

談金融監理制度未來所面臨之幾點挑戰

李智仁

壹、序言

金融監理制度之相關議題近來備受重視，除導因於其係金融安全網架構一節外¹，如何擘劃理想之金融監理藍圖，也關係著金融市場之建構與金融秩序之穩定，更是所有市場參與者關注的焦點。民國 92（2003）年 7 月 23 日由總統公布施行「行政院金融監督管理委員會組織法」，該法於隔年 7 月 1 日施行，金融監督管理委員會亦同時成立，開啟我國金融監理制度新氣象。放眼未來，如何強化金融監理制度之經緯，實不難尋覓。例如應建立以風險為導向之金融監理機制與有效之場外監控系統，同時亦應強化董事會與高階管理監督之功能與責任，於監理機關配置風險衡量模組以強化對風險評估之瞭解，並定期測試金融機構內部模組之正確性。除此之外，亦可考慮建立金融監理策略合作夥伴，調整市場風險相關法規與會計規範，並因應 2006 年新巴塞爾資本協定（International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards; Basel II）之施行，辦理金融檢查訓練課程，培訓金融檢查師資、編製整理相關資料，以促使金融監理日趨專業化²。然而，縱使未來努力的方向明確清晰，但制度之形成與漸進，仍宜步步為營。金融監理制度於改制伊始，便面臨諸多挑戰與質疑，在實際運作後，許多問題得以解決，亦有部份爭議至今。本文擬就金融監督管理委員會本體及監理制度整體分別觀察，嘗試發現問題之餘，亦提出個人見地，進而展望未來挑戰。

貳、未來金融監理制度所面臨之挑戰

一、金融監督管理委員會部分

（一）組織形成過程、運作方式及工作重點

首先倡議研究我國金融監理機關一元化架構者，為成立於民國 84 年之「金融檢查制度專案小組」。其於民國 85 年 4 月曾向行政院提出構想，請財政部與

¹ 關於我國金融安全網之建置與發展，詳請參閱陳戰勝，〈金融安全網〉，《國家政策季刊》，第 3 卷第 4 期，2004 年 12 月，頁 65-83；李智仁，〈由金融安全網面向管窺我國金融改革〉，《法令月刊》，第 55 卷第 12 期，2004 年 12 月，頁 43-57。

² 參閱周鳴皋，〈銀行監理之市場風險分析〉，《存款保險資訊季刊》，第 17 卷第 5 期，2004 年 9 月，頁 163-165。

中央銀行進一步研擬具體方案。社會各界對一元化金融監理機關之獨立性與效率性有極高的期待，但由於慮及我國政府傳統以來之行政體制，在人事及經費上所存在之僵固性，另考慮調整過程之穩定性，加以未來研擬新修之「中央行政機關組織基準法」對於中央行政機關組織架構將有變革，因而一元化金融監理機關之構想一直無法落實。直至民國 90 年 10 月 3 日立法院法制及財政聯席委員會初審通過「行政院金融監督管理委員會組織法」草案，嗣於民國 92 年通過該法，金融監督管理委員會（以下簡稱「金管會」）於次年 7 月掛牌營運，我國金融監理制度始就此邁向新頁³。

金管會之運作特徵有⁴：1.以委員會方式（合議制）運作：共設委員九人，包括一名主委、二名副主委及六名委員，皆採任期制，一任四年，由行政院長提請總統任命。另限制屬於同一政黨之委員，不得超過委員總數三分之一，該比例之設置目的在於防堵政黨濫權，避免委員會淪為政治酬庸籌碼，導致原本應屬獨立超然之組織，成為政黨操控金融市場之工具；2.具備行政調查權：金管會依法可要求金融、保險機構及其關係人等提示帳簿資料，對於涉有金融犯罪嫌疑之案件，亦得報請檢察官許可，向法院申請搜索票後進行搜索；3.部分預算獨立：依照金管會組織法之規劃，金融監理之經費來源除依法編列預算外，尚師法英國金融服務管理局（Financial Services Authority, FSA）的作法，授權金管會得直接向受監理之金融機構收取年費及檢查費，以達到部份預算獨立之效果⁵。收取權之賦予，可用以充實金融監理所需費用，而部分預算之獨立更得以減少立法院利用預算審查權，不當箝制金管會運作之機會。金管會成立後，更以「建立區域金融服務中心」、「鼓勵金融機構整併及建立退場機制」、「落實差異化管理與負面表列」、「檢討修改公司承銷制度與上市後管理制度」（預計民國 94 年實施）、「強化金融檢查功能」與「加強國際金融監理合作、提升資本市場地位」為工作重點，期使金融監理綜效得以發揮。

（二）金管會未來之挑戰

其實金管會成立肇始，便不乏質疑聲浪，除了設置之必要性與人事安排等政策面問題外，在執行面亦有難處（例如農業金融體系檢查事宜之統合）。於此所稱挑戰，其實可謂是質疑與釋疑的過程，主要在探討基於金管會組織型態及權限設計，於未來將不得不面對之基本問題。

1.金融政策制定權歸屬問題

行政院院會於去（93）年 9 月甫通過之行政院組織法修正草案中，確立十

³ 參閱薛琦、許史金，〈兩岸金融監理〉，《國家政策季刊》，第 3 卷第 4 期，2004 年 12 月，頁 95。

⁴ 同上註，頁 95-96。

⁵ 詳細之討論可參閱譚醒朝、謝碧珠，〈行政院金融監督管理委員會部分預算獨立與金融監理一元化綜效問題之探討〉，《會計研究月刊》，第 195 期，2002 年 2 月，頁 82-88。

三個部、四個委員會及五個獨立機關之組織架構。該五個獨立機關分別為中央銀行、中央選舉委員會、公平交易委員會、通訊傳播委員會以及金管會。於前開組織法修正草案中，行政院於立法說明欄表示財政部之權限包括金融政策之制定。惟金管會於設立時亦被定位為金融政策之主管機關，組織法中也明定其享有金融政策制定權限。因此，金融政策制定權之歸屬究為財政部抑或金管會，即成為爭議焦點。針對此項金融政策制定權之轉移，行政院所持理由為，依據民國 93 年 6 月 23 日發布之「中央行政機關組織基準法」規定，獨立機關之政策規劃權受到限制，僅負責監理與檢查業務，屬於管制性、裁決性及調查性之工具，目的係為避免政治力介入影響該機關之獨立運作，同時亦可讓政策規劃機關擔負完全之政治責任。因此，為符合中央行政機關組織基準法之規定，未來涉及銀行、證券期貨及保險等金融政策之制定權限，將回歸財政部主管，金管會只負責金融監理與管制之業務⁶。

此項芻議一出，即引發朝野立委與學者專家之熱烈討論。主張應將政策制定權回歸財政部之論者所主張之主要理由為：(1) 金管會乃獨立機關，依法不受其他機關指揮監督，若使其擁有金融政策制定權，行政院長將無法參與金融政策之制定，未來若因金融問題導致國家經濟動盪，閣揆又須為政策成敗負責，將導致權責不符之現象⁷；(2) 金融政策縱令回歸財政部，金融監理仍可維持一元化之運作，並不會受到影響，好比法務部與檢察署之關係，由法務部擔負政策成敗之責任，而檢察署則維持獨立位階一般⁸；(3) 若由政策完整性之角度思考，發展金融服務產業之政策須與其他產業政策協同考量，不宜由金管會獨自決定，乃須由行政院統合相關部會制定總體經濟政策，方能妥適定位金融政策之內容與方向，如將部分政策決定權割裂移予獨立且不受行政院監督之行政機關，將損及政策完整性⁹。相對地，主張金管會應擁有金融政策制定權限者，所提出之主要見解為¹⁰：(1) 金融監理業務之專業性質濃厚，決策與執行如非屬相同機關，由於執行機關才是最貼近實務面者，若執意區分決策與執行，恐將出現外行領導內行之不合理情形；(2) 政策制定如與監理業務分離，不僅令人質疑其行政效率，更有甚者，於金融治理產生問題時，恐造成財政部與金管會相互諉責情事，更增金融市場紊亂；(3) 現行金管會組織雖然未必完美，但至少符合政策一致性之原則，且主委及委員與實務間之溝通管道尚屬暢

⁶ 參閱王文宇，〈論金融政策與金融監理法制〉，發表於國立政治大學法學院主辦「財經法新趨勢研討會（八）暨兩岸財經法學術研討會（一）」，2004 年 11 月 13 日，會議資料頁 3-4。

⁷ 此為經建會之主要意見，請參見 2004 年 9 月 17 日經濟日報 A2 版〈財部主導政策 閣揆才能負責〉經建會胡勝正主委之發言紀錄。

⁸ 同上註。

⁹ 轉引自王文宇，前揭文，頁 4。

¹⁰ 同上註。

通，故無將政策制定權回歸財政部之必要¹¹。前開論點各有考量論據，惟綜合評估後，可以整理出三項問題，作為思考脈絡。第一個問題是，所謂的獨立機關是否全然不能擁有政策制定權？其次，政策制定權與執行權能否劃分？如能劃分，在實際操作上又是否毫無窒礙？最後的問題是，制度之被繼受國所採行之模式為何？我國其他獨立機關在設計上有無值得借鏡之處？

第一個問題的答案，必須從現行中央行政機關組織基準法之規定探尋。揆諸該法內容得知，其僅規定獨立機關不受其他機關指揮監督（第三條第二款），而有關獨立機關之設置條件，則規定於「獨立機關建置原則」中。再觀該原則之規定，獨立機關之設置條件為：（1）獨立機關之業務執掌，應兼顧權力分立及責任政治原則，審慎規劃設計，且僅有決策及執行特別需要專業化、去政治化或必須充分顧及政治與社會多元價值之公共事務，始得交由其處理；（2）獨立機關除為超然行使職權所為之政策規劃執行外，僅負責提供裁決性、管制性或調查性之公共任務，不宜兼負政策諮詢或政策協調統合之功能。職是故，就前開規定觀之，金管會雖為獨立機關，但於現行法令背景下，並非全無擁有政策制定權之可能¹²。第二個問題，將涉及另一個疑問即：金融政策之內涵為何？蓋該內涵之認定，將關係著金融政策制定與政策執行之界線為何。然金融政策未有明確之內涵界定，本屬理論與實務上之實際¹³。也因此，在實務運作上，金融政策與執行若欲強行切割，其界線仍屬模糊而不易難捏，未來金融問題發生時之責任歸屬，似亦難明顯區隔。

最後，金管會既是師法英國 FSA 而為設置，自應考察該機制之組織內涵，以為比對。按英國於 1997 年 5 月間將銀行、證券、保險業集中由原證券及投資委員會（Securities and Investment Board, SIB）管理，各監理部門之整合規劃就此展開。其後該委員會於 1997 年 10 月更名為金融服務管理局（Financial Services Authority, FSA），並陸續併入個人投資局（PIA）、投資顧問管理組織（IMRO）、證券暨期貨管理局（SFA）、英格蘭銀行監理及監視處（S&S）、互助組織註冊局（RFS）等單位之監理職權；嗣後，於 2000 年立法完成、2001 年 11 月施行之金融服務暨市場法（Financial Services and Markets Act 2000, FSMA 2000）¹⁴，更將過去多元化之金融監理體系加以統合，促使金融服務管

¹¹ 參見 2004 年 9 月 17 日經濟日報 A2 版〈朝功能別設計 不要走回頭路〉之相關報導。

¹² 參閱王文宇，前揭文，頁 7。

¹³ 例如新金融衍生商品種類之開放、匯率波動之合理控制、利率調整之貨幣政策，甚至股市漲跌幅之放寬或緊縮等，概念上均可為廣義之金融政策所包含。同上註，頁 7。

¹⁴ 因為大量資金投入財務操作之結果，金融市場價格大幅波動，銀行所面臨之風險不斷提高，高階管理者自律自重的情操被棄之如蔽屣，傳統金融監理已不敷應付。復以近十年來英國金融業不斷發生之金融風暴，如一九九一年發生之 BCCI（Bank of Credit and Commerce International）與一九九五年發生之 Barings 二大國際性金融機構突然倒閉，除了凸顯內部風險管控不良外，銀行經營者追逐厚利之心態，亦讓金融監理之主事者領悟到改革之重要，英國金融監理從此由強調

理局（FSA）成為英國金融服務業之單一監理機構¹⁵。該局在制度設計上，不直接接受英國國會監督或質詢，僅財政部須對國會負責，但因 FSA 之董事會成員乃財政部所指派¹⁶，自然也會形成 FSA 對財政部負責之責任關係。而針對 FSA 與財政部分掌監理執行與政策制定之工作績效卓著，論者或有以此作為我國得比照辦理之依據，惟揆爰其實，我國金管會與英國 FSA 組織性質有所不同，似不宜相提並論。學者即指出，我國金管會在組織定位上係依法成立之政府機構，擁有立法執法之權力；但英國之 FSA 是特殊性質之公益法人組織，並非行政機關，從而其不得制定法令亦無法向國會提案，乃本質所使然。而應注意者，雖言向國會提案者為財政部而非 FSA，但為求金融政策制定之周延，英國於 1998 年 3 月起由財政部、英格蘭銀行及 FSA 組成常設委員會，透過該會之運作，FSA 實際上也參與相關政策之制定¹⁷。此外，可以同樣身為獨立機關之公平交易委員會（以下簡稱「公平會」）加以對照。依公平交易法第二十五條之規定可知，公平會得於授權範圍內制定行政命令，易言之，其同時享有公平交易相關政策制定及業務執行之權限。另於同法第九條第二項及第四十六條等規定中，亦分別釐清公平會與其他機關之分工。又綜觀各國競爭法制設計，無論其競爭主管機關層級高低，或是否設置於官僚體系之外，部分國家（如美、日、韓、英）賦予主管機關可直接研擬政策之權限，部分國家（如澳、法、義、瑞）則使主管機關可透過提供建議、答覆諮詢等管道，對該國競爭政策之形成具備一定影響力。亦即由各國模式併觀，競爭政策與競爭法主管機關之執掌，確存有密不可分之關係。而財政部之執掌範圍，應可涵括於廣義之競爭政策中，因此公平會執行競爭政策之經驗，實可供作解決本問題之參考¹⁸。

本文以為，金融政策之制定與執行容有不易劃分之問題，且實際運作上也難謂無疑，再參英國 FSA 組織與我國金管會之分際，強令決策與執行二分化似非妥適。然政策之擬定與總體經濟之考量又息息相關，若全委由獨立機關從事決策，似又過於狹隘。職是之故，本文嘗試舉出二種模式，俾供卓參：

業者自律與道德勸說之「無為而治」，步入「依法控管」（Statutory Regulation）之新紀元，也促使金融服務及市場法（FSMA 2000）之立法。參閱華科，〈英國金融監理制度一元化之探討〉，《臺灣經濟金融月刊》，第 40 卷第 6 期，民國 93 年 6 月，頁 2。附帶一提的是，關於 Financial Services and Markets Act 2000 之縮寫，常見於文獻及官方網站者，有 FSAMA 2000 及 FSMA 2000 二種。

¹⁵ 參閱陳聯一，〈英國金融監理制度與金檢一元化之實施成效及存款保障基金之實際運作情形〉，臺北市：中央存款保險公司編印，民國 90 年 10 月，頁 2-3。See generally Michael Blair, Loretta Minghella, Michael Taylor, Mark Threipland & George Walker, BLACKSTONE'S GUIDE TO THE FINANCIAL SERVICES & MARKETS ACT 2000, Blackstone Press Limited, 1-3(2001).

¹⁶ FSA 以董事會制為最高決策階層，董事會係由產官學界所組成，成員包括英國財政部和中央銀行重要官員，以及資深業界代表所組成。董事會中重要成員如 FSA 之總裁及其他重要成員，由財政部直接任命，不須經由國會認可。但因是財政部所指派，形成對財政部負責之從屬關係，而財政部則直接受國會之監督。參閱華科，前揭文，頁 9。

¹⁷ 參閱王文字，前揭註 6 文，頁 8。

¹⁸ 同上註，頁 5-6。

- (1) 為尊重並發揮金管會之專業機能，強化金融監理之效率，原則上應由金管會統一負責政策制定與執行。惟於決策涉及總體經濟政策時，則由財政部與金管會聯合決策，由財政部主導，但金管會亦有參與決策制定之機會；
- (2) 由金管會執掌政策之「研擬」、「規劃」、「諮詢」與「執行」，但政策之「協調」與「統合」則由行政院負責。即在各部會中設置一政策制定平台，以金管會提出之政策版本為基礎，配合各部會意見進行溝通討論，以發揮整合功能¹⁹。

此二種模式並未全然將政策制定權歸由財政部或金管會任何一方，乃嘗試折衷分配政策制定權限，目的均在賦予金管會能有研擬或參與金融決策之空間，期盼借重金管會之專業效能，卻不失整體政策之兼顧。

2. 金管會組織及權限之質疑

就組織面言，金管會常面臨之挑戰與質疑在於「合議制之效率是否不彰」；就權限面言，則係「權限是否過大」之疑點。此諸爭議，於未來亦將成為金管會在運作上易被挑戰之重點。首先，合議制之效率是否不彰，其原因何在？或有可能考量於委員分屬不同黨籍時，可能會產生決議難產之情狀，導致效率不彰；或有鑒於合議制之設計相較於首長制，在運作上可能產生不便之基本思維，而導出同等結論者。惟本文以為，合議制與首長制不外乎是強調監督性或獨立性之考量下，所產生之決策方式，制度本身並無絕對之優缺可言，或有人為因素之考量，仍無礙制度之建構與存續。此外，觀諸我國獨立行政機關中採取合議制者，非獨金管會而已，其他如公平交易委員會及中央銀行亦均採合議制運作，並無窒礙情事可言，因此尚難謂合議制之設計有極不足採之理由。再者，英國 FSA 也以董事會為最高決策階層，目的即在避免首長制下，因個人行事風格影響整體金融監理工作之運行故也。因此，我國在金管會委員身負專業亦尊重專業之組織結構下，合議制之運作模式仍屬合宜。

就權限面而論，可能受質疑之處在於金管會所掌握之權限過大。然觀行政院金融監督管理委員會組織法第四條之規定知，金管會所掌理之事項為：(1) 金融制度及監理政策；(2) 金融法令之擬訂、修正及廢止；(3) 金融機構之設立、撤銷、廢止、變更、合併、停業、解散、業務範圍核定等監督管理；(4) 金融市場之發展、監督及管理；(5) 金融機構之檢查；(6) 公開發行公司與證券市場相關事項之檢查；(7) 金融涉外事項；(8) 金融消費者保護；(9) 違反金融相關法令之取締、處分及處理；(10) 金融監督、管理及檢查相關統計資料之蒐集、彙整及分析；(11) 其他有關金融之監督、管理及檢查事項。綜言

¹⁹ 此種模式為臺灣大學王文字教授所提出，王教授立論之觀點亦著重充分發揮金融監理效能，同時並兼顧國家整體政策之完整，落實權責相符之概念。參閱王文字，前揭文，頁 9-10。

之，其權限僅限於該法中所規範之金融相關事項，較諸財政部旗下分設國庫署、稅賦署、關稅總局、各地區國稅局等機構所執掌之其他財經權限，其範圍尚難謂過濫。此外，或有主張其權限過大之疑慮，主要在於賦予金管會行政調查權部分（組織法第五條）。關注重心置於該調查權訂定之必要性，以及發動要件不明確恐影響人權保障等疑點。惟查金管會是否應具有調查權一節，於相關銀行法、證券交易法等法規中本已訂有要求業者或相關人員提出報告之權利，該組織法之規定僅係彙整相關作用法之權責；且就有關搜索或其他有礙人權之權利行使，亦以報請檢察官許可，向該管法院申請核發搜索票為前提，亦即除資料提供應屬軟性措施外，相關有礙於人權保障之事宜，亦必須經由法院加以審查。再者，如韓國金融監理組織法等法案，亦於第三十七條規定更為廣泛之調查權權責（包括要求機構提供資料、得訂定相關規則、得為檢查、對違反行為之行政處分及停止特定人擔任職務等），較諸目前金管會之規範更為廣泛。另觀英國 FSA 之情形，FSMA 2000 亦賦予其對不法金融行為得進行犯罪調查、起訴與懲罰之調查權與司法權，以有效遏阻金融投機者，避免系統性危機之發生。故而，綜合前開理由，併同考量監理效能之追求與使用手段間之衡平，現行法所賦予金管會之權限似難謂過當。

二、整體金融監理制度部分

國際金融監理潮流有一元化及非一元化之別，我國在近年來的金融改革中，採取一元化之構想，將金融監理制度加以改造。觀乎美國、英國、南韓及日本等國家，均採取一元化之監理制度，我國此番改制亦企盼能一新氣象，去除往昔多頭馬車所生流弊，亦與世界主要國家之制度看齊，以發揮監理效能。改制後之我國金融監理制度²⁰，在整體運作機能上堪稱良好，但仍不能無視於金融市場之瞬息萬變，與國際情勢之宏觀需要。因此，檢視未來我國金融監理制度，可分別由監理法令之變革、監理對象之分化及監理機制之互助等方面分析其可能面臨之挑戰。

（一）從監理一元到規範一元——監理法令之變革

金融市場之建構與交易秩序之穩定，乃一國經濟發展之重大前提，而金融法令之重要性實不言可喻。蓋金融法令關係著一國金融活動，也揭示了金融市場之基本遊戲規則，理論上應與市場機制相互呼應，倘若規定與現實脫節，也失去存在之必要性。另一方面，金融法令是政府管制之正當性基礎及規範守則，也是政府之主要監理工具之一。而金融監理除了在制度上具有一元化之趨

²⁰ 關於我國金融體系之革新，請參閱李智仁，〈概論兩岸金融體系之革新與挑戰——以銀行業為探討主軸〉，《今日合庫》，第 358 期，民國 93 年 10 月，頁 10-53；同作者，前揭註 1 文，頁 47-49。

勢外，監理一元化的腳步仍不斷地向前躍進，亦即「規範一元化」之時代已悄然降臨。前揭英國金融服務暨市場法（FSMA 2000），已經出現「一站式規範」（one stop regulation）之概念，其主要目的乃在因應監理機構一元化後，適用法規之混亂所致成效不彰之結果，因而將各種金融法規之主要理念抽離，重新整合成更有條理且齊一的上位規範。換言之，尋求金融行為之共通點，賦予單一之規制基礎，於交錯複雜之金融法規中嘗試簡化的可能性，即是金融監理規範一元化的主要精神。日本方面最近亦採取類似之發展策略，如 2000 年 5 月通過之「金融商品販賣法」即屬之²¹。

考諸過去臺灣經濟發展之主力產業為工業與製造業，在當時之時空背景下，金融業之主要功能在於提供主力產業充足資金借貸以擴張與發展，因此金融業扮演之角色十分單純，甚至稱不上是完整產業。但隨著經濟迅速發展與產業變革，國民所得增加、消費市場轉變、證券及保險業漸次發達，加以個人金融理財之觀念逐漸發展等因素，金融業開始整合多種企業金融、證券交易以及多元化的個人理財服務，而且整體產業年產值已超過國內生產毛額（GDP）的 11% 以上，未來仍有逐年迅速上升之趨勢，此皆突顯出金融服務業之重要性與日俱增。為順應金融服務業之快速成長與世界潮流，行政院及各部會近年來不斷推動金融服務業之改革，並同時健全各種金融相關法規，希望促成金融業之整合，致力將臺灣發展成為亞太區域金融服務中心。金融機構之合併、金融控股公司之成立與策略聯盟之運作等，都表彰了這股整合之風潮。行政院也配合金融產業之整合管理政策，成立前述之金融監督管理委員會，並已著手草擬「金融服務業法」，將朝金融監理規範一元化目標來統合管理金融服務業。

之所以擘劃我國金融服務業法，主要係鑒於各金融業者與商品之規範互異，在金融創新之環境下，無法規範新型商品；另外，對於不法業者雖有罰則，但對於消費者之保護卻稍嫌不足；再者，前揭「行政院金融監督管理委員會」為設立金融監理機構之組織法，惟與英國金融服務暨市場法（FSMA 2000）規範之全面性相較，似僅為部分之改革而已²²；更次者，金融控股公司法之訂立與施行，也只能解決組織資本問題，就業務方面而言仍缺乏依據²³。因此，金管會方面亦於民國 93 年 9 月間發表聲明，表示金管會工作職責是以服務為導向，未來兩年內將整合金融法規，取代現行法規的各別職責，希望創造創新而有競爭力的金融機構。由於歐美是以負面表列，為期與國際接軌，鼓勵業者創

²¹ 參閱王文字=林仁光=林繼恆=林國全=詹庭禎=王志誠=汪信君=黃銘傑=李禮仲=游啟璋=廖大穎=康文彥，《金融法》，臺北市：元照出版公司，民國 93 年 7 月初版，頁 21-23（王文字教授執筆）。

²² 參閱薛琦、許史金，前揭註 3 文，頁 98。

²³ 此為立法院李桐豪委員於民國 93 年 9 月 16 日於金融研訓院及工商時報聯合舉辦之「金融服務業法相關問題探究研討會」之發言意見，轉引自上註文，頁 98 註 17。

新發展，金管會亦將以負面表列方式鼓勵業者創新商品。並在立法從寬、執法從嚴下之方針下，訂定明確遊戲規則，發揮公司治理的精神。遂此，金管會亦期盼業者能夠自律，而該會將以差異化管理方式，讓表現好的業者恆強、表現差的則逐漸退出市場²⁴。然而，未來在法令層面，金融監理制度所面臨的第一個挑戰無非是如何建構健全完備的金融整合法制？其次，政府機關與金融企業均朝向一元化管理、多元化經營之方向發展之同時，各公會及周邊相關單位等卻未能有效橫向整合，缺乏統一組織發揮主導力量，造成各金融行業意見紛呈且缺乏共識，更由於缺乏對產業成員之約束力量，令產業之自律道德與產業文化受到忽略，間接使得金融服務業之未來發展潛力嚴重被侷限住²⁵，如此之挑戰應如何因應？

首先，所謂健全完備法制如何建構，本文以為應先行整合個別業界之相關規範，釐清長久以來規範上之疑義。而立法工程之構築不妨參考運作良好之英國金融服務暨市場法（FSMA 2000），以為全面性規劃藍圖。若以英國法制為立法標竿，論者以為應納入金融商品與服務之定義與範圍、金融商品之銷售與促銷行為之規範、設置服務市場之仲裁機構（Hearings and Appeals）、消費者保護之措施與糾紛處理機制（The Ombudsman Scheme）及金融服務業賠償機制（The Financial Services Compensation Scheme）等相關規定，以謀全面性之整合規範²⁶。其次，關於橫向整合之挑戰，日前金管會已召集國內各銀行、證券及保險等六大公會與周邊單位之學者專家，一同研討金融服務業之未來發展方向。本次召集會議中，金管會鼓勵各公會及周邊單位參考美國「金融服務業圓桌會議組織」（Financial Services Roundtable, FSR）架構之精神，希望能夠成立我國金融業類似之溝通平台。FSR 本質上為一完整金融服務業之整合組織，包括來自全美國銀行、證券、保險等部門之前 150 大機構會員。其成立目的，對外在於能夠組成一個具有研究能力、深具影響力及公信力之論壇機構，讓官方組織得以重視其意見，以導引其政策走向，並宣傳金融業之整合優勢訊息予大眾得以瞭解；對內則是匯集金融產業之共識，研究規劃產業整體發展方向。綜觀 FSR 各種實質組織之功能，均將美國金融服務業推向另一更具發展力與競爭力之境界²⁷。因此，為因應前述橫向整合之挑戰，我們亦期許足以媲美 FSR 之統合平台得以建立，能夠有效凝聚產業共識並發揮力量，並促進我國金融服

²⁴ 參看中華日報新聞網〈金管會：兩年內整合金融法規〉，available at <http://www.cdnnews.com.tw/20040904/news/cjcy/733280002004090318333767.htm> visited on 2005/1/2。

²⁵ 民國 93 年 12 月 6 日經濟日報 A4 版〈建構台灣金融產業 邁向區域金融服務中心〉參看。

²⁶ 參閱薛琦、許史金，〈兩岸金融監理〉，《國家政策季刊》，第 3 卷第 4 期，2004 年 12 月，頁 98。

²⁷ 同註 25。

務業與其他先進國家產業之交流。更值得期待者，在金融監理一元化後，此金融業之統合平台除將擔負起產業對政府之重要聯絡窗口外，更將負起建立金融服務產業文化之責任。但不容諱言者，如何做好金融產業中各部門之監督管理與自律規範，也將是未來產業統合平台之重要課題。

(二) 監理對象之分化——雙元金融體系之監理問題

農業金融改革基本上可分為三個階段加以觀察，第一階段是民國 84 年基層金融危機之爆發，第二階段為金融重建基金（RTC）之設置與介入處理，第三階段則為農業金融法之通過。第一階段之改革，重點工作在於檢討基層金融檢查機制，惟嚴格說來對於農業金融前景並未有明顯之改善；第二階段中金融重建基金之設置，其優先用途也是用以處理基層金融機構，並同時配合金融機構併合法為之。後續所為監管接管農漁會信用部之動作，就政策面言，其目的係考量農業金融發展與農業發展不成比例，因此試圖將農業金融轉化成一般金融，然引起極大反彈。主要之反對論據在於，一般商業銀行在獲利要求下對於農業貸款之接受度甚低，無法擔負起照顧農民福祉之政策使命；第三階段之改革重點乃由民國 92 年所通過之農業金融法發端，奠定「全國農業金庫」與「農會信用部」所組成之雙層農業金融結構，也使我國雙元金融體系（一般銀行金融體系與農業金融體系）儼然成形²⁸。面對雙元金融體系之現實，監理制度未來所面臨之挑戰，可由現行法制設計中加以觀察。

按農業金融法第七條第一項之規定可知，農業金融機構之監理業務，中央主管機關即行政院農委會應委託金融監理機關或金融檢查機構辦理。論者質疑此將形成金融監理之二元化，而且主管機關農委會在金融監理之專業水準，以及拿捏嚴謹執法及推動農業政策之角色衝突方面，勢將面臨更大挑戰²⁹。另有學者認為，此種作法與監理一元化之理想未能完全一致，然基於農業金融政策之特殊性與當前政治社會環境之考量，由農委會於短期間內擔任金融監理機關，似為不得不採行之措施³⁰。但深思之，按目前之規劃，農業金融機構之檢查事務係委由金管會為之，以使检查工作得由專業人員續為執行，然金管會之檢查結果仍必須報請農委會為處分，假使二者決策不一，是否再生爭議，不無疑慮。本文以為，長期以觀，要選擇將農業金融納入監理體系，形成完整的一元化制度，抑或保留農業金融監理之特殊定位，形成我國獨特的一元化制度，

²⁸ 參閱許振明，〈台灣的農業金融問題之探討〉，《國家政策季刊》，第 3 卷第 4 期，2004 年 12 月，頁 138-139。關於美國、日本及韓國之雙元金融體系經驗，請參閱頁 139-141。

²⁹ 參閱劉紹樑，〈金融法制改革的觀念與挑戰〉，《台灣本土法學》，第 62 期，民國 93 年 9 月，頁 116。關於農業金融法主管機關之疑義，乃當前金融監理制度最大之技術上爭議，於立法時亦備受討論，詳參立法院謝明源、黃德福委員之發言，《立法院公報》，第 92 卷第 3 期，頁 154、184 以下。

³⁰ 參閱陳春山，〈我國金融監督管理委員會定位及功能之法制研究〉，《法學叢刊》，第 48 卷第 4 期，民國 93 年 7 月，頁 3。

均有選擇空間。前者之考量基點，在於考察美國及日本經驗，雖然其亦曾基於特殊社會政策予以二元化之管理，但長期運作後仍趨向一致之合併監理檢查；後者乃鑒於特殊社會型態與政策之思考，保留農業金融監理之獨立性，惟若採此制，則規範權責之法規內容應明確，並應充實農業金融監理之經驗（例如可設置農業金融審議委員會以供諮詢），以避免趁罅抵隙情事滋生。

（三）監理機制之互助——跨國監理及兩岸監理

1. 跨國監理

世界各國為順應國際金融環境之結構性變化，近年來除不斷進行金融改革及創新金融監理技術，以避免解除管制所可能產生之負面效應外，尚體認跨國金融機構監理之重要性，謀求金融監理之國際合作，以控制國際金融風險。惟問題在於，金融系統通常植基於特定國家或區域之歷史、文化及社會價值，且由於各國在金融政策、市場結構、金融法制及監理體制等層面上之差異性，各國對於跨國金融機構所採取之監理標準，難免寬嚴不一，且執行金融監理之方法，亦有所出入。因此，在無單一國際性金融監理機構之情形下，各國如何針對國際金融監理之核心問題，對症下藥，調和審慎監理、市場機制及控制道德風險，實為一大挑戰，我國金融監理制度自非例外³¹。

為避免國際性金融危機之發生，各國莫不積極謀求建立一致性之國際金融監理標準。其中，由巴塞爾銀行監理委員會於 1975 年所提出之「國際金融監理協定」(Report to the governors on the supervision of banks' foreign establishments, Original Concordat)，即秉持任何外國銀行皆應受到監理及適當監理之原則，從事國際金融監理工作。觀諸該協定之內容，針對跨國銀行監理問題，提出了四項原則：(1) 地主國與母國之主管機關，對於外國銀行負有共同監理責任；(2) 地主國主管機關對於外國銀行之流動性，負有首要監理責任；(3) 母國主管機關對於國外分支機構之健全經營，負有監理責任；(4) 地主國與母國之主管機關，應就監理資訊之交流進行合作。其後，該委員會於 1983 年發布「銀行海外分支機構監理原則」(Principles for the supervision of banks' foreign establishments, Concordat)，重新修正「國際金融監理協定」之內容，引進合併監理 (consolidated supervision) 及二元監理 (dual key supervision) 等二項原則，乃至於地主國與母國之金融監理主管機關應交換監理資訊等基本理念，以確保外國銀行皆受到適當監理³²。另觀國際清算銀行 (Bank for International Settlement, BIS) 於 1992 年 7 月所公佈之「監理國際性銀行集團及海外分支機構最低標準」(Minimum Standards for the Supervision of

³¹ 參閱王志誠，〈國際金融監理之發展及統合〉，發表於韓忠謨教授法學基金會主辦「兩岸民商經濟法制發展與研究」學術研討會，民國 93 年 11 月 18 日，會議資料頁 2。

³² 同上註，頁 17-18。

International Banking Groups and Their Cross-Border Establishments))，其中揭發四項準則為：(1) 所有國際性銀行集團及國際性銀行，均應由有能力執行合併監理之母國監理當局負責監理（母國監理原則）；(2) 跨國銀行分支機構之設立，應事先獲地主國與母國（包括銀行及所屬集團之母國）監理當局之許可；(3) 母國監理當局應具有蒐集銀行及銀行集團跨國分支機構相關資訊之權利；(4) 地主國監理當局若認定母國監理當局未符合上述最低標準之任何一項，基於達成本監理標準之審慎考量，得對銀行從事各種限制性措施，包括禁止在其轄區內設立任何分支機構，均可作為我國金融監理制度在從事跨國監理時之考量。

實際上，我國金融主管機關對於外國金融機構之監理，似已採取以母國監理為基礎之合併監理原則，並建立取得銀行執照及審慎監理之最低實質標準，乃至於基於母國金融監理機關應交換監理資訊等基本理念，確保其受到適當監理，以符合巴塞爾銀行監理委員會所發布之各項跨國金融機構監理原則。又如能事實認定外國銀行之母國，不具備合併監理之能力時，理論上我國金融主管機關有權令外國銀行分行停止全部或一部之業務³³。就本國銀行海外分支機構部分，目前財政部及中央銀行皆逐年分別依銀行法第四十五條與中央銀行法第三十八條之規定派員檢查。又為促使母國銀行履行其合併監理之責任，目前更規定金融機構稽核單位對國外業務單位，每年至少辦理一次一般查核³⁴。而即使我國與本國銀行海外分支機構之地主國未建立正式邦交，雖難以藉由簽訂合併監理及資訊交流之正式協定，以解決金融監理機關間之資訊交流共享和機密維護等問題。但就跨國金融機構之監理而言，仍應主動基於互惠原則之考量，落實國際金融組織所發布之國際金融監理標準，並積極尋求金融監理之國際合作³⁵。

2. 兩岸監理（區域金融監理）

長久以來，由於兩岸政治關係特殊，政府為避免開放金融交流而造成外流，進而影響臺灣經濟發展及本國金融體系不安定，致使兩岸金融一直維持間接通匯及不准互設金融分支機構之互動模式。然由於加入 WTO 帶給臺灣金融機構競爭上極大壓力，而臺灣市場已有過度擁擠（overbanking）之現象，因此大陸遂成為臺灣金融機構向外拓展之相對有利據點。此外，由於臺資金融機構未能追隨其客戶赴大陸發展，致無法有效監督其客戶，導致部分臺商有機會債留臺灣，形成不良債權橫生之現象。在國內業者強大要求下，政府於民國 90

³³ 參閱曾國列等十人，《金融自由化所衍生之銀行監理問題探討：美、日經驗對我國之啟示》，臺北市：中央存款保險公司，民國 85 年 5 月，頁 699。

³⁴ 參閱王志誠，前揭註 28 文，頁 26。

³⁵ 同上註，頁 27。

年 6 月通過「臺灣地區與大陸地區金融業務許可辦法」，允許臺灣金融機構赴大陸設分支機構。為掌握商機，目前臺灣已有多家金融機構與大陸金融機構簽訂策略聯盟，以便於日後雙方進一步之合作。此外，亦有多家保險公司及證券公司已在大陸設置辦事處（甚至子公司）。惟大陸與香港於 2003 年 6 月 29 日簽訂「更緊密經貿關係協定（Closer Economic Partner Arrangement, CEPA）」後，給予香港金融業較其他各國更優惠的條件進入大陸市場，這對具有相同語言及文化優勢之臺灣金融機構而言，形成急迫壓力³⁶。針對競爭日益激烈的金融環境，業者與學者建議政府應對兩岸金融交流作廣為開放，而面對此股開放趨勢，未來金融監理制度將如何因應，即成挑戰。

雖然國家主權問題一向是兩岸交流最大之爭議點，金融監理制度亦不例外，但監理機制之合作乃勢在必行。對於兩岸金融監理互助之挑戰，可循下列方式嘗試加以解決³⁷：

- (1) 透過 WTO 架構，或以簽署備忘錄方式：按兩岸分別於 2001 年底及 2002 年初加入 WTO，透過 WTO 平台討論兩岸金融監理合作機制，不失為可行之法；
- (2) 加入國際組織：例如國際證管會組織（International Organization of Securities Commission, IOSCO），藉由兩岸同時加入國際性組織，透過其法令規範，履行相關責任及義務，以解決當前兩岸金融監理問題；
- (3) 訂定跨國金融監理協定：如 2003 年我國與英國金融服務管理局（FSA）完成換文。此類跨國合作，原是巴塞爾協定基本精神之一，希望透過銀行母國與國外分行所在地之國家間金融監理之合作，獲致監理成效。未來是否比照前開模式進行合作，亦有討論空間；
- (4) 個案監理模式：也可參照臺美作法，透過函證方式互相聯繫，代替簽署合作備忘錄，使雙邊信函成為某特定金融機構之「監理備忘錄」，依個案解決所面臨之實務問題。

參、結語

所謂的「未來」，其實只在不遠的前方。金融環境變遷之迅速，實在難以時間予以刻劃，我們所能作的，乃是前瞻與改革。近年來全球金融環境產生許多變化，令人目不暇給，深恐稍不留心，便被捲入金融風暴之中。金融監理制度乃金融安全網中之一部，擔負著為金融把關的重責大任，殊為重要。本文探討該制度

³⁶ 參閱李紀珠，〈大陸開放金融市場對兩岸金融業的機會與挑戰〉，《台灣金融財務季刊》，第 5 輯第 3 期，民國 93 年 9 月，頁 8-9。

³⁷ 參閱薛琦、許史金，前揭文，頁 103-104。

未來面臨之幾點挑戰，希冀提供些許個人淺見，俾供卓參。最後，套用一流行之廣告詞：「一個健全的金融機構＝存戶的財產保障；一個負責的財政主事機關＝全民的投資保障；一個完備的金融監理制度＝無價。」

（作者為本所資深顧問）