

新巴塞爾資本協定與我國因應之道*

潘雅慧**

摘要

「新巴塞爾資本協定」(The New Basel Capital Accord, 以下簡稱新資本協定)已於2004年6月底正式定案,預計自2006年開始實施,其中進階方法延至2007年底適用。因新資本協定修訂幅度頗大,預期對各國銀行業及金融監理機關均將產生重大影響。各國為因應新資本協定之實施,早已開始進行各項研究評估及法案研擬工作,我國亦由金融監督管理委員會銀行局(原財政部金融局,以下簡稱金管會銀行局)及銀行公會聯合成立共同研究小組,研究評估影響性,研擬可採行內容及法規修訂建議。

本文除簡述現行資本協定缺失及新資本協定主要架構外,主要分析我國現況與新資本協定之差異,及研擬我國可採行方法之建議。其中現況差異分析方面,分析結果顯示我國無論在資本適足性法規、銀行風險及資本管理、監理機關審查深度與廣度及資訊公開揭露方面,均與新資本協定有相當幅度差

距,仍待改善或加強。為期我國順利推動實施新資本協定,本文研擬多項建議,包括成立監理機關專責小組及儘早確定實施範圍與時程,第一支柱方面建議進行全面性量化影響評估、儘早擬訂監理機關裁量項目、實地瞭解銀行準備狀況、鼓勵銀行建立本身資料庫、建立全國信用資料庫與風險指標及研擬我國適用規範內容;第二支柱方面建議要求銀行加強風險與資本適足之自我評估、訂定監理審查標準與處理措施、要求銀行建立額外資本緩衝及研擬及早干預措施;第三支柱方面則建議採兩層次揭露方式,並應定期評估銀行揭露情形。此外,涉及法規增修部分,監理機關亦應及早研擬及規劃修法時程。另為提升金融監理效能,建議監理機關採行以風險為導向之金融監理架構,成立風險模型評估小組,並加強監理人員風險及資本管理專業查核能力。

壹、前言

為因應金融環境及經營風險日益複雜化,改進現行資本協定缺點,及鼓勵銀行加

* 本文之完成承蒙本行徐副總裁義雄、金融業務檢查處陳處長上程及徐副處長仁光不吝指導與督促。本文中各項觀點僅代表個人意見,與作者服務單位無關,如有錯誤,亦概由作者負責。

** 本行金融業務檢查處科長。

強風險管理，巴賽爾銀行監理委員會（以下簡稱巴賽爾委員會）於 1999 年 6 月發布「新巴賽爾資本協定」第一版草案，歷經數次修訂，已於 2004 年 6 月底正式定案，預計自 2006 年底開始實施，惟進階方法延至 2007 年底適用。

因新資本協定修訂幅度頗大，預期對各國銀行業及金融監理機關均將產生重大影響。各國為因應新資本協定之實施，早已開始進行各項研究評估及法案研擬工作（註 1），其中美國於去(2003)年發布立法草案預告書 (ANPR)，初步決定採雙軌制，且將進一步量化評估影響性，以分析對個別銀行及金融機構整體之衝擊，並發布內部評等法及作業風

險進階衡量法之監理準則草案，徵求各界意見。英國亦已於去年發布諮詢報告，提出實施計畫及初步構想，預計由銀行自行選擇適用方法，並預計 2004 年中發布法規修訂草案，徵詢各界意見。我國係由金管會銀行局及銀行公會聯合成立共同研究小組，研究評估影響性，研擬可採行內容及法規修訂建議，截至目前為止已發布第一及第二階段研究報告，研究工作仍繼續進行中。

本文主要就我國監理現況與新資本協定內容進行差異分析，研擬我國可採行方法建議，期對我國監理機關順利實施新資本協定及達成新資本協定目標，有所助益。

貳、現行資本協定規範及其缺失

一、現行資本協定規範內容

為強化金融體系之安全與穩健，並消弭因各國資本需求不同形成之不公平競爭，巴賽爾委員會於 1988 年 7 月發布「資本計算及資本標準之國際規範」(International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards)，要求銀行就信用風險計提適足資本，並自 1992 年底起自有資本占風險性資產比率必須高於 8%。嗣後隨著金融環境快速改變及金融市場波動加劇，巴賽爾委員會經過數次諮詢各界意見後，於 1996 年 1 月發布資本協定修訂版(Amendment to the Capital Accord to Incorporate Market Risks)，將外匯、利率、權

益證券及商品部位引發之市場風險，納入資本協定規範中，並首度允許銀行採內部模型以計算市場風險應計提資本。此即現行適用之資本協定，又稱為「Basel I」。

現行資本協定之資本適足性比率，主要分為資本組成內容、信用風險加權風險性資產及市場風險所需資本三部分，其計算公式如下：

資本適足性比率＝

$$\frac{\text{合格資本} - \text{資本減除項目}}{\text{信用風險加權} + \text{市場風險應計} \times 12.5} \geq 8\%$$

風險性資產 提資本

資本組成內容包括第一、第二及第三類

資本，其中第一類資本又稱核心資本(core principle)，主要為權益性資本如普通股及各項公積；第二類資本又稱補充性資本(supplementary capital)，主要包括隱含準備(undisclosed reserves)、資產重估準備(revaluation reserves)、一般損失準備(General loan-loss reserves)、混合型債務資本工具(hybrid debt capital instruments)及長期次順位債券(subordinated term debt)；第三類資本則指短期次順位債券。支應信用風險之資本以第一類及第二類資本為限，且所使用第二類資本不得超過支應信用風險之第一類資本；第三類資本只能支應市場風險所需資本，且第二類及第三類資本用於支應市場風險之合計數，不得超過用以支應市場風險之第一類資本的 250%。

資產負債表內項目之信用風險資產額，等於表內各資產項目金額乘以風險權數(由 0% 至 100%)後加總而得。資產負債表外項目之信用風險加權風險性資產，除匯率及利率有關或有負債及衍生性金融商品外，其計算方式為：

1. 各筆交易之金額×信用轉換係數 = 信用相當額。

2. 各項信用相當額×交易對手風險權數 = 風險性資產額。

信用轉換係數依據該信用暴險之規模、發生可能性及風險高低程度，分為 0%、20%、50%及 100%四等級。匯率及利率有關或有負債及衍生性金融商品，其信用相當額

等於當期暴險額及未來潛在暴險額之合計數，再乘以交易對手風險權數，以計算風險性資產。

市場風險資本需求之計提方法有標準法(The Standardised Measurement Method)及自有模型法(Use of Internal Models)兩種，標準法係分別計算利率、匯率、權益證券及商品等四項風險個別部位應計提資本，經加總後求得市場風險應計提資本總額，各種部位計算方法及資本計提率係依據巴賽爾委員會所訂標準。自有模型法則允許銀行使用其內部風險管理模型所產生之風險值，以決定應計提資本額，惟銀行須符合一般性標準、品質標準、市場風險因子規定、量化標準、壓力測試及模型驗證等多項條件，並經主管機關核准。

二、現行資本協定缺點及改革必要性

(一) 風險分類過於粗糙，無法反映銀行真正風險

Basel I 中計算風險性資產所用之風險分類相當粗糙，銀行放款予高信用等級之企業與投資垃圾債券同樣適用 100%之信用風險權數，扭曲了銀行真正的風險全貌。

(二) 資本套利活動盛行，使資本規範失去意義

由於 Basel I 風險權數無法區分銀行風險，許多銀行紛紛採取資產證券化及信用衍生性商品等金融工具，以降低法定資本計提，而保留風險較高但適用較低風險權數之

資產，此種資本套利(capital arbitrage)活動盛行之結果，使資本規範失去意義，外界亦對銀行資本是否真能承擔風險漸漸喪失信心。

(三) OECD 國家違冊優惠權數，對金融穩定產生反效果

在 Basel I 規範下，位於 OECD 國家之銀行因適用較低之風險權數，而能以較低成本

取得所需資金，產生所謂「OECD 會員國危機」(OECD membership crises)現象，例如 1990 年代加入 OECD 組織之墨西哥、捷克、波蘭及南韓等國家(表一)，均曾經歷因資金成本突然下降而助燃經濟泡沫之形成，而後於一兩年內又因泡沫快速破滅，影響金融市場之穩定。

表一：OECD 會員國及其長期主權信用評等

國 家	加入年度	長期主權評等	國 家	加入年度	長期主權評等
Australia	1971	Aaa	Korea	1996	A3
Austria	1961	Aaa	Luxembourg	1961	Aaa
Belgium	1961	Aa1	Mexico	1994	Baa2
Canada	1961	Aaa	Netherlands	1961	Aaa
Czech Republic	1995	A2	New Zealand	1973	Aaa
Denmark	1961	Aaa	Norway	1961	Aaa
Finland	1969	Aaa	Poland	1996	A2
France	1961	Aaa	Portugal	1961	Aa2
Germany	1961	Aaa	Slovak Republic	2000	-
Greece	1961	A1	Spain	1961	Aaa
Hungary	1996	A1	Sweden	1961	Aaa
Iceland	1961	Aaa	Switzerland	1961	Aaa
Ireland	1961	Aaa	Turkey	1961	B1
Italy	1962	Aa2	United Kingdom	1961	Aaa
Japan	1964	Aa1	United States	1961	Aaa

1. 資料來源：OECD 網站、Moody's 網站。

2. 1998 年 3 月 Moody's 的主權評等，Korea 為 Ba1，Poland 為 Baa3，Czech Republic 為 Baa1。

(四) 涵蓋風險範圍尚不完整

Basel I 資本計提內容僅涵蓋信用風險及市場風險，並未有效涵蓋其他重大風險，例如作業風險、銀行簿利率風險、流動性風險、聲譽風險、法律風險等，範圍仍不完整。

(五) 大型銀行規模及複雜度增加，傳統金

融監理已嫌不足

大型銀行之規模及複雜度持續增加，信用風險逐漸提高，衍生性金融商品交易盛行，且金融合併提高大型銀行市占率，這些挑戰均使監理機關積極尋求補強傳統金融檢查之方法，包括強調市場紀律，透過市場力量懲罰經營不善或過度承擔風險之銀行，而

目前資本協定並無相關規定。另監理機關詳細查核大型銀行之放款組合亦不可行，故有必要修訂監理方向，改而重視測試內部信用

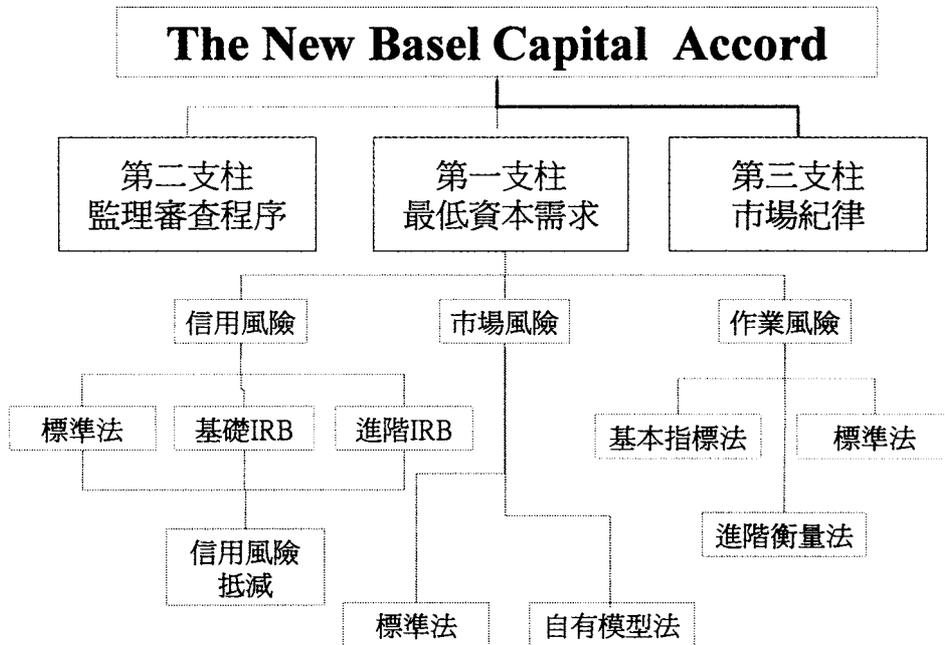
評等及風險量化系統之完整性，並運用銀行內部風險衡量資訊以決定資本需求。

參、新巴塞爾資本協定主要修訂內容

「新巴塞爾資本協定」基本架構包括三個支柱(three pillars)：「最低資本需求」(minimum capital requirement)、「監理審查程

序」(supervisory review process)及「市場制約機能」(market discipline)，這三個支柱互相支撐，共同增進金融體系之安全與穩健(圖一)。

圖一：新巴塞爾資本協定三大支柱及資本計提方法



一、最低資本需求

新資本協定主要仍以 1988 年資本協定為基礎，「資本」(regulatory capital)定義及最低資本比率(8%)仍維持不變，市場風險所需資本之計提方法亦與 1996 年發布者大致相同，惟信用風險性資產計算方法將有重大變革，除標準法改用外部信用評等結果作為風

險權數依據外，允許銀行使用內部模型以計提信用風險所需資本，並增加作業風險應計提資本，對信用風險抵減(credit risk mitigation)及資產證券化(asset securitisation)等議題亦作進一步規範。有關「最低資本需求」進一步介紹，請參見中央銀行季刊第 24 卷第 2 期「新巴塞爾資本協定及信用風險模型化之

研析」一文。

二、監理審查程序

監理審核程序，旨在確保銀行維持適當資本以因應銀行業務之所有風險，並鼓勵銀行增進風險管理技能以監督及管理風險。監理機關審查之四項原則，包括：

1. 銀行須有相對其風險程度之整體資本適足性評估作業程序，及維持適當資本之策略；

2. 監理機關須審查及評估銀行內部資本適足性之衡量與策略，及銀行監控及確保遵循法定資本適足比率之能力。若監理機關審查結果不滿意，須採取適當監理措施；

3. 監理機關應期望銀行在資本比率高於最低標準之下營運，並有能力要求銀行維持高於最低標準之資本；

4. 監理機關應採取早期介入措施，以避免銀行資本降至最低標準以下，並應於資本無法維持或補充時儘速採取矯正措施。

除上述四項監理審查原則外，巴賽爾委員會特別指出第一支柱未涵蓋或因應之風險，監理機關應於執行監理審查程序時特別注意，包括銀行簿利率風險、作業風險及信用風險有關項目，包括 IRB 壓力測試、違約定義、信用風險抵減之殘餘風險、授信風險集中、證券化等，並提出監理透明化及可信度，認為監理機關應抱持高度公開及負責任態度執行審查。

三、市場制約機能(或稱市場紀律)

市場制約機能在強化資本規範及促進金融體系安全與穩定上扮演重要角色，有意義之資訊公開揭露確實有助於維護市場紀律，故新資本協定特別強調第三支柱「市場制約機能」之重要性，原則上要求銀行每半年公開揭露資本適足及風險有關之數量與品質資訊，主要包括：

1. 適用範圍：集團母公司名稱、各子公司合併基礎之差異、集團子公司間資金移轉限制、集團資本剩餘情形；

2. 資本結構及資本適足比率：包括自有資本之性質與組成內容、銀行所採評估資本適足性之方法、各項風險應計提資本、總資本適足比率及第一類資本比率；

3. 風險暴險及評估：信用、市場、作業風險及銀行簿利率風險之暴險額及風險管理有關之數量與品質資訊，使用內部模型者，並須揭露各類資產組合內容，參數定義、估計及驗證方法，及模型可信度之事後驗證資訊。

為減輕銀行公開揭露負擔，其中有關風險管理目標及政策、報告制度及定義等品質資訊，可改為每年揭露，惟為使資本適足資訊更具風險敏感度及反映資本市場之快速變化，大型國際性銀行必須每季揭露第一類資本及總資本適足比率及其組成內容。此外，當銀行暴險或其他事項有快速變化情形時，亦應每季揭露有關資訊。

肆、我國法規與監理現況及與新資本協定之差異分析

- 一、我國銀行資本適足性管理法規，主要為銀行法第 44 條，及依該法授權訂定之管理辦法及計算說明，主要內容如下：

法 規	條 文 內 容
銀行法第 44 條	1. 銀行自有資本與風險性資產之比率，不得低於 8%；必要時，主管機關得參照國際標準，提高比率。銀行經主管機關規定應編製合併報表時，其合併後之自有資本與風險性資產之比率，亦同。 2. 前項所稱自有資本與風險性資產，其範圍及計算方法，由主管機關定之。主管機關於必要時，得對銀行之風險性資產予以限制。 3. 凡實際比率低於規定標準之銀行，主管機關得限制其分配盈餘並為其他必要之處置或限制；其辦法，由主管機關定之。
銀行資本適足性管理辦法	本辦法依據銀行法第 44 條授權訂定，其主要規範自有資本與風險性資產比率計算項目之定義、內容及計算方法，銀行應填報主管機關規定，及資本適足率低於 8%時主管機關可採取監理措施等。
銀行自有資本與風險性資產計算方法說明	本項計算方法說明主要列示銀行資本適足率計算方法、範例及填報主管機關報表格式等詳細規定。

二、我國銀行資本適足性監理現況及與新資本協定之差異分析

2. 差異分析

(一) 最低資本需求

(1) 信用風險標準法

1. 我國現行規範

新資本協定之信用風險標準法增加暴險分類及改依外部信用評等決定風險權數，其衍生許多監理機關須衡酌規範或研議之新議題，包括特定暴險項目定義，例如消費性暴險或自用住宅抵押放款等，各國自行裁量項目，例如消費性暴險符合嚴格穩健標準(strict prudential criteria)及部分逾期放款項目是否適用較低風險權數等，合格外部信用評等機構之選用及評等對映(mapping)，多重信用評等之適用順序，合格信用抵減項目範圍、適用標準、抵減計算方法及殘餘風險管理等均屬新增內容，有賴監理機關審慎評估以訂定之。

我國現行採用之「銀行資本適足性管理辦法」，與巴塞爾委員會 1988 年訂定及 1996 修訂之資本協定規範大致相同，最低比率標準為 8%，涵蓋信用風險及市場風險，其中信用風險只標準法一種，按 OECD 及非 OECD 國家區分，市場風險包括標準法及自有模型法，惟因國內尚無銀行申請及被核准採用自有模型法，故主管機關雖已參照巴塞爾委員會訂定自有模型核准規範，但未有實際核准及定期審查之經驗。

(2)信用風險 IRB 法

本次修訂新增信用風險 IRB 法，其區分五種資產種類，允許銀行在符合最低適用標準下，採用內部風險模型以計提信用風險所需資本。我國銀行信用風險管理，多處於傳統式依賴主觀判斷及名目授信限額控管方式，尚未建置符合新資本協定之信用評等系統及風險管理制度，因此有意採用 IRB 法銀行，無論在建置或增進內部風險模型及資料庫、規劃及執行合適之風險管理架構或塑造風險管理文化，以符合 IRB 最低適用標準，均面臨挑戰。對監理機關言，IRB 法適用標準與核准程序、信用評等系統品質及可信度、信用風險量化過程、資料庫管理及維護、公司治理品質等，亦須訂定相關規範及監理原則，更是一項艱鉅工作。

(3)作業風險

作業風險資本計提亦是本次修訂新增項目，銀行可依其作業風險管理進展程度，選用不同方法。我國銀行作業風險絕大多數處於仰賴內部控制及內部稽核之傳統管理階段，與國際性銀行將作業風險量化且整合入全行風險管理之做法有相當差距，故我國銀行實施初期，原則上應以基本指標法及標準法為主。惟即使銀行採用簡單方法，對於營業毛利(gross income)定義、八大業務類別分類標準、如何與會計帳務連結、標準法適用條件等，監理機關亦須研擬，以利銀行配合規劃及修訂資訊系統。

(二) 監理審查程序

1. 我國銀行風險及資本管理現況

依據共同研究小組監理審查分組於 92 年上半年對我國銀行風險管理現況之問卷調查結果(註 2)，除少數較積極銀行外，銀行多處於傳統式限額控管及分散式管理，董事會及高階主管監督仍嫌不足，多無明確的資本管理策略及程序，風險評估作業不完整或不精確，內部控制及內部稽核多未將風險評估及資本管理等納入範圍。

2. 風險及資本管理之金融監理現況

我國監理機關現行對銀行風險及資本管理之監理，除前述資本適足性有關法規外，尚包括事前審核與訂定風險管理準則、實地檢查、場外監控與公開揭露及後續監督，茲簡述如下：

(1) 事前審核與訂定風險管理準則：監理機關將銀行資本適足率、逾放比率、備抵呆帳提列情形及內部控制健全性，列入審核銀行轉投資、增設分支機構、申請新種業務、發行債券申請案之參考，並要求銀行自行訂定內部控制與稽核制度、資產評估與不良資產催理作業、流動性風險管理、授信與投資限額及衍生性金融商品風險管理作業準則。

(2) 實地檢查：監理機關已將風險管理及資本適足情形列入實地檢查重點，並於檢查報告中專章評註受檢單位之資本適足狀況及流動性與資金管理情形。

(3) 場外監控：監理機關要求銀行定期填報資本適足性比率及內容，列入報表稽核或評

等系統之重要評估項目。

(4) 後續監督：對於銀行風險管理缺失，持續追蹤銀行改善情形。另對資本適足比率低於 8% 銀行，金管會依銀行法第 44 條及銀行資本適足性管理辦法規定，可採取限制盈餘分配或其他必要處置或限制措施。此外，對於有礙健全經營之慮的銀行，金管會可依銀行法第 61 條之 1 規定，視情節輕重程度，施以不同程度之處置。

3. 差異分析

(1) 銀行風險及資本管理方面

由前述問卷結果顯示，我國銀行風險管理水準與國際性銀行仍有相當差距，與新資本協定所揭示健全之風險管理及資本適足性策略，應包括董事會與高階主管監督、健全資本評估作業、完整風險評估、監督與報告系統及內部控制檢視之內涵，仍有大幅改善空間，有待銀行積極努力。

(2) 監理機關審查方面

就我國監理機關對銀行風險管理及資本適足性監理現況言，雖已涵蓋金融監理有關之事前審核、實地檢查、經常監督及後續監督，惟深度、廣度及執行力仍有待加強，例如實地檢查時雖有專章評註資本適足性，惟多僅限於評估是否符合 8% 最低標準及其他相關法令，對於銀行資本管理策略及其他可能影響資本適足性情況例如未來業務規劃與股利分配，及資本是否足以因應所面臨風險，多未詳予評估及報告。

另有關後續追蹤，對於資本適足性比率低於法定最低標準 8% 之銀行，監理機關依據銀行法及銀行資本適足性管理辦法，可採取適當監理措施，惟實務上因該些法規賦予監理機關相當自主裁量權，未強制採行，可能產生監理寬容情形，使監督銀行改善之成效不彰。

此外，新資本協定要求銀行依其風險水準建立不同程度之資本緩衝，並要求監理機關及早干預，以避免銀行資本適足性比率低於最低標準，亦與我國銀行法第 44 條規定所有銀行均適用相同最低標準 8% 之作法，亦不一致；又我國亦尚未建立及早干預之監理作業程序，以對資本適足性比率高於 8% 但有低於標準之慮的銀行，提早要求其改善風險管理、降低風險性資產或增提資本，以避免降至最低水準以下。

(3) 監理審查特殊議題

新資本協定亦要求監理機關須對特殊議題，包括銀行簿利率風險、作業風險項目及信用風險管理有關項目，含 IRB 壓力測試、違約定義、信用風險抵減之殘餘風險、授信風險集中、證券化有關項目，特別進行審查評估，若有不適當之處，應要求銀行改善或增提資本，該些評估亦有待監理機關研擬審查方式、審查標準及適當監理措施。另有關監理透明化及可信度議題，新資本協定期望監理機關將審查標準、要求銀行提高資本比率理由及採行監理措施原因等，盡可能透明公開，我國近年來在此方面已有長足進步，惟尚有改善空間，例如實

地檢查標準及各項業務申請流程與審查標準等，仍可加強其透明化。

(三) 市場制約機能(或稱市場紀律)

1. 我國公開揭露現況

我國銀行資訊公開揭露，主要分為主管機關定期公布、主管機關要求銀行揭露及公開發行銀行應揭露事項三部分，茲簡述如下：

(1) 主管機關定期編製統計刊物，對外揭露個別銀行之資產負債表、損益表、主要財務及營運比率包括資本適足性、資產品質、獲利能力、流動性、利率敏感性及其成長率等。

(2) 銀行於其年報中刊載自有資本占風險性資產比率及風險管理政策，並於銀行網站中公布資本適足性與資產品質有關比率，及授信風險集中、轉投資情形、備抵提列政策、獲利能力、流動性、利率敏感性及其重大違規或訴訟事件等。

(3) 公開發行銀行依據「公開發行銀行財務報告編製準則」，除於財務報表中揭露一般

財務及業務資訊外，尚須揭露其信用風險、市場風險、流動性風險、作業風險及法律風險等各類風險之管理政策與實務，以及主要風險之曝險情形。

2. 差異分析

我國對於銀行公開揭露內容規範，近年來亦有大幅進展，惟與新資本協定所要求揭露內容比較，仍有相當幅度之差異，例如表 1「適用範圍」、表 2「資本結構」及表 3「資本適足性比率」，揭露內容均較目前規範詳細；而表 4 至表 13 係有關暴險及風險評估，揭露內容包括信用風險、股權投資、資產證券化、市場風險、作業風險、銀行簿利率風險等品質及量化資訊，採用標準法或 IRB 法銀行，尚須揭露額外資訊，例如使用外部信評機構名稱及暴險分佈，IRB 法內部信用評等及風險量化模型參數等資訊，均較現行規範更為複雜，如何建置或修訂資料庫，蒐集必要揭露資料以符合揭露標準，對我國銀行亦是一大挑戰。

伍、我國實施新資本協定可採行方法建議

一、成立監理機關專責小組，統籌實施事宜及彙整各界建議形成決策

本次新資本協定修訂幅度頗大，不只修訂最低資本需求，尚擴大規範涵蓋金融監理及市場制約機能，推動實工程頗為浩大。雖然目前金管會銀行局及銀行公會已組成共同研究小組，負責研究、評估及研擬建議，惟該小組主要由銀行組成，所提建議僅能提

供監理機關參考，最後仍有賴監理機關依其職權做成決策，包括基本政策方向如實施範圍、時程及適用方法等，以及實施細節如主管機關裁量議題、對我國個別銀行與銀行整體影響性評估、瞭解銀行準備現況及所需協助、研擬法規修訂及監理準則草案等。故監理機關有必要成立專責小組，由具監理實務經驗之監理及檢查人員組成，就上述各項議

題及共同研究小組所提意見，定期或不定期逐案研究討論，並與銀行業充分溝通後，研擬可行方案建議，並透過決策程序形成初步方案，使我國實施新資本協定之目標更為明確，並讓銀行瞭解監理機關政策方向並預作準備及規劃。

二、評估確定實施範圍及時程

新資本協定將於 2006 年底實施，惟各國實施計畫並不相同，例如英國預計 2006 年底全面實施，採不強迫、不禁止原則；美國則計畫 2007 年 1 月 1 日實施，採雙軌制，大型國際性銀行強制採用 AIRB 及 AMA 法，其他銀行則仍適用現行資本協定；另其他國家如中國大陸、印度則暫決定不跟進。在決定實施範圍及時程時，監理機關應考量我國銀行體系特性、銀行業複雜度、可能衝擊、監理目標及銀行與監理機關準備程度，審慎評估，惟依據巴塞爾委員會建議(註 3)，資本計提採簡單方法者，以同時適用較佳，採進階方法者，則視銀行及監理機關準備情形，以漸進方式逐步推行。有關我國可採行內容，國內亦有不同看法，有人認為新資本協定明確揭示適用於國際性大型銀行，而我國銀行之規模及國際化程度均遠不及該些國際性銀行，在考量成本與效益下，我國不一定須於 2006 年底全盤實施新資本協定內容，或可採階段性實施，或僅要求一定門檻以上銀行採行，其他銀行仍維持現行規定。惟我國銀行多數採用簡單方法，基於鼓勵銀行強化風險

及資本管理水準，增進國際競爭能力，且避免產生不公平競爭問題，我國似宜如期實施新資本協定，惟實施初期以簡單方法為目標，再漸進式導入進階方法，且新資本協定新增「簡化標準法」，其與現行規範類似，但改進現行規範部分缺失，並允許採用簡單的信用風險抵減項目，對我國小型或業務單純銀行之衝擊較小，而其他銀行仍可依其能力選用適當方法，應是可行方式。

三、實施第一支柱

(一) 進行量化影響評估

為瞭解新資本協定對個別銀行及銀行業整體之影響程度，監理機關應對本國銀行進行全面性之量化影響評估，銀行可就其能力選用不同試算方法，試算結果由監理機關專責小組進行討論，以確實瞭解不同計算方法對我國銀行資本適足率之影響程度及主要影響因素，亦讓銀行藉由試算過程，完整瞭解新資本協定資本計提之實際作業，評估不同方法之可能影響，及因應新資本協定須進行之改變，且在充分瞭解協定內容下，有能力與監理機關就各項議題進行深度對話。此外，依據我國試算結果，逾期放款將大幅降低資本適足性比率(註 4)，92 年底本國銀行逾放比率偏高(5%以上)者計有 13 家，其資本適足性比率亦普遍偏低，甚至有低於最低標準 8% 或呈現負數，未來實施新資本協定時，該些銀行資本適足狀況可能更加惡化，如何督促該些銀行補充資本或採其他因應措施，

監理機關應及早規劃。

(二) 儘早研擬監理機關裁量項目

新資本協定第三版草案中列示 61 項各國監理機關自行裁量項目，包括各項定義、風險權數、計算方法及適用門檻等，例如信用風險標準法之銀行暴險兩個方案擇一選用，及企業暴險是否全部適用 100% 而不採用外部信用評等。監理機關裁量項目主要讓各國監理機關得在符合新資本協定目標下，依其本國市場慣例及經驗，決定更適合之資本規範。鑑於該些裁量項目係銀行建構其資本計提架構及風險管理模型之基本內容，建議應列入監理機關專責小組優先討論議題，逐項討論影響性及適當性，若有必要，針對個別議題進行量化影響性評估，並徵詢銀行意見後，儘早研擬初步草案，提供國內各界評論。

(三) 瞭解銀行風險管理實務及準備狀況

為瞭解銀行現行風險管理及內部評等系統作業實況，評估銀行對新資本協定之準備情形，及銀行風險管理現況與新資本協定之重要落差及所遇挑戰，監理機關應持續地與銀行雙向溝通，透過實地拜訪銀行，請銀行就準備情形進行非正式自我評估，並就特定議題例如內部評等系統架構、風險量化方法、資料及資訊系統、控制及監督機制及驗證程序等，與銀行討論是否符合新資本協定最低適用標準，進而瞭解國內銀行界普遍採用之風險管理技術，作為研擬我國新資本協

定規範之基礎，並對銀行業建議及待協助事項，建立溝通及回應管道。

(四) 鼓勵銀行檢視資料庫，增進風險管理資訊系統

鼓勵銀行增進風險管理水準，是新資本協定所揭示的基本目標。銀行改進風險管理系統，多涉及資訊系統整合及軟體修改或添購，監理機關應鼓勵銀行檢視其資料庫，評估其增進風險管理資訊系統所需變更，並擬定可行時間表，逐漸提升風險管理品質。

(五) 建置全國性信用資料庫，建立我國信用風險指標

目前金融聯合徵信中心正著手依據新資本協定內部評等法之資料庫架構，計畫建置更完整之全國性信用風險資料庫，並協助銀行檢視及規劃自身資料庫，對銀行提升信用風險管理品質應有相當助益。惟應注意的是，該全國性資料庫因兼顧國內不同類型銀行資料提供可能性，其蒐集之風險模型資料內容無法非常完整，且各銀行風險容忍度、業務策略方向、風險管理架構及授信審核標準等均不相同，所需模型方法及資料庫內容亦不同，故銀行仍應建置本身需要之資料庫，無法完全以全國性資料庫取代，惟該全國性資料庫建置，不僅可建立全國性信用風險指標，對監理機關評估及分析國內整體信用狀況有相當大幫助，亦可協助本國銀行著手檢視及規劃本身資料庫架構，對我國銀行提升風險管理品質，將有相當貢獻。

(六) 研擬我國連冊之新資本協定草案及監
理審查原則

監理機關專責小組於進行上述實地瞭解、分析、評估及討論後，將對國內實施新資本協定之妥適性及銀行準備現況有更深入瞭解，即可著手研擬我國適用之新資本協定草案，及相關之監理審查原則及核准程序，並規畫實施前雙軌試算期間及分析雙軌試算結果，以修訂實施草案及執行計畫。

(七) 加強監理機關間資訊共享

為順利推動實施新資本協定，使各國監理機關在實施時遭遇問題及可能解決方案有相互交換意見之機會，並促進新資本協定在國際間一致地實施，監理機關亦應依「新資本協定跨國實施之高層次準則」(註 5)，透過備忘錄或其他方式，加強與其他國家監理機關間雙邊資訊分享。

四、實施第二支柱

(一) 要求銀行加強資本適足性自我評估

監理審查程序原則一要求銀行應就其各項風險，建立一套評估整體資本適足性之程序，並有維持資本之策略。依據我國共同研究小組監理審查分組問卷調查顯示，我國銀行對資本適足性評估程序，多未採行精緻的風險評估及資本配置。為督促銀行重視資本適足性管理，監理機關可透過發布監理原則及實地檢查，要求銀行依其規模、業務複雜度及業務策略，採行不同精細程度之資本適足性定期自我評估，例如業務規模較大或國

際化程度較深之銀行，可鼓勵採行經濟資本模型評估，而傳統型或小型銀行，則可鼓勵採用較簡單之主觀判斷式資本評估方法，例如與同業比較，或評估業務成長需求、未來資本來源及運用、資產品質、股利政策等對資本適足率之影響。

(二) 訂定銀行資本適足性審查標準及建立
溝通機制

監理機關應對銀行資本適足性自我評估程序，研擬監理人員審查原則，及審查不滿意時之處置措施，包括要求銀行強化風險管理、改進內部控制、採行資本恢復計畫、限制業務或股利分配、或要求增資等。此外，當監理機關審查不滿意時，應建立與銀行充分溝通及協調之機制，以決定最適當處理措施。

(三) 提高銀行資本適足性目標比率，建立
資本緩衝

依據監理審查程序原則三，監理機關應期使銀行在高於最低法定資本比率下營運，並有權要求銀行提列超過最低標準之資本。依新資本協定所列示可行方式，包括銀行自行評估應計提適足資本，惟監理機關保留權力，必要時可要求銀行提高資本適足率或採行改善措施，英國研擬中 CP189 號報告即採此法；或是監理機關與個別業者共同擬定適當之資本適足性目標比率(target ratio)及最低比率(trigger ratio)，並定期檢討之，此即英國現行作法；或監理機關訂定高於法定最低標

準之資本適足比率，並將有關比率標準及相關監理措施予以公開透明，此即美國立即導正措施作法。鑑於我國目前對個別銀行係採行統一適用之 8% 最低標準，尚無依據個別銀行訂定不同資本比率之經驗，實施上可能較為困難，建議採用美國作法，修訂我國銀行法第 44 條，提高銀行資本適足性比率目標(例如 9% 或 10%)，以要求銀行建立額外資本緩衝，因應第一支柱未涵蓋或未因應之風險，且當銀行低於該目標比率時，監理機關即應強制採行及早干預之監理措施。另依前述試算結果，未來資本品質不佳銀行之資本適足比率可能大幅降低，為避免對該些本國銀行產生過度衝擊，應於實施前一至二年事先預告，或實施後允許一、兩年調整時間，以利銀行調整因應。

(四) 採行及早干預及立即導正措施

為避免銀行資本低於支應各項風險所需水準，監理審查程序原則四要求監理機關及早干預並採取立即導正措施。依據我國現行銀行法第 44 條及銀行資本適足性管理辦法規定，僅當銀行資本適足性比率低於 8% 時，監理機關得採行限制性監理措施，不符原則四及早干預目的。建議比照美國立即導正措施作法，訂定資本分級管理，配合前項高於 8% 之目標比率，當銀行低於該比率時，依其程度大小，強制性要求監理機關採取不同程度監理措施，例如增加監控頻率、要求銀行改善風險管理、執行資本恢復計畫、限制資產

成長、處分特定業務、限制發放股利及高階主管紅利、立即增資、更換高階主管或董事會成員等，除可避免銀行資本適足性比率降至 8% 以下，且可降低監理機關裁量權，避免監理寬容情形發生。

五、實施第三支柱

(一) 評估我國揭露現況及銀行產生新資本協定揭露資訊之可行性

由於市場制約機能所要求揭露資訊內容相當繁複，社會大眾是否能瞭解揭露資訊之意涵，進而發揮市場制約機能，目前仍有爭議。此外，銀行資訊系統是否能產生所要求揭露資訊，亦是一大問題。監理機關應深入瞭解銀行現行風險管理資訊系統可產生揭露資訊之內容，及評估與新資本協定規定之差距及該揭露資訊之必要性，以提供作為擬定公開揭露政策之參考。此外，為確保銀行揭露資訊之品質，監理機關應要求銀行訂定經董事會核准之公開揭露政策，建立公開揭露程序之內部控制，並定期評估及查核其有效性，且將公開揭露程序之有效性納入內部稽核查核範圍。

(二) 採兩層次揭露，並定期評估銀行揭露情形

為確實發揮市場制約機功能，建議將揭露資訊分成兩層次，簡易揭露部分主要針對一般社會大眾，揭露方式可透過銀行網站或於營業單位提供，揭露資料盡量淺顯易懂，不涉及太多艱澀的金融術語，但揭露頻率可

酌以增加，例如每季揭露；另針對有足夠分析專家之法人機構，可參照新資本協定揭露規範，另行編製較詳細之暴險及風險管理揭露報告，置於銀行網站或隨時提供法人索取，但揭露頻率可暫訂為半年一次。此外，監理機關亦應對銀行遵循公開揭露政策情況，擬定監督程序，包括定期評估公開揭露實況、要求銀行提報揭露實況，或定期查核是否依規範揭露資訊，對未符合揭露規範銀行則應採取監理措施。

六、檢視修訂我國資本適足性有關法規及計算方法說明

我國若要確實施行新資本協定，須修訂銀行法及其他相關法規如後述。鑑於我國法律案修訂費時，建議主管機關應對相關法令修訂部分儘早討論並研擬草案，以利新資本協定順利推動。

(一) 銀行法第 44 條第 1 項

現行銀行法第 44 條第 1 項規定：「銀行自有資本與風險性資產之比率，不得低於百分之八；必要時，主管機關得參照國際標準，提高比率」。本項規定之 8% 最低比率係適用於所有銀行，主管機關並無要求個別銀行提高比率之權限。為達到監理審查程序要求及早干預之目標，建議修訂提高目標比率為 9% 或 10%，以要求銀行建立資本緩衝，並作為及早干預之標準。此外，對風險較高之個別銀行，應授權主管機關得視個別銀行風險承擔情形，要求其提高資本比率。

(二) 銀行法第 44 條第 3 項

銀行法第 44 條第 3 項規定：「凡實際比率低於規定標準之銀行，主管機關得限制其分配盈餘並為其他必要之處置或限制；其辦法，由主管機關定之」。金管會銀行局依據該條文授權訂定「銀行資本適足性管理辦法」第 10 條，當銀行資本適足比率低於 8% 以下時，得採取某些監理措施。為強化監理審查程序立即導正效能，避免監理寬容情形，建議修訂該條文，將資本分級管理明訂於銀行法條文，並將選擇性監理措施改為強制性，且提升至銀行法規，以督促監理機關確實依銀行資本適足狀況採取必要處置。

(二) 修訂銀行資本適足性管理辦法及相關計算方法說明

新資本協定與現行管理辦法差距頗大，未來新資本協定實施時，包括信用風險及作業風險，亦需配合大幅修訂或新增，主管機關亦應預作研擬，以提供銀行遵循標準。

七、其他監理議題

(一) 成立風險模型評估小組，加強一般監理人員專業能力訓練

風險模型化為銀行風險管理之必然趨勢，新資本協定對各項風險資本計提設定不同之最低適用標準，未來如何評估銀行風險管理制度是否符合該最低標準，如何確保風險模型之正確性及穩健性，對檢查人員來說將是一大挑戰。由於風險模型內容相當複雜，涉及許多統計數理公式，對多數監理人

員來說相當艱澀難懂，對於此類特殊專業技術，建議監理機關成立風險模型評估小組，由具專業知識及檢查經驗之監理人員組成，亦可邀請外部專家參與，透過模型訓練、實地查訪及各項研討會，研究風險模型方法論及各風險因子量化，並研擬 IRB 法核准標準及監督準則，及參與實地檢查，查核銀行風險模型之正確性及有效性。另就一般監理人員言，亦應加強對新資本協定各種方法所用概念、方法論及風險之認知，強化分析數量化資料之能力，並對資本評估及衡量有基本瞭解。藉由加強監理人員能力之深度及廣度，始足以因應瞬息萬變之金融環境。

(二) 金融監理架構改以風險為導向

新資本協定強調監理機關須更瞭解銀行真實風險面貌，美國及英國監理機關多年前即改採以風險為重心之金融監理，將監理重心放在銀行風險較高業務，此法除可充分運用監理資源，並有助於監理機關及早辨認銀行風險所在且儘早採取改善或監理措施，此為新資本協定監理審查程序之內涵。檢討我國現行金融監理方式(包括實地檢查及場外監控)似亦應酌加調整，改朝向以風險為重心、更具前瞻性之金融監理，始能區別銀行風險程度並計提適足資本，以維持金融安全與穩健。

陸、結 語

為利新協定順利實施，巴塞爾委員會於 2003 年 8 月發布「新協定跨國實施之高層次準則(High-level Principles for the Cross-border Implementation of the New Accord)」，加強監理機關間合作及資訊交流。此外，該委員會亦成立「資本協定執行小組」(Accord Implementation Group)，以利各國監理機關交換有關新協定實施方法及意見，促進各國實施新協定之一致性。

新資本協定既已定案，我國對新資本協定在我國可能實施情形，似應儘速發展出更明確之可行性實務做法，且應投注更多監理人力，並與銀行充分溝通及密切合作，以順利推動新資本協定之實施，及利於未來監理審查工作之進行，除可督促我國銀行增進風險管理水準及強化國際競爭能力外，並有助於提升金融監理品質及發揮市場制約機能，使我國銀行體系更為安全及穩健。

附 註

(註 1) 有關美國、英國及我國對資本適足性監理現況、推動 Basel II 計畫及相關研究結果詳細資料，請參見拙者「美、英及我國實施新巴塞爾資本協定現況暨亞洲國家實施調查」，金融聯合徵信中心，「信用資訊」93 年 5 月號。

(註 2) 該項問卷調查，係金管會銀行局與銀行公會新巴塞爾資本協定共同研究小組監理審查組，於 2003 年初針對所有本國銀行之風險管理及資本計提實施概況進行調查。調查結果請參見金管會銀行局網站有關新巴塞爾資本協定之第一階

段修正研究報告第 5-112 至 5-130 頁。

(註 3) 參見「執行 Basel II：實務考量議題」草案(Implementation of Basel III Practical Considerations Draft) P.11, Basel Committee on Banking Supervision, August 2003.

(註 4) 參見新巴塞爾資本協定共同研究小組第二階段研究工作報告第 1-4 至 1-41 頁。

(註 5) 「High-level Principles for the Cross-border Implementation of the New Accord」, Basel Committee on Banking Supervision, August 2003.

參考文獻

1. 金管會銀行局與中華民國銀行公會，「新巴塞爾資本協定共同研究小組第二階段研究工作報告」，92 年 12 月。
2. 金管會銀行局與中華民國銀行公會，「新巴塞爾資本協定共同研究小組第一階段修正研究報告」，92 年 8 月。
3. 潘雅慧，「美國實施新巴塞爾資本協定現況及我國採行建議」，行政院及所屬各機關出國報告，93 年 1 月 14 日。
4. 潘雅慧，「新巴塞爾資本協定及信用風險模型化之研析」，中央銀行季刊第 24 卷第 2 期，91 年 6 月。
5. 潘雅慧，「美、英及我國實施新巴塞爾資本協定現況暨亞洲國家實施調查」，金融聯合徵信中心，「信用資訊」93 年 5 月號。
6. Basel Committee on Banking Supervision, "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards", July 1988.
7. Basel Committee on Banking Supervision, "Amendment to the Capital Accord to Incorporate Market Risks", January 1996.
8. Basel Committee on Banking Supervision, "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards", June 2004.
9. Basel Committee on Banking Supervision, "Implementation of Basel II: Practical Considerations" Draft, August 2003.
10. Board of Governors of the Federal Reserve System, 「Risk-Based Capital Guidelines: Implementation of New Basel Capital Accord」, 4 August 2003.
11. Financial Services Authority, 「Report and First Consultation on the Implementation of the New Basel and EU Capital Adequacy Standards」, July 2003.

