

出國報告（出國類別：考察）

## 從法制面論中央銀行治理

服務機關：中央銀行

姓名職稱：謝淑芬科長

派赴國家：英國

出國期間：103年9月7日至9月18日

報告日期：103年12月17日



## 摘要

治理是決策及執行決策的過程。中央銀行治理的三個支柱為獨立性、有責任與資訊透明，且三者相互關聯。本報告從法制面探討其他國家與我國中央銀行的各項治理議題，包括目標與任務、組織、與政府關係、有責任及資訊透明。

2007 年全球金融危機發生以來，各國政府為預防金融危機再次發生，紛紛更改其金融監理架構，法律明文賦予中央銀行「金融穩定政策」任務與權力。為確保有效率執行新賦予之任務與權力，中央銀行的組織與治理安排必將有所變革。本報告以本次參訪的英格蘭銀行為例，解析新金融監理架構下之中央銀行治理安排議題。

我國中央銀行法於 1979 年（民國 68 年）修正後，確立中央銀行為國家銀行的地位，且參照中央銀行復業方案規定的中央銀行目的，並採納國際貨幣基金顧問團之建議，明定中央銀行經營目標。中央銀行法為中央銀行治理之主要法律，本報告爰依該法之規定，簡略說明我國中央銀行之相關治理安排議題。

雖然依我國中央銀行法第 2 條第 1 款之規定，「促進金融穩定」原即為我國中央銀行經營目標之一，但執行本次出國計畫發現先進國家或區域中央銀行（例如歐洲中央銀行）對於與執行「穩定金融體系」任務相關之制度變革及法規架構，似亦有值得參採之處，本報告最後部分，參酌本次考察各國中央銀行治理安排之心得，在我國目前監理架構下，提出適合我國中央銀行之治理安排建議。

# 目錄

壹、前言 .....	5
貳、各國中央銀行之治理安排.....	7
一、法律定位及所有權 .....	8
二、目標及任務 .....	8
(一) 目標.....	9
1、貨幣政策目標 .....	9
2、金融穩定目標 .....	10
3、支付系統穩定目標.....	10
(二) 任務.....	11
1、貨幣穩定任務 .....	11
2、金融穩定任務 .....	11
3、支付系統穩定任務.....	13
4、金融體系流動性管理及最後貸放者任務 .....	14
5、提供金融體系基礎設施任務 .....	15
6、提供政府服務任務.....	15
7、金融規範、審慎政策與審慎監理任務.....	16
8、其他公益任務 .....	16
三、組織.....	17
(一) 總裁與高階人員 .....	18
1、任命程序.....	18
2、任期.....	18
3、資格條件.....	19
4、解任.....	19
5、其他.....	20

(二) 決策結構 .....	20
1、決策委員會 .....	22
2、監督委員會 .....	22
3、委員會之組織 .....	23
四、與政府關係 .....	24
五、有責性及資訊透明 .....	25
(一) 有責性 .....	25
(二) 資訊透明 .....	27
參、金融危機後之中央銀行治理安排－以英格蘭為例 .....	28
一、概論 .....	29
(一) 金融穩定任務之演變 .....	29
(二) 治理安排 .....	30
二、英格蘭銀行－金融穩定政策之治理安排 .....	31
(一) 目標及任務 .....	32
1、理事會 .....	33
2、FPC .....	34
3、PRA .....	35
(二) 組織 .....	36
1、理事會 .....	36
2、FPC .....	36
3、PRA .....	37
(三) 有責性及資訊透明 .....	37
1、FPC .....	38
2、PRA .....	39
(四) 機關協調與資訊分享 .....	40
肆、我國中央銀行之治理安排 .....	42

一、法律定位及所有權.....	42
二、目標及任務.....	42
(一) 目標.....	43
(二) 任務.....	43
1、貨幣穩定任務.....	43
2、金融穩定任務.....	43
3、支付系統穩定任務.....	44
4、最後貸放者任務.....	44
5、提供金融體系基礎設施任務.....	45
6、提供政府服務任務.....	45
7、金融規範、審慎政策與審慎監理任務.....	45
三、組織.....	46
(一) 總裁及理監事.....	46
1、任命程序.....	46
2、任期.....	46
3、資格條件.....	46
(二) 決策結構.....	47
四、與政府關係.....	47
五、有責性及資訊透明.....	48
(一) 有責性.....	48
(二) 資訊透明.....	48
伍、心得與建議.....	49
一、心得.....	49
二、建議.....	51
參考資料.....	55

## 壹、前言

作者奉 派赴英國參加 Central Banking Publications (CBP) 在劍橋舉辦的「中央銀行之法律風險與良好治理 (Legal Risks and Good Governance for Central Banks)」研討課程，經由歐美貨幣經濟法學者、國際貨幣基金機構 (International Monetary Fund, IMF) 與國際清算銀行 (Bank for International Settlements, BIS) 資深中央銀行治理專家，及美國聯邦準備銀行、英格蘭銀行與歐洲中央銀行相關部門人員解析金融危機後中央銀行治理安排之主要情形與變動，以及與會中央銀行法務人員 (律師) 及相關單位資深人員之意見交流，對中央銀行近期治理安排演進及可能涉及風險等議題，獲得更深入的了解。

另拜訪英格蘭銀行及下屬子機構審慎監管局 (Prudential Regulation Authority, PRA)，對於英格蘭銀行、其理事會新設之子委員會金融政策委員會 (Financial Policy Committee, FPC) 與審慎監管局三者如何在相關法律規定下，安排各自治理架構並依法協調合作，以及如何避免或解決可能產生之法律風險，得以一窺梗概，獲益良多。

本報告共分五個部分，第壹部分為前言；第貳部分介紹其他國家中央銀行治理安排可能涉及之議題，包括中央銀行法律定位、任務與目標、組織、與政府關係、有責性及資訊透明；第參部分探討 2007 年金融危機發生後，其他國家中央銀行金融監理政策任務及其治理安排之變動，並以參訪對象英格蘭銀行為例，介

紹英格蘭銀行依國會立法訂定之新監理架構，調整其治理安排；第肆部分，從我國中央銀行法之條文內容，探討我國中央銀行之治理安排；第伍部分簡單歸納本次對中央治理安排之考察心得，並在我國目前監理架構下，嘗試提出適合我國中央銀行之治理安排建議，作為未來法制上或實務上調整及改善我國中央銀行治理之參考。

## 貳、各國中央銀行之治理安排

治理是決策及執行決策的過程。治理不僅對企業很重要，現代政府也應著重良好的政府治理。良好治理的特徵包括對決策負責（有責性）、使利害關係人了解決策過程（資訊透明）、決策符合法律且未超越權限（遵循法律）、最大限度利用人力、資源，有效率作成決策及執行決策，並使利害關係人可參與決策之過程。

現代中央銀行為公共政策機構<sup>1</sup>，肩負維持物價穩定及促進金融穩定之任務。中央銀行的良好治理可提供總體經濟穩定、有秩序的經濟成長與穩定的規範環境。中央銀行的良好治理安排必須有清楚明確的目標、適當的權力與資源，有效執行其受委託的工作，並避免資源的濫用。

中央銀行治理的三個支柱為獨立性、有責性及資訊透明<sup>2</sup>，且三者相互關聯。中央銀行組織結構之獨立性，可確保其不受政治壓力或不當影響，自主執行政策任務，但其行使國家賦與的權力，仍應受到民主控制並向政府負責，而其政策目標任務之資訊透明，可提升獨立性的合法性及大眾的信賴度。

各國中央銀行的治理安排，可包括法律上及實務上的治理安排，本報告原則上探討法律上的治理安排。

---

<sup>1</sup> 各國中央銀行的發展不同，有些是具有特殊目的的國家銀行，某些是政府的資金供給管道，某些是大型商業銀行，但後來被賦予鈔券發行專有權。但到了 20 世紀，中央銀行為執行中央銀行任務之公共政策機構。美國聯邦準備體系，其聯邦準備理事會為國有公共機關，但地區聯邦準備銀行則為商業銀行持股之民營機構。

<sup>2</sup> 政府機關的良好治理係指有責性與資訊透明，不包括獨立性。

## 一、法律定位及所有權

幾乎所有中央銀行係依特別法設立<sup>3</sup>，有些中央銀行為公司型態，有些中央銀行為自主或自我管理的政府機關，但無論其形態為何，多數中央銀行為國家或公部門所有，僅少數中央銀行並非完全國有，私部門亦持有其股份<sup>4</sup>。

各國中央銀行法之規範內容包括中央銀行之目標、任務與權力（包括訂定法規及處罰權等行政管理權）、治理程序（高階人員之任期、解任及資格條件規定）、與政府之關係及自主程度、限制規定（例如禁止接受政府指示、貸款予政府）、衝突解決機制（公開揭露中央銀行與政府間之不同意見並提交國會，避免中央銀行決策受到政治壓力）。

## 二、目標及任務

目標設定與任務確定是治理安排的核心之一。現代中央銀行的目標有二，一為貨幣政策，二為金融穩定。由於低且穩定的通貨膨脹是高度、持續經濟成長的基礎，多數中央銀行法明定貨幣政策目標為中央銀行主要目標，但較少明文規定金融穩定目標。

另外，中央銀行也執行其他公共政策與服務，以滿足政府、金融體系與大眾之需求。

---

<sup>3</sup> 少數中央銀行依公司法設立，應受公司法及相關特別法之拘束。

<sup>4</sup> 美國聯邦準備體系的聯邦準備理事會為國家擁有的公家機關，但地區聯邦準備銀行為商業銀行持有的民營機構。

## (一) 目標

現代中央銀行法的趨勢是明確規定中央銀行之目標，而非僅規定受指派之任務，使每項任務均有欲達成之政策目標。

### 1、貨幣政策目標

由於貨幣政策行動可能具政治敏感性，多數國家以法律明文將該項政策任務指派予獨立機關中央銀行，以避免受政治壓力。

中央銀行身為貨幣政策機關<sup>5</sup>，其治理架構的設計重點係在於，賦與其決策獨立、界定其預期達成之特定目標，並對其政策作為負責。以法律明文規定中央銀行之目標及任務，可改進該獨立機關之有責性。

愈來愈多中央銀行縮小其貨幣政策目標，通常以物價穩定為主要或唯一目標<sup>6</sup>，並於法律明定之。但貨幣政策目標之設定仍宜保留彈性，以隨著不同環境，調整政策回應<sup>7</sup>。

與貨幣政策緊密交織的是外匯政策，因此中央銀行通常兼負貨幣政策與外匯政策之責任。中央銀行管理之外匯資產可作為干預準備，管理時優先考量資產之流動性，非而獲利性。

---

<sup>5</sup> 有些國家，貨幣政策係由財政部制定，中央銀行執行之，此涉及財政部與中央銀行之間的協調關係，以及政策成敗責任機關等治理安排之設計。

<sup>6</sup> 法律如未明定物價穩定為主要貨幣政策目標，通常使用廣義的幣值穩定代替。

<sup>7</sup> 愈來愈多國家認為法定目標之明確性，係指在符合法律意旨下，由中央銀行單獨或與財政部共同發表政策聲明，以保留彈性。

## 2、金融穩定目標

金融穩定是中央銀行的另一個重要目標。雖然少有國家將此目標明定於中央銀行法，但中央銀行實務上擔任金融機構之最後貸放者，並且負責監督支付系統等任務，均屬與金融穩定政策相關之任務。

至於法律有明定該項目標者，各國或有不同的規定，例如「維持金融穩定」<sup>8</sup>、「維持金融體系穩定」<sup>9</sup>、「促進安全、穩定或健全的金融體系」<sup>10</sup>、「致力金融穩定」<sup>11</sup>或「致力保護及提升金融體系穩定」<sup>12</sup>。

## 3、支付系統穩定目標

近代中央銀行法通常明定有關監督支付系統任務之目標，例如「監督支付清算系統之順利運作」、「致力確保健全及有效率的支付系統」。有些中央銀行並以超法規聲明（extra-statutory statement）<sup>13</sup>，更具體定明此項目標及相關政策架構<sup>14</sup>。另外，支付系統涉及國際間合作，國際組織通常亦以超法規聲明，訂定相關公認準則<sup>15</sup>。

---

<sup>8</sup> 中華人民共和國。

<sup>9</sup> 香港特別行政區。

<sup>10</sup> 新加坡。

<sup>11</sup> 歐元體系、日本、瑞士、澳洲。

<sup>12</sup> 英國。2012年金融服務法，刪除「致力」二字。

<sup>13</sup> 超法規聲明係不具法律效力的公開聲明或公認實務。

<sup>14</sup> 例如美國的「聯邦準備之支付體系風險政策」。

<sup>15</sup> 例如支付清算系統委員會(CPSS)之「具系統重要性支付系統之核心原則」。

## （二）任務

### 1、貨幣穩定任務

各國法律雖然明定貨幣穩定為中央銀行之主要目標任務，但對於貨幣政策之制定與執行機關，各國有不同規定，而影響該國中央銀行之獨立性程度。有些國家由中央銀行完全自主制定及執行貨幣政策，有些國家則由中央銀行與政府（例如財政部）共同承擔設定貨幣政策目標之責任，中央銀行僅得依已制定的貨幣政策，自主執行貨幣政策（包括政策工具的選擇等）。

多數國家中央銀行對於匯率目標之設定及政策之制定，較少享有自主權，但得完全自主執行匯率政策（例如市場干預等）<sup>16</sup>。

多數國家的外匯存底係由中央銀行持有，並由中央銀行設定外匯存底管理目標、制定及執行相關政策。中央銀行對於外匯存底之管理幾乎是以外匯市場政策為首要考量，其次才會考慮到可能的獲利或損失。中央銀行對此項任務之治理安排，包括高階決策委員會及專門風險管理架構等。

### 2、金融穩定任務

中央銀行普遍負有維持整體金融體系穩定之責任，但多數國家之中央銀行法並未明定金融穩定任務，而是由相關任務推論或導出中央銀行對金融穩定之職

---

<sup>16</sup> 惟美國與日本之匯率干預係由財政部指揮。

責，例如銀行規範（及/或發照）與銀行監理、提供緊急流動協助及促進支付系統穩定等任務。

許多中央銀行也涉入金融機構與市場之審慎政策發展以及規範與監理、金融壓力資訊之分析及傳遞、促進金融體系發展。

由於金融穩定政策包含許多面向，涉及對於金融市場、金融機構與金融基礎設施之政策發展、規則訂定、監理與監督。中央銀行通常與其他機關共同承擔金融穩定責任。

中央銀行（與其他機關共同）承擔之金融穩定責任，過去長期以來係著重於對金融機構及支付系統之監理與監督，近期則趨向關注金融體系整體審慎政策之發展。針對金融穩定任務之轉變，中央銀行之治理架構勢必隨著改變。例如英格蘭銀行為提升金融穩定任務之效率，進行一系列的治理安排變動，包括理事會組成之變動及新設立金融政策委員會。

金融穩定任務與中央銀行的其他任務息息相關。例如貨幣穩定是金融穩定的必要條件（反之亦然）<sup>17</sup>、支付系統的健全與有效運作亦有助於金融穩定。故中央銀行用以確保金融穩定的政策工具，通常也是其他政策的工具，例如利率是貨幣穩定的工具、金融管理是市場效率的工具、消費者保護是機構（個體）或總體穩定的工具、審慎監理則是機構健全的工具。

---

<sup>17</sup> 歐元體系之各國中央銀行係以「維持物價穩定」之方式，致力於「金融穩定」。詳歐盟條約第105條。

中央銀行各項任務之決策與執行可能分屬不同單位（或委員會），甚至可能與政府其他機關共同承擔，如何保有決策或執行之獨立性，及如何建立有效率的協調機制，均涉及中央銀行之治理安排。

### 3、支付系統穩定任務

支付系統係現代經濟的重要基礎設施之一，政府有責任為大眾提供或確保提供該項基礎設施。中央銀行位於支付清算過程的中心，故受指派監督支付清算系統的任務。

中央銀行監督支付系統可使用的工具如下：

- (1) 訂定管理具重要性支付系統營運操作之規定，透過其規範權力使民營支付系統經營者與中央銀行政策利益一致。
- (2) 中央銀行擁有及經營支付系統。鑒於民營系統經營者可能將短期利益擺在系統健全考量的前面，故須要有非營利性質的機構經營支付系統。中央銀行一直以來都是重要支付系統的所有者與經營者，例如美國的 FedACH 提供資金轉帳等服務、歐洲的 TARGET 與 TARGET2 提供大額歐元交易之及時支付與清算服務。
- (3) 透過健全分析與道德勸說及要求資訊透明化，以影響民營支付系統，此為目前各國中央銀行最普遍使用的監督工具。

近代各國中央銀行法有關支付系統的監督，均著重於對系統性而非個別機構

之規範。

多數中央銀行為執行支付系統穩定任務，亦配合調整其治理結構，以因應有關支付系統議題。有些中央銀行甚至就此項任務設立單獨的治理結構<sup>18</sup>。

#### 4、金融體系流動性管理及最後貸放者任務

雖然中央銀行以公開市場操作及流動性管理工具，執行貨幣政策，有些中央銀行認為，流動性管理不再是傳遞政策信號的工具，因此在治理安排上，除非程序變動或有異常情形，其高階管理階層不積極涉入流動性管理操作，而是由較低層級人員(例如專家)執行；但有些中央銀行的高階決策者仍參與日常操作之決策<sup>19</sup>。另在諸如金融危機期間之異常情形時，流動性管理將涉及中央銀行的主要政策任務－金融穩定及物價穩定，中央銀行可能修正決策之程序<sup>20</sup>。

中央銀行之流動性管理操作係以合格交易對手為對象，並以整體市場流動性為目標；但中央銀行另一項主要任務「最後貸放者」則是以特定交易對手為對象，且以個別機構之流動性為目標。

中央銀行通常單獨（自主）承擔授與最後融通貸款之責任<sup>21</sup>，並規定融通對象、擔保品種類，以保護中央銀行資產。但其提供予金融機構之緊急流動性，如

---

<sup>18</sup> 澳洲、泰國的中央銀行設立「支付系統委員會」。

<sup>19</sup> 歐洲中央銀行即為一例。

<sup>20</sup> 2008 年金融危機期間，主要國家中央銀行利用流動性管理工具，避免金融危機之擴散。金融危機期間的流動性管理之操作程序，必然不同於平時程序。

<sup>21</sup> 但在英國，最後貸款的提供與否是由財政大臣決定。

對國庫有潛在風險時，可能需與其他政府機關協商<sup>22</sup>。

## 5、提供金融體系基礎設施任務

中央銀行提供予金融體系之基礎設施包括鈔券發行與流通管理、對商業銀行與政府提供銀行服務、提供支付清算系統。

許多中央銀行將鈔券流通之零售管理委外<sup>23</sup>，有些中央銀行甚至也委外印製或發行鈔券<sup>24</sup>。

所有中央銀行均提供銀行活期帳戶，使銀行透過電子清算系統就銀行及其客戶債務進行即時總額清算。

## 6、提供政府服務任務

幾乎所有中央銀行均擔任政府的銀行，政府機關得於中央銀行開立帳戶，中央銀行為政府機關提供收支服務<sup>25</sup>。

中央銀行在某種程度上參與政府的短期與長期籌資活動。但政府必須完全在公開市場以市場利率借款，俾將政府籌資與中央銀行流動性管理完全予以區隔。

過去中央銀行因具有藉由改變政府債務計畫之方式執行其貨幣政策之強烈政策利益，而擔任政府的債務管理機關（包括提供登記服務），但近代許多國家

---

<sup>22</sup> 美國聯邦準備理事會對於異常規模或非一般性質的最後融通貸款，必須與財政機關協商。英格蘭銀行則是透過與財政部之間的備忘錄。

<sup>23</sup> 澳洲、丹麥、芬蘭、紐西等。

<sup>24</sup> 香港特別行政區之鈔券係由商業銀行發行。

<sup>25</sup> 有些中央銀行收取服務費，但有些中央銀行被明文禁止收費。

已設立專責債務管理單位<sup>26</sup>。

## 7、金融規範、審慎政策與審慎監理任務

中央銀行為評估其所從事交易之交易對手風險，承擔某種程度的銀行監管責任<sup>27</sup>，但此項職責為非正式，少有明文規定。最近各國紛紛將金融審慎監納為政府的正式職責並明定於法律中，有些國家並整合各類型金融機構之監管職責由單一機關負責<sup>28</sup>。

2007 年發生金融危機時，相關國家的中央銀行站在前線回應金融體系的緊張局勢，提供大量支援款項，因而產生中央銀行應涉入金融機構監理的程度之議題。中央銀行決定以例外條件提供融資，為管理該融通所產生的曝險，必然有必要透過監理了解其融通對象之財務狀況。此外，如果由中央銀行採用更總體審慎方法處理系統性風險時，中央銀行亦需更密切監督具系統重要性金融機構。

中央銀行承擔金融機構管理與監理責任時，將涉及其治理安排議題，特別是其與政府及其他機關之間的關係。

## 8、其他公益任務

多數中央銀行積極促進金融機構與市場發展，尤其貨幣與債券市場之發展有利於貨幣政策之執行。例如英格蘭銀行曾是倫敦金融市場的捍衛者<sup>29</sup>，但其目前

---

<sup>26</sup> 例如英國的債務管理局 (Debt Management Office)。

<sup>27</sup> 惟監理對象限於可取得中央銀行融資之金融機構。

<sup>28</sup> 另設立專責的金融監督管理機關。

<sup>29</sup> 香港金融管理局及新加坡貨金融管局目前扮演此角色。

著重於其核心的貨幣穩定與金融穩定目標，而不再執行積極支持市場之公益任務<sup>30</sup>。

但必須注意，如果將金融體系發展當成中央銀行的積極任務，將產生其需與負責經濟基礎設施、資本與金融市場管理以及稅務等機關協調之治理議題。

有些中央銀行也承擔金融產業以外的經濟發展、準財政活動任務，例如貸款補貼、優惠貼現、保證貸款、授與次級貸款、與金融系統穩定無關之救援操作等。其中，中央銀行為救援某家可能破產且其倒閉可能造成系統風險的銀行，給予可接受範圍以外緊急流動性支援之準財政任務時，應特別注意有關法律及契約的治理問題。

有些中央銀行扮演金融零售交易的消費者保護角色<sup>31</sup>。例如美國國會課予聯邦準備體系執行聯邦消費信用保護法之責任。但歐盟法律並未將消費者保護列為歐洲中央銀行之任務，且多數歐洲國家中央銀行亦無該項任務。

此外，有些中央銀行在自身政策任務之外，亦有責任提供政府有關經濟政策事項之意見。

### 三、組織

中央銀行總裁與高階人員<sup>32</sup>之任命程序、其任期及解任程序，涉及治理安排

---

<sup>30</sup> 另外，歐洲中央銀行的任務也是維護金融穩定及促進歐洲金融整合。

<sup>31</sup> 馬來西亞中央銀行承擔的消費者保護責任包括金融教育、平等對待消費者、救濟途徑、諮詢服務。

<sup>32</sup> 高階人員係指參與決策的人員。

之重要議題之一「獨立性/自主性」。一般認為該等人員之任期保障及不得任意解任，可使受任命者不受政治壓力或私人不當影響，以強化中央銀行的自主性，因此各國立法通常透過對中央銀行總裁之任命程序、任期與解任限制規定，支持中央銀行之自主性。

國家透過立法賦與中央銀行重要的國家權力，中央銀行最終必須對政府負責，民意代表對於中央銀行高階人員之選任及解任，應扮演重要角色。因此，除前述任期保障及解任限制規定外，各國通常立法規定必須有一個以上的政府部門<sup>33</sup>參與總裁任命程序，並明定合格人選之資格條件。

## (一) 總裁與高階人員

### 1、任命程序

多數中央銀行總裁及高階人員是由國家領袖任命。為避免不當任命，有些國家採取兩階段任命程序，亦即「雙重否決」程序，例如國家領袖任命<sup>34</sup>，須經立法機關同意，以降低受單一政黨影響之可能性，並達到制衡效果。

### 2、任期

法律明定總裁及高階人員之任期，保護其不受外界壓力，可強化中央銀行自主性。

---

<sup>33</sup> 指政府的行政部門、立法部門及司法部門之中一個以上部門。

<sup>34</sup> 有些國家是由財政部任命，例如紐西蘭準備銀行總裁。

通常總裁與其他決策者的任期會長於任命者的任期。多數中央銀行總裁任期為五至六年，並可續任<sup>35</sup>。傳統見解認為，總裁任期較長，除可提升中央銀行獨立性外，並可提高總裁的專業及可信賴性，進而產生較低通貨膨脹的結果。

高階決策人員之任期交錯可促進政策之持續性及更新，因此，近代各國中央銀行法均明定任期交錯之相關規定，例如規定中央銀行建立時的某些決策人員任期較短<sup>36</sup>，或規定交錯任命決策人員之時點<sup>37</sup>。

### 3、資格條件

多數中央銀行法規定高階決策人員必須具備專業及個人資格，以瀟除政治任命或任命未具備職務所需專業之知名人士，並可提升決策品質。法定資格條件可能包括國籍、專業學經歷、地區或產業代表性。此外，有些中央銀行法明文禁止高階人員從事可能產生利益衝突的活動，俾以提升大眾的信賴度。

### 4、解任

中央銀行總裁、高階人員及職員之不當行為，會影響中央銀行在金融市場的可信賴性並損及聲譽，因此，多數中央銀行法明定得解任總裁。但為避免中央銀行決策自主性受到政府不當影響，多數中央銀行法明確規定解任原因，避免以政

---

<sup>35</sup> 歐洲中央銀行及西班牙銀行明文禁止總裁續任，理由是避免政治力以不續任命為威脅，影響中央銀行政策。

<sup>36</sup> 例如歐洲中央銀行首次任命的執行委員會委員，有些任期較短。

<sup>37</sup> 例如墨西哥銀行的總裁任期自該國總統第 4 年任期之 1 月時起算，副總裁任期自該國總統第 1 年任期之 1 月時起算。

策原因（例如通膨目標表現不佳）解任總裁。例如歐洲中央銀行體系規定僅得因總裁不再符合該項職務之資格條件或有重大犯罪行為，方得解任總裁<sup>38</sup>。

## 5、其他

中央銀行法應明文禁止利益團體任意以法律挑戰中央銀行的政策作為（例如禁止對中央銀行制定或執行的貨幣政策，提起訴訟），但仍應有查核中央銀行不當行為之法律機制。因此，有些中央銀行法明定免責條款，僅限於就中央銀行或其職員之惡意或不誠實行為，方得提出法律上的請求權<sup>39</sup>。

中央銀行之潛在法律責任通常與其所負職責之性質相關。例如中央銀行執行貨幣政策任務有免責規定，但公開市場操作所使用的工具（例如附買回合約），仍適用契約法；至其監督或規範支付系統的權限，則不適用契約法。

司法審查雖然是確保中央銀行妥適作為之重要工具，但應注意的是，司法審查應限於對決策程序之審查，而不得擴及決策內容，否則司法審查可能妨礙中央銀行制定政策、執行職務或履行義務之能力。

### （二）決策結構

治理是一種政策決定與執行的過程，因此治理安排的核心之一在於決策結構的設計。

---

<sup>38</sup> Article 14.2 of the Statute of the ESCB. 歐洲中央銀行體系之國家中央銀行法有關總裁解任規定，不得與本條規定牴觸。例如英格蘭銀行法規定之總裁解任理由，與政策無關。

<sup>39</sup> 例如加拿大銀行、美國聯邦準備理事會。

如果中央銀行只是單純執行政府的政策指令，則由首長單獨負責其營運可能是比較好的治理安排。但當國家賦與中央銀行愈來愈多的政策決定自主權限時，集體決策普遍成為現代中央銀行的標記之一。集體決策比較能夠經得起外界壓力，並提升決策過程的獨立性及決策品質。因此，大多數中央銀行係由委員會負責作成政策決定及監督中央銀行的營運。此外，集體決策的委員會具有較廣闊的觀點，使得中央銀行決策在公眾眼中更具正當性與可信賴性。

多數中央銀行法明文規定該機構之決策單位、決策單位之組成及職責。中央銀行決策單位的類型大致分為三類，其職責如下：

名稱	職責
政策委員會	制定及執行政策
管理委員會	行政管理
監督委員會	監督中央銀行的績效

許多中央銀行僅設立一個（主要）委員會<sup>40</sup>執行多項任務，有些中央銀行設立數個委員會分別執行單一任務<sup>41</sup>。治理安排上究竟選擇一個或多個委員機制，似應考量中央銀行各項任務間之可能衝突，決策之效率、內部有責性及適當（專

<sup>40</sup> 通常為理事會。

<sup>41</sup> 1998年英格蘭銀行法規定，由理事會負責經理及監督該行；至貨幣政策則由貨幣政策委員會負責。

業) 決策人選。例如承擔銀行監理責任之中央銀行，比較適合在貨幣政策委員會之外，另外設立負責銀行規範與監理職責之委員會。

## 1、決策委員會

多數中央銀行負責利率決策的委員會負有多重任務<sup>42</sup>，其同時負責其他任務之決策及管理中央銀行。有些中央銀行就各項政策任務設立專責的政策委員會，例如英格蘭銀行的貨幣政策委員會、美國聯邦準備體系的聯邦公開市場委員會<sup>43</sup>。有些中央銀行的委員會在貨幣政策方面，僅具顧問諮詢功能，而無決策權限<sup>44</sup>。例如歐元體系的國家中央銀行理事會給予其總裁貨幣政策方面的建議，但這些國家中央銀行的總裁完全以個人身分而非代表其國家或中央銀行參加歐洲中央銀行理事會會議。另外，有些中央銀行的總裁是唯一的決策者<sup>45</sup>。

## 2、監督委員會

中央銀行治理安排的重要議題之一為「有責性」。中央銀行應對其政策之決定及執行負責，因此，其治理安排上必須有內部或外部稽核之設計。

有些中央銀行設立監督委員會負責監督中央銀行，有些中央銀行內部未設立專門監督委員會，係由外部監督中央銀行<sup>46</sup>。多數中央銀行的監督委員會不積極

---

<sup>42</sup> 負多重任務之政策委員會召開有關貨幣政策之決策會議時，不安排其他事項的議程。

<sup>43</sup> 但某些貨幣政策是由聯邦準備理事會主席單獨負責。

<sup>44</sup> 例如中國人民銀行的理事會給予行長有關貨幣政策之建議，行長再給予決策者國務院建議。

<sup>45</sup> 紐西蘭中央銀行設立內部顧問委員會，給予總裁建議。

<sup>46</sup> 例如美國國會政府責任辦公室 (government accountability office) 監督聯邦準備理事會；歐洲審計院 (European Court of Auditors) 監督歐洲中央銀行。

涉入貨幣政策及金融穩定政策或審查該等決策內容<sup>47</sup>。

### 3、委員會之組織

政策委員會任命的外部委員，也是一種外部監督形式。中央銀行委員會之成員，通常會納入不同產業的外部委員<sup>48</sup>，以避免產生內部專家集體一致思維的問題。但外部委員佔委員會成員的比例之設計，視委員會類型而有所不同。多數中央銀行的政策委員會，以內部委員佔多數，其中依職權任命之外部委員，少部分具投票權，較大部分僅出席而無投票權，其他外部委員過半數均為專職<sup>49</sup>。至於監督委員會則以外部委員佔多數，且依職權任命之外部委員大部分有投票權，並以兼職者居多。

在政策委員會之組織方面，另應注意到其外部委員如與特定經濟或社會部門相關聯，且該關聯對其任命扮演重要的角色，則會有透過該委員影響中央銀行決策之風險。另外，外部委員可能比較難以取得資訊及專家意見。

此外，中央銀行委員會的規模各國不同，如何才算是適當的，應考量各種因素，包括決策程序、決策效率、代表性等。

總裁是否擔任委員會主席，各國規定不同。例如英格蘭銀行法規訂理事會主席由財政部任命，但總裁擔任其他委員會（FPC、MPC）或子機構（PRA）董事會的主席。

---

<sup>47</sup>英格蘭銀行的監督委員會監督貨幣政策委員會作成貨幣決策之過程，但無權審查決策內容。

<sup>48</sup> 外部委員係指自中央銀行外部選任之有限任期非執行委員。

<sup>49</sup> 但外部委員如為專職，很快就成為內部委員性質。

## 四、與政府關係

中央銀行身為負責公共政策的機關，必須與政府(包括行政部門及立法部門)互動，如與政府維持良好關係(有效對話與諮詢)，可有效協調政策與運作。例如中央銀行為政府提供銀行或債務管理服務所需之聯繫，或中央銀行執行金融規範任務及顧問職責時，須與政府協調。

中央銀行與政府之聯繫，包括正式會議，例如政府代表參加中央銀行委員會會議、或中央銀行總裁參加內閣會議；或非正式接觸，例如多數國家中央銀行總裁與財政部長、行政首長或國家領袖以電話聯繫。

此外，如果中央銀行與政府就其各自負責領域之決策期間能夠交換資訊，有可能做出更好的決策。但中央銀行與政府的互動，應避免受到政府的不當影響，以免損及中央銀行自主性。

中央銀行為貨幣政策決策時，通常希望與政府保持距離，但中央銀行擔任金融機構之最後貸放者時，通常希望與政府共同作成決策或諮詢政府意見。

中央銀行與政府關係之管理，可分為法定及非法定方式。法定方式包括與政府訂定瞭解備忘錄(MoU)，以促進彼此互動。少數國家法律規定政府(通常是財政部)得對中央銀行核發有關貨幣政策的指令，例如加拿大中央銀行應與財政部定期諮商，如諮商有無法解決的議題，財政部得於進一步洽商總裁並經總理核准後，對中央銀行發布貨幣政策指令，提出僅適用於特定期間之特定指示，且國

會必須於 15 天內公布該指令。

中央銀行通常也會採取非正式的主動關係管理方式，嘗試了解政府（包括行政與立法部門）的看法並積極主動準備事實與答辯，避免政府提出的問題損及中央銀行聲譽，或不利政策制定與執行。

多數國家中央銀行及行政部門可互相評論對方的政策，例如政府預算、對財政政策之一般觀點、金融產業政策、貨幣政策之決定、或對貨幣政策之一般觀點。

## 五、有責性及資訊透明

### （一）有責性

國家以法律賦與中央銀行重要的權力，並以法律保護中央銀行不受政治威脅得獨立行使權力，但同時課予中央銀行有責性，以確保適當民主控制及良好治理。

有責性的核心在於績效評量。中央銀行績效之評量方法，視其任務性質而有所不同。在貨幣政策方面，針對其主要目標物價穩定，中央銀行公布量化的通膨目標、貨幣總量等資訊，將其主要目標予以透明化，即為使大眾及政府可評量中央銀行績效的重要工具。至於金融任務方面（無量化數據資料），由內部或外部監督中央銀行是否達成金融任務（例如金融監理與規範）與目標（例如有效率的支付系統、健全金融系統與金融穩定），及執行時是否遵守適當程序，也是有責性的一種評量基準。

中央銀行對其作為負責之法定機制（法定有責性）如下：

- (1) 政府的立法或行政部門之監督<sup>50</sup>。愈來愈多中央銀行法明定中央銀行應對立法部門負責。立法部門得定期審查或要求特別審查，審查方式通常是在公開委員會會期為質詢與答覆。至於行政部門與中央銀行係透過定期會議或諮商交換資訊，且法律規定行政部門代表得參與中央銀行委員會會議。
- (2) 公布中央銀行之定期報告。多數中央銀行必須每年向立法部門提出書面報告（有些須透過行政部門提出<sup>51</sup>）。例如提出年報，其內容通常包含中央銀行營運及外部稽核財務帳目。許多中央銀行必須按季公布貨幣政策報告。
- (3) 部分國家法律明文賦與行政或立法部門權力，得對中央銀行之決策給予指令、或駁回其決定或變更政策程序。如政府未行使上述權力，似表示對中央銀行的無聲支持。
- (4) 有些中央銀行設立監督委員會監督中央銀行任務之達成及資源使用。該委員會如任命具相關專業之非執行、外部委員，可提升中央銀行之有責任性。

除了法定有責任性外，來自於金融市場及大眾之監督，可能是最有力的事實上有責任性機制。現代中央銀行受到金融媒體與中央銀行觀察者的密切監督。金融市

---

<sup>50</sup> 例如英格蘭銀行對國會負責，但有關通膨目標之設定，亦須對財政大臣負責。

<sup>51</sup> 英格蘭銀行向財政部提出報告，再由財政部向國提出報告。

場參與者對貨幣政策行動與策略之反應，可能是中央銀行所面對的最有效(即時)的有責性機制。大眾如能夠獲取資訊、評量中央銀行之績效(資訊透明)，可提升中央銀行之事實上有責性。

## (二) 資訊透明

中央銀行的資訊透明與有責性，本質上是相關聯的。如前所述，許多中央銀行依法必須公布定期報告(例如年報與定期貨幣政策報告)，有些中央銀行甚至必須公布重大貨幣政策委員會會議紀錄<sup>52</sup>。但非常重要的一點是，資訊透明不應干擾中央銀行任務與目的之達成，亦即當有保密之必要時，可選擇性地揭露資訊，例如於立法部門委員會之閉門會議作證，亦可達成其有責性，但此方式似較易受到政治壓力。

值得注意的是，近十幾年來中央銀行在貨幣政策資訊透明化方面的努力，降低了中央銀行與大眾之間的資訊不對稱，幫助大眾了解其決策理由，減少總體經濟的不確定性，增加中央銀行之即時有責性並潛在改善決策之可信賴度，俾使私部門及其他公部門可作成較明智的決定。

中央銀行通常會預先公布貨幣政策會議的日期，以降低金融市場的波動，並於會後以新聞稿宣布及簡要說明其決策。有些中央銀行由總裁或其他貨幣政策委員會委員舉行定期記者會，釐清其政策聲明可能產生的困惑之處。透過媒體的監

---

<sup>52</sup> 例如日本銀行、英格蘭銀行、美國聯邦準備理事會。

督，可促進中央銀行的有責性。

至於金融任務與目標方面，許多中央銀行每半年發表一份具相當份量的金融穩定報告。但該報告通常不會呈現中央銀行在金融穩定方面所採具體行動之詳細資訊，尤其是有關個別金融機構之資訊可能具商業敏感性或可能導致金融不穩定，例如揭露銀行的流動性問題，可能引發該銀行擠兌。

中央銀行資訊透明不僅創造公開審查的可能性，並有助於中央銀行作成高品質的決策。中央銀行資訊透明不僅給予更高的可責性，並可強化中央銀行獨立性與可賴性之公眾支持。

綜上，當中央銀行享有更多的自主性時，其可責性更顯得重要，此二者相伴而生<sup>53</sup>。有責性使中央銀行的獨立性合法化，因而加強公眾支持其自主性，及強化其公眾可信賴性。

## 參、金融危機後之中央銀行治理安排—以英格蘭為例

2007 年金融危機發生之後，有些國家認為中央銀行在預防、管理及解決金融危機方面，應扮演更重要角色，其理由包括金融穩定對總體經濟環境之影響，亦即會對經濟活動、物價穩定與貨幣政策傳遞產生實質後果；其次，中央銀行為經濟的最終流動性來源，其適當提供流動性有助於金融穩定；最後，中央銀行執

---

<sup>53</sup>但有責性措施有時可能侵犯中央銀行的獨立性，例如總裁與財政部長的定期會議雖可助於有責性，但政府也可能藉此對中央銀行施壓；又例如某些國家法律規定政府可駁回中央銀行的決策，也可能使政府控制中央銀行的政策，因此必須謹慎使用該等措施。例如明定政府得引用該駁回程序之嚴格要件(諸如異常經濟狀況)，且政府的駁回作為應予以公開。

行貨幣政策任務時，對金融市場、機構與基礎設施的了解，也是執行總體審慎任務時必須了解的資訊。

本節僅探討金融危機後，中央銀行金融穩定政策目標與任務之治理安排，不再贅述中央銀行其他目標與任務之治理議題，並以英國為例，探討英格蘭銀行配合國會立法新創設之金融監理架構，調整該行相關治理安排。

## 一、概論

### （一）金融穩定任務之演變

多數中央銀行認為自己負有金融穩定的任務<sup>54</sup>，大眾認知也是如此，但過去僅有少數的中央銀行法明定此項任務。2007 年金融危機發生之前，中央銀行的金融穩定任務幾乎僅限於監督支付系統，這是因為對於中央銀行進行公開市場操作的貨幣市場而言，運作良好的支付系統可使貨幣市場順利運作。

此外，過去認為金融穩定任務僅與個體審慎任務相關，例如對金融機構發照及監理，且此項政策任務之執行是透過對金融機構的規範與監理、確保主要金融基礎設施（支付清算系統、信用調查機構、信評系統）的健全運作、或最後貸放者機制等。但 2007 年金融危機之發生，不但凸顯出金融穩定為貨幣穩定及經濟健全與繁榮的先決條件，且發現執行金融穩定目標任務，僅著重於個別金融機構與市場的個體審慎監理是不夠的，而必須有更廣義的總體審慎政策，才能夠確保

---

<sup>54</sup> 28 個 OECD 中央銀行均負有維持整體金融穩定之責任。

金融體系的恢復力及穩定。

因此，緊接著金融危機之發生，英國、美國、歐盟、法國與德國紛紛建立總體審慎機制或設立專責總體審慎機關，負責辨識風險，並回應對金融穩定之可能威脅，以防止或降低金融穩定之系統性風險。

中央銀行對於提供金融機構之融通，有其明確要件，包括擔保品性質、交易訂價及合格對手等。對於異常且緊急狀況的融通，則需政府參與決策或核准，且應注意降低風險，並將緊急融通對納稅人的潛在負擔減至最低。

另鑒於金融主管機關缺乏處理倒閉金融機構之權限，無法有效遏止該倒閉情事對金融體系負面影響之擴散，有些國家立法實施特別處理機制（Special Resolution Regime, SRR），使主管機關有權於銀行破產前，干預或將其資產移轉予其他銀行、過渡銀行或暫時歸國有，並管理尚未移轉的資產，或結束該銀行、清算其資產，以避免一家銀行倒閉破壞整個金融體系的穩定。

## （二）治理安排

如同中央銀行的貨幣政策目標與任務，有關金融穩定政策目標與任務之治理安排，其核心仍在於中央銀行如何自主執行政策任務、對其任務行為負責（有責任性），以及資訊透明。

首先，中央銀行必須能夠自主執行金融穩定政策，以避免受到短期政治壓力、及來自產業界的不當影響。但不同於貨幣政策之制定與執行，金融穩定政策

涉及總體經濟、總體審慎與個體審慎等考量，中央銀行通常與其他機關共同承擔金融穩定政策任務，尤其當中央銀行不負責銀行監理，而另有單獨的銀行監理機關時，因此，中央銀行執行此項政策任務享有的自主程度，自不同於執行貨幣政策的自主性。

其次，由於中央銀行執行金融穩定任務，無法如同執行貨幣政策般可於事前公布所定政策目標之量化資訊，使大眾或政府得以評量其執行績效，因此，中央銀行對金融穩定政策任務的有責性，主要是透過內部與外部稽核（例如設立監督委員會）之治理安排而達成。

最後，與有責性相互關聯的資訊透明方面，中央銀行公布有關金融穩定政策目標的資訊時，可能著重於總體審慎方面（例如金融穩定報告），至於個體審慎監理的資訊公布，宜避免揭露特定金融穩定行動之相關資訊，以免造成金融不穩定的負面結果。

## 二、英格蘭銀行－金融穩定政策之治理安排

2007 年金融危機發生後，英國社會認為需要新的金融規範方法，於是英國國會修正通過 2012 年金融服務法<sup>55</sup>建立一個新的架構<sup>56</sup>，擴大英格蘭銀行的責任，將英格蘭銀行放在金融產業監理的中心位置，將總體審慎與個體審慎監督併入英格蘭銀行，並配合廢除原先的金融服務業管理機關「金融服務監理局」(Financial

---

<sup>55</sup> 2012 年金融服務法於 2013 年 4 月 1 日生效，此法修正 1998 年英格蘭銀行法、2000 年金融服務與市場法、2009 年銀行法。

<sup>56</sup> 取代原先的財政部、FSA 與英格蘭銀行三方合作架構。

Service Authority, FSA)。新架構亦包含改善政策任務之有責性與資訊透明等治理安排。

2012 年金融服務法新設一個專門負責金融穩定政策的獨立委員會「金融政策委員會」(Financial Policy Committee, FPC)，係隸屬於英格蘭銀行理事會之子委員會。FPC 的設立是為了填補過去金融穩定政策所缺漏的總體審慎政策，亦即透過 FPC 的總體審慎規範政策及總體審慎監督任務，提供系統性穩定。FPC 具有與貨幣政策委員相似的政策制定角色，其委員包括中央銀行高階人員、個體審慎監理機關及外部專家。

新架構將 FSA 原先負責的銀行與保險業個體審慎監理責任，移轉至英格蘭銀行新設立的獨立營運子機構「審慎監管局」(Prudential Regulation Authority, PRA)。PRA 將負責監督所有具審慎重要性金融公司（含非銀行）之安全與健全。

至 FSA 原先負責的市場與商業行為管理之個體審慎監理責任，移轉至另一家新設的獨立專業機構「金融行為監管局」(Financial Conduct Authority, FCA)<sup>57</sup>。

## (一) 目標及任務

2009 年銀行法雖已規定英格蘭銀行的金融穩定目標，2012 年金融服務法強調英格蘭銀行執行金融穩定目標任務時，相關單位(包括財政部、FCA、英格蘭銀行與 PRA)應相互協調合作<sup>58</sup>。

---

<sup>57</sup> FCA 須向財政部及國會負責，其理事會係由財政部任命。

<sup>58</sup> 2012 年金融服務法第 2 條及 1998 年英格蘭銀行法第 2A 條規定，英格蘭銀行目標應為保護及提升英國金融體系穩定[修正前規定為：「應為致力於」保護及提升……]。執行金融穩定目標時，

2012 年金融服務法規定，理事會、FPC 與 PRA 應各自就執掌的金融穩定目標任務，擬定並公布策略性目標，以闡明並界定各自之職權範圍及如何執行各自任務。

此外，為避免一家倒閉金融公司造成英國金融系統失序，英國實施「處理機制」(resolution regimes)，由英格蘭銀行依其金融穩定目標，擔任處理倒閉金融公司之主管機關 (the resolution authority)，以確保金融公司倒閉，不會造成英國於金融危機時曾遭遇的混亂，且不會造成納稅人損失。此機制之設計必須使處理主管機關擁有可處理倒閉公司的適當權力、主管機關能夠有效率地處理該公司、公共資金不會遭受損失風險、市場契約結構必須能夠支持主管機關的處理行動、主管機關須與不同國家協調處理複雜的跨國公司。例如處理主管機關得採取穩定工具 (移轉該公司資產予私部門買家或紓困)，使該公司繼續提供重要經濟功能，並搭配其他工具結束該公司無須再維持的部分。

## 1、理事會

英格蘭銀行有關金融穩定目標之策略，係由理事會洽商 FPC 與財政部後擬定 (或修正) 並公布之，且理事會每 3 年應檢視其所擬定之金融穩定策略<sup>59</sup>。

---

英格蘭銀行應與其他相關單位(包括財政部、FCA 與 PRA)[修正前規定為：(包括財政部與 FSA)]合作。

<sup>59</sup> 2012 年金融服務法修正之 1998 年英格蘭銀行法第 9A 條。

## 2、FPC

FPC 的策略性目標必須與英格蘭的目標緊密連結。FPC 負責協調總體與個體審慎政策，其主要責任包括辨識、監督系統性風險，並採取可移除或降低系統性風險之行動，以保護並提升英國金融體系的恢復力。

FPC 執行任務之目的在於達成英格蘭銀行金融穩定目標，且在該目標範圍內支持政府的經濟政策<sup>60</sup>，包括政府的成長與就業目標在內<sup>61</sup>。FPC 的任務如下<sup>62</sup>：

- (1) 英國金融體系穩定之監督、辨識並評估系統性風險、採取行動移除或降低系統性風險，以保護及提供英國金融體系恢復力<sup>63</sup>。
- (2) 隨時對理事會擬定之金融穩定策略提出建議<sup>64</sup>。
- (3) 依法對 FCA 或 PRA 之指導權。
- (4) 得依法向英格蘭銀行內部單位、財政部、PRA 或 FCA 提出建議。
- (5) 製作金融穩定報告。

FPC 對於 PRA 與 FCA 各自執行之個體審慎監理任務，得行使以下兩項主要權力：

- (1) 廣泛建議權。法律明定 FPC 在特定條件下得給予 PRA 或 FCA 有關一般

---

<sup>60</sup> 2012 年金融服務法第 4 條修正之 1998 年英格蘭銀行法第 9D 條。財政部得至少每年以書面通知一次 FPC 有關政府的經濟政策，財政部並應公布該通知及提交予國會。

<sup>61</sup> 2012 年金融服務法第 4 條修正之 1998 年英格蘭銀行法第 9C(1)條。

<sup>62</sup> 2012 年金融服務法第 4 條修正之 1998 年英格蘭銀行法第 9G 條。

<sup>63</sup> 2012 年金融服務法第 4 條修正之 1998 年英格蘭銀行法第 9C(2)條、第 9G 條。

<sup>64</sup> 2012 年金融服務法第 4 條修正之 1998 年英格蘭銀行法第 9A(3)條。

政策與規則之建議。PRA 與 FCA 必須盡快遵循 FPC 建議、或以書面向 FPC 解釋為何無法遵循後者之建議。

- (2) 指導權。FPC 得要求 PRA 或 FCA 實施特定總體審慎措施<sup>65</sup>。PRA 與 FCA 並無選擇是否實施該項總體審慎措施之權利，並應向 FPC 提出有關其將如何遵守指導或其已遵守指導之報告<sup>66</sup>。

FPC 為政策委員會並非監理主管機關，不得直接監理金融機構或市場，因此，任何處理系統性風險的規範干預行動，必須透過其他機關實施。

### 3、PRA

PRA 的策略性目標類似於英格蘭銀行目標及 FPC 的策略性目標。鑒於金融監管制度的最重要目的在於金融體系穩定，PRA 的策略性目標必須能夠闡明其如何透過促進金融公司<sup>67</sup>安全與健全（尤其是存款收受機構或保險機構），達成金融體系穩定。亦即金融監管制度並非在於確保金融公司不會倒閉，而是在於確保金融公司倒閉僅會有極微小的系統性不良後果。

PRA 以判斷導向及前瞻性方法管理金融公司，包括評估如果某家金融公司倒閉而須進行特別處理時，其對整體金融體系的影響，以及使用公共資金的可能性；並依此項分析前瞻地找出該金融公司內的弱點，並要求該公司處理其弱點。

---

<sup>65</sup> 2012 年金融服務法第 4 條修正之 1998 年英格蘭銀行法第 9H 條。

<sup>66</sup> 2012 年金融服務法第 4 條修正之 1998 年英格蘭銀行法第 9I 條。

<sup>67</sup> PRA 負責審慎管理及監理銀行、建築協會、信合社、保險公司及主要投資公司，總計約 1700 家，合稱金融公司。

## (二) 組織

英格蘭銀行為有效率地執行其傳統與新增任務，提出「一個銀行，單一使命」的組織概念。透過重要決策單位之人員重疊設計，嚴謹完整的資訊分享程序，以達成依法協調運作，並避免衍生可能的法律風險。

在新架構下，英格蘭銀行透過理事會、FPC、貨幣政策委員會 (Monetary Policy Committee, MPC)<sup>68</sup> 及 PRA 董事會等重要政策任務之決策單位與執行單位之人員重疊設計，促進貨幣政策與金融穩定政策之協調。

### 1、理事會

理事會目前成員包括主席 (財政大臣指派)、英格蘭銀行之總裁、貨幣政策副總裁、金融穩定副總裁、審慎監管副總裁 (兼任 PRA 執行長)、8 名外部理事。

### 2、FPC

FPC 目前成員包括英格蘭銀行之總裁 (擔任主席)、貨幣政策副總裁、金融穩定副總裁、PRA 執行長 (審慎監管副總裁兼任)、FCA 執行長、4 名外部成員及 1 名無投票權財政部代表。

FPC 與英格蘭銀行其他政策決策單位及個體審慎監管機關組成人員之重疊安排，使 FPC 可透過英格蘭銀行其他部門提供對金融市場的看法、從 MPC 成員

---

<sup>68</sup> MPC 目前成員包括英格蘭銀行之總裁 (擔任主席)、審慎監管副總裁 (擔任執行長)、金融穩定副總裁、銀行暨市場副總裁、貨幣分析執行主管及 4 名外部董事。

直接了解總體經濟發展，以及 MPC 與金融體系互動發展情形，且確保將個體審慎監管機關有關金融穩定的監理情報帶入 FPC 會議的討論當中。

### 3、PRA

將個體審慎監理機構 PRA 設置於英格蘭銀行之內，不但可由單一機關主辦總體審慎與個體審慎規範<sup>69</sup>，也將英格蘭銀行的金融穩定任務與審慎監理金融服務產業的任務連結在一起，可有效率地執行英格蘭銀行之金融穩定政策任務。

為了使 PRA 獨立執行其法定責任，在治理安排上，法律雖規定 PRA 為英格蘭銀行的子機構，但 PRA 設有獨立的董事會。PRA 的任務策略係由董事會洽商英格蘭銀行理事會後訂定（或修正）之，董事會之多數成員須為非執行董事，目前成員包括英格蘭銀行之總裁（擔任主席）、審慎監管副總裁（擔任執行長）、金融穩定副總裁、銀行暨市場副總裁、5 名外部董事、1 名 PRA 副主管及 FCA 執行長（當然董事）。

PRA 執行個體審慎監理任務時，必須與英格蘭銀行內部之其他單位協調合作，例如 FPC 與特別處理局(Special Resolution Unit, SRU)。

#### （三）有責性及資訊透明

2012 年金融服務法所建立的新架構亦包含改善政策任務的有責性與資訊透明等治理安排。總體及個體審慎監理機關依法應受到特定有責性機制之拘束。

---

<sup>69</sup> 金融服務產業行為之監理除外。

## 1、FPC

FPC 所適用的有責性機制可分為對內及對外兩部分：

(1) 理事會經財政部同意後，得安排 FPC 執行英格蘭銀行之特定任務<sup>70</sup>，故

FPC 就英格蘭銀行的金融穩定目標所為之作為，對內應向理事會負責。

英格蘭銀行理事會之子委員會「監督委員會」負責審查 FPC 的程序，

並可指派專人進行特定績效審查。

(2) FPC 對外有責性機制如下：

- 每年公布 2 次金融穩定報告(含評估金融穩定之潛在與實際風險)，並提交財政部及國會<sup>71</sup>。
- 英格蘭銀行總裁每年 2 次向財政部長更新有關審慎規範與金融穩定的發展。
- 財政部得任命獨立人員審查有關 FPC 利用其資源執行任務之經濟狀況、效率與效能<sup>72</sup>。
- FPC 對 PRA 或 FCA 核發的所有指示，應提交財政部及國會。
- FPC 應於召開每季會議後之 6 週內公布會議紀錄；該紀錄除摘要說明 FPC 採取行動之考量因素外，亦包含說明 PRA 或 FCA 為何未接受 FPC 建議。但無須立即公布具高度機密或市場敏感的資

---

<sup>70</sup> 2012 年金融服務法第 4 條修正之 1998 年英格蘭銀行法第 9G 條。

<sup>71</sup> 透過財政部提交國會(以下同)。

<sup>72</sup> 2012 年金融服務法第 6 條修正之 2000 年金融服務與市場法第 1S 條。

訊，例如英格蘭銀行所經理的流動性操作。

- FPC 成員應定期出席國會財政委員會聽證，解釋風險評估與政策作為。

## 2、PRA

PRA 所適用的有責性機制可分為對內及對外兩部分：

(1) PRA 對內有責性機制如下：

- 身為英格蘭銀行之一部分，PRA 就其行政管理事項應向英格蘭銀行理事會負責，例如其預算與薪資政策、目標之執行績效。英格蘭銀行稽核暨風險委員會負責審核 PRA 董事會報告、策略報告及財務報表。
- PRA 身為獨立管理機關，應就其管理與監理策略<sup>73</sup>之執行績效向其獨立董事會負責。

(2) PRA 對外有責性機制如下：

- 由國家稽核局（National Audit Office）稽核，向公共帳戶委員會（Public Accounts Committee）負責。
- 財政部得任命獨立人員審查有關 PRA 利用其資源執行任務之經濟狀況、效率與效能<sup>74</sup>。

---

<sup>73</sup> 如前所述，PRA 策略係由其董事會洽商英格蘭銀行理事會後訂定之。

<sup>74</sup> 2012 年金融服務法第 6 條修正之 2000 年金融服務與市場法第 20 條。

- 財政部有權命令 PRA 調查可能的監管失靈（regulatory failure）情形。PRA 應向財政部及國會提出監管失靈調查報告；該報告得為公共利益考量，揭露機密資訊<sup>75</sup>。
- PRA 應完全受政府資訊公開法拘束。

#### （四）機關協調與資訊分享

2012 年金融服務法建立新架構，整併總體審慎與個體審慎監理之金融穩定政策任務，由英格蘭銀行負責，並增設執行該項任務之機關，強調機關執行各自任務時，必須與其他機關協調<sup>76</sup>，俾有效且有效率地達成金融穩定任務。

##### 1、財政部與英格蘭及 PRA 之協調

首先，該法明定財政部、英格蘭銀行與 PRA 在執行有關英國金融體系穩定任務、或所執行任務影響公共利益時，必須相互協調合作<sup>77</sup>。財政部與中央銀行及 PRA 依法必須共同擬定一份有關三者間如何協調之瞭解備忘錄<sup>78</sup>。財政部應提交瞭解備忘錄予國會並公布之。

英格蘭銀行總裁與財政大臣應在 FPC 公布金融穩定報告後，儘速開會討論該報告及任何與英國金融體系穩定相關之事項。財政部應於會議後 6 週內經洽商

---

<sup>75</sup> 2012 年金融服務法第 74 條。

<sup>76</sup> 英格蘭銀行有關金融基礎設施之監理政策，亦會洽商並協調財政部、PRA、FCA 等機關。英格蘭銀行以處理主管機關身分評估金融公司是否符合可啟動解決機制之條件時，亦會洽商財政部、PRA 或 FCA。

<sup>77</sup> 2012 年金融服務法第 64 條。

<sup>78</sup> 2012 年金融服務法第 65 條。瞭解備忘錄可納入其他執行英國金融體系穩定任務之機構，例如 FCA、金融服務產業賠償計畫之計畫管理機關。

英格蘭銀行後公布會議紀錄，但如財政部認為於前述期間揭露會議紀錄將牴觸公共利益，得經洽商英格蘭銀行後不予公布<sup>79</sup>。

## 2、PRA 與 FCA 之協調

另外，在新架構所創造的「雙峰」金融監理架構下，個體審慎監管機關 PRA 與 FCA 執行各自政策任務時，亦須相互協調合作。協調方式及內容如下<sup>80</sup>：

(1)監管機關執行其任務之方式可能負面影響另一監管機關推動政策目標

時，前者必須洽商後者。

(2)監管機關執行其任務涉及共通監管利益時，得請求另一監管機關提供資

訊及建議，但限於後者擁有的相關資訊與經驗。

PRA 與 PFC 依法必須共同擬定一份有關各自在執行涉及共通監管利益事項之任務時所扮演的角色，以及二者間如何協調之法定瞭解備忘錄，且每年至少檢視一次該備忘錄。PRA 與 PFC 依法必須公開該法定瞭解備忘錄並提交予財政部，再由財政部提交予國會。<sup>81</sup>

英格蘭銀行為行使金融穩定政策目標任務之必要，得於洽商 PRA 或 FCA 後，以書面要求 PRA 及 FCA 提供資訊或文件<sup>82</sup>。

<sup>79</sup> 2012 年金融服務法第 4 條修正之 1998 年英格蘭銀行法第 9X 條。

<sup>80</sup> 2012 年金融服務法第 6 條修正之 2000 年金融服務與市場法第 3D 條。

<sup>81</sup> 2012 年金融服務法第 6 條修正之 2000 年金融服務與市場法第 3E 條。

<sup>82</sup> 2012 年金融服務法第 4 條修正之 1998 年英格蘭銀行法第 9Y 條。

## 肆、我國中央銀行之治理安排

我國中央銀行的首要任務為維持物價與金融穩定，並積極參與金融體系的建置與改革。中央銀行雖隸屬於行政院，但得獨立制定及執行其職掌的貨幣、信用及外匯政策，其政策作為亦應向行政與立法部門負責。另隨著國際間各國中央銀行致力於資訊透明化，以降低金融市場的不確定性與不安的潮流，我國中央銀行透過各種方式公開有關其政策作為的相關資訊，有助於提升公信力並促進政策的有效性。

### 一、法律定位及所有權

我國中央銀行過去也辦理一般銀行業務，例如吸收存款並從事放款業務，中央銀行法於 1979 年（中華民國 68 年）修正後，中央銀行不再吸收存款亦不從事放款，為國家銀行，資本由國庫撥給，資本全部為中央政府所有，不得轉讓。

我國中央銀行法之規範內容包括經營目標、資本、組織、業務等，與其他國家中央銀行法的架構相似。

### 二、目標及任務

如同現代各國中央銀行，我國中央銀行之目標及任務均以法律明確規定，此為確保良好治理的核心之一。

## （一）目標

我國中央銀行法明定之中央銀行經營目標包括促進金融穩定、健全銀行業務、維護對內及對外幣值、在上述目標範圍內協助經濟之發展。值得注意的是，2007 年金融危機發生之前，我國中央銀行法即已明定金融穩定目標，且我國中央銀行一直以來係將金融穩定與物價穩定視為貨幣政策之目的。

## （二）任務

### 1、貨幣穩定任務

我國中央銀行依法獨立制定貨幣政策，並自主使用準備金制度、貼現窗口制度、公開市場操作、金融機構轉存款與選擇性信用管制等貨幣政策工具執行貨幣政策任務，不受政治壓力干擾或不當影響。

中央銀行為外匯業務主管機關，得自主進行外匯市場的管理，其管理原則上尊重市場機制，僅於季節性與偶發性因素干擾造成匯率無法反映經濟基本面時，方進場調節。另中央銀行自主管理及運用其依法持有的外匯存底時，係以流動性、安全性及收益性為基本原則，並兼顧促進經濟發展。

### 2、金融穩定任務

促進金融穩定與健全銀行業務為中央銀行法定經營目標。惟中央銀行與金融監督管理委員會均負有促進或維持金融穩定之法定職責，中央銀行在金融穩定政

策之執行，主要在於總體審慎監理。中央銀行依據 IMF 發布的準則並參考主要國家中央銀行的總體審慎評估方法，建置金融穩定評估架構並每年發布 1 次金融穩定報告<sup>83</sup>。

此外，中央銀行透過與其他行政機關的溝通與合作機制，並交換資訊，亦積極參與國際間有關金融穩定之監理合作，促進我國金融穩定。

### 3、支付系統穩定任務

中央銀行所參與的支付系統活動，除通貨發行與管理外，最重要為大額支付系統營運者的身分，以確保大額匯款跨行清算的安全與效率<sup>84</sup>。中央銀行以其在全體支付系統的核心地位，致力於確保支付系統健全運作，並督促金融機構改善相關業務，提供有效率且完整的服務。

我國重要支付系統包括中央銀行同業資金調撥清算作業系統、票據交換結算系統、金資跨行支付結算系統、票券集中保管結算交割系統、中央銀行中央登錄債券系統，均於中央銀行進行資金清算作業。

### 4、最後貸放者任務

中央銀行依法得對銀行提供各項融通，包括合格票據重貼現、短期融通及擔保放款之再融通。

---

<sup>83</sup>我國中央銀行於 2008 年（民國 97 年）提出第 1 份金融穩定報告。

<sup>84</sup> 銀行法第 47 條之 3 規定，金融監督管理委員會監督及管理銀行間資金移轉帳務清算金融資訊服務事業與徵信資料處理交換服務事業。

## 5、提供金融體系基礎設施任務

我國中央銀行亦提供金融體系所需之基礎設施，包括鈔券發行與流通管理、對金融機構與政府提供銀行服務、提供大額支付清算系統服務。

## 6、提供政府服務任務

中央銀行經理國庫業務，經管國庫及中央政府各機關現金、票據、證券之出納、保管、移轉及財產契據之保管事務。由於中央銀行並未設分支機構，目前委託金融機構辦理國庫業務。

## 7、金融規範、審慎政策與審慎監理任務

我國於 2004 年（93 年）成立金融監督管理委員會，統籌監理各類型金融機構。中央銀行自此不再辦理金融機構之一般業務檢查，僅依中央銀行法賦與之職責，對金融機構進行必要查核，以及針對金融機構所辦理與本行政策任務相關之業務，進行專案檢查。

中央銀行並得要求金融機構據實提報財務報告、財產目錄或其他相關資料及報告。

## 三、組織

### (一) 總裁及理監事

我國中央銀行法規定，總裁綜理行務，執行理事會決議，對外代表中央銀行，並為理事會(及常務理事會)主席。設立理事會負責重要決策及事項之核定及(或)審議，設立監事會負責監督中央銀行。

#### 1、任命程序

總裁、理事及監事均由行政院報請總統派充。

#### 2、任期

總裁任期為 5 年，期滿得續任命之。理事任期為 5 年，監事任期為 3 年，期滿得續派連任。前述任期保障規定，可避免總裁、理事與監事受政治壓力或不當影響。

#### 3、資格條件

中央銀行法規定財政部長與經濟部長為當然理事，行政院主計長為當然監事之治理安排，可維持與政府的關係。

我國中央銀行法僅以產業代表行為外部理事之資格條件，至於外部監事則無資格條件之規定。

## （二）決策結構

我國中央銀行設立單一的決策單位「理事會」，除負責貨幣、信用及外匯政策之審議及核定外，並負責中央銀行業務計畫、預決算、單位設立裁撤及主管人員任免之審議及（或）核定。理事會有關決策之制定係採合議制，其委員包括財經部會首長及外部委員，可提升決策獨立性與品質。

設立監事會，檢查或稽核中央銀行資產負債、帳目、貨幣發行準備與數額，審核中央銀行決算及調查違規情事等內部監督事項，可提升中央銀行的有責性。

## 四、與政府關係

我國中央銀行雖具獨立地位，但其政策執行上仍宜與行政部門之其他政策配合。依中央銀行法及行政院組織法之規定，中央銀行由行政院設立，隸屬行政院，其與行政院的財經部會（金融監督管理委員會、財政部等）之聯繫更能密切，也更能發揮政策效能。

實務上，中央銀行總裁列席行政院會，並與財經部會及金融監督管理委員會有各種可保持良好溝通的管道，包括正式會議、非正式的電話與電子郵件等。例如，中央銀行與金融監督管理委會就會行之共同法定任務「金融穩定」，相互諮詢有關金融機構規範與監理之意見，並交換有關資訊。又例如，中央銀行經理國庫業務時，必須與國庫主管機關財政部溝通協調，並與其他往來機關聯繫。

但中央銀行與行政機關的互動，應注意避免受到政府不當影響，損及中央銀

行自主性。

## 五、有責性及資訊透明

### （一）有責性

我國中央銀行得獨立制定及執行法律賦與之政策目標任務，惟其政策作為仍應向行政院及立法院負責。

中央銀行法明定中央銀行總裁、財政部長及經濟部長為當然理事，行政院主計長為當然監事，使行政部門得參與中央銀行的決策會議並監督中央銀行，應屬行政部門對中央銀行之監督。

總裁出席立法院的質詢及預算審查會議，並向立法院提出業務報告及專題報告，使中央銀行受到立法院監督。

另外，理事會與監事會均有外部成員，是一種外部監督形式。

中央銀行公布有關貨幣政策決策、政策執行與金融資訊，使金融市場參與者瞭解中央銀行的貨幣政策行動與策略，大眾亦可評量中央銀行績效（政策目標之達成與否），可提升中央銀行事實上有責性。

### （二）資訊透明

我國中央銀行在政策決策、政策執行與金融資訊等方面有相當高的透明化程度。目前相關作法摘述如下：

- 1、 每季理監事會議後立即發布新聞稿並由總裁召開記者會，對貨幣政策決議內容作說明與溝通。
- 2、 每日召開記者會、發布新聞稿或參考資料，詳細說明中央銀行各項業務。
- 3、 決策高層不定期就中央銀行相關議題，向媒體說明立場，增進與大眾的溝通。
- 4、 對於重大特殊政策或措施，召開記者會、說明會、發布新聞稿或印製手冊說明政策內容。
- 5、 公布年報、財務報表（資產負債表及損益報表）。
- 6、 定期及不定期公布與中央銀行執掌事項相關的金融資訊。
- 7、 每年公布 1 次金融穩定報告。
- 8、 於中央銀行網站揭示前述公開資訊，使大眾可獲得即時、完整且正確資訊。

## 伍、心得與建議

### 一、心得

2007 年全球金融危機發生以來，各國政府為預防金融危機再次發生，紛紛更改其金融監理架構，賦與中央銀行「金融體系穩定」任務與權力。為確保有效

率執行新賦與之任務與權力，中央銀行的組織與治理安排已有所變革。

1、作者奉派參加 Central Banking Publications (CBP) 舉辦的「中央銀行之法律風險與良好治理」研討課程，了解國際間目前關切及探討的中央銀行治理議題如下：

- (1) 各國中央銀行仍在發展中的「法律治理、風險管理與法規遵循」架構。
- (2) 金融危機後，中央銀行的新任務及新角色，帶來新的期待與新的風險。不同國家的法律與規範結構對中央銀行治理安排的影響，以及如何幫助中央銀行面對新的挑戰。
- (3) 美國準備體系、歐元體系及其他國家中央銀行治理體制之趨勢與歧異。
- (4) 對於近年大量成長的跨境銀行業，主管機關如何找到跨境解決方案之法律架構發展與挑戰。
- (5) 過去金融機構大到不能倒的觀念，取而代之為前瞻性監管概念。監管主管機關要求具系統重要性的金融機構提出處理與恢復計畫 (Resolution and Recovery Plan, RRP) (亦稱生前遺囑 (Living Will))，避免個別金融機構影響整個金融體系的健全運作。

2、2007 年金融危機發生後，英國國會修法擴大英格蘭銀行之金融穩定政策責任，英格蘭銀行爰配合積極調整內部治理安排，以及與其他相關機關之間的協調機制。經初步歸納其治理之理念與運作重點如下：

- (1) 英格蘭銀行為有效率地執行其既有與新增任務，提出「一個銀行，單一使命」的組織概念。透過重要決策單位之人員重疊設計，嚴謹完整的資訊分享程序等，以達成依法協調運作，並避免衍生可能的法律風險。

- (2) 總體審慎機關 FPC 如何執行英格蘭銀行的總體審慎政策，其在英格蘭銀行治理安排中之角色。FPC 對個體審慎監理機關 PRA 與 FCA 之法定建議權內容為何，三個單位間如何依法協調及合作。
- (3) PRA 之管理架構及其治理安排是否或如何受到英格蘭銀行影響。
- (4) PRA 執行其法定個體審慎監理功能之決策治理安排情形，尤其重視對從事具重要經濟功能（Critical Economic Function, CEF）主要活動之金融機構之監理。
- (5) 健全運作的金融市場基礎設施（Financial Market Infrastructures, FMIs）有助於降低金融市場風險，因此對 FMI 之監理當屬英格蘭銀行金融穩定任務之一環。
- (6) 建立倒閉金融公司處理機制，由英格蘭銀行擔任處理主管機關，可利用穩定或其他工具作成健全的處理安排，有調理地處理倒閉公司問題，以達成金融穩定目標。

## 二、建議

經探討及比較各國與我國中央銀行之治理安排，發現我國中央銀行的治理安排，大致上與其他國家中央銀行的治理安排相似，且均在法律規定或實際安排呈現出中央銀行治理的三個支柱：獨立性、有責性及資訊透明，僅有程度上的不同而已。

其他國家中央銀行於金融危機發生前既有或發生後變革的治理安排，雖然有些是我國現行中央銀行法未明文規定的，但是否值得我國參採，仍宜考量我國整

體金融政策與架構。例如各國為預防再次發生金融危機，紛紛修法明文賦與中央銀行「金融穩定」政策任務，英國更整併總體審慎與個體審慎監理政策目標，由英格蘭銀行負責。但我國目前有關金融穩定政策任務之執行實務，總體審慎政策由中央銀行負責，個體審慎政策由金融監督管理委員會負責，實施情形良好。因此，上述英國新金融監理整合架構，並不適用於我國。

本報告最後參考其他國家中央銀行的治理安排，並考量我國金融政策架構，嘗試對我國中央銀行之治理安排，提出以下較屬法制層面的建議：

1、我國中央銀行從法律及實務層面整體而言，已具相當獨立的地位，可自主制定及執行法律賦與的政策任務。但中央銀行法有關中央銀行獨立性之組織規定，僅有總裁、理事與監事之任命程序與任期保障規定，建議將其他國家立法普遍規定之下列任命相關規定，明定於我國中央銀行法中，以強化我國中央銀行獨立性的合法性、可信賴性，並提升決策品質：

- (1) 明定理事或監事任期交錯規定。我國中央銀行實際上業已採任期交錯方式任命理事或監事，有助於政策之持續性及更新。惟如將此實際作法明定於中央銀行法，可提升大眾對中央銀行政策之可信賴度。
- (2) 明定總裁及（或）理、監事資格條件。各國立法規定的資格條件包括國籍、專業學經歷、地區或產業代表性。我國中央銀行法僅規定農工商產業代表之外部理事至少各 1 名，建議參考各國立法，增訂其他資格條件，以濾除政治任命或任命未具備職務所需專業之人士，以提升決策獨立性及決策品質。
- (3) 明定總裁及（或）理、監事解任原因。總裁及（或）理、監事雖受任期

保障，但如有損及中央銀行名譽之不當行為，自應予以解任，以對其行為負責。建議參考各國立法，明定解任原因，但應避免以政策原因解任，以免政府以解任威脅，不當影響該等人員之決策。

2、支付系統為現代經濟的重要基礎設施之一，也是重要的金融基礎設施，中央銀行位於支付清算過程的中心位置，除經營支付系統外，並負責監督支付系統。目前我國中央銀行配合國際趨勢，實務上經營大額支付系統，但中央銀行法僅規定票據交換及劃撥結算業務管理權限，至中央銀行對金融支付系統之政策任務與監督權限，卻規定於金融監督管理委員會組織法及該會主管的銀行法中<sup>85</sup>，此在法制安排上實有欠妥。建議參酌其他國家立法，於我國中央銀行法增訂下列事項：

- (1) 將「監督支付清算系統之順利運作」、「致力確保健全及有效率的支付系統」明定為中央銀行之經營目標。(中央銀行法第 2 條)
- (2) 將中央銀行對支付系統之經營、監督權限為完整性之規範及授權。(中央銀行法第 32 條等)

3、各國中央銀行為有效率執行金融穩定政策任務，以預防再次發生金融風暴，紛紛配合調整本身治理安排及相關規範架構，並強調中央銀行與監理機關間之協調合作，例如法律規定英格蘭銀行、FPC、PRA 與 FCA 應協調各自執行之政策任務，並應明確區隔各自權責，及訂定嚴謹的資訊共享程序。許多國家或國際間有關中央銀行與其他機關之協調合作、權責區分說明及資訊共享等，係採用瞭解備忘錄或超法規聲明方式，相當具有彈性且公開。我國目前依據金融監督管理委員會之主管規章<sup>86</sup>，由該會、中央銀行、中央存款保險

<sup>85</sup> 金融監督管理委員會組織法第 2 條第 1 項、銀行法第 47 條之 3。

<sup>86</sup> 金融監督管理委員會組織法第 8 條、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。

公司及其他部會設置金融監理聯繫小組，定期開會協調金融政策事項並交換資訊。為使是項聯繫機制更臻完備及法制化，建議參考其他國家立法及實務作法：

(1) 首先，於中央銀行法明定中央銀行執行政策任務與其他機關任務相關時，應相互協調合作。

(2) 中央銀行與其他金融主管機關協調合作時，建議以有彈性且公開方式，明確說明各自之權責及訂定嚴謹的資訊共享程序，使大眾瞭解機關間如何協調運作及應負責任，並降低因資訊交流之程序疏失，損及中央銀行名譽之風險。

4、對於有些國家金融監管機關要求金融機構提出處理與恢復計畫（Resolution and Recovery Plan，RRP）、或是英國的倒閉金融公司處理機制，以避免引發金融系統風險之國際趨勢，本行雖非個體審慎監管機關，但該制度與金融體系穩定密切相關，其法律架構與實際運作情形，似亦值得本行關注。

## 參考資料

1. Dr. Fabian Amtenbrink, *the Three Pillars of Central Bank Governance – Towards a Model Central Bank Law or a Code of Good Governance?*, based on presentation during IMF LEG Workshop on Central Banking in March 2004.
2. Tonny Lybek, *Central Bank Autonomy, Account, and Governance, Conceptual Framework*. For presentation at IMF LEG 2004 Seminar August 18, 2004.
3. *Issues in the Governance of Central Banks*. May 2009, A report from the Central Bank Governance Group, BIS.
4. *Central Bank Governance and Financial Stability*. May 2011, A report by a Study Group, BIS
5. Andrew Haldane, *Halfway up the Stairs-Identify two future worlds for central banks along with their implications for monetary policy, macro-prudential regulation, operations and transparency*, August 2014, Central Banking vol. XXV No.1
6. Ignazio Visco, *The challenges for central Banks- Demands are being made for central banks to consider financial stability alongside price stability*,

*but that is nothing new for central banks*, August 2014, Central Banking vol. XXV No.1

7. Claudio Borio, *(Too) great expectation? Macro-prudential policies are a welcome response to the financial crisis, but not necessarily in their current incarnation*, August 2014, Central Banking vol. XXV No.1

8. *Memorandum of Understanding between the Financial Conduct Authority and the Bank of England, including the Prudential Regulation Authority.*

<http://www.bankofengland.co.uk/financialstability/Documents/fmi/mou.pdf>

9. *Memorandum of Understanding (MoU) between the Financial Conduct Authority (FCA) and the Prudential Regulation Authority (PRA).*

[http://www.bankofengland.co.uk/financialstability/Documents/overseeing/fs/fca\\_pra\\_draft\\_mou.pdf](http://www.bankofengland.co.uk/financialstability/Documents/overseeing/fs/fca_pra_draft_mou.pdf)

10. *Macprudential Policy at the Bank of England*, by Paul Tucker, Deputy Governor for Financial Stability, and Simon Hall and Aashish Pattani of the Bank's Macroprudential Strategy Division, Quarter Bulletin 2013 Q3.

11. *The Prudential Regulation Authority's approach to banking supervision*, June 2014.

12. *The Bank of England's approach to the supervision of financial market infrastructures*, April 2013.
13. *The Bank's approach to resolution*, October 2014.
14. 立法院公報第 68 卷第 83 期院會紀錄。
15. 中華民國中央銀行之制度與功能 (92 年版)
16. 中央銀行之金融穩定目標簡介  
<http://www.cbc.gov.tw/np.asp?ctNode=298&mp=1>
17. 金融監督管理委員會之沿革  
<http://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=11&parentpath=0,1>
18. 我國中央銀行法。