

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

金融監理整合之研究

Integration of Financial Regulation/Supervision

計畫編號：NSC 88-2414-H-004-002

執行期限：87年8月1日至88年7月31日

主持人：楊光華(ghyang@nccu.edu.tw) 國立政治大學

一、中文摘要

本研究從金融服務業整合之趨勢出發，探討監理主管機關應有之因應。並以英國、澳洲以及我國正在進行之金融監理架構整合為主要分析重點。說明各整合規劃之背景起因，整合之內容與所涉法律層面之變更，實際面臨之挑戰與質疑，以及整合後所能產生之綜效。並比較採取單一監理機關組織架構之國家與不採此制而改以加強各機關間協調以為因應之國家，所處法律環境、政治生態之異同，說明採取單一監理機關組織架構與該等因素之關聯。

採取單一監理機關組織架構對於監理規範之調和、金融市場之安全、投資人之保護、不公平競爭行為之防止、本國業者競爭力之提昇、金融創新之促進、金融危機之防範與處理、國際承諾之履行、國際合作之達成等各方面所具之比較利益與不利益，本研究亦加以分析。同時探討金融監理組織架構之可能型態，由相當普遍之「機構性管制」(institutional regulation)至以金融服務之內容為監理分工標準之「功能性管制」(functional regulation)，甚至到以監理之目標為監理區分之「目標性管制」(objective)。

最後並對各國國內金融監理組織架構整合與國際間監理合作之互動，予以探討；試著探索其對國際金融監理規範之演進，無疆界金融服務市場之形成，產生何種影響。

關鍵詞：金融監理、整合、一元化監理機關、機構性管制、功能性管制、目標性管制、金融服務貿易

Abstract

Financial services have rapidly integrated along with the regional arrangements and the conclusion of negotiation of financial services under the GATS at the end of 1997. In response to such integration, many regulators start taking action to prevent possible regulatory arbitrage. Some advocate a single regulator, such as the U.K. and Australia's Wallis Commission. The study explores the background and the context of the proposal, the change of legal structure, the challenges encountered, and the synergy it generates. Moreover, the study compares the legal and political environment surrounding the countries adopting a single regulator regime and the countries not so, in order to find out the correlation.

The study also analyzes the advantage and disadvantage a single regulator regime could have in the following aspects:

1. harmonization of supervision rules,
1. safety of financial markets,
1. protection of investors,
1. prevention of unfair competition,
1. competitiveness of domestic service providers,
1. promotion of financial innovation,
1. response to financial crises,
1. implementation of international commitments, and international cooperation.

The study also explores the possible alternatives for the institutional structure for financial regulation, from the institutional approach, functional approach, to the approach based on objective.

In conclusion, the study predicts the

trend of a single regulator regime and the impact of such trend on the development of international cooperated supervision, the evolution of international rules and the formation of a global financial market without barriers.

Keywords financial supervision, financial regulation, Integration, single regulator, institutional regulation, functional regulation, regulation by objective, trade on financial services

二、緣由與目的

自民國八十四年彰化四信、國票等金融風暴事件發生後，國內一直有「金檢一元化」之呼籲，冀以矯正金檢長期以來多頭馬車之弊。至民國八十六年，經建會進一步建議將「金檢一元化」擴展到整個金融監理制度之改革，於是有了「金融監理一元化」之芻議，擬納金融檢查權與處分權於一新設之專責機構下，使財政部得以專司財政，達到「財政的歸財政、金融的歸金融」之目標。

民國八十六年底在台北舉行之第二十二屆國際證券管理機構組織（IOSCO）年會，則更使此一芻議進一步發酵。不僅在討論「主管機關對金融服務業整合之管理因應」時，「金融監理一元化」之主張屢被提出；我國行政院長與財政部長亦於同時宣布「金融監理一元化」為彼等任內預定達成之施政目標。¹

事實上，後烏拉圭回合金融服務貿易談判完成後，由於各國金融市場開放程度之提高，具比較利益之金融業者得以獲得更大的全球伸展舞台，金融整合因勢利導。不僅是在地理區域上發生金融整合，各種金融創新，如銀行產品之證券化、衍

生性商品店頭化，更模糊了傳統銀行、證券、保險業之分野，造成金融服務功能上的整合，凡此種種均帶給金融監理前所未有的挑戰。²

「金融監理整合」雖是在這一波金融服務業整合風潮中才受到較廣泛的注意，並在某些國家引起政策上的討論。但其實一元化之金融監理架構，早在一些國家行之有年，如新加坡遠自一九七一年起即已集中證券、銀行及保險之監理於單一之主管單位(MAS)。³此外，如奧地利、丹麥、馬爾他、挪威、瑞典等國也是採取此種模式之監理組織架構。⁴而加拿大，則是於一九八十年代設立「金融機構監理總署（OSFI）」囊括了保險與銀行的管理。⁵

近年來，由於一些金融事件的推波助瀾，使得「金融監理一元化」之陣營又陸續增添了英國、澳洲、日本，以及韓國。⁶我國最近的金融監理一元化運動，背景雖與各國不盡相同，訴求的目標亦有異（依目前的情形來看，金融監理獨立的意圖遠

¹ 行政院第二五五二次會議院長提示暨院會決定決議事錄，民 86.11.6。行政院公報第三卷第四十七期，民國 86.11.19，頁 63。

² 金融服務業整合所造就之金融集團，使得金融監理機關間原來之分工大受挑戰，亦使得監理之問題愈形複雜。國際證券管理機構組織（IOSCO）、巴塞爾銀行監理委員會（Basle Committee on Banking Supervision）以及國際保險業主管機關協會（International Association of Insurance Supervisors）三大國際金融監理合作組織注意到同時從事銀行、保險及證券業務之大型金融集團有快速成長之趨勢，而於一九九五年成立所謂的「金融集團共同論壇」（Joint Forum on Financial Conglomerates），研討集團監理之方針。國際證券管理機構組織（IOSCO）第二十二屆年會公報。

³ 其實新加坡金融管理局（MAS）尚兼貨幣主管機關，即兼具央行角色。

⁴ NELL, JACOB, DIRECTORY OF FINANCIAL REGULATORY AGENCIES (London: Central Bank Publications, 1996).

⁵ OSFI 不負責對證券公司的管理，因其係各省的職責，但值得注意的是在加拿大證券業多係藉由銀行的子公司來執行。

⁶ 金融監理一元化者，尚有奧地利、丹麥、馬爾它、挪威及瑞典。（GOODHART, 1998）

大於因應金融百貨化之目的)，但他山之石可以攻錯。籌畫所謂之「金融監理委員會及金融總署」，其所涉及之組織架構變動，不可謂不大，在付出相當成本後，是否能徹底解決金融監理所面臨之問題，值得深思。

本計畫希望能藉著對英、澳等國金融監理整合之研究，獲悉金融監理架構整合所可能遭遇的困難，評估其與協調不同金融監理單位所得效益之不同，以了解孰較能因應金融服務業整合之趨勢，以及孰較有潛力成為未來國際上金融監理架構之主流。

三、結果與討論

由世界各國持續演化之金融監理體制看來，一元化之架構固然在這幾年金融風暴後有如雨後春筍般出現，但仔細探究這些新興的單一監理組織之架構，即可發現一元化並非金融監理整合唯一之答案。譬如澳洲之金融監理整合，最後的架構上就不只一個主管機關，有關審慎管理 (prudential regulation)，即財務風險方面之監理 (金檢) 是由一個機關負責，但金融市場使用者 (消費者) 之保護則由另一個機關主管。這就是所謂的「目標性管制」。縱然採取一元化監理組織之國家，在單一監理機關內部仍無可避免地必須有所職司與分工，故傳統監理上所面臨之協調與合作問題並非消弭無蹤，而只是「內部化」了。

更有趣的是，無論英國、澳洲或韓國之金融監理整合運動，金融服務業者之共識與推動，政治意願之高低，均係組織架構再造成敗之關鍵因素。由於金融監理對金融服務業者的影響最為直接，沒有彼等之支持，無法畢其功；而執政當局對此問題之重視與積極採取動作之決心與意願，更是重要。在英國、澳洲，金融監理再造甚至成為大選時之訴求之一，一旦勝選，亦顯示選民對此政見之支持，在執行上自更有所據。

我國所規畫之金融監理一元化，除了追求各監理機關間之步調調和外，尤其想要爭取的是預算與決策上之獨立性，以避免長期以來，政治上之不當干預。前者，即調和不同機關間之步調，已如上述，不一定非一元化不可，藉著增進機關間橫向的聯繫亦可有效解決。至於後者，即所謂的獨立性，也不一定非一元化不可，以美國為例，無論銀行、證券、保險之主管單位均為獨立的委員會，而非政府之部門。反倒是一元化後，各種金融管理均集於一身，對此龐大之新金融監理單位，如何確保其負責 (accountability)，成為設計上最需對國會交代的問題。英國的金融總署 (FSA) 即一直強調其如何在獨立的前提下仍對國會負責以及財務如何維持透明以昭公信。這些恐怕都是我國規畫上應特別注意者，否則即令是採二級制，下設獨立公法人，⁷在立法院也會面臨極大的挑戰。

四、計畫成果自評

本計畫達到下列目標：

- 一、英、澳、加、日、韓等國金融監理整合之了解，特別是對於蘊釀之背景與監理組織架構之設計等方面之比較。
- 二、金融監理整合可能方式之比較分析，凡機構性管制、功能性管制以及目標性管制均為有系統之介紹。
- 三、探究我國金融監理之目標與過程中所面臨的困難，並自他國經驗中提煉出可茲利用之方案。
- 四、建構除了預算、人事獨立，以及因應金融服務整合外，更強烈支持一元化的正當基礎，以供主管

⁷ 據報載，為避免成立行政機關後，預算、人事無法獨立，財政部擬仿韓國，行政院下設金融監理委員會，然後外設金融監理總局，為一特殊公法人，費用自業界徵收。謝錦芳，金融監理委員會下設金融總局，《中國時報》，88.09.05。

機關參考。

五、參考文獻

(一) 中文專書

1. 李儀坤,《國內金融制度改革之研究》(臺北,臺北市銀行經濟研究室,民國八十一年六月,初版)。
2. 周鴻明,《日本之金融監理制度與金融檢查》(臺北,中央存款保險公司,民國八十七年六月,一版)。
3. 黃敏助,《最適化我國證券監理制度之研究》(臺北,華泰文化事業公司,民國八十八年三月,初版)。
4. 黃銘滄,《日本金融監理機關及存保機構因應金融危機之對策》(臺北,中央存款保險公司,民國八十七年六月,一版)。
5. 鄭素卿,《美國金融制度及其監督與管理》(臺北,財政部金融局民國,七十八年)。
6. 賴文獻,《美國銀行監督管制及其法令研究》(臺北,財政部金融局,民國七十五年一月)。
7. 蘇財源,《金融自由化國際化與銀行監督管理》(臺北,中央存款保險公司,民國八十三年五月,初版)。

(二) 中文期刊論文

1. 王耀興, 日本金融空洞化原因及其對策,《存款保險資訊季刊》,第十卷第四期,民國八十六年六月,頁八五至九九。
2. 朱怡君, 經濟合作開發組織各會員國之金融監理,《國際金融參考資料》,第卅三輯,民國八十一年七月,頁二三至四。
3. 經濟合作開發組織各會員國之金融檢查,《國際金融參考資料》,第卅三輯,民國八十一年七月,頁四一至五四。
4. 何佩璣, 加拿大存款保險風險差別費率制度及金融檢查制度之研究,《存款保險資訊季刊》,第十二卷第二期,民國八十七年十二月,頁一八四至二一七。

5. 李桐豪, 由功能性管制觀點探討我國金融監理制度的改革方向,《存款保險資訊季刊》,第九卷第二期,民國八十四年十二月,頁二三至三六。
6. 林莉蕙, 參加美國芝加哥聯邦準備銀行第三十二屆年會報告,《存款保險資訊季刊》,第十卷第四期,民國八十六年六月,頁五六至八四。
7. 林維義, 從加拿大存款保險制度談金融監理改制,《存款保險資訊季刊》,第十一卷第四期,民國八十七年六月,頁一至二九。
8. 我國與美、日金融監理及存款保險制度之比較,《中國商銀月刊》,第十六卷第十期,民國八十六年十月,頁十五至三一。
9. 美國金融監理制度與聯邦存款保險制度之探討,《存款保險資訊季刊》,第十卷第四期,民國八十六年六月,頁一至五五。
10. 林麗雯, 澳大利亞準備銀行之金融監理,《國際金融參考資料》,第卅四輯,民國八十二年七月,頁一九八至二一五。
11. 邱正雄主講,莊麗芳、陳秉仁整理, 我國金融革新與金融現代化,《存款保險資訊季刊》,第十二卷第二期,民國八十七年十二月,頁一至六。
12. 邱旻右, 英國金融檢查 會計師代替主管機關檢查之研究,《存款保險資訊季刊》,第十卷第二期,民國八十五年十二月,頁一九至一二二。
13. 洪祥洋, 擴大銀行經營範圍與金融監理,《存款保險資訊季刊》,第七卷第二期,民國八十二年十二月,頁二二至三六。
14. 殷乃平, 金融監理制度的檢討與建議,《臺北銀行月刊》,第二十七卷第十期,民國八十六年十月,頁二至二八。
15. 梁心漪, 簡述德國銀行法及其監理法制度之要點,《存款保險資訊季刊》,第十卷第四期,民國八十六年六月,頁一一八至一三二。
16. 許遠東, 金融紀律與金融監理,《中央

- 銀行季刊》，第十九卷第一期，民國八十六年三月，頁一至七。
17. 郭自恭、李榮謙、盧世勳譯，日本金融市場之自由化，《國際金融參考資料》，第卅六輯，民國八十四年七月，頁一六七至二七二。
 18. 張國銘，淺談金融集團之監督與管理，《存款保險資訊季刊》，第十一卷第一期，民國八十六年九月，頁四九至五七。
 19. 陳戰勝，澳大利亞金融監理及檢查制度考察報告，《存款保險資訊季刊》，第七卷第一期，民國八十二年九月，頁四至五五。
 20. 黃淑君，日本未來金融監理制度與金融檢查之方向，《存款保險資訊季刊》，第十一卷第一期，民國八十六年九月，頁六二至六八。
 21. 黃鴻棋，西班牙金融監理制度與問題銀行之處理，《存款保險資訊季刊》，第十一卷第四期，民國八十七年六月，頁一八至一二五。
 22. 黃麗卿，國際信貸商業銀行（BCCI）舞弊案對金融監理之影響及檢討，《存款保險資訊季刊》，第六卷第三期，民國八十二年三月，頁七五至九二。
 23. 曾令寧、黃仁德，美國現行金融檢查與監督管理措施，《存款保險資訊季刊》，第九卷第三期，民國八十五年三月，頁七二至九一。
 24. 曾國烈，美國金融創新與金融監理方法之演變，《存款保險資訊季刊》，第九卷第二期，民國八十五年三月，頁九二至一六。
 25. 楊金財，日本金融改革與銀行的因應對策，《中國商銀月刊》，第十六卷第十期，民國八十六年十月，頁三二至五一。
 26. 趙文璋，日本金融大改革的目的內容影響評析，《今日合庫》，第二八三期，民國八十七年七月，頁四至十九。
 27. 潘隆政、陳俊堅，日本金融機能早期健全化之緊急措施法案，《存款保險資訊季刊》，第十二卷第二期，民國八十七年十二月，頁一六七至一七八。
 28. 謝人俊，新加坡金融監理制度，《國際金融參考資料》，第卅五輯，民國八十三年七月，頁二三七至二七一。
 29. 蔡麗玲，英國金融監理改革計畫簡介，《存款保險資訊季刊》，第十一卷第三期，民國八十七年三月，頁八四至九二。
 30. ，巴塞爾銀行監理委員會有效銀行監理的主要原則，《存款保險資訊季刊》，第十卷第四期，民國八十六年六月，頁一四六至一六八。
 31. 賴文獻，瑞典金融監理體系與問題機構之處理，《存款保險資訊季刊》，第十二卷第四期，民國八十八年六月，頁二三至五四。
 32. 薛琦，金融風暴之因應對策，《中國商銀月刊》，第十八卷第三期，民國八十八年三月，頁一至十。
 33. 蘇財源，加拿大金融制度興革方案，《存款保險資訊季刊》，第九卷第四期，民國八十五年六月，頁七九至八四。

(三) 外文專書

1. BASCON, WILBERT O., BANK MANAGEMENT AND SUPERVISION IN DEVELOPING FINANCIAL MARKETS (Great Britain: Macmillan Press Ltd., 1997, 1st Ed.).
2. DE SWAAN, T., THE SUPERVISION OF FINANCIAL CONGLOMERATES: A REPORT BY THE TRIPARTITE GROUP OF BANKS, SECURITIES AND INSURANCE REGULATORS (Basle: Bank for International Settlements, 1995).
3. FT FINANCE, BANKING IN ASIA PACIFIC (London: Pearson Professional Limited, 1997).
4. GOODHART, C., *ET AL.*, FINANCIAL REGULATION — WHY, HOW AND WHERE NOW (London: Routledge, 1998).
5. HALL, MAXIMILIAN J. B., FINANCIAL REFORM IN JAPAN (UK: Edward Elgar, 1998).
6. HUNT, BEN & TERRY, CHRIS, FINANCIAL INSTITUTIONS AND MARKETS (Australia:

- Nelson, 1997, 2nd Ed.).
7. KIRSCH, CLIFFORD E., THE SERVICES REVOLUTION - UNDERSTANDING THE CHANGING ROLE OF BANKS, MUTUAL FUNDS, AND INSURANCE COMPANIES (USA: Irwin, 1997).
 8. McDonald, O., FINANCIAL REGULATION IN GERMANY AND THE UK: A COMPARISON, LSE FINANCIAL MARKETS GROUP SPECIAL PAPER, NO.82 (London: London School of Economics, March, 1996).
 9. MAS, MAS ANNUAL REPORTS 95/96, from URL: [http:// www.mas.gov.sg/annual-c.html](http://www.mas.gov.sg/annual-c.html).
 10. _____, MAS ANNUAL REPORTS 96/97, from URL: [http:// www.mas.gov.sg/annual9697-c.html](http://www.mas.gov.sg/annual9697-c.html).
 11. _____, MAS ANNUAL REPORTS 97/98, from URL: [http:// www.mas.gov.sg/annual9798-c.html](http://www.mas.gov.sg/annual9798-c.html).
 12. NORTON, J.J., CHENG, CHIA-JUI & FLETCHER, I., INTERNATIONAL BANKING REGULATION AND SUPERVISION: CHANGE AND TRANSFORMATION IN THE 1990S (Netherlands: Graham & Trotman / Martinus Nijhoff Publishers, 1994).
 13. ROWLEY, ANTHONY, JAPAN DEREGULATION & THE FUTURE OF THE FINANCIAL MARKETS JAPAN'S BIG BANG (London: Pearson Professional Limited, 1997).
 14. The Nikkei Weekly, JAPAN ECONOMIC ALMANAC 1997 (Tokyo: Nihon Keizai Shimbun, Inc., 1997).
 15. _____, JAPAN ECONOMIC ALMANAC 1998 (Tokyo: Nihon Keizai Shimbun, Inc., 1998).
 16. _____, JAPAN ECONOMIC ALMANAC 1999 (Tokyo: Nihon Keizai Shimbun, Inc., 1999).
 3. Greenspan, Alan, *Financial Innovations and the Supervision of Financial Institutions*, THE JOURNAL OF COMMERCIAL LENDING (Sep. 1995).
 4. Hawke, John D., Jr., *Reflections on the Ongoing Effort to Modernize Financial Services Regulation*, 49 MERCER L. REV. 777 (Spring, 1998).
 5. Lesperance, Kevin M., *A Unique Pre-emption Problem: The Insurance and Banking Industries Engage in War*, 31 VAL. U. L. REV. 1141 (Summer, 1997).
 6. Malloy, Michael P., *The 12(i)'ed Monster: Administration of The Securities Exchange Act of 1934 By The Federal Bank Regulatory Agencies*, 19 HOFSTRA L. REV. 269 (Winter, 1990).
 7. MAS, *History of MAS*, from URL: [http:// www.mas.gov.sg/aboutmas/aboutmas_ourhistory-c.html](http://www.mas.gov.sg/aboutmas/aboutmas_ourhistory-c.html).
 8. Oedel, David G., *Introduction to a Panel on the Modernization of Financial Regulation: What Is the Governmental Role in Finance, Anyway?* 49 MERCER L. REV. 771 (Spring, 1998).

(四) 外文期刊論文

1. The Banker, *Bridge plan to nowhere*, THE BANKER (August, 1998).
2. FT Finance, *Japan's Big Bang Begins*, FINANCIAL REGULATION REPORT (April, 1998).