



監理審查組第一階段期末報告

主辦單位：合作金庫銀行



報告大綱

- 監理審查程序內容
- 國內外監理機關之審查現況
- 國內外銀行之風險管理實務作法
- 監理審查程序對我國之影響
- 我國應配合採行之內容暨相關法令修正建議



監理審查程序內容

➤ 監理審查四大原則

- 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，並有維持資本水準之策略（原則一）。
- 監理機關應審查及評估銀行內部資本適足性的計提及策略，且應審查銀行有否能力監視及確保其資本符合法定資本適足率，如對審查結果無法滿意時，應即採取適當監理措施（原則二）。
- 監理機關應期使銀行在高於最低法定資本比率狀況下營運，並有權要求銀行維持超過最低標準之資本（原則三）。
- 監理機關應及早干預，以避免個別銀行的資本低於支應各項風險所須之最低水準，並在銀行無法維持或補足最低資本時，應儘速採取糾正措施（原則四）。

➤ 監理透明化與責任

- 審查銀行內部資本評估時，應盡量使用已經外界共同認定之標準值，若需設定特定之目標或關鍵性比率，其所考量之因素須對外公開

➤ 銀行簿之利率風險

- 以銀行內部系統作為銀行簿利率風險評估及決定監理性因應措施之主要工具



國內外監理機關之審查現況

- **我國監理機關審查現況**
 - 我國監理審查法規
 - 我國現行監理審查方式
 - 我國銀行業對現行及未來可能監理審查方式之看法（問卷調查結果）
- **國外監理機關審查現況**
 - 美國
 - 英國
 - 加拿大、香港



我國監理審查法規

➤ 法定資本適足比率

- 銀行法第四十四條第一項：「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。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。」

➤ 維持資本適足性之措施

➤ 降低風險性資產餘額

- 銀行法第四十四條第二項後段：「主管機關於必要時，得對銀行之風險性資產予以限制。」

➤ 限制盈餘分配或其他必要之處置或限制

- 銀行法第四十四條第三項：「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第十條第二項、第三項



我國現行監理審查方式

- **事前審核及訂頒風險管理準則**
 - 將銀行風險管理列為業務核准之審核重點
 - 要求銀行建立各種風險管理政策
 - 建立內部控制及稽核制度、資產評估及逾期放款催收款呆帳處理制度及程序、流動性風險管理準則、訂定各項授信及投資之風險承擔限額、建立衍生性金融商品之風險管理作業準則
- **實地檢查**
 - 將銀行風險管理及資本適足情形列入檢查重點
- **場外監控及要求公開揭露**
 - 要求銀行定期填報資本適足性比率及內容，並納入報表稽核或評等系統之重要項目之一；另於銀行年報及網站刊載公布資本適足性等相關比率
- **後續監督**
 - 依銀行法第四十四條及銀行資本適足性管理辦法
 - 銀行法第六十一條之一

我國銀行業對現行及未來可能監理審查方式之看法（問卷調查結果）

- ▶ 八成銀行認為主管機關應「及早干預」，且「及早干預」時點以贊同最低資本比率加計1%者所佔比率最高。
- ▶ 大多數銀行認為對改善銀行資本適足狀況效益最大之監理措施，依序為：
 - ▶ 要求改善管理環境、風險評估及資本配置之流程
 - ▶ 進行密集性監理
 - ▶ 要求銀行限期提報增資計畫
- ▶ 多數銀行認為主管機關應按銀行低於最低資本適足率程度之不同，採取不同之導正措施。
- ▶ 近九成銀行認為主管機關宜將各銀行之監理審查結果予以公開，對於未符審查標準者宜先與高階主管洽談後，再決定補正項目。對於補正期限近七成五的銀行認為依個案情節，訂定不同補正期限。
- ▶ 部分銀行建議，未來實施Basel II監理審查程序有關銀行應配合建立之機制，監理機關應考量我國金融業現況及特性，提供銀行具體之指導原則，以協助銀行建立有關機制。



國外監理機關審查現況 - 美國

- **以風險為重心之金融監理六步驟**
 - 瞭解金融機構、評估風險、規劃及擬定監理活動時間表、定義實地檢查之範圍及內容、執行實地檢查程序、報告檢查結果。
- **資本適足性實地檢查評估因素**
 - 管理政策之影響、財務狀況、資本改善計畫是否適當及確實執行、備抵呆帳提列之適當性、徵提擔保品及保證所提供之信用增強、銀行股價市值、超額之次順位債券、未實現資產增值
- **場外監控**
 - 按季向監理機關申報資本內容、風險性資產總額、超額備抵呆帳等資料
- **立即導正措施**
 - 依資本不足程度採行監理措施，及早干預，避免銀行資本降低而危及生存，與Basel II監理審查程序原則四之規定類似。
- **利率風險管理**
 - 不採取標準化之利率風險計提資本方式，而採取以個案為基礎衡量質與量因素之風險評估方式



國外監理機關審查現況 - 英國

- **以風險為基準之金融監理制度**
 - 除評估銀行簿信用風險、利率風險、負債面風險及交易簿市場風險外，也考量風險集中、取得資金能力、內部控制、法律與作業風險等多項不易量化之風險因素
- **個別銀行資本適足比率架構**
 - 2002年5月FSA發布Individual Capital Adequacy Standards草案，計劃未來進行「內部資本評估」及「補充資本評估」
- **銀行簿之利率風險**
 - 衡量重點包括暴險之金額與銀行之資本基礎、利率風險之來源及持有部位之複雜度、風險特性等
- **監理程序透明化**
 - 設立監理決策委員會，成員屬非專職性質，職權包含：經FSA否決申請案之再審核、懲戒案及有關業者基本紀律之決策等，並將有關法規編輯成三本指導手冊（申請作業流程手冊、監理手冊、糾正措施手冊）



國外監理機關審查現況 - 加拿大

- 根據「**金融監理機構介入金融機構經營之指引**」，OSFI及CDIC介入的程度分為以下四種等級
 - **階段0（正常階段）**—OSFI及CDIC依職權採取例行監理作業。
 - **階段1（早期警示）**—由於缺乏政策與規範，或現有的作業方式與狀況將使金融機構未來有惡化至階段2的可能，故藉由早期改正以避免持續惡化。
 - **階段2（有持續經營或流動性之潛在風險）**—雖無立即性風險，惟若未立即解決，將惡化成嚴重問題。
 - **階段3（未來財務有惡化趨勢）**—前述問題若無立即導正措施，未來財務之健全及資本支撐將有實際的威脅。
 - **階段4（無生存能力/有重大流動性危機）**—嚴重的財務困難短期內無法改善，如：經營失敗或巨額損失、或已符合法定接管條件等。



國外監理機關審查現況 - 香港

- 實地檢查
- 非實地檢查及審慎監管會議
- 與外聘審計師舉行三方聯席會議
- 利率風險管理
 - 利率風險的監管制度
 - 盈利分析法
 - 根據利率風險申報表內所填報的重新定價部位，評估一旦利率變動200基點，金融機構的盈利在未來12個月受到的影響
 - 經濟價值分析法
 - 為方便監督金融機構的利率風險及資本充足程度，HKMA已在利率風險申報表中模擬金融機構所填報的利率風險受到一個200基點平行式標準利率衝擊，並計算此衝擊對其經濟價值造成的影響
 - 金融機構本身的監控
 - HKMA要求金融機構應明訂利率風險管理程序，並與其業務的性質及複雜程度相稱



國內外銀行之風險管理實務作法

- 我國銀行風險管理實況暨與Basel II標準差異調查（問卷調查結果）
 - 銀行風險管理及資本計提
 - 銀行利率風險管理與監理
- 國際性銀行實務作法
 - JP Morgan Chase
 - 花旗銀行



國內銀行風險管理及資本計提（一）

▶ 對Basel II之瞭解程度

- ▶ 多數銀行目前對於Basel II風險性資產之資本計提及監理審查程序尚止於約略瞭解階段。

▶ 風險管理及資本計提作業現況

▶ 董事會及高階主管之監督

- ▶ 逾六成銀行表示無論向董事會或高階管理者呈報有關銀行承擔之風險屬性、風險程度及是否有充分資本支撐等資訊，均尚無法適時反應其潛在風險
- ▶ 近三成銀行尚未設置專責單位評估銀行資本適足性，另近四成銀行僅以內控或稽核方式進行事後管理。究其尚未建置銀行之風險管理程序的原因，逾六成銀行表示待主管機關有明確規範後據以辦理



國內銀行風險管理及資本計提（二）

➤ 健全適足資本計提作業

- 銀行由於內部缺乏適當的人力資源及建置成本過高，目前多未建立一套健全之資本評估作業系統，惟未來將以自有人力並配合顧問公司輔導方式補強。

➤ 完整的風險評估

➤ 信用風險管理

- 半數銀行尚未建置依產業別、地區別、集團別等之資產組合分析及大額暴險與風險集中程度評估；另絕大多數銀行未建置符合Basel II定義之信用評等系統及證券化/複雜性信用衍生商品控管，且大部分銀行未訂有預定完成期限。

➤ 流動性風險管理

- 逾八成銀行已定期執行缺口分析。



國內銀行風險管理及資本計提（三）

- 市場風險管理
 - 逾九成銀行尚未進行VaR及壓力測試。
- 作業風險管理
 - 絕大多數銀行表示暫未考慮或未來將採行。
- 監督及報告
 - 大多數銀行透過不定期召開會議方式，向董事會與高階管理者提報重要風險狀況及資本需求情形，惟對於衡量資本評估系統所使用主要假設條件其敏感度及合理性則未著墨。
- 內部控制檢視
 - 近七成銀行目前建立之內部控制系統，未含確認風險評估及依風險程度配置資本兩部分。
 - 多數銀行檢視風險管理程序之範圍，僅止於大額暴險與風險集中程度及銀行資本評估過程之妥適性，未包括檢視銀行評估過程所輸入資料之正確性與完整性等。



國內銀行利率風險管理與監理（一）

▶ 董事會及高階主管對利率風險之監視

- ▶ 目前各銀行利率風險管理政策及作業程序大多經由董事會核准，但在定期追蹤與控制是否符合銀行既定之總體政策方面似嫌不足。
- ▶ 高階主管對於銀行利率風險的管理，在資料的明細及定期評估的掌握方面，受限於系統或高階主管重視程度的不足，大約只有五成達到Basel II之標準。

▶ 適當的風險管理政策與作業程序

- ▶ 目前八成銀行已訂定限制與控管利率風險的政策及作業程序，但其中僅六成對於決策額度的歸屬與責任以及避險策略、部位承擔等有做明確的界定。

▶ 利率衡量與監督系統

- ▶ 僅不到三成銀行能完整衡量目前利率風險暴露的水準，並評估利率變動對銀行盈餘及經濟價值的影響；另僅二成銀行其利率風險衡量涵括所有實質上之利率風險（包括重新訂價、收益曲線、基點及選擇權之風險暴露）。



國內銀行利率風險管理與監理（二）

- **內部控管與監理機關應取得之資訊**
 - 目前銀行對於利率風險之評估，多數以期差報表分析，未衡量利率水準變動對持有部位經濟價值之影響。
- **適足資本與公開揭露利率風險**
 - 超過五成銀行揭示其利率風險部位，二成揭示利率風險管理作業流程；其餘有關使用模型之特質及壓力測試等之揭示，因涉及到模型及假設條件的複雜性，多數未揭示。
- **監理機關對銀行利率風險部位之監理措施**
 - 有關利率風險評估系統，目前國內銀行已完整建置者並不多見，尤其針對利率震盪模擬分析，目前僅有極少數銀行有進行，惟尚無銀行據此評估其資本適足性並計提資本。
 - 故依據國內金融市場條件與銀行利率狀況妥善規劃建置內部利率風險評估系統，為銀行面對Basel II利率風險管理與監理準則之當務之急。

國際性銀行實務作法

- JP Morgan Chase 風險管理架構





國際性銀行實務作法

- 花旗銀行風險管理原則

- **業務與風險管理的整合**
 - 風險管理整合在業務計劃和策略之中
- **風險歸屬**
 - 所有風險及產生之報酬由各該事業單位管理與負責
- **獨立的檢視**
 - 業務單位與風險管理單位雙方同意並負責風險限額水準
- **正式文書之風險管理政策**
- **風險確認和衡量**
 - 以有系統的方法衡量風險，包括壓力測試
- **限制 (Limits and Metrics)**
 - 所有風險在架構裡被有效管理
- **明確的風險報告**



監理審查程序對我國之影響

➤ 對我國銀行之影響

➤ 正面影響

➤ 可能衝擊

➤ 對我國監理機關之影響

➤ 正面影響

➤ 可能衝擊



對我國銀行之正面影響

- **落實經濟資本之管理**
 - 董事會及高階主管必須對銀行風險資本管理作業與內控制度妥善監督與管理，使其資本能確切反映營運環境、風險特質與業務規模
- **加強風險管理與內部控制**
 - 鼓勵銀行發展及運用更具效率之風險管理技術來辨識、衡量及評估所有風險
- **落實董事及經理人專業經營**
 - 董事會成員及高階主管必須積極督導銀行之風險管理，深入瞭解銀行風險管理程序、架構及資本配置情形
- **提升公司治理**
 - 新增市場紀律第三支柱，有助促進銀行經營透明化
- **促進健全經營**
 - 對具重大風險或業務風險集中之銀行，監理機關得要求提列較支柱一為高之適足資本並採取適當之監理措施，促進銀行健全經營



對我國銀行之可能衝擊

➤ 可能增加資本計提

- 對於銀行從事某些特定業務（如購併）或業務風險較為集中者，監理機關得要求維持較高之適足資本

➤ 加重成本負擔

- 內部模型及資料庫之建置需要耗費相當之人力及資訊技術投資，且就成本效益分析，銀行變更資本計提及風險管理之成本將可能遠超過其以內部模型衡量之效益

➤ 專業人才仍嫌不足

- 風險控管要求量化、專業化之技術

➤ 風控技術未臻成熟

- 國內銀行目前有關各項風險管理模型之發展尚處摸索階段

➤ 獨立檢視尚不完整

- 國內目前設有獨立之風險管理部門者並不多見，且內部稽核所從事者多與作業風險有關，並非全行之風險管理與適足資本計提之辨視



對我國監理機關之正面影響

➤ 資本監理更具彈性

- 監理機關得依據個別銀行之風險組合或整體市場之差異性，訂定或要求個別銀行維持高於法定資本比率之適足資本

➤ 提升監理品質

- 監理機關應定期審查銀行資本適足性評估、風險部位、資本水準及持有資本品質等之過程

➤ 增加監理人員專業知能

- 監理人員必須熟稔各項風險評估技術，並對模型運算具有專業知能，才能審查與評估銀行之風險管理與資本計提

➤ 保障存款人權益

- 及早干預及立即糾正措施可促使銀行重視風險管理程序，強化銀行面對風險的敏感度，健全銀行業務經營

➤ 促進金融業之健全發展

- 監理機關可依其行政裁量權，針對個別銀行狀況及經營環境，採取適當的糾正措施，避免個別銀行的資本低於支應其各項風險所需之最低水準



對我國監理機關之可能衝擊

➤ 監理技術複雜困難

- 監理機關必須對個別銀行資本計提作業與風險管理進行質量評估，並就模型輸入資料之正確性與假設條件進行詳細之審查。

➤ 加重監理工作負擔

- 監理機關必須就個別銀行分別訂定trigger ratio及target ratio，並於銀行資本比率低於上述標準時，採行必要之監理措施。

➤ 增加監理作業成本

- 監理機關必須投入大量人力與時間從事定期審查與評估之監理工作，且須負擔更多強化監理人員專業訓練之費用。

➤ 增加監理措施之執行困難度

- Basel II列舉多項導正措施為本國目前未予規範且執行不易者，將增加監理執行之困難。

➤ 監理透明度仍待加強

- 監理機關監理審查之標準及考量因素必須公開，惟因各銀行承擔風險之狀況各不相同，未來應調整現有之監理審查程序及方法，以加強監理透明化。



我國應配合採行之內容暨相關法令修正建議

➤ 建議配合採行之內容

- 監理審查四大原則
- 監理透明化與責任
- 銀行簿利率風險
- 我國執行Basel II之實務問題

➤ 相關法令修正建議

- 修正銀行法第四十四條第一項（或研議參採其它監理措施）
- 增訂銀行法第四十四條之一，並刪除銀行法第四十四條第三項
- 修正銀行法第四十四條第二項內容或增列第三項
- 修正銀行資本適足性管理辦法有關銀行自有資本與風險性資產計算方法說明



建議配合採行之內容（一）

➤ 監理審查四大原則

➤ 原則一

- 銀行應建置內部適足資本計提作業系統，落實風險資本管理
- 銀行應建立真實反映風險之內部控制與風險管理制度
- 銀行應強化董事會風險監督與管理功能

➤ 原則二

- 監理機關應視銀行規模或性質的不同，採取不同的審查要求
- 監理機關應明確規範監理評估範圍，建立質與量的審查標準
- 監理機關應強化資本適足率之監理內涵與深度
- 監理機關應及早參與業者內部模型發展，縮短審查期限及認知差距
- 監理機關應建立以風險為基礎的監理與評等制度



建議配合採行之內容（二）

➤ 原則三

- 監理機關應鼓勵銀行維持適足資本高於法定標準作為營運之緩衝
- 監理機關應對業務風險較高之銀行，研議訂定較高資本適足標準或參採其它監理措施

➤ 原則四

- 監理機關應實施資本分級管理，強化及早干預與導正措施之法律規範

➤ 監理透明化與責任

- 加強監理機關監理程序之透明化與監理人員之法律保障

➤ 銀行簿利率風險

- 銀行應建置衡量利率風險之內建評估系統
- 監理機關應加強對銀行利率風險之監督



我國執行Basel II之實務問題

- ▶ **監理機關應儘早公布我國銀行適用Basel II之標準，並由業者自行選擇適用方法**
 - ▶ 美國金融監理機關將強制要求前10大銀行採行Basel II中最先進之標準衡量信用風險(A-IRB)及作業風險(AMA)，並鼓勵前11到20大銀行主動比照辦理，其他銀行將續沿用舊規定。
 - ▶ 本組監理審查問卷調查結果，國內銀行有關風險管理程序的建置，逾六成表示將待主管機關有明確規範後據以辦理。
 - ▶ 故監理機關應配合預計採行Basel II之內容暨參酌美國FRB監理機構動向與本國銀行業者之意見，以國內金融環境為主，儘速審慎擬定本國銀行適用Basel II之標準，並由業者自行選擇適用方法。
 - ▶ 尤其對於銀行於何種條件下，可採用簡易之標準計算信用風險及作業風險；又預計採用進階法計提資本之銀行，涉及到銀行風險管理與資本計提相關技術及資料庫之建置工程，監理機關宜儘速訂定相關標準並早日公佈，俾使業者有所遵循並給予業者相當之準備時間，降低對銀行之衝擊。

相關法令修正建議（一）

- 修正銀行法第四十四條第一項規定，賦予主管機關得對風險較高之個別銀行要求提高最低資本適足比率。或研議參採其它監理措施。
- 說明：
 - 我國現行銀行法第四十四條第一項前段：「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」。此係就全體銀行適用之最低標準而言，並非針對個別銀行要求提高。
 - 應將此條文配合修正，賦予主管機關得視個別銀行風險承擔情況，對於風險較高者，如授信業務風險過度集中或從事具重大風險之特定業務或購併業務之銀行，要求其提高最低資本適足比率。
 - 倘主管機關認為對風險較高之銀行訂定較高資本適足標準，實施初期可能有困難，則可研議參採其他監理措施，例如要求銀行強化風險管理、改善內部控管等，以降低或分散風險，促進銀行對風險管理之重視。

相關法令修正建議（二）

- 增訂銀行法第四十四條之一，並刪除銀行法第四十四條第三項，以規範銀行資本分級並強化主管機關及早干預與立即糾正措施。
- 說明：
 - 我國現行銀行法第四十四條第三項及銀行資本適足性管理辦法第十條第 項規定均係**得採行而非應採行**，對於資本比率不足銀行之監理較缺乏強制性，容易產生監理寬容（regulatory forbearance），進而造成監理成效不彰之情形。
 - 上述資本分級管理、及早干預與立即導正措施對人民權利影響甚鉅，按大法官會議解釋第四八八號意旨，宜將其**法律位階由銀行資本適足性管理辦法提升至銀行法**，賦予主管機關執行上較高之法源依據，以強化監理效率。
 - 故應**導入資本分級管理**之觀念，並參考Basel II列舉之相關監理措施，規範主管機關應對資本比率高低不同之銀行，採取分級管理之監理方式與實施及早干預、立即導正措施，並**採強制性規定**，以有效進行監理。
 - 至於**及早干預之時點**，經本小組對本國銀行進行問卷調查結果，多數業者認為最適當之干預時點為法定資本比率加計百分之 五至百分之一，至於適當干預標準，建請主管機關參酌業者意見及國外監理機構作法訂定之。



相關法令修正建議（三）

- 修正銀行法第四十四條第二項內容或增列第三項（原銀行法第四十四條第三項前已建議刪除），將Basel II原則一、原則二及銀行簿利率風險有關銀行建立資本適足性程序及風險管理制度之內涵與精神納入。
 - 目前國內有關銀行資本適足性與風險控管的法令主要為銀行資本適足性管理辦法及銀行內部控制及稽核制度實施辦法，至於銀行簿之利率風險則尚無明文規範。
 - 為有效提升國內銀行適足資本與經營風險之控管能力，建請根據Basel II第二支柱原則一、原則二及巴塞爾委員會發佈之利率風險管理及監理準則規定，要求銀行必須建置一套能確實反映營運環境、風險特質與業務規模之資本計提作業流程及風險管理制度。
 - 建議修訂銀行法第四十四條第二項內容或增列第三項，明定銀行應建立一套適合其業務規模及複雜度之各項風險（包括銀行簿利率風險）管理制度、評估整體資本適足性程序及維持資本水準策略與相關之監管措施。

相關法令修正建議（四）

- **修正銀行資本適足性管理辦法有關銀行自有資本與風險性資產計算方法說明（資本適足率之計算架構）**
 - 配合Basel II計算架構（信用及作業風險）之增修訂，將相關增修之項目、定義或重要管理原則納入我國銀行資本適足性管理辦法中，並將詳細計算之公式及說明納入銀行自有資本與風險性資產計算方法說明規定。
 - **修正重點建議如下**
 - 增列作業風險應計提資本之定義，並修正風險性資產總額之計算包含作業風險應計提之資本乘以12.5倍。
 - 增列銀行計算信用風險及作業風險所需之資本計提，經主管機關核准者，得使用信用風險內部評等法或作業風險標準法或進階衡量法評估。
 - 有關市場風險內部模型法之使用，目前銀行資本適足性管理辦法第八條已有訂定，應配合修正增列上述信用風險及作業風險資本計提方法之適用標準及相關條件。