

# 英國金融監理機制變革及金融危機管理制度之發展

## 目錄

壹、前言.....	1
貳、英國金融監理新架構.....	4
第一章、金融監理新架構.....	4
第二章、金融政策委員會(FPC).....	8
第三章、審慎監理局(PRA).....	18
第四章、金融行為監理局(FCA).....	27
第五章、金融監理機關間的合作關係.....	40
參、英國金融危機管理與金融服務賠償機制.....	44
第一章、金融穩定機制之變革.....	44
第二章、問題金融機構之特殊處理機制(SRR).....	48
第三章、金融機構復原及處理計畫(RRP).....	54
第四章、英格蘭銀行與財政部之金融危機管理備忘錄	57
第五章、金融服務賠償機制(FSCS).....	62
肆、心得及建議.....	66

# 英國金融監理機制變革及金融危機管理制度之發展

## 壹、前言

1997年英國工黨政府執政，推動金融監理一元化，維持財政部作為金融體系最高管理機關角色，但移除英格蘭銀行(BoE)的銀行監理權限，並將數個功能分散的金融管理機關，合併成組織龐大的「金融監理總署」(Financial Services Authority, FSA)。

2000年金融服務及市場法(Financial Services and Markets Act 2000, FSMA)建立FSA運作的法律框架，明定FSA維持金融市場信心、促進金融穩定、保護消費者，以及減少金融犯罪四項法定目標。自此FSA擔任全體金融服務業者(包括銀行、投資服務業、房貸業務、一般保險業)之唯一監理主管機關，並有訂定許可金融機構從事業務規範之法令權，且應負責防止金融市場犯罪及具有處分權。

在金融穩定制度上，英國建立了財政部、BoE及FSA三方共治的機制，由該等機關簽署金融穩定備忘錄，三方共同維護英國金融穩定，並明訂各機關穩定金融的分工職責。

此一金融監理一元化及三方分工金融穩定的運作架構，在2007年英國北岩銀行因美國次貸風暴引發的擠兌案而面臨嚴峻挑戰，其後二年間，英國並陸續發生數起銀行擠兌案件，鑒於該等架構無法因應金融危機衝擊，造成金融穩定的重大風險，各界屢有改革呼聲，2009年銀行法因此訂定問題金融機構特殊處理機制(Special Resolution Regime, SRR)。

及至2010年英國保守黨贏得勝選，英國大力推動更加徹底的金融監理改革。保守黨反對FSA、BoE及財政部「三方共治」的金融監理體制，主張賦予BoE全面金融監理權，公布「金融監理新方案：建立更

穩定的體系」，「金融監理新方案：改革藍圖」等一系列監理改革方案報告，重建新的監理架構，俾增進金融機構因應風險的能力，並期建立一個更穩定、有效率的金融系統，以因應未來發生的金融危機。

英國政府於2010年宣布廢除金融監理一元化，裁撤原先負責金融機構審慎監理及行為監理之FSA，恢復並強化BoE的金融監理權，於該行設立金融政策委員會（Financial Policy committee， FPC）及子公司審慎監理局（Prudential Regulatory Authority， PRA）；並另設立一獨立監理機關消費者保護與市場監理局（Consumer Protection and Markets Authority），其後該局更名為金融行為監理局（Financial conduct Authority， FCA）。

新成立的各單位中，BoE的FPC負責總體審慎監理，至於被裁撤的FSA職權則一分為二，分別由BoE的PRA與獨立監理機關FCA負責；其中PRA負責存款機構、保險公司，以及主要投資公司之個體審慎監理業務，至於FCA則負責全體金融機構之行為監理，以及其他非屬PRA審慎監理權所管各機構之個體審慎監理。

此項金改計畫自2010年6月起推動，2012金融服務法案（Financial Service Act 2012）明文修正2000年金融服務及市場法的英國金融監理架構，至2013年4月1日正式付諸實施。英國金融市場於經歷十餘年FSA金融監理一元化後，面臨與以往截然不同的新金融監理架構：具有強大個體及總體審慎監理權的BoE，以及單一監理金融行為與消費者保護的FCA。

鑒於英國為金融先進國家，而此次金融改革係該國檢討金融危機後所作的重大金融監理變革，其政策意義與相關發展值得予以關注。本次奉派前往英國倫敦考察，即為了解該等攸關金融穩定與系統風險之制度變革，以及各機關執行穩定金融職責之任務、總體審慎監理政策之配套工具及適用，探討主管機關為避免系統風險，對處理問題金

融機構之作法，並及於相關之存款賠付機制，以期提供我國促進金融穩定及因應系統風險政策措施參考。

本次考察期間為 102 年 8 月 3 日至 16 日，考察單位包括英格蘭銀行 (BoE) 之金融政策委員會 (FPC)、審慎監理局 (PRA)、問題金融機構特殊處理局 (SRU)；金融行為監理局 (FCA)、金融服務賠付機制公司 (FSCS)、巴克萊銀行、蘇格蘭皇家銀行等單位高層主管人員。其間行程安排承蒙本行倫敦代表辦事處同仁協助聯繫，並有 BoE 的 FPC 人員 Mr. Simon Hall (Head of Division, Macroprudential Strategy Division)，及 FSCS 人員熱心安排相關訪談協助，使此行收穫更為豐碩，在此一併表達謝意。此外，為與英格蘭銀行 SRU 部門進行經驗交流，筆者應該部門要求，於該行進行「台灣處理問題金融機構的機制與經驗」簡報，也是此次訪談過程中難忘的經驗。

本報告計分四篇，第壹篇前言，第貳篇英國金融監理新架構，說明該架構下各金融主管機關(包括 FPC、PRA、FCA 等)之任務與角色，第參篇英國金融危機管理與金融賠付機制，說明英國金融危機管理機制之變革、問題金融機構特殊處理機制(SRR)，金融機構復原及處理計畫(RRP)，以及金融服務賠付機制(FSCS)。第肆篇結語，就本報告提出心得與建議。

## 貳、英國金融監理新架構

依據2012年金融服務法 (Financial Service Act 2012)，英國新的監理架構於2013年4月正式啟動。新監理架構之主要變革，除增設一獨立監理機關FCA，負責消費者保護與金融機構之行為監理外，並在BoE之下創立PRA及FPC，明定BoE金融穩定權責及賦予其新的決策與法令權力。BoE除原有提供金融體系流動性、處理問題金融機構責任，及由貨幣政策委員會 (MPC) 執行貨幣政策職權外，並增加2個新決策體及相關權責：負責個體審慎監理的PRA理事會，以及負責總體審慎監理的FPC。在新權力下，BoE必須有效及透明地執行責任，且需對國會及大眾負責。茲就新監理架構之各相關機關職權說明如下：

### 第一章 金融監理新架構

#### 一、增設金融政策委員會(FPC)及分拆金融服務總署(FSA)

英國設立FPC執行總體審慎監理，並將FSA金融監理職能分拆由PRA及FCA承擔。該等新設立的三機關皆於2013年4月1日起依據2012年金融服務法正式運作。為避免新設三機關各行其是，該等單位各設制一理事會，定期就金融事項進行溝通討論，且各理事會成員部分重疊（均包含該三機關核心高層主管）。

（一）金融政策委員會（FPC）：FPC為設立於BoE之內的總體審慎監理單位，係屬英國央行理事會（Court of Directors）的下屬委員會。在FPC成立的同時，英國政府並立法撤銷原有BoE之內的金融穩定委員會。

（二）審慎監理局（PRA）：PRA係屬設立於BoE組織架構內的子公司，其權責來自FSA所屬審慎業務局(Prudential Business Unit, PBU)職責之延續，公司人員係由原PBU負責存款機構、保險公司，以及投資公司監理業務之相關人員移撥，辦公處所亦由原FSA位址搬遷至BoE隔鄰的Moorgate街道上。由於PRA的成立，使BoE監理權限並跨

足及於保險事業、投資公司領域。

(三) 金融行為監理局(FCA)：原FSA之業務，除由PRA接手上開項目外，其餘均由FCA承接，FCA並延續使用FSA在倫敦CANARY WHARF的辦公處所。

## 二、為強化央行監理任務而設立FPC及PRA

英國金融系統規模龐大且業務複雜，且各類產業間業務具有相互關連性，以致單一機構風險可能造成對金融體系穩定的衝擊。由於以往FSA偏重於金融機構個別風險，忽視了整體金融體系可能面臨的潛在危機，此次在BoE內部新設FPC，即為補強以往監理制度忽視金融總體面風險的缺漏。

除總體審慎監理權之外，英國政府並賦予央行個體審慎監理權，以期消除監理漏洞並避免職責不清的問題。個體審慎監理由BoE的子公司PRA執行，此一BoE附屬機構負責存款機構、保險機構及其他重要投資公司之個體審慎監理業務，以提升受監理機構的安全性與健全性，使其業務發展不致影響系統穩定，並將金融機構倒閉引起的不利影響降至最低，以促進金融體系穩定。

由於FPC與PRA均設立於BoE的組織架構內，使BoE兼具總體審慎與個體審慎監理職能，進而強化央行金融監理權限，並有利於及時準確掌握相關資訊，提高監理效率及避免監理疏漏，以迅速化解系統性風險，BoE因而成為負責英國金融穩定職責之唯一監理機關。

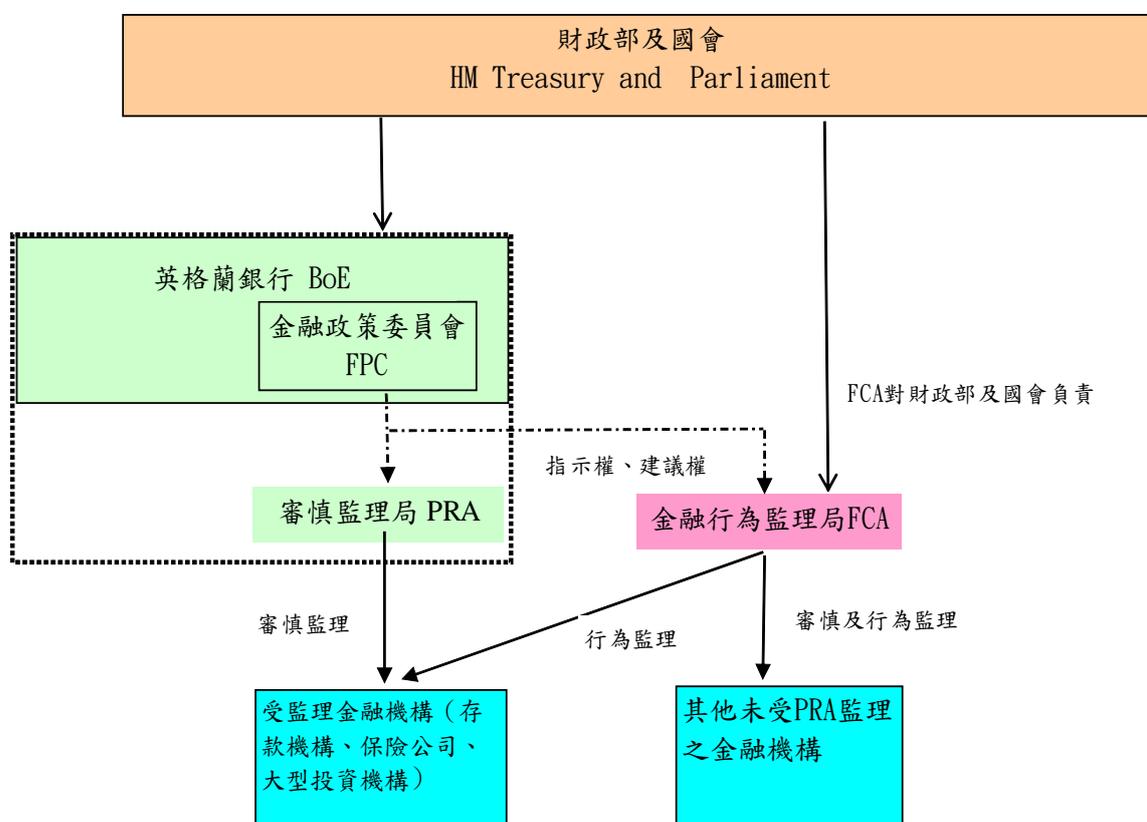
## 三、增設FCA，執行消費者保護與行為監理

鑒於審慎監理與行為監理需要不同的監理方式，英國於金融危機後，各界普遍認為不宜由單一機構兼具審慎監理、行為監理，以及消費者保護職責。因此，英國政府建立單一主管機關FCA負責金融機構之行為監理與金融消費者保護，期使獨立設置的FCA更有利於監督金融機構營業行為，並以消費者利益為優先考量。

綜上說明，英國在金融機構監理上，採取「雙峰監理」(Twin Peaks)模式，將審慎監理與金融行為監理分離，並分別賦予PRA與FCA該二項權責。英國新的監理架構見圖1。

以下各章將分別說明 FPC 及 PRA 之角色與功能，並論及獨立監理機關 FCA 的權責，以及各監理機關間的互動與合作。

圖 1 英國新金融監理架構



資料來源: 英格蘭銀行

對照我國金融監理制度，依據金融監督管理委員會組織法，我國係由金融監督管理委員會(以下簡稱金管會)主管金融市場及金融服務業之發展、監督、管理及檢查業務。金管會負有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的職責，其監理之金融服務

業包括金融控股公司、中央存款保險公司、銀行業、證券業、期貨業、保險業、電子金融交易業等。金管會掌理事項，包含金融制度及監理政策；金融法令之擬訂；金融機構之設立、撤銷、及業務範圍核定等；金融市場之發展、監督及管理；金融機構之檢查；違反金融相關法令之取締、處分及處理；公開發行公司與證券市場相關事項之檢查；金融監督、管理及檢查相關統計資料之蒐集、彙整及分析等，並及於金融消費者保護。

另一方面，我國中央銀行法賦予央行之首要經營目標即為促進金融穩定，央行於必要時，得依法辦理金融機構業務之查核及各該機構與央行業務（涉及發行、外匯、經理國庫、信用管制、流動準備、公開市場操作、存款準備率、融通等業務）相關之專案檢查。

就我國現行制度觀之，金管會負責金融市場之發展，專責執行對個別金融機構之審慎監理，以及負有金融消費者保護職責，與英國本次金融改革之前由 FSC 專責金融機構監理之單一監理制度較為相近，但我國央行具有穩定金融職責，且央行可執行特定業務之金融檢查權，則又與英國該項金改前制度有所不同。

## 第二章 金融政策委員會(FPC)

金融海嘯發生前，英國金融監理及金融穩定是由財政部、BoE、FSA 三方共同負責。金融海嘯後，鑒於該項三方共治方式不利於監理整合，未能及早偵知銀行體系龐大負債風險，且政府無法在第一時間針對金融危機採行因應行動，導致投入龐大公共資金善後，且坐失穩定金融先機；並考量中央銀行基於市場參加者和獨立機關角色，具有收集金融市場資訊與分析系統風險之專業能力，最具備執行總體審慎政策的條件，為彌補金融體系整體穩定的審慎監理不足，英國政府決定將總體審慎監理職權賦予 BoE 之下新設立的 FPC，由該機關負責協調、監理整體金融體系穩定，評估威脅英國金融穩定之風險來源，以及早因應相關風險，並提高監理部門間的溝通效率。

在 FPC 正式運作之前，為達成金融穩定目標，BoE 及財政部於 2011 年 2 月設立臨時 FPC，俾於立法通過之前，由該臨時 FPC 進行總體審慎監理業務，向財政部提出審慎監理工具建議，且定期提報後續發展。臨時 FPC 雖然不具有 FPC 之法令權力，但仍藉由執行各項過渡性措施，諸如公布及監控金融體系穩定風險、提出降低該等風險建議，以維持金融穩定。

臨時 FPC 並強化 BoE 及 FSA 的交流，擴大二單位間個體、總體審慎政策之合作，而且經由執行準備工作及分析，積極擔任發展英國總體審慎政策架構之領導角色；此外，臨時 FPC 於 2011 至 2012 年期間，每半年發布金融穩定報告，說明其對英國金融系統穩定與風險防禦能力的評估、展望，及為降低金融穩定風險而建議之相關政策。由於臨時 FPC 的奠基工作，使得日後 FPC 正式成立後的運作及法令基礎更為完備。茲說明 FPC 之相關權責如下：

### 一、FPC 之法定目標

FPC 係具有獨立法定功能的審慎監理機關，負責達成 BoE 的金融穩

定目標。依據 2012 年金融服務法，FPC 法定目標分主要目標與次要目標二項目，為實現其法定目標，FPC 具有建議及使用總體審慎工具的權力。FPC 的主要目標係「辨識、監控、採取行動，以移除或降低整體系統風險（而非處理個別機構層次風險），俾保護及擴大英國金融體系健全性」，因此，FPC 具有總體審慎監理及管理與規定權責。

FPC 的次要目標為「在達成主要目標前提下，支持政府經濟成長及就業目標的經濟政策」。易言之，在金融穩定前提下，FPC 乃至於 BoE 均不能以獨立監理機關或央行獨立性為由，自外於政府經濟成長及增進就業的目標。

## 二、FPC 委員會成員及 FPC 與各界的溝通

FPC 的委員會有 10 名投票成員，分別是 BoE 總裁（並擔任 FPC 主席），以及 BoE 的 3 位負責金融穩定、貨幣政策、審慎監理業務之副總裁（其中審慎監理副總裁並擔任 PRA 執行長）、BoE 金融穩定局局長、FCA 執行長、英國財政大臣任命的 4 位外部人員；另有一名不具投票權之財政部代表，且 BoE 市場局局長例行參加 FPC 會議。如果決策未能達成共識，則採投票決定。在平手結果下，FPC 主席具有投票決定權。關於任何決策之投票情形，均揭露於正式會議紀錄中。

法令規定 FPC 一年至少開會 4 次，FPC 將預先公布每季議程，至於會議討論記錄則在會後 6 週內公布。另 FPC 也被要求一年公布二次金融穩定報告，FPC 公共政策決策會透過金融穩定報告或其對市場的會後新聞稿宣布。金融穩定報告之內容，涵蓋 FPC 於編撰報告當時對金融部門穩定及健全展望之評估，以及為降低系統風險而採行之行動措施，並檢視先前 FPC 建議與指示之進展。

## 三、總體審慎政策工具

針對問題金融機構引發的系統性風險問題，BoE 以事前預防的總體審慎措施，取代以往被動、事後善後處理的作法。除督促金融機構因

應景氣循環提列資本，配合執行巴塞爾資本適足率規定外，並評估不同風險集中程度，以及探討特定時點下，各類風險之交互關係。

為執行穩定金融職責，FPC 並建立預警指標，研議推動相關預防工具，加強分析金融機構經營現況與曝險情形、潛在風險，以提出因應對策，且指示 PRA、FCA 配合執行；並於每半年提出之金融穩定報告中，就攸關系統性風險及金融穩定事項，向各界提出說明。

金融體系系統風險的來源，主要為景氣循環的時間變動風險，以及跨部門間的市場結構風險，FPC 可用以因應該等系統風險之總體審慎工具計分三類，分別為：

(一)影響金融機構資產負債表者，包括反景氣循環資本緩衝、限制盈餘分配、最高槓桿率限制、特定部門資本計提、針對實質經濟之授信限制或針對金融系統間特定業務活動之限制、提存流動準備等。

(二)影響貸款及其他金融交易條件者，包括貸款成數(LTV)及貸款所得比(LTI)限制，保證金規定等。

(三)影響市場結構者，包括採用集中交易對手(CCP)制度等。

以上三類工具中，前二類對應的政策工具，本質上與時間變動風險有關，在景氣繁榮時執行緊縮措施，景氣趨緩時則予放寬；第三類工具則與跨部門風險有關，其中也有涉及時間變動風險者。

為配合歐盟規定，英國政府(財政部)指示 FPC 研議訂定反景氣循環資本緩衝 (countercyclical capital buffer, CCB) 及特定部門資本計提(sectoral capital requirements, SCR)等二項工具之執行措施。其中 CCB 可增加系統吸納損失的能力，並可減輕系統風險，適用於時間變動風險，可用以規定銀行、房屋信貸合作社、大投資公司增加提存吸收損失之資本，以支應任何曝險；至於 SCR 規定，係針對 FPC 判斷會對金融體系穩定產生風險者之特定曝險，要求特定部門以增提資本方式予以因應，藉以降低系統風險。

#### 四、FPC 執行總體審慎監理政策之職權

FPC 針對系統性風險問題，以事前預防的總體審慎措施，取代以往監理機關被動、事後處理的作法。為執行穩定金融職責，FPC 透過 PRA 及 FCA 提供之金融資訊，建立預警指標，研議推動相關預防工具，加強分析金融機構經營現況、曝險情形及潛在風險，並評估不同風險集中程度，以及探討特定時點下，各類風險之交互關係，俾提出因應對策，且指示 PRA、FCA 配合執行(例如規範金融機構因應景氣循環提列資本，配合執行巴塞爾資本適足率規定)。FPC 並於每半年提出之金融穩定報告中，就攸關系統性風險及金融穩定事項，向各界提出說明。

在運作模式上，對於總體審慎政策工具之採行，FPC 本身不執行監理業務，而係就相關政策具有對 PRA 及 FCA 之建議權及指示權，由該二機關配合執行。此種監理架構使得總體審慎監理與個體審慎監理得以緊密結合。關於 FPC 負責執行的四項主要職務，分別說明於次：

##### (一) 監控英國金融系統穩定性

FPC 在監理體系擔任 PRA 及 FCA 上層機關的角色，其關鍵責任是減輕金融體系脆弱性所導致的系統風險，因此 FPC 將監控金融體系涉及新種風險的各部門及時間變動的各项措施，監控項目包括市場及監理健全性，以及金融部門健全性之壓力測試。FPC 本身不負責執行金融監理業務，而係督促 PRA 與 FCA 等監理機關採取適當行動、執行相關業務，以降低或移除系統風險。無怪乎英國銀行界人士稱 FPC 為「金融監理主管機關 (PRA 及 FCA) 的主管機關」。

##### (二) 指示權

關於指示權部分，FPC 可基於財政部指示，訂定審慎監理原則及配套措施規定，惟其不負責規定之執行，而係透過指示 PRA 及 FCA 調整採行特定總體審慎工具權力，由該二機關遵循其指示，對全體受監

理機構或某類別受監理機構（但不得針對某特定、個別機構）執行監理職責。FPC 可以就指示之實施方式和期限提出建議，而 PRA 及 FCA 應在合理時間內儘速配合指示實施，並就實施情形向 FPC 報告。

FPC 的規定範疇包括五大類，分別為 1. 用以增進個別機構安全、健全性之審慎法規。2. 用以建立適當行為與企業實務之規則及指引的企業行為法規。3. 限制或阻止特定金融產品推出的產品法規。4. 用以協助處理因失序倒閉而發生的系統風險情況，以及一般償付安排無法滿足情況之處置機制或包括存款保險在內的消費者補償機制。5. 限制或監控受監理部門對某項活動曝險之間接法規。

### （三）建議權

關於建議權乙節，FPC 可對任何單位或 BoE 其他部門提出建議；而且，在「遵循或解釋基礎」（comply-or-explain basis）下，FPC 對 PRA 及 FCA 有一特殊建議權，亦即 FPC 就 PRA 及 FCA 執行各自職責行為提出建議（但不得介入 PRA 及 FCA 對特定金融機構執行監理之權責），受建議單位應於合理期間內儘速遵循 FPC 建議辦理，否則即應公開對 FPC 提出具體理由之書面解釋報告，說明何以未能遵循。據筆者本次拜訪 PRA、FCA 瞭解，該等單位對於 FPC 建議一向均予採納，尚未有反對情形發生。

關於 FPC 的建議對象，除 PRA 及 FCA 外，尚有 BoE 及財政部。FPC 得就 BoE 挹注金融機構之資金援助提供建議，但不得介入 BoE 對特定機構提供資金奧援或行使破產處置權；另 FPC 得對財政部在金融監理領域行使命令權提出建議，建議範疇極廣，包括審慎監理措施適用範圍（含「法規管理範圍」（regulatory perimeter）、應受 PRA 審慎監理之業務活動、FCA 是否應該訂定某金融商品之規範，以及如何訂定規範、PRA 可對何種類型未受監理之金融機構要求提供資訊等。上述職務之「法規管理範圍」建議權，極具重要性，另說明於以下第五節。

#### (四) 編製金融穩定報告

FPC 定期 (半年一次) 對大眾公開提出金融穩定報告, 就攸關金融系統穩定的議題予以分析。金融穩定報告主要內容包括 FPC 對於當前金融系統穩定性及前景的看法、評估危及金融系統穩定之風險, 以及相關強弱勢項目、FPC 於提出報告期間的活動情形, FPC 對於本身達成法定目標之職權評估。

#### 五、「法規管理範圍」(regulatory perimeter) 建議權

為達成移除或降低系統風險, 以保護及擴大英國金融市場健全性的法定目標, FPC 可就「法規管理範圍」(regulatory perimeter) 對財政部提出建議。所謂「法規管理範圍」, 係指英國金融體系受監理業務與不受監理業務(部門)的分界。鑒於系統風險可能發生在現行管理體制外的業務項下, 因此 FPC 應於必要時運用本項權力, 建議財政部就特定金融業務增加納入監理, 以降低風險。

雖然多數金融服務活動對於金融體系並無系統風險, 且大多已有法規監控, 但仍有些未受監理的活動, 可能引起系統風險; 更且, 某些活動就是為了規避金融法規管制而進行, 形成監理套利。為因應全球金融體系未來快速發展情勢, 確保系統風險不會由受監理部門流向非監理部門, 以避免金融危機, 即為 FPC 法規管理範圍政策的主要任務。

FPC 可以針對 2000 年金融服務及市場法案 (FSMA) 所規範的金融營業項目, 以及哪些特定業務應受 PRA 審慎監理等節提出建議。由於金融機構執行的業務, 可能隨時間改變, 因此 FPC 係針對業務項目而非金融機構類別提出建議。

FPC 在決定某活動是否對金融體系發生系統風險時, 應考量該活動是否具系統重要性, 以及該活動是否具有脆弱性本質等二關鍵因素。評量脆弱性的關鍵標準, 分別是金融服務的重要性與規模大小、

業務活動的風險及複雜度、及與其他金融機構業務的連結性等。

至於 FPC 對於是否建議某金融活動列入規範的判斷依據，主要決定因素在於該活動是否引起系統性風險，以及將該活動納入規範是否可減輕此種系統風險。FPC 此種法規建議不只思考系統風險問題，同時也考量特定活動之管理成本。另外，FPC 也需注意國內外可能影響其法規範圍的其他金融業務發展。例如許多活動顯示目前不受監理的多種業務，而具有系統風險者，多發生在具有高度財務槓桿及天期錯配特質的影子銀行體系，此二項特質對於金融體系脆弱性有不利影響，容易引發金融體系不安。以影子銀行為例，據 FPC 受訪人員表示，目前英國並無金融主管機關對影子銀行業務進行監理，但 FPC 將持續關注影子銀行對金融體系的影響，如其判斷有所需要，則將建議財政部將影子銀行納入監理對象。

FPC 定期討論法規管理範圍，以達成 FPC 對財政部的法規範圍建議責任，討論內容並包括進行任何法規改變之成本效益。FPC 並依據討論意見，選擇在未來金融穩定報告予以分析，或是對財政部提出修正規定範圍之建議，該建議將公布在正式 FPC 會議記錄中。

如前一章所述，我國央行及金管會均負有金融穩定職責，就總體審慎監理而論，我國央行必須執行金融穩定目標，且因執行貨幣政策而掌握個別金融機構業務資訊，並定期出版金融穩定報告，以及擁有信用管制之總體審慎政策工具，業務範圍與英國改制後的 FCP 部分類似；而金管會以制定金融制度及監理政策的主管機關職權，除對個別金融機構進行監理外，亦得執行總體審慎監理政策。目前該會正推動執行如金融機構資本適足性、流動性覆蓋比率(Liquidity Cover Ratio, LCR)、淨穩定資金比率 Net Stable Funding Ratio, NSFR)，以及對銀行辦理非住宅放款徵提高權數資本等總體審慎工具之實施，權責上與英國 FCP 部分相似。綜合言之，我國並無完整總體審慎

監理架構，且亦欠缺專責單位負責執行。

## 六、房貸相關問題

FPC 職司總體金融穩定，在美國次貸問題的前車之鑑下，FPC 對於房價上漲引發的房地產泡沫及房貸風險問題一向甚為關注，惟因 FPC 在達成金融穩定前提下，亦須兼顧英國的經濟成長與就業目標，而目前英國政府正積極透過提振房地產市場以振興經濟，使得 FPC 對房價及房貸市場維持高度關心，但尚未建議採行總體審慎工具控制房貸風險。

### (一)房貸成數管制

FPC 控制房貸授信風險之總體審慎工具，主要為房貸成數管制 (LTV) 及債務所得比 (LTI)。其中 LTV 管制針對銀行房貸授信條件之房貸金額與房屋擔保品價值的占比予以限制，藉提高房貸授信的擔保品，控制房貸違約事件的損失，進而強化銀行健全性。此一工具可在房價上升時緊縮授信成數，有助於限縮房貸信用的提供，控制銀行房貸風險，進而緩和信用與房價的循環，也是本行基於促進金融穩定之經營目標，依據中央銀行法執行信用管制規定，並執行行政院「健全房屋市場」方案<sup>1</sup> 不動產授信風險控管所採行的工具措施，目前本行就民眾於大台北地區第二戶購屋貸款，限制其貸款成數上限為 6 成。

FPC 在討論 LTV 總體審慎工具時曾強調，相關管制措施應僅限於新承作的房貸授信，而不宜針對既有房貸予以管制，以免原未受管制且適用高 LTV 之客戶，面臨房價下降時必須增提更多擔保品的困境；此外，LTV 管制措施應防止借戶透過未受管制的信用貸款取得額外

---

<sup>1</sup> 我國政府鑒於近年來台北都會地區房價高漲，造成中低收入及受薪階級買不起房子的民怨，為合理、有效引導房屋市場健全發展以及經濟穩定成長，由經建會於 2010 年提出「健全房屋市場方案」，以穩定社會經濟，並滿足中低所得及受薪階級之基本居住需求。該方案就「台北都會區住宅供給與需求均衡」、「協助輔導中低收入戶及受薪階級提升購(租)屋能力」、「住宅資訊」、「不動產貸款風險控管」、「社會公平」及「相關配合措施」等 6 項課題，提出 21 項處理原則及 41 項具體措施，業經行政院於 2010 年 4 月准予備查，並由各部會積極落實推動。

授信額度，進而突破房貸 LTV 管制防線的法規套利行為。

除 LTV 外，主管機關也可透過規範銀行就高 LTV 放款業務提存更多資本，作為 LTV 的替代措施；亦即將高風險權數資本適用於特定風險貸款或總曝險金額，以遏制銀行過度承受房貸風險。此種措施我國金管會自 2011 年 4 月起即予採行，針對銀行辦理新承作非自用住宅之房貸授信，規定資本風險權數為 100%，以控制房貸授信風險。

## (二)英國 Help-to-Buy 房貸政策

英國保守黨政府自 2013 年 4 月起推動 Help-to-Buy 房貸政策，對於購置新建住宅者提供房貸利息補貼優惠，希望藉由房貸措施協助推動英國經濟復甦，並於同年 10 月宣布第二階段 Help-to-Buy 計畫，對於購置住宅(不分新舊建物)之借款戶提供房貸保證(相關措施摘要參見表 1)，該等措施進而促使英國房價進一步上升，其中尤以倫敦都會區最為顯著，但 FPC 對於房貸市場仍僅進行密切關注，並未建議採行總體審慎工具予以因應。據 FPC 人員表示，目前該國房價尚在可接受水準，FPC 將密切注意英國房地產市場是否有過熱現象。

表 1 英國 Help-to-Buy 房貸計畫

	階段 1(2013/4 起)	階段 2(2013/10 起)
購置住宅標的	價值 60 萬元英鎊以內之新成屋	價值 60 萬元英鎊以內之成屋(不分新、舊建物)
借戶自備款	5%	5%
政府提供部分房貸協助	20%房貸，前 5 年免息	以 120 億元英鎊作為提供借戶 15%房貸信用保證基金
銀行貸款成數	75%	80%

資料來源:筆者自行整理

為避免房價上升的泡沫風險，英國財政大臣業於 2013 年 9 月表示，已責成 FPC 每年(原要求每三年)就 Help-to-Buy 計畫進行檢視，未來如認為房地產市場需要予以降溫，FPC 得就 Help-to-Buy 計畫的補貼範圍，建議政府予以調降。

### 第三章 審慎監理局 (PRA)

BoE 負責保護及擴大英國金融體系的穩定，透過附屬子公司 PRA 的監理機制，BoE 負責管理存款機構、保險公司，及特定(重要)投資公司，以增進英國金融體系穩定，並確保當個別金融機構倒閉時，不至於危及整體金融體系的穩定。

PRA 監理範圍包括存款機構 (含銀行、房屋信貸合作社、信用合作社等三類)、保險公司 (一般保險、人壽保險、相互保險公司等)，以及少數對金融穩定有顯著風險的大型投資公司等 2000 餘家金融機構，其中以銀行業資產規模最大。PRA 業務與 BoE 其他部門-如 FPC、特殊處理局(SRU，SRU 的角色參見本報告參、第二章)等極為相關，彼此間有密切的合作關係。

#### 一、審慎監理機關存在之必要性

一般認為金融體系如缺乏審慎監理機關，則金融機構對抗倒閉的能力較差，且對金融服務持續營運的破壞風險更高，進而損及公共利益。就存款機構而言，由於存款負債的流動性特質，如發生眾多顧客同時提領存款，即使該機構原具有償付能力，仍會發生擠兌危機，引發金融與經濟的動盪不安。在缺乏審慎監理的情形下，縱然有存款保險及央行流動性保證制度可以因應擠兌問題，卻也會降低業者審慎管理業務的誘因，使得業者過度風險承擔的道德風險。此外，由於存款機構倒閉引起的存款人信心危機，將導致其他機構遭受擠兌的連鎖效應，造成系統性金融危機，因此需有審慎監理機關監控相關風險。

再就保險公司而論，保險公司負債有許多不確定性，包括未來支付予保戶之保險金額及時間點的不確定性等，因此保戶很難評估其投保公司的財務強度。更且，持有長期保單的保戶並不具有對保險公司行為的影響能力，且不易掌握保險公司資產負債價值，導致保險公司管理階層可能偏好高風險業務，對於保戶不利。由於保險公司保戶難

以監控其投保公司的營運行為，促使審慎監理機關必須介入監控。

綜上考量，英國政府基於金融穩定目標而創立 PRA，由 PRA 監理主要金融機構，並制定 PRA 的政策目標。凡受 PRA 審慎監理之金融機構，亦須受 FCA 行為監理，亦即必須接受 PRA 與 FCA 的雙峰監理。

## 二、PRA 的監督與治理

### (一)PRA 的組織結構

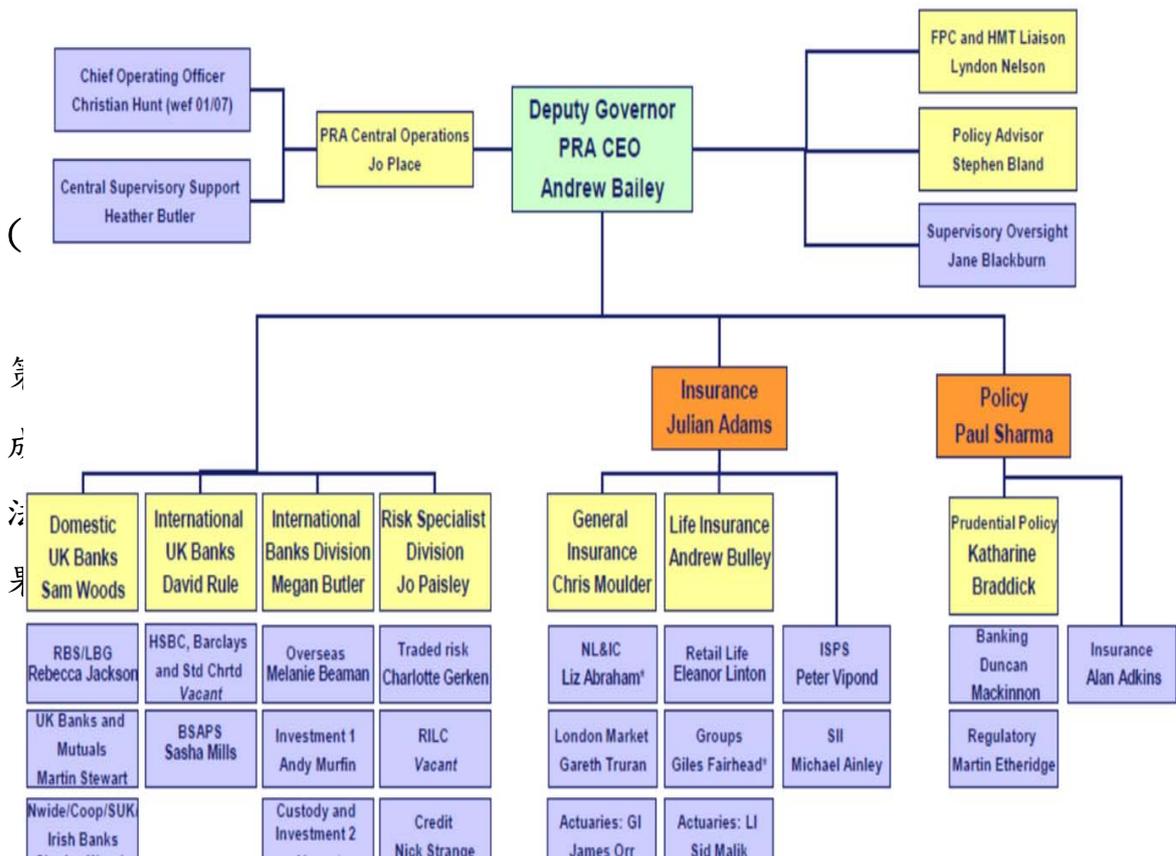
PRA 為 BoE 的附屬機構，因此其內部管理事務，預算與酬勞政策、及其目標策略之執行績效，需對 BoE 理事會 (Court of Directors) 負責，並接受該理事會監控委員會的績效檢視，但 PRA 本身亦有獨立理事會，負責對個別業者之監理決策及 PRA 政策之訂定。

PRA 理事會成員由 BoE 總裁 (擔任 PRA 理事會主席)、PRA 執行長 (亦擔任 BoE 審慎監理副總裁)、BoE 金融穩定副總裁、FCA 執行長，以及至少 3 名獨立非執行理事 (由 BoE 之理事會任命，並經財政部同意) 組成，惟 FCA 執行長並不參與對個別業者之決策訂定。

至於 PRA 的執行業務部門，計分銀行局 (Banking)、保險局 (Insurance)，以及政策局 (Policy) 三單位。其中銀行局負責監理英國本國銀行、外商銀行，及投資銀行；保險局負責執行對英國一般保險及壽險公司之監理。該二單位業務均著重於英國金融體系的主要風險，對受監理機構採行前瞻、判斷基礎方式之監理，保險局並負責保戶權益之維護。至於政策局則負責政策發展及後續規定之訂定，並涵蓋對業者審慎標準之規範，包括執行流動性、資本、會計、營運風險、監理與協商政策之審慎治理，且將歐盟的主要審慎指導及特定國際協議決議一併納入考量。PRA 的組織結構參見圖 2。

PRA 主要人力係投注於金融監理及政策制訂，該等人員所佔比例達 90%，其中有 60% 人力係用於第一線的監理工作，剩餘人力則用於政策執行與風險控管。

圖 2 PRA 之組織結構



（  
負  
方  
法  
身

PRA 採行許多機制以強化其業務透明度，包括對利益團體、受監理業者及業者代表諮詢法規意見，並應公布法令草案，且每年應出版公布 PRA 策略、年報，並建立申訴機制，與 FCA 共同設立一獨立申訴委員會，以接受金融機構等對其監理業務之申訴。

### 三、PRA 的監理目標、原則，及監理措施之特質

#### (一) 監理目標

金融穩定是 PRA 執行任務的最重要目標。金融業者不健全的營運方式，將影響金融體系穩定，例如銀行間的過度競爭，導致銀行體系普遍存在高風險的營業行為；又如保險公司投資策略導致資產價格波動，亦可能對金融體系有影響。

另一項影響金融穩定的因素，則是金融業者的倒閉。業者倒閉對金融穩定的衝擊，分為直接與間接衝擊二類：直接衝擊部分，例如某銀行倒閉，致其存戶無法提領存款，進而阻礙經濟活動；間接影響部分，由於某銀行倒閉引起民眾對其他銀行及廣泛金融中介的信心質疑，引發整個金融體系動盪不安。此外，傳統保險業務部分，如果保險公司因倒閉而不能支應保戶的理賠要求，亦將對實質經濟有不利影響。

為達成金融穩定任務，PRA 應避免個別金融機構營運或倒閉危及金融體系安全，惟 PRA 不以追求金融機構零倒閉為目標，而是要確保業者倒閉時，避免造成對關鍵金融服務供給的破壞。在金融穩定目標下，PRA 並應達成一般監理與保險監理目標：

1. 一般監理目標：對個別受監理機構訂定監理規範並執行監控，以促進其安全與健全性，降低該等機構對於英國金融體系穩定之負面影響。

2. 保險監理目標：確保保險公司保戶受到適當程度保護。

除以上目標外，2012 年金融服務法並規定 PRA 應有效率地運用

其資源、提高監理透明度、支持經濟之持續成長，並降低其執行業務導致的市場競爭不利效果。另必要時財政部亦得視金融情勢發展，為PRA增訂新的目標。

## (二)監理原則

PRA的監理原則有三要素：

1. 執行與金融機構健全性有關之政策及法規，諸如資本適足性、流動性，及財務槓桿等。
2. 監理評估及干預，以前瞻性方式評估金融機構風險，並積極進行干預。
3. 危機處理計畫，避免金融機構失序倒閉而採行之相關處理方案。

基於金融穩定前提，PRA將監理資源及焦點放在對其穩定金融目標有重大不利影響的業者，並執行增進受監理機構之安全、健全性法定目標。業者對金融體系潛在衝擊程度，取決於其規模、複雜度，及其與體系中其他部門機構間交互影響之情形。當PRA評估業者失序倒閉有嚴重衝擊時，也會調整其投入監理資源比重，俾因應風險及研議後續可能的處理措施。

## (三)PRA監理措施的特質

PRA監理措施計有以下三項特質：

1. 以判斷為基礎之措施(judgement-based approach)：PRA以證據和分析作為判斷依據，並運用判斷方法確認金融業者體質是否健全良好、保險公司是否提供適當的保護給保單持有人，以及金融業者是否符合(並能持續符合)PRA規範的門檻條件(Threshold Conditions)。
2. 前瞻性措施(forward-looking approach)：PRA關注業者目前及未來可能風險，並持續進行評估，採預防性干預措施(Proactive Intervention Framework, PIF)因應；當其判斷有介入干預必要時，

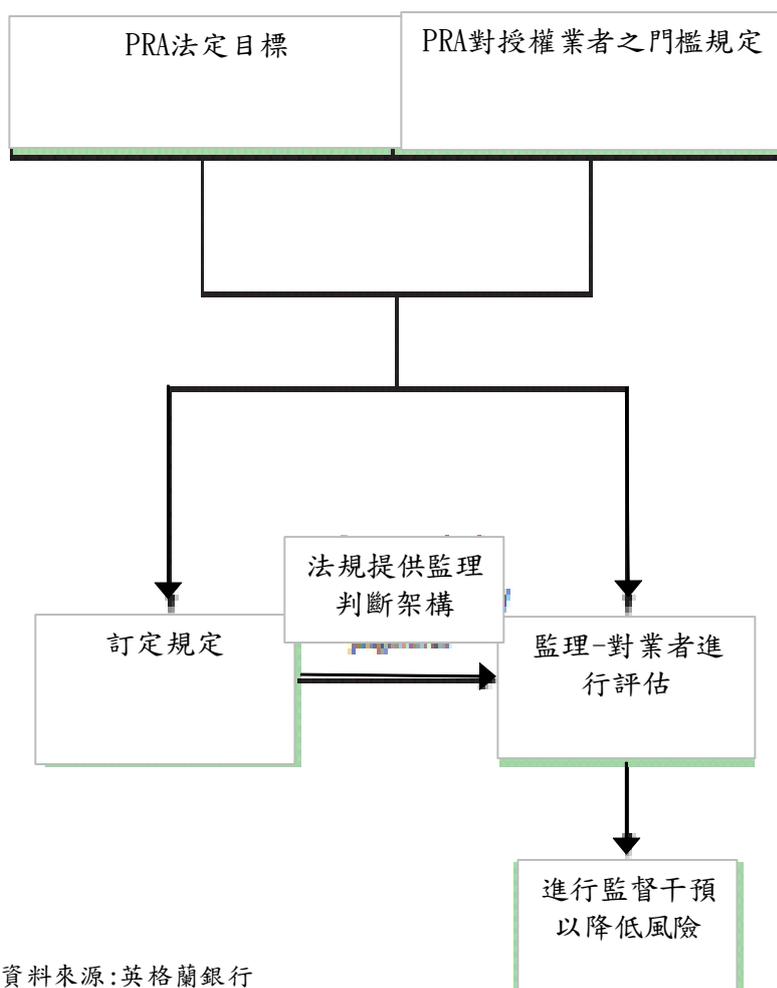
會在早期階段採取行動。關於 PIF 機制，將於下節監理工具予以說明。

3. 聚焦措施(focused approach)：雖然 PRA 對於所監督的各家業者安全與穩健性均予重視，但其最大的監理資源和重點仍優先放在對英國金融體系穩定及保戶有最大潛在不利影響的業者和問題上。當 PRA 目標遭某業者引發風險程度增加時，PRA 對該公司的監督頻率和強度將隨之增強。

#### 四、監理工具

PRA 透過規定(regulation)與監理(supervision)二項工具達成其監理目標，前者係訂定希望業者遵行之政策、規範標準，以達成經營之安全與健全性，及對保戶之適當保護；後者則為經由評估業者對 PRA 政策目標的風險，必要時立即採取行動，以降低風險。其監理流程見圖 3。

圖 3 PRA 之監理流程



資料來源：英格蘭銀行

## (一)法規

PRA 目標之達成，係透過金融監理，期使金融業者營運具有健全與安全性，並符合金融穩定及保護保戶之目標。因此 PRA 訂定對業者之業務規範，並執行相關監理。凡經 PRA 核准成立之金融機構，必須持續符合 PRA 規範之各項經營及業務之門檻條件 (Threshold Conditions)，包括金融業者必須有適足資本及流動性，並有衡量、監控及管理風險適當資源，且具有公司治理能力、適當營運管理能力；另存款機構被要求提供存戶存款的單一及一致性報告(SCV)，確使 FSCS 於業者倒閉時，迅速執行償付，SCV 一節將於本報告參、第五章予以說明。此外，金融機構應能有秩序地倒閉，而不對 PRA 目標產生風險，亦即應具有可處理性，並提出處理計畫及協助 PRA 等機關評估其計畫。

關於金融業者可處理性的主要評估項目，包括了如果業者倒閉對於關鍵金融服務之提供，以及對金融穩定或金融服務理賠等節可能的影響，其中並應界定處置該機構的顯著障礙，且業者被要求應提出移除障礙的計畫並予執行；本節將於本報告參、第三章另予說明。

## (二)監理

本節說明 PRA 如何監理業者，以確使其達成 PRA 相關規定，PRA 亦評估業者對其目標之風險，並與業者溝通，要求其採取適當配合措施。PRA 作法如次：

1. 評估風險：PRA 採行許多監控活動，並持續評估業者是否在安全與健全方式下營運，以符合金融穩定及保戶保護之目標。評估活動的頻率與密集度，視業者對金融環境的潛在衝擊規模而定，業者的可能影響係與其規模大小、複雜度等項目有關。

2. 降低風險：PRA 持續檢視業者對其目標引發風險的判斷，將判

斷意見與業者溝通，並要求業者採取行動以為回應。

3. 使用法令權力：PRA 可依法採行公權力以降低風險，例如要求授權之合格業者改變營運模式或未來策略、提供 PRA 所需資訊，或由第三方針對特定議題提出報告。此外，PRA 會盡全力處理新發生的風險；特定情況下，PRA 會選擇早期介入，而不只是個最後支援者，而當業者不能達成 PRA 政策時，PRA 將依法施予懲罰。

### (三) 預防干預架構 (PIF)

除監控金融機構是否符合安全與健全經營的門檻條件外，PRA 訂有「預防干預架構」(Proactive Intervention Framework, PIF)，對於金融機構的未來風險採前瞻性判斷，並依據業者接近倒閉的狀況，訂定不同風險程度，以避免金融機構倒閉對穩定金融目標的不利影響。凡是對金融體系穩定造成最大風險之業者、問題，都是 PRA 優先的工作重點。如果 PRA 判斷業者瀕臨倒閉的高風險狀態，則會儘早介入處理，以因應新發生的風險。

PIF 係判斷業者瀕臨倒閉的五階段風險程度，分別是風險極低、影響很小、影響不大、有部分影響、有顯著影響等，各金融業者的當時狀況會落在其中某階段中。PRA 依據監理對象對金融穩定的潛在風險及衝擊程度區分，以決定對各業者之監理歸類。當 PRA 判斷業者移向 PIF 的高階風險時，監理單位隨即展開嚴密監控行動，並確保採行適當處置準備，以及要求業者高層採取適當補救措施，以降低倒閉可能性。依據 PIF 機制，可使 PRA 在早期階段即可界定及處理新發生的風險，相關架構參見表 2。

如果業者狀況移向更高風險階段，當 PRA 判斷業者存續能力惡化時，PRA 會要求該機構的採取適當補救措施，以降低可能倒閉風險，且 PRA 也會預作處置該問題機構的適當準備。以階段 3 為例，業者可能被官方正式要求啟動其復原計畫措施，例如恢復資本部位等；而在

階段 4，PRA 將確認處置該業者的所有必要行動都已經準備好了。

**表 2 PIF 五階段**

階段 1-業者存續性有極低風險
階段 2-業者存續性有小風險
階段 3-業者不作為將有存續風險
階段 4-業者存續有急迫風險
階段 5-業者進入處理解決階段或營運活動受損害

資料來源：英格蘭銀行

## **五、監理收費**

依據 2012 年金融服務法及 2000 年金融服務及市場法規定，PRA 運作資金來源不是政府提撥的預算，而是由其監理對象付費，以支應其業務所需。對於該等收費對象徵收之款項金額，係依據 PRA 對該類業者之審慎監理預算成本而定，並由 FCA 代為徵收。各類別中個別業者的應付費用，則依其營運規模而定。凡金融機構可能引起對英國金融穩定顯著風險者，即需對 PRA 支付最多監理費用。

## 第四章 金融行為監理局(FCA)

金融機構的審慎監理與消費者保護及市場行為監理任務有別，凡有關金融機構失序倒閉可能對市場有重大衝擊、局部衝擊，乃至於其倒閉不會引起普遍影響等事件，均屬審慎監理業務範疇。至於行為監理的關注焦點則在於消費者資產受保護，且金融業者的倒閉不致發生對消費者負面影響。

為強化落實消費者保護任務，英國政府將 FSA 單一機關的任務功能分拆，其中審慎監理由 PRA 負責，而消費者保護與金融機構行為監理則由 FCA 專責執行；2013 年 4 月 1 日起，FCA 於 FSA 原址辦公廳揭牌運作。

依據 2000 年金融服務及管理法(FSMA)架構，FCA 係一獨立機關，負責管理金融零售及批發市場之行為準則、監理金融市場的交易基礎設施、對非屬 PRA 所管的金融業者進行審慎監理，並負責全體金融服務機構之行為監理，包括採取行動防止市場弊端，確使金融業者公平對待消費者，以確保金融市場運作良好及消費者保護。

PRA 在 FSMA 規定下負責授權許可審慎監理機構業務，並聯合 FCA，進行對該等存款機構、保險公司、特定投資公司進行監理。其目標是增進受雙軌監理業者之安全與健全性，並努力達成金融業者倒閉對英國金融系統影響的最小化。至於保險公司部分，PRA 還附帶有透過其對保險業者的審慎監理，確保對保戶適當程度保護的目標。

簡言之，PRA 致力於確保金融機構發生營運危機或倒閉，不致影響金融體系安定，FCA 則追求金融業務的消費者權益受保護，並能獲得金融機構提供之公平交易。

關於 FCA 與 PRA 的區別參見表 3。

表 3 FCA 與 PRA 的區別

PRA	FCA
<b>監理範圍：</b>	
審慎監理 2 千餘家存款機構、保險公司，以及系統性重要投資公司	-全體金融機構之行為監理 -對於 27000 餘家非受 PRA 審慎監理之金融機構予以審慎監理
<b>目標</b>	
-安全與健全性 -保險業應對其客戶提供適當保護	-消費者保護 -市場健全性 -市場良性競爭
<b>任務關注重點</b>	
資本、流動性、治理、風險管理、回收與處置	金融犯罪、產品干預、競爭行為、消費者信用

資料來源:FCA 提供簡報資料

### 一、監理目標

FCA 之任務目標及法令權力來自 2000 年金融服務管理法及 2012 年金融服務法，其操作目標有三項：1. 維持及確保市場健全。2. 管理金融服務業者，使其提供消費者公平交易。3. 確使金融服務市場具有良好競爭性。FCA 主要目標為保護金融消費者及確保金融市場健全，以維護民眾對於金融服務與金融市場的信心；而在履行以上主要目標的同時，尚需考慮與其他監理機關的協調、良好的監理原則，以及對公共利益的影響等次要目標。

基於上開目標，FCA 希望消費者從所信賴的金融機構獲得符合需求的金融服務產品，並希望增進金融服務業的有效公平競爭，以確使金融機構對消費者提供公平交易，達成市場及金融體系健全、穩定、強勁，且有明確價格資訊，使消費者可以容易瞭解的整體目標。

FCA 並有法令賦予執行金融行為監理權力，以促進金融業創新與健康的競爭，並協助他們遵循法規及維持高行為標準，期使金融市場運作良好。FCA 監理權包括核可金融業務，訂定法規、調查及執行等。

FCA 達成目標的工具具有以下三項：

(一)消費者保護：確保消費者獲得適當程度的保護。

(二)確保市場健全經營：以維護並強化英國金融體系健全性。

(三)強化市場良性競爭：基於消費者利益，促進市場有效率競爭，提供市場效率及選擇性。

## 二、治理結構

FCA 係獨立監理機關，須對財政部及國會負責，採有限責任公司方式運作，運作資金由金融服務機構提供。FCA 的上層組織為理事會，負責訂定監理決策，並管理 FCA 高階主管。至於 FCA 逐日業務決策及內部人員管理，則由執行委員會 (Executive Committee) 負責。

FCA 理事會計 12 人，其中過半數為財政部任命之非執行理事。理事會成員包括主席、執行長、3 名執行理事(分別為 FCA 檢察局、作業局，以及防止金融犯罪局的局長)、7 名非執行理事(其中一人為 BoE 審慎監理副總裁)。理事會轄下設有數委員會：

(一)稽核委員會 (Audit Committee)：負責內控。

(二)風險委員會 (Risk Committee)：負責監控危害 FCA 法令目標之外部風險。

(三)薪酬委員會 (Remuneration Committee)：決定高層主管薪酬。

(四)監管決策委員會 (Regulatory Decisions Committee)：負責決定是否將監理範圍的特定行為列入規範或監控，以及是否提供法規指導準則，並對監理範圍的相關事務訂定必要行動決策。

(五) 監控委員會(Oversight Committee)：負責提供理事會與貨幣顧問局 (Money Advice Service，MAS) 相關合作業務所需的支援與建議。

此外，FCA 的管理團隊為執行委員會 (Executive Committee)，負責執行保護消費者、改善市場健全性，以及鼓勵良性競爭等目標的相關業務操作。委員會以執行長為首，執行長位於理事會主席之下，其下設有數局(關於 FCA 組織結構參見圖 4)：

(一) 金融業務授權局(Authorisations)：評估及處理金融業者對新種業務之申請。

(二) 檢查局(Supervision)：負責對金融業者進行行為監理。

(三) 金融市場局 (Markets)：負責確保金融市場穩定、有效率及健全。

(四) 政策風險研究局(Policy, Risk and Research)：負責界定及評估風險，並確保 FCA 的政策能有效保護消費者及並導正金融機構的不良作業實務。

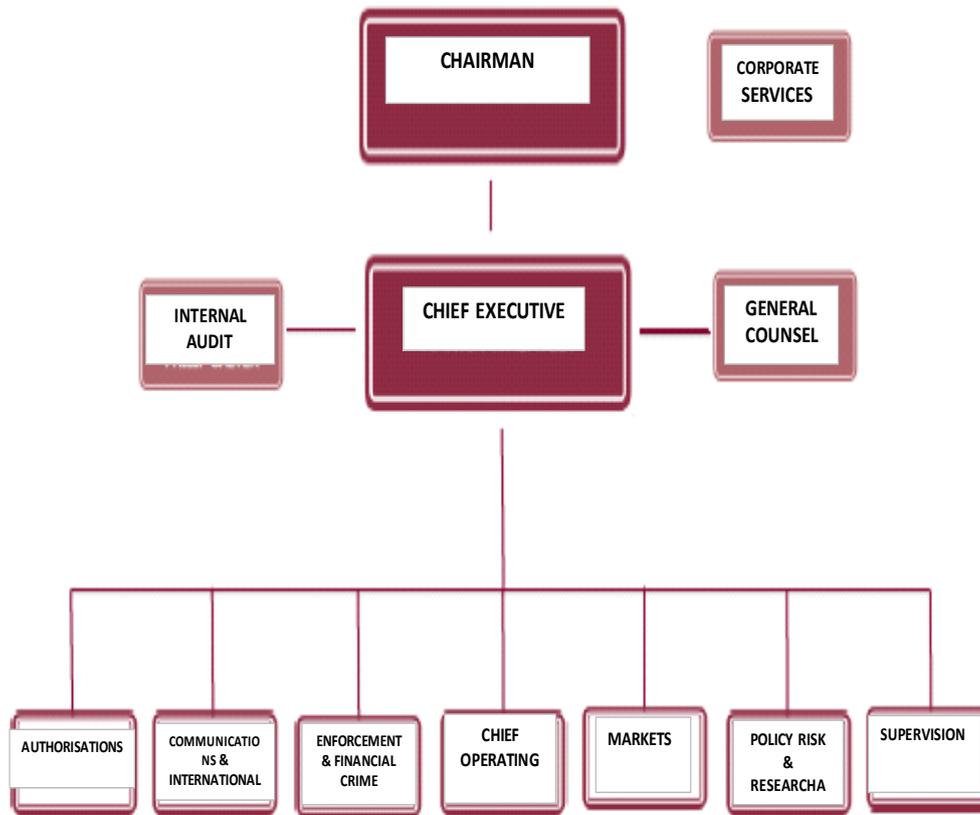
(五) 執法及金融犯罪局 (Enforcement and Financial Crime)：負責對不法作業實務的業者及個人採取行動，調查違規行為及採行措施降低金融犯罪，並與業者密切合作，打擊金融犯罪，協助其免於受犯罪活動傷害，以確保業者採取適當自我保護措施、偵測及防止洗錢。

(六) 總務局 (Operations)：提供其他各局相關業務支援服務，包括資訊系統、人力管理、財務及作業服務等。

(七) 國際事務及公共關係局 (Communications and International)：負責 FCA 對於國際及國內的涉外溝通、增進各界對 FCA 的瞭解與信任。

(八) 綜合服務局 (Corporate Services)：負責對理事會及監管決策委員會等提供支援服務，並管理申訴機制 (the Complaints Scheme)。

圖 4 FCA 組織圖



資料來源:FCA

### 三、監理範圍

FCA 負責監理所有金融機構的商業行為，此亦包含受 PRA 個體審慎監理之金融機構在內。凡屬 PRA 監理、具有審慎重要性的存款機構、保險公司與大型投資公司，係適用 PRA 與 FCA 的雙峰(Twin Peaks)監理，而無任何一家金融機構可單獨由 PRA 監理。

FCA 並獨立負責對於非屬 PRA 審慎監理之其餘 27,000 餘家金融機構-包括一般投資公司、保險經紀公司、基金管理公司、資產管理公司、獨立金融顧問、避險基金、外匯交易商等的個體審慎監理，以及負責制定針對該等機構的監理架構和具體規則。據受訪 FCA 主管表示，受 FCA 監理之金融機構家數成長相當迅速，且未來仍將快速成長。

### 四、監理權力與職能

依據 2000 年金融服務及市場法修正條文，FCA 具有在金融零售與批發業務領域行為相關法規的監理職能。對於被歸類為非審慎金融行為者，有權授予許可，至於受其審慎監理範圍之商業活動，FCA 具有監督權，必要時可行使強制執行權。

另 2012 年金融服務法賦予 FCA 創造具有良好行為金融環境的職責，以及訂規定管理金融機構業務行為、調查及執行的新權力，以嚴格懲處方式降低業者進行不良行為的誘因，俾保護消費者、管理金融服務業，及降低金融犯罪。

FCA 職司促進金服業者創新及健康的競爭，協助業者遵循法規並保持高度行為標準，其執行法定權力係採預防性措施(Pro-active)，與其前身 FSA 的事後處理顯著不同，且作法上更為積極主動而強硬。如有威脅金融領域安全的事件發生，FCA 將予以迅速及決斷性的回應。

FCA 採取前瞻性和判斷基礎的評斷式監理(judgement-based supervision)，依據其專業知識判斷業者業務行為、未來策略，及金融產品是否妥適，以確保業者公平運作且不損及客戶權益。當金融機構發生對消費者不公平的行為，及從事對市場健全性有風險的行為時，FCA 將預先採取必要的干預措施予以因應，而非於損害發生後才出面收拾殘局。FCA 依據業者規模與特性予以監理。其監理重點包括：

(一)依據業者規模大小及特質分為四個群組，進行不同密集度的評估。對於具有最多消費者客群的大型金融機構，係在每 2 年週期內持續進行經常性行為評估，至於小機構則僅做例行評估，頻次最低者，每 4 年僅評估一次。。

(二)監控金融機構的金融產品及業務項目，以確保金融業者公平對待消費者，避免損及消費者利益。

(三)針對已經發生危及市場健全的問題事件，予以迅速決斷的回應。經由瞄準迅速和果斷處理新發生和已經發生的問題，必要時，確使金融業者對消費者提供賠償或其他補救工作。

## 五、監理方式

FCA 監理方式係為達成保護消費者及市場健全等目標而設計，茲就其為處理交易與市場健全性之風險管理、神秘訪客，以及專題檢查等監理方式，分別說明之。

(一) **風險管理**：FCA 係採前瞻性及判斷基礎的監理，對於業者是否有不公平對待客戶或損及市場健全性風險進行評估，並依評估風險及時採行因應對策以降低風險。

FCA 經由定期評估企業行為，採組合方式監管風險，評估事件可能引起之潛在衝擊與事件發生可能性（亦即衝擊與機率）構成之風險程度組合；該等組合提供 FCA 對狀態風險的衡量，並據以做出是否訂定法規予以減輕風險的決策。另外，FCA 也使用此種工具監控風險的發展，依優先性分配監理資源。

關於風險的分類，FCA 就業者措施（涉及評估及處理對單一業者或關連業者群之風險）、主題措施（涉及影響許多業者、一個產業部門或整體市場之風險）等二項措施擇一（或二者都採），以最有效率及高效能方式管理風險。

管理風險的步驟依序為風險界定、衡量風險、降低風險、風險監控及報告。其中風險界定係經由廣泛收集各方資訊，包括實地拜訪業者收集情報及監控交易，直接聯絡消費者與市場參與者，以執行監理業務，並從產業趨勢資訊，以及申訴案件揭露的問題，深入評估風險水準，俾決定需採何種措施減輕風險。

至於衡量風險則涉及風險機率與衝擊之評分。將二者組合起來，計算風險評估數，其結果可分為高度、中高、中低或低度四大類。

依據評估結果排序風險，協助主管機關採行降低風險之回應措施。最後並由風管系統提供風管監理報告，以確使風險被適當管理，並有足夠內部控制。

**(二) 神秘訪客(mystery shopping)：**FCA 透過專業人士(而非 FCA 內部人員)擔任神秘購物訪客，該等人員實地拜訪金融業者，瞭解其提供金融服務、銷售金融產品的作業行為是否符合規範，以及法規政策的影響程度。該等實地訪視的發現資訊極具重要及有用性，俾補充監管報告與消費者資訊的不足。

被確認為有高風險的業務領域，或是有法規遵循疑慮的事件，都會促使 FCA 對該等對象啟動神秘訪客作業。FCA 會就對相關產業提供該等訪問調查發現的良好與不良實務做法，但受訪業者及執行訪問的細節不會被揭露。如果 FCA 在訪問後對業者行為有嚴重關切，且認為有必要執行後續工作，FCA 會告知受訪單位業經神秘拜訪，以幫助他們改善顧客服務，並確使其公平對待客戶；惟若訪問結果情節輕微而不需採相關動作，則 FCA 通常不會告知業者。

**(三) 專題檢查(Thematic reviews)：**FCA 使用專題檢查監管金融市場，俾利其採取適當資源，有效地解決複雜的問題。檢查重點係用於發現當前的金融事件，以及提出解決問題的建議。專題檢查是由專業人員執行，經由密集廣泛的書面資訊審查與實地檢查，以及與金融業從業人員等緊密合作，評估市場或產業部門內數家業者之跨業問題或產品問題的風險。

FCA 可以進行繁多種類的專題審查，對廣大企業主和消費者群體進行調查，瞭解事件的主要風險，並可專注於特定風險，就特別關注的領域，做更進一步調查探討。

## 六、消費者保護與執法

FCA 監管金融服務業，以確保業者堅守法規，且消費者不會成為

詐騙或不公平合約的受害者。與消費者保護有關之主要監理項目，包括執行打擊金融犯罪、金融商品之指導與介入、鼓勵良性競爭、消費者信用之管理。說明如下：

（一）遏止金融犯罪：FCA 打擊金融業者詐欺行為等金融犯罪，檢測和防止洗錢，並幫助業者免於受犯罪活動傷害，以及執行消費者資料保護、防止交易條件不公平等規範，並執行懲處。

（二）金融商品之指導與介入：FCA 必要時可以快速介入，阻止傷害消費者之產品上市，或禁止產品 12 個月不得上市。FCA 並經由收集消費者組織與神秘訪客的意見，瞭解業者提供之金融產品是否符合消費者需要，是否有適當銷售策略，以及是否有足夠產品監督能力。FCA 在執行干預權之後，會對外公布其業已採取處分行動及採取行動的原因，俾各界了解監理機關已予介入的情況。

（三）禁止不當金融促銷：FCA 可以無須經由其他執法程序，直接就不當促銷行為，迅速要求業者撤回。據 FCA 人員說明，FCA 有極強的監理權威，一旦發現金融產品促銷不當或內容不當，無須經由公文程序，即可迅速以一通電話要求金融機構將產品下架。

（四）鼓勵良性競爭：FCA 訂有限制惡性競爭的法規，並且持續進行市場結構及價格分析，以促進市場競爭力。

（五）消費者信用管理：凡涉及消費者信用的規範權責，2014 年將一律由公平會（Office of fair Trading, OFT）移轉至 FCA，且 FCA 監理權限擴及於全體有消費者信貸執照的金融業者。

為達成相關任務目標，FCA 具有執法權，對於那些不遵守遊戲規則的公司或個人予以執法懲戒，以導正其行為。相關執法作為包括，公布嚴懲違反規定者、促使業者及從業人員對自己的行為負責，對於內線交易和市場操作，提起刑事起訴、採取行動處置未經授權業務，以及優先辦理消費者賠償。

我國金融監理體制並無獨立專責之消費者保護機關，金融消費者保護業務係由職司金融機構監理業務之金管會兼為負責。金管會制定金融消費者保護法（以下簡稱金保法），由行政院核定自民國 100 年 12 月 30 日正式施行；並依法捐助設立財團法人金融消費評議中心（以下簡稱評議中心），賦予評議中心協調金融服務業處理申訴案件、辦理對金融服務業及金融消費者之教育宣導及處理評議事件等主要業務，以期減少金融消費爭議；此外，銀行公會並配合提供金融消費者諮詢服務。前開我國金融消保業務以服務為主，並偏重於事後處理，至於金融機構之行為監理與事前強化消保事項等節，則較為不足。

## 七、房貸市場檢討及倡議(Championing)

由於某些高風險的房貸實務作業，以及人們認為房價仍會繼續上漲的假設，使得 2008 年全球金融危機後，英國許多借款人發生無力負擔房貸的困境，因此 FSA 先前即展開「房貸市場檢討」(Mortgage Market Review, MMR)，並於 2012 年 10 月 25 日公布相關改革意見及規定，規範金融服務業者，以確保他們針對消費者個人情況，提供最合適的房貸產品，並使消費者獲得公平待遇且避免不良房貸行為。FCA 監管英國住宅貸款業務，並密切關注房貸市場發展，為使消費者獲得運作良好的房貸市場，FCA 延續 FSA 之 MMR 作法及規範，相關規定將於 2014 年 4 月 26 日生效。主要改革重點如下：

### (一) 借款人還款能力證明

授信機構必須檢查借款人對於房貸的負擔能力，因此必需對房貸申請人徵提收入證明文件。授信機構也必須考慮借款人在未來預期利率上升時，能夠負擔得起房貸，以防止借款戶因負擔得起眼前的低利率而盲目進行申貸，並遭遇利率反轉上升卻無力償還的困境。

關於只付利息 (interest only) 房貸產品，授信機構必須檢查借款人在貸款期末有能力償還本金的可信賴計劃。

## (二) 借款人轉貸之協助

為保護無法辦理轉貸的房貸戶，自 2012 年 10 月 26 日起，法令規定授信機構不得利用客戶的困境，對其提供較其他同類客戶較高利率或較差的授信條件。

## 八、FCA 之監理收費

FCA 是對財政部及國會負責的獨立機關，因此並無任何政府預算資金挹注，其運作資金全數經由獲其授權從事受監理金融業務之金融機構（遵循 FCA 規則及準則者），以及受其認可之投資交易所收費支應。

FCA 收費權力源自 2000 年金融服務及市場法及 2012 年金融服務法案。此外，FCA 並代理 PRA、FSCS、金融申訴服務署（the Financial Ombudsman Service，FOS）、貨幣顧問服務署（the Money Advise Service，MAS），以及財務報告委員會（the Financial Reporting Council，FRC）等機關向金融業者收取費用。經由 FCA 的單一管道，各金融機構得以獲知所應負擔的各項監管成本，並集中付款給 FCA，且透過 FCA 付費給其他提供監理服務機關。

FCA 對業者收取之費用項目包括年費、申請費、特殊計畫費等。年費用以執行 FCA 法律功能，申請費用以申請特定業務項目，特殊計畫費係 FCA 為因應業者基於利益所需而要求 FCA 執行特定法規活動的成本。

## 九、FCA 之監督與內部治理

FCA 透過每年對財政部提出報告，再由財政部對國會提書面報告的方式，對國會負責。書面報告對 FCA 執行任務之績效提出檢討、並說明其重大監理案例之處理。國會定期邀 FCA 報告相關業務，以監控 FCA 執行成效。FCA 與財政部的關係如下：

(一)財政部任命FCA理事會成員：理事會負責管理FCA高階主管，並協助FCA訂定決策，另理事會亦督促FCA業務應符合成本效益，並監控FCA高層官員之任命。

(二)調查監理錯誤：當消費者保護發生重大問題，或某項失誤危及英國金融體系的健全性時；或因為FCA發生嚴重失誤、在監理系統出現嚴重錯誤，導致事件發生，或更形惡化等重大監管缺失情況發生，FCA必須進行調查及向財政部報告。另財政部基於公共利益，亦可主動要求FCA進行調查並對其提出報告。

在內部治理方面，FCA 依法建立外部監控單位，包括三產業委員會與一消費者委員會，對其業務提供獨立建言，以期達成有效金融服務監理。FCA 任命該等委員會成員並提供文書、總務等業務協助，該等委員會可以從不同於 FCA 的角度自由發表獨立意見。

(一)金融服務消費者委員會(Financial Services Consumer Panel)：監控 FCA 履行有關消費者之法定目標的達成情形，可自主、獨立公布其對 FCA 業務看法，以及有關消費者觀點之委託研究。

(二)FCA 金融業者委員會(FCA Practitioner Panel)：對 FCA 提供有關整體金融產業之獨立外部意見，委員會成員係由各主要受監管金融業別之高層代表選任。

(三)小型金融機構委員會(Smaller Business Panel)：委員會成員由 FCA 任命，係由受監理各類金融機構之規模(包括市值、資金、資產負債表規模和員工人數等標準)較小業者的高層代表組成，以提供 FCA 有關小型金融機構的重要觀點。該委員會的主席也是前開 FCA 產業委員會的成員，此可使該等通常欠缺對於 FCA 決策發聲機會的小型金融機構業者意見，可以被產業委員會納入考量。

(四)FCA 市場委員會(FCA Markets Practitioner Panel)：委員會成員依法係由參與金融批發市場行業的高層代表選任。委員會主要職

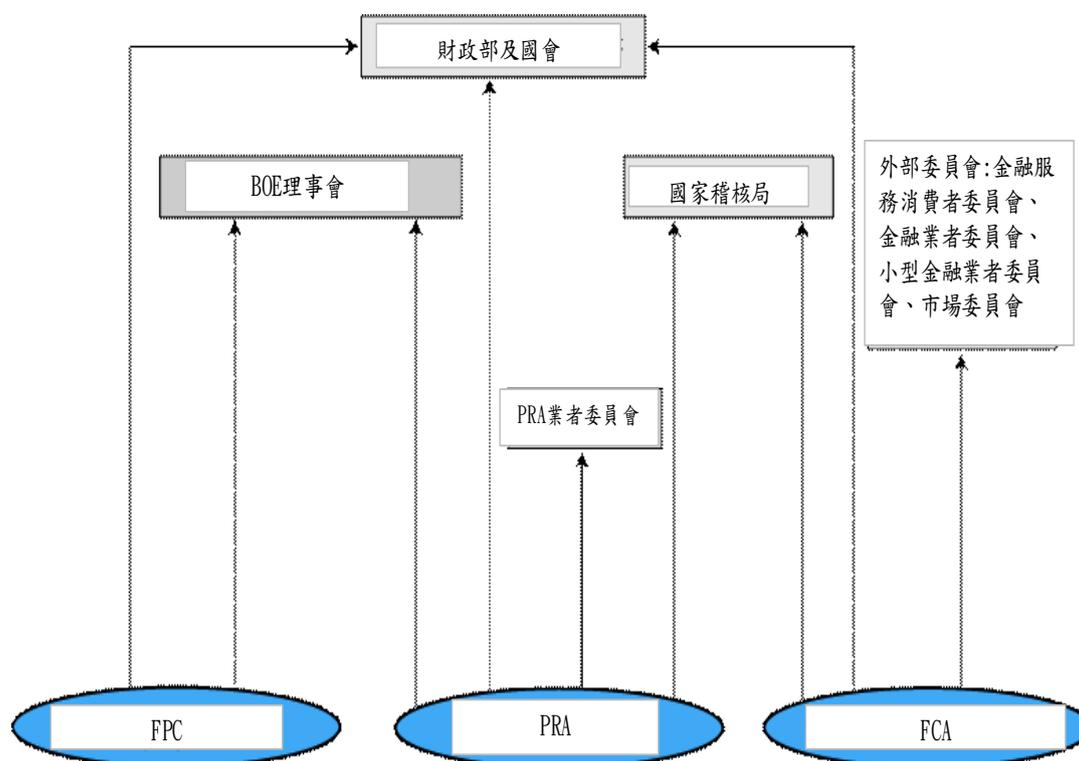
責，係就金融批發市場與市場參與者的角度，對 FCA 提供外部獨立意見。

除了聽取來自產業界的外部意見外，FCA 並自行評估內部工作表現與對金融服務業產生的影響，且尋求改善方法。另 FCA 經由執法過程中取得之消費者，企業和從業人員回饋資訊，據以編製執法年度績效報告，以衡量執法過程中的公正性和有效性。其績效分析重點在於對政策執行成效進行本益分析，並以績效報告衡量業務達成情形及監測客戶滿意度，包括業者對 FCA 投訴案件調查處理的回應、FCA 對業者許可授權情形、對於外界溝通的辦理情形、對於民眾或業者申訴的回應與處理、對於法規決策的本益分析、執法的有效性等。

## 第五章 金融監管機關間的合作關係

英國FPC、PRA、FCA等監管機關依法應對財政部及國會負責，透過該等機關的書面報告與聽證會報告，使各界了解其相關運作與成效。關於各監管機關對財政部及國會負責之架構，參見圖5。

圖5 英國金融監管機關對財政部及國會負責之架構



資料來源: A THOMSON REUTERS LEGAL SOLUTION, Practical Law, Accountability structures for UK regulators.

除了財政部對各監管機關的縱向問責關係外，各機關間亦有密切的橫向協調關係，說明如下：

### 一、PRA與FCA之協調合作

依據 2000 年金融服務及市場法 (FSMA) 與 2012 年金融服務法規定，PRA 與 FCA 有責任密切合作並訂定合作架構，就決策與監管業務進行相互協調。為加強協調，二機關之執行長互為對方理事會之成

員。雙方合作關係包含法定協調職責、PRA 具有「否決權」，以及雙方訂定瞭解備忘錄（MOU），敘明如何達成協調責任等。

### **(一)資訊分享**

在收集與管理對業者之監理資料方面，為避免雙軌監理業者重複提報資料的不效率，FCA 與 PRA 明訂合作機制，即時針對重要議題交換相關資訊，以避免重複要求業者提供資料。二者合作並透過 FCA 系統平台進行受監理業者內控單位提報的資料共享。必要時，對於非屬雙軌監理的業者資料，雙方亦進行資料分享，以確使二機關均能獲得完整的市場資訊。

### **(二)政策與規定之制定**

二機關依據個別目標訂定規定，並於訂定規定的初期階段徵詢對方意見。如果政策審議可能對對方目標有所影響時，二機關將互相協調討論，惟若發生觀點衝突，且可能對於個別目標的達成有實質影響，則二機關執行長將進行討論，必要時並提到機關理事會進行評估。

FCA 及 PRA 業務主管每季會面一次討論實際及潛在政策問題，評估如何在實務上有效合作；至於涉及決策的例行性合作，則透過相關決策委員會之秘書單位正式提出，並各自對機關理事會提報。

FCA 在訂定任何任何一項商業行為監理法規之前，有義務與 PRA 進行諮詢，以考量該規定對於問題金融機構營運的不利影響，以及該法規是否對於全體金融業者，特別是系統性重要金融機構之營運健全造成不利影響。

### **(三)PRA 的否決權**

PRA 有權要求 FCA 不執行某些行動。當 PRA 認為 FCA 行使權利可能影響英國金融體系穩定，或導致某家金融機構失序倒閉，造成對英國金融系統不利衝擊的「特定情形」下，PRA 可以行使對 FCA 發出「指示」的否決權，要求其不對該金融機構行使權力。例如，如果 FCA 對

某機構業者違規行為進行高額罰金懲處，恐導致該機構失序倒閉，並危及金融系統穩定，則 PRA 即可行使否決權。

#### **(五)向金融機構徵收費用**

PRA 與 FCA 之運作資金，均由對受監理機構徵收費用支應，PRA 的相關費用由 FCA 代為向金融機構徵收，FCA 並對 PRA 收取服務管理費。

#### **(六)跨理事會交流**

二機關之執行長被任命為另一機關理事會的當然委員，以支持該等機關之相互合作，並達成法定目標。

#### **(七)維繫備忘錄的持續達成**

雙方均任命高階執行代表負責備忘錄的合作事務，並於每季會面一次，檢視合作的效率與效能。此外，個別理事會每年將檢視備忘錄的運作情形，其中並涉及對於受監理機關監理之合作機制運作情形，以判斷合作情形是否妥適，或者有不必要的法規重疊；相關檢討重點將於二機關年報中彙整說明。

#### **(八)PRA、FCA 與 FSCS 的合作**

在 FSMA 規定下，PRA 有責任訂定與 FSCS 有關之存款保險規定，FCA 則負責訂定其他受監理金融活動的理賠規定。當雙方進行合作以執行與 FSCS 有關的法規功能時，PRA 及 FCA 應相互諮詢對方觀點，並分享對於 FSCS 計畫、策略的觀點。

### **二、FPC與PRA及FCA間的協調合作**

#### **(一)總體審慎監理與個體審慎監理、行為監理之合作**

FPC 負責整體金融系統之總體審慎監理，因此必須充分識別與檢測 PRA 和 FCA 監理領域的系統風險問題，並對二機關提出建議；FPC 的系統分析將有助於 PRA 與 FCA 對相關風險的判斷，PRA 並對 FPC 的總體審慎評估提供受監理機構之相關資訊。必要時，FPC 可對 PRA 及

FCA 發布指示或「遵循或解釋」的建議。

PRA 與 FPC 二機關的理事會有數位共同成員，包括 BoE 總裁及金融穩定副總裁，皆屬 FPC、PRA 決策體成員，而審慎監理副總裁（即 PRA 執行長）亦參與 FPC 理事會。此種人員交流方式可支持不同決策體間的資訊流通，並使雙方對彼此措施與對事件之可能反應都有所瞭解。至於 FPC 與 FCA 之協調，係透過 FCA 執行長擔任 FPC 投票成員。

## **(二)FPC 擔任協調 PRA 與 FCA 的仲裁者**

FPC 可對 PRA 與 FCA 間對特定事項的爭議，提供協調建議。不過，FPC 不得就個別業者的監理事項提出意見，僅可從系統性金融穩定的角度提出建言。

## **三、PRA 與 BoE 間的協調合作**

PRA 的目標是增進金融機構及金融體系的安全與健全，可以補充 BoE 的金融穩定目標，益以 PRA 是 BoE 的子公司，且與 FPC 有密切業務關連，而 PRA 的執行長是 FPC 理事會成員，並擔任 BoE 副總裁，因此雙方可以進行各自關於具體企業風險與整體金融風險的資訊分享，且彼此間具有持續、密切的合作關係，有助於 PRA 執行特定業者之監理工作，進而達成保護及擴大整體金融體系的健全。

此外，PRA 並與 BoE 的特殊處理局 (SRU) 密切合作，執行處理英國銀行業與房屋信貸合作社倒閉問題的特殊處理機制 (SRR)，並依據 2010 年金融服務法，規定金融機構應制定復原及處理計畫 (RRPs) 的政策。關於 SRU、SRR，以及 RRP 等制度，參見本報告參、第二章及第三章之說明。

## 參、英國金融危機管理與金融服務賠償機制

為監控及消除金融機構倒閉的不穩定風險，以使金融系統與整體經濟的衝擊降至最低，主管機關必須進行管理此種風險的「金融危機管理」。金融危機管理是金融穩定架構的重要一環，涉及問題金融機構復原計畫之啟動、處置問題機構，以及對機構債權人的賠付作業等。

英國於 2007 年北岩銀行擠兌案件發生後，為強化金融危機處理效能，其金融危機管理機制有顯著變革，本篇將探討相關發展，並說明該國金融服務賠償機制(FSCS)與金融危機管理機制之關聯。

### 第一章 金融穩定機制之變革

#### 一、全球金融危機前的英國三方協議金融穩定機制

英國財政部、BoE及FSA於1997年簽訂金融穩定三方協議備忘錄，共同維持金融穩定。依據該備忘錄，財政部擔任召集人，得邀集BoE及FSA共同會商攸關英國金融安定之議題；備忘錄並明訂金融危機之處理方式，以及BoE擔任最後貸款者角色。

當金融危機發生時，係由BoE對發生問題之金融機構提供緊急融通，避免風險擴散至金融體系危及金融安定。因此，如經BoE及FSA評估認為有必要進行緊急融通時，二機關密切進行討論，並向財政大臣報告且提出可行建議措施。財政部基於維護納稅人權益與公共資金的角色，如認為建議措施將造成公共資金的風險，財政大臣可就建議予以駁回。

該項由三機關分工並共同承擔維護金融安定責任之運作機制，在2007年8月北岩銀行因全球金融危機遭遇重大擠兌事件面臨嚴峻挑戰。由於三方合作模式欠缺全權負責機關，造成相關單位囿於個別權責而躊躇不前，以致擠兌情形擴大，並使民眾對其他金融機構亦發生信心危機，引發金融體系動盪不安。

各界及國會對於三方主管機關處理金融危機決議與行動的延遲頗為不滿，認為此項多頭馬車的僵化制度導致危機事件處理延宕，波及金融體系穩定，並使政府需投入更多救援資金，造成公共資金的風險。輿論責難重點包括北岩銀行危機發生前，FSA事前對於該行以高財務槓桿支應龐大房貸資金的營運行為疏於監理，加上危機爆發後又低估風險嚴重程度，以致未能及時建議三方成立專案小組，造成政府處理時間延遲；而BoE因穩定金融之法源薄弱，復基於道德風險考量，至9月中旬才提供龐大數額之緊急融通，也頗受爭議。

北岩銀行擠兌風波雖然因BoE的融通與政府宣布擴大存款保障機制而平息，但該行仍無法避免在2009年2月被財政部收歸國有的命運。此案因而引發英國金融穩定制度的改革檢討，最終促成2013年4月FSA遭受裁撤，以及BoE恢復金融監理權限並具有穩定金融法定權力的結果。

## 二、北岩銀行危機後英國金融危機管理措施的重要發展

### (一)2008年銀行法特別規範緊急處理措施

北岩危機前，英國並無處理倒閉金融機構的永久法定機制，為處理北岩銀行擠兌後困境，2008年2月緊急立法通過銀行法特別規範(Banking Special Provisions Act)，提供北岩銀行國有化的法源依據，並賦予財政部清理倒閉金融機構權力，以維護金融安定及保障公共利益，惟該等規範係屬一年期的暫時性措施，並於2009年2月失效。

### (二)2009年銀行法建立特殊處理機制(SRR)

由北岩銀行2007年發生擠兌，並於2008年2月國有化的案例顯示，當銀行倒閉呈現系統風險時，主管機關別無選擇只能以公共資金維持銀行的營運以防止系統破壞。此種對銀行纾困的方式，係將銀行倒閉成本及風險，由其債權人移轉給納稅人負擔。更有甚者，缺乏可靠處理機制會導致道德風險；包括銀行的管理階層、股東、債權人，

因為預期政府不會容許銀行倒閉且終將出手救援，以致降低市場紀律，並積極進行風險營運行為，導致增加政府公共資金投入的可能性。

在這些風險下，銀行處理機制的原則是讓主管機關具有超出一般破產處理機制選項以處理倒閉銀行。這些選項包括經由銀行持續執行之經濟活動而維護金融穩定，並確保銀行損失由其股東、債權人而非納稅人承擔。

英國一般的公司破產法並不適用於銀行倒閉情況，該項破產法指定破產管理人的責任，僅只限於執行債權人的財務利益，既無責任也無權力處理銀行倒閉引發的相關風險。為穩定金融，並延續先前的處理機制，使主管機關具有凌駕於破產法之金融穩定或移轉銀行營運權力，且避免政府在金融失序時直接投入龐大公共資金救援成本，2009年銀行法（Banking Act of 2009）建立對問題金融機構之特殊處理機制(Special Resolution Regime, 簡稱SRR)，提供三方財金主管機關處理問題金融機構之永久法令規範及常設機制，以保護關鍵經濟活動免於因金融危機遭受破壞，且避免納稅人公共資金遭受損失。

BoE依據該法成立特殊處理局(SRU)，執行選擇法定工具及處理問題銀行危機等關鍵權責；此外，該法案明定央行法定金融穩定目標，規定BoE「應持續保護及擴大英國金融體系之穩定」責任，以及應設置金融穩定委員會（Financial Stability Committee），進行金融問題的諮商與討論。

### **(三)2010年金融服務法規定FSA應督促金融機構訂定復原及處置計畫(RRP)**

除了主管當局依據2009年銀行法取得處理倒閉存款機構法源及工具SRR外，2010年金融服務法更責成FSA對英國存款機構訂定復原及處理計畫(Recovery and Resolution Plans, RRP)規定，提供主管機關評估關鍵金融服務中斷的不利影響，並予迅速處理，以恢復金融穩

定。FSA 於 2011 年 8 月提出徵詢各界意見草案，2012 年 5 月公布規範計畫應包含之文件項目。

#### **(四)2012 年金融服務法規定財政部與 BoE 訂定金融危機管理協議備忘錄**

英國保守黨於 2010 年勝選後，對該國金融監理架構進行重大變革，使得原具有唯一金融監理權的 FSA 遭受裁撤，而由 BoE 負起金融穩定全部責任，該項變革使以往由財政部、BoE、FSA 三方構成的協議金融穩定協議機制面臨改變，因此財政部與 BoE 另訂金融管理協議備忘錄，明訂雙方的任務分工，並強調動用公共資金進行金融救援的必要程序。

以下分別說明 SRR、RRP、財政部與 BoE 金融管理協議備忘錄，以及與金融穩定有密切關聯的金融服務賠償機制(FSCS)。

## 第二章 問題金融機構之特殊處理機制(SRR)

依據 2009 年銀行法，英國建置一特殊處理機制（Special Resolution Regime，SRR），提供三方主管機關(財政部、BoE、FSA)處理財務陷入困境銀行及房屋信貸合作社<sup>2</sup>數項政策工具，以迅速處理問題金融機構，避免情況惡化危及金融體系穩定。

SRR 係屬一常設的永久機制，此一機制使得主管機關獲得更多有效處理問題金融機構的工具與資訊，而且可以降低納稅義務人公共資金投入救援金融機構的情形。SRR 的目標包括：維護並提升英國金融系統穩定、維護並提升大眾對英國金融穩定之信心、保護存款人、保護公共資金、避免干預民眾財產權。

為執行 SRR 賦予 BoE 選擇處理工具與執行處理任務的權責，BoE 於 2009 年 2 月成立特殊處理局(Special Resolution Unit, SRU)負責該項業務。SRR 授權主管機關的處理工具包括：1. 將問題銀行部分或全部營業移轉給民間部門。2. 將問題銀行部分或全部營業移轉給 BoE 的子公司-過渡銀行，以備未來出售。3. 問題銀行暫時國有化。4. 對問題銀行進行破產程序。5. 對問題銀行未被移轉的業務部分進行管理程序。

### 一、個別機關在 SRR 機制之權責

SRR 須經過三方主管機關密集協商與合作始得進行，其個別功能與角色如下：

#### (一)FSA

經過與 BoE 及財政部的諮商後，FSA 判定某金融機構已經無法符合正常營運門檻條件，亦即在合理評估下，判斷主管機關針對某問題金融機構採取之任何措施，均無法使其正常營運，因此決定啟動將該

---

<sup>2</sup> SRR 機制係針對存款機構而設立，其中由於信用合作社規模較小，對於金融體系風險有限，因此 SRR 僅以銀行及房屋信貸合作社為適用對象，並不包含信用合作社在內。

機構納入 SRR 機制；FSA 並擔任 SRR 機制下過渡銀行的主管機關，以及問題銀行之監理機關。自 2013 年 4 月起，FSA 在 SRR 機制擔任的角色，改由 PRA 擔任。

## (二)財政部

決定是否將問題銀行暫時國有化，並負責政府資金之運用，以及涉及存款賠償法規之修訂權限。

## (三)BoE

如財政部決定不採行暫時國有化措施，BoE 經與其他主管機關諮商後，負責決定採行其他 SRR 項目工具及執行相關措施，並應提供流動性支援。其中 SRU 應與 BoE 其他部門及 PRA、財政部、FSCS，外部關係人等密切合作，以進行規劃與執行 SRR 賦予的任務。

為充分符合二十國集團（G20）金融穩定委員會（FSB）有效處理機制之主要論點，SRU 配合研議擴大 SRR 穩定機制，使其及於其他可能引起系統風險之金融機構，包括投資公司<sup>3</sup>、控股公司等，並延伸 SRR 工具選項，包含讓未受擔保及未受存款保障之倒閉銀行債權人對該問題機構自救注資。

## (四)金融服務賠償機制(FSCS)

在 SRR 機制內，需與三方主管機關密切合作，當存款機構倒閉時，由 FSCS 迅速提供該機構存戶每人 8.5 萬元英鎊的存款賠償。

## 二、SRR 之處理工具

SRR 的處理工具，包括對問題機構的救援選項、使金融機構進入破產程序(bank insolvency procedure, BIP)，以及銀行部分業務移轉後，對存續銀行之管理程序(bank administration procedure, BAP)。

### (一)救援工具

---

<sup>3</sup> 2012 年金融服務法業將 2009 年銀行法之 SRR 適用對象，擴大及於投資公司。

法案賦予 BoE 及財政部三項救援問題金融機構選項，包括由 BoE 先與財政部及 FSA 諮商，決定將問題機構部分或全部移轉給民間部門收購或由過渡銀行接手，或由財政部經與 BoE 及 FSA 諮商後，決定暫時接管該問題機構。其中只有財政部有權決定是否暫時接管問題機構。

## (二)使金融機構進入破產程序(BIP)

FSA 及 BoE 基於問題機構整體債權人利益考量，可向法院提出該機構破產申請，並提名銀行清算人執行清算程序，俾將其存款帳戶移轉至其他金融機構，或使 FSCS 可迅速支付存款人被保障的存款賠償。申請破產之前提要件，必須該金融機構已無法或極有可能無法支付其債務、破產將有益於公共利益，且破產係屬公正的措施。

## (三)使金融機構進入管理程序(BAP)

本節涉及銀行部分業務移轉後，存續銀行之後續處理程序。當問題機構出售運作良好部分的業務給民間部門或移轉給過渡銀行時，剩餘留在存續銀行帳上的資產及負債未被處置，本質上存續銀行已屬破產機構，為達成管理程序之主要目標，亦即使存續銀行提供支持過渡銀行營運之必要服務(例如資訊基礎建設服務等)，必須確保存續銀行繼續營運到過渡銀行出售或業務終止。

此一管理程序的次要目標，在以存續銀行全體債權人最大利益前提下，結束其非必要之營業與資產，或在 BoE 同意下結束存續銀行之營業，或進行過渡銀行與存續銀行間資產負債之移轉。

管理程序係由 BoE 向法院提出申請，並指定一名銀行管理人，由其盡速提出管理方案。當存續銀行進入管理程序後，銀行管理人、BoE 及過渡銀行間有資訊共享之義務。當存續銀行不須再提供支援民間部門或過渡銀行營運之服務，或過渡銀行已完成出售或結束營業程序時，即為管理程序終止的時機。

### 三、SRR 處理工具之選擇

關於 BoE 及財政部之處理工具選項，除暫時接管係由財政部主導外，BoE 對其他工具之選擇具有主導權，而且雙方必須考量各項工具的優缺點，以確保救援措施對於維護公共利益有其必要性。當 BoE 公布採行之穩定措施或啟動銀行破產程序時，必須同時說明理由；財政部公布暫時接管措施時，亦須對外說明該決定符合法規程序。茲就相關措施之選擇說明如次：

#### (一) 整個銀行進入破產程序(BIP)

當結束營業最有利於問題機構之全體債權人時，選擇此一程序使問題機構退場，將有利於 FSCS 迅速支付存款人賠償金，或將存款人帳戶移轉給其他存款機構接手。

#### (二) 救援工具之選擇

1. 由民間部門收購部分或全部業務：如存在有意願的買方，且出售問題機構之價格符合成本效益分析，則出售問題機構部分或全部業務，係達成 SRR 目標的最佳選項。出售項目一般包含零售存款（通常是各存戶之存款保障上限 8.5 萬英鎊之總和）及任何具市場價值之資產、負債。

2. 將業務移轉給過渡銀行：主管機關希望能將問題機構出售，而一時之間並無適當民間部門買主接手時，則問題機構會被暫時移轉給過渡銀行，直到被賣出為止，因此，該項方式係作為未來出售工作的準備。

當 BoE 認為採行此一方法最合適時，即著手成立由其 100% 控股之過渡銀行，經向 FSA 申請核可後，即可進行問題機構之業務移轉。過渡銀行係為尋找適當買主而成立，因此係屬依據公司法設立之暫時性金融機構性質，營運方式與一般商業銀行類似。

3. 由政府暫時接管：此一方法係 SRR 機制下，財政部唯一可救援

問題機構之方式，其門檻條件要求較前開二項救援措施為高。財政部執行此一權力時，必須滿足一重要前提，即採行該措施係為解決或降低金融穩定嚴重威脅，或是為保護公共資金所必要。

政府接管選項主要適用於問題機構進入 SRR 之前，財政部已對其挹注龐大資金的情況，且考量問題複雜度、危機規模與緊急性的情況下，由 BoE 移轉該機構予買方或過渡銀行並不可行，或不足以維護金融穩定時，財政部不得不以強制取得股權的方式暫時接管，以便該機構進行重整。為利接管之進行，財政部會指定人選擔任承接股權的股東。

#### 四、銀行處置及保障財產權

主管機關運用 SRR 之財產處分權，必須能移轉倒閉銀行的營運，或取得銀行股份並將該行暫時公有化，而不需取得銀行、其交易對手或相關股東同意。因此，處置當局必須有特定權力修正或凌駕契約條件，以准許受移轉營運可繼續運作。由於管理潛在金融危機之行動，涉及剝奪、徵用人民財產之權力，必須符合歐盟人權公約及英國 1998 年人權法案規定，因此 BoE 及財政部應積極合作以確保其行動符合國際責任及公共利益，防止歐盟轄下的個人或法人被剝奪財產權。

主管機關為執行特定公共利益目標而需採行 SRR 機制時，應特別注意使用移轉權之前提條件，並須對於受 SRR 機制影響而失去財產或財產權的個人或公司提供補償。

當主管機關採行 SRR 部分移轉措施時，被移轉的存戶債權可受到保障，但被留在剩餘銀行端的其他未受存款保障債權人則無法獲得償付，形成其他債權人對被移轉存戶提供補貼，並負擔拯救零售存戶之額外成本。為避免此一情況發生，並確保 SRR 符合歐洲人權公約規定，SRR 設有「不使債權人情況更糟」(No Creditor Worse Off, NCWO) 保障的配套補償機制，亦即 FSCS 因存戶隨同移轉而不需償付的存款

保障資金，將用以補償留在剩餘銀行的債權人。

在 NCWO 機制下，財政部將指定非屬三方主管機關人員擔任獨立評價人，負責計算並決定補償金額，以補償因 SRR 之啟動，造成問題機構債權人或交易對手等個人或公司財產之損害，惟財政部有權否決獨立評價人之決策。涉及賠償之規定包括以下三項：

(一) 啟動賠償機制規定：建立決定是否對金融機構債權人支付賠償金之機制。

(二) 處理資金規定：明訂在何種條件下，債權人可取得賠償金，以及賠償範圍。其重點包括，處分資產後有權獲得收益分配者的資格，以及收益與股權的計算方法。

(三) 第三者賠償規定：建立對第三者支付賠償金之機制。例如因為主管機關執行 SRR，導致問題銀行之交易對手發生財產損失者，對該損失提供補償。

### 第三章 金融機構復原及處理計畫 (RRP)

為使金融危機能迅速處理及復原，2010 年金融服務法規範FSA應督促特定金融機構<sup>4</sup>備妥復原及處理計畫(Recovery and Resolution Plans, RRP)，期使發生危機的金融機構能積極進行自救及復原，並使主管機關協助金融機構有序倒閉，不致影響金融體系穩定，此與美國金融主管機關規定金融機構應訂定「生前遺囑」(living will)的法規精神相近。在FSA的規範下，金融機構被要求協助FSA及BoE的SRU評估本身的可處理性，並提出解決計畫，相關計畫應於主管機關要求時即時提出，且應隨業務狀況經常更新，以及每年應檢討一次；如有重大改變，應即時通知主管機關。

RRP 相關業務中，FSA 負責評估及管理金融機構訂定之 RRP，至於問題機構之後續處理，主要權責機關為 BoE。自 2013 年 4 月起，關於 RRP 之規範及管理職責由 PRA 承接。

#### 一、RRP 的重點與目標

PRA 的任務目標係盡量減少金融服務中斷導致的金融體系不利影響，但其並無金融機構零倒閉的法定責任，而是必須使倒閉情形能有序處理，不致構成 PRA 的目標風險，以免衝擊金融穩定。因此，經由規範金融機構提報 RRP，以評估和規劃該等機構的倒閉影響，係 PRA 的工作核心。

RRP 的目標，在於促使金融機構評估及明文提報處於嚴重壓力狀況下的復原選項，使相關對策迅速而有效地運作，另金融機構並應提供主管機關有關業者營運、組織的分析資訊，使主管機關必要時可以執行有秩序的處理方案。

RRP 的重點項目包括復原計畫與處理計畫，復原計畫要求業者提

---

<sup>4</sup> 適用RRP規定者，係指收受存款金融機構及資產超過 150 億元英鎊之投資公司。

出面臨嚴重財務、營運壓力時，用以恢復財務及營運穩定的計畫措施；處理計畫則要求業者提出涉及處置方案(Resolution Pack)的業務及營運結構詳盡資訊，以降低政府處理倒閉金融機構之成本，並減少債權人損失及避免金融失序。

## 二、RRP 的主要項目

除了資金短缺、流動性壓力及營運壓力狀況下的復原措施，以及無法繼續營運時的有序退場處置計畫外，金融機構尚應於 RRP 中提報該機構金融服務的性質，以及服務中斷對金融穩定的後果，俾供主管機關判別是否為關鍵服務。另外，業者將被要求針對可處理性的重大障礙，提出消除障礙的措施並予以執行。茲就具有複雜業務模式之大型金融業者 RRP 應包含的六項模組說明如次：

### (一)執行摘要(Executive summary)

本節係為協助主管機關了解業者整體復原及處理計畫的準備狀況，以及確使業者董事會與管理階層了解並支持相關計畫的內容。金融機構之董事會與管理階層必須檢視及認可該復原計畫，並應建立適當內控制度，以確使處理方案之提報資訊係屬妥適。

### (二)復原計畫(Recovery plan)

復原計畫係業者處理倒閉危機，所須提出繼續經營之自救方案，並評估各方案對公司的影響。該計畫需符合業者目前風險管理架構，且需明定在何種情況下予以啟動。方案內容分為三大類，包括出售部分業務之業務處分措施、增資及停發股息等強化資本措施，以及支應緊急流動性需求，包括取得央行融通資金之可行性等節的緊急融通措施。

### (三)業者集團結構與關鍵法律實體資訊(Group structure & key legal entity information)

本節係為提供主管機關對於業者整體法律實體結構的了解，俾便

後續處理作業之進行。因此，有關業者整體組織結構、各法律實體之資產負債表、跨部門間的資本、資金配置，不同事業體間交互關聯性，業者與其他銀行的往來關係，以及主要法律實體機構間的操作依賴（例如共享 IT 系統，或交易所會員）等節都是必要資訊。

#### （四）經濟功能界定(Economic Function Identification Matrix)

本節係為了解業者整體經濟功能的規模，包括顧客人數、市占率、資產負債表等項目，並評估經濟功能中斷對市場的可能衝擊（例如市場是否有足夠能力吸納該業者停止提供的活動），以及說明企業組織中係由何者法律實體擔負該項重要經濟功能，期使業者與主管機關評斷具有關鍵性的經濟功能，以及何者需要進行「關鍵功能事故分析」(Critical Function Contingency Analysis, CFCA)。

#### （五）關鍵功能事故分析(Critical Function Contingency Analysis, CFCA)

凡業者具有主管機關認定的關鍵功能，則其應提供關鍵功能事故分析(CFCA)。各業者應提供的 CFCA 資訊，視業者本質與相關功能而定，其必要項目為：如果關鍵功能被分割或結束，則應如何進行後續處理，並界定處理障礙及事先預擬解決方案。主管機關經由關鍵功能事故分析的評估，得以預擬方案，避免該等功能中斷致引發金融體系的系統性混亂。

#### （六）克服處理障礙之計畫(Plans to overcome barriers to resolution)

本節要求業者提出關於上開第三及第五項處理計畫障礙的解決行動，界定問題範圍，以及處理計畫範圍，提出各處理方案如何排除障礙，各方案之成本，檢視方案之可行性，並評估其有效性與優點，進而提出優先方案，以協助建立業者與主管機關間對於有效解決處理障礙，以及執行方案成本等項目的討論平台。

## 第四章 英格蘭銀行與財政部之金融危機管理備忘錄

2012 年金融服務法除對 2000 年 FSMA 法案之金融監理架構進行重大修正外，在金融危機管理機制上，係延續 2009 年銀行法的原則，由 BoE 負責金融危機管理的主要操作任務，及由財政大臣與財政部對公共資金之運用決策負全部責任。惟因 FSA 面臨裁撤，該法案重新釐定主管機關對於金融危機管理的合作關係與責任，要求財政部與 BoE 及其子公司 PRA 應共同訂定金融危機管理分工備忘錄，明定雙方權責任務。

此外，2012 年法案並引進金融危機情況下，有關公共資金潛在風險監控及管理的新架構，規定 BoE 總裁一旦發現公共資金面臨風險的狀況，必須立即通知財政大臣，期使財政部有充分時間考量及討論因應對策；而財政部應與 BoE 等機關研商採取使公共資金動用成本最低，且最能維持金融穩定之因應措施。為處理或降低對金融穩定之嚴重威脅，財政大臣有權指示 BoE 對金融機構提供資金協助，或使用金融穩定權力。

### 一、BoE 與財政部的個別責任

英國金融穩定機制下，BoE 負有降低及管理金融穩定風險的操作責任，相關責任如下：

(一) PRA 透過預防干預機制 ( Proactive intervention framework ， PIF ) 監控及降低個別業者安全與健全性的風險。當風險相對升高時，PRA 將主動升高其管理程度。

(二) BoE 對清算、支付系統進行監控。

(三) BoE 在維護本身資本安全前提下，對金融體系提供流動性。

(四) 由於財政部的授權，BoE 對於有風險但被判斷仍具償債能力的業者提供超出央行一般流動性支援權責的緊急流動性協助 ( Emergency Liquidity Assistance ， ELA )。

(五)BoE 行使在 SRR 機制下的權力。

(六)BoE 對於因潛在危機導致之公共資金重大風險，有義務通知財政部。本項請參考以下「BoE 對於財政部公共資金風險之通知」乙節之說明。

至於財政部的責任部分，財政大臣與財政部應使國會及大眾知道管理危機採行的行動，並負責決定是否動用及如何動用公共資金，其決策項目包括：

(一)核准 BoE 有關對一家或多家個別業者提供超出 BoE 常態資金挹注之緊急流動性協助措施的建議。

(二)核准使用任何涉及提供公共資金的穩定金融權力，包含財政部已經對某金融業者提供金融救援的情況。

(三)依據 2009 年銀行法規定，執行對銀行暫時收歸公有的穩定機制。

## 二、BoE 對於財政部公共資金風險之通知

2012 年的金融服務法明定 BoE 通知財政部公共資金風險的責任。當 BoE 不需使用公共資金即可達成金融穩定時，可以依據相關法令規定，自主決定如何執行穩定金融任務，但必須告知財政部相關的行動與結果，以及問題的嚴重程度。惟若 BoE 認定因金融環境發生危機而使公共資金發生風險，且預期財政部提供金融協助為適當之情況下，BoE 有法律責任立即通知財政部。此外，如 BoE 擬議對一家或數家金融機構提供緊急流動性協助時，應通知財政部該項建議，且徵求該部同意。

BoE 經由 PRA 的 PIF 程序評估公共資金風險機率、本質及嚴重性，以決定是否必須通知財政部有關涉及個別特定業者、非特定業者或系統風險之公共資金風險，但相關決定和涉及風險的公共資金數額大小並無關連。

除了 BoE 的主動通知外，如果財政部本身判定某項問題可能導致對金融穩定的威脅，或對公共資金有風險，則可能要求 BoE 評估是否應就該問題進行通知。BoE 通知財政部關於公共資金的風險後，並須盡快依據財政部同意的時間表，提供有關公共資金的風險原因分析、降低風險的操作選項、各選項對於整體金融系統或個別業者層次的潛在衝擊評估，以及各項考量選項（包括不採取行動在內）對公共資金的特定風險評估等資訊。

### 三、金融危機管理

BoE 通知財政部公共資金的風險後，財政部亦將回應提供基於公共利益而處理危機的相關資訊；另為因應潛在快速發展的危機，雙方透過財政大臣與 BoE 總裁間的經常聯繫，達成密切而有效的合作，並發展出降低風險的選項。必要時，雙方高層可能同意在其他層級建立一個特別常務委員會，以協助合作程序的進行。

綜合言之，在此架構下，BoE 負責發展管理或處理公共資金風險之選項，以符合其擔任處理機關之法規責任。BoE 會提供財政部管理狀況所需選項之資訊，包括受財政部委任之選項，但任何涉及隱含公共資金決策者，BoE 均須徵得財政部授權；至於動用公共資金之任何決策，則由財政大臣與財政部負責。

在接到 BoE 公共資金風險的通知後，財政部對於危機狀況的涉入程度，會隨公共資金風險嚴重程度而升高。在特定金融危機環境下，財政大臣得動用對 BoE 的指示權，指示 BoE 執行涉及公共資金的穩定金融措施。

### 四、財政大臣指示 BoE 之權力

一般情況下，BoE 具有金融穩定的主要責任，以及管理金融危機的自主操作責任。但在 BoE 依據 2012 年法案，已通知財政部公共資金將發生風險之金融環境，或財政大臣諮詢過 BoE 總裁後，認為下達

指示係回應金融穩定嚴重威脅之必要，或當財政部為處理某金融業者或降低金融穩定風險，已經提供資金協助等金融危機環境下，基於保護公共利益之必要性，財政大臣得啟用法案規定的指示權，指示 BoE 採行相關措施如下：

(一)對整體金融體系執行超出 BoE 一般流動性操作範圍的特殊支援操作(special support operations)。

(二)對一家或數家金融業者提供超出 BoE 一般流動性操作範圍之緊急流動性協助，而該等業者係經 BoE 判定不具償付能力或繼續營運能力者。

(三)除了 BoE 提出的操作項目外，並對一家或數家金融業者提供緊急流動性協助的支援操作。

(四)執行 SRR 下特定穩定工具選項。

當財政大臣指示 BoE 執行支持操作時，BoE 係擔任財政部的代理機關，執行對整體金融體系或對個別或數家業者之協助。BoE 會成立一個與其資產負債表切割的特殊目的公司 (SPV)，以執行支援操作。SPV 資金來源的融資方式係由財政部決定，包括透過發行政府債券、以財政部提供的股權資本向 BoE 借款，或以其他機制進行。如該 SPV 融資將影響 BoE 資產負債表，或係透過 BoE 借款時，BoE 將採行措施抵銷因救援行動而擴張的央行準備。關於 BoE 及 SPV 因為依據財部指示執行支援操作，以致發生的任何風險，均受財政部償付保障。

有關財政部提供的指示以及 BoE 採行的措施，將在國會提報。唯一該指示不必立刻對國會提出的情況，係當財政部為維持金融穩定，決定不對外揭露相關支援操作時，則 BoE 將以確使該操作不被公開的方式進行；在此情況下，財政大臣將以機密方式報告國會。

備忘錄中明定財政大臣得對 BoE 進行執行金融穩定措施之相關指示，惟財政部指示權力不適用於 PRA 之監理決策或 BoE 其他部門管

理系統基礎建設權力、BoE 貨幣政策委員會(MPC)及金融政策委員會(FPC)之政策決定，或 BoE 提供一般流動性以支持金融體系之架構。

當 BoE 正式通知財政部公共資金的重大風險時，如果金融穩定的確存在有嚴重威脅，或財政部基於公眾利益已經投入公共資金處理或降低相關威脅的情況下，財政大臣可能動用指示 BOE 的權力。

## **五、與其他機關之合作、對國會與民眾的溝通**

某些情況下，財政部及 BoE 必須與 FCA、FSCS，或其他涉及監控與評估風險，並進行金融部門干預之規劃與執行的各機關相互合作。

不論 BoE 執行穩定金融操作所採行動是否涉及公共資金，財政大臣均應對國會報告金融危機之管理情形，且 BoE 應對財政部充分提供陳報國會所需的相關資訊。另 BoE 及財政部應合作提供市場有關法規報告事件之資訊，並和一般民眾溝通金融危機之發展與採取管理危機之步驟。基此，BoE 應對外揭露其資產負債表之變化、PRA 對個別業者之法令及監理，以及 BoE 依據 SRR 採行之措施。

## 第五章 金融服務賠償機制(FSCS)

### 一、FSCS 的任務與功能

英國金融服務賠償機制(Financial Services Compensation Scheme, FSCS) 於 2001 年 12 月依據 2000 年金融服務及市場法(FSMA) 成立，該機制整合舊有的存款保險、保單保險、投資保險等數個賠償機制，由 FSCS 有限責任公司經營管理，成為英國唯一對於合格金融服務機構客戶提供金融賠付的獨立機構。當業者停止交易或被宣告違約，沒有足夠資產償付負債，以致不能或極可能不能履行對客戶的債務時，由 FSCS 針對業者因民事責任導致的客戶財務損失提供賠付。

FSCS 的主要目標係快速準確且有效率地回應消費者理賠需求，以保障消費者及維護金融穩定，且其相關運作應符合成本效益原則，以及由倒閉業者回收的金額應極大化。基此，FSCS 的任務係對金融服務提供一項負責任、易於了解，有效率的財務賠償機制，以強化大眾對於金融業的信心。

FSCS 保障的範圍包括存款、保險、保險經紀、投資，以及房貸經紀等由 FSA 所授權核可金融機構從事的業務(自 2013 年 4 月起，該等業務由 FCA 核可授權)，該項制度與其他國家通常只對存款提供保障的作法明顯不同。自 2001 年成立以來，FSCS 計已協助 450 萬人，賠付金額高達 2,600 億元英鎊。鑒於存款機構與金融穩定最密切相關，本章將僅就 FSCS 的存款賠償保障部分予以說明。

### 二、FSCS 資金來源與內部治理

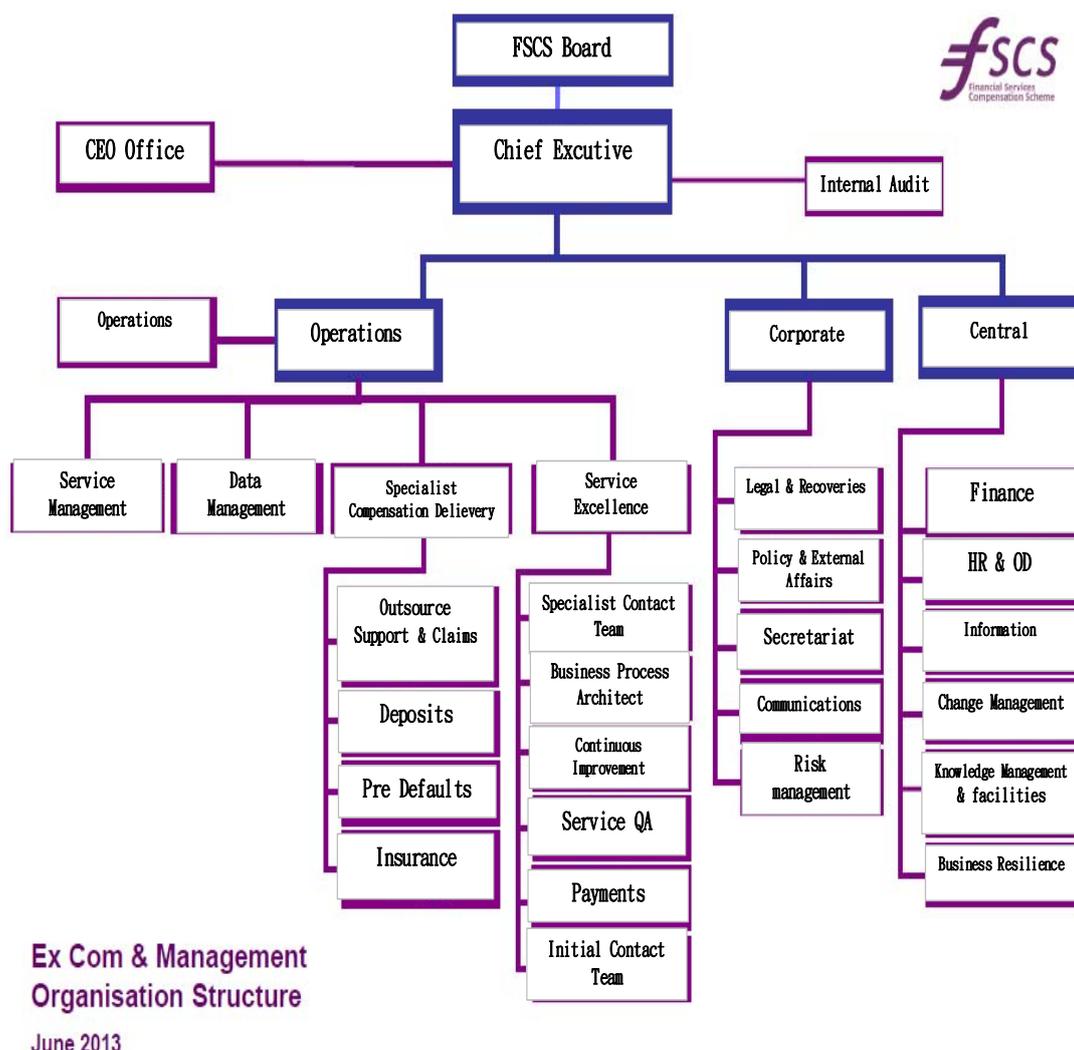
FSCS 不對個別消費者收取賠付服務費，其運作及賠付資金係由對金融服務業者收費而來，凡受英國 FCA 及 PRA 監理之金融機構，均有義務對 FSCS 支付年費。FSCS 徵收年費之上限金額，係由 FCA 與 PRA 經過對外諮詢程序而共同決定，相關費用委託 FCA 代為收取，並

用以支應 FSCS 營運成本與賠付款項。

FSCS 最高決策層級為理事會，理事會成員由 FCA 及 PRA 任命，FSCS 應對該二機關報告其任務執行情形及提報年報，惟 FSCS 係獨立於 FCA 與 PRA 等主管機關以外的償付機制體，該二機關不得介入 FSCS 的業務運作，且三方應達成資訊共享，並訂定合作備忘錄。此外，FSCS 理事會主席的任免係經由財政部同意，FSCS 須對主管機關及財政部負責，益以 BoE 之 SRU 於執行處理問題金融機構之 SRR 措施時，FSCS 亦扮演重要角色，因此 FSCS 與 BoE 及財政部間亦有密切關係。

FSCS 組織結構參見下圖。

圖 6 FSCS 組織圖



資料來源:FSCS

### 三、存款保險賠付範圍

存款保險機制之重要性，在於穩定存戶信心及避免存戶因無法提領存款引發之家計單位與企業財務緊縮，進而傷害大眾對各銀行的信心，導致連鎖危機及金融失序。依據 FSCS 規定，只有在金融機構不能償付債務，亦即 FSCS 所稱的金融機構「不履行債務」(in default) 發生時，才可針對其客戶的合格債權進行賠付。

凡受FCA或PRA監理之金融機構，即屬FSCS當然會員，因此與該等機構進行交易的顧客，其財務損失會受到FSCS限額保障。FSCS主要賠付對象係金融業者的個人客戶，並及於小型企業；凡符合FSCS小型企業定義<sup>5</sup>者，也和個人一樣受到相同保障。FSCS會對客戶主動提出賠償，因此客戶不需提出賠償申請。

以存款保險為例，FSCS 針對英國合計達 900 家以上的存款機構（含銀行、房屋信貸合作社、信用合作社）的存戶提供存款限額保障。

自 2010 年 12 月 31 日起宣告倒閉的存款機構，FSCS 賠付範圍係以該機構存戶每人在該機構存款 8 萬 5 千元英鎊為限。依據 FSCS 分析，英國 98%的民眾存款金額小於 8 萬 5 千元英鎊，相當於該等存戶存款均可獲得全額保障。

### 四、快速理賠

為回應 2007 年 9 月北岩銀行擠兌案，以及 2008 至 2009 年間五家銀行的倒閉案件，三方主管機關(財政部、BoE、FSA)致力推動金融穩定與存款人保護、處置問題機構之 SRR，以及 FSCS 的快速理賠機制，其中快速理賠業務係由 FSA 主導。

依據歐盟「存款保護指引」(Deposit Guarantee Scheme Directive, DGSD)規定，金融機構客戶應在 20 個工作天內獲得賠付，

---

<sup>5</sup> FSCS定義的中小企業，係指在以下三條件中，符合二項要件者：1. 周轉額小於 650 萬英鎊、2. 資產負債表總額小於 326 萬英鎊、3. 員工人數在 50 人以下。

但英國政府對於辦理存款賠付的目標天數，則訂為 7 天。為達成該項快速賠付目標，FSA 於 2009 年下半年間，推動對存戶快速理賠機制的配套措施，引進「單一客戶觀點」(Single Customer View, SCV) 制度，訂定對存款機構之 SCV 查核規定，並規範各存款機構應於 2010 年年底完成 SCV 檔案之建置作業，且於 2011 年 1 月底前對 FSA 提出相關執行報告，及對 FSCS 提報樣本 SCV 電子檔(提供樣本數以一萬筆資料或總資料十分之一的二者孰低者為準)。

SCV 係指存款機構應保存合格客戶在該機構受保障存款合計數之單一、一致性資訊，俾使 FSCS 於業者倒閉時，迅速執行存款理賠作業。依據規定，凡是擁有 5000 個以上存款帳戶的存款機構，必須以電腦檔案型式保留 SCV 資料，至於客戶帳戶少於 5000 者不需提出電子檔，但仍需編製相關 SCV 資訊。

自 2010 年年底開始，存款機構必須在應 FSA 執行監理活動之要求，或是在機構倒閉後的 72 小時內，接獲 FSCS 要求時，立即提供 SCV 資訊。透過全體存款機構執行 SCV 制度，使 FSCS 得以依賴該存款機構提供資料，達成在存款機構倒閉的 7 天內提供賠付的目標。

FSCS 於 2011 年 7 月底完成對存款機構執行驗證 SCV 樣本資料檔的程序，並就相關查驗結果提報 FSA，由 FSA 決定存款機構是否符合 SCV 規定。自 2013 年 4 月起，原由 FSA 管理及查核的 SCV 制度，改由 PRA 接手負責。

## 肆、心得及建議

英國完成金融監理制度變革，取消金融監理一元化，建立金融監理新架構，其改革成效尚待進一步觀察。但有關該國為避免重複以往金融穩定機制缺失，體認事前預防遠勝於事後處理，在金改新制中以總體審慎監理預防金融系統風險、以前瞻式監理措施提早因應金融風險，制度設計上顯然更為周延完備；而其金融危機處理程序中以特殊處理機制(SRR)處理問題金融機構、以復原及處理計畫(RRP)預作問題金融機構復原及處置準備、且對動用公共資金救援金融機構的審慎態度，對金融穩定與防止道德風險將極有助益。此外，該國注重金融消費者權益保護、以及對於存款人的迅速賠付機制等作為，均極具參採價值。

### 一、心得

#### (一)重視總體審慎監理

以往金融監理制度，一向著重於個別金融機構與金融市場的風險，對於金融體系之總體風險面較為忽略。金融海嘯以來，英國為強化金融系統風險控管，於2010年啟動重大金融監理制度改革，其改革重點即在於重視總體審慎監理，導正以往僅關切個別金融機構引發市場風險的監理態度，引進總體審慎監理專責機關與制度，建立結合總體審慎監理與個體審慎監理之監理架構，以實現總體審慎監理預防系統風險之目標。

英國將金融穩定職責賦予英格蘭銀行(BoE)，由其下新設的FPC(於2013年4月1日正式運作)負責總體審慎監理，該行因此成為監管並迅速反映金融機構風險之主要責任機構。至於FPC之監理資訊來源及決策依據，係透過PRA、FCA取得，FPC並分析金融機構經營現況與潛在曝險，建立風險預警指標，憑以辨識、分析金融機構經營現況與潛在風險，建議或指示PRA、FPC執行相關政策措施予以因應，俾落實總體審慎監理預防系統風險之目標。

對照我國金融監理制度，目前國內並無專責總體審慎監理機

關，以執行辨識、分析、因應系統風險等職責，在總體審慎措施之執行與制度規劃上，似略有不足。

## **(二)個體審慎監理與消費者保護監理分工**

除了強調總體審慎監理之外，英國鑒於個體審慎監理與消費者保護、行為監理之任務不同，不宜由單一金融機關負責，因此裁撤金融服務總署（FSA），將其個體審慎監理與行為監理進行職能分工，改由新成立的二機關-在 BoE 之下的審慎監理局(PRA)及獨立的金融行為監理局(FCA)-分別負責。

該二機關採分類監理模式，依據個別金融機構對金融體系穩定及對市場健全性影響之風險程度（評估指標包括其規模大小、連結性、複雜性及商業模式等），決定對該金融機構之監理強度，並對顯著影響金融系統或具有最多消費者客群者，賦予最多監理資源配置。至於風險控管乙節，二機關均採前瞻性監理措施，依量化與質化分析，評估各金融機構之營業模式、資本及流動性部位，以及其產品與業務項目，防範風險於未然。二機關雖然職權不同，但在資訊交流與意見溝通上往來頻繁，並與系統性重要金融機構建有密切的聯繫管道，督促該等機構確切執行風險控管，以預防系統風險。

## **(三)金融消費者權益保護**

英國政府極為重視融消費者權益保護，其基本理念在於消費者與金融機構相較，在金融市場處於資源及資訊相對不足的弱勢地位，為防止消費者在交易中受到不公平待遇，監理機關應對金融機構經營行為予以監管，以消費者保護業務作為維護大眾信心、防範金融風險的基礎，進而達成金融穩定目標。

觀諸英國新成立的金融消保機關 FCA 業務重點，經由考察收集業者產品資訊、了解業者經營行為，對於業者營運模式及策略進行監理判斷，掌握金融產品對於消費者的公平性，如有業者不公平對待其消費者，FCA 於問題發生的早期即予介入；FCA 並具有要求金融

機構撤回或修改不當產品促銷之干預權，透過禁止不當金融產品之販售及促銷、暫時介入金融商品之推案，以維持市場產品秩序，並落實金融機構之消費者權益保護及營運健全。為貫徹「以消費者權益為先」的政策目標，FCA 與以往 FSA 強調機構監理及功能監理的做法截然不同，而且監理態度更為強硬。

#### **(四)英國金融危機管理制度發展更臻完備**

為避免重蹈主管機關處理 2007 年北岩銀行擠兌危機缺乏效率，導致擠兌問題擴大，衝擊金融穩定，並使政府事後投入巨額公共資金成本的覆轍，英國於 2008 至 2010 年間逐年三度增修金融法案，先賦予財政部將問題銀行收歸國有之暫時權限，繼之提出主管機關處置問題機構之常設法源與工具 SRR，進而規範金融機構應自行提報周延完整之復原與處置計畫(RRP)。

及至 2012 年，英國並就財政部與 BoE 在金融危機處理之職權重新予以明定，其中涉及財政部公共資金之運用權責，以及啟動央行提供緊急資金救援之程序與財政部全數承擔央行緊急融通風險等節，金融危機處理機制較以往財政部、BoE、FSA 三方共治制度更為成熟完備。

#### **(五)問題金融機構之處理**

當金融機構(尤其是具有廣大存戶的銀行)失去償付能力而運作停擺，會引發其與相關聯之其他金融體系業者、經濟的突然惡化，造成惡化系統效果，因此有必要建置問題金融機構之快速處理機制，以防範風險擴散。2009 年英國實施特殊處理機制(SRR)，係以主管機關接管、收歸國有、指定特定機構接手營運等模式處理問題金融機構，解決金融機構倒閉的後續處理問題，使得金融機構倒閉而不致引發市場失序。

其後為減輕國庫及納稅人負擔，並避免中斷關鍵金融服務之提供，對於金融危機之處理，增加要求金融機構負起相關責任，由其提出復原及處理計畫 (RRP)，在危機發生前期進行增提資本、強化流動性等自救措施，並提供金融機構關鍵服務功能、法律實體說明，

俾必要時主管機關得以有效率的方式迅速處理，避免其失序造成金融不安。該等機制之運作，對於控制財政成本，維護公共資金與納稅人權益，以及防範金融危機與降低系統性風險具有重要效能。

#### **(六)FSCS 存款賠付機制**

英國 FSCS 對於個人及小企業提供每機構每戶 85,000 英鎊的存款補償，透過主管機關規定存款機構應提供「單一客戶觀點」(SCV) 機制，使 FSCS 得以掌握各存款機構受保障客戶之存款狀況，配合問題金融機構之處理，迅速賠付銀行存戶，對穩定存戶信心極有助益，除符合歐盟規定的 20 天賠付標準外，更達到英國政府規定之 7 日內完成賠付的進度要求，相關作業極具效率。

與英國相較，我國存款保險機制成立於 1985 年 9 月，較英國 FSCS 成立於 2001 年 12 月為早，目前係採強制申請核准制，要保機構範圍與英國機制規定範圍一致，亦即凡經授權承作存款業務者，即屬存保公司之要保機構；目前我國每金融機構每戶存戶之受保障存款金額為新台幣 300 萬元，相較 FSCS 每戶存款保險金額為低。回顧我國存保機制之運作，由於問題金融機構最終均獲得其他機構承受或合併，因此尚無存款賠付案例。

## **二、建議**

### **(一)建立專責機關執行總體審慎監理制度**

有關英國為強化金融機構因應金融環境變化之能力，建立專責監理機關執行總體審慎監理，辨識監控金融體系總體面風險，研議因應預防對策工具，以及針對風險面議題，對於相關機關提供總體審慎政策之建議或指示，避免以往處理金融危機的被動與事後收拾善後的作法等節，係屬我國金融監理機制較為欠缺的環節。

鑒於總體審慎監理對金融穩定極具重要性，為因應金融系統性風險，現行我國偏重於機構監理之個體審慎監理制度，確有必要跟進此一國際金改趨勢，建議參採英國總體審慎監理做法，建構專責單位負責總體審慎風險之監控、建置風險預警指標與預警機制，以

及研議採行適當總體審慎監理工具因應系統風險，並與個體審慎監理相輔相成。

## (二)以專責機關執行金融消費者保護之必要

我國金融監理體制係由負責對金融機構審慎監理之金管會併同執行金融消費者保護，而無獨立專責之消費者保護機關，且現行金融消保業務偏重於協調服務與事後處理。

鑒於金融個體審慎監理與行為監理性質不同，復以金管會執行消保業務項目仍屬有限，且較為被動，不如英國金融行為監理及消費者保護積極主動，且其涵蓋業務範圍廣泛，包含監控金融機構業務行為及審核金融產品妥適性、處理民眾金融消費申訴案件，打擊金融犯罪，執行監理金融機構行為及調查、處罰權責，以及消保監理規定等節，為落實對金融市場相對弱勢之消費者提供保護，我國宜參採英國導正以往過度偏重金融機構營運之監理模式，成立專責機關並擴大其消費者保護權責，以積極執行金融消保任務。

## (三)採用 RRP 方式處理問題金融機構

我國在 2007 年至 2008 年金融海嘯期間，並無金融機構擠兌倒閉情形發生，但在 2001 年至 2005 年金融重建基金存續期間，則曾投入龐大公共資金處理 56 家經營不善金融機構，總計存保基金及金融重建基金賠付該等機構資產負債缺口達 2876 億元，當時民間曾有「以公共財源替經營不善之經營者解套」的質疑；其間問題機構由主管機關洽特定機構承受、公開標售或命令合併，因此存保公司無須對存款人進行賠付。主管機關並建置「處理金融機構經營危機作業要點」、「金融機構監管辦法」、「金融機構接管辦法」等處理規定，相關機制與英國特殊處理機制（SRR）之運作相近。

至於英國 RRP 機制增加要求金融機構本身承擔之責任，由主管機關規定金融機構提出復原、處理計畫與可行步驟，並使關鍵金融服務不中斷，以降低金融機構倒閉風險及對金融穩定的衝擊，因具有強化金融穩定及減輕公共資金處理成本之效能，並可避免金融業者

道德危機，係為我國相關制度上較為不足者，建議我國處理問題金融機構制度上予以參採。

#### **(四) 前瞻性監理、密集溝通以提升監理效率**

英國新設之監理機關，依據金融機構面臨的風險狀況，將監理資源集中於對金融體系穩定最具影響力的金融機構，而非採一體適用之監理原則。此種綜合評估機構規模、關聯性、替代性，與複雜度，進行分類判定與分類監理方式，具有提升監理效能的優點。此外，監理機關密集定期與金融機構主管會談、並諮詢意見的溝通方式，可落實其法規遵循與風險控管，並可及早發現風險問題並採早期干預措施，避免事後處理的不效率與龐大成本，相關前瞻性監理作為值得參採。

## 參考文獻

1. 辜文玲、李盈欣(2013)，行政院所屬機關因公出國人員報告報，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」年度國際研討會報告。
2. 孫效孔(2013)，經濟日報，「金管會 以服務取代監理」。
3. 李桐豪、李智仁(2011)，社團法人台灣金融服務業聯合總會「金融海嘯後全球金融改革方向之研究」。
4. 蕭裕錦(2012)，行政院所屬機關因公出國人員報告報，「英國對系統重要性金融機構之監理政策」。
5. 李佩真、蘇儀品 (2012)，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。
6. 黃富櫻(2010)，中央銀行國際金融參考資料第六十輯，「後危機時代國際間主要金融改革」。
7. 「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。
8. Andrew Bailey, Prudential regulation: challenges for the future, 4 October 2012
9. Andrew Bailey: The evolution of insurance regulation - a shifting scope and new frontiers, 6 February 2013.
10. Andrew Bailey, The future of banking regulation in the UK, 17 October 2012.
11. Andrew Gracie, Resolution through the lens of corporate restructuring, 5 June 2012
12. Alastair Clark, What is the FPC for? 2012
13. Bank of England Quarterly Bulletin, Changes to the Bank of

- England, 2013 Q1
14. Bank of England, The PRA' s approach to banking supervision, 2013
  15. Bank of England, The PRA' s approach to insurance supervision, 2013
  16. Bank of England, Prudential Regulation Authority, The PRA' s approach to banking supervision, 2012
  17. Bank of England Quarterly Bulletin, The Prudential Regulation Authority, 2012 Q4
  18. Bank of England Quarterly Bulletin, Bank resolution and safeguarding the creditors left behind, 2011 Q3.
  19. Bank of England, Financial Stability Paper No. 5 , The UK Special Resolution Regime for failing banks in an international context, 2009
  20. Bank of England, HM Treasury, FSA, Financial stability and depositor protection: special resolution regime, 2008
  21. BoE and the FSA, The BoE, PRA: Our approach to banking supervision , 2011
  22. Christopher Bates, Andrew Coats, Simon Crown, Habib Motani, A brief overview of the Financial Services Act 2012 and the new UK financial regulation framework, 2013.
  23. FCA” Financial Conduct Authority Corporate governance of the Financial Conduct Authority” , 2013
  24. FSA, Mystery shopping guide , 2006
  25. FSCS, Faster Payout Q&A document, 2010
  26. FSA, Journey to the FCA, 2012

27. FSA, RRP Guidance pack for firms, 2011
28. FSA, Supervisory tools: Recovery and Resolution Plans, 2011
29. FSA, Feedback Statement: Recovery and Resolution Plans–FSA FS 12/1, 2012
30. FSA, Revised Draft Information Pack–Supplement to FSA FS 12/1, 2012
31. FSA, The Turner Review : A Regulatory Response to the Global Banking Crisis, Consultation Paper, 2009
32. HM Treasury, A New Approach to Financial Regulation : Building a Stronger System. Consultation Paper, 2011
33. HM Treasury. A New Approach to Financial Regulation : The Blueprint for Reform. Consultation Paper, 2011
34. HM Treasury. Consultation on Draft Legislation for Finance Bill 2012, 2012
35. HM Treasury, Finance Bill 2011, 2011
36. HM Treasury, A New Approach to Financial Regulation : Judgement, Focus and Stability. Consultation Paper, 2010
37. HM Treasury, Reforming Financial Markets · Consultation Paper, 2009
38. Mark Carney, A plan to finish fixing the global financial system, Financial Times, 9 Sep 2013
39. Memorandum of Understanding between the PRA and the FSCS Ltd, 2013
40. Memorandum of understanding (MOU) between the FCA and the PRA, 2013
41. MOU between the PRA and the FSCS, 2013

42. Memorandum of Understanding between HM Treasury, the Bank of England and the Financial Services Authority, 1997
43. Paul Tucker, Resolution: a progress report, 2012
44. Terry Allen, Regulatory reform in the UK and addressing systemic risk, 2012

## 摘要

本次前往英國考察，係為瞭解英國政府為穩定金融，對金融監理制度進行的變革，與各機關執行穩定金融職責之任務；並瞭解總體審慎監理政策之配套工具及適用，及主管機關為避免系統風險，對處理問題金融機構之革新思維。摘要如下：

**(一)英國監理制度變革：**英國於 2010 年啟動重大金融改革，宣布廢除金融監理一元化，裁撤原先負責金融監理之 FSA，並將金融穩定職責賦予英格蘭銀行 (BoE)，使其成為監管及迅速反映金融機構風險之主要責任機構；其中穩定金融職責由 BoE 之 FPC 負責執行總體審慎監理，而強化金融機構健全性及消費者保護職責，由 BoE 子公司 PRA 及獨立機關 FCA 共同負責。三單位相互協調，並採前瞻性監理方式，取代以往事後善後之模式。

**(二)金融危機處理機制：**除特別處置機制(SRR)賦予主管機關採接管、收歸國有、指定特定機構接手營運等模式處理問題機構外，法令並增加要求金融機構提出復原及處理計畫 (RRP)，以減輕國庫與納稅人負擔，並能持續提供關鍵金融服務，避免其失序造成金融不安。至於負責金融商品賠付之 FSCS，依據單一客戶觀點(SCV)機制，可於 7 日內針對存戶提供理賠作業，對穩定金融有助益。

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書

(出國類別：考察)

## 英國金融監理機制變革及金融危機 管理制度之發展

服務機關：中央銀行

姓名職稱：陳曉玫 業務局襄理

派赴國家：英國

出國期間：民國 102 年8月3日至8月16日

報告日期：民國 102 年11月12日