

赴英國瑞汀大學攻讀國際證券投資與銀行碩士學位—有效監理我國

金控集團之建議

壹、前言	1
一、背景說明	1
二、報告目的	3
三、報告架構	5
貳、市場發展與文獻探討	8
一、金融集團之定義	8
二、金融集團之法律架構	12
三、金融市場現況	13
四、法規比較	15
五、美國金融集團之監理	17
六、英國金融集團之監理架構	19
七、我國金融集團之監理	22
參、金融市場監理決策與監理實務	24
一、金融市場監理決策之迷思	24
二、英國監理實務	25
三、資本適足衡量之瑕疵—導至以風險為基礎 (RISK-BASED) 之監理模式	29
四、英國以風險為基礎之監理模式 (RISK-BASED SUPERVISORY APPROACH)	31
五、美國及我國之監理實務	33
肆、結論與建議	36
附錄一：行政院金融監督管理委員會組織法	38
附錄二：金融控股公司合併資本適足性管理辦法	47
附錄三：聯合諮詢小組 (JOINT FORUM) 一九九九年建議摘要	50
附錄四：英國聯合諮詢公報第九十七號 (CP97)「全面規範指導原則」(PSB) 摘要	54
附錄五：英國聯合諮詢公報第二〇四號 (CP204)「金融集團」摘要	58
附錄六：BASEL II摘要	62
參考資料	80

壹、前言

一、背景說明

本人承蒙長官提攜，於二〇〇三年間受財政部推薦參加英國貿易文化辦事處（British Trade and Cultural Office；BTCO）甄選二〇〇三～二〇〇四學年度聯合獎學金計畫，並獲錄取後赴英國瑞汀大學（University of Reading）攻讀「國際證券市場協會研究中心」（International Securities Market Association Centre；ISMA Centre）所開設之「國際證券投資與銀行」（International Securities Investment and Banking）碩士課程，並順利取得學位。

而「國際證券市場協會」（International Securities Market Association；ISMA）係歐洲證券交易市場之自律機構（Self Regulator），負責制訂歐洲證券交易市場之各項準則，尤其是固定收益證券市場之規範，歐洲各國均以 ISMA 規定為遵循標準，因此 ISMA Centre 碩士課程內容較偏重於財務金融實務，包括資產評價、交易市場實務、證券管理法規、投資組合管理、市場風險管理、信用風險管理、固定收益證券、貨幣市場實務、衍生性商品交易及財務工程等，均聘請學識專精及經驗豐富之教授授課，而同學更是來自近二十個國家之學子，雖然大家說得都是英文，但南腔北調不覺有趣，上課踴躍討論之情景，至今仍歷歷在

目。

在完善師資群、先進教學設備及同學頻繁互動下，本人深感獲益良多，過程中雖然辛苦但卻充實，經過將近一年的努力，不僅順利取得碩士學位，並通過由「國際證券市場協會」(International Securities Market Association; ISMA)瑞士蘇黎世總部所舉辦之「國際固定收益證券及衍生性商品專業證照考試」(International Fixed Income & Derivatives; IFID)，這都要感謝許多長官之提攜與愛護，讓本人在離開校園多年後還有機會一窺國際證券市場之堂奧，深覺應將所學貢獻於國家，對健全我國金融市場盡一己棉薄之力。

由於近十年來受到全球金融體系發展及資訊科技的突飛猛進，國際間金融市場愈趨緊密結合，並已朝向全球化發展，此種金融業務全球化的發展，不僅促使金融商品推陳出新，更使銀行、證券、保險間的業務區隔及差異漸趨模糊，導致金融跨業經營並朝向大型集團化之趨勢。

在英國求學這一年中，恰逢行政院金融監督管理委員會組織法之通過及行政院金融監督管理委員會成立並開始運作，此一單一監理機關之成立，對我國金融監理效能之提昇、金融監理體制之國際化、存款人、投資人及投保人權益之保障及金融改革國際

形象之提昇多所助益。

在此大環境下，興起本人對先進國家，例如英國、美國有關金融集團之監理哲學及金融監理機關之運作模式之產生研究興趣，本報告即以英國、美國現行金融體系及法規架構之發展現況為研究主軸，並期吸取其精髓與了解其限制，以供我國金融政策制訂之參考。

二、報告目的

由於法律及市場環境之變化，導致金融集團對市場衝擊與日俱增，此一現象由金融集團之市場占有率及全球化趨勢可窺知一二，此一發展無疑對金融服務業之綜效及業務範圍帶來新契機。然而，跨業經營及跨國交易行為亦隱藏著風險，因此，金融集團之有效監理實乃監理機關所面臨之一大挑戰。

在歐盟金融集團及跨業議題小組主席Patrick Pearson於二〇〇二年七月十一日英國金融監理機關(Financial Service Authority; FSA)所舉辦“金融集團之重要性”(The Importance of Financial Conglomerates)座談會中提及“大約三分之一歐洲銀行；超過四分之一壽險業及五分之一產險業係屬於歐盟所定義之金融集團(Financial Conglomerates)¹之一員，又對於金融集團及非金融集團

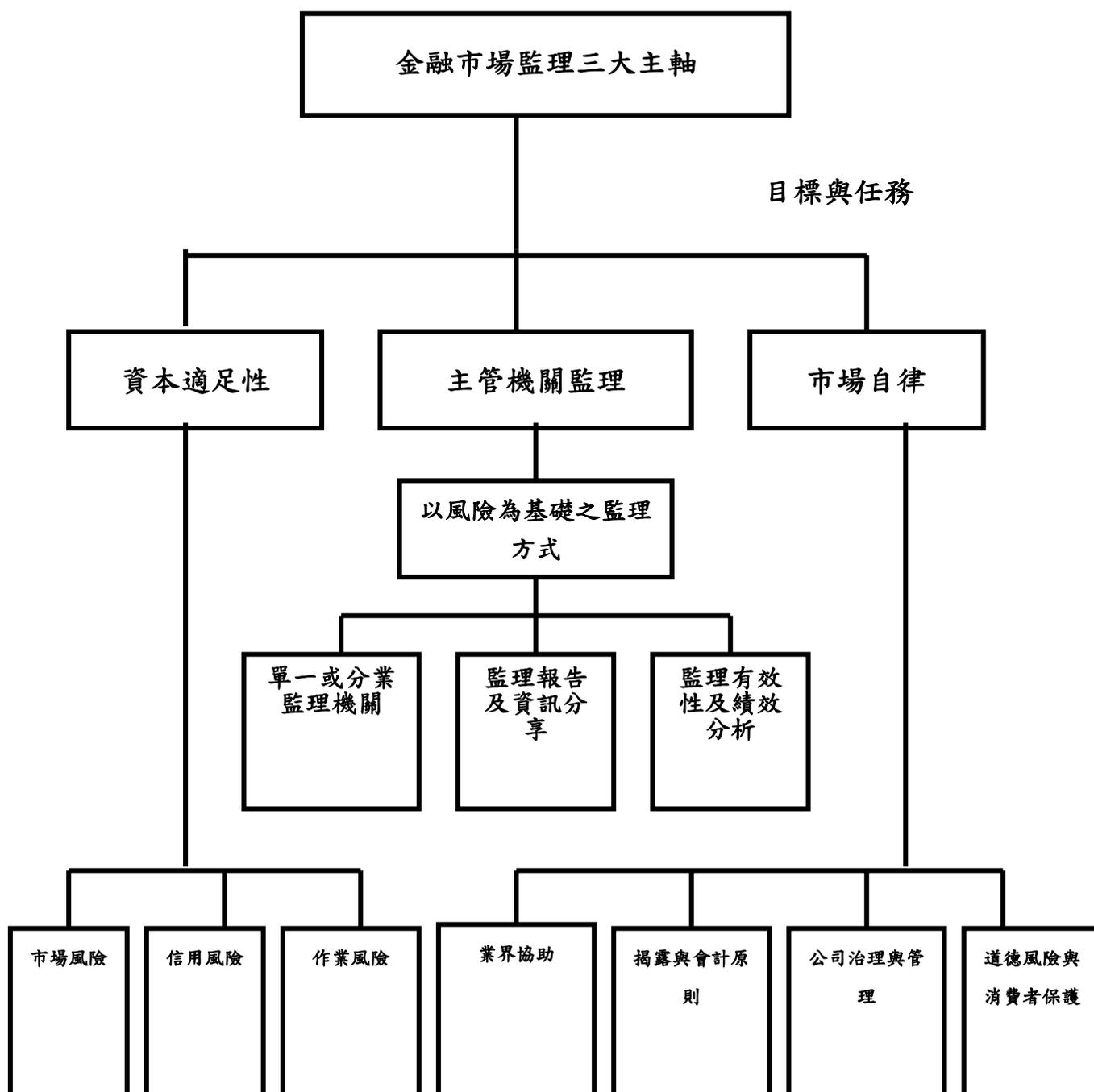
¹ 歐盟所定義之金融集團(Financial Conglomerates)詳載之一「金融集團之定義」。

之監理標準應為一致。

近年來，我國金融監理實務隨著國際標準而同步發展，我國監理機關意識到吸取國際組織間之經驗與智慧實為最有效率之方法。然而，監理機關因法律環境及可用資源之不同，有效監理仍需仰賴實際執行策略。因此，本報告試圖探討先進國家如美國、英國對金融集團監理之運作模式，並分析其利弊，以供我國政策制訂之參考。

三、報告架構

圖一：金融機構或集團監理之共同議題



由圖一可知金融機構或金融集團監理之共同議題為資本適足性、市場自律及主管機關監理等三大主軸，其係源自於巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee)、國際證券委員會組織(IOSCO)及國際保險管理協會(IAIS)等三大國際組織於一九九六年共同組成聯合諮詢小組(Joint Forum)，該小組於一九九九年出版“金融集團之監理”(Supervision of Financial Conglomerates)。

各國為健全金融體系、建構穩定並具競爭力之金融市場，均訂有相關法規並設置監理機關，而英國因屬歐盟之會員國，故有關金融集團(Financial Conglomerates)之相關規範已逐步調整為與聯合諮詢小組(Joint Forum)建議一致，而美國及我國有關金融集團(Financial Conglomerates)之法律架構與監理機關則與聯合諮詢小組(Joint Forum)之建議差異較大。

本報告係就金融監理三大主軸之主管機關監理為研究重心，並集中於執行面議題，由於我國監理機關已如英國金融監理架構一般，由分業監理及分工檢查之管理模式走向整合金融檢查與金融監理事權，並成立單一監理機關，因此本報告亦將分析英國金融監理模式，並探討監理機構如何管理其監理風險，其相關策略為何？並分析其優點及所受之限制。

本報告共分四大部分，第一部分為前言、第二部分係就現有學界、政府部門及相關組織所發表之文獻進行探討，並就英國、美國及我國監理架構作簡單比較，並探究各國採取不同監理架構之原因；第三部分係分析先進國家金融監理哲學，並以英國監理制度最新興革予以介紹；第四部分則試圖就我國金融集團之有效監理提出建言。

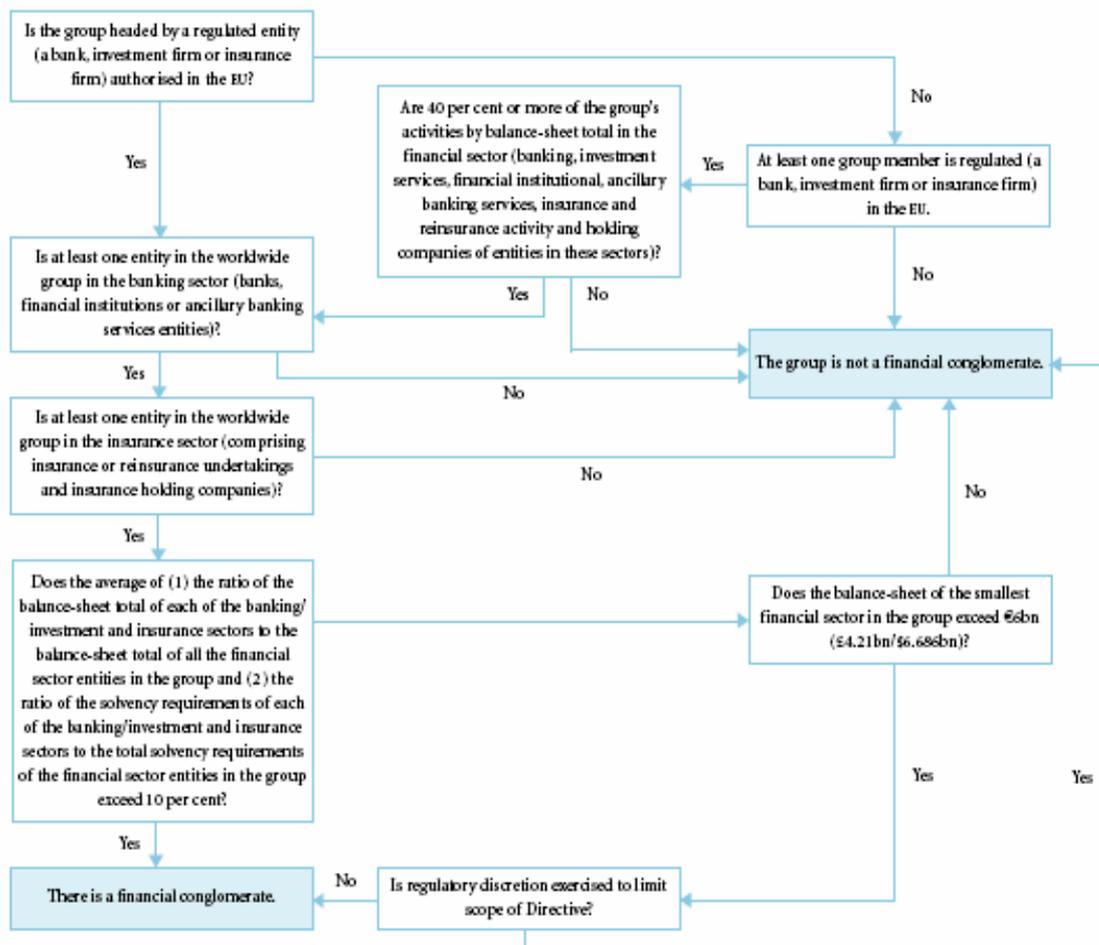
貳、市場發展與文獻探討

一、金融集團之定義

各國對於金融集團（financial conglomerate）定義略有差異，以下謹分別就聯合諮詢小組（Joint Forum）、歐盟、英國及我國對於金融集團（financial conglomerate）或金融控股公司（Financial Holding Company）之定義略述如下：

- （一）依聯合諮詢小組（Joint Forum）於一九九九年對於金融集團（financial conglomerate）之定義為任一集團隸屬於同一控制下，其特有或主要業務係至少提供二項主要金融服務業務。
- （二）歐盟於二〇〇四年一月發佈金融集團指令（Financial Conglomerates Directive）最新版本，適用於歐洲經濟區域（European Economic Area; EEA）會員國，其對於金融集團（Financial Conglomerates）之定義如圖二。

圖二：歐盟對金融集團（Financial Conglomerates）之定義

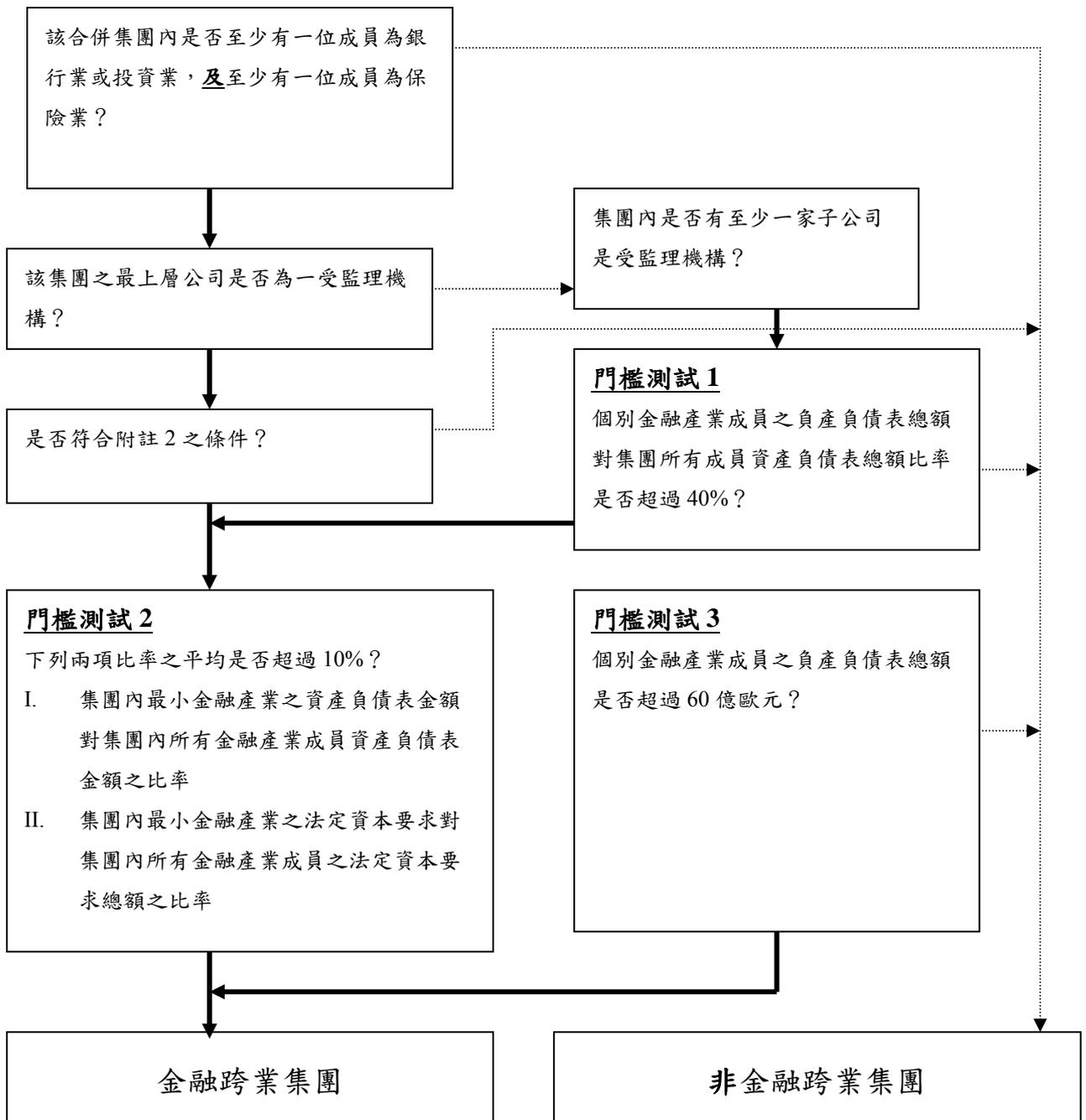


資料來源：Freshfield Bruckhaus Deringer, January 2004.

(三) 英國金融服務監理機關（Financial Services Authority; FSA）及財政部（HM Treasury）於二〇〇三年十月共同發佈聯合諮詢公報第二〇四號（Consultation Paper 204; CP204）針對「金融集團」(Financial Groups) 相關法律規範及應行注意事項予以明訂，而有關「金融集團」(Financial Conglomerates) 之定義，則依歐盟二〇〇二年十二月所發佈之「金融集團指令」(Financial

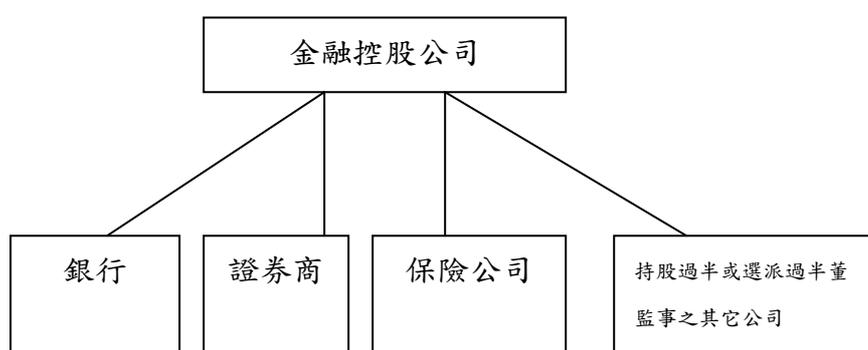
Conglomerates Directive) 草案訂定，其中對金融集團之定義為”至少百分之四十業務為金融業，且至少百分之十或六十億歐元之金融業務量係來自保險業及銀行業，而所指銀行業係包括商業銀行及投資銀行，其架構如圖三。

圖三：英國對金融集團 (Financial Conglomerates) 之定義



(四) 我國依金融控股公司法規定，金融控股公司下之子公司應包含銀行、保險及證券等至少二業以上之子公司，因此金融控股公司及子公司自形成一個以金融控股公司為最上層機構之金融集團，其架構如圖四。

圖四：我國對金融控股公司（Financial Holding Company）之定義



綜上，金融集團之定義乃視各監理機關依其管轄目的於相關法條下給予不同之定義，例如，歐盟聯合技術小組（EU Mixed Technical Group）於二〇〇二年四月十一日聲明經由研究顯示：所指金融集團應指其規模夠大，如約占歐盟市場之百分之十，以銀行業為例，金融集團之銀行存款約占歐盟整體市場銀行存款之百分之二十七，然保險業在金融集團之重要性則不及銀行業，金融集團旗下之保險業約占歐盟整體市場之百分之二十；金融集團之重要性在各會員國間有其程度上之不同，在少數會員國中，金融集團約在半數以上之存款或保險費收入，但也有少數會員國其金融集團僅占些微之市場占有率。

該研究並指出：金融集團之定義及跨業標準之認定在決定金融集團家數及市場占有率扮演著決定性的角色，若跨業標準由現行百分之十降低至百分之五，則歐盟金融集團之家數則將由三十八家增加至八十家，市場占有率亦將由百分之二十七上升至百分之四十五，顯示有許多形式上為跨業集團，其實是由單一金融業所主導。

就單一金融集團而言，若其依金融集團指令（Financial Conglomerates Directive）或類似法規予以規範，則意味著增加其潛在法規障礙，針對此一部份，金融集團之組織架構實為除了建構防火牆或風險中立機制等議題外，另一有趣之研究課題。

二、金融集團之法律架構

根據Half二〇〇二年於哈佛大學國際金融研討會所發表之「金融集團之發展趨勢」（Evolving Trends in the Supervision of Financial Conglomerates）之研究報告顯示²金融集團之法律架構大致可分為三大類型：

- （一）綜合銀行（universal bank）模式：即所有金融業務均在單一法人個體下運作，且該金融集團得以從事所有金融

² Half, Cameron為哈佛大學法學教授，其於二〇〇二年四月發表「金融集團之發展趨勢」（Evolving Trends in the Supervision of Financial Conglomerates: A Comparative Investigation of Responses to the Challenges of Cross-Sectoral Supervision in the United States, European Union, and United Kingdom, 參第五頁至第六頁。

相關業務。

(二) 母子公司 (parent-subsidiary) 或營運子公司 (operating subsidiary) 模式：金融業務之運作係由另一金融機構 (通常但不必然為銀行) 所執行，而該金融機構通常被定位為一子公司。

(三) 控股公司 (holding company) 模式：營運活動之執行係由控股公司旗下各子公司獨自運作。

就歐系金融集團而言，大多屬綜合銀行模式，而我國及美國則多屬控股公司模式。

三、金融市場現況

在許多先進國家，受到國際經濟活動全球化、技術及商業模式之創新以及規章制度之改革等因素影響下，加速了金融服務業之整併，而企業併購之興起及滿足消費者一次購足 (one-stop shopping) 金融商品之需求，更促使分業經營之藩籬日趨模糊，以上因素乃係金融集團形成之主要原因。

金融服務業之整併趨勢在美國銀行市場最為明顯，依聯邦準備理事會 (Federal Reserve Board; FRB/聯準會) 副總裁 Roger W. Gerguson 於二〇〇三年十月八日於波士頓大學演說中提及“在過去幾年，美國金融業歷經了多次重大整併，在一九九四年至二〇

○二年間，超過三、三〇〇家銀行；約三兆美元銀行資產進行合併，此一現象導致全國性銀行規模驟增，例如前五大銀行資產規模占全體銀行資產規模比例，由一九九四年之百分之十八上升至二〇〇二年之百分之三十二；前二十大銀行資產規模占全體銀行資產規模比例亦由百分之四十六上升至百分之六十一。”

在過去幾年，金融法規之革新加速了傳統銀行業、證券業及保險業分業經營之整合，例如一九九九年美國「金融服務現代化法」(Financial Services Modernization Act，又稱Gramm-Leach-Bliley Act; GLB 法案)及二〇〇〇年英國「金融服務市場法」(Financial Services and Markets Act 2000; FSMA 2000)，此二大重要法案加速了我國二〇〇一年「金融控股公司法」之立法，以提昇我國金融業綜合經營之效能、強化金融產業規模及國際競爭力，並使我國金融集團持股及財務資訊更加透明化。

而為反應市場趨勢，整合監理模式亦應運而生，依據英國Richard Dale及Simon Wolfe教授於二〇〇三年共同發表之“英國金融監理服務機構：新市場環境之單一法規”(The UK Financial Services Authority: the Unified Regulation in the New Market Environment)中未來新金融市場將朝三大趨勢發展，即功能性整合(functional integration)、法規鬆綁(deregulation and erosion of

boundaries) 及整合監理 (consolidated supervision)。而建構單一監理機關乃為面臨金融業之跨業經營日益蓬勃之因應之道。³

四、法規比較

根據表一「金融集團法律架構之比較」，吾人可發現我國之法律架構與美國較為相近；即在控股公司架構下，由銀行法、證券交易法、期貨交易法及保險法來規範銀行業、證券業、期貨業及保險業。而「行政院金融監督管理委員會組織法」於二〇〇三年六月立法通過，並於二〇〇四年七月一日起施行，故主管金融市場及金融服務業之發展、監督、管理及檢查業務之「行政院金融監督管理委員會」於焉成立，自此即朝向接近英國體制，因此，實有必要就此三法律架構予以比較，對了解英、美二先進國家金融監理之發展趨勢及加強國際監理合作有其助益。

³ Dale, R & Wolfe S. 為英國Southampton大學教授，二〇〇三年渠等於國際銀行監理月刊 (Journal of International Banking Regulation) 共同發表「英國金融服務監理機關：新市場環境之單一法規」 (The UK Financial Services Authority: Unified Regulation in the New Market Environment), Vol 4, No. 3, 2003, 第二〇五頁至第二〇八頁。

表一：金融集團法律架構之比較

項目	美國	英國	我國
金融服務業之主要監理法規	跨業：「金融服務現代化法」(Financial Services Modernization Act, 又稱 Gramm-Leach-Bliley Act; GLB 法案) (1999)	跨業：「金融服務市場法」(Financial Services and Markets Act 2000; FSMA 2000)及聯合諮詢第二〇四號公報 (CP204)	跨業：金融控股公司法 (2001)
監理機關	聯邦準備理事會 (FRB)及分業主管機關 全國性銀行：聯準會 (FRB)、金融總署 (OCC)、存款保險公司 (FDIC) 證券業：證管會 (SEC) 保險業：州政府監理機關	單一監理機關—英國金融服務監理機關 (FSA)	單一監理機關-行政院金融監督管理委員會
立法目的	1 促進產業間與國際間之公平競爭 (promote fair competition among sectors and international peers) 2 健全金融系統 (safety and soundness of financial system)	1 市場信心之維持 (maintain market confidence) 2 加強宣導 (promote public awareness) 3 保護投資人 (protect consumers) 4 降低金融犯罪 (reduce financial crime)	1 健全金融機構業務經營 2 維持金融穩定 3 促進金融市場發展
經費來源	稅收及業界	業界	稅收及業界
監理分工	功能別監理	機構及功能別監理	機構別監理

資料來源：作者整理

五、美國金融集團之監理

(一) 法律架構

過去美國規定證券業、金融業及保險業不得跨業經營，惟在一九九九年美國「金融服務現代化法」(Financial Services Modernization Act, 又稱 Gramm-Leach-Bliley Act; GLB 法案)通過後，放寬資本健全及管理良好之銀行得以從事證券承銷、保險經紀及其他不會危及金融體系重大風險之業務，「美國金融服務現代化法」主要係體認維持傳統商業銀行、投資及保險公司分業經營困難之現實，易言之，該法擴大了現有銀行控股公司法(Bank Holding Company; BHSc)，並利於金融控股公司(Financial Holding Companies; FHCs)在母公司之架構下得以跨業經營。

「美國金融服務現代化法」對美國金融服務業之影響相當深遠，根據聯準會(Federal Reserve Board; FRB)官員Mark W. Olson⁴於二〇〇三年新墨西哥Santa Fe之全國性保險監理機關年會表示：截至目前為止，大約有六百三十家銀行決定成為金融控股公司，其中有大約一百六十家(超過百分之二十五)兼營保險經紀業務，這些公司必需依據各州法令規定從事保險之銷售及承銷業務。另根據二〇〇三年十一月聯準會統計資料顯示「美國金融服

⁴摘自Olson, Mark W. 於二〇〇三年在新墨西哥Santa Fe之全國性保險監理機關年會(annual meeting of the National Conference)、Functional Regulation and Financial Modernization'專題演講內容。

務現代化法」通過後金融活動亦有成長之趨勢，整體而言，金融控股公司之資產占全體銀行資產之百分之七十八，超過百分之五十之金融控股公司兼營證券承銷及交易業務，而保險經紀業務係所有金融控股公司最普遍之兼營項目，尤有甚者，證券承銷及交易業務較二〇〇〇年成長三分之二；保險承銷業務更成長了二倍。

（二） 監理機關

由於銀行控股公司（Bank Holding Companies; BHCs）係由聯準會監理，職此之故，金融控股公司（Financial Holding Companies; FHCs）亦由聯準會監理，而美國證券業係由證券管理委員會（Securities and Exchange Commission; SEC）管轄；全國性銀行係由聯準會（FRB）、金融總署（Office of the Comptroller of Currency；OCC）及存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation; FDIC）共同執行金融檢查及金融監理；保險業則由州政府管轄，故聯準會所扮演之角色如同總管（umbrella supervisor），係為補強金融業、證券業及保管業之功能性管理，聯準會之角色如同金融控股公司（FHCs）之主管機關，其管理重點係確保整體金融控股公司之風險並未對存款機構之營運造成威脅。

然而，此一法律架構看似完整，惟仍有其限制，根據Half（二〇〇二年）⁵表示：當金融機構擴充其業務範圍，單一功能性監理模式即面臨考驗，即對金融集團之監理增加其困難度，相較於金融產業本身，其對於集團風險之管理較具整體評估能力，而功能性監理則對其他產業之風險了解程度可能有所不及，因而低估其風險。

六、英國金融集團之監理架構

（一）法律架構

聯合諮詢二〇四號公報（consultation paper 204; CP204）⁶係由英國金融服務監理機關（Financial Services Authority; FSA）及財政部（HM Treasury）共同提出，係為英國執行歐盟金融集團指令（Financial Groups Directive; FGD）之參考，該聯合諮詢公報包括三大部分，第一部分為英國因應歐盟金融集團指令（Financial Groups Directive; FGD）之建議；第二部分為歐洲經濟協會（European Economic Association; EEA）所提對英國保險業之母公司資本適足測試之建議；第三部分為對投資銀行之監理，由各分業法規整併為單行法規之提案。聯合諮詢二〇四號公報

⁵同註2 第四十六頁至第四十七頁。

⁶英國金融服務監理機關Financial Services Authority (2003) ‘Financial Groups’ FSA, Consultation Paper 204.

(CP204) 並包括聯合諮詢九七號公報「全面規範指導原則」(Integrated Prudential Sourcebook; PSB) (Consultation Paper 97; CP97) 所提以金融集團為控制基礎之指引。⁷

目前歐盟金融集團指令 (FGD) 要求應對金融集團予以適當監理，以商業銀行及投資銀行為例，其集團之資本適足性必需通過測試，另對保險集團之要求則是若集團資本未通過測試，則必需提報集團資本計算之結果及相關監理要求之執行情形。同時歐盟金融集團指令 (FGD) 亦規範自二〇〇五年起將強化對兼營保險及銀行／證券業務之金融集團之監理。

(二) 監理機關

英國金融服務監理機關 (FSA) 自二〇〇一年底起整合為單一監理機關，國際間各監理機關無不對此一創新監理制度投入高度之關注，其中以風險為基礎之監理方式 (risk-based supervisory approaches) 及經費來源取自業界二大議題更是最近三年來討論之焦點。

根據國際貨幣基金 (International Monetary Fund; IMF) 二〇〇三年二月所出版之“英國金融系統穩定性評估 (United Kingdom:

⁷英國金融服務監理機關 Financial Services Authority (2001) 'Integrated Prudential Sourcebook', FSA Consultation Paper 97。

Financial System Stability Assessment) 報告顯示⁸：英國二〇〇〇年「金融服務市場法」(Financial Service and Markets Act 2000; FSMA 2000) 提供英國金融法規之完整法律架構，而英國金融服務監管機關(Financial Services Authority; FSA) 乃係依FSMA 2000 成立之單一監管機關，FSA為一獨立之非政府組織，其經費來源為英國金融服務業，而FSA仍需對英國財政總長(Treasury Ministers) 負責，其執行機構為董事會，董事會係由總裁(Chairman)、三席執行董事(executive directors) 及十二席非執行董事(non-executive directors) 所組成，前揭成員均由財政總長任命。FSA之監管較過去分業監管既廣且深，就廣度而言，其監管範圍為整合原有十一個分業之監管，就深度而言，有關企業業務促銷行為準則、職業道德規範及洗錢防制規定等均為其監管之範圍。⁹

對金融集團之監管而言，單一監管機關之主要優點在於得以將監管資源(包括人力及物力)運用於承擔較大風險之消費者(包括存款人、投資人及投保戶) 及金融體系之安定，而不受該金融服務機構係屬何種行業之限制，單一監管機關得以更強化風險評估及風險管理，而非傳統監管模式僅要求最低資本，尤其是金融

⁸ IMF二〇〇三年報告第九十一頁。

⁹ IMF二〇〇三年報告第三十二頁。

集團之資本結構因集團風險結合考量及免除資本要求額重複計算或重複使用之因素而更具效率性。

七、我國金融集團之監理

(一) 法律架構

為提昇金融綜合經營效能，強化金融產業規模及國際競爭力，並使金融集團持股及財務資訊透明化，我國「金融控股公司法」於二〇〇一年七月完成立法，其法定目標為發揮金融機構綜合經營效益、強化金融跨業經營之合併監理、促進金融市場健全發展及維護公共利益等。同時，銀行法、證券交易法、期貨交易法及保險法仍為金融市場主要監理法規。

有關「金融控股公司法」包括總則、轉換及分割、業務及財務、監督、罰則及附則等六章，計六十九條，最近一次修正為二〇〇四年六月三十日，其法規重點包括提高投資深度及廣度，發揮金融綜合經營效能、提供連結租稅之優惠、提供金融組織再造之有利環境、發揮市場監督力量，強化金融合併監理並提供充分之彈性機制，該法案攸關有國金融業跨業經營之發展，對於金融版圖之規劃，提昇經濟規模及強化國際競爭力，至為重要。

(二) 監理機關

類似英國經驗，我國金融監理機關亦由過去分業監理整合為

單一監理機關－行政院金融監督管理委員會，其成立之目的係金融監理事權予以統合以發揮應有之效能、加速金融監理體制與國際接軌、健全金融服務監理保障存款人、投資人及投保戶權益並提升金融改革國際形象與評價。

參、金融市場監理決策與監理實務

一、金融市場監理決策之迷思

金融集團之穩定建構在所屬子公司如銀行子公司、證券子公司及保險子公司之營運健全與否，過去數十年來，國際間雖然持續檢討分業監理制度，並予以適度修正，惟仍存有若干缺失，例如各業間之監理一致性等相關議題，面臨金融集團監理之挑戰，監理機關之進一步整合及以風險為基礎（risk-based supervisory approaches）（取代過去以行業別為監理對象）之需求應蘊而生。

此外，在市場開放機制下，金融創新有助於經濟繁榮，然而，在此競爭環境下，部分市場參與者必須因此而退出市場乃無可避免，但若是大型金融集團發生危機，則對監理機關而言，實屬棘手之問題，因為，對一個高度管理（如金融業）之產業而言，任何倒閉案例，一般社會大眾普遍認為未有效監理乃為原因之一，在此情形下，監理者若缺乏明確之績效衡量，則有關金融機構因太大不能倒（too big to fail）之道德危機（moral hazard）之議題將受到關切，而隨著金融集團之家數及規模日益擴大，任何倒閉案例對市場之衝擊，將遠甚於過去。

因此，本部分將以風險為基礎之監理模式（risk-based supervisory approaches）為探討主軸，包括英國金融服務監理機關

(FSA)如何運用「政策目標風險」(Risk-to-Our-Objectives; RTO)管理其自身之監理風險及如何監理可能造成金融機構經營失敗之六大風險¹⁰。

Half更在其二〇〇二年發表之文章中表示國際間金融機構之結盟，除了要有客觀之標準外，各國市場特質及市場結構差異乃為成敗之關鍵，以美國為例，其高度依賴單一監理機構，並將管理重心集中在銀行業及其營運，以及集團間之通路，在美國監理制度中，其亦架設範圍較廣並較具彈性之監理架構，以期發現集團之風險所在並加以管理，而非僅限於單純資本適足性之計算。而英國部分，藉由單一監理機關－英國金融服務監理機關(FSA)之運作，對整個集團視為單一實質監理對象，並進行各業別之管理，而非僅形式上將各業別連結，來得更具風險管理觀念。

二、英國監理實務

英國金融服務監理機關(FSA)採取七項有效監理之原則(principles of good regulation)¹¹，包括：

(一) 競爭負作用最小化 (minimizing adverse effects of

¹⁰該六大風險包括信用風險(credit risk)、市場風險(market risk)、營運風險(operation risk)、保險風險(insurance risk)、流動性風險(liquidity risk)、及集團風險(group risks)，詳細內容請詳聯合諮詢九七號公報(consultation paper 97)'Integrated Prudential Sourcebook'(PSB)。

¹¹國際貨幣基金(IMF)二〇〇三年二月報告第五十五頁。

regulation on competition)

- (二) 鼓勵 FSA 管理架構下之產業相互競爭 (encouraging competition among FSA regulated firms)
- (三) 資源有效運用 (efficient and economic use of resources)
- (四) 監理政策之妥適性，即考量監理成本及效益 (being “proportionate” in supervisory policies)
- (五) 明確劃分經營者之管理責任 (appropriate recognizing the responsibilities of firms’ own management)
- (六) 鼓勵創新 (facilitating innovation)
- (七) 維持英國國際競爭地位 (maintaining the U.K.s international competitive position)

前揭監理原則之建立，係為幫助監理者在制定政策時有明確之指引，以利法定目標之達成。由於監理機構之績效衡量較具爭議，例如對於經營不善之金融集團是否應以人民稅收來支應？如此作法是否為監理機構之績效？國際間較難有共識，因此明確之法定目標及公司治理機制將有助於監理者在各種不同之情況下作出正確之決策。英國金融服務監理機關 (FSA) 為有效管理其監理風險，明定四項深具價值之法定目標，即

- (一) 市場信心之維持 (maintain market confidence)

- (二) 加強宣導 (promote public awareness)
- (三) 保護消費者 (包括存款人、投資人及投保戶) (protect consumers)
- (四) 降低金融犯罪 (reduce financial crime)

而根據國際貨幣基金 (IMF) 二〇〇三年報告指出“政策目標之風險” (Risk To Our objectives; RTO) 模式有助於 FSA 政策之制訂、有限監理資源之運作及 FSA 公信力之建立，並提供其執行順序及明確之架構。

面臨金融集團監理之挑戰，以及考量跨業或跨國金融服務業務日增，金融監理機關可能因此而降低對金融創新之支持，且增加對金融產業之查核負擔。值此之故，先進國家之發展經驗尤值參考。

二〇〇一年十二月五日在德國法蘭克福所舉辦有關金融監理之整合論壇中，英國金融服務監理機關 (FSA) 總裁 Howard Davies 指出，單一監理機關如 FSA 雖有其優點，但仍有其值得注意之處，臚列如下列五項：

- (一) 由於不同事業間 (如銀行業、證券業及保險業) 其法令規定之歧異，造成執行上有其根本之差異。
- (二) FSA 成立後，中央銀行對銀行業已無管轄權，此對中央銀行

監理金融穩定及適時處理造成負面影響。

- (三) 自中央銀行分離出之單一監理機關，其監理重心為以境內為主之商業行為，而忽略了國際法規面。
- (四) 對單一監理機關負責整體金融體系之監理，可能過度擴張其權限，而違反市場安全。
- (五) 由於單一監理機關管轄範圍較廣，對個別產業之問題可能缺乏專案。

英國單一監理機關目前所面臨之挑戰，可作為我國政策規劃之參考，金融業、證券業及保險業之行業特性及風險本質之差異，乃單一監理機關必需面對之首要障礙，其次，太大而不能倒（too-big-to-fail）之疑慮，不僅來自大型金融集團之道德風險（moral hazard），其實對單一監理機關之集權管理未嘗不是應釐清之議題！

單一監理制度漸將成為趨勢，尤其對金融集團之監理而言更是如此，依據國際貨幣基金（IMF）二〇〇三年之報告指出英國金融穩定政策之架構設計相關不錯，有關英格蘭銀行（Bank of England; BoE）、英國金融服務監理機關（FSA）及財政部（HM Treasury）之定位及責任亦屬明確。

由於金融集團之風險可能來自集團內之某一部門，集團內成

員相互影響，若有任一子公司發生任何財務或業務危機，其他成員亦將受到波及，故對原銀行、證券或保險各業之金融監理當局而言，除需考慮原屬各業子公司之個別監理外，尤應從更廣闊之角度，進行整體集團面之監理。此種以集團風險為考量基礎之管理模式，並非僅將集團視為一體來計算其資本適足是否符合標準為己足，更需考量資產品質。而金融集團在設定風險管理系統及構築經營團隊時，除需考量商業模式外，更需符合監理機關之要求。

三、資本適足衡量之瑕疵—導至以風險為基礎（Risk-Based）之監理模式

如前所述，金融機構或金融集團之監理包括資本適足性、監督管理及市場自律等三大監理架構，而有效監理更是管理主軸，因此，在資本適足性及市場自律下，必需強化有效監理，以歐盟為例，其委員會所提出之資本適足指導原則（Capital Adequacy Directives; CAD）係以集團為基礎來計算之資本要求額，故可避免重複計算或重複使用之問題，已由許多先進國家及相關國際組織所採納，惟該資本適足指導原則（CAD）仍有其先天限制及管理上之盲點而遭市場人士所垢病，因此，金融監理單位必需對其管理重點予以明確定位。

不可否認，歐盟資本適足指導原則（CAD）仍為降低金融機構倒閉風險之良好方法，但若監理機關未將環境因素及其他因素（例如決策錯誤、技術問題、甚至金融創新）納入考量，而過度依賴所計算出之數字，則歐盟資本適足指導原則（CAD）反而誤導監理者。

Half 亦指出現行金融集團之監理政策乃著重在資本適足要求規定，甚至僅監理資本適足性，以確保金融集團所投入之資本未被重複計算或被操縱，進而發展出以集團為基礎之資本計算方式以消除集團內部相互持股或投入資本重複計算之問題，然而，集團內有關保險事業資本要求額如何計算則仍為尚待解決之議題。

事實上，從一九九七年亞洲金融風暴及發生在美國之長期資產管理公司（Long Term Capital Management）之案例中，吾人不難發現傳統以信用風險及市場風險合併考量其風險暴露管理模式仍有其限制。歷史告訴我們，如果金融系統缺乏縝密之內部控制制度及健全之公司治理，實難以抵擋劇烈之市場波動，尤其金融市場國際化程度日益提昇，個別監理機關不難發現市場不確定性是全球連動的，且傳統之公開市場操作或干預並不能減緩價格波動之連鎖反應。在此情況下，監理機關必須發展出一套有別於

僅考量資本適足性之監理制度，例如以風險為基礎（risk-based）之監理制度，以降低監理風險。

四、英國以風險為基礎之監理模式（**Risk-based Supervisory Approach**）

（一） 監理風險之管理

英國金融服務監理機關（FSA）採用政策風險分析法（Risk-to-Our-Objectives; RTO）為其制訂監理政策之依據，而所指政策風險即以其四大法定目標為考量，該四大法定目標為市場信心之維持（maintain market confidence）、加強宣導（promote public awareness）、保護投資人（protect consumers）及降低金融犯罪（reduce financial crime）。

在此四大法定目標架構下，英國金融服務監理機關（FSA）擬訂了七大風險群，即：

- 1 金融危機（financial failure）
- 2 行為不當或管理不善（misconduct/mismanagement）
- 3 消費者認知（consumer understanding）
- 4 詐欺或不誠信之發生率（incidence of fraud or dishonesty）
- 5 市場品質（market quality）
- 6 市場濫用之發生率（incidence of market abuse）

7 洗錢之發生率 (incidence of money laundering)

(二) 從各業別為基礎 (Sectoral-Based) 到整體風險為基礎 (Risk-Focused)

英國金融服務監理機關 (FSA) 所提出之聯合諮詢第九七號 (CP97) 公報有關全面規範指導原則 (Integrated Prudential Sourcebook; PSB) 即係以風險為基礎 (risk-based) 所設計之監理程序，其乃 FSA 政策原則及指引之一部分。

金融服務業之妥適監理實乃穩定金融市場重要之一環，在過去，英國監理原則係架構在各業別 (包括銀行業、證券業及保險業)，而全面規範指導原則 (PSB) 則採風險分析法，其釐訂了可能造成金融機構遭受重大損失甚或瀕臨破產之主要風險因素，在全面規範指導原則 (PSB) 中明訂了六大風險包括信用風險 (credit risk)、市場風險 (market risk)、作業風險 (operational risk)、保險風險 (insurance risk)、流動性風險 (liquidity risk)、集團風險 (group risk)。

基本上，全面規範指導原則 (PSB) 要求合格之金融機構必須具備良好金融資源 (即資本適足) 及妥適之內部控制制度，亦針對風險之界定及其控制規定制定一般性指導原則，資本適足標準將依個別金融機構壓力測試 (stress testing) 及情境分析

(scenario analysis) 結果而有不同之要求，全面規範指導原則 (PSB) 係屬一般性之指導原則，並未針對特定金融機構應有之最低資本而予以特別規範。

而全面規範指導原則 (PSB) 多係以歐盟所制訂之原則及其他國際標準為基礎，其目的是讓英國金融服務監理機關 (FSA) 在監理銀行業、證券商及保險公司時有一套完整之法規標準，全面規範指導原則 (PSB) 之適用乃植基於當金融機構發生倒閉而對消費者 (包括存款人、投資人及投保戶) 所造成之損失金額及對市場信心之危害為主要考量，而非僅考慮金融機構倒閉之潛在風險。

五、美國及我國之監理實務

英國金融服務監理機關 (FSA) 對金融集團以風險為基礎 (risk-based) 之監理實務在美國及我國均尚未採行，然而，沒有一套制度是具有絕對優勢，亦沒有一套原則是放諸四海而皆準的，監理政策之有效性尚需考量其他環境因素及可用資源，段章取義可能過度簡化而無法看到制度之全貌，以堆積木觀念 (building block) 作為金融集團整體風險暴露之管理方式，仍不失為可行之處，這也就是為何一九九九年聯合諮詢小組 (Joint Forum) 建議以國際上較常用之資本適足管理模式作為金融集團

之風險管理機制，我國監理機關亦試著採用國際標準，並融合英、美二先進國家之管理哲學，建構一新的整合監理架構。

(一) 美國聯準會之風險聚焦 (Risk-Focused) 監理

美國聯準會政策五大目標中，銀行業及結算系統之穩定乃為其政策主軸，聯準會所採風險聚焦 (Risk-Focused) 監理模式係建構在銀行業從事營業活動之最大風險，及藉由界定、衡量、監視及控制風險來制訂相關管理程序，聯準會對金融控股公司之監理，亦係以整體或集團為分析基礎以確保金融控股公司不會對所屬銀行業之存款戶權益造成威脅。

(二) 我國之監理實務

我國對金融控股公司之監理，原先係參採美國聯準會對其金融控股公司之管理模式，在行政院金融監理委員會開始運作前，金融監理責任主要由中央銀行及財政部共同負擔，其管理重心則為內部控制制度、合併資本適足、流動性風險、資產品質、投資風險、大額部位、關係人交易、防火牆機制等，而上開管理重心係著重在銀行相關業務，此乃因我國金控集團大多以銀行為主軸之故。

我國亦採納一九九九年聯合諮詢小組 (Joint Forum) 所建議依整合風險模式 (Risk-Based Aggregation Method) 規定，規範以

合併基礎之集團資本適足率，並訂定「金融控股公司合併資本適足性管理辦法」，該辦法採比例合併加總法，即對子公司合格資本及最低法定資本需求之加總係依母公司對子公司之持股比率計算各子公司之合格資本及最低資本需求、並加總，其仍根基在過去分業監理之邏輯，而在二〇〇四年七月行政院金融監理委員會成立後，將在此單一監理機關架構下發展出更加整合之管理機制。

肆、結論與建議

在一次購足 (one-stop shop) 金融服務之市場趨勢下，為提供大部分銀行、證券、期貨及保險相關產品之金融集團家數日益增加，其對金融體系之影響日深，而此種金融巨人之跨國及跨業經營亦伴隨其特有之風險，此亦增加金融監理機關達成監理目標之複雜度及難度。

本報告試圖探討有助我國架構監理模式與制訂監理策略之方案，以利單一監理機關得以有效監理金控集團，金融市場國際化之趨勢，不僅改變了金融業之版圖，也加強監理機關間之合作，為處理大型金融集團日趨複雜之跨業/跨國交易活動，對我國監理機關而言，有效監控所有風險因子對我國金融市場運作環境之衝擊，實乃一重要課題。

經探討金融市場發展之文獻、研究分析美、英等先進國家監理實務及執行績效後，遵循國際間之最佳執行實務如 Basel II 金融機構或金融集團監理之三構面（包括資本適足性、監督管理及市場自律）將成為我國致力於架構一個開放且具國際競爭力之金融市場之重要課題。

良好之公司治理對政府部門監理之有效性亦屬重要，為管理監理風險並有效配置資源，英國金融服務監理機關（FSA）所採

「政策風險分析法」(Risk-to-Our-Objectives; RTO) 值得我國監理機關進一步研究，監理機關可在政策目標下訂定明確之績效衡量標準，擬訂退場機制以加速競爭，並避免落入太大而不能倒 (too-big-to-fail) 之迷思，應強化道德風險 (moral hazard) 之管理。

就執行技術層面而言，由於以風險為基礎 (risk-based) 之監理模式對監理機關而言，較易執行，建議此種管理模式仍需採行，由於我國金融控股集團仍以銀行業為主導，值此之故，Basel II 資本適足性規定雖尚未生效 (預計於二〇〇七年元月開始適用)，惟仍為一良好之參考模式。

然而，資本適足性僅為良好金融系統之一環，過去的歷史經驗告訴我們，依照資本適足性規定所計算出之數字僅在良好的控制環境、縝密的管理制度及保守的會計原則下才有意義，因此，除了量的計算外，質的考量亦屬重要。

另外從探討國際文獻中發現，我國監理機關亦可設計降低監理風險之機制，例如藉由引進國際會計準則及先進國家之公司治理制度以強化市場自律機制，而鼓勵我國金融控股公司到海外上市或發行其他金融資產、或與國際金融機構策略聯盟等亦為強化資本適足及監督管理之有效方法。

附錄一：行政院金融監督管理委員會組織法

(民國 92 年 07 月 23 日 公發布)

第 1 條 行政院為健全金融機構業務經營，維持金融穩定及促進金融市場發展，特設金融監督管理委員會（以下簡稱本會）。

第 2 條 本會主管金融市場及金融服務業之發展、監督、管理及檢查業務。

前項所稱金融市場包括銀行市場、票券市場、證券市場、期貨及金融衍生商品市場、保險市場及其清算系統等；所稱金融服務業包括金融控股公司、金融重建基金、中央存款保險公司、銀行業、證券業、期貨業、保險業、電子金融交易業及其他金融服務業；但金融支付系統，由中央銀行主管。

前項所稱銀行業、證券業、期貨業及保險業範圍如下：

一 銀行業：指銀行機構、信用合作社、票券金融公司、信用卡公司、信託業、郵政機構之郵政儲金匯兌業務與其他銀行服務業之業務及機構。

二 證券業：指證券交易所、證券櫃檯買賣中心、證券商、證券投資信託事業、證券金融事業、證券投資顧問事業、證券集中保管事業、都市更新投資信託事業與其他證券服務業之業務及機構。

三 期貨業：指期貨交易所、期貨商、槓桿交易商、期貨信託事業、期貨顧問事業與其他期貨服務業之業務及機構。

四 保險業：指保險公司、保險合作社、保險代理人、保險經紀人、保險公證人、郵政機構之簡易人壽保險業務與其他保險服務業之業務及機構。

農會信用部及漁會信用部之監督、管理及檢查，於農業金融法公布施行前，由本會辦理。

- 第 3 條 本會辦理金融監督、管理及檢查業務，有涉及中央銀行或其他部會業務事項，其作業規定，由本會定之。
本會對於直轄市、縣（市）政府執行本會主管事項，有指示、監督之責。
- 第 4 條 本會掌理下列事項：
- 一 金融制度及監理政策。
 - 二 金融法令之擬訂、修正及廢止。
 - 三 金融機構之設立、撤銷、廢止、變更、合併、停業、解散、業務範圍核定等監督及管理。
 - 四 金融市場之發展、監督及管理。
 - 五 金融機構之檢查。
 - 六 公開發行公司與證券市場相關事項之檢查。
 - 七 金融涉外事項。
 - 八 金融消費者保護。
 - 九 違反金融相關法令之取締、處分及處理。
- 一〇 金融監督、管理及檢查相關統計資料之蒐集、彙整及分析。
- 一一 其他有關金融之監督、管理及檢查事項。
- 第 5 條 本會及所屬機關辦理金融檢查，於必要時，得要求金融機構及其關係人與公開發行公司提示有關帳簿、文件及電子資料檔等資料，或通知被檢查者到達指定辦公處所備詢。
被檢查者認為檢查人員之檢查為不適當者，得要求本會及所屬機關處理之。
被檢查者提供資料時，檢查者應掣給收據，除涉有金融犯罪嫌疑者外，應於資料提送完全之日起，十個工作日內發還之。
本會及所屬機關對涉有金融犯罪嫌疑之案件，得敘明事由，報請檢察官許可，向該管法院聲請核發搜索票後，會同司法警察，進入疑為藏置帳簿、文件、電子資料檔

等資料或證物之處所，實施搜索；搜索時非上述人員不得參與。經搜索獲得有關資料或證物，統由參加搜索人員，會同攜回本會及所屬機關，依法處理。

本會及所屬機關為檢查金融犯罪指派之檢查人員依法執行公務時，應出示身分證明及有關執行職務之證明文件；其未出示者，被檢查者及其關係人得拒絕之。

第一項所稱關係人之範圍如下：

一、金融機構之負責人與職員。

二、金融機構之關係企業，其範圍適用公司法第三百六十九條之一至第三百六十九條之三、第三百六十九條之九及第三百六十九條之十一規定。

本會及所屬機關對妨礙、規避或拒絕第一項檢查、拒不提示有關帳簿、文件及電子資料檔等資料或無正當理由而拒不到達備詢者，除其他法律另有規定外，處新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰至接受檢查、到場備詢或提出有關帳簿、文件及電子資料檔等資料為止。

第 6 條 本會為辦理監督及管理業務，得向受監理之機構收取監理年費，其中保險機構依實質營業收入，其他機構依年度營業收入之萬分之三至萬分之八計收；監理年費之計繳標準，由本會定之。

本會為辦理金融檢查業務，得參照專門職業及技術人員之收費標準，向受檢機構收取檢查費；其計繳標準，由本會定之。

第 7 條 本會設金融監督管理基金，其收入來源如下：

一 由政府循預算程序之撥款。

二 辦理金融監督、管理及檢查業務，向受本會監督之機構及由本會核發證照之專業人員收取之特許費、年費、檢查費、審查費、執照費、罰鍰收入及其他規費。

三 基金之孳息。

四 其他有關收入。

前項第二款費用收取辦法，由本會定之。

金融監督管理基金支出用途如下：

一 推動保護存款人、投資人及被保險人權益制度研究。

二 推動金融制度、新種金融商品之研究及發展。

三 推動金融資訊公開。

四 推動金融監理人員訓練。

五 推動國際金融交流。

六 行政院核定給與本會及所屬機關人員之特別津貼。

七 其他有關支應金融監理部門特別用途之支出。

前項第六款特別津貼之支付基準，由本會衡酌勞動市場之性質及金融機構薪資水準後擬訂，報請行政院核定。

金融監督管理基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之。

第 8 條 本會置委員九人，其中一人為主任委員，特任，綜理會務，執行委員會之決議，對外代表本會，任期四年，任滿得連任一次；二人為副主任委員，襄助主任委員處理會務，一人職務比照簡任第十四職等，任期四年，任滿得連任一次，一人職務列簡任第十四職等，不受任期四年之限制；其餘委員六人，職務比照簡任第十三職等，其中三人任期四年，任滿得連任一次，另三人於本會成立時任期二年，續獲任命者，任期四年，任滿得再連任一次。委員均由行政院院長提請總統任命之。

本會委員，應遴選具有法律、經濟、金融、財稅、會計或管理等相關學識及經驗者擔任。

本會委員出缺時，繼任委員之任期至原任委員任期屆滿之日為止。

本會委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額三分之一。

第 9 條 本會依法獨立行使職權。

本會委員須超出黨派以外，於任職期間不得參加政黨活

動。

第 10 條 下列有關金融市場及金融服務業之事項，應經本會委員會議決議：

- 一 金融制度及監理政策之擬訂及審議。
- 二 金融法規制定、修正及廢止之擬議。
- 三 金融機構之設立、撤銷、廢止、變更、合併、停業及解散之審核。
- 四 違反金融相關法令重大處分及處理之審核。
- 五 委員提案之審議。
- 六 其他金融重要措施之審議。
- 七 其他依法應由委員會議決議事項。

前項第四款關於重大處分以外之事項，依本會分層負責規定，由本會及所屬機關辦理。

有關違反金融法令之重大裁罰措施，本會於處分後，應於適當時間內對外公布說明；其辦法，由本會定之。

第 11 條 本會委員會議每週舉行一次，必要時得召開臨時會議。前項會議，以主任委員為主席，主任委員因故不能出席時，由代理主任委員職務之副主任委員代理之；會議之決議，應有全體委員三分之二以上出席，出席委員過半數之同意行之。

本會委員會議，得邀請學者、專家及與主要議題有關之其他機關或事業派員列席，提供諮詢、陳述事實或報告。

第 12 條 本會委員除應遵循行政程序法相關迴避規定外，對於本人、配偶或本人三親等以內血親或二親等以內姻親為負責人之相關機構或企業案件之提案及審議，亦應迴避。前項迴避規定，於本會協助辦理該案件人員準用之。

第 13 條 本會設下列各處、室：
一 綜合規劃處。

- 二 國際業務處。
- 三 法律事務處。
- 四 資訊管理處。
- 五 秘書室。

第 14 條 綜合規劃處掌理下列事項：

- 一 金融制度及監理政策之研擬及建議。
- 二 金融業務之研究發展及改進。
- 三 國內金融動態之研究及分析。
- 四 國際金融動態之研究及分析。
- 五 大陸金融動態之研究及分析。
- 六 本會出版書刊之編輯、供給及交換。
- 七 其他有關金融規劃及研究分析事項。

第 15 條 國際業務處掌理下列事項：

- 一 國際金融組織之聯繫及協調。
- 二 國際金融組織參與之規劃及執行。
- 三 各國金融監理合作之聯繫及協調。
- 四 駐外金融工作人員之管理。
- 五 重大國際金融計畫專案研究及推動。
- 六 國際金融宣傳。
- 七 其他有關國際金融事項。

第 16 條 法律事務處掌理下列事項：

- 一 金融監理法令之整合、研擬及解釋。
- 二 金融監理法令之研究及諮詢。
- 三 金融監理法令資料之蒐集、整理及編譯。
- 四 其他有關本會之法務事項。

第 17 條 資訊管理處掌理下列事項：

- 一 資訊業務之規劃、開發及管理。
- 二 金融監督、管理及檢查資料之彙整及分析。

第 18 條 秘書室掌理機要、研考、議事、文稿審核、文書、印信、

出納、庶務、公共關係及其他不屬於各處、室事項。

- 第 19 條 本會置主任秘書一人，參事五人，處長四人，職務均列簡任第十二職等；副處長四人，職務列簡任第十一職等；主任一人，專門委員三人至七人，職務均列簡任第十職等至第十一職等；秘書六人至八人，技正十四人，職務均列薦任第八職等至第九職等，其中秘書三人，職務得列簡任第十職等至第十一職等；科長六人至十二人，職務列薦任第九職等；專員二十二人至三十八人，職務列薦任第七職等至第九職等；科員十七人至二十九人，技士三人，職務均列委任第五職等或薦任第六職等至第七職等；辦事員二人至四人，職務列委任第三職等至第五職等；書記二人至四人，職務列委任第一職等至第三職等。
- 第 20 條 本會設人事室，置主任一人，職務列簡任第十職等至第十一職等，依法辦理人事管理事項；其餘所需工作人員，就本法所定員額內派充之。
- 第 21 條 本會設會計室，置會計主任一人，職務列簡任第十職等至第十一職等，依法辦理歲計、會計及統計事項；其餘所需工作人員，就本法所定員額內派充之。
- 第 22 條 本會設政風室，置主任一人，職務列簡任第十職等至第十一職等，依法辦理政風事項；其餘所需工作人員，就本法所定員額內派充之。
- 第 23 條 第八條、第十九條至第二十二條所定各職稱列有官等、職等人員，其職務所適用之職系，依公務人員任用法第八條規定選用之。
- 第 24 條 本會為加強國際金融監理合作，得報請行政院核准，就本會所定員額內，派員駐國外辦事。
- 第 25 條 為維護金融市場交易秩序，本會得設金融交易監視系統；其管理辦法另定之。

- 第 26 條 本會設銀行局，掌理銀行市場、票券市場及銀行業之監督、管理及其政策、法令之擬訂、規劃、執行等事項；其組織另以法律定之。
- 第 27 條 本會設證券期貨局，掌理證券、期貨市場及證券、期貨業之監督、管理及其政策、法令之擬訂、規劃、執行等事項；其組織另以法律定之。
- 第 28 條 本會設保險局，掌理保險市場及保險業之監督、管理及其政策、法令之擬訂、規劃、執行等事項；其組織另以法律定之。
- 第 29 條 本會設檢查局，掌理金融機構之監督、檢查及其政策、法令之擬訂、規劃、執行等事項；其組織另以法律定之。檢查局為執行金融監督及檢查需要，得於國內必要地區設置辦事機構或人員，其人員於該局編制內人員派充之。
- 第 30 條 第二十六條至第二十九條之機關組織法律在未完成立法程序前，應經權責機關訂定暫行組織規程及編制表施行；其暫行員額總數，不得超過九百一十人，原機關之組織法律不再適用。
第二十六條至第二十九條之機關組織法律，應於本法施行之日起二年內完成立法程序。
- 第 31 條 中央銀行及中央存款保險股份有限公司現職金融檢查人員，得經行政院專案核准，轉任至本會及所屬機關。轉任人員具有公務人員任用資格者，其有關比照改任官、職等級及退撫事項，由考試院會同行政院另以辦法訂定。前項專案轉任人員未具公務人員任用資格者，得繼續留任職務列等相當之職務至離職時為止。
依第一項訂定之辦法施行前，中央銀行及中央存款保險股份有限公司金融檢查人員，得先以借調方式支援本會及所屬機關之檢查業務；本會於借調期間內，得依本法之規定，編列預算員額進用人員。

前項借調人員於借調期間之考核及獎懲，由本會洽商被借調機關後核定。

第 32 條 本會及所屬機關於年度預算執行中成立，其因調配人力移撥員額及業務時，所需各項經費，得由移撥機關在原預算範圍內調整支應，不受預算法第六十二條及第六十三條規定之限制。

第 33 條 本會及所屬機關因業務需要，得依聘用人員聘用條例之規定，聘用對衍生性金融商品、資產證券化、投資銀行、融資性租賃、期貨、精算及資訊科技等有專門研究之資深人員六十人至一百人。

第 34 條 本法自民國九十三年七月一日起施行。

附錄二：金融控股公司合併資本適足性管理辦法

(民國 92 年 11 月 25 日 修正)

第 1 條 本辦法依金融控股公司法 (以下簡稱本法) 第四十條規定訂定。

第 2 條 本辦法用詞定義如下：

一 金融控股公司以合併基礎計算之資本適足性比率 (以下簡稱集團資本適足率)：指集團合格資本淨額除以集團法定資本需求。

二 集團合格資本淨額：指金融控股公司之合格資本與依其持股比率計算各子公司之合格資本之合計數額 (集團合格資本總額) 減除第四條所規定之扣除金額。

三 金融控股公司之合格資本：指金融控股公司普通股、特別股、次順位債券、預收資本、公積、累積盈虧、及權益調整數之合計數額減除商譽、遞延資產及庫藏股後之餘額。

四 前款所稱特別股及次順位債券，應符合下列條件：

(一) 當次發行額度，應全數收足。且金融控股公司或本法第三十八條所稱不得持有金融控股公司股份之子公司或投資事業未提供擔保或透過任何協議，增進持有人之受償順序。

(二) 發行期限七年以上，最後五年每年至少遞減百分之二十。

(三) 特別股或次順位債券約定持有人得贖回期限早於發行期限時，所稱發行期限為其約定得贖回期限。

(四) 列入合格資本之特別股及次順位債券之總額，不得超過金融控股公司合格資本之三分之一。

(五) 因特別股或債券之付息或還本，使金融控股公司集團資本適足率低於最低要求時，應暫停股息或利息及本金之支付。

五 子公司：指本法第四條第四款所規定之子公司。

六 子公司之合格資本：指子公司依第三條第一項規定，計算之合格資本。

七 集團法定資本需求：指金融控股公司之法定資本需求與依其持股比例計算各子公司法定資本需求之合計數額減除第四條所規定之扣除金額。

八 金融控股公司之法定資本需求：指金融控股公司全部資產總額減除現金 (包含約當現金)、短期投資帳面額、商譽及遞延資產後之餘額。

九 子公司之法定資本需求：指子公司依第三條第二項規定，計算之法定資本需求。

一〇 資本溢額：指各公司依本辦法計算之合格資本與法定資本需求之正差額。

一一 資本缺額：指各公司依本辦法計算之合格資本與法定資本需求之負

差額。

第 3 條 金融控股公司之子公司合格資本，依下列業別及方式分別計算之：

- 一 銀行業、票券金融公司、證券商及保險公司：依各業別資本適足之相關規定計算之合格自有資本淨額、自有資本或約當數額。
- 二 信託業、期貨業及創業投資事業：全部自有資產總額減去全部自有負債總額後之餘額。
- 三 信用卡業：比照銀行業計算。
- 四 國外金融機構：除所在地之監理機關另有規定外，比照信託業、期貨業及創業投資事業計算。
- 五 其他金融相關之事業：除經主管機關同意，得比照業務相關之業別計算外，比照信託業、期貨業及創業投資事業計算。

金融控股公司之子公司法定資本需求，依下列業別及方式分別計算之：

- 一 銀行業、票券金融公司、證券商及保險公司：依各業別資本適足性之相關規定，計算之風險性資產總額、經營風險之約當金額、風險資本與其法定最低標準比率相乘後之數額或約當數額。
- 二 信託業、期貨業及創業投資事業：為其全部自有資產總額之百分之五十。
- 三 信用卡業：比照銀行業計算。
- 四 外國金融機構：除所在地之監理機關另有規定外，比照信託業、期貨業及創業投資事業計算。
- 五 其他金融相關之事業：除經主管機關同意，得比照業務相關之業別計算外，比照信託業、期貨業及創業投資事業計算。

第 4 條 集團合格資本淨額，為集團合格資本總額扣除下列數額後之餘額：

- 一 金融控股公司對於子公司之股權及其他合格資本之投資帳列金額減除已遞減之金額後，得計入資本之餘額。
- 二 子公司之合格資本及法定資本需求，依信託業、期貨業及創業投資事業之方式計算者，該等子公司之資本溢額。
- 三 依銀行業或票券金融公司計算合格資本方式之子公司者，該等子公司來自次順位債券之資本溢額，補充其他依銀行業或票券金融公司資本缺額後之數額。

前項已自集團合格資本總額中扣除之投資帳列金額，不再計入集團法定資本需求。

第 5 條 金融控股公司應依主管機關發布之計算方法及表格，經會計師覆核於每半

年結（決）算後二個月內，填報集團資本適足率，並檢附相關資料。

主管機關於必要時得令金融控股公司隨時填報集團資本適足率，並檢附相

關資料。

第 6 條 金融控股公司之子公司，應符合各業別資本適足性之相關規範。

金融控股公司依本辦法計算及填報之集團資本適足率不得低於百分之一百。

金融控股公司之集團資本適足率未達前項之標準者，除依本法第六十條規定處罰外，盈餘不得以現金或其他財產分配，主管機關並得視情節輕重為下列之處分：

- 一 命其提報增加資本、減少風險性資產總額之限期改善計劃。
- 二 限制給付董事、監察人酬勞金、紅利及車馬費。
- 三 限制依本法第三十六條、第三十七條之投資。
- 四 限制申設分支機構。
- 五 令其於一定期間內處分所持有被投資事業之股份。
- 六 解任董事及監察人並限期選任新董事及監察人。
- 七 撤換經理人。

第 7 條 金融控股公司於九十二年七月一日前經主管機關核准發行之特別股或次順

位債券，符合計入銀行業合格資本之條件者，得依發行期限最後五年，每年至少遞減百分之二十之方式，將遞減後之餘額計入金融控股公司合格資本。

第 8 條 本辦法自發布日施行。

附錄三：聯合諮詢小組 (Joint Forum) 一九九九年建議摘要

附錄四：英國聯合諮詢公報第九十七號（CP97）「全面規範指導原則」（PSB）摘要

附錄五：英國聯合諮詢公報第二〇四號（CP204）「金融集團」摘要

附錄六：Basel II 摘要

參考資料

1. Briault, Clive (1999) *The Rationale for a Single National Financial Services Regulator*, FSA Occasional Paper, May 1999
2. Briault, Clive (2002) *Revisiting the Rationale for a Single National Financial Services Regulator*, FSA Occasional Paper, February 2002
3. Dale, R & Wolfe S. (2003) *The UK Financial Services Authority: Unified Regulation in the New Market Environment*, Journal of International Banking Regulation, Vol. 4, No. 3, 2003
4. Half, Cameron (2002) *Evolving Trends in the Supervision of Financial Conglomerates: A Comparative Investigation of Responses to the Challenges of Cross-Sectoral Supervision in the United States, European Union, and United Kingdom*, Harvard Law School International Finance Seminar April 2002
5. Lelyved, I. & Schilder, A. (2002) *Risk in Financial Conglomerates Management and Supervision*, Paper presented at Joint US-Netherlands Roundtable on Financial Services Conglomerates
6. Bank for International Settlements (2003) *Consultative Document The New Basel Capital Accord*, Basel Committee on Banking Supervision
7. Financial Services Authority(2003) *Financial Groups*, FSA Consultation Paper 204
8. Financial Services Authority(2002) *Building the new regulator*, FSA progress report 2
9. Financial Services Authority(2002) *The New Regulatory Reporting Environment*, FSA Discussion Paper 12
10. Financial Services Authority(2001) *Integrated Prudential Sourcebook*, FSA Consultation Paper 97

11. Financial Services Authority (1999) *Lead Supervision: the FSA's new approach to the co-ordination of its supervision groups*, FSA Information Guide
12. Freshfields Bruckhaus Deringer, *Financial Conglomerates: the New EU Requirements*, January 2004
13. IMF, *United Kingdom: Financial System Stability Assessment including Reports on the Observance of Standards and Codes on the following topics: Banking Supervision, Insurance Supervision, Securities Regulation, Payment Systems, Monetary and Financial Policy Transparency, Securities Settlement System, and Anti-Money Laundering and Countering Terrorist Financing*, February 2003
14. Joint Forum (1999) *Supervision of Financial Conglomerates*, Joint Forum on Financial Conglomerates, February 1999
15. 我國「金融控股公司法」
16. 我國「行政院金融監督管理委員會組織法」
17. 我國「金融控股公司合併資本適足性管理辦法」