

行政院及所屬各機關出國報告
(出國類別：考察)

英國對金融機構 場外監控電腦化之研究

服務機關：中央存款保險公司
出國人：職 稱：副科長
 姓 名：高炳暉
出國地區：英 國
出國期間：民國91年10月12日至10月25日
報告日期：民國92年5月31日

D1/c09104502

目 錄

| | 頁次 |
|-------------------------|----|
| 第一章 前言 | 1 |
| 第二章 英國金融監理制度之遞嬗 | 3 |
| 壹、英國金融體系之演變 | 3 |
| 貳、英國金融監管制度一元化之改革 | 7 |
| 第三章 金融監理總署簡介 | 12 |
| 壹、金融監理總署的組織架構與監管內容 | 12 |
| 貳、金融監理總署的基本目標及主要職責 | 14 |
| 參、金融監理總署與相關機構的職能分擔 | 17 |
| 第四章 金融監理總署之監理作業 | 20 |
| 壹、以風險為基礎之新作業架構 | 20 |
| 貳、新作業架構與受監理企業間之互動關係 | 28 |
| 第五章 金融監理總署對金融監理之資訊化作業 | 37 |
| 壹、金融監理總署之資訊應用系統簡介 | 37 |
| 貳、金融監理總署對企業之風險評估 | 40 |
| 參、英國金融監理總署對企業風險評估之資訊化作業 | 48 |
| 第六章 心得與建議 | 58 |
| 壹、心得 | 58 |
| 貳、建議 | 62 |
| 參考書目 | 66 |

第一章 前言

職此次奉派赴英國研習「英國對金融機構場外監控電腦化之研究」，期間自於九十一年十月十二日至廿五日共計十四天，行程中洽訪英國金融監理總署(Financial Services Authority)、英格蘭銀行(Bank of England)及彰化銀行倫敦分行等機構，希望藉此瞭解英國金檢一元化後之監理架構及場外監控之風險評估作業，盼能為公司有所助益。報告共分為六章，概略內容摘要如下：

第一章：前言———研習主題及各章簡介。

第二章：英國之監理制度———詳述英國金融制度之沿革及金融監理制度一元化之演變。

第三章：金融監理總署之基本目標、組織架構及其權責等現況。

第四章：金融監理總署之監理作業———詳述金融監理總署最新之作業架構以及該架構對受監理企業業務運作之意義。

第五章：金融監理之資訊化作業———金融監理總署之應用系統簡介、金融監理總署對企業之風險評估及金融監理總署對企業風險評估之資訊化作業。

第六章：將此次研習之內容作一結論，並提出個人的些許建議，以供主管機關及相關人員參考。

最後，除了感謝公司提供之研習機會外，特別感謝 董事長、總經理、潘副總經理、資訊室 黃主任及各級長官之殷殷指導及訓示，另外，並承蒙中央銀行駐倫敦辦公室黃主任阿旺先生之熱心安排，使此行獲益良多；此外對 FSA

Derrick Ware 先生、英格蘭銀行 Kath Begley 女士及彰化銀行倫敦分行之陳經理允進等人之鼎力協助，方使此行滿達成任務，在此致上誠摯的感謝。

第二章 英國金融監理制度之遞嬗

壹、英國金融體系之演變

英國可說是現代銀行的發源地，倫敦又有「資本之都」之美名，其構成銀行系統的主體為通稱「零售」銀行之商業銀行，以及稱為「商人」銀行之投資銀行，其中投資銀行主要由十八、十九世紀許多政府債券和貼現票據銷售商演變而來。繼美國於1933年在商業銀行和投資銀行之間建置金融防火牆之後，英國也在商人銀行和零售銀行之間築起其金融防火牆，然而美國是以立法的方式設立，英國卻是憑嚴格之自我規範及傳統慣例等不成文法所建置，無法在法律上找到相對的條文，也就是說，在美國採用全面立法式以管制金融市場時，英國卻是實行以自律模式管理其金融市場。

國際間七十年代起資本國際化、金融證券化逐漸開始發展，時至八十年代中期，世界各主要國家在國際金融改革與創新浪潮的推動下，金融業競爭壓力日增，英國金融業在此波風潮下，表現相對較保守且不積極，以致利潤逐漸萎縮，規模也日漸衰退，僵化落後的交易方式和管理制度使「資本之都」逐漸喪失了昔日的光彩，後起之秀如紐約和東京等都市，挾其不斷增強之實力，強烈挑戰倫敦在世界金融的地位，倫敦在殘酷的市場競爭下節節敗退，若不及時進行徹底改革，即將瀕臨被完全擊潰之危機狀態。1986年時任英國首相之柴契爾夫人為挽救日益衰退的英國金融業，重振倫敦城昔日國際金融重鎮的雄風，於1986

年 10 月 27 日提出「金融服務法」，其主要內容有：

- 廢除單一資格制度，將過去嚴格分開的證券經紀商與批發商合一。
- 取消最低傭金制度。
- 實現證券交易系統的電子化。
- 允許非交易所會員公司 100% 地收購會員公司的股份，組成新的證券交易商號，並且敞開了封閉 200 多年的交易所大門，允許銀行、金融機構和外國證券公司直接入市交易。

此舉被稱為英國之金融大改革(Big Bang)，英國的金融大改革全面解構其原有之金融分業經營的體制，促進投資銀行業務與股票經紀業務相結合，以及商業銀行與投資銀行的融合，英國的清算銀行紛紛收購和兼併證券經紀商，於是形成了沒有業務分界、類似金融百貨公司的多元化金融企業集團(Diversified Financial Conglomerates)，此乃金融控股集團公司之濫觴。目前，英國的勞埃德信托儲蓄集團、巴克萊銀行集團、國民西敏寺銀行集團以及匯豐、渣打等跨國銀行集團，其經營業務涵蓋銀行、證券、保險、信託等各個方面之金融領域，可為金融控股公司之代表。

以匯豐銀行集團為例。該銀行於 1864 年在香港成立，二次大戰後，匯豐銀行積極開展跨國銀行業務，實行全球化的發展策略，並進行了一系列的兼併與收購活動。其中比較大的兼併與收購標的主要有：中東不列顛銀行、印度商業貿易銀行、香港恆生銀

行、美國海豐銀行、英國美德朗銀行、美國紐約共和公司，大幅擴展其私人銀行、商業銀行及外匯市場等業務，形成龐大的全球銀行業務體系，使匯豐銀行成為當時資產排名世界第一之大銀行。此後該集團除了經營金融業務外，尚在國內石油、航運、醫藥、機器製造、金屬材料、電子工業等部門進行了大規模的投資，造就了目前匯豐銀行集團以商業銀行為主業之綜合性的跨國金融企業集團。它不僅下轄多家金融機構，也經營了包括服務業在內之多元企業。如今屬於該集團之金融機構主要有：美德朗銀行、恆生銀行、有利銀行、匯豐財務有限公司、霍多里投資服務有限公司、匯豐投資有限公司、匯豐保險公司、銀聯保險公司等；房地產業公司主要有：華豪有限公司、怡東酒店、世界貿易中心等；服務業公司主要有：環球百慕達海運有限公司、環球船務投資有限公司、亞洲航業有限公司、廣電有限公司等。

雖然英國之金融環境造就了如匯豐集團般之龐大企業，英國亦時時以其金融體系為傲，但英國在一九九〇年代，爆發一連串損及英國聲譽及影響國際金融秩序之金融醜聞，使得英國在國際間之英名受損，如 BCCI 宣告破產、霸菱銀行倒閉等案，使得外界懷疑英國金融環境是否依舊健全？英格蘭銀行之金融監理工作是否仍然有效？

一九九七年英國大選結果造成政黨輪替，工黨打破長年來由保守黨執政之態勢，新政府隨即以極高之效率，快速宣示金融監理一元化之措施，於一九九七

年十月成立綜合性之金融監理總署 (Financial Services Authority)，以統一英國之金融監理制度，並強化金融監理功能。

貳、英國金融監管制度一元化之改革

一、英國原有之金融監管體制

英國原有的金融監理體制屬「多頭馬車」式之體制，規範金融運作之相關法規亦非常複雜，計有「銀行法」、「金融服務法」、「保險法」、「房屋貸款法」、「失業及疾病保險法」等等。在上開法律規範下分別建置有不同的監理機構，俾利對該管之業務執行監管任務。此外，又針對證券與投資業務採取複式監理，於證券及投資委員會（SIB）下設置三個自律性之管理單位，分別對“證券業務”、“投資諮詢與信託業務”和“個人投資業務”進行管理。如此，造成英國9個金融監理機構之架構。

英國之所以會有上述複式監理之情形，主要原因是源於其傳統之自律性管理模式。在1986年英國的金融大改革之前，金融業可說是由自律性之監理單位來執行自我管理。但是在70年代金融弊案接踵而至，金融業自律式監理之有效性受到輿論的大力質疑，以政府公權力直接監管模式之聲浪達到頂點，但是金融業界卻強烈反對政府直接之管制及干預，雙方角力結果，於是採取了各讓一步之折衷方式，造成了在金融服務法內允許自律性管理的運作空間。

二、原有金融監管體制的弊端

第一，由於各項金融業務之發展相互侵蝕了原有之範圍，業務與業務間界線日益模糊，由各個不同監理機構監管各自所屬業務之監理模式已漸不合時宜，其缺點不只監管效益不彰，甚至造成受監管機構執行上之困擾。例如，原本銀行業合併保險業或證券業而成多元化之金融企業集團後，須應付各個監管機構之監理需求，經常不同單位在不同時間檢視同一業務項目，企業便須重複地向不同監理機構說明或解釋，造成受管機構執行上不勝其擾。

第二，如前述，在英國金融服務法內允許自律性管理，因此在 SIB 下又增設了自律性組織，如此一來，不僅在監理架構上形成了監管單位疊床架屋、投資浪費之情況，更在監管作業上造成重複施為或互推責任之情形。

第三，90 年代中，英國發生多次之金融舞弊案件，再次引發輿論對金融監理管體制的批評和改革聲浪，在各界之一片撻伐聲中，推動了合併金融監管機構之改革行動。

三、 成立一元化監管機構——金融監理總署

1998 年 7 月，英國財政部正式宣佈將原有的 9 個金融監管組織合併為新的單一監管機構「金融監理總署」，並預定於 2001 年中完成改制計劃（實際上於 2001 年底方全部整合完成）。自此，英國傳統以自律性管理為主之金融監管制度逐步

走向歷史，取而代之的是統一的巨大金融監管機構為主自律性管理為輔之機制。然而金融監理總署監管的對象不只是原來的銀行業，還包括從事投資企業、信用機構、保險公司、交易及決算組織等等，形成一個全新、單一且龐大之監管機構。

依據 1987 年銀行法規定，金融監理業務原由英格蘭銀行轄下之銀行監理局掌管。隨金融市場進步與發展，銀行與金融仲介機構之傳統分野，日趨模糊。職此之故，英國首相布萊爾於 1997 年 5 月 20 日宣布，英國金融監理體系改制，將資金供需與支付清算系統中居樞紐地位之銀行體系及隸屬證券投資委員會之各類金融組織整合其業務，並成立單一之監理機構，即金融監理總署〈Financial Services Authority，簡稱 FSA〉。

該署整合原有之九個監理機構，包括英格蘭銀行之監理部門（S&S；主管銀行監理，包括批發貨幣市場）、證券及投資委員會（Securities and Investment Board；SIB；主管投資業務，包括票據清算與交換）、建屋融資管理委員會（Building Societies Commission；BSC）、商工部保險局（Department of Trade and Industry；DIT）、互助協會管理委員會（Friendly Societies Commission；FSC）、互助協會登記處（Registry of Friendly Societies；主管信用機構監管）、證券期貨交易管理委員會（Securities and Futures Authority；SFA；主管證券及衍生

性信用商品業務)、投資經理監管組織 (Investment Management Regulator Organization; IMRO)、個人投資監管協會 Personal Investment Authority; PIA; 主管零售投資業務) 等。該署源自 SIB, 再加上繼承原英格蘭銀行移轉之銀行監理權, 而成為其基本架構。金融監理總署名義上屬民營機構, 其監理對象主要包括銀行、投資公司、保險公司、建築融資協會、互助協會、信用合作社、證券交易所及票據交換所、保險經紀人以及部分經核准從事投資業務之會計師及律師事務所等機構。

英國為金融監理總署制定法律賦予如下權力：

- 一、對銀行、投資公司、保險公司、建築融資協會與互助協會之授權與審核之監理；
- 二、對金融市場與清算支付系統之監理；
- 三、解決對影響公司企業、市場及清算支付系統之問題，且在相當特殊情況下，如英格蘭銀行之利率政策力有未逮，並可能危及整體金融系統時，該署將與英格蘭銀行協商合作。

金融監理總署監管所有金融企業，期能增進金融體系穩定，保障消費者權益，以及改善受監理企業之服務品質。受 FSA 監理之金融產業對英國經濟之重要性由下列數據可知其梗概：金融服

務產值約佔英國生產毛額之 70%，金融產業就業人口將近一百萬人，約佔 5%之英國勞動人口，另大部份成年人均為金融產業之消費者，80%家庭擁有銀行帳戶，約 70%購買人壽保險或養老年金，超過 1/4 成年人投資股票。

第三章 金融監理總署簡介

壹、金融監理總署的組織構架與監管內容

金融監理總署是根據“金融服務與市場法（Financial services and Markets Act 2000; FSMA 2000）”而設立的民間團體，其經營資金非來自於公民稅收而是來自於被監管企業的會員費收入。該署的董事長、董事等高層人事皆由英國財政部直接任命，實質上非常接近於政府機構，據考察瞭解，一般英國民眾亦大多以政府機構視之。該署每年須定期向財政部提報其營運績效，再由財政部彙總向國會提出報告。

金融監理總署之最高決策中心為董事會，董事會由一位董事主席、三位執行董事及十一位非執行董事所組成，全部皆由財政部直接任命。董事會制定該署之政策，董事主席綜理政策決策及管理全署；執行董事則須負責日常運作決策及員工人力之管理；非執行董事主要在於扮演著委員會之性質，包括檢視FSA之執行效率及成本效益、綜觀穩定金融機制以及核定其他執行董事之合理薪資等。董事主席、三位執行董事再加上一位業務主管（直接向董事主席負責）組成金融監理總署之經理部門。

FSA之員工依業務性質分成若干部門，計有金融、法務、會計、民眾服務、其他法人團體及消費者組織等，截至2002年初，該署擁有2,300名員工，年預算約在167百萬英鎊，監理約一萬家機構，包括7,500家投資企業、超過660家銀行及70家建築協

會、接近 1,000 家保險企業。此外 FSA 亦負責監理約 180,000 家獨資企業及約 700 家之信用協會。

金融監理總署負責之監管業務如下：

- 一、 規則的制定：制定對於經認定的金融機構營業內容及資本標準等規定。
- 二、 資格認定：對經營銀行、保險、投資等相關業務的資格認定，並對上開相關業務的各種職務核定其資格。
- 三、 監管：該署對於每一個企業集團設置有相對應的監管單位。
- 四、 執行：FSA 對於受監管對象具有調查權和介入權（吊銷營業資格或限制經營範圍等），對於操縱市場、內線交易等違規行為具有刑事追訴權，並且可執行民事懲罰（如罰款、沒收不當利得、賠償等），另外，還具有禁止（不適用人員受金融業之雇用）權。
- 五、 教育消費者和業內從業人員：負責普及和提高消費者之金融知識，進而促成金融業務之質與量的提昇。

貳、金融監理總署的基本目標及主要職責

一. 金融監理總署的基本目標

如前所述，金融監理總署基於金融服務與市場法（FSMA）而成立時，即被付與四大法定目標：

- （一）維繫金融市場信心。
- （二）提昇消費大眾自覺。
- （三）消費者保護。
- （四）降低金融犯罪。

為達成上述四大法定目標，該署實施前瞻性及建設性之監理措施如下：

- 以最有效及最低成本方式使用監理資源。
- 加重受監理企業經營者自我監管之責任。
- 要求受監理企業須依其經營範圍比例原則承擔社會責任或限制其營業內容。
- 督促受監理企業革新。
- 督促受監理企業應以國際觀來從事金融服務，並應以提昇英在國際市場之競爭力為己任。
- 要求企業致力提昇自身之競爭力。

二. 認可：

- （一）認可受監理企業符合必備之條件(如誠信、能力及健全之財務狀況)。
- （二）確保各企業非經認可不得從事相關金融業務。
- （三）搜集維護各被認可企業之相關資訊。

三. 設定監理標準：

- (一) 為各企業之經營管理、財務狀況及內部控管設定監理標準。
- (二) 為各企業之投資規範(例如給投資人之建議須能明確及公允,不可有誤導之情事)設定監理標準。

四. 企業或其他組織之監理

- (一) 保護銀行存款戶之監理措施。
- (二) 保險企業之監理。
- (三) 投資企業之監理。
- (四) 金融集團之監理。
- (五) 市場及交易之監理。
- (六) 監視退休年金之運作。

五. 調查及強制執行權

- (一) 撤銷對違規企業之認可。
- (二) 公開譴責或以金融手段處分違規企業。
- (三) 對操控市場者之懲處。
- (四) 禁制令之請求權。
- (五) 違犯金融輕罪之起訴權。
- (六) 為消費者之損失採取財務求償。

六. 降低金融犯罪

- (一) 洗錢之防治。
- (二) 防止詐欺及不實之行為。
- (三) 防止犯罪性之市場操作(如內線交易行為)。

七. 參與國際間(監理)活動

八. 消費者服務

九. 消費者教育

- (一) 直接告知消費者(金融常識或坊間金融商品知識)。
- (二) (經由網站互動服務)協助消費者。
- (三) 建立消費者熱線。
- (四) 推廣個人金融教育。
- (五) 處理消費者申訴及賠償事宜。

十. 其他新的職責

- (一) 整頓保險事業市場秩序。
- (二) 修訂市場交易相關法規。
- (三) 導正對消費者不公平之定形化契約或習以為常之不平等條約。
- (四) 國外金融交易之研究。
- (五) 導正擔保放款業務對消費者不甚公平之現象(如揭露充足之資訊予消費者)。
- (六) 對信用協會(Credit Unions)之監理。

參、金融監理總署與相關機構的職能分擔

一. FSA 與財政部和中央銀行的權責劃分

金融監理總署於成立之初便與財政部和英格蘭銀行於1997年10月簽署了三者之間的備忘錄，以劃分三者間之權責，並且每月定期聚會，就重大個案及促進金融穩定之議題進行研討。

財政部的權責在於制定與金融制度相關之整體構架，基本上不干預英格蘭銀行和 FSA 的事務，但是具有 FSA 董事長和董事的任免權，FSA 則有義務向財政部報告其運作情況；而且當 FSA 訂定之措施若造成限制市場競爭時，財政部有權令其改善。對於“金融服務與市場法（FSMA）”未有提及之事項，財政部亦可以行政命令規範之。

英格蘭銀行將銀行的監管權移給金融監理總署之後，則專注於維護整體金融系統的秩序、物價的穩定及支援英國經濟政策，且當發生銀行因經營不善而可能危及金融體系時，英格蘭銀行須介入經營，以維繫整體金融秩序，另外在銀行監管業務方面英格蘭銀行與 FSA 維持資訊共享制度。

二. 其他與 FSA 往來機構之相關業務

- 工商部：依據公司法負責公司行號相關法

律、破產事件之調查及起訴等工作。

- 勞動部：負責退休金之政策及相關法律業務。
- 退休年金監理協會：依據退休年金法案（1995）成立之監理組織，負責監督英國退休年金施行計劃之執行。
- 公平交易局：負責消費者信用及消費者保護等相關業務。
- 重大詐欺案件調查局：負責調查及起訴重大詐欺案件。
- 國家犯罪情資中心：提供罪情報資訊，以協助打擊重大及組織型犯罪。
- 金融服務民政機構：當消費者與金融機構產生糾紛無法解決時，由該機構為消費者提供廉價快速之調解服務。
- 金融服務與市場仲裁所：為避免金融監理總署權力過度膨脹，被監管的企業和個人對金融監理總署的監管不服時，可向該仲裁所提出申訴，該所應本於保護企業和個人應有之權利，仲裁申訴案件。

第四章 金融監理總署之監理作業

金融監理總署於成立之初仍繼承英格蘭銀行以往之 RATE 監理作業，2001/2002 年起改以風險為基礎之新作業架構，主要目的在於將以往以實地查核為主之稽核方式變更為以場外監控機制為主之監控方式，並側重以風險為基礎之風險評估控管模式，以及加強與受監理企業間之互動關係，茲將其場外監控機制之新的作業架構及其與受監管企業間之互動關係說明如下：

壹、以風險為基礎之新作業架構

金融總監理署之四大法定目標（維繫市場信心、提昇消費大眾自覺、消費者保護及降低金融犯罪），其實也正自我闡釋了維持金融秩序之重點項目，然而為達成目標，該署不斷地整理歸納所使用之監理原則，並將其融入運作架構當中，目的在於將其主要目標以透明化、整體化及以風險為基礎之運作方式呈現，目前該總署最新（2002）的運作架構如圖 4-1 所示，由圖中可清楚瞭解為達成其法定四大目標所須進行之步驟。

一、風險軌跡

對金融總署來說，其法定之四大目標不論就其本質或就達成之可能性而言，風險皆來自於外在環境，包括特定企業、消費者、商品、市場及整體產業。而該署主要關心重點在於實際發生風險之可能性及風險產生後所造成之衝擊。

金融總署以環境評估為啟始步驟，描繪出風險軌

跡，以顯示影響該署法定目標之可能因素，而此一環境評估在於評估英國或歐盟政策、經濟情勢、金融實況、法令規範、社會文化及人口分佈等等，而其主要重點在於「是否存在任何（如前述）之外在因素足以影響企業、消費者、商品、市場及整體產業，以致衝擊該署之法定目標？」。

風險（或可能風險）可由該署目前所使用之部分監理措施以資確認，而這些監理措施一般與達成該署法定目標有密切關係，並且可使用「企業及CIW(消費者、商品、市場及整體產業)風險評估架構圖」(詳如圖4-2)以瞭解並評估這些監理措施對達成法定目標之影響程度，再經整合而製作成風險軌跡，由於此軌跡具有考慮位於外在環境中可改變風險及發展之特性，故可被利用作為一種動態之監理工具。

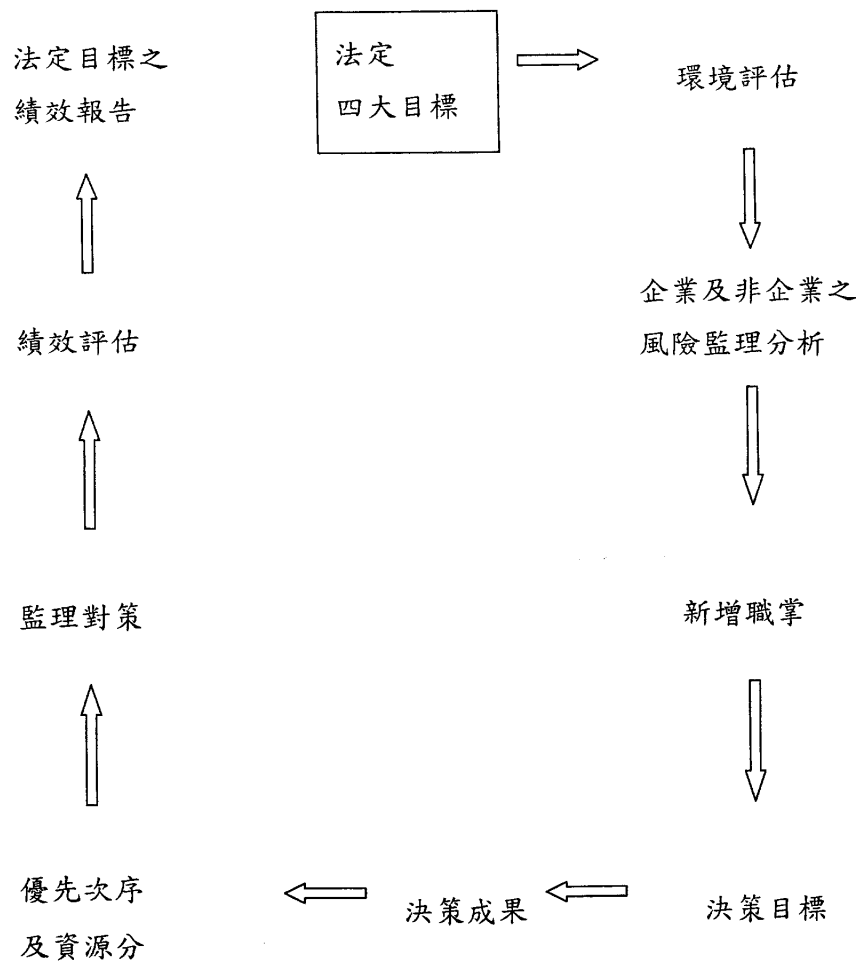


圖 4-1 FSA 新的運作架構

二、 決策目標

金融監理總署利用前述之風險軌跡以製定決策目標及決策成果，並依實施監理措施之優先次序以決定資源的分配，而決策目標製定後更可據以訂定監理計劃及決定其範疇，此監理計劃將有助於達成法定之四大目標，並可經由風險軌跡工具確認最大之風險及可能風險之所在，以及新職掌或新任務之確切要求。

每個決策目標可能形成一系列之決策成果，此一關係在 FSA 新的運作架構中扮演吃重之角色。首先，可由此關係解釋該署如何完成決策目標；其次，此關係可在風險及可能風險間區分輕重緩急，再據以分配資源予各種配套之監理措施；再者，可經由驗證此關係以證實是否已達成法定之四大目標。

金融監理總署一向以三年為期重定決策目標及決策成果，但每年皆視金融情勢以進行部分之修改及調整。

三、 優先次序及資源分配

優先次序之排定及資源分配將風險之監理程序區分為企業風險及非企業（即 CIW：消費者、商品、市場及整體產業）風險，金融監理總署再依風險高低程度排定監理之優先次序，具有高優先次序者年年皆須辦理監理工作，相連兩次監理之間歇期間亦須隨時依風險現況調整其優先次序，亦即借助風險因素以排定優先次序並據以分配監理資源。此外，尚須考慮其他外在因素以調整修正優先次序，如歐盟之規範、財政部之政策變更或新的監理措施等等。

優先次序及資源分配亦隱含有一風險／成本孰輕孰重問題，因此也多少影響了因應之監理措施，但無論如何，該署皆須以最有效及最經濟的方式執行其職責。為能達成前項目標，該署設有專責之委員會以評估監理資源之運用情況，並須每年向財政部提報，財政部亦須監督該署實際運作之成本效益。

四、 監理對策

一般而言，針對風險及可能風險決定採取之監理對策時考慮因素有：1. 其風險所造成之影響是否屬於金融監理總署之法定四大目標之相關範圍；2. 其風險所造成之影響對於該署之決策目標及決策成果是否具有決定性。

風險評估架構區分為企業型及非企業（消費者、商品、市場及整體產業）型，其架構圖詳如圖 4-2。

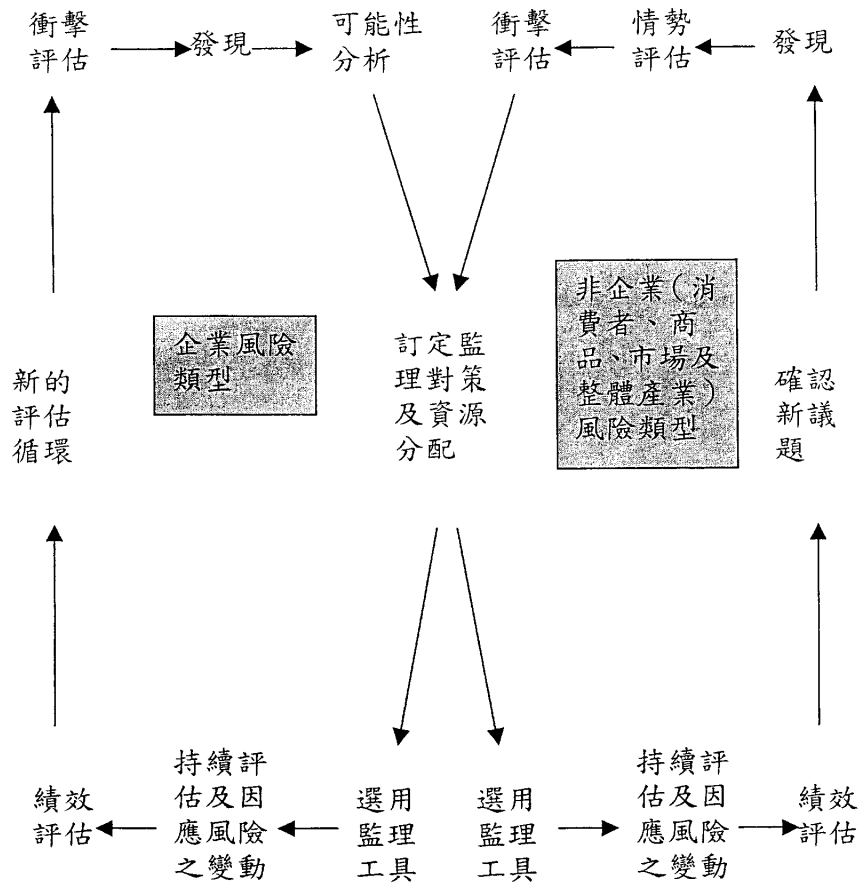


圖 4-2 風險評估架構

五、 績效評估

金融監理總署績效評估程序主要在評估：1. 監理措施是否能有效地達成法定之四大目標；2. 監理措施是否適當。

此項評估能否落實，除了與前述之決策目標及決策成果有關聯外，亦與針對企業本身或針對非企業（消費者、整體產業）等廣泛之議題所進行之監理措施有關。

與決策目標及決策成果相關部分，績效評估重點如下：

- 決策目標之訂定及其成果
- 監理措施及執行結果之評量
- 監理過程（尤其著重於處理之速度及效率）之評量

與企業或非企業廣泛議題相關部分，為達成期望目標，將著重於實施方法之效率評估。

六、 風險監測

蒐集外部環境如企業、消費者及整體產業等之風險以製作風險軌跡，請參考前述風險軌跡乙節說明，至風險軌跡需藉由監理作為以保持常新，提供資深經理人及金融監理總署董事會正確之資訊，俾利瞭解風險所在以及協助相關人員注意可能之風險。

為補充風險軌跡之不足，金融監理總署另有監測機制，以確保各企業資深經理人能夠每月定期藉此機制瞭解自身企業之風險概況，此一機制包括兩大對象；第一種對象為曾經發生過潛在危機之初步徵兆，

而現在又再次顯露出一些危機徵候者；第二種對象為
危機已然成形且目前正進行補救措施者。

貳、新作業架構與受監理企業間之互動關係

一、致力完成法定之四大目標

在前一節中曾提到金融監理總署之運作架構可供評估各類型風險，不論是企業本身或非企業（消費者、商品、市場及整體產業）類型之風險皆可，惟此處所提之風險是針對該署所負四大法定目標相關之風險，與一般企業經營所認知之風險並不全然相同。

該署所關心之風險並有另一特點，就是涉及司法管轄權，雖說四大法定目標中之市場信心及民眾自我覺醒只涉及英國本體之金融系統，然而其他兩項法定目標並不受地理位置之限制，因此該署以英國市場及消費者之角度處理跨國企業之監理事務時，牽涉到下列問題：

- 金融服務及市場法（FSMA）在英國所能管轄之司法權限範圍
- 位於海外市場之金融行為各有其當地之法律規範，以致該署無法直接干預
- 該署需要一些適切之監理措施俾利確認有效及有效率地使用所有的資源，而這些措施必須以英國本身之金融體系及法規為處理原則。

另外金融監理總署亦須考慮另一項重點，即處理國際金融及跨國企業監理事務時，須秉持著讓英國在金融市場運作中保有競爭優勢，為此，該署在處理國際金融事務上具有著三項權責，第一，除了

在英國金融市場外，亦須注意各跨國企業在海外市場可能之風險情況；第二，該署須承擔英國在歐盟中應有之相關責任，因此亦享有較大之豁免權；第三，由於國際間之金融政策對企業、消費者及市場等該署法定目標相關之因素影響甚大，故該署亦參與國際間合作，以協助發展（國際間之）金融政策。

二、以風險為考量重點

金融監理總署與各企業間之互動關係，主要是以風險為考量之監理活動，若企業經風險評估後風險（或可能風險）有升高之趨勢，或若形成危機以致對市場之衝擊增強時，則會加強該企業之監理措施，也就是說，以風險因素為基本依據來分配監理資源，高風險及高衝擊性之企業分配較多監理資源（監理頻率及監理深度），因此也與該署互動關係密切，反之低風險及市場衝擊性小之企業，分配較少之監理資源，與該署互動關係就不如高風險企業來得緊密。

金融監理總署為能合理分配監理資源，以發揮最大之成本效益，將各企業依風險因素區分為A、B、C、D四級，對照風險評估後對市場衝擊性影響之分類為：高度影響、中高度影響、中低度影響及低度影響，詳細之分類及評估程序將於下一章中詳細說明。

在風險為考量之各種監理作為中有所謂之基礎監理（即監視及回報），主要應用於低影響性企業（在約莫 11,000 低影響性企業中，有 80%使用基礎

監理)，在該署最新之監理措施中，除基礎監理外，更加入實地查核之做法，以確認企業之風險因素、瞭解其法令遵循情況及多方面廣泛之檢視等等方式，如此將使該署於低影響企業之影響力升高時，可調整其風險評估及降低風險等程序。

三、風險評估之共通性以及特殊企業之風險

金融監理總署對企業之評估方式一向一視同仁，並不因企業之性質而有所不同，因該署認為，評估風險之各項重要因素並不包含企業經營之內容因素在內，故不須考慮行業性質。

本節所提之風險認定及風險評估是站在風險如何產生及對該署四大法定目標之影響角度而言。是否發生實際風險可檢視下列項目得以認確：

- 經營風險
 - 經營決策
 - 市場前景、企業信用、承擔法律責任及經營風險
 - 財務
 - 客戶及商品／服務項目
- 管理風險
 - 客戶經營
 - 企業組織
 - 內部控制
 - 董事會、幹部及一般員工
 - 企業文化及公司倫理

風險確認後即須評估風險是否會影響該署之

四大法定目標，前開各項確認風險之檢視項目，可細分為以下七個群組，稱為 RTO 群組 (RTOs)，可用以評估風險之成因：

- 系統性金融倒閉
- 經營不善或處置不當
- 消費者自覺
- 詐欺及不實行為所造成之影響
- 操控金融市場所造成之影響
- 洗錢所造成之影響
- 市場品質

上述之評估作業表現於一種特定之二維表格，起源於企業經營及內部控制之風險因素，而終結於風險對該署四大法定目標之影響（如前述之高度影響、中高度影響、中低度影響及低度影響），有關 RTOs 及其二維表格之風險評估作業將於下一章中詳細說明。

當監理對象為跨國企業時，金融監理總署須與國外之監理人員合作，此時應注意風險評估時之司法管轄權範圍及各國不同之監理標準，尤其當此跨國企業母公司位於海外，且在英國設立有分公司者，此情況下，該署只能信賴其海外母公司所在國之監理人員，但仍需在雙方之檢查規範及會計標準下，評估其監理結果之有效性，若海外監理人員所依循之檢查規範及會計標準與英國相當者，則可逕行採用之，若認定其檢查規範及會計標準不及英國水準者，則該署將就該企業在英國經營部分補強不

足之監理措施。

四、消費者及整體產業之一般風險

相對於明確之企業風險，消費者、商品、市場及整體產業之風險雖亦可依相同模式評估，但其範圍卻廣泛許多，如包括：揭露商品資訊以促進消費者自覺及產生危機意識、新商品不當行銷所造成之風險或整體產業因景氣下滑所面臨之風險等等。

對一般事件所造成之結果為風險抑或商機，其評估方式應融合許多互相差異之觀點，以求達到多方之結論。對於可能之風險／商機事件之評估方式如下：

- 以金融監理總署四大法定目標之角度去定義風險或商機。
- 瞭解所發生事件之內含意義並據以採取必要措施，以求及時把握商機或避免造成風險。
- 注意可能之衝擊及影響。

五、前置行動

金融監理總署之措施皆儘可能具備前置作業，意即當風險被評估確認後，該署之理想為將風險彌平於危機未成形之前，因此該署須大量使用監理工具輔助以達到上述成效。

一般而言，除了屬低衝擊影響之企業外，對其他企業所有之監理措施皆可供選用，對於因應特定風險之監理措施取決於該風險之嚴重性及是否能有效彌平風險之能力，例如對於高風險而彌平風險能

力低者比高風險而彌平風險能力高者需花費更多之心力。

現今該署之監理措施取決於風險因素，過去常使用之實地稽核方式以後將不再是主要工具，若因此而產生評估資訊不足之缺點時，則需加入一些強制性之措施，例如針對市場具高衝擊及高度影響企業，該署會與該企業之經理人保持密切聯繫，以瞭解其之最新經營現況和風險控管能力。

一般而言，同一企業約每一至三年辦理乙次正式風險評估作業（視風險高低及對市場衝擊影響程度而定），若兩次評估期間長於一年半時，因該企業可能於外在環境、經營策略、營運績效、管理及內部控制等因素異動而影響其風險之現狀，故期間須另予定期檢視風險變化，並依檢視結果重定其風險高低及對市場衝擊影響概況。

綜上述，金融監理總署之各項監理措施皆儘可能附加前置作業，並慎選適切之監理工具；各企業除了接受降低企業風險之監理程序監督外，亦須接受針對消費者及整體產業相關之監理措施之監督。

六、整合性

藉由風險評估架構之運作，金融監理總署得以整合以達成其四大法定目標，如以單一企業之保險業與銀行業為例，因分屬不同之業務領域，之前須由不同之監理團隊負責監督其經營風險，如今依最新之運作架構，則整合了多種監理措施（其中包含為達到四大法定目標在內之措施，尤其以提昇消費

大眾自覺及降低金融犯罪為然)來評估其經營風險。

在另一方面，對集團型企業而言，該署使用「主導式之監理」(lead supervision)以監督其經營風險，所謂之主導式之監理是由該署不同部門各自監督企業集團中之子企業，但須由其中之一個部門擔任主要監理角色(視該集團主要經營項目來決定由誰來擔任)，以溝通協調其他各監理部門，並整合出對整個企業集團之總風險評估(尤其是四大法定目標)報告。

然而，對部分企業集團而言，主導式之監理有時而窮，需以「團隊式之監理」(group supervision)代之，此種方式之整合性更高，是由一組監理人員所組成之單一團隊，成員依該企業之組織及經營業務性質而定，監理過程中由該團隊負責所有之監理活動，此種監理方式自2001年起已屬常規性措施，但仍須視企業集團之規模、組織複雜性、營業範圍之廣泛性、管理階層及內控結構等等因素而決定是否使用此種高度整合之監理方式。

另外，當發生需要選擇監理對策以便進行降低企業風險程序時，亦可能有整合性之需求，特別在針對消費者及整體產業之廣泛性風險評估作業時，由此可知，對企業之監理措施並非永遠不變，須視情況隨時進行調整及整合作業。

七、透明化

金融監理總署以其最新之運作架構來達到透明化，意即風險評估結果必需告知受評估企業，其

透明化之事項如下：

- 企業風險對市場衝擊影響性之列等及四大法定目標之等級評估，區分為高、中高、中低及低四級
- 說明風險評估列等之理由，尤其對市場衝擊影響性列為高等及中高等之企業
- 列示企業降低風險之程序、預估成果、受評估企業及該署為達到預估成果應採取之因應措施及時程

雖然該署會將部分評估及監理資訊向受評估企業揭露，但實際之監理細節卻不在此揭露範圍內，該署之監理資訊亦僅限於向受評估企業揭露，不得將之洩露於第三者，受評估企業則應專注於其可能風險並採取適當之措施。

八、資深經理人之責任

因為風險控管嚴謹之企業必定比控管鬆散者能夠採取迅速有效地措施以處理風險事件，因此金融監理總署基於風險管理之需求，發展出一套降低該署監理工作負擔之制度，即加重資深經理人之風險控管責任，在該署新的運作架構中此一制度佔有十分重要之地位。在運作架構中此方法有兩個重要之使用時機，一為針對該署四大法定目標且對企業辦理風險評估而發現可能風險存在時，另一為檢視出企業可能發生風險狀況而選擇因應之監理措施時。

不論加重資深經理人之責任對資深經理人而

言是一種衝擊抑或是一種協助，該署向以相當之比重去落實此一制度，期使企業能致力於建立與實施有效地內部控制，以及實遵循相關法令之前提下經營企業。

第五章 金融監理總署對金融監理之資訊化作業

壹、 金融監理總署之資訊應用系統簡介

金融監理總署自成立以來，主要經費皆投入辦公室硬體設備、人員之充實、教育訓練及聘用饒富經驗之顧問等業務項目，資訊化業務雖亦列為 FSA 之重要發展項目，但在機構草創之始，無法兼顧，又因該署將其資訊應用系統等資訊視為其內部資料，不便對外提供，故只能經由側面瞭解其概況。據瞭解 FSA 至今共發展 TARDIS、BSDP、SSS、FAR(ARROW)及辦公室自動化系統等資訊應用系統，分別簡述如下：

一. 金融機構之基本資料系統 (TARDIS)：

- 可查詢包括金融機構之名稱、地址、電話號碼、董監事名單、重要關係人等相關資料。
- 評估金融機構經營風險(如內部控管)時需參考本系統資料庫，如法令遵循等資訊。

二. 金融機構之各項財務資訊系統 (BSDP—Banking Supervision Database Application)：

- 為求金融監理資料共享，避免重複投資及資料一致性之考量，本系統資料庫之資料來源主要係向英國之中央銀行(蘇格蘭銀行；Bank of England)付費取得，隨時下載最新資料以更新 FSA 之資料庫。
- 評估金融機構經營風險時需參考本系統資料庫，如信用、資本額及客戶分類等。

三. 員工資訊系統 (SSS—Self Service Systems)：

- 員工教育訓練 (Training) 子系統：

- 員工可查詢各項教育訓練課程之時間、地點、內容及參加人員之先修條件等資訊，並可依各人情況辦理註冊登記等事宜。
- 員工可查詢各項會議之主題、時間、地點及參加人員等資訊，至正式之開會通知則另以電子郵件知會參加者。
- 人力評估 (Self Service Time) 子系統：

員工每日下班前需要登入本系統，填列各項資訊如本日工作內容、工作時間等，本系統將記錄並進行統計，其結果將作為評估人力需求及工作效能之用。
- 人事資料 (Employees' Information) 子系統：

記錄所有員工之基本資料，如姓名、員工代號、出生年月日、部門別、職位名稱、重要學經歷等資訊，藉以提供該署掌握人力資源。

四. 金融機構風險評估管理系統(RAF-Risk Assessment Framework, ARROW)：

監理人員可藉由本系統之協助，整合產生所需之風險評估結果，減少人力工作負荷，提高評估品質及增進工作效率。

五. 辦公室自動化系統：

- 線上簽核子系統：

藉由內部網路系統，提供公文及電子表單之建立、編輯、傳遞、簽核、歸檔、管理及統

計等服務。

- 電子郵件子系統：

提供員工訊息交流、公告及會議通知等服務。

貳、 金融監理總署對企業之風險評估

金融監理總署統一設計監理報表的格式和內容，分為月報表、季報表、半年度報表和年度報表四大類，報表內容和報送頻率因受監理機構的不同而有所區別，由金融監理總署根據受監理企業的性質、規模及對市場的影響性等來訂定，但亦可視需要而調整。監理資料主要是通過電子媒體或以書面報表的方式報送，大多數監管資料是由被監管金融企業報送給FSA，有些資訊則是FSA向英格蘭銀行付費取得。

金融監理總署對企業之風險評估程序主要以該企業若發生金融危機時對市場衝擊性之高低來調整其評估因素及採取相對之監理措施，企業對市場之衝擊性則分為高影響性企業集團、中高影響性企業集團、中低影響性企業集團及低影響性企業集團四種：

一、 高影響性企業集團

企業集團若因其組織規模龐大複雜，且在英國零售市場及批發市場扮演舉足輕重之重要角色，即可將其列入為高影響性之企業集團，而評估其規模大小因素是根據一些既定項目，如總資產／負債比率、所管理基金額度、保險金收入等因素所評估而得。另外監理人員於評估風險時，應依評估內容做合理及彈性之判斷，若該企業集團雖有部分營業項目風險較高（如中等風險），然而大多數營業項目仍屬低風險者，其總體之經營仍可能列為低風險。

(一) 與金融監理總署之互動關係：

當某一經營績效被評估為低風險性之企業集團一旦發生危機時，基於保持消費者對金融體系之高度信心，相關之金融法規將以維持企業之穩定為主要著眼點。相關之金融法規委以金融監理總署之監理功能為研判及處理金融風險，以及由適足之監理措施以確認及控制風險，監理措施包括風險管理、內部稽核、遵循法令制度及完善之精算程序，其主要目標即在於一旦風險形成時儘可能迅速緩解或平息之。

每一企業集團及單一機構金融監理總署皆指定有專責之輔導人員負責與企業負責人保持聯繫，各企業集團或機構皆應依規定製作各種相關表報資料（如會計報表、財務報表、法令遵循報表等），定期申報，FSA將審視所有報表並追查其可能之潛在風險，因該類企業集團組織複雜龐大且其對市場之影響深遠，故與其他較低影響性之企業集團相較，此一作業將耗費更多之時間。職是之故，FSA之監理人員大部分時間皆專注於本類高影響性企業集團之監理作業。

(二) 風險評估作業

1. FSA之監理人員主要以場外監理方式進行表報稽核，依據各監理人員之經驗、專業素養及對該企業之瞭解，藉以發現可能風險之一些蛛絲馬跡；若有需要，監理人員

有時亦須進行對企業之實地查核，以印證報表資料及實際狀況之差異，並瞭解該企業最新經營現況和可能風險，經上述評估程序後，便可評定出該企業之風險評等。

2. 若某一企業經評等為低風險者，除非金融情勢惡化或該企業經營發生重大缺失，否則其風險評估作業定為三年評等一次，以兼顧稽核人力及效益。
3. 此外，金融監理總署並每年定期審視各項風險因素及降低風險之程序等內部評估作業，以隨時掌握各企業金融情況，貼近其經營脈動。

(三) 降低風險程序

對於高影響性企業而言，金融監理總署常以實地查核及大量使用場外監控及診斷措施等方式以降低各企業之可能風險，大量使用場外監控及診斷措施之另一目的在於測試上述方式是否仍有其效益，若發現有不符原規劃之效益時則必須立即修正相關監控措施，以保證各項降低風險之措施皆為確實有效。

二、 中高影響性企業集團

若企業集團之組織比之高影響性企業集團為小但仍有一定規模，且在英國金融市場具有一定之知名度及不可忽視之力量，即可將其列入為中高影響性之企業集團，對該類企業之評估應著

重於該企業是否穩健經營及積極成長，並應注意其團隊之經營能力及內部控制是否良好，上述評估事項皆為降低企業營風險之重要手段。

(一) 與金融監理總署之互動關係：

如同高影響性之企業集團一般，每一企業集團及單一機構金融監理總署皆指定有專責之輔導人員負責與企業負責人保持聯繫，但該輔導人員聯繫之頻率明顯少於高影響性之企業集團，各企業集團或機構亦應依規定製作各種相關表報資料（如會計報表、財務報表、法令遵循報表等），定期申報，金融監理總署將審視所有報表並追查其可能之潛在風險。

因該類企業集團組織及對市場之影響性，故將耗費比其他較低影響性之企業集團更多之時間，但比之高影響性之企業集團則所需之時間相對較少，當然，雖同屬為中高風險性企業，但各企業所需注入之時間及人力，仍依各企業規模及其對市場之影響性而有所不同。

(二) 風險評估作業

1. 金融監理總署之監理人員主要以場外監理方式進行表報稽核，依據各監理人員之經驗、專業素養及對該企業之瞭解，藉以發現可能風險之一些蛛絲馬跡；若有需要，監理人員有時亦須進行對企業之實地查核，以印證報表資料及實際狀況之差異，並瞭解該企業最新經營現況和可能風險，

經上述評估程序後，便可評定出該企業之風險評等。

2. 若某一中高影響性企業經評等為低風險者，除非金融情勢惡化或該企業經營發生重大缺失，否則其風險評估作業基本上以三年評等一次為原則。
3. 金融監理總署並每一年半（18個月）定期審視各項風險因素及降低風險之程序等內部評估作業，以隨時掌握各企業之金融情況，貼近其經營脈動。

（三）降低風險程序

對於中高影響性企業而言，金融監理總署常以實地查核及使用場外監控及診斷措施（如表報稽核）等方式以降低各企業之可能風險，尤其是蒐集自各經營階層之管理資訊，以評估特殊之可能風險，金融監理總署之監理人員每年仍須與企業經營者會面以掌握該企業之經營現況、企業組織及經營策略。

三、 中低影響性企業集團

若企業集團之組織比之中高影響性企業集團為小，雖然其規模尚不至於小到淪為陪襯之地步，但在英國金融市場也未到達家喻戶曉之知名度，即可將其列入為中低影響性之企業集團，對該類企業之評估應著重於該企業是否穩健經營及能否掌握商機。

(一) 與金融監理總署之互動關係：

如同中高影響性之企業集團一般，每一企業集團及單一機構金融監理總署皆指定有專責之輔導人員負責與企業負責人保持聯繫，但該輔導人員聯繫之頻率明顯少於中高影響性之企業集團，各企業集團或機構亦應依規定製作各種相關表報資料（如會計報表、財務報表、法令遵循報表等），定期申報，金融監理總署將審視所有報表並追查其可能之潛在風險。

因該類企業集團組織及對市場之影響性相對較小，故雖耗費比低影響性之企業集團較多之時間，但比之中高影響性之企業集團則所需之時間相對較少很多，當然，雖同屬為中低風險性企業，但各企業所需注入之時間及人力，仍視各企業本身之條件而異。

(二) 風險評估作業

1. 金融監理總署之監理人員主要以場外監理方式進行表報稽核，依據各監理人員之經驗、專業素養及對該企業之瞭解，藉以發現可能風險之一些蛛絲馬跡；若有需要，監理人員有時以要求企業提交更多之相關資訊或對該企業進行有限度地實地查核，以印證報表資料及實際狀況之差異，並瞭解該企業最新經營現況和可能風險，經上述評估程序後，便可評定出該企業之風險

評等。

2. 若某一中低影響性企業經評等為低風險者，除非金融情勢惡化或該企業經營發生重大缺失，否則其風險評估作業基本上以三年評等一次為原則。
3. 金融監理總署並每一年半（18個月）定期審視各項風險因素及降低風險之程序等內部評估作業，以隨時掌握各企業之金融情況，貼近其經營脈動。

（三）降低風險程序

對於中低影響性企業而言，金融監理總署常使用有限之場外監控及診斷措施以降低各企業之可能風險，金融監理總署之監理人員仍須每兩年與企業經營者會面以掌握該企業之經營現況、企業組織及經營策略。

四、低影響性企業集團

若企業集團之組織比之中低影響性企業集團更小，且其主要營業項目為單純服務當地客戶之零售模式，即可考慮將其列入為低影響性之企業集團，對該類企業之評估應著重於該企業最近是否曾發生經營上之問題。

與金融監理總署之互動關係：

金融監理總署與本類企業集團間之互動亦反映該企業之市場影響性，因其市場影響性小，故與其他影響性企業不同，金融監理總署

並未指定專責之輔導人員負責與企業間之聯繫，但在總署之監理單位內設有如熱線電話等性質之聯絡窗口，可與企業維繫彼此間之關係，相同地低影響性企業集團或機構亦應依規定製作各種相關表報資料（如會計報表、財務報表、法令遵循報表等），定期申報，金融監理總署將審視所有報表並從中追查其可能之潛在風險，若發現該企業可能存在經營風險時，將依個案進行降低風險程序。

金融監理總署或許沒有針對個別企業量身訂做降低風險之程序，而且亦可能該署根本就很少花時間在與該企業相關有限之業務領域，然而，因其營業範圍之狹隘，金融監理總署監理人員在其一般經驗或曾專注之重點式研究中已含蓋該類之範圍，故只需要在訪查中專注瞭解該企業之某些特徵，即可掌握其是否符合相關之規定，並可據以協助其降低風險。

參、 英國金融監理總署對企業風險評估之資訊化作業

一、 風險類別群組(RTOs)

英國金融監理總署初始時曾在”A new regulator for the new millennium,2000”一書中提到一些有關影響因素及可能發生之因素之初始想法，之後經研析（金融監理總署多項監理之實際案例）而明確訂定風險範圍，其範疇不僅限於金融機構本身，亦涵蓋消費者及整體產業。目前金融監理總署針對部分初始構想從事進一步之探討，借由監理規範推導出一系列之風險項目（亦即所謂之RTOs），由此可提供一致性及整體性因素以便能夠分析及對照其可能導致之風險項目。RTOs可應用於金融集團、消費者及整體產業，針對經營風險提供統一之描述文句，再者根據其對照及優先順序，亦可做為分配風險控管資源的基礎。

具體而言實際之風險項目（RTO's）歸納如下，分為四大類共15項：

（一） 維繫市場信心（1至5項）

1. 因系統性金融倒閉以致危及民眾對金融體系之信心，此一信心係維繫金融體系之重要因素。
2. 因經營不善或處置不當以致危及民眾對金融體系之信心，此一信心係維繫金融體系之重要因素。
3. 因金融犯罪以致危及民眾對金融體系之信

心，此一信心係維繫金融體系之重要因素。

4. 因市場機能失序以致危及民眾對金融體系之信心，此一信心係維繫金融體系之重要因素。
5. 因非預期因素以致民眾對金融體系喪失信心，此一信心係維繫金融體系之重要因素，究其原因為民眾不明白金融規範能夠防範之風險有那些，而對之力有未逮的風險又有那些。

(二) 提昇消費大眾自覺 (6至7項)

1. 一般消費大眾無法確切瞭解金融用語(不論直接或間接、利得或損失皆然)。
2. 對特定商品及服務在未提供適足之資訊情況下，消費大眾被迫須在懵懂間做出決定(不論直接或間接、利得或損失)。

(三) 消費者保護 (8至12項)

1. 因消費大眾之損失(或可能損失)將提高該金融機構倒閉及系統性金融機構倒閉之機率。
2. 消費大眾之損失(或可能損失)是由於該機構之誤導及管理不善所導致。
3. 消費大眾之損失(或可能損失)是由於金融犯罪及操控消費市場所導致。
4. 消費大眾之損失(或可能損失)是由於消費市場之機能失調所導致。
5. 消費大眾之損失(或可能損失)是由於該

機構對特定商品及服務在未提供適足之資訊情況下，消費大眾被迫須在懵懂間做出決定。

(四) 降低金融犯罪 (13至15項)

1. 發生詐欺及不實之行為 (不論是否造成直接之損失)。
2. 發生不當行為或操控金融市場之相關消息 (不論是否造成直接之損失)。
3. 正進行金融犯罪之行為 (不論是否造成直接之損失)。

二、 風險評等程序

(一) 填列風險評估表

金融監理總署利用九大項因素評估受監理機構之可能風險及風險控管情形，九大項因素包括：決策 (strategy)、市場前景、企業信用及經營風險 (market, credit and operational risk)、財務 (financial soundness)、客戶及商品／服務項目 (nature of customers and products/services)、客戶經營 (treatment of customers)、企業組織 (organisation)、內部控制 (internal systems and controls)、員工 (board, management and staff)、業務及政策之落實 (business and compliance culture)，監理人員依RTOs之統一描述文句，針對上開九大因素 (及其細項因素)，以前一節中所提企業對市場之

衝擊性之四個等級（高、中高、中低及低）填
列風險評估表。

| 業務經營風險 | | | | | | | |
|------------------|--------------------|---------|-----------|----------|------------|--------------|----------|
| 風險類別 | 風險因素 | 金融倒閉 | 經營不善及處置不當 | 消費大眾之自覺 | 詐欺及不實行為之影響 | 操控金融市場之影響 | 洗錢犯罪之影響 |
| | 評等時應考慮因素相對於R10's項目 | 第一項及第八項 | 第二項及第九項 | 第七項及第十二項 | 第三項及第十三項 | 第二項，第十項及第十四項 | 第三項及第十五項 |
| 決策 | 決策品質 營業項目 | | | | | | |
| 決策項目評分 | | | | | | | |
| 特殊事項加減分 | | | | | | | |
| 市場前景、企業信用及經營風險 | 信用風險 | | | | | | |
| | 保險額外自行承擔部分之風險 | | | | | | |
| | 市場風險 | | | | | | |
| | 企業經營風險 承擔法律責任風險 | | | | | | |
| 市場前景、企業信用及經營風險評分 | | | | | | | |
| 特殊事項加減分 | | | | | | | |
| 財務 | 資本適足性 | | | | | | |
| | 流動性 | | | | | | |
| | 利潤 | | | | | | |
| 財務評等 | | | | | | | |
| 特殊事項加減分 | | | | | | | |

表5-1 風險評估表(之1)

| 風險類別 | 風險因素 | 金融倒閉 | 經營不善及處置不當 | 消費大眾之自覺 | 詐欺及不實行為之影響 | 操控金融市場之影響 | 洗錢犯罪之影響 |
|--------------|--------------------|---------|-----------|----------|------------|---------------|----------|
| | 評等時應考慮因素相對於RIO's項目 | 第一項及第八項 | 第二項及第九項 | 第七項及第十二項 | 第三項及第十三項 | 第三項, 第十項及第十四項 | 第三項及第十五項 |
| 客戶及商品/服務項目 | 客源 | | | | | | |
| | 業務種類及分配機制 | | | | | | |
| | 商品/服務種類 | | | | | | |
| 客戶及商品/服務項目評等 | | | | | | | |
| 特殊事項加減分 | | | | | | | |
| 控制風險 | | | | | | | |
| 客戶經營 | 銷售人力之補充及訓練 | | | | | | |
| | 銷售人力之薪資 | | | | | | |
| | 調薪策略 | | | | | | |
| | 與客戶間之互動 | | | | | | |
| | 銷售處理 | | | | | | |
| 客戶經營評等 | 客戶財產之保密 | | | | | | |
| | 經銷產品之說明及訊息揭露 | | | | | | |
| 特殊事項加減分 | | | | | | | |

表5-1 風險評估表 (之2)

| 風險類別 | 風險因素 | 金融倒閉 | 經營不善及處置不當 | 消費大眾之自覺 | 詐欺及不實行為之影響 | 操控金融市場之影響 | 洗錢犯罪之影響 |
|---------|--------------------|---------|-----------|----------|------------|--------------|----------|
| | 評等時應考慮因素相對於R10's項目 | 第一項及第八項 | 第二項及第九項 | 第七項及第十二項 | 第三項及第十三項 | 第三項，第十項及第十四項 | 第三項及第十五項 |
| 企業組織 | 組織架構之透明度 | | | | | | |
| | 整體組織之控管能力 | | | | | | |
| | 本機構與同一集團中其他機構之關係 | | | | | | |
| 企業組織評等 | | | | | | | |
| 特殊事項加減分 | | | | | | | |
| 內部控制 | 風險管理 | | | | | | |
| | 政策及程序控管 | | | | | | |
| | 資訊管理 | | | | | | |
| | 資訊系統 | | | | | | |
| | 財務報告及會計政策 | | | | | | |
| | 法令遵循 | | | | | | |
| | 內部稽核 | | | | | | |
| | 委外及外部支援 | | | | | | |
| | 專業顧問 | | | | | | |
| | 業務之延續性 | | | | | | |
| 洗錢防治 | | | | | | | |
| 內部控制評等 | | | | | | | |
| 特殊事項加減分 | | | | | | | |

表5-1 風險評估表 (之3)

| 風險類別 | 風險因素 | 金融倒閉 | 經營不善及處置不當 | 消費大眾之自覺 | 詐欺及不實行為 | 操控金融市場之影響 | 洗錢犯罪之影響 |
|------------|--------------------|---------|-----------|----------|----------|--------------|----------|
| | 同等時應考慮因素相對於R10's項目 | 第一項及第八項 | 第二項及第九項 | 第七項及第十二項 | 第三項及第十三項 | 第三項，第十項及第十四項 | 第三項及第十五項 |
| 員工 | 企業管理 | | | | | | |
| | 管理人員之權責 | | | | | | |
| | 管理品質 | | | | | | |
| | 人力管理 | | | | | | |
| 員工評等 | | | | | | | |
| 特殊事項加減分 | | | | | | | |
| 業務及政策之落實 | 公司員工上下階層之關係 | | | | | | |
| | 企業文化及公司倫理 | | | | | | |
| 業務及政策之落實評等 | | | | | | | |
| 特殊事項加減分 | | | | | | | |

表5-1 風險評估表(之4)

(二) 經由系統運算得出評等結果

監理人員依據經驗及所能運用之資料，如財務、稽核等報表、財務資訊系統 (BSDP) 及金融機構之基本資料系統 (TARDIS) 查詢之資訊等，藉由風險評估資訊系統之協助，線上填寫風險評估表，填表時一律皆以風險高低之四個等級 (高、中高、中低或低風險) 填列，該系統並設計有勾稽機制，例如某項評估因素列為高風險等級時，其相關之因素就不可為中低或低風險等級，若遇此情形，系統將以衝突訊息警告評估者檢視相關項目，並重新評等。當表格填妥後，評等系統即可自動列出該機構九大項因素之總評，最終並列出金融監理總署法定之四大目標 (維繫市場信心、消費大眾之自覺、消費者保護及降低金融犯罪) 之風險評等，據以得出該受監理機構於上開四大目標中屬高風險、中高風險、中低風險或低風險之評等結果。

(三) 評估報告之定稿

前開評等結果經監理人員之主管複核後，需由審核小組召開審核會議，詳細檢視風險評估結果及資源配置 (如評估作業所使用之人力及時間等)，該報告由監理人員說明其各細項評分之依據及理由，與會人員可針對評估報告內容要求更詳盡之說明或提出不

同之意見或觀點，監理人員應於彙整各方意見後，視情況修正原報告，再循前述程序至定案為止，此程序之目的在於期望能夠接受多方之建議、看法及經驗，力求評等報告之完整性及公正性。

評估報告定案後，將函送受評估企業，告知其風險評估結果及應採行之補正措施，事後FSA將視企業改善情況決定是否重複前述之風險評估程序。

三、上述之風險評估資訊系統原是以Microsoft Excel製作而成，於個人電腦上執行，2002年中方才改用RAF (Risk Assessment Framework, ARROW) 系統於伺服器內執行運算以產出評等結果。依前述之評估程序，FSA對受監理機構之風險評等作業，雖借助資訊系統協助處理，但主要仍然以監理人員之經驗判斷為主，資訊系統涉入不深，經深入詢問，該署亦有類似本公司網路監控系統之構想，希望能由現存之各項資訊中，藉由資訊系統之協助，客觀地獲得可能存在風險之機構及其相關警訊資訊。

第六章 心得及建議

壹、心得

一、英國監理制度之變革及金融監理總署之成立

英國可說是現代銀行之發源地，許多金融措施及制度或多或少皆與英國習習相關，但與其他國家相較，英國憑藉嚴格之自我規範及傳統慣例等不成文法來管理其金融市場，自有其獨到的一面，尤其在經歷了廿世紀中葉之低潮後，金融大改革(Big Bang, 1986)讓英國金融業振衰起蔽，造就了涵蓋銀行、証券、保險、信託等各個方面金融領域之金融控股企業集團，但在此之後英國自律式之金融管理方式便漸漸露出疲態，無法跟上金融業發展之腳步。到了90年代，如霸菱銀行倒閉等金融醜聞衝擊，英國於是痛下決心，在極短的時間內，合併原來多頭馬車式之九個監理機構成立統一的巨大金融監管機構—金融監理總署，並將傳統以自律性管理為主之金融監管制度變更為以金融服務與市場法(FSMA)為基礎監理制度。

英格蘭銀行之監理部門、証券及投資委員會、建屋融資管理委員會、商工部保險局、互助協會管理委員會、互助協會登記處、証券期貨交易管理委員會、投資經理監管組織、個人投資監管協會等九個單位合併而成之金融監理總署，其肩負著法定之四大目標(維繫金融市場信心、提昇消費大眾自覺、消費者保護及降低金融犯罪)，期能有效監督金融市場，為英國金融業建立起一套可長可久之運作機制。此外包

括負責制定與金融制度相關之整體構架的財政部，以及負責維護整體金融系統的秩序、物價穩定及支援英國經濟政策之英格蘭銀行，三者每月定期聚會，就重大個案及促進金融穩定之議題進行研討，以共同維護英國金融穩健之金融體制。

二、 英國之金融監理作業

金融監理總署原繼承英格蘭銀行之 RATE 監理架構，2001/2002 年起改以風險為基礎之新作業架構，目的在於將其主要目標以透明化、整體化及以風險為基礎之運作方式呈現，並且將以往以實地查核為主之稽核方式，改以風險為基礎之場外監控模式，並側重風險評估之控管方式。

金融總署以環境評估為啟始步驟，描繪出風險軌跡，由於可考慮其位於外在環境中可改變風險及發展之特性，因此可被利用作為一種動態之監理工具。FSA 利用風險軌跡製定決策目標及成果，並依監理措施之優先次序決定資源的分配。優先次序及資源分配程序將風險監理程序區分為企業風險及非企業風險，金融監理總署再依風險高低程度訂立監理之優先次序，然後對照風險評估架構圖之相關程序，以決定採行之因應措施，此外亦須評估監理措施是否能有效地達成 FSA 法定之四大目標及該監理措施是否適當，因此自決策目標之訂定、採取因應之監理措施到執行結果，皆須落實績效評估。但風險軌跡工具有時而窮，為補其不足，金融監理總署另有監測機制，以確保各企業瞭解自身企業之風險概況，此一機制包括

兩大對象；第一種對象為曾經發生過潛在危機之初步徵兆，而現在又再次顯露出一些危機徵候者；第二種對象為危機已然成形且目前正進行補救措施者。

金融監理總署實施新監理架構以增進該署之監理措施之效率及有效性，然對於受監理之對象而言亦有其相關性。FSA 之風險認定及風險評估是站在風險如何產生及對該署四大法定目標之影響角度而言，因此，FSA 與受監理企業間對風險／商機之認同可能有所差異，但持平而論，瞭解所發生事件之內含意義並據以採取必要措施，以求及時把握商機或避免造成風險應是雙方把握之方向。另外，FSA 視受監理企業之特性採用不同程度之整合性監理方式(主導式之監理或團隊式之監理)、對受監理企業之監理資訊透明化等措施，皆與受監理企業經營或風險控管機制習習相關，尤其 FSA 大量採用加重資深經理人之風險控管責任方式做為其風險控管之重要措施，不論此舉對資深經理人而言是一種衝擊抑或是一種協助，該署向以相當之比重去落實此一制度，期使企業能致力於建立與實施有效內部控制，以及實施遵循相關法令前提下穩健地經營企業。

金融監理總署為達成法定四大目標除了關注英國國內金融市場外，亦須留意歐盟及其他海外金融市場，以補強其對企業風險評估之完整性，尤以跨國企業為然。

三、 金融監理之風險評估作業

金融監理總署對企業之風險評估主要以該企業

若發生金融危機時對市場衝擊性之高低來調整其評估因素及採取相對之監理措施，企業對市場之衝擊性則分為高影響性企業集團、中高影響性企業集團、中低影響性企業集團及低影響性企業集團四種。

金融監理總署利用九大項因素（決策、市場前景、企業信用及經營風險、財務、客戶及商品／服務項目、客戶經營、企業組織、內部控制、員工、業務及政策之落實）評估受監理機構之可能風險及風險控管情形，監理人員依 RTOs 之統一描述文句，針對上開九大因素（及其細項因素），以前述企業對市場之衝擊性之四類等級經由風險評估資訊系統（RAF）線上填列風險評估表，並根據 FSA 四大法定目標產出評等結果，再經由內部會議等程序產生最終之風險評估報告。

四、綜上述，他山之石可以攻錯，我國為推動更廣泛的金融改革而研擬成立之金檢總署，應可參考英國金融監理改革成功之經驗及其實行之各種監理措施，以落實金檢一元化之政策目標，俾利全面加速金融現代化工程，因應金融國際化之競爭趨勢。

貳、建議

一、整合現有監理資源，建立金融控股集團之金檢模式

自我國開放設立金融控股公司以來，雖然各界對進行金檢一元化之變革已有所共識，但因種種因素尚未能實現，因此對金控公司集團（含所轄之所有子公司）之金檢模式便成為關注之焦點。因為金控公司下轄之子公司可能包括多種如銀行、證券、保險等範疇，各項業務領域原先皆各有其權責主管單位負責監管，金控公司成立後，缺乏對金控集團之整體金檢模式，各監管單位大多沿襲原有之模式監管該金控之子公司，然而為避免因橫向聯繫不足而造成各行其事，以致浪費監理資源，甚至為避免權責不清而發生推諉塞責之現象，建議適度參考英國 FSA 之主導式監理 (lead supervision) 模式，進行監理機制之整合，即針對每一受稽核之金控集團依其主要（子公司）營業項目指派一個相關之監理單位為「主導監理者」(lead supervisor)，除該子公司之金檢工作外，負責與其他監理單位橫向溝通協調，以及金控母公司本身之稽核作業，最後並須彙整對整個金控集團之總金檢報告。例如某一金控集團以商業銀行子公司為主體，另轄有證券及產險企業，則以主管銀行監管單位為主導監理者，負責該商銀及金控母公司之檢查工作，並會同及整合其他如證

券及保險監管單位，合力完成該金控集團完整之金檢作業，如此在我國金檢一元化未完成前，應可對金控集團有效地進行金融檢查。

二、進行以風險為基礎之監理制度

為提昇我國金融體質，進而向亞太金融中心之目標邁進，建議可參考英國管理經驗，將監理重點逐漸轉型為以風險為基礎的監督(risk-based supervision)，亦即以金融機構之規模、對金融市場之影響力、若實際發生危機時對金融市場之衝擊，以及金融機構本身用以衡量及管理風險的系統及作業程序等因素評估各金融機構之風險狀況，並分列等級，作為投入監理資源（人力、時間、稽核頻率及深度等）之依據。如此低影響及低風險之機構可分配較少之監理資源，而將大部分之資源專注於高影響及高風險之金融機構，俾利提昇金融監理之效率及有效性。

三、加強消費者保護措施

本次於英國金融總署研習期間，對其將「提昇消費大眾自覺」及「消費者保護」明文列入該署四大法定目標之做法印象深刻，英國此舉實因在長期之金融管理實務上累積之經驗，深切地瞭解到保障消費者權益不但能促進金融市場之穩定及蓬勃發展，更能維持英國金融市場的國際競爭地位，故大力給予消費者多方的保障。建議適度參考英國之相關措施，教育全民以增進金融知識、瞭解金融商品以及保護消費者之權益，例如

經常性地以各種媒體或宣傳小冊直接告知民眾金融常識或坊間金融商品知識、經由網站互動服務等方式協助消費者、建立消費者熱線、推廣金融教育通識課程、處理消費者申訴及賠償事宜、適度揭露金融機構經營資訊、提醒消費者要有風險意識等，藉此不但能形成市場制約力量以預防及導正金融機構不當作為，更能對穩定金融體系有所助益。

四、提昇銀行業競爭力面對外來之挑戰

我國加入 WTO 後銀行業面臨了全球化趨勢所帶來的挑戰，但長期以來銀行業界大多以國內市場為主，因受限於市場狹小之先天條件，以致銀行規模皆不甚大，尤其開放設立新銀行以來，競爭轉劇，市場胃納不足下又逢景氣衰退，業界無法在經營新業務以擴增利潤情況下又多為逾放比大幅增加所苦，所幸金控法之通過，提供銀行業以控股公司模式間接經營新業務，控股集團下轄子公司間盈虧可為互補，有助於集團整體收益之穩定性，惟國內金控公司規模及目前所經業務與國際間跨國金融企業集團相比，仍有很大的努力空間，建議金控公司應朝大型化、國際化及業務多元化之方向發展以改善金融體質；銀行業者更須努力降低逾放比率，並應開發出符合自身特色的商品，經由市場區隔以奠定個別之利基；金融從業人員則必須具備國際觀、充實全方位的金融知識及加強專業素養，並努力將服務精緻化以

深耕客戶，達到以服務創造業績之目標。

參考資料

1. FSA 2002, “Building the new regulator, Progress report 2”.
2. FSA, “Annual Report 2001/02”.
3. FSA January 2000, “A new regulator for the new millennium”.
4. FSA July 2000, “Annual Report 1999/2000”.
5. FSA 2001, “Introduction To The Financial Services Authority”.
6. FSA January 2002, “Our approach to performance evaluation”.
7. FSA August 2000, “The Supervision Manual, Draft Manual”.