

專欄3：國際間加強監理影子銀行體系的新發展

自1980年代中期起，影子銀行體系¹快速發展，改變金融體系信用中介功能之面貌。根據金融穩定委員會(Financial Stability Board, FSB)估計，2011年底全球影子銀行體系之資產規模已達67兆美元，占全球金融體系之25%，相當於銀行業資產規模之一半。影子銀行提供之金融中介功能，雖使資金供需之媒合更具效率，降低實質經濟活動之資金成本，惟因多數具有高槓桿之財務結構特性，易於金融市場波動時產生流動性問題，並透過與銀行體系間之緊密關連，擴散引發系統性危機，不利於金融穩定。因此，如何強化對影子銀行體系之監理，成為近來國際金融改革之重要議題。

一、國際對強化監理影子銀行體系之建議

2010年11月G20領袖高峰會責成FSB與其他準則制訂機構合作，就強化影子銀行體系之監理提出建議。FSB依據G20要求，2012年11月提出「強化影子銀行體系監督(oversight)與規範(regulation)報告」，預計於2013年9月定稿，主要建議如下：

(一) 影子銀行體系之監督

在監督影子銀行體系方面，FSB提出三個步驟，以充分瞭解影子銀行體系之完整面貌，以及其對金融體系可能帶來之風險。

步驟1：審視及描繪出影子銀行體系之全貌

主管機關可依據資金流量統計資料，輔以貨幣統計及銀行監理資料，審視及描繪出非銀行信用中介活動之現況與趨勢，以及其與銀行體系或實質經濟間之關連性。

步驟2：辨識影子銀行體系帶來之系統性風險及監理套利問題

瞭解影子銀行體系全貌後，主管機關應聚焦於具有系統性風險之個別影子銀行及信用中介供應鏈，包括定期評估其到期日轉換、流動性轉換、信用風險移轉及高槓桿操作程度等，並應掌握金融體系之重要創新與演變，以降低監理套利之機會。

步驟3：深入評估系統性風險及監理套利之可能衝擊

辨識出具系統性風險或監理套利問題之影子銀行活動後，主管機關應深入分析當該等機構、市場或工具發生倒閉或運作失靈時，對整體金融體系可能產生之衝擊。評估時，尤應重視影子銀行體系之規模、獲利狀況及與銀行體系之關連性。

(二) 影子銀行體系之監理法規

在影子銀行體系之監理法規方面，FSB提出五個需優先監理之影子銀行面向及對應之11項建議，並提請國際準則制訂機構針對前述建議，研訂相關準則及細部措施。

1. 降低銀行與影子銀行間之外溢效果

為確保銀行支援之所有影子銀行，均合併納入銀行申報監理機關資料，並強化銀行對影子銀行暴險之限制與資本計提規定，巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)刻正研擬有關銀行申報資料合併範疇及大額暴險規範，並修訂銀行對基金投資(尤其對沖基金)之資本計提規定，按基金投資策略及槓桿程度訂定不同風險權數。此外，BCBS亦將持續落實新巴塞爾資本協定第二支柱有關隱含支援之要求，以確保銀行給予影子銀行之隱含支援均已納入合併監理範疇。

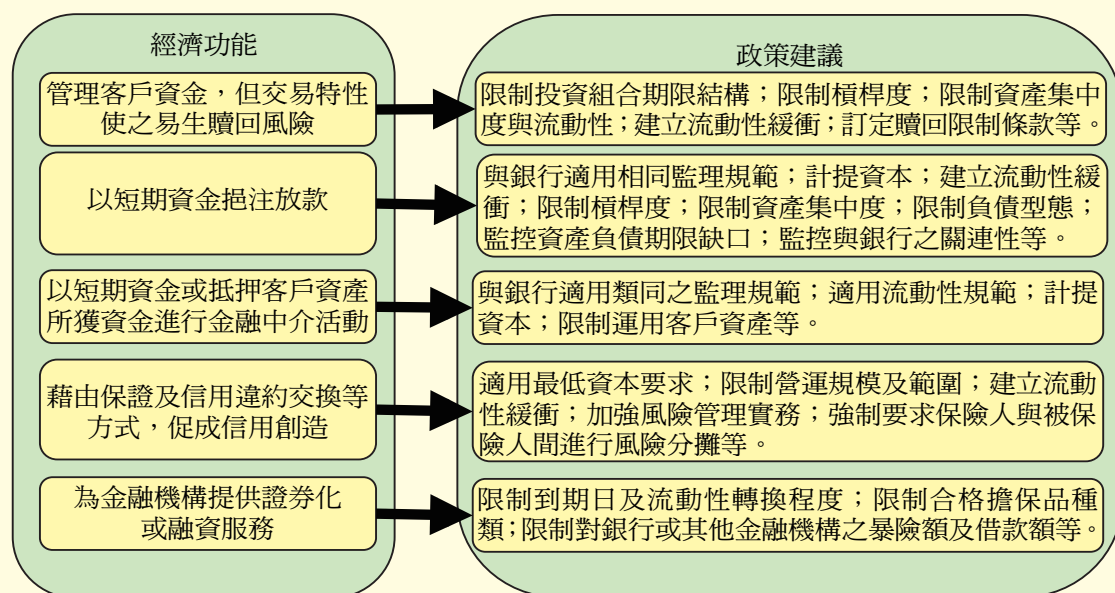
2. 降低貨幣市場基金(Money Market Funds, MMF)大量贖回之風險

2012年10月國際證券管理機構組織(International Organization of Securities Commissions, IOSCO)發布「對貨幣市場基金之政策建議」報告，以強化對MMF之監理，主要建議包括：(1)訂定MMF投資標的與風險規範；(2)MMF若採攤銷後成本法評價，該等評價應經第三方複核；(3)訂定MMF流動性資產比重，並要求定期執行壓力測試及擬定危機因應措施；(4)採固定單位淨值之MMF應儘可能轉換為變動單位淨值，並遵循嚴格監理規範；(5)MMF應強化內部信用風險評估能力，避免機械式倚賴外部信用評等；(6)要求MMF對外文件載明不保本之特性及危機時採用之評價方式與措施；以及(7)訂定MMF附買回交易規範等。

3. 評估與降低其他影子銀行引發之系統性風險

針對MMF以外其他可能引發系統性風險之影子銀行，FSB建議應根據其提供之經濟功能，適用不同監理法規。經分析此類影子銀行之經營模式，FSB提出五種影子銀行之經濟功能及主管機關可採用之政策建議(圖A3-1)。

圖 A3-1 對其他影子銀行之政策建議架構



4. 評估與導正資產證券化誘因，以避免金融體系槓桿過高

2012年11月IOSCO發布「全球證券化法規之發展」報告，提出防範證券化不當誘因造成金融體系槓桿過高之多項建議，包括：(1)證券化創始機構應保留一定比率風險；(2)以標準化表格揭露證券化資訊，並對投資人增加揭露資訊；以及(3)改善證券化商品之資本計提、會計處理及各國法規差異性等未來可努力方向。

5. 避免借券及附買回等擔保融資交易於危機時加重資金緊俏情況

為強化借券及附買回市場之監理規範，FSB提出多項政策建議，主要包括：(1)修訂監理報表，以取得擔保融資交易之完整資訊；(2)設置交易資料庫(trade repositories)；(3)訂定金融機構借券及附買回交易之揭露準則；(4)改善基金經理人對投資人之報告準則；(5)訂定最低折扣率規定；(6)訂定現金擔保品再投資之準則；(7)訂定有關再抵押(re-hypothecation)客戶資產資訊揭露、資金應用限制及流動性要求等規範；(8)強化擔保品評價及管理準則；(9)評估借券及附買回市場採用集中結算機制之成本效益；(10)修訂借券及附買回交易之破產法規定，並評估設立附買回交易清理機關(Repo Resolution Authorities)之可行性。

6. 其他

其他有關強化影子銀行監理法規之建議，尚包括要求影子銀行增加申報或揭露資料、要求金融機構提高放款貸放標準及避免信用評等機構助長影子銀行活動等，鑑於許多國家均已進行相關改革，FSB僅負責監督各國改革執行情形，並協助其與國際標準接軌。

二、國際強化監理影子銀行對我國之啟示

為瞭解我國影子銀行規模，本行參酌FSB建議，檢視資金流量統計中銀行、保險及退休基金以外之「其他」類金融機構²，經評估具有圖A3-1所述影子銀行經濟功能者，包括證券金融公司、票券金融公司、固定收益型共同基金、貨幣市場型共同基金、不動產證券化型共同基金、民間融資與租賃業及資產證券化信託機構等7類；該等機構除民間融資與租賃業屬經濟部管轄外，均已納入金管會之監理範疇。

相較於歐美國家，我國金融體系仍以銀行為主，影子銀行規模不大，惟鑑於我國有關影子銀行與銀行業間相互關連性之監理資料仍嫌不足，固定收益型及貨幣市場型共同基金在市況重挫時可能有投資人大量贖回之風險，以及民間融資與租賃業未納入監理範疇，我國似可參酌FSB等國際準則制訂機構所提建議，強化相關資料蒐集及監督作業。

註：1. 根據FSB之定義，影子銀行體系係指在一般銀行體系以外，提供信用中介功能之機構或活動。

2. 我國資金流量統計之「其他」金融機構，包括信託投資公司、證券金融公司、票券金融公司、共同基金、證券及期貨業、金融控股公司、其他金融中介業及金融輔助業(包括金融投資業、民間融資與租賃業、信用卡業、投資顧問業等)。

參考文獻：

1. 本行經濟研究處(2012)，「影子銀行的監理架構與問題」，12月，未出版。
2. 潘雅慧(2012)，「影子銀行體系之運作與金融監理」，本行金融業務檢查處，7月，未出版。
3. FSB (2011), *Shadow Banking: Strengthening Oversight and Regulation*, October.
4. FSB (2012), *Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking: An Integrated Overview of Policy Recommendations*, November.
5. FSB (2012), *Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking: A Policy Framework for Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking Entities*, November.
6. FSB (2012), *Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking: A Policy Framework for Addressing Shadow Banking Risks in Securities Lending and Repos*, November.
7. FSB (2012), *Global Shadow Banking Monitoring Report 2012*, November.
8. IOSCO (2012), *Policy Recommendations for Money Market Fund*, October.
9. IOSCO (2012), *Global Developments in Securitisation Regulation*, November.

中國國務院107號文(2013)

中國的影子銀行主要包括三類：

1. 不持有金融牌照、完全無監管的信用中介機構，包括新型網絡金融公司、第三方理財機構等；
2. 不持有金融牌照，存在監管不足的信用中介機構，包括融資性擔保公司、小額貸款公司等；
3. 機構持有金融牌照，但存在監管不足或規避監管的業務，包括貨幣市場基金、資產證券化、部分理財業務等。