

出國報告（出國類別：其他）

參加「APEC 金融監理人員訓練倡議－
總體審慎監理研討會」

服務機關：金融監督管理委員會銀行局

姓名職稱：稽核馬珊珊

派赴國家：印尼峇里島

出國期間：102 年 5 月 20-24 日

報告日期：102 年 6 月

《目 次》

壹、出席 APEC 相關會議簡要報告	1
貳、目的	3
參、研討會重點	4
一、總體審慎監理概念的歷史發展	4
二、總體審慎監理與個體審慎監理的比較	5
三、總體審慎監理的架構	6
四、總體審慎監理政策工具	14
肆、我國的發展經驗	20
伍、心得及建議	22
陸、附錄一研討會資料	26

壹、出席APEC相關會議簡要報告

會議名稱 (含英文縮寫)	APEC 金融監理人員訓練倡議－總體審慎監理研討會 APEC Financial Regulators Training Initiative (FRTI) – Regional Seminar on Macro Prudential Supervision
會議時間	102年5月20 - 24日
所屬工作小組或次級論壇	財長會議流程 (FMP)
出席會議者姓名、單位、職銜	馬珊珊、金融監督管理委員會銀行局、稽核
聯絡電話、e-mail	(02) 8968-9811 ssma@banking.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)	<p>(一) 2008年金融危機後，各國反思現行的國際金融體系和監理制度，亟思對國際金融監理制度進行根本性的改革，「總體審慎監理」的概念即為核心之一。本次研討會，主要是就近年來總體審慎監理的發展進行探討，重點包括：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 總體審慎監理概念的歷史發展。 2. 總體審慎監理與個體審慎監理的比較。 3. 總體審慎監理的架構。 4. 總體審慎監理政策工具。 <p>(二) 為藉由本次研討會機會與各國之監理人員互動，以提升我國金融市場的國際能見度，職在研討會過程中，透過分組討論向與會人員分享有關我國總體審慎監理的做法，例如中央銀行及金管會的分工，及主管機關對金融機構不動產放款風險之審慎性監理措施等。</p>
後續辦理事項	無。
建議資深官員發言要點 (★請務必依會)	(無建議可免填)

<p>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>此次參與研討會，除聆聽 IMF、ADB、南韓、菲律賓及印尼等專家介紹國際金融監理規範的最新動態及各國做法外，更藉由分組討論與互動方式，與出席的 30 餘位各國監理人員交換經驗，獲益匪淺，謹研提如下心得與建議，尚祈指正：</p> <p>(一) 在金融監理中融入總體審慎監理的理念。</p> <p>(二) 我國的總體審慎監理架構與職能。</p> <p>(三) 強化總體審慎監理的資訊分享。</p> <p>(四) 持續深化參與國際金融組織相關活動。</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。

貳、目的

APEC 是亞太地區最重要的多邊官方經濟合作論壇之一，以其成員涵蓋的地理區域（包括東北亞、東亞、東南亞、大洋洲、北美及中南美共 21 個經濟體）、整體經濟力量（總人口約 30 億人、GDP 及貿易總額占全球近 5 成）及組織活動（最高決策層級達各經濟體元首，所涉議題幾已涵蓋各會員體大部分行政部門的業務）而言，APEC 可謂為我國目前實際參與最重要的國際多邊機制之一，其所形成的共識，對全球經貿政策及規範具有一定影響力。

我政府各部門在參與 APEC 專業部長會議、各工作小組會議及次級論壇的活動時，均積極參與並研提相關資料及計畫，扮演主動積極的角色。本次研討會，是為落實「APEC 金融監理人員訓練倡議」（Financial Regulators Training Initiative ; FRTI），該倡議是 APEC 財長會議下歷時最悠久且最重要的能力建構倡議之一，每年分就銀行及證券業重要監理議題舉辦研討會，迄今參與的各國監理人員已超過 4,200 人。

2008 年金融危機後，各國反思現行的國際金融體系和監理制度，亟思對國際金融監理制度進行根本性的改革，「總體審慎監理」的概念即為核心之一。本次研討會，由亞洲開發銀行（Asian Development Bank ; ADB）及印尼中央銀行（Bank Indonesia ; BI）共同主辦，共有 12 國¹的金融監理機關薦派 36 名代表參加，透過 5 天的密集研討，參加人員對總體審慎監理的架構、工具及各國發展情形，均有進一步的認知。

¹ 孟加拉（中央銀行）；柬埔寨（證管會）；韓國（FSS）；印尼（中央銀行、存保公司）；馬來西亞（中央銀行、存保公司、證管會）；緬甸（中央銀行）；尼泊爾（中央銀行）；巴布亞新幾內亞（中央銀行、保險監理委員會）；菲律賓（中央銀行）；斯里蘭卡（保險監理委員會）；中華臺北（金管會）；泰國（中央銀行）。

參、研討會重點

2008 年金融危機後，全球各國反思現行的國際金融體系和監理制度，亟思對國際金融治理（international financial governance）及全球金融架構（global financial architecture）進行根本性的變革，「總體審慎監理」的概念即為其核心之一。許多先進國家的中央銀行及金融監理機關開始投入總體審慎監理制度的研究，金融穩定委員會（FSB）、國際貨幣基金（IMF）及國際清算銀行（BIS）等國際組織，亦先後對 20 國集團（G20）領袖提報有關總體審慎監理的研究成果，包括總體審慎監理的整體架構、措施及其有效性的評估等。

本次研討會即就近年來總體審慎監理的發展進行探討，謹將研討內容分述如下：

一、總體審慎監理概念的歷史發展

（一）醞釀期（2009 年 9 月以前）

1970 年代末，庫克委員會（Cooke Committee；巴塞爾銀行監理委員會的前身）與英格蘭銀行提出總體審慎監理（Macro-prudential）的概念，泛指與總體經濟相關的系統性監理措施。該委員會認為，對個別銀行穩健營運的個體審慎監理，需要與總體經濟金融問題配套考慮，因為金融市場整體承受的問題與個別機構所反映的問題有所不同。

2008 年 9 月，美國雷曼兄弟公司（Lehman Brothers Holdings）的倒閉事件，暴露了現行全球金融監理體系的諸多弊端，其引發的全球性金融危機，更給先進國家

帶來巨大的創傷，幾致動搖國本，「總體審慎監理」的概念，才開始受到國際組織、各國政府及學者的廣泛重視。

（二）快速成長期（2009年9月以後）

2009年9月的G20匹茲堡峰會領袖聲明中，正式引用了總體審慎監理的概念，領袖們認為，應在總體審慎和個體審慎間保持足夠的平衡，以控制系統性風險²。隔年11月的首爾峰會更進一步提出總體審慎監理的基礎架構，並要求G20各成員國落實執行。

2011年2月，國際清算銀行（BIS）公佈研究成果³，總結了金融危機以來對總體審慎監理的研究成果，自此，美國及英國等先進國家的金融體系改革方案均加速落實此一理念--在維持個體審慎監理的基礎上，進行有效的總體審慎監理。對銀行的監理，不應僅關注資本適足率等指標所彰顯的個別風險，更應關注銀行業所面臨的系統風險—總體審慎監理的序幕就此拉開。

二、總體審慎監理與個體審慎監理的比較

總體審慎監理與個體審慎監理相對應，兩者有著不同的監理目標，巴塞爾銀行監理委員會的Claudio Borio對其進行了比較（詳表1）。從這些分析可以看出，總體審慎監理透過對風險

² “It is important to ensure an adequate balance between macroprudential and microprudential regulation to control risks, and to develop the tools necessary to monitor and assess the buildup of macroprudential risks in the financial system.”-- *G20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit*, G20 Information Centre

³ Gabriele Galati & Richhild Moessner, 2011. “Macroprudential policy - a literature review”, BIS Working Papers 337, Bank for International Settlements.

相關性的分析、對系統重要性機構的監理來防範和化解系統性風險，它是保障整個金融體系良好運作，避免經濟歷經重大損失的一種審慎監理模式。

【表1】總體審慎監理與個體審慎監理的比較

	總體審慎監理	個體審慎監理
直接目的	防範系統性危機	防範個別金融機構倒閉
最終目標	避免GDP損失	保護消費者(投資人或存款人)
風險特色	內生的	外生的
金融機構的相關性及共同暴險	具有關聯性	不具關聯性
審慎控制的衡量標準	以整個系統為單位，實施由上而下(top-down)的衡量方法。	以個別金融機構為單位，實施由下而上(bottom-up)的衡量方法。
個別機構倒閉的可能性	不同	相同

三、總體審慎監理的架構

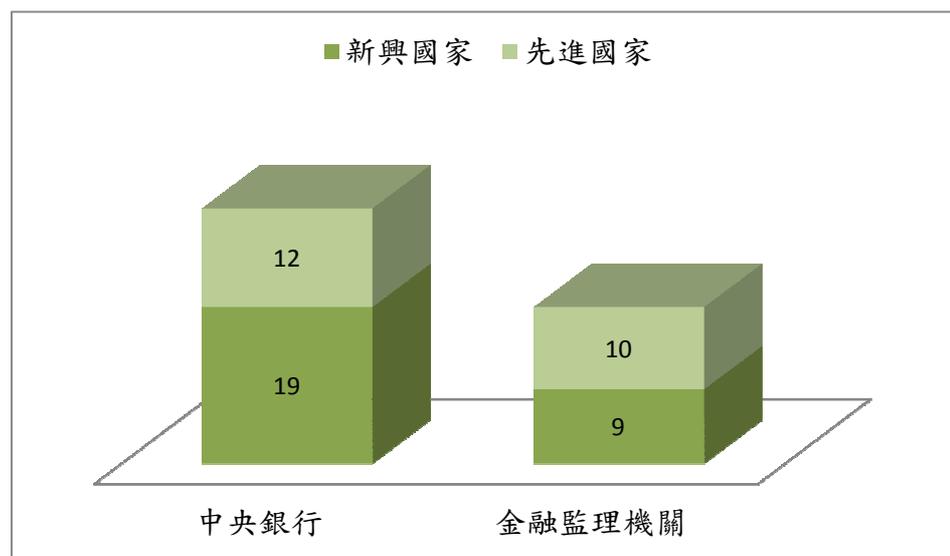
明確且合理地對總體審慎監理的架構進行制度性安排，對日後監理措施的落實與有效性至關重要。金融危機以後，各國思考依據各自國情及金融監理架構的現況進行改革，主要可分為兩種主要模式：第一種為集中式管理，即強化中央銀行對總體審慎監理的職能，另一種為分散式管理，但成立一個專司總體審慎監理的跨部會委員會。目前為止，以第一種做法的趨勢

較為明顯。

(一) 各國金融監理體制設計

根據 2010 年 IMF 對 50 個國家或地區進行的問卷調查⁴結果顯示，有超過半數國家（31 個）是採取集中管理的模式，賦予中央銀行對銀行業監理的職能，在新興國家中，採集中管理的國家更高達三分之二左右；另外 19 個國家則是採分散式管理，由多個機構（包括銀行業監理機構和證券業監理機構）負責金融監理。此外，幾乎所有國家都是由中央銀行負責監督支付體系。

【表 2】負責銀行監理的機關



雖然有 19 個國家採用分散式管理，但其中只有不到三分之一的國家設有制度化的跨部會金融穩定委員會，來負責協調中央銀行和其他監理機關的總體審慎監理職能

⁴ 填復問卷的國家或地區包括：美國、加拿大、阿根廷、巴西、哥倫比亞、智利、巴拉圭、烏拉圭、秘魯、澳大利亞、紐西蘭、中國大陸、香港、新加坡、日本、印度、印尼、泰國、菲律賓、馬來西亞、蒙古、土耳其、約旦、黎巴嫩、奧地利、比利時、保加利亞、捷克、芬蘭、法國、德國、希臘、匈牙利、愛爾蘭、義大利、墨西哥、荷蘭、奈及利亞、挪威、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、俄羅斯、塞爾維亞、斯洛伐克、南非、西班牙、瑞典、瑞士、英國和歐洲央行（ECB）。

（如冰島、韓國、秘魯和瑞士）。

跨部會的金融穩定委員會通常由中央銀行、財政部和其他監理機關共同組成。必須說明的是，在貨幣和銀行業監理機構高度集中的國家（例如馬來西亞和英國的新模式）中，一樣有設有金融穩定委員會的情形。

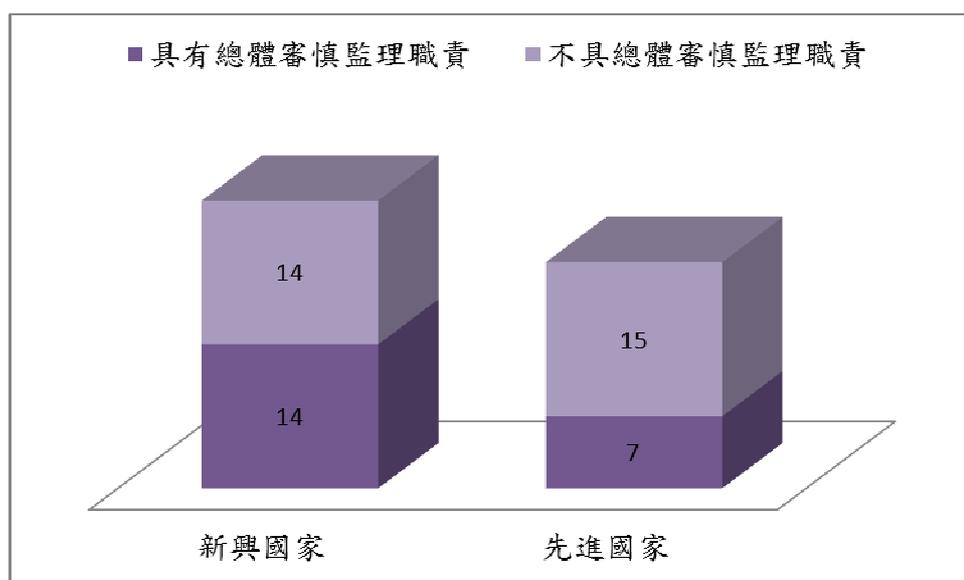
調查也同時發現，在設有金融穩定委員會的國家中，由財政部長擔任委員會主席的情況相當普遍，這種設計可能反映出如下事實：

1. 這些委員會往往具有危機管理責任，最後可能必須由政府買單。
2. 另外，在很多國家，這些委員會是根據行政命令（executive decree）或成員之間的瞭解備忘錄（memorandum of understanding）成立，沒有法律基礎。由於沒有法律支援，這些委員會通常只有協調功能，權力和決策還是屬於委員會的個別成員。

（二）總體審慎監理職責（Mandate）

調查發現，在 50 個國家中，有 21 個國家將總體審慎監理職責賦予特定機關，其中有 19 個國家將此職責賦予中央銀行，然而在大多數國家，總體審慎監理仍不是一項正式的職責，而是依賴於中央銀行確保支付結算體系穩定的功能及其身為最後借款人的角色。

【表 3】 是否具有總體審慎監理職責



此外，假設貨幣政策和總體審慎監理是由不同職責的獨立機關負責。顯然，中央銀行不會對系統性風險和金融穩定問題無動於衷，但其關注的重心將放在傳統職責上，即保持低通膨、幣值穩定和經濟成長。負責總體審慎政策的機關的確也會關心通膨和經濟成長，但只有在通膨和經濟成長問題影響到資產負債表的穩定性時才會發生，總體審慎監理機關更關注直接影響金融穩定的問題，例如信用成長（credit growth）、財務槓桿和債臺高築（debt overhang）等。

問題是每一種工具都會同時影響兩個目標：利率會影響金融市場行為，總體審慎政策將透過對借款成本的影響，進而影響總需求，這代表某一監理機關所採取的政策行動，會給另一個監理機關的目標帶來外部性。如果不考慮其他問題，消除外部性最簡單的方法就是合併，亦即將所有職能賦予同一個機關。

【表4】各國對總體審慎監理制度的安排⁵

	國家	法律基礎	總體審慎監理制度的安排
A. 集中式	英國	The Financial Services Act 2012	在英格蘭銀行理事會下設有金融政策委員會（Financial Policy Committee; FPC），專門負責金融穩定，FPC有11名具有投票權的成員，其中5名由英格蘭銀行高級官員出任，並且由英格蘭銀行總裁擔任委員會主席。
	愛爾蘭	中央銀行法	明確訂定愛爾蘭中央銀行具有「維持整個金融體系穩定的責任」，賦予中央銀行總體及個體審慎監理的職能。
	捷克	中央銀行法	2006年中央銀行法修正案明確要求中央銀行具有「分析金融系統演化情形、負責金融系統穩健運行及保持金融系統穩定」等法定職責。
	日本	中央銀行法	由日本銀行透過多種方式執行總體審慎監理職能，包括： 1. 定期評估金融體系的穩定性； 2. 將總體審慎監理結合個體層面的場內外監控； 3. 擔任最後貸款者（Lender of Last Resort）的角色，為金融機構提供必要的流動性支援； 4. 以總體審慎監理的視野，制定貨幣政策； 5. 監督支付結算系統等。
	韓國	中央銀行法	強化韓國中央銀行的總體審慎監理功能，賦予其維護金融穩定必要的工具和

⁵ “Institutional Models for Macroprudential Policy” by Erlend W. Nier, Jacek Osiński, Luis I. Jácome, and Pamela Madrid, November 2011, IMF. 及各國中央銀行網站。

	國家	法律基礎	總體審慎監理制度的安排
			手段。
	馬來西亞	中央銀行法	擴大中央銀行權力，對不受中央銀行監理但對金融穩定構成潛在風險的機構具有監理和清算權。
	泰國	中央銀行法	中央銀行具有總體及個體審慎監理職能。
B. 分散式	美國	Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act	授權建立金融穩定監督委員會（Financial Stability Oversight Council; FSOC），作為一個跨部門的系統性風險監測和監理措施協調機構。FSOC由10個具有投票權的成員共同組成，分別是財政部長（同時擔任委員會主席）、聯準會（FED）主席、消費者金融保護局局長、貨幣監理署（OCC）署長、證券交易委員會（SEC）主席、聯邦存款保險公司（FDIC）總裁、美國商品期貨交易委員會（CFTC）主席、聯邦住房金融局局長、聯邦信用合作機構董事會主席以及1位具有保險專業知識的獨立成員。
	歐盟	Regulation 1092/2010	成立歐洲系統性風險委員會（European Systemic Risk Board ; ESRB），負責歐盟金融體系的總體審慎監理，歐洲中央銀行及歐盟各國央行總裁均為成員。

（三）對監理模式的評估⁶

⁶ “Institutional Models for Macroprudential Policy” by Erlend W. Nier, Jacek Osiński, Luis I. Jácome, and

從上述說明，我們瞭解了總體審慎監理的兩個重要元素—制度結構及職責，並簡單瞭解了各國的做法，如何評估各種制度的優劣，這需要考慮以下幾個因素：

1. 政策協調（policy coordination）與可信度（credibility）間，存在一定的權衡得失。
2. 資訊共用的問題，例如英國的北岩銀行危機（Northern Rock debacle），即凸顯出各機關間協調的問題。
3. 由於專業知識具有路徑依賴性（path-dependent），如何最好地利用現有機關中已累積的經驗和才能，這一問題在人力資源短缺的小國尤為關鍵。

在調查中，可以發現部分國家如何克服，或正努力克服上述問題：

- 在大多數情況下，銀行監理機關僅能獲得與銀行相關的資訊，最多包括銀行對大額借款人的暴險資料及同一銀行集團內其他未受監理機構的交易資訊。有少部分中央銀行有權直接從一般企業蒐集資訊，以實現其貨幣政策和信用控管等任務（如巴西和韓國）。另外，部分新設立的委員會，例如美國的金融穩定監督委員會（FSOC）和英國的金融政策委員會（FPC），傾向於擁有相當廣泛的資訊蒐集權力，或具有從其組成成員中獲取資訊的權力。
- 在一些國家，個體審慎監理機關可能缺乏足夠廣泛和靈活的權力，以實施足以有效遏制系統性風險的政策。大多數的先進國家已有足夠的監理權力實施關於

銀行資本適足性的要求，並遵守巴塞爾核心原則（Basel Core Principles）。然而，部分國家的審慎監理措施須明定於法律，例如最低資本適足率為8%、部門風險權重（sectoral risk weights）及貸款成數比率（Loan-to-Value ratio）等等，或必須由部長層級核決的情況下，監理機關通常很難調整這些要求，以適時因應系統性風險的形成。這種情況在拉丁美洲和歐洲國家非常常見，例如芬蘭，法國和荷蘭。

- **金融穩定委員會通常沒有「指導」（direct）單個監理機關解決系統性風險的權力。**只有極少數國家擁有法定的金融穩定委員會，此類金融穩定委員會（如英國的FPC和美國的FSOC）具有命令或指導總體審慎政策的正式權力。實際上，大多數委員會透過資訊共用和討論來協調政策，但政策決定權和實施與否，最終還是取決於個別成員機關。
- **擴大受監理機構的範圍需要立法，因此需要政府的參與。**大多數監理機關都有權制定審慎和報告的要求，然而這種權利僅限於已經受到監理的機構。對其他沒有受到監理的機構（包括金融實體和非金融實體）或交易實施監理，通常需要修改法律。
- **關於總體審慎政策的問責機制（accountability mechanisms）要求非常少見。**一些國家正在建立這種問責機制或最近已經建立了這種機制，例如愛爾蘭，墨西哥，英國和美國。建立問責機制通常涉及對公眾和國會負責。例如，在英國，金融政策委員會（FPC）

需發佈「金融穩定報告」(Financial Stability Report)，並公佈金融政策委員會每次會議的決策和行動記錄。在美國，法律要求金融穩定監督委員會(FSOC)公佈年報，並在國會發表證詞。大多數國家主要是透過發佈「金融穩定報告」，向公眾溝通有關系統性風險的評估和政策。

四、總體審慎監理政策工具

系統性風險具有跨行業、跨市場及跨國界等特徵。金融危機後，各國在防範系統性金融風險方面，採取了相當多的措施，主要包括：對銀行的資本要求、流動性要求、槓桿率要求、提存準備要求、對系統重要性機構的特別要求及衍生產品交易的集中清結算要求等等，分述如下：

【表5】主要的總體審慎監理工具⁷

實施機關	總體審慎監理工具
中央銀行	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 銀行存款準備要求 ✓ 外匯管理
銀行業監理機關	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 資本要求 ✓ 流動性要求 ✓ 槓桿要求 ✓ 資產負債管理要求 ✓ 擔保品規範(例如LTV比率) ✓ 信用成長上限(credit growth caps) ✓ 產業別暴險上限

⁷ 整理自“Rules, Discretion, and Macro-Prudential Policy”, Itai Agur and Sunil Sharma, IMF Working Paper WP/13/65, March 2013.

實施機關	總體審慎監理工具
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 公開揭露的要求 ✓ 以風險為基礎的存款保險定價 ✓ 銀行破產清算計畫 ✓ 會計規範 ✓ 薪酬制度的限制
市場監理機關—金融市場 (market regulator - financial market)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 對金融契約的限制 ✓ 擔保品規範(例如保證金要求、折抵率等) ✓ 融券的規範 ✓ 交易場所的限制(例如集中交易清結算所) ✓ 暫緩交易機制(trading stops) ✓ 公開揭露的要求
市場監理機關—消費者保護 (market regulator - consumer protection)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 對金融契約的限制(例如房貸契約條款) ✓ 銀行銷售策略的規範(例如提供資訊予消費者)
財政部	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 金融交易相關稅賦 ✓ 部分債務利息的折抵
保險業監理機關	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 對系統性重要保險業者的規範

(一) 對銀行的資本要求

金融危機直接提醒世人，銀行的資本適足性不足，抵抗風險與吸收損失的能力就不足，因此，2010年公佈的Basel III不僅進一步提高銀行的資本適足率，同時還強

調提高資本品質，主要規範內涵包括：

1. 最低資本要求：最低標準雖仍為8%，但其中普通股權益比率的最低要求從2%提高到4.5%，第一類資本比率最低要求（包括普通股和其他符合第一類資本定義的資本工具）由4%提高到6%。
2. 資本保留緩衝（Capital Conservation Buffer）：在最低資本要求基礎上，銀行應保留2.5%的普通股資本保留緩衝，使普通股權益加上資本保留緩衝後達到7%，俾更有效因應經濟和金融衝擊。
3. 抗景氣循環資本緩衝（Countercyclical Capital Buffer）：各國可根據自身情況，要求銀行增加0-2.5%的抗景氣循環資本緩衝。該項資本主要可在信用急遽擴張致可能引發系統性風險時使用，以保護銀行體系免受信貸激增所帶來的衝擊。主要是根據「信貸/GDP」偏離其趨勢值的程度進行測算。巴塞爾銀行監理委員會特別指出，信貸過度增長的國家應加速執行資本保留緩衝及抗景氣循環資本緩衝等要求，甚至可依據實際情況訂定更短的過渡期。
4. 系統重要性金融機構（SIFIs）額外資本要求：SIFIs應在上述最低資本要求的基礎上具備更強的吸收損失能力，方式之一是增加額外資本要求。這樣，可以使系統重要性金融機構更多地積累資本，增強應對系統性金融風險和危機的能力，防止道德風險。
5. 或有資本（Contingent Capital）：為增強系統重要性銀行損失吸收能力，還可採取或有資本和自救債券（bail-in debt）等措施，在銀行陷入營運困境或無

法繼續經營時，按事先約定條款將部分或全部債務自動減少或直接轉換為普通股，以減少銀行的債務負擔或增強資本實力，幫助其恢復正常經營。

（二）流動性

總體審慎監理政策在流動性方面的要求相對簡單，Basel III 引入了最低流動性標準，以推動銀行改進流動性風險管理，及提高銀行防範流動性風險的能力。在期兼顧資金的可獲得性和需求的考量上設計了流動性覆蓋率（LCR）和淨穩定資金比率（NSFR），作為衡量流動性的國際標準。

LCR 要求銀行在面臨嚴重流動性壓力 30 天的情況下，仍擁有足夠的高品質流動性資產來支應淨現金流量所需；NSFR 則是藉鼓勵銀行使用更穩定的資金來源，來增強銀行業面臨較長期壓力時的韌性，也就是運用中長期的融資策略，而非使用較短期的資產。

（三）槓桿比率（Leverage Ratio）

Basel III 還引進了全球一致的槓桿比率要求。槓桿比率的分子是第一類資本淨額（capital measure）的最近 3 個月平均值，分母為銀行資產負債表內外暴險總額（exposure measure）的最近 3 個月平均值。槓桿比率是一個簡單、透明且不考量風險的比率，其計算目的是用來補充以風險為基礎的最低資本要求（即資本適足率）。使用補充性槓桿比率要求，有助於控制金融體系中槓桿比率過高問題，彌補內部評等法下風險權重的順週期問題，有助於形成更有效的資本約束。

(四) 損失提存準備 (Provisioning Practices)

巴塞爾銀行監理委員會對損失提存準備的規範尚未公佈，目前的討論大量集中於建立「動態」及「前瞻性」的預期損失提存準備制度，期藉由前瞻性的備抵呆帳提存機制，減少經濟景氣循環的影響。

(五) 對特定部門的政策工具

房地產價格狂飆，一向是社會穩定的嚴重潛在威脅，2008 年全球金融危機更是肇因於美國房市泡沫化。各國對房地產市場採取的總體審慎監理措施很多，包括貸放比率 (LTV ratio)、貸款收入比 (DCI ratio)、印花稅、持有時間限制、提高自備款比率、減少貸款年限等等。

新加坡、香港及瑞典的經驗證明這些措施是非常有效的。依據加拿大中央銀行做的實證研究，假設自備款比率由 5% 增加到 10%，貸款年限由 35 年降低至 25 年，結果發現 LTV 法對放款及 GDP 的影響相當顯著，貸款年限的影響則比較不明顯。

日本在 1990 年對房地產市場的管理經驗則並不成功，從日本的經濟可以得到兩個教訓：一是政策執行的時機非常重要，日本決策的時點已經太晚，1990 年 3 月開始對房地產貸款展開限制措施，1991 年房地產價格已經達到巔峰，政府的限制措施不但沒有抑制房地產價格快速上漲，反而使價格從巔峰加速跌落；二是應避免監理套利，日本對銀行的房地產貸款業務採取限制，使資金大量流入非銀行部門，擴大了影子銀行的活動空間。

然而，儘管這些信用管制措施非常好用，但也非常不受歡迎，同時使政府面臨相當的政治壓力。美國的發展經驗就是一個案例，美國國會曾經在 1952 年剝奪了美國聯準會使用這些管制措施的權力。1969 年，國會通過「信用控制法」（Credit Control Act），才又把這這項權力歸還給聯準會。

（六）衍生性商品交易與集中清算

金融危機亦使各國普遍意識到，當場外衍生性金融商品交易市場發展到一定規模，以至能影響到整個金融市場時，有必要建立一個中央清算機制，來整合所有未平倉交易及部位等資訊。這一機制可分為三種不同層次：對交易進行登記（中央登記）、透過清算機構為交易雙方進行清算（不集中交易，僅集中清算）、以及交易所機制（集中交易並集中清算）。

（七）影子銀行（Shadow Banking）

影子銀行是指功能和傳統銀行相似、卻不必受到一般對商業銀行嚴格法規限制的金融實體，包括貨幣市場基金、私募股權基金、避險基金、證券商及結構性投資工具（SIV）等等。這些機構通常從事放款，也接受抵押，更透過槓桿操作持有大量有價證券和複雜的金融工具。

根據金融穩定委員會（FSB）估計，2011 年底全球影子銀行體系的資產規模已達 67 兆美元，占全球金融體系的 25%，相當於銀行業資產規模之一半。影子銀行提供了金融中介功能，雖然使資金供需媒合更具效率，降低實質經濟活動的資金成本，但因多數具有高槓桿財務結構特

性，容易在金融市場波動時發生流動性問題，並透過與銀行體系間之緊密關連，擴散引發系統性危機，不利於金融穩定。

金融危機以後，如何強化對影子銀行體系的監理，已成為國際金融改革的重要議題。目前，影子銀行體系正在去槓桿化的過程中持續萎縮，然而，為了在金融發展及金融穩定間取得平衡，相信影子銀行並不會就此消亡，而是逐步走出金融監理的真空地帶，在新的、更加嚴格的監理環境下發展。未來，對影子銀行的資訊揭露和適度的資本要求，將是金融監理改革的重要內容。

肆、我國的發展經驗

為藉由本次研討會機會與各國之監理人員互動，以提升我國金融市場的國際能見度，職亦在研討會過程中，透過分組討論向與會人員分享有關我國總體審慎監理的做法，主要包括：

- 一、 我國對於銀行、證券、保險等業之監理，原分屬不同機關，2004年金管會正式成立，自此，金融監理制度由原來的多元化演變為垂直整合的一元化監理，以健全金融機構業務經營，維持金融穩定與促進金融市場發展。金管會為我國之單一金融監理機關，另中央銀行職司貨幣政策，並為外匯業務的主管機關。
- 二、 我國的中央銀行及金管會均負有促進或維持金融穩定的法定職責，金融穩定可概分為「總體面」及「個體面」，中央銀行因肩負維持物價穩定及監督支付系統與銀行間

市場，並扮演最後貸款者角色，主要重視總體金融穩定，而金管會則負責監督個別金融機構之健全經營，較注重個別金融機構的穩定。

- 三、 2004年7月金管會成立後，中央銀行不再對個別金融機構辦理一般業務檢查工作，惟為強化其「促進金融穩定」的法定經營目標，中央銀行在金融業務檢查處下成立「金融穩定評估科」，除依據IMF發布準則定期編製我國的金融健全指標（financial soundness indicators）外，並參考IMF、歐洲中央銀行及主要國家央行的總體審慎評估方法，逐步建置符合我國金融市場特性的金融穩定評估架構，且於2008年發布我國的首份金融穩定報告。
- 四、 為瞭解我國影子銀行規模，中央銀行曾參酌FSB的建議，經檢視資金流量統計後評估，具有影子銀行經濟功能者，包括證券金融公司、票券金融公司、固定收益型共同基金、貨幣市場型共同基金、不動產證券化型共同基金、民間融資與租賃業及資產證券化信託機構等7類；該等機構除民間融資與租賃業屬經濟部管轄外，均已納入金管會的監理範疇。相較於歐美國家，我國金融體系仍以銀行為主，影子銀行規模不大。
- 五、 針對國內特定地區房價高漲，銀行授信有過度集中於不動產等問題，中央銀行、金管會及財政部自2009年10月起陸續採行一系列針對性審慎措施（targeted prudential measures），包括積極對金融機構進行道德勸說、加強統計資料之蒐集與分析、訂定金融機構辦理特定地區不動產貸款之限制規定、以及2011年6月起開徵「特種貨物及勞務稅」等，金融機構不動產放款風險之

控管已收到相當成效。

伍、心得及建議

藉由此次參與研討會議之機會，除聆聽IMF、亞洲開發銀行（ADB）、南韓、菲律賓及印尼等專家介紹國際金融監理規範的最新動態及各國做法外，更藉由分組討論與互動方式，與出席的30餘位各國監理人員交換經驗，獲益匪淺。謹將本次心得與建議臚述如下：

一、在金融監理中融入總體審慎監理的理念

傳統的金融監理，屬於典型的個體審慎監理視野，關注的是個別金融機構或個別金融業的穩定。在個體審慎監理理念之下，金融監理機關原則按照金融機構的性質分別進行監理，易於將金融業的風險分割為互不相干的部分，再對每一部分進行個別規範與監理。

分割式的金融監理，在客觀上限制了監理部門的許可權範圍和監理視野，難以對系統性風險進行防範。總體審慎的金融監理，則是以整個金融體系為出發點，綜酌整體暴險和潛在的系統性風險狀況，進而採取適當的防範措施。因此，要有效執行總體審慎監理，監理理念必須從個體視野向總體視野轉變。

金管會自93年成立後，統合銀行、證券期貨及保險等金融各業之監理，逐步強化總體審慎監理的理念，在一定程度上可緩解分割式金融監理的典型缺失。

二、我國的總體審慎監理架構與職能

中央銀行法第2條第1、2款明定，中央銀行的經營目標包含「促進金融穩定」及「健全銀行業務」，而第34條的調節外匯供需、第38條的金融業務檢查、第39條的金融及經濟研究工作等，亦說明央行有從事總體金融風險評估的責任。另金管會組織法第1條明確揭示其成立宗旨為「健全金融機構業務經營」、「維持金融穩定」及「促進金融市場發展」，亦彰顯金管會具有總體審慎監理的職能。

目前兩機關的溝通協調，主要是透過「金融監理聯繫小組」的定期與不定期會議，此金融監理平臺運作尚稱順暢，例如中央銀行在過去幾次的聯繫小組會議上提出警告，國內銀行授信過度集中在房地產及電子產業，呼籲金融業者不得殺價競爭等，透過平臺達成總體審慎監理及危機預警等功效。

但是，由於這種協調機制不具強制力，容易使會議流於形式。未來，央行、金管會與財政部三者間的協調工作，仍將是非常重要的課題，考量金融穩定監理的一致性與效率性，似可由中央銀行負責總體金融監理，由金管會加強金融消費者保護與個體審慎監理，至於財政部則負責公營金融機構的管理及在必要時提供長期救援資金。

三、強化總體審慎監理的資訊分享

為有效監控系統性風險，曾有立法委員提案修改中央銀行法，在央行下增設「金融穩定監理委員會」，負責監控潛在的系統性風險，及建立總體金融風險資訊系統。但總體審慎監理架構的建置，亦須考量其成本效益，例如成立專責機關涉及組織重劃及法律修正，亦可能造成緩不濟急、疊床架屋或衍生其他問題。

但是在金融工具日益複雜的今天，跨部門的總體監理勢在必行。系統性風險的有效防範，需要對金融和經濟運作的資訊進行整合、分析、檢測及評估，發現金融系統不穩定的來源並發出風險警示，因而需要一個專門的研究分析平臺進行整合。央行身為我國貨幣政策主管機關，具有得天獨厚的總體資訊優勢，為使金管會於其日常監理中融入總體審慎監理的理念，應可強化總體資訊之分享。

目前我國已建置有「銀行及票券公司監理資料申報窗口網站」（簡稱單一申報窗口），供銀行及票券公司向金融相關主管機關申報資料，產出結果供金管會、中央銀行及存保公司之監理使用。未來可思於現有基礎上，進一步強化各機關之總體審慎資訊共用機制，以促進總體經濟與監理資訊能及時並全面共用與流動。主要建議方向有：

- （一）明確系統性風險資料整合分析的部門與職責。
- （二）強化對系統性風險資訊進行蒐集與整理。
- （三）對系統性風險進行經常性評估。
- （四）建立系統性風險預警機制。
- （五）關注國際間金融業風險狀況。

四、持續深化參與國際金融組織相關活動

最後，後金融海嘯時代，跨國金融監理合作已是金融監理不可或缺的一環，本次研討會透過分組討論與互動之方式，分享各國之金融監理經驗，並相互學習與交流，讓與會人員對總體審慎監理理念及各國的發展經驗，有更深一層的認識。

為積極參與國際社會，加強與各國金融監理主管機關之互動，建議我國仍應持續深化參與國際金融組織相關活動，未來

類此研討會，可持續派員參與，甚至可就特定議題擔任講師，分享我國之發展經驗。本會亦將繼續與各國金融主管機關建立正式與非正式溝通與合作機制，充分交換訊息，並積極參與系統重要性金融機構之跨國監理合作，以促進我國金融市場穩定及實質提升國際形象。

陸、附錄一—研討會資料