

出國報告(出國類別：其他)

馬來西亞中央銀行舉辦之  
重新審視金融穩定-前進之路會議

服務機關：中央銀行

姓名職稱：顧石望/研究員

派赴國家/地區：馬來西亞吉隆坡

出國期間：107年10月22日至25日

報告日期：108年1月8日

## 摘要

職奉派於 107 年 10 月 22 日至 25 日間前往馬來西亞吉隆坡，參加由馬來西亞中央銀行舉辦之「重新審視金融穩定-前進之路」，計有來自 17 國中央銀行及監理機關負責金融穩定政策高階主管、金融機構與科技公司代表及專家學者，合計約 100 人參與會議。

本次會議議程包括：中央銀行金融穩定目標之變遷、後危機時代及數位世界之金融相互連結與風險傳染、檢視總體審慎政策設計及有效性、風險文化及營業行為-實務議題及考量因素、政策溝通及危機管理架構等 6 項主題。透過與會代表及專家學者之充分溝通與介紹各國實務運作，所獲資訊可作為我國實施相關業務之參考。

參加會議心得為：(一)貨幣政策須搭配金融穩定措施，以增加金融體系之韌性；(二)金融監理機關應保持警戒並妥適應對下次危機；(三)各國廣泛採用總體審慎政策以落實金融穩定；(四)監理機關應鼓勵金融機構建立機制防範不當行為；(五)中央銀行應持續與大眾有效溝通政策作為；(六)指定具獨立及法定權責機構以有效清理問題金融機構。

研提建議事項為：(一)監理機關持續強化溝通機制，必要時並應協商金融穩定相關事宜；(二)監理機關掌握時事輿情及新增加之系統性風險並妥為因應，以促進金融穩定；(三)主管機關靈活運用總體審慎政策並透過加強與民眾溝通機制，以提升政策成效；(四)監理機關持續強化監理措施並建立跨國監理合作機制。

# 目次

頁次

## 摘要

壹、前言	1
貳、會議議程	2
參、會議主題	
一、開幕致詞	3
二、議程 1：中央銀行金融穩定目標之變遷	5
三、議程 2：後危機時代及數位世界之金融相互連結與 風險傳染	8
四、議程 3：檢視總體審慎政策之設計及有效性	12
五、議程 4：風險文化及營業行為-實務議題及考量 因素	15
六、議程 5：政策溝通	18
七、議程 6：危機管理架構	22
肆、心得與建議	
一、心得	27
二、建議	29
參考資料	32

## 壹、前言

職奉派於 107 年 10 月 22 日至 25 日間前往馬來西亞吉隆坡，參加由馬來西亞中央銀行舉辦之「重新審視金融穩定-前進之路」會議，開會討論期間共 1.5 天。

本次會議與會人員包括亞洲各國(日本、南韓、新加坡、菲律賓、越南、馬來西亞、印尼、斯里蘭卡、汶萊、印度、巴基斯坦、土耳其、沙烏地阿拉伯、科威特及我國)、澳大利亞及紐西蘭計 17 國中央銀行及監理機關負責金融穩定政策高階主管、馬來西亞當地金融業與科技公司代表及學者專家，共同討論全球及地區性與金融穩定相關之重要議題及發展趨勢，合計約 100 人參與會議。

會議目的係藉由金融危機後各國所學到教訓及實施金融穩定改革之經驗為基礎，列出金融穩定當局應關注之優先事項。

會議議程包括：中央銀行金融穩定目標之變遷、後危機時代及數位世界之金融相互連結與風險傳染、檢視總體審慎政策設計及有效性、風險文化及營業行為-實務議題及考量因素、政策溝通及危機管理架構等 6 項主題。本次會議對上述主題均有深入探討並介紹各國實務運作及遭遇問題，與會代表及專家學者均覺獲益良多。

## 貳、會議議程

一、會議時間：2017年10月23日至2017年10月24日。

二、會議議程：

表 1 「重新審視金融穩定-前進之路」會議議程

日期	會議主題
10月23日	<ul style="list-style-type: none"><li>● 開幕致詞</li><li>● 議程 1：中央銀行金融穩定目標之變遷</li><li>● 議程 2：後危機時代及數位世界之金融 相互連結與風險傳染</li><li>● 議程 3：檢視總體審慎政策之設計及 有效性</li><li>● 議程 4：風險文化及營業行為-實務議題及 考量因素</li></ul>
10月24日	<ul style="list-style-type: none"><li>● 議程 5：政策溝通</li><li>● 議程 6：危機管理架構</li></ul>

## 參、會議主題

### 一、開幕致詞

本會議開幕致詞由馬來西亞中央銀行副總裁 Jessica Chew 代表總裁 Nor Shamsiah Mohd Yunus 揭示會議目的係藉由金融危機各國所學到教訓及實施金融穩定改革之經驗為基礎，列出一國金融穩定當局應關注之優先工作事項。

開幕致詞特別強調應賦予各國中央銀行更廣泛金融監理權限及執行權力，以避免發生金融危機，主要內容包括：

#### (一) 下次金融危機發生時點及原因不易掌握

2008 年全球金融危機已過去 10 年，美國著名經濟學家 Paul Samuelson 曾評論：「我們對全球金融危機仍不太了解」。

下次全球金融危機型態可能完全出乎監理機關之預期及業務範圍。目前監理機關對金融系統性風險來源、驅動因素及傳播管道等之瞭解及掌控仍然不夠完整。2008 年全球金融危機爆發前，監理機關雖曾警示次級房屋抵押貸款體系所面臨之龐大壓力，但仍無法預想到次級房貸對全球金融體系及總體經濟造成之重大衝擊。監理機關面臨之挑戰包括下次金融危機可能發生於何處、何時以及傳染之途徑、政策制定者應於何時及如何採取

相關之因應作為。

## (二) 監理當局應保持警戒並妥適因應下次金融危機

近期全球金融穩定風險已溫和上升，且中期風險亦有增加趨勢。新興經濟體面對更加波動之資本流動壓力；部分國家緊縮之財政狀況反映出因實施寬鬆貨幣政策所造成之金融脆弱性。

金融體系風險正在發生新的結構性變化，包括不斷增加的影子銀行及金融科技之發展與應用等，監理機關應保持警戒並針對相關系統性風險來源、驅動因素及傳染途徑等妥為分析評估，以因應下次金融危機。

## (三) 中央銀行應擁有廣泛政策工具以應對金融不穩定風險

近年來，負責金融穩定之各國中央銀行及其他金融主管機關已明確其職責任務，並強化其政策執行權力。然而在許多國家，金融穩定當局在實務運作時，仍面臨相當限制，特別是在危機期間。

馬來西亞 2009 年頒布新中央銀行法，賦予中央銀行更廣泛監理及執行權力，以避免發生金融不穩定風險。上述權力包括清理無法存活(non-viable)之金融機構及督促具系統性風險之金融機構採取措施以減少可能衍生之相關風險，對象則涵蓋銀行及保險公司。

## (四) 強化制度設計，靈活政策架構並加強溝通

各國長期存在的政策架構將面臨越來越大的壓力，因其無法因應目前金融體系快速變遷的發展趨勢。解決方案為強化制度設計，使更多的靈活政策架構能夠出現。制度設計包括明確的決策機構、支持決策的可靠分析、有效的政策反饋循環、強力的監督及具問責的治理架構。另由於預測市場行為不易，面對預期外事件如何及時因應，亦屬同等重要。

有效溝通金融穩定政策至為關鍵，多數民眾期望透過間接資源如社交媒體而非傳統媒介接收訊息，更增加上述挑戰。因應措施包括增加發布金融穩定評論頻率、促進內容可讀性及理解性、直接透過各種媒體闡述金融穩定溝通事宜、加強溝通不同行業及各監理機關間平台有關金融穩定發展之訊息。

## 二、議程 1：中央銀行金融穩定目標之變遷

### (一) 探討議題

新興市場政策制定者在維持金融穩定與經濟發展、金融包容性及貨幣穩定方面經常面臨挑戰。中央銀行如何權衡取捨上述政策目標及執行工具？是否應機動實施非傳統或不同類型之政策以面對不斷變遷之政策目標？

### (二) 主席及座談人員

本議程由馬來西亞中央銀行助理總裁 Donald Joshua Jaganathan 擔任主持人，泰國中央銀行代表 Don



Nakornthab、澳大利亞中央銀行代表 Jonathan Kearns 及東南亞國家中央銀行聯合會 (SEACEN) 代表 Glenn Tasky 擔任座談人。

### (三) 主要重點

1. 泰國中央銀行金融穩定工作三大重點為貨幣穩定、金融機構系統穩定及支付系統穩定。系統性風險係指金融穩定風險，其會干擾金融機構，金融市場及金融基礎設施的中介功能，最終對整體經濟產生負面影響，包括有限的可用性 (limited availability)、大幅增加金融服務成本以及民眾喪失對金融機構之信任。
2. 金融穩定對整體經濟發展至為重要，澳大利亞中央銀行透過管理及提供系統流動性以促進金融體系的穩定，並作為最終流動性供應者的角色，使其在金融危機管理中能發揮關鍵作用。
3. 在危機時期，金融穩定機制必須提供金融體系流動性，並建立有秩序之清算流程以解決系統性重要金融機構 (SIFIs) 之倒閉問題，而無須挹注鉅額公共資金；在承平時期，金融穩定機制必須保護金融體系支付及結算功能，並確保其成長及發展足以支持經濟之融資需求。
4. 2008 年全球金融危機促使監理機關瞭解僅依賴個別金融機構之穩健經營尚不足以維持金融穩定。大型金

融機構發生危機之傳染效果將波及其他金融機構，並危及金融體系之穩定。實施總體審慎監理政策以降低系統性風險，逐漸成為全球監理機關之關注重點。

5.各國中央銀行均職掌貨幣政策，多數並負有金融穩定經營目標並發布金融穩定報告，惟各自之職責及執行工具互異。各國中央銀行組織及功能反映其歷史背景及制度安排，目前並無最適架構之共識。以下為主要國家中央銀行重要職掌之比較(表 2)：

表 2 主要國家中央銀行重要職掌比較

央行	美國 (FED)	歐洲 (ECB)	英國 (BOE)	中國大陸 (PBC)	日本 (BOJ)
發布金融穩定報告	無	有	有	有	有
最終貸款者功能	有	無	有	有	有
審慎監理機關	有	無	有	無	有
金融穩定委員會	成員	成員	內部組織	成員	成員
個體審慎政策	部分	投票決定	有	建議	建議

資料來源：Jonathan Kearns 會議簡報(2018)

6.價格穩定係中央銀行首要職責，惟須在金融穩定環境下扮演重要關鍵功能：

(1) 貨幣政策必須在金融穩定下有效運作

I. 貨幣寬鬆期間，如果銀行體質虛弱(weak)就無法新增放款或增加貨幣供給。

II. 在貨幣緊縮期間，體質虛弱銀行將受到貨幣緊縮不利影響。

(2) 寬鬆貨幣政策對金融穩定可能產生負面影響，例如面對低利率的環境，銀行傾向承擔較多風險而降低授信標準，致信用餘額快速增加，整體槓桿程度過高而危及金融穩定；另金融體系亦應具有承擔總體經濟衝擊之能力，而非為擴大衝擊之來源，例如在房價急劇下跌時期，金融體系應思考如何實施支持實體經濟發展之措施。

(3) 強化金融穩定措施旨在增加金融機構之復原能力（如實施抗循環資本緩衝機制、加強對系統性重要金融機構之監督與管理），並限制家庭及非金融企業之負債比率（如實施放款成數上限）。

(4) 增加金融機構復原能力與總體審慎政策目標一致，惟限制家庭及非金融企業之負債比率，將干擾借貸雙方契約且缺乏政治合理性。

### 三、議程 2：後危機時代及數位世界之金融相互連結與風險傳染

#### (一) 探討議題

數位革命正重塑客戶期望及進入金融產品與服務之管道。監理機關應考量其帶來之機會及風險，包括網絡風險及對金融穩定之影響。金融科技應用日益增加，全球金融產業變得更加敏捷及相互關連。政策制定者應評估相關監管架構是否適足？另瞭解金融部門之商業模式及市場結構發展亦屬重要。

## (二)主席及座談人員

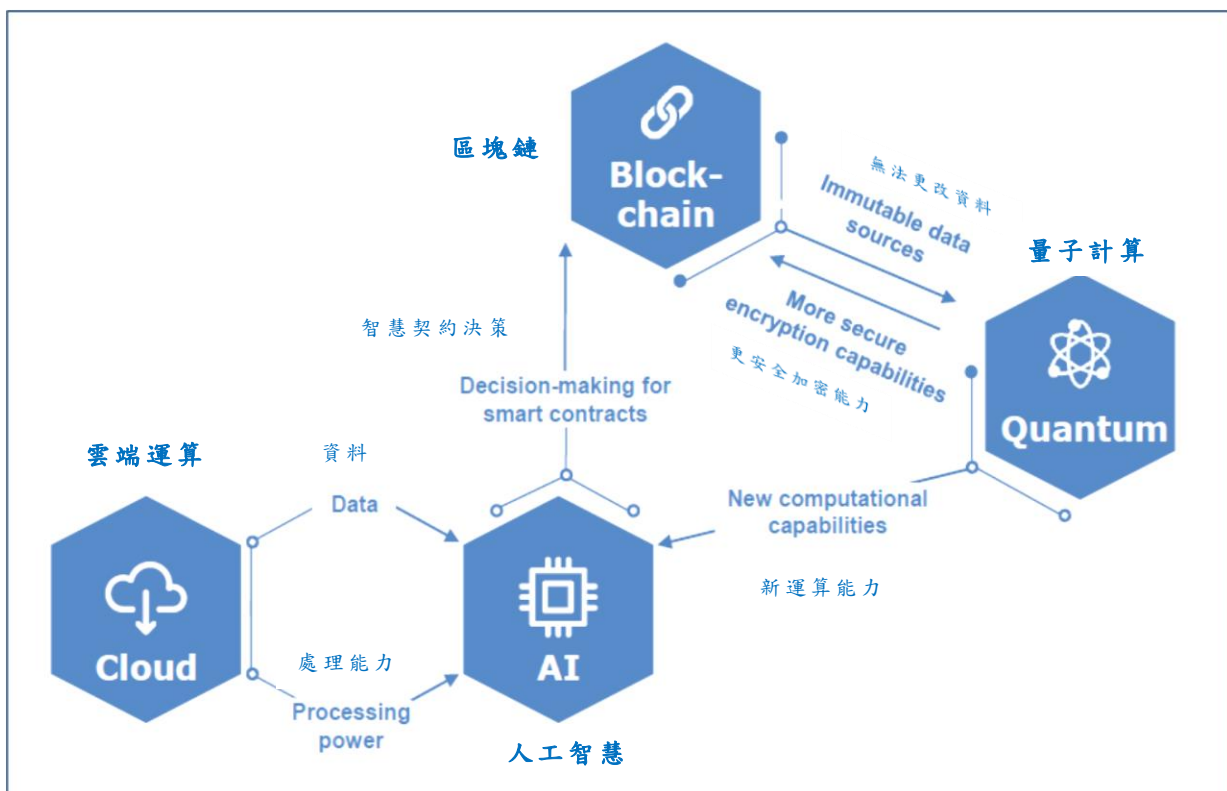
本議程由馬來西亞證券委員會執行董事 Chin Wei Min 擔任主持人，新加坡金融管理局代表 Damien Pang、Catch London 公司代表 Matthew Gardiner 及 Grab 公司代表 Ankur Mehrotra 擔任座談人。

## (三)主要重點

1. 加密資產引發各項有關消費者及投資者保護議題，以及運用其掩護非法活動、進行洗錢及資助恐怖主義等不當行為。加密資產所依據之新科技，可提升金融體系效率及經濟包容性。
2. 人工智慧 (Artificial Intelligence, AI) 正改變金融服務的本質並弱化傳統金融機構之連結性，使創新及既有資源能以非預期方式創造新亮點業務。控管資料隱私及可攜帶性 (portability) 之法規將決定金融機構及非金融機構部署人工智慧之相對能力。
3. 如同其他破壞性科技，人工智慧不是萬靈丹，仍須了

解其他影響金融業營運之新科技如區塊鏈 (Blockchain)、量子計算 (Quantum computing) 及雲端運算 (Cloud computing) 等之互動關係 (圖 1)。

圖 1 新金融科技之強化互動關係



資料來源：Matthew Gardiner 會議簡報 (2018)

4. 英國金融行為管理局 (FCA) 於 2014 年推出監理沙盒<sup>1</sup>，主要階段分為：

(1) 申請階段

投入監理資源並取得與真實客戶共同測試獨特模型的機會，其中提高市場可信度為業者採用監理

<sup>1</sup> 金融監理沙盒係主管機關在可控制風險環境下，針對金融相關業務、或非金融業者，提供可監督之實驗場域，讓參與者測試新商品或新經營模式，並在主管機關同意下，暫時允許排除相關適用法規。

沙盒的主要原因。

## (2) 授權階段

監理沙盒如起始就納入法規考量，授權階段就會明顯單純並屬業務規劃範疇。

## (3) 測試階段

多數新創公司低估測試階段所需時間及資源，以及為現有客戶及新開發業務同時進行服務測試作業所面臨之挑戰。

## (4) 退出階段

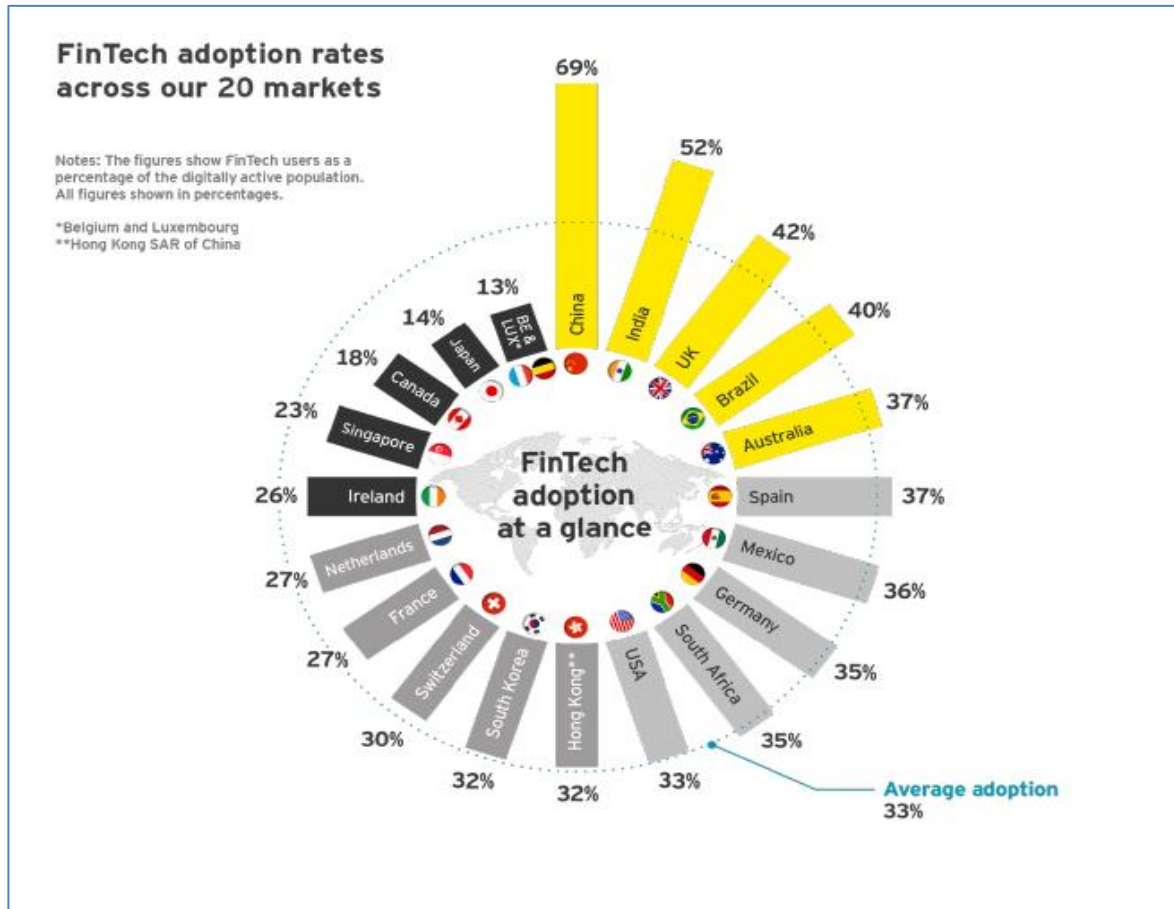
部分公司在退出監理沙盒時要求完全授權，但仍有其他公司採用測試過程中所學到之經驗教訓，重新思考並微調其資源配置及商業模式。

5. 安永公司(EY)調查 20 國採用金融科技報告<sup>2</sup>顯示，中國大陸採用金融科技比率最高(69%)，依序為印度(52%)、英國(42%)及巴西(40%)(圖 2)。

---

<sup>2</sup>詳見「EY FinTech Adoption Index 2017」。

圖 2 各國採用金融科技比率



資料來源：EY FinTech Adoption Index 2017

#### 四、議程 3：檢視總體審慎政策之設計及有效性

##### (一) 探討議題

總體審慎措施主要功能為減低系統性弱點及提高金融體系對金融循環之韌性。評估總體審慎政策有效性須注意對其他部門之外溢效果及與其他政策之互動需要。政策制定者應重新審視如何精進總體審慎政策以面對新產生之風險。在設計及評估總體審慎政策有效性時，須特別考量之因素為何？

## (二)主席及座談人員

本議程由馬來西亞中央銀行副總裁 Jessica Chew 擔任主持人，菲律賓中央銀行代表 Chuchi G. Fonacier、南韓中央銀行代表 Hyung-Kwon Jung 及國際清算銀行 (BIS)代表 Christian Upper 擔任座談人。

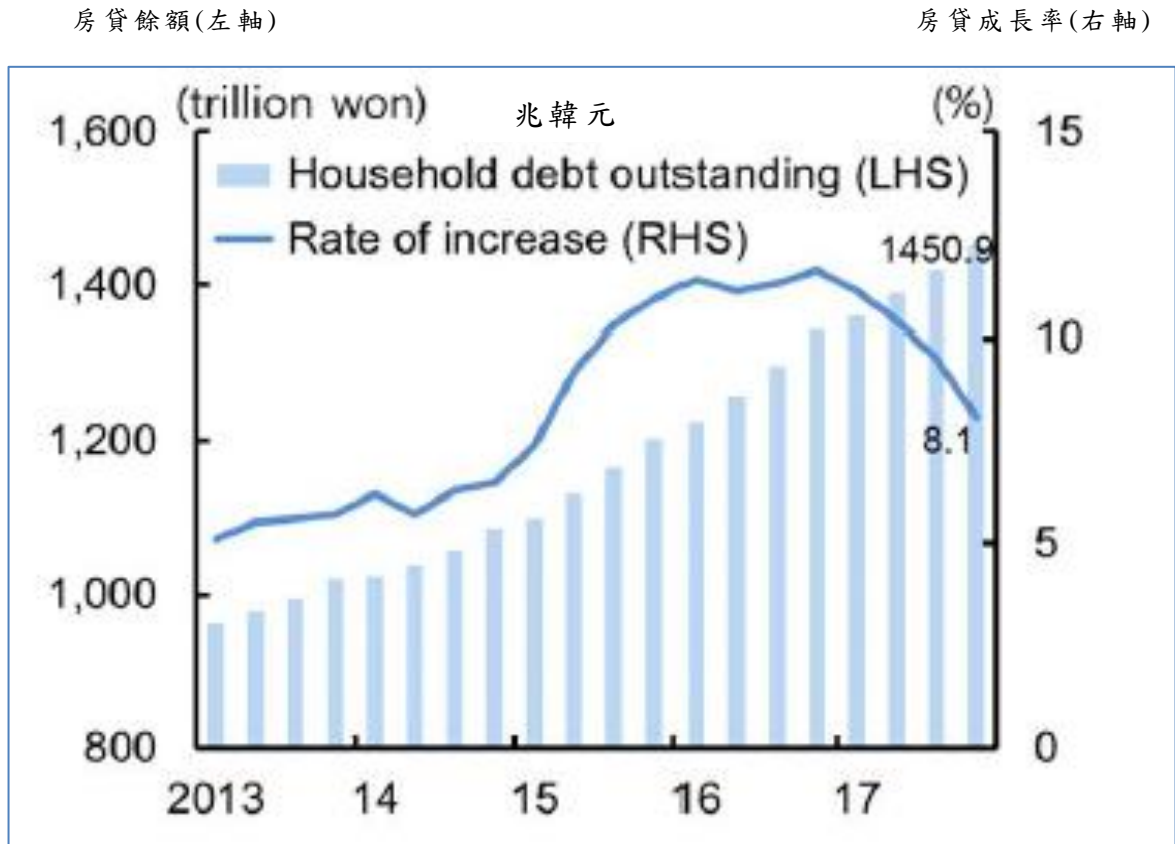
## (三)主要重點

- 1.金融體系過度承擔風險為 2008 年全球金融危機發生主因，使得聚焦於金融穩定及系統性風險之總體審慎政策受到各國重視並廣泛採用。依據國際清算銀行 (BIS) 統計，新興經濟體採用總體審慎政策之頻率高於先進經濟體。
- 2.總體審慎政策主要關注系統性風險及其對總體經濟的影響。總體審慎需要對總體經濟及實施工具有深刻的體認並進行大幅改革。常見之總體審慎政策工具包括：提列動態損失準備、抗景氣循環資本緩衝、抗循環流動性要求、實施貸款成數規範 (loan-to-value, LTV) 及債務所得比等。
- 3.總體審慎政策面臨的主要挑戰：
  - (1)難以界定總體審慎之範圍，遑論如何衡量及其與金融穩定之關連性。
  - (2)與其他政策目標產生衝突，例如低通膨目標。



- (3) 難以及早辨識相關風險並具足夠的確定性。
  - (4) 過多的工具選擇、複雜的相互作用及缺乏合適的模型使總體審慎政策之校準 (calibration) 及有效性評估不易衡量。
  - (5) 混亂的治理運作 (governance arrangements) 使選擇總體審慎工具變得更為複雜。
4. 實施總體審慎政策須注意其對物價穩定與個別金融機構風險之相互影響。實務上，總體、個體審慎及貨幣主管機關應彼此協調合作，並注意政策間之相互影響及外溢效果。
5. 南韓中央銀行於 2017 年初採用貸款成數上限及債務對所得比率 (DTI) 之總體審慎工具以控管大首爾地區 (Seoul Metropolitan Area, SMA) 不斷上漲之房價，直接限縮銀行房屋貸款承作量，致借款人較難取得高財務槓桿之資金，確實達到抑制房價之政策效果。經統計 SMA 房屋貸款承作餘額及成長率在 2017 年第 2 季均已呈下降趨勢 (圖 3)。

圖 3 南韓大首爾地區房貸餘額及房貸成長率趨勢



資料來源：Hyung-Kwon Jung 會議簡報(2018)

## 五、議程 4：風險文化及營業行為-實務議題及考量因素

### (一) 探討議題

金融體系穩定繫於大眾之信任及信心強度，並奠基於集體態度及行為。不當行為之根源為企業文化。金融機構建立適當之風險文化對促進及維護金融穩定至關重要。監理機關如何影響組織文化以達成金融穩定及保護消費者權益之既定目標？金融部門在塑造及加強風險文化的優先事項為何？監理介入如何有助於解決金融部門的不當行為？

## (二)主席及座談人員

本議程由安永馬來西亞分公司(EY Malaysia)合夥人 Dr Chong Han Hwee 擔任主持人，日本金融廳代表 Eiichiro Kawabe、澳洲 Macquarie 大學代表 Elizabeth A. Sheedy 及馬來西亞馬來亞銀行(Malayan Banking Berhad)代表 Gilbert Kohnke 擔任座談人。

## (三)主要重點

1. 風險文化為企業員工對各種風險管理相對重要性的共同認知，包括相關風險管理措施及行為之預期、價值及支持等。風險文化型塑企業管理階層對遵法風險及整體內部控制機制的基礎及支持態度。
2. 風險文化應融入企業治理架構中並影響員工行為及決策。企業建立正當及良好之風險文化須長期持續培育，並非短期一蹴可成。良好的風險文化應落實至每一員工日常行為中，如工作方式及評估、雇用政策、晉升原則及獎勵措施等。企業董事會與高階管理階層應以身作則，採由上而下方式，以建立良好正當之企業風險文化。
3. 員工不當行為將損害金融機構聲譽，阻礙其業務發展及增加成本負擔；對整個經濟及金融體系而言，不當行為可能對廣大消費者及員工造成傷害，致市場參與者對金融機構失去信心，不利其作為金融中介的關鍵

角色。

4. 金融機構不僅應遵循法律規範，亦須重視對維持大眾信任至關重要的道德標準；如缺少上述作為，金融機構不當行為將影響消費者保護及金融市場的公平性與透明度，並導致金融機構本身聲譽及財務受損，亦會侵蝕客戶利益及大眾對金融市場的信心。
5. 監理機關應鼓勵金融機構建立防範員工不當行為之企業文化、內部控制制度、薪資管理等各項管控機制，並廣泛蒐集相關資訊以評估並及時糾正金融機構之不當行為。
6. 風險文化四大組成要素（圖 4）：
  - (1) 價值：公司應塑造風險管理價值。
  - (2) 主動：公司應主動辨識及因應風險議題及事件。
  - (3) 避免：公司應避免違反、低估或錯誤執行相關風險議題及政策。
  - (4) 經理人員：公司中階管理階層扮演風險管理運作之有效角色。

圖 4 風險文化四大組成要素



資料來源：Elizabeth A. Sheedy 會議簡報(2018)

## 六、議程 5：政策溝通

### (一) 探討議題

有效溝通為制定健全政策之重要內容。溝通及透明度對中央銀行在繁榮期間建立之信任度至為重要，在蕭條時期更能捍衛其獨立性。在去中心化及個人化發展趨勢下，加以快速變動的溝通及技術環境，中央銀行須重新思考溝通方式及合作對象。那些新工具及技術有助於達成廣泛之溝通？如何建立雙向溝通？

## (二)主席及座談人員

本議程由彭博公司(Bloomberg)國際評論主管 Haslinda Amin 擔任主持人，紐西蘭中央銀行代表 Geoff Bascand、馬來西亞中央銀行代表 Marzunisham Omar 及馬來西亞聯昌國際銀行(CIMB)代表 Lee Kok Kwan 擔任座談人。

## (三)主要重點

1. 中央銀行影響實體經濟運作主要係透過利率、匯率及價格之預測及操作，因此，如何建立有效政策作為並與大眾充分溝通至關重要。有效溝通內容包括發布資料之完整性及正確無誤之溝通方式。
2. 有效溝通能提升中央銀行執行貨幣及總體審慎政策之效率、增加可預測性及強化中央銀行獨立性。具透明度之政策，除可強化民主責任，亦促進大眾期望主管機關有能力控制金融機構之業務經營。
3. 中央銀行政策溝通主要內容包括：
  - (1) 貨幣政策期程及預定會議。
  - (2) 貨幣政策委員會會議紀錄及摘要。
  - (3) 統計數據應具豐富性、全面性與及時性。
  - (4) 定期或及時發布新聞稿、公告或澄清說明。
  - (5) 允許大眾及時進入中央銀行公開網站。

(6)提供數據應包括歷史資料。

- 4.由於投資者尋求收益最大化及全球鉅額資金快速流動，致當地國實體經濟及金融體系往往窮於應付，中央銀行不易透過政策溝通直接解決上述風險，另不易取得統計資料亦限制政策溝通有效性，尤其在開發中國家經常發生。
- 5.中央銀行政策溝通應擴大至民眾及大眾媒體，如行動支付工具、臉書及部落格等，亦應加強專業市場以外相關技術領域之教育及訓練工作。政策溝通對金融穩定呈下行趨勢時尤為重要，包括個人影響力、傳播速度及涵蓋度等。
- 6.紐西蘭中央銀行總體審慎強調按期揭露金融機構<sup>3</sup>財、業務資料之重要性，並構成市場紀律<sup>4</sup>之基礎，其揭露金融機構資料影響金融市場定價、風險範圍(risk profile)及行為，另主張資訊充足的市場為有效分配社會資源的前提。紐西蘭中央銀行運用銀行財務儀表板<sup>5</sup>(Bank Financial Strength Dashboard)揭露銀行相關資訊(圖 5)，對維護資料品質產生正面影響，並專注於異常值分析，經常為財經期刊及獨立評等機構引用。

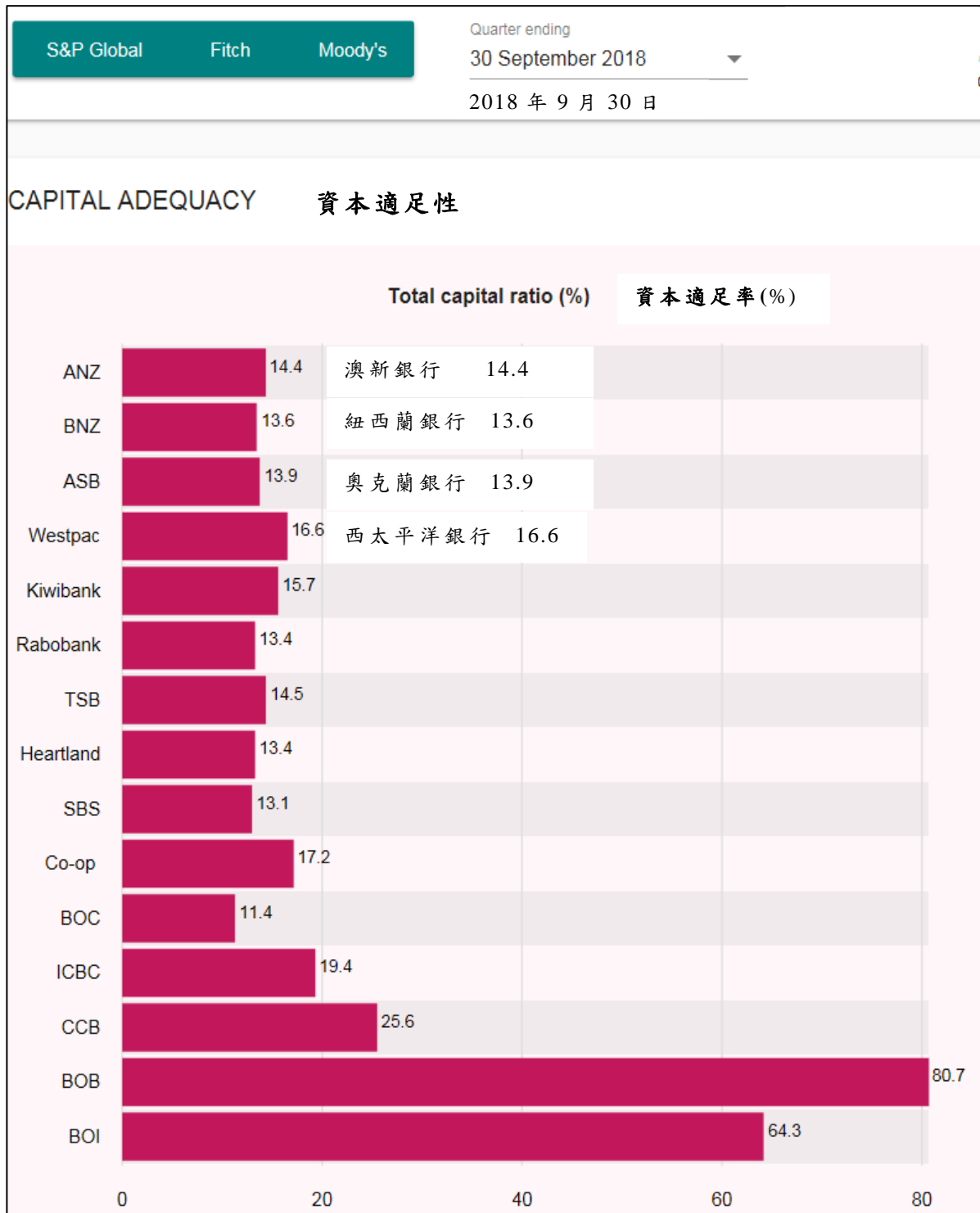
---

<sup>3</sup>包括銀行、保險公司及收受存款之非銀行機構。

<sup>4</sup>市場紀律、監理紀律及內控紀律為紐西蘭總體審慎監理三大支柱。

<sup>5</sup>紐西蘭中央銀行於 2018 年 5 月推出銀行財務儀表板，為一創新互動工具，用於共享銀行數據，使民眾更容易瞭解及比較各銀行相關業務及風險。

圖 5 紐西蘭中央銀行運用銀行財務儀表板圖例



資料來源：紐西蘭中央銀行網站資料



## 七、議程 6：危機管理架構

### (一) 探討議題

之前危機事件顯示金融部門存有弱點，特別在危機管理及清理工具之適足性方面。目前監理當局努力推行相關改革倡議，增進金融機構之可解決性，並實施具體可行之清理計劃。惟上述危機管理之有效性尚待實務驗證。監理機關如何測試危機管理機制是否確實可行？自發展完備之危機管理架構中，可獲得那些啟示？是否做好準備應對下次金融危機？未來主要挑戰為何？

### (二) 主席及座談人員

本議程由馬來西亞存款保險公司總經理 Rafiz Azuan Abdullah 擔任主持人，香港金融管理局代表 Stefan Gannon、印尼中央銀行代表 Retno Ponco Windarti 及普華永道(PwC)德國分公司代表 Stephan Lutz 擔任座談人。

### (三) 主要重點

1. 一國應指定具有獨立地位及法定權責之清理機構，其清理目標為對金融體系及總體經濟干擾最小、降低道德風險及納稅人成本負擔，並盡可能保護存款人權益；對象則涵蓋金融機構以及金融市場基礎設施 (Financial Market Infrastructures, FMIs)。

2.有效清理機制主要原則<sup>6</sup>包括：

- (1)金融機構持續提供重要系統性金融服務。
  - (2)與相關保險機制及契約對手協商，確保其內容涵蓋存款戶及投資者。
  - (3)最小化清理成本，避免非必要之價值破壞，迅速處理債權及回收資產。
  - (4)不以公眾資金進行償付，且不營造運用公眾資金補償之期待心理。
  - (5)立即、透明化且有序地進行清理程序，以維護公眾信心。
  - (6)執行清理程序期間，與國內外相關監理機構進行合作協商及資訊交流。
- 3.清理計畫應包括可清理性之評估、復原與清理計畫、融資安排、求償順位保障及建置跨國合作機制等內容。
- 4.歐盟各會員國於 2015 年建立單一清理機制(Single Resolution Mechanism, SRM)，以處理金融機構太大不能倒的問題，並成立單一清理委員會(Single Resolution Board, SRB)及單一清理基金(Single Resolution Fund, SRF)。單一清理委員會主要職責如下：

---

<sup>6</sup>參閱金融穩定委員會 2014 年 10 月發布之「Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions」。

- (1) 加強問題及較不重要金融機構之清理能力 (resolvability)。
- (2) 促進健全之清理架構。
- (3) 準備及實施有效之危機管理。
- (4) 運用單一清理基金。
- (5) 建立精簡高效率之組織。

5. 歐盟清理計畫主要流程包括：

(1) 分析資產負債

瞭解並評估問題金融機構資產負債情況，關注其關鍵領域，並開始進行清算相關工作。

(2) 確保關鍵經濟功能

確保問題金融機構之關鍵經濟功能 (Critical Economic Functions, CEFs)，並在清理計畫中予以維持。對問題金融機構 CEFs 之假設審查工作是必要的。

(3) 確認治理結構

清理計畫須安排適宜之治理結構 (governance arrangements)。問題金融機構高階管理階層應充分瞭解其在清理計畫之職責以及相關風險。

(4) 確定財務依賴性

為順利執行過渡銀行<sup>7</sup>(bridge bank)策略，清算計畫須考慮問題金融機構各子公司相互間之關聯性，包括計帳模式及支付流程在清算前或清算階段之變更方式。

#### (5) 評估業務營運存續

評估問題金融機構是否繼續營運，應與金融穩定委員會(FSB) 2016年8月發布之「清理機制之機構業務營運存續規範」<sup>8</sup>一致。

#### (6) 系統性影響評估

評估有關總體經濟環境及財務績效假設的清理策略，包括最高資金可能需求及流動性。

#### (7) 審視商業假設

審視商業假設 (commercial assumptions)之涵蓋範圍，例如業務/投資組合之銷售假設，並適當予以修訂或替代方案。

#### (8) 擬定清理計畫

彙總前7項流程之關鍵資訊擬定清理計畫。

### 6. 為保護金融市場正常運作及避免發生金融危機，歐盟

---

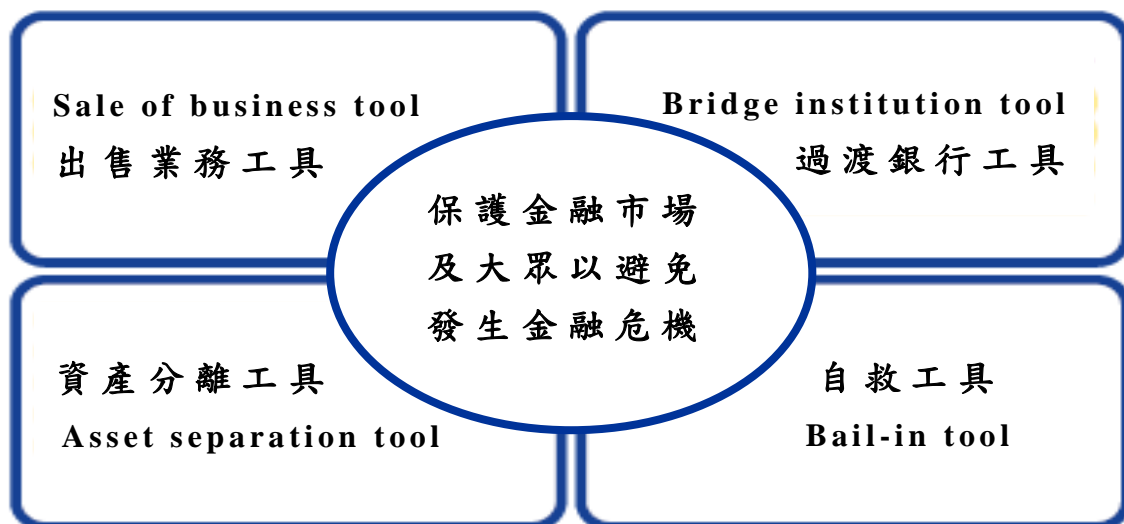
<sup>7</sup>過渡銀行係指為承接倒閉金融機構之資產及負債並進行破產程序而設立的繼承銀行。

<sup>8</sup>參閱金融穩定委員會 2016年8月發布之「Guidance on Arrangements to Support Operational Continuity in Resolution」。

清理機制主要工具包括：

- (1) 出售業務工具-可全部或部分出售標的機構業務。
- (2) 資產分離工具-標的機構之資產、權利或負債可轉移至資產管理工具，其組織型態可為全部或部分公營。
- (3) 過渡銀行工具-部分或全部標的機構轉移到過渡銀行，其組織型態可為全部或部分公營。
- (4) 自救工具-減記或轉換標的機構股權及債務，將損失先由股東及債權人承擔而非納稅人負擔。

圖 6 歐盟清理機制主要工具



資料來源：Stephan Lutz 會議簡報(2018)

## 肆、心得與建議

### 一、心得

#### (一) 貨幣政策須搭配金融穩定措施，以增加金融體系之韌性

1. 價格穩定為中央銀行執行貨幣政策之主要職責，惟實務上須適度搭配金融穩定相關措施，以達成總體經濟發展長期目標。
2. 金融體系應具有承擔各項風險之功能，而非成為擴大市場衝擊之來源，例如當房價急遽上漲時，貨幣政策應考量其對總體經濟之影響並採取針對性之審慎措施，抑制金融機構大量承做不動產放款，減低日後房價下跌之可能風險，以增加金融體系韌性，而非僅專注於房價穩定。

#### (二) 金融監理機關應保持警戒並妥適應對下次危機

1. 近期全球金融穩定風險已溫和上升，且中期風險亦維持增加趨勢。新興經濟體面對更加波動之資本流動壓力；部分國家緊縮之財政狀況反映出因實施寬鬆貨幣政策所造成之金融脆弱性。
2. 金融體系風險正在發生新的結構性變化，包括不斷增加的影子銀行及金融科技之發展與應用等，監理機關應保持警戒並針對相關系統性風險來源、驅動因素及傳染途徑等妥為分析及因應，以應對下次危機。

### **(三) 各國廣泛採用總體審慎政策以落實金融穩定**

1. 金融體系過度承擔風險為 2008 年全球金融危機發生主因，使得聚焦於金融穩定及系統性風險之總體審慎政策受到各國重視並廣泛採用。依據國際清算銀行統計，新興經濟體採用總體審慎政策之頻率高於先進經濟體。
2. 實施總體審慎政策須注意其對物價穩定與個別金融機構風險之相互影響。實務上，總體、個體審慎及貨幣主管機關應彼此協調合作，並注意政策間之相互影響及外溢效果。

### **(四) 監理機關應鼓勵金融機構建立機制防範不當行為**

1. 員工不當行為將損害金融機構聲譽，阻礙其業務發展及增加成本負擔；對整個經濟及金融體系而言，不當行為可能對廣大消費者及員工造成傷害，致市場參與者對金融部門失去信心，不利其作為金融中介的關鍵角色。
2. 監理機關應鼓勵金融機構建立防範員工不當行為之企業文化、內部控制制度、薪資管理等各項管控機制，廣泛蒐集相關資訊以評估並及時糾正金融機構之不當行為。

### **(五) 中央銀行應持續與大眾有效溝通政策作為**

1. 中央銀行影響實體經濟運作主要係透過利率、匯率及價格之預測及操作，因此，如何持續採行有效政策作為並與大眾充分溝通至關重要。有效溝通內容包括發布資料

之完整性及正確無誤之溝通方式。

- 2.有效溝通能提升中央銀行執行貨幣及總體審慎政策之效率、增加可預測性及強化中央銀行獨立性。具透明度之政策，除可強化民主責任，亦促進大眾期望主管機關能有效控制金融機構之營運。

#### (六)指定具獨立及法定權責機構以有效清理問題金融機構

- 1.各國應指定具獨立地位及法定權責機構，以有效進行問題金融機構清理事宜，清理原則為持續提供重要系統性金融服務、保護存款戶及投資者權益、最小化清理成本、防範道德風險、立即透明且有序地進行清理、與國內外相關監理機構進行合作協商及資訊交流等。
- 2.清理計畫應包括可清理性之評估、復原與清理計畫、融資安排、求償順位保障及建置跨國合作機制等內容。

## 二、建議

### (一)監理機關持續強化溝通機制，必要時並應協商金融穩定相關事宜

金融穩定牽涉層面甚廣，包括金融機構最適資本、總體及個體審慎政策、金融基礎設施、系統性風險及危機管理架構等，我國雖已設置「金融監理聯繫小組」，就相關金融監督、管理及檢查事項之合作與聯繫機制定期或依需要隨時開會討論，惟涉及雙方有關之金融穩定評估、措施及政策等討論並不多見，中央銀行及



金管會宜充分協商金融穩定相關事宜並強化彼此溝通機制。

**(二) 監理機關掌握時事輿情及新增加之系統性風險並妥為因應，以促進金融穩定**

由於國內外政經情勢快速變遷，加以金融科技興起及數位經濟時代來臨，例如美中貿易戰爭、地緣政治紛爭、網路借貸(P2P)、區塊鏈發展及虛擬貨幣應用等，均可能增加金融體系之系統性風險。監理機關應掌握時事輿情及新增加之系統性風險，並研擬系統性風險評估指標，機動調整各項總體或個體審慎監理措施，降低系統性風險並提升金融體系之風險承擔能力，以促進金融穩定。

**(三) 主管機關靈活運用總體審慎政策並透過加強與民眾溝通機制，以提升政策成效**

總體審慎政策主要關注系統性風險及其對總體經濟的影響。一國實施總體審慎政策須注意其對物價穩定與個別金融機構風險之關聯性，而總體審慎、個體審慎及貨幣主管機關間彼此應協調合作，並考量政策間之相互影響及外溢效果，同時透過加強與民眾溝通機制，包括發布資料之及時性與完整度、精準正確之用語及多元之溝通工具等，期增加總體審慎措施之可預測性及透明度，以提升政策成效。

#### (四) 監理機關持續強化監理措施並建立跨國監理合作機制

為維持金融穩定，監理機關應遵循國際規範，持續強化各項監理措施，落實金融機構法規遵循及公司治理，協助問題金融機構有序退場，並建立跨國監理機關之聯繫與合作機制，例如建置系統性重要金融機構之資訊分享平台，以降低系統性風險之不利衝擊，並透過重大監理事項之相互通知，掌握最新監理資訊，防範可能發生之金融危機。

## 參考資料

1. 黃追，「探討銀行不當行為風險暨案例研析」，財政部 106 年度自行研究評獎績優報告輯要，107 年 9 月。
2. FSB, 「Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions」, October 2014。
3. FSB, 「Guidance on Arrangements to Support Operational Continuity in Resolution」, August 2016。
4. The Single Resolution Board, 「The Single Resolution Mechanism - Introduction to Resolution Planning」, September 2016。
5. EY, 「EY FinTech Adoption Index 2017」, November 2017。
6. Don Nakornthab, Bank of Thailand, The Bank of Thailand's experiences with the financial stability mandate (課程資料)。
7. Jonathan Kearns, Reserve Bank of Australia, Central Banking: a role for Financial Stability (課程資料)。
8. Glenn Tasky, The SEACEN Centre, Financial Stability in the Broader Mandate for Central Banks(課程資料)。
9. Matthew Gardiner, Catch London, Financial interconnectedness and contagion in a post-crisis digital world (課程資料)。
10. Chuchi G. Fonacier, Bangko Sentral NG Pilipinas, Effectiveness of Macroprudential Policies in the

- Philippines (課程資料)。
11. Hyung-Kwon Jung, Bank of Korea, The design of effectiveness of macroprudential policies: The case of Korea (課程資料)。
  12. Christian Upper, Bank for International Settlements, Moving forward with macroprudential frameworks (課程資料)。
  13. Eiichiro Kawabe, Japan Financial Services Agency, Addressing Conduct Risk in Financial Sector (課程資料)。
  14. Elizabeth A. Sheedy, Macquarie University, Risk Culture Insights (課程資料)。
  15. Geoff Bascand, Reserve Bank of New Zealand, Disclosure and Accessibility: Challenges and Opportunities (課程資料)。
  16. Lee Kok Kwa, CIMB Group, Communication – Towards a Brave New World (課程資料)。
  17. Retno Ponco Windarti, Bank Indonesia, Crisis Management Frameworks In Indonesia (課程資料)。
  18. Stephan Lutz, PwC Germany, RRP in Europe (課程資料)。