

國立台灣大學法律學研究所碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis

論金融監督管理委員會之組織法制

A Study on Organizational Law of Financial

Supervision Commission and its Related Regulations

戴敬哲

Ching-Che Tai

指導教授：陳志龍教授

Advisor : Tze-Lung Chen, Professor

中華民國 97 年 6 月

June, 2008

謝 辭

自到台北就讀大學轉眼間已過了九個寒暑，總算完成了碩士學業，即將告別學生生涯，內心不免百感交集。感謝父母親無怨無悔地栽培與包容，以及家人的支持，雖然有時深切的關心不免也同時讓我感受到壓力，但也因為如此才能讓我堅持完學業。

本篇論文有賴恩師陳志龍教授平素即予以法學上之啟發，並於論文之寫作過程中加以點撥指引，並感謝林國全教授與陳顯武教授慨然應允擔任口試委員，且撥冗審閱論文，提供許多珍貴的意見，方得以見世。附帶一提，在大學時修習林國全老師開設的證券交易法課程，之後能順利考取經濟法組，也是從中受益良多之緣故。

感謝季緯、偉成於口試時提供援手，幫忙我處理一些瑣事。還有興弘、美蕙、奕竹提供外文上之諮詢協助，也祝興弘、美蕙能順利申請到心目中理想的學校而出國深造。另外，有幸成為經濟法組的一員，令我於學習法律的路途上有所成長，尤其訢慈姊對大家都很照顧，也多謝頌翰與我一起在研究室相互砥礪，而使論文得以及時完成。

總之，感謝生命中的每個人，而千言萬語皆不足以表達對所有人的感謝，一切皆蒙主的眷顧與祝福。

敬哲 謹誌

2008年7月

台大法學院研究大樓

論 文 摘 要

金融之功能在於將資金剩餘者之閒置資金轉由資金需求者運用，因而能發揮改善資源配置效率之效果，則金融體制之健全即深切地影響國家整體之經濟發展，故追求「金融穩定」已成為工商國家施政主要目標之一，而金融監理之最主要目的即為維護金融穩定，且於現代金融體系中，以國家公權力介入私經濟行為之金融監理制度，已屬維護金融穩定所不可或缺之機制之一。

金融監理組織法制部分所牽涉之議題包含組織法、行為法、作用法等層面，其中組織法為金融監理機關之建立依據，涉及獨立性、監理組織建置模式（分工監理或一元監理）、內部組織結構等，至於行為法與作用法則涉及監理機關之權限範圍，以及如何界分金融監理機關與其他機關之權責等問題。金融監理可分為金融管理與金融監督兩個不同之部分，前者屬於「總體面」之管制，而後者則為「個體面」之控制措施，然「防弊」重於「興利」皆係監理者行使管理與監督事務所應秉持之原則，且管理事務與監督事務皆有獨立化之需求，然若立法不接受管理獨立之概念，則宜考慮採行純粹監督機關之建制，另必須強調的是，獨立化與制衡機制相互間實為相輔相成而非互斥關係。

金管會之設立除係基於金融監理一元化外，同時亦有意藉此使監理機關獨立化，然而立法上之獨立保障規範與制衡規範皆欠缺明確性，導致金管會似乎僅係空有獨立機關之頭銜，而金管會內部組織結構方面，除存在獨任制與合議制之爭議外，採行機構監理模式是否適當亦存有不同之看法，又權責明確程度對監理機關之獨立性與監理目的之完成度息息相關，而此主要涉及與其他機關之權責界分以及行政委託之問題，監理一元化後固然已消除不少權限重疊之現象，然目前金管會與部分機關間之權責仍有待釐清，整體而言，金管會組織法制上之缺失似乎與法律明確性不足脫不了關係。

關鍵字：金融監理、管理獨立、監督獨立、監理一元化、金管會、權責界分、行政委託



Abstract

The major function of banking and capital markets is enabling those who use the idle capital in the market, thus enhancing the efficiency of the allocation of resources. Thereof, a state's overall economic development is highly affected by stability of banking and capital markets. To built-up a stable banking and capital markets becomes one of the foremost goals for developing and developed countries to pursue. The primary aim of financial supervision is to maintain financial stability. States through application of authorities to intervene the private economic transactions in the current banking and capital markets becomes an indispensable mechanism to maintain financial stability.

The issues are related to the regulations of financial supervision institutions, which covering the aspects of organization laws, proceeding laws, and executive laws. Amongst those, organization laws are the constituent instruments of financial supervisory agencies and pertain to such issues as independency, the models of supervisory organization (distributed supervision or unitary supervision), and the internal organizational structures. Proceeding laws and executive laws demarcate the power and the responsibilities of supervisory agencies. Financial supervision can be divided into two fields, the first of which is financial management that involves "macroscopic" measures, and the second is financial supervision in its narrow sense that involves "microscopic" measures. However, the major principle of two fields: "flaw prevention" shall always precede "profit boost". Additionally, both financial management and financial supervision require being independency. However, if the legislature cannot accept the concept of independent management, then have to consider setting up an institution of a pure supervisory agency. In the mean time, it shall be elucidated that independency and check-and-balance are actually complementary rather than contradictory.

To vest supervisory agencies with independency is one of the purposes of establishing the Financial Supervisory Committee while the unitization of financial supervision is another. Nevertheless, the prescriptions of independency and check-and-balance are ambiguous in the current legislation. The Financial Supervisory Committee is thus merely purported to be an independent agency. As to the internal organizational structure of the Financial Supervisory Committee, the existing disputes concerning single or collective leadership and debates of whether adopt institutional supervision or not. The determinacy of power and responsibilities closely relates to the

independency of the supervisory agency and the success of supervision. This pertains to the division of power and responsibilities between the financial supervisory agency and other agencies as well as issues of entrusting administrative authority to private agencies. Although the unitization of supervision has indeed eliminated many problems resulted from overlap of authority, the power and responsibilities of the Financial Supervisory Committee and a few other agencies still demand exposition. By and large, the drawback of the law of the organization of the Financial Supervisory Committee nests in the law's ambiguity.

Keywords:

Financial Regulation and Supervision; Regulatory Independency; Supervisory Independency; Unitization of Supervision; Financial Supervisory Committee; Division of Powers and Responsibilities; Trust of Administrative Authority



論金融監督管理委員會之組織法制

目 次

第一章、緒論.....	1
第一節、研究動機.....	1
第二節、研究範圍與研究方法.....	3
第三節、論文架構.....	4
第二章、金融監理之本質.....	7
第一節、金融監理之定義.....	7
第二節、金融監理之主要目的.....	11
第三節、金融監理之必要性.....	15
第四節、金融管理與金融監督之權力性質.....	22
第一項、各種國家權力之特質.....	22
第二項、金融監理之權力性質.....	24
第一款、金融管理之權力性質.....	24
第二款、金融監督之權力性質.....	25
第三款、權力性質轉化之可行性.....	27
第一目、金融管理轉化為立法權之可行性.....	28
第二目、金融監督轉化為司法權之可行性.....	28
第三目、金融監督轉化為監察權之可行性.....	29
第三項、小結.....	31
第三章、金融監理組織獨立化之必要性.....	34
第一節、獨立行政機關之沿革.....	34
第一項、美國—獨立管制委員會.....	35
第二項、德國—公法人.....	36
第三項、法國—委員會.....	40

第四項、我國一委員會.....	41
第二節、省思獨立行政機關存在之理由.....	44
第一項、專業性.....	44
第二項、中立性.....	45
第三項、尊重社會多元價值.....	48
第四項、穩定性.....	49
第五項、小結.....	50
第三節、金融監理組織獨立化之理由.....	51
第一項、金融監理之專業性需求.....	51
第二項、金融監理之中立性需求.....	52
第一款、歷史經驗.....	53
第二款、金融監理事務與貨幣政策之相似性.....	54
第三款、政治干預監督之影響.....	56
第三項、金融監理之穩定性需求.....	57
第四項、小結.....	58
第一款、管理獨立（regulatory independence）.....	59
第二款、監督獨立（supervisory independence）.....	60
第三款、獨立與權力制衡相互配合.....	62
第四章、監理整合之分析.....	66
第一節、金融監理組織之建制模式.....	66
第一項、機構監理模式（Institutional Superviseon）.....	67
第二項、方針監理模式（Supervision by Objectives）.....	68
第三項、功能監理模式（Functional Supervision）.....	69
第四項、一元化監理模式（Single-regulator Superviseon）.....	72
第五項、小結.....	72
第二節、監理整合之爭議.....	73
第一項、監理整合是趨勢？.....	73
第二項、支持監理整合之理由.....	76

第一款、提升對於金融集團監理之有效性（effectiveness）與效率（efficiency）	76
第二款、金融政策能即時反應市場變動，並對金融系統為全盤性之考量	77
第三款、降低監理套利（regulatory arbitrage）之可能性	78
第四款、確保監理者之競爭中立性（Competitively Neutral）	78
第五款、使權責界分更加明確	79
第六款、降低管理捕獲、企業捕獲或機關捕獲之可能性	79
第七款、有利於消費者保護	79
第八款、規模經濟（economies of scale）與範疇經濟（economies of scope）	80
第三項、反對監理一元化之理由	80
第一款、組織調整程序造成監督空窗	81
第二款、易生官僚化之流弊	81
第三款、目的衝突與目的不明確	82
第四款、機構類別或功能之劃分仍具意義	82
第五款、協調合作之改善有多種途徑	83
第六款、消費者誤解	83
第七款、規模不經濟（diseconomies of scale）	84
第四項、小結	85
第三節、多樣化之一元監理	87
第一項、各國一元監理機關之權限概述	87
第一款、金融管理事務	88
第二款、金融監督事務	89
第三款、其他附隨性事務	91
第四款、小結	92
第二項、誰主一元監理？	93
第一款、央行適合兼任監理者之理由	95
第一目、專業性	95
第二目、獨立性	96
第三目、事權統合	96
第四目、無礙於央行原本之職責	97
第二款、應另行設立監理機關之理由	97
第一目、目的衝突	97

第二目、信譽風險（reputation risk）	98
第三目、避免濫權	99
第四目、央行專業性不足.....	99
第三款、小結.....	99
第五章、金管會之組織架構檢討.....	101
第一節、我國監理一元化之背景	101
第二節、金管會之獨立性檢討	103
第一項、現行法對金管會之獨立保障規範.....	103
第一款、機構獨立—獨立機關.....	104
第二款、人事獨立—任期保障.....	105
第三款、功能獨立—獨立行使職權.....	106
第四款、財務自主性—金檢付費與監理基金.....	108
第一目、金管會之經費來源.....	109
第二目、監理基金之合憲性與合法性爭議.....	110
第二項、現行法對金管會之外部制衡機制.....	113
第一款、國會監督.....	114
第二款、行政監督.....	115
第三款、糾正、糾舉與彈劾	117
第四款、司法監督.....	117
第五款、公眾監督.....	118
第三項、現行獨立保障規範之缺漏.....	119
第一款、機構獨立.....	119
第二款、人事獨立只存在任命層面.....	122
第三款、功能獨立—法律明確性不足.....	124
第四款、財務自主尚屬遙遠—仍高度依賴預算.....	126
第四項、小結	127
第三節、金管會之內部組織結構檢討	127
第一項、金管會內部組織結構概述.....	128
第一款、委員會.....	128
第二款、機構監理模式為主之四局	129
第三款、其他內部單位	131

第二項、金管會內部組織結構檢討.....	132
第一款、合議制與獨任制之爭議.....	132
第二款、機構監理模式一無可取？.....	133
第六章、金管會之權限與權責界分.....	137
第一節、金管會之職權.....	137
第一項、金融管理事務.....	138
第一款、法規制訂權.....	138
第二款、法律提案權.....	139
第三款、金融制度及監理政策.....	140
第四款、金融政策權限歸屬之爭議.....	141
第一目、由財政部負責金融政策之理由.....	142
第二目、金管會執掌金融政策之正當性.....	143
第三目、小結.....	144
第二項、金融監督事務.....	146
第一款、事前監督—核准、許可權.....	146
第二款、存續監督.....	147
第一目、核准、許可權.....	148
第二目、一般資訊取得權.....	148
第三目、金融交易監視權.....	149
第四目、金融檢查權.....	150
一、對金融機構之檢查.....	151
二、對公開公司之檢查.....	153
第五目、糾正權、行政裁罰權.....	153
第三款、個體金融危機處理.....	155
第三項、其他附隨性事務.....	157
第一款、會計師暨會審制度與金融業務人員之管理監督.....	158
第二款、準調查權.....	160
第三款、洗錢防制.....	162
第四款、消費者保護.....	163
第二節、金管會與其他機關之權責界分.....	163

第一項、金融政策—與財政部	165
第二項、一般金融事業與公開公司之監督	165
第一款、公開公司之監督—與經濟部及各目的事業主管機關....	166
第二款、金融機構之外匯業務監理—與央行.....	167
第三款、金融檢查權—與央行.....	169
第三項、農業金融之監理—與農委會農業金融局.....	171
第四項、準調查權—與檢察機關	175
第三節、行政委託—以會計師與證券交易所為例	177
第一項、專門職業或技術人員—以會計師為例	179
第一款、行政委託之法律依據.....	179
第二款、對會計師之監督（行政委託時）	180
第二項、證券交易所.....	181
第一款、行政委託之法律依據.....	181
第一目、對上市公司監理之法律依據	181
第二目、對證券商監理之法律依據.....	183
第二款、對證交所之監督（行政委託時）	184
第七章、結論.....	187
第一節、金融體系發展前期之金融監理.....	187
第二節、當前我國金融監理組織法制有待改善之要點.....	189
第一項、金融監理組織法制隨金融市場成熟之調整方向	189
第二項、金管會尚未發揮獨立化與監理整合之效用	191
第三節、國際化與資訊化對金融監理之挑戰.....	194
參考文獻	196

圖 表 目 錄

圖一：金融監理之三大面向.....	14
圖二：金融管理與金融監督之權力性質.....	26
圖三：監察體系執掌金融監督事務之假想圖.....	30
圖四：考試院模式：權力相互合作與制衡複雜化.....	32
圖五：中立性之主要作用.....	48
圖六：管理獨立、監督獨立與權力制衡.....	65
表一：機構監理模式、功能監理模式及方針監理模式之比較.....	70
圖七：金融監理整合之國家數量變化.....	75
表二：各國金融監理模式統計表.....	95
圖七：金管會之機構獨立性不明.....	121
圖八：金管會組織結構.....	130
圖九：欠缺透明化機制之立即糾正措施惡性循環流程圖.....	154
圖十：我國金融監理之權責界分&行政委託.....	164
表三：金融機構逾放比統計.....	172



第一章、緒論

第一節、研究動機

於 1990 年代末期，爆發了亞洲金融風暴，我國所受之波及雖然相較下較為輕微，但本身尚面臨「本土型金融風暴」之潛在威脅，因而於 2002 年著手推行金融改革，「金融監理一元化」即為改革重點之一。但自金管會設立迄今約莫四年的時間¹，卻依然陸續發生訊碟案、皇統案台開案、禿鷹案、SOGO 股權案、中信金案、力霸事件等重大弊案，其中更包含金管會內部人員涉嫌不法之情事，則金管會之建制是否發揮提升金融監理事務有效性與效率之作用，即有必要再加以省思。

金融之功能在於吸收個人或企業之間置資金，而提供具其他生產要素而缺乏資本者運用，而能達成改善資源配置效率之效果，但相對地，亦可能發生道德風險與逆選擇之問題，則資源將無法被有效運用，不僅不能提升配置效率，甚而可能連帶扭曲了各種市場之均衡²。雖然公司治理與市場自律亦為維護金融體系健全所不可或缺之制度，但由於金融穩定具有公共財之特性，加上現代金融活動具顯著之外部效果，強調經濟自由而全然仰賴私法自治已不合乎現實情況。所以各國對於金融事業與金融活動皆設有相關法規加以監督管理，而我國憲法§149 亦規定：「金融機構，應依法律受國家之管理。」

隨著經濟自由化與全球化之趨勢，資金之流動於貨幣、財政與各種經濟政策上更形重要，因此金融體制之健全與否直接影響其他各種產業之發展，即深切地

¹ 金融監督管理委員會於民國 93 年 7 月 1 日開始正式運作

² 包含商品市場與生產要素市場

影響國家整體之經濟發展，數年前相繼發生之金融風暴，使各國更加致力於金融監理之革新，追求「金融穩定」已成為工商國家施政主要目標之一。

對於如何金融穩定，則有所謂「金融安全網」之概念，而依據國際清算銀行（Bank for International Settlements, BIS）之定義，典型之金融安全網應包括最後融通者、安全之支付清算系統、審慎的金融監理及存款保險制度³。其中最後融通、清算系統，皆係金融機構產生問題後之補救工作，而存保制度則為危機發生前之風險分散準備措施，所以維護金融市場之健全運作與預防金融機構弊端之發生主要仰賴審慎的金融監理。

我國金融監理預防功能向來不彰，通常都是弊案發生後，才進行調查追溯之工作，然而此應屬於司法機關之職權，金融監理機關雖可以其專業而協助檢調偵查，並非監理機關之主要職責。所以過去我國金融監理機關只著眼於其「附隨性」之職務，但卻忽略本職所在，即「預防金融弊端之發生」與「即時發現金融不法情事」。

由於在金融市場與金融機構國際化之趨勢下，監督標準之制訂亦朝建立國際一般性之基本準則發展。雖然國際標準不當然就是最佳之規範，但若監督標準與國際一般採行之規範有過大之差異時，不僅不利於國內金融產業之發展，亦會增加對跨國企業之監督成本。蓋即使與他國監理機關間建立合作與資訊交流之機制，仍皆須再為大幅之調整方能適用於內國法，也更容易錯失即時應變之時機。故於監督標準以國際化為原則下，亦更加凸顯如何建構組織法制之重要性。

³ 由於BIS所發佈之Basel II（新巴賽爾資本協定），獲得多數工商國家認同採納，且其適用範圍不僅限於銀行，對銀行有一定持股之金融集團皆有適用，故本文採其定義。而對於金融安全網，其他看法如：(1) 國際貨幣基金：金融安全網包括存款保險制度、最後融通者之功能、不良金融機構退出市場機制(Deposit insurance scheme, a lender of last resort facility and effective exit policies for weak financial institutions)。(2) 國際存款保險機構協會：金融安全網係由存款保險機制、審慎的金融監理及最後融通者機制所構成(usually comprises the deposit insurance function, prudential regulation and supervision, and the lender-of-last-resort function.)。(3) Joseph J. Norton, Rosa M. Lastra 及Douglas W. Arner三位學者：整體之金融安全網應設計可預防系統性危機及維持金融穩定，且存款保障制度應為其中一環。參照蔡進財，我國金融安全網建構之歷程與挑戰，存保季刊，2005年6月，12頁。

我國採行金融監理一元化而建立金管會，除欲使金融監理事務得以統合外，並欲藉由一元化使金融監理事務自財政部分離，以期發揮獨立行使職權之作用。但仍陸續發生重大弊案已如上述，所以本文即欲對於金管會之組織法制進行研究探討，以檢討金管會之建制是否有助於發揮防弊之功效。

第二節、研究範圍與研究方法

金融監理涉及實體法、程序法、組織法各層面之規範，例如：金融機構之設立要件、金融預警之財經指標、檢查方法與作業程序、證據保存、委任與委託行政、行政指導、糾正措施等，而本文所欲研究之對象為金融監理組織法制部分，其所牽涉之議題包含組織法、行為法、作用法等層面，其中組織法為金融監理機關之建立依據，涉及獨立性、監理組織建置模式（分工監理或一元監理）、內部組織結構等，至於行為法與作用法則涉及監理機關之權限範圍，以及如何界分金融監理機關與其他機關之權責等問題。

由於關於金融監理組織之比較法制研究，我國相關之文獻尚稱完整，另關於我國金融監理組織發展沿革介紹之文獻亦已相當豐富，故本文不擬將研究重點置於個別外國立法比較法研究與歷史回顧之層面，本文擬試從「本質」之層面出發而對金融監理之組織制度進行探討，即對於金融監理之意義、監理之目的、監理事務之權力性質等問題重新思考，進而對於監理組織法制上之主要議題為研究討論。

根據巴賽爾委員會發佈之有效銀行監督之核心原則（Core Principles for Effective Banking Supervision）⁴，共列示了 25 點有效銀行監督之原則，其中第

⁴ available at <http://www.bis.org/publ/bcbs129.pdf>

一點即提到有效監督之先決條件：「有效之銀行監理系統，應使每個負責監理銀行機構之行政機關有明確的責任及目的方針，且各監理機構應具備運作上之獨立性、適足之資源與妥適的法律架構，……。」⁵，雖此係針對銀行監理機關所提出之建議，然對於所有擔負金融監理職務之機關亦應有所適用，歸納此原則可知關於金融監理組織法制，監理目的之確立、獨立性之保障、權責之明確性皆與金融監理得否落實具高度之關聯性，而此正係本文所將探討之議題。

總之，本文擬先就理論之層面，對於金融監理之涵義與監理之目的加以說明，再以目的為出發點，探究監理事務之權力性質與監理事務獨立化之需求，並對監理整合之現象與理由提出看法，而後再基於理論面所得出之論點，就我國監理一元化後之監理組織法制進行研析，區分為組織架構（即組織法部分）與權責（即行為法與作用法部分）兩大層面，對現行金管會之相關組織法制規範加以詮釋並檢討。



第三節、論文架構

本文主要可區分為兩大部分，第一大部分將先對於金融監理之幾個基本層面之問題重新省思，第二大部分即為對現行金管會之組織法制之探討。

關於金融監理之基本層面部分，本文又再區分為三個部分，首先，將對金融監理之定義予以較深入之剖析，本文並將金融監理區分為金融管理與金融監督兩個層面，又因為目的之確立為制度內容提供方向，故應認識監理之目的為何，方能決定如何制訂監理之規範，當然亦包含監理組織之法制，而由於探討金融監理

⁵ 原文：“An effective system of banking supervision will have clear responsibilities and objectives for each agency involved in the supervision of banking organizations. Each such agency should possess operational independence and adequate resources. A suitable legal framework for banking supervision is also necessary, including……”

之各項問題前，必須先對監理制度之必要性加以確認，所以於對金融監理作定義後，本文將對於此前提事項進行說明，以評斷金融監理制度是否係達成監理目的之不可或缺手段，而於肯定金融監理之需求後，基於三權分立之憲政原理下，進而檢討金融監理事務之權力性質，以作為監理機關組織定位時之考量。

於肯定監理制度存在有其必要，且依金融管理與金融監督事務之性質，於現行之權力分立理論之基礎下，該事務歸由行政權較為妥適，然而強調行政一體有致使監理事務受外力干預而難以達成監理目的之虞，所以第二個部分，將討論到金融監理機關獨立化之必要性，將先對獨立行政機關之發展與建制作介紹，並整理歸納獨立化之理由，進而對金融監理事務有無獨立化之需求加以剖析，除以歷史經驗為參考依據外，並綜合金融管理事務與金融監督事務之性質，分別對管理獨立與監督獨立之需求進行判斷，並同時對於獨立與權力制衡間之關係加以釐清。

第三部分將討論到監理權限分配之問題，將先對監理組織之建制模式作說明，其中一元化監理模式正是監理整合之極致，而我國亦採行監理一元化制度，故次而就監理整合之利弊加以分析，並進而對採行一元化監理模式之各國立法例，其監理機關之權限與央行之角色為簡要性之介紹並加以闡釋。

至於在我國金融監督管理委員會組織法制之部分，本文區分為兩部分作探討，一為金管會之組織架構，另一則為金管會之權責。於組織架構部分，就外部而言，主要係就現行法制對金管會之獨立保障規範與相關制衡規範進行探討，而內部結構方面，即內部如何分配監理權限之問題。關於金管會權責部分，將先對金管會之職權範圍加以說明，而由於權責明確與否，不僅影響監理機關之獨立性，甚且對監理目的之成效亦密切相關，故將進而對金管會與其他機關之權責界分作討論，因行政委託係金管會將監理事務委託私人行使，同樣亦涉及權責認定之問題，本文亦將加以探究。

最後，本文將統整歸納各章節之論述，而提出本文對於金融監理組織法制之各項相關看法，以及對金管會組織法制之建議，作為結論之部分。



第二章、金融監理之本質

本文在探討金融監理組織法制之問題，則首先必須對於「金融監理」之概念加以釐清，故於本章將先界定金融監理之定義，又由於目的為制度之基礎，因此將接著說明金融監理之目的，進而檢視金融監理制度存在之必要性，只有在肯定有建立金融監理制度之必要性後，方能接續探討監理組織建制之問題，因此本章最後即再就理論之層面，對於如何將監理組織於憲政體制下作合理之安排，作初步之思考評估，以作為後續討論之依據。

第一節、金融監理之定義

依據國內傳統文獻一般對於金融監理採廣泛之定義，認為金融監理約可涵蓋三個層面：金融機構本身的自律系統、政府機關之監理、金融市場之制約⁶。雖然這三個層面管控對於金融事業經營與金融市場之健全化都是不可或缺的，但以金融監理加以涵蓋似乎不能彰顯三者各自之特性，而有致混淆之虞，蓋企業自律係屬於內部監控，為「公司治理」之範疇⁷，而政府機關之監理與市場制約固然同屬外部監控，但作用力則有所不同⁸。所以學說有將金融監理定義為：金融主管機關依據法規管理、監督金融機構，使金融業務得以健全經營，維持金融秩序

⁶ 參照殷乃平，金融監理制度的檢討與建議，台北銀行月刊，第 27 卷第 10 期，1993 年 10 月，5 頁；李逸川，淺析金融檢查之理論與實務，法令月刊，第 50 卷第 8 期，1999 年 8 月，35 頁；蕭文生，中央銀行與金融監理—自法律觀點論起，2000 年，初版，元照，135 頁；李紀珠，台灣金融監理體系之改革與建制—我國金融監理機構一元化，台灣銀行季刊，第 54 卷第 4 期，2003 年 12 月，52-53 頁

⁷ 關於我國公司治理之法規研究，可參閱王文宇，新公司與企業法，元照出版，2003 年 1 月，29-186、213-233 頁

⁸ 市場制約係透過自律組織 (Self Regulatory Organizations, SRO) 進行監控，其可反映業者需求，且有效之自我約束機制可減省行政監理資源之耗費，參照賴源河，證券暨期貨業自律機關及其規範之探討，月旦法學雜誌，第 29 期，1997 年 10 月，85 頁

之安定⁹。

本文亦認為所謂監理，應指監理之一方有強制受監理者遵守一定規範之義務，而此即為對受監理者基本權之限制，因此必須符合法律保留原則，監理機關獲得法律授權，並依據法規程序，使金融事業符合實體法規上之要求。所以本文所指之金融監理，係專指以「國家作用力」進行管理監督而言，不過就立法例而言，不全然由政府機關來行使監理職權。

至於金融監理之對象與範圍，前述之學說似乎僅強調對於金融機構之管理、監督，即著重於個體審慎監理部分，但本文認為除個別之金融事業外，凡參與金融市場之行為人與其交易行為，甚至金融市場總體之發展，皆包含於金融監理之範疇內。又金融監理固然為國家公權之作用，但除監理機關外，尚有其他金融監理之參與者，因此監理機關仍應與其合作或聽取其意見，方能更有效達成監理之目的，而金融監理之參與者大致包含以下幾種類型：1. 國際金融組織；2. 立法者；3. 金融事業；4. 其他市場參與者¹⁰。

另外，若由字義上解釋「監理」之意義，若從中文字義上詮釋，可涵攝管理與監督兩個層面，於一般用語上亦常將此二者相互替代使用或併用，至於英文上常以 Supervision 或 Regulation 稱之，一般文獻亦多將 Supervision 與 Regulation 相互替代使用或併用，並未強調區隔二者之不同，不過由於涉及宜由何種國家作用力執行金融監理之問題，且此為本章稍後所欲探討者，所以本文仍先試找出二者間之差別，以便於思考關於金融監理組織之建制方面，是否要將管理與監督作切割。

由於現代金融體系與金融監理制度皆發源於歐美，因此於此先從英文詞彙來

⁹ 參照林莉蕙、孫致中、嚴盛堂、戴志楊、林麗雯，強化我國當前金融監理制度之研究，存款保險叢書（六），中央存款保險公司，1996年5月，5-6頁；王文宇，論金融政策與金融監理法制，台灣本土法學雜誌，第65期，2004年12月，35頁

¹⁰ Julia Black, Mapping the Contours of Contemporary Financial Services Regulation, *Journal of Corporate Law Studies*, Vol.2 Part 2, Dec. 2002, at p. 262-264

理解，對於一般文獻未對 regulation 與 supervision 二字作區別，有認為是因為管理之功能（regulatory function）具支配性之地位，且一般常由單一或相同之機關執行 regulation 與 supervision 之權限，但在金融領域，區別 regulatory function 與 supervisory function 具有重要性。蓋其分別擔負不同之任務，金融管理係指金融設立規範（rule-setting），而金融監督則為執行規範（rule-implementation and enforcing）¹¹。另有認為 Supervision 主要意指對金融事業之行為所為之監督（oversight），而 Regulation 係指規範制訂（rule-making）部分，而 supervision 與 regulation 又跟 Governance 不同，Governance 又有兩層面之含意，一方面為對權限作分配，而另一方面則為權限之運用¹²，因此其性質屬於機關內部之事務，非如同 regulation 與 supervision 係直接與機關外部發生各種關係。

至於在中文字義上，若要判別管理與監督二者之差異，前述之英文之文義解釋固然可供參考，但畢竟不同語文彼此間並不能全然互通，因此仍應另行詮釋。就筆者淺薄之國學造詣所理解，所謂管理乃泛指運用管理工具以完成組織目標工作的一系列活動，而監督主要係指使受監督之對象遵循規範以避免產生偏差，其亦屬於完成組織目的之行為，所以「廣義之管理」自然就包含監督在內，但若採嚴格之定義，則二者仍具不同之意義，以下將進一步分別闡述。

管理一般具積極性之目的，例如企業管理係以創造利潤並減低成本之負擔為目的，事業主管機關對於產業之行政管理，亦以振興產業發展，以及消滅各種市場因素對產業可能造成之負面衝擊為目的。故對於金融市場、金融事業與金融活動之管理，促進金融產業發展同樣也是管理之主要目標，似乎相當於英文上之 governance 與 regulation。

¹¹ Brian Quinn, Rules v Discretion: The Case for Banking Supervision on Monetary Policy, in edited by Charles Goodhart, *The Emerging Framework of Financial Regulation*, Central Banking Publications, London, Jan. 1998, at p. 119-132 ; Marc Quintyn and Michael Taylor, *Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability*, IMF Working Paper, March 2002, at p. 4

¹² Rosa Maria Lastra, *The Governance Structure For Financial Regulation And Supervision In Europe*, *Columbia Journal of European Law*, Vol.10, 2003, at p. 49

所以簡單而言，金融管理同時強調「興利」與「防弊」之作用，但所謂興利，並非僅指提供各項優惠措施以協助產業發展，尚包含防免金融事業遭受重大損害之種種措施，所以管理亦具預防金融危機之效果。蓋不能防弊又如何能興利，只是其防弊之方式係設立監督之規範標準提供作為監督工作執行之依據。另外，金融危機之原因並非全然由於金融不法行為導致，景氣衰退、能源危機、系統行風險等「外生性因素」亦可能引發金融危機，此亦屬於金融管理之事務，因此金融管理應該主要是對於「總體面」之管制，故其權限即涉及法規制定、政策決定等部分¹³。

相對之下，監督之目的似乎就以消極面為主，一般也常使用「監控」之用語，因此可知監督之作用在於控制，而所謂控制，亦即維持秩序之遵守，著重於「防弊」之功能，而與 supervision 之意思較為貼近，係針對「不法行為」之監控，藉由長期而持續之監督以收預防金融犯罪與即時發現犯罪之作用，故以個別事業與個別交易活動作為管制之對象。監督之時程從核准許可以至撤銷或廢止許可而強制退場，其間並賦予監督者行使資料取得、監視、檢查、糾正、處分等權限，以控制金融事業與金融市場參與者之行為合於法律與金融管理者制定之法規命令，所以屬於「個體面」之管制措施。

當然不可否認的是，金融監理之目的（詳見下節）往往需要管理與監督相互配合方可達成，所以各國實務運作上通常未將管理與監督之職權切割（請參考第四章第三節第一項），故欲如同理論上般將管理與監督之權限明確界分，確實存在一定之難度。

¹³ 雖然管理包含 governance 與 regulation，不過本文討論金融管理事務時，主要著重於 regulation 之部分，蓋 governance 既為機關內部事務，則所有政府部門於其職權範圍內，皆具有此方面之權限。此外，本文採用「金融管理」之用語，係基於對管理採限縮解釋，而易於瞭解在處理金融管制法制上，對於總體面與個體面之權限分配，可能有不同之考量，不過或許有較之「金融管理」更妥適之用語。

第二節、金融監理之主要目的

所有制度之建制都有其目的所在，除目的本身即為評估制度是否有存在必要之前提要件外（請參考下節），制度內容之具體化即係針對如何達成目的所做之設計，所以於討論金融監理模式、金融監理整合、監理組織之設置、監理程序、監理標準等，皆必須先確立金融監理這種制度之目的，方能進一步對制度內容之設計得失作討論。簡單而言，金融監理主要之目的為：金融穩定、投資人保護、效率，其中以金融穩定為首要之目的，蓋金融若無法維持一定之穩定程度，則投資人保護與效率皆無實現之可能。

所謂金融穩定包含總體面與個體面，其中總體金融穩定之維持，須仰賴貨幣政策、利率政策、支付系統之操作等來達成，所以央行於維持總體金融穩定方面，擔負相當程度之任務為典型之立法制度。關於個體金融穩定之措施可約略分為一般性法規與特別性法規，除對於所有金融市場之參與者有一般性之規範外，對於扮演金融中介角色之金融事業尚有特別之標準。

金融監理另一目的為保護投資人，即講求交易之公平性，主要藉由將市場與事業資訊透明化來達到此目的。於總體面上，經由資訊揭露之制度使大眾有平等取得資訊之權利，以維護交易之公平性，除可以減少由於資訊不對稱（information asymmetry）而引發逆選擇（adverse selection）與道德風險（moral hazard）之情形，並有防止內線交易、炒作有價證券等金融犯罪發生之作用，另交易公平性之維護亦有助於下述金融市場之效率化。至於個體面上對投資人或客戶之保護，則為禁止不當差別待遇。

金融市場之效率化為金融監理之第三個主要目的，透過競爭可以提高效率，需要建立管理市場競爭秩序之法規，並對於資源集中、卡特爾、濫用市場力之行

為加以管理¹⁴，相對於前兩項監理目的，本項較偏向附隨性之目的，蓋主要須透過前兩項目的之達成以使市場競爭得以發揮其效果，且一般國家對於競爭秩序之管制，另設有其他機關負責。

以上為學理上之見解，至於實務上如何看待金融監理之目的，於此以監理一元化之兩個代表性國家，即英國與德國，加上我國為例。英國金融服務及市場化法§2 (Financial Services and Markets Act 2000) 明白揭示監理之目的，包含維持市場信心、促進大眾認知、保護消費者、減少金融犯罪¹⁵，事實上，市場信心無疑是建立在總體與個體金融穩定之基礎上，所以金融服務監理局 (the Financial Supervisory Authority, FSA)、英格蘭銀行、財政部聯合簽署備忘錄中，亦明示「維持金融體系穩定」為監理目的¹⁶，而保護投資人與金融市場效率化，皆與促進大眾認知及保護消費者之內涵相仿，另透過持續性之監理，得保存犯罪之痕跡，將有助於「預防金融弊端之發生」與「即時發現金融不法情事」，減少心存僥倖之心態，達到減少金融犯罪之作用，自然就同時增加了金融穩定，並降低投資人受損害與市場受扭曲而減損效率之程度。

而德國之聯邦金融監理局 (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, BaFin) 則肩負三項主要監理目標：其中最重要的是，確保德國整體金融產業運作之正常、正當和安定，而基於此目標，附帶產生另兩項目標為：1.確保銀行、其他金融服務機構及保險業之償付能力，此即為維護金融機構經營之穩定，主要藉由個體審慎監理之部分來達成；2.保護客戶與投資人¹⁷，建立各種金融業務與

¹⁴ Giorgio Di Giorgio and Carmine Di Noia, Financial Regulation and Supervision in the Euro Area: A Four-Peak Proposal, the working paper series by the Warton Financial Institution Center, University of Pennsylvania, Jan. 2001, at p. 5-6

¹⁵ FSMA, Section 2.(1): In discharging its general functions the Authority must, so far as is reasonably possible, act in a way - (a)which is compatible with the regulatory objectives; (b)which the Authority considers most appropriate for the purpose of meeting those objectives. (2): The regulatory objectives are - (a)market confidence; (b)public awareness; (c)the protection of consumer; and (d)the reduction of financial crime.

¹⁶ Joseph J. Norton, Global Financial Sector Reform: the Single Financial Regulator Model Based on the United Kingdom FSA Experience - A Critical Revaluation, Int'l Law, Vol.39, 2005, at p. 26-27

¹⁷ Kenneth K Mwenda, Legal Aspects of Unified Financial Services Supervision in Germany, German Law Journal, Vol.4, No.10, 2003, at p. 1018

金融交易行為的程序與透明化標準，維護交易之公平性，原則上透過交易行為之監督完成此項目標。若無此二項附帶目標之配合，欲維護總體金融穩定無疑是天方夜譚，此外，BaFin 的權責亦包括洗錢防制與打擊非法（地下）金融運作，蓋此類行為將會減損市場信心而有礙金融穩定。

至於我國，依金融監督管理委員會組織法§1 之規定，金管會行使監理職權係以「健全金融機構業務經營，維持金融穩定及促進金融市場發展」為目的，金管會網站則又有進一步之補充說明，宣示以「維持金融穩定、落實金融改革、協助產業發展、加強消費者與投資人保護與金融教育，進而建立公平、健康、能獲利的金融環境，全面提升金融業競爭力」作為其成立宗旨，不過關於消費者與投資人保護，有認為雖依組織法§4(8)之規定，金管會之職權亦包含金融消費者保護（請參考第六章第一節），但仍宜將此明示作為監理目的之一，否則立法似有疏漏之嫌¹⁸。

總合以上實務之運作情形，可知學理上認為金融監理之主要目的皆涵蓋其中，亦即穩定、投資人保護、效率，顯示立法例上之規定基本上與學說理論相呼應。

另外，一般學理上將金融監理之實施分為三個主要面向：總體審慎監理、個體審慎監理、交易行為之監督^{19 20}。而依本文之見解，監督之「防弊」作用主要係針對個別行為人與個別具體之行為所為，即個體審慎監理與交易行為之監督部分，而總體審慎監理固然亦具預防金融危機之功能，但卻主要體現於規範制定

¹⁸ 參照郭佩姍，論我國金融監理之統合一有效發展監理一元化之建議，世新大學法律學研究所碩士論文，民國 94 年 6 月，77 頁

¹⁹ Richard J. Herring and Jacopo Carmassi, The Structure of Cross-Sector Financial Supervision, *Financial Markets, Institutions & Instruments*, Vol. 17, Issue 1, Feb. 2008, at p. 51-76

²⁰ 有學者提出更詳細之分類：維持金融事業穩定與健全之審慎管理、支付系統之穩定與健全、金融事業之審慎監督、交易行為管理、交易行為監督、重組安全網（存保與最後貸款者）、流動性資助以維護系統穩定（對具償付能力之事業）、欠缺償付能力事業之管理、解決危機、市場健全。David Llewellyn, *Integrated Agencies and the Role of Central Banks*, in edited by Donato Masciandaro, Cheltenham, *Handbook of Central banking and Financial Authorities in Europe: New Architectures in the Supervision of Financial Markets*, E. Elgar Pub., 2005, at p. 112

之層面，兼有管理「興利」之作用。所以金融管理之內涵實與總體審慎監理相近，而金融監督則體現於個體審慎監理與交易行為監督，又其中審慎監理主要係針對金融機構之監督，而交易行為之監督則係對金融市場之參與者所為，固然包含與金融機構交易之行為人，不過最主要之部分還是證券市場之監督，尤其是對於公開公司之監督，並監督證券市場之交易人以防止證券不法情事或及早發現，圖一即概略表示其間之關連。



圖一：金融監理之三大面向（作者自製）

至於監理目的與上述三種監理實施面向間有何關係，總體金融穩定主要仰賴總體審慎監理來達成，而個體金融穩定、投資人保護以及金融市場效率化，則主要需要個體審慎監理與交易行為之監督來發揮其功能，又由於審慎監理係對於金融機構，而交易行為監督最主要係對於證券市場之公開公司與交易行為人，所以個體審慎監理之最主要而直接之目的即為個體金融穩定，而交易行為監督則以消費者之保護為重心²¹，但此三個面向彼此間關係密切，一旦其中之一之監理工

²¹ Charles Goodhart, The Organisational Structure of Banking Supervision, FSI Occasional Paper, No.

作執行不彰，將連帶損及其餘面向之監理成效。

第三節、金融監理之必要性

由於本文將金融監理限縮於運用國家作用力之情形，而國家以公權力介入私經濟領域，應該以是否有助於經濟效率、經濟公平、經濟安定作為考量因素，故即應對成本效益加以評估，又管理與監督通常會造成對人民權利之干涉，當然應符合法律保留原則之要求，而除此之外，法律保留尚應受比例原則之約束，因此亦應對建立金融監理制度是否合乎比例原則進行檢視，不過因為此係在具體法律內容制定之前階段，所以僅係就適當性原則、必要性原則之部分作原則性之探討，又狹義比例性之部分僅能就個別具體法律內容作衡量，尚非屬於立法之前階段所得處理。

經濟學上持自由市場理論者，強調透過「無形之手」達到最適效用之狀態，政府介入則會扭曲市場，造成不效率，且於政府失靈之情況，對金融市場反造成莫大之危害。此派學說認為金融事業與一般企業無異，經營不善即應使其倒閉，其並以美國 1837-1913 年、加拿大 1817-1914 年、瑞典 1831-1902 年、蘇格蘭 1716-1844 年的貨幣市場為實例，當時對銀行之管理與監督極度放鬆，不過銀行之倒閉率亦相當低，並且有金融創新產品出現，顯示自由經濟發揮效率極大化之功能²²。

另有學者對自由市場理論提出修正式之見解，其將政府建立銀行監理制度歸納為幾點原因，而同時對這些原因提出不同之觀點，即其認為放任市場自治也許

1, Nov. 2000, at p. 11

²² Friedrich A. Hayek, *The Denationalization of Money: The Argument Refined*, Hobart Special Paper 70, London: Institute of Economic Affairs, 3rd edition, 1990; Kevin Dowd, *The State and the Monetary System*, Oxford, Philip Allan Publishers, 1989; David Glasner, *Free Banking and Monetary Reform*, Cambridge University Press, New York, 1989

並非妥當，但監理制度之建立亦非如同官方所稱宣般具強實之理由依據，分述如下。第一項被作為建立銀行監理之理由為，銀行控制貨幣供給，而為保護存款人之財產，應限制銀行從事高風險之行為，但今日央行掌控貨幣供給，且存款人若擔心經營失敗，可將存款移轉，當然不免有存款人會遭受損失，但此於一般商業行為亦會發生。

第二點理由為，基於維持大眾對銀行體系之信任，一旦存款人對銀行喪失信心，則銀行將蒙受損失，不過實證顯示幾乎沒有擠兌行為發生在無償債能力問題之銀行，故健全之銀行並不受影響，若經營者擔心發生擠兌，就會促使其更小心謹慎經營。

第三點原因是，大多數國家之存款保險機制是由法律設立，並由政府機關執行或管理，且存保基金不足時，將動用到稅賦，故政府應介入進行監理，但這並不足以支持政府對銀行經營為廣泛之監理，因政府僅須確保銀行資本符合一定之標準即可。

最後，政府對銀行之監理通常基於政治上之因素，政府官員藉由對銀行之管制而獲取利益，而銀行也可取得更穩固之市場地位，則管制之結果，消費者與一般民眾仍然是輸家。所以在以消費者利益為考量下，僅有存保制度可作為支持政府監理之理由，否則並無經濟層面之理由支持建立銀行監理制度，且應僅以銀行資本作為監理之重點²³。

然而以自由市場之論點而反對金融監理屬於早期之看法，從其所舉之印證實例來看，當時金融體系相對於現在是單純許多，以間接金融之銀行系統為主，且通訊科技尚未普及，銀行之規模與經營範圍自然仍以區域性為主，與其他企業相較，金融事業似無特殊之處，對其他產業之影響力也遠不及於今日，交易成本、資訊不對稱等問題尚不顯著。

²³ George Benston and George Kaufman, The Appropriate Role of Bank Regulation, The Economic Journal, May 1996, at p.688-696

另外，關於修正式自由市場理論，其雖已某種程度肯定金融監理制度之需求，但仍然將監理事務限縮於相當有限之範圍內，而其對建立監理制度之部分理由所提出之反駁論點雖有所據，不過第二點似乎輕忽了金融活動之外部效果，且監理制度之建制尚存有其他重要理由作為支持，而關於金融監理之理由，將於本節稍後再為更深入之說明。

對於僅依賴金融機構本身之公司治理，以及產業共同建立之市場自律規範，亦有反證之實例可供說明缺乏政府監理制度並不足以維護金融穩定。於英國，英格蘭銀行向來使用不成文而具彈性之手段進行銀行監理，道德勸說（moral suasion）即為其常採行之方法，在經歷 1972-1973 年之次級銀行危機、1984 年 Johnson Matthey Bank（JMB）破產事件後，國會亦立法強化英格蘭銀行之監理權限，但仍保留英格蘭銀行相當廣泛之裁量空間，故英格蘭銀行仍維持鬆散之監理態度，儘量避免行使實質監理權力²⁴。

但倚靠市場自律而缺乏監理之結果為，1991 年之國際信用及商業銀行（the Bank of Credit and Commerce Institution，BCCI）倒閉案、1994 年之霸菱銀行（Barings Bank）破產案，顯示出金融危機發生之規模與頻率超過以往，此類大型銀行一夕崩盤之主因直指英格蘭銀行放任式之監理方式²⁵。同樣在英國，其證券市場亦長期由自律機制管理，而在 1980 年代陸續傳出醜聞後，1985 才建立證券投資委員會（Securities and Investment Board，SIB），但監理工作仍委由券商自律組織（Self Regulating Organizations，SRO）負責，且 SIB 並無對 SROs 實行監理之權限，因此於缺乏政府監理之情況下，1990 年代初期又接續爆發證券詐欺案件²⁶。由此可知放任市場自由，或許曾是可行之方式，卻已不再適合於目

²⁴ Heidi Mandanis Schooner and Michael Taylor, *Convergence and Competition: The Case of Bank Regulation in Britain and the United States*, Mich. J. Int'l L., Vol.20, 1999, at p. 615-634

²⁵ Eilis Ferran, *Examining the United Kingdom's Experience in Adopting the Single Financial Regulator Model*, Brook J. Int'l L., Vol.28, 2003, at p. 261-263

²⁶ Id., at p. 266 ; Jerry W. Markham, *Super Regulator: A Comparative Analysis of Securities and Derivatives Regulation in the United States, The United Kingdom, and Japan*, Brook J. Int'l L., Vol.28, 2003, at p. 375-376

前之金融環境，故多數經濟學者固然認為政府不當之監理確實會扭曲市場之均衡配置，但亦肯定建立金融監理制度之必要性，以下再為進一步之說明。

金融系統包含直接金融（direct financial）與間接金融（indirect financial），現代金融系統之發展係由銀行體系之建立作為開端，即以間接金融為主要融資管道，所以傳統上探討金融監理也主要著重於銀行監理之部分，不過近幾十年來，金融體系已由銀行為架構基礎（bank-based system）轉向資本市場基礎（capital markets-based system）²⁷，使各國於銀行監理外，對證券、保險另行建立監理機關，此亦為機構監理模式一度成為主流之緣故（請參考本文第四章），而即使近年來金融商品之界線又已漸趨模糊，但基於融資方式上之基本差異，此種區分仍有其意義，故於探討金融監理制度之必要性時，亦宜分就二者加以論述。

間接金融是透過金融中介者（financial intermediaries）而改善資源配置效率，而中介者之存在必然會引發本人-代理人之問題，期望個別投資人或客戶（本人）監督金融事業（代理人）無疑是緣木求魚，原因在於：1. 投資人或客戶都存有期待他人行使監督工作之搭便車（free riding）心理²⁸；2. 由於搭便車之心態，則所有投資人或客戶不能共同分擔監督成本，個別或少數的投資人或客戶欲為監督行為，將因不合於成本效益而作罷。

此外，直接金融係資金需求者與資金剩餘者直接發生法律關係，並未經由中介者作為資金移轉之媒介，直接金融之主要管道為證券市場中之初級市場（primary market）或發行市場（new issue market），由公開公司發行有價證券，包括債權證券與權益證券，經由證券商承銷或向特定人私募而直接取得資金，則資金需求者與資金剩餘者間之法律關係，依循私法自治似乎尚無不妥，所以雖然

²⁷ Tomas M. Hoenig, Maintaining Stability in a Changing Financial System: Some Lessons Relearned Again?, High Level Meeting on Regulatory Capital and Issues in Financial Stability, Sydney, Australia, November 6 2007, available at <http://www.kc.frb.org/home/subwebnav.cfm?level=3&theID=10033&SubWeb=6>

²⁸ 由於一旦有人行使監督工作，則受監督對象之所有投資人與客戶皆能分享其成果，即無法排他之性質造成搭便車之心理

證券於次級市場之價格對於發行公司之融資金額已無影響，但由於直接金融所以興盛之原因在於有價證券之流通性，即直接金融之發展直接受次級市場（secondary market）或證券交易市場（trading market）之健全程度影響，因此檢討直接金融部分之監理必要性就應從次級市場著手。

不論是券商將所承銷之證券於次級市場再行出售，抑或轉得人再行交易，是否存在公平價格判斷之依據就成為證券能否流通之重點，由於證券之獲利程度與發行公司之財務、業務等狀況密切相關，故必須解決資訊不對稱之問題，方能使次級市場順利運作²⁹，因此就應確保資訊揭露具即時性、正確性、完整性，並排除不當影響證券公平價值之行為，以維持投資人之市場信心，而前所舉英國之實例可知僅憑市場自律難以落實，所以由公權力進行監理就有其必要性，除發行公司須履行資訊揭露之義務外，券商常參與次級市場並對公開公司進行評價，發行公司與券商皆為個體審慎監理之對象，又對於市場參與者為交易行為之監督，方能避免不正交易行為嚴重減損投資人之市場信心，並使次級市場能順利運作，直接金融也才得以發達。

除前述對於間接金融與直接金融進行監理之個別理由外，另外，尚有同存在於二者之共同理由，關於自由經濟之論點，不容忽視的是其係基於完全競爭市場（perfect competition）之假設下，方能達到最適效率水準，所以「無形之手」將不能發揮作用，這種例外發生於三種情況下，即當非完全競爭市場、公共財（public goods）、外部效果（externalities）存在時，就會造成市場失靈（market failure）之現象。

對於金融業務之經營，雖金融商品並不具自然獨占（natural monopoly）之性質，所以若無法定進入障礙存在時，理論上金融市場可以達到完全競爭之狀態，不過各國普遍以法律設立進入障礙（entry barrier），此自然就會使金融市場處於

²⁹ David Llewellyn, Introduction: the Institutional Structure of Regulatory Agencies, in “How Countries Supervise their Banks, Insurers and Securities”, London: Central Bank Publications, 1999, at p. 21-22

非完全競爭之狀態，當然此乃政府進行監理後之結果，因此不應以此作為實行金融監理之理由，否則推論上就有倒果為因之虞，故以下將再檢討有無公共財或外部性之情形。

相較於其他財貨，公共財具有二大特性，即非排他性（nonexclusive）與非敵對性（nonrival），前者係指某人消費某樣財貨時，無法排除他人對於相同之財貨再度消費，而後者則為再增加其他人對該財貨消費下，並不至於使每個人所享有之財貨效用受到減損。金融監理以金融穩定、投資人保護、效率為主要目的，由於此種利益並非僅特定人得以享有，故無法排除他人消費，又於有更多人消費此種財貨時，原有之消費者所享有之效用並不受影響，因此金融監理所生產之財貨，即金融穩定、投資人保護、效率，具有之公共財特性³⁰，則僅能由政府提供，但有一點必須瞭解，就是關於監理之程度，也就是公共財之供給需求最適均衡數量，往往難以確切掌握，所以於現實中，就僅有透過政治程序之運作，即權力分立與制衡來決定。

另外，除交易當事人外，金融活動更對於其他產業之發展有深遠之影響，若金融事業運作健全，故能發揮配置效率而產生外部利益，但相對的，一旦金融事業營運發生困境或發生金融弊端時，亦會製造龐大之社會成本，即負面外部效應³¹，尤其於金融市場規模愈大愈活絡之情況，此種外部性之效果更行顯著，甚至會引發通貨膨脹、經濟成長衰退等問題，所以金融市場與金融活動具有外部性之特質下，即難期完全藉由市場自律來消弭外部效果，而監理固然可能對金融事業、交易人等受監理對象造成不同程度之成本負擔，但監理之手段亦包含藉由補貼獎勵外部利益行為，所以監理措施事實上具有將外部效果內部化（internalize）

³⁰ Lawrence J. White, On the International Harmonization of Bank Regulation, Oxford Review of Economic Policy, Vol.10, No.4, 1996 ; Andrew Crockett, Why is Financial Stability a Goal of Public Policy, Federal Reserve Bank of Kansas City, Fourth Quarter 1997 ; Charles Goodhart and Dirk Schoenmaker, Institutional Separation Between Supervisory and Monetary Agencies, The Emerging Framework of Financial Regulation, edited by Charles Goodhart, Central Banking Publications, London, Jan. 1998, at p. 133-212

³¹ Anthony Saunders and Marcia Millon Cornett, Financial Institutions Management: a Risk Management Approach, McGraw-Hill publishes, 6th edition, 2008, at p. 11

之意義。

前述金融監理之目的包含金融穩定、投資人保護，其中投資人保護直接關係到投資人之財產權，此並非指對特定投資人予以保障，而係藉由交易公平之維護以使實質之契約自由得以實現，至於金融穩定方面，與物價波動、國內生產毛額等經濟成長指標息息相關，亦涉及人民權利，包括財產權、生存權、人格權等，而對於基本權利之保障，已不再止於防止國家之侵害，而是包含防止第三人之侵害，即國家負有基本權利之保護義務³²，而金融活動具有顯著之外部效果，特別是金融危機所造成之外部成本，將有對他人權利形成重大侵害之虞，則監理亦屬一種保護措施，所以金融監理之目的關係到社會重大公益，故其目的具合憲性。又實行監理有助於這些目的之達成，故符合適當性原則，此外，基於以上提及之經濟學上之論點，尤其關於公共財之性質部分，原則上可以認定由政府實行監理屬於最小侵害手段，亦合乎必要性原則，當然於具體監理規範制訂後，仍應逐一檢視法規內容是否違反適當性原則、必要性原則、狹義比例性，且狹義比例性部分，應以受監理事業之股東、債權人所受之損害作為衡量之依據，而非以事業經營者個人之利益為準。

因此本文綜合經濟學與法學之角度進行分析後，基於維護現代金融體系健全運作與人民權利之立場，雖然本文不否認政府失靈（government failure）是不可避免之現象³³，但若監理制度之設計符合專業之要求，同時兼顧民意，將可降低政府失靈之嚴重性，且所發揮之效益遠超過成本，故對於建立金融監理制度之必要性問題，本文採取肯定之看法。

³² François Luchaire, La protection constitutionnelle des droits et des libertés, 1987, S. 341 ; Hrsg. Von Carl v. Rotteck und Carl Welcker, Bd. V, S. 186

³³ 有見解指出，在證券市場上，似乎有套固定模式：欺騙→股價飆漲→泡沫引爆→投資人血本無歸→政府修法嚴管，由於金融市場具高度之變化性，所以每當「修法嚴管」後，立法與行政通常難以跟隨金融之發展及時調整，因而歷史也就不斷地重演，參照賴英照，賴英照說法：從內線交易到企業責任，聯經出版，2007年，85頁

第四節、金融管理與金融監督之權力性質

在肯認金融監理存在之必要性後，接著就應探討何種國家作用力方適合執掌監理之職務，亦即於傳統之三權分立體制，或我國五權分立之體制下，如何安排金融監理機關與憲法機關之隸屬關係，也就是應將金融監理機關定位為行政機關、立法機關、司法機關？抑或監察、考試？且按我國憲法§149：「金融機構，應依法受國家管理。」，揭示國家負有金融監理之職責，但並未對於金融監理職權由何種國家作用力行使作規定，所以本部分將先對各種國家權力之性質或特徵進行說明，而後再依據這些特徵來判斷金融監理之屬性，又若認為現存之體制皆無法提供妥適之解決途徑時，有無可能使其成為所謂之「第四權」，於我國可能被稱為「第六權」？甚或是否應使監理機關成為憲法機關？

第一項、各種國家權力之特質

國家存立之目的，在於維護安全及內國和平³⁴，而於民主國家體制中，主權在民乃是最核心之思想，因此維護安全及內國和平正是為保障人民之自由權利不受侵害，而為落實民主原則，因而衍生出法治國原則，其重要內容包括基本權利之保障、權力分立、依法行政、依法審判、比例原則、司法獨立保障等。自18世紀初孟德斯鳩（Montesquieu）弘揚發展洛克（John Locke）權力分立之思想而提出三權分立之觀點，將國家權力區分為立法、行政、司法三個層面，現代民主國家之憲政體制，已普遍採行該理論作為分配國家權力之依據。

立法權係將民意表現於法律，在代議士政治下，係由人民選出之國會代表執

³⁴ Josef Isensee, Das Grundrecht auf Sicherheit, 1983, S. 16

行立法權，而法律之內容，除處置性法律與個別性法律外，原則上屬於抽象性與一般性之規範，國家作用力與私人行為皆受法之約束，而為確保國家執行法律符合依法行政之要求，故國會除享有立法權外，並對執行法律之行政權有監督之權限，更可藉由預算以制衡行政與司法，但國會亦受司法裁判之拘束，且透過定期改選使國會議員向人民負責。

司法權之作用在於對爭議案件，對抽象之法律條文進行解釋，而適用於具體事件³⁵，而除經由訴訟上之救濟程序外，所作成之決定具有拘束當事人之效力³⁶，亦即司法係扮演裁判者之角色，而為使人民信賴法律以落實民主制度，即應確保執行審判工作之法官得以中立公正地作出判斷，所以審判獨立就成為憲法原則之一，且為避免裁判有先入為主之疑慮，並具有不告不理之被動性。

至於行政權，傳統學理多從消極面定義，認為凡無法劃歸立法權與司法權之國家權力，即屬行政權之範圍³⁷，晚近學說則對行政之特徵加以描述以作為補充，認為行政之特徵約有：積極主動性、追求公益、整體性、行政作用多樣性等³⁸，因此行政權並非單純為執行法律工作之權力，於不違反依法行政之原則下，行政權可說是掌有相當廣泛之國家權力。

雖然三權分立為多數民主國家所採，但將國家作用區分為立法、行政與司法，其實是隨歷史演進而成，非超越時空之真理，因此化三權為五權，或另為幡然改貌之分類，均不足為奇³⁹，亦即權力分立具多樣化之可能性⁴⁰，不過就目

³⁵ 於歐陸法系之釋憲機關，則非針對具體個案作成決定，且不僅於個案有拘束力，而係具有類似法律之一般性效力，不過至少於某種程度上仍為對抽象法律加以具體化之決定

³⁶ Christian Starck, Die Bindung des Richters an Gesetz und Verfassung, VVDStRL 34, 1976, S. 43

³⁷ Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Band I, 3. Auflage, 1924, S. 7; Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, Neudruck der 3. Auflage von 1931, 1966, S.6; E. Ruck, Schweizerisches Verwaltungsrecht, Band I, 3. Auflage, 1951, S. 2

³⁸ Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, 1985, S. 5; Ingo von Münch, in: hrsg. von Hans-Uwe Erichsen und Wolfgang Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Auflage, 1995, S.11

³⁹ 參照許志雄，權力分立之理論與現實，收錄於氏著，憲法之基礎與理論，稻禾出版，1992年，127、129頁

⁴⁰ 參照張嫻安譯，憲法之優越性與憲法院之審判權，Christian Starck, Vorrang der Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit，收錄於 Christian Starck 著，法學、憲法院審判權與基本權利，元照出版，2006年7月，131、152頁

前之憲政體制而言，事實上皆未超脫出三權分立之理論基礎，即係以三權為基礎而再為進一步之分權。以我國憲法之五權分立架構為例⁴¹，考試權之本質為不折不扣之行政權，至於監察權，依憲法本文之設計，監察委員為中央民意代表，其職權亦為民主國家國會之重要職權⁴²，雖修憲後之監察院不再具國會地位，但糾彈權為對政府機關與政府官員之監督，而審計權為對政府預算執行之監督，皆係由三權分立下之立法權所劃分出來。

第二項、金融監理之權力性質

在對於三權分立理論下之各種國家作用力之性質進行說明後，接著就要檢討金融監理之屬性，由於本文於說明金融監理之定義時，將監理區分為管理與監督兩個層面，故於此分別對金融管理與金融監督之執行宜劃歸何種國家作用力作探討，即僅有在二者屬於相同性質之國家作用力，才有由同一機關同時執掌管理與監督權限之可能性，故若屬於不同性質之國家作用力，則自應將兩種職權交由不同之機關行使。

第一款、金融管理之權力性質

金融管理既具有「興利」之作用，即於合法性之要求下，並具有追求公益之目的，故管理必然具有主動積極之特性，以使管理者能依各種不同之狀況而為應

⁴¹ 就憲法本文而言，甚至可認為是七權分立之型態，而依現行增修條文，總統與行政院院長之關係為何仍具爭議，若認為我國之中央政府係採行半總統制，則於形成所謂「左右共治」之情形時，似可認為國家權力將呈現六權分立之態樣

⁴² 參照大法官解釋字第 76 號

變之措施，又管理欲促進金融產業發展，必須與其他產業及經濟事務相互配合，含有整體性之特徵，此迥異於司法權中被動性、法官各自獨立之特點，故其權力性質非屬司法權應係顯而易見。

由於金融管理係對「總體面」而為，包含制訂一般性規範與金融政策決定之權限，就一般性規範而言，此固然與立法權有相似之處，法律制定之權限屬於國會，但若採「完全法律保留」未免脫離現實，且金融事務具有專業性、變化性、國際性等特質，故技術性規範與監督規則是否適合由立法機關負責，即牽涉到管理獨立之問題（regulatory independence），本文將於第三章進一步探討，但不論如何，行政權於不違反法律保留原則下，具有制訂法規命令之權限。

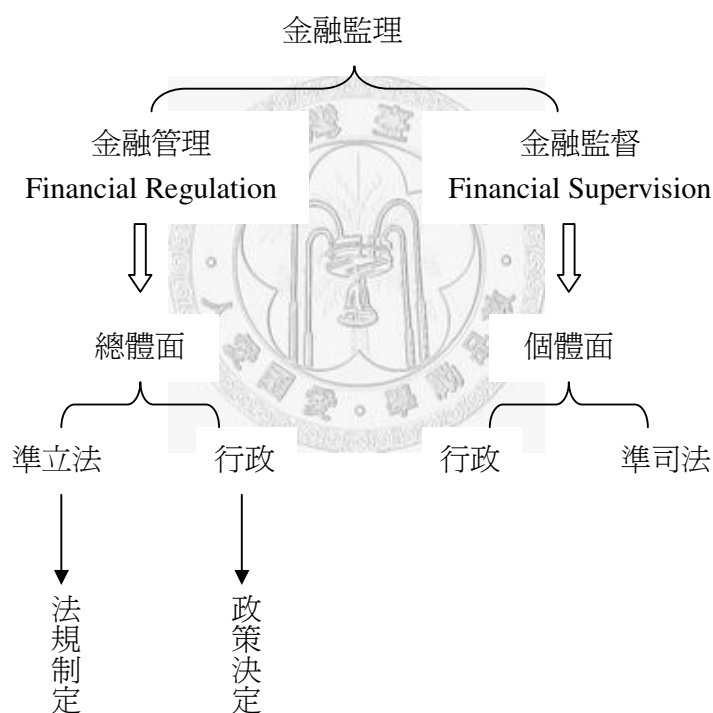
另外，政策決定之權限屬於執行法律之層面，而政策之作用包含興利，具有主動性與積極形成之性質，且由前述金融監理之目的可知，其具有追求公益之性質，雖然國會監督亦具有主動性，但其並無積極形成之作用，與管理之興利功能有別，且國會監督並無整體性之特性，加上國會監督之對象為政府機關與公務人員，因此難以將金融管理之權力性質解釋為立法權，依我國目前之憲政體制，亦無法將此歸類為監察權。

因此，金融管理並不能歸類為司法權、立法權，且其具有積極主動性、追求公益、整體性、行政作用多樣性，皆為典型行政權之特徵，故執行金融管理之國家作用力劃歸行政權負責應屬妥適，不過由於管理者基於法律授權有法規命令之權限，因此金融管理具有「行政」與「準立法」之性質（參考圖二）。

第二款、金融監督之權力性質

如同前段討論金融管理之權力性質，監督具有主動性，所以不應由法官執行

此項權能，且監督所欲「防弊」之範圍並非僅止於刑事不法行為，且其作用在於「事前」之預防，與偵查機關之「事後」追訴亦有相當大之歧異，亦即監督行為包括日常監視、糾正處分等皆係犯罪未發生之前所為之監督，故就現行之憲政理論與制度，難以將金融監督權解釋為廣義司法權之內容，不過若國家之權力分配係將檢察機關劃歸為行政體系，則使金融監督機關同時掌有事後監督，即搜索、扣押等偵查權，乃至於起訴之權限，體制上似乎尚無不可，但亦有使監督者偏廢了「防弊」之主要職責，而成為另一特殊檢察機關之虞，如此殊有違監理之目的。



圖二：金融管理與金融監督之權力性質（作者自製）

金融監督權主要係針對「個體面」，自然不同於立法權中關於制定抽象法律之權力，而監督與管理同樣具有主動性，但不像管理具有積極形成之作用，反而

與國會監督權之性質有相似之處，但就目前之憲政法學理論與各國憲法而論，國會監督之對象為政府機關與公務人員，然金融監督係之對象為金融事業與金融市場參與者，所以若依目前之學理與實務，仍無法將金融監督權涵攝於立法權與監察權之範圍內。

因此，除非對於三權分立之理論加以調整轉化，否則即使進行修憲將金融監督權自行政權中分立，亦無法改變金融監督權屬於行政權之性質，但由於金融犯罪具有長時性、隱藏性、結構性等特質⁴³，所以依賴傳統之事後回溯偵查手段難以將犯罪者繩之以法，必須藉由長期而持續之金融監督方能發揮打擊金融犯罪之效果，即金融監督除具有預防犯罪之功能外，亦有提高制裁犯罪成效之作用，故金融監督之國家作用力具有「行政」與「準司法」之性質（參考圖二）。



第三款、權力性質轉化之可行性

如上所述，依據目前之憲政理論與各國之憲法規範，金融管理與金融監督皆屬於行政權之範圍，但歷史之經驗顯示，由於金融監理被定位為行政權之結果，造成行政首長常以行政整體性為由對監理職務進行干涉而難以達成監理之目的（請參考本文第三章），若將金融轉由其他國家權力機關行使，或許能提高其獨立性，但也可能破壞權力分立制衡之狀態，甚而有對民主體制造成危害之虞，因此必須對於三權分立理論之權力架構提出合理轉化之依據。

本文將於下先嘗試有無將三權分立進行轉化之可能性，而因為本文認為金融管理為「行政」與「準立法」之性質，至於金融監督則具「行政」與「準司法」之性質，所以關於金融管理方面，係就立法權之轉化進行討論，而金融監督之部

⁴³ 參照陳志龍，財經發展與財經刑法，國立台灣大學法學叢書（163），元照出版，2006年12月，41-48頁；林盛煌，論金融控股公司法上之金融犯罪，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，民國95年1月，89-92頁

分，則係針對司法權與具準司法性質之監察權探討權力轉化之可行性。

第一目、金融管理轉化為立法權之可行性

前已提及金融管理之事務主要為規範制定與政策決定，具有「行政」與「準立法」之性質，而事實上大部分行政事務皆是如此，特別歐陸法系國家之行政機關，故其為典型之行政權，而且政策決定屬於法律執行之範疇，若由納入立法權，則違反權力分立之精神，故無轉化之可行性，至於規範制定權限之廣狹，實際上取決於國會法律內容之具體性與法律授權之範圍，而關於賦予金融管理機關技術性規範與監督規則制定權限之必要性，本文將會於第三章再加以討論。



第二目、金融監督轉化為司法權之可行性

論及獨立性，最具有學理依據與憲法依據者莫過於法官⁴⁴，前已提及按目前之憲法理論，法院與檢調機關皆不適合行使金融監督權，然則若賦予司法權有主動對「私人」監督之權力，例如：金融監督、媒體監督等，首先會面臨該組織如何設計之問題。蓋司法獨立係指個別法官皆有獨立審判之權力，則自然無法將監督機關置於法院下，僅能於法院外另設特別監督機關。但此亦無法從目前之權力分立理論加以調整轉化而得出，且與法院不告不理之被動性截然相反，因而採行此作法，將使司法權作為裁判者之角色發生「質變」，故為本文所不採。

除法院外，廣義司法包含檢察體系，但就我國現行之制度，檢察體系亦屬於行政體系之範圍，然不論是法院或檢察官之組織制度，皆有「管轄權」之劃分，

⁴⁴ Owen M. Fiss, Why the State ?, Harv. L. Rev., Vol.100, 1987, at p. 791-792

而除以地域作為劃分之標準外，並以「案件」作為認定管轄權之基準，而金融監督屬於全國性之事務，且事前監督並不存在所謂之案件，故實難以套用於金融監督，不過雖檢察機關不適合執行金融監督工作，但仿效檢察官之制度來強化金融監督機關之獨立性似有可行性，且前已提及使監督機關兼具事後監督之權限並非不可行，不過此種作法根本無庸透過對權力分立理論進行調整轉化，而此部份就牽涉到獨立行政機關之建制，本文將於第三章再行探討。

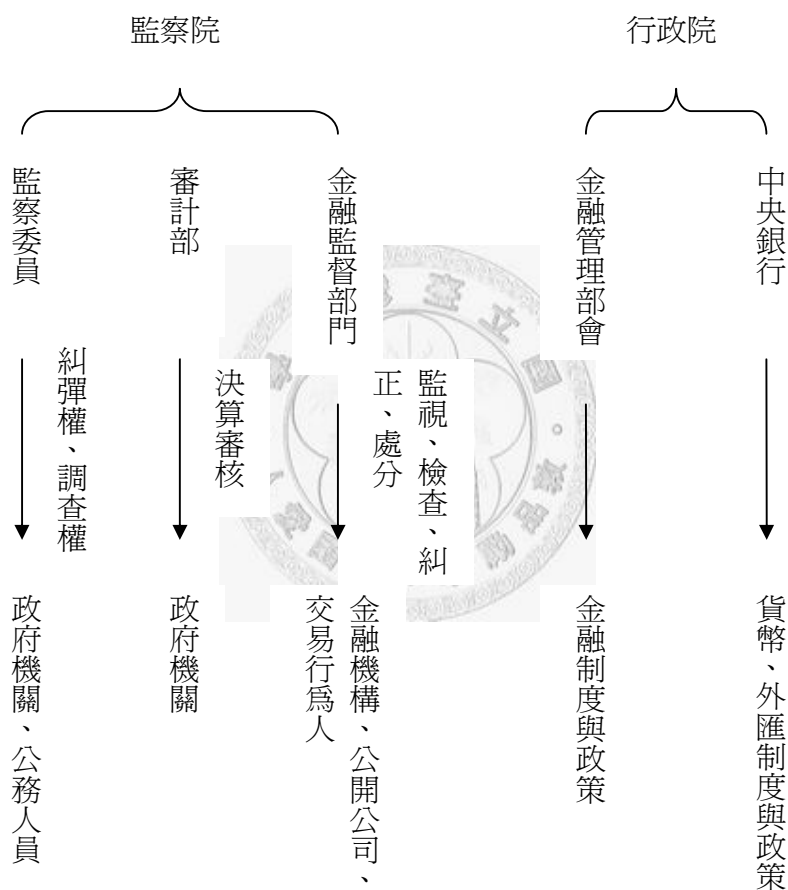
第三目、金融監督轉化為監察權之可行性

於三權分立體制下，國會具有監督之功能，但係對於政府而為，民意代表固然由人民選出，若將其權限擴張解釋為包含對「私人」之監督(純粹就理論層面)，則民意代表監督人民似有本末倒置之嫌，且形成立法權與執行全集中之情形，將危害自由而違反權力分立之精神，另外，民意代表所伸張之「民意」，往往也只是特定利益團體之意見，因此關於對特殊產業之監督，國會事實上更容易受利益團體之干涉，故不論由國會本身負責，或國會之附屬機關執行此類權限，較之定位為行政權，反更加不妥。

不過由於我國憲政體制中將監察權由立法權中分立而出，而監察院已不再具有國會身分之情況下，或許可以思考得否將對「私人」之特殊監督權歸由監察體系行使，並如同審計部一般，於監察院下另行設置特殊監督之部門，則如此金融管理與金融監督自然須分割由不同機關負責，金融監督機關屬於監察體系，而金融管理機關與負有部分總體審慎監理職權之中央銀行則屬於行政體系(如圖三所示)，然而此亦牽涉到如何將監督權轉化擴張及於私人部分之問題，本文於下對於轉化之理由與其面臨之困境，大膽提出一些想法。

由於今日大型企業集團或特殊產業，其藉由政治獻金、媒體廣告等管道，對

行政權、立法權常發揮不可忽視之影響力，亦即所具備之政治實力並不下於政府機關，則對其進行監督亦與對國家權力之監督有相似之處，若依此角度，似乎有將監察權調整轉化及於私人監督之可能性。另外，前已提及金融監督兼具「行政」與「準司法」之性質，而監察權中之糾彈權同樣具有「準司法」之性質，則轉化之結果尚不致於相互抵觸而不相容，而使權力分立之架構受到侵蝕。



圖三：監察體系執掌金融監督事務之假想圖（作者自製）

但納入監察體系之見解，於理論上會面臨幾點有待克服之難題，首先，須以肯定監察權於憲法層次中權力分立之價值為前提，而對於監察體系，有認為糾彈

權僅係在補充司法權之不足，在目前之運作上會與檢察制度發生權限重疊，而宜廢除監察院，使其權限回歸立法院⁴⁵，若採此種看法，則轉化之對象將成為國會，而國會並不適合負責金融監督之工作已如前述。

另外，欲將金融監督權納入監察體系，基於行政權之界定以消極說為原則下，則勢必要將金融監督職權之機關定位為「憲法機關」。但由於金融產業具高度變動性，則金融監督組織亦有較為頻繁調整之需要，此從各國金融監理組織之演變可知：從早期對於金融監督持較為寬鬆之立場，而後於嚴格限制跨業經營下，普遍採行機構監理模式而設置金融監理組織，又隨著金融商品與地理之整合，功能監理模式被視為有效率之監理組織模式，至現今又有關於監理一元與監理多元之爭論，此顯示出似乎不宜將金融監理組織塑立為某種固定之型態。從而若將之定位為憲法機關，將使其組織結構、權限等皆缺乏隨金融市場發展而應變之能力，因此本文並不贊同將金融監督機關定位為憲法機關。

再者，金融穩定、投資人保護、效率各項監理目的，須金融管理與金融監督相互配合方能發揮其效果，若其分屬監察體系與行政體系，則溝通協調上恐怕有所窒礙，所生之負面效果可能反而大過藉由此種方式加強獨立性之效益。

因此，若欲將對私人之特殊監督交由監察體系負責，尚待學理更廣泛地對此加以討論，方能提供監察權調整轉化之合理依據。

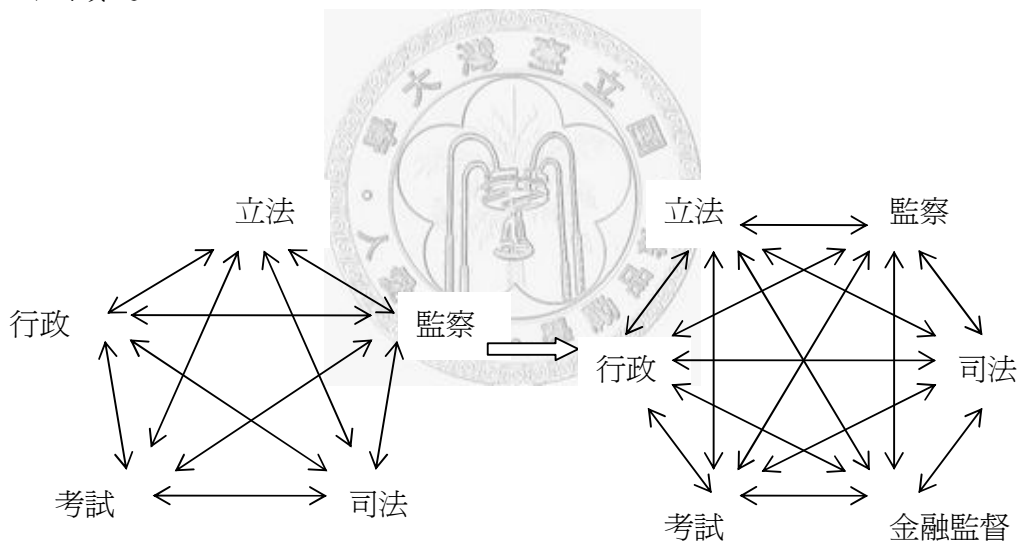
第三項、小結

總結以上之論點，本文仍然認為至少就現階段而言，金融監督之權力性質屬

⁴⁵ 參照林子儀、許宗力、葉俊榮，憲改建言：「憲法時刻」的呼籲，憲法改革座談會，台大法學基金會、中國比較法學會主辦，1992年4月11日，收錄於林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞合著，憲法—權力分立，學林出版，2003年，635-637頁

於行政權之範圍⁴⁶，但是否有必要將「對於私人監督」之權力，如同考試院一般將其另設一憲法機關⁴⁷，抑或使其成為行政體系中之憲法機關，還是由法定機關負責即可，亦下分別為更深入之探討。

關於仿效考試院之可行性，若採此種作法，將使我國五權分立之體制（姑且不論總統、行政院院長間之關係）演變成六權分立，使國家權力機關間之關係更加錯縱複雜（如圖四所示）。然而增加分化並不代表制衡之效果亦能相應強化，且除考試院之設計本即存在爭議，學理上亦認為國家權力不宜過度劃分，以免過度弱化國家職能，導致無法有效履行其確保內外和平及調和社會之任務⁴⁸。又關於憲法機關之可行性，前述討論轉化為監察權時亦已論及，本文認為不宜，故此不再贅述。



圖四：考試院模式：權力相互合作與制衡複雜化（作者自製）

最後，於認定金融管理與金融監督皆屬行政權之運用下，且不宜於憲法層次

⁴⁶ 有學理將金融監理之作用性質，分為「行政監控」與「司法監控」兩層面，參照陳志龍，前揭註 43，195-196 頁

⁴⁷ 此為行政權之分化，故與前述之權力轉化係屬二事

⁴⁸ Werner Kägi, Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung, in Festschrift f. Hans Huber, 1961, S. 151

的權力分立中加以處理，然而如何解決行政首長不當干預之問題，即牽涉所謂「獨立行政機關」之建制議題，可依「多層次權力分立」之概念加以解釋，即於憲法之三權或五權下尚有為權力分配之需求，尤以行政權最為顯著⁴⁹。

所以無庸經過修憲程序而對憲法架構加以調整，並使權力分立之理論得以維持，於行政權部分若有進一步分權之必要，則得於法律層次限縮行政首長之干預權限，甚至僅使行政首長保有任命權而已，至於解職、指揮職權行使皆不得任意為之，即獨立之程度由立法加以決定，則理論上獨立地位可以不遜於憲法機關之人員，蓋司法院大法官、監察委員、考試委員亦皆由屬於行政體系之總統提名，本文將於第三章之部分，對此另為進一步之探討。



⁴⁹ 參照葉俊榮，珍惜憲法時刻，元照出版，2000年3月，34-36頁

第三章、金融監理組織獨立化之必要性

雖然各國之中央政府體制有各種不同之風貌，但不論是採總統制、內閣制或雙首長制，各國憲政上並無獨立行政機關之建制，雖然我國特有之五權分立，考試院之職權本質上係屬行政權，也許可算是憲法上之獨立行政機關，然除此之外，亦未有所謂的獨立行政機關，因此獨立行政機關之建制並非來自於憲法之要求，而為立法機關於合憲性原則下立法創設⁵⁰，此可能係行政權具有整體性之特點所致，不過現今越來越多國家強調金融監理者之獨立地位，我國依金融監督管理委員會組織法§9，即將金管會定位為獨立行政機關，因此本文在本章擬先概述獨立行政機關之發展沿革與建制之理由，次而檢討獨立化之理由是否充分，最後對於金融監理機關採行此種建制之必要性加以論述，並依循本文前述之論點，分就金融管理與金融監督兩個層面進行討論。

第一節、獨立行政機關之沿革

雖然各國憲政上並無獨立行政機關（以下為行文之方便，有時僅稱之為獨立機關）之建制，但此種制度相繼於各種不同之中央體制下被採行，所以以下擬分就總統制、內閣制及雙首長制之國家擇一介紹。獨立行政機關之建制為美國首創，所以無疑是最適當之說明範例，而我國多數基本法制係繼受自德國法，雖然近年來仿效英美法之比重持續增加，但仍未改變歐陸法系之基本架構，故本文選擇德國作為內閣制之代表，至於雙首長制，乃法國所創且運作之經驗最為豐富，

⁵⁰ 但有學理認為有些獨立行政機關的獨立理由，是基於憲法所要求，從而當其應獨立而未獨立，或獨立的保障不足時，將有違憲之虞，參照蘇永欽，國家通訊傳播委員會組織法的合憲性，台灣本土法學雜誌，第 82 期，2006 年 6 月，99 頁

且其為已開發國家中所獨見採此體制者，應為代表雙首長制之不二選擇。

第一項、美國—獨立管制委員會

獨立行政機關之濫觴為美國之「州際商業委員會」（Interstate Commerce Commission, ICC），然ICC設立之始並不存在獨立性之概念，而僅以「專業」和「實踐上的經驗」來確保委員會的運作，但後來逐漸藉由委員的任期保障和總統對於委員的免職權限制來確保委員會的運作⁵¹，此後陸續建立了各種獨立行政機關，例如：聯邦準備理事會、聯邦貿易委員會、聯邦廣播委員會、聯邦能源委員會、證券交易委員會、聯邦傳播通訊委員會、國家勞工關係理事會、瀝青煤炭委員會、聯邦海事委員會。

聯邦最高法院於1953年之Humphrey's Executor v. United States中，以聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission）為例對於獨立行政機關作出說明，判決中指出：「聯邦貿易委員會是國會創設之行政組織（administrative body），其目的乃是執行法律，藉以體現立法者隱含於法律中之政策，並履行其他協助立法與司法部門之特定職權。此種組織絕對不能被界定為行政部門的手或眼，執行職權無須行政部門同意，且執行法律時，應免於行政部門之控制（must be free from executive control）。……，此委員會行使職權具有準立法與準司法功能（the commission acts in part quasi legislatively and in part quasi judicially）。……。其行使任何行政權功能時—不同於憲法上典型之行政權，其係在執行與實現準立法或準司法權，或是作為立法部門或司法部門之機關。」⁵²，本判決肯定獨立機關之

⁵¹ Marc Allen Eisner, *Regulatory Politics in Transition*, the Johns Hopkins University Press, 2nd edition, 2000, at p. 48

⁵² 參照廖元豪，「釋字六一三後，獨立機關還剩多少空間？」，台灣本土法學雜誌，第87期，2006年10月，89頁

合憲性，但獨立機關到底屬於總統抑或國會，於美國至今亦無定論⁵³，學說上也有以「第四權」或「無頭第四部門」（headless fourth branch）稱之⁵⁴。

觀察美國之獨立行政機關，一般包含以下幾點特色（但非所有之獨立機關皆完全具備）：1.針對特定產業之管制事項，或特定業務或特殊問題；2.以合議制方式行使職權；3.委員會成員中，同一政黨者不得超過全體半數；4.擁有廣泛制頒法規命令之權限；5.具有舉行司法裁決式的正式聽證程序之權限；6.具調查權，並有向法院提起訴訟之權限；7.固定任期兼交叉任期制，除有法定事由者外，總統不得任意免除委員職務⁵⁵。因此有學說上稱為「獨立管制委員會」（Independent Regulatory Commissions）。

簡單而言，美國獨立管制委員會是集行政、立法、司法合一的專業性、合議制行政機關，且排除受單一政黨掌控，加上藉由身份保障，國會立法予以任期保障，並訂立法定解職事由來約束行政首長之免職權，以避免任期制度流於空洞化⁵⁶，並於法律規定使此類委員會不受總統「直接」指揮監督而「獨立」行使職務，而僅向國會負責，並於爭訟程序中，受司法最終決定權之拘束⁵⁷。

第二項、德國—公法人

⁵³ 參照余雪明，釋字 613 號協同意見書，第三段

⁵⁴ Kenneth J. Meier, *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*, 3rd edition, 1993 ; Steven A. Ramirez, *Depoliticizing Financial Regulation*, *William and Mary Law Review*, Vol.41, 2000, at p. 513

⁵⁵ 參照林子儀，美國總統的行政首長權與獨立行政管制委員會，當代公法理論，1993 年，119 頁

⁵⁶ *Humphrey's Executor v. United States*, 295 U.S. 36, 1935 ; *Wiener v. United States*, 357, U.S. 349, 1958 ; Paul R. Verkuil, *The Status of Independent Agencies After Bowsher v. Synar*, *Duke Law Journal*, 1986, at p. 781 ; Richard B. Stewart, Cass R. Sunstein, Adrian Vermeule, and Stephen G. Breyer, *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text, and Cases*, 5th edition, 2002, at p. 90-94

⁵⁷ 參照郭任昇，從憲法觀點檢討獨立行政機關—以設置必要性、職權與組織為中心，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，2007 年 8 月，22 頁

德國與美國同為聯邦體制國家，不過德國行政體制採行內閣制，總理固然享有統籌政策方針的權力，但基本法賦予各部相當之自主性，即在總理之施政方針內，聯邦部長對於各自業務領域，以獨立 (selbstaendig) 而自我負責之方式領導。

所以德國之獨立行政機關，從而係指獨立於部長之監督，而接受拘束程度之差別，可分為「不受部會監督之領域」(Ministerialfreie Räumlichkeiten)與「免受指令拘束之行政部門」(Weisungsfreie Verwaltungseinheiten)。此外，從組織面而言，獨立行政機關常為合議制；從業務性質而言，獨立行政機關常承辦相當專業的業務。廣義的「獨立行政機關」得包括「公法人」，尤其「公法上之公營造物法人」⁵⁸。

德國獨立行政機關之公法人組織型態並不拘於一格，有屬於聯邦直接性質 (bundesunmittelbar) 所設立之公法人，例如：德意志聯邦銀行 (Deutsche Bundesbank)，其係基於政治中立與專業考量而設立，與內閣部會平行，同為聯邦最高層級之機關。由理事會 (Vorstand) 負責管理經營，且為決議的機關並對外代表聯邦銀行，成員包含總裁、副總裁及其他六位理事，其中總裁、副總裁及二位理事係由聯邦政府提名，而另外四位理事則由議會提名，再由總統任命。理事會成員並受有八年之任期保障，特殊情況需短期任命者，其任期亦不得短於五年。決議之方式係採行簡單多數決，於贊成與反對意見票數相同時，主席得為決定，又涉及理事會之責任分配事務，應經總裁核可⁵⁹。聯邦銀行具有行使職權

⁵⁸ 參照黃錦堂，德國獨立機關之研究—我國法相關議題之檢討，「獨立行政機關之研究」研討會，台大政治學系、中華民國憲法學會、台大政治學系政府公共事務研究中心主辦，2007年9月29日，4-5頁

⁵⁹ 參照聯邦銀行網站：http://www.bundesbank.de/aufgaben/aufgaben_organisation.en.php 與 Gesetz über die Deutsche Bundesbank (聯邦銀行法) §7: “(1) Organ der Deutschen Bundesbank ist der Vorstand. Er leitet und verwaltet die Bank. Er beschließt ein Organisationsstatut, das die Zuständigkeiten innerhalb des Vorstands und die Aufgaben, die den Hauptverwaltungen übertragen werden können, festlegt. Der Vorstand kann die Wahrnehmung bestimmter Angelegenheiten einem Mitglied zur eigenverantwortlichen Erledigung übertragen. (2) Der Vorstand besteht aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern. Die Mitglieder des Vorstands müssen besondere fachliche Eignung besitzen. (3) Die Mitglieder des Vorstands werden vom Bundespräsidenten bestellt. Die Bestellung des Präsidenten und des Vizepräsidenten sowie eines weiteren Mitglieds erfolgt auf Vorschlag der Bundesregierung, die der übrigen drei Mitglieder auf Vorschlag des Bundesrates im Einvernehmen mit der Bundesregierung. Für die Bestellung des Vizepräsidenten kann der Bundesrat der Bundesregierung einen Vorschlag zuleiten. Die

之獨立性，尤其不受個案指令拘束，主要由國會經由法律對其職權加以規範，並強調資料公開之監督方式，包括按照一般會計原則與相關法規製作並公布財務表冊、業務報告、年度報告等⁶⁰。

此外，大多數之獨立行政機關，係建制於部會之下，例如：內政部下之聯邦選舉委員會、經濟與科技部下之「聯邦電力、瓦斯、通訊、郵政與鐵道路網署」（Die Bundesnetzagentur fuer Elektrizitaet, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen）與聯邦卡特爾署、財政部下之聯邦金融監理局。不過，除聯邦機關外，就屬於各邦立法權與執行權之事項，亦有獨立機關之建制，例如：關於媒體監督事務，各邦皆各自設立媒體管制署（Landesanstalt fuer Medienaufsicht）為公法人。

德國之獨立行政機關，多數非以直接行政之科層式行政組織方式設置，而係就個別事項訂立相關之組織法律，於將機關內部單位（指公法上之財團法人與公營造物）或民間團體（指公法上之社團法人）「獨立」而出，賦予該組織法人之地位而建立之特殊公法人，包括公法上之社團法人、公法上之財團法人、公營造物法人，並以公營造物法人最為普遍⁶¹。就公法上之社團法人而言，關於其組織與重要制度，皆屬國會保留事項，而不得委諸該法人自行制定⁶²，而公法上之財團法人係由政府為主要出資，母體機關得透過章程決定政策目標，並指派董事與監察人，故較具封閉性而獨立程度較低，但立法者得明訂該財團法人之目

Bundesregierung und der Bundesrat haben bei ihren Vorschlägen den Vorstand anzuhören. Die Mitglieder werden für acht Jahre, ausnahmsweise auch für kürzere Zeit, mindestens jedoch für fünf Jahre bestellt. Bestellung und Ausscheiden sind im Bundesanzeiger zu veröffentlichen. (4) Die Mitglieder des Vorstands stehen in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis. Ihre Rechtsverhältnisse gegenüber der Bank, insbesondere die Gehälter, Ruhegehälter und Hinterbliebenenbezüge, werden durch Verträge mit dem Vorstand geregelt. Die Verträge bedürfen der Zustimmung der Bundesregierung. (5) Der Vorstand berät unter dem Vorsitz des Präsidenten oder des Vizepräsidenten. Er fasst seine Beschlüsse mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Bei Stimmgleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag. Bei der Verteilung der Zuständigkeiten innerhalb des Vorstands kann nicht gegen den Präsidenten entschieden werden.”

⁶⁰ 參照黃錦堂，前揭註 58，10-11 頁

⁶¹ 參照黃錦堂，德國公法人之研究，收錄於氏著，行政組織法論，第八章，翰蘆圖書，2005 年 6 月，293-295 頁

⁶² Michael Kloepfer, Der Vorbehalt des Gesetzes im Wandel, JZ 1984, S.690

的、組織、成員、董監事的人數、選任、職權，主要的職權以及國家所得行使的監督權⁶³。至於所謂公法上之公營造物法人，其特徵為公營造物係經由法律所創設，在設計上與母體機關可以加以區隔，並於法律中對於交付之行政任務、人事、組織以及主管機關所得享有的監督權等有所規定，其餘部分委由該公法人自主決定，所以具有一定獨立性，且藉由人員與物之結合，使其能具有專業、自主性，而能使公法上之職務更有效被執行⁶⁴。

總而言之，獨立機關之獨立性保障與監督，於德國係由個別之組織法律加以規定而有所不同，有採獨任制，亦有採合議制，或混合制，且首長或委員之選任方式亦視事務需要而定，或由內閣總理任命，或由聯邦部長任命，或經過提名與任命兩道程序，亦有須經國會同意等，並以法律排除上級之職務監督

(Dienstaufsicht) 而彰顯其獨立性。監督方面，若法律有明確規定，自然依法辦理即可，一般而言，設置於部會下之獨立機關，仍受部長一般指令 (allgemeine Weisungen) 之監督，且原則上部會只能為合法性之監督 (Rechtsaufsicht)，於法律有規定時得為專業監督 (Fachaufsicht)。又於政府資訊透明化之趨勢下，法律通常亦要求獨立機關定期或不定期公開行使職權之相關內容。

由於獨立機關除排除了部分上級行政機關對下級行政機關監督指揮的權利，所以公法人之獨立性僭越了「行政一體性」原則，且增加國會監督之難度，基於民主正當性控制理論，故其設立須出於迫切事由 (ausnahmsweise, aus zwingenden Gruenden)⁶⁵，且獨立性需有憲法或法律依據，方符合法治國原則，又分立而出之獨立機關，職權限於特殊必要範圍，並配合適當之監督機制，即國會以立法之方式設立較為明確之限制規定，且行政權仍保有一定程度之監督下，方符合民主原則之要求。

設立由行政科層分立之公法人之目的，旨在避免國家過度干預，即以專業、

⁶³ 參照黃錦堂，前揭註 61，326-327 頁

⁶⁴ Wolfgang Ruffner, Zur Lehre von der öffentlichen Anstalt, DOEV, 1985, S.605-606

⁶⁵ 參照黃錦堂，前揭註 58，29-30 頁

避免威權、有效利用民間社會力並促其發展，作為考量之因素，而非狹隘之效率考量，因此關於獨立機關之正當化理由，主要為：就近有效執行、避免政治力之不當入侵、有效促成該區域內之相關民眾或標的團體之共同參與，相關民眾之就近自發有效組成之直接或屬於外溢性之民主社會助長之功能等⁶⁶。

第三項、法國一委員會

由於政府對於經濟領域以及相關資訊傳播領域壟斷管制，加上科技日新月異，使一般科層之行政組織已無法應付社會的多元變遷，法國即係基於此背景而大量設置獨立行政機關，且其考量之因素在於為求更符合憲法保障基本權的精神，所以獨立機關之職權均是以保障人民憲法上權利為目的。

法國之獨立行政機關之設置係基於專業和中立的目的，例如：在傳播資訊領域，設有媒體及出版社委員會、民意調查委員會、電腦暨個人資訊自由委員會、平面媒體透明及多元化委員會、國家通訊安全委員會等獨立機關；視聽媒體方面，則有最高視聽傳播機關、國家傳播暨自由委員會、最高視聽委員會等；於經濟領域，有證券交易委員會、公平交易委員會、保險監督委員會等；另外，設有政府資訊公開委員會與消費者保護委員會，分別專門處理人民資訊取得與消費者保護之事務。主要由人事任命與經費來源之規範來強化其獨立性，其亦多採取委員會之合議型態，委員的任命方式多由最高司法或國家機關予以任命，加上採行固定任期制，並藉由經費和人員之自主性來維持機關之運作，以減少其他機關或「私人」之干涉。但於法國，多半並未賦予這些獨立機關公法人之地位，雖然如此，即使上級行政機關也不能就其執掌業務給予指示，俾其從專業的角度監管特

⁶⁶ 參照黃錦堂，前揭註 61，294 頁

定行政領域⁶⁷。

第四項、我國—委員會

由於長期之戒嚴與獨裁統治，賦予特定行政機關獨立性之概念也是近20年才開始導入我國，總統府政府改造委員會於2002年3月31日頒佈「獨立行政機關的建制理念與原則」⁶⁸，推動獨立機關法制化，朝建立獨立機關基準規範之方向努力，至2004年通過中央行政機關組織基準法（以下簡稱基準法），正式將「獨立機關」採為法律用語，行政院並發佈「獨立機關建制原則」⁶⁹作為立法之參考，而首個依基準法設立之獨立機關即為國家通訊暨傳播委員會（National Communications Commission，NCC），並引發朝野爭議而申請大法官解釋，雖最終作成釋字613號解釋，但學界對此仍存許多相當分歧之見解。事實上在基準法訂立以前，並非沒有獨立行政機關之存在，例如：中央銀行、中央選舉委員會、公平交易委員會（1992年設立）、飛航安全委員會（1998），金融監督管理委員會（2003）。

歸納現行之獨立機關制度，就機關之決策模式，除中央銀行偏向混合制或獨任制外⁷⁰，原則上採合議制之委員會，而關於人事任命方面，除NCC之委員任命有國會參與外，多半僅由行政體系單獨決定，主要藉固定任期保障其獨立性

⁶⁷ 參照徐正戎，國家通訊傳播委員會組織法第四條及第十六條釋憲案報告書，司法院大法官審理行政院就國家通訊傳播委員會組織法第四條及第十六條有違憲疑義聲請解釋乙案之說明會，2006年3月8日

⁶⁸ 電子檔下載，http://www.president.gov.tw/2_special/innovation/t6-5-1.html，最後檢索日期，2008年6月

⁶⁹ 行政院 94.1.3 院臺規字第 0930092748 號函

⁷⁰ 雖然央行設有理事會與常務理事會，且相關事務須經其審議或核可，但總裁對理事會之決定具高度之影響力，因此應有別於合議制，亦有認為央行係採獨任制，參照蔡茂寅，政策統合機關、獨立機關定位及設立原則探討，國家政策季刊，創刊號，2002年9月，33頁

⁷¹，新近成立之獨立機關並對於委員之黨籍限制有加以限制⁷²，其中金管會與NCC並仿效第六次修憲中關於司法院大法官之任期規定，採交錯任期制。

就我國獨立機關設置之理由，依「獨立行政機關的建制理念與原則」所言：「建制精神是要讓若干的行政機關獨立、公正地行使職權，以確保決策上需要高度專業、去政治化或亟需顧及政治與社會之多元價值的公共事務，能夠合理有效地推動執行。」，所以限制於特定「管制性或調查性之公共事務的決策與執行」，才有「專業化」、「去政治化」、「尊重多元價值」之需求而具獨立化之必要性。

另外，釋字第613號解釋理由書第二項第二段則提到：「……。惟承認獨立機關之存在，其主要目的僅在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間。……。然獨立機關之存在對行政一體及責任政治既然有所減

⁷¹ 中央銀行法§5：「Ⅰ、本行設理事會，置理事十一人至十五人，由行政院報請總統派充之，並指定其中五人至七人為常務理事，組織常務理事會。Ⅱ、前項理事，除本行總裁、財政部長及經濟部長為當然理事，並為常務理事外，應有實際經營農業、工商業及銀行業者至少各一人。Ⅲ、除當然理事外，理事任期為五年，期滿得續派連任。」、§9：「本行置總裁一人，特任；副總裁二人，簡任，任期均為五年，期滿得續加任命。」；行政院公平交易委員會組織條例§11Ⅰ：「本會置委員九人，任期三年，任滿得連任。……，均由行政院院長提請總統任命之。」；行政院飛航安全委員會組織規程§4Ⅰ：「本會置委員五人至七人，任期三年，由行政院院長聘兼之，並指定委員一人為主任委員，執行本會決議、綜理本會事務及指揮監督所屬職員。」；中央選舉委員會組織規程§3Ⅰ：「本會置委員十一人至十九人，任期三年，由行政院院長提請總統派充之，並指定一人為主任委員，執行委員會決議，綜理會務，並指揮監督所屬職員。」；行政院金融監督管理委員會組織法§8Ⅰ：「本會置委員九人，其中一人為主任委員，特任，綜理會務，執行委員會之決議，對外代表本會，任期四年，任滿得連任一次；二人為副主任委員，襄助主任委員處理會務，一人職務比照簡任第十四職等，任期四年，任滿得連任一次，一人職務列簡任第十四職等，不受任期四年之限制；其餘委員六人，職務比照簡任第十三職等，其中三人任期四年，任滿得連任一次，另三人於本會成立時任期二年，續獲任命者，任期四年，任滿得再連任一次。委員均由行政院院長提請總統任命之。」；國家通訊傳播委員會組織法§4Ⅲ：「本會委員由行政院院長提名，經立法院同意後任命之。主任委員及副主任委員由委員互選產生後任命之。」

⁷² 行政院公平交易委員會組織條例§11Ⅲ：「本會委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一。」；中央選舉委員會組織規程§3Ⅲ：「本會委員，應有無黨籍人士，其具有同一黨籍者，不得超過委員總額五分之一。」；行政院金融監督管理委員會組織法§8Ⅳ後段：「本會委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額三分之一。」；國家通訊傳播委員會組織法§4Ⅱ前段：「本會置委員七人，均為專任，其中一人為主任委員，特任，對外代表本會；一人為副主任委員，職務比照簡任第十四職等；其餘委員，職務比照第十三職等。委員任期為四年，任滿得連任。但本法第一次修正後，第一次任命之委員，其中三人之任期為二年。」。此外，對於NCC委員之提名尚有關於排除政黨介入之進一步限制，§6：「本會委員於擔任職務前三年，須未曾出任政黨專任職務、參與公職人員選舉或未曾出任政府機關或公營事業之有給職務或顧問，亦須未曾出任由政府機關或公營事業所派任之有給職務或顧問。但依本法任命之委員，不在此限。」

損，其設置應屬例外。唯有設置獨立機關之目的確係在追求憲法上公共利益，所職司任務之特殊性，確有正當理由足以證立設置獨立機關之必要性，重要事項以聽證程序決定，任務執行績效亦能透明、公開，以方便公眾監督，加上立法院原就有權經由立法與預算審議監督獨立機關之運作，綜合各項因素整體以觀，如仍得判斷一定程度之民主正當性基礎尚能維持不墜，足以彌補行政一體及責任政治之缺損者，始不致於違憲。」，除以「不受政治干擾」、「專業自主」作為獨立機關設立之理由，尚且以「追求憲法上公共利益」、「任務特殊性」、「正當理由」作為獨立機關合憲性之概括要件。⁷³

至於，獨立性如何維持，則應依法律規定，並容就各項職務之性質而有所差異，前揭解釋指出「排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督」，目前獨立機關之相關組織法規中對於行使職權之獨立性，特別強調超出黨派以外，即寓含排除政治力不當干涉之因素⁷⁴，另外，公平會、金管會及NCC之組織法對於委員之選任，強調應符合專業性之要求，且委員之專業領域應避免相同，使機關能代表更多元之意見而更符合民主之要求⁷⁵。

基準法§3(2)將獨立機關定義為：「指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。」，即獨立機關之監督機制亦仰賴法律加以規範，而按「獨立機關與行政院關係運作說明」⁷⁶，除立

⁷³ 關於獨立機關之合憲性問題，可參閱郭任昇，前揭註 57，對於國內相關文獻整理相當完整，並提出精闢之分析

⁷⁴ 行政院公平交易委員會組織條例§13：「本會委員須超出黨派以外，於任職期間不得參加政黨活動，並依法獨立行使職權。」；行政院金融監督管理委員會組織法§9：「I、本會依法獨立行使職權。本會委員須超出黨派以外，於任職期間不得參加政黨活動。」國家通訊傳播委員會組織法§7：「I、本會依法獨立行使職權。II、本會委員應超出黨派以外，獨立行使職權。於任職期間應謹守利益迴避原則，不得參加政黨活動或擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。」

⁷⁵ 行政院公平交易委員會組織條例§12：「本會委員之任用，應具有法律、經濟、財稅、會計或管理等相關學識及經驗。」；行政院金融監督管理委員會組織法§8IV前段：「本會委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。」；國家通訊傳播委員會組織法§4II前段：「本會委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。」，當然此類規定或許僅屬形式上空泛性地宣示兼顧專業性與民主多元性之要求，藉以強化其獨立化之正當性（請參考第五章第二節）

⁷⁶ 行政院 95.10.31 院臺規字第 0950091326 號函修正，電子檔下載，

法院經由立法與預算審議監督獨立機關外，獨立機關之首長，非為行政院之閣員，毋需參與行政院院會，行使職權之個案決定不受行政院或其他行政機關之「適當性」及「適法性」監督，然獨立機關仍屬中央行政機關，舉凡中央行政機關在性質上應一致遵行之行政管理事項仍應遵守。關於我國獨立行政機法制上共通之缺失，即亦存在於目前之金融監督管理委員會的問題，本文將於第五章第二節再行檢討。

第二節、省思獨立行政機關存在之理由

雖然獨立機關於各國立法制度上互有差異，但觀察其設置獨立行政機關的理由，約可歸納為幾項，專業性、中立性、尊重社會利益多元價值、穩定性⁷⁷，有認為這幾點理由間，相互間並不完全相容，例如專業性往往是由少數專家決定，與多元價值不免有所抵觸，所以不以理由併存方能使獨立化具正當性⁷⁸，但本文認為應對特殊事務作全面性之考量，方得判斷獨立化之適當性與獨立之範圍與程度，因此雖各理由不以併存方得正當化獨立機關之設置，然若僅具單一理由則恐亦有所不宜，以下即分別對上述獨立化之主要理由重新加以省思。

第一項、專業性

<http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=26941&ctNode=1079&mp=1>，最後檢索日期，2008年6月

⁷⁷ 此外，有認為獨立機關之正當化事由有以下幾點：合作的功能、與國家保持距離的功能、使相關決行具有更高可行性的功能，Horst Dreier, *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzips der Exekutive*, 1991, S. 277-283

⁷⁸ 參照蔡茂寅，獨立機關之研究－以中央行政機關組織基準法為檢討對象，研考雙月刊，第28卷第6期，2004年12月，76頁

各國實務與學理上多強調高度專業之事項方有獨立化之必要⁷⁹，不過實際上，行政講求的是效率，尤其當今已不再訴求無所為之政府，甚至有將福利國原則作為憲法位階者，而效率通常必須藉由專業來達成，所以凡行政事務莫不要求專業，例如：經濟、財政、國防、教育、環保、衛生醫療等，當然理論上或許可以按事務對專業之需求程度來評估獨立化之必要性，然而如何判斷專業性之高低程度，恐怕亦是見仁見智，又或有認為審判獨立亦係基於法律專業之考量，但司法獨立實源於法治國原則中權力分立之要求，並非僅以專業性作為其獨立之正當事由，因此純粹以專業化作為獨立機關設立之理由，並不具充分之說服力。

第二項、中立性



中立性之要求其實係基於前述專業性而來，蓋為確保專業性得以實踐，就必須避免不當之外力因素干涉，所謂外力固然以政治力之干擾最為人所詬病，不過實際上自然不僅於此，只要影響決定作成之專業性者即屬之，因此有利益迴避條款之存在，由於利益迴避並非僅於獨立機關方有適用，所以討論獨立機關中立性之問題時，仍以去政治化為重點。

可能是由於此所謂之獨立機關係行使「行政權」之緣故，因而一般討論去政治化之問題時，多僅著重排除來自於行政首長之干擾，而忽略利益團體之干擾。二者在政治力運作上之差異，主要為前者為行政體系上下服從與整體性之操作，行政首長出於非專業考量而為指揮，後者除亦會透過對行政體系進行干預外，一般尚透過立法程序而影響執行職務之中立性，亦即利益團體藉由立法遊說手段，使國會制訂之法律與受監理者之利益相一致。

⁷⁹ Fabrizio Gilardi, Principal-Agent Models Go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation, Paper presented at the ECPR General Conference, Canterbury (UK), 6-8 Sep. 2001, at p. 2

經濟學上之公共選擇理論（public choice theorists）認為，由於特定利益團體或個人對政策或個案決定具高度利害關係，因此其將投入大量之資源以干預政策或決定之結果，若管制機關因而受其影響而未能作出最符合大眾利益之判斷⁸⁰，即形成所謂管理捕獲（regulatory capture）之現象，又有稱為企業捕獲（industry capture）或機關捕獲（agency capture）⁸¹。

關於行政權部分之去政治化，有論者將中立性區分為內部客觀中立與外部客觀中立，前者係指決策機制之設計，後者則為排除上級直接指揮⁸²。所謂決策機制，即為獨任制、合議制、混合制之選擇，當然獨任制較能發揮事權統一，及時應變之功效，且較合乎責任政治之精神，不過若純就客觀中立之考量而言，採合議制並配合固定任期與交錯任期制，對於維持內部客觀中立是較佳之選擇，因為合議制較不容易流於專斷，而交錯任期制度，減少人事完全由同一行政首長決定之機會，可提高內部客觀中立之程度⁸³，而排除上級直接指揮，則通常係為避免外行領導內行，所以專業性與中立性兩者實為相輔相成。

至於利益團體之干擾方面，由於獨立機關之決定不可能完全漠視媒體、民意之表達，此即為專業之效率與民主多元間之衡平，基於權力分立制衡之原則，因此對於來立法之介入事實上無從排除。理論上立法權固然應以人民之利益為考量而制訂監理法律，但隱藏於民主原則旗幟背後之真相，立法往往僅係反應最強勢利益團體之訴求，而非優先考量專業政策或公眾利益之訴求⁸⁴。由於去政治化之結果僅能排除行政體系之干涉，但無從阻止立法對行政之制衡，因此有論者擔

⁸⁰ George Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, *The Bell Journal Economics and Management Science*, Vol. 2 No. 1, 1971, at p. 3-21; Jean-Jacques Laffont and Jean Tirole, *The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture*, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, No. 4, Nov. 1991, at p. 1089-1127

⁸¹ Marc Quintyn and Michael Taylor, *supra* note 11, at p. 9; Elizabeth F. Brown, *E Pluribus Unum—Out of Many, One: Why the United States Needs a Single Financial Services Agency*, *University of Miami Business Law Review*, Vol.14, Fall/Winter 2005, at p. 50-51, available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=757010

⁸² 參照郭任昇，前揭註 57，34 頁

⁸³ 同前註，101-104 頁

⁸⁴ George Stigler, *supra* note 80, at p. 114-141; Edward Kane, *Principal-Agent Problems in S&L Salvage*, *Journal of Finance*, Vol.45, July 1990, at p. 755-764

憂獨立化將造成此消彼長之情形，即雖然減少來自於行政層面之干涉，但相對會增加企業介入之風險⁸⁵。

總之，凡任何國家作用，莫不是政治力之展現，包括監督制衡機制在內，且基本上行政與立法皆具有直接或間接民主正當性基礎，所以完全摒除政治參與而不合乎民主之要求，因此所謂去政治化應指排除預設政治立場，而非決策過程中完全不具政治考量，蓋管制行為本身就是一種高度政治化的過程，端賴政治領導力與多數民意之支持，並於執行上憑靠可靠的技術、管制精確性來決定其施行之成效⁸⁶，所以有認為事實上中立化充其量也只是政治均衡而避免成為執政黨之政治專化⁸⁷。

商業力量除經由前述行政與立法管道而間接介入管制職務之運作外，更有直接對管制事務進行干預之情形，蓋監理機關亦為政府機關，與其他行政與立法機關同樣會面對來自利益團體之壓力。此外，商業力量介入監理事務，通常導因於管制機關與商業團體間存在利害關係，以致於與職權之行使發生利益衝突之情況⁸⁸，在金融監理方面，我國過去財政部身兼金融事業股東與監理者之身分，即屬於商業力量干擾監理職權行使之中立性，故無法發揮監督防弊之功效，因此獨立化之作用在於與商業力量保持適度之距離。

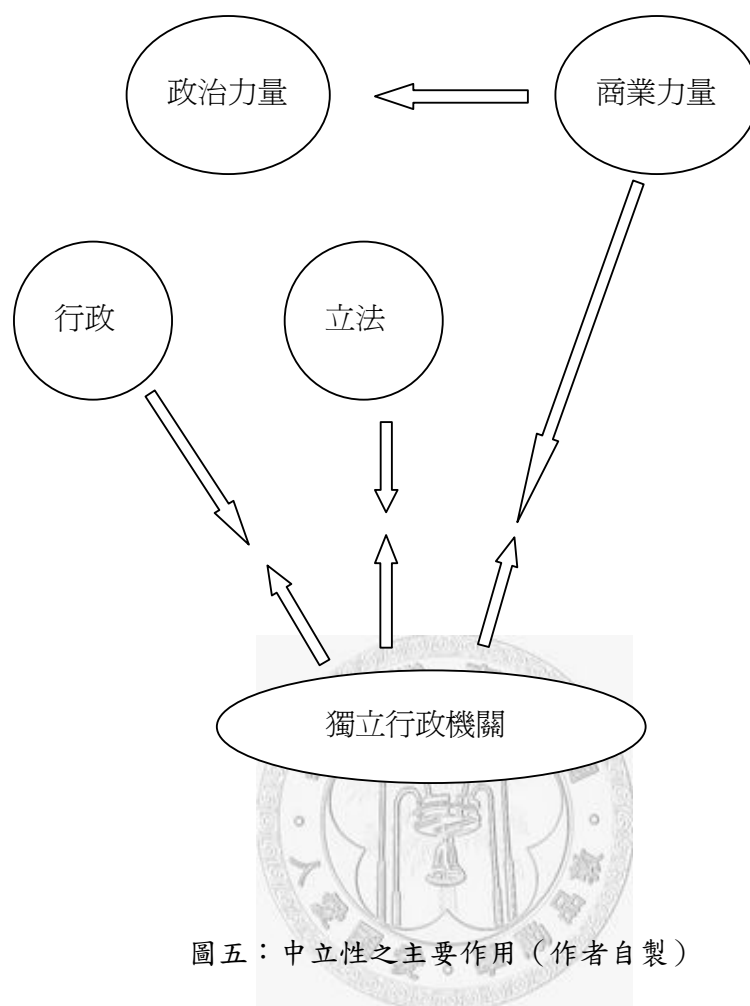
所以如圖五所示，政治力量之干預主要來自行政與立法機關，而商業力量除直接對監理機關進行干預外，並常間接透過政治力量介入行政事務，而中立性之作用主要即在於排除政治力量與商業力量之不當干預，但並非意謂無須相關之制衡規範。

⁸⁵ George Stigler, id.

⁸⁶ Joan Flynn, "Expertness For What?": The Gould Years At The NlrB And The Irrepressible Myth Of The "Independent" Agency, Admin. L. Rev., Vol.52, 2000, at p. 543

⁸⁷ 參照蔡茂寅，前揭註 78，77 頁

⁸⁸ 參照孫德至，論國家通訊傳播委員會之建置與設計—期盼促進公共討論之 NCC，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，民國 95 年 6 月，90-91 頁



圖五：中立性之主要作用（作者自製）

第三項、尊重社會多元價值

除上述專業性與中立性外，獨立化之另一理由在於使各種意見能被表達並尊重，而由於行政體系上下服從之關係，行政首長可能具特定之立場而忽略社會各種多元之意見，但實際上，「尊重多元價值」與「行政指揮監督」並非互斥之關係，凡於行政決定之過程中透過「開放的程序」，使代表不同利益之聲音都能傳達出來，且基於責任政治原則，行政首長對其決策負責，而漠視多元價值，自然難以獲得民意之支持，所以獨立化與尊重多元價值間是否具實質關連性，也許值

得懷疑。

而若採行合議制之體制，使成員來自不同之背景，或許於決策之過程中能對多元價值加以調和，但有認為不論如何，獨立機關決定之做成，在結果上往往僅能趨向價值一元，因此多元價值云云者，正如同政治中立化的要求一般，其體現似乎過程遠重於結果⁸⁹，然而這種多元價值參與決定之過程，並非僅獨立化方可達成，因此以本理由作為獨立化之依據亦屬牽強。

第四項、穩定性

關於穩定性之理由，其論點在於某些事務應維持政策之穩定，較符合公共利益，主要為與民生關係較為密切之事務，且需要行政機關持續性地執行相關職務，若無穩定之施政方針，則可能使執行工作中斷或減低效率⁹⁰，與其他事務相較，此類事務不穩定所造成之社會成本也相對較高。

藉由獨立機關之人事不隨政權更替而變更，使政策不因政權輪替而受影響，此亦與專業性、中立性之考量相關，蓋通常需要較長期間方能顯現專業之成果，又若不能具中立性，則如何能使政策穩定執行，而何謂穩定性必要之事務，有選舉事務、公平競爭業務、國家貨幣及匯率業務、金融監理業務、傳播、電信業務等為例⁹¹。

⁸⁹ 參照蔡茂寅，前揭註 78，77 頁

⁹⁰ Fabrizio Gilardi, Explaining Delegation to Independent Regulatory Agencies: The Role of Political Uncertainty, Institut d'Etudes Politiques et Internationales, University de Lausanne, Oct. 2002, at p. 3

⁹¹ 參照黃金益，我國傳播、通信及資訊機關組織與作用法統合之研究，國立台灣大學政治學研究所碩士論文，2004 年 7 月，158-161 頁

第五項、小結

總結以上之分析，本文認為多元價值與獨立化之關連似乎甚低，蓋一般行政體系中亦可符合多元價值參與之要求，且關於機關內部由多元意見之代表作成決定，乃係基於合議制之體制，然獨立機關於各國之法制上並不必然採行合議制，更顯示此理由說理上之不足。因此專業性、中立性、穩定性方為獨立化適當與否之主要判斷依據，且此三者間彼此相互關連。

另外，有論者提出獨立化之消極要件，其認為應該保留政治考量空間、需要有人承擔政治責任的公共事務，或者特別需要跨部會協調、統合的政策決定，不論其專業程度如何，顯然都不應由獨立機關負責⁹²，我國官方亦持相似之看法⁹³。不過本文認為應不能將此理解為完全排除獨立機關掌有決策權，只是獨立性之保障程度於決策權部分或許會相對受到限制，於金融監理機關之建制上，即牽涉到所謂金融政策權限之歸屬爭議。本文將於下節先釐清金融管理職務不具獨立必要性之誤解，而待第六章第一節第一項再對我國所生之金融政策權限歸屬爭議加以探究而提出本文之看法，總之，於評估獨立化之適當性與獨立程度時，應綜合考量以上各點理由進行衡量。

雖然對於獨立機關之設置有以上之理論依據，但從美國實務運作中不難發現，國會對於行政管制委員會「獨立性的賦予」，基本上是出於「對行政權不信任」的動機，因此實際上關於獨立行政機關之設置往往之政治角力之結果⁹⁴，所以立法與行政於評估特定事務獨立化之必要性與程度時，恐怕亦非出自客觀之立場來對以上所論述之理由進行衡量。

⁹² 參照林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，憲法—權力分立，學林出版，2003年，322頁

⁹³ 參照「獨立行政機關的建制理念與原則」

⁹⁴ Peter L. Strauss, The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch, Columbia Law Review., Vol.84, No.3, 1984, at p. 583

第三節、金融監理組織獨立化之理由

不論對於金融監理組織之設置採取何種監理模式（請參考本文第四章），目前各國幾乎皆肯定金融監理組織應具備一定之獨立性，例如：美國之聯邦準備、證券交易委員會；英國之 FSA；日本之金融廳；德國之 BaFin；澳洲之審慎監理局（Australian Prudential Regulatory Authority，APRA）；南韓之金融監理局（Financial Supervisory Service，FSS）與金融監理委員會（Financial Supervisory Commission，FSC）；我國之金管會等，然而對於金融監理事務並非自始即存在獨立性之看法，金融監理獨立化甚至是近一、二十年才逐漸被強調重視。

何以有如此轉折，學說上多以「避免不當政治力干預」和「金融監理專業性」來作為賦予金融監理組織獨立性的理由⁹⁵。以下即依循前節本文所認為評估事務獨立化之主要因素，即對於金融監理事務之專業性、中立性、穩定性需求進行檢視，以驗證獨立化之合理性，而最後再分別對於金融管理與金融監督事務之獨立化，即管理獨立與監督獨立加以探討。

第一項、金融監理之專業性需求

獨立行政機關既然非各國憲政原本就存在之概念，所以除了央行兼任監理者外，過去大部分國家則由財政部門負責金融監理工作，如我國之財政部、日本之

⁹⁵ 參照李紀珠，獨立性、專業性 堪憂的金監會，國政評論，財金（評）093-085 號，2004 年 6 月，<http://www.npf.org.tw/particle-2672-1.html>，最後檢索日期，2008 年 6 月；Marc Quintyn and Michael Taylor, supra note 11, at p. 7-11

大藏省、德國隸屬於財政部之聯邦銀行監理局（Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen，BAKred）。蓋多數國家金融產業有相當程度係受政府扶助而發展，或成立公立金融機構，或提供私人金融機構各項優惠待遇（主要為租稅優惠），加上財政涉及政府預算之規劃運用，亦為資金配置之行為，且稅務之稽查也牽涉會計與審計專業。因此財政官員對於金融產業具有一定之瞭解，並具備一定程度金融知識，故於金融市場初步發展階段，由財政部門負責金融監理事務，尚足以因應金融專業之需求。

但隨著金融產業蓬勃發展，金融商品愈來愈多元化，金融事業與金融活動也愈來愈國際化，而金融屬於私經濟領域之行為，畢竟與具強制性之租稅有所差異，因而突顯出金融為財政之外的另一特殊之專業領域。故區隔出財政專業與金融專業之情況下，則須具備金融專業方足以因應愈趨複雜化與國際化之金融監理工作，亦即財政部主管金融事務已不符合專業性之要求，故而有財政與金融分家之潮流⁹⁶。且從法規制定、政策規劃、監督執行等層面都有賴專業人員之參與，所以金融管理與金融監督事務皆具專業性之需求。

不過，須注意之一點，所謂金融監理對於專業性之需求，不應將金融監理專業之範圍作過度之限縮，因此於金融管理上之法規制定與政策規劃須綜合考量財金、經濟、法律、會計等方面之專業意見，而金融監督工作亦須多種相關領域之人員參與執法工作，如此才能發揮監理之效能。

第二項、金融監理之中立性需求

本文前已提及對中立性之干預主要來自政治力量與商業力量，而商業力量直

⁹⁶ 參照黃達業，金融監督管理委員會之設立問題，新世紀智庫論壇，第15期，2001年9月，41頁

接干預之情形為監理者與受監理者之關係過於密切所致，於我國過去由財政部負責監督時，即因財政部身兼多家金融機構之股東身分，形成自我監督而存在利益衝突之狀況，另外央行作為最後貸款者之角色，所以央行若兼負銀行或信用機構個體審慎監理之職責，對於予以貼現融資之金融機構，亦會存在利益衝突之現象，除此之外，商業力量之干預大部分係間接透過政治管道而對監理工作進行干涉，故於此即主要針對何以金融管理與金融監督事務有排除政治干預之必要性進行說明。

第一款、歷史經驗

首先，對於政治干預金融監理事務之負面影響，可由實例來說明，例如：1990年代日本之金融危機，固然部分原因屬於外生性因素所致，但大藏省採消極之態度，並為避免大型金融機構倒閉而漠視其營運不良之問題，致使金融危機更加擴大，復甦之時間也更加延緩，因而連帶使日本經濟陷入長期之衰退⁹⁷；1994年，委內瑞拉，無效的管理、軟弱而不健全之監督、政治介入是促使金融危機升高之主因⁹⁸；1997亞洲金融風暴之主因，正是由於監理機關之獨立性不足，加上監理執行工作之不透明，導致政治干涉而使監理機關隱藏危機存在之事實，因而使得危機更加嚴重並擴大以致於一發不可收拾⁹⁹；2001年阿根廷之金融風暴，阿根廷原本就存在經濟與財政赤字等問題，加上政治鬥爭致使各項金融、經濟、外匯之改革政策皆受不當之干預而無法施行，因而未能藉由管理措施預防或減低金

⁹⁷ 參照許添福，美國金融改革即知識經濟發展之研究：專論美日金融改革比較及對我國之啓示，行政院經濟建設委員會出國報告書，民國92年1月2日，17、25頁

⁹⁸ Ruth de Krivoy, Collapse: Venezuelan Banking Crisis of 1994, published by The Group of Thirty, Washington D.C., 2000, at p. 24

⁹⁹ Lindgren, Carl-Johan ; Tomás J. T. Baliño ; Charles Enoch ; Anne Marie Gulde ; Marc Quintyn; Teo, Leslie Eng Sipp, Financial Sector Crisis and Restructuring — Lessons from Asia, IMF Occasional Paper No. 188, Jan. 2000

融危機之危害¹⁰⁰。以上之實例顯示，由於政治干預包含對於總體面與個體面，因而不論金融法規與金融政策受不當介入，抑或對於個別之監督行為加以干涉，皆會增加或擴大金融危機之風險，所以金融管理與金融監督皆有去政治化之需求。

第二款、金融監理事務與貨幣政策之相似性

就學理方面而言，愈來愈多之論點肯定金融穩定與貨幣穩定對於維護總體經濟穩定之重要性不分軒輊，且二者彼此間緊密地相互影響，所以有主張：應賦予金融監理者與主管貨幣政策之央行相類似之獨立地位¹⁰¹，且貨幣穩定與金融穩定皆由具獨立性之組織負責有相互增強之成效¹⁰²。

關於中央銀行與金融監理組織之獨立化，二者間存在兩個相似之特點值得探究。第一即為市場信心建立之不易，關於貨幣政策與金融監理事務，皆賴持續而穩定之執行方能發揮其功能，若欲確保金融體系安全，則須建立可信而穩定之監理機制，包含強制退場制度。然而政客通常偏好短期能呈現效果之施政措施，因而長遠性之監理制度就不符合政客之需求，故政客自然會試圖干預監理以達到當前之政治目的，而干預之代價則為監理政策之一貫性受到破壞，並產生道德風險。若未能意識到管理事務應保持穩定可信性，致使規範屈從於政治壓力，潛在投資人將躊躇作出投資決定，對於金融市場與金融產業之發展皆會造成阻礙，同

¹⁰⁰ 參照陳進安，阿根廷金融危機，中國銀行月刊，2001年12月，<http://www.icbc.com.tw/chinese/news/news05/news200112/news20011201.htm>，最後檢索日期，2008年6月

¹⁰¹ 雖然就各國憲法制度而言，央行多非憲法機關，但各國法律或實務運作上大部分皆對央行總裁之決定予以高度尊重，可參閱李靜惠，獨立之中央銀行在憲政體制中的地位——從美國獨立機關制度談起，收錄於國際金融參考資料，第55輯，中央銀行出版，2006年6月

¹⁰² Richard A. Brealey, Alastair Clark, Charles Goodhart, Juliette Healey, Glenn Hoggarth, David T. Llewellyn, Chang Shu, Peter Sinclair, Farouk Soussa, Financial Stability and Central Banks: A Global Perspective, Central Bank Governors' Symposium Serious, Routledge, London, 2001

理，若未能察覺監督（supervisory）受干預或監督存有偏見時，該機關亦會失去人民之信賴¹⁰³。

第二個相似之處與時間不一致（time inconsistency）直接相關，就央行而言，其以抑制通貨膨脹為任務¹⁰⁴，然政客追求自身最大利益，以贏得選戰而非人民利益為要務¹⁰⁵，且政府刺激經濟之措施，人民通常可以立即感受到，但抑制通貨膨脹之效果則常常需要數年以上方能顯現，因而政客干預通貨膨脹政策通常亦不會對近期之選舉造成影響，此種因素促使政客有強烈之誘因去偏好擴張性經濟政策，如此理性之代理人（國會代表）實無法信賴政府官員能確實履行維持物價穩定之任務，則央行獨立化即為因應之途徑之一¹⁰⁶，即將貨幣政策交由會對通貨膨脹之家以考量而非僅著重於社會福利之職務，即謹慎之中央銀行官員（conservative central banker）¹⁰⁷。

而在金融監理方面亦與央行之情形相似，金融機構倒閉並不受政客歡迎，蓋此對存款人、投資人與債權人造成實質損害，而此將反應於選票上，因而民選官員往往關注於銀行倒閉之短期成本，而政客之成本即為選票或政治獻金之流失，故政客對於利益團體之需求具敏感性，則試圖對監督者施壓以援助問題金融機構並抑制監理工作以避免短期成本之發生，然短期之監理抑制很可能導致往後須付出倍數之長期社會成本¹⁰⁸，又從另一角度來看，以政府預算暫時延緩問題金融機構之倒閉危機，不論就短期或長期而言，對政客並不會造成顯著之不利，因而

¹⁰³ Marc Quintyn and Michael Taylor, *supra* note 11, at p. 11

¹⁰⁴ 通貨膨脹率與失業率之總和為痛苦指數，故貨幣政策之兩大主要目的即為抑制通貨膨脹或減低失業率，不過一般各國央行係以抑制通貨膨脹作為優先政策目標

¹⁰⁵ 此即民主政治中之本人—代理人問題，可參閱陳志龍，當今金融帝國的法制特色，收錄於氏編，*金控公司與併購—金融改革與財經犯罪*，翰蘆圖書，2006年8月，53頁；Fabrizio Gilardi, *supra* note 73

¹⁰⁶ Sylvester C. W. Eijffinger and Jakob De Hann, *The Political Economy of Central-Bank Independence*, Special Papers in International Economics, No.19, Princeton University, May 1996, at p. 41-52

¹⁰⁷ Kenneth Rogoff, *The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target: Inflation Gains Versus Stabilization Costs*, *Quarterly Journal of Economics*, Vol.100, Nov. 1985, at p. 1169-1189

¹⁰⁸ Jonathan R. Macey, Geoffrey P. Miller, and Richard Scott Carnell, *Banking Law and Regulation*, Aspen Law and Business, New York, 2001

自然會增加政治干預之誘因，因此令監督者具備專業素養 (qualified)、掌握新知 (well-informed) 與獨立性 (independent) 即屬必要，同時並宜賦予其基本之自治地位¹⁰⁹。

不過有不同之見解認為，監理節制並非由於政治壓力所致，而係監理者本身基於自利主義之緣故，即監理者有將問題隱藏至其離職以後之傾向¹¹⁰，不過一般認為此論點過於偏激，且其論證上有斷章取義之嫌。另外，雖然貨幣政策與金融監理事務具有上述之相似性，但金融監理機關與央行在權限上卻有顯著之差異，即金融監督機關有廣泛之對私人強制措施之權力，諸如對金融事業設立之核准、撤銷，以及其他對事業或行為人之處分¹¹¹，也就是央行執掌之貨幣政策職務，該權限之性質與本文所稱之金融管理部分相近，但央行通常不具有類似本文所稱之金融監督之職權，不過不應以此作為否定授予金融監理機關獨立地位之理由，當然建立相關之責任分配與權力制衡更是不容忽略。

第三款、政治干預監督之影響

前段所論及關於金融監理事務與貨幣政策之相似性，可以說明金融法規與金融政策皆可能受政治力干預而有礙於監理目的之達成，亦即在金融管理方面亦有去政治化之需求，而其中關於時間不一致之特點，亦可用於解釋排除個體面政治干預之正當性，即該點理由同時適用於金融監督部分，除此之外，金融監督尚基於下述之理由而有中立性之需求。

相較於金融管理之法規制定與政策決定須透明化以容納各界參與意見表

¹⁰⁹ Marc Quintyn and Michael Taylor, supra note 11, at p. 11-12

¹¹⁰ Edward Kane, supra note 84, at p. 755-764

¹¹¹ Rosa Maria Lastra, Central Banking and Banking Regulation, LSE: Financial Markets Group, 1996, at p. 392 ; Geoffrey Wood, Constitutional Approach to Central Bank Independence, Central Banking, Vol. X, No. 3, 1999, at p.34-39

達，監督行為通常必須採取一些具隱蔽性之方式才能發揮效果，同時亦係基於避免企業機密外洩與保護企業商譽之因素，但也由於隱蔽性之緣故，使其容易受來自於政治力量與商業力量之干預，且干預之手段多變而防不勝防，故保護監督者之不受干預確實相當困難，而最常見之政治干預方式為特予豁免寬容（grant forbearance），類似建築法規上之就地合法，即違法者不僅不受處罰，且未採取強制措施加以導正，使償付能力不佳之金融機構在不合於監理規範之狀態下持續營業，輕則造成不公平競爭之情形與加重納稅人之負擔，重則危害總體金融或經濟之穩定¹¹²。

另外，政治干預監理事務除出於政客自利之意圖外，有指出尚有藉由介入監理職務以打擊異己之可能，甚而使監理機關淪為選舉之機器¹¹³，蓋金融監督具有準司法之功能，而在檢察體制與法院皆屬事後監督之情形下，加上金融犯罪之長時性、隱藏性、結構性等特質，故對於金融犯罪之制裁深切仰賴事前監督之有效實行，且若未建立專業法庭下，監理機關提供之證據與意見常具有關鍵性之影響，因而若政治干預可能導致金融監督組織成為政爭工具，將有使行政與司法過度結合之虞，則所生之弊害不僅是經濟上之損害，恐亦將造成對民主體制破壞之結果。

第三項、金融監理之穩定性需求

前已提及金融監理事務與貨幣政策之相似性，即金融監理事務需要長期而穩定之執行方能顯示出成效，在金融管理部分，獨立化使人員之任期不受選舉影響，使政策維持一貫性，而金融監督部分，長期而持續地掌握受監督者之財務、

¹¹² Marc Quintyn and Michael Taylor, *supra* note 11, at p. 17

¹¹³ 參照李紀珠，政府應積極提升我國金監會的獨立性及效能，國政評論，財金（評）093-097號，2004年7月，<http://www.npf.org.tw/particle-2866-1.html>，最後檢索日期，2008年6月

業務等狀況，才能有效發揮控制防弊之作用。

第四項、小結

對於金融監理組織獨立化之必要性，有認為專業考量並不足以當作獨立性的理由，而就中立性而言，金融管制和一般行政機關並無不同，雖然會有政治力的干涉，但行政的干涉應被容許以符合責任政治原則，且不涉及人民政治參與，另外考基於政策統合的需求，金融監理組織若要獨立化，頂多只能設定為「非標準型獨立行政機關」¹¹⁴。

不過綜合本文以上之論點，本文肯定於現今之時空背景下，金融產業對於各類產業與總體經濟發展具有之主導性以不下於貨幣政策，因而若以監理目的之實踐與人民權利作考量，金融管理與金融監督事務皆有獨立化之需求，而關於非憲法層次之行政權獨立分化，有區分為目標獨立（goal independence）與方法獨立（instrument independence），即由立法權以法律設置獨立機關，並設定組織目標與責任，而執行方面則授權由監理者自行決定如何行使職權以達成目標，但若有失職亦應依法追究其責任¹¹⁵，所以獨立機關獨立化係指 instrument independence 而言，又依循本文區分金融管理與金融監督之脈絡，以下再就管理獨立（regulatory independence）與監督獨立（supervisory independence）分別進行說明。

¹¹⁴ 參照郭任昇，前揭註 57，49-50 頁

¹¹⁵ Stanley Fischer, Central Bank Independence Revisited, American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol.85, May 1995, at p. 201-206

第一款、管理獨立 (regulatory independence)

所謂管理獨立，是指機關擁有適當程度之自治權，於符合法律保留下制定「技術性」規範與監督規則之權限，其正當化理由為即時應變、穩定、專家參與，隨著金融業之重要性、複雜性、國際性持續增加，涉及專業性與技術性之規範有必要更加具即時性而有彈性，方能反應國際趨勢之變化¹¹⁶，若經由冗長之立法程序來制定技術性規範，將至少有兩種風險，其一為待新法通過後已錯失寶貴的時間，甚至新法又已不合時代需求，其二為金融監督之技術性規範講求專業性並與國際接軌，使監督標準一致化而有助於對國際金融事業之監督效率，而透過立法程序勢必受政治因素影響，也增加商業力量干預之機會。此外，提高監督者參與法規制定程序之程度，則將增加對法規之認同感，無形中也將更有助於法規之落實¹¹⁷。

然而管理獨立並不意謂可以違反權力分立制衡之原則，所以獨立組織之成立、權限、責任皆仍須有法律依據，因此在討論管理獨立時，即應評估何種規範宜授權由監理者自訂，有將金融法規分為三類：1. 經濟規範 (economic regulations)，包含對於金融商品之價格、利潤與金融機構及市場參與者（如公開、上市等須符合一定要件）之進場、退場之控制；2. 審慎監理規範 (prudential regulations)，指受監理者提供金融商品之種類與生產或服務之程序等；3. 資訊規範 (information regulations)，即受監理者應提供監理機關或向大眾公開之資訊內容、提供之時點等。其中經濟規範與資訊規範隨時間作調整適應之需要性一般較低，所以較大之部分交由立法者經過充分之協議後以法律加以規定。不過關於審慎監理規範部分，其主要係涉及企業穩定經營之事項，如：最低資本額、高階經理人之資格、對單一特定人之貸款額度之風險、關係人交易之限制、海外投

¹¹⁶ Charles W. Calomiris and Robert E. Litan, *Financial Regulation in a Global Marketplace*, Brookings-Wharton Papers on Financial Services, Brookings Institution Press, 2000, at p. 290

¹¹⁷ Marc Quintyn and Michael Taylor, *supra* note 11, at p. 14

資風險限制、財務表策對於資產與負債之分類等，這些是關於監督之基本規範而直接影響到金融體系穩定，故授權監理者對審慎監理規範部分享有較高之管理獨立地位，是使金融法規符合國際標準與常規之重要要件¹¹⁸。

當然管理獨立亦有可能引發某些缺失，常發生者為過度管制以致於不符合成本效益，此將不利於外資進入，對金融與經濟也會有不利之影響。又若其他行政機關亦有金融法規之制定權限，則權責界分明確與否就關係到排除不當政治力量干預之效果。另外，縱然賦予監理者管理獨立之地位，仍然會存在受企業干預而生管理捕獲之可能¹¹⁹。而對於這些可能之弊端，「透明化」是最簡單而有效之改善方法，使政黨與商界參與金融管理能公諸於眾，藉由公開之形式，不僅能減少外力不當干涉，同時並維護表見自由，也提高全民監督之力量，以使專業與民意間更能取得平衡。



第二款、監督獨立 (supervisory independence)

監督既然係「個體面」之管制措施，所以監督獨立之重點即為排除外力對個案之干預，而為提升監督職務之公正性，可從幾個方面著手，即 1.法律保障；2.監督規範明確化；3.人事待遇；4.專業法庭之建立。分述如下。

在許多國家之執法人員經常因積極行使監督職務而反受控訴，則法律若未對於執法人員執行職務予以保護，在有所顧慮之情形下將產生多一事不如少一事之心態，也很可能會躊躇猶疑而未能採取果斷立即之措施，嚴重者甚至將使監督工作癱瘓，因此建立明確之保障規範即屬必要。

關於裁罰性之監督措施採用法基礎 (rule-based) 制度以消除個案判斷之空

¹¹⁸ Id., at p. 15

¹¹⁹ Id., at p. 14

間，則監督工作將較為明確且易被法院所接受，並降低審慎監督之判斷受非客觀因素影響之可能性，以美國之立即糾正措施（prompt corrective actions, PCAs）最具代表性¹²⁰，PCAs之設計主要在於隔絕管理人員自利之情形，亦能改善監督行為隱蔽性所生之負面影響，尤其於政治干預文化流行或公營金融機構具支配性地位之國家，此種設計有助於提升監督人員之執法信心¹²¹，但不容否認的是實際上此種設計多少與管理獨立間呈現反向關係，因而有認為此係以削減監督人員專業判斷之缺失，而換取加強法律保障與獨立性之利益¹²²。

予以監督人員經濟方面之保障亦是改善監督獨立之重要手段，因此法規應提供適足之薪資待遇與明確之陞遷晉用程序，蓋薪資過低增加職務可收買之可能性，且難以招徠或留住優秀之人才，陞遷晉用若不夠明確亦較難提振人員士氣，當然此問題是所有公務部門皆須面對的，另外，在吸收優秀人才有困難之情況下，將有監督人員專業素養不足之疑慮，而專業程度較低之人員似乎又更容易受外力影響。

在權力分立制衡之原則下，司法擔任最後裁判者之角色，不過訴訟程序延宕是許多國家存在之現象，則致使問題金融機構得以繼續營業，即使有保全程序亦不足以彌補此缺漏。此外，非專業之司法人員之裁判可能令監督之成效減損而破壞監督機關之信譽，尤其若司法制度不健全下，將更增添政治或商業干預之風險，加上若監督人員須花費過多之心力於訴訟上，自然分散監督資源而減低監督工作之效能。透過合理之訴訟使司法對監督機關加以制衡固屬必要，但若漠視上述之缺失，則不僅未能保護投資人或客戶之權益，且有害金融穩定目的之達成，有損人民之權益，故建立專業之特別法庭係可採行之改善方法¹²³。

¹²⁰ Charles Goodhart, Philipp Hartmann, David Llewellyn, Liliana Rojas-Suarez, and Steven Weisbrod, *Financial Regulation — Why, how and where now ?*, CCBS Publications, 1998, at p.54-55

¹²¹ Xavier Vives, *Central Bank and Supervision*, paper presented at the Conference “Financial Supervision of Bank and Specialized Banks in the EU”, European University Institute, Dec. 2000

¹²² Marc Quintyn and Michael Taylor, *supra* note 11, at p. 18

¹²³ *Id.*, at p. 18-19

第三款、獨立與權力制衡相互配合

獨立並非表示不受控制而得為所欲為，基於權責相符之理念，賦予監理機關享有獨立行使金融管理與金融監督職務之同時，亦須使其負擔相關之責任，而為落實責任政治，即有賴權力制衡機制，亦即獨立化、責任政治與權力制衡間非呈現相互抵觸之關係，反而是相輔相成，故多數西方民主國家是藉由加強程序之透明性與權力制衡機制，強化媒體扮演監督政府之角色，避免過於密切之政商關係等來使獨立性得以落實，至於在其他國家，對於獨立機關之建制就多半僅著重於前述組織定位（institutional arrangements）之層面。

責任之作用在於確保獨立之金融管理者能與其他機關或職務相互協調溝通，除避免陷於企業捕獲或自利之困境，亦應免於造成制度僵化，並考量成本效益而不致於過度管制，即時調整組織結構，進而促進金融市場之競爭。而金融監督直接影響事業與消費者之權益，且監督工作之本質具有機密性，故更有必要使失職之監督人員負起相關責任¹²⁴。當然若監督人員依法行事或關於裁量事項非出於惡意而為裁量判斷，即使造成受監督者之損害，亦不應令其負最終之責任，以維護監督之獨立性，而當然亦非漠視人民權益之損害，然相關賠償責任則屬於國家賠償法制之事項。

有研究認為權力制衡並不會損害獨立性，良好之制衡制度能提升監理有效性與效率，因不當干預將易於權力制衡下被揭發，反而是在權力制衡制度未完善之國家，其金融監理機關獨立化後亦未能改善，蓋由於缺乏制衡之監督，則進行政治或商業干預本身所須付出之成本也就較低¹²⁵，然而權力制衡之健全與否常與

¹²⁴ Id., at p. 30

¹²⁵ Philip Keefer and David Stasavage, *Bureaucratic Delegation and Political Institutions: When Are Independent Central Bank Irrelevant*, Policy Research Working Paper, World Bank, June 2000, available at http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/08/02/000094946_0006130535048/additional/101501322_20041117134001.pdf

民主發展息息相關，而此卻非設立制度規範即可達成，更需要時間以使民主之政治文化扎根¹²⁶。

總之，獨立而缺乏制衡固然會有濫權之虞，但僅強調制衡又有可能喪失獨立化之意義，因而關於如何使獨立性與權力制衡間取得平衡，不容否認係屬於金融監理組織法制中之關鍵性課題，以下有幾點準則或可供參考¹²⁷：

1. 法律對於監理機關之職權應盡量明確化，蓋此屬於第二層次之分權，所以制衡機制如何安排，法律實具避免權責爭議之第一線任務，而爭端之引發常常也是由於法律條文過於曖昧其詞之故。

2. 有明確之組織目標，蓋成功之組織通常係立基於明確之目標¹²⁸，此有助於各機關間之權責界分，以免於權限上相互爭爭攬，而對責任卻相互推託。

3. 與行政權之關係必須明確界分，蓋獨立化係以法律對於行政權之再次分權，獨立之職務範圍若有太多模糊不清之處，獨立也僅是空殼而已。

4. 任命、連任、解職之要件與程序應以法律加以明訂，以維持監理主管人員之專業性，並符合責任政治原則。

5. 若有否決權（override mechanism）之制度，發動之要件與程序皆應明確。

6. 與國會之關係，獨立地位固然為國會以法律授權而來，而於管理獨立係分享準立法權，故何種規範係金融管理者所應制訂即宜儘量明確以釐清責任，又法律之保障同樣用於對抗國會議員之干預，若不合於法律之規範，則國會只能透過立法之方式來對監理機關加以制衡。

7. 與司法之關係，金融管理者發布之法規命令受憲法解釋機關合憲性監督，職掌裁判職權之法官藉由訴訟程序來監督金融監督之適法性，司法除具制衡作用

¹²⁶ Peter Moser, Checks and Balances and the Supply of Central Bank Independence, *European Economic Review*, Vol.43, 1999, at p. 1569-1593

¹²⁷ Marc Quintyn and Michael Taylor, *supra* note 11, at p. 31-33

¹²⁸ James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, 1989

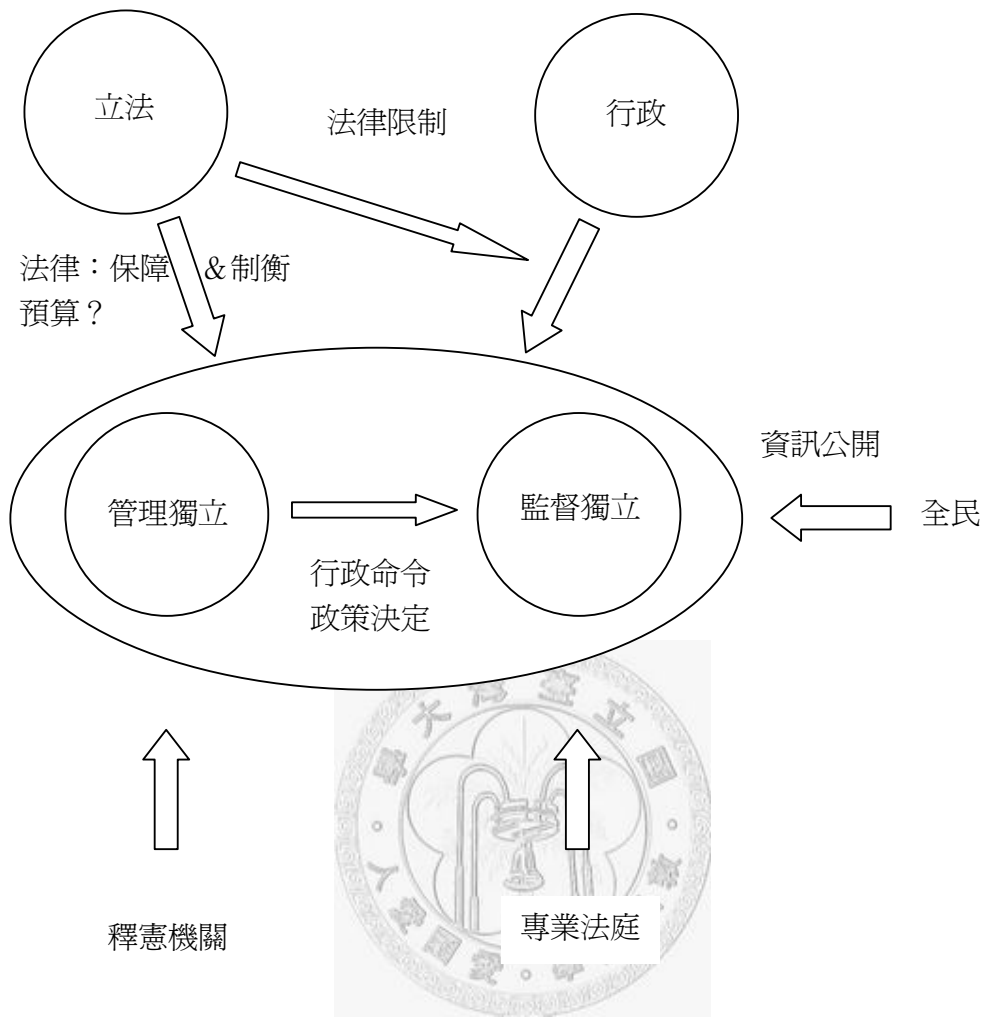
外，亦使能使干預同受司法之檢視而維護其獨立性。

8.政策決定之過程透明化以增加市場信心，可限制自利行為與企業干預之風險，並使監督成效皆受公評，嚇阻政治干預，同時有益於金融機構之經營者審慎營運與控制經營風險¹²⁹。

9.預算與決算程序之設計，提升監理機關財務自主性固然削減國會一項重要之制衡工具，但可維護其行使職權之獨立，又透過事後之決算仍可監督監理機關之執行效率，以維持責任政治之精神。

綜合以上幾點，本文以圖六概略表示金融管理職務、金融監督職務與其他制衡機制間之關係，即金融監督應依據金融管理所制定之監督標準與政策方針，就個案進行監控。而監理機關之獨立化得否落實，實際上取決於立法機關，法律一方面對於來自監理機關外之行政體系的指揮監督加以限縮，另一方面則亦為對監理機關加以制衡之重要手段，此即之前提及區分目標獨立與方法獨立之緣由。至於司法對於金融管理與金融監督則分別有不同之制衡方式，且藉由資訊公開透明化，使政府行使公權力之行為得以接受公眾之監督，以符合民主原則之理念。

¹²⁹ 有區分為事前揭露與事後揭露，而一般對於公權力之職務著重於事後揭露，蓋此有助於全民監督而提升其效能，至於事前揭露則不受強調，因可能反而致使責任模糊不清與製造問題勝過其所生之利益，Liisa Halme, Bank Corporate Governance and Financial Stability, in Lisa Halme, Charistain Hawkesby, Juliette Healey, Indrek Saapar and Farouk Soussa, Financial Stability and Central Bank - Selected Issues for Financial Safety Nets and Market, CCBS Publications, May 2000, at p.61-62, available at <http://www.bankofengland.co.uk/education/ccbs/publications/pdf/finalaw3book.pdf>



圖六：管理獨立、監督獨立與權力制衡（作者自製）

第四章、監理整合之分析

為使金融管理與金融監督事務能有效性與效率，有賦予執行該項職務之機關與人員獨立性保障並建立相應之責任制度與權力制衡之必要性已如前述，然獨立化並非一切問題之解答，故本章將討論關於金融管理與金融監督之職權如何分配之問題，以下將先對金融監理組織之建置模式作說明，而由於我國採行金融監理一元化而建置金管會，故次就一元化監理模式之風潮下，對於金融監理整合之利弊加以論述，再而，對一元化監理模式下，應賦予監理機關之權限範圍為何，包括金融管理與金融監督事務應否由單一機關執掌等作討論，最後檢視並央行是否適合作為單一監理者之角色。



第一節、金融監理組織之建制模式

關於金融管理事務，除由央行行使部分總體審慎監理之職權為一般學理與立法例所採外，而雖一般多將金融管理與金融監督職務同時交由相同之機關或人員負責，但也並非普世皆然（請參考本章第四節），所以此所謂監理組織之建置模式，其實主要係以金融監督職務作為劃分之依據，即考量之重點為個體審慎監理與交易行為監理之效能，尤其是「個體審慎監理」部分，蓋於交易行為監理，最主要者為對參與證券市場之公開公司、投資人之監督，因而此於一元監理模式以外之各種模式中，對於交易行為監理權限之安排似乎並無顯著之差異，另若非採行純粹監督機關者，金融管理職務則依隨金融監督作劃分，因而本節或未仔細區分金融管理與金融監督，合先述明。在學理上主要有四種監理組織建置模式，即機構監理模式、方針監理模式、功能監理模式以及一元化監理模式，將於下分別

闡述。

第一項、機構監理模式 (Institutional Superviseon)

此模式是依據金融事業之組織類別而劃分監理職權，不論金融事業所從事之金融業務為何，只要屬於同一類別之事業即受同一監理機關之監督¹³⁰，傳統上，多數國家普遍按銀行、證券、保險三種金融事業之組織類型而分別由不同之機關負責監理，至於事業之類別如何認定，典型之機構模式係採形式認定 (formal definition) 之立法方式，而於金融機構之設立採核准或許可制下，即以該事業原本申請設立登記之準據法為準¹³¹，也就是從事業之名稱來作為判斷監理權限之歸屬。

採此種模式可收簡易之效，蓋個體審慎監理之對象可以明確區分，可減少監理重疊之情形，有助於節省監理資源，而受監理者又僅須遵守關於其形式上金融事業類別之法規，例如被認定為銀行業者，依銀行法及其相關子法之規定經營業務即可，降低企業之順從成本¹³²。另外，個體審慎監理係控制個別之金融事業處於正常營運之狀態，因此監理不免須針對機構之經營狀況進行整體評估，則機構監理模式能避免將單一事業切割由不同機關負責監督，使監督具整體性，且各監理機關即得針對各該類別制定技術性規範與監督規則，對於防止個體金融危機之爆發或擴大較具成效¹³³。

然而由於以形式認定機構之類別而決定其監督者與監督之標準，在不同類別

¹³⁰ Charles Goodhart, Philipp Hartmann, David Llewellyn, Liliana Rojas-Suarez, and Steven Weisbrod, *supra* note 120, at p. 144

¹³¹ Howell E. Jackson, *Regulation in a Multisectoral Financial Services Industry: An Exploratory Essay*, *Washington University Law Quarterly*, Vol.77, 1999, at p. 364-365

¹³² *Id.*, at p. 376

¹³³ Heidi Mandanis Schooner, *Functional Regulation: The Securitization of Banking Law*, in Patricia A. McCoy edited, *Financial Modernization After Gramm-Leach-Bliley*, Lexis Nexis, 2002

之監理寬嚴不一之情形下，自然就會增加事業規避嚴格標準之誘因，而形式認定又使規避之難度縮減¹³⁴，例如：不使用銀行之名稱，故不得從事銀行法規專屬銀行之業務，但從事具相似功能之業務而非屬銀行法規之文義涵蓋範圍者則非不法，並得以規避較嚴格之監督標準，形成監理套利之現象。此外，機構模式原本固然具有減少節省監理資源之效果，然隨著跨業經營限制之鬆綁，則各監理機關就必須擴充人力與監理資源以維持對金融機構之監督，例如：在允許銀行提供證券服務後，則銀行之監理者亦應對證券服務行為進行監督，但其原本並未設置相關之專業人員與設施，則增加監理之成本，且同理，其他監理者亦會發生相似狀況，因此將大幅減損監督之效率。

金融整合之風潮下，對於集團企業之監督，此模式針對法律上之個體（即集團下之子公司）進行監理，而非以經濟體（即集團）為對象，難以維護個體金融穩定，而集團內部各公司之業務範圍模糊之情形下，更將增加重複監督之浪費，資訊透明化之難度也更高，也容易發生監理套利而減損金融市場之效率，且權責界分明確化之難度也就更高。

所以從監理之目的而論，此模式僅適合對於金融事業所得從事之金融活動有嚴格區分之國家，通常係金融市場發展至成熟階段之前，當然事實上於此種階段，由於機構類別與其功能相互區隔，故與功能監理模式之結果相同。

第二項、方針監理模式（Supervision by Objectives）

此模式假設金融事業與金融市場受到多數機關之管控，而不論事業法律上之組織類型與所從事之活動，每個機關以一項監理目的做為其監理之方針，例如：

¹³⁴ Howell E. Jackson, *supra* note 131, at p. 365

由一機關負責審慎監理與個體穩定，另一機關以維護市場資訊透明作為方針，又有其他機關負責維護金融市場之公平競爭。

於此模式下，對不同類型之金融事業之相同活動，適用同一規範，因此有認為此種模式最能即時對金融市場之變化加以反應，故於高度整合之市場特別能達成監理成效，且此模式不需設置過多之監理機關¹³⁵。

不過，相較於機構監理模式，可能有更嚴重之權限重疊問題，有導致缺乏確實管控之虞，源於幾乎所有金融活動都會與各種監理目的有所關連，使此種模式於實務運作上並無法明確區分。又金融事業受到多數機關監理將增加其成本，且即使各機關基於不同之理由要求事業說明或提供資料，亦難免發生權限之爭議，為了避免各機關為了不同之監理目標利益，應有協調之機制。



第三項、功能監理模式（Functional Supervision）

此係依金融業務或金融商品劃分，即不同功能或作用之金融業務由不同之監理者負責¹³⁶，例如：不論銀行、證券商、保險業等金融事業得經營之事務，凡證券交易業務由某一監理機關負責，存放款業務則屬另一監理機關之職權。

為易於認識機構監理模式、方針監理模式以及功能監理模式間之差異，於下試以圖表輔助說明，首先，設定以下幾種假設以簡化實際情形，1.金融市場僅有銀行市場與證券市場；2.法規僅允許銀行得跨業經營證券業務；3.將金融監理之目的簡化為穩定與資訊透明；4.由二個監理機關負責金融監理，姑且稱為銀行監

¹³⁵ Giorgio Di Giorgio and Carmine Di Noia, supra note 14, at p. 8

¹³⁶ 有認為金融系統具備 6 項基本之功能：1.提供票據支付以簡化交易；2.匯集資源使投資多樣化；3.資源移轉不受時間、國界、產業之限制；4.管理風險；5.協助調和不同經濟部門之決定；6.處理資訊不對稱、代理人問題。Robert C. Merton and Zvi Bodie, A Conceptual Framework for Analyzing the Financial Environment, The Global Financial System: A Functional Perspective, Harvard Business School Press, Cambridge, 1995, at p. 12-16

理機關與證券監理機關¹³⁷。

機構監理模式	銀行系統		證券市場
	銀行業務	證券業務	
穩定	銀行監理機關	銀行監理機關	證券監理機關
資訊透明	銀行監理機關	銀行監理機關	證券監理機關

功能監理模式	銀行系統		證券市場
	銀行業務	證券業務	
穩定	銀行監理機關	證券監理機關	證券監理機關
資訊透明		證券監理機關	證券監理機關

方針監理模式	銀行系統		證券市場
	銀行業務	證券業務	
穩定	銀行監理機關	銀行監理機關	銀行監理機關
資訊透明		證券監理機關	證券監理機關

表一：機構監理模式、功能監理模式及方針監理模式之比較¹³⁸

依機構監理模式，銀行之各項業務皆由銀行監理機關負責管理監督，包含銀

¹³⁷ Donato Masciandaro and Angelo Porta, Single Authority in Financial Markets Supervision: Lessons for EU Enlargement, paper presented at the Conference “Financial Intermediation in the New Europe: Economics, Policies and Institutions”, at Bocconi University, Sep. 22 2003, at p. 4-5

¹³⁸ Id., at p. 6

行業從事之證券業務，而除銀行業外，從事證券業務之機構即屬於證券業，對證券業之監理工作則屬證券監理機關之職權。

於功能監理模式，係依金融事業之業務或活動劃分監理權限，則銀行業務由證券銀行監理機關負責管理監督，證券業務之監理為證券監理機關之權限，所以銀行從事證券業務之部分與證券商皆受同一機關監理，此部分亦為與機構監理模式之差異所在。

至於方針監理模式，係按監理之目的而劃分監理權限，假若銀行監理機關負責維護金融個體穩定，則銀行與證券商之資本結構、內部控制、獲利能力等影響經營穩定之事項都是歸銀行監理機關管理監督，而另一項監理目的—資訊透明，則由證券監理機關負責。從表一可以更簡單瞭解各種分工監理模式彼此間之差別。

功能監理模式主要之優點在於監理標準一致，即相同之金融業務或金融活動，不論係由何種金融事業從事或提供，皆受相同之法規要件拘束，且由同一執行單位負責實施，更能發揮標準一致之作用，即公平性不僅於規範層面，而且於實務作用上實踐，可促進金融系統之公平競爭而蓬勃發展¹³⁹。另外，由於採用此種模式有助於監理機關內部分工更加專業化¹⁴⁰，對於高度整合且先進之金融市場的監理難題，此模式是極具吸引力之解決方式。

但此模式亦非沒有缺失，首先，由於金融商品之界線愈來愈模糊，則事實上也更難以功能之差異來區別各種金融活動¹⁴¹，再者，發生監理重疊之現象是可以想見的，又監理機關之權限過度切割，即權力過於分散相對亦會減低效率。而受監督之金融機構同時受多個監督者之管制，亦會將增加事業之遵循成本¹⁴²。此外，本模式有一更顯著之缺點，即當金融事業營運發生問題時，遭受金融危機

¹³⁹ Heidi Mandanis Schooner, *Regulating Risk Not Function*, *University of Cincinnati Law Review*, Vol.66, 1998, at p. 459

¹⁴⁰ Howell E. Jackson, *supra* note 131, at p. 385

¹⁴¹ Heidi Mandanis Schooner, *supra* note 139, at p. 460

¹⁴² *Id.*, at p. 388

的是個別事業，而非某種金融行為，因此若發生嚴重之穩定性問題時，將個別事業作為預警監督之對象是難以避免的，此時實務監理之運作上，反而與機構監理模式之情況雷同。

第四項、一元化監理模式（Single-regulator Superviseon）

即個體審慎監理與交易行為監理統合由單一機關負責，有認為由央行統籌所有之金融監理即可，亦有認為應獨立於央行外設置單一監理機關，此部分於本章第四節會作進一步之討論。而關於一元化監理之得失，即監理整合之爭議問題，亦將於下節作探討。



第五項、小結

以上為學理上提出之論點，不過實際上，除一元化監理模式外，於分工監理時代，各國金融監理組織之建構並非單純採行特定之監理模式，而是混合不同監理模式之元素¹⁴³，例如：美國 GLB 法案（Gramm-Leach-Bliley Act）固然採納功能監理模式之概念，但其中傘狀監理模式（Umbrella Supervision）仍係出於機構監理模式之概念，即其立法係融合功能模式與機構模式¹⁴⁴。此外，有認為機構模式、方針模式或功能模式之爭議僅是多元監理方面之問題，與一元監理互不

¹⁴³ Giorgio Di Giorgio and Carmine Di Noia, *supra* note 14, at p. 11

¹⁴⁴ Heidi Mandanis Schooner and Michael Taylor, *United Kingdom and United States Responses to the Regulatory Challenges of Modern Financial Markets*, *Texas International Law Journal*, Vol.38, April 2003, at p. 328

相容而彼此間並無交集之處¹⁴⁵，但本文以為即使於一元化監理模式，關於其內部權限分配，亦會面臨如何選擇監理模式之問題，此不可不察。

第二節、監理整合之爭議

隨著時空背景之改變，各種法規制度自然也應適時檢討改變，於金融監理組織制度方面，金融整合表面上呈現金融市場之繁景，但金融弊案之頻率也似乎隨之增加，如何因應市場之發展而對金融跨業經營行為與金融集團有效管理監督，即成為監理制度改革之重要課題，於是有提出「監理整合」作為解決方法而引發廣泛之討論，以下先對於金融整合之現象作說明，次而討論監理整合之爭議中，支持與反對之理由依據為何，進而提出本文之看法，而由於一般多將金融管理與金融監督事務歸屬相同之機關執掌，故於此姑且暫時以監理統稱，待下節在討論相關之問題。

第一項、監理整合是趨勢？

實際上，現代金融系統萌芽之初，可以說銀行業即代表整個金融體系，而對於金融監理，也就直接交由負責維護總體金融穩定之中央銀行行使，亦即維持總體與個體金融穩定皆為央行統管，換言之，最初階段之金融監理亦屬一元監理之型態。

¹⁴⁵ 參照杜偉成，論金融監理一元化之迷思—以銀行法與證券法為中心，中原大學財經法律學研究所碩士論文，民國 94 年 7 月，110 頁

隨著證券市場與保險市場之興起，故大體而言，傳統上，大部分國家對於金融事業採取分工監理，由個別之機構負責管理與監督不同類型之金融產業，除財政部、中央銀行，並對銀行、證券及保險分別設立特定之監理機關，而後，隨著金融活動不斷地創新，金融商品之種類愈來愈多元，有些國家更設立其他的機關負責監理新興的金融服務活動，例如：信用卡、抵押銀行、互助儲蓄、退休基金、消費者保護等，且金融監理以外之行政事務亦有相類情況，造成行政體系愈來愈龐大，需要耗費更多之預算，為了改善行政效率，於是政府瘦身或行政組織整併之倡議，其中亦包含金融監理之行政組織整合在內。

至於各國實務上進行監理整合之情況，於 1984 年，新加坡以央行，而在歐洲，挪威於 1986 年首先設立單一監理機關，丹麥與瑞典亦分別於 1988 年與 1991 年跟進，北歐是採取漸進式之監理整合，當時未引起過大爭論¹⁴⁶，而至 90 年代之 BCCI、壩菱銀行事件，衝擊向來高度仰賴自律機制之英國金融市場，英國工黨獲得大選勝利後，即著手執行其金融改革之政見，於 1997 年宣布設立金融服務監理局（the Financial Supervisory Authority, FSA）而採行一元化監理模式後，引發各界矚目，由於倫敦係全球主要之金融中心之一，加上當時恰逢許多國家相繼受到金融風暴之席捲，因而引起廣泛地對於傳統區分銀行、證券、保險之分工監理模式進行檢討，並促使眾多國家開始思考監理制度之變革¹⁴⁷，進而相繼採行金融監理一元化或監理整合之政策，包括已開發國家與開發中國家。

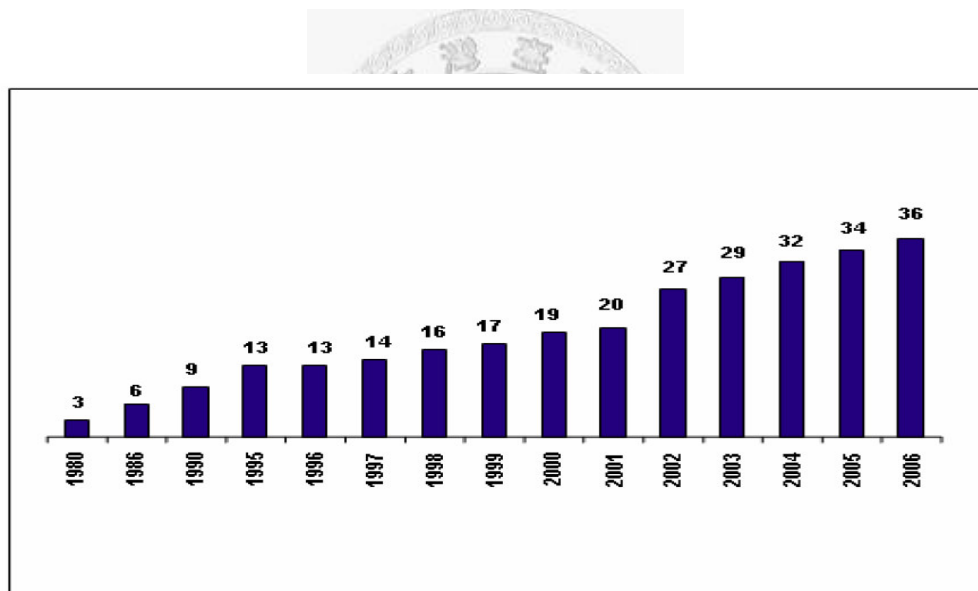
有研究針對採行金融監理整合之國家之問卷調查，其採行此種制度之理由包括：1. 因應金融系統朝向跨業、跨國經營，為對於金融集團之監理更具有效性；2. 規模經濟與範疇經濟；3. 解決現存監理機關間資訊流通貧乏與缺乏協力之問

¹⁴⁶ Michael Taylor and Alex Fleming, *Integrated Financial Supervision: Lessons of Northern European Experience*, financed by a grant from the FPSI Network of the World Bank, Sep. 1999 ; Kenneth K Mwenda and Alex Fleming, *International developments in the organizational structure of financial services supervision*, presented at a seminar hosted by the World Bank Financial Sector Vice-Presidency, Sep. 20 2001, at p. 8-10

¹⁴⁷ José de Luna-Martinez and Thomas A. Rose, *International Survey of Integrated Financial Sector Supervision*, Policy Research Working Paper 3096, July 2003, at p. 4, available at http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000094946_03080904015686

題；4. 監理整合可減少管理與監督上之歧異；5. 基於對管理機關運作重組織需求；6. 克服其他金融管理與監督品質方面之缺點。其中第一點為絕大多數國家採行監理整合之主要理由之一¹⁴⁸。

不論監理整合是否為較優良之制度，各國之立法實務顯示監理整合似乎成為一種趨勢，圖七為採行一元化監理模式國家之統計資料，就數量而言，確實呈現逐年增加之態勢，另有研究針對 89 個國家之金融監理組織變動情形進行實證調查，並以經濟分析之方式量化為 FAC index (Financial Authorities Concentration Index)，即使於未採行一元監理之國家，其監理事務亦較以往提高整併集中之程度，故可以肯定金融監理整合之趨勢是實際存在之現象¹⁴⁹。



圖七：金融監理整合之國家數量變化（資料來源：ECB, How Countries Supervise their Banks, Insurers and Securities Market, 2007）

¹⁴⁸ Id., at p. 9-12

¹⁴⁹ Donato Masciandaro, Determinants of Financial Supervision Regimes: Markets, Institutions, Politics, Law or Geography, 2nd Annual Conference on Empirical Legal Studies Paper, Dec. 2006, at p.6-19, available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=957050

第二項、支持監理整合之理由

理論上對於監理整合之利弊存有不同之論點，支持監理整合者，認為監理整合除可增加效益外，且可排除分工監理時之部分缺失，以下即對其所提出之相關理由逐一說明。

第一款、提升對於金融集團監理之有效性（effectiveness）與效率（efficiency）

金融集團之產生導因於金融系統朝向整合之趨勢，而此主要可分為兩個面向，包含地理上與商品上之整合，地理上之整合係指事業之營業活動地域擴大，在不同國家設立分支機構或子公司，即所謂跨國企業或國際企業，而地理上整合使金融集團之國外資產與營業收支於集團整體所佔之比例越來越高，意味著母公司與分支機構或子公司間之界線漸趨模糊，則建構跨國監理金融監理之機制確實不容緩，而若各國皆為一元監理之型態，則於國際監理合作之磋商，自然較容易達成廣泛之合作協議，且於執行上相較於分工監理，亦不會過於複雜。

至於商品上之整合，過去金融系統中，主要區分為銀行、證券、保險三大類型之金融事業，通常係認為各類別之金融機構之特性不同，即所得從事之業務各具不同之功能。尤其銀行之發展歷史最悠久，因而銀行長久以來就是資金融通之主要之管道，且相對於其他類別之金融機構，對於銀行常予以較寬鬆之跨業限制，故過去英、美之金融監理就特別強調銀行具特殊性，認為銀行倒閉將引發傳染性（Contagious）效應，除有造成消費者信心危機之虞，更有觸發系統性危險之可能¹⁵⁰。然隨跨業限制之鬆綁，各類金融事業之特性已不再顯著¹⁵¹，所以應

¹⁵⁰ Federal Reserve Board, Framework for Financial Holding Company Supervision, SR00-13(SUP),

以「金融機構具有特殊性」取代「銀行具有特殊性」之思維，從單一角度看待金融服務業，而為各項管理監督措施¹⁵²。

又若依功能模式，以金融商品或金融服務之功能而分，即存放款服務、證券期貨交易服務、財產與人身保險服務間之特性於過去或許無辨識上之困難，然而隨著金融商品不斷創新，諸如：消費金融、擔保服務、投資型保險、信託投資、衍生性金融商品、基金、財富管理服務等，而各種金融商品所生之功能或效用也有愈來愈高之相似性，則已不合於當初以功能劃分監理職權之意義，所以若仍採行分工監理，就容易產生後述之監理套利、權責不明之問題。

因此，因應金融市場整合之趨勢，亦應以集團基礎（A group-wide basis）進行監督，方能確實認知金融事業之營運狀況以達成監理之目的，而於分工監理下，對於金融集團之監督，切割由不同機關負責，且又不利於國際監理合作，故無法基於集團基礎而管理監督金融集團¹⁵³，則對於金融集團之監理有效性與效率將大打折扣，所以採行金融整合，尤其是一元化後，可以改善多元監理機關間之資料分享與協調合作之困境¹⁵⁴，有利於即時作出應變，故整合確實能達成監理有效化與效率化之作用。

第二款、金融政策能即時反應市場變動，並對金融系統為全盤性之考量

影響金融市場之因素繁多，於分工監理下，各監理機關僅掌握其所監理對象之相關資訊，則需透過資訊分享，方能對影響金融市場之實質與潛在因素作較全

Aug. 2000, available at <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/SRLETTERS/2000/SR0013.HTM>

¹⁵¹ Heidi Mandanis Schooner and Michael Taylor, supra note 144, at p. 337-338

¹⁵² 參照阮品嘉，對金融控股集團以風險為基礎之監理，月旦法學雜誌，第 102 期，2003 年 11 月，149-150 頁

¹⁵³ David Llewellyn, supra note 29

¹⁵⁴ Heidi Mandanis Schooner and Michael Taylor, supra note 144, at p. 343-344

面性之評估¹⁵⁵，尤其金融市場高度整合下，金融市場整體與金融事業個體之風險，將產生更高度之交互作用與連鎖反應，使風險移轉擴散。

所以，監理整合能更加迅速獲取完整且有效之資訊，能即時知悉並管理各種金融交易與市場間之風險移轉，基於全盤性考量而作出之決策，更能有效維護金融穩定，並促進經濟發展。

第三款、降低監理套利（regulatory arbitrage）之可能性

金融商品整合使得不同類型之金融事業可從事相同之金融活動，又不同之金融商品或服務可能具備相似之功能，則依事業組織類別而訂立之各種實體法規，將使性質相同之金融活動受不同之實體法規約束，恐有違平等原則之餘，且易生法規之灰色地帶，而經由監理整合，有利於進一步使金融法規整合，可減少事業藉由管理手段而減輕或規避監理之情形¹⁵⁶。

第四款、確保監理者之競爭中立性（Competitively Neutral）

此點亦與前一點相關，即分工監理使相同事務未相同處理，妨礙了金融事業間之競爭公平性，所以監理整合有助於減低此項缺失，若再配合金融法規一致化，更能使監理者之中立性地位得以維持。

¹⁵⁵ José de Luna-Martinez and Thomas A. Rose, supra note 147, at p. 7

¹⁵⁶ Clive Briault, The Rationale for a Single National Financial Services Regulator, FSA Occasional Paper Series 2, May 1999, available at <http://www.fsa.gov.uk/Pages/Library/research/economic/Occasional/index.shtml> ; David Llewellyn, supra note 29

第五款、使權責界分更加明確

由於在分工監理制度下，各監理機關之權限可能有所重疊，尤其對於跨業金融活動與金融集團之管理監督，重複之管理與監督增加事業不必要之成本，有礙於金融市場之發展，另一方面，於弊案發生後，各機關也容易互相推諉，則採行監理整合後，減少權限重疊之範圍，也提高權責界分之明確性。

第六款、降低管理捕獲、企業捕獲或機關捕獲之可能性¹⁵⁷

於多元監理模式下，尤其是機構監理模式中，在個體審慎監理方面，監理對象為同質性之事業，即其利害關係具相當程度之重合，更易藉由政治之運作使監理機關反受金融事業之制約，也就是事業容易聯合向國會進行遊說，使其制訂或修正有利於金融事業之相關法規，並使合理之外部監理法規受到限縮，則監理機關就猶如俘虜般難以施展其監理職權¹⁵⁸，反之，若監理一元化或適度之整合，則會增加事業聯合進行立法遊說之難度，因而能降低機關俘虜之可能性。

第七款、有利於消費者保護

於採行功能監理模式下，若發生金融商品有瑕疵、金融機構有不公平交易等情況，消費者可能有向主管機關申訴之需要，但須先正確認定該商品之功能屬性，方能對有權機關有效反應其意見，而於一元化後，可簡化錯綜複雜之權限界

¹⁵⁷ 關於管理捕獲、企業捕獲或機關捕獲之意涵，請參考第三章第二節第二項

¹⁵⁸ Elizabeth F. Brown, *supra* note 81, at p. 50-51

分，則可助於消費者之保護，並提升公眾監督之效能¹⁵⁹。

第八款、規模經濟（economies of scale）與範疇經濟（economies of scope）

於分工監理下，若監理經費由政府預算支付，則將造成監理競爭（regulatory competition）之情形，各監理機關為向國會強調其職務之重要性，可能浮濫擴編預算且經費之使用亦缺乏節制，以爭取更加豐厚之預算支助，造成浪費而損及人民之利益¹⁶⁰，監理整合則可使人力與資源集中，減少重複監理之情形，產生規模經濟，又機關內部人員調度較具彈性，監理資源能應用於真正需要之處¹⁶¹，提高監理效率，且相對於分工監理，可降低資訊分享與協力之成本，則為範疇經濟之效益¹⁶²。



第三項、反對監理一元化之理由

相對於支持監理整合之論點，當然亦有持不同見解者，不過其中多數亦不否認有限度之監理整合能發揮前述理由中所稱之部分效果，所以關於反對監理整合主要係針對一元化而言，以下即再對其所提之理由為進一步之說明：

¹⁵⁹ Eilis Ferran, supra note 25, at p. 278-279

¹⁶⁰ Jerry W. Markham, supra note 26, at p. 397-401

¹⁶¹ Eilis Ferran, supra note 25, at p. 283-284

¹⁶² Donato Masciandaro, Financial Supervision Architectures and the Role of Central Banks, The Transnational Lawyer, Vol.18, 2005, at p. 353

第一款、組織調整程序造成監督空窗

首先，監理整合係一組織調整之程序，而提升效率既係整合之訴求之一，故縮減人員即為常被採行的手段之一，而理論上固應以專業度與執行職務之表現作為評估之依據，但調整前之組織對於人事之考核可能原本就缺乏妥適性，若以原考核作為人員裁撤之依據，則反而可能造成有經驗之人員流失¹⁶³，則不僅無法藉由整合而達成精簡人事之目的，反而減損監理機關整體之專業素質。

另外，原先不同之監理機關有個別之機關文化，則整併後於金融政策與監督規則上皆必然有所調整，監理人員亦需要調適期間，若不能儘速融合成為新的團隊，將可能造成監督工作之空窗期，且人事與資源之整合調配決策若無法獲取原分屬不同機關人員廣泛地信服，亦會有影響人員士氣而嚴重降低監理效能之疑慮。



第二款、易生官僚化之流弊

監理一元意謂將原本分散之監理權限統合，即權力統歸單一機關執掌，而權力集中易於形成官僚化，增加監督鬆懈而審慎度不足之可能性，並降低對於監理技術進行革新之動力¹⁶⁴。欠缺革新動力代表著怠於配合金融市場發展而研修法規，則監督標準與監督程序跟不上時代之腳步，自然會降低監督之有效性。

相對於一元化而使權力集中，有學理認為於證券市場採行監理競爭，可產生

¹⁶³ José de Luna-Martinez and Thomas A. Rose, supra note 147, at p. 8

¹⁶⁴ James R. Barth, Daniel E. Nolle, Triphon Phumiwasana, and Glenn Yago, A Cross-Country Analysis of the Bank Supervisory Framework and Bank Performance, Economic and Policy Analysis Working Paper, the Office of the Comptroller of the Currency publishes, Sep. 2002, at p. 7, available at <http://www.occ.treas.gov/econ.htm>

之益處約有：1. 降低圖利特定私人之可能性；2. 即時應變市場變化；3. 促進革新；4. 降低事業之交易成本；5. 有助新興市場之發展等^{165 166}。

第三款、目的衝突與目的不明確

本文開始即有對金融監理之目的加以說明，即金融穩定、投資人與客戶之保護、效率，但實際上各種監理目的，彼此間並不盡相容，例如：競爭與穩定，若進入障礙低，固然能使市場競爭程度提高，但個體穩定相對可能降低。於一元化監理下，可能偏重某項監理目的，雖然單一監理者內部可採方針監理模式劃分職權，但最終由機關決策者取捨時仍無法免除這種衝突。

另由於目的衝突之緣故，為避免引發對於監理目的間如何取捨之爭議，監理機關可能亦保留廣泛之解讀空間，將致使目的模糊而不明確¹⁶⁷，而目的過於含糊不清之組織亦難期待其運作之成效。

第四款、機構類別或功能之劃分仍具意義

雖然金融整合之趨勢確屬實情，但銀行、證券、保險等各種金融事業仍存在不同之特性，尤其間接金融與直接金融之區隔仍有其意義，間接金融以銀行為代

¹⁶⁵ Roberta Romano, The Need for Competition in International Securities Regulation, Yale ICF Working Paper No. 00-49, Yale Law & Economics Research Paper No. 258, July 2001, at p. 5-9, available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=278728

¹⁶⁶ 不過該論點係以美國為例，SEC 賦予證交所行使監理事務，而每個交易所享有一定之自主性，而設定不同之規範，故於證券市場上形成監理競爭之現象，此與本文所指稱之分工監理應有所不同。

¹⁶⁷ Richard K Abrams and Michael W. Taylor, Issues in the Unification of Financial Sector Supervision, IMF Working Paper, No. 00/213, Dec. 2000, at p. 17

表，監理之重點在於銀行資本結構之健全，而直接金融以證券之重要性最高，監理之核心則為公開公司之資訊揭露與交易之公平，監理整合可能忽視這些特性，反而有害監理有效性之疑慮。

第五款、協調合作之改善有多種途徑

關於不同監理者間資訊交流與協力之問題，監理整合並非唯一解決途徑，例如：設立特別委員會、各監理機關定期集會並交換意見、簽署備忘錄等¹⁶⁸，且由於內部亦必須為權限分配，同樣須建立各單位間之資訊交流與合作機制，故此種溝通協調之問題並不會因採行一元化模式就可獲得解決¹⁶⁹，更有認為由單一監理機關統整各部門間之資訊分享與協力所需之成本，反而超過分工監理之情形¹⁷⁰。加上監理一元化致使決策過程不透明，反而無助於釐清決策之責任歸屬，所以反對監理整合之論點認為，有效之資訊分享與權責界分明確化與監理整合間並無關連性。

第六款、消費者誤解

此理由係假設大眾有種預期心理之傾向，即對於個體審慎監理中，同受特定監理機關監督之金融事業，其認為所有投資人或客戶皆受相同程度之保護¹⁷¹，例如：A 銀行發生金融危機，而該事件中之存款人獲得特定基本額度之保障，則

¹⁶⁸ José de Luna-Martinez and Thomas A. Rose, *supra* note 147, at p. 8-9

¹⁶⁹ Charles Goodhart, Philipp Hartmann, David Llewellyn, Liliana Rojas-Suarez, and Steven Weisbrod, *supra* note 120, at p. 153

¹⁷⁰ Karel Lannoo, Challenges to the Structure of Financial Supervision in the EU, 22nd SUERF Colloquium, Wien., 2000

¹⁷¹ Richard K Abrams and Michael W. Taylor, *supra* note 167, at p.18-19

受同一監督者監督之信用合作社之存款人，亦可能會理解為其存款也受同樣之保障，然法規卻可能有不同之規範，而一元化後，則非銀行金融機構之債權人將可能誤解其債權亦受同等保障¹⁷²，即此種誤解而對消費者或客戶所生之潛在損害將會擴大，有違監理目的之中保護客戶之意旨。

第七款、規模不經濟 (diseconomies of scale)

對於監理整合產生規模經濟與範疇經濟之論點，從是否能產生此種效益，以至效益之大小能否符合成本效益原則之要求，皆缺乏足夠之實證研究¹⁷³。且另有認為一元化將發生規模不經濟之論點，其理由為監理一元化亦屬於獨占之現象，而「X無效率」(X-inefficiencies)¹⁷⁴之情形通常會伴隨獨占而發生。蓋政府機關之獨占易形成官僚化，而官僚化與缺乏彈性亦為可能造成規模不經濟之原因¹⁷⁵。

另外，一元化亦可能產生「聖誕樹效應」(Christmas-tree effect)，即設置單一監理機關時，立法者往往會賦予其各類職務，然其中可能部分與監理目的僅有即低度之關聯性，此將有導致機關目的之不明確性增加，因而使監理資源不能致力於監理工作，有礙監理目的達成之疑慮¹⁷⁶。

¹⁷² Martin Čihák and Richard Podpiera, "Is One Watchdog Better than Three? International Experience with Integrated Financial Sector Supervision", IMF Working Paper, No. 06/57, March 2006, at p. 11; 參照翁如好，金融自由化下金融監理體制的變革－兼論我國金融監督管理委員會之源起與發展現況，國立中央大學產業經濟研究所碩士論文，民國 94 年 11 月，93 頁

¹⁷³ Clive Briault, Building a Single Financial Regulator, conference paper presented at a conference organized by the World Bank and the Ministry of Finance of Estonia, and held in Tallinn, on unified supervision of financial services in Europe, 2-3 July 2001

¹⁷⁴ 由於獨占會使生產者之供給量低於最適均衡產量，故無法達到生產成本極小化之狀態，也許對生產者本身有利，但對總體面而言，則形成不效率之情況

¹⁷⁵ Martin Čihák and Richard Podpiera, supra note 172, at p. 10-11

¹⁷⁶ Richard K Abrams and Michael W. Taylor, supra note 167, at p.17-18

第四項、小結

監理整合是金融集團興起後方引發之爭議，所以表示於金融跨業限制之時期，分工監理亦屬於適當之制度，目前採行一元化監理模式之國家中，不乏開發中國家，其金融系統之發展階段也許尚未成熟，其爆發金融風暴或發生金融弊案之根本原因，並不在於監理模式之缺失，所以即使改行監理整合而未進行全面之改革，亦無法矯正原有之弊端。但隨著金融系統不斷之擴張，即使於開發中國家，將來也勢必會面臨金融整合之情況，而監理整合被提出作為因應金融整合之新解答下，不可否認這使得監理整合成為一種金融改革之趨勢。

關於反對之論點中提及之幾點缺失，若以組織重組之過度期作為理由似有因噎廢食之嫌，又官僚化之問題似與組織規模之相關性極低，而與法治原則之落實與組織之內部管理較具關聯，另可能造成消費者誤解而使其受損害之理由，實藉由資訊宣導釐清即可解決¹⁷⁷。

此外，成本效益之考量並非僅適用於私人，過度分權確實造成效率低落，所以若金融系統已成熟者，金融機構之業務範圍已跨足不同領域，則改弦易張進行監理整合在理論上可發揮提高效率之作用，不過實際上並非所有金融系統皆能產生正面之成效，甚至可能造成反效果，因此監理整合應隨市場發展逐步整合，短時間大幅調整並非妥當之作法。在成本效益之觀點下，有見解認為領土、人口規模較小之國家，政府機關之設置數量相對於大國應該減少，所以分工監理相對於一元化監理，其結構較複雜，且成本較昂貴，並不適合此類國家¹⁷⁸，又有論點認為若肯定經濟規模之理論適用於金融監理，則一元化監理之制度特別適合小國

¹⁷⁷ Id., at p.18-19

¹⁷⁸ M. McDowell, Challenges for Unified Financial Supervision: Experience of Ireland, conference paper presented at a conference organized by the World Bank and the Ministry of Finance of Estonia, and held in Tallinn, on unified supervision of financial services in Europe, 2-3 July 2001, at p. 4

採用¹⁷⁹。

另外，認為一元化忽略金融機構或金融商品功能間之差異，實係將監理一元化與單一監理標準誤解為同一事項或不可切割，而確有部分支持一元化之觀點未加區別¹⁸⁰，而本文肯定銀行、證券、保險仍具不同之特性，機構與功能之分類仍有其意義，不過事實上此應屬監理標準之問題，二者應分屬不同層面之事務，且監理標準統合並非表示須訂立單一之法規而套用於所有金融機構或金融行為，蓋基於等者等之，不等者不等之的平等原則，也許訂立不同之監督標準反而是合乎平等原則之要求，此可以近年採行監理一元之代表性國家，即歐洲之英國 FSA 與德國 BaFin 為例，二者屬於不同之一元化類型，英國之監理一元化，除設立 FSA 外，並制定 FSMA 將金融法規加以統合，而德國設立 BaFin 後，實體法並未因一元化而有重大改變，即維持個別性之金融實體法規型態，即係基於銀行、保險、證券等各類金融服務性質上之差異不容忽視的緣故¹⁸¹。所以監理一元化與監督標準並非同一情事，當然二者對於監理目的之達成皆具有舉足輕重之重要性。

又關於監理目的衝突與不明之批評，於機構模式與功能模式皆會面臨相同之情況，且本文認為效率與競爭之維持較之穩定與投資人保護，屬於較次要之目的（請參考第二章第二節），而穩定與投資人保護間之衝突程度應相當有限，又個體審慎監理以穩定為主要目的，而交易行為監理以投資人保護為優先，因此監理目的或監督之重點應係可以針對不同類別之機構或金融活動作區隔，故目的衝突與不明確之問題亦可以獲得解決。

因此本文傾向支持監理整合之態度，當然整合包括一元化與不完全整合，而

¹⁷⁹ D. T. Llewellyn, The Creation of a Single Financial Regulatory Agency in Estonia: the Global Context, conference paper presented at a conference organized by the World Bank and the Ministry of Finance of Estonia, and held in Tallinn, on unified supervision of financial services in Europe, 2-3 July 2001, at p. 4

¹⁸⁰ Eilis Ferran, supra note 25, at p. 259-260

¹⁸¹ Rosa Maria Lastra, supra note 12, at p.51-52

事實上一元化僅係一種框架，蓋框架內仍不改多元之性質，又因應金融集團而一元化，實際上亦係機構模式之思維，即把金控公司或綜合銀行等金融集團視作成為另一類型之金融機構¹⁸²，亦有認為英國 FSA 之監理一元化僅是一種形式之口號¹⁸³，故學說對於監理整合或監理一元化有激烈之爭議，然似乎未體認到一元監理與多元監理之間實際上或許並未存在根本性之歧異。

第三節、多樣化之一元監理

雖然採行一元化監理模式，銀行、證券、保險皆由單一監理者負責監理，但組織法制仍有差異，主要之差異有兩方面，其一為監理機關權限之範圍，另一則為誰來扮演單一監理機關之角色，即由央行兼負監理職責抑或另行設置監理機關之問題，而二者亦皆與獨立性之問題有密切相關。

第一項、各國一元監理機關之權限概述

最廣泛之金融監理權限，可包含法規、監督、檢查、處分四部分¹⁸⁴，即先必須訂立明確之規範，而為確保受規範之金融機構與金融市場參與者皆有遵守遊戲規則，由監理機關依據規範執行監督、檢查之職權，對於違反者並有相關之糾正與處罰措施，就如同各種競賽，必須先制訂一套競賽規則，而有裁判來維持比賽之公正性，且對犯規者，依其情節輕重予以不同之處罰，而金融市場中各種活

¹⁸² 參照杜偉成，前揭註 145，116 頁

¹⁸³ Alistair Alcock, A Regulatory Monster, *Journal of Business Law*, 1998, at p. 377

¹⁸⁴ 參照蕭文生，前揭註 6，147 頁

動其實正是商業競爭之展現。

本文將金融監理區分金融管理與金融監督，金融管理之權力性質為行政與準立法，金融監督則為行政與準司法（請參考第二章第四節），所以關於法規制訂權之部分，即屬於本文所稱金融管理事務，且實施之面向主要涉及總體審慎監理，而前段所稱監督、檢查、處分實際上則皆屬於金融監督事務，以下即對各國監理機關於金融管理與金融監督上之職權作簡要之介紹說明。

第一款、金融管理事務

前已提及金融管理事務主要包含法規制定與政策決定，而首先關於法規制定之部分，由於各國憲政法制上之差異而有不小之差異，於行政與立法嚴格區分之國家，行政機關通常無發布具拘束力之附屬性法規（secondary legislations），僅得發布不具拘束力之準則與行政函釋（nonbinding guidelines or clarifications），再經由法院判決使行政命令形成判例法方能產生法之拘束效力，此為英美海洋法系之傳統，不過現在多藉由立法之方式對此作出調整，即賦予監理機關獨立地位而使其具有準立法權，至於歐陸法系之國家，除權力分立制衡外，尚接受權力分享之概念，因此行政機關普遍得發布具拘束力之法規命令的範圍較廣泛¹⁸⁵。而政策決定乃係對於執行法規所為之計劃或方針，故各國之金融監理機關一般皆具有此項權限，不過其權限之範圍多少亦受到法規制定權之影響。

所以，關於金融管理之權限上，各國實際上存在不小之差異，有些國家之監理機關為「純粹監督機關」而無法規制訂之權限，且政策決定權限之範圍自然亦限縮於「監督政策」而非廣泛之「金融政策」，例如：匈牙利之金融監督局（Hungarian Financial Supervisory Authority, HFSA），金融法規制定之權限仍由

¹⁸⁵ Marc Quintyn and Michael Taylor, *supra* note 11, at p. 16

財政部門所保有，HFSA 僅得對財政部提出其專業之意見來影響監督標準之制訂與修改¹⁸⁶。不過，多數監理機關於不違反法律保留原則下，享有一定之金融法規制訂權，只是得以行政命令發布事項之廣狹仍有差別，監督法規包含從金融業之進入障礙規定到存續監理中之各種監理標準與程序，以及金融活動參與者應遵守之規範皆屬之，其中技術性質較高之監督法規，多數國家授權監理機關制訂，如資本結構、風險評估指標、會計準則等。至於部分影響受監督者權益較大規範，如最低資本額、許可條件、資訊揭露規範、證券交易之限制等，則有些國家並未授權監理機關職掌¹⁸⁷。

另外，即使監理者有法規制定與政策決定之權限，並不表示其居於主導之地位，蓋許多國家之財政部或其他政府部門亦同時對金融法規之制定保有相當程度之權限，又前已提及金融管理著重於「總體面」，並以總體金融穩定為目的，而此需要與貨幣政策、外匯政策等相互配合。所以監理法規制訂與監督政策以外之金融政策通常須經由跨行政部門協調統合，又由於有些國家之監理組織係以特殊通法人之型態設置，所以監理組織制訂之法規尚應經過財政部門或其他行政部門之核定。

第二款、金融監督事務

相對於金融管理以「總體面」為重點，金融監督之內容則為「個體面」之個體審慎監理與交易行為監督，可約略將監督之功能分為四類：核准許可與撤銷廢止（進場與退場）、狹義之監督（*supervision sensu stricto*¹⁸⁸）、裁罰處分（*sanction*）、

¹⁸⁶ José de Luna-Martinez and Thomas A. Rose, *supra* note 147, at p. 16

¹⁸⁷ *Id.*, at p. 12-17

¹⁸⁸ *sensu stricto* 為拉丁文，相當於英文之 *in the stricter sense*

危機處理 (crisis management)¹⁸⁹。

關於個體審慎監理之事前監理，即金融事業營業之核准許可權，於有些國家仍屬財政部之職權而未移轉給一元化之監理機關，且對於金融機構為撤銷或廢止許可之處分（此實際上亦可認定為裁罰處分部分）亦同，即金融機構之進退場決定非屬監理機關職權，例如：冰島、挪威¹⁹⁰。

至於狹義之監督，包括資訊取得權、核准許可（入場以外）、實地檢查（on-site）與場外（off-site）覆核之金融檢查權、非裁罰性之處分等，採行一元化監理之國家，監理者皆具備此部分之權限，而關於裁罰處分方面，其對象為違反法規之金融事業與金融市場之參與者，手段包含糾正、暫時中止營業、撤銷或終止核准、限制或禁止交易等，並藉由所謂立即糾正措施（prompt corrective actions, PCAs）來執行。

PCAs 之制度源自於美國 1980 年代末發生嚴重的金融危機，國會對金融主管機關的監理能力感到憂心，於是以強化金融監理、改進存款保險制度及重建存款保險基金為改革重點，在 1991 年明文立法要求監理機關應實施立即糾正措施，該措施分為「強制性措施」及可視情況自由裁量的「選擇性措施」¹⁹¹。

巴塞爾銀行監理委員會（Basel Committee on Banking Supervision）亦於 1997 年 10 月發布「有效銀行監理之基本原則」（Core Principles for Effective Banking Supervision），表示金融監理機關應及時採取糾正措施（corrective action）。另於新巴塞爾協定第二支柱關於監理審查部分，亦再度強調立即糾正措施之重要性，第 757 條(d)：「銀行資本降到最低法定資本以下是嚴重的問題，其可能會

¹⁸⁹ Rosa Maria Lastra, supra note 111, at p. 392

¹⁹⁰ 挪威之監理機關—Kreditilsynet，對於證券事業、投資公司、資產管理公司、保險事業等具有核准許可權，只有銀行業之核准許可權仍屬財政部

¹⁹¹ 參照行政院經濟建設委員會，經濟小辭典，<http://www.cepd.gov.tw/ml.aspx?sNo=0001208>，最後檢索日期，2008 年 6 月

使銀行違反相關法律及/或促使監理機關採取立即糾正等監理措施。」、第 759 條：「如果監理機關認為銀行未達到上述監理原則中規定的要求，就應考慮採取一系列監理措施。這些措施包括加強對銀行的監督、限制支付股利、要求提報和執行合理可行的資本恢復計劃，以及要求立即增資。監理機關有裁量權依據個別銀行特殊情況及其經營環境採用最適當的監理措施。」¹⁹²，所以立即糾正措施之制度已被廣為接納，所以多數國家之監理機關皆具有裁罰處分之權限。

而關於危機處理方面，此實涉及多個階段之問題，於金融機構之營業發生困難時，若有不法則屬於前述狹義之監督與裁罰處分之問題，而退場之處分前面業已說明。至於金融機構退場後，固然還有後續之問題須處理，但實際上此已脫離金融監督之範圍，所以雖然多數國家之監理機關仍有相關之職權，不過一般亦非由監理機關單獨負責。

因此金融監督事務之核心應為核准許可與撤銷廢止（進場與退場）、狹義之監督、裁罰處分，即控制之範圍係由進場至退場之過程，蓋進退場之決定宜由監督者負責，因如此可避免資本結構不健全之金融機構加入，並使以無法正常經營者退出，公開公司參與證券市場亦為類似之狀況，故由監督者控制方有助於金融穩定與投資人保護等監理目的之落實，而狹義之監督與裁罰處分更是控制金融活動以達「防弊」作用不可或缺，至於危機處理已跨越至退場後，即使存有弊端也已不涉及防弊之問題，所以不應劃歸為監督之核心事務。

第三款、其他附隨性事務

除上述事務外，許多國家另將一些與金融管理或監督相關之事務賦予監理機關行使，以下再行說明。

¹⁹² 新巴賽爾協定之中文譯本，採用金管會之版本

首先，雖然投資人保護為金融監理之主要目的之一，但主要係透過前述狹義之監督與裁罰處分，再加上存保制度之建立來實踐此目的，但關於投資人除存保以外之事後求償等保護措施，則似乎非屬金融監督之核心事務，所以雖然多數國家仍賦予監理機關處理金融服務消費者保護之職務，但有些國家之監理者並不處理金融服務消費者之保護問題，如：澳洲（不完全整合）、加拿大（不完全整合）、拉脫維亞、挪威、瑞典¹⁹³。

此外，為提高監理工作之效率，對於個體審慎監理採風險導向已蔚為趨勢，此則須高度仰賴會計人員之審計執行，因此會計人員之管理與金融監理之成效就息息相關，故若會計制度之主管機關為金融監理機關者，一般亦將會計師之管理監督劃歸成為金融監理機關之職權。

由於現代許多犯罪將犯罪所得或所生之財產利益藉由金融系統進行洗錢之動作，則對於洗錢之防範，金融機構乃居於第一線之位子，也因此對於作為金融機構之監理機關，立法上要求其對金融機構執行洗錢防制加以監督之例亦非少見，如德國、英國。

最後，金融監督係以事前「防弊」為重點，至於金融犯罪發生後之追訴，一般法制多交由檢察機關負責，監理機關充其量只是輔助偵查之角色，不過亦有立法賦予監理機關掌有犯罪追訴之權限，如英國、美國 SEC（多元監理）。

第四款、小結

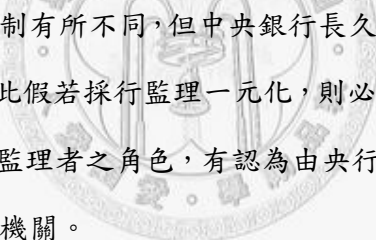
對於金融管理與金融監督事務，本文皆肯定其有獨立化之必要（請參考第三章第三節第四項），故基於此立場，管理與監督由相同之機關執掌並無不妥，除

¹⁹³ José de Luna-Martinez and Thomas A. Rose, *supra* note 147, at p. 12-17

人事精簡之考量外，且有利於監督人員對法規之認同而使法規之意旨得以落實，更重要的是不會因金融管理事務而影響到金融監督之獨立性。

不過，由前面之介紹可知，管理獨立之概念似尚非被接受，所以若不認同管理獨立下，金管管理與金融監督職權合一就不免有減損監督獨立之虞，因此於此情況，本文認為採行純粹監督機關也許較為妥當，蓋除較能確保監督之獨立外，亦能避免權責不明之情形。簡單而言，管理與監督合一或分離為妥，應視管理獨立之概念是否為立法者所採而定。

第二項、誰主一元監理？



雖然各國金融監理法制有所不同，但中央銀行長久以來於銀行監理部分皆扮演一定份量之角色，也因此假若採行監理一元化，則必然牽涉到組織法制上之調整，其中最大之爭議在於監理者之角色，有認為由央行兼任單一監理機關即可，亦為認為宜另行設立監理機關。

至於各國立法實務上，如表一所示，有以央行作為單一監理者，例如：新加坡、捷克、斯洛伐克，不過採行監理一元化之國家中，另行設立監理機關者仍屬多數，其中有以監理機關作為隸屬央行之下級機關者，如：冰島、愛沙尼亞¹⁹⁴，但監理機關與央行不相隸屬無疑為常態，蓋若以央行作為監理機關之上級，不免形成類似由央行兼任單一監理機關之情形，與另行設立監理機關之初衷似乎有所抵觸。至於央行除於總體審慎監理需與監理機關協力外，是否亦分擔個體審慎監理之職權，則各國皆不盡相同。以下將分別對於支持與反對央行兼任單一監理機關之理由加以討論。

¹⁹⁴ 雖然隸屬於央行，但仍具一定程度之獨立性

	銀行	證券	保險	設立監理 整合機關 之年度	監理模式	央行是否 具有個體 審慎監理 職權
澳洲	P/C			1998	方針	N
奧地利	U	U	U	2002	一元	Y***
比利時	U	U	U	2004	一元	N
保加利亞	CB	SI	SI	2003	不完全整合	Y
加拿大	BI	S	BI	1987	不完全整合	N
賽普勒斯	CB	S	I		機構	Y
捷克	CB	CB	CB	2006	一元	Y
丹麥	U	U	U	1988	一元	N
愛沙尼亞	U	U	U	2002	一元	N****
芬蘭	BS	BS	I	1993	不完全整合	N****
法國	B	B/S	I		機構/方針	N
德國	U	U	U	2002	一元	Y***
希臘	CB	S	I		機構	Y
香港	CB	S	I		機構	Y
匈牙利	U	U	U	2000	一元	N
愛爾蘭	U(CB)	U(CB)	U(CB)	2003	一元	Y
義大利	CB/S	CB/S	I		機構/方針	Y
日本	U	U	U	2000	一元	N
拉脫維亞	U	U	U	2001	一元	N
立陶宛	CB	S	I		機構	Y
盧森堡	BS	BS	I	1999	不完全整合	N
馬爾他	U	U	U	2002	一元	N
荷蘭	P(CB)/C			2004	方針	Y
紐西蘭	CB	S	I		機構	Y
挪威	U	U	U	1986	一元	N
波蘭	U	U	U	2008	一元	N
葡萄牙	CB	CB/S	I		機構/方針	Y
羅馬尼亞	CB	S	I		機構	Y
新加坡	CB	CB	CB	1984**	一元	Y
斯洛伐克	CB	CB	CB	2006	一元	Y
斯洛維尼亞	CB	S	I		機構	Y

西班牙	CB	S	I		機構	Y
瑞典	U	U	U	1991	一元	N
英國	U	U	U	1997	一元	N
美國	CB/B	S	I		機構/方針/功能	Y

表二：各國金融監理模式統計表（資料來源：ECB, How Countries Supervise their Banks, Insurers and Securities Market, 2007）

B = 銀行監督機關

BI = 銀行暨保險監督機關

BS = 銀行暨證券市場監督機關

C = 交易行為監督機關

CB = 央行

I = 保險監督機關

P = 所有金融事業之審慎監理

P(CB) = 央行負責總體與個體審慎監理

S = 證券市場監督機關

SI = 證券市場暨保險監督機關

U = 單一監理機關

U(CB) = 由央行兼任單一監理機關

*金融監理委員會（CFS）已於2006年9月開始運作，但關於證券與保險之監理於年修法完成之前，CFS仍僅負責銀行監理之部分，預計2008年完成相關法規修正

**新加坡之央行（MAS），於1971年設立，最初僅對銀行業與銀行市場具監理權限，至於保險與證券部分則分別於1977年與1984年劃歸於央行職權內

*** 法律僅授權央行處理特定監理事務

**** 監理機關係獨立於央行外



第一款、央行適合兼任監理者之理由

支持監理職權由央行行使之論點者提出之理由約有以下幾點：

第一目、專業性

監理目的中之總體金融穩定，貨幣政策亦扮演重要之角色¹⁹⁵，所以央行主

¹⁹⁵ Tomas M. Hoenig, Exploring the Macro-Prudential Aspects of Financial Sector Supervision, Meeting for Heads of Supervision at the Bank for International Settlements in Basel, Switzerland, April

管貨幣政策，具備金融領域之專業能力，加上央行亦身為最後貸款者之角色，故通常原本即分擔一定程度之銀行個體監理任務，對金融市場與金融事業有足夠之瞭解而並不陌生，且相較於另行設置之監理機關，央行更容易招攬到專業之人才¹⁹⁶，故足以勝任金融管理與金融監督之角色。

第二目、獨立性

由於金融監理獨立化之概念並非根深蒂固，經過多次金融風暴之歷史經驗後，監督獨立之需求固然已逐漸為學理所肯認，但前已提及管理獨立之概念尚非普遍被接受，所以對於應賦予監理機關何種程度之獨立地位仍具爭議，因而仍有監理機關之獨立性不足之疑慮，尤其發展中國家之監督機關往往難以除卻政治與商業力量之干預¹⁹⁷，而對於央行之獨立性於學理與實務上爭議較少，故若由央行負責監理工作，則可以使監理職務同樣享有央行既有之獨立地位，是使金融監理事務獲得獨立性保障之最直接而有效之方式^{198 199}。

第三目、事權統合

既然總體金融穩定須貨幣政策與金融政策相互配合，則由央行兼負金融管理事務，於法規政策層面可收事權統合之效果，而個體金融之穩定與金融市場交易秩序之公平亦與總體金融穩定密切相關，故管理與監督職權合一有助於提升效能，因此由央行負責金融監督更有助於監理目的之落實，實無必要於央行外另行

27 2004, available at <http://www.kc.frb.org/home/subwebnav.cfm?level=3&theID=10033&SubWeb=6>

¹⁹⁶ Marc Quintyn and Michael Taylor, supra note 11, at p. 25

¹⁹⁷ Charles Goodhart, supra note 21, at p. 36

¹⁹⁸ Marc Quintyn and Michael Taylor, supra note 11, at p. 25

¹⁹⁹ Ruth de Krivoy, supra note 98, at p. 203-204

設置監理機關。

另外，事權統合於經濟上即能發揮規模經濟之效果，由央行兼負監理事務，則相較於另設立監理機關，人事方面可較為精簡，又於資料交流方面可省卻較為繁瑣之程序，且貨幣政策與監理事務具密切相關性下，所須之設備、技術等資源具較高程度之可共用性，則規模經濟之效果亦更顯著²⁰⁰。

第四目、無礙於央行原本之職責

美國聯準會主席 Bernanke 反駁貨幣政策與金融監理間存在衝突關係，表示美國之貨幣政策向來相當成功，且無證據顯示由於聯邦準備之監理角色致使貨幣政策之決策受到扭曲²⁰¹。



第二款、應另行設立監理機關之理由

第一目、目的衝突

傳統上普遍之觀點認為，央行主管貨幣政策，與監理職務存有利益衝突，因為央行可能維持寬鬆之貨幣政策以扶助金融事業或避免個體金融危機之發生，但就長期而言，可能必須犧牲通貨膨脹之控制作為代價²⁰²，即使於歐元體系中，

²⁰⁰ Marc Quintyn and Michael Taylor, supra note 11, at p. 25

²⁰¹ Ben S. Bernanke, “Central Banking and Bank Supervision in the United States”, Speech by Chairman of FED, at the Allied Social Sciences Association Annual Meeting, Chicago, Illinois, Jan. 5 2007, available at <http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/Bernanke20070105a.htm>

²⁰² Marc Quintyn and Michael Taylor, supra note 11, at p. 24

貨幣政策不再由各國央行單獨決定，但 ECB 係由各國央行組成並參與決策，所以只能說是減少利益衝突，此種弊端依然存在²⁰³。

第二目、信譽風險 (reputation risk)

反對央行作為監理者之另一理由認為如此會增加信譽風險 (reputation risk)，即基於前述之利益衝突，央行之貨幣政策之有效性與可信性已可能受到質疑，假若發生監理失敗之情形，則民眾將連帶對其貨幣政策之能力產生懷疑，將損及央行歷經長久時間所樹立之信譽。

1970 年代之後數個主要經濟體系之經歷，可以驗證央行對於挽救總體金融危機之貢獻，當大眾對金融市場失去信心時，往往仰賴貨幣政策機關發揮其對於總體金融穩定之影響力，雖然通常須付出沈重之成本方能恢復民眾對市場之信心，例如：美國於 1980 年代，持續性預算赤字與入超 (double-dip)，加上高實質利率水平導致經濟衰退之情況，直至聯邦準備承諾實行抑制通貨膨脹才使市場信心逐漸恢復²⁰⁴。

假若央行兼負監理事務，由於金融監理事務具高度之政治性，故受政治干擾之風險也更高，也才有獨立化之潮流，但貨幣政策亦係如此，則同時兼負多種政治性任務，所須面對之政治壓力也就更大，亦提高監理失敗之可能性，且央行兼任監理任務，就如同將雞蛋放在同一個籃子，則將來一旦發生監理失敗，藉由貨幣政策來恢復市場信心之成效也將大打折扣²⁰⁵。

²⁰³ Bernhard Speyer and Norbert Walter, Towards a new structure for EU financial supervision, Deutsche Bank Research, EU Monitor 48, Aug. 2007, at p. 13

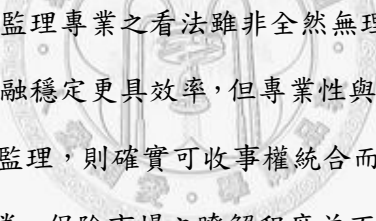
²⁰⁴ Richard J. Herring and Jacopo Carmassi, supra note 19, at p. 21

²⁰⁵ Xavier Vives, supra note 121

第三目、避免濫權

各國皆賦予掌管貨幣政策之央行高度之獨立性，而關於金融監理職務，普遍亦認為應具備一定程度之獨立性，以排除受到來自行政與立法之指揮監督或干預，因此有認為獨立機關之設置既享有特殊之地位，則個別之獨立機關所掌有之權限亦宜避免過於廣泛，所以若央行同時負責監理職務時，有造成權力過度集中而官僚化之虞²⁰⁶。

第四目、央行專業性不足



對於以央行具備金融監理專業之看法雖非全然無理，且銀行監理部分由央行負責可能的確對於維護金融穩定更具效率，但專業性與效率化之理由似僅限於銀行監理部分，若採行分工監理，則確實可收事權統合而效率化之優點，但於一元監理之情況，央行對於證券、保險市場之瞭解程度並不足夠而不符合專業性之要求，且顯然亦缺乏足夠之根據以支持事權統合以發揮效率化之論點²⁰⁷。

第三款、小結

以上各種論點確實各有所據，其中獨立性之理由確實具相當之說服力，然目的衝突與信譽風險亦不容忽略，故對於金融監督事務受高度政治干預之發展中國

²⁰⁶ Friedrich Heinemann and Martin Schuer, A Stiglerian View on Banking Supervision, *Public Choice*, Vol.121, 2004, at p. 99-130

²⁰⁷ Bernhard Speyer and Norbert Walter, *supra* note 203, at p. 13-14

家，也許由央行兼負金融監理事務，可以於短期內改善監理獨立不足之缺失，且此類發展中國家之金融體系可能仍以銀行為主，央行亦足以因應監理事務，則央行兼任監理工作尚屬合理。

若立法已建立金融監理獨立之概念，則貨幣政策與金融監理事務似宜分由不同機關負責，不過於管理獨立尚存疑問之階段，為確保監理機關之獨立性，則可以考慮將金融管理事務與金融監督事務分離，使管理事務由央行負責，減少金融監督事務因金融管理之不獨立而受不當干預。

不過，本文肯定金融管理與金融監督事務皆有獨立化之需求，且管理與監督事務宜合一已如前述，所以若無須有過渡階段之情形，於央行外另行設置金融監理機關是較為妥適之作法，當然貨幣政策與金融監理常須相互協調合作，蓋金融系統不能維持穩定，欲使貨幣仍然長期保持穩定是天方夜譚，而於有通貨膨脹之問題時，欲使大眾對金融市場保有信心亦無異於緣木求魚²⁰⁸，所以於金融危機處理之事務中，央行亦常扮演重要之角色。

²⁰⁸ Id.

第五章、金管會之組織架構檢討

前面之章節討論了金融監理之定義、目的、權力性質，監理事務獨立之必要性，包括管理獨立與監督獨立之需求，以及監理機關之建制模式等問題，本章與下一章將以之前所歸納之論點為基礎，對我國金融監理機關——金融監督管理委員會（下簡稱金管會）之組織法制加以檢討。

本章將首先簡單介紹設置金管會之背景因素，進而探討金管會之組織架構，就外部組織結構部分，主要涉及獨立性與外部權力制衡之議題，至於內部組織結構部分，即為一元監理模式框架內之權限分配問題。



第一節、我國監理一元化之背景

鑑於國內原金融集團跨行合併或與異業結盟者日漸增多，為避免保險、證券、金融等多元監理制度所可能產生疊床架屋的管理問題，一次金改欲將金融監理制度由原來的多元化改變成垂直整合的一元化監理，希冀藉此健全金融機構業務經營，維持金融穩定與促進金融市場發展²⁰⁹。所以我國進行金融整合之理由，除如同大多數採行監理整合之國家，是為因應金融整合之趨勢以提升對金融集團之監督有效性與效率（請參考第四章第二節第一項），另則係基於原監理機關並非專職之監理機關，故一元化亦具有將金融監理事務與其他事務切割而達成獨立化之作用。

於金融監督管理委員會成立前，我國金融監理體制方面，由財政部主掌金融

²⁰⁹ 參照金融監督管理委員會網站，<http://www.fsc.gov.tw/ct.asp?xItem=196&ctNode=6&mp=2>，最後檢索日期，2008年6月

管理職務與金融監督中之大部分金融監督職務，亦如同多數國家金融監理傳統之組織法制，主要採機構監理模式，設立金融局、證期局與保險司來分別管理銀行業、證券商、保險事業，雖皆屬財政部之下級機關，惟囿於法令，實務運作上並未合併監督管理，而金融監督之檢查權部分，除財政部外，中央銀行、中央存款保險公司、農委會、地方政府亦享有部分之金融檢查職權²¹⁰，然而各機關之權責並不明確，彼此間如何協調合作亦缺乏規範或機制。

此外，於分工監理時期，財政部不僅投資金融事業而成立公營金融機構，也兼具有多家民營金融機構之大股東身份，形成自我監督之現象，自然引發球員兼裁判之批判，且其他監理機關亦有此現象，於民國 85 年以前，中央銀行即依中央銀行法§38Ⅲ：「信用合作社及農會信用部之檢查，本行得委託公營金融機構辦理。²¹¹」委託合作金庫進行檢查工作，在這種情形下，實難期待金融監理發揮其功能。

自民國 84 年彰化四信、國票等金融風暴事件發生後，為革除金檢長期以來多頭馬車之缺失，各界開始倡議「金檢一元化」之論點，至民國 86 年，經建會建議將此擴展於整個金融監理制度之改革，認為「財政的歸財政，金融的歸金融」，以符合財政與金融分家之趨勢，於是有「金融監理一元化」之芻議，且於當年度，國際證券管理機構組織（International Organization of Securities Commissions, IOSCO）年會在台北舉行，會中討論「主管機關對於金融服務業整合之管理因應」之議題時，許多國家之與會人士提出「金融監理一元化」作為解決之方式，進而促使行政院與財政部皆宣布以此作為施政目標²¹²。

最終，隨著金融機構合併法、金融控股公司法、企業併購法陸續訂立，勢必掀起金融事業於國內進行整合之競逐，而為落實一元化監理，立法院於 92 年 7

²¹⁰ 關於我國金融檢查之沿革發展，可參閱黃仁德，各國金融檢查制度趨勢發展之研究，行政院金融監督管理委員會 94 年度委託研究計畫報告，2006 年 7 月，277-285 頁

²¹¹ 本條迄今尚未修正

²¹² 參照陽光華，金融監理整合之研究，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，1999 年 12 月

月通過「行政院金融監督管理委員會組織法」(以下簡稱組織法者即指此而言)，並從 93 年 7 月 1 日起，「行政院金融監督管理委員會」(以下簡稱金管會)正式運作。

第二節、金管會之獨立性檢討

本文將金融監理區分為金融管理與金融監督兩大部分，並肯認金融管理與金融監督事務皆具有獨立性之需求已如前述，而我國學說與實務亦將金管會視為獨立機關，然而獨立並非光憑口號或宣示性之法條即可落實，以下將檢討目前立法上對於金管會獨立性保障之缺失，且實際上此問題並非僅存在金管會，學界與實務所宣稱之獨立機關幾乎皆存在這些共通之問題，另外，獨立性與權力制衡並非互斥之關係，任何一種財經制度之健全設計，不容許放任其中某一種權力無限制的坐大，其必定會設計出另一種權力予以制衡、監督²¹³，故本節亦將同時對於金管會之監督制衡機制加以探討。

第一項、現行法對金管會之獨立保障規範

歐洲中央銀行 (European Central Bank, ECB) 作為歐元體系之貨幣政策決定機關，為維護其獨立性，建立了四項獨立性原則，即機構獨立 (Institutional Independence)、人員獨立 (Personal Independence)、功能獨立 (Functional Independence)、財務獨立 (Financial Independence)，就 ECB 而言，機構獨立

²¹³ 參照陳志龍，財經犯罪與刑事法，民主、人權、正義—蘇俊雄教授七秩華誕祝壽論文集，元照出版，2005 年 9 月，208 頁。

係指政治部門（包括行政及立法機構）不得對中央銀行決策單位（理事會或其成員）發出指令，後者亦不得向前者要求指令；人員獨立則為任期保障，且解職之理由限於不再符合原先之任用資格或嚴重失職（serious misconduct）；功能獨立則係獨立於政治部門而執行貨幣政策（如兼具金融監理職責時亦同）；至於財務獨立則意謂由中央銀行自主決定其預算及獲利之分配（如歐洲央行及美國之聯邦儲備會），至於事後之財務審計則不影響財務獨立²¹⁴。

另外，對於金融監理事務之獨立性之評估，有區分為管理獨立、監督獨立、機構獨立、預算獨立四個層面，而實際上管理獨立與監督獨立與前段所指之功能獨立與人員獨立的內涵相仿²¹⁵，固然本文將金融監理區分為金融管理與金融監督，且管理獨立與監督獨立之概念確實有助於探討說明金融監理獨立必要性，並釐清管理事務無庸獨立之誤解，進而可作為立法決定監理機關權限範圍時之參考（請參考第四章第三節第一項），但於衡量機關獨立程度之議題上，本文認為前段 ECB 所建立之四項原則較簡單明瞭，故以下即以此為基準，檢視現行法於各層面對於金管會之保障規範。

第一款、機構獨立—獨立機關

由於中立性之政治力量之干預主要來自於行政與立法，故機構獨立主要係指將機關設置於行政與立法部門之外，即使形式上存在相互隸屬之關係，亦應避免彼此有過度之牽連²¹⁶。金融管理事務之權力性質為行政與準立法，金融監督事務則為行政與準司法，且以三權分立之理論為基礎，金融管理與金融監督皆宜劃歸行政權之範疇（請參考第二章第四節），而為實踐機構獨立之理念，則有第二

²¹⁴ 參照余雪明，大法官釋字 613 號協同意見書，第七段以下

²¹⁵ Marc Quintyn and Michael Taylor, supra note 11, at p. 13

²¹⁶ Id., at p. 20

層次分權之概念，即獨立行政機關之制度設計。

我國中央行政機關組織基準法正式將獨立機關採為法律用語(請參考第三章第一節第四項)，而我國金融監理一元化之構想，除進行監理整合去除原疊床架屋之現象，並含有使財政與金融分家，令金融監理機關獨立化之意旨，而通過了「行政院金融監督管理委員會組織法」而成立金融監督管理委員會，其決策模式採合議制，委員由行政院長提請總統任命，又對委員有任期保障，雖然對照中央行政機關組織基準法§21：「I、獨立機關之首長、副首長及其合議制之成員，均應明定其任職期限及任命程序；相當二級機關者，由一級機關首長提名經立法院同意後任命之；其他機關由一級機關首長任命之。II、前項合議制之成員，除有特殊需要外，其人數以五人至七人為原則，具有同一黨籍者不得超過一定比例，並應為專任。」，兩者略有出入，即金管會委員之任命無庸經立院同意，且委員人數為9人，但此係因為組織法早於基準法訂立之緣故，所以一般仍認為金管會屬於基準法所稱之「相當於二級機關之獨立機關」，所以現行法對金管會之機構獨立保障，就是將其定位為獨立機關。

另外，按「獨立機關與行政院關係運作說明」之見解，獨立機關之首長非為行政院之閣員，且毋庸參與行政院院會，亦即金管會並非行政院之幕僚機構，即金管會係獨立於行政部門與立法部門之外。

第二款、人事獨立—任期保障

關於金管會委員之任命程序，依組織法§8，均由行政院長提請總統任命之，至於人事獨立保障之相關規定，最主要者為任期保障，並採行交錯任期制，減少委員皆由同一行政院長選任之可能性，以降低對金管會之影響力，又對委員之選任設有資格條件，就積極資格方面，委員應具有法律、經濟、金融、財稅、會計

或管理等相關學識及經驗，而消極資格方面，則限制同一黨籍之委員，不得超過委員總額三分之一，即強調委員會之組成具多元化之專業背景²¹⁷，希望藉此提升金管會之內部客觀中立性與外部客觀中立性。

至於委員會成員以外之內部人事方面，金管會既然是傳統科層式行政機關，其主要人員自然係依考選制度任用之公務人員，約聘人員則以具專門研究能力者為限，至於員額，組織法§19、30、33 有上限之規定，而對於這些直接負責執行監督工作之第一線人員之人事保障，立法上並未對負責金融監理職務之人員有特別之規定，即仍適用各項公務人員相關法規以保障其職位，如：公務人員俸給法、公務人員保障法、公務人員考績法、公務人員陞遷法、國家賠償法、公務人員退休法等。



第三款、功能獨立—獨立行使職權

所謂功能獨立係指能保持客觀中立之立場而執行法定職務，因此功能獨立可說是評斷組織是否符合獨立性與其獨立程度之最核心指標，蓋若法律未提供適足之功能獨立保障，則不能排除外力對執行職務之干預，故獨立不免流於空談，且其他層面之獨立性保障之目的皆在於確保或強化功能獨立得以落實，也就是說獨立化之最主要意義正是功能獨立之維護。

依組織法§9：「 I、本會依法獨立行使職權。 II、本會委員須超出黨派以外，

²¹⁷ 組織法§8：「 I、本會置委員九人，其中一人為主任委員，特任，綜理會務，執行委員會之決議，對外代表本會，任期四年，任滿得連任一次；二人為副主任委員，襄助主任委員處理會務，一人職務比照簡任第十四職等，任期四年，任滿得連任一次，一人職務列簡任第十四職等，不受任期四年之限制；其餘委員六人，職務比照簡任第十三職等，其中三人任期四年，任滿得連任一次，另三人於本會成立時任期二年，續獲任命者，任期四年，任滿得再連任一次。委員均由行政院院長提請總統任命之。 II、本會委員，應遴選具有法律、經濟、金融、財稅、會計或管理等相關學識及經驗者擔任。 III、本會委員出缺時，繼任委員之任期至原任委員任期屆滿之日為止。 IV、本會委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額三分之一。」

於任職期間不得參加政黨活動。」，提供了金管會外部客觀中立之依據，且鑑於將國務作為黨務處理之積習已久，新近對獨立機關之組織法規，都有強調禁止參與政黨活動之類似規定。至於所謂獨立行使職權，係指不受上級對個案之指揮監督，主要涉及外部監督機制之問題，釋字第 613 號解釋理由書第二段中亦指出：「……在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間。……」。

關於「獨立行使職權」之意涵，於此有三個問題必須要討論釐清，首先，受獨立行使職權之保障者，究竟是指機關本身，還是限於委員，抑或機關內之人員皆受保障？由於實質上執行監理事務者係自然人，故法律對委員與事務人員皆應提供一定之身份保障，學理上即有認為對於財經法規的監督，在制度上要建立起「事務官主導」財經法規執行的行政審查，亦即提升財經法規專業之事務官公務員的獨立性²¹⁸。但條文之用語為「本會」，且各項管理監督行為係以機關名義為之，故功能獨立係對金管會整體而言，並藉由人事獨立與機構獨立強化功能獨立之成效。

第二個問題為，獨立機關內部中，上級是否得指揮下級？對此，應肯定機關內部仍有上下服從之適用，蓋獨立化係處理獨立機關與其他機關間之外部關係問題，且有別於法官針對個案獨立審判，若獨立機關內又生各自獨立之情形，則實難想像機關如何運作。此外，若金管會內部無事權統合之機制，則監理整合之實益將相當有限，甚至可能有負面效果，但上級之指揮仍應遵守法規之要件與程序。

最後也是最重要的是，所謂依法獨立行使職權，包含兩方面之意義，一方面是以法律授權並限制外力對其職務之干預，另方面則是行使職權受法律之制衡約束，則職權之範圍、內容、執行程序等皆應有法規之依據。否則事實上所有政府機關皆應依法行使職權，則獨立行使職權之相類條文，將僅是宣示依法行政之原

²¹⁸ 參照陳志龍，前揭註 43，87-88 頁

則，恐怕形式意義大於實質意義。組織法§4 對金管會之權限有原則性之規定，至於較具體之職權內容與執行方法則散布於各金融實體法規中，其中關於授權制定法規命令者（即金融管理事務），如銀行法§35-2、§44²¹⁹等，而關於個體審慎監理與交易行為監督方面（即金融監督事務），如銀行法§61-1、§62 I²²⁰、證券交易法§38²²¹等。至於金管會行使金融管理事務與金融監督事務上之獨立程度，可由其所受之制衡來評估，於金融管理事務上幾無獨立可言，而金融監督事務方面亦缺乏較明確之規範（請參考本節第二項）。

第四款、財務自主性—金檢付費與監理基金

錢非萬能，但沒錢萬事不能，所以執行監理工作自然也需要有經費之支持，則若監理運作之基本經費掌控於他人手中，不僅容易順從於外力而難以維持中立性，甚至監理事務有停擺之疑慮，就如同早期家庭中由於經濟由操縱在丈夫之緣故，因而夫唱婦隨也就成為不可避免之現象。

故財務自主於獨立性之維護具有相當重要之作用，由於一般政府機關皆仰賴

²¹⁹ 銀行法§35-2：「銀行負責人應具備之資格條件，由中央主管機關定之。」；§44：「I、銀行自有資本與風險性資產之比率，不得低於百分之八；必要時，主管機關得參照國際標準，提高比率。銀行經主管機關規定應編製合併報表時，其合併後之自有資本與風險性資產之比率，亦同。II、前項所稱自有資本與風險性資產，其範圍及計算方法，由主管機關定之。III、主管機關於必要時，得對銀行之風險性資產予以限制。IV、凡實際比率低於規定標準之銀行，主管機關得限制其分配盈餘並為其他必要之處置或限制；其辦法，由主管機關定之。」

²²⁰ 銀行法§61-1：「I、銀行違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關除得予以糾正、命其限期改善外，並得視情節之輕重，為下列處分：一、撤銷法定會議之決議。二、停止銀行部分業務。三、命令銀行解除經理人或職員之職務。四、解除董事、監察人職務或停止其於一定期間內執行職務。五、其他必要之處置。II、依前項第四款解除董事、監察人職務時，由主管機關通知經濟部撤銷其董事、監察人登記。III、為改善銀行之營運缺失而有業務輔導之必要時，主管機關得指定機構辦理之。」；§62 I：「銀行因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，主管機關應勒令停業並限期清理、停止其一部業務、派員監管或接管、或為其他必要之處置，並得洽請有關機關限制其負責人出境。」

²²¹ 證券交易法§38：「I、主管機關為有價證券募集或發行之核准，因保護公益或投資人利益，對發行人、證券承銷商或其他關係人，得命令其提出參考或報告資料，並得直接檢查其有關書表、帳冊。II、有價證券發行後，主管機關得隨時命令發行人提出財務、業務報告或直接檢查財務、業務狀況。」

財政預算以維持機關之運作，而預算須經由行政部門編列並由國會議決。所以財務自主除能排除行政部門以預算控制職務之行使外，更可適度排除來自於立法層面之干預，同時亦可減少利益團體經由政治獻金、立法遊說等手段介入監理事務之機會。

第一目、金管會之經費來源

由於金管會屬於科層式行政體系，經費主要仍有賴政府預算維持，而預算案係每年由行政院編列，並經立法院決議，因此不免存有獨立性遭受減損之危險，目前亦已開始接受財務自主性之觀念，實際上我國於銀行法§45、證交法§38-1等法規已採「金檢付費」之概念。目前組織法§6亦規定得收取監理年費與檢查費，以用於監督及管理業務²²²，並訂有「行政院金融監督管理委員會監理年費檢查費計繳標準及規費收取辦法」（以下簡稱收取辦法），不過依檢查局之看法，其雖欲建立使用者付費之觀念，但為避免對金融事業造成過大之衝擊，現階段之收費額度僅屬象徵性收費²²³。

此外，組織法§7尚有金融監督管理基金（以下簡稱監理基金）之設計，其收入來源規定於組織法§7 I：「本會設金融監督管理基金，其收入來源如下：一、由政府循預算程序之撥款。二、辦理金融監督、管理及檢查業務，向受本會監督之機構及由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。三、基金之孳息。四、其他有關收入。」，所以§6

²²² 「I、本會為辦理監督及管理業務，得向受監理之機構收取監理年費，其中保險機構依實質營業收入，其他機構依年度營業收入之萬分之三至萬分之八計收；監理年費之計繳標準，由本會定之。II、本會為辦理金融檢查業務，得參照專門職業及技術人員之收費標準，向受檢機構收取檢查費；其計繳標準，由本會定之。」


²²³ 參照檢查局業務 Q&A 問答集，電子檔下載

http://www.fscey.gov.tw/lp.asp?CtNode=349&CtUnit=19&BaseDSD=5&mp=2&xq_xCat=4，最後檢索日期，2008年6月

之年費與檢查費僅係基金收入之一部，且依§7Ⅱ：「前項第二款費用收取辦法，由本會定之。」，實際上似與§6似乎有所重複，本文認為或許合併規定較為妥適。

關於監理基金之使用方式，則規定於§7Ⅲ：「金融監督管理基金支出用途如下：一、推動保護存款人、投資人及被保險人權益制度研究。二、推動金融制度、新種金融商品之研究及發展。三、推動金融資訊公開。四、推動金融監理人員訓練。五、推動國際金融交流。六、行政院核定給與本會及所屬機關人員之特別津貼。七、其他有關支應金融監理部門特別用途之支出。」並依§7Ⅴ：「金融監督管理基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之。」訂有金融監督管理基金收支保管及運用辦法。

第二目、監理基金之合憲性與合法性爭議



關於監理基金之設計固然對於金管會之財務自主性有所提升，但當然不應以獨立性為由而可將現行之法律制度與法學理論置之不顧，因而有論者質疑此基金之正當性，其論點為：1. 監理年費與檢查費與規費性質不同，其使用者「使用」金管會之服務是「被監督」及「被檢查」，如此是花錢受罪，豈可稱為「使用者付費」；2. 監理年費及檢查費是向金融機構收取，且用於特定用途，性質上屬於「特別公課」（Sonderabgabe），而特別公課應符合幾點前提要件，即「公課義務人屬同一群體」，且此群體相較於非此群體者對特定事務具較為密切之關連，故負有特別之「群體責任」，又所收取之公課應由該群體共享「群體利益」。則組織法§7Ⅲ(6)(7)之用途，難謂與金融事業具有事務密切性，故使金融事業負此群體責任實屬不當，尤其第7款更缺乏明確性，至於§7Ⅲ(1)(3)(4)之用途，受益者應為投資人或客戶，甚或全體國民，不符合「群體利益」之要件。所以該基金宜由租稅支付，且能受國會預算監督，至少也應將上述提及款項之用途，改以預

算支付²²⁴。

另有認為國外監理年費係作為機關預算經費，由金融監理機關彈性應用而發揮財務自主之效用，而我國之監理年費係歸入監理基金，使用上限於特定用途。故年費於我國之性質，恐無法歸類為稅捐、規費、分擔金、特別公課任何之一，所以目前此項財產負擔之規定，恐有違憲之虞²²⁵。

本文認為維護個體金融之穩定為金融監理之主要目的之一，而組織法§7 I (2) 中，特許費、審查費、執照費、及其他規費皆屬於對特定使用監理行政資源者所收取之費用，性質應屬於規費，且係基於使用者之申請，則應符合使用者付費之觀點，尚無不當。

至於檢查費部分，其性質雖然亦屬規費，蓋檢查費之收取具個案性，受檢查者之財產負擔可以直接與特定具體之給付連結，所以具有給付與對待給付之關係，其性質應非特別公課而屬規費²²⁶。

但此項費用之產生係基於監理者主動行使檢查工作，因而可能較具爭議性。對於前述學理質疑檢查係違反受檢查者意願，而與消費者付費係雙方合意有別，誠然金融檢查與一般商品之消費或有差異，然檢查係進場管制之後續監督行為，而進場與否係出於事業之自我決定。即申請設立金融機構、申報公開、申請上市等，皆出於事業之自我決定，其進場前已得認識到進場後將受檢查而付費。故消費「檢查」不盡然違反受檢查者之意願，且縱使金融檢查具有單方之強制性，不過強制消費之規定也非即屬違法或違憲，各種社會保險制度即為明證，如汽車責任保險、全民健保等。

此外，檢查費主要在實地檢查方面，因為表報之資料本為事業依法須備具之

²²⁴ 參照吳元曜，對行政院金融監督管理委員會組織法之評析，台灣本土法學雜誌，第 61 期，2004 年 8 月，125-129 頁

²²⁵ 參照蕭文生，金融監理機關財政獨立之法制研究，政大法學評論，第 101 期，2008 年 2 月，29-30、34-51 頁

²²⁶ 同前註，52 頁

資料，加上目前電子化作業之採行，上傳此類資料對於金融事業所生之額外成本微乎其微。目前收取辦法§11 亦僅對於實地檢查收取費用，且一般性之實地檢查藉由會計師審計即可發揮相同之作用，而審計費用原本即為事業自行付費。另本文認為配合風險導向之監理，建立評估風險之標準，再透過審計作業評估事業之風險程度，對於風險度高之事業方為進一步之專案實地檢查，以避免濫用或不當使用檢查權，則檢查費之收取符合使用者付費之原則，屬適當之作法。

關於年費之部分，此係依金融機構之營業收入之比例收取²²⁷，對於現行之計費標準，有認為為使收費與各受監督機構所花費之監理資源相當，或許可考慮以各局之人力、業務費等作為收費之考量依據²²⁸。另外，由於監理年費非如同檢查費般係針對個別檢查行動收取費用，則須另行檢視其用途是否合乎「群體利益」要件，本文認為組織法§7Ⅲ(4)(6)為公務員之人事費用，本應由預算支付，則年費之使用或許不盡然符合群體利益，不過亦可認為此項收費具高度之可轉嫁性，最終仍由直接受益者付費，故收取年費尚非違反使用者付費之原則。而罰鍰處分須遵守法律規定，且得經司法審查，且此入款不生使用者付費之問題，所以由法律規定其用途並無不當。

最後，前述學理似乎亦忽略基金之收入來源非僅止於監理年費、各項規費、罰鍰，實際上無疑以預算撥款占極高之比重，不過基金由預算、規費、特別公課等不同性質之入款組成，而將用途統一規範難免造成爭議，但若針對不同入款區分其用途可能又缺乏彈性，所以似可仿效 BaFin 與 FSA 之作法，使金管會與金融事業相互溝通協調以作為計費標準之參考依據，則計費標準應能更符合金融機構或受監理者使用監理資源之程度，將可減少規費與特別公課之使用違反其特性之情形²²⁹。

²²⁷ 收取辦法§4：「本會向受監理機構收取監理年費，其中保險機構依年度實質營業收入，其他機構依年度營業收入之萬分之三計收。」

²²⁸ 參照蕭文生，前揭註 225，31 頁

²²⁹ 事實上，如前所述，目前收費之標準低於實際監理成本，故規費與特別公課使用違反「使用

另外，德國實務上亦曾發生監理付費是否合法之相關案例，或有可提供參考之處，BaFin 之經費來源主要為以成本分攤法（cost allocation method）²³⁰向金融機構收取之特別公課，另收取規費性質之許可費、檢查費等。關於收取費用之依據，於聯邦金融監理局設置法（Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz — Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, FinDAG）§14-§17d 與各監理之實體法，如銀行法§51a，皆有作原則性之規定以符合法律保留原則之要求，至於費率之計算則授權 BaFin 訂立。

但對於 BaFin 以成本分攤法向金融機構取得經費之作法，即曾引發類同前述學理認為我國監理基金違反特別公課制度之質疑，並進而引發訴訟，法蘭克福之邦最高行政法院於 2006 年 11 月作出判決，該判決首先將該項收費之性質定義為特別公課，並認為由於該款項係對具同質性之群體收取，且它們對於融資任務皆具有實質上之特殊關連，又該款項用於所謂之金融服務監理，係使大眾對於金融機構與金融市場具有信心，所以金融事業受益最大，故認為 BaFin 之作法合法。另外，亦有對於 BaFin 成立前之 BAKred 作成相似見解之裁判實例，例如：2006 年 9 月，聯邦行政法院（Bundesverwaltungsgericht, BVerwG）對於 BAKred 於 1999 與 2000 年採用成本攤法之合法性加以確定；卡賽爾（Kassel）之高等行政法院（Verwaltungsgerichtshof, VGH）亦採相同之立場²³¹。

第二項、現行法對金管會之外部制衡機制

者付費」之疑慮，於現階段尚不至於發生

²³⁰ 此係採用成本及管理會計之作法，估計下年度經費之使用，有系統地將成本分攤到銀行與金融服務事務、證券交易事務、保險事務，而向從事該業務之金融機構收取費用

²³¹ Annual Report '06 of BaFin, Sep. 2007, at p. 214-216, available at http://www.bafin.de/cln_043/nn_720788/EN/Service/Press/___Function/AnnualReports/archive___annualreports___hidden___node.html?__nnn=true

由於我國採行五權分立制衡之設計，因此本文即以此作為劃分外部制衡來源之依據，而其中由於考試院與金管會間之關係，主要僅涉及事務人員之考試、銓敘、保障、撫卹、退休與一些人事相關法制事項等，即考試權對金管會之制衡作用有限且較無爭議，所以不予討論，另外，隨著教育普及帶動公眾意識抬頭，加上資訊傳播之發達，人民藉由媒體、網路等管道表達意見與評論政事亦可發揮監督時政之作用，故以下分為立法、行政、監察、司法、公眾五個層面討論對金管會之外部制衡。

第一款、國會監督



金管會等獨立機關係依法律而設置，其獨立地位亦係由法律賦予，且既然金管會依法獨立行使職權，則受法之約束，即獨立化是指方法獨立（instrument independence）而言，目標獨立（goal independence）則屬立法權之範疇²³²，所以對獨立機關之制衡，最主要之手段即為立法。

除立法手段外，立院對於行政之監督制衡，依憲法§67、增修§3Ⅱ，行政院有向立院提出施政方針及施政報告之責，而依「獨立機關與行政院關係運作說明」，獨立機關應就其法定職權業務提出施政方針及報告，送行政院核定後，納入行政院年度施政方針及施政報告彙編，併送立法院。又立委得對於行政院長及行政院各部會首長質詢，並得邀請政府人員至委員會備詢，不過依釋字第461號之見解：「……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。……」，而所謂「不受外部干涉之人員」，理由書中則舉檢察官、公平交易

²³² Stanley Fischer, supra note 115, at p. 201-206

委員會委員為例，因此即排除立院對於獨立機關之委員備詢之權，所以國會僅能依憲法增修條文§3 II (1)，對獨立機關之代表——一般為主任委員，進行質詢，但於獨立機關採行合議制下，則質詢之制衡效果自然相對縮減。

由於目前我國之獨立機關皆屬傳統行政科層下之機關，即依賴預算維持機關之運作，雖金管會得收取監理年費、檢查費，然主要經費來源仍為預算已如前述，所以立院尚可依憲法增修§3 II (2)，透過對預算案之決議進行監督，為立法外之另一有力之監督手段。

又為了行使以上憲法之職權，依釋字第325、585號之見解，肯定立法院本其固有之權能自得享有一定之調查權，而所欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯，且凡國家機關獨立行使職權受「憲法」之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍。因此金管會既非憲法機關，故仍為立法院所得調查之對象，不過大法官解釋亦表示，如行政首長依其行政權固有之權能，對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，均有決定不予公開之權力，乃屬行政權本質所具有之行政特權。

第二款、行政監督

關於行政監督之部分，本文區分為「金融管理事務」與「金融監督事務」作說明，金融管理事務主要涉及法規制定與政策決定已如前述，「獨立機關與行政院關係運作說明」認為政策決定領域並無獨立行使職權可言，所以金管會之施政方針、施政計畫皆須報請行政院核定，行政院其他部會對於金管會或其他獨立機關所提施政計畫內容，如認有涉及其政策性職掌時，自得要求與獨立機關會商及進行必要之調整。至於法規制定部分，行政院認為依憲法§58 II，法律提案應經由行政院會議議決後提出，而法律授權金管會制定法規命令者解釋上應不受行政

院之指揮監督，但透過政策決定之干預亦可能左右監督法規之內容。簡而言之，行政院介入金融管理事務之程度與一般行政事務無異，金管會受行政院廣泛之監督。

另外，於金融監督事務方面，釋字第613號理由書指出，獨立機關存在之主要目的為於法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對「具體個案」決定之指揮與監督，中央行政機關組織基準法§3(2)亦指出獨立機關依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督²³³，然「獨立機關與行政院關係運作說明」認為行政院得就行政管理事項統一規範，使所有行政機關一致遵行，此部分類似於德國聯邦部會對於公法人（包含BaFin）之一般指令權²³⁴。

現行法並未對於金管會之個體面之金融監督事務有事先監督之規定，至於「事後監督」方面，「獨立機關與行政院關係運作說明」雖認為獨立機關之「個案決定」不受行政之「適法性」與「適當性」監督，不過，現行法並未排除金管會適用訴願法之規定，則依照訴願法§4、§5²³⁵，個案中之受處分人若不服金管會之決定者，應先向行政院提起訴願，現行實務亦採行此種作法，又關於行政院得審核之程度方面，有學說認為上級行政機關於訴願程序中對獨立機關仍有適法性監督之權限，但不及於合目的性之審查²³⁶，然而在無特別規定下，金融監督

²³³ 中央行政機關組織基準法§3(2)：「本法用詞定義如下：……。二、獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。」

²³⁴ FinDAG §2: “Die Bundesanstalt untersteht der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium).”

²³⁵ 訴願法§4：「訴願之管轄如左：一、不服鄉（鎮、市）公所之行政處分者，向縣（市）政府提起訴願。二、不服縣（市）政府所屬各級機關之行政處分者，向縣（市）政府提起訴願。三、不服縣（市）政府之行政處分者，向中央主管部、會、行、處、局、署提起訴願。四、不服直轄市政府所屬各級機關之行政處分者，向直轄市政府提起訴願。五、不服直轄市政府之行政處分者，向中央主管部、會、行、處、局、署提起訴願。六、不服中央各部、會、行、處、局、署所屬機關之行政處分者，向各部、會、行、處、局、署提起訴願。七、不服中央各部、會、行、處、局、署之行政處分者，向主管院提起訴願。八、不服中央各院之行政處分者，向原院提起訴願。」；§5：「I、人民對於前條以外之中央或地方機關之行政處分提起訴願時，應按其管轄等級，比照前條之規定為之。II、訴願管轄，法律另有規定依其業務監督定之者，從其規定。」

²³⁶ 參照廖元豪，前揭註 52，90 頁；蔡茂寅，前揭註 78，78 頁

事務又非訴願法§79Ⅲ所指稱之地方自治團體之地方自治事務²³⁷，因而若行政院對金管會之處分於訴願中為合目的性審查，恐亦不能遽指其所為不法。

又關於人員之監督方面，實務認為金管會之委員仍有公務員懲戒法之適用，而懲戒雖應由司法作最終裁決，但行政院不乏運用該法§4Ⅱ之停職處分之事例，至於其他事務人員則有公務員懲戒法與公務人員考績法之適用，且行政監督之部分則屬於金管會內部之監督（請參考本節第三項第二款）。

第三款、糾正、糾舉與彈劾

於三權分立體制下，行政、立法、司法相互制衡，我國採五權分立之體制，將一般立法例上屬於國會權限之監察權分立而出，所以監察權自然與行政權間存有相互制衡之關係。

依憲法§97，監察院對於行政機關之不當措施得提出糾正案，對於有失職或違法情事之公務人員，得提出糾舉案或彈劾案，應付懲戒者，則移送公務員懲戒委員會審議。此屬於憲法上之職權，因此自然不容以法律排除金管會或其他獨立行政機關受監察院之監督。

第四款、司法監督

司法權於權力分立制衡中扮演裁決者之角色，對於「法」之適用有最終決定權，所以就金融管理事務中，金管會所制定之法規命令，其合憲性判斷與統一解

²³⁷ 訴願法§79Ⅲ：「訴願事件涉及地方自治團體之地方自治事務者，其受理訴願之上級機關僅就原行政處分之合法性進行審查決定。」

釋屬於司法院大法官之權限，至於具體個案之金融監督事務，則司法主要係透過行政訴訟、刑事訴訟、懲戒程序進行監督制衡。

於行政訴訟部分，包含對機關與人員之監督，不過首先基於司法權之特性，包括不告不理之被動性，僅針對個案作裁決，並依據法律獨立審判，故僅限於「適法性」監督，加上金融監督事務通常具有高度專業性，此時又有判斷餘地與行政裁量之限制，所以司法權於此方面之監督效果相對受到限縮。

另外，關於刑事訴訟部分，係對於人員之監督與金融犯罪之追訴審判，前者係指發現獨立機關之人員有涉及犯罪嫌疑時，即開啟偵查程序，故獨立機關並無享有特殊之待遇，刑事司法仍得對獨立機關人員為全面性的監督，當然金管會人員執行金融監督事務而侵害人民權益，若符合依法行政原則，仍有阻卻違法事由之適用。而後者則涉及金管會之事前監督與司法之事後監督間之權責界分問題，本文將於本章第五節另行探討。

依憲法§77，公務員懲戒之權限為司法院執掌，而金管會之委員與其他事務人員皆屬公務員無疑，故若執行職務有違法失職，則司法機關亦可透過懲戒程序來發揮監督之作用。

第五款、公眾監督

所謂公眾監督，主要是透過政府資訊公開，保障人民知的權利，並使施政措施得以接受公評，使民主原則更能被落實，我國並於 2005 年訂立政府資訊公開法，獨立機關為政府機關應屬無疑，公開之範圍則包含行政命令、決議記錄、施政計畫、業務統計資料、研究報告、年報等²³⁸。

²³⁸ 政府資訊公開法§7：「I、下列政府資訊，除依第十八條規定限制公開或不予提供者外，應

金管會又進一步於2006年11月發佈「行政院金融監督管理委員會會議要點」²³⁹，據此，除依法令限制公開或不予提供者外，委員會議之會議過程應全程錄音、錄影，會議紀錄應公開，各委員對委員會議之決議，得提出協同意見書或不同意見書，併同會議決議一併公布。當然媒體於公眾監督上扮演最重要之角色，除相關資訊有賴媒體散佈外，輿論亦主要透過媒體來表達。

第三項、現行獨立保障規範之缺漏

依循前面討論現行法對金管會獨立保障之方式，以下亦區分為機構獨立、人事獨立、功能獨立、財務自主性四個層面來檢討現行法制上之缺失。



第一款、機構獨立

金管會之組織性質為獨立機關，雖然金管會「形式上」仍隸屬於行政院，但依「獨立機關與行政院關係運作說明」使其獨立於行政院團隊之外，則金管會之建制似乎符合機構獨立之要求，然而此並非由法律來確保其機構獨立，且該說明甚至不具法規命令之效力，則似乎可由行政院片面決定金管會或其他獨立機關是

主動公開：一、條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令、法規命令及地方自治法規。二、政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。三、政府機關之組織、職掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號。四、行政指導有關文書。五、施政計畫、業務統計及研究報告。六、預算及決算書。七、請願之處理結果及訴願之決定。八、書面之公共工程及採購契約。九、支付或接受之補助。十、合議制機關之會議紀錄。II、前項第五款所稱研究報告，指由政府機關編列預算委託專家、學者進行之報告或派赴國外從事考察、進修、研究或實習人員所提出之報告。III、第一項第十款所稱合議制機關之會議紀錄，指由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單。」

²³⁹ 金管秘字第 0950058738 號函訂頒

否歸屬行政團隊而受行政院長指揮，蓋該說明即指出：「若因院會討論議程有實際需求時，仍應受行政院院長指示列席行政院院會」。

此外，「獨立機關與行政院關係運作說明」亦表示，僅限於具體個案決定有所謂獨立行使職權可言，不包括政策決定領域，因而獨立機關主管之業務應以裁決性、調查性或管制性為主。然依組織法§4，金管會之職權包含金融管理與金融監督事務，而金融管理事務係指法規制定與政策決定，則於行政院並未接受管理獨立之概念之情形下，加上立法又欠缺明確保障，所以金管會之施政方針、施政計畫皆須報請行政院核定，行政院其他部會對於金管會或其他獨立機關所提施政計畫內容，如認有涉及其政策性職掌時，自得要求與獨立機關會商及進行必要之調整。因此，金管會之主任委員因實際需求而受行政院長指示列席行政院院會反而可能成為常態，則行政院所宣稱獨立機關首長非行政院閣員似乎僅是一種口號，不過也許合議制之設計又對於此種情況有稍加平衡之作用，但關於金管會之機構獨立保障方面，確實有所不足。²⁴⁰

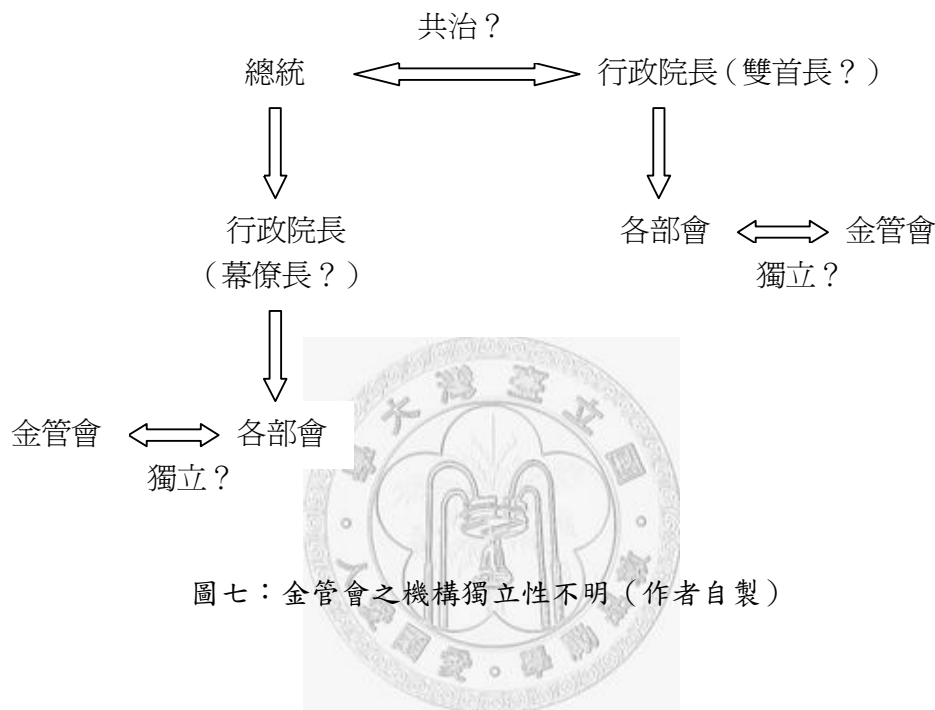
機構獨立所稱獨立於行政部門之外，主要係指該機關於建制上不致成為行政首長之幕僚或下屬機構，前述討論了行政院與金管會間之關係，然而就我國現行之中央政府體制，行政院院長是否居於行政首長之地位恐有疑問。憲法上分享行政權之憲法機關有總統與行政院，自總統由全民直選後，大大增強了總統於憲法上之地位²⁴¹，而在第四次修憲後，行政院院長之任命無庸再經立法院同意，則行政院與總統間之關係為何則有所爭議。就歷史解釋而言，修憲之政黨協商過程係以建立雙首長制或半總統制為目標，國內多數見解亦肯定我國係採此體制²⁴²，然亦不乏認為我國係改採總統制之觀點²⁴³，而從至今實務之運作觀察，總

²⁴⁰ 有相類見解認為，就實際運作情形觀察，金管會主為仍須受立法院備詢，並參加行政院院會，相關之政策決定仍受行政院監督，故似未將金管會視為獨立機關。參照賴英照，股市遊戲規則：最新證券交易法解析，作者自版，2006年2月，17頁

²⁴¹ 雖然修憲採行總統直選前，除嚴家淦總統任內，當時之行政院院長蔣經國掌有實權外，我國之總統事實上皆掌握行政大權，不過若純就憲法之規範而論，總統之權力受到相當的限縮，反而係行政院院長才是憲法賦予行政實權者。

²⁴² 參照葉陽明，聯合政府的理論與實踐－德國經驗，收錄於蘇永欽主編，聯合政府－台灣民主

統制之色彩無疑較為濃厚，因此若法律未能明確使金管會之建置上與行政院有所區隔，再加上中央政府體制之不明確，則金管會之定位恐亦非由「法」來認定（如圖七所示），而係操控於掌權之「人」。



圖七：金管會之機構獨立性不明（作者自製）

對於機構獨立之問題，有認為獨立行政機關最重要的特色在於維持職權行使

體制的新選擇？，新野論壇叢書，新台灣人文教基金會出版，2001年1月，74頁；張台麟，法國總統在聯合政府組成與決策中扮演的角色，收錄於前揭書，188-189頁；楊日青，政府體制、選舉制度、政黨制度與內閣組合的關係，收錄於前揭書，195-196頁；周育仁，九七修憲後我國中央政府體制之定位，收錄於陳建民、周育仁主編，國政叢書《九七修憲與憲政發展》，2001年11月，26-37頁；隋杜卿，我國現行中央政府體制的定位、爭議與前瞻，國家政策論壇，第2卷第2期，2002年2月，<http://old.npf.org.tw/monthly/00202/theme-039.htm>；陳新民，發揚憲政精神，貫徹責任政治，國政研究報告，憲政（研）089-010號，2000年11月，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/089/R/CL-R-089-010.HTM>；李念祖，憲政主義與民主鞏固—論我國雙首長制憲法對於政府部門的控制，國政研究報告，憲政（研）089-016號，2000年12月，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/089/R/CL-R-089-016.HTM>；涂志堅，行政院長不是總統幕僚長，國政評論，內政（評）091-019號，2002年1月，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-C-091-019.htm>；葛永光，憲政體制危機與轉機，國政評論，國安（評）091-590號，2002年12月，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/091/NS-C-091-590.htm>

²⁴³ 參照湯德宗，論九七修憲後之權力分立—憲改工程的另類選擇，收錄於氏著，權力分立新論，1998年3月，52-59頁；黃昭元，走鋼索的大法官—解讀釋字第五二〇號解釋，台灣本土法學雜誌，第20期，2001年3月，73頁；施正鋒，分裂政府下行政與國會的關係，收錄於陳建民、周育仁主編，國政叢書《九七修憲與憲政發展》，2001年11月，43頁

之獨立性，而不在組織型態為何，亦不在其機關位階高低問題²⁴⁴，本文固然肯定功能獨立為獨立化之最終目的，但機構獨立、人事獨立、財務自主之強化皆有助於落實行使職權之中立地位，所以適度維護金管會之機構獨立仍有其意義，但機關層級與機構獨立係屬二事，不可不辨²⁴⁵，蓋除非居於憲法位階之第一層權力分立中的憲法機關（類似考試院），形式上之隸屬終究尚不可免除。

第二款、人事獨立只存在任命層面

前已提及組織法§8 對金管會委員之人事獨立保障來自於固定任期、交錯任期、委員資格的規定，而任期保障之目的除在於排除政治力不當干涉外，亦應存有維持相關事務之施政方針穩定的目的，但觀察金管會成立迄今未滿4年，就經歷了3位主任委員²⁴⁶，不論離職之原因為何，基本上如此高頻率之人事更替，即不免對「形式上之獨立性」有所減損。因此亦凸顯出現行法對於人事獨立之保障僅著重於「任命」層面，而忽略了「解職」與「停職」層面亦須有明確之規範來保障人事獨立性。

所謂任期保障固然並非表示不得將委員解職，對於不適任者之解職與停職亦屬制衡機制之範圍，而適當之制衡有助於獨立性之維持已如前述（請參考第三章第三節第四項第三款），不過現行法對於金管會委員之解職與停職並未有特別之規定，即與一般部會之政務人員無異，即適用公務員懲戒法，而該法除當然停職之規定具體明確外，懲戒之事由依該法§2：「公務員有左列各款情事之一者，應受懲戒：一、違法。二、廢弛職務或其他失職行為。」，實在有失空泛，不過或

²⁴⁴ 參照蔡茂寅，前揭註70，23、34頁

²⁴⁵ 參照林國全，自日本1992年設置證券交易等監視委員會論證券主管機關之調查檢查權限，收錄於氏著，證券交易法研究，國立政治大學法學叢書（48），元照出版，2000年9月，293頁

²⁴⁶ 依任職順序，計有龔照勝、呂東英（代理）、施俊吉、胡勝正四位主任委員，由於代理主任委員並非依組織法之任命程序而任職，故不予計入。

許委員之撤職須經法官組成之懲戒委員會審議，對委員之人事獨立尚不致造成過度之侵害，然依公務員懲戒法§4 II：「主管長官對於所屬公務員，依第十九條之規定送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議而認為情節重大者，亦得依職權先行停止其職務。」，實務上行政院院長似認其為獨立行政機關之「主管長官」無疑，此亦顯示出前述機構獨立僅是空殼，金管會並未脫離行政院之管控，故行政院亦將本條作為對付獨立機關政務人員之殺手鐮，如：金管會龔照勝主任委員停職事件、NCC 吳忠吉委員與劉孔中委員停職事件，且釋字 613 號解釋理由書亦認為此種作法不構成違憲或違法之情形，所以光憑任期保障不足以維護人事獨立，美國聯邦最高法院亦認為「法定解職要件」才是保障獨立行政管制委員會「獨立性」的關鍵因素²⁴⁷，釋字 613 號解釋理由書也提及：「立法權對行政權所擁有關於獨立機關之人事決定權之制衡，一般表現在對用人資格之限制，以確保獨立機關之專業性，暨表現在任期保障與法定去職原因等條件之設定上，以維護獨立機關之獨立性，…」，所以人事獨立之保障應兼顧「任」「免」兩面，而停職雖與解職仍有差距，但對於人事獨立亦有重大影響，亦應由法律加以明確規範其要件與程序為妥。

此外，關於委員之資格方面，法律固然要求委員應具備特定之專業能力，但完全由行政院院長自行判斷，不免有使該規定流於具文之虞，理論上，於採行總統制下，若能由總統提名，並經國會同意，除可發揮行政與立法相互制衡之作用外，並可使該等人員受雙重之間接民意委託，亦有助於提升人事獨立性，但我國中央政府體制為雙首長制或總統制仍存不小之爭議，且憲法§56 規定：「行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院長提請總統任命之。」，而金管會是否屬於本條所稱之「各部會」即牽涉前面所提之機構獨立之問題，於此不再贅述，現行中央行政機關組織基準法§21 I 則規定二級獨立機關之首長、副首長及合議制之成員由一級機關首長（即行政院院長）提名經立法院同意後任

²⁴⁷ Paul R. Verkuil, supra note 56, at p. 781

命之，尚屬可接受之作法²⁴⁸，目前金管會之組織法亦應隨之修改。

另外，委員以外之事務人員，受各項公務人員法規之保障已如前述，對於金管會之人員，可於考試、銓敘、俸給方面為特別規定，以確保人員之專業性，並吸引優秀人才之加入，而由於考銓屬考試院之職權，考試院並掌理任免、考績、級俸、陞遷等法制事項，所以事務人員之職位原本即較具穩固性，若委員之人事獨立獲得保障，事務人員相對亦較無身分受侵害之虞。

第三款、功能獨立—法律明確性不足

前已提及就金融管理事務方面，金管會並無功能獨立可言，至於金融監督事務方面，依中央行政機關組織基準法§3(2)，於法律未有特別規定下，行政院對金管會個案決定雖不得為事前監督干涉，但仍得適用訴願法進行事後監督，且審查之程度除適法性外，甚至可及於合目的性之監督，雖然最終裁決之權限屬於法院，但法院僅針對適法性為審理，則於法律欠缺對行政院之訴願審查之明確限制下，將有使獨立行使職權之效用喪失大半之虞，且有延宕救濟程序之弊。

另外，法院對於個案爭議有裁判權固係基於憲法權力分立，但欠缺專業之法官可能不僅未能發揮制衡之功效，反而對監督事務之成效有所減損，故建立專業法庭即是考慮採行之方式（請參考第三章第三節），目前對於金融犯罪之審理，已有設立專業法庭之法律依據，如：銀行法§138-1、金融控股公司法§68-1、證券交易法§181-1、保險法§174-1等，不過除刑事訴追外，金管會所為之各種行政處分似乎亦有由專業法庭審理之必要，行政法院組織法§9 I 則作概括性之規定：「高等行政法院之庭數，視事務之繁簡定之，必要時得設專業法庭。」，雖然

²⁴⁸ 不同見解，參照陳明仁，獨立機關制度之推動與檢討，研考雙月刊，第 29 卷第 6 期，2005 年 12 月，51 頁

關於金融監督事務之司法監督制衡已制訂了專業法庭之法律依據，然離正式採行運作還在未定之天，也許尚須時間培養具金融專業之司法人員，以及調整司法資源之分配應用。

除上述之外部制衡之法律不明確有損功能獨立外，金管會內部之指揮監督若無明確之規範亦有害於功能獨立，雖然金管會內部有上下服從之適用並不牴觸功能獨立已如前述，然而上級如何指揮下級？是由委員會，還是主任委員，抑或委員個人來行使？關於對四處、四室等內部單位之指揮監督，依「行政院金融監督管理委員會處務規程」§3：「主任委員綜理會務，並指揮、監督所屬單位及員工；副主任委員襄助主任委員處理會務。」，至於四局內部，各局局長對內部人員有指揮監督之權限尚無疑問²⁴⁹。所以金管會內部指揮監督之規範方面，主要之癥結在於對四局之指揮監督，缺乏相關之法規依據。依金管會之說法，委員跟各局沒有直接關係，是出席委員會發言及提供意見，並決議個案要不要通過。有一些具體研究案，有委員邀集各業務局開會研商檢討，但與業務局未劃定有直接指揮關係²⁵⁰。

由於對內部之指揮監督缺乏相關之明確規範，因此有委員「單獨」對四局作指示之情形發生，因為重大議案（包括金融管理事務與金融監督事務）皆應經由委員會議決議，強勢的委員往往逕行對各局之監督事務加以干預，因此，金管會成立初期，各局處官員都對委員敬畏有加，只要委員關切表示不同之看法，一個案子可能就要從頭解釋起，因而金管會內部對九個委員戲稱為「九個太陽」，又加上前已論及委員人事獨立性不足之情況下，恐難防止外力對行使職權之干預，

²⁴⁹ 行政院金融監督管理委員會銀行局辦事細則§17：「局長綜理局務，其職責如下：一、銀行市場、票券市場及銀行業之監督、管理及其政策、法令之擬訂、規劃、執行之指示及決定。……。」；行政院金融監督管理委員會證券期貨局辦事細則§20：「局長綜理局務，其職責如下：一、證券、期貨市場及證券、期貨業之監督、管理及其政策、法令之擬訂、規劃、執行之指示及決定。……。」；行政院金融監督管理委員會保險局辦事細則§13：「局長承本會主任委員之命，綜理局務，其權責如下：一、保險市場及保險業之監督、管理及其政策、法令之擬訂、規劃、執行之指示及決定。……。」

²⁵⁰ 參照林惠君，金管會遭搜索 施俊吉指示配合檢調調查，中央社，2006年10月30日，http://tw.stock.yahoo.com/news_content/url/d/a/061030/1/5x7b.html，最後檢索日期，2008年6月

且更將進一步造成權責不清的問題²⁵¹。

第四款、財務自主尚屬遙遠—仍高度依賴預算

獨立機關管制之事務通常係與民生相關，運作上宜維持穩定，若因行政與立法間之角力，使立院藉由預算影響獨立機關之運作，亦不免與排除不當政治力干擾之目的抵觸，故獨立機關之財務獨立性業已愈來愈被強調。

本文之前已說明了目前金管會運作之經費來源主要仍仰賴財政預算，而同樣採行監理一元化之 FSA 與 BaFin，則皆具高度之財務自主性²⁵²，由於預算經由行政院編列，再由立院議決，所以金管會距離財務自主與仍有相當差距，則行政院或立法院以預算控制監理工作之可能性也相對提高。而必須強調的是，財務自主並非表示金管會得以橫征暴斂或恣意開銷，蓋收取各項監理相關之入款屬於公法上之金錢給付義務，故應符合法律保留原則，且經費之運用仍應受決算部門與決算程序之監督。

財務自主原則上係以損益兩平為原則，不過，當經濟情況衰退或金融危機，往往較平時需更多之監督資源，然而向金融機構所收取之入款卻反而可能減少，為預防監理事務陷入停擺，所以事先提列準備金之方式值得參考²⁵³，而我國監理基金之設置於一定程度上似可發揮因應突發事變之作用。

²⁵¹ 參照邱金蘭，委員涉收賄 金管會成監理怪獸？，經濟日報，2006年10月31日

²⁵² 關於 FSA 之經費來源，參照 <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Who/Funded/index.shtml>，而關於 BaFin 則係參照 Annual Report '06 of BaFin, Sep. 2007, at p. 214

²⁵³ Marc Quintyn and Michael Taylor, supra note 11, at p. 21

第四項、小結

整體而言，我國獨立機關之權限，較之美國被諺稱為「無頭的第四權」之獨立管制委員會，可謂有過之而無不及，然而對金管會之獨立保障與制衡機制似乎皆只作半套，容易形成兩種極端之現象，一為獨立機關之委員位高權重之情況，另一情形則可能反而淪為其他行政機關之傀儡，因為於此狀況下，政治力不當介入將更不易被察覺。有認為為確保特殊事務行使上之獨立性，可考慮將「標準型」之獨立機關憲法機關²⁵⁴，本文於討論金融監理之權力性質時，亦曾論及此可行性，認為由於金融管理與金融監督職務具高度變動性，其權責機關之組織型態亦常須進行調整，因此似乎尚不適合作為憲法機關（請參考第二章第四節），而就法制層面而言，於我國行政體系中之最具獨立性者應該算是檢察機關，蓋有法院組織法、刑事訴訟法、司法人員人事條例等較明確之法規範對其保障與制衡，所以若要保障金管會之獨立性，則法律明確化應屬首要處理之事。

第三節、金管會之內部組織結構檢討

本文對於監理整合持正面之立場已如前述，不過對於是否採行監理一元化（完全整合）則採較開放之看法，且本文認為一元化與分工監理之間並未存在根本性之差異，所以於我國採監理一元化之制度而設立金管會下，雖不乏批判之見解，但短期內似無再變更調整之必要，否則頻繁地對監理機關進行改組，恐致使監理事務陷於停擺。

監理一元化雖係將對各類金融機構與各種金融活動之監督整合由單一機關

²⁵⁴ 參照郭任昇，前揭註 57，152 頁，不過該文認為金融監理機關屬於「非標準型」之獨立機關

負責（除採行純粹監督機關之建制方式外，金融管理事務通常隨金融監督事務劃分權責），然而為使監督事務具有效性與效率，內部仍須將各項事務分工處理，即一元化監理模式下，除最高決議機關外，仍有機構監理模式、方針監理模式、功能監理模式之選擇問題，故以下將對金管會之內部權限分配作概略式之說明，進而對其內部組織結構加以檢討。

第一項、金管會內部組織結構概述

金管會之內部組織約略可分為最高決議機關之委員會、負責金融監督事務之四局、其他不直接負責金融監理事務之行政管理單位，以下分述之。



第一款、委員會

前已述及金管會為獨立機關，又我國獨立機關之組織模式甚為僵化，一概採行合議制，因此金管會之決議機關即為合議制之委員會，主任委員僅額外擔負綜理會務與代表委員會之任務，並無單獨對外作成行政決定之權限。金管會決議的達成，依組織法§11 II，經全體委員三分之二以上出席，出席委員過半數之同意，採相對多數決。委員會決議之事項則規定於§10 I²⁵⁵，又比對組織法§4 與 §10 I，可知委員會除執掌金融管理事務之決定權外，重大金融監督事務之處分亦應經由委員會議決議，故大部分之監理事務最終皆須交由委員會決定。

²⁵⁵ 「下列有關金融市場及金融服務業之事項，應經本會委員會議決議：一、金融制度及監理政策之擬訂及審議。二、金融法規制定、修正及廢止之擬議。三、金融機構之設立、撤銷、廢止、變更、合併、停業及解散之審核。四、違反金融相關法令重大處分及處理之審核。五、委員提案之審議。六、其他金融重要措施之審議。七、其他依法應由委員會議決議事項。」

另外，組織法§11Ⅲ規定：「本會委員會議，得邀請學者、專家及與主要議題有關之其他機關或事業派員列席，提供諮詢、陳述事實或報告。」，使決策更能廣納多元意見，期使獨立而不孤立，德國之 BaFin 則設有「金融市場監理論壇」（Forum für Finanzmarktaufsicht，此非 BaFin 之內部組織）與「諮詢委員會」（Fachbeirat）²⁵⁶，前者提供各聯邦機關與 BaFin 就金融相關議題進行意見交流之平台，以發揮政策協調統合之作用，後者則由可分別代表銀行業、保險業、消保團體、學術團體、聯邦銀行之人士所組成，除使 BaFin 之監理工作更加透明，另一方面可提供 BaFin 執行職務之一般性建言與監理實務未來發展之建議，其類似 BaFin 之顧問單位，而我國本條項並非常設性之管道或模式，金管會有決定邀請與否之主動權，所以廣納多元意見之功能似仍略遜一籌。



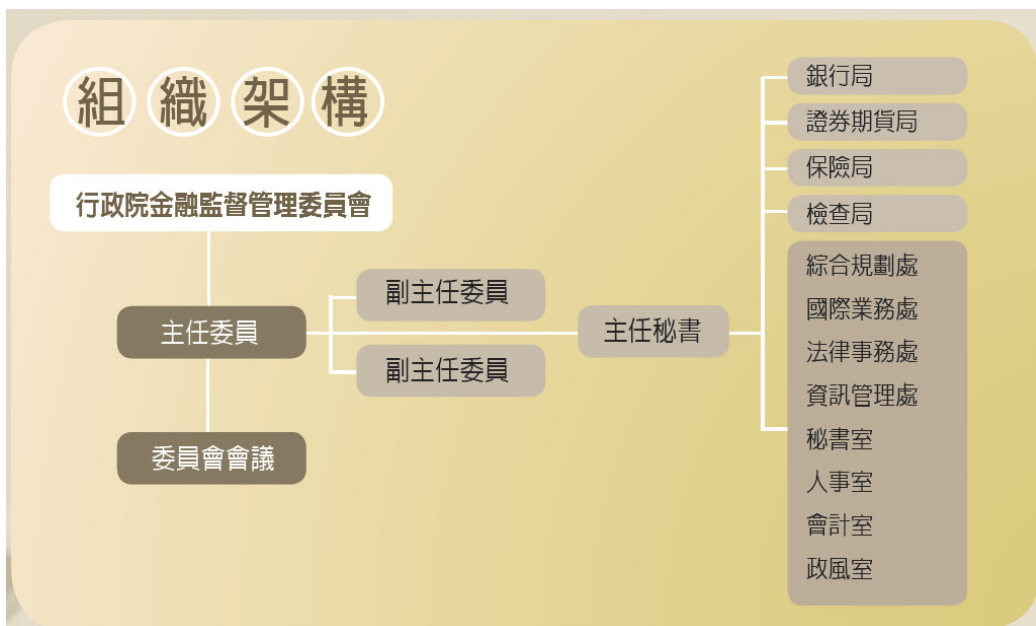
第二款、機構監理模式為主之四局

委員會自然不可能事必躬親地執行各項管理與監督工作，因此必須建立內部組織結構將權限加以分擔，故委員會下設四局、四處、四室，主要之監理職權係由四局負責執行，四處亦辦理協助監理之相關事務，四室則為處理一般行政事務之單位²⁵⁷，如圖八所示。四局、四處、四室之性質並不相同，負責監理職務之

²⁵⁶ FinDAG §3: “Bei der Bundesanstalt wird ein Forum für Finanzmarktaufsicht eingerichtet, dem die Bundesanstalt und die Deutsche Bundesbank angehören. Das Bundesministerium kann an den Sitzungen teilnehmen. Den Vorsitz führt die Bundesanstalt. Das Forum für Finanzmarktaufsicht koordiniert die Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbank bei der Aufsicht. Es berät auch in Fragen der Allfinanzaufsicht, die für die Stabilität des Finanzsystems von Bedeutung sind.”、§8: “(1) Bei der Bundesanstalt wird ein Fachbeirat gebildet. Er berät die Bundesanstalt bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Er kann auch Empfehlungen zur allgemeinen Weiterentwicklung der Aufsichtspraxis einbringen. (2) Der Fachbeirat besteht aus 24 Mitgliedern. Die Mitglieder des Fachbeirats werden durch das Bundesministerium bestellt. Im Fachbeirat sollen die Finanzwissenschaft, die Kredit und Versicherungswirtschaft, die Deutsche Bundesbank und die Verbraucherschutzvereinigungen angemessen vertreten sein. (3) Der Fachbeirat wählt aus seinem Kreis einen Vorsitzenden. Der Fachbeirat gibt sich eine Geschäftsordnung.”

²⁵⁷ 參照組織法§13-18、§26-29、行政院金融監督管理委員會銀行局組織法、行政院金融監督管理委員會證券期貨局組織法、行政院金融監督管理委員會保險局組織法、行政院金融監督管理委員會檢查局組織法

四局有獨立之組織法，具獨立的編制，並依組織法§10 II，各局得以其名義作成重大處分以外之行政處分，並得發佈行政函釋，為三級行政機關²⁵⁸，四局內部又分組、室、科等單位²⁵⁹，至於四處、四室則不具行政主體之地位，屬於金管會之內部單位²⁶⁰。



圖八：金管會組織結構（資料來源：金管會 95 年年報）

直接負責監理事務之四局，其各自之權限範圍分別規定於組織法§26 至§29

²⁶¹，其中銀行局、證期局、保險局仍維持依金融事業組織類型而設置監理機關之

²⁵⁸ 中央行政機關組織基準法§6 I：「行政機關名稱定名如下：……。四、署、局：三級機關用之。……。」

²⁵⁹ 參照行政院金融監督管理委員會銀行局辦事細則、行政院金融監督管理委員會證券期貨局辦事細則、行政院金融監督管理委員會保險局辦事細則

²⁶⁰ 中央行政機關組織基準法§25 I：「機關之內部單位層級分為一級、二級，得定名如下：一、一級內部單位：(一) 處：一級機關、相當二級機關之獨立機關及二級機關委員會之業務單位用之。……。 (五) 處、室：各級機關輔助單位用之。」

²⁶¹ 組織法§26：「本會設銀行局，掌理銀行市場、票券市場及銀行業之監督、管理及其政策、法令之擬訂、規劃、執行等事項；其組織另以法律定之。」；§27：「本會設證券期貨局，掌理證券、期貨市場及證券、期貨業之監督、管理及其政策、法令之擬訂、規劃、執行等事項；其組織另以法律定之。」；§28：「本會設保險局，掌理保險市場及保險業之監督、管理及其政策、法令之擬

對應關係，且人員亦是從原財政部之金融局、證期會、保險司移轉，即於一元化之框架下仍維持原有之機構監理模式，且由於我國金融監理一元化之論點係基於「金檢一元化」之概念擴張而來，故於三局外另設置檢查局統合金融檢查事務，所以金融檢查與其他金融監理事務分離之型態仍一如往常。

此外，因應金融集團之形成為金融監理整合之最主要理由，對於金融集團之型態，我國採金融控股公司模式，依「集團基礎」監理之原則，不宜將金融集團之監理事務切割，因而目前我國對金控公司之監理由銀行局負責執行，而檢查權仍完全屬於檢查局之職權²⁶²。就理論上而言，對於金融控股公司之監理應指金融集團整體，否則若單指控股公司本身，而使金控旗下之金融事業仍分別由各局執行監理工作，則不合乎集團基礎監理之精神，因此對金控公司旗下子公司之監理亦應屬於銀行局之職權。



第三款、其他內部單位

除四局作為監理執行機關外，尚有四處、四室之設置，已於前面一併說明，故於此即不再重複贅述。另外，依組織法§24：「本會為加強國際金融監理合作，得報請行政院核准，就本會所定員額內，派員駐國外辦事。」，故為加強本會與

訂、規劃、執行等事項；其組織另以法律定之。」；§29：「I、本會設檢查局，掌理金融機構之監督、檢查及其政策、法令之擬訂、規劃、執行等事項；其組織另以法律定之。II、檢查局為執行金融監督及檢查需要，得於國內必要地區設置辦事機構或人員，其人員於該局編制內人員派充之。」

²⁶² 行政院金融監督管理委員會銀行局組織法§2：「行政院金融監督管理委員會銀行局（以下簡稱本局）掌理下列事項之擬訂、規劃及執行：一、銀行、金融控股公司、信用合作社、票券商、信託業、金融資產與不動產證券化業務之監督及管理。……。」；行政院金融監督管理委員會檢查局組織法§2：「行政院金融監督管理委員會檢查局（以下簡稱本局）掌理下列事項之擬訂、規劃及執行：一、金融控股公司、銀行業、證券業、期貨業及保險業金融檢查制度之建立。二、金融控股公司、銀行業、證券業、期貨業及保險業之檢查。三、銀行業、證券業、期貨業及保險業海外分支機構之檢查。四、金融控股公司、銀行業、證券業、期貨業及保險業申報報表之稽核。五、金融控股公司、銀行業、證券業、期貨業及保險業所報內部稽核報告及內部稽核相關事項之處理。六、金融控股公司、銀行業、證券業、期貨業及保險業檢查報告之追蹤、考核。七、金融檢查資料之蒐集及分析。八、其他有關金融檢查之事項。」

主要國際金融組織及金融主管機關之合作及交流，監理我國海外金融分支機構業務，掌握國際主要金融市場發展，並宣導我金融市場改革及發展現況，維繫外國金融業者及外資關係，促使我國金融市場與制度朝國際化自由化發展，目前金管會設有駐紐約代表辦事處、駐倫敦代表辦事處²⁶³。

第二項、金管會內部組織結構檢討

關於金管會之內部組織結構所引發之爭議，於最高決策機關方面，即為合議制與獨任制之選擇，至於內部四局之建制方面，則主要在於機構監理模式與功能監理模式間之取捨。



第一款、合議制與獨任制之爭議

有認為合議制不如獨任制能即時反應市場變化而迅速作成決定，即效率面較為不彰，且由於法規制訂、政策決定與處分決議等事務皆係依多數決決定，於管理失敗或監督失敗時，難以追究政治與法律上之責任，即有造成權責不明之虞²⁶⁴，然有認為合議制之委員間具相互制衡之作用，且較能避免外力之不當干預而損及其獨立性，於政策之形成方面能更集思廣益²⁶⁵。

本文對於採行合議制或獨任制並無特別之立場，蓋其各有利弊。對於合議制

²⁶³ 參照金管會網站說明，<http://www.fscey.gov.tw/ct.asp?xItem=1678397&ctNode=6&mp=2>，最後檢索日期，2008年6月

²⁶⁴ 參照吳元曜，前揭註224，124頁

²⁶⁵ 參照林國全，前揭註245，216頁；詹富堯、周育仁，管制治理觀點探討獨立管制機關的設置與運作—以行政院金融監督管理委員會為例，國政研究報告，憲政（研）097-006號，2008年4月，<http://www.npf.org.tw/particle-4153-2.html>

權責不明之疑義，任期保障通常即係為避免濫行以政治責任為由而不當干預，法律責任之追究似乎也不應以結果論，則似不致於有嚴重的權責不明問題，不過合議制並不擔保獨立性得以獲得保障，而獨任制與獨立性亦無抵觸。簡而言之，就關於監理目的之達成，合議制與獨任制之選擇似乎非關鍵性之問題，。

第二款、機構監理模式一無可取？

前已提及銀行局、證期局、保險局係由原財政部下之金融局、證期會、保險司轉化，而原分散之金融檢查事務則統合由檢查局負責，故有認為金管會之設置僅係在於集中金融事權²⁶⁶，可說是換湯不換藥，即以機構監理模式為原則分配金融監理職權，且金融檢查之權限依然與其他監理事務分離。

對於檢查局之設置，有認為將造成權限重疊，因為銀行局、證期局、保險局「監督」、「管理」之行使必須透過「檢查」，而檢查局又有「監督」與「檢查」之權²⁶⁷，不過依目的解釋與歷史解釋，應解釋為個體審慎監理中關於金融檢查之職務，皆由檢查局行使，再將檢查報告送交銀行局、證期局或保險局為進一步之處理。但有待檢討的是，「檢查權之發動」判斷是否專屬於檢查局，亦即銀行局、證期局、保險局認為有必要對特定事業進行檢查時，而檢查局認為不必要時，檢查局是否須一概接受，抑或仍由檢查局依其他局提供之資料自行決定，目前金管會與各局之組織法、金管會之處務規程、各局之辦事細則皆未有規範，將來金管會似宜對此問題加以解決，或許採取作成行政規則之方式即可。

前段係對於目前檢查局與其他三局間權責分配之解釋與檢討，然而，對於是否有將金融檢查事務與其他金融監理事務分離，而設置檢查局之必要本身亦存爭

²⁶⁶ 參照陳明仁，前揭註 248，49 頁

²⁶⁷ 參照吳元曜，前揭註 224，118-119 頁

議，金管會成立前檢查權分散之現象事實上僅存在於銀行業與銀行市場，證期會與保險司對於證券市場與保險市場皆分別掌有完整之檢查權限，所以雖然檢查局改善了過去銀行監理中檢查分散之無效率，但卻又致使證券監理與保險監理之效率反而受到減損，因此不如將檢查權由三局各自行使即可²⁶⁸。

至於關於三局依循舊有之機構監理模式，國內不少學說認為應以 FSA 為師法之對象，而認為金管會內部權限配置上應採功能監理模式，方能有效控管金融集團，因為金融集團與跨業經營現象愈來愈普遍，已不能從金融事業在「形式上」之名稱來判斷「實質上」之經營業務，所以若仍採行機構監理模式，將造成金融管理之不公平與無效率，功能監理模式取代機構監理模式是世界之趨勢²⁶⁹。而實際上金管會亦擬對於內部組織結構之設計，以功能監理模式作為未來之改革方向²⁷⁰。

誠然依我國目前之金融發展情況，即使與國際金融市場之規模相較，尚存在不小之差距，不過金融集團之模型已逐漸成形，且政府欲推動台灣成為區域金融服務中心，則單純採行機構監理模式而分配監理事務，確實已屬過時之作法而不合乎需求（請參考第四章第一節第一項）。故目前監理一元化是將原財政部下之金融局、保險司、證期會改歸金管會，但其運作方式與人員主要仍承襲舊制，如此僅係重新包裝換殼，則監理整合之效益自然不如預期。

然而，完全摒棄機構監理模式而採行功能監理模式，恐怕亦非如國內學說所認知，以為此係國際之趨勢，以德國之 BaFin 為例，內部分別設有三個主要的監

²⁶⁸ 參照杜偉成，前揭註 145，112 頁

²⁶⁹ 參照陳春山，金融改革與存保法制之研究，元照出版，2004 年，20-21 頁；李紀珠，加入 WTO 後台灣金融業的發展，國政研究報告，財金（研）096-006 號，2007 年 2 月，<http://www.npf.org.tw/particle-1494-2.html>；黃達業，前揭註 96，36 頁；李禮仲，公司治理與金融改革，財金（評）091-044 號，2002 年 2 月，<http://www.npf.org.tw/particle-3051-1.html>；歐素華，從金融控股公司外部監督制度論我國金融監理一元化相關法律問題，國立政治大學法律研究所碩士論文，2004 年，141-143 頁；王文宇，金融法制與金融監理，收錄於王文宇主編，金融法，元照出版，2007 年 9 月，21-22 頁

²⁷⁰ 依據行政院金融監督管理委員會組織法草案總說明，指出：「目前組織初期規劃考量組織變動太大，業者及金融監理人員之適應問題，仍先採機構導向管理，但因應銀行、證券、期貨及保險業務合併監理之趨勢，將逐步朝向功能性監理從事組織變革。」

理部 (Aufsichtssäulen)：銀行監理部 (Bankenaufsicht)、保險監理部 (Versicherungsaufsicht) 和證券監理/資產管理部 (Wertpapieraufsicht / Asset-Management)，即其仍以機構監理模式作為權限分配之主要依據，而美國之傘狀監理模式 (Umbrella Supervision) 亦係出於機構監理模式之概念，至於英國之 FSA 內部固然以功能監理模式作為分配職務之基礎²⁷¹，但對於金融集團之監督另設有專責之部門 Major Financial Groups Division²⁷²，其實亦隱含將金融集團作為特殊之金融類型，而類似於機構監理模式之概念，且 FSA 監督金融商品之零售與批發市場時，內部仍依銀行、證券、保險等機構類型而為權責之分配²⁷³，而個體審慎監理終究必須對金融機構之財務、業務等進行評估，故 FSA 並採行主要監理模式 (lead regulator model)，即對於非金融集團之金融機構，依照其主要業務而將其劃歸銀行、證券、保險部門負責²⁷⁴。

由於為維持個別金融機構經營之穩定，進行風險評估時必然以機構為對象，而非個別之金融業務，因此完全屏棄機構監理模式實際上並不可行 (請參考第四章第一節)，所以不論是多元分工監理或一元監理之內部權限分配，混合機構模式與功能模式方屬常態。

有論者強調機構監理模式之概念源於銀行法規，而功能監理模式之概念則為證券法規所建立²⁷⁵，而本文前亦提及個體審慎監理係以金融機構作為對象，至於交易行為之監理則係對其他市場參與者之管控，且以證券市場部分最為重要，前者著重於監理目的中之「穩定」，而後者則以「投資人保護」為主要目的，所以對於監理權限之分配，似乎可以概略歸納為，於間接金融領域以機構監理模式

²⁷¹ FSA 內部除主席與 CEO 外，設有三位 management directors，分別統領三個單位：retail markets, wholesale and institutional markets, and operations，另設有九個 sector teams：Accounting & Audit, Asset Management, Banking, Capital Markets, Insurance, Retail Intermediaries, Consumers, Financial Crime and Financial Stability，<http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Who/Management/index.shtml>, <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Teams/index.shtml>

²⁷² Eilis Ferran, supra note 25, 2003, at p. 280

²⁷³ <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Who/Management/Retail/index.shtml>, <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Who/Management/Wholesale/index.shtml>

²⁷⁴ Eilis Ferran, supra note 25, 2003, at p. 280

²⁷⁵ 參照杜偉成，前揭註 145，86-87 頁

為主，而直接金融領域則以功能監理模式為基礎。



第六章、金管會之權限與權責界分

於探討金管會之組織架構後，本章將論及金管會之權限範圍，並對金管會與其他機關間之權責界分，以及行政委託時委託人（金管會）與受託人間之關係加以探究，即本章所討論之議題係關於組織法制中之行為法與作用法部分。

第一節、金管會之職權

關於金管會監理之對象，規定於組織法§2²⁷⁶，除農業金融事業外，所有金融事業皆統由金管會負責監理。但不包含社會保險機構，蓋其非從事融資業務，亦非如同金融機構係以營利為目的，而係社會救濟制度之一環，由政府公權主導而非屬私經濟領域之範疇，故社會保險機構不屬於金融事業。又監理之對象不限於個別之金融服務業，對金融市場整體面之運作，亦負有監理職權，即參與金融市場交易之行為人也是受監理之對象，至於監理之事項，則規定在§4²⁷⁷，包含

²⁷⁶ 「I、本會主管金融市場及金融服務業之發展、監督、管理及檢查業務。II、前項所稱金融市場包括銀行市場、票券市場、證券市場、期貨及金融衍生商品市場、保險市場及其清算系統等；所稱金融服務業包括金融控股公司、金融重建基金、中央存款保險公司、銀行業、證券業、期貨業、保險業、電子金融交易業及其他金融服務業；但金融支付系統，由中央銀行主管。III、前項所稱銀行業、證券業、期貨業及保險業範圍如下：一、銀行業：指銀行機構、信用合作社、票券金融公司、信用卡公司、信託業、郵政機構之郵政儲金匯兌業務與其他銀行服務業之業務及機構。二、證券業：指證券交易所、證券櫃檯買賣中心、證券商、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、都市更新投資信託事業與其他證券服務業之業務及機構。三、期貨業：指期貨交易所、期貨商、槓桿交易商、期貨信託事業、期貨顧問事業與其他期貨服務業之業務及機構。四、保險業：指保險公司、保險合作社、保險代理人、保險經紀人、保險公證人、郵政機構之簡易人壽保險業務與其他保險服務業之業務及機構。IV、農會信用部及漁會信用部之監督、管理及檢查，於農業金融法公布施行前，由本會辦理。」

²⁷⁷ 「本會掌理下列事項：一、金融制度及監理政策。二、金融法令之擬訂、修正及廢止。三、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及管理。四、金融市場之發展、監督及管理。五、金融機構之檢查。六、公開發行公司與證券市場相關事項之檢查。七、金融涉外事項。八、金融消費者保護。九、違反金融相關法令之取締、處分及處理。一〇、金融監督、管理及檢查相關統計資料之蒐集、彙整及分析。一一、其他有關金融之監督、管

法規之制訂、政策決定、金融事業之監督、公開公司之監督等，所以總體審慎監理、個體審慎監理、交易行為之監理皆屬於金管會之職權，亦即涵蓋本文所稱「金融管理」與「金融監督」事務，即兼具美國法所稱之「準立法」、「準司法」權限，然而大陸法系國家之行政機關本即擁有抽象法規訂定權與行政處罰之權限，因此行政機關行使所謂準立法權與準司法權，並不足為奇²⁷⁸，於此將依循本文區分金融管理與金融監督之論點而對於金管會之職權作說明。

第一項、金融管理事務

金融管理事務屬於「總體面」之管制，主要包含法規制訂與政策決定兩部分，前者又可分為法律提案權與法規命令制訂權作討論，後者則存在金融政策權限歸屬之爭議。



第一款、法規制訂權

法律制訂權固然專屬於立法院，但於規範密度容許委由命令規定之事項，且合乎授權明確性之要求下，得以法律授權行政機關制訂法規命令，至於屬於執行法律之技術性、細節性之次要事項，行政機關亦得自行制訂行政命令加以規範²⁷⁹，而我國獨立機關亦依科層式行政體系設立，所以金管會為行政機關，自屬無疑，則當然於不違反法律保留原則之範圍內，具有法規制訂權，依組織法§16、

理及檢查事項。」

²⁷⁸ 參照蔡茂寅，前揭註 70，35-36 頁；蘇永欽，沒有方法的解釋只是一個政治決定—簡評司法院第六一三號解釋，月旦法學雜誌，第 136 期，2006 年 9 月，11 頁

²⁷⁹ 參照大法官釋字第 443 號解釋理由書第一段

26-29，四局與法律事務處固然各有研擬法令之職權，然而依組織法§10 I (2)，此為應經委員會決議之事項。

由於金融監督事務涉及許多專業性之問題，因此法律授權制訂法規命令之情況相當常見，且涵蓋進場至退場之範圍，關於金融事業設立之許可標準者，例如：商業銀行設立標準、證券商設置標準、證券投資顧問事業設置標準、期貨顧問事業設置標準等；關於公司負責人資格者，如：銀行負責人應具備資格條件準則、證券商負責人與業務人員管理規則、公開發行公司董事監察人股權成數及查核實施規則等；關於金融事業之財務者，例如：銀行資本適足性管理辦法、信用合作社資本適足性管理辦法等；關於金融事業之經營者，如：期貨信託基金管理辦法、證券金融事業管理規則等；關於資訊揭露者，如：銀行年報應行記載事項準則、金融控股公司財務報告編製準則等；關於受監理事業之風險控制者，例如：銀行內部控制及稽核制度實施辦法、金融機構申請參加存款保險審核標準、公開發行公司建立內部控制制度處理準則、金融機構安全維護管理辦法等；關於金融市場交易行為者，如：發行人募集與發行有價證券處理準則、有價證券得為融資融券標準等；關於危機管理者，如：行政院金融重建基金處理經營不善金融機構作業辦法、行政院金融重建基金處理農會漁會信用部賠付專款運用及管理辦法等，又除法規命令外，金管會頒佈行政規則之情形也很常見，如：財產保險商品審查應注意事項、保險商品銷售前程序作業準則、證券交易法第四十三條之一第一項取得股份申報事項要點等。

第二款、法律提案權

依憲法§58 II，我國行政體系欲提出法律案，須經由行政院會議議決通過後，再由行政院向立法院提出，所以若對法律提案權採此狹義之定義，即對國會提出

法律案，則金管會並不具法律提案權。

金管會為相當於二級機關之獨立機關，即其相當於部會層級，所以得提出法律案於行政院會議，則金管會具有法律擬制權，或可認為符合廣義之法律提案權之定義，至於擬制之程序方面，如同法規制訂權之說明，四局與法律事務處各有研擬之職權，不過提出於行政院會議之權限係屬於部會層級之機關，所以此部分之權限應當歸金管會之最高決議機關，故依組織法§10 I (2)，研擬之相關法律即應送交委員會議決議通過後方得提出。

總之，金管會有擬制法律案而提交於行政院會議討論之權限，但無法直接向立院提出，所以行政院院長對於法律案是否提交立院或作修改，有最終決定權，行政院發佈之獨立機關與行政院關係運作說明亦採相同之見解。

第三款、金融制度及監理政策²⁸⁰

金管會除具有法規擬制權外，依組織法§4(1)，金管會亦享有關於制訂金融制度與監理政策之職權，但於此似乎就產生如何區別「制度」與「法令」之問題，因為「制度」應該係泛指提供一般人或特定人遵循的準則，可包含具強制性之法令與其他不具強制性之規範，廣義之金融制度實際上就涵蓋金融法令與金融政策之層面，故第一款之「金融制度」與第二款之「金融法令」間似有某種程度之重疊，且制度欲加以落實，大體上幾乎皆應透過法令之規範，因而第一款所稱之金融制度應係指金融法令以外之各種規範，諸如商業習慣、業界自治規範等，主要係透過所謂之「金融政策」而建構，此多半非屬干涉行政之範圍，若以公權力達到約束之效果，則已轉為法令之範圍內。

²⁸⁰ 若依本文區分金融管理與金融監督之觀點，似宜稱為「監督政策」，不過於此仍依法條之用語

「政策」應係指具體之施政方針，即於法規範圍內，機關對於如何行使其職權的一種指導原則，所以政策決定權與機關之法定職權事實上是不可切割的，例如：於多種行政目的中選擇優先執行之事務，這種施政方針並未以行政規則之方式加以規範，而係由機關首長或決策單位決定，因此隨上級人事之變更，政策即有可能改變。因此「監理政策」即係指如何有效執行監督工作之施政方針，則金融監督既屬於金管會之職權，如何執行監督事務當然亦應屬於監理機關之權限，故金管會具監理政策決定權並無不妥。

金融管理兼具防弊與興利之目的，由於防弊措施涉及對私人權利之干預，所以於法規制訂之部分主要屬於監督規範，而於政策決定部分，前述之「監理政策」亦屬於防弊之層面，至於興利之層面，大體上偏向給付行政之性質，因而法律保留之要求相對較為寬鬆，且除防弊外，政府積極介入經濟事務通常有害總體經濟效用，所以此部分之法規自然較監督規範為少，而多運用金融政策之方式，且此原則上不具強制與干涉之效果。

金管會固然為金融監理機關，但由於組織法§4(1)使其掌理金融制度，又依各金融法律之規定，其同時具有「金融產業」主管機關之身分，則其金融管理之權限就未侷限於防弊層面，而係包括促進金融產業發展之興利層面，因此就政策決定權而言，即不限制於「監理政策」，而是整體之金融政策。

第四款、金融政策權限歸屬之爭議

雖依現行法之規定，金管會之政策決定不限於金融監督事務，然而由於各界認為金管會為獨立機關，而有見解認為獨立機關之權限應以裁決性、調查性或管制性為主，所以引發所謂「金融政策」權限歸屬之爭論，且自金管會成立迄今仍無較為一致之見解，以下先約略敘述支持由財政部掌理金融政策之理由，與認為

金融政策應屬金管會執掌之看法，再提出本文之淺見。

第一目、由財政部負責金融政策之理由

持金融政策應由財政部主導者，主要理由為各種政策須有統合性，否則將容易導致行政措施相互矛盾，造成行政效率之低落，而由獨立機關掌有政策決定權，則不受行政院指揮，但行政院卻須為相關政策之成果負政治上之責任，有違權責相符之原則，所以於財政部主管金融政策，仍受行政院之指揮，且財政部長亦須對該政策負政治責任，如此方符合責任政治之原理，因此研考會草擬之行政院組織法修正案，再度在財政部的業務範圍增列「金融產業」，其認為依「中央行政機關組織基準法」關於獨立機關設計之精神，獨立機關之首長不列席行政院會，所以政策面應由行政院的「部」處理，則若將金管會定位為獨立機關，政策制定就須由內閣部會負責，因此金融政策權應歸財政部²⁸¹。

前主計長韋伯韜主張，金融政策應歸財政部，金融監理由金管會負責，其以台北市監理處與交通局作比喻，認為監理處只負責發執照、驗車，至於什麼樣的車該拿什麼樣的執照，及交通規則制定，就交由交通局負責。中信證券董事長、前財政部次長陳冲則認為，視金管會之獨立性來評估金融政策權限之歸屬，如果金管會堅持要獨立機關之地位，就應交出金融政策權²⁸²。

又對於政策與執行不應分離之質疑，支持由財政部掌管金融政策權者提出反駁，認為「政策」跟「執行」分開之實例並非不存在，並以「法務

²⁸¹ 參照政府改造委員會，行政院組織新架構，http://reform.rdec.gov.tw/org_home/eyorg_04.htm；「行政院院長蒞臨財政部巡視業務與座談」新聞稿，2005年3月21日，<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=22373&ctNode=657>；行政院研究發展考核委員會，金融政策之歸屬，2007年3月19日，<http://rdec.system.idv.tw/web/purpose1.htm>，最後檢索日期，2008年6月

²⁸² 參照邱金蘭，金融政策權歸誰 角力再起，經濟日報，2008年3月31日，<http://udn.com/NEWS/FINANCE/FIN4/4280098.shtml>，最後檢索日期，2008年6月

部」跟「檢察總長」之間的關係為例，表示「執行」部分是做一些調查和裁決的工作，因此政策和執行分開並非不行，端看如何規劃而已²⁸³。

第二目、金管會執掌金融政策之正當性

雖認為金融政策應由財政部負責之論點以落實責任政治作為理由之一，不過有意思的是，認為金融政策應屬於金管會職權者，權責明確化亦為其所持理由之一，即金融政策跟監理一旦分開，將會權責不清，蓋金融政策之決定會左右監理工作之執行，且政策與執行分割，則對於規範作出不同詮釋之機會增加，造成受監理者無所適從，另外，由財政部負責金融政策，則又有回復原球員兼裁判之疑問，所以金融政策權應交由金管會，實現監理與政策一條鞭的構想²⁸⁴。

而關於責任政治之問題，亦有論點指出，金管會職權中只有「監理」部份方屬高度獨立性之保障，至於「政策」方面必須跟其他部門協調，金融政策當然與其他政府政策有關，且以獨立機關作為否定政策權之理由並不充足，最顯著之反證實例為中央銀行，其即為具有政策權之獨立機關，所以金管會雖然是獨立機關，但將政策權劃歸予金管會並無礙於責任政治，因為政策之部分，必須要聽大家的意見，而由金管會作決定並負責²⁸⁵。

另外，從效率面考量，從決策到執行皆由單一機關掌管，不僅符合「人員精簡」之精神，且由監理取得產業資訊，而為表冊稽核或風險預測之同

²⁸³ 參照『誰來主管金融法制與政策』座談會，陳沖發言，台灣產經建研社主辦，2005年4月28日，<http://www.teia.org.tw/teia/kbank/pub.asp?fmrfnbr=2&iptype=1&iprfnbr=100>，最後檢索日期，2008年6月

²⁸⁴ 參照全國服務業發展會議—金融業服務業研討會記錄，葉銀華發言，行政院金管會、經建會主辦，2004年9月20日，13頁；施俊吉：金融政策應留在金管會，2006年10月23日，<http://www.rti.org.tw/News/NewsContentHome.aspx?NewsID=49555>，最後檢索日期，2008年6月

²⁸⁵ 參照『誰來主管金融法制與政策』座談會，陳博志發言，台灣產經建研社主辦，2005年4月28日，<http://www.teia.org.tw/teia/kbank/pub.asp?fmrfnbr=2&iptype=1&iprfnbr=100>，最後檢索日期，2008年6月

時，亦能進行產業調查、產業經濟分析等政策評估事務，自然有節省資源之效用。

第三目、小結

各界爭論金融政策之權責歸屬時，似乎皆未說明金融政策之範圍，實際上貨幣政策、財賦制度、金融產業政策皆可涵蓋於廣義之金融政策中，所以若以廣義之概念來理解金融政策，則金管會獨攬金融政策自屬不當，當然就行政院組織法修正案之內容，應該是將外界所稱之「金融政策」限定於「金融產業政策」，且金融政策權限之爭議，即源於各金融實體法規中「主管機關」之規範，故就此理解，所爭論之金融政策權限係指金融產業政策而言。

以獨立機關作為不應具有政策權之理由，主要係未接受管理獨立之論點，行政院即認為政策決定領域並無獨立行使職權可言（請參考第五章第二節），不過本文並不認為獨立機關不得涉及政策事務，蓋中央銀行即為負責政策決定事務而獨立行使職權最典型之代表，而各國實務與學理也幾乎未對此有所質疑。

關於金融管理事務方面，本文對於金融管理事務之獨立化係持肯定之立場（請參考第三章第三節第四項），行政院介入主導國內數次金融整合事件而使金管會蒙受汙名，正驗證了管理獨立之必要，加上政府於「防弊」之外不宜過度積極介入經濟事務，由獨立而專業之金融監理機關執掌金融政策之權限，將更能拿捏金融政策運用之分寸，於此概念下金融管理與金融監督事務合一並不會損及監理機關之獨立性，且金融管理係針對「總體面」，而金融監督著重於「個體面」，對於監理目的之達成皆屬不可或缺，統合由金管會負責自有助於監督之成效。

另外，從金管會設置之理由而論，可知除係基於監理一元化之緣故外，當初亦係出於「金融與財政分家」之概念，因此其並非僅作為監理機關，同時亦為金融事業之主管機關，而金融與財政分家之論點並非我國標新立異之作法，而是先進國家引領之風潮，則財政部主管金融事務似不符合專業性之要求，若欲使財政部具備專業能力，則勢必將金融專業人員與相關資源分散於兩個機關，確實不合乎效率。

對於支持由財政部主掌金融政策所提出之實例依據，其中關於「監理處」與「交通局」之例，此應係垂直之權力分立而地方自治之結果，而金融政策與金融監理皆屬全國性之事務，以彼類此似乎不甚適當。關於「法務部」跟「檢察機關」之實例，法務部僅負責司法行政事務，其政策決定與檢察機關之職權之直接相關性極小，又基於罪刑法定原則與嚴格之正當法律程序，犯罪偵查與追訴事務之執行大部分皆係由法律規定，且若法務部之政策決定影響檢察官獨立辦案本身即屬不當，何以能引以作為行政院主導金融政策之正當化事由，加上立法賦予金管會廣泛之法規制定權限，且此多半為執行金融監督事務之依據，故二者間有相當大之差異性。

以上係本文基於對管理獨立持肯定之立場所提出之看法，其實法律授權金管會制定關於監督標準之各項法規命令，理論上金管會制定此類法規時並無庸受行政院支配²⁸⁶。即使行政院認為院會討論議程有實際需求時，金管會主委仍應受行政院院長指示列席行政院院會，但金管會並非採行獨任制，故法規命令之制訂與政策之決定係由委員會決議，解釋上亦非行政院所得干預，然而立法者未能對於金管會之金融管理事務提供獨立保障規範下，施政方針、預算編列皆應經行政院核定，行政院介入金融管理事務之程度與其他部會幾無差異（請參考第五章第

²⁸⁶ 中央法規標準法§7：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」

二節)，為免金融監督事務之獨立性受到侵蝕，此時退而求其次採行「純粹監督機關」之建制或許反而是較妥適之作法。

若採行「純粹監督機關」之建制，則必須再行修法將各金融事業之主管機關改為財政部或其他機關，監督標準等法規制訂與政策決定亦隨之不再由金管會負責，金管會之職權僅及於許可、監視、檢查、退場等金融監督事務，且各金融實體法並應於主管機關外，另行對監督機關加以規定²⁸⁷。

第二項、金融監督事務

於金融監督事務方面，金管會主要以機構監理模式來劃分內部職權，但本文不擬以金管會內部權限之分配來說明金管會之金融監督職權，蓋如此將過於瑣碎，故於下將僅以綜合性之角度來說明，以個體審慎監理而言，對金融機構之監督係從進場至退場，而關於交易行為之監督，監督之時期亦係自開始參與金融市場至退出，則依此約略可將金融監督事務分為事前監督、存續監督、危機處理三部分。

第一款、事前監督—核准、許可權

在個體審慎監理之事前監理方面，我國與各國相同，對於金融事業設有進入障礙，而在程序上採實質審查之許可制，即金融事業之設立，依組織法§4(3)須經金管會許可，且按組織法§10 I (3)，此屬於委員會之職權，由委員會依據相關

²⁸⁷ 由於此時已不再負責金融管理事務，則或許機關名稱亦應去除「管理」而改為「金融監督委員會」

程序與實體法規進行審核²⁸⁸，並發予營業執照後方得於許可範圍內從事金融服務業務，未經許可而經營金融業務者應勒令停業，並有行政罰鍰，甚至刑罰之規定，如：銀行法§125、證交法§175、保險法§166、§167等。

另外，關於交易行為之監督最主要即為證券市場之監理，對於參與者亦有事前監理之問題，即公司欲公開發行有價證券、上市、上櫃皆應具備一定之條件，並由證券市場之主管機關核定，即金管會，而依組織法§27，由證券期貨局之執行監理職權，而核定之方式，過去採行申請核准制，現行法則改採行申報生效制，此於證券交易法§22有明文規定²⁸⁹。

第二款、存續監督

按新巴塞爾協定§746所提出幾種監督之方式：1.實地檢查或監督；2.場外覆核（off-site review）；3.與銀行管理階層討論；4.覆核（review）外部稽核報告（針對資本相關議題）；5.定期申報資料。其中第1項至第4項皆屬於金融檢查之範圍，第5項即為本文所稱之一般資訊取得，而除此之外，以下亦會討論到關於核准、交易監視、糾正方面之監督權限。

²⁸⁸ 關於金融事業設立程序與要件之法規，例如：銀行法、商業銀行設立標準、工業銀行設立及管理辦法、證券交易法、證券商設置標準、證券交易所管理規則、證券投資信託事業設置標準、期貨交易法、期貨商設置標準、期貨交易所管理規則、保險法、保險公司設立標準、證券投資顧問事業設置標準、證券投資信託事業設置標準等

²⁸⁹ 「I、有價證券之募集及發行，除政府債券或經主管機關核定之其他有價證券外，非向主管機關申報生效後，不得為之。II、已依本法發行股票之公司，於依公司法之規定發行新股時，除依第四十三條之六第一項及第二項規定辦理者外，仍應依前項規定辦理。III、第一項規定，於出售所持有之公司股票、公司債券或其價款繳納憑證、表明其權利之證書或新股認購權利證書、新股權利證書，而公開招募者，準用之。VI、依前三項規定申報生效應具備之條件、應檢附之書件、審核程序及其他應遵行事項之準則，由主管機關定之。V、前項準則有關外匯事項之規定，主管機關於訂定或修正時，應洽商中央銀行同意。」

第一目、核准、許可權

事前監督之核准許可為進入障礙之監督，但經過許可而於金融市場從事金融活動後，並非意謂金融事業或金融市場參與者之行為都無庸先經監督者之同意，當然此亦涉及對經營自由之限制，自應有法律保留原則之適用，而若由個別行為之角度觀之，此種核准許可權或許亦可規類為事前監督之型態，不過此為對金融機構設立後或公司參與證券市場後之監督，故本文將此認定為存續監督之範圍內。

此類法規要求經過許可之事項，大約可分為以下事項，第一，涉及金融事業變更業務範圍，其情形猶如事業設立，蓋營業範圍於設立時既須經許可，則變更時亦應如此，否則事業即可於設立申請時，僅選擇少數符合要件之事項作為業務範圍，事後再加以變更而規避審核。規範於如：銀行法§58、信託業法§15等；第二，增設分支機構，屬於地域方面之業務範圍變更，如：銀行法§57、信託業法§13；第三，影響金融事業存立者，即合併、解散、停業後之復業等行為，其法律依據如：金融機構合併法§5、銀行法§61、§62、信用合作社法§28、金融控股公司法§20等；第四，其他對金融事業或金融市場有重大影響性之行為，例如：銀行法§25、金融控股公司法§16，擬對金融機構持股超過一定權數時應申請核准，證交法§22-2 I (1)，應經核准方可解除對董監、經理人、大股東轉讓股份之限制，證交法§37，為公開公司簽證須經核准……等，而是否核准許可，同樣皆依實體法規之要件與程序進行審核。

第二目、一般資訊取得權

為提高監理效率，由受監理者主動提供相關資訊，方符合成本效益原則，目前相關實體法規即對獲取資訊權有所規範，例如：銀行法§49、證券交易法§36、36-1、證券商管理規則§21、保險法§148-1等，義務人不限於金融事業，包括參與金融市場交易之行為人，悉由法律加以規範。至於申報或報備相關資訊之範圍，同樣皆依各實體法而定，至於對違反資訊提供義務者，亦有行政罰鍰之規定，如：銀行法§128、證交法§178 I (4)、保險法§171-1等。當然對於資訊提供之義務規定，應同時顧及對受監理者所造成之成本，於現行電子化作業情形下，此方面之成本應已較以往降低，又對於金融機構、公開公司、特定關係人等不同之受監理對象，所要求之資訊提供內容自然亦應有所差異。

此外，資訊必須具有可比較性，方能進一步評估其營業狀況，例如財務報表之編制，應依據商業會計法、財務會計公報等之規定，又為了使資訊具合理可信度，則須透過審計或表報稽核來加以擔保，此即涉及會計師簽證之管理與檢查權之部分，將於以下分別另行說明。



第三目、金融交易監視權

上述一般資訊取得權，主要係監理對象定期提交表冊資料，並依法不定期將重大訊息告知金管會，屬於被動取得資訊，但為取得第一手之資料，所以亦須有主動取得資訊之權限，包括金融交易監視權與金融檢查權，前者係對所有金融機構與市場參與者之一般性地蒐集資訊，後者則係對特定之受監督者取得特定資料，於此將先對前者作討論。

組織法§25 授權金管會設置「金融交易監視系統」²⁹⁰，其作用在於偵測任何不利市場之狀況或不法行為，並及時採行適當措施之機制，即糾正權之行使。另

²⁹⁰ 組織法§25：「為維護金融市場交易秩序，本會得設金融交易監視系統；其管理辦法另定之。」

這種持續性之監視亦能保存交易資料，有助於相關證據之保留而提高對金融犯罪訴追成功之機會。金管會並訂有「金融交易監視管理辦法」，據此四局與被授權執行監視機構除對所管市場有監視之權限外，彼此間亦得就資訊交換、技術合作、協助調查等事項，簽訂合作協定或合作備忘錄，並建立跨市場資訊通報機制，此對於防弊應有相當助益，不過亦應維護受監視者之營業秘密、商譽等權益。

關於四局間之合作與資訊相互通報，目前檢查局擬建立金融監理資料庫，金融機構的監督管理由銀行局、證期局和保險局負責，並有取得一般性資料之權限，對於金融產業之整體經營狀況與個別金融事業營運風險之評估，有較精確之認知，若能與檢查局協力，將有助於風險導向金檢之落實，且能更有效發現金融機構之缺失，則檢查意見對於業務局監理與處置更具參考價值²⁹¹。

另外，針對證券市場之交易監視，目前依證券交易法、證券交易所管理規則、實施股市監視制度辦法²⁹²、期貨交易法、期貨交易所管理規則、櫃臺買賣事業管理規則，即採行政委託之方式，由證券交易所、期貨交易所、櫃臺買賣事業執行監視工作。

第四目、金融檢查權

按組織法§4(5)(6)，金管會執掌「金融機構之檢查」與「公開發行公司與證券市場相關事項之檢查」，而§5 I 並進一步規定：「本會及所屬機關辦理金融檢查，於必要時，得要求金融機構及其關係人與公開發行公司提示有關帳簿、文件及電子資料檔等資料，或通知被檢查者到達指定辦公處所備詢。」，所以金融檢

²⁹¹ 參照金管會新任檢查局長：將建立金融監理資料庫，2005年1月4日，http://www.fscey.gov.tw/news_detail2.aspx?icuitem=87187，最後檢索日期，2008年6月

²⁹² 行政院金融監督管理委員會94年3月14日金管證三字第0940102350號函核定

查之對象不限於金融機構，並包含其關係人，以符合集團監理原則。且於證券市場上，公開公司藉由證券市場而募集資金，與投資人保護具重大相關，即有必要使該行為人之營運狀況受到監管，因此除對於交易進行監視外，亦賦予監理機關對公開公司與其關係人實施檢查之權限，以下分為對金融機構之檢查與對公開公司之檢查兩部分進行說明。

一、對金融機構之檢查

雖同以機構模式作為權限分配之原則，我國金融檢查之職權分配與德國仍有所差異，並非由銀行局、證期局、保險局負責，而係另設檢查局處理金檢工作，但檢查之後續糾正裁處之監督屬三局之職權²⁹³，且重大性處分尚須交由委員會審核，故檢查局之建制似對於監督之效率有所減損（請參考第五章第三節）。

依「行政院金融監督管理委員會檢查金融機構業務要點」，檢查方式包括：
1.實地檢查：分為一般檢查與專案檢查，前者為對財務、業務及整體營運情形作以風險為重心之檢查，後者則係指對特定業務項目作檢查；2.表報稽核：對各金融機構報送之相關報表或報告予以審核；3.業務座談：洽請金融機構負責人或主辦業務人員，就特定事項提出報告及意見。

至於行使檢查權之要件與程序則規定於個別之金融實體法規中，例如：銀行法§45、證券交易法§38、§38-1、§64、保險法§148、信用合作社法§37、期貨交易法§98、金融控股公司法§52、票券金融管理法§45等，對於拒絕、妨礙或規避檢查者，並有行政罰鍰之規定，如：銀行法§129-1、證交法§178 I (3)、保險法§168-1

²⁹³ 行政院金融監督管理委員會銀行局組織法§2(8)：「行政院金融監督管理委員會銀行局（以下簡稱本局）掌理下列事項之擬訂、規劃及執行：...。八、與本局業務有關金融機構檢查報告之處理及必要之追蹤、考核。」；行政院金融監督管理委員會證券期貨局組織法§2(9)：「行政院金融監督管理委員會證券期貨局（以下簡稱本局）掌理下列事項之擬訂、規劃及執行：...。九、與本局業務有關之金融機構檢查報告之處理及必要之追蹤、考核。」；行政院金融監督管理委員會保險局組織法§2(7)：「行政院金融監督管理委員會保險局（以下簡稱本局）掌理下列事項之擬訂、規劃及執行：...。七、與本局業務有關之金融機構檢查報告之處理及必要之追蹤、考核。」

等。

就各種檢查方式而論，表報稽核屬於日常性事務，除透過會計人員之審計以確保資料具合理可信外，並配合所謂「金融預警系統」，建立風險模型與財務指標，將相關資料量化而進行評等，而由於長期且持續性地監督金融機構風險管理之運作，才足以因應大型化、集團化之金融事業²⁹⁴，所以金融預警系統就成為金融機構監理之一種重要輔助工具，當然由於統計模型功能上固有之限制，仍須與實地檢查或其他監理措施配合，目前金融預警系統之評估實際上係由中央銀行與中央存保公司處理²⁹⁵，其再將評估結果報送金管會。²⁹⁶

業務座談主要在於對監理機關所取得之一般性資訊加以補充，由監理機關請求金融機構提交特定資料，以加強表報稽核之準確度，另亦讓受監理者得以提出說明並表示意見，可使評等與實地檢查之決定過程，更能符合法律正當程序之要求，因為評等與實地檢查之決定對事業之信用、商譽有相當之影響。

至於實地檢查，其對金融事業經營干涉最大，且所耗費之監理人力與物力成本亦最高，固然實體法對於檢查之時點與要件，並未特別限制，原則上隨時得派員或委託其他機關（構）進行實地檢查，此於各金融實體法規亦有所規定。但在實行金檢付費之情形下，亂槍打鳥式之實地檢查，不僅於監理上之有效性與效率皆有不足，且對於事業造成不必要之成本負擔，因此即應以前述之表報稽核與金

²⁹⁴ 參照陳金傳，在銀行併購下如何提昇金融監理功能，存款保險叢書（88），2003年11月，22頁

²⁹⁵ 中央存款保險公司採CAMELS 監理指標，即資本適足性(Capital Adequacy)、資產品質(Asset Quality)、經營管理能力(Management)、獲利能力(Earning Ability)、流動性(Liquidity)、市場風險敏感性(Sensitivity to market risk)等六項財務指標；至於中央銀行報表稽核採CARSEL，以資本適足性(Capital Adequacy)、資產品質(Asset Quality)、守法性(Regulation Compliance)、經營策略及穩定性(Strategies and Stability)、獲利能力(Earning Ability)、流動性(Liquidity)、市場風險敏感性(Sensitivity to market risk)為指標。關於我國金融預警系統，可參閱吳懿娟，我國金融危機預警系統之研究，中央銀行季刊，第25卷第3期，2003年9月。近期之實證研究則可參閱李明萱，我國銀行金融預警模式之實證研究，台灣大學會計學研究所碩士論文，2006年1月；吳德良，金融監理CAMELS指標適用性之實證研究—六家銀行二階段實證研究，台灣大學經濟學研究所碩士論文，2006年1月

²⁹⁶ 關於表報稽核之執行，可參閱薛琦、沈大白、柯瓊鳳、溫福星，先進國家金融監理機關表報稽核之研究，行政院金融監督管理委員會95年度委託研究計畫，2006年12月

融預警作為實地檢查之前行作業，使金融檢查能以風險導向為準則，將風險較高之金融機構及風險較大之業務項目列為檢查重點，俾就有限檢查人力，發揮檢查效果。

二、對公開公司之檢查

對公開公司之檢查方式，主要亦為表報稽核、業務座談與實地檢查，不過前述之金融預警系統主要係針對金融產業之評估，所以無法套用到包含各類產業之公開公司，故表報稽核主要為會計師進行審計而為簽證，作為評估其營業狀況之依據，規定於證交法§36，至於§38、§38-1 則為業務座談與實地檢查之法律依據。

另外，由於公開公司分屬各種不同之產業，即依產業類別，另有目的事業主管機關對公開公司有管理監督之權限，因此按公司法§21、22，經濟部與目的事業主管機關亦得對公開公司進行檢查，且另有各種產業法規之規範，則有權限界分之問題（請參考本章第二節第二項第一款）。依目前檢查局實務運作情形，對公開公司原則上似不採行實地檢查²⁹⁷，意謂應賦予會計師更大之審計權限，並負更大之責任，而經濟部與各產業目的事業主管機關也應發揮監督之作用。

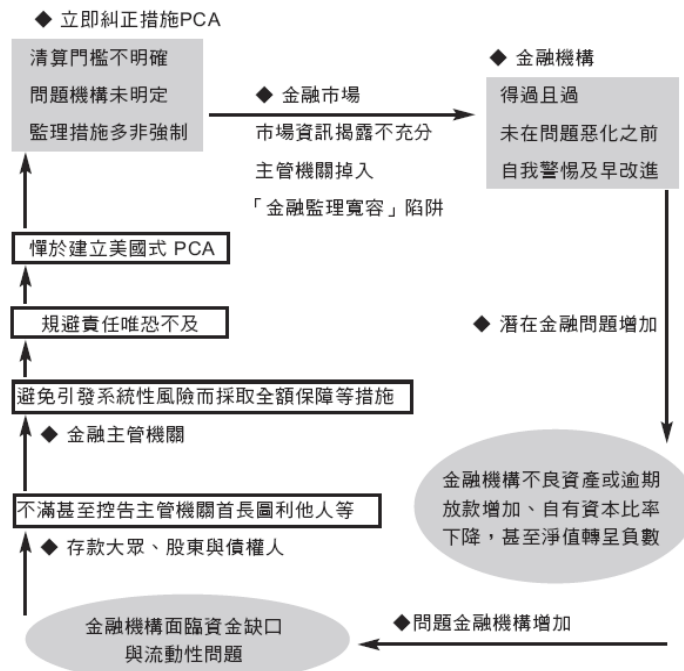
第五目、糾正權、行政裁罰權

經由以上之監督工作而發現有違反法令或章程時，若無對其及時加以糾正、處分與裁罰之權限，則監理之成效勢必大打折扣，因此宜賦予監理機關此方面之權限，不過此亦須於法律或有法律授權之法規命令中規定，目前此類規定亦散見

²⁹⁷ 目前檢查局檢查執行情形，<http://www.feb.gov.tw/ct.asp?xItem=3786023&CtNode=2638&mp=3>，最後檢索日期，2008年6月

於各金融法規中，例如：銀行法§61-1、§129、證交法§39、§56、§65、§66、§92、§163、保險法§149、§165-4、金融控股公司法§54、信託業法§44、§47、票券金融管理法§56 等。

雖然糾正權之內容亦屬於行政罰之範圍，不過若細分糾正與其他裁罰性處分，兩者間似乎仍有些許差異，前者主要係對於受監理者之財務、業務狀況進行前述之金融檢查與評等後，對於風險性高或資本結構不夠健全者，藉由糾正措施加以導正，所以對象為金融事業或公開公司及其負責人，且處分內容從最輕微之警告性處分，到限制或禁止為一定行為，甚至暫時禁止其從事特定金融活動，而後者則為違反法令之制裁措施，且對象並不限於事業，罰鍰則為最普遍之處分方式。



圖九：欠缺透明化機制之立即糾正措施惡性循環流程圖²⁹⁸

²⁹⁸ 資料來源：郭秋榮，金融監理「立即糾正措施」大公開，台灣綜合展望季刊，第2期，2002年3月，20頁

對於我國之糾正措施，有認為以選擇性措施為主而強制性措施相對缺乏，即糾正權之行使幾乎仰賴監理者之裁量，而加上處理程序透明度不足之情形下，因而易陷入「金融監理寬容」（Governance Forbearance）之陷阱。過大之裁量權可能延誤處理時機，使問題金融機構之情況更加惡化，而當問題爆發後而欲釐清責任歸屬時，監理者為規避責任，更無採行強制性措施之意願，故形成惡性之循環，如圖九所示²⁹⁹。

此外，目前實務之運作方面，四局固然得行使糾正與裁罰權³⁰⁰，不過依組織法§10 I (3)(4)，重大處分應經委員會議核定，所以目前實務上四局似乎僅有作成警告性處分之空間，大部分糾正與裁罰皆係由委員會決議，於此情形下，似乎較難達到「立即」糾正之作用。



第三款、個體金融危機處理

固然企業以永續經營作為目標，但當然沒有穩賺不賠之生意，金融事業自然也會發生營運危機之情形，不過若放任事業自生自滅，則有違保護投資人或客戶之監理目的，且可能引發體整金融市場之系統性風險，故各國通常未放任問題金融機構由市場機制自行解決³⁰¹，且一般亦賦予金融監理機關相當程度之個體金融危機處理權限。

由於個體金融危機處理涉及多階段，於退場前若資本結構不符合監督標準或

²⁹⁹ 同前註，20-23 頁

³⁰⁰ 檢查局之裁罰權限應僅及於與金融檢查有直接相關者，如：對拒絕、妨礙或規避檢查者之裁罰

³⁰¹ 參照余雪明，經營失敗銀行處理的法律分析—從美國銀行破產模式看彰化四信案，國立台灣大學法學論叢，第 29 卷第 4 期，2000 年 7 月，61 頁

有其他不法情事，則可運用糾正、裁罰等監督方式，而終極手段即為退場處分，而危機若係不法舞弊所造成，則已非屬事前監督「防弊」所應處理，而係屬於司法偵查、追訴事務，若係經營不善而無涉不法時，亦無「防弊」可言，所以基本上除退場決定外，危機處理事務並非金融監督之核心事務。

政府對於個體金融危機之干預大體上可分為三個層面，即臨時性救助、存款保險制度、金融機構破產制度³⁰²。我國關於危機處理之制度，亦係依此建制，主要包含存款保險、金融重建基金、退場接管，前者為危機發生前之準備措施，至於後二者則為危機發生後，對於經營不良之金融機構之援助或使其退場之措施，並強調對於投資人與客戶之保護。

在我國之存保制度方面，係由財政部會同中央銀行設立中央存款保險股份有限公司執行，且於民國 88 年 1 月 20 日後採強制保險，並依風險程度之差異作為保險費用之收費依據，而中央存保公司亦為金管會之監理對象。至於金融重建基金，另設有金融重建基金管理會作為決策單位，而以中央存保公司作為執行單位，該基金之運作同樣屬於金管會之監理範圍內，所以金管會並非直接負責行使此二部分之職權，而係作為監督者之角色。不過，關於金融事業退場接管，則為金管會直接掌管之職權，蓋此涉及組織法§10 I (3)所稱之廢止、合併、停業、解散等問題，另於銀行法§62 III、信用合作社法§37、信託業法§43、票券金融管理法§52、金融機構監管接管辦法、保險法§149、保險業監管及接管辦法等亦有關於接管之規定，而就目前金管會所作成接管之決議，一般指派存保公司作為接管人。

附帶一提，存款風險係與一般保險相同，是基於風險分散之概念，確屬一種合理之制度，不過金融重建基金之建置就引發不少爭議，重建基金於體制上有兩種型態，分別為補償性基金與自償性基金，而我國採前者之作法，亦即由大眾之

³⁰² 同前註，61-62 頁

賦稅來填補金融機構之虧損³⁰³，所以受到最大之質疑即為：事業賺錢時，錢由老闆、股東拿走，虧錢時又拿納稅人的錢來貼，美國、日本亦皆有此種問題存在，因此如何對於求償與訴追，就成為相當重要之課題³⁰⁴，蓋由預算援助經營不善之金融機構僅係「治標」之作法，而若不釐清責任歸屬，實為侵害一般人民之權利，恐有「假法治之名，而行人治之實」之虞³⁰⁵。

金融重建基金自 90 年 7 月設置迄今 (97.3.31) 共處理 53 家經營不善金融機構，基金依法賠付之總金額為 1,884 億元，其中 38 家為農、漁會信用部，金額約 495 億元占 26.3%，9 家信用合作社金額約 433 億元占 23.0%，6 家銀行（含信託投資公司）金額約 956 億元占 50.7%。³⁰⁶

第三項、其他附隨性事務

如同多數國家，我國金管會亦掌理金融管理事務與金融監督事務之外的其他事務，或許認為此係對於專業而獨立之機關的資源善加運用，然亦應考量「聖誕樹效應」（Christmas-tree effect）發生之可能性。

³⁰³ 行政院金融重建基金設置與管理條例§3：「I、本基金之財源如下：一、適用加值型及非加值型營業稅法第十一條第一項規定之各業，自中華民國九十一年一月起至九十九年十二月底九年期間之營業稅稅款。二、自中華民國九十一年一月起十年內，依中華民國八十九年一月一日調高存款保險費費率所增加之存款保險費收入。三、運用本基金處分不良債權之收入。四、本基金之其他收入。五、政府循預算程序之撥入款項。II、前項第一款及第二款之稅款及保險費收入未收足前，為辦理第四條第三項及第十條第一項賠付事項，本基金得委託中央存款保險股份有限公司（以下簡稱存保公司）向金融機構辦理特別融資；或準用銀行法第七十二條之一規定以該公司名義發行金融債券，並得以前項第一款至第三款之財源作為擔保，以其所得資金支應。存保公司申請融資及發行金融債券之本金、利息及費用，並由前項之財源償還之。III、第一項第一款於本條例修正施行後新增之金融業營業稅稅款，其運用總額以新臺幣一千一百億元為限，所剩稅款應專款撥入存款保險賠款特別準備金。」

³⁰⁴ 參照賴英照，依法行政與金融管理，賴大法官英照之演講，中國人權協會、華泰文教基金會主辦，2003 年 6 月 9 日，<http://www.cahr.org.tw/listnews.asp?idno=103>，最後檢索日期，2008 年 6 月

³⁰⁵ 參照陳志龍，前揭註 105，64 頁

³⁰⁶ 中央存款保險公司資料，<http://www.cdic.gov.tw/ct.asp?xItem=843&CtNode=219&mp=1>，最後檢索日期，2008 年 6 月

第一款、會計師暨會審制度與金融業務人員之管理監督

前已提及財務報表之可信度需仰賴會計師審計與金融檢查來作合理保證，而關於金融檢查如上所述，至於會計師審計查核之部分，固然包含金管會委託辦理金融機構查核之情形，不過其主要作用應為對公開公司之監理，此係以行政委託之方式使會計師負有公法上之職權，而為確保審計之品質，則必須對於簽證會計師作適當之管理，並訂立適當之財務會計準則與審計準則。

由於會計師對公開公司進行簽證與證券市場之監理息息相關，故依會計師法§3，將會計師之管理監督交由金管會執掌，另依證交法§14Ⅱ、§37，金管會並掌有訂立會審制度之權限，如證券發行人財務報告編制準則、會計師辦理公開發行公司財務報告查核簽證核准準則等即為監理機關所頒佈，而依行政院金融監督管理委員會證券期貨局組織法§2(7)、行政院金融監督管理委員會證券期貨局辦事細則§9，此部分之職權由證期局負責執行。

另外，於金融市場提供金融服務之人員應具備相關之專業能力，且此類業務人員對於金融事業之經營密切相關，因此直接涉及個體金融穩定、投資人或客戶之保護等問題，與金融監理之目的具直接關連，故賦予監理者對於金融服務業之業務人員管理之權限即屬必要，相關法規依據，例如：依證券投資信託及顧問法§69、證券投資顧問事業負責人與業務人員管理規則，對證券投資分析人員有管理職權；依期貨交易法§61、期貨商負責人及業務員管理規則，期貨商業業務員之管理監督由金管會負責等。

其中與金融監督事務具直接相關之財務報表查核簽證方面，依會計師法§43，金管會得隨時向會計師調閱簽證相關文件與工作底稿，以更能正確評估公

開公司之財務狀況³⁰⁷，§47、§48、§49 並對財報審計之執行有相關之規範³⁰⁸，且會計師辦理公開公司之財報簽證，應經金管會核准，簽證之執行並受會計師法、會計師辦理公開發行公司財務報告查核簽證核准準則等法規之約束，於有簽證有錯誤、疏漏時，金管會亦得為相關之裁處^{309 310}。

³⁰⁷ §43：「 I、會計師執行業務所為之簽證，業務事件主管機關有疑問時，得向會計師查詢，或調閱有關簽證之文件及查核工作底稿，會計師不得拒絕或規避。 II、前項關於簽證之文件或查核工作底稿，依契約或章程約定屬會計師事務所持有者，會計師事務所應提供予會計師，供業務事件主管機關查詢或調閱。 III、接任其他會計師查核案件前，後任會計師應向前任會計師徵詢意見，前任會計師應本專業之立場據實以告。後任會計師基於查核接任案件之需要，得向前任會計師借閱工作底稿。」

³⁰⁸ §40 I：「會計師對於承辦業務所為之行爲，負法律上責任。」，§47：「 I、會計師有下列情事之一者，不得承辦財務報告之簽證工作：一、現受委託人或受查人之聘僱擔任經常工作，支領固定薪給或擔任董事、監察人。二、曾任委託人或受查人之董事、監察人、經理人或對簽證案件有重大影響之職員，而離職未滿二年。三、與委託人或受查人之負責人或經理人有配偶、直系血親、直系姻親或二親等內旁系血親之關係。四、本人或其配偶、未成年子女與委託人或受查人有投資或分享財務利益之關係。五、本人或其配偶、未成年子女與委託人或受查人有資金借貸。但委託人爲金融機構且爲正常往來者，不在此限。六、執行管理諮詢或其他非簽證業務而足以影響獨立性。七、不符業務事件主管機關對會計師輪調、代他人處理會計事務或其他足以影響獨立性之規範。 II、會計師事務所之執業會計師有第一項第一款、第二款、第四款及第五款情事之一者，其他執業會計師亦不得承辦財務報告之簽證。 III、法人會計師事務所與委託人或受查人有第一項第四款至第六款情事之一者，其股東不得承辦財務報告之簽證。」；§48：「會計師承辦財務報告或其他財務資訊之簽證，不得有下列情事：一、明知受查人之財務報告或其他財務資訊直接損害利害關係人之權益，而予以隱飾或簽發不實、不當之報告。二、委託人或受查人提供之財務報告或其他財務資訊未依有關法令、一般公認會計原則或慣例編製，致有令人誤解之重大事項，會計師因未盡專業上之注意義務而未予指明。三、未依有關法令或一般公認審計準則規定執行，致對於財務報告或其他財務資訊之內容存有重大不實或錯誤情事，而簽發不實或不當之報告。四、未依有關法令或一般公認審計準則規定執行，並作成工作底稿，即簽發報告。五、未依有關法令或一般公認審計準則規定簽發適當意見之報告。六、其他因不當意圖或職務上之廢弛，致所簽證之財務報告或其他財務資訊，足以損害委託人、受查人或利害關係人之權益。」；§49：「 I、會計師承辦財務報告之簽證，有下列情事之一者，應拒絕簽證：一、委託人或受查人意圖使其作不實或不當之簽證。二、受查人故意不提供必要資料。三、其他因受查人之隱瞞或欺騙，而致無法作公正詳實之簽證。 II、辦理公開發行公司財務報告簽證業務之會計師依前項規定爲拒絕簽證時，應即以書面通知委託人之董事會及監察人或與監察人職能相當之監察單位，並副知業務事件主管機關，監察人或與監察人職能相當之監察單位應於接獲通知次日內，以書面通知業務事件主管機關。 III、會計師依第一項規定拒絕簽證後，仍得請求原訂酬金。」

³⁰⁹ 證交法§37：「 I、會計師辦理第三十六條財務報告之查核簽證，應經主管機關之核准；其準則，由主管機關定之。 II、會計師辦理前項查核簽證，除會計師法及其他法律另有規定者外，應依主管機關所定之查核簽證規則辦理。 III、會計師辦理第一項簽證，發生錯誤或疏漏者，主管機關得視情節之輕重，爲左列處分：一、警告。二、停止其二年以內辦理本法所定之簽證。三、撤銷簽證之核准。」

³¹⁰ 證交法§37 III之處分與會計師法之懲戒係不同層面之裁罰，二者之事由與處分內容皆有所差異，不過公開公司之財報簽證工作可說是會計師最主要之業務，而關於證交法§37 III之規定，可能有法律明確性不足，且欠缺正當法律程序之疑慮

第二款、準調查權

當監督發現有涉及刑事不法之嫌疑時，此時理論上應進入司法程序，蓋此屬於檢察機關與法院之權責，雖藉由前述之交易監視與金融檢查，有助於發現犯罪與保留犯罪事證³¹¹，且監督事務亦對於司法機關進行偵查、訴追、審判，有舉足輕重之影響性，不過鑑於監理機關對金融事務之專業性，由其協助能使檢察機關較有效地掌握偵查之重點，另對於金融犯罪偵查，時機之掌握相當重要，於檢察機關須處理各類案件之情況下，金融犯罪之偵查可能有所耽擱，也可能因而增加日後追訴之難度³¹²，所以須與監督機關建立長期之相互合作機制，以提高打擊金融犯罪之有效性與效率。

建立長期觀察的行政監督及檢察監督機制，經由資料的蒐集，進行資料的交叉比對，則往往能夠對於金融犯罪，於其尚未發生之前，即予以預防、制止。所以由於缺乏檢察組織的長期有效監督體制，以及相關主管機關未設立配合檢察官蒐證的相對單位，均是導致以往金融犯罪發生的主因³¹³。雖本文亦提及監督機關掌理金融犯罪之搜索、起訴等偵查權之法制並非不存在，但鑒於我國過去往往忽略事前監督之「防弊」而僅著重於事後之「追訴」，若由監督機關兼負事前監督與事後監督之職務，則恐僅是創造了一特殊檢察機關。而實際上，我國於採行監理一元化之前，即曾有研擬賦予監理機關「行政調查權」之立法動作，當時即有認為可考慮將行政調查權與金融監督事務分由不同之機關負責，以免監理機關將監督事務旁落而致力於調查工作³¹⁴。

³¹¹ 關於受監督者因資訊提供義務所提供之一般資料，以及經由交易監視、檢查而取得之資料是否具備證據能力，有無違反不自證己罪原則，可參閱蔡鎮宇，行政法上強制揭露義務與不自證己罪權利之關係—以美國法為核心，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，民國96年6月，93-97頁；林國全，前揭註245，264-266頁

³¹² 參照林國全，證券主管機關之行政調查權，月旦法學雜誌，第39期，1998年8月，35-36頁

³¹³ 參照陳志龍，前揭註43，124頁

³¹⁴ 參照林國全，前揭註245，309頁

於監理機關多年來之強力訴求下，現行組織法§5IV規定：「本會及所屬機關對涉有金融犯罪嫌疑之案件，得敘明事由，報請檢察官許可，向該管法院聲請核發搜索票後，會同司法警察，進入疑為藏置帳簿、文件、電子資料檔等資料或證物之處所，實施搜索；搜索時非上述人員不得參與。經搜索獲得有關資料或證物，統由參加搜索人員，會同攜回本會及所屬機關，依法處理。」，正式賦予金管會行政調查權，實務上稱之為「準調查權」，不過於金管會成立之初並未發揮具體之作用，導致行政監理與司法間之隔閡仍未因監理一元化而有突破。

金管會與檢調機關意識到協力對於打擊金融犯罪之重要性，於是金管會在2005年成立「機動檢查小組」及「疑似不法案件審核小組」，除檢查局之人員外，調查局及警政署亦遴派優秀調查員及偵查員參與「機動小組」運作，調閱比對相關帳證及資料，作初步蒐證工作，法務部並調派檢察官於金管會駐點，開始金融專業與司法專業長期合作之關係，在駐會檢察官指導下，將展開前期偵查，進行更深度之蒐證，如有實施搜索、監聽、限制出境及凍結資產之必要時，亦可協調駐會檢察官採取必要之強制處分，對於金融犯罪之蒐證時效可大幅縮短，並與司法院共同成立「法院審理重大金融犯罪案件諮詢小組」，協助法官辦理金融犯罪案件，以加速審理重大金融犯罪案件，提高金融犯罪偵辦成效。³¹⁵

另外，組織法雖賦予金管會準調查權，但似乎欠缺相關之行為法或作用法規定，蓋目前各金融法規中所規定之申報、檢查、糾正等皆屬金融監督事務，而準調查權既已進入對犯罪行為之偵查程序，解釋上即應遵行刑事訴訟法中關於偵查程序之規定，且依釋字 535 號解釋理由書：「查行政機關行使職權，固不應僅以組織法有無相關職掌規定為準，更應以行為法（作用法）之授權為依據，始符合依法行政之原則，……。」，故準調查權之規定有明確性不足之虞³¹⁶。

³¹⁵ 參照金管會與法務部攜手合作打擊金融犯罪，法務部駐金管會檢察官辦公室揭牌典禮，2005年5月11日，<http://www.ib.gov.tw/ct.asp?xItem=422047&ctNode=17>，最後檢索日期，2008年6月；金管會94年年報，2006年6月，30頁

³¹⁶ 參照詹德恩，金融犯罪成因及防制對策之研究－以司法、金融監理及金融機構人員之觀點為

金融檢查與準調查權之間最大之差異為，檢查係行政權之運用，而調查權屬於偵查行為（請參考本章第二節第四項）。此外，學說上有認為行政調查權（即準調查權）之意義在於，所調查之對象不再限於金融機構或公開公司，此為與行政檢查權（即金融檢查權）另一重大差異所在³¹⁷，並有以日本之課徵金制度為例，課徵金係以剝奪不法所得為目的之特殊處分，配合更廣泛之調查權，再加上特殊之救濟程序，而成為嚇阻犯罪之有效方式³¹⁸。

由於行為法或作用法方面有所欠缺，故組織法§5IV調查對象之範圍因而發生疑問，條文係概括指稱「涉有金融犯罪嫌疑之案件」，且調查權屬於偵查程序之行為，受偵查主體之檢察官指揮監督，則依文義解釋與目的解釋，金管會執行搜索之對象應不限於金融機構或公開公司，凡利害關係人、交易相對人、投資人皆可作為調查之對象。不過目前金管會實際運作上，依組織法§5IV所為之搜索仍以金融機構與公開公司為限，故依前述學說對於行政調查權之見解，則該條項之規定恐尚未賦予監理機關實質之準調查權限。



第三款、洗錢防制

由於許多犯罪透過金融機構移轉犯罪所得或所生之利益，即所謂之「洗錢」行為，所以法律賦予金融機構與金管會對於洗錢行為防範並輔助犯罪偵查之任務，洗錢防制法§6：「I、金融機構應訂定防制洗錢注意事項，報請中央目的事業主管機關備查；其內容應包括下列事項：一、防制洗錢之作業及內部管制程序。二、定期舉辦或參加防制洗錢之在職訓練。三、指派專責人員負責協調監督本注意事項之執行。四、其他經中央目的事業主管機關指定之事項。II、前條第二項

核心，國立中正大學犯罪防治研究所博士論文，民國95年6月，261-263頁

³¹⁷ 參照林國全，前揭註347，34、36頁

³¹⁸ 參照黃銘傑，日本最近證券交易法修正對我國之啓示，收錄於氏著，公司治理與企業金融法制之挑戰與興革，元照出版，2006年9月，216-224頁

機構之防制洗錢注意事項，得由中央目的事業主管機關訂定之。」，所以實際執行洗錢防制工作者固然為金融機構，但金管會亦間接參與洗錢防制事務。³¹⁹

第四款、消費者保護

雖保護投資人或客戶亦為監理之主要目的之一，但本文認為是透過金融管理與金融監督來達成，故「個別性」之消費者保護並非監理機關之核心事務。按組織法§4(8)，「金融消費者保護」固然屬於金管會之職權，且於雙卡（即信用卡與現金卡）風暴中，金管會亦積極協調銀行公會建立債務協商機制平台，不過消費者權益受損之個案處理原則應係行政院消費者保護委員會之職務，所以金管會主要係透過金融知識之宣導來執行此項事務。

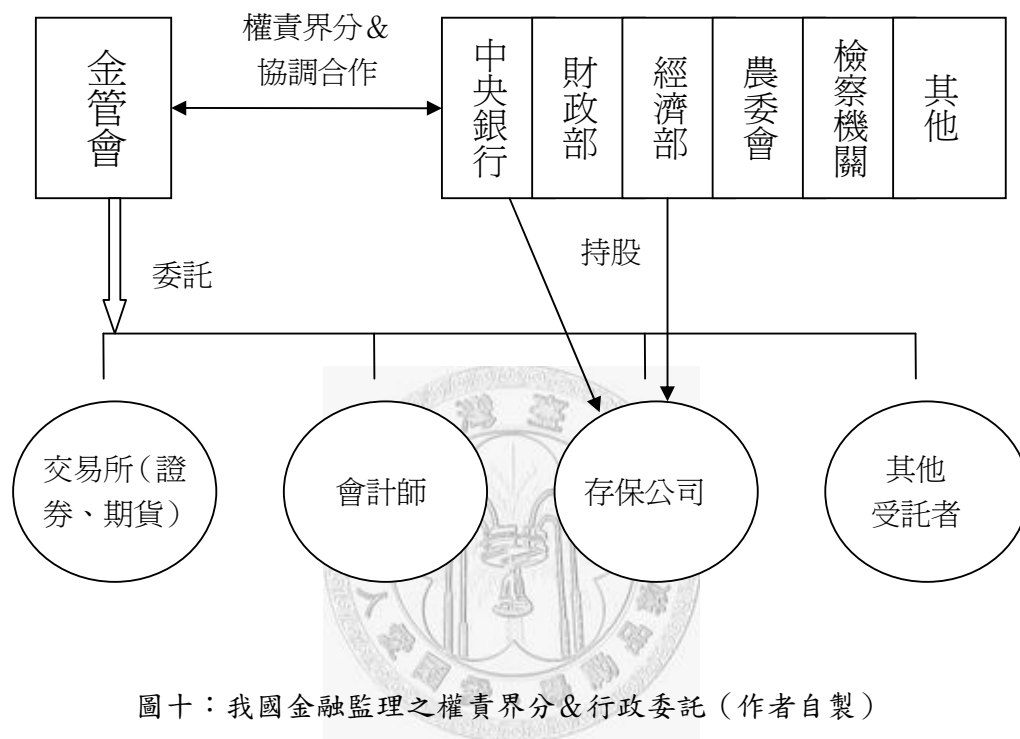
第二節、金管會與其他機關之權責界分

雖然金融監理一元化，使監理權限集中，但事實上不免有部分監理職權仍與其他機關之職權有所重疊，又基於效率之考量，法律亦允許將監督事務委託個人或機構執行，此皆牽涉權責認定之問題，而權責明確與否亦與金融監理機關之獨立性有密切之關聯。

由於獨立機關理論上與其他機關並無實質隸屬關係，所以權責界分應屬於一種水平關係之問題，至於交易所、會計師等之所以有執行監理之職權，係法律或

³¹⁹ 關於洗錢防制之研究，可參閱謝立功，金融機構面臨之洗錢挑戰與對策，台灣金融研訓院出版，2006年6月

金管會委託授權之結果，故行政委託比較類似上下從屬之關係³²⁰，如圖十所示，概略表示目前我國金融監理之權責界分與行政委託之情形。



圖十：我國金融監理之權責界分&行政委託（作者自製）

本節將先對權責界分之問題進行探討，於金融管理事務方面，主要係涉及金融政策權限之界分，而關於金融監督事務方面，於個體審慎監理部分，央行與農委會依法亦對於部分金融機構有監督之職權，而交易行為之監督中，經濟部身為公司法之主關機關，亦對公開公司有監督之職權，故以下主要針對金管會與前開機關間之權責界分作討論。另外，由於金管會有所謂之準調查權，則又會涉及與檢調司法間權責如何釐清之問題³²¹，本文除以法律作為權責之界分之標準外，

³²⁰ 本文所稱之行政委託專指委託「非政府機關」行使公權力之情形，而不包含行政程序法§15 II 之情形

³²¹ 雖然檢察機關於體制上係隸屬於法務部，因此若以寬鬆之標準而言，金管會與檢調機關之權責界分亦屬於行政體系中之問題，不過由於法務部僅對於司法行政部分有指揮之權限，且依釋字

並試以監理目的之觀點進行檢討。³²²

第一項、金融政策—與財政部

從分工監理改採一元化監理，則勢必調整原法律上之規定，不過目前仍有部分金融法律尚未隨之修正，例如：銀行法§19、信用合作社法§5、金融機構合併法§3、期貨交易法§4等，其主管機關仍規定為財政部，而致生規範上之衝突，然依新法優於舊法之解釋，原屬於財政部之金融管理與金融監督之事務應以移由金管會負責，所以包含金融政策在內之金融管理事務依法即為金管會之職權，有疑問的是對該項事項有無「獨立行使職權」之適用而已，本文亦已於前節進行討論（請參考第一節第一項），故於此不再贅述。

第二項、一般金融事業與公開公司之監督

對於金融機構之監督屬於個體審慎監理之範圍，而對公開公司之監督則為交易行為之監督部分，而部分金融法規未將主管機關進行修正，致使規範上有所衝突已如前述，於下係對已依新法優於舊法之解釋後仍存在權限不明之部分作討論。

392 認為檢察機關亦屬於司法機關，故與一般行政體系中之權責界分應有所區別

³²² 當然與金管會有權責界分問題之機關與事務不以此所提即者為限，如：金融重建基金、金融消費者保護、稅務檢查等，其中部分本文亦已於第一節約略闡述，其他也許與金融管理或金融監督事務之相關性較低，又限於筆者能力與時間，故不免有所割捨

第一款、公開公司之監督—與經濟部及各目的事業主管機關

於證券市場中，公開公司分別屬於各種不同之產業類別，而金管會固然為金融產業之主管機關，但其他產業亦設有不同之目的事業主管機關，並受其管理監督，例如：觀光事業受交通部管理監督、營造事業受內政部管理等，而公開公司又受金管會之監理故對於公開公司監督之權則界分上，即必須探討金管會、經濟部及目的事業主管機關間之關係。

於事前監督之核准許可方面，公司除必須向經濟部申請設立登記外，特定產業之設立亦應經各目的事業主管機關核准許可，例如：營造業法§4 I、民用航空法§48 I、發展觀光條例§21、§35 I 等³²³，雖公司欲為公開、上櫃、上市等行為時，亦受到金管會之進場管制，但此與經濟部或各目的事業主管機關之事前監督間，並無權限牴觸之處。

在存續監督部分，依公司法§5，經濟部為公司之主管機關，又公司法§21 I：「主管機關得會同目的事業主管機關，隨時派員檢查公司業務及財務狀況，公司負責人不得妨礙、拒絕或規避。」，可能會與金管會之職權有所衝突，不過若依特別法優先於普通法之解釋，可認為證券交易法為公司法之特別法而優先適用。則證券法賦予金管會對公開公司之管理監督事業範圍內，即涉及公開公司之公司治理、資本結構、資訊揭露等事項，就排除經濟部與各目的事業主管機關之管理監督。而固然各目的事業主管機關對其所屬產業之公司有管理監督之職權，但除公司法外，並不涉及前述之公司治理、資本結構、資訊揭露等事項，故金管會與

³²³ 營造業法§4 I：「營造業非經許可，領有登記證書，並加入營造業公會，不得營業。」；民用航空法§48 I：「經營民用航空運輸業者，應申請民航局核轉交通部許可籌設，並應在核定籌設期間內，依法向有關機關辦妥登記、自備航空器及具有依相關法規從事安全營運之能力，並經民航局完成營運規範審查合格後，申請民航局核轉交通部核准，如營業項目包括國際運送業務者，並應先向海關辦理登記，取得證明文件，由民航局發給民用航空運輸業許可證，始得營業。」；發展觀光條例§21：「經營觀光旅館業者，應先向中央主管機關申請核准，並依法辦妥公司登記後，領取觀光旅館業執照，始得營業。」；發展觀光條例§35 I：「經營觀光遊樂業者，應先向主管機關申請核准，並依法辦妥公司登記後，領取觀光遊樂業執照，始得營業。」

經濟部及目的事業主管機關間之權責應可釐清。

不過，於集團企業之監督方面則複雜許多，蓋集團企業可能並非全屬公開公司而受金管會監督，故對於集團企業內部未公開公司之監督，則需要經濟部與各目的事業主管機關之協力。目前金管會、經濟部、證交所及櫃買中心成立集團企業監理專案小組，訂定財務業務風險篩選指標並依集團風險級數作差異化管理³²⁴，金管會並擬建立「集團監理資料庫」以強化對集團企業之監督³²⁵。

第二款、金融機構之外匯業務監理—與央行

由於中央銀行主管貨幣政策與外匯政策，因此對於金融機構之業務涉及外匯事項者，應經央行許可，此於銀行法§4 但、保險法§138IV、信託投資管理規則§10 I、票券金融管理法§21 II 等即有規定。

依國際金融業務條例§2：「國際金融業務之行政主管機關為行政院金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）；業務主管機關為中央銀行。」，至於何種事務屬於行政主管機關負責，以及業務主管機關之權限，國際金融業務條例施行細則§2 規定行政主管機關掌理之事項：「I、本條例第二條所稱國際金融業務之行政主管機關財政部掌理下列事項：一、本條例、本細則及國際金融業務分行管理辦法之擬訂或訂定。二、國際金融業務相關法令之解釋及相關行政命令之發布或頒訂。三、國際金融業務分行設立之特許。四、國際金融業務分行經營業務項目之核准。五、國際金融業務分行之財務、業務及人員之監督、管理。六、國際金融業務分行之金融業務檢查。七、依本條例規定為處罰之處分。II、前項第一款、第三款及第四款事項，應洽商中央銀行為之；第二款事項涉及中央銀行職掌者，

³²⁴ 參照金管會 96 年年報，2008 年 6 月，18 頁

³²⁵ 參照陳美君，力霸案影響 金管會正建立集團監理資料庫，今日新聞網，2007 年 3 月 8 日，<http://www.nownews.com/2007/03/08/91-2063902.htm>，最後檢索日期，2008 年 6 月

亦同。」，至於§3則規定央行之職權：「本條例第二條所稱國際金融業務之業務主管機關中央銀行掌理下列事項：一、國際金融業務分行外幣與新台幣間交易及匯兌業務之核准。二、國際金融業務分行之金融業務檢查。三、國際金融業務分行之業務、財務狀況資料及年度報告書表之審核。四、國際金融業務分行之業務、業績、規模之統計、分析及報告。五、國際金融業務發展之研究事宜。六、與財政部洽商事宜之聯繫及配合。」

觀察上述條文，可知除施行細則§2 II條文明示§2 I (1)(2)(3)(4)之事務應與央行協調外，事實上施行細則§2 I (5)與§3(2)(3)(4)同屬金融檢查之權限，故條例§5 II又規定：「國際金融業務分行有關同一人或同一關係人授信及其他交易限制、主管機關檢查或委託其他適當機構檢查、財務業務狀況之申報內容及方式、經理人資格條件、資金運用及風險管理之管理辦法，由金管會洽商中央銀行定之。」，金管會即依此訂有國際金融業務分行管理辦法，依該管理辦法§3 I：「主管機關得隨時派員，或委託適當機構檢查國際金融業務分行之業務、財務及其他有關事項，或令銀行於限期內據實提報國際金融業務分行財務報告、財產目錄或其他有關資料及報告。」，所以國際金融業務分行之檢查由金管會負責執行，但由於另有「中央銀行檢查金融機構業務要點」，央行仍保有專案檢查權，關於金融檢查之權責界分，本文於下個子題有另行加以闡述。

除外匯業務外，由於金融活動為貨幣之融通應用，當然會影響貨幣供給，所以在存續監理中，相關金融法律，如銀行法§8-1、§27、§33、§36、§42、證交法§22 V、§44 V、§61、票券金融管理法§7³²⁶等，亦要求金管會與央行就一定事項

³²⁶ 銀行法§8-1：「I、定期存款到期前不得提取。但存款人得以之質借，或於七日以前通知銀行中途解約。II、前項質借及中途解約辦法，由主管機關洽商中央銀行定之。」、27：「銀行在國外設立分支機構，應由中央主管機關洽商中央銀行後核准辦理。」、33：「I、銀行對其持有實收資本總額百分之五以上之企業，或本行負責人、職員、或主要股東，或對與本行負責人或辦理授信之職員有利害關係者為擔保授信，應有十足擔保，其條件不得優於其他同類授信對象，如授信達中央主管機關規定金額以上者，並應經三分之二以上董事之出席及出席董事四分之三以上同意。II、前項授信限額、授信總餘額、授信條件及同類授信對象，由中央主管機關。」、36：「I、中央主管機關於必要時，經洽商中央銀行後，得對銀行無擔保之放款或保證，予以適當之限制。II、中央主管機關於必要時，經洽商中央銀行後，得就銀行主要資產與主要負債之比率、主要負債與

之行政命令制訂與核准等管理應進行洽商，即除外匯業務之監督外，法律明訂管理事務應與央行協調。

第三款、金融檢查權—與央行

金管會成立前，金融檢查權分屬多機關負責，當時並訂有「金融業務檢查分工方案」作為釐清權限之依據，監理一元化後，金融檢查之權限也歸屬金管會統合，但央行尚保有專案檢查權，且金管會亦得授權中央存保公司或其他機構辦理專案檢查工作，依中央銀行法§38：「I、本行依本法賦與之職責，辦理全國金融機構業務之檢查。II、前項檢查，得與財政部委託之檢查配合辦理。III、信用合作社及農會信用部之檢查，本行得委託公營金融機構辦理。」，此尚未配合監理一元化而修正，不過央行修正「中央銀行檢查金融機構業務要點」³²⁷，使一般金融業務檢查全移由金融監督管理委員會辦理，目前中央銀行已不再辦理一般金融業務檢查，惟仍可辦理專案檢查。

至於專案檢查之發動要件，該要點第3條則有進一步規定：「I、本行依本法賦予之職責，於必要時，得辦理金融機構業務之查核及各該機構與本法第三章有關業務之專案檢查。II、前項所稱必要時，指下列情況：(一)為瞭解金融機構對本行貨幣、信用、外匯政策及相關業務法規遵循情形時。(二)金融機構發

淨值之比率，規定其標準。凡實際比率未符規定標準之銀行，中央主管機關除依規定處罰外，並得限制其分配盈餘。III、前項所稱主要資產及主要負債，由中央主管機關斟酌各類銀行之業務性質規定之。」、42：「I、銀行各種存款及其他各種負債，應依中央銀行所定比率提準備金。II、前項其他各種負債之範圍，由中央銀行洽商財政部定之。」、證交法§22V：「前項準則有關外匯事項之規定，主管機關於訂定或修正時，應洽商中央銀行同意。」、44V：「前項規則有關外匯業務經營之規定，主管機關於訂定或修正時，應洽商中央銀行意見。」、61：「有價證券買賣融資融券之額度、期限及融資比率、融券保證金成數，由主管機關商經中央銀行同意後定之；有價證券得為融資融券標準，由主管機關定之。」、票券金融管理法§7：「I、經營短期票券集中保管、結算、清算之機構，應經主管機關許可。但涉及大額資金移轉帳務清算之業務，並應經中央銀行許可。II、前項申請許可之條件與程序、廢止許可之條件、業務、財務與人員之管理及其他應遵行事項之辦法，由主管機關會商中央銀行定之。」

³²⁷ 中央銀行台央檢肆字第 0930033278 號函

生重大事件，可能影響金融體系穩定或支付清算系統安全與效率時。(三) 本行主管之金融市場出現異常交易時。(四) 金融機構向本行申請資金融通時。(五) 依本行報表稽核分析結果或對金融機構缺失導正過程，有必要進一步瞭解或覆查時。(六) 行政院金融監督管理委員會就特定事項洽請本行辦理時。(七) 其他經本行認定有必要時。」，然似乎仍與檢查局之職務有所重疊，蓋除第 1 款與第 4 款外，檢查局於有其他款之情形，亦表示金融事業之風險程度較高，則亦可能為進一步之檢查，則將造成重複檢查之狀況，不僅浪費監理資源，且對事業產生不必要之妨礙。

為減少權限爭議對監理效能之妨礙，組織法§3 又規定：「本會辦理金融監督、管理及檢查業務，有涉及中央銀行或其他部會業務事項，其作業規定，由本會定之。」金管會依此訂立「行政院金融監督管理委員會涉及中央銀行或其他部會業務事項作業要點」（下稱作業要點），設置金融監理聯繫小組，其成員由本會主任委員、副主任委員二人、中央銀行副總裁一人、中央銀行檢查處處長、存保公司董事長、銀行局局長、證券期貨局局長、保險局局長及檢查局局長組成，定期或隨時（必要時）集會，會議議題如涉及小組所屬機關（構）以外部會之權責，應通知有關部會派員出席。

該小組處理事項包含：（一）涉及跨機關（構）職掌之重大金融制度及政策之協商。（二）金融機構經營危機、影響金融體系穩定重大事件之處理及緊急資金融通之協調。（三）金融市場清算及金融支付系統變革之協調。（四）各機關（構）資訊交流及共享之協商。（五）其他涉及金融監督、管理及檢查事項之聯繫事項。以責任明確、透明化、避免重覆、資訊充分交流為原則處理合作聯繫事項。

第三項、農業金融之監理—與農委會農業金融局

憲法§150：「國家應普設平民金融機構，以救濟失業。」，我國因而普設包括農會、漁會在內之地方性金融機構，扶助傳統產業之發展，創造了所謂的經濟奇蹟，使我國邁入工商業社會。固然於過去以農業為基礎之經濟環境下，金融產業與各項產業之發展多有賴政府推動，則基層金融機構之營運受政治力主導或許有其需求。但政經環境已變遷，而這些基層金融機構，其資本額原本就較低，而經營又較欠缺金融專業性，若仍漠視監理機制之建立，將有使其淪為政治工具而損及整體金融秩序之虞，90年代末期之金融風暴，多數即發生在地方性金融機構身上。由表三可以清楚顯示基層金融機構之逾放比超出一般銀行業平均值甚多，則其資本結構所隱存之風險性即誠值疑慮。³²⁸

金融機構逾放比率						單位：%
民國 年(月)底	總體逾放 比率	本國銀行(含信 託投資公司)	本國銀行	外國銀行 在台分行	信用合作社	農漁會信用部
	Total	Domestic Banks (include Trust and Investment Companies)	Domestic Banks	Local Branches of Foreign Banks	Credit Cooperatives	Credit Departments of Farmers' and Fishermen's Associations
85年	4.15	3.74	3.70	1.00	6.13	8.24
86年	4.18	3.74	3.71	1.07	6.19	10.68
87年	4.93	4.41	4.37	1.65	7.55	13.10
88年	5.67	4.96	4.88	3.20	10.54	16.03
89年	6.20	5.47	5.34	3.22	12.45	17.90

³²⁸ 關於基層金融機構經營之研究，可參閱廖坤榮，台灣基層金融經營管理弊端與改革探討，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，2004年11月

90年	8.16	7.70	7.48	3.53	11.66	19.33
91年	6.84	6.39	6.12	2.36	10.34	18.62
92年	5.00	4.57	4.33	1.51	6.91	17.57
93年	3.28	2.95	2.78	1.03	3.17	14.46
94年	2.19	—	2.24	0.75	2.09	10.92
95年	2.08	—	2.13	0.69	1.55	8.13
96年	1.79	—	1.84	0.74	1.29	6.25
97年						
1月	1.78	—	1.83	0.70	1.41	6.19
2月	1.75	—	1.79	0.71	1.51	6.14
3月	1.69	—	1.69	1.87	1.51	6.03
4月	1.66	—	1.65	1.82	1.49	5.94
5月	1.64	—	1.61	2.31	1.44	5.87

資料來源：1. 84.12~88.9 係金融機構業務統計輯要表，88.12(含)以後係銀行

Web 申報營運資料明細檔。

2. 89年後農漁會信用部資料係農業金融局提供。

說明：1. 除農漁會信用部及信託投資公司外，其他金融機構均自94年7月起採取與國際相同之廣義逾放標準。

2. 94年起，總體逾放比率不含信託投資公司及農漁會信用部。

表三：金融機構逾放比統計³²⁹

有鑑於美國、日本、德國、韓國等國家均建構有完整之農業金融體系，且設有中央級農業金融機構，農業金融系統間之機構得以發揮互助合作之作用³³⁰，加上為整頓農業金融，並兼顧存款人權益與農、漁村經濟發展。因而訂立農業金融法（下稱農金法），以建構農業金融體系，又加上農業法、漁業法之規範，使農業金融機構之設立、經營、管理等，適用不同於一般金融機構之標準。

農業金融之主管機關與監理機關則為農委會，並設置農業金融局掌理監理職務，監理之依據規定於農金法§7：「I、農業金融機構之監理業務，中央主管機

³²⁹ 金管會金融統計指標，http://www.fscey.gov.tw/news_detail2.aspx?icuitem=87237，最後檢索日期，2008年6月

³³⁰ 參照李禮仲，農業金融法，收錄於王文字主編，金融法，元照出版，2007年9月，435頁

關應委託金融監理機關或金融檢查機構辦理。II、中央主管機關得隨時派員檢查全國農業金庫、信用部或其他關係人之業務、財務及其他有關事項，或令該金庫、信用部或其他關係人於限期內據實提報財務報告、財產目錄或其他有關資料及報告。III、中央主管機關於必要時，得委託專門職業及技術人員，就前項所定應行檢查事項、報表或資料予以查核，並向中央主管機關據實提出報告；其費用，由該金庫或信用部負擔。」，故目前實務上，農委會即依本條第一項將相關監督事務委託金管會辦理，至於金融管理事務則仍由農委會負責，如：農委會依據農金法§3 II 訂定全國農業金庫設立許可辦法、依§28 I 訂定農會漁會信用部業務管理辦法、依§28 II 訂定農會漁會信用部內部控制及稽核制度實施辦法、按§31 III 訂定農會漁會信用部經營業務項目及範圍調整辦法等。

本文認為農金法之目的既係將農業金融切割，作為金融監理一元化之例外規定，然由農金法§7 I 觀之，監理業務「應」委託金管會執行，用迂迴之方式使監理回歸一元化，更加凸顯立法上之矛盾，此種作法可謂畫蛇添足，蓋即使經由委託之方式，使金管會實質上負責農業金融機構之監理工作，但作為主管機關之農委會與地方政府並無金融方面之專業能力，但依訴願法§7 係向原委託機關或其直接上級機關提起訴願，則於農委會與地方政府行使金融監督事務無獨立保障下，行政院對其進行合目的性與合法性審查更是光明正大，將使農業金融之監督有形成乏監督之疑慮。

對於農業金融之立法，有認為農漁民為弱勢族群，與中小企業相當，很難由銀行借貸取得資金，亦即農漁民的金融服務未能獲得滿足。此外，隨著近十年來產業結構的調整，農業產值日益減少，平均每位農民所得持續下降；再加上加入WTO 之後，農民生活更加困頓，農業發展大受影響，農村經濟更見凋弊。因此如何強化農業金融體系乃為當務之急，亦為金融改革成功的基本要件之一。應制定規範農業金融體系及強化農業金融發展之法規，俾穩定農業經濟，避免造成社

會不安³³¹。

有認為基於農委會瞭解農業金融之理由而予以監理職權，則中小企業銀行、工業銀行、輸出入銀行豈非也應歸由經濟部負責監理，實與監理一元化相互矛盾，而農漁會信用部體質已較一般金融機構差，農金法又放寬其經營項目，更加提高經營風險，且農金局於監理運作上如何維持獨立專業之判斷，實值懷疑，又另行配置監理人員，亦減損監理之效率，若維持目前委託金管會執行監理業務，則益加凸顯將農業金融之監理權限劃歸農委會之不當³³²。

本文以為目前農村仍有廣大之人口，為平衡城鄉差距，地方性之金融機構確有存在之必要，基於現實背景之考量，即目前農漁會信用部之逾放比、資本結構、內部控制等普遍離監理標準有相當大之差距，若斷然整理清算這些農漁會，對金融穩定恐怕造成過大之衝擊，加上農漁會於各種選舉中與地方政治勢力存在錯綜複雜之關係，所以欲對其大刀闊斧地整頓，也許不是最佳之選擇，也不太可能被接受。

因此可考量採行折衷之作法，一方面仍保存農漁會之存立，並對於農漁會信用部可予以較寬鬆之監理標準，例如：設立之資本額、提列公積比例、資本適足率等方面之要求即不若一般金融機構嚴格，但相對上，為平衡其較高之營業風險性，且其既以促進農漁村發展為目的，則其營業範圍自應受到更嚴格之限制，即營業處所、授信對象、金融服務項目等皆應限縮，存保費率亦得為合理之差別定價³³³。

³³¹ 參照許振明、林樹明、邱靜玉，當前金融改革問題之探討：金融結構互補性之分析，國家政策論壇季刊，2005年4月

³³² 參照李紀珠、邱靜玉，當前農漁會信用部改革之評析，國政分析，財金（析）092-001號，2003年2月，<http://www.npf.org.tw/particle-3470-3.html>，最後檢索日期，2008年6月；游美月，我國金融監理一元化制度之研究，國立台灣大學財務金融學研究所碩士論文，2005年1月，80-81頁；鄭少珏，金融監理一元化與存款保險制度之功能定位，輔仁大學法律學研究所碩士論文，2004年，101-105頁

³³³ 實際上，政府亦嘗對信用部提出「分級管理」政策，即針對不同類型（例如：都市型與鄉村型）、不同特性等，採取不同之管理模式，另對經營績效不佳之農會採取限制業務措施，然而卻因十萬農民遊行、抗議而作罷。

所以訂立多元之監理標準尚非不可接受，然而並不意味監理職權即須切割，即監理一元化與多元監理標準並無抵觸之處，舉簡單的例子來說明：公司法對於有限公司之經營，法規介入之程度就低於股份有限公司，又公開公司於資本額、資訊揭露、股權移轉等尚須受證券交易法更加嚴格之拘束，至於金融事業則優先適用銀行法、證交法、保險法與相關法規命令之特別規定，而企業併購法、金融控股公司法等皆係為提供對於金融集團之監理密度。此乃按不同情狀適用不同監理標準之作法，不生違背平等原則之問題。

實際上，銀行、證券、保險等各種金融事業或不同之金融業務活動本即適用不同之標準³³⁴，且誠如上述，無法期待農委會監理時能保持獨立性，所以農業金融監理應回歸金管會，有必要時再依行政程序法§15Ⅱ委託農委會行使特定之事務。



第四項、準調查權—與檢察機關

對於金融犯罪行為，不能於發現有犯罪嫌疑才開始進行事後蒐證，而必須要有一長期的、有效的事前、事中監督，且能蒐集留存犯罪證據之機制，方能對於此種犯罪手法予以有效監控並追訴，所以基於財經犯罪的特性，而有採行特殊之刑事偵查方法與設立事前監督機制之必要性³³⁵。

雖有使金融監督者同時掌理相關犯罪偵查權限之立法例，但此為我國所不採，本文亦認為此有使監督者將重心移往事後監督之虞，但如上所述，事後偵審追訴仍須與事前監督相互配合，由於法院執掌審判工作並無疑義，故對於金融犯罪防制之事前監督與事後監督之界分重點即為金管會與檢察機關間角色地位應

³³⁴ 有將監理一元與法規一元視為一體，但本文認為二者係屬不同層面之問題

³³⁵ 參照陳志龍，前揭註 43，143-144 頁

如何釐清之問題。

組織法§5IV雖賦予金管會所謂之準調查權³³⁶，然而執行程序上，須報請檢察官許可後，方能向法院聲請核發搜索票，且檢察官仍得主動進行搜索等偵查行為³³⁷，即本條項之規定並未變更檢察官作為偵查主體之地位，且刑事訴訟法§247：「關於偵查事項，檢察官得請該管機關為必要之報告。」，故監督機關僅係居於輔助偵查之地位，又輔助偵查僅屬監督機關之次要性或附隨性職務，因為監督之作用為「預防金融弊端之發生」與「即時發現金融不法情事」，而非事後責任之追訴，因而即使將準調查權與金融監督事務分由不同機關負責，則行使準調查權之機關事實上屬於特殊警察機關或調查機關，仍受檢察官指揮監督。

然而金管會似乎將準調查權視為其核心事務之一，因而曾發生金管會自居檢察機關之情形，即於勁永禿鷹案中，檢查局長李進誠於有犯罪嫌疑而檢方開始偵查後，或許檢察官之出身，使其仍以司法人員之心態而積極主動進行偵查工作，此外，於金管會認為部分檢調人員有犯罪嫌疑時，金管會並非為告發之舉動，而係成立「獵鷹專案」，欲自行針對檢調人員進行調查³³⁸，此顯然已非金融監督事務之範圍，故對金管會與檢察機關間之權責仍有進一步說明之必要。

金管會與檢察機關間之權責如何界分應係於「偵查程序開啟」後之問題，蓋於知有犯罪嫌者前³³⁹，檢察機關並無金融監督事務方面之權限，但偵查開始後並非意謂對相關之金融機構或公開公司之日常性監督即停擺，而檢察機關於犯罪偵查時亦會對相關之金融機構、公開公司、金融市場參與者進行蒐證調查等行為。

理論上，金融監督事務之權限與執行程序規定於各金融實體法規，而偵查行

³³⁶ 由於欠缺相關之行為法或作用法，故有質疑該條項之調查對象無法及於關係人、交易相對人、投資人等，則依現行法，金管會恐仍未具有實質之行政調查權，請參考本章第一節第三項第二款

³³⁷ 然有認為本條項之規定有架空檢察官偵查主體地位之虞，參照吳元曜，前揭註 224，134 頁

³³⁸ 參照陳中興，獵鷹打舌戰 金、檢扯破臉，自由電子報，2005 年 7 月 3 日，

<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/jul/3/today-so6.htm>，最後檢索日期，2008 年 6 月

³³⁹ 刑事訴訟法§228 I：「檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查。」

為則依刑事訴訟法之規定，而金管會執行屬於偵查性質之準調查權係基於檢察機關之指示，故金管會與檢察機關間權責並無重疊之處，而實際上大部分金融監督事務，如：許可、監視、糾正、裁罰等權限，確實與偵查行為無區分上之困難，然組織法§5Ⅲ：「被檢查者提供資料時，檢查者應掣給收據，除涉有金融犯罪嫌疑者外，應於資料提送完全之日起，十個工作日內發還之。」，則似可藉由金融檢查而取得證據資料，因而產生類似於搜索扣押之作用，若金管會濫用此權限，則確有侵害偵查權之可能性，且有抵觸刑事訴訟上對搜索扣押採行令狀原則之虞，因而對人民之權利形成不法侵害。

關於金融檢查與搜索扣押間之判別，首先，二者之目的並不相同，金融檢查係監督者為知悉金融機構或公開公司之營運狀況，以正確評估其風險程度而達到維持金融穩定之監理目的，即金融檢查並非以搜索犯罪證據為出發，再者，若依取得之資料，發現涉有犯罪嫌疑時，應依刑事訴訟法§241：「公務員因執行職務知有犯罪嫌疑者，應為告發。」，則此時檢察官應開啟偵查程序，並應由檢察官依刑事訴訟法之規定主導相關之偵查行為，所以組織法§5Ⅳ之意義在於由金管會以專業之角度向檢察官提出說明，於檢察官許可並聲請法院核發搜索票後，由金管會人員參與執行更容易取得有效之證據資料。

總之，金管會之職權在於金融監督事務，藉由監督而發揮「防弊」與「發現犯罪」之作用，而於發現有犯罪嫌疑時，即應向檢察官告發，而於偵查程序中，金管會僅係居於輔助之角色，且此亦非金管會之主要職責。

第三節、行政委託—以會計師與證券交易所為例

在行政機關人力或資源有限之情形下，善用行政委託有助於行政效率的提

升，不過公權力不應任由政府機關隨意授受，因此應有法規依據方得授與私人行使公權力，否則難以追究政治責任與法律責任而有違反責任政治之原則，關於行政委託之方式，除法律直接授權委託外，係行政機關於法規授權下，以行政處分或行政契約之方式為之，行政程序法§16 I 即規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」。

金融監理機關人力有限³⁴⁰，為使監理工作順利執行，亦有委託行使公權力之必要性，於存款保險條例、證券交易法、證券商同業公會業務管理規則、期貨交易法、證券投資信託暨顧問商業同業公會管理規則、金融交易監視管理辦法等皆有委託行使監理權限之規範，所以中央存保公司、證券交易所、期貨交易所、證券商同業公會、證券投資信託暨顧問商業同業公會等機構或其他專業人士皆得受金管會委託而行使監理工作。

由於不論是對金融機構或公開公司之監督，財務表冊之審計是最簡單而有效瞭解其營運狀況並評估其風險之方式，且金融機構與公開公司之財報皆須經會計師查核簽證，實能發揮相當程度之監督效果，但此是否屬於委託行使公權力，於我國現行法可能有所疑義，且委託專門職業技術人員為金融檢查事務時，多亦以會計師作為委託之對象，故選擇以會計師作為金融監督事務行政委託之說明對象。

另外，證券交易市場中居於最主要地位者莫過於有價證券集中交易市場，而鑑於我國之證券交易所一直以來就是僅此一家，而對集中交易市場之監理，實務上長久以來皆由台灣證券交易所股份有限公司執行，但對於監理之執行狀況，監理機關似乎無法充分掌握，導致受託之地位凌駕於委託者之上的疑慮，而證券集中交易市場之健全程度可說是與直接金融之發展最具直接相關性，其監督範圍不僅於證券商等金融機構，尚涵蓋非金融事業之公開公司，所以本文選擇證券交易

³⁴⁰ 依金管會之人力配置說明：本會編制員額總數為 146 人，所屬各局編制員額總數為 910 人，合計為 1056 人，截至 96 年底止，本會現有職員員額為 89 人，所屬各局為 742 人，合計 831 人。金管會 96 年年報，2008 年 6 月，13 頁

所而探究行政委託之問題。

本文之重點僅在探討於行政委託下，委託行使公權力之法律依據是否明確，以及相關之法律是否使金管會對執行者保有充分監督之權限，而避免發生本人-代理人之問題，蓋此與權責明確有高度關連，而直接影響監理之有效性與效率。

第一項、專門職業或技術人員—以會計師為例

第一款、行政委託之法律依據

前已提及行政委託之方式分為法律直接授權與行政機關依法以法律行為授權，其中以行政處分授予公權力時，基於行政處分具單方性之性質，受託者自應受委託者之指揮監督，至於以行政契約方式時，依行政程序法§149，準用民法§535，委任人對受任人有指示權，加上行政處分與行政契約之委託，主要係對於個案，因此委託之範圍與權責也較為具體，所以易發生權責爭議者主要應在於法律委託之情形。

屬於以行政處分或行政契約方式委託者，法規依據如：銀行法§45³⁴¹、證交法§38-1³⁴²、財政部委託會計師查核金融機構辦法等，故委託之事務，依處分或契約之內容，可能為委託行使公權力或作為監理機關之行政輔助人之情形，不過

³⁴¹ 「I、中央主管機關得隨時派員，或委託適當機關，或令地方主管機關派員，檢查銀行或其他關係人之業務、財務及其他有關事項，或令銀行或其他關係人於限期內據實提報財務報告、財產目錄或其他有關資料及報告。II、中央主管機關於必要時，得指定專門職業及技術人員，就前項規定應行檢查事項、報表或資料予以查核，並向中央主管機關據實提出報告，其費用由銀行負擔。」

³⁴² 「主管機關認為必要時，得隨時指定會計師、律師、工程師或其他專門職業或技術人員，檢查發行人、證券承銷商或其他關係人之財務、業務狀況及有關書表、帳冊，並向主管機關提出報告或表示意見，其費用由被檢查人負擔」

不論如何，此時受任人皆能意識到其執行之事務屬於公權力之作用，所以使其負公法上之義務，且若有怠忽職守，甚或蓄意失職之情形，追究其行政與刑事責任，即較無爭議性。

至於法律是否有直接委託會計師進行監督職務，固然於銀行法§49Ⅲ、證交法§35、§36、保險法§148-1、金融控股公司法§47Ⅲ、票券金融法§35Ⅲ、期貨交易法§97、證券投資信託及顧問法§99、§100等條文中使用「應經會計師查核簽證」或類似字句，然則會計師進行查核簽證是否為行使公權力之行為，抑或僅為一種商業服務行為？規定似乎有欠明確。

首先，會計師對公司財報進行簽證係基於私法上之委任契約³⁴³，且會計師並無公權力對公司進行監督，蓋會計師無強制要求受查核者提供相關資料之權力，更別說對受查核者之行為加以糾正、裁罰，故本文認為前述法律規定會計師之日常性查核簽證行為並未賦予會計師行使金融監督事務之職權，僅係法律對金融機構與公開公司之監督規範，然為確保會計師能客觀公正地對財報之可靠性表達意見，法規對會計師之查核簽證訂有各項標準，且由金管會負責執行此監督之職務（請參考第一節第三項第一款）。

第二款、對會計師之監督（行政委託時）

以行政處分或行政契約委託會計師進行金融檢查事務，受託會計師應向金管會提出報告或表示意見，且金管會得於行政處分或行政契約中另為限制之規定，至於會計師對於金融機構與公開公司之財報為查核簽證，本文認為非屬於行政委託之情形，且會計師本身從事各項業務即受金管會之管理與監督，所以似無發生

³⁴³ 此委託之法律關係是存在於會計師事務所與公司間，會計師並非董事會或經理人之委託人，而係受公司全體股東委託執行財報簽證工作

受託人不受委託人掌控之疑慮。

第二項、證券交易所

第一款、行政委託之法律依據

關於證交所執行金融監理任務，可分為對上市公司之監理與對證券商之監理作說明。



第一目、對上市公司監理之法律依據

證交所為股份有限公司，委託其行使監理可能引發球員兼裁判之疑慮？由於法律限制證交所不得上市，委託其對集中交易市場與上市公司進行監理，尚不至於發生利益衝突之問題³⁴⁴。

不同於對會計師以法律行為之方式委託，證交所對於上市公司之管理與監督事務主要係受法規直接委託，就金融管理事務部分之行政委託，例如：證交法§30Ⅲ授權證交所擬訂申請上市公司之公開說明書應載事項之準則³⁴⁵、§140授權證交所訂定上市審查準則及上市契約準則³⁴⁶、證交所依§138訂定「臺灣證券

³⁴⁴ 目前證交所推動將證券交易所、期貨交易所、櫃檯買賣中心、集中結算保管公司整合為「台灣交易所控股公司」並上市之立法，即必須對如何行使監理事務重為安排設計，以消除利益衝突之疑慮，參照吳榮義，從全球化趨勢談資本市場新風貌，財團法人台灣法制記政策研究基金會出版，2008年1月，37頁

³⁴⁵ 證交所依本條項制訂「臺灣證券交易所股份有限公司初次申請有價證券上市用之公開說明書應行記載事項準則」

³⁴⁶ 證交所依本條制訂「臺灣證券交易所股份有限公司有價證券上市審查準則」、「臺灣證券交易

交易所股份有限公司營業細則」(下稱營業細則)、證券交易所管理規則(下稱管理規則) §22 I 要求證交所建立監視制度,證交所並因而制定「臺灣證券交易所股份有限公司實施股市監視制度辦法」等,此即法規授權證交所制定一般性規範之依據,但其中營業細則屬於證交所之內部作業規範,並不具法規命令之性質,則並無對外拘束第三人之效力^{347 348},又以管理規則委託行使公權力之作法,似亦不盡符合行政委託之法制規範³⁴⁹。

另外,於金融監督事務方面,公開公司上市係向證交所申請,並由證交所依上市契約準則與符合上市資格之申請公司訂立有價證券上市契約,且依管理規則 §22,證交所負有執行集中交易市場監視事務之職權,且得向券商或上市公司查閱資料,即亦委託證交所執行部分檢查事務³⁵⁰,而公司自願依上市契約終止有價證券之上市,發行人亦須向證交所申請。

由於公司之有價證券欲於交易所上市,必須有交易所訂立有價證券上市契約,而上市契約並以概括條款之方式,將證券相關法令及證券交易所章則暨公告事項規定均納入成為契約之一部分³⁵¹。

營業細則對於違反契約者,有變更交易方法、違約金、停止買賣、終止上市

所股份有限公司外國債券上市審查準則」、「臺灣證券交易所股份有限公司金融控股公司申請股票上市審查準則」、「臺灣證券交易所股份有限公司投資控股公司申請股票上市審查準則」、「臺灣證券交易所股份有限公司認購(售)權證上市審查準則」、「臺灣證券交易所股份有限公司有價證券上市契約準則」、「臺灣證券交易所股份有限公司外國債券上市契約準則」、「臺灣證券交易所股份有限公司外國股票上市契約準則」、「臺灣證券交易所股份有限公司受益憑證上市契約準則」、「臺灣證券交易所股份有限公司受益證券或資產基礎證券上市契約準則」、「臺灣證券交易所股份有限公司臺灣存託憑證上市契約準則」、「臺灣證券交易所股份有限公司認購(售)權證上市契約準則」

³⁴⁷ 參照賴英照,證券交易所規範權限之檢討,月旦法學雜誌,第63期,2000年8月,52頁

³⁴⁸ 然而對於證交所營業細則之性質,司法實務上之見解分歧,參照賴英照,前揭註240,254-258頁

³⁴⁹ 參照賴英照,前揭註347,53-54頁

³⁵⁰ §22:「I、證券交易所對集中交易市場,應建立監視制度,擬具辦法申報本會核備,並確實執行。II、證券交易所為前項市場之監視,必要時得向其會員或證券經紀商、證券自營商、上市公司查詢及調閱有關資料或通知提出說明,其會員或證券經紀商,證券自營商、上市公司,不得拒絕。」

³⁵¹ 除前已提及之準則、營業細則皆因而成為契約條款之內容外,證交所尚制定如:臺灣證券交易所股份有限公司對上市公司內部控制制度查核作業程序、臺灣證券交易所股份有限公司對上市公司重大訊息之查證暨公開處理程序、臺灣證券交易所股份有限公司對上市公司重大訊息說明記者會作業程序等規定

等處置措施之規定，又依證交法§144：「證券交易所得依法令或上市契約之規定，報經主管機關核准，終止有價證券上市。」與§147：「證券交易所依法令或上市契約之規定，或為保護公眾之利益，就上市有價證券停止或回復其買賣時，應申報主管機關核准。」，實質上係利用上市契約而達到對上市公司監督之作用，然而此涉及對上市公司權利之侵害，可能有違反法律保留原則與一事不二罰原則之虞³⁵² ³⁵³，且若欲以私法自治為理由將證交所對上市公司之約束合法化亦有疑義，蓋對於契約之內容，申請上市之公司並無置喙之餘地³⁵⁴。

第二目、對證券商監理之法律依據

與對上市公司之監理相仿，證交所亦訂立一般性之規範來管制證券商，如：證交法§158 授權證交所訂定受託契約準則³⁵⁵，管理規則§23IV 授權證交所對券商進行專業檢查之處理程序及辦法³⁵⁶等，由於證券商本身即為金融機構，證交法§44 至§88 即規定有各項對證券商監督之法律依據，然而此屬於金管會之職權，而金管會係以管理規則§23³⁵⁷ 授權證交所執行對證券商之監督事務，此種以管理規則授權之作法，有違反行政委託法制之虞已如前述。

³⁵² 參照賴英照，前揭註 347，55 頁；張宏銘，台灣證券交易所監理行為之探討，國立台北大學法律學研究所碩士論文，民國 97 年 1 月，76-84 頁

³⁵³ 亦有指出目前委託證交所行使公權力之法源依據即為證交法§133、§110、§138 等規定，參照林金榮，最高法院九十年度裁字第七九六號裁定評釋—證交所於證券集中市場管理行為之研究，台灣本土法學雜誌，第 35 期，2002 年 6 月，9-10 頁

³⁵⁴ 參照賴英照，前揭註 240，259 頁

³⁵⁵ 證交所依本條制訂「臺灣證券交易所股份有限公司證券經紀商受託契約準則」

³⁵⁶ 證交所依本條制訂「臺灣證券交易所股份有限公司證券商專案檢查與輔導辦法」、「臺灣證券交易所股份有限公司查核證券商作業辦法」、「臺灣證券交易所股份有限公司證券商違背交割義務專案檢查與處理辦法」

³⁵⁷ §23：「 I、證券交易所應注意查察其會員或證券經紀商、證券自營商之財務業務及內部稽核作業情形；發現有違反法令或不當情事者，應即為適當處置，並通知本會。 II、證券交易所為前項之查察時，發現其會員或證券經紀商、證券自營商有經營不善，發生虧損信用難以維持，或遇有突發事件，或內部稽核作業有重大缺失者，應即為專案檢查，並予輔導。 III、會員或證券經紀商、證券自營商不能履行交付義務時，證券交易所應即為專案檢查，並督導代辦證券商接辦其交割事務。 IV、前二項處理程序及辦法，由證券交易所會同證券商同業公會擬定，申報本會核備。」

此外，依證交法§129，證券商欲於集中交易市場從事相關業務，必須與證交所簽訂「臺灣證券交易所股份有限公司供給使用有價證券集中交易市場契約」，而一如上市公司簽訂有價證券上市契約，證交所亦藉此將章程、營業細則與證交所制定之各項準則、辦法等納入契約條款中，進而對證券商為各種管制措施，並按證交法§133對證券商為各項處置³⁵⁸，同樣面臨違反法律保留原則與一事不二罰原則之質疑³⁵⁹。

不過，由於目前券商得持有證交所之股份並受選任為董事或監察人，使我國公司制之證交所亦含有會員制之色彩，且依證交法§138Ⅱ，營業細則中有關證券商利益事項，應先徵詢證券商同業公會之意見，則若將前述章程、營業細則與其他各項準則或辦法視為自律機制，似可避免違反法律保留之問題，而主管機關亦有意朝使證交所轉化為證券業者自律機構之方向變革³⁶⁰，但依現行法，證交所制定各項規範並無庸獲得證券商之同意，尚不能以自律機制作為證交所進行監督事務之正當化事由³⁶¹。



第二款、對證交所之監督（行政委託時）

首先，依組織法§2Ⅲ(2)，證交所本身即為金融事業而受金管會監督，依證交法§93與§95，授權主管機關制定證交所之設置標準，證交所之設立並應經主管機關特許或許可，又§14規定證交所應定期按金管會發佈之準則編制財務報告

³⁵⁸ 證交法§133：「公司制證券交易所應於契約內訂明對使用其有價證券集中交易市場之證券自營商或證券經紀商有第一百十條各款規定之情事時，應繳納違約金或停止或限制其買賣或終止契約。」、§110：「Ⅰ、會員制證券交易所對會員有左列行為之一者，應課以違約金並得警告或停止或限制其於有價證券集中交易市場為買賣或予以除名：一、違反法令或本於法令之行政處分者。二、違反證券交易所章程、業務規則、受託契約準則或其他章則者。三、交易行為違背誠實信用，足致他人受損害者。Ⅱ、前項規定，應於章程中訂定之。」

³⁵⁹ 參照張宏銘，前揭註 352，158-162 頁

³⁶⁰ 參照林國全，證券市場自律機構功能之檢討，收錄於氏著，證券交易法研究，國立政治大學法學叢書（48），元照出版，2000年9月，327-328頁

³⁶¹ 參照賴英照，前揭註 347，60 頁

並送交金管會，而依§162 準用§64³⁶²，金管會得對證交所進行金融檢查，§161、§163、§178 等亦有對證交所加以糾正、裁罰之依據，另證券交易所管理規則§18-47 並有對證交所管理與監督之規定，所以金管會對證交所具有完整之監督權限³⁶³。

前述係關於對證交所本身之監督，至於對委託之行政事務，金管會亦應有監督之權限，否則將造成本人-代理人問題，即作為監督主管機關之金管會應對於證交所執行監督工作之情況能加以掌控。

雖證交所得制訂相關之準則或辦法，然皆應經金管會核定，又關於監督事務方面，證交法§36 規定上市公司之申報資訊義務，申報之對象為金管會，而另以抄本送證交所，且證交所對上市申請、上市有價證券之停止或回復其買賣、終止上市等處理，皆應經金管會核准。另依§148，主管機關對於違反法令之上市公司，亦有主動命令證交所停止有價證券買賣或終止上市³⁶⁴。而依管理規則§23，證交所對證券商為處置時並應通知金管會，且證交所對上市公司與證券商所為之處分，解釋上應認為係行使公權力，受處分人得向金管會提起訴願，而金管會得就適法性與合目的性加以審查，顯示證交所執行證券監理職務應受金管會之指揮監督。

此外，為避免行政委託而發生跛腳現象，因此依管理規則§23-1：「I、證券交易所應於營業處所備置所有有關有價證券上市、交易、監視、結算交割及證券商財務業務查核之憑證、單據、帳簿、表冊、紀錄、契約及相關審查及證明文件，供本會調閱查核。II、前項憑證、單據、帳簿、表冊、紀錄、契約及相關審查及證明文件之保存年限，除商業會計法及相關法令已有規定者外，證券交易所應訂

³⁶² 證交法§162：「主管機關對於證券交易所之檢查及命令提出資料，準用第六十四條之規定。」、§64：「主管機關為保護公益或投資人利益，得隨時命令證券商提出財務或業務之報告資料，或檢查其營業、財產、帳簿、書類或其他有關物件；如發現有違反法令之重大嫌疑者，並得封存或調取其有關證件。」

³⁶³ 不過依證交法§161，關於解散證交所、停止或禁止證交所全部或一部業務之處分，應先報經行政院核准

³⁶⁴ 證交法§148：「於證券交易所上市有價證券之公司，有違反本法或依本法發布之命令時，主管機關為保護公益或投資人利益，得命令該證券交易所停止該有價證券之買賣或終止上市。」

定保存期限，並申報本會備查。」，使監理機關得以隨時掌握證券市場之相關訊息。

又證交法§164 規定：「主管機關得於各該證券交易所派駐監理人員，其監理辦法，由主管機關以命令定之。」，則監理機關能實地對證交所執行受託職務加以監督，且訂有財政部證券管理委員會派駐證券交易所監理人員監理辦法（此為民國 77 年 7 月 7 日訂立，目前權限應改由於金管會掌理），其中§3：「證管會派駐各證券交易所監理人員（以下簡稱監理人員）依證券交易法第一百六十二條之規定執行左列事項：一、關於證券交易所營業簿據文件之檢查。二、關於證券交易所營業行為之監督及糾正。三、關於證券交易所之財產及其他有關物件之檢查。四、關於證券交易所市場動態之調查。五、其他有關證券交易之監督檢查事項。」、§4：「監理人員執行前條檢查時，發現證券交易所所有不實之記載或有其他違反法令之行為者，應即報告證管會核辦，必要時得依法為緊急之處理。」、§5：「證券交易所負責人及有關業務人員對於監理人員執行監理任務所為之檢查、監督或調查，應負提供資料，答覆詢問之義務。」

大體而言，目前金管會委託證交所行使證券監理之相關職權，對於受託者有相關之監督規範，此部分之法規尚稱妥當，則目前證期局取得證券市場資訊有所窒礙，以致難以掌握監理運作之跛腳現象，部分原因可能係以契約取代一般行政委託之方式，以致權責不盡明確，另一部份則恐係因證交所不遵相關法規或監理機關未確實依法監督證交所所致，此類不依法行政之問題並非單就金融法制規定方面得以解決。

第七章、結論

第一節、金融體系發展前期之金融監理

由於金融之作用即在於對資源之配置，故金融體制之健全關係到各項產業與整體經濟之發展，而維護金融穩定之各種主要制度之一即為金融監理，又金融監理係以國家作用力對經濟領域進行管制干預之舉措，基於金融穩定具有公共財之特質，加上現代金融活動具有相當顯著之外部效果，故已再難期待藉由市場無形之手而發揮自我調整之作用，則政府介入金融事務確有其必要性，即金融監理制度對金融穩定之維持可說是不可或缺之制度。

不過於各國金融產業之初步發展階段，金融活動與其他商業並無顯著之差異，且金融市場之發展萌芽仰賴政府之扶助，自然不可能強調金融監理事務之獨立性，蓋於此階段，政府介入以建立現代金融市場並促進期發展所生之利益，或許大於金融監理事務未獨立化之潛在弊害。而既然獨立性未被重視，則於行政一體下，也無區別金融管理事務與金融監督事務之實益。

另外，銀行之設立一般為金融體系之發展的第一步，而後才會陸續建立保險、證券市場，此時法律對於金融機構之業務範圍有較嚴格之限制，加上金融商品種類有限。故於此階段之金融監理實務運作上，對於監理權限之分配，不論是採行機構監理模式，抑或功能監理模式，並無實質上之差異。且同樣基於跨業禁止原則下，各監理機關相互間亦無強烈的協調合作需求，所以即使各監理機關隸屬於相同機關，例如：財政部、經濟部，亦未存在「監理一元化」之觀點。

我國於金管會成立前之金融監理狀況亦如上所述，間接金融體系之發展早於直接金融，對於金融市場之監理，即隨銀行、保險、證券市場之建立，而先後依

金融事業與金融活動之類別設置相關之監理機關，其皆隸屬於行政院下，並受行政院院長之指揮監督，但各監理機關相互間則缺乏協調合作之機制，表四大略整理我國建立金管會以前之金融監理權責分配之情形。

民國年	銀行	信用合作社	農會信用部	漁會信用部	保險公司	證券業
34.4	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)		
38	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	財政部借調國營事業保險機構或會同中央銀行檢查保險公司業務	
49.9	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	財政部借調國營事業保險機構或會同中央銀行檢查保險公司業務	經濟部證券管理委員會
51.2	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	中央銀行檢查保險公司授信部門(財政部)	經濟部證券管理委員會
59	中央銀行 (財政部)	合作金庫 (中央銀行)	中央銀行	中央銀行	中央再保險公司，至 67.2 止	經濟部證券管理委員會
61	中央銀行 (財政部)	合作金庫 (中央銀行)	合作金庫 (中央銀行)	中央銀行	中央再保險公司至 67.2 止	經濟部證券管理委員會
66	中央銀行 (財政部)	合作金庫 (中央銀行)	合作金庫 (中央銀行)	合作金庫 (中央銀行)	中央再保險公司，至 67.2 止	經濟部證券管理委員會
70.7	中央銀行 (財政部)	合作金庫 (中央銀行)	合作金庫 (中央銀行)	合作金庫 (中央銀行)	金融司保險科	財政部證券管理委員會
74.9	中央銀行、中央存款保險公司	合作金庫、中央存款保險公司	合作金庫、中央存款保險公司	合作金庫、中央存款保險公司	金融司保險科	財政部證券管理委員會
80.7	中央銀行、中央存款保險公司、財政部金融局	合作金庫、中央存款保險公司	合作金庫、中央存款保險公司	合作金庫、中央存款保險公司	保險司，借調中央再保險公司資深檢查人員	財政部證券管理委員會
82	中央銀行、中央存款保險公司、財政部金融局	合作金庫、中央存款保險公司	合作金庫、中央存款保險公司	合作金庫、中央存款保險公司	保險司	財政部證券管理委員會

		司	司	司		
85.6	中央銀行、中央存款保險公司、財政部金融局	中央存款保險公司	中央存款保險公司	中央存款保險公司	保險司	財政部證券管理委員會
86.4	中央銀行、中央存款保險公司、財政部金融局	中央存款保險公司	中央存款保險公司	中央存款保險公司	保險司	財政部證券暨期貨管理委員會

說明：1.民國 49 年 9 月證券管理委員會成立，隸屬經濟部

2.民國 50 年 7 月中央銀行在台復業

3.民國 70 年 7 月證券管理委員會由經濟部改隸為財政部

4.民國 74 年 9 月中央存款保險公司成立

5.民國 80 年 7 月財政部金融局成立，且金融司保險科提升為保險司

6.民國 86 年 4 月財政部證券管理委員會改名為財政部證券暨期貨管理委員會

表四：我國金融監理機關之沿革³⁶⁵

第二節、當前我國金融監理組織法制有待改善之要點

第一項、金融監理組織法制隨金融市場成熟之調整方向

隨著金融市場之興盛，金融活動之外部效果也就更加顯著，而由於市場之發展已逐漸邁入軌道，則應尊重市場機制之運作，故而此時政府介入金融事務之重點應由「興利」逐漸轉向「防弊」的層面。所以此階段施行過度之「興利」政策或個別決定，已非如同金融市場發展前期具正面之效益，反而可能對市場造成扭曲，另「防弊」特別講求公正，故若仍由傳統科層式之行政機關執行監理事務，歷史經驗顯示監理事務易受政治力與商業力之不當干預，這也往往是造成或加深金融危機之主因。

所以於現代行政事務愈來愈龐大且複雜之情況下，對於所有行政事務若都仍

³⁶⁵ 資料來源：李紀珠，前揭註 6，54 頁

強調嚴謹之行政一體，恐已不再適宜，故立法機關欲對行政權制衡而產生獨立行政機關之構想。即對行政權於不抵觸憲法下，於法律層次再行分化，將特定事務自行政首長分化，交由依法律設立之獨立行政機關負責。而對特定事務有無獨立化之需求，其衡量依據主要為專業性、中立性、穩定性。

金融監理事務可區分為兩個層面，即金融管理與金融監督，前者屬於「總體面」之事項，主要以法規制訂與政策決定為核心，兼具「行政」與「準立法」之性質。至於後者則為「個體面」之事項，係依據法律與金融管理所設定之監督標準與施行方針，進而對個別之金融機構、公開公司，乃至於其關係人與市場參與者之控制行為，而金融監督事務中有糾正裁罰之措施，顯示出兼具「行政」與「準司法」之特性。

金融管理與金融監督事務皆具高度專業性，而歷史經驗顯示政治力量與商業力量對於金融監理事務之干預往往是金融危機爆發之主因之一，另外，金融監理事務與央行之貨幣政策有相似之特質，即市場信心之建立有賴監理者長期而持續地執行監理工作所累積，中立性若受破壞或質疑，則欲恢復市場信心將耗費數以倍計之成本，又因為監理事務時間不一致之程度更甚於其他事務，故政客偏好短期見效之政策而缺乏較具前瞻性之規劃，且由於金融機構發生經營危機會對執政者之支持度造成衝擊，而國會議員亦常與各利益團體有密切往來，自然存有息事寧人與粉飾太平之心態，所以金融管理與金融監督事務皆有獨立化之需求。

管理獨立係指賦予金融管理機關相當程度之自治權，即立法應就「技術性」事項授權監理機關制定相關監督標準，且依其專業擬定具遠見之金融政策，而「防弊」重於「興利」已如前述，故監督政策尤為金融政策之重點。至於監督獨立則係指排除外力對個案之干預，立法者藉由法律限制行政上下指揮之關係，同時立法機關本身亦受法之約束。獨立性之保障，並非僅憑組織法之規範即可達成，須有相關之行為法或作用法配合方能落實獨立化。此外，獨立與制衡並非成反向關係，明確而適足之制衡機制反而有助於監理機關之獨立性。

關於監理機關之組織架構，外部層面即為獨立化之問題，內部層面則為監理權限分配之問題。於金融市場規模逐漸擴張，法律對於跨業限制也逐漸鬆綁，加上金融商品愈來愈多元化，因此確保監理事務之權責明確性也更加不易，金融監理組織之建制模式就成為爭議之焦點，尤其是對於分工監理與一元化監理之論辯。由於將監理事務分散由過多之機關負責，對於監督之有效性與效率皆有不利之影響，故本文對於監理整合持正面之看法，不過實際上一元化監理模式內部仍須處理權限分配之問題，本文認為分工監理與一元監理之間似乎並未存在根本上之歧異。關於何以監理一元化成為一種趨勢，除學理上所宣稱之理由外，實際上許多國家係欲藉由監理一元化而將金融監理事務與其他行政事務作切割，以同時完成獨立化之程序。



第二項、金管會尚未發揮獨立化與監理整合之效用

我國金融產業之發展漸趨成熟，民營金融機構與公開公司之規模日益壯大，法律也對於跨業及合併之限制業逐步放寬，亦即政府介入金融市場之重心應轉向「防弊」層面。所以有將金融監理事務獨立化之需求，並必須對於原本分工監理而欠缺協調合作之狀況加以改善。

我國採行監理一元化而設立金管會，除期使進行監理整合以因應金融集團之興起，而提升監理之有效性與效率外，亦係欲利用改組之過程而達成金融監理事務獨立化之作用，然而我國獨立行政機關之建制尚不成熟，因而空有獨立機關之頭銜，然法律關於獨立性保障之規定卻多所缺漏。

於機構獨立方面，法律並無相關之保障規範，「獨立機關與行政院關係運作說明」雖認為金管會等獨立機關非內閣部會成員，但同時又認為金管會主委仍應

受行政院長指示列席行政院院會。關於人事獨立部分，法律僅對委員之於任命程序與任期有特別規定，然委員解職與停職之條件與一般政務官無異。至於功能獨立方面，於管理事務部分，似與一般部會相仿而無獨立可言，而於監督事務部分，雖行政院對金管會之個案決定無指揮監督之權限，然實際上行政院仍得適用訴願法而為事後之適法性與適當性監督，而目前已制訂設置專業法庭之法律依據，但離真正落實還有一段差距，又金管會內部如何指揮似亦缺乏明確之規範。另外，金管會雖已採行金檢付費等機制，但經費來源主要仍仰賴財政預算，所以財務自主性顯然仍有相當大之改善空間，且關於金融監督管理基金之運用可能有明確性不足之虞。

金管會之內部組織結構，係以合議制之委員會作為最高決策機關，雖對於採行獨任制或合議制不乏爭議，但二者實際上各有利弊，且此似非關鍵性之問題。而金管會下之金融局、保險局、證期局大體上係自原財政部之金融局、保險絲、證期會移花接木而來，即仍係以機構監理模式為原則分配監督事務，我國學說上對於機構監理模式提出強烈之批判。本文認為現行金管會之內部結構並未對真正革新舊制，固然有所不宜，但全然否定機構監理模式亦非妥適，故混合適用機構監理模式與功能監理模式似乎方為常態。檢查局之設置雖似酌採功能監理模式之概念，但此設計似乎並未經過審慎之評量，對於監督之有效性與效率恐反而有所減損。有認為機構監理模式之概念源於銀行法規，而功能監理模式之概念則為證券法規所建立，此或可提供作為金管會內部組織建制之參考。

此外，金管會之權限範圍相當廣泛，除金融管理事務與金融監督事務外，尚負責不少附隨性事務，金融管理與金融監督由相同機關執掌本無不妥。然而由於我國對獨立機關之相關立法保障多流於形式化，且政府欲推動我國成為區域性金融中心，所以目前對於「興利」之層面仍持積極的態度，故而尚未接受管理獨立之概念。因而有金融政策權限歸屬之爭議，既然欲使金管會成為獨立機關卻又否定管理獨立，則或許可考慮採行「純粹監督機關」之建制方式，以免監督事務

之獨立性亦遭受減損。

權責明確程度對監理機關之獨立性與監理目的之完成度亦具有密切關聯，而此主要涉及與其他機關之權責界分以及行政委託之問題，監理一元化後固然已消除不少權限重疊之現象，然目前金管會與部分機關監之權責仍有待釐清。

由於金融管理事務欠缺獨立行使職權之保障，以致有如前所述的金融政策權限爭議。於金融監督事務方面，因央行主管之貨幣政策，而貨幣政策對於金融穩定之維護亦屬不可或缺之機制，且金融金融活動為貨幣之融通應用，故金融機構從事外匯業務應經央行許可，另央行對於金融機構仍保有專案檢查之權限，目前係依「行政院金融監督管理委員會涉及中央銀行或其他部會業務事項作業要點」作為協調合作之依據。另外，對於集團企業之監督，仍有賴經濟部與各目的事業主管機關建立合作與資訊交流之管道。

最令人詬病的是將農業金融機構之監理權限交由農委會農業金融局負責，農金法規定監理業務「應」委託金管會或其他機關行使，立法本身即有所矛盾，又法律授權農委會訂定相關之監督規範，其金融專業程度恐有疑義，另農委會連「形式上」之獨立也不具備，且對不同規模之金融機構設定不同之監督標準與監理一元並不抵觸，故此項立法實弊多於利。又現行法固然賦予金管會某種程度之準調查權，但以檢察官為偵查主體之規範並未變更，且此項職權僅屬金管會之「附隨性」或「次要性」工作，其心力應置於「防弊」之金融監理事務上。

關於以行政委託之方式而交由私人執行監理事務，授權之法律依據與避免因委託造成本人-代理人問題皆為監理組織法制所應關注之重點，而本文以會計師與證交所為說明之例，顯示出相關之授權規範皆有明確性不足之虞，尤其證交所藉由契約來約束公開公司與證券商，恐不盡符合法律保留原則與一事不二罰原則，至於對受託之會計師與證交所之指揮監督方面，法規上皆有所規範而尚稱妥當，但實際上金管會似未能監控證交所執行監理事務之狀況。

總而言之，目前我國金管會之組織法制最大之問題在於法律明確性不足，而多以行政命令之方式補充，此或許亦是我國普遍之現象。所以並非監理一元就能使以往金融監理上存在之問題迎刃而解，蓋以監理失敗作為調整組織結構理由，也許是最為軟弱的改革方式，新的組織並無法擔保具有更佳的監理效果，適當之組織結構固然對監理有所幫助，但基本上，良善之監理來自於健全之法規、訓練有素之人員、確實之執行力³⁶⁶。

第三節、國際化與資訊化對金融監理之挑戰

在經濟自由化與全球化之效應持續發酵下，國際貿易與跨國企業也愈來愈興盛，加上資訊科技日新月異，不僅造就國際金融集團之壯大，參與國際金融交易活動也更加簡便。則為維持「集團基礎」監督之原則，並確實監控跨國之交易行為，各國監理機關即有相互合作之必要性，而我國業已加入 WTO，未來亦將處理更多國際金融集團之監理事務，如何與他國之監理機關建立合作之機制已屬當務之急^{367 368}。

此外，資訊科技之發達，除具促進金融產業邁向國際化之效果外，亦使得金融不法手段更多樣化，傳統上重大金融犯罪具有長時性、隱藏性、結構性等特徵。但由於資訊化使金融交易之完成僅需幾秒之時間，且交易之範圍不再受限於國

³⁶⁶ Jeffrey Carmichael, Australia's Approach to Regulatory Reform, Aligning Financial Supervisory Structures with Countries Needs, World Bank Institute, 2004, at p. 95-96

³⁶⁷ 關於國際監理合作之議題，可參閱林孟衛，國際合作下之跨國金融服務業監理機制，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，民國 95 年 6 月，139-234 頁

³⁶⁸ 目前我國於國際金融監理合作上之，可參閱金管會 96 年年報，28-30 頁；

http://www.fscey.gov.tw/news_detail2.aspx?icuidem=3683323、

http://www.fscey.gov.tw/news_detail2.aspx?icuidem=3776633、

http://www.fscey.gov.tw/news_detail2.aspx?icuidem=4342298、

http://www.fscey.gov.tw/news_detail2.aspx?icuidem=4536660、

http://www.fscey.gov.tw/news_detail2.aspx?icuidem=4536659，最後檢索日期，2008 年 6 月

內，則實際上個人或少數人之金融不法行為，雖不具傳統金融犯罪之特徵而容易被發覺而訴追，但其對金融秩序可能造成之損害卻不亞於傳統金融犯罪。

最後，雖本文以組織法制作為研究之對象，但不得不提及的是國際監理標準一致化亦成為一種趨勢，不過「禮法以時而定，制令各順其宜」³⁶⁹。所以一方面宜順應全球化之時勢，另一方面亦應顧及我國金融市場之發展與整體法律制度，以建構我國金融監理之相關法規制度。

不過金融市場不斷變遷，雖然每當金融危機發生後，各國皆會對於監理標準與監理組織法制有所變革，但於危機平息後，法規制度往往又陷於停滯，以致於不再符合實際需求而導致再次之監理失敗，進而引發金融危機的歷史持續重演。因此也許金融危機之發生係無法杜絕，則如何減低其發生之頻率，並於危機發生後防免損害之擴大，並迅速回復金融秩序之健全，即為金融監理所須努力之方向。



³⁶⁹ 語出「商君書·更法」

參考文獻

中文文獻（依姓氏筆畫順序排列）

一、專書

1. 王文宇，新公司與企業法，元照出版，2003年1月
2. 王文宇主編，金融法，元照出版，2007年9月
3. 林子儀，美國總統的行政首長權與獨立行政管制委員會，當代公法理論，1993年
4. 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，憲法—權力分立，學林出版，2003年
5. 林國全，證券交易法研究，國立政治大學法學叢書（48），元照出版，2000年9月
6. 陳志龍主編，金控公司與併購—金融改革與財經犯罪，翰蘆圖書，2006年8月
7. 陳志龍，財經發展與財經刑法，國立台灣大學法學叢書（163），元照出版，2006年12月
8. 陳春山，金融改革與存保法制之研究，元照出版，2004年
9. 陳金傳，在銀行併購下如何提昇金融監理功能，存款保險叢書（88），2003年
10. 黃銘傑，公司治理與企業金融法制之挑戰與興革，元照出版，2006年9月
11. 葉俊榮，珍惜憲法時刻，元照出版，2000年3月
12. 賴英照，股市遊戲規則：最新證券交易法解析，作者自版，2006年2月
13. 賴英照，賴英照說法：從內線交易到企業責任，聯經出版，2007年
14. 蕭文生，中央銀行與金融監理—自法律觀點論起，元照出版，2000年4月
15. 謝立功，金融機構面臨之洗錢挑戰與對策，台灣金融研訓院出版，2006年6月
16. 蘇永欽主編，聯合政府—台灣民主體制的新選擇？，新野論壇叢書，新台灣人文教基金會出版，2001年1月

二、期刊論文

1. 王文宇，論金融政策與金融監理法制，台灣本土法學雜誌，第 65 期，2004 年 12 月
2. 余雪明，經營失敗銀行處理的法律分析—從美國銀行破產模式看彰化四信案，國立台灣大學法學論叢，第 29 卷第 4 期，2000 年 7 月
3. 沈中華，美國金融機構監理一元化及四元化大戰，經濟日報，2001 年 12 月 10 日
4. 李紀珠，台灣金融監理體系之改革與建制—我國金融監理機構一元化，台灣銀行季刊，第 54 卷第 4 期，2003 年 12 月
5. 李紀珠、邱靜玉，當前農漁會信用部改革之評析，國政分析，財金(析)092-001 號，2003 年 2 月，<http://www.npf.org.tw/particle-3470-3.html>
6. 李紀珠，獨立性、專業性 堪憂的金監會，國政評論，財金(評)093-085 號，2004 年 6 月，<http://www.npf.org.tw/particle-2672-1.html>
7. 李紀珠，政府應積極提升我國金監會的獨立性及效能，國政評論，財金(評)093-097 號，2004 年 7 月，<http://www.npf.org.tw/particle-2866-1.html>
8. 李紀珠，加入 WTO 後台灣金融業的發展，國政研究報告，財金(研)096-006 號，2007 年 2 月，<http://www.npf.org.tw/particle-1494-2.html>
9. 李逸川，民間機構參與金融檢查之研究，國立中興大學法律學系研究所碩士論文，民國 87 年
10. 李逸川，淺析金融檢查之理論與實務，法令月刊，第 50 卷第 8 期，1999 年 8 月
11. 李念祖，憲政主義與民主鞏固—論我國雙首長制憲法對於政府部門的控制，國政研究報告，憲政(研)089-016 號，2000 年 12 月，
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/089/R/CL-R-089-016.HTM>
12. 李禮仲，公司治理與金融改革，財金(評)091-044 號，2002 年 2 月，
<http://www.npf.org.tw/particle-3051-1.html>
13. 李明萱，我國銀行金融預警模式之實證研究，國立台灣大學會計學研究所碩士論文，2006 年 1 月

14. 阮品嘉，對金融控股集團以風險為基礎之監理，月旦法學雜誌，第 102 期，2003 年 11 月
15. 吳元曜，對行政院金融監督管理委員會組織法之評析，台灣本土法學雜誌，第 61 期，2004 年 8 月
16. 吳德良，金融監理 CAMELS 指標適用性之實證研究—六家銀行二階段實證研究，台灣大學經濟學研究所碩士論文，2006 年 1 月
17. 吳懿娟，我國金融危機預警系統之研究，中央銀行季刊，第 25 卷第 3 期，2003 年 9 月
18. 吳榮義，從全球化趨勢談資本市場新風貌，財團法人台灣法制政策研究基金會出版，2008 年 1 月
19. 杜玲玲，我國金融監理機關之獨立性分析，國立台灣大學政治學研究所碩士論文，民國 94 年 7 月
20. 杜偉成，論金融監理一元化之迷思—以銀行法與證券法為中心，中原大學財經法律學研究所碩士論文，民國 94 年 7 月
21. 林國全，證券主管機關之行政調查權，月旦法學雜誌，第 39 期，1998 年 7 月
22. 林金榮，最高法院九十年度裁字第七九六號裁定評釋—證交所於證券集中市場管理行為之研究，台灣本土法學雜誌，第 35 期，2002 年 6 月
23. 林孟衛，國際合作下之跨國金融服務業監理機制，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，民國 95 年 6 月
24. 林盛煌，論金融控股公司法上之金融犯罪，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，民國 95 年 1 月
25. 周育仁，九七修憲後我國中央政府體制之定位，收錄於陳建民、周育仁主編，國政叢書《九七修憲與憲政發展》，2001 年 11 月
26. 施正鋒，分裂政府下行政與國會的關係，收錄於陳建民、周育仁主編，國政叢書《九七修憲與憲政發展》，2001 年 11 月
27. 殷乃平，金融監理制度的檢討與建議，台北銀行月刊，第 27 卷第 10 期，1993 年 10 月
28. 徐正戎，國家通訊傳播委員會組織法第四條及第十六條釋憲案報告書，司法院大法官審理行政院就國家通訊傳播委員會組織法第四條及第十六條有違憲疑義聲請解釋乙案之說明會，2006 年 3 月 8 日

29. 涂志堅，行政院長不是總統幕僚長，國政評論，內政（評）091-019 號，2002 年 1 月，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-C-091-019.htm>
30. 翁如好，金融自由化下金融監理體制的變革—兼論我國金融監督管理委員會之源起與發展現況，國立中央大學產業經濟研究所碩士論文，民國 94 年 11 月
31. 孫德至，論國家通訊傳播委員會之建置與設計—期盼促進公共討論之 NCC，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，民國 95 年 6 月
32. 孫冀薇，從「興利防弊」之觀點論金融監理制度之設計，國立台灣大學財務金融學研究所碩士論文，2006 年 1 月
33. 陳志龍，財經犯罪與刑事法，民主、人權、正義—蘇俊雄教授七秩華誕祝壽論文集，元照出版，2005 年 9 月
34. 陳新民，發揚憲政精神，貫徹責任政治，國政研究報告，憲政（研）089-010 號，2000 年 11 月，
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/089/R/CL-R-089-010.HTM>
35. 陳進安，阿根廷金融危機，中國商銀月刊，2001 年 12 月，
<http://www.icbc.com.tw/chinese/news/news05/news200112/news20011201.htm>
36. 陳明仁，獨立機關制度之推動與檢討，研考雙月刊，第 29 卷第 6 期，2005 年 12 月
37. 許志雄，權力分立之理論與現實，收錄於氏著，憲法之基礎與理論，稻禾出版，1992 年
38. 許振明，由金融自由化與國際化的過程談金融監理，國家政策研究報告，2001 年 9 月
39. 許振明、林樹明，金融監理與金融革新，國家政策研究報告，2001 年 11 月
40. 許振明、林樹明，中央銀行的組織與業務經營：政策獨立性與效率性之檢討，關懷本土學術研討會系列—中央銀行法及外匯管理條例修正研討會，2002 年 10 月
41. 許添福，美國金融改革即知識經濟發展之研究：專論美日金融改革比較及對我國之啓示，行政院經濟建設委員會出國報告書，民國 92 年 1 月 2 日
42. 張嫻安譯，憲法之優越性與憲法法院之審判權，Christian Starck, Vorrang der Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit，收錄於 Christian Starck 著，法學、憲法法院審判權與基本權利，元照出版，2006 年 7 月

43. 張宏銘，台灣證券交易所監理行爲之探討，國立台北大學法律學研究所碩士論文，民國 97 年 1 月
44. 郭秋榮，金融監理「立即糾正措施」大公開，台灣綜合展望季刊，第 2 期，2002 年 3 月
45. 郭任昇，從憲法觀點檢討獨立行政機關—以設置必要性、職權與組織爲中心，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，民國 96 年 8 月
46. 郭佩姍，論我國金融監理之統合一有效法展監理一元化之建議，世新大學法律學研究所碩士論文，民國 94 年 6 月
47. 游美月，我國金融監理一元化制度之研究，國立台灣大學財務金融學研究所碩士論文，2005 年 1 月
48. 黃昭元，走鋼索的大法官—解讀釋字第五二〇號解釋，台灣本土法學雜誌，第 20 期，2001 年 3 月
49. 黃錦堂，行政組織法之基本問題，收錄於翁岳生主編，行政法，上冊，第六章，翰蘆圖書，2000 年 7 月，二版
50. 黃錦堂，德國公法人之研究，收錄於氏著，行政組織法論，翰蘆圖書，2005 年 6 月
51. 黃錦堂，德國獨立機關之研究—我國法相關議題之檢討，「獨立行政機關之研究」研討會，台大政治學系、中華民國憲法學會、台大政治學系政府公共事務研究中心主辦，2007 年 9 月 29 日
52. 黃達業，金融監督管理委員會之設立問題，新世紀智庫論壇，第 15 期，2001 年 9 月
53. 黃仁德，各國金融檢查制度趨勢發展之研究，行政院金融監督管理委員會 94 年度委託研究計畫報告，2006 年 7 月
54. 黃金益，我國傳播、通信及資訊機關組織與作用法統合之研究，台灣大學政治學系碩士論文，2004 年 7 月
55. 湯德宗，論九七修憲後之權力分立—憲改工程的另類選擇，收錄於氏著，權力分立新論，1998 年 3 月
56. 隋杜卿，我國現行中央政府體制的定位、爭議與前瞻，國家政策論壇，第 2 卷第 2 期，2002 年 2 月，<http://old.npf.org.tw/monthly/00202/theme-039.htm>
57. 楊光華，金融監理整合之研究，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，1999 年

58. 詹富堯、周育仁，管制治理觀點探討獨立管制機關的設置與運作—以行政院金融監督管理委員會為例，國政研究報告，憲政（研）097-006 號，2008 年 4 月，<http://www.npf.org.tw/particle-4153-2.html>
59. 詹德恩，金融犯罪成因及防制對策之研究—以司法、金融監理及金融機構人員之觀點為核心，國立中正大學犯罪防治研究所博士論文，民國 95 年 6 月
60. 葛永光，憲政體制危機與轉機，國政評論，國安（評）091-590 號，2002 年 12 月，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/091/NS-C-091-590.htm>
61. 廖元豪，「釋字六一三後，獨立機關還剩多少空間？」，台灣本土法學雜誌，第 87 期，2006 年 10 月
62. 廖坤榮，台灣基層金融經營管理弊端與改革探討，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，2004 年 11 月
63. 蔡友才，我對金融監理一元化與金融監督管理委員會組織法之看法，中國商銀月刊，第 22 卷第 7 期，2003 年 7 月，
<http://www.icbc.com.tw/chinese/news/news05/news200307/news20030707.htm>
64. 蔡茂寅，政策統合機關、獨立機關定位及設立原則探討，國家政策季刊，創刊號，2002 年 9 月
65. 蔡茂寅，獨立機關之研究—以中央行政機關組織基準法為檢討對象，研考雙月刊，第 28 卷第 6 期，2004 年 12 月
66. 蔡進財，我國金融安全網建構之歷程與挑戰，存保季刊，2005 年 6 月
67. 蔡鎮宇，行政法上強制揭露義務與不自證己罪權利之關係—以美國法為核心，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，民國 96 年 6 月
68. 鄭少珩，金融監理一元化與存款保險制度之功能定位，輔仁大學法律學研究所碩士論文，2004 年
69. 歐素華，從金融控股公司外部監督制度論我國金融監理一元化相關法律問題，國立政治大學法律研究所碩士論文，2004 年
70. 賴源河，證券暨期貨業自律機關及其規範之探討，月旦法學雜誌，第 29 期，1997 年 10 月
71. 賴英照，證券交易所規範權限之檢討，月旦法學雜誌，第 63 期，2000 年 8 月
72. 蕭文生，金融監理機關財政獨立之法制研究，政大法學評論，第 101 期，2008 年 2 月

73. 薛琦、沈大白、柯瓊鳳、溫福星，先進國家金融監理機關表報稽核之研究，行政院金融監督管理委員會 95 年度委託研究計畫，2006 年 12 月
74. 蘇永欽，國家通訊傳播委員會組織法的合憲性，台灣本土法學雜誌，第 82 期，2006 年 6 月
75. 蘇永欽，沒有方法的解釋只是一個政治決定—簡評司法院六一三號解釋，月旦法學雜誌，第 136 期，2006 年 9 月

三、新聞報導與會議記錄

1. 「行政院院長蒞臨財政部巡視業務與座談」新聞稿，2005 年 3 月 21 日，
<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=22373&ctNode=657>
2. 行政院研究發展考核委員會，金融政策之歸屬，2007 年 3 月 19 日，
<http://rdec.system.idv.tw/web/purpose1.htm>
3. 全國服務業發展會議—金融業服務業研討會記錄，行政院金管會、經建會主辦，2004 年 9 月 20 日
4. 金管會與法務部攜手合作打擊金融犯罪，法務部駐金管會檢察官辦公室揭牌典禮，2005 年 5 月 11 日，<http://www.ib.gov.tw/ct.asp?xItem=422047&ctNode=17>
5. 林惠君，金管會遭搜索 施俊吉指示配合檢調調查，中央社，2006 年 10 月 30 日，http://tw.stock.yahoo.com/news_content/url/d/a/061030/1/5x7b.html
6. 邱金蘭，委員涉收賄 金管會成監理怪獸？，經濟日報，2006 年 10 月 31 日
7. 邱金蘭，金融政策權歸誰 角力再起，經濟日報，2008 年 3 月 31 日，
<http://udn.com/NEWS/FINANCE/FIN4/4280098.shtml>
8. 施俊吉：金融政策應留在金管會，2006 年 10 月 23 日，
<http://www.rti.org.tw/News/NewsContentHome.aspx?NewsID=49555>
9. 陳中興，獵鷹打舌戰 金、檢扯破臉，自由電子報，2005 年 7 月 3 日，
<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/jul/3/today-so6.htm>
10. 陳美君，力霸案影響 金管會正建立集團監理資料庫，今日新聞網，2007 年 3 月 8 日，<http://www.nownews.com/2007/03/08/91-2063902.htm>
11. 『誰來主管金融法制與政策』座談會，台灣產經建研社主辦，2005 年 4 月 28 日，
<http://www.teia.org.tw/teia/kbank/pub.asp?fmrfnбр=2&iptype=1&iprfnбр=1>

12. 賴英照，依法行政與金融管理，賴大法官英照之演講，中國人權協會、華泰文教基金會主辦，2003年6月9日，
<http://www.cahr.org.tw/listnews.asp?idno=103>

外文文獻（依姓氏字母順序排列）

1. *Abrams, Richard K and Taylor, Michael W.*, Issues in the Unification of Financial Sector Supervision, IMF Working Paper, No. 00/213, Dec. 2000
2. *Barth, James R.; Nolle, Daniel E.; Phumiwasana, Triphon; Yago, Glenn*, A Cross-Country Analysis of the Bank Supervisory Framework and Bank Performance, Economic and Policy Analysis Working Paper, the Office of the Comptroller of the Currency publishes, Sep. 2002, available at
<http://www.occ.treas.gov/econ.htm>
3. *Benston, George and Kaufman, George*, The Appropriate Role of Bank Regulation, *The Economic Journal*, May 1996
4. *Bernanke, Ben S.*, “Central Banking and Bank Supervision in the United States”, Speech by Chairman of FED, at the Allied Social Sciences Association Annual Meeting, Chicago, Illinois, Jan. 5, 2007
<http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/Bernanke20070105a.htm>
5. *Binder, Jens Hinrich*, Regulatory Competition Between the Deposit Insurer and a Single Financial Regulator — The Case of Germany, *THE INTERNATIONAL LAWYER*, Vol.39, No.1, Spring 2005
6. *Black, Julia*, Mapping the Contours of Contemporary Financial Services Regulation, *Journal of Corporate Law Studies*, Vol.2 Part 2, Dec. 2002
7. *Brealey, Richard A.*, Alastair Clark, Charles Goodhart, Juliette Healey, Glenn Hoggarth, David T. Llewellyn, Chang Shu, Peter Sinclair, Farouk Soussa, *Financial Stability and Central Banks: A Global Perspective*, Central Bank Governors’ Symposium Series, Routledge, London, 2001
8. *Briault, Clive*, Building a Single Financial Regulator, conference paper presented at a conference organized by the World Bank and the Ministry of Finance of Estonia, and held in Tallinn, on unified supervision of financial services in Europe, 2-3 July 2001

9. *Briault, Clive*, The Rationale for a Single National Financial Services Regulator, FSA Occasional Paper Series 2, May 1999,
<http://www.fsa.gov.uk/Pages/Library/research/economic/Occasional/index.shtml>
10. *Brown, Elizabeth F.*, E Pluribus Unum—Out of Many, One: Why the United States Needs a Single Financial Services Agency, University of Miami Business Law Review, Vol.14, Fall/Winter 2005, available at
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=757010
11. *Calomiris, Charles W. and Litan, Robert E.*, Financial Regulation in a Global Marketplace, Brookings-Wharton Papers on Financial Services, Brookings Institution Press, 2000
12. *Carmichael, Jeffrey*, Australia's Approach to Regulatory Reform, Aligning Financial Supervisory Structures with Countries Needs, World Bank Institute, 2004
13. *Crockett, Andrew*, Why is Financial Stability a Goal of Public Policy, Federal Reserve Bank of Kansas City, Fourth Quarter 1997
14. *Čihák, Martin and Podpiera, Richard*, "Is One Watchdog Better than Three? International Experience with Integrated Financial Sector Supervision", IMF Working Paper, No. 06/57, March 2006
15. *de Luna-Martinez, José and Rose, Thomas A.*, International Survey of Integrated Financial Sector Supervision, World Bank Policy Research Working Paper 3096, July 2003, available at
http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000094946_03080904015686
16. *Dowd, Kevin*, The State and the Monetary System, Oxford, Philip Allan Publishers, 1989
17. *Dreier, Horst*, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzips der Exekutive, 1991
18. *Duverger, Maurice*, A New Political System Model: Semi-Presidential Government, European Journal of Research, Vol.8, No.2, June 1980
19. *ECB*, How Countries Supervise their Banks, Insurers and Securities Market, 2007
20. *Eijffinger, Sylvester C. W. and Hann, Jakob De*, The Political Economy of

- Central-Bank Independence, Special Papers in International Economics, No.19,
Princeton University, May 1996
21. *Eisner, Marc Allen*, Regulatory Politics in Transition, the Johns Hopkins University Press , 2nd edition, 2000
 22. *Federal Reserve Board*, Framework for Financial Holding Company Supervision, SR00-13(SUP), Aug. 2000, available at <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/SRLETTERS/2000/SR0013.HTM>
 23. *Ferran, Eilis*, Examining the United Kingdom's Experience in Adopting the Single Financial Regulator Model, Brook J. Int'l L., Vol.28, 2003
 24. *Fischer, Stanley*, Central Bank Independence Revisited, American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol.85, May 1995
 25. *Fiss, Owen M.*, Why the State ?, Harv. L. Rev., Vol.100, 1987
 26. *Flynn, Joan*, "Expertness For What ?": The Gould Years At The NlrB And The Irrepressible Myth Of The "Independent" Agency, Admin. L. Rev., Vol.52, 2000
 27. *Gilardi, Fabrizio*, Principal-Agent Models Go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation, Paper presented at the ECPR General Conference, Canterbury (UK), 6-8 Sep. 2001
 28. *Gilardi, Fabrizio*, Explaining Delegation to Independent Regulatory Agencies: The Role of Political Uncertainty, Institut d'Etudes Politiques et Internationales, University de Lausanne, Oct. 2002
 29. *Giorgio Di Giorgio and Carmine Di Noia*, Financial Regulation and Supervision in the Euro Area: A Four-Peak Proposal, the working paper series by the Wharton Financial Institution Center, University of Pennsylvania, Jan. 2001
 30. *Giorgio Di Giorgio and Carmine Di Noia*, Financial Market Regulation and Supervision: How Many Peaks for the Euro Area, 28 Brook. J. Int'l L. 463, 2003
 31. *Glasner, David*, Free Banking and Monetary Reform, Cambridge University Press, New York, 1989
 32. *Goodhart, Charles; Hartmann, Philipp; Llewellyn, David; Rojas-Suarez, Liliana and Steven Weisbrod*, Financial Regulation — Why, how and where now ?, CCBS Publications, 1998
 33. *Goodhart, Charles*, The Organisational Structure of Banking Supervision, FSI Occasional Paper, No. 1, Nov. 2000

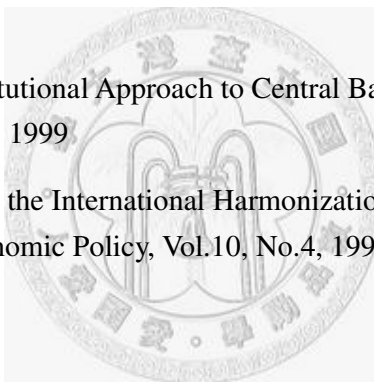
34. *Goodhart, Charles and Schoenmaker, Dirk*, Institutional Separation Between Supervisory and Monetary Agencies, The Emerging Framework of Financial Regulation, edited by Charles Goodhart, Central Banking Publications, London, Jan. 1998
35. *Halme, Liisa*, Bank Corporate Governance and Financial Stability, in Lisa Halme, Charistain Hawkesby, Juliette Healey, Indrek Saapar and Farouk Soussa, Financial Stability and Central Bank - Selected Issues for Financial Safety Nets and Market, CCBS Publications, May 2000, at p.61-62, available at <http://www.bankofengland.co.uk/education/ccbs/publications/pdf/finalaw3book.pdf>
36. *Hayek, Friedrich A.*, The Denationalization of Money: The Argument Refined, Hobart Special Paper 70, London: Institute of Economic Affairs, 3rd edition, 1990
37. *Herring, Richard J. and Carmassi, Jacopo*, The Structure of Cross-Sector Financial Supervision, Financial Markets, Institutions & Instruments, Vol. 17, Issue 1, Feb. 2008
38. *Hoening, Tomas M.*, Maintaining Stability in a Changing Financial System: Some Lessons Relearned Again?, High Level Meeting on Regulatory Capital and Issues in Financial Stability, Sydney, Australia, November 6 2007, available at <http://www.kc.frb.org/home/subwebnav.cfm?level=3&theID=10033&SubWeb=6>
39. *Hrsg. Von Carl v. Rotteck und Carl Welcker*, Bd. V, S. 186
40. *Isensee, Josef*, Das Grundrecht auf Sicherheit, 1983
41. *Laffont, Jean-Jacques and Tirole, Jean*, The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 106, No. 4, Nov. 1991
42. *Lannoo, Karel*, Challenges to the Structure of Financial Supervision in the EU, 22nd SUERF Colloquium, Wien., 2000
43. *Lastra, Rosa Maria*, Central Banking and Banking Regulation, LSE: Financial Markets Group, 1996
44. *Lastra, Rosa Maria*, The Governance Structure For Financial Regulation And Supervision In Europe, Columbia Journal of European Law, Vol.10, 2003
45. *Jackson, Howell E.*, Regulation in a Multisectoral Financial Services Industry: An Exploratory Essay, Washington University Law Quarterly, Vol.77, 1999

46. *Kane, Edward*, Principal-Agent Problems in S&L Salvage, *Journal of Finance*, Vol.45, July 1990
47. *Kägi, Werner*, Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung, in *Festschrift f. Hans Huber*, 1961
48. *Keefer, Philip and Stasavage, David*, Bureaucratic Delegation and Political Institutions: When Are Independent Central Bank Irrelevant, Policy Research Working Paper, World Bank, June 2000, available at http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/08/02/000094946_0006130535048/additional/101501322_20041117134001.pdf
49. *Lindgren, Carl-Johan; Tomás J. T. Baliño; Enoch, Charles ; Gulde, Anne Marie ; Quintyn, Marc; Teo, Leslie*, Financial Sector Crisis and Restructuring — Lessons from Asia, IMF Occasional Paper No. 188, Jan. 2000
50. *Llewellyn, David*, Introduction: the Institutional Structure of Regulatory Agencies, in “How Countries Supervise their Banks, Insurers and Securities”, London: Central Bank Publications, 1999
51. *Llewellyn, David*, Integrated Agencies and the Role of Central Banks, in edited by Donato Masciandaro, Cheltenham, Handbook of Central banking and Financial Authorities in Europe: New Architectures in the Supervision of Financial Markets, E. Elgar Pub., 2005
52. *Llewellyn, D. T.*, The Creation of a Single Financial Regulatory Agency in Estonia: the Global Context, conference paper presented at a conference organized by the World Bank and the Ministry of Finance of Estonia, and held in Tallinn, on unified supervision of financial services in Europe, 2-3 July 2001
53. *Luchaire, François*, La protection constitutionnelle des droits et des libertés, 1987, S. 341
54. *Macey, Jonathan R.*, Geoffrey P. Miller, and Richard Scott Carnell, Banking Law and Regulation, Aspen Law and Business, New York, 2001
55. *Markham, Jerry W.*, Super Regulator: A Comparative Analysis of Securities and Derivatives Regulation in the United States, The United Kingdom, and Japan, *Brook J. Int’l L.*, Vol.28, 2003
56. *Masciandaro, Donato and Porta, Angelo*, Single Authority in Financial Markets Supervision: Lessons for EU Enlargement, paper presented at the Conference

- “Financial Intermediation in the New Europe: Economics, Policies and Institutions”, at Bocconi University, Sep. 22 2003
57. *Masciandaro, Donato*, Financial Supervision Architectures and the Role of Central Banks, *The Transnational Lawyer*, Vol.18 , 2005
58. *Mcdowell, M.*, Challenges for Unified Financial Supervision: Experience of Ireland, conference paper presented at a conference organized by the World Bank and the Ministry of Finance of Estonia, and held in Tallinn, on unified supervision of financial services in Europe, 2-3 July 2001
59. *Meier, Kenneth J.*, Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government, 3rd edition, 1993
60. *Merton, Robert C. and Bodie, Zvi*, A Conceptual Framework for Analyzing the Financial Environment, *The Global Financial System: A Functional Perspective*, Harvard Business School Press, Cambridge, 1995
61. *Moser, Peter*, Checks and Balances and the Supply of Central Bank Independence, *European Economic Review*, Vol.43, 1999
62. *Mwenda, Kenneth K and Fleming, Alex*, International developments in the organizational structure of financial services supervision, presented at a seminar hosted by the World Bank Financial Sector Vice-Presidency, Sep. 20 2001
63. *Mwenda, Kenneth K*, Legal Aspects of Unified Financial Services Supervision in Germany, *German Law Journal*, Vol. 04, No. 10, 2003
64. *Norton, Joseph J.*, Global Financial Sector Reform: the Single Financial Regulator Model Based on the United Kingdom FSA Experience – A Critical Reevaluation, *Int’l Law*, Vol.39, 2005
65. *Procter, Andrew*, “Power, accountability and co-operation in the enforcement process”, Speech by Director of Enforcement, FSA, Nov. 6, 2003, available at <http://www.fsa.gov.uk/Pages/Library/Communication/Speeches/2003/sp157.shtml>
66. *Quinn, Brian*, Rules v Discretion: The Case for Banking Supervision on Monetary Policy, in edited by Charles Goodhart, *The Emerging Framework of Financial Regulation*, Central Banking Publications, London, Jan. 1998
67. *Quintyn, Marc and Taylor, Michael*, Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability, IMF Working Paper, March 2002
68. *Rogoff, Kenneth*, The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate

- Monetary Target: Inflation Gains Versus Stabilization Costs, *Quarterly Journal of Economics*, Vol.100, Nov. 1985
69. *Romano, Roberta*, The Need for Competition in International Securities Regulation, Yale ICF Working Paper No. 00-49, Yale Law & Economics Research Paper No. 258, June 2001
70. *Ruth de Krivoy*, Collapse: Venezuelan Banking Crisis of 1994, published by The Group of Thirty, Washington D.C., 2000
71. *Saunders, Anthony and Cornett, Marcia Millon*, Financial Institutions Management: a Risk Management Approach, McGraw-Hill publishes, 6th edition, 2008, at p. 11
72. *Schooner, Heidi Mandanis*, Regulating Risk Not Function, *University of Cincinnati Law Review*, Vol.66, 1998
73. *Schooner, Heidi Mandanis and Taylor, Michael*, Convergence and Competition: The Case of Bank Regulation in Britain and the United States, *Mich. J. Int'l L.*, Vol.20, 1999
74. *Schooner, Heidi Mandanis*, Functional Regulation: The Securitization of Banking Law, in Patricia A. McCoy edited, *Financial Modernization After Gramm-Leach-Bliley*, Lexis Nexis, 2002
75. *Schooner, Heidi Mandanis and Taylor, Michael*, United Kingdom and United States Responses to the Regulatory Challenges of Modern Financial Markets, *Texas International Law Journal*, Vol.38, April 2003
76. *Speyer, Bernhard and Walter, Norbert*, Towards a new structure for EU financial supervision, *Deutsche Bank Research, EU Monitor* 48, Aug. 2007
77. *Starck, Christian*, Die Bindung des Richters an Gesetz und Verfassung, *VVDStRL* 34, 1976, S. 43
78. *Stewart, Richard B.; Sunstein, Cass R.; Vermeule, Adrian and Breyer, Stephen G.*, *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text, and Cases*, 5th edition, 2002
79. *Stigler, George*, The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol.6, No.2, 1971
80. *Strauss, Peter L.*, The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch, *Columbia Law Review*, Vol.84, No.3, 1984

81. *Taylor, Michael and Fleming, Alex*, Integrated Financial Supervision: Lessons of Northern European Experience, financed by a grant from the FPSI Network of the World Bank, Sep. 1999
82. *Trichet, Jean-Claude*, Enhancing the EU regulatory and supervisory framework – the Eurosystem’s perspective, Speech by President of the European Central Bank, at the 2007 Eurofi Conference “Achieving the Integration of European Financial Markets in a Global Context”, European Parliament, Brussels, 3 December 2007.
83. *Verkuil, Paul R.*, The Status of Independent Agencies After *Bowsher v. Synar*, Duke Law Journal, 1986
84. *Vives, Xavier*, Central Bank and Supervision, paper presented at the Conference “Financial Supervision of Bank and Specialized Banks in the EU”, European University Institute, Dec. 2000
85. *Wilson, James Q.*, Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It, 1989
86. *Wood, Geoffrey*, Constitutional Approach to Central Bank Independence, Central Banking, Vol. X, No. 3, 1999
87. *White, Lawrence J.*, On the International Harmonization of Bank Regulation, Oxford Review of Economic Policy, Vol.10, No.4, 1996



機關（構）網站資訊：

1. BaFin , <http://www.bafin.de/>
2. BIS , <http://www.bis.org/>
3. Deutsche Bundesbank , <http://www.bundesbank.de/>
4. ECB , <http://www.ecb.int>
5. FSA , <http://www.fsa.gov.uk/>
6. IMF , <http://www.imf.org/external/index.htm>
7. 中央銀行 , <http://www.cbc.gov.tw/>
8. 中央存保公司 , <http://www.cdic.gov.tw/mp.asp?mp=1>
9. 司法院法學資料檢索系統 , <http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>

10. 全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw/>
11. 金融監督管理委員會，<http://www.fscey.gov.tw/>
12. 財政部，<http://www.mof.gov.tw/>
13. 經濟部，<http://www.moea.gov.tw/>
14. 農委會農業金融局，<http://www.boaf.gov.tw/boafwww/index.jsp>
15. 證券交易所股份有限公司，<http://www.tse.com.tw/ch/index.php>

