巴塞爾銀行監理委員會（BCBS）「2023 年銀行動盪對金融監理之啟示」

本公司風管處摘譯

壹、事件發生過程與因應措施
貳、監理方面獲取之經驗和啟示
參、法規方面獲取之經驗和啟示
肆、心得與建議

2023 年 3 月開始之銀行動盪，係自 2007 年至 2008 年全球金融危機以來，規模與範圍最大之系統性銀行危機。儘管銀行倒閉原因大相逕庭，卻同樣引發國際性銀行、整體銀行體系與金融市場之信心危機，嗣因各國採取廣泛政府支持措施，包括向銀行提供流動性支援、提高外匯互換額度、政府擔保，及在某些情況下採行全額保障政策，始得以平息這場銀行動盪危機並減輕其帶來之影響。巴塞爾銀行監理委員會（Basel Committee on Banking Supervision, BCBS）特就該銀行動盪對監理之影響進行全面檢討分析、汲取經驗並提出建議報告。

本文係中央存保公司摘譯 2023 年 10 月 5 日發表於巴塞爾銀行監理委員會 (BCBS) 之「2023 銀行動盪報告」（Report on the 2023 banking turmoil），非 BCBS 官方翻譯。本篇文章無償取材自巴塞爾銀行監理委員會網站 (www.bis.org)，本文中譯內容如與原文有歧義之處，概以原文為準，原文網址連結如下：https://www.bis.org/bcbs/publ/d555.pdf

壹、事件發生過程與因應措施

一、金融背景回顧

在歷經 2008 年全球金融危機之後，全球各國陸續調降利率，實施貨幣寬鬆政策，復於 2020 年起，隨著 Covid-19 疫情暴發，各國政府再度緊急調降利率，使得利率降至接近於零之水準，並實施大規模購債計畫及高度刺激性之財政政策，以緩和疫情對經濟與金融之衝擊。在長達十多年之低利率、資金相對寬鬆之金融環境下，公、私部門債務持續擴增累積，惟銀行資金運用淨利差逐漸縮小，轉而積極承作可提高收益之業務。

然自 2022 年開始，新冠肺炎疫情肆虐之後，供應端中斷以及地緣政治發展（如烏俄戰爭），導致能源及食品價格不斷上漲，全球通膨急遽升溫，各國中央銀行為遏止高通膨情形，轉向加速採取緊縮貨幣政策，大幅提升利率，在利率持續攀升情勢下，資金借貸市場之信用風險隨之提高，大多數銀行之淨利差雖因利率上升而改善，然銀行所持有之長期固定利率資產之價格卻因利率上升而急劇下跌。

此外，全球金融危機之後，三大金融發展趨勢，影響全球銀行業之經營，亦間接造成銀行動盪危機：

(一)非銀行金融仲介（NBFI）規模顯著增長，已占全球金融資產總額約 50%，自 2008 年以來成長 20%，此種增長證明銀行與非銀行金融機構間，一系列複雜且不透明之互聯管道。

(二)加密資產生態系統迅速發展，加密資產之市值在 6 年內，由 160 億美元增長至 2021 年之 3 兆美元，後於 2023 年 3 月回落至 1 兆美元，雖然全球銀行業對加密資產直接暴險有限，約總暴險之 0.004%，但卻集中在少數銀行中。

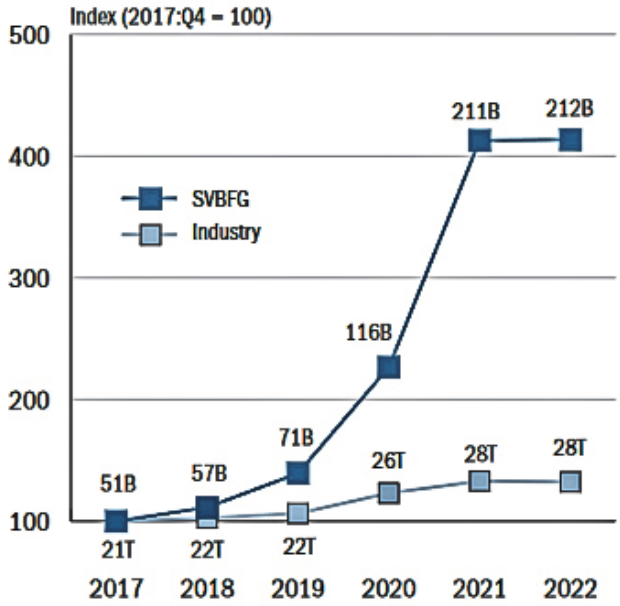
(三)金融數位化持續發展，除加速支付與結算服務，透過行動應用程式可

快速完成所需銀行服務，進而提高存款人轉移資金之能力。

二、矽谷銀行（Silicon Valley Bank, SVB）

美國矽谷銀行（SVB）為一家總資產約 2,120 億美元之大型區域銀行，主要為科技與生命科學領域之新創公司提供金融服務。在 2019 年至 2021 年低利率期間，由於創業投資及新創科技產業蓬勃發展，其存款迅速流入 SVB，使得 SVB 之存款規模快速增長 3 倍（圖 1），然該等存款大部分非屬存款保險保障範圍之存款（保額外存款），而 SVB 主要將其投資於期限較長之證券。

圖 1　SVB 與金融業資產規模變化

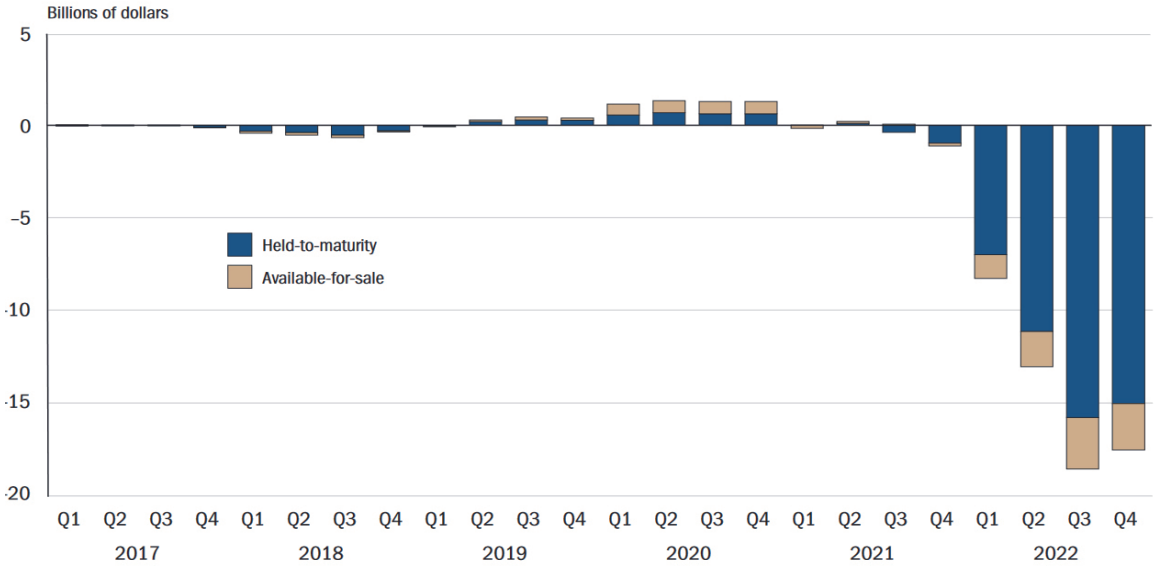


註：本表數值為各年底之數值，並以 2017 年底為比較基期。
　　SVB 數值以十億美元為單位，產業數值以兆美元為單位。
資料來源：FRB（2023）

自 2022 年起隨著利率開始上升，證券之未實現損失迅速增加（圖 2），同時，因市場利率大幅攀升，新創業者融資困難而增加其存款之提領，導致

SVB 存款不斷流失。SVB 為因應存款快速流失，急需處分長期證券以支應其流動性，而處分證券產生之虧損需要對外籌資來彌補。2023 年 3 月 8 日，SVB 宣布出售 210 億美元證券，並計畫增加借款 150 億美元及募集 22.5 億美元之資本；3 月 9 日 SVB 認列出售證券損失 18 億美元，市場擔憂該行流動性恐不足支應，存款人開始擠兌存款，在社群媒體推波助瀾之下，SVB 存款快速流失計約 420 億美元，產生資金缺口 10 億美元，該行面臨破產；3 月 10 日因流動性不足，SVB 被加州金融保護暨創新局（DFPI）勒令停業，由美國聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation,FDIC）接管處理。

圖 2　SVB 投資證券部位之預估未實現損益



註：未實現損益 =（持有至到期證券之公允價值 - 原始取得成本）+（備供出售證券之公允價值 - 原始取得成本）。
資料來源：FRB（2023）

(一)營運弱點：

1.核心風險（如利率風險、流動性風險及各種不同形式之集中風險）

之管理能力未能跟上資產快速增長之腳步。

2.緊急籌資能力不足，且其緊急融資計畫難以執行（該行未在 2022 年模擬演練其在美聯儲貼現窗口借款之能力，亦無適當之抵押品來取得流動性）。

(二)倒閉原因：

1.董事會和高階管理層失職。董事會和管理層未能有效監督 SVB 業務經營模式及資產負債期間錯配（以短支長）風險。董事會未能從管理層獲得關於 SVB 風險之充分資訊，也未對管理層追究責任。例如，SVB 流動性問題不斷惡化，但管理層直至 2022 年 11 月才向董事會報告。

2.董事會重視短期獲利甚於風險管理，並經常將監理問題之改善視為合規性練習，而不是重要之風險管理問題。

3.高階管理層之薪酬與短期收益相關，與風險控管無關，因此管理者較專注於短期利潤而非健全之風險管理。

(三)監理方面：

美國聯準會對 SVB 辦理監理檢查發現，在 SVB 快速增長期間，SVB 體質脆弱、管理上有顯著缺失。2023 年 3 月，SVB 破產倒閉時，有 31 項公開之檢查缺失尚未改善，數量為同業之 3 倍，包括公司治理、流動性風險及利率風險管理等重大缺失，然美國監理機構對 SVB 體質惡化情形卻行動緩慢，未加強監理或調降評等，亦未及時採取立即糾正措施。

(四)海外子公司 SVB UK：

SVB 在英國之子公司 SVB UK 商業銀行，自 2012 年起在英國營運，主要為科技、生命科學及醫療保健等創新領域之產業提供金融服務，客戶包括新創企業、大型企業、風險投資基金及私募股權基金等。

英國審慎監理局（PRA）發現，SVB UK 客戶多集中在創新產業，對其收受存款並提供貸款，在過去 2 年間，其集中風險及資產負債表兩側客戶重疊一直是監理重點。惟 SVB UK 之資產集中度及銀行簿利率風險（IRRBB）均符合巴塞爾資本協定第二支柱之要求。

SVB UK 之倒閉係其美國母公司之倒閉所造成，儘管 SVB UK 能夠滿足 2023 年 3 月 10 日所有資金外流需求，但若存款持續遭擠兌，該行則不確定是否有足夠能力支應，鑑於其支付等基礎設施，均依賴美國母公司之技術及系統，當母公司已倒閉，子公司亦無法獨立存在，只能進行出售。英國中央銀行為穩定大眾對英國金融體系之信心，經與英國財政部、英國審慎監理局（Prudential Regulation Authority,PRA）和英國金融行為監理總署（FCA）協商後，於 3 月 10 日週五晚上，宣布將在週末接管 SVB UK。其後滙豐銀行表示有能力在 3 月 13 日週一 SVB UK 開門營業前買下該銀行。3 月 13 日週一凌晨，英國中央銀行依法令規定，與英國財政部、PRA 及 FCA 協商後，確定情況符合實施穩定措施之法定條件，因此將 SVB UK 之股份轉讓予滙豐銀行。SVB UK 之出售，確保該行營運不中斷，包括對所有存款人之服務不中斷。

三、紐約 Signature 銀行（Signature Bank, SBNY）

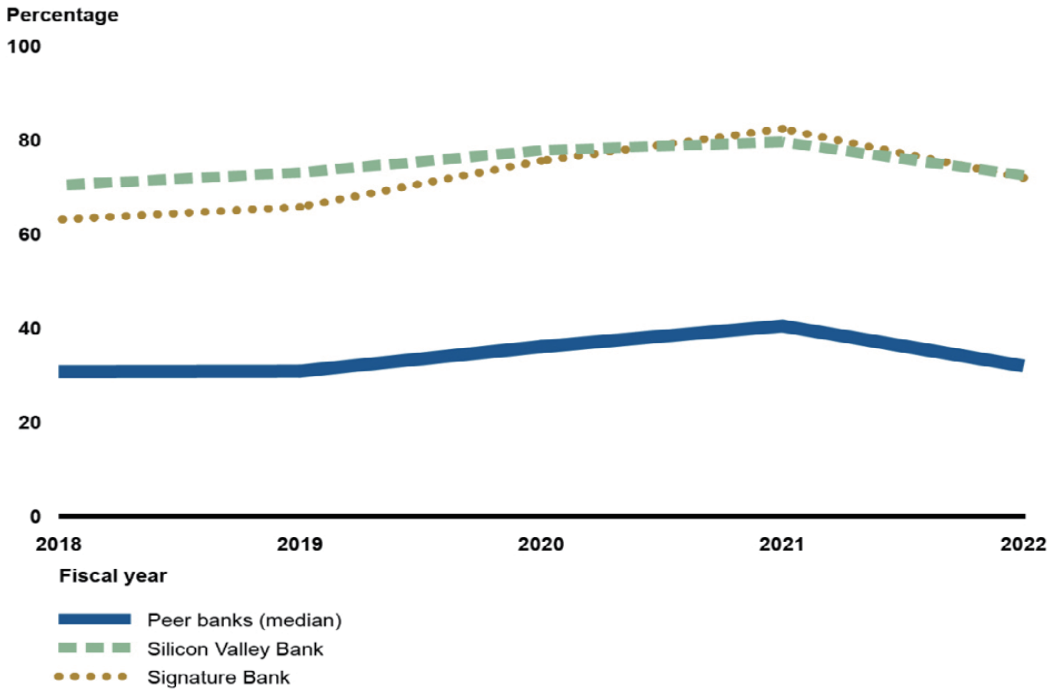
紐約 Signature 銀行（SBNY）是一家成立於 2001 年之全方位服務商業銀行，其主要業務為商用不動產貸款及商業與工業貸款，其資金主要來自中型商業公司之存款，而這些存款多屬保額外存款。2018 年，SBNY 開始擴展其業務範圍，包括成立基金部門，為私募基金行業提供融資和銀行服務，以及成立數位資產部門，為數位資產相關產業提供存款及營運週轉金貸款服務。截至 2022 年底，SBNY 之總資產為 1,104 億美元，為美國第 29 大銀行。

受到美國銀門銀行（Silvergate Bank）於 2023 年 3 月 8 日宣布自我清算及 SVB 於 2023 年 3 月 10 日遭主管機關勒令停業倒閉事件連鎖效應影響，SBNY 亦遭遇存款擠兌而產生流動性危機，最終因無法支應存款擠兌之鉅額資金需求，而於 2023 年 3 月 12 日被紐約州金融服務局（NYSDFS）勒令停業，由 FDIC 接管處理，成為美國史上第 3 大倒閉銀行。

(一)營運弱點：

1. SBNY 在 2020 年至 2021 年間，銀行規模快速增長 1 倍以上，2022 年底存款總餘額達 886 億美元，並且與 SVB 一樣，多數存款屬保額外存款（圖 3）。

圖 3　SVC 及 SBNY 保額外存款佔總資產比例（與同類型銀行中位數比較）



註：同類型銀行有 19 家，2022 年底各家銀行之資產總額約在 1,000 億美元至 2,500 億美元之間。

資料來源：GAO（2023）

2.SBNY 與 SVB 之緊急融資計畫有相同錯誤。SBNY 在 2021 年至 2022 年間增加承作對私募基金提供資金用途為「認繳股本」（capial call/subscription）之貸款，而 SBNY 擬將該等貸款當作擔保品，向紐約聯邦儲備銀行（FRBNY）貼現窗口辦理緊急融資，卻被視為不合格之擔保品，致無法獲取流動性。

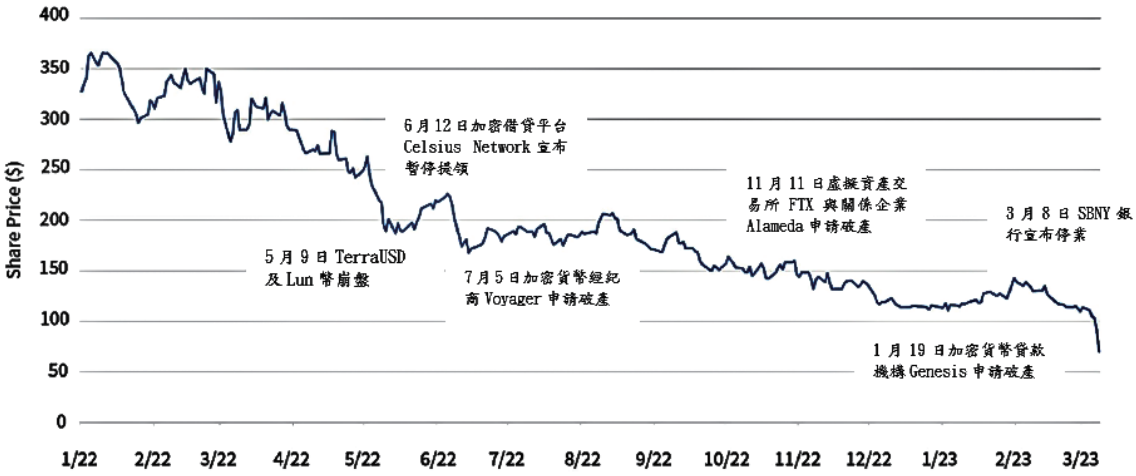
(二)倒閉原因：

1.SBNY 依賴保額外存款來資助其快速增長，卻未執行基本之流動性風險管理，使得銀行在壓力時期（如 SVB 快速倒閉事件）無法有效管理流動性，無法支應存款擠兌之鉅額資金需求。

2.管理階層未將風險管理置於優先，董事會及管理階層未建立與其規模、複雜度及風險特性相當之風險管理政策。管理階層未迅速及時改善 FDIC 檢查人員所提經營缺失並採納 FDIC 之監理建議。

3.SBNY 未意識到其依賴加密貨幣業者之存款可能帶來之風險，SBNY 之股價與加密貨幣業者破產事件密切相關（圖 4），而管理階層對加密貨幣業等新創產業之暴險過度集中卻未有警覺。

圖 4　SBNY 股價與加密貨幣發展狀況



資料來源：FDIC（2023）

(三)監理方面：

1. FDIC 未及時向 SBNY 董事會及管理階層就檢查缺失進行溝通，致未能及時加強監理並採取立即糾正措施。
2. FDIC 檢查人力不足。2017 年至 2023 年間，FDIC 未能充分配置專門負責 SBNY 之檢查團隊，儘管已發現該銀行出現流動性風險管理問題，但在 2022 年之前，FDIC 對 SBNY 之檢查人力及能力不足，及時性及工作品質產生問題，而延遲對 SBNY 提出檢查缺失和報告。

四、瑞士信貸（Credit Suisse, CS）

雖然 CS 在全球金融危機後之表現較瑞士銀行（UBS）或其他銀行同業為佳，但隨後在 2021 年因 Archegos 資本管理和 Greensill 資本失敗而不斷遭受損失，並遭監理機構加強監理。一連串醜聞及負面消息逐漸導致客戶、投資人、信評機構及監理機構對該行失去信心。2022 年 10 月，大部分財富管理部門之客戶因該行經營虧損、信評遭調降等負面消息而大量移轉資金。2023 年 3 月中旬，受美國 SVB 與 SBNY 等 2 家銀行倒閉影響，CS 資金流失情況再次顯著加速。由於大量資金持續流出及與其他市場參與者交易日益困難，CS 迅速面臨倒閉危機。

2023 年 3 月 16 日及 19 日，瑞士當局 [瑞士聯邦委員會、瑞士央行（SNB）及瑞士金融市場監理局（FINMA）] 為維持瑞士之金融與經濟穩定，決定採取緊急措施以確保 CS 能持續營運：

(一)瑞士聯邦委員會依據法規，允許瑞士央行對 CS 及 UBS 提供額外之緊急流動性（所謂之 ELA+），總金額可達 1,000 億瑞士法郎。

(二)頒布政府流動性支援措施，使瑞士央行可對 CS 提供額外流動性 1,000 億瑞士法郎，並由國家提供擔保。

(三)由瑞士政府（Swiss Confederation）對 UBS 提供 90 億瑞士法郎，用於補貼 CS 資產負債表中已實現之特定資產損失，UBS 擬於收購過程中處理該等資產，並同意承擔 50 億瑞士法郎之損失。

(四)額外措施：

1. CS 發行之 AT1 債券公開說明書訂有「繼續營運能力條款（Viability Event）」，當主管機關認為銀行無法持續經營且資本不足時，AT1 債券將全額遭減記為零。瑞士聯邦委員會於 2023 年 3 月 19 日頒布緊急法令，授權瑞士金融市場監理局命令債權人及金融集團進行減記 CS 發行之 AT1 資本，並指示 CS 減記其所有 AT1 債券。
2. 政府頒布緊急措施，由瑞士金融市場監理局協議 UBS 收購 CS，允許在未經 2 家銀行股東會同意情況下完成交易。該交易於 2023 年 6 月完成。

瑞士當局在 2023 年 3 月 19 日週末所採取之特殊措施，已達確保瑞士及全球金融穩定之目標。2023 年 3 月 20 日至 4 月 24 日期間，CS 之股價回穩、信用違約交換（CDS）利差明顯下降，CS 妥善運用瑞士央行提供之流動性支援，其流動性已回復穩定（圖 5）。

圖 5　瑞士信貸股價與 CDS 走勢圖

資料來源：路孚特及彭博

五、第一共和銀行（First Republic Bank, FRC）

FRC 成立於 1985 年，專為高資產客戶提供銀行服務，包括住宅房地產貸款、財富管理、信託和經紀服務。FRC 利用這些產品吸引高資產客戶，並透過提供信託及財富管理服務等其他客製化商品，建立與該等客戶之良好往來關係。截至 2023 年 3 月 31 日，該銀行資產總額 2,329 億美元，存款總額 1,045 億美元。FRC 為美國第 14 大銀行，亦是美國 FDIC 監理之第 2 大銀行。

依檢查報告顯示，FRC 歷來係一家受尊敬且經營管理良好之銀行，對檢查意見反應迅速，銀行持續成長並採取與其規模相稱之風險管理政策。儘管如此，FRC 之業務模式及管理策略之某些特性，卻使其更易受利率變化及 SVB 倒閉事件之影響，這些特性包括：

(一)規模成長快速、放款及資金來源集中。

(二)過度依賴保額外存款及存款人忠誠度。

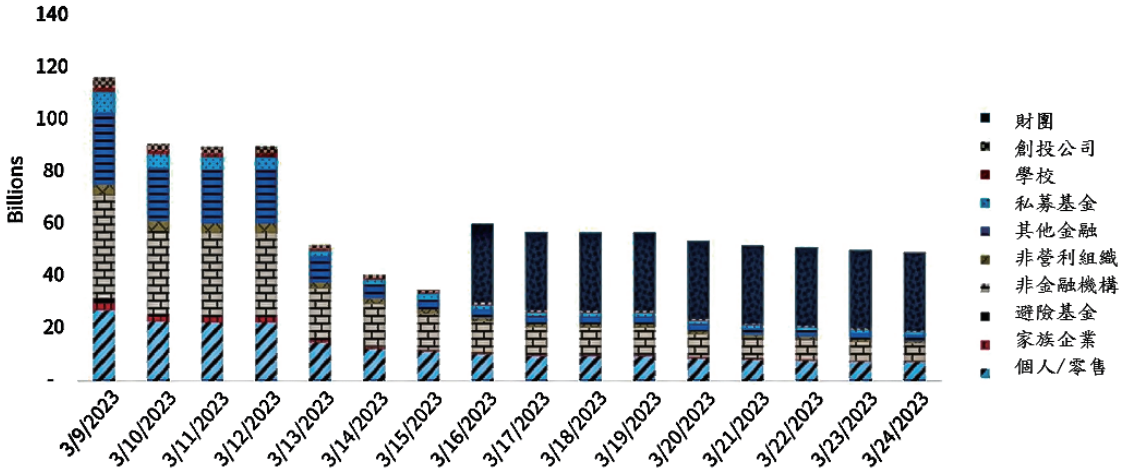
(三)未能有效控管利率風險。

該銀行與 SVB 在同一地區市場（美國加州）營運，資產負債表特性也與 SVB 類似：有高比例之保額外存款以及利率上升造成債券及放款之巨額未實現損失。在 2023 年 3 月 10 日週末 SVB 及 SBNY 突然倒閉後，FRC 受其連鎖效應影響，市場及存款人對該銀行信心不足而發生存款擠兌，大量資金外流，耗盡該行流動性（圖 6）。

FRC 於 3 月 16 日向美國聯邦住房貸款銀行（FHLB）及美聯儲貼現窗口借入大量資金，美國 11 家主要銀行將 300 億美元資金存入 FRC，存款流失速度才稍放緩。惟該行於 4 月 24 日財報會議揭露，其 2023 年第 1 季流失逾 1,000 億美元之存款，引發市場負面反應，該行股價大幅下跌，存款再度發生擠兌。FDIC 及加州金融保護與創新局（CADFPI）於 4 月 28 日表示該

行存款持續流失，經營前景黯淡，而將該行降級列為問題銀行。CADFPI 於 5 月 1 日宣布關閉該行，並指派 FDIC 接管處理，同日 FDIC 以購買與承受方式將該行存款及資產讓售予摩根大通銀行。依 FDIC 和摩根大通銀行簽訂之損失分擔協議估計，FDIC 之存款保險基金將分攤損失約 130 億美元，最終損失金額將在 FDIC 終止接管時確定。

圖 6　FRC 銀行保額外存款餘額（依行業別）



資料來源：FDIC（2023）

貳、監理方面獲取之經驗和啟示

一、對銀行業務經營模式與異常值之分析仍為監理重點

SVB、SBNY、FRC 及 CS 之業務經營模式各異，且其客戶群、資產負債表結構（如集中度、利率風險）、資產增長迅速、管理及企業文化等各方面與銀行同業相比，確實非常特殊或異常。

巴塞爾資本協定第二支柱為監理審查，監理機構依各銀行申報之資料，評估銀行在不斷改變之金融市場及商業環境中，可持續穩健經營之能力，監

理機構發現問題應及早進行干預，防止銀行資本降至低於所需之最低水準。

前述 4 家銀行危機事件強調，監理機構在監理過程中，應全面瞭解銀行之經營模式與特性，及早辨識銀行是否有任何異常狀況，以便評估並採取必要措施以改善任何弱點或缺失（表 1）。監理機構審查重點及考量因素如下：

(一)如何全面評估銀行經營模式之可持續性：例如，透過查看各項量化指標及質化資料是否符合法定比率及法律規範，以評估銀行新穎或異常經營模式之脆弱性或可持續性。

(二)與異常銀行積極聯繫溝通：如銀行經營模式新穎、規模迅速增長、有

表 1　相關危機銀行監理議題省思

涉及議題	發生危機銀行			
	SVB	SBNY	CS	FRC
監理面				
公司治理與風險管理	✓	✓	✓	✓
商業模式	✓	✓	✓	✓
流動性監理	✓	✓	✓	✓
監理判斷	✓	✓	✗	✓
監理工具	✓	✓	✓	✓
跨國監理合作	✓	✗	✓	✗
規範面				
流動性標準	✓	✓	✓	✓
銀行簿利率風險	✓	✓	✗	✓
持有至到期證券	✓	✓	✗	✓
AT1 資本工具	✗	✗	✓	✗
巴塞爾框架範圍	✓	✗	✗	✗
相稱性	✓	✓	✗	✓
整合程度	✗	✗	✓	✗

資料來源：巴塞爾銀行監理委員會

業務集中或暴險集中等特殊或異常狀況，監理機構應積極與該等銀行聯繫溝通，以進一步瞭解風險，並確保銀行有能力管理該等風險。

(三)經營環境變化之影響：銀行穩定獲利之能力，對其安全穩健經營至關重要。監理機構應以前瞻方式，考量中長期金融與監理可能之變化（如利率變動、巴塞爾資本協定Ⅲ之實施）對銀行獲利之影響，有助於正確評估銀行能否穩健經營。

二、對銀行流動性風險之監理需與時俱進

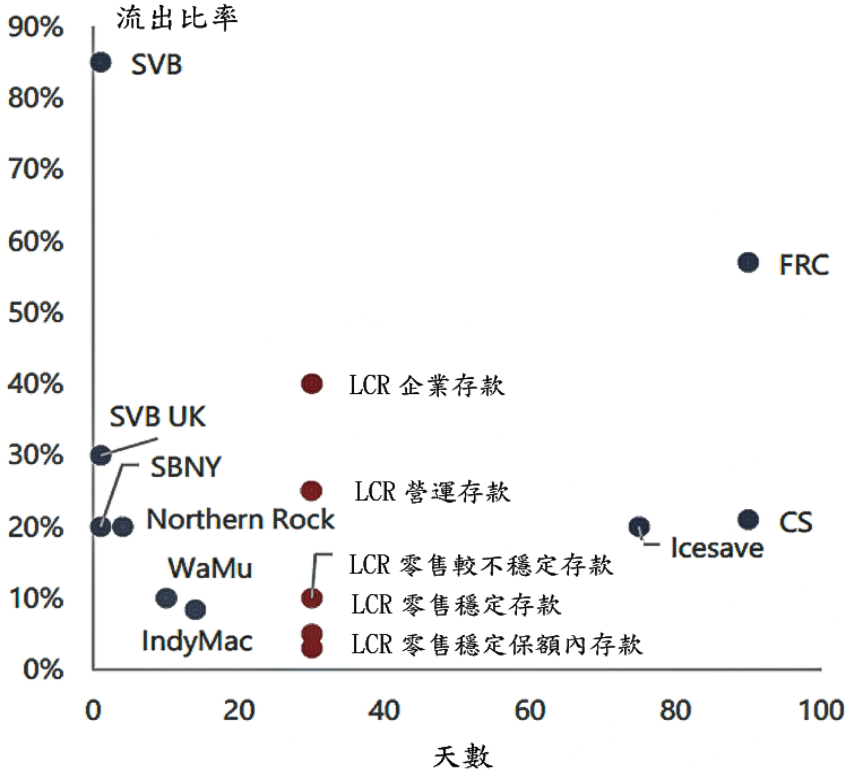
BCBS 於 2008 年發布流動性風險管理之監理原則，然而，2023 年之銀行動盪顯示銀行流動性風險監理已面臨挑戰，包括存款流失之速度及金額增加（表 2、圖 7）、銀行資金結構變化、銀行於流動性壓力情境下籌資能力

表 2　發生危機銀行存款流失速度

銀行	存款流失	天數
SVB (2023)[1]	85%	2
FRC (2023)	57%	90
SVB UK (2023)	30%	1
CS (2023)	21%	90
SBNY (2023)	20%	1
Icesave (2008)	20%	75
Northern Rock (2007)	20%	4
WaMu (2008)	10%	10
IndyMac (2008)	8%	14
LCR	3% - 40%	30

註：1. FRC 流失存款不含 2023 年第一季金額，SVB 流失存款含 3 月 10 日預估流失金額。
2. LCR 流出範圍為零售、企業及營運存款。
資料來源：FRB（2023）、NAO（2009）、Rose（2015）、Zeissler et al（2019）

圖 7　發生危機銀行 LCR 各類存款平均流失率



註：紅點表示危機銀行 LCR 各類存款平均流失率。惟上圖銀行除 CS 外，其餘銀行均無須適用 LCR 規範。

資料來源：FRB（2023）、NAO（2009）、Rose（2015）、Zeissler et al（2019）

之重要性（如訂定可行且經過模擬演練之緊急融資計畫、取得央行流動性之擔保品準備等），以及社群媒體傳播和網路銀行便利加速銀行擠兌危機之傳染蔓延，促使監理機構思考如何加強監理效能：

(一)要求銀行及時提供流動性覆蓋比率（LCR）及淨穩定資金比率（NSFR）等流動性監控指標及資訊，供監理機構審查，以利早期發現重大存款流失或擠兌危機。

(二)增加承平及危機時期之監控頻率，如承平時期增加每週流動性指標申報，危機時期增加每日存款餘額申報，供監理機構及時掌握流動性變化情形。

(三)運用不同來源之銀行財、業務資料，使監理報告更加完整詳細。

(四)研究如何監控銀行業務集中風險？

(五)銀行與監理機構均應充分瞭解銀行經營模式及資產負債結構特性。

(六)在危機時期，銀行是否能快速從其所屬集團取得流動性？

(七)銀行之流動性壓力測試及緊急融資計畫是否完備可行？

(八)銀行壓力測試或可由監理機構之流動性壓力測試來補足。

(九)監理機構應有足夠且有效之工具，促使銀行立即採取適當行動，以改善銀行流動性風險管理及資金結構方面之問題或缺失。

三、監理判斷不僅應符合法規之字面意義，亦應符合法規之初衷

法定比率通常設定對銀行之最低要求，當銀行未達最低標準時，立即觸發監理機構之行動。此種方法必須假設適用法定比率之所有銀行之業務經營模式及面臨之風險均大致相同。此種方法在確保銀行遵守基本水準、預期違規後果及監理行動方面，確實發揮重要效用，惟亦可能忽視新型或特殊業務模式及技術發展之獨特風險，從而給予監理機構和公眾虛假之安全感，並使監理機構在銀行未違反法定比率前，無法與銀行進行接觸，直至監理觸發措施被執行時，往往為時已晚。

如前所提及之銀行，在業務或經營模式有特殊之處，僅依賴法定比率之方法，對於有危及銀行安全與金融穩定之關鍵風險，恐不足以適當地辨識、評估並及時因應。銀行正在適應日益加速之數位化、客戶需求多樣化及不斷

創新之業務模式，產生之相關風險恐無法完全被現有法定比率所顧及。

同時，即使監理機構已確定銀行正面臨某些風險威脅，恐有危及銀行安全穩健經營之虞，惟因銀行並未違反法定比率或其他審慎監理要求，故監理機構無法對銀行採取預防性之監理措施。此外，制定並執行業務經營策略仍屬銀行董事會及高階管理層之職責，監理機構直接介入干預，恐將增加道德風險。

四、監理機構需具備足夠且有效之工具以督促銀行進行變革

如前所述，監理機構已辨識銀行經營正面臨風險威脅，並在適當監理情況下告知銀行，然該等警告有時未能促使銀行進行足夠之改變，以預防危機發生，或對緊急危機狀況預為因應。

BCBS 之前已發布有關監理技巧及工具指南，包括「有效銀行監理核心原則」（BCPs）及早期監理干預架構，後者建立了監理干預階梯，由「正常或低風險」之監理審查，到「強制行動或危急風險」之使用公權力要求變革或強制執行行動，逐步增加監理干預強度。

然而，各國之立法和監理架構並不相同，因此各國監理機構應檢視其監理工具是否足夠，並瞭解如何或何時應用這些工具，以確保工具能夠督促銀行採取具體改善行動。

五、跨國監理合作

前所提及 4 家銀行中，有 2 家銀行辦理海外業務：瑞士信貸（CS）有廣泛之國際業務，矽谷銀行（SVB）在多國設立分行和子公司。因此，及時有效之跨國監理合作，有助於應對銀行動盪、降低金融危機風險，並維持全球金融穩定。

此次銀行動盪期間，各國中央銀行和監理機構積極合作情形：

(一)前所提及 4 家銀行集團內主辦當局（如 CS 核心成員及 SVB 海外分行主管），就銀行危機事件發生前、即將發生及發生期間之訊息，均充分分享並提供經驗。儘管在每家銀行陷入危機之急迫「週末」期間，各國主管機關面臨壓力，但仍能保持及時有效之溝通，這有助於促進陷入困境之銀行能順利進行救助（CS）和處理（SVB）。

(二)在動盪初期，BCBS 積極促成其成員之間，及時且經常性地進行資訊交流及討論，包括 2023 年 3 月 14 日舉行之臨時會議，讓成員討論 SVB 和 SBNY 倒閉事件，隨後在 2023 年 3 月 24 日至 25 日之委員會會議，就動盪事件（包括 CS 之救助）進行廣泛討論，並促使 BCBS 迅速就本次銀行動盪對監理之影響，進行全面檢討分析、汲取經驗並提出建議報告。

六、監控整個集團風險之重要性

巴塞爾資本架構關注集團內法人實體之間資源分配之重要性，尤其在面臨流動性風險時，集團內部能適當有效地分配流動性資源和抵押品，對因應流動性危機能力至關重要。倘資源分配適當，可及時緩解局部之流動性壓力，倘資源分配不當，則危機可能擴散到整個集團，因此密切監控整個集團之風險確有其必要。

近期銀行動盪事件（尤其是關於 CS 之困境）顯示，監理機構及銀行風險管理部門，均應監控整個集團及關聯集團之風險動態，以便全面瞭解整個集團之風險暴險狀況。此外，監理機構應瞭解銀行集團內部資本及流動性資金轉移之限制（如國家法律、監理規範或銀行內部管理之規定），以利監理機構及銀行遭遇流動性危機時，能迅速採取適當之行動。

參、法規方面獲取之經驗和啟示

一、流動性指標

(一)流動性覆蓋比率（LCR）

前所提及 4 家銀行均經歷一場重大流動性危機事件，這場銀行動盪事件，引發對巴塞爾資本協定Ⅲ有關流動性覆蓋比率（LCR）設計之妥適性檢討。

2010 年，BCBS 為提升銀行因應短期流動性風險之能力，提出流動性覆蓋比率（LCR）之監理規範，要求銀行應持有足夠之合格高品質流動性資產總額（HQLA），以因應 30 天內之突發性資金流出，避免在資金流出初期即依賴中央銀行與政府之援助。

LCR 計算公式為：LCR=HQLA/ 未來 30 天內淨現金流出總額，惟銀行在面臨嚴重且緊急之流動性危機事件時，存款流失速度極快，銀行所需要者為可支應每日或即時之流動性，而非 LCR 所設想 30 天內之潛在資金外流。銀行須於極短時間內解決其流動性問題，而非 LCR 所設計之於 30 天內解決。近期流動性危機事件證明，在數位化時代，透過網路即能輕鬆獲取資訊及銀行服務，僅僅依靠流動性監理法規，已無法預防及因應所有銀行之存款擠兌。銀行及監理機構應更加關注 LCR 比率之效用，以「爭取時間」俾利銀行及監理機構於流動性危機時採取適當行動。

(二)淨穩定資金比率（Net Stable Funding Ratio, NSFR）

這場銀行動盪亦引發另一問題，NSFR 是否發揮其作為銀行流動性資金錯配指標之作用，尤其是面臨存款慢性流失之銀行。

NSFR 為長期流動性量化指標，要求銀行應有足夠之長期穩定資

金來源以支應其業務發展，減輕未來資金壓力風險。比率愈高表示銀行之資金來源穩定度愈高。前述瑞士信貸（CS）之 NSFR 比率從未低於 100%，2022 年底 CS 之 NSFR 比率為 136%，較歐洲銀行同業平均之 117% 為高。可見在計算 NSFR 之可用穩定資金時，存款之風險係數（假設之流失率）並不恰當。

註：NSFR 計算公式為：NSFR= 可用穩定資金 / 應有穩定資金。可用穩定資金係銀行資產負債表之「負債」及「權益」項目乘以相對應之係數（依剩餘期間長短及資金提供對象適用不同之係數）；應有穩定資金係銀行資產負債表之「資產」及「表外暴險」項目乘以相對應之係數（依剩餘期間長短及流動性高低適用不同之係數）。

二、 銀行簿利率風險（Interest rate risk in the banking book, IRRBB）

前述美國倒閉銀行之討論，不斷反覆提及利率風險及業務集中風險，因此這場銀行動盪亦引發對巴塞爾資本架構中對 IRRBB 之監理檢討。

一觀點認為，適當實施 IRRBB 標準，有利監理機構及時採取有效措施，以減輕銀行面臨之利率風險。適當實施應包括足夠詳細之報告、應用標準之異常性或重要性測試，並對銀行利率風險因子深入審查。而最佳實施，不僅應考量利率變動對未來盈收之影響，還應考量因利率變動而產生未實現損失所帶來之風險。

另一種觀點認為，目前第二、三支柱未能充分降低利率風險，因 IRRBB 未提供足夠資訊說明合約利率風險及銀行用以識別、衡量和回測利率風險之方法，故應要求銀行提供更詳細之報告來說明，補強現行 IRRBB 架構。

三、監理資本之定義

(一)持有至到期（held-to-maturity, HTM）資產之處理

如前所述，因利率上升，以攤銷後成本衡量（AC）HTM 之固定收益資產產生巨額未實現損失，係導致銀行倒閉之重要原因之一。倘銀行需在到期日之前出售此類證券以滿足流動性需求，則該等證券之未實現損失將成為已實現損失，從而使銀行之監理資本減少。此外，陷入流動性危機之銀行為應付大規模且快速之存款提領需求，而將大量證券緊急拋售，引發二項值得探討之問題：

1. HTM 資產是否亦應依市價評估其未實現損益金額？倘 HTM 資產之未實現損失未能充分揭露，監理資本可能高估銀行之抗衝擊能力。惟倘 HTM 資產之會計處理須以公允市價評估未實現損益，並於銀行之資產負債表揭露，雖有助於發現風險之積累，卻將增加監理資本之波動性和週期性。況且，銀行可透過附買回交易將 HTM 資產變現，獲取流動性，而無需於財務報表中報告損失。
2. HTM 資產是否應被視為 LCR 及 NSFR 之合格高品質流動性資產（HQLA）？因 LCR 及 NSFR 未區分 HQLA 合格證券之會計分類，銀行在壓力時期，將以 HTM 方式持有之 HQLA 變現，仍會在現行監理資本定義下承擔未實現損失，LCR 及 NSFR 可能會高估銀行之償債能力和流動性。

(二)額外一級資本債券（Additional Tier 1 Capital Bonds, AT1）資本工具在巴塞爾資本架構中之角色或作用

近期銀行動盪事件顯示，市場投資者似未充分瞭解導致 AT1 損失參與之各種觸發條件，儘管巴塞爾資本協定Ⅲ已明定要求銀行發行 AT1 債券時，應於發行條件明定如發生觸發事件時，該等債券將辦理

註銷，並應於合約清楚強調該等 AT1 債券相應之風險，但投資者似仍不確定所持有之 AT1 債券，將於何時、以何種方式及何種順序參與損失。因此，有必要進一步檢討 AT1 債券之複雜性及透明度，包括 AT1 債券之發行規則、相應之風險揭露等，以使投資人易於理解。

四、巴塞爾資本架構之適用

(一)國際性銀行定義

巴塞爾資本架構適用於國際性銀行，但它並未對國際性銀行加以定義。各國家可自行決定國際性銀行以外之銀行適用巴塞爾資本協定Ⅲ之範圍及方法。無論各國所採方式為何，有效銀行監理核心原則（BCPs）已建立通用原則，即對銀行之監理應與其風險情況及系統重要性相稱。

然而，近期銀行動盪事件顯示，銀行之倒閉可能透過多種管道產生系統性影響，規模相對較小之銀行，因未完全受巴塞爾資本協定Ⅲ之約束，當其陷入困境，恐將引發更廣泛之跨國系統性風險。因此，一種觀點認為，巴塞爾資本架構應一致適用於所有可能威脅全球金融穩定之銀行，同時，應思考對國內系統性重要銀行（D-SIBs）之額外強化監理是否有用。另一種觀點認為，應以「基於活動」方式補充現行「基於實體」之識別及減輕系統性風險方式，此種方式更重視系統性活動之風險（如，保額外存款占 HQLA 比率之趨勢），而不考慮銀行規模大小或業務特性為何。

(二)非國際性銀行之比例適用

各國監理機構可選擇讓非國際性銀行以符合比例原則（proportionate）適用巴塞爾資本架構，包括規模較小之銀行。各國監理機構可考量各國銀行性質、業務經營模式及各國監理能力，

決定如何應用和設計符合比例原則架構，惟有效銀行監理核心原則（BCPs）指示，符合比例原則資本架構應穩健，並與銀行之實際風險狀況及系統重要性相稱。

(三)整體集團之適用

如前所述，巴塞爾資本架構適用於完全合併之國際性銀行，也適用於國際性銀行集團內之每一層法人實體。監理機構應確保集團之資本充分分配予銀行集團各法人實體。在流動性方面，銀行應積極監控銀行自身及集團整體之流動性暴險和資金需求。

瑞士信貸（CS）案例顯示，銀行集團可能在合併層面輕鬆滿足監理要求（如 LCR），而在獨立法人實體層面卻困難重重。此說明以集團合併水準計算之最低 LCR 要求，可能高估各獨立法人實體之流動性風險承擔能力。如何妥適監理整體集團及其內部各獨立法人實體之償付能力與流動性發展，係監理機構對銀行風險管理實務、監理和法規之一項重要課題。

雖然巴塞爾資本架構明確認為應補強合併監理，以確保銀行集團內部法人實體間之資本充足和流動性分配，惟其尚未詳細規定應如何制定此類要求，而留予各國監理當局這方面之處理彈性。目前各國對於整體集團及次級法人實體之資本與流動性要求，係採取不同之方法與標準，尚待各國持續思考近期動盪有關銀行集團內部資本與流動性分配方法對監理之啟發。

肆、心得與建議

一、加強流動性風險管理及監理

隨著社群媒體發展及網路銀行普及化，存款人透過網路即可獲取資訊及

銀行服務，致使金融機構對輿情與資金之掌控難度提高。監理機構於金融市場動盪危機時期，可提高金融機構流動性風險指標申報頻率，以利即時掌握整體金融業流動性變化情況。另對於經營模式新穎及有業務集中風險狀況之銀行，監理機構必須更積極與該等銀行聯繫溝通，確認銀行有能力管理該等特殊風險。

二、金融機構應訂定且定期檢討緊急融資計畫

緊急融資計畫中之融資及定期演練，對象包括金融同業及中央銀行，並依所訂緊急融資標準作業程序（SOP）定期辦理演練，透過不同之流動性壓力情境測試，模擬緊急籌資計畫以確認是否妥適可行，並可熟悉自金融同業及中央銀行獲取流動性之作業流程，以確保在遭遇緊急資金需求時該緊急融資計畫能發揮效用。另可研議設置國內銀行同業間之緊急融通互助機制，包括訂定相關融通辦法，提供會員銀行融通應急資金，發揮同業互助力量，共同穩定金融秩序。

三、監控金融機構持有至到期資產之公允價值

2022 年美國連續升息至歷史高點，使金融機構持有債券損失持續擴大，其中以攤銷後成本衡量（AC）持有至到期之固定收益資產產生之評價損失未能於資產負債表上揭露，可能因此高估銀行之抗衝擊能力。倘金融機構在到期日前處分此類證券以滿足流動性需求，則該等證券之未實現損失將成已實現損失，使金融機構資本減少，爰監理機構宜即時掌握金融機構有價證券損益狀況。

四、參酌國外作法發行非資本 LAC，提高銀行損失承擔能力

「損失吸收能力」是有效施行內部財務重整穩定措施之必要條件，能夠確保在必要時刻透過由瀕臨倒閉金融機構之股東和債權人承擔虧損，讓

該機構復原並繼續經營，或於其倒閉時降低保額外存款人之損失。目前國內金融監理機構及相關法規並未明確規範銀行需發行特定之「loss-absorbing capacity」（LAC）工具，爰可參考國外要求系統性重要銀行或地區性大型銀行增加非資本 LAC 作法，以降低對金融體系造成之衝擊，並確保金融機構可持續提供金融服務。