

出國報告（出國類別：其他）

英國金融監理總署（FSA）之「新監理架構改革及新監理方式探討」年度國際研討會

（FSA Annual International Seminar 2012 " A new structure and the emerging regulatory approaches of the Financial Conduct Authority and Prudential Regulation Authority "）

服務機關：金融監督管理委員會

姓名職稱：辜文玲 駐倫敦代表辦事處主任

李盈欣 綜合規劃處科長

派赴國家：英國

出國期間：民國 101 年 11 月 24 日至 12 月 1 日

報告日期：民國 102 年 2 月

目 錄

壹、 摘要.....	3
貳、 目的及過程.....	4
參、 英國新監理架構改革之背景、改革層面及架構.....	5
肆、 金融政策委員會 (FPC) 運作方式.....	10
伍、 審慎監理總署(PRA) 監理原則及運作方式.....	13
陸、 金融行為監理總署(FCA) 監理原則及運作方式.....	20
柒、 FPC、PRA 與 FCA 溝通協調機制.....	30
捌、 心得與建議.....	34
玖、 附件目錄.....	36

附件 1:研討會議程

附件 2:簡報內容

壹、摘要

英國金融監理總署(FSA)於 101 年 11 月 27 日至 29 日召開「新監理架構改革及新監理方式探討」年度國際研討會，邀請各國監理機關代表參加，會議目的係介紹英國及國際監理制度之最新發展及監理議題，強化監理資訊分享，國際監理合作，及促進各國監理官之互動。

本次會議內容包括英國新監理架構改革，及審慎監理總署(PRA)與金融行為監理總署(FCA)未來採取之新監理方式，會議主講人員包括 FSA 高階主管人員、資深監理官員、歐盟相關組織人員，並邀請美國、印度等國之監理官員說明該國現況及參與會議討論，會議計有 64 個國家，89 名代表與會。

貳、會議目的及過程

一、會議目的：

本次會議內容包括：FCA 未來監理方向與模式、文化與公司治理、英國總體審慎監理規範之變革、金融犯罪、金融穩定委員會首要工作、Solvency II、零售銀行法規、業務區隔改革、重要系統性金融機構之監理、監理架構改革、復原及處置計畫等。

二、會議過程：

本次會議共舉行 3 天，相關議程詳附件 1，簡報內容詳附件 2，第 1 天為金融行為監理總署(FCA)相關議題，第 2 天為審慎監理總署(PRA)相關議題，第 3 天則為銀行有關議題，鑒於本次會議涵蓋範圍極廣，本報告內容謹就英國新監理架構之背景說明與改革層面，新監理架構下金融政策委員會(FPC)、審慎監理總署(PRA)、金融行為監理總署(FCA)主要運作方式，FPC、FCA 及 PRA 間溝通協調機制等節分述如下。

參、英國新監理架構改革之背景、改革層面及架構

一、背景說明:

- (一)2007 年至 2008 年全球金融風暴，導致多家國外大型金融機構倒閉或是財務危機，爰主要國家及國際組織提出或倡議金融監理改革，改革重點包括強化金融監理、市場規範、消費者保護及問題機構之退場機制等。
- (二)在北岩銀行因投資次貸商品遭受龐大損失，致英國產生近百年來第一宗銀行擠兌，次因雷曼破產造成英國 2 家主要金融機構蘇格蘭皇家銀行(RBS)及哈里法克斯銀行(HOBS)財務惡化，為恢復國內金融穩定，英國政府被迫採取暫時國有化措施以挽救國內大型商業銀行，進一步促成英國銀行法修正及金融監理架構變革之評估，以期達有效審慎監理金融機構、監督與管理金融系統性風險、加強消費者保護及降低金融犯罪等改革目標。
- (三)英國認為在金融風暴發生前，監理機關未致力於發展審慎監理的工具，衡量整體市場的曝險程度。而國家財政部門對於系統風險所製造的損害，也無法及時提出特殊有效的解決方案。爰金融改革重要議題，環繞在如何強化對系統性風險的監理，減少監理失敗衝擊整個金融體系之影響力，以達成金融穩定之目標。
- (四)為達成上述目標，英國陸續進行下列金融改革：
 - 1.2009年2月銀行法重大改革，透過金融服務賠償機制，處理已破產或瀕臨破產銀行，迅速賠償存款人，及賦予金融主管機關更多保障金融穩定之職責。
 - 2.2009年3月FSA之「特納檢討報告(Turner Review)」，涵蓋系統性風險監理、資本及流動性監理制度、信評與薪酬制度之變革及FSA監理模式由市場自律改為強度監理。
 - 3.2009年7月財政部「金融市場改革白皮書」，成立金融穩定理

事會FSC以落實總體審慎監理，提高資本及流動性要求，強化國際金融監理合作。

4. 2010年4月通過金融服務法案，擴大FSA及財政部等監理機關之權限，增加FSA的資訊蒐集權，授權其要求受監理以外的機構和個人提供與金融穩定有關的訊息，及增加了FSA的紀律處分權。
5. 2010年6月發布「金融監理新方法：判斷及穩定」的金融監理改革方案之公開諮詢程序，廢除三方(英格蘭央行、財政部及FSA)之監理制度，將FSA拆分3個機構，包括金融政策委員會(FPC)、審慎監理總署(PRA)及金融行為監理總署(FCA)。
6. 2011年2月英國政府發布了新的諮詢報告「金融監理新方法：建立更強大的系統」徵求意見，包括PRA監理原則、範圍與方式及風險評估架構。
7. 2011年6月發布2012年「金融服務法草案」內「金融監理新方法：改革藍圖」的白皮書。
8. 前揭「金融服務法草案」預計2013年初提交予議會。

二、改革層面：

(一) 改善金融監理部門之間的協調

考量原英國金融監理分由財政部(MOF)、央行英格蘭銀行(BoE)、與英國金融監理總署(FSA)之三方監理方式不利監理整合，放任銀行體系負債過高，讓政府無法第一時間採取行動，爰在金融海嘯之後，提出單一監理機關負責協調、監理整體金融體系之穩定情形及評估可能威脅英國金融穩定之各種風險，將總體審慎監理職責全部集中於單一監理機關，俾利提高各部門溝通的效率，減少溝通所需要的程序。

(二) 系統性風險監理

如何強化對系統性風險的監理，減少金融危機帶給整個金融

體系的巨大衝擊，為此次金融危機後重要改革議題。英國新設金融政策委員會(Financial Policy Committee, FPC)，負責辨識、監督及採取行動來移除或降低系統性風險，以確保及增進英國金融系統之彈性，FPC 並將定期公布金融穩定性報告，避免金融體系因大型跨國金融機構帶來的系統性風險之威脅。

(三) 對金融機構採取更有效之審慎規範與監督

對金融機構之監理，英國採取更有效之審慎規範與監督，由審慎監理總署(PRA)負責執行，PRA 主要目標為促進監理金融機構之安全及健全性，將著重於該金融機構對於金融系統潛在之損害，及當經濟有需要時建立有彈性金融系統以提供必要金融協助，其終極目標則為經濟運作順暢。PRA 並非防止其監理金融機構關閉，而係確保該金融機構關閉不致影響關鍵金融服務之提供。

1. 擴大監理範圍

任何對金融體系具有系統威脅性之機構 (如投資公司及商業銀行)，皆納入監理範圍，並將銀行用來隱藏高風險放款之表外業務 (如結構型投資工具)列為其檢查重點。至於因本身規模或與其他銀行連動關係而對金融體系產生較大風險之銀行，將施以更嚴格之監督與管理，並對可能引起金融體系巨大風險之對沖基金及私募基金，進行帳簿檢查等措施。

2. 擴充監理權限

為落實監理機關將總體審慎監理風險納入監理範圍，相關金融改革計畫均賦予監理機構更多權限，例如授權金融監理機構可以專案方式介入處理個別金融機構、擴大蒐集金融機構資訊之權力等。

(四) 加強金融消費者利益保護

為保護金融消費者在金融交易時，能得到透明及明確的資訊，避免受到不當侵害，並能得到額外的援助與保護，英國成立金融行為監理總署(FCA)，負責消費者保護，並以更嚴格標準規範金融服務業資訊透明度，以提高消費者信心。相關措施包括金融知識教育、強化金融服務賠償機制(FSCS)等，藉以提昇消費者金融常識與能力、改善商品通路透明度。

(五) 強化國際和歐洲監理合作

對於監督大型金融機構及跨國金融集團，英國政府亦積極與國際組織合作尋求必要措施，尤其是與歐洲國家在處理有可能擴大成災之潛在系統風險方面達成共識，包括統一各國金融監理標準、加強與金融穩定委員會(FSB)之聯繫、強化歐洲各國金融跨境監理等。

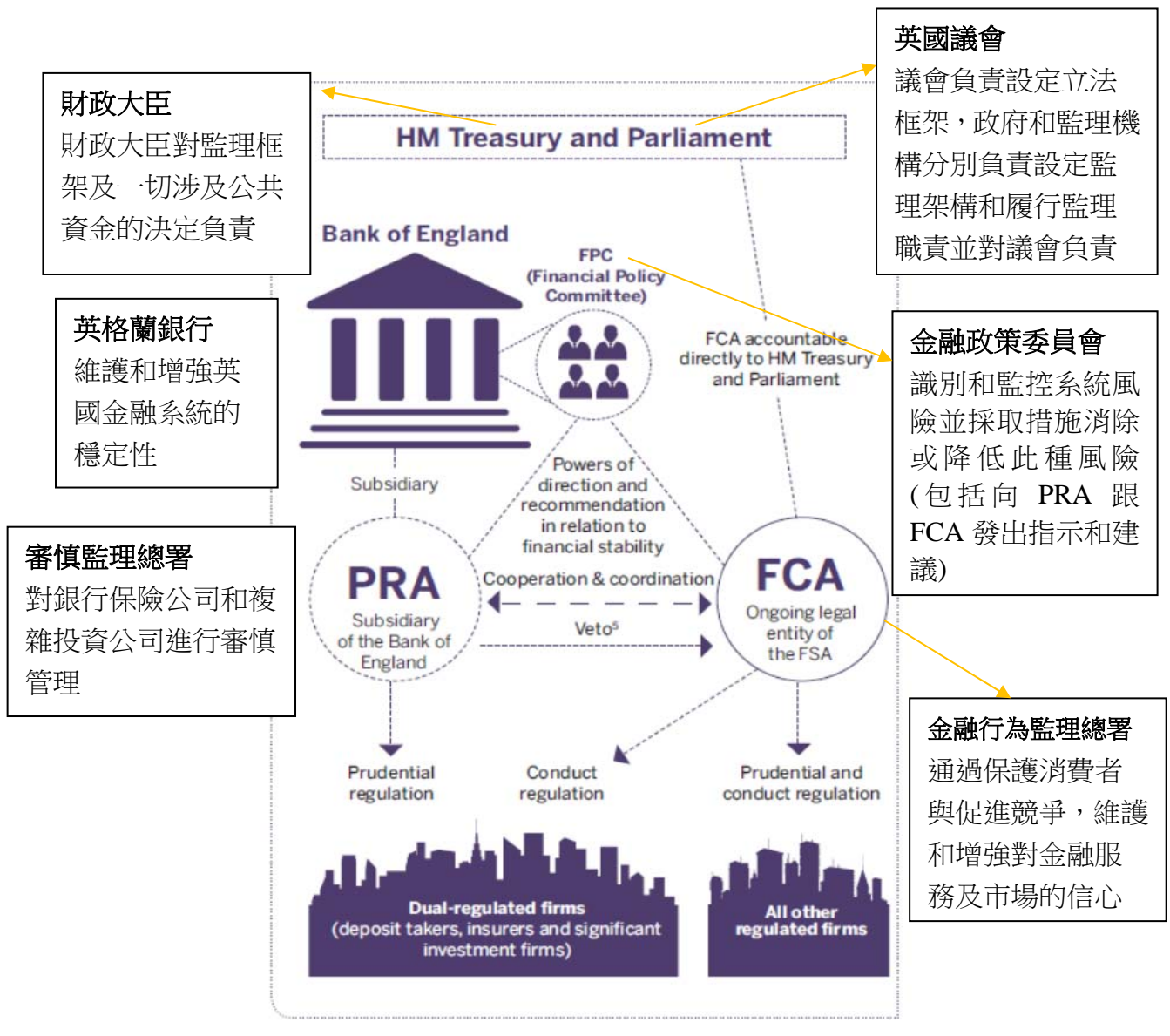
(六) 強化資訊揭露，提高監理透明度

針對本次金融危機中暴露出的金融衍生性商品之揭露缺乏透明度，及金融市場參與者之間僅靠市場約束而本身難以約束的利益衝突，加強複雜金融產品和衍生品的資訊揭露甚為重要，尤其金融衍生品價格和銀行資產負債的透明度對減少系統性風險更為不可或缺。

三、新監理架構：

新的監理架構下，英國金融監理分由財政部(MOF)、央行英格蘭銀行(BoE)、與英國金融監理總署(FSA)之三方監理體制將告終結，取而代之的是“準雙峰”模式。英格蘭銀行下新設金融政策委員會(Financial Policy Committee, FPC)，作為審慎監理機構，負責監控和應對系統風險；新設審慎監理總署(Prudential Regulation Authority, PRA)，作為英格蘭銀行的子公司，負責對各類金融機構進行審慎監理；新設金融行為監理總署

(Financial Conduct Authority, FCA)，負責監理各類金融機構的業務行為，促進金融市場競爭，並保護消費者。換言之，FSA 的審慎監理職責和行為監理職責將分別由新設立的 PRA 和 FCA 承繼，而後兩者在與宏觀審慎監理有關的方面都將接受金融政策委員會的指導。



資料來源:FSA出版品Journey to the FCA 第11頁

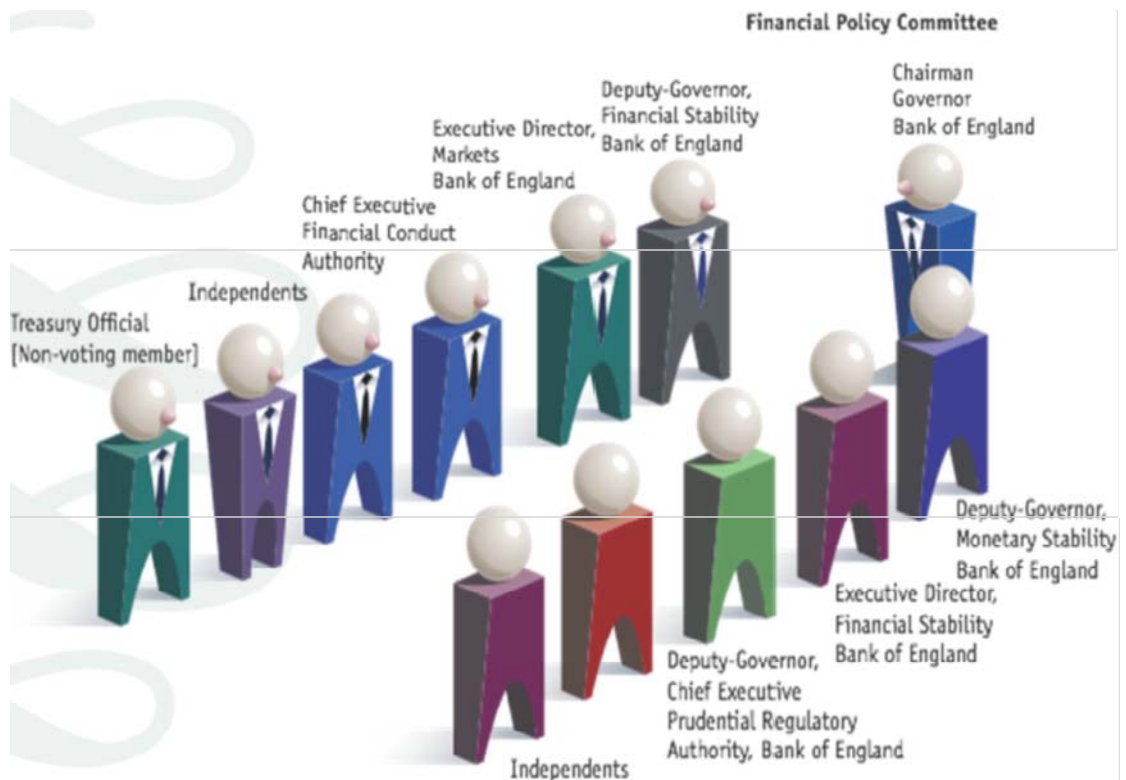
肆、金融政策委員會（FPC）運作方式

一、設立原因：

金融危機凸顯英國對金融系統的既有監理方法存在的重大缺陷，對於審慎監理面嚴重不足，爰設立FPC實施審慎監理，以彌補金融系統整體穩定方面的監理漏洞。FPC將是一個位於監理框架頂峰的機構，在金融系統範圍內觀察風險累積情況並採取相對應行動，FPC被認為是英國政府強化金融穩定框架的基石。

二、架構及成員：

英格蘭銀行董事會下設金融政策委員會，其成員包括英格蘭銀行總裁和副總裁、FCA總裁、英格蘭銀行總裁任命的兩名成員（從英格蘭銀行執行董事中選任）、財政大臣任命的4名外部成員，以及一名不具(享)有表決權的財政部代表，由英格蘭銀行總裁擔任主席。英格蘭銀行原有的金融穩定委員會將被撤銷。



三、FPC職責：

FPC的主要職責是辨識、監控並採取措施消除或減少系統風險，以維護和增強英國金融系統的風險抵禦能力。為實現法定目標，FPC將執行以下4項主要職務：

- (一) 監控英國金融系統穩定性，以辨識及評估系統風險。
- (二) 向PRA和FCA發出指示。
- (三) 向英格蘭銀行、財政部、FCA、PRA或其他監理機構提出建議。
- (四) 編製「金融穩定報告」。此外，英格蘭銀行還可在徵得財政部同意後安排FPC履行其他職責。

四、目前現況：

2011年2月17日財政部和英格蘭銀行共同設立了臨時FPC，在立法通過之前開始處理審慎監理問題。臨時FPC的關鍵職責係就審慎監理工具向財政部提出建議，並將其想法的後續發展變化定期向財政部通報。臨時FPC於2011年6月16日舉行了首次正式會議。自2011年至2012年，發布了4期「金融穩定報告」，說明臨時FPC對於英國金融系統穩定性和風險抵禦能力的評估和展望，及其為減少金融穩定風險而建議採取的相關政策。

五、FPC職責(含指示、建議及報告等)詳下表：

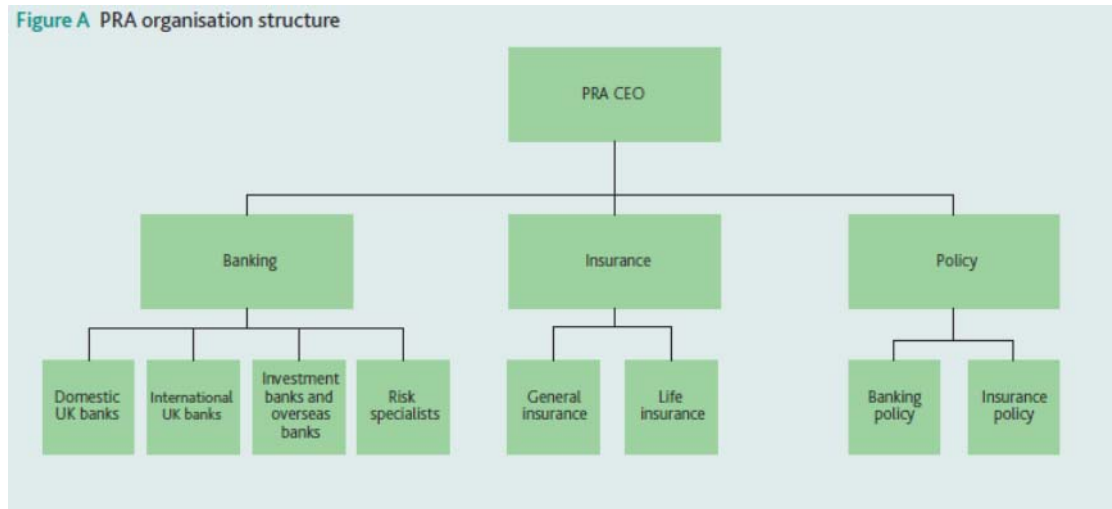
FPC 作為	對象	適用範圍及內容	說明
指示	PRA 和 FCA	(1) 全體受監理機構或特定類別的受監理機構，但不得僅針對某個特定受監理機構。 (2) 要求 PRA 和 FCA 履行監理職責，確保受監理機構實施指示中所描述的審慎監理措施。	(1) FPC 可以就實施指示的手段和期限提出建議； (2) FPC 可以要求 PRA 和 FCA 在其自由裁量權範圍內採取行動； (3) PRA 和 FCA 必須在合理期間內盡快實施指示，且必須就實施情況向 FPC 提交報告。

FPC 作為	對象	適用範圍及內容	說明
建議	英格蘭 銀行	關於英格蘭銀行向金融機構提供財政援助以及履行與支付清算系統有關的職責	不得就英格蘭銀行向特定金融機構提供財政援助或對特定機構行使破產處置權力的行為提出建議
建議	財政部	關於財政部在特定領域行使命令權	“特定領域”包括審慎監理措施、受監理活動、需要由 PRA 進行審慎監理的活動、FCA 可以基於哪些目的制定產品之干預規則、其他可以被 PRA 要求提供訊息的主體。
建議	PRA 和 FCA	關於 PRA 和 FCA 履行各自職責的行為	(1) 在 PRA 和 FCA 對特定受監理機構執行其職責時不得提出建議； (2) FPC 可以對建議附加“或遵行或解釋” (comply or explain) 的義務，在此情況下 PRA 和 FCA 必須在合理可行的期間內盡快遵行建議，或者向 FPC 解釋不能遵行的原因。
報告	對大眾 公開	(1) 關於當前金融系統穩定性及其前景的看法。 (2) 對金融系統的強項及弱項、以及危及金融系統穩定性的風險評估。 (3) FPC 在報告期內的活動概況。 (4) 關於 FPC 的執行職權行為對其法定目標實際程度的評估。	(1) 關於當前金融系統穩定性及其前景的看法。 (2) 對於金融系統的強項和弱項以及危及金融系統穩定性的風險的評估。 (3) FPC 在報告期內的活動概況。 (4) 關於 FPC 執行之行為對其法定目標之實現程度的評估。

伍、審慎監理總署(PRA) 監理原則及運作方式

一、PRA組織圖、人員及監理資源分配：

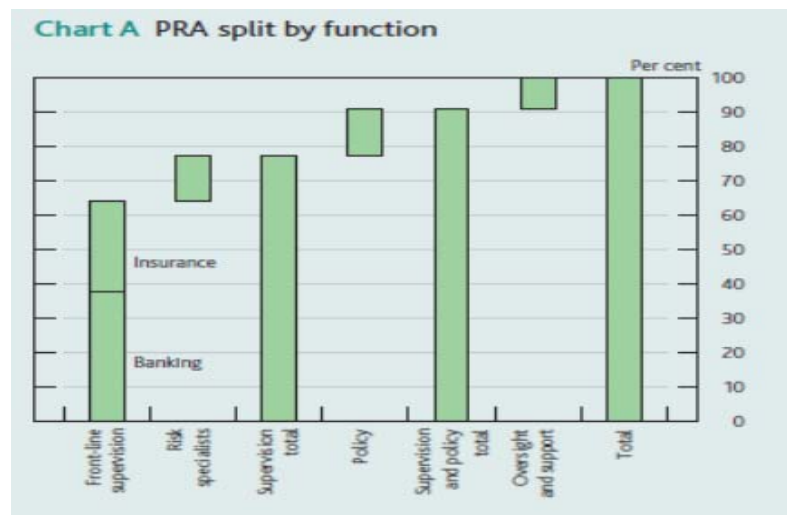
(一)PRA組織圖：



(二)PRA人員：

PRA第1線的監理官將由許多風險專家來支援，以提供重要知識及技術進行分析及監理判斷。PRA也僱用政策專家去發展其監理政策，包括影響國際(全球及歐盟)之監理政策。為達成目標，PRA必須確保有足夠監理之資源。

下圖為PRA僱用人力分配比例，90%人力將直接用在監理及政策制定，60%人力為第1線監理，另其他27%在執行政策及扮演風險專家的角色。



(三) 監理資源分配：

第1類公司，約20家，分配約200位監理官，平均分配比率為10:1。

第2類公司，約70-80家，分配約200位監理官，平均分配比率為3:1。

第3-5類公司，超過1,500家，分配約200位監理官，平均分配比率為0.14:1。

Table 1 PRA resource allocation

Category 1:	c. 20 firms (1% of total), 200 supervisors, average ratio of 10:1.
Category 2:	70-80 firms (4% of total), 200 supervisors, average ratio of 3:1.
Category 3-5:	>1,500 firms (95% of total), 200 supervisors, average ratio of 0.14:1.

二、監理目標：

PRA的監理目標包括一般監理目標和保險監理目標。一般監理目標係促進PRA許可實體的安全性和穩健性，保險監理目標則係確保保單持有人或可能成為保單持有人的人享有適當程度的保護。此外，為適應未來可能的發展，財政部在必要時可以命令的形式為PRA確立新的目標。

三、監理範圍：

(一)PRA負責千餘家的存款機構(約330家銀行、50家建築融資合作社及600家信用合作社)、保險公司和大型或複雜投資公司(證券公司)之審慎監理。銀行、保險公司和某些投資公司(即具有審慎重要性的金融機構)則由PRA和FCA進行雙重監理(dual regulation)，而其他所有金融機構則由FCA單獨進行監理。

(二)除吸收存款機構及保險公司之外，若PRA認為某些投資公司有可能對金融系統穩定性、或對該公司集團內的一個或多個受PRA監理機構造成重大風險，亦可將其納入審慎監理

範圍。這些風險源自特定投資公司業務的規模或複雜性，及其同其他公司或整個系統的相互關聯。由於投資公司數量眾多，其中大多數都不太可能會對金融系統穩定造成足夠風險，因此PRA對前揭納入監理之投資公司尚需建立相關標準，這些標準包括公司之規模、所提供服務的可替代性、業務活動的複雜性以及該公司同金融系統及其集團內的任何受PRA監理實體之間的相互關聯性。

四、監理原則：

(一)設定門檻條件：

PRA將規範門檻條件，設定公司必須符合經營或從事業務之最低要求，即有最合適及品質之資本及流動性，PRA不僅期待企業去符合這些最低要求，亦須體認安全及健全經營之原則。

(二)評斷式監理基礎：

1.PRA之監理係依賴評斷，評斷監理之金融機構是否安全與健全經營及繼續符合相關門檻條件，PRA不僅看金融機構現在的風險，也看未來可能產生的風險，其監理評斷將以證據及分析為基礎。為降低評斷的錯誤，除具專業及經驗的監理官外，亦將與金融機構董事會及高階經理人對話，以確保其評斷已考慮所有相關資訊。

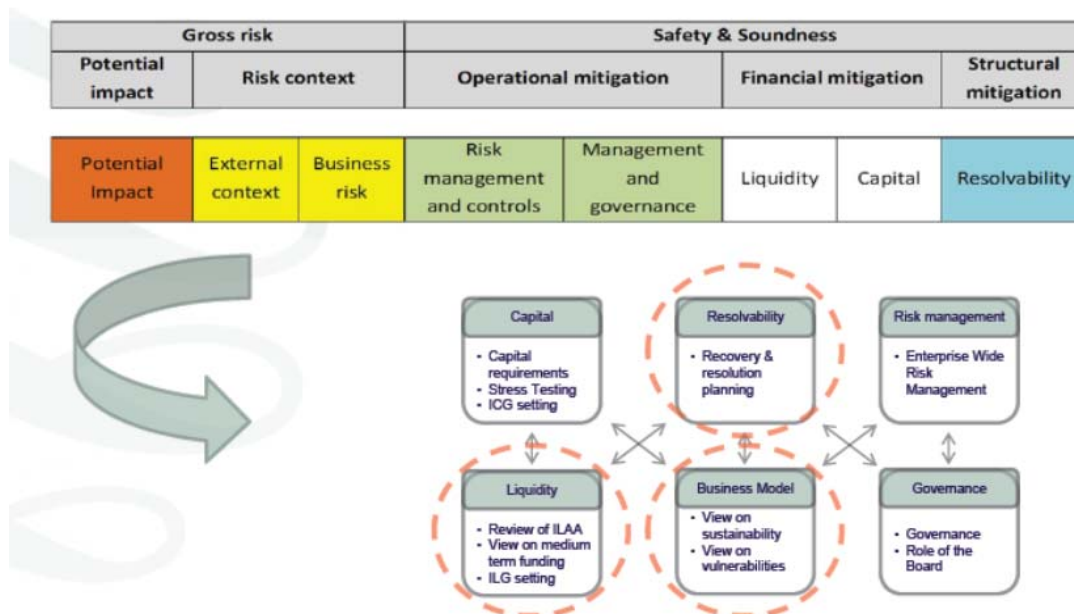
2.PRA在進行決策和採取行動時將擁有更大的自由裁量權。這種方法將集中於前瞻性分析，同時也將分析個別企業倒閉時如何對其進行處置，及處置對金融系統可能造成的影響。

3.PRA“評斷導向”的監理方法：

規 範	<p>(1) 使用更多原則，“目的性”的適用和強制實施其制定的規範，要求監理對象的行為不僅符合規範的文字，還要符合規範的“精神”；</p> <p>(2) PRA必須在所制定的規範中包含簡短的目的說明，以便受監理企業理解規則背後的原理及其希望達到的結果。</p>
許 可	<p>在金融市場准入方面行使評斷權時，PRA將採取著眼於企業整體來進行考慮，只有當其認定企業受到審慎的管理、可行的業務模式及有效的風險控制機制時，PRA才會批准申請。</p>

(三)評斷監理之考量因素：

PRA Supervision Framework



PRA之評斷，主要考量下列三項主要因素：

1.公司對金融穩定潛在之影響。

2.外部及面臨商業風險對公司之影響。

(1)PRA對外部影響之評估包含廣泛的系統分析，如低利率、信用超額成長、產業部門(如商業不動產)分析等。

(2)商業模式分析為PRA上述監理之重要部分，PRA評估商業風險包括PRA能否有效監理公司經營之業務，當PRA辨識有效監理之障礙時，會要求補償行動。當公司營運過於複雜，PRA將考慮公司所提供服務之替代性，及如何緩和其經營失敗時之影響力。

3.風險抵減因子：包括公司經營者、領導者及風險管理與控制(統稱為營運抵減)、財務健全度、特別在資本及流動性(統稱為財務抵減)、及可處置性(結構抵減)。

(1)PRA期望公司負責並確保其資本適足(不論在品質或數量上)，並考慮其經營業務風險，而符合安全及健全要求。公司資本中須有顯著部分係普通股及準備，所有資本亦有能力藉由其資本結構中吸收損失。

(2)PRA要求所監理機構發展其壓力測試及資本管理機制，前揭機制須涵蓋其營運之風險，及相關風險在一個嚴峻的模擬環境被測試後，訂定可能行動方式以因應前揭風險測試結果。PRA對所監理機構決定最低之資本要求，並依BASEL及EU風險之規範加計緩衝資本。

(3)PRA期待公司必須有高品質資產之緩衝，在有壓力狀況下仍能在市場上交易或交換。就前揭流動性緩衝之大小或構成因素，PRA將期待公司發展一個能因應所有風險之管理流動性風險機制，並在嚴峻的模擬環境

中對這些風險測試，訂定可能行動方式以因應反映前揭風險測試結果。

- (4)可處置性係保有關鍵經濟功能而非保存公司，可處置性反應表示可以在有秩序的態度下結束，經濟面仍保有關鍵金融服務之提供，PRA 監理將包括公司提供之復原計畫及列出可行步驟等，並要求業者提出評估解散之相關資訊(如集團結構、銀行間及衍生性商品之部位、評估金融機構解散時那些功能會影響金融穩定、及如何保有前揭功能等資料)，當辨識出何種顯著困難或障礙會影響解散時，公司應執行適當改變以移除前揭障礙。

(四)分類監理方式：

PRA 對收受存款公司、投資公司及保險公司將區分為下列5類來監理，並使用量化及質化分析，以確認公司潛在影響，並決定公司歸類：

- 1.第1類：所監理公司大小、連結性、複雜性及商業模式，足使其以不安全態度經營業務或其經營業務失敗時，會顯著(very significant)影響英國金融系統或保戶權益。
- 2.第2類：所監理公司大小、連結性、複雜性及商業模式，足使其以不安全態度經營業務或其經營業務失敗時，會部分(some)影響英國金融系統或保戶權益。
- 3.第3類：所監理公司大小、連結性、複雜性及商業模式，在其以不安全態度經營業務或經營業務失敗時，對英國金融系統或保戶權益影響不大(minor)。
- 4.第4類：所監理公司大小、連結性、複雜性及商業模式，在其以不安全態度經營業務或經營業務失敗時，對英國金融系統或保戶權益影響很小(very little)。

5.第5類：所監理公司大小、連結性、複雜性及商業模式，在其以不安全態度經營業務或經營業務失敗時，對英國金融系統或保戶權益幾乎沒有影響。

五、PRA對外國銀行(非歐洲經濟區)在英國設立分行之監理方式：

- (一)當外國銀行(非歐洲經濟區)在英國設立分行時，PRA第一步會先判斷其母國監理機關(包括其能力及意願分享資訊)之合適性，如果認為不適宜，PRA會拒絕其申請，惟可能決定同意其成立單獨子公司，並限制其與集團連結或區隔該子公司，對於申請的門檻條件，PRA會要求該公司在國外之監理機關出具意見。
- (二)就不適宜之母國監理機關惟已在英國設立分行之國外銀行，PRA對該分行監理目標將著重在不適宜領域減輕風險，包括考慮公司財務健全度、流動性適當性及處置計畫(resolution plans)等。
- (三)對適宜之母國監理機關及PRA已確認分行之處置計畫與母國監理機關之監理方式，PRA僅依賴母國監理機關之審慎監理，爰PRA將著重與其母國監理機關之合作，包括透過監理官會議(Supervisory colleges)及確認其處置計畫是否合宜。

陸、金融行為監理總署(FCA) 監理原則及運作方式

一、監理範圍:

- (一)PRA負責對吸收存款機構（包括銀行、住房貸款協會和信用社）、保險公司和大型或複雜投資公司（證券公司）進行審慎監理，FCA負責對上述主體進行行為監理；另FCA負責對一般投資公司、投資交易所（證券交易所）及其他金融機構（如保險經紀公司、基金管理公司等）進行審慎和行為監理。
- (二)換言之，銀行、保險公司和某些投資公司（即具有審慎重要性的金融機構）由PRA和FCA進行雙重監理（dual regulation），而其他所有金融機構則由FCA單獨進行監理。
- (三)FCA對於產業之行為監理對象約26,000家，非PRA之監理對象約23,000家。

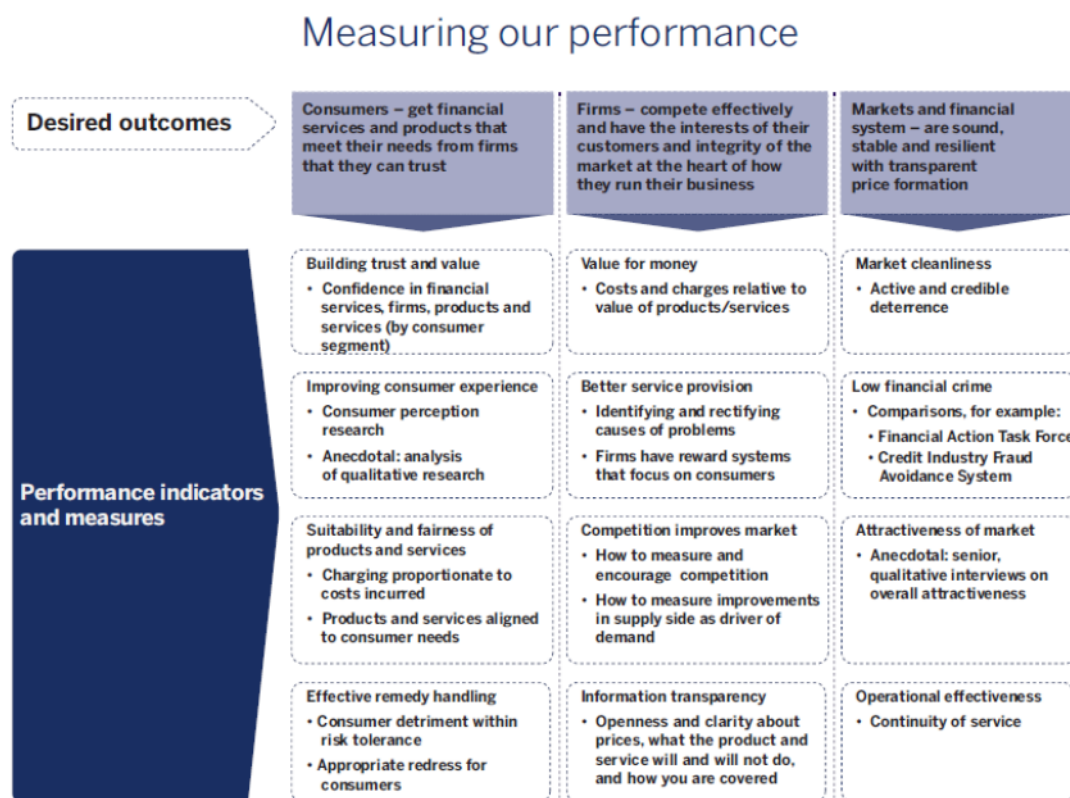
二、FCA的三項目標：

- (一)確保市場健全經營（保護和增強英國金融體系的健全）。
- (二)促進市場有效率競爭（提高市場效率和選擇性）。
- (三)要求企業將消費者保護放入營運重心（確保消費者受到適當程度的保護）。



三、期望達到之效果:

期待消費者能自其信任之金融機構得到符合需要的金融服務及商品，市場及金融系統健全穩定及有彈性，市場具有透明價格資訊，及金融機構係有效率的競爭，且金融機構將消費者利益與市場健全營運列入其經營重心。



四、FCA權力:

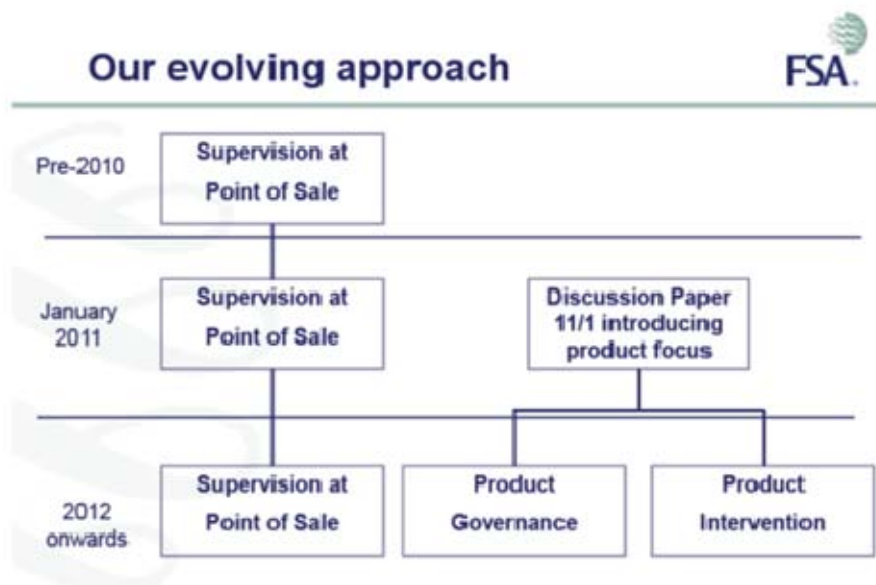
2012年「金融服務法草案」賦予FCA更多權力：包括禁止金融商品之能力、公布誤導促銷金融商品之細節、及讓民眾瞭解其採取懲處行動之時點等，謹說明如下：

(一) 商品的指導與介入(Product governance and intervention)

—FCA未來將更著重於產品監理面

- 1.以英國付款保障型保險(PPI)為例，FCA體認到倘能早點有效率的介入，就能在第一時間內防止對消費者之損害，而非在事件發生後收拾局面。

- 2.鑒此，FCA未來將藉由搜集資訊(如與消費者組織及密告者之意見)、創造組織文化及採取新的監理方式來改善。所謂新的監理方式，代表在產品壽命期較早介入，且尋找對消費者產生問題的根本原因，包括考慮產品設計時須瞭解主要顧客群的需要、是否有足夠產品監督能力，及何種銷售策略是合適。
- 3.銷售點之責任將被賦予更多責任以覆蓋整個銷售鏈。這將會使業者負擔更多結果論的責任，因而在產品設計面及銷售面能公平對待消費者。業者也會對銷售之核准過程更透明化，以增加消費者對金融商品的信心。



- 4.面對許多商品產生不當銷售問題，或應針對特定市場銷售的商品卻銷售予其他人，FCA未來將賦予商品提供者更多責任，以確保產品僅銷售予目標客戶。
- 5.必要時FCA將藉由制定商品暫時性介入之規範以直接介入商品端，避免消費者權益受到損害。如限制特定商品之使用者、限制特定商品之促銷給部分或全部之消費

者、限制銷售該種商品、或特定條件下商品銷售須事先獲得核准。倘有立即介入之需要，前揭可能採取之行動毋須事先告知業者，惟其效力不長於12個月。

(二)禁止不當的金融促銷(Financial promotions)

FCA另一個權利為禁止不當的金融促銷，表示FCA可以很快將該促銷自市場移除，而毋須先經過其他執法程序。此一新權力將針對特殊商品別，而非針對公司，此權力自一般懲罰性規範區分出來，可在業者未遵守法規及其整體內部系統不佳時使用。

(三)公開執法行動(Publicizing enforcement action)

FCA針對可能對業者或個人進行執法的行動，公佈「警告性通知」之細節，藉由透明化資訊，讓消費者更瞭解FCA為消費者採取之行動，及引起消費者注意可能產生問題。

(四)重大抱怨(Super-complaints)

特定消費者組織有權提出「重大抱怨」，FCA必須在90天內回應，說明其處理方式及採取之行動。

(五)消費者貸款(consumer credit)

消費者貸款法規將由公平會移轉至FCA，FCA監理權將擴及至所有持有貸款執照之公司。

(六)競爭(Competition)

除法規架構要能降低或限制對競爭之扭曲外，FCA須增強自己對市場之分析能力，包括對市場結構及價格分析，促進市場競爭力。

五、FCA與PRA核准程序：

(一)預期FCA每年將作出約40,000之監理決定，以確保業者由好的管理者經營，銷售對的商品予目標客戶。當FCA及PRA同時運作時，將有不同的核准功能，但對同時被FCA及PRA

監理的業者只會有一個單獨的核准程序，雙機構監理的業者僅須向PRA提出申請，至只受FCA監理之機構則向FCA提出申請。

(二)FCA及PRA將依下列原則進行核准程序：

同意：當業者申請負責人變更或核准時，FCA將回覆同意或拒絕予PRA，如果回覆拒絕，PRA須拒絕業者之申請，惟FCA會聚焦在行為的評估議題，FCA也會接受PRA對業者財務健全性之見解。

洽商：當業者申請所有權的變更(大股東適格性)，因業者具重大影響力，PRA須洽商FCA，並考慮FCA提供之意見，惟毋須遵從受FCA之意見。

(三)新企業模型門檻條件(Business Model Threshold Condition)

當業者第一次申請核准或變更同意權時，FCA將對業者作門檻條件之評估，使FCA對新進入者設定條件且給予FCA更大權利去挑戰業者之企業經營模型及策略。FCA要求業者顯示具有足夠合適的計畫在經營模型、該模型並符合客戶的需求，且不會造成金融體系之風險(如金融犯罪)，如果企業無法符合最低門檻條件，FCA在早期就會拒絕核予相關同意權

六、監理模式：

(一)FCA對於產業之行為監理對象約26,000家，非PRA之監理對象約23,000家，FCA新的管理模式將較有深度，較少的監理官會分配至特別業者，使FCA有更多彈性在處理市場上商品或議題，能在優先議題上更快採取行動。基本上，FCA將尋求企業基於其經營模型、文化及營運方式，來公平對待消費者。

(二)FCA也將摒除FSA原來的監理風格，採取更為主動和強硬的監理方法，對風險大的金融服務進行干預。FCA對風險的容忍度將更低，並將更傾向於採取預防手段而不是坐視損害發生。這種方法意味著使用更多的評斷，即專業知識來判斷對消費者的損害是否很可能會發生，並基於這種前瞻性分析進行相應干預。為支持此一監理方法和風格的轉變，FCA具有新的干預權力，如要求金融機構撤回或修改誤導性的產品宣傳信息，並將監理機構已介入之事實公諸於眾，在早期即公布紀律處分行動與採取行動的理由等。

(三)FCA新的管理模式為評斷式監理(judgment-based supervision)，亦即FCA會對企業經營模型及未來策略作監理評斷，如業者不公平對待消費者時將予以介入，FCA將不能容忍業者為達到財務績效而對公平對待消費者方面予以妥協。

(四)FCA將業者區分為4類(2013年初完成分類)：

C1—銀行及保險公司有龐大零售客戶群，或國際性銀行及投資銀行有龐大客戶資產及交易營運者。

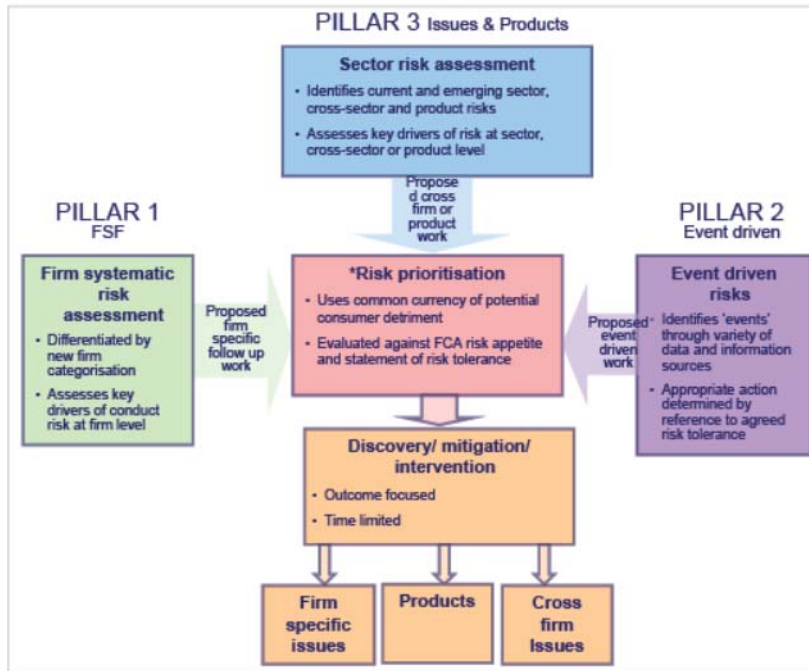
C2—公司有較大零售客戶群或批發客戶者。

C3—公司有零售客戶及顯著批發客戶存在者。

C4—小公司，含所有中介商。

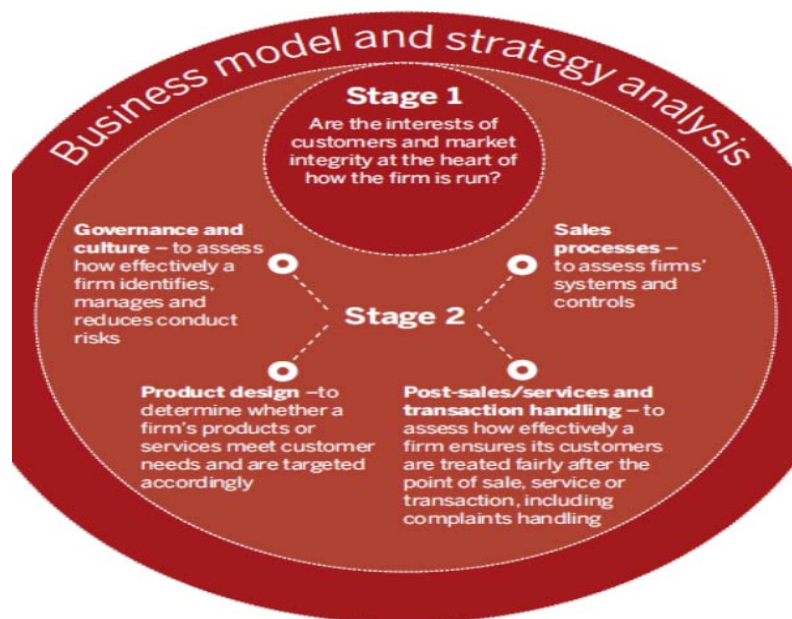
C1及C2公司(稱為固定組合"fixed portfolio)，將配置監理官監理，C3及C4公司(稱為變動組合"flexible portfolio)，將由部門專家監理，而不會配置個別監理官監理，就如同FSA現行監理小型公司一樣，亦即對消費者或市場健全會導致風險者才配置監理官監理。

(五) 監理方式分為下列3種：



1. 企業系統架構制度(Firm Systematic Framework, FSF)：

(1) FSF 包括企業模型及策略分析(Business model and strategy analysis, BMSA)、評估企業如何公平對待消費者及確保市場健全置入企業經營(含文化、產品設計、銷售或交易程序、過去銷售或提供服務及交易之處理等)，企業採取何種行動，及評估與企業溝通之制度。



Changes from current Arrow approach

Arrow	Firm Systematic Framework
Point-in-time assessment	Form of continuous assessment for C1 and C2 firms
Primarily issues-based – i.e. discovery work on issues considered to be higher risk	Assessment of key drivers of conduct risk, with work targeted by BMSA
Assessment results in letter and risk mitigation programme that frequently has many actions	Assessment results in letter and risk mitigation programme focused on a few key areas to be addressed
Extensive follow-up work by supervisors	Follow-up work done by firm with greater use of section 166 powers

(2) FCA對每個C1公司，須採用BMSA評估，C2公司將取同一產業類似公司群組以辨識風險，C3公司則檢視企業商業模型之樣本組。透過FSF制度，FCA可評估企業如何管理風險及辨識被導引至風險之原因。C1及C2每2年要作FSF評估，C3及C4則是每4年作FSF評估，C3公司主要看其如何經營及控制公司，至C4公司則較注重其如何經營公司(如FSA已採用之小公司監理方式 Revised Approach to Small Firms Supervision)。

(3) FSF運作模式：

假設對一個零售業集團作企業模型及策略分析(BMSA)，辨識出該集團對銷售保護性商品有積極成長計畫，惟該集團過去在此領域銷售有不良紀錄，FCA判斷該商品有很高機率不適宜在其擬定之部分目標市場銷售，FCA爰要求該集團在銷售新商品前，對其在此領域銷售商品之行為須先執行完整因果分析，且使用該分析結果以增強對新商品之營運計畫及銷售策略，確保集團將公平對待消費者視為策略的必要部分，亦即FCA得在早期階段就介入市場，並要求集團負起相關補償責任，包括對消費者之補正行為。

2.事件引起之工作(Event-driven work)

鑒於FCA配置較少人力在監理個別公司，使得其有更多彈性在公司危害消費者或消費者受到損害時，得以快速的防止情況惡化，並在問題發生時將能快速解決及確保客戶受到補償或其他補償性工作。例如當公司準備併購同一產業另一家公司時，FCA監理小組將瞭解併購行為的合適性，監理小組辨識出公司對其所僱用員工之管控有缺失並要求改善，併購核准將會暫停直到該公司證明其管控已足夠並確保消費者受保護。FSA原來只著重於併購風險對公司財務穩定性之影響，與FCA現行著重公司行為導致之風險不同。

3.議題及商品(Issues and products)

稱部門風險評估，注意現在或未來潛在會導致對消費者或市場參與者產生不良結果之議題或商品。本項評估將使用資料分析，市場情報及公司呈報資料來分析。FCA將就部門及市場面執行產品及議題之評估。例如：由市場資訊面得知某商品賣給不需要或不瞭解之客戶，FCA進一步瞭解發現該商品不當銷售予消費者並導致消費者之損失，FCA讓公司及其他產業參與者提出說明，辨識出不當銷售情事，FCA立即要求公司停止進一步銷售該商品，並採取行動確保公司對適當消費者修正或補償。與原FSA不同處，FCA利用市場資訊面包括廣泛市場參與者早期辨識出風險，且能迅速採取措施，並在適當時機要求公司提出修正或補償，而毋須法規規範之介入。

七、成立政策風險研究部門(Policy, Risk and Research Division)：

FCA將成立一個政策風險研究部門，綜合研究市場發生之情況及分析對消費者可能顯示之風險，亦即該部門將辨識與評估對

消費者、市場及金融機構之風險，對金融市場之風險形成共識，對風險的瞭解將使用在政策面以改變金融機構之行為。該部門將蒐集廣泛的資料與訊息，以協助其辨識及評估對金融市場之風險，包括自經濟與市場分析師、消費者申訴與詢問、消保組織及專家所獲得之資訊。

柒、FPC、PRA與FCA溝通協調機制

一、PRA與FCA間協調機制

(一)一般協調機制

PRA和FCA之間的一般協調機制包括法定協調職責、備忘錄和PRA的“否決權”。

1. PRA和FCA在行使各自的職責時須相互協調。
2. 根據財政部「金融市場改革白皮書」規定，PRA和FCA須簽署合作備忘錄，說明其在行使監理金融機構或有共同監理利益的事項之有關職責時所扮演的角色，及其在行使此種職責時如何遵行上述協調職責。備忘錄亦需規範PRA和FCA在下列事項之協調事宜：(1)與國外監理當局之間的關係；(2)與新成立的歐盟金融監理當局（即歐洲銀行監理署、歐洲證券與市場監理局和歐洲保險與職業年金監理署）之間的關係；(3)行使其與金融服務賠償計劃有關的職責。
3. 在特定情形下，PRA可以對FCA發出「指示」（direction），要求其不對PRA之監理機構採取行動。指示的內容包括要求FCA不行使其權力，或不以特定方式行使其權力；指示可以明確規定有效期，也可以是在撤銷前一直有效。
4. 所謂「特定情形」係指，PRA認為FCA意欲行使權力的方式（採取的行動）可能會威脅到英國金融系統的穩定，或者導致某個PRA監理機構以對英國金融系統造成不利影響的方式倒閉（即所謂“無序倒閉”）時，PRA將會行使其「否決權」。前一種情形涉及PRA對整個金融系統所面臨風險的評估，PRA在進行評估時有可能需要諮詢FPC；後一種情形則是指特定企業的倒閉是無序的，可能會造成範圍更大的負面影響，即使這些影響並未威脅到整體金融穩

定。例如，當FCA意對某個企業給予處罰，處罰金額之高可能會導致該企業突然無序倒閉，惟將造成整個金融系統的不穩定時，PRA就可以行使否決權。惟PRA否決權不能阻止FCA採取法律所要求採取的行動或FCA根據歐盟法或國際法有義務採取之行動。

(二) 監理過程之協調機制：

1. 經營許可的申請及核准

對於金融業務經營許可的申請，應向審慎監理者申請，即由負責對申請人進行審慎監理的機構（對於雙重監理企業而言是 PRA，對於其他所有企業而言是 FCA）來統一受理和核准該申請人的所有申請。這種單方負責制度免除申請人向不同監理機構分別提出申請的負擔，有助於提高核准程序效率。為確保必要的協調，PRA 在給予申請人（雙重監理企業）許可之前須先徵得 FCA 同意，另申請人所在集團中有經 PRA 許可之公司，則 FCA 必須諮詢 PRA。

2. 規範的訂定及豁免

- (1) PRA 和 FCA 有權訂定規範，該規範適用於各自管轄範圍內的被監理企業。當涉及雙重監理企業時，針對同一企業中的相同功能，雙方可能都會制定規範。
- (2) 為確保監理的連貫和協調，PRA 和 FCA 有必要相互協商，並基於各自的監理目標來訂定規範：例如，PRA 不得訂定與消費者保護或市場行為的規範，FCA 也不得訂定適用於雙重監理企業的審慎監理規範。PRA 和 FCA 在訂定任何規範前都必須相互協商。若協商無法取得一致，可以選擇諮詢 FPC；後者可以向雙方提出建議，並可根據需要附加“或遵行或解釋”。當

然，如前所述，PRA 還有另一種可能的選擇，即動用其否決權來阻止 FCA 訂定相關規範。

(3)依據現行規範，若相關規定對受影響企業不適當或過於繁重，FSA 可因企業之申請或依職權豁免該規範之適用，例如允許企業使用與國際標準模式有差異但對其業務而言更適當的資本模式等。PRA 和 FCA 同樣有權豁免適用或修改其自身制定的規範；但當涉及須經 PRA 許可之被監理機構或經 PRA 許可被監理機構之所屬集團其他成員時，PRA 和 FCA 在做出豁免或修改規範決定前須相互協商。

二、FPC 與 PRA 和 FCA 之間的協調：

(一)為對整個金融系統進行總體審慎監理，FPC 需充分了解 PRA 和 FCA 各自監理領域內可能影響金融穩定的任何新情況，並對金融系統穩定及其風險的所有問題向 PRA 和 FCA 提供建議和專業知識。在必要時，FPC 可向 PRA 及 FCA 兩家理機構發出有約束力的指示和具有準約束力的“或遵行或解釋”的建議。

(二)FPC 還可以在 PRA 和 FCA 之間扮演仲裁員的角色。當 PRA 和 FCA 就特定事項存在爭議且無法通過協商加以解決時，雙方可以選擇聽取 FPC 的意見和建議。為職責劃分，FPC 在對個別企業的監理中並無發言權，因為 FPC 的專業知識在於系統性金融穩定，而不是判斷消費者保護或者市場行為問題的嚴重性或重要性。因此，FPC 的意見和建議不能針對受 PRA 或 FCA 監理的企業。

三、英格蘭銀行與PRA之間的協調：

無論從地位（英格蘭銀行的子公司）還是功能（審慎監理）來看，PRA與英格蘭銀行的關係都比FCA更為密切，因此包括信

息共享在內的協調義務和機制也更為具體明確。PRA係英格蘭銀行集團下成員，政府期待英格蘭銀行和PRA的官員之間建立起持續、密切的工作關係，使得金融穩定相關訊息得以共享。例如，PRA向英格蘭銀行提供關於具體企業風險的訊息，以便FPC對整個金融部門的風險進行分析；反過來，英格蘭銀行向PRA提供關於整體風險的詳細訊息，幫助PRA對個別企業進行分析。

捌、心得與建議

一、建立金融產業審慎監理模式及其發展策略之必要性：

面對金融海嘯及歐債危機之陰影，國際上改革監理制度仍持續進行中，為提高金融機構因應金融環境與市場變化之能力，如何擬定金融產業之全盤審慎監理模式及其發展策略，並肩負經濟發展與成長之重責大任，已成為重要課題。

二、建構我國總體審慎監理之預警指標並研議相關預防工具，以強化系統性風險監理：

我國過去對金融監理之重心在個別金融機構及市場上，較不重視系統性風險對金融體系之影響，為監控及因應金融體系之穩定發展，可參考國際總體審慎監理工具，建構適用於我國之預警指標，及研議相關預防工具，俾加強分析金融機構經營現況、曝險情形、面臨潛在風險，適時監控金融機構是否具有足以支應未來經濟金融環境劇變之能力，並在必要時採取相關措施。

三、加強金融商品監理面，保障消費者權益：

FCA將藉由搜集資訊、業者之組織文化(產品設計與內控)、在產品壽命期較早介入，以尋找金融商品對消費者產生問題的根本原因；對業者在銷售點賦予更多責任，使其在產品設計及銷售能公平對待消費者；藉由制定商品暫時性介入規範直接介入商品端；針對特殊商品得禁止不當的金融促銷等措施，使FCA能在第一時間避免消費者權益受到損害，而非在事件發生後收拾局面，以確保消費者受到適當保護及金融機構將消費者利益與市場健全營運置入其營業重心。

目前本會對金融機構監理方式主要為「機構」監理和「功能」監理，對於商品監理模式較為欠缺，前揭FCA對商品之指導、介入及禁止不當促銷等監理措施，似可進一步研究，作為本會日後監理之參考。

四、有關FCA成立一政策風險研究部門，增強其對市場及商品之瞭解，似可參考其作法，研議設立之可行性：

FCA將注意現在或未來潛在會導致對消費者或市場參與者產生不良結果之議題或商品，並使用相關資訊、市場情報及公司呈報資料予以分析與評估。為執行對市場商品及議題之監理，FCA成立一政策風險研究部門，綜合研究市場發生之情況及分析對消費者可能顯示之風險，亦即該部門將辨識與評估對消費者、市場及金融機構之風險，對金融市場之風險形成共識，FCA對風險的瞭解將使用在政策面以改變金融機構之行為，該部門將蒐集廣泛的資料與訊息，以協助其辨識及評估對金融市場之風險，包括自經濟與市場分析師、消費者申訴與詢問、消保組織及專家所獲得之資訊。

鑒於目前市場上金融商品不斷推陳出新，設計架構及模式結構愈趨複雜，連結之風險來源亦難以辨識，為增進對市場與商品之瞭解，似可參考FCA作法，研議設立政策風險研究部門之可行性。

五、發展及選擇適合我國國情之金融監理制度和監理模式：

金融監理體制非放諸四海皆可適用，應可從各國國情、市場面、法制面及客觀約束條件著手，選擇對我國最為合適的做法。英國或歐盟相關金融監理改革對我國的影響不在於其在監理模式、監理機構等方面的具體變化，而在於這些變化所顯現的新理念、方法和趨勢，包括加強總體審慎監理、強化監理機構主動干預權和自由裁量權、明確的法定監理協調機制等，仍可作為我國改革金融監理制度的借鏡。

玖、附件目錄

附件 1—會議議程

附件 2—會議簡報

參考資料

1. 參加東南亞中央銀行研訓中心「金融穩定與總體審慎政策」區域研討會心得報告，作者：李佩真、蘇儀品（2012）。
2. 行政院金融監督管理委員會100年度委託研究計畫「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」，研究單位財團法人中華經濟研究院。
3. 「2008年全球金融危機紀要」IV—全球金融監理改革與存保制度之發展趨勢（2010年5月至2011年2月），100年11月，中央存款保險公司。
4. 「英國金融簡監管體制改革的最新發展及其啟示」，北大法律信息網，作者廖凡。
5. 「像樣的金融改革」，自由時報102年2月4日，作者歐陽書劍。
6. 「證券市場國際化之現況與展望」，主講人丁克華。
7. 「國際新金融商品發展與監理之挑戰」，證券櫃檯買賣中心，作者周行一、徐政義。
8. 「Journey to the FCA」, 2012/10, FSA
9. 「The PRA's approach to banking supervision」, 2012/10, Bank of England, Prudential Regulation Authority
10. 「Regulatory reform in the UK and addressing systemic risk」, 2012/10, Terry Allen