

國立臺灣大學進修推廣學院事業經營法務碩士在職學位學程

碩士論文

Professional Master Program of Law in Business Administration

School of Professional Education and Continuing Studies

National Taiwan University

Master Thesis

從英美經驗看金融監理發展方向---

兼論金融監理與法令遵循關係

Research of the Trend of Financial Supervision in England and United States

- Further Discussion the Relationship Between Compliance Function and Financial Supervision

劉書良

SHU-LIANG LIU

指導教授：蔡英欣博士

Advisor: Ying-Hsin Tsai

中華民國 111 年 08 月

August 2022



國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

從英美經驗看金融監理發展方向---兼論金融監理與法令
遵循關係 Research of the Trend of Financial Supervision in
England and United States - Further Discussion the Relationship
Between Compliance Function and Financial Supervision

本論文係劉書良君 (P09E42001) 在國立臺灣大學事業經營法務
碩士在職學位學程完成之碩士學位論文，於民國 111 年 08 月 26 日承
下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明。

口試委員：

秦英欣

(指導教授)

郭大維

楊子平

謝煜偉

所 長：

中華民國 111 年 8 月 26 日



謝辭

在這古人所云知天命之年，就算體力、精神上都逐漸衰退，但求知的渴望卻始終如一，而這也開啟了這兩年多來的逐夢求知之旅。感謝內人啟霞以及兩個兒子軒文、軒武在這兩年來的支持，讓我們父子三人今年分別從研究所、大學、高中畢業，誠為美事。

PMLBA 學程不僅著重法律知識的傳授與訓練，也涵蓋財務與企業管理的訓練。在首年的學程中半數是財務與管理課程，混班教學的方式更讓學員接觸到不同領域的菁英，藉由這些課程啟發我們對企業經營與決策的認識與思考，也讓我們從企業主的角度來思考企業或組織究竟需要甚麼樣的法律或法務服務。而在法律學程部分，在各領域的大師帶領下，藉由豐富而緊湊的課程安排，讓大家徜徉在民法、刑法、經濟行政法、勞動法、智慧財產權的領域。在兩年六個學期中，雖然每學期繁重的小組討論與報告讓在職的大家苦不堪言，但透過各式各樣的案例分析報告，讓我們學習到團隊合作，更藉由案例學習到各專業領域的重點。

除了家人的支持，本人能夠完成這次的學習之旅，首先要感謝的當然是創立 PMLBA 學程的廖咸興院長與李茂生主任，謝謝您們創辦如此豐富的在職學程，而且親自給我們授課，帶領我們進入財務管理與經濟刑法的領域。同時，也要感謝各個課程中帶領我們進入各種專業領域的諸位教授，謝謝您們犧牲寶貴的周末時光，與我們度過這兩年。此外，也要感謝這兩年中同窗共學同學們，不論是上財管、策管、產競的 BA、BM 同學，或是同窗兩年的 LBA 同班同學，及每週共乘到竹北上課的好夥伴，謝謝您們的支持與鼓勵，讓我有動力和勇氣可以撐下去。當然，PM 學程的靈魂人物萬錫總是默默地幫大家打點好一切，如果沒有萬錫的支持，相信我們 PM 學子們都是難以畢業的，謝謝您。

最後要特別感謝是我的指導教授蔡英欣老師以及兩位口試委員郭大維老師和楊岳平老師。在這兩年的學程中，在同窗好友的推薦下，我選修了一學期的區塊鍊讀書會，在讀書會中藉由楊老師的引導，接觸了金融創新這個領域的新世界，開啟了我的眼界，楊老師並在口試中就架構與內容給予我寶貴的意見，而郭大維老師則是擔任我的口試主席，讓我充分闡述我的論文架構與結果，並給予我豐富的修改意見，兩位老師讓我了解自己的不足；蔡英欣老師是我這篇論文的推手，自從去年十月獲得蔡老師同意指導論文，在將近一年的指導過程中，蔡老師容忍我因公務而延遲的撰寫進度，以及不成熟的問題意識，不斷地給予我撰寫方向的指導和鼓勵，是我這篇論文最後能順利完成的貴人。

在現今的社會中，知識是開啟我們認識世界的鑰匙，也是我們進步的動力，本篇論文或許是這次學習之旅的終點，但不會是我的學習終點，終身學習、學習終身，謹以此與我兩位兒子軒文、軒武共勉。

關鍵字：金融監理、金融穩定、總體審慎、永續金融、營運

韌性、金融素養、監理科技、法令遵循



摘要

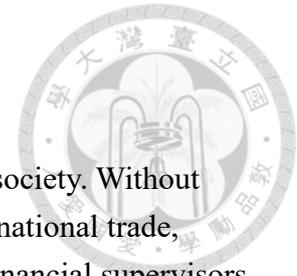
金融業是現代社會最重要的基礎產業。失去現代金融體系的支持，現代社會包括國際貿易、投資、商業體系……等功能都會崩潰。金融業透過金融主管機關所核發的各項金融特許執照，向其客戶提供各種金融產品和服務，也因此金融業必須遵守比一般產業更高的審慎經營標準，使得信任成為金融機構與其客戶之間最重要的元素，審慎經營與誠信是金融機構成功的唯一途徑。

在現代金融體系中，金融監理擔任著至關重要的角色。金融主管機關在維護金融穩定和保障金融消費者權益的同時，還必需要鼓勵金融產業的蓬勃發展，並須確保金融市場和金融業的發展符合經濟增長目標。此外，維持市場紀律和公平競爭也是金融監理的目標。為了實現這些目標，金融主管機關必需要使用各種金融監理工具，並對金融市場和金融業的發展進行密切監控。

然而，在過去的一個世紀裡，仍然發生了多起嚴重的金融危機，對於金融市場、金融產業和經濟造成了損害。為了避免再次發生危機並確保金融穩定，金融監理者試圖找出這些危機的根源，並開發了各種監理工具，以促使金融市場和金融產業可以更加安全。做為世界的金融中心，美國和英國金融監理制度的演變也代表了世界金融監理的發展趨勢，通過研究英美的監管制度和做法，我們可以學習要如何才能改善我們的金融監理制度。

除了日常法規諮詢職能外，做為金融產業的法令遵循主管還必需履行其他關鍵的職能。首先，法令遵循主管與法令遵循部門做為金融機構與其主管機關間的溝通橋樑，需要向所屬的金融機構及其管理層說明其所受監理的金融監理體系和主管機關對金融業的監理期待，這將有助於金融機構獲得金融主管機關的信任。其次，作為金融機構法令遵循風險管理制度的管理者，法令遵循主管必需要透過制定內部政策、內部溝通和教育訓練，協助金融機構建立遵法合規的法遵文化，這將使得金融機構得以更加誠信地向其客戶提供各類金融產品和服務。第三，做為金融法規的諮詢者，法令遵循主管必須持續學習強化其專業能力，使自身的專業能力能跟上快速變化的金融市場環境。

ABSTRACT



Financial industry is one of the most important elements in modern society. Without modern financial system, everything will be crashed, including international trade, investment, payment system...etc. Under the privilege granted by financial supervisors, financial institutions are subject to higher prudential standards while providing various financial products and services to their clients. Trust represents the most important element in the relationship between financial institutions and their clients. Thus, sound practice and integrity are the only way to success for a financial institution.

In modern financial system, financial supervision also plays critical function in the financial system. While maintaining financial stability and financial customer protection, financial supervisors also need to encourage financial development and evolution to ensure the development of financial market and industry is in line of the growth of economy. In addition, market discipline and fair competition are also the goals of financial supervision. To achieve these goals, financial supervisors need to use various supervisory tools and conduct close monitoring of the development of financial markets and industry.

However, during the past century, numerous of serious financial crises still happened and caused damage to the financial markets, financial industry and economy. To avoid this kind of damage and to ensure the financial stability, financial supervisors tried to find out the root cause of these crises and developed various supervisory tools to make the financial markets and industry safer. Being the world's leading financial centers, the development of United States and United Kingdom financial supervision represent the trend of world's financial supervision. Through the study of their supervisory system and practices, we can learn how to improve our financial supervisory system.

In addition to daily regulatory advisory function, being a Compliance officer in financial industry also need to perform certain key functions. First, as the bridge between financial institutions and their supervisors, Compliance officers need to help the financial institution and its managements understand the financial supervisory system and the trend of regulatory expectations. This will help the financial institution to obtain the trust from their financial supervisors. Second, as the administrator of financial institution's Compliance risk management system, Compliance officers need to help the institution to shape its Compliance culture through internal policies, internal communication and trainings. This will help financial institution to provide financial

products and services to their clients with integrity. Third, as the advisor of financial regulations, Compliance officers need to renew his (her) knowledge consistently. This will enable Compliance officers can catch up with the growth of financial markets.





目錄

謝辭	I
摘要	II
ABSTRACT	III
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第一項 研究動機	1
第二項 研究目的	2
第二節 研究範圍與方法	3
第三節 研究架構	4
第一項 文獻探討	4
第二項 章節架構與體例編排	4
第四節 預期結果	5
第一項 對我國金融監理的建議	5
第二項 對我國金融法令遵循管理建議	6
第五節 本文之文字用語	6
第二章 金融監理	8
第一節 金融監理的由來	8
第二節 金融監理的目的	16
第一項 貨幣政策與金融監理	21
第二項 金融市場穩定	23
第三項 金融消費者保護	26
第三節 金融監理的形式	33
第一項 金融監理自律	33
第二項 金融主管機關	35
第三項 金融監理體制	36
第四項 國際金融監理合作	40
第四節 金融監理的手段	42
第五節 金融法令遵循制度	46
第一項 金融法令遵循的起源	47
第二項 金融法令遵循制度	48
第三項 金融業法令遵循管理的主要職能	55
第三章 美國與英國的金融監理制度	60
第一節 美國的金融監理制度	60
第一項 聯邦與州的雙階監理制度	62
第二項 聯邦準備體系 (FRS)	63

第三項	OCC、FDIC 等其他監理機關.....	64
第四項	金融穩定監理委員會與消費者金融保護局.....	65
第五項	州金融監理機關-以紐約州金融服務局 (NYDFS) 為例.....	76
第六項	小結.....	82
第二節	英國的金融監理制度.....	85
第一項	一元化金融監理.....	85
第二項	英國英格蘭銀行.....	87
第三項	審慎監理局 (PRA) 和金融行為監理局 (FCA).....	88
第四項	小結.....	99
第四章	國際金融監理趨勢.....	101
第一節	市場秩序.....	101
第二節	永續金融 英格蘭銀行：金融業所面臨的氣候風險.....	105
第三節	營運韌性 英格蘭銀行：銀行營運韌性.....	108
第四節	監理科技：以克羅埃西亞央行監理報表改革為例.....	111
第五節	小結.....	116
第五章	我國的金融監理制度.....	117
第一節	我國金融市場特性.....	117
第二節	金融監督管理委員會.....	119
第三節	金融監督與管理.....	120
第四節	金融檢查制度.....	122
第五節	近年我國金融監理演進趨勢.....	126
第六節	我國金融業的法令遵循制度.....	130
第六章	結論：從國際金融監理趨勢看我國金融監理.....	135
第一節	金融監理機制改革.....	136
第二節	金融消費者保護與永續金融.....	138
第三節	做為金融誠信基石的法令遵循管理.....	140
第四節	結論：法遵文化的建立.....	141
參考資料.....		143
中文參考資料.....		143
外文參考資料.....		149

第一章 緒論

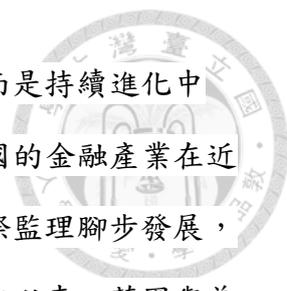


第一節 研究動機與目的

第一項 研究動機

金融業是屬於受到高度監理的行業，自古以來多是經由政府的特許而經營，是高度受到政府與民眾所信賴的行業，也是現代社會發展的基石，藉由金融業所創造出的貨幣流動性與財富槓桿，協助創造了現代經濟社會，而金融業發達的國家，更是主宰了國際金融體系以及世界經濟的話語權；然而，從金融發展史來看，在過去的數十年以至於百年間，金融弊案及金融風暴卻也是層出不窮，當金融弊案或金融風暴發生時，對各國的經濟民生也同時造成嚴重傷害。因此，對於各國的金融主管機關而言，金融監理一方面既要促進金融產業的發展和創新，藉以帶動總體經濟和企業的國際化，另一方面也要促進公平與透明，透過嚴密的管理與適當地管制措施，藉此避免對存款人、投資人或是保戶等金融消費者造成損害。相對地，金融業者也必須瞭解金融監理的本質與其目的，方能在此一高度監理的環境下，建立遵法誠信的企業文化，並取得社會大眾的信任，從而得以健康地蓬勃發展。

因此，金融監理的體制以及金融監理者的監理手段，對於金融產業以及金融市場的發展影響至鉅，如果未能瞭且金融監理的目標以及主管機關或社會大眾對於金融產業的期待，將難以建立具有誠信的金融產業，當金融業失去大眾的信任時，以誠立業的金融業也將難以健康發展，甚至可能遭到社會大眾的揚棄而被淘汰。法令遵循管理是金融業在高度監理環境下得以健康發展的基礎，也是協助金融業建構遵法誠信企業文化的重要管理機制，如欲維繫金融業的健康發展，健全的法令遵循管理機制或不可缺。



然而不論是金融監理或是法令遵循，都不是一成不變的，而是持續進化中的，會隨著金融情勢或各種金融事件，而不斷地演進發展。我國的金融產業在近三十年來固然有突飛猛進的發展，金融監理制度也大致跟隨國際監理腳步發展，但相較於先進的國際金融中心，仍有不少可以學習之處。廿世紀以來，英國與美國為全球最主要的金融中心，其金融監理與法令遵循管理制度有不少可供我國學習參考之處，此亦為本論文之研究動機，希望透過研究先進國家的金融監理與法令遵循管理機制，並分析與我國金融產業現況的差異，藉此提出建言，為強化我國的金融產業監理做出建言，促進我國金融產業的良性發展。

第二項 研究目的

自廿世紀起，金融業快速地發展，不論是在銀行、證券、保險業，都有長足的進步，但翻開金融發展史，綿延不斷的金融風暴，不斷衝擊著各國的經濟發展，更對於民生金融造成莫大傷害，因而現代金融監理也因應而逐漸加強其監理力道。因此，本文希望藉由分析現代金融監理的源起以及近代的變化，並透過研究美國與英國兩大金融監理體系在近代面臨金融風暴或弊案時在金融監理體制或政策的轉變方向，以瞭解近代金融監理的發展趨勢，而面對未來時，金融監理機制究竟應該如何調整，方能達到既促進金融產業的發展，又能有效保護金融消費者，並促進普惠金融目的。進一步而言，金融法令遵循機制是因應近代金融監理所所展出來的金融風險管理機制一環，尤其是在 2016 年 8 月兆豐銀行遭到美國紐約州金融服務局重罰後，我國主管機關與金融業者莫不重視金融法令遵循，但相較於法令遵循管理已發展多年的歐美先進國家何跨國金融機構，我國的金融法令遵循制度仍有需要強化之處，鑒於金融法令遵循與金融監理的密切關係，本文除研究英美的金融監理體系外，亦將一併研究金融法令遵循管理體系，希望藉由推動良好的金融法令遵循制度，協助金融業達成金融監理官與金融消費者的期待，建立讓大眾信賴的金融服務企業文化。



第二節 研究範圍與方法

研究範圍：金融監理的領域非常廣泛，既有偏向法制面的各種金融法規、金融監理機關的組織架構，也有屬於金融領域的財務業務監理、稽核作業，還有屬於國家整體財政貨幣體系的金融政策，都是現代金融監理的相關領域，彼此之間事實上緊密相連，難以逕行切割，因此本文對於金融監理和法令遵循的研究範圍將主要以銀行業的法制以及銀行監理機關的體制為主，研究國際金融監理組織的最新文件、指引，以及英美的金融監理制度和其做法。此外，由於金融消費者保護和普惠金融是近代金融監理的重大議題，故在探討英美金融監理的發展時，本論文亦將探究英美的金融監理者對於金融消費者保護的最新監理方向；而金融監理報表是打破金融資訊不對稱的重要控管措施，也是金融監理透明化的重要一環，因此本文在研究金融監理科技時，亦將金融監理報表改革納入研究的議題。

研究方法：金融監理非常具有實務性，且因應不同金融產業與業務型態，監理手段亦有非常大的差異，因此本論文將以資料分析法，蒐集、整理、分析金融監理的理論、現行主要的金融監理型態、以及金融監理機關常用的各種監理手段，並參考各國之參考文獻、我國的碩博士論文、專業期刊、網路資訊及政府出版品，對相關資料加以分析研究；其次由於各國的金融主管機關通常會將其監理制度以及重要的監理措施公告在其官網，本論文將直接研究英國與美國各個金融主管機關的官方網站及其政府出版品，觀其言、察其行、知其底，藉以識其人，以瞭解其金融監理的架構與變化，並藉由各種重要的新聞稿與出版物和裁罰案例等資料，研究其監理制度和監理期待。藉此研究分析尋找其監理政策改變的脈絡，從英美等金融先進國家的經驗，瞭解如何建立更有效的金融監理制度，同時亦將分析英美的金融法令遵循制度，探究金融法令遵循與金融監理間的關係，尤其是應如何強化金融法令遵循管理制度，藉以協助金融機構建立能滿足監理期待的遵法誠信企業文化，協助金融業面對新的金融情勢與環境，能有健康蓬勃的發

展。



第三節 研究架構

第一項 文獻探討

本文的研究主題為金融監理發展方向以及金融監理與法令遵循關係。首先，為了瞭解金融監理的目的以及其監理手段，本文將研究相關文獻，從金融發展史來探究金融監理的發展成因以及其歷程，分析歸納出主要的金融監理體制、監理手段與目標。其次，在研究英國和美國的金融監理制度時，本文將主要研究英國和美國近年來的金融產業的變化，以及這些變化對於其監理體制的影響。同時，本文亦將研究國際金融監理趨勢，亦將蒐集相關國家在特定金融監理領域上值得研究參考之處，並分析相關國家在這些金融監理領域上的優勢，並探討是否有值得我國參考之處。因此，本論文所參考的文獻，除一般的學術論文，亦會大量參考金融監理實務的相關資料，包含國際組織或政府的出版品、主管機關新聞稿、裁罰書、年報、主管機關研究報告等相關文獻作為本文研究之參考資料。

第二項 章節架構與體例編排

在章節的架構與安排上，本文將從金監理的源起與金融監理的形式著手，先從國內外近代的金融發展史探討金融監理的目的與手段，再逐個分析英國、美國的金融監理體制，以及國際上近年在金融監理的轉變趨勢，並同時研究我國的金融監理實務，冀能發現我國在金融監理的政策或法制上是否有不足之處，以及是否可借鑒英美或其他金融發達國家的長處，藉此對我國的金融監理政策以及法令遵循制度提出建言。

因此，本文第二章將探討金融監理的目的與手段，首先透過分析國內外近代的金融發展史探討現代金融監理的目的，並分析金融監理中關於金融穩定、金融



消費者保護、金融法令遵循管理等議題，藉此建構金融監理與法令遵循基本概念。

進入第三章，本文將透過深入分析，剖析英國與美國的金融監理制度，研究監理實務上的做法，在歐美的金融法令遵循實務上非常強調要了解監理期待，因此本文亦將研究英美的金融監理機關如何建構其對金融業者的監理期待，使得金融業者瞭解應該如何經營業務與管理其遵法風險方能滿足金融主管機關對金融業的期待。

第四章，本文將藉由蒐集各國在金融監理上的做法，研究國際金融監理最新的關注重點，分別就市場秩序維護、永續金融、營運韌性、監理科技等領域的金融監理上，整理國外金融監理在前述議題方面的經驗，分析其做法可供我國學習參考之處。

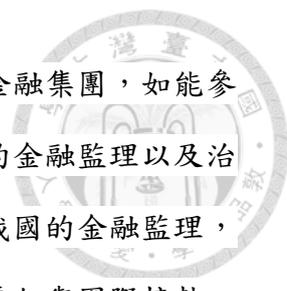
第五章則回歸我國的金融監理制度，先研究我國金融產業的特性，說明金融產業與金融監理對我國經濟、金融的重要性，再分析我國的金融監理架構以及其近代的發展趨勢，並在本章最後分析我國近年在法令遵循管理上的進展。

在本文結論部分，將就前述國際金融監理經驗分析的結果，嘗試對照我國的現況進行比較，探討國外的金融監理政策或措施可供我國借鑑之處，並對我國的金融監理與法令遵循管理制度的未來發展方向提出建議。

第四節 預期結果

第一項 對我國金融監理的建議

我國的金融監理體系與監理政策，與國際的監理趨勢基本上是亦步亦趨，例如成立金融監督管理委員會統籌銀行保險證券三大金融體系的監理，而近年也是非常關注防制洗錢及打擊資恐、永續金融、金融消費者保護、金融資通安全等議



題，但由於我國並非國際金融中心，亦缺乏本土的大型國際性金融集團，如能參考國際性金融中心，如英國、美國等經驗，將有助於提升我國的金融監理以及治理，因此本文希望藉由探討國際金融監理實務和趨勢，對提升我國的金融監理，或是預先對未來的金融監理趨勢做好準備，並使我國金融監理更加與國際接軌。

第二項 對我國金融法令遵循管理建議

誠如前述，我國金融業的法令遵循制度在 2016 年兆豐銀行在美國遭到重罰後，不論是在金融法制或是金融實務上，均已有了長足的進度，但相對於國際性金融集團的法令遵循管理，我國的法令遵循制度仍有不少可待強化之處，其一是法令遵循的風險管理部分，可更加強化全流程的法令遵循風險管理，並加強事先的法令遵循風險評估以及事後的法令遵循檢查；其二是目前國際趨勢是將法令遵循單位視為是金融機構與主管機關的溝通橋梁，因此法令遵循單位除了須建立對主管機關關係的管理機制外，並須有效傳達金融法令與監理期待，本文將嘗試從國際金融的經驗，分析介紹法令遵循的機制，並對我國金融法令遵循的改善方向，以及我國的金融監理與法令遵循管理制度的關係提出建議。

第五節 本文之文字用語

本文所引法令或跨國規範，原則上第一次出現時引述全文，其後則引述簡稱。依我國中央法規標準法第 8 條規定，法規條文應分條直行書寫，冠以「第某條」字樣，並得分為項、款、目。

本文所引機關部門，原則上第一次出現時引述該機關部門全銜，其後則引述簡稱，如為外國機關部門，原則上除第一次出現時引述該機關部門英文全銜，其後則使用其英文縮寫。註解所引中文專書、期刊主要包含繁體與簡體文獻，為做

區分將在文後之參考文獻區分其為臺灣地區或中國大陸地區出版發行。

另本文所欲探討之金融監理法制是以銀行業為中心，故文中所引述之相關文獻或規範係以銀行業為主，惟金融監理之領域廣泛涵蓋銀行、保險、證券及相關行業，本文在研究金融監理制度時亦可能包含部分證券業以及保險業的制度。

第二章 金融監理



我國的金融監理制度在民國 93 年 7 月 1 日成立行政院金融監督管理委員會後正式邁入一元化的金融監理體系，但從實際的金融監理措施觀察，銀行保險證券的分隔仍然是涇渭分明，不同產業間仍是由不同的業務局分工管轄，但觀察近年來的金融業發展，跨業經營與合作已經蔚為趨勢，而且從國際經驗觀察，不同金融產業間的金融風險也會透過金融市場與金融工具相互傳染，況且在現今的金融市場中，消費者保護意識與企業責任意識也高漲，金融監理機關應該如何調整其監理方式與步調已經成為金融監理的重點，本章將從金融監理的由來觀察其演變過程與基本功能，藉此建構對金融監理的基本認識。

第一節 金融監理的由來

香港金融管理局前任總裁陳德霖在 2017 年 11 月 22 日於獅子山學會週年晚宴的演講¹提到：「回到一個世紀之前。那是一塊沒有銀行監管的樂土，銀行家的日子也比現在愜意得多。事實上，銀行監管這「行業」歷史並不悠久。美國要到 1933 年羅斯福新政時代推出銀行法監管銀行和發鈔，才正式結束長達一世紀的混沌局面，令存戶存款有明確的監管保障。在英國，更要到 1979 年才推出監管銀行和保障存款的《銀行法》，此前只是靠英倫銀行發揮非正式權力監督市場行為。無論美國或英國，監管銀行的法規皆「誕生」於銀行危機之後。香港亦然，上世紀六十年代幾家銀行倒閉，催生了銀行業監理處的成立。」陳德霖認為產生現代金融監管的主要原因在於應付金融問題與危機，當面對金融問題與危機時，金融監理就顯得更加重要，首先是因為在近代的金融業中，銀行股東和管理層與銀行的客戶間的利益逐漸「脫鉤」，維護客戶的利益不再是股東和管理層曾獲得股

¹ 香港金融管理局網站，陳德霖，沒有銀行監管的世界，<https://www.hkma.gov.hk/chi/news-and-media/insight/2017/11/201711123/>（最後瀏覽日：2/4/2022）。



利或獎金的原因，因此導致一些金融機構主事者往往罔顧槓桿過重可能產生的風險而僅致力於追逐其個人最大利潤，藉以換取其豐厚的紅利和獎金，而將過去客戶對他們的信任和付託忘得一乾二淨；其次是因為很多銀行股東的心態日趨短視近利，而這種銀行界的短視近利的傾向，驅使銀行希望藉由大規模的收購合併或急促擴張業務，使其獲利快速成長，或是藉此創造話題以刺激其股價飆漲或收入增加；再則是現代的銀行客戶往往僅把銀行的服務當做是一種商品，不再重視與銀行保持長期關係，同時但也因為存款保障制度更加地普遍，雖然讓存戶們不用再憂心其積蓄可能完全付諸流水，但也同時讓消費者不再花心思挑選可受信任的銀行。從陳德霖先生的談話可以觀察到，現代的金融監理歷史並不長久，但也點出現代金融業已經與過去一個世紀以前的金融業完全不同，在過去的時代中，金融業扮演的是金融中介者的角色，金融業與客戶間建立的是緊密的信任感，但在現代金融中，由於資本市場的發展以及各種新興的金融工具，使得銀行不再是從存放款中介來賺取利差，而是需要從事各種金融商品銷售以及透過繁複的金融操作來賺取其手續費收入或是佣金甚至刺激股價，當銀行家們競相逐利時，就容易形成牽一髮而動全身的系統性風險，因此各國的金融主管機關必須不斷更新其法規與監理手段來因應新的情勢，此外金融業務型態從存放款轉變為以金融商品銷售為重心也讓金融資訊不對稱問題更加嚴重，銀行經營者或是業務行銷人員所掌握的資訊原本就多於存戶或金融消費者，當金融商品銷售中如果未誠實獲充分告知，則金融消費者將更形弱勢，而成為金融業逐利下待宰的肥羊，因此形成新的消費爭議危機，因此近年金融主管機關也紛紛將金融消費者保護納入其金融監理的主要目標。

我國的金融監督管理委員會主任委員黃天牧則對金融治理也有深入的闡釋²，黃天牧認為是金融機構的脆弱性決定了其公司治理的重要性，金融機構是資產負債表規模甚大之高槓桿產業，尤其是現今大量出現的衍生性金融商品以及金融市

² 黃天牧（2018），《臺灣保險業企業風險管理》，2018年9月初版，元照出版社，頁184-185。



場投資機會，導致金融機構所面臨的風險加大；而且金融機構收受大眾資金，並運用於放款或投資，自有資本只佔所運用資金之一小部分，因此金融機構不僅有前述經營上的外部風險，內部道德風險也須注意；再者，隨著金融商品複雜化與金融業務多元化，相對於金融機構本身或其內部人，金融機構的股東、債權人甚至是主管機關都是處於相對資訊不平等的劣勢。

從上述兩位金融監理長官的談話或是論著可以了解到，金融監理是近百年來的新產物，究其主因還是來自於公眾對於金融業的高槓桿特性以及高度的公益性質的顧慮，因此認為金融業需要接受比一般企業或上市公司更高度的監理，而且金融監理的強度與深度，會隨著時代與外在情勢改變而變化。而兩位資深金融監理官的說法，可以觀察到現代金融監理嘗試在金融業的股東利益與客戶權益間求取平衡，達到兼顧金融發展與客戶保護的目標，隨著時代的演變與社會大眾的期待，金融監理官目前實際上就如同存款大眾或是金融消費者的代理人，協助存款大眾或是金融消費者保護其權益，避免遭到金融業大股東或是其經理人為競逐其私利而罔顧大眾的權益，然而在另一方面，金融主管機關又是協助整體金融市場與金融產業發展的重要推手，金融市場與金融產業已經成為各國經濟的要角，也是經濟發展與產業政策的主要推動力量，更已成為社會民眾一日不可或缺的基礎設施，缺乏金融創新也就沒有蓬勃的金融產業與經濟成果，因此如何協調金融的創新與市場競爭力以及消費者保護間的矛盾關係，也是金融監理官們所需面對的重大議題。金融業之所以是特許事業，其經營權利是來自於金融監理者的特許，亦藉由此一特需權而享有藉由大眾資金來賺取超額利潤的權利，因此這特許權的前提應該是建立在特許金融業能夠保障存款大眾或是金融消費者權益以及維持社會金融必需，如果特許金融業無法保障存款大眾或是金融消費者以及維持社會金融必需，則不應受到特許的保障，亦不應藉由該特許執照來賺取其超額利潤，而為了維繫此一制度，金融監理的重要性也愈來愈重要。



源起：從金融史來看，銀行業的起源或許可以溯及到 13 世紀義大利佛羅倫斯，例如梅迪奇銀行（Banco dei Medici，1397 年—1494 年）³，以及後來的英格蘭銀行（Bank of England）⁴。從銀行發展史來看，早期的銀行業與貴族和政府間關係密切，在君主時代尤其在政治與經濟上扮演了重要的角色，甚至在國家間戰爭時為君主或是政府提供戰爭的財力支持。而在 13 世紀一直到 20 世紀初，雖然有所謂的特許制，但事實上銀行業並未受到非常高度的金融監理，銀行業與各國政府間的關係更像是金主與政客的結合，金融與政治彼此支持，銀行家透過支持政府來取得銀行業的特許執照並從中獲取財富，政府則透過銀行家的財力支持來實現其國家擴張的目的，在此一時代，民眾的利益並不是執政者或是金融業所關心的重點，當然也不存在現代的金融監理，就如同前香港金管局總裁陳德霖所說的：「**那是一塊沒有銀行監管的樂土，銀行家的日子也比現在愜意得多**」⁵。

直到廿世紀，整個情況有了翻轉性的改變，由於民權受到重視，現代的金融監理理論與實務亦逐漸在 20 世紀的各次金融危機中成形。在 1929 年到 1933 年間的經濟大蕭條期間，美國有大量銀行倒閉，股票市場狂跌。據統計，在 1929 年 10 月全美總計有將近 3 萬家銀行，1929 年 9 月的股票交易額達到 21 億股，股票指數達 569.49 點，但到了 1933 年底，銀行家數大幅減少到 14,352 家，股票市值從 897 億美元暴跌至 156 億美元⁶，由於資本家、銀行家的貪婪逐利，對於美國的經濟造成莫大的損害，大量的員工因公司或銀行倒閉而失業，投資人蒙受重大的財物損失，更有甚者，失意者因經濟窘境而自殺，使得經濟大蕭條不只是造成經濟問題，也成為嚴重的社會問題。這也迫使美國政府開始思考要如何對金融業和

³ 德魯福著，呂吉爾譯（2019 年），《金融帝國的興衰：從暴發戶到跨國企業，梅迪奇銀行帶你見證資本主義的起源》，貓頭鷹出版社。

⁴ 英格蘭銀行歷史，參考：The History of Bank of England: “The Bank of England was founded as a private bank in 1694 to act as banker to the Government. Today we are the UK’s central bank. This timeline looks at some of the highlights from our long history.” <https://www.bankofengland.co.uk/about/history>（最後瀏覽日：2/15/2022）。

⁵ 同註 1。

⁶ 李成（2019），《金融監管學（第三版）》（簡體字版），2019 年 9 月三版，（中國大陸）高等教育出版社，頁 2。



金融市場加以管制，這些管制可以從 1933 年的羅斯福總統新政觀察。1933 年 3 月，羅斯福總統上任後實施了新政，陸續頒佈了一系列的新法，包含 1933 年的銀行法、證券法、聯邦住房貸款銀行法、以及 1934 年的證券交易法和國民貸款法，其中 1933 年的銀行法中更包含了著名的格拉斯-斯蒂格爾法案（Glass-Steagall Act）⁷，在這個 1933 年的緊急立法通過的銀行法，其最重要的條文就是強制分離銀行的商業銀行業務與投資銀行業務，亦即從事收受存款與放款的商業銀行不得再從事證券承銷與買賣證券的投資銀行業務。從這些法案當中，可以觀察到大量的現代金融監理原理，例如商業銀行與投資銀行分業經營的產業區隔、利益衝突防範，銀行經營者的資格限制與申報要求、利害關係人授信限制等。而近代的英國金融監理則主要是發展於 1970 年代，在 1973 年到 1975 年間的銀行危機後⁸，英國 1979 年銀行法⁹對於收受存款機構給予了明確的定義，明訂只有符合英格蘭銀行嚴格要求的機構才能被認可為銀行¹⁰，到了 1990 年代，全球的金融業與金融市場遭遇連串的事件，包含國際信貸商業銀行及霸菱銀行的倒閉事件，市場上出現終結金融服務業自我監督並將多元監理模式凝聚為單一監管者的呼聲¹¹，促使金融監理從業者或是金融同業公會的自律轉向為金融監理者監督管理，並從多元監理者轉向為少數監理者。

金融穩定、系統性風險與問題金融機構的清理。廿世紀末期的金融市場風起雲湧，因此接下來將觀察金融監理在廿世紀末期的發展，1980 年代後的東亞是個充滿機會和危機的時代，先是 1980 年代末期到 1990 年代初期的日本泡沫經濟破

⁷ Federal Reserve History Banking Act of 1933 (Glass-Steagall)，參見：
<https://www.federalreservehistory.org/essays/glass-steagall-act>（最後瀏覽日：2/15/2022）。

⁸ The secondary banking crisis and the Bank of England's support operations。參見：
<https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/quarterly-bulletin/1978/the-second-banking-crisis-and-the-boes-support-operations.pdf>（最後瀏覽日：2/27/2022）。

⁹ Banking Act 1979，<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1979/37/contents>（最後瀏覽日：2/27/2022）。

¹⁰ 李成，同註 6，頁 4。

¹¹ 莊永丞、汪信君、林志潔、蔡英欣、邵之雋，《主要國家金融主管機關組織架構變革與金融監理資訊管理法規之研究》，金管會委外研究報告（2019.11）頁 4。



減，1995年5月，東京協和、安全信用合作社破產，5月，橫濱友愛信用金庫倒閉，7月，東京最大的信用合作社-宇宙信用社破產，8月，日本最大的信用合作社-木津信用社在大阪府倒閉，同日，兵庫銀行宣布破產，11月發生大和銀行事件，12月發生野村國際證券公司事件¹²，接二連三的事件使日金融機構不破產的神話破滅，當時的日本政府在初遇問題時也曾束手無措，但日本金融主管機關陸續從這些案例中累積經驗，發展出各種的金融問題解決方案，這時期主要的手段包含了注資、不良債權收購、股票收購等方式，並陸續針對金融業推出新的金融監理措施¹³。然而隨後因國際投機熱錢流竄，在東亞引爆的金融風暴，更重創了泰國、韓國、印尼、馬來西亞和香港等地，其影響更是影響深遠，也促使各國政府認知到金融危機就如同國際傳染病一般，對於周邊國家也會造成影響，金融巨鱷和國際熱錢的影響巨大，動輒對國家的金融穩定和經濟發展造成危害，金融體系的脆弱性與銀行授信品質惡化，亦成為發生金融危機的原因之一，所以後來國際貨幣基金會在對泰國、印尼及南韓提供紓困貸款時，即要求這些國家要採取包含加強金融監理，整頓金融業，關閉問題金融機構，鼓勵銀行合併；提高資本適足率，強化資訊揭露及財務透明化等強化的金融監理措施¹⁴。

歷史殷鑑不遠，僅僅在1997年的東亞金融風暴的十年後，次貸風暴和全球金融海嘯，又再次戳破了金融家追求高槓桿的獲利神話，美國大型投資銀行雷曼一夕之間倒閉，震盪全球金融市場，而獨霸全期金融市場的美國的大型銀行則陷入嚴重的流動性危機，大到不能倒的美國大銀行需要仰賴美國財政部鉅額紓困才能度過難關¹⁵，大型跨國金融機構的清理問題更是難題，更引發美國討論是否要

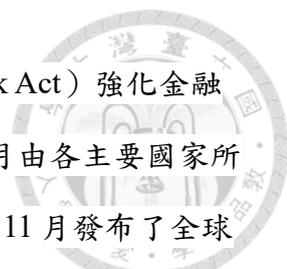
¹² 日本 FSA 公告資料，平成5年以降の金融関連の主な出来事等：東京都が東京協和、安全2信用組合の処理策発表、東京都がコスモ信用組合に業務停止命令、大阪府が木津信用組合に業務停止命令、大和銀行NY支店での損失発表。

<https://www.fsa.go.jp/common/about/omonadekigoto.pdf>（最後瀏覽日：2/27/2022）。

¹³ 吉井一洋(2008)，大和總研：日本の金融危機対応，<https://www.dir.co.jp/report/research/law-research/regulation/08101701financial.pdf>（最後瀏覽日：2/27/2022）

¹⁴ 王鶴松（2001），〈亞洲金融危機十周年後的東亞經濟〉，《銀行公會會訊》第41期，96.9.1。

¹⁵ U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY: About TARP，<https://home.treasury.gov/data/troubled-assets-relief-program/about-tarp>（最後瀏覽日：2/28/2022）。



將大型銀行國營化的議題。隨後美國祭出陶德法案（Dodd-Frank Act）強化金融消費者保護以及嚴格限制商業銀行的自營交易活動，2009年4月由各主要國家所成立的金融穩定委員會（Financial Stability Board）更在2011年11月發布了全球系統性重要銀行清單（G-SIFI，Global Systemically Important Banks），指定了29家全球性銀行為全球系統性銀行（G-SIFI）¹⁶，這些銀行因為規模、市場占有率、業務獨占性具有大到不能倒，而必須擬定復原及清算計畫（Recovery and Resolution Plan），金融穩定委員會並每年重新檢討更新該清單。事實上2008年的全球金融海嘯的影響並不僅限於銀行業，保險業也是2008年全球金融海嘯的重災區，因此金融穩定委員會也在2013年公布全球系統性重要保險公司清單（G-SIIs，Global Systemically Important Insurers），將9家全球重要保險公司列為全球系統性重要保險公司（G-SIIs）¹⁷，意圖透過強化監理措施降低全球性金融風暴的風險。

在臺灣的金融史和金融監理演化的過程中，事實上亦如同全球金融史所經歷過的一樣，也是在一連串的金融事件中演進。隨著1970年代的臺灣經濟起飛，社會對於金融的發展需求殷切，到了1980年代，當時仍以公股銀行為主的商業銀行體系已無法滿足當時臺灣的經貿需求，因此1989年的銀行法修法，大幅放寬銀行業務限制，更重要的是開放民營銀行申設，打破了臺灣以公股行庫為主的銀行體系。1991年7月，當時的財政部先是一口氣核准了大安銀行等15家新銀行，隨後在隔年6月又再核准安泰商業銀行，以及三家信託公司改制為商業銀行，共計核准了19家新銀行的設立經營，使臺灣金融業迅速進入現代化金融之林，不只是證券交易與發行市場快速發展，創造了臺灣錢淹腳目的經濟奇蹟，銀

¹⁶ Financial Stability Board（FSB）：Global Systemically Important Financial Institutions（G-SIFIs），<https://www.fsb.org/work-of-the-fsb/market-and-institutional-resilience/post-2008-financial-crisis-reforms/ending-too-big-to-fail/global-systemically-important-financial-institutions-g-sifis/>（最後瀏覽日：2/28/2022）。

¹⁷ FSB identifies G-SIIs and the Policy Measures that will Apply to Them：https://www.fsb.org/2013/07/r_130718/，（最後瀏覽日：4/7/2022）。



行也在新銀行的加入後進入新的戰國時代，臺灣銀行業從傳統以存款與放貸為主的型態，在這期間快速引進了各種外國的金融商品，例如信用卡、現金卡等，消費貸款與財富管理業務也快速發展¹⁸，也因為寬鬆的新銀行准入使得市場充滿競爭，不只是在業務上的競爭也存在人才的競爭，大量開放銀行業後，在隨後的數年間陸續呈現金融人才養成不足、管理不善的問題，在過度競爭的情況下，銀行開始過度從事高獲利且高風險的業務；隨後更因為既有利益衝突防範機制的不足，陸續發生多起因大股東貪婪造成的銀行掏空案件，而銀行過度競爭紅海所造成的雙卡風暴、以至於到近年的 TRF 風暴，都讓臺灣的金融業付出龐大的代價。此外，在基層金融方面，從 1985 年的十信案、1990 年到 1997 年間多次的基層金融機構擠兌，數十年間臺灣的金融業分分合合，不論是信用合作社、信託公司、銀行、保險、證券都因合併而大量消失，雖然在財政部、中央銀行等金融主管機關的努力維持下，最終都順利度過難關，但其實這些過程中臺灣社會以及金融界也遭到沉重的打擊。我國金融監理也在這幾十年間不斷演進，包含體制面以及法規面，甚至在監理手法上也不斷從既往的管理經驗以及國際交流中精進。

從以上慘烈的國際和國內金融監理史，可以觀察到金融業在民生經濟中扮演重要的中介催化劑角色，因此各國政府對於金融相關事業均採取高度監理方式管理，但因為金融業的資本形成方式或是其業務經營方式都是大量吸收公眾資金的高度槓桿化經營方式，因此金融經營者經常因為競逐私利，而將私利置於存款人或金融消費者的公利之前，導致發生歷次的金融風暴與危機；此外，當金融業過度開放競爭時，由於過度競爭，為求爭奪最大化的私利，亦經常導致金融業誤入歧途而競相以不當銷售方式或將不適合的金融商品或服務販售給其客戶金融消費者，因此如何管制金融市場避免因過度開放導致惡性競爭也是金融監理者必須關注的重大議題。

¹⁸ 金管會金融史料陳列室：首頁/金融業務發展史/銀行業務/肆、開放民營商業銀行設立 <https://history.fsc.gov.tw/History?type=%E9%8A%80%E8%A1%8C%E5%B1%80>（最後瀏覽日：4/7/2022）。



從上可知，金融監理實務事實上是一個動態均衡的管制，金融法規並非僅是單方面地管制與限制，另一方面也需要積極地協助重造金融興利與發展的環境，同時必須不斷地因應情勢與時俱進，各種金融監理措施亦非一成不變，金融主管機關也是隨時不斷地因應時勢的演變而調整其監理法規、監理手段，甚至是監理體系，因此金融業的負責人以及法令遵循人員，都必須了解金融法規與金融監理的本質以及其最新的變化趨勢，確實做好金融監理趨勢的預判，掌握金融監理的期待，以及才能確實把金融業穩健經營，金融法令遵循人員必須協助金融業將金融監理要求與公眾期待落實到金融業的日常經營中，使法令遵循文化深化成為金融業的 DNA，並成為金融業與金融監理者間的溝通橋樑，如此方能做好金融業法令遵循的工作，協助所屬的金融機構健康、穩定地發展，提供優質的金融服務。

第二節 金融監理的目的

從金融監理的發展歷程來看，金融監理的發展經歷了多個時期，從早期的 1930 年代以前自由經濟時代，到 1930 年經濟大蕭條後所採取的嚴格監理時代，隨後在 1970 年代又進入一個相對寬鬆的金融發展期，然而在 1990 年代後，隨著一連串的金融事件與弊案，又讓金融監理從寬鬆趨向嚴謹¹⁹，因此可以觀察到金融監理的目標其實是隨著時代而不斷演進，在 1930 年以前金融監理的主要功能在於穩定的貨幣供給避免發生金融機構擠兌危機，但經歷 1930 年代的經濟大蕭條後，各國的金融監理逐漸轉向整體國家金融體制的穩定性，例如美國的格拉斯-斯蒂格爾法案²⁰（Glass-Steagall Act）就強調了商業銀行與投資銀行的分離的監理措施，以避免銀行再次將從大眾募集的資金從商業銀行挪至投資銀行從事高風險

¹⁹ 武良山、周代數、王文韜主編（2021），《金融大監管-大變局下的監理邏輯與市場博弈》（簡體字版），2021 年 5 月初版，中國人民大學出版社，頁 14。

²⁰ Federal Reserve History > The Great Depression > Banking Act of 1933（Glass-Steagall）：“The Glass-Steagall Act effectively separated commercial banking from investment banking and created the Federal Deposit Insurance Corporation, among other things. It was one of the most widely debated legislative initiatives before being signed into law by President Franklin D. Roosevelt in June 1933.”
<https://www.federalreservehistory.org/essays/glass-steagall-act>（最後瀏覽日：4/23/2022）。

的投機活動²¹。到了 1960 年代，消費者保護意識逐漸抬頭，此時可以觀察到美國陸續制定對於消費者或借貸者公平的相關法案，強化了對於消費者和借貸者的保護²²。2008 年的全球金融海嘯，讓各國的金融監理重點逐漸從傳統的個體審慎監理轉向為總體審慎監理²³；其次是面對新型的衍生性金融商品、數位時代以及普惠金融，金融消費者保護的意識也再次受到重視；而全球所面臨的氣候變遷，金融監理者也紛紛推出永續金融政策督促金融業者積極面對氣候變遷風險並投入永續發展的金融產品與服務²⁴。

2010 年 12 月，普林斯頓大學的 Alan S. Blinder 教授在國際中央銀行雜誌對於金融危機後的金融監理改革發表了文章，其中就提到金融監理的目標主要包含了消費者保護（Consumer protection）、納稅人保護（Taxpayer protection）、金融穩定（Financial stability）、總體經濟穩定（Macroeconomic stability）等四大目標²⁵。因此在金融監理的領域，所關注的重點不僅限於存款客戶、股東、投資人，金融監理者也必須同時考慮到是否要動用納稅人的稅款來支持遭受擠兌、瀕臨倒閉的金融機構，以及動用國家資金的正當性與合理性；同理，金融監理官在制定金融政策時，一方面要考慮維持金融市場的穩定性與發展，通常也必須同時考慮到對總體經濟的影響。雖然 IMF 在 1998 年就已經提出總體審慎指標（Macro Prudential Indicators, MPI）用來評估金融體系的脆弱度²⁶，在 2007 年至 2009 年的全球金融海嘯之前，多數國家的中央銀行與金融監理官的金融監理重點在於個別金融機構的穩定性，但隨著 2007 年至 2009 年全球金融海嘯，各國政府發現金融體系與金

²¹ 同註 6，頁 3。

²² 同註 6，頁 3-4。

²³ 蔡雅琦，〈亞洲地區執行總體審慎監理介紹-香港、韓國、新加坡、泰國〉，《存款保險資訊季刊》第 32 卷第 2 期，頁 117。

²⁴ BCBS Consultative Document（Issued for comment by 16 February 2022）：Principles for the effective management and supervision of climate-related financial risks, November 2021。

²⁵ Alan S. Blinder（2010），It's Broke, Let's Fix It: Rethinking Financial Regulation, International Journal of Central Banking December 2010，頁 279-280，<https://www.ijcb.org/journal/ijcb10q4a13.htm>（最後瀏覽日：3/17/2022）。

²⁶ 同註 23。

融市場的複雜性已經不是傳統的個體審慎監理所能控制的，所以在 2009 年後金融監理的領域，金融監理官必須同時考慮總體與個體的風險，尤其是跨業的風險傳遞，並擬定相對應的金融政策，採取差異化的審慎監理措施²⁷。

隨著金融國際化的發展，金融市場的規模逐漸擴大，但金融危機的影響也一次比一次更嚴重，而且金融危機的影響範圍也從單一國家或區域，蔓延到全球金融市場，各國政府體會到金融監理合作的重要性，而制訂一套適用全球的國際金融監理標準也日趨重要，G10 國家的央行在 1975 年 2 月在法國巴黎成立了巴賽爾委員會（The Basel Committee - initially named the Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices），該委員會也陸續由原始的 G10 逐漸擴充至目前包含來自 28 個司法管轄區（Jurisdictions）的 45 個成員²⁸，經由各國的金融監理官的合作，巴賽爾委員會陸續發布了國際銀行監理的標準。在 1980 年代初期，巴賽爾委員會首先發布了巴賽爾資本協定（Basel I: the Basel Capital Accord）以回應當時拉丁美洲金融危機，在 1988 年所制定的巴賽爾資本協定標準首先對風險性資產制定了 8% 的最低資本適足率要求，並要求要在 1992 年底前實施，而且實施對象也不僅限於成員國，而是推廣到多數國家；1999 年 6 月，巴賽爾委員會發布了新的資本適足率架構（Basel II: the new capital framework, Updated November 2005）²⁹來取代 1988 年的巴賽爾資本協定，更新的巴賽爾資本架構包含了三大支柱的要求，包含第一支柱的最低資本要求（The First Pillar - Minimum Capital Requirements）、第二支柱的監督管理程序（The Second Pillar-Supervisory Review Process）、第三支柱的市場紀律（The Third Pillar — Market Discipline），

²⁷ Dirk Schoemaker, Peter Wierts, (2016), Macroprudential supervision: From theory to policy, "Financial supervision focuses on the aggregate (macroprudential) in addition to the individual (microprudential)", <https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/wp/esrbwp2.en.pdf> (最後瀏覽日：3/17/2022)。

²⁸ Basel Committee membership: <https://www.bis.org/bcbs/membership.htm> (最後瀏覽日：3/2/2022)。

²⁹ Basel Committee on Banking Supervision, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards A Revised Framework, Updated November 2005。

建議全球的金融主管機關對採行此一更加完整的金融監理架構，而這套金融監理架構則是建立在繁複的的財務管理和風險管機基礎上，並藉由資訊的透明揭露來建立大眾對於金融業的信任。



然而正當 BASEL II 還在推動尚未成功之前，全球就發生了 2008 年的全球金融風暴，這次風暴再次凸顯金融風險監理的不足以及金融監理套利的問題，為了因應 2007 年到 2009 年間全球金融海嘯，巴賽爾委員會再次推出了新的標準 (Basel III: responding to the 2007-09 financial crisis)，並更新了銀行流動性風險管理與監度規則 (Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision)，並在 2010 年發布 Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring and Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems.，之後在 2013 年到 2019 年間，巴賽爾委員會更強化了包含更嚴格的資本適足率質量要求、做為緩衝的額外普通股要求、逆週期的緩衝資本要求；為了解決整個銀行體系資產負債表期限錯配問題，新的資產負債管理要求，金融監理推動了流動性覆蓋率 (LCR)³⁰、淨穩定資金比率 (NSFR)³¹等新的標準，以強化金融機構面對風險的能力，新的資本與流動性管理要求，一方面固然為了降低金融業可能發生的流動性風險，但事實上因為更嚴格的資本計提和流動性管理要求，銀行也加速轉向輕資本的金融商品銷售業務，以爭取提高手續費收入占整體銀行營利的比重，然而此舉事實上後續也衍生出不當銷售的惡果；另外，為了避免系統性風險以及大到不能倒的問題，金融監理發展出系統性重要金融機構的監理機制，一方面透過由巴賽爾銀行監理委員會每年指定全球系統性重要銀行，另一方面則由各國推動本國系統性重要銀行的機制，對可能造成金融市場系統性風險的大型金融機構制定更高的資本要求以及監理標

³⁰ Basel III: The Liquidity Coverage Ratio and liquidity risk monitoring tools，<https://www.bis.org/publ/bcbs238.htm> (最後瀏覽日：6/11/2022)。

³¹ Basel III: the net stable funding ratio，<https://www.bis.org/bcbs/publ/d295.htm> (最後瀏覽日：6/11/2022)。



準，來達到穩定金融市場的目標³²。

從金融監理發展簡史來看，金融監理的目標首要在於維護金融市場的穩定性與安全性，其次在於保障存款人、投資人、保戶的權益，第三則是促進金融市場與金融產業的公平競爭與發展。例如我國的金融監督管理委員會主要職掌包含維持金融穩定、落實金融改革、協助產業發展和加強消費者與投資人保護與金融教育，以建立公平、健康、能獲利的金融環境，全面提升金融業競爭力³³；香港金融管理局則表示依據香港《銀行業條例》第7(1)條規定，金融管理專員的主要職能是「促進銀行業體系的整體穩定與有效運作」³⁴。學者林盟翔³⁵則認為金融監理的目的包含(1)維持金融秩序之安定性、(2)確保金融交易之安全與公平性、(3)保障存款人及消費者之權益、(4)促進金融服務效率、(5)維持貨幣體系之安定。因此可以得知金融監理的目的包含了管制與發展，亦即一方面須保障存款人、消費者與金融市場的權益與穩定，另一方面則須積極維持金融市場的發展以促進經濟效益。目前金融監理在管制方面的主要手段，在於金融業務特許權的核准以及財務業務標準的制定，金融監理管制即是透過各種的管制措施，從而建立金融市場的秩序，確保金融市場可以穩定發展，並同時兼顧存款人和投資人的權益。而在金融監理的發展措施方面，金融監理官則須極力維持市場的公平競爭，並透過金融監理的力量引導金融業以及金融市場經由金融產品與服務的創新，為金融消費者與投資人創造利益，並促進金融市場的規模以及對實體經濟產生正向的效益。

此外，在研究當代的金融監理的同時，也會發現各國的金融監理多數與中央

³² History of the Basel Committee: <https://www.bis.org/bcbs/history.htm> (最後瀏覽日：3/2/2022)。

³³ 金融監督管理委員會 成立宗旨，

<https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=19&parentpath=0%2C1%2C11>，(最後瀏覽日：3/8/2022)。

³⁴ 香港金融管理局 監理框架 監管目標，<https://www.hkma.gov.hk/chi/key-functions/banking/banking-regulatory-and-supervisory-regime/regulatory-supervisory-framework/>，(最後瀏覽日：3/8/2022)。

³⁵ 林盟翔(2014)，博士論文，《企業與金融機構失卻償付能力處理法制之研究》，國立臺北大學法律學系，頁11-15。



銀行的貨幣政策監理具有密切關係，因為一國的金融業也是其民生的基礎，而穩定的金融與貨幣政策則是各國中央銀行的主要職能，因此早期的金融業監理重點常在於貨幣發行以及貨幣市場的穩定性。然而，隨著金融市場的業務範圍與影響力擴大，金融監理的重點也逐漸擴大，金融監理的重點從貨幣市場的管理，逐漸擴大至金融機構財業務的穩定性、金融消費者保護，以至於近年最新的金融科技以及綠色永續金融監理。

第一項 貨幣政策與金融監理

早期各國的金融主管機關多數是由中央銀行或財政部擔任，著重的監理重點在於貨幣發行和穩定的貨幣市場，因此早期不少銀行是受政府委託擔任發鈔銀行的角色，或是擔任政府的稅收代收機構。例如臺灣銀行的前身「株式會社臺灣銀行」創立於西元 1899 年，扮演著日治時期的中央銀行角色，發行通貨並融通產業資金³⁶。中國銀行的前身為大清戶部銀行，並在 1912 年民國成立改制為中國銀行，在 1912 年至 1928 年間中國銀行被授權成為中華民國南京臨時政府和北洋政府的中央銀行，承擔代理國庫、代收稅款、經理外債本息償付、協助政府辦理公債事務、發行貨幣等重要的中央銀行職能³⁷。1694 年 7 月，在英法戰爭中成立的英格蘭銀行，成立時為一私營銀行³⁸，但卻是擔任英國政府的銀行，其首要任務是在英法戰爭中對英國政府提供財務支持，而當時英國國王威廉與皇后瑪莉，則是英格蘭銀行的兩大原始股東，在 1725 年以前，英鎊仍是以紙本書寫的方式發行，僅是作為客戶在銀行存入存款的憑證，在 1725 年，英格蘭銀行開始發行紙

³⁶ 臺灣銀行/關於臺銀/成立沿革，<https://www.bot.com.tw/BOTIntro/History/Pages/default.aspx>（最後瀏覽日：4/2/2022）。

³⁷ 中國銀行/關於中行/中行歷程，https://www.bankofchina.com/aboutboc/ab7/200809/t20080926_6930.html（最後瀏覽日：4/2/2022）。

³⁸ 在英國蘭銀行的歷史介紹中 Bank of England 成立時為 private bank，為避免與近代商業銀行業務中的私人銀行業務（Private Banking）混淆，本文將 Private Bank 統一譯為私營銀行。



本印刷的英鎊，成為英鎊的發鈔銀行³⁹。

從上述的例子，可以觀察到早期的銀行業多數與政府的財政管理具有密切的關係，早期跨國銀行業代表的是國家的力量，協助本國的企業拓展對外經貿發展，銀行也多數兼具政府財庫或是發鈔銀行的角色，所以早期基本上幾乎不存在金融監理，政府多數著重於貨幣發行與貨幣市場的穩定，銀行業在此一時期擔任的角色主要是政府財政管理的輔助工具。雖然近代的金融市場已經有了極大的變化，民間的金融活動已經成為金融業的業務重點，但銀行仍然是一國或是國際支付工具、兌付的提供者，也是貨幣市場的主要參與者，可見支付系統的管理以及貨幣市場的管理仍然是現代金融監理重要的一環，而各國的中央銀行通常在支付體系的管理上扮演主要的監理角色。

在貨幣政策的金融監理中，主要屬於各國中央銀行的職能，各國的中央銀行透過使用不同的貨幣政策工具，藉以對金融市場進行管理，透過央行的貨幣政策工具，可以對一國或是全球金融市場的資產負債產生巨大的乘數效應，在總體面而言，可透過金融市場工具的影響，使國家或區域的經濟發展升溫或降溫，達成穩定經濟發展以及財富分配的目的；就個體面而言，央行的貨幣政策工具也會影響個別金融機構的經營效率，因此過去銀行業了解並掌握各國的中央銀行貨幣政策常常是金融業經營重要任務。

而依照中央銀行所使用的貨幣政策工具的不同，目前可以區分為傳統與非傳統的貨幣政策工具⁴⁰，傳統的貨幣政策工具包含準備金制度、貼現窗口制度、公開市場操作等⁴¹，非傳統的貨幣政策工具則包含金融機構轉存款、道德勸說⁴²，以及 2008 年金融海嘯以來，美國聯邦準備所採取的大規模資產購買計畫或是量化

³⁹ 英格蘭銀行歷史：<https://www.bankofengland.co.uk/about/history>，(最後瀏覽日：4/2/2022)。

⁴⁰ 陳南光 (2017)，《貨幣銀行學 理論與應用》(二版)，雙葉書廊，頁 422。

⁴¹ 同上註，頁 422-438。

⁴² 同上註，頁 439-450。

寬鬆等非傳統貨幣政策工具⁴³。因此過去金融機構在管理上，較為重視與中央銀行貨幣政策的配合，在經營上經常需要考慮到與貨幣政策方向的配合。



第二項 金融市場穩定

由於金融市場的傳播效應，金融市場的穩定性非常地脆弱。例如 1929 年的經濟大蕭條，由於商業銀行將資金大量投入證券市場，造成了股市的暴起暴跌，導致了股市市值的暴跌，以及大量的銀行和企業倒閉，也使民眾的生活與經濟遭受嚴重的損害；而 2008 年的金融海嘯是十年來的重大金融危機，此期間全球的經濟與金融同受重大傷害與影響，事件雖然始於美國房地產泡沫的次貸風暴，但由於衍生性金融商品的催化，全球金融市場牽一髮而動全身，各國的金融市場遭到嚴重的打擊，迫使美國政府必須出資挽救銀行，並實施量化寬鬆政策對金融市場注資⁴⁴，使得金融市場恢復流動性與生機。央行研究員侯德潛指出 2008 年金融危機具有沒有明確徵兆（opacity）、擴散速度（unfolding speed）以及全面的系統性影響（systemic focus）三大特色⁴⁵，因此維護金融市場的穩定性，是金融監管者的另一主要任務。在 2008 年金融海嘯以前，各國的金融監管重點主要在於個體審慎監管，侯德潛引用美國聯準會主席 Janet L Yellen 的嚴厲批判，認為是「屬於不對稱與局部監控，且充斥著監管缺口，致加重監管套利的可能性」（Yellen, 2009），並表示 2008 年的金融危機反映出主要國家未能重視整體金融系統風險與評價認知的侷限⁴⁶。此外，由於 2008 年的金融海嘯中嚴重的金融風險外溢問題，讓各國主管機關注意到大型的跨國金融機構固然提供了快速便捷的全球金融服務，但當其過度承載了金融風險時，如果發生經營不善的意外時，其損害將會波

⁴³ 前述中央銀行與貨幣政策工具的應用主要係屬於貨幣銀行學研究領域，非本文金融監理法制的探討重點，故在此僅作簡要說明。

⁴⁴ 同註 39，頁 441。

⁴⁵ 侯德潛（2015），〈我國總體金融穩定健全指標之評估與建構〉，《中央銀行季刊》第 37 卷第 1 期，民國 104 年 3 月，頁 6-7。

⁴⁶ 同上註，頁 7。

及重大的金融機構以至於對全球金融市場造成危害，而這也是 2008 年金融海嘯的成因。



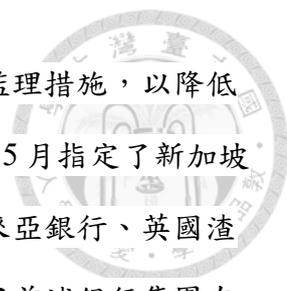
因此在金融穩定的監理方面，可以觀察到在 2008 年以前的幾十年，各國的金融監理對象為個別的金機機構，強調的是對個別銀行的財業務進行監控，以及確認避免個別銀行觸及擠兌的政策干預點，而且較偏重於分業監理（Sectoral Supervision⁴⁷），亦即銀行、保險、證券的主管機關各自監理其轄下的金融機構。因此在 2008 年以前的金融監理重點在於個別銀行財務操作的槓桿特性、穩定性以及其資產負債期限錯配風險，例如 Basel II 第 1 支柱「最低資本適足率」即規定了個別銀行損失清償力⁴⁸。至於在 2008 年以後，各國金融監理官則注意到整體金融體系間流動性危機的系統性風險，而金融安全網的清理機制與問題的根源也是金融監理應該關注的重點，在過去的金融清理著重的是個別的問題金融機構，但 2008 年後金融主管機關注意到牽一髮而動全身以及大到不能倒的問題，因此金融監理的重點也逐漸從傳統的個體審慎監理轉變為總體審慎監理與個體審慎監理並重，在 2008 年後的這十幾年間，總體審慎監理也得到長足的發展，所以學者沈中華教授認為 Basel III 亦即等於強化個體審慎監理的 Basel II 加上總體審慎監理，其中總體審慎監理資本主要來自：(一) 逆景氣循環緩衝資本；(二) 保留性緩衝資本；(三) 系統性重要金融機構三項⁴⁹。

而在系統性重要銀行的監理，除 2011 年 11 月由金融穩定委員會（Financial Stability Board）所發布了全球系統性重要銀行清單，各國也陸續發布其系統性重

⁴⁷ Daniel Calvo, Juan Carlos Crisanto, Stefan Hohl and Oscar Pascual Gutiérrez (2018), FSI Insights on policy implementation No 8 Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis?, 4-5。

⁴⁸ 同上註，頁 7-8。

⁴⁹ 總體審慎監理的目的與 BCBS 的措施：降低系統性風險 (1)逆景氣循環緩衝資本：要求銀行在景氣好時計提更多資本，而在景氣差時允許減少資本要求。(2)保留性緩衝資本：限制銀行的股利發放、買回庫藏股及薪酬給付，以在景氣好時保留更多盈餘。(3)前瞻性的準備提列：要求銀行按「預期損失」計提損失準備，而非「已發生損失」。(4)限制貸放成數：訂定貸放成數上限或隨景氣循環調整成數上限，降低經濟或市場過熱情形。可參閱：沈中華（2011），〈Basel III 與總體審慎監理簡介〉，《銀行公會會訊》第 65 期。



要銀行，並對具有系統性風險的重要銀行採取更高強度的金融監理措施，以降低各國的系統性風險以及提高金融穩定性。例如新加坡在 2015 年 5 月指定了新加坡星展銀行、大華銀行、華僑銀行和美國花旗銀行、馬來西亞馬來亞銀行、英國渣打銀行、英國匯豐銀行為新加坡系統性重要銀行，其範圍包含了前述銀行集團在新加坡營運所有銀行組織⁵⁰；我國金管會在 2019 年 12 月修正發布「銀行資本適足性及資本等級管理辦法」指定中國信託商業銀行、國泰世華商業銀行、臺北富邦商業銀行、兆豐國際商業銀行及合作金庫商業銀行等 5 家本國銀行為我國系統性重要銀行⁵¹，2020 年 12 月新增指定第一商業銀行為第 6 家系統性重要銀行⁵²。

金融監理官對於系統性重要銀行多實施更高標準的資本適足率標準，目的在於促使系統性重要銀行在面臨金融危機時能有更高的風險承擔能力，並從而發揮對整體的金融市場穩定軍心的作用，但在對於系統性重要銀行實施更高的監理標準同時，也要避免系統性重要銀行會因為額外的監理要求而採取監理規避行動，巴賽爾銀行監理委員會建議各國金融監理官首要需建立對於國內系統性重要銀行的評估標準，而且評估標準應該是以金融集團而非個別金融機構來進行評估，並應定期對國內的系統性重要銀行清單進行檢視⁵³。此外，金管監理官亦可給予系統性重要銀行在業務發展上的優惠措施，例如降低其轉投資的限制、新增分支據

⁵⁰ 新加坡金管局新聞稿：MAS has designated the following banking groups as D-SIBs: DBS Bank; Oversea-Chinese Banking Corporation; United Overseas Bank; Citibank; Malayan Banking Berhad; Standard Chartered Bank; and The Hongkong and Shanghai Banking Corporation. The designation of D-SIBs is on a country-level basis; it includes all banking entities (including merchant banks, if any) operating in Singapore which belong to the same banking group. <https://www.mas.gov.sg/news/media-releases/2015/mas-publishes-framework-for-domestic-systemically-important-banks-in-singapore> (最後瀏覽日：4/24/2022)。

⁵¹ 金管會新聞稿，2019-12-19，金管會修正發布「銀行資本適足性及資本等級管理辦法」並指定指定了中國信託商業銀行、國泰世華商業銀行、臺北富邦商業銀行、兆豐國際商業銀行及合作金庫商業銀行等 5 家本國銀行為我國系統性重要銀行，https://www.banking.gov.tw/ch/home.jsp?id=540&parentpath=0,524,539&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201912190001&dttable=News (最後瀏覽日：4/24/2022)。

⁵² 金管會新聞稿，2020-12-24：金管會將指定第一商業銀行為我國第 6 家系統性重要銀行 https://www.banking.gov.tw/ch/home.jsp?id=540&parentpath=0,524,539&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202012240006&dttable=News (最後瀏覽日：4/24/2022)。

⁵³ BCBC, A framework for dealing with domestic systemically important banks, October 2012

點的優先核准、新種業務開辦的加速審核等獎勵措施，以鼓勵其承擔更大的金融穩定責任⁵⁴。



然而，除了系統性重要金融機構的監理外，在 2008 年的金融海嘯後的金融改革，也注意到中小型金融機構以及基礎金融設施的風險，國際金融監理官的共識是為了維持金融穩定並防範金融系統性風險，在金融監理上必須強化以下三個條件，其一是更強大的損害吸收能力，其二是更精密的金融監理措施與監控能力，其三是更有效的問題金融機構清理機制⁵⁵，包含了維持基本金融服務的運作能力、問題金融機構的恢復計畫和清理計畫。所以各國金融主管機關必須從組織和立法以及財務上著手，建立其國內的金融防護機制，內容包含金融穩定的定義與範圍、指定的金融清理機關為何、授權主管機關清理問題金融機構的法律授權，並設立對於問題金融機構的債務抵充、擔保品和有毒資產的隔離、重整與清理計畫⁵⁶等，藉此建立更強健的金融防護網，以避免個別金融機構或金融市場發生危機時，對於民眾的金融資產以及服務造成重大損害。

第三項 金融消費者保護

近年來，各國的金融監理的另一個重點在於金融消費者保護，例如曾宛如教授在 2009 年撰文⁵⁷指出金融海嘯後應對於金融自由化及去規範化、金融行銷之管

⁵⁴ 同註 51：二、差異化管理措施。

⁵⁵ Stephen G Cecchetti (2011), The rules of the road: making the financial system safe for everyone, 7: "The new framework for regulating and supervising systemically important financial institutions (SIFIs) currently being developed by the Financial Stability Board (FSB) and Basel Committee on Banking Supervision (aka the Basel Committee) is informed by this painful history. It comprises three complementary components: greater loss absorbency, more intense supervision and stronger resolution."

⁵⁶ Recovery and Resolution Plan，又稱金融機構生前遺囑，亦即金融機構必須持續修訂其恢復計畫 (Recovery Plan) 以及清理計畫 (Resolution Plan)，並須定期將計畫陳報給主管機關，使得主管機關在金融機構發生問題或面對重大危機時，能有序地協助金融機構從危機中復原，或是在盡量減少危害的情況下清理。參見：Financial Stability Board: Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, Oct. 2014. 11.Recovery and Resolution Plan, 16-18.

⁵⁷ 曾宛如教授指出：「教育消費者之方法並非簡單的做些說明手冊，發送予金融機構，由其放在櫃檯供投資人取閱而已。事實上此種手冊之說明及警示效果十分有限。主管機關若欲強化對投資人之教育必須有一專責部門有系統的針對我國投資人之特性擬訂一系列之工作計畫與方針，並定期檢視成效。另一方面，我國政府最容易重複發生之錯誤就是使金融消費者誤認政府保證善後之錯

制與消費者教育之強化重新加以檢討，即是強調對於金融消費者的保護。鑒於 2008 年金融海嘯對於各國金融消費者造成的重大損失與影響，G20 領袖在 2010 年會議後決議由 G20 與 OECD 成立了金融消費者保護工作小組（Task Force on Financial Consumer Protection）⁵⁸，並於 2011 年年會通過「G20 高層次金融消費者保護原則」（G20/OECD High-Level Principles on Financial Consumer Protection）⁵⁹，此十大原則隨後已成為各國在制定金融消費者保護法規以及推動金融消費者保護工作時的重要依據，為了瞭解金融消費者保護的意涵以及重點，以下將就該十大原則進行重點摘述與分析

「G20 高層次金融消費者保護原則」：

(1) 法律法規與監理架構 (Legal, Regulatory and Supervisory

Framework)：金融消費者保護應納入法律、法規與監理架構，並能反映該國國內的金融經濟情勢、全球市場環境與金融監理趨勢。

(2) 金融消費者保護監督機關的角色 (Role of Oversight Bodies)：應設立金融消費者保護監督機關並賦予充分的授權與目標，其職責應確

定義，在運作上應獨立運行，且能對其監督行為負責，賦予適足的資源與授權，金融消費者保護監督機關並應具備高度專業性，並能充分保護消費者資訊與避免利益衝突。

(3) 公正平等對待客戶原則 (Equitable and Fair Treatment of

Consumers)：任何金融消費者在金融服務的任一階段都應該受到公正、誠實與平等地對待，公正平等對待客戶原則應該成為每一個金

覺，我國銀行有不倒的神話就是明證。證交法第二十條之一的增訂也是這種思考模式下的產物。詐欺之杜絕乃政府責無旁貸之任務，但教育投資人懂得自我保護並協助監督金融機構，且承擔自己錯誤投資之結果均有助於降低規範市場之成本及促進理性投資之環境。」，參見：曾宛如（2009），〈金融海嘯下金融監理之反思〉，《月旦法學雜誌》（No.168）2009.5，頁 81-92。

⁵⁸ OECD Home/Finance/Financial education and consumer protection <https://www.oecd.org/finance/financial-education/>（最後瀏覽日：6/11/2022）。

⁵⁹ G20/OECD G20 High-Level Principles On Financial Consumer Protection，October 2011

融機構的治理與企業文化的一部份，尤其對於弱勢族群應給予特別的關注。



- (4) **透明與揭露原則 (Disclosure and Transparency)**：金融服務業應該提供金融消費者就該金融產品與服務有關的重要資訊，包含其利潤、風險與條件。當金融服務業者與其銷售的金融商品間存在利益衝突時，該資訊並須一併提供給金融消費者。所有的金融商品行銷資訊都應該正確、誠實並容易理解且不致產生誤導。對於複雜或高風險金融商品，並具備包含警語在內的特別資訊告知。金融消費者也應該被告知其在獲得金融商品和服務時，有權獲得正確的資訊。
- (5) **金融教育與覺醒 (Financial Education and Awareness)**：政府、自律組織以及個別金融機構都應該廣泛地向金融消費者推廣金融教育與覺醒，尤其是對於弱勢族群的推廣。
- (6) **金融服務業的負責任商業行為 (Responsible Business Conduct of Financial Services Providers and Authorised Agents)**：金融服務業者應該建立負責任商業行為來為其客戶提供最佳利益與消費者保護。在提供產品給金融消費者前，金融服務業者應該依照其客戶的能力、情況和需求來提供其所需要的產品、諮詢或服務。
- (7) **防止客戶資產遭到詐欺與挪用 (Protection of Consumer Assets against Fraud and Misuse)**：金融服務業者應該建立控管與保護機制來防止其客戶的存款或其他金融資產遭到詐欺、挪用或其他的不當運用。
- (8) **保護金融消費者資訊與隱私 (Protection of Consumer Data and Privacy)**：金融服務業者應該建立適當的控管與保護機制來保護金融



消費者的個人資訊。

(9) 客戶申訴與糾正 (*Complaints Handling and Redress*): 各國應當建立有效的金融消費者申訴制度，且該制度不應該對金融消費者課以不合理的成本、延遲或負擔。

(10) 公平競爭環境 (*Competition*): 應在國內與國際建立公平競爭的金融市場，以便金融消費者可以在不需增加過多負擔的情況下，取得更多的金融服務選擇，以促進金融市場的創新。

分析以上的金融消費者保護原則，可以發現金融消費者保護係一套全面性的保護防範機制，並非僅僅是著重在糾紛或申訴的調解處理機制，需要從建構公平且又競爭性的金融環境，以及強化全民的金融素養，尤其是針對弱勢族群的金融教育與宣導，最後才是糾紛處理機構與調解機制。其中原則(1)正式將金融消費者保護議題單獨納入各國法制的保護，以提升金融消費保護的法律層級，讓金融消費者獲得法律的保障，此原則為 10 大原則之首，亦是 2008 年金融海嘯後最重要的金融消保措施之一，亦即授予金融消費者保護法制化的原則，由原則(1)與原則(2)的金融消保機關，共同構成了一國金融消保的法律基本保護架構；原則(3)的公平待客原則以及原則(4)的透明與揭露原則則是金融銷售的基本原則，這兩項原則針對地目標是為減少金融歧視 (*Financial Discrimination*)、消弭資訊不對稱

(*Information Asymmetry*) 以及降低利益衝突 (*Conflicts of Interest*)，要求金融監理者或金融業者必須建立平等正義的公平待客原則，並評估金融商品的透明度與揭露是否允當，也由於金融商品與服務不斷地推陳出新，因此在金融商品資訊揭露和風險告知時，金融機構應評估是否能達到上述目的，而非僅限於表面式或規範式地揭露，否則極易陷入文義式的思考方式，亦即僅執著於法規表面的文義解釋，而缺乏真正對金融消費者保護的考量，進而不斷產生層出不窮的金融消費爭議。

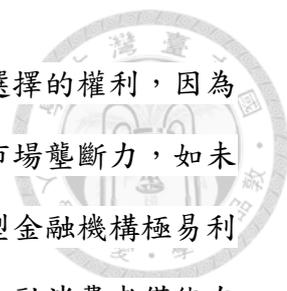


然而光是被動地要求金融業者公平待客與資訊、風險告知並不足以達成金融消費者保護的目的，因為金融商品與服務由其專業性與複雜性，而且因為金融業務競爭以及持續地創新，培養民眾具備一定的金融素養以及判斷能力才是金融消費者保護的終極手段，所以原則（5）的金融教育與覺醒是 OECD 所非常強調與重視的，雖然現代社會的教育程度不斷提高，但也由於金融商品不斷地推陳出新而日趨複雜，社會大眾事實上經常無法正確理解其所面對的各種新興金融商品，因此常常會因為誤導或不當銷售而遭到損害，或是因為缺乏金融知識而無法使用最新的便利金融服務，因此 OECD 在金融消費者保護原則中特別強調金融素養（financial literacy）的重要⁶⁰。提升金融素養是金融消費者的終極手段，但卻是事倍功半的苦差事，因為如果要提升金融素養，必須先建立龐大的金融消費教育人才庫與研究機構，並且不斷地研究最新的金融市場發展，以及從金融經濟行為的研究上發現問題，才能在金融素養的持續提升上建功。而且金融素養的提升，不僅在於青少年的金融知識教育，成人的持續金融教育也一樣重要，更重要的是針對特定族群，例如少數族裔、婦女、年長者的教育，才能建構完整的金融消費保護防護網。

原則(6)至原則(9)則是從金融機構的內部控制機制來強化金融消費者保護，要求金融機構應在機構內建立完善的金融消費者保護以及損害防範機制，以負責任的態度來防止其客戶的資產或權益遭到詐欺與挪用，也同時要保護金融消費者的資訊，所以也將消費者的資訊保護納入整體的金融消保概念中，而原則(9)更強調金融機構必須建立有效的金融消費客訴與糾紛處理機制，使客戶能有順暢的申訴管道，讓其權益可以得到伸張。

至於原則(10)的公平競爭環境的具體目的，這是屬於延伸的金融消費者保護

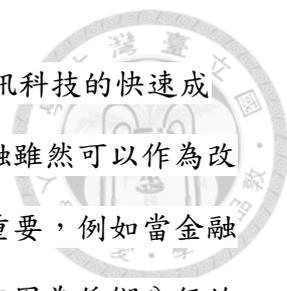
⁶⁰ OECD Home/Finance/Financial education and consumer protection/Core competencies frameworks on financial literacy <https://www.oecd.org/finance/financial-education/core-competencies-frameworks-for-financial-literacy.htm>（最後瀏覽日：6/11/2022）。



領域，目的在於減少金融業者因金融特許權而壟斷金融消費者選擇的權利，因為金融機構本身既然已經是持特許執照經營，已具有一定程度的市場壟斷力，如未能建立公平的競爭環境，並給予金融消費者更多選擇的話，大型金融機構極易利用其市場規模與議價能力，變相阻止新進業者進入市場，導致金融消費者僅能在大型金融機構的產品線中選擇其產品，而無法獲得更多樣、更優惠或是更適合其本身的金融商品，例如近年各國倡議普惠金融，紛紛開放供少數族裔或是移工使用的小額跨國匯款機構，即因傳統商業銀行的跨國匯款服務是以服務企業為主，其經營成本較高導致其收費亦高，此一情況對於少數族裔或是移工而言，等於是另一種形式的金融剝削，因此開放不同類型的金融服務事業進入既有市場，有助於促進普惠金融，減少金融剝削的情況，亦可刺激市場的既有金融機構改善其經營效率與費率結構，同時也可促進金融市場創新。在金融科技不斷發展及 AI 人工智慧與行為科學蓬勃發展的時代，行為偏差（Behavioral biases）也可能成為影響金融素養以及普惠金融的因素，例如中國與巴基斯坦學者在 2021 年發表的研究⁶¹報告指出而這些行為因素與變化都可能會對金融素養形成影響，因此金融監理者在制定其金融消費保護與金融競爭政策時，未來亦應一併注意金融消費行為的影響，例如是否有金融業者藉由科技的協助刺激金融消費者的慾望使其進行非其所需的金融消費活動或是金融投資，這類行為科學的刺激亦可能因發不當消費而致形成金融消費糾紛或是金融剝削。

在此後的十年中，各國金融監理已經逐漸建構了 G20/OECD 所要求的金融消費者保護基本架構與運行體系，但由於近年的數位化發展以及這兩年多來肆虐全球的新冠肺炎疫情，金融消費者保護的概念又產生了一些新的變化。例如 OECD 在 2018 年 7 月發布了 Compendium of Effective Approaches for Financial Consumer

⁶¹ Siming Liu, Leifu Gao, Khalid Latif, Ayesha Anees Dar, Muhammad Zia-UR-Rehman, Sajjad Ahmad Baig, The Behavioral Role of Digital Economy Adaptation in Sustainable Financial Literacy and Financial Inclusion, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8631786/>, 2021 Nov 11 (最後瀏覽日：7/8/2022)。



Protection in the Digital Age⁶²，該報告描述了近年因為資訊與通訊科技的快速成長，也導致金融商品與服務也快速地數位化和網路化，數位金融雖然可以作為改善普惠金融的手段，但伴隨而來的金融消費者保護議題也益形重要，例如當金融機構因數位化而紛紛減少實體的分行據點時，在偏鄉的民眾可能因為偏鄉分行的關閉，但其又缺乏數位工具或不熟悉數位工具的使用，又或是窮困民眾因為缺乏快速的網路或是偏鄉收訊不良，而難以取得其所必需的金融服務。而 OECD 在 2021 年 10 月更發表了 G20/OECD Report on Financial Consumer Protection and Financial Inclusion in the Context of COVID-19⁶³，此報告針對的即是在這兩年疫情中，全球因疫情而遭遇經濟或金融困難的人民；由於疫情的肆虐，各國在這幾年紛紛採取嚴格的邊境管制、隔離防疫，甚至是封區封城的措施，導致全球不少人因為染疫或是防疫隔離而失去經濟來源，或是無法獲得必要的金融服務，以至於淪為金融弱勢，所以 G20/OECD 認為除了傳統的金融危機外，在目前的社會情勢，疫情、戰爭、飢荒等各種天災人禍都可能影響金融普惠，越是社會動盪時更需要金融機構與金融主管機關的關愛，避免因疫情和防疫或是其他因素導致金融弱勢族群在艱困中更形弱勢。

從巴賽爾銀行監理委員會以及 OECD 文件可以發現金融消費者保護的原始重點在於金融的公正平等權，還是著重於消弭金融業者與金融消費者所存在的金融資訊不對稱，避免金融消費者因資訊偏差或是不足而做出錯誤的投資決策，隨後金融監理的發展重點擴張至普惠金融，保障金融消費弱勢，近年更積極介入避免因疫情或數位化等因素所造成的金融不平等。在具體的金融消費者保護措施方面，除了要建立公平有效的金融消費者申訴與紛爭解決機制外，更要透過持續的金融知識宣導，提升民眾的金融素養，普遍地提升民眾解讀金融商品和選擇適合

⁶² OECD(2018)，G20/OECD Policy Guidance Financial Consumer Protection Approaches in the Digital Age。

⁶³ OECD(2021)，G20/OECD Report on Financial Consumer Protection and Financial Inclusion in the Context of COVID-19。



自身所需金融商品的能力，以及具備防範金融詐騙的能力。

我國在金融知識的推廣上，目前相對於偏重在金融業者的宣導，但由金融業者主導的金融知識推廣，經常會因為參雜了金融業者本身的利益而產生偏差或是不夠廣泛，甚至透過場景與情境方式刺激金融消費者進行非其所需的金融消費與投資；然而官方主導的金融研究機構或是金融消費者保護機構卻經常具有太過濃厚的學術性質，導致缺乏與實務的結合而未能快速反應，或是因為曲高寡和而難以與民眾產生共鳴，這些問題顯示我國的金融素養提升仍有進步空間，值得金融主管機關與金融業者持續深思。

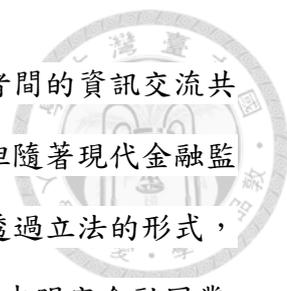
如果我國的金融知識素養的教育和金融消費行為的研究能夠類似近年政府在新冠肺炎的防疫一般，藉由主管機關強力主導，以民眾能夠理解的方式來宣導，相信對於提升民眾的金融素養與金融保護意識將有極大助益。

第三節 金融監理的形式

金融監理早期是從行業自律組織以及各國的中央銀行的貨幣政策管理中萌芽，隨後並因應各時期的金融發展與金融危機，而逐漸發展形成現代的金融監理體系。一般而言，金融監理體系包含了三大內涵，一是金融主管機關的監督管理，二是行業自律組織的監督管理，三是社會輿論的監督。本節將分別從金融監理自律、金融主管機關、金融監理體制、以及國際金融監理合作來說明。

第一項 金融監理自律

不論是早期歐洲銀行業的萌芽或是中國早期的錢莊票號，由於這些早期的金融業都亟需要相互間的支持，金融同業間自然形成自律組織，並透過自律組織交換資訊，並制定規則明訂彼此的配合義務，藉以建立早期金融業的信用，不能遵守同業自律規則的金融機構將受到同業的排斥，而無法繼續在行業中存活。此一傳統並未因現代金融發展而式微，反而內化形成了金融業的經營模式，在現代的



金融監理中佔有重要的地位。早期的金融自律組織只是金融業者間的資訊交流共享，以及行業規則的制定者，比較偏向於私法下的團體公約，但隨著現代金融監理的發展，各國政府肯認並接納了此一同業制約機制，並紛紛透過立法的形式，賦予金融同業組織或是金融自律組織法定的地位⁶⁴，甚至在法律中明定金融同業組織具有一定的金融監督管理授權，例如法國銀行法規定，銀行同業公會、國家信貸聯合會、中央城鄉互助信貸聯合會都屬於自律組織，這些組織透過與金融主管機關合作，負責確保行業內的成員遵循相關的法律法規，並保證行業內的成員具有償付能力，對於該行業內成員進行財務和行政方面的監督，並有權對於違反法律或規章的成員加以處分⁶⁵。又如同我國證券交易法第 89 條明訂：「**證券商非加入同業公會，不得開業**」。並於證券商業同業公會會員自律公約第 11 條與第 12 條明訂「**本公會會員應接受本公會之輔導查訪**」。以及「**本公會會員違反本公約，經紀律委員會依第十三條之規定提報理事會決議，通知改善、予以警告或責令會員對其負責人或受僱人、業務自為適當之自律處置，並得視情節輕重為下列部分或全部之處分，及函報目的事業主管機關**」。此外，金融自律組織通常由各主要的金融機構代表以及卸任金融監理官組成，對於金融實務或是金融監理具有豐富經驗，並訂透過訂定各種自律規範或會員公約方式，對會員機構進行約制。而金融主管機關也會與金融自律組織密切配合，對於一些非必要經法律授權訂定的規範或是行為準則，則透過核備金融自律組織自律規範或會員公約達成其監理目標。同時，金融自律組織亦擔任金融主管機關與金融業者間的溝通協調者，一方面協助金融業者將業務發展需求或是對監理措施的意見反映給金融主管機關，使金融主管機關得因應金融市場變化調整其監理措施；另一方面則可協助金融主管機關對於金融市場的發展或是新金融商品服務進行調查，協助金融主管機關得

⁶⁴ 中華民國銀行公會/沿革、宗旨與任務/設立宗旨：(一) 協助政府推行金融政策。(二) 促進經濟發展。(三) 協調同業關係。(四) 增進同業之共同利益。

<https://www.ba.org.tw/AboutUnion/UnionInfo?type=AimsTasks> (最後瀏覽日：6/11/2022)。

⁶⁵ 同註 6，頁 19。

以掌握金融業最新的發展方向。因此，金融自律組織雖然不是正式的金融監管機關，但卻是金融主管機關與金融業者間最重要的溝通橋樑之一，而且可以透過監理互助的方式，協助金融監理機構及早掌握市場情況並調整其監理方向或措施。

第二項 金融主管機關

王文宇教授指出金融監理係指金融主管機關依據相關法規管理、監督金融機構之制度⁶⁶。依照巴賽爾銀行監理委員會 1997 年 9 月發表的有效銀行監理的核心原則 (Core principles for effective banking supervision)⁶⁷，各國應當建立一套合宜的銀行監理法律架構，其中應包含對於銀行持續監理的法律授權以及要求銀行遵循相關法規以建立穩健安全的金融體系，以及金融主管機關的法律保障機制。在銀行的監理法制中，必須包含對於銀行業的清楚的標準，金融主管機關有權對銀行業的申請建立審查標準並有權否決不符標準的申請，金融主管機關應被授權審查或否准既有銀行的所有權轉換申請，同時金融主管機關亦應被授權得制定銀行轉投資的標準並對銀行的重大投資案進行審查，以確保銀行不至於曝露在過度的風險中。金融主管機關應該為所有銀行制定審慎且適當的資本要求以充分反映銀行的風險，並應對銀行的授信和投資、資產品質和不良資產等政策與程序進行評估，金融主管機關並應要求銀行須建立資訊管理系統以管理其資產組合，以及對於單一客戶或關係企業的授信情況。此外，金融主管機關並須要求銀行應建立全面風險管理機制，包含董事會以及高階管理層對於風險管理的監督，以及其辨識、衡量、監測與控制重大風險的機制。金融主管機關必續確保金融機構依照其營業規模與業務特性建立相符合的內部控制機制，其中應包含分層授權機制、內部牽制分工等，以及內外部稽核與法遵機制來確保其法規的遵循。金融主管機關並應要求銀行建立有效的“認識你的客戶”(Know Your Customer) 機制，從而建

⁶⁶ 王文宇 (2004)，〈論金融政策與金融監理法制〉，《本土法學雜誌》第 65 期，2004 年 12 月，頁 34-44。

⁶⁷ BCBS (1997)，Core principles for effective banking supervision，1997 年 9 月，頁 4-6。

立高道德的金融業標準，並防範銀行遭利用於挪用、詐欺或洗錢等犯罪行為。

在上述巴塞爾銀行監理委員會有效銀行監理的核心原則發布後，各國紛紛對既有的金融監理機制進行改革，多數建立起一元化的金融主管機關，例如我國亦於 2003 年通過行政院金融監督管理委員會組織法，而採取一元化的金融監理制度。上述核心原則雖然陸續在 2006 年與 2012 年進行調整⁶⁸，但 1997 年版核心原則的基本架構，仍然是構成各國現行金融監理法規的重要參考依據。

第三項 金融監理體制

如前所述，金融監理早期是從各國的中央銀行的貨幣政策管理萌芽，隨後並因應各時期的金融發展與金融危機，而逐漸形成現代的金融監理體系，在 1997 年巴塞爾銀行監理委員會有效銀行監理的核心原則發布之後，各國雖紛紛建立起一元化的金融監理體系，但各國的金融監理體系仍存在極大的差異性，依照目前實際的發展以及理論，可將金融監理的形式概分為（1）機構型監理體制、（2）功能型監理體制、以及（3）目標型監理體制⁶⁹。

機構型的金融監理體制⁷⁰：又稱為分業監理，主要係按照金融機構的類型來區分，設立相應的金融主管機關。在此一監理體系中，不同的主管機關分別對於所隸屬各自領域的金融機構進行監督管理，原則上無權對其他類型的金融機構實施監理。其優點在於金融主管機關得以對所負責監理的金融機構有高度的認識與掌握，不同的金融主管機關間的分工也會比較細膩，其職權劃分也會比較明確。從實際的國際金融監理經驗觀察，早期多數的金融監理體系多半是屬於此一模式。但隨著現代金融混業的發展以及金融創新，此一依照金融機構類型區分的金

⁶⁸ 例如 BCBS 在 2012 年 12 月發布的 Core Principles for Effective Banking Supervision 因應後來的國際金融情勢以及 2008 年的全球金融海嘯，除了對於修訂了更細緻的銀行監理核心原則外，並導入了系統性重要銀行的要求。

⁶⁹ 馬勇（2020），《理解現代金融監管：理論、框架與政策實踐》（簡體字版），中國人民大學出版社，頁 110-115。

⁷⁰ 同上註，6.1.1 機構型監管體制：高度專業化模式，頁 111。



融監理體系，逐漸面臨新的挑戰，例如不同金融主管機關間的監理目標可能存在不一致的情況，導致金融機構難以完全遵循各個金融主管機關的要求；或是因為金融混業經營或金融跨業合作行銷，導致不同的金融主管機關都需要各自發展對應各種金融業務的監理規則，而產生資源的浪費；此外，由於不同金融主管機關間的目標與政策經常存在不一致，機構型監理體系也會遭遇金融業者在監理套利上的挑戰，因此機構型的金融監理體系在面對新型態的金融經營模式時，必須因應新的金融形勢而在組織、政策協調上隨之進行調整。

功能型的金融監理體制⁷¹：功能型的金融監理體系，主要是依照 Metron 和 Bodie 在 1993 年提出的金融功能理論⁷²，所謂的功能型金融監理體系指的是依照不同的金融基本功能設立對應的金融主管機關，只要是屬於同一類型的金融產品或服務，不論提供該金融產品或服務的金融機構本身是屬於何種金融機構類型，均歸於同一個金融主管機關來管理，亦即在功能型的金融監理體系下，不同金融機構的同類業務均歸於同一個金融主管機關來監督管理，該模式可有效避免監理資源的浪費，避免重複監理或監理漏洞，是一種相對適合金融混業經營的金融監理模式。然而功能性的金融監理也有存在先天性的弱點，例如由於各功能性的主管機關主要是針對不同金融業務進行監理，就比較難以對個別金融機構的整體經營情況有比較深入的掌握；其次，多角化經營的金融機構可能須同時面對多個不同的金融主管機關，將導致金融機構的監理成本大幅上升；金融機構仍可利用不同的功能性金融主管機關間的差異，盡可能發展在金融監理管制較鬆散或是管制較少的金融商品或服務，仍可能形成實質上的監理套利行為。

目標型的金融監理體制⁷³：鑒於機構型的金融監理與功能型的金融監理所存在的缺陷以及不足，部分學者提出以監理目標來設計金融監理體系的模式，例如

⁷¹ 同上註，6.1.2 功能型監管體制：動態適應性模式，頁 112。

⁷² *Id.* at P.112：Metron, R., and Bodie, Z., (1993), “Deposit Insurance Reform: A Functional Approach”, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 頁 1-34。

⁷³ 同註 68，6.1.3 目標型監管體制：第三條道路，頁 113。



1995 年 Taylor 的雙峰式監理 (Twin Peaks)⁷⁴和 1998 年 Goodhart 提出的矩陣式監理 (Matrix)⁷⁵。Taylor 的雙峰式監理強調金融監理的兩個核心：一是強化金融消費主的權益保護，防止詐欺行為，並對銀行的各種投機行為進行監督；二是確保金融機構的個體穩定和金融體系的總體穩定，抑制系統性金融風險並有效防範金融危機。Taylor 指出，因金融創新和金融業務的日益融合下，金融業內部的業務區分已經變得越來越無足輕重，如僅強調傳統上業別的區分只會導致不同管轄權下的金融機構間的競爭失去中立性，因此 Taylor 設計的雙峰是監理架構是包含了金融穩定委員會與審慎金融監理者，以及消費者保護委員會與金融市場法令遵循的監理者，而 1998 年澳洲金融監理改革基本上及遵循此模式設計。

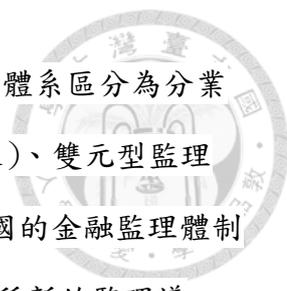
Goodhart 的矩陣式金融監理則是更加重視金融機構間的差異性，一方面，該體制考慮銀行機構在金融體系中的重要性，建議分別透過審慎監理者與系統監理者來管理防範金融風險的溢出與傳染；另一方面，為降低資訊不對稱和委託代理問題，該體制將金融監理區分為零售金融業務和批發金融業務。其設計的矩陣式金融監理架構包含 5 大金融主管機關，包含辦理存貸款業務金融機構的系統主管機關、非銀行金融機構的審慎主管機關、批發金融業務的遵循主管機關、零售金融的遵循主管機關、維護公平競證的交易主管機關。雖然該體制將金融監理設計得更加細緻，但交叉監理以及重複監理的情況仍無法完全得到解決，縱使是採取 Goodhart 的矩陣式監理體制，仍然須面對不同間融監理者間的協調溝通問題，也會因此導致監理成本的增加以及監理效率的下降。

有鑑於 2008 年金融海嘯對於全球金融市場與金融監理造成的重大影響，國際清算銀行其下的金融穩定協會⁷⁶在 2018 年 4 月對於金融海嘯前後的金融監理機

⁷⁴ *Id.* at P.113 : Michael Taylor (1995), "Twin Peaks": A regulatory structure for the new century, CFSI Center for the study of financial innovation, London.

⁷⁵ *Id.* at P.114 : Goodhart, C.A.E. and Schoenmaker, D. (1995), 'Institutional Separation between Supervisory and Monetary Agencies', Chapter 16 in C. Goodhart, The Central Bank and the Financial System, London, Macmillan.

⁷⁶ 金融穩定協會，Financial Stability Institute (FSI)，參見中央銀行雙語詞彙，



制變化發布了研究報告⁷⁷。在金融穩定協會的報告中將金融監理體系區分為分業型監理 (Sectoral)、整合型監理 (Integrated-CB、Integrated-SSA)、雙元型監理 (Two Agency) 與雙峰型監理 (Twin Peaks)，在金融海嘯前各國的金融監理體制係以分業型監理為主，但有鑑於 2008 年的金融海嘯所引發的各種新的監理議題，包含對於業務行為的監理 (Conduct of business supervision)、總體監理政策 (Macroprudential policy) 以及對於金融機構清理機制 (Resolution of financial institutions) 等，在金融海嘯後，已有少數國家逐漸轉型為整合型監理，其餘的國家雖然仍維持既有的分業監理體系，但亦逐漸引進整合型監理的監理思維，並將上述的新議題納入既有的金融監理體系中，強化其維持金融穩定的監理功能。

從以上的分析以及觀察目前各國金融監理體系的發展，雖然將各國的金融監理概分為功能型、機構型與目標型的金融監理體制，或是分業型監理、整合型監理、雙元型監理與雙峰型監理，但實際觀察實務做法時，可發現由於各國的金融市場與政府體制不同，形成了大同小異的各種金融監理理論以及形式，上述的分類其實只能做為粗略的區分，各國的金融監理體系事實上就如同分布在光譜上，有偏向於機構型、功能型或目標型的體制，但並沒有一種完美的金融監理體制可以適用不同的國家或金融市場。因此，在探討金融監理體系時，應該是藉由了解不同類型的金融監理體制，來協助理解各個不同的金融主管機關間所存在的差異與其限制性，此一分析對於金融監理官和金融機構的法令遵循人員都非常地重要。對金融主管機關而言，了解其他各國的金融監理體制發展與限制，有助於協助找出本國金融監理是否存在盲點與缺陷，並參考國際經驗來觀察是否存在過度監理、重複監理的狀況，避免因過重的金融監理成本妨礙本國的金融業與金融市場發展，或是影響到本國金融業與外國金融業的競爭能力。相對地，對被監理的金融機構而言，了解自身所受金融監理的體制，有助於促進自身金融業務發展的

<https://www.cbc.gov.tw/tw/cp-1085-30851-E377C-1.html> (最後瀏覽日：7/23/2022)。

⁷⁷ 參見註 47。

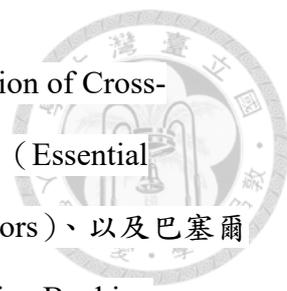


遵法性，更能避免因為錯誤理解不同金融主管機關間的規範尺度差異，發生未能遵循法規的風險，此外，由於金融國際化的發展，目前各金融機構亦經常在不同國家設立據點甚至成立子公司，了解當地的金融監理體系、金融法規以及金融主管機關的監理期待，更是跨國金融機構所必須必備的管理能力。由於法令遵循主管為金融機構與主管機關間的主要溝通窗口，更須積極了解各國的金融監理體系，促進金融機構與金融監理者溝通效率，使雙方達成共贏的局面，因此了解金融監理體系與金融政策發展方向，亦是金融法令遵循從業人員應掌握的方向。

此外，由於金融主管機關必須隨時因應國內與國際金融市場與金融產業的發展，動態調整其金融監理的方法論以及管理措施，縱使有時候可能受限於既有的組織架構限制，但仍可以透過不同金融主管機關間跨機構或跨部門的溝通協調，及早因應新的金融形勢發展，採取相應的監理措施，使金融市場與金融產業可在公平競爭的環境下良性發展、而金融業者或是法令遵循主管亦應與金融主管機關保持密切溝通，協助將產業的最新情況與需求傳達給主管機關，透過良性的互動溝通共同強化金融市場秩序，使合法遵法的金融業者可以在受到良好管理的金融監理環境中得到發展，以下第三章將介紹的英美金融監理體系以及其實踐經驗。

第四項 國際金融監理合作

20世紀末的90年代金融市場發生了重大的變化，隨著資訊的進步以及資本的自由化、金融市場一體化和金融機構的全球化，傳統上以國家為界線的金融監理已無法滿足90年代的金融市場變化，1997年的東亞金融風暴以及隨後的國際金融機構大整併，都給各國的金融主管機關帶來挑戰，在20世紀末期，陸續發展出多個國際金融監理合作的原則，包含1983年「海外分支機構之監督原則」(Principles For The Supervision Of Banks' Foreign Establishment)、1992年「監督國際性銀行集團及其海外分支機構之最低標準」(Minimum Standards For The Supervision Of International Banking Groups And Their Cross-Border



Establishments)、1996年「對跨國銀行之監理」(The Supervision of Cross-Border Banking)、2001年「銀行主管機關間合作聲明必要條文」(Essential Elements Of a Statement Of Cooperation Between Banking Supervisors)、以及巴塞爾有效銀行監理之核心原則與實施方法(Core Principles For Effective Banking Supervision And Methodology)⁷⁸。依照2012年的巴塞爾銀行監理委員會有效銀行監理的核心原則第12條，跨國金融監理合作的基礎包含⁷⁹，對於跨國經營的國際金融集團，其母國金融主管機關亦即宗主國主管機關(Home Country Supervisors)，必須從全球的角度對其監督管理，尤其是對其設置在海外的分行、策略聯盟以及子行/子公司；其核心監理要務在於建立與各東道國(Host Country Supervisors)金融主管機關間的聯絡與資訊交流窗口。對於東道國金融主管機關而言，必須要求在其國內經營的外國金融機構必須遵循與其國內金融機構相同的監理標準，並須與外國金融機構的宗主國金融主管機關建立密切的聯絡與資訊交流機制，以便能對跨國金融機構實施跨國的金融監理。因此可以觀察到各國金融主管機關間多數建立有金融監理合作備忘錄，透過金融監理合作備忘錄對於跨國金融機構的監理進行合作⁸⁰。此外，對於金融機構集中化的跨境作業委外，因涉及不同國家地區間的金融主管機關管轄權，更是需要是先建立跨國金融主管機關間的監理合作備忘錄。

⁷⁸ 金管會新聞稿 2012-5-17：

https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201205170002&dtable=News (最後瀏覽日：7/19/2022)

⁷⁹ BCBS (1997)，註67，頁40-41。

⁸⁰ 例如金管會在2006年4月28日與法國銀行監理委員會簽署瞭解備忘錄，該備忘錄之主要內容包括監理資訊之分享及在地主國執行金融檢查之協助。依據法國法規，此一備忘錄為外國金融主管機關獲法國銀行監理委員會同意派員赴法國執行金融檢查之必要文件，因此本備忘錄之簽署，對我國金融機構赴法國開拓市場具有重要效益。目前法國銀行在臺設有分行者計有法國巴黎銀行(BNP Paribas)、法國東方匯理銀行(Credit Agricole Indosuez)、法商興業銀行(Societe Generale)及法商佳信銀行(Cetelem)。我國銀行在法設有分行者為中國國際商業銀行(ICBC 巴黎分行)。本會自成立以來，即積極加強與各國金融主管機關之雙邊監理合作，為建立正式合作關係，致力於與各國金融主管機關洽簽書面合作協定，本次與法國銀行監理委員會簽署備忘錄，係經過長時間不斷努力之成果，對加強臺法金融監理合作，乃至於增進臺法政府機構間之友好合作關係，均具有積極正面之效果。

https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=340&dtable=News (最後瀏覽日：4/5/2022)。



隨著金融國際化，金融主管機關間亦經常透過其他合作方式，促進國際金融監理的合作與交流，透過經驗交流以提升彼此的金融監理能力，包含舉辦國際金融監理研討會強化金融監理人員的監理技巧，或是透過經驗交流的形式學習先進國家的金融監理經驗，例如我國金管會檢查局與美國金融主管機關間合作密切，依檢查局 2021 年決算書，2021 年檢查局曾派員赴美參加臺美聯合金融檢查，藉由參加聯合檢查，一方面可強化國際間金融合作關係，另一方面亦可作為我國檢查制度改進之參考⁸¹。

就金融機構而言，了解跨國金融主管機關間的國際合作，有助於協助跨國金融機構掌握不同國家地區間的金融監理規則，國際上的大型跨國金融機構，通常會透過持續的內部研究，對於其經營所在地的各個國家地區的金融監理法規、監理體系以及金融主管機關進行有系統的分析研究，以協助其在各國的業務發展，避免因缺乏必要的法令遵循知識而遭到當地主管機關的責難甚至是裁罰。我國的金融業在國際金融舞臺亦佔有一席之地，在全球不少國家地區均設有分支機構或是子公司，更應積極建立具備國際觀與國際化的法令遵循管理人才，強化跨國金融法令遵循的管理能力。

第四節 金融監理的手段

2012 年巴賽爾銀行監理委員會所發布的有效銀行監理核心原則⁸²，是目前各國金融監理的主要原則，依照該原則各國的金融主管機關應該對於其所管轄的金融機構具有以下的監理權力。

- (1) 金融主管機關有權取得銀行及銀行董事會、高階管理層、員工以及其內部紀錄，藉以審查銀行是否落實遵循所有的外部法律規定以及內部規章；**

⁸¹ 金管會檢查局 110 年決算書，頁 36。

⁸² BCBS (2012)，Core principles for effective banking supervision，2012 年 9 月。



(2) 檢查銀行集團國內外的所有營業活動；

(3) 監督在其管轄下設立的金融機構在國外的營業活動⁸³。

當金融主管機關確認某金融機構未能遵循其法律法規或是正在從事可能對其穩健經營或是可能影響金融體系的活動時，金融主管機關得採取以下監理措施：

(1) 對金融機構的違規行為予以糾正；

(2) 採取相對應的監理制裁或處罰；

(3) 撤銷金融機構的營業執照；

(4) 與其他相關主管機關合作，採取相對應的監理措施。⁸⁴

金融主管機關亦有權得檢查金融集團的母公司或是其關係企業，以確認其營業活動是否將損及該金融集團的穩健經營。

歸納以上的原則以現行金融監理實務，可以發現金融主管機關的職能主要包含了准入權、檢查權與處罰權。西安交通大學的李成教授認為金融主管機關通常有三大監理工具，包含法律工具、經濟工具與行政工具。在具體實務上，金融主管機關則透過四種方式實施金融監理：(1) 金融法規制度、(2) 金融特許權與准入、(3) 金融監理與檢查、(4) 金融糾正與處罰⁸⁵。

所以金融主管機關的金融監理工具，首先是法律工具，亦即各國必須制定各種完整的金融法規與金融業務管理辦法，規範金融機構的財務業務標準以及內部控制標準，並藉此標準來檢視金融機構日常業務經營是否合乎穩健性。除了制定金融法規和業務財務標準，金融主管機關的另一主要監理工具為對於金融機構特

⁸³ 同上註，Principle 1: Responsibilities, objectives and powers/Essential criteria, Paragraph 5，頁 21-22。

⁸⁴ 同上註，Principle 1: Responsibilities, objectives and powers/ Essential criteria, Paragraph 6，頁 21-22。

⁸⁵ 李成，同註 6，頁 17。

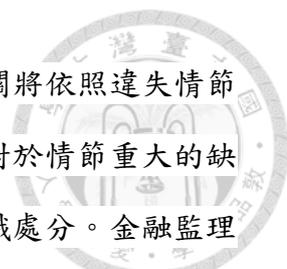


許核准權，如金融機構未能符合金融主管機關所期待的標準，將可能無法獲得許可或是遭到撤銷金融執照。此外，依據巴賽爾核心原則金融主管機關對於金融機構的所有權轉讓也有事先的審查與核准權，金融主管機關得以對金融機構大股東的適格性進行審查⁸⁶。因此在金融監理實務上，金融機構的特許權審查與核准，是金融主管機關的主要工作之一，在進行各項審查時，金融監理官不僅需要就已訂定的各項書面審查標準對準金融機構或其負責人進行資格審查，通常亦須對其金融誠信進行評估或是面談；除此以外，在考慮金融特許的准駁時，金融監理官通常也必須考慮市場的公平性與競爭情況，例如我國近年開放的純網銀執照，金管會在評估要開放幾家純網銀時就揭露說其考慮開放因素除了包含個別業者的營運模式與客群外，更考慮鄰近國家的純網銀發展情況，以及是否能對既有市場發揮革新的影響（鯰魚效應）並促進普化金融⁸⁷。

金融日常監理與檢查為金融主管機關履行其職責的重要手段，一方面金融主管機關透過要求金融機構定期/不定期申報監理報表的方式，對於金融機構的財務狀況與業務經營情形進行即時監控，另一方面則透過金融檢查制度，對於金融機構實際辦理的業務情況進行事後審查，如在檢查中有發現金融機構的營運存在缺失，檢查人員會將相關事證移送權責金融主管機關進行裁處。因此，對於金融機構而言，對於監理報表申報、日常的金融監理溝通或是金融檢查的聯繫溝通，均應建立專責的聯絡窗口，掌握主管機關的監理期待，並以最大的誠意與主管機關溝通，一方面金融機構本身的業務財務經營情形詳實地向金融監理官或是金融檢查官說明，以獲取其認可與信任，另一方面，則須將主管機關或檢查機關的要求與期待充分的傳達給金融機構的管理層與業務主管，以建立良好監理互動關係。

⁸⁶ 同註 77，Principle 6: Transfer of significant ownership，頁 27，。

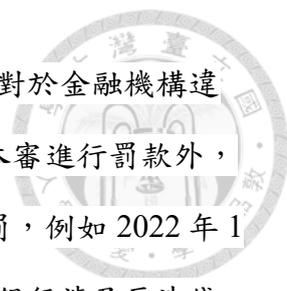
⁸⁷ 金管會新聞稿 2019-07-30：金管會公布純網路銀行許可設立名單，https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201907300001&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News（最後瀏覽日：6/13/2022）。



金融監理裁罰：對於金融機構未遵循的缺失，金融主管機關將依照違失情節的重大性進行糾正或裁處，藉此來導正金融機構的缺失行為，對於情節重大的缺失，金融主管機關亦得對相關人員進行裁處，包含罰款或是停職處分。金融監理裁罰的手段有許多種，例如我國銀行法第 61-1 條第一項規定，當銀行違反法令、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，為撤銷法定會議之決議、停止銀行部分業務、限制投資、命令或禁止特定資產之處分或移轉、命令限期裁撤分支機構或部門、命令銀行解除經理人、職員之職務或停止其於一定期間內執行職務、解除董事、監察人職務或停止其於一定期間內執行職務、命令提撥一定金額之準備或其他必要之處置等處分。由於金融監理處分通常有一定的申覆流程，金融機構應在申覆過程中積極面對本身的缺失和爭取及早改善缺失，在過程中亦應翔實地將改善缺失的過程與努力呈現給主管機關，證明本身已投入相當的資源在內部控制制度與法令遵循的強化，藉此提供主管機關在判斷情節輕重時的考量。

從最近的一些金融裁罰案例來觀察，金融主管機關的裁罰工具也在逐漸進步中，由於相關的缺失多數與內部控制不良有關，近年金融主管機關亦有採取要求金融機構加提作業風險資本的要求，例如 2021 年 7 月 22 日，金管會因台新銀行發生理專挪用客戶款項的重大缺失案件，除對於台新銀行處以新臺幣 3,000 萬元的高額罰款，並命令其負責督導的高階主管停止執行職務三個月外，更依照「銀行資本適足性及資本等級管理辦法」第 18 條第 3 項規定，對台新銀行依照第二支柱監理審查提出增加作業風險資本計提的要求⁸⁸。無獨有偶，新加坡金管局在 2022 年 2 月 7 日，也對於新加坡星展銀行數位金融服務中斷的缺失祭出重罰，要求星展銀行應加提 1.5 倍的作業風險資本計提，該銀行所需增提的資本約新加坡

⁸⁸ 金管會新聞稿 2021-07-22：金管會對臺新國際商業銀行理財專員涉挪用客戶款項等缺失之行政處分：「五、其他監理要求事項：(三) 依「銀行資本適足性及資本等級管理辦法」第 18 條第 3 項規定，就第二支柱監理審查要求該行增加作業風險之相關資本計提。」
https://www.banking.gov.tw/ch/home.jsp?id=169&parentpath=0,2&customize=news_view.jsp&dataserno=202107220002&dttable=News (最後瀏覽日：4/11/2022)。



幣 9 億 3 千萬⁸⁹（折合新臺幣約 192.4 億元⁹⁰）。又近年中國大陸對於金融機構違反其反洗錢規定的缺失，通常是採取雙罰制，除了對金融機構本審進行罰款外，對於負有監督責任的主管或是實際違規人員，亦會一併給予處罰，例如 2022 年 1 月 30 日，中國人民銀行杭州中心支行就螞蟻集團下的浙江網商銀行涉及反洗錢重大缺失一事祭出重罰，除了對該銀行處以警告和罰款人民幣 2,236.5 萬元（折合新臺幣約 9,767 萬元⁹¹）的行政處罰，並對時任浙江網商銀行股份有限公司監事長、公司全面風險管理部反洗錢二級部負責人及相關部門負責人等共計 9 人分別處以人民幣 2 萬到 8 萬不等的罰款（折合新臺幣約 8.7 萬至 35 萬元）⁹²。從歷年的金融監理裁罰案來看，近年的裁罰金額呈現逐年升高的趨勢，而且裁罰的方式也逐漸變化，而這些金融監理的裁罰均是希望藉由處罰來要求金融機構董事會和高階管理層負起改善責任，從而維護穩定安全的金融體系。

第五節 金融法令遵循制度

金融業為高度監理的行業，20 世紀中後期歐美先進國家逐漸發展出法令遵循

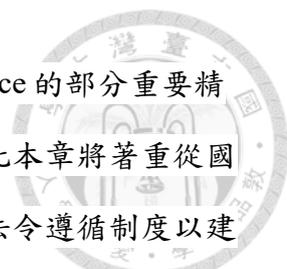
⁸⁹ 新加坡金管局新聞稿（MAS Media Release 2022-02-07）：MAS Imposes Additional Capital Requirement on DBS Bank for Disruption of Digital Banking Services: “The Monetary Authority of Singapore (MAS) has imposed on DBS Bank Ltd (DBS Bank) an additional capital requirement following the widespread unavailability of DBS Bank’s digital banking services during 23-25 November 2021. MAS has required DBS Bank to apply a multiplier of 1.5 times to its risk-weighted assets for operational risk. This translates to an additional amount of approximately S\$930 million in regulatory capital (based on reported financial statements as at 30 September 2021).”
<https://www.mas.gov.sg/news/media-releases/2022/mas-imposes-additional-capital-requirement-on-dbs-bank>（最後瀏覽日：4/11/2022）。

⁹⁰ 新加坡幣兌換新臺幣匯率以 20.69 計算（臺灣銀行 2022-2-7 歷史即期匯率 20.6-20.78 中價）。

⁹¹ 人民幣兌換新臺幣匯率以 4.367 計算（臺灣銀行 2022-1-28 歷史即期匯率 4.342-4.392 中價）。

⁹² 中國人民銀行杭州中心支行行政處罰信息公示表（2022.1.30）：杭銀處罰字〔2022〕3 號行政處罰決定書文號：浙江網商銀行股份有限公司因 1.違反金融統計管理相關規定。2.（1）違反帳戶管理相關規定；（2）違反清算管理相關規定。3.違反征信管理相關規定。4.（1）未按規定履行客戶身份識別義務；（2）未按規定保存客戶身份資料和交易記錄；（3）未按規定履行可疑交易報告義務；（4）與身份不明的客戶進行交易。遭中國人民銀行杭州中心支行處行政處罰警告，並處罰款 2236.5 萬元。另依杭銀處罰字〔2022〕9 號行政處罰決定書文號，中國人民銀行杭州中心支行並對時任浙江網商銀行股份有限公司監事長、公司全面風險管理部反洗錢二級部負責人及相關部門負責人等共計 9 人分別處以人民幣 2 萬到 8 萬不等的罰款。

<http://hangzhou.pbc.gov.cn/hangzhou/125268/125286/125293/4464353/index.html>（最後瀏覽日：4/11/2022）。



制度⁹³，此一制度亦有翻譯為合規⁹⁴，兩者均能凸顯出 Compliance 的部分重要精神，但在實際執行上中文的涵義與英文原意仍有一段差距，因此本章將著重從國際標準以及英美等金融先進國家的實踐，來探討如何透過落實法令遵循制度以建立健全且具有良好聲譽的金融產業。數十年來，通過國際標準，已形成一套嚴謹的金融法令遵循管理制度，各國金融主管機關也將金融業法令遵循制度納入金融穩定管理的一環，成為現代金融業的重要管理制度。與一般公開發行公司的法令遵循制度不同，金融業的法令遵循制度，除了遵循法令規章外，金融業的法令遵循制度更進一步涵蓋了對於金融業所面臨的遵法風險的管理，同時也涵蓋了法令遵循風險的管理，因此金融業的法令遵循不僅是法規的遵循，亦是金融業風險管理的一環。以下將從金融法令遵循制度的源起、發展以及國際金融法令遵循指引來探討金融法令遵循制度的本質以及重要內涵，並進一步探討金融監理與法令遵循間的關係。

第一項 金融法令遵循的起源

在 1960 年代初期前，美國的金融業大都是由法務部門來負責企業的法遵循工作，但在 1960 年初期開始，金融業逐漸設置了獨立的法令遵循部門來負責法令遵循工作，協助金融業在日常的業務活動中遵循所適用的各項金融法令規範，而金融主管機關與金融業也形成共識，認同一套有效運作的法令遵循制度是金融業穩健經營的基礎⁹⁵。20 世紀末期，巴賽爾銀行監理委員會（BCBS）也將法令遵循機制納入銀行的內部控制制度中⁹⁶，並於 2005 年 4 月發布了“銀行法令遵循與法令遵循制度”報告，在這份文件中，對於現代銀行業的法令遵循制度有了

⁹³ 參見我國「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」第四節 法令遵循制度。

⁹⁴ 參見中國大陸《商業銀行合規風險管理指引》。

⁹⁵ US SIA (Securities Industry Association) Compliance and Legal Department, WHITE PAPER ON THE ROLE OF COMPLIANCE (Oct., 2005), 頁 1。

⁹⁶ BCBS (Sep., 1998), FRAMEWORK FOR INTERNAL CONTROL SYSTEMS IN BANKING ORGANISATIONS。



完整清楚的介紹，也對於金融法令遵循主管與職能有明確的基本要求⁹⁷，從報告中對於法令遵循的定義，亦可觀察到法令遵循制度係金融監理對於金融業積極應對其法令遵循風險的完整制度，其中涵蓋了制度、組織、授權、風險管理等重要的元素。而在近年的金融監理裁罰案件中，也可以觀察到有效的法令遵循制度已經成為金融裁罰程度的重要考量因素，例如美國紐約州金融服務局在 2016 年兆豐銀行裁罰案⁹⁸以及 2019 年對英國阿拉伯商業銀行的裁罰案⁹⁹，兩者即明顯呈現美國金融監理官在對違規金融機構採取裁罰時，對於金融機構是否已經具備有效的法令遵循制度，或是高層是否承諾願意強化其法令遵循制度，對於其最終的裁罰結果是重要的決定因素。

第二項 金融法令遵循制度

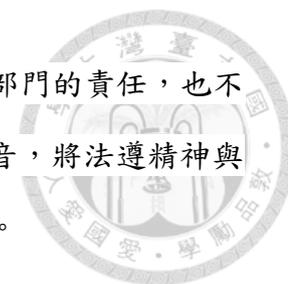
依照巴賽爾銀行監理委員會對於法令遵循風險（“Compliance Risk”）的定義：「**銀行因未能遵循其在經營銀行業務時所應遵循的法律、法規、自律規範或行為準則，而導致其可能遭到法律法規的處罰、重大的財務或是聲譽上的損失。**」。在巴賽爾銀行監理委員會的文件首先強調有效的法令遵循制度必須由銀行的管理層帶頭以身作則，建立一套由上而下的誠信正直的法遵文化，而且法令遵循必須是與銀行的每位員工切身相關，並將法令遵循與法遵文化形成銀行企業

⁹⁷ BCBS (Apr., 2005), Compliance and the compliance function in banks。

⁹⁸ 紐約州金融服務局於 2016 年 8 月 19 日以兆豐銀行違反洗錢防制法等缺失，裁罰該行美金 1.8 億元罰款並令其應建立有效的法令遵循制度以及接受獨立監督人為期兩年的督導以確保該銀行在洗錢防制與法令遵循等相關制度之缺失有效改善。New York Department of Financial Services: DFS Fines MEGA BANK \$180 Million for Violation Anti-Money Laundering Laws/Consent Order Requires Bank to Establish Effective Compliance Controls and to Retain Independent Monitor for Two Years https://www.dfs.ny.gov/reports_and_publications/press_releases/pr1608191 (最後瀏覽日：4/11/2022)。

⁹⁹ U.S. Department of Treasury: Settlement Agreement between the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and British Arab Commercial Bank plc，英國 BACB 銀行因違反美國對蘇丹的制裁規定，依規定原應受處罰金額為 2.28 億美元，經美國財政部 OFAC 諮詢英國金融主管機關 PRA (Prudential Regulation Authority) 意見並考慮到該銀行在調查中的積極配合以及法令遵循承諾 (Compliance Commitments)，最終 OFAC 與 BACB 以 400 萬美金和解本案。 https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20190917_33 (最後瀏覽日：4/11/2022)。

活動的一部分¹⁰⁰。由此觀之，金融法令遵循制度並不限於單一部門的責任，也不僅僅是單純的遵守金融法規即可，而是必須透過從上而下的聲音，將法遵精神與監理要求內化成金融業的企業文化，形成遵法守法的企業文化。



在巴賽爾銀行監理委員會 2005 年的”銀行法令遵循與法令遵循制度”中，揭露了銀行法令遵循制度所必要的 10 大原則，原則 1 即是銀行董事會的法令遵循義務，原則 2 到原則 4 是銀行管理層的法令遵循義務，原則 5 到原則 8 是應如何建立法令遵循職能的原則，原則 9 是跨境經營的法令遵循議題，原則 10 則是委外管理。歸納起來可以略為內涵分別是從上而下的聲音、法令遵循制度、法令遵循主管、法令遵循的獨立性與利益衝突，以及法令遵循部門的資源與授權等五項重大內涵。

從上而下的聲音：巴賽爾銀行監理委員會首要強調了銀行董事會須負責監督銀行法令遵循風險的管理情形，並負責審核建立銀行有效法令遵循制度的相關政策，而且需每年至少執行一次評估有效性評估¹⁰¹，並強調銀行的高階管理層應該對銀行有效管理法令遵循風險負責¹⁰²，銀行高階管理層應負責法令遵循政策的建立與溝通，並將銀行的法令遵循風險情況向董事會報告¹⁰³，同時也需負責在銀行建立可持久且有效運行的法令遵循職能¹⁰⁴。由此觀之，董事會對於法令遵循的監督負有最終責任，高階管理層則對建立有效的法令遵循制度與職能負有最終責任。眾所周知，銀行的董事會與高階管理層對於銀行的業務經營負有責任，於此巴賽爾銀行監理委員會對銀的董事會與高階經理人課以更高的責任與義務。舉例

¹⁰⁰ 同註 91，BCBS（2005），“Compliance starts at the top. It will be most effective in a corporate culture that emphasises standards of honesty and integrity and in which the board of directors and senior management lead by example. It concerns everyone within the bank and should be viewed as an integral part of the bank’s business activities. A bank should hold itself to high standards when carrying on business, and at all times strive to observe the spirit as well as the letter of the law. Failure to consider the impact of its actions on its shareholders, customers, employees and the markets may result in significant adverse publicity and reputational damage, even if no law has been broken.”

¹⁰¹ 同上註，Responsibilities of the board of directors for compliance Principle 1。

¹⁰² 同上註，Responsibilities of senior management for compliance Principle 2。

¹⁰³ 同上註，Principle 3。

¹⁰⁴ 同上註，Principle 4。



而言，當 2004 年 9 月 30 日，花旗銀行日本分行因為私人銀行的不當銷售行為遭到日本金融主管機關處以包含勒令多家分行停業的重罰¹⁰⁵時，時任花旗集團執行長的 Chuck Prince 於 2004 年 10 月率領多位主管飛抵日本，為了此一不合規行為而向當地的員工、客戶以及日本主管機關鞠躬致歉¹⁰⁶。2012 年，匯豐集團爆發嚴重的防制洗錢違規醜聞遭到美國主管機關重罰 19 億美元，時任匯豐全球集團首席法遵主管的 David Bagley 在接受美國國會的聽證會調查後，宣布將因未能有效管理匯豐集團在防制洗錢以導致發生洗錢弊案而辭職下臺負責¹⁰⁷，隨後匯豐集團從上到下開始了一連串的改革，終於在 2018 年與美國司法機關達成和解，並在 2021 年發表”Restoring trust”的聲明¹⁰⁸，承認了該集團在 1990 年到 2000 年間違反防制洗錢及制裁遵循的錯誤，事件發生後該集團投入大量的人力與財力在該善措施上，從而新建立起該銀行的形象。

從巴賽爾委員會的原則以及前述國際銀行的裁罰案件來看，從上而下的聲音並不能只是口號，而是必須有實際的行動，同時金融機構的董事會與高階管理層的督導與管理責任也不僅限於聽取法令遵循部門的報告或是形式性地核准法令遵循政策，而且是要以實際的負責任行動來體現高階管理層的法令遵循責任，確實督導銀行的法令遵循風險並妥善管理，而當銀行有違反金融法規法紀的行為時，董事會或高階管理層對於法令遵循的監督與管理責任也應該受到檢討，才能確實

¹⁰⁵ 日本金融廳網站 (September 17, 2004) : Administrative Actions on Citibank, N.A. Japan Branch , <https://www.fsa.go.jp/news/newse/e20040917-3.html> (最後瀏覽日：3/21/2022)。

¹⁰⁶ 2004 年花旗集團在日本私人銀行業務發生重大弊案，為平息日本的不滿，該銀行執行長親自到日本向日本國會及大眾道歉，參見：FINANCIAL NEWS: Japan first in line for Chuck Prince apology , <https://www.fnlondon.com/articles/japan-first-in-line-for-chuck-prince-apology-20041025> (最後瀏覽日：3/21/2022)。

¹⁰⁷ 2012 年匯豐銀行全球首席法遵長因該行在洗錢防制存在重大缺失，在美國國會認錯道歉後下台，參見：Reuters (JULY 18, 2012) HSBC'S group compliance head plans to step down , <https://www.reuters.com/article/us-hsbc-compliance-senate-head/hsbcs-group-compliance-head-plans-to-step-down-idUSBRE86GOYD20120717> (最後瀏覽日：3/21/2022)。

¹⁰⁸ 匯豐銀行於 2012 年的洗錢防制重大缺失遭美國主管機關重罰 19 億美元後，歷經多年的改善，於 2021 年宣布已完全改善其缺失並承諾將重建金融消費者對該銀行的信心，HSBC Restoring Trust (Feb., 2021) , <https://www.hsbc.com/-/files/hsbc/our-approach/corporate-governance/pdfs/210217-restoring-trust.pdf?download=1> (最後瀏覽日：3/21/2022)。



從制度面和執行面有效地改善銀行的缺失或弊端，降低銀行的法令遵循風險，保障銀行免於遭到處分、或是遭遇財務或聲譽損失。

銀行法令遵循制度：在巴賽爾銀行監理委員會的指引中，金融機構的法令遵循制度應依照其規模、業務種類與特性等因素而設計。而我國的金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法並未明確規定我國金融業的法令遵循管理制度的內涵，因此本文參考各國的金融法規與監理要求，對於有效的法令遵循制度（Compliance management system）通常包含法遵政策、法令遵循部門與職責、程序與流程、監控與測試程序、對於法令遵循的稽核，以及法令遵循訓練等，例如美國的貨幣監理署（OCC）在其監理手冊¹⁰⁹即指出有效的法令遵循制度包含法遵政策、程序與流程、監控與測試程序以及對法令遵循風險的稽核；美國聯邦存款保險公司（FDIC）¹¹⁰則認為有效的法令遵循制度包含了董事會與高階管理層的監督、法令遵循政策、法令遵循稽核，而法令遵循政策則至少須包含：（1）規章與程序、（2）法令遵循訓練、（3）監控程序、（4）客戶申訴處理與回覆。而中國大陸的《商業銀行合規風險管理指引》¹¹¹則認為銀行的合規風險管理體系應包含：（一）合規政策、（二）合規管理部門的組織結構和資源、（三）合規風險管理計畫、（四）合規風險識別和管理流程、（五）合規培訓與教育制度。我國金管會主委黃天牧引用美國學者的定義，認為有效的法令遵循計畫應有七大特徵：

（一）遵循的標準及程序，須能合理降低員工及其代理人犯罪的可能性。

¹⁰⁹ OCC Comptroller's Handbook Consumer Compliance (CC) Compliance Management System Version 1.0, June 2018: "A bank's overall compliance management system (CMS) includes policies, procedures, processes, monitoring and testing programs, and a compliance audit function regarding compliance with all applicable laws and regulations."，頁 1。

¹¹⁰ FDIC Compliance Management System, "An effective compliance management system is commonly comprised of three interdependent elements:

- Board and management oversight
- Compliance program
- Compliance audit
- When all elements are strong and working together, an institution will be successful at managing its compliance responsibilities and risks now and in the future."

¹¹¹ 中國大陸《商業銀行合規風險管理指引》第八條。



- (二) 由高階主管負責監督法遵計畫的執行。
- (三) 事業應避免給予明知、應知可能從事犯罪行為之人裁量權。
- (四) 藉由推動方案及發行刊物，有效向員工傳達法遵的規定及程序。
- (五) 採取適當措施，使法遵計畫符合上列特徵：包含採用監控、稽核或建立申報系統，使員工能在避免被報復之情況下舉報不法行為。
- (六) 藉由適當機制以落實法遵計畫。
- (七) 發現違法行為時，採取適當應對措施並避免類似行為再次發生。

黃天牧指出「有效法遵計畫非僅是書面政策及教育，而是積極主動的標準來防止及偵測企業違規行為，包括相關監控遵循查核。要求企業建立標準與程序，可合理減低違反法令可能性的行為準則與內部控制，經營階層必須了解遵循計畫的內容與運行，監管遵循計畫的執行與有效性；企業應有專責人員針對違法行為或其他與法令遵循計畫不一致之行為進行盡職調查；有效的法令遵循計畫應包括企業活動的監控與查核...企業應降低法令遵循風險因從內部控制做起。」¹¹²。

從這些規範來看，可見有效的法令遵循管理制度應該至少包含：(一) 法令遵循政策、(二) 法令遵循部門與其職責、(三) 法令遵循風險辨識、測試與報告制度、(四) 法令遵循訓練計畫、(五) 對法令遵循制度之執行情形的稽核等五個重要支柱所組成。這五個重要支柱事實上是一個循環的體系，法令遵循政策負責界定法令遵循的目標以及銀行高階管理層對於法令遵循的督導職責；法令遵循部門做為執行管理部門，則負責推動法令遵循風險管理的各項制度與計畫；並透過持續的法令遵循風險辨識、測試作業，發現並擬定法令遵循風險改善計畫，降低銀行法令遵循的剩餘風險；並通過報告協助董事會與高階管理層認識與了解銀行所面臨的法令遵循風險；獨立的稽核部門則透過對於法令遵循執行情形的查核，發現事業單位或業務部門在落實執行法令遵循制度上的缺失或是法令遵循管理部

¹¹² 黃天牧 (2018)，同註 2，頁 60-61。



門在制度建設或監督管理上的不足。

在實務經驗中，更可以觀察到歐美的國際大型金融機構將法令遵循融入其日常的業務經營中，員工行為準則成為其推動法令遵循文化的基礎，一方面透過不斷地教育訓練與宣導，另一方面對於違規的員工祭出重罰，使員工自然產生遵法意識，並進而建立遵法守法的法令遵循文化。

法令遵循主管：在巴賽爾銀行監理委員會的指引中對於法令遵循的負責人（Head of Compliance）有明確的要求，指引中認為每一家銀行都應該指派一位高階主管全權負責法令遵循風險辨識及管理的協調工作，並督導其他法令遵循人員履行職務的情形¹¹³。雖然在巴賽爾銀行監理委員會的指引中並未要求依定要指定要何層級的高階主管擔任法令遵循主管，亦未明訂法令遵循主管的編制應屬於獨立單位，但根據目前各國的情況，獨立且不兼任其他職務的總機構法令遵循主管（或稱首席合規官）已是國際監理趨勢，例如我國於民國 103 年 08 月 08 日金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法第 32 條，明定「**金融控股公司及銀行業應設立一隸屬於總經理之法令遵循單位，負責法令遵循制度之規劃、管理及執行，並指派高階主管一人擔任總機構法令遵循主管，綜理法令遵循事務...金融控股公司及銀行業之總機構法令遵循主管除兼任法務單位主管外，不得兼任內部其他職務。**」

而法令遵循主管須由具獨立性的高階主管擔任一事，並不僅是指派資深高階主管擔任即可，而是必須確實防範利益衝突影響法令遵循主管執行職務的獨立性，藉此在企業內建立可供信賴的法遵風險管理體系。獨立的法令遵循部門有助於使法令遵循人員不至於因為存在利益衝突而怯於提出獨立的見解，而且法令遵循主管亦須積極參與企業的管理會議，對於企業的業務經營發展方向有充分的理

¹¹³ 林正芳譯（2006），〈銀行法規遵循及其功能〉（Compliance and the compliance function in banks），《金融監理與風險管理選輯》，頁 399-406。



解與掌握，方能協助董事會、管理層做成良好的決策。

法令遵循的獨立性與利益衝突：由於法令遵循職能早期是由企業法務部門衍生，或是由風險管理部門兼任，在 2005 年的巴賽爾銀行監理委員會指引主要強調的是利益衝突的避免¹¹⁴，然而歷經多年的發展，獨立的法令遵循部門以及法遵資源的投入又成為金融監理的重要議題。除了具備獨立性之外，近年法令遵循部門所面臨的主要問題在於資源投入，由於法令遵循職能在金融業中屬於控制部門，因此不少金融業僅設置了獨立的法令遵循部門，但並未給予法令遵循部門發揮職能所需的資源與人力，因此在近年的國際裁罰案例中，經常可見外國主管機關對於金融業的法令遵循資源投入提出挑戰，並要求其積極改善法遵資源投入。例如：在 2012 年 12 月美國司法部對匯豐銀行的反洗錢缺失裁罰案中，美國司法部在調查中發現匯豐銀行（美國）在防制洗錢的資源投入嚴重不足是造成該嚴重洗錢防制缺失的四大主因之一¹¹⁵。又，在 2017 年 1 月底美國紐約州金融服務局（NYDFS）對德意志銀行莫斯科分行從事鏡像交易（Mirror Trading）協助俄羅斯犯罪集團洗錢案中，提到德意志銀行未能投入充分的法令遵循與內部稽核資源，導致其洗錢防制的內部控制失靈而因發本次的弊案¹¹⁶。因此，除了法令遵循的獨立性之外，外國主管機關已經將關注重點從獨立性轉向為法令遵循資源的投入，因此金融業在評估法遵獨立性時亦應一併評估法令遵循的資源投入，是否與其所從事的業務規模相當，此一投入亦可作為金融機構向金融主管機關證明其積極投入法令遵循管理的依據，而主管機關在評估金融機構的違規事實與改善的情形時，亦應將金融機構對於風險管理、內部控制、法令遵循和內部稽核等控制職能的投入納入考量，如此才能創造積極的正向效應，促使金融機構願意增加其在風控、內控與法遵等相關職能的資源投資，從而建立法令遵循文化。

¹¹⁴ 同上註，頁 403。

¹¹⁵ Department of Justice STATEMENT OF FACTS, Dec 11, 2012: HSBC Bank USA Failed to Provide Adequate Staffing and Other Resources to Maintain an Effective AML Program，頁 10。

¹¹⁶ NYDFS Consent Order in the Matter of Deutsche Bank AG and Deutsche Bank AG New York Branch: Inadequate Compliance and Internal Audit Resources，頁 15。

第三項 金融業法令遵循管理的主要職能



由於美國金融產業在法令遵循制度的發展相對較早而且全面，因此美國金融產業的實務做法具有高度的參考價值，而美國證券業暨金融市場協會（Sifma，Securities Industry and Financial Markets Association）及其前身美國證券產業公會（SIA，Securities industry Association）在 2005 年與 2013 年發表了前後兩版的法令遵循白皮書，對於金融業的法令遵循管理的職能有詳細的說明。

依照 2005 年 10 月美國證券市場協會的法令遵循白皮書¹¹⁷，金融業法令遵循管理的主要職能包含了法規諮詢（Advisory）、政策與規章（Policies and Procedures）、法令遵循教育訓練（Education/Training）、監督與控管（Monitoring and Surveillance）、法令遵循檢查/合規檢查（Business Unit Compliance Review）、集中法令遵循機制（Centralized Compliance Function）、金融從業人員證照與註冊管理（Licensing, Registration and Employment-related Functions）、內部訪查與調查（Internal Inquiries and Investigations）、金融檢查/報告與調查的協調（Regulatory Examinations, Reporting and Investigation）、主管機關的關係維護（Fostering Regulatory Relationships）、促進法令遵循文化（Promoting a Culture of Compliance）、法令遵循制度風險評估（Program Assessment: Assessment of Existing Business Activities and Emerging Trends），以及防護傘（Chaperoning）等 13 項主要職能¹¹⁸。該協會並於 2013 年 3 月重新發布了新版的法令遵循白皮書：轉型中的法令遵循角色¹¹⁹，在新版的法令遵循白皮書中，由於歷經了 2008 年的全球金融風暴以及新的美國金融監理法規，該協會依照金融監理的期待（Regulatory Expectations）及金融產業的最新發展，重新定義了法令遵循的職能與要求，這些對於法令遵循的職能定義，時至今日仍然對於金融產業的法令遵循

¹¹⁷ SIA（Securities industry Association），White Paper on the Role of Compliance，October 2005。

¹¹⁸ 同上註，頁 3-7。

¹¹⁹ Sifma（Securities Industry and Financial Markets Association）（2013），White Paper: The Evolving Role of Compliance，March 2013。



實務有高度的參考價值。

首先值得探討的是法令遵循的諮詢職能 (Advisory)¹²⁰，2005年版的白皮書強調的是法規與遵循的諮詢 (regulatory and compliance Advice)，2013年版則新增 (1) 資訊技術、財務管理、作業流程的法遵諮詢 (Coverage of Technology, Finance and Operations)¹²¹、(2) 利益衝突 (Conflicts of Interest)¹²²、(3) 風險評估 (Risk Assessments)¹²³、(4) 諮詢結果的追蹤 (Follow-Up)¹²⁴；為了滿足新的法令遵循諮詢需求，跨領域的法令遵循人才亦益發重要。從金融法令遵循的實務經驗觀察，法令遵循的諮詢職能並不僅限於查找法規以及解釋法令，應該是要能夠提供完整的法令遵循解決方案，亦即應對董事會、管理層或是業務部門的諮詢提供具有前瞻性且全面的遵循建議，每年應定期評估企業所面臨的法令遵循風險與監理環境的變化，依照所面對的法遵風險制定法令遵循計畫並按計畫實施；同時，應該協助業務部門找出其業務是否有潛在的遵循風險或是聲譽風險，並應仔細檢視業務部門所提出的新產品或銷售方案，對其進行完整的法令遵循風險評估，給予正確的業務指引方向，並對其執行情況加以監控和報告。

其次是法令遵循監控 (Compliance Surveillance)¹²⁵，做為金融業的內部整體

¹²⁰ 同上註，頁 19-21。

¹²¹ 同上註：“Firms have an increasing need to employ Compliance professionals with technical knowledge and experience who can support these units, particularly given recent statements from regulators and regulatory staff reflecting greater concern about technology issues,61 including, among others, data protection and privacy”，頁 19。

¹²² 同上註：“Partly triggered by the Dodd-Frank Act63 and partly the result of new enforcement attention,64 Compliance has been given an enhanced role in firms’ processes for addressing conflicts of interest.”，頁 20。

¹²³ 同上註：“In the wake of the financial crisis, regulators consider Compliance an important resource for firm-wide risk assessments.”，頁 20。

¹²⁴ 同上註：當法遵部門被諮詢的議題事關重大時，法遵部門應該繼續追蹤該議題以及其所建議的意見是否有被確實執行。（“when it becomes aware that significant advice is not being followed, it must also take appropriate measures to follow-up on the advice that it has given.”），頁 21。

¹²⁵ 同上註：“4. Compliance Surveillance: As part of a firm’s surveillance structure, Compliance functions generally spend significant resources and time on designing and implementing surveillance systems related to financial services regulations. Effective systems now address a very wide range of activities, including the handling of customer funds and accounts, internal and external communications, the use of social media by licensed employees, and overall compliance with the myriad of regulatory rules and requirements that apply to securities firms and their activities.”，P.22-23。



監控體系的一環，亦應對於金融業在金融法規下的特定活動進行持續的監控，法令遵循相關職能必須透過設計並有效執行有效的監控系統¹²⁶，例如有關客戶資金與帳戶的管理（handling of customer funds and accounts）或是註冊員工在社交媒體上的對話情形（internal and external communications, the use of social media by licensed employees）¹²⁷；此外近年由於通訊軟體的普及，對於利益衝突與內線交易的防範也帶來更大的挑戰，例如美國證監會在 2022 年就針對華爾街的交易室展開大規模的調查¹²⁸。此外，由於新興科技與交易技術的發展，對於監控也帶來更高的挑戰¹²⁹；隨著金融主管機關更加重視金融機構於客戶間的互動關係，例如業務員在給客戶顧問建議時是否符合受託義務的標準等，也對法令遵循相關職能部門帶來新的要求¹³⁰。

在 2013 年的白皮書對於法令遵循檢查或稱合規檢查提出了新的標準，金融主管機關更加重視法令遵循檢查的執行情形，而法令遵循檢查也不再是單純的複查重檢（“look back”）。依照新版白皮書，法令遵循檢查應該是金融業整體監督機制的第二道防線，其無須涵蓋該金融業的所有業務或作業領域，但必須是依照金融業法令遵循風險評估的結果來設計，製作出依照風險導向的基礎的檢查計畫和查核範圍¹³¹。目前在國際跨國銀行中已逐漸建立其專責的法令遵循檢查單位，

¹²⁶ 同上註：“4. Compliance Surveillance...a) Designing an Effective System...b) Implementing an Effective System”，頁 22-23。

¹²⁷ 此一監控活動主要針對證券營業員或是交易員，以避免有操縱市場或是內線交易的行為。

¹²⁸ Bloomberg（May 18, 2022）：US Pries Into Over 100 Trader and Banker Phones in Texting Probe <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-05-18/us-pries-into-over-100-trader-and-banker-phones-in-texting-probe>（最後瀏覽日：6/12/2022）。

¹²⁹ 同註 112：“The growing use of algorithmic trading strategies, which is closely tied to a sharp rise in high frequency and high speed trading, also creates significant challenges for firms’ ability to monitor trading activity.”，頁 23。

¹³⁰ 同上註：“Compliance functions also must address heightened regulatory requirements regarding firms’ relationships and interactions with customers. For instance, a recent proposal to require broker-dealers to assume a fiduciary standard when they provide individualized investment advice, if adopted, may require Compliance to develop more extensive surveillance to test whether business supervisors are performing their duties and whether registered representatives are appropriately interacting with customers.”，頁 24。

¹³¹ 同上註：“Recently, certain regulators have increased their focus on the manner in which Compliance conducts reviews of this nature.... It is important to note that these reviews are in many instances designed to be secondary to the business’ own system of supervisory reviews. Accordingly, in assessing

透過獨立的評估，協助一道防線和二道防線強化其法令遵循管理的執行成效。

在美國金融業的法令遵循實務中，由於法令遵循部門也擔任主管機關的互動窗口（Regulatory Interaction），所以金融檢查的協調和缺失改善追蹤（Regulatory Examinations and Investigations）¹³²，以及金融監理關係的維護（Fostering Regulatory Relationships）¹³³也是屬於法令遵循部門的重要職能，本文認為可將兩者整併成金融監理關係管理（Regulatory Relationship Management 或 Regulatory Interaction Management），此一職能亦為外商金融機構與本國金融機構在法令遵循管理方面重大差異之處。金融主管機關例行性的金融檢查（Regulatory Examinations）主要係為確保金融機構的業務經營符合相關金融法規的規範，然而愈來愈多的金融檢查也造成金融機構法遵成本提高，而金融主管機關日常的監理調查（Regulatory Requests for Information）的調查內容也因為後續還要做監理分析而越來越細¹³⁴，因此，做為金融機構監理窗口的法令遵循部門也必須加強金融檢查和監理調查的管理，在提供資料的正確性和時效掌握上都必須更加精確和及時，以避免因資料錯誤或是延誤時效而遭到處罰。例如第一商業銀行在民國 110 年度內部控制聲明書上揭露的應加強事項即登載：該行馬尼拉分行 106su06 第一季至 108 年第四季農業改革貸款（Agra）達成率因未能符合菲國央行規範，於 110 年 12 月 1 日接獲該央行通知須支付行政評估費 PHP6,913,821.65 元（約折合新臺幣 3,810,207 元），及該行金邊分行 108 年 10 月 7 日項柬埔寨央行申請延期報送柬埔寨國際會計準則（CIFRS）版財務報表，後雖依限申報仍遭裁處罰鍰東幣 1,000 萬元（約折合臺幣 75,000 元）¹³⁵。因此，倘金融機構的金融檢查和金融

the robustness of a Compliance program, there should not be a presumption that all areas of business activity should be subject to such a Compliance review.... an assessment of the firm's risks and go forward as part of a selective, risk-based plan—a resource-mindful approach increasingly utilized by regulators themselves.”，頁 24-25。

¹³² 同上註：9. Regulatory Examinations and Investigations，頁 26。

¹³³ 同上註：10. Fostering Regulatory Relationships，頁 6。

¹³⁴ 同註 124。

¹³⁵ 第一商業銀行 110 年度內部控制制度聲明書。



機構監理窗口係由法令遵循部門負責時，鑒於該職能的重要性與複雜性，同時又具有高度時效性與準確性的要求，法令遵循部門應指派具有與金融主管機關溝通交流經驗的資深人員擔任窗口，以確保金融機構與金融主管機關或檢查人員間的溝通順暢；同時，亦應詳實記錄日常的溝通情況，並及時就監理溝通的重大事項、潛在的金融檢查缺失問題、或是可能的監理裁罰事件向金融機構的管理層或是董事會報告，報告時並應就問題發生原因、潛在的影響一併說明，以協助銀行管理層或董事會做好金融機構的法令遵循管理。

第三章 美國與英國的金融監理制度

英國與美國是全球最重要的金融市場，其金融體系的發展固然有其歷史的背景因素，但與其金融監理體系的完善也有絕對的關係，因此其金融監理法制與監理方式原本即為各國金監理的主要研究對象。數十年來，由於英國與美國身處國際金融中心，甚至是國際金融風暴的核心，藉由處理各種金融風暴，英美的金融監理也高度的發展，其監理趨勢更是引領國際金融潮流，甚至其監理措施也會間接影響到他國的金融監理。如 2008 年的全球金融海嘯，由美國金融體系因發的系統性風險，促使全球重視大到不能倒的銀行，隨後各國紛紛仿效建立起各自的系統性重要銀行制度，對系統性風險加以預防；而隨之而來的倫敦金融市場拆借利率（Libor）弊案，也敦促各國金融監理對於基礎利率制度的改革，避免人為操控及維持市場效率；又例如我國兆豐銀行在 2016 年 8 月遭到美國紐約州金融服務局以洗錢防制和法令遵循等相關缺失，處以美金 1.8 億元的罰款並責令其限期改善，凸顯了我國的金融機構海外管理、法令遵循與洗錢防制的弱點，也間接促進我國隨後在 2017 年與 2018 年對於銀行業內部控制、法令遵循與防制洗錢管理的法制上大幅修正。因此，研究金融監理制度，必須先了解英國與美國的金融監理制度，並借鑑其最新的發展趨勢、做法，再依據本國金融體系的特性與所面臨的風險，完善規畫本國的金融監理方向。

第一節 美國的金融監理制度

美國的金融體系獨佔世界鰲頭是全球規模最大的金融市場，但它的金融監理體系也是全球最複雜的，就銀行業來的金融監理來說，不同的銀行需要面對各種不同的聯邦以及州金融主管機關，而歸屬於不同的金融主管機關，銀行所需遵守的金融監理法規或是監理方式都可能有所變化，例如日本的三菱日聯金融集團於 2017 年向美國聯邦貨幣監理署（OCC）申請將其旗下東京三菱銀行和日聯銀行在紐約州、伊利諾州、德州以及加州等四州的分行金融監理管轄由州政府移轉為聯

邦政府，該申請於 2017 年 11 月 7 日獲得聯邦貨幣監理署（OCC）的核准¹³⁶，但也引發三菱日聯銀行與紐約州金融服務局（NYDFS）的糾紛，最終雙方在 2019 年 6 月 24 日以美金 3 仟 3 佰萬元達成和解協議¹³⁷。雖然三菱日聯銀行當初是以業務需求（Business Reasons）為由向聯邦貨幣監理署（OCC）提出申請，但與該銀行在 2017 年前多次遭到紐約州金融服務局的重大裁罰或許亦有一定的關係。從本案即可觀察，美國的聯邦/州雙階金融監理，是存在一定的金融監理移轉空間，亦顯示過度複雜的金融監理體系，可能讓金融機構發現監理套利的機會，從而利用來規避應有的金融監理。

由於多頭馬車的金融監理體系，美國的金融機構以及在美國設有分支機構的外國金融機構，在美國營運的金融監理成本相當高，一方面須面對眾多的金融監理者，每年更須接受大量的金融檢查，另一方面，美國金融主管機關的金融裁罰密度也是最高的，例如前述兆豐銀行或三菱日聯集團，在美國都曾經因為法遵方面的缺失遭到多個金融主管機關的處罰。這也意味金融機構必須投注大量的資源在監理關係的互動與維護上，因此在美國的金融法令遵循職能中，監理關係及互動（Regulatory Interaction）也是其主要職能之一。

此外，身處 2008 年的全球金融海嘯的核心，美國既有的複雜嚴密金融監理體系顯然無法提供有效的金融監理並達到金融穩定以及金融消費者保護的目標，因此美國的金融監理體系也在 2008 年以後經歷大幅度改革，本節將從傳統的美國金融主管機關以及 2008 年後金融監理變化進行介紹，並分析其金融監理改革的目的和趨勢，以及其可供借鑑之處，並嘗試分析從金融業者或是法令遵循從

¹³⁶ OCC Conditional Approval #1182a: <https://www.occ.gov/topics/charters-and-licensing/interpretations-and-actions/2017/ca1182a.pdf>（最後瀏覽日：4/14/2022）。

¹³⁷ NYDFS Press Release: DFS SUPERINTENDENT LINDA LACEWELL ANNOUNCES \$33 MILLION SETTLEMENT BETWEEN DFS AND MUFG BANK Agreement Settles Lawsuit Filed by MUFG in Connection with the Bank's 2017 OCC Charter Conversion https://www.dfs.ny.gov/reports_and_publications/press_releases/pr1906241（最後瀏覽日：4/14/2022）。

業人員的角度應如何看待其變革。



第一項 聯邦與州的雙階監理制度

由於美國政府體制，其金融監理體系也呈現聯邦與州的雙階監理架構，但美國的金融監理的複雜度並不僅止於此，在其聯邦的架構下，仍然存在複雜的多重監理架構，是一種傘型的金融監理架構，聯邦準備銀行或稱聯邦準備體系在此一監理架構的最上層，但其與財政部下的諸機構彼此間存在微妙的監理分工，在各自的管轄領域中對金融機構實施監理；而在聯邦與州的主管機關間也存在一定的合作關係，例如我國兆豐銀行的美國分行，雖然在 2016 年 8 月 19 日因為防制洗錢與法令遵循缺失而遭到紐約州金融服務局重罰 1.8 億美元¹³⁸，但美國聯邦準備銀行對於兆豐銀行在美國的分支機構也有監理與處罰權，因此在 2018 年 1 月 17 日，美國聯準會也因為查核發現兆豐銀行紐約分行、芝加哥分行和矽谷分行在防制洗錢作業存在缺失，而對其處以 2 仟 9 佰萬美元的罰款並限令其改善¹³⁹。因此了解營運所在地的金融監理架構以及金融監理權是金融營運的基本要件，也是金融機構法令遵循主管與法令遵循人員的基本功課。

美國複雜的金融監理架構看似在金融市場的監理上佈下了天羅地網，嚴密的金融監理密度似乎也對金融業造成重大的壓力，但做為 2008 年的全球金融海嘯的核心，凸顯了美國金融監理體系仍然存在重大的金融監理套利漏洞，無法達到藉由金融監理穩定金融市場與保障投資人的目的。例如曾宛如教授即指出美國甚

¹³⁸ NYDFS Presse Release: DFS FINES MEGA BANK \$180 MILLION FOR VIOLATING ANTI-MONEY LAUNDERING LAWS Consent Order Requires Bank to Establish Effective Compliance Controls and to Retain Independent Monitor for Two Years https://www.dfs.ny.gov/reports_and_publications/press_releases/pr1608191 (最後瀏覽日：4/14/2022)。

¹³⁹ Federal Reserve Presse Release: Federal Reserve Board announces \$29 million penalty against U.S. operations of Mega International Commercial Bank Co., Ltd. <https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/enforcement20180117a.htm> (最後瀏覽日：4/14/2022)。

至歐洲對金融市場之管理政策可能才是此次巨災之元兇¹⁴⁰，並提出美國金融監理在金融商品管理與管制，以及金融商品行銷方面的問題。而中央銀行的出國考察報告¹⁴¹則指出，全球金融海嘯體現了美國金融監理存在的問題包含：多頭馬車的金融監理體系存在監理漏洞、具系統重要性的金融機構未嚴格監理、金融監理忽略系統風險等三大問題。

因此以下將藉由分析美國傳統的金融監理機構以及金融海嘯後新設的機構的重要職能來按討美國金融監理體制的變化，可以發現美國的金融監理在金融海嘯後又重新走上金融管制與消費者保護的方向，例如制定沃爾克規則對於銀行業的自營交易大幅限制，又設立消費者金融保護局（CFPB）來強化金融消費者保護，但實際上是否有達成期監理目標，本文將從其演變來觀察其效果，以及其可供借鑑之處。

第二項 聯邦準備體系（FRS）

美國的聯邦準備體系（Federal Reserve System）¹⁴²，包含了位於美國華府的聯邦準備理事會（Federal Reserve Board）¹⁴³、分布於全美的 12 個聯邦準備銀行（Federal Reserve Bank）¹⁴⁴以及聯邦公開市場操作委員會（Federal Open Market Committee）¹⁴⁵，其中為聯邦準備理事會與聯邦公開市場操作委員會係政策與公開市場操作的主要監理者，而聯邦準備銀行則是各轄區內銀行的主要監理者，在

¹⁴⁰ 同註 53，頁 81。

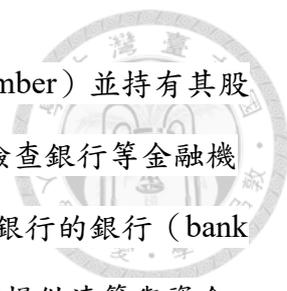
¹⁴¹ 林男錡（2011），《央行出國報告：金融風暴對美國金融監理制度及重要監理法令之影響》，頁 3。

¹⁴² <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/structure-federal-reserve-system.htm>（最後瀏覽日：4/14/2022）。

¹⁴³ <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/structure-federal-reserve-board.htm>（最後瀏覽日：4/14/2022）。

¹⁴⁴ 美國的聯邦準備銀行包含了波士頓、紐約、費城、克里夫蘭、里奇蒙、亞特蘭大、芝加哥、聖路易、明尼蘇打、堪薩斯、達拉斯、舊金山等 12 個聯邦準備銀行，各自管轄了其轄區內的 <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/structure-federal-reserve-banks.htm>（最後瀏覽日：4/14/2022）。

¹⁴⁵ <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/structure-federal-open-market-committee.htm>（最後瀏覽日：4/14/2022）。



各聯邦準備銀行轄區內的銀行均為該聯邦準備銀行的會員（Member）並持有其股份，而聯邦準備銀行對於金融機構監理的主要職能在於監督並檢查銀行等金融機構外，亦依照各個準備銀行法（Reserve Bank acts）的授權擔任銀行的銀行（bank for banks）角色，為其轄區內的銀行、信用儲蓄機構等金融機構提供清算與資金融通等金融服務，具體來說，聯邦準備銀行的主要職責包含了監督管理與檢查依照州法規定則接受聯邦準備銀行管轄的州特許銀行（state-chartered banks）、提供資金融通給存款機構、提供包含鈔幣供應/支票交換清算/跨行匯款/支付清算結算等主要的金融基礎服務，以及檢查特定金融機構以確保其是否遵循聯邦的消費者保護以及公平借貸等法規¹⁴⁶，透過履行這些職責，聯邦準備銀行體系藉以確保轄下的銀行與金融體系的穩健經營。

第三項 OCC、FDIC 等其他監理機關

聯邦存款保險公司（FDIC, Federal Deposit Insurance Corporation）¹⁴⁷：聯邦存款保險公司係美國羅斯福政府為了解決美國 1920 年代至 1930 年代初期大量銀行倒閉而設獨立聯邦機構，自從 1934 年 1 月 1 日聯邦存款保險公司設立以來為存款人提供存款保障；然而，聯邦存款保險公司並不僅負責存款保險，同時也承擔部分金融監理與檢查職能（Supervision and Examination），聯邦存款保險公司負責監理檢查超過 5000 家的銀行或存款機構以確保其穩健經營（Operational Safety and Soundness）；對於依照州法設立且未加入聯邦準備系統的銀行，聯邦存款保險公司為主要的金融主管機關，對於其餘的銀行，聯邦存款保險公司則是其備位

¹⁴⁶ Structure of the Federal Reserve System, “The Reserve Banks carry out Federal Reserve core functions by: 1. supervising and examining state member banks (state-chartered banks that have chosen to become members of the Federal Reserve System), bank and thrift holding companies, and nonbank financial institutions that have been designated as systemically important under authority delegated to them by the Board;...4. examining certain financial institutions to ensure and enforce compliance with federal consumer protection and fair lending laws, while also promoting local community development.”
<https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/structure-federal-reserve-banks.htm>（最後瀏覽日：4/14/2022）。

¹⁴⁷ About FDIC: <https://www.fdic.gov/about/what-we-do/>（最後瀏覽日：4/9/2022）。

金融主管機關 (Back-up Regulator)。

貨幣監理署 (OCC, Office of the Comptroller of the Currency)¹⁴⁸：貨幣監理署係依照 1863 年 2 月 25 日由林肯總統 (President Lincoln) 簽署的國家貨幣法 (National Currency Act) 所設立，負責建立與管理全國性銀行體系 (organizing and administering a system of national chartered banks) 以及統一美國貨幣 (uniform national currency)。受到貨幣監理署所負責特許、監理與監督的金融機構包含：國家特許銀行、聯邦存款機構、外國銀行在美國聯邦內的分行以及分支機構。貨幣監理署的監理目標在於確認金融機構的穩健經營、公平地提供金融服務、公平待客，並遵循相關的法律法規。

國家信用合作管理局 (NCUA, National Credit Union Administration)¹⁴⁹：國家信用合作管理局係成立於 1970 年，係一獨立之聯邦機關，負責核發特許執照給聯邦信用合作機構，並對監督管理，以確保信用合作機構的存款安全。而其監理的目標在於誠信 (Integrity)、當責 (Accountability)、透明 (Transparency)、普惠 (Inclusion) 以及精確熟練 (Proficiency)。

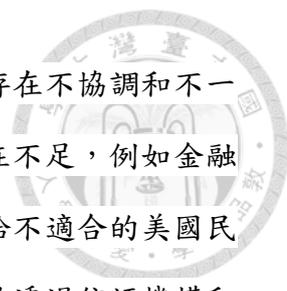
上述的這些機關，雖然看似均具備完整的金融監理職能，依照其分工針對不同區域、類型的金融機構進行監理分工，但由於各機關間的分工非常零碎，且涉及到不同地區的金融監理機關可能也有不同的監理執行標準，也因此會造成大量的金融監理溝通協調問題，或是因為其複雜的金融監理體系，而產生金融監理標準不一致的問題，甚至產生金融業者的金融監理套利空間。

第四項 金融穩定監理委員會與消費者金融保護局

由於 2008 年全球金融風暴後，外界與美國各界均認為美國既有的金融監理

¹⁴⁸ OCC Who We Are: <https://www.occ.treas.gov/about/who-we-are/index-who-we-are.html> (最後瀏覽日：4/9/2022)。

¹⁴⁹ About NCUA: <https://www.ncua.gov/about/mission-values> (最後瀏覽日：4/9/2022)。

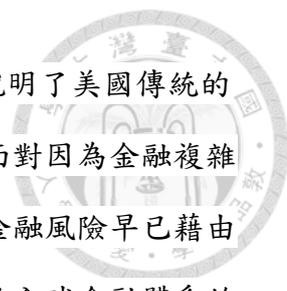


體制未能有效監督金融市場與金融機構，認為其金融監理機制存在不協調和不一致以至於造成金融穩定問題，以及其在金融消費者保護方面存在不足，例如金融海嘯的成因牽涉到住宅貸款機構、商業銀行競相放貸住房貸款給不適合的美國民眾，形成了大量的次級貸款，投資銀行再將這些大量的次級貸款透過信評機構和衍生性金融商品的包裝成各種金融商品銷售至全球的金融機構，再透過各國的消費金融體系將這些金融商品販售給包含大眾，從整個產品的設計環節與銷售流程來看，各個環節似乎都不存在重大的違規行為，例如單純的住房貸款推廣、貸款商品資產證券化、衍生性金融商品的避險、信評機構仰賴過去歷史資訊進行信評等，但當這些行為疊加的時候，卻產生了不同的化學變化，例如在當住房貸款機構與商業銀行承做次級貸款後，又可轉手將大量的貸款餘額透過資產證券化將風險移轉出去時，如何期待住宅貸款機構和商業銀行會做好徵授信的審查和把關；又當這些資產證券化商品成為信評機構的主要業務時，在高額佣金的誘惑下，如何避免信評機構掩飾太平。由於金融商品複雜化之後，整個金融商品的設計到銷售流程牽涉到上下游無數的金融機構，資訊不對稱的問題更加嚴重，主管機關更難從個別金融機構或個別金融產業的業務資料或是財務數據中提早發現問題。

因此在金融風暴後，美國也嘗試透過修法以及設立新的金融主管機關，試圖解決其金融監理所存在的問題，其中最主要的兩個機關就是金融穩定監理委員會（FSOC, Financial Stability Oversight Council）以及消費者金融保護局（CFPB, Consumer Financial Protection Bureau），意圖透過這樣的方式解決金融監理不協調和不一致造成的金融穩定問題，以及其在金融消費者保護方面的不足。

金融穩定監理委員會（FSOC）¹⁵⁰：金融穩定監理委員會係美國於2007年全球金融海嘯後依照美國財政部「金融監理改革計畫」以及「陶德—法蘭克華爾街改革與消費者保護法」（以下簡稱陶德—法蘭克法，Dodd-Frank Wall Street Reform

¹⁵⁰ U.S. Department of The Treasury/About FSOC: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-markets-financial-institutions-and-fiscal-service/fsoc/about-fsoc>（最後瀏覽日：4/16/2022）。



and Consumer Protection Act)¹⁵¹。金融穩定監理委員會的誕生說明了美國傳統的金融監理體系雖然對金融機構和金融市場佈下了天羅地網，但面對因為金融複雜化後所產生錯綜複雜的系統性的金融風險卻是一籌莫展，一是金融風險早已藉由衍生性金融商品將所有的金融機構串聯在一起，整個美國以至於全球金融體系的風險早已藉由金融商品串聯，以至於牽一髮而動全身，因此再無法以過去處理問題金融機構的方式來解決金融危機，所以當年美國財政部對大型美國金融機構紆困時是採取人人有獎的方式，因為解決單一金融機構的問題並無法解決整體金融市場的流動性危機；二是凸顯了美國各階層各個金融主管機關雖然對金融機構具有莫大的金融監理權力，但彼此間的溝通並不如想像中的順暢，而且由於金融機構與金融市場跟金融主管機關或財政部、聯準會間彼此存在策略競爭和賽局的關係，金融監理措施很容易被金融機構或金融市場破解，而導致金融監理措施成效不彰或是失靈。因此，美國的金融監理的主管機關間需要建立一個有效的監理協調機制。

在美國財政部關於該機構的介紹中指出，在 2008 年全球金融海嘯前，事實上美國的金融監理體系過度重視個別金融機構或個別金融市場，雖然深度監理個別金融機構，但因為美國各個金融主管機關間存在監理盲點，進而造成了金融監理空窗以及監理標準的不一致，導致的金融監理套利弱化了金融體系和標準的弱化¹⁵²。該委員會的設立目的，即希望能透過加強金融監理機構間的協調，並強化金融監理資訊分享和收集機制、特定非金融機構的整合監理、強化金融市場機制以及支付清算交割體系、強化的金融監理機制、對於可能影響美國金融穩定的

¹⁵¹ 林男錡（2011），同註 141，頁 1。

¹⁵² 同註 151，How will the FSOC help maintain our nation's financial stability?

“Prior to the crisis, the U.S. financial regulatory framework focused narrowly on individual institutions and markets, which allowed supervisory gaps to grow and regulatory inconsistencies to emerge—in turn, allowing arbitrage and weakened standards. No single regulator had responsibility for monitoring and addressing overall risks to financial stability, which too often involve different types of financial firms operating across multiple markets leaving important parts of the system unregulated.”



公司提出可行的處置措施¹⁵³。該機構的主要職能之一在於維護金融市場穩定，並指定特定的非銀行金融機構和金融基礎設施為系統性重要金融機構和基礎金融市場設施（Financial Market Utility），例如 American International Group, Inc.、General Electric Capital Corporation, Inc.、Prudential Financial, Inc.、MetLife, Inc. 等非銀行金融機構，以及 The Clearing House Payments Company L.L.C.、CLS Bank International、Chicago Mercantile Exchange, Inc.、The Depository Trust Company、Fixed Income Clearing Corporation、ICE Clear Credit LLC、National Securities Clearing Corporation、The Options Clearing Corporation 等基礎金融市場設施，藉此強化整體金融監理的監督與管控，避免因不同的金融監理管轄造成的資訊不對稱或是發生系統性金融風險¹⁵⁴。此外，在金融穩定監理委員會 2021 年的年報中¹⁵⁵，該委員會指出美國金融體系與金融市場在 2021 年雖然逐漸從新冠病毒（COVID-19）疫情期間恢復，但美國金融穩定面臨的主要風險與弱點首先在於氣候相關的金融風險（Climate-Related Financial Risk），該委員會並於 2021 年 10 月發布了氣候相關金融風險報告（Report on Climate-Related Financial Risk 2021）¹⁵⁶；此外，由於美國的金融體系中，非銀行金融中介體系（nonbank financial intermediation）的規模持續擴大，包含貨幣市場基金（MMFs）、開放型基金（Open-end Mutual Fund）、槓桿操作的避險基金（Hedge Funds）。該委員會對於 2019 年 9 月和 2020 年 3 月間因贖回交易的利率大幅變化進行了壓力測試，評估因為貨幣市場基金可能面臨的短期大量贖回，可能對美國金融機構間短期的金融市場¹⁵⁷（Wholesale funding markets）穩定性產生的影響，並與證券交易管理委員

¹⁵³ 同註 151，addressed these problems through the creation of the FSOC, which is authorized to: Facilitate Regulatory Coordination, Facilitate Information Sharing and Collection, Designate Nonbank Financial Companies for Consolidated Supervision, Designate Systemic Financial Market Utilities and Systemic Payment, Clearing, or Settlement Activities, Recommend Stricter Standards, Break Up Firms that Pose a “Grave Threat” to Financial Stability。

¹⁵⁴ <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-markets-financial-institutions-and-fiscal-service/fsoc/designations>（最後瀏覽日：9/9/2022）。

¹⁵⁵ FSOC 2021 Annual Report。

¹⁵⁶ FSOC Report on Climate-Related Financial Risk 2021, Oct., 2021。

¹⁵⁷ 依照美國 sifma 統計，美國為全球最大的金融市場，占全球股市比重達 41%，占全球固定收益



會 (SEC, Securities Exchange Commission) 交換意見。此外，在該委員會的年報中，該會也就企業信用問題 (Corporate Credit)、非商用不動產市場 (Residential Real Estate Market)、商用不動產市場 (Commercial Real Estate Market)、大型銀行控股公司 (Large Bank Holding Companies)、投資基金 (Investment Funds)、LIBOR 的替代基本利率 (Alternative Reference Rates)、資訊網路安全 (Cybersecurity)、金融創新 (Financial Innovation)、數位資產 (Digital Assets)、數位金融 (The Use of Technology in Financial Services) 等影響金融穩定的問題提出趨勢分析和建議。

從金融穩定監理委員的年報可以觀察到該委員會嘗試對於美國全國性的金融市場問題採取積極前瞻性的跨業或跨金融主管機關的分析與調查，並佐以各項金融與經濟數據，對於各個金融市場的發展提出預測，並做出整體性的評估與建議，此種跨機關以及跨市場的分析，或許對於維護金融穩定可以發揮一定作用，但美國由於金融市場規模龐大，而且複雜的金融商品跨業組合與跨業銷售為監理帶來困境，另一方面驅動美國金融市場發展的主要因素即在於金融創新，因此如何發揮趨勢預測以及做好跨機關間的協調，金融穩定監理委員的功能仍待觀察。

就金融機構而言，金融穩定監理委員的職能以及其研究報告，目前主要還是在提供金融機構對於金融市場發展方向的評估，並希望可及早就業務發展方向進行調整；金融機構的業務發展方向以及調整，金融主管機關需要與金融市場進行大量溝通，但是否能掌握全貌仍有疑問。就法令遵循人員而言，亦需要了解金融市場與金融商品的變化，並對金融市場的趨勢與變化有所掌握，事先了解金融監理的方向，才能及早做好準備，做好金融機構與金融主管機關間的溝通橋樑。

市場比重達 40% (U.S capital markets are the largest in the world: 41% of global equity and 40% of global fixed income.)，美國為全球最強大的資本市場，透過股票及債券市場為美國的非金融企業提供了 75% 的資金 (America's capital markets are the strongest in the world, funding over 70% of all economic activity in terms of equity and debt financing of non-financial corporations in the U.S.) <https://www.sifma.org/about/our-markets/> (最後瀏覽日：4/17/2022)。

消費者金融保護局 (CFPB)¹⁵⁸，鑒於 2008 年全球金融海嘯對於廣大的金融消費者造成慘重的經濟損失，美國政府檢討發現由於既有的金融監理體制過度破碎化以及缺乏整合，導致在金融消費者保護上的不足。消費者金融保護局的設立在於建立聯邦層級的金融消費者保護機構，以推動聯邦層級的金融消費者保護法制並保護個金融市場中的消費者，其主要職能包含¹⁵⁹：

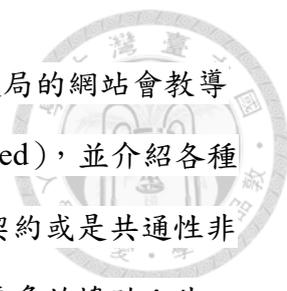
- 透過制定規則、監督和執法來消除金融不公正、欺騙和舞弊行為
- 透過法律消弭不法的金融消費者歧視
- 受理消費者申訴
- 推動金融消費者教育
- 研究金融消費者的金融商品消費體驗
- 監控金融市場中對於消費者的新風險

從消費者金融保護局目前的實務運作觀察，該局在金融消費者保護方面會透過金融消費者教育以及消費者行為和風險調查兩方面的措施來強化保護。在消費者教育方面，首先可以觀察到其對於少數族裔的保護，透過該局網站會發現該局網站提供了對於多種移民所使用的主要語言，包含西班牙文 (Español)、中文 (繁體、簡體)、越南文 (Tiếng Việt)、韓文 (한국어)、菲律賓 (Tagalog)、俄文 (Русский)、阿拉伯文 (العربية)、海地文 (Kreyòl Ayisyen) 等不同的語言選項，以供不熟悉英文的少數裔族閱讀，協助其免於因語言障礙而無法得到必需的金融保護知識；其次是其消費者資訊的主題與內容均是以消費者為主體的編排，例如

¹⁵⁸ U.S. FCOB/About Us: <https://www.consumerfinance.gov/about-us/the-bureau/>。

¹⁵⁹ 同上註：Our (CFPB) work includes:

- Rooting out unfair, deceptive, or abusive acts or practices by writing rules, supervising companies, and enforcing the law
- Enforcing laws that outlaw discrimination in consumer finance
- Taking consumer complaints
- Enhancing financial education
- Researching the consumer experience of using financial products
- Monitoring financial markets for new risks to consumers



當消費者有汽車貸款 (Auto Loans)¹⁶⁰需求時，消費者金融保護局的網站會教導消費者如何從頭開始評估並選擇自己的汽車貸款需求 (Get Started)，並介紹各種借款管道以及如何比較貸款條件，而非僅提供制式化的定型化契約或是共通性非用比較表，相對來說消費者導向的內容編排才能對消費者提供更多的協助；此外，消費者金融保護局在新冠病毒 (COVID-19) 疫情期間也提供了大量的金融消費者保護資訊，例如：如何使用您的經濟衝擊紓困金預付借記卡且無須支付手續費 (How to use your Economic Impact Payment prepaid debit card without paying a fee)、正在考慮提前領取退休金？CARES 法案規定須知 (Considering an early retirement withdrawal? CARES Act rules and what you should know.)、在新冠肺炎 (COVID-19) 疫情期間怎樣避免假冒政府的詐騙 (How to avoid COVID-19 government imposter scams)、新冠肺炎全國緊急狀態期間房屋貸款與住房援助 (Mortgage and housing assistance during the coronavirus national emergency)、新冠肺炎疫情期間信用卡債務：紓困選項與提示 (Credit card debt during coronavirus: Relief options and tips)、COVID-19 經濟刺激紓困指南 (A guide to COVID-19 economic stimulus relief)、新冠肺炎疫情期間的租客保護措施 (Protections for renters)¹⁶¹等，同時並強調對於特定弱勢族群的保護，例如：老年人詐騙預防¹⁶²以及協助少數裔族與女性企業主的企業取得公平公正的貸款¹⁶³。在消費者金融保護局網站上，不論是新冠肺炎 (COVID-19) 疫情的金融消費者保護或是老年人

¹⁶⁰ CFPB 對於汽車貸款業務的介紹：<https://www.consumerfinance.gov/consumer-tools/auto-loans/> (最後瀏覽日：4/17/2022)。

¹⁶¹ CFPB 繁體中文網頁：「消費者金融保護局 (Consumer Financial Protection Bureau, 簡稱 CFPB) 是一個新成立的聯邦政府機構，旨在使金融產品及服務為每一個人服務 — 不論是買房子、選擇信用卡、向國外的家人寄錢、或是以其他各種方式使用消費者金融產品。我們監管銀行、信用合作社和其他金融公司，並且強制執行金融法律，使您免受不公正、欺騙性、濫用的行為所害。」<https://www.consumerfinance.gov/language/zh/> (最後瀏覽日：4/17/2022)。

¹⁶² CFPB 下載新版老年人詐騙預防活動單 (Download new fraud prevention activity sheets for older adults)：<https://www.consumerfinance.gov/about-us/blog/download-fraud-prevention-activity-sheets-older-adults-zh-traditional/> (最後瀏覽日：4/17/2022)。

¹⁶³ CFPB 宣導應該讓少數裔族以及婦女所持有的企業擁有公平公正的貸款管道之重要性 (The importance of fair and equitable access to credit for minority and women-owned businesses)：<https://www.consumerfinance.gov/about-us/blog/credit-access-minority-women-owned-businesses-zh-traditional/> (最後瀏覽日：4/17/2022)。

詐騙預防或少數裔族與女性企業主企業的貸款權利，均有中文的介紹，讓在美的華人移民也能得到充分而需要的金融知識。



另一個值得關注與參考的部分，在於消費者金融保護局的金融消費者研究，該機構透過對金融消費者在採購或接受金融商品和服務時的消費行為和風險研究，以找出在金融行銷過程中可能潛在的問題，並將相關的研究報告公布在網站上給金融消費者參考。例如在 2021 年 4 月，該機構發布了 2020 年房貸市場活動與趨勢報告 (Data Point: 2020 Mortgage Market Activity and Trends)¹⁶⁴，在這份 61 頁的報告中，該機構對於美國房貸市場的情況進行了詳細的分析，除了就 2020 年的房貸市場變化趨勢分析¹⁶⁵外，並提供相關的數據列給消費者參考，如房貸業務比重分析 (Distribution of home loans)¹⁶⁶、房貸借款人圖像 (Mortgage characteristics of home loans)¹⁶⁷、房貸的拒貸率 (Denial rates)¹⁶⁸，其中包含對白領借款人、中低所得借款人的房貸變化趨勢、不同族裔或是職業、收入的信用得分，以及不同族裔新屋貸款 (Home Purchase) 和再融資 (Refinance) 的拒貸率，藉此消弭房貸需求消費者與辦理房貸機構間的資訊不對稱，以減少金融消費的不公平與不公正。此外，該機構並於 2022 年 3 月發布了對於少數裔族和婦女的金融普惠報告¹⁶⁹以及公平債務催收報告¹⁷⁰，並在 2022 年 4 月發布了關於學生貸款 (Student Loan) 的專案研究報告¹⁷¹和發薪日貸款 (Payday Loan) 的研究報告¹⁷²。這些透過針對特定的金融消費行為議題的研究，對於金融消費者不公平不公

¹⁶⁴ CFPB (2021), Data Point: 2020 Mortgage Market Activity and Trends。

¹⁶⁵ 同上註，Mortgage applications and originations，頁 10。

¹⁶⁶ 同上註，Distribution of home loans，頁 16-19。

¹⁶⁷ 同上註，Mortgage characteristics of home loans，頁 20-26。

¹⁶⁸ 同上註，Denial rates，頁 27-30。

¹⁶⁹ CFPB (2022), Office of Minority and Women Inclusion Annual Report to Congress, CONSUMER FINANCIAL PROTECTION BUREAU | MARCH 2022。

¹⁷⁰ CFPB (2022), Fair Debt Collection Practices Act CFPB Annual Report 2022, CONSUMER FINANCIAL PROTECTION BUREAU | MARCH 2022。

¹⁷¹ CFPB (2022), CFPB Office of Research Special Issue Brief: Student Loan Borrowers Potentially At-Risk when Payment Suspension Ends, CONSUMER FINANCIAL PROTECTION BUREAU | APRIL 2022。

¹⁷² CFPB (2022), Market Snapshot: Consumer use of State payday loan extended payment plans, CONSUMER FINANCIAL PROTECTION BUREAU | APRIL 2022。



正行為的預防，以及消弭金融消費的資訊不對稱有極大的作用。

從以上 CFPB 的最近措施，可以觀察到 CFPB 積極在掌握金融服務業和金融市場的發展，尤其著重的是基礎民生所需的金融基礎服務，以及少數族裔、社會弱勢團體的保護，而其金融消費者保護措施，並不僅限於事後的申訴處理，更加重視的是事先的預防機制，並積極透過宣導讓民眾得到必要的金融素養知識，而這些工作並非僅僅在網站上提供消費者法規或消保熱線而已，而是要針對性地將各種基礎的金融知識傳達給所需要的少數族裔與弱勢族群。

在消費者金融保護局的四大工具中，金融裁罰行動是與金融機構息息相關的，該機構對於金融消費者存在不公正、欺騙或是舞弊的行為，主要係透過行政處罰（Enforcement Action）或是警告信（Warning Letter）兩種方式對金融業者加以處罰或是警告。該機關每年透過客戶直接申訴、該局的檢舉熱線、地方主管機關的移送案件、金融檢查的結果來啟動金融裁罰的執法調查，並協助金融消費者得到救濟（Relief）¹⁷³。

此外，該機關的金融檢查職能也是其執行金融消費者保護的重點，在該局網站上公布了其監督與檢查手冊（CFPB Supervision and Examination Manual）¹⁷⁴，這份手冊的內容高達 1814 頁，內容完整地涵蓋了監督檢查程序、檢查的評鑑標準，以及對各項金融業務的個別檢查流程和問題。透過對這份監督檢查手冊的觀察，可以發現該局強調其檢查的原則係從消費者導向（Focus on Consumers）、數據驅動（Data Driven）和一致性原則（Consistency）這三個原則來制定其檢查範圍與檢查計畫，亦即金融消費保護的主管機關在進行期間理檢查時，必須從消費者為中心來規劃其檢查方向，並透過數據分析來發掘問題，直接讓數據說話。

¹⁷³ CFPB/ Commencing enforcement investigations:
<https://www.consumerfinance.gov/enforcement/life-cycle-of-enforcement-action/>（最後瀏覽日：
4/17/2022）。

¹⁷⁴ CFPB Supervision and Examination Manual – Updated March 2022。



其次，在開始其實地檢查前，該局會透過數據分析，包含對於整體市場與個別金融機構的業務數據，確定其該次的檢查重點¹⁷⁵。因此數據的收集與分析，對於金融消費者保護而言極為重要，而此一作法也符合消費金融的基本特性，亦即以數據為中心和大量定型化的產品與銷售模式。此外，由於銀行管理層對於金融產品的銷售與發展具有主導地位，如果管理層疏於管理所造成的危害更甚於個別業務人員所能造成的損害，因此該手冊也強調董事會與高級管理層的監督管理職責，並明確定義在檢查中，該局如何評鑑金融機構董事會與高級管理層是否有效地監督管理。

類似這樣的金融監理監督與檢查手冊雖然不是金融法規，但卻有助於金融主管機關與金融機構間建立有效的溝通。金融主管機關透過持續更新的各項監理和檢查手冊，向大眾、金融消費者以及受監理的金融機構傳達期監理的理念和對金融機構期待，而受監理的金融業者以及法令遵循人員則應透過這類的監理手冊，了解其金融主管機關，透過研究了解金融主管機關的監理和檢查手冊，協助金融機構與法令遵循人員建立其對監理期待（Regulatory Expectation）的認識，從而協助金融機構建立其正確有效的法令遵循管理制度，以及法令遵循文化。

雖然設立了消費者金融保護局，也制定了上述這些標準與市場研究，是否就代表金融消費者權益一定會受到保護？事實上，損害金融消費者的不公正行為仍然層出不窮，甚至是從上而下的集體泛罪型態。自消費者金融保護局設立以來的指標性的金融裁罰案應該是2016年9月8日對於富國銀行裁罰1億美金的裁罰案¹⁷⁶，在本案中，富國銀行的員工涉及為了爭取跨業銷售績效（Cross-selling），涉

¹⁷⁵ 同上註，Overview 4。

¹⁷⁶ CFPB: Consumer Financial Protection Bureau Fines Wells Fargo \$100 Million for Widespread Illegal Practice of Secretly Opening Unauthorized Accounts - Bank Incentives to Boost Sales Figures Spurred Employees to Secretly Open Deposit and Credit Card Accounts
<https://www.consumerfinance.gov/about-us/newsroom/consumer-financial-protection-bureau-fines-wells-fargo-100-million-widespread-illegal-practice-secretly-opening-unauthorized-accounts/>
(最後瀏覽日：6/2/2022)。

嫌在未經告知客戶及徵得客戶同意的情況下，大規模地違規為其客戶開立存款帳戶及指定轉帳 (Unauthorized Deposit Accounts & Simulated Funding)、信用卡 (Unauthorized Credit Cards)、行動網銀服務 (Unauthorized Enrollment into Online-Banking Services)、借記卡 (Unauthorized Debit Cards) 等¹⁷⁷，富國銀行涉及該不當銷售行為的員工高達數千人，受害的客戶高達百萬，例如在其內部調查顯示未經授權開立的存款帳戶達 1,534,280 個¹⁷⁸，未經授權開立的信用卡達 565,443 張¹⁷⁹。

事實上，富國銀行係屬於在 2008 年金融海嘯中受影響較少的銀行，而且其本身亦一直以其跨業行銷能力在業界著名¹⁸⁰，然而在金融業競逐跨業銷售業務的壓力下，卻因發了大量的業務人員為了追求業績，在未經客戶同意下為客戶增辦新業務，終於因新業務所增收的手續費而東窗事發。在本案中消費者金融保護局對富國銀行處以 1 億美元的重大裁罰，並責令該銀行須聘任具有消費者保護專業能力的外部獨立顧問監督其銷售模式與內控的改善情形，消費者金融保護局要求的改善措施，包括了對員工的法遵訓練，也要求其檢討銷售模式，並須強化其銷售監控系統和投入必要的監控資源，同時也要檢討其績效考核及銷售業績的目標訂定方式，以避免不當銷售行為與影響銀行誠信¹⁸¹。此外，消費者金融保護局更

¹⁷⁷ CFPB CONSENT ORDER Ref. 2016-CFPB-0015 In the Matter of: WELLS FARGO BANK, N.A. P3 ,
“Improper Sales Practices” means any of the following in the Community Bank Regional Bank Branch Network:

- (1) opening any account without the consumer’s consent;
- (2) transferring funds between a consumer’s accounts without the consumer’s consent;
- (3) applying for any credit card without the consumer’s consent;
- (4) issuing any debit card without the consumer’s consent; and
- (5) enrolling any consumer in online-banking services without the consumer’s consent.

¹⁷⁸ 同上註，P.5。

¹⁷⁹ 同上註，P.6。

¹⁸⁰ 同上註，P.4，“Respondent sought to distinguish itself in the marketplace as a leader in “cross-selling” banking products and services to its existing customers.”。

¹⁸¹ 同上註，VI. Independent Consultant’s Report and Compliance Plan，P.10-12。



對該銀行董事會課以監督改善的義務¹⁸²。

在本案凸顯的是金融業競逐跨售手續費利益以及金融消費者保護兩大目標間的矛盾，當金融業的營利來源從傳統的存貸款利差轉變為跨業銷售的首須費收入時，由於董事會與高級管理層所代表的都是股東的利益，因此其目標都是以增加營收、淨利和每股盈餘為主，消費者保護對股東來說只是美麗的口號。因此，金融機構在制定其經營策略時，應一併評估其經營方針、營利模式或績效考核機制是否會與其顧客或金融消費者的利益產生衝突，或是引誘其業務人員從事可能對顧客或金融消費者權益受損的可能，則應及早調整其經營策略，從而建立值得顧客或大眾信賴的企業形象與文化。

第五項 州金融監理機關-以紐約州金融服務局（NYDFS）為

例

由於美國的聯邦體系，在金融監理方面也是呈現聯邦與州的雙階金融監理體系，兩者間並非是上對下的關係，而是各自根據其權限對金融機構進行管理，彼此間存在合作關係，但也存在競爭關係，聯邦與州的金融監理機關間透過競爭，爭取金融機構接受其管轄¹⁸³，也因為此一競爭關係，聯邦與州的金融監理機關必須提升其監理效能與品質，方能獲的金融機構與金融市場的接受，此亦為美國金融監理發達的原因。以下將就國內較為熟悉的紐約州金融服務局（New York State Department of Financial Services，以下簡稱 NYDFS）為例，介紹美國的州金融監理機關，惟美國各州均有其不同的金融政策與目標，各州的金融監理制度與監理方式亦大相逕庭，如欲了解各州的金融監理或在不同的州從事金融業務，仍需徹底了解該州與聯邦的金融監理體系，才能夠對在個別地區的金融業務經營做出最佳選擇與安排。

¹⁸² 同上註，VII. Role of the Board，P.13-14。

¹⁸³ 參註 136。



NYDFS 在國內聞名應該是始於 2016 年 8 月 19 日的兆豐案¹⁸⁴，但事實上 NYDFS 應該屬於美國重要的地方金融主管機關之一，該局係於 2011 年 3 月依照紐約州金融服務法（Financial Services Law）由紐約州銀行局（New York State Banking Department）與紐約州保險局（New York State Insurance Department）合併而來，其合併的目的在於希望金融監理者可以從更廣泛的角度來監督管理金融商品與服務，以打破過去個別金融主管機關僅監督各自領域受限制的金融機構與金融商品服務所造成的盲點¹⁸⁵。截至 2020 年底，該局負責監督管理總資產達 5.5 兆美元的 1800 家保險公司，以及總資產達 2.9 兆美元的 1400 家銀行和相關的金融機構；其中包含人壽保險公司 132 家、財產保險公司 864 家、健康保險公司 94 家以及 38.8 萬家保險經紀商、162 家州特許銀行、外國銀行分行 74 家、外國銀行辦事處 10 家、信用合作機構 17 家、信用評等機構 20 家、金融服務公司 382 家及 9,399 家不動產貸款公司¹⁸⁶。

第一款 紐約州金融服務局的職能

NYDFS 雖然是地方性的州金融主管機關，但因為紐約為全球最主要的國際金融中心，其地位與重要性其他地方性的金融主管機關不可同日而語，依照該局網站的說明，該局的首要職能在於透過公正的規範和預警性監理來促進紐約金融服務產業的發展，並強調公平的金融服務和監理，以及建立誠實透明公平地的金融服務高標準，和高度重視金融消費者保護以及金融知識推廣。

再觀察其歷年來的各種金融監督和管理活動，將進一步發現 NYDFS 的角色遠不僅只於此，而是企圖積極扮演全球金融監理領導者的角色，並高度融合金融創新與監理密度，藉以穩定地維護紐約在全球金融市場的地位與競爭力。

¹⁸⁴ 同註 87。

¹⁸⁵ NYDFS/About Us/Our History: [https://www.dfs.ny.gov/About Us](https://www.dfs.ny.gov/About_Us)，（最後瀏覽日：4/18/2022）。

¹⁸⁶ 同上，NYDFS/About Us/Oversight。



虛擬資產服務業的規則制定者與監理領導者：虛擬貨幣或是虛擬資產的發展，目前已經是全球重要的金融投資工具之一，雖然其對於傳統金融產業究竟會造成多大的衝擊或許尚難有定論，尤其是未來虛擬資產究竟能否取代傳統的貨幣或是支付體系，或是能否成為主流的交易或投資工具，都還有待觀察，但 NYDFS 自 2015 年來即積極建立虛擬資產服務業的產業標準，同時也積極核准並輔導虛擬資產產業。2015 年 6 月，NYDFS 依照紐約州金融服務法制定了首部虛擬貨幣規範 23 NYCRR Part 200¹⁸⁷；2015 年 5 月 7 日，NYDFS 依照紐約州的銀行法核准了首家商業比特幣交易商“itBit”在紐約市經營虛擬貨幣交易¹⁸⁸，當時的 NYDFS 局長 Lawsky 表示：「我們快速但謹慎地建立相關的規則，強化了保護消費者並給予需虛擬貨幣企業更高的監理確定性...而金融監理法規是虛擬貨幣產業能夠長期健康發展的基礎」¹⁸⁹。截至 2022 年 4 月，經 NYDFS 核准的虛擬貨幣服務業共有 Apex Crypto LLC 等 30 家（BitLicense）¹⁹⁰。同時，該局也訂定了虛擬貨幣的審查標準（Guidance Regarding Adoption or Listing of Virtual Currencies）。積極的擁抱創新金融產業，並制定明確的監理審查標準、業界執業標準、商品審查規則，就如同該局前任局長 Lawsky 所言，高度的監理確定性以及公平公正的監理標準是新產業長期發展的基礎，因此在此可以觀察到金融監理者在制定金融

¹⁸⁷ NYDFS/Virtual Currency Business/Regulation and History: “In June 2015, the New York State Department of Financial Services (“DFS”) issued its virtual currency regulation, 23 NYCRR Part 200, under the New York Financial Services Law.” https://www.dfs.ny.gov/apps_and_licensing/virtual_currency_businesses/regulation_history（最後瀏覽日：4/18/2022）。

¹⁸⁸ NYDFS Press Release May 07, 2015: NYDFS GRANTS FIRST CHARTER TO A NEW YORK VIRTUAL CURRENCY COMPANY Bitcoin Exchange “itBit” – Based in New York City – Receives License Under New York Banking Law https://www.dfs.ny.gov/reports_and_publications/press_releases/pr1505071（最後瀏覽日：4/18/2022）。

¹⁸⁹ 同上註，Superintendent Lawsky said: “We have sought to move quickly but carefully to put in place rules of the road to protect consumers and provide greater regulatory certainty for virtual currency entrepreneurs. The technology behind Bitcoin and other virtual currencies could ultimately hold real promise and it is critical that we set up appropriate rules of the road to help safeguard customer funds. Indeed, we believe that regulation will ultimately be important to the long-term health and development of the virtual currency industry.”（最後瀏覽日：4/18/2022）。

¹⁹⁰ NYDFS Regulated Entities Updated: April 13, 2022: https://www.dfs.ny.gov/apps_and_licensing/virtual_currency_businesses/regulated_entities（最後瀏覽日：4/18/2022）。

法規時必須要讓金融法規有高度的可預測性與可遵循性，如此才能促使金融業者有能力並願意遵循相關的金融規範。



金融秩序和穩定的維護者：觀察 NYDFS 歷年的金融監理措施，可以發現其監理處罰力道非凡，不論是在美國或是全球的金融領域，都是一個會讓金融業者高度敬畏的金融監理者，但徒法不足以自行，光是重罰也無法讓金融業者敬畏，NYDFS 的金融裁罰精髓在於其監理裁罰經常具有高度的指標意義，而在過去幾年中，該局也持續透過裁罰案例，企圖讓每一個金融業者了解其金融監理期待是甚麼？要如何遵循法規才能滿足該局的金融監理期待，可以從以下的幾個案例來觀察。

第二款 從裁罰案例看如何透過金融裁罰發揮引導功能

2013 年 Deloitte 案¹⁹¹：2013 年 6 月 18 日，NYDFS 與 Deloitte Financial Advisory Services 就該公司在擔任渣打銀行防制洗錢缺失顧問時涉及違反相關法規並缺乏自律的情事，與該公司達成和解。2004 年，渣打銀行因其在防制洗錢管理方面的法令遵循及風險管理缺失而遭到 NYDFS 重罰並被要求聘僱獨立的顧問公司驗證其防制洗錢缺失是否有效改善，而 Deloitte Financial Advisory Services 正是渣打銀行所聘用的獨立顧問。然而 NYDFS 發現該公司在擔任渣打銀行顧問期間未確實執行其缺失驗證工作，接受渣打銀行高層的要求將不符合缺失改善要求的交易從其驗證清單中移除，並違法將該公司其他金融機構客戶的機密諮詢提供給渣打銀行參考。依照 NYDFS 與 Deloitte 的協議，該公司自願在一年內暫停為所有受 NYDFS 管轄下的金融機構提供顧問服務，同意支付一千萬美元給紐約州，

¹⁹¹ NYDFS Press Release June 18, 2013 : CUOMO ADMINISTRATION REACHES REFORM AGREEMENT WITH DELOITTE OVER STANDARD CHARTERED CONSULTING FLAWS Deloitte Agrees to One-year Suspension from Consulting Work at DFS-Regulated Institutions, Makes \$10 Million Payment to New York State Reforms at Deloitte Will Serve as Standard for All Independent Consulting Firms Appearing Before DFS, Could Serve as National Model for Reform https://www.dfs.ny.gov/reports_and_publications/press_releases/pr1306181 (最後瀏覽日：4/19/2022)



並推動一系列顧問業的改革。

2014 年 PwC 案¹⁹²：延續前述 Deloitte 案，NYDFS 在 2014 年 8 月 18 日與 PRICEWATERHOUSECOOPERS（以下簡稱 PwC）就該公司在擔任東京三菱銀行（Bank of Tokyo Mitsubishi）防制洗錢缺失顧問時涉及違反相關法規並缺乏自律的情事，與該公司達成和解。在本案中，PwC 同意支付兩千五百萬美元罰款，並同意在兩年內暫停為所有受 NYDFS 管轄下的金融機構提供顧問服務。

從美國的金融監理處罰案，可以觀察到美國的金融主管機關在執行金融監理職務時，非常重視金融機構是否能夠有效的改善其缺失，而經常要求受到裁罰的金融機構必須聘請獨立顧問來驗證其缺失改善是否有效。而在上述兩案中，可以觀察到由於金融業所聘任的獨立顧問，縱然其資格業已經過金融主管機關的審查，但由於獨立顧問係由金融業所聘任，自然也容易受到其“雇主”的影響。有鑑於此，NYDFS 不僅對金融機構高度監理，並對擔任顧問金融機構改善缺失的顧問公司也寄予高度期待，當顧問公司受其客戶（金融機構）的要求而粉飾其缺失時，即使該顧問公司是世界著名的四大會計師事務所，亦會受到 NYDFS 的非難以及裁罰。透過這樣的裁罰案例，NYDFS 得以有效推動其金融裁罰的獨立驗證制度，輔導金融機構缺失改善並負責驗證的顧問公司固然受聘於金融機構，但為避免因未能執行有效驗證而遭到 NYDFS 裁罰並暫停業務，都會認真執行其顧問和驗證工作，如此方能有效推動金融缺失改善工作。

2017 年 NongHyup Bank（韓國農協銀行）案¹⁹³：2017 年 12 月 21 日，

¹⁹² NYDFS Press Release August 18, 2014 : NYDFS ANNOUNCES PRICEWATERHOUSECOOPERS REGULATORY ADVISORY SERVICES WILL FACE 24-MONTH CONSULTING SUSPENSION; PAY \$25 MILLION; IMPLEMENT REFORMS AFTER MISCONDUCT DURING WORK AT BANK OF TOKYO MITSUBISHI https://www.dfs.ny.gov/reports_and_publications/press_releases/pr1408181（最後瀏覽日：4/19/2022）。

¹⁹³ NYDFS Statement December 21, 2017 : Statement by DFS Superintendent Maria T. Vullo Regarding the Enforcement Action Taken Against NongHyup Bank https://www.dfs.ny.gov/reports_and_publications/statements_comments/st201712211（最後瀏覽日：4/19/2022）。



NYDFS 與韓國農協銀行 (NongHyup Bank) 就其法令遵循與防制洗錢缺失達成和解，該銀行同意支付一千一百萬美元罰款。依 NYDFS 與該銀行的合意令 (Consent Letter)，韓國農協銀行屬於韓國最大的商業銀行之一，截至 2017 年 6 月底，該銀行在全球的總資產達 2,550 億美元，該銀行紐約分行的資產約 4.6 億美元¹⁹⁴。依 NYDFS 在 2014 年、2015 年、2016 年的檢查，NYDFS 發現該銀行在內部控制、法令遵循以及防制洗錢方面存在重大缺失，例如 NYDFS 在 2016 年的檢查中發現該銀行新聘的法令遵循人員仍然缺乏美國防制洗錢 (BSA/AML) 的知識經驗，其中兩位是從該銀行的貿易金融部門轉任，而另一位外聘的新員工則是缺乏銀行業的經驗¹⁹⁵。然而，該銀行最後的裁罰結果卻遠低於有其他類似缺失的金融同業，主要係因為該銀行在 NYDFS 的檢查中積極地配合，因此 NYDFS 在最後裁罰時也充分考慮了該銀行的配合度¹⁹⁶。

2018 年 MASHREQBANK 案¹⁹⁷：2018 年 10 月 10 日，NYDFS 與 8 阿拉伯聯合大公國 (UAE) 的 Masherqbank 就其防制洗錢與紀錄保存缺失達成和解，該銀

¹⁹⁴ 韓國農協銀行的全球總資產約為我國兆豐銀行的兩倍，但兆豐銀行紐約分行總資產約為農協銀行的 15 倍，資料來源：2016 年 8 月 19 日兆豐銀行與 NYDFS 合意令：“At present, Mega International holds total assets of approximately \$103 billion; assets held at Mega-New York are approximately \$9 billion.”

¹⁹⁵ Consent Order between NYDFS and NongHyup Bank Dated 2017.12.21 P.7: “Among other findings, the 2016 Examination determined that additional compliance staff hired, once again, lacked proper background and experience in BSA/ AML. For example, two employees who lacked sufficient expertise simply had been transferred from the Branch’s trade finance division. A third addition to the compliance team, an external hire, apparently had no experience in the banking industry, let alone relevant BSA/AML experience.”

¹⁹⁶ 同上註 P.9: “Cooperation 31. The Department recognizes and credits the manner in which NongHyup has cooperated with the Department in its investigation of this matter. In setting forth the agreed upon remedies and relief set forth below, the Department has given positive consideration (among other factors) to the conduct of NongHyup in cooperating in this investigation.”

¹⁹⁷ NYDFS Press Release October 10, 2018:
DFS FINES MASHREQBANK AND ITS NEW YORK BRANCH \$40 MILLION FOR VIOLATIONS OF NEW YORK ANTI-MONEY LAUNDERING AND RECORDKEEPING LAWS
DFS Examinations Found Multiple Deficiencies in the Bank’s Compliance with Anti-Money Laundering Laws and Office of Foreign Asset Controls Regulations
Bank Must Hire Third-Party Consultant to Address Compliance Deficiencies and Review Transaction Clearing Activity
https://www.dfs.ny.gov/reports_and_publications/press_releases/pr1810101 (最後瀏覽日：4/19/2022)。

行同意支付四千萬美元罰款。Masherqbank 在 2016 年與 2017 年的檢查中被發現存在大量的防制洗錢與紀錄保存缺失，然而該銀行卻以高度的配合以及承諾¹⁹⁸獲得 NYDFS 的認可，並大幅降低其罰金。



從歷來的 NYDFS 裁罰案來看，一般認為 NYDFS 對於金融違規行為，尤其是防制洗錢方面的缺失，通常會祭出高額罰金的裁罰，裁罰金額動輒高達數億美金，但在韓國 Nonghyup Bank 和 UAE 的 Masherqbank 這兩個案子中，卻呈現了 NYDFS 的另一面。雖然這兩個案例的裁罰金額很低，但 NYDFS 仍在其合意令中明確闡述其對於銀行管理層的期待，希望能透過差異化裁罰發揮示範作用，讓金融機構了解積極強化法令遵循與配合金融監理可以達到降低裁罰的效果。因此金融主管機關除了重罰之外，更可透過認可金融機構在檢查中或是調查過程中的配合，以及其高階管理層的承諾來從輕量刑，此一做法也可加強金融機構管理層投資在法令遵循管理機制的意願，從而提升金融機構在法令遵循管理的水準。如果對比同時期類似的裁罰案件，例如 NYDFS 在 2016 年 8 月對於我國的兆豐銀行的裁罰案，即可了解到 NYDFS 希望金融業在內控與法令遵循的投入，至少應該與其業務規模相當。

第六項 小結

從美國的金融監理經驗，可以觀察到美國透過繁複且層疊的金融監理架構，建立了複雜的金融監理體系，這樣繁複的金融監理體系固然增加了金融機構在法

¹⁹⁸ Consent Order between NYDFS and Masherqbank Dated 2018.10.10 P.8-9:
“Strong Cooperation with the Department

23. In its interactions with the Department concerning this resolution of the deficiencies identified in the 2016 and 2017 Examinations, the Bank has demonstrated a keen interest in, and commitment to, remediating the shortcomings identified above, and to building an effective and sustainable BSA/AML and OF AC compliance infrastructure. Among other things, the Bank has demonstrated its commitment by devoting substantial financial and corporate resources to enhancing the compliance function at the New York Branch.

24. The Department has given substantial weight to the laudable conduct of Mashreq described in Paragraph 23 above, among other factors, in agreeing to the terms and remedies of this Consent Order, including the amount of the civil monetary penalty imposed.”



令遵循上的困難度，但藉由不同金融監理機構間的管轄競合，卻又藉由競爭來促進金融監理的效率與進化，這也是美國金融監理體系不斷發展以及美國金融市場發達的原因之一，亦即藉由不同金融監理體系間的競爭，督促美國從聯邦到州的各個金融監理機關都必須不斷地調整與進步，以獲取金融市場與金融機構的支持。然而此一金融監理體系在面對 2008 年全球金融海嘯，似乎無法完全應對這種跨機構、跨市場的金融創新與金融監理套利行為，也無法繼續維持金融穩定而造成金融海嘯，同時在金融消費者保護上，也因為金融商品的複雜化以及跨主管機關間的隔閡，且缺乏有效的金融監理溝通以及金融消費者保護機制，導致民眾遭受重大的經濟損失且求償無門，這些問題也因而引爆了 2007 年到 2009 年間的全球金融海嘯。

因此，美國在海嘯後積極地成立新的金融主管機關來解決跨機構、跨產業的金融監理機制，縱使美國具有全球最複雜的金融監理體系，然而因為各機關間也有存在競合或是其他難以配合的因素，例如聯邦與地方的政權分屬不同政黨或派系，但金融穩定監理委員在政策協調方面可發揮整合的效果，併透過對全國的金融產業情勢和風險趨勢分析，協助聯邦和州政府的各個金融主管機關以及各產業中的金融機構，得以掌握美國以至於全球金融市場的中長期變化趨勢，並對金融監理的政策方向提出建議。

2008 年全球金融海嘯對於美國的金融監理體系提出了極大的挑戰，跨業的金融機構，包含房地產貸款機構、投資銀行、商業銀行、保險公司、信評公司藉由層層的切割設計出複雜的金融商品，在每一個環節看似均符合其既有的監理法規，但透過金融商品的組合再組合，以及包裝再包裝，創造了此一令人歎為觀止的金融風暴，而美國既有的各個金融主管機關卻完全無法控制，只能坐看風暴的發生以及海嘯的來臨，使美國產生無數的破產者、大量失業的華爾街投資銀行交易員以及全球無數的雷曼債券受害者。金融監理套利與規避在此一案例中一覽無



遺，這也是各國在金融海嘯後紛紛改革的原因，目前可以觀察到的還是以建立金融消費者保護機制以及對於商業銀行、投資銀行的管制為主，但是否真的能夠防範未來再次產生類似這種利用金融監理套利規避監管而形成的金融怪獸，從目前金融科技的發展，以及科技巨頭持續進軍非傳統金融領域的情況觀察，各國金融主管機關仍僅能在既有的金融法制中苦苦追趕，因此是否能防範風暴再次發生，避免金融消費者權益受損，仍未可言樂觀。

此外，2008 年全球金融海嘯後，各國紛紛建立新的金融消費者保護機制，但金融消費者的保護，並不僅在於事後的申訴制度或是獲得救濟，事先的預防、警戒和消費者教育才是釜底抽薪的做法。觀察美國消費者金融保護局成立後的實際作為，可以發現其在實務上確實在金融消費行為的研究以及金融消費者教育方面扮演積極的角色，尤其是其在金融消費者的教育方面，從其宣導內容可以看到是從消費者的角度來編撰，文字也貼近民眾的實際生活經驗，相較於從金融主管機關或是從法律解釋的宣導內容，似乎更能接近民眾的體驗，也更能發揮金融消費者保護宣導的功能，然而其宣導仍以傳統的消費金融商品為主，但在數位時代，新興的金融科技商品不斷逸脫既有的框架，未來的金融消費素養提升，須加強提高民眾對於非傳統金融商品和金融科技商品的認識。

此外，美國金融主管機關也是全球最嚴厲的金融主管機關，持續透過檢查與裁罰，提高金融業的監理成本，督促金融業強化其法令遵循與內部控制，在部分案例中，經常可以觀察到主管機關直接檢視金融業在法令遵循與內部控制的投入成本，要求金融機構必須聘任具備專業知識的法令遵循主管並依據其業務規模和風險圖像(Risk Profile)配置適合的法令遵循人員與資源，以評估其究竟是否真心誠意地加強其內控與改善缺失¹⁹⁹。

¹⁹⁹ Federal Reserve Board Press Release April 19, 2018: Federal Reserve Board issues enforcement action with Hua Nan Commercial Bank Limited and Hua Nan Commercial Bank Limited New York Agency <https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/enforcement20180419a.htm> / Cease and Desist Order: “the Bank and the Agency shall cease and desist and take affirmative action



第二節 英國的金融監理制度

早期的英國金融監理主要是仰賴自律，在 20 世紀末期後，逐漸發展出更加專業的金融監理機制，期間陸續經歷了多次組織與功能的調整，逐步形成以英國中央銀行英格蘭銀行為主體的金融監理體系²⁰⁰。從英國的金融監理史來觀察，可以發現英格蘭銀行分別在總體審慎監理和個體審慎監理方面，透過組織分工和英國其他相關的金融主管機關共同配合，建立起英國的金融監理體系，為英國的國際金融中心的穩定性以及金融保護築起金融防護網，藉此維護英國的金融體系穩定、金融消費者保護，並促進英國的金融業發展。

第一項 一元化金融監理

隨著 1980 年代金融的急速擴張，在 90 年代國際金融市場產生嚴重的負面影響，各國紛紛發生重大的金融事件，顯示各國的金融法規與金融監理跟不上 80 年代急速國際化與成長的金融市場發展²⁰¹。了 1991 年的國際商業信貸銀行（BCCI）倒閉事件以及隨後 1995 年的霸菱銀行（Barings Bank）倒閉事件，顯示當時英國的金融監理體系無法對於快速擴張而且唯利是圖的金融機構進行有效的監理，因此英國的金融監理體系在 20 世紀末年經歷了重大的變革。

在 1986 年的金融大爆炸後，英國金融監理主要由貿易與工業部（Department of Trade and Industry）和財政部（HM Treasury）兩部門負責，貿易與工業部授權證券與投資委員會（Securities and Investments Board Ltd（"SIB"））依照 1986 年

as follows:...Corporate Governance and Management Oversight (f) allocation of adequate resources to ensure the Agency's compliance with this Order and the BSA/AML Requirements and the OFAC Regulations." "BSA/AML Compliance Program: (c) management of the Agency's BSA/AML compliance program by a qualified compliance officer, who is supported by adequate staffing levels and resources, and is responsible for implementing and maintaining an effective BSA/AML compliance program that is commensurate with the Agency's size and risk profile, and periodic re-evaluation of resources and staffing needs;"

²⁰⁰ 同註 11，P.2。

²⁰¹ 天下雜誌：全球金融大重整（1991），天下雜誌 127 期，1991-12-01，<https://www.cw.com.tw/article/5105579>（最後瀏覽日：5/2/2022）。



金融服務法負責監理證券業和保險公司，而財政部下的英格蘭銀行依照 1987 年銀行法來負責銀行領域的監理，而財政部也負責對部分保險公司監理²⁰²。然而，隨著 1991 年國際商業信貸銀行倒閉案和 1995 年霸菱銀行倒閉案，也讓英國的金融監理效能受到質疑²⁰³。在 1990 年代爆發一系列問題後，市場上出現「終結金融服務業自我監管」並將「多元監管模式凝聚為單一監管者」的呼聲，監管者收回機構的自律權限，結束分業監管的運作架構，形成由金融服務局（Financial Services Authority, FSA）主導的監管體制²⁰⁴。1997 年政黨輪替與組織改革後，在 1997 年 10 月 28 日英國政府對金融監理體系做了大幅度的改革，將個體金融機構的金融監理權交由新成立的金融服務局，而英格蘭銀行則負責總體金融穩定²⁰⁵，成為所謂的三頭馬車的金融監理體系，由英國財政部、金融監理局、英格蘭銀行分別從不同的角度來負責英國的金融監理，但該監理體系的缺陷在北岩銀行的危機中暴露出此種三頭馬車金融監理體系的失能以及溝通不良²⁰⁶。

隨後在 2008 年的全球金融風暴後，以 FSA 作為金融活動之監管機關，英格蘭銀行專責貨幣政策規劃的監管架構受到挑戰²⁰⁷。監金融服務局的金融監理效能再度遭到質疑，2010 年保守黨重返執政後，對當時的三方監管架構提出質疑，並訂定 2012 年金融服務法（Financial Services Act）改革了既有的 1998 年英國蘭銀行法（the Bank of England Act 1998）、2000 年金融服務與市場法案（Financial Services and Markets Act 2000）、2009 年銀行法（the Banking Act 2009）²⁰⁸，英國的金融監理架構又再次大幅調整，回歸到由以英格蘭銀行為主導的架構。

²⁰² 楊大勇，《英格蘭銀行與金融監管》（1694-2000）（簡體字版），中國社會科學出版社，2018 年 8 月，頁 229。

²⁰³ 同上註，頁 230。

²⁰⁴ 同註 11，頁 3。

²⁰⁵ 同註 184，頁 237。

²⁰⁶ 洪思竹（2015），〈英國金融監理制度對臺灣之啟發〉，《臺灣國際法季刊》第十二卷 第二期，2015 年 6 月，頁 125。

²⁰⁷ 同註 11，頁 5。

²⁰⁸ 同註 11，頁 6。

第二項 英國英格蘭銀行



以針線街的老姑娘（*The Old Lady of Threadneedle Street*）著名的英格蘭銀行成立於 1694 年²⁰⁹，成立時為一家私營銀行（private bank），主要是做為當時英國政府的銀行，類似這種私營機構轉變成為主管機關的例子並不少見，也因組織型態、身分的改變，也會使不同的金融主管機關產生特定的監理性格。綜觀英格蘭銀行三百多年來的歷史，在 1946 年從私營銀行轉變為國有銀行前²¹⁰，其主要的任務在於對英國政府提供資金以及發行英鎊。時至今日，在金融監理方面，如果從英格蘭銀行的組織架構觀察，在英格蘭銀行下分別設有三大委員會，Financial Policy Committee 財政政策委員會²¹¹負責從保護並強化英國金融體系韌性的角度來辨識、監控並採取行動以消弭或降低系統性風險，金融系統性風險，Monetary Policy Committee 貨幣政策委員會²¹²負責貨幣與利率政策，從穩定物價、經濟成長與就業保障的角度來協助英國經濟政策的推動²¹³，Prudential Regulation Committee 審慎監理委員會²¹⁴則依照 1998 年英格蘭銀行法和 2000 年金融服務與

²⁰⁹ Bank of England/About/History/The History of Bank of England 1734 – 1984 , P.2

²¹⁰ Bank of England/About/History: “1946: The Bank of England is nationalized: Throughout our history, we have always seen ourselves as a public institution, acting in the national interest. Although the Bank was privately owned for a long time, our activities were determined by the Government and legislation. When the Bank was nationalised in 1946, it meant that it was now owned by the Government rather than by private stockholders. This gave the Government the power to appoint the Bank’s governors and directors, and to issue directions to the Bank. To date, the Government’s power to issue directions has not been used.” <https://www.bankofengland.co.uk/about/history> , (最後瀏覽日：5/2/2022)。

²¹¹ Bank of England/About/Our people/Financial Policy Committee: “The Bank of England’s Financial Policy Committee (FPC) identifies, monitors and takes action to remove or reduce systemic risks with a view to protecting and enhancing the resilience of the UK financial system.” <https://www.bankofengland.co.uk/about/people/financial-policy-committee> (最後瀏覽日：5/2/2022)。

²¹² Bank of England/About/Our people/ Monetary Policy Committee: “The Bank of England’s Monetary Policy Committee is responsible for making decisions about Bank Rate.” <https://www.bankofengland.co.uk/about/people/monetary-policy-committee> (最後瀏覽日：5/2/2022)。

²¹³ Bank of England Annual Report and Accounts 2020/21 , P.10: “The Bank of England’s MPC contributes to the Bank’s mission to achieve monetary stability by setting monetary policy to:

- maintain price stability; and, subject to that,
- to support HM Government’s economic policies, including its objectives for growth and employment.

²¹⁴ Bank of England/About/Our people/ Prudential Regulation Committee:

市場法 (FSMA) 負責個體金融機構的監理法規與制定重要的金融監理決策²¹⁵。從英格蘭銀行此三大委員會來觀察，期金融監理的目標應該是從總體金融穩定、貨幣政策以及個體金融監理三大支柱促進英國金融發展與穩定。



第三項 審慎監理局 (PRA) 和金融行為監理局 (FCA)

2013 年 4 月《金融服務法》(Financial Service Act) 正式生效，英國的新金融監理體制正式開始運作。在新的監理體制中，英國更清晰地界定各個相關機構的職責，要求各自專注於履行其在特定領域的法定職掌。新監理體制中最重要的改變在於裁撤金融監理局，其職能分別由審慎監理局 (Prudential Regulation Authority, PRA) 和金融行為監理局 (Financial Conduct Authority, FCA) 負責，其職責就如同其名稱一般，分別從總體審慎監理的宏觀體制角度，以及個體審慎監理的微觀行為角度，對轄下的金融機構履行其監理職責；英格蘭銀行透過掌理金融政策委員會和審慎監管局負責維護金融穩定；英國財政部作為公共資金使用之唯一決策機構，就公共資金使用情況對國民及國會負責。《金融服務法》進一步要求建構多層次之監理協調合作機制，避免監理重疊或監理真空²¹⁶。

審慎監理局 (PRA)：審慎監理局 (PRA) 做為英格蘭銀行的附屬機構，主要負責具系統重要性金融機構 (如銀行、信用合作社及保險公司等) 的審慎監理。由於審慎監理局 (PRA) 屬於英格蘭銀行的一部分，故其行政事務 (包括預算、薪資政策及其目標與策略之執行績效) 仍應向該行負責。但審慎監理局 (PRA) 本身亦有其獨立的理事會 (Board)，負責對個別金融機構的重大監理決

<https://www.bankofengland.co.uk/about/people/prudential-regulation-committee> (最後瀏覽日：5/2/2022)。

²¹⁵ Bank of England Annual Report and Accounts 2020/21, P.12: "Bank's functions as the Prudential Regulation Authority (PRA) as set out in the Bank of England Act 1998 and the Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA). The PRC is on the same legal footing as the Monetary Policy Committee and the Financial Policy Committee.

²¹⁶ 同註 188，頁 126。



策，以及制訂該局的政策²¹⁷。根據 PRA 網站介紹，目前該局負責監理包含銀行與保險公司在內的 1,500 家金融機構，這些金融機構包含了銀行 (Banks)、住宅互助機構 (Building Societies)、信用合作機構 (Credit Unions)、保險公司 (Insurers)、大型投資公司 (Major Investment Companies) 等。PRA 表示其係透過客制化 (tailored supervision)、預期性 (being forward looing) 與總體性 (looking at the bigger picture) 的思維訂定期審慎監理法規與監理政策，尤其著重從資本適足率 (Capital) 以及流動性 (Liquidity) 的角度來管理受其監理的金融機構²¹⁸。例如 PRA 對銀行業的監理規範就區分了 CRR 公司 (Capital Requirement Regulation Firms) 與 Non-CRR 公司 (Non-Capital Requirement Regulation Firms)，就不同規模以及其對金融體系的影響，而分別適用不同的監理規則²¹⁹。

PRA 銀行監理原則。為了觸進有效的金融監理，並讓金融機構了解監理期待，PRA 在 2018 年 10 月發布了 PRA 銀行監理原則²²⁰。文件中提到 PRA 兩大主要政策目標，其一為促進受監督金融機構的穩健與安全經營，使得英國金融體系可免於遭受負面影響，並加強對保險公司保護的保障；其二為促進金融機構在市場中所提供的服務具有競爭力效率。而 PRA CEO 並闡明其監理的三種主要原則：一是 PRA 監理官是透過裁判來做監理決策，二是 PRA 並不僅是評估金融機構的現行風險，也評估其未來可能面對的風險；三是 PRA 更著重於那些可能對其目標有重大影響的議題和金融企業²²¹。在強調金融機構的安全穩健經營時，PRA 特別強調其並不追求金融機構的營運要零失誤 (to operate a zero-failure regime)²²²，而是強調金融機構應建立承受失誤的營運韌性以避免因中斷所造成的營運損

²¹⁷ 林男錡 (2013)，英國金融監理制度之改革，中央銀行出國報告，2013 年 12 月 13 日，頁 15。

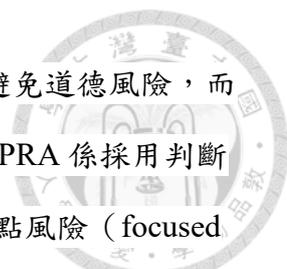
²¹⁸ Bank of England/KnowledgeBank/What is the Prudential Regulation Authority (PRA)? <https://www.bankofengland.co.uk/knowledgebank/what-is-the-prudential-regulation-authority-pra> (最後瀏覽日：5/2/2022)。

²¹⁹ PRA Rulebook Online: <https://www.prarulebook.co.uk/> (最後瀏覽日：5/3/2022)。

²²⁰ The Prudential Regulation Authority's approach to banking supervision, October 2018。

²²¹ 同上註，Foreword by the CEO, P.1。

²²² 同上註，Firm failure, P.5。



害，但亦不意味金融機構可以將大眾的資金置於風險中，更應避免道德風險，而 PRA 的規則能協助降低其損害²²³。為了達成 PRA 的監理目標，PRA 係採用判斷準則 (judgement-based)、前瞻思維 (forward-looking)、關注重點風險 (focused on key risks) 三大原則來監理²²⁴。由此可見，PRA 的金融監理原則是前瞻且風險導向的監理，同時也是兼顧效率與風險管控的監理模式。

企業文化與行為 (Culture and behaviour)²²⁵：在 PRA 的銀行監理原則中特別強調企業文化的重要性，因此 PRA 表示其期待金融機構能夠建立良好的企業文化來支持其審慎管理，但他們也強調說 PRA 在評鑑金融機構的時候，並沒有一套所謂的“正確或標準的企業文化” (‘right culture’)，而是要求金融機構的董事會與管理層應該要清楚地瞭解其所面臨的內外部環境與情勢，包含公司的行動所可能遭遇到的問題、其做法可能被質疑的地方，以及是否針對其風險及時採取相應的措施，尤其是公司的風險管理與內部控制機制是否確實與其業務規模和所廣泛面對的風險相當²²⁶。

從上而下的法遵文化和風險管理企業文化一直是各國金融主管機關所追求的，但問題在於金融機構所做的究竟是形式上的從上而下抑或是真正的從上而下，從英美的監理經驗可見，主管機關對於企業文化並不僅是要求將法令遵循與風險管理納入董事會而已，而是要求金融機構的董事會與高階經理人必須充分認識金融機構所面對的外部監理環境以及風險，並針對金融機構本身的風險情勢，制定符合其風險偏好的風險管理與內部控制制度，如果僅是由主管機關建立風險

²²³ 同上註，Safety and soundness and the stability of the UK financial system，P.5。

²²⁴ 同上註，Our approach to advancing our objectives，P.8-9。

²²⁵ 同上註，Culture and behaviour，P.14。

²²⁶ 同上註，“45. We expect firms to have a culture that supports prudent management. We do not have any ‘right culture’ in mind when making our assessment; rather we focus on whether boards and management clearly understand the circumstances in which the firm’s viability would be under question, whether accepted practices are challenged, and whether action is taken to address risks on a timely basis. In particular, we want to be satisfied that designated risk management and control functions carry real weight within firms and that consideration is given to the wide range of risks facing firms.”

管理與內部控制制度範本，而金融機構僅是照本宣科的複製，則無法反映金融機構本身所面對的風險，亦無法滿足主管機關的監理期待，也因此 PRA 的監理原則中，亦可發現 PRA 強調金融機構應該在企業內建立一套將安全與穩健經營作為其文化內涵的治理機制（Management and governance）²²⁷。

營運韌性（Operational resilience）：PRA 的銀行監理原則也闡述了對於銀行的營運韌性（Operational resilience）²²⁸、資本（Capital）²²⁹、流動性（Liquidity）²³⁰、問題處理能力（Resolvability）²³¹等重要控制機制，使金融機構了解應該如何建立其風險管理與內部控制機制以符合英國金融監理的期待。

在 PRA 的銀行監理原則的第四部份²³²，PRA 則闡述其監理方式，透過資料分析、金融檢查、與銀行管理層的面談、與其他主管機關的監理合作等方式達成其金融監理目的。PRA 強調其金融監理涵蓋銀行的各階層，並期待與銀行高階管理層的定期見面溝通²³³，同時強調其監理係依照實際風險決定，因此不會拘泥於特定形式²³⁴。並透過定期的監理報表分析、與銀行管理層的討論會、現場/非現場檢查、外部會計師的查核意見，或是跨機關的意見交流，甚至要求金融機構的風控部門、法令遵循部門或是內部稽核來進行內部調查，藉此取得監理所需的資訊，並根據所蒐集到的這些資訊來對金融機構進行風險評估（risk assessment），借此評定個別金融機構所面對的風險與弱點。

²²⁷ 同上註，Management and governance，“it includes embedding the principle of safety and soundness in the culture of the whole organisation”，P.14。

²²⁸ 同上註，Operational resilience，P.18。

²²⁹ 同上註，Capital，P.19-23。

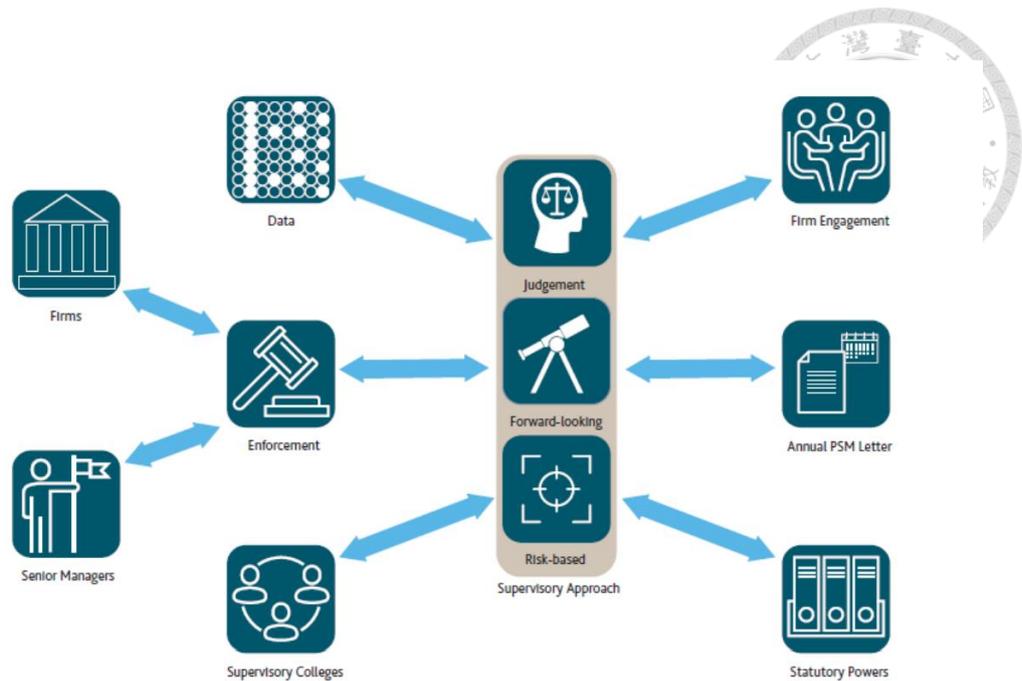
²³⁰ 同上註，Liquidity，P.23-25。

²³¹ 同上註，Resolvability，P.25-27。

²³² 同上註，4 Supervisory activity，P.28-35。

²³³ 同上註，“110. Our supervision involves engagement with firms at all levels of seniority. At a senior level, boards as a whole, and the non-executive directors in the absence of executive management, should expect regular dialogue with us, either in groups or on an individual basis. We always focus on material issues in our engagement with firms.”，P.28。

²³⁴ 同上註，“111. We are not formulaic about the supervisory activity we perform, since the focus on key risks means that this activity depends inevitably on a firm’s particular circumstances.”，P.28。



來源：PRA Approach for Banking Supervision Oct 2018.

而 PRA 銀行監理原則的第五部分²³⁵，則強調了其對於不同類型金融機構的差異化監理原則。其中包含低影響力企業（Low impact firms）、英國本地非系統性銀行與住宅互助機構（Non-systemic UK banks and building societies）、信用合作機構（Credit Unions）、圍欄機構（Ring-fenced bodies）²³⁶以及國際性銀行（International banks），對不同類型的銀行類金融機構採取不同強度的金融監理。

金融行為監理局（FCA）：金融行為監理局（FCA）做為獨立的金融監理機關，係向英國財政部負責，屬於有限責任的法人（company limited by guarantee），運作資金則來自於向金融服務業收取的規費。該局由理事會（Board）訂定監理政策²³⁷。目前 FCA 負責監理英國的 51,000 家金融服務事業與

²³⁵ 同上註，5 Tailored application of the supervisory approach，P.36-39。

²³⁶ 圍欄銀行制度係類似防火牆的概念，英國在 2019 年起實施的新制度，要求大型的商業銀行須將其核心的零售銀行業務與投資銀行業務或是國際金融業務區隔，以避免大型銀行當其較高風險的業務發生危機時，連帶對其核心的零售銀行業務產生影響，致其無法提供與民生息息相關的核心零售銀行業務。<https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/key-initiatives/ring-fencing>：“Ring-fencing came into force on 1 January 2019. It requires the largest banking groups’ to separate core retail banking services from activities such as investment and international banking.”

²³⁷ 同註 199，P.20。



金融市場 (financial services firms and financial markets)。金融主管機關的主要任務在於維持金融產業與金融市場的蓬勃發展的同時，也要維持其誠信並達到消費者對金融業的期待²³⁸，因此金融主管機關經常面臨兩難之境，究竟是要積極發展市場讓金融業持續獲利，讓金融業有利可圖，還是要以金融誠信與金融消費者保護置於優先，優先保護金融消費者權益，股東和業主的利益經常是與消費者存在利益衝突的，而 FCA 主要目標則在於消費者保護、維持金融市場秩序、促進有效率的競爭。雖然 PRA 與 FCA 兩個不同的金融主管機關間依照分工就不同類型與規模金融機構進行管理，但就其具體的職能與監理理念來觀察，PRA 更偏向於總體審慎監理，較重視的是系統性的風險防範，而 FCA 則更偏向於個體行為監理，著重於個別金融機構的誠信經營。

FCA 的首要目標在於強化市場誠信 (Enhancing market integrity)，FCA 表示其目標在於建立並支持一個健康且成功地金融市場，讓金融機構可在其中蓬勃發展，而消費者也能將其信任交付給此一透明公開的市場²³⁹。為了達成此一目標 FCA 從以下幾方面來管理金融機構²⁴⁰：

²³⁸ John Griffith-Jones, FCA Chairman-DESIGNATE, "Regulation has to strike the right balance between allowing the industry to thrive and ensuring it retains its integrity and delivers what consumers expect from it." , Journey to the FCA, October 2012 , <https://www.fca.org.uk/publication/corporate/fsa-journey-to-the-fca.pdf> (最後瀏覽日：9/12/2022)。

²³⁹ FCA Home/About Us/Enhancing market integrity , "We aim to support and empower a healthy and successful financial system, where firms can thrive and consumers can place their trust in transparent and open markets." , <https://www.fca.org.uk/about/enhancing-market-integrity> (最後瀏覽日：5/9/2022)。

²⁴⁰ 同上註，"We seek to ensure that:

- senior management are accountable for their capital markets activities, including principal and agency responsibilities
- there is a positive culture of proactively identifying and managing conflicts of interest
- there is orderly resolution and return of client assets
- firms' business models, activities, controls and behaviour maintain trust in the integrity of markets and do not create or allow market abuse, systemic risk or financial crime
- market efficiency, cleanliness and resilience is delivered through transparency, surveillance and the supervision of infrastructures, as well as their principal users
- firms, acting as agents on behalf of their clients, put clients' best interests at the heart of their businesses
- we intervene early in wholesale markets to mitigate the risk of harm being transmitted to retail consumers"



- 高階管理人員必須對其在金融市場上的行為負責
- 透過正向的文化來積極識別與管理潛在利益衝突
- 企業的商業模式、業務活動、內部控制與其行為必須能維護市場的誠信，避免導致市場濫用、系統性風險或金融犯罪行為。
- 透過透明和有效監督的監理架構來促成市場效率、金融韌性
- 金融機構在為客戶從事金融交易行為時，必須將客戶的最佳利益置於其業務的核心
- FCA 會透過早期介入批發金融市場來降低風險傳遞至終端零售消費者的情況

其中，最後一項早期介入批發金融市場的監理理念值得加以注意。目前的銀行業務或金融市場與早期的金融機構已有大幅度的變化，早期的間接金融時代，銀行收受存款後主要透過自身的放款業務將存款加以運用並賺取存放款間的利差，個別銀行的信用風險管理機制成為銀行是否能穩健經營的決勝關鍵，當銀行從事過度冒險的投資或放款時，金融監理者則透過存款準備率與資本適足率對銀行加以限制；但在目前的金融市場中，由於越來越高的監理限制，銀行已經轉向追求無需提存準備的金融商品的銷售，以賺取銀行認為相對「無風險」的手續費收入，然而這些金融商品的銷售已經帶來新的金融經營風險，不論是 2008 年全球金融海嘯中的雷曼連動債事件，或是我國 2014 年起的 TRF 爭議，或者是層出不窮的投資型保險爭議，其實都是傳統銀行經營型態轉型後產生的新風險。這些風險或爭議固然導因於銀行在金融行銷上存在急功近利的不當銷售行為，但將這些有爭議金融商品導入至零售金融市場的，其實大部分是歐美的大型投資銀行。從 FCA 的監理目標來看，金融監理者為了保障金融消費者以及金融穩定，除了對實際銷售金融商品給金融消費者的零售金融市場加以管理，如果能早期介入批發銀行業務或者是對其行為加以監控，對可能產生爭議的金融商品在上游即加以管制，或者也是降低零售金融市場消費者受害的機會，一方面可強化金融消費者保



護，另一方面亦促進金融穩定性。

其次，對於如何制定金融監理法規，FCA 也對好的金融法規定義（Principles of good regulation²⁴¹），從 FCA 的定義可見其金融監理法規的制定是意圖要兼顧金融公平保護與市場發展，其原則包含：

1. 兼顧效率與經濟性 (Efficiency and economy²⁴²)。在運用監理資源時必須充分考慮到效率與經濟性。英國財政部也會評估 FCA 運作所產生的價值是否有效。
2. 比例原則 (Proportionality) ²⁴³。對於施加於任何個人或企業的限制措施應該與主管機關所期待或的的監理利益相當，所以在衡量監理措施或監理成本時需要衡平考慮企業與消費者的利益。
3. 長遠的發展 (Sustainable growth) ²⁴⁴。金融監理政策必須符合英國的中長期經濟發展需求。
4. 消費者責任 (Consumer responsibility²⁴⁵)：金融消費者也必須要對其所做的金融決策負責。
5. 經營者的責任 (Senior management responsibility²⁴⁶)：企業的資深管理層應對企業的營業活動負責，確保其業務符合相關的法令規章。金融監理者會透過對企業管理層的究責來確保其已在企業內建立一

²⁴¹ FCA Home/About Us/Principles of good regulation，<https://www.fca.org.uk/about/principles-good-regulation>（最後瀏覽日：5/10/2022）。

²⁴² 同上註。1. Efficiency and economy: We are committed to using our resources in the most efficient and economical way. As part of this the Treasury can commission value-for-money reviews of our operations.

²⁴³ 同上註。2. Proportionality: We must ensure that any burden or restriction that we impose on a person, firm or activity is proportionate to the benefits we expect as a result. To judge this, we take into account the costs to firms and consumers.

²⁴⁴ 同上註。3. Sustainable growth: We must ensure there is a desire for sustainable growth in the economy of the UK in the medium or long term.

²⁴⁵ 同上註。4. Consumer responsibility: Consumers should take responsibility for their decisions.

²⁴⁶ 同上註。5. Senior management responsibility: A firm's senior management is responsible for the firm's activities and for ensuring that its business complies with regulatory requirements. This secures an adequate but proportionate level of regulatory intervention by holding senior management responsible for the risk management and controls within firms. Firms must make it clear who has what responsibility and ensure that its business can be adequately monitored and controlled.



套與其業務相當的風險管理與內部控制機制，該機制須明定每一管理者的職責以及對業務的有效監控。

6. 差異化監理 (*Recognising the differences in the businesses carried on by different regulated persons*²⁴⁷) : FCA 的金融監理會依據不同企業、業務或是經營階層/經理人的屬性差異，採取差異化監理。
7. 公開揭露 (*Openness and disclosure*²⁴⁸) : 金融監理者應透過自行公開揭露或是要求金融機構主動公布與市場有關的資訊，藉由有效的資訊揭露強化是金融市場監理並加強金融消費者的金融知識。
8. 透明化監理 (*Transparency*²⁴⁹) : 金融監理者在履行其職能時應該盡可能採取透明化的管理，應該將其採取監理措施的決策因素盡可能向金融產業以及社會大眾公開。

在以上原則中，可以觀察到英國的金融監理官並不認為金融消費者保護就是一昧地偏袒消費者，在金融監理原則中，FCA 一方面強調金融機構必須善盡告知與透明揭露的責任，但另一方面 FCA 也特別強調消費者責任的重要 (Consumer responsibility)，教育金融消費者也能對其自身的金融決策負責，要求金融機構與金融消費者都必須對其各自的義務負責，如此才能建構良性競爭的金融市場。

此外，FCA 除了提出金融監理的標準，亦提出金融機構業務經營業務經營準則 (The principles for businesses²⁵⁰)，協助金融機構了解經營金融業務監理期待：

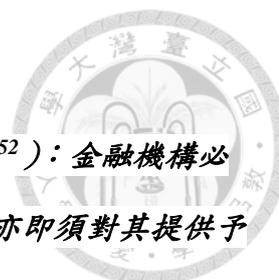
²⁴⁷ 同上註。6. *Recognising the differences in the businesses carried on by different regulated persons*: Where appropriate, we exercise our functions in a way that recognises differences in the nature of, and objectives of, businesses carried on by different persons subject to requirements imposed by or under FSMA.

²⁴⁸ 同上註。7. *Openness and disclosure*: We should publish relevant market information about regulated persons or require them to publish it (with appropriate safeguards). This reinforces market discipline and improves consumers' knowledge about their financial matters.

²⁴⁹ 同上註。8. *Transparency*: We should exercise our functions as transparently as possible. It is important that we provide appropriate information on our regulatory decisions, and that we are open and accessible to the regulated community and the general public.

²⁵⁰ FCA Handbook, PRIN 2.1 The Principles,

<https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/PRIN/2/1.html> (最後瀏覽日：5/10/2022)



1. 誠信 (*Integrity*²⁵¹) : 金融機構必須誠信經營。
2. 謹慎、技能與勤勉盡責 (*Skill, care and diligence*²⁵²) : 金融機構必須以謹慎、技能與盡免盡責的態度從事其業務，亦即須對其提供予客戶的產品充分瞭解，且該產品應該是適合其客戶的。
3. 風險管理與內控機制 (*Management and control*²⁵³) : 金融機構必須透過建立合適的風險管理機制，並依此有效且負責地展業。
4. 財務審慎 (*Financial prudence*²⁵⁴) : 金融機構必須適當地維持其財務資源以應對可能發生的風險。
5. 市場行為 (*Market conduct*²⁵⁵) : 金融機構必須依照金融市場的準則來執行其業務。
6. 維護客戶利益 (*Customers' interests*²⁵⁶) : 金融機構必須關注其客戶的利益並公平地對待其客戶。
7. 客戶溝通 (*Communications with clients*²⁵⁷) : 金融機構必須謹慎地處理其客戶所需的資訊，在與客戶溝通的時候必須公平、清楚，且不能有任何誤導。
8. 利益衝突 (*Conflicts of interest*²⁵⁸) : 不論是金融機構與其客戶間或

²⁵¹ 同上註，1. Integrity

A firm must conduct its business with integrity.

²⁵² 同上註，2. Skill, care and diligence

A firm must conduct its business with due skill, care and diligence.

²⁵³ 同上註，3. Management and control

A firm must take reasonable care to organise and control its affairs responsibly and effectively, with adequate risk management systems.

²⁵⁴ 同上註，4. Financial prudence

A firm must maintain adequate financial resources.

²⁵⁵ 同上註，5. Market conduct

A firm must observe proper standards of market conduct.

²⁵⁶ 同上註，6. Customers' interests

A firm must pay due regard to the interests of its customers and treat them fairly.

²⁵⁷ 同上註，7. Communications with clients

A firm must pay due regard to the information needs of its clients, and communicate information to them in a way which is clear, fair and not misleading.

²⁵⁸ 同上註，8. Conflicts of interest

A firm must manage conflicts of interest fairly, both between itself and its customers and between a customer and another client.

是不同客戶間的利益衝突，金融機構必須公平地處理。

9. 與客戶的信任關係 (*Customers: relationships of trust*²⁵⁹)：金融機構在給予其客戶建議時，均需善盡其注意義務，確保所提供的財務規劃或建議都是適合該客戶需求的。
10. 客戶的資產 (*Clients' assets*²⁶⁰)：金融機構必須妥善地保護其所保管的客戶資產。
11. 與主管機關的溝通 (*Relations with regulators*²⁶¹)：金融機構必須以公開和合作地態度與主管機關溝通，並將主管機關所應知關於該公司的相關資訊告知主管機關。

透過這些金融業務經營原則，FCA 傳達了金融監理者對於金融機構的期待，在最後一項 FCA 特別強調金融機構與主管機關間必須保持良好的互動與透明的溝通，這也是歐美金融機構的法令遵循部門通常會設置一個主管機關窗口的原因，該窗口必須具備充分的金融規與產品知識，也必須對該金融機構的業務有深入的掌握，同時也能掌握主管機關的監理期待，以作為金融機構與主管機關間的溝通橋樑。

FCA 也強調跨機構間的合作與交流，其與 PRA 監會透過交流共享資訊對所共同管轄的金融機構進行管理²⁶²。在 FCA 的 2022-2025 三年策略²⁶³中，FCA 的執行長 Nikhil Rathi 首先強調其監理是重視結果而非過程 (We are now focusing on results rather than being driven by processes)，並強調 FCA 會更加創新、果斷以及

²⁵⁹ 同上註，9. Customers: relationships of trust

A firm must take reasonable care to ensure the suitability of its advice and discretionary decisions for any customer who is entitled to rely upon its judgment.

²⁶⁰ 同上註，10. Clients' assets

A firm must arrange adequate protection for clients' assets when it is responsible for them.

²⁶¹ 同上註，11. Relations with regulators

A firm must deal with its regulators in an open and cooperative way, and must disclose to the appropriate regulator appropriately anything relating to the firm of which that regulator would reasonably expect notice.

²⁶² About the FCA: <https://www.fca.org.uk/about/the-fca> (最後瀏覽日：5/3/2022)。

²⁶³ FCA: Our Strategy 2022 to 2025，

切合實際。可見金融監理必須不斷因應時勢而變化，並且需以創新性的思維，在兼顧金融消費者保護和金融穩定的前提下，協助金融市場健康優質發展，並維持良好的競爭力。



如同 PRA 一般，FCA 也發佈其監融監理原則²⁶⁴，向金融機構與大眾說明其如何評估金融機構以及如何做出其監理決策。此外，FCA，並制定了 FCA Handbook²⁶⁵，鉅細靡遺地向各受管轄的金融機構說明其應遵循的義務，讓金融機構瞭解應該如何遵循其標準。例如關於法令遵循規（Compliance Function）範在其 SYSC Senior Management Arrangements, Systems and Controls 的 SYSC 6 Compliance, internal audit and financial crime（SYSC 6.1.3-SYSC 6.1.4）²⁶⁶，而金融犯罪防範（Financial Crime General）則規範在其 Regulatory Guides 的 FCG Financial Crime Guide: A firm's guide to countering financial crime risks（FCG）²⁶⁷，透過詳細的線上指引²⁶⁸，協助受監理的金融機構可以按圖索引建立金融市場的標準與秩序。

第四項 小結

做為傳統的國際金融中心，英國的金融監理制度雖然一直在演變，但從其目前的金融監理架構觀察，審慎監理以及行為準則應該是其監理的重點，其中 PRA

²⁶⁴ FCA Mission: Approach to Supervision，April 2019。

²⁶⁵ <https://www.fca.org.uk/about/handbook>（最後瀏覽日：5/13/2022）。

The Handbook contains the complete record of FCA Legal Instruments made by our Board and presents changes in a single, consolidated view.

All regulated firms must comply with our Handbook rules.

Dual-regulated firms will need to consider both FCA and Prudential Regulation Authority（PRA）rules, so should also refer to the PRA Rulebook.

²⁶⁶ FCA Handbook: SYSC 6 Compliance, internal audit and financial crime
<https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/SYSC/6/?view=chapter>，
（最後瀏覽日：5/13/2022）。

²⁶⁷ FCG Financial Crime Guide: A firm's guide to countering financial crime risks（FCG）
<https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/FCG/1/?view=chapter>，
（最後瀏覽日：5/13/2022）。

²⁶⁸ FCA Handbook 亦供應紙本，可透過線上書店購買：
<https://www.tsoshop.co.uk/bookstore.asp?FO=1350564&TrackID=005312>。



如同其名稱一般，著重於主要金融機構的監理以及整體金融市場的穩定性，因此其監理的金融機構數目較少，也更重視總體金融市場的趨勢以及穩定；而 FCA 則是具體金融行為規範的監理者，管轄的範圍廣大，注重的是金融行為的規則制定以及金融秩序的維護，對於金融消費者的保護也是其主要職能。兩者並透過繁複的註冊與登記制度，對於各類金融機構進行市場准入的資格審查以及管理。

英國的金融監理技巧與規則，足供各國金融監理做為參考，不論是 PCA 和 FCA 的註冊登記文件制度，或是 FCA 的 Handbook、金融商品服務銷售資格²⁶⁹等，均是建立在英國主管機關所建繁複的監理規則上。此外，在建立金融監理期待上，透過 PRA 和 FCA 的官網、年報以及其負責人的談話，可以瞭解英國的金融監理官意圖建立清楚透明的規則，讓金融機構可以在有序的金融市場中得到充分的發展，而金融消費者也可以從主管機關所公布的金融資訊獲得其應有金融知識與素養。

²⁶⁹ FCA Handbook TC App 4.1 Appropriate Qualification tables , <https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/TC/App/4/1.html> (最後瀏覽日：5/13/2022)。

第四章 國際金融監理趨勢



金融法令遵循的重要職能之一，乃是觀察金融監理趨勢並協助自身的金融機構提早準備，建立各種遵循和控管機制。而由於金融市場的國際化，在觀察金融監理趨勢時，應由國際監理的情勢著手，又由於金融監理的複雜度，國際金融監理上的議題非常多，因應近年國際金融市場的發展，本文藉由觀察近年的國際案例與金融監理實務，在本章中將探討幾個目前國際金融監理的重要議題，並藉由過去的國際金融監理經驗來探討其發展趨勢。

第一節 市場秩序

2008 年的全球金融風暴除了次貸、紓困等議題之外，在金融監理上，其實也衍生出倫敦銀行同業拆款利率（The London Inter-Bank Offered Rate, 以下簡稱 LIBOR）操縱弊案及 2013 年中所發生的外匯市場操縱弊案（foreign exchange scandal），這些案件均對金融機構的誠信造成了重大的打擊²⁷⁰。在此之前，金融業也曾多次發生惡棍交易員的市場操縱事件，例如 1995 年 2 月的霸菱銀行事件²⁷¹、2004 年花旗集團歐債事件²⁷²、2008 年法國興業銀行惡棍交易員事件、2012 年瑞士銀行的交易員越權交易案²⁷³，這些弊案都對銀行的財務和聲譽造成嚴重的

²⁷⁰ 黃國銘（2016），〈從 LIBOR 弊案談銀行業之公司治理〉，《司法新聲》第 117 期，P.40-46。

²⁷¹ 劉壽祥（1995），〈經濟前瞻：霸菱銀行金融危機的省思〉，《經濟前瞻》1995.5.5，中華經濟研究院出版社，P.118-121。

²⁷² THOMSON REUTERS: FSA fines Citigroup £13.9 million for Eurobond trades，"On 28 June 2005 the Financial Services Authority (FSA) issued a Final Notice to Citigroup Global Markets Limited (CGML) imposing a total fine of £13.9 million on the company for contraventions of Principles 2 and 3 of the FSA's Principles for Business. The fine is made up of £9.9 million profit CGML is to relinquish, and a further financial penalty of £4 million. The contraventions arose out of the trading strategy that was executed by CGML on 2 August 2004, which involved the building up and rapid exit from very substantial long positions in the European government bond markets, resulting in profits of around £9.9 million for CGML. The immediate impact of the execution of the strategy was a sharp (but temporary) drop in prices, a hiatus in visible quotes and volumes traded on the MTS platform, and withdrawal of some market participants from the MTS platform for up to three days."

[https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/3-200-9455?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/3-200-9455?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)（最後瀏覽日：5/14/2022）。

²⁷³ BBC News: UBS fined £29.7m by FSA over Kweku Adoboli case（2012.11.26）



影響。例如 2005 年 6 月 28 日花旗集團下的 Citigroup Global Markets Limited ("CGML") 因在歐債交易中違反英國金融市場及服務法 (Financial Services and Markets Act 2000 ("the Act")) 的規定，英國 FSA (FCA 的前身) 認為因該公司在制定其交易策略時未能以謹慎、技能與盡免盡責的態度從事其業務，讓其交易員藉由市場壟斷地位勾結其他大型金融機構的交易員從事不法的市場操縱行為，而認定其未有效建立風險管理與內部控制機制²⁷⁴，在 2005 年 6 月對花旗集團處以 1 仟 4 佰萬英鎊的罰款²⁷⁵；2008 年 7 月，法國銀行業主管機關也因為法國興業銀行在惡棍交易員事件中存在明顯的內部控制缺失，對其處 4 佰萬歐元罰款²⁷⁶；2012 年 11 月，瑞士銀行因內部控制的嚴重缺失致未能防止大規模的越權交易遭到英國 FSA 重罰 2 仟 9 佰 70 萬英鎊²⁷⁷，英國主管機關並於 2015 年 10 月對造成瑞士銀行越權交易的惡棍交易員 Kweku Mawuli Adoboli 實施禁制令，FCA 表示因 Mr. Adoboli 其在該案中顯示出來的嚴重缺乏誠信，考量其對英國金融機構與金融消費者可能造成重大風險，FCA 決定禁止其未來繼續在英國的金融市場從業²⁷⁸。

<https://www.bbc.com/news/business-20492017> (最後瀏覽日：5/14/2022)。

²⁷⁴ 同上註，"2.2. In contravention of Principle 2 of the FSA's Principles for Businesses CGML failed to conduct its business with due skill, care and diligence in that in planning, authorising and executing the strategy...2.3. In contravention of Principle 3 of the FSA's Principles for Businesses, CGML failed to take reasonable care to organise and control its affairs responsibly and effectively and to implement adequate risk management systems"，P.2。

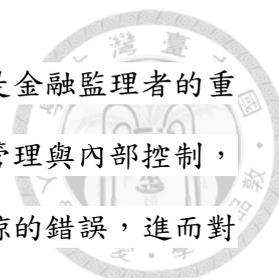
²⁷⁵ FSA Final Notice to Citigroup Global Markets Limited Dated: 2005.6.28。

²⁷⁶ REUTERS JULY 5, 2008: French bank body fines SocGen \$6 million over Kerviel, "France's Banking Commission on Friday fined Societe Generale 4 million euros (\$6.3 million) for serious breaches in internal controls revealed by the French bank's 4.9 billion euro rogue trading loss."

<https://www.reuters.com/article/us-societegenerale/french-bank-body-fines-socgen-6-million-over-kerviel-idUSL0432645420080704> (最後瀏覽日：5/14/2022)。

²⁷⁷ UK WIREDGOV 27 Nov 2012 : FSA fines UBS £29.7 million for significant failings in not preventing large scale unauthorised trading, "The Financial Services Authority (FSA) has fined UBS AG (UBS) £29.7 million (discounted from £42.4 million for early settlement) for systems and controls failings that allowed an employee to cause substantial losses totalling US\$2.3 billion as a result of unauthorised trading. The trader, Kweku Adoboli, has been convicted of two counts of fraud by abuse of position and sentenced to seven years' imprisonment. The systems and controls failings revealed serious weaknesses in the firm's procedures, management systems and internal controls...The FSA believes that UBS failed to take reasonable care to organise and control its affairs responsibly and effectively, with adequate risk management systems and failed to conduct its business from the London Branch with due skill, care and diligence."，<https://www.wired-gov.net/wg/wg-news-1.nsf/0/3F1755FA174D26FF80257AC30049B979?OpenDocument> (最後瀏覽日：5/14/2022)。

²⁷⁸ FCA Rress Release 2015.10.15: The Financial Conduct Authority (FCA) bans Kweku Mawuli Adoboli from the financial services industry, "Mr Adoboli's conviction and resulting sentencing to seven years'



從以上案例觀察，誠信是金融業的基礎，市場秩序的維護是金融監理者的重要任務。當金融業的高層僅追求業績表現時，即可能疏於風險管理與內部控制，以至於交易員或業務人員為求逐利，因而鋌而走險犯下不可原諒的錯誤，進而對金融機構、其股東與客戶造成不可磨滅的損失。由於金融業承擔為客戶管理或保管財富的義務，且金融業所運用的資產大多來自於公眾，與一般企業的資金來自於大股東不同，況且金融機構的營業許可亦來自於公眾以及金融主管機關的特許授權，而交易員所能從事金融交易的信用，或是金融業務人員銷售金融商品，也都是經由特許而來，理應受到更高度的行為準則規範以及高度的道德期許，因此更需要金融監理者與金融機構管理階層共同帶頭努力建立良好的法遵文化，維護整體金融業的誠信。

類似的禁制令在美國的金融監理處罰亦屬常見，例如美國 NYDFS 在 2014 年 12 月 22 日以色列 Leumi Bank 涉及協助跨境逃漏稅案²⁷⁹、2015 年 3 月 12 日德國商業銀行（Commerzbank）涉及違反防制洗錢遵循案²⁸⁰、2015 年 4 月 23 日德意

imprisonment, following an investigation by the City of London Police and prosecution by the Crown Prosecution Service, demonstrate a clear and serious lack of honesty and integrity. In reaching its decision, the FCA has considered all the relevant circumstances and the severity of the risk posed by Mr Adoboli to consumers and financial institutions, and to confidence in the market generally.” , <https://www.fca.org.uk/news/press-releases/financial-conduct-authority-fca-bans-kweku-mawuli-adoboli-financial-services> (最後瀏覽日：5/14/2022)。

²⁷⁹ NYDFS Press Release 2014.12.22: NYDFS ANNOUNCES BANK LEUMI TO PAY \$130 MILLION; TERMINATE AND BAN INDIVIDUAL EMPLOYEES, ADMIT VIOLATIONS OF BANKING LAW FOR ASSISTING TAX EVASION BY U.S. CLIENTS/Bank Leumi Employee Wrote that 2008 U.S. Investigations of Swiss Banks for Facilitating Tax Evasion Was a "Golden Opportunity" to Pick up New Business，根據 NYDFS 新聞稿，以色列的最大銀行 Leumi Bank 涉及在 2009 年美國主管機關調查瑞士銀行協助美國人跨境逃漏稅時間，趁機推廣跨境逃漏稅業務，招攬美國人設立境外公司與帳戶逃漏稅。https://www.dfs.ny.gov/reports_and_publications/press_release/pr1412222 (最後瀏覽日：5/14/2022)。

²⁸⁰ NYDFS Press Release 2015.3.12: NYDFS ANNOUNCES COMMERZBANK TO PAY \$1.45 BILLION, TERMINATE EMPLOYEES, INSTALL INDEPENDENT MONITOR FOR BANKING LAW VIOLATIONS Bank Ignored Compliance Staff Warnings of Potential “Fraud, Asset Stripping, Market Manipulation, and Derivative Tax Offences” Compliance Personnel Altered Bank Transaction Monitoring System; Calibrated System Based on a Desire Not to Generate “Too Many Alerts” Commerzbank Employee: Bank’s Lax Compliance “A Time Bomb Ready to Go Off” https://www.dfs.ny.gov/reports_and_publications/press_releases/pr1503121 (最後瀏覽日：5/14/2022)。

志銀行 (Deutsche Bank AG) 涉及 LIBOR 等指標利率操縱案²⁸¹、2015 年 5 月 20 日巴克萊銀行 (Barclays Bank PLC) 涉及即期外匯市場交易價格操縱案²⁸²，除了對違規銀行加以處罰外，並對涉及違規行為的銀行主管或業務人員加以處罰。例如在巴克萊案中，NYDFS 禁止涉案員工從事法令遵循或即期外匯市場交易有關的工作，或是擔任任何有關於美國或美元交易作業部門的職務²⁸³；在德意志銀行案中，NYDFS 禁止涉案員工繼續從事法令遵循、IBOR 報價，或任何有關美元交易的作業部門職務²⁸⁴；在德國商業銀行案中，部分涉案員工係受德國勞動法令所保護而不得解雇，但 NYDFS 仍要求該銀行禁止讓該涉案員工不得再從事任何有關法令遵循、美元支付業務或是任何與美國有關的作業²⁸⁵，此外，NYDFS 也特

²⁸¹ NYDFS Press Release 2015.4.23: NYDFS ANNOUNCES DEUTSCHE BANK TO PAY \$2.5 BILLION, TERMINATE AND BAN INDIVIDUAL EMPLOYEES, INSTALL INDEPENDENT MONITOR FOR INTEREST RATE MANIPULATION/Widespread Effort by Bank Employees to Manipulate Benchmark Interest Rate Submissions for LIBOR, EURIBOR, TIBOR

Deutsche Bank Employee: This "is a corrupt fixing and DB is part of it!"

Deutsche Bank Employee Seeking to Obtain Lower Rate: "I'm begging u, don't forget me...

pleasssssssssssseeeeeeeeeee... I'm on my knees..."

https://www.dfs.ny.gov/reports_and_publications/press_releases/pr1504231。

²⁸² NYDFS Press Release 2015.5.20: NYDFS ANNOUNCES BARCLAYS TO PAY \$2.4 BILLION, TERMINATE EMPLOYEES FOR CONSPIRING TO MANIPULATE SPOT FX TRADING MARKET

Barclays Employee: "if you aint cheating, you aint trying"

Barclays FX Trader "[Y]es, the less competition the better"

NYDFS to Continue Its Investigation into Electronic FX Trading

https://www.dfs.ny.gov/reports_and_publications/press_releases/pr1505201。

²⁸³ NYDFS Consent Order to Barclays Bank PLC 2015.05.20, Paragraph 77,

"such employees nevertheless shall not be allowed to hold or assume any duties, responsibilities, or activities involving compliance, FX benchmarks, or any matter relating to U.S. or U.S. Dollar operations." , P.20。

²⁸⁴ NYDFS Consent Order to Deutsche Bank AG Dated 2015.4.23, Paragraph 73.

"However, certain employees involved in the wrongful conduct remain employed at the Bank. The Department orders the Bank to take all steps necessary to terminate the following seven employees, who played a role in the misconduct discussed in this Consent Order but who remain employed by the Bank: one London-based Managing Director, four London based Directors, one London-based Vice President, and one Frankfurt-based Vice President. If, after taking whatever action is necessary to terminate these employees, a judicial or regulatory determination or order is issued finding that such action is not permissible under local law, then this employee shall not be allowed to hold or assume any duties, responsibilities, or activities involving compliance, IBOR submissions, or any matter relating to U.S. or U.S. Dollar operations." , P.17-18。

²⁸⁵ NYDFS Consent Order to Commerzbank Dated 2015.3.12, Paragraph 57:

"If, after taking whatever action is necessary to terminate these employees, a judicial or regulatory determination or order is issued finding that such action is not permissible under German law, then these employees shall not be allowed to hold or assume any duties, responsibilities, or activities involving compliance, U.S. dollar payments, or any matter relating to U.S. operations." , P.19

別在其合意令中表揚該銀行法令遵循主管在本案調查中的配合²⁸⁶。在以色列 Leumi Bank 案中，該銀行時任法令遵循主管亦因不當行為遭 NYDFS 禁止在該銀行中再擔任任何與法令遵循有關的職務²⁸⁷。



從上列案例中，可以觀察到歐美金融主管機關對於維護金融市場秩序、金融法令遵循，以及對金融機構嚴謹風險管理與內部控制的期待，也由於金融業是人力密集的產業，並具有高度專業進入門檻，當金融機構或是金融從業人員無法維持其誠信時，對於金融市場或其客戶可能造成有形的經濟損失外，對於金融市場誠信度的無形損害更是難以估計，因此當從業人員無法誠信履職的時候，為了避免對於整體金融市場和金融消費者的危害，主管機關都會採取嚴格的行政裁罰措施，並禁止相關人員繼續在其管轄的金融業中服務，亦可展現金融主管機關維護金融誠信的決心。

第二節 永續金融 英格蘭銀行：金融業所面臨的氣候風險

由早期的臭氧破洞、溫室氣體效應，氣候變遷已經成為人類生存的最大威脅，根據聯合國氣候變遷報告，有 33 至 36 億人、將近一般的地球人口，生活在極易受到氣候影響的環境中²⁸⁸，近年的極端氣候變化已經逐漸成為常態，對於人類的生存造成極大威脅。而在 IPCC 最新發表的 Group III 報告中²⁸⁹，指出在低碳

²⁸⁶ 同上註，Paragraph 58:

“The Department’s investigation has also resulted in the resignation from Commerzbank of the former Head of AML, Fraud, and Sanctions Compliance for Commerzbank’s New York Branch, who played a central role in the improper conduct described in this Consent Order.”，P.20。

²⁸⁷ NYDFS Consent Order to Leumi Bank Dated 2014.12.22，Paragraph 27.

“The Bank shall ensure that the aforementioned Bank Leumi USA Chief Compliance Officer, who is currently Chief Administrative Officer and whose involvement in the improper conduct is discussed above in Paragraphs 14 and 22, shall not assume any duties, responsibilities, or activities while employed at the Bank that involve compliance in any way.”，P.10。

²⁸⁸ ESG 遠見：聯合國氣候變遷最新報告，IPCC：36 億人極易受氣候變遷衝擊 <https://esg.gvm.com.tw/article/3487>，最後瀏覽日：2022 年 5 月 21 日。

IPCC 係聯合國內負責評估氣候變遷的組織（The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) is the United Nations body for assessing the science related to climate change.）。目前 IPCC 最新發表的評估報告為第六次評估報告（IPCC Sixth Assessment Report），該報告最後一部分的 Group III 報告在 2022 年 4 月 2 日發布。

²⁸⁹ IPCC AR6 WG III，TS. 6.4 Investment and finance，P. TS-122-123。

轉型中，金融是促進降低淨溫室氣體排放和增加抵禦氣候變遷韌性的關鍵因素²⁹⁰，而且投資人、各國央行、金融監理機關必須強化各界對氣候風險的意識，如此方能有效推動氣候政策的執行²⁹¹，但 IPCC 也認為金融金流控制成效有限，全球資金投放的錯置導致以金融來促進降低溫室氣體排放的成效仍然十分有限²⁹²。

因此近年以永續經營為主軸的 ESG 概念成為全球金融產業的最重大議題，依照聯合國的建議，金融監理在此也需責無旁貸地承擔起透過金融監理手段和提升氣候風險意識，來促金融產業的氣候變遷轉型。

以英格蘭銀行對於金融業所面臨的氣候風險為例（Climate Risk），英格蘭銀行從審慎監理（Prudential supervision）、金融氣候風險論壇（Climate Financial Risk Forum）、壓力測試（Climate-scenario analysis and stress testing）、專案研究（Research on climate change）等²⁹³幾方面著手，從提高氣候風險意識、設定監理期待、壓力測試等方式，藉此促進英國的金融氣候轉型。

在審慎監理方面，PRA 在 2019 年 4 月，對銀行與保險業發布了監理聲明書（Supervisory Statement | SS3/19），成為全球首個就金融機構氣候風險管理發表監理期待的央行和金融監理機關²⁹⁴，在 SS3/19 聲明書中，PRA 首先介紹了氣候

²⁹⁰ 同上註，Finance to reduce net GHG emissions and enhance resilience to climate impacts is a critical enabling factor for the low carbon transition.

²⁹¹ 同上註，Investors, central banks, and financial regulators are driving increased awareness of climate risk. This increased awareness can support climate policy development and implementation.

²⁹² 同上註，Progress on the alignment of financial flows with low GHG emissions pathways remains slow.... There is a climate financing gap which reflects a persistent misallocation of global capital...

²⁹³ <https://www.bankofengland.co.uk/climate-change>，最後瀏覽日：2022 年 5 月 21 日。

²⁹⁴ 同上註，UK financial regulation and supervision
Prudential supervision

In April 2019, building on both our 2015 insurance report and 2018 banking report, we became the first central bank and supervisor to set supervisory expectations（Supervisory Statement 3/19）for banks and insurers on the management of climate-related financial risks, covering governance, risk management, scenario analysis and disclosure. This set out our expectations that firms take a strategic approach to managing climate-related financial risks, identifying current risks and those that can plausibly arise in the future, and appropriate actions to mitigate those risks. SS3/19 was published alongside Policy Statement 11/19, addressing the responses to Consultation Paper 23/18.

變遷對金融產業的風險包含實質風險 (Physical risks²⁹⁵) 與轉型風險 (Transition risks²⁹⁶)，並明確表示期待金融機構將氣候變遷的風險納入其既有的風險管理架構中，包含對其風險胃納的調整以及風險策略的改變²⁹⁷，期待金融機構藉由將氣候變遷風險納入其風險管理體系，提早辨識並就相關風險提出應變措施，並應模擬各種氣候變遷場景來對現有的風險資產進行評估與測試，以及提出風險抵減或防禦措施，例如調整其風險權重、資本投入、改變授信產業與對象等。

此外，英格蘭銀行也跟 FCA 共同在 2019 年 3 月成立氣候風險金融論壇 (CFRF, Climate Financial Risk Forum)²⁹⁸，該論壇集結了來自銀行保險與資產管理業的資深代表，共同就金融產業因應氣候變遷風險的實務做法提出建言，並於 2020 年 6 月發布 2020 年氣候風險金融論壇指引 (CFTF Climate Financial Risk Forum Guide 2020)，提供業界做為因應氣候變遷金融風險的參考。

在風險預估和壓力測試方面，英格蘭銀行在 2021 年就著手對銀行和保險公司進行壓力測試，引進 NGFS²⁹⁹ 的氣候變遷場景來評估其金融產業對於氣候變遷風險的因應能力。

事實上，英格蘭銀行對於氣候變遷風險的做法並非少數特例，在歐盟區的各國金融主管機關也紛紛採取了類似的金融監理措施，以英國的氣候風險金融監理

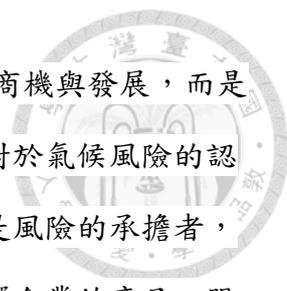
²⁹⁵ UK PRA Supervisory Statement | SS3/19: Enhancing banks' and insurers' approaches to managing the financial risks from climate change April 2019, P.3. Physical risks 2.3 Physical risks from climate change arise from a number of factors, and relate to specific weather events (such as heatwaves, floods, wildfires and storms) and longer-term shifts in the climate (such as changes in precipitation, extreme weather variability, sea level rise, and rising mean temperatures).

²⁹⁶ 同上註，Transition risks 2.4 Transition risks can arise from the process of adjustment towards a low-carbon economy. A range of factors influence this adjustment, including: climate-related developments in policy and regulation, the emergence of disruptive technology or business models, shifting sentiment and societal preferences, or evolving evidence, frameworks and legal interpretations.

²⁹⁷ 同上註，P.5。Risk management 3.5 The PRA expects firms to address the financial risks from climate change through their existing risk management frameworks, in line with their board-approved risk appetite, while recognising that the nature of the risks requires a strategic approach.

²⁹⁸ UK CFRF: <https://www.bankofengland.co.uk/climate-change/climate-financial-risk-forum>，最後瀏覽日：2022 年 5 月 21 日。

²⁹⁹ Network for Greening the Financial System: <https://www.ngfs.net/ngfs-scenarios-portal/>。



措施來觀察，氣候變遷的金融監理並不僅單純是著重在 ESG 的商機與發展，而是從金融業的經營基礎—風險管理的角度，希望透過引導金融業對於氣候風險的認識，進而評估其風險，因為金融業除了金融中介的角色外，也是風險的承擔者，例如在商業銀行對企業放款授信案中，氣候變遷議題會快速影響企業的產品、服務和客群，像原本以高耗能或汙染方式製造低價商品的企業，可能因環保議題而需要付出高價的能源費用、碳稅，甚至遭到市場淘汰，而使企業降低或失去對於銀行債務的還款能力，或是企業因為政府環保法規的修訂，因需要大量投資環保設備而產生的資金需求，金融業都需要提前評估其風險，並提早調整其授信或投資策略，從而在策略面上調整各種應變措施，藉以協助金融業和其客戶共同抵禦氣候變遷風險，並協助各種產業藉由金融業的助力和引導，順利向低碳轉型，達成金融與產業共同的永續經營目標。

第三節 營運韌性 英格蘭銀行：銀行營運韌性

科技的持續進步也促進了金融業不斷地科技化，金融產業對於系統以及網路的依賴也越來越高，而且對科技的運用也日新月異，然而隨著科技的快速便利，同時也為金融產業帶來新的營運風險，因此近年國際監理開始注意到金融營運應改具備抵禦新興的營運風險事件的能力。

在 2007 年到 2009 年間的全球金融海嘯後，巴賽爾銀行監理委員會觀察到在其審慎監理架構下，透過在一連串的改变，全球金融體系的監理得到了進一步的強化，因應當年的全球金融海嘯，主要就是在資本適足率以及流動性管理改革，藉此提升銀行面對財務衝擊的風險承擔能力。但巴賽爾銀行監理委員會也觀察到，近年由於疫情的大流行、資訊安全事故、資訊系統故障或其他天災等種種新興的營運風險，有必要強化銀行業的營運事件衝擊能力，進一步提高金融也的營運韌性 (Financial Resilience)。有鑑於銀行體系在全球金融體系中的重要性，提



升銀行業的營運韌性是保障金融穩定的基礎³⁰⁰。

依照巴塞爾銀行監理委員會的定義，營運韌性係指銀行在面臨業務中斷時是否能繼續提供關鍵營運的能力³⁰¹，而銀行的營運韌性管理則是一整體治理架構，包含了整體治理架構³⁰²、作業風險管理³⁰³、業務持續營運計畫與測試³⁰⁴、關聯性與依賴性評估分析³⁰⁵、委外管理/第三方管理³⁰⁶、事件管理機制³⁰⁷以及資訊通訊設施管理和資通安全管理³⁰⁸等七大領域。因此，在強化金融的營運韌性時，並非僅靠加強上述的某一環節即可，而是須針對整體的營運風險進行整體的評估，尤須著重在新興的外在風險，例如委外廠商、資訊服務商的管理，甚至是電信服務商、固網/網路服務商、電力供應、機房代管商、雲端服務商³⁰⁹等因素均應納入整體的評估中，並將可能發生營運中斷的風險納入整體作業風險管理架構中，進行規劃與演練，以維持金融營運的穩定。

在觀察國際上金融主管機關的營運韌性監理時，可以發現英國的金融主管機關對於金融營運韌性也非常重視，例如在 PRA 銀行監理原則中也提到對於銀行營

³⁰⁰ BCBS (2021), Principles for Operational Resilience, March 2021, P.1. In the years that followed the Great Financial Crisis (GFC) of 2007–09, the Basel Committee's reforms of its prudential framework have enhanced the supervision of the global banking system and resulted in a number of structural changes to strengthen banks' financial resilience. While significantly higher levels of capital and liquidity have improved banks' ability to absorb financial shocks, the Committee believes that further work is necessary to strengthen banks' ability to absorb operational risk related events, such as pandemics, cyber incidents, technology failures and natural disasters, which could cause significant operational failures or wide-scale disruptions in financial markets. In light of the critical role that banks play in the operation of the global financial infrastructure, increasing their resilience would provide additional safeguards to the financial system.

³⁰¹ 同上註，P.3。IV. Definition of operational resilience: The Committee defines operational resilience as the ability of a bank to deliver critical operations through disruption.

³⁰² 同上註，Governance, P.4。

³⁰³ 同上註，Operational risk management, P.4。

³⁰⁴ 同上註，Business continuity planning and testing, P.5。

³⁰⁵ 同上註，Mapping interconnections and interdependencies, P.6。

³⁰⁶ 同上註，Third-party dependency management, P.6。

³⁰⁷ 同上註，Incident management, P.7。

³⁰⁸ 同上註，ICT including cyber security, P.5。

³⁰⁹ 黃友憐，從金融監管要求看雲端服務退場策略-您知道金融服務如果要從這朵雲換到另一朵雲，必須要有準備充裕的緊急應變計畫跟退場機制嗎？，INSIDE 2021/11/15，

<https://www.inside.com.tw/article/25560-looking-at-the-exit-strategy-of-cloud-services-from-financial-regulatory-requirements> (最後瀏覽日：6/20/2022)。



運韌性 (Operational resilience)³¹⁰，而 FCA 的 Handbook 也有相關規範。此外，英格蘭銀行也於 2021 年 3 月就 Central Counterparties、Central Securities Depositories、Recognised Payment System Operators and Specified Service Providers 等不同類型的基礎金融服務業者發布監理聲明書 (Supervisory Statement) 以及政策聲明書 (Policy Statement)，要求這些基礎的金融服務業者必須妥善規畫其營運韌性管理機制，做好降低金融營運中斷風險的管理與準備。

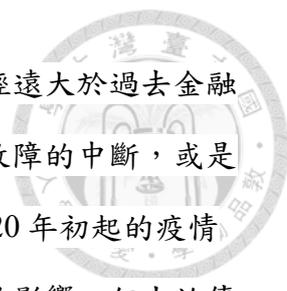
由於不同營運韌性為新興議題，而且外在風險情勢也不斷地變化，這個新型的金融監理議題，也在不同的金融主管機關間產生見解不一致的情況，為了釐清外界疑慮，並統一不同主管機關間的見解與標準，英格蘭銀行與 FCA 在 2021 年 3 月共同發表由英格蘭銀行、PRA、FCA 首長共同簽署的文件---營運韌性：對重要金融業務服務的衝擊容忍度³¹¹。英國主管機關在談到營運韌性的議題時，首先確定其前提假設是這些營運中斷事件都是有能會發生的，而這些事件將造成金融機構無法正常營運，且在一定的期間內可能無法持續提供其服務³¹²。在此文件中，繼而分別從重要業務服務 (Important business services)、衝擊忍受度 (Impacted tolerances)、實施時程 (Implementation timeline)、落實營運韌性 (Delivering operational resilience) 等方向，說明過去一段時間內收到的業界反饋情況，以及不同金融主管機關對於營運韌性標準的差異，藉此來形成對於英國金融服務業的監理期待共識。

從此觀之，不論是在巴塞爾銀行監理委員會或是英國，由於近年疫情大流行的影響以及資訊技術的快速發展、資通安全問題等，都讓金融業的營運韌性問題受到高度的重視，營運韌性與銀行的整體作業風險管理息息相關，也跟傳統的業

³¹⁰ 同註 202，Operational resilience，P.18。

³¹¹ BOE/FCA: Operational resilience: Impact tolerances for important business services，March 2021。

³¹² 同上註，P.2，1.4 The supervisory authorities' approach to operational resilience is based on the assumption that disruptions will occur, which will prevent firms and FMI from operating as usual, and result in them being unable to provide their services for a period.



務連續性管理有關，但由於新的情勢發展，營運中斷的影響已經遠大於過去金融業的想像，過去的業務連續性管理，大都比較偏向於資訊系統故障的中斷，或是相對小規模的疫情傳染。例如以本次新冠肺炎疫情而言，自 2020 年初起的疫情大流行肆虐全球兩年多的時間，對各國的金融體系都造成嚴重的影響，但由於傳統上銀行業的業務連續性管理僅偏重在對於本身資訊系統中斷的演練，至於類似發生大規模疫情時，人員隔離使得金融業的人力調配非常困難，居家辦公成為新的辦公型態，但銀行基礎金融設施要如何維持，甚至員工的交通都成為問題。而疫情的流行也徹底改變人們的生活方式，不僅是外賣、外送、網購快速崛起，客戶對於網路銀行、保險、投資的需求快速提高，使得金融的數位化、網路化也快速發展，但大量的數位金融服務，連帶也使得系統和網路的穩定性更重要，例如在 2022 年 2 月，新加坡金管局對新加坡星展銀行數位金融服務中斷的處罰事件³¹³，即是新型態的金融營運韌性問題，金融主管機關對於銀行營運韌性的要求將會越來越高。

第四節 監理科技：以克羅埃西亞央行監理報表改革為例

在金融監理的領域，受監理機構（金融機構）各種業務、財務數據是金融主管機關在執行其監理職能時的基礎，也是為了降低金融資訊不對稱（Information Asymmetry）的重要手段，因此要如何做到及時且正確的監理報表申報，對於金融主管機關與金融機構本身，都是非常重要的議題。傳統上，金融機構透過主管機關制定的各式監理報表要求將其財務與業務資訊向各個金融主管機關申報，而金融主管機關則透過所蒐集到的監理報表資訊，編制其監理報表，並據以對金融機構進行各種差異化監理，然而這樣的監理報表申報機制，由於實務上需要金融機構的財務人員進行編制後再向金融主管機關申報，在監理時效上經常會有滯後的情況，或是因為受限於監理報表精細度或是報表格式的限制，而且為了方便金

³¹³ 參閱註 83。

融機構申報，監理報表的格式無法經常更動，造成難從管窺發現全貌，這些因素都會導致金融主管機關難以真正發現金融機構的問題。而監理科技（SupTech）則可能是此一困境的解決方案，透過金融科技的發展，將科技運用於金融監理上，可有助於提升監理時效與監理報表的申報密度，也讓金融主管機關有機會可以快速調整報表格式取得所需要的監理資訊，使金融主管機關在預判金融監理情勢或評估個別金融機構的財務業務穩定性時，有更有效及時的工具。例如中央銀行在臉書專頁上指出：「SupTech 是指金融監理（supervisory）加上科技

（technology）。金融穩定委員會（FSB）認為監理科技是監理機關運用人工智慧及機器學習，以強化金融監理及監控之效率及有效性；國際清算銀行（BIS）金融穩定協會（FSI）報告則指出，監理科技係指「金融主管機關運用創新科技以支援金融監理作業」。³¹⁴，而申報資料顆粒化即是監理科技之運用之一，「傳統的金融監理申報方式係以制式報表（template-based report）為基礎，即監理機關要求金融機構按制式表格申報總計資料（aggregated data），據以蒐集及分析資料。全球金融海嘯後，監理機關要求金融機構申報更多樣化資料以滿足多元及動態的監理需求，使舊有申報模式逐漸面臨下列挑戰...為解決上述問題，國際上部分經濟體如歐盟、奧地利及克羅埃西亞等，運用新科技改善原有申報機制，要求銀行提供更詳細的顆粒化資料，再由監理機關依自身監理需求進行資料統計及轉換。所謂顆粒化是將資料依不同屬性進行切割與分類，申報資料的顆粒化愈細，其涵蓋面向愈詳盡，監理機關可從多面向檢視資料，有利於資料的彈性組合與交叉分析。」³¹⁵。而我國金管會也在近年積極推動數位監理升級，推動我國銀行業採用 API 自動申報全部財務報表，有效提升申報效能及安全性，並希望藉此推動 API 申報機制整合銀行內部系統，實現自動化智慧法定報表申報機制，強化數位

³¹⁴ 中央銀行臉書專頁：<https://www.facebook.com/1990710501013190/posts/2887567727994125/>（最後瀏覽日：5/22/2022）。

³¹⁵ 中央銀行臉書專頁：<https://www.facebook.com/cbc.gov.tw/posts/3681795015238055/>（最後瀏覽日：5/22/2022）。



監理資訊分析效能，儘早發現異常與風險³¹⁶。

根據金融穩定委員會（Financial Stability Board）的觀察³¹⁷，自 2016 年以來在監理科技在實務上已經有不少的運用，而且對於金融穩定有極大的幫助，對金融主管機關而言，監理科技有助於協助其改善其對金融機構的督導、金融市場的監控以及分析，而且也能透過監理科技讓金融監理的決策、政策制定、法規修訂更加及時有效。然而在實際運用上，目前監理科技的主要應用領域還是以監理報表系統和資訊管理（regulatory reporting and data management）為主³¹⁸。然而在實際的執行面上是否能夠即知即行，具體實踐上會遭遇到何種困難，以及推動後的效益和最新的應用，在國際監理經驗上，可以借鑒最新加入歐盟的成員國克羅埃西亞的經驗。

克羅埃西亞（Croatia）係於 2013 年 7 月 1 日方才加入歐盟成為其第 28 個會員國，但加入歐盟也意味克羅埃西亞的金融監理體系需符合歐盟對銀行監理以及金融統計的標準，而這對直到 2010 年還是採用傳統監理報表的克羅埃西亞央行（Croatian National Bank）來說是個大難題，所謂的改採歐盟的金融監理報表標準並非只是將報表格式修改即可，而是牽涉到大量的會計科目異動、重新定義，以及數據規格和資料庫格式的調整。因此該國自 2007 年起，在政府高層的支持下集結了金融監理、統計、資訊科技的人才，開始推動金融監理與統計報表的改造計畫，由於這是全新的改造計畫，因此這計畫在設計初期即採用顆粒化系統（Granular system）來滿足未來監理的需求，在新的監理報表系統（又稱法定報表系統或法報系統）下，金融機構將顆粒化的業務與財務數據透過上傳後，經由系統自動整合、驗證，並生成克羅埃西亞央行或歐盟需要的整合性監理報表，而

³¹⁶ 金管會新聞稿：金管會數位監理升級，銀行業 API 申報開創監理科技新紀元 2022-03-17 https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202203170001&dttable=News（最後瀏覽日：6/20/2022）。

³¹⁷ Financial Stability Board（2020），The Use of Supervisory and Regulatory Technology by Authorities and Regulated Institutions-Market developments and financial stability implications，Oct. 2020。

³¹⁸ 同上註，P.1。



克羅埃西亞央行也會將系統生成的各金融機構資產負債表回饋給各金融機構作為驗證與存檔使用³¹⁹。在系統設計階段，克羅埃西亞央行必須多方考量各種問題與限制，例如其監理需求（Supervision needs）與統計需求（Statistics needs）為何³²⁰、會計科目的限制（Restrictions due to the Chart of Accounts）³²¹等問題，從克羅埃西亞的經驗來看，監理科技的運用需要集結大量的各方面專家，而且在導入新技術的同時，會計科目的定義以及數據架構的重構是最基礎也是相當重要的工作，計畫的主導者必須在初期詳細規劃其監理與統計需求，以及會計科目的限制的使用方式，而這些規畫必須具有前瞻性與彈性。而克羅埃西亞在製作出新系統的藍圖（blueprint of the new CNB Banks' Integrated Reporting Dictionary）後，溝通則是第二個非常重要的步驟，主管機關必須與金融機構進行多次的溝通會，而且在溝通時必須充分讓金融機構了解主管機關改革監理報表系統的目標，而且在一開始就必須以直連系統的方式來設計，將監理報表系統與金融機構內部系統盡量直接對接，而這些都必須取得金融機構的配合方能順利實施，也由於會牽涉到金融機構既有系統和資料庫的大幅改造，而且系統改造的費用不貲，當金融機構只是表面遵循地改造其申報系統，而未改變其手工編製報表或是監理報表系統未能與業務系統直連時，未來要進行顆粒化（Granular system）監理時，就可能遭遇到困難，所以在規劃時必須與金融機構是先做好溝通並取得其支持。

然而，根據歐洲央行分析，監理科技運用仍有其重大的風險和挑戰，包含：

- (1) 數據標準與數據品質（Data standardisation and data quality）；
- (2) 資通安全與數據安全（Cyber-risk and data security），尤其是對資訊服務業者的管理；
- (3) 對第三方機構的仰賴（Third-party dependencies）；
- (4) 資源投入與成本（Resource requirements and costs）；
- (5) 數據的本地化（Data localisation）；
- (6)

³¹⁹ European Central Bank（2017），Supervisory and statistical granular data modelling at the Croatian National Bank/Introduction，Statistics Paper Series: No.25/Nov. 2017，P.3。

³²⁰ 同上註，P.6。

³²¹ 同上註，P.5。

監理套利機會 (Opportunity for regulatory arbitrage) ; (7) 競爭障礙 (Competition barriers) ; (8) 聲譽風險 (Reputational risks) 等³²²。



雖然監理科技的發展仍有其挑戰，但風險與機會永遠是並存的，根據國際清算銀行在 2021 年 12 月發表對監理科技在疫情期間用於審慎監理的報告³²³觀察，由於新冠肺炎疫情的影響，尤其是因為出差、旅遊管制和社交距離等防疫措施，讓很多主管機關原本主要仰賴的監理工具--現場檢查 (on-site inspections) 難以實施，因此金融主管機關更樂於將監理科技運用於其日常監理，在這段時期中透過逐漸採用遠距會議等方式對於金融機構的財務業務數據進行監控與分析，藉此取代部分傳統的現場金融檢查工作³²⁴。

在疫情期間，各國金融主管機關紛紛透過科技技術的使用，實現在虛擬環境 (virtual environment) 來執行其監理職能，例如監理官或檢查人員可透過與金融機構間的文件共享平臺、視訊會議工具等方式，透過遠距的方式進行非現場的金融檢查³²⁵，大量運用場外監控 (off-site supervision) 來取代現場檢查，也因為主管機關改採非現場遠距的檢查，檢查人員的檢查方式也隨之改變，過去的現場檢查多是依照既定的檢查手冊與資料調閱清單調取相關文件 (structured documents) 進行檢查，但非現場遠距的檢查，讓檢查人員有更多機會注意到一些非結構化文件的內容³²⁶，並進而對文件品質進行檢驗；甚至因為改採遠距方式對金融機構執行檢查，檢查人員可以同時對不同的金融機構進行檢查，並對布圖金融機構的財務業務數據進行水平的同儕比較，藉此發現不同金融機構間是否有存在結構性的

³²² 同註 295，3.2. Risks and challenges，P.9-10。

³²³ Kenton Beerman, Jermy Prenio and Raihan Zamil (2021)，Suptech tools for prudential supervision and their use during the pandemic，FSI Insights on policy implementation No 37，Dec. 2021，Bank for International Settlements。

³²⁴ 同上註，Executive summary，P.1。

³²⁵ 同上註，Section 4 – Suptech usage during the pandemic，P.10。

³²⁶ 同上註，“unstructured data sources, such as internal bank-generated reports, board and committee minutes, newspaper articles, social media chatter, audited financial statements, other company filings and analyst research reports”，P.11。

缺失問題，或是藉由同儕比較發現個別金融機構在管理上的弱點。此外，NLP (Natural Language Processing, NLP) 工具在金融監理或檢查實務上的運用也增加了，尤其是在進行風險評估以及審查公司治理文件時，亦可協助監理官或檢查人員發現問題³²⁷。

由國際經驗觀察，各國對於監理科技的運用仍方興未艾，克羅埃西亞央行的監理報表改革顯示了科技運用的初步成果，而肆虐全球兩年半的新冠肺炎疫情，也意外地對全球金融監理帶來改革的推力，科技的引用有其機會與效益，但也同時存在風險與挑戰，如何善用科技做好金融監理，將是全球金融主管機關與金融機構所需共同面對的議題。

第五節 小結

本章嘗試從市場秩序、永續金融、營運韌性、監理科技的角度觀察國際金融監理的最新發展趨勢，從英美的金融監理對維護市場秩序和金融穩定的案例來看金融誠信是銀行業和金融市場的基石，因此對於違規造成金融市場動盪的不肖從業人員均處以重罰，藉由嚴厲的手段來維護銀行業與金融市場的誠信。從歐洲和英國金融監理在永續金融的推動，可見先進國家對於永續發展的重視，永續發展是機遇也是風險，金融是促進低碳轉型的最有效工具之一，因此金融主管機關需要帶頭推到永續金融概念，引導金融機構評估其風險，並提供監理上的誘因，促使金融機構轉型。在營運韌性方面，隨著科技的發展、天災人禍的影響以及全球衝突的激化，對於金融業的穩定經營帶來了新挑戰，尤其是新冠肺炎疫情，更是對金融業的人員與營運帶來轉變，如何提升金融營運韌性，必須從治理架構著手做好評估與準備，方能應對不斷變化的未來。監理科技在近年也逐步發展，尤其

³²⁷ 同上註，“NLP tools have been utilised to support various supervisory risk assessments, including corporate governance. NLP tools have been used by several authorities to identify corporate governance risks that supervisors may not have found manually.”，P.11。

疫情也對監理科技的運用產生催化效果，金融主管機關與金融機構都應該持續探討監理科技的運用，使金融機構能在巨變的數位時代中發展。



第五章 我國的金融監理制度

第一節 我國金融市場特性

就實際的金融產業影響力來看，以臺灣的金融產業為例，依照官方 2020 年底統計資料，臺灣金融保險業的在名目 GDP 的比重約為 6.69%³²⁸，但金融業總資產卻高達全國 GDP 的 514.65%³²⁹，亦即金融保險業在整體 GDP 的產值比重僅不到 7%，卻掌握了超過全國一年 GDP 的五倍以上的資產；如果從股本的角度來看，2020 年底，本國銀行的股本總額僅新臺幣 2,051,453 百萬元，但總資產達新臺幣 55,545,815 百萬元，其中來自個人與企業的存款達新臺幣 44,769,148 百萬元，放款達新臺幣 31,408,596 百萬元³³⁰，充分凸顯金融業的高度槓桿性。

然而，從我國數十年來的金融發展史來看，一方面有各種層出不窮的金融弊案或金融危機問題，另一方面也因為金融產業的不斷演進，各種新金融商品、服務的推陳出新，而且社會大眾對於金融治理以及金融監理的要求也愈來愈高，所以金融監理也再不斷地發展與精進。而在現代金融監理的發展過程中，不同的金融產業因各自的產業差異而各自演變出不同的金融監理重點與需求，例如我國早期的金融監理職能係由財政部負責，於民國 93 年 7 月之前，我國金融主管機關原為財政部，財政部下設金融局、證券暨期貨管理委員會及保險司，分別主管銀行

³²⁸ 主計總處統計專區/國民所得及經濟成長/新聞稿: 109 年第 4 季經濟成長率 saar 為 5.84%，yoy 為 5.09%，全年成長 3.11%；預測 110 年成長 4.64%，【附表】表 4-1 國內生產毛額依行業分一名目金額，<https://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=46902&ctNode=497&mp=4>（最後瀏覽日：2/9/2022）。

³²⁹ 行政院洗錢防制辦公室：2021 國家洗錢資恐及資武擴風險評估報告，我國金融產業之規模概況，全體金融業資產總額為新臺幣 101,892,843 百萬元，占 2020 年 GDP 金額比重 514.65%，其中本國銀行總資產占金融業百分比達 49.13%，占 2020 年 GDP 金額比重 252.87%，P.40。

³³⁰ 金管會金融統計：金融業務統計輯要（109 年 12 月版）：10-3 金融機構財務結構。



業、證券期貨業及保險業之監理，形成了分業監理的基本架構³³¹，但隨著整體社會經濟金融情勢的發展，我國也在民國 90 年通過「金融控股公司法」，允許金融機構採控股公司方式跨業經營，使得金融業規模快速擴大，金融市場管理之複雜度及風險性也隨之提升，此外，為了強化金融監理機構間之溝通及監理一致性，我國於 92 年 7 月 10 日立法院三讀通過「行政院金融監督管理委員會組織法」，並於 93 年 7 月 1 日起正式施行，於同日成立行政院金融監督管理委員會（簡稱金管會），綜理金融市場及金融服務業之發展、監督、管理及檢查業務，以健全金融機構業務經營，維持金融穩定，並促進金融市場發展。而其職能的變化，可以從早期的財政部金融局與後期的金管會銀行局所掌理職能進行比較。在財政部金融局時代，由於在早期我國銀行業係以公股銀行為主，至民國 80 年代使開放大量民營銀行進入市場，故從財政部金融局的組織條例來看，其金融監理的職能係比較偏向於行政事務的管理³³²；相對來說，在民國 93 年 7 月成立的金管會銀行局則更添加了兼顧金融監督以及發展的職能³³³。另一方面也因為金融業務發展的多元化，不同的金融產業間也可能因為提供或銷售類似性質的金融商品或服務，而需要適用類似的金融監理標準，例如證券、保險業的金融監理重點就與銀行業的金融監理重點大相逕庭，固然同因掌管大量的公眾資金而受到關注，同屬於高度監理的產業，但在金融監理制度以及監理重點卻是截然不同，這一部分將於隨後的部分進行深入的探討。

就近廿年來臺灣的金融監理來看，金融消費者保護的意識逐漸抬頭並成為監理重心，例如近年保險業的銷售重心逐漸從傳統人身保險轉向具有投資效益的投資型保險，因此保險監理從傳統的人身保障和壽險精算轉向為不當的投資銷售，又如同近年臺灣的銀行業由於金融銷售重心逐漸轉向銀行保險商品，也因此不少

³³¹ 金管會金融史料陳列室：首頁/組織沿革/金管會
<https://history.fsc.gov.tw/Organizations?Type=%E9%87%91%E7%AE%A1%E6%9C%83>（最後瀏覽日：2/9/2022）。

³³² 財政部金融局組織條例 第 2 條。

³³³ 金融監督管理委員會銀行局組織法 第 1 條。

的保險監理規範也逐漸適用在商業銀行的身上，這些都是金融監理需要不斷轉型與發展的例子。



第二節 金融監督管理委員會

2004年7月1日，我國新設「行政院金融監督管理委員會」（2012年7月1日改制更名為「金融監督管理委員會」，簡稱金管會），我國的金融監理制度已由原來的多元化改變成垂直整合的一元化監理³³⁴。自金管會成立以來，期間除了在2012年改制時由委員會制改為首長制外，我國的金融監理制度大致是維持一會四局的架構，在本會之下設有屬於三級機關的四大業務局，其中的銀行局、證券期貨局和保險局分別執行對金控公司和銀行業、證券期貨業與證券市場、保險業的監督管理，而檢查局則負責對各類型的金融機構執行一般與專案金融檢查。亦即三個業務局負責的是對金融機構與金融市場的日常監理，包含日常的業務登記、許可、報備以及人員管理等；而檢查局則是透過一般與專案檢查，了解金融機構的實際運作情況，深入發掘金融機構財務是否穩健以及是否有內控不良的情況，並可透過業務局和檢查局間的協作，從事前、事中、事後的角度對金融業監督。

根據金管會組織法及編制表規定，金管會的編制員額總數為113人；所屬四局編制員額總數為1,000人，合計為1,113人，而截至2021年12月底止，金管會現有職員員額為88人，銀行局為205人、證券期貨局為226人、保險局為95人、檢查局為280人，合計894人³³⁵。換言之，金管會是以不到1000人的資源對全國總數超過1,000家的本國銀行、金融控股公司、外國銀行/大陸銀行在台分行、信用合作社、證券商、期貨商、證券投資信託公司、證券投資顧問公司、人

³³⁴ 金管會/本會沿革/金管會改制，
<https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=844&parentpath=0%2C1%2C11>（最後瀏覽日：6/22/2022）。

³³⁵ 金管會/本會沿革/人力配置，
<https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=21&parentpath=0%2C1%2C11>（最後瀏覽日：6/22/2022）。

壽保險公司、財產保險公司等各類金融機構進行管理³³⁶，此外，金管會還須監理總數達 1,744 家上市櫃公司的證券市場³³⁷。因此，如果冀望藉由金管會所轄的這一千餘名監理官員做好金融監理，必須得要有完整的金融法制以及監理工具，而金融機構也必須要建構良好的內部控制與法令遵循文化，公私協力共同維護金融體系的穩定性與金融市場的誠信。

第三節 金融監督與管理

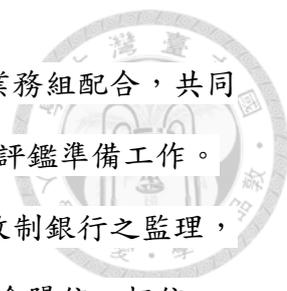
金管會的金融監督與管理主要由轄下的銀行局、證券期貨局和保險局執行。對金控公司和銀行業、證券期貨業與證券市場、保險業的監督管理，而檢查局則負責對各類型的金融機構執行一般與專案金融檢查。

銀行局轄下主要有法規制度組、本國銀行組、信用合作社組、信託票券組、外國銀行組和金融控股公司組等 7 各組，各自承擔不同金融法規的監理，如法規制度組負責健全金融監理法制、兩岸金融往來、風險管理及市場揭露規範、防制金融詐騙（含防制洗錢）；而本國銀行組則負責本國銀行及周邊單位之監理、銀行設立分支機構相關法規、金融電子業務及專案業務；信用合作社組負責信用合作社及其改制銀行之監理、消費者保護政策、存款保險；信託票券組負責票券業務之監理、信託及證券化業務之監理、信用卡、電子票證、電子支付、債務協商；外國銀行組負責外國銀行、大陸銀行之監理、OBU 條例及衍生性金融商品業務等法規、國際金融監理交流；金融控股公司組則負責金融控股公司及其子公司之監理、金融控股公司投資管理及負責人資格條件辦法等相關法規³³⁸。就具體的組織分工而言，例如在 2018 年的 APG 洗錢防制相互評鑑中，銀行局法規制度組因負責防制洗錢法制，成為金管會內負責 APG 洗錢防制相互評鑑的主要單位，

³³⁶ 同註 320，僅計各金融機構總機構，不含分支機構以及農金體系的農業金庫、農漁會信用部。

³³⁷ 證期局首頁/金融資訊/證券期貨統計/資料上市、櫃各年度家數，截至 2021 年底統計，<https://www.sfb.gov.tw/ch/home.jsp?id=1010&parentpath=0,4,109>（最後瀏覽日：6/23/2022）。

³³⁸ 銀行局首頁/機關介紹/業務職掌，<https://www.banking.gov.tw/ch/home.jsp?id=534&parentpath=0,523>（最後瀏覽日：6/23/2022）。



一方面負責銀行業防制洗錢法制的修訂，另一方面亦須與其他業務組配合，共同輔導各個金融機構提升防制洗錢能力，做好 APG 洗錢防制相互評鑑準備工作。又以信用合作社組而言，其監理管轄的範圍為信用合作社及其改制銀行之監理，因此其管轄的金融機構除了現有的 23 家信用合作社外³³⁹，也包含陽信、板信、三信、華泰、瑞興、新光³⁴⁰等由原信合社改制的商業銀行。而大陸地區銀行在臺分行、辦事處目前雖歸外國銀行組管轄，但因法規制度組負責兩岸間金融往來的相關法制，因此法規制度組亦會參與大陸地區銀行在臺分支機構監理事宜。從各組的分工觀察，目前銀行局的組織架構與分工，基本上涵蓋了金控公司與銀行業的各種金融監理法制。

證券期貨局的組織架構也類似銀行局是採分業管理的形式，其主要職掌包含公開發行公司、有價證券募集、發行、上市、證券商營業處所買賣之監督及管理、期貨交易契約之審核與買賣之監督及管理、證券業與期貨業之監督及管理、外資投資國內證券與期貨市場之監督及管理、證券業、期貨業同業公會與相關財團法人之監督及管理、證券投資信託基金、有價證券信用交易之監督及管理、會計師辦理公開發行公司財務報告查核簽證之監督及管理、證券投資人及期貨交易人之保護等³⁴¹，其轄下設置證券發行組、證券商管理組、證券交易組、投信投顧組、會計審計組、期貨管理組，分別對於證券發行市場、證券交易市場、證券商、投信投顧公司、會計師以及期貨交易市場和期貨商進行管理³⁴²。保險局的職掌主要則包含保險業之監督及管理、保險商品之審查、監督及管理、強制汽車責任保險、住宅地震保險之監督及管理、保險業各項準備金提存、費率釐訂、精算

³³⁹ 金管會銀行局金融統計資料。

³⁴⁰ 臺灣新光銀行前身由「台北三信」改制的「誠泰商業銀行」與由「台中六信」與「屏東一信」合併改制的「聯信商業銀行」合併，93 年 11 月 13 日合併後更名為「臺灣新光商業銀行」。因此該行與前述 6 家信合社改制的商業銀行在本質上相同，惟新光銀行因為新光金控旗下百分之百之百子公司，故目前在金融監理上係歸屬銀行局金融控股公司組管轄。

³⁴¹ 111 年度金融監督管理委員會證券期貨局單位預算，預算總說明，現行法定職掌 P.1-13。

³⁴² 證券期貨局/機關介紹/業務職掌，<https://www.sfb.gov.tw/ch/home.jsp?id=13&parentpath=0,1> (最後瀏覽日：7/3/2022)。

統計與清償能力之監督及管理以及與保險局業務有關之消費者保護工作等³⁴³，其轄下主要設有綜合監理組、產險監理組、壽險監理組、財務監理組等。

從上述三局的組織架構與職掌觀察，目前我國的金融監理仍是分別依照傳統的金融分業方式進行監理，在金管會各業務局轄下單位也是採取分業監理為主，但就目前的金融業運作模式而言，不論是否隸屬金融控股公司集團，我國的金融機構間跨業行銷與合作的模式非常明顯，而且最上游的金融商品來源大都是來自於國外。當銀行的主要業務不再只是存放款而是基金銷售或是保險商品銷售時，或保險公司銷售的商品主力不是傳統壽險而是以投資基金等商品為主的投資型保險，以及保險公司和基金公司的銷售管道從自身轉變成銀行通路時，我國現行的金融監理架構與監理工具、金融法規是否還能有效監理值得重新省思。

第四節 金融檢查制度

我國的金融檢查制度主要係依據金融監督管理委員會組織法第二條第一項、第四條、第五條及金管會主管之相關金融作用法規定，對金管會轄管之金融機構執行金融檢查。此外，金管會並依據農業金融法第七條第一項規定，接受行政院農業委員會之委託，辦理農漁會信用部及農業金庫金融檢查。金融檢查係以抽核方式實地瞭解受檢機構三道防線之運作，尤其是高風險業務之辦理情形，就金融機構整體制度面之建立及執行提出檢查意見，促請改善，以降低重大經營風險之發生，避免衝擊市場。金管會強調其金融檢查著重整體金融市場之穩定與秩序，並非確保個別金融機構萬無一失。而因應快速變遷之經濟金融情勢，金融機構應有妥適之經營風險偵測機制，並應建立完善之內部控制三道防線，即營業單位自我控管、風險管理與法令遵循之監控、內部稽核之獨立監督，各司其職。金融機構之董事會應對其經營之健全穩健負最終之責³⁴⁴。由金管會對於其金融檢查制度

³⁴³ 111 年度金融監督管理委員會保險局單位預算，預算總說明，現行法定職掌 P.1-13。

³⁴⁴ 金管會檢查局/檢查業務/金融檢查制度：

<https://www.feb.gov.tw/ch/home.jsp?id=18&parentpath=0,4>（最後瀏覽日：6/28/2022）。

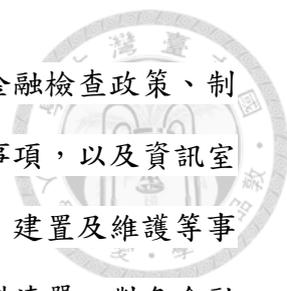


的說明，可知金管會檢查局同時承擔其管轄下的各類金融機構以及農業金融局管轄下各類農漁類金融機構的金檢查，而其金融檢查的目的並不是要逐一檢查各個金融機構的財務與業務均妥善無誤，而是以一般檢查的方式來瞭解金融機構三道防線之運作以及金融機構整體制度面之建立進行檢查，以及透過一般檢查和專案檢查來對金融業高風險業務之辦理情形，及早因應市場變化和提出建議，藉此達到金融穩定的監理目的。

對於金融機構與法令遵循主管而言，了解主管機關的檢查制度與監理期待非常重要，藉由檢查局對於金融檢查制度的介紹，可以了解到對於金融機構而言，建立並維持妥適的風險管理制度與風險偵測機制是金融機構本身的重要義務，也是金融機構董事會責無旁貸的責任，金融機構董事會必須對金融機構的健全穩健負最終之責任，這一點事實上也是各國金融監理的期待，在美國的主管機關裁罰案或是英國的 SM&CR 制度³⁴⁵，也是對金融機構的董事會與管理層有相同的期待與要求。

就檢查局的金融監理的實際面而言，事實上並非僅有金融檢查一項工具，而是搭配現場實地金融檢查與非現場的監控分析，協調進行金融產業與個別金融機構的金融監理。目前檢查局轄下各設置 7 組 5 室，其法定編制員額 335 人，2022 年度配置職員 291 人、工友 10 人、技工 5 人、駕駛 1 人，合計 307 人。其金融監理的檢查職能可區分為兩大部分，一是現場檢查，二是非現場監控；在現場檢查部分，負責執行各類現場金融檢查的為金控公司組、本國銀行組、地方金融組、證券票券組、保險外銀組和受託檢查組等 6 個組，各自依照組織分工負責對不同類型的金融機構執行各種一般檢查與專案檢查，據悉目前金管會內部也在研議檢查局組織法的調整，不同種類的銀行可能會集中由同一組檢查，藉此累積檢查經驗與資源；在非現場監控部份，則有檢查制度組負責金融檢查政策、制度及相關

³⁴⁵ UK FCA Home/Firms/Senior Managers and Certification Regime <https://www.fca.org.uk/firms/senior-managers-certification-regime>（最後瀏覽日：6/28/2022）。



法規之研擬與規劃、金融機構申報報表之稽核分析等事項掌理金融檢查政策、制度及相關法規之研擬與規劃、金融機構申報報表之稽核分析等事項，以及資訊室則負責掌理金融檢查業務電腦稽核與相關作業資訊系統之規劃、建置及維護等事宜³⁴⁶。檢查局一方面透過其所發布各業別的檢查手冊、檢查資料清單，對各金融機構的財務情況和業務辦理情形進行金融檢查，檢查中會對金融機構的業務進行抽樣檢查，以檢核其法令遵循的執行情況；另一方面則透過定期的非現場監理報表分析與監控，分析各金融機構所申報的各種監理報表所獲得的金融機構財務、業務資訊，進行本機構的跨期分析或跨機構間的同儕分析，藉此了解各金融機構的業務經營與財務情況是否呈現異常，如有發現異常時，則會透過直接詢問金融機構要求提供合理解釋說明，或是安排專案檢查進行查核，藉此早期發現金融機構的各種問題並及早提出糾正，此一做法事實上亦契合目前國際金融監理趨勢，亦即透過金融數據的收集與分析，在場外進行更細緻的監控，而非透過頻繁的現場金融檢查來查找問題。如果以現代醫學來比喻，現場金融檢查就如同外科手術，雖然可以直接觀察到身體的內部情形及早摘除病灶，但因為手術本身具有一定的風險與破壞性，並可能產生後遺症，如果可以透過更精密的儀器或是藥物，更精準地以標靶式對身體進行治療，將有助於健康的恢復與維持。所以透過更細緻的非現場監控與分析，以及風險導向的金融檢查，有利於減少對金融機構整體運作的影響，並能及早發現問題，對於金融機構及金融市場的監理將更為有效，這也是各國金融主管機關所強調的監理的目標之一。

根據檢查局公告的檢查統計資料顯示，檢查局在 109 年與 110 年分別執行了 120 次與 112 次的一般檢查，而 109 年度和 110 年度也各執行 19 個項目的專案檢查，此外並受託對農業金融機構於 109 年度和 110 年度分別完成 138 家次與 109 家次的檢查³⁴⁷。從上述檢查局的組織分工與員額配置以及近兩年實際的檢查情況

³⁴⁶ 中華民國 111 年度金融監督管理委員會檢查局預算總說明。一、現行法定職掌(二)內部分層業務(三)組織系統圖及預算員額說明表。

³⁴⁷ 檢查局/金融資訊/統計資料/金融檢查執行情形，



觀察，檢查局的檢查任務在有限的人力資源下非常繁重，況且該局除了例行性的各項金融檢查與非現場的監理監控外，在檢查制度方面，每年年底也會發布次年度的金融檢查重點³⁴⁸，以揭示其當年度金融檢查重點，自 2022 年以來更依據金管會所訂的「金融檢查指導原則」採抓大放小與風險為基礎等原則制定當年度對於跨業別與各業別的金融檢查重點；並修訂以及公告各業別的常見檢查缺失，供各個金融機構預先檢查自身的業務是否存在缺失；此外，檢查局並每年辦理各業別的內部稽核座談會，與各業別金融機構的內部稽核主管溝通其金融檢查重點與監理期待方向。由此可見，金融監理的目標仍是希望透過持續溝通，輔導金融機構在業務執行上能夠確實遵守各項金融法規法以及符合大眾對於金融業的期待，建立其誠信的金融文化來促進金融產業的發展，達到金融普惠的目標。

從我國金管會檢查局的各項檢查制度與各種金檢資訊的公告觀察，目前我國的金融檢查已經逐漸轉向為風險導向的監理檢查³⁴⁹，因此不僅是從事事後的檢查，更逐漸轉向在事中透過各種監理報表的監控，例如近年所推動的 API 監理報表申報制度改革³⁵⁰，即是為了未來更精細化的顆粒化監理做準備。

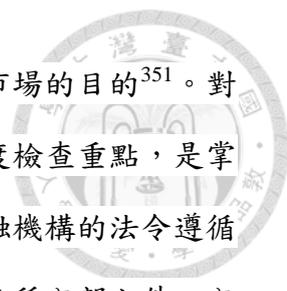
金管會檢查局同時也配合國家整體金融市場情況，調整其監理檢查的執行方向，持續透過檢查局現場檢查與非現場監控掌握金融機構的各種金融法令遵循情況以及其業務財務的穩健性，例如近年由於不動產市場飆升，市場炒作盛行，對於一般大眾的住房需求造成莫大影響，檢查局近年也不斷進行不動產的專案檢

<https://www.feb.gov.tw/ch/home.jsp?id=399&parentpath=0%2C5%2C394>（最後瀏覽日：6/28/2022）。。

³⁴⁸ 金管會新聞稿 2021 年 12 月 21 日：金管會公布 111 年度金融檢查重點，
https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202112210001&dttable=News（最後瀏覽日：6/28/2022）。

³⁴⁹ 金管會檢查局 2021 年 7 月 27 日新聞稿：金管會發布金融檢查指導原則，形塑專業公正、風險導向及開放溝通的金融檢查文化，
https://www.feb.gov.tw/ch/home.jsp?id=53&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202107270004&dttable=News（最後瀏覽日：7/9/2022）。。

³⁵⁰ 參見註 307。



查，藉由導正金融業的不動產放款業務，進而達到穩定不動產市場的目的³⁵¹。對於我國的金融機構而言，了解金融檢查制度以及金融檢查的年度檢查重點，是掌握金融監理期待的重要方法，因此檢查制度與檢查重點也是金融機構的法令遵循主管必修課程，同時應將主管機關的金檢重點和監理期待透過各種內部文件、內部會議或是教育訓練傳達給金融機構的管理層和業務部門，做好金融機構與主管機關間的溝通橋樑。

第五節 近年我國金融監理演進趨勢

經歷數十年來的發展與演變，我國的金融業在整體金融市場上具有絕對的市場佔有率，不論是在存放款市場、證券投資、保險方面，都是由受到高度監理的銀行、證券投資信託、保險業所宰制，此固然是由於高度金融監理與管制所致，但我國的金融業在 1980 年代開放後，因高度競爭與極低的利差所形成的「銀行過度競爭」(overbanking)，亦形成自然的進入障礙，非高度監理的影子銀行體系在我國的金融市場生存空間相對狹小，例如在 1990 年間蓬勃發展的現金卡與信用卡循環業務，在當年固然造成了大量的過度信用問題而引發雙卡風暴，但不可諱言地，在 1990 年代以前大量存在的民間借貸、互助會、地下錢莊等地下金融體系卻也因為這一波現金卡與信用卡循環業務的快速擴張，被大量吸納進入正規的金融體系中，亦由於各銀行間的殺價競爭，斬斷了地下金融或影子銀行體系的生存空間；類似地情況也發生在支付市場上，我國的信用卡業務在前段時期也是快速發展，民眾持有的信用卡數量節節上升，由於發卡銀行間的高度競爭，廿幾年來的信用卡幾乎都是免年費且享有各種優惠，刷卡手續費也是殺到血流成河，民眾的選擇性極高且轉換成本極低，所以當後來的第三方支付產業在我國市場發展也受到極大的限制，難以仿製在其他國家極為成功地低手續費或高額優惠方式來進入市場，因為難以跟既有的信用卡業者競爭。

³⁵¹ 參見註 335。



在我國的證券投資市場或是保險市場也存在類似的情形，同樣因為極為競爭的環境，使得我國的證券投資與保險市場較缺乏新興業者的發展空間，數十年來的整併使得國內的證券商和保險公司家數日趨減少，而且因為金融機構間蓬勃的共同行銷合作，我國的金融行銷形成了由高度監理的銀行、證券投資、保險業間綿密金融共生機制，對於金融監理或法令遵循來說，更加需要關注跨業規範的遵循以及監理套利的問題。

我國並不像其他國家面臨嚴重的普惠金融問題，或是受到影子銀行或新興金融科技業者的高度威脅，因此在金融監理方面的管理重點還是在既有的受監理金融機構，需要防範的是避免因過度競爭而產生的惡性競爭手段，或是剝削金融消費者的行為，例如 TRF 不當銷售事件、理專挪用客戶或銀行款項事件。在金融素養方面，雖然我國的金融監理在提升金融素養的工作上，還是以傳統的政令式或是法規式的教條宣導為主，以至於官方宣導效果不彰，但同樣地因為金融市場的高度競爭，民眾在接受到來自於不同金融業者的大量金融行銷資訊後，雖然不當銷售仍然層出不窮，但因為受害情況相對受到控制，民眾藉由這些事件自然養成的金融素養，也讓國內民眾對於不合法的金融商品或不當銷售具有較高的自然免疫力，達到群體免疫的效果。

因此，對於我國的金融消費者保護，或應從目前著重在對於金融從業人員宣導公平待客原則，進一步思考應如何由金融主管機關帶頭提升我國民眾的金融素養，例如由於 2022 年 5 月以來快速升溫的新冠肺炎疫情，所造成的防疫保單問題³⁵²，金管會黃天牧主任委員親自參加中央疫情指揮中心記者會對於防疫保單爭議發表談話³⁵³，讓民眾可以更充分了解防疫保單以及政府的處理原則，對於解決金

³⁵² 金管會新聞稿 2022-05-24：金管會對於防疫保單之說明，
https://www.ib.gov.tw/ch/home.jsp?id=239&parentpath=0,2,238&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202205240003&dttable=News（最後瀏覽日：7/9/2022）。

³⁵³ 金管會黃主任委員對於防疫保單爭議之談話稿 2022-05-10，
<https://www.fsc.gov.tw/uploaddowndoc?file=news/202205101712430.pdf&filedisplay=1110510%E9%87%91%E7%AE%A1%E6%9C%83%E9%BB%83%E4%B8%BB%E5%A7%94%E5%B0%8D%E6%96%BC%E9%98>

融紛爭發揮極大的作用。而對於將金融知識提供給金融弱勢族群，讓全民的金融素養可以得到提升，這也是 G20/OECD「G20 高層次金融消費者保護原則」原則 5 所強調的，金融知識的推廣應該更加有效，增加民眾對於金融知識的普及性與可接觸性³⁵⁴。

此外，由於金融商品的創新以及跨業合作，目前的金融商品組合日趨複雜，金融服務或商品的行銷管道也更加多元化，例如投資型保險商品而言，從參與的金融機構而言，在上游的投資商品組合，即牽涉到負責有價證券發行、承銷的投資銀行和證券商，負責擔任保管銀行的商業銀行，發行基金或代理基金銷售的基金公司，而中游的保險商品設計與保險精算，則由人壽保險公司負責，而下游的保險商品銷售通路，包含了負責保險商品銷售的商業銀行和保險公司通路、保險經紀人、保險代理人、負責核保和提供售後服務的人壽保險公司及接受保險公司指令辦理贖回的基金公司等；在涉及的金融法規中，牽涉到目前的銀行、保險、證券等金融法規，各業別的法規中還包含了商品開發與設計、銷售資格管理、核保理賠、申購贖回、售後服務、客戶申訴、跨業合作、風險管理、法令遵循等各個環節的規定。因此，因應金融商品的複雜化，在金融監理或法令遵循管理上，也必須具備跨業的管理能力，避免因商品複雜化後產生金融監理套利空間，例如銀行、保險、證券各有不同的金融商品銷售資格，金融業者可能藉由產品的組合包裝而規避應有的銷售資格或是豁免風險告知的規定，進而影響到金融消費者、投資人或保戶的權益。

針對跨業監理的議題，2022 年 4 月新加坡金管局（MAS）二讀通過的金融市場與服務法案（Financial Services and Markets Bills，FSM Bills 2022）或許可做

[%B2%E7%96%AB%E4%BF%9D%E5%96%AE%E7%88%AD%E8%AD%B0%E4%B9%8B%E8%AB%87%E8%A9%B1%E7%A8%BF.pdf&flag=doc](#)（最後瀏覽日：7/9/2022）。

³⁵⁴ 立法院財政委員會於 2021 年要求金融監督管理委員會檢查局於 1 個月內向立法院財政委員會提出「金融學堂網站運作成果」之書面報告後，始得動支。



為借鑒³⁵⁵，新加坡金管局傳統上依照各個金融業法對於新加坡的金融市場與金融機構進行管理，但隨著金融市場與服務的複雜化，傳統的金融監理模式也產生了監理的灰色地帶，例如新加坡金管局會依照各種金融法規，如 Financial Advisers Act (FAA)、Securities and Futures Act (SFA)以及 Insurance Act (IA)來對違規的特定金融從業人員進行裁罰，但在上位的銀行經理人或高階管理層可能並非實際違規的執行者，但卻因不受各法所規範以致無法可罰，產生罰下不罰上的問題；或是隨著金融科技發展，數位貨幣或是數位代幣的服務商或平台業者（DT service providers）難以歸入傳統金融各法之中，以致其行為無法可管，尤其是洗錢防制與打擊資恐的作為，造成新興金融科技難以監理的問題；或是科技風險管理（Technology risk management）的議題，傳統上金融業的資訊管理規定也是散落在各業別的相關法規中而缺乏一致性的標準，然而科技風險管理(TRM)的問題卻是各業別所共同面臨的，所以新加坡金管局亦藉此將散落各業別的資訊安全規範重新整理，並在金融市場與服務法案中統一規定了科技風險管理的要求。

此種因應金融市場快速變化與金融科技快速發展的金融服務法制的整合，對於我國的金融監理具有高度的參考性，我國的金融市場與金融機構近年來因為跨業合作與金融科技發展而不斷演變，傳統上以各業法或是金融監理的組織分工已經逐漸有捉襟見肘的困境，殊不見近兩年來保險局對於商業銀行的裁罰案例逐漸增加，或是面對數位貨幣的蓬勃發展難以施力，都是明顯的監理困境，為維護我國的金融監理誠信與穩定，類似新加坡的金融市場與服務法案應是值得我國金融主管機關的思考方向。

³⁵⁵ MAS: “Financial Services and Markets Bill” – Second Reading Speech by Mr. Alvin Tan, Minister of State, Ministry of Culture, Community and Youth & Ministry of Trade and Industry, and Board Member of MAS, on behalf of Mr. Tharman Shanmugaratnam, Senior Minister and Minister-in-charge of the Monetary Authority of Singapore, on 4 April 2022
<https://www.mas.gov.sg/news/speeches/2022/financial-services-and-markets-bill-second-reading-speech-on-4-april-2022>（最後瀏覽日：7/8/2022）。



第六節 我國金融業的法令遵循制度

由於法令遵循職能早期是由企業法務部門衍生，或是由風險管理部門兼任，因此早期金融業的法令遵循部門並未具有如同現在一般強烈的獨立性要求，因此在 21 世紀初期有許多關於法令遵循獨立性的探討。而國內雖然在 1999 年左右已經參照巴賽爾銀行監理委員會指引的架構，建立了法令遵循主管制度，但直至 2010 年左右才開始有比較多關於法令遵循部門獨立性的討論，到了 2016 年兆豐銀行在美國遭到重罰後，國內的法令遵循制度又在進行了新一輪的改革。

依照我國的金融法制，法令遵循的職能主要是規定在各金融業法的內部控制及稽核制度辦法中，各業別的規範大同小異。就金控公司與銀行業而言，主要是規定在「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」第三章「內部控制制度之查核」的第四節「法令遵循制度」，包含第 32、33、34、34-1、34-2 條等條文，其餘尚有第 6、8、14、15、25、27 條亦與法令遵循的執行制度有關。就實際條文內容分析，雖然本法關於法令遵循制度的規定已於 2014 年 8 月 8 日以及 2018 年 3 月 31 日的兩次修法中大幅異動，增訂了法令遵循職能的獨立性、資格要求等重要的規範，但前述規定還都主要是在規範金控公司或銀行業法令遵循主管以及法令遵循部門的職責，就 2005 年巴賽爾銀行監理委員會的“銀行法令遵循與法令遵循制度”原則 1 到原則 4 所強調的董事會與高階經理人應承擔的法令遵循義務則缺乏明確的規範；然而，金融業的法令遵循工作是否能成功以及是否能藉由建立法令遵循文化取得金融監理官和社會大眾的信任，最重要的基礎並不在於法令遵循主管以及法令遵循部門，而是在於董事會與管理層對於法令遵循的重視與對於法令遵循主管以及法令遵循部門的授權，以及業務部門對於法令遵循義務的承擔，僅冀望單純仰賴法令遵循主管以及法令遵循部門就能做好金融機構的法令遵循工作，非僅是事倍功半更可能是緣木求魚。因此，我國金融監理如欲強化金融機構的法令遵循，首先仍應在金融法規中明確強調董事會、管理層



以及業務部門的法令遵循義務與責任，當董事會、管理層以及業務部門都瞭解到法令遵循是其法定義務時，方才能有效推動法令遵循工作。

但法令遵循工作並不能只仰賴董事會、管理層以及業務部門的覺醒，強大且專業的法令遵循主管以及法令遵循部門是推動金融機構法令遵循工作與法令遵循文化的重要推手。目前在「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」全文 52 個條文，專屬於「法令遵循制度」的條文僅第 32 條至第 34-2 條，而且在這 5 個條文中，第 34-1 條係兆元以上金融機構的專屬規定，而第 34-2 條則係關於檢舉制度的專屬規定，因此真正屬於「法令遵循制度」的條文還是只有第 32 條至第 34 條，其中第 32 條主要規定法令遵循主管以及法令遵循部門的設置標準與資格條件，第 33 條是法令遵循的諮詢溝通以及應係董事會報告各單位法令遵循重大缺失或弊端的建議，第 34 條方是規範法令遵循部門的主要職能。就目前的現行規定而言，存在以下的改善空間：

1. 法令遵循主管的資格條件過於單一而缺乏彈性：在 2017 年 3 月 22 日的修法時，因應兆豐銀行紐約分行在 2016 年 8 月遭美國 NYDFS 重罰時指陳兆豐銀行的法令遵循主管缺乏應適任的法令遵循知識，在該次修法中新增了法令遵循主管的資格條件³⁵⁶，但該資格條件卻是一體適用於總機構法令遵循主管、法令遵循單位所屬人員以及單位法令遵循主管，當時主要考慮到新制可能造成國內缺乏足夠的法令遵循人才因此以短期密集上課為主要資格條件，但該機制運行至今已 5 年，多數人員都是以參加主管機關認定機構所舉辦三十小時以上課程³⁵⁷，並經考試及格且取得結業證書的方式取得資格，此一方式或許適合新任的單位法令遵循主管了解法令遵循的最基本知識，但卻無法培養出真正具有法令遵循專業管理能力的總機構法令遵循主管、法令遵循單位所屬人員；建議應採取差異化的資

³⁵⁶ 金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法第 32 條第 5 項。

³⁵⁷ 同上註。第 5 項第 2 款。



格條件，對於總機構法令遵循主管、法令遵循單位所屬人員以及單位法令遵循主管重新制定新的標準，以進一步提高總機構法令遵循主管、法令遵循單位所屬人員的法令遵循管理能力。

2. 法令遵循訓練的內容過於偏重法規宣導：在外國的金融機構實務中，法令遵循訓練是建構法令遵循文化的重要機制，因此法令遵循部門會因應不同的聽眾實施差異化的法令遵循訓練，訓練內容並不僅只於法規，而是廣泛地包含員工行為準則以及重要的內部政策，例如防範利益衝突的員工交易政策、禮物招待政策等，讓員工了解甚麼是對的行為和不好的行為，以及不良行為的後果，從而產生遵法守紀的法令遵循意識。然而我國現行規定，卻還是強調法令遵循部門要對各單位人員施以適當合宜之法規訓練³⁵⁸。建議應將該條文修改為法令遵循部門應每年依照金融機構的情況制定法令遵循訓練計畫，並據此對各單位人員施以適當合宜之法令遵循或法規訓練，並追蹤各單位訓練執行情形。
3. 主管機關之溝通協調：在國外的實務做法，法令遵循部門通常是擔任金融機構與主管機關間的主要聯絡窗口，且通常是由總機構法令遵循主管或法令遵循部門中的資深人員擔任，而且也是主管機關金融檢查的主要聯絡人。此一做法能讓法令遵循主管全面掌握主管機關的監理期待並做好與主管機關的溝通工作，同時也能協助正確了解各單位的法令遵循缺失與問題，進而輔導各單位改善。但目前我國實務做法雖已逐漸由法令遵循部門擔任主管機關的日常聯絡窗口，但金融檢查的部分，多數外商金融機構已由法令遵循部門擔任聯絡窗口，但本國金融機構部分仍多由稽核部門擔任聯絡窗口，由於近年內控三道防線的逐步落實，屬於第三道防線的稽核部門已逐漸走向更加獨立而專職於查核，而將原本屬於內

³⁵⁸ 金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法第 34 條第 1 項第 5 款。



部控制的職能移交給低一道防線和第二道防線，例如內控自評作業，原規定是由內部稽核部門「訂定自行查核內容與程序，並督導各單位自行查核之執行情形」，但在 2015 年 3 月修法時，已改為「督導業務管理單位訂定自行查核內容與程序，及各單位自行查核之執行情形」³⁵⁹，且於 2017 年 3 月修法時，新增總機構法令遵循主管於「如發現有重大違反法令或遭金融主管機關調降評等時，應即時通報董（理）事及監察人（監事、監事會），並就法令遵循事項，提報董（理）事會」³⁶⁰，即是因應 2016 年兆豐銀行在美裁罰案所新訂，倘法令遵循部門非擔任金融檢查的聯絡窗口，則何從了解並掌握各單位的金融檢查缺失，並提出法令遵循的建議，或曰法令遵循部門可從內部稽核部門調閱相關資料，但如其中由延誤或是資訊傳遞錯誤時，則相關部門的責任難以釐清。因主管機關金融檢查的聯絡窗口一事並未明定於法規中，本建議或無須修訂相關法規，僅需由主管機關與金融機構間議定亦可。

4. 法令遵循風險管理：第 34-1 條是專屬於兆元以上金大型金融機構的強化法令遵循要求，主要規定的內容是法令遵循風險之辨識、評估、控制、衡量、監控情形³⁶¹，亦即法令遵循風險管理。過去我國的法令遵循作業較偏重於規則導向，然而法令遵循風險面臨的主要風險，而法令遵循也是金融機構整體風險管理的一環，是屬於銀行內部控制三道防線³⁶²的一環，因此建立法令遵循的風險管理機制至為重要，當初修法時即規定金融機構每年應將其之法令遵循執行情形函報主管機關以利主管機關瞭解銀行業對法令遵循風險之辨識、評估、控制、衡量、監控情形，就銀行業所辨識之法令遵循風險管理之弱點事項予以進一步強化監理³⁶³。當初修法時

³⁵⁹ 金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法第 14 條第 1 項第 2 款。

³⁶⁰ 金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法第 32 條第 1 項後段。

³⁶¹ 金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法第 34-1 條。

³⁶² 金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法第 6 條。

³⁶³ 2018.3.31 金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法部分條文修正條文對照表



故因顧慮金融業者新制的實施能力而未全面實施，但現今已歷時四年的執行經驗，建議主管機關整理四年來大型金融機構在法令遵循風險管理的經驗，並就其中成效良好的機制逐步擴大推廣至其他終宵型的金融機構，已逐步提升我國金融業的法令遵循風險管理能力。

此外，對於金融業者而言，稱職的金融法令遵循主管除了解各種金融法規之外，了解金管會各業務局的組織分工也是做好法令遵循的基本功課，一是了解自身機構所歸屬的監理單位，及時掌握主管機關組織異動和人員調整，做好與監理單位的溝通，二是透過了解各類金融法規的管轄單位，掌握各種法規的主責部門，有助於掌握最新的金融監理與法規趨勢，三是透過研究金融監理機關的動態，透過研究各單位的年報、金融統計、預算書和執行情形、研究計畫等，了解主管機關目前推動中的各項計畫與監理方向。

金融業法令遵循工作任重道遠，亦非由單一部門所能獨力推動，唯有主管機關與金融業者共同努力，由金融機構的董事會與高階管理層帶頭做起，並建立專業的法令遵循管理機制，法令遵循主管和法令遵循部門均應積極並持續充實本身的金融專業知識與法令遵循風險管理能力，協助各單位和業務部門在日常工作中做好遵法守紀的工作，協助董事會與管理層在企業內建立正向的法令遵循文化，並做好金融機構與金融主管機關間的溝通橋樑，讓金融機構能確實了解主管機關的監理期待，協助業務部門做好金融檢查與缺失改善的管理，使得法令遵循機制成為金融機構健康發展的基礎，建構完善的三道防線內部控制機制。

第六章 結論：從國際金融監理趨勢看我國金融監理

從國際的金融監理經驗觀察，傳統金融業的分業界線逐漸模糊，為了維持既有的市場佔有率與吸引金融消費者持續消費，金融商品與服務的設計愈趨複雜，跨業整合的金融商品不斷地推陳出新，而且隨著金融科技的發展，類金融商品和服務也不斷地推出，這些都是在不斷地挑戰金融監理者的能耐，也讓傳統的金融法制難以完全涵蓋，產生了金融監理套利的空間；此外，金融主管機關並不僅是限制和管制金融業者和金融市場，如何讓金融業以及金融市場健康地發展，也是金融主管機關的任務，因此興利除弊可說是現代金融主管機關的兩大任務。

然而，現代金融監理僅止於此乎。非也，金融消費者保護以及金融業的企業社會責任，以至於藉由金融產業和金融市場來引導整體經濟的發展方向，是金融主管機關所需面臨更高的挑戰。隨著民眾金融維權意識的高漲，以及因金融發展而帶來的金融不平等及其相隨而來的金融普惠議題，還有不肖金融從業人員或是犯罪集團所設下的金融詐騙或是各種龐氏騙局，都讓金融消費者保護的議題日益重要。至於因為數百年來人類活動所造成的氣候變遷，則是另一個需要金融業與金融主管機關加以重視的議題，氣候變遷已經對人類生命造成威脅，同樣地也對金融業與金融市場帶來威脅，如果金融業未能及早審時度勢作後氣候變遷的風險評估與規劃因應措施，當劇變來臨時，無法應變的金融業者將隨著其失敗的客戶一起遭到淘汰；同時，隨著各國力推永續發展，綠色金融的商機也是潛力無窮，因此金融監理應該協助金融業者與金融市場從整體的規劃角度帶領業者興利除弊，不僅促進金融市場發展，更有利於整體經濟的永續經營。

雖然金融科技的發展為金融業者與金融市場帶來機會，但也賦予金融主管機關更多使用新科技的機會，可以透過更大量的金融數據蒐集，及機器學習能力，協助金融主管機關更深入、更及時發現金融業或是金融市場的異狀，也可以讓金融主管機關能夠對於金融行為有更深入的了解和分析，掌握金融產業與金融市場



的趨勢，提早察覺問題並早期輔導糾正；從金融市場的發展史來看，金融消費糾紛經常始於一窩蜂的銷售熱潮，不論是 17 世紀的鬱金香熱潮，或是近年的 TRF 事件，或是近期的防疫保單銷售熱潮，事實上如果金融主管機關能事先掌握更多的金融市場資訊，對於金融消費行為也能把握其趨勢，或許有機會及早採取警示措施，以避免後續造成的金融消費爭議。

金融業法令遵循管理在歐美金融業已經是金融產業重要的風險管理機制，而我國的金融法令遵循在這幾年也因為各種金融案件或是事件而受到重視，主管機關也多次修訂相關規範以強化金融業的法令遵循制度。然而，我國的金融業法令遵循制度在實務上與外國金融業仍有一段差距，如何可以繼續強化我國金融法令遵循風險管理機制，應該是我國金融主管機關與金融業者可以思考的，讓金融法令遵循風險管理可以成為協助金融業健康發展的重要控管機制。

以下本文將嘗試參考國際上先進國家在金融監理的發展經驗，就以上四項議題分別提出建議，希望可以提供我國的金融業發展與提升金融監理效能參考。

第一節 金融監理機制改革

當銀行的主業從存放款變成金融商品銷售，不只銷售各種組合式金融商品、海內外共同基金，更銷售各式各樣的保險商品，而這些保險商品也不再是以風險保障為主，而是變成民眾的理財商品，當跨業合作銷售或是共同設計金融商品成為常態時，傳統的金融分業法規隨著金融業的分界逐漸模糊，也必須不斷地提昇因應，而金融監理架構也面臨同樣的問題，這也是保險局近年對銀行業的裁罰愈來愈普遍的原因，而 2008 年金融海嘯更是分業監理失靈的明證，當各個分業的金融管機關或是各地區的主管機關都只能監理其轄下的領域時，金融監理套利以及監理失靈將不斷地發生，因此國際上已經開始思考監理整併的議題，例如英國的 PRA 和 FCA 分別從總體審慎監理和行為監理的角度履行其職責，避免形成監

理死角；中國大陸銀行業監督管理委員會與保險業監督管理委員會，也在 2018 年 4 月合併成銀行保險監督管理委員會³⁶⁴；而 2022 年 4 月新加坡金管局 (MAS) 二讀通過的金融市場與服務法案 (FSM Bills 2022)，都是各國金融主管機關在嘗試強化金融跨業監理的嘗試；在 FSI 金融穩定協會的研究³⁶⁵也說明了各國主管機關已逐漸在嘗試強化其總體審慎監理以及跨業別的行為監理，說明了為了因應金融情勢的變化，而在不斷地強化跨業監理的管理能力。

由於金融監理體系的改造牽涉的範圍極大，為維持金融穩定以及建立穩定的金融監理期待，並不適合經常改變組織，然而為了維持金融監理的有效性與前瞻性，而且我國的金融業跨業經營與行銷已經成為常態，建議我國金融主管機關可參考英國的 FCA 建立跨業別的金融行為監理的規範與標準，一方面可以減少不同金融業別間的監理標準不一致的問題，另一方面也可以讓金融業者有更加一致的行為標準可供遵循，降低金融業者的遵法成本，也可增進金融市場秩序，進而促進金融市場的發展。

此外，在金融科技的監理運用上，監理報表的管理是金融主管機關執行其間理職能時的主要工具，藉由各式監理報表可以協助主管機關掌握各個金融機構的財務、業務情況，也能藉跨期間或是跨機構的統計比較，了解金融市場的趨勢。由克羅埃西亞的例子可以看到，主管機關在引進金融監理科技時，基礎的架構設計至為重要，而且必須建立跨領域的團隊匯聚多方的智慧，重點在於要事先規劃出主管機關在進行金融監理時的需求，並將各種數據和資料予以標準化與規格化，同時更需要保留未來監理所需的彈性；而顆粒化的監理報表機制，將會賦予金融主管機關在運用金融監理數據時，可因應不同的監理需求客製化地設計不同的分析報表或是使用數據分析工具進行分析，藉此對金融市場趨勢做出更準確的

³⁶⁴ 中國銀行保險監督管理委員會：中國銀行保險監督管理委員會正式掛牌銀行保險業運行穩健 <https://web.archive.org/web/20180409172014/http://www.cbrc.gov.cn/chinese/newShouDoc/EB7840D7EA7344CEBFAD044E5CDE33DA.html> (最後瀏覽日：7/25/2022)。

³⁶⁵ 請參見註 48。

預估，並能提早對於金融風險提出預警。



第二節 金融消費者保護與永續金融

從金融史來看，金融消費者保護也隨著金融不斷演進，但不變的是金融消費者對於權益保障的要求愈來愈高。然而，金融監理者是否只能在金融發展與金融消保間抉擇，如果從國際經驗觀察，光是強調糾紛處理機制或是防弊可能無濟於事，一方面金融業者可能將糾紛處理或是防弊的成本轉嫁到金融消費者身上，導致金融消費者享受金融服務的負擔愈加愈重，而且會造成普羅消費者必須為少數的受害消費者而付出額外代價，甚至造成弱勢族群無法享受價廉物美的金融服務；另一方面有心人士如果要舞弊、挪用或是不當行銷時，既有的規則或是防控再嚴密，有心人士還是會尋得防控機制的漏洞加以利用。因此強化金融素養才是金融消費者保護的真正終極做法，加強金融素養並非僅僅是金融法令宣導，而是需要有專責部門以及持續的研究，並需要制定針對不同族群，尤其是金融弱勢族群的金融素養養成和宣傳計畫，並且需要不斷地研究最新的金融業務發展和金融行銷趨勢，判斷當前的金融市場與金融產業是否存有潛在的金融不公正或不平等的情況，當發現金融銷售趨勢改變時，一方面應當將資訊及時傳達給具有相關權責的金融主管機關，由金融主管機關及時介入檢查或是予以糾正，另一方面應及時推出更新的金融宣導資料，以更精準的方式向特定族群宣導，例如當發現金融業過度行銷高風險的金融商品予需要穩健型商品的退休銀髮族時，應當利用銀髮族常用的宣傳媒體加以宣導。在實務上，金融素養宣導知易行難，因為這方面的監理成效並不容易體現，一般僅能以最簡便的宣導次數、場次、接觸人數進行評價³⁶⁶，但這種評價對於評估金融素養是否有提升難以計算，所以金融素養的長期培育計畫經常會因為難以評估成效而被忽視。

³⁶⁶ 金管會新聞稿：強化金融教育宣導與普及金融知識，
<https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=644&parentpath=0,7>（最後瀏覽日：7/26/2022）。



在金融產品愈趨複雜化、金融商品分界亦日趨模糊化以及金融科技快速發展的時代，近年來不僅是傳統的金融商品爭議不斷，屬於金融監理灰色地帶的金融科技商品也是層出不窮，數位貨幣、NFT、眾籌、P2P 借貸等，都非常容易讓民眾陷入未知的金融風險中，而後疫情的時代，金融消費弱勢的問題也更嚴重，根據統計疫情後的金融詐騙日益嚴重³⁶⁷；體認到金融素養的培育不易，長期的金融素養的培育已經成為刻不容緩工作，如果要真正做好金融消費者保護或是金融業的公平待客，必須將民眾的金融素養提升列為首要任務之一，有計劃且持續地長期推動，並且不能光是以網站新聞稿的方式進行，因為真正會去瀏覽金融主管機關網站的，大多只是金融從業人員，一般民眾並不會從主管機關官方網站獲取資訊，因此如果要有效推動金融素養，必須針對不同族群從不同的金融商品、宣傳工具、宣傳教材，甚至是代言人都需要重新設計，例如我國在 2018 年接受 APG 洗錢防制相互評鑑前後，即找了陳美鳳等多位代言人向民眾宣導洗錢防治的重要性。至於實際的金融宣導形式，則可以參考美國 CFPB 的作法，針對不同的特定族群，尤其是金融弱勢族群，對於其所需的金融商品知識加強宣傳，提升其辨識與選擇金融商品的能力，並透過持續的金融消費行為研究，觀察最新的金融消費趨勢，提前加以因應並推出適合的金融教育宣導。

在永續金融部份，從英國的經驗觀察，永續經營的風險評估重要性應遠高於綠色金融商品的開發與行銷，目前的綠色金融政策所強調的更多是在綠色商機的部份，但觀察英國與歐盟各國的做法，氣候風險才是政府積極所強調的，不論是從事放款的銀行業，承擔保險的保險業，或是從事投資或經紀的證券業，金融業都是承擔風險的產業，當其借款人、投保客戶或是投資標的公司因氣候風險而面臨經營風險時，金融業都是與這些客戶禍福與共的，因此英國政府不僅要求金融

³⁶⁷ 筆者曾於 2021 年 1 月 ACAMS 防制洗錢研討會中分享美國防制洗錢主管機關 FINCEN 在疫情中的最新觀察，在疫情的全球大流行後，各類金融詐騙行為層出不窮。請參閱劉書良(2021)，ACAMS 第十二屆台灣地區會議「加強防制洗錢/打擊金融犯罪實用工具和技巧」最佳實踐分享：金融機構面對 COVID-19 的策略/因 Covid-19 疫情而出現的新情勢與洗錢防制手段。



業必須不斷評估其本身和客戶所面對的氣候變遷風險，並且需要針對風險擬定其經營策略和應變計畫，同時也要揭露其永續金融的推動與發展情況，藉由金融業的引導力量協助國家的經濟轉型為永續發展的經濟型態。也因為在永續經營的架構下，金融監理與經濟發展息息相關，金融主管機關與經濟發展機關必須共同合作，使得金融業能夠成為推動國家經濟轉型的推手。欣聞我國的金融主管機關已在進行跨部會的整合並研擬參考國外做法建立氣候風險評估與管理的完整機制，以金融業來引導產業界採取具體行動積極減碳，藉此打造我國的永續金融生態系³⁶⁸，期待我國的永續金融與經濟能在行政院與金管會等相關部會的大力推動下有更快速的發展，藉由金融業的協助讓我國早日轉型為永續發展的經濟體。

第三節 做為金融誠信基石的法令遵循管理

從金融的本質來看，誠信是金融業與金融市場的發展基礎，因此金融業法令遵循風險管理機制是維繫金融業誠信的重要管理機制。我國的金融法令遵循起步並不算晚，但長期以來多以遵法諮詢為主，或是文案審查為主，較少在金融機構整體風險管理機制中扮演要角，不若歐美國際金融機構已經形成一套完整的法令遵循風險管理機制，並藉由完整的法令遵循風險管理機制，從事前審查、事中監控、事後督導的角度，全方位地協助金融機構做好其法遵風險的管理。近年來我國金融業的法令遵循制度已有長足的進步，但仍有可以強化的空間。

首先，應盡速全面推動法令遵循風險管理及監督架構至所有金融機構，亦即全面實施 2018 年增訂的「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」第 34-1 條，當年立法時考慮到國內的法令遵循經驗與能力上有所不足，故以大型金融機構先行導入，而中小型金融機構仍維持既有的法令遵循管理機制，但法令遵循風險管理及監督架構事實上方才是金融法令遵循的重要內涵，其中包含

³⁶⁸ 金管會新聞稿(2021-12-10)：「永續金融研討會」——一步一腳印推動永續金融，
https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=2&parentpath=0&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202112100002&dtable=News（最後瀏覽日：7/26/2022）。



了法令遵循風險管理的辨識、評估、控制、衡量、監控機制以及法令遵循風險之獨立報告機制，是我國從既有的法令遵循制度轉化為法令遵循風險管理機制最重要的一步，也是協助中小型金融機構強化其法令遵循風險管理的步驟，自 2018 年實施第 34-1 條的機制以來，歷經了四年的導入期，大型金融機構以及主管機關已經累積了大量的導入經驗，也培育了大量的法令遵循風險管理人才，應適時將此一制度全面實施至中小型金融機構。

其次，在大型金融機構的法令遵循管理部份，則應繼續升級強化，仿效歐美國際大型金融機構，由法令遵循部門負責承擔行為準則（Code of Conduct）、利益衝突相關政策（Conflict of Interest、Chinese Wall Policy、Employee Trading Policy、Gift and Entertainment Policy），並將法令遵循的教育訓練職能從法規訓練轉變成法令遵循風險管理訓練，亦即法令遵循部門所從事的並非是法規的宣導，而是透過已經將外規轉化為內部的行為準則，透過持續的教育訓練讓員工瞭解金融誠信的重要性，以及遵循金融法規和行業標準的重要，藉此協助金融業形塑良好的法遵文化，促進金融業的誠信發展。

第四節 結論：法遵文化的建立

金融業的良性發展是每一個金融從業人員、金融消費者、投資人和金融主管機關的共同願望，但從歷史來看，為了競逐私利而置公眾利益的事件層出不窮，而且因為金融市場已經是現代社會的基礎民生設施，並且具有高度的風險傳染性，也非常容易受到消息面的影響引發金融事件甚至是金融風暴，所以金融的脆弱性註定了金融監理的重要性。縱使金融業者均希望能有寬鬆的金融監理環境讓業者可以大肆擴張業務，但業者的自律並不足以保證金融風暴不會發生，因此金融監理政策還是不斷地趨嚴，而這也扼殺了部分金融創新發展的可能性。

如何兼顧金融監理、金融消費者保護以及金融創新和發展，在在考驗著每一個金融業者和金融監理官，良好的法令遵循風險管理機制與法遵文化或許是解方。相信每個金融機構都不希望其金融機構的誠信以及金融市場的穩定完全都要



靠金融主管機關的嚴格管制，而是希望有業者的自主發展空間，而欲獲得金融主管機關和金融消費者的信任，唯有靠金融業的自覺，建立有效的法令遵循風險管理機制和其他的風險管理、內部控制機制，並持續透過內部會議、教育訓練形塑全面的法遵文化，方能建立金融業所需的誠信，並獲得金融主管機關與金融消費者的信任。

參考資料



中文參考資料

研究報告：莊永丞、汪信君、林志潔、蔡英欣、邵之雋著，主要國家金融主管機關組織架構變革與金融監理資訊管理法規之研究，金融監督管理委員會一〇八年度委託研究計畫，GRB 計畫編號：PG10804-0220。

專書：施茂林、宋明哲、宋峻杰、陳維鈞（著）（2019），法律風險管理理論與案例，五南出版社。

專書：陳南光（2017），《貨幣銀行學理論與應用》（二版），雙葉書廊，頁 422。

專書：曾令寧 呂桔誠（著）（2020），接軌國際金融監理 建構全面遵循體制，臺灣金融研訓院。

專書：黃天牧（著）（2018），臺灣保險業企業風險管理，頁 XXX-XXX，元照出版社。

專書：臺灣金融研訓院編輯委員會（編著）（2018），銀行法令遵循策略與實務，臺灣金融研訓院。

譯著：德魯福（著），呂吉爾（譯）（2019 年），《金融帝國的興衰：從暴發戶到跨國企業，梅迪奇銀行帶你見證資本主義的起源》，貓頭鷹出版社。

專文：

王文宇（2004），〈論金融政策與金融監理法制〉，《本土法學雜誌》第 65 期，2004 年 12 月，頁 34-44

王志誠（2016），董事之監督義務—兆豐銀行遭美國紐約州金融服務署裁罰一．八億美元案之省思，月旦法學雜誌／第 259 期／5-18 頁。

王志誠（2017），洗錢防制法之發展趨勢——金融機構執行洗錢防制之實務問題，月旦法學雜誌（No.267），5-18 頁。

王志誠（2019），金融業遵法經營之嚴峻考驗——實質關係人之認定標準，月旦民商法雜誌（No.66），5-30 頁。



- 王鶴松 (2001),〈亞洲金融危機十周年後的東亞經濟〉,《銀行公會會訊》第 41 期, 96.9.1。
- 周宇修、李郁婷 (2018),從金管會裁罰案例談臺灣銀行業法令遵循制度,月旦會計實務研究 第 2 期, 101-107 頁。
- 林仁光 (2016),由兆豐銀案談銀行監理—由銀行治理及銀行保密法之遵循出發,月旦法學雜誌/第 259 期 /19-33 頁。
- 林正芳 (譯) (2006),銀行法規遵循及其功能 (Compliance and the compliance function in banks),金融監理與風險管理選輯, P.399-406。
- 林志潔 (2016),兆豐案天價罰款的啟示——美國反洗錢法的重點與金融業應有的作為,月旦法學雜誌 (No.259) /34-48 頁。
- 林男錡 (2011),《央行出國報告：金融風暴對美國金融監理制度及重要監理法令之影響》,頁 3。
- 侯德潛 (2015),我國總體金融穩定健全指標之評估與建構,中央銀行季刊 第 37 卷第 1 期,民國 104 年 3 月, P.3-34。
- 洪思竹 (2015),英國金融監理制度對臺灣之啟發,臺灣國際法季刊 第十二卷 第二期, 123-131 頁。
- 張舒婷 (2018),如何看待國際法遵文化?永無止境的道路,洗錢防制植入銀行界 DNA,臺灣銀行家,2018 年 5 月號。
- 許永欽 (2016),我國公務賄賂與商業賄賂罪之研究 (The Study of Official Corruption and Commercial Bribery),法學叢刊/第 61 卷 第 3 期 /99-134 頁。
- 郭大維 (2015),論銀行業內部控制制度之建構與落實—以法令遵循機制為核心,臺灣法學雜誌/第 278 期 /87-98 頁。
- 郭大維 (2017),企業法令遵循與董事監督義務,月旦法學教室/第 179 期 /20-22 頁。
- 郭大維 (2017),我國銀行法令遵循制度之探討—從兆豐銀行紐約分行遭美國重罰事件談起,存款保險資訊季刊/第 30 卷 第 1 期 /1-29 頁。



陳德霖（前香港金融管理局總裁）（2017），沒有銀行監管的世界，本文摘譯自香港金融管理局總裁陳德霖 2017 年 11 月 22 日於獅子山學會週年晚宴的發言。

陸秉逵、臧正運，初探新興金融監理制度之擴散：以監理沙盒為例，問題與研究 第 60 卷第 2 期，1-58 頁。

曾宛如（2009），〈金融海嘯下金融監理之反思〉，《月旦法學雜誌》（No.168）2009.5，頁 81-92。

黃天牧（2016），從金融監理政策談金融業未來發展方向，亞洲金融季報秋季號，36-44 頁。

黃國銘（2016），〈從 LIBOR 弊案談銀行業之公司治理〉，《司法新聲》第 117 期，P.40-46。

黃燕枝律師（口述）、許杏宜律師（整理），「開放心胸，法遵工作也能很有趣」——訪談黃燕枝律師，全國律師月刊 2017 年 09 月號。

楊君仁，我國與德國金融監理法制之比較研究——以機關獨立性為中心，臺北大學法學論叢第九十期，1-43 頁。

楊岳平（2020），評金管會最新金融整併法制之改革——兼論金融監理模式的選擇，月旦法學雜誌（No.298），113-133 頁。

楊岳平（2021），論去中心化金融與智慧合約的金融監理——以去中心化借貸為中心，月旦法學雜誌（No.316），53-72 頁。

廖世昌、郭姿君（2017），現行金融業法令遵循制度概況簡介，月旦會計事務所 CPA 雜誌創刊號，101-110 頁。

臧正運（2018），試論金融監理科技的分析框架與發展圖像，管理評論 第 36 卷第 4 期，19-35 頁。

臧正運（2020），論金融科技發展的監理難題與法制策略——以我國的規範與實踐為核心，政大法學評論第一六三期，139-218 頁。

臧正運（2021），監理科技發展的關鍵挑戰——以臺灣純網銀數位監理申報機制為



例，月旦法學雜誌 (No.316)，36-52 頁。

劉韋廷 (2018)，從 TRF 風暴省思--臺灣金融消費者保護，月旦財經法雜誌 (No.42)，101-132 頁。

劉壽祥 (1995)，〈經濟前瞻：霸菱銀行金融危機的省思〉，《經濟前瞻》1995.5.5，中華經濟研究院出版社，P.118-121。

蔡佩玲 (2019)，金流秩序—國際躍升新規範，臺灣國際法學刊／第 15 卷 第 2 期／71-75 頁。

蔡英欣 (2018)，試論虛擬貨幣之監理與法律定位——以日本法為中心，管理評論第 36 卷 第 4 期，53-67 頁。

蔡雅琦，〈亞洲地區執行總體審慎監理介紹-香港、韓國、新加坡、泰國〉，《存款保險資訊季刊》第 32 卷 第 2 期，頁 117。

顏雅婷 (2017)，臺灣金融監理的政治邏輯，臺灣國際法季刊／第十四卷 第一／103-134 頁。

學位論文：

周秉宏 (2017)，《論銀行業法遵制度下犯罪及違法行為之預防與吹哨機制》，國立臺灣大學事業經營法務碩士在職學位學程碩士學位論文。

周芳琪 (2015)，《企業跨國經營之法律遵循制度比較研究》，東吳大學法律學系碩士學位論文。

林冠瑢 (2018)，《論我國銀行法令遵循制度之規範與實踐—以洗錢防制法令遵循為中心》，國立臺灣大學法律學研究所碩士學位論文。

林楊富 (2016)，《兩岸銀行業合規管理法制之研究》，東吳大學法律學系碩士學位論文。

林盟翔 (2014)，《企業與金融機構失卻償付能力處理法制之研究》，國立臺北大學法律學系博士論文。

游啟輝 (2019)，《從兆豐案論洗錢防制及金融監理之改革》，東吳大學法律學系碩士學位



論文。

蘇明君 (2018),《銀行法令遵循制度相關問題之研究-以法遵、法務角色差異及重大裁罰個案為中心》,國立政治大學法學院碩士在職專班學位論文。

簡體中文資料：

專書：中國銀行業協會東方銀行高級管理人員研修院（編著）（2013），商業銀行合規風險管理 Compliance Risk Management of Commercial Banks，中國大陸，中國金融出版社。

專書：李成（2019），《金融監管學（第三版）》（簡體字版），2019年9月三版，（中國大陸）高等教育出版社。

專書：杜金富（主編）（2014），銀行監管統計學，中國大陸，中國金融出版社。

專書：杜寧 王志峰 沈筱彥 孟慶順 等（著）（2018），監管科技 人工智能與區塊鏈應用之大道 RegTech，中國大陸，中國金融出版社。

專書：汪逸真 絲文銘 鄭昌鐵（主編）（2015），法律與合規風險管理 Legal and Compliance Risk Management，中國大陸，中國金融出版社。

專書：武良山、周代數、王文韜主編（2021），《金融大監管-大變局下的監理邏輯與市場博弈》（簡體字版），2021年5月初版，中國人民大學出版社，頁14。

專書：邵平（著）（2010），商業銀行合規風險管理 Compliance Risk Management of Commercial Bank，中國大陸，中國金融出版社。

專書：栾（樂）立冰（主編著）（2015），商業銀行法律合規實務-國際化綜合化專題 The Legal Compliance Practice of Commercial Banking，中國大陸，法律出版社。

專書：馬勇（2020），《理解現代金融監管:理論、框架與政策實踐》（簡體字版），中國人民大學出版社。

專書：郭田勇（主編）（2020），金融監管學（4版），中國大陸，中國金融出版社。

專書：惠平 周瑋 童頻（編著）（2018），商業銀行合規管理 Compliance Management of

Commercial Bank，中國大陸，中國金融出版社。

譯著：Annie Mills/Peter Haines（著），高洋 馮乾 朱昌松 趙靜思 等（譯）（2019），金融
合規要義 如何成為卓越的合規關（第二版）Essential Strategies for Financial Services

Compliance How to Become an Excellent Compliance Officer，中國大陸，中國金融出版
社。

譯著：H.David Kotz（著），鄒亞生 馬博雅 邵子馨 劉毓靈 張元 鄒宛宏（譯）（2018），金
融監管與合規 Financial Regulation and Compliance，中國大陸，中國金融出版社。





外文參考資料

專文：BCBS (1997), Core principles for effective banking supervision, 1997年9月。

專文：BCBS (1998), FRAMEWORK FOR INTERNAL CONTROL SYSTEMS IN BANKING ORGANISATIONS, Sep., 1998。

專文：BCBS (2005), Compliance and the compliance function in banks, Apr., 2005。

專文：BCBS (2005), International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards A Revised Framework, Updated November 2005。

專文：BCBS (2012), A framework for dealing with domestic systemically important banks, October 2012。

專文：BCBS (2012), Core principles for effective banking supervision, 2012年9月。

專文：BCBS (2022): Consultative Document: Principles for the effective management and supervision of climate-related financial risks, November 2021。

專文：Daniel Calvo, Juan Carlos Crisanto, Stefan Hohl and Oscar Pascual Gutiérrez (2018), FSI Insights on policy implementation No 8 Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis?。

專文：Deloitte, Navigating regulatory risk The role of the regulatory liaison office, Deloitte Center for Regulatory Strategies。

專文：Delotte, Compliance risk assessments-The third ingredient in a world-class ethics and compliance program。

專文：FINRA (2018), Technology Based Innovations for Regulatory Compliance (“RegTech”) in the Securities Industry, September 2018。

專文：Sifma (Securities Industry and Financial Markets Association) (2013), White Paper: The Evolving Role of Compliance, March 2013。

專文：SIFMA (2013), SIFMA White Paper: The Evolving Role of Compliance, March 2013。

專文：Stephen G Cecchetti (2011) , The rules of the road: making the financial system safe for everyone 。

專文：U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control (OFAC) , (2019) , A Framework for OFAC Compliance Commitments , May 2019 。

專文：US SIA (Securities Industry Association) (2005) , Compliance and Legal Department, WHITE PAPER ON THE ROLE OF COMPLIANCE (Oct., 2005) 。

專文：Wolfsberg Group , The Wolfsberg Frequently Asked Questions on Risk Assessments for Money Laundering, Sanctions and Bribery & Corruption 。

專書：Annie Mills/Peter Haines (著) , (2015) , Essential Strategies for Financial Services Compliance How to Become an Excellent Compliance Officer (2nd Edition) , U.S.A. , WILEY 。

專書：H.David Kotz (著) , (2015) , Financial Regulation and Compliance , U.S.A. , WILEY 。

專書：Michael G. Silverman (著) , (2008) , Compliance Management for Public, Private, or Nonprofit Organizations , U.S.A. , McGrawHill 。

專書：Patrick Callioni (著) , Compliance Regulation in the International Financial Services Industry , U.K. , Global Professional Publishing 。