

出國報告(出國類別：會議)

# 參加 2016 年東南亞國家中央銀行研 訓中心舉辦之「問題銀行之監理及早 期干預」研討會出國報告

服務機關：中央存款保險公司

姓名職稱：一等專員 高士傑

派赴國家：新加坡

出國期間：民國 105 年 7 月 25 日至 7 月 29 日

報告日期：民國 105 年 10 月 6 日



## 摘 要

- 一、 主辦單位：東南亞國家中央銀行研訓中心。
- 二、 出國期間：105 年 7 月 25 日至 7 月 29 日。
- 三、 地點：新加坡。
- 四、 與會人員：本次研討會計有來自 16 國共 30 餘名代表與會，主要係各國金融主管機關、中央銀行及存款保險機構之中高階主管。與會者針對研討會內容進行經驗與意見交流，並分享其實務運作之問題及心得，有效達到分享與交流之目的。
- 五、 研討會主要內容：本次研討會以 2008 年~2009 年間歐美地區之金融危機為基本素材，討論包括：問題銀行之辨識與處理、公司治理於倒閉銀行事件中所扮演之角色、巴塞爾銀行監理委員會之公司治理準則、前臆式金融監理與早期干預、建構妥適之金融監理糾正措施、如何與問題銀行之董事會及管理團隊進行溝通等議題，以及與會各國之經驗分享，該次研討會與會者熱烈參與討論並獲眾多迴響，有助提昇與會者之國際視野。
- 六、 心得與建議：
  - (一) 金融監理之法制宜隨時代之演進而持續革新，俾符實務之所需。
  - (二) 金融監理機關應能獨立行使職權，俾能充分判斷並採行適當之監理措施。
  - (三) 金融主管機關應採前臆式監理，以利及早干預問題銀行之有效性。
  - (四) 對金融機構辦理實地業務查核係金融監理之不可替代性工作。
  - (五) 銀行雖是營利機構，惟應注意其金融仲介之社會責任角色，需於盈利與風險承擔間取得平衡點。
  - (六) 對金融機構之各項缺失事項，除缺失之表面現象，亦應探討問題之根源，俾核處妥適糾正或改善措施。

## 目 錄

摘要.....	2
第一部份、前言.....	4
第二部份、研討會主要內容整理.....	5
壹、從金融危機省思如何強化金融監理效能.....	5
貳、銀行倒閉事件中公司治理之角色.....	14
參、如何與問題銀行之董事會及高階經理人進行有效溝通.....	22
肆、監理措施之構建.....	26
伍、個案研討.....	32
第三部份、心得與建議.....	42

## 第一部份、前言

本次研討會之主題為「問題銀行之監理及早期干預」，係由東南亞國家中央銀行研訓中心( SEACEN )及金融穩定組織( Financial Stability Institute )合辦，會議場合及相關行政支援由新加坡貨幣署( Monetary Authority of Singapore，即新加坡中央銀行暨銀行主管機關 ) 提供。

本次研討會計有來自 16 國共 30 餘名代表與會，主要係各國金融主管機關、中央銀行及存款保險機構之中高階主管。本次研討會旨在探討問題銀行之辨識、重建及早期監理干預等相關重要議題，提供與會者一個相互討論及交流之平台。各項主題之演說者係來自銀行主管機關、中央銀行或私部門（銀行業或信評公司）之專業人士。研討內容包括：巴塞爾銀行監理委員會對問題銀行之辨識及處理準則；對問題銀行積極監理之必要性；監理機關對銀行業務模式、公司治理及風險文化之檢視；與問題銀行董事會及經營團隊之溝通；辨識銀行缺失事項及核處監理糾正措施。最後，例舉一問題銀行個案供與會者分組討論，就之前所述之各項監理理論為基礎，相互討論如何適時對該問題銀行採取必要糾正措施，以避免該銀行發生倒閉情事。

世界主要先進國家對銀行倒閉事件皆會進行事後檢討並分析其發生原因，通常最重要原因係未於問題銀行早期出現不當之業務操作行為及風險偏好轉變時，監理機關未能及早（或適時）進行干預，以致錯失挽救之時間點。究其深層原因，包括：金融監理法制面是否完善，監理機關辦理監理業務是否具充分獨立性且不受其他因素干擾，監理之層面是否具宏觀性及整體性，監理之視野是否具前瞻性。本報告主要針對研討會之議題加以整理，最後針對本次所見所聞提出心得與建議，以茲分享。

## 第二部分、研討會主要內容整理

### 壹、從金融危機省思如何強化金融監理效能

何謂「弱質銀行」？巴塞爾銀行監理委員會 ( BCBS ) 工作小組於 2015 年 7 月曾定義如下：「係指其流動性或償債能力已受損，或除非於一定期間內改善其財務狀況、風險態勢、業務項目、風險管理系統或公司治理品質，否則其流動性或償債能力即將受損」。此外，美國聯邦存款保險公司 ( FDIC ) 認定要保機構之 CAMELS 評等得分 4 或 5 者為弱質或問題銀行。

#### 一、巴塞爾之核心準則對早期干預問題銀行之監理措施有幾項重要精神：

- (一) 金融監理機關應有適當法律授權，以利適時採取糾正措施，包括：業務限制、撤銷營業項目等，以防銀行發生健全經營之問題。
- (二) 金融監理機關應能獨立行使職權，俾能充分判斷並採行適當之監理措施。
- (三) 金融監理機關應以前瞻性方式辨識、評估及討論個別銀行或銀行集團之風險態勢，俾建置早期干預制度。
- (四) 金融監理機關應依據銀行之風險態勢及其系統性重要，採取適當措施以執行其監理理念。例如：蒐集多方資訊(包括：實地檢查報告、統計數據或其他公開資訊)以評估銀行之健全性、實質風險，並採取必要之糾正及監理措施。其次，金融監理機關應就監理所發現各項缺失事項與銀行進行溝通，並要求銀行辦理改善，以維健全經營。再者，應對銀行之各項缺失事項，進行追蹤改善情況，以確保銀行能適時改善。
- (五) 倘金融監理機關對銀行之風險評估及資本適足性不能接受時，宜考慮採取下列措施：
  1. 要求銀行必需維持最低監理資本比率，並額外增加其他資本。
  2. 採取早期干預措施，以防資本比率跌落最低標準要求。倘若銀

行有資本比率有低於最低標準情形時，應要求執行資本重建計畫。

## 二、2007-2009 年金融危機時，金融監理機關之角色

前巴塞爾銀行監理委員會主席 Tommaso Padoa-Schioppa 曾言：「政府部門以前落入『金融業能夠同時自我管理及矯正缺失』之迷思，因此政府應當扮演穩定金融之角色份量被嚴重撤除，爰金融監理之迷思成為發生金融危機之主要原因之一。」強化當前金融監理法規，方能充分避免金融災難。2007-2009 年金融危機後，對強化金融法規之改革主要有四個項目：

- 提升資本部位及品質。
- 重新規範流動性。
- 檢討並增進會計法規。
- 總體審慎監理。

惟僅有改革法規似尚有不足，原因如下：

- 法規需要被有效執行。
- 多數法規偏向「主觀性的 ( subjective )」，執行面上有賴健全之判斷。
- 法規面與執行面之間有比例原則 ( proportionality ) 之問題。
- 建構所謂「完善風險管理」及「資本適足性」並非似「食譜 ( cookbook )」式之機械化操作即可。

以下試以三例說明上述之疑慮：

(一) 監理法規規定資本比率必須大於 8%，當某銀行之資本比率大於 8% 時，則監理機關將其歸屬為「資本適足 ( good )」；惟若以風險為基礎之角度視之時，不禁會對 8% 之資本比率是否真能對銀行之整體風險態勢提供適足之保障？

(二) 法規規定放款損失準備率須大於 100%，當某銀行符合是項規定時，

則監理機關將其歸屬為「損失準備率適足 ( good )」；惟若以銀行整體信用風險檢視前述準備率時，是否真正適足？

- (三) 大額暴險法規規定單一借款戶之授信額度不得大於銀行集團淨值之 25%，監理機關對遵循測試若未違反，即評定合格。即便如此，有關銀行之授信集中度係如何控管？單一借款戶及產業授信集中度之界訂標準究係為何？銀行集團內是否定期對授信集中度進行壓力測試？IT 系統是否足能對銀行集團內之授信風險集中度提供適足統計資訊？董事會對集團內之授信集中情形是否獲取適足資訊？。

上述各項問題若未釐清，而逕依僵硬金融法規進行監理判斷，恐怕仍將難以解決金融監理有效性之疑慮。

### 三、強化金融監理

金融穩定委員會 ( Financial Stability Board, FSB ) 於 2010 年~2014 年間出版四本金融監理報告，旨在討論金融監理機關可資運用於強化金融監理之工具及方法。該四本報告探討主要對象為大型且有系統性重要之金融機構 ( 含金控公司及銀行 )。2010 年版著重探討金融危機時，金融監理之缺失有快速增加之情形，同時亦建議加強金融監理之重要措施。2011 年、2012 年及 2014 年版則著重在討論金融危機後，各個金融監理層面之改善措施。此次研討會主係著重於 2010 年版報告，將探討強化日常金融監理 ( day-to-day supervision ) 之實用藍圖。

### 四、FSB2010 年版之報告，探討當時金融監理之主要缺失及建議事項

- (一) 金融主管機關之監理職權不易與日常金融監理聯結一致。

以風險基礎 ( risk-based ) 為主軸之金融監理理論，諸如查核、表報查填及必要資訊之申報等監理措施皆需有正當理由始能執行，進



而產生監理之層面及範圍有不足情形，主管機關之監理職權不易充分發揮。因此，建議主管機關應有明確之早期干預職權，監理機關之職權應更加明確化，金融監理工作若存有矛盾性宜將之最小化，俾確保充分發揮職權。

(二) 監理機關很難完全擺脫政治性的干擾而喪失監理獨立性。

華盛頓互惠銀行 ( Washington Mutual Bank, WAMU ) 係前美國儲貸監理機關 OTS 負責監理之最大房貸機構。WAMU 每年給付予 OTS 之監理規費至少三千萬美元，佔 OTS 總收入之 12-15%。OTS 未能充分監理 WAMU 部分原因係 OTS 的監理文化中，向來認為 OTS 與該銀行為生命共同體。因此，OTS 對 WAMU 一向不採強硬監理措施，對相關之金融檢查缺失，亦相信銀行管理高層可自我約束並矯正錯誤，爰產生災難式金融監理理論。WAMU 之倒閉，締造美國近代史上最驚人之銀行倒閉案。爰 FSB 建議，為強化金融監理之獨立性，應訂定適足及明確之監理準則。

(三) 金融監理資源之適足性及妥適性。

金融監理之預算究應來自政府預算或自金融業界收取規費？如何決定監理大型銀行應投入多少人力資源？有關監理大型銀行之團隊，如何整合並將監理團隊之效能最大化？為監理大型且業務複雜之銀行，有必要自業界引進監理人力嗎？前述有關監理資源之各項議題，FSB 建議金融監理應考量銀行之系統性風險大小，以確保每年應投入多少監理資源。按 FSB 研究，監理一家大型系統性重要之大型金融機構所需監理人力介於 14-100 人間。監理機關應對監理專業人力之質與量作出妥適調和之判斷，可考慮彈性雇用或臨時約聘等方式彌補監理專業人力不足之情形。

(四) 監理機關是否充分執行其職權之議題。

2008 年全球金融危機時，許多已開發國家之金融監理制度已相當

完備，仍然受災嚴重。爰 FSB 建議於巴塞爾核心準則中，擴充列示監理機關之必要職權，項目包括：流動性規定、大額暴險額上限、減少股利分配之處分、增提額外資本等。惟有關監理機關是否有「意願」執行其被賦予之監理權，仍是值得探討。2012 年 6 月 IMF 出版西班牙中央銀行金融穩定評估報告 ( Spain' s Financial Stability Assessment Report, IMF ) 中揭示，「西班牙中央銀行向來對弱質銀行之缺失事項皆採緩慢糾正步調，當監理機關發現銀行之缺失事項時，亦有建議相關糾正措施，惟實際執行糾正措施卻未跟上步調，爰弱質銀行之體質日益惡化仍然被允許繼續營業。」此外，2011 年美國金融危機調查委員會( US Financial Crisis Inquiry Commission ) 亦揭示，「美國監理機關因欠缺法律授權而未能妥善保障金融體系係不能接受之論點，事實上監理機關早有充足法律授權，奈何渠等選擇不執行其職權。回顧歷來金融倒閉事件，當問題金融機構有成堆營運缺失時，監理機關仍然評定渠等金融機構為健全者，直至問題金融機構倒閉前始調降其評等。當監理機關處於政治及意識型態受限之環境中，儘管法律賦予監理機關監督並管理金融機構之職權，仍然經常欠缺意圖及毅力，以強力挑戰金融機構及金融體系之問題。」

#### (五) 金融機構集團合併監理之議題

傘形監理機關( umbrella supervisor，即合併監理金融業之機關 ) 是否有適足法律授權執行金融集團之合併監理？傘形監理機關有無意願切實執行其法律授權？美國金融體系同時存有數個監理機關，各監理機關之間是否存在相互爭奪監理主導權？監理機關是否擁有適足監理資源及技術？監理機關之評等系統是否足以支應金融集團合併監理之需求？有關上述因金融集團合併監理而衍生之議題，FSB 認為監理機關應予研議，惟尚無具體建議。

(六) 母國與地主國之監理機關如何適時分享監理資訊？

FSB 建議母國與地主國之監理機關應加強資訊分享機制。

(七) 龐雜金融監理業務中，是否會產生監理「見樹不見林」，或是「大事化小」之監理文化？是否提昇監理重點並強調其重要性？

FSB 建議強化監理機關與受監理機構之溝通層級與頻率，同時監理機關之組織架構應考量監理大型系統重要金融機構之功能。

(八) 監理機關過於依賴新巴塞爾資本協定之最低資本適足要求

( minimum capital requirement · Pillar I ) 模型，以致金融機構對其他風險模型之研發有不足情形。

FSB 建議應建置監理審查 ( 或非 Pillar I ) 之國際性準則。

(九) 所謂「風險基礎之監理 ( risk-based supervision )」究為何義？

所謂「風險聚焦 ( risk-focus )」不僅需深層瞭解受監理機構，亦需瞭解其經營品質，爰 FSB 建議金融監理需內部風險管理系統 ( internal risk management systems ) 及監理基本程序 ( fundamental processes ) 同時兼顧。

(十) 對金融集團之監理應重新思考一個基本議題，究應採及時之重點監理 ( point-in-time supervision )，或持續性監理 ( continuous supervision ) ？

FSB 建議除對金融機構之風險管理評估外，亦應強化財務報表之分析。

## 五、前瞻式金融監理 ( Forward-looking Supervision ) 及相關議題

(一) 強化審查業務模式 ( business models )。

業務模式之審查傳統以來被視為董事會之職責，監理機關是否有法律授權及意願審查金融機構之業務模式？此外，當金融機構之業務

風險管理偏差或承受之業務風險太高時，監理機關是否有意願及能力處分金融機構？

(二) 加強壓力測試 ( stress testing )。

壓力測試之情境假設由誰訂定？那些金融機構適用壓力測試？日常之金融監理如何與壓力測試整合？

(三) 風險管控 ( risk management and controls )。

組構良好風險管理之要素為何？當今之金融監理機制對風險管理應如何調適？銀行評等系統之評等標準究應為何？

(四) 文化與行為 ( culture and behaviour )。

相關之研究指出，環境會影響行為，爰金融機構存有不良經營文化時，得否由早期預警系統辨識之？新興之金融監理理論應評估金融機構之文化及經營行為。

## 六、監理機關評估金融機構董事會與高階經理人功能所面臨之挑戰

- 監理機關偏重金融機構之財報表現而忽略其董事會之監督品質。
- 監理機關未能 ( 或不願 ) 辨識金融機構董事會失能之根本性原因。
- 金融機構之薪酬制度常是經營偏差行為之導火線。
- 實地查核所發現之缺失事項經常無法 ( 或難以連結 ) 歸咎於董事會及高階經理人之失誤。
- 實地查核之範圍有限。
- 監理機關即便於必要時，亦不願與金融機構對抗。

## 七、FSB 2014 版報告之金融監理進化概況

- 監理機關與金融機構董事會增進互動。
- 金融監理更加著重公司治理、風險偏好與經營文化。
- 對大型系統性重要金融機構之風險辨識與評量有更高期待。

- 增進瞭解金融機構之業務模式。
- 加強壓力測試。
- 強化金融機構退場計畫。

為強化日常金融監理，BCBS 及 FSB 分別於 2009 年~2015 年間發佈各項準則。

BCBS 所發佈：

- 處理弱質銀行準則 ( 2015 年 )
- 銀行之公司治理 ( 2015 年 )
- 風險資料有效整合準則 ( 2014 年 )
- 銀行之外部稽核 ( 2014 年 )
- 有效整合跨國監理準則 ( 2014 年 )
- 健全資本規劃流程 ( 2014 年 )
- 銀行內部稽核功能 ( 2012 年 )
- 辦理壓力測試審查準則 ( 2012 年 )

FSB 所發佈：

- 金融監理架構與大型系統性重要銀行之主要審查規則 ( 2015 年 )
- 監理機關與金融機構風險文化之互動準則 ( 2014 年 )
- 有效風險偏好架構準則 ( 2013 年 )
- 風險管理之主要審查規則 ( 2013 年 )
- 健全薪酬準則 ( 2009 年 )

## 八、採行早期干預措施之實務挑戰

(一) 於經濟榮景時期，監理機關發現金融機構之缺失事項並要求辦理改善時，金融機構之管理階層總是以財務尚屬健全為藉口，而對監理

機關之警訊不予理會；再者，金融機構會以其他同業亦是相同之業務操作為理由，拒絕改善，以免喪失市場競爭力；此外，因金融機構之財務尚屬健全，爰監理機關常以「建議」之口吻要求改善缺失，未採強制性之處分措施。

- (二) 美國於 2008~2009 年間發生大量金融機構倒閉事件，事後檢討分析發現，銀行於不動產景氣榮景時，承受大量放款風險，監理機關早已清楚辨識此項警訊，惟並未及期且積極採取強力導正措施。
- (三) 大部分有效監理措施通常與資本適足性不相關。美國國會之審計部門曾就 2006 年 1 月~2010 年 3 月間 185 家倒閉銀行進行統計分析，其中逾 160 家銀行係在倒閉前三季才於財報數字上出現資本不足 ( undercapitalized ) 情形，爰若僅以資本適足率為金融監理之重要參考，常會錯失早期干預之時機。

#### **九、小結：建構更有效性暨高品質之金融監理所需之必要條件**

- (一) 金融監理機關從上至下應有正確監理觀念及厚實之監理文化。
- (二) 監理機關應有適足法律授權、資源及策略，俾執行監理業務。
- (三) 監理職掌應明確化，監理人員應有適足專業技能及獨立性，俾監理人員勇於任事。

## 貳、銀行倒閉事件中公司治理之角色

為何客觀條件相似之銀行，有些經營良好，有些經營欠佳，甚至有倒閉之虞？究其原因，主要係銀行之公司治理、風險管理能力及風險文化( risk culture )之差異所致。銀行之財業務健全性主要在於風險承擔與健全經營之間取得平衡點，取決於銀行董事會之獨立性、積極參與性及警戒性功能是否能有效發揮。

為何銀行之公司治理及業務監督機制值得特別關注？理由是：

- 銀行之業務涉及公眾利益及信任。
- 某一銀行經營失敗可能危害金融安全網。
- 銀行業務具高槓桿效果。
- 銀行業務依賴存款保險機制。
- 銀行經營失敗之代價高。
- 銀行經營發生問題對經濟發展有不利之影響。
- 銀行倒閉可能導致危機系統性擴散。

### 一、董事會之職掌

- 確保高度獨立性，並清楚瞭解其受託責任。
- 建置銀行策略性方向，風險承擔能力並提供適足資本支援。
- 監督經營團隊之表現。
- 以繼續經營為基礎，監督整體企業風險。
- 定期審查及核定風險控管政策。
- 清楚瞭解主管機關如何看待銀行之業務操作及狀況。
- 適時補正主管機關所關切事項。

### 二、高階經理人之職掌

- 執行董事會核定之政策及業務策略目標。

- 定期檢視政策並建議更新事項。
- 掌控資訊趨勢及狀況，並建立因應方法。
- 適時將重大事項提報董事會決策。
- 確立經營團隊對風險管理之可信度。
- 必要時設置高階管理委員會。

巴塞爾銀行監理委員會於 1997 年首次發佈「有效銀行監理核心準則 ( Core principles for effective banking supervision, BCP )」，2006 年修訂一次，2012 年則因應 2008 年全球金融危機之經驗再次修訂。2012 版 BCP 第 14 點係規範銀行之公司治理準則，銀行主管機關應規定銀行及其集團成員應有健全公司治理政策及作業流程，範圍包括：策略方向、集團與組織結構、管控環境、董事會與高階經理人之責任、薪酬制度等。公司治理政策及作業流程之內容應與銀行之風險態勢及系統性重要相符合。

同時，第 15 點係規範銀行之風險管理流程，銀行主管機關應規定銀行應有一套完善的風險管理流程，範圍包括：有效董事會與高階經理人之監督，適時對實質風險辨識、衡量、評估、監督、報告及管控，依其風險態勢與市場及總體經濟概況，評估其資本與流動性之適足情況。進而擴充至制訂並檢視緊急應變計畫，包括必要時，擬妥健全且可靠的資本重建計畫。銀行主管機關應規定銀行之風險管理流程應與銀行之風險態勢及系統性重要相符合。

所謂「風險文化( risk culture )」係指銀行實際發生之行為或業務操作，而且該等行為可能與其規定之政策及作業流程不同。風險文化係企業對風險管理之基本觀點，包括對風險、違規及可能損失等之偏好態度，進而影響其執行政策及作業流程之有效性。同時，風險文化亦反應董事會與高階管理人之承諾，它會受組織價值、道德標準、獎勵措施及風險管



理可信度等因素之影響。

### 三、為何建構健全風險管理文化如此重要？

- 健全風險管理對任何企業皆是業務操作之核心，其中銀行與金融業特別重要。
- 銀行維持健全營運及獲利能力，其主要關鍵在於能否妥適辨識、衡量、監督及回報風險狀況。
- 風險管理粗劣足以導致銀行產生鉅額損失。
- 良好風險管理並非旨在消除風險，而是風險與收益之間取得平衡點。因此，銀行之業務操作係審慎承擔風險。
- 最佳之風險管理不僅不失管理風險之基調，亦能從中尋求獲利方法。

### 四、主管機關對銀行風險管理文化之期待是什麼？

- 有效之風險管理架構，俾能辨識、衡量、監督及回報所有風險。
- 董事會及經營團隊能緊密參與風險管理。
- 銀行能清楚瞭解其風險偏好，並廣知全行職工。
- 風險管理能明確並適時與組織目標調和。
- 對所有職工溝通說明風險管理策略。
- 董事會及經營團隊之風險決策需與公司政策調和。
- 獎勵制度需能支持期待之結果。

由 2008 年~2009 年歐美地區金融危機之經驗得知，銀行之公司治理結構及流程尚待強化，特別是對風險之辨識、衡量、監督及管控。檢討銀行之公司治理機制失效主要原因有：

- 董事會欠缺獨立性。

- 未能清楚定義公司之業務策略或風險偏好。
- 利益衝突。
- 鼓勵承擔偏高風險。
- 高階主管對風險之偏好不明確或前後立場不一致。
- 董事會成員欠缺銀行專業素養。
- 董事會不願進行建設性溝通與討論。
- 欠缺有效風險管理架構。
- 對銀行業務操作之管控不足。
- 玩忽職守/對風險漠不關心。

所謂「金融監理」係由受良好訓練及經驗豐富之專業人員執行之判斷過程，監理之目標係以風險基礎為觀點，前瞻性評估風險並及早發現可能發生之問題。爰金融檢查發現有不當之業務操作或情形時，監理人員需確保於一定期限內，銀行必須採取具體矯正措施改善缺失事項，並適時完成改善。

如何有效執行金融監理：

- 詳盡規劃及準備金融查核工作。
- 在合理期間內辦理實地查核並抽查驗證金融交易。
- 涉及判斷性工作，應由具經驗之查核人員辦理。
- 主動、前瞻性及預防性之監理。
- 導入合理性之懷疑。
- 應聚焦並瞭解銀行最重要之風險因子。
- 監理人員與銀行之互動應無突發性規則 ( no surprises rule )。
- 監理資訊適時分享。
- 適時採取措施降低承擔過高風險。
- 適時辨識警訊及例外事件。

- 持續充實金融監理專業技能。

#### 實地查核之重要性

由具有專業經驗之查核人員，於合理期間內辦理實地查核，並對銀行各項交易進行抽查驗證，其功效對金融監理而言具有不可替代性 ( no substitute )。惟金融監理機關應將有限資源投入銀行風險最高之業務區塊。至於場外監控係對銀行自行申報之財務資料及業務操作結果予以審核，亦能發現警訊及特殊事件。場外監控係實地查核以外，主管機關另一項重要監理工具。

影響實地查核之頻率及優先性有：

- 受查銀行之業務規模。
- 受查銀行之系統性重要。
- 高層風險之現況。
- 場外監控分析所發現之不利趨勢。
- 特別之警訊，包括：管理階層未預期之更換，營運策略或商業模式之實質變化等。

#### 五、場外監控之特性

- 監理資源優先分配之審查工作。
- 場外分析係依據未經查核或驗證之 ( 至少 45 日前 ) 自報資料。
- 可對同業資料進行比對分析發現申報機構之例外情況( outliers )。
- 分析例外情況可提前處理潛在問題或決定是否需要進一步查驗。
- 場外監控之資料通常不易瞭解深層問題，如：風險偏好、風險管理能力等。
- 申報資料不正確將導致分析錯誤。
- 部分申報資料解讀需判斷力。

## 六、造成 2008 年歐美金融危機之金融監理缺失

- 未於合理期間內辦理實地金融檢查，且查核之深度有不足情形。
- 以風險為基礎之監理概念未能妥適執行。
- 對銀行之風險管理方法、公司治理架構及風險文化等缺失未能有效辨識。
- 對風險之評估，過於偏重金融機構之歷史營運成果及靜態財務資料，且未充分考量其他潛在缺失。
- 對於偵測或適時辨識警訊及新生風險，過於依賴場外監控機制。
- 對銀行所推展之新種業務，未能瞭解其風險及策略意圖。
- 國內、外監理機關之間欠缺有效溝通及資訊分享機制。
- 金融監理過於依賴外部第三人，如：會計師或其他外部稽核人員。
- 對核心之監理規範聚焦不足，如：資本及流動性等項目。
- 對系統性重要大型銀行投入之監理資源尚有不足。
- 對金融監理結果未採具體處理措施。
- 缺失事項之改善追蹤尚欠不足與適時。

## 七、銀行評等系統之特性

- 以詳盡及統一格式評估銀行之相關風險。
- 需能擷取受評估銀行之整體風險及主要風險項目。
- 評估應具前瞻性。
- 應聚焦於銀行之財務及業務操作缺失或不利情勢。
- 評估項目包括：資本 ( Capital )、資產品質 ( Asset Quality )、管理 ( Management )、獲利能力 ( Earnings )、流動性 ( Liquidity ) 及市場風險敏感度 ( Sensitivity to Market Risk )。
- 評等結果除告知受評銀行之經營團隊外，應予保密。

## 八、降低銀行承受過高風險可採之監理措施

- 道德勸說或其他非正式通知。
- 書面改善承諾、銀行董事會決議、監理機關與銀行簽署之缺失改善備忘錄、正式強制改善命令與措施。
- 對資本不足且未能重建資本適足率之銀行，採立即糾正措施 ( prompt corrective action )、強制性法律措施、或視情況決定是否撤銷執照。
- 撤換董事、高階經理人或其他職工，或限制該等人員之職權。
- 對銀行或其經理人處分行政罰鍰。
- 撤銷執照或終止存款保險保障。

## 九、2008 年歐美金融危機經驗之宏觀面省思

- 金融監理必需適時、主動、預先式及前瞻性，以維其有效性。
- 對銀行之管理基調及判斷應充分瞭解並加以挑戰。
- 銀行必需全方位審視其集團內之相互關聯風險。
- 銀行之情況可能快速改變且未能立即偵測到。
- 儘可能採適時 ( real time ) 及主動式金融監理。

所謂主動式與預先式之金融監理，係指：

- 銀行開發新式金融商品時應預先通知金融監理機關。
- 對特定風險區塊，監理機關應採橫斷面式( cross-sectional )審查。
- 監理機關與受監理機構應持續性相互討論及溝通。
- 金融監理應逐步擴至政策可能涉及之議題。
- 強化場外監控之技術。

## 十、金融集團之監理議題

- 跨國監理之協調。
- 監理資訊之分享。
- 跨國界之系統性重要子公司。
- 分行與子行之屬性。
- 控管規避監理之套利機會。

## 十一、瞭解法人實體 ( legal entity ) 風險之重要性

- 對銀行集團應採整合性之風險辨識、衡量及控制方式。
- 應考量子銀行之債權人與關係人 ( stakeholders ) 差異性。
- 聯屬 ( affiliated ) 銀行之資本與流動性具有不可替換性。
- 過於依賴整體風險態勢可能導致對忽略集團內之潛在缺失或風險傳遞。

## 十二、小結

- 銀行管理及公司治理之有效性係維護銀行健全經營之第一道防線。
- 按 2008 年歐美金融危機之經驗，當銀行之公司治理及風險管理失效時，係銀行發生經營問題或倒閉之最主要原因。
- 2008 年歐美金融危機前，部分金融監理喪失聚焦；金融危機後，許多新監理法規頒布，惟需配合積極主動式之金融監理。
- 適量驗證金融交易與例行性實地金融檢查係無可替代之金融監理措施。
- 金融檢查人員得考量內、外部稽核或第三人查核之輔助性，惟仍需自行執行必要之金融交易驗證。
- 避免過度依賴銀行自行評估風險。
- 金融實地查核範圍應適度擴至對任何警訊之追蹤。

## 參、如何與問題銀行之董事會及高階經理人進行有效溝通

### 一、金融實地檢查後，監理機關與銀行董事會會晤之主要目的

- 將實地查核結果口頭告知銀行董事會及其各部門主管。
- 直接取得對銀行未來可能有重大影響之政策變動資訊。
- 增進董事會與高階經理人對重大經營問題之瞭解。
- 取得缺失事項改善措施之初步承諾。
- 增進董事會與高階經理人對金融監理之參與及瞭解。

### 二、會晤前之準備重點

- 充分瞭解擬溝通之缺失事項。
- 查核整體銀行與特定業務之評估依據。
- 與董事會一起討論銀行之當前情況。
- 先與銀行管理階層就查核結果進行初步溝通討論。
- 對與會人員需有相當瞭解。
- 需考量董事會對查核結果之瞭解程度為何。
- 需瞭解誰對查核缺失事項負有責任。
- 妥備會晤可能發生之問題。
- 備妥主導會晤之程序進行。
- 模擬演練並以成功會晤為目標。

### 三、會晤中應注意事項

若監理機關與受查機構之間關係有欠融洽時，監理人員與其董事會會晤前，宜審慎處理彼此間原有之僵硬關係，務必與其董事會維持良好之會談狀態。再者，當會談議題有涉及特定人之敏感性時，宜於會談前先行知會該特定人，切忌會談議題有突發性內容，避免會談之不可預期性。此外，監理人員應注意與人會晤之第一印象，舉凡衣著服裝、會談用語

或肢體語言等皆需慎重。據研究，雙方溝通能獲取對方之信任度之決定關鍵，談話內容僅佔 7%，說話之語氣佔 38%，表達之方法及肢體姿態合佔 55%。爰雙方溝通之信任度形成，其溝通內容固然重要，惟說話之方法更為重要。會談之語氣宜避免演講式之用語，多用勸服之語氣。監理人員應自我提醒，當會談結束後，希望受查機構之與會人員能記住那些內容；如何以活潑且生動方式與受查機構溝通。數據及資料均非會談溝通所要傳達之訊息，查核之評估結果才是所要溝通傳達之訊息，且該等訊息應有強力證據支撐。

#### 四、溝通應注意事項

- 溝通旨在協助受查機構適時就缺失事項採取改善措施。
- 當銀行之風險管理作業欠佳時，應就可能發生之後果進行溝通。
- 溝通事項並非代表監理機關必會採取處分措施或調降評等。
- 應強調合作式管理及良好評等結果之正面價值。
- 溝通方式應包括口頭及書面等方式。

#### 五、實地查核常見缺失事項

- 授信組合風險有欠分散，當特定產業於景氣反轉時，可能損及銀行之資本及獲利能力。
- 對產業或借戶狀況之報告有欠確實，或未能適時審查，以致管理階層無法對新放款案做出慎重決策。
- 未能及時辨識景氣反轉趨勢，以致延遲採取適當措施。
- 董事會未能獲取適時且正確報告，以致無法有效監督管理階層。

#### 六、如何與帶有敵意管理階層進行溝通

與帶有敵意之受查機構管理階層會晤溝通時，常遭遇之情況包括：對所



提缺失事項之妥當性質疑，防衛性之言語交談，對缺失事項不願承擔責任，對查核人員之資淺閱歷有不屑態度，對話語氣充滿對抗性，交談口氣嚴厲或表達之內容欠缺邏輯性等。前述各項之會談情況可能觸發情緒性對抗，以致溝通益形困難。

#### **七、處理溝通對象之情緒性反應，有如下技巧可供參考**

- 對任何形式之情緒性反應，首要保持冷靜。
- 情緒性反抗之內容應對事不對人。
- 溝通討論應聚焦於事件之問題，不是個人。
- 必須傾聽對方所言內容，以利尋求解決方案。
- 需有同理心。
- 保持開放胸襟，不拘泥固定之解決方案。
- 當對方憤怒時，應提供更多溝通彈性空間。
- 但對惡意之行為不宜退讓。
- 討論之步調不宜原地打轉，宜儘求往解決問題之方向前進。

#### **八、壓力狀況下，說服對方之技巧**

- 切勿阻斷對方提問。
- 宜開放接納各式問題。
- 需坦率及公正。
- 切勿指責對方。
- 切勿對講稿照本宣科。
- 必要時可暫停討論，給予對方有一段思考時間再予回應。
- 體貼對方之立場。
- 勿期待對方必有正面回應。
- 聚焦於會議結束後，受查機構將採那些改善措施。

## 九、會議結論之重點

- 將雙方有共識部分摘要重述一次。
- 將查核結果後可能採取之監理措施告知對方。
- 允許所有與會之金融監理人員可補充發言。
- 會議結束前務必詢問是否有其他補充說明。

#### 肆、監理措施之構建

巴塞爾核心準則第 11 條係有關監理機關早期因應銀行有不當業務操作之規範。當個別銀行之業務操作有欠健全，進而可能對其他銀行或銀行體系傳遞風險時，監理機關應有適足監理工具（或法律授權），俾其適時採取糾正措施。相關細部內容如下：

- 監理機關應及早對有監理疑慮之事項提高警覺，適時對問題銀行採取糾正措施，對重大之疑慮事項應有書面紀錄，對問題銀行要求提送改善進程報告，定期追蹤以確保糾正措施有效執行。
- 監理機關所用之監理工具應能廣泛處理各類情境，如：銀行未遵守法律或其他規定、業務操作有欠健全、有損存款人權益、對金融穩定帶來危機等情境。
- 監理機關應有適足法律授權啟動有效之立即糾正措施，不僅對銀行違反資本或流動性等規定應有明確啟動糾正之標準，亦需對銀行違反規定採取預防性干預措施。
- 監理措施應多元化，包括：道德勸說、實地查核報告、書面因應改善缺失之承諾、正式或非正式干預措施，罰鍰、終止存款保險契約及撤銷營業執照等。監理措施之法律授權包括：業務限制、提高相關業務準備規定、暫停核准新種業務、限制資產移轉或股利發放、促成併購、接管過渡經營、處分停業等。
- 監理機關對銀行董事會成員或高階經理人之職權有干預權，如：得禁止特定人於銀行業任職，撤換或限制董事及高階經理人，對該等人處分罰鍰。
- 監理機關應能對受監理銀行執行「隔離保護（ring fence）」，隔離對象包括：控股母公司、子公司、聯屬企業或其他關係企業。
- 監理機關應能對問題銀行以處分停業、重整或促成併購等方式有序退場處理，同時亦能與其他監理機關（包括非銀行業）合作處理退場。

- 法律或其他規定不應對糾正措施產生阻礙或延遲之情形。

### 一、處分糾正措施之目的

監理機關啟動糾正措施前，應就問題銀行違規之事實以公正客觀方式相互討論溝通，俾採取妥適處理措施，進而確保金融機構健全經營，以維金融穩定，將存款保險基金與金融安全網之風險最小化。

### 二、處分糾正措施之原則

- 以實踐金融監理目標為優先考量。
- 適時執行糾正措施。
- 不僅處理問題之表象，同時兼顧解決問題之根源。
- 確保比例原則及一致性原則。
- 糾正措施需針對受處分銀行之個別情況而量身訂作，並維持彈性。
- 處分前，宜取得銀行管理階層之改善承諾。

### 三、問題之表象與根源

兩者須辨識清楚，金融機構因業務操作不當所生之結果，屬問題之表象。惟業務操作係一連串之行為與動作組合而成，該等行為與動作(或不作為)即屬業務操作不當之根源。監理機關處分之糾正措施應兼顧考慮問題之表象與根源，不宜偏向單一方面處理。

所謂業務操作不當問題之根源，包括：營運模式欠當，公司治理欠佳，決策過程欠嚴謹，內部獎勵措施配置失衡等。有關具體行動或作為包括：資本不足、承作高風險放款、流動性及內部控制不足、未有內部稽核機制、從事套利或高風險投資業務、給付過多股利、蓄意違反法令等。

所謂業務操作不當問題之表象，包括：資產品質欠佳(逾放比率過高或放款淨損過大)、獲利能力欠佳(管銷費用過高、淨利差太低、不生利

資產過多)、資本不足、承受過高業務風險(放款或籌資有集中情形)。

#### 四、正式與非正式糾正措施

所謂「非正式糾正措施 ( Informal corrective actions )」通常係針對輕微或一般性之缺失事項所採之措施，得由金融機構出具自發性之改善承諾，該等措施無法律強制性，具協商性，不對外公開，尚未遵循辦理改善亦不涉罰鍰處分等。所謂「正式糾正措施 ( Formal corrective actions )」通常係針對較嚴重之缺失事項所採之措施，依法律規定核處之命令，具法律強制性，將公告週知社會大眾，尚未遵循辦理改善時得處分罰鍰。

#### 五、裁處糾正措施之考量點

- 缺失事項之嚴重情況。
- 受監理機構之歷史紀錄。
- 缺失事項之發展情勢 ( 正向改善或負向惡化 )。
- 高階經理人或大股東有無變動。
- 管理階層之能力。
- 誠信度。

#### 六、監理機關常用之糾正措施

- 維持最低資本比率。
- 限制股利分配。
- 減少不良資產。
- 維持適足放款備抵損失。
- 督促維護適格之管理團隊。
- 檢視董事會成員及其獨立性。

- 修正業務策略及預算。
- 改善違規情形及內控缺失。
- 按季提報缺失改善進度。

## 七、資本適足性

有關資本之常見缺失，包括：風險資本比率下降，資本部位之絕對值下降，資產明顯鉅幅成長，營業發生虧損。對受監理機構之資本相關缺失之評估須注意下列事項：

- 可資運用之內部或外部資本為何？
- 營運策略有無變動？
- 營業發生損失係屬結構性？或是短暫性？
- 經濟或市場情勢有無逆轉情形？
- 策略規劃是否欠佳？
- 風險承擔力之歷史紀錄為何？

可供改善資本適足性之相關措施，包括：尋求增資（原股東增資或第三人挹注資本），限制股利分配或薪酬獎金之發放，限制資產成長率或將高風險資產轉換為低風險資產，出售資產或將其證券化。

## 八、資產品質

有關資產品質之常見缺失，包括：不良放款之部位及損失增加，資產組合明顯集中，違反審慎貸放規定，放款損失準備不足。對受監理機構之資產品質相關缺失之評估須注意下列事項：

- 經濟情勢突然惡化或貸放作業鬆散。
- 特定資產或多數資產之品質有惡化情形。
- 獲利能力是否足以支應新增所需之損失準備？
- 管理階層能否處理不良放款？

- 風險承擔能力是否提升？
- 違規情事是否蓄意或不可避免？

可供改善資產品質之相關措施，包括：針對特定資產擬定減額計畫，適時轉銷呆帳，修正授信政策及貸放標準，限制放款成長率，提昇資本部位，調降放款額度。

## 九、內部管理

有關內部管理之常見缺失，包括：放款及風險管理作業偏弱，營業風險偏高，內部管理欠缺連續性及深度，主管人員強勢主導業務，董事會未能盡責督導，偏愛任用親信人員，薪酬獎金明顯偏高，內線交易或舞弊，經常發生違規情事。對受監理機構之內部管理相關缺失之評估得注意事項：

- 違規係為蓄意或無意？
- 內部管理問題歸責於一人或少數經理人？
- 管理團隊是否為新組成？其歷史績效為何？
- 管理團隊是否適任？有無改善缺失之意願？
- 人員編制是否適足？

可供改善內部管理之相關措施，包括：要求加強董事會參與內部管理，要求董事之獨立性，擬定並執行全新業務策略計畫，任用新主管需先經監理機關核可，評估管理團隊之勝任能力，限制薪酬獎金，撤換董事或管理團隊。

## 十、查核缺失之改善追蹤

查核缺失之改善應請受查單位提交改善進度報告，並定期追蹤。對函報之改善情形，監理人員應加註意見及必要之因應措施。必要時得運用監理權強制受查單位遵循監理機關之核處意見。對需改善之缺失事項，應

訂定明確改善時間表。總之，核處意見切勿模稜兩可，以防改善之效率不彰。

對缺失改善進度報告，監理機關應適時並詳盡審核，並評估有無必要援引強制措施督促受查單位遵循改善意見。倘若改善情況不甚理想，宜考慮是否實地造訪受查單位追蹤其改善進度。總之，改善進度報告需具有實質意義，切勿僅是形式作業。另對改善進度報告之審查，應留存書面審查結果。

## 十一、小結

監理機關對金融機構之查核缺失事項，應及早並適時採取糾正措施。對缺失事項之問題探討，應就問題之表象及根源同時兼顧。糾正措施並無一定之格式化措施，應視受監理機構之缺失情況而予以裁量。必要時得對銀行之董事及高階經理人核處糾正措施。糾正措施得視情況採正式或非正式，惟應追蹤改善進度與情況，並定期檢視。



## 伍、個案研討

### 一、背景說明

新星銀行 ( Bank of Newstar, BON ) 原以承作住宅房屋貸款 ( residential mortgage lending ) 為主要業務，目前( 虛擬假設為 20x7 年 ) 資產總額約有 3,280 億美元，於其國內主要城市皆設有分支機構。BON 除持有住宅放款外，亦將部分放款證券化售予第三人。BON 過去 15 年來以併購方式，共計併購 12 家房貸公司，促其業務規模快速成長。BON 之主要資金來源有二：一為零售存款 ( 即一般存款戶 )，另一則是機構投資人之資金。

過去五年來，利率保持低檔，讓許多人得以負擔房屋貸款，房貸機構亦因而業務顯著成長。但同時，房貸同業之競爭隨之加劇，房貸機構皆欲尋求優良客戶，導致房貸之收益率下降至歷史低點。

### 二、變更業務策略

傳統以來，BON 係承作 30 年期固定利率房貸為主；惟自 20x3 年起，該行開始承作浮動利率及其他新種類型房貸( 該等房貸之借戶信用風險較高 )，並將該等放款證券化賣斷予第三人，僅保留證券化後之部分殘餘資產 ( retained for its own portfolio )。BON 開啟新業務策略旨在降低 30 年期固定利率房貸之利率風險；此外，該行管理團隊考量高風險房貸，不僅可向借戶收取較高利率及手續費，同時該等放款組合證券化後之售價亦較高，爰新業務策略可提升該行之獲利能力。BON 管理團隊認為將大部分之放款資產轉讓賣斷予第三人，可將承作放款之信用風險予以隔離。

BON 管理團隊所謂「較高風險放款 ( higher-risk lending )」係指其住宅貸款有下列特徵者：

(一) 貸放值 ( loan-to-value ) 大於或等於 90%。

(二) 借戶之信用評分低，對借戶還款來源之徵信資料不足，未有具體資料可證明借戶有適足還款能力。

(三) 選擇式調整利率房貸 ( option adjustable rate mortgage )，係指借戶得選擇每月繳付全額本息、僅繳利息 ( interest only ) 或最小繳納額 ( minimum payment )。借戶於借款初期一段優惠時間內，得選擇最小繳納額，通常該繳納額明顯低於以當期市場利率核算之利息，俟優惠期結束後，始以市場利率計付利息，爰借戶借款初期之現金流出壓力得大幅減輕。

(四) 兩階段利率房貸，首階段 ( 通常為二年 ) 以低於市場利率計收利息，第二階段則調回至以市場利率計收利息。

自 BON 變更業務策略後，為提昇該行之獲利能力，其承作之房貸即具有一項以上之上述特徵。該等較高風險房貸不僅可向借戶收取較高利息及手續費，將其證券化轉讓與第三人時，所售價金亦較傳統固定利率房貸為佳。

BON 管理團隊就業務策略變更後，向其董事會報告各類放款產品之獲利 ( 利差 ) 狀態如下：

30 年固定利率房貸	19 個基點 ( 即 0.19% )
30 年選擇式調整利率房貸	109 個基點
房屋淨值放款 ( home equity loans )	113 個基點
次級房貸 ( subprime mortgage )	150 個基點

BON 管理團隊為執行其新版業務策略，在全國性電視台及網際網路大作廣告，旨在向各類型之借款人宣達該行願積極貸放資金，並以「是的

力量 ( The power of Yes )」為宣傳口號。啟動廣告之後，該行房貸部門主管於其銀行總部召開全行會議，出席人員達數千人，包括：授信主管、風險管理、財務及資訊人員。該員房貸部門主管之報告主題為「要大膽 ( Be Bold )」，其中一張簡報資料表達其主要精神為「業務、業務、全行只要業務」。

為鼓勵房貸部門員工達成業務目標，BON 管理團隊重新調整其獎勵措施，約略如下：

級別	內 容	獎 勵 佣 金
第一級	每月完成貸放 1~6 案，或貸放金額達 899 千美元。	40 個基點
第二級	每月完成貸放 7~12 案，或貸放金額達 900~2,499 千美元。	50 個基點+每案放款 30 美元
第三級	每月完成貸放 13~26 案，或貸放金額達 2,500~4,999 千美元。	55 個基點+每案放款 30 美元
第四級	每月完成貸放 26 案以上，或貸放金額達 2,500~4,999 千美元。	60 個基點

由以上二表得知，BON 管理團隊以較高業務獎金鼓勵業務人員承作較高風險房貸。再者，對將上開較高風險放款證券化後，再轉讓與第三人之業務人員亦給予額外獎金。最後，放款審核、作業處理及品質控管等人員，亦每月按其處理之放款個案量及貸放金額給予額外獎金。

### 三、模擬監理情境一

假設參加研討會人員係負責監理 BON 之監理團隊。設若時間倒回 20x4 年初，BON 向監理機關提報其業務策略變更計畫及其如何執行計畫之相關文件，

- (一) 試問監理人員應對 BON 之新版業務策略應予注意並關切者為何？
- (二) 監理人員對 BON 之新版薪酬獎金辦法有何看法？
- (三) 在此階段，監理人員應採那些監理措施因應？

### 四、模擬監理情境二

自 20x4 年起，BON 管理團隊啟動新版業務策略，惟 20x7 年起，整體授信環境有惡化趨勢。鑑此，BON 管理團隊開始緊縮房屋貸款之核貸標準。自 20x6 年起，該行之不良放款激增將近三倍。BON 管理團隊考量房貸市場已有萎縮情形，爰於 20x7 年起減少資產證券化，開始將放款資產帳列「備供出售 ( held-for-sale )」科目由改為「持有至到期日 ( held-to-maturity )」科目。惟該等放款資產改列科目時，須以市價重新評估，導致多案放款產生帳面損失。自 20x6 年至 20x7 年，以不動產為擔保之放款因改為「持有至到期日 ( held-to-maturity )」科目者竟逾 210 億美元。設若目前係 20x8 年，監理機關甫獲 BON 申報 20x6 年及 20x7 年財報資料 ( 如次頁下表 )，場外監控人員審查過相關資料，應如何因應下列議題：

- (一) 監理人員應對哪些財務面部分特別關切？
- (二) 監理人員應對哪些資產負債表及損益表項目深入查核？
- (三) 該行所申報 20x7 年盈利及資本等相關數據之正確性是否需要存疑？若有不妥，監理人員應建議如何調整？

資產負債表

單位：百萬美元

資產		20x7	20x6
A1	備供出售有價證券	27,540	24,978
A2	交易資產	2,768	4,434
A3	備供出售之放款	5,403	44,970
A4	<i>小計(A1~A3)</i>	<b>35,711</b>	<b>74,382</b>
A5	住宅放款	110,387	99,479
A6	住宅淨值放款	60,963	52,882
A7	次級房屋貸款	18,617	20,767
A8	其他不動產放款	43,504	38,988
A9	<i>小計 (A5~A8)</i>	<b>233,471</b>	<b>212,116</b>
A10	信用卡及其他消費性放款	9,036	11,137
A11	商業放款	1,879	1,707
A12	備抵呆帳 - 放款	(2,571)	(1,630)
A13	房貸服務資產	6,278	6,193
A14	商譽	7,287	9,050
<b>資產計合</b>		<b>327,913</b>	<b>346,288</b>
<b>負債及股東權益</b>			
B1	支票存款	49,189	55,561
B2	活期儲蓄存款	44,987	41,943
B3	定期存款	49,410	46,821
B4	<i>零售存款小計(B1~B3)</i>	<b>143,586</b>	<b>144,325</b>
B5	商業及保管存款	17,736	24,993
B6	經紀存款及同業存款	88,604	100,808
B7	其他負債	38,958	32,852
B8	少數股東權益 (Minority Interests)	3,919	2,414
B9	股東權益	24,584	26,969
B10	<b>負債及股東權益合計</b>	<b>327,913</b>	<b>346,288</b>

損 益 表		單位：百萬美元	20x7	20x6
利息收入			<b>19,489</b>	<b>19,907</b>
C1	短期投資及備供出售有價證券		1,639	1,705
C2	交易證券		430	606
C3	備供出售之放款		1,391	1,807
C4	小計 (C1~C3)		3,460	4,118
C5	住宅放款		6,396	7,011
C6	住宅淨值放款		4,197	3,833
C7	次級房屋貸款		1,333	1,275
C8	其他不動產放款		2,653	2,256
C9	小計 (C5~C8)		14,579	14,375
C10	信用卡及其他消費性放款		1,101	1,027
C11	商業放款		155	131
C12	其他利息收入		194	256
<b>C13</b>	<b>利息支出</b>		<b>11,312</b>	<b>11,786</b>
C14	一般存款		6,610	6,263
C15	同業存款		2,570	3,980
C16	其他借款		2,132	1,543
<b>C17</b>	<b>淨利息收益</b>		<b>8,177</b>	<b>8,121</b>
<b>C18</b>	<b>放款損失準備</b>		<b>3,107</b>	<b>816</b>
<b>C19</b>	<b>非利息收入</b>		<b>7,034</b>	<b>6,540</b>
C20	出售住宅放款及其服務收入		944	768
C21	出售消費性放款及其服務收入		1,639	1,527
C22	存款手續費收入		2,893	2,567
C23	信用卡手續費收入		778	637
C24	其他非利息收入		780	1,041
<b>C25</b>	<b>非利息費用</b>		<b>11,592</b>	<b>8,970</b>
C26	薪酬		3,766	3,937
C27	房舍及各項設備		1,589	1,711
C28	其他費用		3,470	3,159
C29	商譽減損		1,775	-
C30	交易資產損失		673	154
C31	備供出售有價證券損失		319	9
<b>C32</b>	<b>稅前純益</b>		<b>512</b>	<b>4,875</b>

資本、獲利能力及資產品質等項目之比率

單位：百萬美元

	類 別	20x7	20x6
D1	第一類資本	21,610	21,789
D2	風險性資本總額	31,128	30,068
D3	平均資產	315,832	343,178
D4	風險性資產總額	252,330	255,545
D5	平均股東權益	24,194	26,406
D6	備抵呆帳 - 放款	2,571	1,630
D7	不良放款(NPLs)	6,123	2,295
D8	強制執行資產	979	480
D9	不良資產總額	7,102	2,775

各項主要比率

獲利能力		20x7	20x6
E1	稅前平均資產報酬率 (ROA)	0.16%	1.42%
E2	稅前平均資本報酬率(ROE)	2.11%	18.46%
監理資本比率			
E3	第一類資本槓桿比率	6.84%	6.35%
E4	第一類風險資本比率	8.56%	8.53%
E5	全體風險資本比率	12.34%	11.77%
資產品質			
E6	備抵呆帳 - 放款/不良放款	42%	71%
E7	備抵呆帳/不良資產	36%	59%
E8	不良資產/資產總額	2.16%	0.8%
E9	不良資產/第一類資本+備抵呆帳	29%	11.85%

單位：百萬美元

不良放款之類型	20x7	20x6
住宅放款	2,302	640
次級房屋貸款	2,721	1,283
住宅淨值放款	835	231
其他不動產	240	124
其他放款	25	17
不良放款總額	6,123	2,295
強制執行資產	979	480
不良資產總額	7,102	2,775

**財務報表之附註說明：**

A1：備供出售有價證券 ( Available For Sale securities ) 係屬信用評等高得分之債務有價證券。

A2：交易資產 ( Trading assets ) 主要包括：信用評等高得分之政府公債，信用卡保留利益 ( 20x7 年及 20x6 年分別有 18 億美元及 14 億美元 )。信用卡保留利益係信用卡款證券化後，將證券售予第三人，保留於 BON 資產負債表帳上之次級利益 ( subordinated interests )；該等保留利益之受償順序劣後於證券持有人。

A3：備供出售之放款 ( Loan Held for Sale ) 20x7 年起，整體信用市場環境有趨劣情形，BON 自「備供出售之放款」科目轉換約 170 億美不動產放款至「持有至到期放款組合」科目。因信用市場趨劣，而產生科目轉換損失 139 百萬美元。

A5：住宅放款 ( Home mortgage loans ) 自 20x6 年起，因原列「備供出售之放款」科目之轉換，大約增加 110 億美元。該類放款之組合內容約略如下表列：



住宅放款組合	20x7	20x6
一年內重新訂價之選擇式浮動利率房貸(註1)	58,870	63,557
其他浮動利率房貸	46,058	33,023
固定利率放款	5,459	2,899
合 計	110,387	99,479

註 1：選擇式浮動利率房貸 ( Option floating rate mortgages, FRMs ) 提供借款人得選擇每月繳納全額本息、僅繳利息或最低繳納額等選項。所謂「最低繳納額 ( minimum payment )」係指借款人於貸款初期一段 ( 優惠 ) 時間內，得以明顯低於當時市場指數之利率計收利息。惟俟優惠期結束後，計息之利率將回歸貸款契約訂之市場指數利率。倘借款人於優惠期結束後仍僅繳付最低繳納額，將與實際每月應繳金額產生「未繳差額」。該未繳差額將資本化滾入借款本金，同時認列等額之利息收入，即產生所謂「負攤銷 ( negative amortization )」情形。20x7 年及 20x6 年因負攤銷而新增之放款餘額分別為 48,162 百萬美元及 48,322 百萬美元。

A6：住宅淨值放款 ( Home equity loans, HEL ) 係借款人以其住宅之淨值向銀行抵押融資，資金用途多屬房屋修繕、醫療費用等。該類放款之抵押權經常非首順位，爰放款延滯時，執行拍賣擔保品後，需俟首順位抵押權人全額受償後，始有受償機會，故承受較大放款損失風險。BON 所持住宅淨值放款組合內容如下表列：

單位：百萬美元

住宅淨值放款	20x7	20x6
第一順抵押權	17,489	20,996
第二順抵押權 (註2)	43,474	31,886
合 計	60,963	52,882

註 2：BON 所持第二順位抵押權 HEL 中，其貸放值比率 ( loan-to-value ratio )

逾 80%者，20x7 年及 20x6 年之金額分別為 17,785 百萬美元及 11,996 百萬美元。

A7：次級房屋貸款( Subprime home mortgages )主要有二個來源，一是 BON 之子公司 Short Beach Mortgage ( SBM ) 所承作貸放者；另一是向其他金融集團購買者。該類放款多屬浮動利率之房貸。30 年期之房貸，首二年以低於市場之固定利率計息；之後，即調整為較高之浮動利率計息。通常 SBM 僅評估借戶若能支付首二年利息者，即予核貸；惟日後該借戶需支付較一般借戶較高之利率。

C5：住宅放款之利息收入 ( Interest income home mortgage loans )，20x7 年及 20x6 年因選擇式浮動利率房貸之負攤銷而資本化之利息分別為 14.18 億美元及 10.68 億美元。

### 第三部份、心得與建議

#### 一、金融監理之法制宜隨時代之演進而持續革新，俾符實務之所需。

當今法治國家，政府處理任何與公眾相關事務皆須依法行政。當某一金融機構經營不善而發生倒閉情事時，必牽連許多人之權利義務關係。爰金融監理必須依附於一套完善金融法制之下，始能順利運作，並將人為之偏好與干擾降至最底程度。尤其對問題銀行之早期干預監理措施，涉及許多主客觀判斷。例如，有關及早干預問題銀行，監理機關介入之時間點應多早才符時「適時」原則（How early is early）？介入之決策應依哪些項目或標準判斷？當法制愈完備時，主觀判斷之部分即愈少，公正與透明之程度即愈佳。爰金融改革係一持續性工作，並無終點，因世界與國家局勢之變動、社會人文之變遷、科學技術之變化等皆可能促使舊有之金融制度無法跟上潮流。況且，金融制度無法自先進國家之制度直接抄襲即可，因國情與社會風俗不同，以致部分制度無法直接套用，爰金融法制須檢視自我所處環境併隨時代之演進而持續改革。

#### 二、金融監理機關應能獨立行使職權，俾能充分判斷並採行適當之監理措施。

本次研討會之個案研討其實係取材於美國一著名大型銀行倒閉實例，即華盛頓互惠銀行（Washington Mutual Bank, WAMU）。WAMU 每年給付予其金融主管機關 OTS 之監理規費至少三千萬美元，佔 OTS 總收入之 12-15%。因 WAMU 對 OTS 之經費「貢獻度」幾近不可替代，爰 OTS 認為與該銀行為生命共同體。因此，OTS 對 WAMU 後期不斷提高其業務風險，監理作為甚是消極，無法充分展現其獨立性執行金融監理或採取必要之糾正措施，爰當景氣反轉不利該行之業務風險時，釀成美國近代史上最驚人之銀行倒閉案。

#### 三、金融主管機關應採前瞻式監理（Forward-looking supervision），以利及

#### **早干預問題銀行之有效性。**

傳統之「立即糾正措施」係以資本比率之數據為判斷標準，以啟動對弱質銀行之各階段監理措施。惟資本比率係為相對落後指標，倘僅以該項比率為判斷標準而啟動相關監理措施，恐將為時已晚，難以挽回問題銀行倒閉之命運，最終仍由納稅人與其他債權人承受銀行倒閉之鉅大損失。資本比率下降其實已是銀行發生問題之末端現象，問題金融機構之根源問題若未徹底改善，末端現象仍難有效解決，爰應以前瞻式金融監理檢視金融機構之相關問題，如：宜注意銀行之業務模式是否承受過高風險，企業文化是否偏好高風險高利潤，風險管理制度是否健全，再輔以適當壓力測試。

#### **四、對金融機構辦理實地 ( on-site ) 業務查核係金融監理之不可替代性工作。**

本次研討會數位演說者 ( speaker ) 係曾經或現在任職於美國聯邦存款保險公司 ( FDIC )，例如：Michael J. Zamorski, Raihan Zamil, John Conneely 等人。FDIC 不僅是美國銀行之存款保險人及倒閉銀行之清理人，同時亦是美國聯邦銀行監理機關之一。研討會中 Michael 等人不斷重申，實地業務查核在金融監理中具有不可替代之功能。場外監控固然是金融監理之重要一環，惟監理人員於第一線與金融機構人員互動亦非常重要。尤其與金融機構人員直接當面對話，深入瞭解其思維模式及理念，翻閱相關原始檔卷查看其業務細節，對受查機構之瞭解層次並非場外監控可以比擬。

#### **五、銀行雖是營利機構，惟應注意其金融仲介之社會責任角色，需於盈利與風險承擔間取得平衡點。**

本次研討會之個案研討，BON 之業務策略自傳統房貸轉變為承作高風險房貸，降低繳本付息之門檻，大幅放寬借款戶還款能力之審核標準，幾乎全面棄守該行之風險管理機制，全行似乎僅剩創造更高短期盈利為唯一目標，爰當景氣逆轉時，發生不可挽回之倒閉事件。回顧我國十餘年前，許多銀行極

力推展消費性放款，俗稱卡債。因一般放款利差偏低，而消費性放款所創造之利差遠優於一般放款利差。許多經濟條件欠佳之借款人因銀行改變其風險文化而得以藉由卡債取得借款，惟渠等借戶原是資力薄弱之族群，且卡債利率遠高於一般放款利率，爰許多卡債族最後只能「以卡養卡」，直至無卡可養而倒帳。許多銀行為短期內清理帳上鉅額逾期消費性放款，將該等不良放款標售轉讓，其債權回收率僅有個位數之百分比，而承受鉅額帳上損失。我國當時卡債事件之情境與 BON 所遇之房貸情況幾乎雷同，尤有甚者，我國嗣後雖有債務協商等機制，惟尚有許多卡債族仍陷於債務泥淖中，嚴重影響其人生規劃，對社會之負面影響仍然持續中，政府對此宜引以為鑑。

#### **六、對金融機構之各項缺失事項，除缺失之表面現象，亦應探討問題之根源，俾核處妥適糾正或改善措施。**

金融機構因業務操作不當所生之結果，屬缺失之表面現象。惟業務操作係一連串之行為與動作組合而成，該等行為與動作（或不作為）即屬業務操作不當之根源。例如，逾期放款比率偏高係缺失事項之表象，惟其問題之根源可能是授信政策偏差、公司治理欠佳、薪酬獎勵措施欠當誘發道德危險等。缺失事項表面現象與問題根源之關聯性通常並無明確之法規規定，除需查核人員之實務經驗判斷外，亦需適足佐證資料，俾與受查單位相關人員進行理性溝通，以利監理機關核處妥適（正式或非正式）糾正或改善措施。