

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書
(出國類別：考察)

參加「央行法務人員訓練」研討會
(Central Bank Lawyer Program)
出國報告

服務機關：中央銀行

姓名職稱：謝佳雯(副主任)

派赴國家：美國

出國期間：108年10月19日至10月28日

報告日期：109年1月15日

摘 要

本次為紐約聯邦準備銀行首度舉辦本項主題之會議，讓各國中央銀行法務人員，就當前中央銀行共同關注、涉及法律層面之議題之實質問題，進行深度討論及溝通，並藉此增進互相聯繫及建立交流管道。

本次課程由聯邦準備體系理事會、紐約聯邦準備銀行與其他聯邦準備銀行之官員，及其他國家央行法務人員與學者專家等，擔任各項議題之講師，詳細說明及心得分享；課程內容主要包括央行資訊公開及與國會互動事宜、監理及處分程序、制訂貨幣政策和管理外匯準備、防制洗錢與制裁措施，及國家主權豁免與相關法律風險等重要央行法務議題。

另為加強本行法務人員對美國聯邦準備體系及紐約州之金融監理與裁罰制度之瞭解，並順道參訪紐約聯邦準備銀行、兆豐銀行紐約分行，及紐約當地著名之 Milbank 法律事務所等，就美國金融監理相關制度、規範及具體案例，進行訪談及意見交流。

本報告並就執行本次出國計畫，提出兩項心得，即與其他國家央行法務人員交流之寶貴經驗，及與其他國家央行法務人員維持良好互動之重要性；並研擬四項建議，分別為宜持續關注美國金融監理制度及相關規範之進展、宜持續鼓勵同仁參與國際課程、加強法務人員與業務單位間之溝通聯繫，及思考是否將通訊軟體及應用程式運用於舉辦研討會議。

目次

	頁次
壹、前言.....	1
一、課程目的.....	1
二、行程安排.....	2
貳、美國聯邦準備體系及紐約聯邦準備銀行簡介.....	4
一、聯邦準備體系及聯準會之制度與功能.....	4
二、聯邦準備銀行之制度與功能.....	7
參、課程內容摘要說明.....	13
一、央行資訊公開及與國會互動事宜.....	13
二、金融監理及處分程序.....	15
三、制訂貨幣政策及管理外匯準備.....	18
四、洗錢防制與制裁措施.....	23
五、國家主權豁免與相關法律風險.....	30
肆、兼論一涉及聯邦準備體系金融監理職掌之法制架構及運作概況.....	34
一、金融監理法制架構及相關規範.....	34
二、監理分工概況.....	37
三、以兆豐銀行紐約分行遭裁罰案為例說明.....	40
伍、心得與建議.....	44

壹、前言

一、課程目的

歷年來紐約聯邦準備銀行所經常性舉辦之各種研討會，均有相當高之國際評價，並吸引來自各國中央銀行之代表，以及各國研究中央銀行所涉議題之專家參與。然而，即使許多央行之法律顧問及其他法務人員有機會參加相關研討會及專門課程，但始終未有專門為央行法務人員所舉辦之研討活動。本次課程為紐約聯邦準備銀行首度針對中央銀行法務人員所舉辦之研討會議，約有 50 多國央行、80 名法務人員參加。

該行總法律顧問 Mr. Michael Held 於開幕致詞表示，鑒於央行法務人員之工作性質及內容，較一般行政或金融法務人員更為特殊且專業，卻始終缺乏與央行法務議題直接相關，並以央行法務人員為訓練對象之專業課程；爰藉由舉辦及參加本次課程，除可分享不同國家中央銀行之法制及相關經驗外，亦可加強各國央行法務人員相互間及與紐約聯邦準備銀行之聯繫，促進未來合作之可能性。

故此，本次研討課程之內容，主要著重於中央銀行法務人員之角色，以及當前中央銀行共同關注、涉及法律層面之議題。這不僅是首度有機會讓各國中央銀行之法務人員，就一系列實質性問題進行深度討論及溝通，並可藉此提供互相聯繫及交流，以進一步建立管道，以加強央行法務人員不同於其他法律工作者所需要之專業職能。

我國因目前並非國際貨幣基金或世界銀行之會員國，故涉及中央銀行之相關法務議題，即有參考其他國家之立法成例或法

律意見，並配合我國國情予以特別考量之必要，以期更加審慎穩健，並藉此避免可能發生法律風險而損及央行權益。因此，參加本次央行法務人員之研討會，尤有制度及功能之重要性與必要性。

另鑒於有關金融監理之議題，亦為近來央行及其他金融主管機關所關注，並於本次課程中有所討論。為加強本行法務人員對美國聯邦準備體系及紐約州之金融監理與裁罰制度之瞭解，除參加旨揭課程外，並順道參訪紐約聯邦準備銀行、兆豐銀行紐約分行，及紐約當地著名之 Milbank 法律事務所等，就金融監理相關制度、規範及具體案例，進行瞭解及訪談。

二、 行程安排

本次課程及參訪之行程安排如次：

- (一)參加訓練課程：於 108 年 10 月 21 日至 22 日參加由紐約聯邦準備銀行舉辦之「央行法務人員訓練」(Central Bank Lawyer Program)研討會；其課程內容主要包括央行資訊公開及與國會互動事宜、監理及處分程序、制訂貨幣政策和管理外匯準備、洗錢防制與制裁措施，及國家主權豁免與相關法律風險等當前重要央行法務議題，並與現場參與之其他國家央行法務人員代表，互相交換法律見解及經驗交流。
- (二)參訪相關機關(構)：於 108 年 10 月 23 日至 25 日間安排赴紐約聯邦準備銀行之法務部門與檢查部門、兆豐銀行紐約分行，及 Milbank 法律事務所(紐約總部)¹等機

¹ Milbank 為知名之跨國法律事務所，並以處理金融案件為大宗；總部設於紐約，目前聘有律師約 400 名。相關介紹可參閱網站說明：<https://www.milbank.com/en/>。

關(構)進行參訪，就美國(紐約州)之金融監理架構、相關規範及辦理實地檢查之分工經驗等，進行瞭解；其中訪談之 Milbank 法律事務所合夥人 Mr. Douglas Landy 律師，曾於美國聯邦準備體系理事會及紐約聯邦準備銀行之法務部門任職多年，為金融法領域之資深律師，目前並為該所 FinTech 研究小組召集人，於本次訪談中亦提出許多可資參考之金融法務見解及實務經驗供參，獲益良多。

貳、美國聯邦準備體系及紐約聯邦準備銀行簡介

鑒於本次課程內容均涉央行法務相關議題，並由紐約聯邦準備銀行所主辦，爰先就美國之中央銀行制度與功能，及相關法規架構有所說明，俾利瞭解本次研討之各項議題，對央行法務工作之重要性。

一、聯邦準備體系及聯準會之制度與功能

聯邦準備體系(Federal Reserve System)為美國之中央銀行。該體系係由聯邦準備體系理事會(Board of Governors of the Federal Reserve System，以下簡稱聯準會)、聯邦公開市場委員會(Federal Open Market Committee，以下簡稱 FOMC)、聯邦準備銀行(Reserve Bank)及其分行，及會員銀行(Member Bank)所組成(附圖 1)；其中會員銀行依美國聯邦準備法(Federal Reserve Act)第 1 條之定義²，係包括聯邦註冊銀行(national bank)、州註冊銀行(State bank)³、其他金融機構及信託公司等。

該體系既為美國之央行，其主要任務即係制定貨幣政策、發行鈔券、銀行監理、提供支付系統予美國政府及金融機構、維持金融體系之穩定與控管系統性風險等。其具體職掌包括：

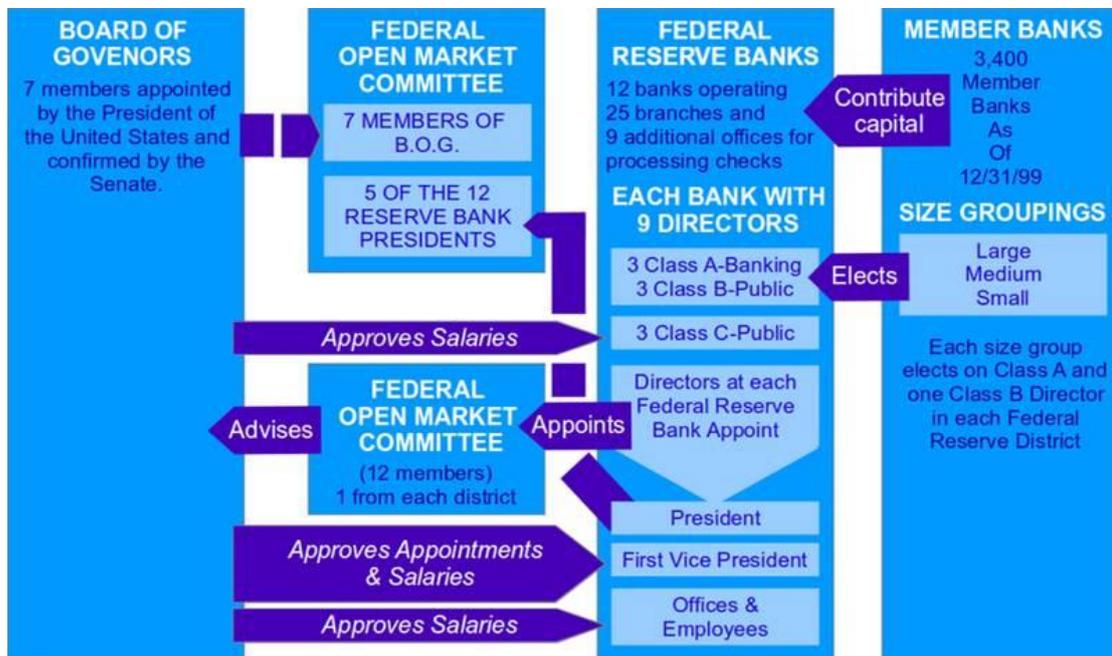
- (一) 掌理美國貨幣政策
- (二) 維持整體金融體系穩定
- (三) 透過金融監理與規範，使個別金融機構健全運作
- (四) 促進支付與清算系統之安全及效率

² 本報告援引之美國聯邦準備法相關條文，均出自中央銀行法務室編印，各國中央銀行法選輯(2013年版)(上冊)，2013.12；以下不再贅述。

³ 本條規定州註冊銀行包括適用哥倫比亞特區法令之所有銀行。

(五) 維護金融消費者權益並促進社會發展

(附圖 1)



Source: Board of Governors of the Federal Reserve System

依同法第 2A 條規定，聯準會及 FOMC 應維持相當於長期經濟成長規模之貨幣與信用總記數之成長，以有效達成充分就業、穩定物價及調節長期利率之目標。因此，聯準會為貨幣政策之最高決策機關，負責準備率政策、法定準備金，及對超額準備金付息之利率(Interest On Excess Reserve，簡稱 IOER)等；另有關公開市場操作，及決定聯邦資金利率目標等職責，則交由 FOMC 負責⁴。

另依美國聯邦準備法第 10 條規定，聯準會係由專職理事 7 名(含主席 1 名)所組成，任期為 14 年(主席為 4 年，得連任)，由總統提名，經參議院同意後任命之，均為專任。依同法第 12 條規定，聯準會理事並為 FOMC 之委員，可出席會議對公開市場指導方針發揮決定性影響；同法第 10 條並規定聯準會應保存公開

⁴ 李榮謙，貨幣金融分析—理論、實證與政策，2019.3，頁 147。

市場政策及操作之詳細紀錄以及有關表決票數、各次議決之理由，並應納入隔年報送國會之年報。

依同法第 2B 條規定，聯準會主席應每半年一次出席國會之聽證⁵，內容包括執行貨幣政策之績效、業務、目標及計畫、對經濟發展及未來情勢之預測等事項。於出席聽證時，並應提交書面報告，就生產、就業、投資、實質所得、匯率、收支及物價等事項，提出對執行貨幣政策之檢討。

另同法第 10 條及第 11 條並規定聯準會之權力，包括全權決定會員銀行之存款準備率、審核聯邦準備銀行提出之貼現率調整案及決定是否批准、授權聯邦準備銀行對會員銀行集體緊急貸款，及對聯邦準備銀行與會員銀行之檢查並要求提出報告。聯準會除有權對聯邦準備銀行進行檢查之外，並得公開其財務報表、索取所需財務資料、對其財務報表進行年度獨立審計，及要求依其核定之利率對其他聯邦準備銀行辦理重貼現，並得對予以勒令停業、清算或重整、沖銷損失、停(免)職其董事或職員等處分。同法第 11A 條另規定，聯準會並得為聯邦準備銀行對存款機構提供之服務訂定收費標準。

此外，聯準會應就各聯邦準備銀行及聯準會之財務報表進行年度獨立審計，並有權向聯邦準備銀行按其資本額及累積盈餘，徵收供該徵收後半年之預算費用及彌補虧損。(同法第 10 條、第 11B 條)

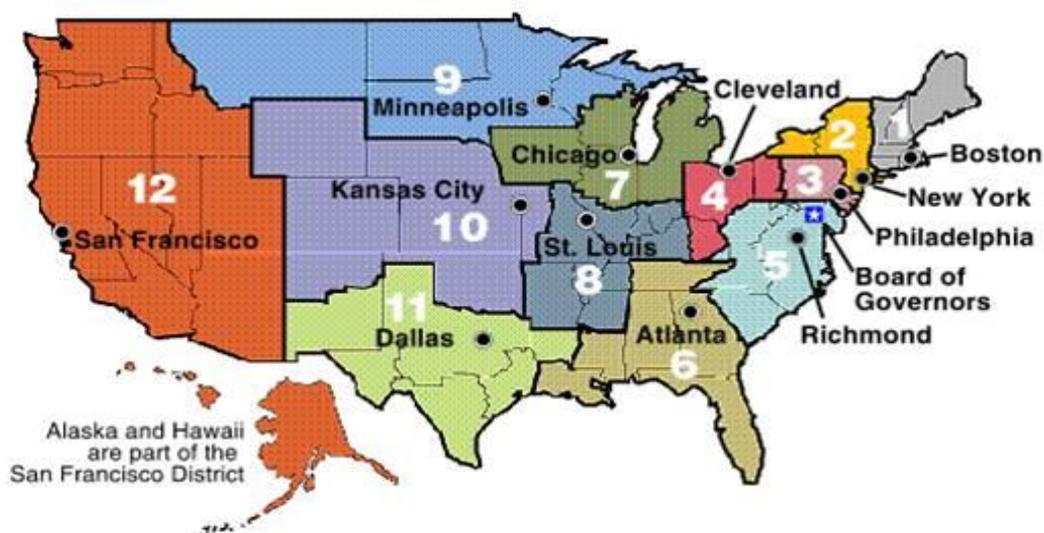
⁵ 依本條規定聯準會主席出席國會聽證之時間及場合為：奇數年之 7/20 及偶數年之 2/20 係眾議院之住宅金融及財務事務委員會，偶數年之 7/20 及奇數年之 2/20 係參議院之銀行住宅及都市事務委員會，或應任一委員會要求，同時出席之。

二、 聯邦準備銀行之制度與功能

(一) 聯邦準備銀行之組織架構簡介

依美國聯邦準備法第 2 條規定，由財政部長、農業部長及通貨監理局(Office of the Comptroller of the Currency，以下簡稱 OCC)組成「準備銀行組織委員會」，指定 8 至 12 個城市，命名為「聯邦準備市」；並由上述委員會於美國境內劃定 12 個「聯邦準備區」，各區僅能包括一個「聯邦準備市」⁶。經劃定準備區後，於各準備市成立「聯邦準備銀行」之組織，該聯邦準備銀行之名稱並應包括所在地城市地名，例如「芝加哥聯邦準備銀行」等。聯邦準備銀行之最低資本額為 400 萬美元；各準備區內之聯邦註冊銀行應認繳其所在區要求之聯邦準備銀行股本，成為聯邦準備制度會員。各該聯邦準備銀行係獨立運作，但仍受聯準會之監督(各聯邦準備銀行之分布情形詳如附圖 2)。

(附圖 2)



(資料來源：聯準會網站

<https://www.federalreserve.gov/boarddocs/rptcongress/annual07/pdf/maps.pdf>)

⁶ 查 12 個聯邦準備區係依其經濟功能與區域平衡考量，由東向西加以劃分，與其對應之聯邦準備市分別為波士頓、紐約、費城、克利夫蘭、里奇蒙、亞特蘭大、芝加哥、聖路易斯、明尼亞波利斯、堪薩斯、達拉斯及舊金山等。

依同法第 4 條規定，由 OCC 局長通知位於聯邦準備區內之聯邦註冊銀行及合格銀行提出成立聯邦準備銀行之申請、認購股份、出具組織證明書及完成公證後，送交該局局長備查，該聯邦準備銀行即成立並為公司法人，享有一般公司法人之權利，包括用公司印信、簽約、擔任訴訟當事人、訂定業務及執行規定等。

聯邦準備銀行總行之主要內部組織為董事會，共有 9 名董事，任期為 3 年；其中董事分為 ABC 等 3 類，A 類代表銀行，B 類代表民眾，C 類代表聯準會，每類均置 3 名董事。A、B 類董事由會員銀行提名及票選，C 類董事由聯準會任命，其中一位擔任總裁兼「聯邦準備代理人」(Federal reserve agent)⁷、一位擔任副總裁；總裁並應定期向聯準會提出報告。董事、幹部及雇員之報酬及費用，應經聯準會核准。

此外，聯邦準備銀行並擔任 FOMC 之 5 名委員席次⁸，且除擔任委員者外，其他聯邦準備銀行總裁及重要幕僚亦可參與 FOMC 會議。每一聯邦準備銀行均設有研究團隊，蒐集經濟數據及解讀經濟發展情形，定期發布有關其轄區之研究報告，協助 FOMC 制定及執行貨幣政策。

依美國聯邦準備法第 13 條及第 14 條規定，聯邦準備銀行之主要業務包括收受存款及代收業務、對合格票據辦理貼現、墊款、承兌及買賣、買賣銀行債券、承兌匯票、買賣國內外政府債券，及為聯邦準備銀行間之資金調撥等；聯邦準備銀行須遵守聯準會所訂有關對會員銀行提供貼現、墊款及融通之規定；依同法

⁷ 依美國聯邦準備法第 4 條規定，「聯邦準備代理人」應具銀行實務經驗，且除擔任該聯邦準備銀行總裁之外，應依聯準會所訂規則，在聯邦準備銀行位址內設立該董事會之當地辦事處；似可認屬聯準會與聯邦準備銀行間之聯繫管道。

⁸ 除紐約聯邦準備銀行總裁為永久性之 1 席理事外，其餘 4 席則輪流擔任。

第 10A 條規定對會員銀行集體緊急融通，應取得聯準會同意；對會員銀行有不當使用信用之情事，應附建議向聯準會報告。依同法第 21 條規定，聯準會每年至少應檢查聯邦準備銀行 1 次，並應於 10 家會員銀行聯合申請時，對任一聯邦準備銀行進行特別檢查及要求提出財務報表。

另依同法第 15 條規定，聯邦準備銀行並擔任聯邦政府公款保管人與財務代理人，及農業信用制度機構之存款保管人及財務代理人；就國庫所保管之一般基金款項(general fund of the treasury)，除其中 5%得作為買回聯邦註冊銀行所發行鈔券之用外，經財政部長命令得存入聯邦準備銀行；該銀行經財政部長指示時，應擔任聯邦政府之財務代理人。政府稅收之全部或一部得存入該銀行，並得使用支票於各該銀行提領款項⁹。

此外，依同法第 16 條規定，授權聯準會發行聯邦準備鈔券，並明定該鈔券為聯邦政府之債務。聯準會每年依據預估之鈔券需求，考量作廢券、銷毀數等變動因素後，估算次年鈔券訂購量後，向財政部鑄印局(the Bureau of Engraving and Printing)下單訂製，並支付印鈔及新鈔運至各聯邦準備銀行之費用；聯邦準備銀行領取鈔券時，須向聯準會指派之地區代理人申請，並提供足額擔保抵充。

目前共有 12 家聯邦準備銀行總行；除波士頓外，並設有 25 家分行，依美國聯邦準備法第 3 條規定，由總行及聯準會任命 3 到 7 人組成之董事會監督之，作為聯準會之運作分支，且不以營利為目的。

(二) 紐約聯邦準備銀行之制度及功能簡介

⁹ 另依 31 U.S.C. 3302(f)規定，財政部須給付聯邦準備銀行因執行該等職務所產生之費用。

本次舉辦研討會之紐約聯邦準備銀行(Federal Reserve Bank of New York, 以下簡稱 FRBNY), 是 12 個聯邦準備銀行之一, 位於紐約市區, 其負責區域為聯邦準備系統第 2 個聯邦準備區, 包含紐約州、新澤西州北方 12 縣、康乃狄克州費爾菲爾德縣、波多黎各以及美屬維京群島。該行係美國聯邦準備系統中最重要、最有影響力之準備銀行, 在美國金融領域佔據舉足輕重之地位。

FRBNY 最重要之客戶即為美國政府。該行在聯邦準備系統之下運作, 藉由美國財政部在 FRBNY 開立帳戶, 該行並擔任美國財政部之國庫代理人任務, 負責美國聯邦準備法第 15 條所定之償還公債及付息業務, 協助維持國家償付系統運作。

公開市場操作係聯邦準備體系最主要運用之貨幣政策工具, 其運作方式係由 FOMC 制定聯邦資金利率等操作目標, 並依美國聯邦準備法第 14 條、公開市場操作授權指令(Authorization for Domestic Open Market Operations)¹⁰及外匯操作授權指令(Authorization for Foreign Currency Operations)¹¹等規定, 授權 FRBNY 成立之公開市場操作交易室(the Open Market Trading Desk 或 the Desk), 代表聯邦準備銀行, 於必要範圍內執行 FOMC 對公開市場操作及外幣資產之管理指示, 並接受其指導; 藉由買賣授權證券與持有證券之到期兌償或再投資, 引導市場資金狀況與利率, 以達成操作目標。

此外, 該行亦受美國財政部之委託, 負責監督及管理金融機構, 並負責與世界其他國家之中央銀行保持官方之支付往來關

¹⁰ 相關規定可參閱:

https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/FOMC_DomesticAuthorization.pdf。

¹¹ 本指令之下又有若干外匯操作之執行指令, 相關規定可參閱:

https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/FOMC_ForeignAuthorization.pdf 及
https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/FOMC_ForeignCurrencyDirective.pdf。

係，及執行外匯交易。鑒於該行之特殊重要性，其總裁亦為 FOMC 之終身會員及副主席。

眾所皆知，FRBNY 負責保管極大之黃金量；據悉其金庫保管約有 3 億餘盎司之黃金，占全球官方黃金準備之 25%到 30%。該行所以存有如此多量之黃金，係因在聯邦準備體系之 12 家聯邦準備銀行中，紐聯行乃唯一負責國際業務往來之轄區，並為各國央行、政府與國際組織提供多項金融服務，黃金託管是其中之一。截至 2018 年 5 月，金庫存有約 50 萬根金條，總重 6,200 噸，現值 2,400 億至 2,600 億美元，占全球近四分之一之黃金供給量。

除傳統央行職掌之任務及業務之外，FRBNY 對因科技進步而發展之金融工具，亦有所研究及保持關注。於本次課程結束後，筆者另與 FRBNY 之法務及檢查人員進行訪談；其間該行訪談人員主動詢及我國央行對虛擬通貨及央行數位貨幣之看法。筆者亦簡明答覆目前虛擬通貨在我國尚非廣泛作為支付工具使用，且本行將其定位為「虛擬商品」而非貨幣¹²；至是否發行央行數位貨幣，本行則持續關注及研議中。

FRBNY 訪談人員則表示，本行將虛擬通貨(例如比特幣)定位為虛擬「商品」之作法，很有參考價值；至是否發行央行數位貨幣，因現階段科技對此類數位貨幣之穩定性及安全性尚無法確定，為避免產生系統性風險，影響金融穩定，或可考慮在商業銀行間小規模發行或以監理沙盒之方式試辦，並由適當機關予以監理；但依其觀察，因美元現鈔是相對穩定、無風險之貨幣，並無發行

¹² 相關內容可參閱中央銀行及金融監督管理委員會聯合發布之新聞稿，「比特幣並非貨幣，接受者務請注意風險承擔問題」，2013.12.30。

央行數位貨幣之迫切需要，且尚須考量進行金融監理之困難度，及維持金融穩定之政策趨勢，美國政府應該暫時不會考慮發行央行數位貨幣。

參、課程內容摘要說明

本次訓練課程著重於中央銀行之職掌及功能中，法務人員之職責與角色，及當前共同重要議題之法律研討；包括央行資訊公開及與國會互動事宜、監理及處分程序、制訂貨幣政策和管理外匯準備、洗錢防制與制裁措施，及國家主權豁免與相關法律風險等議題。茲就主要課程內容摘要說明如次。

一、央行資訊公開及與國會互動事宜

(一) 資訊公開相關規範

央行政策資訊公開透明，是讓社會大眾檢驗其貨幣政策是否可被信賴之前提條件。目前學界及央行實務面，對「央行透明化」均沒有一致之定義；Geraats(2009)則認為，央行透明化可定義為央行對於決策過程中相關資訊之揭露程度，若貨幣政策可予充分透明化，即表示貨幣政策決定過程並未存在資訊不對稱之問題¹³。

雖然學術研究見解不一，但學理與實證文獻均發現，越多之透明化有助於提高貨幣政策之成效、促使通膨預期受到較好之制約，並帶來較低之利率；涉及央行之各項政策資訊如能於符合法規之情形下充分揭露，不僅可提高其貨幣及外匯政策之可信度，亦可達到政策透明化之目的。因此，如何維持央行政策資訊合法且適當之公開，即為各國央行及其法務人員重要課題之一。

依據 FRBNY 之說明，該行因非政府機關，即不屬美國「資訊自由法」(Freedom of Information Act，簡稱 FOIA，類似我國「政府資訊公開法」)之適用對象；惟當國會或民眾對該行提出公開

¹³ 相關見解亦可參閱李榮謙，同前註 4，頁 133-137。

資訊之請求時，該行會參考本法之規範意旨，審酌後決定是否提供之，以維持與國會之和諧關係，及提供對民眾之服務¹⁴。

至聯準會因屬政府機關，即為 FOIA 之適用對象。依據本法第 552 條規定，任何人均有權取得聯邦機關之紀錄資料，除非該紀錄之全部或一部受有該法 9 項特別保護或其他 3 種特別法令排除而不得公開；且公開後應有不得少於 6 個月之合理期間內可供查閱。

另依美國聯邦準備法第 2B 條規定，聯準會應於網站首頁標記為「稽核」之連結點，連結聯邦主計長、聯準會獨立監察人等提交之報告，及其他聯準會認為有必要公開之會計、財務、內控資訊；實際上聯準會已在網站標示 FOIA 專區¹⁵，可供民眾點閱查詢所需資訊。當民眾向聯準會申請取得已公開之紀錄資料者，並不需要另外依 FOIA 提出申請；但當國會或民眾請求揭露非已公開之資訊檔案時，即須依該法另為申請，且聯準會有加以審酌是否符合法定提供要件之必要。

（二）與國會互動相關事宜

鑒於國會乃國家法令制定以及預算審核之重要部門，自是政府機關之國會公關人員進行遊說及協調之場所；因此，如何將行政機關之組織問題與目標融合、組織政策與民眾利益結合，及以有效方法解決問題，並藉此宣導施政方針及具體措施，達成施政目標及提升政府正面形象，均有賴機關與國會間維持和諧及良好之溝通管道。

¹⁴ 相關說明可參閱該行網站：

<https://www.newyorkfed.org/aboutthefed/freedom-of-information-requests>。

¹⁵ 相關網站內容可參閱：https://www.federalreserve.gov/foia/about_foia.htm。

此外，政府機關除與國會議員保持良好關係之外，更需與其助理及職員維持溝通互動；尤其伴隨網際網路及資訊科技之蓬勃發展，對於採行新科技較為嚴謹之央行而言，如何在現行法令規範下，善用與時俱進之各種新型態網路資訊之力量(例如架設網站、運用社群媒體、開發行動應用軟體等)，作為政策宣導之工具，以有效推動相關政策，實為現代央行之重要挑戰¹⁶。

二、金融監理及處分程序

(一) 金融監理架構簡介

自 2007 年下半年起連續發生全球金融風暴後，各國均強化中央銀行金融監理之權限，賦予央行更多總體審慎監理之工具。以美國為例，在此次金融危機發生前，高盛與美林等具系統上重要性之非銀行金融機構並不受聯準會監理；但目前該會監理之對象，則從金融控股公司擴大至具系統上重要性之任何金融機構，並得訂定各項審慎標準加以規範，以防止金融危機之再次發生。

由於歷史因素，美國之金融監理制度相當複雜，主要之監理機關包括聯準會、OCC、聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation，以下簡稱 FDIC)、證券管理委員會(Securities and Exchange Commission，以下簡稱 SEC)、商品期貨交易委員會(Commodity Futures Trading Commission，以下簡稱 CFTC)、全國信合社監理局(National Credit Union Admission)、聯邦住宅金融局(Federal Housing Financial Agency)，以及儲貸機構監理局(Office of Thrift Supervision，簡稱 OTS)等(詳後述)，其中聯準會為最重要之監理機關。

¹⁶相關見解可參閱李榮謙，同前註 4，頁 140-142。

自 2010 年 7 月 21 日陶德—法蘭克華爾街改革與消費者保護法(Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act，以下簡稱陶德—法蘭克法)正式完成立法後，整合過去疊床架屋之監理架構，除成立金融穩定監督委員會(Financial Stability Oversight Council，簡稱 FSOC)作為監理之統合機關外，並賦予聯準會更大之系統風險監理權責，企圖由制度面解決金融監理機關之結構問題；包括要求聯準會應訂定風險基礎資本、財務槓桿與流動性要求、整體風險管理要求、善後解決計畫、信用曝險報告及集中度限制等審慎監理標準，並應隨受監理機構之風險程度增加而調整¹⁷。

為強化其監理職能，聯準會並新增 1 名監理副主席(Vice Chairman of Supervision)，由總統提名經參議院同意之 7 名理事中指定 1 名擔任；監理副主席負責督導聯準會之監理業務與法規向聯準會提出政策建議，並負責每半年向國會報告 1 次。

此外，為維持金融穩定，陶德—法蘭克法於規範中所新增之金融監理機關 FSOC，雖不負責對金融機構辦理日常之金融檢查工作，惟其成員涵括各金融監理機關之首長，其中財政部長係委員會主席，其餘成員包括聯準會主席、OCC 局長、SEC 主席、FDIC 主席及 CFTC 主席等，可促進各監理主管機關間之資訊交流及業務合作，負有促進金融穩定並降低系統風險之重要任務。該委員會不僅具有對總體審慎監理及整體監管金融市場之權責，並得建議其他金融監理機關加強審慎監理之標準及配合訂定相關法規，對美國金融監理具有極大之影響力¹⁸。

¹⁷ 有關強化聯準會監理權限之相關說明，並可參閱林男錡，「金融風暴對美國金融監理制度及重要監理法令之影響」，公務人員出國報告，2011.2.1，頁 17-21。

¹⁸ 林男錡，同前註，頁 30-31。

然而，陶德—法蘭克法及相關法案雖有助於金融穩定之提升及消費者保護之強化，但過於嚴格及繁複之法規數量與內容，導致金融機構之法規遵循成本(compliance cost)大量增加，也促使當局近年來重新思考美國之金融監理方向，是否須有所調整，以避免產生不利後果¹⁹。

就實際對銀行業之監理分工而言，美國當地銀行(包括外國銀行在美分行)之註冊分為向聯邦政府以及向州政府註冊兩種方式，並據以決定其監理主管機關。以紐約州為例，當地銀行可選擇向聯邦政府註冊，則其監理主管機關為 OCC；如選擇向州政府註冊，則其監理之主管機關為紐約州金融服務署(New York State Department of Financial Services，以下簡稱 NYDFS)。

另外國銀行至美國設立分行，除須按其註冊方式接受主管機關之監理外，依美國聯邦準備法第 11 條規定，尚須接受聯準會之核准及監理，並授權由該外國銀行分行所屬聯邦準備區(district)之聯邦準備銀行實際執行，目的係為確保該分行財務狀況之健全。就實地查核之執行，過去原則上係由主管機關及所屬準備區之聯邦準備銀行每年輪流辦理；自 2017 年後，則多數進行聯合檢查，至分工項目則由檢查單位自行協調決定。

(二) 處分程序及相關規範

於進行金融監理之檢查後，若監理機關發現有違規情形須予糾正，可各自做成具有執行效力之處分(enforcement action)。惟因美國司法採當事人進行主義，受檢銀行如願意自承錯誤，亦

¹⁹ 惟美國總統川普已於 2017 年 2 月簽署行政命令，擬檢討限縮陶德—法蘭克法部分內容，以落實其鬆綁金融管制之證件，並可能以眾議院金融服務委員會主席韓薩琳所研擬之「金融選擇法案 2.0」(Financial Choice Act 2.0, FCA 2.0)取代之。相關見解亦可參閱李榮謙，同前註 4，頁 425-426。

可採類似認罪協商之方式以降低處分強度。

所謂具有執行效力之處分(enforcement action)，通常係指聯邦機構使用其權力以確保受其監管之人員或機構必須遵守其法令、規定或最終命令。以聯準會而言，其處分類型可包括以正式、公開方式者，例如其中效力最嚴重之禁止令(cease-and-desist order)²⁰、類似禁止令效力但係以契約方式簽訂之書面協議，或民事之懲罰性罰款(civil money penalty)等；及以非正式、不公開方式作成者，例如要求銀行提出承諾書面或備忘錄等²¹。

因此，如何確保作成此類處分之適法性，即為央行法務人員之重要職責。以 FRBNY 為例，經該行檢查人員於會中說明，如發現受檢銀行違規擬予處分時，檢查單位會先將違規情形及處分初稿，交由內部法務部門就其援引之法令依據及處分類型加以審閱；經確認屬法令規定之違失事項且有懲處必要者，該行即依初稿審核結果做成處分，並直接送達受檢銀行之法規諮詢人員(regulatory consultant)(通常為外部律師)，由該人員向受檢銀行傳達處分內容。

此外，通常 FRBNY 對其內部人員與受檢銀行間之往來較無限制；惟州政府監理機關(例如 NYDFS)即對其所屬人員有嚴格之倫理規範，要求不得與受檢銀行內部人員私下有所交誼，以避免利益衝突。

三、制訂貨幣政策及管理外匯準備

制訂貨幣政策及管理外匯準備可謂一國央行最重要之職責，

²⁰ 此種禁止令係指行政機關或法院向個人或法人所發出，命其不得再繼續進行某一特定行為之命令。

²¹ 相關說明可參閱：<https://www.federalreserve.gov/apps/enforcementactions/default.aspx>。

亦為聯邦準備體系最主要之任務。而 FRBNY 則在 FOMC 及財政部之監督下，執行貨幣政策、金融監理、維持總體經濟穩定及貨幣正常流通之任務，並提供金融服務等。

（一）制訂貨幣政策及相關議題

鑒於貨幣政策對經濟之影響，具有長期及短期效果，且必須經過相當時間後始能充分顯現，因此貨幣學者均主張應賦予央行獨立性地位，使其執行業務時，不受政治目的干預及任何行政機關、黨派或利益團體之壓力干擾，以自主決定政策目標及政策工具。

央行之獨立運作可制訂較優質之貨幣政策，以維持較低且穩定之通膨，及不受政治操縱的利率。通常衡量央行之獨立性包括三大標準：一是央行組織獨立於政府之外、總裁及其他官員受有任期保障；二是獨立制定及實施貨幣政策，無須配合政府要求；三是獨立支配財源。因此，央行法務人員如何因應本國法律體系及規範，以確保央行運作之獨立性，即屬重要課題。

至近期於各國央行間廣為討論之發行央行數位通貨 (Central Bank Digital Currency, 以下簡稱 CBDC) 議題，通常係指由中央銀行發行，可以由家庭及企業直接持有消費，以代幣為基礎具普及性之電子型式貨幣。目前央行發行 CBDC 主要可能面臨法律、網路安全、跨境交易，及稅務與監理等疑義；因此對主要國家央行而言，並未找到需發行 CBDC 之真正理由及迫切需求，蓋因主要國家均已具備高效率之支付系統，無論大額支付或零售支付都相當有效率，似無須負擔巨大社會成本及道德風險而貿然發行²²。

²² 相關見解亦可參閱李榮謙，同前註 4，頁 439-440。

依據聯準會理事 Lael Brainard 於本次課程開始之數日前，所發表公開演說中即表示，CBDC 雖為中央銀行貨幣之一種靈活形式，可提供更廣泛之機構及個人加以使用，但目前美國整體支付系統仍具有令人信服之優勢，例如美元之現金流通量仍持續增加，表示現鈔之需求強勁；美元是全球重要之準備貨幣，維持公眾對美元之信任至關重要；以及當前美國金融系統可充分滿足消費者各種需求，包括數量眾多、規模多樣且地理位置分散等。如貿然發行具一般用途（即供個人消費者使用）之 CBDC，恐將引發嚴重之法律、政策及運營問題；尤其涉及法律之疑義是，聯準會及聯邦準備體系是否有權以數位形式發行通貨，並在必要時為公眾建立數位錢包之適法性問題²³。

此一議題除於本次課程中引起討論之外，就筆者另行與 Milbank 法律事務所(紐約總部)之合夥人 Douglas Landy 律師進行訪談時，Landy 律師亦基於其曾於聯準會及 FRBNY 法務部門任職多年之金融法務經驗，分享其對發行 CBDC 與否之看法。他認為金融科技及加密資產之發展，固然為投資者、金融機構及消費者提供相當有利之機會；然而實際上也造成許多無法解決之問題，其中涉及對金融交易市場產生之不確定性及風險，當然也包括法律風險；以虛擬通貨而言，他認為實質上係包含於某種交易契約之中(他對於本行將比特幣認屬虛擬「商品」之定位，亦表相當贊同)，惟當契約內容存在客體財產價值不穩定、交易方式有風險(例如網路安全性)，及法規適用不明確等問題，基本上此類契約即有高度法律風險，易有引發消費糾紛及爭訟之可能性，必須審慎處理。故就美國金融體系而言，他個人評估因欠缺發行 CBDC

²³ 本次演講內容可參閱：

<https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/brainard20191016a.htm>

之必要性，且可能承擔相當之法律風險，短期內可能性不高。

(二) 管理外匯準備及相關法律風險

關於外匯準備管理之法律授權及適用部分，各國狀況有所不同。以美國為例，係由 FOMC 依據前述之美國聯邦準備法第 14 條、公開市場操作授權指令(Authorization for Domestic Open Market Operations) 及外匯操作授權指令(Authorization for Foreign Currency Operations) 等規定，授權 FRBNY 持有外匯準備，及進行交易與操作。

各國因其政治環境、法制基礎及文化程度等因素之差異，其金融市場往往因金融法規中所存在之不確定法律概念、金融政策之中立性、金融監理機關之執法公正性，及金融交易之複雜性等綜合因素，而存在不同之法律風險與成本因素，從而增加了不易預測之非市場性風險；尤以央行所掌理之外匯交易或準備資產管理，因多數涉及其他國家之法令及金融政策，如何有效確保金融交易之合法性，以避免承受不必要之法律風險，實為央行法務人員應予重視及協助外匯主管單位之重要課題。

法律風險(Legal risk)之概念，從狹義言之，主要係指金融機構(包括中央銀行)所簽署之各類契約、承諾等法律文件之有效性及可執行能力。從廣義言之，與法律風險相類似或有密切關聯之風險則包括外部規範風險與監管風險。外部規範風險係指金融機構由於違反監管規定及政策，導致遭到主管機關之懲處或提起訴追，進而不利於其經營目的之風險；監管風險則指由於法律或監管規定之變更，所致金融機構無法正常營運、或削弱其競爭、經營能力之風險。

故就對金融機構所從事之交易及相關業務管理，所涉之法

律風險，即以上述二種風險為主。其具體內容包括：

1. 外部規範風險

依據「新巴塞爾資本協定」所包含對法律風險之內涵界定，當發生不利之金融監管政策或相關法令規定變動，或以公共利益或政策為由適用較不利或嚴格之法規，致金融商品可能因無法完成交易而失去價值，或因違約而產生民事賠償、和解問題，甚至可能受到行政或刑事裁罰。因此，當外匯交易或資產管理涉及金融法規及政策環境較不穩定之他國時，此類風險即有升高之可能性。

2. 契約風險

係指契約履行過程中所延伸之法律問題風險，包括未能遵循政府相關法規造成契約本身不具法律效力，或因越權行為、條款疏漏、規範不週等，導致契約無效或實際上無法執行，或因不法之約款或其他違規行為，導致契約當事人產生無法完全履約之損失。由於外匯衍生性金融商品之本質即屬契約行為，因此類法律風險所產生之交易紛爭亦所在多有。

3. 違約風險

例如發行債券之價值與發行人之信評等級成正比，其信評等級惡化將對債券價值產生不利影響。因此，若因發行人信評等級惡化造成債券價格下跌，甚至發行人發生破產情事，則清算收益須在償還全部擔保債權後，才支付予債券持有人（無擔保債權人）。又如外匯衍生性金融商品，基本上係屬以金融資產為標的之契約類型，其價值係以投資人所預期未來現金流量之報酬率所決定；由於此類商品通常具有槓桿效應，如發生違約未能完成交

易、甚至發生破產之執行情形，投資人即可能承受極大損失。

至央行法務人員於協助外匯主管單位，進行外匯交易及管理外匯準備之過程中，即可本於其專業學養，針對上述各種可能產生之法律風險有所分析，並充分提供法律意見之諮詢協助，例如審閱包括融通及外匯資產管理相關法律合約，及提供涉外法律之法律風險評估意見等。以 FRBNY 為例，該行目前編制 42 位法務人員，其中超過 20 位即負責涉及貨幣政策及外匯管理之法務諮詢工作。

另筆者於會中就外匯存底資料是否及如何公開乙節提問；經會中及會後 FRBNY 代表說明，鑒於該行原已依照 FOIA 之立法意旨，主動公開相關業務資料，國會亦可要求揭露外匯存底管理之項目或特定相關資料；且自陶德—法蘭克法及相關法案頒布後，受該法案加強金融監理之政策影響，FRBNY 均定期於季報中公開其外匯準備資產之持有及操作狀況²⁴。

四、洗錢防制與制裁措施

(一) 相關規範及制裁概況

為打擊洗錢犯罪及避免恐怖主義藉由金融體系取得資金，美國國會於 1970 年通過銀行保密法(Bank Secrecy Act，正式名稱為 The Currency and Foreign Transactions Reporting Act，以下簡稱 BSA)，規範目的即為防止恐怖主義融資、洗錢及不法金融交易活動。本法之主要內容雖係針對銀行保密制度有關規範，惟仍涉及若干洗錢防制之規範，故被視為美國建立防制洗錢制度之法令基礎。

²⁴ 以 2019 年度紐聯行對外匯資產之操作公開季報為例，可參閱：
https://www.newyorkfed.org/markets/quar_reports.html。

金融機構對客戶資料負有保密義務，包括對政府亦不得任意揭露；然為防制洗錢、惡意逃稅或資助恐怖主義等金融犯罪，政府又必須仰賴金融機構提供相關資料，爰有 BSA 之相關規定，賦予金融機構可於法定條件下，向政府提供客戶資料之法律正當性，以避免被訴追之法律風險。該等法律並要求金融機構須依法履行申報義務，及建立法律遵循計畫 (BSA/AML Compliance Program)，包括建立內部控制制度、獨立審查、專任 BSA 高階主管、訓練，及客戶身分認證程序 (Customer Identification Program，簡稱 CIP) 等 5 項主要支柱，以協助政府防制洗錢及打擊金融犯罪²⁵。

BSA 主要授權美國財政部金融犯罪執行部門 (Financial Crimes Enforcement Network，以下簡稱 FinCEN) 負責相關規則之訂定與執行，包括要求金融機構保存紀錄及提交相關報告，以供執法部門及其他機關進行調查等。其主要規定為美國聯邦法典第 5311 至 5332 條有關申報義務之規範，具體內容包括：

1. 提交超過 10,000 美元（每日累計金額）之現金交易報告 (Currency Transaction Report，以下簡稱 CTRs)：對於由同一客戶或其代理人進行，且於同一交易日完成之現金提取或支付，其金額超過 10,000 美元者，須於 15 個日內提交含檢核與記錄客戶身分證件及客戶交易資訊之現金交易報告²⁶。
2. 提交可能涉及洗錢、逃漏稅或其他犯罪活動之可疑交易報告 (Suspicious Activity Report，以下簡稱 SARs)：金融機

²⁵ 林仁光，「由兆豐銀案談銀行監理」，月旦法學雜誌，259 期，2016.12，頁 21-22。

²⁶ 相關規定可參閱：31 U.S.C. §5315 及 31 C.F.R. §1010.311。

構須於發現可疑交易之日起 30 日內，提出可疑交易報告。如於發現必要報告事件之日，未能查出嫌疑人身分，金融機構可延後 30 日提出可疑交易報告；提出報告期限，自發現必要報告交易之日起算最遲不得逾 60 日。

3. 任何人攜帶超過 10,000 美元之現金或貨幣工具出入美國國境，必須向美國海關申報，並提出通貨及貨幣工具報告(Currency and Monetary Instrument Report，以下簡稱 CMIR)²⁷。
4. 要求金融機構應落實其 KYC 管理，除須保存帳戶持有人之真實姓名，且不得保有匿名帳戶或假名帳戶之外，並應要求客戶提供本人之有效證件。
5. 要求金融機構保存客戶以現金購買可轉讓票據之交易紀錄。

此外，本法亦授權執法機關，對涉及不法交易之財產，得予沒收²⁸。

就行政裁罰而言，BSA 另有規範，行政機關可針對違反相關法規之行為，向法院聲請禁止違法行為或強制其遵循特定法規之行政禁制令；並對違法金融機構處以民事罰款(Civil Penalty)²⁹。

除此之外，美國另一有關洗錢防制之重要規範，即為聯邦洗錢控制法(Money Laundering Control Act of 1986)。本法之原始立法目的係為抑制毒品犯罪之行為人，運用其犯罪所得之不法資

²⁷ 相關規定可參閱: 31 U.S.C. §5316。與本法其他有關交易報告規定之最大差異在於，CMIR 之申報義務主體為攜帶現金出入境之個人，而非金融機構。

²⁸ 林志潔，「兆豐案天價罰款的啟示」，月旦法學雜誌，259 期，2016.12，頁 38-39。

²⁹ 相關規定可參閱: 31 U.S.C. §5320 及 §5321。

金進行特定交易，惟經數次修正及擴充適用範圍後，現行之洗錢控制法已不以規範毒品犯罪為限，並包括兩條主要洗錢防制之條文，即美國聯邦法典第 1956 條之「貨幣工具洗錢罪」，主要處罰行為人明知為促進或掩飾犯罪活動，而進行不法活動收益之所得；及第 1957 條之「特定非法所得之貨幣工具交易罪」，處罰涉及超過 10,000 美元犯罪衍生財產之金融交易³⁰。

此外，美國政府後續尚頒布安紐吉歐-威力反洗錢法 (Annunzio-Wylie Anti-Money Laundering Act 1992) 及洗錢禁止法 (Money Laundering Suppression Act 1994) 等，與洗錢控制法結合為完整之防制洗錢法令 (Anti-Money Laundering laws，以下簡稱 AML)。其主要內容如下：

1. 將洗錢列為聯邦犯罪。
2. 要求銀行建立及維持足以確保遵循銀行保密法所定報告及留存交易資料等義務之程序。
3. 要求金融機構報告可疑交易活動³¹。
4. 要求金融機構確認電匯者身分及留存匯款相關資料。
5. 要求銀行檢視及強化有關向執法單位通報案件之程序。

為進一步強化防制透過洗錢隱匿不法所得及資助恐怖主義之問題，FinCEN 於 2014 年重新發函通知所有金融機構重新檢視並強化內部法律遵循機制，並積極執行 BSA 及 AML 所要求之申

³⁰ 相關規定可參閱：18 U.S.C. §1956(a)(1) 及 18 U.S.C. §1957。

³¹ 依安紐吉歐-威力反洗錢法第 1517 節明定，財政部長得要求金融機構及其有關人員就任何有違反法令之虞者，提出可疑交易報告。

報義務³²，2016 年更擴大至所有美國境內之金融機構(包括外國銀行在美分行)均須遵循 BSA 及 AML 有關規定，並建立洗錢防制之法律遵循機制³³。

除此之外，美國 BSA 及 AML 之相關規範，其適用對象既包括美國境內所有金融機構，則除針對本國金融機構之防制洗錢及制裁措施外，並涉及外國銀行在美分行之防制洗錢相關金融監理事項。規則 K(Regulation K)係聯準會所訂定之法規，用以提供國際銀行業務方面之治理方針；其中分則 B「外國銀行機構」項下並針對美國銀行業及外國銀行在美分行應遵循銀行保密法相關規定加以規範³⁴。其主要規定外國銀行在美營運分行須建立及持續管理，建立法規遵循計畫，用以確保及監控其遵循美國相關法令、銀行保密法及財政部訂定之施行規定。該遵循計畫須做成書面，且須符合下列其中一項程序：

1. 經外國銀行董事會審核通過並載明於會議紀錄。
2. 經董事會明確授權審核銀行保密法遵循計畫之代表人審核通過。

於本次課程中，講師並分享據統計截至目前，美國政府已對其本國銀行及外國銀行在美分行，因違反 BSA 及 AML 防制洗錢規範而採取制裁措施之情況詳如附圖 3，其中最知名案例包括匯豐銀行在美分行因未能執行有效之防制洗錢及 KYC 調查，違反 BSA 相關規定，遭罰 19.2 億美元；渣打銀行因與受美國制裁之蘇丹、伊朗等國進行交易，違反 AML 相關法令，遭罰 2.27 億美元

³² FinCEN 並訂有可疑交易報告相關表格及標準，可供金融機構判斷及填寫。

³³ 林仁光，同前註 25，頁 19-20。

³⁴ 相關規定可參閱：Regulation K Section 211.24 (j) (1)。

等案³⁵。

(附圖 3)



(資料來源：本次課程內容；Chip Poncy, FIN Co-Founder and President, "Principle of CIF/FCC Reform to Address Current Challenges to the Global Financial Integrity Mission", Federal Reserve Bank of New York, 2019.10.22)

(二) 央行於防制洗錢工作之執行重點

本次課程中，講師及與談人分享了各國中央銀行須盡力做好洗錢防制工作之主要理由：

1. 央行職能不可作為助長犯罪之工具
2. 央行應維持良好信譽
3. 彰顯央行對金融監理之重視
4. 沒有任何防制洗錢之方式是絕對完美無破綻的，故須精益求精，防範未然

以 FRBNY 為例，雖該行並非 BSA 要求訂定符合 BSA 及 AML

³⁵ 詳情可參閱丁燦，「國際銀行業監管處罰：案例研究與經驗借鑒」，金融監管研究，43 期，2015.7，頁 86-87。

之法規遵循計畫之適用對象，但其仍依據 BSA 之規範意旨訂有相關計畫，主要包括 KYC、對往來銀行審慎查核、調查可疑行為、發現潛在危險交易，及內部控制與報告等。此際該行之法務單位即扮演央行洗錢防制工作中重要之諮詢角色，不僅負責洗錢防制之法規諮詢工作，更是整體 BSA 及 AML 法規遵循計畫之實際訂定者，以完善其防制洗錢之法規遵循機制。

至該行對銀行進行防制洗錢之金融監理重點，即 BSA 及 AML 之申報義務及法規遵循問題，主要規範於前述 BSA 及 AML，及紐約州之銀行法及相關法令。如屬向州政府註冊之銀行(包括外國銀行紐約分行)，除遵守 BSA 及 AML 法規之外，並須符合紐約州之銀行法有關防制洗錢之要求；其主要內容包括必須保存交易紀錄、製作並申報放款報告書，並授權 NYDFS 得發傳票傳喚證人、命令到場說明或接受檢查等。如有違反上述銀行法及相關法令之情形，得命該銀行到場說明、提供資訊及申報資料，並得對拒絕檢查或違反法規者處以罰款³⁶。

此外，紐約州政府並訂定有關銀行業之管理辦法(General Regulations of the Superintendent)，其中 Part 116.2 係針對洗錢防制措施之規範，包括所有銀行及外國銀行在美分行，為防制經由其機構進行之洗錢行為，應建立並維持符合聯邦洗錢防制法令，財政部、聯準會、FDIC 及國家信合社監理局發布之洗錢防制措施。NYDFS 署長得命令銀行或外國銀行於 30 日內提交書面報告，詳細說明其已建立前述之洗錢防制措施，包括建立內控制度以確保持續之法規遵循，及指定一人或數人負責協調及監控日常法規遵循。另本國銀行及外國銀行在美分行亦應遵循財政部外國資產管

³⁶ 相關規定可參閱：紐約州銀行法 New York Banking Law §36、§36-A、§36-B、§37、§38、§39、§44 及§44-a 等條文，詳加後述。

制局(Office of Foreign Assets Control)發布之相關規定³⁷。

另本次課程中亦針對虛擬通貨交易與防制洗錢工作之必要性及關連性有所討論。與會專家及學員咸認此為近期金融監理之重要議題之一；惟虛擬通貨交易是否必然產生洗錢疑慮之關聯性，則有專家認為未必當然。因虛擬通貨交易所運用之科技，並不一定會造成追蹤往來交易或申報之障礙；且虛擬通貨或許是洗錢管道之一但絕非唯一管道，重要的是主管機關必須隨時對任何大量或異常兌換或移轉之金融交易保持警覺，方為防制洗錢等金融犯罪根本之道。

五、國家主權豁免與相關法律風險

(一) 國家主權豁免原則之概念

所謂國家主權豁免原則(Doctrine of State/Sovereign Immunity)，係指根據國家主權及國家平等原則，外國政府本身、外交領事人員、政府間國際組織人員及代表等，可主張不接受當地國司法權管轄，其財產亦可免於扣押等強制執执行程序之權利，以避免不可預測之法律風險。其具體涵義包括兩方面，其一為未經一國放棄司法管轄豁免，另一國法院不得受理和審判以該國家為被告之訴訟；另一方面為即使一國已經放棄司法管轄豁免，如未經該國放棄執行豁免，另一國法院亦不得對該國之國家財產採取強制措施。由國家主權豁免之概念，可將國家主權豁免之基礎理解為「國家主權原則」(即不得干涉他國之內部事務)，及「國家平等原則」(即平等者間無相互管轄權)；而國家主權原則及國家平等原則亦被認為是國際法之基本原則³⁸。

³⁷ 相關規定可參閱：General Regulations of the Superintendent Part 116.2(a)(1)(3)。

³⁸ 陳純一，「國家豁免主體問題之研究」，台北大學法學論叢，61期，2007.3，頁114-115。

其中，由政府擁有或控制之國營事業，是否能援引國家主權豁免原則，亦為國際法上之爭議問題。鑒於國家透過國營事業與外國從事交易，其原因或可能基於商業考量，或可能係因該國營企業乃經濟發展政策中不可或缺之工具；且各國國營事業之組織型態及結構亦相當多樣，可能直接隸屬政府做為行政機關之一部分，或可能由政府透過法令或規章而專門設立之機構，亦可能僅為政府持有多數股份之普通公司法人。因此，國營事業雖可能具有獨立法人資格，但因其同時亦具有某些政府功能，經政府授權從事具主權行為性質之事業；一旦經外國法院予以起訴時，便有要求適用國家主權豁免原則之情事發生³⁹。

（二）央行所涉國家主權豁免之法律風險

央行所可能涉及之國家風險(Country Risk)又可稱為主權風險，係指因一國政治、經濟或社會情況發生不利變化，所產生外匯資產減失之風險；依其發生之原因，可分為政治風險、經濟風險及社會風險。通常央行所持有之外匯資產，雖可享有若干法律明文規定之主權豁免待遇⁴⁰，或援引國際法之法理原則，對他國央行之資產予以法律之豁免；惟該國法律對於「中央銀行」之認定標準，亦為一國外匯資產可否享有主權豁免之依據，故對於準據法之選擇結果，亦會影響央行享有豁免權之有無。此外，於若干政治體系及外交政策不穩定之國家，司法機關可能隨時終止他國央行所享有之法律豁免權，亦屬央行所需注意之法律風險問題。

³⁹ 陳純一，同前註，頁 127。

⁴⁰ 例如瑞士法律即規定，就世界各國央行存放於 BIS 之外匯資產，可享有免於訴訟之法律豁免權。Thomas C. Baxter, Jr., and Robert B. Toomey, "Legal Issues Incident to Holding Central Bank Assets Abroad", *Current Developments in Monetary and Financial Law*, Vol. 2, IMF, 2003, p. 451-452。

本次課程涉及此議題之重點，主要即在探討各國央行是否可主張其於外國之行為，不需受到當地司法權之管轄。鑒於各國央行之組織型態有所差異，其中由政府依法令或多數持股，設立國營事業者亦為數不少；而央行一方面負責管理外匯資產、從事外匯交易，另一方面又與普通銀行具有商業來往之關係。因此，可否援引國家主權豁免原則，使其經授權從事之主權行為可不受外國司法機關之管轄審理，近期學說及實務見解均傾向，央行能否主張國家主權豁免原則之標準，在於央行所從事涉外行為之性質，而非其銀行之股份結構；亦即以其「功能」而非「結構」作為給予國營事業豁免之標準。

以美國立法例而言，依其「外國主權豁免法」對「外國」之定義，即泛指一國之所有機構或部門，因此幾乎所有類型之國營事業均可含括在內。此種立法方式即係本於前述之以「功能」作為標準，其優點為當法院面對有關國營事業之爭訟事件時，可避免因討論國營事業之「結構」而產生混淆，並將案件之重點置於該國營事業所從事行為是否具有主權性質，以決定是否給予豁免⁴¹。故依此立法例之適用結果，無論他國央行係屬何種組織型態，於美國法上均可主張國家主權豁免原則。

為瞭解實際各國央行能否主張國家主權豁免之情況，經研討會中之即時問卷統計，顯示絕大多數國家之央行，無論其組織為政府機關或一般法人，均享有國家主權豁免之權利，且不為民事或刑事訴訟之司法管轄權客體，並可避免適用外國法律所涉相關法律風險。

另筆者於會中就央行是否可豁免民事責任乙節，特別向英

⁴¹ 陳純一，同前註 38，頁 128-129。

國及美國之央行法務代表提問，以釐清我國央行及駐外代表辦事處能否主張國家主權豁免原則，不受當地司法權之管轄，並確認涉及央行民事財產之法律風險。經英國代表表示雖有若干例外，但只要不是基於商業用途(尤其央行屬政府機關者)，於英國立法例上均屬國家主權豁免之適用範圍；另美國代表(FRBNY 法務人員)則表示只要行為主體係一國之央行，基本上其立法例及司法實務均採從寬認定之標準，而為國家主權豁免之適用範圍。

肆、兼論一涉及聯邦準備體系金融監理職掌之法制架構及運作概況

按美國銀行業之註冊登記，可分為向聯邦政府註冊及向州政府註冊兩種方式，因此聯邦政府及州政府之金融監管機構即可分別對向其註冊之銀行，進行金融監理，其概況已如前所述。鑒於本次參加課程之餘，另安排赴 FEBNY 法務部門及檢查部門、Milbank 法律事務所，及兆豐銀行紐約分行等機關(構)參訪；以下茲就聯邦準備體系所涉金融監理職掌之法制架構，及 FRBNY 與 NYDFS 之實際檢查分工概況，以 2016 年兆豐銀行紐約分行遭 NYDFS 裁罰案為例，彙整訪談心得，予以簡要說明。

一、金融監理法制架構及相關規範

受到三權分立、互相制衡之政治體制影響，美國銀行業之監理體系具有多重之複雜架構。以聯邦層級之監理而言，主要包括聯邦準備體系、OCC 及 FDIC 等三大主要監理機關/構；此外尚包括前述之 SEC、CFTC、OTS、全國信合社監理局、聯邦住宅金融局與 FinCEN，及因應金融危機所設立之消費者金融保護局 (Consumer Financial Protection Bureau，以下簡稱 CFPB)、出於美國外交政策及國家安全等特殊考量所設立之美國財政部海外資產控制辦公室 (Office of Foreign Assets Control，簡稱 OFAC) 監理機關。

其中作為會員銀行、金融控股公司、信貸控股公司以及其他金融機構之主要聯邦監理機構，聯準會可對此類機構或個人違反法律、法規或規章，或採取不安全或不健全之行為，違反信託責任或終局裁決，發出具有執行效力之處分；其形式包括禁止令

42、書面協議、暫時性之糾正措施、移除、禁制令，以及處以民事罰款之處分。聯準會並於 2019 年依法配合物價通膨比率，調整其民事罰款之金額上限⁴³。

至向州政府申請設立註冊之銀行，則由各州之金融主管機關負責核發設立許可及監理。例如 NYDFS 負責紐約州本國金融機構之註冊，或外國銀行之分行或代表人辦事處執照之核發⁴⁴。

因此，以紐約地區之銀行為例，依該行係向聯邦政府或向州政府申請註冊，其監理之主管機關亦有不同，分別為 OCC 及 NYDFS；而外國銀行之紐約分行尚須受 FRBNY 之監理；至加入聯邦存款保險之機構則須同時受 FDIC 監理。其金融監理架構大致彙整如附表。

其中，為辦理外國銀行在美分行及分支機構之檢查業務，以踐行此項金融檢查職責，聯準會並訂有「對外國銀行在美分行或代理機構之檢查手冊」(Examination Manual for U.S. Branches and Agencies of Foreign Banking Organizations)。本手冊重點在規範聯準會對執行檢查之一般政策及程序要求，提供檢查人員於辦理外國銀行分支機構之實地檢查有所遵循⁴⁵。

此種由聯邦政府與州政府共同組成之金融監理架構，反映出美國政治體制上聯邦與州兩級政府權力制衡之特性。而銀行既可選擇在聯邦註冊設立，接受 OCC 之監理，亦可選擇在州註冊

⁴² 即行政機關或法院禁止個人或法人暫時性或永久性繼續某一特定行為之命令；除金融監理之外，類似案例尚有聯邦貿易委員會以此種命令去制止濫用商標之行為等。

⁴³ 相關說明可參閱：<https://www.federalreserve.gov/apps/enforcementactions/default.aspx>

⁴⁴ 相關規定可參閱：New York Banking Law §10。

⁴⁵ 本手冊內容相關可參閱：https://www.federalreserve.gov/publications/supervision_foreignbank.htm。

設立，接受州政府金融主管機關之監理；此涉及因監理規費繳交對象不同而影響監理機構之收入來源，亦可促進聯邦及州兩級監理機關在體制內之有序競爭，藉此提升監理質量，並須合作實施監理，以協助被監理機構改善經營效率，形成具「美國特色」之金融監理模式。

(附表)

監理機關	受管轄機構
聯邦準備體系	<ol style="list-style-type: none"> 1. 州註冊之聯邦準備體系會員銀行 2. 金融控股公司及信貸控股公司 3. 外國銀行在美分行及分支機構 4. 經 FSOC 認定具系統上重要性之非銀行金融公司(nonbank financial companies)
OCC	<ol style="list-style-type: none"> 1. 聯邦註冊銀行⁴⁶ 2. 聯邦儲蓄機構及其子公司 3. 外國銀行於聯邦註冊之在美分行及代理機構
FDIC	加入聯邦存款保險之機構(包括外國銀行在美分行及非屬聯邦準備體系會員銀行之州註冊銀行)
州政府金融主管機關	非屬聯邦準備體系會員銀行之州註冊銀行(包括外國銀行在美分行)

(資料來源：聯準會網站：

<https://www.federalreserve.gov/apps/enforcementactions/default.aspx> 及作者自行整理)

然而，自法律適用之角度而言，於 Milbank 法律事務所訪談

⁴⁶ 關於 OCC 核發聯邦註冊銀行許可之相關法規，可參閱：12 U.S.C. §21 及 §26；實際辦理情形之相關說明可參閱：

<https://www.occ.treas.gov/topics/charters-and-licensing/financial-institution-lists/index-financial-institution-lists.html> 及

<https://www.occ.treas.gov/publications-and-resources/publications/comptrollers-licensing-manual/files/licensing-booklet-articles-of-assoc-charter-by-law-amend.html>

Landy 律師時，其認為此一金融監理架構亦恐產生「法律套利」之情形；亦即因聯邦政府與州政府各自遵循之監理法律不同，對於規範管理或裁處之程度或有差別，使銀行得以自由選擇向符合所需之機關註冊，以置於較寬鬆之法律環境，並獲得較有利競爭條件之空間。此外，為爭取較多銀行納入本身之金融監理範圍，聯邦政府及州政府之金融監理主管機關均可能試圖透過解釋或修改現行法規，朝向較寬鬆之監理方向發展；若演變成超過金融市場所能容忍之「法律競爭」情況，對金融穩定恐將產生相當之影響，似須審慎關注。

二、監理分工概況

（一）各級金融監理機關間之分工

就聯邦層級之金融監理而言，依美國聯邦準備法第 21 條及美國法典相關規定⁴⁷，對銀行之檢查主要分為兩類，第一類係由 OCC 局長所發動對聯邦註冊銀行及其分支機構之檢查；且為執行機關職責，局長並得核定及收取必要且適當之檢查費用。其流程包括：

1. OCC 局長經財政部長核准，委派銀行檢查員對各聯邦註冊銀行及分支機構之業務進行檢查。
2. 分支機構如拒絕檢查員進行檢查，或在檢查過程中，拒絕提供所需之資料，得對該聯邦註冊銀行，於拒絕持續期間每日處 500 美元罰鍰。
3. 各聯邦註冊銀行如在檢查過程，拒絕提供分支機構之資料，或拒絕該檢查，則撤銷該銀行之權利、特權及營業

⁴⁷ 相關規定可參閱：12 U.S. C. § 481。

執照。

4. 各該銀行或分支機構於接獲通知，而未於 120 天內改正者，OCC 局長得公布檢查報告，並應於公布前 90 天通知應受送達之銀行或分支機構。

第二類則為聯邦準備銀行所發動，經聯邦準備代理人或聯準會之核准，得對其轄區內之會員銀行提出特別檢查；該檢查之費用係由聯準會判斷後，向受檢銀行收取之。此類檢查之目的，在使聯邦準備銀行掌握其會員銀行之財務狀況及授信情形，以避免系統性風險。

依美國聯邦準備法第 11 條規定，聯準會有權對聯邦準備銀行及各會員銀行進行檢查；惟鑒於會員銀行中屬聯邦註冊銀行者，依前述係歸屬第一類由 OCC 負責執行之檢查，故本條實際監理對象，即第二類由聯準會授權聯邦準備銀行檢查之會員銀行，係以州註冊之會員銀行為限。

除上述兩類檢查之外，依本條規定，合法授權之州政府稽核及檢查人員，合理懷疑該州境內聯邦註冊銀行未遵守有關提取財產之州法律時，得於合理期間通知該銀行後，檢查其相關紀錄，以確保其已遵守州法律。

至州政府層級之監理法規，以紐約州為例，紐約州銀行法授權 NYDFS 對於紐約州政府註冊之金融機構進行金融檢查，對於拒絕檢查者並得處以罰款⁴⁸；受檢之金融機構必須保存交易紀錄，製作並申報放款報告書，並授權主管機關規範定期性及特別報告之內容⁴⁹。各州金融主管機關得隨時發出傳票傳喚證人，要求作

⁴⁸ 相關規定可參閱：New York Bank Law §36。

⁴⁹ 相關規定可參閱：New York Banking Law §36-A、§36-B 及§37。

證或接受檢查；如發現州註冊金融機構有違反銀行法之情事，得命其負責人到場說明、提供資訊並申報資料；並得依違規情節輕重處以每天 2,500 至 25 萬美元之連續罰款；另於外國銀行在美分行違反相關規定之情形，得依州銀行法之規定，與主管機關簽訂書面協議，由主管機關令其對紐約州人民給付罰款⁵⁰。

此外，就加入聯邦存款保險機制之外國銀行在美分行，及非屬聯邦準備體系會員銀行之州註冊銀行，依聯邦存款保險法第 10 條規定，FDIC 有權進行監理及檢查；且 FDIC 就存款機構之違反法律、法令以及相關規範等情形，除發出具有執行效力之處分外，並可給予停業之處分⁵¹。

（二）FRBNY 與 NYDFS 之監理分工

因早年 OCC 對銀行採較嚴格之監理標準，故許多新設銀行選擇向州政府註冊。於本次訪談中獲悉，以目前紐約地區之外國銀行紐約分行約 130 家為例，約僅 30 家為聯邦註冊銀行，其他均向州政府註冊。

為盡量避免聯邦政府與州政府對銀行重複監理，FRBNY 僅負責對向紐約州政府註冊之外國銀行在美分行，與 NYDFS 分工檢查⁵²；至向聯邦註冊之外國銀行，依美國法典規定係由 OCC 負責監理(已如前述)，該行不參與檢查。

至該行與 NYDFS 之檢查分工方式，通常會先將上述 130 家外國銀行紐約分行予以評等分級，如評為 3-5 分以內為優良，採

⁵⁰ 相關規定可參閱：New York Banking Law §38、§39、§44 及§44-a。

⁵¹ 相關規定可參閱：12 U.S.C. 1813(e)、12 U.S.C. 1820(a)及 12 U.S.C. 1818(b)。

⁵² 惟於聯準會認為必要時，得授權 OCC 對州註冊之外國銀行在美分行進行檢查。相關規定可參閱：12 U.S. C. §481。

每年由兩機關輪流檢查即可；5 分以上則有聯合檢查之必要。

據悉自最近 12 個月以來，須接受該行實地檢查之 130 家外國銀行紐約分行，其中 69 家須接受聯合檢查。惟即使其他採輪流檢查之銀行，該行與 NYDFS 亦會分享檢查報告，以瞭解其經營狀況是否健全。

另據 FRBNY 檢查人員之觀察，NYDFS 前幾年對銀行金融監理之重點，很明顯放在 BSA 及 AML 之法遵議題，也加重對違規案件之裁罰金額(例如對兆豐銀行紐約分行之裁罰案件)，已間接影響銀行在紐約州政府註冊之意願；惟自 2019 年起，該署之監理重點似有由洗錢防制轉移至消費者保護之趨勢，值得後續關注。

三、以兆豐銀行紐約分行遭裁罰案為例說明

(一) 本案大致始末

經查該兆豐銀行紐約分行(以下簡稱紐行)係於紐約州政府註冊設立，又屬外國銀行在美分行，爰須接受 NYDFS 及 FRBNY 之監理；本案相關檢查係由 NYDFS 單獨進行。

自 2014 年 NYDFS 對紐行進行檢查時，即對該行與巴拿馬箇朗分行之往來交易紀錄有所懷疑，但因巴國個資法不允許提供客戶資料；其後在一連串疏忽及未予重視之情形下，該行未能妥善且及時回應 NYDFS 之疑慮，爰於 2016 年 8 月 19 日遭 NYDES 發布合意令(consent order)予以裁罰⁵³，並指出下列違反 BSA 及 AML 相關規範之重大缺失行為：

1. 內部控制制度不佳

⁵³ 本次合意令內容可參閱：<https://www.dfs.ny.gov/docs/about/ea/ea160819.pdf>。

2. 該行與箇朗分行間有疑似洗錢之可疑匯款，卻未依 AML 規定申報
3. 對客戶未予審慎查核(customer due diligence)程序
4. 不適當之風險評估政策與程序
5. 稽核季報未依規定送回總行
6. 漠視金檢報告，未予回應

針對上述各項缺失，NYDFS 爰依紐約州銀行法之規定⁵⁴，科處紐約行 1 億 8000 萬美元之行政罰款，並於合意令中要求該行必須聘請 NYDFS 所指定之獨立監督人(Independent Monitor，以下簡稱 IM)為法規遵循顧問(Compliance Consultant)、建立完善之監控機制，並就下列事項訂定改善計畫，提出法規遵循、客戶身分與資訊稽核計畫等書面報告，及每季檢討成效：

1. 組織
2. 治理架構
3. 系統安全
4. 洗錢防制
5. KYC 及教育訓練

關於本案 NYDFS 所發布之「合意令」，為美國行政法之特殊制度，係由當事人以其合意之內容，取代由法院、檢察機關或行政機關單方做出之處分或命令，且當事人一方亦得為行政機關，其效力與法院所做成之處分具有相同效力，法院亦得據以強制執

⁵⁴ 相關規定可參閱：3 N.Y.C.R.R. §116.2c、§200-C 及§300.1。

行⁵⁵。惟值注意者為，根據兩造對裁罰內容達成協議所做成之合意令，其拘束力僅限該次主管機關對違法行為之裁罰不再追究、處分或移送司法機關；至其他與本案相關之行為、新發現之行為，或其他違反其他州或聯邦法令之行為，均不包括在內。亦即 NYDFS 若發現其他紐行違規之新事證，即有可能另予處罰，亦無法豁免其他兆豐銀行在美分行可能涉及之疑似洗錢違規行為⁵⁶。

（二）檢討改進情形

因兆豐銀行為國內之美元清算行，且由紐行擔任通匯代理銀行，故紐行之日常交易量甚大，其中亦可能包含 AML 法規認定之高風險交易(例如重要政治性職務人員匯款 PEPs)，此均為引起 NYDFS 對紐行特別關注之可能原因。

於本次赴紐行進行訪談中獲悉，經 NYDFS 指定之 IM，係以與 NYDFS 及紐行簽訂三方合約之方式，監督該行是否依 NYDFS 要求訂定改善計畫及執行情形，並每季填寫報告陳報 NYDFS。訪談人員表示，該報告草稿雖會給紐行先看過，但該行僅能就敘述事實之文字建議修正，不能更動 IM 之監督意見及文字。

紐行並表示通常 NYDFS 選擇之 IM 多為中型之會計師或律師事務所，或顧問公司，以避免大型事務所或公司可能與銀行間有業務往來而須利益迴避；就此點與 FRBNY 法務人員交換意見時，也表示以往曾有國際大型會計事務所短暫擔任 IM 之案例，但後來亦因與受裁罰機構素有業務往來，恐有利益衝突之顧慮而予以解任。

⁵⁵ 林志潔，同前註 28，頁 37-38。

⁵⁶ 林志潔，同前註 28，頁 42。

本案 IM 對紐行之監督主要在觀察該行是否已建立 NYDFS 所要求之組織及行政程序、確認交易資料之處理是否均遵循法規，並要求現場職員實際操作相關業務。初期 IM 對紐行提出尚待改進事項甚多，但據訪談人員表示，近期改進措施之骨架已大致符合 IM 之要求，故多著重於相關細節之調整，似有漸入佳境。

伍、心得與建議

一、心得

(一) 與其他國家央行法務人員交流之寶貴經驗

本次課程由聯準會、FRBNY 與其他聯邦準備銀行之官員，及其他國家央行法務人員與學者專家等，擔任各項議題之講師，傾囊相授，深入淺出詳細介紹及心得分享，內容相當充實且均與央行職掌事項所涉法律問題密切相關；而參與之各國央行法務人員透過交流討論，亦有助於瞭解其他國家涉及央行之立法成例、法務概況及重要案例經驗。

藉由參加本次訓練課程，可深入瞭解央行職掌所涉法律事務之相關議題，可做為本行評估及因應可能產生法律風險之參考，並增加與其他央行法務人員交流及溝通之機會。至另外安排之各項參訪行程，可當面與金融法務相關人士進行訪談，得以深刻瞭解書面資料以外之金融實務經驗及法律見解；充分顯示實地進行考察參訪之價值，獲益良多。

(二) 與其他國家央行法務人員維持良好互動之重要性

於本次課程之首日歡迎餐會中，筆者當面向 FRBNY 總法律顧問 Mr. Held 表達感謝邀請與會之意，其亦肯定本行長期與該行保持良好之合作關係，並歡迎日後繼續參加該行舉辦之相關法務研習課程。

此外，該行負責安排本次課程之法務人員，於平日即與本行法務人員維持公務及私誼之禮貌良好互動，因此在本次課程進行過程，及參訪單位與行程規畫等細節，主辦單位及承辦法務人員均盡力給予協助並提供諸多建議，會後並補充提供許多與課程

內容相關之美國法規與參考資料，可認係本項出國計畫順利完成之一大助力。

二、建議

(一) 宜持續關注美國金融監理制度及相關規範之進展

鑒於近年美國對金融監理工作之辦理重點，為打擊洗錢犯罪及避免恐怖主義藉由金融體系取得資金，並維持金融體系穩定發展，似已成為近期內必然之金融監管政策趨勢。而由兆豐銀行紐約分行受裁罰案例之經驗，可以發現我國銀行於海外經營，除面對與國內差異營運條件之挑戰外，因對外國法令不構嫻熟，及語言、文化等因素可能產生之溝通障礙，均可能導致法規遵循制度之疏漏，及輕忽美國政府執行金融監理法令之決心。

為避免爾後再次發生類此憾事，金融相關主管機關及金融機構均宜持續對美國金融監理制度及相關規範之進展，保持關注；尤以於美國設有分支機構之國內金融機構，更須強化對美國相關法令之法規遵循制度，並建立即時之通報機制，使國內總行與相關主管機關均能迅速掌握資訊，以便瞭解案情，並有助於協助處理相關爭議問題。

(二) 宜持續鼓勵同仁參與國際課程

鑒於央行性質特殊，央行法務人員不僅須具備基本之法學素養，尚須對國內外相關金融法規有深入瞭解，亦須對國內外金融業務之發展現況有所掌握，俾提供業務單位充分及與時俱進之諮詢意見。因此，本行法務人員平日除須熟稔行內各項業務外，宜鼓勵同仁持續參與國際研討課程，俾進一步瞭解其他國家央行之金融及法務概況，並拓展國際視野。

目前本行每年均編有法務訓練之預算經費，用以支應本行法務人員於行外參加法務相關課程，及對行內同仁辦理法務及國際人權公約之教育訓練。未來如有適當機會，本行法務人員參加之國內外教育訓練，似可不以法務專業課程為限，亦可參加涉及金融業務之教育訓練或考察參訪，以強化其職能發展，提供更適切之法律諮詢意見。

（三）加強法務人員與業務單位間溝通聯繫

由本次訓練之課程內容及講師說明可以瞭解，包括聯邦準備銀行之各國央行，對於法務人員均賦予相當重要之諮詢功能；且央行法務與業務之關聯性密不可分，確有加強彼此溝通聯繫之必要。此外，本次主辦單位特別邀請研究心靈成長學之專家進行演講，主題為加強嚴謹思考之訓練；其中講師要求參加人員分享或提供在個人工作領域中，如何加強深度思考及提升工作效率之心法或經驗。經筆者提供本行法務單位定期開會，分享法務人員與業務單位間，就個案溝通聯繫之心得，確對工作效率之提升有所助益之經驗後，獲講師高度認同並以本行案例於會中提供其他央行同仁參考。可見二者間維持良好之溝通聯繫，對央行業務及法務工作之推展，應有相當助益。

目前本行各業務主管單位所辦理事件，如有涉及法規訂修者，均依規定洽會法務單位意見。至非屬法規訂修之案件，若其實質內容涉及本行主管法規之解釋說明者，多數亦會洽詢法務單位意見，以避免適法性疑慮；惟偶有業務單位漏未洽會，其後於簽核或後續處理始發現有法規疑義之情形。建議似可定期或適時舉辦業務與法務之聯繫會議，並請業務單位主管多予支持，以期相互學習並加強彼此之溝通協調。

(四) 是否將通訊軟體及應用程式運用於舉辦研討會議之思考

本次於參加訓練課程之數日前，主辦單位即要求與會者於手機或電腦先下載，可用於瀏覽本次課程內容、講師與學員名單，及紐約市區相關資訊之應用程式(Application，簡稱 APP)；於課程開始時並要求與會者透過該 APP 連結可於會議進行互動之網站並登入課程代碼，便可於課程中即時回應講師提出之問卷調查，並可隨時以手機輸入擬提問之問題(具名或匿名均可)，以便講師即時回應。

據洽主辦單位人員表示，此種 APP 及通訊方式雖為民間科技公司所開發，但該行運用於研討性質之會議已有時日，對講師與學員之臨場互動甚有助益，並可加深學員對課程內容之正確認知，且反映均十分良好。

經觀察，如將此種 APP 及通訊軟體運用於研討會議，不僅可提升會議進行之效率，減少紙張之消耗，亦可增加參加者彼此及與主講人間之即時互動及心得分享；似可作為未來舉辦研討會議時加以運用之參考。