

出國報告(出國類別：其他)

參加東南亞國家中央銀行研訓中心  
(SEACEN Centre) 舉辦之「巴塞爾  
資本協定Ⅲ含第二支柱監理審查  
(Pillar 2)落實之新發展」視訊課程  
出國報告

服務機關：金融監督管理委員會

姓名職稱：銀行局楊專員雅雯、邱稽核子慈

派赴國家：臺灣(以視訊會議方式參加)

出國期間：110年10月12日至110年10月14日

報告日期：111年1月10日

## 摘要

本次課程係由東南亞國家中央銀行（SEACEN）研訓中心與歐洲中央銀行（European Central Bank）及柬埔寨國家銀行（National Bank of Cambodia）共同舉辦，研討會目的係了解巴塞爾資本協定 III 引入之主要變化以及監理機關應如何對其進行監理及評估。

課程重點議題為巴塞爾資本協定有關第二支柱「監理審查程序」之介紹，說明監理機關如何執行監理審查與評估程序(Supervisory Review and Evaluation Process, SREP)，及審查銀行辦理內部資本適足性評估程序(Internal Capital Adequacy Assessment Process, ICAAP)之自評文件，以發現並正確識別銀行經營之信用、市場及作業風險，並適時提出相應監理措施。本次研討會並由歐洲中央銀行、柬埔寨國家銀行及馬來西亞國家銀行分享於不同監理架構之下，執行監理審查與評估作業程序的方法及情形，並說明新冠肺炎疫情下監理機關對於SREP 程序的調整措施。

藉由本次研討會之參與，有助於監理人員理解近期國際監理議題及發展，提升金融監理工作品質，同時透過其他國家監理機關之經驗分享，了解實務運作方式，同時促進我國與國際監理接軌。因此，建議本局宜持續參與類似金融監理課程，除可提升監理人員之監理專業知識，亦可強化我國與金融監理組織之交流與聯繫。本報告共分為五個章節，除前言外，第貳章為第二支柱的演變，第參章為監理審查及評估程序基本架構，第肆章為營運模式分析，第伍章說明其他國家實例分享，第陸章為心得與建議。

## 目錄

壹、前言 .....	2
貳、第二支柱的演變.....	3
一、起點.....	3
二、持續發展.....	3
三、被遺忘的第二支柱指引.....	4
四、完整的架構.....	4
五、提供監理實務.....	6
六、歐盟的監理審查及評估程序.....	7
參、監理審查及評估程序（SUPERVISORY REVIEW AND EVALUATION PROCESS, SREP）基本架構	7
一、營運模式分析(詳見第肆章).....	7
二、公司治理與風險管理評估.....	7
三、內部資本適足性評估（INTERNAL CAPITAL ADEQUACY ASSESSMENT PROCESS, ICAAP）.....	7
四、內部流動性適足率評估（INTERNAL LIQUIDITY ADEQUACY ASSESSMENT PROCESS, ILAAP）.....	9
五、綜合評估（OVERALL ASSESSMENT）.....	11
肆、營運模式分析.....	11
一、國際清算銀行(BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENT, BIS)對於營運模式分析之建議.....	12
二、可行性及永續性之分析.....	13
三、營運分析之前瞻性評估.....	13
四、銀行營運活動清單.....	14
五、辨識銀行主要活動.....	14
伍、其他國家實例分享.....	15
一、歐洲央行實施第二支柱 SREP 概況.....	15
二、柬埔寨國家銀行執行第二支柱情形.....	20
三、馬來西亞央行實施第二支柱簡介.....	24
陸、心得與建議 .....	29

## 壹、前言

巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)於 2004 年提出新版巴塞爾資本協定(Basel II)，包括第一支柱「最低資本要求」(Minimum Capital Requirement)、第二支柱「監理審查程序」(Supervisory Review Process, SRP)及第三支柱「市場紀律」(Market Discipline)。第二支柱要求銀行須辦理內部資本適足性評估程序(ICAAP)等自評工作，監理機關應執行監理審查與評估作業程序(SREP)，據以提出監理干預措施。2008 年金融海嘯後，BCBS 為彌補 Basel II 的不足，除陸續提出相關修正文件，為促進金融市場穩健發展及確保金融機構更具因應經濟衝擊之彈性，以支應經濟發展，於 2010 年發布 Basel III，強化銀行資本管理並增加其流動性的品質與數量。

本次課程以第二支柱 SREP 為核心，內容包含營運模式分析(Business Model Analysis)、公司治理與風險管理評估(Governance and Risk Management Assessment)、資本適足性評估(Capital Adequacy Assessment)、流動性充足率評估(Liquidity Adequacy Assessment)及綜合評估(Overall Assessment)等五支柱(Five Pillars)，並由歐洲中央銀行、柬埔寨國家銀行及馬來西亞國家銀行等說明不同監理架構下的 SREP 實施情形。

本次課程自 110 年 10 月 12 日至 110 年 10 月 14 日，共為期 3 天，學員包括緬甸、柬埔寨、香港、印尼、南韓、寮國、尼泊爾、菲律賓、泰國、越南及我國等 11 國之中央銀行或金融監理機關人員計 82 位參加，並由 SEACEN 研訓中心之中高階主管擔任主要講者。藉由課程內容及學員對各自國家或地區的 SREP 經驗分享，期能進一步提升學員對金融監理實務知識及金融穩定評估工作的品質。

## 貳、第二支柱的演變

為更清楚知道第二支柱的規範重點，本課程首先透過文獻回顧來瞭解巴塞爾銀行監督管理委員會（BCBS）制定第二支柱的演變歷程。

### 一、起點

2005 年 11 月發布「巴塞爾資本協定二：銀行自有資本之計算與自有資本標準之國際通則：修訂架構版」(Basel II: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework)，此份文件首次提出「第二支柱-監理審查程序」，並建立監理審查程序 (Supervisory Review Process, SRP) 的四項基本原則。其中「原則一」係對銀行的規範，其餘三項原則係說明監理機關之權責：

- (一)原則一：首次提出內部資本適足性評估程序 (Internal Capital Adequacy Assessment Process, ICAAP)，即銀行應針對其風險內容，訂定評估整體資本適足性之作業程序及維持適當資本之策略。
- (二)原則二：監理機關應審視銀行的 ICAAP 及資本管理流程。
- (三)原則三：監理機關應有權要求銀行將資本維持在第一支柱水準之上(當時，法定資本至少應占加權風險性資產的 8%)。
- (四)原則四：監理機關應及早介入，以避免銀行資本低於支撐其風險所需之最低水準。

第二支柱亦提出在決定整體風險狀況時應考慮其他會影響資本所需水準的額外風險。因第一支柱僅涉及信用、市場及作業風險，故第二支柱將銀行簿利率風險、集中度風險、交易對手信用風險及與證券化相關之風險一併納入考量，並提及聲譽風險(reputation risk)和策略風險(strategic risk)亦是決定資本要求時應考慮之因素。

### 二、持續發展

2009 年 7 月發布「巴塞爾資本協定二架構之改進」(Enhancements to

the Basel II Framework)，此份文件於金融危機肆虐時發布，以持續發展及加強第二支柱。其闡明銀行須對自身的風險管理負責，而監理機關須審查銀行風險管理的質量。文件提出第二支柱的具體指引，包括集中度風險、資產負債表表外及證券化風險、聲譽風險、對子公司或設立機構之隱性支撐（implicit support）（也稱為「涉入風險」）、金融工具之評價、壓力測試、薪酬措施等，俾供銀行遵循及監理機關審查。此外，也提到流動性風險，但僅限流動性風險如何影響償付能力風險之情形。

### 三、被遺忘的第二支柱指引

其實，BCBS 直到 2019 年 1 月前，對第二支柱的議題並未有著墨。有趣的是 2012 年 9 月發布「有效銀行監理核心原則」（Core Principles for Effective Banking Supervision），雖然此份文件是有關核心原則的修訂並未提及第二支柱，但是部分風險管理原則卻可被監理機關運用在第二支柱的監理審查：

- 原則 15：風險管理程序（Risk management process）
- 原則 17：信用風險（Credit risk）
- 原則 19：集中度風險與大額曝險限額（Concentration risk and large exposure limits）
- 原則 22：市場風險（Market risk）
- 原則 23：銀行簿之利率風險（Interest rate risk in the banking book）
- 原則 24：流動性風險（Liquidity risk）
- 原則 25：作業風險（Operational risk）

### 四、完整的架構

2019 年 1 月發布「巴塞爾資本協定架構」（The Basel Framework）（隨後於 2021 年 1 月更新），此份文件綜整了 BCBS 有關巴塞爾資本協定（Basel）的全套規範，依主題分類並專章說明「監理審查程序」（SRP），於 SRP 下再分成 13 個單元：

- SRP10 監理審查的重要性 (Importance of supervisory review)：說明監理審查過程的目標和重要性。
- SRP20 四項關鍵原則 (Four key principles)：重申第二支柱的四項基本原則，並補充包括銀行監理核心原則的其他監理指引。
- SRP30 風險管理 (Risk management)：強調銀行應如何管理和減輕藉由第二支柱程序所識別的風險。
- SRP31 銀行簿利率風險 (Interest rate risk in the banking book)：說明評估銀行簿利率風險的要求，即銀行簿利率的不利變動對銀行資本及收益的當前或未來風險。
- SRP32 信用風險 (Credit risk)：說明在第一支柱下未完全涵蓋但應在第二支柱考慮的信用風險，包括交易對手信用風險和證券化。
- SRP33 市場風險 (Market risk)：說明監理機關依據第二支柱評估銀行市場風險實務時應考慮的風險。
- SRP34 作業風險 (Operational risk)：說明在第二支柱下，監理機關應考慮銀行第一支柱的作業風險資本要求是否與其風險暴險及同業一致。
- SRP35 薪酬措施 (Compensation practices)：薪酬措施是銀行風險管理的重要部分，須接受嚴格和持續的審查。
- SRP36 風險數據整合及報告 (Risk data aggregation and risk reporting)：有效的風險數據整合及內部風險報告適用於系統性重要銀行，以支援內部風險管理和決策過程。
- SRP50 流動性監控指標 (Liquidity monitoring metrics)：流動性監控指標可幫助監理機關評估流動性風險。這些工具包括合約期限錯配、資金集中度、可用的未抵押資產、按貨幣劃分的流動性覆蓋比率、與市場相關的監控工具和日中指標。
- SRP90 過渡期 (Transition)：說明新指定的系統性重要銀行符合風險數據整合及報告要求的時間。

- SRP98 銀行簿利率風險的實務指引 (Application guidance on interest rate risk in the banking book)：詳述銀行簿利率風險的管理技術及標準化利率震盪的推導。
- SRP99 實務指引 (Application guidance)：包含監理透明度及跨境合作的額外指引。

## 五、提供監理實務

BCBS 於 2019 年 6 月發布「第二支柱監理審查之實務及方法概述」(Overview of Pillar 2 Supervisory Review Practices and Approaches) 及金融穩定學院 (Financial Stability Institute, FSI) 於 2019 年 7 月發布「巴塞爾資本協定第二支柱下之比例性」(Proportionality under Pillar 2 of the Basel Framework)

(一)BCBS 於 2019 年 6 月發布的文件描述了 BCBS 會員國如何運用第二支柱的關鍵概念及其監理審查實務，俾供其他國家參考及設計專屬的方法。文件內容將第二支柱相關的監理活動分為技術、風險闡述、結果與行動等三類：

1. 技術：包括對銀行風險進行評估、瞭解銀行風險偏好、判斷董事會和高階經理人的組成及其角色劃分是否確保足夠的風險管理，以及為提高銀行透明度而採用的監理方法。
2. 風險闡述：包括第一支柱中有考慮但未完全涵蓋的風險（如銀行簿利率風險、集中度風險）、第一支柱未考慮的風險（如營運模式風險）、影響銀行的外部因素（如營運周期和氣候變遷的影響）。
3. 結果與行動：包括導正措施及第二支柱下的監理資本預期。

(二)FSI 於 2019 年 7 月發布的文件不像前份 BCBS 文件為實務個案的綜整，而是強調運用第二支柱時判斷的必要性，監理機關應依據銀行的規模及複雜程度來運用或免除第二支柱監理要求。



## 六、歐盟的監理審查及評估程序

歐洲銀行管理局 (European Banking Authority, EBA) 是歐盟 28 個國家的銀行監理機關，其於 2014 年 12 月發布全面性的 SREP 指引「監理審查及評估程序的通用程序及方法指引」(Guidelines on common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process)，並於 2018 年 7 月修訂。SREP 涵蓋營運模式分析、公司治理與風險管理評估、資本適足性評估、流動性適足率評估以及包括強制性或建議性的更高資本或流動性水準的綜合評估，可謂是目前對第二支柱最全面及詳盡的闡述。

## 參、監理審查及評估程序 (Supervisory Review and Evaluation Process, SREP) 基本架構

SREP 基本由五個項目組成，分別為「營運模式分析」、「公司治理與風險管理評估」、「資本適足性評估」、「流動性適足率評估」及「綜合評估」。

一、營運模式分析(詳見第肆章)

二、公司治理與風險管理評估(此節非本次課程重點，爰未詳述)

三、內部資本適足性評估 (Internal Capital Adequacy Assessment Process, ICAAP)

ICAAP 的主要目標是讓銀行評估是否具有適足水準的資本，以確保在短、中、長期下，都無重大風險使銀行面臨無法償還債務的情形。ICAAP 是評估資本的過程，並將相關過程彙總成文件，銀行藉由辨識及衡量未來計畫期間的損失風險，來與當前或未來的資本水準進行比較，而在第二支柱下，特別要求將銀行簿利率風險及集中度風險納入考量：

(一)銀行簿利率風險：指因為利率的不利變動而影響銀行簿部位，進而對銀行資本和收益造成當前或未來的風險。當利率發生變化時，未來現金流量的現值及期間也改變，反過來造成銀行資產、負債及表外項目

潛在價值的變化，從而改變其經濟價值。

(二)集中度風險：指交易池（pools）中的個別信貸交易可能因為共同特徵，或對經濟、金融、業務發展具有共同敏感性，而有相似的表現。當共同特徵或敏感性成為弱點時，則交易池中的貸款可能對收益和資本構成相當大的風險。

監理機關不應接受一份質量差的 ICAAP 文件，因此，一份成功的 ICAAP 必須涵蓋有效的資本規劃。健全的資本規劃對於確定資本的數量、類型及組成至關重要，使其能與實現業務目標的長期策略一致，同時能承受壓力事件。BCBS 對全球銀行進行調查，認為有效的資本規劃包含以下四項基本要素：

(一)內部控制與治理（Internal control and governance）

內部控制及公司治理涉及董事會及高階管理層，以董事會的前瞻性戰略、風險承受能力、股東期望報酬為指導原則，可反映來自銀行內不同專家的意見。至少每年審查及核准資本規劃，包括對發行新資本工具或進行資本分配的可行性進行前瞻性評估。

(二)資本政策及風險捕捉（Capital policy and risk capture）

銀行需要資本政策使其能立即獲取資金，履行對債權人或交易對手的義務，並在壓力期間前後，持續扮演信用中介角色。資本政策包含銀行風險承擔能力的考量因素、對所有風險的資本保障，以及應指出在不降低績效衡量指標下，可獲取的資金來源。

(三)前瞻性觀點（Forward-looking view）

藉由壓力測試來預測銀行風險承擔能力。壓力測試應在特定時間範圍內進行，以顯現基礎點與不利情境下的差異，並同時考慮總體和個體事件可能產生的負面影響。

(四)管理階層對保留資本的架構（Management's framework for preserving capital）

董事會及高階管理層需優先考慮並量化可用來應對意外事件的資本行動，如果這些資本行動（如：停止分派股息、出售股份、減少加權風險性資產）在壓力情境下不可行，則不應將其納入銀行的資本規劃。

監理機關在評估 ICAAP 的常見誤解如下：

(一)需要一個專門的團隊來審查 ICAAP

不需要。審查 ICAPP 只是基於風險監理的一部份，可透過現場審查（on-site examiners）或場外分析（off-site analysts）來執行。監理機關要做的是瞭解受監理機構的風險管理流程及其是如何實踐的。

(二)銀行預期監理機關可以告知特定的資本數量或比率

不用。資本管理的最終責任在董事會和管理階層，而不是監理機關。整體而言，第二支柱和 ICAAP 的意旨在將資本適足內部化，監理上著重的是風險管理，而不是特定的資本數量或比率。

(三)某些風險無法衡量

所有的風險衡量都涉及估計，量化只是風險衡量的一種形式。如果無法輕鬆量化，可考慮銀行是否有合理嚴謹的方法來分類、監管和減輕風險。

(四)ICAAP 文件必須遵循一定的格式

建議監理機關不要過於死板，格式只是便於一致遵循，應該考量比例性原則，對較大、較複雜的銀行應該有較詳細的 ICAAP；同理，小型及單純的銀行可有較少的要求。

#### 四、內部流動性適足率評估（Internal Liquidity Adequacy Assessment Process, ILAAP）

有別於 ICAAP，ILAAP 在 Basel II 第二支柱的最初規定中並不存在，直至 Basel III 將 ICAAP 的概念擴展至流動性，並導入 ILAAP 作為 ICAAP 的類

比。ILAAP 的主要目標是讓銀行評估是否有充足的未受限制的合格高品質資產 (high-quality liquid assets, HQLA) 以及充分謹慎的資金組合，以確保在短、中、長期下，都無重大風險使銀行面臨無法支付款項的情形。同樣地，確認流動性緩衝是否充足的責任在於銀行本身，而不是監理機關，監理機關的工作是評估銀行得出此一結論的計算方式及評估方法是否真實。

監理機關可從四個問題，測試判斷 ILAAP 是否有效：

- (一) 穩健性測試 (soundness test)：ILAAP 是否真的揭示了銀行為充分降低風險，而所需的 HQLA 最低水準。
- (二) 可靠性測試 (reliability test)：銀行是否知道及如何知道 ILAAP 所揭示的 HQLA 最低水準是正確的。
- (三) 有效性測試 (effectiveness test)：銀行管理階層是否在決策中實際使用過 ILAAP。
- (四) 全面性測試 (comprehensiveness test)：ILAAP 是否發現及量化銀行所有相關業務線 (business lines) 及組織單位 (organizational units) 的流動性風險和資金風險。

標準 ILAAP 的基本組成：

- (一) 評估流動性風險的流動性指標 (liquidity metrics)：這些指標應至少包括流動性覆蓋比率 (Liquidity Coverage Ratio, LCR) 及淨穩定資金比率 (Net Stable Funding Ratio, NSFR)，其他可能的流動性指標則包括「批發性存款／總負債」、「核心存款／總負債」及資金集中度情形。
- (二) 融資計畫 (funding plan)：融資計畫是銀行對未來一定期間有關負債面的預測，該計畫應至少每年進行兩次預測 (最好是每季一次)，計畫的擬定須與銀行的策略發展及營運模式一致。
- (三) 壓力測試 (stress testing)：壓力測試可反映銀行在存續期間及融

資計畫下，面臨各種不利情境的穩定性。壓力期間一般應至少持續 3 個月才有意義。

(四)緊急融資計畫 (contingency funding plan)：緊急融資計畫是銀行在面臨極端不利的情況下，可立即採行之措施，包括危機情況下各部門的分工、可緊急取得資金之處理流程以及是否需調整資產負債結構（如出售資產）等。

(五)內部審查流程 (internal audit)：確保 ILAAP 所制定的流程及結果已由銀行內部的獨立單位審查。

## 五、綜合評估 (Overall Assessment)

綜合評估的目的是為與銀行溝通，並對銀行進行量化及質化的改善，此對銀行維持償付能力及流動性是必要的。綜合評估反映監理機關對該銀行生存能力的整體評估，可讓監理機關判斷是否應盡早介入採行監理措施，或判斷銀行是否已倒閉或可能倒閉。

監理機關依據綜合評估可採行的早期干預措施（非限於下述措施）：

- (一)要求銀行提交改善計畫以更正其缺失。
- (二)要求銀行改變其業務策略、營運或法律結構。
- (三)更換銀行董事會或高階管理層。
- (四)要求銀行啟動復原計畫及重整債務。
- (五)禁止資本分配。

## 肆、營運模式分析

銀行依其業務範圍及經營模式之不同，所面臨之風險亦為迥異，因此，透過營運模式之分析，銀行及監理機關可清楚辨識風險所在，進而採取相應措施已降低風險。營運模式分析可從銀行經營與策略風險之可行性及永續性二方面進行評估。

以可行性而言，在銀行賺取一定報酬之基礎上，於 12 個月之期間，決定

機構目前營運模式之可行性，此時主要係與規模類似機構之 ROA、ROE、行政成本及支出進行比較。永續性方面，在銀行賺取一定報酬之基礎上，自未來至少三年之期間，決定機構目前營運模式之永續性，並著眼於經營策略及財務預測進行分析。

#### 一、國際清算銀行(Bank for International Settlement, BIS)對於營運模式分析之建議

監理機關對於銀行營運模式及獲利能力給予極高關注，此自 BCBS 發布之「第二支柱監理審查之實務及方法概述」(Overview of Pillar 2 Supervisory Review Practices and Approaches)即可得知。該文件說明鑒於市場及經營環境不停演變，監理機關不能只關注單一時點之資本適足性，而更應了解銀行之營運模式，觀察其是否有穩定之獲利能力使其有健全及穩健的財務體質。因此，多數監理機關亦將營運模式分析列為監理審查程序之一環。監理機關透過多元之資訊管道，如銀行財務報表、銀行營運計畫、內部報表、相關調查及研究，及與內外部關係人之溝通，均可蒐集銀行營運模式之相關資訊，以了解銀行之產品線、獲利來源、客戶群、作業方式，更重要的，是管理階層的經營方針。監理機關透過不同面向及評估銀行環境、策略及財務計畫，同時以監理審查、根本原因分析及銀行弱點分析，均可深入剖析銀行之營運模式，銀行之經營環境(如科技發展等對於銀行獲利能力之影響)及經濟情勢亦須同時納入考量。此外，監理機關須分析銀行之獲利來源、成本、資產減損情形，及上述項目之變化情形。

如監理機關發現銀行營運模式有異常情形，可適時與銀行溝通，提醒其注意相關問題。多數監理機關期望銀行在長期經營下可達到特定目標，部分監理機關會要求銀行修正其營運計畫或策略，如調整其財務計畫、組織架構、限制其經營活動，部分監理機關亦會針對有營運問題之銀行訂定降低風險計畫。

## 二、可行性及永續性之分析

可行性及永續性分析之步驟可分為三階段：

(一)資訊蒐集：依據監理報告、有關產品、經營、地域劃分等內外部資訊，辨識銀行利潤及風險之來源。

(二)自動產出分數：依據 ROA 及 CIR 自動產出風險分數。

(三)監理判斷：透過全面性分析及監理判斷，以調整前階段產生之分數。

監理人員可審酌銀行之特性及複雜性等因子修正分數，惟僅得在向上一級距、向下二級距之範圍內調整。

監理機關將視銀行之風險程度及規模決定監理強度，並運用整合分析工具及監理判斷調和分數。歐盟 SREP 指引有關營運模式分析之評分表如下圖。

Criterion	Score			
	1 – no risk	2 – low risk	3 – medium risk	4 – high risk
Income	Strong & stable	Average	Often weak or not stable	Very weak and highly unstable
Risk appetite and funding structure	Acceptable	Appropriate, however, with a low business model risk	Raises supervisory concerns	Unacceptable
Asset or earnings concentrations	Immaterial	Some concentrations	Significant	Extreme
Market position	Strong	Competitive pressure in at least one key market	Weak; few business lines with good prospects	Very poor; business lines with very weak prospects
Strategy	Likely to reinforce strong competitive market position	Some doubts around its strategy to address market position	Doubts around its strategy to address market position	Very unlikely to address the situation
Plausibility of financial forecasts and assumptions	Plausible	Optimistic	Overly optimistic	Very unrealistic
Adequacy of strategic plans	Appropriate	Reasonable, but not without risk	Not plausible	Not plausible

資料來源：課程講義

## 三、營運分析之前瞻性評估

首先，監理機關應先辨識銀行主要之弱點，透過同儕分析比較特定銀行之表現及營運模型是否較為突出，並分析銀行之營運模型是否具備可行性及永續性，意即該銀行在三到五年之期間是否具有適當之獲利能力。銀行中長期的營運策略，強調獲利能力成長、資產及負債預測，而監理機關則聚焦於資本適足性、流動性及組織結構。監理機關並可思考下列問題，以掌握銀行之營運模型：

(一)銀行之組織結構是否使其較難以有效監理？

(二)銀行之營運範圍，監理機關是否有應特別注意之項目？

- (三)以集團監理角度，監理機關應如何採取較為宏觀之監理？
- (四)如何運用營運模型分析之結果於監理工作上？
- (五)利用與銀行之溝通內容質疑機構之營運模型假設及策略。
- (六)評估採取監理手段解決營運模型之可行性及永續性問題之必要性。
- (七)辨識銀行最有可能造成實質影響或導致失敗之弱點，並進一步調查。
- (八)辨識銀行執行改善措施之障礙。

#### 四、銀行營運活動清單

透過系統性地分析銀行營運計畫，監理機關可了解並辨識銀行之主要營運活動，臚列其營運範圍後，可在銀行經營目標明確之架構下，以該活動清單評估各活動之重要性。監理機關亦可從集團角度觀察機構之組織安排，以辨識並定義其營運活動範圍，並思考相關活動之安排應以何種組織執行最為適當，如以子公司及其他受監管組織之形式。監理機關應確保銀行在進行營運活動時均符合資本及其他重要之監理要求。

相關營運活動須遵循問責及報告制度，並建立明確的責任分工。銀行之組織及管理階層須確保評估其活動之必要資訊可隨時提供監理機關，以利監理機關就銀行之營運活動予以檢視分類。營運活動中如有性質特別迥異之類別，應分析其合理性，並透過審計資料了解相關營運活動之關係。

#### 五、辨識銀行主要活動

完成銀行營運活動清單後，有助於監理機關辨識銀行之主要活動，此時，一個銀行活動對於達成其營運目標之重要性即可作為該活動是否為主要之判斷標準。然而重要性之判斷為多面向及前瞻性的，並須考慮質化與量化因子。

以量化因子為例，可以下列指標判斷是否具重要性：

- (一)營運活動產生之資產相對於總資產（資產負債表內和表外）；
- (二)營運活動產生之風險加權資產相對於總風險加權資產；
- (三)營運活動產生之利潤相對於總利潤；



(四)營運活動產生之稅前淨利相對於總稅前淨利；

(五)分配予營運活動之資本相對於總資本。

質化因子部分，可評估品牌價值、名譽影響、對於整體企業的策略重要性等因子。

經監理機關認定為具重要性之營運活動，通常亦與銀行管理階層認定之範圍有高度重疊，監理機關宜與銀行持續溝通，確認營運活動是否具重要性。為進行有效的風險評估，監理機關可將營運活動適當分類，此即涉及粒度(granularity)。然而，為評估目的而將不同營運活動歸納於同一類別，可能不易發現個別活動之固有風險，並增加有效營運管理及風險管理之困難。將營運活動分類，雖可降低重要營運活動的數量，但也可能引發上述問題，而使監理工作進行困難或有誤導之虞。監理機關應確保所有營運活動均適當評估，並檢視未被歸類具重要性之營運活動，從個別及整體角度觀察，對於銀行之風險概況是否確實不具重要性。監理機關就營運活動清單之內容宜隨時檢視更新，以確保相關資訊和現況相符。

## 伍、其他國家實例分享

### 一、歐洲央行實施第二支柱 SREP 概況

#### (一)歐洲央行監理背景

歐盟目前採行單一監理機制 (Single Supervisory Mechanism, SSM)，其產生背景係源於 2008 年金融海嘯暴露銀行監理規範不足，銀行業務範圍已發展為跨國活動，但因各國監理法規仍有所侷限不易進行跨國監理，歐盟爰於 2014 年 11 月起賦與歐洲央行 SSM 職權，並組成「聯合監理小組 (Joint Supervisory Teams, JST)」負責歐元區重要銀行之直接監理，以確保歐盟地區銀行體系之安全與穩健，並促進金融整合及確保監理之一致性。依據 SSM 規則，歐洲央行之監理對象包含設立於會員國的銀行、金融控股公司、綜合監理控股公司及由設

立於非參與會員國銀行在參與會員國成立的分公司。歐洲央行之職責為重要銀行的監理，重要性較低之銀行則由會員國之監理機關負責，雙方並透過密切合作以交換監理資訊。截至 110 年 7 月 1 日，歐洲央行直接監管之重要機構計有 114 家，資產合計逾歐元區銀行資產總值之 80%。

歐洲央行之其他職責包含日常審慎監理(如確保個別機構遵守歐盟審慎監理原則、監理審查及實地檢查、訂定資本最低資本要求，以因應任何可能之金融危機)、預防措施及總體審慎監理等。至於保險公司、融資租賃公司之監理、銀行清理機制、消費者保護、洗錢防制及支付服務等業務則非屬歐洲央行管轄。

其他國際組織(如金融穩定委員會)訂定之銀行監理機制須先轉化為歐盟法資本要求規則(Capital Requirement Regulation, CRR)及資本要求指令(Capital Requirements Directive, CRD)，再由各國制定為內國法。另歐洲銀行管理局(EBA)亦制定歐盟層級銀行監理法規及技術標準，以降低會員國金融監理法規之歧異。

## (二)歐洲央行建立之 SREP 架構

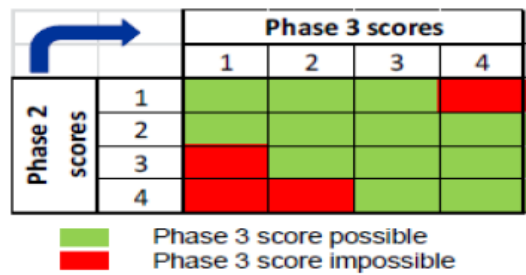
自 2014 年 SSM 實施後，歐洲央行即在歐盟法規及技術標準之基礎上，發展訂定第二支柱 SREP 方法監理方法及共同標準。歐洲央行所建立之 SREP 架構，亦係由四大審查項目組成，包含營業模式分析、公司治理及風險管理評估、資本適足性評估及流動性充足率評估。該四大審查項目均以相同邏輯進行審查，審查流程分為三階段：

1. 第一階段須蒐集相關量化及質化資訊以利分析。量化資訊主要由主管機關日常金融監理之報表產出(如銀行按季提供之資訊，內容包含槓桿比率、各項財務數據)，而質化資料可藉由檢查報告、營業計畫、相關會議紀錄及媒體報導分析。
2. 第二階段將為自動產生評分，依蒐集之資訊產出銀行之風險等級，

作為比較基準。

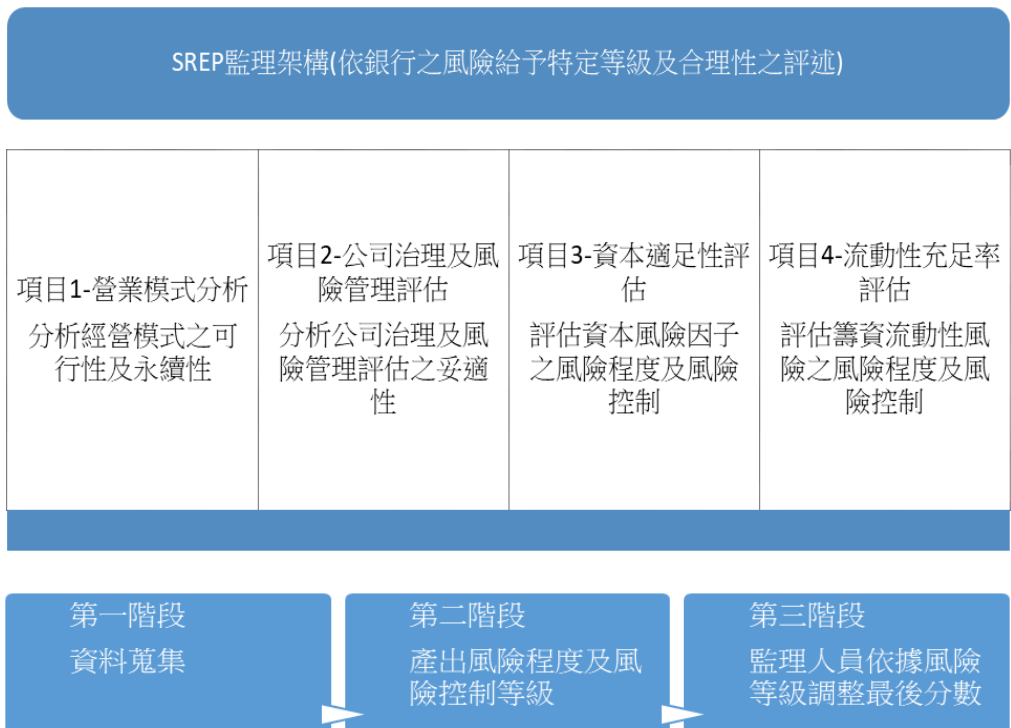
- 第三階段再由監理人員進行限制性判讀 (constrained judgement)。監理人員可依據其專業經驗與所蒐集之量化及質化資訊(如銀行之特性及複雜性)，以向上不超過一級，向下不超過兩級之範圍內調整銀行之風險等級。為確保評分機制之公平性，各監理人員均須採用一致之審查方法評估風險。限制性判讀的方法使監理人員可靈活運用於各種風險項目評估，見下圖。

### Scale of the constrained judgement



資料來源：課程講義

歐盟監理架構及四大要素之評估階段如下：



資料來源：課程講義

依 SREP 結果所採取之干預措施包含下列三種方式，然而不必然會同時使用：

1. 質化監理方法：依據 SSM 規則第 16 條第 2 項之方法，包含經營限制、降低業務或商品等方面之風險、股利發放之限制及提高機構函報資訊頻率之義務。
2. 量化流動性監理方法：強制要求金融機構提高較法定比率為高之流動性覆蓋比率或較長之存活期間。
3. 量化資本監理方法：提高額外之資本要求。

以 109 年為例，ECB 做出之 SREP 監理決定共計 579 件，其中以針對公司及信用風險所為之決定為大宗，分別為 177 件及 169 件。

歐盟對金融機構之資本要求，結合了第一支柱及第二支柱之要素，其組成之順序如下：

1. 第一支柱監理要求為最低門檻。
2. 第二支柱監理要求：為針對銀行特有之資本要求，可涵蓋被低估或未被第一支柱涵蓋之風險。第二支柱監理要求具有強制性，銀行如未能遵循將面臨監理制裁，而其內容則係由 SREP 監理程序決定。
3. 資本保留緩衝(capital conservation buffer)
4. 抗循環資本緩衝(countercyclical capital buffer)
5. 系統性緩衝(systemic buffer)
6. 第二支柱指引(Pillar 2 Guidance)：第二支柱指引為上述強制性資本及相關資本緩衝之額外要求，如銀行未能達成指引之要求，監理機關並不會主動對該銀行採取監理措施，惟將對該等銀行進行密切觀察，並審酌是否應採取相關監理作為。

第二支柱之監理決定採取較全面之監理角度，以盡可能辨識風險因子，並持續與銀行溝通。SREP 之四大審查要素將同時納入監理決定

之考量，此外，監理機關就第二支柱之監理方式，亦期待能促使銀行盡可能完整辨識各種風險。監理機關作成 SREP 決定後，將明確向銀行說明監理機關對於銀行風險之疑慮。

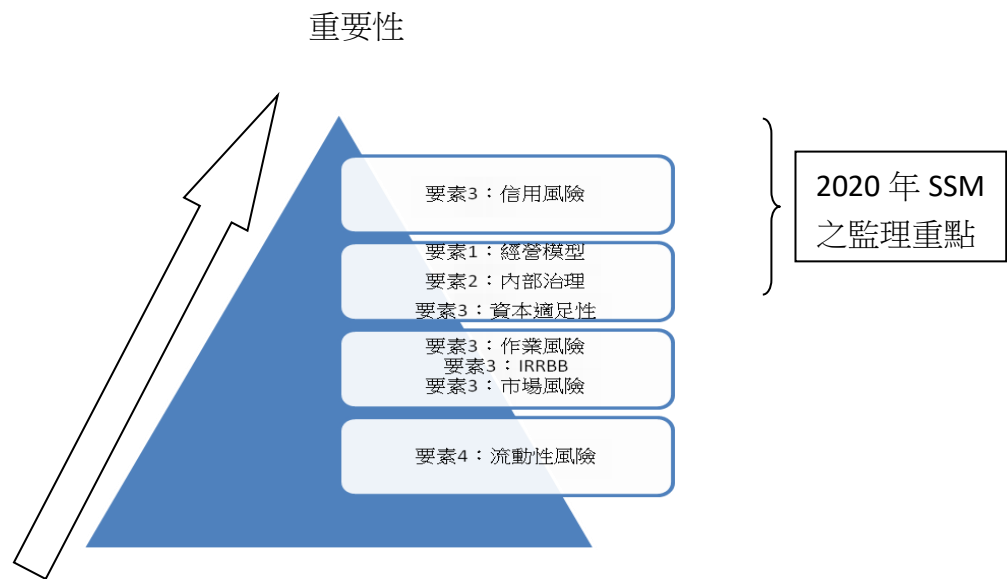
### (三) 疫情期間下第二支柱之實施

2020 年新冠肺炎疫情對全球金融造成嚴重衝擊並產生高度不確定性，因此，歐盟監理機關 SREP 之執行亦採取較為務實的態度，重新調整監理重點之優先順序及程序。疫情期間，監理重點將著眼於銀行對於資本及流動性風險之因應，並適度簡化 SREP 決定程序。同時，監理機關避免修改第二支柱要件及第二支柱指引之內容，亦未更新風險評估制度(RAS)評等，ICAAP 及 ILAAP 亦以較為務實之方式執行。歐盟

舉例而言，歐盟監理機關 2018 年及 2019 第一支柱要求之 CET1 比率為 4.5%，CET1 第二支柱之要求為 2.1%，資本保留緩衝為 2.5%，第二支柱指引要求為 1.4%；2020 年 CET1 第二支柱之要求即下降為 1.2%，其餘項目之要求不變。

信用風險、獲利能力及內部治理議題為 2020 年監理機關首要之監理重點，監理機關除須評估疫情下之風險(如金融市場之重新訂價、可能持續的經濟反轉、不良債權增加)，亦須考量既有風險，包含銀行內部之公司治理問題、低落之獲利能力、無效率之經營及資安問題，及其他經營環境之外部因素，如歐元區的債務問題、法規架構碎片化(fragmentation)等。上開風險因子與既有風險必須同時檢視，因彼此可能互相影響或加深影響程度。

歐盟將信用風險列於疫情時之重點項目，依據 2020 年相關數據顯示，銀行資產品質未有大幅惡化情形，僅於 2020 年第 4 季至 2021 年第 1 季時，不良債權數量呈現未達 1%之緩慢成長。歐盟 2020 年之監理重點如下圖。



資料來源：課程講義

## 二、柬埔寨國家銀行執行第二支柱情形

柬埔寨國家銀行採取之 SREP 監理架構，同樣係由五大審查項目組成，包含營業模式分析、公司治理及風險管理評估、資本適足性評估及流動性充足率評估，最後依上述項目評估結果給予綜合評述。上開審查項目均係以風險評估為基礎，依據銀行各項目之風險給予特定等級及合理性之評述後，再與相似規模之銀行進行比較。

審查項目均以相同邏輯進行審查，審查流程可分為三階段：

- (一)第一階段須蒐集相關量化及質化資訊以利分析。量化資訊主要由主管機關日常金融監理之報表產出，而質化資料可藉由檢查報告、營業計畫、相關會議紀錄及媒體報導分析。
- (二)第二階段將依蒐集之資訊產出銀行之風險等級，作為比較基準。
- (三)第三階段由監理人員進行最後判讀(constrained judgment)。監理人員可依據其專業經驗與所蒐集之大量量化及質化資訊，以向上不超過一級，向下不超過兩級之範圍內調整銀行之風險等級。考量評分機制之公平性，各監理人員均須採用一致之審查方法評估風險。

各風險因子(如信用風險、市場風險、作業風險、利率風險及籌資流動性風險等)均係以風險程度(risk level)及風險控制(risk control)二面向

予以衡量，營運模式分析則僅需評估風險程度，而公司治理及風險管理分析則僅須評估風險控制情形。監理機關將依據比例原則決定監理措施之強度及干預程度，以適度反映銀行之規模及風險概況。目前柬埔寨之監理架構，尚未將市場風險及作業風險納入 SREP 監理架構中。

風險程度依其狀況之不同，分為 4 個等級：

- (一)等級 1：固有風險無對監理要素產生重大影響的風險。
- (二)等級 2：固有風險存在對監理要素產生重大影響的低風險。
- (三)等級 3：固有風險存在對監理要素產生重大影響的中高風險。
- (四)等級 4：固有風險存在對監理要素產生重大影響的中高風險。

風險控制亦可分為 4 等級：

- (一)等級 1：機構之管理、組織及控制無對監理要素產生重大影響之風險。

風險管理及控制機制清楚界定並符合機構之經營活動本質及複雜性。

- (二)等級 2：機構之管理、組織及控制，存在對監理要素產生重大影響之低風險。風險管理及控制機制適當界定並符合機構之經營活動本質及複雜性。

- (三)等級 3：機構之管理、組織及控制，存在對機構監理要素產生重大影響之中高風險。風險管理及控制機制界定不清或不完全符合機構之經營活動本質及複雜性。

- (四)等級 4：機構之管理、組織及控制，存在對機構監理要素產生重大影響之高風險。風險管理及控制機制未界定或不符機構之經營活動本質及複雜性。

於第二階段，監理人員將考量銀行內部治理及風險控制機制是否符合監理法規要求，第三階段則將依據相關資訊(包含實地檢查、內外部稽核報告)評估銀行內部治理及風險控制機制於實務上之執行情形。第二階段之審查結果將作為第三階段之基準，如銀行內部治理及風險控制機制遵法情形不佳，監理人員須於第三階段特別檢視。縱使銀行已符合相關法規要求，

於第三階段仍需審查相關機制執行之有效性。如風險控制情形良好(如等級 1)，監理人員可依其專業判斷給予比風險程度高 1 等級或相同等級之綜合評分；如風險控制情形較弱(如等級 3)，則給予比風險程度低 1 等級或相同等級之綜合評分；如風險控制情形不佳(如等級 4)，給予比風險程度低 1 或 2 等級之綜合評分。見下圖。

		風險控制			
		1	2	3	4
風險程度	1	1	1	1/2	2/3
	2	1/2	2	2/3	3/4
	3	2/3	3	3/4	4
	4	3/4	4	4	4

資料來源：課程講義

柬埔寨國家銀行就四大項目之審查程序如下：

(一)項目 1 營運模式分析

1. 第一階段：初步辨識營運範疇
2. 第二階段：依據獲利性(ROE、ROA)、效率(成本與收入比率)或其他指標產出評分，並與其他類似規模之銀行比較分析。柬埔寨國家銀行使用七種指標。
3. 第三階段：依據第二階段產出之評分，考量銀行之特性、經營策略及商業計畫予以調整分數。

(二)項目 2 內部治理及風險管理評估

此項目採取較為廣闊的角度評估機構整體能力，但不包含特定風險對資本及籌資流動性之控制評估，上開特定風險將於專屬之架構中評估。

1. 第一階段：蒐集相關資訊以初步分析。
2. 第二階段：檢視內部治理及風險管理相關法規之遵循情形，並給予評分。柬埔寨實務上係由機構回答 45 道題目自評。
3. 第三階段：依據第二階段產出之評分調整分數。柬埔寨國家銀行之



監理人員將檢視銀行之自評情形調整評分結果。

### (三)項目 3 資本適足性評估

監理人員將依據資本相關風險，包含信用風險、市場風險、作業風險及銀行簿之利率風險，評估銀行之風險程度及風險控制機制。針對每一相關風險，監理人員均依上述三階段審查流程評估風險之風險程度及風險控制機制。以資本風險為例，審查流程如下：

#### 1. 第一階段：

- 風險程度：資訊蒐集及初步判斷重要性
- 風險控制：資訊蒐集

#### 2. 第二階段：

- 風險程度：自動計算及產出評分
- 風險控制：評估遵法情形

#### 3. 第三階段：

- 風險程度：評估並產生風險程度最終評分
- 風險控制：評估並產生風險程度最終評分

#### 4. 第四階段：綜合考量各風險評分

### (四)項目 4 評估籌資流動性風險

#### 1. 第一階段：

- 風險等級：依預先設定的指標判定
- 風險控制：資訊蒐集

#### 2. 第二階段：

- 風險程度：依據 7 項指標自動產出評分，指標包含流動性覆蓋率、存放比率。
- 風險控制：以 15 道題目評估銀行內部治理之遵法及信用風險管理情形。

#### 3. 第三階段：

●風險程度：短期企業放款風險、持續經營範圍(survival horizon)等進行分析。

●風險控制：透過與金融機構之專門會議分析。

(五)監理機關撰擬 SREP 整體評分報告，其中包含 SREP 營運模型、內部治理及風險管理、資本相關風險、流動性相關風險等 4 項要素之評估，於計算金融機構之分數時，每一要素均同等重要。SREP 整體評分為上開要素評分之簡單平均數，惟監理人員對於該分數之調整有裁量權(見下表)，並依據 SREP 結果決定對於金融機構採取之適當措施。

4 項要素之平均分數	整體分數	風險程度
1.0-1.1	1	低
1.2-1.4	1+	低
1.5-1.7	2-	低
1.8-2.1	2	中低
2.2-2.4	2+	中低
2.5-2.7	3-	中低
2.8-3.1	3	中高
3.2-3.4	3+	中高
3.5-3.6	4-	高
3.7-3.8	4	高
4	4+	風險極高

資料來源：課程講義

### 三、馬來西亞央行實施第二支柱簡介

馬來西亞央行 (Bank Negara Malaysia, BNM) 在實施第二支柱上，強調銀行的監理審查程序 (SRP)、風險管理及資本規劃，透過對銀行營運及風險概況的瞭解，及對銀行實施 ICAAP 審查，最終提出監理建議。其中，對銀行 ICAAP 的審查尤為重要，BNM 透過「董事會及高階管理層的監督」、「廣泛地風險評估」、「整體的資本管理」、「風險與資本的監控及報告」及「獨立的內部稽核」等五個項目的引導來完成對銀行 ICAAP 的審查。

(一)董事會及高階管理層的監督

董事會及高階管理層對銀行風險偏好及資本架構具有制定、審查及核准的權限，因此董事會及高階管理層對 ICAAP 的監督程度影響其 ICAAP 的有效性。監理機關可藉由董事會及高階管理層是否達成以下事項來評估其監督程度：

1. 審查及核准銀行風險偏好及資本管理架構。
2. 審查及核准 ICAAP 的目標、範圍、方法及資本政策。
3. 核准資本管理職能的任務、權限及資源。
4. 建立職能分工、通報流程及問責制度。
5. 將 ICAAP 與銀行風險控管及營運策略計畫相互結合。

## (二)廣泛地風險評估

包括辨識重大風險、風險態樣、壓力測試、風險偏好聲明。

### 1. 辨識重大風險

- (1) 用於辨識和衡量重大風險的方法應與銀行的規模及複雜程度相稱，並包括：一致及穩健的風險評估流程、有質量的數據、完整的技術及方法、已考慮模型及方法的特定限制。
- (2) 所有風險評估皆應包含定量及定性要素。定量係被用以衡量風險；定性則是用以補充定量方法，或者當風險難以定量衡量時，用以替代定量方法。
- (3) 當 ICAAP 的任一評估階段被外包時，銀行亦應承擔全部責任並提供適當的監督。
- (4) 包含表內及表外風險。

### 2. 風險態樣

- (1) 包括第一支柱風險（信用、市場、作業風險）、第一支柱未涵蓋的風險（銀行簿利率風險、集中度風險）、流動性風險、其他風險。
- (2) 對於採用內部評等法（Internal Ratings-Based Approach,

IRB) 的銀行，監理機關需要確保其穩健程度與其風險狀況相稱；對於有內部模型的銀行，監理機關應瞭解其模型及假設。

### 3. 壓力測試

(1) 壓力測試及情境分析應考慮營運環境下的特定情境，包括政治、經濟、監理環境、競爭條件、相關趨勢及預期環境變化。

(2) 壓力測試應至少包括異常但合理的情境以及對資本有重大影響的情境。

### 4. 風險偏好聲明 (Risk Appetite Statement, RAS)

(1) RAS 由董事會核准，說明銀行在達成營運目標下所願意接受的風險類型和總和風險水準（通常以門檻值或各種風險和財務指標的形式限制），反映銀行經營策略、資金承擔力及風險承受能力。

(2) 銀行應該為其主要業務建立各自的 RAS，包括主要業務單位、營運子公司及海外業務，同時為 RAS 規劃過程制定明確的政策和程序，用以支持 RAS 規劃過程本身，及支持 RAS 的實施程序。

## (三) 整體的資本管理

主要分為資本評估與規劃 (Capital Assessment and Planning) 及資本應變計畫 (Capital Contingency Plan)。

### 1. 資本評估與規劃

(1) 資本評估係將銀行資本與其風險水準聯繫起來的方法，所以在評估資本需求時，應以銀行風險控制架構為起點來衡量風險，進而得出與風險相關的自有資本需求，即內部資本目標 (Internal Capital Target, ICT)。ICT 代表銀行為因應其風險概況所評估的資本需求，所以 ICT 應該是有所根據的且與銀行的風險概況一致。

(2) 健全的資本適足率評估流程必須與銀行的營運、風險控制架構及其業務規劃相結合，使其能加強銀行風險管理及資本管理的實踐與決策過程，避免資本限制影響銀行執行未來計畫的能力。

(3) 銀行進行資本評估時應考慮的幾項因素：

- 將自身的資本適足率與監理機關要求及同業水準相比較。
- 是否已考慮辨識的信用風險集中度及其他業務所產生的風險集中度。
- 當前或預期的信用評等等級。
- 基於銀行過往經驗或所處市場的歷史經驗，可能發生的潛在嚴重不良事件。
- 辨識經營環境的改變及隨之而來的銀行風險概況改變

(4) 銀行應投入充足的時間及專業以全面評估其所有的資本來源，並具有追蹤 ( track )、預測 ( forecast ) 及匯報 ( report ) 每項資本來源的能力。

## 2. 資本應變計畫

(1) 資本應變計畫是當銀行資本水準低於其所設定的門檻時，可立即採行的應變措施，因此，資本應變計畫須由利害關係人（如董事會、股東）評估其可行性及執行的有效性。採行資本應變計畫時，各部門的角色分工及職責必須明確。

(2) 資本應變計畫的規劃內容應該與銀行在進行資本預測及資本適足率評估時所設定的情境狀況一致，俾利建立監控機制，以判斷應該在什麼時點啟動應變計畫。而銀行用以監測環境及啟動應變計畫的前期示警指標、觸發點及決策規範，亦必須是明確且有正當理由的。

## (四) 風險與資本的監控及報告

1. 銀行應建立適當的系統來監控及報告風險暴險部位，並評估銀行風險組成的變化如何影響其資本需求。
2. 董事會和高階管理層應定期收到有關銀行風險組成及資本需求的報告，使其評估重大風險水準與趨勢以及對銀行資本水準的影響，確保銀行持有適足的資本來應對各類風險，並符合既定的資本適足率目標。

(五)獨立的內部稽核

1. 目的係確保 ICAAP 係由健全的資本管理內部控制架構所支持的，以確保資本管理流程的完整性。
2. 董事會和高階管理層必須確保稽核團隊具備良好的審查能力及經驗來完成審查工作，另外稽核團隊必須具獨立性且未參與制定 ICAAP。
3. 審查範圍至少應包括：
  - (1) 銀行資本評估過程的適當性（應考慮銀行業務的性質、範圍及複雜性）。
  - (2) 辨識大額暴險及風險集中度。
  - (3) 銀行評估過程中數據輸入的準確性和完整性。
  - (4) 評估過程中假設情景的合理性和有效性。
  - (5) 用於壓力測試及分析的假設和採用數據。

## 陸、心得與建議

### 一、強化銀行申報資料的正確性，有助於監理機關評估銀行風險控管之合理性及妥適性

銀行數據資料的品質影響其經營策略的制定及掌握風險的能力，而銀行申報之資料，亦為主管機關審查其風險評估及控管是否合理及妥適之依據。為強化銀行申報監理資料之正確性及時效性，本會已於 108 年 10 月訂定「本國銀行申報監理資料作業缺失處理要點」，明定銀行申報缺失之核處標準。建議可依銀行實際申報缺失情形，適時研議修正上開處理要點，調整缺失記點標準，並於派員實地檢查時，輔導銀行確實申報。

### 二、SEACEN 舉辦之巴塞爾資本協定相關內容課程，宜持續派員參加

本次課程由歐盟、柬埔寨及馬來西亞之監理人員分享第二支柱之監理經驗，有助於瞭解 SREP 監理架構，提升我國金融監理水準。課程中講師請與會人員簡述所屬區域之 SREP 執行情形，並於課程前提供課程內容之引導提問，鼓勵與會人員分享所監理銀行之概況及營運模式分析，增加課程互動，亦使與會人員加深對課程內容印象，並汲取各國之實務運作經驗。爰建議宜持續派員參加相關金融監理訓練課程或研討會，俾使我國金融監理架構因應國際監理趨勢，不斷與時俱進，並增加與各國監理機關之交流機會，以利未來監理合作。