

# 亞洲地區執行總體審慎監理介紹 － 香港、韓國、新加坡、泰國

蔡雅琦

## 壹、前言

## 貳、總體審慎監理的由來

- 一、金融穩定與系統性風險
- 二、總體審慎政策的定義及工具

## 參、各國執行總體審慎監理之情形

- 一、總體審慎監理權責機關
- 二、總體審慎監理措施
- 三、各國總體審慎監理政策實施情形

## 肆、我國的總體審慎監理情形

## 伍、結語

## 壹、前言

2008 年全球金融危機之發生，驗證了金融體系具有不穩定的特性。由於金融體系具有順景氣循環（Procyclical）的特性，導致信用及資產價格暴漲暴跌，進而對於總體經濟表現及金融穩定造成不利影響。

國際貨幣基金組織（International Monetary Fund, IMF）、國際清算銀行（Bank for International Settlements, BIS）等國際組織及各國中央銀行開始強調金融穩定的重要性，認為維持物價穩定已不足以確保經濟穩定，各國應建立或強化總體審慎政策（macroprudential policy）架構，以避免金融危機再次重演。

本文擬先說明總體審慎監理的由來、總體審慎政策的定義以及維持金融穩定

---

本文作者為金管會銀行局外銀組稽核。本文為作者個人意見，不代表本公司立場。

之政策工具；接著說明各國執行總體審慎監理之情形；最後則討論我國的總體審慎監理情形。

## 貳、總體審慎監理的由來

IMF 最早在 1998 年提出總體審慎指標（macro prudential indicators, MPI），其用以評估金融體系的脆弱度，但並未被各國採用。至金融危機發生後，2010 年 10 月巴塞爾銀行監理委員會（Basel Committee on Banking Supervision, BCBS）發布巴塞爾資本協定三（以下簡稱 BASEL III），提出總體審慎監理之概念及工具，始將總體審慎正式納入全球金融監理規範<sup>（註 1）</sup>，包括要求提列留存緩衝資本、抗景氣循環緩衝資本，以及增訂流動性和槓桿比率之標準。

總體審慎監理主要關注整個金融體系的風險集中程度，監理重點在於控管系統性風險，注重「跨機構」的共同暴險，以避免對整體經濟造成重大衝擊；而個體審慎監理則關注個別金融機構的財業務狀況，以降低金融機構倒閉的風險，並強化對消費者的保護。但 2008 年全球金融危機顯示，傳統個體審慎監理模式已不足以維持全球金融穩定，尚須輔以總體審慎監理，及時辨識金融體系風險與弱點，採取更有效之監理方式，以降低整體金融體系失序之可能性。

### 一、金融穩定與系統性風險

總體審慎監理的兩大目標為「維持金融穩定」與「降低系統性風險」。

金融不穩定為系統性風險的顯現。依據我國中央銀行每年定期發布金融穩定報告之說明<sup>（註 2）</sup>，目前國際間對於「金融穩定」並無一致定義。故若從正面定義，「金融穩定」係指金融體系有能力：有效率地在不同經濟活動及不同期間分配資源、評估及管理風險，及承受衝擊；若從反面定義，則「金融不穩定」係指發生貨幣、銀行或外債危機，或金融體系不能吸納內部或外部衝擊，無法有效分配資源，以致於未能持續提升實質經濟表現。

系統性風險係來自於金融機構集體行為的影響，進而影響整體經濟，再影響金融機構的健全性。從總體審慎觀點而言，即使在個別金融機構風險已控制下，整個金融體系仍有可能不安全。一般認為，系統性風險是造成 2008 年全球金融

危機的原因之一。

系統性風險區分為「順景氣循環風險」及「連結風險」。「順景氣循環風險」屬於時間範疇議題，係指在景氣好時，金融機構集體過度承擔風險，而景氣差時又過度保守，致產生擴大景氣循環問題，進而損害金融部門及實質經濟的穩定。「連結風險」屬於跨機構範疇議題，主要係因金融機構有共同曝險（common exposures）或相互連結（interlinkages）的問題，導致特定時點發生金融機構的連鎖倒閉<sup>（註3）</sup>。

## 二、總體審慎政策的定義及工具

依據 IMF、BIS 及金融穩定委員會（Financial Stability Board, FSB）定義，總體審慎政策係指利用總體審慎工具以降低系統性風險，旨在改善整體金融部門的健全度與韌性，達到促進整體金融體系安定的明確目標<sup>（註4）</sup>。

總體審慎監理主要係為解決個體審慎監理無法處理之系統性風險問題，著重於金融市場間的傳染效果，及其可能對總體經濟產生之影響，並採行從上而下的管理，以防止全部或部分金融系統受損而導致金融服務中斷的風險，進而擴散至整個金融體系。

總體審慎政策工具包括：用於銀行部門的基礎廣泛工具、用於解決家庭和企業部門產生的系統性風險措施、適用於銀行部門的流動性工具，以及解決非銀行部門系統性風險的措施等，分述如下：

### （一）用於銀行部門的基礎廣泛工具

1. 最低資本要求（minimum capital requirements）：金融海嘯後，BCBS 於 2010 年發布新巴塞爾協定（Basel III），新協定資本要求自 2013 年分階段導入，要求銀行資本適足率仍應達到 8%，另普通股權益比率、第一類資本比率自 2015 年起須分別達到 4.5% 及 6%。
2. 留存緩衝資本（capital conservation buffer）：限制銀行的股利發放、買回庫藏股及薪酬給付，以利在景氣好時保留更多盈餘，故要求在最低資本要求基礎上，銀行應保留留存緩衝資本，且應由普通股權益第一類資本組成。留存緩衝資本自 2016 年分階段導入，2019 年起普通股權益、

第一類資本及資本適足率加上留存緩衝資本應分別達到 7%、8.5% 及 10.5%。

3. 抗景氣循環緩衝資本（countercyclical capital buffer）：要求銀行在景氣好時提列更多資本，各國可根據自身情況，要求銀行增加 0-2.5% 的抗景氣循環緩衝資本。當景氣變差時，即可動用這些準備，以保護銀行體系免受景氣反轉所帶來的衝擊。抗景氣循環緩衝資本與留存緩衝資本同時於 2016 年分階段導入，並於 2019 年起全面生效。
4. 槓桿比率（leverage ratio）：作為最低資本要求之補充性監理指標，以控制銀行體系之槓桿化程度。其中槓桿比率之分子為第一類資本淨額，分母為暴險總額，BCBS 建議最低標準為 3%，銀行自 2013 年起按季試算，2015 年起公開揭露，2018 年起正式實施。

表一 銀行最低資本要求

| 項目            | 普通股權益比率 | 第 1 類資本比率 | 資本適足率 |
|---------------|---------|-----------|-------|
| 最低資本要求        | 4.5%    | 6%        | 8%    |
| 留存緩衝資本        | 2.5%    |           |       |
| 加計留存緩衝資本後最低要求 | 7%      | 8.5%      | 10.5% |
| 抗景氣循環緩衝資本     | 0-2.5%  |           |       |
| 槓桿比率          | 3%      |           |       |

## （二）用於解決家庭和企業部門產生的系統性風險的措施

通常採行措施包括貸款成數（loan-to-value, LTV）、債務所得比限制（debt-to-income）、償債比率、授信標準、對特定部門貸款增加資本要求（如調整風險權數）等，隨景氣循環調整成數上限或採行較嚴格標準，以降低經濟或市場過熱情形，可改善金融體系的韌性，亦屬扮演金融體系的

自動安定器。

### (三)適用於銀行部門的流動性工具

為強化銀行流動性風險管理，BCBS 於 2010 年提出以流動性覆蓋比率（liquidity coverage ratio, LCR）及淨穩定資金比率（net stable funding ratio, NSFR），作為全球一致之流動性量化指標；另為強化系統性重要金融機構（systemically important financial institutions, SIFIs）必須受到較高標準之金融監理：

1. 流動性覆蓋比率（LCR）：目的在強化銀行短期流動性之復原能力，衡量銀行於壓力情境下是否具備足夠之合格高品質流動性資產，以因應未來 30 日之現金流出需求。BCBS 於 2013 年確定流動性覆蓋比率之計算方式，並建議自 2015 年起逐步導入實施。
2. 淨穩定資金比率（NSFR）：要求銀行的可用穩定資金除以所需的穩定資金數額，不得低於 100%，意即銀行必須持有足夠的長期資金來源以支應其業務之長期資金運用需求。BCBS 於 2014 年確定淨穩定資金比率之計算方式，並建議自 2018 年起導入實施。
3. 針對系統性重要金融機構（SIFIs）相關措施：

FSB 於 2011 年 11 月 4 日公布其解決系統性重要金融機構的相關措施<sup>（註 5）</sup>，BCBS 並同時發布了「全球系統性重要銀行評估方法及對其額外資本要求」（Global systemically important banks: assessment methodology and the additional loss absorbency requirement），從規模（size）、關聯性（interconnectedness）、可代替性（substitutability）、跨國業務活動（Cross-jurisdictional activity）、業務複雜度（complexity）等五大範圍評估。

被認定為全球系統重要性銀行（global systemically important bank, G-SIBs）必須受到較高標準之金融監理，包括額外提列「系統性附加資本」（systemic capital surcharges）、維持適足「總損失吸收能力」（Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC），且須預先提出「復原與清理計畫」（Recovery and Resolution Plans, RRP），以期該等機構於發生金融危機



時有秩序地退場，避免由納稅人負擔損失，此項要求並適用於國內系統性重要金融機構（domestic systemically important bank, D-SIBs）。

G-SIBs 依系統重要性分為五個等級，分別須提高普通股權益比率 1%、1.5%、2%、2.5%，及預留 3.5% 之級距。此外，要求 G-SIBs 應維持適足之總損失吸收能力（TLAC），最低須達加權風險性資產之 16% 以上，且須預擬資本短缺及流動性不足時之復原計畫及倒閉時有秩序退場之清理計畫，各國主管機關並應對其進行更嚴密且有效之金融監理<sup>（註 6）</sup>。

FSB 於每年 11 月重新檢視 G-SIBs 名單，G-SIBs 規定與 Basel III 的留存緩衝資本及抗景氣循環緩衝資本同步實施（2016 年至 2018 年為緩衝期），並於 2019 年全面實施。根據 2018 年 11 月 FSB 所公布的最新名單，全球共有 29 家全球系統重要銀行，名列首位的是美國的 JP Morgan。

BCBS 並建議各國主管機關依據 D-SIBs 之系統性重要程度，提高其損失吸收能力（higher loss absorbency, HLA），亦即提高資本比率，提高資本幅度亦由各國決定<sup>（註 7）</sup>。

#### 4. 用於解決非銀行部門系統性風險的措施：

常見的是對非銀行部門系統性流動性風險的工具，例如 2008 年金融危機後，美國貨幣市場共同基金爆發大額贖回危機，美國證券管理委員會（SEC）隨即採行強化貨幣市場共同基金之流動性管理措施<sup>（註 8）</sup>。

## 參、各國執行總體審慎監理之情形

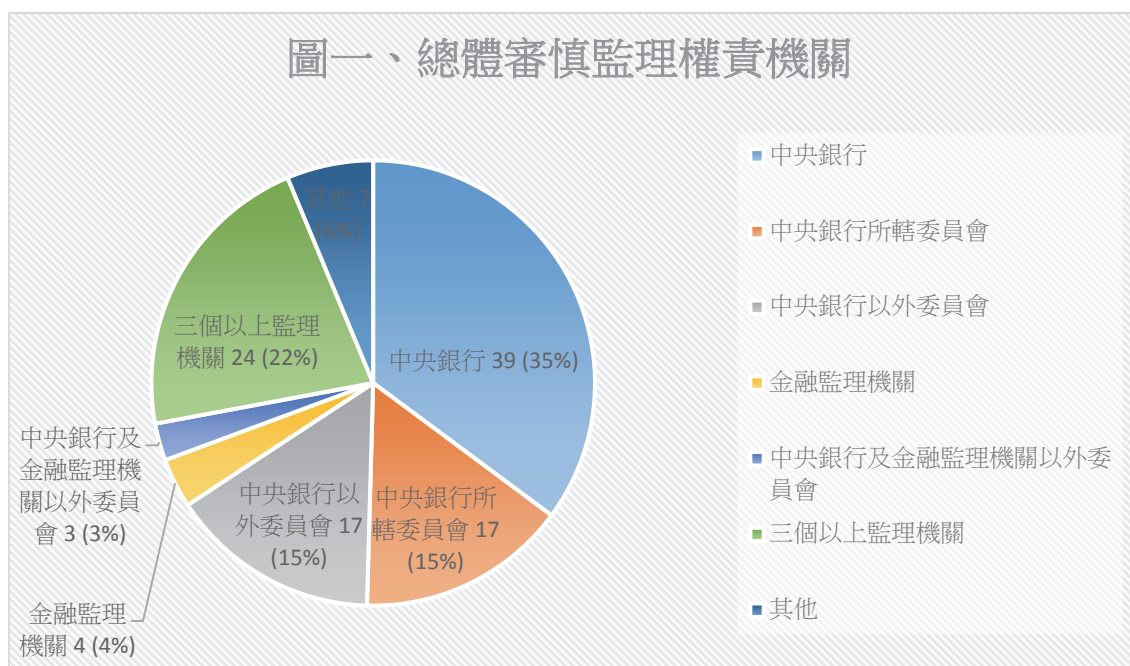
IMF、BIS 及 FSB 於 2016 年向 G20 提交的一份共同報告，對於有效總體審慎政策制定之要素和做法提出評估，其後為協助各國瞭解全球採取的總體審慎監理措施，IMF 於 2017 年開始著手建置全球總體審慎政策資料庫（Macroprudential Policy Survey database）<sup>（註 9）</sup>。

IMF 於 2017 年 4 月至 5 月期間，以問卷方式請會員國家提供已採用之總體審慎工具，該問卷提供常用的總體審慎工具清單，要求成員國逐項勾選是否已採行，並要求提供已採行措施的進一步資訊，包括實施的日期及該措施之適用範圍，

以及有關措施的設計和修正之進一步細節。例如，採行 LTV 限制者，須提供不同類型貸款 LTV 上限的詳細資訊。IMF 已於 2018 年 4 月發布第一批資料及報告，摘要如下：

### 一、總體審慎監理權責機關

依據 IMF 調查結果，141 個國家中，有 111 個國家設有專責的總體審慎監理機關，其餘 30 個國家回覆無專責機關。根據 111 個國家的回覆資料，45 個國家表示，其總體審慎監理係由兩個以上的機關負責；80 個國家表示中央銀行在總體審慎政策中扮演重要角色，其中 39 個國家（35%）表示，中央銀行是唯一的總體審慎監理機關（圖一）。

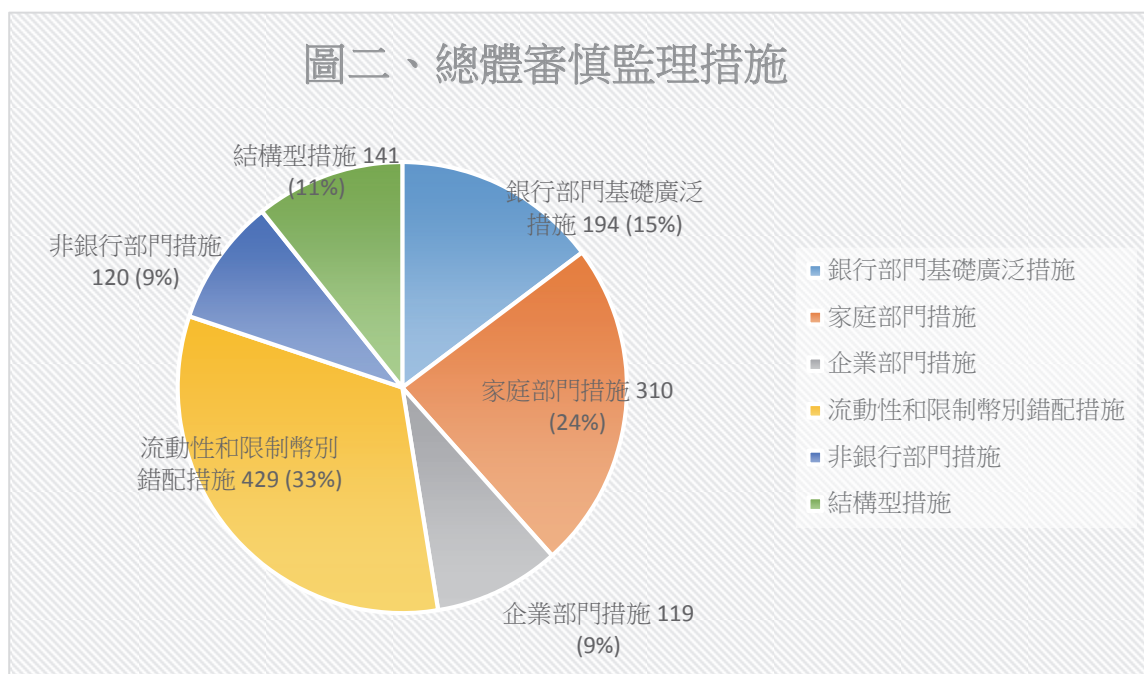


資料來源：The IMF's Annual Macroprudential Policy Survey—Objectives, Design, and Country Responses, page 10

## 二、總體審慎監理措施

依據上述 IMF 於 2018 年 4 月發布之報告，141 個國家共採行了 1,313 項總體審慎措施（圖二），平均每個國家的措施數約 9 個，其中管理銀行業流動性和限制幣別錯配的措施最常使用 (33%)，其次是管理家庭部門風險的措施 (24%)，以及用於銀行部門的基礎廣泛措施 (15%)。在用於銀行部門的基礎廣泛措施中，又以留存緩衝資本是最常用的措施（有 76 個國家實施）<sup>（註 10）</sup>，另外設定貸款成數及債務所得比，已是普遍使用於管理系統性風險的輔助措施。

此外，新興市場國家比先進國家更常使用管理銀行流動性和外匯風險之措施，而先進國家較常使用解決家庭部門及非銀行部門系統性風險的措施。整體而言，亞洲和中東地區國家使用總體審慎措施數量較多，平均每個國家約 11 項措施，美洲地區國家平均為 8 項措施，非洲地區國家平均為 6 項措施。



資料來源：The IMF's Annual Macroprudential Policy Survey—Objectives, Design, and Country Responses, page 12



### 三、各國總體審慎監理政策實施情形

IMF 觀察各國於 2016 年度總體審慎監理政策實施情形，大多數國家的總體審慎政策至少有一次變動，歐洲地區國家變動最為頻繁，平均每個國家超過三次；其次是亞太地區，平均每個國家有兩次變化。此外，多數的變化係採取更緊縮之措施，其中，流動性工具最常被修改，主要係 LCR 的逐步導入所致。此亦顯示，各國緊縮措施一部分係來自於逐步導入 BASEL III 相關措施所致。

本報告主要是聚焦鄰近國家所採行之總體審慎措施情形，以香港、韓國、新加坡及泰國為觀察對象，目前這些國家均已採行 BCBS 總體審慎監理框架，另發現該等國家主要係關注不動產貸款之總體審慎措施<sup>(註 12)</sup>，分述如下：

#### (一)香港

1. 最低資本要求：依據香港銀行業（資本）規則，自 2013 年 1 月 1 日起，香港本地註冊認可機構須遵行依 BASEL III 修訂的資本框架，香港本地註冊銀行必須維持普通股權益比率不低於 4.5%、第一類資本比率不低於 6% 及資本適足率不低於 8%。
2. 抗景氣循環緩衝資本：香港為最早導入抗景氣循環緩衝資本的地區之一，依 BASEL III 方案分階段實施，2016 年 1 月 1 日開始實施的抗景氣循環緩衝資本比率的上限為 0.625%，其後每年增加 0.625 個百分點，直至 2019 年 1 月 1 日達到 2.5% 為止<sup>(註 13)</sup>。
3. 槓桿比率：2018 年 1 月 1 日開始實施，法定最低標準為 3%。
4. 流動性覆蓋比率：根據香港銀行業（流動性）規則，被指定為「第 1 類機構」的認可機構須維持與 BASEL III 標準一致的流動性覆蓋比率，在 2019 年 1 月 1 日起達到 100%；其他機構為「第 2 類機構」，本地流動性維持比率（LMR）<sup>(註 14)</sup>，不得低於 25%。
5. 淨穩定資金比率：2018 年 1 月 1 日開始實施，法定比率為 100%。
6. 系統性重要銀行：

香港的 D-SIBs 框架是以 BCBS 發布的 4 項評估標準為基礎，即規

模、關連性、可替代性及複雜程度。被指定的 D-SIBs 必須在接獲被指定的通知起的 12 個月內，將 HLA 資本要求計算在其監管緩衝資本中。HLA 資本要求共分為 5 個組別，介於 1% 至 3.5% 之間（視該機構重要性而定）。香港 HLA 資本要求已於 2016 年 1 月起開始分階段實施，並於 2019 年 1 月全面實施<sup>(註 15)</sup>。

2019 年香港金融管理局指定的 D-SIB 名單包括 6 間銀行：香港上海滙豐銀行為第 4 級，於列入名單的 6 間銀行中，屬最高級別；而中國銀行（香港）及恒生銀行為第 2 級，東亞銀行、中國工商銀行（亞洲）及渣打銀行（香港）則為第 1 級。

#### 7. 不動產貸款監管措施：

香港房地產市場於 2009 年下半年開始表現蓬勃，香港金融管理局自 2009 年 10 月起，對於不動產抵押貸款陸續採行七波強化監管措施<sup>(註 16)</sup>，目的為減低銀行的貸款風險，從而確保銀行體系穩定。有關措施包括<sup>(註 17)</sup>：

- (1) 限制貸款成數：除設定貸款成數外，對於超多一個以上之不動產作出借貸或擔保的申請人的抵押貸款、主要收入來自香港以外地區的申請人的抵押貸款、以資產淨值為依據所批出的抵押貸款、非自住宅不動產的抵押貸款，工商不動產的抵押貸款等，抵押成數上限均下調一成。
- (2) 要求銀行對於借款人還款能力應審慎評估。
- (3) 限制所有新造不動產的最長還款期限為 30 年，車位抵押貸款的最長還款期限為 15 年。
- (4) 要求採用「內部評等法」計算資本適足率之銀行，就其住宅貸款的「風險權重」設定下限（意即增加資本要求）。
- (5) 要求銀行共用抵押貸款資料。
- (6) 明確規定有關不動產抵押貸款之償債比率上限（Debt-servicing ratio，DSR）<sup>(註 18)</sup>。

## (二)韓國

- 1.最低資本要求：依韓國銀行業務監管辦法（Regulation on Supervision of Banking Business），採行與 BASEL 一致方案，並自 2013 年 1 月 1 日分階段導入，至 2019 年 1 月 1 日，普通股權益比率、第一類資本比率及資本適足率須分別達到 4.5%、6% 及 8%<sup>（註 19）</sup>。
- 2.抗景氣循環緩衝資本：韓國金融監督委員會（FSC）於 2016 年 3 月 31 日宣布其對國內銀行的首次抗景氣循環緩衝資本比率。因考慮當前信貸佔 GDP 比率缺口、總體經濟條件等，抗景氣循環緩衝資本比率設定為 0%<sup>（註 20）</sup>。
- 3.槓桿比率：2018 年 1 月 1 日開始實施，法定比率為 3%<sup>（註 21）</sup>。
- 4.流動性覆蓋比率：自 2015 年起分階段開始實施，2019 年起，本國商業銀行應達到 100%，本國專業銀行達到 85%，外國銀行分行應達到 50%。
- 5.淨穩定資金比率：2018 年 1 月 1 日開始實施，法定比率為 100%。
- 6.對銀行非核心負債課徵總體審慎穩定稅（Foreign Exchange Stability Levy）<sup>（註 22）</sup>：

韓國在 2008 年金融危機過後，為了遏制可能破壞金融體系穩定的過度資本流動，於 2011 年 8 月 1 日再度實施強化外匯市場之總體審慎政策，韓國政府依據外匯交易法（Foreign Exchange Transactions Law）對銀行課徵總體審慎穩定稅。

其規定對於剩餘期限為一年或更短之非存款外債的餘額，收取 10 個基點（0.1%）的總體審慎穩定稅。以遏制因短期外幣過度負債而導致的系統性風險。徵稅的設定採用不同的稅率，按負債的原始到期日，從 2 到 20 個基點（bps）不等：到期日越短，徵稅率越高。例如：期限為一年或一年以下，費率為 20 個基點；期限為一至三年，為 10 個基點；期限為三至五年，為 5 個基點，到期五年或五年以上，為 2 個基點。

另 FSC 於 2015 年 2 月 6 日宣布自 2015 年 7 月 1 日起，該措施適

用銀行以外的其他金融機構（即保險公司，證券公司和信貸專業金融機構），並將差異稅率簡化為單一稅率。對於剩餘期限為一年或更短之非存款外債的餘額，一律收取 10 個基點（0.1%）的總體審慎穩定稅。

#### 7.系統性重要銀行：

FSC 於 2017 年實施國內系統性重要銀行框架，每年定期評估，根據銀行的規模、關聯性、可代替性、複雜程度及國內特定因素（Country-specific factors），來決定是否是國內系統性重要銀行。

2019 年被指定為 D-SIBs 有 4 家銀行（Shinhan Financial Group, Hana Financial Group, KB Financial Group, NH Financial Group and Woori Bank.），被指定為 D-SIBs 的銀行於 2019 年需增加提列 1% 的系統性附加資本<sup>（註 23）</sup>。

#### 8.不動產貸款監管措施：

2017 年 8 月 2 日韓國 FSC 宣布實施房地產調控政策<sup>（註 24）</sup>，以抑制一些房市過熱地區的投機需求。主要係通過指定投機過熱地區，阻止投機資金的流入。指定區域住宅抵押貸款的 LTV 及 DTI 比率均不得超過 40%（惟為保護住房的實際需求，首次購屋者、年收入低於 6,000 萬韓元的低收入家庭，或低於 6 億韓元的低價住房，LTV 及 DTI 比率放寬為 5 成），另對於有兩間房屋以上抵押貸款的家庭，LTV 及 DTI 比率再減少 10% 為 30%。

### （三）新加坡

- 1.最低資本要求：自 2013 年 1 月 1 日起，新加坡完全實施 BASEL III 之資本要求，新加坡金融管理局要求在新加坡註冊的銀行，需達到高於 BASEL III 的資本適足率標準，對於第一類資本比率，在 2019 年 1 月 1 日之前保持至少 10.5% 的比率（包括 2.5% 的留存緩衝資本）<sup>（註 25）</sup>。
- 2.抗景氣循環緩衝資本：新加坡金融管理局評估其國內信貸增長與經濟狀況保持一致，並且尚未觀察到有出現信貸過熱現象。因此，將抗景氣循環緩衝資本維持在 0%<sup>（註 26）</sup>。

3. 槓桿比率：2013 年 1 月 1 日開始實施，應符合 BCBS 建議最低標準 3%<sup>(註 27)</sup>。
4. 流動性覆蓋比率：2015 年 1 月 1 日開始實施，本地註冊且總部位於新加坡之銀行，在實施初期將最低比率應達 60%，之後逐年提高 10%，2019 年需達到 100%；其他銀行最低要求為 50%<sup>(註 28)</sup>。
5. 淨穩定資金比率：2018 年 1 月 1 日開始實施，本地註冊且總部位於新加坡的 D-SIBs 最低要求為 100%，其他 D-SIBs 最低要求為 50%<sup>(註 29)</sup>。
6. 系統性重要銀行：

新加坡金融管理局於 2015 年 5 月實施國內系統性重要銀行框架，國內系統性重要銀行對金融體系和經濟的正常運作有重大影響，故所有在新加坡的本地銀行及外國銀行每年都須受到評估，根據銀行的規模、關聯性、可代替性及複雜程度，來決定國內系統性重要銀行<sup>(註 30)</sup>。

對於國內系統性重要銀行，採行較高的資本及流動性要求，自 2015 年 1 月 1 日起，普通股權益比率須達 6.5%、第一類資本比率須達 8%、資本適足率須達 10%，高於 Basel III 要求的最低比率 4.5%、6% 以及 8%。另流動性覆蓋率於 2015 年 1 月實行後，三大新加坡本地銀行須維持 100% 的新元流動性覆蓋率，其他所有貨幣須維持 60% 的流動性覆蓋率，之後每年增加 10%，直至 2019 年達成 100% 覆蓋率。至於其他具系統性重要性的外國銀行，從 2016 年 1 月起須維持 100% 的新元流動性覆蓋率，其他所有貨幣須維持 50% 的流動性覆蓋率。

新加坡目前有七家國內系統性重要銀行：星展銀行（DBS）、華僑銀行（OCBC）、大華銀行（UOB）、花旗銀行（Citibank）、馬來亞銀行（May Bank）、渣打銀行（Standard Chartered Bank）以及滙豐銀行（HSBC）；前三家都是新加坡本地銀行。

7. 不動產貸款監管措施：

新加坡金融管理局於 2012 年底對主要銀行的房屋貸款業務進行了專題檢查，發現銀行計算償債比率及決定貸款審批門檻的方法和做法



存在差異。為加強規範銀行授信行為，MAS 發布了「關於不動產貸款總債務償還比率計算通知（Computation of Total Debt Servicing Ratio, TDSR）」<sup>(註 31)</sup>，以加強監管金融機構的授信行為，及提醒借款人財務審慎。

該規定要求金融機構在評估個人房屋貸款申請時須計算申請者所有債務，貸款者每月攤還貸款金額，不得超過收入 60%。另自 2013 年 8 月起購買新加坡建屋發展局之公寓新貸款最長期限從 35 年縮短為 30 年；貸款期限超過 25 年或借款人的年齡超過 65 歲，貸款成數也受到限制；此外，對於 2013 年 12 月直接從房地產開發商購買的公宅貸款，實施 30% 的貸款收入比（mortgage servicing ratio）措施，即每月償還貸款金額不得超過月收入之 30%。

#### (四) 泰國

1. 最低資本要求：根據泰國商業銀行資本管理辦法規定，本地銀行必須維持普通股權益比率不低於 4.5%、第一類資本比率不低於 6%，及資本適足率不低於 8.5%；另外國銀行分行資本適足率不低於 8.5%<sup>(註 32)</sup>。
2. 抗景氣循環緩衝資本：泰國中央銀行已於 2018 年 9 月對外發出諮詢文件，擬依 BCBS 架構，要求銀行增加 0-2.5% 的抗景氣循環緩衝資本<sup>(註 33)</sup>。
3. 槓桿比率：目前尚無實施。
4. 流動性覆蓋比率：自 2016 年 1 月 1 日起，流動性覆蓋比率分階段從 60% 開始，每年增加 10%，至 2020 年達到 100%<sup>(註 34)</sup>。
5. 淨穩定資金比率：已於 2018 年 10 月 8 日已發布淨穩定資金之計算方式，要求本地銀行的可用穩定資金除以所需的穩定資金數額，不得低於 100%<sup>(註 35)</sup>。
6. 系統性重要銀行：

泰國中央銀行於 2017 年 9 月 21 日發布國內系統性重要銀行框架，根據銀行的規模、關聯性、可代替性及複雜程度，來決定是否是國內系統性重要銀行。

2019 年被指定為 D-SIBs 有 5 家銀行 (Bangkok Bank, Krung Thai Bank, Bank of Ayudhya, Kasikornbank, and the Siam Commercial Bank.)，被指定為 D-SIBs 的銀行 2019 年需增加提列 0.5% 系統性附加資本，2020 年需增加提列 1% 的系統性附加資本<sup>(註 36)</sup>。

#### 7. 泰國在 2017 年 9 月採取對於個人信用貸款的新措施：

近年來泰國的家庭債務一直保持高位，特別是信用卡貸款和個人貸款信用貸款，可能導致弱勢群體（如低收入者）累積債務達到超出其償還能力的程度。為了防止家庭債務積累造成對金融穩定之影響，泰國中央銀行修訂了信用卡貸款和個人貸款的監管規定，自 2017 年 9 月 1 日起生效。

對於借款人信用卡貸款和個人貸款的信貸額度予以限制，其中金融機構的信用卡額度，由原來不超過月收入的 5 倍，調整為 1.5-5 倍不等的階梯式額度。此外，調降信用卡貸款利率上限，由原來的 20% 降為 18%。至於個人貸款部分，增加對月收入 30,000 泰銖以下者，不得超過 3 家金融機構，所提供的額度不得超過收入的 1.5 倍，或所有金融機構提供的總貸款額度不得超過收入的 4.5 倍<sup>(註 37)</sup>。

## 肆、我國的總體審慎監理情形

我國中央銀行及金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）均負有維持金融穩定之任務，中央銀行肩負最後貸款者任務，側重於經濟和物價水平的穩定，金管會著重個別金融機構經營是否健全。雙方透過「金融監理聯繫小組」定期集會，交換及溝通金融穩定相關議題與政策措施。

目前我國主要採行之總體審慎措施，說明如下：

- 一、最低資本要求：為提升銀行之風險承擔能力，金管會已參考 BASEL III 修訂「銀行資本適足性及資本等級管理辦法」，明訂資本適足之計算包括普通股權益比率、第一類資本比率及資本適足率等三項，並自 2013 年起開始實施，逐年提高最低資本比率要求，自 2019 年起，普通股權益比率、第一類資本

比率及資本適足率分別須達 7%、8.5% 及 10.5%。此外，為協助銀行儲備景氣反轉時之因應能力，自 2013 年起以差異化獎勵及管理方式，鼓勵銀行儘速將第一類授信資產備抵呆帳提列比率提高至 1% 以上<sup>(註 38)</sup>。

二、抗景氣循環緩衝資本：考量增提備抵呆帳措施已具有類似於經濟景氣擴張時增加資本之效果，目前尚無要求銀行提列抗景氣循環緩衝資本。

三、槓桿比率：於 2018 年正式實施，法定最低標準為 3%。

四、流動性覆蓋比率：自 2015 年起導入實施流動性覆蓋比率，銀行於 2015 年之流動性覆蓋比率不得低於 60%，逐年提高 10%，自 2019 年起不得低於 100%。

五、淨穩定資金比率：於 2018 年正式實施，法定最低標準為 100%。

六、系統性重要銀行：金管會已研議推動國內系統性重要金融機構監理措施<sup>(註 39)</sup>，所擬採取強化監理措施，包括提高資本比率，要求銀行提出復原及清理計畫，及採行其他監理措施，例如提高流動性覆蓋比率、強化壓力測試等。

七、不動產貸款監管措施：

依中央銀行法規定，我國中央銀行的總體審慎工具包含：限制貸放成數、付現條件及信用期限，亦即控管銀行信用成長為央行的法定總體審慎政策工具<sup>(註 40)</sup>。中央銀行曾於 1989 年 2 月及 2009 年採行兩次不動產選擇性信用管制措施，均使用貸放成數的總體審慎工具，以抑制不動產投機炒作，維持不動產市場及總體經濟穩定<sup>(註 41)</sup>。

最近一次採行不動產管制措施，係起因台北市等特定地區房價高漲，且銀行授信有過度集中現象，中央銀行於 2010 年 6 月起，陸續訂定數項針對不動產貸款之總體審慎措施，以強化銀行不動產授信之風險控管<sup>(註 42)</sup>，主要包括：(1) 訂定土地抵押貸款及特定地區購屋貸款規定：對於特定地區（台北市及新北市 13 個行政區）第二戶以上購屋貸款，成數降為 6 成，並取消寬限期；(2) 土地抵押貸款最高額度不得超過抵押土地取得成本與金融機構鑑價金額較低者之 6.5 成，其中 1 成應俟借款人動工興建後始得撥貸。

另為控管銀行承作不動產貸款風險，金管會 2011 年起對銀行承作不動產

放款，列出三大管制標準，包括：（1）「購置加計修繕貸款餘額」前十大銀行，「購置加計修繕貸款餘額」不能超過總放款的 30%，其餘銀行不能超過 40%；（2）「建築貸款餘額」前十大銀行，「建築貸款餘額」不能超過總放款的 10%，其餘銀行 15%；（3）所有銀行不動產擔保放款不能超過總放款的 70%；（4）另規範銀行對新承作購置自用住宅債權得適用 45% 或 LTV 法之風險權數之情形，對於不符自用住宅定義之住宅貸款，均應適用 100% 風險權數<sup>（註 43）</sup>。

2014 年以後，持續採行對不動產貸款風險控管措施，包括：中央銀行於 2014 年 6 月擴大特定地區範圍，調整高價住宅認定標準，新增自然人第 3 戶以上購屋貸款規範，並調降高價住宅貸款及公司法人購屋貸款成數為 5 成。此外，金管會 2014 年 5 月要求銀行進行房價下跌、利率上升及借款人所得衰退等壓力情境之壓力測試，以了解銀行承受壓力情境下損失之能力；2014 年 7 月強化銀行自用住宅貸款之認定，以一人一宅為原則；2014 年 12 月要求銀行辦理購置住宅加計修繕貸款及建築貸款餘額，備抵呆帳提存比率應至少達 1.5%，並於 2016 年底前提足<sup>（註 44）</sup>。

有鑒於不動產貸款管制措施已見成效，房價成長趨緩，中央銀行於 2015 年 8 月修正購置住宅貸款業務規範，包括縮小特定地區範圍，以及將高價住宅、公司法人購置住宅及自然人第 3 戶購屋之最高貸款成數由 5 成調高為 6 成。另金管會於 2015 年 12 月 29 日宣布取消銀行不動產貸款集中度列管措施，回歸銀行自主管理。

## 伍、結語

全球金融危機後，強化總體審慎政策框架已成為全球金融監管體制改革的基本方向與核心內容，隨著全球金融科技日新月異、貿易保護主義抬頭、地緣政治風險加深，均可能影響金融體系之穩定，並對全球金融監管構成新的挑戰，而維持金融穩定是一種分工的責任，金融監管政策尚不足以解決系統性風險，故協調貨幣和財政政策、總體和個體政策，以及國內外主管機關的通力合作，都是不可

缺少的。

IMF 已建置總體審慎政策資料庫，並每年定期更新，隨著時間的推移，對各國擬定總體審慎政策更加有用，該資料庫可供各國或相關研究人員用以分析這些措施在國家內部或國家之間的影響，進而有助於進一步深入瞭解這些措施在減輕系統性風險方面的有效性。

台灣是一個小型開放經濟體，易受國際間資本移動的外溢效果影響，對實體經濟造成衝擊，藉由汲取最新國際監理新知，參酌先進國家監理模式，加強跨國監理合作，並善用數位科技，透過大數據的監測分析，以加強總體審慎政策之管理。此外，金融主管機關須因應時代變遷調整溝通策略，以增進外界的瞭解與信任，俾確保政策的有效施行。

## 參考文獻

1. 王儷容、沈中華及彭金隆，金融海嘯後主要國家總體審慎監理趨勢與監理架構之比較及對我國金融監理之建議，行政院金融監督管理委員會 100 年度委託研究計畫，2011 年
2. 黃富櫻，總體審慎政策與實務：近年的台灣經驗，國際金融參考資料，第六十四輯，2012 年 12 月
3. Longmei Zhang and Edda Zoli, “Leaning Against the Wind: Macroprudential Policy in Asia” February, 2014
4. “IMF-FSB-BIS Elements of Effective Macroprudential Policies Lessons from International Experience” August 31, 2016
5. “The IMF’s Annual Macroprudential Policy Survey—Objectives, Design, and Country Responses” April 30, 2018
6. 中華民國金融穩定報告，中央銀行，2015 年 5 月
7. 中華民國金融穩定報告，中央銀行，2018 年 5 月
8. 香港貨幣與金融穩定情況半年度報告，香港金融管理局，2018 年 9 月
9. Financial Stability Review, Monetary Authority of Singapore, November 2018
10. Financial Stability Report 2017, Bank of Thailand, Jan 11, 2018



- 11.FSB 網站 [www.fsb.org](http://www.fsb.org)
- 12.IMF 網站 [www.imf.org](http://www.imf.org)
- 13.中華民國中央銀行網站 <https://www.cbc.gov.tw/mp1.html>
- 14.中華民國金融監督管理委員會網站 <https://www.fsc.gov.tw/>
- 15.香港金融管理局網站 <https://www.hkma.gov.hk/chi/>
- 16.新加坡金融管理局網站 <http://www.mas.gov.sg/>
- 17.韓國金融監督委員會網站 <http://meng.fsc.go.kr/>
- 18.泰國中央銀行網站 <https://www.bot.or.th/English/Pages/default.aspx>

## 註釋

- 註 1：王儷容、沈中華及彭金隆，金融海嘯後主要國家總體審慎監理趨勢與監理架構之比較及對我國金融監理之建議，行政院金融監督管理委員會 100 年度委託研究計畫，2011 年，頁 2
- 註 2：中華民國金融穩定報告，中央銀行，2018 年 5 月，發布「金融穩定報告」說明
- 註 3：王儷容等，同註 1，頁 16
- 註 4：“IMF-FSB-BIS Elements of Effective Macroprudential Policies Lessons from International Experience” August 31, 2016, page 4；黃富櫻，總體審慎政策與實務：近年的台灣經驗，國際金融參考資料，第六十四輯，2012 年 12 月，頁 94
- 註 5：available at [http://www.fsb.org/2011/11/r\\_111104bb/](http://www.fsb.org/2011/11/r_111104bb/), last visited April 19, 2019
- 註 6：同註 2，頁 95
- 註 7：同註 2，頁 96
- 註 8：IMF-FSB-BIS, 同註 4, page 15
- 註 9：available at <https://www.elibrary-areaer.imf.org/Macroprudential/Pages/Home.aspx> (last visited April 19, 2019)。目前該資料庫已更新至 2017 年底的會員國資料。
- 註 10：“The IMF’s Annual Macroprudential Policy Survey—Objectives, Design, and Country Responses” April 30, 2018, page 6
- 註 11：IMF 全球總體審慎政策資料庫可查詢到該等國家 2016 年及 2017 年所採行之總體審慎措施情形

- 註 12：根據 Zhang and Zoli(2014) 之研究，亞洲各國較其他地區國家更頻繁使用總體審慎監理措施，尤其是不動產相關措施，此反映許多亞洲國家面臨較大之信用與資產價格壓力。
- 註 13：香港貨幣與金融穩定情況半年度報告，香港金融管理局，2018 年 9 月，頁 62，附註 67
- 註 14：LMR 為第 2 類機構在最近一個月內的「流動資產」與該機構的「限定債務」(經作出扣除後) 的之比率，即  $LMR = \text{流動資產} / \text{限定債務 (經作出扣除後)} * 100\%$
- 註 15：available at <https://www.hkma.gov.hk/chi/key-information/press-releases/2018/20181221-3.shtml> (last visited April 19, 2019)
- 註 16：分別為 2009 年 10 月 23 日、2010 年 8 月 13 日、2010 年 11 月 19 日、2011 年 6 月 10 日、2012 年 9 月 14 日、2013 年 2 月 22 日及 2017 年 5 月 19 日，詳香港金融管理局網站關於「按揭貸款的審慎監管措施」相關新聞稿
- 註 17：available at <https://www.hkma.gov.hk/chi/other-information/pws-faq/banking-stability.shtml#nj1> (last visited April 19, 2019)
- 註 18：available at [https://www.hkma.gov.hk/media/chi/doc/other-information/FAQ\\_J1\\_Table\\_Chi.pdf](https://www.hkma.gov.hk/media/chi/doc/other-information/FAQ_J1_Table_Chi.pdf) (last visited April 19, 2019)
- 註 19：available at [http://www.fsc.go.kr/eng/new\\_press/releases.jsp?menu=01&bbsid=BBS0048&selYear=2013&sch1=&sword=&nxPage=3](http://www.fsc.go.kr/eng/new_press/releases.jsp?menu=01&bbsid=BBS0048&selYear=2013&sch1=&sword=&nxPage=3) (last visited April 14, 2019)
- 註 20：available at [http://www.fsc.go.kr/info/ntc\\_news\\_view.jsp?bbsid=BBS0030&page=1&sch1=subject&sword=%EA%B2%BD%EA%B8%B0%EB%8C%80%EC%9D%91&rurl=&menu=7210100&no=31046](http://www.fsc.go.kr/info/ntc_news_view.jsp?bbsid=BBS0030&page=1&sch1=subject&sword=%EA%B2%BD%EA%B8%B0%EB%8C%80%EC%9D%91&rurl=&menu=7210100&no=31046) (last visited April 14, 2019)
- 註 21：available at [http://www.fsc.go.kr/info/ntc\\_news\\_view.jsp?menu=7210100&bbsid=BBS0030&no=32101](http://www.fsc.go.kr/info/ntc_news_view.jsp?menu=7210100&bbsid=BBS0030&no=32101) (last visited April 14, 2019)
- 註 22：同註 21
- 註 23：available at <http://meng.fsc.go.kr/?c=search&s=1&sw=D-SIBS> (last visited April 14, 2019)
- 註 24：available at <http://meng.fsc.go.kr/?c=search&s=1&sw=LTV> (last visited April 14, 2019)
- 註 25：available at [http://www.mas.gov.sg/annual\\_reports/annual20132014/chapter\\_2/banking](http://www.mas.gov.sg/annual_reports/annual20132014/chapter_2/banking)

html (last visited April 19, 2019)

註 26：Financial Stability Review, Monetary Authority of Singapore, November 2018，  
Overview ii

註 27：參考 IMF 全球總體審慎政策資料庫

註 28：同上

註 29：同上

註 30：available at <http://www.mas.gov.sg/News-and-Publications/Monographs-and-Information-Papers/2007/MAS-Framework-for-Impact-and-Risk-Assessment-of-Financial-Institutions.aspx> (last visited April 17,2019)

註 31：available at <http://www.mas.gov.sg/Regulations-and-Financial-Stability/Regulations-Guidance-and-Licensing/Merchant-Banks/Notices/2018/Notice-1115-Computation-of-Total-Debt-Servicing-Ratio-for-Property-Loans.aspx> (last visited April 17,2019)

註 32：available at <https://www.bot.or.th/Thai/FIPCS/Documents/FPG/2555/EngPDF/25550332.pdf> (last visited April 14, 2019)

註 33：available at <https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/Publications/Pages/CCybConsultationPaper.aspx> (last visited April 14, 2019)

註 34：同註 21

註 35：available at <https://www.bot.or.th/Thai/FIPCS/Documents/FPG/.../25610037.pdf> (last visited April 14, 2019)

註 36：available at <https://www.bot.or.th/Thai/PressandSpeeches/Press/News2560/n4760e.pdf> (last visited April 14, 2019)

註 37：Financial Stability Report 2017, Bank of Thailand, Jan 11, 2018, page 47-48

註 38：available at [https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=2&parentpath=0&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201610250003&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,o=u=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtable=News](https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=2&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201610250003&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,o=u=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News) (last visited April 14, 2019)

註 39：available at <https://udn.com/news/story/11316/3553929> (last visited April 14, 2019)

註 40：同上，頁 14

註 41：黃富櫻，同註 4，頁 92

註 42：available at <https://www.cbc.gov.tw/ct.asp?xItem=50564&ctNode=1054&mp=1> (last visited April 14, 2019)

註 43：available at [https://www.banking.gov.tw/ch/home.jsp?id=169&parentpath=0,2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=42196&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap\\_root,o=fsc,c=tw&dtale=News](https://www.banking.gov.tw/ch/home.jsp?id=169&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=42196&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtale=News) (last visited April 14, 2019)

註 44：中華民國金融穩定報告，中央銀行，2015 年 5 月，頁 100-101