

出國報告（出國類別：其他）

參加 SEACEN「弱質銀行監理與早期介入」 研討會報告

服務機關：中央銀行

姓名職稱：蕭裕錦/二等專員

出國地區：新加坡

出國期間：105 年 7 月 25 日至 7 月 29 日

報告日期：105 年 10 月

目錄

壹、前言	1
貳、弱質銀行之早期辨識與監理原則	4
一、弱質銀行的成因及徵兆	4
二、弱質銀行之辨識方法	4
三、弱質銀行之監理原則	14
四、新加坡金融管理局「全面風險評量架構與技術」	17
參、及時干預措施	20
一、及時干預措施之重要性與準則	20
二、干預時機與程度	23
三、干預措施類型	26
四、立即糾正措施	29
肆、風險導向之監理政策	34
一、風險導向監理的特點與監理程序	34
二、前瞻性風險導向監理原則	37
三、銀行風險文化與公司治理之評估	39
四、監理機關對銀行風險管理之評估	42
五、系統重要性銀行之監理－以 MAS 為例	46
伍、心得及建議	50
一、心得	50
二、建議	53

圖表目錄

表目錄

表 1：弱質銀行常見的徵兆與成因	6
表 2：各項偵測方式之比較	13
表 3：個別銀行紅色警示監測指標	14
表 4：正式與非正式措施主要區別	27
表 5：非正式及正式干預措施之事項	27
表 6：美國資本適足率等級	30
表 7：我國銀行法資本適足率規定及相關措施	32
表 8：銀行資本適足性調整表	33
表 9：2016 年銀行資本等級劃分標準	33
表 10：MAS 辨識國內系統性重要銀行之指標	48

圖目錄

圖 1：辨識及處理弱質銀行流程	9
圖 2：CRAFT 架構	18

壹、前言

本次「弱質銀行監理與早期介入」研討會係由 SEACEN 與 Financial Stability Institute(FSI)合作於 2016 年 7 月 26 至 28 日舉辦，地點位於新加坡，學員共 31 人，來自汶萊、柬埔寨、香港、印度、印尼、韓國、寮國、馬來西亞、蒙古、尼泊爾、菲律賓、新加坡、斯里蘭卡、泰國、越南及臺灣等 16 個國家，講師來自 SEACEN 與 FSI 之資深學者，包括 FSI 資深顧問、英格蘭銀行金融監理主管、標準普爾公司資深經理、新加坡發展銀行投資部門主管、新加坡金融管理局監理部門主管及美國聯邦存款保險公司(FDIC)副處長等進行授課並分享自身實務經驗。課程主題包含對弱質銀行之辨識與處理準則、公司治理及前瞻性監理的重要、新加坡有關前瞻性監理與對弱質銀行早期介入措施等。

研討會課程以美國次貸風暴時實際發生的監理案例，讓學員了解對弱質銀行監理的重要性。成立於 1899 年的華盛頓互惠銀行 (Washington Mutual Savings Bank)，過去是美國最大之儲貸銀行、也是全美第六大銀行，資產高達 3,000 億美元，存款亦達 1,880 億美元，共於美國的 15 個州設置 2,300 多家分支機構。該行自 2004 年後開始，轉變其經營策略，包括大量承作高風險貸款，並以前期低利率貸款及「負攤還」(Negatively Amortizing) 商品「利

誘」房貸戶，以取得高額利潤¹，並對貸款業務人員獎金之發放，係以貸款總量與貸款增加速度為核發標準，完全忽視貸款品質之不合理制度，而且招攬客戶的放款利率愈高，獎金也愈高，因此業務人員的業務重心自然是集中於高風險客戶，以獲取較高額的獎金。雖然監理機關實地檢查人員持續發現該行貸放流程、風險管理等諸多缺失，並責其改善，但因該行非但資本及流動性未達應採取強制性措施之標準，且該行於 2008 年被美國儲貸機構監理局(Office of Thrift Supervision, OTS)勒令停業前，因財務報表數字尚堪稱穩定²，OTS 仍視該行為健全之金融機構，監理機關也遲未要求該行提出限期改善計畫。次貸危機爆發後，該行卻因流動性不足，最終難逃被勒令停業接管的命運，現在回頭來看，華盛頓互惠銀行的經營不善問題，是可以預見的，如果監理機關能及時採取行動，應是可以避免的。

2008 年因美國次貸造成的全球金融風暴，危機前，有許多資本適足情況仍處於不錯的銀行，因沒有審慎管理風險及流動性，在金融市場的環境突然的大變化下，導致資產價值快速下跌及流動性不足，產生了許多類似華盛頓互惠銀行被外界認為經營情況尚稱穩定，卻難逃倒閉厄運的個案，其實如果監理機關能及早就辨識銀行的弱點並適時採取干預行動，應是可以避免許多銀行的倒閉事件，這些情形均充分顯示弱質銀行的早期辨識、及時的干預

¹平均利率較一般美國主流的固定利率產品為高，且該類商品通常可收取較高之手續費。

²依該行調整前財報，2007年底逾放比率2.16%；資本適足率12.34%。

行動、風險導向的監理原則等三大課題對金融體系的重要。

全文共分五章，第壹章為前言；第貳章介紹弱質銀行的早期辨識與監理原則；第參章介紹及時干預措施；第肆章介紹風險導向之監理政策；第五章為心得與建議。

貳、弱質銀行之早期辨識與監理原則

依據巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)之定義，「弱質銀行」(Weak Banks)係指除非即時大幅改善其財務結構、資產品質、經營策略、風險管理能力及公司治理，否則其流動性或清償能力極有可能受到損害之銀行；各國監理機構於實務上亦可依據 BCBS 對弱質銀行的定義，直接使用該國的監理評等作為弱質銀行的判斷標準，例如，美國聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)對弱質銀行的定義：CAMELS³綜合評等為 4 或 5 級者。

弱質銀行之早期辨識可說是金融穩定的關鍵因素，銀行一旦轉成弱質銀行，財務惡化的速度將非常的快，如不及時採取行動，恐將大幅增加未來處理的成本與難度，甚至有可能擴大引發系統性風險，因此監理機關應對此議題做好充足準備，但是要能即早就辨識出可能發生清償能力將受到損害的弱質銀行並不是容易的事，監理機關應運用各項資訊及發展各式偵測工具，以期早期辨識弱質銀行。

一、弱質銀行的成因及徵兆

認清弱質銀行的問題，其中一個關鍵就是從弱質銀行顯示的徵兆

³美國以CAMELS評等系統對銀行依資本適足性、資產品質、管理能力、獲利能力、流動性、及市場風險敏感性等6個要素進行評估，將六個項目綜合評定等級，分為 1~5 級(1代表最佳)。

(Condition; Symptom), 進一步分析造成弱質銀行問題之原因(Practice; Cause) 並能區分形成問題的前因後果, 監理機關才能對症下藥, 根本解決弱質銀行的問題。

(一) 區分弱質銀行的成因及徵兆

BCBS 對弱質銀行的審慎監理, 強調應認清造成弱質銀行問題之原因和弱質銀行顯示的徵兆, 並加以適當區分, 因為區分成因及徵兆的不同, 並確實找到問題的癥結, 是後續採取監理行動是否能確實達成監理的目的之關鍵因素⁴, 弱質銀行的徵兆通常是資產品質惡化、獲利不佳、資本適足率不足或槓桿比率過高等, 弱質銀行通常會有二個以上徵兆, 且大都源自於授信問題; 但是授信資產出問題只是結果, 銀行內部管理以及信用風險管理制度不當通常才是主因, 強化銀行公司治理及內控制度才能真正解決銀行發生資產品質惡化之情事, 因此, 區分弱質銀行的成因及徵兆, 亦是辨識弱質銀行的重要課題。

(二) 常見的徵兆與成因：

弱質銀行最常見徵兆當然是資產品質惡化及資本適足率不足, 其他常見的徵兆與成因分別列舉如表 1。

⁴一旦辨識為弱質銀行, 未來的干預措施需同時針對徵兆與成因二者, 才能治標也治本。

表 1：弱質銀行常見的徵兆與成因

成因	徵兆
不可持續的營業模式	資產品質不佳
風險胃納過高	獲利不佳
放款過度集中	資本適足率不足或下滑
公司治理不佳	過度承擔風險
內控制度不良	流動性問題
決策錯誤	槓桿比率過高
風險與報酬的激勵機制不當	人員異動頻繁

資料來源：研討會講義

(三) 評估弱質銀行的原因與徵兆應特別考慮事項

辨識弱質銀行應同時針對發生的原因與產生的徵兆仔細評估，例如：銀行可能因為虧損，或因風險資產成長過快，而造成資本適足率不足，監理機關對銀行發生資本適足率不足應特別考慮事項：

- 1、 內部增加資本即可，或是須尋求外部注資。
- 2、 是否需改變經營策略，才能真正改善。
- 3、 造成虧損的原因是臨時，或是有結構性的問題。
- 4、 總體經濟及金融環境是否惡化。
- 5、 銀行承擔風險的能力是否已有所不足。

銀行亦可能因為發生問題貸款，或因放款過於集中，產生資產品質不佳的問題，監理機關對銀行發生資產品質不佳問題應特別考慮事項：

- 1、是大環境問題所造成，還是個別銀行本身的問題。
- 2、問題資產發生於特定貸款，還是普遍的貸款均有問題。
- 3、銀行獲利是否尚可支持提列損失準備的需求。
- 4、管理階層處理問題貸款的能力。

二、弱質銀行之辨識方法

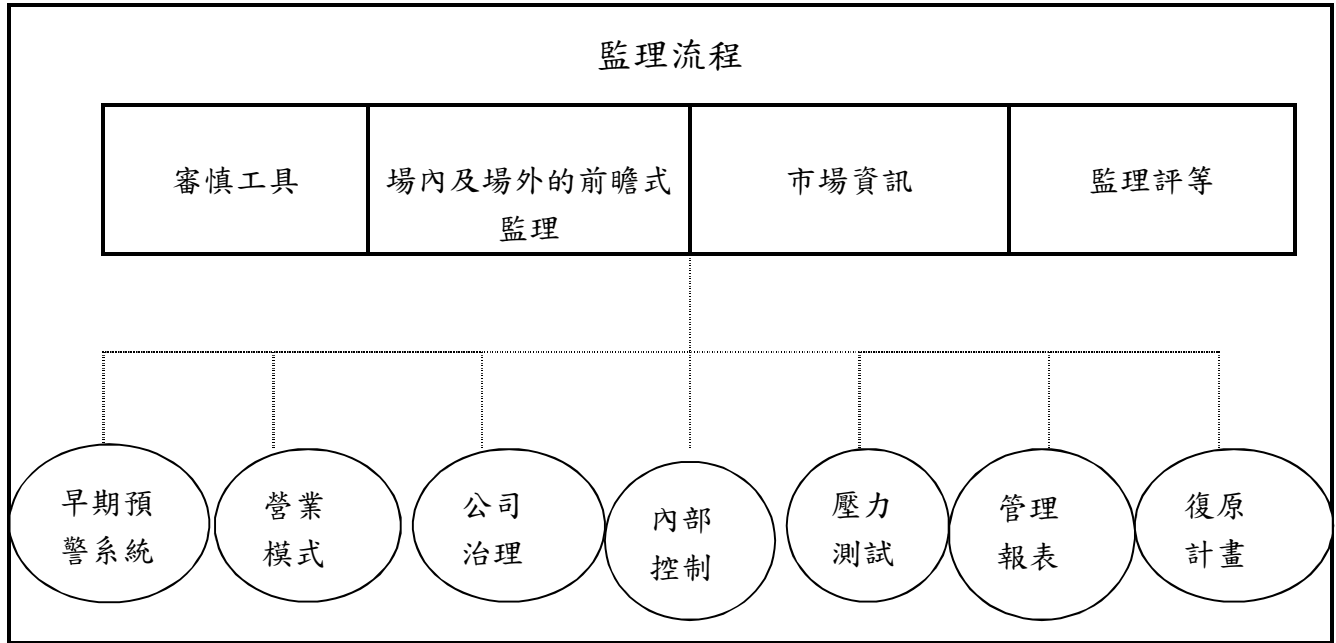
鑑於銀行經營不善造成的社會成本龐大，事前預防非常重要。各國金融監理機關均應及早監測可能造成金融危機之潛在因子並予以修正，以有效進行危機預防。其中能否早期辨識弱質銀行並採取行動是非常關鍵的，但能夠及早辨識可能導致銀行發生清償能力受到損害的潛在問題並不是容易的事，特別是大型的銀行，因其業務範圍廣，形成弱質的原因也相對複雜多元，早期辨識將特別困難，但對大型銀行的早期辨識又特別重要；至於中小型的銀行，通常如發現銀行有過於積極的經營策略及營收快速成長情形(特別是非核心業務)，則須特別留意，監理機關應對各類型銀行均發展完善的早期辨識工具。

如果無法及時辨識並採取糾正行動，銀行的弱點通常會隨著時間而更進

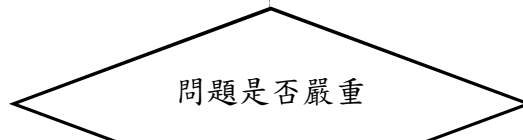
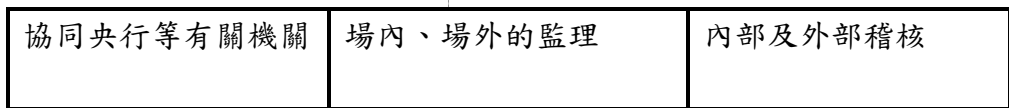
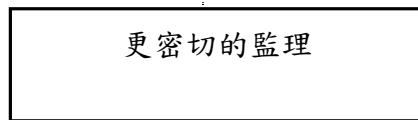
一步惡化。監理機關面臨的挑戰是需要要在銀行無法挽回經營失敗的困境前就找出弱點並採取行動，監理實務上，有很多方法及資訊可來評估銀行的財務狀況和辨識出弱質的銀行，但無論各種方式，首先，監理機關應建立完善的各類資訊來源，包括：實地檢查報告、場外監控分析資訊、市場資訊、與銀行稽核人員與管理階層溝通所獲資訊等。此外，無論相關的金融安全網參與者（銀行監理機構、中央銀行，存款保險機構）的資訊來源為何，最重要的是，應彼此建立良好的資訊分享及溝通機制，以能使用即時、正確的資訊，評估銀行的財務及風險狀況，早日發現弱質銀行。巴賽爾銀行監理委員會提供了如何辨識及處理弱質銀行的流程如圖 1：

圖 1：辨識及處理弱質銀行流程

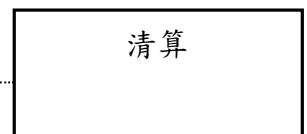
弱質銀行的辨識



是

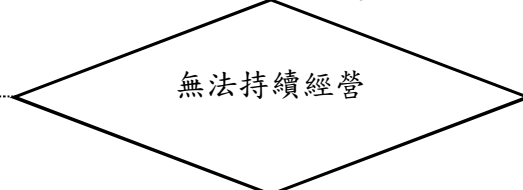
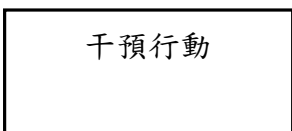


是



是

否



弱質銀行的處理

資料來源: BIS, 2015 年

(一) 辨識弱質銀行主要使用工具

全球金融危機使我們了解不管是銀行本身或是監理機關使用的風險辨識方法都有很大的進步空間，持續不斷的評估及改進現有工具的有效性是非常重要的，監理機關可透過壓力測試來檢驗目前的偵測方法是否能在金融環境一旦發生變化後仍然持續有效，以期建立完善的辨識弱質銀行方法，減少對信用評等機構的依賴。評估弱質銀行的一個重要關鍵是確定銀行目前和預期未來的流動性及資本狀況，並評估銀行的緊急應變計畫和復原計劃是否確實可行。辨識弱質銀行之工具很多，除了風險導向之實地檢查外，主要包括財務分析、報表稽核、早期預警系統、風險評量系統等方式，分述如下：

- 1、財務分析：財務報表分析用於比較個別銀行的財務資料與同一組別的銀行的差異，來評估其營業績效及財務狀況的趨勢。該分析的指標通常包括資本適足率，資產品質，盈利能力和流動性比率等；如果銀行某些比率違反預設的標準將產生風險預警。但此類分析工具最大的缺點是僅能分析過去績效，尚無法對未來做準確預測。
- 2、早期預警系統(early warning systems；EWS)：使用統計模型，衡量特定期間內銀行的潛在損失機率分布，預測銀行發生財務困難的可能性，EWS 的主要缺點是風險管理等質性因素(qualitative factors)難以納入模型衡量，儘管模型不完備，但 EWS 可提供監理機關是

否對特定銀行採行更進一步深度監理的重要參考。

- 3、場內、場外監理評等系統(on-site and off-site supervisory ratings)：可以結合實地檢查的結果或場外報表稽核的資料，例如美國、義大利、法國等國分別使用的 CAMELS、PATROL 和 ORAP。監理評等系統可提供一個全面評估銀行的分析工具。
- 4、銀行風險評估綜合系統(comprehensive bank risk assessment systems)：評量銀行主要業務⁵ (Significant Activity)之相關風險態樣，並評量各主要業務之內生風險⁶ (Inherent Risk)及相關控制因子，最後再綜合產生銀行的整體風險評等(Overall Risk Rating, ORR)。
- 5、總體經濟分析：對銀行體系總體分析與對產業、經濟之總體分析等，例如及早預測不動產價格有下跌之危險，金檢人員對不動產放款比重較高之銀行應及時加以監控，注意核貸是否有過於寬鬆情事，不動產放款成長是否過速等。

上述各項的方法，其中風險導向之實地檢查最為重要，因為監理人員和

⁵主要業務可能是任何業務、作業單位或整體銀行之處理流程等，只要其係對金融機構產生重要性或有能力對銀行產生衝擊者，可由質化及量化來確定是否具重要性。量化指標包括損益、資產負債表規模、員工人數等，質化指標包括策略、品牌或對商譽之重要性。

⁶或稱固有風險，銀行的內生風險，包括信用、流動性、市場、作業、法令、商譽等風險。

銀行董事及管理階層往往對風險有不同的角度，會對銀行弱點的性質及其嚴重程度有不一樣的想法，實地檢查通常是全面了解銀行最有效的方法，而且可以針對營業模式、資本及流動性計畫、公司治理與文化、風險管理與控制等關鍵點，評估形成弱質銀行的原因，非僅發現問題的徵兆。

財務分析、預警制度及檢查評等制度均有賴資料之正確。因此，有必要立法規範銀行申報正確資料之法律責任。此外，監理人員除了依賴上述管道取得最新的資料外，並須建立與銀行主管人員，內外部稽核人員溝通之管道，以掌握銀行各項動態。監理機構也應將市場資訊納入，作為分析工具的資料來源，例如：金融機構發行的股票，債券的市場價格波動情形、銀行發行金融債券的殖利率及銀行的信用評等相關資訊。

(二) 偵測方法的比較

銀行定期申報制度、場外監控預警制度、定期及不定期實地檢查、定期的外部稽核及內部稽核，已提供一個很好的辨識弱質銀行的基礎。如果每一環節都做得確實，應可以在早期偵查到問題。如監理機關能在早期發現問題，並在早期就適當採取行動，通常可以有效處理弱質銀行的問題。但監理機關亦應不斷地評估現有系統的有效性，並定期測試，使評估系統能適應不斷變化的金融環境。

至於偵測方法，主要可分為二類，一是依據財務報表等量化數據，另一

種是監理機關的評估，方式則可能包括財務報表分析、統計模型、場內場外監理評等、銀行風險評估綜合系統等，各項偵測方式各有其優劣點，例如：統計模型最能預測銀行未來財務狀況，惟較未涵蓋質性因素的評估資訊是其缺點，各項偵測方式之比較如表2：

表2：各項偵測方式之比較

偵測方式	評估現行財務狀況	預測未來財務狀況	量化分析及財務模型	涵蓋質性因素評估資訊	針對特定風險類別	與監理措施聯結
財務報表分析	***	*	***	*	**	*
統計模型 (早期預警系統)	**	***	***	*	**	*
監理評等 - 場內	***	*	*	***	*	***
- 場外	***	*	**	**	**	*
銀行風險評估綜合系統	***	**	**	**	***	***

重要性由低而高：*、**、***

資料來源：IADI，2013年

(三) 紅色警示監測指標

國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers,

IADI)於2013年發布「存款保險制度早期偵測與及時訊息一般指導原則」(General Guidance on Early Detection and Timely information for Deposit System)，該原則針對銀行之監控，提出10項常用之個體紅色警示監測指標(詳表3)。

表3：個別銀行紅色警示監測指標

1. 資本規模不斷減少	6. 出現流動性問題
2. 獲利能力衰退	7. 管理階層怠忽職守
3. 成長過快 ⁷	8. 發生內部舞弊與詐欺事件
4. 資產品質受損	9. 風險管理能力低落
5. 有相當比例之資產負債表外業務	10.時常違反監理法規

資料來源：IADI，2013年。

這些紅色警示監測指標亦可以幫助監理機關及時找出可能威脅銀行的風險徵兆，以在銀行財務狀況嚴重惡化前，能及時辨識出弱質銀行，俾進行及時的干預行動。

三、弱質銀行之監理原則

巴塞爾銀行監理委員會於1997年制定「有效銀行監理核心原則」(The Core Principles for Effective Banking Supervision，簡稱BCP)，作為各國金融監理機關評估銀行之監理架構及審慎監理之最低標準。近年的金融危機事件突顯健全銀行監理實務之重要，致使金融穩定委員會(Financial Stability

⁷成長太快，往往銀行的資本或風險監督機制的建置往往尚未到位；特別是成長來自於新業務或非核心業務要特別留意。

Board ; FSB) 及 BCBS 發展一系列新措施⁸，並促使對「核心原則」之檢討，2006 年與 2012 年兩度修正 BCP。2012 年修正重點為明定對銀行與銀行體系穩健審慎監理之最低標準，並著重於有效危機管理、復原及清理方法，以降低銀行倒閉的機率與衝擊。

BCBS 訂定之「弱質銀行監理原則」(Supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks) 共有六項準則：

(一) 速度(Speed)：

監理機關應立即採取行動，許多國家的經驗顯示，監理和法規管理的寬容會加速惡化弱質銀行的問題，監理機關如未能在較早階段處理問題，將增加最後處理的困難與處理成本，並有可能引起系統性風險。

(二) 成本效率 (Cost-efficiency)

監理機關在選擇可以達成監理目的之各種行動時，應有最小成本之規範。所謂成本係指處理弱質銀行相關之一切成本，包括延伸成本，例如：造成金融體系不安定之成本。

(三) 彈性 (Flexibility)

立法部門通常立法規範監理機關應有的作為，但立法部門亦應容許監理

⁸例如：制定對銀行資本及流動性要求的新規範等。

機關在運用監理工具及運用時點之選擇上有相當之行政裁量權。BCBS 未對各國應如何立法以及適當之法規架構應如何安排提出建議，只要求監理機關面對一家弱質銀行能有充分之職權加以處理，且有充分的彈性可以運用。

(四) 一致性 (Consistency)

監理行動須有一致性、可預期性及可解讀性，不會扭曲銀行競爭環境。在遇到金融危機時，也可以減少混亂和不確定性，不管處理的對象是大銀行或小銀行，私營或公營銀行，同樣的問題應有一致的處理方式。

(五) 避免道德危險 (Avoiding moral hazard)

監理行動不應創造誘因使銀行從事會導致增加處理成本之行為，特別是所增加之處理成本，無須由銀行本身負擔。當銀行陷入困難時，股東之損失不得因此而獲得補償，以避免鼓勵其他銀行期望當問題發生時，他們也會得到相同的救助，因此無須審慎經營。監理行動亦不能保護銀行高階主管的利益。

(六) 透明化及合作 (Transparency and cooperation)

對銀行經營及財務狀況不正確及不足夠的資訊會增加所有相關機構的不確定性，可導致監理行動失誤，增加處理成本。銀行本身以及監理機關應致力於高度資訊透明化，雙方應分享資訊，對彼此計畫採取之行動應高度透明化，避免產生誤解而採取錯誤之因應措施。

四、新加坡金融管理局「全面風險評量架構與技術」

本次研習研討會主辦單位新加坡金融管理局(Monetary Authority of Singapore ; MAS)於2004年4月訂出風險導向監理原則，依據金融機構之風險與業務情況，評估其風險管理之適足性，並依據銀行之風險及衝擊(系統重要性)的評等以分配有限監理資源。MAS並於2007年4月對於金融機構風險評估(Risk Assessment)發展出稱為「廣泛風險評量架構與技術 (Comprehensive Risk Assessment Framework & Techniques, 簡稱CRAFT)」之風險評估架構及技術，作為MAS的「銀行風險評估綜合系統」。

(一) 風險為導向之監理原則

MAS認為良好監理係以風險為導向之監理，風險為導向之監理計有9項主要原則：

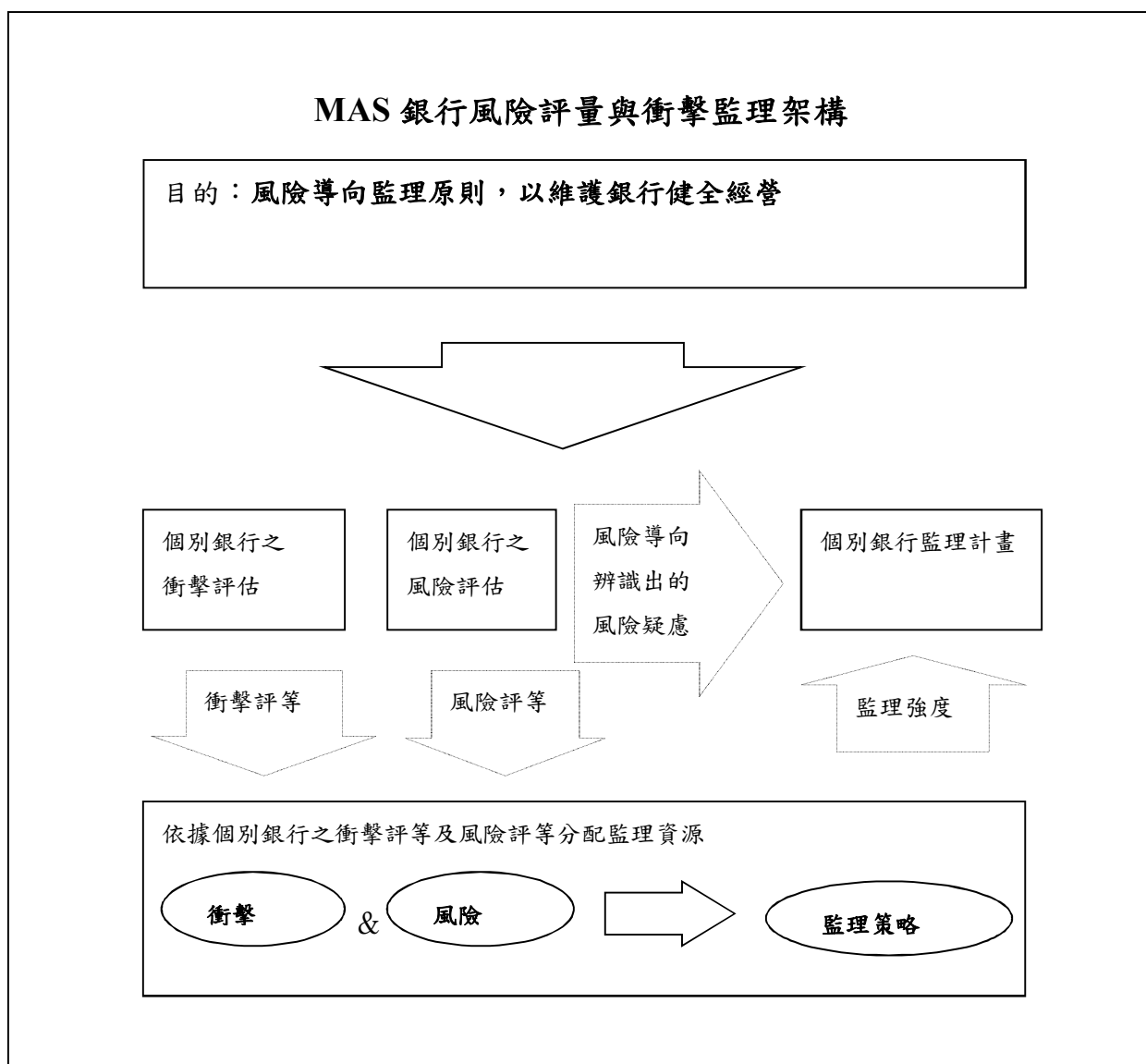
- 1、 著重風險聚焦監理而非一體適用之法規為原則。
- 2、 依據銀行之風險與業務情況，評估其風險管理之適足性。
- 3、 依據風險衝擊及影響分配有限監理資源。
- 4、 確保對銀行作整合性(跨業別)及統整性(跨地理區)之監理。
- 5、 維持高標準之金融監理，包括觀察國際監理標準與最佳實務。
- 6、 尋求減少銀行倒閉之風險與衝擊而非防止銀行倒閉。
- 7、 銀行董事會及管理階層應擔負起主要責任。
- 8、 利用利益相關者、專家、產業公會及其他單位協同監理。

9、藉由銀行即時、準確及適足之資訊揭露而非訂定產品法規以保護消費者。

(二) 「全面風險評量架構與技術」

MAS發展CRAFT架構之說明與架構如下圖2：

圖2：CRAFT架構



資料來源： MAS' FRAMEWORK FOR IMPACT AND RISK ASSESSMENT OF FINANCIAL INSTITUTIONS(September 2015)

CRAFT評量方法最後得出之整體風險評等(Overall Risk Rating, ORR)係考量銀行淨風險、資本或母公司支援程度⁹後產出之風險評等。風險評估工具為評量銀行主要業務(Significant Activity, SA)之相關風險態樣，評估其內生風險及控制因子，MAS對銀行各類內生風險，包括信用/資產、流動性、市場、作業、技術、保險、市場行為、以及法令、商譽與法規等8種風險，並考量銀行風險抵減控制因子，包括風險管理系統與控制、作業管理、內部稽核以及法規遵循等4大控制因子，以及銀行監控與治理能力後，產出對該銀行之淨風險評量。另資本與母公司支持程度將考量資本適足性、獲利能力及母公司支援能力與意願。

MAS依CRAFT產生之風險評等與衝擊評等，將銀行分成4級(bucket)並分級監理，且對每一銀行擬定聚焦且全盤考量之監理計畫，內容包括建立監理策略、監理範圍以解決透過CRAFT評量辨識之監理疑慮，並確認最適當之監理工具。MAS對分類屬第1級銀行之監理密集程度最高，並依序遞減監理程度，以有效分配監理資源。MAS實地檢查時亦會進行同業比較，同類群組之分類依業務規模、大小、複雜性、風險管理能力，將具有類似業務性質及風險態樣之銀行歸為同一群組，或依國家別，將屬於有類似環境風險、企業文化及國家特殊因子者分為同一群組，以達成一致性的風險監理原則。

⁹母公司支援程度係針對外國銀行在新加坡之子行或分行。

參、及時的干預措施

因為銀行的特殊性，政府及監理機關制定許多法律或規定來規範銀行的經營事項，惟基於以下因素，包括：規範須由銀行確實有效執行才會有效果、風險管理及公司治理等規範，仍需監理機關強而有力的監督是否確實落實、確認銀行是否違反規範，往往須依賴監理機關的判斷，例如：資本適足率的計算，雖然看起來是非常明確的規範，但銀行是否資本適足率不足，資本適足率之計算是否確實，其實仍需監理機關人為的判斷、許多銀行重要的健全經營要素(例如：「良好的風險管理」、「充足的資本結構」)，無法僅依賴制定規範去定義等理由，如僅依賴政府訂定的法律或監理機關制定的規範，尚無法確保每家銀行皆能穩健經營。

一、及時干預措施之重要性及準則

在金融危機中，處理時間很急促而面對的問題卻很多，如有任何延誤，將使事情更加惡化，處理成本更高，因此，處理弱質銀行的問題，監理機關須做好事先準備工作，到時才不會因法令限制、法律授權不足或可供選擇之工具不足而無法及時有效處理。監理機關能夠及早辨識弱質銀行，並及時採取干預措施，就能大幅降低銀行破產清算的可能。

(一) 及時干預措施的重要性

先前提到的華盛頓互惠銀行，就是監理機關有發現問題卻沒有即時採取

適宜干預措施，導致監理失能的例子，2004年至2008年之間，雖OTS針對該行提出超過500項經營缺失，但OTS從未針對該行採取公開強制性罰款，或是降低其監理評等，僅於2008年華盛頓互惠銀行虧損情況惡化時提出兩次非正式、非公開之措施，要求華盛頓互惠銀行同意於同年3月之董事會時提出處理方案，並於9月時簽訂合作備忘錄，但上述二者皆非強制性干預手段，不足以防範華盛頓互惠銀行其後之倒閉發生。許多國家的例子均顯示，儘管監理機關能在早期階段發現弱質銀行並提出一些改善建議，但如果未及時採取適宜的干預措施，最終亦將導致嚴重的後果，及時採取干預措施可降低未來弱質銀行發生清理的可能性及必要性，有助於維持金融體系的穩定及社會大眾的信心，同時可保存弱質銀行的價值並保護存款人及納稅人的利益。

銀行業營業性質特殊，例如：資產價格易迅速跌落；資金主要來自大眾存款，具有流動性風險，且存款人未能及時領取存款時，易影響經濟活動之日常支付；同業間互有資金拆借，有問題時易波及同業等。因此，發生銀行業倒閉事件，相較於一般產業，影響至深且遠。尤其是系統重要性銀行一旦發生問題，更容易引發系統風險，甚至發生金融危機，嚴重影響總體經濟。

(二) 干預措施的準則

干預措施的條件及相關程序應於法律或規定中明確定義，且銀行及有關

機構¹⁰均能充分了解，干預措施的條件如僅設定為資本適足率、流動性或資產品質是不夠的，除了這些量化的條件外，亦須考量須風險管理等質性因素，但除了法規中明確定義應啟動干預行動之事項外，也要給監理機關適當的權衡空間，但是監理機關內部對弱質銀行處理之管理流程，亦應有清楚明確的管理流程，以確保監理人員的自由裁量是適當的，例如：監理人員延遲干預行動或行動的強度未配合銀行缺陷的規模時，均應說明原因。一般來說，及時有效的干預措施，須具備以下的行動準則：

1、全面性(Comprehensiveness)

干預措施應解決銀行各個方面的問題，除了問題的徵兆，形成問題的原因亦應面對。採取行動的目標應該是在一段特定時間內達成預定的結果。如果問題不迅速處理，就可能快速成長，使得最終解決更困難和更昂貴。

2、相稱(Proportionality)

干預措施的強度應該和識別的問題或缺陷的規模和範圍成正比。不足的干預措施可能不能完全解決既存的問題，使銀行仍處於不健全的狀態；在另一方面，過度的干預措施可能會導致無法有效運用監

¹⁰例如：中央銀行與存款保險公司，且監理人員採行干預措施前通常應與央行溝通，因為弱質銀行可能會因財務不健全被央行排除於貨幣政策操作的合格交易對手名單內，這結果或將限制監理機關的行動選項。

理資源，甚至妨礙銀行的經營效率。

3、一致性(Consistency)

干預措施須對具有相同情境的銀行採取一致性作法，以避免扭曲市場競爭環境。

4、彈性(Flexibility)

監理機關在干預工具的運用及其使用時機應有彈性選擇的空間，並考慮到各種因素，以作為判斷評估的依據。

5、成本效益(Cost efficiency)

採取干預措施之前，因此，有必要評估可能的選項，並盡量選擇一個對銀行和其他機構(中央銀行、存款保險機構等)最低的直接和間接成本。

6、管理承諾(Management commitment)

監理機關須取得銀行管理階層致力於干預措施所提改善行動計畫的承諾。

二、干預時機與程度

除實地檢查外，監理機關可利用各項資訊評估銀行是否健全經營及判斷是否應採行干預措施，包括：審慎報告 (prudential reports)，財務報告

(statistical returns) 和市場公開資訊 (publicly available information) 等，惟監理機關於早期階段發現銀行的問題，卻常常因許多理由，陷入未能採取即時、有效措施的困境，例如：銀行的財務報表數字仍良好，因此僅是提出建議，而不是較嚴厲的干預措施、市場的競爭環境造成許多銀行皆採取類似的營業模式(business models)，如監理機關於早期階段即對特定銀行採取較嚴厲的干預措施，將導致該銀行失去市場占有率，或是期待銀行本身或市場機制能解決問題等。因此監理機關能正確判斷干預措施的使用時機及程度非常重要。

(一) 採取干預措施的時機

正常情況下，如何能解決銀行面臨的困境或危機應是銀行的董事會及高階管理階層最在意的。但是通常的情況，面對問題時，不但董事會及高階管理階層容易採取拖延的態度，甚至監理也常難以果斷採取行動，因此銀行一旦被評估採取不健全的經營模式及風險管理措施，或是財務數字已未達特定的標準，法律應賦予監理機關立即採取干預措施的權力及責任，包括要求銀行認列損失，增加資本，停止某些特定業務，更換管理階層或要求遵循特定的條件。監理機關採取干預措施的時機通常為：

- 1、銀行已違反既定的法規門檻。
- 2、銀行目前雖尚未違反既定的法規門檻；惟監理機關判斷應事先採取

行動，防止銀行未來違反門檻。

- 3、 監理機關評估銀行的風險胃納¹¹ (Risk Appetite) 已超出該行風險容忍度可允許的範圍。

(二) 干預措施的程度

應採用正式或非正式及干預的程度大小，除法規的規範外，通常依下列因素決定力道的大小：

- 1、 情況的嚴重程度。
- 2、 銀行改善問題的意願及能力。
- 3、 監理人員的評估判斷。

除問題之嚴重性外，採取正式與非正式措施之決定通常尚需考量下列因素：銀行管理層的態度及過去績效、違反規定的行為是否為故意及是否為管理階層或主要人員異動造成之缺失等。此外，採取非正式干預措施時，若銀行未依監理機關之非正式措施確實改善弱點，則可能進一步改採正式措施。

干預措施能否成功，亦需特別留意下列事項：

- 1、 干預措施必須同時針對成因和徵兆(結果)，治標也要治本。
- 2、 銀行的改善計畫(Action Plan)為干預行動是否成功的關鍵因素，

¹¹銀行組織內願意承受之風險總量，銀行可藉由風險管理程序，降低風險發生之機率或造成之損害。

監理人員與銀行董事會及大股東能夠建立坦誠的溝通管道，例如：
當監理機關判斷銀行需提高資本適足率時，應取得確保銀行能及時
注資的書面承諾。

- 3、監視進展及執行遵循（Monitoring Progress and Enforcing Compliance）：弱質銀行未遵循糾正措施者應進行罰款或制裁，監理機關對弱質銀行實施糾正措施應訂定一定期限；此外，一定要定期檢視銀行的改善計畫是否能如期的落實。

三、干預措施類型

干預措施一般來說，可分為正式及非正式干預措施。非正式的干預措施通常是非公開性質，較不具強制性，正式的強制措施則係對顯著存在的問題採取嚴厲的手段，對於未確實遵守之弱質銀行將對其罰款，且定期對外發布該銀行之財務狀況或改善情形。

（一）正式與非正式措施主要區別

如果銀行的問題比較不嚴重，或監理機關有信心能及時有效的解決問題，則可僅採取監理機關與銀行協議的非正式措施，否則應採取正式干預措施。正式與非正式措施主要區別如表 4：

表 4：正式與非正式措施主要區別

正式措施	非正式措施
情節較嚴重	情節較輕微
法規命令	自願的承諾
具備法律效力	不具備法律效力
須依法執行	可彈性處理
公開揭露	不公開
未限期改善可處予罰鍰	不可罰鍰

資料來源：研討會講義

(二) 非正式干預措施及正式干預措施之相關事項

非正式干預措施一般的形式通常是要求銀行董事會決議、簽備忘錄(MOU)或雙方合意令(Consent Orders)等。正式干預措施具下列特性：監理機關被授予廣泛的執法權、糾正措施能於法庭強制執行、未遵循法令可處予罰鍰、公開揭露干預措施等。常見的非正式及正式干預之協議及強制事項如表 5：

表5：非正式及正式干預措施之事項

非正式干預措施	正式干預措施
最低資本要求、限制分紅	要求銀行停止及終止不安全或不健全的作業或違法行為，並採取積極行動，改善不安全及不健全的狀況
減少不良資產、增提放款損失準備	強制銀行解除特定個人職務或禁止參與銀行之事務
修訂或制定政策或策略計劃	課徵銀行及(或)個人罰金
改正違法及內部控制缺失，並定期提供改善進度報告	對資本不足的銀行採取立即糾正措施

資料來源：研討會講義

(三) 干預措施對銀行及其利益相關者¹²的影響

干預措施對銀行的影響，主要有下列 9 項：

- 1、要求銀行改善治理，內部控制和風險管理制度。
- 2、維持更高的資本適足率和流動性比率。
- 3、對特定業務的限制。
- 4、要求縮減業務規模或出售資產。
- 5、限制增設分支機構。
- 6、對有問題的資產增提損失準備或重新評價。
- 7、禁止銀行對所發行的次級債券有關本金或利息的支付。
- 8、任何重大資本開支或重大承諾需事先申請監理機關核准。
- 9、任命新的管理階層。

此外，干預措施對股東的權益影響為：要求增資、停止股東特定或全部之權利、暫停分配股利、要求與其他銀行合併等；對董事及高階經理人的影響為：要求特定董事及高階經理人離職¹³、限制董事及高階經理人報酬的取

12銀行健全經營的利益相關者主要包括股東、董事/高階經理人、債權人/交易對手等。

13干預行動需要銀行管理階層之承諾和認同，如不能得到管理階層之配合，監理機關應有權立即加以撤換。

得、限縮董事及高階經理人部分職權等。

四、立即糾正措施

立即糾正措施(Prompt Corrective Action；PCA)：PCA 是對資本不足的銀行採取強制監理措施的機制，為一種正式干預措施。PCA 對弱質銀行的危機預防及管理具三項功能，首先，PCA 強化銀行資本，使弱質銀行未來發生的損失得有銀行資本先吸收緩衝之可能；其次，PCA 能抑制銀行過度冒險，降低經營惡化倒閉之機率；最後，PCA 能避免監理寬容¹⁴ (Regulatory Forbearance)及降低動用公共資金之可能性。雖然 PCA 有防止監理寬容、降低銀行危機發生之可能性，及增進市場自律等優點；惟 PCA 仍有其缺點，監理機關需特別予以留意，例如：對銀行實施強制性限制措施，往往使弱質銀行的資本下降更加嚴重。

(一) 美國 PCA 相關規定：

PCA 源於美國¹⁵，PCA 規定監理機關應依銀行資本適足率的高低，採取不同程度的糾正措施，以及早處理弱質銀行的缺失，避免問題持續惡化，增加後續的處理成本。

14指政府(監理機關)運用行政裁量權讓應退場的銀行得以繼續營運並放寬執行監理的各项標準。

15 1980年代，美國發生銀行及儲貸機構大量倒閉的嚴重金融危機，導致美國國會對金融主管機關監理能力喪失信心，於1991年通過聯邦存款保險公司改進法，規定金融主管機關對資本低於一定基準的銀行，必須採取「立即糾正措施」。

PCA 依據銀行的槓桿比率¹⁶及風險性資本比率(risk-based capital ratios)高低分為下列 5 級，分別是資本良好(well capitalized)、資本適足(adequately capitalized)、資本不足(undercapitalized)、資本顯著不足(significantly undercapitalized)、資本嚴重不足(critically undercapitalized)。其分類如表 6：

表 6：美國資本適足率等級

資本等級	資本適足率	第一類資本比率	普通股權益比率	槓桿比率
資本良好	10%以上	8%以上	6.5%以上	5%以上
資本適足	8%以上；未達 10%	6%以上；未達 8%	4.5%以上；未達 6.5%	4%以上；未達 5%
資本不足	6%以上；未達 8%	4%以上；未達 6%	3%以上；未達 4.5%	3%以上；未達 4%
資本顯著不足	<6%	<4%	<3%	<3%
資本嚴重不足	銀行淨值占資產總額比率低於2%者，視為資本嚴重不足。			

資料來源：FDIC 網站

PCA 除規定所有資本不足的銀行需有資本重整計畫外，亦規定監理機關對資本不足等級的銀行，應採行或得採行下列立即糾正措施：

當銀行處於「資本嚴重不足」(有形資產淨值占總資產比率小於或等於 2%)，監理機關應於 90 天內指定清理人(receiver)，或經 FDIC 同意，得繼續採取其他能夠實現監理目標之替代措施。若銀行資本嚴重不足於通知後持續達 270 天，應停業並指定清理人。依 PCA 規定，監理機關應對銀行做出下

¹⁶槓桿比率(Tier 1 Leverage ratio)：第一類資本/資產總額平均數

列相關限制措施：

1、限制業務活動

例如：命令銀行減少或終止被監理機關認定為高風險的業務。

2、限制特定資產成長。

3、限制存款利率。

4、限制股息分配及支付管理費用。

5、限制與關聯企業交易。

6、重大交易需事先經監理機關核准。

7、某些資產或業務的處分或切割

例如：監理機關認為該銀行之分支機構有破產風險，對該銀行造成顯著風險時，要求該銀行脫售或清算其分支機構。

8、撤換董事及高階經理人員。

(二) 我國的 PCA

2008 年我國銀行法修正實施 PCA，建立以資本為基準之監理措施，除明訂資本適足率規定及相關措施外，亦規定銀行自有資本與風險性資產比率低於 2% 時，應由政府接管的退場機制，相關規範如表 7

表 7：我國銀行法資本適足率規定及相關措施

資本等級	主管機關可採行措施
資本適足	以現金分配盈餘或買回其股份，有致其資本等級調降之虞時，不得以現金分配盈餘或買回其股份。
資本不足	<ol style="list-style-type: none"> 1. 不得以現金分配盈餘或買回其股份。 2. 命令銀行限期提出資本重建或其他財務業務改善計畫。 3. 限制新增風險性資產或為其他必要處置。
資本顯著不足	<ol style="list-style-type: none"> 1. 適用資本不足之規定。 2. 解除負責人職務。 3. 命令取得或處分特定資產，應先經主管機關核准。 4. 命令處分特定資產。 5. 限制或禁止與利害相關者相關之授信或其他交易。 6. 限制轉投資、部分業務或命令限期裁撤分支機構或部門。 7. 限制存款利率不得超過其他銀行可資比較或同性質存款之利率。 8. 命令降低對負責人之報酬。 9. 派員監管或為其他必要處置。
資本嚴重不足	<ol style="list-style-type: none"> 1. 適用資本顯著不足之規定。 2. 主管機關並應於 90 日內派員接管。
<p>銀行業務經營有嚴重不健全之情形，或有調降資本等級之虞者，主管機關得對其採取次一資本等級之監理措施；有立即危及其繼續經營或影響金融秩序穩定之虞者，主管機關應重新審核或調整其資本等級。</p>	

資料來源：銀行法第 44 條、44-1 條、44-2 條、62 條

巴塞爾銀行監理委員會在 2010 年 9 月宣布第三版新巴塞爾協定(Basel III)，Basel III 提高銀行的資本要求，但給予長達 8 年的時間讓銀行進行調整(2019 年應調整完畢)。金管會依據 Basel III 規定，2012 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」規定，2016 年銀行資本適

足率、第一類資本比率及普通股權益比率，分別不得低於 8.625%、6.625% 及 5.125%，並配合 Basel III 施行，自 2019 年起不得低於 10.5%、8.5% 及 7%(詳表 8)。銀行並依其資本之比率不同，依照銀行法第 44 條劃分等級如表 9。

表 8：銀行資本適足性調整表

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
資本適足率(%)	8.0	8.0	8.0	8.625	9.25	9.875	10.5
第一類資本比率(%)	4.5	5.5	6.0	6.625	7.25	7.875	8.5
普通股權益比率(%)	3.5	4.0	4.5	5.125	5.75	6.375	7.0

資料來源：銀行資本適足性及資本等級管理辦法。

表 9：2016 年銀行資本等級劃分標準

資本等級	資本適足率(%)	第一類資本比率(%)	普通股權益比率(%)
資本適足	8.625%以上	6.625%以上	5.125%以上
資本不足	6.625%以上，未達 8.625%	未達 6.625%	未達 5.125%
資本顯著不足	2.0%以上，未達 6.625%	—	—
資本嚴重不足	銀行淨值占資產總額比率低於 2%者，視為資本嚴重不足。	—	—

資料來源：銀行資本適足性及資本等級管理辦法。

肆、風險導向之監理政策

隨著金融創新發展，金融業務及產品也愈來愈複雜，若負責監理之人力、或專業技能等監理資源不足，往往導致無法早期辨識弱質銀行，且就算辨識出弱質銀行，也常因監理資源不足無法對發現之問題持續採取因應及導正措施，這些均是發生金融危機之重要原因之一。因此，風險導向之監理有其必要性，以有效運用有限的金融監理資源。

風險導向金融監理係透過檢查前蒐集分析銀行財務、業務、營運管理等資訊，以有效辨識銀行潛在高風險事項，並將該等事項列為金融檢查重點，使有限檢查資源得以集中於最須關注項目，再藉由實地檢查逐一檢視銀行實際辦理情形。一旦發現受檢機構確有相關重大缺失，即進一步督促其採取立即且有效改善措施，以增進其營運健全性，並避免類似缺失重覆發生。

一、風險導向監理的特點與監理程序

為因應金融市場環境愈來愈複雜之趨勢，國際金融監理方法已由過去以「法規」為基礎之監理，轉向為以「風險聚焦」為基礎之監理制度。傳統以法規為基礎之監理（Rules-based），係評估銀行特定時點之財務及業務狀況（point-in-time）、進行交易測試及檢視其法規之遵循情形。至於以風險聚焦為基礎之監理（Risk Focused），則係對銀行採取具前瞻式之評估，監理重點在於分析會影響公司未來營運績效及財務狀況之相關風險，

對銀行進行持續性之監控，瞭解其所承受風險之高低及有無建立相關風控制度。

(一) 風險導向監理之特點與挑戰

- 1、為有效運用資源，檢查範圍集中於銀行的關鍵性業務，並查核其特定風險，將監理資源優先配置高風險業務，致未能評估銀行之所有業務，因此，檢查人員如何確實衡量銀行之主要風險及次要風險，並預先評估相互之關連及影響性，為聚焦特定風險監理是否有效之關鍵。
- 2、依業務特性配置專業查核人員，以確實查核銀行特定風險；惟金融創新發展迅速及大型綜合性銀行經營業務繁多，兼具專業知識及經驗之查核人員不易培養，因此必須投入更多時間及人力訓練，本節係聚焦風險查核之一大挑戰。
- 3、風險監理採持續性之監理及檢查方式，以即時監控風險，但金融情況瞬息萬變，持續監控須投入大量時間及人力，且銀行常透過併購或業務改變，亦造成監理過程複雜度提高，監理機關需不斷精進監理的能力。
- 4、由於銀行不定期發布之財務及業務資訊或其他監理單位更新之查核報告，皆隱含風險之變動，因此風險監理人員應隨時注意市場動

態，報告亦應即時更新，並持續評估風險增加之可能性。

- 5、 監理機關定期將查核意見及結果函送受檢機構，並請其限期改善，如後續改進成效有限，金檢人員需與受檢機構之董事會及高階管理階層充分溝通，協助受檢機構確實擬訂改善方案並徹底執行，以即時控管業務風險。

(二) 風險導向之監理程序

風險導向監理機制，係強化風險評估作業，透過完整風險程度及風險管理品質的評估，判斷銀行潛在弱點及問題之可能原因，再透過實地檢查進行確認，主要監理程序如下：

- 1、 風險辨識及風險衡量：辨識個別銀行及銀行體系個別面臨之最大風險為何。
- 2、 風險評等：估計該等風險之發生可能性及對銀行之負面影響程度。
- 3、 風險應對：對每一銀行擬訂監理行動計畫，以有限之監理資源，使銀行體系面臨之風險最小化。
- 4、 風險再衡量及評估：定期檢視風險衡量及評等之合適性，並發掘新興之風險因素。

二、前瞻性風險導向監理原則

鑒於銀行是高度承擔風險的行業，財務報表常無法表彰銀行實際承擔風險的大小及趨勢，監理機構愈來愈常使用前瞻性(forward-looking)監理工具，以期更早一步辨識弱質銀行。一般監理機關常使用的前瞻性監理工具包括：審查銀行的營業模式、公司治理的評估，監理機關的早期預警系統、總體審慎監理及壓力測試等。前瞻性監理工具有助了解銀行未來發生問題的風險大小，特別是針對系統性重要銀行，一旦發生問題，可能危及金融穩定，監理機關除定期執行場內及場外監理(報表稽核)外，更應發展早期預警系統等前瞻性監理措施，期及時辨識弱質銀行(儘管銀行的財務報表顯示，財務狀況尚稱良好)。

為能早期辨識弱質銀行已及時採取可行的干預行動，國際金融監理機構致力發展各式的前瞻性監理措施，各種前瞻性監理措施分述如下：

(一) 審查銀行的營業模式

審查銀行的營業模式須充分了解銀行經營策略是否在總體經濟發生變化時仍可持續成功，一旦評估結果發現銀行的營業模式不可行或不可持續(例如風險胃納過高或風險過於集中)，監理機關應及時採取早期介入措施。銀行經營策略的評估，對提前識別銀行的弱點，非常有幫助。

(二) 公司治理的評估

弱質銀行有一共同的特點，就是缺乏良好的公司治理，缺乏良好的公司治理會導致銀行無法正確辨識、估計、監測及報告風險，因此對公司治理的評估，亦可有效提前識別銀行的弱點。

(三) 早期預警系統

使用統計模型，衡量特定期間內銀行的潛在損失機率分布，預測銀行發生財務困難的可能性，EWS 的主要缺點是風險管理等質性因素(qualitative factors)難以納入模型衡量，儘管模型不完備，但 EWS 可提供監理機關是否對特定銀行採行更進一步深度監理的重要參考。

(四) 總體審慎監理

總體審慎監理係指「基於維繫整體金融體系之穩定，以及考量金融體系實體經濟的相互影響關係，運用管制(Regulation)及監理(Supervision)等工具來紓緩金融體系的順循環特性，以降低系統性風險，促進金融穩定」，總體審慎監理亦有助於早期發現弱質銀行，特別是貸款集中度過高的銀行，監理機關可透過總體審慎監理的角度，了解個別銀行的風險，提早預防危機的發生。

(五) 壓力測試

壓力測試亦是一種前瞻性評估金融監理工具，可幫助監理機關衡量銀行在不利情勢的壓力情境下，是否有足夠之資本以吸收損失，並支持其營業

活動，以協助監理機關或銀行採取適時行動（如減少風險暴險、增資、調整股利政策等）。

三、銀行風險文化與公司治理之評估

所謂好的風險文化是指董事會及高階管理階層應創造一個注重風險管理內涵且遵循內部風險管理機制的組織文化，包含企業在日常的經營活動與決策的過程中，對風險之胃納及容忍度，及體認需要良好的風險管理能力，且該風險文化能因應銀行營運需求變化調整。

好的公司治理會增加誘因促使董事會或經理人建立完善的風險管理制度，董事會以透明方式從事公司治理，並確保薪酬制度與銀行價值、長期發展之目標及策略一致；高階經理人則負責執行董事會擬定之營運策略，並訂定及執行相關風險之辨識、衡量、控管及報告程序。

(一) 風險文化的重要

銀行在越來越趨複雜的經營環境中，更需要好好管理風險，如果銀行存在忽視風險或報喜不報憂的風險文化，會使得風險無法在第一時間被辨認，遑論進行風險管理。好的風險文化，會致力於為確認、評估及管理風險並建立規則，能對銀行所承擔的風險有完整的察覺與判斷，並建立完善的風險管理架構，確保一旦銀行的風險承擔超出了既定的風險胃納時，能即時地確認並做出處置，良好的風險文化能創造銀行的價值並避免產生弱質銀行，因

此，創造一個好的風險文化，目的在於降低不確定事件發生的可能性，及加強人員的相互溝通，支持風險的確認、傳達和管理，並盡量減少關鍵人員的不理性行為所造成的影響，不論他們是身處於董事會、執行長或管理人員，還是關鍵流程人員等。

(二) 風險文化評估的挑戰

風險文化的弱點常被視為是造成全球金融危機的根源；風險文化深深影響銀行經營的策略及行動，並形塑銀行對利益相關者(包括監理人員)所抱持的態度。但是評估銀行的風險文化卻往往給監理人員很大的挑戰，主要原因有以下二點：

- 1、金融監理較容易專注在評估銀行的政策、流程等，但對於「人」、「行為」的事項較難以具體評估，需要仰賴專業及經驗的監理人員做出判斷。
- 2、對人的評估，監理人員往往感覺不自在，導致意願較低或不容易深入評估。

(三) 銀行業公司治理的強制規範與評估

銀行業之公司治理與一般行業有共通之處，但銀行業亦具有若干不同一般行業的特性，例如：銀行主要資金來自社會大眾，因此發生財務危機或倒閉時，其影響層面較廣，且銀行往往股權分散，並以承擔風險為業且業務複

雜，容易造成系統風險，甚至危及金融體系的穩定性，造成實體經濟的衝擊。因此，銀行更需要健全的公司治理制度。基於銀行業的特殊性，許多國家對銀行業的公司治理訂定不同於其他行業的強制性規範，例如：董事會成員需半數以上為獨立董事¹⁷、董事會主席須為非執行董事¹⁸、薪酬委員會成員需半數以上具獨立性，需設置風險管理委員會，且其委員需半數以上為非執行董事(包括風險管理委員會主席)等。

巴塞爾銀行監理委員會對銀行業公司治理規範，從建立策略性目標導引公司的價值、建立銀行明確的責任制度、確保董事會成員及高階經理人的適任、內部控制制度、有效運用銀行內部與外部稽核人員及銀行的資訊透明度等，以強化銀行的公司治理制度。此外，金融危機後，有關薪酬制度及以風險導向之監理觀點去評估銀行之公司治理，更成為監理機關評估銀行公司治理的重要事項：

- 1、薪酬制度：如果銀行提供員工(特別是高階經理人)固定之薪水加上變動之紅利，變動部分應以考量風險後之長期獲利結果為衡量基礎；以數量(如總貸款金額)為導向之薪酬制度將會使銀行容易忽略風險並追求不可持續的短期利益，最終導致銀行經營不善。

17獨立董事是指獨立於公司股東且不在公司內部任職，與公司或公司經營管理者沒有重要的業務聯繫或專業聯繫，並對公司事務做出獨立判斷的董事。

18非執行董事是指未直接參與公司的營運(無公司行政職務)，通常係從外部引入的有豐富經驗的專家，使公司的決策能更加客觀。

2、 監理機關的責任—以風險導向之監理觀點去評估銀行之公司治理：

(1)同時以進行實地檢查(On-site inspection)及場外監控(Off-site monitoring)方式，評估銀行之公司治理。

(2)與董事會、管理階層、風險管理部門、內部稽核部門、法規遵循部門及外部稽核定期進行溝通。

(3)評估選任之董事會成員及高階經理人之專業性及誠信。

(4)查核銀行重要之內部管理報告，充分了解其公司治理是否良善。

(5)當銀行公司治理不足時，監理機關應採取強制介入之行動。

四、監理機關對銀行風險管理之評估

風險管理是銀行業的核心業務，銀行能否穩健經營的關鍵在於能夠正確辨識，估計、監測及報告風險。良好的風險管理並非尋求完全消除風險，而是在風險和報酬間取得平衡。

(一) 弱質銀行常見的風險管理問題

以下 7 點是弱質銀行常見的風險管理問題：

1、 不良的貸放程序。

2、 業務計畫風險過高或不可持續。

- 3、用人不當。
- 4、內控制度不佳或未確實落實。
- 5、薪酬制度設計不佳。
- 6、關係人交易。
- 7、經常違反法規。

(二) 監理機關對風險管理能力評估重點

銀行風險管理通常有五層防衛網：銀行風險承受度相關的政策及作業程序、銀行內部控制及風險管理、銀行內部稽核、外部稽核(例如：會計師)、監理機關之監督。其中監理機關是扮演最後一道把關防線，監理機關判斷銀行風險管理能力時，評估重點如下：

1、對董事會及高階管理階層評估：

- (1)董事會及高階管理階層對各類風險是否具專業，且能持續掌握銀行暴險狀況、風險管理運作情形及業務動態。
- (2)董事會是否訂定並定期檢視銀行從事授信等業務之風險管理政策及限額。
- (3)董事會及管理階層是否能充分瞭解銀行主要暴險及其來源。
- (4)董事會是否配合營運策略之調整，定期檢視及核准風險限額。
- (5)管理階層是否就銀行業務性質，聘僱適量具相當經驗、專業之

員工。

(6)各階層經理人是否確實就銀行日常營運採取適當監督。

(7)管理階層是否就外在環境改變有所因應。

(8)在從事新業務或新產品前，管理階層是否能辨識衍生之風險，
並確保已建置相關風險管理及內部控制機制。

2、是否有妥適之政策及作業程序的評估：

(1)銀行之風險管理政策、作業程序及限額，是否足以對業務衍生
之風險，進行適當之辨識、衡量、監督及控制。

(2)政策、作業程序及限額，是否與管理階層之經驗、銀行之營運
目標及財務能力相符。

(3)政策須能明確就機構所有業務之分層負責予以規範。

(4)新業務營運前須透過政策訂定以確保機構已建置相關風險辨
識、監督及控制機制。

3、完善的風險監督及管理資訊系統之評估：

(1)銀行之風險監控應涵蓋所有重大風險。

(2)衡量風險之主要假設、資料來源及作業程序是否妥適，且經測
試其可靠性。

(3)風險陳報機制須配合機構業務性質，並能比較預期及實際績效之差異。

(4)呈報董事會及管理階層之報告，須正確及時，且使決策者能夠辨識不利趨勢及妥適評估金融機構所面臨之風險。

4、適當的內部控制及內部稽核之評估：

(1)須配合銀行業務性質及風險態樣，建立適當內部控制制度。

(2)組織結構須建立明確分層負責機制，以有效監督政策、作業程序及限額之執行情形。

(3)內控的陳報系統須獨立於業務部門以外，且業務應有適當的牽制分工。

(4)機構之組織架構須能真實反映營運情形。

(5)財務、營運及主管機關規定之報表，須可靠、正確、及時，例外事件須註記並說明。

(6)是否有適當作業程序，以確保法規遵循。

(7)內部稽核及內控檢視機制，須獨立客觀。

(8)內部控制及資訊系統須經妥適測試及檢視。

(9)稽核委員會及董事會須定期檢視稽核及內控有效性。

(三) 監理機關對銀行風險管理疏失的考量重點及可採取的行動

1、監理機關對風險管理疏失的考量重點：

- (1)是故意的或是疏失造成。
- (2)是部分組織(人員)或是普遍現象。
- (3)是老問題或是新的管理階層造成。
- (4)有無意願或能力改善。
- (5)員工是否適任或充足。
- (6)風險管理技術是否能跟隨銀行金融創新的發展。

2、監理機關可採取的行動：

- (1)強化董事會職權。
- (2)要求加入新的獨立董事成員。
- (3)要求重新訂定及實施新的經營策略。
- (4)對銀行員工的適任性進行評估。
- (5)限制對高階主管酬金的發放。
- (6)對董事及高階主管解任。

五、系統重要性銀行之監理－以 MAS 為例

系統重要性銀行不僅因經營業務較為複雜，風險導向之監理較為困難，

且其對金融體系的穩定具有關鍵地位，因此系統重要性銀行亦是風險導向監理之重要課題。系統性重要金融機構(Systemic Importance Financial Institutions, SIFIs)，依據巴塞爾銀行監理委員會於 2012 年發布「國內系統性重要銀行處理架構 (A Framework for Dealing with Domestic Systemically Important Banks)」的定義，係指「規模龐大、業務複雜度高、與其他金融機構或金融體系具有高度關聯性，且所提供之服務對金融系統有不可替代性之金融機構，一旦該類金融機構發生失序倒閉事件，將嚴重衝擊全球金融體系及經濟活動」，尤其因其具有「大到不能倒 (Too-Big-to-Fail)」之特性，其援助資金來源及倒閉成本最終仍係由納稅人負擔，易引發道德風險問題。因此，被認定為 SIFIs 之金融機構將面臨更嚴格的監理規範。FSB 於 2010 年 10 月針對 SIFIs 監理提出了一份政策架構，期能降低 SIFIs 的相關風險及外部效果，並於 2011 年 7 月發布問題 SIFIs 改善清理諮詢文件，希望各國金融監理機關在清理問題 SIFIs 時，能避免金融市場運作陷於中斷或必須運用納稅人的稅金收拾殘局。

(一) 國內系統性重要銀行之辨識指標

國內系統性重要銀行如經營不善，將嚴重衝擊金融體系的穩定，因此亦是風險導向的監理的重要議題，MAS 於 2015 年 5 月開始落實由巴塞爾銀行監理委員會提出之國內系統性重要銀行原則，辨識國內系統性重要之銀行，並根據其系統重要性對銀行分級監理。

MAS 利用規模、關聯性、替代性及複雜性等 4 個因子之核心指標辨識

國內系統性重要之銀行。MAS 對此 4 項因子之個別核心指標如表 10:

表 10：MAS 辨識國內系統性重要銀行之指標

	核心指標
規模	資產總額占比 非銀行同業存款占比 非銀行同業之居民存款占比 存款人帳戶金額少於或等於25萬新幣之戶數
關聯性	銀行同業系統使用情形 對境內及境外銀行同業應收應付金額占比 衍生性商品應收款占比 衍生性商品應付款占比
替代性	電子支付系統加計一般支付系統占比 信託資產占比
複雜性	衍生性商品清算總餘額大小 銀行可處置性之評估

資料來源：MAS' FRAMEWORK FOR IMPACT AND RISK ASSESSMENT OF FINANCIAL INSTITUTIONS(September 2015)

(二) 國內系統性重要銀行之衝擊評量程序

MAS 對國內系統系統性重要銀行每年進行一次衝擊評量，具關連性之銀行將置於同一群組以評估全部加總之衝擊影響。MAS 進行兩階段之衝擊評量程序:

- 1、第一階段：初步選擇，依據規模、關聯性、替代性及複雜性等 4 個

因子，初步選定跨越任一核心指標門檻之銀行。惟具高複雜性之銀行即使其他 3 個因子之核心指標只是接近門檻，亦會被初步選定。

- 2、第二階段：細部考量，此一階段 MAS 以質性因素評估，對第一階段或選定之銀行作出監理判斷。

(三) MAS 對國內系統性重要銀行之監理措施

MAS 對於國內系統性重要銀行將採行較嚴格之監理政策，例如：

- 1、高度損失吸收能力：藉由增加損失吸收能力減少倒閉風險，要求依照 Basel 標準再額外增加 2% 資本計提。
- 2、流動性覆蓋比：要求流動性覆蓋率以減少國內系統性重要銀行之流動性風險。
- 3、監理資源的分配：國內系統性重要銀行的風險衝擊較大，將分配較多的監理資源。
- 4、復原暨處置計畫：處置國內系統性重要銀行應具可行性，且不使銀行體系產生嚴重混亂。
- 5、強化揭露：即時揭露有關資訊以強化市場紀律。
- 6、有效風險資料彙整及風險申報：在銀行被指定為國內系統性重要銀行後之 3 年內，達成遵循 BCBS 發布之有效風險資料彙整及風險申報原則。

伍、心得及建議

本次 SEACEN 與 FSI 合作舉辦之「弱質銀行監理與早期介入」研討會，課程著重在於對弱質銀行之辨識與及時干預的方法及處理準則、公司治理及前瞻性監理的重要等，並以實際案例讓學員瞭解如何早期辨識弱質銀行，以提升學習效果。此次研討會課程內容十分豐富，謹將本次研習之心得與建議條列如次。

一、心得

(一) 弱質銀行的早期辨識、及時干預是銀行監理的重要議題

鑑於全球金融危機之經驗教訓，近年各國監理機關更重視對銀行的早期偵測與及時干預，不僅推動以風險為基礎之金融監理及強化資本、流動性等各項相關規範，更強調弱質銀行的早期辨識與及時干預措施。銀行一旦成為弱質銀行，財務惡化的速度將非常的快，如不及時採取行動，將大幅增加處理成本與難度，並有可能擴大引發系統性風險。辨識弱質銀行，要從弱質顯示的徵兆(資產品質惡化、獲利不佳、資本適足率不足等)，進一步分析造成弱質銀行問題之原因(放款過度集中、公司治理不佳、內控制度不良等)，並能區分形成問題的前因後果，才能對症下藥，根本解決弱質銀行的問題。此外，監理機關應有充分工具及能力辨識弱質銀行，並與其他金融安全網參與者建立良好的資訊分享及溝通機制，以正確評估銀行的財務及風險狀況，早

日發現弱質銀行。

銀行業倒閉事件，相較於一般產業，影響至深且遠。尤其是系統重要性銀行一旦發生問題，更容易引發系統風險，甚至導致金融危機，嚴重影響總體經濟，一旦監理機關辨識出弱質銀行後，須有充分職權，針對不同問題採取非正式(較輕微)或正式(較嚴重)等不同的干預措施，監理機關須做好事先準備工作。干預行動的條件及相關程序應於法律或法規中明確定義，到時才不會因法令限制、法律授權不足或可供選擇之工具不足而無法及時有效處理，且相關條件及程序，銀行及其利害相關者均能充分了解。干預行動的啟動條件如僅設定為資本適足率、流動性或資產品質是不夠的，除了這些量化的條件外，亦應考量風險管理等質性因素，但除了法規中明確定義應啟動干預行動之事項外，也要給監理機關選擇適當干預時機及工具的權衡空間。

(二) 前瞻性風險導向監理原則，有助於及時辨識弱質銀行

銀行是高度承擔風險的行業，財務報表常無法表彰銀行實際承擔風險的大小及趨勢，且評估弱質銀行的一個重要關鍵，在於不但要能確定銀行目前的流動性和資本狀況，亦須評估和預期銀行未來流動性和資本狀況。一般監理機關使用的前瞻性監理工具包括：審查銀行的營業模式、公司治理的評估，監理機關的早期預警系統、總體審慎監理及壓力測試等。前瞻性監理工具有助了解銀行未來發生問題的風險大小。因此，監理機關愈來愈常使用前瞻性監理工具，以期更早一步辨識弱質銀行。

隨著金融創新發展，金融業務及產品也愈來愈複雜，負責監理之人力、或專業技能等監理資源不足，往往導致無法早期辨識弱質銀行，且就算辨識出弱質銀行，也常因監理資源不足無法對發現之問題持續採取因應及導正措施，這些均是導致以往發生金融危機之重要原因之一。為因應金融市場環境愈來愈複雜之趨勢，國際金融監理方法已由過去以「法規」為基礎之監理，轉向為以「風險聚焦」為基礎之監理制度，強化前瞻性風險評估作業，透過完整風險程度及風險管理品質評估，判斷銀行潛在弱點及問題之可能原因，再透過實地檢查進行確認，為有效運用有限的金融監理資源，風險導向之監理有其必要性。

(三) 強化銀行的公司治理及風險管理能避免弱質銀行的產生

銀行業具有一些不同一般行業的特性，例如：銀行主要資金來自社會大眾的存款，因此發生財務危機或倒閉時，其影響層面較廣；且銀行往往股權分散，並以承擔風險為業且業務複雜，容易造成系統風險，甚至危及金融體系的穩定性，造成實體經濟的衝擊。因此，更需要健全的公司治理制度。銀行的公司治理通常包括：建立策略性目標(strategic objectives)及風險文化、明確定義董事會及高階管理人員的權力及責任、有效運用內部與外部稽核人員等。董事會及高階經理人最了解銀行的問題，好的公司治理會增加誘因促使董事會建立完善的風險管理制度，並以透明方式從事公司治理，及確保薪酬制度與銀行價值、長期發展之目標及策略一致；高階經理人則應負責執行

董事會擬定之營運策略，並訂定及執行相關風險之辨識、衡量、控管及報告程序。

因銀行經營涉及公眾利益、銀行是高槓桿的經營模式、銀行經營失敗的損失金額較高且容易導致信貸緊縮，進而影響實體經濟，及容易導致系統性風險等理由，銀行業的風險管理亦遠較其他行業重要。監理機關對風險管理的監理重點在於分析會影響未來營運績效及財務狀況之相關程序及風險、對銀行進行持續性之監控、瞭解其所承受風險之高低及有無建立相關風控制度。此外，在銀行推展新業務、新產品之同時，監理機關也應確認銀行已建立起相對應之風險監控及管理措施。銀行內部管理以及風險管理制度不當通常是形成弱質銀行的根本原因。因此，強化銀行公司治理及風險管理，才是銀行能良好運作及避免產生弱質銀行的關鍵因素。

二、建議

(一) 金融監理機關應加強前瞻性監理措施

前瞻性監理措施可幫助金融監理機關即早辨識出弱質銀行，使監理機關能於早期就適時採取行動，避免個別銀行經營危機，特別是針對系統性重要銀行，一旦發生問題，可能危及金融穩定，監理機關除定期執行場內及場外監理外，更應發展各項前瞻性監理措施，以期及時辨識弱質銀行。

在金融檢查上，監理機關應持續衡量銀行之營業模式、資本及流動性計

畫、公司治理與文化、風險管理與控制等，以瞭解其目前主要風險及潛在風險。監理人員對銀行營業模式的評估，必須充分了解銀行經營策略是否在總體經濟發生變化時仍可持續成功；一旦評估結果發現營業模式不可行或不可持續(例如風險胃納過高或過於集中)，儘管銀行資本水準尚未達到應採取立即糾正措施之門檻，監理機關亦應及時採取早期介入措施。

場外監理方面，除運用報表稽核分析金融機構之財務狀況，尚可發展早期預警系統，使用統計模型，衡量特定期間內銀行的潛在損失機率分布，預測銀行發生財務困難的可能性，EWS 的主要缺點是風險管理等質性因素難以納入模型衡量，儘管模型不完備，但 EWS 可提供監理機關是否對特定銀行採行更進一步深度監理的重要參考。

(二) 金融監理機關應持續強化銀行的公司治理，以避免弱質銀行的產生

臺灣銀行業的業務競爭激烈，但面對相同的總體經濟環境，不同銀行的經營成果還是有很大的差異，最主要因素就是個別銀行公司治理不同，其中銀行的風險文化更往往是造成弱質銀行的關鍵因素。監理機構的早期偵測與及時干預，不僅須推動以風險為基礎之金融監理及強化資本、流動性等各項相關規範，更應強化銀行的風險控管等公司治理措施。

監理人員焦點不應只著重銀行財務報表，更應深入評估銀行之風險管理及公司治理的品質，特別是一個銀行的風險文化。了解銀行的風險文化，監理人員除了可透過評估銀行的各項政策及作業程序外，更應定期與銀行風險

控管等關鍵人員溝通，並評估銀行選任之董事會成員及高階經理人之專業性及誠信以確認他們是否適任。好的風險文化不是消除風險，而是風險與報酬要取得平衡，其目的在於降低不確定事件發生的可能性；相關風險之辨識、衡量、控管及報告的制度要建立完備，並有合理的風險與報酬的激勵措施。監理機關應持續強化銀行的公司治理，尤其是確認銀行建立良好的風險文化，但這些質性因素的評估都需要人為判斷，端賴金檢人員的專業及經驗。

(三) 新加坡金融管理局的風險導向監理值得參採

查目前金管會的一般性金融檢查，係民國 100 年建置完成之本國銀行檢查評等制度。金管會根據實地檢查結果，分別對受檢銀行之財務健全度、法令遵循、消費者保護及風險管理等四大面向予以評估，評等結果區分為五級 (A 至 E 級，A 最佳、E 最差)，反映銀行四大面向之健全程度，並於檢查報告揭露，且依評等結果決定各銀行的檢查頻率及強度，惟仍採一體適用之監理原則，尚未依據銀行規模大小或業務複雜程度，建立不同監理標準。

考量各銀行於發生經營危機時，可能因其規模、關聯性、替代性及複雜度等之不同，而對整體金融穩定有不同程度之影響，MAS 的風險導向監理似值得我國金融監理機關參考。MAS 已不再對銀行全部業務進行一般性查核，而係全採專案檢查銀行的主要業務(主要業務係指對該銀行有重要性或具衝擊性者)，並採風險導向監理，重點在於專注於特定風險，對重大風險作量身打造之檢查。MAS 依據風險評等與衝擊評等(系統重要性)對銀行分級

監理，不同類級之銀行將有不同查核範圍、頻率及檢查人力配置，以分配有限的監理資源。我國監理機關似可參考該國的金融監理實施經驗，發展一套完整的銀行風險評估綜合系統，並依據該評估系統產生的銀行風險評等與衝擊評等，對銀行實施分級監理制度，以有效分配監理資源並提升監理效能。

參考文獻

1. 本次研討會課程資料。
2. 張逸綸(2016)，參加 SEACEN「危機管理與清理」訓練課程報告，中央銀行公務出國報告。
3. 徐心傳(2015)，「參加SEACEN「問題銀行之復原與清算計畫」訓練課程」報告，中央銀行公務出國報告。
4. 林耀傑(2015)，參加美國紐約聯邦準備銀行「金融監理」專業訓練課程，中央銀行公務出國報告。
5. 楊政儒(2016)，參加 APEC 金融監理人員訓練倡議「銀行分析與監理」國際研討會報告，金融監督管理委員會公務出國報告。
6. 張曉萍(2015)，「參加東南亞中央銀行(SEACEN)研訓中心舉辦—問題銀行處理訓練課程心得報告」，金融監督管理委員會銀行局公務出國報告。
7. 王俊傑(2015)，參加「新加坡金融管理局銀行監理官專業訓練課程」出國報告，金融監督管理委員會公務出國報告。
8. 周鳴泉(2012)，參加 APEC 金融監理人員訓練倡議「風險導向金融監理及風險評估研討會」出國報告，金融監督管理委員會公務出國報告。
9. 桂先農、范以瑞(2015)，「參加FSI-IADI共同主辦「銀行處理、危機管理及存款保險議題」國際研討會摘要報告，中央存款保險公司公務出國報告。
10. 林英英(2016)，參加 SEACEN-Toronto 中心舉辦之「危機管理與處理」訓練課程出國報告，中央存款保險公司公務出國報告。
11. 林英英(2015)，參加美國聯邦存款保險公司舉辦之「FDIC 101 訓練課

程」，中央存款保險公司公務出國報告。

12. 范以瑞(2014)，參加歐洲存款保險機構論壇及羅馬尼亞銀行存款保障機構共同主辦「新監理環境下之存款保障機制」國際研討會摘要報告，中央存款保險公司公務出國報告。
13. BCBS (2008), “Basel III: Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision”.
14. BCBS (2010), “Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems”.
15. BCBS (2012), “A Framework for Dealing with Domestic Systemically Important Banks”.
16. BIS (2012), “Core Principles for Effective Banking Supervision”.
17. BIS (2015), “Guidelines for Identifying and Dealing with Weak Banks”.
18. Erlend Walter Nier (2009), “Financial Stability Frameworks and the Role of Central Bank : Lessons from the crisis?”, IMF Working Paper.
19. FSB (2011), “Intensity and Effectiveness of SIFI Supervision - Progress report on implementing the recommendations on enhanced supervision”.
20. IADI (2013), “General Guidance on Early Detection and Timely information for Deposit System”.
21. European Central bank(2016) “ European Banking Supervision – The why, the how, the what”.
22. MAS(2015), “FRAMEWORK FOR IMPACT AND RISK ASSESSMENT OF FINANCIAL INSTITUTIONS”.