

出國報告（出國類別：其他）

參加英國金融監理總署（FSA）舉辦
之國際監理官年度研討會

（FSA Annual International Regulators
Seminar）

服務機關：行政院金融監督管理委員會銀行局

姓名職稱：徐萃文 組長

派赴國家：英國

出國期間：民國 95 年 12 月 4 日至 12 月 8 日

報告日期：民國 96 年 3 月

摘要

英國金融監理總署（FSA）邀請各國監理機關派員參加其國際監理官年度研討會（Annual International Regulators Seminar），本次研討會於倫敦新金融中心 Canary Wharf 之 FSA 辦公大樓舉行。

本研討會計有美、加、瑞典、挪威、法國、荷蘭、西班牙、日本、香港、新加坡、馬來西亞、大陸及我國等共計 69 個國家或地區金融監理主管機關推派 100 名監理官與會。本次研討會的舉辦目的在於提供與會各國銀行監理官英國最新之金融監理趨勢相關資訊，以作為各國推行監理工作時之參考，並透過各會員國監理官相互經驗分享促進監理能力之提昇。

本次研討會所涵蓋主要議題計有：一、危機管理議題：金融安定及 FSA 之危機管理、重大金融相關營運中斷之處理；二、零售業務議題：零售金融業務監理之優先事項與結果、公平對待客戶、英國國家金融能力、較原則導向法規環境（MPBR）；三、FSA 風險評估架構及 ARROW 制度；四、資本市場相關議題；五、金融犯罪議題。

其中在發展英國國民之金融能力方面，FSA 不惜投入鉅資與人力，針對不同族群設計 5 年 1 千萬人次之理財教育規劃，期使學生族群、年輕族群、新婚族群等有基本之理財規劃能力，以免因負債過鉅無力償還而衍生社會問題，此一中程專案計劃，FSA 已逐步實施，希對該國人民財務規劃能力有所提昇，而我國亦面臨國人欠缺財務規劃能力，導致卡債問題所衍生之社會問題及社會成本，一直為亟待解決之課題，FSA 此一長遠眼光及執行力，堪為本會參考。

本研討會屬 FSA 每年舉辦之常態活動，我國之積極參與除能提昇我國金融監理官專業素養外，並與多國進行金融監理經驗之交流，提高我國發展經驗之能見度。建議未來應持續積極參與，促進我國金融監理與外交之進展。

目次

壹、目的	P4
貳、過程	
一、FSA 之危機管理	P4
二、重大金融相關營運中斷之處理	P7
三、零售金融業務監理之優先事項與結果	P9
四、公平對待客戶	P10
五、英國國家金融能力	P11
六、較原則導向法規環境 (MPBR)	P12
七、風險為基礎之監理制度－ARROW 制度	P13
八、FSA 風險評估架構	P16
九、資本市場相關議題	P19
十、金融犯罪相關議題	P21
參、心得及建議	P23
附件：英國金融監理總署 (FSA) 國際監理官年度研討會資料	P24

壹、目的

英國金融監理總署（FSA）每年均邀請各國監理機關派員參加其國際監理官年度研討會（Annual International Regulators Seminar），本年度於倫敦新金融中心 Canary Wharf 之 FSA 辦公大樓舉行。

本研討會計有美、加、歐洲如瑞典、挪威、法國、荷蘭、西班牙等歐洲主要國家、亞洲如日本、香港、新加坡、馬來西亞、大陸及我國等共計 69 個國家或地區金融監理主管機關推派 100 名監理官與會，本會則指派國際業務吳專門委員友梅及銀行局二組徐組長萃文代表與會。

本次銀國際監理官年度研討會之目的係提供銀行監理官包括瞭解金融安定及 FSA 之危機管理及 FSA 風險評估架構、資本市場相關議題、零售業務相關法規（retail regulation）暨消費者保護及教育、金融犯罪等議題，亦可作為我國相關議題之監理參考，並透過本研討會與各國銀行監理官代表交換監理意見，提高我國金融監理機構之國際參與度，爰有此次出國之安排。

貳、過程

本研討會自 12 月 4 日至 8 日共計 5 天，討論重點包括金融安定及 FSA 之危機管理及 FSA 風險評估架構、資本市場相關議題、零售業務相關法規（retail regulation）暨消費者保護及教育、金融犯罪等議題。

1、 FSA 之危機管理

- (1) FSA 之任務目標為達成減低英國金融體系穩定的最大風險規模，同時強化金融體系的彈性及 FSA(及其他監理機關)的能力以管理可能發生之風險。
- (2) 金融穩定之意義：
 1. 實務上，FSA 工作是優先考慮並專注於危及金融穩定之風險。
 2. 危及“金融穩定”的風險並沒有一個公認的通常定義，但一般係指某一特定事件若無金融監理機關的介入，可能產生一個主要的或是急速危機，而影響金融體系之核心功能的有效運作，並對整體經濟帶來不利之衝擊。此類事件是一個或數個金融體系穩定之風險的具體化之極端情況，其可能性很低，但是無法排除其發生，可能產生高度衝擊。
 3. 近年來類似危機在英國的發生頻率相當低，距今較近的案例為 1998 年的 LTCM 風波、國際債務危機、911 恐怖攻擊。
- (3) 在處理金融危機時，不同監理機關-財政部、央行、及金融監督管理委員會

將會被賦予不同職責及角色，重點在於：

1. 職責劃分須清楚；
2. 應有有效整合之安排；
3. 應該要存在一個公認的危機管理架構；
4. 每個機構應知悉其對應者。

(4) 英國各監理機關的職責與整合

1. 財政部、英格蘭銀行與FSA簽訂有關金融穩定之監理合作備忘錄，同時具有金融穩定的共同目標，在此架構下，每個有關當局各司其責，其中包括危機事件之處理。
2. FSA之職責包含：金融機構設立之審核與監督、金融市場相關營業活動之監督管理與市場解決方案的簡化。

(5) 釐清及分享危機相關訊息之能力

1. 在金融危機裡，資訊就是關鍵！相關應變方案能夠保證關鍵資訊能快速取得且迅速分享。
2. 可能資訊來源包含：統計性的與規律性之資料、市場訊息、支付系統資訊、事實說明書。

(6) 情勢判斷－系統衝擊評估及干預方式的使用

1. 好的系統衝擊評定是危機管理的關鍵：危機將造成多大的系統性衝擊
系統衝擊評估係用來確認將介入案件的基礎，同時協助制定使用何種方案的決策、指引策略與臨時性計畫。
2. 英國已經發展出系統性分析的一制性方法－提供一個架構以進行評估與提供共用的辭彙，評估可能包含：對經濟實質面的衝擊(金融服務與財富損失)及金融體系的內部損害(資本/獲利，融資/財務槓桿，金融基礎建設與市場)。
3. 干預方式的使用：危機管理的主要目標是去極小化(重大)危機的衝擊－當必要時進行干預－以支持金融體系而非個別金融機構，主要的考量因素有：
 - (1)從廣大的可能範圍裡選擇干預方式：考量干預之利益及其成本；
 - (2)干預方式的運用應該與問題的嚴重性一致；
 - (3)干預方式可能包含促成私部門的合作；
 - (4)儘可能採用(利用)私部門之解決方案；
 - (5)提供支付困難機構非常態之流動性支援；
 - (6)確保退出策略。

(7) 其他重要之危機處理議題：監理機關應隨時追蹤危機的發展，並選出主

要議題並聚焦於緊急應變計畫，在情況演變時的有適當之資訊交換機制(包含資訊交換的方法及頻率)，並重視與外部人員之溝通。

(8) 提升準備的流程：

1. 監理機關應對應變計畫進行測試：由於危機很少真正發生，測試是緩和風險的關鍵元素，加強測試與可提高準備程度優先議題間之聯繫。測試的規模應由工作階層逐步擴張至整體市場，此外，測試可以以數種形式呈現，以測試不同項目，並針對個別企業與整體市場，測試交互作用與聯繫。
2. 介於各有關當局間整合的測試計劃：英國政府具備包含三個主要監理機關(FSA、財政部及英格蘭銀行)，或甚至更多機構之測試計劃，以測試決策與資訊分享機制。

二、重大金融相關營運中斷之處理

- (1) 重大營運中斷(Major Operational Disruption, MOD)之意義：具高度衝擊性之業務營運中斷將影響大都市或地域，以其經濟性整合在內的鄰近社區。重大金融相關營運中斷除了阻礙金融產業參與者與其他商業性組織的正常運作外，往往也會影響相關基礎建設。
- (2) 重大營運中斷(MOD)可能被歸因於一個範圍較廣的事件：
 1. 像是地震、颶風與其他天災一般的事件，恐怖攻擊與其他計畫性或是意外性行為所導致對公共設施等基礎建設之的大範圍損害。
 2. 其他像是科技/電腦病毒，流行性與其他生物事件一般的事件，可能不會直接造公共設施等基礎建設之損害，然而卻會因影響公共設施等基礎建設之正常運作而導致重大營運中斷。
- (3) 重大營運中斷對金融體系的可能衝擊，計有：現金之流通產生問題、清算付款與交割系統之失效、對股票市場與其他交易市場產生衝擊、個別金融機構之營運問題、以及對跨境金融市場之衝擊。
- (4) 為重大營運中斷作準備
 1. 重大營運中斷應變計畫檢查表：
 - (1) 你的機構有任何計畫嗎？
 - (2) 其是否與其他金融有關當局之計畫做連結？
 - (3) 責任歸屬是否予以清楚地被分配？
 - (4) 是否存在妥適的聯繫安排方案？
 - (5) 你的機構是否與其他政府機關保持良好聯繫？
 - (6) 你是否已經測試過你的計畫？
 - (7) 金融機構是否有其已經測試過的計畫？
 - (8) 是否已經進行過整合測試？

2. 針對重大營運中斷的回應：
 - (1) 你的計畫如何啟動？
 - (2) 你將會蒐集哪些資訊？
 - (3) 你將使用何種方式蒐集資訊？
 - (4) 你可能會採取哪些決定？
 - (5) 是否須考量國際性的面向？
 - (6) 你的聯絡單位是誰？
 - (7) 是否須進行國際性之聯繫？
 - (8) 你將會採何種方式連絡？
 - (9) 你將會發出何種公開訊息？
3. 英國回應的安排方式：英國已建構完整之政府回應的安排方式，整合三大監理機關(FSA、英格蘭銀行及財政部)的事件回應架構，並設置三大監理機關的間電信會議/視訊會議設施，同時簽署新聞稿發布協定，並設立聯合網站(www.fsc.gov.uk)，建構與金融機構之諮詢方案，指派重大企業的關係管理人員。

三、零售金融業務監理之優先事項與結果

- (1) FSA 零售金融監理部門組織架構：
 1. FSA 零售金融監理可分為三個部門(R1、R2、R3)，以及公關管理團隊，共有 130 名幕僚，其中包含律師、研究員、支援團隊等。除此之外，屬於支援性質之部門有：訴訟與法律審核、法律政策與國際合作、監理行政單位、專業人員團體等。
 2. R1 部門 - 不當銷售、保險、產品供應者、主要零售金融集團
 - R2 部門 - 申訴處理、金融業務行銷、抵押、股票經紀人及資產管理
 - R3 部門 - 小型公司、業務門檻、無須經主管機關核准之業務
- (2) 零售金融監理之優先事項主要有以下幾點：
 1. 公平對待客戶
 2. 金融諮詢服務之品質
 3. 付款保護保險
 4. 「多重發行」公司
 5. 金融業務行銷
 6. 金融犯罪（所有 FSA 的優先事項）
- (3) FSA 零售金融監理部門目前承辦 73 個公開案件（不包含業務門檻）計有 8 件個人案件、26 件系統與控制案件、13 件公平對待客戶案件及 26 件其他案件（詐欺、無須經主管機關核准之業務）。
- (4) 零售與批發監理工作之主要差異為零售金融為客戶導向而非市場導向，且以小型公司案件為主（佔 70%，尤其是抵押與一般保險），主要針對過

去業務進行審查，罰金較少（最近 2006 年衛報案為 750,000 英鎊），但須提供客戶賠償安排（去年的申訴案件賠償金達 12 億英鎊）。此外，文件管理工作繁重（如建立客戶檔案等）及案件來源較多元（包括公眾、記者及監督單位）亦是零售金融監理之特點。

- (5) 零售金融案件之結果主要有以下幾類：案件透過主管階層和解而結案（15%）、案件透過私下警告而結案（20%）、案件在沒有任何動作下結案（45%）、案件走向懲戒一途（20%）。

四、公平對待客戶

- (1) FSA 業務原則第 6 條規定：「公司必須適度關心客戶利益，並且公平對待客戶。」

- (2) 為達成公平對待客戶之目標，FSA 規定金融服務供應者應該：

1. 為特定目標市場設計產品
2. 思考經銷管道策略
3. 評估及回應經銷的資訊需求
4. 持續以「高策略等級」來檢視經銷管道的品質
5. 實踐任何售後義務

此外，亦要求金融服務經銷者：

1. 確保對於產品之瞭解
2. 充分進行實情調查/適用性評估
3. 實踐任何售後義務

- (3) 「公平對待客戶」政策施行後之結果：

1. 客戶可以感到放心，他們所面對的是將公平對待客戶視作重要企業文化的公司。
2. 零售市場所行銷或出售的產品與服務是為了迎合特定客戶族群之需求而設計，並據此鎖定目標。
3. 提供清楚資訊給客戶，並且在銷售時間點之前、銷售期間及之後持續作適當通知。
4. 客戶所接獲的建議皆是適當的，並且已將客戶情況列入考慮。
5. 客戶所取得的產品其績效符合預期，且相關服務具有合格標準，同時亦符合預期。
6. 客戶在更換產品、轉換供應者、提出求償或申訴時，不會面臨由公司所制訂的不合理售後障礙。

- (4) 「公平對待客戶」政策未來推動重點：FSA 將持續衡量公司內部實施進度並評估相關政策之結果，並實現金融機構之文化改變，加強監督金融機構提供之建議的品質。

五、英國國家金融能力

- (1) FSA的角色：FSA 負責全國性金融監理工作，主要政策目標有：確保為消費者受到適當的保護程度、提升大眾對於金融體系的瞭解，協助達成國家策略的關鍵目標等。
- (2) FSA 在金融監理方面的國家策略受到監督，負責監督的是相關政府部門之高階官員及私部門高階主管組成之團隊，目前包括：英國財政部經濟大臣、工作與退休金部退休金改革國務大臣、英國工業聯盟副局長及英國「美國線上」總裁暨執行長、英國 EMI 音樂總裁暨執行長等人。
- (3) FSA 目前正進行「金融能力調查」專案，調查範圍涵蓋五個金融能力要素目標為發現英國金融體系之弱點，並指出金融能力較低的特定團體，以協助改善這些團體之成員的金融能力。英國國民金融能力除將嘉惠於個人外，對於儲蓄機構與存款保險保護機構及銀行之借貸業務也將由相當助益。
- (4) 提升金融能力行動計畫：FSA 針對不同族群提供不同之宣傳計畫，例如在學校之主題為「學習金錢事務」，針對青年族群推出「幫助青年瞭解金錢」，在工作場所之宣傳主軸為「讓您的錢發揮最大效益」；此外，亦透過加強客戶溝通、線上工具、提供為人父母者關於金錢的引導等方式提升英國國民之金融能力。
- (5) 展現雄心壯志：FSA 有意在 5 年中將相關計畫推廣至 1,000 萬人以上，其中主要包含：英國 6,000 所學校中 4,000 所 180 萬名兒童、高等教育中約 200 萬名青年學子、約 100 萬名未接受培訓、教育或雇用的年輕人、工作場所中的 400 萬名員工、每年 400 萬人次到訪 FSA 網站、150 萬名新手父母與未來父母。
- (6) 結論：缺乏金融能力是社會與個人的重大議題，FSA 已推出改善金融能力之相關計畫，未來可以預見英國國民之金融能力將會逐步改善 - 但是需要時間。相關計畫之功關鍵在透過可信任之媒介來進行宣導，並讓事情保持簡單且具吸引力，並創造政府/人民、金融服務業/客戶、教師/學生、大學/大學生、雇主/員工之雙贏局面。

六、較原則導向法規環境(MPBR)

- (1) FSA 強調目前原則導向管理 (Principles-Based Approach)，所謂原則導向 (Principles-Based)，即重視**結果 (outcomes)**而非過程 (processes)，因此，FSA 強調其賦予企業各自訂定處理程序等相關制度之自由度，其原因是 FSA 相信唯有企業本身最瞭解該制度應如何設計與執行，方屬最具效率與效果，且可收企業良性競爭及提高其創新能力之效果。值得注意的是，本專案之執行單位為企業之**高階管理階層**，若其

實施結果未符 FSA 之要求，則該高階管理階層必須負責。

- (2) 如前所述，FSA 現行之監理哲學為原則導向管理（Principles-Based Approach），伴隨其法規環境亦以原則為導向，即較原則導向法規環境（More Principles-Based Regulation; 以下簡稱 MPBR），其與巨細靡遺之條文導向法規環境（Rule-Based Regulation）之主要差異在於 MPBR 係採層次較高方式（High-level rules，即重視結果而非過程）規範，且較少細部條文（但有基本描述）、易讀、易瞭解、易修法，且條文較短。

七、風險為基礎之監理制度—ARROW 制度

- (1) ARROW 之沿革：自 2000 年 1 月起 FSA 訂定其四大目標，分別為（一）市場信心（Market Confidence）（二）公眾認知（Public Awareness）（三）消費者保護（Consumer Protection）及（四）降低金融犯罪（Reduction of Financial Crime），一切風險評估架構之發展主軸皆以此四大目標為思考方向，FSA 陸續於 2000 年 12 月、2002 年 2 月、2002 年 10 月及 2003 年 2 月修正其風險評估架構。經過 3 年實施經驗，FSA 自 2003 年開始檢視 ARROW，並於 2004 年起有比較具體之執行方案，經過了 2 年之研究發展，終於產生 ARROW II。
- (2) ARROW II 所欲達成之目標：
 1. 可以跟業者作比較好之溝通。
 2. 強化 FSA 風險管理之效率與效果。
 3. 執行較佳之差異化管理。
 4. 提昇 FSA 所屬成員之監理知識與技能。
 5. 藉由 impact 及 probability 之概念，有助於 FSA 監理官能更精準表達其對業者所面臨風險之看法並有助於不同產業（如銀行業、證券業及保險業間）風險之比較。
 6. ARROW II 將整合包括 BASEL2 之 Pillar 2（自 2007 年生效）及保險業之 Individual Capital Adequacy Standards（ICAS）。
- (3) 在 2000 年金融服務及市場法（the Financial Services and Markets Act 2000; FSMA）架構下，下列七項為 FSA 所界定之「風險」：
 1. 金融危機（Financial Failure; FF）：源自企業破產或面臨週轉不靈時，將危及 FSMA 所訂四大目標中之市場信心（Market Confidence）及消費者保護（Consumer Protection）之風險，在被 FSA 歸類為 high-impact 之企業或集團，當其面臨重大財務損失時，也會被 FSA 界定為產生危機之一種。
 2. 不法或不當之管理（Misconduct and/or mismanagement; MM）：係指企業將商品促銷至不適當之顧問群，而危及市場信心（Market

Confidence) 及消費者保護 (Consumer Protection) 等 FSMA 之法定目標之風險。

3. 消費者認知 (Consumer understanding; CU) : 由於消費者缺乏對企業所推銷產品之知識 (例如衍生性商品及投資型保單), 而造成危及消費者保護 (Consumer Protection) 及公眾認知 (Public Awareness) 等 FSMA 之法定目標之風險。
4. 市場品質 (Market Quality; MQ) : 源自市場機制未充分發揮而危及市場信心 (Market Confidence) 及消費者保護 (Consumer Protection) 等 FSMA 之法定目標之風險。
5. 詐欺或不誠信 (Fraud or dishonesty; FD) : 包括企業內部或外部因詐欺或不誠信而引發金融犯罪 (Financial Crime) 或危及市場信心 (Market Confidence) 等 FSMA 之法定目標之風險。
6. 市場濫用 (Market abuse; MA) : 由於市場濫用而引發金融犯罪 (Financial Crime) 或危及消費者保護 (Consumer Protection) 及市場信心 (Market Confidence) 等 FSMA 之法定目標之風險。
7. 洗錢 (Money laundering; ML) : 由於洗錢而引發金融犯罪 (Financial Crime) 或危及市場信心 (Market Confidence) 等 FSMA 之法定目標之風險。

(四)ARROW 風險評估模型

1. 依 FSMA 四大法定目標所可能造成之風險來源, 源自前述七大風險, 然該風險有多大, 則需考慮事件之衝擊力 (Impact of the problem if it occurs) 及其發生之機率 (Probability of the problem occurring), 而所謂 FSMA 法定目標之風險即為前二項之乘積, 即 **Risk to FSMA objective = Impact of the problem if it occurs × Probability of the problem occurring**
而在 ARROW 架構下, 僅很單純地將衝擊力及機率區分為 4 個級距, 即低 (low)、中低 (medium low)、中高 (medium high) 及高 (high)。
2. 截至 2006 年 8 月止, FSA 就其所轄之 29,044 家企業, 公布各風險級距, 其低 (low) 風險企業家數占 94.91%、中低 (medium low) 風險企業家數占 3.22%、中高 (medium high) 風險企業家數占 1.54%, 而高 (high) 風險企業家數占 0.33%。
3. 另以衝擊力 (Impact) 角度觀之, 截至 2006 年 8 月止, 低 (low) 風險企業之衝擊力占 2.68%、中低 (medium low) 風險企業之衝擊力占 6.16%、中高 (medium high) 風險企業之衝擊力占 26.95%、高 (high) 風險企業之衝擊力占 64.20%。
4. 綜上, 吾人可了解, 其實低 (low) 風險企業家數雖占 94.91%, 然其衝擊力卻只有 2.68%, 平均每一家低 (low) 風險企業之衝擊力未達

百萬分之1【即 $2.68\% / (29,044 * 94.91\%)$ 】反之，高（high）風險企業家數雖然僅占0.33%，然其所造成之衝擊力卻高達64.20%，平均每一家高（high）風險企業之衝擊力為0.6698%【即 $64.20\% / (29,044 * 0.33\%)$ 】。以監理資源有效運用角度觀之，無怪乎FSA對低（low）風險之企業，自今（2008）年起已不要求其填報自行評估表（Self assessment report），僅要求當其財務、業務發生重大變化時，方需通報FSA。據FSA表示台灣在英國之銀行被歸類為Low Impact，並不會對FSA之法定目標（statutory objectives）造成重大衝擊，除非有需要或有重要議題，似不須定期做雙邊會談。

5. FSA平日如何監管非低（low）風險之企業，經洽據FSA法人銀行部（Wholesale Banks Department）表示，日常監理係以企業所提供之資產負債表為主要資料來源，FSA內部並提供各監理官計算公式，以計算各企業之line score，並據以決定衝擊力（Impact）、發生之機率（Probability）之級距及應投入之監理資源，至有關計算公式目前FSA網站並未揭露。

八、FSA 風險評估架構

本議題由FSA金融策略及風險部門主管Mr. Lyndon Nelson負責領軍，其首先說明FSA現有成員不到3,000人如何管理將近30,000家企業，除說明在四大法定目標架構及有限監理資源，且非以零失誤（Non-zero failure approach）為目標等因素，固採取以風險為基礎（risk-based approach）之監理哲學，並結合業界之最佳實務（industry best practice）規範，期使其監理資源做最有效之配置，本議題尚包括ARROW（Advanced Risk-Responsive Operating frameWork）之架構、有效利用消費者行為分析、有效利用總體經濟分析、風險報告及決定可容忍風險等子題。

（一）有效利用消費者行為分析：

在FSA金融策略及風險部門設有消費者行為分析小組負責金融環境分析、消費者/企業研究及消費者分類等，其研究結果以供FSA政策推動成本效益評估、產品可行性測試、消費者行為之了解、績效評估與衡量之參考，並以消費者財務規劃能力（Financial Capability Baseline Survey）為例，說明其研究結果。

（二）有效利用總體經濟分析：

FSA主要利用情境分析（scenario analysis）及壓力測試（stress testing）為其分析方法，而其變數則包括經濟因素、政治因素、市場環境因素等，以2006年為例，研究小組將國際油價、英國及美國消費者滿意度下降、美元貶值及利率變動等因素，分析對英國家計單位、英國資本帳及經常帳之影響。

(三) 風險報告—資訊管理：

該部門將風險循環 (Risk Cycle) 定義為風險界定 (identification)、風險衡量 (measurement)、降低風險 (mitigation) 及監視與報告 (monitoring & reporting) 等，而所指風險報告則側重於風險衡量及監視與報告，而在風險衡量上，係將風險區分為衝擊力 (impact) 及發生之機率 (probability)，而所指風險即為衝擊力 (impact) 與發生之機率 (probability) 二項乘積，值得注意的所指衝擊力 (impact) 係針對 FSA 而言，而非針對企業，亦即是否對 FSA 之四大法定目標造成衝擊，至於衝擊力大小及發生之機率之高低，乃由 FSA 監理同仁根據其日常監理實務配合其經驗予以判斷，亦即其十分依賴人的因素，與會者提出質疑，此一判斷過程似嫌主觀，Mr. Lyndon Nelson 則表示個別企業衝擊力與發生之機率之決定，主要決定於監理同仁之經驗，且其有經理 (manager) 予以督導，必要時亦會以會議方式討論，且監理同仁提出分類建議時，必須有充足及堅強之依據，例如量化數據等，故此一方式較純就量化指標予以分類，更具週延。

(四) 決定可容忍風險：

在確定受監理企業之風險衝擊力 (impact) 及發生之機率 (probability) 之後，FSA 進一步要決定多少的風險係其可容忍之範圍，由於其將衝擊力 (impact) 及發生之機率 (probability) 均區分為高 (high)、中高 (medium-high)、中低 (medium-low) 及低 (low) 4 級，並以類似交通號誌紅綠燈型式，顯示 FSA 將採取之措施如下圖所示：

衝擊力

高	黃燈	橙燈	紅燈	紅燈
中高	綠燈	黃燈	橙燈	紅燈
中低	綠燈	黃燈	黃燈	橙燈
低	綠燈	綠燈	綠燈	黃燈
	低	中低	中高	高

發生之機率

其中**紅燈**表示事態嚴重，將採取立即措施以降低分風險、**橙燈**則表示除非特殊情況，否則必須配置許多資源來降低風險、**黃燈**則表示除非特殊情況否則毋須配置許多資源來處理現況、**綠燈**則表示極少甚至毋須配置任何資源來處理現況，惟必須持續監控。

九、資本市場相關議題：

(一) 前言：

本議題首先由 FSA 市場部門 (Market Division) 主管 Mr. David Lawton 介紹 FSA 市場部門管理資本市場之組織架構，該部門共分 4 組，包括上市交易組 (Listing Transactions)、市場架構組 (Market Infrastructure)、市場監視組 (Market Monitoring) 及市場政策組 (Markets Policy) 等，在 FSA 四大法定目標中 (包括市場信心 Market Confidence、公眾認知 Public Awareness、消費者保護 Consumer Protection 及降低金融犯罪 Reduction of Financial Crime 等 4 項)，就資本市場管理而言，**市場信心 (Market Confidence) 之維護**則為管理重點。

在英國共有 7 個交易所 (包括 2 個現貨交易所即 London Stock Exchange 及 virt-x 及 5 個衍生性商品交易所，即 LIFFE、EDX、ICE Futures、Nymex Europe 及 London Metal Exchange) 及 2 個結算機構 (包括 1 個證券結算系統即 Euroclear/Crest、1 個集中結算者即 LCH. Clearnet)，前揭交易所及結算機構均屬準自律組織 (quasi SROs) 負責市場面規則之制訂，而有關上市公司端及交易人端之法規規範則屬 FSA 之職責。

(二) 現階段主要資本市場議題：

1. 市場結構改變：

交易價格之決定方式由過去之公開喊價到現行電子撮合交易系統 (英國目前 7 個交易所僅 London Metal Exchange 仍採公開喊價撮合交易)、市場參與者進入市場之門檻愈來愈低，導致各交易所均致力於降低成本、發展新商品以吸引交易人以及交易所間之結盟或併購，如日前 NASDAQ 擬併購 London Stock Exchange 即為一例。

2. 跨國監理與國際競爭：

如歐盟內部、歐盟與美國之競爭以及 MiFID (Markets in Financial Instruments Directive) 之影響。

3. 新商品之研發：如 Private equity 及各種基金等。

4. 歐盟指令之實施：

如 Prospectus Directives 及 Market Abuse Directives (均為 2005 年 7 月)、Transparency Directive (2007 年 1 月) 及 Markets in Financial Instruments Directive (2007 年 11 月)。

5. 加強市場管理：

FSA 已著手發展新系統以揭露交易結果報告，其目的係為強化歐盟監理機關間交易資料之分享，據演講者 Mr. Lawton 表示，此一計劃係 FSA 進行中最大之專案。

(三) 交易市場重要議題--MiFID簡介：

MiFID係指 Markets in Financial Instruments Directive 乃規範歐盟各會員國之主要投資服務業（如證券商、期貨商、顧問事業等）得以單一證照橫跨歐盟各國執行業務，本制度並訂定投資服務業、交易所及跨國交易機制之指令，該指令並將取代 1993 年之投資服務指令（Investment Service Directive; 以下簡稱 ISD），相較於 ISD，其涵蓋範圍較廣，如 MiFID 包括 ISD 未規範之顧問事業，且有關衍生性商品所涵括之範圍亦較廣。而 MiFID 制度之推動目的有三，即：

1. 強化傳統交易所及其他交易系統間之競爭關係
2. 提昇歐盟各交易所之資訊透明度
3. 鼓勵金融創新並降低交易成本

基此，MiFID 要求各投資服務業必須制訂所有合理之步驟，以取得最佳執行結果及建置委託單執行政策，並規定客戶有權查核委託單撮合結果，且其結果必須取得客戶同意，以及持續有效監管。

(四) 發行市場重要議題：

英國依據歐盟 2005 年 7 月實施之公開說明書指令（Prospectus Directives）訂定公開說明書規則（Prospectus Rules），以強化上市公司資訊揭露之品質。

另 FSA 訂有 Sponsor Regime 即當上市公司遇有如新股上市、收回庫藏股達 15%、關係人交易、涉及違反上市準則（Listing Rules）或揭露準則（Disclosure Rules）等重要事項時，需取得 FSA 授權之證券承銷商提供之適當意見，其目的係為降低 FSA 之監理風險、確保投資人保護、便利市場運作並維護市場信心，該承銷商之主要功能在於提供上市公司正確之資訊並給予適當之協助、協助上市公司董事了解其責任、並應維持超然獨立，必要時，還必須扮演吹哨子（whistle blowing）之角色（按：即發現上市公司有不法情事，必須向適當機構檢舉）。

十、金融犯罪相關議題：

- (1) 依 2000 年實施金融服務與市場法（the Financial Services & Markets Act 2000; FSMA）所定義之金融犯罪係指：
 1. 詐欺或不誠信（fraud or dishonesty）
 2. 不當之市場行爲（market misconduct）
 3. 洗錢（money laundering）
- (2) FSA 針對前揭金融犯罪行爲，均訂有內部作業規章（Handbook），例如洗錢作業規章於 2006 年 9 月針對原則導向法規（Principles-Based Regulation）予以大翻修。
- (3) 而在人員培訓方面，則係透過內部網路、小組討論及每月檢討報告金融犯罪有關議題，以提供內部同仁即時資訊等。

參、心得及建議

- 1、 FSA 設有跨部門小組，分別代表不同領域，包括審計及會計、資產管理、銀行、資本市場、消費者、金融犯罪、金融穩定、保險及零售中介機構等 9 大領域，小組成員即為各領域之主管計 9 位，遇有重大議題、案件審查或懲處時，該跨部門小組即召開會議討論，以期集思廣益，且避免不同行業之審理標準不一致，此與本會採委員會制，有異曲同工之妙。
- 2、 FSA 不惜投入鉅資與人力，針對不同族群設計 5 年 1 千萬人次之理財教育規劃，期使學生族群、年輕族群、新婚族群等有基本之理財規劃能力，以免因負債過鉅無力償還而衍生社會問題，此一中程專案計劃，FSA 已逐步實施，希對該國人民財務規劃能力有所提昇，而我國亦面臨國人欠缺財務規劃能力，導致卡債問題所衍生之社會問題及社會成本，一直為亟待解決之課題，FSA 此一長遠眼光及執行力，堪為本會參考。
- 3、 有關較原則導向法規環境（More Principles-Based Regulation; MPBR）乙節，雖然 FSA 強調 MPBR 並不是轉型為較鬆散之法規，然與會者卻對 MPBR 如何落實執行？監理機關如何監理？紛紛提出質疑，尤以美國監理官為最，例如，美國紐約州保險局（New York Insurance Department）助理局長（Assistant Bureau Chief）Mr. Lousi Feliceais 即指出 Principles-Based Regulation 要能成功，其前題在於企業有能力建置堅強之法規遵循機制，且機制必須適時對**高階管理階層**發出警訊，以引起其注意，且必須由專業人士落實執行，故其認為 Principles-Based Regulation 不僅對監理機構，甚至對業者而言，都是一大挑戰。然就國際金融環境觀之，無論係會計準則公報之制訂 或法規環境之建置，歐盟皆傾向採 Principles-Based 方向發展，與美國採 Rule-Based 容有不同，惟 Principles-Based 卻為歐盟之發展趨勢，此一現象，亦值得本會重視。

附件：英國金融監理總署（FSA）

國際監理官年度研討會參考資料