

# 歐元區金融整合之發展近況 — 兼論銀行監理架構之安排

游 淑 雅

## 摘 要

自 1999 年 1 月 1 日起，歐元為歐元區金融機構採用作為記帳單位，之後經過三年的轉換規劃，歐元實體貨幣則自本（2002）年 1 月 1 日起正式上路，成為歐元區會員國之法償貨幣，象徵歐盟全面性經濟整合已邁向最後階段。伴隨歐洲單一貨幣及單一貨幣政策之實施、泛歐清算系統之採行，及相同金融及銀行統計架構的使用，歐元區金融整合加速進行，跨國金融活動日益增加；而銀行、證券及保險不同金融契約間之分際益加模糊，則促成跨業集團的蓬勃發展；歐元區的金融整合及結構性改變，對歐元區各會員國金融監理當局係一重大挑戰，除了有賴包括銀行、證券及保險金融監理當局的跨部門合作外，尚涉及區內之跨國金融監理合作。因此，本文首先擬引介歐元區銀行業之整合及發展近況，再探討歐元區銀行監理之制度架構及發展，並說明歐元區會員國央行應參與金融監理的理由，最後提出以下之結論與建議。

（一）歐元區銀行業的整合及發展主要如下：（1）貨幣市場無擔保交易快速並高度整合；（2）跨國交易增加；（3）銀行間市場之業務集中度降低；（4）銀行業的放款及存款等之零售業務仍以國內為主；（5）銀行對區內其他會員國所發行的證券之持有比率增加；（6）提供完整系列服務的大型綜合銀行，及偏重某些區域及產品區隔的小型專業銀行之分野愈來愈明顯；（7）銀行購併活動增加，惟 2001 年以來，全球景氣轉弱，加上許多已完成購併的銀行正進行業務整合，購併活動明顯減少，轉而重視國內零售銀行業務之發展；（8）信用機構與貨幣市場基金呈現此消彼長現象，而多數銀行已為銀行與保險機構共同合資的金融集團所擁有，並且是證券市場的主要參與者。

（二）歐元區銀行監理之制度架構及發展：

歐元區銀行業的整合及結構性改變，或將造成跨國擴散性風險提高，進而引發系統性風險，這也是歐元區各會員國金融監理當局目前所面臨的重要課題，而會員國彼此間的金融監理合作則益顯重要。目前歐元區的金融監理及金融穩定等事宜是由歐元區會員國各自指定專責機構辦理，雖然各會員國的銀行監理架構彼此不同，惟均遵循歐盟指導方針中對銀行部門明文揭示的協調統一觀念及規章所建構。目前歐盟對於信用機構的共同定義、核發銀行執照的客觀標準、設立分行及跨國服務、自有資本、資本適足率、最大曝險、銀行年度及合併報表製作的一般原則、合併監理原則及存款保險機制的架構等規定均已協調統一。惟銀行的退出機制仍由各會員國自行訂定，有必要進一步頒布有關信用機構重組及關閉的指導方針。因此，歐盟未來將淘汰不合時宜的法律規章，選擇最合宜的監理慣例以符合市場需要；再者，在監理範疇之外，各會員國尚有許多不同的制度，諸如稅制及一般公司法缺乏購併的共有架構等，則可能影響歐元區銀行市場整合的步伐。

歐盟及 ECB 業已成立銀行諮詢委員會及銀行監理委員會，另有銀行監理聯

繫小組，來負責協助歐盟監理法規之訂定及各會員國監理當局的合作事宜；此外，並透過瞭解備忘錄的簽署來提供雙邊監理當局一個資訊交流的基本管道，以利合併監理。

(三) 歐元區會員國央行應參與金融監理：至於央行是否應參與銀行監理，或應由單一監理當局負責金融監理之議題，近來在歐元區引發熱烈討論。目前歐元區十二個會員國的銀行監理工作，除比利時、盧森堡及芬蘭三國的央行未直接參與外，其餘九個國家的央行對銀行監理工作均廣泛參與，西班牙、愛爾蘭、義大利、荷蘭、葡萄牙及希臘的央行甚至是唯一的銀行監理機構。ECB 以 (1) 央行參與金融監理可獲致與其重要任務相關資訊之綜效；(2) 可防範系統風險；及 (3) 央行具獨立性和專業能力等三個主要理由來支持央行應參與金融監理。而 BIS 金融穩定研究所則認為新興市場國家應賦予央行金融監理權，主要因素為：(1) 開發中國家及正值轉型之國家的金融市場結構，相較於已開發國家而言較不複雜。依證券、保險及銀行等不同行業別分設不同功能的監理機構，不會發生太多監理衝突或重疊的情況；(2) 新興市場國家較容易發生系統風險，特別是在銀行體系開

始自由化之後，因此銀行監理的主要任務應以金融體系的穩定為重，而非消費者保護及商業行為議題上，因此金融監理和貨幣政策（包括央行最後貸款者的角色）間的關係較已開發國家密切；（3）新興市場國家的央行較其他大部分機構，能抗拒政治及商業壓力而維持其獨立性，且專業素質高，籌資亦較容易。

就歐元區而言，由於其貨幣決策權已交由 ECB 統一行使，而會員國央行在金融危機發生時，仍須扮演最後貸款者的角色，因此，賦予會員國央行銀行監理權，在金融監理、貨幣政策及道德危險間發生利害衝突的可能性已降至最低，且可防範系統風險並獲致相關資訊的綜效，所以歐元區會員國宜參與銀行監理。

（四）未來我國金融監理委員會與央行的關係：我國金融監理正朝監理一元化方向邁進，根據本年 3 月 28 日行政院會通過的「金融監理委員會組織法草

案」組織架構，未來的金融監理委員會幾乎完全取代財政部金融行政主管的地位，掌管金融法規制度之擬訂及審議，以及各類金融機構之管理及監理；而央行則仍保留部分金融檢查人員，負責與貨幣及外匯政策相關的專案金檢並賦予行政處分權。藉由歐元區各會員國對銀行監理的經驗，及 ECB 與 BIS 對央行應否參與銀行監理的探討，即使我國未來將設立單一金融監理機構，惟鑑於我國為一小型開放經濟體，金融市場易受外來衝擊，因此金融體系的穩定應是金融監理當局最重視的課題，加上央行又扮演最後貸款者的角色，所以央行對於銀行監理責無旁貸；未來金融監理委員會成立後，似可效法本年 5 月方實施單一金融監理制度的德國，以法規明定金融監理委員會與央行之協調聯繫事宜，讓金融監理委員會與央行共同肩負起銀行監理的重責大任，來維繫金融體系的穩定。

\*\*\*\*\*

## 一、前 言

自 1999 年 1 月 1 日起，歐元為歐元區金融機構採用作為記帳單位，之後經過三年的轉換規劃，歐元實體貨幣則自本（2002）年

1 月 1 日起正式上路，成為歐元區會員國之法償貨幣，這不僅象徵歐盟全面性經濟整合已邁向最後階段，同時也為未來歐洲政治統一

奠下重要的里程碑。伴隨歐洲單一貨幣及單一貨幣政策之實施、泛歐清算系統之採行，及相同金融及銀行統計架構的使用，歐元區金融整合加速進行，跨國金融活動日益增加；而銀行、證券及保險不同金融契約間之分際益加模糊，則促成跨業集團的蓬勃發展；歐元區的金融整合及結構性改變，對歐元區各會員國金融監理當局係一重大挑戰，

除了有賴包括銀行、證券及保險金融監理當局的跨部門合作外，尚涉及區內之跨國金融監理合作。

本文首先擬引介歐元區銀行業之整合及發展近況，再探討歐元區銀行監理之制度架構及發展，並說明歐元區會員國央行應參與金融監理的理由，最後提出結論與建議。

## 二、歐元區銀行業之整合及發展近況

伴隨歐洲單一貨幣及單一貨幣政策之採行，歐元區銀行間之業務隨之改變，銀行間曝險形態也隨之改變，此將影響跨國擴散效果的範圍。此外，其他跨國活動諸如銀行零售業務的改變，也將影響銀行曝露於國外交易對手及市場風險的程度。再者，銀行及金融業的結構性改革，促成大型及綜合性銀行集團的誕生，這些集團除保持強大的國內基礎，並逐漸涉入整個區域的活動，尤其是在資本市場及批發性銀行業務方面。

### (一) 銀行間活動之結構性調整

歐元區銀行業多從事無擔保的銀行間貨幣市場業務，且絕大多數是到期日在一年期以下的金融契約。由於無擔保交易比例、跨國交易比例及銀行間拆款市場的集中度，係影響潛在擴散性風險的重要因素，因此，如果市場只有少數參與者，銀行間無擔保負債的集中度偏高，一家銀行倒閉威脅其他銀行生存的可能性則隨之提高，因此，市場規模

擴大及跨國性交易增加將有助於金融穩定；此外，具深度及廣度的貨幣市場，將使銀行處理流動性風險較為得心應手，因為銀行較容易自國外機構借款，惟在此同時，如果部分的信用機構遭遇困境，跨國擴散性風險或許將提高，進而引發系統性風險。

#### 1. 銀行間拆款市場無擔保交易快速整合

貨幣市場無擔保交易的比重約占歐元銀行間拆款市場總交易額的 70%（不包含外幣交換交易），其中的隔夜交易幾乎都是無擔保交易性質；相對地，附買回交易提供較大的保障，惟期限亦較長。歐元區實施單一貨幣政策後，已明顯促進歐元區內貨幣市場無擔保交易的高度整合並大幅提高流動性。這主要可歸因於泛歐自動即時總額清算系統-TARGET（Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer）（註 1）的順利運作，使得歐元區內所有無擔保交易均可透過 TARGET 辦理清算（註 2），跨國交

易資金因而可以迅速移轉；此外，歐元區內銀行間歐元隔夜無擔保拆款加權平均利率（Euro OverNight Index Average, EONIA）及歐元區內銀行間歐元定存利率（Europe Inter-bank Offered Rate, EURIBOR）二項利率指標的建立，成為區內公認的計息基準，對貨幣市場的整合亦頗多貢獻。

## 2. 跨國銀行間交易比重增加

在銀行間無擔保及附買回交易市場上，跨國交易比重顯著增加，目前這二個市場的跨國交易比重已分別佔所有交易活動的 50% 以上，這個趨勢也反映在跨國交易由 TARGET 清算的大額支付比重節節升高的現象上，跨國支付的金額占整體 TARGET 支付比重由 1999 年第一季的 36% 上升到第四季

41%（詳表 1）。

表 1 TARGET 的支付量

	1999Q1	1999Q2	1999Q3	1999Q4
所有透過 TARGET 之支付				
— 平均每日支付總值（十億歐元）	964	906	884	947
— 平均每日支付總筆數（千）	155	158	163	176
— 平均每日每筆之支付額（百萬歐元）	6.2	5.7	5.4	5.4
跨國透過 TARGET 之支付				
— 平均每日支付總值（十億歐元）	349	351	354	386
— 平均每日支付總筆數（千）	25	28	30	32
— 平均每日每筆之支付額（百萬歐元）	14.1	12.5	11.8	12.1
國內透過 TARGET 之支付				
— 平均每日支付總值（十億歐元）	615	554	530	562
— 平均每日支付總筆數（千）	130	130	133	144
— 平均每日每筆之支付額（百萬歐元）	4.7	4.3	4.0	3.9

資料來源：ECB

根據歐元區不包括央行的貨幣金融機構（Monetary Financial Institutions other than central banks, OMFIs）（註 3）的統計，歐元區銀行間市場交易型態的改變，也造成銀行資

產負債表中相關項目地區分布的改變（詳表 2）。涉及非歐元區交易對手的跨國交易比重雖然超過歐元區內交易對手的跨國交易比重，然而就銀行間的資產而言，二者的比重

已接近，就資產及負債而言，歐元區內的交易比重均呈增加趨勢；以交易明細來看，其中以固定收益債券及貨幣市場憑證交易的增加較多，放款的增加則較不明顯。例如，在

歐元區內非本地銀行所發行的到期日在一年以下的證券占所有銀行間資產的比重由 1997 年底的 47%，上升至 1999 年底的 60%。

表 2 歐元區 OMFIs 的資產負債組成內容

	1997 年 12 月	1998 年 12 月	1999 年 12 月
所有 OMFIs 之債權（放款、證券及貨幣市場憑證） （十億歐元）	4,673	4,964	5,366
國內交易之部分（%）	63.2	64.5	64.5
與其他歐元區國家交易之部分（%）與 全球其他地區交易之部分（%）	14.7 22.1	16.3 19.2	17.6 17.8
歐元區交易之明細			
放款（十億歐元）	2,906	3,182	3,447
與其他歐元區國家交易之部分（%）	20.2	21.3	21.9
固定收益債券 <sup>(1)</sup> （十億歐元）	636	721	832
與其他歐元區國家交易之部分（%）	13.0	15.3	19.6
貨幣市場憑證（十億歐元）	100	107	130
與其他歐元區國家交易之部分（%）	17.6	19.0	21.3
所有 OMFIs 間之存款（十億歐元）	4,098	4,451	4,884
國內交易之部分（%）	58.9	58.7	57.8
與其他歐元區國家交易之部分（%） 與全球其他地區交易之部分（%）	14.5 26.6	15.7 25.6	16.0 26.2

資料來源：ECB

註(1)：不包括股票之證券

### 3. 銀行間市場之業務集中度降低

傳統上以批發業務為主的前幾大銀行，由於傾向於發展批發業務至整體歐元區，並且強化他們在跨國銀行間業務的地位，因此其資產負債表結構較易受到廣泛的影響。根據 TARGET 的統計資料，每日跨國銀行間平

均每筆支付之移轉金額，顯著大於國內移轉的金額，同時交易筆數顯然偏低（詳表 1）。此外，大型銀行在銀行間市場集中度上扮演一個重要的角色，前幾大銀行的資產負債占所有歐元區銀行的資產負債之比重極大（詳表 3）。

表 3 歐元區銀行間資產負債的集中度<sup>(1)</sup>

	1997 年 12 月		1998 年 12 月		1999 年 12 月	
	資產	負債	資產	負債	資產	負債
前五大銀行之市場占有率 (%)	11.2	14.2	11.1	14.7	13.3	15.7
前十大銀行之市場占有率 (%)	19.9	24.0	19.4	24.6	22.3	25.6
前二十大銀行之市場占有率 (%)	31.6	37.5	31.4	37.8	34.8	39.4

資料來源：IBCA Bankscope（個別銀行數據）及 ECB（平均數據）

註(1)：市場占有率係指前幾大銀行之銀行間業務占所有銀行間業務之比率

以目前情況與採行歐元前以本國貨幣為主的國內市場相較，市場進一步的擴大導致歐元區銀行間市場的業務集中度降低。例如，1998 年底，在銀行體系最分散的國家如法國、德國及義大利等，前五大銀行業務占其國內所有銀行間業務的比例約為 30%，然而就整體歐元區而言，這項比例則降至 15%。

## （二）歐元區內之跨國銀行業務

歐元區銀行的主要風險來源是國內風險，截至目前為止，這種情況對歐元區的 OMFIs 而言並無多大改變。雖然歐元區零售銀行業務仍然是以國內為主，然而跨國交易的增加（尤其是與資本市場相關的業務）正影響信用機構所面臨的風險均衡。一方面，

由於業務多樣化可降低整體風險，而各國匯率不再波動，對歐洲整體金融市場的穩定更是一大貢獻。惟另一方面，銀行逐漸曝露在國外市場所帶來的風險中，因此各國金融監理當局之合作益發重要。

### 1. 零售業務仍以國內為主

歐元區內銀行業的所有資產在 1998 至 1999 年間明顯成長，惟核心資產及負債項目自 1997 年底以來仍持穩（詳表 4）。資產方面，對非銀行私人部門的放款略低於整體資產的 40%，其中一半主要係貸放給家計部門；而證券之持有主要以固定收益債券為主，股票僅占所有資產的 4%。負債方面，來自非金融部門的存款是負債中最重要項目，比例約為 35%。

表 4 歐元區 OMFIs 的資產負債表項目

	十億歐元			占資產負債總額 之比率 (%)		
	1997年 12月	1998年 12月	1999年 12月	1997年 12月	1998年 12月	1999年 12月
放款總額	9,758	10,350	11,070	73.0	72.6	71.2
其中：						
對家計部門之放款 <sup>(1)、(2)</sup>	2,336	2,516	2,751	17.5	17.7	17.7
對非金融公司之放款 <sup>(1)</sup>	2,135	2,287	2,417	16.0	16.1	15.5
對一般政府之放款	885	892	886	6.6	6.3	5.7
對 OMFIs 之放款	3,879	4,071	4,311	29.0	28.5	27.7
對 OMFIs 之其他債權(證券及 貨幣市場憑證)	794	893	1,056	5.9	6.3	6.8
一般政府發行之固定收益債 券 <sup>(3)</sup>	1,139	1,192	1,222	8.5	8.4	7.9
非銀行私人部門發行之固定 收益債券 <sup>(3)</sup>	280	307	377	2.1	2.2	2.4
股票	380	479	601	2.8	3.4	3.9
其他資產	1,014	1,021	1,221	7.7	7.2	7.9
資產總額	13,365	14,243	15,546	100.0	100.0	100.0
存款總額	9,147	9,780	10,510	68.4	68.7	67.6
其中：						
來自非銀行私人部門之 存款	4,778	5,047	5,328	35.7	35.4	34.3
來自一般政府之存款	272	283	297	2.0	2.0	1.9
OMFIs 間之存款	4,098	4,451	4,884	30.7	31.3	31.4
OMFIs 持有之固定收益債券 <sup>(3)</sup>	874	989	1,214	6.5	6.9	7.8
非 OMFIs 持有之固定收益債 券 <sup>(3)</sup>	1,190	1,288	1,402	8.9	9.0	9.0
資本及準備	687	742	833	5.1	5.2	5.4
其他負債	1,466	1,443	1,588	11.0	10.1	10.2
負債總額	13,365	14,243	15,546	100.0	100.0	100.0

資料來源：ECB

註(1)：僅包括對歐元區居民的放款

註(2)：包括對提供家計部門服務之非營利機構的放款

註(3)：不包括股票之證券



歐元區內銀行業的放款及存款主要仍以國內為主（詳表 5）。相較於放款，固定收益債券的跨國活動則較明顯，主要是因為這些工具比較容易在國際間交易。歐元區內的零售業務與批發業務相較時，仍顯現出國內甚至更狹窄的區域市場區隔，可見單一市場及歐元的採行對零售業務的市場整合似乎仍需一段時間才會實現。然而對歐元區內大多數的銀行業務而言，跨國業務的成長率則遠超過國內業務的成長率。

表 5 歐元區 OMFIs 國內及跨國的資產負債表活動

	占各別資產負債項目 之比率 (%) <sup>(1)</sup>			成長率 (%) <sup>(2)</sup>	
	1997 年 12 月	1998 年 12 月	1999 年 12 月	1997 年 12 月 -1998 年 12 月	1998 年 12 月 -1999 年 12 月
放款總額 <sup>(3)</sup>					
其中：國內交易	79.2	79.8	79.8	7.5	7.9
與其他歐元區國家之交易	7.4	8.1	8.7	17.1	13.3
對非銀行私人部門之放款					
其中：國內交易	92.2	92.1	91.2	8.6	9.2
與其他歐元區國家之交易	2.1	2.5	2.8	27.2	23.5
政府固定收益債券之持有總額 <sup>(4)</sup>					
其中：國內交易	77.0	72.6	66.7	-1.0	-5.8
與其他歐元區國家之交易	15.4	19.9	25.9	35.0	38.1
非銀行私人固定收益債券之持有 總額 <sup>(4)</sup>					
其中：國內交易	46.6	45.3	39.5	6.7	8.0
與其他歐元區國家之交易	20.3	16.1	19.1	-4.5	22.9
存款總額					
其中：國內交易	75.4	74.4	72.8	5.5	6.1
與其他歐元區國家之交易	9.6	10.2	10.3	13.9	7.9
來自非銀行私人部門之存款					
其中：國內交易	88.7	87.8	86.5	4.3	4.0
與其他歐元區國家之交易	5.7	5.8	5.6	6.0	-2.6

資料來源：ECB

註(1)：由於與全球其他地區的交易未列入表中，因此百分比加總不等於 100

註(2)：成長率係以月流量為基礎計算

註(3)：包括對其他貨幣金融機構及一般政府之放款

註(4)：不包括股票之證券

## 2. 銀行對區內其他會員國所發行的證券之持有比率增加

以歐元區內銀行對證券的持有內容來看，國際化及多樣化的趨勢非常明顯，歐元的採行鼓勵投資多樣化，並從原來以國家為基礎改為以產業為基礎。從 1997 年開始，歐元區內銀行對本國所有固定收益證券的持有比率持續穩定下降，其中以政府債券最為明顯，1999 年歐元區內銀行對本國政府債券的持有率下滑 6%，而持有區內其他國家政府所發行的債券卻增加 38%，此外，對區內其他國家非銀行私人公司所發行的固定收益證券的持有也明顯增加 23%，然而對本國該項證券的持有卻僅上揚 8%。

## 3. 資產管理服務等非傳統業務增加，促成跨國活動的擴張

單純來自資產負債表的分析並不能完整描述歐元區銀行跨國活動的全貌，因為很多銀行活動的增加並未反映在相關的資產負債表項目上，而這些業務所帶來的手續費及佣金收入較利息收入為多。諸如與資本市場相關的投資銀行業務及資產管理服務等非傳統業務，占銀行營收比重呈現上揚趨勢。在採行歐元的第二年，伴隨著市場愈加整合，私人資本市場的活動明顯擴張。惟在愈加整合的資本市場從事業務活動的銀行，將承受來自於境外的市場衝擊。

### (三) 銀行產業之結構性調整

歐元的使用帶給銀行業重新調整組織結

構的誘因，其主要發展情形如下。

#### 1. 業務多元化的大型綜合銀行，及小型專業銀行產生明顯分際

在歐元區的整合過程中，提供完整系列服務的大型銀行，及偏重某些區域及產品區隔的各種小型銀行之分野愈來愈明顯。實際上，所有歐元區會員國的大型銀行之規模明顯增加，且較多業務集中在這些大型銀行辦理，集中度提高稍早是發生在較小的會員國，近來較大的會員國也非常明顯的產生此種現象。雖然各國情況仍有很大差異，但是中型非專業銀行逐漸變少則成為一普遍現象。專注於區域或產品項目之小型銀行的數目雖也減少，惟這些機構較有能力與大型機構並存。

#### 2. 銀行購併活動增加，信用機構與貨幣市場基金呈現消長現象

1999 年歐元區的銀行購併活動加速進行，進而產生許多大型機構（詳表 6），銀行購併的平均金額也從 1997 年的 2 億歐元到 1999 年前 11 個月的 6 億歐元。購併案件的年平均數目自 1990 年代前半段的 400 家至後半段的 200 家，反映出購併活動已朝向較大型的機構。此外，購併活動早期以國內為主，荷蘭、比利時、盧森堡及西班牙是發生國內銀行購併的主要國家；迄至 1999 年，跨國購併則顯得非常重要，且有明顯增加的情形（詳表 6）。這些購併活動通常包括位於歐元區外的銀行，且與歐盟市場有重要的連結，

這股趨勢在 2000 年第一季仍持續進行。迄至 5%。購併活動主要使合作銀行家數明顯減少。2000 年底，歐元區 OMFIs 共有 9,076 家（詳註 4），大型綜合銀行家數相對增加。表 7），在過去十幾年來每年約穩定減少

表 6 1999 年歐元區主要的銀行購併活動

銀行名稱	1998 年底之資產 (10 億歐元)
Deutsche Bank (德國)	604
Bankers' Trust (美國)	114
總資產	718
Banque Nationale de Paris (法國)	325
Paribas (法國)	249
總資產	574
ING Group (荷蘭)	395
BHF Bank (德國)	45
總資產	440
Generale de Banque-General Bank (比利時)	208
ASLK/CGER Bank (比利時)	80
總資產	288
Banca Intesa (義大利)	153
Banca Commerciale Italiana (義大利)	113
總資產	266
Banco Santander (西班牙)	154
Banco Central Hispanoamericano (西班牙)	82
總資產	236
Credit Communal de Belgique (比利時)	105
Credit Local de France (法國)	99
總資產	204
Banco Bilbao Vizcaya (西班牙)	132
Argentaria (西班牙)	70
總資產	202
SEB (瑞典)	73
BfG (德國)	42
總資產	115

資料來源：資產金額取自 IBCA Bankscope

表 7 歐元區 OMFIs 家數

	1998 年底	2000 年底
信用機構 (Credit institutions)	8,320	7,464
貨幣市場基金 (Money market funds)	1,516	1,604
其他機構 (Other institutions)	8	8
總 計	9,844	9,076

資料來源：ECB, Money and banking statistics

大型信用機構的購併增加與歐元區貨幣及資本市場的轉變有關，主要是因為購併活動可為銀行本身或客戶的資產管理操作帶來顯著的經濟規模，尤其是在採行歐元之後。因為在整合之後的貨幣及資本市場，信用機構須處理的不再是國內市場訊息，而是整個區域市場訊息，也必須去執行較以往為大宗的交易。在美國及歐元區，雖然各自的管理架構不同，然而銀行合併的趨勢卻很雷同，這除了可歸因於歐元區貨幣及資本市場的轉變外，金融市場的全球化及科技創新也是一大因素。

2001 年以來，全球景氣轉弱，除影響歐元區國家的經濟成長外，亦衝擊其資本市場，加上許多已完成購併的銀行正進行業務整合，購併活動明顯減少，銀行為了維持業績穩定成長，轉而重視國內零售銀行業務之發展。因此，2001 年似乎是歐洲銀行業購併

風潮的分水嶺。

另一個值得注意的現象是，歐元區金融中介機構目前仍以 OMFIs 為主(註 5)，其中貨幣市場基金的家數在 2000 年底占 OMFIs 總家數的比重不及 20% (詳表 7)，其資產占整體歐元區 OMFIs 資產的比重亦小 (2000 年底約為 2-3%) (註 6)，惟自 1990 年代末期，貨幣市場基金的家數已呈上揚趨勢。而近年來金融中介機構中屬非金融部門的金融資產則多數流入保險公司、退休基金及投資基金，其中較明顯的國家當屬比利時、法國、義大利及荷蘭，這些國家的國內部門已逐漸將金融資產存放在 OMFIs 的偏好轉移至其他中介機構，因此傳統銀行業務呈相對減少趨勢。再者，在歐元區部分會員國，多數銀行已為銀行與保險機構共同合資的金融集團所擁有，而這些銀行也是證券市場的主要參與者。

### 三、歐元區銀行監理之制度架構及發展

誠如上述，歐元區之銀行整合及結構性改變將導致擴散性風險及系統風險發生的可能性增加，且這些風險不再侷限於國內，而是整個歐元區域；再者，銀行、證券及保險業間之分際益加模糊，促成跨業集團的蓬勃發展，這些現象除對歐元區各會員國金融監理當局造成挑戰外，會員國彼此間的金融監理合作益顯重要。

歐洲經濟暨貨幣同盟（European Economic and Monetary Union, EMU）的銀行監理架構是採貨幣政策與銀行監理分開制，歐元區的單一貨幣政策係由歐元區十二個會員國央行暨歐洲中央銀行（European Central Bank, ECB）所形成的歐元體系（Eurosystem）來統一決定及執行，至於金融監理及金融穩定等事宜歐元體系則不直接負責，而是由歐元區會員國各自指定專責機構辦理。惟馬斯垂克（Maastricht）條約第一〇五條第五項明訂，歐洲中央銀行體系（European System of Central Banks, ESCB）（註 7）應幫助會員國的金融監理當局順利實施審慎監管信用機構與穩定金融體系的相關政策。根據 ESCB 及 ECB 條例議定書（Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank）第二十五條有關審慎監理的規定，ECB 對歐盟部長理事會、執委會以及會員國之該管機關，就有關審慎監理

信用機構及維持金融體系穩定之共同體立法之範圍及執行，得提出建議並接受諮商；此外，ECB 得遵照部長理事會依據馬斯垂克條約第一〇五條第六項之規定所作之決議，對信用機構及其他金融機構（保險事業除外）執行審慎監理政策之特定措施，此條款主要是為達成泛歐監管（pan-European supervision）的目的，惟該條款規定 ECB 須得到所有歐盟會員國的同意，方能行使此屬於最後手段（last-resort）的泛歐監管職權。

#### （一）銀行監理係以會員國自行監理及跨國合作為指導原則

歐盟所建立的銀行監理制度架構可分為二個層次，一是會員國自行監理，一是跨國合作。根據歐盟單一市場法規的母國控管（home-country control）原則，每一家銀行可以在母國核准的單一執照（single license）下，無須先得到歐盟其他各會員國當局的批准，可在歐盟各會員國設立分行或提供跨國服務，並接受母國之監理；另一方面，在金融市場漸趨整合的同時，為了避免銀行監理權責分散各國的缺點，歐盟單一市場法規明文規定監理機關合作的原則，歐盟也發布許多指導方針（Community Directives），明訂一體遵循的規則。

#### （二）目前之監理架構

##### 1. 各會員國監理架構互異

歐元區各國的銀行監理制度架構互異，目前歐元區十二個會員國中，除比利時、盧森堡及芬蘭三國的央行未直接參與銀行監理外，其餘西班牙、愛爾蘭、義大利、荷蘭、葡萄牙、法國、德國、奧地利及希臘等九個國家的央行對銀行監理工作均廣泛參與，西班牙、愛爾蘭、義大利、荷蘭、葡萄牙及希臘的央行甚至是唯一的銀行監理機構（詳附表）。

法國、德國及奧地利雖有分開的銀行監理機構，然而這些機構與央行關係緊密。芬蘭和法國，銀行監理機構的主席則分別由央行理事及總裁擔任，這二個國家的銀行監理機構及央行間不但可分享資訊，員工亦可相互交流。德國及奧地利央行在不同的監理議題上，有權提供諮商，在實地檢查方面則與監理機構合作，並代表監理機構收集資訊。目前部分歐元國家正進行監理制度改革之探討，愛爾蘭及荷蘭提出設立新的監理機構之構想，而奧地利卻就央行應加強參與金融監理議題上進行辯論。

最新的變革為，德國於本年 5 月 1 日起實施單一金融監理制度，將原來的聯邦銀行監理局、保險監理局及證券交易監理局整合於新設立的德國金融監理委員會（Bundesanstalt fuer Finanzdienstleistungsaufsicht, 簡稱 BAFin）下，BAFin 仍將一如它的三個前身機構隸屬於財政部。雖然 BAFin 對金融監理決策具有絕對權力，然而德國央行依然一如往

昔在銀行監理方面扮演重要任務，包括由各區分行負責執行平日之監督作業，包括金融機構報告之分析及評估，及為資本結構及風險管理等目的之實地檢查。BAFin 的新法規則明定與德國央行之協調聯繫事宜。

銀行監理的主要責任不屬於央行的歐元區會員國，其監理機構與政府的關係各國不盡相同，德國和奧地利的銀行監理機構係政府的一部分，分別隸屬及直接附屬於財政部，其他國家的銀行監理機構則為獨立自主的公法人機構，決策體通常為政府代表及相關產業代表所組成的合議組織（collegial body）。此外，資金多由監理機構自行籌措，多數來自受監理單位的捐獻。

對於央行不直接參與銀行監理工作的國家，央行亦多保有與監理機構的合作機制，例如，央行理事參與監理機構的決策體、組成聯合委員會及管理式的結合等等。

歐元區各會員國銀行部門以外的監理範疇並不完全屬於央行，一般而言，未賦予央行銀行監理權責的國家，其監理機構對非銀行的金融機構及市場亦負有監理責任，然而並非包括所有的金融活動，惟歐元區各會員國央行經常亦負責監理非銀行的金融機構及市場。例如，義大利央行對保險公司以外的所有金融機構負有審慎監理責任，而義大利證券委員會則僅針對透明化及保護投資人方面負責。一般而言，當央行參與非銀行的金融機構及市場之監理，通常是以金融體系的

穩定為考量，相對的，採單一金融監理架構者，消費者保護則扮演較重要的角色。此外，多數歐元區會員國的其他機構也參與銀行監理，並負責核發及撤銷銀行執照。

## 2. 在不同的監理架構下，一體遵守歐盟 協調統一規章

歐元區各會員國的銀行監理架構雖然彼此不同，然而均是依循歐盟指導方針中對銀行部門明文揭示的協調統一觀念及規章（harmonized concepts and rules）所建構，其中第一及第二次銀行業協調指導方針（The First and Second Banking Coordination Directives）對單一銀行業市場確立三項工作原則，分別為（1）法規之最低協調標準（minimum harmonization of rules），（2）設立執照及監理慣例之相互承認（mutual recognition of authorization and supervisory practices），及（3）母國控管。目前對於信用機構的共同定義、核發銀行執照的客觀標準與設立分行及跨國服務的規定等均已協調統一；同樣地，在對自有資本已具有統一定義的基礎上，有關資本適足率及最大曝險等必要的基本監理條件也已在會員國中引用並實施。

此外，有關銀行年度及合併報表製作的一般原則，歐盟已於 1980 年代中期統一，1983 年則同意有關合併監理原則，並強調各監理當局應廣泛交換資訊，且撤除彼此間（與中央銀行亦然）機密資訊分享的法律障礙。惟值得注意的是，存款保險機制的架構

雖然已一致化，然而銀行的退出機制仍由各會員國自行訂定，歐盟執委會在 1999 年所提出的金融服務行動計畫（Financial Services Action Plan）中，已進一步確認有必要頒布有關信用機構重組及關閉的指導方針。

雖然會員國均遵循歐盟頒布的相關法規，然而各會員國監理工作的運作與歐盟相關法規原則的執行細節，在某種程度上呈現不同特性。例如，各會員國監理機構在實地檢查與場外監控，及是否與銀行管理階層經常接觸等監理方式即有不同程度的差異，銀行發生危機時所採行的糾正措施政策也有某種程度的不同。此外，各國不同的法律架構亦將影響其對指導原則的闡釋，諸如對銀行經理人資格之積極與消極條件等。再者，存款保險雖有協調一致的架構，惟留予各國在保險範圍、管理及籌資上有自行決定的空間。這些各會員國的差異性雖不會妨礙歐元區銀行業市場的整合，惟必須考量這些監理及糾正措施是否最適合各自國家的環境。伴隨著銀行跨國活動的顯著增加，未來將由市場帶動監理需求，就中期而言，這將淘汰不需要且不合時宜的法律規章，選擇最合宜的監理慣例。

在審慎監理的範疇之外，各會員國尚有許多不同的制度，這些都可能影響歐元區銀行市場整合的步伐，稅制為其中一項，由於各國稅制不同，銀行為了減輕稅負，將會考量其不同國家分支機構的業務安排。此

外，由於一般公司法缺乏購併的共同架構，除將影響銀行業之重整外，亦可能造成公司控管機制運行的明顯差異。

### （三）跨國及跨部門監理當局之合作

會員國監理機構在遵循歐盟監理指導原則下，均能防止銀行過度承受風險，並能採取有效的糾正措施，以增進歐元區銀行體系的穩健性。然而，伴隨跨國活動日益增加，加強各國相關監理當局間的合作則是當務之急。不同金融契約模糊的分際，跨業集團的發展，則有賴包括銀行、證券及保險等監理當局的跨部門合作，這也是歐盟目前所重視的課題。

#### 1. 歐元誕生後銀行監理合作的迫切性大增

首先，由於單一貨幣政策與銀行監理政策的權責清楚劃分，因此在資訊的分享上，及對彼此有利的金融穩定之共同立場等課題，需要一協調機制。其次，由於銀行體系發生問題，經常是來自於總體經濟環境或與經濟相關部門的變化，而歐元區各會員國的經濟發展越來越密不可分，就銀行穩定的風險考量而言，必須以整個區域的觀點來補充以往以個別國家為觀點的不足。雖然多數的零售市場仍以國內市場為主，惟共同的因素將日益影響整個歐元區銀行的營運。最後，誠如前述，銀行的脆弱性可能來自資本市場的活動（如資產管理及投資銀行業務），與遍及整個區域的商業活動，加以歐元的誕生及單一貨幣政策的採行改變貨幣市場的運作

及銀行市場的曝險網路，跨國的擴散危機將隨之大增。這些均是迫使跨國銀行監理當局合作的因素。

#### 2. 已建立的監理合作工具

目前存在的監理合作法規架構，已具備足夠的基礎以供未來進一步的合作發展，伴隨歐元區銀行及金融業的愈益整合，這些法律文件將更進一步發展，以利各監理機構採行聯合防範及糾正措施。

瞭解備忘錄（Memorandum of Understanding）對雙邊合作係一重要法律文件，它對母國及提供服務國家的監理當局提供一個資訊交流的基本管道，以利合併監理。歐元區各會員國監理當局已廣泛簽署瞭解備忘錄，主要是包括分行、分支機構設立及跨國檢查的實施條款，透過該瞭解備忘錄的簽署，源自於分行或分支機構所提供的跨國銀行業務所造成的大部分的協調問題，均可由母國及提供服務國家的監理當局來解決。

另一項已建立的機制則是透過委員會來進行合作，此係建構在多邊架構下，並以全體區域的共同責任為著眼點。隸屬於歐盟的銀行諮詢委員會（Banking Advisory Committee）主要是由歐盟會員國銀行監理機構、財政部或央行高階成員所組成，負責協助歐盟執委會制定有關銀行部門的法律。其次，ECB 管理委員會所成立的銀行監理委員會（Banking Supervision Committee, BSC），參與者包括歐盟會員國銀行監理機構、央行及



ECB 的高階成員，主要任務則在促進各會員國銀行監理當局的合作。該委員會被賦予雙重責任，第一重責任為，增進歐元體系與各會員國銀行監理機構間的合作，及彼此的資訊交流，並協助歐元體系執行馬斯垂克條約第一〇五條第五項所賦予的審慎監管信用機構與穩定金融體系的任務，致力總體監理評估（macro-prudential analysis）。第二重責任則是，在歐元體系的利益之外，加強監理機構間彼此的合作，亦即讓歐盟各監理機構採行協調一致的立場及方法來回應市場的發展，主要係著眼於相關監理工具的合作，以進一步降低各會員國因監理制度不同可能產生的問題，並發展彼此同意的監理慣例。此

外，各會員國監理單位為加強多邊合作，於 1972 年成立銀行監理聯繫小組（Groupe de Contact, GdC），該小組並未隸屬於歐盟或歐元體系，主要是探討銀行管理規則及監理慣例執行的相關議題（包括個案討論）。

歐元區內銀行監理合作的主要架構，係針對銀行的脆弱性提出預防措施，以期不穩定情況發生時，相同的架構可以用來處理危機，並杜絕危機蔓延至國外，因此只要銀行危機一發生，監理機構即可立即通知歐元體系，並由銀行監理委員會接手處理相關的議題。因此，為了讓各國監理當局能處理任何跨國的監理問題，即時的資訊交換則是最重要的課題。

#### 四、歐元區會員國央行應參與金融監理

誠如前述，目前多數歐元區會員國的央行均參與銀行監理。而近來持續引發歐元區會員國熱烈討論，有關金融監理的議題為，金融監理應否一元化，亦即由單一監理當局負責金融監理是否合宜？或是應賦予央行金融監理權參與銀行監理。

##### （一）ECB 支持央行參與金融監理的理由

ECB 支持央行應該保留在金融監理上之基本角色。並提出以下三項最為重要的支持理由：

1. 央行參與金融監理可獲致與其主要任務相關資訊之綜效  
央行為了金融監理的目的所搜集的機密

資料，將可監控支付系統的運行及作為其他市場架構的安全保障，這些資訊對貨幣政策之順利執行極其重要，尤其對與金融體系相關的中介機構之資訊的了解，對執行總體監控更是不可或缺。就美國情況而言，上述論調獲得若干實證支持：個體監理的資料可對經濟活動作較準確的預測，並利於通膨目標的達成，有助於央行採行合宜貨幣政策之抉擇判斷。此外，當金融危機發生時，由於央行無法置身事外，因此央行如參與監理將有助於評估是否應對要求緊急流動性援助的問題銀行伸出援手。雖然央行亦可間接地從其他監理當局獲得相關資訊，惟央行將無法確

保資料取得之時效性及判讀資料之能力，此一情況在處理銀行緊急紓困時尤為明顯。

由相關資訊所獲得之綜效（synergies）也可由其他層面衍生，由於央行對貨幣及金融市場發展之熟悉，及從支付系統和貨幣政策操作時所得到的訊息，對金融監理任務的執行具有寶貴價值。以美國聯邦準備體系為例，更證明這個說法的重要性，因為央行本身即是市場的積極參與者，必然與民間金融機構產生互動關係，這便是資訊的重要來源管道。與金融市場中主要的領導中介機構接觸，對金融體系之發展趨勢資訊，例如市場流動性的情況及市場參與者所關心的事，均可獲得及時與有意義的訊息，這些訊息可與執行金融監理任務所獲得的資訊產生互補作用；再者，在正式金融檢查的範疇外，市場參與者可藉此與央行有充分的對話空間。

## 2. 系統風險之防範

系統風險有賴對個別中介機構進行審慎監控，並與對整體金融體系風險之評估二者緊密配合。甚至在採行央行與金融監理權分離的國家，如英國、日本及加拿大，央行對金融體系穩定所肩負的職責亦是無庸置疑。央行肩負維持金融體系穩定的職責，使他們不僅須更仔細評估總體衝擊的可能性及潛在影響、本國和國際資本移動的干擾，而且也須留意影響整體金融中介機構穩定的一般要素之運作。另一方面，單一監理當局較著重保護投資者，因此較費心於個別中介機構和

他們客戶間的關係，根據英國金融管理局（Financial Services Authority, FSA）的統計，這項業務占其整體工作時間的七成。此外，央行將維持金融體系的穩定視為最重要任務，在不會引起骨牌效應的狀況下，或許顧慮較少而放手讓發生問題的個別金融機構倒閉，因此也就可以降低道德危險（moral hazard）發生。另一方面，當個體監理伴隨保護金融機構投資者的任務同時執行時，二者即可能發生衝突。例如，上市公司所提供的資料，透露了問題金融機構的真實情況，有可能使監理人員為了爭取處理這項危機的時效，而置檢視這些資料正確性之責任於一旁。

## 3. 央行之獨立性和專業能力

央行之獨立性和專業性使其在促進金融體系之穩定貢獻卓著，監理當局不受政治干擾的獨立性對達成效率的金融監理是非常重要的，在若干開發中國家仍存在所謂的「政策性放款」（policy loans），也就是受來自政府機構正式和非正式的壓力而承做的放款。一般而言，公共部門所制定的法律、法規或條例可能干擾金融中介機構的商業抉擇，在這種情況下，當金融中介機構因為受到錯誤的指引而深陷困境時，就會極力要求政府給予救援。央行的獨立性或許可以保護金融監理免於遭受不當之外力干擾，並可避開由監理當局制定法令的風險。此種監理當局的獨立性，亦為巴塞爾銀行監理委員會

(Basel Committee on Banking Supervision) 所發布的「有效銀行監理之核心原則」(Core Principles for Effective Banking Supervision) 所強調。當然，獨立性不應被解釋為缺乏責任歸屬 (accountability)，或在危機發生並涉及納稅義務人的資金時，排除政府所應扮演的角色。

支持央行和金融監理應該結合的另一理由為，央行對貨幣和金融體系具備精湛的研究和分析能力，且歷來央行對當地金融體系的架構和表現均有深入了解，同時透過積極參與金融市場以持續獲得最新訊息。

## (二) 設立單一監理當局之理由

ECB 認為將央行之監理權獨立出來，集中於單一監理當局主要考量因素大致可分為以下三項：

### 1. 金融監理、貨幣政策及道德危險之間可能發生之利害衝突

由於考量銀行體系的脆弱性，央行執行金融監理時可能優先追求融通性的貨幣政策，而將維持物價穩定目標置於次順位。然而，如果央行以金融體系之不穩定為其主要之考量，此時道德危險效果便有機可乘，而終將危害總體經濟之穩定。因此為了支持賦予央行打擊通貨膨脹之任務，央行不應獨攬甚或分擔金融監理的責任。然而這些利害衝突實證上的相關性仍有以下之爭論：銀行與其交易對手的脆弱性擴大，通常應該發生在物價下跌的風險出現的場合，因此這二者的

衝突僅係表象，究之實際並不明顯；不惟如此，若僅因上述二項政策任務可能相互抵觸，而將任務劃歸於分開的二個機構（亦即央行不參與金融監理），衝突亦不可能因而即消失。事實上，在包括央行、金檢機構和財政部所構成之複雜的金融監理架構中，上述二項政策任務的協調即是這些主管當局的負擔。至目前為止，在複雜的金融監理架構下執行監理時，各種型態的衝突亦是屢見不鮮，尤其是在危機中的錯誤處置，不僅會傷害央行聲譽，也危害到央行身為一個貨幣當局的可信度 (credibility)。

基於道德危險的問題而支持將央行之金融監理權分開，主要是與央行擔負監理責任及其在危機管理中所應扮演的角色有關。換言之，監理當局過度承擔風險將造成道德危險。因為央行可透過提供緊急流動性援助（或是操縱利率）來救援銀行，或承擔銀行之倒閉。雖然如此，緊急流動性援助如以公允的利率（甚至懲罰性利率）提供給有充足擔保品者，道德危險的問題則可有效減輕。此外，可能發生道德危險的另一個較重要根源，是與關閉銀行之方法及清算銀行之方式有關，但這通常不是央行的權責。無論如何，道德危險的重要性經常被誇大，其實倒閉金融機構的經理人和股東均會受到適當的懲罰。

### 2. 集團化之趨勢與金融產品及中介機構間模糊不清之分際

銀行、證券公司、投資信託公司和保險公司間逐步發展成密切的連結，不同金融契約間傳統上的區分已越來越模糊，這將導致不同的金融中介機構在相同的市場中競爭。在此情況下，由依據行業別區分的監理人員來負責監管愈益大型且複雜的金融集團顯然較不具效率，而且不同業別的法規及條例之差異性可能會改變相互競爭之金融機構間的遊戲規則。雖然不同部門的監理當局或許可透過委員會、瞭解備忘錄、聯席理事會等方式加強彼此間之協調（許多國家已有成功的例子），惟集團化之趨勢通常係為能達成建置一較有效率的金融監理架構，及減輕法規所加諸於金融機構之負擔為目標。對擁有多種營業項目的金融集團而言，單一監理當局應可避免向不同監理當局報告，因此可以減少成本負擔和不同單位的金檢評估彼此相互抵觸之風險，這也是金融產業向來即支持單一的監理當局的原因。

### 3. 避免央行過度集權

賦予央行管理和監理任務，特別是將對整個金融部門之監理權全部交予央行，將產生權力過於集中的問題，而危害到民主社會公共部門為免公權力濫用所應遵循的制衡（check and balance）原則。

### （三）BIS 金融穩定研究所認為新興市場國家應賦予央行金融監理權

此外，依據 Goodhart（2000）為國際清算銀行（BIS）金融穩定研究所（Financial

Stability Institute, FSI）所作的研究報告，對於是否應將央行金融監理權獨立出來而成立單一監理當局的優缺點看法，與上述 ECB 之論點大抵相同。然而，即使是已開發國家，由於歷史、法律及制度背景不同，對於是否成立單一監理當局，各國亦有不同結論，惟基於以下理由，已開發國家較適合成立單一金融監理當局；至於新興市場國家則應賦予央行金融監理權參與銀行監理。

#### 1. 已開發國家較有條件成立單一金融監理當局

若將金融監理權自央行獨立出來，首先必須考慮以下問題：（1）監理當局與貨幣當局所成立的監理委員會可否解決系統風險；（2）央行可否獲得執行貨幣政策的相關資訊；（3）央行在沒有金融監理權的情況下能否讓支付系統順暢運作；（4）央行可否獲得個別主要銀行之資訊以充分履行其任務。

以上四項考慮的問題如可以獲得解決，則較有實施單一監理的條件。已開發國家由於金融集團化趨勢與金融產品間愈益模糊不清之分際，形成一個無法切割的金融體系，單一金融監理當局確可提高監理效益，此外，尚可避免央行在不同任務間角色衝突及過度集權的疑慮；再者，已開發國家公共體制健全，單一金融監理機構較能抗拒政治及商業壓力而維持其獨立性，因此實施單一監理似乎較合宜。

#### 2. 新興市場國家應賦予央行金融監理權

新興市場國家基於下列三項因素，應賦予央行金融監理權：（1）開發中國家及正值轉型之國家的金融市場結構，相較於已開發國家而言較不複雜，對傳統商業銀行的依賴較深。依證券、保險及銀行等不同行業別分設不同功能的監理機構，不會發生太多監理衝突或重疊的情況；（2）新興市場國家較容易發生系統風險，特別是在銀行體系開始自由化之後，因此銀行監理的主要任務應以金融體系的穩定為重，而非消費者保護及商業行為議題上，因此新興市場國家的金融監理和貨幣政策（包括央行最後貸款者的角色）間的關係較已開發國家密切；（3）若要設立單一監理機構，先進國家主要考量的問題為，將銀行監理權自央行獨立出來，將不利於央行對資訊的取得，或是單一監理機構是否將重點放在消費者保護而非金融體系的穩定，以及是否因經濟學者的較少參與，使其監理技術層面轉移至律師上；而新興市場國家設立單一監理機構，考慮的則是監理機構的人事及定位問題。由於新興市場國家的央行較其他大部分機構，能抗拒政治及商業壓力而維持其獨立性，且其專業素質高，籌資亦較容易，而且多數政府仰賴央行作為其處理國際金融事務的代表，因此新興市場國家由央行負責銀行監理較為合宜。

#### （四）歐元區會員國央行宜參與銀行監理

經由以上 ECB 及 BIS 支持央行應保有金融監理權，及認為應將央行之監理權分離而集中於單一當局之理由探討，雖仍無法達到一致之結論，惟央行應保有金融監理權之論點顯然較為充分（尤其對新興市場國家而言）。且支持單一監理的幾個理由中，尚有可議之處。就歐元區而言，由於其貨幣決策權已交由 ECB 統一行使，而會員國央行在金融危機發生時，仍須扮演最後貸款者的角色，因此，賦予會員國央行銀行監理權，在金融監理、貨幣政策及道德危險間發生利害衝突的可能性已降至最低，且可防範系統風險並獲致相關資訊的綜效。以目前歐元區各會員國央行及美國聯邦準備當局參與金融監理的經驗來看，央行正有效率地執行金融監理任務，在此同時，能由單一監理模式之表現所獲得的經驗卻仍極其有限。況且，監理銀行、保險及證券等不同性質之監理機構，不僅因各自不同的監理範圍使用的工具不同，其被賦予的任務及所遵守的原則重點亦不同，如勉強將其整合於同一機構下實不合宜；再者，單一金融監理當局亦無法防止不同監理部門間存在的協調問題，只是單一金融監理機構的這些問題較不為大眾注意（Solans, 2002）。且究之實際，監理架構制度變革的耗力費時亦是實施單一監理遭遇的一大阻礙。

## 五、結論與建議

歐元區自從 1999 年起實施單一貨幣及單一貨幣政策，採行泛歐清算系統，及使用相同的金融及銀行統計架構後，區內的金融整合加速進行。其銀行業的整合及發展主要如下：（1）由於 TARGET 的順利運作，及利率指標的建立，促成貨幣市場無擔保交易快速並高度整合；（2）無擔保交易的整合，加上與資本市場相關的投資銀行業務及資產管理服務等非傳統業務的擴張，造成跨國交易增加；（3）由於市場進一步擴大，銀行間市場之業務集中度因而降低；（4）銀行業的放款及存款等之零售業務仍以國內為主；（5）銀行對區內其他會員國所發行的證券之持有比率增加，並從原來以國家為基礎改為以產業為基礎；（6）提供完整系列服務的大型綜合銀行，及偏重某些區域及產品區隔的小型專業銀行之分野愈來愈明顯；（7）由於貨幣及資本市場的轉變，銀行的購併活動將可為銀行本身或客戶的資產管理操作帶來顯著的經濟規模，因而帶動歐元區銀行的購併風潮，1999 年跨國購併尤其明顯，惟 2001 年以來，全球景氣轉弱，加上許多已完成購併的銀行正進行業務整合，購併活動明顯減少，轉而重視國內零售銀行業務發展；（8）信用機構與貨幣市場基金呈現此消彼長現象，而多數銀行已為銀行與保險機構共同合資的金融集團所擁有，並且是證券市場的主要參與

者。

歐元區銀行業的整合及結構性改變，造成市場規模擴大及跨國性交易增加，此將有助於金融穩定，此外，具深度及廣度的貨幣市場使銀行對流動性風險的管理較為得心應手，惟在此同時，如果部分的信用機構遭遇困境，跨國擴散性風險或許將提高，進而引發系統性風險。這些轉變，係歐元區各會員國金融監理當局目前所面臨的重要課題，而會員國彼此間的金融監理合作則益顯重要。目前歐元區的金融監理及金融穩定等事宜是由歐元區會員國各自指定專責機構辦理，雖然各會員國的銀行監理架構彼此不同，惟均遵循歐盟指導方針中對銀行部門明文揭示的協調統一觀念及規章所建構，其中對單一銀行業市場已確立：（1）法規之最低協調標準，（2）設立執照及監理慣例之相互承認，及（3）母國控管等三項原則。目前歐盟對於信用機構的共同定義、核發銀行執照的客觀標準、設立分行及跨國服務、自有資本、資本適足率、最大曝險、銀行年度及合併報表製作的一般原則、合併監理原則及存款保險機制的架構等規定均已協調統一。惟銀行的退出機制仍由各會員國自行訂定，有必要進一步頒布有關信用機構重組及關閉的指導方針。因此，歐盟未來將淘汰不合時宜的法律規章，選擇最合宜的監理慣例以符合市場需

要；再者，在監理範疇之外，各會員國尚有許多不同的制度，諸如稅制及一般公司法缺乏購併的共有架構等，則可能影響歐元區銀行市場整合的步伐。

歐盟及 ECB 業已成立銀行諮詢委員會及銀行監理委員會，另有銀行監理聯繫小組，來負責協助歐盟監理法規之訂定及各會員國監理當局的合作事宜；此外，並透過瞭解備忘錄的簽署來提供雙邊監理當局一個資訊交流的基本管道，以利合併監理。

至於央行是否應參與銀行監理，或應由單一監理當局負責金融監理之議題，近來在歐元區引發熱烈討論。目前歐元區十二個會員國的銀行監理工作，除比利時、盧森堡及芬蘭三國的央行未直接參與外，其餘九個國家的央行對銀行監理工作均廣泛參與，西班牙、愛爾蘭、義大利、荷蘭、葡萄牙及希臘的央行甚至是唯一的銀行監理機構。ECB 以

- (1) 央行參與金融監理可獲致與其主要任務相關資訊之綜效；
- (2) 可防範系統風險；及
- (3) 央行具獨立性和專業能力等三個主要理由來支持央行應參與金融監理。

而 BIS 金融穩定研究所則認為新興市場國家應賦予央行金融監理權，主要因素為：

- (1) 開發中國家及正值轉型之國家的金融市場結構，相較於已開發國家而言較不複雜。依證券、保險及銀行等不同行業別分設不同功能的監理機構，不會發生太多監理衝突或重疊的情況；
- (2) 新興市場國家較容易發生

系統風險，特別是在銀行體系開始自由化之後，因此銀行監理的主要任務應以金融體系的穩定為重，而非消費者保護及商業行為議題上，因此金融監理和貨幣政策（包括央行最後貸款者的角色）間的關係較已開發國家密切；(3) 新興市場國家的央行較其他大部分機構，能抗拒政治及商業壓力而維持其獨立性，且專業素質高，籌資亦較容易。

就歐元區而言，由於其貨幣決策權已交由 ECB 統一行使，而會員國央行在金融危機發生時，仍須扮演最後貸款者的角色，因此，賦予會員國央行銀行監理權，在金融監理、貨幣政策及道德危險間發生利害衝突的可能性已降至最低，且可防範系統風險並獲致相關資訊的綜效，所以歐元區會員國宜參與銀行監理。

我國金融監理正朝監理一元化方向邁進，根據本年 3 月 28 日行政院會通過的「金融監理委員會組織法草案」組織架構，未來的金融監理委員會幾乎完全取代財政部金融行政主管的地位，掌管金融法規制度之擬訂及審議，以及各類金融機構之管理及監理；而央行則仍保留部分金融檢查人員，負責與貨幣及外匯政策相關的專案金檢並賦予行政處分權。藉由上述歐元區各會員國對銀行監理的經驗，及 ECB 與 BIS 對央行應否參與銀行監理的探討，即使我國未來將設立單一金融監理機構，惟鑑於我國為一小型開放經濟體，金融市場易受外來衝擊，因此金融體系

的穩定應是金融監理當局最重視的課題，加上央行又扮演最後貸款者的角色，所以央行對於銀行監理責無旁貸；未來金融監理委員會成立後，似可效法本年 5 月方實施單一金

融監理制度的德國，以法規明定金融監理委員會與央行之協調聯繫事宜，讓金融監理委員會與央行共同肩負起銀行監理的重責大任，來維繫金融體系的穩定。



附表 歐元區各會員國之銀行監理架構

歐元區會員國	負責銀行監理之機構	與政府的關係及資金來源	決策組織之組成份子	銀行部門之外的監理範疇	央行參與銀行監理	銀行監理單位與央行間之正式合作協議	負責銀行監理之其他機構	參與核准及(或)撤銷銀行執照之其他機構
比利時	銀行金融監理委員會 (Commission Bancaire et Financière)	自主的公法人，資金自行籌措自受監理單位	合議型態組織，包括一位央行位成員	投資公司及聯合投資集團 (collective investment schemes)；市場披露	無特定監理任務	央行理事參與	央行就審慎監理及會計原則提供諮詢	無
德國*	金融監理委員會 (Bundesanstalt fuer Finanzdienstleistungsaufsicht)	隸屬財政部；大部分成本費用再籌措自受監理單位	委員會下的銀行監理局長由聯邦政府提名，總統任命 (經諮詢德國央行後)	投資公司，開放式聯合投資集團 (open-ended collective investment schemes) 及保險公司除外的金融服務提供者	廣泛參與個別機構的監理；對特殊案件提供諮詢之權力	具法律義務的緊密合作	財政部；有關銀行會計及揭露之司法部門；央行提供諮詢	央行提供諮詢
西班牙	西班牙央行 (Banco de Espana)	獨立性的央行	央行理事會	無	完全負責	相同機構	無	財政部
法國	銀行業務委員會 (Commission Bancaire)	自主的公法人；與央行緊密聯繫 (提供人員及整體行政費用預算)	合議型態組織，由央行總裁擔任主席，此外包括財政部長及四位其他成員	投資公司	廣泛參與	央行總裁為銀行業務委員會、信用機構及投資委員會主席，亦是銀行金融監理委員會 (CRBF) 會員；管理式的結合	CRBF	CECEI
愛爾蘭	愛爾蘭央行 (Central Bank of Ireland)	獨立性的央行	央行理事會	投資公司；對股票交易及經認可的會員公司設立規定	完全負責	相同機構	無	無
義大利	義大利央行 (Banca d'Italia)	獨立性的央行	總裁	所有金融機構 (保險公司除外) 及經理政府證券之批發市場	完全負責	相同機構	信用儲蓄聯合委員會 (CICR)；財政部	財政部 (清算程序)
盧森堡	金融監理委員會 (Commission de Surveillance du Secteur Financier)	自主的公法人，資金自行籌措自受監理單位	主席由盧森堡大公爵指定	聯合投資集團 (collective investment schemes)	未直接參與	無	無	無
荷蘭	荷蘭央行 (De Nederlandsche Bank)	獨立性的央行	理事會，合議型態組織	保險公司	完全負責	相同機構	無	無
奧地利	財政部 (Ministry of Finance)	部分來自政府	財政部長	投資公司	廣泛參與個別機構的監理；對特殊案件提供諮詢之權力	由財政部及央行成員組成的專門委員會	央行提供諮詢	央行提供諮詢
葡萄牙	葡萄牙央行 (Banco de Portugal)	獨立性的央行	央行理事會	投資公司	完全負責	相同機構	財政部	無
芬蘭	金融監理局 (Financial Supervision Authority)	自主的公法人，資金自行籌措自受監理單位；與央行緊密聯繫	合議型態組織，主席由央行理事擔任	投資公司和股票交易	無特定監理任務	央行理事參與及管理式的結合	財政部	財政部
希臘	希臘央行 (Bank of Greece)	獨立性的央行	央行理事會	無	完全負責	相同機構	無	無

資料來源：“EMU and Banking Supervision”, ECB Monthly Bulletin, April 2000; Bank of Greece.  
\*德國自 2002 年 5 月 1 日起將聯邦銀行監理局、保險監理局及證券交易監理局整合於新設立的金融監理委員會下。

## 附 註

- (註 1) TARGET 係連結歐盟各會員國清算系統，提供交易雙方安全且無匯率風險的歐元即時總額清算服務，使得會員國間之資金得以跨國迅速移轉。
- (註 2) 涉及證券交割清算和擔保品保管事宜的跨國證券交易或附買回交易，因受制於各國法令規章的差異，交割清算系統尚未完成跨國整合。
- (註 3) OMFIs 主要包括信用機構 (credit institutions)、貨幣市場基金 (money market funds) 及其他機構 (other institutions)，其主要業務為自非貨幣金融機構收受存款，及/或存款的類似替代品，再從事信用貸放，及/或投資於證券。OMFIs 多數為地方性的儲蓄及合作銀行 (savings and co-operative banks)，及若干國家的專業信用機構 (specialized credit institutions)。
- (註 4) 1998 年至 2000 年，希臘和法國的合作銀行則呈現增加情況。
- (註 5) 至 2000 年底，OMFIs 所持有的金融資產，占歐元區所有中介的金融資產的比重達 63%，美國及日本該項比重則分別為 48% 及 85%。
- (註 6) 少數歐元區會員國如法國、愛爾蘭及盧森堡，其貨幣市場共同基金的資產占整體歐元區 OMFIs 資產的比重在 5%-20% 之間。
- (註 7) ESCB 係包括 ECB 及歐盟十五個會員國的中央銀行。

## 主要參考資料

- 游淑雅 (2001)，「中央銀行與金融監理權」，中央銀行季刊，第二十三卷第二期。
- Duisenberg, Willem F. (2000)，"The Future of Banking Supervision and the Integration of Financial Markets", Speech delivered at the Conference of Improving Integration of Financial Markets in Europe organized by Euro Group, Turin, May 22.
- ECB (2002)，"International Supervisory Co-operation", *ECB Monthly Bulletin*, May.
- \_\_\_\_ (2002)，*Report on Financial Structures*, pp. 13-39.
- \_\_\_\_ (2001)，"The Role of Central Banks in Prudential Supervision", April.
- \_\_\_\_ (2001)，*The Monetary Policy of the ECB*.
- \_\_\_\_ (2000)，"EMU and Banking Supervision", *ECB Monthly Bulletin*, April.
- Fitch Ratings (2002)，"M&A Activity in European Banking Sector: An Update", March.
- Goodhart, Charles A. E. (2000)，"The Organizational Structure of Banking Supervision", *FSI Occasional Papers*, No.1, November.
- Hamalainen, Sirkka (2002)，"Integrating Europe's Financial Markets", speech delivered at the European Asset Management Conference in Frankfurt, March 20.
- Solans, Eugenio Domingo (2002)，"European Financial Integration and Stability", speech delivered at the conference organized by the Association of Foreign Bank Representatives in Germany, September 17.
- Swaan, Tom de (2000)，"The Changing Role of Banking Supervision", *Economic Policy Review*, Federal Reserve Bank of New York, October, pp.75-79.
- Website of Bank of Greece (2002)，<http://www.bankofgreece.gr/en/>.

(本文完稿於民國 91 年 12 月，作者現為本行經濟研究處國際經濟科一等專員)