

出國報告（出國類別：考察）

英國金融監理制度之改革

服務機關：中央銀行

姓名職稱：林男錡四等專員

派赴國家：英國

出國期間：102年8月31日至102年9月15日

報告日期：102年12月13日

摘要

英國為重建新的金融監理架構，增進金融機構因應風險的能力，建立更穩定的金融體系，自 2010 年起即積極推動金融監理制度的改革，於 2012 年底通過金融監理改革法案，自 2013 年 4 月 1 日起停止由英格蘭銀行、財政部及金融服務管理局（FSA）共同負責的監理架構，並裁撤金融服務管理局，由英格蘭銀行主導英國金融監理業務。

新的金融監理制度以「金融穩定」為其核心概念，由英格蘭銀行作為監理架構的中心，於該行理事會下新設金融政策委員會（FPC）專責總體審慎監理，負責監控英國金融體系的穩定性，以確認及評估系統風險。至於金融服務管理局原有的職權，分由新成立的審慎監理局（PRA）及金融督導局（FCA）行使，採行「雙峰」模式，由審慎監理局主導個體審慎監理，並由金融督導局負責金融市場行為規範。

本次英國金融監理制度的改革，大幅擴張英格蘭銀行的職權；除傳統的貨幣政策外，該行亦取得總體及個體審慎監理，以及對金融市場基礎設施提供者（包括支付系統、清算系統及結算機構）的監理權限，以因應對英國金融體系可能產生的風險。然而，由於英格蘭銀行同時掌有貨幣政策及監理政策的規劃及執行權限，運作上如何避免產生窒礙或衝突，也引起關注，值得持續觀察。

目次

壹、前言	1
貳、英國金融監理制度改革後的監理機關	2
一、英格蘭銀行.....	2
二、金融政策委員會.....	6
(一)組織與成員	6
(二)目標.....	8
(三)職權	10
(四)監督	14
三、審慎監理局.....	15
(一)組織與成員	15
(二)監理範圍	16
(三)監理目標	16
(四)監理方式	18
(五)監督	19
四、金融督導局.....	20
(一)組織與成員	20
(二)監理範圍	20

(三)監理目標	21
(四)監理方式	22
(五)監督	22
參、英國金融監理制度改革後的影響及產生的問題	23
一、英格蘭銀行.....	23
(一)權限：兼具貨幣政策及監理政策.....	23
(二)外部監督與內部治理：成為外界關注的焦點.....	24
二、金融政策委員會.....	24
(一)成員：由英格蘭銀行主導.....	24
(二)目標：試圖平衡金融穩定與經濟成長.....	26
(三)職權：系統風險的因應.....	26
三、審慎監理局及金融督導局	27
(一)監理模式：「雙峰」模式.....	27
(二)監理範圍：保險公司的監理.....	28
(三)監理方式：一致性的確保.....	28
肆、結論與建議	29
一、結論.....	29
二、建議.....	31
(一)持續由中央銀行擔任總體審慎監理機關.....	32

(二)重視對具系統重要性金融機構的監理.....	33
(三)擴大金融監理機關相關決策的外部參與.....	34
(四)持續關注英國新金融監理架構的運作成效.....	35
參考文獻	37

壹、前言

自 2007 年下半年由美國次級房貸問題所引發的全球金融風暴，重創各國金融體系與實體經濟，也導致英國北岩銀行的擠兌事件。而英格蘭銀行、財政部及金融服務管理局（Financial Services Authority，FSA）的三方監理架構，無法及時因應危機，更突顯英國金融監理體制的許多問題。在外界的強力呼籲下，英國也重新檢討其金融監理制度。該國財政部於 2010 年公布金融監理改革方案，企圖重建新的監理架構，以因應未來發生的金融危機。

經過英國政府積極推動金融監理制度的改革，該國已於 2012 年底通過金融監理改革法案（Financial Services Act 2012），自 2013 年 4 月 1 日起停止由英格蘭銀行、財政部及金融服務管理局（FSA）共同負責之監理架構，並裁撤金融服務管理局，由英格蘭銀行主導英國金融監理業務。這項法案涵蓋英國監理機關合併、裁撤及權力轉移，並擴大英格蘭銀行之監理權限，對其監理架構產生重大變革。為瞭解英國對金融監理制度之改革，作為未來我國實務運作與制定規範之參考，實有進行考察之必要。

為即時掌握英國監理制度的最新變革，作者奉 派赴英國參加英格蘭銀行於 2013 年 9 月 2 日至 6 日舉辦的「新銀行體系」（The new

banking system) 專業訓練課程，內容包含影子銀行體系的架構，以及該體系對整體金融制度及金融法規架構的影響等議題；並於課程結束後，拜訪審慎監理局 (Prudential Regulation Authority, PRA) 及數家大型金融機構，以獲取英國金融監理改革法案的第一手資訊，進一步掌握該國金融監理改革的方向，供我國參考。

本報告以英國金融監理改革法案為核心。首先，本報告說明該法案對英國金融監理機關的重要變革，並著重於與我國央行職權較相關的部分；其次，整理英國金融監理制度在運作上造成的影響及可能產生的問題；最後參酌我國的情形，提出本報告的建議。

貳、英國金融監理制度改革後的監理機關

一、英格蘭銀行

本次英國金融監理制度的變革，係以「金融穩定」為其核心概念，裁撤金融服務管理局，由英格蘭銀行作為監理架構的中心，於該行理事會下新設金融政策委員會 (Financial Policy Committee, FPC) 專責總體審慎監理，負責監控英國金融體系的穩定性，以確認及評估系統風險。

金融服務管理局原有之職權，則分由新成立之審慎監理局 (PRA) 及金融督導局 (Financial Conduct Authority, FCA) 行使，採行「雙

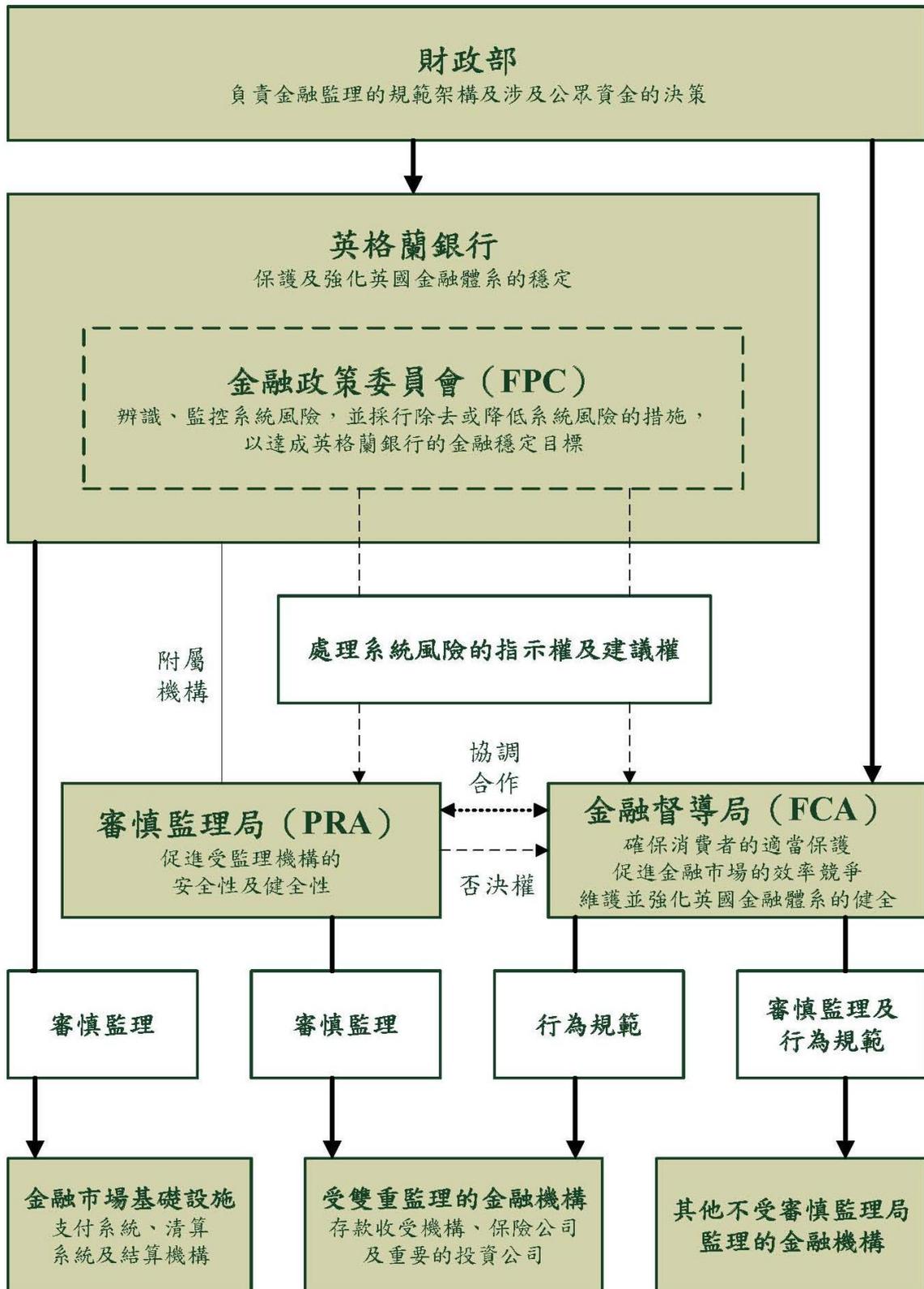
峰」(two peak) 模式，由審慎監理局主導個體審慎監理，以及由金融督導局負責金融市場行為規範。由於審慎監理局為英格蘭銀行的附屬機構，該行成為英國金融監理最重要的核心機關。(英國金融監理制度改革後的新架構詳圖 1、改革前的舊架構詳圖 2，本次新成立監理機關的權限分工詳表 1)

本次修法明定英格蘭銀行負有「保護及強化英國金融體系穩定」的經營目標，該行並透過下列 3 項方式，達成其金融穩定目標：¹

- 1、透過金融政策委員會 (FPC) 的總體審慎監理，以辨識、監控並採行適當措施除去與降低對英國整體金融體系的系統風險。
- 2、透過審慎監理局對具「系統重要性」(systemic important) 金融機構的個體審慎監理，以確保金融機構的健全營運，避免對英國金融體系的穩定產生負面影響。
- 3、透過該行對金融市場交易後的基礎設施提供者(包括支付系統、清算系統及結算機構)的監理權限，確保這些重要的金融機構的回復能力，避免對英國金融體系的穩定產生負面影響。

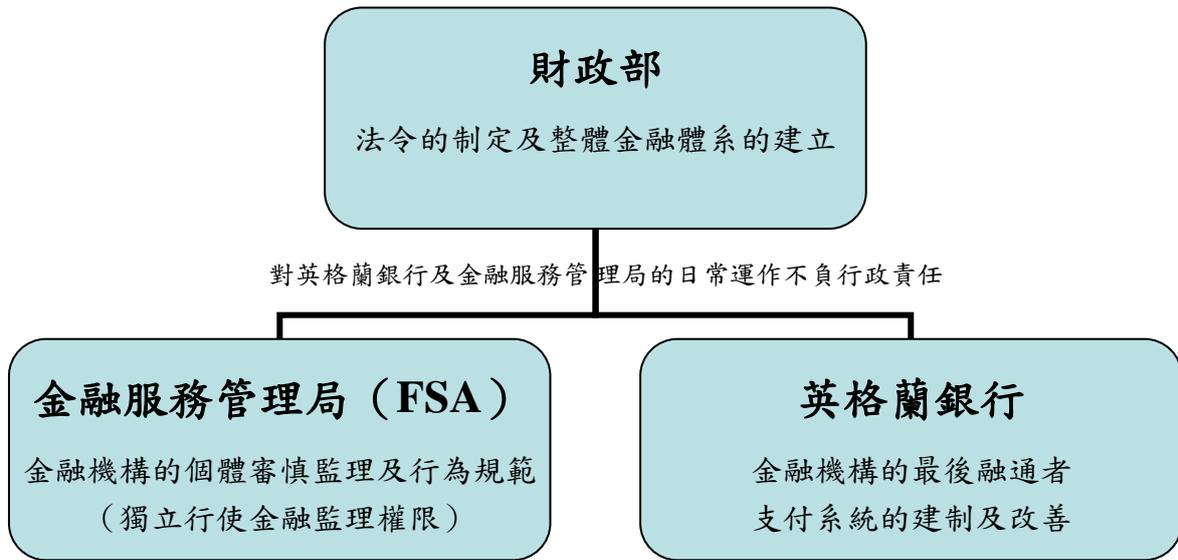
¹ Emma Murphy, “Changes to the Bank of England”, *Bank of England Quarterly Bulletin*, 2013 Q1, p.20-21.

圖 1 英國金融監理制度改革後的新架構



資料來源：Emma Murphy (2013)、FCA (2013)、HM Treasury (2011)

圖 2 英國金融監理制度改革前的舊架構



資料來源：中央存款保險公司，94 年

表 1 英國金融監理機關的權限分工

監理機關	目標	受監理機構	職權
金融政策委員會 (FPC)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 主要目標：達成英格蘭銀行的金融穩定目標，主要在於辨識、監控系統風險，並採行除去或降低該風險的措施 2. 次要目標：支持英國政府的經濟政策，包括經濟成長及充分就業的目標 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 未直接監理金融機構 2. 對審慎監理局 (PRA) 及金融督導局 (FCA) 有指示權及建議權 	總體審慎監理
審慎監理局 (PRA)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 促進受監理機構的安全性及健全性 2. 確保保險公司的保戶能受到適當程度的保護 	具系統重要性受雙重監理的金融機構 (僅個體審慎監理)： <ol style="list-style-type: none"> 1. 存款收受機構 2. 保險公司 3. 重要的投資公司 	對具系統重要性受雙重監理金融機構的個體審慎監理

金融 督導局 (FCA)	1. 策略目標：確保相關市場的健全運作 2. 經營目標： (1)確保消費者獲得適當程度的保護 (2)為金融市場消費者的利益，促進有效率的競爭 (3)維護並強化英國金融體系的健全	全體金融機構： 1. 行為規範：全體金融機構 2. 個體審慎監理：不受審慎監理局（PRA）監理的金融機構	1. 行為規範：全體金融機構 2. 個體審慎監理：不受審慎監理局（PRA）監理的金融機構
--------------------	--	--	---

資料來源：Allen & Overy LLP (2011)

二、金融政策委員會

(一)組織與成員

依據 2012 年金融服務法成立的金融政策委員會（FPC），其功能在於達成英格蘭銀行的金融穩定目標，主要是辨識、監控系統風險，並採行除去或降低該風險的措施，以強化英國金融體系的回復能力。²金融政策委員會（FPC）為英格蘭銀行理事會的附屬委員會，並非獨立的監理機關，不負對特定金融機構的日常檢查工作之責。與直屬於英格蘭銀行的貨幣政策委員會（Monetary Policy Committee, MPC）相較，金融政策委員會（FPC）僅附屬於理事

² Emma Murphy, “Changes to the Bank of England”, *Bank of England Quarterly Bulletin*, 2013 Q1, p.24.

會，層級似乎較低；³截至目前為止，似乎並未因層級問題影響其運作，惟仍可持續觀察。

金融政策委員會（FPC）成員共 11 人，包含 10 名有投票權的成員及 1 名不具投票權的成員，其組成如下⁴；此外，英格蘭銀行負責市場的執行理事並例行參加該委員會的會議⁵：

- 1、英格蘭銀行總裁。
- 2、英格蘭銀行全體副總裁（包括負責金融穩定的副總裁、負責貨幣政策的副總裁，以及負責審慎監理的副總裁兼審慎監理局執行長等 3 名）。
- 3、金融督導局（FCA）局長（Chief Executive Officer, CEO）。
- 4、英格蘭銀行總裁洽商財政大臣後任命的 1 名成員（應為對於威脅金融穩定分析事項具有執行權限的英格蘭銀行人員）。
- 5、財政大臣任命的 4 名外部成員（不得為內閣閣員或公務員）。
- 6、財政部代表 1 名（無投票權）。

金融政策委員會（FPC）每年應舉行 4 次以上的會議，會議由

³ Allen & Overy LLP, *The Financial Policy Committee – An overview*, (Allen & Overy LLP), p.9.

⁴ Allen & Overy LLP, *The Financial Policy Committee – An overview*, (Allen & Overy LLP), p.22.

⁵ Emma Murphy, “Changes to the Bank of England”, *Bank of England Quarterly Bulletin*, 2013 Q1, p.25.

英格蘭銀行總裁召集並擔任主席（總裁缺席時，由負責金融穩定的副總裁召集及擔任主席）。會議主席應儘可能確保會議決議共識決行之；未能達成共識時，則由出席成員投票決定；正反票數相同時，由會議主席決定。由於英格蘭銀行的代表，已占金融政策委員會（FPC）有投票權成員的半數，會議結果預期將由該行主導。⁶

（二）目標

金融政策委員會（FPC）的目標如下：

- 1、達成英格蘭銀行的金融穩定目標，主要在於辨識、監控系統風險，並採行除去或降低該風險的措施，以強化英國金融體系的回復能力。（主要目標）
- 2、在金融穩定目標範圍內，支持英國政府的經濟政策，包括經濟成長及充分就業的目標。（次要目標）

前述的系統風險，係指危及英國整體或重大部分金融體系穩定的風險⁷，包括：

- 1、來自於金融市場結構因素的系統風險，例如金融機構之間的關聯性。
- 2、來自於金融部門內風險分散的系統風險。

⁶ Allen & Overy LLP, *The Financial Policy Committee – An overview*, (Allen & Overy LLP), p.22.

⁷ 儘管 2012 年金融服務法將「財務槓桿比率」、「負債」及「信用成長」的定義限於英國境內，但「系統風險」並不限於來自英國境內。

3、無法支撐的財務槓桿比率、負債或信用成長水準。

2012 年金融服務法並未要求金融政策委員會（FPC）不計成本達成金融穩定目標；相反的，該委員會應避免採行對金融部門促進英國中長期的經濟成長，可能產生重大負面影響的方式，行使其職權。⁸然而，由於 2012 年金融服務法並未對金融政策委員會（FPC）達成金融穩定目標的情形，設立一定門檻的標準，本項規定的宣示意義似大於實質。⁹

此外，與英格蘭銀行的貨幣政策委員會（MPC）相同，金融政策委員會（FPC）也肩負支持英國政府經濟政策的目標。¹⁰為達成此項目標，財政部得以書面通知金融政策委員會（FPC），詳述屬於英國政府經濟政策的事項，並對該委員會支持英國政府經濟政策的職權行使，提出建議。

由於金融政策委員會（FPC）附屬於英格蘭銀行理事會，仍屬英國政府之一環，本次修法試圖在該行確保金融穩定及促進經濟成長的職權間，維持一適當的平衡。然而，實際執行的結果，可能仍將著重於確保金融穩定的職權，而 2012 年金融服務法未限制該委員會以對英國「短期」經濟成長可能產生重大負面影響的方式行使

⁸ Emma Murphy, “Changes to the Bank of England”, *Bank of England Quarterly Bulletin*, 2013 Q1, p.24.

⁹ Allen & Overy LLP, *The Financial Policy Committee – An overview*, (Allen & Overy LLP), p.9.

¹⁰ Emma Murphy, “Changes to the Bank of England”, *Bank of England Quarterly Bulletin*, 2013 Q1, p.24.

其職權，似也表現出這一方面的傾向。¹¹

(三)職權

金融政策委員會（FPC）的職權如下：

- 1、監控英國金融體系的穩定性，以辨識及評估系統風險。
- 2、對金融督導局（FCA）或審慎監理局（PRA）（以下合稱監管機關）下達指示（directions）。
- 3、對監管機關提出建議（recommendations）。
- 4、發布金融穩定報告。

金融政策委員會雖負有監控英國金融體系穩定性的職責，但並不直接執行金融監理業務，而是透過指示與建議監管機關行使其職權，來降低或除去系統風險，以達成該委員會的目標。

I、指示權

金融政策委員會（FPC）得對監管機關下達指示，要求監管機關行使其職權，針對特定類別的金融機構執行該指示所列的總體審慎措施。這裡的「總體審慎措施」，指的是財政部以命令規範，包括執行歐盟資本計提指令（Capital Requirement Directive，CRD4）的措施，目前主要有下列 2 項：¹²

¹¹ Allen & Overy LLP, *The Financial Policy Committee – An overview*, (Allen & Overy LLP), p.10.

¹² Emma Murphy, “Changes to the Bank of England”, *Bank of England Quarterly Bulletin*,

1、逆景氣循環資本緩衝 (countercyclical capital buffer, CCB)

措施：要求金融機構增加提存吸收損失的資本，以因應任何曝險。

2、特定部門資本計提 (sectoral capital requirements, SCR)

措施：要求經金融政策委員會 (FPC) 認定將對整體金融體系的穩定產生風險者，增提資本以因應特定曝險。

除前 2 項措施外，英國政府也考慮將隨時間調整的財務槓桿比率 (time-varying leverage ratio) 納入總體審慎措施，但預期不會早於 2018 年前實施。¹³

金融政策委員會 (FPC) 的指示應著重於整體金融體系層面，不得僅涉及單一特定的受監管機構，以避免侵害監管機關的監理職權。然而，未來金融政策委員會 (FPC) 行使指示權時，是否可能僅限於極少數的受監管機構，進而限縮監管機關的個案決定權限，值得觀察。¹⁴

金融政策委員會 (FPC) 不得要求監管機關以特定方式或於特定期間內執行其指示，但可以對執行的方式與時機提出建議¹⁵；該委員會不得要求監管機關採行其無權執行的措施，但可以涉及與監

2013 Q1, p.24.

¹³ Emma Murphy, “Changes to the Bank of England”, *Bank of England Quarterly Bulletin*, 2013 Q1, p.24.

¹⁴ Allen & Overy LLP, *The Financial Policy Committee – An overview*, (Allen & Overy LLP), p.13.

¹⁵ 並可要求監管機關對其建議，應依「遵循或解釋」方式辦理。

管機關行使裁量權有關的事項。監管機關應在合理期間內儘速遵循，並就執行情形向該委員會提出報告。¹⁶

II、建議權

金融政策委員會（FPC）得對英格蘭銀行、財政部及監管機關提出建議。金融政策委員會（FPC）得對英格蘭銀行提出關於該行的建議，主要包括下列 2 項；但為適當區分總體與個體審慎監理的範圍，不得對該行就特定金融機構提供財務協助或行使特別處理機制（Special Resolution Regime，SSR）權限的事項，提供建議：¹⁷

- 1、英格蘭銀行對金融機構提供財務協助的規定。
- 2、該行行使有關支付系統、清算系統及結算機構的職權。

金融政策委員會（FPC）對財政部的建議，主要在於財政部在金融監理領域發布命令的下列權限；其中對「法規管理範圍」（regulatory perimeter）¹⁸的建議權，使該委員會得建議應納入監管的業務範圍，以及建議由審慎監理局（PRA）或金融督導局（FCA）負責監管，將能有效避免現行未受監理的機構（如影子銀行）對金融體系產生的風險：¹⁹

¹⁶ Allen & Overy LLP, *The Financial Policy Committee – An overview*, (Allen & Overy LLP), p.13.

¹⁷ Allen & Overy LLP, *The Financial Policy Committee – An overview*, (Allen & Overy LLP), p.16.

¹⁸ 指英國金融體系受監管業務與不受監管業務的分界。

¹⁹ 陳曉玫，《英國金融監理機制變革及金融危機管理制度之發展》，行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書，第 13 至 14 頁。

- 1、總體審慎措施的適用範圍。
- 2、受監管業務的範圍。
- 3、審慎監理局（PRA）指定受審慎規範的業務範圍。
- 4、金融督導局（FCA）訂定商品干預規則的目的。
- 5、審慎監理局（PRA）要求未受監理的金融機構提供資料。

金融政策委員會（FPC）得對監管機關相關職權的行使，提出建議。此項建議得涉及全部或特定類型的受監管機構，但不得僅涉及監管機關對單一特定受監管機構職權的行使。監管機關對該委員會的建議，應依「遵循或解釋」（comply or explain）方式辦理，即在合理期間內依據該建議採行相關作為；如不依據該建議採行時，應通知該委員會未遵循的程度及其理由。²⁰

III、發布金融穩定報告

金融政策委員會（FPC）每年應發布 2 次金融穩定報告，包括下列事項；但資訊的公開可能有害於公共利益時，得不予納入：

- 1、對英國金融體系穩定的看法。
- 2、對影響當前形勢發展的評估。
- 3、對英國金融體系優勢與弱點的評估。

²⁰ 據瞭解，監管機關截至目前為止，對金融政策委員會（FPC）的建議皆予採納，尚未有不遵循的情形，陳曉玫，《英國金融監理機制變革及金融危機管理制度之發展》，行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書，第 12 頁。

- 4、對影響英國金融體系風險的評估。
- 5、對英國金融體系穩定前景的看法。
- 6、該委員會於報告涵蓋期間的業務摘要。
- 7、對達成該委員會法定目標程度的評估。
- 8、該委員會於報告期間行使特定權限的說明。
- 9、該委員會於報告期間完成對其指示或建議的檢討時，其檢討摘要。

(四)監督

金融政策委員會（FPC）係透過公布會議紀錄及發布金融穩定報告的方式，對公眾負責。英格蘭銀行應於該委員會每次會議結束之日起 6 週內，公布該次會議紀錄，詳細說明該次會議所作成的決議及討論過程的摘要，使大眾能瞭解該委員會的指示與建議，以及作成指示或提出建議的理由。此外，該委員會定期於金融穩定報告向大眾公開金融體系相關問題的看法，以及對指示與建議的檢討情形，更有助於滿足該委員會的負責性（accountability）。²¹

²¹ Emma Murphy, “Changes to the Bank of England”, *Bank of England Quarterly Bulletin*, 2013 Q1, p.25.

三、審慎監理局

(一)組織與成員

審慎監理局（PRA）為英格蘭銀行的附屬機構，主要負責具系統重要性金融機構（如銀行、信用合作社及保險公司等）的審慎監理。由於審慎監理局（PRA）屬於英格蘭銀行的一部分，故其行政事務（包括預算、薪資政策及其目標與策略之執行績效）仍應向該行負責。但審慎監理局（PRA）本身亦有其獨立的理事會（Board），負責對個別金融機構的重大監理決策，以及制訂該局的政策，其組成如下：²²

- 1、英格蘭銀行總裁。
- 2、英格蘭銀行負責審慎監理的副總裁兼審慎監理局（PRA）局長（Chief Executive Officer，CEO）。
- 3、英格蘭銀行負責金融穩定的副總裁。
- 4、金融督導局（FCA）局長。
- 5、英格蘭銀行理事會經財政部同意後任命的外部成員 3 名
以上（目前為 4 名）。

²² Emma Murphy, “Changes to the Bank of England”, *Bank of England Quarterly Bulletin*, 2013 Q1, p.22-23. Jonathan Kirk QC and James Ross, *Modern Financial Regulation*, (Jordan), p.52.

(二) 監理範圍

審慎監理局（PRA）負責下列機構的審慎監理規範：²³

- 1、存款收受機構（包括銀行、建築融資互助社及信用合作社）。
- 2、保險公司。
- 3、對金融體系穩定可能具有重大風險，經該局指定納入監理的投資公司²⁴。

據統計，審慎監理局（PRA）將監理約 1,400 家的金融機構，其中約有 900 家的存款接受者，500 家的保險公司。²⁵此外，該局已準備將對金融穩定可能產生影響的影子銀行納入監理，未來發展如何，值得觀察。²⁶

(三) 監理目標

審慎監理局（PRA）有下列 2 項法定目標：²⁷

- 1、促進受監理機構的安全性及健全性。（一般監理目標）

²³ Allen & Overy LLP, *The Prudential Regulation Authority – An overview*, (Allen & Overy LLP), p.5.

²⁴ 投資公司的資本超過 73 萬歐元，且對審慎監理局達成促進其他受監理機構安全性及健全性的一般性監理目標有實質影響時，該局將會把該投資公司納入監理。

²⁵ Emma Murphy, “Changes to the Bank of England”, *Bank of England Quarterly Bulletin*, 2013 Q1, p.22.

²⁶ Allen & Overy LLP, *The Prudential Regulation Authority – An overview*, (Allen & Overy LLP), p.5.

²⁷ Andrew Bailey, “The Prudential Regulation Authority”, *Bank of England Quarterly Bulletin*, 2012 Q4, p.2.

2、確保保險公司的保戶或可能成為保戶者，能受到適當程度的保護。(保險監理目標)

審慎監理局(PRA)並非以金融機構「零倒閉」為其監理方向，而是以下列方式強化英國金融體系的回復能力，達成其一般監理目標：²⁸

- 1、避免受監理機構的營運，對英國金融體系的穩定產生負面影響。
- 2、降低受監理機構倒閉時，對英國金融體系的穩定可能造成的負面效應。

此外，審慎監理局(PRA)在行使其職權時，除考量一般監理目標外，亦應同時考量保險監理目標，並選擇能同時達成前述2項目標的方式。然而，本次於該局的監理目標特別納入對保戶的保護，也引起對於該局行使職權是否無須考量銀行存款戶的疑慮。²⁹惟該局實務的運作上，目前似尚未有這樣的情形。

審慎監理局(PRA)將透過下列2項手段，達成其監理目標：

30

- 1、法規(regulation)：訂定一定的標準或政策，包括詳細的

²⁸ Allen & Overy LLP, *The Prudential Regulation Authority – An overview*, (Allen & Overy LLP), p.7.

²⁹ Allen & Overy LLP, *The Prudential Regulation Authority – An overview*, (Allen & Overy LLP), p.7.

³⁰ Andrew Bailey, “The Prudential Regulation Authority”, *Bank of England Quarterly Bulletin*, 2012 Q4, p.3.

規定及高標準的期待，讓金融機構遵循。

- 2、監理 (supervision)：評估金融機構在前述政策下對該局監理目標的風險，並採行適當方式降低這些風險。

(四)監理方式

審慎監理局 (PRA) 的監理方式，具有下列 3 項特質：³¹

- 1、以判斷為基礎的方式 (judgement-based approach)：該局將運用判斷的方式，來認定金融機構的安全性及健全性、保險公司對保戶保障的適當性，以及金融業者達成經營受規範業務「門檻條件」(Threshold Conditions) 的情形。而判斷的依據並不限於狹義的法規解釋，而是將以證據與分析作為判斷的基礎。³²
- 2、前瞻性的方式 (forward-looking approach)：該局將評估金融機構目前及未來的風險，如認定該機構有安全性及健全性的潛在風險時，必要時將在早期階段介入，以降低該機構倒閉的可能性。³³
- 3、聚焦的方式 (focused approach)：該局將把監理資源投注

³¹ Andrew Bailey, “The Prudential Regulation Authority”, *Bank of England Quarterly Bulletin*, 2012 Q4, p.3.

³² Emma Murphy, “Changes to the Bank of England”, *Bank of England Quarterly Bulletin*, 2013 Q1, p.23.

³³ Allen & Overy LLP, *The Prudential Regulation Authority – An overview*, (Allen & Overy LLP), p.9.

在對英國金融體系的穩定或對保戶可能產生最高風險的議題或機構上，而監理的頻率與強度也會隨著風險的增加而加強。

(五)監督

如前所述，由於審慎監理局（PRA）屬於英格蘭銀行的一部分，其行政事務應向該行負責，並應受該行理事會所屬監督委員會（Oversight Committee）的績效審查；而該局的理事會應向國會負責。此外，於下列情形時，該局有進行調查的法定義務，並應將調查結果向財政部報告：³⁴

- 1、該局有規範失靈的情形。
- 2、財政部認定對受該局規範業務進行調查，係符合公共利益。

事實上，審慎監理局（PRA）並不對受監管的機構負責，而是透過公布年度報告或其監理策略等方式，向國會及公眾負責。³⁵

³⁴ Emma Murphy, “Changes to the Bank of England”, *Bank of England Quarterly Bulletin*, 2013 Q1, p.23.

³⁵ Emma Murphy, “Changes to the Bank of England”, *Bank of England Quarterly Bulletin*, 2013 Q1, p.23.

四、金融督導局

(一)組織與成員

金融督導局（FCA）為獨立的監理機關，向財政部負責，屬於有限責任的法人（company limited by guarantee）³⁶，運作資金則來自於向金融服務業收取的規費。該局由理事會（Board）訂定監理政策，其組成如下；並設有執行委員會（Executive Committee）負責日常決策及人員管理：³⁷

- 1、由財政部任命的主席。（執行理事）
- 2、由財政部任命的執行長。（執行理事）
- 3、英格蘭銀行負責審慎監理的副總裁兼審慎監理局（PRA）
執行長。（非執行理事）
- 4、由財政部任命的執行理事 3 名。
- 5、由財政部任命的非執行理事 6 名。

(二)監理範圍

金融督導局（FCA）主要負責消費者保護、金融機構的行為規範，並監理不受審慎監理局（PRA）監管的金融機構。該局負責監

³⁶ 依英國法制，「有限責任的法人」係非營利組織為取得法人地位，主要選擇的設立機構方式。

³⁷ 詳 <http://www.iasplus.com/en-gb/resources/other-regulatory/market-rules/fca>。

理所有金融機構的商業行為，其中約 23,000 家金融機構（包括審慎監理局（PRA）未指定的投資公司、資產管理公司、避險基金、外匯交易商、保險經紀公司及金融顧問公司等）同時受該局的審慎監理及行為規範，其他金融機構則分別受審慎監理局（PRA）的審慎監理及金融督導局（FCA）的行為規範。³⁸

(三)監理目標

金融督導局（FCA）為達成「確保相關市場的健全運作」的策略目標，應採行合理的方式，以增進下列操作目標的方式行使其職權：³⁹

- 1、確保消費者獲得適當程度的保護。（消費者保護目標）
- 2、為金融市場消費者的利益，促進有效率的競爭。（競爭目標）
- 3、維護並強化英國金融體系的健全。（健全目標）

由於金融督導局（FCA）的操作目標包括競爭目標，該局在行使其職權時，除應保護消費者或健全金融體系外，並應注意促進金融市場的效率競爭。⁴⁰

³⁸ Emma Murphy, “Changes to the Bank of England”, *Bank of England Quarterly Bulletin*, 2013 Q1, p.22. Allen & Overy LLP, *The Financial Conduct Authority – An overview*, (Allen & Overy LLP), p.4.

³⁹ Jonathan Kirk QC and James Ross, *Modern Financial Regulation*, (Jordan), p.59-62.

⁴⁰ Allen & Overy LLP, *The Financial Conduct Authority – An overview*, (Allen & Overy LLP), p.10.

(四)監理方式

金融督導局（FCA）不採過去金融服務管理局（FSA）以法規遵循為基礎（compliance-based）的監理方式，而是以判斷為基礎，由監管者依其專業知識，對可能嚴重危及該局法定目標的金融機構，採行前瞻性的監理作為，可說是「以判斷為導向」的監理方式（judgement-led approach）。⁴¹

(五)監督

如前所述，金融督導局（FCA）應對財政部負責，每年並應向該部提出報告。此外，於下列情形時，該局有進行調查的法定義務，並應將調查結果向財政部報告：⁴²

- 1、該局的操作目標（確保消費者獲得適當程度的保護、促進金融市場有效率的競爭，以及維護並強化英國金融體系的健全性）發生重大問題時。
- 2、前開事件的發生或惡化，係因該局重大缺失所導致者。

事實上，金融督導局（FCA）並不對受監管的機構負責，而是透過公布年度報告或其監理策略等方式，向國會及公眾負責。⁴³

⁴¹ Andrew Bailey, “The Prudential Regulation Authority”, *Bank of England Quarterly Bulletin*, 2012 Q4, p.3.

⁴² FCA, *Journey to the FCA*, p.55.

⁴³ FCA, *Journey to the FCA*, p.55.

參、英國金融監理制度改革後的影響及產生的問題

2012 年金融服務法雖整合過去三頭馬車的監理機制，成立新的金融政策委員會（FPC）作為監理的統合機關，並賦予英格蘭銀行更大的系統風險監理權責，企圖從制度面解決金融監理機關的架構問題，使其能夠更及時發現未來可能出現的危機並作出應對，以防範系統風險的發生。但英國新監理制度的設計，未來在運作上可能造成後續的影響及相關的問題，值得關注。

一、英格蘭銀行

（一）權限：兼具貨幣政策及監理政策

本次英國金融監理制度的變革，使英格蘭銀行同時掌有貨幣政策及監理政策的規劃及執行權限，二者運作上是否可能產生窒礙或衝突，實值觀察。而該行的個體監理機關（審慎監理局（PRA））與問題銀行清算處理機關（特殊處理局（Special Resolution Unit，SRU））在運作上應如何保持適當的距離，以避免過度容忍問題金融機構的風險，亦值得觀察。⁴⁴

此外，英格蘭銀行總裁除擔任貨幣政策委員會（MPC）、金融政策委員會（FPC）及審慎監理局（PRA）理事會的會議主席外，

⁴⁴ Eilis Ferran, *The Reorganisation of Financial Services Supervision in the UK: An Interim Progress Report*, p.2.

並督導該行有關特別處理機制，以及支付系統、清算系統與結算機構的部門，在制度設計上，將權限如此高度的集中於單一個人身上，並賦予其任期的保障，是否適當，似值得思考。

(二)外部監督與內部治理：成為外界關注的焦點

由於本次修法後，英格蘭銀行成為英國金融體系的超級監理機關，對於該行的監督與內部治理，即成為各界關注的焦點。雖然本次修法於該行理事會下設監督委員會，取代原有的非執行理事委員會，以強化該行的內部治理；然而，如何強化其理事會的職權，進而成為統合該行貨幣政策委員會（MPC）、金融政策委員會（FPC）及審慎監理局（PRA）等 3 個決策機構的核心，似為未來值得觀察的方向。

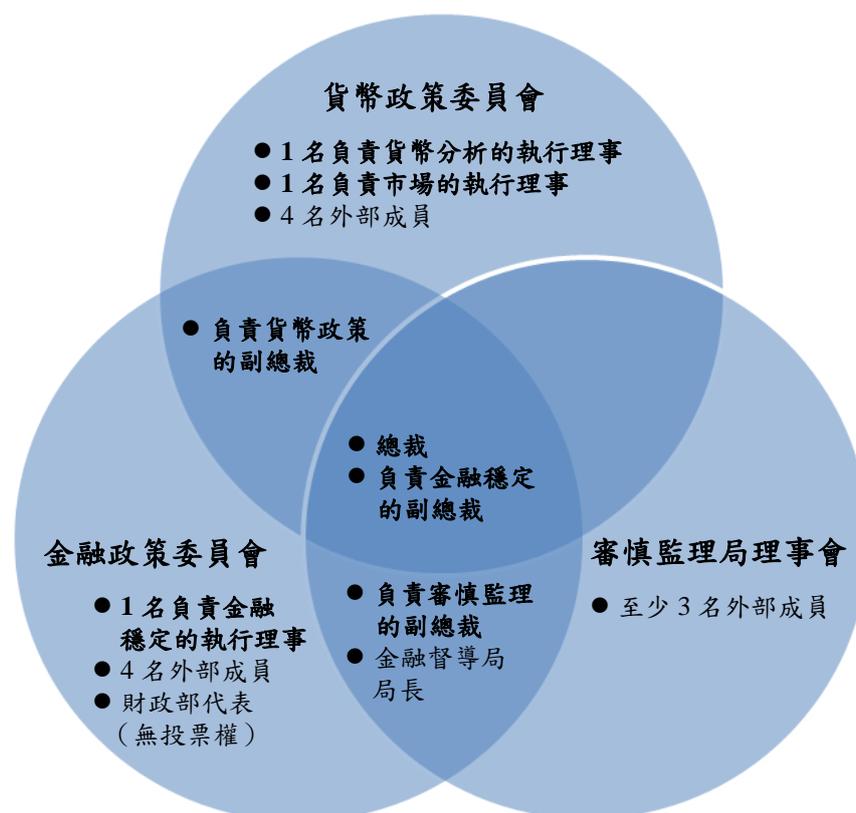
二、金融政策委員會

(一)成員：由英格蘭銀行主導

金融政策委員會（FPC）的成員中，英格蘭銀行總裁、3 名副總裁及金融督導局（FCA）局長亦同時擔任貨幣政策委員會（MPC）或審慎監理局（PRA）理事會的成員（其中總裁及負責金融穩定的副總裁同時為三者的成員，詳圖 3）。這樣的設計在於促進英格蘭銀行所屬的不同決策主體間，能夠有效的溝通、協調與合作，除分

享相關資訊外，在執行個別的職權時，亦能避免與其他機構的作為產生衝突。⁴⁵

圖 3 英格蘭銀行法定決策機構的成員



註：粗體者為英格蘭銀行理事會成員

資料來源：Emma Murphy (2013)

然而，金融政策委員會（FPC）的決策應由英格蘭銀行主導，或由較多的外部成員參與，亦引起討論。儘管該委員會已包括 4 名財政大臣任命的外部成員，可提供較不同於官方色彩的意見，但由於英格蘭銀行的代表（總裁、3 名副總裁，以及總裁任命的 1 名

⁴⁵ Emma Murphy, “Changes to the Bank of England”, Bank of England Quarterly Bulletin, 2013 Q1, p.26.

該行人員)已達有投票權成員的半數，該委員會仍預期將由該行主導。

(二)目標：試圖平衡金融穩定與經濟成長

由於金融政策委員會(FPC)附屬於英格蘭銀行理事會，仍屬英國政府之一環，本次修法試圖在該行確保金融穩定及促進經濟成長的目標間，維持一適當的平衡。然而，實際執行的結果，可能仍將著重於確保金融穩定的目標，而2012年金融服務法未限制該委員會以對英國「短期」經濟成長可能產生重大負面影響的方式行使其職權，似也表現出這一方面的傾向。⁴⁶

(三)職權：系統風險的因應

除英國金融政策委員會(FPC)外，事實上，各國已多有成立監理機關負責總體審慎監理政策，以因應系統風險的情形。例如歐盟於2011年1月成立「系統風險委員會」(Systemic Risk Board)負責監控對歐盟金融體系產生的風險；美國也依「華爾街改革與消費者保護法」(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)成立「金融穩定監督委員會」(Financial Stability Oversight Council, FSOC)，指定具系統重要性的非銀行金融公司，

⁴⁶ Allen & Overy LLP, *The Financial Policy Committee – An overview*, (Allen & Overy LLP), p.10.

以因應系統風險。英、美及歐盟所設立的專責機關，能否真正避免金融危機的產生，仍待觀察。⁴⁷

三、審慎監理局及金融督導局

(一)監理模式：「雙峰」模式

本次金融監理體系的變革，係建立以「金融穩定」為核心的監理制度，除成立金融政策委員會（FPC）專責總體審慎監理外，更分拆金融服務管理局（FSA），成立審慎監理局（PRA）主要負責個體審慎監理，並由金融督導局（FCA）主導金融市場行為的監理，採行雙峰監理的模式。

然而，事實上審慎監理局（PRA）僅監理較具系統重要性的金融機構（包括存款收受機構、保險公司及其他經指定的金融機構）。因此，僅有少部分的金融機構會同時受到審慎監理局（PRA）（個體審慎監理）及金融督導局（FCA）（行為監理）的雙重監理（dual-regulated），大部分的金融機構仍僅受金融督導局（FCA）監理，應不致有產生監理套利或課以金融機構過重監理負擔的情形。⁴⁸

英國金融體系規模龐大且業務複雜，過去由金融服務管理局

⁴⁷ Jonathan Kirk QC and James Ross, *Modern Financial Regulation*, (Jordan), p.20.

⁴⁸ Eilis Ferran, *The Reorganisation of Financial Services Supervision in the UK: An Interim Progress Report*, p.9.

(FSA) 擔任單一的監理機構，並肩負消費者保護及商品監理的職責，所掌職權過廣，以致於實際執行監理時，可能有無法兼顧的情形。雙峰模式的制度設計，有助於審慎監理局 (PRA) 集中資源監理風險較高的金融機構，應可使該局能較過去的金融服務管理局 (FSA)，有更佳的監理成績。

(二)監理範圍：保險公司的監理

本次審慎監理局 (PRA) 獲得監理保險公司之權限，但存款收受機構與保險公司二者性質截然不同，審慎監理局 (PRA) 未來如何行使其權限，值得觀察。

(三)監理方式：一致性的確保

由於金融政策委員會對審慎監理局 (PRA) 及金融督導局 (FCA) 有指示與建議的權限；而金融督導局 (FCA) 的特定作為將危及英國金融體系的穩定時，審慎監理局 (PRA) 得對金融督導局 (FCA) 行使否決權 (veto)，要求不得對金融機構行使其職權。因此，三者監理體系上，似有層級高低之別。

然而，英國新監理制度須透過金融政策委員會 (FPC)、審慎監理局 (PRA) 及金融督導局 (FCA) 之間的密切配合，三者「金融穩定」的目標上應不致產生衝突，但在執行層面能否一致 (例如

監理資源及人力分配的優先順序)，似仍待觀察。

由於審慎監理局（PRA）與金融督導局（FCA）的監理目標不同，監理的規範手冊及監理人員的職能領域皆不相同，二者對於不同的金融機構，在個體審慎監理的執行上，可能會出現不同的結果。由於金融督導局（FCA）所監理的金融機構也可能會對金融穩定產生風險（例如資本未達 73 萬歐元的投資公司），則二監管機關如何協調合作，特別是金融督導局（FCA）對於裁罰邊緣的案件，如何能與審慎監理局（PRA）有一致性的處理，仍有待二監管機關的努力。⁴⁹

此外，審慎監理局（PRA）與金融督導局（FCA）對於相同的金融機構（受雙重監理的機構），在個體審慎監理與行為規範監理上可能產生的不一致，亦值得關注。這部分亦須二監管機關密切合作並訂定合作架構，就決策與監理業務進行相互協調來解決。⁵⁰

肆、結論與建議

一、結論

自 2007 年下半年由美國的次級房貸問題所引發的全球金融風

⁴⁹ Eilis Ferran, *The Reorganisation of Financial Services Supervision in the UK: An Interim Progress Report*, p.11.

⁵⁰ Eilis Ferran, *The Reorganisation of Financial Services Supervision in the UK: An Interim Progress Report*, p.12.

暴，重創英國金融體系，也突顯該國金融監理體制的許多問題。為重建該國新的監理架構，增進金融機構因應風險的能力，建立更穩定的金融體系，英國推動金融監理制度的改革，於 2012 年底通過金融監理改革法案，自 2013 年 4 月 1 日起停止由英格蘭銀行、財政部及金融服務管理局（FSA）共同負責的監理架構，並裁撤金融服務管理局（FSA），由英格蘭銀行主導英國金融監理業務。

新的金融監理制度以「金融穩定」為其核心概念，由英格蘭銀行作為監理架構的中心，於該行理事會下新設金融政策委員會（FPC）專責總體審慎監理，負責監控英國金融體系的穩定性，以確認及評估系統風險。至於金融服務管理局（FSA）原有的職權，分由新成立的審慎監理局（PRA）及金融督導局（FCA）行使，採行「雙峰」模式，由審慎監理局主導個體審慎監理，並由金融督導局（FCA）負責金融市場行為規範。

本次英國金融監理制度的改革，主要在於大幅擴張英格蘭銀行的職權；除傳統的貨幣政策外，該行亦掌有下列權限，以因應對英國金融體系可能產生的風險：⁵¹

- 1、透過下設的金融政策委員會（FPC），取得總體審慎監理的權限。

⁵¹ Graham Nicholson and Michael Salib, “The Regulatory Powers and Purview of the Bank of England: pre- and post-crisis”, 28 *International Banking and Financial Law*, p.636.

- 2、透過其附屬機構審慎監理局（PRA），取得個體審慎監理的權限。
- 3、擁有對金融市場基礎設施提供者（包括支付系統、清算系統及結算機構）的監理權限。
- 4、透過特別處理機制，在處理英國問題金融機構擔任核心的角色。

然而，由於英格蘭銀行成為超級監理機關，也引發下列的關注，值得持續觀察：

- 1、該行同時掌有貨幣政策及監理政策的規劃及執行權限，運作上如何避免產生窒礙或衝突。
- 2、該行總裁權限高度集中，並享有任期保障，是否適當。
- 3、金融政策委員會（FPC）的決策由該行主導，如何適度納入外部成員的意見。
- 4、審慎監理局（PRA）及金融督導局（FCA）如何確保監理的一致性。

二、建議

從前述的分析可知，英國本次對金融監理制度的改革，係以「金融穩定」為核心，並強化該國中央銀行對總體審慎監理的權限，以因應系統風險。依據這些原則，本報告對於我國的金融監理制度，提出

下列建議。

(一)持續由中央銀行擔任總體審慎監理機關

全球金融風暴後，各國為防範發生系統性危機，均強化中央銀行對於金融穩定及系統風險的監理職權，並賦予更多的總體審慎工具（macro-prudential tools）。以英國為例，英格蘭銀行除透過金融政策委員會（FPC），辨識及監控金融體系總體面的風險外，並得指示監管機關對金融機構執行總體審慎措施，以因應系統風險。

我國「中央銀行法」於民國 68 年全案修正時，已明定「促進金融穩定」為中央銀行（以下簡稱央行）的首要經營目標，而「金融穩定」包括促進金融市場價格的穩定及防範系統性風險兩個層面，賦予央行應隨時密切注意國內外經濟金融情勢的變化，適時採行因應措施，以穩定國內金融的職責，⁵²相較於英國於金融危機後始將金融穩定納入英格蘭銀行的經營目標，可說是先進的立法。

此外，民國 100 年配合政府組織改造修正「中央銀行法」時，於第 38 條規定央行對金融機構有專案檢查權及查核權，並得要求金融機構提供財務及業務資料，以強化其總體審慎監理的功能，亦符合國際趨勢。

我國央行長期關注金融體系總體面的風險，擁有處理系統風險

⁵² 中央銀行，《中華民國中央銀行之制度與功能》，第 3 頁。

的專業能力及人才；而央行的表現，亦使我國金融體系順利度過 1997 年的亞洲金融風暴及 2007 年起的全球次貸風暴，實值肯定。因此，持續由央行掌有對總體審慎風險（包括支付及清算系統）的監管權限，以有效處理金融危機所引發的系統風險，並確保央行貨幣、信用與外匯政策的有效運作，實有其必要性。

(二)重視對具系統重要性金融機構的監理

次貸危機突顯「系統風險」的重要性。本次成立的審慎監理局（PRA）除監理存款收受機構及保險公司外，亦得指定將具「系統重要性」的投資公司納入監理，並透過所建立的「預防干預架構」（Proactive Intervention Framework, PIF），按風險程度的不同，投注不同的監理資源，以及採取差異化的監理措施，以因應可能發生的風險。

為避免個別金融機構的單一金融事件危及整體金融穩定，建立以「系統風險」為導向的早期預警系統，特別是強化對具系統重要性金融機構的監理，實有其必要性。如僅著重於對個別金融機構的監理，已不足以因應重大金融危機，似可參考英國的監理方式，提高對具系統重要性金融機構投注的監理資源如下：

- 1、以金融機構的規模（如資本或資產金額）、與其他金融機構的關連性、業務的複雜程度或性質，作為認定該機構具

系統重要性的標準，並訂定較嚴格的標準（如流動比率）予以規範。

2、將監理資源投注在對金融體系的穩定可能產生高風險的金融機構，並隨著風險的增加而加強監理的頻率與強度。

(三)擴大金融監理機關相關決策的外部參與

我國央行理事會目前有 15 名成員，其中，央行總裁、財政部長及經濟部長為當然理事；而其餘 12 名理事，除行政院農業委員會主任委員及央行 2 名副總裁為政府官員外，皆為學者專家。理事會在討論相關議題（如選擇性信用管制措施）的過程中，占大多數的外部成員，可提供較不同於官方立場的意見，作為決策的參考。

而央行為加強對金融體系風險的評估與分析，於內部設立的「金融穩定評估會」，成員包含副總裁、相關一級單位主管及 3 位外聘委員，在負責監控及評估金融穩定相關事項時，已適度納入外部成員的參與。惟參酌英國金融政策委員會（FPC）係附屬於英格蘭銀行理事會，且其成員與貨幣政策委員會（MPC）的成員亦有部分重疊，以利二委員會的協調、合作之例，似可考量增加央行理事擔任金融穩定評估會成員的人數，使該會對金融體系風險的評估結果，更能作為央行理事會的決策參考。

此外，金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）與央行、中央

存款保險股份有限公司（以下簡稱存保公司）及相關部會為建立有關金融監督、管理及檢查事項的合作與聯繫機制，而設置的「金融監理聯繫小組」，其成員為金管會主委、副主委與所屬四局局長、央行副總裁及相關局處長、行政院農業委員會農業金融局長及存保公司董事長⁵³，全為官方成員。在前述監理機關透過「金融監理聯繫小組」，定期交流總體及個體審慎監理資訊，並研商相關金融監理及穩定措施時，如能適度納入外部成員的參與，應有助於形成更佳的決策。

(四)持續關注英國新金融監理架構的運作成效

英國為全球金融重鎮，英格蘭銀行更是國際間歷史悠久的中央銀行，過去長期享有對銀行的監理權限。但過去短暫的 15 年內，先於 2001 年成立金融服務管理局（FSA）作為英國唯一的金融監理機關，2013 年又裁撤該局將金融機構的監理權限回歸英格蘭銀行，英國已對其金融監理架構作出 2 次重大幅度的改革，對該國金融業的影響甚鉅（例如法規遵循成本的支出及監理文化的適應）。英國本次建立以金融政策委員會（FPC）為核心的金融穩定監理機制，其實際運作成效如何，值得後續長期觀察與評估。

此外，本次的修法雖然是對 2007 年金融危機的回應，但僅涵

⁵³ 參照「行政院金融監督管理委員會涉及中央銀行或其他部會業務事項作業要點」。

蓋監理機關的新設、裁撤及權限移轉，僅為英國金融監理改革的第一步。該國正進行銀行改革法案（**Banking Reform Bill**）的修法程序，該法案中最重要的「圍欄」（ring-fencing）措施，將實施與美國採行的「伏克爾法則」（**Volcker Rule**）⁵⁴相同，把零售銀行和投資銀行業務隔離開的結構性改革，可能會大幅改變英國銀行業的經營模式，亦值得持續關注，以作為未來我國實務運作與制訂規範的參考。

⁵⁴ 即限制銀行業者進行自營交易、資助或投資避險基金及私募股權等業務。

參考文獻

中央銀行，《中華民國中央銀行之制度與功能》，中央銀行，92年

中央存款保險公司，《美國、加拿大、英國、日本、韓國等五國金融
監理分工彙整》，中央存款保險公司，94年

陳曉玫，《英國金融監理機制變革及金融危機管理制度之發展》，行政
院所屬各機關因公出國人員出國報告書，102年

Allen & Overy LLP, *The Financial Policy Committee – An overview*,
(Allen & Overy LLP) (2013)

Allen & Overy LLP, *The Prudential Regulation Authority – An overview*,
(Allen & Overy LLP) (2013)

Allen & Overy LLP, *The Financial Conduct Authority – An overview*,
(Allen & Overy LLP) (2013)

Andrew Bailey, “The Prudential Regulation Authority”, *Bank of England
Quarterly Bulletin*, 2012 Q4 (2012)

Eilis Ferran, *The Reorganisation of Financial Services Supervision in the
UK: An Interim Progress Report* (2011)

FCA, *Journey to the FCA* (2013)

HM Treasury, *A New Approach to Financial Regulation: the Blueprint for
Reform* (2011)

Jonathan Kirk QC and James Ross, *Modern Financial Regulation*,
(Jordan) (2013)

Emma Murphy, “Changes to the Bank of England”, *Bank of England
Quarterly Bulletin*, 2013 Q1 (2013)

Graham Nicholson and Michael Salib, “The Regulatory Powers and
Purview of the Bank of England: pre- and post-crisis”, 28
International Banking and Financial Law (2013)