

金融監督管理委員會因公出國人員出國報告（出國類別：其他－參加會議）

瑞士巴塞爾金融穩定學院(FSI)
「金融穩定與修正後之有效銀行監理
核心原則」研討會

服務機關：行政院金融監督管理委員會銀行局

姓名職稱：顏佳瑩 專員

派赴國家：瑞士 巴塞爾

出國期間：101年12月8日至12月14日

報告日期：102年3月

參加瑞士巴塞爾金融穩定學院(FSI)「金融穩定與修正後之有效銀行監理核心原則」
研討會報告

目 錄

一、會議緣起	2
二、研討會議程	3
三、研討會內容	4
(一) 修正後之有效銀行監理核心原則在金融體系之角色	4
(二) 有效銀行監理核心原則之制定及其修正歷程	6
(三) 有效銀行監理核心原則之重要性—一個資深評估人員之觀點	9
(四) 金融穩定委員會 (FSB) 改革議程及監理執行	11
(五) 金融穩定評估架構之設計	13
(六) 金融部門評估計畫 (FSAP) 受評估國家之準備工作—以德國為例	15
(七) 有效銀行監理核心原則—監理權責	18
(八) 有效銀行監理核心原則—審慎規範	22
(九) 巴塞爾資本協定之實施—監理一致性評估計畫	26
(十) 有效銀行監理核心原則之實施—以杜拜為例	30
(十一) 修正後之有效銀行監理核心原則及新巴塞爾資本協定 (Basel III)	32
四、心得與建議	36
(一) 有效銀行監理核心原則之遵循	37
(二) 巴塞爾資本協定之實施	37
(三) 對 D-SIB 訂定差異化監理規範	37

一、會議緣起

巴賽爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)於 1997 年制定發布「有效銀行監理之核心原則」(the Core Principles for Effective Banking Supervision, 以下簡稱「核心原則」),作為世界各國銀行監理機關評估銀行監理架構及銀行審慎監理之最低標準。該委員會另於 1999 年制定發布「核心原則實施方法」(Core Principles Methodology; 以下簡稱「實施方法」),作為各國自行評估對核心原則遵循程度之依據,同時亦為國際貨幣基金(IMF)及世界銀行(World Bank)在推動金融部門評估計畫(FSAP)時,評估各國銀行監理機制有效性之依據。巴塞爾委員會於 2006 年 10 月修訂「核心原則」及「實施方法」,強化與其他金融服務業如證券、保險監理上之一致性,並針對資訊透明度(Transparency)及反洗錢(AML)等議題進一步強化監理。

近年金融危機突顯出健全銀行監理實務之重要性,致使金融穩定委員會(Financial Stability Board; FSB)及巴賽爾銀行監理委員會(BCBS)發展一系列新措施,並促使「核心原則」近期之檢討及修正。巴塞爾委員會於 2010 年 10 月在 20 大工業國(G20)就近年金融風暴所研提之報告書中宣布將重新檢視「核心原則」,以強化金融監理實務作業,本次「核心原則」之修訂內容係於 2012 年 9 月 13 日至 14 日於土耳其伊斯坦堡舉辦之「第 17 屆國際銀行監理官會議」中獲各國銀行監理官通過,並使得「核心原則」對於全球金融穩定之重要性再次獲得重視。為使各國銀行監理者更瞭解金融穩定及修正後之「核心原則」內容等相關議題,國際清算銀行(Bank for International Settlements; BIS)所屬之「金融穩定學院」(Financial Stability Institute; FSI)於瑞士巴塞爾舉行本次研討會,共有 37 個國家之金融監理機關派員與會。¹

¹ 與會國家有:澳洲、巴林、巴西、蒲隆地、加拿大、智利、大陸、台灣、愛沙尼亞、德國、希臘、根西島、冰島、印度、印尼、約旦、韓國、拉脫維亞、黎巴嫩、立陶宛、澳門、馬其頓、馬來西亞、馬爾他、尼泊爾、祕魯、菲律賓、卡達、俄羅斯、盧安達、聖克里斯多福、沙烏地阿拉伯、塞席爾、西班牙、瑞士、泰國、烏干達等。

二、研討會議程

- 會議時間：101 年 12 月 10 日至 12 月 12 日
- 會議主持人：Ms Elizabeth Roberts；金融穩定學院主管
- 議程

日期	研討主題	報告人（服務單位）	附件
12 月 10 日	修正後之有效銀行監理核心原則在金融體系之角色	Ms Sabine Lautenschlager （德國聯邦銀行）	（一）
	有效銀行監理核心原則之制定及其修正歷程	Ms Elizabeth Roberts （金融穩定學院）	（二）
	有效銀行監理核心原則之重要性——一個資深評估人員之觀點	Mr Goran Lind （瑞典中央銀行）	（三）
12 月 11 日	金融穩定委員會（Financial Stability Board；FSB）改革議程及監理執行	Mr Costas Stephanou （金融穩定委員會秘書處）	（四）
	金融穩定評估架構之設計	Mr Kostas Tsatsaronis （BIS 金融經濟部）	（五）
	金融部門評估計畫（FSAP）受評估國家之準備工作——以德國為例	Mr Frank Pierschel （德國金融監督管理局銀行監理部國際政策組）	（六）
	有效銀行監理核心原則——監理權責	Mr Bryan Stirewalt （阿拉伯聯合大公國杜拜金融監理局）	（七）
	有效銀行監理核心原則——審慎規範	Ms Elizabeth Roberts （金融穩定學院）	（八）
	巴塞爾資本協定之實施——監理一致性評估計畫（Regulatory Consistency Assessment Program；RCAP）	Mr Udaibir Das （巴塞爾銀行監理委員會 Basel III 執行部）	（九）
12 月 12 日	有效銀行監理核心原則之實施——以杜拜為例	Mr Bryan Stirewalt （阿拉伯聯合大公國杜拜金融監理局）	（十）
	修正後之有效銀行監理核心原則及新巴塞爾資本協定（Basel III）	Mr Stefan Hohl （金融穩定學院）	（十一）

三、研討會內容

以下謹依研討會議程順序，就各主講人之報告重點摘述如下。

(一) 修正後之有效銀行監理核心原則在金融體系之角色

1. 金融危機及其影響

鑒於 2008 年金融危機造成各國 GDP 成長率及銀行市值之大幅衰退，G20 高峰會於 2009 年 4 月及 9 月會議提出：

- (1) 所有具系統重要性的金融機構、金融工具和市場必須進行管理和監督。
- (2) 監理制度必須能夠辨識並考量總體審慎風險。
- (3) 必須改善銀行體系資本之質、量及國際一致性。
- (4) 各國主管機關必須實施一致性的國際標準，以確保公平的競爭環境，避免市場分裂、保護主義及監理套利。

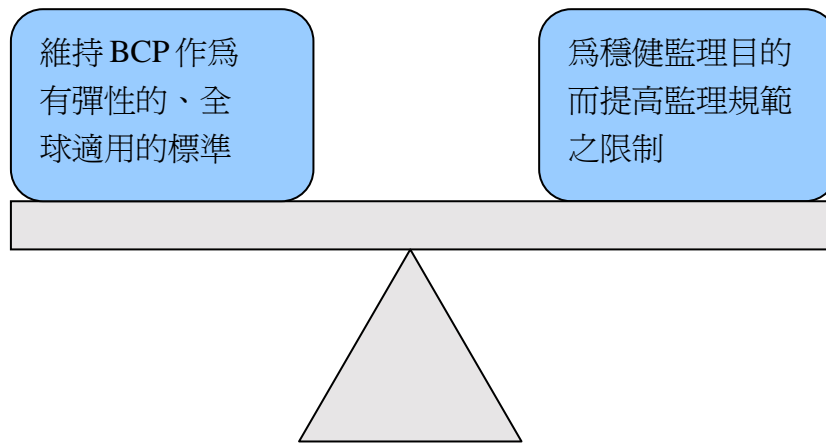
2. 修訂有效銀行監理核心原則之目標

(1) 有彈性的、全球適用的標準

巴塞爾核心原則（Basel Core Principles；BCPs）是銀行及銀行體系穩健審慎監理之最低標準，提供全球監理實務之基準，且必須通過時間及不斷變化的環境之考驗。此外，BCPs 適用於各種銀行（從小型、不複雜的收受存款機構到大型國際性活躍銀行）及不同的銀行體系，並被國際貨幣基金（IMF）及世界銀行（World Bank）使用於金融部門評估計畫（FSAP）。因此，維持核心原則之彈性，以作為全球適用的標準，乃本次修訂核心原則之目標之一。

(2) 提高監理規範限制

考量 2006 年修訂核心原則後全球金融市場及監理環境之重要發展，如：著重於以風險為基礎之監理、採用前瞻性的方法以早期干預（early intervention）與即時的監理措施、強調良好的公司治理及風險管理之重要性等，為達成穩健監理目的，提高監理規範之限制亦為本次修訂核心原則之目標。



圖一：2012 年修訂核心原則之目標

3. 從金融危機得到之教訓與巴塞爾核心原則之修訂

- (1) **總體審慎監理**：過去銀行個體監理並未適當納入總體審慎監理之觀點，惟金融危機後，個別銀行之風險概況必須包括總體經濟環境的影響、業務發展趨勢及銀行體系的整體風險。此外，銀行監理機關與總體經濟監理機關間之合作非常重要。因此，為強調總體審慎監理之重要性，本次修訂將總體審慎監理觀點納入數個核心原則中，以作為監理機關及銀行遵循之依據。
- (2) **「系統重要性銀行」(Systemically Important banks ; SIBs) 之監理**：過去市場信心之重要性及市場參與者間之關聯性被嚴重低估，在金融危機後，被認為「大到不能倒」(too-big-to-fail) 的金融機構須符合更嚴格的標準，且監理機關之監理強度及早期干預必須與銀行之風險概況及系統重要性程度相當。因此本次核心原則修訂前言闡明以風險為基礎之監理為基本前提，並要求監理機關對於「系統重要性銀行」在適用核心原則時應採行更高的標準。
- (3) **危機管理、復原及清理計畫**：過去危機管理以及銀行復原及清理計畫並未適當運作，在金融危機後，有效的銀行監理應包括全面的危機準備，特別是與跨國銀行；有秩序的監理架構應並要求銀行須具備緊急應變資金及復原計畫，以及監理機關之清理計畫，故本次核心原則之修訂強調危機管理架構、監理機關廣泛的權力及適當的解決工具之重要性。
- (4) **公司治理**：過去銀行公司治理之眾多缺失對整體金融體系造成嚴重的後果，新核心原則著重於各種公司治理議題如：決策過程、集團及組織結構、控制環境、

銀行董事會與管理階層之責任與薪酬制度等。

- (5) **母國與地主國之關係**：過去國際間之監理合作並未發揮功能，然母國與地主國之監理機關除獨立履行其職責外，同時亦須互相依賴。因此，新核心原則要求母國與地主國監理機關須分享有關銀行重大風險、風險管理實務以及監理評估之資訊，並促進個別銀行監理聯繫會議之建立及共同監理行動之協調。

4. 巴塞爾核心原則之執行

如前所述，核心原則為全球監理機關遵循之標準，其執行對於金融穩定非常重要。監理機關須有適當之人力及預算資源，以及健全的法律架構，以確實執行核心原則，並應掌握新的任務如總體經濟情勢之偵測及管理。唯有監理機關確實執行核心原則，修訂後之核心原則才能成功發揮其功用。

(二) 有效銀行監理核心原則之制定及其修正歷程

1. 核心原則之起源

- (1) **全球性的標準**：金融業監理國際準則制定機構如巴塞爾委員會、國際保險監理協會 (IAIS) 及國際證券監理組織 (IOSCO) 多年來致力於提高全球監理標準，及發展全面性的監理規範架構。是以巴塞爾委員會制定核心原則，作為各國自行評估及 IMF、世界銀行評估個別國家監理品質之衡量標準。

(2) 核心原則之制定歷程：

- I. 1996 年 7 月：G7 里昂高峰會提出強化金融體系之需要。
- II. 1996 年 9 月：巴塞爾委員會決定發展全球性的銀行監理標準。
- III. 1996 年 11 月：15 個非十大工業國 (G10) 之巴塞爾委員會成員及代表召開會議。
- IV. 1996 年 12 月中旬：5 個 G10 及 7 個非 G10 國家組成起草小組。
- V. 與區域性監理組織和國際金融機構進行非正式諮詢。
- VI. 1997 年：制定發布核心原則。
- VII. 1999 年：制定發布核心原則實施方法。

- (3) **核心原則之特性**：核心原則是達成銀行穩健審慎監理實務之最低標準，適用於所有發展型態之國家，並作為金融部門評估計畫 (FSAP) 及遵守標準與守則

報告（Report on the Observance of Standards and Codes；ROSC）之基礎。惟核心原則並不能保證銀行不會倒閉，亦非經濟管理不當之補救措施。

2. 實施核心原則所面臨之挑戰

核心原則是達成穩健監理實務之必要基礎，實施核心原則時須考量當地特性，對許多國家而言，核心原則可能有所不足，因此，各國應考量當地市場特有的情況及風險，以補充核心原則之不足。另早期核心原則之實施遭遇各國自行評估無法符合要求、巴塞爾委員會缺乏意願及資源以執行評估、私人顧問不具客觀性等問題，IMF 及世界銀行進行之評估亦遭遇更多問題，如：太多核心原則需要解釋、評估缺乏可比較性、缺乏明確的方法表達其評估結果等，因此，巴塞爾委員會制定了「核心原則實施方法」。

- (1) **核心原則實施方法**：針對每一項原則訂定評估規範，用以評估核心原則之遵循程度，包括「必要規範」(essential criteria) 及「額外規範」(additional criteria)。必要規範為衡量完全遵循核心原則與否之依據；對於擁有先進銀行的國家，額外規範則提供其應達成的最佳實務建議。
- (2) **國際貨幣組織及世界銀行之評估**：前開機構執行金融部門評估計畫 (FSAP) 及遵守標準與守則報告 (ROSC)，其主要目的在確認銀行監理機關有無能力以適當及有效的方法監理銀行，及辨認銀行監理體系與各項核心原則遵循程度之缺失，並提出行動方針以解決所發現之缺失。評估過程之關鍵要素包括：監理機關之合作是不可或缺的、評估時必須考量各國之特性、評估包括場外監控及實地檢查分析。

3. 2006 年核心原則修訂過程

巴塞爾委員會於 2004 年決定檢討修正核心原則及核心原則實施方法，因上開文件發布後已分別歷經 9 年及 7 年的時間，而未能確實反映當時銀行監理制度(包括 Basel II) 之發展，且 FSAP 已進行 100 多份評估，累積許多經驗。委員會指示應保持最低限度之修正，並在納入新的監理實務與維持 1997 年版架構之連續性間取得平衡。本次修訂內容經過廣泛徵詢區域性監理組織及各國監理機關之意見

後，於 2006 年 10 月在墨西哥舉行之國際銀行監理官會議（ICBS）公布修訂版本。

2006 年版主要修訂內容為維持 25 條原則，將 1997 年版部分原則予以合併，新增風險管理原則，並將原歸類為「其他風險」之風險劃分為「銀行簿之利率風險」、「流動率風險」及「作業風險」，並以個別的原則加以規範。

4. 2012 年核心原則修訂過程

巴塞爾委員會於 2011 年 3 月成立工作小組，該小組由成員國及非成員國共 41 國之代表以及 IMF、世界銀行及伊斯蘭金融服務委員會（Islamic Financial Services Board）所組成，針對核心原則進行徹底的檢視。修訂草案於 2011 年 12 月完成，經過 3 個月的諮詢期間，最後修訂版本於 2012 年 9 月在土耳其伊斯坦堡舉行之國際銀行監理官會議中獲各國銀行監理官通過²。

本次修訂考量過去幾年銀行監理實務之重要趨勢及發展，包括：針對系統重要性銀行，需要強化其監理強度及資源；日益重視有效的危機管理、復原及清理措施，以減少銀行倒閉之可能性及其造成之影響；強調採行總體審慎監理之重要性，以協助辨識、分析系統性風險，並採取事先預防之行動。

本次修訂過程中所面臨之主要挑戰為如何在「為穩健監理目的而提高規範限制」與「維持核心原則為有彈性、全球適用的標準」間取得平衡（如圖一所示）。委員會透過「比例性」（proportionality）概念以取得平衡，藉由強化比例性概念，使修訂後之核心原則及其評估規範可涵蓋各種不同的銀行體系，同時比例性方法亦使核心原則遵循程度之評估與各類規模銀行之風險概況及系統重要性程度相稱。2012 年版核心原則主要修訂內容如下：

- (1) 調整各項原則之順序，區分為「監理權責」及「審慎規範」二大部分。
- (2) 「核心原則」與「核心實施方法」合併於同一文件中。
- (3) 核心原則由 25 項增加為 29 項：
 - I. 新增「公司治理」原則。
 - II. 原核心原則一「目標、獨立性、權力、透明度與合作」分割為「目標與權責」、「監理機關之獨立性、權責性、資源與法律保護」、「監理合作」

² 參見 BIS 網站：<http://www.bis.org/publ/bcbs230.htm>。

等三項原則。

III. 原核心原則二十二「會計處理與資訊揭露」劃分為「財務報表與外部審計」、「資訊揭露與透明性」等二項原則。

(4) 提高監理規範限制—新增 36 個評估核心原則遵循程度之規範，包括 31 個必要規範及 5 個額外規範，其中原有的 33 個額外規範升級為必要規範。另受評估國家可選擇以必要規範及額外規範進行評估及分級。

(三) 有效銀行監理核心原則之重要性—一個資深評估人員之觀點

1. 實施核心原則之爭論

核心原則係全球適用之監理架構衡量標準，用以檢視銀行監理體系之品質及完整性，並辨識法律、政策及實務需要加以改進之處。但因各國銀行監理體系具有不同特性，且可能以不同方式遵循核心原則，故核心原則之評估必須與其監理體系之規模及複雜性相當，否則可能產生不公平的評估結果。另評估者執行評估工作時常因下列事項而被批評：評估行動欠缺法律依據、過度強調以風險為基礎之監理、評估行動過於軟弱及延遲、缺乏監理資源及專業等。

2. 核心原則對於國家金融穩定之影響

金融穩定要求適當的法律、政策及權力架構、及早辨識實際或潛在的威脅並採取改善措施、適當的危機管理及解決工具等，核心原則可以滿足上述所有要求。實施核心原則得辨識影響金融穩定之風險、提供銀行資本之標準、資訊之共享及合作、以及缺失發生時之補救措施等。

3. 核心原則評估者重視之關鍵要素

- (1) **危機管理及解決**：包括早期及事先之改善措施、資本水準及工具、復原及清理計畫。
- (2) **監理機關之獨立性**：包括須以法律明文規定、賦予監理機關訂定授權規定之權力、無外力介入妨礙監理機關之運作、適當的預算及人力資源、監理機關首長有固定任期之保護、對以正當方式執行職務之監理人員提供法律保障。
- (3) **資訊共享及合作**：監理機關得從受監理機構取得所有資訊，並從其他本國監理機關及國外監理機關取得相關資訊，及確保機密資訊之保護。

- (4) **核發銀行執照**：僅取得執照之銀行才可從事銀行業務，監理機關就銀行執照申請案，應嚴格審核所有權結構及資本來源、銀行業務及風險管理、董事及高階主管之適格性、實際可行之財務計畫等項目，如銀行所有者或母公司為外國銀行時，則應取得母國監理機關之同意。
- (5) **大額信用曝險**：應訂定大額曝險限額（如銀行資本之 25%），並廣泛定義「同一關係人」之範圍，及對銀行資產組合集中度（包括部門別、地區別）訂定相關政策，上開項目應受董事會之監督。
- (6) **利害關係人信用曝險**：監理機關應明定「利害關係人」之廣泛定義，及訂定相關規範確保利害關係人交易合於營業常規，並確保具利害衝突者不得參與交易程序。另針對高額、特殊之利害關係人交易及呆帳轉銷案件，必須取得董事會核准。利害關係人信用曝險相關資訊應定期向監理機關報告。
- (7) **監理機關之糾正權**：銀行如有違反法令、監理機關之決定，或從事不安全或不穩健之實務時，監理機關應在早期階段偵測上開缺失，並要求銀行即時採取改善措施。監理機關應有廣泛的權力，要求銀行改善或處罰銀行，並應密切追蹤銀行缺失改善情形。
- (8) **合併監理**：監理機關應對銀行集團實施合併監理，其範圍包括銀行集團之所有相關機構（如控股公司），並審查非金融相關事業。合併監理之重點在於評估銀行集團所從事業務對銀行經營之潛在影響，為進行合併監理，監理機關應與其他監理機關聯繫取得相關資訊。
- (9) **母國與地主國之關係**：跨國合併監理，應評估其他國家監理機關之監理品質，母國監理機關與地主國監理機關應確保必要的監理資訊交換，並建立危機時之合作管道。
- (10) **適足的銀行資本、健全的風險管理、妥善的公司治理與內部稽核及防止金融服務之濫用**（包括疑似洗錢交易之辨識及報告、犯罪活動之預防及偵測）等。
如監理機關已將所有關鍵要素納入銀行監理機制，顯示其已具備健全的監理架構，如監理機關尚未納入上開關鍵要素，則應建立一個優先順序表，必要時得與 IMF、世界銀行或具獨立性的專家共同合作。

(四) 金融穩定委員會 (FSB) 改革議程及監理執行

1. 金融穩定委員會 (FSB) 之背景

在亞洲金融危機後，1999 年 4 月 7 大工業國(G7) 決議在巴賽爾成立金融穩定論壇 (Financial Stability Forum ; FSF)，以解決國際金融體系的弱點，並協調健全監理制度及金融穩定相關政策之發展及實施，進而促進全球金融體系穩定。2009 年 4 月，20 國集團 (G20) 高峰會通過，將金融穩定論壇改為金融穩定委員會 (Financial Stability Board ; FSB)，擴大其成員、賦予更廣泛的授權及增強營運結構，並於 2009 年 6 月 27 日正式開始運作。

金融穩定委員會成員包括 24 國財政部、中央銀行、監理機關等政府機關、國際性組織 (如國際貨幣基金、國際清算銀行) 及國際金融機構等，旗下又分為風險評估委員會、監管合作委員會及標準執行委員會等 3 大常設委員會。其權責包括評估全球金融體系優缺、監督各國金融體系進行改革、促進各國政府交換相關訊息、建議並加強合作，及為跨境風險管理制訂解決方案等。

2. 金融改革發展

當前金融穩定委員會之優先處理重點：

(1) 強化對「影子銀行 (shadow banking)」之監理

所謂「影子銀行」係指行使銀行功能卻不受監管或受相對低度監管的非銀行金融機構及其所發行的金融工具及產品，包括資產證券化 (Securitization)、貨幣市場基金 (Money market funds)、證券借貸與附買回協議 (Securities lending and Repos) 以及其他金融工具和產品。由於上述金融商品與工具大量地連結到金融體系內部，嚴重破壞金融安全網的建構，因此監理機關必須強化對影子銀行及其與銀行間相互作用之監理。

(2) 建立穩健的金融機構

為建立穩健的金融體系，迄今已完成建構 Basel III 資本協定架構；巴塞爾委員會已對日本、美國和歐盟進行了 Basel III 一致性之檢視；並有 10 個國家發布最後的 Basel III 規定。接下來其餘的 G20 成員必須完成立法，以實施 Basel III；且巴塞爾委員會將完成導入流動性覆蓋比率之規範。

(3) 終結「大到不能倒 (Too-Big-To-Fail)」之金融機構

為解決「大到不能倒」金融機構所引發之問題，FSB 要求全球系統重要性銀行 (G-SIBs)、國內系統重要性銀行 (D-SIBs) 及全球系統重要性保險公司 (G-SIIs) 必須提高損失承受能力；並加強對系統重要性金融機構 (SIFIs) 之監理，著重於 SIFIs 之風險管理及公司治理，及賦予監理機關更多的資源與更強有力的授權。另對 SIFIs 發生問題時提出更有效的解決方案，包括發展復原及清理計畫、締結跨境合作協議及進行可解決性評估等。

(4) 建立持續性的店頭衍生性金融商品交易市場 (OTC Derivative market)

包括對店頭市場 (OTC) 交易建立標準化契約、資金與保證金制度及中央清算系統，並於組織化之平台進行交易，以及建立交易資料庫等方式，以控管衍生性金融商品交易之風險。

3. 監理執行

(1) 監理執行協同架構 (CFIM)

FSB 於 2011 年 10 月建立監理執行協同架構 (Coordination Framework for Implementation Monitoring ; CFIM)³，其目的在協調不同的監理機制，減少重覆的風險，並確保監理優先領域獲得適當的注意，及確保金融改革能有效落實及達到預期成果。應加強監理及詳細報告之優先領域包括：Basel II/2.5/III、店頭衍生性金融商品、薪酬制度、清理機制、全球系統重要性金融機構 (G-SIFIs) 政策、影子銀行等。目前 CFIM 僅涵蓋金融危機後 G20 及 FSB 所同意之金融改革範圍，並由 FSB 及準則制定機構 (Standard Setting Body ; SSB) 分工進行。

(2) 同儕檢視 (Peer Reviews)

FSB 成員須接受定期的同儕檢視，以確認於 FSB 所制定國際金融標準及政策之落實及有效性，同儕檢視包括主題檢視 (thematic reviews) 及國家檢視 (country reviews)。

I. 主題檢視：目的在檢視 FSB 成員就全球金融穩定之重要事項相關國際標準及政策之執行及有效性。目前已經有 5 個主題進行檢視，包括薪酬制度、

³ 參見 FSB 網站：http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111017.pdf。

風險揭露、住宅貸款、存款保險系統，另風險管理及清理機制等 2 個主題已接近完成。

II. 國家檢視：主要在檢視 FSB 成員就 IMF 及世界銀行之金融部門評估計畫 (FSAP) 或遵守標準與守則報告 (ROSC) 所提建議後續採取之措施，並非分析該成員金融體系之缺失或評估標準之遵循程度。目前已有墨西哥、義大利、西班牙、澳洲、瑞士及加拿大等 6 國完成檢視，另南非、英國及美國等 3 國亦於 2012 年開始進行檢視。

(五) 金融穩定評估架構之設計

1. 總體經濟穩定相關金融議題

(1) 金融體系之超景氣循環 (Procyclicality)

金融體系與總體經濟體系之景氣循環間存在交互影響的效果。一般而言，金融體系循環的特性是當景氣衰退時，須計提更多備抵呆帳與更嚴格的授信政策，而經濟成長時，則相對計提較少的備抵呆帳及寬鬆的授信政策。銀行在景氣繁榮期間鼓勵放款，而在衰退期間限制放款，對資金需求者產生重大衝擊，導致經濟活動更進一步衰退。因此金融體系對總體經濟的循環有「加速」(fuel the booms) 與「延長」(becoming a drag) 的效果。

(2) 金融不穩定之成本

金融危機產生相當高的成本，包括：破壞市場調和機制、投資與消費型態崩壞、過剩資源重整、貨幣供應緊縮及引起政府過度干預 (財政、貨幣、監理) 等。許多實證研究以金融危機對 GDP 成長率之衝擊來評估其所帶來的成本。

(3) 監理政策目標

爲了抑制金融體系循環對於總體經濟體系之影響，監理機關之主要政策目標在於減少金融危機發生之頻率，以及降低金融危機對總體經濟體系之衝擊，提高金融體系的穩健性及總體經濟體系對於金融衝擊的應變能力，以減少危機所生之成本。

2. 「總體經濟景氣循環」與「金融景氣循環」

「總體經濟景氣循環」與「金融景氣循環」是相關但不同的概念。金融景氣

循環之特性包括循環週期較長、信用與資產價格在金融景氣循環中扮演關鍵角色以及金融景氣循環的高峰常伴隨著系統性危機等。

(1) 金融危機之預測

金融危機是否可以預測？因為危機具有不可預測性，因此金融危機之預測是一個艱難的任務，但可透過金融失衡建立經驗法則，依過去的經驗，在信用快速增長及資產價格迅速成長同時發生時，金融危機可能隨之發生。依據下表可知，預測重大危機並非一個不可能的任務，累積金融失衡的徵兆為其關鍵，為使金融危機之預測更為準確，必須採用更長的時間週期，且需要更加密切地研究金融景氣循環。

Table II.2
Composite indicators of banking distress, industrial countries

Horizon (years)	Credit (4) and asset price (40)		Credit (4) and exchange rate (4)		Credit (4) and (asset price (40) or exchange rate (20) ¹)	
	Noise/ signal	% crises predicted	Noise/ signal	% crises predicted	Noise/ signal	% crises predicted
1	0.09	50	0.11	44	0.09	50
2	0.06	56	0.10	44	0.06	56
3	0.04	63	0.10	44	0.04	63

¹ Or higher.

Source: Borio and Lowe (2002b).

Low

High

(2) 總體壓力測試

總體壓力測試之一般目標為評估金融體系在壓力下之穩定性，特殊目標係在景氣好的時候辨識金融體系的弱點（早期預警），以及支持危機管理及清理計畫。在符合後述條件下，總體壓力測試有助於危機之處理：對於壓力測試的結果，須以審慎態度取代傲慢；金融體系之弱點已經具體成形，已知關鍵風險為何；以及在景氣差的時候進行壓力測試。

3. 總體審慎政策：機構及工具

總體審慎政策主要包含目標與範圍、工具及治理等三個要素，其目標在改善整體金融部門的健全性，亦即利用總體審慎工具，達到促進整體金融體系安定的

明確目標，其範圍包含系統性風險及其影響。

(1) 總體審慎政策工具

- I. 建立擴大機制：巴賽爾銀行監理委員會導入相關措施，包括限制槓桿比率（leverage ratio），以及留存緩衝資本（conservation buffer），緩衝資本之用意在於確保銀行在壓力期間之外累積緩衝資本，以備損失發生時得以使用。
- II. 處理信用與資產價格泡沫風險：建立動態損失吸收緩衝機制，包括抗景氣循環緩衝資本（Countercyclical capital buffer）、流動性及動態規定；限制貸放成數（LTV ratio）、負債對所得比率（DTI ratio）等曝險。
- III. 減少結構性缺失：包括提高系統重要性金融機構（SIFIs）的損失吸收能力、強化對系統重要性金融機構之監理常見風險之監控及揭露等。
- IV. 健全的基礎建設：建立支付與交割系統及集中交易對手結算（Central Counterparties; CCP）機制等。

(2) 總體審慎治理/機構之角色

總體審慎政策與個體審慎政策、貨幣政策及財政政策間具有互補效果：

- I. 監理機關：具有審慎監理資訊及經驗，兼具總體審慎監理及個體審慎監理觀點。
- II. 中央銀行：以總體分析觀點，結合貨幣政策，達成金融穩定目標。
- III. 財政部門：擔任最終付款人，處理政治優先事項。

(六) 金融部門評估計畫（FSAP）受評估國家之準備工作—以德國為例

1. 金融部門評估計畫（Financial Sector Assessment Program；FSAP）背景

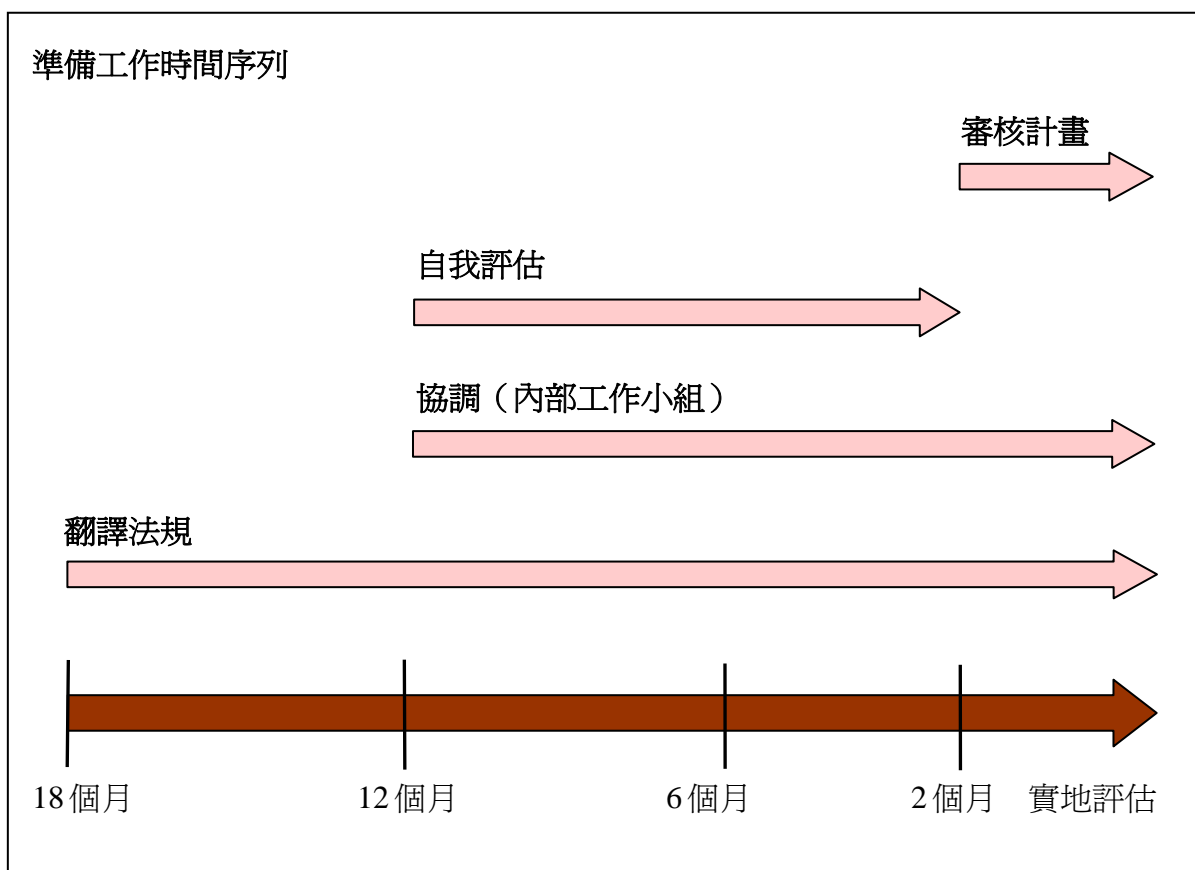
金融部門評估計畫（FSAP）為國際貨幣基金（IMF）及世界銀行共同執行之計畫，其主要目的在評估金融部門之穩定性及其發展。FSAP 之分析工具及技術包括總體審慎分析（例如壓力測試、情境分析）、金融部門結構分析、遵循及執行國際標準之評估等。德國金融部門分別於 2003 年及 2010 年接受 FSAP 評估。

2. FSAP 受評估國家之準備工作

- (1) 翻譯法規（約實地評估開始前 18 個月）：評估工作之語言為英語，因此必須將相關法規文件翻譯成英語（例如「德國銀行法」），法規翻譯工作須有內部語言

服務與/或外部翻譯服務提供者之參與。

- (2) **協調**（約實地評估開始前 12 個月）：決定 FSAP 聯絡人及內部責任分配；設置內部工作小組，其成員包括所有相關部門的員工（例如銀行及保險監理、市場監理、國際關係及政策）；在早期階段召開工作小組會議，告知所有相關人員即將到來的 FSAP，並討論未來方式。
- (3) **自我評估**（約實地評估開始前 12 個月，必須於實地評估開始前 2 個月完成）：各國監理機關依循國際核心原則執行自我評估，核心原則之執行及遵循程度為自我評估之重點，另前次評估之建議亦非常重要。
- (4) **IMF 工作人員之拜會**（非正式會議及實地評估前會議分別約實地評估開始前 12 個月及 6 個月）：IMF 代表團團長於實地評估前事先拜會相關主管機關，其目的在提供相關資訊，包括初步時間安排、評估重點、期望及一般程序與方式等。另有二位 IMF 工作人員於實地評估前拜會，進行非正式會議（主要針對組織議題）及實地評估前會議（針對即將到來的 FSAP 內容及重點）。
- (5) **審核小組**（FSAP 小組；約實地評估開始前 2 個月）：通知審核小組之成員（包括 IMF 評估人員及外部專家），每個小組成員應擁有適當的資歷（如過去曾有參與 FSAP 的經驗）。必要時應與各小組成員溝通以確定他們的期望及/或評估工作的重點。
- (6) **審核計畫**（約實地評估開始前 2 個月，並於實地評估開始前 2 個星期完成）：確定評估工作之詳細時間安排（包括審核小組的旅行時間），公布初步的審核計畫及概略的計畫時間表，拜會相關主管機關及機構，包括：中央銀行、監理機關、金融業（銀行、保險公司、證券公司）及所屬公會代表、會計師事務所及信評機構等。相關監理機關擬定詳細的審核計畫，並安排本國專家與審核小組成員進行分組會議，討論核心原則之執行及遵循程度（自我評估結果可作為討論基礎）。



3. 實地評估

(1) 實地評估工作（Field Mission）

實地評估工作以組織會議（organizational meeting）開始，綜觀評估工作之主要議題。之後，FSAP 小組參加分組會議並依據審核計畫訪問相關機構及政府機關（由 FSAP 小組自行訪問相關機構及機關，無政府部門人員陪同），另本國專家將參與分組會議。實地評估工作以總結會議（concluding meeting）結束，就核心原則遵循程度之評估、金融體系穩定性分析、危機管理及政策等議題提出評估結論。

(2) 分組會議（Break-out Sessions）

依據審核計畫，FSAP 小組會見監理機關專家，討論各部門所適用之各項核心原則，包括：核心原則之執行及遵循程度、最近可能發生之變化、缺失之辨識及解決。根據相關主題，每一項核心原則之會議通常需要一個多小時，相似的核心原則通常會合併討論，涉及跨部門議題的核心原則亦會在合併會議中

討論（例如風險管理）。FSAP 小組並進一步取得有關市場及其主要參與者、監理方法等資料，相關監理資料必須應 FSAP 小組之要求提供並提出解釋。

相關討論及結果將記載在會議摘要記錄中，並提供給所有的參與者及 FSAP 工作小組。分組會議後，FSAP 小組與監理機關之高階官員舉行會議，討論分組會議之主要發現及事先提供資料之評估結果（即總結會議）。

(3) 後續工作

I. FSAP 小組撰擬下列文件：

- i. 備忘錄：實地評估工作之主要調查及觀察結果（保密）。
- ii. 詳細評估報告：國際標準及規範遵循程度之報告（經核准後發布）。
- iii. 技術說明：針對特定主題。

II. 國家主管機關就各自的報告進行審查，並提出意見；FSAP 小組評估報告定稿。

III. 將相關文件提報 IMF 執行董事會（金融部門穩定性評估及標準與規範遵循報告）。

(七) 有效銀行監理核心原則－監理權責

本節主要在介紹與監理機關之權力、職責及功能（監理權責）有關之核心原則，並著重於此一系列核心原則（原則一～原則十三）之基本規範，並探討核心原則之最新修訂內容。本次修訂包含下列主題：

- 吸取從金融危機中得到的教訓。
- 提高核心原則監理規範之限制。
- 強調有效性及結果，而非技術上之遵循。
- 除個別銀行風險外，更注重銀行體系相關風險之辨識、監控及可能矯正措施。
- 將危機管理、復原及清理計畫納入核心原則。

1. 原則一：監理目標與權責（Responsibilities, objectives and powers）

(1) 主要內容：對於涉及銀行及銀行集團監理的每一個主管機關應訂定明確的職責及目標，並就銀行監理之授權、進行持續性監理、採取行動處理銀行法律遵循及安全性與健全性問題等建立適當的法律架構。

(2) 重要修訂內容：重視銀行及銀行集團（修訂前銀行集團僅於「額外規範」中被提及）；強調銀行之風險概況及其系統重要性。

2. 原則二：監理機關之獨立性、權責性、資源以及法律保障（**Independence, accountability, resourcing and legal protection for supervisors**）

(1) 主要內容：監理機關應有作業獨立性、透明之程序、健全之治理、自主的預算程序、適當之資源，且對其職務負責，法規架構並應提供監理人員適當之法律保障。

(2) 重要修訂內容：更加強調監理機關的資源，包括前瞻性的資源規畫；監理機關首長之任命有最低任期期限（修訂前為「額外規範」，本次修訂後納入「必要規範」）。

3. 原則三：監理合作（**Cooperation and collaboration**）

(1) 主要內容：國內外監理機關間應有合作及資訊共享之安排，並應採取合理步驟以保護機密資訊。

(2) 重要修訂內容：新增為全銀行體系（system-wide）監理目的之資訊共享，及更詳細的保密資訊共享規範；並進一步說明監理機關間之監理合作包括國內外各機關，及增列復原與清理計畫之主管機關

4. 原則四：許可之業務（**Permissible activities**）

(1) 主要內容：銀行經准許經營之業務應有明確規範，且「銀行」名稱之使用應加以限制，以避免誤導一般大眾。

(2) 重要修訂內容：除銀行名稱外，其他衍生名詞如「銀行業」，包括區域名稱亦應加以限制。另監理機關應以大眾易於取得之方式公布經許可之銀行名單。

5. 原則五：核發執照標準（**Licensing Criteria**）

(1) 主要內容：核發執照之主管機關，應有權訂定銀行設立標準，並駁回未符標準者之設立申請。核發執照之審核過程，應就銀行及所屬集團之所有權結構及治理情形、董事及高階主管之適格性、策略及營運計畫、內部控制、風險管理及財務預測（包括資本組成內容）等項目加以評估。若銀行所有者為外國銀行，應徵得其母國監理機關事先同意。

- (2) 重要修訂內容：監理機關除准許及駁回權限外，並增加附條件核准之概念。若發照機關發現申請者提供不實資訊，可撤銷其執照。監理機關在核發銀行執照時，應考量其管理、經營及所有權結構不得妨礙未來監理機關採取糾正措施之有效性。另原有的「額外規範」，修訂後均成爲「必要規範」。

6. 原則六：重大股權移轉（Transfer of Significant Ownership）

- (1) 主要內容：監理機關有權審核、否准及附條件核准銀行移轉重大股權或控制性持股之申請。
- (2) 重要修訂內容：與核發執照原則相似，新增附條件核准之概念。原有的「額外規範」修訂後成爲「必要規範」。

7. 原則七：重大收購（Major acquisitions）

- (1) 主要內容：監理機關有權審核、否准及附條件核准銀行重大收購案或投資案，或境外據點之設立，並確保銀行附屬機構或組織架構不會爲銀行帶來不當風險或妨礙監理機關之有效監理。
- (2) 重要修訂內容：新增附條件核准之概念，並對重大收購更具體之定義。另增列一項「額外規範」，要求監理機關審核銀行集團其他關係企業之重大收購案。

8. 原則八：監理方法（Supervisory approach）

- (1) 主要內容：監理機關應發展具前瞻性觀點的方法，以評估個別銀行及銀行集團之風險概況與其系統性重要程度相稱，並應辨認、評估銀行體系之整體風險；及應建立早期干預（early intervention）機制，以有秩序地處理已無法繼續經營之金融機構。
- (2) 重要修訂內容：監理方法須具前瞻性，且應包括早期干預及復原與清理機制；監理方法須評估整體銀行體系之風險來源、趨勢及集中度；系統性風險（包括影子銀行風險）應納入監理資源分配規劃，並與負責金融穩定之相關主管機關保持聯繫；監理機關應建立明確的處理機制，以處理壓力期間無法持續經營之銀行。

9. 原則九：監理技術與工具（Supervisory techniques and tools）

- (1) 主要內容：監理機關應發展及使用適當的監理工具以實行其監理方法，並應考

量銀行之風險概況及系統性重要程度，適當配置監理資源。

- (2) 重要修訂內容：更強調以風險為基礎之監理，及加強對系統重要性銀行與整體銀行體系之監理強度；採行更全面性的監理程序，包括個別銀行及銀行體系之壓力測試，而非僅限於實地檢查及場外監控。強調與銀行管理階層持續性聯繫及後續監理關注事項，擴大聯繫管道包括董事會、獨立董事及外部專家。監理機關要求銀行於其業務或風險有實質性變動時，應通知監理機關。

10. 原則十：監理報告 (Supervisory reporting)

- (1) 主要內容：監理機關應以單獨與合併基礎，蒐集、審查及分析銀行申報之監理報告與統計報表，並透過實地檢查或外部專家，對上述報表進行獨立檢核。
- (2) 重要修訂內容：除定期申報外，監理機關有特殊監理需求時，應有權要求銀行提供相關報告；並擴大要求銀行應有健全的治理結構及相關評價準則之控制。如任用外部專家對監理報告進行檢核時，監理機關必須評估其適任性及潛在的利益衝突。

11. 原則十一：監理機關之糾正權 (Corrective and sanctioning powers of supervisors)

- (1) 主要內容：監理機關應及早介入可能危及銀行或銀行體系之安全與穩健之業務或活動，並須具備適當之監理措施，以即時對銀行施予糾正作為，其中包括得撤銷銀行執照之權力。
- (2) 重要修訂內容：監理機關之糾正權不僅針對銀行，亦擴及對銀行體系採取糾正措施之權力；強調糾正措施之即時性，並強調銀行持續採取改善措施之努力及有效性。監理機關有權對可能危及銀行或銀行體系安全性之關係企業，採取與銀行隔離之措施。必要時監理機關應與處理問題銀行之主管機關合作。

12. 原則十二：合併監理 (Consolidated supervision)

- (1) 主要內容：監理機關應對銀行集團進行合併監理，並應對銀行集團於全球之各項業務實施適當之監督，及對其採用審慎監理標準。
- (2) 重要修訂內容：監理機關應「瞭解」(取代「熟悉」) 銀行集團之主要營業活動及其對銀行與銀行體系帶來之風險。在監理跨國業務之情形，詳細規範母國與地主國之關係，包括評估地主國監理機關之監理品質及資訊交換之能力。

13. 原則十三：母國與地主國關係（Home-host relationships）

- (1) 主要內容：跨國銀行集團之母國及地主國監理機關應相互交換資訊及合作，以有效監理銀行集團及其關係企業，並為有效的危機管理。監理機關對外國銀行在本國從事業務活動之要求，應適用與本國銀行相同之標準。
- (2) 重要修訂內容：新增危機管理及清理策略與計畫（高度敏感資訊）之合作，並引進監理聯繫會議（supervisory college），進行多邊資訊交換。母國監理機關有權對銀行集團於地主國之營業據點進行檢查，以評估銀行集團之安全性、穩健性及「客戶查核程序」（Customer Due Diligence）政策遵循情形。排除空殼銀行之概念，監理機關應不允許空殼銀行及其經營之業務。

（八）有效銀行監理核心原則－審慎規範

本節介紹審慎規範（Prudential Regulations and Requirements）之核心原則（原則十四～原則二十九），並說明此部分核心原則之重要修訂內容，其中最重要的修訂為「公司治理」獨立增列為一項新原則（修訂前相關規範分布於各原則中），另原核心原則二十二「會計處理與資訊揭露」劃分為「財務報表與外部審計」、「資訊揭露與透明性」等二項原則。

1. 原則十四：公司治理（Corporate governance）

- (1) 主要內容：監理機關應確認銀行及銀行集團具備穩健之公司治理政策及作業程序（例如：決策過程、組織架構、控制環境、董事會與管理階層之責任與薪酬制度），上開政策及程序應與銀行之風險概況及其系統性重要程度相稱。
- (2) 重要修訂內容：本項原則係新增，並增列必要規範—監理機關應定期評估銀行之公司治理情形，並要求銀行及銀行集團即時改善其缺失。另監理機關應確認銀行董事會積極監督銀行薪酬制度之設計及運作。

2. 原則十五：風險管理程序（Risk management process）

- (1) 主要內容：監理機關應確認銀行訂定全面性風險管理程序（包含董事會與高階主管之監督），以即時辨認、衡量、評估、監督、報告、控制或沖抵所有重大風險，並根據其風險概況及市場與總體經濟情況評估整體資本適足性及流動性，亦應考量該銀行之特殊情況，制定及檢討其緊急應變安排（包含穩健及可

信的復原計畫)。相關程序須與銀行之風險概況及其系統性重要程度相稱。

- (2) 重要修訂內容：增列二項必要規範—要求銀行就壓力情況須有緊急應變安排，包括適當的復原計畫 (recovery plan)；監理機關應評估銀行已訂定適當的程序，以控制所有重大業務活動之內部定價、績效衡量及新產品審核程序之風險。

3. 原則十六：資本適足性 (Capital adequacy)

- (1) 主要內容：監理機關應訂定審慎且適當之銀行最低資本適足性規範，該規範應能反映銀行承擔風險之程度，且將市場與總體經濟情況納入考量；並根據吸收損失之能力界定資本組成內容。另對國際性活躍銀行之資本適足性要求，不應低於巴塞爾資本協定相關規範。
- (2) 重要修訂內容：要求監理機關於訂定銀行資本適足性規範時，應將市場與總體經濟情況納入考量，以確保銀行吸收損失之能力。

4. 原則十七：信用風險 (Credit risk)

- (1) 主要內容：監理機關應確認銀行具備適當之信用風險管理程序，應考量其風險承受度、風險概況、市場及總體經濟情況，且有審慎之管理政策及程序，以即時辨認、衡量、評估、監督、報告、控制或沖抵信用風險（包含交易對手信用風險）。相關程序應包括信用擔保、信用評價及對放款與投資組合之持續管理等完整的信用週期。
- (2) 重要修訂內容：增列二項必要規範—相關程序須涵蓋全銀行之信用曝險，且須符合銀行之系統性重要程度及其資本強度；另為風險管理之目的，監理機關應要求銀行將其信用曝險納入壓力測試計畫。

5. 原則十八：問題資產與備抵呆帳提列 (Problem assets, provision and reserves)

- (1) 主要內容：監理機關應確認銀行具備適當之管理政策及作業程序，以早期辨識及管理問題資產，並維持備抵呆帳提列之適足性。
- (2) 重要修訂內容：監理機關應定期評估銀行部門之風險趨勢及集中度，並根據該評估衡量銀行及銀行體系備抵呆帳提列之適足性。

6. 原則十九：集中度風險與大額信用曝險限額 (Concentration risk and large exposure limits)

- (1) 主要內容：監理機關應確認銀行具備適當之管理政策及作業程序，以即時辨認、衡量、評估、監督、報告、控制或沖抵集中度風險；監理機關須制定審慎的限額，以限制銀行對同一人或同一關係人之信用曝險。
- (2) 重要修訂內容：銀行須有管理政策及作業程序，涵蓋全銀行集中度風險之重要來源，包括資產負債表外之所有請求權與交易以及或有負債；另為風險管理之目的，監理機關應要求銀行將重大風險集中度之影響納入壓力測試計畫。

7. 原則二十：利害關係人交易 (Transactions with related parties)

- (1) 主要內容：為防範來自利害關係人交易之弊端，並解決利益衝突風險問題，監理機關須要求銀行從事利害關係人交易應合於營業常規，及監控此類交易，並採取適當措施以控制或沖抵風險；另利害關係人信用曝險之呆帳轉銷，應根據標準之管理政策及作業程序辦理。
- (2) 重要修訂內容：將原「利害關係人信用曝險」修訂為「利害關係人交易」。

8. 原則二十一：國家風險及移轉風險 (Country and transfer risks)

- (1) 主要內容：監理機關應確認銀行具備適當之管理政策及作業程序，以即時辨認、衡量、評估、監督、報告、控制或沖抵國際性放款及投資業務之國家風險及移轉風險。
- (2) 本項無重大修訂。

9. 原則二十二：市場風險 (Market risk)

- (1) 主要內容：監理機關應確認銀行具備適當之市場風險管理程序，應考量其風險承受度、風險概況、市場與總體經濟情況及市場流動性可能顯著惡化之風險，且有審慎之管理政策及作業程序，以即時辨認、衡量、評估、監督、報告、控制或沖抵市場風險。
- (2) 重要修訂內容：增列一項必要規範—主管機關應確認銀行擁有適當資本水準及備抵損失，以預防市場評價調整 (marked-to-market valuation) 重大變化事件所生之未預期損失。

10. 原則二十三：銀行簿之利率風險 (Interest rate risk in the banking book)

- (1) 主要內容：監理機關應確認銀行具備適當之系統，以即時辨認、衡量、評估、

監督、報告、控制或沖抵銀行簿之利率風險，此系統應考量銀行之風險承受度、風險概況、市場與總體經濟情況。

- (2) 重要修訂內容：銀行應定期檢討利率風險策略與管理政策，必要時並應隨銀行風險概況之變化及市場發展，適當地調整相關策略。

11. 原則二十四：流動性風險（Liquidity risk）

- (1) 主要內容：監理機關應制定審慎、適當並能反映銀行流動性需求之流動性規範（包括量化或質化之規範），並應確保銀行能審慎管理流動性風險及確實遵循流動性規範；銀行應制定審慎之管理政策及作業程序，並考量其風險容忍度、風險概況及市場與總體經濟情況，以在一定時間範圍內辨認、衡量、評估、監督、控制、報告及沖抵流動性風險。另對國際性活躍銀行之流動性要求不應低於巴塞爾資本協定相關規範
- (2) 重要修訂內容：增列三項必要規範—流動性規範應反映在市場與總體經濟情況下銀行之流動性風險概況；強調銀行董事會之參與，及對銀行流動性風險進行逐日與適當的盤中管理；銀行應將各種流動性壓力情境納入壓力測試計畫。

12. 原則二十五：作業風險（Operational risk）

- (1) 主要內容：監理機關應確認銀行具備適當之作業風險管理架構，應考量其風險容忍度、風險概況及市場與總體經濟情況，且有審慎之管理政策及作業程序，以即時辨認、衡量、評估、監督、控制、報告及沖抵作業風險。
- (2) 重要修訂內容：銀行須有適當且有效之資訊系統，以控管作業風險、彙整與分析作業風險資料，及促進適當的報告機制，以對作業風險進行積極主動之管理。

13. 原則二十六：內部控制與稽核（Internal control and audit）

- (1) 主要內容：監理機關應確認銀行具備適當之內部控制架構，以建立及維持適當控制之經營環境，並考量其風險概況。該架構應包括：訂定明確之授權及分層負責；銀行承諾事項、款項支付及資產負債會計處理等功能之區隔；上述作業程序之協調；資產安全維護；以及適當且具獨立性之內部稽核及法令遵循機制，用以檢測銀行是否遵循內部控制及相關法律規範。
- (2) 本項無重大修訂。

14. 原則二十七：財務報表與外部審計（**Financial reporting and external audit**）

- (1) 主要內容：監理機關應確認銀行及銀行集團保存適當且可信之會計紀錄，並依據國際公認之會計原則編製財務報表，及定期公布經獨立外部人員審計以公允反映其財務狀況和獲利情形之資訊。監理機關應確保銀行及其母公司已就外部審計功能建立適當之治理與監督機制。
- (2) 重要修訂內容：將原核心原則二十二劃分為核心原則二十七及二十八。

15. 原則二十八：資訊揭露與透明性（**Disclosure and transparency**）

- (1) 主要內容：監理機關應確認銀行及銀行集團定期公布個體與合併財務資訊，以公允反映其財務狀況、獲利情形、曝險情形、風險管理策略及公司治理政策與程序，並應確保該等資料易為投資人取得。
- (2) 重要修訂內容：銀行必須揭露其所屬集團中所有重要之關係企業。

16. 原則二十九：金融服務之濫用（**Abuse of financial services**）

- (1) 主要內容：監理機關應確認銀行已建立適當之管理政策及作業程序，包括嚴謹之客戶查核程序（Customer Due Diligence；CDD），以促進金融部門之高度職業道德及專業水準，並避免銀行有意、無意地被利用而涉入犯罪活動。
- (2) 重要修訂內容：將原有認識客戶（Know Your Customer, KYC）之文字改寫為客戶查核程序（CDD）。

(九) 巴塞爾資本協定之實施—監理一致性評估計畫（**Regulatory Consistency Assessment Program；RCAP**）

1. 新巴塞爾資本協定（**Basel III**）

巴塞爾銀行監理委員會（BCBS）自 1988 年 7 月發布 Basel I，隨著全球金融情勢的改變，於 1996 年 12 月增訂市場風險計提規範。嗣於 2004 年 6 月發布 Basel II，於 2009 年 7 月修正證券化及交易簿規範，於 2009 年 12 月發布 Basel III 諮詢文件，Basel III 自 2013 年 1 月起生效，並自 2019 年 1 月起全面實施。

Basel III 之主要內容包括：強化 Basel II 規定、增強銀行資本之質與量、全球流動性標準（流動性覆蓋比率、淨穩定資金比率）、槓桿比率、留存緩衝資本、抗景氣循環緩衝資本及對於全球系統性重要銀行與本國系統性重要銀行之額外規範

等。其實施期程如下表：

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
最低普通股權益資本比率	3.5%	4.0%	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%
留存緩衝資本				0.625%	1.25%	1.87%	2.50%
最低普通股權益資本加計 留存緩衝資本之比率	3.5%	4.0%	4.5%	5.125%	5.7%	6.375%	7.0%
最低第一類資本比率	4.5%	5.5%	6.0%	6.0%	6.0%	6.0%	6.0%
槓桿比率	並行運作 自 2015/1/1 開始揭露					納入第一 支柱	
流動性覆蓋比率			適用 最低標準				
淨穩定資金比率						適用 最低標準	

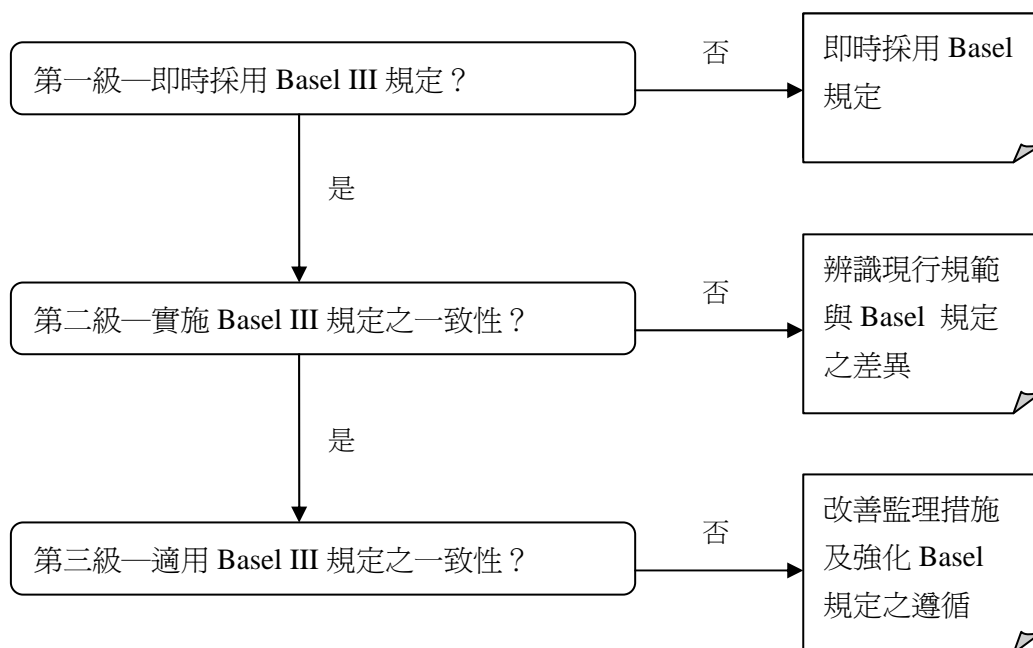
2. 監理一致性評估計畫 (RCAP)⁴

(1) 計畫內容

RCAP 係評估 BCBS 成員對 Basel III 執行情形之計畫，並以促成 Basel III 全面性及一致性之執行為其目標。RCAP 評估方式分為下列三層級：

- I. 第一級—即時採用 (timely adoption)：確認 BCBS 成員是否依循其預定時程表，採用 Basel III 標準訂定相關規範。
- II. 第二級—規範一致性 (regulatory consistency)：確認 BCBS 成員訂定之規範與 Basel III 架構之一致性。
- III. 第三級—結果之一致性 (consistency of outcomes)：確認加權風險性資產 (risk-weighted asset) 結果之一致性，評估規範結果是否對於銀行維持良好的資本品質產生正面激勵效果。

⁴ 參見 BIS 網站：<http://www.bis.org/publ/bcbs216.htm>。



(2) RCAP 評估小組

RCAP 評估小組成員約 5 至 7 人，由資深巴塞爾委員會成員（或資歷與其相當之人）擔任召集人，自 BCBS 成員國選任 5 名具獨立性及專業知識之評估人員，並由 BCBS 秘書處工作人員支援。

(3) RCAP 評估程序

I. 準備階段

- i. 成立評估小組。
- ii. 蒐集資料：受評估國家須回答一份詳細的自我評估問卷調查，並提供所有國內有關實施 Basel III 之規範及相關文件，特別是最近一次 FSAP 評估報告之影本，以及其他涵蓋資本適足性規範之外部評估報告。

II. 評估階段

- i. 場外評估：評估小組依據受評估國家提供之資料及其他相關資訊，分析該國法規對 Basel III 之遵循程度；評估小組亦可諮詢受評估國家之主管機關，以尋求額外的資訊或說明，或諮詢委員會相關專家小組之意見。此階段主要在確認於實地評估階段中需要詳細討論之問題。
- ii. 實地評估：透過與負責將 Basel III 轉換為國內規範之主管機關及相關專家之交流，實地檢查可確保對於在場外評估中所辨認之實施 Basel III 相

關議題之正確理解。實地檢查時間之長度及內容將依國內實施情況之複雜性及相關議題之重要性而定。國內銀行監理機關為實地檢查之主要對象，但亦可能與其他有關部門代表（包括財政部、產業代表、會計師、分析師）會面，以確保評估小組收集廣泛的意見，並充分瞭解當地的監理規範。

iii. 評估報告草案：在場外及實地評估過程中所蒐集之資料將用來撰擬一份評估報告草案，受評估國家在報告提交審查階段前將有機會對報告草案表示意見。

III. 審查階段

i. 標準執行小組（Standards Implementation Group；SIG）審查：上開評估報告由巴塞爾委員會標準執行小組（SIG）進行實質審查，其審查目的為同意評估結果及報告之內容，並確保評估作業符合既定的實施方法。在此階段，受評估國家有機會對評估報告之調查結果表示意見。

ii. 巴塞爾委員會核准：巴塞爾委員會負有核准評估報告之最終責任，並經全體委員合議通過。受評估國之家代表將不參加決策，惟如有需要，其意見得反映在報告中一個獨立的部分。若委員會會議對該報告無法達成合議，少數意見將於報告中附註。

iii. 評估結果之發布及交流：經委員會正式核准後，報告（包含受評估國家之意見）將發布於委員會網站。評估報告之主要結論將定期總結及更新於委員會之 Basel III 實施進度報告（Progress report on Basel III implementation）。

IV. 後續作業

委員會將持續監督其成員更新國內規範或訂定新規範之情形，當監理規範有重大發展或發生可能重大影響現有評估之變化時，委員會將在合理時間內採取措施，以更新其評估。於 Basel III 之內容有任何修訂或調整時，委員會亦可能會更新評估結果。

3. 監理一致性評估計畫（RCAP）實施現況

(1) 第一級審查：即時採用

由 BCBS 秘書處執行，根據自我報告及書面審查。BCBS 成員國之首次第一級審查報告於 2011 年 10 月發布，嗣後每 6 個月更新。非 BCBS 成員國之審查則於金融穩定學院 (FSI) 對非 BCBS 國家實施 Basel III 情形之調查報告中揭露，依 FSI 於 2012 年 7 月發布之調查報告，共有 19 個 BCBS 成員國及 32 個非 BCBS 成員國已進行實施 Basel III 之程序⁵。

(2) 第二級審查：規範之一致性

隨著時間推移，所有 BCBS 成員國將接受審查，預計於 2013 年底將完成所有 BCBS 成員國對全球系統重要性銀行 (G-SIB) 監理之審查，其中歐盟、日本及美國之審查結果已於 2012 年十月初發布，截至 2012 年 12 月止新加坡之審查作業正在進行中，接著將對澳洲、巴西、加拿大、中國、瑞士進行審查。

(3) 第三級審查：結果一致性之研究

因監理實務之差異 (即風險控制之差異)，加權風險性資產之範圍依銀行及國家而有不同，並區別銀行簿及交易簿部位主要做法，包含分析公開/監理數據、假設/測試組合演算、專案審查及銀行實地檢查等。

4. 後續工作

委員會之後續工作將深化 RCAP 之技術基礎，包括：更新評估小組及受評估國家之評估指引；進一步發展實質評估標準；整合第一級、第二級及第三級審查之工作；改善評估效果 (在資源及影響方面)。

(十) 有效銀行監理核心原則之實施—以杜拜為例

1. 修正後核心原則之實施

修正後核心原則提高有效實施之障礙，監理機關應即開始比較其銀行監理及金融穩定制度與新核心原則之差異，除技術性之遵循外，應將焦點放在執行之有效性，包括法律賦予監理機關權力，及監理機關應證明何時、如何行使其所擁有之權力。監理機關亦應證明其銀行監理實務符合金融穩定結構，並為金融穩定之目的進行壓力測試。

⁵ Financial Stability Institute, “FSI Survey-Basel II, 2.5 and III Implementation”, July 2012.

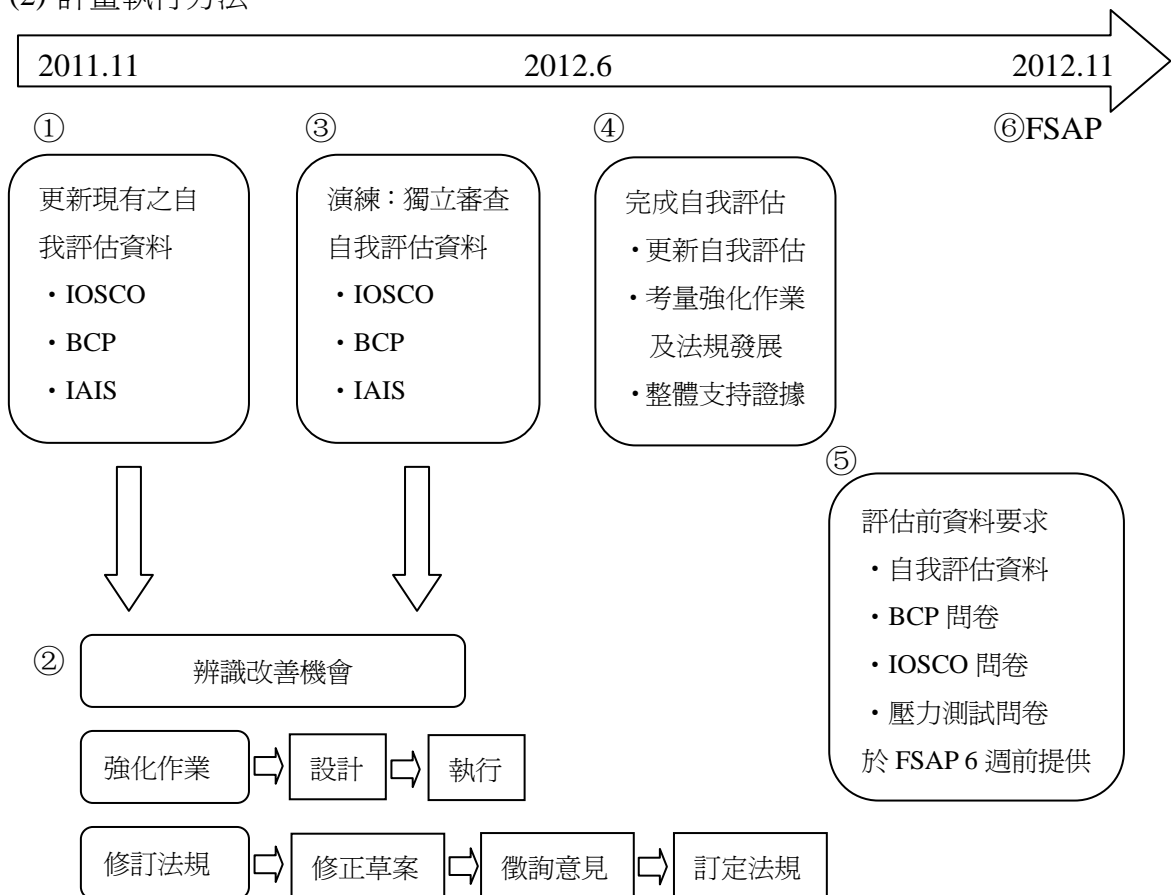
2. 準備 FSAP 評估作業之實例

IMF 及世界銀行通知將於 2012 年 11 月進行 FSAP 評估作業(前次評估為 2007 年初)，杜拜於 2011 年 11 月成立計畫小組開始準備 FSAP 評估作業，並於 2012 年間持續與阿拉伯聯合大公國相關部門溝通。FSAP 評估作業隨後被延至 2013 年 2 月。

(1) 計畫小組結構

- I. 計畫委員會 (Project Board) —負責計畫之發起及進行關鍵決策、指定資源及預算之用途、提供政策指導。
- II. 計畫管理中心 (Project Management Office) —負責所有規劃及監控時間與預算、FSAP 小組後勤作業、整理及回應資料請求。
- III. 計畫領導 (Project Lead) —負責管理每日之工作表現、提供指導及確保成果之品質。其下分設 IOSCO、BCP、IAIS 及政策與法律小組，評估現行遵循情形及辨識潛在未遵循項目。

(2) 計畫執行方法



(3) 背景簡報文件

編輯背景簡報文件說明杜拜國際金融中心（DIFC）及杜拜金融服務局（DFSA）之組織，包括：法規及司法架構、有效監理之先決條件、風險管理、營運規劃及金融服務指標等。

3. 執行 FSAP 評估所面臨之挑戰及吸取之經驗

- (1) 新標準：標準制定機關訂定新核心原則及實施方法，各國在適用新核心原則及實施方法時具有不確定性。
- (2) FSAP 執行時間之重新安排：因 FSAP 改期之故，受評估國家須調整其時間表，且對於評估作業時間有一段時間之不確定性，最終遲至 2012 年 11 月底始確認 FSAP 評估作業將延至 2013 年 2 月進行。
- (3) 額外之資料要求：受評估國家雖可事先準備大部分評估所需資料，然而 IMF 於通知來訪時間時，始要求填列重要的核心原則問卷（共有 207 頁，加上金融穩定及壓力測試），受評估國家只能在有限的時間內完成。
- (4) 資源：在準備評估期間，重大計畫之執行須分配大部分之資源。

(十一) 修正後之有效銀行監理核心原則及新巴塞爾資本協定（Basel III）

1. 新核心原則之特色

- 更重視以風險為基礎之有效監理
- 更注重早期干預
- 更強調監理強度和資源與銀行風險概況（包括系統重要性程度）之相當性
- 導入更多具體監理工具，例如合併監理、壓力測試、監理合作
- 特別重視總體審慎監理議題
- 更強調有效的危機管理、復原及清理計畫

2. Basel III 之重要改革

- 引入資本緩衝—留存緩衝資本（Capital conservation buffer）
 - 抗景氣循環緩衝資本（Countercyclical buffer）
- 強化風險覆蓋範圍—證券化曝險、交易簿曝險、交易對手信用風險
- 引入非風險基礎之槓桿比率，補充風險基礎資本要求

- 增加對系統重要性銀行（SIB）之額外資本要求
 - 建立全球流動性標準—流動性覆蓋比率（liquidity coverage ratio, LCR）、淨穩定資金比率（net stable funding ratio, NSFR）
 - 加強第二支柱及第三支柱
3. 核心原則與 Basel III 對於系統重要性銀行之監理及銀行資本要求之規範

(1) 系統重要性銀行之監理

I. 核心原則

新核心原則並未就系統重要性銀行訂定獨立之原則，核心原則係適用於所有銀行，並採取以風險為基礎之監理（監理措施須與銀行之系統重要性程度相當），亦未就總體審慎監理議題及系統性風險訂定獨立之原則，而係涵括於各核心原則中，包括銀行集團之合併監理、將影子銀行風險納入監理等。

II. 全球系統重要性銀行（G-SIB）之認定：

i. 五大衡量項目及以「指標」為基礎之衡量方式（Indicator-based Measurement Approach）

五大衡量項目包括：跨轄區的業務活動（Cross-jurisdictional activity）、業務規模大小（Size）、相互影響性（Interconnectedness）、可替代性（Substitutability）及業務複雜程度（Complexity），每一項目所占的比重皆為 20%⁶。每一項目另設定不同的衡量指標，如下表所示：

⁶ 參見 BIS 網站：<http://www.bis.org/publ/bcbs207.htm>。

衡量項目	衡量指標	權重
跨轄區的業務活動 20%	跨轄區的債權	10%
	跨轄區的債務	10%
業務規模大小 20%	在 Basel III 槓桿比率中所定義的總暴險程度	20%
相互影響性 20%	於金融體系中流動的內部資產	6.67%
	於金融體系中流動的內部負債	6.67%
	批發融資比例	6.67%
可替代性 20%	受託管的資產	6.67%
	透過支付系統清算及結算的款項	6.67%
	於債券及股票市場的承銷交易價值	6.67%
業務複雜程度 20%	店頭市場衍生性金融商品的名目價值	6.67%
	第三級資產	6.67%
	交易簿的帳面價值及可供出售的價值	6.67%

ii. 分類方法 (Bucketing Approach)

基於銀行業務規模以及監理裁量權，BCBS 先選出全球 73 家大型銀行進行分析，並套用前述衡量項目及衡量指標後，計算出每一銀行的總分。由 BCBS 開會決定分界點 (Cut-off point) 門檻，在門檻以上之銀行，納入最終的 G-SIBs 名單。將 G-SIBs 名單中最高分及最低分間劃分成 4 個等分區間，分別適用 1%、1.5%、2%、2.5% 額外普通股權益第一類資本 (CET1) 比率要求，並保留 CET1 3.5% 之空白區間。

分類 (Bucket)	總分範圍 (Score range)	最低額外損失吸收能力 (CET1 as % of RWAs)
5 (empty)	D-	3.5%
4	C-D	2.5%
3	B-C	2.0%
2	A-B	1.5%
1	Cut-off point-A	1.0%

iii.2012 年 11 月 G-SIBs 名單⁷ (共計 28 家)

額外 CET1 比率	G-SIBs
3.5%	—
2.5%	花旗集團(Citigroup)、德意志銀行(Deutsche Bank)、匯豐控股(HSBC)、摩根大通(JP Morgan Chase)
2.0%	巴克萊銀行(Barclays)、法國巴黎銀行(BNP Paribas)
1.5%	美國銀行(Bank of America)、紐約梅隆銀行(Bank of New York Mellon)、瑞士信貸集團(Credit Suisse)、高盛集團(Goldman Sachs)、三菱日聯金融集團(Mitsubishi UFJ FG)、摩根士丹利(Morgan Stanley)、蘇格蘭皇家銀行集團(Royal Bank of Scotland)、瑞士銀行(UBS)
1.0%	中國銀行(Bank of China)、西班牙對外銀行(BBVA)、法國 BPCE 銀行集團(Groupe BPCE)、法國農業信貸銀行(Group Crédit Agricole)、荷蘭國際集團(ING Bank)、瑞穗金融集團(Mizuho FG)、北歐聯合銀行(Nordea)、桑坦德銀行(Santander)、法國興業銀行(Société Générale,Standard Chartered)、渣打銀行(Standard Chartered)、道富銀行(State Street)、三井住友金融集團(Sumitomo Mitsui FG)、裕信銀行(Unicredit Group)、富國銀行(Wells Fargo)

(2) 銀行資本要求

I. 核心原則

原則十六就資本適足性之規範：監理機關應訂定審慎且適當之銀行最低資本適足性規範，該規範應能反映銀行承擔風險之程度，且將市場與總體經濟情況納入考量；並根據吸收損失之能力界定資本組成內容。另對國際性活躍銀行之資本適足性要求，不應低於巴塞爾資本協定相關規範。

II. Basel III 資本要求

為提升資本品質、資本一致性及資本透明度，Basel III 強調銀行自有資本之主要目的在吸收損失，自有資本包括普通股權益 (Common Equity Tier 1 ; CET1)、額外第一資本 (Additional Tier 1 Capital ; AT1) 及第二類資本 (Tier 2 ; T2)，並針對不同吸收損失程度之資本，訂定最低資本要求。

⁷參見 FSB 網站：http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_121031ac.pdf。

另建立資本緩衝制度，包括留存緩衝資本（Conservation buffer；要求銀行在 CET1 上建立 2.5% 之緩衝資本，當銀行 CET1 比率落入特定區間時，其盈餘分配將受限制）、抗景氣循環緩衝資本（Countercyclical buffer；在信用過度擴張期間，監理機關要求銀行建立 0~2.5% 之緩衝資本）及系統重要性銀行緩衝資本（G-SIB buffer；G-SIBs 應有 1%~2.5% 之額外損失吸收能力）。

	普通股權益 第一類資本 CET1	第一類資本 T1(CET1+AT1)	總資本 Total Capital (CET1+AT1+T2)
最低資本要求(A) Minimum	4.5%	6.0%	8%
留存緩衝資本(B) Conservation buffer	2.5%		
合計(A)+(B)	7.0%	8.5%	10.5%
抗景氣循環緩衝資本 Countercyclical buffer	0~2.5%		
系統重要性銀行緩衝資本 G-SIB buffer	1~2.5%		

4. 巴塞爾委員會未來之工作

巴塞爾委員會將陸續完成流動性覆蓋比率、淨穩定資金比率及槓桿比率之導入及實施，並就證券化及大額曝險之監理發布諮詢文件，及檢討市場風險、證券化曝險、作業風險及信用風險之標準化方法，以及進行影子銀行監理、店頭衍生性金融商品相關工作等。

四、心得與建議

本次研討會議主題為 2012 年修正後之有效銀行監理核心原則，除以過去幾年從金融危機得到之教訓及銀行監理實務之重要發展，補充既有架構之不足外，並加入與新巴塞爾資本協定相關之重要監理規範。藉由此次參與研討會議之機會，瞭解 BCBS、FSB 等相關部門及其他國家推動核心原則及 Basel III 之實施及實務現況，並與其他國家監理官互相交換經驗，實獲益匪淺。謹將本次心得與建議臚列如下。

（一）有效銀行監理核心原則之遵循

有效銀行監理核心原則為達成審慎監理實務之最低標準，實施核心原則對於全球金融穩定非常重要，各國監理機關應遵循核心原則，建立健全有效之銀行監理制度，以提高國內外金融穩定。本次修訂後之核心原則納入總體審慎監理、強化系統重要性銀行之監理、危機管理、復原與清理計畫及公司治理等重要議題，為銀行監理工作設立更高的標準，我國應依循核心原則實施方法及巴塞爾委員會公布之各項準則，對核心原則遵循程度進行自行評估，以辨認及改善法規與監理制度之缺失，提升銀行監理品質，使國內金融體系更健全及穩定，並使我國銀行監理制度與國際標準接軌，提升我國銀行業之國際競爭力。

（二）巴塞爾資本協定之實施

因應 BCBS 於 2010 年 12 月 26 日發布「Basel III：強化銀行體系穩健性之全球監理架構」，提出強化全球資本規範之改革方案；另 BCBS 於 2011 年 1 月 13 日發布「確保銀行在發生無法存續事件時吸收損失之最低要求」，強化銀行非普通股權益之其他第一類資本及第二類資本工具承擔損失之能力。本會已於 101 年 11 月 26 日修正發布「銀行資本適足性及資本等級管理辦法」，將 Basel III 重要改革納入修正內容，並自 102 年起開始實施 Basel III，逐年提高銀行最低資本要求，至 108 年普通股權益比率、第一類資本比率及資本適足率分別不得低於 7%、8.5% 及 10.5%。我國應持續追蹤巴塞爾資本協定之最新改革及發展，並適時修正相關規範，提升銀行之風險承擔能力，以維持金融穩定。

（三）對 D-SIB 訂定差異化監理規範

FSB 於 2012 年 11 月發布全球系統重要性銀行名單，共計 28 家銀行上榜，其中多為歐美及日本等國之大型銀行。許多銀行雖未具全球系統重要性，對於其國內金融體系及經濟卻有重大影響，且可能有跨國界之影響力，爰 BCBS 於 2012 年 6 月發布處理國內系統重要性銀行（domestic systemically important banks；D-SIBs）架構之諮詢文件⁸，各國主管機關應於 2016 年前建立 D-SIB 架構，其架構與 G-SIB 架構一致，

⁸ 參見 BIS 網站：<http://www.bis.org/publ/bcbs224.htm>。

內容包括主管機關對 D-SIB 之評估方法，並要求經主管機關認定為 D-SIB 之銀行應提高損失吸收能力。我國銀行在經營規模、跨轄區服務範圍與市場影響力等方面，雖未具全球系統重要性，惟部分大型金融機構對於國內金融體系具有重大影響力，有關 BCBS 對 D-SIB 之認定方法與監理要求，對我國監理有可參考處。

附件（研討會上課講義）：

- （一） Role of the Revised Core Principles in Financial Stability
- （二） A Short History of the Core Principles and the Revision Processes
- （三） An Experienced Assessor’s View of the Core Principles
- （四） The FSB’s Reform Agenda and Implementation Monitoring
- （五） Designing a Framework for Financial Stability Assessment
- （六） Financial Sector Assessment Program (FSAP) – Preparedness of countries assessed
- （七） The Core Principles – Supervisory Powers, Responsibilities and Functions
- （八） The Core Principles – Focus on Standards for Banks
- （九） Fostering Implementation of Basel Framework – Regulatory Consistency Assessment Program (RCAP)
- （十） Implementation Aspects– A Country’s Experience with the Revised Core Principles
- （十一） The Revised Core Principles and Basel III

參考文獻：

1. Basel Committee on Banking Supervision, “Basel III : A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems,” December 2010.
2. Basel Committee on Banking Supervision, “Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement,” July 2011.
3. Financial Stability Board, “A Coordination Framework for Monitoring the Implementation of Agreed G20/FSB Financial Reforms,” October 2011.
4. Basel Committee on Banking Supervision, “Basel III regulatory consistency assessment programme,” April 2012.
5. Basel Committee on Banking Supervision, “Consultative document A framework for dealing with domestic systemically important banks,” June 2012.
6. Basel Committee on Banking Supervision, “Core Principles for Effective Banking Supervision,” September 2012.