

# 論我國金融監督管理架構之革新\*

林建智\* 林蕙玲\*

## 摘要

近年來，國內陸續爆發多起金融弊案，反映出金融監理效率不彰之事實；繼以國內與全球景氣之衰退，皆有引發金融危機與風暴之可能。因此，如何強化金融監理效能，建立金融市場之安定與秩序，實為當前金融革新之重要工作。由於整體金融環境迅速變遷、金融集團之迅速興起與金融商品日漸模糊之際，如何調整金融監理之組織架構以強化監理效能，實為當前政府所面臨之極大挑戰。因而政府希望能夠成立金融監督管理委員會，有效整合金融發展政策及監理事權，全面加速金融現代化工程，以因應未來國際金融競爭之趨勢。

本文以為，現行金融監理組織架構上雖有缺憾，但若能針對金檢一元、預算獨立、專業超然、人力資源、金融調查等缺失進行改革，似無必要另起爐灶創設新機關而造成行政管理上之動盪。然而，隨者金融控股公司法之「日出條款」之訂定，金融監理委員會之設置似乎已成必然趨勢。若真如此，本文建議似應針對保護消費者權益、評估金融監理效能、修訂舉用人才機制、加強金融機構自我監理、加速與國際性標準接軌等事項予以加強，俾使金融監理革新工作更為完備。

關鍵字：金融監理 (financial regulation)、金融監理架構 (financial regulatory structure)、行政院金融監督管理委員會組織法草案 (Financial Regulation Commission Organization Act)、金融集團 (financial conglomerate)、監理套利 (regulatory arbitrage)

# 論我國金融監督管理架構之革新

## 前言

近年來，國內陸續爆發多起金融弊案，反映出金融監理效率不彰之事實；繼以國內與全球景氣之衰退，皆有引發金融危機與風暴之可能。因此，如何強化金融監理效能，建立金融市場之安定與秩序，實為當前金融革新之重要工作。由於整體金融環境迅速變遷、金融集團之迅速興起與金融商品日漸模糊之際，如何調整金融監理之組織架構以強化監理效能，實為當前政府所面臨之極大挑戰。因而政府希望能夠成立金融監督管理委員會，有效整合金融發展政策及監理事權，全面加速金融現代化工程，以因應未來國際金融競爭之趨勢。

有鑑於此，本文乃以我國金融監理架構為分析論究為主題。首先，透過剖析我國現行金融監理之架構，探討現行金融監理制度面之潛在缺失。其次，針對行政院金融監督管理委員會之規畫加以介紹，並就當前相關爭議問題提出評析。最後，提出對於我國未來金融監理於組織架構之革新提出建議，期能針砭時弊，為當前金融監理革新工作略盡棉薄之力。

## 壹、我國金融監理革新之背景

金融監理革新乃舉世各國政府施政重點之一，我國亦不例外。建立公平、開放、效能與安全的金融監理制度乃新政府上任後之一項重大政策。<sup>1</sup>以下茲從市場發展、國際局勢與實務運作等層面，說明就我國監理革新之背景。

### 一、金融市場之迅速變遷

近年來，政府持續加速推動金融自由化與市場開放，許多國際性金融集團紛紛進入我國市場或擴大投資規模。此等跨國性金融集團以其豐富之市場經驗及較高之人力資源，在金融商品開發上往往具有較佳之優勢，又因其積極擴展金融版圖使本國業者面臨極大的競爭壓力。因此，以銀行、證券、保險三合一的金融集團經營模式擴展金融營運，已成為金融市場之發展趨勢。<sup>2</sup>然而，金融集團之產生，因其結合集團內之財務、組織乃至經營風險均因而生某種程度的聯繫，將產生資本雙重利用、風險集中、風險蔓延、利益衝突、利益輸送等潛在問題。以目

前我國金融監理體制，實已無法因應。

## 二、金融監理缺口之顯現

目前政府監督管理金融機構之基本方式偏向「機構監理」(entity regulation)<sup>3</sup> 模式，係要求各種金融機構必須在其規定的範圍內活動，而法規的解釋與設計主要操控權仍在金融監理機關。當金融機構與其他類型之金融機構競爭時，即便業務性質頗為近似，但由於受有不同法規規範或甚至沒有法令規範，導致不同金融機構未能受到同等之監理，從而造成監理上缺口，此亦為我國金融監理體制亟需改進之處。<sup>4</sup>

在國外情況，由於各先進國家對於不同型態的金融機構整合速度超越我國許多，尤其在金融集團家數急遽增加，這種金融市場的發展趨勢，使各國家注意到機構監理模式之缺失，此種分散架構可能衍生的管理模式不一、監理機構間溝通不足、無法妥善監理逐漸形成的金融集團，故目前已有許多國家已朝向金融監理一元化整合中，如英國、澳洲與韓國等皆是。故為因應國內日漸興起之金融集團，政府乃有調整金融監理架構之構想。

## 三、因應加入 WTO 後之市場開放

我國即將加入 WTO 之際，勢必對我國境內的金融市場造成巨大的影響，尤其金融市場的競爭勢必更加劇烈。因在 WTO 架構下，有關國際間服務業之貿易，係由服務業貿易總協定（GATS）所規範，GATS 有關服務業貿易基本原則之規定，主要是最惠國待遇、透明公開化、國民待遇、漸進式自由化等四原則，也就是我國的服務業市場，必須對外國資本更開放、更自由、更平等。<sup>5</sup>又於金融市場上，因其金融市場競爭激烈，金融機構透過合併達以合理的規模，提高規模經濟效率、增強經營效能，已蔚國際潮流，<sup>6</sup>金融機構的合併在國內通過金融機構合併法後，更是如火如荼的展開，俾使基層金融機構改善財務體質回歸正常經營機制。惟此亦是促使金融監理架構改革的因素之一，蓋在金融機構的合併上，除立法之因素外，在監理面如何在現有監理機制下對於合併的金融機構為一完善的監理，亦是目前監理架構所不足。又若於加入 WTO 之際，在 WTO 的架構下，各國監理水準不一，我國金融監理如何因應，亦是目前所需慮及。<sup>7</sup>

#### 四、相關金融法規之通過

金融市場的環境已大異於往昔，市場競爭提升金融服務的品質與效率，金融商品也趨向多元化，信用卡市場業務蓬勃發展，金融自動化程度亦愈為發達，加以電子商務時代的來臨，使民眾獲有每天二十四小時，全年無休的便捷金融服務。然在金融服務效率與品質提升的過程中，金融機構競爭的壓力日益升高，再競爭加劇的過程中，的確有獲利減少的趨勢，故在面對金融機構大型化與購併風潮之下<sup>8</sup>，我國目前與相關法制上，如已於民國 89 年 11 月 24 日通過金融機構合併法，踏出金融改革的第一步；且目前金融控股公司法亦已於民國 90 年 6 月 27 日通過，又金融資產證券化法案亦在研擬中，諸多相關金融法制的改革，使我國金融市場之發展邁向新的里程。為因應金融機構之股權集中化、組織大型化、經營多角化，主管機關自有調整其監理體制以提昇效率之必要。<sup>9</sup>

### 貳、我國金融監理架構之現況

為求全盤瞭解我國金融監理架構之現況，以下先就金融監理之基本概念，金融監理機關以及金融監理機關權限為論說。

#### 一、金融監理之基本概念

所謂金融監理者 (financial regulation)，係指金融主管機關依法監督與管理金融機構，以維持金融秩序之安定，並使金融活動能適應經濟發展與社會進步之需要。<sup>10</sup> 金融機構之監理範圍大致包括法規之制訂與修改，執行經常性金融業務之監督、辦理金融業務檢查及負責有關業務缺失之處分與導正。一般而言，金融監理內容可以區分為金融行政管理與金融檢查兩大層面。目前我國金融管理制度，主要特點為行政管理權集中於財政部，而金融檢查權則分屬財政部、中央銀行及中央存款保險公司。在行政管理權方面，目前我國銀行、證券、期貨及保險業之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；另有關金融檢查權方面，銀行業之金融檢查係由財政部、中央銀行及中央存款保險公司分工辦理；證券業由財政部證券暨期貨管理委員會負責辦理檢查；保險業則由財政部保險司負責檢查。上述分業監理及分工檢查之管理模式，似難以對橫跨保險、銀行及證券之金融集團進行有效監理，而金融檢查權與行政管理權分離，亦

影響金融監理之效能。<sup>11</sup>

至於我國金融體系中之金融機構(financial institutions)，大體而言，係指除銀行、信用合作社、農漁會信用部外，尚包括票券金融公司、證券商及保險公司。<sup>12</sup>由於金融服務之技術創新與日漸聚合，非傳統或地下金融機構經常從事經營類似於傳統金融服務之業務，為求有效監控並維持整個金融體系之健全及金融大眾之信心，似應盡可能地納入監理的範圍內，並對所有金融機構一視同仁，不應有所偏廢。

## 二、金融監理機關

按我國現行金融監理制度，財政部為主管全國財政之機關，對於金融機構之監督管理有舉足輕重之地位。財政部下轄金融局、保險司、證券期貨管理委員會三個單位，分別掌理管理不同金融監理業務。如文後附圖所示，就金融市場之型態為區分，保險司主要管理保險市場；金融局則管理境外金融市場、存貸市場、信用卡市場、貨幣市場及外匯市場；證券期貨委員會則管理資本市場與衍生性金融商品市場。此外，基於業務上之需要，另委由中央銀行、中央存款保險公司，協助監督管理與檢查<sup>13</sup>。茲就各個金融組織之監理機關之職掌分別簡介如下：

### (一) 保險司

依照財政部組織法第六條之規定，保險司掌理左列事項：

1. 關於保險法規之擬訂、解答及審核事項。
2. 關於國內及國際保險動態之調查、研究事項。
3. 關於保險市場之管理事項。
4. 關於保險機構之管理、考核事項。
5. 關於保險業務之研究、改進及審核事項。
6. 關於保險業務之檢查事項。
7. 關於保險之涉外事項。
8. 關於保險人員之考核事項。
9. 關於保險代理人、經紀人、公證人及其他相關業務人員之管理事項。

10. 關於違反保險法規之取締、處理事項。

11. 關於保險管理之其他事項。

## (二) 金融局

依據財政部金融局組織條例第二條之規定，財政部金融局掌理左列事項：

1. 關於金融制度之規劃事項。
2. 關於金融法規之擬訂、解答及審核事項。
3. 關於金融機構之設立、變更、停業、解散之處理事項。
4. 關於國內及國際金融動態之調查、研究事項。
5. 關於金融市場之行政管理事項。
6. 關於金融機構之管理、考核事項。
7. 關於金融行政之涉外事項。
8. 關於金融檢查事項。
9. 關於外匯行政之管理事項。
10. 關於各種獎券發行之管理事項。
11. 關於金融人員之考核事項。
12. 關於違反金融法規之取締、處理事項。
13. 關於其他金融管理事項。

## (三)、證券暨期貨管理委員會

依據財政部證券暨期貨管理委員會組織條例第二條第一項之規定，證券暨期貨管理委員會掌理之事項如下：

1. 證券募集、發行之核准及管理、監督事項。
2. 證券上市之核定及買賣管理、監督事項。
3. 期貨契約之核定及買賣管理、監督事項。
4. 選擇權契約之核定及買賣管理、監督事項。
5. 證券商營業處所買賣有價證券之核定及管理、監督事項。

6. 證券投資信託事業、證券金融事業、證券投資顧問事業、證券集中保管事業、其他證券、期貨服務事業之核准及管理、監督事項。
7. 證券商、期貨商之許可及管理、監督事項。
8. 證券商、期貨商同業公會之指導及監督事項。
9. 證券、期貨交易所、櫃檯買賣服務中心之特許或許可及管理、監督事項。
10. 證券商、期貨商、證券、期貨交易所之負責人及業務人員之管理、監督事項。
11. 公開發行證券公司之管理及財務、業務之檢查、監督事項。
12. 融資、融券業務之聯繫及協調事項。
13. 證券、期貨之調查、統計、分析及資訊電子作業事項。
14. 證券、期貨管理之研究、發展、考核事項。
15. 證券及期貨管理法規之擬議事項。
16. 會計師辦理公開發行公司財務報告查核簽證之管理、監督事項。
17. 其他有關證券及期貨之管理事項。

#### (四) 中央銀行

中央銀行之主要職能在於承擔控制貨幣供給及信用成本，在我國另有肩負金融檢查之機能，茲詳述其職掌如下：

- 1、設計並執行我國之貨幣政策，以健全銀行業務，促進金融穩定，維護幣值對內與對外之穩定，協助經濟之發展。
- 2、管理與運用外匯準備，調節外匯供需，以維持有秩序之外匯市場。
- 3、為貨幣發行銀行，擁有通貨發行權，必要時得委託公營銀行代理發行貨幣。
- 4、經理國庫為政府財政代理人。
- 5、督導全國金融機構之業務。
- 6、辦理全國金融檢查之業務<sup>14</sup>。

### (五) 中央存款保險公司

存款保險係一種政策性保險，結合政府信用與業者互助之精神，以穩定金融及保障機構經營。又，存款保險並非僅消極地等待金融機構停業而辦理賠，而係採積極方式促使要保機構健全經營，俾有效控制要保機構各項經營風險，以預先妥善防範金融風暴及金融危機之發生。<sup>15</sup>

依照現行存款保險條例第三條第一項之規定，凡經依法核准收受存款或受託經理具保本保息之代為確定用途信託資金之金融機構，應依本條例參加存款保險為要保機構。故理論上所有收受存款或受託經理信託資金之金融機構皆須加入存款保險成為要保機構。此外，該條例亦規定，在充足一定法定構成要件下，中央存款保險公司對於我國之上述金融機構，享有金融檢查權。<sup>16</sup>此外依據「金融業務檢查分工方案」，中央存款保險公司亦應協助金融辦理檢查。<sup>17</sup>

### 三、金融監理機關之權限

財政部作為金融中央主管機關對於金融機構之設立、變更、停業及解散，自亦屬其監理之權限範圍。其次，為求貫徹金融監理事項，金融業務檢查權限自然不可或缺。再者，依照金融檢查之結果，財政部尚有糾正改善、行政制裁與輔導權限。至於中央銀行與中央存款保險公司，其金融監理之權限僅止金融檢查、糾正改善、輔導等權限，並無有行政制裁權限。至於當前先進國家主管機關所普遍所擁有之金融調查權，上述各單位皆付之闕如。有關各種金融監理機關之權限與法律依據，請參見下表。

權限 金融監理機關		檢查權	糾正改善權	行政制裁權	輔導權	調查權
		財 金融局	銀：§45	銀：§136	銀：第八章	銀：§62-1~ §62-9

政 部	證管會	證：§14 II §25-1 §36 §37 §38 II §41	證：§161	證：§174 II §177-1 §178	證：§138	
	保險司	保：§148	保：§149	保：§168 §171	保：§149 II	
中央存款保險公 司		存：§21 I	存：§21 II		存：§17 I §23 I	
中央銀行		財政部委託 中央銀行檢 查金融機構 業務辦法： §1	財政部委託 中央銀行檢 查金融機構 業務辦法： §5 中檢法：§16			

### 參、我國金融監理制度之缺失

如前所述，我國金融監理機關除有財政部下轄之金融局、保險司、證券暨期貨管理委員會外，尚有中央銀行、中央存款保險公司。在監理體系上，因每個金融監理機關所有之權限不同，易生事權不一之弊病。其次，因金融機構之所屬業務性質不同而異其主管機關，在金融商品區隔逐漸模糊化之際，此種區分可能對於監理機關間造成困擾。再者，金融集團之興起已是大勢所驅，而我國現行金融監理架構是否有足夠能力因應，實需探討。最後，在世界各國監理體制的改革潮流下，我國為因應金融自由化、國際化，宜有相當對策提出以利因應加入 WTO 之市場開放。就此，茲分述於後。

#### 一、金融監理權責單位分歧

所謂的金融監理可大別為金融管理與金融檢查。就我國而言，我國的金融管理其行政權集中在財政部，而金融業務管理權卻分散在不同機構。<sup>18</sup>先進國家中，後兩者多併入監理機構，以便讓監理機關有足夠的行政裁量權，在發現金融機構有不當的經營現象時，得以直接糾正、處分，並可以配合追蹤、改善金融機構的缺失。然於我國金融監理架構中，僅財政部金融局、保險司、證券暨期貨管

理委員會擁有檢查權、糾正改善權、行政制裁權與輔導權，及法規等完整的權限，中央銀行僅有檢查權與糾正改善權；中央存款保險公司亦僅有檢查權、糾正改善權與輔導權之權限。換言之，所謂金融管理之行政權集中在財政部，主要係意味財政部負責金融機構營業許可之核發、變更與撤銷，金融法規的研訂，監督管理政策或措施決定以及對於金融機構的行政制裁，至於金融檢查權則分別由財政部保險司、金融局、證券暨期貨管理委員會、中央銀行與中央存款保險公司負責。

依我國目前監理體制，監督管理措施、金融檢查與行政制裁密切相關，當主管機關發現金融機構有經營不善時，可採取糾正改善，配合追蹤考核，並且必要時實施金融檢查並依據檢查結果施以行政制裁來改善金融機構的缺失。然而，由於我國將行政管理權集中於財政部，卻又把金融檢查權分散於中央銀行、中央存款保險公司，且因財政部基於人力不足，事實上又鮮少實施金融檢查，因此財政部對於金融機構之營運狀況大都係依賴金融檢查機關所送之檢查報告，是否能有效履行其行政管理責任，頗令人懷疑。<sup>19</sup>

## 二、金融檢查制度之效率不彰

金融監理架構中，金融檢查亦是重要的一環，尤其是金融檢查係屬事前監督管理的方式之一。惟於我國目前監理體制下，中央銀行、中央存款保險公司等金融檢查之結果，因為欠缺行政制裁權，需函送主管機關，由主管機關視其情形予以處置，其流程耗時甚久，且檢查單位不能干涉主管機關何時處置、如何處置，故可能產生時效性不足之弊病；又若金融檢查單位與擁有行政制裁權之主管機關認知不一之情形，恐對監理效率有莫大影響，不能收立竿見影之效，對於問題金融機構的處置，恐緩不濟急、曠日廢時。

其次，現行金融檢查單位，有財政部金融局、保險司、證券暨期貨管理委員會、中央銀行、中央存款保險公司，雖有「金融業務檢查分工方案」將各個金融檢查之單位予以劃分，然，其所檢查之單位因為其組織互異，隸屬單位不同，無法整合統一運用，且在人力資源運用上金融檢查人員的流動率偏高，難以培養具經驗之專業檢查人才，易造成組織功能重疊或人力資源浪費。<sup>20</sup>

## 三、各種金融監理水平不一

如前所述，因金融監理權責分歧，各監理官所釐定之監理法規與標準，如

設立規範、內部控制標準、資訊揭露標準、檢查規範及其他相關的資訊及標準時，自亦有殊。而此不一致之規範與標準，於監理官間為資訊之交換時，單為名詞之統一及各項標準或數值之轉換與換算，即需耗時良久，其效率可想而知。又，自金融商品消費者而言，因各監理官公布之資訊揭露標準不一或對某行業未為揭露之要求，致消費者無從取得完整投資判斷應有之充足資訊或縱取得資訊亦解讀困難之情事，而頓成資訊不對稱之最終受害者，故此亦為我國金融監理之缺失。<sup>21</sup>目前我國金融監理機關依據金融機構之不同，主要可分為幾個不同監理機關來監督管理我國金融組織。此種機構型監理制度之設置，易因政府政策性的措施，導致金融機構間不公平的競爭。<sup>22</sup>

#### 四、監理缺口之顯現

如上所述，我國金融監理監督管理金融機構之方式為「機構管理」，其係要求各機構必須在其規定的範圍內活動，而法規的解釋與設計主要操控權仍在金融監理機關。當金融機構與其他類型之金融機構競爭時，由於受有法規規範上之差異，甚至有些根本沒有法令規範，以致不同類別之金融機構未能受到公平的監理，<sup>23</sup>從而造成監理上的缺口。

一旦金融機構發生組織變革與運作，金融監理機關如果無法因應即會造成監理上的缺口，而在我國現行金融監理體制下，採機構監理的監督管理措施，且在多重監理架構的疊床架屋之下，對於金融機構組織上之合縱連橫，較難有效因應。以金融購併而言，為了擴大資本，發展多元化業務，以及節省成本、消除競爭對手，故近年來全球興起金融業購併風潮。<sup>24</sup>對於金融機構間的合併，在民國89年12月13日公佈之金融機構合併法已有一定程度規範。然而，對於我國日漸興起的金融集團，財政部內部89年11月21日於設立跨銀行、保險及證券三業的金融監理協調機制，希冀建立綜合性事務的協調機制。<sup>25</sup>此種監理上之因應，惟成效為何，尚難論斷。然其本質上並非常設性專責機構，對於金融集團監理之複雜性與專業性，僅以部會首長之協調機制以為因應，實非長遠之策。

#### 六、監理成本負擔與效率

就監理成本的考量，目前我國財政赤字有日益高漲的趨勢，在成本效益的分析觀點下，「使用者付費」為實施金融監理之新趨勢，不但可降低政府支出之成本，亦可使金融市場的管理更有秩序。惟，我國目前金融監理體制，仍係由

政府支出，在此種監理措施下，經費拮据與人力不足常是金融監理制度運作不良的因素之一，如何使監理機關能採取更積極、負責的態度來監督管理；即使受監理機關能夠對監理制度有所認同，俾使我國金融監理體制更趨完善，亦是目前我國金融監理體制下所應深思的課題。就監理效率而言，任何監理體制主要的目標皆係在維持及促進監理效能與監理效率。<sup>26</sup>惟於我國目前的金融監理體制下，因金融行政管理權與金融檢查權，未能權責合一，在問題金融機構的處理上，有失其時效，此為監理效率的一大弊病。

#### 七、調查權之缺乏

綜觀世界各國，對於金融犯罪的防制不遺餘力，以單一監理機關之英國言，於其金融服務暨市場法中對於金融服務管理局（Financial Services Authority, FSA）所擁有的調查權於法案中明文賦予，其調查權的內涵，不但有資訊蒐集權，甚且對於調查行為有明確界定，甚而該金融調查人員可持搜索票進入處所搜索，<sup>27</sup>以便能符合於金融服務暨市場法中所明確訂定的監理目標—降低金融業參與犯罪之程度；又在多元監理機關之美國，以證券金融監理機關為例—證券管理委員會，依1934年證券交易法（Securities Exchange Act of 1934）二十一條相關規定，為執行證券交易法規之調查及其他程序之進行，證券管理委員會之任何委員或該會指派之任何官員有權辦理傳喚證人、強制其到場、蒐集證據等調查權限。

故在論及我國金融監理體制改革之際，目前現有的金融監理架構下，因主管機關欠缺調查權而無法適時打擊金融犯罪，此亦為我國金融監理制度之缺失。故在金融監理的世界潮流下，行政機關擁有部分調查權為勢之所趨，我國於未來監理架構上應如何因應，實值得注意。

#### 肆、我國金融監督管理架構之未來趨勢

為求探討金融監理架構之未來趨勢，並藉以提出分析與建議，實有必要先行說明行政院金融監督管理委員會組織法草案之主要內容。本文將先針對研擬設計金融監督管理委員會時所生之論爭加以評析；其次，再依照上述草案版本說明未來金融監督管理委員之定位、組織架構、人力資源配置、資金來源與權限範圍，俾使對於該草案的全貌有所瞭解。

## 一、設置金融監督管理委員會之論爭

金融監督管理委員會組織法草案於獲得行政院審議會通過前，由於攸關政府組織再造與行政官僚體系之切身利益，自然受到各界之關切，引發頗多之論爭。主要論爭之所在不外乎：一級制與二級制之論爭、公法人與政府組織之論爭以及執行與管理分合之論爭，茲分述如下：

### （一）一級制與二級制之論爭

首先，在二級制的規劃上，財政部原本規劃參考韓國制度，將金融監理機關設計成兩級制，在行政院下設金融監理委員會，委員會下在設金融總局，做為執行機關，金融總局並定位為公法人機關，預算獨立。惟，財政部於多次研商後，決定採公平會架構，成立一單一金融監督管理委員會，其下不再設金融總局，即將原本的兩級制簡化成一級制。<sup>28</sup>就此，本文持肯定見解，理由如下：

#### 1、二級制的立論有違憲之虞

二級制的立論遭受抨擊最重之處在於：「因為在民主政治之下，政府的公權力行使，原本就應該接受民意的監督的，著意的規避，自然值得商榷。有人指出這種做法已嚴重的違憲。」<sup>29</sup>此論點與公法人之性質有關，容後論述。

#### 2、獨立自主的彈性界線

將金融監督管理委員會分成兩級，對於監理政策的執行由金融監督管理委員會的專業人員所組成的執行委員會執行，將可迴避政治力的介入，且基金會之設立與監理費之收入當可使執行委員會自給自足而免於預算法的規範問題<sup>30</sup>，此乃兩級制的立論。然，過度堅持金融監督管理委員會的獨立性，使維持一國經濟體制穩定的金融監督管理委員會失卻民意監督的機制，是否妥適，此舉尚有疑義；又在經費自主性上雖提高，但是否一級制就無經費上的自主性，應為否定論說。故，在獨立自主的彈性界線下，現今一級制的金融監督體制，在經費自主性上，有相對自主權；而定位為政府組織又有民意監督相制衡，故以一級制為妥。

### （二）公法人與政府組織之論爭

金融監督管理委員會的定位究竟是公法人抑或是政府組織，其間論爭主要牽涉公法人與行政組織間的權限與定位不同。<sup>31</sup>主張應以公法人型態論者以為：於

政府組織在造與精簡之原則下，創設一新的政府組織，似有未妥。惟此立論是否足以推翻以政府組織設立之弊端，恐有疑義，故本文亦以採行政府組織之立論為妥，茲說明如下：

### 1.法人組織之規範不完備，易引爭議

金融監督管理委員會的組織形式問題，去年起在國內引發各部會積極探討。財政部此次針對執行單位的金融監督管理委員會重提公法人制度設計，但公法人在國內翻遍立法例，僅農田水利會是法律賦予的公法人地位。公法人組織在國內法律規範並不完善，催生阻力甚多。農田水利會雖有向農民收取費用，乃是因該業務係提供農民灌溉及使用排水設施，與金融監督管理委員會被賦予調查權及檢查權有很大歧異。

### 2.獨立性仍可確保

於行政院金融監督管理委員會組織法草案中規定係採公平交易委員會模式，依大法官會議解釋第四六一號解釋文<sup>32</sup>，肯定公平交易委員會為「依法獨立行使職權之機構」，在此前提下，除法律案、預算案外，其機構首長可不必赴立法院備詢，其獨立性可獲得相當程度的保障。<sup>33</sup>

### 3.政府組織機制的必要性

金融監督管理委員會之設立，為我國金融監督體制改革的一大措施，不論是從行政組織上的統合，抑或試圖將所有法規命令為統合。惟，此項肩負金融監督改革的重責大任，是否自公法人的地位即足以勝任<sup>34</sup>，顯有疑義。故本文以為，金融監督管理委員會，以行政組織之方式設置，除能賦予足夠的權限外，亦可使其受到監督，俾使再造我國金融體系。

## （三）執行與管理分合之論爭

行政院金融監督管理委員會組織法草案在行政院院會審議時見解歧異，主要在於未來金融監督管理委員會職能範圍之界定，而有分離說與合一說之爭論。主張金融政策執行與金融管理分離者以為，金融決策機關應與金融執行機關分離，由財政部負責制訂金融政策，再交由金融監督管理委員會執行。<sup>35</sup>反之，採取合一說者則主張金融監督管理委員會應同時具有決定金融政策與執行金融政策之

職能。本文以為，如將金融監理委員會定位為政府組織，基於下列理由，應以採合一說為宜：

1. 就行政效率面言，金融監督管理委員會政策與執行合一，對一個行政機關而言，是有效的行事方式。<sup>36</sup>行政執行與行政管理對於金融監理制度皆是不可或缺的一環，若兩者集中於一行政機關，則可收行政效率、監理效率提高之效，若分散之，在行政機關冗長的公文往返過程中或者決策者與執行者認知有異時，則對行政效率不可謂之無影響。
2. 各國政經情勢不同，是否可以此引用，仍有待商議。我國是否得仿效外國法制，從於金融監理一元化之大部分國家將執行與管理分立，恐有疑義，蓋各國政經情勢不同，是否得全盤引用外國法制，需有相似的背景、政經情勢才可為考量。
3. 若將執行與管理分立，在行政責任的歸屬上，恐權責不清，蓋金融政策的擬定必須透過金融管理來落實；而金融管理必須透過金融政策的制訂才能有所依歸，兩者之間相輔相成，若分立，一旦出現金融危機或者金融風暴，很難追究其權責。
4. 就實際運作面言，以出席財金會議的實際運作面，而對於金融執行與管理應採分立，恐立論不強，查行政院金融監督管理委員會組織法草案第六條第一項之規定，九名委員中之六名，其中有由財政部次長兼任。故若國際財金會議需指明由財政部出席，次長本身亦為金融監督管理委員會委員，由其代表出席對於金融政策亦有瞭解；若不指明，由金融監督管理委員會主任委員出席即可，故實際運作上不會發生困難。

## 二、金融監督管理委員會之定位

在行政院金融監督管理委員會組織法草案總說明中，已明示我國金融監督管理制度的改革方向，其一為「新成立之金融監督管理機關組織獨立並提升監理層級」。因如日、韓等國之金融監督管理體系由財政部獨立出來，設立直屬總理之

獨立監理機關；英國與澳洲則分別由自律團體組織與中央銀行獨立出來，與其他監理機關整合成一新監理機關。<sup>37</sup>

目前於行政院金融監督管理委員會組織法草案中第一條規定：「行政院為有效整合金融監督管理事權，健全金融機構業務經營，以維持金融穩定及促進金融市場發展，特設金融監督管理委員會。」是故，金融監督管理委員會在目前的定位為獨立部會，隸屬於行政院之下。

### 三、金融監督管理委員會之組織架構

在金融監督管理委員會組織架構上，主要分成四個附屬機關，分別為：檢查局、金融局、證券暨期貨局及保險局，及兩個業務單位為研究發展處、國際業務處，另外設有輔助單位：管理室、人事室、會計室、法務室及政風室，分別統合負責總務、秘書、研考、公共關係等業務。<sup>38</sup>對於金融監督管理委員會的組織架構圖如附圖一所示。

### 四、金融監督管理委員會之人力資源配置

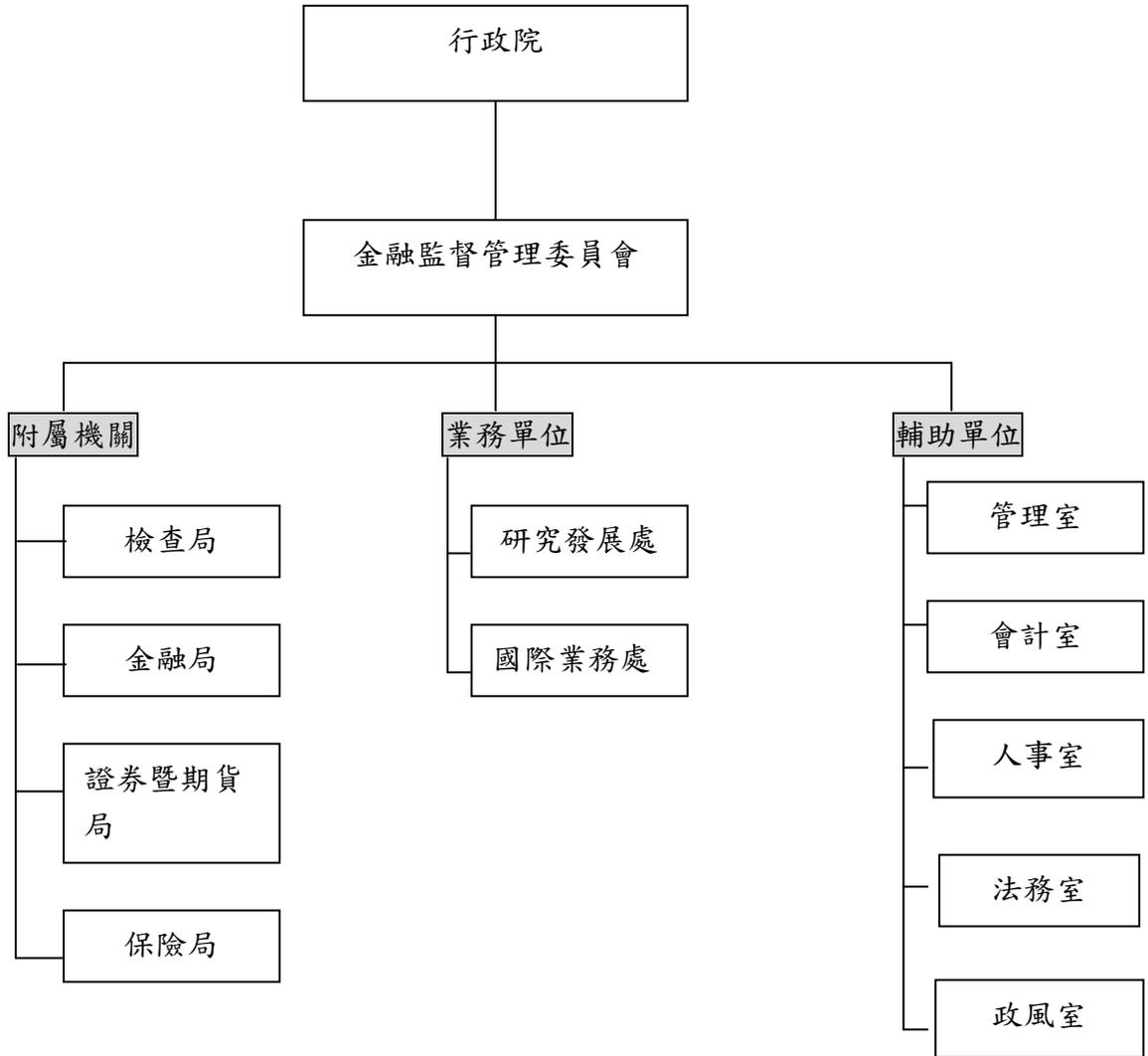
#### （一）運作方式

金融監督管理委員會其運作係以委員會方式運行，具有合議制精神。在整個金融監理政策上，主要透過委員會的方式為決定，以設置委員會九人，決議需有全體委員過半數出席，及出席委員過半數同意。此見諸草案第九條第三項規定：「會議之決議，應有全體委員過半數之出席，及出席委員過半數之同意行之。」

#### （二）委員資格

而其委員的資格，為確保其獨立行使職權，俾使涉及大眾資金授信及投資的金融事業不為個人、財團及公司的利益所影響，故於草案第七條亦明確規範，本會依法獨立行使職權。本會委員需超出黨派之外，於任職期間不得參加政黨活動。並進一步於草案第六條將隸屬於行政院之下的金融監督管理委員會的成員資格，為明確性的訂定。<sup>39</sup>

附圖一：金融監督管理委員會組織架構



### (三) 人力資源配置

依照草案第十二條第三項之規定，本會及附屬機關編制員額九百人至一千三百人，就第一項各局、處、室之層級、業務性質及權責程度，依職務列等表，妥適配置各官等之人員，訂定編制表。在實際運作方面，依照其草案說明所載，將按現有財政部金融局、證券暨期貨管理委員會及保險司之編制員額，共 632 人，除原金融局、證期會、保險司辦理檢查之人員應移撥至檢查局外，加上接辦現有中央銀行金融業務檢查處及中央存款保險公司檢查處業務所需人力約 308 人，合

計約 940 人，另增設秘書室、人事室、會計室及政風室等單位，及局長、副局長、主任秘書等。預計本會初期預算員額約需 1000 人，中期後隨業務擴大，約需 1300 人。

#### （四）專業人才招聘

鑑於金融監督管理委員會既為行政院所屬政府機關，機關人員的聘用，需具有公務人員任用法的法定要件，取得公務人員資格，此見草案中。惟為因應金融市場發展之需要，人員進用管道宜更為開放，故有明訂不具公務人員任用資格之專業優秀人才也可納入金融監理之行列。故於草案第十七條亦有規定，本會及附屬機關因業務需要，得依聘用人員聘用條例之規定聘用衍生性金融商品、金融資產證券化、投資銀行、融資性租賃、期貨、精算及資訊科技等有專門研究之資深人員一百人至一百五十人。

#### 五、金融監督管理委員會之資金來源

就監理成本的考量，目前我國財政赤字有日益高漲的趨勢，在成本效益的分析觀點下，「使用者付費」為實施金融監理之新趨勢，不但可降低政府支出之成本，亦可使金融市場的管理更有秩序。以存款保險制度為例，歐美日等先進國家，鑒於信用秩序之維護與存款人利益之保障，具有巨大之公共利益，全體金融機構均能同蒙其利，因而認為前項成本應由全體金融機構共同分擔，始符合「使用者付費」之原則，此亦為金融機構在競爭環境中經營存款業務必須承擔之社會責任；不因公營或民營而有別，亦不因規模大小而互異，因此其存款保險制度多規定全體金融機構必須參加，使存保基金得以加速累積，協助維護金融安定。<sup>40</sup>

而於金融監督管理委員會亦然，雖其係政府組織下的機構，基金來源若由政府相關財政支出，應屬當然之理，惟，觀諸英美先進國家之作法，「使用者付費原則」，不但使被監理機關有強烈動機瞭解金融監理的相關措施，增加被監理機關對於金融監理政策的認同感；亦可使主管機關能聘用足夠的人力，降低監理成本，使行政機關有當用則用當省則省之作為，其益處不在話下。然則，我國對於「使用者付費制度」並未建立普遍性概念，因而遂有折衷之舉。即未來金融監督管理基金之收入來源並非僅止於業者之付費，尚包括政府編列之預算。依照本草案第十四條第三項之規定，金融監督管理基金之設置，其收入來源如左：

1. 由政府循預算程序之撥款。
2. 辦理本法第三條所訂業務項目，依法向受本會監督之機構及本會核發證照之專業人員收取之特許費、年費、檢查費、審查費、執照費、罰鍰收入及其他規費。
3. 基金之孳息。
4. 其他收入。

## 六、金融監督管理委員會之職能

依照目前之規畫，未來金融監理委員會職權將採取政策與執行合一原則，其內容將包括調查權、糾正改善權、行政制裁權、輔導權、法令制訂權及緊急處分權。就其主要執掌項目而言，依照本草案第三條之規定，金融監理委員會將掌理下列銀行、證券、期貨、保險等金融法令及政策事項：

1. 關於金融制度及政策事項。
2. 關於金融法令之擬定、廢止及修正事項。
3. 關於金融機構之設立、撤銷、廢止、變更、合併、停業、解散、業務範圍核定等管理、監督事項。
4. 關於金融市場之管理、監督事項。
5. 關於金融機構，及其關係人與公開發行公司之調查及檢查事項。
6. 關於金融涉外事項。
7. 關於違反金融相關法令之取締、處分、處理事項。
8. 其他有關金融之管理、監督事項。

## 伍、評析與建議

按設置金融監督管理委員會之立法理由，在於為推動更廣泛之金融監理改革，有效地整合金融發展政策及監理事權，全面加速金融現代化工程，以因應未來國際金融競爭趨勢。然就我國金融監理現行架構而言，是否必須要將金融監理之事權從財政部獨立出來，方可成就金融監理之效能與效率，不無可議。

質言之，現行金融監理之行政管理權限原本已經統合於財政部之下，只是由保險司、金融局與證券期貨管理委員會分別管理不同金融機構而已。若能將金融檢查權限加以統合，並根據功能性監理之模式加強部門間之溝通，或可因應金融集團所可能造成之監理缺口，又何必大費周章創設一個新的政府部門？另一方面，若金融監理委員會一旦創設，是否必然能提高監理效能？若原本在財政部之各部門間若因本位主義而無法協調，相同人力移至金融監理委員會之下便能克服此項障礙？亦頗令人懷疑。

本文以為，不論監理組織之型態係以單一或複數，均應儘量採取功能監理之模式以提昇監理效能與效率。現行金融監理組織架構上雖有缺憾，但若能在現行體制下針對金檢一元、預算獨立、專業超然、人力資源、金融調查等方面之缺失進行改革，似無必要另起爐灶創設新機關而造成行政管理上之動盪。換言之，上述監理缺失之矯正並非當然必須藉由設置金融監理委員會方可完成。隨者金融控股公司法之「日出條款」訂定，金融監理委員會之設置似乎已是必然趨勢。若如此，本文建議似應另行加強下列事項，俾使金融監理革新之工作更為完備：

#### 一、 保護消費者權益

金融統合監理，所統合的不僅是主管機關在行政組織上統合，於外國立法例，消費者權益之保護向來為其監理目標。於具體落實層面，亦慮及消費者權益，故有將消費者之申訴交由設立統合專責機構處理，以因應金融服務聚合趨勢之下，有別於個別金融業法之消費者保護規範，故在組織法制上亦需論及當不同金融消費者間權益發生衝突之際，尤以金融集團興起之際，金融監理機關如何對於不同的金融消費者提供何種權益之維護亦為金融監理之重心。以韓國為例，其在金融監理局（Financial Services Supervision, FSS）下設有消費者保護部門，處理民眾對金融產業或特定公司之申訴，並提供調解之功能。觀乎行政院金融監督管理委員會組織法草案，僅提及未來金融監理模式係朝向「機構導向管理」逐步進展至「功能監理」，對於消費者保護方面卻未提及，似有遺珠之憾。

#### 二、 評估金融監理效能

「使用者付費原則」已經成為今日金融監理成本劃分歸屬之趨勢。然而，當

監理成本劃分歸屬於受監理之金融機構（使用者）之時，如何以制衡方式，使該項成本發揮最大的效能，亦為完善監理體制所需考量。以英國 FSA 為例，其為非營利機構，量入為出，其所得收入來源皆應使用於金融監理措施。為達經濟效益之高度發揮，其常務董事必須覆核是否有效率使用資源；並規定所研擬之法令必須為成本效益分析；訂定年度經費與年度預算時，應向業者或各界諮詢。

於行政院金融監督管理委員會組織法草案中，僅對金融監理基金之收入來源來源作成折衷規定。至於如何評估該項基金有否達最一定監理效能，卻付之闕如。吾人以為，既然金融監理基金之收入主要來自政府預算與業者所繳交之各類行政規費，除立法機關有權監督該項預算之執行外，付費之使用者自應有權要求監理之品質與效能。若能於草案中課以委員會負有職責覆核金融監管基金之運用狀況與效能，並對受監理業者負有諮詢義務等相關措施，將有利與基金之妥善運用，進而提昇委員會之監理效能。

### 三、修訂舉用人才機制

於金融監理人才的培育上，參酌英國金融服務管理局（Financial Services Authority, FSA）之運作機制，為使其擁有各方面之專才，特別訂定與其他部門之互相轉任之辦法。據保險部門中自財政部轉任之人員表示，除以較優厚條件結算年資外，原享有之退休福利照舊，且轉任後之薪資較原薪豐厚，以此方式使優秀人才願意為金融監理體制服務。

於行政院金融監督管理委員會，亦有對人才轉任部分有所規定，如草案第十四條，對於中央銀行與中央存款保險公司轉任金融監督管理委員會之薪資給予有所合理化之訂定，以吸收更多優秀人才投入金融監理工作，且在草案第十七條對於不具公務人員任用資格之專業優秀人才之納編亦有規範，實為可採。

惟，於公務人員利益迴避條款--「旋轉門條款」，即公務人員服務法第十四條之一：「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。」使行政機關延攬民間人士進入政府服務，抑或有專才之離職政務官員進入政府服務遭遇極大的困難。致使金融監理人才，舉才不易，故是否宜參照美國法制，規定公務人員離開公職體系之後，在一定期限內不可利用原本擔任職務之便，向原單位進行遊說即可，仍值得相關單位研討，以適才其所。

#### 四、加強金融機構自我監理

金融監理體制的變動與在金融市場上運作的金融機構息息相關。惟，金融監理體制的建構並非僅是政府部門之組織設計，亦應包括金融機構之自我監理 (self-regulation)。此種非公共監理(non-public regulation)制度的設計乃是為了因應金融服務專業化、複雜化所造成之監理成本上升。一方面得以使監理符合市場彈性與服務專業，另一方面亦可將監理成本充分地內部化，而不至於轉嫁給外部之消費者與納稅人。此何以各國紛紛加強金融業之自我監理，並鼓勵業者建立自律監理機制。因此，在政府組織設置與加強金融監理體制的同時，亦應盡力協助金融機構提高自我風險監理能力，以完善自律組織的監理體制。

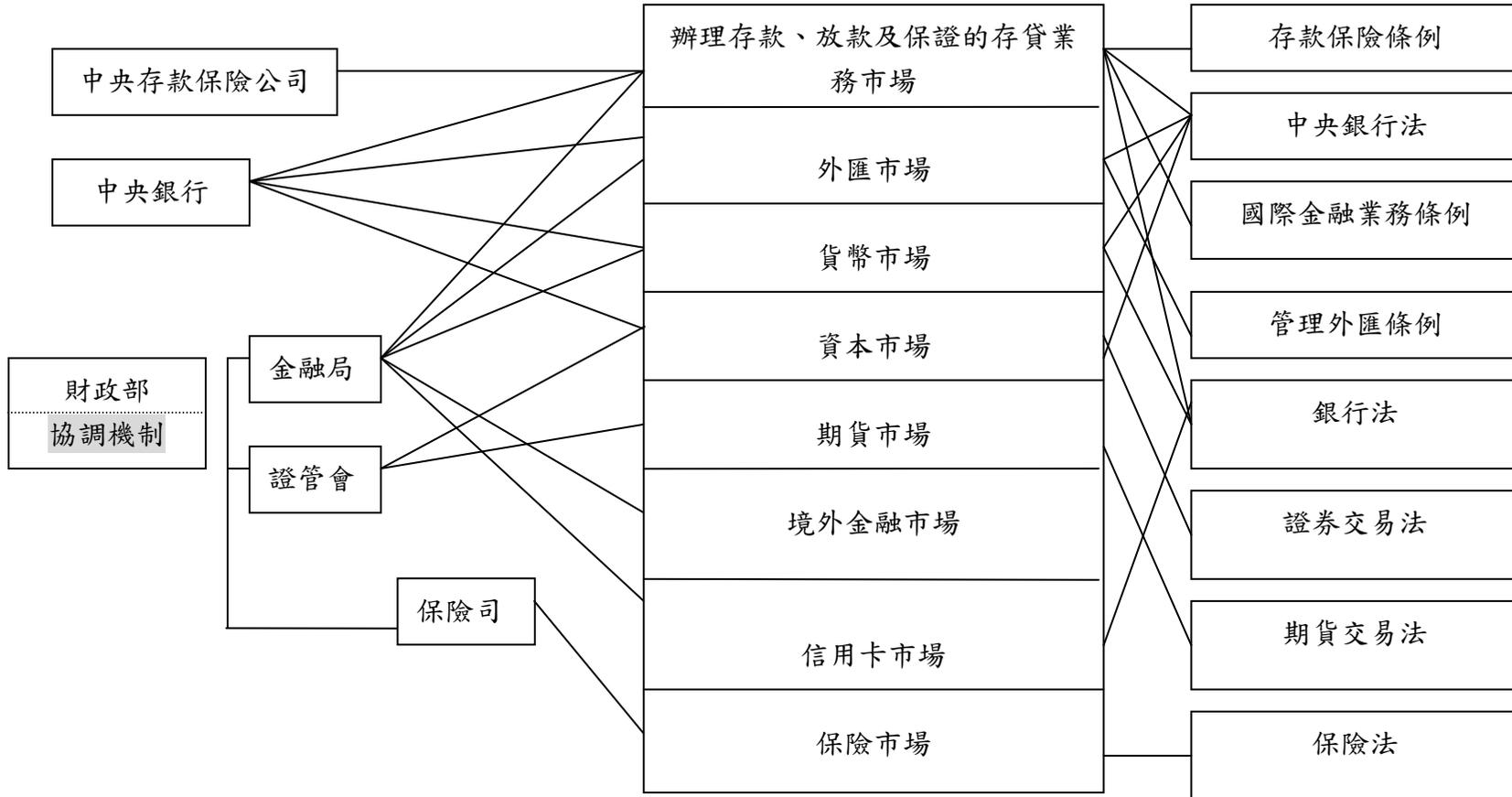
#### 五、加速與國際性標準接軌

金融交易活動全球化與建立在國別基礎上的金融監理制度之間的矛盾日益突出。由於監理法規是以各國法律為基礎的，無法簡單地由一國移植到另一國。又，一國金融操作與金融機構的慣例是長時間發展起來的，要改變它們就必須花費高昂的代價。如此，不同國家、地區之間在金融監理的範圍、資訊揭露及資本標準、金融管制程度等都差別很大，金融監理的制度性落差，造成國際上的監理套利 (regulatory arbitrage) 現象。換言之，若干金融機構利用制度或政策上之差異，將高風險金融業務轉向一些監理技術落後或監理標準寬鬆之地區，其影響層面將不僅止於本地市場、甚至會擴及區域或全球市場。因此，我國金融監理之實施應加速與國際組織之標準接軌，除防免業者進行監理套利之舉，亦可協助本國業者進行國際性營運活動。

### 金融監理機關

### 金融市場

### 金融監理法規



\* 本論文發表於 2001「風險管理與保險國際學術研討會」，國立政治大學，台北，2001/7/7。

\* 林建智，國立政治大學風險管理與保險學系專任副教授。政治大學商學院保險教育研究發展中心主任，英國倫敦大學法學博士。

\* 林蕙玲，政治大學風險管理與保險學研究所碩士。

<sup>1</sup> 詳見阿扁政策白皮書：總體經濟與金融政策白皮書，第四章：建立完善的金融監理制度，

<http://www.chinatimes.com.tw/report/newgov/paper/520-11.htm> 最終瀏覽日：2001/05/05.

<sup>2</sup> 目前我國七大金融集團，首先是政府控制或足以控制的交通銀行、中國國際商銀、世華銀行、三商銀、台企銀、農民銀行「官股集團」及「中華開發集團」；「霖園集團」控有的國泰人壽、匯通銀行、東泰產險並持有玉山銀行、台中商銀；「統一集團」的統一證券及萬通銀行；「中信金融集團」的中信銀、中國人壽、中信證券；「新光集團」則擁有台新銀、新光人壽和台證；「富邦集團」則有富邦人壽、富邦證券、富邦銀行及策略聯盟的花旗銀行。狄幼傑，李誌堅，2001年我國金融控股法的成型及優勢集團，經濟新報 2001年2月28日，<http://www.intertrade.com.tw/report/report06/0022-4.htm> 最終瀏覽日：2001/05/08.

<sup>3</sup> 機構監理(entity regulation)是按照金融機構的類型設立監理機構，不同監理機構分別管理各自的金融機構，但某一金融機構類別的監理主體無權干預其他類別金融機構的業務活動。而功能監理(functional regulation)按照美國前財長羅伯特·魯賓(Robert Rubin)的提法，“是指這樣的監理流程，一個給定的金融活動由同一個監理官進行監理，而無論這個活動由誰從事”。見王松奇、王國言，金融監控體系：國際變革及國內選擇（三），2001年1月10日，

<http://www.etide.com.cn:3001/zhtg/20010112024435.shtml> 最終瀏覽日 2001/05/11.

<sup>4</sup> 李桐豪，從功能性管制觀點探討我國金融監理制度的改革方向，存款保險資訊季刊，第9卷第2期，頁32。

<sup>5</sup> 陸伯言，WTO與我國金融機構合併，<http://ip-148-027.shu.edu.tw/net/Linkage/no.2/2-4.html> 最終瀏覽日：2001/05/08.

<sup>6</sup> 國際上因合併而降低經營成本的案例相當多，如 ABN 與 Amro 的合併案，可節減經營成本 13%，Chase Manhattan 與 Chemical Bank 的合併案，亦可降低經營成本 17%，而在 Bank America 與 Security Pacific 的合併案例中，亦節省成本 15%，參見嚴慶章，從國際金融現代化談我國金融改革之方向，實用稅務，2000年1月，頁48。

<sup>7</sup> 茲舉一例說明之，在外國保險業許可標準及管理辦法第二十六條規定：「外國保險業認許資產減除負債之餘額，未達第八條規定之保證金三倍或低於最低營業所用之資金時，財政部應命其於期限內以現金增資補足之。但外國保險業認許資產減除負債之餘額已達第八條規定最低營業所用資金以上，且及國外本公司財務健全，符合本法第一百四十三條第一項規定者，不在此限。」在此規定中，若其外國保險業為未開發國家，此超國民待遇之規定是否合理，尚須主管機關審慎檢討之，避免將來加入 WTO 後對於金融監理制度造成困擾，有礙我國的金融穩定。

- <sup>8</sup> 許嘉棟，「政策風向球」研討會—金融革新與金融管理，<http://www.tabf.org.tw/seminar/890805-2.htm> 最終瀏覽日：2001/05/09。
- <sup>9</sup> 在野聯盟擔心金融控股公司法若無金融監理委員會組織法配套，將造成更大之金融問題，建議金融控股公司法應設有「日出條款」，明定未來金融控股公司必須延後至金融監理委員會組織法生效後方可實施。見經濟日報 90 年 6 月 27 日。又目前定案為金融控股公司法中訂定之「日出條款」，主要是立法院內部的高度自我期許，以期金融監督管理委員會組織法草案能於下個會期（即十月底）休會前通過，對行政部門則沒有拘束力，即以金監法未獲通過，金融控股公司法仍將於 11 月 1 日如期實施。見台灣日報 90 年 6 月 29 日。
- <sup>10</sup> 林莉蕙等人著，強化我國當前金融監理制度之研究，存款保險叢書之六，民國 85 年，頁 5。
- <sup>11</sup> 詳見行政院金融監督管理委員會組織法草案總說明。
- <sup>12</sup> 就我國現況而言，至民國九十年三月止，目前一般銀行共計 47 家，包括 5 家公營及 42 家民營銀行；中小企業銀行共計 5 家；信用合作社共計 50 家；農會信用部共計 287 家；漁會信用部共計 27 家；票券金融公司計 16 家；信託投資公司共計 3 家；至八十八年底我國財產保險業已領照營業者共計 28 家，其中本國保險業 17 家，外國保險業在台分公司 10 家及保險合作社 1 家；人身保險業已領照營業者共計 33 家，其中本國保險業 16 家，外國保險業在台分公司 17 家。財政部金融局，金融業務概況，詳見 [http://www.boma.gov.tw/index\\_dir04.htm](http://www.boma.gov.tw/index_dir04.htm)，最終瀏覽日：2001/03/18。財政部保險司，保險產業概況，詳見 <http://www.insurance.gov.tw/property/>，最終瀏覽日：2001/03/18。
- <sup>13</sup> 因人力不足，對於金融機構例行性的檢查，乃由財政部委由中央銀行、中央存款保險公司協調核定「金融業務檢查分工方案」，於八十九年一月十九日修正，故財政部所檢查之對象為：1、民國八十年以後新設之商業銀行。2、民國八十年以前設立之部分本國銀行、信託投資公司及外國銀行在臺分行。3、全體保險業（由保險司負責檢查）及證券金融公司（由證券主管機關負責檢查）。4、依銀行法等規定單獨或會同中央銀行辦理檢查者。
- <sup>14</sup> 在財政部委託中央銀行檢查金融機構業務辦法及中央銀行檢查金融機構業務辦法第二條規定：「財政部委託中央銀行檢查之金融機構如左：1、商業銀行。2、儲蓄銀行。3、專業銀行。4、信託投資公司。5、外國銀行。6、信用合作社。7、農漁會信用部。8、保險公司之授信部門。9、票券金融公司。10、證券金融公司。11、郵政局之郵政儲金匯兌部門。12、其他依法律設立之金融機構。」明確訂定中央銀行之檢查權行使對象。
- <sup>15</sup> 林維義，金融預警制度之建立對強化金融監理與存保機制功能之探討，存款保險資訊季刊，民 89 年 12 月，頁 1-2。
- <sup>16</sup> 存款保險條例第二十一條規定：「中央存款保險公司必要時，得報請主管機關洽商中央銀行核准後，檢查要保機構之業務帳目，或通知要保機構於限期內造具資產負債表、財產目錄或其他報告。中央存款保險公司，得依前項檢查結果或報告資料，對要保機構提

---

出改進意見，限期改善；逾期不改善者，得報請主管機關處理。」

<sup>17</sup> 其對象包括：1、依「存款保險條例」第二十一條規定報請財政部洽商中央銀行核准辦理者。2、已參加存款保險之基層金融機構（含信用合作社及農、漁會信用部）。3、原為合作金庫所檢查且未參加存保之基層金融機構，暫由中央存款保險公司負責其金檢工作。4、其他經財政部、中央銀行、中央存款保險公司洽商決定者。

<sup>18</sup> 殷乃平，金融監理制度的檢討與建議，台北銀行月刊，第 27 卷 10 期，頁 18。所謂的金融行政管理權包括金融機構營業執照的核可與撤銷權、金融法規的制訂權、金融管理權與行政處分權。

<sup>19</sup> 蕭文生，中央銀行與金融監理—自法律觀點談起，民國 89 年，元照出版社，頁 164-165。

<sup>20</sup> 監察院財政及經濟委員會編印，近年來我國發生之金融危機專案研究調查報告，民國 89 年，頁 179。

<sup>21</sup> 張冠群，論保險業與其他金融行業組織上結合之監理，國立政治大學風險管理與保險學研究所，民國 89 年，頁 235。

<sup>22</sup> 以郵政儲金匯業局為例，其分支機構遍佈全國，除了郵政劃撥、匯兌外，也可辦理存簿儲金、支票儲金、定期儲金、劃撥儲金，還有郵政壽險業務。郵政儲金匯業局吸收的存款轉存中央銀行可以獲得利息差，部分存款也可投資指定之有價證券，因此在政府的政策支持下，郵政儲金匯業局跨存款、人壽保險業務又無資本適足率或其他限制，形成較其他金融機構之優勢。同註 4，頁 32。

<sup>23</sup> 同上註，頁 31。

<sup>24</sup> 以美國為例，1980 年代初有 14,500 家銀行，1998 年底僅剩 9,200 多家，可見金融大型化、業務多樣化已是大勢所趨，也是金融機構提高競爭力、獲利能力的重要方式。而我國金融機構自 1995 年起開始掀起一陣購併的風潮。見經濟研究處，一九九九年國內經濟金融情勢回顧與展望，中國商銀月刊，民國 88 年 12 月，頁 13-14。

<sup>25</sup> 此項協調機制由財政部政務次長擔任召集人，財政部主秘擔任執行秘書，協調機制成員尚包括財政部常務次長、金融局局長、保險司司長、證期會主委。見網路家庭新聞，財政部內部啟動金融集團監理協調機制，2000 年 11 月 21 日。

<http://news.pchome.com.tw/times/finance/20001121/index-20001121190606015803.html> 最終瀏覽日：2001/05/11

<sup>26</sup> Richard K Abrams and Michael W. Taylor, IMF Working Paper, Issues in Unification of Financial Sector Supervision,p5.

<sup>27</sup> Financial Services and Market Act 2000 §165-177.

<sup>28</sup> 自由電子新聞網，金融監理一元化，將簡化成一級制。2000 年 8 月 19 日，<http://www.libertytimes.com.tw/today0819/today-el.htm> . 最終瀏覽日：2001/05/04

<sup>29</sup> 殷乃平，金融監理委員會應增聘非公務人員，聯合新聞網，2001 年 3 月 31 日，<http://192.192.148.27/news/2001/03/31/2001-0331u42.html> 最終瀏覽日：2001/05/06

- <sup>30</sup> 邱靜玉，金融革新與金融監理一元化，2001年1月31日，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/090/c/FM-C-090-011.htm> .最終瀏覽日：2001/05/03
- <sup>31</sup> 所謂公法人，在我國法制上的資格賦予與大陸法系國家相較，有顯著不同，我國現行制度甚為嚴格，除國家外，我國法制下之公法人分為兩類，一係地方自治團體性質之公法人，一係其他公法人。在其他公法人之界定上，必須構成原資格的取得具有強制性、有行使公權力之權能、得為權利義務主體者，目前我國僅有農田水利會屬之。而所謂行政組織，乃以憲法及法規為依據而成立，為管理國家事務之核心，實現國家目標之最主要手段，對其他社會單位或組織體而言，具有監督及協調之功能。吳庚，行政法之理論與實用，民國89年，三民書局，增訂六版，頁161。
- <sup>32</sup> 大法官解釋第四六一號：「..鑑諸行政院應依憲法規定對立法院負責，故凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法律獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會依憲法第六十七條第二項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務。」
- <sup>33</sup> 我國新聞，金融監理機構應早日獨立運作，2001年1月11日，<http://www.tsen.com.tw/news/comment/c900111.htm> 最終瀏覽日：2001/05/07.
- <sup>34</sup> 經濟日報，金融監理機構的再造必須儘速定案，2001年3月30日，<http://3info.virtualave.net/database/28msg/323.html> . 最終瀏覽日：2001/05/07
- <sup>35</sup> 主張分離說之理由有二：一為從外國立法例而言，目前國際上除日本外，其他採取金融監理委員會組織的八個國家，金融監理的決策權都放在財政部門。另一方面，就實際面而言，在金融與財政政策出現異見時，協調的層級勢必拉高，且當出席國際財經會議由各國財政首長共同討論金融政策交換金融制度的意見，已是慣例，若財政首長無金融決策權，勢必甚難暢所欲言。中央日報，立委質疑金監法消滅財部決策權，2001年3月29日，<http://tw.yahoo.com/headlines/010329/busi/cdn/900329j9htm.html> 最終瀏覽日2001/05/09；中時電子報，金委組織法政院闖關失敗，2001年3月24日，<http://ctnews.yam.com.tw/news/200103/22/118920.html> . 最終瀏覽日2001/05/09；決策與執行合一須防關說更易，中國時報13版，2001年3月29日。
- <sup>36</sup> 中時電子報，院版金監會組織法財部不表認同，2001年3月39日，<http://news.sina.com.tw/sinaNews/chinatimes/teFinance/2001/0329/3050623.html> . 最終瀏覽日：2001/5/10.
- <sup>37</sup> 行政院金融監督管理委員會組織法草案總說明，頁3。
- <sup>38</sup> 在中央政府機關組織基準法草案中，為達到架構明確，對於各層級體系有明確規範，在該科層式的行政組織架構中，局、署為三級機關的定名，處、室為各級機關輔助單位之用，屬於機關內部層級，得因應機關性質與業務需要彈性調整之。
- <sup>39</sup> 按行政院金融監督管理委員會組織法草案第六條第一項規定：「本會置委員九人，任期四年，任滿得連任，委員中一人為主任委員，

---

特任，綜理會務，執行委員會之決議，對外代表本會；二人為副主任委員，襄住主任委員處理會務，一人職務比照簡任第十四職等，一人職務列簡任第十四職等，不受任期四年之限制；其餘六位委員中，二人分別由財政部次長及中央銀行副總裁兼任，依其本職任免；另四人職務比照簡任第十三職等，其中二人於本會成立時任期二年。委員之任命均由行政院院長提請總統任命之。」第二項規定：「本會委員之任用，應具有法律、經濟、金融、財稅、會計或管理等相關學識及經驗。」第三項規定：「委員出缺時，其繼任人之任期至原任期屆滿之日為止。」第四項：「本會委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額之二分之一。」

<sup>40</sup> 林維義，從加拿大存款保險制度談金融監理改制，出國報告，[http://www.cdic.gov.tw/report1\\_f.html](http://www.cdic.gov.tw/report1_f.html) 最終瀏覽日：2001/05/09