

金融監理組織法制之現況與展望

李智仁

壹、引言

當去年(二〇〇一年)六月二十七、二十八日，立法院加開臨時會審理「金融六法」之際，「金融控股公司法」成為眾所關注之焦點，企盼該法通過的迫切之情，格外高漲。惟在野聯盟力主應有「金融監督管理委員會組織法」之配套，方不致因金融控股公司不易管理而釀成更大的金融問題¹。最後在朝野黨團之協商下，達成訂定日出條款之共識，亦即金融控股公司法雖於臨時會三讀通過，但於十一月正式施行，金融改革之路程又再邁進一步²。金融控股公司之設立褒貶互見³，本文暫不論其良窳，而擬就建構金融控股公司之際，所不容忽卻之金融監理機制問題，蠡窺其貌，蓋其所居防弊興利之地位實屬重要，學者更有謂金融監理機制之完備乃金融控股公司成功推動之前提⁴。惟必須認知者，金融監理機制之完備，非僅攸關金融控股公司之發展，而係關乎整體金融機構之健全與命運。因此，本文將於以下之篇幅中，嘗試檢視我國金融監理機制之現況，並藉由外國經驗之觀察，最後綜合「行政院金融監理委員會組織法草案」之內容，展望未來發展方向。惟本文所著眼之核心，側重於監理組織之法制問題，不涉及其他相關課題諸如監理工具、監理標準、資產負債管理、存款保險制度設計等實際金融管制措施政策面之討論，合先敘明。

貳、金融監理之基本概念

一、金融監理之意涵與體系

¹ 參閱民國九十年六月二十七日經濟日報第三版「金控法實施日期·將訂日出條款」；另可併參同日聯合報第十五版【民意論壇】「有『金融控股』無『金融監督』，拿什麼管金融酷斯拉？」

² 行政院定 2001 年為「金融改革元年」，更於前年(2000 年)立法院通過金融機構合併法，促進金融機構合併與資產管理公司(AMC)之成立，2001 年則推動金融控股公司、金融監理委員會與資產證券化(Asset Securitization)等制度，以因應改革之步伐。

³ 在一片看好聲中，亦有不同見地，如美國學者 Dr. Lusia Garcia 即認為，金融控股公司法乃一落伍之法令，美國之所以實行，是國會在各方勢力較勁下的妥協方案，預估五年內美國政府當局將重新思考其續行性，而臺灣政府毅然通過該法，亦將後悔。參閱民國九十年七月八日經濟日報第三版「金控法為落伍法令、美學者認我將後悔」。

⁴ 參閱陳春山，〈我國推動金融改革及金融控股公司法之成功要素〉，「金融控股公司與跨業合併法制」學術研討會(民國九十年二月二十三日)報告書面，第二一頁。

顧名思義，所謂金融監理者，乃指金融主管機關依法對於金融機構所為之監督與管理⁵，主要係預慮金融機構從事之業務所具有的強烈公益性，為謀維持金融體系健全運作之公益與保護存款人之私益，所產生之必要機制，此亦為設置理由之一。另外，得以思考之設置理由尚有前述所提，欲令存款人確知金融機構之經營概況，實屬不可能，因此為防範一般投資人或存款人信心崩盤所引發之擠兌危機，金融監理體系之設置，亦有其理由。最後，從監督費用之層面以觀，自不同理由中可得出，金融機構應受其顧客監督之情形，遠低於基於整體經濟觀點，金融機構應被監督的程度與範圍，在此情況下，國家補充式的介入監督將可能獲得較佳之市場結果⁶。

廣義言之，金融監理之概念含括三層次，一為金融機構本身的自律系統，包括內部控制體系、稽核系統及風險管理等；二為來自金融市場制裁力量，包括存款人、投資人與貸款人之制裁力量以及金融業同業公會的自律力量；三則為外在的金融監理，主要是政府金融主管機關對金融機構的監督、管理與檢查，以及輔佐政府金融監理的會計師參與查核簽證、審核及評估⁷，因為前二者在功能上有所限制⁸，因此本文著重於第三層次之討論。在此層次下，金融監理體系可再區分為四大部分，即法規、監督管理，檢查與處分⁹。「法規」係指金融監理機關設置之規範基礎及實施法定職權時之法律依據，此依據尚包含金融監理機關依法律授權或依本身職權所訂定之命令；「監督管理」則指金融監理機關依法規對於金融機關所採取的行政管理、業務管理以及其他監督事項；「檢查」係指金融監理機關於必要時，得派員實地檢查金融機構之業務及帳目，或要求於期限內造具報表查核，以金融檢查方式獲得必要資訊，瞭解該機構實際上之經營狀況，進而發現問題所在；所謂的「處分」係指在監理、管理或檢查過程中，對於金融機構違背金融法規或其他法令規定的行為，命其糾正改善，或於必要時施以警告、罰鍰、撤銷許可、限制增設分支機構等行政制裁。此四大部分環環相扣，形成一整密之金

⁵ 參閱黃得豐，《金融法規與制度之檢討》（第四版），第七頁。

⁶ Burghof/Rudolph, Bankenaufsicht, 1996, S. 20.，轉引自蕭文生，《中央銀行與金融監理——自法律觀點談起》，第一四〇頁註 10。

⁷ 參閱殷乃平，〈金融監理制度的檢討與建議〉，《台北銀行月刊》，第二七卷第十期，第五頁以下。

⁸ 詳言之，金融機構內部的自律系統，必須依賴金融機構內部經營管理人員之道德及職業操守，期望其發揮極佳之監理功效，實有期待不可能之虞。以國票事件為例，楊瑞仁盜用公司上百億的資金，但所有交易皆未入帳，金檢單位縱使翻遍所有報表，亦查不出所以然來，稍加分析即可發現，該員之職務是交易員，但卻可兼電腦操作及交割工作，使得原本應該互為牽制之工作，全由一人包辦，突顯出內部控管之缺失，進而釀成大禍。相關紀錄可參閱巫和懋、張世忠合著《迎向金融風暴——林華德救援國際票券、宏福證券、中聯信託的故事》，商訊文化出版（2001年6月第一版），第三五至三六頁。而市場制裁效能之發揮，亦以完全公平自由競爭制度之建構與資訊完全透明化為前提，因此二者在功能上均受有若干之限制。參閱蕭文生，《中央銀行與金融監理——自法律觀點談起》，第一三五至一三六頁。

⁹ 參閱李逸川，〈淺析金融檢查之理論與實務〉，《法令月刊》，第五十卷第八期，第三五至三六頁。

融監理體系¹⁰。此四部分倘全部集中由單一機關行使，即屬一元化制度，如分屬不同機關執行，則為多元化制度。

二、金融監理之設置必要性

金融自由化政策之實施，使得銀行之業務經營範圍得以放寬，達到提昇銀行經營效率、分散業務風險之優點，惟在放寬業務之同時亦可能在利益衝突、經濟勢力集中、風險承受及安全網使用等方面產生新的監理問題。自民國七十九年開放新銀行設立以來，由於新銀行之資本額最低訂為新台幣一百億元，企業投資銀行之情形亦發明顯，造成企業資本與銀行之金融資本結合，且已有形成金融集團（**financial conglomerates**）之趨勢，金融集團在監理方面可能衍生之傳染性風險、資本雙重運用等問題，亦成為監理當局考量之重點¹¹。甚且自由化過程中所發生過度競爭與經營不善等情事，倘導致金融機構退出市場或擠兌事件，勢必對經濟及社會造成衝擊（類如不久前所發生之彰化四信、國票事件¹²或東港信合社之擠兌風波均屬之¹³）。而金融業在整體經濟中本居於關鍵地位，揆諸現代經濟中之基本重要部門皆必須依賴作為供給信用與聚集資金的金融業，因此金融業所發生之失序現象將快速擴及整體經濟結構，形成系統危機（**systemic crisis**）。再加上金融業經營業務所需資金，主要來自大眾之存款，一旦金融機構滋生問題，影響所及者乃廣大之存款民眾，牽連層面自然甚廣¹⁴，相對地，民眾所表現出之擠兌狂潮，即為對金融機構喪失信賴之真實表現。

對於金融監理委員會設置之必要性，實務有不同之解讀。持反對意見者，認為最好的制裁應來自於消費者，政府毋庸擔心金融控股公司成立後所形成之「金融酷斯拉」，且外資所表達之共同心聲即政府管制過多，如果容許金監會存在，則與時代潮流相違¹⁵；持贊成意見者，主張我國的確有必要設置立場超然、並著重功能性劃分的金融監理單位，否則一旦金融集團相繼出現，而無法貫徹金融監理時，亦將流於

¹⁰ 參閱蕭文生，〈行政院金融監督管理委員會組織法草案評析〉，《法令月刊》，第五十三卷第二期，第五一至五二頁。

¹¹ 參閱曾國烈等十人著，《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》，中央存款保險公司編印，第六三〇頁。

¹² 關於國票事件之危機成因與後續處理紀實，可參閱巫和懋、張世忠合著《迎向金融風暴——林華德救援國際票券、宏福證券、中聯信託的故事》，商訊文化出版（2001年6月第一版）。

¹³ 關於市場管理與控制之討論，請參閱陳春山，《企業管控與投資人保護——金融改革之路》，元照出版社（2000/5）。

¹⁴ 參閱李逸川，前揭註9文，第三五頁。

¹⁵ 參閱民國九十年六月三十日經濟日報第三版，富邦集團副總裁蔡明忠先生之專訪〈成立金監會·開金改倒車——政府無需怕金融酷斯拉出現，消費者將成制裁者〉。

圖利企業而犧牲消費者權益之弊¹⁶。本文鑑於前揭設置理由之考量，認為金融監理委員會之設置實有其必要性。

參、外國金融監理組織制度概觀

—— 以美國、英國、韓國為主要觀察對象

一、美國¹⁷

以美國為例，該國銀行體系依設立登記機關之不同，採行聯邦與州之雙軌制，監理機關亦有聯邦與州之別。其金融監理組織之最大特色為權力高度分散、權限劃分複雜且有重疊之處。例如由州立案之銀行原則上由州政府銀行局加以監督，若參加存款保險者則需受聯邦存款保險公司（FDIC）之監督，若為聯邦準備制度之會員，則強制參加存款保險，同時亦需受聯邦準備理事會（FED）及 FDIC 之監督。

在此雙軌制度運作下，為避免各監理機關間檢查權重複，經協調後分工，決定聯邦立案銀行由財政部通貨監理局（OCC）執行，州立案會員銀行由聯準會執行，州立案已投保非會員銀行由聯邦存保公司執行，而州立案未投保非會員銀行則由各州銀行局執行之。至於儲蓄金融機構則由儲蓄機構監理局（OTS）負責監督，信用合作社則由全國信用合作社管理局（NCUA）負責監督。其他監理機關尚有證券交易委員會（SEC）、司法部、聯邦金融機構檢查評議會（FFIEC）、儲蓄機構存款保險基金（SAIF）等。

二、英國

英國自霸菱（Barings）事件後進行金融改革，設立綜合性之單一金融監理機關，二〇〇一年十二月一日原證券投資委員會（SIB）統合個人投資局（PIA）及英格蘭銀行之監理及監視處（S&S）等機構後，成立金融服務局（Financial Services Authority，簡稱 FSA），主要任務為核准設立、金融監理、強制導正及消費者關係四大部分，監理職權擴及銀行、證券、保險等綜合業務。其他金融主管機關包括英格蘭銀行專司貨幣政策之制訂，財政部則負責整體監理制度架構之規劃及法律制訂，與前開金融服務局（FSA）共同設立常設委員會，定期召開會議以商討重大事件，並設有相互溝通聯繫機制。

¹⁶ 參閱民國九十年七月六日經濟日報第六版，中華信用評等公司總經理陳松興先生之專訪〈陳松興：有必要設獨立金監單位〉。

¹⁷ 參考黃相博，《我國金融監理制度一元化之法制化研究》，國立中正大學法律研究所碩士論文，民國八十八年七月，第一二五至一三一頁。

金融服務局設董事會，董事計十四人，由財政部長指派。

實施成效方面，依會計師對金融機構內部控制制度和財務查核的報告數量減少可以窺見，在金融監理成本有相當改善，金融犯罪率亦有降低之勢；其運用法定權限強制導正之執行率高，亦顯示金融監理有效發揮；在消費者教育及保護上，推出消費者援助網站¹⁸、指導小冊、業者代表及消費者代表雙方諮議小組，及申訴處理小組、對消費者之補償計畫及建立獨立調查人員制度，並重視資訊揭露及公開聲明等。對於個別企業之監理部分，金融服務局有權聲請法院頒布禁制令，甚至起訴非法活動，不論該非法活動會造成利益或損失，均有權聲請法院判決賠償；當依循監理措施之企業因違反監理措施或倒閉造成對企業或消費者之損失，亦有權聲請法院判決賠償¹⁹。

三、南韓

南韓於一九九七年亞洲金融風暴後，統合於財政經濟事務部下之證券監督局（**SSB**）、保險監督局（**ISB**）、非銀行金融機構監督廳（**NSA**）以及隸屬中央銀行之銀行監理處（**OBS**）此四個分別職掌的金融監理機構，合而為單一之金融監理委員會（**FSC**），為全國最高金融監理機關²⁰，隸屬於國務總理室。

FSC 之組成共九名委員，由總統任命，任期為三年，其中非常駐委員六人，包括財經部副部長、央行副總裁、存保公司總經理、財經部指派之會計專家一人、司法部指派之法律專家一人，以及工商總會理事長指派之業界代表一人。主要職權為金融監理問題之審議、擬定及修正金融監理相關政策與法規、金融機構業務之開放、營業執照之核准與吊銷、金融機構檢查與懲處及證券期貨市場之監督管理、指導及監督其下所設之金融監督局（**FSS**），及訂定並執行金融業與民營企業之重建計畫及程序。

FSC 下設金融監督局（**FSS**），乃一特殊目的之非營利公司組織，負責監理業務之執行，賦予調查權、檢查權及相關處分權。較特別者，在於其尚擔任金融機構與消費者（包括投資人、存款人及債權人）之爭議仲裁角色。金融監督局的資金來源主要為政府、央行及受檢金融機構之捐款與受監理金融機構繳納之監理費用。而財經部的職權僅限縮為擬訂監理相關法案（須先徵詢 **FSC**）及協調整

¹⁸ 其網址為 <http://www.fsa.gov.uk/>

¹⁹ 參考陳聯一，《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》，中央存款保險公司編印，民國九十年十月初版，第二四至三一頁。

²⁰ 車鵬程，《東亞國家金融監理制度及監理問題之探討》，中央存款保險公司編印，民國九十年十月初版，第七至十頁。

合金融政策。央行則仍保有部分監理功能，如查核銀行是否合於審慎監理標準。此外，央行與存保公司可要求金融監理委員會辦理金融檢查或彼此提供資訊及文件²¹。

四、其他

至於其他國家之金融監理組織，在德國係由聯邦銀行監督局負責²²，日本則是由直接隸屬於內閣府（相當於我國之行政院）之金融廳（FSA）擔任²³。其他國家之金融監理或由該國中央銀行負責，如澳洲、荷蘭等國；或由內閣部會負責，如前揭之日本及奧地利之財政部，惟綜觀世界各國之趨勢均朝向金融監理機關一元化之發展為目標。而將觀察對象選定為美、英、韓三國之理由為英美二國均屬歐美先進國家，在金融監理體系之採擇上，英國採取一元化之體系，美國則為多元化體系，孰優孰劣可藉比較得知；韓國方面亦採一元化制度，其與台灣同為發展中國家，並亦經歷亞洲金融風暴之洗禮，是故在台灣抉擇走向金融監理一元化之際，觀察實施一元化頗有成效的英國經驗與諸多條件與台灣相仿的韓國之實施經驗，似有相當之借鏡實益。

肆、我國金融監理組織之現況與發展趨勢

一、現行制度之檢視

（一）監理分工之現況²⁴

我國目前的金融監理機關可區分為（一）財政部；（二）中央銀行；（三）中央存款保險公司；（四）地方主管機關²⁵。財政部依銀行法第十九條規定為銀行法中之「主管機關」，並依同法第四十五條規定，負責辦理金融檢查業務，惟因其內部負責單位人員不足，多委託中央銀行辦理檢查，財政部僅負責處理檢查報告及少數

²¹ 整理自范以端，《南韓金融監理制度、存款保險制度與資產管理公司考察報告》，中央存款保險公司編印，民國九十年十月初版，第四至十七頁。

²² 關於德國之金融監理機制之討論，可參閱陳俊堅，《德國銀行申報資料系統與金融監理》，中央存保公司編印，民國八十三年五月。

²³ 關於日本之金融監理機制與變革之討論，可參閱蔡宗義，〈日本金融監管制度之破綻與變革之研究〉，《台灣經濟金融月刊》，第三十七卷第六期，第一六至二六頁。

²⁴ 本段主要參考蕭文生，《中央銀行與金融監理——自法律觀點談起》，第一五六至一六二頁。

²⁵ 地方主管機關在事實上鮮有辦理金融檢查者，主因在於並未配置金檢人力。同前註，第一六二頁。

之專業檢查。依「金融業務檢查分工方案」²⁶規定，財政部所檢查的對象為民國八十年後新設立之銀行、民國八十年前設立之本國銀行、信託投資公司與外國銀行在台分行以及依銀行法等規定單獨或會同中央銀行等辦理檢查者；其次，中央銀行係依中央銀行法之規定，辦理全國金融機構業務之檢查。依前開方案，其監理之對象乃民國八十年以前設立，除由財政部及中央存款保險公司檢查者以外之本國銀行與外國銀行在台分行、郵政儲金匯業局、票券金融公司以及依銀行法等規定單獨或會同中央銀行等辦理檢查者；再者，中央存款保險公司依存款保險條例第二十一條規定，必要時得報請主管機關（財政部）洽商中央銀行核准後，檢查要保機構之業務帳目或通知要保機構於期限內造具資產負債表、財產目錄或其他報告，該公司得依檢查結果或報告資料，對要保機關提出改進意見，限期改善，逾期不改善者，得報請主管機關辦理。

關於各金融監理機關執行監理之法令依據、監督管理範圍、權限之內容與金檢對象之說明，試以圖表述明之：

金融監理機關	財政部	中央銀行	中央存款保險公司	地方主管機關
法令依據	銀行法第 19、45 條，及「金融業務檢查分工方案」	中央銀行法第 38 條，及銀行法第 45 條「財政部委託中央銀行檢查金融機構業務辦法」	存款保險條例第 21 條，及「金融業務檢查分工方案」	信用合作社法第 5、37 條，農會信用部業務管理辦法第 2、24 條，及漁會信用部業務管理辦法第 2、24 條
制定法規	√（如施行細則相關金融子法）	限部分業務，如銀行法 37II 有關擔保物最高放款率部分	×	×
監督管理	√（銀行之設立、變更、合併、停業及營業執照之核發）	限部分業務，如銀行法 37II 有關擔保物最高放款率部分	×	×
檢查權	銀行法第 45 條，對全國金融機構皆有檢查權（負責單位：金融局）	中央銀行法第 38 條及銀行法第 45 條「財政部委託中央銀行檢查金融機構業務辦法」規定辦理全國金融機構業務檢查，並得與	存款保險條例第 21 條規定，在必要時得報請主管機關（財政部）洽商中央銀行核准後，檢查要保機構之業務項目或通知要	信用合作社法第 5、37 條，農會信用部業務管理辦法第 2、24 條，及漁會信用部業務管理辦法第 2、24 條對

²⁶ 因金融機構業務量及海內外分行數目大幅成長，金檢單位分工繁雜，為謀整合，行政院於民國七十五年核定「金融業務檢查分工方案」，對受檢單位從事分工而不重複之檢查，並於民國八十六年四月修訂之，作為我國目前金融檢查實施之參考依據。

		財政部委託之檢查合併辦理	保機構於限期內造具資產負債表、財產目錄或其他報告	其所屬之基層金融機構得對辦理金融檢查
金檢對象	民國 80 年以後新設立的商業銀行、民國 80 年以前設立的部分本國銀行、信託投資公司等	除由財政部及中央存款保險公司檢查者外，皆屬中央銀行金檢之範圍	加入存款保險之要保機構，主要為基層金融機構及經財政部、中央銀行、中央存款保險公司洽商決定者，如華僑商業銀行	其所屬之基層金融機構
處分權	√ (如處以罰鍰、勒令停業、撤銷許可、派員監管、接管等 ²⁷⁾)	× (僅得對受檢機構提出糾正改善，並通知或將檢查報告送交財政部，再由財政部決定是否處分)	× (僅得向要保機構提出改進意見並限期改善，逾期不改善者，報財政部辦理)	×

資料來源：本圖表係由張雅珮小姐整理自蕭文生，〈行政院金融監督管理委員會組織法草案評析〉，《法令月刊》，第五十三卷第二期，第五一至五四頁

(二) 現行制度之缺失

總括言之，現行制度之缺失有下列數端，茲分敘如下。就我國最重要的金融法規——銀行法而言，雖然自公布以來經過多次修改，但仍有許多無法配合現代金融環境變遷之處，例如銀行法中的分類架構已不符合現代潮流²⁸（無論是綜合性銀行或金融控股公司才是發展重點）或者對於利害關係人授信規範亦不明確，此其一。另觀前開現行金融監理機關，僅財政部擁有法規、監督與管理、檢查與處分四項完整權限，而中央銀行則僅有部分監督管理權以及檢查權，中央存保公司亦僅具備檢查權，地方主管機關在實際上並未參與金融監理工作。由此可知，我國將行政管理權集中於財政部，卻又把金檢業務分散至財政部、中央銀行及中央存保公司三個金檢單位，最後卻又把行政制裁權回歸財政部。此般運作模式實有產生缺失之可能，因為中央銀行與中央存保公司僅得糾正金融機關命其改善，並靜候主管機關（即財政部）處理，自發現缺失至作成制裁決定，是否曠日廢時而致延宕，殊有可議。再者，財政部並未參與實地檢查之部分，乃係仰賴前揭二機關之金檢報告予以認知及判斷，是否客觀合理，亦非無疑。綜言之，權責分工不明、事權未能統一，乃現行體系之第二點缺失。復觀金檢人員人數配置、培訓與經驗亦顯不足，似乎無法因應國

²⁷ 參銀行法第五十九、六十一、六十二及第一二九至第一三二條。

²⁸ 參閱賴英照，《台灣金融版圖之回顧與前瞻》，民國八十六年，第一〇一頁以下。

內金融機構龐大業務之檢查工作，難謂無滋生金檢漏洞之虞，此其三。²⁹

二、未來發展趨勢—以行政院金融監督管理委員會組織法草案為中心

由於金融業跨業經營以及綜合性銀行（**Universal Banking**）的興起，以往依照金融機構性質區分的監理制度受到重大挑戰，因此有提倡將銀行、證券、期貨與保險業合併監督管理成為廣義金融監理一元化之聲。為此，財政部曾擬定八個方案予以斟酌³⁰。嗣後行政院於民國九十年三月二十八日通過「行政院金融監督管理委員會組織法草案」，並送交立法院審議。茲就本草案之重要內容與所揭櫫之改革趨勢，分別說明如下：

（一）草案訂定緣由與組織特色

我國金融監理制度於行政管理權方面，目前銀行、證券、保險與期貨業之主要主管機關雖為財政部，惟囿於法令，實務運作上並未合併監督管理；而金融檢查方面，前述分業監理與分工檢查之管理模式，難以對跨越銀行、證券、期貨與保險業之金融集團進行有效監理，並且金融檢查權與金融管理權分離，亦影響金融監理之效能。復綜合各國金融監理制度之改革方向³¹，並鑒於我國金融集團跨業經營日多，及參考其他先進國家紛紛設立單一金融監理機關以合併監理銀行、證券及保險業務之趨勢，爰設立行政院金融監督管理委員會³²，統合銀行、證券、期貨與保險等金融業之發展政策及監理事權，本法（草案）即賦予設立之法源依據。

草案架構下之金融監理組織有四大特色，即：**1.組織功能獨**

立：新監理機關採委員會制度及任期制，透過合議制及任期保

²⁹ 參考蕭文生，前揭註 10 文，第五四至五五頁。

³⁰ 詳請參閱中國時報民國八十五年十月十一日三十版之相關報導與說明。

³¹ 改革方向有四：（1）對銀行、證券、期貨與保險業採合併監督管理；（2）新成立之金融監督管理機關組織獨立並提升監理層級；（3）金融檢查權與管理權合一；（4）新成立之金融監理機關力求職權獨立及預算獨立。參閱「行政院金融監督管理委員會組織法草案總說明」（民國九十一年五月十七日版），第二至四頁。

³² 金融監理委員會依草案第十五至三十四條之規定，下設綜合規劃處、國際業務處、法律事務處、資訊室與秘書室等三處二室，銀行局、證券及期貨局、保險局與檢查局等四局，以及會計、人事、政風等輔助單位，不囿於中央法規標準法第五條，而規定金融監理委員會可因應金融情勢之變更，報請行政院核准後，增設、裁併及重組各局、處、室，並應於期限內完成機關組織法律之立法程序，以因應合併監理之趨勢，逐步走向功能性監理之需要。

障，使政策形成更為周延，且職權之行使較具獨立性（第十一條第一項）；另委員規定應由相關機關代表及專業人士出任，委員具有同一黨籍者，不得超過二分之一（第九條第四項）；委員須超出黨派之外，於任職期間不得參加政黨活動或政治活動（第十條第二項）；委員會依法獨立行使職權（第十條第一項），以確保組織功能更具獨立性。**2.制度運作透明化**：委員會對於金融機構違反法令之重大裁罰措施，規定應於適當時間對外公布說明，以逐步推動公開金融機構重大訊息（第十一條）；另委員及相關協助辦理案件人員，應對本人及其利害關係人案件，採取迴避原則（第十四條），以昭公信。**3.賦與調查權職能，檢肅不法**（第六條）：此係參照稅捐稽徵法第三十條至第三十二條及英、美、韓等國立法例所為之授權規定。**4.委員會採公務預算，另成立金融監督管理基金，充實金融監理經費，以提高金融監理效能**（第八條）³³。

（二）草案評析

草案架構下之金融監督管理機構，將檢查權與管理權合一，可收事權統一之效，降低監理成本及提高監理之有效性，可謂係符合現代潮流之前瞻設計。此外，為避免委員會之運作不受政治干擾，草案中對於職權獨立及預算獨立之規定亦值得肯定。而草案中事先規定吸引專業人才之各項措施與借調規定，均考量到人力需求之問題。所以大致上本草案內容頗能符合未來金融監理制度之需求，惟論者認為尚有幾點得再行思考：

1、草案第三條：該條第一項規定溝通聯繫機制之建立，其立法理由中亦說明預計溝通聯繫事項計八項，觀此立法理由，似可發現在本草案之架構下，中央銀行、財政部與行政院金融監督管理委員會間之權責、資訊與職掌，均仍不免有混淆或重複之問題。此由草案第一條之立法說明二，亦可發現中央銀行所保有之「專案檢查權」是行政院金融監督管理委員會無法取代者³⁴。易言之，中央銀行主管外匯業務，對於資金進出國境之管控負有責任，是否應保有專業金檢權，頗值得

³³ 參閱「行政院金融監督管理委員會組織法草案總說明」（民國九十一年五月十七日版），第五至六頁。

³⁴ 參閱謝碧珠，〈金監會組織定位和機能問題探討〉，《實用月刊》（2002/1），第四七頁。

探討³⁵；

- 2、草案第十條：第十條第一項規定「本會依法獨立行使職權」，立法說明中言明受行政權適法性監督，但不受適當性監督。學者以為，為強化其獨立性，行政院之適法性監督應僅限於形式上之合法性監督，例如參與表決之人數是否符合法律規定等；至於實質上合法性則應交由法院決定，以確保金融監理委員會職權行使之獨立性³⁶；
- 3、草案第十一條：該條第二項規定有關違反金融法令之重大裁罰措施於處分後應於適當時間內對外公布說明，論者建議應徹底檢討應公開資訊之內容與時效，對於「未裁罰之重大案件」亦不妨考慮以具備「合理懷疑」其可能違反金融法令為要件即足³⁷；
- 4、草案第十三條：本條規定遇有金融緊急重大事件，主任委員未及召開臨時，得會同副主任委員至少一人或委員二人採取適當處置，並應於下次委員會議時，「報告」其內容及追認之。學者認為賦予主任委員此項緊急權限並無疑義，但為確保合議制精神，似應規定該項措施事後須送委員會議同意，較屬正確，而非僅是報告內容³⁸；
- 5、草案第十四條：本條乃就利益迴避所為之規定，論者以為該條中之迴避事項以「提案及審議」有關者為限，範圍似嫌過於狹隘，建議應及於所有監理事項，尤其是「金融機構及其關係人與公開發行公司之調查及檢查事項」、「違反金融相關法令之取締、處分及處理事項」、「關於金融機構之設立、撤銷、廢止、變更、合併、停業及解散之審核」及「關於違反金融相關法令重大處分及處理之審核」等事項。而迴避對象除「關係人」外，應擴及「曾經具有此特殊關係者」，以達成本條之立法意旨³⁹。

(三) 草案架構組織與外國法制之比較

我國金融監理委員會組織法草案之制度與南韓相仿，皆由財政部獨立出來，設立直屬行政院之委員會合議機關，而英國則為由自律組織團體與中央銀行獨立出來，與其他監理

³⁵ 參閱許振明，〈由金融自由化與國際化的過程談金融監理〉，《國家政策論壇》，第一卷第八期，民國九十年十月，第五五頁。

³⁶ 參閱蕭文生，前揭註 10 文，第六二至六三頁。

³⁷ 同註 34，第四七至四八頁。

³⁸ 同註 35，第六一頁註一四，惟法條條號引用上本文配合法條之修正已作變更。

³⁹ 同註 34，第四八至四九頁。

機關整合一新監理機關。我國與南韓在人員組成亦相近，但南韓非常駐委員六人中，包括財經部副部長、央行副總裁、存保公司總經理、財經部指派之會計專家一人、司法部指派之法律專家一人，五位有政府機構之介入，而我國僅兩位，政府對人事之干預較少；職權方面，我國與南韓之金融監理機關皆有金融監理法規之擬定及修正權限，但英國制度仍屬財政部權限，且南韓及英國重視與消費者權益，並列為金融監督機關之設立目標，並設有消費者申訴制度，由金融監理機關擔任仲裁角色，為我國金監法草案所未見；英國金融服務局之強制禁制令及為企業及消費者起訴請求賠償，及重視資訊揭露、公開聲明等消費者保護措施值得我國草案學習；其他方面，我國與韓國、英國皆為行政管理、檢查及處分權合一，並對於銀行、保險及證券有綜合監理權，且具組織職權及預算上之獨立。

最近南韓擬議修改證券交易法，賦予金融監督局擁有同國稅局官員得調閱交易紀錄及其他執行權力之準司法調查權⁴⁰，而我國金監法草案中已賦予金融監理委員會就金融犯罪之調查權，堪稱進步立法；南韓成立單一金融監理機構後，雖有擬訂及施行金融政策較具一致性及時效性、降低政府支出及迅速處理金融問題之優點，但因央行喪失監理權限，無法取得金融市場及金融機構的第一手數據，亦無法自金融監理委員會取得金融機構非量化的資料，將損及貨幣政策的有效執行等亦是問題⁴¹，英國之英格蘭銀行之情況亦與韓國相同，而我國於金融監理委員會運作後，中央銀行仍保有貨幣、信用及外匯等業務之專案檢查權及處分權，是否因此降低金融監理委員會之功能，仍待觀察。

(四) 農業金融監理歸屬問題

行政院農業金融體系會議於民國九十一年十一月十六日對農業金融政策做出重大修正，決定將農業金融主管機關一元化，將基層金融之管理、監理之主管機關，由現行之財政部改為農委會，並以農業（金庫）銀行為農會信用部之上層組織。這項結論將於十一月底之全國農業金融會議中提出，徵詢各方意見後定案。新政策乃仿照日本制度，主要在農委會下設置金融監理管理機構，專門查核、監督農漁會，未來農委會將有專業人才控管農漁會之授信，不受農漁會總

⁴⁰ 康才嫻、莊麗芳，〈國際金融監理動態〉，《存款保險資訊季刊》，第十五卷第二期，民國九十年十二月，第一八五頁。

⁴¹ 車鵬程，前揭註 20 書，第一〇頁。

幹事之干涉⁴²。隨後於同月三十日舉行之全國農業金融會議確立「全國農業金庫銀行為農會上層銀行」之二級制、「農會信用部由農委會一元化管理」及「貫徹金融監理一元化」等五項會議歸納要點，惟農業金庫銀行一旦成立，對其所為之監理權限究應歸屬行政院金融監理委員會抑或農委會全國農業金融會議，於當次會議並未達成共識⁴³。因此，關於此問題，其後續之發展仍應注意。

(五) 其他

為配合金檢一元化制度，中央銀行金檢人員歸屬問題之調整，牽涉中央銀行組織變動，是否擴大修正「中央銀行法」，進一步檢討當前中央銀行制度，使符合世界潮流及配合新的金融監理制度之建立，亦值得深入討論。基本上，強化金融檢查與金融政策之獨立性及中央銀行貨幣外匯政策之獨立性及透明度，亦是未來修訂「中央銀行法」之重要目標⁴⁴。

伍、結論

隨著金融市場自由化與國際化，管制法規鬆綁及銀行業務多樣化，金融業因競爭激烈相繼降低服務價格，使得銀行傳統利潤下降，轉而尋求其他非行業務之收益。此外，受國際化之影響，全球金融市場藉由科技逐漸打破舊有藩籬，逐步邁向綜合性銀行或跨業經營之潮流，金融集團之經營方式蔚然成為趨勢，於上開論述中已經提及。此際，完整的金融監理法制之改革與再造乃當務之急，行政院監督管理委員會組織法草案之提出，亦彰顯政府對此問題之重視。本文嘗試以金融監理機關組織及功能為中心，觀察外國實施經驗並擇要引介之，並檢視我國現行監理制度之架構與缺失，進而淺介草案之要旨與內容並與外國經驗比較之，企盼提供實務先進酌參，惟筆者學植未深，尚祈指教。

(作者為本所資深顧問)

⁴² 參閱聯合報民國九十一年十一月十七日頭版及當日各報相關報導。

⁴³ 民進黨立院黨團於會後表示，基於支持農漁會自救會立場，認為農會金融主管機關為農委會，而基於金融監理一元化之考量，監理權可以委外予金融監理委員會，委外單位在進行金檢後，金檢報告應送交農委會，實際處分權仍在農委會手上。多數學者亦持相同看法，惟亦有持應歸財政部或金融監理委員會之見解者。可參閱聯合報民國九十一年十二月一日頭版及各報之相關報導。

⁴⁴ 參閱許振明，前揭註 35 文，第五五頁。