

銀行管制的理論
架構

審慎之金融管制
與監理

存款保險制度

弱質金融機構退
場機制

管制與美國儲貸
機構危機

總體審慎監理

台灣的總體審慎
監理措施

10 銀行管制與金融安全網

- 1 銀行管制的理論架構
- 2 審慎之金融管制與監理
- 3 存款保險制度
- 4 弱質金融機構退場機制
- 5 管制與美國儲貸機構危機
- 6 總體審慎監理
- 7 台灣的總體審慎監理措施

銀行管制的理論架構

- 我們由瞭解存款機構的角色和其本質所具有的脆弱性，進而分析為了維護金融體系的穩定所設計的**管制與金融安全網**
- 管制監理往往會造成管制套利 (regulatory arbitrage)，且金融安全網導致的**道德危險**會危害金融穩定，為了降低這些道德危險，以及因應發生的金融危機，政府又擬定了新的管制與監理
- 金融管制相當繁瑣又與時俱進，理解管制背後的理論架構，才能理解金融管制的特色與重要性，以及明智的管制與監理應如何設計與執行

銀行擠兌

一般民衆缺乏對銀行經營管理的訊息，由於銀行**先到先服務**的原則，一旦存款人對銀行的償債能力發生質疑，為了保障存款的安全，會到銀行提款

- 擠兌發生時，銀行可能面對流動性缺乏的困境，若無外界援助，即使健全的銀行也可能面臨倒閉的命運
- 因為訊息不對稱而造成的負面的外部性效果，使銀行擠兌或倒閉都會影響整體金融體系的穩定

金融安全網

為避免擠兌的發生以及在最短的時間內平息擠兌
以避免金融恐慌，許多國家都成立了金融安全網

- 金融安全網通常包括審慎之金融監理、存款保險制度和中央銀行作為最終借貸者，透過對存款的保障來降低存款人擠兌的誘因
- 金融安全網會產生道德危險問題
- 明智而審慎的管制與監理必須能防範因金融安全網所造成的道德危險，以降低金融安全網的成本

金融安全網可能提高金融體系風險

- 因為有存保制度與政府作為後盾，使存款人**疏於選擇**好的銀行，也**疏於監督**銀行，造成高風險傾向者進入銀行，且銀行業者會進行高風險、高利潤之放款和投資
- 監理機關可能因存有「太大而不能倒」的想法，而採取**監理寬容**和資金援助
- **管制套利**，也就是金融機構為了逃避較嚴格的管制與監理，在管制較寬鬆的領域進行投資，造成金融機構真實的風險高於帳面風險

銀行管制的理論
架構

審慎之金融管制
與監理

存款保險制度

弱質金融機構退
場機制

管制與美國儲貨
機構危機

總體審慎監理

台灣的總體審慎
監理措施

管制、監理與檢查

- 政府對金融業的管理包括管制、監理與檢查三項
- 政府設立標準及法規來規範銀行的經營，並藉由監理與檢查來查察金融業是否遵守法令，以彌補因管制與金融安全網所造成的道德危險
- 審慎之金融管制與監理：最低資本適足要求；風險評估管理；資產持有限制；消費者保護

巴塞爾協定的管制與監理原則

- 巴塞爾銀行監督管理委員會於1988年發表金融業風險管理之巴塞爾資本協定 (又稱「舊版巴塞爾資本協定」, Basel I 協定)
- 2004年定案並公佈「新版巴塞爾資本協定」(Basel II 協定), 藉由強化金融機構內部風險管理, 使資本計提更能適當反映風險。其基本架構包括: 最低資本要求; 監理審查程序; 市場制約
- 因應次貸金融風暴, 於2010年宣布 Basel III 協定, 從2013年開始至2019年逐年提高銀行的資本要求

最低資本要求的目的

- 規範金融機構操作過多的風險性資產，且充足的資本可以避免銀行在遭受衝擊時即發生償債能力不足
- 以資本為基準的風險管理機制，不僅能提升銀行經營的安全及財務健全性，也可以降低金融安全網的成本

最低資本適足要求

$$\text{資本適足率} = \frac{\text{自有資本}}{\text{加權風險性資產 (risk-adjusted assets)}}$$

最低資本適足要求 (minimum capital requirements): 資本適足率必須達 8%以上

- Basel II 協定對於抵押、擔保以及證券化商品的資本計提方式等處理皆有規範
- Basel II 協定增加針對作業風險與市場風險所應計提之資本

巴塞爾協定信用風險之計算

- Basel I 風險計算之實例：
 - 以國家而言：同是 OECD 會員國，兩者的企業貸款依 Basel I 所訂的風險權數都是 100%
 - 以企業而言：無論企業的信用評等為何，對企業貸款的風險權數皆為 100%
- Basel II 信用風險計算之「標準法」：
 - 風險權數依外部信用評等機構之評等給於不同權數
 - 以 S&P 的評等為例，評等為 AAA 至 AA- 者，權數為 20%；若未接受評等者，原則上適用 100% 風險權數

有效銀行監理之基本原則:

- 要求銀行本身有評估及維持資本水準的能力與策略
- 監理機關應審查及評估銀行內部資本適足性的計提和策略, 及其監督及控管遵循法定資本適足率之能力
- 監理機關應使銀行符合最低資本要求
- 監理機關在銀行不符資本適足規定時及早干預並採取立即糾正措施

市場制約 (market discipline, 或稱「市場紀律」) 主要在於補充最低資本要求及監理審核程序之不足, 透過市場制約機制以督促銀行穩健經營

- 要求銀行揭露其計算資本比率的適用範圍、資本內容、風險評估與管理資訊、資本適足率等四類資訊
- 市場參與者可以更瞭解銀行風險的全貌、評估控制風險的方法

金融檢查主要是對銀行業務與財務狀況進行查核評估及蒐集資料，以瞭解銀行之整體經營風險

- 金融檢查常採用 CAMELS 評等 (CAMELS rating)，包含資本適足性 (capital adequacy)、資產品質 (asset quality)、管理能力 (management)、盈利性 (earnings)、流動性 (liquidity) 和市場風險的敏感性 (sensitivity to market risk) 等評估項目

- 根據 CAMELS 評等, 以統計計量方法定期評量金融機構經營的良窳, 以期能及早干預, 在金融危機擴大前迅速處理
- 金融機構經評量有下列情形之一者, 即為經營狀況較差之金融機構:
 - 依風險差別費率評等系統評為 E 級者
 - 調整後淨值小於淨值、股金或事業公積 2/3 者
 - 資本適足率未符主管機關規定者
 - 因管理階層發生舞弊、派系嚴重糾葛或其他重大事件引發經營危機者

銀行法之規範:

- 就銀行主要資產與主要負債之比率、主要負債與淨值之比率、流動資產與各項負債之比率等，規定最低標準
- 針對辦理住宅建築及企業建築放款之總額、商業銀行投資總額、及投資非金融相關事業之總額皆有相關規範
- 自2015年9月1日起，銀行辦理現金卡之利率或信用卡業務機構辦理信用卡之循環信用利率不得超過年利率15%

金融消費者保護法 (一)

銀行管制的理論
架構

審慎之金融管制
與監理

存款保險制度

弱質金融機構退
場機制

管制與美國儲貸
機構危機

總體審慎監理

台灣的總體審慎
監理措施

- 金融商品或服務之契約，應本公平合理、平等互惠及誠信原則；金融服務業與金融消費者訂立之契約條款顯失公平者，該部分條款無效；契約條款如有疑義，應作有利於消費者之解釋
- 金融服務業之廣告、業務招攬或營業促銷活動，不得有虛偽、詐欺、隱匿或其他足致他人誤信之情事，並應確保廣告內容之真實

金融消費者保護法 (二)

- 金融服務業與金融消費者訂立契約時，業者應充分瞭解金融消費者之相關資料，以確保該商品或服務對金融消費者之適合度，並應向金融消費者充分說明該金融商品、服務及契約之重要內容，且充分揭露其風險
- 2015年2月修正部分條文如下：
 - 金融服務業應訂定業務人員酬金制度提報董事會通過
 - 金融服務業初次銷售之複雜性高風險商品應報經董事會通過
 - 金融消費者得向金融服務業請求最高3倍之懲罰性賠償規定

擠兌可能因存款人無法辨別銀行好壞而引起傳染現象，亦可能引起其他往來銀行資金的問題，而造成金融體系的不穩定

- 擠兌可能使銀行缺乏流動性的問題演變成銀行倒閉的危機，甚至引起系統性風險

存款保險制度是平息擠兌的重要機制

- 存款保險機構會對投保之金融機構進行查帳監控和糾正，當要保機構倒閉時，扮演接收、存款理賠和清理不良資產的角色
- 存款制度保障最高保額內之存款，降低擠兌誘因

存款保險制度的設計

良好的存款保險制度的建立，要同時達到兩個目的：提供存款人足夠的保障以避免擠兌危機，以及提供監督銀行的足夠誘因

- 實施風險費率以增進股東監督的誘因
- 為避免監理寬容，採用更嚴格的標準及早干預以增進監理機關的紀律
- 訂定保額上限以增進存款人篩選與監督的誘因

增進股東的紀律 — 風險費率

銀行管制的理論
架構

審慎之金融管制
與監理

存款保險制度

弱質金融機構退
場機制

管制與美國儲貸
機構危機

總體審慎監理

台灣的總體審慎
監理措施

保費的費率是依要保機構資本適足率和監理單位之綜合評等分數而定，銀行的經營風險高便須適用較高的保費費率，其用意是提高銀行進行高風險投資的成本

- 據2018年12月18日修訂之「存款保險費率實施方案」，銀行、外國及大陸地區銀行在臺分行之保額內存款差別費率分為萬分之5、6、8、11、15，保額以上存款固定費率為萬分之0.5，基層金融機構之費率另有規定

- 存保制度實施「風險費率」, 以及對資本適足率低於某一水準之金融機構採取糾正措施, 甚至予以關閉
- 保費費率的提高會侵蝕股東的每股盈餘, 因此可提高股東監督銀行的意願
- 風險費率可以提高股東監督的誘因, 但仍無法消除經理人與股東之間訊息不對稱的問題

增進監理機關的紀律

主管機關的監理寬容在短期內雖然省下關閉問題銀行的成本，但是長期卻造成金融體系的不穩定

- 若監理機關不關閉淨值已為負值之金融機構，銀行經理人有更高的誘因採取風險性的投資
- 淨值已經是負值的銀行通常會以高利率吸引存款，使其他健全金融機構不易獲得資金，處於不利的競爭地位
- 看到主管機關採取監理寬容，其他銀行業者也會有更高的誘因進行風險性投資
- 吸引一些心存不良的不肖業者進到金融業

增進存款人的紀律——保額上限

- 存款保險制度主要是保障資訊相對匱乏的小額存款人，它不應取代市場參與者的監督，為促使大額存款人監督，通常會採取保額上限
- 大額存款人通常有較好的監督能力，每一塊錢存款所分擔的監督成本也遠比小額存款人小，如果超過保額上限的存款不受保障，大額存款人才有足夠的動機監督銀行營運

銀行管制的理論
架構

審慎之金融管制
與監理

存款保險制度

弱質金融機構退
場機制

管制與美國儲貨
機構危機

總體審慎監理

台灣的總體審慎
監理措施

增進存款人的紀律 — 非保障存款

- 為了增加存款人的監督誘因，大部分國家都不將政府存款、關係人存款以及同業存款列入保障範圍內
- 政府、關係人以及金融同業原本就有較多的資訊和能力來監督存款機構，其監督比較有效率，若其存款不在保障範圍內，將會有更高的誘因而來監督存款銀行

銀行管制的理論
架構

審慎之金融管制
與監理

存款保險制度

弱質金融機構退
場機制

管制與美國儲貸
機構危機

總體審慎監理

台灣的總體審慎
監理措施

存保制度處理問題金融機構的方式

- 清算賠付

- 對問題銀行進行清算資產，對每一存款帳戶於保額上限內的部分進行理賠
- 超過保額上限的部分，則先發「受款憑證」處分資產所得的金額，扣除存保機構已理賠金額後，再按比例退還超過保額上限的存款戶

- 購買承受

- 讓體質佳的大型金融機構全部或部份承受問題金融機構的資產和存款
- 需要存保機構挹注資金，有時成本很高
- 非保障存款不會蒙受任何損失，大額存款人發揮市場監督的功能便消失了

弱質金融機構退場機制

- 弱質銀行的弱點包括管理不當、財務結構不良、欠缺長期經營策略、資產品質低落、內部管理和內部控制不良等
- 監理機關必須及早發現問題，立即採取充分適當的糾正措施，若仍無法避免弱質銀行的流動性和償債能力有立即的危險，則應有一套處理弱質銀行的機制，使這些銀行迅速退出市場

處理弱質銀行監理準則要點

- 速度：監理寬容會造成弱質銀行問題加速惡化，使系統風險發生可能性上升
- 最小成本：處理問題銀行需採取最小成本標準
- 彈性：容許銀行監理機關在運用監理工具與運用時點之選擇，有相當的行政裁量權
- 一致性：不扭曲銀行競爭環境
- 避免道德危險：不應創造誘因使銀行從事增加處理成本之行為；而銀行陷入困難
- 透明化及合作：公開揭露資訊有助於監理機關對弱質銀行及時有效處理

表 10.1 我國之「立即糾正措施」

等級	強制措施
資本適足	無
資本不足	不得以現金分配盈餘或買回其股份 命令銀行或其負責人限期提出資本重建或其他財務業務改善計畫 對未依命令提出資本重建或財務業務改善計畫，或未依其計畫確實執行者，得採取次一資本等級之監理措施 ^a
資本顯著不足	限制新增風險性資產 適用前款規定 解除負責人職務，並通知公司登記主管機關於登記事項註記 取得或處分特定資產，應先經主管機關核准 命令處分特定資產 限制或禁止與利害關係人相關之授信或其他交易 限制轉投資、部分業務或命令限期裁撤分支機構或部門 限制存款利率
資本嚴重不足 ^b	限制負責人之報酬 派員監管或為其他必要處置 適用前款規定 於列入之日起 90 日內派員接管 但經主管機關命令限期完成資本重建或限期合併而未依限期完成者， 主管機關應自期限屆滿之次日起 90 日內派員接管

根據 2008 年 12 月 30 日修訂公布並於 2009 年 1 月 1 日起生效之銀行法修正之第 44 條之 2「立即糾正措施」以及第 62 條「接管、勒令停業清理或為其他必要之處置之事由」

a. 本條規定屬主管機關得以為行政裁量之措施

b. 自有資本與風險性資產之比率低於 2%；銀行淨值占資產總額比率低於 2%

美國儲貸機構危機

本案例分析特別注重三個因素對銀行經營與風險的影響：科技發展、金融消費者需求改變，以及不當的金融管制與監理

- 美國在1981年後，商業銀行與儲貸機構的倒閉案件再度大幅攀升，到了1980年代末期，破產家數上升到每年約200家
- 美國政府在1989年和1991年通過立法，提供緊急援助給儲貸機構與銀行，創立資產清理信託公司 (RTC) 來管理與解決無償債能力之儲貸機構，並重新規範銀行產業處理危機所花的成本約為1,500億美元，占 GDP 的3%

- 金融創新對傳統銀行業的挑戰
- 管制解除與存款保險
- 儲貸機構與主管機關皆缺乏專業知識
- 貨幣政策的影響
- 監理寬容

金融創新對傳統銀行業的挑戰

銀行管制的理論
架構

審慎之金融管制
與監理

存款保險制度

弱質金融機構退
場機制

管制與美國儲貸
機構危機

總體審慎監理

台灣的總體審慎
監理措施

由於金融創新使傳統營業項目的獲利減少，到了1980年代中期，美國銀行業被迫尋找風險更高的營運方式來提高獲利，例如將大量資金投入不動產貸款，或協助企業合併與提供併購融資，以及投資於金融期貨與垃圾債券

管制解除與存款保險

銀行管制的理論
架構

審慎之金融管制
與監理

存款保險制度

弱質金融機構退
場機制

管制與美國儲貨
機構危機

總體審慎監理

台灣的總體審慎
監理措施

- 1980年「存款機構解除管制與貨幣控制法案」和1982年「存款機構法案」，皆准許儲貸機構從事新的風險業務，如投資垃圾債券、股票、不動產和營運子公司等
- 1980年通過的法案將存款保險保額上限從4萬美元提高到10萬美元，並逐步解除存款利率的限制：
 - 存款人監督銀行的誘因降低，加深銀行道德危險
 - 銀行與儲貸機構可藉由提高利率來吸引資金

儲貸機構與主管機關皆缺乏專業知識

金融創新與管制解除賦予儲貸機構更大的經營空間，卻也導致更多問題：

- 許多儲貸機構的經理人沒有專業知識來管理風險
- 銀行放款快速成長，但銀行獲得訊息的速度無法跟上信用擴張的腳步，導致更高的風險
- 因金融管制解除與放款的激增，讓儲貸業務變得更複雜；然而，當時的主管機關尚未有足夠的專業知識與資源來監管這些儲貸機構

銀行管制的理論
架構

審慎之金融管制
與監理

存款保險制度

弱質金融機構退
場機制

管制與美國儲貸
機構危機

總體審慎監理

台灣的總體審慎
監理措施

Fed 為了對抗通貨膨脹，在 1979 年末期到 1981 年間採取緊縮的貨幣政策，使利率大幅上升，造成金融機構的期限錯配問題更嚴重，導致許多儲貸機構淨值迅速惡化，加重了危機的嚴重性

主管機關之目的為刺激儲貸機構成長，且因缺乏資金，而採取監理寬容的態度，避免關閉淨值為負、已無償債能力的儲貸機構：

- 道德危險問題惡化：因風險性投資計畫成功可清償債務，失敗則由納稅人承擔損失，致使儲貸機構採取高風險策略
- 形成不公平的競爭環境：虧損的儲貸機構藉由提供較高的利率吸引存款

美國儲貸機構危機的解除

- 1989年「金融機構改革、重整及強化法案」：
創立資產清理信託公司來管理與解決被代管的無償債能力之儲貸機構（於1995年12月31日退出市場），是1930年代以來影響儲貸產業最深遠的法案
- 1991年「聯邦存款保險公司改進法案」：調整聯邦存款保險公司的資本結構、限制「太大而不能倒」的政策（降低風險承擔誘因）、指示聯邦存款保險公司採取風險費率制，並訂定立即糾正措施以糾正監理寬容動機

銀行管制的理論
架構

審慎之金融管制
與監理

存款保險制度

弱質金融機構退
場機制

管制與美國儲貸
機構危機

總體審慎監理

台灣的總體審慎
監理措施

金融管制新方向 — 總體審慎監理

- 現有銀行管制本質上屬於「個體審慎監理」，目的在於以資本適足的要求，避免個別金融機構的倒閉
- 當大部分金融機構同時面臨困境，全面性的緊縮投資與放款將對經濟體系造成巨大傷害，這是「個體審慎監理」所忽略的
- 總體審慎監理的目標在於促使金融機構有充足的資本，並且在金融危機發生時有較低的誘因選擇緊縮信用與廉售資產，以避免對金融體系與總體經濟造成嚴重傷害

北岩銀行事件對金融管制的啓示

北岩銀行擠兌凸顯流動性資金的重要性，以及將槓桿比率作為輔助傳統銀行資本規範工具的好處

- 流動性管制：若銀行有足夠的流動性資產與現金，或有充分穩定的負債（如長期債務），則銀行較不易遭到擠兌
- 設定槓桿比率的上限：在景氣繁榮時能發揮約束的功能，防止槓桿過度擴張；在景氣衰退時，則有減輕槓桿緊縮的效果，雖沒有考慮資產的風險性，卻可作為資本規範的輔助工具

金融管制新方向 — Basel III

銀行管制的理論
架構

審慎之金融管制
與監理

存款保險制度

弱質金融機構退
場機制

管制與美國儲貸
機構危機

總體審慎監理

台灣的總體審慎
監理措施

- Basel III 主要以提高普通股資本占資本的比例為改革重點，以避免先前過度槓桿操作致金融體系陷入危機的風險
- 針對金融危機期間出現流動性資金枯竭之問題，也提出流動性最低標準

Basel III — 最低資本管制

- 普通股資本占風險性資產的比例, 從2%提高至4.5%;第一類資本占風險性資產的比例從4%增加至6%
- 新的第一類與第二類資本合計, 資本適足率最低要求仍維持8%
- 預計2018年實施槓桿比率規範 槓桿比率為第一類資本除以總資產, 初步訂為3%
- 銀行在4.5%的普通股外, 還必須持有2.5%普通股作為資本保留緩衝
- 銀行須計提最高2.5%普通股作為逆循環資本緩衝 (countercyclical buffer)

Basel III — 流動性管制

- 流動性覆蓋率 (liquidity coverage ratio, LCR): 未抵押之高品質流動性資產與30天淨現金流出之比例必須高於100%，主要是強化銀行因應短期流動性需求之能力
- 淨穩定資金比率 (net stable funding ratio, NSFR): 可用穩定資金與應有穩定資金之比例必須高於100%，其旨在強化銀行長期資金結構之健全性，確保銀行以較穩定資金支應業務所需

銀行管制的理論
架構

審慎之金融管制
與監理

存款保險制度

弱質金融機構退
場機制

管制與美國儲資
機構危機

總體審慎監理

台灣的總體審慎
監理措施

銀行業壓力測試

- 銀行業壓力測試可用來評估個別銀行和金融體系，在面臨極端負面總體經濟和金融衝擊時，可以承受損失並維持正常運作的能力
- 我國銀行除每年須自行辦理第二支柱壓力測試外，金管會亦不定期辦理監理之壓力測試
- 理機關對金融業進行全面性的壓力測試，有助於掌握金融體系承受經濟環境變化的能力

系統性重要銀行 (Domestic Systemically Important Banks, D-SIBs) 指的是規模較大、業務複雜，與整體金融體系正常運作有高度關聯性，或提供難以替代之金融服務的銀行，這類銀行業者一旦發生重大風險事件，將對金融體系和整體經濟帶來負面衝擊

系統性重要銀行之篩選指標及權重

- 規模：資產總額，占25%
- 關聯性：與金融同業有關之資產、與金融同業有關之負債、發行有價證券總額，合計占25%
- 可替代性：存款及匯款、貼現及放款、結算及清算交易量、保管業務，合計占25%
- 複雜性：透過損益按公允價值衡量之金融資產、金融負債、透過其他綜合損益按公允價值衡量之金融資產、衍生性金融商品名目本金總額、海外暴險總額、所屬集團內非銀行資產總額，合計占25%

系統性重要銀行之規範

經指定為系統性重要銀行者，應自指定之日次年起符合下列強化監理要求：

- 應提列額外法定資本及內部管理資本各2個百分點，合計4個百分點，並應以普通股權益第一類資本支應
- 通過2年期之壓力測試