

伍、近期國際金融改革對我國之啟示

我國因金融體制與歐美有別，除無投資銀行問題外，且證券化程度未如美國發達，復以監理制度較為健全，因此金融體系在本次金融危機中受創程度較為輕微。惟近期國際間陸續提出多項金融改革提議，將影響未來全球金融監理之趨勢，我國除密切注意其改革進展外，亦可藉此機會重新檢視我國金融監理現況與國際改革內容之差異，思考未來金融改革方向，以進一步提升我國金融監理水準。

一、國際金融改革趨勢

2009年初以來，英、美等主要國家及重要國際組織陸續提出金融改革計畫或建議報告，以防範危機再度發生，主要包括：(1)英國之「透納檢討報告(The Turner Review)」與「金融市場改革計畫」、(2)美國之「金融監理改革計畫」與國會立法草案、(3)二十國集團(G20)與歐盟之領袖高峰會或財金首長會議決議、(4)巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)之資本適足性架構修正草案與流動性風險監理架構提案、以及(5)IMF之政策建議報告等。

前述國際金融改革議題，聚焦於系統風險之防範與總體審慎監理，並強調資本適足性與流動性之管理，其主要內容彙整如表5-1。其中，資本適足性規範改革有關建立逆景氣循環之資本緩衝，以及加強金融機構流動性管理與監督等兩項議題，另以專欄進一步介紹(專欄7及專欄8)。

此外，由7個先進國家9大金融監理機關組成之「高階監理機關團體(Senior Supervisors Group, SSG)」，於2009年10月21日發布「2008年全球金融危機對風險管理之啟示(Risk Management Lessons from the Global Banking Crisis of 2008)」報告，分析金融機構風險管理實務之現有問題，並就公司治理、薪酬制度、風險管理、市場基礎設施等多方面，提出金融機構應持續改進之十大方向(專欄6)。

表 5-1 國際金融改革建議之主要內容

改革議題	主要內容
1. 金融監理之涵蓋範圍	1. 所有可能引發系統風險之金融活動均應接受適當監督。 2. 加強系統重要性金融機構及金融商品之監理。
2. 總體審慎分析	1. 加強總體審慎分析與研擬因應對策。 2. 發展監控及衡量金融體系風險之必要工具。 3. 考量金融體系整體之信用擴張、流動性、資產價格及財務槓桿。 4. 強調系統重要性機構之相互影響及系統風險。
3. 資本適足性及會計處理	1. 提高資本品質與水準。 2. 降低Basel II之順景氣循環效果。 3. 建立逆景氣循環之資本緩衝。 4. 訂定槓桿比率(leverage ratio, 亦即資本/資產)下限, 作為Basel II資本架構之補充工具。 5. 強化金融機構壓力測試實務作業。
4. 金融機構風險管理	1. 要求金融機構實施全機構(firm-wide) ⁸³ 之風險管理制度, 提升風險管理功能之獨立性及獨立董事之監督效能。 2. 加強金融機構流動性管理, 並要求流動性風險較高之金融機構計提更多資本。
5. 薪酬制度	1. 金融機構薪酬政策應避免鼓勵不當承擔風險。 2. 變動薪酬可延後支付或事後追索。 3. 薪資政策與結構應透明化。 4. 確保薪酬委員會之獨立運作。 5. 監理機關有權修改經營不善或政府介入協助金融機構之薪資結構。
6. 資產證券化及店頭市場(OTC)衍生性金融商品之監理及基礎設施	1. 要求資產證券化創始機構及發行機構承擔證券化商品之部分風險。 2. 研訂OTC衍生性金融商品之交易對手保證金制度。 3. 建立標準化OTC衍生性金融商品(尤其是信用違約交換《CDS》)之清算與集中交易系統。 4. 對非集中清算之衍生性金融商品契約計提較高資本。
7. 信用評等機構	1. 信用評等機構應辦理註冊及接受監督。 2. 加強信用評等方法論之透明度。 3. 區隔結構型金融商品之信用評等。 4. 降低審慎監理作業對信用評等之依賴。 5. 向投資人清楚傳達適當使用信用評等資訊。
8. 存款保險及問題金融機構處理	1. 確保多數小額存款人均受到保障。 2. 建立有秩序處理問題金融機構之機制。
9. 全球性跨國金融機構	1. 預先建立國內監理機關、央行及財政部之危機協調機制與應變計畫。 2. 設立跨國大型金融機構之監理機關聯繫會議(college of supervisors)。 3. 建立跨國危機管理小組, 改善緊急期間之資訊共享機制。
10. 保護金融消費者及洗錢防制	1. 設立金融消費者保護及教育專責機構。 2. 實施因應租稅庇護所、洗錢、貪污、恐怖份子等資金往來之審慎措施。

資料來源：本行金檢處整理。

⁸³ 全機構(firm-wide)風險管理, 係整合金融機構各營業單位及各業務類別, 採用一致之風險定義及衡量標準, 以辨識、衡量及控制金融機構整體所面臨各項風險之管理制度。

二、我國可參採之金融改革措施

比較前述國際金融改革提議與我國金融監理現況，我國之系統重要性金融機構均列入監理範圍；已建立良好之存款保險及問題金融機構處理機制；金融監理機關亦積極加強金融消費者教育及保護措施，並將金融消費爭議納入金融服務法草案專章處理。另洗錢防制方面，我國亦有長足進展，例如民國98年將反恐議題納入洗錢防制法進行規範，並調降大額通貨交易門檻至50萬元等。此外，有關全球性跨國金融機構之國際監理合作，因我國金融機構及金融市場之國際化程度不及歐美等國，未來可積極配合，並爭取參與之機會。

至於國際金融改革之其他提議，包括：(1)加強總體審慎監理；(2)提升銀行體系之資本品質及水準；(3)督促金融機構強化風險管理；(4)改革金融機構薪酬制度；(5)強化資產證券化及店頭市場(OTC)衍生性金融商品之監理及基礎設施；以及(6)加強對信用評等機構之監督及透明度等，我國似仍有改善空間。本行及金管會等金融監理機關已針對該等議題，研議可採行方法。

專欄6：2008年全球金融危機對風險管理之啟示

「高階監理機關團體」(Senior Supervisors Group, SSG)^註於2009年10月21日發布「2008年全球金融危機對風險管理之啟示(Risk Management Lessons from the Global Banking Crisis of 2008)」報告。由於該等報告對金融機構及金融監理機關頗具參考價值，本專欄彙整其對金融機構風險管理實務現有問題之分析，以及金融機構應持續改進之十大方向，提供參考。

一、金融機構風險管理實務之現有問題

- (一) 公司治理方面：(1)部分董事會及高階主管無意願或無能力訂定、衡量及遵守該機構可容忍之風險水準；(2)薪酬方案提供之獎勵誘因，與金融機構控制目標抵觸；(3)制度鼓勵創造收益之風險承受者，並在機構內部賦予較高地位與影響力，忽略獨立風險控管人員之角色；(4)資訊技術設備不足，且經多次併購後，各事業單位資訊系統未加以整合，影響風險辨識及衡量之有效性。
- (二) 資金調度與流動性風險管理問題：(1)大型金融機構高度倚賴假設不會中斷之擔保融通市場，特別是過度運用短期(通常為隔夜)批發性資金，並投資長期欠缺流動性之資產；(2)與高度運用短期融資槓桿機構往來之債權人及交易對手，對該機構資產價值、償債能力及經營模式等，產生疑慮；(3)金融機構因節稅考量或規避資本規範而設立不同之金融事業，致總機構資金管理部門不易就各事業單位統合執行有效之資金調度備援機制，且欠缺健全之資金轉撥定價作業(funds transfer pricing practices)，無法完整評估整體資金調度成本與運用風險，特別是不具流動性資產或資產過度集中所產生的風險；(4)擔保融通市場管道中斷，突顯美國附買回交易市場以不具流動性且難以評價之有價證券充作擔保品的運作問題；(5)大部分機構依據資金到期結構衡量資金調度需求，未適度將市場承受壓力時之可能因素一併納入考量；(6)未體認貨幣市場共同基金與債券交易兩項重要資金來源在市場壓力下，可能對其流動性造成重大衝擊。

二、金融機構應持續改進之十大方向

- (一) 董事會及高階主管應加強督導風險管理作業功能。
- (二) 精確界定風險胃納程度，明確訂定個別商品及總體業務風險限額。
- (三) 員工薪酬計畫應將資本與流動性成本一併納入考量，除與員工長期績效連結外，並宜建立遞延薪酬核發制度。
- (四) 增加資訊設備投資，強化處理鉅額及複雜交易之能力。

- (五) 強化整合客戶信用風險之能力，以利風險加總及辨識風險集中度。
- (六) 改善壓力測試之執行頻率、情境假設及風險型態等問題，提升壓力測試可信度。
- (七) 建置健全之交易對手風險管理系統，強化對交易對手進行壓力測試之能力。
- (八) 提高財務部門與資產評估單位之獨立性，減少各部門評估差異，並宜即時認列損失，以降低日後產生更多損失之可能性。
- (九) 強化金融市場基礎設施及運作機制，有效管理店頭市場(OTC)衍生性金融商品之交易與部位，例如信用違約交換，俾利降低金融風險。
- (十) 改善有價證券操作、流動性風險管理、對內及對外報告溝通等機制，有效建置及執行緊急應變計畫，強化整體流動性風險管理作業。

註：由7個工業國之9家金融監理機關組成，包括加拿大金融監理局(Office of the Superintendent of Financial Institutions, OSFI)、法國銀行監理委員會(Banking Commission)、德國聯邦金融監管局(Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, BaFin)、日本金融廳(Financial Services Agency, FSA)、瑞士金融市場監理局(Financial Market Supervisory Authority, FINMA)、英國金融監理局(Financial Services Authority, FSA)、美國聯準會(Fed，由紐約聯邦準備銀行代表參加)、金融管理局(Office of the Comptroller of the Currency, OCC)及證券管理委員會(Securities and Exchange Commission, SEC)。

參考文獻：Senior Supervisors Group (2009), "Risk Management Lessons from the Global Banking Crisis of 2008," October 21.

專欄7：逆景氣循環之審慎監理措施

金融體系本身具有順景氣循環(procyclical)之特性。依據金融穩定論壇(Financial Stability Forum, 2009)，「順景氣循環」係指金融體系與經濟實質部門間之動態互動(正面反饋機制《positive feedback mechanisms》)，亦即銀行傾向景氣好時太過樂觀及過度放寬貸放標準，而在景氣不好時太過悲觀及過度緊縮信用，其結果將導致經濟循環波動加劇及金融不穩定。此外，現行之資本適足性規範及公平價值會計，透過資本計提與信用評等連結，以及投資損益與公平價值連結，導致金融機構之順景氣循環行為益加嚴重，並進一步擴大經濟循環之波動程度。

為降低金融體系之順景氣循環效果，各國中央銀行及監理機關均呼籲重新檢視資本適足性規範及會計準則，並採取逆景氣循環(countercyclical)之審慎監理措施，要求金融機構在景氣好時提列更多準備或資本，以強化其對抗不景氣之能力。依據英格蘭銀行之研究(Bank of England, 2008)，可採行之逆景氣循環監理措施大致有下列四種：

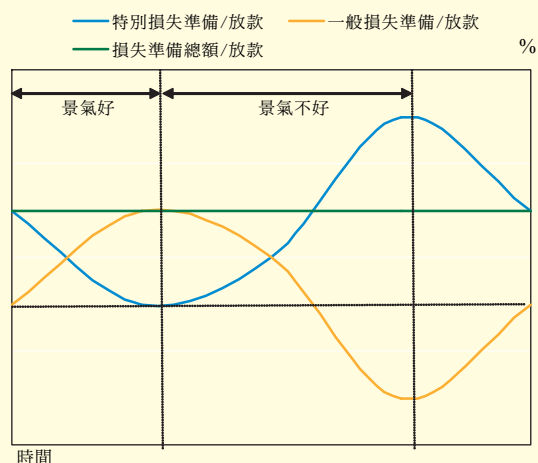
一、槓桿比率(Leverage Ratio)

目前普遍用於限制金融機構過度擴張之槓桿比率工具為資本適足率，惟其資本計提與信用評等連結，有擴大順景氣循環之效果，因此有人提議訂定以財務報表為基準之槓桿比率(資本/資產)下限，以限制資產相對於資本之成長，避免金融機構在景氣好時過度擴充信用。美國早已採用槓桿比率作為採取立即糾正措施的標準之一，加拿大及瑞士亦有類似作法。金融危機發生後，訂定最低槓桿比率作為Basel II資本架構之補充工具，已形成國際共識。巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)於2009年12月發布之「強化銀行部門之復原力(Strengthening the Resilience of the Banking Sector)」報告，已提出槓桿比率之初步草案，正徵詢各界意見中。

二、動態準備提存(Dynamic Provisioning)

動態準備提存機制係西班牙現行採用之作法，其要求金融機構在景氣好時，依據過去經驗之放款成長率、準備提存率及實際損失率設定之一定公式，計提一般損失準備，以因應景氣不好時實際損失增加之所需(圖A7-1)。不過，此法並不符合現行國際

圖 A7-1 動態準備提存機制



資料來源：Bank of England (2008)。

會計準則，因會計準則不允許就資產負債表之未來可能損失計提一般損失準備，僅得依據已發生損失提列特別損失準備。惟鑑於現行準備提列方式，使金融機構在面臨危機時無足夠準備以因應損失之增加，故國際會計準則委員會(International Accounting Standards Board, IASB)於2009年11月發布「金融工具：攤銷後成本及減損(Financial Instruments: Amortised Cost and Impairment)」草案^註，已改採預期損失模式(expected loss model)計提損失準備，其概念與動態準備相近。

三、隨時間調整之資本要求(Time-varying Capital Requirements)

隨時間調整之資本要求，係將金融機構之資本計提與放款成長等總體指標連結(Goodhart and Persaud, 2008)，當放款成長率超過一定水準(例如通貨膨脹率或長期經濟成長率)時，金融機構必須增加資本計提，亦即增加資本緩衝(capital buffer)。至於增加多少資本緩衝，究應按照一定公式機械化決定(formula-driven system)，或由主管機關依其判斷而權衡決定(discretionary system)，目前尚無定論；英國金融監理局(Financial Services Authority, 2009)建議，可原則上採一定公式決定資本緩衝金額，惟當主管機關評估認為必要時，得要求銀行在該資本緩衝外，額外增加資本計提。有關採用哪些總體指標以決定資本緩衝多寡，BCBS現正進行相關研究。

四、資本保險(Capital Insurance)

此法係Kashyap, Rajan and Stein (2008)提出，類似巨災保險，由銀行主動或依照主管機關要求，向擁有雄厚資金之保險者(例如退休基金或國家主權財富基金)投保資本保險。保險者將所收保費成立一個專戶，投資於國庫券等高安全性資產，一旦發生系統風險需要理賠時，保險者將所投資之國庫券移轉予銀行，銀行因此獲得資本挹注。此法有其優點，惟可能衍生道德風險，且尚未經過真正系統性事件驗證其有效性，若欲實施，宜適當設計保險架構。

註：該草案將取代國際會計準則(International Accounting Standard, IAS)第39號「Financial Instruments: Recognition and Measurement」。

參考文獻：

1. Financial Stability Forum (2009), "Report of the Financial Stability Forum on Addressing Procyclicality in the Financial System."
2. Bank of England (2008), "Financial Stability Report," Box 6, October.
3. Goodhart, C. and A. Persaud, (2008), "A Party Pooper's Guide to Financial Stability," Financial Times, June 4.
4. Financial Services Authority (2008), "The Turner Review: A Regulatory Response to the Global Banking Crisis," March.
5. Kashyap, A., R. Rajan, and J. Stein (2008), "Rethinking capital regulation," Conference Draft for Federal Reserve Bank of Kansas symposium, Jackson Hole, Wyoming, 21-23 August.

專欄8：流動性風險之國際監理趨勢及我國監理現況

依據巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)於2009年所做調查，目前各國金融監理機關用來控管金融機構流動性風險之衡量方法及概念大致有25種以上，尚無一套共同準則。緣此，BCBS於2008年9月正式發布「流動性風險穩健管理與監理準則(Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision)」，作為全球流動性管理之重要準則，並於2009年12月進一步發布「流動性風險衡量、標準及監控之國際架構(International Framework for Liquidity Risk Measurement, Standards and Monitoring)」諮詢文件，對流動性風險衡量及監控提出多項建議，特別是提出「流動性覆蓋比率(liquidity coverage ratio)」及「淨穩定資金比率(net stable funding ratio)」兩項國際一體適用之流動性風險衡量標準，其適用於國際業務活絡銀行，惟亦可擴及其他類型銀行及國際業務活絡銀行分支機構。以下介紹上述兩項流動性衡量標準之目標、內容及輔助監控工具，並說明我國對銀行流動性風險之監理現況。

一、流動性風險衡量標準

(一) 目標

流動性風險衡量標準之目標有二，兩項互相獨立卻彼此相輔相成。第一項目標係增進金融機構流動性風險部位之短期復原力，其以「流動性覆蓋率」為基準，確認金融機構持有充分之高品質流動性資金，在嚴峻壓力情境下能持續經營達一個月。第二項目標係增進金融機構流動性風險部位之長期復原力，以「淨穩定資金比率」為基準，提供銀行更有誘因以較穩定資金來源進行籌資。

(二) 流動性風險衡量標準之內容

1. 流動性覆蓋率

流動性覆蓋率=高品質流動資產/30天期內淨現金流出，比率應大於或等於100%。該比率係為確認銀行維持適足之未設質¹且高品質之資產，能在監理機關給定之嚴峻流動性壓力情境下，處分資產取得資金，以符合30天期之流動性需求。所謂「高品質資產」，係指在嚴峻壓力期間，能以微幅或未減損之價格輕易且立即變現之資產²。

2. 淨穩定資金比率

淨穩定資金比率=可用之穩定資金/所需之穩定資金，比率應大於100%。該比率旨在衡量銀行以長期資金來源支應長期資金運用之程度。其中，可用之穩定資金主要指到期日1年以上之長期且穩定資金來源，例如資本、到期日1年以上特別股、負

債及存款等，並依其穩定程度賦予不同權數；所需之穩定資金則指供作長期使用之資金，例如剩餘到期日1年以上之企業放款、設質資產及不動產投資等，亦依其長期使用程度賦予不同權數。

(三) 輔助監控工具

除前述兩項比率外，BCBS亦建議採用下列衡量標準，作為監控銀行流動性風險之輔助工具，包括：(1)分析契約期限錯配部位，以確認特定時間內契約資金流入與流出之到期日期距缺口；(2)衡量資金來源集中度，以找出一旦提領資金可能觸發流動性問題之特定資金來源；(3)瞭解銀行備供使用之未設質資產，以提供監理機關有關銀行額外流動性來源之數量及特性(如幣別及地點)；(4)監控高頻率之即時市場資訊，以早期預警銀行潛在流動性問題。

二、我國對銀行流動性風險之監理現況及發展

依據本行發布之「金融機構流動性查核要點」，銀行應按月計提流動準備，且流動準備不得低於各種存款總額、金融業互拆貸差及附買回票債券負債餘額等之7%。前述要點亦規定銀行必須按月控管未來0-30天新臺幣資金流量期距缺口³，至於計算期距缺口所使用之歷史經驗值等參數，均應事先報送本行備查。此外，本行透過經常性之報表稽核作業，以及不定期與銀行之會談，進一步瞭解銀行流動性風險之控管情形。就主管機關金管會而言，實施新巴塞爾資本協定第二支柱監理審查程序，規定銀行應申報「流動性風險評量指標」等資料，亦為監控與評估銀行流動性風險之主要工具；另並將銀行辦理流動性風險管理之情形，列為實地金融檢查之重點項目。

銀行流動性風險管理已成為國際金融改革重點，本行亦於2010年1月成立「金融機構流動性管理小組」，就流動性差異化管理、金融機構流動性異常之監控、流動性衡量標準等多項議題，蒐集資料，進行研究。未來將透過「金融監理聯繫小組」，與金管會等機關(構)共同研議相關改進措施，並配合金管會於「新巴塞爾資本協定持續研議工作小組」共同研訂符合國際標準之流動性管理規範。

註：1. 「未設質」係指未以任何明示或暗示方式提供抵押，俾作為任何交易擔保、質押或信用加強之用，且持有目的並非作為任何其他暴險之避險工具。

2. 依據BCBS定義，高品質流動資產尚具有信用及市場風險不高、評價簡易且確實、與高風險資產相關性不高、在成熟且公認交易所掛牌上市、有交易活絡之大型市場、有造市者，且市場集中度不高等特性。

3. 現行規定，金融機構之0-30天新臺幣資金流量期距負缺口占新臺幣總資產比率，一般銀行及全國農業金庫不得低於-5%，工業銀行及輸出入銀行則分別不得低於-10%及-15%。

參考文獻：

1. Basel Committee on Banking Supervision (2008), "Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision," September.
2. Basel Committee on Banking Supervision (2009), "International Framework for Liquidity Risk Measurement, Standards and Monitoring," December.