

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書
(出國類別：其他)

**參加 SEACEN 及印尼央行合辦之「Central Bank
Finance: Issues, Challenges and Impact of Dynamic
Global Changes」研討會出國報告**

服務機關：中央銀行

姓名職稱：郭淑蕙 / 會計

陳慧明 / 一等專員

派赴國家：印尼峇里島

出國期間：105 年 10 月 30 日至 11 月 1 日

報告日期：106 年 1 月

目錄

壹、前言	1
貳、全球經濟金融情勢發展對中央銀行財務管理的影響	1
一、全球經濟復甦緩慢且情勢複雜	2
二、亞洲經濟體面臨新平庸經濟的問題	3
三、央行貨幣政策及財務報導面臨挑戰	4
參、SEACEN 對中央銀行財務報導架構之研究	6
一、SEACEN 會員央行的財務報導架構	6
二、財務報表之問責性與透明化	7
三、專案研究結論	9
肆、中央銀行財務揭露之挑戰	10
一、中央銀行財務報導架構需滿足的特殊需求	10
二、IPSASB 建議央行採用國際一致的準則	12
三、央行財務報表採用 IFRS 的問題與挑戰	13
四、「歐元體系央行會計準則」為央行特定的財務報導準則	14
伍、中央銀行之資本與財務治理	18
一、央行無法全以負債的發行貨幣取代資本	19
二、資本是財務獨立的基本要素	19
三、資本是面對損失的緩衝	19
四、資本是央行盈餘繳庫及健全財務治理的管道	20
陸、心得與建議	20
一、心得	20
二、建議	22
參考資料	23

壹、前言

本研討會於 2016 年 10 月 31 日由 SEACEN 及印尼央行合辦舉行，共有來自泰國、斯里蘭卡、香港、新加坡、柬埔寨、尼泊爾、印度、印尼及我國等 9 國約 94 位人員與會；講師包括國際貨幣基金（IMF）、世界銀行（World Bank）、歐洲央行（ECB）、SEACEN、印尼及紐西蘭央行財務會計部門官員外，尚有國際會計準則委員會（IASB）、國際公共部門會計準則委員會（International Public Sector Accounting Standards Board, IPSASB¹）及國際會計師事務所與顧問公司代表。

研討會主題為「中央銀行財務管理：全球金融情勢動盪之議題、挑戰及影響（Central Bank Finance：Issues, Challenges and Impact of Dynamic Global Changes）」，旨在探討在當前經濟金融環境劇烈變化下，多國採行負利率及量化寬鬆等非傳統貨幣政策，對中央銀行的資產負債管理及財務報表產生之重大影響；亦對衍生出之央行財務報表是否應有國際一致的會計準則，以及央行資本與財務治理等重要議題提出研討。

本報告共六個章節，除前言外，分別為全球經濟金融情勢發展對中央銀行財務管理的影響、SEACEN 對中央銀行財務報導架構的專案研究、中央銀行財務揭露之挑戰，以及中央銀行之資本與財務治理等，最後為心得與建議。

貳、全球經濟金融情勢發展對中央銀行財務管理的影響

全球景氣復甦緩慢及不確定性高，低利率、低通膨、低成長之新平庸經濟（new mediocre）促使部分國家採行量化寬鬆（QE）及負利率等非傳統貨幣政策，以增加金融市場的流動性及刺激總體需求成長；相對地，這

¹ IPSASB 之成員來自 IMF、OECD、World Bank。

些國家央行的資產負債規模因此大幅擴增，對財務管理及財務資訊揭露形成重大挑戰。

一、全球經濟復甦緩慢且情勢複雜

當前全球經濟情勢嚴峻，在歐債危機之後，歐元區及日本經濟復甦力道不振，率先實施量化寬鬆及負利率等非傳統貨幣政策，美國也實施量化寬鬆及調降利率以刺激經濟，致全球過剩資金往新興經濟體移動。中國大陸自 2014 年起經濟成長率下滑，又人民幣貶值、紅色供應鏈崛起，連帶影響亞洲相關經濟體之經濟成長；2016 年底美國再度啟動升息，加以地緣政治風險、歐洲難民問題、英國脫歐及美國川普當選總統等非經濟因素，影響全球資金移動與景氣復甦步調。

(一) 先進經濟體 2017 年經濟成長率預估僅略升至 1.8%

根據 IMF 2016 年 10 月之預測，先進經濟體 2017 年之經濟成長率為 1.8%，較 2016 年略升 0.2 個百分點；其中僅美國及加拿大明顯回溫，分別上升 0.6 及 0.7 個百分點，日本略升 0.1 個百分點；英、德及歐元區則下滑。

先進經濟體之經濟成長預測

	全球	先進經濟體	美國	英國	日本	歐元區	德國	加拿大
2015	3.2	2.1	2.6	2.2	0.5	2.0	1.5	1.1
2016	3.1	1.6	1.6	1.8	0.5	1.7	1.7	1.2
2017	3.4	1.8	2.2	1.1	0.6	1.5	1.4	1.9

資料來源：IMF, *World Economic Outlook*, October 2016.

(二) 新興經濟體仍為全球經濟成長的引擎，惟面臨下滑風險

新興經濟體近期受到全球貿易及景氣復甦力道疲軟、中國大陸經濟成長減緩影響，及地緣政治緊張等因素，致經濟成長率出現下滑趨勢。

新興經濟體之經濟成長預測

	中國	印度	紐澳	ASEAN
2015	6.9	7.6	2.6	4.7
2016	6.6	7.6	2.8	4.8
2017	6.2	7.6	2.7	5.1

資料來源：IMF, *World Economic Outlook*, October 2016.

二、亞洲經濟體面臨新平庸經濟的問題

先進國家近幾年陷入低經濟成長、低通膨及低利率的新平庸（new mediocre）現象，亞洲經濟體的經濟成長率雖高於先進經濟體，惟也出現若干新平庸經濟的問題。

（一）亞洲經濟體的新平庸現象

1. 長天期利率下降：以 10 年期政府公債殖利率為例，2016 年 9 月與 2000 年 7 月之平均相較，南韓、泰國、台灣、日本及中國大陸分別下降了 4.2、2.6、2.3、1.5 及 0.8 個百分點。
2. 低通膨：22 個亞洲經濟體中，有超過 13 個國家的物價指數年增率低於 2%，面臨無法有效刺激經濟成長的問題。
3. 人口老化問題日益嚴重：根據聯合國 2015 年的人口展望顯示，老年人口比率高於世界平均值的亞洲經濟體包括日本、南韓、香港、新加坡、泰國、中國大陸及越南，將影響該國生產力及消費力。
4. 進出口貿易成長率下滑：根據 IMF 統計，亞洲經濟體自 2011 年起進出口貿易成長率平均低於經濟成長率，對於仰賴出口為經濟成長動能的國家是一大隱憂。

（二）亞洲經濟體的經濟情勢分歧，對於新平庸，約可分為 3 組：

1. 日本，低經濟成長及零利率已達 20 年。

2. 中國大陸、南韓、新加坡、泰國及台灣，人口老化及少子化的壓力已浮現，經濟成長減緩。
3. 印度、印尼、馬來西亞及越南等快速成長經濟體，其國內尚未出現停滯或蕭條的風險，惟可能受其他國家外溢效果的影響。

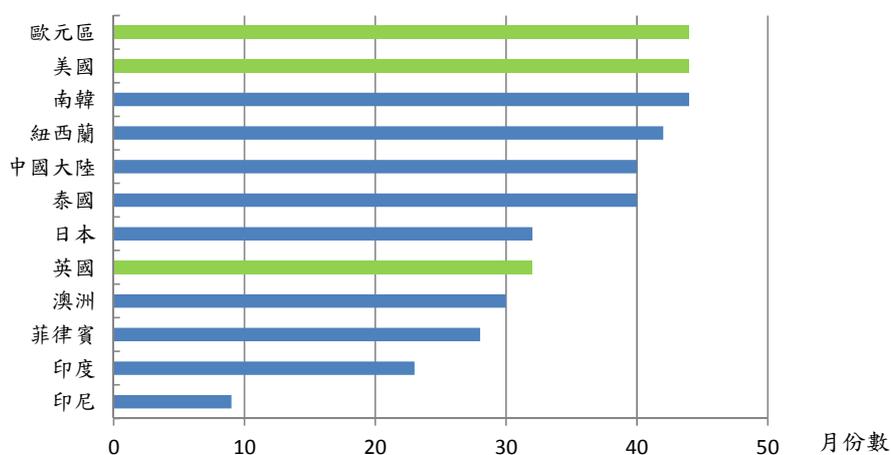
三、央行貨幣政策及財務報導面臨挑戰

全球經濟金融情勢快速變化，以及全球資金快速移動，衝擊各國央行的貨幣政策。當前各國央行普遍面對的困難及待解決的問題包括：如何達成通膨目標、如何有效執行非傳統貨幣政策及因應其負面影響、財政及產業政策之配合，以及如何因應國際熱錢流入的問題。

(一) 如何提高通膨率

由於當前全球經濟復甦動能不足，各國多採取低利率及量化寬鬆（QE）的貨幣政策，惟寬鬆的貨幣政策並未達到帶動物價上漲、刺激需求成長的目標。IMF 研究資料顯示，2013 年起至 2016 年 8 月，多數國家的物價上漲率多未達到其央行所設的通膨目標。

通膨低於目標的月份數
2013 年 1 月至 2016 年 8 月



資料來源：IMF 研究估算。

(二) 財政政策與產業政策配套

儘管部分國家為增加市場流動性及刺激經濟成長，在傳統貨幣政策如降息、公開市場操作之外，更實施量化寬鬆及負利率等非傳統貨幣政策，惟受限於國際經濟情勢複雜、地緣政治風險及國內產業結構問題等，在某些國家央行貨幣政策效果短暫或不顯著。因此，國際組織一再呼籲在目前低利率、低成長環境下，各國宜妥善規劃擴張性財政政策，尤其應擴大基礎設施投資及產業升級配套政策，以帶動民間投資，提高生產力，達到可持續的經濟成長。

(三) 如何因應非傳統貨幣政策之負面影響

採行負利率政策工具的作用、負利率政策在各國實施的成效及可能引發的負面衝擊，備受各界關注，負利率是非傳統的貨幣政策工具，大國實施負利率政策不僅會干擾全球金融市場，也會對小國經濟產生外溢效應。

大國央行採行負利率及 QE 等非傳統貨幣政策工具的主要目的，在求提振經濟及推高通膨預期，惟歐元區及日本迄今在通膨預期及銀行授信等層面的效果尚不明顯；而非傳統貨幣政策可能引發的負面衝擊，包括：(1)全球負殖利率債券規模劇增、公債市場流動性降低及價格大幅波動，(2)弱化銀行中介功能、不利金融機構健全經營，(3)金融動盪風險提高、不利金融穩定，(4)產生資產價格泡沫化風險，以及(5)大國負利率政策對小國經濟產生負面外溢效果等，對各國央行都是新的挑戰。

(四) 匯率及資產價格波動影響央行財務揭露

近年在歐、美、日量化寬鬆及負利率政策下，國際熱錢豐沛，加以國際政經事件發生頻仍，致全球資金移動迅速，各國股匯市波動加劇，

不利央行維持金融穩定。

在全球低利率環境下，央行的外匯資產管理面臨嚴峻挑戰，為維持外匯資產的價值，某些央行應用多樣化的投資管理策略，包括衍生性金融工具；此外，外匯存底的規模增加亦使央行資產負債的匯率風險擴大。故央行的財務報表如何揭露鉅幅波動的未實現損益，是一重要議題。

參、SEACEN 對中央銀行財務報導架構之研究

SEACEN 自 2015 年 3 月起研究會員央行現行財務報導之架構，旨在探討央行財務報表之編製與揭露是否存在慣例或準則，與一般企業遵循之國際財務報導準則（IFRS）的主要差異。本專案研究由印尼央行領導，成員包括泰國、印度、斯里蘭卡、柬埔寨及菲律賓等央行。

本研究採問卷調查 14 家 SEACEN 會員央行，以回收 12 家²答覆內容統計分析，初步研究結果於 2016 年 4 月公布於 SEACEN 網站。有關該 12 家央行現行財務報導實務之調查內容及結果，摘要如下：

一、SEACEN 會員央行的財務報導架構

（一）會計準則採用

12 家受訪央行中，採用自行制定之會計準則有 5 家，完全採用 IFRS 有 4 家，將 IFRS 適度修正者有 3 家。採用之會計準則與 IFRS 存有差異之主要項目包括：匯率變動影響數、金融資產的後續衡量，及貨幣操作目的換匯交易之衡量等。

（二）央行是否需制定特殊的會計準則

由於現行央行財務報導實務存有差異，受訪央行中，9 家認為應該

² 問卷回收國家包括：印尼、南韓、馬來西亞、菲律賓、泰國、台灣、斯里蘭卡、香港、柬埔寨、尼泊爾、中國大陸及印度。

為中央銀行制定特殊的會計準則；而有6家建議，因應央行的特殊性質，央行財務報表中之7項目需有特定會計處理準則，包括：通貨發行、黃金、貨幣政策工具、外匯存底評價、匯率變動影響數、金融工具及資產減損等。

(三) 央行採用之會計準則需能支持獲利穩定

11家受訪央行認為採用之會計準則需能支持獲利穩定，避免未實現匯兌損益之高度波動，尤其是持有大量外匯存底之央行，若損益高度波動，應提存損失準備因應。

二、財務報表之問責性與透明化

(一) 向權責機關報告財務報表之義務

受訪央行之財務報表均需向權責機關報告，其中6家需向政府報告，4家需向政府及民意機關報告，其餘2家僅需向民意機關報告。調查結果如下：

採用之財務報導架構	央行家數	權責機關		
		政府	民意機關	兩者
1.自行制定會計準則	5	2	1	2
2.完全採用IFRS	4	2	0	2
3.適度修正IFRS	3	2	1	0
合計	12	6	2	4
百分比	100%	50%	17%	33%

(二) 向公眾提供經審核財務報表之義務

受訪央行之財務報表均須經獨立審計人員審核，其中9家由政府審計單位審核，3家由會計師事務所審核。調查結果如下：

採用之財務報導架構	央行 家數	審核單位	
		政府審計單位	會計師事務所
1.自行制定會計準則	5	3	2
2.完全採用 IFRS	4	3	1
3.適度修正 IFRS	3	3	0
合計	12	9	3
百分比	100%	75%	25%

(三) 會計準則制定之法源

由獨立單位制定央行使用之會計準則將提升央行會計資訊的品質，同時縮小央行人員與財務報表使用者之資訊不對稱程度。調查結果：9 家有法令或央行法規定會計準則制定或授權制定之法源，其他 3 家無法令明定，其中 2 家自行選擇採用 IFRS，1 家自行制定會計準則。

採用之財務報導架構	央行 家數	會計準則制定之法源			
		法規 明定	央行法 規定	央行法授權 委員會決 (制)定	央行法未規 定亦未授權 制定
1.自行制定會計準則	5	1	1	2	1
2.完全採用 IFRS	4	1	1	0	2
3.適度修正 IFRS	3	1	2	0	0
合計	12	3	4	2	3
百分比	100%	25%	33%	17%	25%

(四) 英文版財務報表之內容

受訪央行有 11 家公開資產負債表及損益情形（損益表或綜合損益表）；有 9 家公開財務報表附註，6 家公開綜合損益表、現金流量表及權益變動表。其中採行 IFRS 之 4 家央行只有 2 家選擇公開上述全部報表及附註。調查結果如下：

採用之財務報導架構	央行家數	公開之英文版財務報表						
		資產負債表	損益表	綜合損益表	現金流量表	權益變動表	財務報表附註	其他
1.自行制定會計準則	5 ^註	4	4	0	1	1	3	1
2.完全採用 IFRS	4	4	3	4	3	3	4	0
3.適度修正 IFRS	3	3	3	2	2	2	2	0
合計 ^註	12	11	10	6	6	6	9	1
百分比	100%	92%	83%	50%	50%	50%	75%	8%

註：受訪央行有 1 家基於資料機密性，並未公開其英文版之財務報表，惟其原文版之財務報表仍送民意機關。

三、專案研究結論

- (一) SEACEN 受訪央行之財務報表均須經獨立審計單位（政府或會計師事務所）審核，並均須向其國家政府或民意機關報告。有關會計準則制定之法源，9 家央行有法源依據；其他 3 家雖無法令明定，惟其中 2 家仍自行選擇採用 IFRS，1 家則自行制定會計準則。
- (二) 各央行採用之會計報導架構存有差異，完全採用 IFRS 只有 4 家；其他適度修正 IFRS 或自行制定會計準則者，仍占大部分。大部分央行表示應該為中央銀行制定特殊的會計準則，並認為採用之會計準則應能支持獲利穩定。
- (三) 有關央行財報之透明度，以公開英文版財務報表之內容來衡量，受訪央行有 1 家因資料機密性而未公開其財務報表，其餘 11 家均公開資產負債表及損益情形（損益表或綜合損益表），其他財務報表（附註、綜合損益表、現金流量表及權益變動表）則因國情不同而由央行自行選擇是否公開。
- (四) IFRS 雖為國際公認的會計準則，惟無法完全適用於所有央行，亦尚無機構能深入研究央行財報之基本假設、原則及限制，因此受訪央行多建議增訂特定交易之會計處理原則，例如：發行通貨、黃金、

貨幣政策工具、國際準備管理、匯率變動影響、金融工具及資產減損等。

(五) 制定央行特殊的會計準則是一項挑戰，難於近期內完成。首先，該準則應由全球性之會計準則制定機構來開發，其次，該準則必須能被採用且與各採行國家之央行法一致。然而，不同司法管轄區依各自國內法營運的事實，也讓發展央行特殊會計準則變得更複雜。儘管 IPSASB 已著手進行對央行特定金融工具及交易（如發行通貨及貨幣性黃金）會計處理準則之諮詢文件，惟預期該準則難於近期內完成。

肆、中央銀行財務揭露之挑戰

央行的財務報表扮演說明政策影響的重要角色。為增進央行的可信賴度，國際金融機構近年來致力於提高央行財務報表的透明化，包括建議採用國際一致的會計準則。至於如何衡量其因央行政策執行所產生的資產及負債、貨幣政策執行成效如何透過財務報表呈現，以及年度盈餘能否反映央行績效等，都是央行財務報導架構的問題與挑戰。

一、中央銀行財務報導架構需滿足的特殊需求

由於中央銀行肩負維持金融穩定、達成通膨目標及提供市場必要之流動性等最後貸款者之政策任務，此外，尚包括外匯存底管理、通貨發行及支付清算等功能，故央行的財務報表是否應與一般企業或組織的相同，或運用相近的會計準則編製，一直為央行財務報導架構的重要議題。

央行的年報可說明其政策執行及業務法規的推動情形，且央行的財務報表對一般大眾或國會提供政策績效及資產管理效能的數據，因此，央行的財務報表，與一般企業的財報，有下列不同的考量與問題：

（一）政策績效無法單從財報數字呈現

央行的資產負債表變化，為政策執行後的綜合結果，例如：公開市場操作買進或發行債票券，涵蓋提供金融體系流動性、調節利率水準、穩定物價或維持金融穩定等目標；而損益表則綜合呈現對金融機構融通、利率政策與貨幣政策工具發行，以及外匯存底管理等結果。

央行的政策目標包括物價及金融穩定、外匯存底管理、支付清算系統及通貨發行等，其績效表現無法完全從財務報表的變化或是年度損益加以衡量。

（二）流動性（liquidity）及償債能力（solvency）的迷思

財務報表所顯示的流動性係以流動性資產大於流動性負債來計算，償債能力則是指資產變現能力及大於負債的程度。

惟央行因從事貨幣政策必要之操作，可能發行大量定存單或自公開市場購回鉅額有價證券，而因應外匯存底投資的國外資產可能均持有至到期，故本國資產與外匯資產的流動性對央行的意義不同。償債能力部分，央行因具有發行鈔券的功能，傳統以本國幣計算的償債能力對央行而言，幾乎不重要。

（三）政策執行力不受財報數字影響

央行財報若依據一般會計準則編製，即使帳面破產或淨值為負數的情況下，仍然可以成功地執行政策。影響央行政策執行能力的因素，不是資產負債金額，而是通貨膨脹、貨幣升貶值及國際熱錢流動等，尤其以匯率波動造成的影響最大且難以控制。

二、IPSASB 建議央行採用國際一致的準則

IPSASB 致力於提高央行財務報表的透明化，建議採用國際一致的會計準則，其已完成央行特定金融工具會計處理準則初稿，並發出意見徵詢書，請各會員央行於 2016 年底前提提供意見。

(一) 國際公共部門會計準則 (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS)

由於政府部門一向以現金制為記帳基礎，並不揭露重大負債(例如：員工退休金及貸款)、不動產及投資，IPSASB 鼓勵公部門之機構採用應計基礎以改善財務管理及財務資訊透明化。

自 1997 年起，IPSASB 為政府及其他公部門機構發展了一套應計基礎的會計處理準則 (IPSAS)，2014 年 10 月發布了第一套全球公部門組織的財務報導架構 (Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements)，國際上許多政府及相關組織已採用 IPSAS。

(二) 公部門特定金融工具會計處理準則初稿

鑒於國際上對公部門的金融工具交易欠缺一致的會計處理準則，故 IPSASB 於 2016 年 7 月發布了公部門特定金融工具會計處理準則 (Public Sector Specific Financial Instruments) 初稿，並徵詢會員於 12 月底前提提供意見。

該準則主要根據 IAS 32、IAS 39 及 IFRS 7，並準備接軌 IFRS 9，將公部門持有的金融工具分成 2 類，以公允價值或攤銷後成本評價。

三、央行財務報表採用 IFRS 的問題與挑戰

IFRS 係為了營利事業而設計，反映企業營運績效及資產負債之公允價值，認列未實現之評價損益以計算可分配盈餘。鑒於央行的政策目標並不包括盈餘，其資產負債之增減係為了執行政策，公允價值難以評估，故現行許多央行採用特殊的會計準則，例如「歐元體系會計準則（ECB Accounting Guidelines）」，或是發展其特有的編製準則。

（一）央行直接採用 IFRS 的優點

IFRS 是目前國際公認且普遍運用的會計準則，經過審慎詳實的研擬程序，採原則基礎，非條文規定；央行的財報編製若直接採用 IFRS，具有可與國際比較的優點，亦省卻特別為央行制定特殊會計準則的麻煩。

尤其 IFRS 對於金融工具的會計處理及評價準則，持續因應金融變革檢討改進，以符合公允表達未實現損益的目的，儘管有些國家未直接採行 IFRS，惟亦根據其原則微調。

（二）央行採用 IFRS 的挑戰

1. IFRS 是為一般營利事業而設計，中央銀行在法定架構下執行政策，從事獨有的交易行為。該法定架構影響其變現資產、清償債務及分配股本的能力；這些均非 IFRS 制定時納入考量的因素。
2. IFRS 制定時的考量前提，係認定企業皆以「獲利極大化」為營運目標，其投資或交易目的為獲利，且假設交易在可預見的期間發生；此與央行的交易前提有差別。
3. 央行特殊的市場功能與角色，導致其交易成本及風險與一般企業不同，在金融工具的價值衡量及資產減損上，不完全適用 IFRS 的假設

與模型；例如外匯存底之衡量不存在「已實現」或「未實現」損益之問題，以及央行本身的信用風險極低，致其投資的金融資產或發行的負債，減損或償債能力很難衡量。

4. 央行的財務報表以資產負債表為主，惟外匯存底之未實現損益如何評價，以及現金流量表不易編製，均無法符合 IFRS 對財務報表表達的要求。

(三) IFRS 不適用央行的部分

1. 央行提供市場流動性的政策工具如何評價？匯率及利率均為政策結果，如何作為央行財報的評價基準？
2. 央行的政策執行績效如何透過財報表達，例如：維持通膨穩定、金融穩定、金融監理、通貨發行及支付清算等；IFRS 強調的損益並非央行的績效指標。
3. 央行的性質特殊，即使根據 IFRS 編製的財報顯示其技術上破產，但仍可執行貨幣政策，亦即傳統的財務指標如流動比率、負債比率等，對央行均無意義，也很難進行國際比較。
4. IFRS 對財務資料的透明度要求遠高過保密性，惟央行的財務資料因涉及政策，機密性極高，若完全對大眾公開，將損及央行的政策效果。

四、「歐元體系央行會計準則」為央行特定的財務報導準則

國際間對中央銀行的會計準則目前未見統一，其中，美國 FED 自行訂定聯邦準備銀行的會計處理原則，IMF 則認為根據 IFRS 編製財務報表才能達到透明化的目的，許多國家央行則將 IFRS 做部分修改後採用。

「歐元體系央行會計準則」(European System of Central Banks'

Accounting Rules) 係目前國際間唯一為央行量身訂做的財務報導準則，自 1990 年代尚未有 IFRS 時即已發展，目前持續根據最新 IFRS 之精神檢討增修，可供作各國央行參考。

其重要準則包括：

- (1) 已實現損益、未實現損失及減損列於當期損益科目。
- (2) 未實現利益帳列重評價準備科目，以作為損失之自動緩衝。
- (3) 根據貨幣政策考量，決定金融資產及負債工具應以市價或以攤銷後成本法評價。
- (4) 對於資產減損，特別是對金融機構融通，採行「已發生損失模型」評估，以避免產生重大影響。
- (5) 對於一般風險準備，採行「雨天條款」(Rainy day provisions)，根據風險評估，提撥重評價準備科目 (revaluation accounts) 未涵蓋部分的損失準備。

(一) 歐元體系央行 (ESCB³) 的財務報表架構

下表為 ESCB 的財務報表架構，各類報表公布之頻率、對象及目的均不相同。其中，內部管理及分析報表包括日報表及個別國家央行的週報表；定期公開的報表，每週為合併後的歐元體系財報、每月公布未加總的歐元體系個別國家資料、及歐元體系之合併年報，供作貨幣經濟分析與說明貨幣政策操作之用。

³ ESCB 係由 ECB 及歐元區會員國央行所組成。

ESCB 財務報表架構

財務報表	內部/公開	法律基礎	報表目的
日報表	內部	無	主要供作流動性管理
個別(未加總)之週報表	內部	無	1. 內部資料分析 2. 作為歐元體系合併週報之基礎
歐元體系合併之週報表	公開	Article 15.2 ESCB Statute	1. 貨幣及經濟分析 2. 對大眾溝通貨幣政策及其他操作
個別(未加總)之歐元體系月報表	公開 (2016年8月起)	無	提供歐元體系合併報表中 ECB 及其他國家央行之財務明細
合併之歐元體系年度報表	公開	Article 26.3 ESCB Statute	供分析及操作目的

資料來源：Karakitsos (2016)。

(二) ESCB 之資產負債表結構專為央行特殊目的設計

ESCB 公布的各類報表主要是以資產負債表為主，其結構與一般企業的資產負債表有差異，係為央行特別設計，可反映貨幣政策、流動性管理及資金流動等結果。ESCB 的資產負債表結構特色包括：

1. 呈現貨幣政策操作及自發性流動性要素 (autonomous liquidity factors)。
2. 匯率是影響央行操作的重要因素，故資產負債表項目區分本國幣及外幣。
3. 金融資產及負債項目區分交易對象別，尤其是金融機構與政府部門。
4. 交易對象或證券發行者區分本國及境外。
5. 資產負債表內含流量分析，將本期與上期餘額之差異，呈現交易變動部分。
6. 每季底重評價及應計項目調整。

釋例：2016年9月2日 ESCB 週報表之資產負債表

資產(百萬歐元)	餘額	餘額變動 來自交易	負債(百萬歐元)	餘額	餘額變動 來自交易
1. 黃金	413,141	0	1. 通貨發行	1,095,501	2,417
2. 對非歐元區之外幣債權	311,265	1,209	2. 對歐元區金融機構之歐元負債 - 與貨幣政策相關	1,142,962	56,500
2.1 IMF 應收款	77,308	64	2.1 經常帳-準備金最低餘額	764,033	24,034
2.2 銀行債權、證券投資、國外放款及其他國外資產	233,957	1,145	2.2 活存	378,878	32,452
3. 對歐元區之外幣債權	30,527	-2,092	2.3 定存	0	0
4. 對非歐元區之歐元債權	17,348	124	2.4 微調附條件操作	0	0
4.1 銀行債權、證券投資及放款	17,348	124	2.5 保證金交易存款	50	14
4.2 歐洲匯率機制(ERM II)下之融通款	0	0	3. 其他對歐元區金融機構之歐元負債	4,147	-4
5. 對歐元區金融機構之歐元借款 - 與貨幣政策操作有關	526,527	-268	4. 債券發行	0	0
5.1 主要再融通操作	43,781	1,004	5. 對歐元區非金融機構之其他歐元負債	216,992	-53,184
5.2 長期再融通操作	482,726	-1,255	5.1 一般政府	118,152	-53,426
5.3 微調附條件操作	0	0	5.2 其他負債	98,840	242
5.4 結構型附條件操作	0	0	6. 對非歐元區之歐元負債	85,572	4,336
5.5 保證金貸款	20	-16	7. 對歐元區之外幣負債	3,237	164
5.6 保證金交易相關融通	0	0	8. 對非歐元區之外幣負債	8,591	-31
6. 其他對歐元區金融機構之歐元債權	96,285	633	8.1 存款、應收款及其他負債	8,591	-31
7. 歐元區歐元計價之證券	1,702,225	13,246	8.2 歐洲匯率機制(ERM II)下之負債	0	0
7.1 證券持有為貨幣政策目的	1,365,578	13,755	9. IMF 下 SDR 之相對餘額	58,486	0
7.2 其他證券	336,647	-509	10. 其他負債	204,530	1,091
8. 對政府之歐元債權	26,477	0	11. 重評價科目	420,923	0
9. 其他資產	217,979	-1,564	12. 資本及準備	100,835	0
資產合計	3,341,776	11,288	負債合計	3,341,776	11,288

資料來源：Karakitsos (2016)。

(三) ESCB 之會計政策

1. 金融工具分類及評價原則

金融工具的主要分類	評價原則
因貨幣政策目的而持有之證券	市價，或攤銷後成本扣除減損
持有至到期日之公開市場有價證券	攤銷後成本扣除減損
非持有至到期之公開市場有價證券	市價
非公開市場交易之證券	攤銷後成本扣除減損
公開市場權益證券	市價
無流動性及其他長期投資目的之股權	成本扣除減損
放款	名日本金或成本
資產負債表外工具	市價

2. 主要的會計原則

議題	會計處理原則
損益認列	1. 已實現損益及減損透過損益表認列。 2. 未實現評價利益入準備科目，不能分配，作為評價損失的緩衝；未實現評價損失入損益表。
貨幣政策工具的會計處理	根據貨幣政策考量，可以市價或攤銷後成本評價彈性處理，避免政策計畫的永續性遭到質疑。
一般風險準備	設有「雨天條款」，針對突發事件額外提撥損失準備，以彌補評價損失準備不足的部分。
資產減損	實際發生損失模型，非 IFRS 9 之預期損失模型，以避免重大影響。
其他央行特殊項目	黃金、通貨發行、對 IMF 之 SDR 提款權等。

伍、中央銀行之資本與財務治理

中央銀行擁有通貨發行的職權，為一種零息負債，因此引發央行是否需要資本的討論；惟資本是財務獨立的基本要素，且具備損失緩衝的功能，因此本研討會仍建議中央銀行應有適當的資本。

一、央行無法全以負債的發行貨幣取代資本

有論點指出，央行有法律賦予的貨幣發行權，故以零成本的發行貨幣似可取代資本。惟實務上，貨幣的發行量須適度以免造成通貨膨脹，且發行貨幣仍需支付發行所需的印製、運送、整理及銷毀等各項費用，因此適當的貨幣發行量仍難以產生足夠央行正常營運所需的相關資金。

央行除非有足夠的零成本負債，才可能不需要任何資本，否則當損失發生，由政府或國庫彌補虧損，則亦為政府挹注資本的事實。

二、資本是財務獨立的基本要素

央行擁有財務獨立性始能擁有超然的政策制定及執行能力。財務獨立係指已實現收入足以支持營運所需成本及償付能力，而無須政府支援，否則央行一旦發生損失，需由國庫挹注資金彌補時，外界對於央行獨立執行貨幣政策的可信度，難免動搖。央行財務獨立的程度越高，行使貨幣目標的獨立性越強，而資本是確保財務獨立的基本要素。IMF 研究報告指出，央行疲弱的資產負債表影響其貨幣政策的執行⁴，因此維持資本為正數，仍然是確保獨立的中央銀行在其貨幣政策決策中始終專注於價格穩定的關鍵工具⁵。因此在預防虧損發生前，如有資本的厚實資源將是財務長期健全的基本條件。

三、資本是面對損失的緩衝

面對央行可能因發生損失導致資本或權益減少，甚至產生負資本的困境，更警覺央行需要資本。央行財務緩衝能力取決於其功能及資產負債表結構，主要風險為持有大量外匯及匯率的波動，因此在資本結構上可設有

⁴ Adler, Gustavo, Pedro Castro, and Camilo E. Tovar (2012).

⁵ Bindseil, Ulrich, Andres Manzanares and Benedict Weller (2004).

緩衝區，例如分別提列評價準備及損失準備，以吸收匯率波動產生的未實現評價損失及因政策執行所產生的已實現損失，以厚實緩衝力。

四、資本是央行盈餘繳庫及健全財務治理的管道

法定資本提供央行盈餘分配至國庫的管道。長期而言，要健全央行財務治理，首先應針對不同需求及風險，建置資本結構。除法定資本、公積外，應就持有外匯之規模及匯率風險，適當提列評價準備及損失準備，以因應現今多變的政治、經濟及金融情勢形成的危機；否則央行如長期面臨虧損，將導致財務持續惡化而干擾央行執行法定政策目標。

若政府財政無法及時彌補虧損，將惡性循環而損及央行獨立性。正常且理想之方式，應建立穩健機制以確保央行資本並逐年增加，以強化面對損失之緩衝能力。

陸、心得與建議

一、心得

(一) 國際經濟金融情勢瞬息萬變，央行財務揭露面臨挑戰

當前國際經濟金融環境快速變遷，各國央行的貨幣政策殊異，致全球資金移動迅速且規模擴大，影響各國匯率及資產價格波動，央行在資產負債管理及財務報表揭露上，面臨不同以往的重大挑戰。採行量化寬鬆貨幣政策國家，因央行資產規模擴大，在匯率及金融工具波動幅度加大下，未實現評價損益隨之升高。

各國資本市場在全球資金移動影響下，市價波動幅度擴大，一旦央行資產評價損失增加，將削弱央行資本部位，央行應預先建立完整對外界溝通的機制。

本行目前資本結構設有資本、公積，亦設有提列評價準備及損失準備之風險機制，惟面對外匯風險不斷提高，仍應隨時注意國際變化，適時檢討風險機制之適足性，以厚實面對損失之緩衝力。

(二) 央行財務報表不宜全盤依照 IFRS 編製

1. 鑒於央行財務報表係傳達政策執行結果與影響，是否須根據一套國際央行會計準則，成為新的央行財務治理議題。
2. 鑒於 IFRS 之設計係以營利事業為使用者，反映營運績效、資產公允價值及各類風險衍生之損益；而央行不以盈餘為目的，政策工具之發行與金融資產之增持，亦為貨幣政策執行的結果，故目前 SEACEN 會員央行之財務報表編製準則，多以 IFRS 修正某些損益項目之認列原則後適用。本行依行政院主計總處有關國營事業導入 IFRS 相關規定，業自 2013 年起採用政府規定之 IFRS，會計制度尚稱穩健。
3. 惟針對匯率及資產價格波動幅度擴大後，各國央行之財務報表是否透明呈現未實現損益，SEACEN 會員央行多建議對於貨幣政策工具、國際準備管理、匯率變動影響、金融工具、資產減損、通貨發行及黃金等，需制定央行特殊會計準則。此部分 IPSASB 尚在研議中。

(三) ESCB 會計準則為專為央行制定之會計準則，值得參考

1. ESCB 會計準則為目前國際間唯一為央行特殊架構量身訂做的財務報導準則，目前持續根據最新 IFRS 之精神檢討增修，可供作各國央行參考。
2. 其資產負債表項目區分貨幣政策工具及一般投資、本國幣與外幣、及交易對象別，以反映貨幣政策執行結果、匯率風險及對各部門的

影響。

3. 資產及負債的未實現損益評價基礎及認列原則與 IFRS 有異，對貨幣政策工具保有以市價或攤銷後成本評價的彈性；資產減損則以實際損失為基礎，非為 IFRS 9 主張之預期損失模型。

二、建議

- (一) 央行財務報導及健全財務治理為全球金融情勢變化下的重要議題，鑒於 SEACEN 刻正進行相關研究，宜持續關注研究結果，以供本行參考。
- (二) IPSASB 亦正研議公共部門特殊金融工具之會計處理準則，將根據 IAS 32、IAS 39、IFRS 7 及 IFRS 9，檢視其適用於公部門的可行性並加以修正。本行宜持續關注其發展，作為本行財務報導架構的參考。
- (三) 金管會公布我國一般企業及金融業將於 2018 年起接軌 IFRS 9，由於 IFRS 9 對於金融工具重分類、評價原則及減損之認列，與 IAS 39 有顯著的差異，本行可參酌 ESCB 會計準則，檢討本行會計處理之適用問題。

參考資料

1. Adler, Gustavo, Pedro Castro, and Camilo E. Tovar (2012), “Does central bank capital matter for monetary policy ? ”, IMF Working Paper WP/12/60, Feb.
2. Bindseil, Ulrich, Andres Manzanares and Benedict Weller (2004), “The role of central bank capital revisited” , Working Paper series NO.392, European Central Bank, September.
3. Hastowo, M. Agung (2016), “Fundamental Principles of Central Bank Financial Reporting – A Preliminary Study in SEACEN Economies”, Bank Indonesia, October.
4. Karakitsos, Polychronis (2016), “Eurosystem Accounting Rules: A Central Bank Specific Framework”, ECB.
5. Nelmes, John (2016), “Monetary Policy Challenges in a Complex Global Economy”, SEACEN - Bank Indonesia Joint International Seminar on Central Bank Finance, October.
6. Scott, Darrel (2016), “Challenges for IFRS Implementation by Central Banks”, IASB.
7. Shotter, Robert (2016), “Applying IFRS 9 to Central Bank Foreign Reserves”, The World Bank Treasury, October °
8. Smith, Ross (2016), “Consultation Paper: Public Sector Specific Financial Instruments”, IPSASB, October.
9. Sullivan, Kenneth (2016), “Do Central Banks Need Capital?”, SEACEN - Bank Indonesia Joint International Seminar on Central Bank Finance, October.