

目 錄

	頁 次
壹、前言	2
貳、訓練課程內容	
一、促進金融包容性發展	
(一) 金融包容性之定義	5
(二) 金融包容性之衡量	6
(三) 如何提昇金融包容性	8
二、金融危機後之各項監理改革措施	
(一) 強化個體審慎監理及新增總體審慎監理	10
(二) 系統性重要金融機構	13
(三) 影子銀行	19
(四) 衍生性商品改革	21
三、問題金融機構之清理	
(一) 處理問題金融機構機制之重要性	24
(二) 有效清理機制之特性	24
(三) 常見之清理措施	27
參、參加心得	29
肆、建議	32

壹、前言

一、訓練期間、地點及參加人員

「第 13 屆金融部門議題訓練課程」(The 13th Overview Course on Financial Issues) 係由世界銀行於民國一〇五年五月九日至五月十三日(為期五天)在美國華盛頓特區世界銀行總部舉辦。參加學員涵蓋歐、亞、非及大洋洲等 51 個國家金融相關監理機關代表 110 人、IMF 代表 1 人、世界銀行及國際金融公司之員工 28 人，合計 139 人。

二、訓練目的

本次訓練課程之主題為「促進穩定及包容性的金融體系」(Promoting Stable and Inclusive Financial Systems)，課程內容共包括 23 個子題，主要在探討：促進金融包容性發展、2008 年全球金融危機之成因與監理弱點、金融危機後國際準則制定機構推出之各項監理改革、問題機構之清理措施、及開發中國家資本市場、保險部門、住宅融資及退休金體制之發展等當前金融部門議題。

三、講授人員及課程內容

編號	授課者	課程名稱	課程大綱
01	Thorsten Beck	Finance and the twin goals	探討金融部門如何促進經濟成長、消弭貧窮

02	Simon Johnson	The role of banks today	金融部門角色及未來可能面臨的改變
03	Ceyla Pazarbasioglu	Panel on challenges and priorities for financial sector policy-makers	金融部門決策者面臨之挑戰及優先政策決策
04	Viral Acharya	How to measure and regulate systemic risk	探討系統性風險之評估與監理的最近發展
05	Victor Mints	Housing finance in developing countries	開發中國家住宅融資業務之政策發展
06	Linda Allen	Bank risk management models	銀行風險管理模型
07	Douglas Elliott Mario Guadamillas Nigel Jenkinson	Panel on financial regulation – Basel III and beyond	金融監理最新發展-BASEL III 及其他
08	Miquel Dijkman	A framework for macro prudential supervision	總體審慎監理架構
09	Mario Catalan Martin Cihak	Implementing a framework to stress test banks	銀行壓力測試之執行架構
10	Anderson Caputo Silva Sergio Schmukler	Capital markets in developing countries	開發中國家資本市場之發展
11	Javier Bolzico Yira Mascaro	Bank resolution frameworks	問題銀行清理架構及常見清理方法之優劣分析
12	Javier Bolzico Yira Mascaro	Case study on bank resolution	銀行清理個案討論
13	Asli Demirguc-Kunt	Long-term finance	長期融資趨勢分析

			及政策探討
14	David Hoelscher	How to deal with systemically large institutions	如何處理系統性重要金融機構
15	Fiona Stewart Jose Angel Villalobos	Developing the insurance sector in developing countries	開發中國家保險部門之發展
16	Leora Klapper Doug Pearce Greg Chen	Panel on financial inclusion and financial innovation	金融包容性及金融創新政策研討
17	Denise Dias Xavier Gine	Consumer protection and financial literacy	消費者保護及推廣金融知識
18	Fiona Stewart	Pension systems in developing countries	開發中國家之退休金體制
19	Harish Natarajan	Payment systems in developing countries	開發中國家之支付系統
20	Mahesh Uttamchandani	Credit infrastructure	信用基礎設施
21	Zamir Iqbal	Islamic finance	伊斯蘭融資
22	Juan Buchenau	Financial cooperatives	金融部門合作
23	Kuntay Celik	Transition to risk based approach in anti-money laundering	以風險為基礎之洗錢防制措施

貳、訓練課程內容

「第 13 屆金融部門訓練課程」之主題為「促進穩定及包容性的金融體系」，主要在探討：促進金融包容性發展、2008 年全球金融危機之成因與監理弱點、金融危機後國際準則制定機構推出之各項監理改革、問題機構之清理措施、及開發中國家資本市場、保險部門、住宅融資及退休金體制之發展等當前金融部門議題。謹針對其中促進金融包容性發展、金融危機後之各項監理改革措施及問題金融機構之清理說明如下：

一、促進金融包容性發展

(一)金融包容性之定義

金融包容性(Finacial Inclusion)又稱為「普惠金融」，是一種金融服務普及性的概念，世界銀行將其定義為「家計及企業單位能取得並使用合適之金融服務。該等金融服務提供機構受到良好的監管，且能誠信、持續地提供金融服務」。

長久以來，銀行所提供的儲蓄、借貸等金融服務，對於經濟與社會的發展扮演著相當重要的角色，然一些較為偏遠、貧窮以及許多需要微型借貸的企業往往無法獲得資金上的支持，這是造成貧富差距的原因之一。

自從諾貝爾和平獎得主穆罕默德·尤努斯博士(Dr. Muhammad Yunus)於 1983 年在孟加拉創辦了「鄉村銀行(Grameen Bank)」，專門提供小額信貸，讓無數赤貧人民

在無需提供抵押品的情況下，獲得小額貸款，用以創業及改善生活水準，進而擺脫貧窮。此種，降低貧富差距與促進社會繁榮的方法，便逐漸發展成為「金融包容性」。

換言之，金融包容性係希望透過完善的金融體系，讓所有人都有平等享受金融服務的機會，並使其公平的分享經濟增長的成果，以期達到社會和諧發展及共同富裕的目標及理想。

國際間，為促進金融包容性之團體頗多，包括聯合國、IMF、世界銀行、金融包容性聯盟(Alliance for Financial Inclusion；AFI)、金融包容性專家小組(Financial Inclusion Experts Group；FIEG)及微型金融資訊公司(Microfinance Information Exchange, Inc. MIX)等。近年來，各國國際組織積極舉辦相關之全球政策論壇，並督促各國政府採用金融包容性政策，共同為扶貧、脫貧而努力。

(二)金融包容性之衡量

世界銀行於 2011 年開始建置「全球金融包容性資料庫-Global Findex (Global Financial Inclusion Database)」。該統計係委託蓋洛普公司(Gallup, Inc.)編製，以問卷調查方式進行，其調查之對象包括 148 個經濟體，受訪者約 15 萬個成年人(指 15 歲以上)，內容包括存款、借款、支付及管理風險等資訊，以評估及監測各國在「金融包容性」方面的實踐情形。又於 2014 年再次進行統計(本次之內

容，新增「行動錢包(mobile money)」)，此次之調查對象包括 143 個經濟體，受訪者約 15 萬個成年人。

依據世界銀行 2014 年之調查報告，全球有 62%的成年人享有銀行帳戶或電子支付之金融服務，相較 2011 年之 51%，大幅成長 11%，主要該功於科技進步、金融創新及政府之大力改革等；惟全球仍有 38%(約 20 億人)的成年人未能享有任何金融服務，而這些被排斥在金融體系之外的成年人，大多來自開發中國家；開發中國家約有 46%的成年人未享有任何金融服務(遠高於已開發國家之 6%)，其大多來自亞洲及撒哈拉沙漠以南的非洲地區，說明如下：

1. 全球未享有金融服務的成年人超過一半(約 55%)居住在東亞、南亞及太平洋地區(31%在南亞；24%在東亞及太平洋地區)。該等區域，以印度有 21%成年人未享有任何金融服務為最多，其次為中國(約占 12%)，印尼(約占 6%)第三。
2. 撒哈拉沙漠以南的非洲地區 (Sub-Saharan Africa)
撒哈拉沙漠以南的非洲地區的成年人約有 17%未享有任何金融服務。

未能取得金融服務的現象，與性別、家庭收入及領取薪資的人口有顯著的關係：

1. 性別

依據世界銀行 2011 年調查報告，全球成年女性未享有任何金融服務的比率，較男性多出 7%，而在開發中國家，其差距更擴大到 9%，該現象到 2014 年仍未見顯著改善。

2. 家庭收入

依據世界銀行 2011 年調查報告，所有經濟體最貧窮（或下層）40%家庭（相對於最富有（或上層）60%家庭）約占全球未享有金融服務成年人之 50%，顯示低收入之貧窮家庭較無法取得所需之金融服務。至 2014 年貧窮及富有家庭取得金融服務之差距，依區域的不同，獲得 6%~14%之之改善，其主要的改善地區在東亞及太平洋地區，其他地區並無顯著改善。

3. 受薪人口：

全球未享有金融服務的成年人有 84%沒有薪資收入；而有薪資收入的成年人有 81%持有自己的銀行帳戶。

(三)如何推動金融包容性

每個經濟體阻礙其金融包容性發展之原因各異，而最普遍的原因為貧窮，其他的理由分別有：無開戶需求、地理距離、缺乏合法之開戶文件及不信賴金融機構等。

各個經濟體依其國情需要，量身訂造適合其本身的金融包容性政策，常見的策略如下：

1. 改善低所得者的生活水準

未享有金融服務最普遍的原因為貧窮，所以，在執行推動金融包容計畫時，亦需搭配改善弱勢團體的經濟、解決失業問題或提供社會救助等措施，以提升整體社會經濟狀況。

2. 鼓勵或強制透過金融體系領取薪資或發放社會福利金

依據世界銀行 2014 年之調查報告，全球約有 4 億的成年人以現金方式領取薪資(含公、私部門)或社會福利金等。鼓勵或強制其需透過金融體系進行，即能更進一步推展金融包容性之版圖。

3. 發展行動支付

在貧窮及銀行設施嚴重缺乏的國家，行動支付是取得金融服務的最佳選項之一，如肯亞在 2007 年推出行動支付，產品名稱為 M-PESA，該產品係英國非營利組織 DFID 委託 Vodafone 所設計，其原始之目的在利用日漸普及的手機來協助赴城市工作的人，將所賺取的酬勞送回家鄉。隨著時間的經過，該產品目前已被當作商業交易款項收付、薪水支付、繳交公共費用、微型信貸及國際組織發放捐款等之工具。M-PESA 只需憑藉最基本的通訊及低階手機，即可完成交易，可謂為全球最成功的行動支付案例。

4. 利用現代科技，發展網路平台，提供新型的信貸服務及新種金融商品。

5. 發展網路銀行及行動銀行業務

客戶無須親赴銀行櫃檯，即可透過網路及智慧型手機取得銀行所提供之各項金融服務。

6. 發展國內付款系統(Domestic remittance)

開發中國家約有 4.4 億的成年人無法取得適當的金融服務以從事農產品交易，他們仍使用現金進行交易，發展有效及值得信賴的國內支付系統(如：西聯匯款-Western Union)，有利於交易之順利進行及相關款項之安全收付。

7. 各國宜建立其本身的金融、人口統計及社會經濟統計等之完整資料庫，俾利於及時掌握本國推動金融包容性的進度。

8. 宜加強偏遠地區的基礎設施，給予金融服務業者進入市場之誘因，以降低民眾使用成本。

9. 各國政府應致力於建立符合金融包容性的政策與法規，以及健全之監管環境。

10. 加強民眾之金融知識及金融技能。

11. 強化消費者保護措施。

二、金融危機後之各項監理改革措施

金融危機後國際準則制定機構推出之各項監理改革措施如下：

(一) 強化個體審慎監理及新增總體審慎監理

巴塞爾銀行監理委員會(以下簡稱「BCBS」)檢討危機成因，主要在於銀行過度進行槓桿操作，資本之質與量不足以吸收所遭受之損失，且銀行持有之流動性緩衝部位不足以因應壓力情境下之現金流出需求，故BCBS自 2008

年起陸續發布 Basel II 之增修規定，並於 2010 年 12 月提出完整之資本與流動性改革內容，即 BASEL III，BASEL III 改革重點涵蓋個體及總體面向，簡述如下：

1. 強化個體審慎監理

(1) 提高最低資本要求：

BASEL III 要求銀行普通股權益比率由 2% 提高至 4.5%，第 1 類資本比率由 4% 提高至 6%。

(2) 槓桿比率(Leverage Ratio)要求：

槓桿比率目的在限制銀行體系的槓桿操作，以減緩銀行去槓桿化的過程對金融體系的傷害及提供簡單、透明且與風險無關之指標，以補充風險性資本，公式如下：

$$\text{槓桿比率} = \frac{\text{第一類資本淨額}}{\text{暴險總額}} \geq 3\%$$

(3) 建立流動性量化標準：

① 流動性覆蓋比率(Liquidity Coverage Ratio, LCR)

用以衡量銀行持有之高品質流動性資產是否足以因應持續一個月壓力情境下之淨現金流出，公式如下：

$$\text{LCR} = \frac{\text{高品質流動性資產總額}}{\text{30天之淨現金流出總額}} \geq 100\%$$

② 淨穩定資金比率(Net Stable Funding Ratio, NSFR)

用以衡量銀行中長期資金是否足以支應資產與

營業活動，公式如下：

$$\text{NSFR} = \frac{\text{可用之穩定資金}}{\text{所需之穩定資金}} \geq 100\%$$

(4)BCBS 發布之 Basel III 實施時程表：

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
資本	槓桿比率	平行適用期間：2013.1.1~2017.1.1；2015.1.1 開始揭露						納入第一支柱	
	最低普通股權益比率	3.5%	4.0%	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%	
	保留緩衝資本				0.625%	1.25%	1.875%	2.5%	
	最低普通股權益+保留緩衝資本	3.5%	4.0%	4.5%	5.125%	5.75%	6.375%	7.0%	
	逐步扣除一級資本扣減項目		20%	40%	60%	80%	100%	100%	
	最低第一類資本要求	4.5%	5.5%	6.0%	6.0%	6.0%	6.0%	6.0%	
	最低總資本適足比率	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%	
	最低總資本+保留緩衝資本	8.0%	8.0%	8.0%	8.625%	9.25%	9.875%	10.5%	
	已發行但已不符合第 I 類及第 II 類資本規定之資本工具	自 2013 年起分 10 年逐步排除於合格資本計算之外							
流動性	最低流動性覆蓋比率			60%	70%	80%	90%	100%	
	淨穩定資金比率						開始適用		

2. 新增總體審慎監理工具

(1)抗景氣循環緩衝資本：

係指在銀行體系信用過度擴充可能升高系統性風險時，要求銀行增加計提資本，以限制過度信用擴張，並在景氣循環反轉時釋出资本，以吸收銀行損失，降

低因資本不足導致緊縮信用之風險。抗循環緩衝資本比率介於 0~2.5%之間，且應以普通股權益支應。

(2)保留緩衝資本：

於最低資本水準上，建立 2.5%之緩衝資本，以提高銀行損失吸收能力。另針對系統重要性銀行，再額外增加 1%~3.5%之緩衝資本。

(二)系統性重要金融機構

1. FSB 對 G-SIFIs 監理之建議

2010 年金融穩定委員會(Financial Stability Board；以下簡稱「FSB」)應 G20 領袖高峰會要求，針對全球系統性重要金融機構(以下簡稱「G-SIFIs」)之系統性風險及道德風險，提出多項建議，主要的目標有：(1)減少 G-SIFIs 發生財務困難之可能性；(2)減少 G-SIFIs 發生經營危機之衝擊；(3)降低政府處理問題 G-SIFIs 之成本；及(4)建立公平之交易環境等。

FSB 提出之主要監理建議事項如下：

(1)改善 G-SIFIs 的清理能力

預先訂定 G-SIFIs 復原與清理計畫及建立有效之問題金融機構清理架構。

(2)要求 G-SIFIs 增提資本，以提高其損失吸收能力。

(3)對 G-SIFIs 進行更嚴密、有效及可信賴之金融監理。

(4)強化核心金融基礎建設

藉由強化金融基礎建設，可提高交易資訊之透明度，並降低風險傳染之情形，如店頭市場衍生性商品契約在集中市場或電子平台交易等。

(5)FSB 成立「跨國評估委員會」(Peer Review Council)，確保 G-SIFIs 之母國及主要營運據點之地主國對 G-SIFIs 之政策有效且一致的實施。

2. 對全球系統性重要銀行(以下簡稱「G-SIBs」)之認定及額外資本要求

BCBS 於 2011 年 11 月發布「全球系統性重要銀行：評估方法與額外損失吸收資本要求」文件(Global systemically important banks: assessment methodology and the additional loss absorbency requirement)，其對全球系統性重要銀行之認定，係採「指標基礎衡量法」(Indicator-based Measurement Approach)，透過選定適當衡量指標，經加權計分判定金融機構具系統重要性。首先選定五類可反映系統重要性之構面後，賦予每一構面相同權重(20%)，再針對各構面分別訂定衡量指標，均分該構面之權數，各構面之衡量指標及權重列示如下：

構面類別 (權重)	衡量指標	權重
跨司法管轄區活動 (20%)	跨司法管轄區求償權	10%
	跨司法管轄區負債	10%
業務規模 (20%)	依據 Basel III 槓桿比率定義所指之總曝險	20%

相互關聯性 (20%)	金融體系間資產	6.67%
	金融體系間負債	6.67%
	來自批發(或躉售)資金之比率	6.67%
替代性/金融機構 基礎設施 (20%)	受託管資產	6.67%
	透過支付系統結算與清算之 款項	6.67%
	於債券與股票市場上之承銷 金額	6.67%
複雜度 (20%)	店頭市場衍生性金融商品之 名目價值	6.67%
	第三級資產	6.67%
	持有交易目的及備供出售證 券之價值	6.67%

再依據指標基準衡量法計算結果，將 G-SIBs 分配至四個群組(Buckets)，並在最高分的群組之上，另增一空集群組(Empty bucket)，未來如有銀行被列入該等級，將適用更高的額外損失吸收資本，提供銀行降低其系統重要性之誘因。BCBS 依群組等級，要求 1~3.5%之額外損失吸收能力(各國司法管轄區亦可自行對其轄區內銀行要求更高之損失吸收資本)如下表，並規定該等資本均應為普通股權益資本，以確保該資本具最高品質之損失吸收能力。

群組	分數區間	額外損失吸收資本要求
5 (空集)	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%

註：銀行之分數落於各組間之分界值時，應列入較高組別。

又為彌補上述指標之不足，BCBS 建議可使用下列輔助衡量指標，以決定 G-SIBs：

衡量項目	輔助衡量指標
跨司法管轄區活動	非國內收入占總收入之比重
	跨轄區的債權及債務占總資產及負債之比重
業務規模	毛收入或淨收入
	股票市值
替代性/金融機構 基礎設施	市場參與程度 <ul style="list-style-type: none"> > 附買回、附賣回及有價證券借貸等交易之總市值 > 店頭市場衍生性金融商品之總市值
複雜度	分支機構所涉轄區之數量

依據 BCBS 評估方法，FSB 於 2011 年 11 月首次認定 29 家 G-SIBs，最近一次(2015 年 11 月)更新為 30 家(分為 1~4 個群組，群組 5 為空集)，名單如下表：

群組	金融機構
5	(Empty)

4	HSBC (匯豐/香港)
	JP Morgan Chase (摩根大通/美國)
3	Barclays (巴克萊/英國)
	BNP Paribas (法國巴黎/法國)
	Citigroup (花旗/美國)
	Deutsche Bank (德意志/德國)
2	Bank of America (美國/美國)
	Credit Suisse (瑞士信貸/瑞士)
	Goldman Sachs (高盛/美國)
	Mitsubishi UFJ FG (三菱東京日聯/日本)
	Morgan Stanley (摩根史坦利/美國)
1	Agricultural Bank of China(中國農業/中國)
	Bank of China (中國/中國)
	Bank of New York Mellon (紐約梅隆/美國)
	China Construction Bank(中國建設/中國)
	Groupe BPCE (法國人民/法國)
	Group Crédit Agricole (法國農業信貸/法國)
	Industrial and Commercial Bank of China Limited(中國工商銀行/中國)
	ING Bank (荷蘭安智/荷蘭)
	Mizuho FG (日商瑞穗/日本)
	Nordea (北歐聯合/瑞典)
	Royal Bank of Scotland (蘇格蘭皇家/英國)
	Santander (桑坦德/西班牙)
	Société Générale (法國興業/法國)
	Standard Chartered (渣打/英國)
	State Street (道富/美國)
	Sumitomo Mitsui FG (三井住友/日本)
	UBS (瑞士/瑞士)
	Unicredit Group (裕信/義大利)
Wells Fargo (富國/美國)	

3. 美國對複雜金融機構（含系統重要性金融機構）之監理

美國之複雜金融機構（Complex Financial Institution；以下簡稱「CFI」）有：(1)美國本國之金融機構經FSB指定為全球系統性重要銀行者；(2)FSB指定為全球系統性重要銀行之外國銀行其在美國之營運者；(3)經美國「金融穩定監督委員會（Financial Stability Oversight Council；以下簡稱「FSOC」）指定系統重要性金融機構並受美國聯準會監理之非銀行金融機構。

紐約聯邦準備銀行於2011年春天調整原「金融機構監理小組」（Financial Institution Supervision Group, FISGs）之組織分工，於該小組（FISGs）下增設「複雜金融機構—Complex Financial Institution」部門，負責監理複雜金融機構。

組織調整後之監理模式：由一位資深監理官（Senior Supervisory Officer, SSO）負責統籌對單一CFI之監理工作，並將過去以風險類別為分工基礎之監理模式，改採先以業務別為分工，針對該公司之主要業務別分別指派專責人員進行監理，再依各風險類別由專業人員進行分析（同時新增對於受監理機構資金及流動性風險之監理）。

該小組採取以風險為導向之金融監理，其監理之主要工作內容或目標如下：

(1)全面資本分析及檢查計畫

(2)企業文化及權責劃分

(3)風險管理

(4)恢復及清理計畫

美國聯準會及 FDIC 為因應「陶德－法蘭克華爾街改革與消費者保護法 (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)」； DFA) 之要求，於 2011 年 11 月 1 日發佈實施復原及清理計畫，適用於合併資產總額超過 500 億美元之銀行控股公司、外國分行(或公司)其總行(或母公司)合併總資產達 500 億美元以上者、及經 FSOC 三分之二以上委員通過，指定其為系統重要性金融機構並受美國聯準會管轄者，以確保系統重要性金融機構發生危機時，可以儘速恢復正常營運，或能有秩序地進行清理，並避免使用納稅義務人稅款進行紓困或避免引發金融機構系統性風險。

(5)流動性及資金管理(包括是否有適當之風險管理機制及壓力測試之辦理情形)

(6)檢查意見缺失改善情形

(7)持續進行例行性之監控活動

(三)影子銀行

影子銀行體系，廣義上係指受監理的銀行體系之外的信用中介體系，其於傳統商業銀行體系之外，從事資產證券化、進行期限、信用或流動性轉化等活動。影子銀行的快速發展和

高槓桿操作給整個金融體系帶來了巨大的脆弱性，更成為 2008 年全球金融危機的主要推手。

在金融危機爆發後，G20 於 2010 年 11 月韓國首爾高峰會，要求 FSB 邀集相關國際金融監理制定機構，共同研擬強化影子銀行之監理建議。FSB 之主要對應策略有二：

1. FSB 於每年 11 月提出全球影子銀行追蹤報告(The Global Shadow Banking Monitoring Report)，以評估影子銀行之發展趨勢及風險。

2. 發展強化影子銀行監理及規範之政策

(1)FSB 與 BCBS、IOSCO 等國際金融監理標準制定機構組成 5 個工作小組，共同研擬相關監理規範：①BCBS 負責研擬銀行與影子銀行間之進一步監理；②國際證券委員會(International Organization of Securities Commissions; IOSCO)負責研擬貨幣市場共同基金之監理；③IOSCO 與 BCBS 合作，研擬現存證券化及市場要求之進一步政策建議；④FSB 負責研擬其他影子銀行之監理；⑤FSB 負責研擬借券與附買回之監理。

(2)FSB 於 2011 年 10 月 27 日發表「強化影子銀行監督與規範-金融穩定委員會之建議」(Shadow Banking: Strengthening Oversight and Regulation. Recommendations of the Financial Stability Board)，公佈 7 項廣泛性原則及 3 個步驟，作為各國

在發展對有效之影子銀行監控架構之基礎；在監理措施方面，提出 5 大一般性監理原則及 11 項審慎性政策建議。

(3)FSB 續於 2013 年 8 月發布「強化影子銀行監理-政策建議總覽」，提出以下五項政策建議：①降低銀行與影子銀行互動之風險；②降低貨幣市場共同基金擠贖(run)敏感性；③改善證券化透明度及誘因；④抑制順循環及其他影響金融穩定之證券融通交易；⑤評估並降低其他影子銀行交易活動可能造成之系統性風險。

其中有關上述①之降低銀行與影子銀行互動之風險乙項，BCBS 於 2014 年 4 月發布「衡量及控制大額暴險的監理架構標準」，以抑制銀行在面臨單一交易對手突然發生破產時之最大損失。在目前規範下，銀行對單一交易對手的最大暴險限額為第一類資本的 25%，若交易雙方皆為全球系統重要性銀行，該限額降低至 15%。

(四)衍生性商品改革

1. OTC 衍生性商品之集中交易及申報

2008 年金融危機暴露了店頭市場衍生性金融商品交易的不夠透明，以及各國監理機關對這一部分資料的掌握不夠確實。為因應金融危機所暴露的衍生性金融商品市場監理之不足，G20 於 2009 年 9 月推行店頭市場衍生性商品交易之改革計畫，讓監管機構能更有效評估及管理店頭市場衍

生性金融商品市場的系統性風險，改革內容包括四大重點：

- (1)所有標準化 OTC 衍生性商品都必須透過集中交易或電子平台交易。
- (2)所有標準化 OTC 衍生性商品都必須透過集中交易對手進行集中結算。
- (3)OTC 衍生性商品契約應向資料倉儲中心申報。
- (4)非集中清算衍生性商品契約應適用較高之資本要求。

2. 我國 OTC 衍生性商品之申報

我國財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心依主管機關指示建置店頭衍生性金融商品交易資訊儲存庫系統。該系統已分三個階段完成上線如下：

階段別	申報商品
第一階段 (101 年 4 月 1 日)	外匯交換、 無本金交割遠期外匯、 陽春型利率交換、 台股股權衍生性商品（包括：股權遠期、股權選擇權、股權交換、資產交換選擇權端、資產交換固定收益端及其他台股股權相關商品）
第二階段 (101 年 12 月 31 日)	外匯遠期、 陽春型外匯選擇權 註：海外分公司交易開始申報

<p>第三階段 (102年 6月30日)</p>	<p><u>其他店頭衍生性商品</u>，包括：</p> <p>非陽春型外匯選擇權、</p> <p>利率交換選擇權、</p> <p>陽春型／非陽春型遠期利率協定、</p> <p>陽春型／非陽春型換匯換利、</p> <p>非陽春型利率交換、</p> <p>國內陽春型債券選擇權、</p> <p>其他債券選擇權、</p> <p>利率選擇權利率上限、</p> <p>利率選擇權利率下限、</p> <p>利率選擇權利率上下限、</p> <p>信用違約交換、</p> <p>非台股相關之「股權衍生性商品」及「可轉債資產交換」(包括：股權遠期、股權選擇權、股權交換、資產交換選擇權端及資產交換固定收益端)、</p> <p>商品遠期、</p> <p>商品交換、</p> <p>商品選擇權</p>
----------------------------------	---

三、問題金融機構之清理機制

銀行之生命週期可分為取得營業執照、正常營運、營運弱化及無法正常運作等幾個階段。對於正常運作之銀行採取預防性之標準監理即可；惟若銀行出現弱化情況，則需實

施早期干預性之積極監理；對於預防及早期干預措施無效，銀行即倒閉時，則會啟動問題金融機構清理計畫。

(一)處理問題金融機構機制之重要性

未能正視或積極有效處理問題金融機構，可能引發金融體系之系統性風險、其他金融機構之道德危機、付出極大的經濟成本及影響一般社會大眾之儲蓄等嚴重後果。

(二)有效清理機制之特性

有效之清理機制需符合成本最小化、將傳染效應降至最低、保護小額存款人、未對股東提供資金援助、未對投資人提供資金援助、適切的透明度及即時之應變處理等目標。

依據 2011 年 FSB 發布之「金融機構有效清理機制之主要特性 (Key Attributes of Effective Resolution Regimes)」，有效的清理機制有下列 12 項特性：

1. 適用範圍 (Scope)

應明確定義清理機制所適用之對象。

2. 問題金融機構清理機關 (Resolution authority)

各司法管轄地區應指定清理機關，明定其權責，以負責執行清理職權。清理機關應以追求金融穩定為職責。

3. 清理權力(Resolution Powers)

賦予清理機關干預及處理問題金融機構之權力，包括有權移轉資產、成立過渡銀行、實施債務減計、資本重建(bail-in)及賠付存款等。

4. 抵銷(set-off)、淨額結算(netting)、抵押(collateralization)及客戶資產隔離(segregation of client assets)

法律有關抵銷權等之規定應明確、可執行。

5. 預防措施(safeguards)

力求法律的確定性、有效性及執行力，遵守「債權人權益不惡化原則」(no creditor worse off than in liquidation)。

6. 清理資金之籌措(Funding)

為維持清理對象之業務不中斷，應建立向業者收費之存保基金或清理基金，提供清理對象暫時性資金來源，該資金所產生之損失應在「債權人權益不惡化原則」之原則下，由受清理對象之股東及無擔保債權人等承擔。

7. 跨境合作(Cross-border Cooperation)

賦予處理權責機關與外國權責單位合作處理之法定職權，包括資訊分享及處理策略等。處理之法制不因債權人之國籍而有不同待遇。

8. 危機管理小組(Crisis Management Groups, CMGs)

由 G-SIFIs 母國及相關地主國之監理機關、中央銀行、處理權責機關、財政部等組成危機管理小組。

9. 個別機構跨境合作協議 (Institution-specific cross-border cooperation agreements)

母國和相關地主國之主管機關應就所有 G-SIFIs 簽署個別機構跨境合作協議，其內容應包括定義各主管機關在危機前及發生危機時之角色及責任；訂定資訊分享程序；訂定發展復原及清理計畫之協調程序等。

10. 復原及清理規劃 (Recovery and resolution planning)

各國應要求 G-SIFIs 之高階經理人定期提供復原及清理計畫給清理機關。

11. 清理能力及清略策略可行性評估 (Resolvability Assessments)

清理機關應定期對 G-SIFIs 之清理能力及其清理策略之可行性進行評估。

12. 資訊之取得及分享 (Access to information and information sharing)

(1) 強化金融機構的資訊管理系統 (MIS)，使其具備即時提供資訊之能力。

(2) 在符合保密原則下，排除各國權責機關跨國資訊分享之障礙。

(三)常見之清理措施

常見之問題金融機構清理措施有下列 6 種：

1. 關閉問題銀行及存款賠付(Closure of the bank and payment of deposits)

關閉問題銀行，存款人獲得部分或全額之賠付，再對銀行進行清算，如 2012 年之 Nova Bank (USA)。該種清理措施對道德危機、經濟成本、系統風險及銀行之持續服務等之衝擊程度如下表：

序號	項目	衝擊程度
1	道德危機	低
2	經濟成本	高
3	系統風險	中/高
4	銀行提供之服務	高

2. 財務援助(Open bank assistance)

政府提供償債及流動性支援，讓問題銀行得以繼續營運，一般適用於該銀行倒閉將對經濟狀況及金融穩定造成嚴重影響者。如 2008/9 年之 Citi Group (USA)。其衝擊程度如下表：

序號	項目	衝擊程度
1	道德危機	高
2	經濟成本	高/未知
3	系統風險	低
4	銀行提供之服務	低

3. 政府干預(Government intervention)

由公家單位接管、持股及經營，如 2008 年 Northern Rock (UK)。其衝擊程度如下表：

序號	項目	衝擊程度
1	道德危機	高
2	經濟成本	未知
3	系統風險	低
4	銀行提供之服務	低

4. 合併/併購(Merger/Acquisition)

主管當局運用道德說服或有利之條件等勸誘其他健全經營之銀行吸收問題銀行，如 2008 年 Bear Stearns (USA)。其衝擊程度如下表：

序號	項目	衝擊程度
1	道德危機	中
2	經濟成本	無
3	系統風險	低/高
4	銀行提供之服務	低

5. 過渡銀行(Bridge bank)

過渡銀行為金融機陷入流動性危機，需向存款大眾保證存款安全無虞，以及大型金融機構面臨倒閉等時，暫時創設之金融機構，用以承購倒閉銀行資產及負債，直至清理完成，如 1988 年 First Republic Banks (USA)。其衝擊程度如下表：

序號	項目	衝擊程度
1	道德危機	中
2	經濟成本	中
3	系統風險	低
4	銀行提供之服務	低

6. 好銀行-壞銀行(Good bank-Bad Bank)

將問題銀行拆分為一個好銀行及一個壞銀行，將好銀行移轉給一個或多個經營健全之銀行，而壞銀行則留下給原股東，並對該壞銀行進行清算，如 2006 年 BanCafe (Guatemala)。其衝擊程度如下表：

序號	項目	衝擊程度
1	道德危機	低
2	經濟成本	低/中
3	系統風險	低
4	銀行提供之服務	低

叁、參加心得

一、發展包容性的金融環境

依據世界銀行 2014 年的金融包容性的調查報告，開發中國家約 46% 的成年人無法取得金融服務，主要的原因為貧窮沒有錢開戶。而發展包容性的金融環境具有消弭貧窮及促進經濟成長的重要功能，在世界銀行等國際組織的大力呼籲下，各國金融部門決策者無不致力於推行金融包容性策略，包括：改善低所得者的生活水準、提昇金融帳戶普及性、推廣新金融科技、以電子或行動支付取代現金支付、加強消費者保護及普及金融知識或技能等。

我國金融包容性之發展已達相當的水準，一般民眾只要拿出少許現金，並憑本人身份證及健保卡或駕照等即可完成開戶手續，且金融實體機構及 ATM 等遍及全國，網路及行動銀行亦十分發達，大多民眾十分容易取得並使用金融服務。惟值得注意的是隨著金融產品及金融工具(如網路及行動銀行等)之不斷創新及複雜化，部分金融機構甚至為獲取高額的報酬，推銷不適合客戶屬性的金融產品給客戶，造成諸多消費者糾紛，甚至付出高額的社會成本，是以，教育民眾金融知識或技能及消費者保護等，已成為我國金融部門不容忽視的議題。

二、金融部門決策者或監理機關仍面臨諸多挑戰

2008 年金融危機對全球金融穩定造成重大不利之影響，全球金融部門之決策者無不致力於發展金融危機預測方法、指標或模型等，例如建置早期預警系統(Early Warning System)，藉以找出金融危機早期領先指標，即早發現金融體系之弱點並採取適當之因應措施；發展金融穩定之壓力測試(Stress Testing)，以瞭解金融體系在極端情境下承受風險之能力。

惟由於外在金融環境之急速轉變是人力無法抗拒或準確預測的，是以，金融危機依舊可能再度發生，惟我們仍應面對挑戰，盡可能地瞭解歷次金融危機成因，處理過程，並積極吸收國際最新金融監理資訊及準則，研擬相關監理措施，期能將損失控制在可以忍受的範圍內。

三、店頭市場衍生性金融商品仍是金融不穩定的來源之一

(一)信用違約交換(CDS)及擔保債務憑證(CDO)等衍生性商品係造成 2008 年金融危機之成因之一，該等衍生性商品透明度低，金融市場無法掌握其確切規模及暴險，其價格崩跌時之骨牌效應，更超乎想像的快速，進而引發全球金融體系之流動性風險。

(二)103 年初以來，國內銀行自國外投資銀行大量引進複雜性高風險衍生性商品，如目標可贖回遠期契約(TRF)及觸及失效歐式選擇權(DKO)等，銷售給其授信法人客戶，客戶大多以高槓桿賣出選擇權方式，押注人民幣升值，惟 104 年 8 月 11 日人民幣對美元大幅貶值，造成客戶未結清部位之市價評估產生巨額損失，銷售銀行同時面臨下手客戶可能違約之信用風險及上手國外投資銀行對其追繳巨額保證金之流動性風險，由於本國銀行多集中承作本項業務，對國內金融穩定造成威脅。

四、「信用占國內生產毛額比率缺口(credit-to-GDP gap)」為有價值的早期預警指標

「credit-to-GDP gap」係指「信用占國內生產毛額比率」與其長期趨勢之偏離情形。BSBC 指出「credit-to-GDP gap」是有價值的信用過度擴張之早期預警指標。BSBC 建議：①credit-to-GDP gap 小於 2%時，無須計提抗景氣循

環緩衝資本；②credit-to-GDP gap 介於 2%至 10%時，應逐步提高抗景氣循環資本；③credit-to-GDP gap 大於 10%時，抗景氣循環資本應達 2.5%。

五、應同等重視個體審慎監理及總體審慎監理

個體審慎監理為由下而上，主要在監控個別金融機構風險；總體審慎監理則由上而下，重視金融機構間風險相關性及系統性風險等。2008 金融危機啓示，僅重視個別銀行的審慎監理，終致爆發金融危機，是以，BSBC 於 2010 年提出巴塞爾協議Ⅲ，協議內容諸多新措施皆是從總體審慎的角度設計，其主要之目的在抵減系統性風險。

肆、建議

一、將 credit-to-GDP gap 納入早期預警指標

該指標可以成功的掌握信用擴張及辨識脆弱性。

二、責由金融機構對複雜性高風險衍生性商品進行壓力測試

壓力測試有助於瞭解其在不同情境下所承受之信用及流動性風險之程度，以即早擬定因應措施，降低其對國內金融穩定之威脅。

三、發展適當的總體審慎監理工具

設計可行的總體審慎監理工具，如抗景氣循環緩衝資本及限制貸放成數等，以降低系統性風險發生之機率及嚴重性。