

## 壹. 前言

為促進國際金融監理經驗交流，英國每年舉辦國際監理人員研討會，本次由該國金融服務監管局（Financial Service Authority；FSA）舉辦，為期五天之金融監理研討會，計有七十三個國家近百人參加，參加人員分別來自各國之中央銀行、財政部等監理機構（含銀行、保險、證券業等之主管機關）、證券交易所及國際組織（如國際貨幣基金）等。

本次研討會主題，主辦單位（FSA）係以英國金融監理革新之經驗為主，惟議題仍稱廣泛，涵蓋與英國金融監理革新之現況、發展或監理方向有關之議題，如國際監理機構之合作、風險導向之監理、金融犯罪-監理機構之角色、遵守法令主管制度、消費者保護等項，研討方式主要為對議題作簡要介紹之後，進行分組討論。職於研討會結束後並赴第一銀行倫敦分行訪談，了解該國監理制度變革之後，對其辦理檢查之方式或內容是否有所改變。

雖研討時間安排緊湊，無寬裕時間深入探討，仍幸能藉此參與研討機會，一窺國際共同關心之金融監理議題及

監理趨勢，並驗證職多年來有關之工作心得。

研討會期間，職與他國與會人員自由交談或交換研討心得時，常遇有將台灣 ”Taiwan ” 及泰國 ”Thailand” 之國名混淆，未能認清者。有感於不少國家對我國之印象模糊，檢討省思之際，亟思能對促進國際對我國之認識或提昇我國在國際上之地位，稍有助益，故本文除提出研討心得及有關金融機構監理之建議外，不揣個人見識淺薄，對積極參與國際金融監理經驗交流或研討活動方面亦提出建議供參考。

## 貳. 英國監理制度之革新

### 一. 英國金融體系

英國金融體系概分為四大類：

- (一) 零售銀行：以經營商業銀行零售業務為主。
- (二) 商人銀行：以經營躉售業務及證券包銷為主。
- (三) 證券經紀商：受託買賣國內證券業務。
- (四) 證券自營商；以經營國內證券買賣業務為主。

英國對於銀行從事國內證券買賣業務並無限制，一般零售銀行也可透過子公司來經營證券包銷業務。西元一九八六年金融自由化後，銀行更可藉由合併綜合券

商之子公司而達到經營證券包銷 受託及自營買賣業務之目的，傳統銀行業務的界線非常模糊。

## 二. FSA 成立前之金融監理制度及 FSA 成立之背景

依據 1986 年金融服務法的規定，各類金融業務均受到特定金融監理機關之監理(如：商業銀行業務：英格蘭銀行；證券交易業務：證券暨投資管理委員會)，因此，單一金融機構若經營各種業務，將同時接受多個監理機關之監理。為避免重複監理，各監理機關間基於互惠的原則，訂有“合作備忘錄”，以其中一主管機關為主導監理機關(lead regulator)。依據英格蘭銀行與其他監理機關所簽訂的合作備忘錄，除以證券業務為主體的銀行以外，英格蘭銀行為大部分銀行的“主導監理機關”。

為順應國際潮流(如：金融集團之增加、單一監理機關等)，並衡量市場發展趨勢(如：金融商品間之區隔日益模糊、網路金融之發展等)，1997 年 5 月英國財政部長宣佈全面改革金融監理體制，以證券暨投資管理委員會為主體，合併其他監理機關而成立 FSA，俾獲得合併監理之效益及效率。

FSA 之成立計合併下列等監理機關及自律組織：

(一) 金融監理機關

1. 英格蘭銀行(Bank of England) 之銀行監理部門：

監理銀行業務

2. 證券暨投資管理委員會 (Securities and Investment Board)：

監理證券交易業務

3. 建屋儲蓄管理委員會 (Building Societies Commission)：

監理建屋儲蓄業務

4. 商工部保險局 (Department of Trade and Industry)：

監理保險業務

5. 互助協會管理委員會(Friendly Societies Commission)：

監理互助協會

6. 互助協會登記處(Registry of Friendly Societies)：

監理互助信合社

## (二) 自律組織

1. 證券暨期貨交易管理局 (Securities and Futures Authority)
2. 投資經理監管組織 (Investment Management Regulator Organization)
3. 個人投資監管局 (Personal Investment Authority)

## 三. FSA 成立後之金融監理制度

FSA 為有限責任之民營公司,向財政部及國會負責,其經費係由全體金融機構共同分攤,收費標準逐年訂定,包括執照申請費及年費,並依業者規模與風險訂定費率。

FSA 的成立使英國金融監理制度由以往功能性 (functional) 分工監理之制度轉變為合併監理制度。改革後的英國金融監理制度,更進一步整合各金融監理機關,由 FSA 全權負責英國所有金融監理工作。FSA 在成立之初即與英格蘭銀行及財政部協調簽訂合作備忘錄,規範三者間的權利義務,各單位政策變更時應相互諮商,並建立資訊交流的合作管道,以避免重複監理為原則,但各具法定職責:

### (一)FSA

主要負責金融機構（含銀行、投資、保險、建屋儲蓄協會及互助合作社）證照之核發、金融法令之訂定、罰款及其他經常性的審慎監理（on-going prudential supervision）。

### (二)英格蘭銀行

主要負責整體金融體系之穩定，包括：監督貨幣市場體系、進行金融支援（必要情況下，依據與財政部間之協定，擔任資金之最後貸放者）與提昇金融部門之效率。

### (三)財政部

主要負責整體金融法規制度架構之設計與立法，但不負責實際運作之責。

## 參 .FSA 監理工作之法源及目標

### 一 .FSA 監理工作之法源及目標

自英女皇於西元 2000 年 6 月正式簽署「金融服務暨市場法（Financial Services and Markets Act）」

後，FSA 之金融監理工作已有正式法源；該法之規定內容，整合了既有之法律及業界自律之規範。內容分 433 條款及 22 項附則。該法取代原保險公司法、金融服務法、銀行法、建築融資合作社法、互助會法等五種規範金融服務相關行業之法律。依據該法之訂定精神，係由 FSA 採取適度監理，輔助市場及業者，而非改變市場及引導業者之決策，並提供適合業者及消費者進行金融業務或交易等之環境。使業者得以自行衡量評估風險決定經營方針、策略，另一方面給予消費者必要、適度之保護，使消費者對金融系統及新的金融監理制度具有信心。依據「金融服務暨市場法」之規定，FSA 有四大法定監理目標：

- (一) 維持市場信心
- (二) 保護消費者
- (三) 促進社會大眾對金融體系及金融商品之認識
- (四) 防制金融犯罪

本法賦予 FSA 一系列法定權力供其持續監理金融業，包括蒐集資訊、取得會計師等之專業報告及洽由業者之內部稽核人員等人員直接向其報告等之監

理方式。FSA 須儘量以最經濟、有效之方式運用其資源，達成監理目標。在達成監理目標過程，應考慮業界金融服務之國際性及其在國內、外之競爭性，促進受其監理之業者間競爭性，避免或降低法規對競爭性產生不利之影響，並力求決策之透明化。對與前述監理目標不符之業者，則視情況採取因應之限制、導正措施或加重其費用負擔。

前述「金融服務暨市場法」通過後，並未立即施行，而預定於一年內施行，俾施行前財政部、FSA、業者及消費者，得以完成為調整或適應新監理制度之各項主要準備工作：財政部依該法訂定主要行政命令或法規（制訂後須經國會通過）；FSA 在不違反監理目標原則下，自行訂定章程、法規或準則、為消費者建立新仲裁制度及補償制度架構；業者依該法有關規定建置各項處理程序。其中 FSA 為達成該等監理目標，至 2000 年底之主要步驟或準備工作，舉例說明如下：

#### （一）維持市場信心

##### 1. 與財政部及英格蘭銀行共同訂定有關其在金

融穩定性責任方面之備忘錄。

2. 繼續監控業者及支付清算機構等之系統風險及個別金融機構發生問題或倒閉風險。
3. 繼續建立及監控業者營運水準、成立業者代表諮詢小組。
4. 徵詢對該法有關濫用金融市場之建議。

## (二) 保護消費者

1. 受理業者設立之申請、審核、許可並監控之，必要時予以導正，俾保護投資者、被保險人及存款人之權益。
2. 建立單一補償制度及仲裁制度架構。
3. 要求業者保護消費者權益並提供保護消費者權益指南。
4. 訂定金融商品廣告及促銷之規範
5. 成立金融服務暨市場特別法庭 (The Financial Service and Markets Tribunal)，直屬法院系統，為司法之一環。該法庭獨立於 FSA 之外，可變更或撤銷 FSA 執行委員會之決議，可傳喚任何人作證，拒

不合作者以違反刑法論。

6. 成立消費者代表諮詢小組業者代表諮詢小組。

### (三) 促進社會大眾對金融體系及金融商品之認知

有關促進社會大眾對金融體系及金融商品具利潤與風險特質之認識，主要準備工作略如下述：

1. 設立消費者電話諮詢專線及建立消費者服務網站。
2. 出版一系列有關金融服務、購屋貸款及申訴有關之消費者刊物。
3. 促使金融服務納入學校教育及成人終身學習課程。

### (四) 防制金融犯罪

1. 繼續支持建立金融舞弊及範罪資訊網（監理機構、調查單位及執法機構得透過該資訊網分享有關打擊金融犯罪之資訊）。
2. 繼續注意經營未經核准且以詐騙客戶為目的之業務。

## 二. 法規彙編

有關金融監理之法律、命令、準則、函令等仍適用（涵蓋原金融、保險、證券業有關之監理法規）者，均彙編為一本手冊（手冊形式有書本式、網路版、CD版）並隨時更新，俾利憑單一手冊即可了解全貌。該手冊分四大部分：指示性原則、經營各業別業務標準及對銀行、證券、保險業監理有關規範之制訂程序與救濟方式、名詞解釋與目錄。「金融服務暨市場法」對前述準則等之制訂亦規定須經公開諮詢意見，作為增修訂之參考；並經公平交易委員會議會審查，以確保不違反公平競爭，並決定是否須經進一步交由競爭委員會審查。在新舊監理制度轉換過度時期，FSA 不斷向業界及消費者等說明其監理及及服務政策並諮詢意見。

### 三. 英國對本國海外分行之檢查

為就近了解英國金融監理一元化後，對我國銀行在倫敦分行辦理檢查情形，職透過本行倫敦辦事處之安排，於研討會結束當天午後，赴第一銀行倫敦分行訪談、了解英國監理制度變革之後，對其辦理檢查之方式或內容是否有所改變。因時間有限，當日僅赴該分行了解，幸蒙該分行經理配合，職始得於

極短時間內概略了解其接受檢查情形。

對該分行辦理檢查之單位或人員，原有英格蘭銀行及會計師。英國為金檢一元化而成立 FSA 之後，會計師主要仍辦理該分行帳務及會計紀錄之檢查，FSA 則替代原英格蘭銀行所辦理之檢查，主要檢查該分行之業務風險及內部控制風險，惟因來自 FSA 之檢查人員皆為原任職於英格蘭銀行之檢查人員轉任，對該分行之檢查方式與內容，就該分行而言，與以往無甚差異。另該分行原向主管機關申報報表資料之作業亦仍維持。

#### 肆.心得與建議

參加本次研討會，得以一窺國際共同關心之金融監理議題及監理趨勢，其中大部分議題多與金融監理、檢查有關，部分並與資訊科技及網路通訊技術之應用有關。職參與本次研討會之心得及建議如下：

一.英國重視消費者之保護，並將促進社會大眾對金融體

系及金融商品之認知，納入金融監理目標，頗符合金融自由化、國際化之發展趨勢及需要：

花英國將消費者之保護及其對金融體系及金融商品之認知，納入「金融服務暨市場法」所訂 FSA 四項法定金融監理目標之內，且四項金融監理目標中之第二項保護消費者及第三項促進社會大眾對金融體系及金融商品之認知，均與此有關。

茅跨國性企業及外資急速成長，促進跨國金融活動之發展，尤其網路及資訊科技後不斷進步，網路金融隨之蓬勃發展，更進一步促進跨國金融之發展。金融國際化後之跨國監理問題，涉及跨國合作，但各國國情不一、司法管轄機構或其他有關法令規定亦不盡一致，消費者進行跨國金融活動，尤其是透過網際網路進行跨國金融活動時，若產生糾紛，未必皆有完備之法令規範可供遵循，作為仲裁或處理之依據。

茛金融自由化後對金融管制放鬆，誠有強化消費者對金融商品具有利潤與風險性質之認知，俾消費者能由被動之接受金融商品之推銷，進而具備判斷能

力、主動選擇適合本身需要之金融商品，以確保本身權益。

首除金融監理單位及金融服務相關業者，應注重消費者之保護外，藉由教育及宣導，以提昇消費者之認知及進行金融交易之能力，亦可作為除提升金融監理單位職能及金融機構自律精神之外，達成金融監理目標之有效手段。

二. 國際共同關心之監理議題，不少亦為我國所關心、重視，建議積極參與國際研討會，並介紹可供他國參考之作法，除促進資訊交流及經驗分享外，或可促進國際對我國之認識：

茲本次研討會議題，如跨國監理合作、網路金融監理、以風險為導向之監理、防制金融犯罪，均為國際及我國共同關心或重視者，如：

#### 1. 防制金融犯罪有關議題

與防制金融犯罪有關之議題 - 防制洗錢分組討論中，與會之各國代表須說明其國家有關防制洗錢之執行情形，職就我國已訂定之法令規定及金融機構配合執行情形，與法務單位定期邀

集有關單位（人員）舉辦座談會，研討有關防制洗錢之執行情形並交換意見，予以報告。經就亞洲各國代表之報告內容，予以比較，我國洗錢防制工作執行情形堪稱積極。

## 2. 網路金融監管有關議題

對消費者之保護進行之分組討論時，與會者提出進行金融活動，與消費者保護有關之單位或人員，包括金融監理單位、金融機構、客戶等。

惟因進行網路金融活動時，若由銀行以外機構擔任核發客戶電子憑證之機構，則與消費者保護有關者，除金融機構、客戶本身外，似應將核發電子憑證之憑證機構（CERTIFICATE

AUTHORITY；CA）納入考慮，職就此觀點提請討論，惜與會人員或因對網路金融監理未必熟習，未能進一步討論；另金融監理單位或中央銀行對網路金融或經濟活動，若能應用資訊科技及網路通訊技術，設計監理輔助功能，透過網路蒐集有關網路金融或經濟活動等方面之資訊，及適度監控網路金融業務（服務）辦理情

形，當更能獲取及時資訊或適時予以監控，職亦就此詢問 FSA 之作法，得知 FSA 係僅由監理人員上網蒐尋資訊或進入金融機構網頁，在應用資訊科技及網路通訊技術於設計監理輔助功能方面，則尚無發展。

(二) 國際間各項研討會，不少係基於促進國際合作或資訊交流、經驗分享之需要，介紹我國可供他國參考之作法，除促進資訊交流及經驗分享外，或可加深國際對我國之認識：

資訊科技及網路通訊之發達，促進知識經濟之發展，跨領域資訊及經驗之蒐集、整合、傳承及分享，為知識經濟重要礎石。值此國內推行知識經濟方興未艾之際，培養跨領域（含資訊科技及網路通訊技術之應用，與金融監理或檢查等領域）之領導人才並結合相關資源，似亦為因應知識經濟發展，在金融監理方面應考慮者。本處行自行開發建立之金融機構報表稽核系統（CARSEL 分析及預警系統）及金融機構綜合評等系統，係將資訊科技應用於金融機財

務、業務及相關風險之分析、評等及檢查頻率之訂定方面，實施多年來，已成為金融監理或檢查制度不可或缺之一部分，且與知識經濟之推展，同樣涉及專業知識或資訊之整合、傳承與分享。職前曾奉派參加東南亞中央銀行研訓中心（SEACEN）舉辦之銀行評等系統研討會，會中對前述系統、制度之建置及其特色，提出介紹，尚能獲得各國與會人員重視，該研訓中心並將” CARSEL system in the CBC” 列為研究報告，予以付梓提供東南亞國家參考，並商得本行同意後於另舉辦之研討會中講授。迄今就所蒐集資料了解，尚無建立類此屬知識型之監理檢查及預警系統者，故各該項系統、制度之建置與應用經驗，似可供本行參與國際資訊或經驗交流之用。

### 三. 為確立稽核部門職能與經營或業務管理部門職能劃分原

則，以發揮金融機構自律精神，部分規範似宜檢討：

為確立稽核部門職能與經營或業務管理部門職能劃分

原則，以發揮金融機構自律精神，部分規範內容似宜檢討，

如：依 88.3 財政部八八七 0 九二三六函檢送金融機構之「金融機構建立遵守法令主管制度應注意事項」之內容，屬於國際性或全國性等大規模之金融機構，均應指定一隸屬於總經理之單位，負責遵守法令主管制度之運作，如機構規模未達上述標準者，則可由稽核單位兼任之。前述內容，似有待檢討。因金融機構不論規模之大小，均應維持稽核部門（隸屬董事會）職能與經理或業務管理部門（隸屬於總經理）職能劃分原則，該注意事項對規模大小同之金融機構，有關遵守法令主管制度運作負責單位之規定，未盡符該二部門（單位）職能劃分原則。