

**出國報告（出國類別：考察）**

## **央行之處分機制及其救濟程序**

**服務機關：中央銀行**

**姓名職稱：謝淑芬 科長**

**派赴國家：美國**

**出國期間：100年8月27日至100年9月9日**

**報告日期：100年12月7日**



## 摘要

我國中央銀行為國家銀行，兼具行政機關及國營事業性質，負責貨幣、信用與外匯政策之制定及執行，並為前述政策之執行，行使金融監理功能，檢查並處分違規金融機構。為利中央銀行執行前述政策，相關金融法律<sup>1</sup>就金融機構違反中央銀行訂定有關之強行或禁止規定，明定罰則。100年4月27日修正公布之「中央銀行法」明確定義中央銀行監理範圍以及金融機構應提供中央銀行報表稽核所需資料之義務，並明定罰則，以落實中央銀行之監理功能。

美國金融機構依其性質分由聯邦準備理事會、聯邦存款保險公司及財政部貨幣監理局等金融主管機關監理（檢查），各金融主管機關並有權對所轄金融機構之違規行為予以處分，惟處分之作成機制及其事後之內部審查與外部救濟程序有其共同及差異之處。時值我國中央銀行法增訂檢查處分規定及採行信用管制措施之際，本次考察美國聯邦理事會等金融主管機關之處分機制及救濟程序，可作為未來我國央行相關實務運作與法令修訂之參考。

本報告逐一介紹美國聯邦主管機關處分機制及後續救濟，首先依美國金融監理（檢查）功能之分工，解析各聯邦金融主管機關作成處分之法律授權依據、該項法律有關聯邦金融主管機關之監理及處分對象、處分型態、作成處分之行政程序等規定，並概略介紹美國一般行政程序法之相關規定，接著介紹美國聯邦準備理事會（兼論其他聯邦金融主管機關）作成行政處分之程序規定及實務作法。其次，介紹我國中央銀行目前得對違規金融機構予以處分類型及程序規定。最後依本次考察結果，嘗試對我國中央銀行處分機制之規章及相

---

<sup>1</sup>相關金融法律包括銀行法、管理外匯條例、郵政儲金匯兌法、農業金融法、臺灣地區與大陸地區人民關係條例、香港澳門關係條例、信用合作社法等。其中，部分法律明定中央銀行對金融機構違規行為之處分權。

關運作提出建議。

# 目錄

壹、前言 .....	7
貳、美國聯邦金融機構處分機制及救濟程序 .....	9
一、美國聯邦金融主管機關監理功能之分工 .....	9
二、聯邦金融主管機關之監理暨處分對象 .....	10
三、聯邦金融主管機關處分權之法律授權依據 .....	10
(一) 處分型態 .....	11
1、禁止行為處分 .....	11
2、暫時禁止行為處分 .....	13
3、中止不當記載行為之暫時處分 .....	14
4、解職及禁止參與事務處分 .....	14
5、暫停職務及禁止參與事務處分 .....	15
6、涉及刑事犯罪之暫停職務、解職及禁止參與事務處分 ...	15
7、罰鍰 .....	16
8、刑罰 .....	18
(二) 各項處分之行政程序規定 .....	18
1、文書送達 .....	19
2、聽證 .....	21
3、主管機關自省機制 .....	23
4、司法審查 .....	25

5、處分之執行 .....	27
四、行政程序法概述 .....	28
(一) 作成行政處分之行政程序規定.....	28
(二) 作成行政處分時依法舉行之聽證程序.....	29
(三) 行政處分決定及其內容 .....	30
參、美國聯邦準備理事會處分機制 .....	31
一、美國聯邦準備理事會之處分程序規定 .....	31
(一) 統一規定 .....	31
1、適用範圍 .....	31
2、相關機構及人員 .....	32
3、作成行政處分之裁決程序 .....	33
4、程序進度安排會議及聽證前會議 .....	35
5、聽證之公開及進行 .....	36
6、建議性決定及最終決定 .....	37
7、司法審查 .....	39
8、其他程序細節規定 .....	39
(二) 補充規定 .....	40
1、總則性補充規定 .....	40
2、罰鍰金額評定處分及罰鍰收繳之程序 .....	40
3、對涉及刑事犯罪機構利害關係人為暫停職務或解職處分之程	

序 .....	43
(三) 兼論其他聯邦金融主管機關之處分裁決程序規定 .....	47
二、美國聯邦準備理事會之實務作法 - 兼論其他聯邦金融主管機關之實務作法 .....	48
(一) 美國聯邦準備理事會之實務作法 .....	48
1、非正式行政處分 .....	49
2、正式行政處分 .....	49
(二) 聯邦存保險公司 .....	51
1、非正式行政處分 .....	52
2、正式行政處分 .....	52
(三) 貨幣監理局 .....	54
1、非正式行政處分 .....	54
2、正式行政處分 .....	54
肆、我國中央銀行處分機制及其救濟程序規定 .....	55
(一) 我國中央銀行處分機制 .....	55
1、處分類型 .....	55
2、中央銀行作成行政處分之程序 .....	56
(二) 救濟程序 .....	58
1、行政機關自省機制 .....	59
2、司法審查 .....	59

伍、心得與建議 .....	60
一、心得 .....	60
(一) 對美國聯邦準備理事會等機構處分機制之考察結論.....	60
(二) 與我國中央銀行處分機制及救濟程序之比較.....	62
二、建議 .....	66
附錄 .....	70
參考資料 .....	82



## 壹、前言

作者奉 派赴美國參加美國聯邦準備理事會 100 年 8 月 29 至 9 月 2 日舉辦之「經營風險評估研討會」(Operational Risk Assessment Seminar)。聯邦準備理事會每年為國內外金融監理人員規劃一系列金融監理訓練課程及研討會，使金融監理人員有相互交流監理經驗之機會。作者本次參加聯邦準備理事會為美國以外國家之監理人員規劃之前述研討會，其內容主要為：經營風險與風險管理原則之監理指導、核心銀行業務之主要風險、風險評估與風險管理評量之架構，以及適當之監理與檢查策略等。本研討會之內容與本次考察主題「央行處分機制」之間息息相關。

此外，作者依本次考察計畫「央行之處分機制及其救濟程序」之規劃，參訪美國聯邦準備理事會 (the Board of Governors of the Federal Reserve System)、聯邦存款保險公司 (Federal Deposit Insurance Corporation) 及財政部貨幣監理局 (Office of the Comptroller of the Currency, US Department of the Treasury)<sup>2</sup>等聯邦金融監理主管機關，透過與各該機關法律及監理人員會談，瞭解聯邦層級金融主管機關之處分機制，包括金融監理與處分之法律授權規定、處分作成程序及後續救濟程序等內容。

本報告共分為五個部分，第壹部分為前言；第貳部分介紹美國聯邦金融機構處分機制及後續救濟程序，包括美國聯邦金融主管機關監理功能之分工、美國聯邦金融主管機關之監理暨處分對象、處分權之法律授權依據、處分型態、行政處分之行政程序規定包括文書

---

<sup>2</sup>自 2011 年 7 月 21 日起，儲貸機構監理局 (Office of Thrift Supervision) 併入貨幣監理局，其對聯邦儲蓄協會之金融監理權限亦移轉予後者。因此，未安排參訪儲貸機構監理局。

送達、聽證、機關自省機制及救濟等規定、一般行政程序法概述；第參部分介紹美國聯邦準備理事會（兼論其他聯邦金融主管機關）處分機制，尤其關於聯邦準備理事會訂定之處分裁決程序規定及實務作法；第肆部分介紹我國中央銀行處分機制及救濟規定；第伍部分簡單歸納本次對美國聯邦金融主管機關處分機制及救濟規定及實務作法之考察結果，將美國與我國處分機制與救濟程序加以比較，並嘗試從美國聯邦層級之處分機制與救濟規定及實務運作中找出值得參採之處，作為我國中央銀行未來訂修處分程序規定及實際運作之參考。

## 貳、美國聯邦金融機構處分機制及救濟程序

國家為確保其金融體系安全及健全運作，通常賦與其金融主管機關管理金融機構之權限。為使金融主管機關得有效管理金融機關，法律並授權金融主管機關得監理金融機構及為必要處分之權限；另一方面，為保障金融機構或相關人之正當程序權利，設計一套得對主管機關作成之行政處分主張救濟權之制度。

### 一、美國聯邦金融主管機關監理功能之分工

美國金融體系非由單一主管機關監理。美國按金融機構性質區分為多種類型之金融機構，並按其類型分由不同聯邦金融主管機關監理<sup>3</sup>。聯邦金融主管機關包括聯邦準備理事會、聯邦存款保險公司、財政部貨幣監理局，均依法執行其金融監理功能。<sup>4</sup>

為有效規範管理金融機構，確保金融機構之安全及健全經營並遏止金融機構及利害關係人之違法行為，美國聯邦金融法律授權前述各聯邦金融主管機關得懲處金融機構，且對處分類型、作成處分時應遵循之行政程序、內部審查與外部救濟程序，有明確詳盡規定。此外，各金融主管機關並依法律授權訂定有關其處分權行使之程序法規。前述各聯邦金融主管機關所定處分機制及內部審查與外部救濟程序規定，有其共同及差異之處，頗值我國參考，將分別於本第貳部分第三章及第參部分中詳加介紹。

---

<sup>3</sup> 州金融主管機關依法亦得對特定金融機構行使監理及處分權。州金融主管機關雖可能與聯邦金融主管機關對特定金融機構依監理結果，同時行使處分權限，惟鑒於州金融主管機關監理權限涉及其他法令規定，為避免過於複雜，本報告探討僅限於聯邦金融主管機關之監理及處分，至州金融主管機關監理及處放權限非本報告論述範圍。

<sup>4</sup> 聯邦存款保險法所稱聯邦金融主管機關之定義，詳見 12 USC §1813(q)。

## 二、聯邦金融主管機關之監理暨處分對象

如前所述，美國金融機構按其性質，分由不同聯邦金融主管機關監理。有關各聯邦金融主管機關管轄之金融機構類型區分如下：<sup>5</sup>

- 1、聯邦準備理事會<sup>6</sup>依法監理下列機構並具處分權：州會員銀行、銀行控股公司、銀行控股公司之非銀行子公司、外國銀行分行或辦事處（國際銀行法規定應適用聯邦準備法者）、外國銀行之非要保分行。
- 2、聯邦存款保險公司依法監理下列機構並具處分權：州非會員銀行、州儲蓄協會及外國銀行之要保分行。
- 3、貨幣監理局依法監理下列機構並具處分權：國家銀行協會、外國銀行之聯邦分行或辦事處、聯邦儲蓄協會。
- 4、此外，各聯邦金融主管機關對上述銀行、公司或其機構（統稱金融機構）之利害關係人有違法行為或其行為有礙金融機構之安全及健全經營者，亦得依法對之處以適當處分。<sup>7</sup>

## 三、聯邦金融主管機關處分權之法律授權依據

本次參訪之各家聯邦金融主管機關均以聯邦存款保險法第 8 章( Section 8 of Federal Deposit Insurance Act )( 12 USC §1818 ) 之規定，為主管機關對所轄金融機構具有處分

---

<sup>5</sup> 12 USC §1813(q).

<sup>6</sup> 本報告所指聯邦準備理事會之監理及處分權限，兼含要保機構所在區域之聯邦準備銀行之監理及處分權限。詳見 12 USC §483。

<sup>7</sup> 12 USC §1818 (b).

權限之主要法源依據。<sup>8</sup>

依聯邦存款保險法第 8 章之規定，要保機構或其機構利害關係人<sup>9</sup>從事業務時，正在或已經妨礙該機構之安全及健全經營、或主管機關合理認為有礙機構之安全及健全經營之虞，或該機構或其機構利害關係人正在或已經違反法律或法規之規定、或聯邦金融主管機關就該機構或其機構利害關係人之申請案、通知或要求以書面所課予之條件，或違反忠誠義務，或聯邦金融主管機關合理任何有為前述違規行為之虞時，各相關聯邦金融主管機關得對該金融機構或/及其機構利害關係人，視情況處以各種處分。

## （一）處分型態

聯邦存款保險法第 8 章（12 USC §1818）規定之處分類型包括禁止行為處分（cease and desist order）、暫時禁止行為處分（temporary cease and desist order）、書面協議（written agreement）、解職及禁止參與處分（removal and prohibition order）及罰鍰（civil money penalty）。

### 1、禁止行為處分

聯邦存款保險法規定，當聯邦金融主管機關認為要保機構或其機構利害關係人所從事之業務正在或已經妨礙該機構之安全及健全經營，或主管機關合理相信業務行為有礙該機構安全及健全經營之虞，或要保機構或其機構

---

<sup>8</sup> 雖然其他法律（例如 Section 102(f) of the National Flood Insurance Act, 42 USC §4012a(f)）亦明文授權相關聯邦金融主管機關處分權限，惟為避免報告內容過於龐雜，不予納入。

<sup>9</sup> 機構利害關係人係指要保機構之職員、受雇人員、董事或有控制權股東（銀行控股公司或儲貸控股公司除外）、依法須向聯邦金融主管機關申報控制權變更通知（change-in-control notice）之人士、顧問、合資者、聯邦金融主管機關認定之其他人士、明知或輕率參與違法行為或違反忠實義務或有礙安全及健全經營之行為，並造成該要保機構之財務損失或重大利影響者。詳見 12 USC. §1813(u)。

利害關係正在或已經違反法律或法規或聯邦金融主管機關就該要保機構或其機構利害關係人之申請案、通知或要求以書面課與之條件（統稱違規行為），或主管機關合理相信有違規之虞者，則主管機關得對該要保機構或其機構利害關係人處以禁止行為處分。<sup>10</sup>

禁止行為處分得強制禁止要保機構或其機構利害關係人為妨礙該機構安全及健全經營之相關行為 或禁止要保機構或其機構利害關係人之違規行為，並要求採取積極作為補正違法行為或不健全經營造成之狀況。積極補正作為包括<sup>11</sup>：

- （ 1 ）要保機構或其機構利害關係人如因該違規行為或有礙安全及健全經營之行為而受有不當得利，或係涉及輕率忽視相關法律或聯邦金融主管機關先前處分之違規行為或妨礙健全經營行為，則要保機構或其機構利害關係人應賠償損失或就損失提供擔保。
- （ 2 ）限制該機構之擴展。
- （ 3 ）金融主管機關得處分所涉之貸款或資產。
- （ 4 ）撤銷要保機構或其機構利害關係人之契約。
- （ 5 ）要保機構應依主管機關指示聘僱合格之職員或員工。
- （ 6 ）採取聯邦金融主管機關認為適當之其他作為。
- （ 7 ）限制要保機構或其機構利害關係人之活動或功能。

---

<sup>10</sup> 12 USC §1818 (b)(1).

<sup>11</sup> 12 USC §1818 (b)(6),(7).

## 2、暫時禁止行為處分

聯邦金融主管機關於依法完成前述禁止行為處分之行政程序前，得對要保機構或其機構利害關係人處以各項必要之暫時處分。<sup>12</sup>

當聯邦金融主管機關認定要保機構或其機構利害關係人如繼續妨礙機構之健全經營或為違規之行為，可能造成該機構破產、機構資產或收入耗盡、或不利於該機構之存款戶利益，則聯邦金融主管機關得於依法完成前述禁止行為處分之行政程序前，對要保機構或其機構利害關係人處以暫時禁止行為處分，命令其停止違規行為或有礙機構健全經營之行為，並命其採取積極作為防止或補救可能之破產、資產收入耗盡或影響存款人利益等狀況。此所稱積極作為包含前述禁止行為處分併同要求要保機構或其機構利害關係人應為之積極補正作為所列之各項作為。<sup>13</sup>

不同於禁止行為處分，此等暫時禁止行為處分一經送達要保機構或其機構利害關係人，立即生效。

要保機構或其機構利害關係人違反暫時禁止行為處分或有違反之虞，或不遵守該處分者，聯邦金融主管機關得向法院聲請禁制令，強制執行該處分。<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> 12 USC §1818 (c).

<sup>13</sup> 12 USC §1818 (c)(1).

<sup>14</sup> 12 USC §1818 (d).

### 3、中止不當記載行為之暫時處分

此外，聯邦金融主管機關依法完成前述禁止行為處分之行政程序過程中，如因要保機構之帳簿與紀錄不完整或不正確，使得主管機關無法透過通常監理程序認定該要保機構之財務狀況或任何可能嚴重影響其財務狀況之交易詳細資料或目的，則主管機關得處以暫時處分，要求該要保機構停止造成帳簿或紀錄不完整或不正確之任何活動，或採取積極作為將該帳簿或紀錄恢復至完整或正確狀態。<sup>15</sup>

此暫時處分一經送達要保機構或其機構利害關係人，立即生效。

### 4、解職及禁止參與事務處分

聯邦存款保險法第 8 章規定，聯邦金融主管機關認為要保機構利害關係人有下列各款行為之一，且該行為使要保機構遭受或可能遭受財務損失或其他損害，或該機構存款戶利益已經或可能受到不利影響，或該機構利害關係人因而受有利益，則聯邦金融主管機關得對該機構利害關係人處以解職及禁止參與要保機構事務之處分：<sup>16</sup>

( 1 ) 故意或輕率地直接或間接違反任何法律或法規、任何禁止行為處分、

聯邦金融主管機關就要保機構或其機構利害關係人之申請案 通知或要求以書面課與之條件、或要保機構與主管機關之間的任何書面協

---

<sup>15</sup> 12 USC §1818 (c)(3)(A).

<sup>16</sup> 12 USC §1818 (e)(1).



議。

( 2 ) 直接或間接從事或參與妨礙要保機構安全及健全經營之行為。

( 3 ) 其作為或不作為違反應負之忠實義務。

## 5、暫停職務及禁止參與事務處分

此外，聯邦金融主管機關依法完成前述解職及禁止參與處分之行政程序前，為保護該要保機構或其存款戶利益，得於必要時對要保機構利害關係人處以暫停其職務或暫停其參與要保機構事務之處分(以下簡稱暫停職務及禁止參與事務處分)。<sup>17</sup>此項處分一經送達機構利害關係人立即生效。

該機構利害關係人被處以暫停職務及禁止參與事務處分者，除非取得聯邦金融主管機關之書面核准，否則不得繼續任職於或開始任職於任何要保機構或參與任何要保機構事務。<sup>18</sup>

## 6、涉及刑事犯罪之暫停職務、解職及禁止參與事務處分

如有關於要保機構利害關係人觸犯或參與依州法或聯邦法得處以一年以上有期徒刑之違反誠信或信託罪名或特定犯罪之資訊、控告或起訴狀，而聯邦金融主管機構認為該機構利害關係人如繼續任職要保機構或參與要保機構事務已經威脅到存款戶利益或有威脅之虞，或已損及大眾對相關要保機構之信任或有損及大眾信任之虞者，聯邦金融主管機構得對該機構利害關係

---

<sup>17</sup> 12 USC §1818 (e)(3).

<sup>18</sup> 12 USC §1818 (e)(6), (7).

人處以暫停職務或禁止參與任何要保機構事務之處分。此項處分一經送達立即生效。<sup>19</sup>

如前述犯罪已受有罪判決確定或其機構利害關係人雖就該等罪名已簽訂審判前轉換協議，<sup>20</sup>聯邦金融主管機關為避免威脅到相關要保機構存款戶之利益或損及大眾對相關要保機構之信任，得作成處分解除該機構利害關係人職務，或在該機構利害關係人未取得金融主管機關事前書面同意之前，禁止其參與任何要保機構事務。此項處分一經送達立即生效。<sup>21</sup>

此外，值得注意的是，即使前述機構利害關係人所受刑事犯罪指控已為無罪判決或為其他處置，聯邦金融主管機關仍有權依法啟動解除該機構利害關係人職務或禁止其參與要保機構事務處分（亦即解職及禁止參與處分）之程序。<sup>22</sup>

## 7、罰鍰

聯邦存款保險法有關聯邦金融主管機對要保機構或其機構利害關係人處以罰鍰之規定，分為三級，並就每一違法行為之罰鍰明定最高限額。<sup>23</sup>

### （1）第一級罰鍰規定

當要保機構或其機構利害關係人違反任何法律或法規、違反金

---

<sup>19</sup> 12 USC §1818 (g)(1)(A), (B).

<sup>20</sup> 審判前轉換協議（pretrial diversion agreement or program）係指符合一定資格之犯罪人（例如犯罪前科紀錄、當次犯罪性質、轉換後犯罪人對社會貢獻等）與檢察官及司法體系間達成之協議，使該合格犯罪人在一定條件下得免起訴且不受判刑之機制。

<sup>21</sup> 12 USC §1818 (g)(1)(C)(i).

<sup>22</sup> 12 USC §1818 (g)(1)(D)(ii).

<sup>23</sup> 聯邦準備法第 29 章亦有近似之罰鍰規定。詳 12 USC §504。

融主管機關作成之前述任何處分、違反聯邦金融主管機關就該要保機構或其機構利害關係人之申請案、通知或要求所課與之條件、違反該要保機構與聯邦金融主管機關之書面協議（以下統稱違規行為），則於違規行為持續期間，應對該要保機構或其機構利害關係人每天處以 \$ 5,000 美元以下罰鍰。<sup>24</sup>

### （ 2 ）第二級罰鍰規定

要保機構或其機構利害關係人觸犯前述任何一項違規行為、或於從事要保機構事務時輕率妨礙該機構之安全及健全經營、或違反忠實義務，而該等違規行為係屬違法行為的一部分，或造成或可能造成該要保機構非屬輕微之損失、或使違規者獲得金錢上或其他利益，則於違規行為持續期間，應對該要保機構或其機構利害關係人每天處以 \$ 25,000 美元以下罰鍰。<sup>25</sup>

### （ 3 ）第三級罰鍰規定

要保機構或其機構利害關係人故意觸犯前述任何一項違規行為、或於從事要保機構事務時故意妨礙該機構之安全及健全經營、或故意違反忠實義務，且故意或輕率造成該要保機構重大損失、或使違規者因該違規行為而獲得重大金錢或其他利益，則於違規行為持續期間，應對該要保機構或其機構利害關係人之每項違規行為處

---

<sup>24</sup> 12 USC §1818 (i)(2)(A).

<sup>25</sup> 12 USC §1818 (i)(2)(B).

以罰鍰，罰鍰限額規定如下：<sup>26</sup>

A．要保機構以外之違規者，每天處以 \$ 1,000,000 美元以下罰鍰。

B．要保機構違規，每天處以 \$ 1,000,000 美元或該要保機構總資產之 1% 以下罰鍰，以兩者中較低金額罰之。

聯邦金融主管機關依前述規定評定各級罰鍰金額之考量因素包括：應受處分要保機構或其機構利害關係人繳交罰鍰之財務來源規模及其信譽、違規行為之嚴重性、違規前科紀錄以及其他公平性事項。<sup>27</sup>

聯邦金融主管機關作成之罰鍰金額評定處分，應以通知書送達應受處分之要保機構或其機構利害關係人。

## 8、刑罰

任何人受聯邦金融主管機關處以解職及禁止參與事務處分、或涉及刑事犯罪之暫停職務、解職及禁止參與事務處分者，在未取得該主管機關事前書面核准之情況下，故意以任何方式直接或間接參與任何要保機構事務者，應科 \$ 1,000,000 美元以下罰金或處以五年以下有期徒刑，或併罰之。<sup>28</sup>

### (二) 各項處分之行政程序規定

美國行政程序法 (5 USC chap. 5) 明定政府機關<sup>29</sup>作成行政行為時應遵循之行政程序。該法第二小篇 (5 USC subchap. 2, §551 以下) 規定政府機關依法作

<sup>26</sup> 12 USC §1818 (i)(2)(C), (D).

<sup>27</sup> 12 USC §1818 (i)(2)(G).

<sup>28</sup> 12 USC §1818 (j).

<sup>29</sup> 政府機關定義詳見 5 USC §551(1)。

成行政處分時應遵循之程序，例如當事人聽證機會、聽證通知書格式及送達、當事人出席聽證之權利及義務、利害關係人意見陳述權、聽證進程序等。聯邦金融主管機關對要保機構或其機構利害關係人作成本報告所探討之各項處分時，原則上亦應受該行政程序法相關規定之規範。

此外，聯邦存款保險法第 8 章對於聯邦金融主管機關就要保機構或其機構利害關係人作成該章所定之各項處分時應遵循之行政程序，有非常詳盡的規定。該章相關程序規定係屬前述行政程序法之特別法，除有部分例外特別規定外，其有關聯邦金融主管機關作成處分之行政程序規定，原則上與行政程序法之相關規定相同。本節將先探討聯邦存款保險法第 8 章有關作成處分之行政程序規定，下一章再介紹行政程序法相關規定，俾瞭解美國金融主管機關處分之作成機制及其內部審查與外部救濟程序等之完整架構。

## 1、文書送達

- ( 1 ) 聯邦金融主管機關認為要保機構或其機構利害關係人所從事之業務正在或已經妨礙該機構之安全及健全經營，或主管機關合理相信業務行為有礙該機構安全及健全經營之虞，或要保機構或其機構利害關係人正在或已經違反法律或法規或聯邦金融主管機關就該要保機構或其機構利害關係人之申請案、通知或要求以書面課與之條件（統稱違規行為），或主管機關合理相信有違規之虞，並擬對該要保機構或其機構利害關係人處以禁止行為處分或暫時禁止行為處分，則應將違規指

控通知書送達予該要保機構或其機構利害關係人。違規指控通知書應敘明有關違規事實，並載明聽證之舉行時間與地點。<sup>30</sup>

( 2 )聯邦金融主管機關認為要保機構利害關係人故意或輕率地直接或間接違反任何法律或法規、任何禁止行為處分、聯邦金融主管機關就要保機構或其機構利害關係人之申請案、通知或要求以書面課與之條件、或要保機構與主管機關之間的任何書面協議，直接或間接從事或參與妨礙要保機構安全及健全經營之行為，或其作為或不作為違反應負之忠實義務，導致要保機構遭受財務損失或其他損害，或該機構存款戶利益受到不利影響，或該機構利害關係人因而受有利益，則應將其擬予解職及禁止參與事務處分之通知書送達予該利害關係人。該通知書應敘明相關事實，並載明聽證之舉行時間與地點。<sup>31</sup>

( 3 )聯邦金融主管機關完成前述禁止行為處分、解職及禁止參與處分之行政程序前，認為有必要對要保機構或其機構利害關係人處以暫時禁止行為處分、中止不當記載行為之暫時處分、暫停職務及參與處分、涉及刑事犯罪之暫停、解職及禁止處分時，聯邦金融主管機關應將其作成前述暫時處分之通知書送達予要保機構或其機構利害關係人。該等處分通知書一經送達當事人，立即生效。<sup>32</sup>此外，僅對要保機構利害

---

<sup>30</sup> 12USC §1818(b)(1)。

<sup>31</sup> 12USC §1818(e)(4)。

<sup>32</sup> 12USC §1818(c)(1), 12USC §1818(c)(3), §1818(e)(3)(A), (B), §1818(g)(1)(A), (B)(ii), §1818(g)(1)(C)(i), §1818(g)(1)(D)(iii)。

關人作成之暫時處分，其處分通知書亦應送達予相關要保機構。<sup>33</sup>

( 4 )聯邦金融主管機關對要保機構或其機構利害關係人作成罰鍰金額評定處分及收取罰鍰，必須以書面通知為之並送達應受處分及應繳交罰鍰之要保機構或其機構利害關係人。

## 2、聽證

美國行政程序法規定聽證係政府機關作成行政行為時應行之程序之一，亦屬受美國憲法保障之人民正當程序（due process）權利。舉行聽證之目的在於給予可能受處分當事人就聯邦金融主管機關指控違規事項提出說明及申辯之機會，並使主管機關依聽證結果作成適當公平之決定，包括有利於應受處分當事人之不予處分或減輕裁罰之決定。

( 1 )聯邦存款保險法第 8 章有關聽證之規定，得按金融主管機關作成處分之型態，歸類說明如下：

A．聯邦金融主管機關為決定是否對要保機構或其機構利害關係人

處以禁止行為處分或解職及禁止參與處分，應依下列規定舉行

聽證：<sup>34</sup>

( i ) 聯邦金融主管機關送達其擬作成禁止行為處分之違規指

控通知書或擬作成解職及禁止參與事務處分之通知書

<sup>33</sup> 相關要保機構係指受處分機構利害關係人任職或參與機構事務之要保機構。12USC §1818(b)(1), §1818(e)(3)(C), §1818(g)(1)(B)(i), §1818(g)(1)(D)(i).

<sup>34</sup> 12USC §1818(b)(1), (2), §1818(e)(4)(B).

中，應併告知受送達人舉行聽證之日期及地點。

(ii) 聽證之舉行日期應訂於前述違規指控通知書或擬予解

職及禁止參與事務處分通知書送達後三十日至六十日期

間內；惟得依受送達當事人之要求，另指定聽證日期。

(iii) 受送達當事人未親自出席或指派代表人出席聽證者，

視為同意接受處分。

(iv) 如受送達當事人同意接受處分或聯邦金融主管機關依聽

證紀錄認定指控事證成立，主管機關應將處分書送達應

受處分當事人。其中：

(a) 受送達當事人同意接受之處分，於處分書指定日

期生效。

(b) 聯邦金融主管機關因指控事證成立而作成之處

分，於送達後三十日生效。

B. 至聯邦金融主管機關依法作成罰鍰金額評定處分並將通知書送

達應受處分之要保機構或其機構利害關係人，除非受處分當事

人於受送達後二十日內向該主管機關提出聽證要求，否則該罰

鍰金額評定處分即告確定且不得上訴。<sup>35</sup>

C. 另如同前節有關處分型態之分析，聯邦金融主管機關依聯邦存

---

<sup>35</sup> 12USC §1818(i)(2)(E)(i), (ii).



款保險法第 8 章作成之各項「暫時處分」<sup>36</sup>，一經送達應受處分要保機構或其機構利害關係人，立即生效。因此，該法第 8 章就此類處分並未明定主管機關應舉行聽證之義務，且就處分執行時效性而言，似亦無舉行聽證之實益。惟該法第 8 章另規定應受處分人得享有其他救濟權利，將留待於本節之司法審查程序項次中介紹。

( 2 ) 聯邦存款保險法第 8 章，除有前述依處分型態歸類之聽證規定外，尚有下列聽證程序規定：<sup>37</sup>

- A . 聽證應於聯邦司法管轄地區或要保機構總部所在地或當事人同意之其他地方舉行。
- B . 聽證程序應符合行政程序法相關規定。
- C . 聯邦金融主管機關應於聽證舉行後九十日內作成是否處分之決定，並將決定送達當事人。

### 3、主管機關自省機制

聯邦存款保險法第 8 章明定，聯邦金融主管機關作成處分後，得為下列自省作為：

( 1 ) 作成禁止行為處分之後，仍得自行停止、變更、終止或撤銷原處分。

---

<sup>36</sup>惟涉及刑事犯罪之暫停職務、解職及禁止參與事務處分除外，詳見 12USC §1818(h)(2)。

<sup>37</sup> 12USC §1818(h)(1)。

( 2 ) 作成中止不當記載行為之暫時處分之後，經再行檢查要保機構或以其  
 他方式認定要保機構之帳簿與紀錄正確並得反映出該要保機構之財  
 務狀況時，得停止、變更、終止或撤銷原處分。<sup>39</sup>

( 3 ) 作成暫停職務及禁止參與事務處分之後，如聯邦金融主管機關撤回其  
 在解職及禁止參與處分通知書中對要保機構利害關係人之指控事  
 項，則前述暫時處分應即失效。<sup>40</sup>

( 4 ) 作成涉及刑事犯罪之暫停職務、解職及禁止參與事務處分之後：<sup>41</sup>

A. 受本項暫時處分之要保機構利害關係人得以書面要求聯邦金融主  
 管機關給予機會，證明該受處分人士繼續任職或參與要保機構  
 事務不會或不可能威脅到存款戶利益或大眾對該要保機構之  
 信任。

B. 此時，主管機關應訂定期日及地點，使該受處分人士有機會親  
 自或委任律師或要保機構人員提出相關書面資料或為口頭辯  
 護，該期日應訂於收到書面要求後三十日以後之時間。

C. 聯邦金融主管機關應於進行前述聽證<sup>42</sup>後六十日內，通知該受處  
 分人士是否繼續執行、變更或撤銷該暫時處分。

<sup>38</sup> 12USC §1818(b)(2).

<sup>39</sup> 12USC §1818(c)(3)(B)(ii)(II).

<sup>40</sup> 12USC §1818(e)(3)(B)(ii)(II).

<sup>41</sup> 12USC §1818(g)(3).

<sup>42</sup> 此係針對已生效之暫時處分，聯邦金融主管機關依受處分當事人之要求而舉行之聽證，不同於本節第 2 項有關聯邦金融主管機關於作成處分前應行之聽證程序。

## 4、司法審查

經詢問本次參訪之各聯邦金融主管機構人員表示，美國未設置行政法院機制，有關行政處分之爭訟仍由一般法院管轄。

聯邦存款保險法第 8 章規定，聯邦金融主管機關依該章規定對要保機構或其機構利害關係人所作成之處分，除下列處分外，原則上均應受司法審查之規範：<sup>43</sup>

- ( 1 ) 應受處分要保機構或其機構利害關係人同意之處分。
- ( 2 ) 涉及刑事犯罪之暫停職務、解職及禁止參與事務處分。

除前述例外規定外，該第 8 章有關行政處分之司法審查規定，得依處分類型予以歸類。首先，暫時處分以外之處分之司法審查程序規定，概略介紹如下：<sup>44</sup>

- ( 1 ) 任何法院非依本章規定，不得以禁制令或其他方式影響聯邦金融主管機關處分之作成或執行，亦不得審查、暫停、終止或撤銷任何聯邦金融主管機關作成之處分。<sup>45</sup>
- ( 2 ) 應受處分要保機構或其機構利害關係人得於受送達處分通知書後三十天日向上訴法院<sup>46</sup>提起上訴，以訴狀請求變更、終止或撤銷聯邦金融主管機關之處分。

<sup>43</sup> 12USC §1818(h)(2)、12USC §1818(b)(2).

<sup>44</sup> 12USC §1818(h)(2).

<sup>45</sup> 12 USC §1818(j)(1).

<sup>46</sup> 本報告所稱上訴法院係指要保機構總部所在地之美國上訴法院或哥倫比亞特區美國上訴法院。

- ( 3 ) 受訴法院應立即將訴狀送達聯邦金融主管機關。聯邦金融主管機關應依相關司法程序規定<sup>47</sup>提出有關其作成該處分之程序紀錄。
- ( 4 ) 法院審查聯邦金融主管機關作成處分之行政程序時，應遵循有關司法如何審查政府機關行政行為之相關規定。<sup>48</sup>
- ( 5 ) 除依法得上訴最高法院為司法審查者外<sup>49</sup>，聯邦金融主管機關作成之處分原則以上訴法院為終審法院。
- ( 6 ) 處分之執行不因提起司法審查而停止。
- ( 7 ) 法院不得審查罰鍰金額評定處分之效力及妥適性。

其次，就聯邦金融主管機關作成下列立即生效之暫時處分<sup>50</sup>之司法審查程序規定摘述如下：

- ( 1 ) 要保機構或其機構利害關係人受暫時禁止行為處分或中止不當記載行為之暫時處分者，得於處分送達後十日內向地方法院<sup>51</sup>聲請核發禁制令，請求於禁止行為處分之相關行政程序完成前，撤銷、限制或暫停執行暫時禁止行為處分或中止不當記載行為之暫時處分。<sup>52</sup>
- ( 2 ) 機構利害關係人受暫停職務及禁止參與事務處分者，得於處分送達後十日內向地方法院聲請禁制令，請求於解職及禁止參與事務處分之相

<sup>47</sup> 28 USC §2112. Judiciary and Judicial Procedure - Record on review and enforcement of agency orders.

<sup>48</sup> 5 USC chap 7. Government Organization and Employees-Judicial Review (§701-§706).

<sup>49</sup> 28 USC §1254. Judiciary and Judicial Procedure - Courts of appeals; certiorari; certified questions..

<sup>50</sup> 涉及刑事犯罪之暫停職務、解職及禁止參與事務處分除外，詳見 12USC §1818(h)(2)。

<sup>51</sup> 本報告探討美國相關處分時提及之地方法院，係指要保機構總部所在地之地方法院或哥倫比亞特區地方法院。

<sup>52</sup> 12 USC §1818(c)(2)、(c)(3)(B)(ii).

關行政程序完成前，停止執行暫停職務及禁止參與事務處分。<sup>53</sup>

## 5、處分之執行

聯邦金融主管機關得向地方法院聲請執行其依聯邦存款保險法第 8 章規定作成之任何有效處分。<sup>54</sup>

有關聯邦金融主管機關作成罰鍰處分之執行規定如下：

- ( 1 )受處分要保機構或其機構利害關係人未支付聯邦金融主管機關評定之罰鍰金額，主管機關得向地方法院起訴請求支付罰鍰，但法院不得審查罰鍰處分之效力及妥適性。<sup>55</sup>
- ( 2 )聯邦金融主管機關就罰鍰處分起訴時，並得聲請法院核發限制令(即假扣押)，禁止訴訟程序相關人士不得提領、移轉、花用或處分任何資金、資產或財產，並指定臨時管理人執行該限制令。<sup>56</sup>
- ( 3 )法院依聯邦金融主管機關聲請作成限制令時，應遵守民事訴訟法有關禁制令及限制令之相關規定<sup>57</sup>，以確保當事人之正當程序權利；但聲請人(即聯邦金融主管機關)例外無須依規定舉證其受有無法恢復且立即之傷害、損失或損害。<sup>58</sup>

<sup>53</sup> 12 USC §1818(e)(3)(B)(ii), §1818(f).

<sup>54</sup> 12 USC §1818(j)(1).

<sup>55</sup> 12 USC §1818(j)(2)(I)(i).

<sup>56</sup> 12 USC §1818(j)(4)(A).

<sup>57</sup> Rule 65 of the Federal Rules of Civil Procedure – Injunctions and Restraining Orders.

<sup>58</sup> 12 USC §1818(j)(4)(B).

## 四、行政程序法概述

如同我國行政程序法，美國對於其政府機關作成行政行為之行政程序亦有明文規定，即行政程序法<sup>59</sup>。美國行政程序法就與本報告相關之行政處分規定屬普通法性質，聯邦存款保險法第 8 章雖明定聯邦金融主管機關依該章作成行政處分之行政程序，惟除該章已規定或有特別規定者外，因聯邦金融主管機關亦屬政府機關，仍應受行政程序法規定之拘束。爰於本節概要介紹行政程序法中與本報告相關之行政處分作成程序規定。

### （一）作成行政處分之行政程序規定

行政程序法有關政府機關依法作成行政處分時，應遵循之行政程序規定概述

如下：

A．除法定例外情形外，法定應進行行政處分裁決程序之案件，應給予聽證機會後，方得作成決定。<sup>60</sup>

B．政府機關應給予當事人聽證通知，該通知應包含下列資訊：<sup>61</sup>

- (i) 聽證時間、地點及性質。指定聽證時間與地點時，應考量當事人或其代表人之便利性與必要性。
- (ii) 舉行聽證之法律授權及舉行聽證之權限。
- (iii) 指控之事實與法律事項。

C．在程序時間上及性質許可之情況下，且基於公共利益，政府機關應給予所有

<sup>59</sup> Subchapter II of 5 USC chap. 5 ( §551-559 ) .

<sup>60</sup> 5 USC §554 (a).

<sup>61</sup> 5 USC §554 (b).

利害關係人機會提出事實與辯護、和解或調整建議。<sup>62</sup>

D．依本法後述相關規定<sup>63</sup>擔任採證主席之機關人員，應作成建議性決定或初步

決定供處分機關參考。<sup>64</sup>

E．從事調查或起訴功能之政府機關或機關人員，不得參與該政府機關相關案件

之決定、建議性決定或法定機關審查等程序，亦不得於該等程序給予意見，

僅得以證人或諮詢人員身分公開參與該等程序。<sup>65</sup>

## (二) 作成行政處分時依法舉行之聽證程序

行政程序法有關行政機關作成行政處分依法舉行聽證時，應遵循之行政程序

規定概述如下：

A．政府機關、政府機關人員或行政法法官（administrative law judges）<sup>66</sup>應

於採證時擔任主席。<sup>67</sup>

B．聽證會主席及決定參與者，應以公正無私方式履行其職務。<sup>68</sup>

C．聽證會主席之權限包括接受宣誓、依法核發傳票、訂定採證規則、規範聽證

過程、依當事人之同意舉行和解或簡化爭議之會議、告知當事人可供選擇之

爭議解決方案、裁定程序事項、作成建議性決定等。<sup>69</sup>

---

<sup>62</sup> 5 USC §554 (c)。

<sup>63</sup> 相關規定係指 5 USC §556(c)(3)。

<sup>64</sup> 5 USC §557 (b)。

<sup>65</sup> 5 USC §554(d)(2)。

<sup>66</sup> 美國行政法法官不同於我國行政院之法官。美國政府組織及人員法律規定行政機關得為進行聽證程序之需，指派行政法法官，詳見 5 USC §3105。

<sup>67</sup> 5 USC §556(b)。

<sup>68</sup> 5 USC §556(b)。

<sup>69</sup> 5 USC §556(c)。

D．行政機關就其擬作成之行政處分負舉證責任，應提出口頭或書面證據。應受處分當事人有權提出口頭或書面證據，進行抗辯。另為充分真實發現事實之必要，亦得進行交叉詰問。<sup>70</sup>

### （三）行政處分決定及其內容

行政程序法有關依法舉行聽證後，行政機關作成行政處分之程序規定概述如下：

- A．如由政府機關人員擔任採證主席，除政府機關要求將完整紀錄予以認證並交由該機關決定外，應就案件作成初步決定。除非於法定期間內，有人就初步決定向政府機關提出上訴、或政府機關主動審查初步決定，否則無須進行其他程序，初步決定將成為政府機關之決定。<sup>71</sup>
- B．如政府機關在未擔任採證主席之情況下作成決定，原則上擔任主席之機關人員應先作成建議性決定。<sup>72</sup>
- C．在作成初步決定、建議性決定或政府機關審查所屬人員之決定之前，應給予當事人合理機會提出可供參與決定人員考量之裁決提議與結論、或前述決定之例外情形及相關佐證理由。<sup>73</sup>
- D．政府機關以外之利害關係人不得與政府機關、行政法官、其他可能涉及決定過程之人員片面單獨溝通聽證程序之實質問題。<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> 5 USC §556(d).

<sup>71</sup> 5 USC §557(b).

<sup>72</sup> 5 USC §557(b).

<sup>73</sup> 5 USC §557(c).

<sup>74</sup> 5 USC §557(d).



## 參、美國聯邦準備理事會處分機制

聯邦存款保險法第 8 章授權聯邦金融主管機關得訂定為達成該章目的所必要之法規。

<sup>75</sup>為完整瞭解聯邦金融主管機關之處分機制，本報告第參部分將介紹與我國中央銀行地位及功能相近之聯邦準備理事會之行政處分裁決程序規定，並依據本次考察參訪機關獲得之資訊，介紹該機關目前作成行政處分之實務作法。

### 一、美國聯邦準備理事會之處分程序規定

聯邦法規法典第 12 篇第 263 章（12 CFR §263）明定聯邦準備理事會依聯邦存款保險法第 8 章之規定，作成應舉行聽證之行政處分時所應適用之處分裁決程序規定。本章共計 10 小篇，可歸類為二部分，第一部分為「實務及程序統一規定」，計 41 條，<sup>76</sup>類似於我國法律之總則性規定，其他聯邦金融主管機關亦訂有相同規定；第二部分為聯邦準備理事會適用之補充規定，<sup>77</sup>其他聯邦金融主管機關亦訂有自身適用之補充規定，但規定內容不盡相同。<sup>78</sup>

#### （一）統一規定

##### 1、適用範圍

本實務及程序統一規定（以下簡稱本統一規定）適用於聯邦準備理事會

---

<sup>75</sup> 12USC §1818(g)(3).

<sup>76</sup> 12 CFR §263, Subpart A – Uniform Rules of Practice and Procedure (§263.1-§263.41)。本章規定亦適用於聯邦準備理事會依其他法律作成他種行政處分之行政程序，例如聯邦準備理事會依聯邦存款保險法第 7 章之控制權變動程序規定，否准州會員銀行、銀行控股公司或儲貸控股公司之併購案。

<sup>77</sup> 12 CFR §263, Subpart B to J (§263.50-§263.405).

<sup>78</sup> 貨幣管理局所訂補充規定僅有 5 條，但聯邦存款保險公司訂定非常詳盡的補充規定。

依聯邦存款保險法第 8 章規定所作成之禁止行為處分、解職及禁止參與事務處分、罰鍰處分。<sup>79</sup>

## 2、相關機構及人員

本統一規定明定應設置一個「金融機構裁決處」(Office of Financial Institution Adjudication, OFIA), 負責監督聯邦準備理事會、聯邦存款保險公司、貨幣監督理局作成行政處分應行程序之執行機構<sup>80</sup>。聯邦準備理事會啟動行政處分裁決程序時給予應受處分人之通知書, 應受處分人之代理人代理出席聽證會之通知書及依規定必須編檔保存之文件, 均應提交該裁決處歸檔。<sup>81</sup>

前述法律授權得擔任行政聽證會主席之行政法法官, 即隸屬於該裁決處。行政法法官應以公平公正方式進行聽證並避免不必要的遲延, 且為利行政聽證之進行, 其有權接受宣誓、採證並訂定證據認可規定、規範聽證過程暨當事人及其律師行為、主持程序安排進度會議及/或聽證前會議、製作並提供建議性處分決定予聯邦準備理事會、自行或依要求迴避, 以及履行聽證會主席必要之其他職務。<sup>82</sup>惟聯邦準備理事會亦得於程序期間, 執行行政法法官得為之任何作為, 或指導行政法法官之任何作為。<sup>83</sup>

參與聯邦準備理事會作成行政處分裁決程序之人員, 列舉並規範如下:

---

<sup>79</sup> 12 CFR §263.1.

<sup>80</sup> 12 CFR §263.3(i).

<sup>81</sup> 12 CFR §263.6(a)(3), §263.10, §263.18(a)(1)(ii).

<sup>82</sup> 12 CFR §263.5.

<sup>83</sup> 12 CFR §263.4.

- ( 1 ) 處分決定人員：行政法法官、未參與相關案件調查或告發之聯邦準備理事會人員，以及依規定協助機關或行政法法官製作處分書、建議性決定、決定與其他文件之人員。
- ( 2 ) 於處分裁決程序擔任聯邦準備理事會律師並出席聽證會之人。<sup>84</sup>
- ( 3 ) 對於與處分裁決程序之實體事項相關，惟在程序紀錄上或送達予所有當事人之合理事前通知書上未曾出現過的事項，自聯邦準備理事會核發通知書之日起至其作成最終決定之前，前述參與處分決定程序人員禁止與聯邦準備理事會以外之利害關係人（包括其律師）就前述事項為片面聯繫（指可能有利或偏袒一方）。如前述人員收到利害關係人所為之片面聯繫，應將聯繫內容放到本程序紀錄中並送達所有當事人。<sup>85</sup>

### 3、作成行政處分之裁決程序

- ( 1 ) 聯邦準備理事會核發通知書並送達受處分人後，即開始其作成最終（確定）行政處分之裁決程序。通知書應提交金融機構裁決處歸檔，其必要記載事項如下：<sup>86</sup>
- A．本程序之法律依據及聯邦準備理事會對本程序具有管轄權。
- B．敘明聯邦準備理事會得作成行政處分之事實或法律事項，及擬

---

<sup>84</sup> 12 CFR §263.3(c), (d).

<sup>85</sup> 12 CFR §263.18(a)(i), §263.18(a) (b), §263.9.

<sup>86</sup> 12 CFR §263.3(b), §263.18.

作成之行政處分。

C . 依法應舉行聽證之時間、地點與性質。

D . 受處分人應提出答辯之法定期間。

E . 如係依法得要求舉行聽證，有關得提出此項要求之法定期間。

聽證要求及答辯應提交金融機構裁決處歸檔。

( 2 ) 處分裁決程序進行期間，受處分人得單方以書面向聯邦準備理事會律師提出本程序之和解提議 ( 亦即非正式和解之機會 )，但此項提議將不中斷本程序之進行；和解提議或任何後續協議或解決方案，不得作為任何程序之證據。<sup>87</sup>

( 3 ) 本裁決程序並不影響聯邦準備理事會或聯邦準備銀行得檢查、查核或拜訪其所管轄之金融機構或其機構利害關係人，並得進行或繼續法律授權之任何調查之權限。<sup>88</sup>

( 4 ) 受處分人應於處分裁決程序通知書送達後 20 日內，將其答辯書送交金融機構裁決處歸檔，本統一規定並明定答辯書之必要記載事項。<sup>89</sup>  
受處分人未於法定期間提出答辯，應構成其放棄出席聽證會及放棄抗辯通知書所指控事實之權利。此時，聯邦準備理事會律師得向聯邦準備理事會申請作成缺席處分。行政法官如判定受處分人無正

---

<sup>87</sup> 12 CFR §263.15.

<sup>88</sup> 12 CFR §263.16.

<sup>89</sup> 12 CFR §263.19(a), (b)。例如必須明確回應通知書所指控之每項事實、必須就通知書所指控之每項事實加以承認、否認或說明、針對指稱事實為實質否認而非一般性否認等。

當理由而未提出答辯，則應向聯邦準備理事會提出建議性決定<sup>90</sup>。聯邦準備理事會基於受處分人未提出答辯之事實所作成之最終決定，應視同聯邦準備理事會係基於受處分人之同意而作成最終決定。<sup>91</sup>

( 5 ) 聯邦存款保險法第 8 章規定，聯邦準備理事會作成罰鍰金額評定處分後，受處分人得於受送達處分通知書後之法定期間內要求舉行聽證。如該受處分人未於法定期間內提出該項要求，該罰鍰金額評定通知書將成為最終確定且不得上訴之處分。<sup>92</sup>

( 6 ) 受處分人未親自或由其代理人出席聽證會，將構成受處分人放棄聽證權利，並視同其承認通知書指控之事實及擬為之處分。此時，行政法官應向聯邦準備理事會提出建議性決定。<sup>93</sup>

#### 4、程序進度安排會議及聽證前會議

( 1 ) 程序進度安排會議：行政法官應於處分裁決程序通知書送達後 30 日內，指示全體當事人之律師於聽證會舉行前親自與其碰面或以電話協商安排裁決程序之進行過程。此會議得一併決定潛在證人身分、文件告知之時間與方式、交換聽證前資料例如證人名單、爭議事項、規定、證物等。<sup>94</sup>

( 2 ) 聽證前會議：行政法官得依職權或依當事人要求，指示全體當事人

---

<sup>90</sup> 建議性決定之提出時間及其他相關規定，將留待本節後面部分述之。

<sup>91</sup> 12 CFR §263.19(c)(1).

<sup>92</sup> 12 CFR §263.19(c)(2).

<sup>93</sup> 12 CFR §263.21.

<sup>94</sup> 12 CFR §263.31(a).

之律師（親自或透過電話）於聽證前會議中提出下列事項：<sup>95</sup>

- A．簡化及釐清爭點。
- B．事實之承認與否，文件之內容、真實性及得否作為證據。
- C．正式通知應納入之事項。
- D．證人人數之限額。
- E．任何或全部爭點之簡易裁決。

（3）前述會議紀錄及資料應予歸檔，且屬處分裁決程序紀錄之一部分。<sup>96</sup>

## 5、聽證之公開及進行

（1）聽證前應提出之文件：每位當事人應於行政法官指定時間內送達下

列文件予他方當事人，惟該指定期間不得晚於聽證開始前 14 日：<sup>97</sup>

- A．聽證前陳述書。
- B．聽證時將傳喚作證之證人確定名單，包括每位證人之姓名與地址，以及每位證人預期證詞之摘要。
- C．聽證時即將引用之證物清單以及每項證物之副本。
- D．如無正當理由，未提出前述證人名單，該名證人不得於聽證會作證，且聽證會不得引用未臚列於證物清單之證物。

（2）聽證之公開

---

<sup>95</sup> 12 CFR §263.31(b).

<sup>96</sup> 12 CFR §263.31(d).

<sup>97</sup> 12 CFR §263.32.

所有聽證原則上應公開為之，但下列情形除外：<sup>98</sup>

- A．聯邦準備理事會認為公開聽證將抵觸公共利益。
- B．受處分人受送達處分裁決通知書後 20 日內，向聯邦準備理事會要求非公開聽證，且其他當事人無反對意見。

### ( 3 ) 聽證之進行

行政聽證進行之首要原則在於使當事人公平迅速提出相關爭點。因此，本統一規定有關聽證進行之規定，頗類似於訴訟程序之規定，其規定摘要如下：<sup>99</sup>

- A．每位當事人為辯護其案件，應有權提出口頭及文書證據，並得為交叉詰問。
- B．聯邦準備理事會律師應先提出案件訴訟原因，並首先為案情概述及進行結辯。
- C．每位當事人之律師得詰問（包括直接詰問、間接詰問及交叉詰問）證人。
- D．聽證必須予以記錄。當事人得付費向聽證書記員申請紀錄抄本。行政法官得依職權或依當事人聲請修改紀錄內容。

## 6、建議性決定及最終決定

### ( 1 ) 建議性決定

---

<sup>98</sup> 12 CFR §263.33.

<sup>99</sup> 12 CFR §263.35.

行政法官應於法定期間內將其確認之處分裁決程序紀錄送交聯邦準備理事會作最終處分決定。該紀錄應包括行政法官對於處分決定、事實發現、法律結論之建議及提議處分，以及聽證前及聽證之相關文書、證物與規則。行政法官應將前述處分決定、事實發現、法律結論之建議及提議處分送達每位當事人。<sup>100</sup>當事人得於受送達後 30 天內，就前述送達文件提出書面異議，未於法定期間提出者，視為放棄異議。<sup>101</sup>

## ( 2 ) 最終決定

當聯邦準備理事會認定處分裁決程序已完成，其應通知所有當事人該程序已提交由聯邦準備理事會作最終決定。<sup>102</sup>

聯邦準備理事會得依職權或依當事人要求，就行政法官所提出處分決定、事實發現、法律結論之建議及提議處分等進行口頭辯論。<sup>103</sup>

聯邦準備理事會將依據處分裁決程序之完整資料作成最終決定。處分決定人員得就案件之考量與裁處提供意見予聯邦準備理事會並給予協助。<sup>104</sup>

聯邦準備理事會應於前述通知書送達後或口頭辯論後 90 天內

---

<sup>100</sup> 12 CFR §263.38.

<sup>101</sup> 12 CFR §263.39(a)(b). 有關書面異議之必要記載事項，詳見 12 CFR §263.39(c)。

<sup>102</sup> 12 CFR §263.40(a).

<sup>103</sup> 12 CFR §263.40(b).

<sup>104</sup> 12 CFR §263.40(c)(1).



作成最終決定，並將最終決定送達於本程序之所有當事人及依法應送達之其他人士。<sup>105</sup>

## 7、司法審查

最終處分決定之效力不因提起司法審查程序而停止。但聯邦準備理事會得依職權或依其認為公正之條件，決定於司法審查程序進行期間停止其所為處分之全部或一部效力。<sup>106</sup>

## 8、其他程序細節規定

本統一規定就聯邦準備理事會或當事人應送達之通知書或文件(例如代理出席通知書)之送達方式及送達日期之計算，<sup>107</sup>均有詳盡規定，惟因屬細節性規定，本報告不予贅述。

此外，本統一規定明定部分類似民事訴訟程序之規定，例如當事人得要求行政法官傳喚證人出席作證及相關證人費用、<sup>108</sup>當事人得要求其他當事人提出與程序相關之文件、<sup>109</sup>當事人得聲請行政法官以傳票傳喚證人或命其他人提出與程序相關之文件以及未遵守傳票指示之效果(聲請人得向法院聲請執行命令)<sup>110</sup>證據規定、<sup>111</sup>當事人認為對重要事實無重大爭議且其應可獲判有利裁決時，得向行政法官聲請為全部或部分簡易裁決，行政法

---

<sup>105</sup> 12 CFR §263.40(c)(2).

<sup>106</sup> 12 CFR §263.41.

<sup>107</sup> 12 CFR §263.11-§263.13.

<sup>108</sup> 12 CFR §263.27, §263.14.

<sup>109</sup> 12 CFR §263.24, §263.25.

<sup>110</sup> 12 CFR §263.34, §263.26.

<sup>111</sup> 12 CFR §263.36.

法官將據以建議聯邦理事會同意此項聲請<sup>112</sup>，本報告不予詳細敘述。

## (二) 補充規定

聯邦法規法典第 12 篇第 263 章 (12 CFR §263) 第二部分「補充規定」，顧名思義在補充第一部分「統一規定」未規定之部分，因此，聯邦準備理事會作成聯邦存款保險法第 8 章所定依法應舉行聽證之行政處分時，應適用統一規定及補充規定所定之處分裁決程序規定。<sup>113</sup>

本補充規定又可分為二部分，第一部分為總則性補充規定，第二部分係有關不同行政處分之裁決程序規定。本節將分別予以介紹。

### 1、總則性補充規定<sup>114</sup>

依前述統一規定，行政處分裁決程序應由金融機構裁決處之行政法法官為之；<sup>115</sup>但聯邦準備理事會得自行或指派其職員擔任正式聽證會主席，則此程序相關通知及文書應送交聯邦準備理事會秘書，且行政法法官無須提出有關處分決定、事實發現、法律結論之建議以及處分提案。<sup>116</sup>

### 2、罰鍰金額評定處分及罰鍰收繳之程序<sup>117</sup>

#### (1) 進行非正式程序之機會

聯邦準備理事會於核發罰鍰金額評定通知之前，其首席律師得

<sup>112</sup> 12 CFR §263.29, §263.30.

<sup>113</sup> 12 CFR §263.50 (a), (b).

<sup>114</sup> 12 CFR §263, Subpart B – Board Local Rules Supplementing the Uniform Rules.

<sup>115</sup> 12 CFR §263.54.

<sup>116</sup> 12 CFR §263.55

<sup>117</sup> 12 CFR §263, Subpart C – Rules and Procedures for Assessment and Collection of Civil Money Penalties.

依其自由裁量告知即將受到該項評定影響之人，有關聯邦準備理事會正考慮核發該罰鍰金額評定通知及其理由以及聯邦準備理事會得作成該項評定之權限。此時，首席律師將給予該人士機會得提出書面資料並得要求與聯邦準備理事會人員開會，說明聯邦準備理事會不應對其處以罰鍰處分或應降低罰鍰評定額。<sup>118</sup>

## ( 2 ) 金額評定之考量因素

聯邦準備理事會決定罰鍰評定額時，應針對受指控人士之財務來源與誠實度、違規行為之嚴重性、違規前科紀錄、該人士因違規行為所衍生之經濟利益及其他可能必要之公平事項等，考慮罰鍰評定額之妥適性。<sup>119</sup>

## ( 3 ) 罰鍰金額評定處分之作成與效力

如應受罰鍰處分之人同意接受前述通知之罰鍰評定、或聯邦準備理事會依行政聽證程序紀錄認定應為罰鍰評定之事證及理由已成立，則聯邦準備理事會應核發罰鍰評定之確定處分，惟其作成確定處分時，得逕予變更通知書上之原評定額。<sup>120</sup>

罰鍰金額評定處分一經核發立即生效，或於該處分指定之日期生效。此項處分效力持續至聯邦理事會自行或依司法審查程序予以停止、變更、終止或撤銷為止。<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> 12 CFR §263.61.

<sup>119</sup> 12 CFR §263.62.

<sup>120</sup> 12 CFR §263.63 (a).

<sup>121</sup> 12 CFR §263.63 (b).

#### ( 4 ) 罰鍰評定金額之調整

為維護罰鍰遏止違法行為之效果及促使人民遵守法律，並改善聯邦政府罰鍰之收繳情況，美國國會制定「聯邦罰鍰通貨膨脹調整法」( 28 USC 2461 note )<sup>122</sup>要求聯邦機關針對通貨膨脹，每四年一次依據當年度六月份消費者物價指數調整其所管轄之罰鍰金額。

美國聯邦準備理事會於 2011 年 9 月 13 日，將其依聯邦存款保險法第 8 章之規定對違規要保機構或其機構利害關係人科處之各級罰鍰最高限額調整如下。調整後提高之罰鍰金額僅適用於 2011 年 9 月 13 日後發生之違規案件：<sup>123</sup>

A . 第一級罰鍰：7,500 美元。

B . 第二級罰鍰：37,500 美元。

C . 第三級罰鍰：1,375,00 美元。

#### ( 5 ) 罰鍰收繳規定

聯邦準備理事會通常指定罰鍰繳款人自聯邦準備理事會核發罰鍰金額評定處分通知書之日起算 60 日繳交罰鍰，但其有權視情況縮短或延長該 60 日繳款期間，或規定繳款人收到通知後立即繳款。

<sup>124</sup>

如受罰鍰處分人及時對罰鍰金額評定處分提出正式聽證要求

<sup>122</sup> 聯邦罰鍰通貨膨脹調整法係於 1990 年制定，並經 1996 年債務收取法修正之。

<sup>123</sup> 12 CFR §263.65(a), (b)(2)

<sup>124</sup> 12 CFR §263.64(a).

時，聯邦準備理事會將於舉行聽證後，再就罰鍰評定金額作成最終處分，並於該處分中指明應繳罰鍰日期。<sup>125</sup>

罰鍰繳款人應以支票支付罰款，並以聯邦準備理事會為受款人，聯邦準備理事會收受之罰鍰款項應交付予美國國庫。<sup>126</sup>

### 3、對涉及刑事犯罪機構利害關係人為暫停職務或解職處分之程序<sup>127</sup>

聯邦準備理事會依聯邦保險法第 8 章規定對其所管轄之要保機構利害關係人處以暫停職務、解職及禁止參與機構事務處分時，如給予該機構利害關係人非正式聽證機會，其相關程序規定概述如下：<sup>128</sup>

( 1 ) 首先，聯邦準備理事會對所管轄之要保機構利害關係人得處以暫停職務、解職及禁止參與機構事務處分之情況，可區分為下列三種情況：

<sup>129</sup>

A . 如經檢察官認可之資訊、控告或起訴狀指控要保機構利害關係人觸犯或參與依州法或聯邦法得處一年以上有期徒刑之違反誠信或信託罪名，聯邦準備理事會得暫停其職務或禁止其參與機構事務。

---

<sup>125</sup> 12 CFR §263.64(a).

<sup>126</sup> 12 CFR §263.64(b).

<sup>127</sup> 12 CFR §263, Subpart D – Rules and Procedures Applicable to Suspension or Removal of an Institution-Affiliated Party Where a Felony is Charged or Proven.

<sup>128</sup> 12 CFR §263.70.

<sup>129</sup> 12 CFR §263.71(a).

B . 要保機構利害關係人犯罪經判刑確定且不得上訴時，聯邦準備理事會得解除其職務或禁止其參與機構事務。

C . 美國聯邦理事會認為要保機構利害關係人如繼續任職或參與要保機構事務可能威脅機構存款戶利益、或可能損及大眾對機構之信任，聯邦準備理事會得暫停其職務、解除其職務或禁止其參與機構事務。

( 2 ) 聯邦準備理事會作成前述處分時，必須核發暫停職務通知書、解職處分書或禁止參與事務處分書，並將通知書或處分書送達應受處分要保機構利害關係人。通知書或處分書之必要記載事項如下：<sup>130</sup>

A . 指明作成該等處分之基礎理由。

B . 告知要保機構利害關係人得於受送達後 30 日內以書面要求非正式聽證，使其有機會證明其繼續任職於機構或參與機構事務不會或不可能會威脅到機構存款戶利益或損及大眾對機構之信任。

C . 未及時提出非正式聽證要求者，視為放棄聽證權利。

( 3 ) 前述通知書或處分書一經送達受處分要保機構利害關係人，該機構利害關係人應立即停止職務或禁止參與機構事務。<sup>131</sup>

( 4 ) 非正式聽證之程序規定

---

<sup>130</sup> 12 CFR §263.71(b).

<sup>131</sup> 12 CFR §263.71(c).

A . 非正式聽證要求：受前述處分之要保機構利害關係人得於受送達通知書或處分書後 30 日內，以書面向聯邦準備理事會秘書提出舉行非正式聽證之要求。該書面要求應載明希望獲得之救濟及其理由、佐證證據。該要保機構利害關係人亦得要求提出口頭證詞或證人，此時應指明證人姓名及證人預期證詞之本質。<sup>132</sup>

B . 非正式聽證之進行：

( i ) 舉行時間：聯邦準備理事會秘書收到依限提出之非正式聽證要求後，應立即核發命令，指示於收受前述聽證要求後 30 日內或依要保機構利害關係人之要求於 30 日後舉行非正式聽證。<sup>133</sup>

( ii ) 舉行地點：華盛頓特區，或聯邦準備理事會秘書於選定聽證主席之前所指定之其他地點。<sup>134</sup>

( iii ) 得擔任聽證主席之人選：通常包括聯邦準備理事會法務部門與金融監理部門以及相關聯邦準備銀行之代表。<sup>135</sup>

( iv ) 要保機構利害關係人得以書面放棄其以口頭進行聽證之權利，選擇改要求聯邦準備理事會依要保機構利

---

<sup>132</sup> 12 CFR §263.72.

<sup>133</sup> 12 CFR §263.73(a).

<sup>134</sup> 12 CFR §263.73(a).

<sup>135</sup> 12 CFR §263.73(a).

害關係人所提出之書面資料，決定有關事項。<sup>136</sup>

(v) 聽證程序：要保機構利害關係人得親自出席、由其律師代表出席或由其律師陪同親自出席聽證會。要保機構利害關係人有權引用相關書面資料並提出口頭抗辯；如經聯邦準備理事會或其秘書明示核可，得引用口頭證詞並提出證人。<sup>137</sup>除當事人或聽證主席另為要求外，證人無須為作證宣誓。聽證主席得向證人詢問問題。<sup>138</sup>

(vi) 行政程序法(5USC §554-§557)以及聯想法規法典第12篇第263章(12CFR §263)「實務及程序統一規定」之行政處分裁決程序規定，除送達規定外，不應適用於此項非正式聽證程序。<sup>139</sup>

(vii) 非正式聽證應作成紀錄，要保機構利害關係人得付費要求提供紀錄抄本。<sup>140</sup>

(viii) 聽證主席得於舉行非正式聽證後，命令公開聽證紀錄一段合理期間(通常為5個營業日)，該期間過後應將紀錄封存。<sup>141</sup>

---

<sup>136</sup> 12 CFR §263.73(b).

<sup>137</sup> 12 CFR §263.73(c)(1).

<sup>138</sup> 12 CFR §263.73(c)(2).

<sup>139</sup> 12 CFR §263.73(c)(1).

<sup>140</sup> 12 CFR §263.73(c)(2).

<sup>141</sup> 12 CFR §263.73(c)(3).



### C . 聯邦準備理事會之決定：

- ( i ) 聯邦準備理事會應於聽證會紀錄封存後 60 日內通知應受處分要保機構利害關係人，其是否繼續、終止或變更暫停職務或禁止參與事務通知，或是否撤銷或變更解職或禁止參與事務處分。如聯邦準備理事會作成不利該要保機構利害關係人之決定，應附具理由；如係有利於該要保機構利害關係人之決定，應立即撤銷或變更暫停職務、解除職務或禁止參與事務處分。<sup>142</sup>
- ( ii ) 聯邦準備理事會作成決定時，不應就案關之該機構利害關係人受指控刑事犯罪，作成有罪或無罪之判斷。<sup>143</sup>

### (三) 兼論其他聯邦金融主管機關之處分裁決程序規定

聯邦法規法典第 12 篇第 308 章 ( 12 CFR §308 )、第 109 章 ( 12 CFR §109 ) 分別明定聯邦存款保險公司、財政部貨幣監理局依聯邦存款保險法第 8 章之規定，作成應舉行聽證之行政處分時所應適用之處分裁決程序規定。前者共計 21 小篇，後者共計 2 小篇，如同前述聯邦準備理事會所定之處分裁決程序規定 ( 12 CFR §263 ) 一般，此二章 ( 12 CFR §308、12 CFR §109 ) 規定亦可歸類為二部分，第一部分為「實務及程序統一規定」，計 41 條，與前述聯邦準備理事會所定「實務及程序統一規定」之規定內容完全一致，本節不再贅述。

<sup>142</sup> 12 CFR §263.74(a).

<sup>143</sup> 12 CFR §263.74(b).

至第二部分為聯邦存款保險公司、財政部貨幣監理局各別適用之補充規定，鑒於本報告主要是在探討中央銀行處分機制，本報告將略過不介紹該二章( 12 CFR §308、12 CFR §109 ) 之補充規定內容。

## **二、美國聯邦準備理事會之實務作法 - 兼論其他聯邦金融主管機關之實務作法**

依聯邦存款保險法第 8 章之規定，要保機構或其機構利害關係人從事業務時，正在或已經妨礙該機構之安全及健全經營、或聯邦金融主管機關合理認為有礙機構之安全及健全經營之虞，或該機構或其機構利害關係人正在或已經違反法律或法規規定、或聯邦金融主管機關就該機構或其機構利害關係人之申請案、通知或要求以書面所課予之條件，或違反忠誠義務，或聯邦準備理事會合理認為其有前述違規行為之虞時，聯邦金融主管機關得對該機構或/及其機構利害關係人，視情況處以各種處分。

### **(一) 美國聯邦準備理事會之實務作法**

本次考察參訪聯邦準備理事會針對其處分機制之實務作法進行瞭解，發現聯邦準備理事會主要係透過金融檢查發現要保機構或其機構利害關係人之相關違規情事，而依法處以行政處分。聯邦準備理事會作成之行政處分，依其所採方式可分為：正式行政處分及非正式行政處分。兩者區分實益在於，正式行政處分應予公開且具執行力，非正式行政處分不得公開且不具執行力。聯邦準備理事會對違規者通常多採取非正式行政處分，惟近年金融海嘯發生以來，多對違規者採取

具執行力之正式行政處分。

## 1、非正式行政處分

當聯邦準備理事會檢查金融機構發現該機構或其機構利害關係人有違規情事時，可以先透過與違規者簽署備忘錄之方式，要求違規者立即採取改善措施，可免於處分。非正式行政處分不具執行力，由聯邦準備理事會人員（例如法務部門）決定採行即可，無須陳報聯邦準備理事會主席核准；惟聯邦準備理事會日後再行檢查該機構時，如發現該機構或其機構利害關係人未確實改善違規情形，則將對之採取正式行政處分。

## 2、正式行政處分

正式行政處分包括：禁止行為處分並課與金融機構或其機構利害關係人改善義務、暫停職務或解職或禁止參與機構事務處分、罰鍰處分等。聯邦準備理事會目前實務上係採下列方式作成前述處分：

( 1 ) 聯邦準備理事會秘書依違規金融機構或其機構利害關係人之「同意」

作成處分（簡稱同意處分（consent order））。金融機構代表人或其機構利害關係人簽署處分書時，將於處分書明示同意遵守處分書之所有條款，並放棄其得依聯邦存款保險法第 8 章規定主張之所有權利，包括但不限於：

A．違規指控通知書之核發。

- B . 就本處分所列事項進行採證之目的舉行聽證。
- C . 對本處分為司法審查。
- D . 爭論聯邦準備理事會（與其他主管機關）核發之處分。
- E . 挑戰或爭辯本處分或其任何條款之基礎、核發、效力、期間、  
有效性或執行力。

（ 2 ） 聯邦準備理事會與金融機構或其機構利害關係人簽訂書面協議

（ written agreement ）。該書面協議之可能條款內容如下：

- A . 明定金融機構或其機構利害關係人必須於一定期間向聯邦準備理事會提出各項內控計畫，例如金融機構董事會必須提出強化董事會監督及管理其金融機構管理與經營之書面計畫、金融機構應提出強化及改善其整體曝險管理之書面計畫等。該等計畫報請聯邦準備理事會核准後，金融機構即應執行並完全遵循該等計畫。
- B . 明定金融機構應立即採取行動矯正檢查報告指稱該機構或其機構利害關係人之違規情形，董事會應於一定期間內指派法規遵循委員會負責監督及統合遵循本協議條款等事項。
- C . 明定本協議並未禁止聯邦準備理事會（及其他相關主管機關）仍得採取可能影響該金融機構或其機構利害關係人之其他行動。

D . 明定本書面協議應屬聯邦準備理事會依聯邦存款保險法第 8 章之規定，作成具有執行力之處分。

( 3 ) 聽證及救濟程序：如金融機構或其機構利害關係人不同意前述「同意處分」或「書面協議」，則聯邦準備理事會應依規定核發並送達違規指控書予該金融機構或其機構利害關係人，並依前述規定指派行政法官舉行聽證，作成建議性決定併同聽證紀錄，送交聯邦理事會主席作成最終決定。受處分人得就該最終處分向上訴法院請求為司法審查。

( 4 ) 聯邦準備理事會自 1989 年以來，依金融機構改革、復甦及執行法之規定，公開所有最終確定處分，自 1990 年 11 月起，依犯罪控制法公開所有書面協議。聯邦準備理事會係透過新聞稿公開所有正式行政處分，並將處分或協議張貼於聯邦準備理事會網站。

本次參訪聯邦準備理事會時，據受訪人員表示，聯邦準備理事會、聯邦存款保險公司與貨幣監理局目前係由同一位行政法官負責進行處分裁決程序之聽證程序。

## (二) 聯邦存款保險公司

行政處分係確保金融機構或其機構利害關係人遵守金融法規及執行必要矯正行動之主要工具之一，也是聯邦存款保險公司監理活動不可或缺的一部分，可確保金融業之完整性與金融業之健全經營。聯邦存款保險公司大多透過對金融機構

之檢查，發現違規情事。聯邦存款保險公司的行政處分部門共 30 名人員及 60 位律師，在全美有 8 間地區辦公室。

聯邦存款保險公司對違規金融機構或其機構利害關係人處以行政處分，依其所採方式亦分為：正式行政處分及非正式行政處分。

## 1、非正式行政處分

對金融機構之檢查報告將先交由地區辦公室審查，如個案經理同意報告中指控之違規問題較不嚴重，且適合由地區辦公室直接建議金融機構採取矯正行動，就會先請金融機構回應被指控的違規問題，然後與金融機構討論如何矯正該等問題。如前述作為仍無法解決問題，地區辦公室就會開始採取非正式處分，包括透過金融機構簽署「承諾函」或「董事會決議」來執行矯正行動，惟此並不具執行力，金融機構不負遵守之義務。

## 2、正式行政處分

聯邦存款保險公司依法得作成之正式行政處分，有關禁止行為處分之權限已委任由地區辦公室辦理，其他處分必須送交華盛頓總部為之。

- ( 1 ) 地區辦公室受委任作成禁止處分：將告知違規金融機構或其機構利害關係人聽證權。如受指控違規者同意在不舉行聽證情況下接受處分，地區辦公室將準備一份處分同意協議 ( consent agreement )，交由接受處分者簽署；如受指控違規者不認同指控之違規情事或不認為處分

內容可達成必要目標，受指控違規者得與地區辦公室研商修改處分內容，或在行政聽證會上質疑該處分。

( 2 )總部作成其他處分：地區辦公室間將提供處分建議並由其監理與法務人員審查該處分建議之事實與法律是否充分後，即可將處分建議及相關文件陳報華盛頓總部為最終審查。

( 3 )聯邦存款保險公司依法作成行政處分時，應先送達違規指控通知書，該通知書應敘明聯邦存款保險公司得為處分之事實與法律事項、擬為之處分內容、依法應舉行聽證之時間與地點、應受處分者得提出答辯之法定期間、或應受處分者得要求聽證之法定期間（如法律未規定機關應為聽證之義務）。但實務上，聯邦存款保險公司作成之多數正式行政處分（尤其是禁止行為處分、解職及禁止參與事務處分）都是透過應受處分機構或其機構利害關係人簽訂同意協議而作成處分，應受處分者並於同意協議及處分書中明示放棄應受送達違規指控通知書及聽證等權利。

( 4 )聯邦存款保險公司之金融機構處分裁決部門將指派一位行政法法官安排並進行行政聽證程序。行政法法官將於一定期間內提出建議性決定送交聯邦存款保險公司董事會作成最終決定。受處分金融機構或其機構利害關係人得就該處分，向上訴法院起訴。

### **(三) 貨幣監理局**

貨幣監理局除華盛頓總部外，設有 4 間地區辦公室，目前處分及法規遵循部門有 14 名律師。貨幣監理局依據金融機構或其機構利害關係人之違規嚴重性之不同，採取不同處分。違規情形不嚴重者，採非正式行政處分；違規情況嚴重者，採正式行政處分。

#### **1、非正式行政處分**

貨幣監理局檢查金融機構時發現之違規情事較不嚴重，將非正式通知金融機構或其機構利害關係人採取補正措施，並於一定期間後再檢查改善情形。如未改善，將對之採取正式行政處分。

#### **2、正式行政處分**

如貨幣監督局決定採取正式行政處分，金融機構或其機構利害關係人為避免耗費金錢與時間，通常會同意接受處分，並於處分書明示放棄聽證及對處分主張司法審查權或爭辯處分效力等權利；如不同意，貨幣監督局將依規定進行處分裁決行政程序，包括送達違規指控通知書、應受處分者須於法定期間提出答辯、貨幣監督局將指派行政法官依法進行聽證程序，行政法官將提出建議性決定送交貨幣監督局總部為最終決定。應受處分者不服處分，得向上訴法院起訴。



## 肆、我國中央銀行處分機制及其救濟程序規定

我國中央銀行為國家銀行，兼具行政機關及國營事業性質，負責貨幣、信用與外匯政策之制定及執行，並為該等政策之執行，行使金融監理功能，有權檢查並處分違規金融機構。

我國行政程序法對行政機關作成行政處分之程序有相當篇幅之規定。此外，本報告所探討之行政處分具處罰性質，亦應受行政罰法之規範。至於受處分者不服行政機關處分，得依訴願法及行政訴訟法之規定，請求救濟。

### （一）我國中央銀行處分機制

就中央銀行而言，金融機構違規行為包括違反中央銀行為執行貨幣、信用與外匯政策所訂定之強行或禁止規定，或中央銀行依法辦理金檢時，金融機構拒絕接受檢查、無正當理由不答復檢查人員詢問或答復不實、未提供（包括隱匿或毀損、屆期未提供、提供不實）財務等相關資料。

#### 1、處分類型

中央銀行目前得對違規金融機構作成處分之類型及法律授權依據列示如下：

- （1）罰鍰：中央銀行法第 38 條第 2 項、銀行法第 130 條第 1 款及 132 條、農業金融法第 49 條及第 50 條、臺灣地區與大陸地區人民關係條例、郵政儲金匯兌法第 26 條第 6 款 電子票證發行管理條例第 32 條後段

- ( 2 ) 停止經營業務：管理外匯條例第 25 條、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 85 條之 1、香港澳門關係條例第 52 條第 2 項及第五十三條、郵政儲金匯兌法第 12 條第 2 項。
- ( 3 ) 沒入：臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 92 條第 2 項。
- ( 4 ) 撤銷或廢止許可（指定）<sup>144</sup>：中央銀行法第 35 條第 2 項、外匯經紀商管理辦法第 16 條、銀行業辦理外匯業務管理辦法第 32 條、指定銀行辦理外幣保證金交易代客操作業務管理辦法第 8 條、人民幣在臺灣地區管理及清算辦法第 10 條。
- ( 5 ) 罰息：中央銀行法第 23 條第 4 項、電子票證發行管理條例第 32 條前段。

## 2、中央銀行作成行政處分之程序

中央銀行於管理業務過程或檢查金融機構時發現金融機構有疑似違規情事，將依行政程序法相關規定辦理如下：

- ( 1 ) 事實及證據調查：為調查事實及證據之必要，得書面通知金融機構陳述意見，並提供必要之文書、資料或物品。<sup>145</sup>

- ( 2 ) 金融機構陳述意見機會

A．如認為違規情事之事證明確，除有法定得不給予金融機構陳述

<sup>144</sup> 行政程序法第 123 條規定，行政機關授予利益之合法行政處分時，得保留行政處分之廢止權，亦即原處分機關得依職權為全部或一部之廢止。此時，合法授益行政處分之廢止恐非屬「裁罰性之不利處分」之行政罰。

<sup>145</sup> 行政程序法第 30 條、第 40 條。

意見機會外，應以書面通知金融機構於一定期限內陳述意見。

<sup>146</sup>陳述得以書面或口頭為之。<sup>147</sup>

B．金融機構未於期限內就違規情事陳述意見，視為放棄陳述機會，或未否認違規情事，中央銀行得逕予認為違規情事成立。

<sup>148</sup>

C．如金融機構否認違規情事，中央銀行將斟酌金融機構陳述之意見及調查事實及證據之結果，決定違規情事是否成立與否<sup>149</sup>，或另舉行聽證。

(3) 聽證程序：目前涉及中央銀行得處分違規金融機構之相關金融法規，並無明文規定其應負舉行聽證之義務；惟中央銀行實務上如認有必要，得舉行聽證。<sup>150</sup>至於行政機關未作成裁罰前，除法定不得舉行聽證外，受處罰者得申請舉行聽證。<sup>151</sup>行政程序法有關聽證應遵循之程序規定概述如下：<sup>152</sup>

A．舉行聽證前應通知金融機構，通知書應記載法定必要記載事項，例如舉行日期與地點、聽證事由與依據等。

---

<sup>146</sup> 行政程序法第 102 條規定應給予處分相對人陳述意見機會；至得不給予陳述意見之例外情形，請詳見行政程序法第 103 條列舉之各款情形。行政罰法第 42 規定，行政機關為裁處前，除有法定情形外，應給予受處罰者陳述意見之機會。

<sup>147</sup> 行政程序法第 105 條、第 106 條。

<sup>148</sup> 行政程序法第 105 條。

<sup>149</sup> 行政程序法第 43 條。

<sup>150</sup> 行政程序法第 107 條規定，行政機關作成行政處分時舉行聽證者，係基於法規明文規定或因其認為有舉行必要。

<sup>151</sup> 行政罰法第 43 條。

<sup>152</sup> 行政程序法第 54 條至 66 條。

B．聽證公開原則，但違背公益或對當事人利益有造成重大損害之虞者，得不予公開。

C．聽證主席人進行聽證之方式、程序及其職權。

D．聽證當事人得陳述意見、提出證據，經主持人同意得對機關指定之人員、證人等發問。

E．聽證應作成紀錄。

(4) 聽證終結後，中央銀行將決定違規情事成立與否。如認為違規情事成立，中央銀行將依金融機構違規紀錄或違規情節輕重，並應斟酌全部聽證結果，作成書面處分。<sup>153</sup>

(5) 中央銀行作成行政處分無論是否經聽證，原則上係以書面為之，函送應受處分金融機構<sup>154</sup>，並副知其他相關金融主管機關。書面行政處分應記載法定應記載事項，例如行政處分之意旨及理由、不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關等。<sup>155</sup>

## (二) 救濟程序

我國訴願法及行政訴訟法規定，人民對行政機關之行政處分認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得於法定救濟期間內提出訴願及行政訴訟。但不服行政機關作成經聽證之行政處分者，其行政救濟程序，免除訴願及其先行政程序。

<sup>153</sup> 行政程序法第 108 條第 1 項。

<sup>154</sup> 行政程序法第 108 條第 2 項、行政罰法第 44 條。

<sup>155</sup> 行政程序法第 96 條。

## 1、行政機關自省機制

我國某些行政法規<sup>157</sup>針對行政行為中較具專業性、科技性或大量集體作成之處分不服，要求人民在向原處分之上級機關提起訴願之前，先向原行政處分機關尋求補救與改進之行政救濟制度。若不服原處分機關之決定，方得依訴願法提起訴願。此稱之為訴願先行政程序。但行政規定對於具有裁罰性之行政處分，似未設有訴願先行政程序。

訴願制度為行政機關之自省機制，屬於行政權。依訴願法規定，訴願人應繕具訴願書經由原行政處分機關向訴願管轄機關提起訴願。此時，原行政處分機關應先行重新審查原處分是否合法妥當，其認訴願為有理由者，得自行撤銷或變更原行政處分，並陳報訴願管轄機關。<sup>158</sup>

中央銀行依法對違規金融機構作成行政處分時，應於處分書告知不服該行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。

## 2、司法審查

我國設有行政法院專責辦理行政訴訟。我國行政訴訟法詳細規定該訴訟進行之各種程序事項。

依訴願前置原則，受處分金融機構如認為中央銀行之行政處分違法，致

<sup>156</sup> 行政程序法第 109 條。

<sup>157</sup> 例如：海關緝私條例第 47 條之申請復查、專利法第 46 條之再審查、集會遊行法第 16 條之申復。

<sup>158</sup> 訴願法第 58 條。

損害其權利或法律上之利益，依法提起訴願而不服訴願決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。<sup>159</sup>除此之外，我國對司法審查行政處分似未設有其他限制規定。

訴願管轄機關作成訴願決定書應附記，如不服決定，得於決定書送達之次日起二個月內向高等行政法院提起行政訴訟。

## 伍、心得與建議

### 一、心得

我國中央銀行為貫徹其所制定之貨幣、信用及貨幣政策，落實對金融機構之監理，確保金融機構遵守中央銀行相關規範，而依法對違規金融機構作成裁罰性之行政處分；在此同時，亦須注意維護受處分機構之正當程序權利。本次考察透過解析先進國家美國，與我國中央銀行地位近似之聯邦準備理事會以及其他共同負擔金融監理責任之聯邦金融主管機關之處分機制及救濟制度，發現我國相關行政法規對於行政機關作成行政處分，已定有相當完整之程序規定，幾乎可媲美美國行政程序法規。

#### （一）對美國聯邦準備理事會等機構處分機制之考察結論

本次考察參訪三家聯邦金融主管機關，與相關人員會談，對其實務作法似可

獲致下列結論：

---

<sup>159</sup> 100年11月23日修正公布之行政訴訟法，尚未施行。現行訴訟法第4條。

- 1、被指控違規之要保機構或其機構利害關係人通常會同意金融主管機關先採取非正式行政處分，經雙方商討可行方案後，應受處分者將自行矯正所指控之違規行為。金融主管機關將於日後再行檢查要保機構之改善情形。
- 2、如聯邦金融主管機關採取正式行政處分，應受處分要保機構或其機構利害關係人為避免浪費時間與金錢，且為與金融主管機關維持良好關係，通常會在處分書上明示同意接受主管機關所為之處分並明示放棄聽證與司法審查權。

當然也有可能，受處分者雖然在處分書上明示同意接受處分並放棄司法審查權，卻仍向上訴法院提起上訴之案例，此時，聯邦金融主管機關將於法院提出聯邦存款保險法第 8 章有關「依該應受處罰要保機構或其機構利害關係人之同意而作成之行政處分，不受司法審查」之規定，作為抗辯，請求法院駁回該上訴案。
- 3、聯邦金融主管機關作成處分之前，必須清楚確認違規情形之法律與事實事項，也會就擬為處分內容與受指控要保機構或其機構利害關係人進行溝通（不會有突襲性處罰）。作成處分時也會斟酌違規行為之本質及嚴重性、受指控者各種情形（例如違規前科紀錄、因違規所受利益、繳交罰鍰之資金來源等）。處分作成之前，應受處分者亦可與主管機關商議修正處分內容。法律並明文授權主管機關得於作成處分後，自行撤銷、變更或終止其處分。
- 3、聯邦金融主管機關檢查人員係發現違規事實之人，其在整個處分裁決行政程序中，僅能扮演證人角色，而不得參與處分決定之作成。至聯邦金融主管機

關律師相當於訴訟程序中控方律師之角色，亦不得參與處分之作成，但受指控要保機構或其機構利害關係人得於處分裁決過程中，向聯邦金融主管機關律師提出非正式和解提案。

- 4、美國並未設行政法院，行政處分之司法審查係由普通法院負責。受處分要保機構或其機構利害關係人得就聯邦金融主管機關作成之處分，向上訴法院提起上訴。惟有關罰鍰之上訴案件，法院不得審查罰鍰評定額之有效性及妥適性。
- 5、受處分之要保機構或其機構利害關係人未履行正式行政處分時，聯邦金融主管機關得向法院聲請強制執行；非正式行政則不具執行力，要保機構並無執行該處分內容之義務。各類正式行政處分依法應予公開，目前各聯邦金融主管機關係將之張貼於各自網站；至非正式處分則不予公開。
- 6、總結，聯邦金融主管機關作成行政處分，受到相關嚴謹的法定程序規範，但同時也賦與主管機關實務上非常有彈性的行政裁量權。

## （二）與我國中央銀行處分機制及救濟程序之比較

美國與我國法律對於處分相對人之正當程序權利，舉凡文書送達、陳述意見機會、聽證、司法審查權等均有相當完整的保障規定。爰就美國聯邦金融主管機關處分機制之相關法規與實務作法，與我國中央銀行處分機制加以比較，希冀擷取值得參採之處，作為我國中央銀行未來訂定相關法規及實務作法之參考。



項目	我國中央銀行	美國聯邦金融主管機關（含聯邦準備理事會）
作成行政處分之 法源依據	中央銀行法及其他金融法律	主要為聯邦存款保險法第 8 章
行政處分之裁決 程序及救濟程序 之法源依據	委諸各種行政法：行政程序法、 行政罰法、訴願法、行政訴訟法	除適用於全體行政機關之行政程序 法外，聯邦存款保險法第 8 章、各 聯邦金融主管機關依法訂定之實務 與程序規定 - 統一規定及補充規定 ( 12 CFR §263, 12 CFR §308, 12 CFR §109 ) 均訂定明確詳盡的程序 規定。
行政處分之裁決 程序	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 首先，中央銀行發現金融機構有疑似違規情事時，為調查事實與證據之必要，得請金融機構陳述意見。</li> <li>2. 中央銀行認定違規事證成立後，會將違規情事通知金融機構並請其陳述意見。</li> <li>3. 相關金融法規並未明定中央銀行必須舉行聽證，惟中央銀行認為必要時，得舉行聽證。</li> <li>4. 中央銀行決定違規情事成立，無論是否經聽證，將作成處分書函送受處分金融機構，並副知其他金融主管機</li> </ol>	<p>實務作法，分為非正式處分及正式處分。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 非正式處分：如違規情事較不嚴重，聯邦準備理事會就指控之違規情事先與要保機構研商採取補正措施。</li> <li>2. 正式處分：聯邦金融主管機關對違規要保機構或其機構利害關係人所為處分，大多數係依要保機構或其機構利害關係人之同意作成，受處分人並於該處分書上或另簽署之同意協議上明文表示放棄聽證及司法審查權。</li> <li>3. 前述兩項實務上作法，使聯邦金</li> </ol>

項目	我國中央銀行	美國聯邦金融主管機關（含聯邦準備理事會）
	關。	<p>融主管機關違規案件之處理非常有彈性，充分行使其行政裁量權，並可節省聯邦金融主管機關與要保機構之人力、金錢與時間，並維持良好關係。但相對地，聯邦金融主管機關必須在程序與實質上非常審慎嚴謹地作成行政處分，以免受到挑戰。</p> <p>4. 法律依各類處分之性質，明文區分金融機關應舉行聽證之處分、無須舉行聽證之處分、以及要保機構或其機構利害關係人得要求舉行聽證之處分。</p> <p>5. 法律明定，依應受處分人之同意作成之處分，或涉及刑事犯罪之暫停職務、解職及禁止參與事務處分，不受司法審查規範。</p> <p>6. 受處分人雖得對罰鍰評定額處分提起司法審查，但該處分之效力及妥適性，不受司法審查規範。</p> <p>7. 聯邦金融主管機關作成處分之裁決程序時，相關文書（違規指</p>

項目	我國中央銀行	美國聯邦金融主管機關（含聯邦準備理事會）
		<p>控通知書、擬為處分通知書、處分書等）應送達受處分人及其他相關金融主管機關（例如州金融主管機關）。</p>
機關自省機制	<p>受處分金融機構不服中央銀行行政處分，得向中央銀行上級機關提起訴願。中央銀行應先行重新審查原處分是否合法妥當，其認訴願為有理由者，得自行撤銷或變更原行政處分。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 聯邦金融主管機關作成處分後，得視情況自行撤銷、變更、終止該處分，亦得另為新處分。</li> <li>2. 對機構利害關係人作成暫停職務或禁止參與機構事務處分後，機構利害關係人得要求聯邦金融主管機關舉行非正式聽證，提出說明請求主管機關許可其繼續任職或參與機構事務。</li> <li>3. 作成罰鍰金額評定處分後，主管機關得放棄妥協、修正或減輕原評定之罰鍰金額。</li> </ol>
司法審查	<p>受處分金融機構依法提起訴願，對訴願決定不服，得向行政法院提起撤銷訴訟。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. 美國未設專責辦理行政處分司法審查之行政法院，而係由普通法院負責。</li> <li>1. 要保機構或其機構利害關係人不服聯邦金融主管機關作成一經核發立即生效之暫時處分，應於法定期間內向地方法院聲請</li> </ol>

項目	我國中央銀行	美國聯邦金融主管機關（含聯邦準備理事會）
		<p>禁制令。</p> <p>2. 至不服聯邦金融主管機關作成之其他可受司法審查規範之處分，得向上訴法院聲請撤銷、變更、終止該處分。</p>

## 二、建議

如同前述，我國行政機關（包括中央銀行在內）作成行政處分之程序及救濟程序規定，已相當完整先進。惟中央銀行法及其他涉及中央銀行處分權之金融法律，尚無類似美國聯邦金融法律及金融主管機關訂定之法規，納入適用於金融主管機關作成行政處分之裁決程序規定。

我國中央銀行法甫於本(100)年4月27日修正新增中央銀行金融監理及處分權規定，似可藉此機會，在符合我國行政法架構範圍內，參考美國實務彈性且嚴謹之作法，通盤重新檢討中央銀行作成處分之裁決程序規定。以下列舉幾項可供修正前述規定之參考建議：

### （一）中央銀行應更明確規定其作成行政處分之裁決程序：

美國各聯邦金融主管機關於主管法規中詳細規定其作成行政處分之裁決程序，俾使機關人員得本於審慎嚴謹態度依循相關程序，作成適法行政處分。我國中央銀行目前正在研議修正處理違規案件程序規定之初步方向包含發現違規案件之移處、通知當事人陳述意見、舉行聽證之程序、處分書作成及送達，以及各類

處分之執行規定，尚屬周延。本報告另依本次考察結果，建議考慮就下列事項予以明定：

- 1、明定處分裁決程序相關程序或會議（包括聽證會）之主辦單位：可考慮由行政處分法據之主管單位各自主辦；或統一由特定合宜單位主辦，並由法規之主管單位協助辦理。
- 2、區分內部單位及相關人員於行政處分之裁決程序所擔任之角色：鑒於違規事證是否成立，應否作成處分之決定等將影響受指控違規金融機構之權利，因此，中央銀行內部單位及相關人員於處分裁決程序所擔任之角色應有所區分。例如檢查人員係發現違規情事並對金融機構提出違規指控之人（我國中央銀行並未設美國聯邦準備理事會律師擔任懲處案件之控方角色），不宜參與作成處分決定，但因其對所指控違規情事之事實與法律事項最為清楚，自得以機關證人角色身分參與處分裁決程序，以避免角色衝突，並保障受指控金融機構之正當程序權利。

（二）宜否及如何採取非正式處分：

中央銀行管理業務過程或透過檢查發現金融機構有疑似違規情事，且經查證認定違規事證成立時，如其違規情況較不嚴重，似可參考美國非正式處分機制，與金融機構協商由其主動採取補正違規情事之行動，中央銀行將於日後再行檢查其改善情形。如金融機構確已改善，中央銀行無須進行正式行政處分之相關程序，即可有效管理金融機構。

(三) 評估依金融機構之同意作成行政處分在我國之可行性：

美國聯邦金融主管機關與金融機構為節省人力、時間與金錢，應受處分金融機構或其機構利害關係人大多數會同意接受金融主管機關之處分，並於同意處分書或同意協議上明示放棄聽證權及司法審查權。美國聯邦存款保險法並已明文規定此類經當事人同意之處分不受司法審查保障，前述實務作法尚無違反當事人之正當程序權利。

美國與我國均有制定政府機關作成行政處分之程序規定，即行政程序法；惟不同於美國，我國金融法律並未規定金融主管機關作成行政處分之程序規定。實際上，如為節省人力、時間、金錢，及維持主管機關與金融機構間良好關係，未來似非不可針對金融業之特殊性，考慮於金融法律中規定類似於前述美國聯邦金融主管機關之便宜處分機制。

(四) 罰鍰金額之評定：

本報告探討之美國金融法規，係依應受處分金融機構或其機構利害關係人違規行為之可責程度（故意、過失）造成機構損失嚴重性、或違規者獲利規模，評定每一違規行為每日應處之罰鍰金額。

我國中央銀行對違規者作成罰鍰處分時，必須評定每一個案之罰鍰額度。爰建議參酌前述美國立法例，在法定罰鍰額度範圍內（例如中央銀行法第 38 條第 2 項規定罰鍰額度為 200 萬元以上 1000 萬元以下），訂定一套可以客觀、適當評定罰鍰金額之規則，例如以違規行為之嚴重性、違規者之可責

性(故意、過失或誤解法令等) 違規者因該違規行為獲利之規模或收受檢查報告後之自動改善情形等為評定因素。

(五) 授權行政機關調整罰鍰額度：

美國為維護罰鍰遏止違法行為之效果及促使人民遵守法律，並改善政府罰鍰之收繳情況，「聯邦罰鍰通貨膨脹調整法」規定聯邦政府機關針對通貨膨脹，每四年一次依據當年度六月份消費者物價指數調整其所管轄之罰鍰金額，授與行政機關依據一定標準合理行使其行政裁量權，提高政府機關以罰鍰為手段使人民遵守行政機關規範之效果，亦頗值得我國參考。我國行政罰法似可參考前述美國聯邦法律之規定，授權行政機關定期依據可合理反映國內通貨膨脹情形之相關指數，調整所管轄罰鍰之金額。

## 附錄

### 我國中央銀行法

修正時間：中華民國 100 年 4 月 27 日

#### 第一章 總則

##### 本行定位

##### 第一條

中央銀行（以下簡稱本行）為國家銀行，隸屬行政院。

##### 經營目標

##### 第二條

本行經營之目標如左：

- 一、促進金融穩定。
- 二、健全銀行業務。
- 三、維護對內及對外幣值之穩定。
- 四、於上列目標範圍內，協助經濟之發展。

##### 總行及分支機構

##### 第三條

本行設總行於中央政府所在地，並得於國內設立分行及辦事處；必要時得於國外設立辦事處。分行及辦事處之設立、裁撤，須經理事會決議，報請行政院核准。

##### 本行資本

##### 第四條

本行資本，由國庫撥給之。其資本全部為中央政府所有，不得轉讓。



## 第二章 組織

### 理事會

#### 第五條

本行設理事會，置理事十一人至十五人，由行政院報請總統派充之，並指定其中五人至七人為常務理事，組織常務理事會。

前項理事，除本行總裁、財政部長及經濟部長為當然理事，並為常務理事外，應有實際經營農業、工商業及銀行業者至少各一人。

除當然理事外，理事任期為五年，期滿得續派連任。

### 理事會職權

#### 第六條

理事會之職權如下：

- 一、有關貨幣、信用及外匯政策事項之審議及核定。
- 二、本行資本額調整之審議。
- 三、本行業務計畫之核定。
- 四、本行預算及決算之審議。
- 五、本行重要規章之審議及核定。
- 六、本行內部單位、分行、辦事處及附屬機構設立、調整及裁撤之審議或核定。
- 七、本行內部單位、分行、辦事處及附屬機構主管任免之核定。
- 八、理事提議事項之審議。

前項各款職權，理事會得以一部或全部授權常務理事會。常務理事會之決議，應報請理事會追認。

理事會應訂定會議規則，並報請行政院備查。

## 監事會

### 第七條

本行設監事會，置監事五人至七人，由行政院報請總統派充之。行政院主計長為當然監事。

除當然監事外，監事任期為三年，期滿得續派連任。

監事會置主席一人，由監事互推之。

## 監事會職權

### 第八條

監事會之職權如左：

- 一、本行資產、負債之檢查。
- 二、本行帳目之稽核。
- 三、本行貨幣發行準備之檢查。
- 四、本行貨幣發行數額之查核。
- 五、本行決算之審核。
- 六、違反本法及本行章則情事之調查，並提請理事會予以糾正。

## 總裁、副總裁

### 第九條

本行置總裁一人，特任；副總裁二人，職務比照簡任第十四職等，任期均為五年；期滿得續任命之。

前項副總裁職務比照簡任第十四職等之規定，於本法中華民國一百年四月八日修正之條文施行後任命之副總裁適用之。

## 總裁、副總裁職務

### 第十條

總裁綜理行務，執行理事會之決議，對外代表本行；副總裁輔佐總裁處理行務。

總裁為理事會及常務理事會之主席，總裁缺席時，由代理總裁職務之副總裁代理之。

#### 內部單位及編制

##### 第十一條

本行總行所設內部單位定名為局、處、室。

本行各職稱之職等及員額，另以編制表定之。

#### 人事管理

##### 第十一條之一

除本法及其他法律就總裁、副總裁之任免、俸給、退職及撫卹有特別規定者外，本行人員之任（派）免、薪給、獎金、福利、考核、獎懲、退休、撫卹、資遣及其他人事管理事項之準則，由本行擬訂，經理事會決議後，報請行政院核定。

### 第三章 業務

#### 業務對象

##### 第十二條

本行業務，除法令另有規定外，其範圍如左：

- 一、政府機關。
- 二、銀行及其他金融機構。
- 三、國際及國外金融機構。

#### 發行國幣

##### 第十三條

中華民國貨幣，由本行發行之。

本行發行之貨幣為國幣，對於中華民國境內之一切支付，具有法償效力。

貨幣之印製及鑄造，由本行設廠專營並管理之。

#### 委託發行國幣

##### 第十四條

本行於必要時得分區委託公營銀行代理發行貨幣，視同國幣；其有關發行之資產與負債，均屬於本行。

#### 券幣規格

##### 第十五條

國幣之基本單位為圓，輔幣為角、分，拾分為壹角，拾角為壹圓。

本行所發行紙幣及硬幣之面額、成分、形式及圖案，由本行擬定，報請行政院核定之。

本行應將紙幣及硬幣之規格於發行前公告之。

#### 發行準備

##### 第十六條

本行發行及委託發行之貨幣，應以金銀、外匯、合格票據及有價證券，折值十足準備。

硬幣免提發行準備。

#### 公告國幣數額及準備狀況

##### 第十七條

本行發行及委託發行之貨幣數額及準備狀況，應定期公告之。

#### 國幣之收兌

##### 第十八條

本行對污損或破損而不適流通之紙幣及硬幣，應按所定標準予以收兌，並依法銷燬之。

本行對已發行之貨幣，得公告予以收回。經公告收回之貨幣，依公告規定失其法償效力。但公告收回期間不得少於一年，期內持有人得向本行兌換等值之貨幣。

#### 國幣出入境限額

##### 第十八條之一

攜帶或寄送國幣出入境之限額，由本行定之。

攜帶或寄送國幣出入境超過本行依前項規定所定限額者，其超過部分，應予退運。

#### 偽變造貨幣之處理

##### 第十八條之二

金融機構及經本行指定辦理外匯業務之其他事業經收之國幣或外國貨幣有偽造或變造者，除有犯罪嫌疑，應報請司法機關偵辦外，應予截留、作廢並銷燬；其處理辦法，由本行定之。

#### 發行金銀幣及紀念券幣

##### 第十八條之三

本行得發行金銀幣及紀念性券幣；其發行辦法，由本行定之。

前項券幣，得高於面額另定價格發售或轉售。

#### 融通

##### 第十九條

本行得對銀行辦理左列各項融通：

- 一、合格票據之重貼現，其期限：工商票據不得超過九十天；農業票據不得超過一百八十天。
- 二、短期融通，其期限不得超過十天。
- 三、擔保放款之再融通，其期限不得超過三百六十天。

本行對銀行之重貼現及其他融通，得分別訂定最高限額。

#### 設立基金

##### 第二十條

本行為協助經濟建設，得設立各種基金，運用金融機構轉存之儲蓄存款及其他專款，辦理對銀行中、長期放款之再融通。

#### 公告重貼現率及融通利率

##### 第二十一條

本行之重貼現率及其他融通利率，由本行就金融及經濟狀況決定公告之。但各地區分行得因所在地特殊金融狀況，酌定其重貼現率及其他融通利率，報經總行核定公告之。

#### 存放款利率之例外管理

##### 第二十二條

本行得視金融及經濟狀況，隨時訂定銀行各種存款之最高利率，並核定銀行公會建議之各種放款利率之幅度。

#### 存款準備率

##### 第二十三條

本行收管應適用銀行法規定之金融機構存款及其他各種負債準備金，並得於左列最高比率範圍內隨時調整各種存款及其他負債準備金比率，其調整及查核辦法，由本行定之：

- 一、支票存款，百分之二十五。
- 二、活期存款，百分之二十五。
- 三、儲蓄存款，百分之十五。
- 四、定期存款，百分之十五。
- 五、其他各種負債，百分之二十五。

前項其他各種負債之範圍，由本行另定之。

本行於必要時對自一定期日起之支票存款、活期存款及其他各種負債增加額，得另訂額外準備金比率，不受前項所列最高比率之限制。

本行對繳存準備金不足之金融機構，得就其不足部分按第十九條第一項第二款無擔保短期融通，依第二十一條所定之利率加收一倍以下之利息。

#### 信託賠償準備

##### 第二十四條

本行依法收管信託投資公司繳存之賠償準備。

#### 銀行最低流動準備比率

##### 第二十五條

本行經洽商財政部後，得隨時就銀行流動資產與各項負債之比率，規定其最低標準。

#### 公開市場操作 - 買賣債券

##### 第二十六條

本行得視金融狀況，於公開市場買賣由政府發行或保證債券及由銀行發行之金融債券與承兌或保證之票據。

#### 公開市場操作 - 發行定存單及儲蓄券

##### 第二十七條

本行為調節金融，得發行定期存單、儲蓄券及短期債券，並得於公開市場買賣之。

#### 信用管制 - 擔保放款最高貸放率

##### 第二十八條

本行於必要時，得就銀行辦理擔保放款之質物或抵押物，選擇若干種類，規定其最高貸放率。

#### 信用管制 - 付現條件及信用期限

## 第二十九條

本行於必要時，得就銀行辦理購建房屋及購置耐久消費品貸款之付現條件及信用期限，予以規定，並管理之。

### 銀行對證券商或證金公司融通之管理

## 第三十條

本行就銀行辦理對證券商或證券金融公司之融通，訂定辦法管理之。

### 信用管制 - 最高貸放限額

## 第三十一條

本行認為貨幣及信用情況有必要時，得對全體或任何一類金融機構，就其各類信用規定最高貸放限額。

### 票據交換及劃撥結算

## 第三十二條

本行得於總行及分行所在地設立票據交換所，辦理票據交換及各銀行間之劃撥結算。在未設分行地點，並得委託其他公營銀行辦理；票據交換及各銀行間劃撥結算業務管理之辦法，由本行定之。

### 國際貨幣準備及調度

## 第三十三條

本行持有國際貨幣準備，並統籌調度外匯。

### 調節外匯供需

## 第三十四條

本行得視對外收支情況，調節外匯供需，以維持有秩序之外匯市場。

### 外匯業務

## 第三十五條

本行辦理左列外匯業務：

一、外匯調度及收支計畫之擬訂。



- 二、指定銀行及其他事業辦理外匯業務，並督導之。
- 三、外匯之結購與結售。
- 四、民間對外匯出、匯入款項之審核。
- 五、民營事業國外借款經指定銀行之保證、管理及其清償、稽催之監督。
- 六、外國貨幣、票據及有價證券之買賣。
- 七、外匯收支之核算、統計、分析與報告。
- 八、其他有關外匯業務事項。

銀行及其他事業申請辦理外匯業務應具備之條件、審查程序、核准指定、業務範圍、廢止指定及其他應遵行事項之辦法，由本行定之。

#### 經理國庫

##### 第三十六條

本行經理國庫業務，經管國庫及中央政府各機關現金、票據、證券之出納、保管、移轉及財產契據之保管事務。

前項業務，在本行未設分支機構地點，必要時得委託其他金融機構辦理。

#### 公債與國庫券之發售及還本付息

##### 第三十七條

本行經理中央政府國內外公債與國庫券之發售及還本付息業務；必要時得委託其他金融機構辦理。

#### 金融檢查

##### 第三十八條

本行依本法賦與之職責，於必要時，得辦理金融機構業務之查核及各該機構與本章規定有關業務之專案檢查；並得要求其於限期內據實提報財務報告、財產目錄或其他有關資料及報告。

金融機構或其分支機構之負責人或職員於本行依前項規定派員查核或檢查有關事項，或要求其於限期內據實提報財務報告、財產目錄或其他有關資料及報告時，有下列情形之一者，由本行處金融機構或其分支機構新臺幣二百萬元以上一千萬元以下罰鍰：

- 一、拒絕接受查核或檢查。
- 二、隱匿或毀損有關業務或財務狀況之帳冊文件。
- 三、對檢查人員詢問無正當理由不為答復或答復不實。
- 四、屆期未提報財務報告、財產目錄或其他有關資料、報告，或提報不實、不全。

金融機構或其分支機構經受罰後，對應負責之人應予求償。

#### 經濟研究

##### 第三十九條

本行為配合金融政策之訂定及其業務之執行，應經常蒐集資料，編製金融統計，辦理金融及經濟研究工作。

### 第四章 預算及決算

#### 預算

##### 第四十條

本行應於會計年度開始前，擬編預算，提經理事會議決後，依預算法規定辦理。

#### 決算

##### 第四十一條

本行應於會計年度終了後，辦理決算，提經理事會議決，監事會審核，依決算法規定辦理。

#### 法定盈餘公積

##### 第四十二條

本行每屆決算，於純益項下提百分之五十為法定盈餘公積。法定盈餘公積達當年度資本額時，經理事會議決，監事會同意，得將定率減低。但不得低於百分之二十。

#### 匯兌損益之會計處理

#### 第四十三條

本行以黃金、白銀、外幣及其他國際準備計算之資產或負債，如其價值因國幣平價之改變，或此類資產、負債對國幣之價值、平價或匯率改變而發生利得或損失，均不得列為本行年度損益。

前項變動所生之利得，應列入兌換準備帳戶；其損失應由兌換準備帳戶餘額抵沖。

### 第五章 附則

#### 施行日期

#### 第四十四條

本法自公布日施行。

本法修正條文第二十三條施行日期，由行政院定之。

## 參考資料

1. Timothy J. Curry, John P. O. Keefe, Jane Coburn, and Lynne Montgomery. Financially Distressed Banks: How Effective Are Enforcement Actions in the Supervision Process? *FDIC Banking Review 1999 Volume 12, No. 2.*
2. Huber, S. K. Enforcement Powers of Federal Banking Agencies. *Annual Review of Banking Law 1998.*
3. Federal Reserve Board issues enforcement actions with Capital Funding Bancorp, Inc., CFG Community Bank and Huntington Bancshares, Inc. Docket Nos. 11-091-B-HC 11-091-B-SM October 31, 2011 (Consent Orders)
4. Federal Reserve Board announces a formal enforcement action against the Goldman Sachs Group, Inc. and Goldman Sachs Bank USA Docket Nos. 11-112-B-HC 11-112-B-SM September 01, 2011 (Consent Orders)
5. Federal Reserve issues a consent cease and desist order and assesses civil money penalty against Wells Fargo and Financial and each of their institution-affiliated parties in the sum of \$85 million. Docket Nos. 11-094-B-HC1 11-094-I-HC1 11-094-B-HC2 11-094-I-HC2 July 20, 2011. Orders issued pursuant to sections 8(b) and 8(i) of the FDI Act, 12 U.S.C. § 1818(b) and (i)
6. Federal Reserve Board issues consent order of prohibition and assesses civil money penalty against Bryan Posey a former Institution-Affiliated Party of Security Bank, Tulsa, Oklahoma in \$35,000. Docket Nos. 11-058-E-I. 11-058-CMP-I. November 16, 2011 ORDER ISSUED PURSUANT TO SECTION 8(e) and 8(i) of the FEDERAL DEPOSIT INSURANCE ACT, 12 U.S.C. § 1818(e) and § 1818(i).
7. Federal Reserve Board issues enforcement actions with Flagship Financial Group and Texas

Bancshares Docket No. 11-102-WA/RB-HC August 19, 2011 (Written Agreement)

8. The Federal Reserve Board also announced the termination of the enforcement action a Written Agreement (dated February 17, 2010) with Heritage Commerce Corp. and Heritage Bank of Commerce, both of San Jose, California, Terminated June 9, 2011
9. Winfield Community Bank, Winfield, IL; FDIC-11-283b; Issued 9/16/11 FINAL ORDERS ISSUED PURSUANT TO SECTION 8(b), 12 U.S.C. § 1818(b) (Consent Orders)
10. Bank of Wausau, Wausau, Wisconsin; FDIC-11-351b; Issued 10/12/11 FINAL ORDERS ISSUED PURSUANT TO SECTION 8(b), 12 U.S.C. § 1818(b) (Consent Orders)
11. Libertad Bank, SSB, Austin, Texas; FDIC-11-368b; Issued 10/13/11 FINAL ORDERS ISSUED PURSUANT TO SECTION 8(b), 12 U.S.C. § 1818(b) (Consent Orders)
12. Prosperity Bank, El Campo, Texas; FDIC-11-195e; against Jennifer Herrera; Issued 10/7/11 FINAL ORDERS ISSUED PURSUANT TO SECTION 8(e), 12 U.S.C. § 1818(e) (Removal and Prohibition Orders)
13. Mid-Missouri Bank, Springfield, Missouri; FDIC-10-090e; against Kayla Muskrat; issued 10/20/11 FINAL ORDERS ISSUED PURSUANT TO SECTION 8(e), 12 U.S.C. § 1818(e) (Removal and Prohibition Orders)
14. United Commercial Bank, San Francisco, California; FDIC-11-294e; FDIC-11-295k; against Lawrence M. Zhang; Issued 10/7/11 FINAL ORDERS ISSUED PURSUANT TO SECTION 8(e), 12 U.S.C. § 1818(e) (Removal and Prohibition Orders)
15. Clarion County Community Bank, Clarion, Pennsylvania; FDIC-11-366e; against Tami L. Toy; Issued 10/20/11 FINAL ORDERS ISSUED PURSUANT TO SECTION 8(e), 12 U.S.C. § 1818(e) (Removal and Prohibition Orders)
16. MarkleBank, Markle, IN; FDIC-11-202k; in the amount of \$82,500.00; Issued 9/9/11 FINAL ORDERS ISSUED PURSUANT TO SECTION 8(i), 12 U.S.C. § 1818(i) (Civil

Money Penalties)

17. Bank Star, Pacific, MO; FDIC-11-448k; in the amount of \$4,000.00 Issued 9/22/11; FINAL ORDERS ISSUED PURSUANT TO SECTION 8(i), 12 U.S.C. § 1818(i) (Civil Money Penalties)
18. MERSCORP, Inc., and the Mortgage Electronic Registration Systems, Inc., Reston, Virginia OCC No. AA-EC-11-20 April 12, 2011 (Consent Cease and Desist Order)
19. Civil Money Penalty Assessment Against American National Bank Omaha, Nebraska in the amount of \$13,450 OCC No.AA-WE-10-56 June 22, 2010. Order issued pursuant to 12 U.S.C. § 1818(i) (STIPULATION AND CONSENT ORDER)
20. Order of Prohibition against Samantha D. Abshire, an Administrative Assistant at Capital One, N.A. Richmond, Virginia OCC No.AA-EC-10-01 Order issued pursuant to 12 U.S.C. § 1818(e) (CONSENT ORDER)