

主要國家金融監理制度變革及其對我國之啟示 ——兼論我國規劃的行政院金融監督管理委員會

壹、緒論

貳、金融監理制度相關文獻

參、主要國家金融監理制度變革

肆、各國金融監理制度變革之比較

伍、我國金融監理制度變革暨應有做法

陸、結論與建議

摘要

今年1月立法院針對「行政院金融監督管理委員會組織法(草案)」之立法工作，因朝野立場爭持不下而告停擺，相較於金融主管機關已對「金融控股公司」紛紛放行之情景，金融監理制度的健全性問題，著實為各界重視。

金融監理機關一元化的國家如南韓與日本，迄今成效似已南轅北轍，亦活生生的反映在全球對該兩國的經濟成長預期，股市表現也強弱分明。另一方面，對存款貨幣機構及其他金融機構的監理仍維持分散式監理的美國，歷經911事件的考驗，更令舉世對其金融體系之健全，讚譽有加。鑒於此，整合既有監理機構的必要性，應仍具討論空間。

經比較各國金融監理制度的特性，金融監理效能主要影響因素，應不在於監理機關一元化或檢查機關一元化，而是金檢權及處分權一元化；不在於政府對存款的全額保證，而是存款保險制度的預防性功能；不在於政府提撥公共資金的多寡，而是資訊的有效揭露；不在於監督管理體系的預算獨立，而是影響職權獨立性的首長任期或委員產生方式及其任期。故而「行政院金融監督管理委員會組織法(草案)」之立法，雖然朝野協商尚未有具體結果，但若先從上述四項因素著手，將是正辦，可望為各界較能接受的做法。

基於國內問題銀行似仍未稍減，而金融控股公司卻已紛紛上路，故宜儘快強化我國金融監理制度，其中有關「行政院金融監督管理委員會組織法(草案)」的具體做法如：賦予檢查機關中央存款保險公司處分權；存保制度應與金融監理結合方面，將中央存款保險公司劃為未來「行政院金融監督管理委員會」直屬事業機關，並為存款貨幣機構場外監控作業及「停業要保金融機構」相關後續工作之主要機關，而行政院金融監督管理委員會的「檢查局」為執掌「問題金融機構」的主要機關，並負有輔導、監管及接管等業務；揭露裁罰措施並修訂不良資產定義方面，金融主管機關對資本適足率不符規定之金融機構所為各種處分應迅即對外公布說明，並配合國際標準修訂不良資產定義；強化獨立行使職權的配套措施方面，應仿行政院公平交易委員會相關制度之設計，另委員宜符專任之精神。

主要國家金融監理制度變革及其對我國之啟示 ——兼論我國規劃的行政院金融監督管理委員會

郭秋榮*

今年 1 月立法院針對「行政院金融監督管理委員會組織法(草案)」之立法工作，因朝野立場爭持不下而告停擺，相較於金融主管機關已對「金融控股公司」紛紛放行之情景，金融監理制度健全性之問題，著實為各界重視，加上 2 月 20 日報載披露美國 FED 關切我國金融控股公司的相關監理問題，更突顯未來金融變局可能加速，因而不得不及早防範。

隨著金融事業間的異業結合已成為世界主要趨勢之一，「金融監理一元化」之聲浪亦水漲船高，惟各國金融實務上的發展，成效不盡相同，實有必要比較各國金融監理制度的主要特性……

壹、緒論

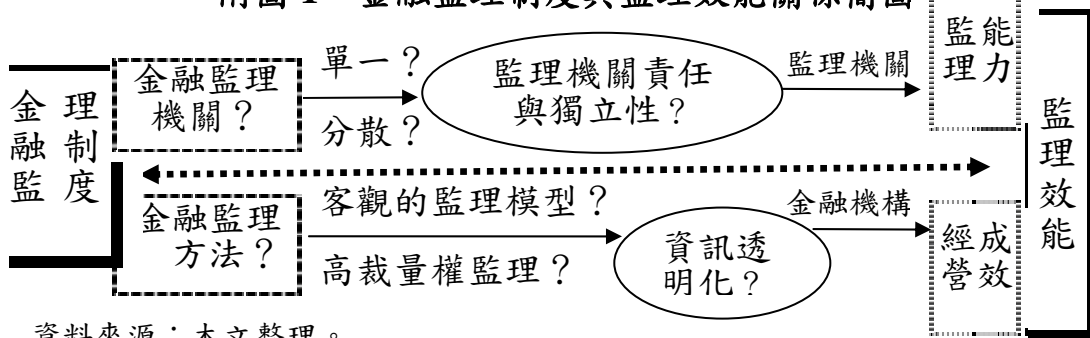
數年來，經濟學者與專家均認為機構制度的調整應比金融自由化及早推動，且建立制度(institutional setting)亟需政府的積極經營。隨著我國成為世界貿易組織(WTO)第 144 個會員體，國內市場將更加開放與自由，加上我國金融控股公司亦已於去(2001)年底正式起跑，法規鬆綁(De-regulation)同時，與金融紀律攸關的金融監理制度，更值得探討。

金融監理制度變革可能涉及金融監理機關的變動及金融監理方法的改變，並分別透過監理機關職權行使及金融資訊透明化等相關法制，影響監理機關的監理能力及金融機構的行為模式、經營實力暨其成效；反之，金融機構營運能力較差，甚至衍生諸多問題金融機構，亦將迫使監理當局檢討監理制度。因此，金融監理制度變革與監理效能兩者間，存在互為因果的關係(參見附圖 1)。本文擬拋磚引玉，僅直接討論並比較近十年來主要國家的金融監理制度之變革及其特性所在，作為我國持續研修金融監理制度及完備相關法規制度之參考。

* 行政院經建會經濟研究處專員。本文中所有觀點謹代表個人意見，與服務單位無關，若有任何謬誤或疏漏，當屬筆者之責。

本文內容共分五節，第一節為緒論；第二節介紹數年來的相關文獻；第三節簡述美國、英國、日本、南韓、澳洲及加拿大等各國金融監理制度之變革；第四節綜合比較上述國家及我國金融監理制度的主要特性；第五節分析我國金融監理制度現況、變革暨應有做法；最後則歸納前述各節的分析作成結論與建議。

附圖 1 金融監理制度與監理效能關係簡圖



資料來源：本文整理。

貳、金融監理制度相關文獻

1997 年下半年亞洲金融風暴幾近席捲全球各地，有關金融管制與金融自由化政策之爭，旋即甚囂塵上，亦使 1990 年代以來的金融監理制度變革有加速之勢。George Walker(2001)¹認為，由於目前全球 280 個國家中，僅約 10 到 13 個國家採行單一監理機關(single regulator systems)的做法，因此，該項制度並不算是世界潮流。惟各國有關金融監理之改革，漸以朝向設立新的或整合監理機構的方向發展為多，如：1980 年代有加拿大、1990 年代則有英國、南韓及日本等。

James R. Barth 等人(1997)觀察近期金融市場之發展，共同點為幾乎所有國家均已允許跨業經營，其中除美國、日本採控股公司型態跨業經營外，其他多以直接或間接轉投資方式切入

¹ 2001 年 7 月 7 日國立政治大學風險管理與保險學系及中華信用評等股份有限公司舉辦「風險管理與保險國際學術研討會」圓桌論壇主題「台灣金融監理之現況與未來趨勢」中，英國 George Walker 教授(CCLS)發言摘要。

異業經營；相異點為各種金融體系的結構與監理上的實務做法很廣，譬如以中央銀行為監理機關的國家約占半數，惟有關金融監理績效之實證，仍需考量各國銀行業務活動的差異性。

美國財政部次長Lawrence H. Summers(1998)²就加強金融制度方面，提出政府應建立一個穩健的「金融監理制度」、週延的「金融檢查制度」貫徹各項規定及準則，以及持續推動「金融自由化」等三點原則。同時，布魯金斯研究機構Ricki Tigert Helfer也指出，近年來紛採存款保險制度的國家，應深切瞭解唯有存款保險並無法增強金融安全網，若無高標準的最低資本水準及市場自律等健全的金融監理體系，則存款保險與其他金融安全網的要素只會徒增處理金融危機的成本而已。

Michael Taylor(2000)探討支持與反對設立單一監理機關的一般性論述，其主要結論認為最重要的關鍵是應由一個具有高素質員工、豐富資源及獨立性的機構來從事有效的監理，但事實上，維持監理機關的獨立性較貨幣政策的獨立性更難。

我國中華信用評等公司陳松興總經理(2001)³認為，須先決定金融制度，才能真正確定所需的金融監理制度；採用何種制度並不是很重要，重要的是制度本身能不能有效的去做監理；若制度本身須面對一種錯綜複雜(conglomerates)的環境或有特別考慮時，抑或目前監理機能有扭正市場弊端之需時，或許可以採納新的監理制度，惟仍應以風險為基礎或以功能別來區隔，而非機構別的監理制度。此外，中華經濟研究院(1999)曾列出並相互比較特殊公法人的金融監理委員會、院轄金融總署、院轄金融監理委員會，以及院轄金融總署與特殊公法人基金會折衷制等四種不同方案的監理制度，供我國金融主管機關

² 1998年9月美國聯邦存款保險公司舉辦「存款保險國際研討會」致詞稿。

³ 2001年7月8日國立政治大學風險管理與保險學系及中華信用評等股份有限公司舉辦「風險管理與保險國際學術研討會」圓桌論壇主題「台灣金融監理之現況與未來趨勢」中，主持人陳松興總經理結論部分。

參考，並認為以最後一種折衷方案相對較佳。金融相關主管機關(1996)亦曾依據國際金融監理體系的調整趨勢及我國國情等因素，提出各種金融檢查一元化方案，並就整體金融管理制度之變革或僅採檢查權一元化之變革，分別以「院轄金融管理總署或金融委員會」及「財政部下設金融檢查局或將金融檢查權隸屬於中央銀行」最為可行。

James R. Barth等人(2001)⁴彙整比較全球各國的銀行監理架構與其執行成效，主要結論如：單一監理制度的金融體系績效較好，但採取單一監理制度或分散監理制度，均與監理機關的監理能力無關；以中央銀行為監理機關的國家，銀行業務範圍受到的限制較多、金融體系的不良資產較高，且該國銀行業的非利差收入比重較少等。

Douglas(2001)指出目前全球同時存在單一、分散式及功能別三種金融監理制度。其中，最特殊的單一監理制度國家是新加坡，1970年即設立全國唯一的金融主管機關「金融管理局」統一事權，執行金融政策與貨幣政策，惟最常被人談論的，應屬徹底執行金融監理機關一元化的英國；分散式監理制度係指依市場區分予以個別進行監理的制度，向來以美國最為人所稱讚；功能別監理制度則是根據真正的監理功能、監理目標所制定的監理方式，目前採用這種方式最好的例子非澳洲莫屬。

數年來亞洲國家監理制度的發展，則紛向單一監理制度靠攏。David Carse(1998)即指出，世界各國有關金融監理改革的主要方向之一，為設立新的或整合既有之監理機構，如1997年亞洲金融風暴後的南韓與日本等。此外，Douglas(2001)認為，

⁴參見Dr. James R. Barth, Luis G. Dopio, Daniel E. Nolle, James A. Wilcox於2001年7月7日國立政治大學風險管理與保險學系及中華信用評等股份有限公司舉辦「風險管理與保險國際學術研討會」第一場次「台灣金融監理現況與金融監理之國際變論」中所發表論文"An International Comparison of the Structure and Implementation of Bank Supervision"。

就上個世紀發生銀行危機的次數來看，已開發國家如美、英、德、日等國家，均曾發生過大規模的銀行倒閉事件，但加拿大卻比任何其它七大工業國家(G-7)都少。因此，該國制度值得深入探討。本文即擬介紹美國、英國、日本、南韓、澳洲及加拿大等六個主要國家的金融監理制度重大變革(參見表 1)，並比較其特性所在，俾提供我國進一步強化相關制度之參考。

表 1 主要國家金融監理制度比較一覽表

功能別監理	分散式監理	單一監理制度	
		兼掌理貨幣政策	未兼掌理貨幣政策
澳洲、加拿大	美國	新加坡	英國、日本、南韓

資料來源：本文整理。

參、主要國家金融監理制度變革

一、美國

(一)監理重大變革

美國針對銀行、保險和證券公司都設有監理機構，且彼此獨立，互不跨越，各監理機關擁有監理權與處分權。其中，銀行業務的監理亦具有多元化分工的特色⁵，過去半世紀以來，有關合併各銀行業務的監理機構相關研究或計畫已不下 10 次，惟迄今仍由於涉及複雜的權力消長，以致無疾而終。

1999 年底，即使美國打破既有銀行法的限制，通過「金融服務現代化法案(Gramm-Leach-Bliley Act)」，放寬銀行控股公司(Bank Holding Company；下簡稱 BHC)得設立金融控

⁵ 美國銀行業務監理機構包括：聯邦準備銀行(Federal Reserve Bank, FRB)、財政部金融監理署(Office of the Comptroller of the Currency, OCC)、聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)、儲貸協會監理局(Office of Thrift Supervision, OTS)、全國信用合作社管理局(National Credit Union Administration, NCUA)及各州銀行局等，各負責不同金融機構之發照與檢查。

股公司(Financial Holding Company；下簡稱 FHC)跨業經營，但基本上仍延續以往對 BHC 的監理架構，由聯邦準備銀行負責監理，FHC 旗下的銀行、證券及保險等子公司，則亦由原權責主管機關監理。因此，法規鬆綁仍不得不在政府機關權力間取得妥協，以促使立法工作早日完成。

(二)未來展望

美國 911 事件後，雖曾一時衝擊該國的股、匯市場，惟仍能立即恢復舊觀且未引發系統性風險，聯邦準備理事會主席葛林斯班亦公開盛贊美國金融體系的靈活⁶。因此，短期內仍將看不到美國金融監理制度會有重大變遷。

二、英國

(一)監理重大變革

1997 年 10 月前，既有的銀行、證券、保險之監理機構分散在九個監理機關或自律組織⁷，1997 年 10 月 28 日統合上述九個單位成立一公司組織「金融服務管理局 (Financial Services Authority；下簡稱 FSA)」，使銀行、證券及保險業之監理機關一化元。

法律授與 FSA 金融監理權，直接對財政部及國會負責，財政部對該局有命令權、稽核權並派任其董事會成員，該局

⁶ FED主席Greenspan於2001年10月23日應美國銀行家之邀專題演講指出：美國大且分散式管理的金融體系，看似拼湊雜亂的金融結構不具效率，但卻創造出一種特殊型態的效率，即強調經常性成本的最小化、創新且運作上極具彈性。如911事件導致通訊中斷與設施被毀等，惟金融機構紛紛運用彈性之應變手段來處理相關業務，以提供應有的服務，避免金融體系混亂而產生信用危機或流動性不足的恐慌。

⁷ 九個監理機關或自律組織為「證券投資管理委員會(SIB)」、英格蘭銀行之「金融監理局(SSD)」、商工部「保險局(DTI)」、「證券期貨交易管理委員會(SFA)」、「投資經理監管組織(IMRO)」、「個人投資監管協會(PIA)」、「建屋儲蓄協會管理委員會(BIC)」、「互助協會管理委員會(FSC)」及「互助協會登記處(RFS)」等。

依法每年向財政部財政大臣提出報告，財政大臣再將報告提交國會。

FSA 負責個別金融機構之核准設立、信用秩序之維持、金融市場與交割清算體系之監理，以及金融檢查等，惟如強迫作證權、重大金融弊案、消費者或投資人權益受損，以及金融體系面臨重大風險等工作，則須由財政部主導。

(二)未來展望

2001 年中英國實施「金融服務及市場法(Financial Services and Markets Act)」，完成監理機關一化元的法制作業後，監理架構的調整才較為完備，而基於英國並未加入歐元體系，故其動態與未來發展仍備受全球矚目。

三、日本

(一)監理重大變革

1998 年 10 月前的監理機構有大藏省、日本銀行(The Bank of Japan)，部分特殊性金融機構由其他省廳與大藏省共管，部分基層金融機構由都道府縣之地方政府負責監理。其中，日本銀行受大藏省監督；大藏省的主要監理分由該省所轄銀行局(內含保險部)、證券局、國際金融局、大臣官房所屬金融檢查部、隸屬該省地方分支機構的財務局，以及該省外局組織的金融制度調查會(The Financial System Research Council)、證券交易等監視委員會負責。此外，證券交易等監視委員會亦得對銀行之證券業務檢查。

1998 年 6 月依「金融監督廳設置法」將金融檢查監督部門自大藏省獨立出來，另設立「金融監督廳」，廳長由內閣總理大臣任命。同年 10 月依「金融再生委員會設置法」於總理府下設立外部獨立機關「金融再生委員會」(Financial Restructuring Committee, 下簡稱 FRC)，金融監督廳改隸 FRC 下並負責銀行、保險、證券及其他金融相關事業之檢查與監

督，該委員會成為一臨時性最高指揮機關，負責擬定倒閉金融機構之處理原則。

2000年7月日本整合金融監督廳與大藏省金融企劃局合併為金融服務總局(Financial Services Agency, 下簡稱FSA)，負責經常性金融檢查業務，並督促銀行業者開發新金融商品及研提因應可能擠兌之處置措施，以確保全額保障延長至2002年3月底止。2001年FRC較預定時程提早於1月6日併入FSA，負責金融制度企劃與金融檢調業務，大藏省則成為純粹辦理稅務與主計的機關，日本金融監理一元工作，至今已告一段落。

(二)未來展望

日本雖然早在1997年實施金融大改革(Big Bang)，法規趨向鬆綁，如擴大金融業得以子公司相互參與、准許純粹金融控股公司設立、導入「早期改善措施」等。惟日本改革過程中，仍保存其本身特有的監理文化，如施行的「金融機構早期改善措施」，雖已將資本為中心的監理方式納入，但對於在國外未設營業據點的國內銀行之要求，卻較在國外設有營業據點的國際性銀行之要求為低，顯示該國要求國內及國際性銀行遵循國際標準的規範顯有不同，亦使一般學者專家提及日本的監理制度時，常視之為一種負面教材，其失敗經驗及改革過程，頗值得留意與警惕。

四、南韓

(一)監理重大變革

1998年4月前，南韓負責金融監理的機關有財經部所屬證券監理局(Securities Supervision Board, 下簡稱SSB)、保險監理局(Insurance Supervision Board, 下簡稱ISB)、非銀行金融機構管理局(Non-Bank Supervision Authority, 下簡稱NBSA)等三個單位，以及中央銀行所屬銀行監理局(Office

of Bank Supervision, 下簡稱 OBS)。

1998 年 4 月及 1999 年 1 月，南韓分別於總理府下設置「金融監督委員會」(Financial Supervisory Commission, 下簡稱 FSC) 及整合 OBS、SSB、ISB、NBSA 等四個金融監理單位成立「金融監管廳」(Financial Supervisory Service, 下簡稱 FSS)，並於 FSC 下設附屬單位「證券暨期貨委員會(Securities and Futures Commission, 下簡稱 SFC)」，FSC 與 SFC 兩個委員會主任委員均由總統提名經內閣會議審查後任命之，FSS 總裁由 FSC 主委兼任。自此，南韓金融監理工作一元化集中於 FSC。

FSC 與 FSS 間的主要分工方式，係分別負責政策的制訂與執行，而 FSC 為一政府機關，FSS 則是民間組織。

(二) 未來展望

南韓監理制度雖是仿效英國 FSA 架構，但南韓卻是透過上下兩個層級實施單一監理制度，因此並非整套採用。鑒於 FSS 相當於一個規模較小的基金會，此舉或有助於減輕政府的預算壓力，但其與 FSC 之間的溝通仍常會產生問題，尤其是一旦發生問題時，就有推諉及相互指責的現象⁸。因此，南韓學者建議參採英國制度的國家，就應原封不動的採用，不要將其功能拆開而採行兩階段的系統。惟南韓金融監理制度之變動，仍為亞洲國家中較具代表性且值得探討的國家。

五、澳洲

(一) 監理重大變革

1992 年前，澳大利亞金融監理制度的設計係採機構別管理方式，主要監理機構有澳大利亞準備銀行(Reserve Bank

⁸ 2001 年 7 月 7 日國立政治大學風險管理與保險學系及中華信用評等股份有限公司舉辦「風險管理與保險國際學術研討會」圓桌論壇主題「台灣金融監理

of Australia)、證券管理委員會、保險退休基金委員會、州監理局及澳大利亞金融機構委員會等。其中，準備銀行直接監督金融體系近半數的銀行；證券管理委員會監理金融公司、基金管理公司及單位信託基金等機構，保險退休基金委員會監理退休基金機構，兩者監理非銀行之其他金融機構合計約占四成；州監理局及澳大利亞金融機構委員會負責監理住宅協會、信用合作社及互助協會等機構。

1980 年代以來澳洲陸續推動金融自由化及解除金融管制相關措施，如 1985 年起開放 16 家新銀行執照，並允許主要銀行跨足證券、人壽及退休年金等業務等，惟金融機構間購併案件同步增加，使原監理機構間的權責劃分變得模糊。澳洲聯邦政府乃於 1992 年成立「金融監理委員會(Council of Financial Supervisors)」，以扮演監理機構之居間協調與聯繫的角色，由澳大利亞準備銀行主持，成員包括證券管理委員會、保險與退休基金委員會及澳大利亞金融機構委員會，使金融監理制度轉變為功能別的管理方式。

對金融機構檢查業務方面，係以報表稽核為主，其次再與管理階層洽談，對問題金融機構才辦理實地檢查。

(二)未來展望

澳洲依其國情需要，金融監理所做的變革雖小又早，但卻是跨入所謂功能別監理制度的一大步，迄今世界各地於討論金融監理制度時，均逐漸重視功能別所能發揮的角色及重要性，因而可預期的是，未來有關該國的經驗與金融相關制度，將會越來越受到重視。

六、加拿大

(一)監理重大變革

之現況與未來趨勢」中，南韓Yeungnam大學Young Shim教授發言紀要。

加拿大金融監理制度分為聯邦政府及各省政府兩個層面監理。商業銀行均係聯邦立案，故由聯邦政府管轄；信託公司、儲貸公司、信用合作互助社及其他金融機構等，則因聯邦立案與省立案之不同而分由聯邦政府或各省政府管理，惟聯邦立案金融機構若欲在各省設立分支機構經營業務，則須事先經各省政府主管機關之核准；證券交易，則由各省政府管理，聯邦立案銀行如涉有證券交易業務，亦須由各省政府管理。因此，加拿大金融監理制度亦屬功能別管理制度。

加拿大聯邦政府的金融監理機關主要有財政部 (Ministry of Finance)、加拿大存款保險公司 (Canada Deposit Insurance Corporation, 下簡稱 CDIC) 及加拿大銀行 (Bank of Canada, 即中央銀行)，在 1987 年前，加拿大聯邦政府執行金融檢查業務之機構為銀行檢查局 (Inspector General of Bank, 下簡稱 IGB) 及保險局 (Department of Insurance, 下簡稱 DOI)，分別負責聯邦立案銀行及聯邦立案信託公司、儲貸公司、保險公司之檢查。

1984 年加拿大問題金融機構逐漸增加，政府為貫徹執行金融監理政策，亟欲建立獨立運作的金融檢查機構，並為防患金融危機擴大，旋於 1985 年成立「金融改革委員會」，並於 1986 年 12 月提出金融改革方案 (New Directions for the Financial Sector)。其中，最重要的工作係將當時涉及不同金檢作業標準，並造成金融業諸多困擾的 DOI 與 IGB 合併成為財政部金融檢查總局 (Office of the Superintendent of Financial Institutions, 下簡稱 OSFI)。

OSFI 在 1987 年 7 月成立時，即吸收運用 DOI 與 IGB 的檢查人力，成為聯邦政府直屬的單一金融檢查機構，專責於加拿大聯邦立案金融機構的金融檢查工作。至於各省政府管轄的金融機構檢查業務由其自行負責，惟部分省政府因缺

乏人力或避免監理資源重複等因素，而委託 OSFI 辦理；此外，CDIC 對要保機構之專案檢查則僅限於處理問題要保機構的前置作業，非屬一般性的金融業務檢查。

(二)未來展望

加拿大 CDIC 根據過去三十年以來，處理 30 件以上倒閉案的經驗，依法訂定「要保機構業務與財務實務健全標準 (CDIC Standards of Sound Business and Financial Practices)」，要保機構遵循情形可由 OSFI 檢查報告得知。1994 年的金融監理改革中，亦修法加重 OSFI 共同負責金融機構倒閉的風險，包括制定監控金融機構風險之政策、監督產業變化對受檢單位可能帶來的衝擊、確定問題金融機構可採取的及時自救方案，以及對問題金融機構採行的及早干預措施等，因而其扮演角色的重要性不下於 CDIC。

肆、各國金融監理制度變革之比較

由於造成各國金融監理效能的差異，所涉及的變數與範疇既深且廣，如監理架構、監理政策、監理機構工作導向及存款保險制度功能⁹等等。本文僅就國際學術研究機構所發表的相關文獻與統計資料，以及數十年來各國金融實務上的發展，彙整比較各國及我國金融監理制度之特性，期進一步瞭解影響金融監理制度效能的可能因素。

一、金融實力比較

(一)世界競爭力

⁹ 衡量金融監理效能的標準見仁見智，如：應如何確保監理架構、政策及技術運作得宜而免流於文書作業與不當干預；金融監理機構的工作導向以客觀的風險式監理 (supervision by risk) 或高裁量權的法規 (discretionary regulation) 為主，孰優孰劣；以及金融監理的對象如何強化問題金融機構的監督管理，並運用存款保險制度或預警系統篩選出經營風險偏高的問題金融機構予以加強控管，以有效降低金融機構的倒閉風險等等。

依據瑞士洛桑國際管理學院(IMD)數年來發布的的世界競爭力年報(The World Competitiveness Yearbook)，本節摘錄比較美國、英國、日本、南韓、澳洲、加拿大及我國等七個國家的金融實力及其中部分金融指標。以 1997 年至 1998 年東南亞金融危機爆發期間的資料為比較基礎，顯示美國金融實力仍然名列前茅；南韓及加拿大較有長足的進步，澳洲次之；日本退步最明顯，我國次之(參見表 2)。

部分金融指標如外國金融機構進入當地金融市場的難易程度、開放外國公司進入當地資本市場是否受限等，以日本、南韓、澳洲及加拿大的進步較為持續；最近一年度當地全球化之程度對經濟是否足以造成威脅來看，美國及加拿大等已開發國家之排名較前，日本(排名第四十名)、南韓(排名第三十四名)及我國(排名第三十三名)之排名則相對落後；惟我國對全球化的態度之排名在前(第五名)，僅次於美國(排名第一名)，顯示我國對全球化的態度頗受國際認同，對未來國家發展有利；金融資訊透明化及金融法規兩項指標方面，英國、南韓及澳洲的排名均有顯著進步；至於有助國家競爭力的整體法律架構(非僅金融部分)，則以澳洲及加拿大分居前一、二名，英國、美國次之，亞洲國家普遍殿後。

綜合而言，上述七個國家中，除美國整體表現一直較好外，主要金融、全球化指標之變動則似以澳洲最佳、南韓次之。

(二)金融危機

根據國際貨幣基金(IMF)1997 年彙整近一個世紀的重大金融危機之特徵得知，自 1933 年以來歐、美、亞各洲先進國家與新興國家均曾爆發金融危機。其中，各國銀行業危機的共同特徵為負債增加、風險集中、資本適足率降低及流動性不足等；另未同時受到「資產價格爆漲」之害的國家，所產生的後遺症較輕，也較容易解決，如 1974 年「德國 Herstatt 銀行倒閉案」、1984 年「美國伊利諾州大陸銀行危機」及 1985 年「加拿大

表 2 IMD 世界競爭力年報中金融實力部分指標排名表

代號	指標	年度	美國	英國	日本	南韓	澳洲	加拿大	台灣
4.06 *	外國金融機構進入本國市場	1998	7	10	42	46	16	39	36
1999		24(↓ 7)	15(↓ 5)	37(↑ 5)	42(↑ 4)	14(↑ 2)	43(↓ 4)	38(↓ 2)	
2000		15(↑ 9)	14(↑ 1)	38(↓ 1)	31(↑ 11)	13(↑ 1)	37(↑ 6)	43(↓ 5)	
4.07	外國公司進入當地資本市場	1998	11(↑ 2)	17(↑ 1)	42(↓ 10)	45(↑ 1)	20(↑ 4)	29(↓ 13)	41(↑ 2)
1999		28(↓ 17)	21(↓ 4)	40(↑ 2)	44(↑ 1)	18(↑ 2)	32(↓ 3)	43(↓ 2)	
2000		19(↑ 9)	22(↓ 1)	35(↑ 5)	39(↑ 5)	18(—)	27(↑ 5)	44(↓ 1)	
3.5.01 **	全球化現況	2001	3	27	40	34	23	11	33
3.5.02 **	對全球化態度	2001	1	29	16	20	31	12	5
4.21	金融法規(是否有助金融穩定)	1998	10(↑ 5)	25(↓ 7)	44(↓ 5)	45(—)	8(—)	4(↑ 3)	29(↑ 9)
1999		15(↓ 5)	27(↓ 2)	42(↑ 2)	41(↑ 4)	9(↓ 1)	8(↓ 4)	32(↓ 3)	
2000		13(↑ 2)	24(↑ 3)	40(↑ 2)	42(↓ 1)	6(↑ 3)	7(↑ 1)	34(↓ 2)	
4.23(3.3.11) *	金融資訊透明化 (Financial Institutions' Transparency)	1998	—	—	—	—	—	—	—
1999		21	27	46	44	12	7	35	
2000		11(↑ 10)	21(↑ 6)	44(↑ 2)	45(↓ 1)	12(—)	5(↑ 2)	31(↑ 4)	
2001		3(↑ 8)	23(↓ 2)	46(↓ 2)	41(↑ 4)	4(↑ 8)	7(↓ 2)	30(↑ 1)	
2.4.07 **	法律架構	2001	21	14	32	42	1	2	28
4.金融實力 **	金融市場 (Financial Markets)	1998	1	6(↑ 2)	23(↓ 18)	45(↓ 2)	14(↑ 4)	12(↓ 2)	19(↑ 4)
1999		1	12(↓ 6)	25(↓ 2)	41(↑ 4)	10(↑ 4)	11(↑ 1)	23(↓ 4)	
2000		1	8(↑ 4)	22(↑ 3)	34(↑ 7)	9(↑ 1)	12(↓ 1)	26(↓ 3)	
2001		1	7(↑ 1)	26(↓ 4)	35(↓ 1)	12(↓ 3)	5(↑ 7)	20(↑ 6)	

資料來源：IMD, The World Competitiveness Yearbook (1997 年~2001 年)

()內↑、↓及—分別表當年度排名較上一年度進步、退步及不變；淺綠底表較比較期(淺綠底區前一年)進步，同理，黃底表退步；排名越前面越好。

*：1997 年(含)前，細分類指標尚未有外國金融機構進入本國市場，故當年度排名無從比較進退步；1998 年(含)前，亦尚未有金融資訊透明化一項。

**：2001 年起大分類指標金融實力已刪除，併為大分類指標之一「企業效率(Business Efficiency)」之中分類指標「金融市場」。既有細分類指標中，除金融資訊透明化仍保留(新代號為 3.3.11)外，餘均刪除。此外，與既有細分類指標 4.06 及 4.07 較為類似的新指標為 3.5.01 全球化現況(對經濟是否造成威脅)及 3.5.02 對全球化態度(對經濟是正或負面)；與既有細分類指標 4.21 較同性質的新指標為 2.4.07 法律架構(是否有助國家競爭力)。本表所列細分類指標項目均為問卷調查所得資料。

區域性銀行危機」等。

若以各國發生金融危機的時間長短及其成本支出觀察金融情勢之優劣，世界銀行(World Bank) 曾於 2000 年發表的一篇探討財政負擔與銀行危機的報告，英國、加拿大及澳洲均未上榜，而日本、東南亞及第三世界如智利等國家爆發銀行危機後所付出的代價，均較美國及北歐等已開發國家為高(參見表 3)，此或與東方國家的既有人文特色有關，如人治色彩相對較重、政府介入銀行體系較深等因素。

表 3 部分國家金融危機之處理成本、產出損失及復甦期間概況

國家 (金融危機期間)	財政成本/GDP (%)	總產出損失/GDP (%)	復甦年\數* (年)
美國 (1981~1991)	3.2	5.4	3
瑞典(1991~1994)	4.0	6.5	3
墨西哥(1994~2000)	19.3	9.6	2
智利(1981~1983)	41.2	45.5	9
日本 (1992~2000)	20.0	27.7	9
芬蘭(1991~1994)	11.0	23.1	7
印尼(1997~2000)	50.0	33.0	4
馬來西亞(1997~2000)	16.4	22.8	4
泰國(1997~2000)	32.8	31.5	4
南韓(1997~2000)	26.5	16.5	3

註*：指經濟成長低於金融危機前經濟成長趨勢之年數

資料來源：Honohan and Klingebiel (2000), Controlling Fiscal Costs of Banking Crisis, World Bank.

二、金融監理制度特性比較

(一)金融監理一元化的內涵

金融監理一元化的內涵包括監理機關一元化、金檢機關一元化，以及金檢權與處分權一元化等三方面。監理機關一元化係指將銀行、證券、期貨與保險等各金融業別之監督管理機關

合而為一；金檢機關一元化係指將金融業之檢查機關合而為一；金檢權及處分權一元化係鑒於金融檢查結果須透過管理處分權之執行，才有助於迅速導正金融機構之經營，因而將金融檢查權與管理權合一，俾降低監督管理成本並提高效能。

除我國外，其餘六個國家的金檢權與處分權均已走向一元化；監理機關一元化的國家有英國、日本及南韓；金檢機關一元化則有英國、日本及加拿大。(參見表 4)

(二)存保制度與金融監理的關係

基於金融監督管理層面上至監理機關，下至參加存款保險的金融機構，彼此間形成一群相互依賴並共同爭取資源的網路聯盟，因而確有建構適當的互賴關係之必要。加上存款保險制度的引進，係形同政府明文將保證存款法制化，故時常產生道德風險(moral hazard)¹⁰等問題。因此，政府於維持金融穩定與保障小額存款人之餘，監督管理工作似宜與存保制度及其風險控管密切結合，以降低本金融機構發生道德風險或逆向選擇，亦可減少問題金融機構異常增加的情勢。

本節彙整各國「金融監理」與「存保制度」的關係，並為突顯兩者關係，茲以「存保機構」負有金融檢查或定期性報表稽核等金融業務，作為「存保制度」與「金融監理」密不可分的判別標準。如日本存款保險公司係以事後處理問題要保金融機構及保險理賠為主，未扮演事前預防性或預警功能之角色；英國 FSA 董事長雖然兼任英國存款保險機構(即存款保障委員會)董事長，且存款保障委員會七名董事中，有四位係 FSA 相關高極主管，惟該委員會並不負責金融檢查或報表稽核等監理工作。此外，就金融實力不錯的國家觀察，除澳洲仍未建立存款保險制度外，最為特殊的應屬加拿大，該國 CDIC 雖不負責一般金融檢查業務，惟金檢機關 OSFI 的檢查報告重點係為

¹⁰ 道德風險係指由低風險金融機構補貼高風險金融機構之不公平現象。

CDIC 所訂定的「要保機構業務與財務實務健全標準」；其他國家的存保機構均有執行金融檢查相關工作，包括尚未實施監理機關一元化的美國及我國，以及採行監理機關一元化的南韓等。(參見表 4)

表 4 各國金融監理之一元化及其與存保制度關係簡表

國家	監理機關一元化	檢查機關一元化	檢查權與處分權一元化	與存保制度分或合**
美國	—	—	★	合
英國	★	★	★	分
日本	★	★	★	分
南韓	★	—	★	合
澳洲	—	—	★	—***
加拿大	—	—*	★	合
台灣	—	—	—	合

* 加拿大聯邦立案金融機構的金融檢查作業已統合於 OSFI，惟各省政府管轄之金融機構的檢查業務仍由其自行負責，但亦可委託 OSFI 執行。

** 金融監理與存保制度之分或合：分係指存保機構之功能多僅侷限於事後存款理賠與清理資產等工作，而不直接參與事前的金融監理工作，如金融檢查或定期性報表稽核等；合則指存保機構無論是否獨立運作，均負有一般金融檢查業務或報表稽核等業務，與金融監理密不可分。

*** 澳洲仍未建立存款保險制度。

(三) 資訊揭露體制的重要性

透明而有效的資訊揭露，對金融監理應具事半功倍之效。亞洲金融危機發生後，外資機構原有的購併計畫躊躇不前，主要係擔心金融制度不夠透明所致。因此，監理機關發布有關不良資產比率的定義若與國際公認定義相同，或要求金融機構的最低資本適足率達到國際最低要求水準以上，均可直接降低存款人的資訊搜尋成本，並促使市場機能有效運作。

以標準普爾公司(Standard & Poor's)發布的 2001 年全球金融體系壓力報告來看，可能受到壓力的國家並未包括潛在問題資產比率低於 15% 的英國、澳洲及加拿大等國在內；而其他國

家的潛在總問題資產比率大致上均在 15% 以上，較該國官方公布的水準為高，且金融體系壓力來源若係「金融體系累積的資本受限」或「金融體系具結構性的弱點」所致，則可能對政府帶來新的財政壓力，如日本與我國；至於南韓潛在總問題資產比率雖然大於 25%，但其主因係與景氣有關，並非來自金融體系的結構性問題，加上近兩年來該國景氣不錯，實際的不良資產比率已降至 10% 以下，因而對於政府的財政壓力應屬不大。（參見表 5）

（四）職權獨立性的可行方式

各國監督管理機關力求職權獨立的主要目的，係為避免金融監理事務受外界的影響，若監理機關未能獨立行使職權，將有礙金融監理功能之發揮，而一般的配合措施包括機關首長採任期制或預算來源務求獨立等方式。理論上，若監理機關對重大金融政策或行政管理決策採行首長制，則首長的保障任期應對職權的獨立性有所助益；若係採行合議制，則參與決策的委員產生方式與其任期保障，亦對職權的獨立性有所影響。

首長採任期制者如美國財政部金融局局長一任五年、加拿大財政部金融檢查總局局長一任七年、南韓金融監督委員會委員長一任三年等均是；另日本證券交易監視委員會委員長一任三年，但該國金融服務總局局長並非採任期制。預算務求獨立方面，如英國及澳洲的監理機關預算，均非來自傳統稅收，主要係對金融業者收取規費；日本「金融再生委員會」及南韓「金融監督委員會」之經費均由政府編列預算。因此，金融實力不錯的國家有採取預算獨立者，如澳洲，但也有逕由政府編列預算者，如南韓；採取預算獨立的國家，亦有成效待評估者如英國。據此，監督管理體系職權獨立性應多與首長任期及合議制委員會委員產生方式及其任期有關。

綜合比較各國金融監理制度的特性後，影響監理制度成效的主要因素，應不在於監理機關一元化或檢查機關一元化，而

是金檢權與處分權一元化；不在於政府對存款的全額保障，而是存款保險制度的預防性功能；不在於政府提撥公共資金的多寡，而是資訊的有效揭露；不在於監督管理體系的預算獨立，而是影響職權獨立性的首長任期或委員產生方式及其任期。故而「行政院金融監督管理委員會組織法(草案)」之立法工作，雖然朝野協商未果，但若能先從上述四項影響監理制度成效的主要因素著手，將是正辦，可望為各界較能接受的做法。

表 5 部分國家在標準普爾公司第五份金融體系壓力報告簡析表

潛在總問題資產比率*		5%至15%		15%至30%		25%至40%	35%至70%	
		美國	英、加、澳洲	日本	台灣	韓國	土耳其*	中國大陸**
實質面 金融體系壓力來源	◆ 1990年代問題未完全復甦—僅疲弱程度差異		N.A.	●		●		
	◆ 強化金融監理仍未能健全金融體系—累積資本受限			●●				
	◆ 金融體系具結構性弱點—產業出走或試圖將銀行現代化之成效有限、政策干預放款程序等				●●			●●
	◆ 放款快速成長致金融體系脆弱—過度信用擴張	●						●
	◆ 國家脆弱—銀行信用品質因國家主權評等的脆弱而受到限制						●●	

資料來源：中華信用評等公司2001年全球金融體系壓力報告，2001年10月22日。

註：●表不太可能對政府帶來不當壓力；●●可能對政府帶來新的財政壓力。

N.A.：報告中未討論英國、加拿大及澳洲三國。

*標準普爾國際評等公司評級全球各銀行採取較為一致且嚴格的標準，如衡量各銀行潛在總問題資產，係包括各銀行的逾期放款(overdue)3個月以上的放款、承受擔保品及協議分期償還等金額。

**非屬本文研究國家，惟土耳其2001年處於嚴重銀行危機，與中國大陸目前吸金之情勢，洽成對比，但中國大陸金融體系亦面臨極大的潛在壓力。

伍、我國金融監理制度變革暨應有做法

目前我國金融監理制度，在行政管理權方面，銀行、證券、期貨及保險業之主管機關雖為財政部，惟囿於法令，實務運作上並未合併監督管理；金融檢查權方面，銀行業之金融檢查，係由財政部、中央銀行及中央存款保險股份有限公司分工辦理，證券業由財政部證券暨期貨管理委員會負責辦理檢查，保險業則由財政部保險司負責檢查。

基於金融集團之發展趨勢於我國已漸形成，加上我國金融控股公司亦正式起跑，截至 2001 年底止，金融主管機關業已核准 13 家金融控股公司成立，並陸續掛牌交易。主管機關雖已同時完成訂定「金融控股公司檢查手冊」以為因應，提供檢查人員檢查金融控股公司時使用，惟上述分業監理及分工檢查個別子公司之方式，恐仍難以對橫跨銀行、證券、期貨或保險等各金融業別之金融集團進行有效監理，而金融檢查權與行政管理權分離，亦影響金融監理之效能。

一、行政院金融監督管理委員會組織法(草案)特性

今年 1 月立法院所審議的行政院所提「行政院金融監督管理委員會組織法(草案)」版本，其主要特色扼要說明如下。

(一)金融監理完全一元化但仍採機構別監理

因應金融業務合併監理之趨勢，對銀行、證券、期貨與保險業採合併監督管理，成立統合既有的主管機關於新成立的監理機關「行政院金融監督管理委員會」；檢查機關統由該委員會附屬機關「檢查局」執行；惟為有利於金融業者與既有政府組織之適應與變革，仍採逐步漸進方式，由該委員會附屬機關「金融局」、「證券期貨局」及「保險局」分採機構別監理，並賦予該等附屬機關組織具有調整彈性的法制基礎，俾未來朝向功能別監理調整。

(二)存保制度與金融監理分離

中央存款保險公司的定位依據「行政院金融監督管理委員會金融局組織規程(草案)」之內容，其功能似僅限縮於辦理存款保險、專案檢查及主管機關交辦之業務，較偏重於問題金融機構之輔導、監管、接管及有關停業要保金融機構之現金賠付與資產處(清)理等後續工作，而事前的預防金融危機之監理功能較少。

由於目前已建有存款貨幣機構的預警系統作為場外監控的監理機關有中央銀行及中央存款保險公司，分別稱為「報表稽核系統」及中央存款保險公司「全國金融預警系統」(下分「檢查資料評等系統」及「申報資料排序系統」兩大應用子系統)。惟未來成立一元化的「行政院金融監督管理委員會」後，中央銀行及中央存款保險公司經常性的一般檢查業務與其編制的金檢人力大部分移撥至「行政院金融監督管理委員會檢查局」，因而該兩機關原有的場外監控作業，將移為行政院金融監督管理委員會所屬機關之業務，中央銀行亦明正言順對貨幣及外匯以外之金融相關業務不負權責；中央存款保險公司則仍為附屬機關「金融局」的受監督機關。

(三)資訊揭露體制變動極微

「行政院金融監督管理委員會」除了強化對於金融機構違反法令之重大裁罰措施應於適當時間對外公布說明外，對目前國際研究機構與外商較為關切的不良資產之定義或降低逾期放款比率的鮮明做法，尚未有所改變。

(四)首長、委員均採任期制且預算力求獨立

委員會採合議制及首長任期保障制，賦予委員會調查權並依法獨立行使職權，俾職權行使更具獨立性。委員具同一黨籍者，不得超過二分之一；委員須超出黨派之外，於任職期間不

得參加政黨活動；產生方式規定應由相關機關代表及專業人士出任，條文說明除中央銀行副總裁及財政部次長兼任委員外，其餘委員均為專任。委員會採公務預算，另成立金融監督管理基金，充實金融監理經費，以提高金融監理效能。

二、我國金融監理制度變革應有做法

由近三年來美國、南韓、澳洲及加拿大的金融監理制度之變革或其特性得知，金融監理成效係來自於監理機關的金檢權與處分權一元化、存款保險制度具事前預防性功能、有效揭露資訊及獨立行使職權等因素。據此，我國現階段的金融監理制度或規劃的「行政院金融監督管理委員會」，似仍具討論空間，茲簡要說明金融監理制度變革應有的做法如次。

(一)金檢權與處分權一元化

「行政院金融監督管理委員會組織法(草案)」尚未完成立法程序前，宜先賦予檢查機關中央存款保險公司處分權，俾逐步強化其功能，使金檢權與處分權徹底一元化。

(二)存保制度應與金融監理結合

由於存款保險性質特殊，宜重新界定並強化中央存款保險公司功能及其所應扮演之角色。如現行基層金融機構申報資料均係向中央存款保險公司申報，再由該公司函送中央銀行，將來金融監理一元化後，成立「行政院金融監督管理委員會」時，中央銀行轉為非金融主管機關，自然對存款貨幣機構的場外監控作業較無置喙餘地，而中央存款保險公司仍為「行政院金融監督管理委員會」下所屬事業機關，其保有既有的存款貨幣機構場外監控作業，實合情合理；另我國存款保險已採行強制投保，擴大場外監控業務之功能，將有助於事前預防重大緊急金融事件擴散或釀成金融危機之情事。此外，中央存款保險公司將不進行一般金融檢查業務，且金檢人力大部分移撥至至行政院金融監督管理委員會附屬機關「檢查局」，因此，有關輔導、

監管及接管之業務亦應同時轉移至「行政院金融監督管理委員會檢查局」，使金融檢查業務與可能須要的監、接管與輔導等後續工作統合，才有利於貫徹金融監理一條鞭與一元化之施行。茲大致說明中央銀行、中央存款保險公司及規劃成立的「行政院金融監督管理委員會」等三大機關之間的分工如下：

中央銀行：為主管貨幣政策及其相關業務之主管機關。

中央存款保險公司：成為行政院金融監督管理委員會的直屬事業機關，而非其附屬機關「金融局」的受監督單位。該公司為存款貨幣機構場外監控作業的主要機關，並負責「停業要保金融機構」之現金賠付與資產處(清)理等後續工作，俾充分運用有限人力等資源，同時做到事前預防金融危機及事後迅速處理停業金融機構之雙重目的。

行政院金融監督管理委員會及其附屬機關：分別負責外匯及貨幣政策以外的金融制度釐定、管理、檢查及執行等工作，尤其是有關輔導、監管及接管業務之執行，亦應轉移至「行政院金融監督管理委員會檢查局」，使該局成為執掌「問題金融機構」的主要機關(參見附圖 2)。

(三)揭露裁罰措施並修訂不良資產定義

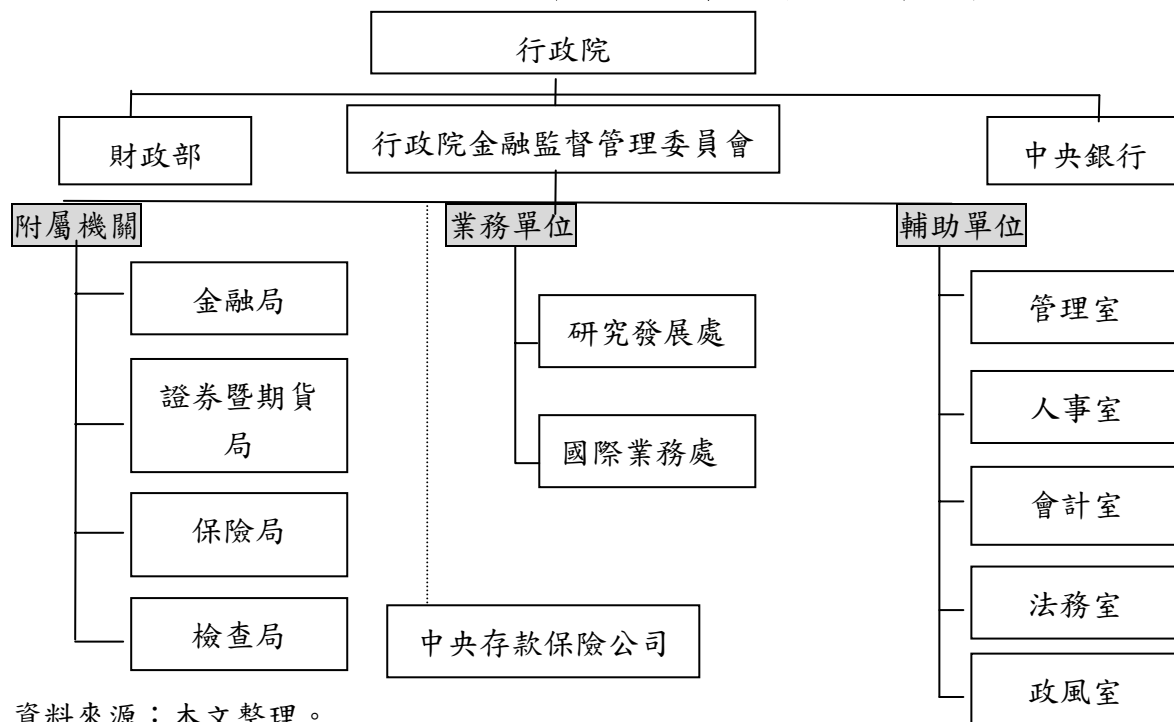
金融主管機關應先從「銀行資本適足性管理辦法」及「金融控股公司合併資本適足性管理辦法」等相關措施之施行，對於資本適足率不足 8% 或 6% 之銀行，以及資本適足率不足 100% 之金融控股公司等所為之各種處分，對外公布說明，俾對問題金融機構產生警惕效果；另鑒於外資機構較為關切的不良資產定義或處理做法，宜先配合國際標準修訂不良資產定義，使銀行業的資產品質更為透明，將有助於降低逾期放款比率，並增強外商對我金融市場的信心。

(四)強化獨立行使職權的配套措施

規劃的行政院金融監督管理委員會宜仿公平交易委員會有關職權上的設計，如：金融監督管理委員會之相關裁決應循行政訴訟法之規定，直接到高等行政法院或最高行政法院進行訴訟，而非向行政院提訴願；在個案上不接受立法院的質詢；比照司法機構，在司法上不接受立法院的調卷及閱卷，才能確保發揮健全金融市場的功能。

其他如委員代表無論係由政黨比例推薦產生或由行政院長提請總統任命，最重要的是具同一黨籍者應不得超過二分之一且須符專任精神，俾與工商界、金融業之利益有所迴避；惟中央銀行仍為金融體系資金的最後融通者，亟需與金融監理機關及存款保險公司保持密切聯繫，由其具有任期制的副總裁兼任行政院金融監督管理委員會之委員，情、理、法均稱允當。

附圖 2 金融監督管理委員會及其所屬機關之組織架構圖



資料來源：本文整理。

陸、結論與建議

基於國內問題銀行仍不在少數¹²，加上金融控股公司卻先紛紛上路，金融監理制度之強化已刻不容緩。茲就歸納主要國家的金融實力、金融市場及全球化指標之變動，彙整比較金融監理制度的主要特性後，總括本文之分析結果，並提出我國政府及有關「行政院金融監督管理委員會組織法(草案)」的具體可行做法，以強化我國金融監理制度。

一、結論

(一)立法係某種權力間的妥協結果

- 1.承平之世者如美國，採金融控股公司跨業經營方式，方可取得聯邦準備銀行(FRB)、財政部金融監理署(OCC)兩大監理機關之間的妥協，立法亦較易取得國會支持。
- 2.我國「行政院金融監督管理委員會委員會(草案)」雖然朝野協商未果，但若能趁此時機先從影響金融監理效能的主要因素著手，將是各界較能接受的做法，且為強化金融監理制度之正辦。

(二)強化監理機關及其處理機制為未來最重要的金融課題

- 1.隨著國內金融控股公司陸續成行，不同型態金融機構之整合或金融集團之事業亦將急遽增加，迫使金融監理機關注意到分散式金融監理制度可能衍生的相關問題。
- 2.為持續推動金融業國際化，並因應巴賽爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision)對資本適足率相關規範的可能變動，將促使亞洲國家加速健全信用評等制度、資訊透明化機制等金融基礎建設(Financial Infrastructure)的法制作業，並減少人治色彩的影響力。

(三)各國金融監理成效不盡相同

¹² 若依資本適足率不及8%來定義問題銀行，家數至少占總家數一成以上。

- 1.日本、東南亞及第三世界等國爆發銀行危機後所付出的代價均較美國及歐洲已開發國家為高。
- 2.隨著金融事業間的異業結合成為世界主要趨勢之一，「金融監理一元化」之聲浪亦水漲船高，惟各國金融實務上的發展，監理成效不盡相同。
- 3.成效較佳者，似以美國、南韓、澳洲及加拿大較值得吾人參採學習，其金融監理制度主要特性中，較具一致性的因素有金檢權與處分權一元化、存款保險制度具事前預防性功能、資訊的有效揭露、職權獨立性的首長任期制或委員產生方式及其任期等。

(四)我國金融監理制度發展宜避免重蹈日本覆轍

- 1.近年來我國金融監理體制之發展，似仍朝向日本的金融制度傾斜，如存款保險制度的功能尚待強化；監理機關發布的逾放比似仍不足為外資所採信；以及國際專業機構預估的不良資產比率仍高等。
- 2.日本雖於四年前迅速實施金融大改革(Big Bang)，惟迄今國際市場仍有盛傳日本即將爆發金融危機之傳言，政府似亦不得不再挹注大筆資金挽救金融業，殷鑑不遠，頗值得吾人警惕。

二、建議

(一)金檢權與處分權一元化

「行政院金融監督管理委員會組織法(草案)」尚未完成立法程序前，宜先修法賦予檢查機關—中央存款保險公司處分權，以求事權合一。未來金融檢查機關統合於行政院金融監督管理委員會檢查局時，再視其功能調整。

(二)存保制度應與金融監理結合

- 1.中央存款保險公司劃為未來「行政院金融監督管理委員會」的直屬事業機關。
- 2.中央存款保險公司應為存款貨幣機構場外監控作業及「停業要保金融機構」相關後續工作之主要機關，俾強化其事前預防金融問題惡化之功能，減少「問題金融機構」之發生。
- 3.有關輔導、監管及接管業務宜移為未來「行政院金融監督管理委員會檢查局」主要職權之一，該局為執掌「問題金融機構」的主要機關，俾金融檢查與其後續的監、接管及輔導等執行工作，徹底一條鞭。

(三)揭露裁罰措施並修訂不良資產定義

- 1.金融主管機關對資本適足率不符規定之金融機構所為的各種處分，應迅即對外公布說明，俾對問題金融機構產生警惕效果。
- 2.配合國際標準修訂不良資產定義，使銀行業的資產品質更為透明，增強外商對我金融市場的信心。

(四)強化獨立行使職權的配套措施

- 1.行政院金融監督管理委員會宜仿公平交易委員會有關職權上之設計，如：委員會裁決將直接到高等行政法院或最高行政法院進行訴訟；在個案上不接受立法院質詢；不接受立法院調卷及閱卷等。
- 2.委員具同一黨籍者應不得超過二分之一且須符專任精神，惟中央銀行仍為金融體系資金的最後融通者，亟需與金融監理相關機關保持密切聯繫，其副總裁兼任委員，情、理、法均稱允當。

參考文獻

1. 2001 年全球金融體系壓力報告，中華信用評等公司，2001 年 10 月 22 日。
2. 林正芳譯，談金融監理權之歸屬，存款保險資訊季刊第卷第期，民國 90 年 9 月。
3. 游淑雅，中央銀行與金融監理權，中央銀行季刊第二十三卷第二期，中央銀行經濟研究處編印，中華民國九十年六月。
4. 蔡宗義，日本金融監管制度之破綻與變革之研究，台灣銀行月刊，2000 年 6 月 20 日。
6. 范以端，南韓金融監理制度、存款保險制度與資產管理公司考察報告，行政院所屬各機關出國報告，民國 90 年 5 月 31 日。
7. 楊雅惠，台灣金融監理制度之探討，第六屆兩岸金融學術研討會論文集，主辦單位中國金融學會，2000 年 10 月 31 日至 11 月 1 日。
8. 中華經濟研究院，當前台灣金融問題分析與金融改革應有做法，財政部委託研究報告，民國 88 年 8 月。
9. 美國金融服務現代化法案之內容及其影響，中央銀行季刊第二十二卷第一期。
10. 中華經濟研究院，主要國家建立不良金融資產處理機制之經驗及其成效，行政院經濟建設委員會委託研究報告，民國 89 年 2 月 28 日。
11. 陳戰勝，參加美國芝加哥聯邦準備銀行第三十五屆年會報告—全球金融危機對銀行業及金融監理的省思，存款保險資訊季刊第十三卷第二期，民國 88 年 12 月。
12. 林維義，金融監理一元化與存款保險制度定位之探討，中央存款保險公司，民國 88 年 7 月 19 日。
13. 潘隆政，日本金融監理制度之改革及金融危機之處理，行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書，民國 88 年 12 月 30 日。
14. 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，存款保險叢書之五十五，中央存款保險公司編印，民國 87 年 6 月。

- 15.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 87 年 6 月。
- 16.陳戰勝，澳大利亞金融監李及檢查制度考察報告，存款保險資訊季刊第六卷第一期，民國 82 年 9 月。
- 17."An International Comparison of the Structure and Implementation of Bank Supervision", Dr. James R. Barth(Album University), Luis G. Dopio, Daniel E.Nolle(Office of the Comptroller of the Currency),James A. Wilcox(the University of California at Berkeley), July 2001.
- 18."Korean Financial Regulatory and Supervisory Structure and Lessons from the Korean Experience", Young Shim, Yeungnam University, South Korean, July 2001.
- 19."Reorganization of Banking Regulatory-from Recent Japanese Experience in Banking Crises", Yoshihisa Hayyakawa, Associate Professor at Rikkyo University (Tokyo), July 2001.
- 20."United Kingdom Banking and Financial Services Reform", Dr. George Walker, Centre of Commercial Law Studies, Wueen Mary and Westfield College, University of London, July 2001.
- 21."Financial Services Modernization in the US and the Gramm-Leach-Bliley Act of 1999", Joseph J. Norton, Douglas W. Arner, Christopher D. Olive, July 2001.
- 22."Options for Financial Regulatory Structure", Jeffery Carmichael, Chairman of Australian Prudential Regulation Authority, July 2001.
- 23."Institutional Structure of Financial Regulation: A Trend Towards Megaregulators", Dr. Christos Hadjiemmanuil, Lecture in Law, London School of Economics and Political Science, July 2001.
- 24.IMF Working Paper, "Assessing the Case for Unified Financial Sector Supervision", Richard K Abrams and Michael W Tailor, Monetary and Exchange Affairs Department of International Monetary Fund, Dec. 2000.
- 25."Controlling Fiscal Costs of Banking Crisis", World Bank, Honohan and Klingebiel, 2000.

26. Working Group on Deposit Insurance , "International Guidance on Deposit Insurance A Consultative Process" , FINANCIAL STABILITY FORUM, June 2000.
27. IMF Working Paper, "Financial Fragility and Economic Performance in Developing Economics: Do Capital Controls, Prudential Regulation and Supervision Matter? " Macro Rossi, Monetary and Exchange Affairs Department of International Monetary Fund, May 1999.
28. FDIC Selecting Papers, "The Role of Deposit Insurance", Ricki Tigert Helfer, Nonresident Senior Fellow, The Brookings Institution, September 9 1998.
29. "History of the Eighties—Lessons for the Future : An Examination of the Banking Crises of the 1980s and Early 1990s", FDIC, 1997.
30. Office of the Comptroller of the Currency Economics Working Paper, "Commercial Banking Structure, Regulation, and Performance: An International Comparison", James R. Barth, Albion University, Daniel E. Nolle & Tara N. Rice, Office of the Comptroller of the Currency, February 1997.