

全球金融監理改革方向與啟示

郭秋榮*

- | | |
|------------------|---------------------|
| 壹、緒論 | 肆、台灣金融監理現有問題及改革應有方向 |
| 貳、全球金融監理改革之源由 | 伍、結語 |
| 參、全球金融監理改革之方向及啟示 | |

摘要

回顧歷史，每當金融市場出現極大動盪，金融監理議題或金融改革事宜必然重新燃起。G-20 在 2008 年 11 月及 2009 年 4 月、9 月的領袖會議即確定未來全球金融監理合作方向，在全球金融穩定、總體審慎監理、個體審慎監理和消費者保護等層面進行改革，並達成有關強化金融穩定相關措施，金融穩定委員會亦提出一系列之建議。

2009 年美國、英國及歐盟之金融監理改革，大致即在上述 G-20 所擬定之框架下，並考量其國內特有問題，進行改革。

此次改革之主要啟示包括建構「新金融監理時代」、防範系統性風險發生、提高處理問題金融機構的時效，以及加強衍生性商品及市場參與者之規範。台灣金融監理規範改革的具體方向，宜參考歐美修法方向，儘速修制訂相關法規制度。

* 經研處專員。本文承蒙洪處長瑞彬、朱副處長麗慧及黃組長建興提供諸多寶貴建議，謹此致謝。惟文中若有任何疏漏，當屬筆者之責。

The Directions and Implications of Global Financial Supervisory Reform

Chiu-Jung Kuo

Specialist

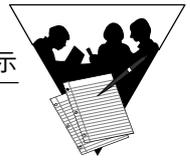
Economic Research Department, CEPD

Abstract

History tells us that, whenever financial markets are affected by extreme turbulence, financial supervision and financial reform inevitably re-arise as burning issues at the forefront of attention. At the G-20 Summits in November 2008 and April and September 2009, the heads of the G-20 economies agreed on future directions for global financial supervisory cooperation and reform, to strengthen financial supervision, bolster consumer protection, and underpin global financial stability. The Financial Stability Board, established in April 2009 as successor to the Financial Stability Forum, also has made a series of recommendations for addressing vulnerabilities and developing and implementing strong regulatory, supervisory and other policies in the interest of financial stability.

Financial supervisory reforms carried out in the US, the UK and the EU in 2009 conformed largely to the framework mapped out by the G-20, with each taking into account their particular internal problems and issues.

This study summarizes the lessons learned in the financial crisis of 2008-2009 within these countries. Most important among these are the needs for establishing a new era of financial supervision, preventing the occurrence of systematic risk, acting more promptly to deal with problem financial institutions, and enhancing the regulation of financial derivatives and market participants. In mapping out concrete directions for the reform of financial supervisory regulation, Taiwan should draw reference from the revision of related laws carried out in Europe and North America, and should act with the utmost speed to effect the requisite changes to domestic financial laws and rules.



壹、緒論

近十年來，衍生性金融商品不斷地推陳出新且益趨複雜，而金融監理相關規範不足，捉襟見肘，產生監理上的重大疏失，實乃 2008 年全球金融風暴的主要根源之一。

美國、英國及歐盟於 2008 年及 2009 年，相繼提出金融監理相關規範之改革計畫，包括調整金融監理機關之架構，修訂金融相關法規等，以健全金融體系，避免再次爆發類似全球金融危機。

受全球金融風暴衝擊，國內銀行業經營已受影響；加以近幾年來國內金融業整併過程非稱順利，金融環境依舊險峻，難以確保問題金融機構不再浮現，國內金融監理改革尤須強化。

本研究的主要目的即在藉由彙整全球金融監理改革之源由、近年來美、英及歐盟金融監理改革之方向，以提供我國強化金融安全網及金融監理規範之參考。

貳、全球金融監理改革之源由

有鑑於美國次級房貸問題引爆此次全球性金融風暴，且全球金融監理改革均以美國發展動向為觀察重點。因此，本文特以美國金融史之發展，以及金融監理改革與此次美國次級房貸問題所衍生的關聯為例說明。

一、美國金融發展史

(一) 第一次金融大改革造就直接金融的發展

1975 年 5 月 1 日美國證券市場完全自由化，一般稱之為「五月天(May Day)」，此即美國第一次金融大改革。

證管會開放證券買賣委託手續自由化後，導致個人投資戶改變自行進出股市的習慣，開始委託信託投資或年金公司以間接方式持有股票。散戶在 70 年代持股佔 86%，迄 90 年代降為 20%，而實質上散戶以間接方式持有已近 90%。

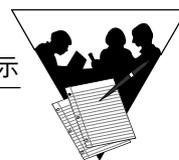
美國政府進行金融大改革時亦另行訂定了證券投資人保護法，該法規定若有券商倒閉，每一客戶可獲得證券投資人保護公司 50 萬美元的支付保證。如此一來，投資人對於為數眾多的小規模經紀商始能安心，遂使股市的個人投資戶無論直接或間接方式投資均見成長。

美國自 1933 年 Glass-Steagall Act¹(以下簡稱 GS 法)實施後，該法案對於銀行業務與證券業務的徹底分離、對於存款利率上限的規範，以及禁止跨州經營之限制，對美國金融業的負面影響可謂既深且鉅。1975 年美國金融大改革的實施雖未能打破上列限制，然而透過 70 年代、80 年代及 90 年代金融改革的持續推展，使得美國金融業競爭力大增，加以資訊科技的不斷革新，使得美國金融業在國內外得以確立其主導地位。

(二) 第二次金融大改革造創首屈一指的金融地位

美國 1991 年通過的聯邦存款保險公司改善法 (FDICIA, Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991)，以及自 90 年中迄年末經過多次提案，始獲通過的金融控股公司法 (GLB, Gramm-Leach-Bliley Act of 1999)，是 1990 年代後最重要的法律，徹底打破 1933 年 GS 法規範的銀行與證券分業制，並可透過金控公司兼營保險業務，而確立全能金融制度 (All Finance

¹ 正式名稱為「The Banking Act of 1933」。



System)，奠定紐約在國際金融市場首屈一指的地位，意義最為重大，可視為美國第二次金融大改革。

FDICIA 實施後，以早期糾正措施的採行，及早發現問題金融業，迅速處理，大幅降低問題惡化後的處理費用。

GLB 通過，對於美國金融各業，均可透過金控公司的設立，以子公司方式介入銀行、證券、保險及信託各業，以全能金融方式進行營運，達成營運綜效，提供客戶一次購足的全方位商品，意義重大。

二、美國金融監理改革與次級房貸問題的關聯

(一) 第一次金改加速投資銀行業務多樣化

1975 年美國第一次金融改革後，手續費自由化促使美國券商競爭劇烈，導致券商併購潮，造成券商版圖的重整。美國傳統券商營運方式已無法因應，因此，併購重整後，券商 M 型化，而大型的券商乃開始推展自營、證券承銷、經紀、企業併購建言、資產運用甚至融資業務等，投資銀行業務遂在 80 年代加速多樣化。

(二) 第二次金改導致衍生性商品大行其道

90 年代後由於法令鬆綁，財務工程的進展，衍生性商品與證券化等金融創新，美國以美林、高盛、摩根、貝爾斯坦、雷曼為主的五大投資銀行亦積極介入衍生性商品及證券化業務，並在全球金融市場上積極進行營運。

因五大投資銀行暴險過度而不自知，迄次級房貸問題惡化，引發金融危機，結果五大券商或告消滅，或遭併購，或改制商業銀行，實其來有自。

(三) 次級房貸普及形成遠憂

1980 年後，美國原來各州法律所訂住宅貸款利率上限均告失效，而且各州法律所限制浮動利率貸款、本金到期一次還款、到期前還款罰金等亦告無效。

由於貸款利率等相關限制的廢除，使得金融機構對於住宅貸款可以依據金融環境及借款人信用的良窳，提供相對應多樣化的住宅貸款新商品，此乃埋下了日後次級房貸問題惡化的不定時炸彈。

(四) 房貸衍生多處金融監理死角

1982 年美國訂定「抵押貸款交易平等法」，排除了州法對於房貸公司相關次級房貸的嚴格限制。同時，該法使得房貸公司的貸款包括次級房貸並不受聯邦金融當局的監理。易言之，房貸公司原受到州當局的嚴格規範，「抵押貸款交易平等法」通過後，改由聯邦金融當局(Office of the Comptroller of the Currency, OCC)監理，州政府自此無權介入；而 OCC 則以房貸公司非屬存款金融機構而免于納入監理，或對於住宅貸款子公司採取寬鬆管理政策。

此一聯邦法使得房貸公司住宅貸款大半於出售(證券化)又再行貸放。如此一來，不僅次級房貸金額急速增加，次級房貸證券化下的住宅抵押證券(Mortgage-Backed Security, MBS)及 MBS 再證券化的擔保債權憑證(Collateralized Debt Obligation, CDO)的規模亦快速成長，問題日益嚴重。

上述金融監理的漏洞，實為導致次級房貸及其證券化商品如 MBS 及 CDO 等，嚴重危害全球經濟成長之主因。



參、全球金融監理改革之方向及啟示

由於次級房貸普及，加上衍生性商品大行其道後，出現金融監理不當，歐、美爰於 2008 年亟思改革。本節分述其改革方向，以及有關的啟示。

一、全球金融監理改革之方向

茲先說明 G20 最近一次的改革建議，再簡要列舉說明美國、英國及歐盟(表 1)金融監理改革之方向如次：

(一) G20 高峰會議及巴塞爾銀行監理委員會(the Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)

繼華盛頓²和倫敦³高峰會之後，二十國集團(G-20)於 2009 年 9 月 24 和 25 兩日於美國賓州的匹茲堡舉行自 2008 年全球金融危機爆發後第三次的金融高峰會。針對 G20 前次於倫敦高峰會所達成有關強化金融穩定相關措施，包括成立金融穩定委員會(Financial Stability Board, FSB)⁴、國際合作、審慎監理、法規範疇、薪酬制度、會計準則、信用評等機構等之共識及建議。甫成立的 FSB 即刻對 20 國領袖的進度報告中，提出了上述各方向的具體進度，其中有關審慎監理(prudential regulation)金融監理改革方面，FSB 提出一系列之建議，簡要說明如下：

² 於 2008 年 11 月 14、15 日於美國華盛頓 D.C. 舉行。

³ 於 2009 年 4 月 1、2 日於英國倫敦舉行。

⁴ 前身為金融穩定論壇(Financial Stability Forum)，係七大工業國為促進金融體系穩定而成立的組織。2009 年 4 月 1、2 日在英國倫敦舉行的 G20 金融高峰會將成員擴展至 G20 的國家而正式成立。

表 1 美國、英國及歐盟所提金融監理相關規範之主要改革方向

國家(地區) 改革事項	美國	英國	歐盟
設置新監理機構	<ol style="list-style-type: none"> 1. 金融業務監視委員會。 2. 消費者金融保護單位。 3. 全國性銀行監理單位。 	金融安定委員會。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 金融系統風險委員會。 2. 三個分別監管銀行、保險機構與金融市場的泛歐洲金融監管機關。
防範系統性風險	<ol style="list-style-type: none"> 1. 賦予聯準會新的監督金融機構之權力。 2. 金融業務監視委員會有認定存在系統風險的公司及處理權。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 賦予英格蘭銀行監理銀行同業間支付系統之角色。 2. 英格蘭銀行才能發行貨幣。 3. 銀行倒閉緊急應變基金可投資在財政部國家貸款基金。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 金融系統風險委員會提出風險警告與建議。 2. 監督金融體系的借貸、資本準備與流動性狀況。
強化處理問題金融機構	賦予聯邦存款保險公司隨時接管及關閉金融機構之權力。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提供主管單位具法源之措施(如事前收取保費成立銀行倒閉緊急應變基金)。 2. 建置新的銀行破產清償處理程序及管理程序。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 事前向金融機構收取保費。 2. 對保險業保障措施制定同存款保障之指令規範。
規範衍生性商品及市場參與者	<ol style="list-style-type: none"> 1. 對沖基金須向 SEC 登記，並公布持有部位。 2. 賦予 CFTC 與 SEC 更多的衍生性商品監督權。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建置英格蘭銀行治理相關規範(如金融安定之法定目標)。 2. 配合賠付機制之修正，修改金融服務市場法。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 審慎監控具槓桿效果之金融機構。 2. 商品及過程應充分透明且定期提供相關資料。
未來發展動態	歐巴馬總統 2009 年 6 月 17 日向國會提出，12 月 11 日眾議院通過，尚待參議院支持。	2008 年送交國會審議並於 2009 年 3 月完成立法程序。	2009 冬季、2010 年春季領袖高峰會中將討論新的歐盟監理法規，定案後將交付各國通過執行。

資料來源：本文彙整。



1. 有關銀行部門—資本要求、風險管理與流動性

- (1) 資本要求提高第一類自有資本(Tier 1 capital)的品質、一致性與透明度；增加槓桿比率作為新巴塞爾資本協定(Basel II)中有關資本風險衡量的評估方法之一；建立一套反景氣循環波動的資本緩衝(高於最低資本要求)架構等三項建議，BCBS 將在 2009 年底前提出有關衡量指標的具體規定，並在 2010 年初開始影響評估，預計 2010 年底前定案。
- (2) 風險管理包括統理機制、風險過於集中的管理、壓力測試、評估實務以及資產負債表外的活動項目之風險等議題，均加入了 Basel II 中支柱二(Pillar Two)⁵有關監理審核程序的考量。上述建議具體內容，BCBS 將在 2009 年 12 月的會議中提出，各國政府以已著手加強國內現有有關交易對手風險管理的監理指導原則，預計 2009 年底或是 2010 年初之前會有最後的結論。
- (3) 流動性將建立一套資金流動性的全球最低標準，此套最低標準應包括具通過壓力測試的流動性覆蓋率要求，同時強調更為結構性的長期流動性比率。上述最低標準的具體內容，BCBS 預計在 2009 年底前提出，並於 2010 年完成影響評估及最後定案。

2. 有關證券部門—規範結構性金融商品和資產負債表外的融資活動

證監會國際組織(The International Organization of Securities commissions, IOSCO)於 2009 年 9 月公布了證券化商品以及信用違

⁵ 2006 年底實施的 Basel II 增列了「監理審核」和「市場規範」，連同先前 Basel I 的最低資本要求形成所稱的銀行風險管理三大支柱(pillars)。

約交換商品的相關監督方法的建議報告⁶。報告中所提出之建議監督方案主要在於提高結構性金融商品(Structured Finance Products, SPF)交易後的透明度(post-trade transparency)，並建議各會員國在發展適切的監督辦法時，將一些重要因素考慮進去，例如：對某一特定 SPF 的流動性或次級市場的交易程度、發行的初始金額和累計金額、SPF 係公開銷售還是透過私募銷售、對於某一商品的潛在投資人的數量、商品標準化的程度等。

3. 有關保險部門—重新審視保險監督架構中標準設立的指標

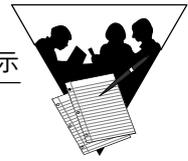
國際保險監督人協會(the International Association of Insurance Supervisors, IAIS)將自 2010 年的 1 月 1 日起的兩年內，完成一套對於所有 IAIS 標準設立活動的政策方向及優先性。IAIS 也同時開始研究可供所有保險業的監理共用的評估架構之設計及可行性。

4. 有關將金融業的薪酬制度與上述金融穩定方案連結

由於金融業的薪酬制度誤導交易人員追求過度風險的現象是此次全球金融風暴的主要原因之一，因此在上述一系列有關銀行資本和流動性的建議中，FSB 特別將金融業的薪酬制度與上述金融穩定方案連結，並建議：

- (1) 保證紅利(guaranteed bonuses)不應為薪酬計畫的一部分，額外的紅利僅應該是發生在雇用新進員工的情境下且僅限於第一年。
- (2) 變動薪酬的絕大部分(例如 40%~60%)應得以追溯，且追溯期應至少三年；而 50%以上的變動薪酬最好是以股份或股份連

⁶ “Transparency of Structured Finance Products”，為 IOSCO 技術委員會所提出，目前尚在接受公評中，並未獲 IOSCO 內部或任何 IOSCO 的會員核准。



結的工具形式支付(前提是，這些工具必須是藉由長期創價和風險時間軸的考量來創造誘因)。

- (3) 確保那些對於公司整體風險，會有重大影響的高階主管和一些員工的薪酬，是以績效和風險為考量。
- (4) 將公司的薪酬政策和結構經由資訊揭露(例如薪酬政策的決策過程、包含績效衡量指標等薪酬制度設計的重要特性等等)的要求使其更為透明。
- (5) 建議資本不夠充足的銀行，限制其變動成本在其總淨收入的某一個百分比。
- (6) 確保監督薪酬政策的薪酬委員會得以獨立運作。

根據上述 FSB 對於薪酬制度的原則，BCBS、IAIS 和 IOSCO 亦已開始著手各國訂定實施細則的支援工作。BCBS 在 2009 年 9 月將上述原則納入新巴塞爾協定中有關監理機關查核的支柱二(Pillar Two)，期望各國的銀行及監理機關能立刻實施新的支柱二的指導原則。而 IOSCO 亦正考慮將上述 FSB 所建議的原則放進甫於 2009 年 7 月出爐但尚未拍板定案的定期揭露準則(*Principles for Periodic Disclosure*)中。此外，IAIS 亦已開始著手發展一套將上述原則納入的保險獎酬制度的指導準則。

FSB 將發展實施上述原則的特定實施準則，且融入監理方案中，預計在 2010 年 3 月底以前完成各國監理當局實施該原則的評估。

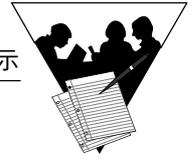
(二) 美國

歐巴馬總統 2009 年 6 月 17 日向國會提出金融監理變革計畫，

為 1930 年代以來政府推動的最大金融規範變革，涵蓋項目包括：

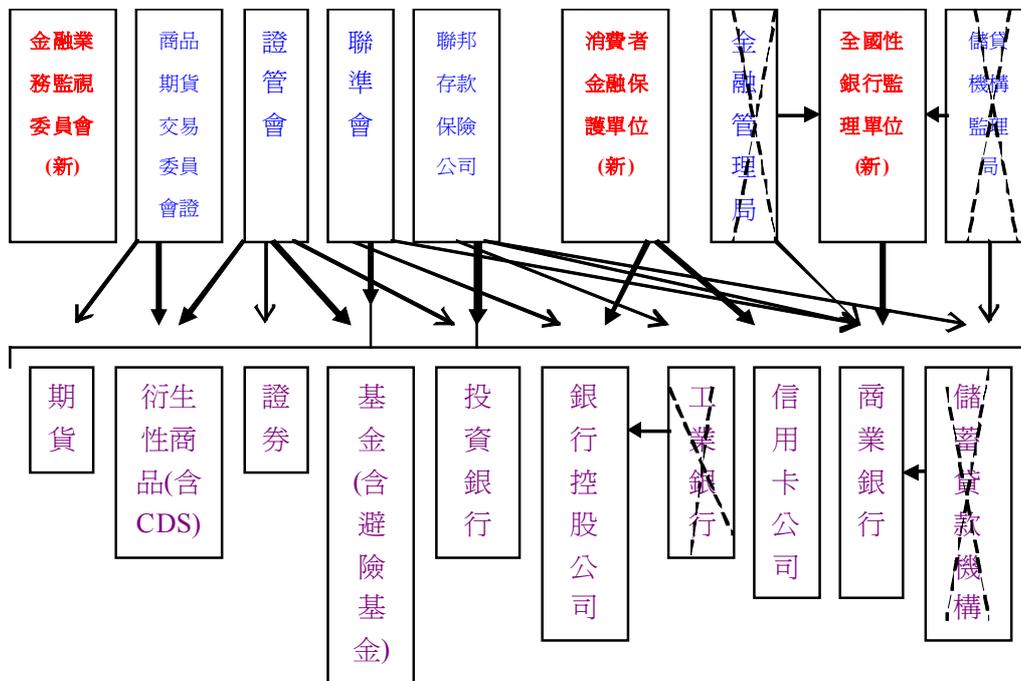
1. 設置「金融業務監視委員會(Financial Services Oversight Council)」，由財政部及其他監理機關首長組成，委員會有認定存在系統風險的公司，並有處理權力，以避免各機關管轄權間之爭議，致影響處理時效。
2. 賦予商品期貨交易委員會(CFTC)與證管會(SEC)更多監督權，加強對衍生性商品的監督。
3. 一定門檻以上之對沖基金須向證管會登記，並公布持有部位，以強化金融監理及資訊揭露。
4. 賦予聯準會新的權力，有監督任一大型金融機構倒閉可能危及到金融體系穩定之權力。
5. 賦予聯邦存款保險公司新的權力，有隨時接管及關閉任一可能產生系統性風險的金融機構之權力。
6. 設置一新機關「消費者金融保護單位 (Consumer Financial Protection Agency)」，專責信用卡及房貸等消費者貸款之規章制定。
7. 金融管理局與儲貸機構監理局合併為一新機關「全國性銀行監理單位(National Bank Supervisor)」，負責監督所有聯邦註冊立案的貨幣存款機構。傳統儲貸機構將消失，轉型為商業銀行或其他貨幣存款機構。

綜上，美國最新的金融監理變革計畫，主要是新增兩大監理單位、整併既有監理機關，以及增強監理機關的權限。(參見圖 1)



目前市場反應冷淡，加上美國金融監理係分散在各個機關，不易達成共識，能否取得國會支持，仍待觀察。惟美國證券交易委員會已於 2009 年 9 月 16 日建立「風險、策略和金融創新部門」，將三種原來分開來成立的單位併成一個部門，且將層級向上提升，顯見美國政府已經將過去過於重視金融創新的態度，改為將風險、策略與金融創新三足鼎立之局面。

圖 1 美國總統 2009 年 6 月金融監理變革計畫

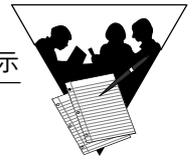


註：細線條表目前角色(監理對象)；粗線條表擬新增或擴充之角色。
資料來源：本文彙整。

(三) 英國

2008 年送交國會審議英國銀行法草案(Banking Bill 2007-08)，並於 2009 年 2 月完成立法程序。新增重點如次：

1. 強化英格蘭銀行監理能力
 - (1) 賦予英格蘭銀行監理銀行同業間支付系統之角色。
 - (2) 禁止某些在英格蘭及北愛爾蘭地區原獲授權發行貨幣之商業銀行發行貨幣，而限制僅能由英格蘭銀行發行貨幣。財政部可制定銀行發行貨幣相關法規，重點為保護貨幣持有人在發行銀行陷入經營困境時之權益。
 - (3) 建置英格蘭銀行治理相關規範，包含訂定金融安定之法定目標及設置金融安定委員會。
2. 修改金融服務市場法 (Financial Services and Markets Act 2000)，以配合英國金融服務賠付機制之修正
3. 建置一套新的銀行管理程序 (bank administration procedure)，以適用於問題銀行部分業務移轉至民營承購者或過渡銀行，銀行管理人則由法院指派。
4. 建置一套適用於商業銀行、儲蓄銀行及信用合作社之新的銀行破產清償處理程序 (bank insolvency procedure)，透過提供步驟清楚的程序以關閉問題銀行，並協助英國金融服務賠付機制 (Financial Services Compensation Scheme, FSCS)，修訂相關規範，加速賠付或存款移轉作業。
5. 建立問題銀行特別處理機制 (special resolution regime, SRR) 提供主管單位具法源之措施，以處理財務陷入困境之銀行，相關措施包含由民營機構購買與承受問題銀行、設立過渡銀行及暫時性國有化等。



(四) 歐盟

1. 2008 年 11 月底歐盟金融監理建議措施草案，主要內容如次：
 - (1) 強化金融監督管理：包括加強資本適足性規定、資訊透明化及公司治理等各面向。
 - (2) 制定金融穩定與系統性風險管理之措施：包括：金融穩定與系統性風險管理、審慎監控具槓桿效果之金融機構 (Leveraged institutions)、歐盟對危機防範管理及處理之準備、引進事前向金融機構徵收保費之機制、對保險業保障措施制定同存款保障之指令規範、應建立風險吸收 (risk absorber) 機制，以及就金融交易課徵小額特定稅等。
 - (3) 建立歐盟監理架構：應立法籌設國際金融監理組織，監理大型跨國金融集團或控股公司；應立法設立「歐盟金融穩定監督機構」，與各國中央銀行共同彙整並分析個別金融機構及全體金融業之資料；應立法設立永久性之歐盟法定組織協調與調解委員會，負責各大型跨國金融集團監理組織間之協調、調解各國監理機關歧見、有關賠付處理程序等。
2. 2009 年 6 月 18 日及 19 日歐盟 27 國領袖高峰會談後，19 日發表聲明指出：「歐盟必須繼續發展、執行對付金融危機所需的措施。倡議成立泛歐洲的金融監管架構，包括一個獨立的金融系統風險委員會，以及三個泛歐洲金融監管機關。」
 - (1) 成立金融系統風險委員會：對監督金融體系的借貸、資本準備與流動性狀況，提出風險警告與建議。風險委員會主席將由歐盟 27 國央行總裁共同選出，而非原先提議由歐洲央行總裁直接兼任。

- (2) 成立三個泛歐洲金融監管機關：分別監管銀行、保險機構與金融市場的泛歐監理機關。對於歐盟境內 40 多家跨國營運的主要銀行之監理，新成立三個監理機關將擁有凌駕單一國家金監單位的權限。惟泛歐監理機構將「不能以任何方式，干涉成員國的財政責任」，也就是不能命令成員國政府對銀行紓困。
3. 新的歐盟監理法規預計 2009 年冬季領袖高峰會中，進行評估討論，以期在 2010 年交付各國通過執行。

二、全球金融監理改革之啟示

美、英、歐盟、G-20 高峰會議及巴塞爾銀行監理委員會(the Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)相繼提出金融監理改革計畫，除研擬強化金融監理機關之能力、加強衍生性商品的管理外，對於投資銀行、信評機構等既有市場參與者，亦將採審慎管理。整體而言，金融監理改革計畫，具整體性。本文認為所帶來的啟示有：

(一) 建構「新金融監理時代」

2008 年金融風暴讓全球體認到金融監理制度跟不上金融自由化腳步的後果。美、英及歐盟紛紛提出重擬法規、重整金融監理機關等根本做法，以建構「新金融監理時代」，儼然成為一股風潮。

舉凡改進鼓勵永續性薪酬制度及企業社會責任，以導正過分強調短期利潤之陋習，並完成一套完善而全球通用的會計準則等。我國當順應國際潮流，強化金融監理。



(二) 防範系統性風險發生

強化資本適足性、阻止過度財務槓桿、壓力測試，以及動態資本適足率調整將總體經濟風險參數(如經濟成長率、房價、失業率等)納入金融監理考量因素，以避免系統性風險，並強化預警制度。

隨著全球化發展，資金移動已無國界，金融危機的傳染性更為迅速且深遠，因此美、英等國將增強中央銀行及存保公司權力。我國亦當審慎思考相關機關職責，防範系統性風險的發生。

(三) 提高處理問題金融機構的時效

採分散於各機關監理或管轄的金融機構，一旦有系統風險之虞，可能因各機關管轄權間之爭議而延誤處理時機。即使已經監理一元化的英國，若關閉問題銀行的步驟不明確，亦可能錯失處理時機，引發社會恐慌。因此，美國將授權 FDIC 得隨時接管及關閉任一金融機構的權力；英國亦建置新的銀行破產清償處理程序及管理程序，以加速處理財務陷入困境之金融機構。我國當順應國際潮流，重新思考存款保險公司之角色與定位。

(四) 加強衍生性商品及市場參與者之規範

金融監理範圍擴及至避險基金、私募基金、保險、信評機構、金融商品、集中結算衍生性商品交易，以及強化金融市場公開化、透明化等。惟本次金融風暴的根源為對金融商品之創新監理不足，尚需要金融監理機構有適格的監理人才與機制，以利進行事前的審核，並依客戶風險等級批核銷售對象，始有助於降低再次發生類似金融風暴之機率，爰美國、英國等國修法賦予監理機關更多的衍生性商品監督權，以便審慎管理高槓桿使用者。我國亦當未雨綢繆，及早準備，以因應金融市場新變革。

肆、台灣金融監理現有問題及改革應有方向

一、金管會應調整為金融商品業務導向之「功能別」組織

(一) 現有問題

我國金融主管機關已調整為單一主管機關，此一金融監理一元化之機制，應值得肯定。惟主管機關的監理體制並未改變，組織下除檢查一元化外，設置之業務局(銀行局、證期局、保險局)仍為「機構別」導向監理。

金管會亦曾因為力霸案件導致中華銀行擠兌等問題，而加強相關局處與相關周邊單位之通報機制。惟金融控股公司並無明確專責之監理主管單位，其監理尚待金管會內部單位協調後，行政作業再統籌由銀行局處理，致監理功能與時效上，均無法充分發揮。

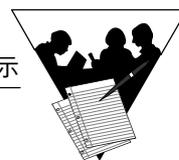
(二) 改革方向

1. 參考歐美成立新監理單位，消除監理死角。
2. 美、英及歐盟重整金融監理機關，應與避免多頭馬車之監理漏洞，致使具有重大影響力之金融機構未受到應有的監督有關。因此，金管會現行四大業務局(銀行局、證期局、保險局及檢查局)分立之組織勢必面臨挑戰，建議調整為金融商品業務導向之「功能別」組織，以迅速因應市場環境之變化。

二、由金融安全網成員或成立新單位，認定並處理系統性風險

(一) 現有問題

無論國內外，平時即已建立金融預警機制，以及早發現可能



的問題金融機構及其衍生的流動性風險、利率風險等問題，惟仍無法偵測出市場的系統性風險。因此，美、英等國增強中央銀行及存保公司等金融安全網成員之權力、能力，成為當務之急。

我國財金相關單位雖已有不定期召開金融監理聯繫小組會議，研討金融相關議題，以加強橫向聯繫，整合金融監理。惟此一橫向聯繫即為該小組主要功能，倘若遭逢重大而緊急的突發事件，仍需要行政院要求相關部會共同成立重大金融事件因應小組，建立協調處理機制。

(二) 改革方向

1. 參考歐美修法或成立新單位，以認定並處理系統性風險。
2. 我國宜於「銀行法」或其他金融監理法規中明定，由金融安全網成員或成立之新單位，共同認定並處理系統性風險，期權責相符。若修法不易，可考慮由重大金融事件因應小組強化功能及權責著手，以及早處理系統性風險。

三、強化存保公司處理問題金融機構之權限與彈性

(一) 現有問題

我國「存款保險條例」雖已訂有因應系統性風險之特別規定，惟除提供全額保障外，存保公司得採行之措施有限，或均需提報金管會核准後，始能定案，處理方式與時效受到限縮。

近十年來我國中央存款保險公司在金融穩定方面，占有極為重要的關鍵地位，處理問題金融機構經濟豐富，且為政府所屬金融安全網的第一線。因此，其在金融安全網之角色與地位，有儘速提升之正當性及必要性。

(二) 改革方向

1. 參考歐美授權存保公司有隨時接管及關閉任一金融機構的權力，建置新的銀行破產清償處理程序及管理程序。
2. 我國宜於「存款保險條例」或其他金融監理法規中明定，有關存保公司的行政與業務主管機關應一元化，以增加存保公司處理權限與彈性，將有助於迅速降低系統性風險，達成穩定金融之政策目標。

四、加速整合現有法規並訂定完成「金融服務業法(草案)」等立法工作

(一) 現有問題

我國於 2008 年底通過之「銀行法」修法程序業已納入立即糾正措施，只要銀行 BIS 未達 8%，依法即應啟動立即糾正措施。

主管機關金管會於 2009 年 10 月 15 日依銀行法第 50 條第 4 項規定，訂定「銀行法第五十條第二項所定銀行財務業務健全標準」，當銀行同時符合資本適足率、資產品質及守法性等規定時，得不受同條第 1 項有關分配盈餘之限制。其立法意旨係為使財務業務健全銀行之盈餘分配更趨活化，對於財務業務健全並依公司法第 237 條規定，提列百分之十之法定盈餘公積者，可排除銀行法第 50 條第 1 項提撥法定盈餘公積及現金盈餘分配比率之規定。惟對於金融服務業具有一致性規範的「金融服務業法(草案)」，包括「退出市場機制」等監督管理部分，宜納入各金融業別法欠缺明文規定的部分，金管會仍在研議中。



(二) 改革方向

1. 參考歐美檢討金融風暴重要缺失，修訂金融服務業相關管理規範，以避免監理機關得過且過之態度。
2. 我國宜加速整合現有法規，並訂定完成「金融服務業法(草案)」等立法工作，加強金融服務相關事業之監理，以審慎監理衍生性商品及金融市場參與者。

五、明定金融政策權之歸屬並加速落實提升金融競爭力之政策

(一) 現有問題

1. 自 2006 年 1 月行政院提出的行政院組織修正案起，金融政策權應劃歸財政部或金管會，各界正反意見不一。目前「行政院金融監督管理委員會組織法」第 2 條雖已有明定，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；第 4 條訂有金管會掌理金融制度及監理政策；金融法令之擬訂、修正及廢止；核定等監督及管理；金融市場之發展、監督及管理金融政策之事項。惟近兩年來就如何吸引海外資金回台，除了涉及主管兩岸事務的主管機關陸委會及賦稅誘因之主管機關財政部外，貨幣政策及外匯主管機關中央銀行與金管會對於台灣擬成為「金融資產管理中心」的策略性目標、資金移動便利措施等，仍有歧見，以致「金融資產管理中心發展條例」草案延宕未決。
2. 由於未來兩岸金融合作發展是朝向開放的，但國內金融機構恐將面臨更大的競爭挑戰，例如：若國內銀行尚無法承辦人民幣之業務，而一旦大陸金融機構獲准進入本國市場，國內金融機構勢必如臨大敵。因此，從其他國家發展金融監理的經驗，也

有以中央銀行為金融主管機關的；近年來，美國各界認為大型重要金融機構的資本水準應比一般銀行受到更嚴格的規範，亦有建議政府金融監理權應集中在中央銀行。

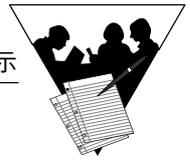
(二) 改革方向

1. 由於我國金融政策常以行政院為決定階層，涉及跨部會性質亦多見由行政院副院長召開之臨時性任務小組討論決行。因此，在「行政院組織法修正案」尚未完成立法程序前，相關部會宜加強政策說服力之資料，如其他國家就金融監理與金融政策之主管機關是否分離，以作為討論基礎，使金融政策歸屬權，早日塵埃落定。
2. 未來若有提出「金融資產管理中心發展條例」草案之必要，則可思考專案立法，授予中央銀行更大主導權，其他有關稅賦誘因、獎勵金融機構等措施由財政部、金管會等相關部會配合，使中央銀行在扮演資金的角色更為明確且有力，較能獲得立法院及社會大眾充分支持。

六、加速強化農業金融局之監理職能與全國農業金庫等農業金融機構之定位

(一) 現有問題

2008年金融風暴下，全國農業金庫議因投資相關衍生性金融商品而大幅虧損。雖然在整體金融市場之占有率小，惟基於全國農業金庫的角色吃重，經營良窳攸關農業金融體系之穩定；加上全國農業金庫亦為中央存款保險公司之要保機構，與一般金融體系似分似合。全國農業金庫的主管機關農委會農業金融局，在農業金融體系之改革方面，仍有極大努力空間。



(二) 改革方向

1. 由於農業金融體系早已非純粹金融問題，恐難以「正常思維」能夠解決，農委會農業金融局宜思考做體制上之變革，包括：監理制度、農業金融體系自立於一般金融體系之外、建置防火牆等，始足以正本清源，降低農業金融問題之發生，甚至波及一般金融體系。
2. 加速修訂「農業金融法」，檢討修正全國農業金庫相關條文，提升其在農業金融體系之角色，確保該金庫之功能發揮。

七、加強公股股權管理並建立明確、透明化機制持續推動金融整併

(一) 現有問題

外界對於過去諸多銀行或金控公司整併個案頗多質疑，主要係源自於整併方式未臻明確與透明化所致，亦造成併購者與被併者間之紛爭不斷。行政院雖已於 2009 年初提出「二次金改檢討報告」，惟未來如何建立明確、透明化之整併機制，應為持續推動金融機構整併成敗之主要關鍵。

此外，兩岸金融益發開放，公股股權管理之重要性，將因陸資來台而更為凸顯。因公營金融機構受限於公營金融機構之審計、人事、預決算等法令限制，經營彈性及效率不若民營金融機構，惟 2008 年起之金融海嘯，凸顯公營金融機構的角色有其存在之必要性。

(二) 改革方向

1. 證交所、櫃檯買賣中心、期交所及集保公司等四家合而為一整

併案，於兩岸金融業務開放後，已漸趨成熟，具有增加企業來台籌資意願等實質效益。因此，似宜加速推動資本市場四合一整併案。

2. 目前之公營金融機構是否允予民營化，似宜儘速釐清，除保留必要之公營金融機構，以利執行政策性任務，發揮穩定金融之一定功能外，其他則宜完全民營化，利其企業化方式自主經營。建議加速制定「公營金融機構管理條例」，以因應金融經營環境之變遷，並切合公營金融機構之營運特性與需要。

伍、結 語

回顧歷史，每當金融市場出現極大動盪，金融監理議題或金融改革事宜必然重新燃起。美國金融監理改革與次級房貸問題的關聯，可追溯自第一次金改加速投資銀行業務多樣化、第二次金改導致衍生性商品大行其道，以及房貸衍生多處金融監理死角。

G-20 在 2008 年 11 月及 2009 年 4 月的領袖會議即確定未來全球金融監理合作方向，在全球金融穩定、總體審慎監理、個體審慎監理和消費者保護等層面進行改革。2009 年美國、英國及歐盟之金融監理改革，大致即在上述 G-20 所擬定之框架下，並考量其國內特有問題，進行改革。

G-20 於 2009 年 9 月 24 和 25 兩日舉行之第三次金融高峰會，達成有關強化金融穩定相關措施，包括成立金融穩定委員會、國際合作、審慎監理、法規範疇、薪酬制度、會計準則、信用評等機構等之共識及建議。金融穩定委員會提出一系列之建議，包括：銀行部門之資本要求、風險管理與流動性；證券部門將規範結構性金融商品和資產負債表外的融資活動；保險部門應重新審視保



險監督架構中標準設立的指標；以及將金融業的薪酬制度與上述金融穩定方案連結等。

此次改革之主要啟示包括建構「新金融監理時代」、防範系統性風險發生、提高處理問題金融機構的時效，以及加強衍生性商品及市場參與者之規範。

台灣金融監理規範改革的具體方向，宜參考歐美修法方向，修制訂相關法規制度，包括：

- 一、金管會組織應調整為「功能別」導向之監理制度。
- 二、由金融安全網成員或成立新單位認定並處理系統性風險。
- 三、強化存保公司處理問題金融機構之權限與彈性。
- 四、落實執行「立即糾正措施」等現有的法規，並加強金融服務相關事業之監理。
- 五、明定金融政策權之歸屬並加速落實提升金融競爭力之政策。
- 六、加速強化農業金融局之監理職能與全國農業金庫等農業金融機構之定位。
- 七、加強公股股權管理並建立明確、透明化機制持續推動金融整併。

參考文獻

1. 中央存款保險公司(2009),「主要國家對全球金融風暴之因應措施—近期發展(2009年3月至8月)」。
2. 王鶴松(2009),「全球經濟金融危機」,財團法人金融研訓院,經營管理系列33。
3. 李儀坤(2009),「美國金融改革與次級房貸危機之研討」,信用合作季刊,第101期、第102期,中華民國信用合作社聯合社。
4. 沈中華(2009),「美國金融海嘯的影響以及金融改革方向」,行政院經濟建設委員會,專題演講。
5. 財團法人金融聯合徵信中心(2008),「次級房貸:美國最近的繁榮與衰退 Subprime mortgages: America's latest boom and bust」,金融與徵信叢書, No.74。
6. 黃富櫻、彭德明、蔡曜如(2009),「美國次級房貸問題與金融改革方向」,國際金融參考資料,第57輯,中央銀行經濟研究處。
7. 趙捷謙(2009),「景氣循環與金融風暴—從大蕭條、日本經濟泡沫到金融海嘯」,行政院經濟建設委員會,專題演講。
8. Basel Committee on Banking Supervision(2009), “Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems”.
9. FSA (2008), “Financial Risk Outlook 2009”.
10. — (2009), “Banking Law”.
11. Group of Thirty(2009), “FINANCIAL REFORM A Framework for Financial Stability”.
12. The Economist(2009), “Redesigning global financial”.
13. <http://www.financialstability.gov/about/index.html>
14. <http://www.pittsburghsummit.gov/resources/>
15. <http://www.iosco.org/library/statements/pdf/statements-10.pdf>