

出國報告

(出國類別：其他)

**參加 APEC 金融監督人員訓練倡議項下
之「APEC 市場中介者之檢查研討會」
出國報告**

服 務 機 關：行政院金融監督管理委員會檢查局

出 國 人 職 稱：專 員

姓 名：蘇逸穎

派 赴 國 家：中國深圳

出 國 期 間：98.3.31~98.4.3

報 告 日 期：98.6.18

目 次

出席 APEC 相關會議簡要報告

壹、目的	4
貳、研討會過程	4
一、研討會講師及參訓人員	4
二、研討會課程	5
參、研討會主要內容	7
一、中國證監會之檢查實務	7
二、對資本市場中介者建立以風險為導向之監理及檢查- 新加坡方法	16
肆、心得暨建議事項	22
伍、附錄	25

「APEC 市場中介者之檢查研討會」會議資料

出席 APEC 相關會議簡要報告

會議名稱 (含英文縮寫)	APEC 金融監督人員訓練倡議項下之「APEC 市場中介者之檢查研討會」 (APEC Financial Regulators Training Initiative)
會議時間	98 年 3 月 31 日至 98 年 4 月 3 日
所屬工作小組或次級論壇	APEC 金融監督人員訓練倡議項下之「APEC 市場中介者之檢查研討會」
出席會議者姓名、單位、職銜	蘇逸穎，行政院金融監督管理委員會檢查局專員
聯絡電話、e-mail	(02) 8968-0288、clairesu@feb.gov.tw
會議討論要點及重要結論 (含主要會員體及我方發言要點)	本次研討會為 APEC 金融監督人員訓練倡議項下之證券類「APEC 市場中介者之檢查研討會」，會中主要探討對共同基金、證券市場中介者、衍生性金融商品之檢查方法、法令遵循主管架構及以風險為導向之檢查機制，並討論自律性組織(SRO)之監理架構，檢查人員除了透過聽講的方式獲取新知外，並可藉由課堂上的分組討論、案例分享及與 APEC 其他會員國之證券監理人員交流互動，增加檢查人員的專業知識與經驗分享。
後續辦理事項	無
建議資深官員發言要點 (★請務必	無

<p>依會議最新情形提建議，並提供簡要中英文說詞，以1頁為限)</p>	
<p>檢討與建議</p>	<p>隨著金融商品之創新及日益國際化，目前各國金融監理人員面臨的挑戰更跨越國界，APEC 之課程除了增進監理人員之專業知識外，更提供機會讓來自各經濟體之監理人員進行經驗交流與分享，討論所面對的監理問題及可能之解決方法。心得與建議如下：</p> <p>一、 持續建立國際合作模式，加強與他國主管機關之交流聯繫。</p> <p>二、 賡續進行教育訓練，提升檢查人員的專業知能。</p> <p>三、 建立以風險為導向之金融監理與檢查。</p>

1. 參加**資深官員會議暨相關會議**，請於會議當日填列此表，以 e-mail 寄至外交部 APEC 小組電子信箱: apecct@mofa.gov.tw, apecct@mofa.gov.tw。
2. 出席其他各項會議人員，請將本表附於與會報告首頁。
3. 14 號字標楷體，行距行高 20pt，請自行調整表格大小。

壹、 目的

本次研討會為APEC金融監督人員訓練倡議項下之證券類「APEC市場中介者之檢查研討會」，會中主要探討對共同基金、證券市場中介者、衍生性金融商品之檢查方法、法令遵循主管架構及以風險為導向之檢查機制，並討論自律性組織(SRO)之監理架構，檢查人員除了透過聽講的方式獲取新知外，並可藉由課堂上的分組討論、案例分享及與APEC其他會員國之證券監理人員交流互動，增加檢查人員的專業知識與經驗分享。

貳、 研討會過程

一、 研討會講師及參訓人員

講師共有三名，分別為美國證管會法規遵循檢查部門（Office of Compliance Inspections and Examinations）的Mr. John Walsh，澳洲證監會市場參與者及經紀商部門（Department of Market participants and Stockbrokers）的Ms. Amanda Mark及新加坡金融管理局資本市場中介部門（Capital Markets Intermediaries Dept.）的Mr. Ong Lay Teng Andrew。

參訓人員除中國證監會之代表五十餘名外，包括斐濟、印尼、印

度、牙買加、馬來西亞、尼泊爾、巴布亞新幾內亞、菲律賓、新加坡、斯里蘭卡、坦尚尼亞、泰國及台灣之主管機關人員或自律組織成員共37名。

二、 研討會課程

Day 1 (March 30)

Welcome and Opening Remarks

Regulatory Oversight through Registration & Rule Making-
the US Approach

Risk –Based Supervision and Inspection Methodologies-
A Singapore Approach

Supervisory Framework for regulating an SRO such as a Demutualised
Stock Exchange & Depositories

Supervision of a Derivatives Market + Case Study

Day2 (April 1)

Investor Protection: Role of Market Supervision + Case Study

Supervision and Inspection of Market Intermediaries-Challenges, Issues
& Trends & Sharing of Experience

Economy Presentations by Participants

Forensic Audit & Gathering Electronic Evidence + Case Study

How are Current Market Developments Impacting the Inspection of
Market Intermediaries?

Day 3 (April 2)

Inspections of Market Intermediaries- Singapore's Approach

Operational Risk from a Broker's Perspective

Round Table Discussion –Interviewing Skills & Techniques for
Examiners – Role Playing

Supervision and Inspection of Market Intermediaries-Challenges, Issues
& Trends & Sharing of Experience

Economy Presentations by Participants

Day 4 (April 3)

Handling of Distressed Market Intermediaries

Implementing a Compliance Framework – Checklist

Closing Remarks and Certificate Presentation

參、研討會主要內容

謹選取本研討會部分課程內容報告如下：

一、中國證監會之檢查實務

本次課程係由中國證券監督管理委員會（China Securities Regulatory Commission, CSRC）協辦，課程中由中國證監會機構監管部、中信證券及國信證券二家大型券商簡介目前證監會的檢查架構與中國大陸市場中介機構之業務概況。

中國證監會於1998年開始進行對市場中介機構的實地檢查，初期檢查對象為風險較大及業務規模較大之證券公司，檢查方式則包含證監會機構監管部的直接實地檢查、證監會指定派出機構（亦為證監會轄下部門）進行之專案檢查及派出機構全權發動之檢查。

2005年左右，因為當時部分證券公司違法違規情形嚴重，資金周轉困難，致部分公司無法執行與客戶之間的契約義務，影響所及可能會危及數十萬客戶之權益，中國證券市場發生較大的變動，故證監會開始借助中介機構的力量，除要求所有證券公司進行內部稽核、會計師進行年報審查外，並同時由官方進行實地檢查，以徹底的瞭解整個行業的風險。

自此之後，實地檢查成為中國證監會日常監管的一部份，由派出

機構統一部署，進行例行性實地檢查及臨時性特殊項目的專案檢查，機構監管部則會同相關單位進行抽查，自律組織亦可進行檢查，其檢查部門分工大致如下：

1. Department of Intermediary Supervision 機構監管部

CSRC的部門之一，負責制定實地檢查之檢查計畫，指導派出機構進行檢查工作，如證券公司有發生重大風險的隱憂，機構監管部則會直接對該等證券公司進行實地檢查或指定相關單位立刻進行檢查。

2. CSRC branch offices 派出機構

遍佈各地，對所轄區域內證券公司負責實地檢查之計畫及計畫之實行。

3. Self-disciplined organizations 自律組織

各地之證券交易所等自律組織，除協助並配合 CSRC 進行實地檢查、提供第三者獨立之數據外，亦進行自律機構對會員之實地檢查。

4. Commissioner's Office 專員辦

自 2009 年起，CSRC 在中國部分證券交易較活絡之地區，如上海、深圳、廣州等地成立專員辦，每年就範圍內選取部份證券公司進行巡迴實地檢查，除評估證券公司日常運作、風

險管理及法令遵循是否良好外，亦可同時對照 CSRC 日常監理之成果，評估日常監理是否有效，監理之深度及頻率並可適時調整。

目前中國證監會之實地檢查形式有：

1. Comprehensive inspection and special inspection 全面檢查與
專案檢查

(1) 全面檢查是為了全面掌握所轄證券公司是否合法經營及其風險適合程度，而對其實施的全方位實地檢查。

(2) 專案檢查是針對特定檢查項目或欲了解某特定事項，對受檢單位實施針對性、有特定檢查事項之實地檢查。

2. Routine inspection and temporary inspection 例行檢查與臨時檢查

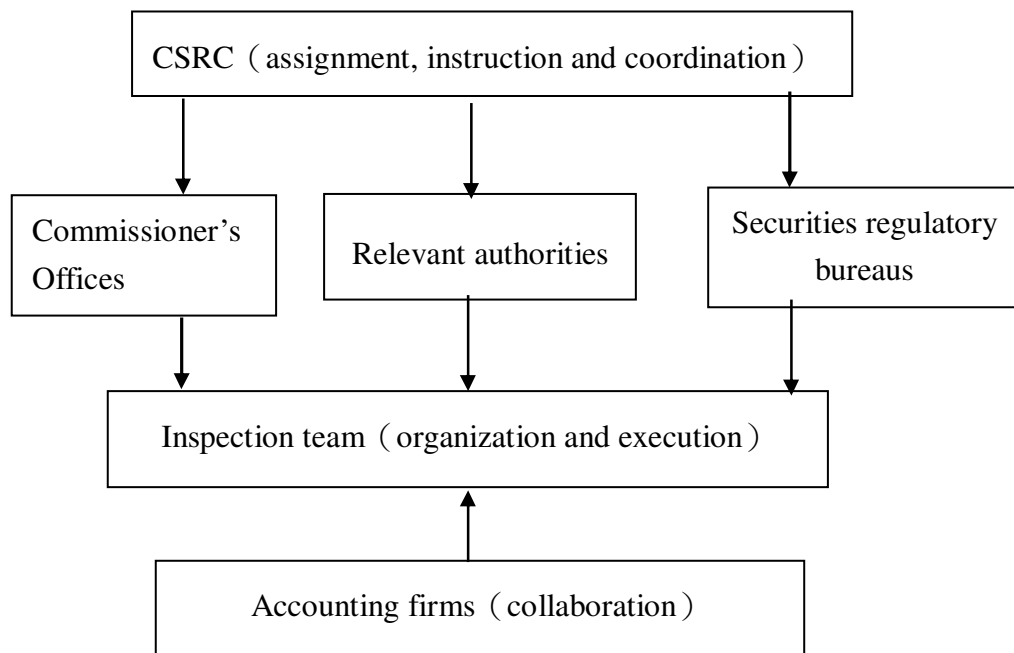
(1) 例行檢查是依照既定的檢查頻率和檢查比率，定期對受檢單位實施的實地檢查。

(2) 臨時檢查是依據監管需要或因監理時發現之異常狀況，臨時安排對受檢單位之實地檢查。

目前實地檢查之運作程序 (Working Procedures) 分為三大階段：

1. 前期準備

實地檢查之前期擬定檢查計畫、規劃檢查團隊之階段。檢查團隊之形成如下：



2. 現場檢查：完成實地檢查的五項工作內容，包含控制風險、了解證券公司實際情形、維持穩定、追究責任及建立訊息報送制度。

3. 後續工作：提出解決方案並督導風險處置。

中國證監會提出實地檢查之五項任務目標：

1. Risk Control 控制風險：如對高階經理人及核心業務人員的管控、客戶保證金和自有資金的保管、對公司本身自營證券及自有資金自有資產之集中管理、交易文件及憑證之管

理，如有必要，將立即暫停該證券公司除證券經紀業務外之所有業務。

2. Survey 了解實情：對公司內部管理結構、主要業務及規模、現有資產負債等基本情況進行了解，另對風險性業務〔如融資、擔保、自營及委託理財等業務項目〕的規模及結構進行了解。
3. Stability Maintenance 維持穩定：維持公司正常經營，尤其應確保證券經紀業務正常運作，維持員工、債權人及客戶的信心，防止發生客戶大規模集體投訴或集結抗議的事件。
4. Liabilities Inspection 追究責任：依據現行法律規定及相關規章，對應負責人提出追究責任之訴，確認高階經理人和主要業務人員的法律責任，並蒐集證據，準備對公司進行行政處分。
5. Proposals 提出解決方案：在控制風險、了解實情的基礎上，根據公司個別風險狀況及評估可能狀況後，提出改善建議，如該公司情況極為嚴重，則提出重組或關閉該公司之方案。

中國證監會進行實地檢查的法源有：『證券法』第180條第1項（中

國證監會依法履行職責，有權對證券公司進行現場檢查)與『證券公司監督管理條例』第67條(中國證監會可以要求與證券公司有關的單位或是個人，在指定的期限內提供與證券公司經營管理和財務狀況有關的資料訊息)及第68條(中國證監會有權採取相關措施，對證券公司的業務活動、財務狀況及經營管理情況進行檢查)，另外『證券公司檢查辦法』則就證券公司的檢查內容、檢查方式、檢查分工、檢查方法、處罰措施及檢查人員的紀律要求等有其他規定。其採用之檢查方法如下：

1. 依據相關法令，要求有關的單位或是個人，在指定的期限內提供與證券公司經營管理和財務狀況有關的資料及訊息。
2. 詢問證券公司的董事、監察人及員工，請其對檢查相關事項提出說明。
3. 進入證券公司的辦公場所或是營業場所進行實地檢查。
4. 查閱、複製與檢查事項有關的文件、資料，如有必要，對可能被隱匿或者毀損、轉移的文件、資料、電子設備等予以封存。
5. 檢查證券公司的電腦管理系統，複製相關數據資料。
6. 如有必要，經中國證監會負責人批准，可查詢證券公司及

與證券公司有控股關係或實質控制關係企業的銀行帳戶交易明細。

7. 對證券公司業務規則及操作流程的實際執行情形進行觀察與測試。
8. 要求對證券公司之財務報表進行審計的會計師事務所提供審計工作底稿，並對相關事項進行說明。

中國證監會對證券公司的實地檢查已漸漸步入常軌，為提供新進檢查人員書面之工作指引，中國證監會正將檢查經驗彙整制定成為『證券公司現場檢查指引』作為實地檢查之規範性文件，並持續增進實地檢查制度。該會由近幾年之實地檢查經驗，累積出四項之監理經驗分享：

1. 結合實地檢查與場外監控

實地檢查時應根據場外監控所掌握之訊息、媒體報導或是投資人消費者投訴所反映之情形，確定檢查對象和檢查重點，加強檢查的標的。

實地檢查亦可對場外監控所掌握之訊息進行驗證，以補場外監控之不足，進一步更能提升場外監控機制。

2. 應充分利用中介機構和外界專業人士的力量及工作成果

應嘗試將實地檢查與會計師事務所對證券公司的財務報表審

計工作相結合，兩者可相輔相成，會計師事務所可提供監理人員專業之協助，監理人員可為會計師提供外部的監管支持，兩者合作可同時提升監理人員的實地檢查與會計師的財務報表審計工作。

另外，亦可聘請專業人士和中介機構參與實地檢查工作，既有利於提升實地檢查的專業水準，也可解決監理人員不足的問題。

3. 應制定詳細的檢查要點及工作底稿

詳細的檢查要點與工作底稿可提供新進檢查人員行前教育，指導其進行實地檢查工作。

檢查人員按照檢查要點執行實地檢查時，如逐項填寫工作底稿，亦可確知檢查人員未遺漏相關風險點及檢查重點，從而確保實地檢查的品質。另外，填製工作底稿亦可紀錄檢查過程，為檢查結果提供事實依據。

4. 應針對現場實地檢查發現的問題即時採取監管措施

實地檢查之特性在於對證券公司高階經理人及其員工之威攝作用，透過實地檢查發現問題，對該等問題及時採取適當監理措施，才能促使證券公司合法、穩健的經營。

實地檢查是監理的手段而不是監理的目的，如對實地檢查發

現的風險及違法違規的行為不及時採取導正措施，則現場檢查則無意義。

中國證監會由進行實地檢查中累積經驗，認知到實地檢查是日常監管中非常重要的一環，在證券公司規模越來越大、證券業務日益複雜及公司內部管理極為重要的情況下，實地檢查之精進益形重要。

二、對資本市場中介者建立以風險為導向之監理及檢查-新加坡方法

新加坡金融管理局 (Monetary Authority of Singapore) 係新加坡單一金融監理機關，為金融服務部門之整合性監理機關，其負責監理之金融產業包括吸收存款機構、信貸業、保險業、證券與期貨業、財務顧問、保險經紀、信託業及外匯交易等業別，MAS的主要監理目標及監理準則於2004年四月發布，主要有四點：以風險為導向 (risk-focused)、與各攸關人士同心協力 (stakeholder-reliant)、注重資訊揭露 (disclosure-based) 及提供友善的營運環境 (business-friendly)。

新加坡證券監理的目標為保護投資人、確保市場之公正、有效率及透明，與降低系統性風險，這些目標與IOSCO核心原則第21~24項相同。其資本市場部分的組織架構係以市場管理為主軸，下設資本市場中介機構部門及資本市場部門，資本市場中介機構部門再以地區別分為三組，其監理依據為證券暨期貨法案、財務顧問法、信託公司法及保險法（指中介機構部分）。

為有效管理這些不同類型的金融機構，新加坡金融管理局於多年前即導入「風險導向」的監理檢查機制。所謂以風險為導向之監理，係更倚重金融機構的內部風險管理，以期達到依不同金融機構之風險

妥善分配有限監理資源之主要目標。以風險為導向之監理與以前採用一體適用（one-size-fits-all）之監理方法不同，一體適用之監理方法係監理機關明文規定金融機構可承作或可承擔者之業務或風險明細，其他項目則禁止，但此種方法在目前變化劇烈之金融環境下已不具效率，同時對於經營管理能力較強之金融機構也產生不必要之限制。

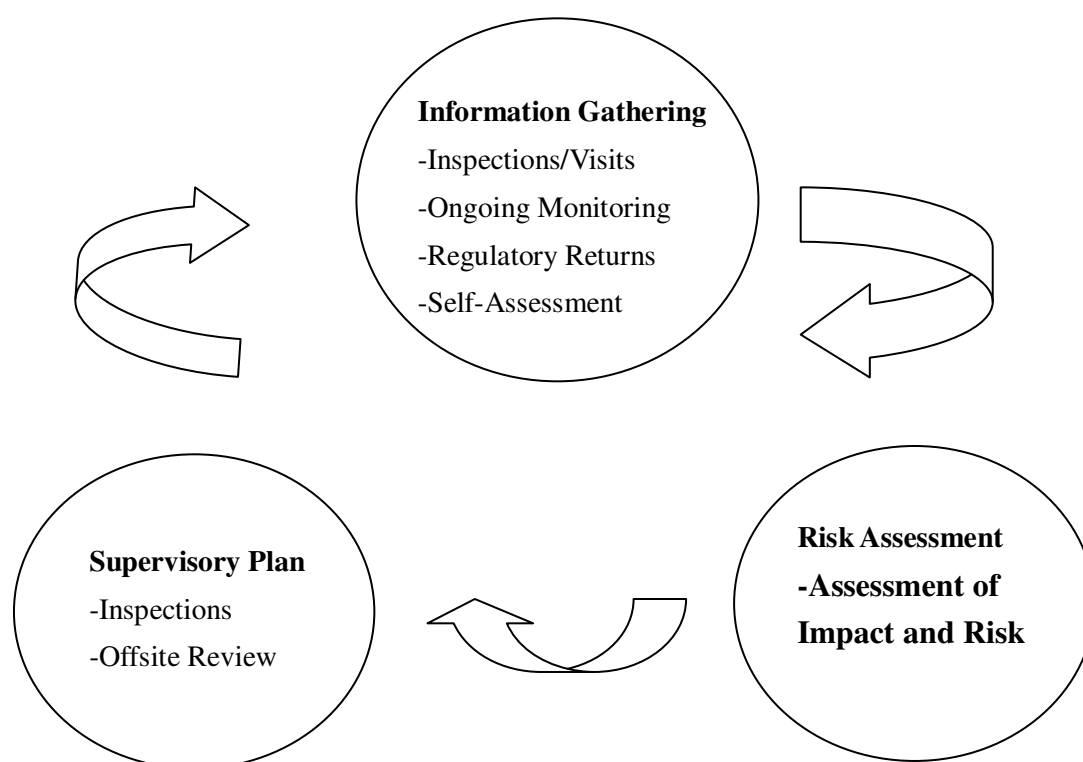
以風險為導向之監理，監理機關將評估金融機構業務組合之風險，考量金融機構內部風險管理系統與作業流程之品質，監理的深度和強度將依各機構風險評估的結果有較大的差距，其給予風險管理良好之金融機構較大經營彈性，同時對較弱之機構給予較高要求或較多限制。MAS目前採取的監理工具除執照的發放、發佈法令函示與準則、於網路上發佈FAQs等，亦透過實地檢查及場外監控、執法處分等進行監理，定期召開各金融機構間法令遵循主管的圓桌會議，另透過金融機構內部及同業間自律規範（如：金融機構自我評估機制、同業公會規範、交易所等自律組織規則等）對金融機構課以規範，並進行軟性的道德勸說。

MAS於2004年9月開發建置一個新的金融機構風險評估系統 - 「通用風險評估架構與技術（Common Risk Assessment Framework & Technology, CRAFT）」來衡量金融機構的風險，並同時採行「風險

衝擊度分級制度 (Risk-Impact Bucketing)」，將金融機構依據風險概況與衝擊度大小予以分級，使監理與檢查資源能投注於風險概況較高或衝擊度較大之金融機構與業務上。

MAS在運用「風險導向」的監理機制時，是全面性的執行，包括審核執照的發給與否，以風險為基礎考量金融機構是否可取得執照，建置風險評估模型、訂定監理規範及標準，以「風險導向」進行檢查，即使是後續對機構及個人的執法行動、行政處分也皆以風險為基礎來考量。

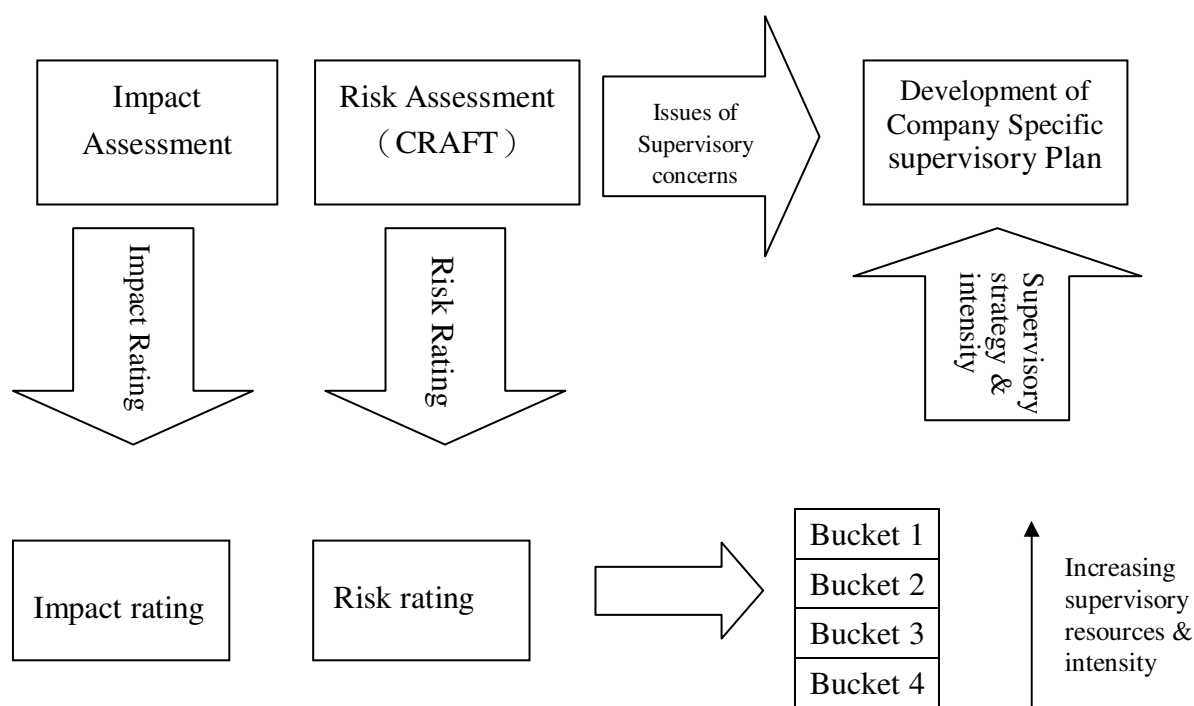
MAS以風險為基礎之監理程序如下：



以證券業為例，日常監理證券業所使用的財務參數包括資本適足

性（Capital Adequacy）、流動性（Liquidity）及曝險（Exposures），如流動性報告、銀行借款、壓力測試報告、前十大客戶曝險情況統計表、未平倉部位等等皆為日常主管機關與證券交易所平時監控的指標。

整體的監理架構為：



上列模型將考量個別金融機構之衝擊度（亦即系統性整體相對重要程度）與風險程度（亦即個別風險概況）而進行修正調整，以確保MAS對該特定機構之監理強度與該特定機構影響整體監理目標達成之程度相符。

運用該等模型時，需先評估個別機構在所屬金融服務部門內之衝

擊度，即衝擊度評等（Impact Rating），再以CRAFT衡量金融機構本身的風險，即風險評等（Risk Rating），綜合衝擊度評等（Impact Rating）與風險評等（Risk Rating）的結果，決定該機構在衝擊度與風險評等矩陣中之監理等級。

簡易的衝擊度與風險評等矩陣大致如下：

衝擊度與風險評等 矩陣		風險評等			
		低	中低	中高	高
衝擊度 評等	高	中低	中高	高	高
	中	低	中低	中高	高
	低	低	低	中低	中高

若兩機構之風險評等相同，衝擊度評等較高者，其監理等級則越高。相同地，若衝擊度評等相同，風險程度越高者，監理等級也越高。如其他因素皆相同，評估監理等級時，衝擊度評等之重要性高於風險評等。主要考量點在於，當對整體金融環境衝擊度較高之金融機構營運惡化時，很可能對整體市場有較大衝擊，甚至產生系統性風險。故如有兩家金融機構，分別屬「高衝擊度與低風險」及「低衝擊度與高風險」，前者將列入較高之監理等級，亦即將受MAS較強監理強度之監管。

依據個別金融機構之風險-衝擊度評等，區分為4個等級（Bucket），監理人員將針對不同等級之金融機構分配不同監理資源，並規劃不同之監理與檢查頻率、檢查計畫。所有金融機構均須接受基本之監督，包含例行監理活動，如申請案之處理、監看重要指標與金融機構業務之發展、檢視監理申報報表與檢查報告、以及採行必要之後續追蹤等。高風險或高衝擊度之金融機構將接受較高監理關注與監理資源，亦即監理與檢查人員將辦理更多實地訪查與實地檢查，也要求較高之場外監控頻率；對於監理等級較低之金融機構，MAS主要仰賴場外監控，僅定期查訪或進行特定目的（限定範圍）之實地檢查，減少一般檢查之頻率，另亦視情形，適當借助外部稽核人員執行之稽核工作。

肆、心得暨建議事項

此次奉派赴中國大陸深圳參加APEC金融監督人員訓練倡議項下之證券類「APEC市場中介者之檢查研討會」，除了於課程中學習探討各國對共同基金、證券市場中介者、衍生性金融商品之檢查方法、法令遵循主管架構及以風險為導向之檢查機制等外，更有幸與來自各國之監理人員（包含主管機關與自律性組織如證券交易所）進行經驗分享、並討論目前各國金融監理人員所面臨的挑戰及可能之解決方法，謹研提下列心得與建議事項：

一、持續建立國際合作模式，加強與他國主管機關之交流聯繫：

時值雷曼兄弟倒閉引發全球金融海嘯，除了衝擊金融機構的獲利外，台灣有眾多投資人購買與雷曼兄弟相關之連動債，損失慘重，不當銷售之爭議更大幅衝擊金融機構之聲譽，衍生出銷售機構與投資人之間的爭端，主管機關是否應擔任仲裁者的角色更引發不同的討論。

新加坡也有類似的問題，眾多投資人購買與雷曼兄弟連動之迷你債券，投資人不堪損失直赴MAS抗議陳情，此為新加坡少見的民眾抗議案件。

MAS處理該等爭議之方式為成立仲裁委員會，仲裁銷售機構與投資人之間的糾紛，該仲裁委員會對金融機構有強制約束力，但對

投資人則無，即金融機構必須遵守仲裁結果，不得異議，但若投資人不滿意仲裁結果，投資人仍得循法律程序向法院尋求司法判決。其處理方式與目前台灣的處理模式極為相似，且執行成效普遍受投資人肯定。雙方之主管機關可針對本次爭議之處理過程、建立該等爭議應變模式、未來對連動債的監理方式與監理強度等進行經驗交流與分享。

為因應金融市場與金融商品的快速變化與日益國際化，建議賡續派員參加國際性研討會，與他國監理人員就未來金融監理與檢查之趨勢進行意見交換及經驗分享，有效建立與他國監理人員之聯繫管道，以促進國際合作。

二、 賡續進行教育訓練，提升檢查人員的專業知能

在檢查人員的培訓方面，出席各國多對新進人員提供職前教育訓練併同隨隊實習檢查，並定時或不定時的提供在職人員新金融商品之訓練、案例分享，絕大多數的監理人員皆肯定隨隊實習檢查的成果，普遍認為由資深檢查人員帶領進行長時間、不同項目的實習檢查，對新進人員實地檢查能力的提升最具效果，惟其所耗費的時間及人力成本亦需列入考量。

另外部分出席國家主管機關、自律組織與證券商間人員的交流亦屬頻繁，如馬來西亞證管會之監理人員轉任證券商或證交所職務，後

再回任監理官者實為常態，藉由不同單位的歷練，提升金融檢查人員對市場實務的了解及熟悉度、提升監理人員對市場變化的敏感度，同時並可增加業界對相關監理法規之理解與認同。

本會檢查局自民國93年中成立以來，始對證券業進行檢查，相較於銀行業，目前對證券業的檢查經驗相對較少，建議增加證券業金融檢查人力之培訓，並藉由與證券交易所、櫃檯買賣中心檢查人員之共同訓練，進行交流與經驗分享，以提升查核專業知識。

三、 建立以風險為導向之金融監理與檢查

目前本會正戮力建立各業別之差異化檢查機制，即依各業別間不同金融機構之風險，擬定檢查計畫、調整檢查頻率，以期達到妥善分配有限監理資源之主要目標。差異化檢查機制即為以風險為導向之金融監理之一環。

建立以風險為導向之金融監理與檢查，除了可妥善分配有限監理資源、有效運用檢查人力外，監理的深度和強度將依各機構風險評估的結果而定，給予風險管理良好之金融機構較大經營彈性，同時對較弱之機構給予較高要求或較多限制，針對風險評估、衝擊度評估不同之金融機構給予不同的經營空間，更能促使各金融機構有效自我管理。

惟相關之機制建立並非一蹴可幾，新加坡於2000年左右即開始蒐

集相關財務業務資料、進行試評工作，期間並持續與證券交易所、APEC部分會員國進行討論、不斷修正模型，其目前採用之相關財務業務數據即高達兩百多項。爰該等監理機制之建立需要時間、人力之大量投入，建議於建立差異化檢查機制之初步模型之餘，仍須加強與證券交易所、櫃檯買賣中心、證券公會等之監理合作與資訊分享，以有效掌握個別金融機構之風險、據以訂定檢查計畫、調整檢查重點，另提升證券商內部稽核獨立性，俾利證券商內部稽核功能之發揮。

伍、 附錄

研討會課程表及相關講義

其餘參考資料：

1. 李佩真譯，「新加坡金融管理局對金融機構衝擊度與風險之評估架構」，中央銀行金融業務檢查處。
2. 范正權與周鳴皋，「新加坡 MAS 金融檢查制度與金融機構風險評估與評等機制之研究」，行政院金融監督管理委員會檢查局。