

行政院所屬各機關出國報告

(出國類別:其他)

參加 SEACEN 研訓中心舉辦中央銀行治理研討會
「在全球不確定性下中央銀行治理之相關問題」
報告

服務機關:中央銀行

出國人員職稱:襄理

姓名:陳曉玫

出國地區:菲律賓馬尼拉

出國期間:105.9.26~105.10.1

報告日期:105.12.29

目錄

壹、前言	1
貳、央行治理	3
參、當前變動環境下的央行任務目標	5
一、央行應負起穩定金融的任務職責	5
二、央行應有執行穩定金融任務之配套工具	9
肆、央行政策有效傳遞之要件	11
一、組織結構	12
二、決策主體成員之任免及資格	13
三、決策程序	14
四、財務自主	14
五、權責性	15
伍、研討心得與建議	18
參考文獻	21

圖表目錄

圖 1 2009 年各國央行負責金融穩定任務之情形	6
圖 2 47 國央行政策目標重要性之比重	9
圖 3 各國央行規範提供流動性援助之文件數	11
圖 4 各國央行之法定應提報告文件數	17

壹、前言

SEACEN 研訓中心舉辦之「在全球不確定性下央行治理之相關問題」(Issues in Central Bank Governance amid Global Uncertainties) 研討會，於 105 年 9 月 27 日至 30 日在菲律賓馬尼拉的菲律賓央行舉行。研討會由國際清算銀行 (Bank for International Settlements, BIS)「中央銀行治理論壇」前秘書長 Dr. Gavin Bingham 主持，邀請菲律賓央行總裁 Mr. Amando M. Tetangco, Jr. 致開場詞，講師包括菲律賓、寮國、斯里蘭卡等三個國家的央行副總裁，國際清算銀行資深經濟學家 Paul Moser-Boehm，世界銀行南亞首席顧問 Ranee Jayamaha 博士，國際貨幣基金等專家學者；會議並安排與會各國央行人員分組討論及進行結論簡報。與會人員包括來自孟加拉、柬埔寨、香港、印尼、尼泊爾、巴基斯坦、巴布亞新幾內亞、斯里蘭卡、菲律賓、泰國及我國等 11 國央行高階主管 27 人，並有 SEACEN 研究及訓練部門主管 3 人。

本次研討會討論重點，係有關目前國際經濟金融情勢下的央行治理議題；旨在探討央行處於當前經濟，政治與制度持續變遷環境下的職責、權力和能力，以及如何使央行政策有效傳遞，並且論及央行決策人員之任免機制，財務資源之運用，以及權責性(accountability)與透明度(transparency)等央行自治項目。

研討會以一天半時間進行「理想央行治理模式」之分組討論與簡報，由各組研提一個虛擬國家的理想央行治理模式：依據假設的國家經濟環境前提，訂定有效傳遞央行政策的關鍵性治理安排，包括央行在特定總體經濟背景下，應有單一或多重任務與目標，對應任務之央行權力範圍與決策體，央行決策成員之任期、任命與決策方式，央行資本來源與操作盈餘繳庫之規範，以及央行政策透明度和權責性等議

題。針對各組簡報之央行治理模式，與會人員進行熱烈討論及互動回饋，以釐清央行治理概念與關鍵問題，俾提出適合國情的央行治理規劃框架。

本報告第壹章為前言，第貳章說明央行治理意義，第參章探討全球金融危機後央行任務、權力之改變，及該等改變對央行治理的意涵。第肆章討論央行政策有效傳遞之條件，包括治理架構、組織結構與決策程序，並說明央行承擔權責應具有資源與自治能力，包括財務與人力之自治，以及央行應有權責性等。第伍章為研討心得與建議。

貳、央行治理

央行是公部門機關，負有公共政策使命，具有獨立執行公共政策之權力，且不以獲利為營運目標。央行治理涉及央行的政策目標、央行如何執行政策以達成目標、央行執行工作的程序，以及央行應具有權責性，以獲取各界信任，並強化其政策傳導效能。落實央行治理，有助於央行政策目標之達成。

BIS 為協助各國央行發展良好治理機制，成立央行治理論壇，其下設有央行治理小組(Central Bank Governance Group)與央行治理網絡(Central Bank Governance Network)，並有秘書處(設有央行貨幣與經濟研究部門，Monetary and Economic Department)提供該二單位業務運作之必要協助。治理網絡由 BIS 各會員國央行組成，係針對央行治理議題收集並共享資訊的非正式合作機制；治理小組由會員國選取最多 9 名央行總裁組成，針對央行治理議題進行討論，目前由瑞典央行總裁 Stefan Ingves 擔任主席，成員包括墨西哥、斯洛維尼亞、南非、泰國、美國、中國大陸及 ECB 等央行總裁。

治理問題涉及組織目標、達成目標的組織結構、決策制定與作業程序等。由於央行是公務單位，央行治理與民間企業的公司治理顯著有別。公司治理係指公司以獲利為目標，賦予董事會對經理人解雇職權，董事會成員任期不須交錯，公司可自訂營運目標與手段，且管理階層應負責界定策略目標；廣義公司治理並涉及股東對經營者的監督與制衡機制，透過制度安排，協調公司與全體利害關係人(股東、債權人、員工等)間的權責關係，確使公司決策有效性，並維護公司利益。就央行治理而論，央行政策目標明確，各國央行均以物價穩定作為當然的任務目標，且有法規明定達成目標之決策與措施；此外，央行管理階層與決策主體成員之任免不得輕易行事，有一定之任期，且

成員任期應該交錯，至於財務方面，央行不以追求獲利為目標，其盈餘分配與獲利上繳國庫等節，亦應明文規定；另央行應受國會及民眾監督。

BIS 央行治理小組於 2009 年 5 月報告指稱，任何機構(含央行在內)達成有效治理之三要件為(1)明確且良好定義的目標。(2)適當的權力與資源。(3)目標與誘因(incentive)的密切配合。而且央行有效治理必須將國家所處環境列入考量，並非各央行均一體適用相同的治理模式。

良好的央行治理原則，必須授予央行實現其任務目標之足夠程度自主權，並在明確的法律和業務框架內運作。另央行應該是可信任的，其行動具有透明性，且應與全體利益相關者溝通；亦即應有明文規定央行的任務、權力、功能、工具、法規及監理權，以及關於央行理事會組織、理事與總裁之任命，央行權責性，財務業務接受外界檢視與監督等。

如 BIS 所述，鑒於各國央行職權範圍和性質不同，各有其歷史背景，且政治，社會，文化和經濟條件均有差異，且各央行在設計治理安排時尚需加入權衡和妥協考量，因此並無放諸四海皆準、全體央行可共同適用的治理框架，所以各國央行應考慮適合本身特質、情況循序漸進達成治理安排與規劃。至於理想治理模式之訂定，各國央行可參考其他國情類似國家的央行治理模式，依據本國國情加以修正調整。

參、當前變動環境下的央行任務目標

一、央行應負起穩定金融的任務職責

針對央行的任務目標，BIS 央行治理論壇提出以下項論點，說明央行應負起穩定金融責任，理由包括(1)金融不穩定將衝擊總體經濟環境，不利於經濟活動與物價穩定，及貨幣政策傳導效能。(2)央行是銀行體系流動性之最終提供者，而流動性與金融穩定密切相關。(3)央行執行貨幣政策應關注總體經濟發展，由於央行了解金融市場、金融基礎設施，以及金融機構，因此在執行金融穩定政策上責無旁貸。基此，央行應負有金融穩定之責，參與相關政策之制定與執行，且應有適當配套之執行工具與權限。

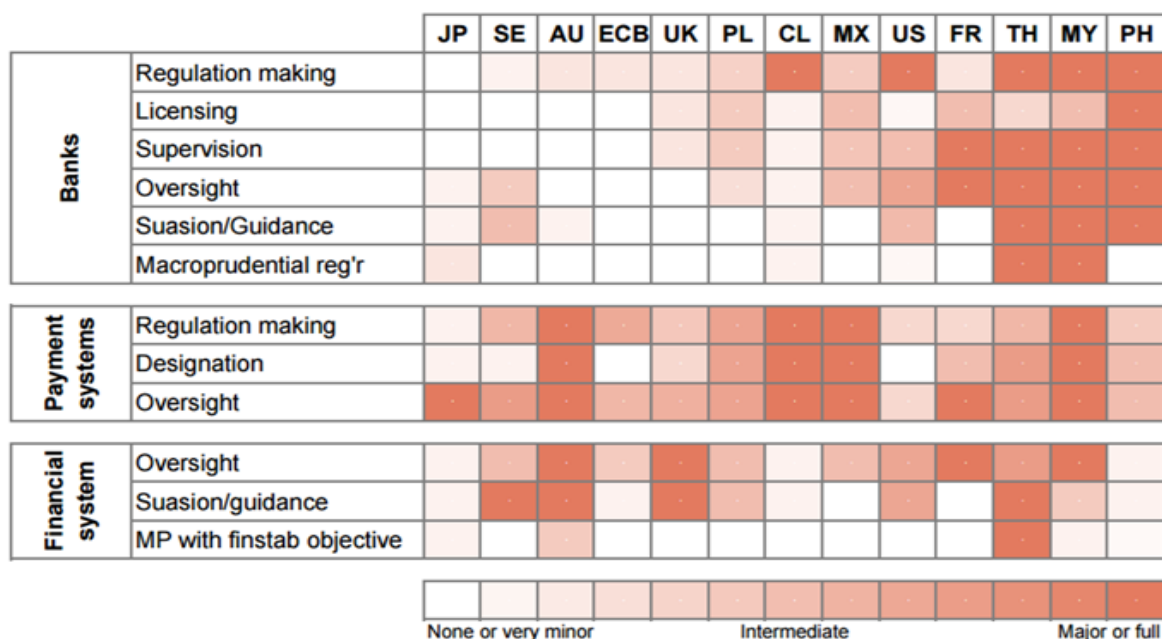
BIS 並主張，央行金融穩定任務與治理架構，應與貨幣政策職責相容。另因央行無法獨力達成金融穩定任務，其他機關如財政部、存款保險公司等單位亦各具穩定金融責任，故需釐清各機關的權責範圍，俾能有效率分工執行任務，且央行應於維持本身獨立性的同時，與其他機關更密切合作，以達成政策目標。

金融穩定目標與物價穩定目標顯著不同，物價穩定容易定義且績效易於評估衡量，但金融穩定則有定義困難及難以具體量化衡量的問題，以致相關規定不易立法，對於央行治理是一項挑戰。不過，即便金融穩定難以定義衡量，但金融不穩定卻可以感受得到，而且涉及範圍廣泛，諸如金融機構與金融工具、金融基礎建設之支付與清算系統、跨境交易支付及法規系統等，任一項目異常都可能危及金融穩定，因此就央行治理角度而論，應於法規明定央行穩定金融之法定職責，以釐清權責。

觀察 2009 年主要國家央行金融穩定任務的情形(圖 1)，多數央行具有維護金融穩定的目標任務，惟承擔該項任務的責任輕重有別

(圖 1 各項目顏色深者，表示該項責任重；顏色淺者，責任輕)。

圖 1 2009 年各國央行負責金融穩定任務之情形



Source: BIS survey of participating central banks, conducted in 2009

資料來源: BIS, Central bank governance and financial stability

(一) 全球金融危機後央行任務目標普遍擴及於金融穩定

各國央行具有單一或多重任務目標的情形不一，可區分為具有單一任務、雙重任務，以及多重任務者。具有單一任務目標者，如紐西蘭、英國、瑞典、墨西哥等，係以物價穩定作為貨幣政策之主導任務；具有雙重任務者，如斯里蘭卡、馬來西亞等國，其任務目標為物價穩定及金融穩定；至於美國與泰國，則屬具有多重任務目標者，除物價穩定與金融穩定外，尚須兼顧經濟成長。包括澳洲、加拿大、馬來西亞、美國，係將物價穩定目標置於於其他目標之上。

在 2007 年至 2009 年間全球金融危機發生前，各國央行普遍以物價穩定為唯一或首要目標，力求避免通貨膨脹發生。以往央行的傳統任務，係為達成物價穩定，訂定利率、發行通貨、管理流動性(設定通貨膨脹目標)、管理外匯準備、決定匯率政策、擔任銀行與政府

的銀行以及銀行體系最後融通者、維護支付與清算系統穩定、管理金融體系、促進金融部門發展、執行對金融機構之審慎監理，且具有管理政府債務之代理機構功能等。

由於遭受全球金融危機的重大衝擊，各國因此均深切體認，僅有物價穩定並不足以達成金融穩定，如能二者得兼，將有助於創造良好經濟環境，國際間對於央行任務有一顯著共識，即由狹隘的關注物價穩定、訂定通貨膨脹目標任務，擴大及於金融穩定領域。

各國央行為因應全球金融危機之重大變局，普遍就任務目標與組織結構採行對應措施，並因此具有物價穩定與金融穩定雙重目標任務。以菲律賓央行為例，為履行新的金融穩定任務使命，於 2010 年創立金融穩定委員會，由該會負責制定金融穩定相關決策；並於 2012 年建立金融穩定協調會，負責統合協調相關機關任務，提案修改中央銀行規章，管理央行執行最後融通者角色的風險。該等行動符合央行治理理念。

(二) 央行在金融危機時的紓困職責

金融危機發生時，最受關注的金融穩定議題，係有關負責拯救系統性重要金融機構(systemically important financial institutions, 簡稱 SIFIs)和其他金融機構的單位，究竟應該是央行、政府或其他獨立機構。負有維護金融穩定任務的央行，針對金融危機風險，必須預防危機擴大，並對 SIFIs 挹注流動性予以紓困。在 2007 年至 2009 年全球金融危機期間，除各國央行普遍挹注紓困資金外，主要貨幣國家央行並提供額外流動性，以支應並確保跨境支付和結算順暢，本節亦屬穩定金融的另一重要措施。該等流動性協助措施，涉及央行為管理金融危機，動用公共資金的權責與必要規範程序。

央行承擔金融穩定任務並執行緊急流動性支援，擴大操作範圍

和規模，會提高其虧損風險，對其資產負債表產生重大財務與聲譽風險，因此央行必須進行財務風險管理。另外，在整體經濟環境動盪不安下，民眾對於經濟前景的信心受到侵蝕，以致更為嫌惡風險，且對於政府提振景氣的信心薄弱，基此，央行及政府其他部門應攜手合作處理金融機構問題，以強化民眾信心。

由於央行無法獨力執行金融穩定任務，因此在其維持本身獨立性的同時，必須與其他具有穩定金融任務之政府機關更為密切合作，協力達成此一政策使命。為利決策迅速有效，應釐清界定各主管機關穩定金融的分工責任，包括金融監理職責、金融機構倒閉清理、存款（或保單）之保險、政府提供保證、挹注緊急紓困資金等項目之責任歸屬。

(三)應協調物價穩定與金融穩定的衝突

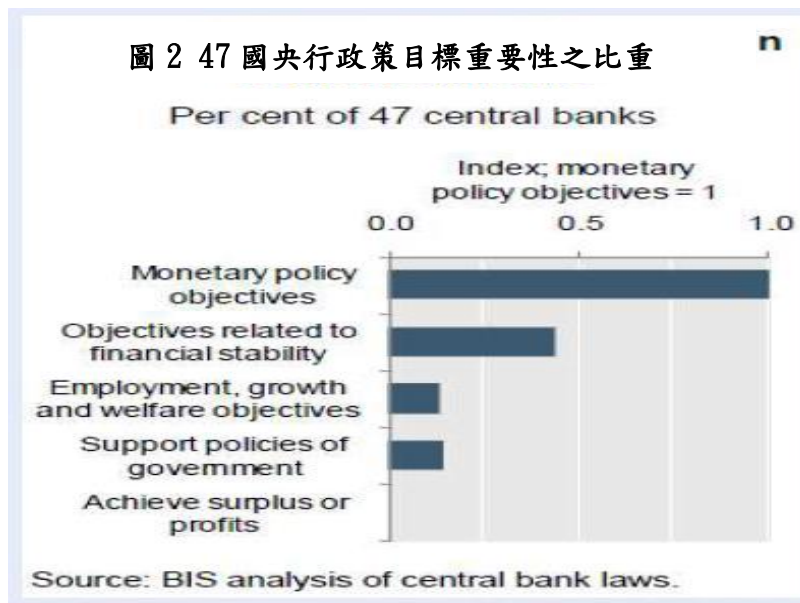
在全球金融危機之後，主要貨幣地區國家央行都面臨擴大任務目標的棘手問題，諸如 SIFIs 的崩落、金融市場趨近於零的極低利率、貨幣數量寬鬆之必要性，央行資產負債表大幅擴張，以及貨幣政策傳遞效能減弱等風險。

當央行兼負金融穩定與物價穩定任務時，由於二項任務目標可能發生抵觸衝突，央行必需予以協調管理。一般而言，有效的貨幣政策（通貨膨脹目標）將有助於經濟成長與金融穩定，並創造經濟發展的有利環境；反之，缺乏效率的貨幣政策導致物價不穩定，恐將危及金融穩定。另就金融穩定任務而論，如果金融體系穩定健全，可使貨幣政策傳遞機制運作良好。

通常央行係以物價穩定為首要目標，金融穩定次之（央行各項政策目標重要性之比重，參見圖 2），二項目標共同間接支持經濟持續穩健成長。而當物價穩定和金融穩定目標發生衝突時，應有一協調機

制，由央行考量當時經濟金融環境需要，並依法規規定，採用央行職權管理之。

如前所述，近年各國央行普遍面臨極低利率水準、貨幣數量寬鬆，以及隨之大幅擴張膨脹的資產負債表，執行貨幣政策環境與以往顯著不同，當央行執行金融穩定任務時，亦應將相關貨幣政策環境列入考量。



資料來源: BIS, Issues in the Governance of Central Banks
Roles and objectives of modern central banks

二、央行應有執行穩定金融任務的配套工具

在央行的金融穩定任務方面，各界關注議題在於央行負擔責任程度如何、是否具有執行任務相稱的配套工具，以及衡量央行達成金融穩定程度的指標。從治理角度而論，現今各國央行擔任的角色與任務更為廣泛複雜，為使央行權責明確，必須有一央行治理框架，於立法條文中明定央行的角色、任務、目標及於穩定金融，並賦予處理金融危機之權力及資源。央行應依法揭示政策目標、行動的基本原則，以及定期檢視及修正法規，以因應不同的金融危機與政策變化。此外，央行應該具有公信力，其行動應具有透明性，且應該與全體利害關係（民眾、金融機構、國會）溝通。

另央行應能取得涉及金融穩定的各項資訊，諸如央行收受融資擔保品之品質、申請緊急融通機構之償債能力、系統性重要金融機構營運情形、金融機構與金融市場、金融體系之關聯等，俾執行其任務。央行可透過報表申報、實地檢查，或經由主管機關相互資訊交流等管道，取得所需資訊。

(一) 央行支持政府經濟成長之目標

全球金融危機迫使央行必需全力支持經濟成長。為避免進一步的全球危機，美國聯準會(Fed)、英格蘭銀行(BoE)、日本銀行(BoJ)和歐洲央行(ECB)均採行非傳統的量化寬鬆措施(QEs)，其中僅Fed已經停止此一寬鬆作為，其他國家央行仍持續執行。

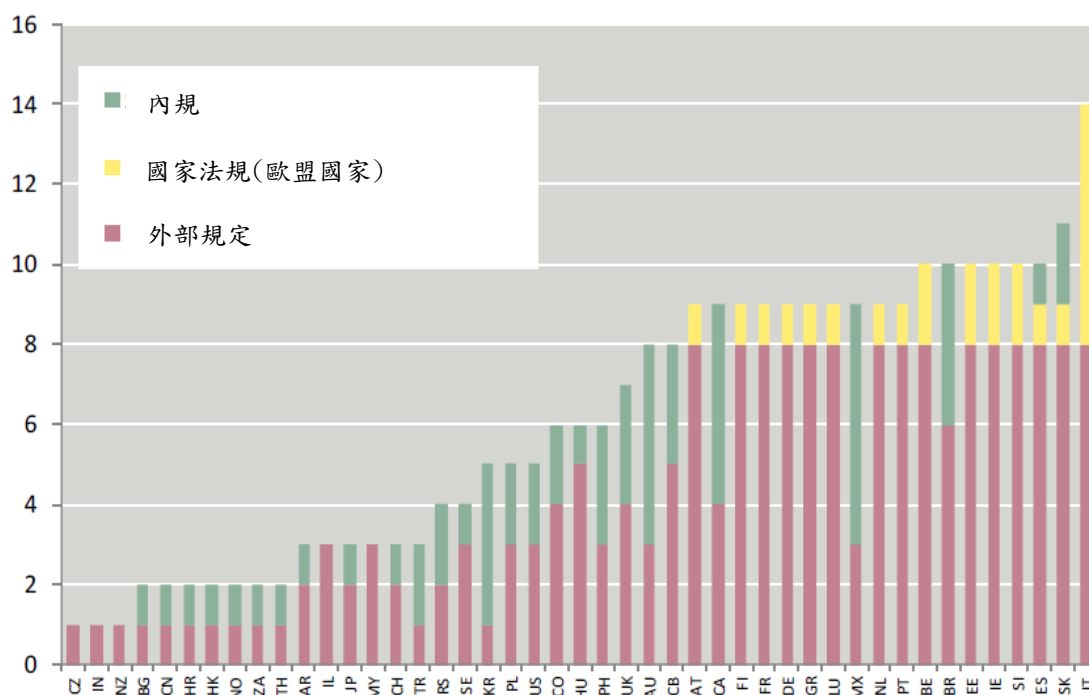
各界對於央行是否該在金融危機時協助政府解決問題，普持正面支持看法。理想上，央行應能在維持本身獨立性的情況下，支持政府經濟成長，惟各國央行協助方式與協助程度，則有分歧不同。如果央行因此而發生損失，並且欠缺政府挹注資金彌平虧損，將使其因財務弱化，損及央行未來執行政策任務的能力，因此央行應遵循治理原則，在治理框架內運作，以降低財務損失；亦即央行應有適當授權，使其在金融危機時期依法對問題金融機構挹注救援資金，並有明確目標、政策工具與財務自主權。若央行因紓困而蒙受損失，亦應有向政府請求補償損失之明文依據，亦即由財政部(國庫)承擔最終風險之責，對於央行虧損予以填補。

肆、央行政策有效傳遞之要件

兼負物價穩定任務與金融穩定任務的央行，必需在貨幣政策、金融監理、總體審慎政策、金融市場結構，以及問題機構之救援、處分、清理等不同政策領域層面進行決策。為執行任務並達成使命，央行必須具有獨立行使職權的能力，亦即行使制定及執行政策之權責，並能獨立運用財務資源。

以金融體系穩定受到威脅、銀行發生危機為例，央行基於穩定金融職責，應迅速提供緊急流動性援助，以有效平息金融危機。鑒於流動性協助涉及動用公共資金，恐有道德風險與財務損失，因此必須有明確法定程序，授權央行在危機發生時，提供流動性資金援助之權力，且明定央行得以挹注紓困資金之額度範圍，以及針對央行發生財務損失之政府補償注資等。關於各國央行明文規定有關提供金融危機流動性援助之法規文件件數，見圖 3。

圖 3 各國央行規範提供流動性援助之文件數



資料來源：研討會資料 Dealing with risks and uncertainty; accountability - why and how

為順利傳遞穩定金融政策效能，除上開明確紓困法定程序外，央行還必需具備有效權責的組織結構與作業流程，且應具有人力與財務自主權，這些項目涉及央行負責決策的主體、主體成員之任用與適格性、主體權責與決策，以及執行決策程序的周延性等。易言之，央行政策之制定及執行，尚涉及人員與財源二項重要資源，包括央行高層及決策成員之任命、人員薪酬及資金運用等項目，均應符合央行自治原則。

此外，央行與其他政府機關間金融穩定任務之協調分工，以及央行強化與外界溝通及落實權責性，對於增進民眾信心與金融穩定政策之有效傳遞亦至關重要。關於央行之對外溝通，除應定期與關鍵利益者進行意見交流外，並應注意溝通方式應簡單明快，且聚焦於重點訊息之提供，避免外界誤解央行執行金融穩定政策之意向。

一、組織結構

組織結構議題涉及央行決策單位之構成，包括央行決策主體的組成方式、代表成員及人數與規模。實務上，關於央行金融穩定政策之決策，有以具獨立性的金融穩定委員會負責，亦有由制定物價穩定政策的理事會或貨幣政策委員會兼負相關責任者。鑒於理事會或政策委員會之組織結構並無顯著差異，且承擔職責任務大致相同，因此以下僅以理事會作為央行決策主體做說明。

雖然各國央行總裁及理事會成員多係經由政治任命，但央行最高合議決策體的理事會普遍具有政策獨立性，並於央行法明定之。理事會每年定期召開數次例行性會議，以投票決或共識決方式，決定央行政策方向。惟若遇緊急金融危機事件，亦應有明確法定程序規範，授權總裁召集法定人數之理事會成員(無須全員到齊)舉行臨時理事會議，決定因應對策。

為利央行事務之運作，理事會有權創造必要的委員會以執行政策，包括設立薪酬、投資、風險管理、支付系統管理、內部稽核、監理或檢查委員會等，並決定央行整體組織結構，發布央行營運及治理準則規章，以及決議與貨幣、金融穩定，支付系統有關事務之決策。另在人事及財務方面，理事會具有同意年度預算及其他營運事務，確認理事之任命與資格條件，以及同意建立資源管理系統，人員雇用、訓練及發展，訂定人員績效及酬勞計畫等權責。

二、決策主體成員之任免及資格

為符治理精神，關於央行總裁與理事會成員之任命程序，應有明確法令規定，明定人員資格條件與任免程序；相關程序細節，也應該讓各界清楚了解。

一般而言，央行總裁職責包括擔任理事會主席，以及對內負責央行執行長職務，管理央行逐日業務運作，對外並代表央行對國會負責等。總裁通常由國家元首或最高行政長官任命，並經國會同意；各國央行總裁任期普遍為四年，一般最長任期為二任，有些國家有年齡限制，規定總裁就任時的年齡門檻。總裁職務之免除，須符合法定程序，例如彈劾或任期屆滿等。

理事會成員由政府任命，任期年限與總裁任期相同；為使政策具有延續性，理事任期應前後交錯。如果理事因死亡、辭職等事由而在任內出缺，其遞補更換須有任命新成員之法定程序，以完成原理事剩餘任期。理事會人數通常在十人以下，一般除央行總裁、財政部長為必然成員外，其他成員主要來自學界、各地區及各產業代表，以兼顧地域性及產業多元性。理事會成員背景多元，可避免決策思考模式相同，有助於多面向意見交流討論。

由於理事會負責決定央行重要政策，因此其成員資格條件應有嚴

格規範，一般主要項目包括：須為本國國民、符合道德標準、符合央行人員清廉、正直、經驗、能力、學歷及年齡要求標準等；至於不具有擔任理事會成員之負面前提條件，包括：有犯罪、違法紀錄，明顯違反央行人員法規、違反理事職責、不能有效執行理事責任，患有身心疾病，以及頻繁缺席理事會議等。

此外，央行任務涉及全民利益，其內部人員應遵守行員行為準則及道德規範，以免因言行不當，影響金融市場穩定。相關準則除一般道德標準要求外，尚包括工作效率、保密、反貪腐、不介入黨派政治活動、避免與業界發生利害衝突，以及不可持有受監理企業之股票等。

三、決策程序

央行決策程序涉及由誰提案以及如何提案之提案準備、決策機構之規模、成員人數，以及組成方式、提案審核（例如決議係採共識決或投票決；如為投票方式決定，並應有明確配套投票規則，以及鼓勵不同意見之開放討論）、執行決策，以及與其他機關共同承擔任務的集體決策程序等，都應妥予安排規劃。提案準備係由央行業務幕僚單位辦理，且在形成決策建議前，應先針對提案意見是否符合央行職權，以及是否對達成央行政策目標進行研究分析，期使決策更為周延。另在面臨金融危機時的央行決策，並須具有預先制定之適當程序規則、齊備的書面文件，以及迅速行動的執行力。

四、財務自主

中央銀行需有足夠財務資源以執行政策及業務運作。由於各國央行所需的資本化程度不同，應有法規明定其資金模式、財務資源需求，以及當其資本基礎受侵蝕時的注資機制。

央行創立時的原始資本，係由政府編列預算提供，使其財務自主。

央行人員薪水結構與營運支出，普遍由理事會核定。央行營運項目包括發行鈔券、公開市場操作、境外投資及財務操作等項目。至於央行收入來源，包括準備金管理運用、外匯操作、銀行借款利息、金融監理收費等。當央行淨值持續一段期間(例如三個月)為負數，央行應向政府請求注資；有的國家係依據國內經濟成長狀況，定期檢討應挹注央行之資本金額。

關於央行獲利分配之原則，係就淨利扣除損失準備、員工退休金提存準備及員工福利金(按:部分央行訂有獲利激勵機制，提撥一定比例獲利做為員工福利基金)等項目，剩餘金額依據法定比率上繳國庫，其餘部分全數轉為保留盈餘，以充實央行資本。有關央行獲利上繳國庫之上限比率，宜由法規明訂，各年實際繳款金額由理事會依據央行財務狀況逐年檢視決議。鑒於央行營運操作不以獲利為目的，其損益會因為各年國內外財經狀況而變動，因此逐年檢視財務狀況，於有獲利時在法定上限比率範圍內決定繳庫數額，而在虧損時申請政府挹注資金，有助於央行財務穩健。

五、權責性

現今央行治理的重要概念，係鼓勵央行應有更大的透明化和權責性。權責性是中央銀行治理及央行自治的重要部分，是指施政單位應該可信任、行動具有透明性，並且與利害關係人進行溝通。由於央行是執行公權力的機關，具有其政策使命，如其執行公權力能獲得各界信任，將有助於政策順利推動，使政策傳遞效果落實，因此其政策之制定與執行應負責且透明，且應能獲得公眾信任。

本次研討會中，菲律賓央行總裁曾就央行治理及權責性說過一段話，足以凸顯該等議題重要性。他說:「央行治理對於菲律賓央行甚為重要。央行的存在是要為人民服務，央行提供的公共服務是奠基

於民眾公共信任之上，因此大眾了解央行政策及政策目標相當重要。當民眾的信任成長，央行的信用度會隨之上升。此種信任會引起大眾對央行政策的適當回應，並使政策提高效能。對央行而言，民眾信任是最重要的資本，甚至比財務資本更重要。」

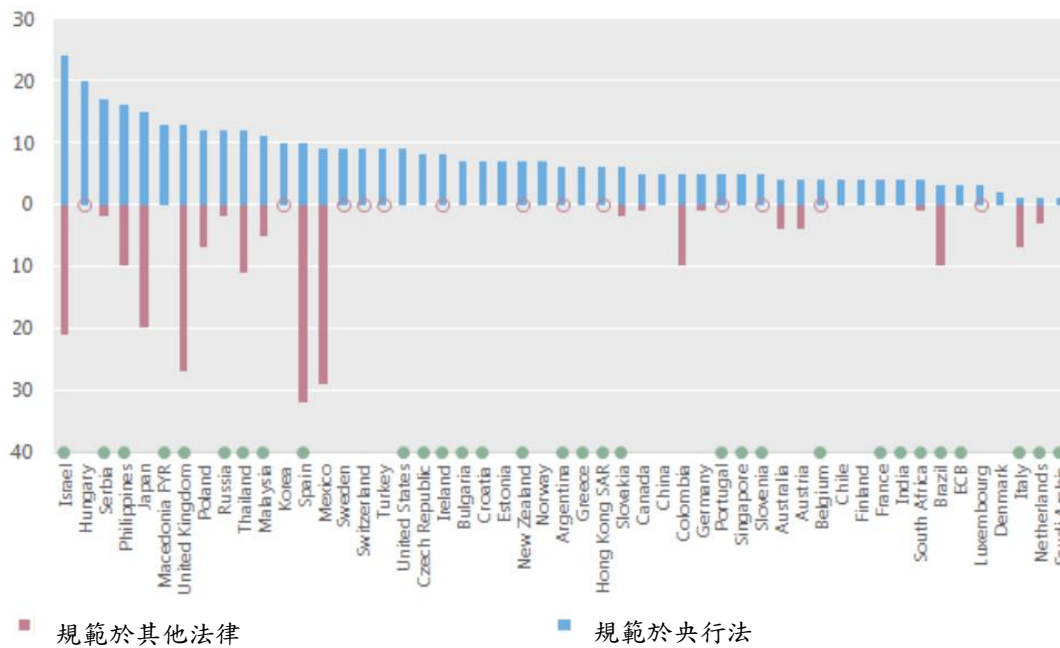
央行獨立性需要權責性，而權責性的關鍵在於透明化的達成；透明程度越高，則央行決策越能被了解，且更能被信任。為使政策易於為各界了解，進而落實政策傳遞效能，中央銀行應以透明的方式施政行事，並使政府國會和民眾持續了解其政策行動。

良好的央行權責性，必須落實監督與業務透明化。央行應與各界溝通，包括對民眾、國會、政府提出業務及施政報告，在財務上接受內部及外部稽核，且行員必須遵守行為準則。關於對外溝通部分，央行應就提案進行公開諮詢、邀外部人加入理事會、公布央行任務目標，加強與銀行之諮詢討論，並與民眾、國會進行雙向溝通。至於透明化部分，主要涉及央行決策資訊之揭露，諸如決策過程與決策結果，以及策略計畫、計畫成本與營運成本等。

關於為落實施政透明化，央行應對大眾、國會、政府提出政策報告乙節，各國央行普遍提出之報告包括：每年對國會及國家最高行政首長提出央行業務及財務年報（例如資產負債表）、年度通貨膨脹報告、金融市場報告，以及法規變動報告；每季提出總體經濟季報與政策檢討，檢視金融體系、金融穩定情形，以及貨幣總計數與一般物價水準的變動及不尋常狀況。此外，央行並應公布央行治理準則與行員行為準則規章。有關公布央行決策部分，多數央行係公布理事會決策或會議摘要，並於決策會議之後，迅速以新聞稿揭露決議重點。本次研討會結論認為，央行所提報告係其與各界溝通的重要管道，由於各國情況不同，央行應視國情與業務提出適當報告，所提項目未必相同（各

國央行法定應提報文件數，見圖4)。另有關央行金融穩定政策部分，鑒於對外揭露決策資訊，恐有引發金融市場震盪及非理性反應之虞，因此不宜即時揭露，相關揭露時程宜予延後。

圖4 各國央行之法定應提報告文件數



資料來源:研討會資，料Dealing with risks and uncertainty; accountability - why and how

(一) 央行財務之監督管理與權責性

央行原始資本額來自於政府預算挹注，使其具有獨立行使職權及營運操作之財務能力，為落實財務透明及避免資源誤用，央行應力行財務權責性，包括執行資金運用計畫，需經由理事會同意，並且必須接受國家審計局、外部公共稽核，以及央行內部稽核等單位之監督審查管理，由該等單位每年獨立檢視央行財務報告。

伍、研討心得與建議

- 一、**央行應明定良好央行治理機制**:央行是執行公權力的公務機關，相關業務攸關民生經濟，因此央行治理具有相當重要性。明定央行政策目標、執行政策的方式與程序，並落實央行權責性，使央行依法依規獨立運作，免於受外界政治力干擾，可強化各界對央行的信任，落實其政策傳遞效能，以順利達成政策目標。央行應發展及明定良好的治理機制架構，並徹底落實。
- 二、**央行治理模式應考量本身情況而規畫**:各國央行職能的範圍性質不同，且各有不同歷史背景及政治、文化、經濟條件，益以各國央行設計治理安排所需考量的權衡與妥協情況不同，並沒有全體央行可一體適用的治理架構存在，因此必需各自規劃適合本身情況的央行治理模式。適當的央行治理架構，可以參考其他類似經濟社會及政治背景國家央行治理經驗，加入本國特定考量因素，修正調整而得。
- 三、**央行穩定金融任務面臨多項挑戰**:全球金融危機後，各國普遍認知的央行任務範圍，係由以往單一物價穩定核心目標，擴大及於兼具金融穩定之雙重任務。央行穩定金融任務面臨多項挑戰，包括(1)金融穩定政策涉及業者利益，恐有道德風險，且政策成效較難衡量。(2)對於維持金融穩定採行政策工具的選擇，涉及決策判斷。(3)金融穩定無法由央行獨力完成，需與其他政府機關合作而共同達成任務。(4)為提供金融紓困，央行面臨較大之金融、財務損失等風險。(5)央行為執行金穩政策而擴大操作範圍與規模，將導致過度暴險。
- 四、**央行治理架構應納入金融穩定目標**:全球金融危機導致央行貨幣政策有效性減弱，各國央行面臨極低利率，量化寬鬆與伴隨擴張

的資產負債表。與物價穩定相較，執行金融穩定任務相對不易，主因金融穩定欠缺具體明確定義，以致有立法困難和障礙。惟央行仍應透過任務、權力與行為的適當改變，提高對通貨膨脹容忍度與彈性，以協調管理物價穩定與金融穩定二項政策目標。易言之，央行法應明定穩定金融之政策目標，且應規範正式的組織與程序，俾據以制定任務決策及執行政策措施。

五、明定央行緊急流動性之紓困權責:當金融穩定受到威脅，應有法定明文規範，啟動央行緊急流動性救援機制，使其執行管理金融風險權責。央行執行紓困涉及龐大利益與資金，為避免道德風險與財務危機，應建構提供救援資金的決策過程與處理程序，包括何時啟動救援、是否提供全數紓困資金、有無紓困上限額度限制，是否應徵提充足擔保品、啟動政府其他部門介入救援的程序與時機，以及政府對於央行紓困後發生財務損失的資金補償等節，均應有明文規定，以釐清央行管理金融風險之權責，確保高效率及有效的救援流程。

六、央行應與政府各機關合作達成金融穩定目標:央行欠缺達成金融穩定的完整政策工具，金融穩定任務必須靠各機關協力合作始能達成。因此以往強調獨立性的央行，必須轉變為在保持獨立性的同時，還要更密切與其他政府機關協調合作，共同分擔金融穩定任務。關於各機關應承擔的金融穩定責任，宜有明確分工，以免發生對於危機因應不及的窘境，並可免於機關間責任不明、相互推諉導致時效延宕的不利衝擊。

七、央行應具有決策組織與財務之自治能力:具有更廣泛任務的央行，必須在貨幣政策，金融監理，總體審慎政策等不同領域範疇做決策，因此需有充分技能與專業知識做為決策基礎。此外，合宜的

央行治理架構與決策程序，除應於法律明定央行任務（目標和權力）外，並應透過法律賦權，授與央行決策組織與財務之自治能力。包括從事決策之主體機構(如理事會或委員會)成員及央行總裁之任免與適任資格、成員任期長短、決策人數規模，以及達成決策之方式(係採共識決或投票決等)、決策權力等；財務上，涉及央行資本來源、人員薪資結構、盈餘分配，各項準備金之提存撥補、獲利上繳國庫之上限比率規定。

八、落實央行權責性以提升政策成效:央行應落實權責性，藉由加強與外界溝通及增進資訊透明度，強化各界對央行的信賴與配合，進而提升央行政策成效。權責性包括配合政府審計單位、央行內控單位，以及外部公共部門對央行財務稽核與監督審查機制；關於央行資訊透明乙節，相關管道包括定期性對國會提報財務、業務年報，對媒體公布央行有關經濟及金融市場發展看法、央行決策方向與決策過程等，並持續與金融機構就金融市場問題進行交流，以期加強與國會、金融市場及民眾的溝通。

參考文獻：

1. Bank for International Settlements (2009), *Communication of Monetary Policy Decisions by Central Banks: What is Revealed and Why*, May.
2. Bank for International Settlements (2009), *Issues in the governance of central banks*, May.
3. Bank for International Settlements (2011), *Central Bank Governance and financial Stability*, May.
4. Charles Goodhart (2010), *The Changing Role of Central Banks*, November.
5. Mervyn King (2016), *The End of Alchemy : Money, Banking, and the Future of the Global Economy*, March
6. Petra Gerlach-Kristen (2013), *Central Bank Financial Stability Policy Structures and Decision Making Processes*, August.
7. Roman Horvath & Dan Vasko (2012), *Central Bank Transparency and Financial Stability: Measurement, Determinants and Effects*, September 22.
8. SEACEN Centre (2016), *SEACEN Seminar on Central Bank Governance: Central Bank Mandates, Powers and Capabilities in a Changing World*. 研討會資料。
9. SEACEN Centre (2016), *SEACEN Seminar on Central Bank Governance: Dealing with risks and uncertainty; accountability - why and how*. 研討會資料。
10. William R White (2002), *Searching for Price and Financial Stability: Challenges for Central Banks*, August.