

行政院及所屬各機關出國報告
(出國類別：其他)

總體審慎政策與亞洲的實務經驗

參加東南亞國家中央銀行研訓中心(SEACEN)研究計畫
「新興經濟體在全球化下之總體審慎政策架構」研討會報告書

服務機關：中央銀行經濟研究處

出國人 職 稱：經濟研究處研究員

姓 名：黃富櫻

出國地區：馬來西亞吉隆坡

出國期間：民國 100 年 12 月 19 日至 12 月 23 日

報告日期：民國 101 年 2 月 3 日

目 錄

摘 要.....	2
一、前言.....	4
二、總體審慎政策的目標與工具.....	5
(一)目標.....	6
(二)工具.....	6
三、中央銀行在金融穩定與總體審慎政策的角色.....	8
(一)貨幣政策與個體審慎政策間的監理漏洞.....	8
(二)中央銀行在貨幣穩定與金融穩定間的雙元角色.....	9
(三)中央銀行在總體審慎政策居最重要角色.....	10
(四)維持金融穩定需要明確的法源基礎.....	11
四、亞洲國家採行總體審慎工具的經驗與資本移動管理措施.....	12
(一)亞洲國家的總體審慎工具經驗.....	12
(二)亞洲國家的資本移動管理措施.....	13
五、近年台灣的總體審慎政策實務與政策效果.....	15
(一)近年台灣的總體審慎政策實務.....	15
(二)不動產市場的總體審慎措施、資本移動管理措施與政策效果.....	20
六、台灣的經濟與金融健全指標.....	25
七、結論.....	29
參考資料.....	32

總體審慎政策與亞洲的實務經驗

摘 要

(一) 2008-2009 全球金融危機突顯貨幣政策與金融穩定間的監理漏洞，繼而在後金融危機興起總體審慎政策維持整體金融系統穩定的主流思想。本文主要探討總體審慎政策及亞洲的實務經驗，並兼述近年的台灣經驗。另分別由貨幣政策與個體審慎監理政策間的監理漏洞、中央銀行在金融穩定與貨幣穩定的雙元角色、中央銀行在總體審慎政策居最重要角色、及維持金融穩定需要明確的法源基礎等構面加以說明中央銀行在金融穩定與總體審慎政策的角色。

(二) 維持整體金融系統的穩定係總體審慎政策的目標。其工具包括國際規範（如 Basel III）及各國的國內規範（如貸放成數/LTV Ratio）。坦言之，總體審慎政策架構的執行與發展目前尚在初步階段，系統風險的鑑定仍在粗淺的領域，迄今亦未發展出全球可通用的標準化模式；新推出的總體審慎政策工具亦須在不同環境中加以測試，及評估是否達成期望效果；更重要的是，攸關總體審慎政策的執行面，仍欠缺主管機關等制度面的治理設計，已有制度面設計的國家則仍在學習摸索階段，亟需凝聚執行總體審慎政策的實務經驗。

(三) 正當先進國家記取 2008-2009 金融危機教訓，在後危機時代紛紛建構新制總體審慎政策架構之際，亞洲地區的國家其實在 1997 年亞洲金融危機發生前後，即已率先採用總體審慎工具，藉以監控金融體系的整體風險。只是當時總體審慎術語尚未風行，各國以各種監理措施加以規範，如貸放成數、流動性規範、期限或幣別錯配等。

(四) 至於台灣的總體審慎政策實務面，本文採廣義定義，以與維持金融穩定有關的貨幣政策、總體與個體審慎監理政策及財政政策等範疇說明近年的台灣經驗，特別是說明近兩年以來台灣針對不動產市場實施的限制貸放成數的總體審慎措施，以及資本移動管理措施。台灣實施前兩項總體審慎措施後，已有效維持外匯市場秩序及控管銀行信用

風險，如銀行不動產抵押放款的集中度已顯著減緩。

(五) 本文亦比較分析新舊不動產審慎措施的異同。本行曾於 1989 年 2 月採行嚴峻的選擇性信用管制措施（即當前所稱的總體審慎措施），藉以抑制房市投機活動。新舊不動產審慎措施除背景因素不同外，其最顯著的差異在於，1989 年的舊措施屬全面性的一般性措施，而 2009 年以來的措施則係針對大台北都會區及若干新北市地區等特別地區的針對性措施；兩者相同處，則均使用貸放成數(LTV)的總體審慎工具，抑制房市投機炒作，維持不動產市場及總體經濟金融穩定。

一、前言

2008-2009 年的全球金融危機突顯借重「總體審慎政策」監控金融體系整體系統風險，維持金融穩定的重要性與迫切性。因此，東南亞國家中央銀行研訓中心(以下簡稱 SEACEN)於 2011 年 2 月第 30 屆 SEACEN 央行總裁年會特別決議「新興經濟體在全球化下之總體審慎政策架構 (Framework for Macroprudential Policies for Emerging Economies in a Globalised Environment)」作為 2011/2012 年度的兩大研究計畫主題之一。本研討會出國報告首先說明研究計畫的背景，另參酌繳交 SEACEN 的英文報告 “Macroprudential Policies and Practices: The Recent Taiwan’s Experiences”，撰寫「總體審慎政策與亞洲的實務經驗」作為出國報告。

過去數年全球經濟金融面臨前所未有的艱鉅挑戰。為因應 1930 年代以來最嚴峻的金融危機與經濟衰退，各國政府積極採行寬鬆貨幣政策與擴張性財政政策，這些紓困措施顯然已發揮漸次穩定全球金融的政策效果，但 2010 年以來不斷延燒的歐洲主權債務危機卻成為威脅全球金融穩定的壓力新來源；同時先進經濟體緩慢復甦及新興經濟體強勁復甦的「雙速復甦」現象，則另外對先進經濟體及新興經濟體產生完全不同的政策挑戰。

2008-2009 年的金融危機顯示，全球化在景氣好的時期，各國皆雨露均霑受益無窮，但在景氣轉差，面臨危機壓力的時期，卻會因全球化使各國間的經貿關係錯綜複雜，加上跨國資本自由移動雖可使移入國受惠，但也造成不安定，最終導致問題或危機更加嚴重。Weber (2011)稱，全球化促使全球金融體系更緊密相扣，益因全球金融體系與全球實體經濟間的相互牽連，使金融危機嚴重衝擊先進及新興經濟體，而導致起源於一國的危機會快速擴散至其他國家，具備全球化的特質，此種發展過程可以「危機全球化 (globalization of crisis)」加以稱之。

顯而易見的是，新興經濟體在危機當時及後危機時代居相當重要的穩定全球經濟的角色。儘管如此，IMF (2011)指出，後危機時代新興經濟體隨著經濟快速復甦，導致國內需求強勁，信用快速成長及資本大量流入，卻也使新興經濟體飽嘗全新的挑戰，面臨高槓桿操作，資產泡沫、匯率波動加劇與通貨膨脹的壓力，新興經濟體的決策者必須審慎因應，以避免發生系統風險，進而危及金融安定與經濟成長。新興經濟體面臨此種局面，大都採行較為緊縮的總體經濟政策，必要時亦採總體審慎政策，以確保金融安定。換言之，各國亦可採行總體審慎政策，藉以管理及預防資本跨國自由移動衍生的危機，特別是全球化下的新興經濟體。

本文計七章，第二章說明總體審慎政策的目標與工具，第三章介紹中央銀行在金融穩定與總體審慎政策的角色，其中說明貨幣政策與個體審慎監理政策間的系統監理漏洞、央行維持貨幣與金融穩定的雙元角色，及維持金融穩定應有明確的法源基礎。第四及第五章則分別說明亞洲國家總體審慎工具與資本移動管理措施的經驗，以及台灣的總體審慎政策實務與政策效果。後者特別說明抑制房屋市場投機的總體審慎措施及抑制外匯投機的資本移動管理措施，該章並比較分析本行新舊不動產審慎措施的異同。第六章分析台灣的經濟與金融健全指標，最後為本文的結論。

二、總體審慎政策的目標與工具

2008-2009 年的金融危機以來，「總體審慎政策」瞬間成為全球耳熟能詳、朗朗上口的術語，其定義雖不十分明確，也很難說明其真正代表的字義，但透過總體審慎政策維持整體金融體系的安定成為一種新顯學，相關的法規與監理架構改革亦成為各國的優先計劃，而確保個別金融機構穩健經營的傳統思維不再務實，不足以確保金融安定，則已獲得普遍的共識，加上貨幣政策與財政政策在確保金融安定方面有其極限，國際清算銀行（以下簡稱 BIS）遂倡議以總體審慎政策確保經濟體免於金融失衡的威脅，並已提出若干國際規範標準的金融改

革，如 Basel III 新規定，以及管理大量資本流入的建議措施。儘管如此，總體審慎政策架構的執行與發展目前仍在初步階段，BIS (2011a) 稱系統風險的鑑定仍在粗淺的領域，迄今亦未發展出全球可通用的標準化模式；新推出的總體審慎政策工具尚須在不同環境中加以測試，及評估是否達成期望效果；更重要的是，攸關總體審慎政策的執行面，仍欠缺主管機關等制度面的治理設計，已有制度面設計的國家則仍在學習摸索階段，亟需凝聚執行總體審慎政策的實務經驗。

(一) 目標

總體審慎政策旨在改善整體金融部門的健全度與韌性，亦即利用總體審慎工具，達到促進整體金融體系安定的明確目標，而非以個別金融機構穩健經營為目標。因此，總體審慎政策可由目標（抑制系統風險）、分析範疇（整體金融體系及與實體經濟的互動）、權力、工具與治理（法源基礎、審慎工具，以及主管機關）等加以定義（Caruana 2011a）。茲說明總體審慎政策的兩大目標如下：

1. 減緩時間縱構面的金融循環或順循環問題；
2. 解決跨部門橫構面因金融機構關係綿密的共同暴險衍生的系統風險，促使金融體系更具韌性。

(二) 工具

本次金融危機已激發各國及國際組織對總體審慎政策的設計與安排的高度關切，BIS (2011a) 指出 FSB、IMF 及 BIS 已合作開發完整的總體審慎政策架構，包括抑制大量資本移動的建議措施，以持續通盤監控系統風險。總體審慎政策利用總體審慎工具抑制系統風險，從而能減緩系統風險對實體經濟的不利衝擊。BIS(2010) 另指出貨幣政策、財政政策及匯率政策等通常亦具促進金融穩定的政策功能，但只有能明確直接促進整體金融穩定目標之可信賴工具，才能歸類為總體審慎工具。基此，與維持金融穩定領域有關之個體審慎政策、貨幣政

策及財政政策亦均可包括在廣義的總體審慎工具範疇內。例如，許多國家在全球金融危機時採行的調降利率、量化寬鬆及信用寬鬆措施等紓困措施，皆以維持金融穩定為政策考量基礎，亦屬總體審慎政策的一環。

事實上，總體審慎政策與個體審慎政策、貨幣政策或財政政策間具有互補效果，而非替代效果，而狹義的總體審慎政策旨在解決時間縱構面及跨部門橫構面之系統風險的兩大構面問題。其中時間縱構面的工具用來減緩金融順循環的衝擊，跨部門橫構面的工具則用來降低系統風險的集中度，特別是長久以來「太大不能倒」或「太緊密關聯不能倒」的問題。

一般而言，總體審慎政策工具包括國際及國內兩種規範標準。例如，就時間縱構面的工具加以觀之，Basel III 資產風險加權計算基礎之普通股權益的逆景氣循環資本緩衝（0-2.5%）及資本保留緩衝（2.5%）、未經風險加權計算之槓桿比率、保證金規定及擔保品的折扣率、以及預期的損失準備等均可歸納為國際規範標準。至於國內的規範工具則包括貸放成數（loan-to-value, LTV）、負債對所得比率（debt-to-income）、貸款對所得比率（loan-to-income）、授信標準、以及特定的流動性規定，其中貸放成數規定可改善金融體系的韌性，亦屬扮演金融體系的自動安定器。

就跨部門橫構面的工具加以觀察，其政策設計主要以系統重要金融機構（systemically important financial institutions, SIFIs）為重點，針對問題金融機構的更好解決機制能降低事前對緩衝資本的依賴。金融穩定委員會（Financial Stability Board, FSB）在2011年11月4日公布其解決系統重要機構的政策措施，國際清算銀行巴賽爾銀行監理委員會亦同時指出全球目前有 29 家銀行¹屬全球系統重要銀行(global

¹ 包括 8 家美國金融機構（BOA, BONY Mellon, Citigroup, Goldman Sachs, JPMorgan Chase, Morgan Stanley, State Street, Wells Fargo）及 21 家美國以外的金融機構（比利時的 Belgium Bank Dexia, 義大利的 Unicredit, 西班牙的 Banco Santander, 德國的 Deutsche Bank 及 Commerzbank, 3 家日本銀行及大陸的中國銀行）。

systemically important banks, G-SIBs)。BIS 以規模、相關性、有無可隨時替代或金融機構基礎設施、全球業務及複雜度等五大範圍評估 G-SIBs，額外吸收損失之普通股權益第一類資本(Common Equity Tier 1, CET1)增提比率則以銀行的系統重要性為計算基礎，其額外資本增提比率的規定範圍為 1%--2.5%²，前述規定將與 Basel III 的緩衝資本及逆景氣循環緩衝資本同步實施（2016 年 1 月至 2018 年底為緩衝期），並於 2019 年 1 月全面實施。

除了上述國際規範標準的跨部門橫構面工具外，另亦有國內規範的工具，截至目前各國之國內規範的實施經驗仍十分有限，有些先進國家，如美國、德國及英國，已制定各該國處理 SIFIs 及 TBTF 的解決機制；瑞士對 SIFIs 的資本緩衝規定除約為 Basel III 的兩倍水準外，亦建議依據銀行資產負債表規模及市場佔有率的計算基礎，另增加對系統風險敏感性的資本增提規定。

三、中央銀行在金融穩定與總體審慎政策的角色

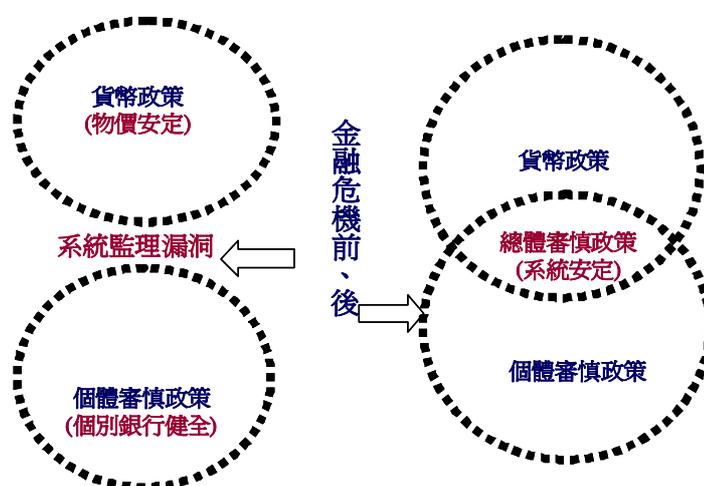
傳統上，物價安定及金融穩定目標分別由獨立的貨幣政策及個體審慎監理政策加以達成，但 2008-2009 全球金融危機的啟示是，貨幣政策與個體審慎監理政策獨立運作以追求各自法定目標的傳統思維已不可靠，且不切實際。本章首先圖示說明貨幣政策與個體審慎監理政策間的監理漏洞，接著由央行在物價安定與金融穩定的雙元角色、央行在總體審慎政策居最重要角色、以及應有明確的金融穩定法源基礎等三大構面扼要說明央行在金融穩定與總體審慎政策的角色。

(一) 貨幣政策與個體審慎監理政策間的監理漏洞

1990 年代起盛行通貨膨脹目標化的貨幣政策操作模式及單一獨立金融監理單位之金融監理一元化風潮。在通貨膨脹目標化機制下，貨幣政策採單一目標單一工具，以利率政策達成物價穩定目標，只以

² FSB 表示額外資本增提比率初步分 1%,1.5%,2%,2.5%等 4 個等級，依規模、風險性、及關連性而有所不同，其額外增提比率並非固定，FSB 將於每年 11 月重新檢視，並延至 2012 年 11 月作最後定案，2014 年將公布每一等級的適用標準。

維持物價安定為貨幣政策法定目標，由央行負責。另一方面，金融監理一元化下的金融監理政策係一種個體審慎監理政策，只著墨對個別金融機構的監理規範，以促進個別金融機構穩健經營，特別是銀行體系，由獨立的金融監理單位負責。上述兩者間的整體金融系統監理部分成為無人管轄的三不管地帶，在監理套利衍生的系統風險下，成為本次金融危機的最大監理漏洞（下圖），此亦係後危機時代各國頻頻進行總體審慎監理政策改革的主要原因（黃富櫻，2011）。



(二) 中央銀行在貨幣穩定與金融穩定的雙元角色

往昔的經驗顯示，金融危機總是引發央行業務在治理與實務作業方面的重大變革，本次全球金融危機亦不例外。金融危機突顯維持物價安定不足以確保金融穩定，因此央行必須調整及克服一些史無前例的全新挑戰，並盡全力與國內外的相關主關機關進行協調與合作。在許多國家（包括新興經濟體），建構總體審慎政策的呼籲聲浪中，已浮現賦予央行新任務的發展趨勢，將貨幣政策與總體審慎政策架構在同一屋簷下應屬較有用的選項。Eichengreen 等(2011)的研究報告指出，愈來愈多的共識是，央行業務的傳統思維需要重新加以思考與檢討，物價安定與經濟金融穩定間的關係需要明確加以重新定義，渠等

建議央行應超越傳統上對物價的重視，另新增明確的金融穩定目標，並在貨幣政策工具之餘，搭配總體審慎政策工具，藉以達成金融穩定目標。上述建議已明確揭示在後危機時代，央行應維持物價安定與金融穩定雙元角色的全球央行業務新方向。

(三) 中央銀行在總體審慎政策居最重要角色

一般而言，許多國家的總體審慎政策採責任分工的治理模式，由多個單位共同負責，而不是由單一機關獨立負責總體審慎政策，但全球已逐漸盛行賦予央行額外權力，主管總體審慎政策之新構思。事實上，央行在評估偵測系統風險方面居領導角色，且因擔任貨幣主管機關及最後貸款者角色，央行平素即具備經濟金融方面的專業知識，此種專業角色助益央行評估系統風險是否來自金融體系不同部門的交互影響，以及評估金融失衡對實質經濟的潛在衝擊。換言之，貨幣政策結合總體審慎政策後能產生綜效，並使貨幣政策發揮更大效力。

隨著央行在此次金融危機中的空前演出，不論操作規模、頻率均創下歷史紀錄，甚至實施量化寬鬆及信用寬鬆的非傳統貨幣政策措施，各國民眾在金融危機時對央行的殷盼與期許，遠遠超過財政部或金融監理單位。因此，國際高峰論壇、研討會或研究報告在討論後危機時代維持金融穩定的總體審慎政策時，全球幾乎一致公認央行應在總體審慎架構中居最重要的角色。Squam Lake Group (2010) 強力推薦應由央行擔任總體審慎角色；Charles Goodhart, Sir John Gieve 及 Paul Mortimer-Lee 基於可最小化一國的監理缺口及能協調央行的貨幣政策與金融穩定政策之考量，一致認為央行是擔任總體審慎監理者的最佳人選 (CentralBanking.com, 2010)；Redouin (2010) 亦基於有效的貨幣政策必須有健全運作的金融體系，才能將貨幣政策措施透過貨幣政策傳遞機制，有效傳導至實質經濟的考量，貨幣政策與金融穩定應同時置於央行屋簷下，在央行擁有雙責任後，能強化央行對金融市場的監理能力。Caruana (2010a) 另指出央行應在總體審慎政策中扮演最重要角色的理由如下：

1. 央行是獨一無二的機構，能在最短時間內對整體金融體系提供無限制的流動性，央行是金融體系安定的最後保證者。
2. 央行在監理支付系統健全運作方面，已居現代金融體系的軸心角色。
3. 央行平素專責分析總體經濟與金融發展趨勢。
4. 央行必須有實務上可行且與主要的貨幣政策目標一致的金融安定目標。
5. 金融泡沫一旦破滅，會不利長期物價安定與經濟穩定成長，進而影響貨幣政策傳遞機制，因此健全的金融體系對確保貨幣政策傳遞機制的有效性非常重要。
6. 以利率政策工具抑制金融失衡，恐波及其他經濟部門，央行若配備總體審慎政策，能專責維持系統安定。

總之，若由央行擔任總體審慎監理政策，即能補足貨幣政策與個體審慎監理間的監理漏洞，全球亦普遍公認央行是擔當總體審慎監理者的最佳人選，以有效維持金融穩定，惟未來央行若同時扮演總體審慎監理角色，亦可能影響央行的獨立性及公信力；另一方面，權力或責任愈大，相對的權責性也愈大，未來如何彰顯央行在金融穩定政策的權責性，有賴制度性與組織方面的架構設計。CentralBanking.com (2010)亦指出，Charles Goodhart 認為先進經濟體的金融監理者可能太自由化，應像新興市場經濟體採取實用的（hands-on）監理方式，如限制貸放成數（loan-to-value ratio）的規定。可以確定的是，未來先進經濟體的監理架構將轉趨嚴格，亦即先進經濟體與新興市場經濟體將較以往更趨合。

(四) 維持金融穩定需要明確的法源基礎

為能順暢執行總體審慎政策，應妥適界定總體審慎政策的法源基礎，亦即無論由那一個單位負責主管總體審慎政策，首務之舉是必須要有語意明確的法源基礎。隨著愈來愈多認為央行是維持金融穩定的最佳主管機關的共識，Carney (2009), Kim (2010),及 Shirakawa

(2010)均指出賦予央行明確的金融穩定法源基礎有其必要性與正當性。BIS 負責金融穩定治理的研究小組所公布的報告亦公開呼籲應賦予央行明確的法源基礎，以維持金融穩定 (BIS, 2011c)。渠等指出明確的金融穩定法源基礎能降低主管業務範圍爭議的風險，並可提供央行充足的權力以因應系統風險。假設央行同時具備貨幣政策與金融穩定的法源基礎，央行即能全力以赴執行貨幣政策及金融穩定政策，從而確保物價、金融及經濟的穩定。截至目前，諸如英國、馬來西亞及澳洲等國均完成央行法的修法作業，賦予各該國之央行明確的金融穩定法源基礎，有些國家如韓國及瑞典則已將央行法修法建議案提交國會審理中，藉以增訂新條文，賦予央行新的金融穩定法源基礎。

更重要的是，假設央行有明確的金融穩定法源基礎，則央行金融穩定職掌的清楚藍圖可進一步降低民眾對央行預期與央行實際作為間的落差風險。金融穩定的觀念雖不易界定，也不易付諸實施，但賦予央行明確金融穩定法源基礎的適當治理安排卻是相當重要的課題。總之，除非央行事先具備明確的法源基礎，否則央行無法擬定與執行金融穩定措施；央行若欠缺事前的明確法源基礎，央行很容易在事後被責備應採措施而未採措施，亦可能在金融不穩定未實際發生金融危機時，被批評為所採措施非屬必要或代價太高。

就小型高度開放的經濟體而言，台灣長久以來體認金融自由化及國際資本自由移動會產生金融不安定的風險。正當許多國家忙於爭論應由那個主管機關負責監控系統風險及金融穩定任務時，台灣卻沒有這方面的困擾，因為促進金融穩定及維持對內及對外價格穩定係台灣央行法中央行四大目標之二，央行法第 19-31 條及 33-35 條並明訂央行達成前述目標的政策工具，其中亦包括針對性的審慎工具。

四、亞洲國家採行總體審慎工具的經驗與資本移動管理措施

(一)亞洲國家的總體審慎工具經驗

2008-2009 年的金融危機激發總體審慎工具維持金融穩定的主流

思維，總體審慎工具頓時成為先進國家的時尚術語與新顯學，美國、英國及歐元地區等爭先恐後進行金融改革，建構適合各國國情需要的總體審慎政策架構。事實上，許多文獻指出 1997 年亞洲金融危機發生前後，亞洲地區的國家即已率先採用總體審慎工具（表 1），藉以監控金融體系的整體風險。只是當時總體審慎術語尚未風行，各國以各種監理措施加以規範，如貸放成數、流動性規範、期限或幣別錯配等，前述工具目前則已納入總體審慎工具的範疇，亞洲國家往昔成功的實施經驗，甚至成為先進國家學習效法的對象。

表 1 亞洲國家實施總體審慎政策工具的經驗

工 具	國 家
反循環資本計提	中國大陸(曾考慮採行)
提列反循環呆帳準備	中國大陸、印度
限制貸放成數	中國大陸、香港、南韓、新加坡
直接對金融機構放款予特定部門進行管制	南韓、馬來西亞、菲律賓、新加坡
額外資本計提(capital surcharges)	中國大陸、印度、菲律賓、新加坡
流動性規範	印度、南韓、菲律賓、新加坡
限制幣別錯配(currency mismatch)	印度、馬來西亞、菲律賓
存放比要求	中國大陸、南韓

資料來源：Caruana (2010b)

(二)亞洲國家近年的資本移動管理措施

歷史經驗顯示短期資本移動是導致亞洲金融危機的一項主要因素，遭受危機的亞洲國家在危機爆發之前皆有大量資金流入，而後這些短期性資金急遽逆轉流出，短期資本移動本質上具有快速流入及流出市場的不穩定性，極易造成匯率劇烈波動。2008-2009 年全球金融危機後新興經濟體的匯率波動亦證實與短期資本移動有關。新興經濟體的市場與經濟規模無法吸納先進經濟體大規模且波動無常的短期

資金流入，而衍生匯率劇烈波動，甚至抑制出口成長等經濟金融面的不利衝擊。因此，亞洲地區的若干新興經濟體（如南韓、泰國、印尼等）近年間紛紛採行資本移動管理措施（見表 2），抑制外匯投機炒作，以維持有秩序的外匯市場。台灣亦然，近年間亦實施資本移動管理措施（相關說明見下一章）。國際貨幣基金及亞洲開發銀行近年間亦紛紛表態支持新興經濟體實施資本移動管理措施的正當性與必要性，藉以消除危及金融穩定的不利因素。

表 2 近年來南韓、泰國及印尼的資本移動管理措施

	實施日期	措施內容
南韓	2010.10	(1)企業外匯避險金額上限為承做出口單據之 100%。 (2)本國銀行遠匯部位上限為資本額之 50%。 (3)外國銀行在韓分行遠匯部位上限為資本額之 250%。
	2010.10.19	針對從事外匯衍生性商品交易業務之銀行進行金融檢查。
	2011.1	研議對存託憑證(depository receipt, DR)之買賣課稅： (1)就資本利得之 22%與初次公開發行(IPO)籌資之 11%孰低者課稅。 (2)課徵交易所交易稅 0.3%，店頭市場(OTC)交易稅 0.5%。
	2011.1.1	恢復對外資投資政府短期債券課稅，其中利息稅率 15.4%，資本利得稅率 22%。
	2011.3	本國銀行遠匯部位上限由資本額之 50%調降為 40%，外國銀行在韓分行遠匯部位上限由資本額之 250%調降為 200%。
	2011.8	對銀行 1 年期以下外幣借款課稅 0.2%，1-3 年期者課稅 0.1%，3-5 年期者課稅 0.05%，5 年期以上者課稅 0.02%。
	泰國	2010.9.16

	實施日期	措施內容
	2010.10.12	有外匯收入的公司，可利用國內外匯帳戶轉帳：五萬美元以下外匯交易，只需提供匯款理由文件。
	2010.10.13	取消外資投資公債之利息及資本利得免預扣稅 15%之優惠。
印尼	2010.6.17	(1)持有央行短期債券需至少一個月，並發行 9 個月期及 12 個月期之 SBI。 (2)擴大隔夜拆款利率與基準利率之差距，由 1%擴大為 2%。
	2011.1	銀行短期外債占銀行資本比重不得超過 30%。
	2011.3	2011 年 3 月起銀行外匯部位準備金由 1%調高至 5%，2011 年 6 月起再調高至 8%。

資料來源：第 5 期金融穩定報告，中央銀行編印，2011 年 5 月。

五、近年台灣的總體審慎政策實務與政策效果

本章將說明台灣主要的總體審慎政策的實務作業，特別是對不動產市場的總體審慎措施，及因應短期資本流入的資本移動管理措施。最後則扼要說明前述兩種總體審慎措施的政策效果。

(一)近年台灣的總體審慎政策實務

為因應 2008-2009 年的全球金融危機及急遽變遷的經濟金融環境，台灣近年來已採行各種總體審慎政策，以確保金融穩定，並在穩定的環境中追求經濟成長。主要政策包括 (顧石望等, 2011)：

1. 貨幣政策與資本移動管理措施

(1) 貨幣政策措施

促進金融穩定係中央銀行的四大目標之一。在 2008-2009 年全球金融危機期間，本行調降政策利率，並採行多項措施以確保市場有充足的流動性，總計調降 7 次利率，總幅度高達 237.5 個基本點，已有效降低企業及個人的融資成本，並激勵民間消費與投資。反之，隨著經濟快速復甦，本行漸次調整寬鬆貨幣政策，改採調高政策利率的緊縮措施，總計調高 5 次利率，調幅達 62.5 個基本點，並擴大長期央行定存單的發行金額，以沖銷多餘的流動性。

除了利率政策外，本行另採市場流動性措施。包括調降法定準備金比率、擴大附買回操作的範疇³。此外，本行亦參與強化中小企業信用保證基金，助益分擔銀行的信用風險，並敦促銀行持續發揮金融中介功能。

(2) 流動性監理實務

本行除採行法定流動準備率⁴與期差配置規定⁵等流動性管理工具外，另亦採行其他措施以監控金融機構的流動性發展動態。本行於2010年1月設立「金融機構流動性管理小組」，研究分析金融機構流動性的差異化管理、流動性異常監控、及流動性衡量標準等重要議題，並經由「金融監理聯繫小組」研議改革措施。另與金管會於2009年底成立「新巴賽爾協定持續研議工作小組」，針對BCBS在2009年7月發布之強化BASEL II規定進行研議。

(3) 對不動產市場的總體審慎政策

本行為抑制不動產市場飆漲，藉以維持金融穩定，亦採取若干針對性總體審慎措施，本章第二小節將詳加說明對不動產市場的總體審慎措施。

(4) 資本移動管理措施

新台幣匯率原則上由外匯市場供需決定，惟若有不規則因素（如短期資金大量進出）及季節因素，導致匯率波動與失序變化，不利經濟與金融穩定時，本行將維持外匯市場秩序。特別是大量資本流入將危及新興經濟體金融體系的安定，潛在出現金融危機的風險，加深匯

³ 2008年9月起本行擴大附買回操作範疇，包括擴大合格交易對手及合格擔保品的範疇，並擴大最長融通期限至180天，藉以充裕市場較長期的流動性，減緩金融市場可能衍生的系統流動性風險。

⁴ 本行自2011年10月1日起調高法定流動準備率，由原先的7%調高為10%。

⁵ 為監控銀行資金來源與用途的期差配置情形，金管會規定銀行應按月填報新台幣資產負債的期差配置分析報告，本行則下載金管會的資料據以了解銀行的期差配置情形。依據規定，銀行一個月期新台幣資產的期差錯配缺口不得超過特定比率，其中商業銀行、工業銀行及進出口銀行的上述特定比率分別為-5%、-10%及-15%。

率波動的幅度。因此，新興經濟體大都採取資本移動管理措施，藉以有效減低資本移動對經濟金融的不利衝擊，我國亦然，本章第二小節亦將說明台灣近年來的資本移動管理措施。

2. 強化金融穩定的實務作業

(1) 編製金融健全指標

本行自 1996 年 3 月起函請本國銀行（含中華郵政公司）按季提供資料，由本行金檢處編製金融健全指標，包括核心組及建議組金融健全指標，並定期公布於本行發布之金融穩定報告。上述金融健全指標的範疇，除包本國銀行外，尚包括企業部門、家庭部門、不動產市場及金融市場。

(2) 發布金融穩定報告

本行為了解危及金融穩定的威脅、弱點與潛在風險，及持續監控金融體系與總體經濟的發展動態，自 2008 年 6 月起發布金融穩定報告，旨在定期公布台灣金融體系的現況，並透過廣泛討論，加深市場對潛在風險的了解，及採行因應對策，以維持金融穩定。

(3) 金融體系壓力測試

金融體系壓力測試係分析總體審慎指標的一種方式，壓力測試並非用來預測金融危機，而是用來評估金融體系如何暴險在特定經濟金融震盪中，並指出影響金融體系波動的關鍵因素。2010 年 7 月金管會函請本國銀行辦理 2009 年度壓力測試，情境設定為輕微⁶及較嚴重⁷。金管會辦理銀行壓力測試的目的在於督促銀行重視壓力測試，改善當前依巴塞爾基本協定二（Basel II）第二支柱辦理壓力測試的方法，以作為銀行未來自辦壓力測試之參考。2011 年 9 月金管會另公布本國銀行以 2010 年底為基準日的壓力測試結果，在輕微及較嚴重的假

⁶ 模擬假設經濟衰退 1.4%，失業率 6.08%，房價下跌 10%。

⁷ 模擬假設經濟衰退 2.73%，失業率 7.39%，房價下跌 20%。

設情境下，無論是平均資本適足率或第一類資本適足率均高於法定最低資本適足率的規定。金管會另表示，為使銀行能逐步發展較為精進的測試方法，第二次壓力測試未統一設定壓力情境，各銀行可依據其內部授信管理或資料庫適足性，擇定適用方法，決定其壓力情境之相關參數之估計值（如損失率及違約損失率）。值得加以說明的是，本行亦同時研擬總體 (Macro) 銀行壓力測試機制⁸，其建構作業目前仍在積極進行中。

3. 強化金融基礎措施與存款保險機制

為因應金融危機，我國於 2008 年 10 月宣布全額存款保險機制，以增強存款人的信心及穩定金融體系。該機制最初的到期日為 2009 年 12 月底，後來延長至 2010 年 12 月底，主要係考量全球經濟金融仍續呈不穩定，且鄰國新加坡及香港亦皆延長全額存款理賠機制。就金融基礎設施而言，本行已採行 RTGS 清算交割制度，並持續追蹤檢討該制度的發展。

4. 強化金融消費者保護

(1) 新金融消費者保護法

在後危機時代，我國制定「金融消費者保護法」，開啟我國金融消費者保護的新紀元，以保障金融消費者的權利及確保金融穩定。該法於 2011 年 6 月 3 日經立法院三讀通過，並於同年 6 月 29 日制定公布，金管會應於 2011 年 12 月 31 日以前捐助成立專責之金融消費爭議處理機構，並於該機構設置金融消費者服務部門，除辦理協調金融服務業處理申訴及協助評議委員會處理評議事件之各項審查準備事宜外，並應辦理對金融服務業及金融消費者的教育宣導，以有效預防

⁸ 壓力測試一般區分為個體與總體壓力測試兩種，本行的壓力測試屬總體壓力測試。本行依據設定的壓力情境，利用銀行現有申報資料，以總體經濟模型及總體壓力測試模型進行測試，並將銀行間傳染效果及對總體經濟的可能影響納入評估，以了解整體金融體系承受衝擊之能力及對總體經濟之影響。金管會的壓力測試則屬個體壓力測試，藉以瞭解個別銀行能否承受壓力情境之衝擊，以及是否須採行因應監理措施，此種測試並不考慮銀行間的傳染效果及對總體經濟的可能影響。央行的總體壓力測試與金管會的個體壓力測試不會重複，兩者具互補功能。

金融消費爭議發生。

(2) 銀行帳戶管理(Know-your-customers policies)

金管會強調銀行帳戶管理的重要性，特別督促金融機構落實銀行帳戶管理，深入了解銀行的往來顧客，杜絕人頭帳戶及詐騙行危。

(3) 強化金融教育

強化金融教育能協助消費者具備作金融決策應有的認知、知識、技能與信心，進而能致力於金融穩定與促進經濟永續成長，金融教育能輔助而非替代總體審慎政策。

5. 財政政策

(1) 寬鬆財政政策

為因應全球金融危機，我國於 2008 年 9 月推出「因應景氣振興經濟方案」，以刺激消費、振興投資、加強建設、穩定金融及促進出口。該寬鬆政策包括促進民間投資、加強中小企業融資及公共建設，鼓勵消費、促進就業、辦理優惠房貸、穩定金融及拓展出口等措施。例如，就鼓勵消費而言，我國於 2008 年 12 月實施「振興經濟消費券發放特別條例」，作為刺激消費的措施之一，每人發放消費券 3,600 元，透過消費鼓勵，帶動經濟成長。

(2) 緊縮財政政策

2011 年 6 月 1 日起，我國針對高價位的商品與勞務，特別是房屋不動產，實施「特種貨物及勞務稅條例」，即一般俗稱的奢侈稅，非自用住宅且在購入後兩年內出售的房屋將課徵 10-15% 的奢侈稅，奢侈商品（如汽車、飛機、遊艇、家具、皮毛等）的稅率為 10%。實施奢侈稅的目的是，達成稅負公平、健全房屋市場、抑制房價飆漲及縮小貧富差距。初估實施奢侈稅將可額外增加新台幣 150 億元稅收，可用來挹注社會福利支出所需資金。

(二) 不動產市場的總體審慎措施、資本移動管理措施與政策效果

1. 不動產市場的總體審慎措施

近年來台北大都會區房價漲幅較為明顯，銀行放款有過度集中之虞，不利銀行風險控管；特定房價漲幅較為明顯，民眾購屋負擔較重，房價所得比（購屋總價/家庭年所得）及貸款負擔率（每月房貸支出/家庭月所得）均高於其他地區。為維持金融穩定，並避免銀行資金流供房屋及土地炒作，並督促金融機構控管授信風險，以保障存款大眾權益及促進金融穩定，本行自 98 年 10 月起採取下列針對不動產市場的總體審慎措施。

(1) 近年來針對不動產市場的主要總體審慎措施

● 採行漸進措施，控管特定地區的房貸風險

為保障民眾權益及避免借款戶承受過高風險，並加強金融機構控管不動產授信風險，本行自 98 年 10 月起採行因應施，包括(a)道德說服(b)加強統計資料蒐集分析(c)進行專案金融檢查(d)明文制訂規範，控管不動產授信風險。

● 訂定土地抵押貸款及特定地區購屋貸款規定⁹

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¹⁰。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。

坦言之，本行並非管控不動產市場的唯一單位，如欲發揮政府政策綜效，仍有賴相關部會（如金管會、財政部及內政部等）間的協調與合作。再者，針對性審慎措施亦非管控不動產市場的唯一工具，本

⁹ 依據中央銀行法第 28、29、31 條及銀行法第 37 條第 2 項、第 40 條之規定，訂定「中央銀行對金融機構辦理特定地區購屋貸款業務規定」，並自 99 年 6 月 25 日起施行。

¹⁰ 修正 99 年 6 月 25 日施行之「中央銀行對金融機構辦理特定地區購屋貸款業務規定」為「中央銀行對金融機構辦理土地抵押貸款及特定地區購屋貸款業務規定」，自 99 年 12 月 31 日起實施。將購屋貸款之特定地區增加三峽、林口及淡水三區，第二戶以上購屋貸款成數由 7 成降為 6 成；增訂土地抵押貸款條件限制

行雖可採利率政策抑制不動產市場的非理性榮景，惟恐波及對其他經濟部門的正常資金需求，反而對整體經濟造成非預期的不利衝擊，此即逆勢操作利率政策(lean against the wind)抑制資產泡沫妥適性，目前仍備受爭議的重要原因。職是之故，本行的針對性審慎措施係較務實的有效措施，也是落實政府「健全房屋市場方案」政策之一，相關部會亦已積極推動其他相關政策，應有助房屋市場健全發展。

(2)新舊不動產審慎措施之比較

台灣房市已歷經三大景氣循環¹¹，但未出現明顯房價泡沫化現象(蔡曜如，2010)。其中1987至1990年期間因開放外匯管制，吸引熱錢流入，市場游資充斥，投機炒作激增，且銀行辦理空地抵押放款及對投資公司放款之審核均有欠嚴謹，影響資金正常流向，造成股價與房價快速倍增，資產價格泡沫有明顯擴大之虞。本行爰於1989年2月28日採行選擇性信用管制措施¹²，該措施實施7年後方完全廢止。前述選擇性信用管制措施即當前所稱總體審慎措施，實施後股市隨之回跌，房價亦走低。

簡言之，1989年不動產市場的審慎措施主要係考量熱錢流入、游資充斥及銀行授信欠嚴謹等背景因素，係一種全省通盤適用的一般性措施，與前一單元所述2009年以來控管特定地區的針對性措施迥異，2009年第二季以來，銀行對不動產放款的集中度持續攀升，全體銀行房貸占總放款比重高達38.3%，相對國內生產毛額比率亦達52.0%，不利銀行風險控管；且民眾購屋負擔加重，台北大都會區的房價漲幅偏高，房價所得比及貸款負擔率均高於其他地區。2009年第二季起採行針對性不動產審慎措施後，銀行不動產放款集中度已漸

¹¹ 1973至1974年、1979至1980年；1987年至1990年；2009年第二季以來。

¹² 自1989年3月1日起，銀行辦理購地、建造及購買住宅或企業用建築、建造高爾夫球場等土地擔保放款最高貸放額度以不超過1989年2月底土地公告現值加四成爲限，期限最長爲3年；暫停辦理無擔保購地貸款、無正當使用目的之都市空地擔保放款及最近2年內轉手三次或三次以上之土地擔保放款；並凍結對投資公司之授信總餘額於1989年2月底水準，以抑制投機活動。

次減緩，相關說明請參見本小節第 3 單元的政策效果分析。至於新舊不動產審慎措施之相同處，則均使用貸放成數(loan-to-value ratio, LTV)的總體審慎工具，以抑制投機活動，並維持不動產市場及整體經濟金融穩定（表 3）。

表 3 新舊不動產市場審慎措施的比較

	相異處	相同處
1989 年 2 月 28 日選擇性信用管制措施	全省通盤適用的一般性措施	均使用貸放成數(LTV)的總體審慎工具，抑制不動產市場的投機活動
2010 年不動產市場審慎措施	針對大台北都會區及新北市特定地區的針對性措施	

2. 資本移動管理措施

過去 30 年台灣歷經經濟奇蹟，其中最重要的發展之一是跨境金融交易及國際資本移動快速成長。一般而言，資本移動可使移入國受惠，但亦造成不安定，且與許多國家的金融危機緊密關聯，特別是 2008-2009 年全球金融危機後之小型新興經濟體。大規模短期資本移動經常破壞新興經濟體的穩定，而先進經濟體大規模且波動無常的短期資金流入市場深度與流動性皆不足的新興經濟體市場，就好比大魚進入小池塘一樣，往往造成很大的影響，新興經濟體的規模無法吸收此等衝擊（中央銀行, 2011）。完全無束縛的短期資本移動會導致市場過度波動，也會造成匯率失序波動，基此，全球已凝聚更多的共識，充分了解國際資本移動的成本與效益，以及如何管理資本移動。因此，應有相關措施用來抑制資本移動及外匯投機衍生的風險（中央銀行, 2010b）。再就理論觀點而言，一國經濟無法同時達成貨幣獨立(monetary independence)、匯率安定及資本自由移動的多重目標，各國必須在促進金融穩定及長期經濟成長之間謀取平衡，國際資本移動其實已對總體經濟及總體審慎政策間構成重大的威脅與挑戰。

坦言之，台灣的外匯市場規模相當小，目前登記境外外國機構投資人帳戶之外資超過 1 萬家，帳戶內有資產者達 6 千多家，其中 20

餘家進出頻繁，其匯出入金額占全體外資匯出入金額的比率高達40%，外資資金大幅進出，對台灣的外匯市場及新台幣匯率造成干擾，不利金融穩定。為抑制資本大量移動衍生不安定風險及預防外匯投機導致匯率劇烈波動，本行協同金管會在2010及2011年採行表4所列示的資本移動管理措施。

本行重申新台幣匯率原則上由外匯市場供需決定，惟若有不規則因素（如短期資金大量進出）及季節因素，導致匯率過度波動與失序變化，不利經濟與金融穩定時，本行將維持外匯市場秩序。事實上，本行主要依賴市場機制進行資本移動管理，資金進出享有完全自由，只對少數涉及新台幣兌換之金融交易進行必要的管制，藉以防杜外資炒匯嚴重衝擊匯率與金融安定，進而不利經濟發展。外資投資國內有價證券而匯入之資金，務必依結匯申報用途使用；未來本行將隨時密切注意其資金用途。

表 4 台灣的資本移動管理措施

日期	措施
2010/8	8月2日起外資從事借券交付之保證金以美元為之。
2010/11	11月11日起外資投資公債金額恢復1995年原規定，併入不得超過其淨匯入資金30%限額內管理。
2010/12	12月27日起新台幣無本金交割遠匯（NDF）與匯率選擇權之合計部位限額，由原訂不得逾總部位1/3，調降為1/5。
2011/1	1月1日起金融機構收受境外「華僑及外國人與大陸地區投資人」之新台幣活期存款餘額超過本年12月30日餘額之增加額，按準備率90%計提準備金；未超過該日餘額部分，按25%計提準備金；源自該存款之準備金乙戶金額全部不給付利息。

值得加以說明的是，短期資本大量流入，亦會帶動資金移入國的資產價格飆升，造成資產泡沫，因此，多數國家在採行資本移動管理

措施之餘，亦同時搭配對金融機構特定業務的限制措施，如，香港、新加坡及南韓皆另採行針對不動產融資的總體審慎措施。台灣亦然，自 2009 年 10 月起採行多項不動產市場的總體審慎措施，以強化銀行不動產融資的信用風險管理。簡言之，資本移動管理措施不是管控資本流入的唯一工具，針對性的總體審慎措施在抑制資本流入助長投機需求方面，亦扮演重要的角色。

3. 政策效果

本單元主要說明不動產市場總體審慎措施與資本管制措施的政策效果。就不動產市場總體審慎措施而言，2010 年中以來，銀行授信集中現象持續改善。購置住宅貸款占總放款比重已由 2010 年 6 月底之 27.60% 降至 2011 年 10 月底之 26.64%；同期間，特定地區新承做房貸占全體新承做房貸總額之比重亦由 64.4% 降至 53.8%（圖 1-2）。貸款成數續降，房貸利率上升，有助銀行風險控管與健全經營，並保障存款大眾權益，促進金融穩定。2009 年 10 月以來，本行對金融機構所採行控管不動產貸款風險之各項針對性審慎措施，已積極落實政府「健全房屋市場方案」，且發揮成效。

圖 1 購置住宅貸款占總放款比重

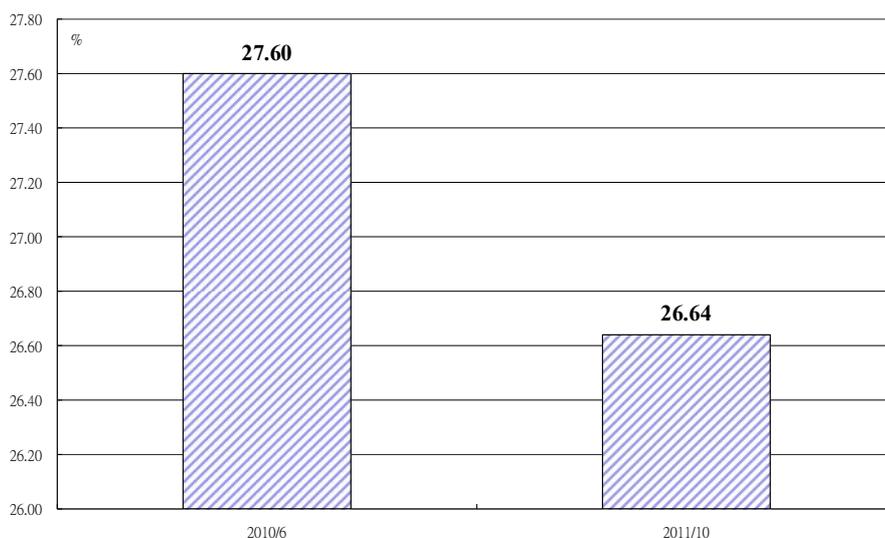
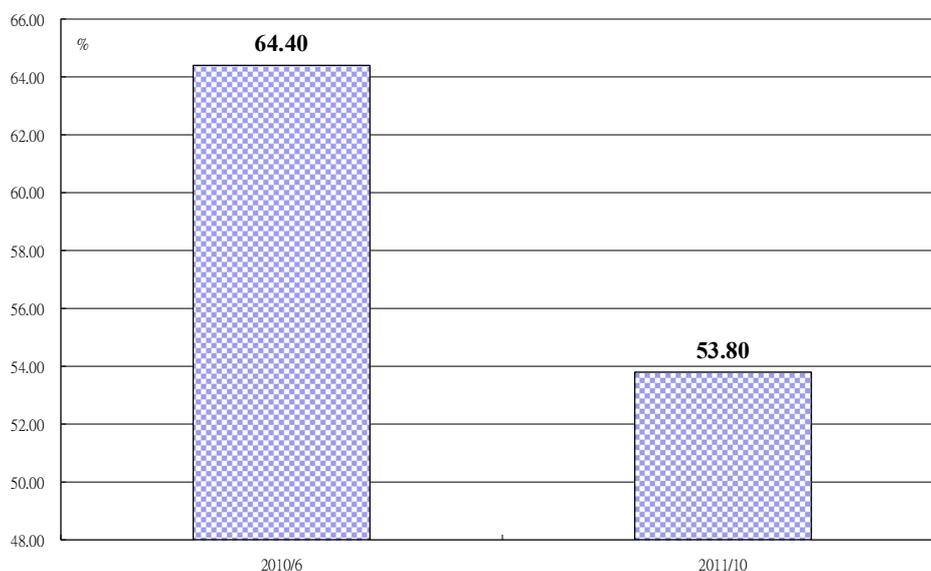


圖 2 特定地區新承做房貸占全體新承做房貸總額比重



另就資本移動管理措施加以觀察，亦已發揮相當的政策功效，例如，外資的新台幣借券交易的保證金在四個月內由新台幣 1,210 億元降為零元，外資持有的政府公債在 2010 年 11 月至 2011 年 7 月之間減少新台幣 420 億元。

為維持金融穩定，本行將繼續執行「中央銀行對金融機構辦理土地抵押貸款及特定地區購屋貸款業務規定」，並視實際發展狀況，採行合宜之因應措施。同時，政府各部會刻正落實推動相關政策，將有助不動產市場之健全發展。此外，本行在面臨短期資本大量流入時，亦將採行必要的資本管制措施，以維持經濟金融安定。

六、 台灣的經濟與金融健全指標

本章將由經濟與金融健全指標勾勒 2005 年以來台灣經濟金融的發展動態。縱使全球的經濟金融復甦仍存在不確定感，但台灣的經濟金融發展卻尚屬穩健，穩健的經濟金融發展亦可用來彰顯台灣所採總體審慎政策的總合成效。

圖 3-7 及表 5 顯示台灣的經濟與金融健全指標。台灣的經濟成長率由 2009 年的負 1.93% 遽升至 2010 年的 10.88%，主要係因出口恢

復強勁成長及上年基期較低所致。消費者物價指數及核心消費者物價指數年增率在本行審慎的貨幣政策操作下，均維持低穩的物價安定走勢。另就金融健全指標加以觀察，絕大多數的指標皆維持穩健變動。近數年來本國銀行的資產報酬率與淨值報酬率均漸次提高。2010 年的逾期放款比率已降至 0.61%，備抵呆帳覆蓋率則高達 157.32%，雙雙顯示銀行維持良好的資產品質，且備抵呆帳足以覆蓋潛在損失。銀行資本亦相當充足，近數年的平均資本適足率均遠高於最低 8% 的法定規定。家計部門借款對 GDP 比率平均約 82%，應還本付息金額占可支配所得毛額比率則明顯由 2005 年的 46.97% 降至 2010 年的 36.12%。總體而言，台灣的地價指數雖漸次上升，但穩健的金融與家計部門已促使台灣經濟金融維持穩定發展。

圖 3 經濟成長率與 CPI 成長率

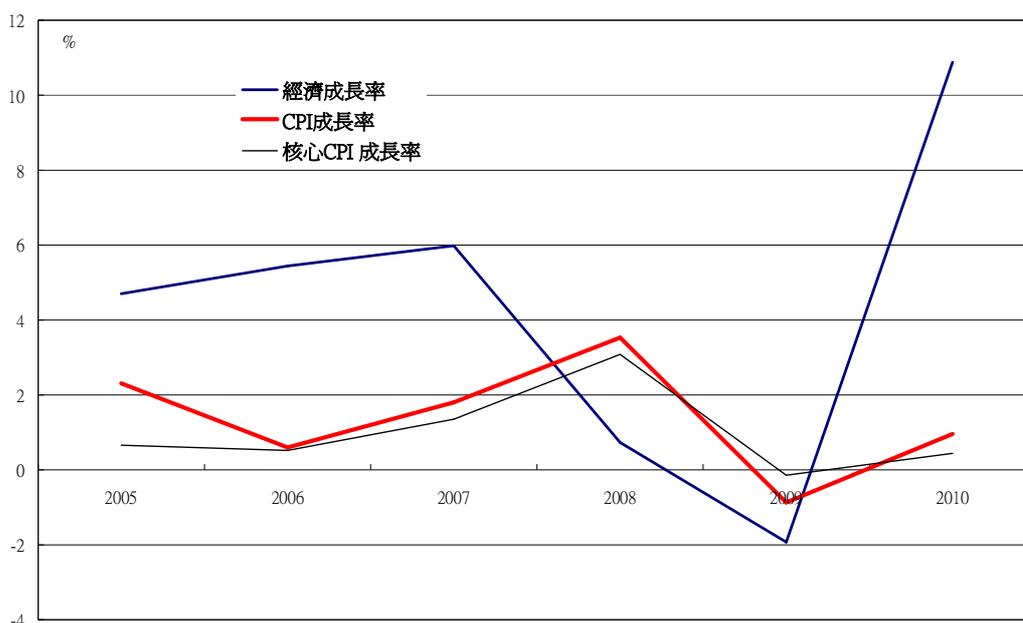


圖 4 銀行資產報酬率與淨值報酬率

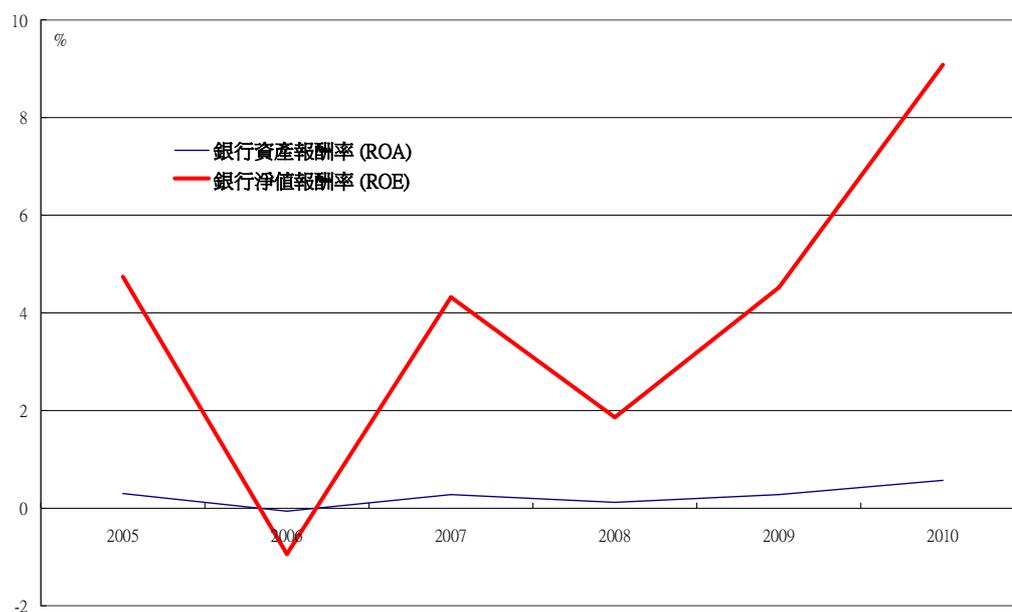


圖 5 銀行逾期放款比率與備抵呆帳覆蓋率

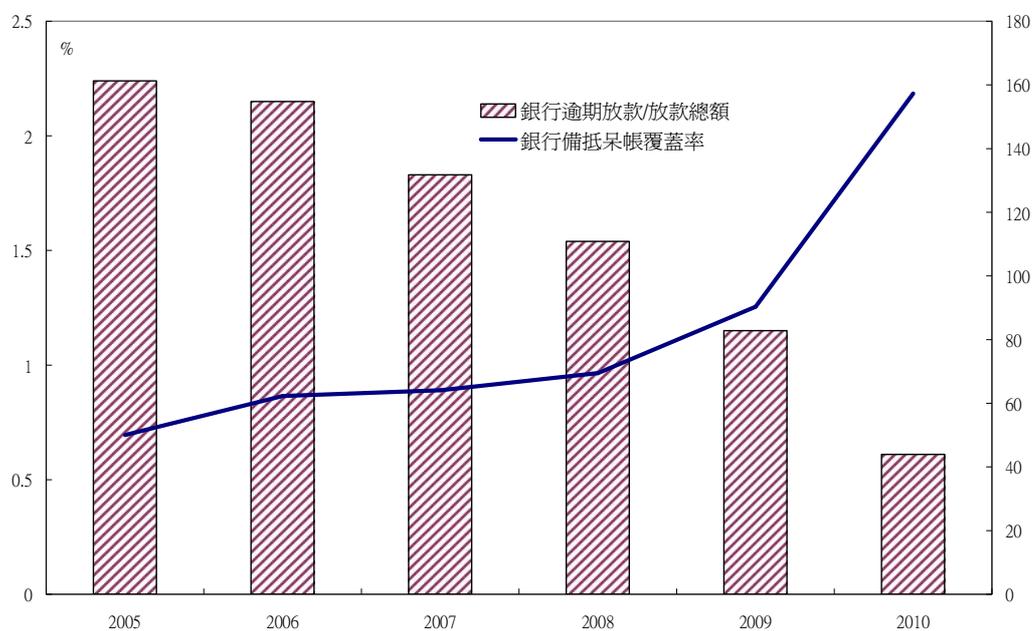


圖 6 銀行風險性資產自有資本比率

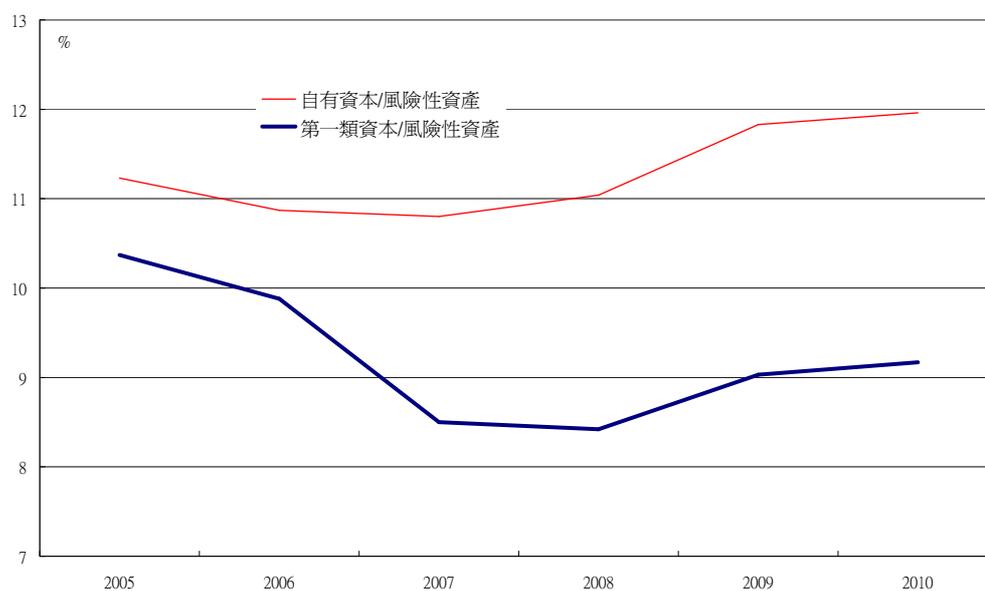


圖 7 家計部門借款/GDP 與應還本付息金額/可支配所得毛額

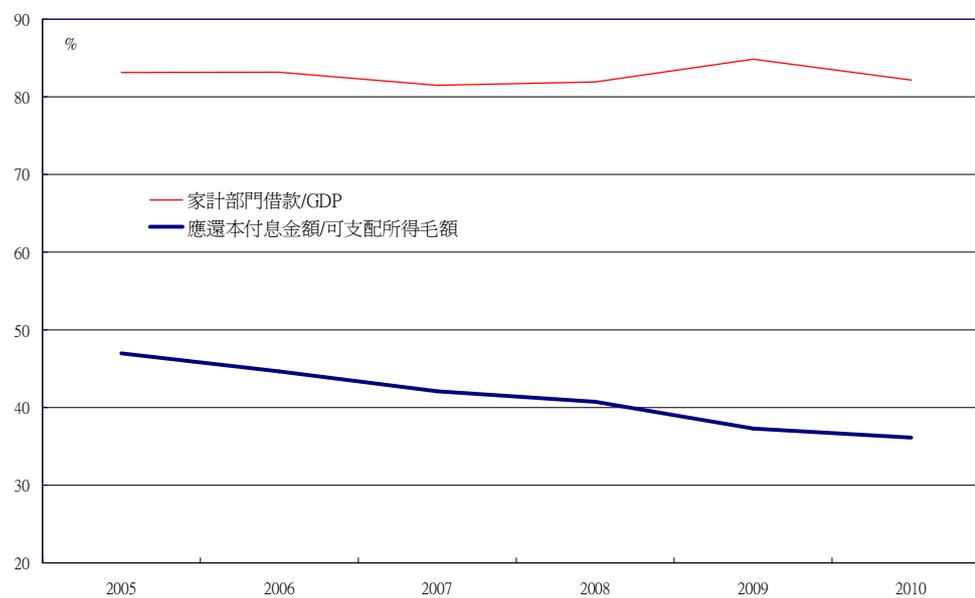


表 5 台灣的經濟與金融健全指標

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
經濟成長率	4.70	5.44	5.98	0.73	-1.93	10.88
CPI 成長率	2.31	0.60	1.80	3.53	-0.87	0.96
核心 CPI 成長率	0.66	0.52	1.35	3.08	-0.14	0.44
銀行資產報酬率 (ROA)	0.30	-0.06	0.28	0.12	0.28	0.57
銀行淨值報酬率 (ROE)	4.74	-0.94	4.32	1.86	4.52	9.08
銀行逾期放款/放款總額	2.24	2.15	1.83	1.54	1.15	0.61
銀行備抵呆帳覆蓋率	50.06	62.26	64.07	69.48	90.35	157.32
自有資本/風險性資產	11.23	10.87	10.80	11.04	11.83	11.96
第一類資本/風險性資產	10.37	9.88	8.50	8.42	9.03	9.17
家計部門借款/GDP	83.15	83.17	81.47	81.92	84.84	82.17
應還本付息金額/可支配 所得毛額	46.97	44.66	42.09	40.74	37.29	36.12
地價指數	94.68	96.38	98.92	100.51	100.38	105.93

資料來源：中央銀行出版之「金融穩定報告」，2011 年 5 月。

七、 結論

2008-2009 年的全球金融危機突顯貨幣政策與個體審慎監理政策間有一個明顯的系統風險監理漏洞，渠等分別專注物價安定及個別金融機構穩健經營的目標已不足以維持整體經濟金融的穩定發展，因此有必要建構另類政策架構，以整體金融機構與金融市場的系統安定為目標導向。換言之，後金融危機起全球逐漸浮現金融監理新思維，透過總體審慎政策維持金融穩定已成為熱門的重要議題，並獲得充分的共識。另一方面，隨著各國採取因應金融危機的極度寬鬆措施，以及金融危機後先進經濟體與新興經濟體間的「經濟雙速復甦」發展方向，導致大量資本流入收益率較高的新興經濟體，進而推升新興經濟體銀行信用擴充、資產價格上升及通貨膨脹壓力。新興經濟體普遍面臨上述情景，多數皆採行總體審慎措施，如資本移動管理措施，藉以防杜投機炒作，有效維持金融安定。坦言之，資本移動管理措施係一

種必要的最後調節措施，也是一種異常情況下較好的安全閥機制。就新興經濟體央行所採行之資本移動管理措施加以衡量，資本移動管理措施經證實是有效的措施，台灣在近數年亦成功採取總體審慎措施維持經濟金融穩定，特別是針對不動產市場及資本移動的總體審慎措施。

事實上，本行曾於 1989 年 2 月採行嚴峻的選擇性信用管制措施，藉以抑制房市投機活動。新舊不動產審慎措施除背景因素不同外，其最顯著的差異在於，1989 年的舊措施屬全面性的一般性措施，而 2009 年以來的措施則係針對大台北都會區及若干新北市地區等特別地區的針對性措施；兩者相同處，則均使用貸放成數(LTV)的總體審慎工具，抑制房市投機炒作，維持不動產市場及總體經濟金融穩定。

我們需要更努力強化系統監控及建構完善的總體審慎政策架構，包括總體審慎指標、工具、法源基礎及治理等相關議題。正當先進國家記取 2008-2009 金融危機教訓，在後危機時代紛紛建構新制總體審慎政策架構之際，亞洲地區的國家其實在 1997 年亞洲金融危機發生前後，即已率先採用總體審慎工具，藉以監控金融體系的整體風險。只是當時總體審慎術語尚未風行，各國以各種監理措施加以規範，如貸放成數、流動性規範、期限或幣別錯配等。

Caruana (2011b)稱只單獨以總體審慎政策承擔維持金融穩定重任是一種沉重的負擔，總體審慎政策只是部分的解決方案，其中央行扮演相當重要的角色。就廣義而言，舉凡與金融穩定領域有關的審慎監理政策、貨幣政策及財政政策，均可歸納為總體審慎政策，惟就實務操作而言，總體審慎監理政策、貨幣政策與財政政策間並非替代關係，而是互補效果。如，2010 年本行以利率政策搭配對房市的總體審慎政策，以有效控制不動產抵押貸款市場的信用風險；又如，2008-2009 年全球金融危機期間，寬鬆貨幣政策、發放消費券的財政政策及全額存款保險政策，亦同時發揮刺激消費及維持經濟金融穩定

的目標。總之，在當前全球經濟金融急遽變遷的環境下，政策組合較單一工具更易發揮維持金融穩定的效果。特別是，為抑制大量短期資本移動，央行在傳統貨幣政策之餘，搭配實施對不動產市場的總體審慎措施及資本移動管理措施，對維持不動產市場及外匯市場的穩定頗有助益，進而能達成整體經濟金融穩定的目標。

維持金融穩定是一種分工的責任，有賴國內外相關主管機關的通力合作與協調，但多數人認為以單一機關承擔所有合作與協調是最好的治理方式，更精確的說，授權單一委員會（如金融穩定政策委員會）或單一主管機關專責總體審慎政策的決策事宜。全球刻興起共識認為具備明確維持金融穩定法源基礎的央行應在總體審慎政策中居最重要角色，但欲在央行法中明確規範金融穩定目標，對央行而言，仍是一種挑戰，如，金融穩定目標通常是方向性的模糊陳述，不若貨幣政策有明確的目標；金融穩定亦不若物價安定有明確的通膨量化指標，反而不易對外界溝通。儘管如此，擴大央行的政策架構及合宜的工具組合已成為熱門的討論議題，對所有央行而言，在後危機時代如何調整貨幣政策以執行總體審慎政策的新任務，無疑是一種前所未有且無法迴避的全新挑戰。

台灣是一個小型開放經濟體，外匯市場規模亦相當小，中央銀行法第二條規定四大經營目標，促進金融穩定與維持對內對外幣值穩定，為其中兩大目標，中央銀行法第 19 至 31 條與 33 至 35 條，也明訂本行可採行的重要措施，其中包括針對性的總體審慎措施。值得加以說明的是，台灣的情況與他國不同，中央銀行與金融監督管理委員會同時具備維持金融穩定的法源基礎，雙方透過「金融監理聯繫小組」，定期集會，充分交換及溝通攸關金融穩定的議題與政策措施。

參考資料

中央銀行(2010a), 2010 年中央銀行年報。

中央銀行(2010b), 新聞發布第 170 號, 9 月 6 日。

中央銀行(2011), 新聞發布第 85 號, 5 月 6 日。

黃富櫻 (2011), 「中央銀行在金融穩定的角色與工具」, 國際金融參考資料第 62 輯。

蔡曜如(2010), 「資產價格泡沫問題與貨幣政策挑戰」, 出國報告。

顧石望、林正芳、魏怡萱 (2011), 「金融穩定與總體審慎政策」, 未發表。

BIS (2010), 80th Annual Report, June 28.

BIS (2011a), “Macroprudential policy tools and frameworks”, update to G20 Finance Ministers and Central Governors, February 14.

BIS (2011b), “The future of central banking under post-crisis mandates,” BIS papers NO 55, January.

BIS (2011c), “Central bank governance and financial stability ”, A report by study group chaired by Stefan Ingves, Governor, Sveriges Riksbank, May

Carney, Mark (2009), “Some considerations on using monetary policy to stabilize economic activity,” Speech delivered at the Jackson Hole, Wyoming, the Federal Reserve of Kansas City, August.

Caruana, Jaime (2011a), “Monetary policy in a world with macroprudential policy”, Speech delivered at the SAARCFINANCE Governors’ Symposium 2011, Kerala, 11 June.

Caruana, Jaime (2011b), “Central banking between past and future: which way forward after the crisis?”, speech delivered at the South African Reserve Bank 90th Anniversary Seminar, Pretoria, July 1.

Caruana, Jaime (2010a), “Macroprudential policy: What we have learned and where we are going”, Speech delivered at the Second Financial Stability Conference of the International Journal of Central Banking, Bank of Spain, Madrid, June 17, 2010.

Caruana, Jaime (2010b), “Working Towards a New Consensus,” BIS Generak

Manager's speech at high-level meeting in Washington D.C., April 23.

CentralBanking.com(2010), "Central banks are preferred regulators", September 7, 2010.

Fhirakawa, Masaaki (2010), "Future of central banks and central banking," Speech delivered at the 2010 International Conference hosted by the Institute for Monetary Economic Studies, the Bank of Japan, May 26.

IMF(2011), "Durable Financial Stability-Getting There from Here", Global Financial Stability Report, April, International Monetary Fund.

Kim (2010), "'Governor's Bank of Korea 60th Anniversary Address, June 11.

Redouin, Jean-Paul (2010), "Monetary and financial stability: a dual role for a central bank recent lessons," Speech delivered at the conference of Banco Central de la Republic Argentina, September 2-3, Buenos Aires.

The Squam Lake Report(2010), "Fixing the Financial System", Princeton University Press: Princeton and Oxford.