

出國報告（出國類別：其他）

**APEC FINANCIAL REGULATORS
TRAINING INITIATIVE (FRTI) :
Regional Seminar on
Dealing with Problem Banks**

亞太經濟合作組織(APEC)金融監理
人員訓練倡議－問題銀行處理
區域研討會出國報告

服務機關：金融監督管理委員會銀行局

姓名職稱：林詩韻 稽核

派赴國家：庫克群島

出國期間：103 年 6 月 14 日至 6 月 22 日

報告日期：103 年 7 月

出席 APEC 相關會議簡要報告

會議名稱 (含英文縮寫)	亞太經濟合作組織(APEC)金融監理人員訓練倡議－問題銀行處理區域研討會出國報告 APEC FINANCIAL REGULATORS TRAINING INITIATIVE (FRTI) : Regional Seminar on Dealing with Problem Banks
會議時間	103 年 6 月 16 日至 6 月 20 日
所屬工作小組或次級論壇	APEC 金融監理人員訓練倡議(APEC Financial Regulators Training Initiative)
出席會議者姓名、單位、職銜	林詩韻 金融監督管理委員會銀行局 稽核
聯絡電話、e-mail	(02)8968-9635 sylin@banking.gov.tw
會議討論要點及重要結論 (含主要會員體及我方發言要點)	一、本次研討會議為 APEC 金融監理人員訓練倡議所舉辦之問題銀行處理區域研討會，主要探討之議題包括回復及應變計畫之重要性、如何研擬危機處理手冊、如何利用各項總體經濟及個體等指標與壓力測試結果，以及早辨識與發現問題、如何辨識國內系統性金融機構（DSIBs）、處理問題銀行時所涉及之跨國監理議題，以及如何與各利害關係人間進行有效之溝通等。 二、本次研討會除透過上開課程，讓與會者對於問題銀行之處理有基本之瞭解（主要著重於事前準備及事後溝通聯繫）外，並透過相關案例討論，加深與會者對於問題銀行處理時可能需思考及面臨之問題。主辦單位預期與會者透過這次會議，可瞭解監理機構間如何合作研擬危機手冊、執行應變計畫演練之重要性、瞭解各類型退場機制等，俾於金融危機發生時，監理機關能更迅速及妥適處理問題金融機構，以降低對整體金融體系之衝擊。
後續辦理事項	無
建議資深官員發言要點	無
檢討與建議	本次研討會透過分組討論方式，分享各會員國之金融監理經驗，相互學習及交流，對我國金融安全網之完善建制、問題金融機構之處理、金融危機之因應，深具助益。本次會議我國由金管會派 1 位同仁參加，建議未來類此研討會，可持續派員參與，強化金融監理能力及與各國之互動。

摘 要

自 2008 年發生全球金融危機後，各國監理機關及國際組織（如 FSB 及 BCBS 等）為強化及恢復各界對於金融體系之信心，紛紛開始進行一連串金融監理制度的改革，亞洲地區之國家在該次金融危機中雖未如歐洲及美國等國家受到嚴重衝擊，惟為因應金融監理相關國際規範之變動及實施（包括 Basel III、導入流動性監理指標、清理及回復計畫之研擬、D-SIBs 之辨認等），亞洲各國亦配合陸續進行相關監理法規之調整。

而國際監理制度主要改革重點之一，即加強對於系統重要性銀行（或複雜金融機構）之監理，我國目前雖無 FSB 認定之全球系統性重要銀行（G-SIBs），惟已有部分 G-SIBs 在臺設立分子行（如花旗臺灣、滙豐臺灣等），爰如何強化與 G-SIBs 母國監理機關之監理合作（包括可積極參與母國監理機關舉辦之監理官會議，加強與母國與其他地主國監理機關之互動及日常之溝通聯繫，增加對於母行營運狀況之瞭解等），以降低 G-SIBs 母行發生問題時，對於國內子行及金融體系之影響，應為我國監理機關所關切的。相對地，我國監理機關對於從事海外布局較多之本國銀行，亦應以母國監理機關之角色，定期召開監理官會議，加強與地主國監理機關之溝通互動，以瞭解本國銀行之海外分子行於地主國之營運狀況。

另為避免我國金融機構可能引發之國內系統性風險，我國目前已設有相關機制，包括存款保險機制、銀行法第 44 條之立即糾正措施及訂定「處理金融機構經營危機作業要點」等，以於金融機構發生緊急流動性不足或金融體系有系統風險之虞時，能提早協助金融機構儘速解決相關問題。上開機制係透過相關監理措施，以減少危機發生之可能性。為降低危機發生時之處理成本，監理機關於日常亦應研擬應變計畫，事先就各種可能發生之情境，模擬發生時須立即採取之措施，並自行檢視相關監理措施是否有不足之處。透過事前之準備，可加強監理機關於危機發生時之緊急應變能力，及時採取必要措施，以避免危機擴大，進而維護金融體系之穩定。

參加「亞太經濟合作組織(APEC)金融監理人員訓練倡議－
問題銀行處理區域研討會」出國報告

目 錄

壹、研討會目的.....	1
貳、研討會內容及重點.....	2
一、研討會議程.....	2
二、撰寫金融危機處理手冊.....	3
三、辨識問題銀行.....	6
(一) 個別監理指標.....	6
(二) 總體監理指標.....	8
四、跨國監理合作.....	11
五、國內系統性重要銀行 (D-SIBs)	14
六、與利害關係人之溝通.....	17
參、心得與建議.....	19
肆、附件目錄.....	21
一、研討會與會人員資訊.....	21
二、研討會會議資料.....	21

參加「亞太經濟合作組織(APEC)金融監理人員訓練倡議— 問題銀行處理區域研討會」出國報告

壹、研討會目的

為加強亞太地區金融監理機構監理人員之分析能力及知識技能，亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation，簡稱 APEC）於 1998 年 5 月成立亞太經合組織之金融監理機構培訓計畫（Financial Regulators Training Initiative，簡稱 FRTI），以持續對各地區之金融監理機構等，提供具備效能及豐富內容的培訓課程或會議，並藉此加強區域間之監理合作。

為落實及強化 APEC 下設之金融監理機構培訓計畫（APEC- FRTI），APEC 秘書處於菲律賓馬尼拉設立亞洲開發銀行（Asian Development Bank，簡稱 ADB）總部，負責協調培訓計劃，選定主講人及設計培訓課程，並分別就證券及銀行監理議題組成兩個顧問團。

本次問題銀行處理區域研討會，係由 APEC、ADB 及庫克群島金融監督管理委員會（Cook Islands Financial Supervisory Commission，簡稱 FSC¹）共同主辦，課程由多倫多金融監理訓練中心設計（Toronto Centre—Global Leadership in Financial Supervision），課程講座為加拿大聯邦金融監管機構（the Office of the Superintendent of Financial Institutions, OSFI）退休之資深監理官。

本次會議亞太地區計有 8 個經濟體參加包括庫克群島（8 人）、斐濟（1 人）、印尼（1 人）、南韓（2 人）、馬來西亞（1 人）、菲律賓（2 人）、湯加（Tonga）（1 人）及臺灣（1 人），計 17 位成員參與。主辦單位預期與會者能透過此次會議，瞭解應如何研擬金融危機應變手冊、執行應變計畫演練之重要性及如何進行有效的溝通等，俾於金融危機發生時，監理機關能更迅速及妥適地處理問題金融機構，降低問題金融機構之處理成本及對整體金融體系之衝擊。

¹ 庫克群島 FSC 成立於 2003 年 7 月 1 日，目前國內計有 4 家銀行，包括 2 家紐西蘭商銀行(ANZ Banking Group Limited、Westpac Banking Corporation)、1 家國營銀行（Bank of the Cook Islands Limited）及 1 家投資銀行（Capital Security Bank Cook Islands Limited）。

貳、研討會內容及重點

一、研討會議程

本次研討會全程由曾任職於加拿大聯邦金融監管機構（OSFI）之退休資深監理官擔任講座，並請斐濟代表就該國過去對於問題銀行之處理進行經驗分享。會議採分組圓桌課堂形式進行講授，並由各與會者進行意見交流及分享，議程如下：

日期	課程	主講人
6月16日	1. 報到、開幕致詞及與會者介紹 2. 應變計畫（Contingency Planning）之重要性 3. 回復計畫（Recovery Planning） 4. 小組討論：回復計畫	Chris Cardoza ² Bill Crocker ³ Chris Cardoza
6月17日	1. 危機手冊（Crisis Handbook） 2. 問題銀行之辨識—個體監理指標 3. 母國、地主國之合作與跨國監理 4. 小組討論：跨國監理	Chris Cardoza Bill Crocker Abhilash Bhachech ⁴ Chris Cardoza
6月18日	1. 總體指標及壓力測試 2. 國內系統性重要銀行（D-SIBs） 3. 清理計畫（Resolution Planning） 4. 案例討論	Chris Cardoza Abhilash Bhachech Bill Crocker Abhilash Bhachech
6月19日	1. Emerging Risk Committee 及金融安全網（Safety Net）—加拿大 2. 有效的溝通及主要利害關係人之管理 3. 問題銀行處理經驗分享：斐濟（Fiji） 4. 小組討論—執行計畫（Action Plans）	Bill Crocker Chris Cardoza Savaira Manoa Chris Cardoza
6月20日	1. 小組簡報—執行計畫（Action Plans） 2. 處理問題銀行之挑戰—綜合座談 3. 閉幕致詞及授證	

² 現任多倫多訓練中心，計畫主持人（Program Director）。曾任職於 OSFI 長達 23 年，負責監理收受存款機構。

³ 現任顧問公司之負責人，提供金融監理機關有關導入以風險為基礎之監理方法的諮詢服務。曾任職於 OSFI 約 13 年，負責銀行監理及危機管理回復計畫之導入。

⁴ 現任職於巴哈馬中央銀行。曾任職於 OSFI，主要負責作業風險及資本評估與推動巴塞爾資本協定作業風險之管理架構。

二、撰寫金融危機處理手冊（Crisis Handbook）

由於金融危機於發生時，所耗費的處理成本可能非常巨大，故金融監理機關於平日（normal times）即應先研擬危機處理應變計畫（crisis contingency plan），以降低危機發生時之處理成本。針對監理機關是否需研擬應變計畫，部分贊成者認為應變計畫之研擬有助於監理機關於危機發生時，能採行更快速與及時之行動或監理措施、讓監理機關於平時即開始思考危機發生時，可能所需相關工作之規劃及須討論之議題與情境等、預先準備能以較為開放的態度來思考問題金融機構之處理、設定不同情境模擬危機產生的原因包括天然（如天災、傳染疾病）或人為因素（如舞弊、恐怖攻擊）所造成；另一方面，也反對者認為研擬應變計畫是一項不受歡迎的活動（尤其當計畫研擬完成後，仍須定期持續更新），且由於每個金融危機情況都不盡相同，難以事先規劃，研擬應變計畫將可能耗費時間及資源等。

危機處理應變計畫不是一種預警系統（early warning system），也無法確保當金融危機發生時，事情不會一團亂。當然，在實際處理危機時，也不能單靠一本手冊，惟應變計畫的擬訂確實能夠幫助監理機關於危機發生時，能以更秩序的方式處理問題。

研擬應變計畫的時機是在「沒有危機時」。此時，監理機關能有較多的時間及資源與較少的外在壓力來思考問題金融機構的處理。應變計畫研擬完成後，應定期辦理模擬情境之測試（simulation games）及持續更新計畫內容（以因應當時之經濟狀況及配合金融機構的業務發展），並指派專責人員負責。擬訂應變計畫時，應考量下列因素：

- （一）瞭解國內金融體系的現況及未來發展，包括非銀行金融機構、整體金融系體之結構、規模及危機發生時可能受影響的程度。
- （二）辨識國內系統性重要機構（Domestic Systemically Important Financial Institutions, D-SIFIs）。
- （三）國內系統性重要機構與其他金融機構間之關連性及其於國內外之營運狀況（與國外金融機構間之關連）。

- (四) 瞭解及評估國內金融體系外部與內部較為脆弱之處。
- (五) 瞭解各金融機構間相互之暴險狀況及可能之傳染效果。
- (六) 評估無法想像會發生危機事件的風險（即極端事件發生的可能性）。
- (七) 辨識利害關係人（stakeholders），包括於國內及國外者：國內其他監理單位、國外監理機關、財政部、政治團體、媒體、其他金融機構及存款人等。
- (八) 辨識須與該等利害關係人所需溝通處理及安排之事項。
- (九) 辨識及評估監理機關於處理金融危機時，是否有足夠之法律授權。
- (十) 監理機關不宜高估現有的職權。
- (十一) 應請外部之法律專家測試監理機關的現有職權是否足夠（如接管銀行、撤換管理階層、強迫合併、撤換會計師、發行新股、請第三方專業機構進行查核、提供流動性之協助或資本之支持、組織重組、出售等）。
- (十二) 監理機關經評估後，如發現在處理問題金融機構時，有法律授權不足之情形，應研議如何改善。
- (十三) 辨識於處理金融危機時所需資源。
- (十四) 如有資源不足的情形，應研議如何取得所需資源。
- (十五) 研擬危機應變計畫手冊。
- (十六) 規劃模擬情境以測試危機應變計畫手冊及監理人員是否熟悉手冊內容。
- (十七) 依據模擬情境的測試結果，評估現行的危機管理架構是否需作調整。
- (十八) 進行必要的改變，包括法律授權、資源、分析工具及所需資料的可取得性。

2008 年金融危機後，各國監理機關開始逐漸體認到，危機發生時，如未能及時處理問題金融機構，將可能使危機擴大，進而影響整體金融體系的穩定性，故除上開應變計畫⁵外，監理機關尚應研擬金融危機處理手冊。

考量危機發生時，金融體系係處於不穩定的狀態，監理機關可能沒有時間詳細閱讀資料及通盤思考相關問題，即須在壓力及時間急迫之情況下，作為許多緊

⁵ 應變計畫為危機處理手冊的一部分。

急且困難的決定。此時，危機處理應變計畫可協助及引導危機處理小組（the crisis management team）即時地採取行動、提高溝通的效率及效果，以確保金融體系之穩定及將處理成本最小化（對納稅義務人及社會之成本）。至於危機處理手冊則能幫助監理機關釐清各主要監理機關之角色及職責，並將重要資訊以易於閱讀之格式予以彙整及表達（easy-to-use format）。

危機處理手冊亦應於正常期間準備，俾於危機發生時，能達到協助指引監理機關之目的，手冊內容應包括相關法律、命令及政策之摘要、辨識主要參與者之法定職權、彙整重要之處理程序、利害關係人之姓名及聯絡方式（包括相關外部成員或專家）與相關溝通計畫等，手冊所應包含的內容如下：

項 目	內 容
重點摘要	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提供有關危機辨識及管理之重點說明 2. 危機處理小組之組成成員
所需蒐集之資訊	<ol style="list-style-type: none"> 1. 詳列基本問題之清單，用以評估金融機構是否存在重大問題 2. 整體金融機構及產業之概況，以協助決策之制訂 3. 可能產生系統性問題之清單 4. 所需續監控活動之清單
前 24 小時 需處理之議題	<ol style="list-style-type: none"> 1. 引發金融危機之事件或徵兆 2. 整理最初所需蒐集之資訊 3. 通知危機處理小組成員 4. 預先思考可能產生之系統性問題 5. 持續的監控活動
危機溝通計畫 —新聞稿及公眾	<ol style="list-style-type: none"> 1. 擬訂溝通策略 2. 發布新聞稿或介入處理問題金融機構
危機溝通計畫 —國內及國際	<ol style="list-style-type: none"> 1. 擬訂溝通策略 2. 與國內機構之溝通 3. 與問題金融機構的母國或地主國監理機關之溝通
商品、業務及其他可能 會使危機或使監理機 關作成決策更為複雜 之因素	<p>考量可能會使危機或使監理機關作成決策更為複雜之因素</p>

項 目	內 容
可協助處理危機的外部資源	流動性提供者（如財政部、央行）、會計師事務所、律師事務所或其他相關機構或單位
清理計畫的選擇	1. 時間點選擇之策略分析 2. 法律效力及執行之時間規劃 3. 法律管道 4. 介入管理的標準作業程序及函文等。
中央銀行對於流動性及其他之支持	央行之職權及其所能協助提供之其他支持為何
確保支付及清算系統的正常運作	現況、清算系統之主要成員、主要支付系統為何
與處理問題金融機構攸關的法律職權	清算程序、解除負責人或職員之職務、流動性及其他支持、破產法等
存款人權益	存款保險保障範圍及其他政策
對國內及國外監理機關之義務	監理合作備忘錄（MOUs）及其他特殊要求
聯絡方式清單	危機處理小組成員、其他國內機構、國外機構及其他專家

危機處理手冊一旦擬訂完成後，仍應定期修訂更新，以因應當時金融環境之變化。危機處理手冊及應變計畫應成為組織文化的一部分，定期進行危機的模擬，以使監理機關於金融危機實際發生時，能有較為充足的準備及協助監理機關之新成員，能儘早進入狀況。

二、辨識問題銀行

監理機關可透過個別監理指標（Micro indications）或總體監理指標（Macro indicators），以及時辨識出個別金融機構或整體金融體系是否可能出現問題，俾提早採行相關監理措施，避免或降低金融危機發生之機率。

（一）個別監理指標

監理機關經由觀察各銀行個別監理指標之變化，可瞭解及檢視一家銀行目前之資產品質及經營狀況。個別監理指標主要使用預警指標（Early

Warning Indicators, EWI's) 以預測個別金融機構是否處於不穩定之狀態或可能產生問題，預警指標一般分為三大類，包括歷史指標 (historical)、同步性指標 (concurrent) 以及具前瞻性指標 (forward-looking)。

監理機關在檢視所訂之各項監理比率時，可使用時間序列分析或與同業比較的方式，以評估銀行監理比率之變化是否有異常情形，相關指標如下：

類別	監理比率
資本適足性	普通股權益比率、第一類資本適足率、資本適足率及槓桿比率等
資產品質	評估金融機構授信資產之逾期情形及借款人的償付能力： <ol style="list-style-type: none"> 1. 逾期放款占放款總額之比率 2. 逾期放款占資產總額之比率 3. 逾期放款占第一類資本之比率 4. 備抵呆帳覆蓋率 5. (第一類資本加放款損失準備扣除逾期放款)占資產總額之比率
獲利能力	資產報酬率 (ROA)、股東權益報酬率 (ROE)、利息淨收益占資產總額之比率
流動性	在金融危機發生時，許多金融機構是因流動性不足，而導致無法繼續經營，故在 2008 年金融危機後，新巴塞爾資本協定三 (Basel III) 提出下列二項流動性監理比率： <ol style="list-style-type: none"> 1. 流動性覆蓋率 (Liquidity Coverage Ratio, LCR) 2. 淨穩定資金比率 (Net Stable Funding Ratio, NSFR)
放款資產組合之信用風險	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總放款占總資產之比率 2. 大額暴險占總資本之比率 3. 外幣放款占總放款之比率 4. 各地區放款占總放款之比率 (區域集中度) 5. 各產業放款占總放款之比率 (產業集中度) 6. 存放款利差 7. 涉及不動產部分 <ol style="list-style-type: none"> (1) 商用不動產放款占總放款之比率 (2) 住宅用不動產占總放款之比率 (3) 建築放款占總放款之比率
資產/放款之成長情形	監理機關應注意金融機構之資產或放款金額是否過度成長。資產或放款量的快速成長，係屬一項前瞻性指標，以提醒監理機關應評估金融機構的資產品質是否良好

（二）總體監理指標

金融穩定（包括金融仲介者、金融市場及市場基礎設施）係指金融設施的基本功能運作正常、金融機構的體質健全及有能力吸收來自市場衝擊所產生之損失（包括來自金融體系內部及外部者）、金融機構的訂價能正確反映其所承受的風險（風險訂價）及存在有效的風險管理機制。評價是否正確顯示金融機構提存的損失準備金額，不會過多（造成資本使用的無效率）或過少（影響資本品質）。於危機發生時，亦可降低金融服務中斷的傳染效果及當實質經濟發生嚴重衰退時，對金融機構的負面影響。

然造成整體金融體系不穩定的因素可能包括總體經濟變化、金融機構授信資產之信用狀況及槓桿程度、資產價格（如不動產）及現存於金融體系內的薄弱環結。相較於貨幣主管機關對於通貨膨脹及匯率的管制，金融監理機關如何維持整體金融體系的穩定性有時可能更為困難，因金融穩定難以量化衡量，且所採用的監理工具及措施與目標達成（金融穩定）之間也沒有絕對的關連性。

影響金融體系穩定性的風險，可以從時間序列及產業別等面向來看，時間序列所產生的風險主要在於當總體經濟、信用成長及資產價值產生波動（即順景氣循環產生的風險）時，對金融體系的負面影響，降低該等風險須減少順景氣循環產生的問題。至於產業的風險，係指現存於金融體系內部的薄弱環結，此部分須透過加強金融體系的健全性來補強。另外，外部事件的衝擊，包括外部需求、資本的流入與流出、國內供需（貨幣或財政政策）等實體經濟因素，亦會與金融部門之穩定性相互影響。

衡量金融穩定性的總體監理指標，包括同步指標及領先指標（leading indicators），同步指標係衡量金融體系的現況，如逾放比率等；領先指標則指對於未來金融危機之發生，具有預測性的指標。監理機關應發展相關指標以預防或於金融危機發生前，能即時採取適當監理措施，降低危機發生時對整體金融體系的影響。

設計及發展總體監理指標的第一步，應先建立危機預警指數（*crisis index*）包括用以衡量經濟衰退、金融市場失序（價、量）、資產價格泡沫化及問題金融機構等指標；第二步，則係辨識出能夠幫助預測危機預警指標之變數；第三步，應評估該等指標的有效性。可能的預測性指標包括信用成長情形、資產價格的波動、風險與報酬之波動性、金融機構之風險偏好等。

良好的領先指標還包括信用成長、房價及家庭負債占收入之比重，這些指標或比率的高低可用以衡量金融部門、一般家庭及企業的槓桿程度是否過高、資產價格是否失衡、經濟是否因信用及資產價格之泡沫化，而開始產生衰退等風險。此外，對於經濟規模較小且對外開放的經濟體（*small open economies*），資本的流動（流入與流出）、對外負債程度、幣別錯配情形等也可能作為領先指標，相關建議指標如下：

- 1、信用（*credit*）：巴塞爾銀行監理委員會（*BCBS*）於巴塞爾資本協定三（*Basel III*）建議採用信用成長對國內生產毛額（*Credit to GDP*）之比率⁶，作為衡量國內景氣是否過熱的指標。當信用成長為 8%，但 *GDP* 的成長僅有 3%（產生缺口）時，監理機關應開始思考金融機構是否出現問題（因信用成長並未使實體經濟產生相對應的成長）。另外，信用對 *GDP* 的缺口（*gap*），也是良好的預警指標之一⁷（尤其在金融危機發生的前 5 年）。
- 2、信用條件（*credit conditions*）：可作為信用供給的替代指標，可觀察銀行的授信條件（寬鬆或嚴謹）、貨幣政策、匯率、債券、資本市場之波動性及利差等指標之變化，與金融市場是否處於壓力期間之相關性。
- 3、房價（*house prices*）：評估擔保品價格是否失衡。

⁶ *BCBS* 於 2010 年 12 月發布「各國主管機關抗景氣循環緩衝資本之操作指引」（*Guidance for National Authorities Operating the Countercyclical Capital Buffer*），建議各國金融監理機關以信用對國內生產毛額（*GREDIT/GDP*）比率為基礎，採行適當之判斷準則，監控及評估國內信用成長情形，以決定抗景氣循環緩衝資本水準。

⁷ 英國金融政策委員會（*Financial Policy Committee, FPC*）設定抗景氣循環資本緩衝之指標，除信用對 *GDP* 的比率及缺口外，尚包括：資本及槓桿比率、平均風險權數、資產報酬率、存貸比及短期 *wholesale funding ratio*、海外暴險情形、信用違約交易之價差、民營非金融部門的信用成長、近期放款利差、經常帳餘額占 *GDP* 的比重、長期實質利率及全球公司債的利差等。

4、家庭負債比率（household debt service ratios）：該比率為金融危機發生前，有效的預測性指標之一，信用如過度擴張（超額信用擴張），表示實體經濟將更易受到緊縮貨幣政策的影響。另外，對實體經濟規模較小且對外開放的經濟體而言，政府財政赤字之狀況、經常帳與資本帳的不均衡、外債占 GDP 的比重、短期外債占外匯存底的比重、外幣負債與外幣資產的錯配，也都可能是領先指標。

依據近期國際貨幣基金（IMF）的研究結果顯示，經濟成長率平均而言會高於信用成長（約 2%）。另研究結果也發現，超額信用擴張後，將有 33% 的機率將可能伴隨著金融危機。而在 33% 的機率中，又約有三分之二的機率國內經濟成長於之後的 6 年將產生趨緩情況；另約三分之一機率，即使未發生金融危機，亦仍造成經濟成長長期的萎縮。

適當的信用擴張有助於經濟的增長，但如何區分好與不好的信用擴張是很困難的。長期且較高幅度的信用擴張可能導致金融危機的發生，尤其是當信用對 GDP 的比率高於 100% 時，但目前並無統計結果顯示，總體經濟變數與哪種類型的信用擴張具有顯著的相關性。

金融監理機關在發展有效的領先指標及同步指標時，應瞭解影響國內金融體系穩定性的風險為何、評估會威脅到國內金融體系穩定性的總體經濟因素及其他可能失衡狀況（包括外在衝擊對金融部門的影響及金融部門內的潛在問題）、個別金融機構與國內金融體系之關連性⁸、哪一種類型之金融機構對國內金融體系之穩健性最為重要、哪些風險指標是監理機關所關心的。

⁸ 直接之關連性（direct interconnections）：包括銀行間拆借市場、支付系統、持有或由其他金融機構所發行資本工具或保證之情形、附買回及附賣回交易、交易目的金融資產（交易對手風險）、信用風險移轉、證券化交易、來自影子銀行之融資、金融市場的基礎設施等。另對於國際性或區域性銀行而言，尚須注意跨境交易。關連性的高低，係評估當一家大型金融機構出現問題時，是否會嚴重影響（減損）其他金融機構的資產部位。

三、跨國監理合作

金融機構赴境外跨境營運或外國銀行至國內發展業務，包括以成立分行或子行等方式營運，故衍生外國銀行在地主國設立分行、子行所需適用之監理規範與母國（home）及地主國（host，或稱所在國）不同監理機關間之權責劃分等問題。

一般而言，外商銀行之子行係依據地主國之銀行法規所設立之銀行，自與本國銀行受同等強度之監理規範，至於外商銀行分行係依據地主國之銀行法規，經主管機關認許設立。因此，母國與地主國之監理機關，對於該銀行分行之營運（地主國）與清償能力（母國），須共同負擔監理責任。當一家本國銀行（含子行）受到外國股東之持股控制時，更突顯出監理機關跨境監理合作的重要性與執行的困難度。

跨國監理與母國及地主國之合作，包括在金融危機時，經由跨國合作以降低金融危機的擴散，在日常如何進行監理資訊之交換及與各國監理機關之合作，以瞭解該金融機構之經營現況。2008年金融危機後，各國開始重視及強化對於系統性重要金融機構（SIFIs）之監理，但一家銀行是否為系統性重要銀行，從母國及地主國的角度來看，可能會有所不同，進而使得監理程度有所不同（如下表）。此時，如何進行跨國監理與跨境合作將更顯重要：

母國	地主國	結論
集團角度：非屬重要子行	子行非屬系統性重要銀行	母國及地主國見解一致，均認為該子行未有重大風險
集團角度：重要子行 集團在母國屬系統性重要銀行	子行於當地屬系統性重要銀行	母國及地主國見解一致，均認為該子行有重大風險
集團角度：重要子行 但集團在母國非屬系統性重要銀行	子行於當地屬系統性重要銀行	母國及地主國見解不一致，母國可能對該集團採低度監理，但地主國高度則關心該子行在當地之暴險
集團角度：非屬重要子行	子行於當地屬系統性重要銀行	母國可能會低估該子行對地主國金融體系之影響，該情況較常發生於亞洲、拉丁美洲、中歐及東歐地區

母國	地主國	結論
集團角度：重要子行 集團在母國屬系統性 重要銀行	子行於當地非屬系統 性重要銀行	母國及地主國見解不一致，該 情況較常發生於國際金融中心 如倫敦

母國與地主國之間的合作，包括日常監理合作及在金融危機發生時，可能合作之範圍如下：

- (一) 核發子行之營業執照（或認許分行在地主國營業）、合併或購併案之核准。
- (二) 遵循巴塞爾（Basel）跨國監理之核心監理原則⁹：跨境合作聲明、簽訂區域性的雙邊合作協議，包括監理資訊之交換¹⁰等。
- (三) 地主國與母國之間的溝通：對於國際性銀行集團應採跨境合併監理，每年評估當地子行之風險、資本及流動性等，並持續有效地就大額暴險、集團間交易、重大行政處分、檢查缺失及待改善事項等進行溝通。
- (四) 母國與地主國之溝通：包括如何對子行進行有效監理，並評估母行與子行間之相互影響。
- (五) 母行外部信用評等調降時對子行的影響：可能造成資金成本上升、信譽下降、外溢效果上升等。
- (六) 母行對子行流動性及資本之支持程度及當母行發生問題時，子行與母行之切割（清理計畫）。
- (七) 風險評估時所採行之進階方法：包括信用、市場及作業風險，集團及子行本身所採用的方法為何。
- (八) 金融危機發生前之管理：母國及地主國監理機關對系統性重要金融機構監理（SIFIs）之雙邊合作協議、監理資訊之交換、重要監理議題之溝通、監理措施之採行及監理官會議（Supervisory Colleges¹¹）之召開等。

⁹ 為強化跨國監理合作，2008 年金融危機後，巴塞爾銀行監理委員會於 2012 年 9 月發布修正「有效銀行監理之核心原則」（Core principles for effective banking supervision）。

¹⁰ 監理資訊之交換，可以區分為核准分支機構設立申請案所需之基本資訊、為持續監理需要之資訊及於金融危機期間為監控金融體系及金融機構需要之例外資訊等三種類型。

¹¹ BCBS 於 2014 年 6 月發布「有效監理官會議之原則」（Principles for effective supervisory colleges），舉辦有效監理官會議之原則如下：

- (1) 原則 1—監理官會議召開之目的：不同監理機關間應以持續性及相互信任為基礎，進行監理合作與監理資訊之交換，以有效監理國際性銀行集團。
- (2) 原則 2--監理官會議的類型：監理官會議應能強化對於國際性銀行集團之監理（特別是對母國監理機關而言），考量不同監理機關間之角色及對監理資訊之需求。對同一個國際性銀行而言，可能

(九) 金融危機發生時，危機管理所需之資訊交換、監理合作及密切且詳細之溝通。

跨境監理合作之範圍，亦包括全球性重要金融機構 (G-SIFIs)。G-SIFIs 係指當該等金融機構失敗或產生危機時，將對全球金融體系產生嚴重且負面的經濟影響，將跨境影響不同的地區或國家。全球系統性重要金融機構之名單，目前係由金融穩定理事會 (FSB) 定期更新，依據 2013 年 11 月發布之更新資料，目前 G-SIFIs 計有 29 家金融機構¹²。監理機關應要求 G-SIFIs 訂定有效的清理計畫，並強化跨境監理合作、充實資本、與保險監理機關之合作、母國及地主國針對 G-SIFIs 並應組成危機管理小組 (Crisis Management Groups, CMG)，以於 G-SIFIs 發生問題時，協助進行跨國金融危機之管理及清理，危機管理小組成員包括：金融監理機關、中央銀行、負責清理之監理機關 (如存保公司)、財政部及其他公共部門或單位等。

簽訂跨國合作協議的目的係協助個別金融機構進行危機管理之規劃及如何與不同的監理機關進行跨境合作，協議內容可包括協議目的、性質及範圍、合作的架構 (確認彼此間的合作關係)、承諾事項、母國監理機關的承諾事項、地主國監理機關的承諾事項、合作方法及資訊交換之架構、跨國清理計畫之分工及執行方式等。

會有單一平臺或多個等類型的監理官會議，以適用不同之銀行。

- (3) 原則 3—監理資訊之交換：監理官會議之成員應分享適當之監理資訊 (涉及銀行之風險、待改善之處及風險管理實務等)，相互信任才能有效的進行資訊分享。為強化這個程序，監理官會議之成員可透過簽署監理合作備忘錄 (MoUs) 的方式，強化對彼此間之信任。
- (4) 原則 4—溝通管道：應確保監理官會議成員間相互溝通管道的有效性，母國的監理機關應作為其他當地國監理機關間之溝通管道。
- (5) 原則 5—監理合作工作：監理官會議應能強化不同機關間之監理合作。
- (6) 原則 6—監理機關 (監理官會議成員) 與銀行集團間之互動：不同之監理機關與被監理機構間之互動，可補充個別監理機關間 (含母國及地主國) 不足之處。監理官會議召開時，母國監理機關可能會邀請個別銀行集團提供具前瞻性之資訊 (如其未來之營運策略、風險胃納、風險概況及其財務狀況等)。
- (7) 原則 7—危機準備：監理官會議應能強化對國際性銀行之危機管理及清理計畫之架構，以有效進行危機管理之規劃。

¹² 依據 FSB 於 2013 年 11 月所發布更新之 G-SIBs 名單，計有 29 家全球系統性重要金融機構，包括英商滙豐銀行、摩根大通銀行、英國巴克萊銀行、法國巴黎銀行、花旗金融集團、德意志銀行、美國銀行、瑞士信貸銀行、高盛集團、法國實業信貸銀行、日本三菱金融集團、摩根士丹利、英格蘭皇家銀行、瑞銀集團、中國銀行、紐約梅隆銀行、西班牙對外銀行、法國 BNPCE 銀行集團、中國工商銀行、荷蘭國際銀行、瑞穗金融集團、北歐聯合銀行 (Nordea)、桑坦德銀行、法國興業銀行、英商渣打銀行、State Street、三井住友金融集團、義大利裕信銀行及富國銀行集團。

母國及地主國之監理機關進行跨境合作監理之困難，包括在日常監理時，兩國監理機關須分享及交換銀行失敗之經驗、資產、負債、資本、流動性及風險的移轉等機密性之資訊。在金融危機期間，尚需考量如何決定各國優先順序、如何在不同利益間取得平衡及相關問題之溝通。

四、國內系統性重要銀行（D-SIBs）

2008 年金融危機後，為強化金融體系的穩健性，FSB 及 G20 財長會議提出有關金融監理改革之相關建議，包括強化對於系統性重要金融機構（Systemically Important Financial Institutions, SIFIs）之監理，所稱 SIFIs 係指當該等金融機構（包括銀行、保險公司及證券公司等）出現困難或失敗時，對金融體系將產生嚴重負面影響。而全球系統性重要金融機構（G-SIFIs）則係指當該等金融機構失敗時，將對「全球」金融體系產生嚴重負面影響，即其負面的經濟結果將跨境影響不同之經濟體。

依據 2012 年 3 月份風險雜誌（Risk Magazine）之報導，一家金融機構如果被當地監理機關認定為國內系統性重要金融機構，從市場觀點而言，從正面來看，這家金融機構將被認為是體質較佳的銀行、能讓消費者取得較低且穩定之資金來源，社會大眾也會認為它對於國內金融體系來說，是一家大型及具重要的銀行，進而提高對這家銀行的信心。

在某些國家，外國銀行資產總額可能占國內全體銀行資產比重很高，有時可能高達 80% 至 90%¹³。此時，國內系統性重要銀行可能為一家外國銀行，地主國與母國監理機關間之跨境監理合作，將更顯重要。

為協助各國評估及加強監理國內系統性重要銀行（D-SIBs），國際清算銀行於 2012 年 10 月發布「處理國內系統性重要銀行之架構」（A framework for dealing with domestic systemically important banks），內容計分為 12 項原則，原則 1 至原則 7

¹³ 外國銀行資產占國內銀行資產總額達 80%~90%之國家，包括艾沙尼亞、斯洛伐克、捷克等（中歐及東歐國家）、巴哈馬約 70%的銀行為加拿大銀行、紐西蘭約 85%的銀行為澳洲銀行、盧森堡則有 95%為外國銀行、歐盟國家平均約有 30%為外國銀行。外國銀行亦可能為國內系統性重要銀行，如部分中歐及東歐國家有時單一外國銀行已可控制當地 20%的銀行體系。

係說明監理機關評估國內系統性重要銀行的方法論，原則 8 至原則 12，則說明如何強化 D-SIBs 額外吸收損失之能力¹⁴（Higher Loss Absorbency, HLA），各項原則重點如下：

- （一）**原則 1**：國內監理機關應建立及發展如何評估 D-SIBs 之方法論。
- （二）**原則 2**：評估 D-SIBs 之方法論，應能反映當一家銀行失敗時，對國內金融體系的可能潛在影響及對外部經濟體系之衝擊。評估 D-SIBs 時，與 G-SIBs 的評估相同，評估方法應與違約損失率（Loss Given Default, LGD）及失敗的影響（impact of failure）連結，而非違約機率（Probability of Default, PD）或失敗的風險（risk of failure）作連結（即應考量 D-SIBs 失敗時，產生的負面後果，而不是其會失敗的機率）。
- （三）**原則 3 至 4**：評估 D-SIBs 對金融體系的潛在影響時，可與 G-SIBs 適用相同的評估架構，即在 G-SIBs 架構下，係評估這些 SIBs 對全球金融體系的影響（應在合併基礎下，考量 SIBs 在全球的營業活動）。相對地，在 D-SIBs 架構下，則係評估這些 SIBs 對國內金融體系的影響（應考量 SIBs 及其下層子公司在當地的營業活動）。
- （四）**原則 5**：與評估 G-SIBs 相同，評估要素包括規模、與金融體系之關連性、營業活動及產品的複雜度等，但尚無須考量 SIBs 從事跨國性活動之情形。

各項評估指標及指標所占權重如下表：

分類及權重	指標	指標 權重	評估 D-SIBs 時是否適用
從事跨國性 之活動(20%)	跨國之債權	10%	X
	跨國之負債	10%	
規模(20%)	表內及表外之暴險總額	20%	V
與金融體系 間之關連性 (20%)	對金融同業間之資產(含同業拆借及對其他金融機構之投資等)	6.67%	V
	對金融同業間之負債(含同業存款等)	6.67%	
	權益證券流通在外之金額	6.67%	
所提供金融 服務之可替	銀行提供之保管服務(包括信託、財富管理、擔保品處理、證券交易交割等)	6.67%	V

¹⁴ BCBS 要求監理機關應提高對 D-SIBs 之資本要求，以提高 SIBs 額外吸收損失之能力。

分類及權重	指標	指標 權重	評估 D-SIBs 時是否適用
代性 (20%)	支付及結算透過支付系統	6.67%	
	債券及資本市場之交易金額	6.67%	
業務複雜程 度 (20%)	店頭衍生商品之名目本金	6.67%	V
	分類至第三等級金融工具之投資	6.67%	
	交易及備供出售金融資產之價值	6.67%	

- (五) **原則 6**：監理機關應定期評估 SIBs 目前之營運狀況及其與國內金融體系之相關性。
- (六) **原則 7**：評估 D-SIBs 的方法或程序應清楚明確並對外公開揭露，俾利外界瞭解監理機關所採行之方法論¹⁵。辨識 SIBs 係為減少該銀行失敗時，所導致之系統性風險，故評估程序應透明、公開。
- (七) **原則 8**：監理機關評估之方法論及其額外吸收損失與資本適足性 (HLA) 之對應關係予以適當文件化，包括量化之方法論、個別國家的特殊考量因素，如銀行體系之規模占 GDP 的比重及整體銀行體系之集中度等¹⁶。
- (八) **原則 9**：SIBs 額外吸收損失 (HLA) 之要求 (即所對應提高之資本適足性要求) 應與其系統性重要程度相當 (不同程度的 D-SIBs，監理機關應給予不同額外吸收損失的要求)，以提供 SIBs 誘因，減少其系統性之重要程度。
- (九) **原則 10**：G-SIBs 及 D-SIBs 之評估架構應一致性的運用，母國應考量 SIBs 本身及合併基礎之資本適足性，地主國則應考量 SIBs 於當地本身之資本適足性。
- (十) **原則 11**：母國及地主國之監理機關應共同協調或合作以訂定適當的額外吸收損失之要求 (HLA)。同時，雙方應充分溝通，以避免母國監理機關對於地主國之監理機關所採取之監理措施之期待有所不同 (有時可能有重大差異)，包括母國與地主國應討論 SIBs 之清理及回復計畫 (Resolution and Recovery Plans, RRP)、可行之清算策略或集團下個別公司之清理計畫，以

¹⁵ 菲律賓中央銀行代表表示，菲律賓刻正研議建立評估 D-SIBs 之方法論，依其目前規劃，其於方法論建立完成後，將於網站對外揭露其方法論，惟將不會對外公佈 D-SIBs 之銀行名單。

¹⁶ 充分文件化為巴塞爾銀行監理委員會 (BCBS) 的要求，俾利其後續進行評估，以確保各國所採用評估方法的一致性。

及上開計畫與額外吸收損失要求間（HLA）之相關性。

（十一） **原則 12**：監理機關對 D-SIBs 額外吸收損失的要求，亦應以其普通股權益第一類資本來支應。

綜上，各國金融監理機關應各自發展其評估 D-SIBs 之方法論。一般而言，評估一家銀行是否為 D-SIBs 時，應考量之因素包括規模、與其他金融機構間之關連性、銀行本身所辦理業務之可替代性、業務及商品的複雜程度、員工人數之多寡及其失敗或產生問題時，對整體國內金融體系之衝擊等。辨識及評估 D-SIBs 之目的，係為使監理機關能透由辨識及評估之過程，充分瞭解及預先思考當 D-SIBs 出現問題時，對國內金融市場之可能影響及為降低 D-SIBs 所產生之系統性風險，所需採行之措施，俾提高監理機關於危機發生時之應變及處理能力。

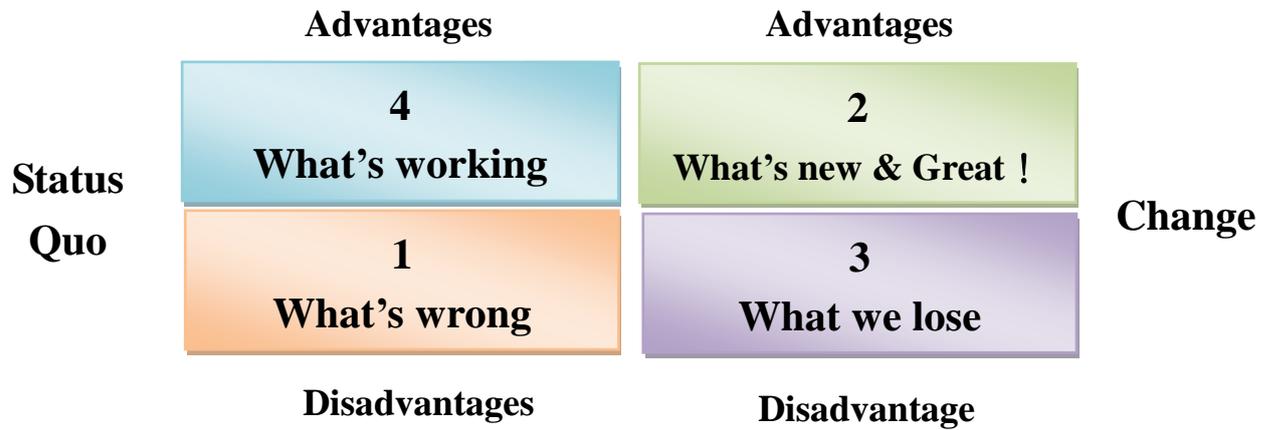
五、與利害關係人之溝通

金融危機發生時，監理機關應與利害關係人進行充分的溝通，以降低金融危機對銀行體系之影響，須進行溝通的利害關係人，可能包括金融機構組織內之員工、管理階層及董事會，以及組織外之存款人、債權人、債務人及交易對手、監理機關則包括國內銀行、保險及證券之監理機關、母國或地主國之監理機關、中央銀行、中央存款保險公司、其他部會如財政部、外交部、勞工部、法律部、法院、其他如會計師、律師、產業或其他利益團體等。

依據 2008 年金融危機之經驗，監理機關若未能於危機發生當時，與利害關係人進行有效的溝通，有時可能會造成危機更加惡化。危機發生時有效溝通的程序，包括預測與規劃、辨識利害關係人、決定所需取得之資訊（正確、適當及清楚）、選擇適當的發言人、訓練、評估回饋、閱讀及解釋的訊號、說服聽眾等。一般而言，說服利害關係人的步驟及圖示如下：

- （一） 問題點：問題的描述、現狀的問題為何及利害關係人為何需要改變。
- （二） 改變預期會為利害關係人帶來的好處及其後果為何。
- （三） 設身處地為對方考量其所關心及可能面對之問題、聆聽問題，但不要認為你能百分之百的瞭解對方。

(四) 與利害關係人溝通，如果沒有改變事情會如何變化及所可能發生的結果。



參、心得與建議

- 一、本次課程內容主要為使與會者對於問題銀行之處理有基本之瞭解（主要著重於事前之準備及危機發生時之溝通聯繫），並透過相關案例討論，加深與會者於處理問題銀行時可能需思考及面臨之問題。主辦單位預期與會者透過本次研討會，可瞭解監理機構間如何跨境合作、研擬危機應變手冊、瞭解執行應變計畫演練的重要性等，俾於金融危機發生時，監理機關能更迅速及妥適處理問題金融機構，以降低對整體金融體系之衝擊及問題銀行之成本。
- 二、自 2008 年發生全球金融危機後，各國金融監理機關及國際組織（如 FSB 及 BCBS 等）為強化及恢復各界對於金融體系之信心，紛紛開始進行一連串金融監理制度之改革，亞洲地區之國家在該次金融危機中雖未如歐洲及美國等國家受到嚴重衝擊，惟為因應金融監理相關國際規範之變動及實施（包括 Basel III、導入流動性監理指標、清理及回復計畫之研擬、D-SIBs 之辨認等），亞洲各國亦配合陸續進行相關監理法規之調整。
- 三、臺灣金融機構相對於國外金融機構而言，規模較小且所辦理之業務性質亦相對較為單純，以我國金融市場之規模而言，任一銀行營運一旦出現問題，均可能對臺灣整體金融體系之穩健性造成嚴重影響。目前我國對於問題金融機構之監理機制如下：
 - （一）日常監理：在上開金融市場之特性下，我國目前對金融機構之日常監理，已訂有內、外部觀察指標，針對財務、業務表現未符合相關指標之機構，即立即採行各項監理措施，以即時導正其營運情形。
 - （二）避免金融機構發生經營危機，引發系統性風險之相關機制及措施：訂定「處理金融機構經營危機作業要點」，明定銀行及金融控股公司等各類金融機構發生系統性風險危機之情況及相關處理機制，如單一銀行之存款總額占全體金融機構總存款達 1% 以上，其發生經營危機，需依法為監接管或停業處理者，金管會即得依該要點啟動危機處理程序，以維護金融市場穩定、各行政機關於金融機構發生經營危機之處理分工及處理程序。
 - （三）建立跨部會之金融監理聯繫小組：為金管會與中央銀行、存保公司或其

他部會之合作與聯繫機制，俾就涉及跨機關（構）職掌之重大金融制度及政策進行協商。

（四）金融機構退場及存款保險機制：為降低處理問題金融機構之成本，我國銀行法第 44 條至第 44 條之 2，已建立立即糾正措施與金融機構之退場機制，以銀行資本適足率為監理衡量與退出市場機制之標準，將銀行資本適足率劃分四類等級，採行不同之限制措施，俾於銀行資本適足率或淨值出現惡化時，儘速採行限制與補救措施。另為保護存款人之權益，我國已設有存款保險之限額保障機制，以強化金融安全網。

三、我國目前雖尚無 FSB 認定之全球系統性重要銀行（G-SIFIs），惟已有部分 G-SIBs 在臺設立分子行（如花旗臺灣、滙豐臺灣、英商巴克萊、中國銀行等），爰如何強化與該等 G-SIBs 之母國監理機關進行監理合作（包括可積極參與母國監理機關舉辦之監理官會議，加強與母國與其他地主國監理機關之互動及日常之溝通聯繫，增加對於母行營運狀況之瞭解等），以降低 G-SIBs 母行發生問題時，對於國內子行及金融體系之影響，應為我國監理機關所關切的。相對地，我國監理機關對於從事海外布局較多之本國銀行，亦應以母國監理機關之角色，定期召開監理官會議，加強與地主國監理機關之溝通互動，以瞭解本國銀行之海外分子行於地主國之營運狀況。

四、為避免我國金融機構可能引發之國內系統性風險，如前所述我國目前已設有相關機制，包括金融監理聯繫小組、存款保險機制、銀行法第 44 條之立即糾正措施及訂定「處理金融機構經營危機作業要點」等，以於金融機構發生緊急流動性不足或金融體系有系統風險之虞時，能提早協助金融機構儘速解決相關問題。上開機制係透過相關監理措施，以減少危機發生之可能性，惟為降低危機發生時之處理成本，監理機關於日常時期，亦應研擬應變計畫，事先就各種可能發生之情境，模擬發生時須立即採取之措施，並自行檢視相關監理措施是否有不足之處。經由事前之準備，可加強監理機關於危機發生時之緊急應變能力，及時採取必要之措施，以避免危機之擴大，進而維護金融體系之穩定。

肆、附件目錄

- 一、研討會與會人員資訊。
- 二、研討會會議資料。