



# 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

## 金融統合監理架構之研究

### A Comparative Study of Structure for The Consolidation in Financial Regulation

計畫編號：NSC 89-2414-H-004-069

執行期限：89年8月1日至90年7月31日

計畫主持人：林建智 政治大學風險管理與保險學系

E-Mail: [jjlin@nccu.edu.tw](mailto:jjlin@nccu.edu.tw)

#### 一、中文摘要

隨著金融服務之自由化與國際化，金融集團之影響力已經逐漸擴充至全球各地之金融市場。今日國際間合縱連橫之金融集團，傳統之單獨(solo)監理模式似乎已經難以有效因應。所衍生之法律與監理問題，不僅常形成金融監理上之重疊或死角，更可能導致金融市場之不安定，甚或危及整體國民經濟之安全。因此，如何採取統合(consolidation)方式有效地監理金融集團之營運，成為各國金融主管機關所面臨之重大挑戰。

為有效統合金融監理政策及事權，全面加速金融現代化工程，因應未來國際金融競爭之趨勢，政府乃研擬規畫成立金融監督管理委員會。本研究發現，現行金融監理組織架構雖有缺憾，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部門之動盪。然而，隨著金融控股公司法之開放設立，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。

關鍵詞：金融監理、監理架構、金融監督管理委員會、金融集團、統合監理

#### Abstract

The growing emergence of financial conglomerates and the blurring of distinctions between the activities of firms in each financial sector heighten the need for co-operative efforts to improve financial regulatory effectiveness. Not only structural operation of financial institutions may cause overlapping or gray areas under the traditional mechanism of financial services regulation, but also it may even endanger the steadiness and security of financial markets. With respect to the increasing legal and regulatory issues stemming from the global operation of financial conglomerates, the traditional "solo" approach in financial regulation is no longer sufficient. Under such circumstances, the consolidation in financial regulation becomes an alternative for the financial regulatory agencies in most jurisdictions.

To undertake the task of financial modernization and regulatory reform, the Administration in Taiwan proposed to incorporate several financial regulatory authorities under the Ministry of Finance into one new agency – the Financial Supervisory Board. It is observed in this project that replacing the current MOF structure with the proposed new agency seems not so urgent if certain regulatory failures can be resolved, such as the lack of independency and investigation powers. After the approval of the Financial Holding Company Law, it is expected that the Law for the new Board is to be approved soon due to certain political concerns. If that is so, the followings are

suggested to observe and supplement under the new structure: namely, consumer protection, performance assessment, human resource arrangement, self-regulation mechanism and international connections.

**Keywords:** financial regulation, regulatory structure, Financial Supervisory Board, financial conglomerate, consolidation in regulation

## 二、緣由與目的

隨著金融服務之自由化與國際化，金融集團之影響力已經逐漸擴充至全球各地之金融市場。今日國際間合縱連橫之金融集團，傳統金融監理體系似乎已經難以因應。其所衍生之法律與監理上之問題，亦常形成各國金融監理之重疊或死角。其結果，將可能導致一國金融市場之不安定，甚至危及整體國民經濟之安全。

綜觀我國現行體制，財政部實為金融監理之最高統合監理機構。然而，其下轄之保險司、金融局與證管會之間，常因本位主義及專業領域之限制，較難密切地合作協調或保持溝通彈性。雖然，傳統上由個別監理機關單獨(solo)實施監理之監理模式，仍是金融監理市場之基本型態。然而，若同時涉及不同金融市場之事項，似應兼採全面性之統合(consolidation)以為輔助。因此，如何加強各監理機關部門間之合作，包括監理資訊之相互流通，監理施行之互為支援，甚至組成跨部門之監理官會議以商討因應對策，乃當前極為迫切之需要。

為求取經費預算之獨立性、維持監理上之超然性，並達成統合監理之效率性，我國財政部擬仿效英、日、韓等國成立單一金融監理機構，調整現有之監理架構。依照目前之規畫，擬將下轄之金融局、證券期貨管理委員會與保險司自財政部獨立而出，另行成立所謂之「金融監理委員會」負責統合掌理所有金融監理事宜。然而，此一規畫中之新設機構，面臨許多潛在之問題。例如，在業者付費之前提下，如何維持金融監理官應有之獨立性與公正性？是否有另起爐灶或疊床架屋之嫌？與我國

行政組織架構有無扞格不入之處？諸如此類之問題，實有深入研究之必要。

## 三、結果與討論

按金融監督管理委員會組織法草案之立法理由，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。然而，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，方可完成金融監理之效能與效率？不無可議之處。質言之，現行金融監理之行政管理權限原已歸屬於財政部而由保險司、金融局與證券期貨管理委員會負責執行；若能金融检查工作加以統合，並依據功能性監理之模式加強部門間之溝通，再賦予「準司法權」性質之調查權限，應可因應金融集團或金融控股公司所造成之監理缺口，似無必要創設一個新的政府部門？從另一方面言，金融監理委員會一旦創設，是否當然就會提高金融監理效能？財政部移至金融監理委員會之人員是否便能加強橫向溝通以杜絕監理死角？亦屬值得深思之問題。

本研究發現，我國現行金融監理體制存有下列缺失，包括：監理權責單位分歧、金融檢查制度效率不彰、各種金融監理水平不一、監理缺口之顯現、監理成本負擔與效率、與金融調查權之缺乏等。於比較其他國家制度後，本研究發現不論是單一(single)或複數(multiple)之監理機構，皆應採功能性(functional regulation)監理以提昇監理效能與效率。現行之金融監理體制雖有上述缺失，但若能針對金檢一元、預算獨立、專業超然、人力資源、金融調查等方面之缺失進行革新，似無必要創設新機關進而造成行政管理之動盪。

然而，隨著金融控股公司之陸續設立，於政治考量之前提下，金融監理委員會之設置似乎已是必然趨勢。若如此，本研究建議應加強下列事項，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。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。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。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，付費者自應有權要求監理之品質與效能。若能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。

### (四) 加強金融機構自我監理

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。此種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。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

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，亦可協助本國業者進行國際性營運活動。

## 四、成果自評

就本計畫之實際成果而言，除因研究方向之調整而省略部分國際組織之文獻外，其他項目皆與預期完成項目相符。其次，針對本研究主題，主持人與執行單位曾於八十九年七月間假政治大學舉辦國際研討會，會中邀集國外學者十餘人與國內產官學界專家發表論文參與討論。主持人亦於會中發表本研究之初步成果。就其潛在貢獻而言，除能提供政府政府相關單位進行監理革新時之參考外，本研究之發現或學理論證，亦有助於金融法學之發展。日後，主持人將摘錄本研究之重要內容，分別以中、英文發表於國內外之學術期刊或其他學術出版品。

## 五、參考文獻

### 1、中文部分：

- 王文宇(2000)從我國加入WTO論金融法制之改革。金融研訓季刊，97期。
- 王志誠(2001)企業併購法制與控股公司之創設。月旦法學雜誌，68期。
- 吉餘峰(2000)論西方國家金融監管的新趨勢。財經理論與實踐，21卷106期。

- 朱浩民、陳如芳(2000) 金融機構的合併與跨業經營。實用稅務。
- 何宜慶、王雲(2001) 混業經營與我國金融監管體系的新構想。財經理論與實踐, 22卷109期。
- 李桐豪(1995), 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。
- 李庸三(1999) 台灣金融市場與政策。中國商銀月刊, 18卷6期。
- 林文晃、蔡麗玲(1997) 金融機構金檢費用負擔問題之研究。存款保險資訊季刊, 10卷3期。
- 林正芳(2000) 英國監理機關對金融集團之合併監理。台北, 台灣: 行政院及所屬各機關出國報告。
- 林建智(1997) 保險監理基礎理論之探討。陳繼堯教授退休紀念論文集。台北, 台灣: 繼堯保險基金會。
- 林建智(2001) 論保險監理之架構。台灣, 台北: 風險管理學術研討會論文集。
- 林莉蕙等人著(1996) 強化我國當前金融監理制度之研究。存款保險叢書之六。
- 林維義(1997) 美國金融監理制度與聯邦存款保險制度之探討。存款保險資訊季刊, 10卷4期, 民國86年6月。
- 林維義(1998) 金融監理制度與存款保險制度論述選集。存款保險叢書之五十九。
- 林維義(1999) 金融監理一元化與存保制度定位之探討。存款保險資訊季刊, 第13卷1期。
- 林維義(2000) 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, 19卷5期。
- 姚清瀛(1999) 南韓金融危機與金融改革。國際金融參考資料, 第44輯。
- 范正權(1999) 英國對金融集團之綜合管理及金融監督管理一元化之體制調整。台北, 台灣: 行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書。
- 風險管理與保險學術研討會, 2001 台北, 圓桌論壇: 台灣金融監理之現況與未來。會議紀錄, 政治大學風險管理與保險學系。
- 孫致中等人(1996) 問題金融機構之監督管理。存款保險叢書之五。
- 殷乃平(1997) 金融監理制度的檢討與建議。台北銀行月刊, 第27卷10期。
- 殷乃平(2001) 我國金融在新世紀的新挑戰。華信金融季刊, 13期。
- 財政部金融局—中華民國加強儲蓄推行委員會金融研究小組編印(1999) 我國金融制度與政策(The Modernization of the ROC Financial System)。金融研究參考資料之十七。
- 財政部編印(1998) 金融革新小組報告彙編。
- 張冠群(2000) 論保險業與其他金融行業組織上結合之監理。台北, 台灣: 國立政治大學風險管理與保險學研究所碩士論文。
- 梁成金(1996) 金融管理及銀行內部稽核。金融研訓報導, 第79期。
- 陳志強(2000) 高麗硬漢能否重振昔日雄風—韓國經改現形錄。台灣經濟研究月刊, 第23卷3期。
- 陳俊堅(1996) 金融自由化與金融秩序之維持。存款保險叢書之四。
- 陳春山(1999) 國際金融法論—政策及法制。五南出版社。
- 陳春山(1999) 從美國證管會發展論證券管理之策略(下)。證券暨期貨管理, 17卷8期。
- 陳春山(1999) 從美國證管會發展論證券管理之策略(上)。證券暨期貨管理, 17卷7期。
- 陳春山(2001) 我國推動金融改革及金融控股公司法之成功要素。台北, 台灣: 「金融控股公司與跨業合併法制」學術研討會。
- 陳淑娟(2000) 出席英國金融服務管理局1999年國際研討會報告。台北, 台灣: 行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書。
- 陳瑞(1997) 保險監理。三民書局。
- 陳裴紋(2000) 美國金融服務業現代化法案之內容及其影響。中央銀行季刊, 22卷1期。
- 陳聯一(1994) 美國全國信用合作社管理局以避免停業方式處理問題機構之法規與程序。存款保險叢書之十九。

- 陳聯一 (2001) 英國金融監理一元化與存款保障基金運作現況。存款保險資訊季刊, 14 卷 4 期。
- 曾宛如 (2001) 英國從 SIB 到 FSA 管理之變革。台北, 台灣: 「金融控股公司與跨業合併法制」學術研討會。
- 黃相博 (1999) 我國金融監理制度一元化之法制化研究。台北, 台灣: 國立中正大學法律學研究所碩士論文。
- 黃敏助 (1999) 最適化我國證券監理制度之研究。華泰文化事業。
- 黃達業 (2000) WTO 對我國金融監理與金融業者的挑戰。金融研訓季刊, 97 期。
- 楊雅惠 (2000) 台灣金融監理制度之回顧與檢討。貨幣市場, 第 4 卷第 6 期。
- 楊鈺池 (1998) 韓國金融危機的啟示。經濟前瞻, 第 57 期。
- 經濟研究處 (1999) 一九九九年國內經濟金融情勢回顧與展望。中國商銀月刊。
- 監察院財政及經濟委員會 (2000) 近年來我國發生之金融危機專案研究調查報告。
- 蔡進財 (2000) 金融監理一元化與政府對公營金融機構之管理。華信金融季刊, 第 9 期。
- 蔡增家 (2000) 美國金融改革的政治分析—管制與革新。問題與研究, 第 39 卷 6 期。
- 蔡麗玲 (1998) 英國金融監理改革計畫簡介。存款保險資訊季刊, 第 11 卷第 3 期。
- 鄭雅綺 (2000) 南韓金融體系改革的具體作法與成效—兼述中、韓金融改革成果比較。自由中國之工業, 第 90 卷 1 期。
- 蕭文生 (2000) 中央銀行與金融監理—自法律觀點談起。元照出版社。
- 蕭文生 (2000) 金融監理法制化之研究—以德國法為參考。經社法制論叢, 25 卷。
- 嚴慶章 (2000) 從國際金融現代化談我國金融改革之方向。實用稅務。
2. 英文部分:
- Abraham, K. S. (2000) . *Insurance Law and Regulation*. New York
- Abrams, R. K. and Taylor, M.W. (2000) *Issues in Unification of Financial Sector Supervision*. International Monetary Fund Working Paper
- Brady, J. L. et al (1995) . Karen L Hamilton, *The Regulation of Insurance*. American Canals, Jordi (1997) .*Universal Banking-International Comparisons and Theoretical Perspectives* .New York
- Carmichael, Jeffery (2001) .*Options for Financial Regulatory Structure*.2001 Risk Management and Insurance International Conference.
- Ettlinger, K. H. et al (1995) *State Insurance Regulation*.American
- Garner, B.A. (1999) . *Black's Law Dictionary* .7Ed . West publishing Co.
- Gart, Alan (1994) .*Regulation, Deregulation, Reregulation—The Future of the Banking, Insurance ,and Securities Industries*. American
- Gleeson, Simon (1999) . *Financial Service Regulation :The New Regime*. Sweet&Maxwell.
- Goodhart , Charles et al (1998) *Financial Regulation—Why, how and where now*. Bank of England.
- Llewellyn, David (1999) .*The Economic Rationale for Financial Regulation*,Occasional Papers Series. The Financial Services Authority .England.
- McDowel, Banks (1994) . *The Crisis In Insurance Regulation*. Quorum, London
- Risk Management and Insurance International Conference, Taipei, (2001), *The Future of Financial Regulation in Taiwan*, Conference Proceedings, National Chengchi University (NCCU)
- Shim , Young (2000) . *Korean bank regulation and supervision : crisis and reform*. Hague, The Netherlands ; Boston, Mass.
- Shim , Young (2001) .*Korean Financial Regulatory and Supervisory Structure and Lessons from the Korean Experience*. 2001 Risk Management and Insurance International Conference.
- The Financial Services Authority (1999) .*The Financial Services Authority—A short guide to our preparations for the new regulatory*

*regime*. Landon

The Financial Services Authority  
(1999) *The Rationale for a Single  
National Financial Services Regulation*.  
FSA Occasional Papers in Financial  
Regulation . England.

The Financial Services Authority  
(2000) *Financial Services Authority-- A  
New Regulator For The New Millennium*.  
England.

Walker, George (2001) *United Kingdom  
Banking and Financial Services  
Reform* .2001 Risk Management and  
Insurance International Conference.

3、電子資料：篇幅所限，於此省略