信用卡、對租賃公司放款過度集中等。

(4)進行同業比較分析及水平式覆核，俾：

- 發現銀行業類似之風險暴險狀況及趨勢。
- 更深入瞭解個別金融機構及整體銀行業之風險組合情形。
- 必要時揭露相關資訊，以協助個別銀行瞭解其目前承做業務在銀行體系之地位，包括排名及業務方向等。

6. 個別與總體審慎金融監理的整合：

- (1)單賴總體審慎監理並無法避免任何型態的系統性風險。
- (2)如何將兩種監理層面有智慧的整合是必需的，但卻常被忽略。

### 三、結語

(一)系統性風險已非金融監理可獨立管控

1. 身為金融監理者於管理系統性風險時，需具備廣角的視野。
2. 但為避免銀行體系遭受系統性風險，不能且不應該僅依賴監理機關及中央銀行的努力。
3. 因為目前金融體系的槓桿比率已經被妥適的監控，但其他三個部門，包括政府、家庭及非金融體系的槓桿操作情形，亦應同樣的妥適監控。

(二)擺在前面的重大任務

1. 應深切認知：

- 金融體系的變化是持續性在進行；
- 會有新的非預期風險影響金融穩定。

2. 監理者的使命是：

- 持續建置一套有效的總體審慎監理指標及工具；並
- 持續改革中國大陸的金融體系。

## 柒、新加坡集團監理實務簡介

*Mr. Chua Kim Leng*

新加坡金融管理局銀行處處長

### 一、何謂集團監理？

係指合併監理整個金融集團的業務活動，包括銀行業、保險業及資本市場活動。涵蓋國內及海外業務、分公司及子公司。

### 二、金融危機後各界對合併監理有更高的期望：

目前審議中的巴塞爾核心監理原則對集團監理強化重點如下：

- (一) 以往僅就銀行集團之非銀行業務對銀行部門之風險進行評估是不夠的，還要能夠於該等風險可能危及銀行部門及銀行體系之安全與穩健時即採取行動。
- (二) 母國監理機關必須定期訪問銀行的海外據點。

### 三、完整的集團監理基本架構

應包含組織結構、法定權力、監理措施，以及母國與地主國之協調合作，並應明定組織之功能及指導原則。

## 四、新加坡金融管理局集團監理簡介

### (一) 組織結構：

1. 新加坡發展銀行集團(DBS)：由 10 位傑出監理官組成之專職團隊負責監理該集團之銀行、證券、資產管理等，其營業據點遍佈 16 個國家以上。
2. 新加坡華僑銀行集團(OCBC)：由 11 位傑出監理官組成之專職團隊負責監理該集團銀行、保險、證券及資產管理等，其營業據點

遍佈 14 個國家以上。

3. 新加坡大華銀行(UOB)：由 9 位傑出監理官組成之專職團隊負責監理該集團之銀行、保險、證券及資產管理等，其營業據點遍佈 19 個國家以上。

除上述專門負責之監理官外，尚有風險管理專家、政策分析師、精算師、總體監理經濟學家、資本市場監理官等之專業支援。

## (二)法定權力

1. 國內銀行集團應遵循下列銀行法及相關規定：
  - (1)以個別或集團為基礎之各種風險限額。
  - (2)個別或集團都必須維持最低資本適足性之要求。
  - (3)應以合併基礎就整體不良資產提列足夠的損失準備。
2. 為避免個別集團風險蔓延至當地銀行集團之其他規定如下：
  - (1)禁止銀行經營非金融業務。
  - (2)持股超過 10%的大股東必須符合特定資格條件並經事先核准。
  - (3)禁止與當地銀行集團共用名稱。
3. 重覆性的例行監理程序如下：
  - (1)與集團董事會及資深管理階層討論
  - (2)透過場外監控取得各項訊息
  - (3)執行國內及國外金融檢查
  - (4)與地主國之監理單位交流監理資訊
  - (5)辦理年度風險評估

## (三)監理措施

1. 持續性的監督與追蹤
  - (1)審查個別成員及集團之財務報表、風險報告及內部稽核報告。
  - (2)經常與其董事會成員、資深管理階層及內部稽核人員聯繫互動。
2. 壓力測試及 BASEL III 第二支柱內部資本適足性評估程序之施行：

以集團為基礎辦理評估並考量主要業務之特殊波動性。
3. 定期對海外重要業務辦理金融檢查。
4. 年度風險評估
  - (1)包括整體集團的重要非銀行金融業務及海外業務。
  - (2)特別強調集團內部之風險管理系統及對其集團之監控。

(3)對其董事會及資深管理階層傳達監理單位對其整個集團的關注及期待。

#### (四)與地主國監理機關之合作

與受監理機構海外營運據點之地主國監理單位建立良好業務關係，方式包括：雙邊會晤、參加監理組織協會，或簽訂合作備忘錄等。

### 五、未來方向

(一)訂定能強化集團監理效益之相關法規，例如：

1. 集團應遵循之審慎性限額規定
2. 反對集團層次的混合管理體制(commingling regime)

(二)各項監理措施均須具備法令之保障，包括對大型金融集團之干預及密集監理措施。

(三)持續加強與地主國之監理合作及資訊共享。

### 捌、整合式金融監理暨當前金融監理制度改革趨勢

*Daniel Zuberbühler*

*KPMG 瑞士資深財務顧問*

#### 一、2008 年金融危機前之金融監理趨勢：監理機關整合金融之監理事宜，中央銀行則專注於金融穩定

(一)2007/2008 年危機前：

1. 所有金融監理機關朝向整合（惟中央銀行除外）並同時強化監理機關之職權—合併銀行、保險、證券市場、消費者保護、反洗錢等，而中央銀行不負責個體審慎監理，專注於處理系統性危機。
  - 最早起源於 90 年代斯堪第納維亞。
  - 英國於 1997 年設立金融服務管理局，將銀行監理業務由英格蘭銀行移出，成為潮流先驅。
  - 嗣日本、德國及一些歐洲小國追隨，如奧地利、比利時、盧森堡、列支敦士登、瑞士，以及加拿大、澳洲等（只有將銀行及保險整合）。形成此整合潮流係肇因不同金融部門間之界線已模糊，特別是銀行、保險業與金融集團間。
  - 德國於 1999 年成立「聯邦金融監理委員會」(BaFin)，整合原

來分別獨立之聯邦金融局(BAK)、聯邦保險局(BAV)、聯邦證券期貨局(BAAT)。

- 瑞士於 2009 年成立金融市場監理局(Financial Market Supervisory Authority, FINMA)，將聯邦保險局 (FOPI)、聯邦銀行委員會(SFBC)及反洗錢管制局(AMLCA)等三單位合併。

## 2. 另類方案：荷蘭之雙峰制(DNB-AMF)

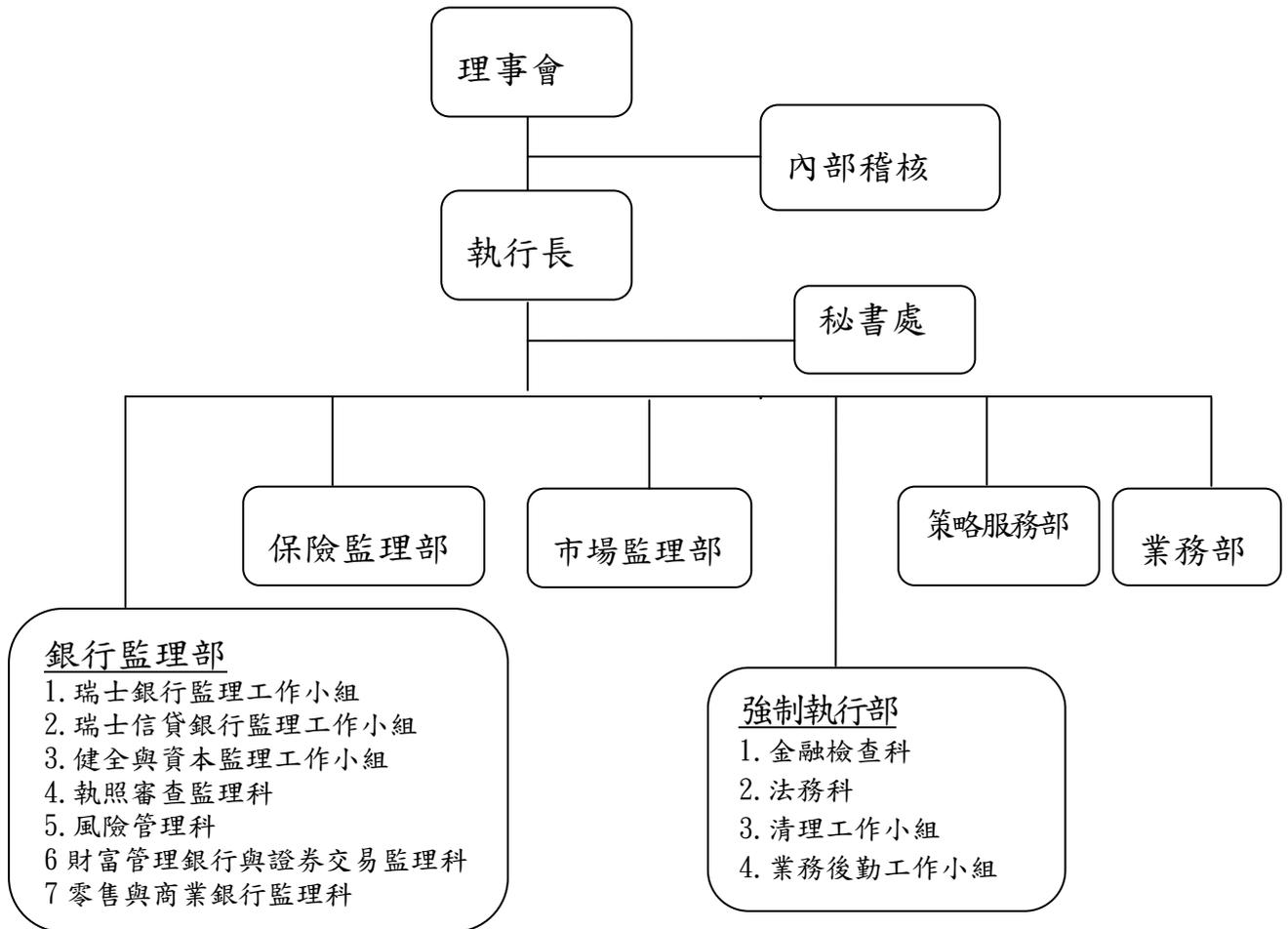
- 荷蘭於2005年將總體及個體金融監理合併於單一機關，亦即整併後之荷蘭央行 (DNB-PVK)，並另設專責機關金融市場監理局 (AFM) 負責金融市場所有營業行為之監理，原於1999年設立的金融監理委員會(RFT)提供DNB-PVK及AFM一個協商與協調法規及政策之平台，尤其是有關整體金融監理議題。主要監理機關間並簽訂契約或協議，以確保良好的協調與合作關係。
- 將總體及個體監理併入單一機關的決定，使荷蘭跨部門監理模式與同樣採用跨部門監理方法的其他國家不同。以英國及澳洲為例，總體監理係由中央銀行負責，而個體監理則轉交其他機關負責。荷蘭則將總體及個體監理合併，主要反映其金融市場係由一些大型複雜金融機構掌控的現象，在此情形下，總體監理與個體監理界線模糊，至少對於幾家最大型金融機構而言確實如此。
- 將總體及個體監理合併，可鼓勵個體監理分析時更重視總體經濟與金融體系的穩定；而作總體分析時亦可因更瞭解金融體系個體層次的結構與特徵而受益。尤其在金融危機時，因其能快速彙整重要監理資訊，有利迅速作出決策。

## 3. 亞洲金融危機之後：BIS 發佈有效銀行監理核心原則，IMF 提出金融部門評估計劃(FSAPs)，協助各國強化其金融體系，降低金融危機衝擊之不穩定。

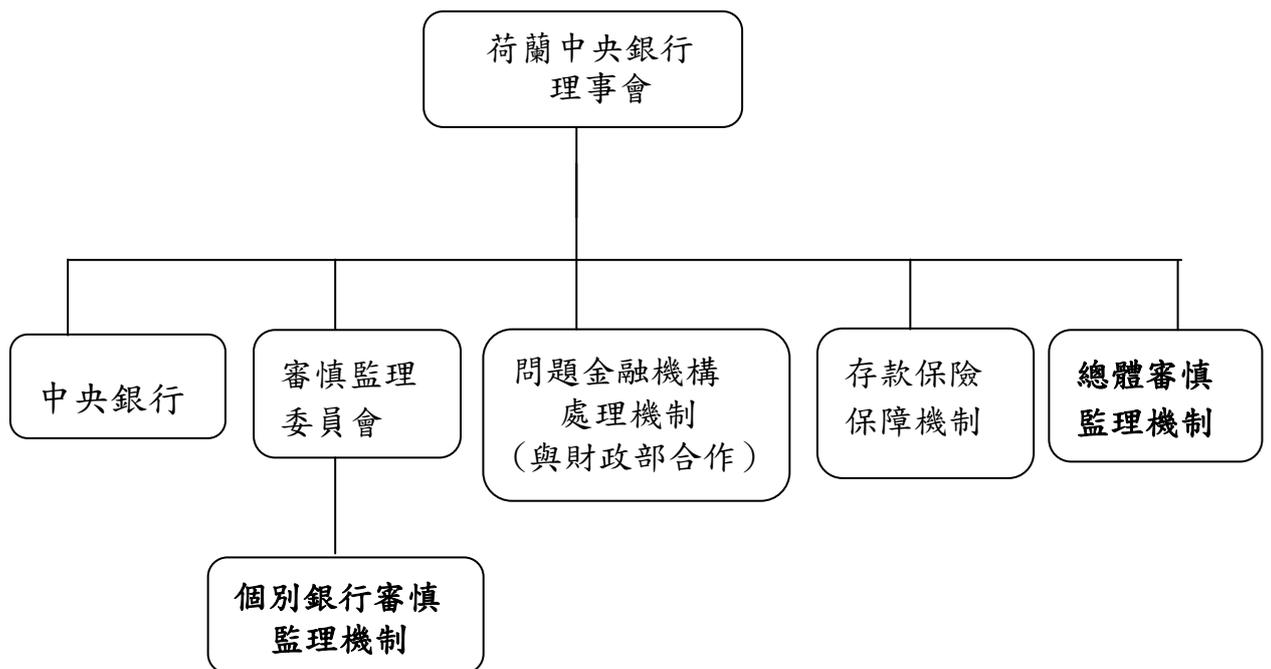
## 4. 新巴塞爾資本協定 II：對市場友善的法規

- 要求建立較佳的風險管理制度(內部法：市場風險-VaR, 信用風險-內部評等法 IRB, AMA)。
- 市場紀律(第三支柱)：加強資訊公開揭露，協助金融監理目標。

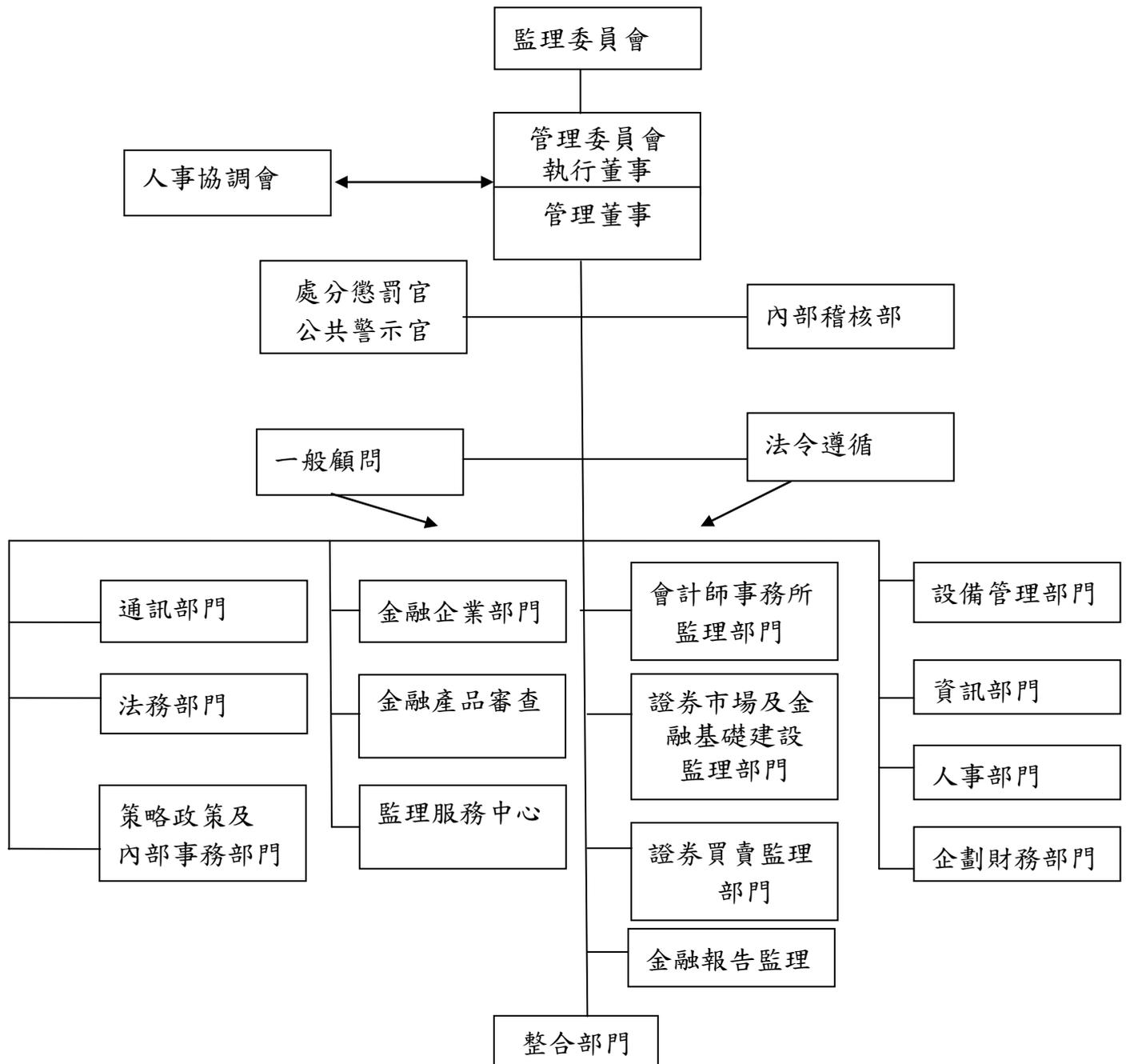
## 整合金融監理機關--瑞士 FINMA



## 雙峰制的荷蘭中央銀行-整合個體及總體審慎監理



## 雙峰制的荷蘭金融監理局（AFM）-市場/作業監督



### (二)2007/2008金融危機時：

1. 不論是負責整合之監理機關及中央銀行都灰頭土臉，因為都無法避免或減輕金融危機，各界爰從整合監理之改革中覺醒。
2. 監理失靈有眾多成因：總體經濟失衡、總體經濟政策失敗；金融監理制度有缺陷→監理失敗。
3. IMF 工作報告從實務運作面(著重在監理的架構及職權)提出其發

現如下：

- 二種新的監理改革(監理機構合併暨更好的職權安排)與經濟穩定負相關。
- 在金融危機時，公共部門行使職權的品質及金融自由化程度與經濟穩定負相關。
- 中央銀行涉入監理之程度，對經濟穩定不具重大影響。

4. 個人淺見：西方工業化社會專業金融體系的失敗，與金融監理架構或監理機關職權的強化無關，以瑞士而言，瑞士 UBS 銀行未查覺其於次貸風暴中信用違約交換面臨的風險，整合前的聯邦銀行委員會也沒有，整合後的金融市場監理局 FINMA 也沒有什麼幫助。

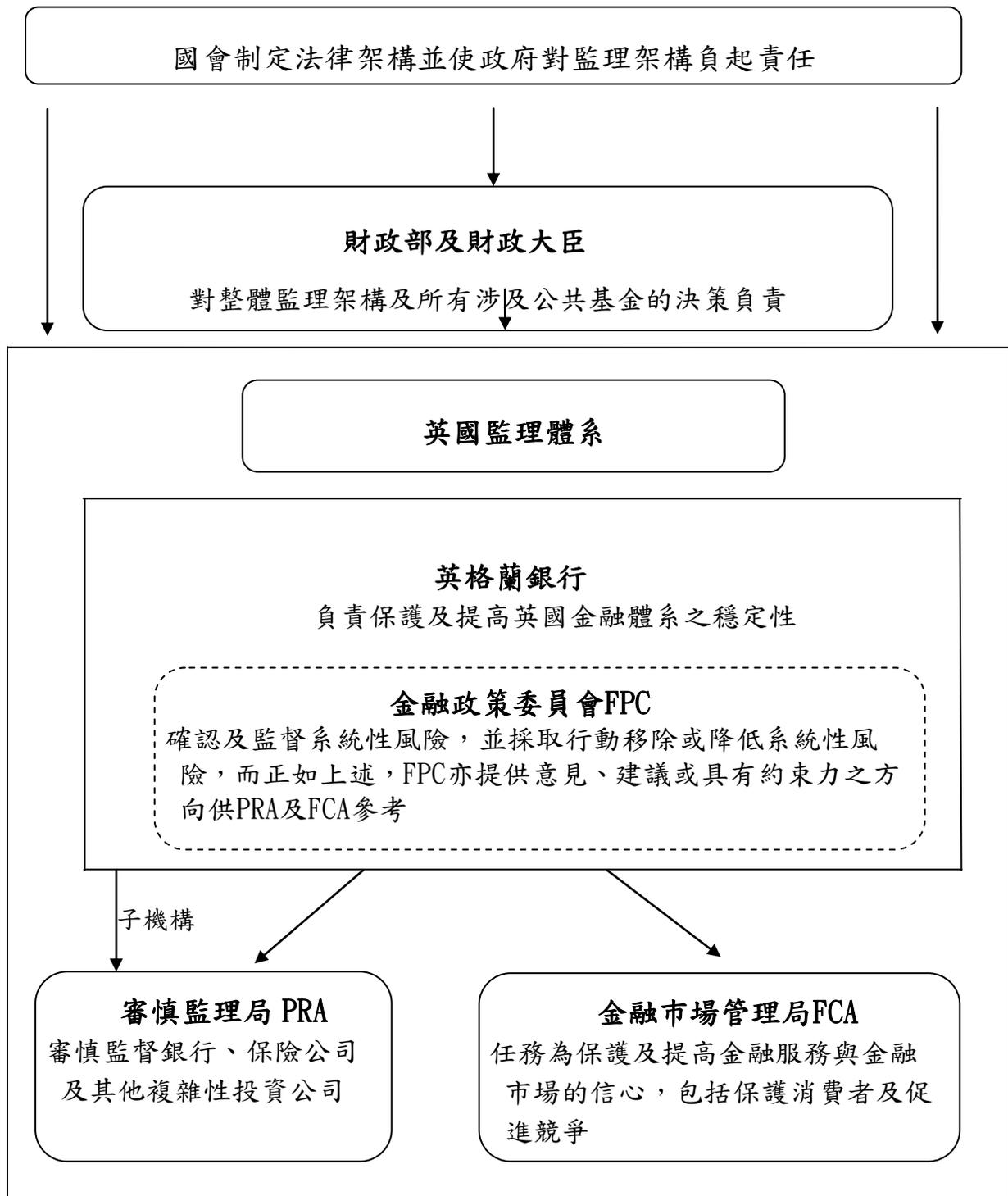
### (三)2008 危機後：“大逆轉”，中央銀行強力介入銀行監理

#### 1. 英國再度引領潮流

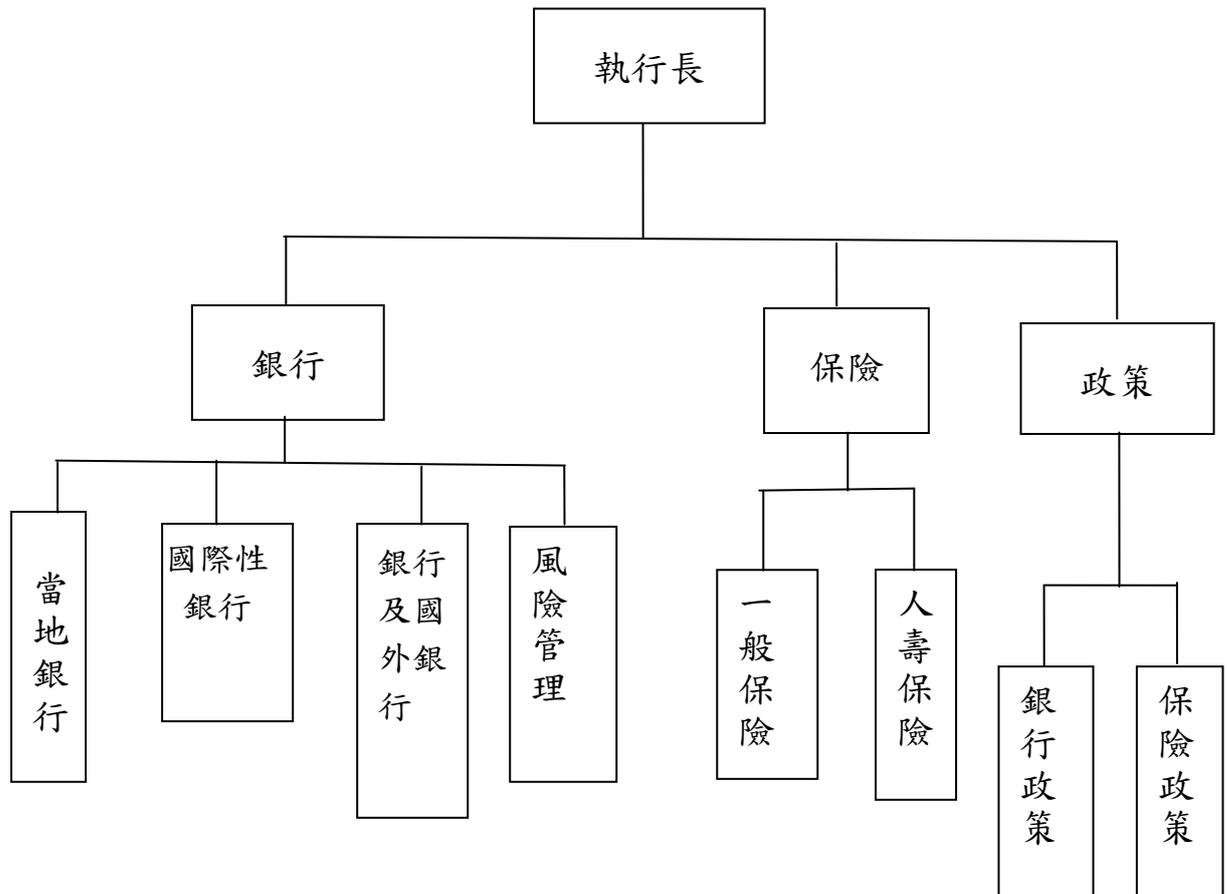
英國於2010年7月通過「2010年金融服務法案」，將原本一元化金融監理架構重新調整，改以英格蘭銀行為金融監理主軸，將個體審慎監理及總體審慎監理皆移由英格蘭銀行負責(詳下圖)，其中：

- (1)有關總體審慎監理方面，新設立金融政策委員會(Financial Policy Committee, FPC)，負責確認及監督系統性風險，並採取行動以移除或降低系統性風險。
- (2)自2013年起英格蘭銀行(英國中央銀行)透過子機關審慎監理局(Prudential Regulation Authority, PRA)負責銀行、保險、主要投資機構等之個體審慎監理；
- (3)被分權後的FSA改名為金融市場管理局(Financial Conduct Authority, FCA)，擔當對金融消費者保護、金融市場及促進競爭等整合市場行為規範之監理機關，形成金融監理與消費者保護分由獨立單位負責的雙峰金融監理機制(two-peaks approach)。
- (4)FPC會提供意見或具有約束力之政策方針予負責個體審慎監理事務之審慎監理局(Prudential Regulation Authority, PRA)及金融市場管理局(Financial Conduct Authority, FCA)，供進行個體審慎監理時之參考。

## 英國將個體審慎監理自 FSA 回歸中央銀行



## 英格蘭銀行子機構 PRA 組織架構



2. 歐元區各國家中央銀行則因歐洲中央銀行之成立降低原貨幣政策之責任，僅成為負責金融穩定之機關。
3. 總體審慎監理逐漸受重視—因中央銀行負責之傳統貨幣政策與總體經濟有關，所以成為負責總體審慎監理的首選機構，而另外的選擇則為由多個監理機關(如中央銀行、監理機關、財政部)，共同組成金融監理委員會來負責總體審慎監理。
4. 中央銀行成為管理及處理金融危機之領導角色，平時管理貨幣政策，於金融危機時則擔任最後融通者。
5. 在監理架構方面
  - 總體審慎監理應建立不同於個體審慎監理的體系，且中央銀行應該在這個新的領域發揮主要作用。
  - 如屬監理雙峰模式，中央銀行至少要參與總體審慎監理。
6. 在監理職權方面

—金融監理需要更深入的、積極的以風險為基準，及以結果為導向，亦即需有明確的職權、更高的獨立性及權責制、更多且更高階的專業技術人員，以及更好的待遇。

7. 總體及個體金融監理機構分離，提供了制衡機會，以減少”擅專 (Capture)” 的可能性

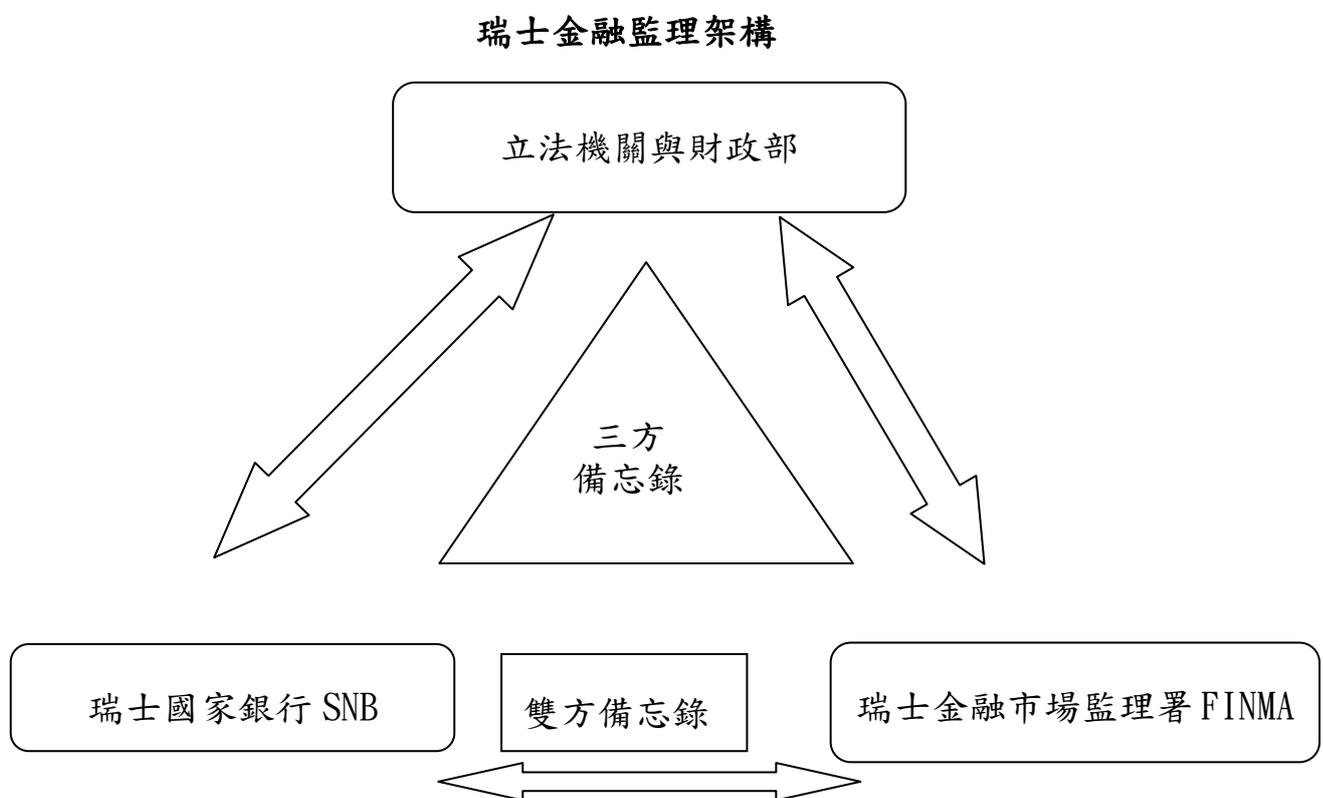
—成功的監理方法是需要長時間建立及培養組織文化，以對抗各種形式的”擅專 ” (政治上、行業上及自我擅專)。

—具制衡效益的雙峰模型：(1)能調合監理機關間的不同想法(2)避免權力集中在單一機構(3)與中央銀行其他任務產生綜效。

—分工會帶來一些成本 (重覆報告、協調作業，例如誰該採取行動或進行處理) 及競爭 (不同的職權較不會被業者利用)，但利大於弊。

8. 缺點：無論機構職權如何安排，在不同利益及意見間，還是有人要做出最終決定。因此必需在產生制衡及複雜的多重組織二者間找出最適組合，有時競爭會創造良好的結果。

### 三、 瑞士金融監理架構簡介



## (一)瑞士中央銀行及金融市場監理局職責分工

### 1. 瑞士中央銀行 (Swiss National Bank SNB)

- 貨幣政策 (穩定物價)
- 流動性供應及最後融通者
- 金融體系的穩定性
- 不監督銀行/不具監理處分權，但需強烈關注 SIB (系統性重要銀行之曝險、資本、流動性)
- 支付及清算系統之監督

### 2. 瑞士金融市場監理署 (FINMA)

- 保護授信債權人、投資者、投保人
- 金融市場的順利運作
- 銀行、證券公司、證券市場、集體投資計劃、保險業等之監督及監理處分
- 支付及清算系統營運機構之監督

## (二)SNB 2012 年金融穩定報告：要求加速提高資本

1. SNB 認為：儘管已經有所進展，但大銀行吸收潛在損失的資本仍低於能確保其足夠穩健所需的水平。
2. 在 2012 年 3 月底，依 BASEL III 及瑞士 “大到不能倒” 等規定之吸收損失資本及風險加權資產計算之風險加權資本比率，瑞士信貸 (Credit Suisse) 約 5.9%，瑞銀 (UBS) 約 7.5%。
3. 但如依相關法規及國際會計準則調整後之資產負債淨額所核算之吸收損失資本比率，瑞士信貸 (Credit Suisse) 僅約 1.7%，瑞銀 (UBS) 的 2.7%，這種資本水準並不足以吸收瑞銀在最近金融危機曾經歷之損失(損失超過調整後資產負債淨額的 3%)。
4. 因此，SNB 認為兩家大銀行均應進一步擴大他們的吸收損失資本，亦即 UBS 要持續強化其資本，而瑞士信貸本年度要明顯增加資本，且兩機構均應依 BASEL III 的監理指標按季提交報告，以透明化方式證明其在降低風險方面的進度，另其應計算及揭露之風險性加權資產，應包括內部模型法及標準法二種。

## (三)瑞士信貸銀行對 2012 年金融穩定報告的回應

1. 其積極透過發行緩衝性資本證券、第一類資本參加證券、出售股

權等方式，吸收損失之資本比率已由 2012 年第一季底之 5.9% 迅速提高至 7 月底之 8.5%，目前仍維持在該比率。

2. 嗣再額外透過出售不動產、將遞延員工現金紅利轉為員工股權投資、改變風險性資產及其他股權調整等方式，該比率預估於 2012 年底將再提高至 10.8%，另上述資本緩衝證券餘額約 41 億瑞士法郎於 2013 年 10 月轉換為第一類資本後，上述資本比率預估將再提高至 12.2%。
3. 上述操作亦連帶影響其核心資本比率如下：由 2012 年 3 月底之 7.0% 立即提高至 2012 年 7 月底之 9.4%，2012 年底預估仍為 9.4%，但目標值為 10%。

#### 四、超國家監理組織—歐盟銀行聯盟機制

(一) 與談人 Daniel 於其 2000 年的 ICBS 的工作報告：「超國家監理機關及對全球系統性重要銀行之監理機關」中曾提議應由具有能力及資金之國際清算銀行擔任，但該建議嗣被否決。

(二) 歐盟委員會於 2012 年 9 月 13 日建議設立歐盟銀行聯盟，層面包括：

1. 單一監理機制(single supervisory mechanism, SSM)，並由歐盟中央銀行 ECB 擔任超國家之監理主管機關
2. 單一資本要求法規(實施 BASEL III)
3. 一致性的存款保障計劃
4. 單一歐盟復原及處理架構(對大型金融機構)

(三) 歐盟銀行聯盟之背景及目標

1. 建立更深化的經濟及貨幣聯盟集團，以克服歐洲危機，即”更歐盟化”；但銀行聯盟在財政聯盟之前施行，會不會如同車在馬前面的馬車(是否可行)？
2. 打破國家主權及其銀行間的錯誤聯結—SSM 可作為為歐洲穩定機制 (ESM) 是否直接注資銀行之先決條件，但此將使歐元區債務公有化問題浮上檯面。
3. 更整合後之歐元區金融市場已使跨境外溢效應更為擴大，但國與國間之監理協調卻不足，需要整合性的監理系統。
4. 監理失靈已嚴重削弱各界對歐盟銀行體系的信心，也使歐元區主權債務緊張局勢更為惡化。

#### (四) 歐盟單一監理機制：

2012 年 9 月 13 日歐盟委員會建議如下：

1. 區域範圍：歐元區會員國為強制參加，其餘歐盟成員國則自願參加→對 G-SIB 範圍太狹隘，尤其英國缺席；歐洲銀行管理局 EBA 仍負責歐盟 27 國之單一監理法規及監理實務的整合與一致性。
2. 歐洲央行負責對個別信用機構審慎監理及金融體系穩定之下列關鍵性工作：
  - 執照/主要負責人/高階經理人之核准及撤銷
  - 遵循合格資本（包括資本緩衝，內部模型，第二支柱）、槓桿比率、流動性等各項準則要求
  - 金融集團的整合監理（非個別保險機構）
  - 早期干預措施
  - 危機管理，與處理問題金融機構之各該主管機關合作
3. 歐洲央行不負責歐盟成員國之金融業務行為、消費者保護、洗錢防制、第三國分行及跨國性業務
  - 輔助原則：沒有特別歸屬於歐洲央行的任務，仍歸屬該國當局。
4. 信用機構由 ECB 監督：自 2014 年 1 月 1 日起，包括所有信用機構，無論其商業模式或規模大小（約 6 千家銀行）
  - 分階段納入：自 2013 年 1 月 1 日起優先納入已收到或申請公共資金資助之銀行；2013 年 7 月 1 日起，將歐盟區系統性重要銀行納入。
  - 小型銀行亦會威脅到金融穩定，因系統把它聚在一起，如：西班牙儲蓄銀行。但遙遠的 ECB 可提早檢測到其問題嗎？
5. 各國監理機關之角色：在 SSM 中將繼續各自發揮其重要角色
  - 逐日審查、準備及實施歐洲央行所頒佈的法規。
    - a. 就申請核准/撤回案件，依國家與歐盟法律提出評估意見。
    - b. 根據 ECB 發出之指導原則及法規，持續評估及實地查核銀行的營運狀況，並對情況較嚴重者向 ECB 提出警告。
    - c. 內部風險模型評估：為歐洲央行之核准辦理評估，並監督信用機構之執行情形。
    - d. 裁罰權：歐洲央行與各國主管部門共同具有此權限。

—是否會產生重疊？複雜的美國制度即為負面範例。

6. 歐洲央行治理：需嚴格區分貨幣政策及金融監理任務。

—歐洲央行在銀行監理方面具獨立性，但對歐洲議會及歐盟理事會/歐盟負責

## 五、結論

(一)金融危機後，中央銀行變得更有權力，但也產生下列議題：

1. 權力集中問題

2. 利益衝突內部化

3. 監理及執法均存在極高的聲譽風險

—SNB 很有智慧的避開了這樣的任務/瑞士系統仍維持平衡，沒有過度集中。

—歐盟銀行聯盟：歐洲央行的集中監控如果不限於全球系統性重要銀行，則似過於雄心勃勃。

4. 監理重組涉及大量的資源，且在過渡期間會損耗專業、製造不確定性，並產生監理空窗。

5. 總體審慎政策由中央銀行主導是正確的。

6. 尚沒有令人信服的理由必需放棄監理機構的整合，特別是對較小規模的國家。

7. 更重要的是：要降低複雜性(Andrew Haldane: The dog and the frisbee 狗和飛盤的故事)

8. 不要抱任何幻想：不論監理機構如何架構與治理，可確定的是在下一個危機及監理失敗後，將會再次被改變。

## 玖、克服金融危機的政策及措施

*Mr. Bernhard Speyer*

德意志銀行研究處 *Co-head*

### 第一單元 金融危機的預防及事前準備

一、目前曾提出讓金融體系能更具復原力之監理建議：

(一)在降低衝擊可能性方面：

1. 更高的資本要求，包含量及質的提升。

2. 提高流動性最低標準。
3. 強化透明度。
4. 或有資本。
5. 抗景氣循環資本緩衝。
6. 總體審慎監理：評估銀行體系之系統風險。

**(二)控制已受影響機構之潛在外溢效果方面：**

1. 強化透明度，特別針對金融市場之基礎性設施。
2. 加徵額外資本(Levy cum funds)
3. 銀行破產機制。
4. 復原及清理計劃(RRP)。
5. 改革存款保證方案。

**(三)其他建議：**

1. 限制銀行經營規模。
2. 訂定槓桿比率上限。
3. 重新國有化(Re-nationalisation)。
4. 補償之限制。
5. 限制自營交易(proprietary trading)。
6. 維克斯(Vickers)或利卡寧(Liikanen)<sup>7</sup>建議：將投資銀行業務與一般銀行業務以防火牆隔離；股東應承擔更大風險，不能依賴政府或納稅義務人。
7. 徵收金融交易稅(Financial Trading Tax, FTT)。

**(四)尚需關切之議題：**

1. 諸多措施實行之交互影響，提高了複雜度及不確定性。
2. 由於缺乏國際間之監理協調，產生競爭扭曲、缺乏效率及法規套利(regulatory arbitrage)<sup>8</sup>等問題。
3. 龐大之累積效果，提高日後衰退的衝擊程度。
4. 對實施市場隔離之政策事項及時程產生歧見。
5. 積極改革的時程。

---

<sup>7</sup>為芬蘭中央銀行總裁，歐洲中央銀行執員會委員。

<sup>8</sup>【監理套利】面對金融經營範圍的不斷擴大，金融衍生產品的出現，以及跨國金融集團的發展，金融監管的困難度相對提高，例如，在金融控股集團下，因同時擁有銀行、證券和保險子公司，更易於且有動機將不良資產在不同金融子公司之間轉移而隱藏不良資產；或者利用金融產品創新，以最有利於被監管的角度包裝上市或在次級市場流通，進行監理套利。

6. 各界對大型銀行的偏見。

## 二、總體審慎監理政策

(一) 資產泡沫常導致金融危機：

1. 可歸咎於寬鬆的總體經濟政策，通常指貨幣政策。
2. 資產價格上揚無法持續，但貸放餘額仍持續增加。

(二) 總體審慎監理政策之任務：應能辨認且指出金融體系脆弱之處，並瞭解：

1. 金融不均衡現象無法持續維持。
2. 市場互聯性。

(三) 總體審慎監理政策同時扮演金融危機管理角色：需能確認各界對金融危機之反應可能造成那些非預期之影響。

(四) 總體審慎監理政策成功之先決條件：職掌總體審慎監理者(或機關)具有下列權限及能力：

1. 無法反駁且具說服力之分析品質。
2. 擁有多項政策工具可供選擇。
3. 被賦予能深入干涉之權利。

但截至目前之實務運作狀況係：

1. 較少直接干涉，較多口頭介入(或道德勸說)。
2. 總體審慎監理機關截至目前多不願執行其權力。
3. 政策上對於監理機關之堅決行動是否予以支持是存疑的。

## 三、巴塞爾資本協定 III：資本及流動性規定

(一) 資本要求：

1. 建立第一道防禦體系(如：普通股權益第一類資本)。
2. 提高資本的質與量。

(二) 流動性要求：

1. 銀行發生危機通常是缺乏流動性，而非缺乏資本。
2. 巴塞爾資本協定 III 首次制定全球流動性風險監理標準。
3. 流動性覆蓋比率(LCR)及淨穩定資金比率(NSFR)簡介：

(1) 流動性覆蓋比率(LCR)

$$\frac{\text{優質流動資產存量}}{\text{30 個曆日天內之淨現金流出總額}} \geq 100\%$$

- a. 優質流動資產：係由第一層級(含現金、存放央行之準備金)及第二層級流動資產所構成。
- b. 30 個曆日天內之淨現金流出總額：係指「未來 30 個曆日天內之預期總現金流出扣除預期總現金流入後之金額」，其中現金流出包含：
- 無擔保批發資金<sup>9</sup>流失
  - 有擔保資金流失
  - 零售存款<sup>10</sup>流失
  - 其他(如：因融資交易、衍生性商品及其他契約嵌入之信評降級觸發條款所需增加之流動性要求)

(2) 淨穩定資金比率(NSFR)

$$\frac{\text{可用穩定資金}}{\text{所需穩定資金}} \geq 100\%$$

「穩定資金」係指於持續一年的壓力情境下，屬於權益及負債類的可靠資金來源。金融機構對穩定資金的需求量應考量持有各類型資產的流動性特徵、已發生之資產負債表表外或有暴險及/或業務活動所需等因素。

- a. 可用穩定資金(Available Stable Funding, ASF)
- 法定資本
  - 透過資本市場發行之資本工具(如特別股)
  - 零售性資金(如無到期日存款及定期存款)
  - 批發性資金
- b. 所需穩定資金(Required Stable Funding, RSF)，等於銀行所持有的資產(如一年以上之債務型有價證券、股權、放款等)價值與該類資產特定的所需穩定資金(RSF)係數的

<sup>9</sup>指對非自然人(即法人，包括獨資及合夥)之負債或義務，且未使用金融機構之特定資產作為破產、無力償債、清算或重整的擔保。

<sup>10</sup>零售存款係指銀行中之自然人存款

乘積，再加上資產負債表表外暴險項目(或潛在流動性暴險)與其相應所需穩定資金(RSF)係數乘積之合計數。

#### 四、建立金融市場基礎設施

目標一：透過集中清算機構(Central Clearing Parties, CCPs)，降低或減輕金融體系之互聯性。

目標二：強化透明度(如：歐洲可轉債(ECB)證券化集中登記制度)，但上述集中清算機構通常是由 SIFIs 擔任，又會造成風險集中於單一機構並存在高度關聯性。

#### 五、金融危機之管理政策及哲學－由金融危機中得到的教訓

##### (一)決策行動層面：

1. 強制介入並行動迅速。
2. 挹注金融體系充足之流動性。
3. 由股東及債權人注資或減債自救(bailing-in)，並撤換管理階層。

##### (二)溝通層面：

1. 明確說明問題之嚴重性(包含影響範疇及規模)，勿讓投資大眾猜疑。
2. 明確說明計畫及清理進度。

(三)設置專責機構：負責銀行清理之機構應獨立於央行及金融監理機關。

#### 六、危機管理之工具

##### (一)重建機制

1. 強化市場紀律
  - 即使是規模龐大銀行仍必須能夠任其倒閉(但需以有秩序方式)。
  - 如果無法建置讓大型銀行有序退出市場之有效機制，所有其他措施均不可靠。
2. 應以清理(Winding-down)取代紓困(bailing-out)金融機構，俾降低納稅人負擔。
3. 事前制訂之作業程序：備妥完整的退場作業手冊，包含各項可採行之政策工具，取代事後之專案行動。

##### (二)重建基金

1. 協助加速清理，例如對過渡銀行提供融資。
2. 資金來源：金融機構之特別稅捐。

## 七、股東注資 VS 或有可轉換債券(事後的約定承諾 VS 事前的市場機制)

目標：將問題金融機構之債務轉換為股權，強化其資本基礎

### (一)股東注資或債權人減債之自救方式(Bail-in)

1. 由公司本身自行衡量。
2. 影響所有債權人。
3. 於事後自行選擇，而非自動生效。
4. 仍會面臨是否繼續經營之風險。

### (二)或有可轉換債券(Contingent Convertible Bonds, CoCos)

1. 為市場上交易之金融工具
2. 轉換條件於發行時已同時設定並受法律保障，在符合觸發條件時，債務證券自動轉換為股權。
3. 在繼續經營狀態下轉換。
4. 僅或有可轉換債券持有人受到影響。

依我們的看法，或有可轉換債券應為較佳方式，但監理機關已決定支持 bail-in 方式。

## 第二單元 國際性合作

### 一、國際合作之必要性-法規面

#### (一)國際合作需避免：

1. 法規套利(regulatory arbitrage)。
2. 競爭扭曲(competitive distortions)。
3. 不必要的監理成本(對監理機關)及遵循成本(對金融機構)。

#### (二)適用於金融危機管理之衡量指標：

1. 依 G20 所承諾，應維持一致性(包含採行指標、報告內容及最終產出)。
2. 不同的金融危機管理方法將扭曲市場的公平競爭。
3. 歐盟執委會已訂定銀行救援計劃供各會員國採用，如：政府提供保證及展期(recap)之收費下限。

### 二、國際合作之必要性-監理面

#### (一)個體審慎監理之協調

1. 設置監理跨國性金融機構之組織，通常由主要監理機關擔任召集人。
  2. 對於資訊實質交流，保持開放態度。
- (二) 總體審慎監理之協調
- 主要目標：避免向市場傳達不一致之訊息及警訊。
- (三) 各總體審慎監理機關架構設計比較：
1. 歐洲系統風險委員會<sup>11</sup>(European Systemic Risk Board, ESRB)  
職掌：
    - 主權債務危機
    - 再融通
    - 不動產價格
    - 資本流入歐洲市場(EM)
    - 指數股票型基金(ETFs)
    - 外匯擔保融資(FX mortgage)
    - 低利率對風險胃納(risk appetite)之影響
  2. 美國金融穩定監督委員會<sup>12</sup>(Financial Stability Oversight Council, FSOC)
    - 主權債務危機
    - 質押不動產法拍之影響
    - 貨幣市場基金(MMFs)
    - 金融市場基礎設施涉及系統性層面
    - 風險集中限制
    - 伏克爾法則(Volcker rule)
  3. 英國金融政策委員會<sup>13</sup>(Financial Policy Committee, FPC)
    - 主權債務
    - 忍受度(Forbearance)
    - 支付股息(dividend pay-out )限制

---

<sup>11</sup> 由歐盟各會員國央行總裁組成，負責辨識、評估及監控影響金融穩定風險之總體審慎監理，並建立系統風險之預警機制，必要時建議採取因應措施，以弭平各種風險，該委員會自 2011.1 開始運作。

<sup>12</sup> 依 Dodd-Frank Act 成立，由各金融監理機關首長組成，以監督並處理大型金融機構、金融商品及金融活動所引發之系統風險。

<sup>13</sup> 英格蘭銀行內新設委員會，負責監控可能威脅金融穩定之總體經濟及金融問題，並採行總體審慎監理工具。

## 一指數型股票基金

### (四)小結：

1. 美國 FSOC：職掌法規制定及系統性重要金融機構之監理
2. 歐洲 ESRB：探討範圍較小之總體審慎監理議題
3. 英國 FPC：個體審慎監理議題領導總體監理方向

換言之：各國就總體審慎監理範圍之理念並不完全一致。

## 三、國際合作之必要性-清理(winding-down)經營不善金融機構層面

### (一)銀行間有跨境連結特性(cross-border linkages)：其型態包括：

1. …如果銀行本身即是跨國之大型銀行。
2. …如果銀行間有跨國貸款或融資業務之連結。
3. …或者僅是受某市場敏感性波動之感染，如：風險趨避傾向提高，會造成流動性緊縮(liquidity crunch)。

(二)具跨境連結銀行之清理最好能建立一國際機制，若不可行，則應尋求國際合作。常設性的國際清理機制目前並不可行，退而求其次，如 G20 所同意的，最起碼應設置與金融重建有關之國際合作組織。

## 四、國際合作之必要性-流動性規範層面

### (一)缺乏流動性使金融危機加劇

1. 即便是經營健全之銀行亦會面臨市場流動性枯竭之威脅。
2. 尤其是銀行外匯資金部位之流動性管道。

(二)貨幣流動性部位錯置亦會威脅並阻礙中央銀行最終融通者角色之發揮。

1. 中央銀行只能針對本國貨幣提供「無限」額度。
2. 因此，中央銀行之外匯換匯額度更顯重要：此項機制在金融危機期間廣泛使用，且相關機制仍持續運作中。
3. 與各國央行間建立外匯換匯額度應成為國際金融基礎設施的一環。

## 綜合結論

一、預防性措施應更加完善契合，以增強金融體系之復原力，俾：

- (一)降低金融機構因內部事件而受衝擊之可能性。
- (二)降低金融體系之傳染效果(contagion effect)。

二、需有萬全準備以渡過金融危機，俾：

- (一) 面對各種狀況，主管機關應擁有各種政策工具或措施。
- (二) 應設立專責金融重建之單位(restructuring agency)及清理基金。

三、為達成國際金融體系之穩定，國際間彼此合作勢不可免：

- (一) 各國對個體或總體之審慎監理準則應趨於一致性。
- (二) 應設置有關金融監理及金融重建之國際性合作組織。
- (三) 各國央行應訂定於金融危機時相互提供各種外匯換匯額度之協議。

## 拾、政策制定者及監理者透過適當合作保障金融市場穩定 -韓國總體審慎監理經驗

*Mr. Hong Youngho*

*韓國金融監理局 lead Manager*

### 一、韓國總體審慎監理之經驗

#### (一) 歷史背景

##### 1. 1997 年亞洲金融危機：

- 原以各業務別為基礎之監理架構，造成監理的無效率
- 改成立以綜合監理為基礎之監理機關（包括金融監督委員會 FSC 及金融監理局 FSS）
- 陷入困境的金融機構進行重建
- 監理焦點仍放在個別公司

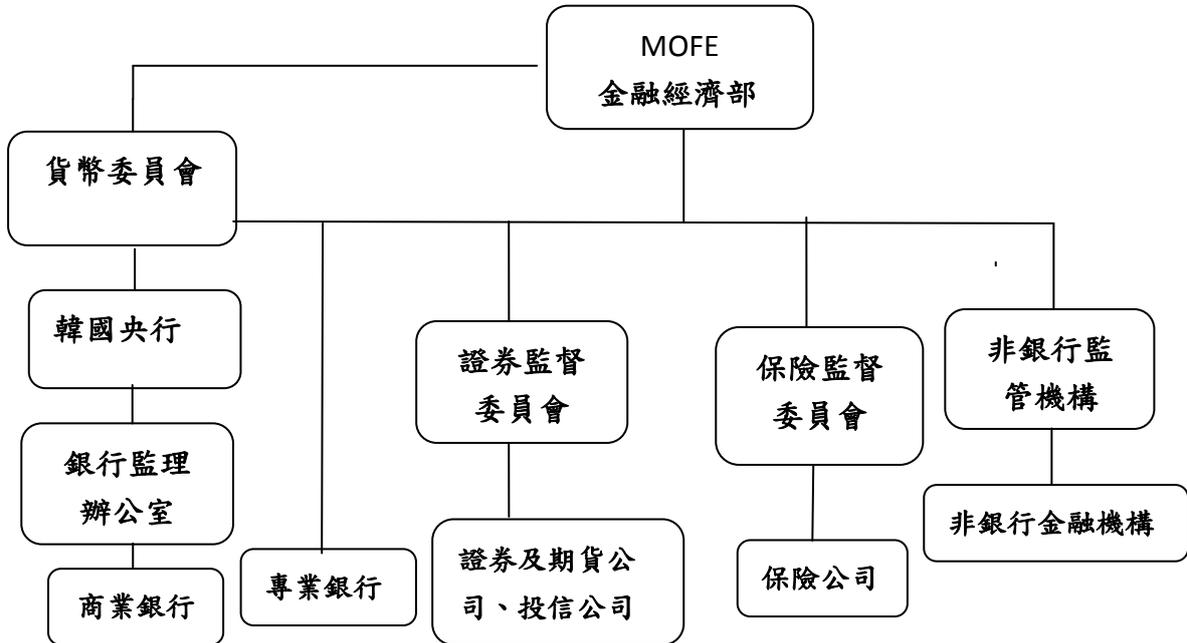
##### 2. 2003 信用卡危機：

- 政策鼓勵盡量使用信用卡
- 浮濫的信用卡造成金融體系的困境
- 突顯總體審慎監理之重要性

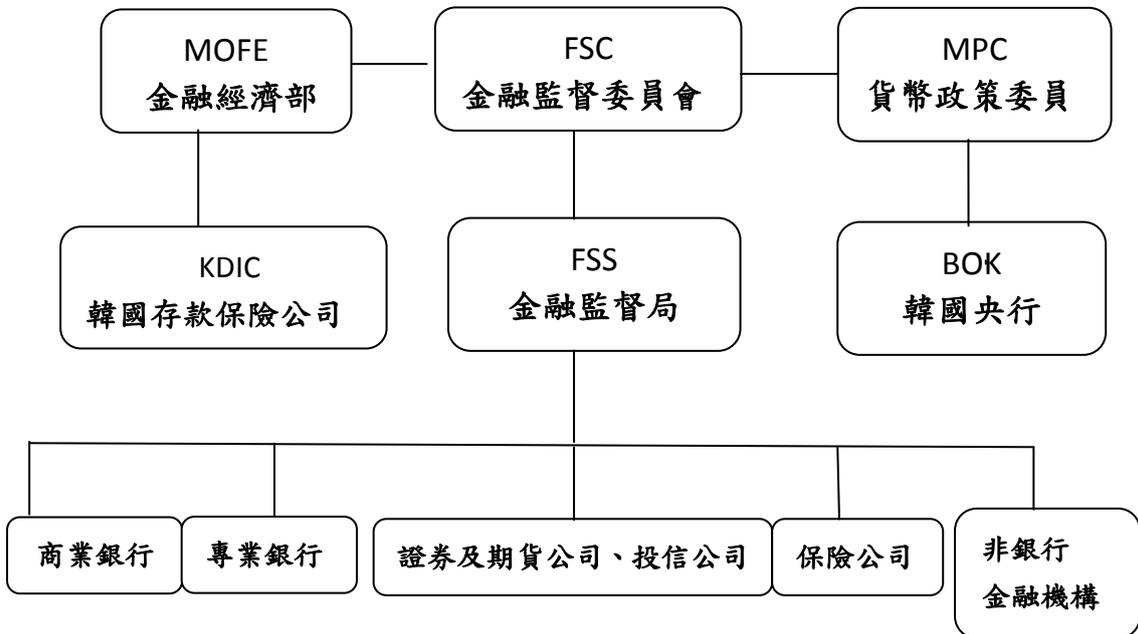
結論：自 2004 年開始即開始執行總體審慎監理，較其他國家更早運作。

## (二) 韓國金融監理架構整合前後差異

### 1. 整合前：



### 2. 整合後：



由上述圖表可知，韓國監理架構於整合前是由金融經濟部統籌金融經濟貨幣政策及金融監理執行，其下設貨幣委員會、證券監督委員會、保險監理委員會及非銀行監理局四局，各自掌管各類金融機構，貨幣委員會另下設韓國中央銀行，中央銀行下設銀行監理辦公室，此

種監理架構不利監理效率及監理執行之獨立性；整合後金融經濟部僅統籌金融經濟政策，前述四局改隸屬新設之金融監督委員會及金融監督局，專責監理執行，韓國央行自金融經濟部獨立出來，改隸屬新設之貨幣政策委員會，負責貨幣政策。另新成立韓國存款保險公司，隸屬金融經濟部。

### (三)韓國信用卡泡沫之緣起及其影響層面

1. 政府為刺激經濟，鼓勵使用信用卡。
2. 發卡機構之間的過度競爭，導致持卡人債務逾期增加，發卡機構及陷入困境。
3. 韓國經濟前景降級，市場憂慮升高。
4. 發卡機構融資更為困難，並引發流動性風險。
5. 信用卡部門的困境蔓延到實體經濟及金融體系。
6. 政策回應方式包括：延長到期日、提供流動性，及注入資本。

### (四)總體審慎監理主要措施

1. 建立早期預警系統(2004年)：監測個別金融公司及市場的穩健性，以及企業與家庭債務之還款能力。
2. 設置總體審慎監理部門(2005年)：負責總體審慎監理工作。
3. 加強風險分析：建立壓力測試模型(2006年)，改進監測指標(2007年)。

### (五)早期預警系統及每日監測指標介紹

1. 早期預警系統：
  - 使用不同的統計指標，對9個金融部門現況及潛在風險按季分析，使用的指標包括：風險指數、領先指數、CAEL、資本適足指數、信用評等指數等。
  - 是否對個別金融公司及整體金融業的風險發出警告。
  - 警告訊息需評估市場反映。
  - 針對各個金融部門建置客製化的統計模型，以降低模型風險。
2. 每日監測指標：
  - 由檢查部門對金融機構的風險水平進行每日評估，並每月報告結果。
  - 總體審慎監管部門依據檢查部門每月提出之報告，核算金融業的總體風險水平，並管理及改善金融指標。

- 一計採用 33 個指標來衡量每類金融部門個別機構的資本適足率、獲利能力及流動性（截至 2012 年金融機構總家數計 272 家）。
3. 24 小時市場監控機制：結合各業協會及海外金融公司共同監控全球各地市場之發展。
  4. 緊急應變計劃：能夠及時反應不同層次的市場困境。
  5. 加強壓力測試：預測家庭和企業遭受外部衝擊之潛在損失，以及能機動調整的應變計劃。

#### **(六) 韓國總體審慎監理部門使用的政策工具**

1. 放款值比率(LTV, 2002 年)及債務收入比率(2005 年)：於金融機構承宅抵押貸款大幅增加及為穩定房價時採行，被認為是防止不動產泡沫是最成功的工具之一。
2. 存放比率上限(2009 年)：在經濟繁榮時期，透過限制銀行存款得用於放款之比率，以防止信用過度擴張。
3. 遠期外匯部位限額(2010 年)及總體審慎稅捐(2011 年)：目的是減少資本流動造成的波動。
4. 反景氣循環緩衝資本：即目前正在實施中的 Basel III 資本緩衝規定(在風險加權資產 2.5%範圍內)。
5. 預估損失模型：由目前採用之已發生損失模型轉為符合國際會計準則之預估損失模型。
6. 對國內系統性重要銀行強有力的監督：施以更嚴格的資本要求。
7. 強化 OTC 衍生性金融商品相關法規：正計劃修法設立 OTC 衍生性金融商品之集中清算交易對手(CCP)平台，以利衍生性商品之監理。

#### **(七) 韓國實施總體審慎監理之成效**

1. 強力的總體審慎監理在 2008 年全球金融危機中被證明是有用的，因為在危機時期經濟成長率迅速大幅下跌，於 2009 年底達到谷底後就立即出現 V 型反轉，銀行業經營健全及獲利狀況亦出現類似模式。
2. 韓國是唯一於金融危機後被 Moody 調升國家主權信用評等國家(由危機前的 A1 調升到 Aa3)，當然，各項風險依然存在，仍需要持續努力。

## 二、總體審慎監理政策協調

### (一)責任分擔

#### 1. 法定職權：

- 經濟金融部：負責經濟政策、財政及外匯穩定、危機管理。
- 金融監督委員會(FSC)/金融監督局(FSS)：負責金融監理、個體暨總體審慎監理。
- 韓國中央銀行：透過貨幣政策維護金融穩定。
- 韓國存款保險公司：管理存保基金及處理問題金融機構。

#### 2. 各自從不同角色執行總體審慎監理

- 經濟金融部：為財政金融及經濟政策之監理者，必須引導總體審慎監理方向。
- 金融監督局/金融監督委員會：為個體審慎之監理者，也必須擔任總體審慎監理之領導角色。
- 韓國央行：金融體系最後融資者，必然需引導總體審慎之監理。

#### 3. 會商會議：由上述四個單位透過會議方式商議總體審慎監理之議題

- 總體經濟政策會議(副部長級會議)：會商總體審慎監理主要目標之政策方向，自2012年7月起個別的會商會議合併為一個單一的法定政策會議。
- 經濟金融政策會議(部長級會議)：會商總體審慎監理政策目標之協調及最終決策。

### (二)實施心得及獲得的教訓

#### 1. 總體審慎監理之機構功能層面

- 總體審慎監理機構功能別之安排，必須致力於提高監理的有效性及責任制。
- 韓國的開放性經濟及金融部門極易因外部衝擊造成大幅波動，因此不宜採個別性的監督。
- 韓國整合後的監理機關以廣泛的個體監控工具成功的降低了全球金融危機的影響。

→由個體審慎監理機關領導總體審慎監理是可行的

#### 2. 總體審慎監理之執行層面

- 總體審慎監理的措施是在系統性風險尚未形成時即需採行，因此容易面臨市場阻力。
- 如果缺乏明確的政策效益，難以形成共識。
- 實施放款值比率及債務與收入比率也遭受需適用該等規定產業之批評。
- 執行時需要不斷的努力以形成共識，並應避免多餘及無效的法規及注意監理套利行為

### 第三部份 心得及建議

壹、本次會議介紹之議題均為當前國際金融監理改革最新領域，各項議題亦與本公司業務息息相關，本公司應加強培訓同仁此等領域之專業知識，並深入瞭解其內涵及後續發展，據以研議本公司業務應配合興革之處，以為因應

本次會議主要著重在 2008 年全球金融海嘯後國際清算銀行所發佈之巴塞爾資本協定 3 有關資本、流動性強化規範，及其所衍生之總體審慎監理、系統性重要金融機構監理強化及復原清理計劃、影子銀行及金融衍生性商品監理等相關金融改革措施及理念，及於各國之實施情形或經驗。囿於研討會時間有限，各講座僅能就各議題做重點性之講述，但因職甫於近期由清理業務領域輪調至風險管理領域，爰本次研討會對個人於金融監理新趨勢之掌握及觀念的刺激與啟發，助益甚多。

另上開改革措施，與本公司風險管理業務或清理業務之執行均息息相關，目前相關改革措施尚處於實施初期或摸索階段，本公司應加強培訓同仁提升此等領域之專業知識，並繼續深入瞭解其內涵及後續發展，俾據以研議本公司風控或清理業務應配合興革之處，例如：相關預警、風管監控指標或執行場外監控所需之財務業務資訊等應予強化之處；研究影子銀行業務及金融衍生性商品業務之發展及與銀行業務之關聯；基於執行風控及退場任務需要，協助主管機關評估及建構 RRP 計劃等。

貳、總體審慎監理已成為國際金融監理新顯學，與個體審慎監理兩者相輔相成，缺一不可，各國目前均設置或指定專責單位執行總體審慎監理並立法賦予明確權責，以及研議適用於各國國情之總體審慎監理政策及工具並列為監理改革重點，我國宜正視此議題

本次會議與談人多一再指出系統性風險是造成 2008 年金融風暴的原因之一，所謂系統性風險係因金融體系具有「順景氣風險」及「連結、集中風險」之特性，而金融全球化結果促使全球金融體系更緊密相扣，並與全球實體經濟相互牽連，致金融危機

爆發時除引發全球性系統性危機，並嚴重衝擊經濟體系。尤其在開放的經濟體系，即使是相對單純的金融體系也會快速地擴張，變得更為複雜，而導致系統性的風險。冰島就是最著名的例子，在短短的幾年內（2003 年到2008 年），隨著批發資金市場規模的擴張，銀行體系的資產占GDP 的百分比由200%增加到1000%，最後爆發系統性風險<sup>14</sup>。

因金融體系存有上述系統性風險，使過往確保個別金融機構穩健經營即可維護金融安定的傳統個體監理思維，面臨了空前未有的嚴峻挑戰，金融危機後國際監理組織如BIS、IMF爰提出強化總體審慎監理之相關措施及建議，呼籲各國應正視此議題並列入監理改革重點，包括設置或指定專責單位執行總體審慎監理並立法賦予明確權責，及研議適用於各國國情之總體審慎監理政策及工具。此點我國目前似尚未正式列入政策推動，宜予正視。

**參、總體審慎監理之執行究應由中央銀行、主管機關或由不同單位共同分工掌理，各國宜依其國情及監理組織架構，在發揮制衡與避免複雜間尋求最佳的分工組合；依相關主管機關現行職掌分析，我國似屬分工掌理模式，可參考類似國家之作法，另行組成總體審慎監理委員會作為溝通協調平台，以提升總體審慎監理成效**

由上點可知，總體審慎監理的具體目標係著重於監理金融體系龐大或迅速增長的風險承擔，因此除需監控個別金融機構或行業，更要監控跨越不同金融機構與市場的狀況，並分析金融機構之間，或金融機構與市場之間的潛在連鎖效應，誠屬不易；而中央銀行負責之傳統貨幣政策與總體經濟有關，所以成為負責總體審慎監理的首選機構，因此各國架構之總體審慎監理任務通常是由央行(如瑞士、馬來西亞)，或由多個公共機構，如中央銀行、金融監管機關或財政部，依其權責管轄範圍各自分擔，並共同組成金融監理委員會來負責總體審慎監理(如美國、中國大陸)，或由掌理個體審慎監理之機關（中央銀行或金融監管機關）一併掌

---

<sup>14</sup> 參考資料同註 1。

理或領導總體審慎監理(如英國或韓國)。

依據IMF2011年工作報告之分析，將總體與個體監理合併於同一機關掌理，於作個體監理分析時會同時重視總體經濟與金融體系的穩定；而作總體分析時亦可因更瞭解金融體系個體層次的結構與特徵而受益。尤其在金融危機時，因其能快速彙整重要監理資訊，有利迅速作出決策。惟總體及個體監理若由不同機關掌理，則可提供制衡及競爭效益，減少擅專(Capture)的可能性；分工雖會帶來一些成本(如重覆報告協調作業)，但利大於弊。因此，國際專家建議各國宜依其國情及監理組織架構，在發揮制衡與避免複雜間尋求最佳的分工組合。

至我國狀況究屬上述何種架構？我國中央銀行法第二條明定促進金融穩定暨對內及對外價格穩定為中央銀行四大目標之二項，中央銀行法第19-31條及33-35條並明訂央行達成前述目標的政策工具，其中亦包括針對性的審慎工具，由此來看，中央銀行應為我國執行總體審慎監理之專責機構。

惟若從目前國際組織已提出之總體審慎監理工具來分析，我國應係由中央銀行及主管機關共同分擔總體審慎監理任務。因上述工具中，屬控制金融體系順景氣循環風險之監理工具，如抗景氣循環緩衝資本、保留緩衝資本、槓桿比率、視景氣循環階段訂定不同保證金規定或擔保品折扣率、設定授信總額或成長率、違約機率(PDs)及流動性最低標準等，屬主管機關之權限，而貨幣政策、貸放比率(LTV)等，則屬中央銀行可選擇之管制工具。另屬控管金融體系連結集中度風險之監理工具，如對系統性重要金融機構加徵附加資本、對非經由集中交易對手結算之交易要求計提較高資本、基於系統性風險考量有權勒令金融機構停業、徵收系統性風險保費、限制高風險業務、制定處理SIFIs及TBTF解決機制等，亦為主管機關之權限。

我國此種由中央銀行及主管機關各自依其權責分擔總體審慎監理之運作模式，兼具獨立及專業分工之優點，惟參考類似國家之作法，雙方可共同組成總體監理委員會(或可考慮納入現行金融

監理聯繫小組功能)作為溝通協調之平台，就我國總體審慎監理之政策、工具篩選及如何分工等議題進行制度化的建構，俾更臻健全，未來於監理工具或指標定案後，應再將職掌相關監理工具或指標之機關納入委員會成員，以利推動。

肆、為終結太大不能倒及太關聯不能倒對各國政府及納稅人之夢魘，目前各主要國家均致力於強化 G-SIFIs 及 D-SIFIs 之監理並積極推動 SIFIs 之復原及清理計畫，我國雖無 G-SIFIs 之機構，惟國內金控公司之營運已具備 D-SIFIs 複雜性及高度關聯性之特色，宜追蹤主要國家實施情形，評估要求金控公司提報 RRP 計畫並立法訂定其適用之立即糾正措施(PCA)及有序清理程序之可行性，俾能有效因應 D-SIFIs 之系統性風險

全球金融危機期間，因各國大幅動用納稅人的錢對大型金融機構辦理紓困，促使檢討「太大不能倒」(too big to fail, TBTF)觀念，並對 G-SIFIs(全球系統性重要金融機構)及 D-SIFIs(國內系統性重要金融機構)採取強化監理措施，包括推動復原及清理(RRP)計畫，期透過該機制，促使系統性重要金融機構藉由本身的努力，能於危機中快速復原，並使主管機關於其無法自救時，能即時且臨危不亂地執行清理程序，而不致對金融市場造成嚴重衝擊及需由納稅人承擔損失。以美國為例，在有序清理法制下，未來將由 FDIC 擔任問題 SIFI 的清理人，依 FDIC 目前依陶德法案授權訂定之清理程序，係設立過渡控股公司接管問題 SIFI 的控股公司，透過穩定問題 SIFI 控股公司之經營，整合集團資源運用，來穩定其核心業務並有序處理或清理其旗下各子公司，而不循一般公司適用之破產或重整法制程序處理。(處理方式與現行 FDIC 清理要保機構機制大致相同)

我國銀行雖無被 BCBS 認定為全球系統性重要金融機構(G-SIFIs)，惟過去十年我國曾動用公共資金設置金融重建基金，對存款人提供全額保障，以處理國內層級之系統性危機，基於前車之鑑，應未雨綢繆就 D-SIFIs 危機處理機制預為強化，俾避免

再次耗損公共資金。其作法可參考 BCBS 之指標基礎評估法及監理判斷法，先行判定那些金融機構屬 D-SIFIs，以要求其提出 RRP 計劃。另目前國內大型金融機構組織型態多為金控公司，其營運已具備 D-SIFIs 複雜性及高度關聯性之特色，我國又屬淺碟型市場，如其旗下子公司營運出現問題，勢必對其集團其他子公司甚或金融體系造成嚴重衝擊及骨牌效應，且目前已有多家金控公司依資產規模應於 2013 年底前向美國政府提報量身訂做之 RRP 計劃。

綜上，我國宜追蹤主要國家實施 RRP 情形，以評估要求我國 D-SIFIs 或金控公司提報 RRP 計劃並立法訂定其適用之 PCA 及有序清理程序之可行性，俾能有效因應 D-SIFIs 之系統性風險。另目前被列為 G-SIFIs 之 28 家金融機構有 17 家在台灣設有分行或子行，似亦可請其提供母國控股公司提報之 RRP 報告，供我國瞭解其研議之完整復原及清理計劃，包括其對設於我國之分行或子行之計劃內容，以為因應。

**伍、鑒於金融創新的變化速度遠勝於法規及監理的調整速度，與會專家學者一再強調各國應正視金融監理人力質與量的提升，我國宜優先強化監理系統性重要金融機構或執行總體審慎監理之人力，俾能及時辨識或偵測金融體系之潛在風險，並適時採取矯正措施**

本次會議與談人咸提及我們目前正面臨金融法規及監理理念歷史性的轉變，各項改革措施各國也尚處於實施初期或摸索階段，部分國家包括英、美、歐盟、韓國等，於近年均已增設系統性重要金融機構監理或總體審慎監理之相關專責部門，或強化監理人力，但金融創新的變化速度永遠勝過法規面及監理面的調整速度，這意謂眼前的革新之路似乎還是艱難而漫長，因此，與談人一再提醒金融監理人力應繼續充實，尤其是人力素質的提昇，包括建立具有監理經驗之核心團隊並培養資深監理人員，更是當務之急，俾能及時辨識或偵測金融體系之潛在風險，並適時採取矯正措施，我國亦應儘速強化建構及執行總體審慎監理及系統性重要金融機構之人力與素質，俾能提升監理效能、因應系統性危機。