

歐元區銀行監理單一化之 制度與操作

洪德欽

中央研究院歐美研究所研究員

國立台灣大學政治系兼任教授

國立政治大學法學院合聘教授/國際貿易研究所兼
任教授

Tel: (02)3789-7265

Fax: (02)2782-7616

E-mail: dchorng@sinica.edu.tw

目 錄

- 壹、前言
- 貳、歐盟銀行監理的概念與發展
- 參、歐元區銀行單一監理機制規則
- 肆、SSM監理程序與實務操作
- 伍、SSM監理合作程序
- 陸、SSM的意涵與影響
- 柒、結論

壹、前言

一、研究背景與目的

(一) 研究背景

2008年9月全球金融危機顯示銀行監理的一些嚴重缺失，尤其許多銀行已紛紛從事跨國經營活動，但監理法規仍侷限在國家層級，無法從事有效監理規範。歐盟因應金融危機的一項重點是從事金融體制改革以及加強國際金融合作，其具體措施包括創立新的金融監理體系及機構、修正相關監理規則，以有效規範資本市場及市場參與者、提高銀行資本適足率、改善信用評級機構制度、加強跨境金融監理，以及強化對衍生性金融產品、對沖基金、私人股本公司、槓桿操作等方面的規範與管理。

針對歐洲銀行仍然欠缺泛歐性單一監理機構，歐盟執委會於2012年6月26日提出「銀行聯盟」(banking union) 理念之報告，並於當日被歐盟高峰會、執委會、ECB及歐元集團主席們所支持。2012年6月29日歐元區高峰會也認肯了該報告。歐盟於2013年10月15日公布的理事會1024/2013規則，即俗稱的單一監理機制規則(SSM規則)，規定ECB乃負責SSM的主管機構。

ECB於2014年11月4日起針對歐元區120家重要銀行集團直接行使監理職權。ECB於2014年4月16日公布的ECB本身的SSM架構規則(ECB/2014/17)，詳細規定歐元區銀行單一監理機制的組織建制、監理程序及實務操作等事項。

SSM架構乃歐盟金融體制改革的重要方案，內容涉及ECB職權的擴張、ECB負責歐元區銀行單一監理，單一監理機制對ECB貨幣政策的影響、單一監理的決策流程與民主制衡機制、以及非會員及外國銀行在歐元區的跨國銀行活動，此乃歐盟於2014年11月3日之前仍採取銀行監理理由各會員國母國負責的分散監理體制的一項重大改革；另外也是歐盟繼貨幣同盟之後，推動進一步經濟整合，意義重大，影響深遠，乃國際主流及前沿性議題，值得從事深度研究。

(二)研究目的

銀行監理單一化將是歐盟銀行聯盟的核心內涵以及歐盟金融整合的重要進程，對歐元區銀行的經營以及歐元區金融穩定皆將帶來重大深遠的影響；同時也是歐盟實現貨幣同盟的關鍵因素。歐元區銀行監理單一化對於外國銀行在歐元區的經營以及國際金融規則及治理的發展，也將帶來影響，具有學理及實務的深刻意涵及重要性，值得重視，而有研究之必要性。此乃本計畫之研究目的。

二、研究方法

本計畫將採取法律釋義法、歐盟法院案例研究法及國際政治經濟觀點的政策分析。法律釋義法針對歐元區銀行監理單一化相關法規從事解析，尤其1022/2013規則、1024/2013規則及ECB/2014/17規則等法律分析；案例研究乃針對歐盟法院相關裁決從事研究；政策分析則對SSM架構及歐盟銀行聯盟的立法及實踐，從事分析與評估，以勾勒其意涵及影響。

三、進行步驟與預期成果

(一) 研究計畫進行步驟

1. 研究計畫主題問題及研究計畫核心議題(core issues)的辨識；(2014年5月)
2. 研究計畫內容及大綱的架構；(2014年5月至6月)
5. 撰寫研究計畫報告；(2014年7月至11月)
6. 完成初稿並舉辦初稿審查會，向基金會研究發展委員會報告；(2014年12月)
7. 修改報告並舉辦修正報告審查會，向基金會董監事報告；(2015年3月)
8. 完成並提交最後報告，辦理結案。(2015年3月)

(二) 預期成果與貢獻

單一銀行監理機制將由ECB擔任，預定於2014年11月4日起負責監理歐元區內大約120家重要銀行集團的責任，同時亦得干預發生問題的銀行，小銀行也不例外。本文將從法律及政策的觀點，深度分析下列的主要內容：

1. 歐元區單一銀行監理機制的發展背景；
2. 歐元區單一銀行監理機制的法律依據；
3. ECB負責歐元區單一銀行監理的範圍：銀行設立許可及撤銷執照、銀行資產評估、銀行壓力測試、關係企業合併監理、早期干預及銀行資本重整、審慎監理相關法規的執行等；

- 
4. ECB單一銀行監理機制與其貨幣政策的關係；
 5. ECB與歐洲銀行機構(EBA)的關係；
 6. ECB與歐元區會員國及非會員國監理機構之關係；
 7. ECB對歐元區外國銀行之監理；以及
 8. 銀行監理相關事項，尤其銀行資本重整、銀行清理、衍生性產品的規範等。

貳、歐盟銀行監理的概念與發展

一、歐盟銀行監理的概念

(一) 歐盟銀行的定義

1. 銀行的一般定義

銀行 (**bank**) 乃依法登記並從事存放款業務以獲取利潤之金融機構。銀行定義一般可由三方面來綜合觀察，第一是設立許可，第二是經營業務，第三是存款保險。

2. 歐盟的定義

歐盟1977年12月12日之第一號銀行指令 第1條規定，「信用機構」(credit institution) 乃「向大眾收受須返還之資金為存款，並以本身名義為授信從事營業之企業。」信用機構因此明顯地乃指「銀行」而言。

歐盟第二號銀行指令附件針對銀行業務採取列舉規定，包括：(1) 接受大眾存款及其他可付還之資金；(2) 貸款；(3) 融資性租賃；(4) 貨幣兌換買賣服務；(5) 發行或代售給付工具（例如信用卡、旅行支票、銀行匯票等）；(6) 保證或承兌業務；(7) 承銷及自營買賣或代客買賣貨幣市場工具（包括a. 匯票、支票；b. 外匯；c. 金融期貨、選擇權；d. 利率工具；以及e. 可轉讓證券）；(8) 辦理股票發行或上市業務；(9) 提供企業財務結構、產業策略、企業合併等顧問服務；(10) 貨幣經理；(11) 資產組合管理或顧問；(12) 辦理證券投資信託有關業務；(13) 保證相關業務；以及(14) 保全業務。

銀行業務範圍在第二號銀行指令已非常廣泛，甚至包括了證券業務等項目，超越傳統銀行營業範圍，形成一「綜合銀行」(the universal bank, Universalbanken)，此乃歐盟銀行自由化之具體成果之一，有效排除了歐盟多數會員國在1992年以前仍維持銀行不得經營證券、衍生性金融業務之法規之限制。

綜上所述，歐盟銀行法規有關銀行之定義，大體而言皆基於金融監理之宗旨而界定銀行，並以銀行經營之業務為主要考慮因素；尤其是以銀行吸收存款辦理授信等活動為整個銀行業務規範之重心。銀行收受存款係吸收大眾資金，各國及歐盟期冀對存款大眾提供適當保障，而有金融監理措施之規定。

(二) 銀行監理的概念與論證

1. 銀行監理的概念

銀行監理 (banking supervision) 乃指對銀行之監督與管理。銀行監理之主要目標有三項：(1)保護存款人及投資人利益；(2)確保銀行之穩健經營，降低風險以維護金融體系之穩定；以及(3)促進銀行經營效率，提昇銀行產業之競爭力。歐盟1992年4月6日之「銀行合併監理指令」前言即明文指出，銀行合併監理之主要目標是：「保護存款人以及確保金融體系之穩定。」

2. 銀行監理的論證

銀行監理之學理，一般源自政府管制經濟的理論，尤其是管制的「公共利益論」。公共利益揭示了政府管制之基本經濟原理，藉以論證政府管制之必要性。銀行監理措施乃為了疏解銀行業可能由於寡占壟斷、外部效應 (external effects) 或資訊不對稱 (information inadequacy) 而產生之不公平競爭、銀行破產或市場失靈。

其次，銀行監理法規較其他產業活動之規範嚴格，其主要原因是銀行經營涉及所謂「系統性風險」(the system risk)；此乃銀行產業結構性問題，如果一家銀行經營不當而倒閉，往往產生「骨牌效應」(the domino effect)，波及其他銀行甚至整個金融體系。例如，美國在1930至1933年期間內共有9000家左右銀行發生連鎖性倒閉，導致金融秩序破壞，並引發全球性經濟大恐慌，促使美國及各國加強了銀行監理。

復次，銀行監理也涉及資訊不對稱之問題。金融市場及金融活動中，普遍存在資訊不對稱現象，尤其較為弱勢之存款人不能充分了解銀行之財務及經營情況，而影響到其利益。銀行監理法規與措施也是彌補銀行財務資訊公開不足或存款大眾及投資散戶專業不足之有效手段。

三、歐元區單一監理機制的發展背景與進程

(一)歐元區單一監理機制的發展背景

1. 金融危機與監理缺失

2008年9月全球金融危機暴露了歐盟針對銀行在內部市場從事跨國活動，在監理規範方面的不足及缺失，此乃歐盟推動歐元區銀行單一監理機制(SSM)的一項主要原因。

在de Larosière報告，歸納2008年金融危機原因包括：金融監理的政策失靈：針對經濟承平時期的監理措施，在景氣榮景時，順應金融公司要求，採取寬鬆政策，缺乏危機意識，導致金融監理的不足，例如市場會計原則，缺乏衍生性商品市場的管理、不適當的總體審慎與監理風險。

2. G20高峰會與金融危機因應

G20於2008年11月15日於華盛頓針對全球金融危機召開首次高峰會 (Summit on financial markets and the world economy)。華盛頓宣言 (Washington Declaration) 針對金融危機發生原因，指出包括：脆弱的保險業及會計標準 (weak underwriting standards)、不健全風險管理政策、日益複雜且不透明的金融產品及由此引發的過度槓桿操作與信用擴張，終於導致個體金融體系的脆弱性。美國及一些已開發國家決策者，監理機構與管理者未能充分且及時認識，並且採取措施以應對金融市場正在擴大的風險，同時未能及時實施金融監理革新或未能考慮監理不足可能產生的後果。

2. G20加強金融監理之倡議

G20倫敦高峰會將金融穩定論壇，擴張為「金融穩定委員會」，被賦予促進國際金融穩定的廣泛使命，包括：

- (1) 評估影響金融體系之脆弱度，識別並監督因應措施；
- (2) 促進金融穩定主管機關間的合作與資訊交換機制；
- (3) 對市場發展及其規範政策進行監督並提出建議；
- (4) 建議並監督符合規範標準之最佳作業或實踐；
- (5) 對國際標準釐定機構之政策發展工作採取共同策略審查，以確保其工作之及時、協調、確實掌握優先順序、並跨越藩籬；

(6) 為聯合監管機制（**supervisory colleges**）設定指導方針，支持其建立、運作、與參與。包括透過針對最具系統重要性之跨境機構進行持續審查；

(7) 支持跨境危機處理之應急計畫。特別聚焦於對金融系統穩定性具重要意義之機構；以及

(8) 與IMF進行合作，落實早期預警機制，以識別並就增加總體經濟與金融風險相關因應措施，向國際貨幣與金融委員會（IMFC）、G20財政部長與央行行長做出報告。

三、歐元區銀行單一監理機制的建構 進程

3. 歐盟SSM政治決議的進程

金融危機與歐債危機相繼發生後，歐盟執委會於2012年5月30日倡議歐盟建立一個「銀行聯盟」(banking union)，以促進歐洲金融監理朝向整合方向發展，恢復大眾對歐洲銀行及歐元的信心。執委會此一提案用以完善歐洲金融穩定及經濟成長；其中計畫項目包括強化歐洲銀行體系，以處理壞帳及調整銀行經營模式，以恢復銀行正常融資功能，且不用仰賴官方紓困救援。



銀行聯盟主要包括：單一歐洲銀行監理、單一共同存款保險及單一清理架構 (Single European banking supervision and a common deposit insurance and resolution framework)。

2013年10月15日理事會通過SSM規則，亦即建立歐元區銀行單一監理機制(SSM)的理事會第1024/2013號規則。SSM規則於2013年11月3日生效，ECB於生效後12個月，亦即於2014年11月4日起行使完全性監理任務。

SSM架構規則 於2014年5月15日生效，詳細規定SSM運作的架構、流程、與會員國關係等重要議題。據此，SSM的架構及操作的法律建構，大體而言已經完成；SSM不再單純僅是理想、計畫，而是正式進入實作階段。理事會於2013年12月16日任命諾伊(Daniele Nouy) 女士做為SSM監理委員會 (the Supervisory Board of the SSM) 主席，任期五年，並於2014年1月1日開始行使職權，負責SSM的建置籌備及實際工作。

參、歐元區銀行單一監理機制規則

一、SSM的立法背景、任務與範圍

1. SSM規則的立法程序與立法精神

歐盟SSM規則是依據TFEU第127(6)條而訂定，該條規定：「理事會於諮詢歐洲議會及ECB之後，得依據一項特別立法程序，以一致決通過相關規則，授與ECB針對銀行以及其他金融機構，有關審慎監理政策的特別職權，但保險公司不在此限。」

在立法目標方面，SSM規則第1條規定，本規則賦與ECB有關銀行審慎監理政策的特別任務，以促進銀行的安全與健全(the safety and soundness)，以歐盟及會員國金融穩定，並妥善考量內部市場的整合及一致性，另應顧及銀行的公平待遇及公平競爭，避免法規歧視或法規套利(regulatory arbitrage)。

2. ECB有關SSM的任務

SSM規則第4條規定ECB有關SSM職權，基於審慎監理目的，對於參與SSM會員國（the participating Member States）境內設立的所有銀行，ECB應該擁有專屬職權（exclusive competence）以執行下列任務：

- (1) 銀行設立的許可（authorization）及撤銷；
- (2) 設立於參與會員國銀行，企圖在某一非參與會員國設立分行或提供跨國服務，以執行母國會員國監理主管機構(NCAs)相關歐盟法律之任務；
- (3) 評估銀行持股之收購及出售之通知，但銀行清算（bank resolution）不在此限；

(4) 確保銀行遵守有關自有資本(own funds)要求、大額曝險限制(large exposure limits)、流動性(liquidity)、槓桿化(leverage)，報告以及與前揭事項相關資訊公開揭露等事項；

(5) 確保銀行遵守總體監理安排(robust governance arrangement) 要求，包括負責銀行管理、風險管理程序、內部監控架構、報酬政策及操作，以及有效內部資本適當評估程序，包括內部基礎比率模式(Internal Rating Based models) 等人員遵守相關歐盟法規，並得實施相關措施；

(6) 實施監理評估 (supervisory reviews)，並與EBA合作，實施壓力測試 (stress tests) 及可能公布結果，以決定銀行採取之安排、策略、程序及架構及自有資本等是否健全並且足以因應風險。ECB並得依據監理評估，規定銀行自有資本特別額外要求、特別公開要求、特別流動性要求，以及依據歐盟法律由會員國主管機構採取之其他措施。

(7) 以合併監理為基礎，針對建立於某一參與會員國的銀行母公司進行監理，監理對象包括金融控股公司 (financial holding companies) 與綜合金融控股公司 (mixed financial holding companies)；同時以合併監理為基礎，包括透過監理官會議 (colleges of supervisors) 對銀行母公司未設置於任一參與國者之監理；

(8) 參與金融集團 (financial conglomerate) 內部銀行的補充性監理 (supplementary supervision)；ECB依據歐盟法律規定標準被指定為金融集團之協調者 (coordinator) 時，擔任協調者的任務。

(9) 針對銀行或銀行相關集團未符合或可能違反監理要求時，由做為合併監理者的ECB採取包括銀行復甦計畫 (recovery plans) 以及早期干預 (early intervention) 等監理任務。另外，ECB於歐盟法律對參與會員國主管機構明文規定情況下，針對銀行得採取重整 (structural changes) 要求，以防銀行金融緊縮 (financial stress) 或倒閉，但不包括清算權力 (resolution powers)。

SSM規則第5條規定總體監理(macroprudential)任務及工具，會員國監理主管機構於適當及被要求情況下，要求銀行除了自有資本之外，應該持有一定比例資金緩衝存量(capital buffers)，包括對沖緩衝利率(counter cyclical buffer rates)，以回應系統性或總體監理風險(systemic or macro-prudential risks)，尤其依據575/2013規則及2013/36指令或歐盟其他相關法律，進行之程序。

3. SSM監理的對象銀行

SSM規則第6.1條規定，ECB應該負責執行SSM任務，尤其是確保SSM的有效與一致性功能，ECB因此是SSM的主管機構。SSM係由ECB及參與會員國監理機構所組成，雙方有責任依據誠信(good faith)進行合作，也有交換資訊的義務。ECB除了有權持續直接收到或接觸銀行資訊報告之外，會員國主管機構應該提供ECB所有必要資訊，以確保ECB執行其相關任務。

SSM規則第6.4條規定ECB監理的對象，包括：
(1)設立於參與會員國的銀行；(2)金融控股公司；(3)綜合監理控股公司；以及(4)由設立於非參與會員國銀行在參與會員國成立的分公司。

原則上，ECB 負責重要性銀行 (significant supervised entities) 的監理，歐元區會員國負責較不重要性銀行之監理。SSM規則第6(4)條規定，銀行重要性的界定標準。包括：(1)銀行規模(size)；(2)對歐盟或任何參與會員國經濟的重要性；(3)跨境活動的顯著性。

另外任一銀行或金融控股公司具有下列情況，仍應被視為具有重要性：

- (1) 總資產超過300億歐元；
- (2) 總資產占其登記註冊地會員國GDP 20%以上，除非總資產在50億歐元以下；
- (3) 被會員國主管機構認定為重要銀行，並由ECB評估決定者。ECB得針對在一個會員國以上成立子公司或從事跨境經營活動而占其資產或負債顯著比例的銀行，決定是否重要性銀行。
- (4) 曾經請求或接受EFSF或ESM官方金融援助(public financial assistance)亦應歸類為重要性銀行，而受到ECB監理；以及
- (5) 會員國前三大銀行等。

二、ECB的監理職權

1. ECB監理權

SSM規則第9條規定ECB乃SSM主管機構，對歐元區銀行擁有監理權及調查權 (supervisory and investigatory powers)。

第16(2)條規定ECB擁有下列監理權：

- (1) 要求銀行持有超過第4(3)條要求的自有資本，以因應相關風險；
- (2) 要求銀行強化其安排、程序、架構及策略等管理及經營；
- (3) 要求銀行提出一項恢復遵守第4(3)條監理要求規定，並應設定執行期限及改善計畫；
- (4) 要求銀行遵守一項特別暫時性政策或自有資本財產條件之待遇；

- (5) 禁止或限制銀行營業項目、經營或聯盟(**the business, operation or network**)，或要求分散投資或營業活動，避免對銀行穩健產生過度風險；
- (6) 要求銀行減少因經營活動、產品或系統性而產生的風險；
- (7) 要求銀行限制其變動收益(**variable remuneration**) 在淨收入(**net revenues**)所占比率，尤其當變動收益不符合一個健全資本基礎之維持時；
- (8) 要求銀行運用淨利潤(**net profits**)來強化其自有資本；

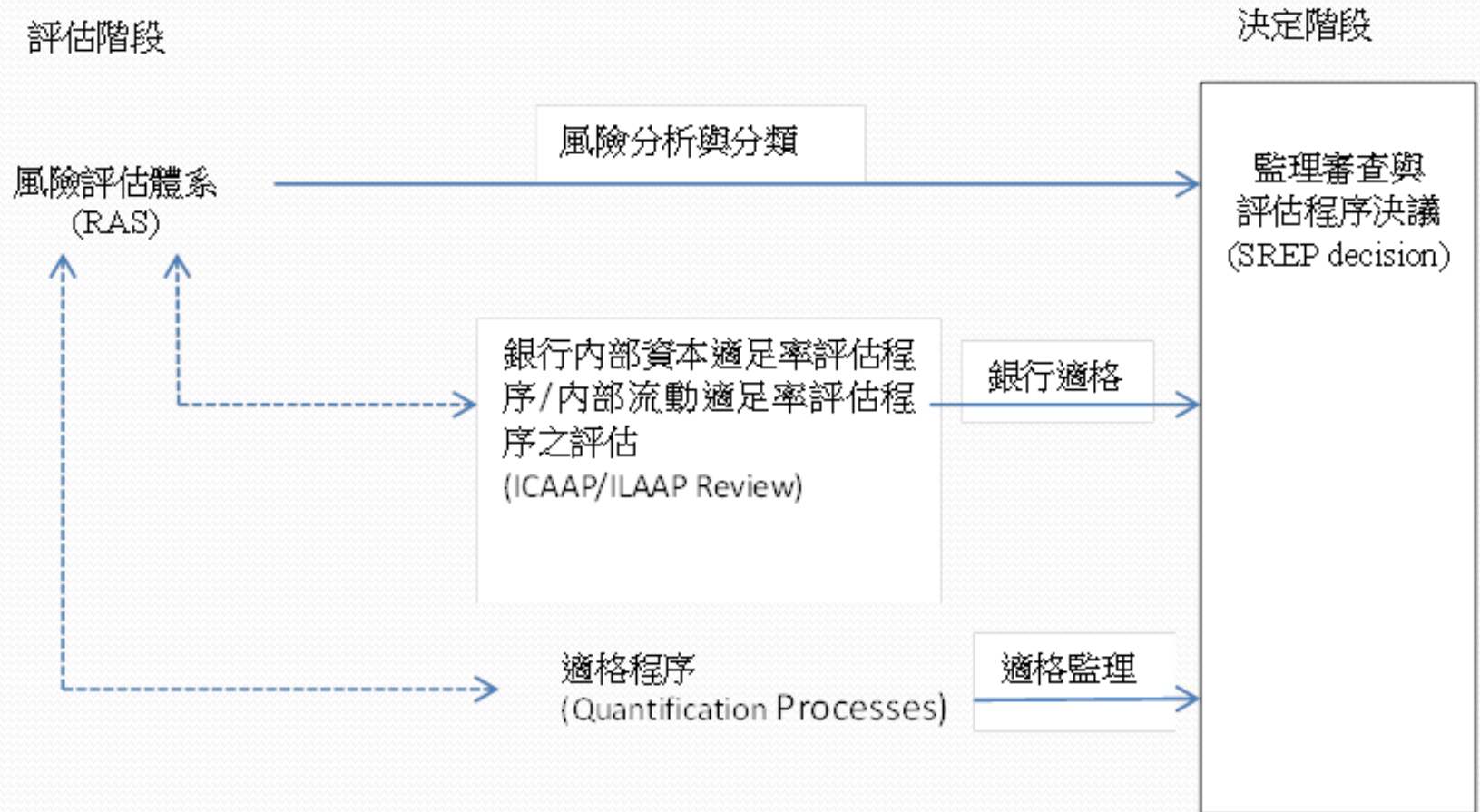
- 
- (9) 禁止或限制銀行對股東的股利分配及發放，但該等限制不得構成銀行的違約(default)；
 - (10) 要求銀行額外或更多次數的報告，包括資本及流動性部位的報告；
 - (11) 要求銀行特別流動性；
 - (12) 要求額外揭露 disclosures)；
 - (13) 對於未遵守第4(3)條的銀行管理階層成員，得隨時解除其職務。

SSM在參考國際及歐盟監理規範，得訂定監理方法及共同標準相關的規則、指引及建議等。SSM共同監理方法涵蓋「監理審查與評估程序」(Supervisory Review and Evaluation Process, SREP)，以及對監理機構的通知及適用程序等。SREP乃針對銀行風險、資本與流動性、經營計畫及自主管理等從事持續性評估所發展的一項共同監理方法。

SREP針對銀行監理，同時要求SSM及NCAs監理及評估下列項目：

- (1) 已產生或預期的銀行風險；
- (2) 該銀行風險對整體金融體系之影響；
- (3) 壓力測試(stress-testing)所揭露的銀行風險，另需將該銀行活動的性質、規模及複雜情況納入考量。

表1 SSM監理審查與評估程序圖



2. ECB的調查權

SSM規則第10條規定ECB資訊要求權利。ECB得要求下列法人或自然人提供其為執行本規則賦與任務所需要的所有資訊，包括為了監理及相關統計目的，以循環期間及特別形式提供之資訊：

- (1) 設立於參與會員國的銀行；
- (2) 設立於參與會員國的金融控股公司；
- (3) 設立於參與會員國的綜合金融控股公司；
- (4) 設立於參與會員國的綜合業務控股公司；
- (5) 隸屬上述公司的自然人；
- (6) 上述公司外包功能或業務 (outsource of functions or activities)的第三者。

第11條規定ECB一般調查權，為了執行本規則賦與之任務，ECB得對第10(1)條的法人及自然人，行使所有必要調查。ECB的調查權包括：

- (1) 要求提交文件；
- (2) 檢查第10(1)條規定人員的帳簿(book)及紀錄(records)，影印或摘錄這些文件；
- (3) 取得第10(1)條規定人員或其代表、職員的書面或口頭解釋；
- (4) 訪談任何同意接受訪談人員，以蒐集調查主題相關資訊。

第12條規定ECB實地檢查(on-site inspections)的權利。ECB為執行本規則的任務，於法人的企業營業處所進行所有必要的實地檢查。為了進行適當檢查與效率需要，ECB得不向該等法人事先公布將進行實地檢查。由ECB授權的官員或其他人員，依據ECB通過的調查決議，得進入法人任何營業所進行實地檢查。

第10(1)條規定的法人，應遵守ECB決議所進行的實地檢查。接受實地檢查會員國的官員及其他人員，在ECB監督及協調下，應積極協助ECB授權的官員及其他人員從事實地檢查。相關會員國亦應有參與實地檢查。ECB授權官員或其他人員發現有人反對實地檢查時，相關參與會員國主管機構應提供所有必要協助，包括查封任何營業處所、帳簿及紀錄等方面的協助。

第14條規定銀行許可(authorisation)的特別監理權力。任一新的銀行欲於參與國經營銀行業務者，應向設立國家的主管機構提出許可申請。申請者如果符合會員國相關法規，該國主管機構應於法定期間內向ECB提出一項決議提案(a draft decision)，請求ECB授與銀行設立許可。ECB於收受決議提案十個工作天內，如果沒有表示反對，該項決議提案即被視為通過。

第14條第5項規定ECB在與設立國家主管機構諮商之後，撤銷銀行許可；經由設立國家主管機構提議撤銷者，ECB亦得針對提案做出撤銷的決定。

第15條乃針對任一受監理銀行一項重大股權(a qualifying holding)從事購買(acquisitions)評估的規定。會員國主管機構應從事該等併購提案的評估，同時以一項決議提案通知ECB，提議反對或不反對該項併購。ECB應就該項決議提案做出是否反對該項併購的決議。

3. SSM行政裁罰權

(1) ECB行政裁罰的權力

第120條規定行政裁罰的定義及適用範圍，包括：(1) 依據 SSM 規則第 18(1) 條課徵的行政罰鍰 (administrative pecuniary penalties)；以及(2)依據 SSM規定第18(7)條課徵2532/92規則第2條規定的罰金或定期性罰金(fines and periodic payments)。

(2) 行政裁罰程序

第126條規定調查單位於完成調查，在向監理理事會提交一份完整決議草案提議之前，應以書面敘明調查發現、法律理由及裁罰意見等事項，通知受調查之銀行；同時說明給予該銀行一定合理期間得以書面針對調查事實結果、違法條款以及裁罰要點等，表示意見。

三、SSM的組織結構

SSM規則第四章(Chapter IV)規定SSM的組織原則(organizational principles)。第19條乃獨立性(independence)規定，ECB及會員國監理機構在行使SSM規則任務時，應該獨立行動(act independently)。監理理事會(the Supervisory Board)以及監理委員會(the steering committee)成員應該依據歐盟整體利益、獨立與客觀地行動，同時不應尋求歐盟機構或機關、任一會員政府或任何其他公共或私人機構的指示。歐盟機構、機關、單位及會員國政府及任何其他團體應尊重此一獨立性。

第28條規定ECB針對SSM規則及任務的執行，應負責提供必要的財務及人力資源。第29條規定ECB針對SSM規則及任務執行的支出，應在ECB預算之內獨立編列。

1. 監理理事會

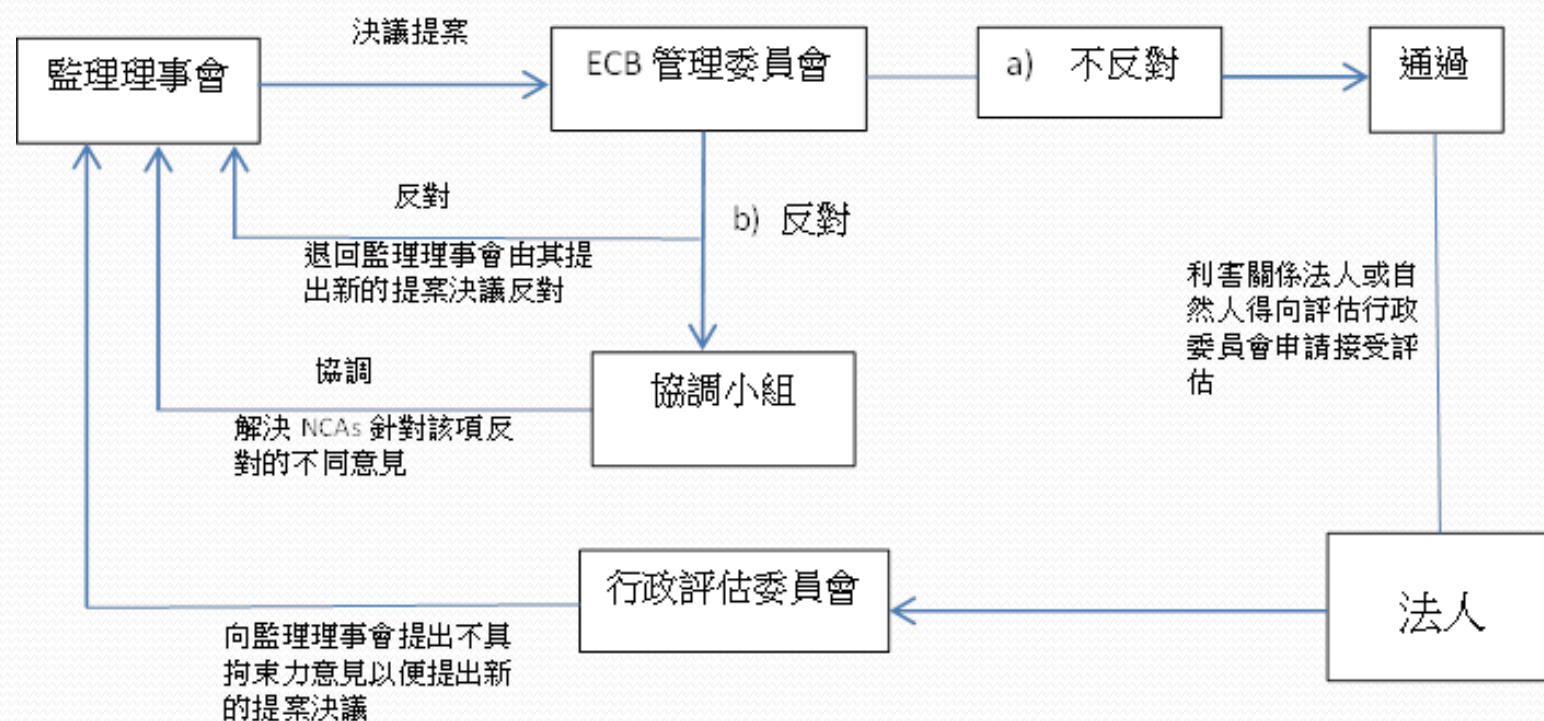
SSM的執行機構是監理理事會(supervisory board)，負責SSM職權、任務及規劃的執行。監理理事會乃ECB建立的一個內部機構，包括主席、副主席、四位ECB代表、各參與會員國負責銀行監理的主管機構各派一位代表所共同組成之。由ECB管理委員會所指派的四位代表不應執行與ECB貨幣政策直接相關的職務。

所有**ECB**代表皆有投票權。監理理事會的所有成員應以歐盟整體利益而行為之。會員國銀行監理機構如果不是中央銀行，該國央行代表得陪同與會，但其總投票權加總仍為一會員。

在SSM決策方面，監理理事會的決定應採簡單多數決(a simple majority)，各成員各有一票；票數相同時，主席具有決定投票權。監理理事會針對本規則第4(3)條監理法規的表決，採取條件多數決方式，此乃第25(6)條簡單多數決的例外。監理理事會應該確保各參與會員國的平等待遇。

SSM 決策流程是依據一項「不反對程序」(non-objection procedure)進行，亦即ECB管理委員會針對監理理事會的一項決議草案，於收受通知後10天內，如果沒有表示反對，該項決議草案即被視為通過。管理委員會僅能針對該決議草案同意或反對，而不能修改之。ECB已成立一個調解小組以解決NCAs與管理委員會針對監理理事會決議草案間的不同意見。SSM的不反對程序，詳見表2。

表 2：SSM 決策流程圖
(不反對程序)



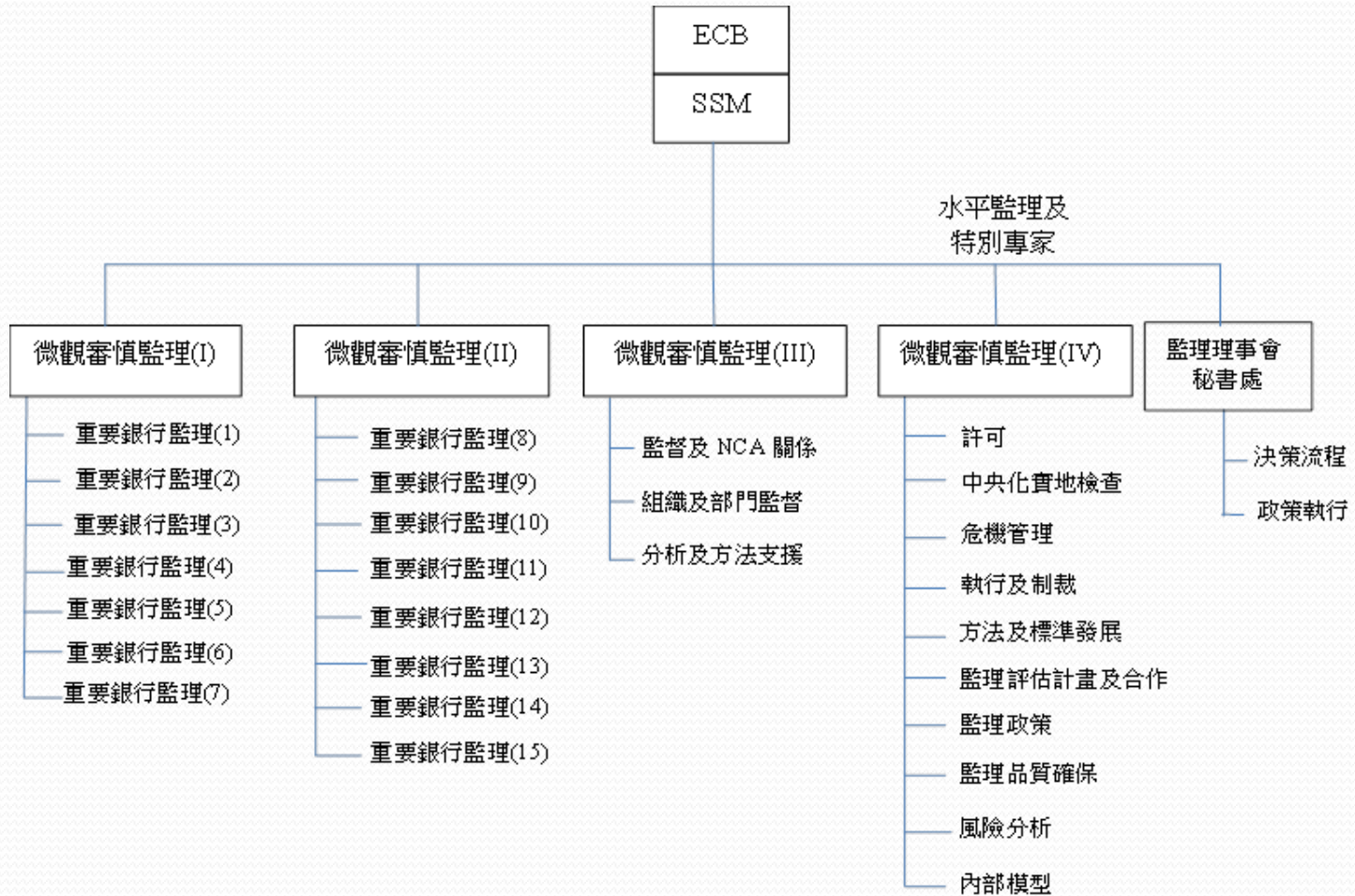
資料來源：ECB(2014)。

3. SSM的監理編制及單位

ECB已建立四個署(Directorates General, DG)以執行SSM任務，包括：

- (1) 第1及第2微觀審慎、監理署，負責對重要銀行日常直接監理工作；
- (2) 第3微觀審慎監理署，負責對NCAs負責監理的較不重要銀行的監督工作；
- (3) 第4微觀審慎監理署，負責SSM水平整合及特殊任務，包括內部模式及實地監察等項目；

表3：SSM監理單位架構圖



資料來源：ECB(2014)。

4. SSM監理責任

第20條規定ECB的監理責任(accountability)，ECB應該就SSM規則的執行，對歐洲議會及理事會負責。ECB應該每年向歐洲議會、理事會、執委會及歐元集團提出其執行SSM規則任務的報告，內容包括SSM組織結構變革以及監理費用總額等項目。ECB監理理事會主席應公開地向歐洲議會提交報告；另向仍未使用歐元的參與SSM會員國代表在場的場合，向歐元集團提交報告；並在歐元集團要求下，就其執行監理任務舉行聽證會。

肆、SSM監理程序與實務操作

4. 風險分析與風險管理

SSM規則第4(1)(f)條款與第5條規定SSM的總體監理任務及工具。銀行風險分析因此亦為SSM的一環。ECB針對SSM設立一個風險分析科(Risk Analysis Division)，做為聯合監理團隊日常監理的一項配合單位。風險評估科從事整體性風險評估，提供歐盟層級的監理標準及綜合資訊給NCAs參考。

風險評估與聯合監理團隊(JST)的風險分析相互補充。風險分析科監理SSM的整體風險環境以及即時發布深度銀行風險分析。JST則提供特別資訊，尤其會員國最新及可靠的風險分析數據及統計等資料。該等數據及資料不但是風險分析的基礎，同時也是SSM從事風險管理、風險追蹤(traceability)以及風險課責(accountability)等政策的重要依據。

伍、SSM監理合作程序

一、總體審慎監理合作程序

1. 總體審慎監理的規定與工具

SSM規則第5條已就NCAs、各國指定的監理機關(NDAs)，以及ECB在歐盟法律下的總體監理工具加以規定。為確保單一監理體系的建立及有效執行其任務，ECB應與NCAs及NDAs進行全面合作。NCAs及NDAs採行措施，必須事先通知ECB。另外，ECB就銀行系統性或總體審慎風險(systemic or macroprudential risks)，可以採取更高規範要求或更嚴格措施，而與NCA及NDAs進行緊密合作。

ECB於2013年11月啟動一項針對歐元區從事銀行壓力測試的全面性評估，並於2014年8月8日公布一項「壓力測試全面審查手冊」(Comprehensive Assessment Stress Test Manual)。 ECB壓力測試與全面審查的目標，主要有三項：(1) 強化銀行提供資訊(尤其資產負債表)的正確性，提高銀行的透明性及ECB監理的品質；(2)辨識及補強任何必要的糾正行動(corrective actions)；以及(3)確保銀行根本性健全及值得信賴，以提高所有銀行利害關係人的信心，亦即鞏固對銀行的信心建立(confidence building)，並促進SSM在歐元區的一致性適用。

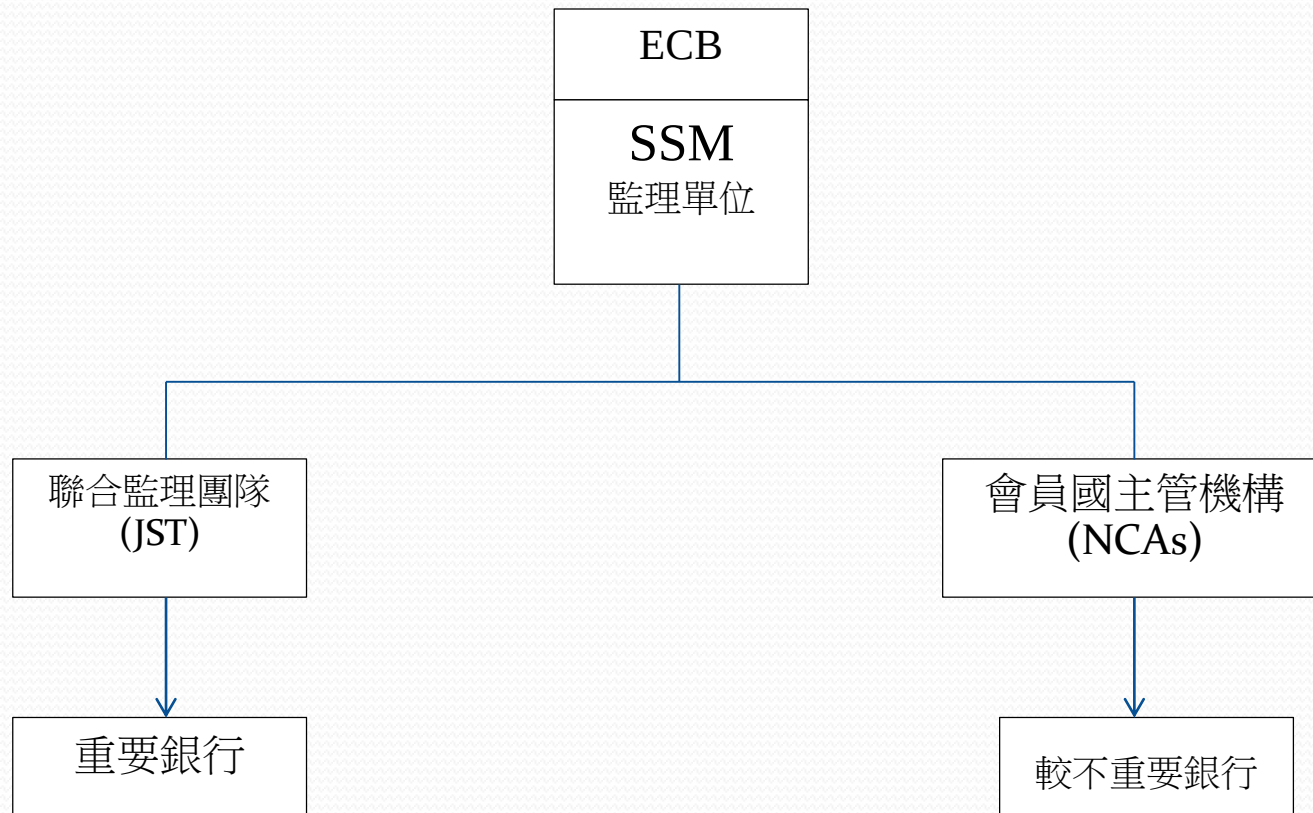
全面審查是由二項主要支柱組成：(1) 銀行「資產質量評估」(asset quality review, AQR)，對銀行資本適足率、擔保品等銀行資產從事評估，以強化銀行曝險(bank exposures)的透明性；以及(2)從事壓力測試並與EBA緊密合作檢查銀行資產負債表承受金融波動或經濟衝擊等壓力之彈性(resilience)。全面評估同時包括針對銀行流動性、槓桿操作及基金等主要風險從事質與量評估的持續性監理風險評估。全面審查於2014年8月公布的手冊包括銀行風險程度資訊、綜合結果、任何調適建議及監理措施的整體報告。

ECB全面審查的方法是以第一類資本(Common Equity Tier 1) 8% 做為銀行資本適足率的基準(capital benchmark)，進行AQR與壓力測試的情境(scenario)。此一基準範本乃由歐盟執委會所決定，ECB在進行全面審查時，並與EBA及歐洲系統風險局(European Systemic Risk Board, ESRB)緊密合作。ECB進行全面審查的程序是：管理評估、詳細規畫評估方法及策略、與NCAs緊密合作執行評估、持續性確保評估品質、收集及合併評估結果，以及完成並公布全面審查報告。ECB 2013至2014年全面審查的銀行共131家，其中包過127家銀行集團，銀行資產約占歐盟銀行資產85%；共有26個歐盟會員國NCAs參與，包括19個SSM適用對象的歐元區會員國。

全面審查包括：銀行自主壓力測試、資產質量評估、銀行壓力測試與合併評估(join-up)以及完成並公布全面審查報告等四個階段。銀行資產質量評估包括：信用風險、市場風險、銀行持有證券化資產程度、淨利潤、稅前利潤及資本計畫、銀行清理與重整計畫的方法等進行嚴格評估，又分為紅色、琥珀(Amber)及綠色測試結果。合併評估包括：銀行利潤及風險的合併評估、第三類資本(Level 3 fair value)曝險的合併評估、銀行主導之合併及其他資訊之考量，以及轉換資產質量及合併評估的結果，並預測銀行對風險及外部壓力的承受彈性。針對沒有通過壓力測試及全面審查的銀行，ECB也提出調適改善的建議，以及相關監理措施，以強化銀行品質及風險承受能力。

ECB於2014年10月26日公布全面審查的結果，歐元區130家重要銀行中共有25家不及格；但其中12家已在2014年審查期間補足150億歐元資本缺口；其他13家只需於2015年7月底前補足100億歐元即可。25家未通過審查及測試的銀行，義大利有9家、希臘3家、塞浦路斯3家，顯示南歐金融重建進度較為緩慢。義大利西雅那銀行及葡萄牙商業銀行資本缺口分別是21億歐元及12億算是較為嚴重，不過這兩家銀行規模有限，對整個歐元區銀行體系影響較為有限。所以，歐元區銀行整體而言，仍然相當健全。

表4：SSM任務分配圖



資料來源：ECB(2014)

陸、SSM的意涵與影響

一、SSM的監理特徵

1. 歐盟銀行監理體系的變遷

SSM對歐盟銀行監理體系的最大變化，是將歐盟以往由歐盟執委會及會員國個別的監理方式，轉變為由ECB及參與會員國共同監理。

ECB做為SSM核心監理者的主要理由及利益包括：(1) 金融穩定傳統上亦為ECB的一項重要政策，ECB本身有很多專家官員長期從事相關工作。SSM由ECB負責將更有效統合歐盟與會員國在監理方面的人才及財力等資源，發揮統合監理的公平、效率及善治；(2) TFEU第127(6)條明文規定歐盟銀行監理任務應由ECB負責，有憲法性條約的依據及基礎；(3) ECB得以確保建立一個歐盟層級的監理機制，進行總體審慎監理，取代會員國分散監理方式，得以站在更高層級及面向辨識及阻止銀行風險的過渡集中及跨境傳導，預防歐盟金融體系的系統性風險；

(4)SSM得以避免傾向本國利益、本國保護主義及本土偏好等現象，降低銀行破產與政府干預的可能性，因此弱化銀行與國家主權債務的關聯性，對於歐債危機的解決，也是一項重要安排；(5)SSM的有效運作，也將進一步統合銀行監理標準、清理機制及存款保險機制這三大支柱，建立歐盟金融監理單一規則(Single Rulebook)，完善銀行聯盟架構。SSM因此是銀行聯盟的核心支柱，也是歐盟建立銀行聯盟的基礎，以便進一步邁向財政聯盟等更高階段歐盟整合。

2. SSM與EBA的競合關係

2008年金融危機發生後，歐盟於2011年1月1日成立「歐洲銀行監理機關」(EBA)取代歐洲銀行監管委員會(Committee of European Banking Supervisors, CEBS)，強化了EBA的監理職權及功能，包括對消費者的保護。

SSM與EBA比較方面，SSM的建立雖然不影響EBA的法律地位，不過在銀行監理方面，雙方職權仍需給予劃分，以確認各自監理任務及責任。SSM規則第3條規定ECB就SSM應與EBA合作，以確保歐盟銀行監理與法規的一致性及適當性。ECB應參與EBA的監理官理事會(the Board of Supervisor)。ECB及EBA執行其任務，應不侵害對方職權。SSM規則第4(1)(f)條款規定，ECB於適當情況下，應與EBA合作，對歐洲銀行進行「壓力測試」，並儘可能地公布其結果。

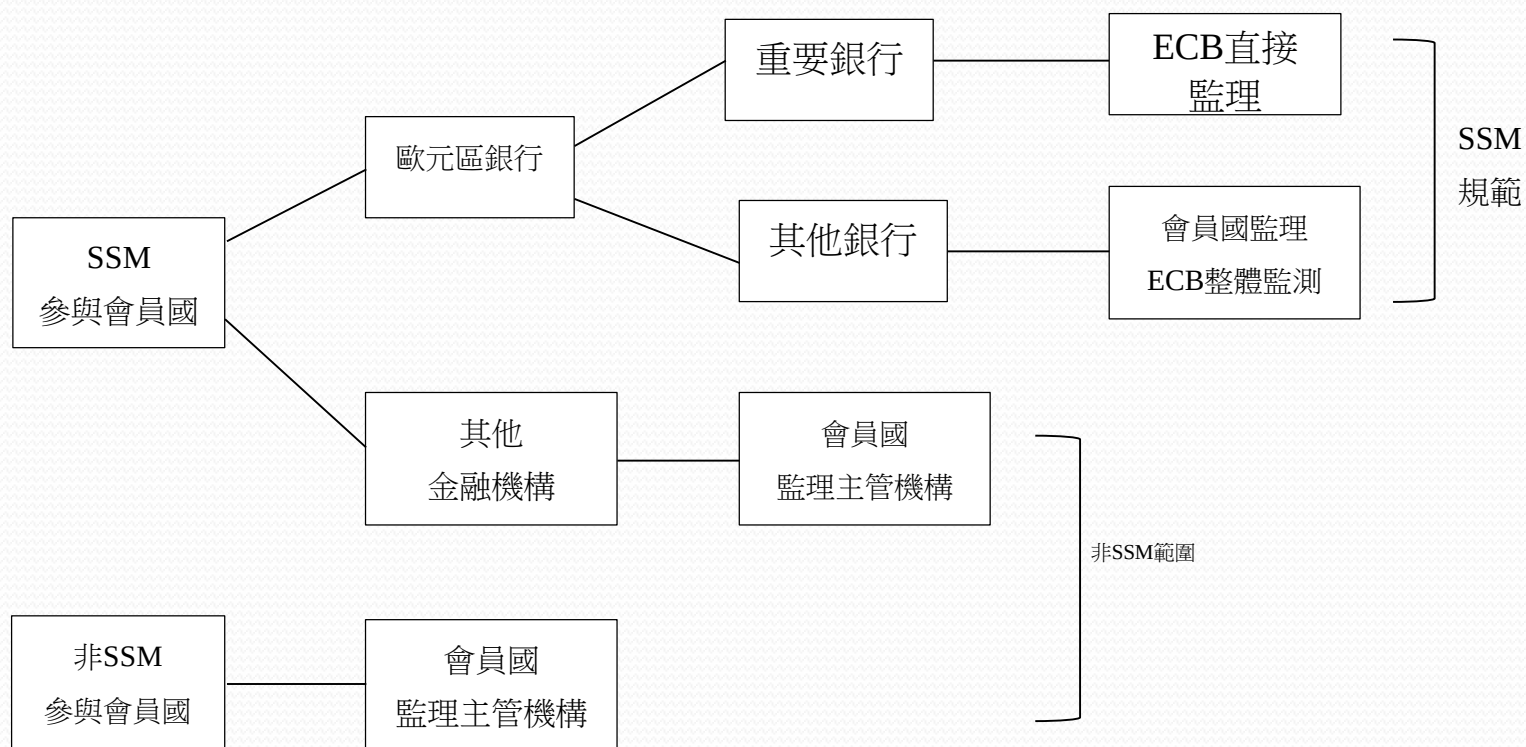
SSM與EBA仍有一些重要差異，第一是職權與任務方面，EBA主要職權及任務是發展歐盟層級銀行監理法規及技術標準，以確保歐洲金融市場的效率提昇及公平競爭，另外促進會員國金融監理法規的趨同。SSM則由ECB負責對歐元區銀行的直接監理，以維護歐元區金融穩定。EBA職權及任務規定於1093/2010規則第8條；ECB的SSM職權及任務規定於SSM規則第4條、第5條以及第9條等。ECB依據SSM規則第18條規定，亦擁有行政處分權利。

第二是組織編制的差異性，EBA包括：(1)監理官理事會；(2)管理委員會；(3)主席；(4)執行局長；以及(5)上訴委員會。ECB與SSM相關的機構包括：(1)監理理事會；(2)監測委員會(the steering committee)；(3)調解小組(mediation panel)；(4)ECB管理委員會；(5)會員國主管機構等。

第三是行政責任方面，1093/2010規則第3條規定，EBA對歐洲議會及部長理事會負責，不過由於EBA訂定的法規及標準須由執委會通過，所以EBA對執委會實質上也須負責。SSM規則第20及第21條規定，ECB對歐洲議會及部長理事會負責，並有詳細規定提交年度報告及聽證等程序。年度報告提交對除了歐洲議會及理事會之外，另外包括執委會、歐元集團及參與會員國國會等。參與會員國國會因此對SSM之行政責任因此亦扮演一定角色，這是與EBA的一項差異。

其他差異包括：(1)依據SSM規則第29條，SSM的預算編列在ECB預算之內，金額較大也較穩定；(2)依據SSM規則第30條，ECB針對銀行得課徵年度監理費用(supervisory fees)；(3)SSM員額編列大約1,000人，而EBA至2016年僅從2012年約94人擴編到199人。SSM將擁有更多專家從事監理工作，並有ECB做為後盾，預期在歐盟銀行監理扮演更為重要的角色。

表6：歐元區銀行單一監理架構圖



資料來源：European Court of Auditors(2014)

3. 對ECB貨幣政策的影響

SSM生效之前，ECB主要職權是貨幣政策，銀行監理是由歐盟執委會及會員國負責；貨幣政策與監理政策分別獨立由不同機構負責的主要考量是確保貨幣政策的獨立性。ECB貨幣政策的主要目標是追求物價穩定，而SSM則為金融穩定，兩者目標不同。貨幣政策與監理政策一併由ECB負責，對ECB是否產生政策及利益衝突，乃ECB在實施SSM的一大挑戰。SSM規則就此問題於第25條規定SSM與貨幣政策功能分離的原則。

第25條規定ECB執行SSM規則的職權及任務，應僅追求該規則設定的目標；同時應與ECB貨幣政策及其他任務及功能相互分開。SSM規則規定ECB執行SSM任務不應影響貨幣政策，也應不受貨幣政策的影響。ECB應向歐洲議會及理事會報告，其如何執行本項功能分離條款。

二、SSM的未來與挑戰

1. SSM的民主監督機制

依據SSM規則第19條，ECB以及監理理事會在行使SSM職權享有獨立性地位。ECB及監理理事會享有獨立性，相對地也應對其SSM的成效負責，才符合權力分立，相互制衡的民主責任。SSM如何接受歐盟民主監督乃是SSM運作及課責的一項重要問題。SSM規則第20條規定ECB執行SSM的報告義務及政治責任。ECB應該就其執行SSM規則向歐洲議會及部長理事會報告。ECB應向歐洲議會、理事會、執委會及歐元集團提交執行SSM職權的年度報告，內容包括監理費用結構及金額等項目。

2. SSM的配套機制

SSM乃銀行聯盟的核心支柱，另外尚需單一清理機制(a single resolution mechanism)以及存款保險機制(deposit guarantee schemes)兩大支柱的配合，以調和歐盟會員國的清理制度，解決跨國銀行的破產或清理問題，另外提供銀行存款戶更好的保障。銀行聯盟據此才有機會使歐盟走向真正的經濟與貨幣同盟，以維護歐盟，尤其是歐元區金融穩定及降低銀行倒閉成本，防患銀行系統性風險，並防止歐盟金融市場分化，以確保內部市場的正常運作。

3. 影子銀行如何有效規範

影子銀行(shadow banking)及其活動較難被辨識，以及沒有被有效監管，對於金融穩定產生一定風險，咸被認為引起2008年全球金融危機的其中一項重要原因。影子銀行如何有效規範，攸關ECB貨幣政策及金融穩定的目標，乃是ECB將來面臨的一大挑戰，才得以避免影子銀行成為SSM的一大漏洞。

4. 英國與SSM關係

英國是非歐元區國家的主要國家，另外倫敦則是世界的國際金融中心。SSM是否影響英國與歐元區及歐盟的關係，以及倫敦的國際金融中心地位，對英國及歐盟皆是一項重大議題。英國選擇性不加入EMU及歐元區主要考慮是，避免其貨幣主權及匯率主權移轉到ECB，而ECB又位於德國法蘭克福，受到德國影響較大。其次，英國向來採取較為開放的自由主義金融政策，加入EMU採取歐陸國家社會主義色彩較濃厚的歐盟化金融政策，形同對其政策及體制開倒車，同時可能危及倫敦吸引外國銀行及外來投資之優勢條件。SSM如同EMU，在歐盟內部形成兩大集團及雙軌體系(two-speed system)，對於SSM、EMU及歐盟整合等，皆有不影響。

5. SSM與EMU的未來

2008年全球金融危機發生後，歐洲經濟也受到重大負面影響，引發EMU設立條件及時機是否已經成熟？是否經得起經濟衝擊及金融風暴的考驗？以及是否需有其他配套建制的支持？等方面的熱烈討論。例如ECB前首席經濟學家，同時也是歐元發行主要規劃者，德國籍伊辛(Otmar Issing)於2006年在其任內信心滿滿地說，一個沒有完全成熟的貨幣同盟，也能運行或存續，歐元區即是一項成功例證。然而，希臘債務出現問題之後，伊辛於2010年卻悲觀地說，在尚未建立政治同盟前就創立貨幣同盟，是一項本末倒置的政策。

6. SSM與國際監理合作

SSM規則第8條規定，在不影響歐盟機構、會員國以及EBA的職權情況下，ECB得與國際組織、第三國監理機構或主管官員發展關係以及簽署相關行政安排。這些安排不能對歐盟及會員國產生法律義務。ECB有關SSM的對外關係，目前是以「金融穩定委員會」(Financial Stability Board, FSB)最為重要。FSB乃二十國集團(G20)於2009年4月2日倫敦高峰會所決議設立的國際組織，總部設立於瑞士巴塞爾，並於2009年6月27日正式運作，成員目前包括24個國家(地區)及6個組織，隸屬G20。

ECB直接監理的120家重要銀行集團在台灣設立分行者，包括：法國巴黎銀行、法國東方匯理銀行、法國興業銀行、德意志銀行、荷商安智銀行及西班牙對外銀行等六家。台灣的銀行則有合作金庫商業銀行在比利時設立一家子行，但被列為較不具重要性銀行，尚非屬於ECB直接監理對象。兆豐國際商業銀行在法國及荷蘭雖設有分行，但未列入重要及較不具重要性銀行名單。

台灣目前與法國及比利時簽署涵蓋銀行監理在內的合作備忘錄(MOU)，有利於我國與法系銀行在台分行及對其法國母行及法國主管機關間的資訊交換及監理合作。長期而言，台灣應積極爭取與ECB簽署台歐雙邊合併監理合作協議，以維持對法國與比利時的監理資訊交換的連續性，同時整合適用於19個歐元區會員國，確保適用一致性，進而強化台歐雙方金融監理資訊的交流與合作關係。另外，中央銀行亦宜與ECB簽署總體審慎監理合作協議，加強雙方資訊交換及實務合作。

三、SSM對台灣的啟示與台灣銀行監理改革建議

1. 台灣宜參考SSM建構單一銀行監理機制模式
2. 台灣應擴大銀行監理的任務及職權之範圍
3. 台灣宜強化總體審慎監理與跨國銀行監理工作
4. 台灣宜加強與歐盟的金融監理合作
5. 台灣應加強全球LEI系統之國際合作

柒、結論

ECB已建立SSM制度，包括SSM的法律架構、組織建制、決策流程、監理原則、標準程序、調查職權、審查評估、風險分析、風險管理、與歐盟其他金融機構及參與會員國的關係、與非參與會員國的合作關係、總體審慎監理、壓力測試、國際合作等重要機制及程序，大大提高SSM的可操作性及效率。

ECB聯同參與會員國主管機構將行使對擁有歐元區85%銀行資產的大約120家重要銀行集團行使直接監理；另外ECB的SSM職權包括對銀行的許可及撤銷設立，進行監理審查及實地檢查，以及行政裁罰等，以確保SSM法規獲得有效遵守，SSM決議的執行效力，並促進歐盟銀行監理的一致性、完整性及有效整合。據此，SSM形塑了ECB對歐元區銀行採取較前嚴格的強度監理。