

出國報告（出國類別：國際會議）

出席「實施 Basel III 相關重要監理議
題會議」

**Meeting on supervisory priorities
including implementing Basel III**

服務機關：金融監督管理委員會銀行局

姓名職稱：馬珊珊 稽核

派赴國家：瑞士

出國期間：民國 105 年 12 月 5 日至 10 日

報告日期：民國 106 年 2 月 6 日

《摘要》

本次「實施Basel III相關重要監理議題會議」是由國際清算銀行下設的金融穩定學院舉辦。金融穩定學院每年透過各種活動，邀集各國監理機關代表共同研商，凝聚共識，以協助國際清算銀行達成其設立宗旨。

會議於位在瑞士巴塞爾的國際清算銀行總部舉行，形式為圓桌會議，主要討論議程有二：(一)Basel III修正草案重點，包括信用風險、市場風險、作業風險及銀行簿利率風險的新架構；及(二)非會員國的監理優先重點。

國際清算銀行目前已成為銀行監理的國際標準制定者，由於我國尚非國際清算銀行或巴塞爾銀行監理委員會成員，出國人員此次出席會議期間，亦特別將重點放在瞭解該等國際組織及委員會的內部運作，期待當我國國際地位逐漸正常化後，能有機會加入此重要國際金融組織。

會議為期僅2日，相當緊湊充實，除可強化出席人員對國際清算銀行及巴塞爾銀行監理委員會之運作，同時亦可快速掌握Basel III修正草案重點及各國監理優先項目，增進我金融監理人員的國際監理專業知能，有利我金融體制與國際接軌，建議未來可積極派員參與。

《目 錄》

壹、 會議目的	- 1 -
貳、 認識國際清算銀行	- 3 -
一、 國際清算銀行	- 3 -
二、 巴塞爾銀行監理委員會	- 6 -
三、 金融穩定學院	- 10 -
參、 會議重點	- 12 -
一、 Basel III 修正草案重點	- 12 -
二、 非會員國的監理優先重點	- 13 -
肆、 心得與建議	- 18 -
伍、 附件	- 19 -

壹、會議目的

1970年中期以來，金融自由化與金融創新的時尚潮流席捲全球，為金融市場帶來了一個嚴重的負面影響：金融風險的跨國傳染。加上各國監理方式的差異，對跨國金融機構實施有效監理越來越不容易，更推升了跨國金融監理合作的重要性。1975年，十國集團(G10)共同在國際清算銀行(BIS)內成立了一個常設委員會「巴塞爾銀行監理委員會」，供各成員國的中央銀行進行監理合作，以強化對跨國金融機構的有效監理。

自成立以來，巴塞爾銀行監理委員會制定了一系列重要的銀行監理規定，其中最重要的莫過於1988年的巴塞爾資本協定(Basel Accord)，主要是透過資本分類及風險權術的計算，對銀行的資本適足性訂定基本要求，這是金融監理思維的一個重要轉變，日後被普遍稱為Basel I。其後因風險管理技術進步及為防範金融危機，規範的深度及廣度均不斷完善，包括2004年定案的Basel II、2010年公布的Basel III、及原訂在今(2017)年1月初完成修正的Basel III(業界已有Basel IV的稱號)。

不僅是巴塞爾資本協定，國際清算銀行歷來公布的相關監理原則，已構成國際普遍認可的銀行監理國際標準，亦為我國執行銀行監理時的重要參據。因此，國際清算銀行事實上已成為銀行監理的國際標準制定者。

本次「實施Basel III相關重要監理議題會議」是由國際清算銀行下設的金融穩定學院舉辦，金融穩定學院每年透過各種活動，邀集各國監理機關代表共同研商，凝聚共識，以協助國際清算

銀行達成宗旨。會議為期僅2日，主要討論議程有二(議程詳附件一)：

- 一、 Basel III 修正草案重點。
- 二、 非會員國的監理優先重點。

由於我國尚非國際清算銀行或巴塞爾銀行監理委員會成員，此行出席會議亦特別將重點放在瞭解該等國際組織的內部運作，期待當我國國際地位逐漸正常化後，能有機會加入此重要國際金融組織。

貳、認識國際清算銀行

一、國際清算銀行



國際清算銀行(Bank for International Settlements ; BIS)成立於1930年，最初為處理第一次世界大戰後德國戰爭賠款問題而設立，現在則是各國中央銀行及銀行監理機關代表間進行跨國協調與金融合作的重要場域。它依據國際條約成立，享有法律豁免權，目前有60個會員(均為各國的中央銀行)，這些會員是它的股東，同時也是它的客戶。雖然是一家銀行，國際清算銀行只對國際組織及各國的中央銀行提供服務，一般個人或企業不在服務之列。

因為它的獨特定位與功能，國際清算銀行又被稱為「中央銀行的中央銀行」，總部設在瑞士巴塞爾，另外在香港及墨西哥分別設有亞太代表處及美洲代表處，在全球僱用來自50幾個國家的600餘名員工。目前董事會主席是德國中央銀行總裁Jens Weidmann。

國際清算銀行已成為全球金融體系的重要支柱，下設有6個重要的委員會，以處理相關業務。數千名中央銀行及金融監理機關的高階主管和職員，每年跑來巴塞爾這個位於瑞士、德國及法國交界的城市，參加各式各樣的會議：

- (一)巴塞爾銀行監理委員會 (Basel Committee on Banking Supervision ; BCBS)：為銀行制定全球監理標準，並應對涉及總體審慎監理及個別機構監理問題。
- (二)全球金融體系委員會(Committee on the Global Financial System ; CGFS)：監測並分析與金融市場與體系相關的廣泛議題。
- (三)支付和市場基礎設施委員會(Committee on Payment and

Market Infrastructures ; CPMI)：分析並制定支付、清算與結算基礎設施的標準。

(四)市場委員會(Markets Committee)：監測金融市場進展及其對中央銀行操作的影響。

(五)中央銀行治理小組(Central Bank Governance Group)：供會員國討論有關中央銀行的組織架構與決策流程等議題。

(六)歐文費雪委員會(Irving Fisher Committee ; IFC)：關注中央銀行的統計問題，包括經濟、貨幣與金融穩定等。

此外，國際清算銀行還為3個獨立的組織協會(BIS-hosted associations)提供服務：

(一)金融穩定理事會(Financial Stability Board ; FSB)：在國際層面協調各國當局和國際標準制定機構的工作，並制定相關政策，以強化金融穩定。

(二)國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers ; IADI)：制定存款保險制度的全球標準，促進存款保險機構、銀行清算機構和安全網有關單位(safety net organisations)間的跨國合作。

(三)國際保險監理官協會(International Association of Insurance Supervisors ; IAIS)：制定保險業相關標準，以促進全球一致的監理標準及保險市場穩定。

其中，成立於2009年的「金融穩定理事會」(FSB)，目前有 24 個成員國，在全球金融危機後協調各國金融穩定和監理政策，已被視為繼國際清算銀行、國際貨幣基金(IMF)和世界銀行(WB)之後，全球金融體系的第4根支柱。目前金融穩定理事會的主席

是英國中央銀行總裁Mark Carney。

加入國際清算銀行目前還是特權，不是權利。董事會負責核准一國的中央銀行是否能加入，要依它是否「對國際金融合作與本行業務有重大貢獻」而決定。中國大陸、印度、俄羅斯和沙烏地阿拉伯，直到1996年才加入。國際清算銀行仍然十分以歐洲為中心，愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、馬其頓、斯洛維尼亞和斯洛伐克已經獲准加入¹。

二、巴塞爾銀行監理委員會

雖然國際清算銀行對商業銀行沒有法定監理權，它也協助監督商業銀行。其中巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision ; BCBS)最為人熟知，它規定商業銀行的資本和流動性要求，商業銀行貸放時，至少要持有8%的自有資本，也就是說，一家銀行若有100萬美元的風險性加權資產，它至少必須維持8萬美元的資本。BCBS的規範不具強制拘束力，但是具有極大的道德力量。

¹ TOWER OF BASEL: The Shadowy History of the Secret Bank that Runs the World. Adam LeBor, 2013

中央銀行總裁與監理機構負責人聯席會議(GHOS)

巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)

主席

政策發展組

監理與執行組

總體審慎監理組

會計專家組

巴塞爾諮詢組

BCBS 秘書處(設秘書長 1 名)

BCBS目前的成員來自28國共45個機關，委員會主席由各成員輪值，目前是瑞典央行總裁Stepan Ingyes。BCBS的秘書處由國際清算銀行負責支持，現任秘書長是William Coen，Coen是美國人，過去曾在美國聯邦準備體系任職。

BCBS的重要決策與工作計畫，必須向中央銀行總裁與監理機構負責人聯席會議(The Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision；GHOS)報告，GHOS是BCBS的治理機構(governing body)，由BCBS成員國的中央銀行總裁與銀行監理機關首長組成。

為使各項事務順利進行，BCBS依實務所需集合各領域的理論與實務專家，成立以下5個小組(groups)，小組內尚可依實際需要成立不同工作小組(working groups)與任務編組(task forces)：

(一)政策發展組(Policy Development Group；PDG)

政策發展組主要任務是負責提出政策建議，以健全銀行體系及提升監理標準。由於它的任務太過廣泛，下設有許多工作小組及任務編組，包括資本、風險衡量、交易簿、作業風險、槓桿比率、流動性、大額暴險、量化影響研究(QIS)等等。

(二)監理與執行組(Supervision and Implementation Group；SIG)

為確保 Basel III 架構實施的一致性，監理與執行組在 2012 年建立「監理一致性評估計畫」(Regulatory Consistency Assessment Programme；RCAP)。此計畫是用來評估會員

國遵守 BCBS 所定國際規範最低標準程度的重要工具。

(三)會計專家組(Accounting Expert Group ; AEG)

會計專家組專注於國際會計、稽核標準與實務，以健全銀行風險管理、透過市場紀律提高透明度、強化銀行體系的安全與穩健發展。為達成上述目標，會計專家組研議財務報表準則，在國際會計與稽核標準等方面扮演相當積極的角色。

(四)總體審慎監理組(Macroprudential Supervision Group ; MSG)

總體審慎監理組負責監測系統性風險，及有關總體審慎監理與系統性重要銀行(SIB)監理的全球進展，同時也對其它工作小組提供與總體審慎監理或系統性重要銀行監理相關指引，必要時提出特定政策建議。

(五)巴塞爾諮詢組(Basel Consultative Group ; BCG)

巴塞爾諮詢組提供 BCBS 與各國監理機關的深入對話平臺。BCBS 在提出任何規範的早期階段，即可透過此平臺瞭解並整合會員國及非會員國間的監理議題，以有效縮短各國間的監理差距。目前亞洲地區加入此小組的機關有：中國大陸銀監會、馬來西亞央行、菲律賓央行及泰國央行。

三、金融穩定學院

國際清算銀行下設金融穩定學院(Financial Stability Institute；FSI)，主要職責是協助各國監理機關和中央銀行強化其金融體系。金融穩定學院每年透過各種活動達成其宗旨。這些活動包括：高階會議、政策與執行會議、會議與研討會、FSI Connect、監測非BCBS成員國對於巴塞爾相關規範的落實情況等。

(一)高階會議(High-level meetings)

高階會議通常由金融穩定學院與 BCBS 共同舉辦，邀請各國中央銀行副總裁和監理機關首長參加。2016 年共舉辦了 4 場高階會議，討論重點包括：強化標準法以降低風險性資產(RWA)的波動性；Basel III 對銀行商業模式的影響；銀行治理與文化；金融穩定理事會所要求的總損失吸收能力(TLAC)；金融產業的網路安全等。

(二)政策與執行會議(Policy and implementation meetings)

主要邀請各國監理機關的部門主管及資深官員參加，2016 年金融穩定學院共舉辦了 5 場政策與執行會議，其中有 3 場在巴塞爾舉行，本次的「實施 Basel III 相關重要監理議題研討會」亦屬之。

(三)會議與研討會(Conferences and seminars)

主要提供各國監理官員研討重要監理議題的場合，2015 年共有約 1,544 名中央銀行及金融監理機關人員參加。其中包括 30 場與銀行業相關的會議與研討會，有 20 場是與各國監理機關在當地合辦；另外還包括與 IAIS、IOSCO

及 IADI 等單位合辦的跨業研討會。

(四)FSI Connect

已有 300 多家中央銀行和金融監理機關超過 10,000 名人員註冊使用 FSI Connect 線上課程，FSI Connect 提供超過 260 個課程，內容涵蓋廣泛的監理政策和監理問題。2015 年發佈或更新了 29 課程主題，包括槓桿比率、以標準法計算交易對手的信用風險、外部稽核、有效的存保體系核心原則等等。

(五)監測非 BCBS 成員國對於巴塞爾協定的執行情況

金融穩定學院每年對非 BCBS 成員國發出問卷，透過調查結果來監測巴塞爾相關規範的執行情況，並將調查結果納入 BCBS 向二十國集團(G20)領袖報告的內容。2015 年全球共有 121 個國家(包括 BCBS 成員國)已經完成執行或正在執行 Basel III 的過程中。

叁、會議重點

一、Basel III 修正草案重點

如上所述，本次會議屬金融穩定學院舉辦活動中的「政策與執行會議」類，主要邀請各國監理機關的部門主管及資深官員參加，因此並不以Basel III所涉技術性細節為討論重點，而是將原預定於2016年底完成修正定案的Basel III(業界亦有直接稱作Basel IV者)相關修正重點做一精簡整理與回顧，主要項目包括(會議資料詳附件三)：

- (一)信用風險新架構。
- (二)市場風險新架構。
- (三)作業風險新架構。
- (四)銀行簿利率風險(IRRBB)新架構。

我國為因應巴塞爾資本協定之實施與修正，早已開始進行各項研究評估及法案研擬工作，包括由金管會銀行局及銀行商業同業公會聯合成立之「新巴塞爾資本協定持續研議工作小組」，已陸續將BCBS公布之諮詢與研究文件進行翻譯與研議後公布²，內容已相當詳實完備，本報告爰不再贅述。

另外，BCBS原訂於2017年1月初將Basel III修正草案提交其治理機構「中央銀行總裁與監理機構負責人聯席會議」(GHOS)通過後定案，因各國尚無法對修正草案內容達成共識，BCBS已於2016年1月3日宣布時程將有所延遲，惟BCBS仍將朝目標努力不懈，期望能於近期完成定案。

² <http://www.banking.gov.tw/ch/home.jsp?id=107&parentpath=0,8>

二、非會員國的監理優先重點

2008年金融危機後，各國金融監理機關和金融機構都受到前所未有的嚴格檢驗，其後各國金融監理機關紛紛開始檢視與強化監理方法。為了瞭解非BCBS會員國的監理優先重點與挑戰，金融穩定學院於2016年3月進行了一項問卷調查³，調查重點主要分為以下3個領域：

- (一) 總體經濟與金融穩定的挑戰。
- (二) 監理方法的強化。
- (三) 監理資源與能力建構的強化。

一共有73個國家回覆問卷。為瞭解各區域的監理機關回復結果是否有差異，FSI也依據73個國家的所在地，將其分為5大區域，各區域的有效問卷數及參與國家如下：

非洲 ⁴	美洲 ⁵	亞洲 ⁶	歐洲 ⁷	中東 ⁸	合計
16	16	11	24	6	73

以下將依據問卷原始設計的3大領域，將問卷結果重點摘述如

³ <http://www.bis.org/fsi/fsipapers13.htm>

⁴ 阿爾及利亞、波札那、蒲隆地、中非共和國、剛果共和國、賴索托、賴比瑞亞、馬達加斯加、馬拉威、模里西斯、史瓦濟蘭、坦尚尼亞、突尼西亞、烏干達、尚比亞、辛巴威。

⁵ 巴哈馬、貝里斯、百慕達、玻利維亞、開曼群島、哥倫比亞、哥斯大黎加、瓜地馬拉、蓋亞那、海地、宏都拉斯、牙買加、巴拿馬、巴拉圭、祕魯、烏拉圭。

⁶ 庫克群島、斐濟、澳門、馬來西亞、馬爾地夫、尼泊爾、紐西蘭、巴基斯坦、菲律賓、薩摩亞、泰國。

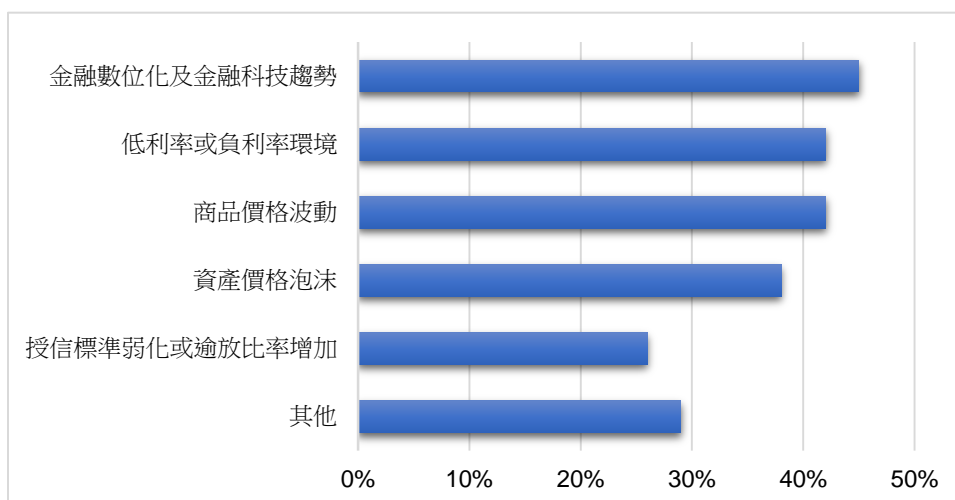
⁷ 阿爾巴尼亞、亞美尼亞、奧地利、波士尼亞、克羅埃西亞、丹麥、喬治亞、希臘、根西島、匈牙利、冰島、曼島、拉脫維亞、列支敦斯登、馬其頓、馬爾他、摩爾多瓦、蒙特內哥羅、挪威、波蘭、塞爾維亞、斯洛伐克、斯洛維尼亞、烏克蘭。

⁸ 巴林、約旦、科威特、黎巴嫩、巴勒斯坦、卡達。

下：

(一) 總體經濟與金融穩定的挑戰

在總體經濟與金融穩定的挑戰方面，各國監理機關認為監理優先重點依次為：1.金融數位化及金融科技趨勢；2.低利率或負利率環境；3.商品⁹價格波動；4.資產價格泡沫；5.授信標準弱化或逾放比率增加；6.美元化及歐元化程度過高，當匯率大幅變動時所導致的信用風險；7.當地大型國際銀行的去風險化(de-risking)策略等。

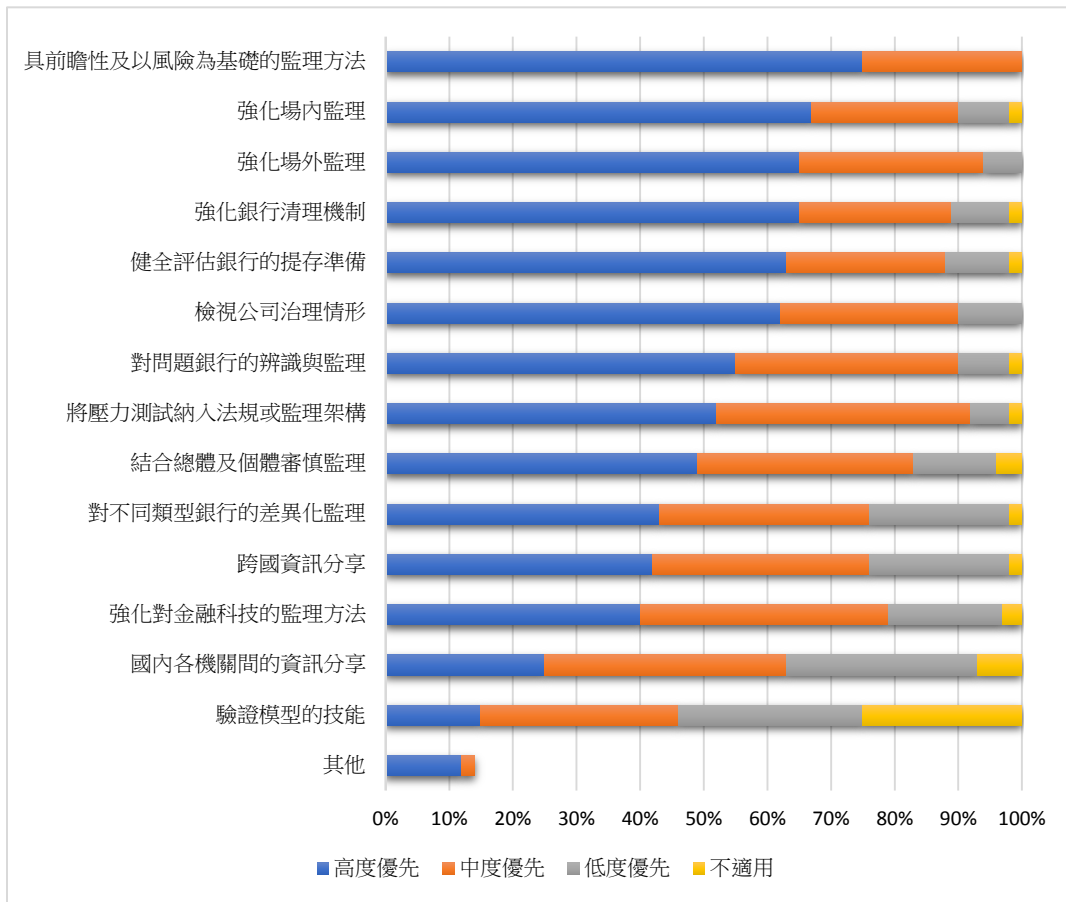


(二) 監理方法的強化

在監理方法的強化方面，各國監理機關認為監理優先重點依次為：1.具前瞻性以及以風險為基礎的監理方法；2.強化場內(on-site)監理；3.強化場外(off-site)監理；4.強化銀行清理機制；5.健全評估銀行的提存準備；6.檢視公司治理情形；7.對問題銀行的辨識與監理；8.將壓力測試納入法

⁹ 原油、煤炭、牛乳、紡織品及農產品等大宗物資。

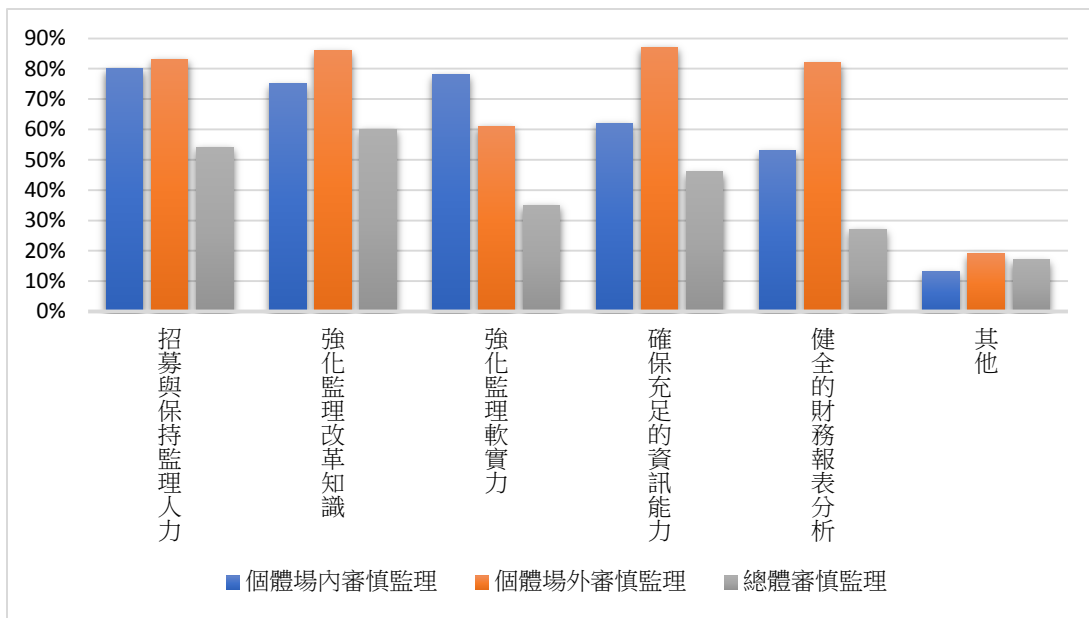
規或監理架構；9.結合總體及個體審慎監理；10.對不同類型銀行的差異化監理；11.跨國資訊分享；12.強化對金融科技的監理方法；13.國內各機關間的資訊分享；14.驗證模型的技能等。



(三) 監理資源與能力建構的強化

問卷將此主題分為「個體審慎場內監理」(microprudential on-site supervision)、「個體審慎場外監理」(microprudential off-site supervision)及「總體審慎監理」(macroprudential supervision)等3種類型，詢問各國監理機關對於強化這3種類型相關監理資源與能力建構的優先順序。

結果發現，「招募與保持監理人力」及「強化監理改革知識」這兩項，不論在個體或總體審慎監理方面，都被最多監理機關認為是優先選項。尤其是前者，許多監理機關反映，由於銀行也需要人才協助因應金融海嘯後愈趨嚴格的法規與監理變革，面對銀行在人力市場上的競爭，監理機關要留住有經驗的監理人才，越來越不容易。



問卷中也同時詢問各國監理機關在能力建構方面所關心的特定課題，結果如下：

強化能力建構的特定項目	
個體審慎監理	<ul style="list-style-type: none"> ● 巴塞爾資本及流動性標準 ● 以風險為基礎之監理 ● 清算與復原機制 ● 壓力測試及早期預警系統

	<ul style="list-style-type: none"> ● IFRS 9 ● 防制洗錢與打擊資恐相關法令遵循 ● 銀行資本適足性評估程序(ICAAP)之審查 ● 授信資產部位之分析 ● 金融數位化之監理方法
總體審慎監理	<ul style="list-style-type: none"> ● 系統性風險之分析 ● 總體壓力測試 ● 建置總體金融數據資料庫 ● 總體審慎監理工具之使用與調節

會議主席表示，以上問卷調查的結果，均將納入金融穩定學院(FSI)的日後工作重點項目，持續協助各國金融監理機關強化其金融體系。

肆、心得與建議

一、本次會議為期 2 日，相當緊湊充實，除可強化出席人員對國際清算銀行及巴塞爾銀行監理委員會之運作，同時亦可快速掌握 Basel III 修正草案重點及各國監理優先項目，增進我金融監理人員的國際監理專業知能，有利我金融體制與國際接軌，建議未來可積極派員參與。

二、金融穩定學院本次公布對 73 個國家的金融監理優先重點調查結果，亦相當程度反映了本會的監理重點趨勢，因此，出國人員特於會中簡要分享下列相關措施。建議未來可持續落實推動：

- (一) 金融數位化及金融科技趨勢：發展金融科技 (FinTech) 已成為提升國家競爭力的重要策略。本會除已於 2015 年成立金融科技辦公室，並已公布「金融科技發展策略白皮書」，未來將適時盤點，滾動檢討策略與作法，以促進我國整體金融科技應用發展。
- (二) 具前瞻性及以風險為基礎的監理方法：金融市場的自由化及國際化，造成銀行業務愈趨複雜化，經營風險大為提高，傳統的稽核方法有必要隨之調整。因此，本會已推動國內銀行業導入「風險導向內部稽核制度」，透過風險評估與分析結果，來規劃稽核工作，可將資源集中在風險較高的業務區塊與產品。

伍、附件¹⁰

- 一、會議議程
- 二、出席會議人員名單
- 三、會議簡報資料

¹⁰ 附件內容因涉個人資料與聯絡方式，依「政府資訊公開法」第 18 條規定限制公開，故僅就本報告本文部分公開。