

金融監督管理委員會一〇八年度委託研究計畫

主要國家金融監理機關組織架構變革 與金融監理資訊管理法規之研究

委託單位：金融監督管理委員會銀行局

研究單位：東吳大學

計畫主持人：莊永丞教授

共同主持人：汪信君教授、林志潔教授、蔡英欣教授、邵之雋副教授

研究助理：鄭毓仁、戴君穎、許家綺、李昱勳、吳念真

- 一、 本研究報告僅代表研究單位觀點，不代表委託單位意見。
- 二、 本研究報告之轉載、引用，請加註資料來源、作者，以保持資料來源之正確性。

中華民國一〇八年十一月二十九日

GRB 計畫編號：PG10804-0220

摘要

金融監理政策與金融秩序之穩定有關，一旦金融體系出現問題，將影響市場資金融通，損及金融消費者權益與經濟表現，是以各國政府均建立健全之金融監理組織架構，監督並管理金融市場，而監理架構變革之契機往往反映著各國監理機關所面臨風險與監管思維之變革。本研究參酌英國、美國、日本近年監理架構改革，分析其原因、影響及執行成效與各國之異同，進而提出相關修正建議，提供檢視與借鏡，作為我國未來監理組織架構改造之基礎，提升金融監理效能與效率。

金融監理機關對於金融監理資訊之運用，包含蒐集、處理、利用及公開等，因涉及個資及隱私，若不當利用必將危害金融穩定以及當事人之權益；然而金融監理資訊亦為寶貴之無形資產，若能合理運用也將增進社會福利。因此本研究藉由探討金融高度發展之主流國家，包含美國、日本、新加坡，就金融監理資訊有關之法規範體系及實務執行情形等，做整理與比較，並針對我國提供金融監理資訊之現狀提出相關建議。

關鍵詞：金融監理架構變革、規則監理導向、原則監理導向、系統性風險、金融檢查、金融監理資訊、個人資料保護、分離原則、資訊公開。

Abstract

The financial supervision policy is related to the stability of the financial system. Once there is a problem, it will easily affect the rights and interests of financial consumers and macroeconomic in our country. This study considers the reform of financial supervisory structure in the United Kingdom, the United States and Japan in recent years, analyzing the similarities and differences between the factors, impacts and implementation in these countries during the post-reform era. This study aims at setting forth suggestions as the alternations of the future reform of supervision structure in Taiwan.

Secondly, the use of financial supervisory information by the financial supervision authority includes collection, processing, utilization and disclosure. Due to personal information and privacy, improper usage of such information will endanger financial stability and the data subject's rights and interest. However, the financial supervisory information is also a valuable intangible asset, and, if used reasonably, it will also promote social welfare. Therefore, this study explores the legal theory and practice of financial supervisory information by discussing the mainstream countries with high financial development, including the United States, Japan, and Singapore. The study also summarizes the literatures, makes comparative analysis and provides relevant suggestions as a conclusion.

Keywords: Reform of Financial Supervisory Structure, Principle-based Regulation, Rule-based Regulation, Systematic Risk, Financial Supervisory Information, Personal Data Protection, Principle of Segregation, Information Disclosure.

目錄

壹、	金融監理制度變革與金融資訊保護.....	1
貳、	各國金融監理組織變革-以英、美、日為借鏡.....	2
一、	各國金融監理組織.....	2
(一)	英國金融監理制度之發展.....	2
1.	英國金融監理沿革.....	3
2.	政策形成過程與過渡期間規劃.....	7
3.	英國現行監管架構.....	11
4.	英國金融監理架構變革之執行成效與啟示.....	22
(二)	美國金融監理架構之變革.....	39
1.	金融監理理論基礎.....	40
2.	銀證分離之管制與機構性監理模式:.....	41
3.	1999年金融自由化改革及功能性監理:.....	43
4.	2008年金融海嘯後監理制度之改革.....	47
5.	美國監理制度變革之執行成效與啟示.....	57
6.	小結.....	69
(三)	日本金融廳之過去、現況與未來.....	71
1.	2000年金融廳設置前.....	71
2.	2000年金融廳設置後.....	76
3.	2018年7月金融廳內部之組織再編.....	80
4.	組織再編後之執行成效與啟示.....	84
5.	小結.....	106
參、	各國金融監理架構變革對我國之借鏡及建議.....	107
一、	各國監管組織變革之異同.....	107
二、	各國監管系統性風險之作法.....	108
(一)	英國模式.....	108
(二)	美國模式.....	109
(三)	日本模式.....	111
三、	各國金融監理變革對我國之啟示與修正建議.....	113
肆、	金融監理資訊之蒐集、處理及利用.....	117
一、	各國金融監理資訊之相關規範.....	118
(一)	美國.....	118
1.	金融監理資訊相關法規總論.....	118
(1)	監理機關間資訊之彙整機制.....	119
(2)	金融監理資訊相關法規概述.....	120
2.	金融監理資訊相關法規各論.....	123
(1)	FOIA.....	123

(2) US FOIA §552(b)(8).....	132
(3) BSA、RFPA.....	133
3. 各部門對於金融監理機關請求資訊之彙整.....	139
(1) 政府機關（包含監理機關及非監理機關）.....	139
(2) 法院.....	139
(3) 國會.....	140
(4) 個人.....	141
4. 小結.....	141
(二) 日本.....	144
1. 金融監理資訊相關法規總論.....	144
(1) 金融檢查概述.....	144
(2) 資訊公開.....	145
(3) 個人資訊保護.....	146
(4) 行政機關資訊公開法與行政機關個資保護法之關係.....	147
(5) 資訊公開、個人資訊保護審查會之設置.....	148
(6) 行政機關職員之保密義務及金融廳頒布之相關基準與管理規則.....	150
2. 金融廳與行政機關資訊公開法.....	150
(1) 金融廳行政文書管理規則.....	150
(2) 行政機關資訊公開法第九條各項決定之基準.....	152
(3) 實務執行情形.....	159
3. 金融廳與行政機關個人資訊保護法.....	162
(1) 金融廳個人資訊等管理規則與行政機關個人資訊保護法.....	162
(2) 行政機關基於個人資訊保護法所為處分之基準.....	166
(3) 實務執行情形.....	169
4. 各部門對於金融廳資訊請求之彙整.....	172
5. 小結.....	173
(三) 新加坡.....	175
1. 金融監理資訊相關法規總論.....	175
(1) 金融監理機關簡介.....	175
(2) 金融檢查概述.....	176
(3) 金融監理資訊相關法規概述.....	176
2. 金融監理資訊相關法規各論.....	177
(1) 保護秘密法.....	177
(2) 新加坡金融管理局法 (MAS Act).....	177
(3) 公務機密法.....	181
(4) 國家圖書館法.....	181
3. 實務執行情形.....	182

4. 各部門對於 MAS 請求資訊之彙整.....	182
(1) 國外政府機關.....	182
(2) 國內政府機關.....	183
(3) 法院.....	183
(4) 國會.....	183
(6) 個人.....	184
5. 小結.....	184
二、 我國金融監理資訊之相關規範.....	186
1. 金融監理資訊相關法規總論.....	186
(1) 公務機關個資保護之法規架構.....	186
(2) 透過金融檢查蒐集金融資訊之法規架構.....	186
(3) 政府資訊公開法與檔案法之競合.....	189
2. 金融監理資訊相關法規各論.....	191
(1) 行政程序法.....	191
(2) 政府資訊公開法.....	194
(3) 檔案法.....	199
(4) 個人資料保護法.....	200
(5) 銀行保密義務(銀行法第 45 條、第 48 條)、營業秘密法 (所涉資訊若為營業秘密).....	205
3. 實務執行情形.....	209
三、 各國金融監理資訊法規對我國之借鏡及建議.....	227
1. 各國金融監理資訊法規之異同.....	227
2. 各國金融監理資訊法規對我國之啟示與建議.....	232
參考文獻.....	234
一、中文文獻.....	234
二、外文文獻.....	236
三、網路資料.....	241
附錄一 研究計畫期中報告審查意見之意見回覆暨修正說明對照表.....	246
附錄二 研究計畫期末報告審查意見之意見回覆暨修正說明對照表.....	251

壹、 金融監理制度變革與金融資訊保護

金融監理政策係維繫金融秩序及穩定之重要因素，一旦金融體系出現問題，將影響市場資金融通，損及金融消費者權益甚或經濟表現，故建立健全之金融監理組織架構，以監督並管理金融市場為各國政府之重要目標。在由政府所為之金融監理方面的體制上，可區分為四大部分，即法規、監督管理、檢查與處分。「法規」係指金融監理機關設置之規範基礎及實施法定職權時之法律依據，此依據尚包含金融監理機關依法律授權或依本身職權所訂定之命令；「監督管理」則指金融監理機關依法規對於金融機構所採取的行政管理、業務管理以及其他監督事項；「檢查」係指金融監理機關於必要時，得派員實地檢查金融機構之業務及帳目，或要求於期限內造具報表查核，以金融檢查方式獲得必要資訊，瞭解該機構實際上之經營狀況，進而發現問題所在；所謂的「處分」則係指在監理、管理或檢查過程中，對於金融機構違背金融法規或其他法令規定的行為，命其糾正改善，或於必要時施以警告、罰鍰、撤銷許可、限制增設分支機構等行政制裁。此四大部分環環相扣，形成縝密之金融監理體系¹。我國立法院於2003年7月間三讀通過「行政院金融監督管理委員會組織法」，於2004年7月1日正式生效，參考當時國際間金融監理組織有監理一元化趨勢，整合當時銀行、證券、保險之監理及檢查人力，規劃我國監理組織架構，將原先隸屬於財政部下監理銀行業、證券市場、保險業之權限，交由新設立的金融監督管理委員會，希望能有效解決當前金融監理亂象，促成更有效率之監管架構，惟在2008年全球金融海嘯後，各國為降低往後因大型金融機構倒閉對於整體金融穩定所帶來之影響，紛紛展開金融監理架構變革及組織之整合與再造，本研究將針對英國、美國及日本金融監理組織架構變革進

¹ 參閱蕭文生，行政院金融監督管理委員會組織法草案評析，法令月刊，50卷2期，2002年2月，頁51。

行相關研究，並對於我國現有之監理體系提出相關改革建議。

此外，隨著經濟的發展，社會大眾對於金融機構的產品或服務之需求固日益增長，然對個人、企業資訊之資料隱私保護意識，亦隨著時代對於隱私權概念之普及而抬頭。資訊之自由流通，乃是金融產業蓬勃發展所不可或缺之元素，且資訊屬於公共財，個人均得因資訊之流通而獲益，惟金融監理機關在對於金融機構進行金融檢查或行使職權時就金融機構或消費者個人資訊之揭露、使用，即與金融資訊之保護有關，尤其在當第三人如國會基於調查權或與金融機構有爭議之民眾，向監理機關借調資料，則可提供之範圍、細節及界線為何？因恐會有資訊或營業秘密外流之風險，應當有清楚之界線劃分，否則將破壞現行監理關係。因此關於金融監理資訊之蒐集、處理、利用及保密義務等，本研究將參酌美國、日本及新加坡等金融監理先進國家允當之法制，進而提出相關健全之配套執行措施。

貳、 各國金融監理組織變革-以英、美、日為借鏡

一、 各國金融監理組織

(一) 英國金融監理制度之發展

英國對於金融監理的態度，從早期的自由放任，在 1990 年代經歷一系列金融醜聞之後，緊縮其監管政策，組織架構由分業監管到集中監督權限於單一機關；金融海嘯後為追求金融穩定，課予複數機關維護金融系統穩健的政策目標，造成權責歸屬複雜化的現象，因此在 2012 年重建監理架構，以維持金融環境健全為核心價值，透過具體的目的劃分監管機關，避免任務之間產生內在衝突，強調監管之透明性與問責基礎，2013 年後陸續採取新的監管措施，並對監管架構進行微調，形成目前看到以英格蘭銀行作為主軸的監管模式。

以下將介紹英國金融監理方法與組織架構之變革，並說明監理模式轉變背後的理論基礎，接著綜覽近期英國之監理機關職權與具體措施，最後總結英國金融監理架構沿革帶給我國之啟發。

1. 英國金融監理沿革

早期英國金融監理模式高度仰賴機構自律，主要監管者包含英格蘭銀行及金融服務監督機關，分別就銀行及其他金融活動進行半自主半官方的監管，但在 1990 年代爆發一系列問題後，監管者收回機構的自律權限，結束分業監管的運作架構，形成由 Financial Services Authority（下稱 FSA）主導的監管體制。此集中監管的架構在金融海嘯後備受質疑，為求金融穩健，英國一度採取三方監管模式，仍然飽受批評，不久後又改回單一監管者的組織架構，以下將英國監管歷程分為四個階段進行論述。

(1) 半自律與分散式監管架構期

英格蘭銀行²於 1694 年成立³，目的在解決英法戰爭後國家財政問題，最初是私部門的金融中介機構，但隨著時間發展公益色彩日趨濃厚，1844 年獨占貨幣發行權⁴，出現主導國家貨幣政策之傾向，1946 年收歸國有⁵，1979 年將其對於銀行之監管權限明文化⁶，使銀行行為獨立於其他金融活動之外受特殊監督。同一時期證券投資委員會（The Securities and Investments Board，下稱 SIB）成立，負責監督英國金融市場，致力於防止詐欺及內線交易，仰賴五大

² See Bank of England, The Bank of England Act 1998, the Charters of the Bank and related documents, (July 2015).

³ See The Bank of England Act 1694.

⁴ See The Bank Charter Act 1844.

⁵ See The Bank of England Act 1946.

⁶ See The Banking Act 1979.

自我監督機構 (Self-Regulatory Organization) ⁷ 回報的資訊進行監管⁸。在這個階段，英國金融監理模式高度仰賴機構自律，主要監管者包含英格蘭銀行及 SIB，分別就銀行及其他金融活動進行半自主半官方的監管。

(2) 金融服務管理局主導期

1990 年代發生一系列金融醜聞，國際信貸商業銀行 (The Bank of Credit and Commerce International) 及霸林銀行 (Barings Bank) 相繼倒閉，嚴重衝擊英國金融環境信心，市場上出現「終結金融服務業自我監管」並將「多元監管模式凝聚為單一監管者」的呼聲。

因此，SIB 整頓轄下組織，將原本五大自我監督機構縮編為三⁹。1997 年英國工黨上任後更積極的推動一系列金融改革，同年將 SIB 更名為 FSA。為追求貨幣政策獨立性並整合金融監理架構，課予英格蘭銀行專責貨幣政策之義務並於組織內部設立貨幣政策委員會 (Monetary Policy Committee，下稱 MPC)，同時將監理銀行部門的權限移轉至 FSA¹⁰。逐步強化 FSA 職權¹¹，2001 年吸收三個自我監督機構自律權限，宣告自我監管模式之終結，再合併英格蘭銀行之監理及

⁷ 五大自我監管機構分別是：期貨交易協會 (The Association of Futures Brokers and Dealers, AFBF) 金融中介管理與監管協會 (the Financial Intermediaries, Managers and Brokers Regulatory Association, FIMBRA), 投資管理監管組織 (the Investment Management Regulatory Organisation, IMRO)、人壽保險和單位信託監管組織 (the Life Assurance and Unit Trust Regulatory Organisation, LAUTRO) 及證券協會 (The Securities Association, TSA)。

⁸ See Financial Services Act 1986.

⁹ 於 1991 年以證券及期貨管理局 (the Securities and Futures Authority, SFA) 取代 AFBF 和 TSA。1994 年廢止 FIMBRA 及 LAUTRO 做為自我監督機構的許可，並以個人投資局 (Personal Investment Authority, PIA) 取代之。

¹⁰ See The Bank of England Act 1998.

¹¹ See Financial Services and Markets Act 2000.

監視處 (Supervision and Surveillance Division of the Bank of England, S&S)、互助組織註冊局 (Registry of Friendly Societies, RFS)、貿易及產業部之保險管理委員會 (Insurance Directorate of Department of Trade and Industry, ID)、購屋協會管理委員會 (Building Societies Commission, BSC) 及互助協會管理委員會 (Friendly Societies Commission, FSC)¹²，使 FSA 成為銀行、保險、證券及其他投資融資行為之監管機關，確立單一監管者之體制架構。

(3) 三方監管時期

以 FSA 作為金融活動之監管機關，英格蘭銀行專責貨幣政策之規劃，如此的監管架構在 2008 年金融海嘯後受到挑戰。監管者認為使 FSA 作為單一監管者顯然不足以察覺或有效回應金融系統上問題，因此訂立 the Banking Act 2009 賦予英格蘭銀行維持金融穩定之目標，並建立特殊處理機制 (Special Resolution Regime, SRR)，作為政府處理問題銀行的工具，建立金融服務補償計畫 (Financial Services Compensation Scheme)，使金融機構陷於經營困境時，其消費者免於承受損失。

其後頒布 Financial Services Act 2010 再次強化 FSA 之監管權限，將 FSA 之任務明確化為四個具體目標，包含：維持市場信心、促使公眾警覺、保護消費者並降低金融犯罪發生率，同時賦予 FSA 向金融機構調取相關資料之權限，對於機構違法之行為或未達監管要求之狀態，得課以罰鍰或

¹² See David Loader, Regulation and Compliance in Operations, page 8, (2004).

暫停特定活動之許可，對於賣空交易（Short Selling）則強調充分揭露資訊，必要時得暫停交易；得要求特定金融機構做成復原及清理計畫（Recovery and Resolution Plans, RRP），即所謂「生前計畫（Living Wills）」，事前規劃危機時應變方案；要求機構將風險管理之因素納入薪酬政策之規劃，定期揭露薪酬報告。

同一時期，財政部負有追求金融穩定的政策規劃與組織安排之權限，呈現三方監管的架構。FSA、英格蘭銀行、財政部共同肩負維持金融穩定之任務，呈現目的間彼此衝突、權責不明確，無法有效運行的狀態。

(4) 英格蘭銀行主導期

2010年保守黨重返執政，質疑現行的三方監管架構，訂定 Financial Services Act 2012 改革過去法案，包含：The Bank of England Act 1998、Financial Services and Markets Act 2000、the Banking Act 2009¹³，巨幅更動監管體系，將維持金融穩定之目的歸由英格蘭銀行，在其內部設金融政策委員會（Financial Policy Committee，下稱 FPC）以協助英格蘭銀行達成此目的，並設立審慎監理總署（Prudential Regulation Authority，下稱 PRA）作為英格蘭銀行之子機構，與新設之金融行為監理總署（Financial Conduct Authority，下稱 FCA），共同受 FPC 指揮監督，瓜分現行 FSA 之權限。同時將財政部定位為補充性的監管機關，對於英格蘭銀行的定期金融市

¹³ See Harvard Law School Forum on Corporate Governance and Financial Regulation, Financial Services Act 2012: A New UK Financial Regulatory Framework, <https://corpgov.law.harvard.edu/2013/03/24/financial-services-act-2012-a-new-uk-financial-regulatory-framework/>, (March 24, 2013).

場動態報告，僅得給予建議但不能任意干涉其監管方法。

如此的監管模式轉變，廢除 FSA，並使財政部退居二線，以明確化權限歸屬與問責基礎，整合貨幣與金融穩定目標使英格蘭銀行成為得以進行較全面的政策規劃，但區分審慎監理與消費者保護兩大訴求分別指定專責單位，避免內在衝突。其後，監管架構之調整分別是：2013 年為支付系統設立專責之主管機關（Payment System Regulation，下稱 PRS）；2016 年使英格蘭銀行吸納 PRA 的職權，並於機關內部設審慎監理委員會（Prudential Regulation Committee，下稱 PRC），作為與 MPC、FPC 平行的委員會，使總體與個體審慎監理（Macro prudential and Micro prudential Regulation）單位合一。

2. 政策形成過程與過渡期間規劃

金融環境對國家經濟發展有重要意義，早期 FSA 只關注於個體審慎監理而忽略系統性風險的威脅，無法有效避免金融危機發生，不過同時使三個機關肩負維護金融穩定的任務，導致權責歸屬不明，同樣無助於解決金融監管上問題。從英國的經驗可以發現，關於金融監理架構的設計，需要足夠的討論與對話，以下內容說明 2010 年前後財政部¹⁴與下議院¹⁵對於金融監理架構規劃的想法。

財政部在 2010 年會議中，將監理架構設定為雙峰模式，

¹⁴ See HM Treasury, A new approach to financial regulation: judgement, focus and stability, July 2010, 1-76.

¹⁵ See UK House of Commons, Financial Regulation: a preliminary consideration of the Government's proposals, Seventh Report of Session 2010–11, January 2011, 1-85.

使審慎監理與消費者保護這兩項政策目標由不同機關負責；對於危機前被忽略的總體審慎監理則賦予專責機關較為廣泛，且亦未明確劃分其權限，以期待該機關於瞬息萬變的金融環境裡能不受過度的限制以因應各種問題。經過一系列討論，監理架構定調為三個主要機關：由設立於英格蘭銀行內部的金融政策委員會（下稱 FPC）負責總體審慎監理、由作為英格蘭銀子機構的審慎監理總署（下稱 PRA）進行個體審慎監理、由獨立機關消費者保護暨市場監督局（Consumer Protection and Markets Authority, CPMA）¹⁶負責監督市場行為與消費者保護，即為後來更名之金融行為總署（Financial Conduct Authority）。

就 FPC 的部分，首先，由於金融穩定任務將面對許多不確定挑戰，因此需要賦予 FPC 審慎監理工具，並使 FPC 內部具有一定比例的外部成員¹⁷，以強化機關預防及回應風險的能力。針對前者，下議院認為審慎監理工具的法律位階應定位為授權命令，使 FPC 得以調整監理工具因應變動的金融環境；針對後者，下議院認為外部成員之主要作用在跳脫機關所固守的僵化思維，應該確保這些外部成員在 FPC 會議中具有某程度影響力，但需注意是否存在利益衝突¹⁸。其次，有鑑於金融穩定是經濟發展不可或缺的一環，財政部官員需列席 FPC 但

¹⁶ 消費者保護暨市場監督局(Consumer Protection and Markets Authority, CPMA)後來更名為金融行為總署(Financial Conduct Authority)

¹⁷ 在 2010 年的政策規劃上，FPC 成員共 11 人，其中包含 4 個外部成員(資料來源：<https://publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmtreasy/430/430i.pdf>，最後瀏覽時間：2019.10.12)，目前 FPC 成員共 13 人，其中包含 5 個外部成員(資料來源：<https://www.bankofengland.co.uk/about/people/financial-policy-committee>，最後瀏覽時間：2019.10.12)。

¹⁸ See UK House of Commons, Financial Regulation: a preliminary consideration of the Government's proposals, Seventh Report of Session 2010–11, January 2011, 1-85.

無表決權，因為金融政策規劃可能牽動整體經濟發展，因此財政部有必要在第一時間掌握並表示意見。但倘若金融環境變動並未嚴重到需政府資金挹注時，財政部對金融具體政策規畫不應擁有決策權。而當 FPC 發現系統性危機，得使用審慎監理工具或指揮 PRA 及 CPMA 進行回應，即時預先防制。

PRA 為英格蘭銀行的子機構¹⁹，關注系統重要性金融機構審慎監理，包含銀行、證券商及保險公司，其他規模較小的金融機構，例如投資顧問公司，則由 CPMA 進行監管。不過，下議院提醒，對於某些金融機構，例如非銀行機構及吸收存款之資產管理公司，究竟應由 PRA 或 CPMA 管轄則仍然存在爭議²⁰。此外，下議院指出，在全球化的時代，如何使主要作用於國內的審慎監理工具發揮效用是一項挑戰。

CPMA 雖然是獨立機關，但和 FPC 存在密切聯繫，它的設立目的在維護市場信心與紀律，透過規範金融機構行為及市場競爭秩序以確保消費者權益²¹。該機構嘗試在避免市場行為濫用與避免對金融機構課予過重法遵成本及限制之間取得平衡。關於 CPMA 的定位，下議院強調不應將其評價為消費者保護團體，因為兩者本質上具有功能差異，利益團體功能在為消費者發聲，監管者功能在制定規範並監督落實情形，若使消費者誤會機關功能，可能升高道德風險而致使消費者輕率嘗試高風險的金融商品，反而不利金融市場發展與交易秩序維護。因此 CPMA 作為金融行為監管者，應該兼顧各方利益，透過

¹⁹ 目前 PRA 已併入英格蘭銀行。

²⁰ 目前英國對於受 PRA 管轄之金融機構，採明示列舉的方法，已排除權限不明的問題。

²¹ 從 2011 年的下議院報告可以看出，追求良性競爭並非 CPMA 規劃上的主要目標，但經過下議院強烈建議，這項目標在 FCA 於 2013 年成立後，成為該機關的法定目標之一。

維持市場競爭秩序及公平透明的交易環境，創造雙贏。

關於金融監理應先堅守的政策目標，下議院指出：金融監理不同於貨幣政策存在明確的目標，即維持 2% 的通貨膨脹率，而透過貨幣政策研擬與推行來達成。反之，金融監理實際上並無一個明確且顯而易見的指標，而係在追求「金融穩定」此一大方向，以及判斷何種「事件」會對金融穩定造成重大威脅。由於「金融穩定」的意義會隨時空背景不同而改變，而維持「金融穩定」並非指相關監理政策足以避免任何系統性風險的發生，而是在各種不同變動的金融環境與問題裡，不斷摸索金融穩定的意義與進行調整。因此下議院即認為 PRA 的目標在降低系統性風險對於金融環境與整體經濟所帶來的衝擊，而非將失敗機率壓縮至零。討論中，雖認為對不同等級的金融機構應給予不同的監管要求，但由於監理強度差異性與法遵成本等問題，下議院擔心亦有可能扭曲市場競爭。

關於變更監理架構與過渡期間規劃，下議院表示：立意良善但思慮不周的改革將有害於金融穩定，速度並非改革時唯一追求的目標²²。因此變動監理架構時，需同時考量政策延續性，盡量降低變動時所帶來的不確定性，以避免對金融環境造成動盪導致金融機構出走。因此在過渡期間，財政部規劃使 FSA 繼續執行其職務，同時將內部事務一分為二，為未來雙峰監管架構預作準備，Hector Sants 將繼續擔任 FSA 的首長並預定成為 PRA 的首長，以利監管任務銜接；成立臨時 FPC，進行設立正式 FPC 的前置作業。此外，必須進行全面性的整體

²² 下議院認為，財政部希望在 2011 年中完成金融監理架構的改革的想法太樂觀且倉促。

規劃，除了銀行外，不能忽略非銀行金融機構，金融部門以外的相關議題也必須一併處理，例如公平交易局（Office of Fair Trading）²³與競爭委員會（Competition Commission）²⁴將配合此次監理架構變革進行調整。

3. 英國現行監管架構

(1) 財政部（HM Treasury）

追求國家經濟穩定發展是財政部任務之一，維持金融穩定是其中不可或缺的要件。財政部的角色可以視為英格蘭銀行唯一的股東、贊助者或客戶，基於這個角色，財政部有獲取英格蘭銀行各種資訊的權限²⁵，英格蘭銀行必須定期向財政部報告²⁶；關於法令的訂定或修正必須事先諮詢財政部²⁷；與經濟相關之事務，財政部可以給予 PRC 及 FCA 指示²⁸；當英格蘭銀行基於審慎監理主管機關的地位使用財政部資源時，財政部可以指定無利害關係之第三人檢視其成果²⁹。

(2) 金融政策委員會（下稱 FPC）

²³ 存續期間為 1973 年到 2014 年 4 月，目的在保障消費者利益，這項任務在 Office of Fair Trading 被廢止後由 FCA 等其他機關承繼。資料來源：

<https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-fair-trading>(最後瀏覽時間：2019.10.12)

²⁴ Competition Commission 於 2014 年 4 月遭廢止，其功能由 Competition and Markets Authority (CMA) 取代。資料來源：<https://www.gov.uk/government/organisations/competition-commission>(最後瀏覽時間：2019.10.12)

²⁵ See Financial relationship between HM Treasury and the Bank of England: memorandum of understanding,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/718481/The_Financial_Relationship_between_the_Treasury_and_the_Bank_of_England_-_MoU_web.pdf, (June 2018).

²⁶ 英格蘭銀行依 Financial Services Act 2012, 3F(3), (p5) 須以央行身分做成年度報告、依 Bank of England and Financial Services Act 2016, Schedule 1, 19,(p46) 需基於審慎監理主管機關的身分做成年度報告。

²⁷ Bank of England and Financial Services Act 2016：13b(4)、30c(4)、333T(4)、14(4)、14(b)(4).

²⁸ Bank of England and Financial Services Act 2016：30B(1)、1JA(1).

²⁹ Bank of England and Financial Services Act 2016：7b(2).

FPC 負責總體審慎監理，預防及偵測具系統性規模的風險，並在危機發生時規劃處理措施。具體的作為包含：建立一系列強健的市場基礎設施，使支付、清算、結算系統能夠處理週期性壓力；全面性的偵測系統潛在風險，例如關注槓桿率、債券及信貸數值是否存在急遽變化³⁰；在危機狀態下，決定是否應基於最終貸款人的角色向經營陷於困難的金融機構提供流動性協助。所能運用之總體審慎監理工具涵蓋：要求設置抗週期性資本，使機構在景氣回溫時持有充分資本以提升面對危機的抗壓性；設定可變風險權重，促使金融機構持有品質較高之資產；設定槓桿限制，避免風險評估失真³¹。

組織架構上，FPC 是英格蘭銀行內部委員會，使其得以進行總體審慎監理的任務。財政部可以給予 FPC 必要指引，協助其具體化「金融穩定」之目標。雖然 FPC 必須回應財政部的「建議」，但若認為窒礙難行或不合適，可以拒絕並獨立行使之。此外，針對與總體審慎監理相關的事務，可以給予 PRA 及 FCA 指示³²。FPC 每兩年必須出具一次金融穩定報告書，提交財政部，並備份於國會。每場會議結束後六周內提出會議紀錄，其內容包含會議所討論之議題，但不會呈現個別委員發言的情形³³。

³⁰ See Michael W. Taylor, 'Twin Peaks' Revisited... a second chance for regulatory reform 8, (SEPTEMBER 2009).

³¹ Policy Briefing Towards Twin Peaks: The UK's Emerging Regulatory Landscape https://www.cii.co.uk/media/4119720/regulatory_landscape_dec_2012_20_dec_.pdf, (January 2013).

³² See Harvard Law School Forum on Corporate Governance and Financial Regulation, Financial Services Act 2012: A New UK Financial Regulatory Framework, <https://corpgov.law.harvard.edu/2013/03/24/financial-services-act-2012-a-new-uk-financial-regulatory-framework/>, (March 24, 2013).

³³ See Policy Briefing Towards Twin Peaks: The UK's Emerging Regulatory Landscape

(3) 審慎監理總署（下稱 PRA）

目前 PRA 除了需要保障保單持有者的利益外³⁴，還負責約一千五百家大型金融機構（吸收存款之金融機構、保險公司及大型投資機構）的個體審慎監理要求個別金融機構持有足夠資本及流動性，並具有一定的風險控制能力。PRA 透過制定規範（Regulation）並監督機構法律遵循情況（Supervision）以追求其政策目標。其審慎監理目的不在消除金融機構倒閉的可能性，而是透過定期進行壓力測試及要求復原計畫（Recovery Plans）的方式，加強金融機構處理危機的能力；並完善清理機制（Resolution Regime）確保金融機構縱使倒閉也不會波及整體金融環境。於 2016 年，基於總體及個體審慎監理一體化之考量，英格蘭銀行吸收 PRA 的權限，成為最高的個體審慎監理主管機關³⁵，同時在內部設立審慎監理委員會 PRC，協助其完成新的監管任務。

關於監管態度，金融危機之前，機關採取原則導向的（Principle-Based）監管方法，立法上僅給予原則性方向的指引，具體執行方法由金融機構自行選擇最佳方案；然而金融危機的爆發讓監管者意識到，機構自行尋求與選擇的經營方式，由於受限於自身金融機構對於系統性風險不易察覺或無明顯誘因加以預測，因此此種方式不見得對整體金融系統穩定與系統性風險預防具有正面影響。因此目前監管機關採取判斷導向風格（Judgement-Led Style）³⁶的監理態度以及前

https://www.cii.co.uk/media/4119720/regulatory_landscape_dec_2012_20_dec_.pdf, (January 2013).

³⁴ See Prudential Regulation Authority Business Plan 2019/20,

<https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2019/pru-business-plan-2019-20>

³⁵ Bank of England and Financial Services Act 2016：12-2A(1).

³⁶ 過去偏向「法令遵循勾選方式與低度介入等(tick-box, light-touch regulation)」管制方法，使監

瞻性 (Forward-Looking) 的監管方法³⁷，針對具體事件擬定對應措施，將監管資源集中於較具有影響力之金融機構，以提升效率。由於過往僅針對法令業已明確規範而審視金融機構有無遵守並加以勾選之監理方式，無法因應各種複雜金融環境。故進一步採取判斷導向方式，係指由監理機關對於個別金融機構之深入瞭解其公司結構與決策文化，並假設各種危機發生而模擬並判斷其危機處理能力。又如以壓力測試模擬機構面對危機的回應方式，搭配恢復處理計畫 (Recovery and Resolution Plans, RRP)，不再單純藉由機構之資本預測其是否具備承受危機的能力。但應注意者在於此種監理方式之關鍵，除了監理機關對於個別金融機構與產業有極為深入的瞭解外，監理機關本身監理資源與相關人員養成與要求，亦為不容忽視的環節³⁸。

此外由於管理階層人員素質影響金融機構之運作與風險管理能力，因此對於高階人員於 2016 年以後，PRA 與 FCA 即共同作為「高階管理人員及認證制度 (Senior Managers and Certification Regime, SMCR)」之主管機關³⁹。其目的在於加重金融機構內部個人責任並明確化，其中 Senior Manager Regime (SMR) 適用於經法定程序任命之個人 (即高階主管)，包含核心事業領域的主導者、對於公司決策具重大影響力之

管者所擁有的管制手段易於預測，但強制性不高；在監理架構改變後，PRA 採取判斷導向的監管態度，監管者得針對具體事件設計管制上的回應措施，彈性較高，且較仰賴監管者本身的經驗與能力。(資料來源：UK House of Commons, Financial Regulation: a preliminary consideration of the Government's proposals, Seventh Report of Session 2010–11, January 2011, p36-37.)

³⁷ See HM Treasury, A new approach to financial regulation: judgement, focus and stability, (July 2010).

³⁸ See UK House of Commons, Financial Regulation: a preliminary consideration of the Government's proposals, Seventh Report of Session 2010–11, January 2011, 36-37.

³⁹ See Financial Services (Banking Reform) Act 2013.

人及對重要業務負最終責任之人，銀行必須為高階主管設定一系列責任規範，且須例行性的分析其適任性。Certification Regime (CR) 適用於可能對公司或客戶創造極高風險的員工，銀行需要參酌相關公司之實踐，對此類員工之適任性進行評估⁴⁰。依據 2016 年的金融服務法案，此制度適用對象將由銀行擴及於所有金融服務提供者。

2013 年立法者提出了「隔離保護 (Ring Fencing)」概念⁴¹，並指定 PRA 作為執行機關，要求金融機構將與消費者有關之金融服務與銀行之投資行為進行區隔，金融機構必須將其消費者部門及投資部門視為各自獨立實體，建立各別的決策機關，目的在避免消費者的存款貸款活動受到金融系統上不穩定因素衝擊，期待在金融危機發生時，消費者受到隔離保護，所承受的損害較輕微，不至於造成恐慌，因此政府不必注資紓困金融機構以確保消費者利益並穩固市場信心。

對此，有批評者認為，設置結構性區隔的監管方法，將損害金融系統效率、強行分割機構精緻細膩的內部網絡將花費大量成本卻無法保證此種結構上障礙將有助於遏止傳染性風險，不宜採取⁴²。不過 PRA 仍然對區隔保護的制度有信心，現狀下從功能面將銀行分為零售及投資兩個部分，一般金融機構的隔離保護措施由 PRA 負責監督實施，對於特別大型的金融機構而言尤其複雜，需要 FPC 協助進行業務上區分及相互協調。⁴³ 從 PRA 近期的報告可以看出 PRA 相

⁴⁰ See Timothy Edmonds, *Banking Services: reform and issues*, (December 2017).

⁴¹ See *Financial Services (Banking Reform) Act 2013*

⁴² See Goodhart, C.A.E., "The vickers Report: an assessment" from *Law and Financial Market Review* 6(1) pp.32-38, Oxford: Hart, (2012).

⁴³ See Timothy Edmonds, *Banking Services: reform and issues*, (December 2017).

當滿意「區隔保護」的監管成效。⁴⁴

除了針對銀行實施「區隔保護」，PRA 對於保險機構則透過清償能力規範（Solvency II）改善其體質及流動性，以保險公司所承受的風險為標準，區分監管強度。未來 PRA 將與 FCA 合作持續強化金融機構的作業風險抵禦能力（Operational Resilience）；強化市場競爭，降低新金融機構進入市場的難度，並隨機構規模的成長調整監管強度；開啟「地毯式偵測計畫（Horizon-Scanning Programme）」，避免金融機構吸納過高風險、發現並消除監管套利的情形，關注英國脫歐、氣候變遷、科技發展可能誘發的金融風險及金融機構面對管制的回應；透過壓力測試評估脫歐對金融機構的影響，並尋求解決方案⁴⁵。

(4) 金融行為監理總署（下稱 FCA）

FCA 之核心價值在確保金融市場功能健全運作，具體目標包含「保護金融消費者」、「提升市場自律精神」、「確保良性競爭」⁴⁶。監督標的涵蓋所有機構之事業運行及市場行為，並兼顧小型金融機構⁴⁷之審慎監理。FCA 直接對財政部及國會負責⁴⁸，組織上雖獨立於英格蘭銀行之外，但需向英格蘭銀行分享市場行為動向資訊⁴⁹，以利其監管整體金融系

⁴⁴ See Prudential Regulation Authority Business Plan 2019/20

<https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2019/pra-business-plan-2019-20>

⁴⁵ See Prudential Regulation Authority Business Plan 2019/20,

<https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2019/pra-business-plan-2019-20>

⁴⁶ FCA 官網：<https://www.fca.org.uk/about/the-fca>.

⁴⁷ PRA 負責監管銀行、保險及大型投資機構之審慎監理，其他規模較小的金融機構，例如投資顧問公司，則由 FCA 進行審慎監理。

⁴⁸ FCA 官網：<https://www.fca.org.uk/about/the-fca>.

⁴⁹ See Financial Services (Banking Reform) Act 2013: Memorandum of Understanding between the Bank of England, the Financial Conduct Authority, the Payment Systems Regulator and the Prudential

統；針對與系統性風險相關之事項，FPC 可以給予指示及建議⁵⁰。以下介紹 FCA 近期的監管重心與成果⁵¹。

針對投資管理部門，FCA 改變了基金管理規則，要求基金業者追求投資人最佳利益，提供可靠資訊並提升產品品質。並重新檢視包裹式保險型投資商品（Packaged Retail and Insurance-based Investment Products, PRIIPs）管制規範，要求業者提供標準化的關鍵資訊，協助投資人做成正確判斷，同時聽取業者對於此規範之意見。接下來，FCA 將為 MiFID 公司⁵²設計專屬的審慎規範，因為目前歐盟資本要求指令（Capital Requirements Directive IV）中的審慎要求並不適合用於上述公司的事業模型，新的制度將減少投資公司法遵成本，加強其流動性管理並使消費者警覺基金背後之流動性風險。此外，FCA 將檢視資產管理公司如何控制其產品品質與設定目標客群及落實 MiFID 的情形。

針對小額借款，由於信貸是一項重要的金融服務，妥善運用信貸可以為借貸雙方創造利益，然而當消費者過度使用信貸服務而發生無法負擔的情況時，將蒙受損害。FCA 希望可以改善貸款市場，使消費者及金融中介機構皆從中獲利。具體管制措施包含：持續關注費用較高的信貸服務（例如透

Regulation Authority, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/memoranda-of-understanding/bank-fca-psr-and-pra-supervision-of-payment-systems.pdf>, (July 2018).

⁵⁰ Bank of England 官網(Financial Policy Committee powers)：

<https://www.bankofengland.co.uk/financial-stability>

James Orr and Kathryn Morgan and GIRO, Edinburgh, The Change in UK Financial Regulation and What This Means for GI Actuaries, <https://docplayer.net/38784139-The-change-in-uk-financial-regulation-and-what-this-means-for-gi-actuaries.html>, (October 2013).

⁵¹ FCA, Business Plan 2019/20, <https://www.fca.org.uk/publication/business-plans/business-plan-2019-20.pdf>

⁵² 受金融工具市場指令（Markets in Financial Instruments Directive，MiFID）規範之公司，包含：信貸機構、投資組合管理公司。

支服務及發薪日貸款)，並鼓勵消費者使用較便宜的貸款服務⁵³、處理市場上不良的事業模型⁵⁴、協助消費者在接收充足資訊下做成判斷並促使金融機構提供更好的金融商品。此外，由於消費者信貸資訊將影響金融機構提供貸款之意願與收費，FCA 在 2019 年信貸資訊市場以了解實務運作的情形並尋求解決方法。

針對退休金投資活動，FCA 發現結構上，年長者雖擁有資金，卻不知如何配置，關於金融機構所提供之金融商品無法滿足消費者需求的問題，將由 FCA 及退休金監管機構（The Pensions Regulator, TPR）協力處理，措施包含要求業者強化與消費者之間的溝通，協助消費者做成正確決定。

針對小額銀行服務，FCA 將加強對於支付服務提供者及市場監督，重點在處理詐欺問題，以及檢視支付服務提供者之事業模型是否存在侵害消費者權益疑慮。2019 年以後 FCA 得依據第二代支付服務指令（the Second Payments Services Directive, PSD2），要求業者蒐集並回報詐欺事件之統計數據，並透過這些數據掌握詐欺案件數量及分析詐欺發生之原因。同時，FCA 將掌握創新發展對消費者的影響（例如：現金使用頻率下降）並了解中小企業需求以及他們對金融市場的貢獻。

⁵³ 例如要求機構以簡訊在消費者即將使用透支服務時提醒其存款之餘額不足，不過由於本身經濟因素及現狀下較不容易獲得優惠的金融服務，這些昂貴的金融服務通常被較脆弱的消費者使用，因此 FCA 正考慮嘗試透過在網路上提供多種獲得信貸的管道，以避免消費者使用價格高昂的信貸服務。

⁵⁴ 所謂「不良事業模型」指透過使消費者陷入無法償還貸款狀態而謀取利益之事業模型，FCA 試圖藉由掌握消費者行為模式識別並處理這種事業模型。

針對財產保險，管制重點在強化作業風險抵禦能力，因為保險業對資訊的蒐集應用在提高風險評估準確性與效率的同時也對消費者隱私造成威脅。另一方面，維持公平價格也是 FCA 近期監管目標，根據 FCA 調查，保險公司對舊客戶收取之續約費用普遍高於對新客戶的收費，而無效率的監管措施也導致市場上存在複雜的高價低品質金融商品，有侵害消費者權益的疑慮，因此 FCA 於 2019 年要求機構對更廣泛的保險產品進行價值評估，並加重機構責任。

針對專業投資人金融市場部分，重點則在維持市場公平、透明與效率，FCA 將向其他政府機關提供指引，使各機關了解在濫用市場行為規範（Market Abuse Regulation, MAR）下所承擔的義務，加強對市場行為的檢視⁵⁵。

就國際關係的部分，在英國脫歐後 FCA 致力於完善內國監管規範並維持與歐盟及國際間的雙邊合作，以確保國內金融機構持續經營海外市場、降低消費者衝擊並避免監管套利的情形發生。針對科技創新所帶來的挑戰，凸顯了系統脆弱性與網路安全性的問題。對此，FCA 的任務包含掌握網路犯罪型態，利用聘任駭客方式（Ethical Hacking）測試金融機構風險抵禦能力；肯定第三方服務提供者對網路安全提供者的貢獻，同時加強監管；協助金融機構降低在「系統更新時」或「資料庫移轉時」故障機率。就網路安全的部分，FCA 將與 PRA 及國家網路安全中心（National Cyber Security Centre）密切合作。除此之外，FCA 也關心金融犯罪（詐欺

⁵⁵ 所謂濫用市場的行為包含：1. 遲延揭露或誤導 2. 操縱市場及內線交易。

與詐騙)及洗錢防制、公平對待既有客戶、金融創新數據運用及數據倫理、人口結構之變遷對金融環境衝擊等議題。

需要特別注意的是金融機構之企業文化及公司治理。有鑑於透過具體規範形塑金融機構行為難免掛一漏萬，在瞬息萬變的金融環境中，監管者無法針對市場上每一個決策給予指示，有些市場參與者的錯誤決策將衝擊金融系統穩定，為了回應這樣的問題，FCA 認為應建立良好之企業文化及公司治理，引導其在關鍵問題上做成正確決策以強化金融市場穩健並提升消費者利益。影響企業文化的主要因素為領導者能力及獎勵制度，因此 FCA 著重於檢視機構內部薪酬制度與高階管理人員及認證制度 (Senior Managers and Certification Regime, SMCR)。

針對薪酬制度部分⁵⁶，若企業給予優厚的績效獎金，可能誘使員工選擇較高風險的投資或為了業績不顧消費者利益，這樣的措施雖然可以為公司帶來短期獲利，但卻有害於長遠發展及金融系統穩定，因此在薪酬的設計上，或許可以考慮推遲給付時間、建立追回 (claw back) 機制、以股份取代現金，透過這些方式強化公司未來發展與員工之間的關聯性，影響員工之風險攝取偏好，建立穩健的企業文化。而高階管理人員及認證制度則關注於公司內部管理階層的能力，制度細節在 PRA 的部分已進行說明。

(5) 支付系統專責機關 (Payment System Regulation, 下稱 PSR)

⁵⁶ See FINANCIAL STABILITY FORUM, FSF Principles for Sound Compensation Practices, 2 April 2009, 1~15.

為避免支付系統遭大型金融機構壟斷，不利創新與消費者福祉，政府於 2015 年設立 PSR⁵⁷ 作為支付系統主管機關。PSR 為 FCA 之附屬機構 (Subsidiary)，主要功能在促進競爭、促進創新、維護使用者利益⁵⁸，以確保支付服務可接近、可信賴及安全性。其監督對象包括：支付系統運作者、支付服務提供者及基礎設施供應者，其中監管權限僅適用於經財政部指定的支付系統，而競爭法上所賦予的維持公平競爭權限 (Competition Act 1998 Powers⁵⁹) 則普遍適用於所有支付系統活動⁶⁰。此外，PSR 為獲取充分資訊將與業界及消費者團體密切合作⁶¹，致力於增加決策形成與執行上透明性，並且設立支付策略論壇，廣納建言，對於支付系統進行長遠規劃⁶²。

⁵⁷ See Financial Services (Banking Reform) Act 2013, section 43.

⁵⁸ See Financial Services (Banking Reform) Act 2013, 49(2).

⁵⁹ See Enforcement of Competition Act 1998,

https://www.psr.org.uk/sites/default/files/media/PDF/PSR_PS15_2.1_Competition_Act_CA98_Guidance.pdf.

⁶⁰ PSR 官網：<https://www.psr.org.uk/payment-systems/who-we-regulate>.

⁶¹ PSR 官網：<https://www.psr.org.uk/about-psr/psr-purpose>.

⁶² See Timothy Edmonds, Banking Services: reform and issues 18, (December 2017).

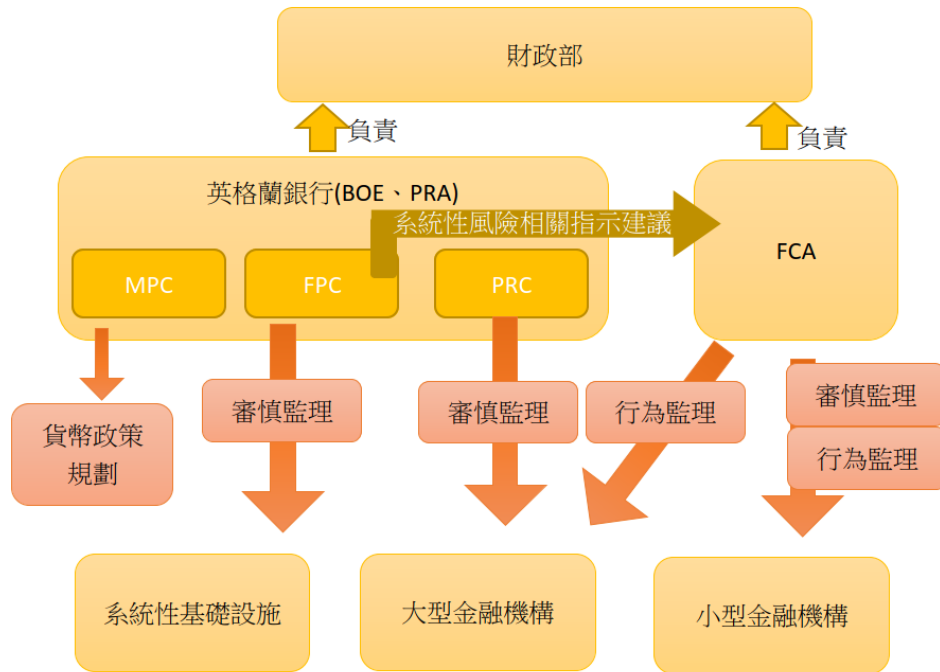


圖 1 英國金融監理架構示意圖

4. 英國金融監理架構變革之執行成效與啟示

(1) 集中監管權限之必要性

英國金融監理架構，從早期的自由放任分散式監督，到 1990 年代末期集中監管權限於 FSA，不再區分金融商品服務之類型統籌由單一機關進行監管；直到 2008 年金融海嘯爆發，政府為挽救市場信心，同時使三個機關肩負維持金融穩定的任務，反倒導致權責不清的局面，2012 年金融監管權限再一次集中於單一機關。從這一系列的金融監管發展歷史的脈絡，可以發現監管組織架構變化，呈現一種動態的循環：因為金融活動的擴展，監管組織隨之擴大，但為求整合及效率、透明性與問責基礎，監管組織的規劃會再趨於一同。以下本文將說明英國兩次監管組織單一化的原因及整合內容。

① FSA 整合銀行、保險及證券監管

英國工黨設立 FSA，整併自我監管機構，吸收英格蘭銀行監管銀行的權限，整合證券期貨保險等個別的監管機構，型塑單一化的監管架構，主要目的在回應金融醜聞以及當時金融環境的兩個普遍現象：金融機構集團化、金融商品多元化⁶³。進而產生如下兩種金融市場監管問題，亟需監理組織與法令之變革。

A. 會產生系統性風險之金融機構不再限於銀行

傳統上監管者認為，僅銀行可能存在系統性風險，作為主要金融中介機構，應有別於其他金融服務提供者，受到更嚴格的監管，早在 1979 年，立法者即明文課予一般銀行向英格蘭銀行申報資訊之義務，對於其他金融服務，卻直到 1985 年才設立 SIB 作為主管機關。同一時期，金融機構開始整併以追求規模經濟與集團綜效，現在主導英國金融環境的大型金融集團，包括匯豐（HSBC）、勞倫社（Lloyds Group）、巴克萊（Barclays）皆於當時積極跨界經營拓展全球市場，此種集團化的現象，因為金融危機的爆發而加速，銀行、保險、證券等金融機構之間關連性持續上升，系統性風險之發生不再僅限於銀行，銀行以外之金融機構營運上問題，可能影響集團內部資金調度，使恐慌進一步擴散至整體金融環境，任何機構皆可能因為其與整體市場

⁶³ See Michael W. Taylor, 'Twin Peaks' Revisited...a second chance for regulatory reform 8, (SEPTEMBER 2009).

的互動關係而具有系統上重要性，因此以機構所提供的金融服務或商品做為區分監管強度之標準並不具備足夠的正當性。

B. 金融商品界線模糊化

此外，金融商品的多元化現象，例如資產證券化、投資型保單的出現，使得存款、證券及保險之間的界線，趨於模糊，近年來金融科技的發展更深化了這個問題，金融機構所提供的商品或服務不再能夠完美的吻合法律條對於傳統金融中介工具的定義，規範修正的速度永遠無法趕上金融科技的日新月異，若固守銀行、證券、保險的觀念，以商品之類型區分其主管機關，對於消費者的保護及金融穩定的維持必然將存在漏洞。

綜上所述，在 1990 年代末期的時空環境下，金融集團群聚的現象強化機構間彼此關聯，改變系統性風險的本質，使政府意識到監管銀行以外之金融機構的必要性；新型態金融商品的出現，模糊化金融工具的界線，使分業監管組織架構的可行性降低，需要一個整合性的單一機關統籌規劃監管方法以追求穩定的金融環境並保護消費者利益⁶⁴。當時英國工黨認為英格蘭銀行對於銀行以外之機構運行不具有專業性，又恐於使央行兼顧金融穩定之目的，將不利於貨幣政策規劃，損及維持物價穩定的核心目標（亦即貨幣政策與金融監理分離原

⁶⁴ See *id at 8*. 有提到監理機關不應以金融產品類型進行區分之理由。

則)，因此將英格蘭銀行監管銀行之權限移轉至 FSA，同時整合其他監管機構，使 FSA 成為主導英國金融系統監管的機關，建立單元化的組織模型。時至今日，金融機構集團化、金融商品多元化的現象持續擴大，是故在關於監理架構的組織安排仍不宜以金融工具之類型作為區分標準。

② 英格蘭銀行終結三方監管問題

2008 年金融海嘯後，英國呈現三頭馬車的監管架構，強化 FSA 權限，使其承擔鉅細靡遺的監管責任，範圍涵蓋跨國投資銀行的審慎監理到個別消費者之保護；課予英格蘭銀行追求金融穩定之目標，但未給予其相應的管治工具；課予財政部規劃法律規範及組織架構的責任，但未明確授權其處理金融危機，如此的架構安排，權限劃分模糊，規則基礎不明確，監管上欠缺一個擁有完全責任、權威、能力的機構以偵測整體系統發現潛在問題，做成有計畫性整合的回應⁶⁵。三方監管的結果導致存在監管上漏洞，因此英國的監管架構有再一次整合的必要。

由於 FSA 相較於英格蘭銀行，無法在危機發生時提供充分的流動性，因此不適合作為主導性的監管者。財政部掌握國庫，具提供充分流動性的潛力，然而以財政部作為追求金融穩定的主導機關，協調 FSA 與英格蘭銀行運作的監理模式仍然不被推崇的理由在於：相較

⁶⁵ See HM Treasury, A new approach to financial regulation: judgement, focus and stability 3 (2010).

於英格蘭銀行，財政部在金融活動方面欠缺專業性，且在瞬息萬變的金融環境中分秒必爭，應該避免繁雜的科層組織拖延決策速度，增加危機擴大蔓延的可能性。學者建議⁶⁶：只有當機構問題需求稅金挹注，需要公眾資金支持其償付能力時，財政部方居於主導地位。

而英格蘭銀行作為貨幣政策主管機關，掌握大量來自市場之資訊，如果本身不是監管機關，他必須持續不斷地向監管者申報來自市場的資訊，增加監管成本；且英格蘭銀行掌握利率變化歷史數據，使其適合於監管貨幣市場及其所衍生之現代金融系統下的必要基礎設施，包含；衍生性金融商品市場與證券市場，透過對這些金融市場進行總體審慎監管，觀察金融機構風險攝取之偏好及群眾行為，有助於偵測潛在危機發生點；除此之外，英格蘭銀行作為最終貸款人的角色，為避免其所管轄之機構陷於危機，監督大型金融機構確實履行審慎要求存在正當性。因此為追求金融穩定，應以英格蘭銀行做為主導性的監管者。然而，由於金融穩定內部關於審慎監理目的與消費者保護目標的追求通常顧此失彼，因此針對市場行為監督的權限（涵蓋消費者利益確保），獨立由 FCA 負責。

(2) 貨幣政策與金融穩定之關聯性

進行討論前，我們必須先了解政策工具的類型，包含貨幣政策工具及審慎監理工具。前者乃貨幣政策機關藉由公開

⁶⁶ See Taylor, *supra* note 63, at 3.

市場操作、貼現窗口融通操作、法定準備金調整的方式影響利率升降，達成追求貨幣穩定目的之工具；後者則為金融主管機關為識別或回應系統上風險而採取的措施⁶⁷，包含規劃問題金融機構退場機制、設定資本要求即槓桿率限制。由於追求貨幣穩定與金融穩定兩種政策目的存在衝突隱憂，政策工具的應用有加成或抵消的效果，貨幣政策規劃與金融環境狀態又具交互影響可能性，故須重新思考貨幣與金融監管架構框架⁶⁸。

英國對於貨幣政策與金融政策應該合一或分化的觀點，隨著政策規畫者的主要訴求而轉變。1844年開始，貨幣的發行受到政府管制，但此時執政者對於金融機構及活動的監管仍採取相對放任的態度；1998年英格蘭銀行將監督銀行的業務移交FSA，此後僅專注於貨幣政策規劃，FSA總攬金融事務的監管，呈現貨幣與金融政策分流的現象；直到2012年進行監理架構改革，廢除FSA，使英格蘭銀行肩負貨幣穩定及金融穩定的任務，以統籌相關政策之規劃。從這樣的歷史脈絡可以看出貨幣政策與金融政策的分合並不存在一個絕對正確的觀點，學說上與此相關的論辯也相當多元⁶⁹。

「傑克森哈爾共識（Jackson Hole Consensus）」⁷⁰認為

⁶⁷ See Richard Portes, Macro-prudential policy and monetary policy 52 (2014.04).

⁶⁸ See David Green, The relationship between the objectives and tools of macro-prudential and monetary policy (2011.03).

⁶⁹ See Frank Smets, Financial Stability and Monetary Policy: How Closely Interlinked? (European Central Bank report) (2014).

⁷⁰ 自1978年以來，Federal Reserve Bank of Kansas City每年都會舉辦「傑克森哈爾經濟座談會（Jackson Hole Economic Symposium）討論重要經濟議題，與會者包含央行總裁、金融行政人員、學界巨擘、具領導地位的金融市場參與者。本文所稱共識來自1999年該座談會所討論第二主題之內容。資料來源：<https://www.investopedia.com/terms/j/jackson-hole-symposium.asp>（最後瀏覽日期2019.09.07）、See Gordon H. Sellon, Jr. Charmaine R. Buskas, New Challenges for Monetary Policy: A Summary of the Bank's 1999 Symposium,

貨幣政策與金融穩定政策應分別由不同的主管機關負責，只有在金融環境因素影響貨幣穩定或經濟活動時，貨幣政策機關須將金融穩定要素納入政策規劃的考量⁷¹。而金融海嘯帶來的教訓是：金融監理機關應配備足夠有效的審慎監理工具以追求穩定的金融環境，並和貨幣政策機關共享資訊充分協調，經過調整，這種觀點被稱為「新傑克森哈爾共識（Modified Jackson Hole Consensus）」，主張貨幣與金融之主管機關雖不同一，但需充分溝通並擁有充分權限追求各自目標。

「逆風模型（Leaning Against the Wind View）」則又認為，由於金融中介機制日益複雜，審慎監理工具無法徹底解決金融循環問題（即景氣消長問題），貨幣政策適時關注信貸及資本市場有助於維持金融穩定⁷²，所以金融穩定之追求應該作為貨幣政策機關的次要目標，在規劃貨幣政策時納入金融環境因素做為參考，強化金融穩定性的維持。

尚有論者主張最佳的貨幣政策應該使央行關注於物價、金融及財政之間互動關係，注意信貸擴張的情形，必要時以貨幣政策工具降低道德危險，在危機中最壞的情況下，維持金融穩定的目標將主導政策方向⁷³。

<https://www.kansascityfed.org/publicat/sympos/1999/S99summ.pdf>, (1999).

⁷¹ See Ben Bernanke Mark Gertler, MONETARY POLICY AND ASSET PRICE VOLATILITY, <https://www.nber.org/papers/w7559.pdf>, (2000).

⁷² See Claudio E.V. Borio, and Philip William Lowe, *Asset Prices, Financial and Monetary Stability: Exploring the Nexus*, BIS Working Paper No. 114. available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=846305> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.846305>(July 2002).

⁷³ See Markus Brunnermeier and Yuliy Sannikov, Reviving ‘money and banking’, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.360.3012&rep=rep1&type=pdf#page=95> (2013).

上述論點皆承認貨幣政策將影響金融環境，但是對於貨幣政策考量是否及應該如何納入金融穩定目標，孰先孰後則抱持不同立場。歐洲銀行的報告⁷⁴指出，此時應思考總體審慎監理制度的效用、貨幣政策對金融環境的影響及金融穩定對於貨幣穩定的必要性。紐約聯邦儲備銀行的報告⁷⁵更進一步主張實證研究上數據使專家更清晰的認識貨幣政策工具及總體審慎監理制度的效用，政策規劃的考量因素及監理架構，應該基於各國不同的金融環境而有所差異。英國使英格蘭銀行成為貨幣政策及金融政策的主管機關，但內部由不同委員會負責追求各自目標的達成，貨幣政策委員會（Monetary Policy Committee, 下稱 MPC）的成員若具有金融政策委員會（Financial Policy Committee, 下稱 FPC）委員的身分，在會議上陳述金融穩定相關議題是有必要的，但這些成員需避免參與後續關於貨幣政策的討論⁷⁶。此架構較接近上述「逆風模型」，而將金融穩定視為貨幣政策之次要目標。

這個模型經學者進行成本效益分析⁷⁷，認為納入金融穩定因素的貨幣政策應注意其可能造成貨幣緊縮的問題。雖然將金融穩定作為貨幣政策所欲考量之重要因素，而能確實降低系統性風險發生機率及規模，但常伴隨著失業率增加及經濟上無效率的問題。更可能因緊縮貨幣政策致使原已經經濟疲弱的經濟狀況於面對危機時更不堪一擊，總體來講應注意其

⁷⁴ See Frank Smets, *Financial Stability and Monetary Policy: How Closely Interlinked?* (European Central Bank report) (2014).

⁷⁵ See Tobias Adrian and Nellie Liang, *Monetary Policy, Financial Conditions, and Financial Stability*, Federal Reserve Bank of New York Staff Reports (2016).

⁷⁶ See Bank of England, *COMMUNICATIONS GUIDANCE FOR MPC MEMBERS*, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/about/mpc/mpccoc> (October 2018).

⁷⁷ See Lars E.O. Svensson, *LEANING AGAINST THE WIND: THE ROLE OF DIFFERENT ASSUMPTIONS ABOUT THE COSTS* (August 2017).

負面影響。

然而，基於以下觀點，仍應注意金融穩定與貨幣政策兩者仍息息相關。而於規劃與執行貨幣政策時應注意對於金融穩定影響，而非完全置之不理。

首先，金融狀態的不穩定可能增加貨幣政策規劃的不確定性⁷⁸。央行為維持物價穩定需控制貨幣供給量，常態下只要掌握貨幣發行數量及銀行法定存款準備率，即可預期貨幣供給量，然而在金融危機期間，資金剩餘者對銀行失去信心，存款意願降低，銀行為確保危機狀態下資產的流動性，會作超額準備，造成央行難以預測市場上貨幣供給量，影響物價穩定。若情況持續惡化，貸款大量違約將使擔保品遭拍賣、機構倒閉加速資產拋售的現象，這股強力的賣壓將導致資產價格被嚴重低估，衝擊實體經濟，造成物價波動。此時即影響貨幣政策之規劃與執行。

其次，在政策制度的效用方面⁷⁹，貨幣政策作用之範圍較廣，但相對而言一般對於金融機構之審慎監理制度的效用較為直接，兩者實際運用效果上有所差異。以對於非金融部門的貸款為例，若要控制過度擴張的信貸問題，審慎監理制度可以透過對金融機構要求降低貸款價值比率（Loan-to-Value Ratios）之規定，直接限縮銀行放款條件。但這項方法在景氣過於樂觀、資產價值被高估時，效用有限；此時若採用貨幣政策工具，而透過提高利率的方式時，將全面降低借

⁷⁸ 參閱陳南光，貨幣銀行學理論與應用，二版，2017年，頁418。

⁷⁹ See Tobias Adrian and Nellie Liang, Monetary Policy, Financial Conditions, and Financial Stability 5-14, Federal Reserve Bank of New York Staff Reports (2016).

款誘因，則能夠達成限縮信貸膨脹的顯著效用。此外，由於審慎監理制度只能作用於特定金融機構，對於實體經濟部門及家計單位通常束手無策，且過於強硬的措施可能導致重要的金融活動遁入不受監管範圍的現象（例如目前蓬勃發展的影子銀行系統），故為維持金融穩定，貨幣政策仍有其顯著效果。

最後，由於貨幣及審慎監理制度存在交互影響的現象⁸⁰，若兩者預期產生的結果不一致，運作的成效可能彼此抵消，產生無效率的現象，因此需要在事前的政策規劃上，採取整合的觀點使用這些工具，引導金融系統乃至整體經濟環境穩定發展。

(3) 審慎監理與消費者保護之內在衝突

在追求金融穩定的大方向上，存在兩項具體目標，分別是：審慎監理與消費者保護。目前的監管架構是在英格蘭銀行內部設 FPC 負責金融穩定政策整體規劃及總體審慎監理、PRC 負責對大型金融機構進行個體審慎監理、外部設 FCA 進行市場行為監理。以下將說明審慎監理與消費者保護的雙峰架構及總體與個體審慎監理間關聯性。

① 雙峰結構（Twin-Peaks）的形成

審慎監理目的在追求機構得以安全穩健經營，金融系統得以順利運作，旨在確認市場參與者間關連性而非個別行為，又可細分為總體及個體審慎監理，兩者間區

⁸⁰ See Frank Smets, Financial Stability and Monetary Policy: How Closely Interlinked? 265, European Central Bank report (2014).

分及監管組織的安排在後續(2.)有更詳細說明。至於消費者保護則可涵蓋三個面向⁸¹：其一在確保金融市場的運行公平透明，關注於機構與消費者間個別交易的監管；其二為透過消除市場進入障礙、監督市場參與者行為的方式達到確保市場競爭、交易公平與資訊充分揭露的效果；最後是關於非大型金融機構的審慎監理，確保其能夠履行對消費者之承諾且具備足夠資本及流動性得以進行有序清理程序。

支持單一監管架構優於雙峰監管模式的理由或許為：不論是審慎監理還是市場行為監督皆與機構內部的法律遵循文化相關，兩者高度重疊，許多監管議題皆同時涉及審慎監理及市場行為監督。然而，管制機關若被賦予多重目標，也可能導致其對特定目標之追求成效不彰。舉例來說，在 FSA 主導金融監理的期間，由於市場行為監督之成果，比起審慎監理，較容易被社會大眾所感受，致使產生較為明顯的政治利益，因此呈現政府重視市場行為監督而忽略審慎監理的現象⁸²。此外，某些情況下兩種目標彼此間可能存在衝突而無法兼顧，例如當銀行陷於經營困難，限制存款人提領存款將有助於緩和銀行資金壓力避免擠兌現象發生，但有損於消費者。強調審慎監理與市場行為監督結合，可能導致其中一項目標將不受重視的結果發生。因此關於 2012 年英國監理架構變革，其中一項最重要的改變是將 FCA 設為一

⁸¹ See Taylor, *supra* note 63, at 11.

⁸² See *id.* at 26.

獨立於英格蘭銀行之外的機關，明確區分審慎監理與消費者保護之目標，避免決策時產生內在衝突且有助於檢視機關任務追求之成效。

② 個體審慎監理與總體審慎監理合一

在金融海嘯發生前，監管者審慎監理的重心在追求個別金融機構的安全穩健，要求機構持有足夠資本，並具有一定的風險控制能力。未顧及機構間關連性及整體金融環境，其結果導致特定機構的市場影響力被低估以及系統上風險被忽略，促使監管者反思總體審慎監理的重要性。

由於英格蘭銀行掌握較普遍的市場資訊及金融機構活動數據，具有對整體金融系統進行地毯式偵測發現風險的優勢，是進行總體審慎監理的不二人選，為使該功能得以充分發揮，2012 年的金融服務法案在英格蘭內部設立 FPC，專責於預防並偵測具系統性規模的風險，並在危機發生時規劃處理措施。

在提高對於總體審慎監理要求的同時，個體審慎監理的重要性亦不容忽視，金融危機的爆發，使特定機構太大不能倒的議題浮上檯面。當金融機構的規模持續擴大或與其他市場參與者間關聯性提升而具重要地位，其事業之成敗將對整體金融系統產生巨大衝擊，經營者確信政府不會任其衰敗，對於經營失敗破產的威脅有恃無恐而過度追求風險，這種道德危險對金融穩定產生極為負面的影響。為了將大型金融機構的所製造的外部成本

內部化，應該課予其更嚴格的審慎監理要求，並設獨立的機關專責監管，此即 2013 年設置 PRA 之原因。

在組織規劃方面，PRA 與英格蘭銀行之間的關聯性應該如何安排？考量將 PRA 設為獨立機關的因素包含認為系統重要性金融機構不再僅限於銀行，而英格蘭銀行對於銀行以外之金融機構，不具有專業地位上優勢；且對於系統重要性金融機構之監管，應該存在監督制衡機制，故 PRA 應獨立於央行之外。反之亦有認為 PRA 和英格蘭銀行所需求之資訊高度重疊，從過去三方監管的經驗可以發現機關間的資訊傳遞，要達到及時全面共享是相當困難的；此外由於英格蘭銀行具有政治上獨立性，使 PRA 作為其內部單位，相較於獨立機關的組織型態，或許在監管決策上較不易受外界壓力干擾，可以抵抗來自大型金融機構通的政治上影響力。綜合以上論點，政府將 PRA 設為英格蘭銀行的子機構(Subsidiary)⁸³，組織上獨立於英格蘭銀行之外但受其指揮監督。

經過一段時間的實踐，鑒於總體與個體審慎監理彼此間具緊密關聯性，統一由單一主管機關負責將產生明顯綜效(Synergies)。而英格蘭銀行的優勢在於，他立於市場第一線，組織內部擁有大量金融方面專業人員，且因審慎監管所獲得之資訊將有助於央行其他業務之執行，例如是否有必要以最終貸款人身分提供特定金融機構流動性，因此 2016 年的金融服務法案使英格蘭銀行

⁸³ See *id.* at 19.

吸納 PRA 權限成為個體審慎監理之主管機關，在其內部設審慎監理委員會 PRC，專責於重要金融機構的審慎監理。

(4) 大小分流

① 強化大型金融機構監理密度之必要性

理想的情況下，機構經營者為避免陷於資不抵債的困境，會以較為謹慎的態度決定風險攝取的質量；而對於經營失敗的金融機構，規範上則設計有序清理程序（Orderly Liquidation），期待能夠按部就班的清算其債務並移轉業務及剩餘資產至較健全的金融機構，避免短時間內大量資產拋售衝擊資本市場穩定性並平復金融消費者恐慌。以上的情況是建立在「經營者抱持著戒慎戒懼的經營態度」、「金融基礎設施功能完善得以負荷上述交易」、「金融機構可替代性高」的假設上，然而 2008 年的金融海嘯打破了這個假象。

金融機構整併的結果，使市場上資源集中於少數機構；大型金融集團的出現，使機構之間彼此關聯；大量的衍生性金融工具流通於市場，開啟了風險移轉蔓延的可能性。佔據系統上重要樞紐的特定金融機構，其事業之運行若陷於危機，必然牽連市場上其他參與者並衝擊消費者信心，由於現有的程序規範無法有效清理大型金融機構的債務與資產，市場亦無法負荷相關之交易，這些機構的倒閉勢必將對金融系統造成毀滅性的打擊，政府不會坐視悲劇發生或擴大，因此將紓困挽救此種「太大不能倒」的金融機構。基於政府資金挹注的期待，重

要金融機構的負責人可能過度追求風險，造成金融系統脆弱化。

由此可見現狀下金融環境無法承受特定機構倒閉所帶來的衝擊，同時為消除因「太大不能倒」預期心理而升高的道德危險所造成的負面影響，因此，對於具有系統重要性之金融機構，應加強其受監管之密度，況且陷於經營危機時政府補貼將正當化其因監管密度上升而增加的法律遵循成本，所以監管者應該透過審慎監理相關工具，諸如資本要求、槓桿律限制、繳納存款保險的方式，將重要金融機構對市場上其他參與者及納稅人所產生的外部效果內部化，作為機構享受特權的代價並以此降低機構維持「太大不能倒」狀態的誘因。

② 小機構縱使不具系統重要性仍須受審慎監管之理由

衝擊系統穩定的因子無所不在，縱使是不具有系統重要性的小型金融機構，若凝聚可觀的數量朝同一個方向變化，亦可能對於金融系統造成重大影響；此外小型金融機構若不具有足夠資本或流動性，可能使其無力履行對於消費者的承諾，也無法支持其進行有序清理的退場機制，因此仍有進行審慎監理的必要性。不過由於此類金融機構的市場影響力較低，具有較高的可替代性，經營者本身的道德危險較低，因此所受監管的程度亦可降低，僅須著重於資本充分維持與流動性緩衝要求，以降低機構陷於破產狀態的機率，並且確保在破產情況下有能力進行有序清理。就此部分之監管，在英國架構下，

由負責市場行為監督的 FCA 兼顧。

③ 大型金融機構的認定標準及預先指定之正當性

將大小金融機構區分監管的前提是必須存在一個有效的辨別標準，有學者認為可以從具系統重要性金融機構之共通特徵著手⁸⁴，例如：擁有龐大資產、操作高度槓桿、掌握鉅額交易、提供不可取代之金融服務等，主張監管者應該認識金融系統網絡，辨識出坐落於樞紐位置的金融機構，課予其較高的法規遵循成本。

然而，事先指定大型金融機構是否妥適，是一個值得討論的議題。反對之見解認為：基於道德危險考量，規範上應保留一定程度的不確定性，若機構被指定為大型金融機構，則經營者可能預期在經營失敗時將獲得政府紓因而過度涉險；是否具有「系統重要性」是一種相對的概念，很難事前給予一般性評價，以 Baring Bank 為例，他只是一個中型商業銀行，如果在 1990 年代之前倒閉，其結果不會衝擊系統，但當市場信心已十分低落，倒閉會成為壓垮金融系統的最後一根稻草。

肯定的見解則反駁：在金融危機後，某些大型金融機構已經意識到自己太大不能倒的地位，因此被主管機關指定的結果並不會使道德危險再升高。確實在極端的金融環境中，任何風吹草動皆可能使金融系統持續惡化，但稻草畢竟只是一根稻草，常態情況中他的金融影響力仍然無法媲美大型金融機構，基於成本效益考量，兩者

⁸⁴ See *id.* at 17.

是否應等而視之投注相同的法律遵循成本與監管資源實有疑義。

因此需要主管機關分類金融機構，給予不同的監管策略。目前 PRA 擁有識別機構的權限，一經 PRA 認定屬於大型金融機構者，其審慎監理即由 PRA 管轄，須遵守較嚴格的規範⁸⁵。

④ 大小金融機構之監管機關是否應同一

接著需要討論是否應由同一機關負責大小金融機構審慎監理的問題。

由於機構等級的評價具有流動性，小機構可能因為成功的經營策略發展成為大機構，大機構為了降低法律遵循成本可能分割成為小機構，若統一由單一機關進行監管，有助於簡化資訊交接的問題。然而如此將造成區辨機構是否具有系統上重要性之功能被弱化，因為始終由同一機關進行監管，且在金融危機被淡忘後，課予沉重法規遵循成本將被認為不具有充分的正當性，監管機關恐受外界壓力影響而無法依專業進行區辨⁸⁶。因此現行的監管架構使 PRA 成為大型金融機構的審慎監理機關，FCA 在監管市場行為之餘則須兼顧小型金融機構的審慎監理。

⁸⁵ PRA 之官方網站顯示目前有約 1500 家金融機構受其監管。
<https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/authorisations/which-firms-does-the-pra-regulate#>

⁸⁶ 此外，在 Michael W. Taylor, 'Twin Peaks' Revisited...a second chance for regulatory reform, (SEPTEMBER 2009) 這篇文章中，作者認為英國如此安排有其歷史因素，將少屬大型金融機構審慎監理之權限移轉至新的監理機構，比起全面性的移轉，對於現行監管架構之衝擊較小。

(5) 小結

綜上以觀，英格蘭銀行成為金融政策及貨幣政策的主導者，考量消費者保護與審慎監理目的間顧此失彼的問題，設立 FCA 作為獨立的市場行為監督機構以確保消費者利益，但針對整體金融系統之問題，FCA 須遵循 FPC 之指示與建議。在大小分流的部分，對於大型金融機構的審慎監理由 PRA 負責、市場行為監理由 FCA 負責，為避免大型金融機構同時受到兩個主管機關監理所造成的法律遵循障礙及資訊通報成本增加，PRA 與 FCA 之間存在資訊共享機制⁸⁷；對於小型金融機構的審慎監理及市場行為監理則皆由 FCA 負責。FPC 進行總體審慎監理，常態性的地毯式偵測將掃蕩金融系統各個角落，小型機構的集體行為亦屬其關注重點。英國對於監管架構的安排，係由央行作為金融系統穩定性的主導者，但考量消費者保護及審慎監理之目的格格不入，因此由獨立機關 FCA 負責市場行為監督以確保消費者利益，然而面對系統性風險或金融危機時，FCA 須聽取 FPC 指示及建議。我國目前金融監理之主導者為金管會，其地位相當於英國 2012 年改革前的 FSA，總攬金融監理事務而未區分審慎監理及市場行為監理，金融政策與貨幣政策分別由不同主管機關負責，英國近年的改革方向與其背後之原因相當值得我們參考。

(二) 美國金融監理架構之變革

美國屬於聯邦制國家，其監管模式除了在前述二大原則下擺盪

⁸⁷ Bank of England 官網：<https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/regulatory-reporting>

外，亦與各時間所發生之金融危機有關。自 1863 年及 1864 年國會通過國家貨幣法案（National Currency Act of 1863）及國家銀行法案（The National Bank Act）賦予聯邦政府核准銀行設立及監理之權限，自此美國境內銀行可自由選擇向州政府或聯邦政府註冊取得特許登記⁸⁸，商業銀行得向貨幣監理署（OCC）取得國家銀行之特許或向各州政府取得州銀行之經營許可⁸⁹，形成金融監管雙軌制度，但雙軌制銀行體系（Dual Banking System）因此造成監理與管理上之複雜性，由於銀行運作與美國經濟發展有密切關係，若銀行出現問題，常造成全國性經濟危機，甚至造成全球金融風暴，因此開展出對銀行業較為嚴格之監控標準。然而，多元化之金融管理體系除了造成業者遵法成本增加，監管權限競合恐生效率低落之疑慮，甚至是系統性風險之控管，皆是美國金融監理主管機關所欲解決之難題，隨著金融市場之發展，主管機關須適時提出監理架構之變革，以保障金融市場之穩定健全，以下先就美國法上主要被討論之監管理論進行說明，再就美國近年金融監理制度沿革進行介紹，最後討論金融海嘯後相關監理架構之變革、執行狀況以及對於金融市場之影響等，期待作為我國監理制度發展之借鏡。

1. 金融監理理論基礎

美國法上主要的監管理論有二，包括命令與控制監管制度（Command-and-Control Regulations）及市場基礎誘因監管制度（Market-Based Incentives），前者是透過行政機關、司法機關等作為執行主體，其優勢在於提供政府直接權限去禁止或強

⁸⁸ 參閱胡鐸清，金融監理與金融檢查實務，金融人員研究訓練中心，增訂四版，2005 年 10 月，頁 9-10。

⁸⁹ See Christine Blair, and Rose M. Kushmeider, *Challenges to the Dual Banking System: The Funding of Bank Supervision 1*, FDIC BANKING REVIEW SERIES 2006, Vol. 18-1, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=869043> (2006).

制履行某些行為，甚至未經成本效益分析考量，以權威之方式為處分或命令，當政府欠缺對於特定行為之資訊與了解，但恐會對於社會造成大量成本時，命令與控制監管模式亦較能夠發揮功用⁹⁰，如同 2008 年金融海嘯後制定之 Dodd-Frank 法案其中針對銀行等金融業施加高度管制；後者之市場基礎誘因監管理論，監管者透過改變成本來影響被監管者之行為，允許被監管者確定其活動之成本與效益，利用其自身對於該產業之知識與實務經驗，得以選擇最有效控制外部成本之作法⁹¹，例如 FSOC 以固定資產門檻來認定銀行是否具有系統重要性風險，在市場中賦予具有 SIFI 標籤之機構須承擔巨額成本，而因此阻卻了金融機構之大型化或使其自行分拆業務等。

2. 銀證分離之管制與機構性監理模式：

美國近代針對銀行監管歷程上，可自銀行業得從事業務範圍觀察，最早可回溯至 1927 年 McFadden Act⁹²，該法案准許各州政府自行設立州內銀行監理法規並許可收受存款之銀行得以成立證券部門及關係企業，於 1929 年該等商業銀行已掌握半數美國公司之證券承銷業務使商業銀行與投資銀行間界線趨於曖昧，在商業銀行於證券市場取得重要角色下，透過操縱股票之價格，及影子銀行（Shadow Banking System）將大筆資金從生產業用途中抽離而投入拆款市場（Call Money Market），所引發之股票投機⁹³，將導致商業銀

⁹⁰ See *The Minneapolis Plan to End too Big to Fail*, FED. RES. BANK MINNEAPOLIS 10 nn.8-9 (Nov. 16, 2016).

⁹¹ See Steven Shavell, *Corrective Taxation Versus Liability as a Solution to the Problem of Harmful Externalities*, 54 J.L. & ECON. S249, 249 (2011).

⁹² See 44 Stat. 1224, ch. 191.

⁹³ See Martin Mayer, *Glass-Steagall in our Future: How Straight, How Narrow* 4 Networks Financial Institute Policy Brief 2009-PB-07, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1505488> (November 1, 2009).

行與投資銀行業務範圍遭到過度擴張⁹⁴，破壞證券市場之穩定健全。

1929年華爾街股市崩盤及1930年代經濟大恐慌（The Great Depression）普遍被認為屬於McFadden Act下商業銀行業務過度擴展之不良結果⁹⁵，造成大規模銀行倒閉，為禁止商業銀行以大眾存款為資金投入投資市場炒作，影響金融市場秩序，美國國會於1933年制定Glass-Steagall Act（GSA）法案，嚴格區隔商業銀行與投資銀行之業務範圍，商業銀行在Glass-Steagall法案下只能有來自於證券市場不超過百分之10之收益，大幅限制銀行兼營證券及保險業務，同時亦禁止商業銀行董監事擔任其他金融機構董監事而與主要證券業務之金融機構成為同一控股公司架構下的關係企業。儘管Glass-Steagall法案限制了商業銀行跨業經營之能力，其帶來巨大利益及綜效，仍舊吸引銀行業與非銀行業搶占市場，美國政府為彌補Glass-Steagall法案上的疏漏，相繼通過1956年的銀行控股公司法（Bank Holding Company Act of 1956⁹⁶）、1970年銀行控股公司修正法（Amendments to the BHC Act），規定若被認定為銀行控股公司，其名下的銀行便要交由聯邦準備理事會監督管理，以防止其坐大並限制其跨業經營，以維護金融市場之穩定健全。

1987 Glass-Steagall 法案在銀行業與證券業劃分出明確界

⁹⁴ See Edwin J. Perkins, *The Divorce of Commercial and Investment Banking: A History* 525, 88 BANKING L. 7. 483 (June 1971).

⁹⁵ See Michelle Clark Neely, *Commercial & Investment Banking: Should this Divorce be Saved?* <https://www.stlouisfed.org/publications/regional-economist/april-1995/commercial--investment-banking-should-this-divorce-be-saved>, last visit 2019.6.8.

⁹⁶ See 15 U.S.C. 80a-51.

線，銀行、證券、保險三個業務領域分別設立專職的審慎監管機關，而發展出以機構別作為界定監管權限之機構別監管模式（Institutional Regulation），以被監管者的「行業別」作為劃分金融法規及監理機關範圍之依據，而不論被監管之金融機構經營何項業務⁹⁷。其中就不得兼營證券業務的商業銀行，則完全歸銀行監理機關管轄；而不得兼營存放款業務之證券商及投資銀行完全由證券監理機關管轄，在 Glass-Steagall 法案嚴格區分商業銀行與證券商直接經營彼此業務的背景下，形成機構性監理管轄之核心基礎⁹⁸，加上州政府及聯邦政府間對金融機構之個別管轄權限，形成美國監理架構之複雜體系。

3. 1999 年金融自由化改革及功能性監理:

1970、80 年代美國經歷之金融危機，原因之一可歸咎於金融機構跨業經營，顯示大型金融服務業帶給金融監管者之困難，機構別監理模式原則上使得每一金融機構只會受單一金融監理機關的監督管理，對於被監理的金融機構而言，機構別監理能減輕其順從成本的負擔；然若所提供服務之觀點來看，此時相同的金融服務（例如，證券經紀業務）因為係由不同金融機構提供（例如，銀行及證券商），故將受到數個監理機關的監管（例如，銀行監理機關及證券監理機關）。對於金融監理者而言，以機構別認定監理機關可能出現數監理機

⁹⁷ See CHARLES GOODHART ET AL, FINANCIAL REGULATION: WHY, HOW AND WHERE NOW? 144 (1998).

⁹⁸ See FREDRIC S. MISHKIN & STANLEY G. EAKINS, FINANCIAL MARKETS AND INSTITUTIONS 227 (4th ed. 2003).

關管轄權競合之情形，將造成監理資源的重複浪費⁹⁹。

1980 至 90 年代中期，隨著各式金融商品之推陳出新，銀行貸款已經不再是人們籌措資金之唯一管道；另一方面，主要由證券商經營的共同基金，在金融市場之佔有率呈現大幅成長，至 90 年代末期，美國共同基金所持有的資產總額已超越商業銀行¹⁰⁰，於此趨勢下，商業銀行實難以固守傳統「純銀行」業務，勢必得跨足經營證券業務已確保其市場競爭性，加上銀行業者不斷遊說之下，美國銀行監理機關逐漸鬆動原本 Glass-Steagall 法案的嚴格限制，開放資本健全（Well-Capitalized）及管理良好及管理良好（Well-Managed）之銀行業涉入保險業及證券經紀、自營業務¹⁰¹。美國國會於 1999 年 11 月以壓倒性的票數通過「1999 年金融服務現代化法案」（Financial Services Modernization Act of 1999¹⁰²），廢除了 Glass-Steagall Act 及 Bank Holding Company Act of 1956 中關於禁止銀行控股公司與證券商及保險公司結合為控股企業之規定，允許具備合格條件之銀行控股公司以金融控股公司型態營運，並得經營各種類別之金融業務，並同時將該法案定名為 Gramm-Leach-Bliley Act（GLBA）。此一法案解除自 1933 年 Glass-Steagall Act 起對金融機構經營業務的二項限制：一為解除過去金融機構投資其他金融週邊服務事業不得超過 25% 的限制；其二為解除董監事不得兼任其他金融機構董監事的限制。

⁹⁹ See CHARLES GOODHART ET AL, *supra* note 97, at 144 (1998).

¹⁰⁰ See JONATHAN R. MACEY ET AL, BANKING LAW AND REGULATION 589-90 (3rd ed. 2001).

¹⁰¹ See Aigbe Akhigbe & Ann Marie Whyte, *The Market's Assessment of the Financial Services Modernization Act of 1999*, 125, 36 THE FINANCIAL REVIEW 119 (2001).

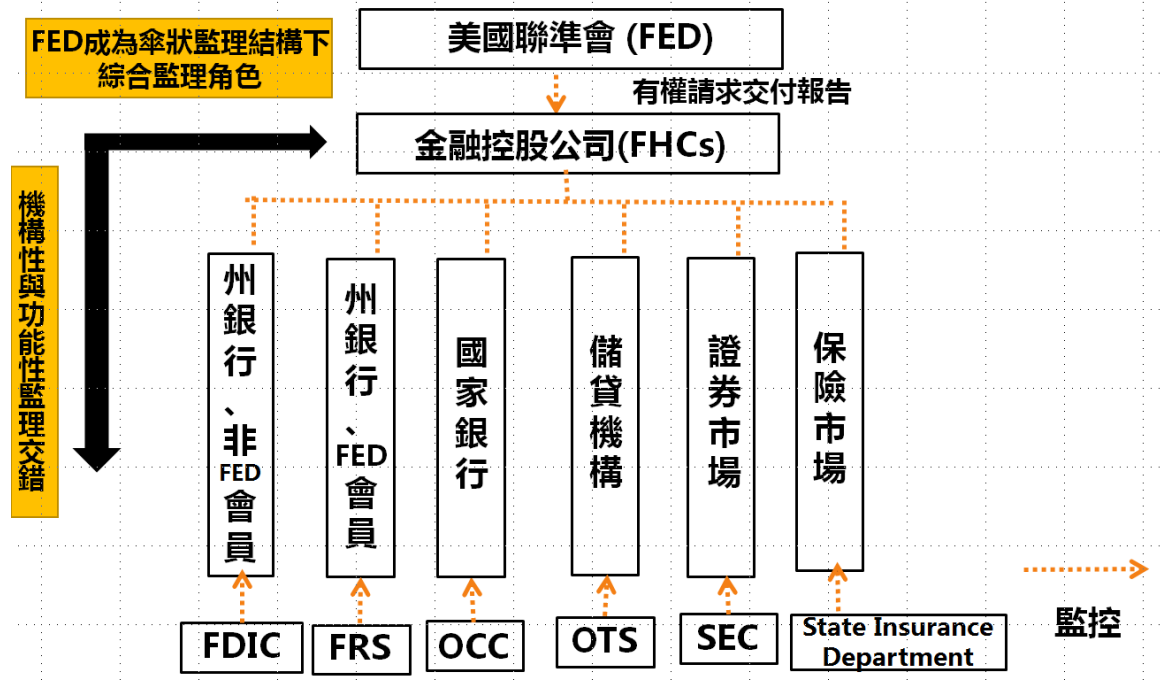
¹⁰² See 12 U.S.C. § 78, § 377.

1999 年金融服務現代法施行後，美國的金融機構展開跨業經營，提供消費者一次購足（One-Stop Shopping）之全能金融制度，提升美國銀行在全球金融市場的競爭力¹⁰³，金融控股公司（FHCs）有如雨後春筍般於全美各地出現。然對於監理機關，美國的金融體系已開放跨業經營的禁令，金融監理體系勢必須因應做出修正，面對大型金融控股公司及金融商品不斷之推陳出新，監理機關間有效權限分工為重要課題，GLB 法的出現一方面促使美國國內相繼設立金融控股公司，然亦同時將其納入高密度之金融監理。

原先美國證券業係由聯邦證券管理委員會（SEC）管轄；國家銀行由聯邦通貨監理局（OCC）監理，州銀行如為所在地聯邦準備銀行之會員者，則由聯邦準備銀行進行監理，至於並未加入該地聯邦準備銀行會員之州銀行，則由聯邦存款保險公司（FDIC）執行金融監理；保險業則由州政府管轄，依據金融服務現代化法所帶來的功能性監理及傘狀監理模式調整了按舊有機構名稱之監理方式，由聯準會擔任最上層之傘狀監理者（Umbrella Supervisor）角色，負責金融控股公司及銀行控股公司的合併監理，其餘金融控股公司旗下聯屬企業或子公司則視個別業務性質來決定監理機關而採取功能性監理（Functional Supervision）的分工模式，以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，形成以傘狀監理加上功能性監理併存之多元化金融監管體系。

圖 2 1999 年 GLBA 通過後美國金融監理制度

¹⁰³ 參閱李智仁，試論金融控股公司之監理問題，存款保險資訊季刊，17 卷 3 期，頁 180，2004 年 3 月。



4. 2008 年金融海嘯後監理制度之改革

2008 年系自經濟大蕭條以來，美國最嚴重之金融危機，影響深遠，大多數美國民眾在房利美（Fannie Mae）、房地美（Freddie Mac）、雷曼兄弟（Leh）、美國國際集團（AIG）等全國性主要貸款機構被接管、紓困或倒閉前，甚至從未耳聞金融業所進行證券化債券流程之意義，美國處於風暴中心，深受衝擊，並為此付出鉅額成本。事後各方檢討金融危機成因，有論者對於美國 1999 年 GLB 法案去管制化之改革，使銀行業得全面涉入證券、保險等金融業務，認為減損銀行體系穩定健全之目標，為 08 年金融海嘯之導火線¹⁰⁴，另外亦不乏指向美國金融監理不足、存在監理漏洞，以及對部分金融商品的監理寬鬆態度等因素。為了避免重蹈覆轍、處理金融危機所凸顯的金融與監理問題，並重建消費者與投資人的信心，美國自布希政府時期，即提出金融監理改革架構藍圖。於政黨輪替後，歐巴馬政府於 2010 年 1 月參酌由時任聯準會主席並擔任白宮經濟顧問之 Paul Volcker 所提出伏克爾法則（Volcker Rule）作為金融監理改革方案¹⁰⁵，旨在禁止銀行為過去之投機行為，降低系統性風險發生機率，以強化金融機構監理、建立金融市場規範、消費者與投資人保護、提供政府機關處理金融危機

¹⁰⁴ See J. Robert Brown, The "Great Fall": The Consequences of Repealing the Glass-Steagall Act, STANFORD JOURNAL OF LAW, BUSINESS, AND FINANCE, VOL. 2, NO. 1, p. 129, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=961634> (Feb. 2007); See also Arthur E. Wilmarth, Jr., *The Transformation of the U.S. Financial Services Industry, 1975-2000: Competition, Consolidation, and Increased Risks*, 2002 U ILL. L. REV. 215, 446 (Jan. 2002).

¹⁰⁵ See The White House Office of the Press Secretary, Remarks by the President on Financial Reform, at <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-financial-reform>, last visit 2019.6.21.

之政策工具、促進國際監理標準之提升等 5 大項目為主軸目標。由歐巴馬政府所提出之金融監理改革法案由參眾兩院歷經約一年立法協商過程，於 2010 年 6 月整合最後協商版本，並分別由眾議院於 2010 年 6 月 30 日、參議院於 2010 年 7 月 15 日，通過「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 Act¹⁰⁶, Dodd-Frank Act)，該法具有兩大主要目標¹⁰⁷，其一限制影子銀行等現代新型態金融服務業之風險；二是舒緩大型金融機構於破產時所造成之損害，以下就 Dodd-Frank 法案中總體審慎監理之強化、建立系統重要性金融機構之退場機制、調整監管架構、落實消費者保護等分述之：

(1) 總體審慎監理之強化

美國過往之金融監理架構，長期以來著重「個別」機構或市場之健全，過去由 FED 扮演傘狀監理角色，加上機構別與功能性監理之個別監理機關，使得美國未能有擁有足夠權限可限制系統性風險以進行總體審慎監理 (Macro-Prudential Supervision) 之機關¹⁰⁸，忽略系統性風險對於市場健全之威脅。因此，Dodd-Frank 法案新創設的金融穩定監督委員會 (Financial Stability Oversight Council, FSOC) 擔任總體審慎監理之機關，負責鑑定、

¹⁰⁶ See 12 U.S.C. 5301.

¹⁰⁷ See David A. Skeel, *The New Financial Deal: Understanding the Dodd-Frank Act and its (Unintended) Consequences* 5-6, U OF PENN, INST FOR LAW & ECON RESEARCH PAPER NO. 10-21, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1690979>(October 27, 2010).

¹⁰⁸ See Rosa M. Lastra, *Legal and Regulatory Responses to the Financial Crisis*, QUEEN MARY SCHOOL OF LAW LEGAL STUDIES RESEARCH PAPER NO. 100/2012, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2020553> (March 12, 2012).

監督及處理系統性風險，其任務在於識別金融穩定之風險並促進市場紀律及降低市場對於政府紓困的預期與道德風險，處理有礙金融穩定之系統性風險。FSOC 由 10 位金融主管機關首長與專家組成，包括財政部長（委員會主席），及 8 位金融主管機關首長：聯準會（FED）、通貨監理署（OCC）、聯邦存款保險公司（FDIC）、聯邦證券交易管理委員會（SEC）、商品期貨交易委員會（CFTC）、聯邦住宅金融局（FHFA）、信用合作社管理局（NCUA）、消費者金融保護局（CFPB），以及 1 位由總統任命、參院同意的保險領域專家。

FSOC 主要權責包括系統性風險的辨識與處理防範，並負責審議認定可能對金融穩定造成危害的金融機構，即具系統重要性金融機構（Systemically Important Financial Institution, SIFI），若金融市場中被認定具有系統重要性之大型金融機構因為其結構複雜、與其他機構連結性較大，一旦面臨營運危機或甚至倒閉，巨大的外部性（Externality）效果讓政策制定者面臨兩難情境，被迫予以救援，以避免該等機構無序倒閉的重大損害，致形成該等機構太大不能倒（Too Big To Fail, TBTF）情形。實務上研究亦發現，特別於 08 年金融風暴時期，具有系統重要性風險之公司，具有比小型銀行更低的資本適足率（Capital Adequacy Ratio），並且具有較低之資本成本，TBTF 因此創造了嚴重的經濟扭曲及道德風險

FSOC 所發布之指引將 Dodd-Frank 法第 113 條下兩要件下分為三階段審查，於第一階段中採取量化標準，審酌資產、債務、權益比等共 10 個項目¹⁰⁹，非銀行金融公司符合第一階段者則進入第二階段審酌規模大小 (Size)、相互牽連性 (Interconnectedness)、可替代性 (Substitutability)、槓桿程度 (Leverage)、流動性風險 (Liquidity Risk) 與資產負債期限錯配 (Maturity Mismatch) 及現有監理密度 (Existing Regulatory Scrutiny)。第三階段，FSOC 採用直接自非銀行金融公司取得的資訊及財政部轄下的金融研究局 (OFR) 之相關報告，除進行質性與量化分析外，還會評估非銀行金融公司的解散可能性 (Resolvability)，其評估標準包括：該公司法律、資金及營運架構的複雜性 (Complexity) 以及對於快速解散該公司以降低該公司倒閉對金融穩定負面影響的可能障礙，以作為 FSOC 最終決定之依據。

對於 SIFI 之認定，對於銀行控股公司，資產規模 500 億美元以上即被視為系統重要性金融機構；至於非銀行金融機構，FSOC 得考量金融機構因其規模大小、槓

¹⁰⁹ See Allen Berger ET AL., *How do Large Banking Organizations Manage their Capital Ratios?* 34 J. FIN. SERV. RES. 123, 138–39, 145 (2008).

¹¹⁰ 合併資產總額達 500 億美元、該非銀行金融公司作為參考實體(reference entity)之信用違約交換契約淨總名目金額(gross notional credit default swaps outstanding)為 300 億美元、衍生工具負債(derivative liability)達 35 億美元、總債務(total debt outstanding)達 200 億美元、合併資產與權益比(ratio of total consolidated assets to total equity)達 15:1，不包括分離帳戶(separate account)、以及短期債務(total debt outstanding with a maturity of less than 12 months)與總合併資產比達 10%。

桿程度或業務性質等，恐有影響金融穩定之虞，或其財務情況惡化將可能危及金融穩定等因素，在 2/3 以上委員同意（其中應包括財政部長的同意）下，指定該等金融機構為具系統重要性的非銀行金融機構，納入 Fed 監管範圍，適用更嚴格之監理標準¹¹¹。

大都會人壽保險（MetLife）與財政部之訴訟可作為 FSOC 監控系統性風險權限之反思，FSOC 於 2014 年 12 月 8 日核定大都會人壽保險為具有系統重要性之風險，理由為其業務涉及大量複雜的金融產品並與金融機構有密切互動關係，萬一發生財務困難可能導致金融中介或金融市場之損害，而足以連帶影響更廣泛之經濟層面¹¹²。大都會人壽保險不服而因此起訴美國財政部，要求撤銷其 SIFI 之核定，歷經一年多之訴訟，於 2016 年 3 月 30 日美國聯邦哥倫比亞特區地方法院（U.S. District Court for the District of Columbia）於 Metlife v. Financial Stability Oversight Council 判決¹¹³中基於兩項理由撤銷 FSOC 將大都會人壽指定為具有系統重要性風險機構之終局決定：一、FSOC 偏離其所頒布準則（Guidance）中的兩項標準：當金融仲介或金融市場功能受到損傷，其情況嚴重足以對美國經濟造成重大傷害時，非銀行金融公司可能威脅美國的金融穩定。FSOC 並未遵照該準

¹¹¹ See Financial Stability Oversight Council, About FSOC, at <https://www.treasury.gov/initiatives/fsoc/about/Pages/default.aspx>, last visit 2109.6.21.

¹¹² See Basis For The Financial Stability Oversight Council's Final Determination Regarding Metlife Inc. 2-3, at <https://www.treasury.gov/initiatives/fsoc/designations/Documents/MetLife%20Public%20Basis.pdf>, December 18, 2014.

¹¹³ See 177 F.Supp. 3d. 219 (2016).

則，而未對於大都會人壽遭遇重大財務困境時將如何對於大都會人壽之契約相對人造成重大損害加以估計；

二、FSOC 故意忽略考量指定大都會人壽衍生的成本，即 FSOC 只考慮指定大都會人壽公司之利益，而未考慮對其不利的成本（Downside Cost），構成獨斷及任意地（Arbitrary and Capricious），並將該指定撤銷，財政部上訴後於 2018 年 1 月 23 日自行撤回其上訴並將大都會壽險公司自 SIFI 名單中剔除¹¹⁴。

此外，為了幫助 FSOC 辨別風險並實現總體審慎監理之目標，Dodd-Frank 法更在財政部下新設金融研究辦公室（Office of Financial Research, OFR），可提供 FSOC 相關數據及分析資料。

(2) 建立系統重要性金融機構之退場機制

Dodd-Frank 法建立循序清理權機制（Orderly Liquidation Authority, OLA），該機制係為確保問題金融機構之退場不危及美國金融穩定，而在破產法外設立例外處理方式。依該法第 210 條規定¹¹⁵，財政部長於認定問題金融機構具系統重要性而指定適用 OLA 時，將通知該金融機構，若其同意被接管，則聯邦存款保險公司（FDIC）立即接管；若該金融機構之董事會不同意，財政部長須向 United States District Court for the District of Columbia 聲請裁定，授權財政部長指定 FDIC 為清理人

¹¹⁴ See Reuters, MetLife, U.S. regulators agree to set aside legal fight, at <https://www.reuters.com/article/us-usa-metlife-fsoc/metlife-u-s-regulators-agree-to-set-aside-legal-fight-idUSKBN1F8064>, last visit 2019.7.13.

¹¹⁵ See 12 U.S.C. § 5390 (Dodd-Frank Act § 210(n)).

(receiver)。循序清理權機制包括 5 項主要元素：(1) 決定使用時機與指定清理人；(2) 授權快速有效之行動方案；(3) 維持營運之持續性：移轉資產及負債予過渡性金融公司與相關機構；(4) 取得適足流動性；(5) 禁止由納稅人買單 (Bailout)。FDIC 處理問題金融機構時，不得動用納稅人稅金辦理企業紓困，同時取消 FDIC 對問題機構使用停業前財務協助之權限，並要求股東及無擔保債權人承擔主要損失，至於處理資金來源 DFA 授權 FDIC 可成立有序清理基金 (Orderly Liquidation Fund, OLF)，專款處理引發系統性危機之金融機構，並與存款保險基金 (Deposit Insurance Fund) 間相互獨立。

此外，第 165 (d) ¹¹⁶條要求 SIFIs 除需遵守新訂之資本和流動性規定外，應向美國聯準會 (FED) 及聯邦存款保險公司 (FDIC) 定期申報「快速及有秩序處理嚴重財務困難或倒閉」之清理計畫 (Resolution Plan，或稱為生前遺囑, Living Will)，每年提報乙次，以改善該等機構發生問題時之應對方案執行效率，同時有利於監理機關瞭解 SIFIs 整體經營資訊，預為準備因應，俾未來能快速有序清理。

(3) 銀行業務之再管制 (Reregulation)

Dodd-Frank 法 Section 619¹¹⁷對銀行業務的執行課以許多的限制，並新增於 1956 年銀行控股公司法 (Bank Holding Company Act of 1956)，係因聯準會前主席伏克

¹¹⁶ See 12 U.S.C. § 5365(d).

¹¹⁷ See 12 U.S.C. § 1851.

爾（Paul Volcker）倡議而得名的伏克爾法則（Volcker Rule）。該法則限制被保險存款機構之銀行業者和任何與其有關之業者（Banking Entities）進行自營交易（Proprietary Trading）、資助（Sponsor）或投資避險基金及私募股權基金等業務¹¹⁸。Volcker Rule 適用於全部的銀行業者，包含任何控制銀行或儲貸機構的公司、任何依「1978 年國際銀行法」（International Banking Act of 1978¹¹⁹）被視為銀行控股公司的公司及前述公司之聯屬機構或子公司¹²⁰。Volcker Rule 限制銀行業利用為了取得或增加金融工具部位，且主要作為短期出售目的、或企圖再出售，以便在短期造成價格波動獲利，以及其他經主管機關指定之交易帳戶，從事買賣證券、衍生性金融商品、商品期貨、選擇權等金融工具，同時，亦限制銀行業者取得或保有任何避險基金及私募股權基金的股權、合夥或其他所有權的利益，或是資助避險基金及私募股權基金，待實施後¹²¹將回歸 1933 年 Glass-Steagall 法下銀證分離之管制模式。

(4) 消費者保護機制之整合

作為金融穩定之重要方針，消費者保護議題一直為各國主管機關關注之對象，於聯準會下設置消費者金融保護局（The Consumer Financial Protection Bureau, CFPB），具

¹¹⁸ See FRB, Volcker Rule, <https://www.federalreserve.gov/supervisionreg/faq.htm>, last visit 2019.6.22.

¹¹⁹ See 12 U.S.C. 3101.

¹²⁰ See A. Patrick Doyle & David F. Freeman, Jr. & Alan W. Avery, and Andrew J. Shipe, *New “Volcker Rule” to Impose Significant Restrictions on Banking Entities, other Significant Financial Service Companies*, 127 BANKING LAW JOURNAL, 686-87 (2010).

¹²¹ 銀行業者於該法則施行後仍有 2 年的過渡期間，且聯準會得對個別銀行業者再延長 3 次為期 1 年之過渡期間。

有獨立預算及單一首長，減輕過去各金融主管機關未將金融消費保護業務視為重要項目，該機關整合過去分散於各監理單位消費者保護業務，保障消費者免於不當金融商品或服務之損害。其目標在於使消費者金融市場為消費者、負責之供應商及整個經濟體服務，保護消費者不受不公平、詐欺等侵害並提供消費者作為財務決策時所需的透明資訊及工具¹²²。為了落實 CFPB 之目標，其亦具有訂定消費者保護規定之權力，規範對象可涵蓋所有提供消費性金融產品與服務之機構（包括銀行與非銀行），同時具有檢查權及申訴機制（CFPB Ombudsman）。惟 CFPB 具有高度權力，但僅具有單一首長而並非如 FDIC 般以董事會之權力運作形式，廣受批評，且對於主要大型銀行之高額罰款，亦受到業者諸多反對聲浪¹²³。

(5) 加強監理、縮小監理漏洞

聯邦存款保險公司（FDIC）負責對並非所在地聯邦準備銀行會員之州銀行進行監督管理，並保留作為除了 SIFI 外多數金融機構清算人之責任。Dodd-Frank 法將儲蓄機構監理局（OTS）併入貨幣監理署（OCC）改善美國破碎零散之監理法制，其負責對於國家銀行進行監督管理¹²⁴。另外 Dodd-Frank 法於財政部內新設立聯邦保險局（Federal Insurance Office, FIO），專責保險相關業務，蒐

¹²² See CFPB, The Bureau, at <https://www.consumerfinance.gov/about-us/the-bureau/>, last visit 2019.6.22.

¹²³ See CNN Money, Why Wall Street and Republicans hate the CFPB, <https://money.cnn.com/2017/11/25/news/wall-street-elizabeth-warren-consumer-financial-protection-bureau/index.html>, last visit 2019.6.24.

¹²⁴ See Rainer Masera, Reforming Financial Systems after the Crisis: A Comparison of EU and USA 308-09, PSL QUARTERLY REVIEW, VOL. 63, NO. 255, P. 297-360, 2010, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1815138> (April 19, 2011).

集保險業資訊及監測保險業內的系統性風險。

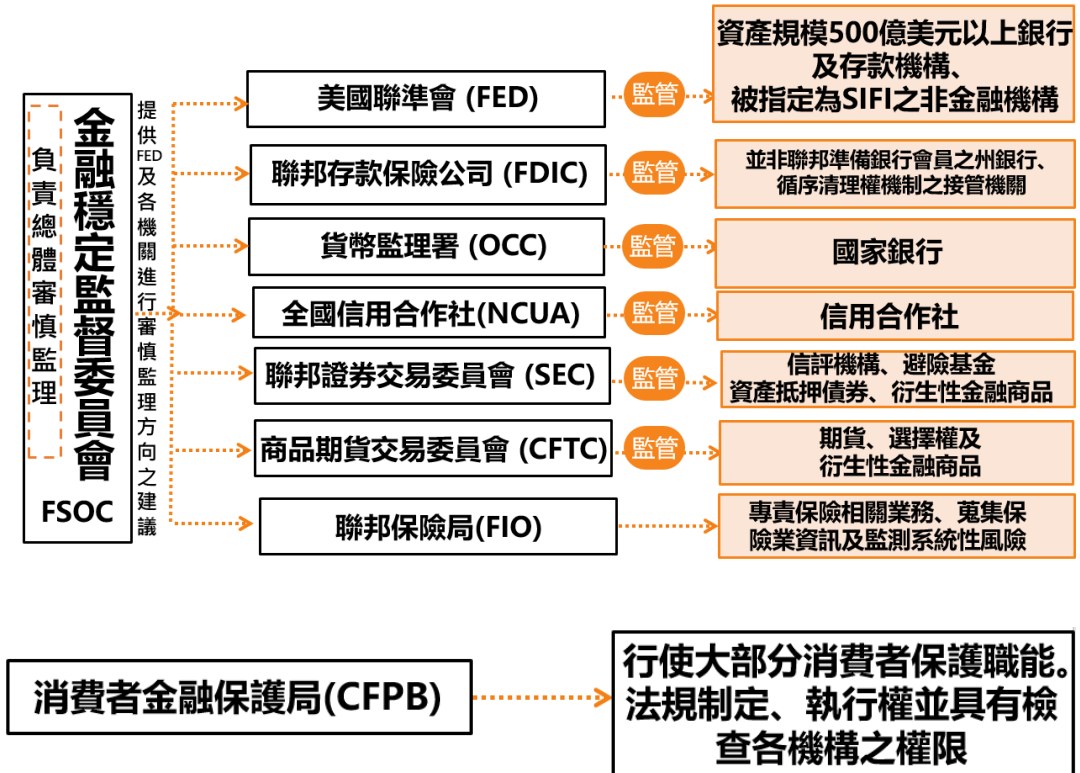


圖 3 2010 年 Dodd-Frank 法施行後美國金融監理架構

5. 美國監理制度變革之執行成效與啟示

(1) 以整體風險為導向所帶來之監管效益

美國金融監理制度之變革過程，與各時期所面臨之經濟危機有關，涉及去金融自由化與管制光譜兩端之消長，過去著眼於對於個別銀行等金融機構之機構別及功能性監理，而金融自由化主要是鬆綁銀行等金融機構之事前跨業經營限制，提升金融機構之效率。然而於提升金融效率與金融穩定之維護間，勢必存在衝突，金融機構的大型、複雜及多角化經營，雖提升綜效，但也動搖傳統金融機構之監管體系，侵蝕金融穩定之基礎，職此，於金融自由化之背後，主管機關勢必做出相應的監管架構變革，以維護金融穩定。

美國從 2008 年金融危機中領悟，個體審慎監理雖為必要，但不足以處理系統性風險¹²⁵，而該等風險對於整體經濟較帶來巨大不利影響，銀行外等大型金融機構亦能危及金融體系之健全與穩定性。多數論者將矛頭指向當時多數存在個別化（Atomistic）規範，以機構別或功能性監理來決定該金融商品或服務由何機關監管，惟此等個別化監管之觀點過於狹隘，無法認知到個別金融機構為廣泛體系中之一部分，而應以網絡理論作為新型態監管之理論基礎。

所謂網絡理論（Network Theory），與傳統法律經濟分析之個體主義方法論專注單一主體之動機有別，網絡理論著重於互動關係之解釋與演化，而若適用於金融監理，網絡理論可做為解釋金融參與者間之相互關聯，而為系統性風險之關

¹²⁵ See JOHN ARMOUR ET AL., PRINCIPLES OF FINANCIAL REGULATION 409 (2016).

鍵決定因素¹²⁶。該理論認為在互動關係中所形成之網絡係由節點（Nodes）與鏈結（Edges）所組成，在金融體系中，節點為銀行、中介機構，而由現金流、客戶關係或其他種類之互動關係將各節點連結，而以中心性（Centrality）與密度（Density）作為網絡之重要指標¹²⁷，前者為測量節點重要性之指標，而若於金融體系中，身為各節點之節點，中心性反映了該點在網絡中的重要程度；後者的密度則是描述系統內所有可能形成鏈結上之現存鏈結數，經濟學家們深入探討了金融機構相互鏈結（Edges）與系統適應性（Resilient）之關聯性，有認為較高密度之系統則較具有適應性，因為個別機構損失及風險可分散到系統內其他機關，而形成相互關連而不會倒¹²⁸（Too Interconnected to Fail），惟採不同見解者認為在高度鏈結之系統中，負面震盪之不利影響能更容易之傳遞，而會損害整體經濟¹²⁹。

雖然有前述之爭議，惟網絡理論仍提供了金融監理上的另類觀點，將重點放在整體金融系統中成員、機構或甚至主管機關之互動關係上，加上全球金融體系之牽連，各國金融機構爭相開始對整體金融體系內之風險進行規制。除了建立起跨國金融監管組織如國際證券委員會組織（ISOCO）、巴塞爾銀行監理委員會等，美國法也因此制定 Dodd-Frank 授權

¹²⁶ See Daron Acemoglu, Asuman Ozdaglar & Alireza Tahbaz-Salehi, *Systemic Risk and Stability in Financial Networks*, 105 AM. ECON. REV. 564, 564 (2015).

¹²⁷ See Luca Enriques & Alessandro Romano & Thom Wetzler, *Network-Sensitive Financial Regulation 15*, OXFORD LEGAL STUDIES RESEARCH PAPER NO. 43/2019, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3387708> (May 13, 2019).

¹²⁸ See Xavier Freixas, Bruno Parigi & Jean-Charles Rochet, *Systemic Risk, Interbank Relations, and Liquidity Provision*, 32 J. MONEY, CREDIT & BANKING 613 (2000).

¹²⁹ See Larry Blume *et al.*, *Network Formation in the Presence of Contagious Risk*, IN PROCEEDINGS 12TH ACM CONFERENCE ON ELECTRONIC COMMERCE 1 (2011).

FSOC 透過將非銀行之金融機構指定為 SIFI 與 FED 共同作為金融穩定之把關者，並強化消費者保護層面。

2008 年金融海嘯後，不論銀行或非銀行之大型金融機構皆面臨較高之監管密度，健全金融市場之秩序及強化金融消費者保護機能為首要目標，但對於主管機關而言，因缺乏資訊來認定風險發生之信度（Likelihood）及效度

（Magnitude），為避免造成不可逆傷害之最糟糕情況發生¹³⁰，僅能遵循著「安全至上」（Better Safe than Sorry）政策。由於目前並無法準確定義非銀行金融機構何時可能對金融體系構成系統性風險，且個別非銀行之金融機構對於金融穩定之威脅亦不見得相同，不可能有一套固定公式能適用所有金融機構，並且能在事前針對風險予以準確定義，因此透過預防原則（Precautionary Principle），可於事前遏止金融機構之風險性行為，提供較適切且效率地監管模式¹³¹。

作為預防原則之實踐，學說上有將 Dodd-Frank 法新設 FSOC 作為專責監控總體系統性風險之方式稱為威脅監管（Regulation by Threat），因為 FSOC 對於 SIFI 的指定造成兩種結果：1. 阻止非銀行金融機構實行系統性風險的策略或活動；2. 如果個別地金融監管機關未能自行解決系統性風險，SIFI 的指定會威脅要侵入其監管領域，且被指定之銀行或非銀行金融機構將面臨組織拆解或增資等義務，將耗費高昂遵法成本。監管威脅所提供之事前預防原則此時即可輕易達到

¹³⁰ See Cass R. Sunstein, *Irreversible and Catastrophic*, 91 CORNELL L REV 841, 845–46 (2006).

¹³¹ See Daniel B. Schwarcz & David T. Zaring, *Regulation by Threat: Dodd-Frank and the Non-Bank Problem* 1820, UNIVERSITY OF CHICAGO LAW REVIEW, VOL. 84, 2017, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2865958> (November 7, 2016).

遏止金融機構之成效，而迄今之證據也都顯示正在發揮作用，金融機構因為將來被指定可能帶來之不利益，改變其決策及營運策略，例如奇異資本（GE Capital）拋售了其關於短期債務市場之業務後，FSOC 隨即撕去了其 SIFI 之標籤¹³²。

(2) 美國監理架構變革之執行現況

依 Dodd-Frank 第 112 條，FSOC 設立之目的在於確認（Identify）影響美國金融穩定的風險，這些風險可能來自重大的金融困境（Distress）、倒閉（Failure），相互牽連的（Interconnected）銀行控股公司或非銀行之金融公司正在進行中的活動、或來自於金融服務市場以外的風險，並藉由減少來自於股東、債權人及金融業對於發生金融危機時政府將出手保護其損失的期待，以提昇市場紀律（Market Discipline），另著重於構成美國金融體系安定之新的威脅（Emerging Threats）加以處理之能力。

FSOC 於設立迄今，其核定權限僅執行過 4 次，過去分別核定美國國際集團（AIG）、奇異資本（GE Capital）、保德信金融集團（Prudential Financial）及大都會人壽（MetLife），即引起相關司法訴訟、學說及國會為數眾多之爭論，其中包括對於 FSOC 所做出之決定是否公開、客觀、有足夠資訊基礎及完全免於組織外部之干預¹³³，亦有論者認為 FSOC 此種全有全無之二元指派權（Binary Designation Power）提供政府介入之空間，並改變金融機構經營策略，甚

¹³² See *Financial Stability Oversight Council, Basis for the Financial Stability Oversight Council's Rescission of Its Determination regarding GE Capital Global Holdings*.

¹³³ See *Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, Shelby Statement at Hearing on FSOC Accountability*, at <http://perma.cc/KX4WN6QH> (Mar 25, 2015).

至阻礙其規模化，造成社會與經濟上大量成本¹³⁴。

過去 4 間金融機構皆已除去 SIFI 標籤，目前並無非銀行金融機構須受 FED 額外之高度監管，除了對於 FSOC 權限之不信任外，金融自由化的放鬆管制聲浪也使得 FSOC 監管權限面臨挑戰。

(3) 對金融市場帶來之影響

美國金融監理建立起以 FSOC 與 FED 共同對於金融穩定負責之架構，因具有高度行政裁量，一旦被核定所帶來沉重之法遵成本，對於金融市場帶來莫大之影響：

① 金融機構系統性風險變化有顯著降低

Dodd-Frank 大部分內容為針對系統性風險之監管，而是否確實有效，可透過實證研究計算風險價值（Value at Risk, VaR）之差異作為比較基礎。有分別以雷曼兄弟（Lehman Brothers）申請破產前之 6 個月與 Dodd-Frank 法案通過後 6 個月進行計算¹³⁵，結果顯示在法案通過後 6 個月內，國內大型金融機構之系統性風險較雷曼兄弟申請破產前的 6 個月大幅降低，但 6 大銀行系統性風險下降幅度明顯則低於其他國內大型金融機構，某程度與市場質疑法案有效性之看法不謀而合¹³⁶，惟不可否認在該法案對於降低系統性風險仍有所助

¹³⁴ See Christina Parajon Skinner, *Regulating nonbanks: a plan for SIFI lite*, 105 GEO. L. J. 1379, 1396-405 (2017).

¹³⁵ 公式為： $\Delta\text{CoVaR}_{\text{after}} - \Delta\text{CoVaR}_{\text{before}}$

¹³⁶ See Yu Gao & Wei-Yi Liao & Xue Wang, *The Economic Impact of the Dodd-Frank Act on Systemically Important Financial Firms: Evidence from Market Reactions 25-27*, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1919630> (April 2013).

益。

② 金融機構面對監管之對策及成本

面臨被指定為系統重要性風險機構後沉重之遵法成本，大型金融機構往往以司法救濟手段或自行簡化組織與金融體系之相關聯性，惟該等行為往往加深主管機關之監理成本與阻礙商業決策之效率。

由於 FSOC 在做出判斷時必須仰賴高質量之資訊，然而金融機構為了避免被指定所帶來之遵循成本，有可能會故意減損提供給 OFR 或 FSOC 資訊之品質，或甚至透過拆解或新商業架構等複雜方式，來降低受核定之風險；或創造出由州監理機關或其他外國機關監管之外觀，而主張 FED 監管為重複（MetLife 案中有主張，但未被採納），進而得以免於核定。前述尋求拆分、尋求他機關背書等複雜架構所衍生之資訊不對等（Information Asymmetries）疑慮¹³⁷，反而會創造金融商品、服務或方法是超出監管者可理解之範圍，加深系統性風險。

而金融機構脫免核定之行為，恐將減損 FSOC 與 FED 共同履行總體審慎監管之責任，主管機關審查巨型金融機構之成本將大幅增加。另外，現代金融機構傾向於提供多樣化金融商品以降低其成本並成長為大型金融控股集團，以規模經濟降低成本並提供高品質

¹³⁷ See Skinner, *supra* note 134, at 1400.

及創新之服務，但在 FSOC 之陰影下，恐改變大型金融機構之商業決策，提高金融市場交易成本。

③ 對股票與債券市場之實證研究

亦有實證研究分析 Dodd-Frank 立法過程與最終通過後之股票及債券市場反映，分析 Dodd-Frank 是否得以落實其潛在欲達成之目標，該研究自紐約大學 Stern 商學院的波動實驗室（V-Lab）網站上選取了 45 家具有潛在系統性風險之國內金融機構做為實驗組，並以可預見其受 Dodd-Frank 較小程度影響之大型外國金融機構與美國國內中小型金融機構作為合理之對照組。實驗結果發現大型、複雜之金融機構具有負面之股票額外收益（Abnormal Return）而債券額外收益則呈現正向發展，該整體市場反映之結果顯示了大型金融機構預期會因為法令之實施須付出高昂遵法成本及金融業務或交易之限制；而此外法令也減縮了銀行風險承受能力，因此導致作為避險工具之債券市場呈現正面成長¹³⁸。

此外，針對 Dodd-Frank 中以認定 TBTF 公司而建立循序清理權機制做為取代過去紓困政策（The Bailout Policy）之方式是否有其成效，亦有進行實證研究進行分析，實驗中以 6 大最可能被視為大到不能倒金融機

¹³⁸ See Yu Gao & Wei-Yi Liao & Xue Wang, *The Economic Impact of the Dodd-Frank Act on Systemically Important Financial Firms: Evidence from Market Reactions 3-5*, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1919630> (April 2013).

構之銀行¹³⁹。若市場對於 Dodd-Frank 中以循序清理機制取代紓困政策有信心，則該 6 大銀行與其他股票與債券市場上之其中金融機構相比，將獲得更多正向市場反映。然研究顯示並非如此，研究發現 6 大銀行之股東在國會進行最終法案之協商時，即遭遇負投資回報，顯示市場對於 Dodd-Frank 終止紓困政策的效率性產生質疑。

	Stock Market				Bond Market			
	All	Big6	Non-Big6	Big 6 - Non-Big6	All	Big6	Non-Big6	Big 6 - Non-Big6
Overall	-0.0114	-0.0189	-0.0100	-0.0089	0.0016	0.0003	0.0011	-0.0008
Early events	-0.0100	-0.0268	-0.0061	-0.0207 **	0.0022	0.0002	0.0015	-0.0013
Final passage	-0.0182	0.0048	-0.0217	0.0265 **	-0.0001	0.0005	-0.0001	0.0006

圖 4:六大銀行與非六大之大型金融機構異常收益之比較

④ 大型金融機構之庇古效應

FED 兩位前成員曾經公開提出 Dodd-Frank 與庇古稅之相似點¹⁴⁰—即通過強迫個別行為者承擔成本而糾正市場不完善的稅收。透過 Dodd-Frank 之庇古效應，使 SIFI 將其大到不能倒之外部性成本內部化，並以市場基礎誘因（Market-Based Incentives）監理原則，促使非銀行之 SIFI 「主動」撥離資產以降低遵法成本¹⁴¹，雖然 Dodd-Frank 並未能徹底解決大到不能倒的問題，但實質上仍使得金融機構之系統性風險降低。

¹³⁹ 包括 Bank of America, Citigroup, Goldman Sachs, JP Morgan Chase, Morgan Stanley 及 Wells Fargo.

¹⁴⁰ See Roberta Romano, *Dodd-Frank's Regulatory Morass*, REG. REV., <http://www.theregreview.org/2014/11/10/romanododd-frank-consequences>(Nov. 10, 2014).

¹⁴¹ See Aaron Levine & Joshua Macey, *Dodd-Frank Is a Pigouvian Regulation*, YALE LAW JOURNAL, VOL. 127, 1364-67 (February 15, 2018).

如同前述提及奇異資本的指定與撤銷案例，該案例強調庇古效應之三個潛在利益¹⁴²，首先其賦予監管機關靈活性允許金融機構隨時間推移調整成本，以便允許金融機構從事過去被認為過於高風險之行為；其次，能夠與被監管之金融機構存有動態關係；最後，可由受監管者來決定如何適應監管壓力，賦予相當之彈性則有助於創新。自 Dodd-Frank 法案庇古效應觀之，其提供監管者得正確衡量會破壞金融穩定之機構，而降低整體金融環境之系統性風險，提供有別於過去學者、政策制定者之觀點。

(4) 消費者保護之落實成效

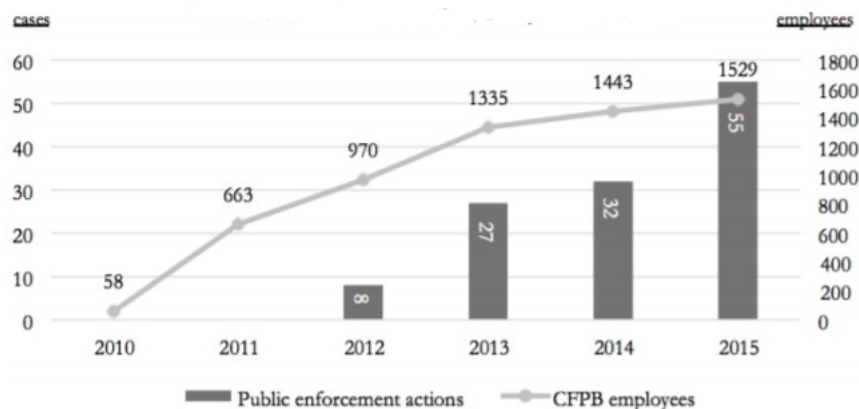
自 CFPB 於 2011 年 1 月 21 日開始行使職權以降¹⁴³，最重要的目的係防止消費者遭遇不公平、詐欺性或濫用之金融工具或產品侵害，並確保當消費者需要信用卡、住房抵押貸款能獲得充分且完整清楚的資訊。CFPB 整合原分散機關之金融消費者保護機制，並展開檢查與裁罰，而為了探究其成效，有研究針對 CFPB 所有公開之裁罰案件進行認定及分析，其中包括調查權與檢查權之行使狀況，CFPB 對於經消費者申訴或調查後對於相對機關之裁罰程序有二，透過於聯邦地方法院提起訴訟取得履行或不履行特定行為之禁制令 (Injunction)；另也可交由行政執行官 (Administrative Law Judge) 進行

¹⁴² See *id.* at 1401-07 (February 15, 2018).

¹⁴³ See CFPB Press Release, *CFPB Ready To Help Consumers on Day One*, at <http://www.consumerfinance.gov/newsroom/consumer-financial-protection-bureauready-to-help-consumers-on-day-one/> (July 21, 2011).

行政裁決¹⁴⁴。在研究期間內的 122 件裁罰案件中¹⁴⁵，CFPB 皆能順利執行，從未被駁回或撤銷。雖然 CFPB 中尋求行政裁決之行政程序較為低成本、迅速，然在研究期間僅有 3 件是以行政裁決之程序¹⁴⁶，但是 CFPB 仍然嘗試避免利用「主場優勢」，而尋求司法途徑。惟透過實證分析可知，若如眾多對於 CFPB 越權之批評所言¹⁴⁷，則為何行政執行官、聯邦法院駁回率仍如此低落¹⁴⁸，仍有待後續更廣泛之實證研究予以釐清。

圖 5:CFPB 行政執行案件與當時 CFPB 職員數 (2010-2015)



另外，於訴訟中被告律師經常抗辯 CFPB 利用公告與評論的法規制定程序 (Notice-and-Comment Rulemaking) 試圖定義潛在的濫用行為類型 (Abusive

¹⁴⁴ See CFPB, *Enforcement actions*, at <https://www.consumerfinance.gov/policy-compliance/enforcement/actions/>.

¹⁴⁵ 截至 2019 年 9 月共有 228 件

¹⁴⁶ 截至 2019 年 9 月亦僅有 10 件

¹⁴⁷ See John Ratcliffe, *Abolishing the Consumer Financial Protection Bureau*, Wash Times, <http://www.washingtontimes.com/news/2015/jul/30/john-ratcliffeabolishing-the-consumer-financial-p> (July 30, 2015).

¹⁴⁸ See Christopher Lewis Peterson, *Consumer Financial Protection Bureau Law Enforcement: An Empirical Review*, TULANE LAW REVIEW, VOL. 90, No. 5, 1094-95 (May 17, 2016).

Activities)，而更有認為 CFPB 對於濫用行為之標準是相當危險且不可靠的¹⁴⁹。但透過實證研究發現¹⁵⁰，CFPB 主張被告濫用行為之訴訟僅有 11.5%，而因對於濫用行為認定標準之不確定，CFPB 所有主張濫用行為之訴，皆會附帶傳統之詐欺、不公平之主張，因此似乎未有因標準不明而濫用之情形。若 CFPB 得以主張此種高度彈性之標準，反而會提供所保護消費者不合理之優勢，因此 CFPB 一直對於該等標準是相當謹慎且為重點關注事項，於 2019 年 6 月即以此為題召開成立以來首次之研討會¹⁵¹，邀請專家學者進行討論，以明確 Dodd-Frank 法下對於 CFPB 之職權。

關於申訴處理是 CFPB 的重要職能，由於其政府部門的定位，被賦予法規制定權與相對應之調查與裁罰權，因此對金融消費者提供高強度的保護。據統計高達 97% 的申訴，均能在 15 日內解決¹⁵²，也因此成立至今，已處理超過百萬件的申訴。雖然 CFPB 之廣泛權力一直備受批評，川普總統上任後亦開始進行鬆綁，惟其於消費者保護層面所做出之貢獻，仍可作為我國之借鏡，是否除了現行主管機關對於金保法之落實及財團法人金融消費評議中心外，提供另設立專責機關之反思。

¹⁴⁹ See Benjamin Saul, Kyle Tayman & Andrew Kim, *CFPB Must Show Its Cards on Defining 'Abusive'*, AM.BANKER, <http://www.americanbanker.com/bankthink/cfpb-must-show-its-cards-on-defining-abusive-1077707-1.html> (Nov. 6, 2015).

¹⁵⁰ See Peterson, *supra* note 148, at 1100.

¹⁵¹ See CFPB Symposium: *Abusive Acts or Practices*, at <https://www.consumerfinance.gov/about-us/events/archive-past-events/cfpb-symposium-abusive-acts-or-practices/>, last visit 2019.9.10.

¹⁵² See CFPB, <https://www.consumerfinance.gov/complaint/>, last visit 2019.9.10.

(5) 監管力道之回滾

川普政府上任後指責 Dodd-Frank 法案帶來高失業率及銀行成本之攀升，阻礙了美國經濟的復甦，加重金融業所負擔之成本，僅有大型銀行等金融機構有能力透過規模效應承擔，加上在金融危機期間，大銀行又因得到金援紓困終至「大而不能倒」。反之，中小銀行只得透過減少金融服務來消化成本或尋求兼併，甚至進而倒閉¹⁵³。因此於 2018 年 5 月川普總統簽署「經濟成長、放鬆監管和消費者保護法」(Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act, EGRRCPA)¹⁵⁴，作為金融監管之滾回法案(Rolling back Dodd Frank)對 Dodd-Frank Act 的嚴格金融監管進行大幅度鬆綁，特著眼於鬆綁伏克爾法則下對於銀行之限制，新法將系統重要性銀行之監理門檻從 500 億美元提高到 2,500 億美元，使受到嚴格監管的大型銀行業數量從 38 家減至 12 家；資產規模低於 1,000 億美元金融機構不再被美國聯準會(FED)納入年度壓力測試的對象，即原先受規範的資產規模介於 500 億至 1,000 億美元銀行業者可豁免壓力測試、也不需提交對金融危機提交應對方案，對於信用貸款報告的提交，也不再要求鉅細靡遺。於 2019 年 4 月，聯準會及 FDIC 亦相繼針對 Dodd Frank 法第 165 條 d 項中關於提交清理計畫之業者進行公開徵詢意見程序¹⁵⁵，期待再對銀行業進

¹⁵³ 參閱工商時報，川普欲廢金融監管法？切勿好了傷疤忘了疼，<https://m.ctee.com.tw/album/2906cb6c-bfa6-44cc-b29a-ecd85aec7817/8426>，最後瀏覽日 2019.6.24.

¹⁵⁴ See CNBC, Trump signs the biggest rollback of bank rules since the financial crisis, at <https://www.cnbc.com/2018/05/24/trump-signs-bank-bill-rolling-back-some-dodd-frank-regulations.html> last visit 2019.6.24.

¹⁵⁵ See Sullivan & Cromwell LLP, Resolution Planning Requirements 2, at <https://www.sullcrom.com/files/upload/SC-Publication-Resolution-Plan-Requirements.pdf>, last visit 2019.6.24.

一步鬆綁。

Dodd-Frank 之施行，整體確實有助於系統性風險之降低，於 EGRRCPA 下著實應予以維持，但部分規範之引入與監控系統性風險並無太大關係，恐將減損金融效率。伏克爾法則可作為監管負擔過重之釋例，企圖限制系統性風險之法規制定者，應轉向要求風險加權資本（Risk-Weighted Capital）、槓桿比率、流動性比率、壓力測試等審慎監管，強化銀行資本。此一方式提供了保護債權人免於風險之緩衝，從而降低銀行破產或陷入財務危機而造成系統性風險之可能性。若其他監管方式仍有成本效益上缺陷，則應隨時以效率為依歸，尋求成本效益最大化之監管¹⁵⁶。

以成本效率來選擇最適合控制系統性風險之監管方式，同時能賦予金融體系之彈性，在此觀點下，EGRRCPA 鬆綁少數大型、高度關聯性金融中介機構之監管框架，使其資本充足不再需要面臨嚴格審查，恐將削弱過去 Dodd-Frank 法帶來之成效。

6. 小結

美國金融監理制度之變革過程，與各時期所面臨之經濟危機有關，也涉及去管制（Deregulation）與再管制（Reregulation）光譜兩端之消長，自最初銀行跨業經營所造成 1930 年代經濟大恐慌後，Glass-Steagall 法改以嚴格分業管理及機構別監理作為監管方針並相應建立各監管單位。隨

¹⁵⁶ See Matthew Richardson & Kermit Schoenholtz & Lawrence White, *Deregulating Wall Street*, at <https://corpgov.law.harvard.edu/2019/01/31/deregulating-wall-street/>, last visit 2019.9.12.

後，大型控股公司及金融商品之蓬勃發展，帶動監理制度之現代化，並於 1999 年 GLBA 實現去管制化之意旨，開放金融控股公司經營證券、保險等業務，建立聯邦準備委員會作為金融控股公司傘狀監理機關，其餘聯屬企業或獨立之金融機構則以機構別監理與功能性監理之方式管制。2008 年發生之次級房貸危機連帶造成金融海嘯，主因則為信評機構之浮濫與銀行跨業經營減損銀行體系穩定健全之目標，為了避免具有系統重要性之大型金融公司因破產或倒閉影響層面過廣，因此於 2010 年 Dodd-Frank 法案再次課以高強度管制，並特別針對「大到不能倒 (TBTF)」問題進行系統性風險規制及確立退場機制。於川普政府上任後，追求經濟發展之目標下去管制化聲浪再起，目前亦有相應之鬆綁，降低金融業者之遵法成本。

美國近年之金融監理變革，以 Dodd-Frank 法為核心，施行後雖然對於市場影響頗劇，而成為市場基礎之誘因而驅使或改變金融機構之商業決策，甚至有論者認為在目前並無受核定為 SIFI，而須受 FED 直接監管之非銀行大型金融機構，FSOC 之權限已遭架空，然透過實證研究亦不可否認 FSOC 對於降低系統性風險有所幫助，有助於於金融穩定。對於我國而言，系統性風險之監管是否有相同之重要及緊急程度，是需要先予以釐清的，而後可選擇對於金融市場或金融機構相對於緩和之手段，以作最為妥適之制度設計。

(三) 日本金融廳之過去、現況與未來

日本的金融監理機關，在金融廳設置之前，歷經過許多改變。早期，日本之金融監管權係由大藏省所獨攬，並集財政相關權限於一身，屬於「財金合一」之形式；然而在 1990 年代，泡沫經濟破滅後銀行部門留下許多不良債權問題，伴隨當時大型金融機構之倒閉，又雪上加霜地爆發了大藏省官員收賄之醜聞，促使日本進行金融改革，於 1998 年新設置了金融監督廳，並削弱大藏省之權限，改為「財金分離」之形式；同年亦在金融監督廳之上設置金融再生委員會，以處理金融穩定與金融機構破產之問題；最後於 2000 年廢止金融再生委員會，並將金融監督廳改為現今的金融廳，囊括金融政策之制定、金融機構之檢查與監督於一身，至此，日本可謂確立了金融監理之一元化發展。此後，即使經過了 2008 年金融海嘯之衝擊，日本也沒有如美國或英國等國家般因此而進行金融監理組織之改革，而是皆維持著金融廳作為單一監管者的模式，至多僅在此單一監管者之架構下進行政策之調整，其內部組織架構也有將近 20 年未作重大變革，一直到 2018 年 7 月，為了因應時代背景之變化與新的金融行政目標，日本始對金融廳之內部組織進行再編，將原本的「總務企劃局」、「檢查局」、「監督局」，更改為「總合政策局」、「企劃市場局」、「監督局」之嶄新體制。

有關金融廳之過去、現況與未來之介紹，以下將分為六個部分，第一部分與第二部分係以 2000 年為分水嶺，分別介紹金融廳設置前後日本金融監理機關之推移；第三部分概述 2018 年 7 月金融廳內部組織再編前之組織架構以及該次組織改編之背景；第四部分則介紹金融廳之現況，包括其法定職責、任務、以及組織再編後之組織架構、各組織之具體所掌事務等；第五部分則羅列金融廳未來可能面對的課題，如組織再編後之金融行政手段轉變、金融廳和日本銀行之角色重疊與業務重複等問題；第六部分則總括前述作為小結。

1. 2000 年金融廳設置前

(1) 財金合一——大藏省獨攬時期

在金融廳設置以前，日本之金融監理權限係長期由大藏省(Ministry of Finance, MOF)所獨攬，其下轄之證券局、銀行局、國際金融局係分別負責其各自領域之規劃、立案、監督及檢查功能。而在1991年夏天爆發證券醜聞之後，日本為了確保金融行政部門之獨立性與中立性，於1992年7月設置了「證券交易等監視委員會」，同時統合證券局、銀行局與國際金融局之檢查部門，將其自該三局中分離出來，並進行組織再編。該次組織再編的結果，係在大藏省之大臣官房下設置金融檢查部，將檢查部門獨立於其他局之外，至於其他下轄機關則有原本的證券局、銀行局(下轄保險部)、及新設之證券交易等監視委員會(參照圖5)。管轄權限則包括民間金融機構之檢查與監督、金融制度之規劃立案(包括金融破產處理制度及金融危機管理之規劃立案)、企業財務、及存款保險機構之監督，且皆為其單獨管轄權限¹⁵⁷。具體而言，證券局、銀行局、保險部係負責各事業別制度之規劃立案與監督之功能，金融檢查部係擔任橫跨業別之檢查功能，證券交易等監視委員會則擔當證券交易之監管功能。

而隨著90年代日本泡沫經濟破滅後，金融機構先前的大量融資轉變為大量的不良債權，此問題亦成為當時日本金融系統所面臨最重要的課題¹⁵⁸。緊接著，一連串的金融機構倒閉風潮被歸咎於不當的金融行政及過多的管制¹⁵⁹，加上過去由政府事前指導為首之「護衛船隊」式金融政策，逐漸因為日本經貿地位之提升以及外界對日本市場自由化之聲浪

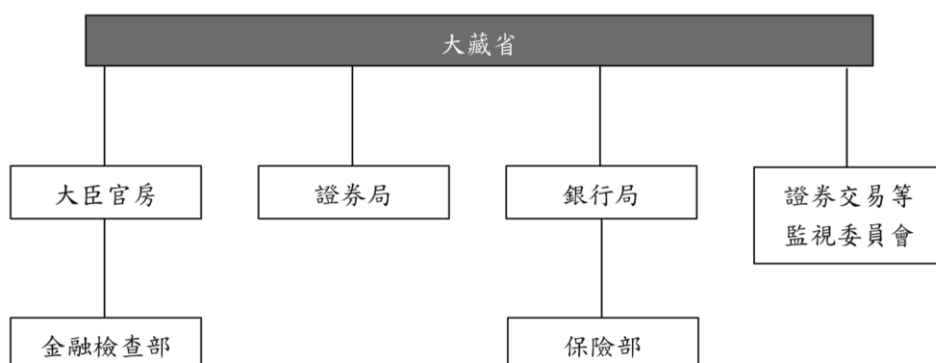
¹⁵⁷ 金融廳，広報コーナー，創刊号，2000年8月，圖1，

https://www.fsa.go.jp/kouhou/kouhou_01/001_1208a.html，最後瀏覽日：2019年5月24日。

¹⁵⁸ 渡邊將史，金融行政の現状と課題—轉換期にある金融行政—，立法と調査，2017年11月，第394期，頁19。

¹⁵⁹ 謝學如，日本金融大改革對我國之啟示，經濟研究月刊，第9期，2009年3月，頁134。

而受到動搖，日本政府因此開始重新檢視其整體金融體制。



(圖 6：日本 1992~1998 年之金融監理機關)

(2) 財金分離——「金融監督廳」之設置

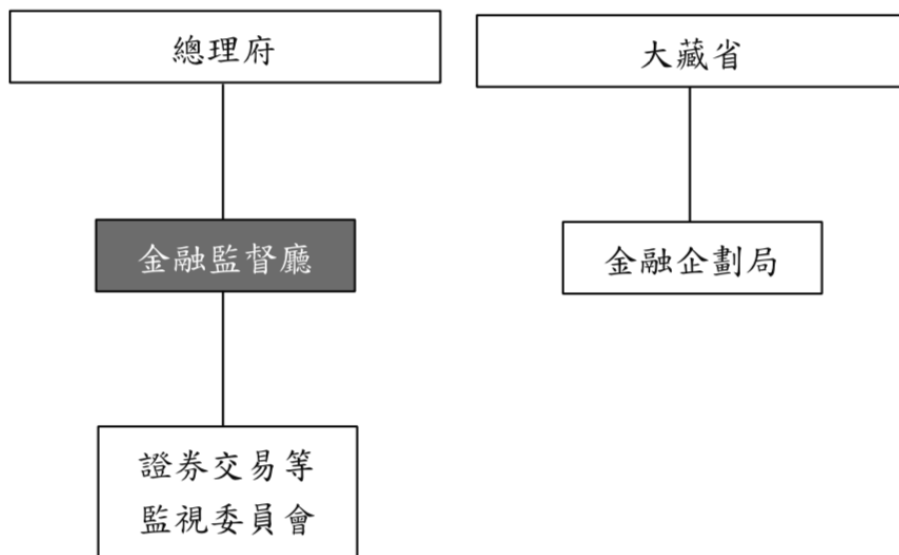
隨後因應而來的，則為橋本內閣於 1996、1997 年進行之金融大改革(Big Bang)，其改革之主要三大原則為：自由化(Free)、公平化(Fair)、國際化(Global)，並明白宣示仿照英國於 1980 年代之金融改革，試圖恢復其與紐約、倫敦並列之金融市場地位。大藏省也在 1996 年成立證券交易、企業會計、金融制度等審議會，研擬金融改革之方針。然而在 1997 年 11 月，日本山一證券與北海道拓殖銀行等金融機構之倒閉，為當時的日本帶來未曾有過的金融危機¹⁶⁰，再加上 1998 年初，大藏省爆發高階官員收賄之瀆職事件¹⁶¹，更加快了日本金融改革之腳步。日本遂於 1998 年 6 月，以自己責任原則和市場規律為主軸，為了實現透明公正的金融行政¹⁶²，依據金融監督廳設置法在總理府轄下設置一外部機構

¹⁶⁰ 「北海道拓殖銀行、山一証券が経営破綻」，讀賣新聞，1997 年 11 月 17 日，<https://www.yomiuri.co.jp/special/yol20th/article/n1997-2.html>，最後瀏覽日：2019 年 5 月 17 日。

¹⁶¹ 「1 月 26 日 大藏省接待汚職事件 信賴失墜、解体につながる」，日本經濟新聞，2018 年 1 月 25 日。<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO26115270V20C18A1EAC000/>。最後瀏覽日：2019 年 5 月 17 日。

¹⁶² 金融廳，同註 157。

——金融監督廳（Financial Supervisory Agency, FSA），並將原屬於大藏省權限的金融機構之檢查與監督權劃歸予己，成為「財金分離」的形式，解決過去大藏省獨攬財政與金融監管權造成權力過度集中之爭議。至此，大藏省之下改立金融企劃局，負責跨業別之金融制度的調查、規劃以及立案，一改過去業務別的組織編成；而金融監督廳則負責實施民間金融機構檢查、監督功能，其下則有證券交易等監視委員會（參照圖 6）。由此，金融政策已漸漸由事前指導模式轉向事後確認模式；且跨業別的制度規劃立案以及跨業別的檢查監督功能亦可窺見當時日本之金融監理組織已逐漸朝整合各業別之一元化監督方向開展。

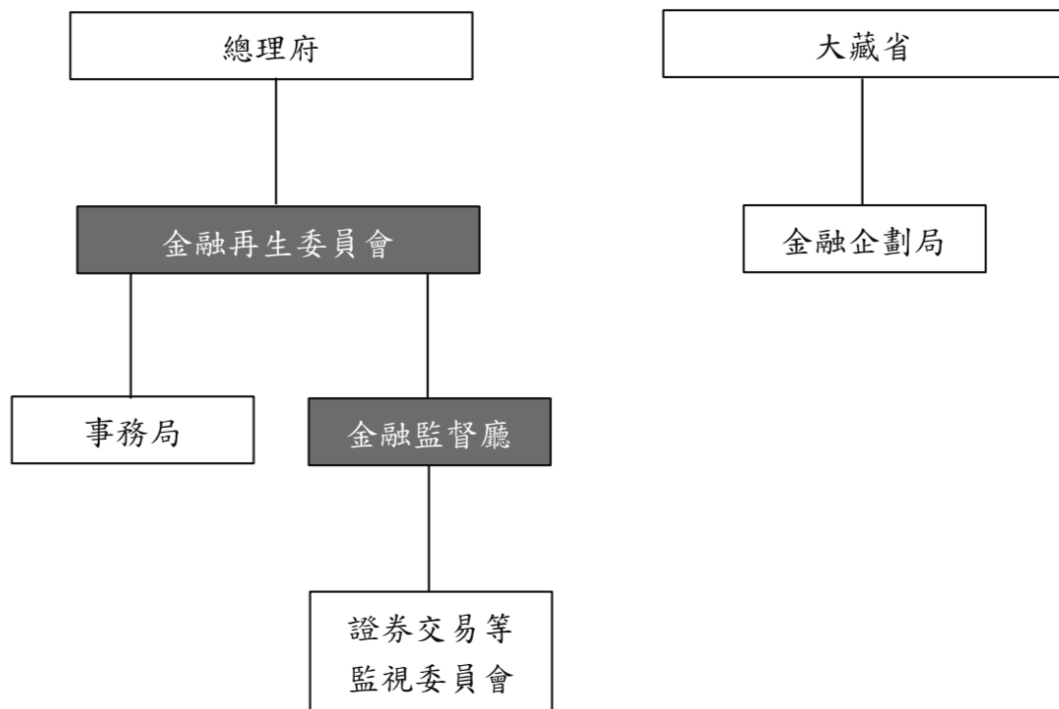


（圖 7：日本 1998 年 6 月至同年 12 月之金融監管機關）

(3) 金融監督廳之降格——「金融再生委員會」之設置

1998 年 10 月，日本新成立了金融再生法，用以對於破產之日本長期信用銀行及日本債券信用銀行進行特別公部門管理（一時國有化）。同年 12 月，為了公正進行一時國有化銀行之處理以及公部門資金的注

入¹⁶³，日本政府在總理府之下成立了金融再生委員會（Financial Reconstruction Commission, FRC），簡稱再生委，其任務除以金融機能之安定與再生為目的而於金融機構破產時採取必要措施外，也為了確保銀行業、保險業、證券業等金融業經營之健全性與適切性而進行許可、檢查、監督，並為了確保證券交易之公平而進行監管。細究之，原本之金融監督廳被降格至再生委下所管轄（參照圖 7），因此再生委之下則有兩個機關，分別為事務局以及原來之金融監督廳，前者權限如依金融再生法之破產處理相關事務、依金融機能早期健全法之金融機構資本強化事項，且亦和大藏省共享金融破產處理與金融危機管理之規劃立案，以及存款保險機構監督之權限；後者則仍負責前述民間金融機構之檢查與監督。



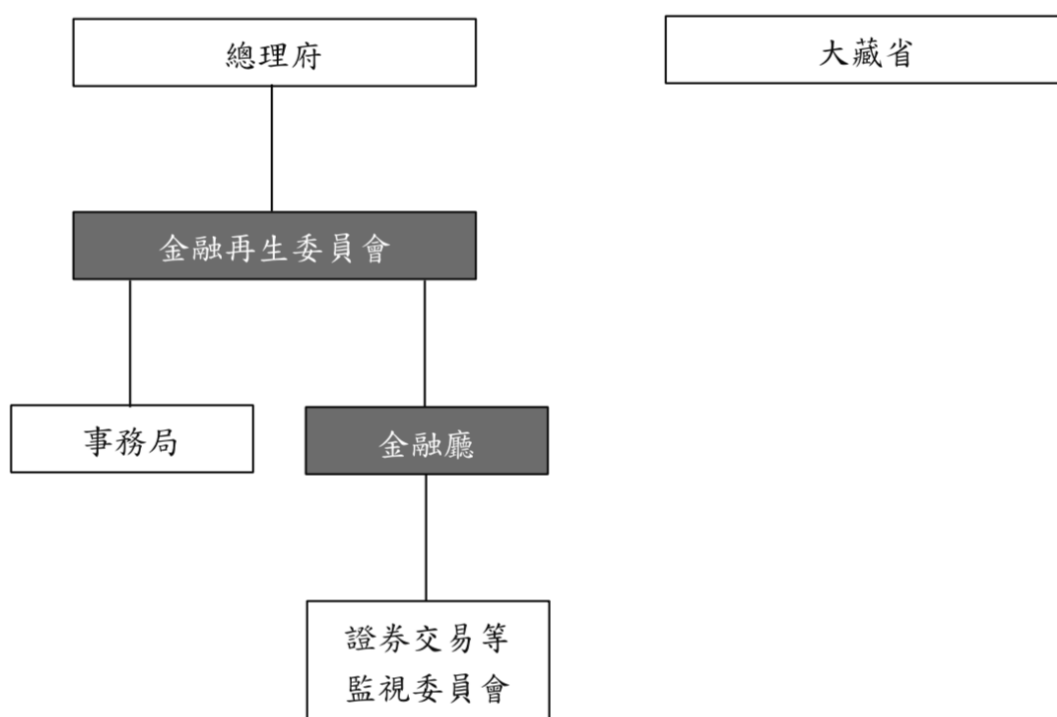
（圖 8：日本 1998 年 12 月至 2000 年 6 月之金融監管機關）

¹⁶³ 渡邊將史，同註 158，頁 19。

2. 2000 年金融廳設置後

(1) 金融監督廳改組為「金融廳」

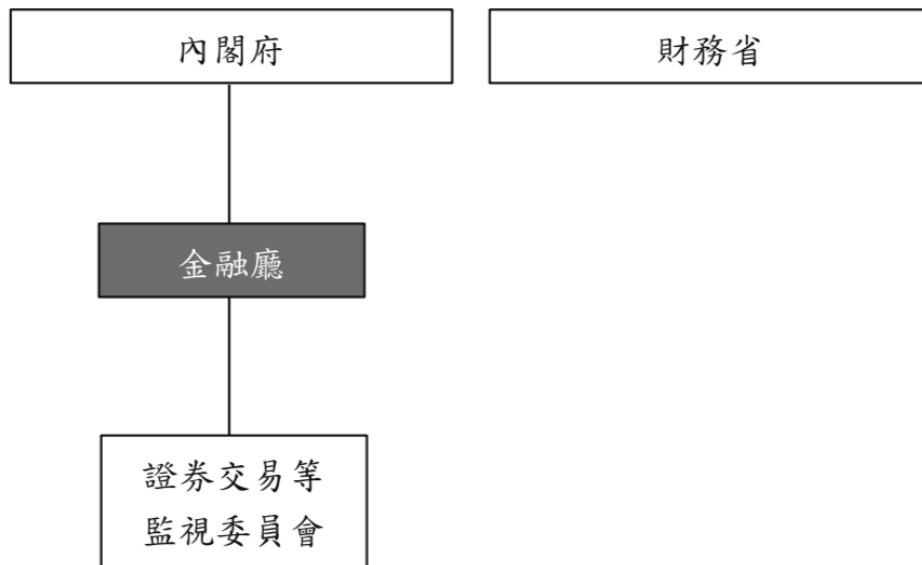
2000 年 7 月，金融監督廳改組為金融廳 (Financial Services Agency, FSA)，並整合了大藏省金融企劃局 (參照圖 8)，因此金融廳之職權除了原屬金融監督廳之金融機構檢查、監督、監管功能，尚有原屬大藏省金融企劃局之金融制度調查、規劃及立案等職權，統合了大部分的金融行政。而金融再生委員會事務局仍負責前述破產處理相關事務、金融機構資本強化事項及金融破產處理與金融危機管理之規劃立案。大藏省之權限則改為「由國家財政等行政任務的遂行」之觀點來進行金融破產處理與金融危機管理之規劃立案。在此階段，金融危機之對應係由金融再生委員會、金融廳、大藏省共同承擔。



(圖 9：日本 2000 年 7 月至 2001 年 1 月之金融監管機關)

(2) 金融再生委員會之廢止、大藏省改為「財務省」

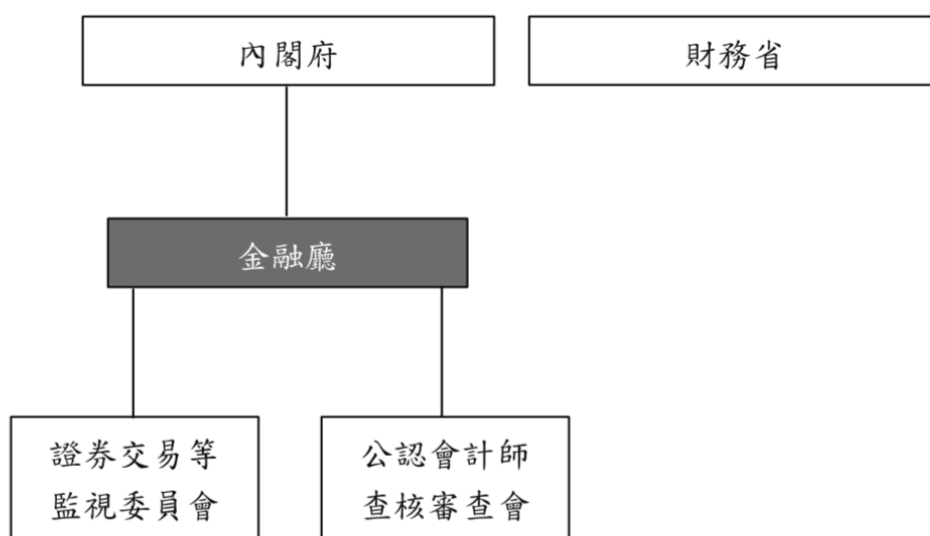
2001 年 1 月，日本政府大刀闊斧地進行了中央省廳組織之改革，其中總理府改為內閣府，大藏省改為財務省 (Ministry of Finance, MOF)，並廢除金融再生委員會，從此金融廳又回歸內閣府直接轄下之外局 (參照圖 9)。權限方面，原本屬金融再生委員會事務局之破產處理相關事務、金融機構資本強化事項及金融破產處理與金融危機管理之規劃立案權限亦劃歸金融廳，至於財務省則是由財務健全性確保等任務遂行之觀點，進行金融破產處理與金融危機管理之規劃立案。此後金融廳所掌管事項囊括金融政策之制定與金融機構之檢查、監督，日本金融監理一元化在此階段可謂正式確立。金融廳只有在金融破產與金融危機之相關事項，才需要與財務省共同承擔金融行政之責任。



(圖 10：日本 2001 年 1 月至 2004 年 3 月之金融監管機關)

(3) 「公認會計師暨查核審查會」之成立

而金融廳轄下除了證券交易等監管委員會外，於 2004 年 3 月另設立了公認會計師暨查核審查會，負責舉辦公認會計師考試、「品質管理之再調查」之審查、檢查等。



(圖 11：日本 2004 年 3 月至今之金融監管機關)

(4) 日本並未因 2008 年金融海嘯而改變其金融監理機關之組織架構

此後，日本的金融行政機關之整體架構基本上係一直維持至今，期間雖然發生了 2008 年金融海嘯，導致美國、英國等國以及歐盟內部紛紛進行金融監理機關之改革，而日本固然也有因此進行金融規範與監督機關之改善，不過和歐美相比，由於金融海嘯之影響劇烈程度有別，日本相對地保有較高的健全性，因此也沒有對前述金融規範與監督機關進行大幅之變革¹⁶⁴。此外，於 2008 年金融海嘯之後，雖亦有論者自總體審慎觀點來提倡新的規範與監督手法，然而日本政府在金融規範與監督機關方面也並無大幅之變革。例如在 2009 年，雖然金融廳在其內部設置了總體經濟分析部門並有配置相關人員，然而稱不上是大幅的制度變更。甚至亦有主張認為，基本上只要維持現狀，讓身為中央銀行的日本

¹⁶⁴ 溝渕彰、肥塚肇雄、前原信夫，わが国における総合的金融監督体制の法の検討とセーフティネットの見直し，生命保険論集，第 191 號，2015 年 6 月，頁 65。

銀行與身為金融規範與監督機關的金融廳，各自維持其獨立性，並強化相互的連繫機能即為已足¹⁶⁵，並無必要設置新的總體審慎監管機關¹⁶⁶。

3. 2018年7月金融廳內部之組織再編

(1) 2018年7月以前之組織架構

金融廳自從設置以來至2018年7月為止，內部組織一直維持相同，時間長達將近20年之久。其在此段期間主要係分設三個局：總務企劃局、檢查局及監督局；兩個委員會：證券交易等監視委員會、公認會計師暨查核審查會，及審判官。其各自主要職責羅列如下：

- ① 總務企劃局主要管轄法律事務及有關金融政策之規劃。下設總務課、政策課、企劃課、市場課與企業開示課。基本上係處理綜合事務之評估、規劃與金融制度之整體規劃、立案。
- ② 檢查局管轄民間金融機構之現場檢查業務。下設總務課、審查課與檢查監理官，分別負責金融檢查之方針和基準、檢查報告書之審查與重要金融檢查之實施。總務課下設有綜合風險管理、市場風險檢查室。
- ③ 監督局主要負責民間金融機構之監督。其管轄權限包括銀行、證券、保險業等執照之核發、監督與註銷及一般金融機構如農業、水產業系統之合作金融機構之破產處理等；並分別由監督局下設置之總務課協同組織金融室、銀行第一課、銀行第二課、證券課及保險課等單位依照業別為負責。
- ④ 證券交易等監視委員會：監控證券市場、發行公司及投資人保

¹⁶⁵ 佐藤隆文，金融行政の座標軸—平時と有事を越えて—，東洋經濟新報社，2010年，第327頁，轉引自溝淵彰等，同前註，頁65-66。

¹⁶⁶ 翁百合，金融危機とプルーデンス政策，日本經濟新聞出版社，2010年，頁118。轉引自溝淵彰等，同註164，頁66。

護相關之事宜。該委員會之組成係由內閣總理大臣直接任命，獨立行使職權。並依所處理事務性質不同而分別設有總務課、市場分析審查課、證券檢查課、課徵金開示檢查課與特別調查課等五部門。

- ⑤ 公認會計師：查核審查會管轄會計師考試及管理查核審查事宜。下設有總務考試室與審查檢查室。
- ⑥ 審判官則專責行政罰鍰相關之行政審判。

(2) 組織再編之背景

① 不良債權問題告一段落

隨著時間經過，於不同的時空背景下，金融廳所面臨的問題也有所改變。在金融廳設置當時，日本甫經過泡沫經濟破滅的影響，金融機構留下了許多不良債權，因此當時日本的金融政策主要均以處理不良債權問題為主，並以金融與產業之復興再生以及人民對於日本金融系統信賴之回復為優先考量¹⁶⁷。而近年來，隨著金融機構的不良債權比率逐漸降到最低點¹⁶⁸，足見金融廳設置當時所關注的不良債權問題已受到控制。至於現今之金融環境變化，則包括數位化之加速、高齡化社會之發展以及長期的低利環境，其中可能出現之問題已與過去之不良債權大相逕庭，故金融行政所欲關注之重點亦應隨之改變。

¹⁶⁷ 処分庁から育成庁へ、金融行政を刷新有識者會議が報告書，日本經濟新聞，2017年3月18日，https://www.nikkei.com/article/DGXLASDC17H2Z_X10C17A3EA4000/，最後瀏覽日：2019年5月17日。

¹⁶⁸ 金融廳，地域銀行の平成29年3月期決算の概要，2017年6月2日，<https://www.fsa.go.jp/news/29/ginkou/20170602-2/01.pdf>，最後瀏覽日：2019年5月24日；金融庁の組織改革が迫る銀行の自立，日本經濟新聞，2017年9月6日，<https://www.nikkei.com/article/DGXXKZO20803650V00C17A9EA1000/>，最後瀏覽日：2019年5月24日。

② 從「金融處分廳」到「金融育成廳」

過去為了因應上述不良債權之問題，金融廳也將施政重點置於金融機構財務健全性之確保與法令遵循狀況之事後確認，並進行十分強勢的行政手段，例如為了確認金融機構之法令遵循狀況，而透過金融檢查手冊進行近乎吹毛求疵、又多為形式上的金融檢查，或為了維持金融機構的健全性和信賴性而課與嚴厲的處分，如此做法也讓金融廳被揶揄為「金融處分廳」¹⁶⁹。該做法固然能有效解決當時不良債權問題與穩定金融系統，但同時亦使金融機構產生「符合檢查手冊之最低基準即可」此種得過且過之文化，而吹毛求疵般的檢查亦無法因應當下之嶄新課題，且可能使金融機構疲於應付金融檢查而妨礙其本身之多樣性發展等¹⁷⁰。因此，隨之而來的則是行政手段的轉變：金融廳希望能透過「與金融機構的對話」，使金融機構確實發揮金融仲介之功能，並希冀能擺脫「金融處分廳」的污名，進化為「金融育成廳」¹⁷¹，於是金融行政之重點乃從過去「檢查與處分」轉變為「育成」。

③ 與金融機構之「對峙」到「對話」

承上，由於過去的金融行政重點係置於金融機構財務健全性之確保與法令遵循狀況之事後確認，亦即著重「過去、形式、部分」，金融廳所為之實地檢查（On-Site Monitoring，下稱檢查）與場外監控（Off-Site Monitoring，下稱監督）也係以金融機構在過去一定時間之經營狀況、所從事之業務是否符合相關規定之最低標準為重點，而金融機構之回應則往往為試圖證明自己於該期間並無不合規定之情形，兩者可謂處於一

¹⁶⁹ 「処分庁」の汚名返上へ！金融庁、司令塔へ20年目の“進化”大規模な組織再編も，夕刊フジ，2017年5月5日，<https://www.zakzak.co.jp/economy/ecn-news/news/20170505/ecn1705051000003-n1.htm>，最後瀏覽日：2019年5月17日。

¹⁷⁰ 渡邊將史，同註158，頁27；渡邊將史，過渡期にある金融行政の主要15トピックス—金融行政の現状と課題—，2018年12月，立法と調査，第407期，頁50。

¹⁷¹ 渡邊將史，同前註，頁49。

對峙關係¹⁷²。

其後，金融廳於 2007 年開始以提升金融規範之品質為目標，試圖調和規則導向 (Rule-Based) 及原則導向 (Principle-Based) 之監督模式。首先在監督之部分，逐漸將重點轉向以提升金融機構自主改善其問題之誘因之較佳規範 (Better Regulation)¹⁷³，而非只是確認其在過去期間有無違法之情形而已，因此金融廳之監督與金融機構之營運兩者關係開始變得較為和諧，而非維持以往對峙之狀態；至於實地檢查之部分，雖然重點變成消費者保護規範之遵守狀況，但基本上仍然是對過去之遵守狀況進行較嚴格之事後確認，故依舊維持著原本之對峙關係。

在 2008 年金融海嘯過後，總體審慎之監管政策開始受到重視，確保金融機構能夠維持其經營健全性，以及前瞻性之風險管理 (Forward-Looking Risk Management) 遂變得十分重要。因此金融廳在監督方面，率先朝「實質、未來、全體」之執行方向改革，且不再將重點置於過去一定期間內是否有符合相關規定，而更著重於金融機構在未來是否依然能確保其經營之健全性，但檢查方面之執行則仍維持舊有模式，兩者間之鴻溝因而更加明顯。直到 2013 年左右，為了統合檢查與監督之執行方向，即開始有檢查、監督一體化之聲浪出現；具體而言，金融廳開始更加尊重金融機構自身對於其資產分類之判斷、促使金融機構在貸款時應加以考量借貸人之健全性，而非僅基於其抵押品或保證人、並將金融行政著重於金融機構之治理與商業模式上¹⁷⁴。

然而前述之檢查監督一體化，皆係指執行面上之一體化，且在監督

¹⁷² 野村修也，金融庁の組織再編から見えること—一体型モニタリングの実現に向けて，月刊金融ジャーナル，第 741 號，2018 年 1 月，頁 53。

¹⁷³ 金融廳，檢查・監督改革の方向と課題—金融モニタリング有識者会議報告書—，2017 年 3 月，頁 3，<https://www.fsa.go.jp/news/28/singi/20170317-3/01.pdf>，最後瀏覽日：2019 年 5 月 24 日。

¹⁷⁴ 金融廳，同前註，頁 3。

局與檢查局仍然維持分離之組織架構下，若欲同時實施檢查監督之一體化，也容易使兩者之權限劃分變得模稜兩可。因此本次組織再造即更上一層樓，在組織架構方面也進行一體化，以落實改革之目的¹⁷⁵。此外，隨著 FinTech、資訊科技的發展，金融市場愈發變化多端，在金融廳設置將近 20 年後的現在，金融廳也必須對於此類嶄新議題有所回應。

至於組織再編後之現行組織架構，將在以下之第四部分介紹。

4. 組織再編後之執行成效與啟示

(1) 金融廳之職責

根據金融廳設置法第三條，金融廳係以確保日本金融機能之安定、保護存款人、要保人、有價證券之投資人及其他處於類似地位之人為目的，同時亦以維持金融之順暢運作為任務¹⁷⁶。此外，其亦協助與前述事務相關且與特定的內閣重要政策有關之內閣事務¹⁷⁷。具體所掌管之事務則如國內金融制度之規劃與立案、各類金融業者國際業務制度之規劃與立案、各類金融業者之檢查與監督、確保各類金融業者之適當營運等等¹⁷⁸。

(2) 行政處分

就行政處分方面，主要係由監督局來做出¹⁷⁹，種類則有業務改善命

¹⁷⁵ 野村修也，同註 172，頁 54。

¹⁷⁶ 金融廳設置法第 3 條第 1 項。

¹⁷⁷ 金融廳設置法第 3 條第 3 項。

¹⁷⁸ 金融廳設置法第 4 條。

¹⁷⁹ 見例如金融廳，主要行等向けの総合的な監督指針，2019 年 9 月，頁 1，

<https://www.fsa.go.jp/common/law/guide/city.pdf>，最後瀏覽日：2019 年 9 月 8 日；金融廳，中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針，2018 年 8 月，頁 1，

<https://www.fsa.go.jp/common/law/guide/chusho.pdf>，最後瀏覽日：2019 年 9 月 8 日；金融廳監督局證券課，金融商品取引業者等向けの総合的な監督指針，2019 年 8 月，頁 1，

<https://www.fsa.go.jp/common/law/guide/kinyushohin.pdf>，最後瀏覽日：2019 年 9 月 8 日；金融廳，保険会社向けの総合的な監督指針，2018 年 2 月，頁 1，

<https://www.fsa.go.jp/common/law/guide/ins.pdf>，最後瀏覽日：2019 年 9 月 8 日。

令¹⁸⁰、業務停止命令¹⁸¹、許可取消¹⁸²等等。而其運作之基本原則係只要金融廳依據相關法令規則認為金融機構之作為有害於消費者保護或市場公平性時，就可做出行政處分，無關乎金融機構之業態、規模、屬於國內或國外機構¹⁸³。而為了確保處分之公平與透明性，其也事前公布相關之監督指針以及檢查手冊，例如銀行業中不當銷售之監管要點，即已明確記載在「針對主要銀行之監督指針」中的消費者保護之資訊提供與諮詢機能」章節中¹⁸⁴；而在金融機構欲從事新的業務或交易而對於其合法性有疑義時，其除了可運用金融廳之承諾函（No-Action letter）制度事先詢問該具體案件是否合法外，亦可利用一般法令解釋之書面程序詢問抽象法規之相關解釋¹⁸⁵；在正當程序上，金融廳也依序行政程序法相關規定給予聽證與辨明之機會，更在行政程序法規定之程序之前，依據金融機構之申請，給予其意見交換之機會¹⁸⁶。

在決定做出行政處分之前，金融廳將考量各種基準以決定處分之種類，例如該行為之重大性、惡質性，具體包括公益侵害或投資者被害之程度，行為本身之惡質性，行為之期間與反覆性，故意性、組織性、隱蔽行為與反社會勢力之有無；以及導致該行為之經營管理情形和業務營運情形，具體則包括董事會是否對於法令遵循有充分認識、法令遵循和風險管理部門是否充分運作或適當設置等等；最後則是是否有減輕事由，

¹⁸⁰ 例如銀行法第 26 條；金融商品交易法第 51 條、第 51 條之 2。

¹⁸¹ 例如銀行法第 26 條、第 27 條；金融商品交易法第 52 條、第 52 條之 2。

¹⁸² 例如銀行法第 27 條；金融商品交易法第 52 條、第 52 條之 2。

¹⁸³ 金融廳，金融上の行政処分について，頁 1，

<https://www.fsa.go.jp/common/law/guide/syobun.html>，最後瀏覽日：2019 年 9 月 8 日。

¹⁸⁴ 金融廳，主要行等向けの総合的な監督指針，2019 年 9 月，頁 212 以下，

<https://www.fsa.go.jp/common/law/guide/city.pdf>，最後瀏覽日：2019 年 9 月 8 日。

¹⁸⁵ 金融廳，同註 183，頁 1-2；金融廳官方網站，金融庁における法令適用事前確認手続に関する細則，2001 年 7 月，<https://www.fsa.go.jp/common/noact/hourei/saisoku/index.html>，最後瀏覽日：2019 年 9 月 8 日；金融廳官方網站，一般的な法令解釈に係る書面照会手続について，2005 年 4 月，<https://www.fsa.go.jp/common/noact/ippan/ippan.html>，最後瀏覽日：2019 年 9 月 8 日。

¹⁸⁶ 金融廳，同註 183，頁 2。

例如金融機構本身是否已主動採取減輕損害之作為以保護投資人等等¹⁸⁷。此外，金融廳內也設有由律師所組成之獨立法遵調查室，以確保金融廳官員有確實遵守法令，並設有受理法遵相關資訊之窗口¹⁸⁸。

(3) 現行組織架構

承前述，金融廳在 2018 年 7 月進行了其設置 20 年以來的大改革。總體而言，其廢除原本的總務企劃局，改成立總務政策局與企劃市場局；而隨著不良債權問題暫時告一段落，亦廢除原本的檢查局，將其與監督局合併，新的三局成為總務政策局、企劃市場局、監督局。其餘單位如證券交易等監視委員會、公認會計師、查核審查會及審判官則維持不變。

本次的組織再編主要係追求四個目的：① 金融行政之戰略立案與總體調整機能之強化；② 金融行政專業性之提升（市場分析、IT、風險管理等專業領域團隊之機能強化）；③ 金融證券市場之機能強化以及加強對 FinTech 等技術革新之因應、規劃能力；④ 一體化監督之實現¹⁸⁹。而新的三局主要職責為：

A. 總合政策局主要負責前述①與②之功能，即整體金融行政的策略立案，並強化總合調整機能，同時為了因應金融系統的風險與跨業別的課題，亦強化審慎監管、資訊科技、風險管理等專門領域的機能，以作為金融行政之「總司令塔」，其角色類似內閣官房¹⁹⁰。此外，原本屬於舊檢查局職責，對於洗錢、資恐等高專門性之檢查，也移至總合政策局。其下設有秘書課、總務課、總合政策課、風險分析

¹⁸⁷ 金融廳，同註 183，頁 2-4。

¹⁸⁸ 金融廳，同註 183，頁 4。

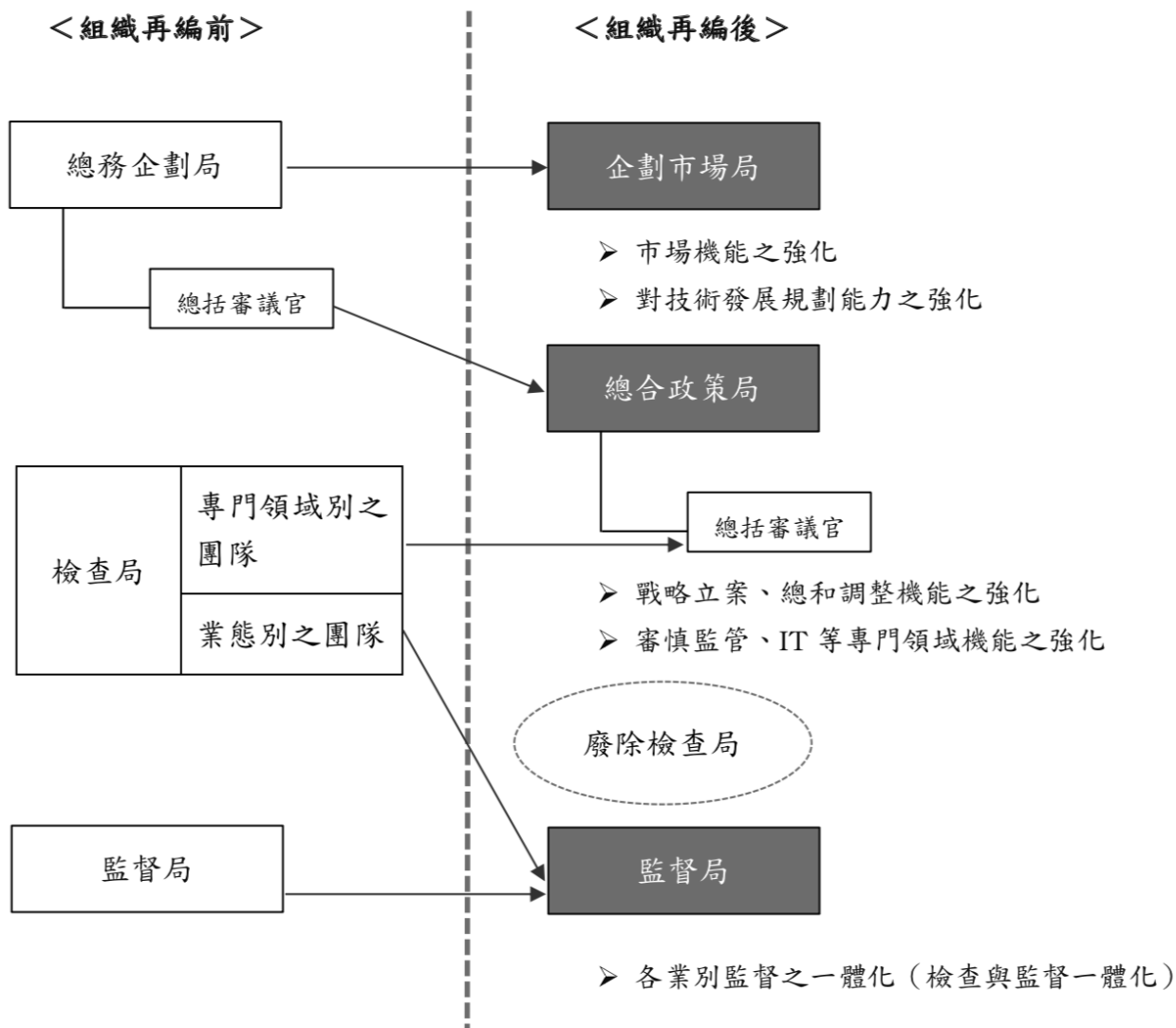
¹⁸⁹ 渡邊將史，同註 170，頁 52。

¹⁹⁰ 金融庁、新体制発足フィンテックなどへの対応強化，日本經濟新聞，2018 年 7 月 17 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO33063790X10C18A7EE8000/>，最後瀏覽日：2019 年 5 月 24 日。

總括課以及檢查監理官。

- B. 企劃市場局則負責前述 ③ 之功能，主要因應市場機能的強化與技術進展的強化等。其下轄總務課、市場課、企業開示課，其中總務課下有一 FinTech 室專門處理金融科技等相關事務。
- C. 監督局則為了有效率及效果地與金融機構進行持續性的對話，將實地檢查與場外監控一體化，體現前述④之功能。而原本屬於舊檢查局職責，有關地方銀行等個別金融機構之檢查則移至監督局。至此，實地檢查之業務，係由隸屬總合政策局之專門領域別團隊，與隸屬監督局之業態別檢查團隊一同攜手進行¹⁹¹。監督局下設有總務課、銀行第一課、銀行第二課、保險課、及證券課。

¹⁹¹ 金融廳，平成 30 年度 機構・定員、預算要求について，2017 年 8 月，頁 4，<https://www.fsa.go.jp/common/budget/yosan/30youkyuu/30youkyuu.pdf>，最後瀏覽日：2019 年 5 月 24 日。



(圖 12：2018 年 7 月組織再編前後之體制¹⁹²)

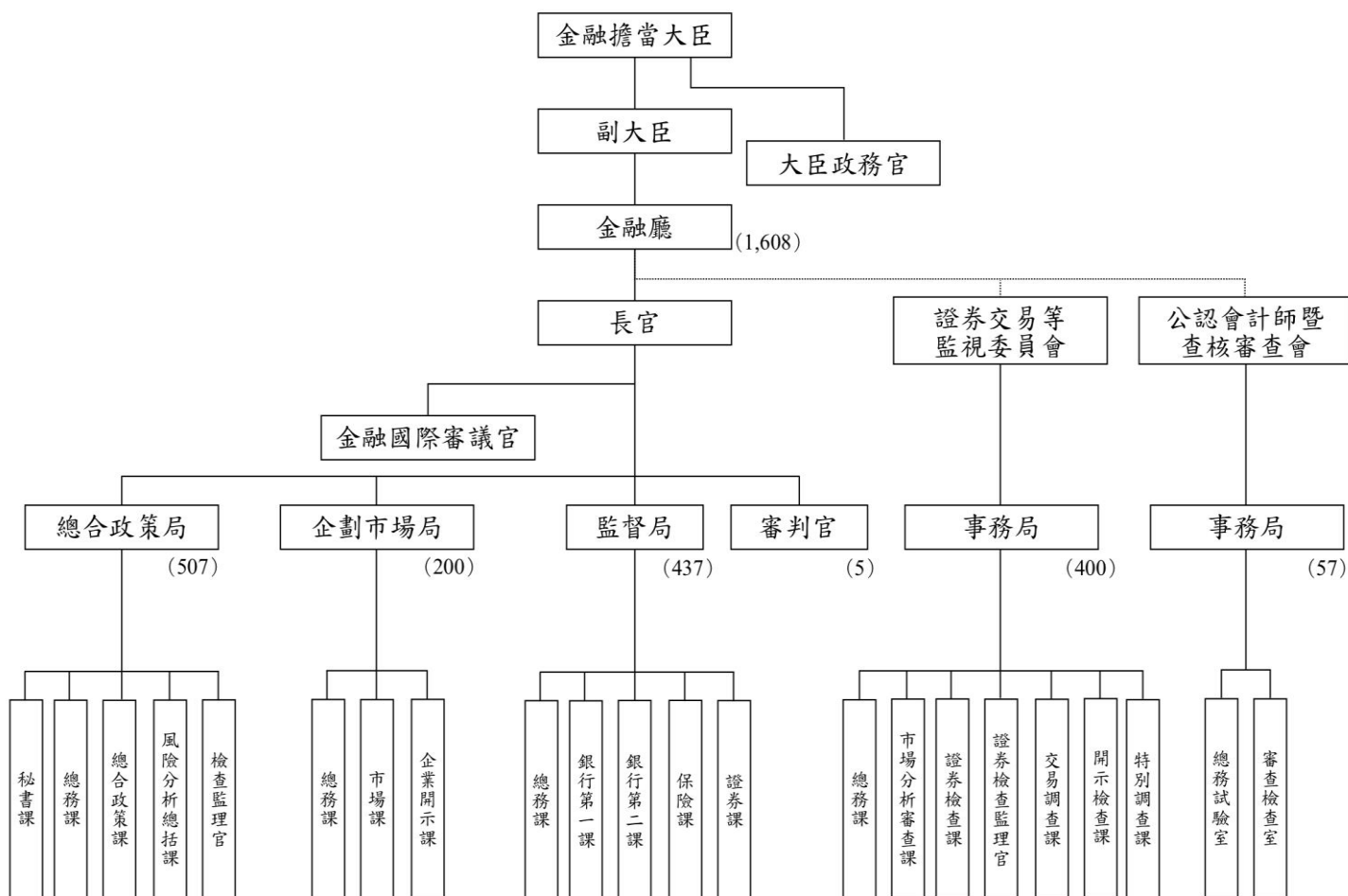
組織再編後，金融廳之組織構成與人員編制如下（截至 2019 年 4 月 1 日）

193：

¹⁹² 整理自前註及金融廳，金融庁の1年（平成29事務年度版），頁3，<https://www.fsa.go.jp/news/30/sonota/02.pdf>，最後瀏覽日：2019年5月24日。

¹⁹³ 整理自金融廳官方網站之組織圖

https://www.fsa.go.jp/common/about/organization/fsa_org_chart_jp.pdf，最後瀏覽日：2019年5月24日。



註：數字為截至 2019 年 4 月 1 日為止之人員數目

(圖 13：組織再編後之組織構成與人員編制)

組織再編後，金融廳下各局之詳細掌管事務則如下表所示¹⁹⁴：

部局名稱	課室等名稱	所掌事務
總合政策局		總體調整；總體、基本方針及其他政策之規劃、立案、實施；金融系統與複數金融機構等共通風險之狀況與動向之調查分析；專門領域之調查、分析、檢查等
	1. 秘書課	總務、人事、服務、研修、圖書館之營運等
	管理室	機構定員、預算、會計、福利厚生等

¹⁹⁴ 整理自金融廳，金融庁の1年（平成29事務年度版），
<https://www.fsa.go.jp/news/30/sonota/02.pdf>，頁 234。最後瀏覽日：2019 年 5 月 24 日。

	情報化統括室	情報系統之整備與管理等
	2. 總務課	總體調整；資訊公開・個人資料保護；國會、廣報、財務局之聯繫調整；官報刊登；行政訴訟、有關課稅之行政審判事務等
	國際室	有關國際事務之基本政策之規劃、立案等
	3. 總合政策課	總體、基本方針及其他政策之規劃、立案、實施；金融知識普及；稅務事項；政策評價、金融相關之調查研究等
	資產形成支援室	為促進國民的安定資產形成之基本、總體政策之規劃、立案等
	金融服務使用者諮詢室	申訴之處理、諮詢之答覆等
	資安對策規劃調整室	為確保資安之基本政策之規劃、立案、推動等
	4. 风险分析總括課	金融系統與複數金融機構等共通風險之狀況與動向之調查分析；專門領域之調查、分析、檢查等
	情報分析室	為掌握金融系統及金融機構之風險而進行基礎資訊之收集、分析
	風險管理檢查室	為掌握金融機構之風險管理狀況而進行檢查；重要事項之實施
	5. 檢查監理官	重要檢查之實施等
<u>企劃市場局</u>		有關國內金融制度之規劃、立案等
	1. 總務課	企劃市場局之總體調整；方針決定等事務之總括；國內金融及金融機構所進行之國際業務相關之規劃、立案之總括；基本與共通事項之規劃、立案等
	FinTech 室	因應資訊通信技術發展之制度規劃、立案等

	信用機構企劃室	存款保險、農水產業協同組織存款保險相關制度之規劃、立案等
	保險企劃室	保險相關制度之規劃、立案等
	調查室	國內外金融制度及其營運之調查等
	2. 市場課	金融商品市場及其他市場相關之制度規劃、立案等
	3. 企業開示課	企業內容揭露相關制度之規劃、立案；公認會計師制度之規劃、立案；有價證券報告書之審查、處分等
<u>監督局</u>		金融機構等之監督
	1. 總務課	監督局之整體調整；監督事務方針決定等事務之總括等
	監督調查室	監督事務之方針決定、施行等相關調查等
	國際監督室	國際監督事務施行相關之基本政策之規劃、立案、推動等
	金融公司室	從事放款業務者、虛擬貨幣交易業者等之監督等
	信用機構對應室	確保存款保險機構、農水產業協同組織存款保險機構之業務、組織之適當營運等
	2. 銀行第一課	銀行業者之監督等
	3. 銀行第二課	銀行業者（一般社團法人全國地方銀行協會以及一般社團法人第二地方銀行協會之會員等）之監督等
	地域金融生產性提升支援室	為透過地方金融機能之強化以支援企業生產性之提升之政策規劃、立案、推動等
	協同組織金融室	信用金庫、信用金庫合會、勞動金庫、勞動金庫合會、信用協同組織之監督等
	4. 保險課	保險業者之監督等

	損害保險、 小額短期保險監督室	保險業者（損害保險公司、小額短期保險業者等）之監督等
	5. 證券課	金融商品交易業者之監督等
	資產運用室	投資建議・代理業者、投資運用業者、適格機關投資家等特例業者之監督等
<u>審判官</u>		有關課稅之行政審判
<u>證券交易等監視委員會 事務局</u>		市場分析審查、證券檢查、不公正案件之調查、揭露案件之審查、犯規事件之調查等
	1. 總務課	事務局之整體調整等
	情報分析室	與利用電子資訊處理組織所處理之物件有關之電磁紀錄之保全、調查、分析
	2. 市場分析審查課	有關有價證券之買賣及其他交易之概括性資訊收集、交易審查等
	3. 證券檢查課	依金融商品交易法及其他法律規定之報告和資料之徵求、檢查、調查及報告之要求等
	4. 證券檢查監理官	重要證券檢查之實施等
	5. 交易調查課	依金融商品交易法之不公正案件之調查等
	6. 開示檢查課	依金融商品交易法之揭露案件之檢查等
	7. 特別調查課	依金融商品交易法及有關防止犯罪收益移轉之法律之犯規事件之調查等
<u>公認會計師・監察審查會 事務局</u>		公認會計師考試之實施、公認會計師之監查業務等之相關審查、檢查等
	1. 總務試驗室	事務局之總務、總體調整；公認會計師考試之實施等
	2. 審查檢查室	「品質管理之再調查」之審查、檢查等

(4) 組織再編後之現狀及影響¹⁹⁵

① 各機關所擔任角色之此消彼長

在過去兩到三年，日本之地方銀行、第二地方銀行之監管係由金融廳負責，組織再編後，金融廳之此部分權限則委由財務局行使，蓋財務局對於地方的經濟與實情更為熟悉，尤其負責地方金融機構的監管應可更增加效率。因此，擁有複雜風險之大型銀行、公共資金注資之金融機構或有價證券運用等專門性事項，其監管將由總合政策局之審慎監管相關部門與監督局之銀行第二課共同行之；至於財務局則負責大部分之地方銀行之監管¹⁹⁶¹⁹⁷，其角色擔任更加明確，權限也較過去更為強化。

再者，有論者觀察到，新的總合政策局在設置之初，旋即負責了許多重要業務，也因此有著「強烈的存在感」。例如 2018 年 8 月土耳其貨幣及債務危機爆發時，甫設置之總合政策局「大型銀行監督室」即為了確認其對各大型銀行之有價證券組合和貸款組合有何影響，而進行了緊急調查；對於駿河銀行（SURUGA Bank）所爆發之不當放款醜聞，亦是由總合政策局擔任檢查之角色，而非監督局；而虛擬貨幣交易業者之監管機關雖然基本上是監督局之金融公司室，然而由總合政策局擔任之情形亦不少；最後，有關洗錢防制、客戶本位之業務經營等重要課題之負責機關亦為總合政策局¹⁹⁸。

關於此，雖然金融廳曾宣布，就實地檢查方面將由監督局之業態別團隊與總合政策局之專門別團隊共同行使¹⁹⁹，但就實際案例而言，多半都是由總合政策局作為實施主體，因此也有大型銀行幹部認為，

¹⁹⁵ 整理自「遠藤新体制の金融庁、始動1カ月で見えてきた姿」，金融財政事情，2018年8月27日発売号，2018年8月，頁6-7。

¹⁹⁶ 「遠藤新体制の金融庁、始動1カ月で見えてきた姿」，金融財政事情，2018年8月27日発売号，2018年8月，頁7。

¹⁹⁷ 栗田照久，オン・オフ一体モニタリングの深化—情報収集・分析能力を向上させ、質の高いモニタリングを推進，金融財政事情，2019年1月，頁25。

¹⁹⁸ 同註196，頁6。

¹⁹⁹ 金融廳，同註191，頁4。

總合政策局之審慎監管相關部門，和過去握有巨大權限之舊檢查局，實係相當類似之存在。

承上，銀行實地檢查多係以總合政策局為實施主體，而證券檢查部分又有證券交易等監視委員會之證券檢查監理官負責，也因此，不論金融廳內外，皆有論者以為監督局眼下之主要業務可能將以保險業務為主。

② 檢查、監督方面之改革

組織改革後，實地檢查方面係由總合政策局之專業別團隊與監督局之業態別團隊負責²⁰⁰，場外監督方面則是由監督局主導，因此就業態別之監管而言，其實地檢查與場外監督係由同一單位所進行。而如同前述組織再編之背景，金融廳對於金融檢查與監督的檢討與改革事實上早在 2018 年的組織再編之前就已經開始，並非因為組織再編才萌生改變的想法；而其中最具體的重大變革，除了組織再編外，即是其在 2018 年 6 月所公布之檢查・監督基本方針²⁰¹（下稱基本方針）中所宣示預計將在平成 30 年度終了後（平成 31 年 4 月 1 日後，亦即 2019 年 4 月 1 日後）廢除檢查手冊之使用。以下簡述基本方針中之理念與改革之脈絡。

自 1990 年代末期至 2000 年代初期，檢查、監督之方法主要係以法令遵循狀況之事後確認及資產品質之評估為中心，並進行定期之檢查、監督，雖然此種方法在當時確實有效，惟此一機械性的反覆實施也造成金融廳和金融機構皆將心力集中在「形式」、「過去」、「部分」：所謂集中於「形式」係指金融機構將設法留下較易取得且較客觀之證據，

²⁰⁰ 誠然，如前述，總合政策局實際上執行許多實地檢查，然而該些事件中，大型銀行與洗錢防制等方面之檢查本就是總合政策局之業務範圍，虛擬貨幣交易業者之監管也有部分屬於總合政策局 Fintech 室之業務，因此似乎只有屬於地方銀行的駿河銀行之檢查有與監督局業務範圍重疊的情形，因此，此種由總和政策局執行大部分檢查業務之情形，似乎只是因為當時發生之事件多半有觸及總合政策局之業務範圍。

²⁰¹ 金融廳，金融檢查・監督の考え方と進め方（檢查・監督基本方針），2018 年 6 月，https://www.fsa.go.jp/news/30/wp/supervisory_approaches_revised.pdf，最後瀏覽日：2019 年 9 月 7 日。

若以銀行為例，其將傾向以借貸人的擔保品或保證人作為放款決定之依據，而非依照銀行方主觀上對於借貸人事業內容之未來發展性；若以券商為例，則其將花較多心力在如何於銷售過程中留下符合相關規定之證據，而非遵從客戶的真實需求；而所謂集中於「過去」係指，金融廳過度著重在金融機構的資產負債表，然該表所顯示者僅為過去的財務歷史資訊，因此容易忽略其未來的持續發展性，且金融廳也較關心過去的法令違反行為，而未充分檢視金融機構是否有確實對應客戶需求的變化；至於所謂集中於「部分」係指，金融廳易將焦點集中在個別資產的評估，而忽略對金融機構整體係屬重大的風險，或容易集中在個別法令違反行為而忽略探究其發生的根本原因²⁰²。如此之規範方式，也使得監管當局產生了問題，例如過多的規範與介入使得市場扭曲、對於金融機構之創新能力產生不必要之限制、監管目標過於狹窄導致偏離原本的金融行政目標²⁰³等等。因此為了避免上述問題並達成新的金融行政目標，金融廳也決定改革上述的「形式、過去、部分」，朝「實質、未來、全體」之方向前進：亦即，從確認是否遵守形式上之規定，轉而著重金融機構實際上提供的金融服務品質及其風險管理之效率；從過去時點的健全性確認，轉為未來持續經營性的確保；從個別問題之重視，朝向金融機構整體問題的對應²⁰⁴。以近年來金融廳對於內部稽核之監管重點²⁰⁵²⁰⁶為例，其希冀能將內部稽核之角色從過往的偵錯與偵測風險，導向對於管理的稽核，更希望內部稽核部門最終能像企業的顧問般，提供管理階層、員

²⁰² 金融廳，同前註，頁 7。

²⁰³ 江平享，新しい検査・監督基本方針案と金融機関の在り方，2018 年 2 月，金融法務事情，NO. 2083，頁 9。

²⁰⁴ 金融廳，同註 201，頁 8。

²⁰⁵ 金融廳，金融機関の内部監査の高度化に向けた現状と課題，2019 年 6 月，https://www.fsa.go.jp/news/30/naibukannsa_report5.pdf，最後瀏覽日：2019 年 9 月 10 日。

²⁰⁶ 金融廳，対談-内部監査の高度化-経営に資する監査とは，2019 年 7 月，https://www.boj.or.jp/announcements/release_2019/data/rel190716j5.pdf，最後瀏覽日：2019 年 9 月 10 日。

工等有關經營戰略之良善建議，具體而言，即是希望從檢驗金融機構內部規則或風險之遵守狀況的準據性稽核轉為著重內控有效性及經營環境、獲利能力與自有資本之平衡的管理稽核（從形式到實質）；從損失或風險變得顯著後才進行的事後確認型稽核轉為在其顯著之前就試圖防範未然的前瞻性稽核（從過去到未來）；以及從著重表層問題偵錯的部分稽核到以分析經營模式與治理文化等金融機構問題之根本原因所在的全體稽核（從部分到全體）²⁰⁷。

實現檢查、監督改革之手法則包括三種：一是最低標準檢驗之執行方式改革、二是實行動態的監督、三是為促使金融機構追求最佳實務而進行揭露與探究型對話。首先，所謂最低標準檢驗係指確認金融機構有無符合某些規定所設定之最低標準，若無則要求其改善。最低標準例如資產分類之會計基準、自有資產比率等等²⁰⁸。然而過去之執行方法皆是透過檢查清單（Checklist）之方式進行定期的檢驗，指摘出違反情形並對其作出處分，導致金融廳著重於找出金融機構的違反情形與缺陷、確認其是否有實施清單所規定的內控制度而忽略其實際上是否有效執行等等，故金融廳所揭示之未來改革方向即是朝原則性導向之方式前進，檢查重點不再是確認是否一一符合清單上的項目，而是必須實際評估金融機構之公司治理、企業文化等的有效性，並確認其能夠依照不同違反情形進行不同的改善方法等等²⁰⁹。再者，動態的監督，簡言之，除了在檢查時點當下不符合最低標準之金融機構外，即使在檢查時點當下符合但在未來不符合的蓋然性高時（例如金融機構之獲利能力與商業模式在未來環境下可能不具持續性），亦將提前採取手段而要求其改善，也因此金融廳必須進行前瞻性之分析（Forward-Looking Analysis），例如歷

²⁰⁷ 金融廳，同前註，頁 19-20。

²⁰⁸ 金融廳，同註 201，頁 12。

²⁰⁹ 金融廳，同註 201，頁 13-14。

力測試 (Stress Test)²¹⁰。最後有關揭露與探究型對話，前者主要是為了解決市場失靈、改善競爭環境並促進金融機構之創新能力，例如透過民間第三方機構對於金融機構資產之評估或金融機構自身的評估，並加以公開，或可有效解決資訊不對稱之問題²¹¹；後者則是試圖讓金融機構屏除以往傾向於以自身內部安穩為首要目標及與他人為相同作為之制式文化，例如由於金融廳可以透過橫向審查 (Horizontal Review)、企業聽審會 (Hearing) 及問卷調查等握有許多金融機構以及市場之資訊，其就可以利用這些資訊激發金融機構的創新想法，而不必與他機關相同²¹²。

過去，金融廳係透過定期的實地檢查以驗證受查者在該時點上的情況，再由場外監控的團隊依照檢查狀況實施必要的監督或處分，然而這種方法就無法即時因應兩個檢查日間所發生之金融環境變化。因此金融廳即希望朝場外場內一體化之監督模式改革，所謂場外場內一體化在此所指的就是繼續性的監督 (Continuous, Seamless Monitoring)，包括透過繼續性的資訊蒐集來進行個別金融機構之風險分析，並彈性的運用場外監控和實地檢查以追蹤金融機構之改善狀況等²¹³。

最後，檢查手冊之使用也使得金融機構認為其必須遵守手冊上的各種檢查清單，而盲目依賴過去歷史資訊和擔保品和保證人，才能符合手冊上的安全港條款，而免於金融檢查機關之指摘。然而檢查手冊的主要目的是要減少不良債權之發生，因此若一間銀行的商業模式欲從「最小化不良債權發生之風險」轉變成「有效控制風險以同時維持獲利與安穩」該銀行對於借貸人之評估就必須包括檢查手冊所預設及規定者以外之其他方面，如更廣泛的評估未來現金流量。故金融廳決定在 2019 年 4 月 1 日之後廢止檢查手冊，然此並非要否定金融機構既已建立的實務運

²¹⁰ 金融廳，同註 201，頁 15-18。

²¹¹ 金融廳，同註 201，頁 23。

²¹² 金融廳，同註 201，頁 24。

²¹³ 金融廳，同註 201，頁 26。

作，而是希望能在現行實務運作上支持其自主性及創新能力²¹⁴。此時，金融機構的對應之道，就不是像過去一般，只要符合檢查手冊上的規定即可；例如就內部管理態勢而言，檢查手冊一旦被廢除，即少了個絕對標準，因此如何具體說明本身內部管理態勢係屬適切的關鍵可能就在於，金融機構應說明其「為何這樣做？」、「為何如此變更？」、「產生怎樣的問題？」、「如何解決該問題？」等等²¹⁵。就中小企業之融資而言，融資判斷基準也將從是否有擔保品轉移到債務人的事業內容或將來性等「事業性評價」²¹⁶。

(5) 金融廳面臨之課題與其未來

在 2018 年 7 月金融廳進行大規模的組織再編後，為了因應新的內部組織、金融行政重點之轉換，及充分發揮組織再造之實效等，金融廳在此一過渡期也面臨了些許議題。以下就金融廳內部以及外部之課題分述之：

① 金融廳內部之課題

I. 組織再編相關之課題

由於檢查與監督分離之體制，係自金融廳之前身金融監督廳設置以來近 20 年間所延續之制度，而此制度係搭配嚴格的資產查核而一同致力於消除不良債權之問題；因此，在本次的組織改革中，就向來負責實地檢查之檢查局之廢止而言，有論者擔憂過去屢遭批判的情形，如行政部門與業界間之腐敗關係以及行政部門恣意行政之問題可能會再度發生；其次，若對不良債權之檢查比重降低，則金融機構之健全性或可能

²¹⁴ 金融廳，同註 201，頁 30-33。

²¹⁵ 三原治、岡崎貫治，特別研究 金融檢查マニュアル廃止と今後の金融実務への影響～資産査定を中心に～，2018 年 3 月，銀行実務，頁 4。

²¹⁶ 小林進，金融檢查マニュアル廃止と今後の金融機関への影響，経革広場，2019 年 4 月 10 日，<https://www.keikakuhiroba.net/column/mmplan/saiseinews/kinyukensahaishi/>，最後瀏覽日：2019 年 9 月 5 日。

更易發生問題，蓋在現今日本銀行之超低利率政策下，金融廳所推行的無擔保債權係伴有較大的風險，而信用卡貸款又使得個人破產之情形增加，故此亦可能導致不良債權之問題²¹⁷。再者，組織再編後，在往金融育成廳邁進之金融行政營運當中，除了檢查與監督之實效性確保之課題外，由於此期間亦發生了 Share House 不當融資事件²¹⁸以及虛擬貨幣流出事件²¹⁹，因此也有論者認為，對於目前以檢查局之廢止與金融育成為重點之體制轉換方向，有再加以思考之餘地²²⁰。

此外，由於新設之總合政策局係負責整個金融廳金融行政之策略方向與綜合調整機能，因此如何適切地調適其職責，以及其與企劃市場局、監督局間可能產生之緊張關係，亦將成為金融廳之課題之一²²¹。

而在嶄新體制下，為了確保金融行政的效果，身為直接領導者之金融廳職員的培育、以及人才之確保則係不可或缺。事實上，在組織改革正式施行之前，金融廳所發佈有關金融廳改革之文件中²²²，即有宣示了有關治理（Governance）與組織文化之改革方向：在金融廳之治理改革方面，為了提升金融行政之品質，若只透過金融廳內部自行檢討相關措施，則可能僅止於現狀之肯定而已，惟若能透過外部第三人來檢討行政營運之品質，則較能夠確實檢討相關措施並加以改善，因此將在檢查與

²¹⁷ 村山敦，有識者會議の提言を受け組織再編に踏み出す金融庁の狙い，2017年10月，近代セールス，NO. 1283，頁69。

²¹⁸ スルガ銀、不適切融資1兆円 書類改ざんなど，日本經濟新聞，2018年8月21日，https://www.nikkei.com/article/DGXMZO34398450R20C18A8MM8000/?n_cid=SPTMG053，最後瀏覽日：2019年5月28日。

²¹⁹ アングル：Z a i f不正流出、仮想通貨業者の目算狂う，2018年9月20日，Reuters，<https://jp.reuters.com/article/zaif-idJPKCN1M01MX>，最後瀏覽日：2019年5月28日。

²²⁰ 渡邊将史，同註158，頁48。

²²¹ 松尾直彦，金融庁設置の経緯から考える組織改革の意義 全体の方向性は歓迎されるが金融庁自身の「ガバナンス強化」にも留意を，2017年10月，金融財政事情，2017年10月23日発売号，頁32。

²²² 金融廳，金融庁の改革について—国民のため、国益のために絶えず自己変革できる組織へ—，2018年7月4日，<https://www.fsa.go.jp/common/about/kaikaku.pdf>，最後瀏覽日：2019年5月28日。

監督方面導入外部專家之評價制度。而在金融廳之組織文化改革方面，則著重在雇用具備因應嶄新行政課題之領導能力者，而不拘泥於舊有的年資與採用區分等制度。

最後，金融廳組織改革之後，由於金融行政之重點轉為金融育成廳之進化，自此觀點視之，為了引進更多能就經營課題進行深度對話之人才，也有必要檢討人才之活用，廣納具有專業知識與廣闊視野之金融實務經驗者、律師、公認會計師、資訊科技業者、行政機關之資深職員等等²²³。

II. 金融廳長官由於權限集中，較易有獨裁傾向

金融廳之長官，如同多數民間企業之董事長般，集金融廳之意思決定權限與人事決定權限於一身，且金融廳並不像其他省廳般有相當於外部之監督角色存在，因此可能較易有獨裁之傾向。而正因為金融廳擁有強大之權限，其金融行政方針也明白要求金融廳應進行治理之強化與意見之活化²²⁴。

III. 檢查、監督手法改革之實施情況與未來方向

依照金融廳所公布之平成 30 年度（2018 年 4 月至 2019 年 5 月）成果評價書²²⁵，其並無將組織再編列為其評價之政策，然而有將檢查、監督之改革列入評價。其將檢查、監督之改革所應達成之目標設定為，「以新的檢查監督基本方針為基礎來實踐檢查與監督，並不斷地改善監管之品質、深度和監管當局之對應²²⁶」，評價之結果為「尚未達

²²³ 渡邊將史，同註 158，頁 48。

²²⁴ 松尾直彥，同註 221，頁 33。

²²⁵ 金融廳，平成 30 年度実績評価書，2019 年 8 月，

<https://www.fsa.go.jp/seisaku/siryou/201908/30jisssekihyouka.pdf>，最後瀏覽日：2019 年 9 月 16 日。

²²⁶ 金融廳，同前註，頁 130。

到目標但有相當進展」，根據為「雖然就該目標確實有所作為，但就領域別之想法與推進方法尚有檢討之處²²⁷」。此外，從平成 30 年度才發布許多領域別之政策來看²²⁸，檢查、監督手法之改革確實還在半途中，其成效也不宜言之過早。

就未來方向而言，金融廳也在最近公布令和元年事務年度之行政方針，該方針內提及檢查監督方法改革之方向，例如為了提高監管之透明度而將不定期地公布金融廳所關注之課題、強化與財務局之合作和意見交換、實施與地方銀行分行經理之意見交換及第三人對於金融廳監管之外部評價等等。然而就具體之金融實地檢查手段，則尚未公布新的方針。

② 金融廳外部之課題

I. 與日本銀行間之關係

i. 日本銀行之「考查」與金融廳之「檢查」

日本銀行之考查（Bank Examination，下稱「日銀考查」），性質上係基於其與屬於其業務對象之金融機構所訂立之考查契約²²⁹，所進行之業務，其主要係從金融系統安定之確保、信用秩序之維持等總體觀點來確認個別金融機構之資金部位與經營狀況，基於其所取得之資訊來給予金融機構建議或勸告，且並無具強制力之權限，如罰則之規定；至於金

²²⁷ 金融廳，同註 225，頁 131。

²²⁸ 見例如金融廳，コンプライアンス・リスク管理に関する検査・監督の考え方と進め方（コンプライアンス・リスク管理基本方針），2018 年 10 月，https://www.fsa.go.jp/news/30/dp/compliance_revised.pdf；コンプライアンス・リスク管理に関する傾向と課題，2019 年 6 月，https://www.fsa.go.jp/news/30/dp/compliance_report.pdf；金融システムの安定を目標とする検査・監督の考え方と進め方（健全性政策基本方針），2019 年 3 月，<https://www.fsa.go.jp/news/30/ginkou/20190329-5/01.pdf>；金融機関の IT ガバナンスに関する対話のための論点・プラクティスの整理，2019 年 6 月，<https://www.fsa.go.jp/news/30/20190621/01.pdf>；以及尚在研討中之融資に関する検査・監督についての考え方と進め方。

²²⁹ 日本銀行法第 44 條第 1 項。

融廳之檢查（Financial Inspection，下稱「金融檢查」）則是金融廳行政權限之行使²³⁰，其主要係確認金融機構是否有違反法令情形，且得對違反者作出具強制力之行政處分。由此可知，日銀考查其實並無正式的監督機能，若金融機構在收到建議或勸告後仍無改善其營運情形，日本銀行並無權限來強制金融機構為之，其或可透過施以強度更高或頻率更頻繁之日銀考查來促使其改善，然效果也僅止於給予金融機構較多壓力之事實上效果而已；雖然日本銀行尚可採用停止交易處分，但由於此一處分將導致金融機構之破產可能性大幅增加，故實務上幾乎不可能採取如此之措施²³¹。

有關此二者間之關係則有不同看法，有認為其係實質上重複而加以批評者，亦有認為兩者之交互實施有助於減少社會成本。就前者而言，雖然日銀考查與金融檢查從目的與概念上觀之有著明確區別，但對金融機構來說，兩種業務極為類似，也因此易造成其沈重的額外負擔。此外，複數的檢查與監督機關之併存將造成更多社會成本，且兩者責任分配亦可能模糊不清²³²。況且現今之時代背景已不像過去著重於處理金融系統不穩定與不良債權之問題，日銀考查與金融檢查雙管齊下之需求已不如過去強烈，因此，在進行金融廳檢查與監督組織改革之階段，亦應重新思考此一問題。就後者而言，日銀考查與金融檢查之交互實施將有助於減輕金融監督之成本，況兩者之檢查項目並不全然相同²³³，不過此時所

²³⁰ 見日本銀行の考查と金融庁の検査との違いは何ですか？，日本銀行官方網站，<https://www.boj.or.jp/announcements/education/oshiete/pfsys/e13.htm/>，最後瀏覽日：2019年5月30日。

²³¹ 岩佐代市，中央銀行の役割とプルーデンス政策，関西大学商学論集，第60卷第3號，2015年12月，頁39-40。

²³² 木内登英，金融庁の組織再編に際して検討すべき「日銀との業務調整」，2017年10月，金融財政事情，2017年10月23日発売号，頁38。

²³³ 實務上也有透過日銀考查取得金融檢查所無法獲得之情報之案例，如兵庫銀行案。參武田哲夫，日本銀行の最近の Prudential Policy，日本金融学会2003年度秋季大会，2003年10月，頁3。

關注之課題則會著重在金融廳與日本銀行間之資訊交換²³⁴，因為從總體審慎及系統性風險之角度來看，日本銀行除了掌握屬於其業務對象之金融機構之資訊外，尚須瞭解該些業務對象以外，範圍更廣之其他金融機構之相關資訊²³⁵，而這些資訊主要係透過金融廳之金融檢查所取得。

ii. 金融廳於總體審慎政策上之責任及其角色

由於日本有著泡沫經濟崩壞之經驗，其在 1997 年 6 月頒布了新日本銀行法，並於隔年 4 月實施，立法目的亦明白揭示了將以物價安定以及金融系統之穩定為其目標²³⁶；且除了前述之日銀考查，日本銀行亦於每半年公布金融系統報告²³⁷，對金融系統內存在之風險、金融資本市場之變化、金融機構之營運課題等問題進行分析，對於金融系統之穩定性進行評價等；並將在必要時發揮最後貸款人之機能²³⁸。此外，金融廳係以行政、監督機關之角色，對於民間金融機構進行檢查與監督、對其國際業務、破產處理與金融危機管理進行規劃與立案，以確保個別金融機構之健全性與金融系統之穩定；財務省對於金融機構之破產處理制度和金融危機管理進行規劃與立案；日本存款保險公司亦透過存款保險而對金融系統之安穩有所貢獻。有論者即認為，日本事實上比歐美國家更早意識到了總體審慎監管之重要性，而在 1990 年代末期即早一步形成總體審慎之監管體系²³⁹。

²³⁴ 日本銀行法第 44 條第 3 項規定，若經金融廳長官之要求，日本銀行得將其考查結果之相關文件資料提交之，或交由金融廳職員閱覽。反之日本銀行得否向金融廳要求提出相關檢查資料則未有明文。

²³⁵ 岩佐代市，同註 231，頁 40。

²³⁶ 日本銀行法第 1 條第 2 項規定，日本銀行係以確保銀行及其他金融機構間之資金結算之順暢，以及維持信用秩序為目的。

²³⁷ 見金融システムレポート，日本銀行官方網站，<https://www.boj.or.jp/research/brp/fsr/index.htm/>，最後瀏覽日：2019 年 7 月 13 日。

²³⁸ 日本銀行法第 38 條第 1 項。

²³⁹ 戶井佳奈子，日本におけるマクロ・プルーデンス政策，安田女子大学紀要，第 41 號，2013 年 2 月，頁 395。

從上述幾個機關之功能即可知，在日本，總體審慎政策之擔任機關並不明確。日本銀行除了以金融系統之穩定為其目標以外，亦可藉由日銀考查來取得個別金融機構之相關資訊，因此就日銀考查之角度而言，其實也有擔當個體審慎監管之功能與角色；金融廳則除了對於個別金融機構進行檢查與監督外，亦以金融系統之穩定為其政策目標之一，故其對於總體審慎監管亦有相當貢獻；至於財務省在破產處理制度方面以及金融危機管理等特殊情形時，亦可能為一個總體審慎監管機關。就以上何者為發揮總體審慎監管之主要功能者，仍有不同見解，然首先需敘明者，由於財務省係於特殊情形始介入監管，在功能上較為居次，故有關此問題之議論主要均圍繞在究竟係日本銀行或金融廳才是總體審慎監管之主要角色。對於此，有認為日本銀行為主要積極之角色，並對於其政策給予相當高之評價²⁴⁰；亦有認為金融廳始為發揮最重要功能者²⁴¹；抑或是認為兩者皆有發揮其各自職能者²⁴²。

進一步言之，就總體審慎監管政策而言，雖然一般認為此係由對於金融機構經營環境與金融市場動向具有專業知識之日本銀行，與握有行政權之金融廳共同判斷相關政策之發動，但實際上發動者通常是身為監管機關之金融廳；此外，總體審慎政策效果之不確定性、與總體金融政策利益相反之問題、信用循環之相關問題，也是現行不明確之制度下未必能解決之事。對於此，論者多呼籲應儘早確認總體審慎監管之責任機關為宜²⁴³，方法上則可以立法方式解決。至於是否要仿照英國，另外設置一新的總體審慎監管機關，或是延續日本之現況，確立由日本銀行與

²⁴⁰ 參武田哲夫，同註 233。

²⁴¹ 藤田勉，グローバル金融制度のすべて—プルーデンス監督体制の視点，日本財政事情研究会，2012年4月，頁122。轉引自傅鈞文，日本金融宏觀審慎監管體制建設及其啟示，2013年12月，世界經濟研究，第12期，頁10。

²⁴² 參岩佐代市，同註 231，頁39-40；戶井佳奈子，同註 239，頁394-396。小立敬，プルーデンス政策の新たな課題を考える，資本市場クォーターリー，2009年夏号，2009年，頁70。

²⁴³ 木內登英，同註 232，頁38-39；戶井佳奈子，同註 239，頁395。

金融廳兩個複數分立之合議體組織（甚至再加上財務省）共同負責並協調總體審慎政策，則並無定論，故似較偏向一政策選擇之問題。

II. 橫向式、功能別之金融法制體系之建構

日本的金融監理機關雖然都在金融廳之下，即形式上將金融監理之權限整合至金融廳而採取監理一元化模式，但觀察金融廳內部之組織分工，發現其實際上仍依偏向機構別之功能性監理理念來設置各監理機關，如於監督局下分設銀行課、證券課及保險課負責金融機構之一般日常監理事務，即係保留機構別監理之例證²⁴⁴。亦即，各個市場參與者所從事之業務雖然可能有同一功能、風險，但會因該市場參與者所屬之業別不同而受到相異法規之管制²⁴⁵。而隨著資訊科技與金融科技之發展，金融商品屢屢更加創新，其拆分（Unbundling）與重組（Rebundling）也讓金融商品的分際愈發模糊，此時金融監理機關或有可能無法充分因應其所欲監管之業務。在創新之金融時代下，或許更重要的是，以橫跨業別之法制，讓市場參與者得以自由的選擇其商業模式，再因應其所選擇之商業模式可能擁有的機能與產生之風險，適當地規範之，而非僅依照其所屬的業別，以延續先前金融商品交易法之制訂精神；相反地，對於利用不同業別、機構間之規範漏洞以進行監管套利（Regulatory Arbitrage）之市場參與者，亦應從消費者保護以及確保公平競爭條件之觀點來加以規範²⁴⁶。

也因此，金融廳下之金融審議會，在其所設置之金融制度研究小組

²⁴⁴ 參閱廖大穎等，日本金融規範一元化之立法模式與發展動向，金融研究發展基金管理委員會委託計畫，2009年10月，頁43-44。

²⁴⁵ 金融廳，金融審議會金融制度スタディ・グループ中間整理—機能別・横断的な金融規制体系に向けて—，2018年6月，頁5，https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20180619/chukanseiri.pdf，最後瀏覽日：2019年5月24日。

²⁴⁶ 森岡園香，機能別・横断的な金融規制体系の検討の必要性，金融財政事情，2018年8月27日発売号，2018年8月，頁17。

期中報告中，即檢討了此一問題，並認為可朝對於同一功能、同一風險，適用同一種規範之方向邁進。對於金融功能之分類，主要分為四類：「結算」（如銀行法中之匯兌業務、支付業務等）、「資金提供」（如貸款）、「資產運用²⁴⁷」（如金融商品之交易等）、「風險移轉」（如保險）。然而此時的問題則轉變成，如何在文字篇幅有限之規範中，明確並精準地定義各種功能之內涵、對於不同功能進行差異性之規範、並給予該規範一定之彈性，以避免某一業務有重複管轄或無法可管之情形；且若朝橫向式、功能別之方向邁進，則原本之金融監理架構，例如現行監督局下分設之銀行課、保險課、證券課，似也應改為以金融之功能作為監理機關之分類，而非依其所屬業務種類來劃分監管機關。

5. 小結

由於金融業界存有許可制、登記制等管制方式，因此與其他行業相比，金融業之監管機關所握有的權限即十分強大，影響力亦不容小覷²⁴⁸。縱覽日本之金融監管機關發展沿革，其在 1990 年代後期之金融大改革時係明白宣示欲仿照當時之英國制度，隨後在 2000 年設置了金融廳，並從此確立了金融監管一元化之政策；然而，即使其所仿效之英國已因 2008 年金融海嘯衝擊之緣故而重新調整其金融監理組織，轉向雙峰制之監理模式，日本也並未因而跟進，反而是在十年後的 2018 年，才在其現行架構——即以金融廳作為一元化監管者之架構，為了因應不同的金融課題與檢查監督方法之改革，而進行內部之組織再編和政策之調整。由此可見，一國金融監理組織的模式深受該國經濟、政策等背景因素影響，不必因為所師法之對象有所變更即趨之若鶩，而應充分考量本國國情，以進行適當的改革。

²⁴⁷ 此係指擁有多餘資金者，得自行選擇風險，依其目的運用該資金。

²⁴⁸ 20 年前の発足以来となる大組織改革 金融庁丸ごと新型転身計画，週刊ダイヤモンド，2018 年 7 月 28 日号，2018 年 7 月，頁 75。

日本本次之組織再編，應可謂是朝金融育成廳邁進以及隨之而來的檢查與監督改革之一部分，亦即將檢查局廢除，將其業務併入綜合政策局與監督局中，以增進監理之效率，並試圖達到「與金融機構深度對話」之目標，而非如同過往般做出許多處分以處罰金融機構；且將各業別之檢查與監督業務合併後，或許亦能避免兩者在分屬不同機關下，可能產生法律解釋衝突、責任歸屬不清或資訊無法共享等問題。惟本次組織再編甫經一年，成效如何也尚待觀察。更甚者，若從橫向式、功能別的金融法制來看，依照業態別來區分監管機關之模式，特別是現行監督局下分設的銀行課、證券課、保險課，或許也有進一步改革的空間，而朝依不同之金融功能來進行監管之方向邁進，此時所規範的重點將是市場參與者所為的「行為」，而非市場參與者之身份，即其所屬的業別。

此外，就總體審慎監管方面，由於日本並沒有像英國般另設置新的機關作為監理主體，故其總體審慎監管責任有分散於金融廳、日本銀行之問題，主要負責機關究為何者有所爭議，兩者之業務（金融檢查與日銀考查）也有所重疊；對此，或許可以透過明確之法律，來規定責任主體係金融廳或日本銀行或兩者兼具，以解決歸責問題，並藉由更充實的資訊交換機制來減少兩者業務之重複實施，同時減輕金融機構之負擔。

參、 各國金融監理架構變革對我國之借鏡及建議

一、各國監管組織變革之異同

近期各國金融監理機關之變革中，英國及美國皆在金融海嘯後認知到審慎監理之重要性，因此兩國主要圍繞於金融穩定與消費者保護兩大面向進行改革，強化總體審慎監理。英國主要由過去金融監理一元化模式轉變為雙峰監理，確立英格蘭銀行成為金融政策及貨幣政策的主導者，而考量消費者保護與審慎監理本質上矛盾之立場下，設立

FCA 作為獨立的市場行為監督機構以確保消費者利益，為確保行為監理自個別金融機構取得之監理資訊可與英格蘭銀行共享，作為整體金融穩定決策之基礎，英國法制上也特別強化了資訊交流機制，以強化總體審慎監理之效率；美國屬聯邦制，聯邦與各州依憲法意旨皆各有其權限，因此形成雙重、多元之監理模式運作，為了能夠有效整合並促進金融穩定則是設置 FSOC 與 FED 共同對系統性風險進行監控，並設立 CFPB 作為消費者保護之統合機關。原本由 FSOC 負責識別、認定系統性風險而交由 FED 進行執行，共同進行總體審慎監理之架構，惟因市場、國會對於該機構之質疑，限縮 FSOC 之權限聲浪已成趨勢。在川普總統已展開法規鬆綁之情形下，目前已無任何非銀行之金融機構受核定為具系統重要性之金融機構，總體審慎監理已逐漸移往 FED，然於實證研究上 FSOC 確實有助於美國金融市場降低系統性風險，惟就權限、機關內部安排等，仍值得思考最適合我國之安排模式。

至於近年於金融廳內部進行組織變革之日本，與英美法制變革情況與原因不同，內部關係上，重點在於廳內組織再編，將檢查與監督權限合一，金融廳所發布之檢查、監督基本方針亦廢除檢查手冊將原本著重於「形式、過去、部分」之檢查與監督轉向「實體、未來、全體」，聚焦於金融機構整體風險與內控管理之事前前瞻性預防。而日本金融廳為了解決過去場內（On-Site）、場外（Off-Site）監理資訊上之落差與金融環境變化，構成場內場外一體化之監督模式改革，以繼續性監督追蹤金融機構並改善狀況。

二、各國監管系統性風險之作法

（一）英國模式

金融海嘯爆發後，英國監管者開始意識到總體審慎監理的重要性並著手於規劃系統性風險偵測機制。一開始，為提升監管密度，工黨政府使複數機關共同承擔追求金融穩定、偵測可疑系統風險的職責，形成多頭馬車的現象；在 2012 年政黨輪替後，保守黨上任重新檢視監管架構上缺漏，認為英格蘭銀行具備足夠金融專業、擁有第一線的市場資訊，適合作為系統性風險之偵測機構，因此被賦予總體審慎監理的角色，為了達成此一政策目的，英格蘭銀行於其組織內部設立金融政策委員會（FPC），於一般情況下透過與 PRA 及 FCA 之間的資訊交流獲得審慎監管及市場行為方面的法律遵循狀態及數據，密切掌握金融系統動態；在金融系統遭受波動時，得應用審慎監理工具（如：調整備抵呆帳覆蓋率要求、設定槓桿率限制等）進行回應，將系統性危機扼殺於搖籃；在問題爆發後，為避免恐慌蔓延危機擴大，面對經營不善的金融機構，FPC 作為最終貸款人的角色須決定是否提供該金融機構流動性協助。作為市場行為監管者之 FCA 雖然在組織上獨立於英格蘭銀行之外，但針對系統性風險方面之議題，須聽從 FPC 之指示與建議，形成現行之雙峰監理（Twin-Peaks）模式。綜上以觀，英國對於系統性風險之處理係以 FPC 為核心，基於充分資訊掌握全面動態，擁有完全權限處理系統性風險相關問題，監管機制完善、權責劃分明確，是一套可以作為參考的典範。

（二）美國模式

於 2008 年金融海嘯後，Dodd-Frank 法案建立起具

有系統重要性金融機構（SIFI）之監管及清算制度，成立金融穩定監督委員會（FSOC），負責總體審慎監理並有權將大到不能倒之大型複雜之金融機構（Large, Complex Financial Institutions, LCFIs）核定為具有系統重要性風險之公司，受聯準會及 FSOC 更高密度之監管，降低該等機構財務困難或倒閉時對整體經濟之影響。FSOC 透過 Dodd-Frank 法第 112 條至 120 條²⁴⁹取得可廣泛蒐集、分析金融市場對於系統性風險之資訊之權限，例如 FSOC 可向金融研究辦公室（Office of Financial Research, OFR）要求提供相關資料，並依 113 條授權取得指定對金融穩定具有影響力之非銀行金融機構為具有系統重要性金融機構²⁵⁰，審查（1）該非銀行金融機構之財務困難或倒閉是否會對金融穩定造成威脅²⁵¹及（2）非銀行金融機構之性質、範圍規模、集中度、相互關連性及業務類型等是否對於美國金融穩定帶來威脅²⁵²之二要件，FSOC 亦相繼於 2012 年、2015 年發布 Authority To Require Supervision and Regulation of Certain Nonbank Financial Companies²⁵³及 Supplemental Procedures Relating to Nonbank Financial Company Determinations²⁵⁴等準則

²⁴⁹ See Dodd-Frank Act §§ 112–20, 124 Stat at 1394–1410, 12 USC §§ 5322–30.

²⁵⁰ See Hilary J. Allen, *Putting the “Financial Stability” in Financial Stability Oversight Council*, 76 OHIO ST L J 1087, 1116–18 (2015).

²⁵¹ 「material financial distress at the nonbank financial company could pose a threat to the financial stability of the United States」

²⁵² 「the nature, scope, size, scale, concentration, interconnectedness, or mix of the activities of the nonbank financial company could pose a threat to the financial stability of the United States」

²⁵³ See Authority To Require Supervision and Regulation of Certain Nonbank Financial Companies, at <https://www.treasury.gov/initiatives/fsoc/rulemaking/Documents/Authority%20to%20Require%20Supervision%20and%20Regulation%20of%20Certain%20Nonbank%20Financial%20Companies.pdf>

²⁵⁴ See Financial Stability Oversight Council Supplemental Procedures Relating to Nonbank Financial Company Determinations, at <https://www.treasury.gov/initiatives/fsoc/designations/Documents/Supplemental%20Procedures%20Related%20to%20Nonbank%20Financial%20Company%20Determinations%20->

(Guidance) 將其內部複雜繁瑣之流程及審查重點對外揭示並作為 FSOC 核定 SIFI 之依據。

然在如此複雜審查流程及無具體客觀要件下，部分論者認為法規所賦予 FSOC 之裁量權限使其可恣意且無固定標準地核定不受其青睞之公司²⁵⁵，使得非銀行業之金融機構能輕易符合 FSOC 所認定對於金融穩定有重大影響之金融機構，而須受高密度監管，甚至迫使其簡化金融機構業務，減少其在金融系統內之潛在影響。

Dodd-Frank 法案施行後雖然創設 FSOC 作為監控系統性風險之專責機關，但該機關在美國實務上受到相當程度之挑戰，就如何定義系統性風險或核定 SIFI 之非銀行金融機構，愈廣闊之定義則越容易淪為主觀，金融機構相應所面臨之風險就愈高；缺乏客觀明確之標準也將使得 FSOC 之權力將無從規制，美國實務上相關訴訟爭議等可作為我國之借鏡，而建構出一套簡單透明、清楚的準則以監控市場系統性風險以維護金融穩定。

(三) 日本模式

由前述可知，日本就系統性風險之監管，係分散於不同機關。新日本銀行法於 1997 年 6 月頒布，立法目的明白揭示了將以物價安定以及金融系統之穩定為其目標；且除了對金融機構的考查，日本銀行亦於每半年公

[%20February%202015.pdf](#)

²⁵⁵ See Daniel B. Schwarcz and David T. Zaring, *Regulation by Threat: Dodd-Frank and the Non-Bank Problem* 1817, UNIVERSITY OF CHICAGO LAW REVIEW, VOL. 84, 2017, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2865958> (November 7, 2016).

布金融系統報告，對金融系統內存在之風險、金融資本市場之變化、金融機構之營運課題等問題進行分析，對於金融系統之穩定性進行評價等；並將在必要時發揮最後貸款人²⁵⁶之機能，對於資金流動性短缺的金融機構進行資金援助²⁵⁷，常見的援助方式為票券或國債²⁵⁸。此外，金融廳以行政、監督機關之角色，對於民間金融機構進行檢查與監督、對其國際業務、破產處理與金融危機管理進行規劃與立案，以確保個別金融機構之健全性與金融系統之穩定；而在有金融機構破產或金融危機之特殊情形發生時，財政部將對於金融機構之破產處理制度和金融危機管理進行規劃與立案，日本存款保險公司也藉由存款保險的方式，使存款人得以免於擠兌之風險，對於金融系統性風險之降低亦有幫助²⁵⁹，並在金融機構破產時，得被指定為金融整理管理人、或對銀行進行特別公共管理、特別危機管理等²⁶⁰。

²⁵⁶ 又稱為「日銀特融」，見特融(日銀特融)とは何ですか？，日本銀行官網，<https://www.boj.or.jp/announcements/education/oshiete/pfsys/e17.htm/>，最後瀏覽日：2019年7月13日。

²⁵⁷ 日本銀行首次發揮最後貸款人機能，係在1965年戰後日本「證券蕭條」時，對山一證券為之；後來在泡沫經濟崩壞時期，也曾對木津信用組合、コスモ信用組合、兵庫銀行、山一證券、北海道拓殖銀行為之。見維基百科，<https://ja.wikipedia.org/wiki/日銀特融>，最後瀏覽日：2019年7月13日。

²⁵⁸ 見最後の貸し手とは何ですか？，日本銀行官網，<https://www.boj.or.jp/announcements/education/oshiete/pfsys/e03.htm/>，最後瀏覽日：2019年7月13日。

²⁵⁹ See Peter Cartwright, *Consumer Protection in Financial Services*, 1st ed., KLUWER LAW INTERNATIONAL, 130; Peter Cartwright, *Banks, Consumers and Regulation*, HART PUBLISHING, 2004, 190; 鹿野嘉昭，日本の金融制度第3版，東洋經濟新報社，2013年，頁142。轉引自溝渕彰等，同註164，頁75-76。

²⁶⁰ 見金融機関の破綻処理，日本存款保險公司官方網站，https://www.dic.go.jp/katsudo/page_001084.html，最後瀏覽日：2019年7月13日。

三、各國金融監理變革對我國之啟示與修正建議

本研究計畫所探討英國、美國與日本金融監理架構變革之原因、影響及執行成效，對我國可帶來三大面向之啟示：

(一) 組織架構沿革的啟示

英國過去金融監理一元化，由 FSA 身兼市場行為監管與審慎監理機關，但金融機構於市場中的行為監理涉及消費者保護、公平競爭等監管議題，佔據 FSA 大多數之監理資源，因此改以雙峰模式 (Twin-Peaks)，將市場行為監管與消費者保護之部分單獨獨立由 FCA 負責，PRA 與英格蘭銀行則負責審慎監理。我國於民國 93 年間，參考英國當初之金融監理一元化，成立金融監督管理委員會作為金融機構之監管機關，因此我國亦將面臨前述英國一元化下之難題，即銀行局同時處理銀行業的市場行為之監理與審慎監理，前者包括對於銀行業者業務之管制及消費者保護等佔據銀行局大部分之監管資源，而相對增加了審慎監理之監管成本。因此本研究團隊建議是否應再參酌英國之雙峰監理模式，使我國銀行局僅專責於審慎監理之行政任務，全面顧及我國金融市場之市場行為監管與審慎監理之效率。

而對於系統性風險之監管，自英國及美國近年監管架構之變革，可發現或許整合總體金融監

理，由單一機關進行管轄，可使權責相符並有助於金融穩定之維持，因此本研究團隊建議，或可建立類似美國 FSOC 之獨立機構，以其具有統合資訊及促進溝通機能，作為總體審慎監理機關，具有辨識有影響金融穩定性之系統性風險權限，旨在有效率及全面地辨識有減損我國金融穩定之虞的系統性風險，以強化我國金融體系之穩定。

至於日本金融廳內部將檢查局廢除，併入監管局與總合政策局，實現場內場外監督一體化，同樣可作為我國之借鏡。蓋我國檢查局之金融檢查依金融監督管理委員會組織法及相關作用法規規定，對於金融機構之一般檢查以 2 年檢查一次為原則，並依金融機構差異化檢查機制評估定期檢查之周期；而專案檢查則視金融監理政策或監理資訊於必要時辦理之²⁶¹。但在各銀行內部之稽核單位透過法規設計上已具有獨立性之前提下，透過其內部稽核、法遵及定期向主管機關申報之業務資訊等場外監控（Off-Site Monitoring），主管機關已足夠信賴其獨立性，對於金融機構之金檢則可思考是否參酌日本，毋須恣意或定期發動，而是在發現場外監理所取得之資訊有異狀、重大性、不可信賴時再發動專案金檢即可，透過場內

²⁶¹ 參閱金管會，金融檢查執行情形，https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=135&parentpath=0,4&mcustomize=multimessage_view.jsp&ataserno=201507150001&dtable=BusStatistics&aplistdn=ou=statistics,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw，最後瀏覽日 2019.10.10。

場外一體之繼續性監督，並深化金融機構與主管機關的對話，達到金融監理之前瞻性分析。

日本對於洗錢、資恐防制等高專門性議題之檢查，也隨著此次金融廳之內部改組，由原本屬於舊檢查局之職權，移至總合政策局之下，提升金融行政整體策略立案，並強化總合調整機能；至於我國在洗錢、資恐防制，為因應亞太防制洗錢組織（APG）之評鑑，已提升至行政院之層級²⁶²，在運作上目前雖有提升至金管會本會層級，但相關職權仍分屬旗下銀行局、保險局、證期局、檢查局個別執掌，可思考是否如日本金融廳作法，由單一具有統合色彩之局處負責，強化洗錢及資恐防制之目標。

（二）監理方式之調整

觀察英國、美國與日本近期之監理變革，可發現各國開始關注規則導向（Rule-Based）及原則導向（Principle-Based）兩種監督方式之調和，我國雖然於 106 年通過金融科技發展與創新實驗條例，引入金融監理沙盒作為原則導向基礎之實踐，但長期以來各監管法規所採用的規則導向監管態度，以深植於監管者之監理方式，透過法規具體規範行為準則，將導致金融機構之法律遵循

²⁶² 參閱行政院洗錢防制辦公室，成立背景，<https://www.amlo.moj.gov.tw/>，最後瀏覽日 2019.10.11。

僅需檢查是否符合法律明確之固定要件，習慣以檢查清單（Checklist）來檢驗是否合乎法規；未來應思考是否可注入原則導向之監理方式，以彈性、開放的管制態度加以應對。

（三）監理思維變革之啟示

日本在一元化監管之前提下，對金融監理機構之內部組織進行調整，以落實政府相關之政策目標。從日本金融廳近日所進行之組織改革可知，其背後主要之原因，係與安倍經濟學中之「地方創生」概念有絕對關聯²⁶³；由於安倍政府認識到，過去對於金融機構（特別是地方銀行）施以嚴格處分之監管方法，已過度限制其商業模式之創新而無法維持獲利能力，因此，為了振興地方經濟，安倍政府乃決定調整監管模式，藉由金融廳內部組織重組，改變金融廳檢查與監督之方式，希望將金融廳化身為金融育成廳。

本研究團隊建議未來可思考是否將金管會之角色，定位成致力於促使金融創新之金融監理機關，降低其對金融機構監督之色彩時，似可考慮採取日本在一元化監管下，調整金融監理機構內部組織之方式，引進更多能就經營課題進行深度對話之人才，廣納具有專業知識與具前瞻視野之

²⁶³ 金融庁は、本当に「育成庁」になれるのか検査局廃止と脱「処分庁」の関係，2017年9月，J-CAST ニュース，<https://www.j-cast.com/2017/09/11307520.html?p=all>，最後瀏覽日：2019年9月17日。

金融實務經驗者、律師、公認會計師、資訊科技業者、行政機關之資深職員等，來達到我國人才活用之「育成」目標。

肆、 金融監理資訊之蒐集、處理及利用

在這個資訊爆炸的時代，資訊就宛如新鮮的空氣，如果能透過迅速地 (Velocity) 收集大量 (Volume) 且多樣性的 (Variety) 資訊，將其做妥善的處理，由於非常大量且來源廣泛，能提升分析的正確性 (Veracity) 進而創造出重要價值 (Value)，勢必能在現有之基礎上建立更大的效益。在金融監理領域中，同樣能透過收集資訊、分析處理，使得金融監理機關更有效偵測風險、提升監管效率，將稀少的人力與資源運用在更需集中的領域之中。而在擁有龐大資訊的同時，若能將這些資訊適度合理的公開，便能減少重複請求相同資訊的時間、人力及資源成本，且對於跨部門、跨組織之合作將更有效率，各機關所掌握之不同資訊融合貫通後，能更全面地發揮監管作用，達成維持金融穩定及促進金融發展之目的。

金融監理機關對於金融監理資訊之運用，包含蒐集、處理、利用及公開等，因涉及存款人、投資人或金融消費者之權益，若不當利用必將危害金融穩定以及當事人之權益，然而金融監理資訊亦為寶貴之無形資產，若能合理運用也將增進社會福利。因此本研究團隊藉由探討金融高度發展之主流國家，包含美國、日本、新加坡，就金融資訊運用之實際執行情形與相關法規等，做整理與比較分析，期望能藉此有助於我國制定更完善之金融資訊法規，同時促進金融發展與當事人之權益保護。

一、各國金融監理資訊之相關規範

(一) 美國

1. 金融監理資訊相關法規總論

提及金融監理資訊之管理及使用相關問題，金融隱私權（或稱金融資訊隱私權）亦須同時關注，該項權利係從隱私權所引申出之下位概念。指在與金融機構交易的過程中，企業或個人所產生不應該公開之資料，具體包含信用訊息、財務記錄、保險記錄、投資記錄等資訊，易言之，金融資訊之所有權人應對其所產生之金融資訊享有支配權或控制權，相較於隱私權，更有一類似於「財產權」之性質。對此問題之討論於我國法上較少看見，而美國法上則散布於各項行政法規之中，而如何加以明確定義出「金融隱私」法領域所保護之範圍及其所欲保護之內容，便值得加以鑽研，究竟是侷限於企業或個人產生之相關資訊、記錄，抑或是更應將「透過上述之記錄所分析出之其他隱私內容」亦屬法律保護之射程範圍內，不無疑問。同前所述，金融相關資訊儼然已經突破金融法領域之限制，法律條文間亦存有競合關係，如我國現行之政府資訊公開法（下稱：資公法）與檔案法間之競合，如何透過明確立法之模式及權責，同為討論之一大熱點。

金融監理資訊之產生，金融檢查制度為最主要之來源。我國監理金融相關產業係採一元化之方式，以金融監督管理委員會（下稱金管會）為主，其下設有銀行局、證期局、保險局、檢查局，而本研究案重點之一，係欲透過參酌國外立法經驗，加以完善我國現行對於金融監理相關資訊之管理及利用，如何建立起一明確規範，供政府組織參酌並使用，相當重要。

自美國之經驗出發，國內該如何借鑒不同類型之監理模式，便在監理實務上扮演相當重要之角色。美國多元化之監理模式，便需要仰賴有效地協調與溝通，適用於各監理機關、美國聯邦儲備銀行、財政部等政府部門間。同樣的此項特徵

同時也反映在金融檢查制度上，金融檢查後所得之報告或資訊，對於政府部門間又會以何種形式進行交流，且美國經驗能否為完善我國資訊溝通法制（或稱資訊公開法制）提供更為具體之作法，此亦屬本研究案中之一大重點。以下將從美國法上與金融監理資訊有關之法條進行簡介，並試圖在美國經驗中找尋對我國有助益之法律實務見解，以利我國法制之完備。

（1）監理機關間資訊之彙整機制

聯邦金融機構檢查委員會（Federal Financial Institutions Examination Council，FFIEC）之成立，象徵著縱使存在多元監理之情形，於監理個案上仍有一共同之標準可資參照，也解決了過度監理之問題。換言之，建立起各監理機關對金融檢查原則、標準及檢查報告格式之一致性，並進一步去促使監理態度之一致。

聯邦與州之間的聯絡機制，更是透過建立關係經紀人（Relationship Manager）或中央聯絡人（Central-point-of-contact）機制，使各州及聯邦間機關之人員更利於掌握各式監理資訊，提升整體監理之效率²⁶⁴。除設有經理人、聯絡人機制外，各監理機關下更設有不同機制加以處理相關事宜或提供諮詢建議等。如：聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation，FDIC）之各地區辦公室主管會定期與州銀行局局長及高階監理主管召開會議，以交換監理資訊²⁶⁵；FDIC 與州監理單位交替查核後之檢討會（Exit Meeting），必要時州與聯邦監理與檢查人員可共同出席，了解該次檢查是否存有重大缺失²⁶⁶。

1999 年之金融服務現代化法案（Financial Services Modernization Act of 1999，Gramm-Leach-Bliley Act）第 B 章（Subtitle B）第 111 條授權 FED 得向金融業者

²⁶⁴ 參閱王儷娟，金融檢查制度與金融犯罪查處機制之新趨勢，財團法人孫運璿學術基金會，2011 年，頁 36。

²⁶⁵ REPORT OF EXAMINATION INSTRUCTIONS Section 16.1，16.1-12，available at: <https://www.fdic.gov/regulations/safety/manual/section16-1.pdf>，last visited: 2019.10.15.

²⁶⁶ <https://www.fdic.gov/regulations/resources/director/presentations/Regulatory-Exam-Process.pdf>，last visited: 2019.10.15.

(銀行、證券、保險業)及其功能性監理機關索取其所需之報告,加以了解該業者之財務狀況(Financial Condition)、進一步確保風險之控管是否到位(Controlling Financial and Operating Risks),及是否確實落實法令遵循之工作²⁶⁷。同法案第 115 條亦規定,證券管理委員會(Securities and Exchange Commission, SEC)在聯邦銀行監理機關請求下,應提供相關之檢查報告、監理資訊,以利其執行監理業務²⁶⁸。又在各監理機關間,多半透過簽訂資訊交換備忘錄(MOU)之方式以利監理資訊交換工作之進行。

各聯邦與州監理機關平時主要針對各自之職責進行金融檢查,必要時可透過 FED 所建置之全國資訊中心(National Information Center, NIC),加以取得基於監理所需要之相關資訊。其架構可以分為銀行基本資料系統(Structure Data System, SDS)及全國檢查資料庫系統(National Examination Database, NED)。SDS 之內容包括金融機構之基本資料與財務業務資料,該等資訊也同時提供一般社會大眾查詢下載;NED 則儲存各機構之相關監理與檢查資訊²⁶⁹。

(2) 金融監理資訊相關法規概述

由於美國採取多元監理之方式,且在州法與聯邦法上仍存有差異,是故本研究案在進行法規研究的同時,首先將研究之重點限縮在聯邦法層次,再依限縮之結果進一步區分是否與金融(監理)資訊有所關聯,透過這樣的研究方式將範圍限縮在:資訊自由法(Freedom of Information Act, FOIA)、銀行保密法(Bank Secrecy Act, BSA)、財務隱私權法(Right to Financial Privacy Act, RFPA)。惟在研究上述各該法規時,發現美國法上針對金融監理資訊之範圍界定較為模糊,考量到金融隱私權保護之討論於美國已行之有年,本研究團隊即將金融監理資訊之

²⁶⁷ See GLBA Subtitle B, available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-106publ102/html/PLAW-106publ102.htm>, last visited: 2019.10.15.

²⁶⁸ See id.

²⁶⁹ 參閱王麗娟,同註 264,頁 39。

討論分為兩部分，一為涉及消費者（或稱金融服務使用者）之個人金融資訊；另一則為金融監理機關所用之監理資訊，前者在認定上較無疑義，而後者在認定上，本研究團隊認為應參照金融檢查之制度加以認定之，以下將自金融監理資訊之範圍界定為出發，再分析各法條與本研究案有關之重要內容。

① 金融監理資訊之範圍界定

哪些資訊屬於金融監理資訊？對此問題，並無一明確之答案，同上所述，唯有探究金融檢查制度後，並加以判斷何種資訊係基於監理之必要所產生，即屬於本研究案主要研究之客體。過往針對定點財務報表、交易測試為主加以確認資產存在與價值為主之金融檢查儼然已不敷使用，現多採以風險管理為本，確認內部控制是否可發揮功能之檢查方式，若更加細部地去檢視該方法，以銀行業為例，其中包含：監理目標、檢查程序方面、檢查範圍、檢查計畫、金檢人員之配置、銀行營運之監理、檢查結果溝通。不難發現，上述檢查要點之羅列儼然可以被視為屬於金融監理資訊之一環，基於這些要點，各監理機關得更進一步地列出檢查之步驟及因檢查所生之相關文件或行動，以 FED 之監理架構為例，在了解受檢機構及收集資訊時會涉及機構檔（Institutional Profile），在評估受檢機構之風險及其風險管理時，會涉及風險評估報告（Risk Assessment Report），檢查過後則會涉及檢查報告或其他彙整報告、美國營運報告（US Operations Letters）、與經營階層或是董事會進行溝通會議文件等。

另外各監理機關亦有各自檢查報告之格式，如 FED 於報告中可能會有三種處理建議²⁷⁰：分別是應立即注意事項（Matters Requiring Immediate Attention，MRIA）、應注意事項（Matters Requiring Attention，MRA）及建議事項

²⁷⁰ 參閱林耀傑，參加美國紐約聯邦準備銀行（NY Fed）「金融機構監理」專業訓練課程出國報告，<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewij6M2O5pjlAhVqG6YKHSDrDSAQFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Freport.nat.gov.tw%2FReportFront%2FPageSystem%2FreportFileDownload%2FC10401417%2F002&usg=AOvVaw3embP0Vzc6quBvo5EGYUFW>，最後瀏覽日：2019年10月13日。

(Observations)。FFIEC 之格式則可大致分為兩部分，一為公開部份 (Open Section)；另一為機密部分 (Confidential Section)。前者主要提供給受檢銀行檢視其具有何種缺失，後者則僅供內部監理參考所用，不予公開，惟可透過 NIC 中的 NED 與其他監理機關進行資訊交流。

② 資訊自由法 (FOIA)

美國聯邦資訊自由法 (Freedom of Information Act)，初次施行在 1966 年，至今施行已逾 50 年，其條文規範在 5 U.S. Code § 552 以下。美國聯邦憲法中，並未有明文規定所謂之「政府資訊公開請求權」，亦無針對「知的權利」規範，雖判決中聯邦最高法院曾提及該項權利之概念，但多屬旁論²⁷¹ (Dictum)。

該法案係要讓市民理解政府之作為 (keeps citizens in the know about their government)，透過如此作為進一步加速落實及維持民主制度，且其立法意旨更是透過公開政府活動，以利公眾進行監督，以減少黑箱作業等弊端之發生，揭露法制之重點皆欲透過「陽光」，來達到最好的防腐效果²⁷²。其中包含兩部分，被動公開及主動公開，前者為賦予任何人得透過請求 (Request) 之方式，要求聯邦行政機關公布行政資訊之權利，此為被動公開之請求權；後者則為聯邦行政機關主動於「聯邦政府公報」(Federal Report) 刊載行政資訊²⁷³。

③ 財務記錄之取用：銀行秘密法 (BSA)、財務隱私權法 (RFPA)

金融隱私權之概念即承認個人對擁有控制蒐集、揭露和使用關於因金融交易所產生相關資訊之權利。其主要之內容即是針對個人得主張該項權利用於防止金融資訊之外流與防免他人之不當使用²⁷⁴。隨著科技之發展及演進，對金融業而言，

²⁷¹ See *Cohen v. Cowles Media Co.*, 501 U.S. 663 (1991).

²⁷² 參閱劉靜怡，開啟權力監督新時代？—從美國「資訊自由法」豁免公開規定的晚近發展談起，*月旦法學雜誌*，136 期，2006 年，頁 49。

²⁷³ 5 U.S.C. §552.(a).(2).

²⁷⁴ See Charles M. Horn, *Financial Services Privacy at the Start of the 21st Century: A Conceptual Perspective*, 5 N.C. Banking Inst. 89 (2001).

藉由「資訊探勘」(Data Mining)等技術，對消費者之金流、消費偏好，來開發新客戶，為各大金融業者所欲追求之目的，掌握資訊即是在瞬息萬變的市場中掌握先機。而金融相關資訊之敏感性與重要性，卻也是過往較少著墨的內容，美國係從判決中形成初步對金融隱私權之保障，在1970年代後始漸立法(即BSA及RFPA)針對金融資訊之保存、使用及傳遞進行規範。

2. 金融監理資訊相關法規各論

(1) FOIA

① 立法原則

A. 以公開為原則，不公開為例外

條文中未有明定，透過體系解釋，並不難發現，僅於該當九種情形時，政府始得做不公開資訊之決定，且請求公開之流程僅需要符合一定之形式(填寫線上表格)，僅須對所欲知悉之資料為合理之說明，即可完成申請，再者，若機關決定不予公開，亦須於一定期間內向申請人回覆其決定，人民仍可向法院提起救濟²⁷⁵。以此觀之，難認美國對於政府資訊之態度，係以不公開為原則。美國於歐巴馬擔任總統期間，更是簽訂政府資訊公開之備忘錄，更是致力於倡導「公開政府」(Opening Government)之理念，以資參照。

B. 公民皆享有取得資訊之權利

資訊暨屬於公共財，即屬於大眾所共有，並不具排他性²⁷⁶。自條文中，並未對「得請求政府資訊公開之人」之資格進行限制，宜解為只要是屬於該國公民皆

²⁷⁵ 參閱林明鏘，資訊公開與行政程序—評政府資訊公開法與國家機密保護法草案，月旦法學雜誌，62期，頁47，2000年7月。

RICHARD PIERCE JR, SIDNEY SHAPIRO & PAUL VERKUII, ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS 374(6th ed. 2014).

²⁷⁶ 參閱湯德宗，政府資訊公開法比較評析，臺大法學論叢，35卷6期，2006年，頁26。

享有請求資訊之權利。且自 FOIA 申請公開之網站中，在填寫的同時需要選取個人之身分類型，當中包含新聞媒體之代表人 (Representative of the News Media)、教育機構 (Educational Institution)、非商業性質之科學機構 (Non-commercial Scientific Institution)、商業用途之申請人 (Commercial-use Requester) 或其他類型之申請人 (All Other Requestor)，自表格觀之，亦難認其對於申請人資格有所限制²⁷⁷。當涉及到因豁免規定而拒絕公開時，實務上要求機關提交證據清單加以說明不公開之依據及理由，為申請人提供更完整地公開記錄及資訊²⁷⁸。

C. 法院於訴訟過程中有重新審查之權力

FOIA 特別賦予法院就案件享有重新審查 (*de novo*) 之權力²⁷⁹，即當案件涉及 FOIA 條文時，法院應全面複查當時所下之決定，即於訴訟階段法院將基於其職權對於個案進行證據審查，並且透過自身對事實之判斷取代行政機關之判斷，以避免行政機關因程序之繁瑣，而傾向於不公開之情事，同時也制衡行政機關避免其擁有通盤決定公開資訊與否之權利。

D. 政府資訊可依是否符合豁免規定，進行細部劃分

請求公開之資訊與豁免規定間，可能出現重疊之部分，亦同時存在不重疊之部分，故符合豁免規定者，即不可公開，剩餘不符豁免規定者，仍應依照申請人之申請而公開之²⁸⁰。縱然法條上係有此一規定，然實務操作上仍有一定難度，資訊如何加以細分，若需要耗費大量人力、物力始可區分的情形，是否仍應公開？實務中之判斷標準為「該機關當下是否具備合理可分割 (Reasonably Segregable)」

²⁷⁷ 參閱：<https://www.foia.gov/request/agency-component/0c208243-7ed3-4f82-843e-13624dbd7f0f/>，最後瀏覽日：2019 年 9 月 27 日。

²⁷⁸ See Vaughn v. Rosen, 484 F.2d 820 (D.C. Cir. 1973).

²⁷⁹ 參閱湯德宗，政府資訊公開法改進之研究，法務部委託研究計劃，頁 3，2009 年。

5 U.S.C. §552(a).(4).(A).; 5 U.S.C. §552(a).(4).(B).

²⁸⁰ 5 U.S.C. §552(b).

出系爭文件中非屬豁免規定之技術能力²⁸¹」。

②FOIA 之立法定位

US FOIA 本文共 12 條，觀諸美國關於資訊自由之立法，最早始於 FOIA，其後相關之立法如：1974 年所制定之隱私法（Privacy Act）、1976 年制定之政府陽光法（Government in the Sunshine Act）、及 1947 年所制定之行政程序法（Administrative Procedure Act）。隱私權法所關注之重點，即所謂「個人資訊之隱私權」，在限制行政機關不得任意揭露外，更進一步揭示了本人（資訊所有權人）對行政機關所持有之個人資訊具有支配權、存取權（a subject access right）；政府陽光法主要規制之對象為「獨立委員會」，透過會議記錄之公開，藉此使大眾更加了解其運作，綜上所述，不難看出主要規範之客體即為「行政權」行使之相關程序，美國法上對此類型之規範在編纂法典時，將上述數法規納入「廣義行政程序法」之範疇²⁸²。

FOIA 作為二次世界大戰後首見關於資訊公開之立法，至今除施行已逾 50 年外，所累積下來判決及實務經驗皆為國際間資訊立法重要之參考指標。FOIA 於草創初期並未設有「主管機關」，致各種關於資訊公開之案件，窒礙難行，行政效率低落，於 2007 年制定公布「公開促進聯邦政府效率法」（Openness Promotes Effectiveness in our National Government Act of 2007），於國家檔案局（National Archives and Records Administration）下，新設政府資訊服務處（Office of Government Information），加以監督各聯邦行政機關執行資訊公開之效果，並弭平相關爭議。該法清楚地劃分各單位之權責，並加以落實上下機關之溝通。我國政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款所稱之「法」，係指「國家機密保護法」。國家機密之定義，參酌我國國家機密保護法第 2 條之定義，即不僅須依「國家機

²⁸¹ See *Milton v. U.S. Dept. of J.*, 783 F. Supp. 2d 55, 60 (D.D.C. 2011).

²⁸² See Tyler Prime, Joseph Russomanno, *The Future of Foia: Course Corrections For the Digital Age* 267-269, 23 Comm. L. & Pol'y 272.(2018).

密保護法」核定為國家機密，且其內容須與確保國家安全或利益而有保密之必要者，始得豁免公開。

③關於「資訊公開」與「資訊隱私」之相關競合問題

美國之處理方法係將所有依「隱私法」申請公開之案件，一概視為「資訊自由法」(US FOIA)申請公開之案件來處理。US FOIA 明定：不得以 FOIA 規定之「豁免公開」事由，拒絕「本人」接觸其依 US PA 可得接觸之紀錄(資訊)；且不得以 US PA 規定之「豁免(對本人)公開」事由²⁸³，拒絕本人接觸其依 US FOIA 可得接觸之紀錄(資訊)。

④豁免規定之介紹

政府資訊固以「公開為原則」，然「公開」非其唯一、絕對之價值；與其他更加優越之公共利益或私人利益時，仍須適度退讓、調和。是各國立法例無不明定各種資訊公開之例外，俗稱「豁免」(公開事由)(exemption, exemption from disclosure)。

關於豁免公開之性質與分類，各國不盡相同。大體可將「豁免公開」分為「強制豁免」(Mandatory Exemptions)與「裁量豁免」(Discretionary Exemptions)。前者受理(資訊公開申請之)機關「應」不公開所請求公開之資訊；後者受理機關「得」不公開。又「裁量豁免」又可分為「絕對豁免」(Absolute Exemptions)與「相對豁免」(Relative Exemptions)。屬於絕對豁免之資訊，受理機關得無條件地(Unconditionally)拒絕公開，無需考慮公開資訊之公共利益或其他因素；反之，屬於相對豁免者，受理機關則應去審酌個案之情事，若認拒絕公開該資訊之公共利益大於公開之公共利益時，始得拒絕公開。

²⁸³ 5 U.S.C. §552a(t).

美國 US FOIA 所列舉之「豁免公開」事由屬於「裁量豁免」(即所謂得不公開),須衡量個案中公開及不公開之利益後,始決定是否公開。對於豁免公開之資訊,政府並無公開之義務,而是具有裁量之權利。美國曾有採用「可預見之損害標準」(Foreseeable Harm Standard),作為衡量是否限制公開之判斷標準,其內涵為,僅限於行政機關合理預期「公開」系爭資訊將會損害「豁免公開」規定所保護之利益時,方得限制公開。US FOIA 中之豁免規定,大致可以將九款事由,納入四種分類中,分別是國安資訊之豁免、執法資訊之豁免、其他公務目的之豁免及私密資訊之豁免。

A. 國安資訊之豁免

條文中明確說明,依據總統之行政命令所定標準判斷,為保護國防與外交政策應維持秘密,且事實上適切劃定為機密者,得豁免公開。第 12958 號總統行政命令 (Executive Order No.12958),將保密等級區分為三:極機密 (Top Secret)、機密 (Secret) 及密 (Confidential),並規定各等機密之劃定權責、資訊種類及保密期間。該命令中亦明定,各行政機關不得為「隱蔽犯罪、無效率的行政疏失、或為避免對個人組織或機關之尷尬」,而將資訊劃定為機密。

B. 執法資訊之豁免

為執法資訊 (Law Enforcement Information) 豁免之規定。狹義之「執法」指刑事案件之偵查、追溯、審判與執行,以及民事、行政訴訟之進行等;若以廣義角度出發,更包含行政機關之執法(行政檢查、取締、監察等活動)。

執法資訊之豁免約可以分為下列四種:公開有妨害犯罪偵查、起訴或各種訴訟之虞者、公開將妨害刑事被告受公正審判者、公開將妨害機關實施監督、檢查、取締之業務者、公開有危害他人生命、身體安全之虞者。

a. 公開有妨害犯罪持偵查、起訴或各種訴訟之虞者

為避免犯罪嫌疑人（或其他犯罪活動嫌疑人）假借資訊公開，進一步獲知政府機關對於現正進行之訴訟或偵查犯罪之程序，用以規避法律之制裁，各國法例上對此亦相當重視，此類資訊之公開將會妨礙犯罪偵查及其他訴訟程序，故得豁免公開。

US FOIA §552(b)(7)(A)之條文中，其規範方式主要有兩要件，一為資訊蒐集之目的係要「為執法之目的（Law Enforcement Purposes）」而為之，另一則是若將其公開，將可能有礙各式法律上之執行程序。所稱「執法」之法包含民事、刑事及行政之實定法；並有法院做擴張之解釋，更指國家安全與國土安全有關之政府活動（national security and homeland security-related government activities）。聯邦法院向來採「兩段式分析」（Two-step Analysis）來審查本款之豁免與否，及要求行政機關證明某執法程序正在進行或即將展開，且公開系爭資訊將可能導致特定之損害（Some Articulable Harm）。

b. 公開將妨害刑事被告受公正之審判者

此款主要係為保障刑事被告之「公平受審權」（Right to Fair Trial），規範於我國資公法第 18 條第 1 項第 2 款，US FOIA 則規範於§552(b)(7)(A)及§552(b)(7)(B)，關於(7)(A)之規定以如上所述，實務上亦較常引用(7)(A)作為豁免之規定，按聯邦法院之見解，若要援引(7)(B)做為豁免基礎者，應證明：(1) 系爭資訊確實與審判中或即將進入審理階段之某個案件有關聯；(2) 公開系爭資訊將干擾到訴訟程序之進行。現行聯邦法院認為有(7)(B)適用之情形為：系爭資訊之公開，將使申請人取得原按「證據開示程序」所無從取得之資訊，並因而使申請或的不公平之優勢者，則有適用之可能，而豁免公開系爭資訊。

c. 公開將妨害機關實施監督、檢查、取締之業務者

本條之規定與執法程序有關，又按「執法」之廣義定義為出發，本款之規定及在於防止受管制之人藉由公開之資訊，進而規避管制措施，是故為落實法律之執行，有此規定。

US FOIA 則有更加細緻化之規定，針對兩種特定之情形加以規範之，一為：涉及調查或起訴程序所使用之技術性或程序性資訊；另一為涉及調查或訴訟程序所使用之執法準則。且若揭露此類資訊將有可合理預期導致規避執法之風險發生，於此種情形始得豁免公開。

d. 公開有危害他人生命、身體安全之虞者

資訊公開之目的，即在於使第三人知悉相關程序之運作，是故若當公開系爭資訊將有可能影響至第三人之生命、身體安全，得豁免公開。惟如何加以判定是否有危害到他人「生命、身體安全」，其範圍究該如何加以明確實屬一難題。

C. 其他公務目的之豁免

a. 政府內部溝通意見之豁免

其目的在於使公務員在政策討論上能盡情地討論並提出意見，使決策上能更加周詳。US FOIA 則規範在§ 552(b)(5)，將豁免公開資訊之範圍限縮在「做成決定前之意見溝通或文件」(Pre-decisional Communication or Document)，且該條文中所稱之「備忘或函文」(Memorandums or Letters) 仍可進一步區分為「事實」(Facts) 與「決策過程材料」(Decisional Process Material)。又事實之揭露，本就屬已公開之資訊，此類型之公開將有助於第三人能能夠加以檢視機關之作為是否合理；而決策過程材料同上所述之情形，得豁免公開，似無疑義，又當事實與決策過程之材料密不可分，或事實之呈現將隱含決策過程之內容時，宜解為得豁免公開為妥。

b.其他法令限制公開之豁免

參酌 US FOIA 之規定，除要求法律定有明文豁免公開外，更要求該法須符合兩要件：(1) 未予機關裁量權，規定系爭事項豁免公開者；(2) 有明定不公開之標準，或有指名豁免資訊類型者。「其他法律」之認定標準將為操作本款規定做為核心之問題點。

D.私密資訊之豁免

a.營業秘密之豁免，或與經營事業有關之資訊

主要係為避免不公平競爭之情事出現，及避免因公開特定之商業資訊而導致他人獲有不正當利益²⁸⁴。US FOIA 上亦使用相類似之文字—營業秘密 (Trade Secret)，實務上傾向於透過營業秘密三要件 (秘密性、價值性、合理保密性) 之概念為出發，又認為該項秘密須與生產流程 (製程) 具有「直接關係」(Direct Relationship)。

b.個人隱私豁免

US FOIA 就資訊之類型認為包含「人事、醫療檔案及類似檔案」，且公開將可能構成對個人隱私顯然無理之侵害者，得豁免公開，系爭案例是否適用該款，情事是否符合「顯然無理」，加以判斷。

⑤FOIA 主管機關；國家檔案局所屬「政府資訊服務處」

US FOIA 自 2007 年制定「公開促進聯邦政府效率法」後，始設有主管機關，在此之前各聯邦行政機關需定期向聯邦司法部部長提出各機關前一會計年度針

²⁸⁴ See RECENT DEVELOPMENT FEDERAL AGENCY FOCUS: SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION: Regulatory Supervision by the Securities and Exchange Commission: Examinations in a Disclosure-Enforcement Agency, 51 ADMIN. L. REV. 1241 (1999).

對 FOIA 之施行報告，後司法部部長每年會向國會提出總體年度報告，同時設有輔導機關—「資訊暨隱私辦公室」(Office of Information and Privacy)，並有出版資訊自由法指南供各機關參考，同時該辦公室也肩負起司法部內部救濟管道之一環（主要針對遭司法部否准公開之申訴案件）。為提高各機關處理資訊公開案件之成效，特在國家檔案局（National archives and Records Administration）下，新設「政府資訊服務處」(Office of government Information Services) 作為主管機關，其主要職責落實在檢討各機關公開政策及程序、檢討執行 US FOIA 之狀況，並以前述資訊為基準向國會及總統提出相關之改進建議，同時也調解因資訊公開而造成之糾紛。

在設立主管機關前，2005 年當時布希總統已對此問題發布第 13392 號總統行政命令，要求各機關增設「資訊公開官長」(Chief FOIA officer)，負責辦理各機關所涉及之資訊公開業務，該項職位亦要求由資深公務員擔任，其職權包含監督機關是否有效且適切地執行 US FOIA，向機關之首長提出落實 US FOIA 應有之配套措施及人事、經費安排，預先審查機關提交給司法部部長之年度報告，另亦被要求加深大眾對 FOIA 之了解，於 2007 年立法時，該命令之內容大多被保留下來，也將資訊公開官長之權責明文化。

⑥ 資訊公開執行評鑑：法律明定需提出年度施行報告

資訊公開之落實，不僅僅仰賴法律制度之建立，更仰賴各機關能否適切地執行法律所要求之事項。為有效監督各機關資訊公開之執法情形，各國多定有相關之評估制度以利後續之追蹤，大致可以分為兩種監理模式，一為透過法律明定主管機關，並由該機關加以衡量及評估成效；另一則為未設有主管機關，係由法律定期限向特定機關提出施行報告。又我國未設有主管機關，且亦未要求提出相關之報告，資訊公開於我國法制上實屬存有缺漏。

US FOIA 之立法模式以同上所述，細究各聯邦行政機關所需向司法部提出施政報告之內容，主要包含：案件核駁之數量及理由、涉及§ 552(b)(3)所引用之「其他法律」為何，且是否有法院判決支持其所做決定之先例、特定期間內之工作進度、申請救濟程序之案件後續處理為何等內容。

(2) US FOIA §552(b)(8)

豁免規定之內容意義有二，一為作為我國現行法制之借鏡，另一則為健全整體社會的發展，資訊公開之範圍本不侷限於金融領域，更包含了國防、司法、行政等各領域，是故如何確保該項法規能夠真正地落地，並加以實行，便是學術上討論的重點之一。然探究該項規定之立意，係為確保政府之施政透明度，並使人民了解政府之作為，透過民意的制衡，使政府之權力均衡。對此便會引導出「第四權」的概念，美國實務上有認為對於記者、媒體業者而言有一定之重要性，透過報導、媒體的放送，將有可能聚焦民眾之注意及目光，使政府之作為、政策因此而改變，自當今社會之角度為出發點，不實消息、假新聞可能充斥在新聞媒體，政府揭露其所擁有之資訊，將有可能透過真實之資料帶給社會大眾正確之資訊，去完善在法律中未明文化之權利—「知的權利」的保護。豁免規定在保障個人資訊、隱私權、國家重要資訊的背景之下產生，同時亦飽受批評，「用最為狹窄之豁免規定，進一步處理最敏感的資訊」這句話清楚地描述了豁免規定之核心問題，如何確保這幾款豁免事由能充分地均衡「不公開之利益」與「知的權利」，個案式的核駁伴隨著的可能更是政府否准之最大理由，美國 FOIA 之官方網頁 (FOIA.gov)，其所公告之 FOIA 相關統計數據，係透過行政機關自行回報而彙整，即仰賴行政機關自發性地回報 FOIA 相關情報，該數據即難以窺知 FOIA 確切之執行狀況，換言之，難以掌握 FOIA 申請之詳細情報²⁸⁵。

²⁸⁵ See ProPublica, Delayed, Denied, Dismissed: Failures on the FOIA Front (July 21, 2016, 8:01 AM),

再者，豁免規定的模糊（Vague）與寬泛（Wide-reaching）將會成為未來談論到 FOIA 的重大爭議問題。過往的爭議，自現在的背景重新審視，是否有可能做出與當時不一樣之決定，又或者針對新型態的爭議問題，固有的豁免規範又該如何去加以因應，對此 FOIA 執行層面上即會出現窒礙難行的問題，缺乏其他配套措施將有可能導致這樣的制度流為空談，與立法目的產生偏差，進一步使其被架空，即值得加以關注²⁸⁶。在立法定位上，FOIA 屬於廣義行政程序法之一環，又行政程序最為人詬病之一點即在於繁重程序（burdensome, long processing）所需之時間，過長的等待時間換來的亦非 100% 的核准公開，可期待性過低，將使個人難以相信制度能確保政府施政之透明度，若核准公開後，公開的品質是否為申請人所預得到回覆之資訊、公開之範圍是否與現行已為公開之資訊有重疊可能性，以上兩點都將使 FOIA 之公開視同「未公開」，對此情形亦未有明文規範，抑或是相關之處理辦法。

（3）BSA、RFPA

金融隱私權之概念即承認個人對擁有控制蒐集、揭露和使用關於因金融交易所產生相關資訊之權利。其主要之內容即是針對個人得主張該項權利用於防止金融資訊之外流與防免他人之不當使用。隨著科技之發展及演進，對金融業而言，藉由「資訊探勘」等技術，對消費者之金流、消費偏好，來開發新客戶，為各大金融業者所欲追求之目的，掌握資訊即是在瞬息萬變的市場中掌握先機。而金融相關資訊之敏感性與重要性，卻也是過往較少著墨的內容，美國係從判決中形成初步對金融隱私權之保障，在 1970 年代後始見立法針對金融資訊之保存、使用及傳遞進行規範。

<https://www.propublica.org/article/delayed-denied-dismissed-failures-on-the-foia-front>, last visited 2019.10.13.

²⁸⁶ See Jason Chaffetz, *FOIA Is Broken: A Report*, U.S. House Comm. On Oversight & Gov't Reform. (2016), available at: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=789831>, last visited 2019.10.13.

①BSA

美國為防止洗錢（Money Laundering）行為持續發生，於 1970 年頒布銀行保密法（Bank Secrecy Act，BSA），同時亦發布相關規則及嚴格明定罰則，要求銀行密切注意客戶及從業人員是否有進行可疑之交易，進而防止洗錢行為之發生。鑒於洗錢行為之態樣及犯罪方式日益複雜，自 1996 年美國即嚴格要求外國金融機構在美須制定遵循銀行保密法之準則及程序（BSA Compliance Policy & Procedure）及指派遵循銀行保密法主管（BSA Compliance Officer）負責監督銀行業務，以完善整體洗錢防制之程序進行。

BSA 之立法初期，主要之目的在於：早期發現具洗錢意圖之異常交易行為並加以防免；對未依該法規定辦理之金融機構加以處罰；制止他人使用海外銀行帳戶進行犯罪行為；要求銀行對交易記錄加以保存以利調查及追蹤之用。

BSA 大致可以分為二篇。第一篇（Title I）授權財政部長得發布行政規章，規定投保銀行（Insured Banks）應保存各種適當之紀錄及證據（12 U.S.C. §1829b(b)）。該記錄之範圍並不侷限於金融資訊、更包含客戶之身分等個人隱私訊息，並依財政部長所規定之年限加以保存，最高年限不可超過六年，例外情形下則可另訂年限（12 U.S.C. §1829b(b)-(g)）。

第二篇（Title II）則規定金融機構應就特定之金融交易行為予以報告或製作紀錄，並授權財政部長規定提出報告之時間方式、應報告之交易情況、種類與數額，及何類型的交易之參與人應提報告等。本篇之規定，使偵查犯罪的過程中能夠更為有效率地掌握銀行狀況。

②RFPA

1974 年美國最高法院判決 *California Bankers Ass'n v. Shultz* 一案中²⁸⁷，便已承認銀行秘密法之合憲性²⁸⁸。在法案中即課予銀行有保存顧客交易詳細記錄之義務，即所謂之保密義務。在此脈絡之下，將會面對兩問題，一為要求消費者對其交易提出相關報告及紀錄，供金融機構留存並使用，將會與個人隱私權之保障產生衝突，當中的權利又該如何加以衡量？二為，要求金融機構留存相關交易紀錄，如：身分證件影本、各式票據之影本，是否增加金融機構之營運成本？在法案合憲之情形下，便引起民眾及國會之注意，政府機關將有可能加以濫用這些紀錄，而不為消費者所知，便於 1978 年通過財政隱私權法（Right to Financial Privacy Act, RFPA），限制政府若需取得紀錄時需依正當法律程序，並賦予消費者得加以決定其個人資料被索取與否。RFPA 通過之目的，旨在彌補 BSA 之缺失，進一步加以防免金融機構中客戶相關資料免於不當之侵害，同時透過法明文加以使政府機關於執行合法調查行為時，於法有據，當中最為重要之規定即為保密義務之內容。

③ 保密義務

金融機構（以銀行而言）對客戶資訊之保密義務，在法明文出來前，即是已經確立起該項原則，如前所述，又進一步思考保密義務，便是自不同角度為出發點，個人之角度，為個人享有控制蒐集、揭露和使用其金融資訊之權利；金融機構之角度，便是對客戶本就應盡保密之義務，易言之，係從顧客隱私權之保障為出發，透過法院判決及法明文規範所建立起之法定義務²⁸⁹。

保密義務之範圍，銀行所會涉及之秘密，即因業務關係而知悉客戶不願始第

²⁸⁷ See *California Bankers Ass'n v. Shultz*, 416 U.S. 21, 21 (1974).

²⁸⁸ 早於美國之判決，英國於 *Tournier v National Provincial and Union Bank of England* (1924) 一案中即出現了保密義務之概念，當中規範僅四種情況下，銀行得不加以保護客戶之隱私：在法律的強制下、公共職責、銀行的利益或客戶明示同意或以默示之方式同意揭露。

²⁸⁹ 參閱李福隆，金融隱私權與銀行監理之間—從全球金融海嘯看我國金融危機事件下銀行保密原則之修正，*財產法暨經濟法*，20 期，頁 113-15，2009 年。

三人所知悉之資訊，對此銀行負有保密義務，不得揭露或供他人所利用。其範圍之界定，一般可由兩項因素加以認定，一為，客戶於主觀上有對相關事實保密之意圖；二為，客觀上該應被保密之資訊係由銀行與客戶間業務往來所知悉。值得注意的是，該保密義務之範圍並不侷限於因交易、帳戶所生之財務資訊，其他非財務資訊亦屬之，且除作為事實外，客戶之不作為事實亦屬於保密之範圍，易言之，若涉及帳戶或個人資訊之變化（含不變）或因其他法律所生之狀態（如：繼承、剩餘財產分配等）皆屬之²⁹⁰。

A. 保密義務之來源

a. 默示條款

美國法實務上認為保密義務可來自於銀行與客戶間契約之默示條款（Implied Term），判決中多承認銀行於任何情況下皆不得向第三人揭露與客戶有關之金融資訊（如：交易紀錄、帳戶訊息等），該保密義務（Inviolable Secrecy）即為銀行與客戶關係中最核心之基本概念²⁹¹。默示條款的存在，同時亦揭示了銀行應對客戶負有受託人義務（Fiduciary Duty）。自客戶及銀行之角度著眼，在未經許可狀況下，銀行自不該將客戶之資訊揭露予他人，然實務上恐難以監督、明確要求銀行遵守上述之義務，是故在美國法實務上則承認默示條款亦可作為保密義務之基礎，當銀行違反該條款，客戶得向銀行提起訴訟請求損害賠償²⁹²。

b. 公共政策之考量

前述成立之原因係為客戶與銀行間所訂立之契約，然若缺少了契約關係，銀

²⁹⁰ 參閱林育廷，金融隱私權保障與財富管理之衝突與協調—兼評美國與台灣之規範政策，科技法學評論，4卷2期，頁159-60，2007年。

²⁹¹ See Peterson v. Idaho First National Bank, 367 P.2d 290 (1961). 該段判決原文如下：“There is an implied obligation, as I see it, on the bank, to keep these from scrutiny until compelled by a court of competent jurisdiction to do otherwise.”

²⁹² See Milohnich v. First National Bank of Miami Springs, 224 So. 2d 759 (1969).

行即可主張與其之間並未存有受託人義務，進一步規避基於保密義務所應負之責，對此美國實務上則考量到銀行於金融市場間之特許地位及功能，建立起另一保密義務之基礎²⁹³。

客戶使用銀行服務之同時，須提供完整且具隱密性之個人資料（不侷限於財務資訊，更包含個人之信息），對此情形銀行較客戶更具優勢地位，在衡量銀行所需負之權利義務時，宜加入考量。另銀行所運用之資金來源係為大眾，大眾對其之信任乃經營之基礎，綜合上述之考量，應認為銀行對客戶所應負之義務，除處理交易關係外，更包含對客戶資訊所應負之保密義務為妥。又此種保密義務之成立，實務上仍存有一定之限制，保密之範圍並不可無限上綱，需客戶認其屬於重要資訊外，仍須具有隱密性始屬之；再者當保密義務及其他公益有所衝突時，仍應加以衡量保護之必要性，保密義務則需要適時地做出退讓。

B. 保密義務之豁免

財務隱私權法中再次重申了金融機構之保密義務，除法律另有規定外，特別禁止政府及其主管、受僱人等，取得消費者之資訊，僅有取得消費者本人之書面同意，政府組織使得取得該資訊。金融機構在收到由政府機關所開立之法遵證明書（Certificate of Compliance）後，即應對索取之資訊加以提供，則金融機構無需承擔任何有關揭露他人資訊之責。且銀行秘密法亦同時賦予金融機構，在可能有違反法令或規定的資訊時，得先行向政府通報，惟當政府接獲通報時，則會依RFPA之規定向該金融機構，索取涉及可疑交易之資訊²⁹⁴。

④ 政府機關索取財務資訊之相關配套

²⁹³ See *Djowharzadeh v. City Nat. Bank and Trust Co. of Norman*, 646 P.2d 616 (1982). 此案認為即使在契約成立前，銀行亦對顧客資料負有保密義務，因為不對等之地位在銀行與客戶接觸時即確立。

²⁹⁴ 參閱劉育偉，論銀行法上保密義務之比較研究（上），

http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=,1,1573,&job_id=146070&article_category_id=2049&article_id=76292，最後瀏覽日：2019年9月27日。

財務隱私權法原則上禁止聯邦機構取得金融機構所保有之顧客資料，並禁止金融機構公開資訊。除非是基於執行合法調查或下列五種規定的原因²⁹⁵。

A. 客戶之授權

客戶同意公開記錄之授權書內容，RFPA 定有明文，必須包含：授權書之有效期限（不得超過 3 個月）；在客戶之記錄被揭露之前，均得以撤銷授權書，目的即在於尊重當事人之真正意思；授權揭露之標的必須明確；須載明授權揭露之目的；授權書必須記載在 RFPA 下客戶所得享有之權利。

B. 行政傳票或傳喚（Administrative Subpoena or Summons）

若以此方式要求揭露，則符合一定之要件：傳票或傳喚須有法律授權、索取之記錄須與執行調查之標的有所關聯、須依法遵循相關之程序。

C. 搜索狀（Search Warrant）

搜索狀之取得，須依照聯邦刑事訴訟法（Federal Rules of Criminal Procedure）所規定之程序加以取得，並須向該地之管轄法院申請簽發。

D. 法院傳票（Judicial Subpoena）

傳票需要法律之授權，且索取之記錄與調查程序間必須有所關聯，傳票之影本須在傳票送達金融機構之當日或之前送至客戶本人手中或客戶資料中之最後地址。

E. 正式書面請求（Formal Written Request）

²⁹⁵ 參閱劉育偉，論銀行法上保密義務之比較研究（下），http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&job_id=146072&parent_path=.1.1573.&article_category_id=2049&article_id=76293，最後瀏覽日：2019 年 9 月 27 日。

本方式之使用時機，須在無法以其他行政傳票或傳喚權限取得該項財務記錄時，始可使用書面請求。該書面之請求要求索取該記錄之機關或部門首長之授權，且本方法並無使金融機構負有提供之義務，僅由要求其「得以提供」(May be Made Available)，並不如前述幾種方式為「必須公開之情事」(Will be Made Available)。

3.各部門對於金融監理機關請求資訊之彙整

(1) 政府機關（包含監理機關及非監理機關）

若請取之單位屬於聯邦或州之監理機關，其若有監理資訊之需求，FED 已建置全國資訊中心供其參照，其中之資訊即已包含業已公開之 SDS、僅供監理機關內部檢閱之 NED，無疑義。惟若請取之單位非屬監理機關，未見相關法明文規範之，探究於資訊公開法制之架構，FED 係屬於聯邦層級之行政機關，若同為聯邦層級或為州層級之行政機關，宜認為得交由系爭資訊之主管機關加以透過 FOIA 規定決定是否公開之為妥，或交由 FOIA 之主管機關—政府資訊服務處統一做出准駁之決定。

(2) 法院

此問題即涉及訴訟程序中關於「證據開示之部分」，與 FOIA 中之§552(b)(7)(B)有關。若引用(7)(B)作為豁免規定，則須證明系爭資訊與現在、未來即將進入審判階段之案件有關，且系爭資訊之公開將干擾到訴訟程序之進行，現行聯邦法院亦有見解認為若「證據開示程序」無法取得之資訊，該資訊亦不得透過 FOIA 加以公開。綜上所述宜認為，證據開示程序作為訴訟中進行之必要程序，其並不受資訊公開法制之影響，若欲公開之資訊與證據開示程序有關，亦認為須豁免公開。

(3) 國會

美國國會之一般性調查權，規範在 2 U.S. Code CHAPTER 6 §190-§199，其中較常被討論為§192、§193、§193，分別承認了國會得傳喚特定人到場作證或交出特定文件²⁹⁶、任何人皆無權拒絕就任何事實作證或出示任何文件，即便配合調查將「使其蒙羞或有害其名譽（may tend to disgrace him or otherwise render him infamous）」亦不得拒絕²⁹⁷、當拒絕配合調查或行偽證時，議長應以書面移送聯邦地區檢察官偵辦²⁹⁸。聯邦法院相當早便承認此種國會強制調查權利之存在，屬於憲法默示之國會附隨權的一部份，該種「必要且適當」之法律將有助於國會履行其職權，換言之為實現國會調查權之必要工具，縱然設有一定之界線來防止國會濫權，惟法院對此權利範圍之審查相當寬鬆，在實務上更有「在權力分立的原則下，要求立法院少去干預國會如何處理資訊²⁹⁹」（...separation of powers demands that the courts do little to interfere with how the Congress deals with this information），或稱「國會調查權其內涵與其立法目的所需之範圍一樣寬泛。作為輔助立法程序性質之立法調查權不能被法院限縮³⁰⁰」（A Congressional inquiry may be as broad as the legislative purpose requires. Its power of inquiry as an aid to legislative process should not be curtailed by the courts.）。事實上，調查權之範圍並未對「受調查對象」有做任何限制，只要該對象與國會或與公共政策有關者，普遍皆認為屬於調查權範圍之範疇內。

除一般性調查外，美國更有針對個案去設立特別之調查委員會，例如：針對 911 事件調查相關政府部門之「對美恐怖攻擊全國委員會」（National Commission on Terrorist Attacks upon the United States），該委員會即擁有與國會各委員會相同

²⁹⁶ 2 U.S.C. §192.

²⁹⁷ 2 U.S.C. §193.

²⁹⁸ 2 U.S.C. §194.

²⁹⁹ 參閱廖元豪，論立法院調查權的界限與範圍：釋字第五八五號解釋與美國經驗的參照，臺灣本土法學雜誌社，78 期，頁 90，2006 年；Exxon Corp. v. F.T.C., 589 F.2d 582, C.A.D.C. (1978).

³⁰⁰ 參閱廖元豪，同註 299，頁 90；Marcello v. United States, 196 F.2d 437,440 (5th Cir. 1952).

的聽證調查權。

參照類似於美國之國會調查權，在我國討論較多的即是在於大法官釋字第 585 號解釋—立法院調查權，該號解釋對於立法院有一直接賦權 (Empowerment) 之效果³⁰¹，對立法院而言如何有效地發揮該項調查功能與避免濫用間如何取捨，即屬該項權利行使上之一大問題。依據該號解釋，立法院調查權屬於一輔助性之權力，學理上有認為其與憲法第九十六條所規範之監察調查權是否有衝突之可能性？惟自輔助性權力之角度觀之，難認其必定有衝突之存在，不同部門間所行使的係享有不同權限，對於同一事物亦有可能同時皆具有調查權限³⁰²，更應該探究調查之目的及效果，加以認定是否宜存有平行、重疊之調查權限。同時該號解釋亦針對所謂「立法院調查權」之範圍與界線進行說明，其範圍之判斷標準即在於「事項關聯性」，調查事項是否與立法院被賦予之憲法職權有重大關連，界線則在於不得侵犯基於憲法保障而得獨立行使職權之機關，或不得侵犯行政特權 (Executive Privilege) 之領域³⁰³。

(4) 個人

若屬於個人欲索取相關金融資訊，則符合 FOIA 之規範，則應視系爭資訊是否落在豁免公開之範疇，若系爭資訊並不該當豁免規定之情事，宜認為該行政機關應按照 FOIA 之立法原則，加以公開。若系爭資訊部分落於豁免公開之範疇，則需細究該資訊內容可否自「豁免公開部分」將「可公開之部分」分割出來，若能分割，該部分仍應加以公開。

4. 小結

同上所述，在 FFIEC 委員會出台後，美國之監理現況逐漸明朗，且也對金融

³⁰¹ 參閱廖元豪，同註 299，頁 83。

³⁰² 「行政調查」與「司法調查」屬於最為典型之例子。

³⁰³ 參閱廖元豪，同註 299，頁 84。

檢查制度之統一性產生影響。綜觀美國對於金融資訊之相關法制，主要可以區分為兩塊值得我國法制上特別注意，一為豁免規定之細緻化，另一則為資訊公開之主管機關設置（即所謂政府資訊服務處）及後續追蹤之評鑑機制。後者之功能除了能夠加以監督各聯邦行政機關執行資訊公開之效果外，更能弭平各式因資訊公開所生之爭議問題，落實上下機關之溝通。縱然 FOIA 施行至今仍受有許多批評，惟其立法模式及規範，亦為資訊公開法制樹立起一模範，使人民得以透過制度規範加已知悉政府之施政狀況，並進一步行使類似於「第四權」之監督權利。主管機關之設立，同時也對於界定「金融資訊之範圍」有莫大之助益，過往准駁過之回覆，將成為研究此領域最有利之資料。

另值得一提的則是為落實機關間上下之溝通，FED 更建置了全國資訊中心供各監理機關能第一時間取得已經作成決定之監理資訊，並進一步落實了資訊公開法制之原則—「以公開為原則，以不公開為例外」（該資訊仍可細分為基本資料及檢查資料），此點值得我國朝此一方向思考，是否能透過機關內資訊之傳遞，使各式行政決定之效率及見解得以更加趨於完善。

針對豁免規定之規範，美國與我國皆採「裁量豁免」之立法模式，我國之資公法係屬普通法，即有適用「特別法優先於普通法」適用之法理，縱美國雖與我國之立法不盡相同，惟在判斷是否公開系爭資訊時，皆應注意是否有其他規範定有明文，需綜合判斷是否得為公開之決定。詳見 FOIA 之條文，亦可發現在規制上，其規範之範圍較我國為寬，且透過法院之見解補充了各款之實務操作，如：US FOIA §552(b)(7)(A)之規定，執法不局限於刑事程序（更包含民事即行政程序），於利益衡量上更要求須因公開而可能導致特定之損害。對於公平受審權之保障，認為資訊之公開，若係為證據開示程序所未能取得之資訊，將可能造成一造具有不公平之優勢，進一步認為應豁免公開之，自上述例子可看出 US FOIA 之規範，其為決定時所考量之因素係遠遠超越法條文字之限制，更加探究公開之目的及效果，做一綜合性之判斷。

又分離原則屬資訊相關法規中重要之一環，其爭議問題將如下所述。若請求公開之資訊同時涉及豁免規定及其他之內容，應有所謂分離原則之適用，即若符合豁免規定者，可不予公開，其餘部分應依程序之要求，加以公開。本文中已提供一實務上操作之標準，即「該機關當下是否具備合理可分割（Reasonably Segregable）出系爭文件中非屬豁免規定之技術能力」，另外如 5 U.S.C §552(b)(2) 之規定，主要係規範政府機關做成意思決定前之內部擬稿或準備作業，當一般事實與系爭資訊系難以分辨（inextricably intertwined with deliberative material），或特別挑出將難以呈現該事實，且該揭露方式將會涉及審議過程之公開時，將其認為不予公開。

美國法上實務仍對於 FOIA 行使有所批評，本研究案則認為其立法架構係屬完整，在針對主動公開、被動公開之每款所使用之法條文字亦可看出其有斟酌之處，惟 FOIA 之立法目的係為保有政府施政之「透明度」，對於公開後資訊之品質確保、範圍卻較少著墨。我國與 FOIA 最為相近之規範係為資公法，英法系國家係採不成文法，法明文所規範之要件為實務上判斷重要之依據，本研究案是故認為縱存有差異，美國於資訊揭露法制之整體法架構，仍值得作為他山之石供我國加以參照，且主管機關之設立，確實有其必要性，可使現有之監理資源做最為有效之分配。

（二）日本

1. 金融監理資訊相關法規總論

日本就金融監理機關資訊之取得權限方面，以金融檢查為例，係規定在各業法當中，其中，金融廳更公佈了金融檢查基本指針（下稱「檢查方針」），以規定金融檢查之作業程序等。而就取得資訊後之處理、利用，則並無一部專門針對金融監理機關的特別法予以規範，而是散見在多個以行政機關為規範對象之資訊相關法規，此等法規主要可分為兩大制度：資訊公開與個人資訊保護，又稱為「資訊二制度」³⁰⁴。

（1）金融檢查概述

金融廳之金融檢查權限（包括委任給財務局之權限）係規定在各業法當中，包括銀行法、保險業法、信用金庫法、存款保險法、金融商品交易法等等，而針對金檢之作業程序及基本原則，其也公佈了金融檢查基本方針³⁰⁵，並適用於金融廳或受金融廳委託之財務局所為之金融檢查。而在近期，金融廳對於場內場外監督之概念已有所改革，但就檢查之作業程序面而言，在新的具體方針發布前，仍應適用本檢查方針。

依檢查方針，檢查之執行會彈性採用兩種檢查方式之一，一為總合檢查：對於經營管理、金融穩定化、各種風險管理之情況做整體之檢查；二為部分檢查：就金融機構之經營實際情況，以特定領域為重點進行部分之檢查³⁰⁶。

有關作業程序，在實地檢查開始前，除另有必要，原則上應預先通知受檢者，

³⁰⁴ 友岡史仁，情報公開および個人情報保護の基本的考え方——公文書管理制度に照らして，アーカイブズ 53 号，国立公文書館，2014 年 6 月，頁 2。

³⁰⁵ 金融廳，金融檢查に関する基本指針，2005 年 7 月，<https://www.fsa.go.jp/news/newsj/17/f-20050701-2/02.pdf>，最後瀏覽日：2019 年 9 月 23 日。

³⁰⁶ 金融廳，同前註，頁 6。

並交付檢查通知書、告知其進行檢查之檢查官為誰、說明事前所要求之資料內容及提出期限；在實地檢查進行時，首先應提示檢查命令書及相關身分證明，且檢查人員為掌握受檢者的業務實況，得隨時要求其提供資料，並直接前往受檢者職員執行業務或資料保管之場所，適當地取出、閱覽原始資料，同時實施業務營運調查，最後在實地檢查結束時，需和受檢者職員溝通檢查過程中所發現的事實，確認雙方對內容認知有無差異，以及檢查時所發現之問題點，聽取金融機構對問題點之認知等；在實地檢查結束後，為加強金融檢查的品質水準及判斷的適當性，確保對金融檢查的信賴，實施「意見申訴制度」，對於檢查所發現之項目無法達成共識時，得由受檢者提出意見申訴，並由總合政策局之意見申訴審理會進行審理，並且應將檢查時發現的事項、問題點等彙整成檢查報告書（或稱檢查結果通知書），如果有上述意見申訴審理結果，也須充分地根據其審理結論，載於報告書中，再將報告書交付受檢者，結束整個檢查程序³⁰⁷。

（2）資訊公開

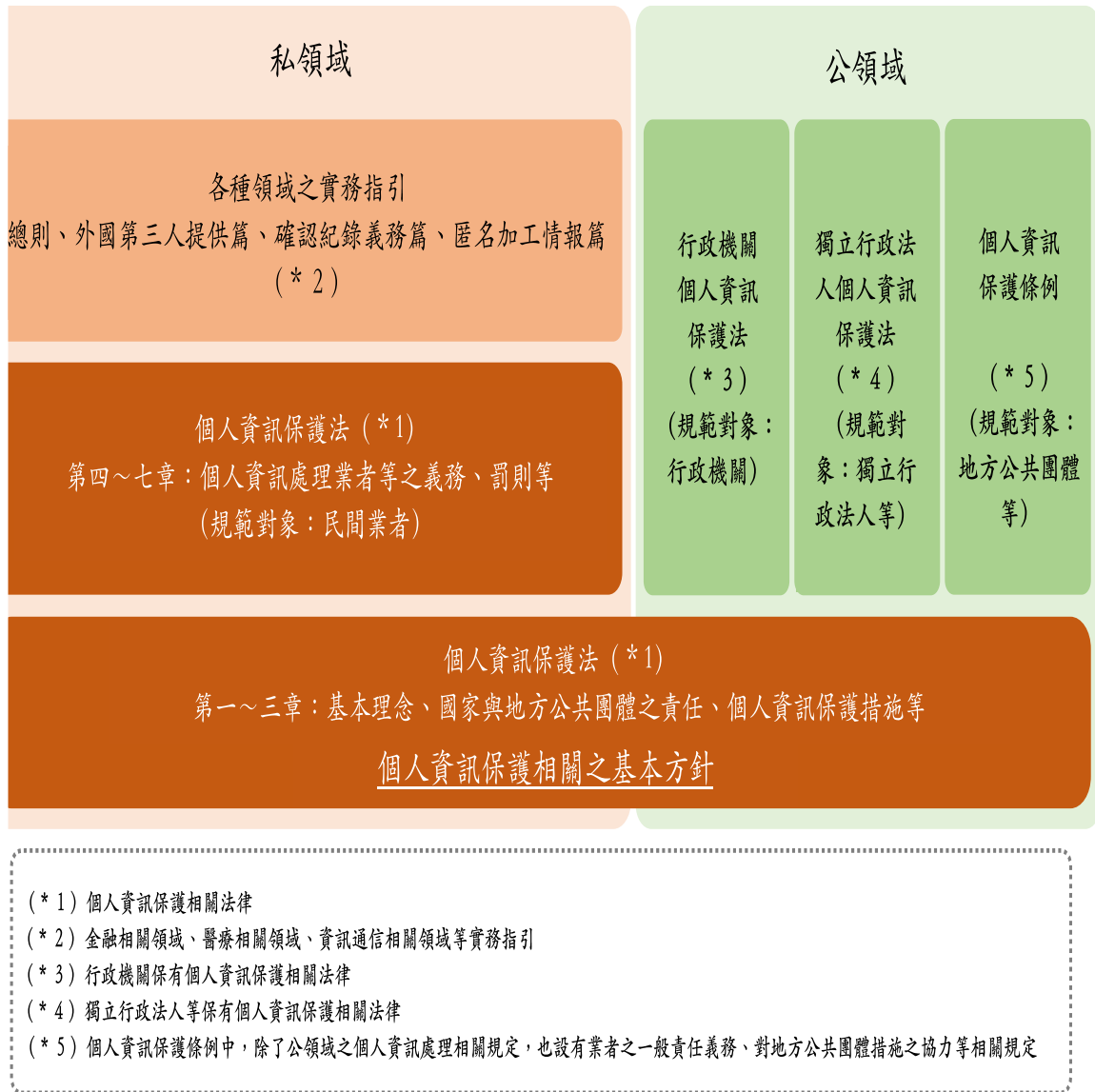
資訊公開制度之相關法律有「行政機關資訊公開法」、「獨立行政法人資訊公開法」等，就本研究團隊所欲探討之金融廳監理資訊處理等問題而言，係屬行政機關資訊公開法（下稱「資公法」）之範圍。

所謂資訊公開主要係指，任何人皆得依據開示請求權向行政機關請求開示其保有之相關行政文書，此係基於國家對於國民之說明義務而來，因此相對於開示請求權，除非有例外情形，被請求的行政機關原則上即負有開示義務。開示請求權之請求主體為「任何人」，請求客體則為「行政文書」，行政機關在審查開示請求權所涉及之行政文書後，得依據相關規定作出開示決定或不開示決定，並應以書面通知請求人該決定結果。

³⁰⁷ 金融廳，同註 305，頁 7-16。

(3) 個人資訊保護

個人資訊保護相關法律、實務指引之體系圖



(圖 12)

日本就個人資訊保護法制之架構如圖 12³⁰⁸所示，個人情報保護法之第一章至第三章（總則、國家與地方公共團體之責任、個人資訊保護相關措施）係適用

³⁰⁸ 個人情報保護委員會，個人情報保護に関する法律・ガイドラインの体系イメージ，https://www.ppc.go.jp/files/pdf/personal_framework.pdf，最後瀏覽日：2019 年 9 月 26 日。

於公領域及私領域之基本法制，其規定了個資保護之基本理念、基本方針和國家政策等等；同法第四章至第七章（個人資訊處理業者之責任、罰則等）則是針對私領域之個資處理業者作規範；至於公部門之個資保護法制則有行政機關個資保護法、獨立行政法人個資保護法、地方公共團體所制定之個資保護條例等。就本文所欲探討之金融廳監理資訊處理等問題而言，若涉及個資，則應屬行政機關個資保護法之範圍。

依據行政機關個資保護法（下稱「機關個資法」），個人資訊所涉及之本人（於未成年人或成年受監護人情形，其法定代理人），始得向行政機關請求開示該機關所保有之個人資訊，蓋個資保護法所欲保護者本為個資所涉之本人，且行政機關之保有與取得、提供與利用易受到限制。此外，機關個資法有關開示決定之相關規定，幾乎和資公法如出一徹，例如行政機關除非有例外情形，原則上亦負有開示義務，而行政機關在考量開示請求後，除了開示、不開示之決定，尚有訂正決定、停止利用決定等，並也應以書面通知請求人該決定結果。

（4）行政機關資訊公開法與行政機關個資保護法之關係

此二者之關係交集，主要是在涉及個人資訊時。資公法對於和所請求開示之資訊毫不相干者，亦得為開示，但此時可能有侵害他人隱私之嫌，於此情形，資訊公開法將該等資訊視為「不予開示之資訊」加以處理；相對地，機關個資法則不以和該等資訊無關之第三人為請求主體³⁰⁹。此外，亦有最高法院判決認為此二者係相互補足之關係³¹⁰。

就個資之保護方式而言，主要可分為個人識別型與隱私權型³¹¹，前者係指足

³⁰⁹ 友岡史仁，同註 304，頁 2。

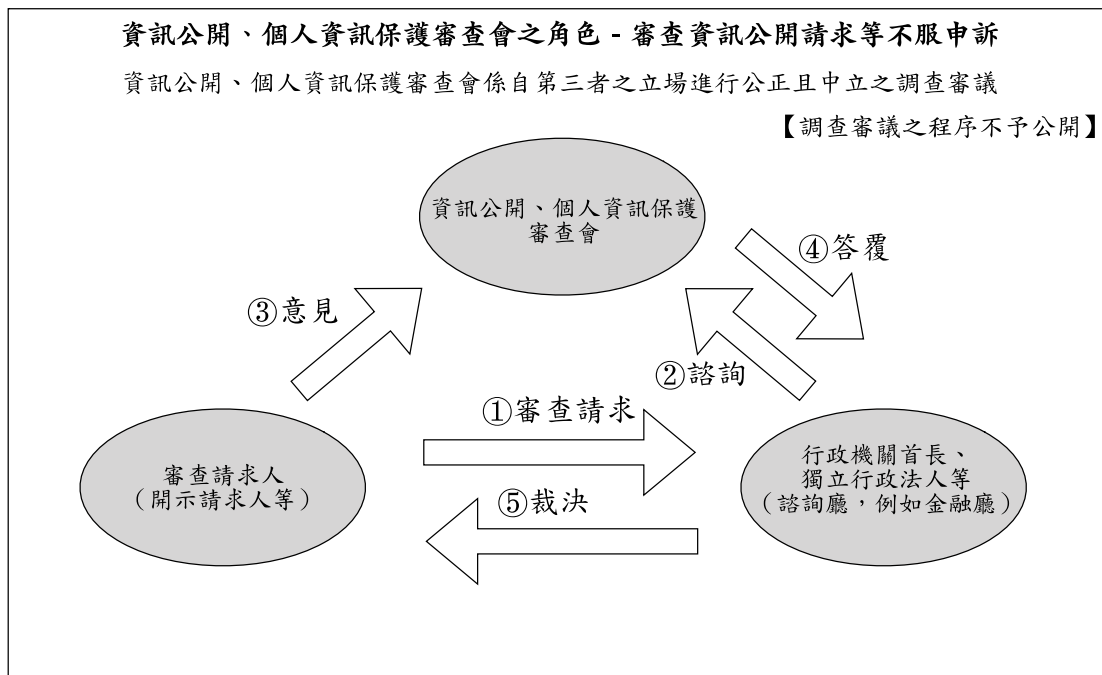
³¹⁰ 參最判平成 13・12・18・民集 55 卷 7 號，頁 1603。轉引自友岡史仁，同註 304，頁 2。

³¹¹ 總務省，情報公開法の制度運営の現状と問題点についての検討資料，2004 年 12 月，頁 1，http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/pdf/041221_k_01.pdf，最後瀏覽日：2019 年 9 月 20 日。

以辨識出特定個人之資訊原則上屬不開示之資訊，但例外排除不具保護必要者；後者係指在個案中判斷對當事人而言何種隱私須被保護。此二法在個資保護模式上，皆為個人識別型³¹²，也因此如前所述，兩者就有關個資保護之規範極為類似。

(5) 資訊公開、個人資訊保護審查會之設置

此外，若請求人不服行政機關依照此二法做成之開示決定，除了事後提起行政訴訟之救濟方式，請求人尚可對開示決定提出審查請求，此時行政機關應先諮詢「資訊公開、個人資訊保護審查會」，其將自第三者之立場，公正且中立的進行調查審議。流程如下圖 13³¹³。



(圖 13)

依據資訊公開及個人資訊保護審查會設置法（下稱「審查會設置法」）第三至第七條規定，該審查會設有委員十五人，其中五位為常任委員，任期三年，並

³¹² 友岡史仁，同註 304，頁 6。

³¹³ 總務省，情報公開・個人情報保護審査会の役割，
http://www.soumu.go.jp/main_content/000401131.pdf，最後瀏覽日：2019 年 9 月 26 日。

得連任。至於選出方式則是從有卓越知識之人中挑選，經參眾兩議院同意後，由內閣總理大臣任命之。而依審查會設置法第九條第一項，審查會於必要時得要求提出諮詢之機關（下稱諮詢機關）提示行政文書或保有個人資訊，該諮詢機關不得拒絕，且於此情形任何人皆不得向審查會要求開示該出示之行政文書或保有個人資訊；或是同條第三項，審查會於必要時得要求諮詢機關，將載於行政文書等之資訊或保有個人資訊的資訊內容，以審查會指定的方法分類或整理後向審查會提出。此即所謂「證據索引提出（Vaughn Index）」制度，可藉以明確化事實概要與爭點並且迅速、適切判斷作為不開示部分的妥適與否³¹⁴。

此委員會雖然為一不具法律上拘束力之諮詢機關，但由於審查委員會所為之答覆並非為資訊提供或自特定立場提供建言，而係就請求事件作實體之調查審議後，以答覆對諮詢之行政機關或獨立行政法人等提示裁決或決定之內容，並將之公諸於世，具有建立統一判斷基準之功能，因而諮詢機關如未遵從時，必須要有充分之理由，否則難以取信於民，且可能干犯眾意³¹⁵，故即使定位為諮詢機關，仍不會使其喪失應該有之功能。且自總務省所公布之行政機關資訊公開與個人資訊保護之施行狀況可得之資料中，金融廳在諮詢審查會後，均未有作出和審查會不同決定之案例³¹⁶。

此外，依據資公法第十八條，前述之諮詢為程序上之法律義務，如行政機關未履行即為裁決或決定時，其裁決或決定為違法無效。如此諮詢程序於行政救濟程序之地位即係用以替代原行政不服審查制度，以迅速、有實效之審查方法加以

³¹⁴ 總務省行政管理局監修，行政情報システム研究所編集，行政機關等個人情報保護法の解説，ぎょうせい，2005年増補版，頁279。

³¹⁵ 見范姜真嫩，日本資訊公開法救濟程序之探討，東吳法律學報，第17卷第1期，2005年8月，頁38。

³¹⁶ 總務省，情報公開制度，過去の施行状況調査の結果（平成16年度～平成29年度），http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/chousa.html；總務省，行政機關・獨立行政法人等における個人情報保護，過去の施行状況調査の結果（平成17年度～平成29年度），http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/shikojyokyo.html。最後瀏覽日：2019年9月27日。

判斷、評價，期能迅速、合理解決紛爭，亦可減輕司法審判之負擔³¹⁷。

(6) 行政機關職員之保密義務及金融廳頒布之相關基準與管理規則

行政機關職員之保密義務係適用國家公務員法第一百條第一項及地方公務員法第三十四條第一項，職員不得洩漏其基於職務上所知之秘密，且於其離職後亦適用之。秘密除了非公共所知之事項外，亦包括實質上被認為應作為秘密保護者，且若洩露而可能造成國家或個人利益有顯著侵害，或造成行政職務遂行上之阻礙，如外交、招標、個人相關資訊等，則必須將其作為秘密保護³¹⁸。若違反之，依據國家公務員法第一〇九條第十二款或地方公務員法第六十條第二款，可處一年以下有期徒刑或五十萬元以下之罰金。此外機關個資法第七條也規定行政機關職員對於所取得之個資不得無正當理由告知他人或基於不當目的而利用之，第五十三條以下亦有類似罰則規定。

除了前述之資公法與機關個資法，金融廳尚針對該兩法頒布了其針對開示請求做出開示決定時之相關基準，以及其個人資訊管理規則。以下將從金融廳頒布之基準與規則及該兩法出發，介紹金融廳就其所保有資訊之管理與利用等。

2. 金融廳與行政機關資訊公開法

(1) 金融廳行政文書管理規則

首先，就資訊公開法制所規範的客體「行政文書」，金融廳亦依據公文書管理法規定頒布了金融廳行政文書管理規則（下稱「文書管理規則」），以適當管理行政文書。此處之「行政文書」係指由金融廳職員基於職務上所作成或取得之文書、圖畫、電磁紀錄，供金融廳之組織性利用而為金融廳所保有者，惟其發行目

³¹⁷ 范姜真嫩，同註 315，頁 37-38。

³¹⁸ 人事院，義務違反防止ハンドブック—服務規律の保持のために—，2019 年 3 月，頁 6，https://www.jinji.go.jp/fukumu_choukai/handbook.pdf，最後瀏覽日：2019 年 9 月 29 日。

的係販賣予不特定多數人者（如公報、報紙、書籍等）以及其他須經特別管理之文化、歷史或學術資料者例外。而基於事務處理效率、行政文書之適切保存等因素，金融廳尚必須將有相互密切關聯之行政文書集合整理成「行政文書檔案」，並設置行政文書檔案管理簿，以記載其分類、名稱、保存期限等事項，且若當中含有後述之資公法第五條各款所定之不予開示資訊，亦應明確表示之。

依據文書管理規則，金融廳在內部設置了許多相關職位，如總括文書管理者（由總合政策局長擔任）、主任文書管理者（由總括文書管理者即總合政策局長，在各局指派）、文書管理者（由總括文書管理者即總合政策局長指派）等等。本規則同時規範了文書之作成原則、金融廳職員之文書整理義務、文書之保存期限及屆滿後之處置方式等等，以檢查之相關文書為例，檢查結果通知書、檢查報告書之保存期限為十年，屆滿後則應將該文書廢除³¹⁹。

此外，文書管理規則也針對載有不公開發表資訊之行政文書之管理作出規範，此類文書主要分成兩種：一為載有特定秘密之行政文書，二為載有特定秘密以外之不公開發表資訊之行政文書。前者係依據特定秘密保護法，金融廳若有與國防、外交、特定有害活動及恐怖主義³²⁰有關之非公開資訊，且若洩露之可能對國家安全保障有明顯障礙，則其有權將該資訊指定為特定秘密，惟截至 2018 年底為止，金融廳並無將資訊指定為特定秘密或保有載有特定秘密之行政文書的案例³²¹。至於後者，則是特定秘密以外，金融廳認為有秘密保全必要之行政文書，得將其在一定期間指定為秘密文書，此時若有需要提供其他行政機關該秘密文書，必須事先與他行政機關就該秘密文書之管理進行協議後，始得為之。

³¹⁹ 金融廳行政文書管理規則附表 1 第 29 項、附表 2 第 29 項。

³²⁰ 特定秘密保護法附表。

³²¹ 內閣官房，特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施の状況に関する報告，2019 年 6 月，頁 12、19，https://www.cas.go.jp/jp/tokuteihimitsu/pdf/r01_0607_houkoku.pdf，最後瀏覽日：2019 年 9 月 23 日。

(2) 行政機關資訊公開法第九條各項決定之基準

① 規範目的

依據基準第一條規定，本基準係依據行政手續法第五條及資公法之規定，對於金融廳長官做成資公法第九條之決定時，提供一定之判斷標準。所謂資公法第九條之決定有二，即同條第一項之「開示決定³²²」與第二項之「不開示決定³²³」。

② 開示決定

依據基準第二條第一項規定，在受到開示之請求時，除有下列各款情形或資公法第十二條或第十二條之二³²⁴之情形者外，金融廳應對於請求開示者所請求開示之相關行政文書，作出開示之決定：一、與請求開示相關之行政文書內載有資公法第五條各款之一所定之資訊（下稱「不予開示之資訊」）時（此包括若該行政文書之一部載有不予開示之資訊，且該部分與其他部分難以區分、除去時）時；二、依資公法第八條規定，對於開示之請求，僅回答其請求開示之相關行政文書是否存在，即足以造成不予開示之資訊被開示時；三、請求開示之相關行政文書，非金融廳所保有時；四、請求開示之客體不該當行政文書時；五、由於請求開示之客體係規定於其他法律中，且屬資公法除外適用對象時；六、開示請求書未記載資公法第四條第一項各款所規定之應記載事由或手續費尚未繳納時；七、開示

³²² 行政機關資訊公開法第九條第一項，當行政機關決定將請求開示之相關行政文書為一部或全部之開示時，應作出符合該意旨之決定，並以書面方式，將該意旨及與實施開示相關法令所規定之事項，通知請求開示者。

³²³ 行政機關資訊公開法第九條第二項，當行政機關決定不將請求開示之相關行政文書為開示時（包括依前項規定拒絕開示時，以及當請求開示之相關行政文書非金融廳所保有時），應作出符合該意旨之決定，並以書面方式，將該意旨通知請求開示者。

³²⁴ 資訊公開法第 12 條及第 12 條之 2 規定，在其他機關首長或獨立行政法人等有正當理由作出開示決定時（例如開示請求所涉及之資訊為該其他機關或獨立行政法人等所作成時），行政機關首長得與該其他機關首長或獨立行政法人進行協議後，移送案件予該其他機關或獨立行政法人。於此情形，進行案件移送之機關首長應向請求開示者以書面通知案件移送之事實。受移送之機關則應作出開示決定，並在實施開示時，進行移送之機關應給予必要協助，且此時進行移送之機關之行為將被視為受移送之機關之行為。

之請求該當權利濫用時。

A. 開示請求之主體與客體

「開示之請求」係指任何人皆得依據資公法第三條之開示請求權，向行政機關請求開示該行政機關所保有之行政文書³²⁵，而「任何人」之範圍雖無直接明文規定，但從資公法第四條第一項第一款來看，請求主體係包括自然人、法人及其他團體³²⁶。至於請求客體則為行政文書，其定義與前述之行政文書相同。

B. 開示義務

依資公法第一條規定，本法係基於國民主權之理念，以促進政府盡其向國民說明各種活動之義務為目的，故相對於開示請求權，被請求之行政機關依據同法第五條，原則上負有開示義務。然而在個人利益、公共利益或國家安全之考量之下，亦設有許多例外不予開示之情形（詳見後述），因此行政機關必須在開示與不開示之利益衡量間試圖取得一平衡。

C. 例外不予開示之情形

針對例外不予開示之情形，以下針對幾個較為複雜之款項作介紹。

a. 行政文書內載有資公法第五條各款所定之「不予開示資訊」時（基準第二條第一項第一款）

I. 個人相關資訊（資公法第五條第一款）

如前述，資公法就個人資訊之保護模式係採「個人識別模式」之規範方式³²⁷，

³²⁵ 資訊公開法第3條規定，任何人皆得依據本法向行政機關首長請求開示該機關所保有之行政文書。同法第4條第1項規定，依據前條所為開示請求時，應向行政機關首長提出開示請求書。

³²⁶ 資訊公開法第4條第1項第1款規定，開示請求書中應記載開示請求者之姓名或名稱、住所或居所，於法人或其他團體時，其代表者之姓名。

³²⁷ 總務省，情報公開法の制度運営の現状と問題点についての検討資料（開示・不開示の範囲

若行政文書所載資訊中含有之姓名、生日或其他描述已足以辨識出特定人時(包括和其他資訊比較後,可從所載資訊辨識出特定人時),或雖然不足以辨識出特定人,但若公開資訊將可能侵害個人權益時,原則上不予公開。所謂個人,無論其生死、國籍、身份,均包含在內,惟若該個人為公務員時則有前述之例外規定;其他描述包括住所、電話號碼、職務名稱、存款帳戶號碼等,而雖然單一之描述無法辨識出特定人,但當多個單一描述得以辨識時,該等資訊亦屬不予公開者,例如年齡、性別、履歷、肖像、存款金融機構名稱等資訊;若公開將可能侵害個人權益情形之資訊,例如個人於會議上發表其研究成果,但該成果尚未符合著作權法上之著作物時,則載有該研究成果之錄音、議事錄等將被視為著作物而符合本款規定。另一方面,本款也以但書方式排除某些不具保護必要性者,此為例外之例外,亦即得公開之資訊,包括依法律或習慣已公開或將公開者(第一目);為保護個人生命、健康、生活及財產等而有公開必要者(第二目);以及當該個人為公務員時,與該公務員之職務和職務遂行內容相關之資訊(第三目)。其中就第二目而言,並非謂只要係為保護該等個人利益即得公開,而是必須權衡公開與不公開所能保護之個人利益,來決定是否公開。

此外,金融廳也在基準中列舉了一些可能該當本款不公開資訊的例子,如足以辨識特定個人之資訊有,個人之金融交易相關資訊、執行金融檢查之檢查官姓名、金融機構所提出之不祥事件報告書中所載之當事者相關資訊等。實務上則曾經發生某甲向金融廳為開示請求,金融廳內部職員在向總務省遞交開示決定書及開示預定文書時,該文書雖然已隱匿請求開示者之資訊,但金融廳職員仍以口頭告知該甲為 X 家記者;身為資訊公開主管機關之總務省認為,資公法原則上基於事實之確認,並無禁止將開示請求之意旨和開示資訊之內容告知開示預定之行政文書上所載的個人或法人,但另一方面,若告知該個人有關開示請求者之資訊,

等), 2005 年 1 月, 頁 1, http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1364703/www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/pdf/050125_s2_1.pdf, 最後瀏覽日: 2019 年 9 月 18 日。

則可能造成資訊公開制度之信賴低落，因此依照本法之旨趣，並不適當，相關職員也被處以口頭警告³²⁸。

而若為該資訊所涉之個人「本人」依照資公法請求開示，則由於資公法上的開示請求權主體並不限於本人，因此縱然是本人所為之請求，該個人資訊仍須符合本款但書始得公開。不過對於本人而言，其尚可利用後述之機關個資法中之開示請求制度。

II. 法人等之相關資訊（資公法第五條第二款）

本款之法人等係指私領域之法人及其他團體，包括無權利能力之團體等，至於公領域之法人及其他團體如國家、獨立行政法人、地方公共團體及地方獨立行政法人等係規定於第六款。除了法人等之外，本款規範主體尚有獨資經營者之事業相關資訊。所謂相關資訊則指法人及其他團體或獨資經營者，其事業之組織、活動執行上之內部管理方針、人事資訊、或生產、技術、營業、營運等相關資訊；至於法人財務狀況之一覽表，雖然其具有比個別財務狀況資訊更廣泛之功能而能夠進行優劣比較，但若所涉及之個別法人財務資訊已透過其他方式而公開，則在已公開的範圍內，仍不該當本款，而為得公開之資訊。

法人等相關資訊係與個人相關資訊採取相反之規範模式，個人相關資訊原則上不公開，但法人等相關資訊必須符合下列二種情形，始符合不公開之資訊。其一，若公開將使該法人或個人之權利、競爭地位或其他正當利益有損害之可能，然而經公開發表之行政處分對象之違法事實相關資訊，並不該當之，故為得公開之資訊。其二，法人等或獨資經營者在不公開之前提條件下自願提供給行政機關之資訊，該等資訊為法人等或獨資經營者一般所不公開，且為行政機關透過任意性之請求而非法定權限或命令等而取得，且依該等資訊之性質與當時情況，該不

³²⁸ 金融廳，情報公開請求に係る不適切な対応について，2018年8月，<https://www.fsa.go.jp/news/30/20180807-1.html>，最後瀏覽日：2019年9月23日。

公開之條件係屬合理時，則該等資訊亦屬不予公開之資訊。有關後者情形，基本上是要保護資訊提供者之信賴與期待，亦即既然資訊提供者是透過行政機關之任意性請求，在不公開的前提條件下自願提供資訊，則原則上其亦應可期待該資訊在日後不會以別的方式被公開，且所謂法人等或獨資經營者一般所不公開之資訊，必須是其所屬之整個業界通常性地皆不公開，而非只是個案性的不公開。

如同第一款，即使該當不公開資訊，若為保護個人生命、健康、生活及財產等而有公開必要者，仍得公開，此時亦須為利益權衡。例如請求金融機構之破產相關資訊時，就必須衡量不公開所能保護之金融機構權益，與公開所能保護之他人（如股東和債權人）財產利益。

可能符合本款不予開示之資訊例如：個人金融機構之檢查相關內容³²⁹（就已完成接管程序之破產金融機構，其檢查結果通知書和檢查報告書中，與繼承金融機構有關之客觀事實及指標等相關資訊，則得為公開）；金融機構及其屬於法人等之客戶之金融交易、信用狀況、財務狀況、事業計畫等相關資訊；對於金融機構之申訴內容；由金融機構基於不祥事件報告書或報告徵求等所提出之報告書。

III. 國家安全、刑事方面之公共安全等相關資訊（資公法第五條第三款、第四款）

為確保國家安全、與他國之信賴關係以及確保國際交涉上之利益，若行政機關有相當理由認為公開該資訊可能有下列三種情形之一，即危害國家安全、損害與他國或國際組織間的信賴關係、或導致與他國或國際組織間之交涉上不利益，則該資訊亦為不予開示之資訊。而可能該當本款者有，將導致對經濟安全保障之情勢分析、政策形成與遂行障礙之資訊、將動搖信用秩序而可能對國家金融系統與金融市場帶來混亂之資訊等。

此外，為了維持與刑事法相關之公共安全與秩序，若行政機關有相當理由認

³²⁹ 金融廳，同註 305，頁 16。

為公開該資訊可能阻礙犯罪預防、鎮壓、搜查、公訴或刑罰之執行等公共安全與秩序之維持，則亦可不開示該等資訊。例如組織犯罪處罰及犯罪收益控制法中之可疑交易報告制度，係為了提供犯罪搜查初始資訊之制度，故若有由金融機構所報告之可疑交易相關資訊，則可能該當本款規定。

IV.公部門之審議、檢討、諮詢等相關資訊（資公法第五條第五款）

雖然政府負有向國民說明各種活動之義務，但若公開政府做出最終決定前之相關資訊，可能將影響該最終決定，故本款規定，國家機關、獨立行政法人、地方公共團體以及地方獨立行政法人等之內部或相互間的審議、檢討、諮詢等相關資訊，若公開而可能不當損害其公開之意見交換或意思決定之中立性、對於國民產生不當混淆、或對於特定人產生利益或不利益時，則亦為不予開示之資訊。例如有關作出最終意思決定前政策選擇之審議、檢討相關資訊，若公開將可能導致外部的有形、無形或直接、間接壓力及干涉時，即屬之。

V.公共事務或公共事業等相關資訊（資公法第五條第六款）

本款所欲保護者主要也與公共利益相關。國家機關、獨立行政法人、地方公共團體以及地方獨立行政法人等所執行之公共事務或經營之公共事業相關資訊，若公開而可能妨害該事物或事業之正常執行，或造成其下列各種障礙時，則不予開示：第一，就審計、檢查、監督、考試或稅賦之課徵相關資訊，導致難以掌握事實、更易於發生或更難以發現違法不當行為時，例如（金融）檢查之對象、實施期間、其他與個別具體之檢查實施相關資訊；檢查之詳細方法與實務相關資訊；金融機構基於不祥事件報告書或報告徵求等所提出之報告書、金融機構之「檢查結果通知書」、「檢查報告書」、「審查參考資料」、「檢查時徵求資料」（就已完成接管程序之破產金融機構，其檢查結果通知書和檢查報告書中，與繼承金融機構有關之客觀事實及指標等相關資訊，則得為公開）。第二，就契約、交涉、爭訟

等相關資訊，導致對公部門之財產上利益或當事人之地位有不當損害時，例如與訴訟和申訴之爭訟方針、商談與庭外和解相關之資訊。第三，就研究調查、人事管理事務相關資訊，阻礙其公正性、執行效率或順暢運作時。第四，就公部門所經營之企業或有關之事業相關資訊，損害其經營上之正當利益時。

b.對於開示之請求，僅回答其請求開示之相關行政文書是否存在，即足以造成不予開示之資訊被開示時（基準第二條第一項第二款、資公法第八條）

此款情形常發生在對於特定人之特定資訊為開示請求時。例如請求開示載有A金融機構之某特定金融交易資訊之行政文書時，若該特定金融交易資訊該當不予開示之資訊，則對於該請求作出不開示決定，即形同說明該特定金融交易資訊係存在，此時金融廳長官得不直接說明該行政文書之存否，並作出拒絕開示請求之決定。

D.部分開示

依據基準第二條第二項規定，若行政文書之一部分載有不開示資訊，而該部分係易於區分且除去，則行政機關應將該部分除去後，開示其剩餘部分，但剩餘部分所載資訊係無意義者除外。所謂區分與除去係指概念上容易區分、物理上容易除去者，例如，若文字內容本身雖然並不含有不予開示之資訊，但透過筆跡得辨識出特定個人時，其區分與除去即屬困難；又或者錄音內的發言內容本身並無含有不予開示之資訊，但透過聲音得辨識出特定個人時亦同。

③不開示決定

依據基準第三條規定，若符合前述第二條第一項各款所規定不予開示之資訊之情形，則應對於請求開示者作出不開示相關行政文書之決定。

(3) 實務執行情形

① 資訊公開、個人資訊保護委員會

資訊公開、個人資訊保護委員會對於各行政機關就資訊公開法上開示等決定之諮詢，向來有公布其回覆情況³³⁰。以近五年內所做出之諮詢回覆為例，主要爭點皆在於判斷所請求之資訊是否該當不開示之要件等等，且可觀察出審查會並非單以文書種類或名稱為判斷依據，而須視文書所載之具體內容為何，以下並整理出最為常見之案例：

A. 金融廳作出不開示決定，審查會肯認者

對於檢查相關文書(例如對特定金融機構或證券公司之檢查報告、計畫書等)中所載檢查官等人之姓名或印章等資訊，金融廳依資公法第五條第一款(得辨識特定個人之資訊)而作出不開示決定；審查會除認為該資訊該當同法同款外，亦認為關於由哪位檢查職員對哪家金融機構進行檢查一事，若公開之，則可能對該名職員施加不當之壓力，因此符合「關於各行政機關公務員姓名之處理³³¹」中可能產生特別障礙之情形，故認為金融廳之決定係屬適當³³²。

關於檢查相關文書載有檢查實施之受檢者分支機構等場所、檢查之重點及內容、規模及項目、檢查團隊之構成以及檢查期間中各檢查官之日程等資訊，金融廳對此依據同條第六款(公共事務相關資訊)作出不開示決定；審查會認為，若檢查所實施的場所、期間、日期、順序、檢查之重點及方法等檢查當局之策略被

³³⁰ 總務省，答申狀況，http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/jyouhou/toushin.html，最後瀏覽日：2019年9月23日；總務省，情報公開・個人情報保護關係答申・判決データベース，<https://koukai-hogo-db.soumu.go.jp>，最後瀏覽日：2019年9月23日。

³³¹ 總務省，各行政機關における公務員の氏名の取扱いについて，2005年8月，http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/pdf/110624_01.pdf，最後瀏覽日：2019年9月23日。

³³² 令和元年度(行情)答申第182號；令和元年度(行情)答申第97號；令和元年度(行情)答申第96號；平成29年度(行情)答申第158號；平成29年度(行情)答申第93號；平成29年度(行情)答申第60號。

公開，則未來之可能受檢者，可能會採取相關措施及對策以不當避免自身問題被發現，導致金融廳難以掌握檢查相關之事實，更易於發生或難以發現違法不當行為，因此該當同條第六款，金融廳之決定係屬適當³³³。

至於金融廳就其政策所做成之檢討文書，當中含有政策執行現況以及相關問題點，惟金融廳認為該資訊在檢討當時未臻成熟，若公開則可能產生「該內容為金融廳官方見解」之誤解可能，因而對於國民產生不當混淆，故該當同條第五款（公部門之審議檢討等相關資訊）並不予開示；審查會支持該見解³³⁴。而就僅回答是否存在就可能造成不開示資訊被開示之情形則有一例：依據金融領域個人資訊保護指引³³⁵，金融機構若有洩漏個資之情形，原則上應加以公開，但若公開可能造成二次被害或擴大損害者除外。金融廳就開示「載有某公司洩漏個資事實之文書」之請求做出不開示決定，因為該公司當時在現實上並無公開個資洩漏之情形，亦無公開是否有個資洩漏之情形，因此金融廳僅回答該文書是否存在，即等於開示該公司有無個資洩漏之情形，而造成該公司之社會地位不當降低、並有害其法人之競爭上地位等正當利益，而審查會亦肯認之³³⁶。

再者，檢查職員在檢查結束後、檢查報告書作成前之期間，與受檢者溝通欲指摘之事項時所做成之備忘錄，以及在最後階段向受檢者傳達檢查結果時所做成之備忘錄，由於皆非金融檢查基本指針所規定之文書，其作成與廢棄皆全由作成者自行決定，且並非預計分發給其他職員之文書，故金融廳與審查會皆認為該備忘錄並非行政文書，因此非資訊公開法之規範客體，不予開示係屬適當³³⁷。

³³³ 令和元年度（行情）答申第 182 號；令和元年度（行情）答申第 97 號；令和元年度（行情）答申第 96 號；平成 29 年度（行情）答申第 158 號；平成 29 年度（行情）答申第 94 號；平成 29 年度（行情）答申第 93 號；平成 29 年度（行情）答申第 60 號。

³³⁴ 平成 30 年度（行情）答申第 6 號。

³³⁵ 金融廳，金融分野における個人情報保護に関するガイドライン，2016 年 5 月，<https://www.fsa.go.jp/common/law/kj-hogo-2/01.pdf>。

³³⁶ 平成 28 年度（行情）答申第 779、780 號。

³³⁷ 平成 29 年度（行情）答申第 455 號。

B.金融廳作出不開示決定，而審查會認為應開示者

此外，亦有金融廳決定不開示之部分，而審查會認為應開示者，例如審查會認為從已開示部分所能輕易推測出之資訊³³⁸；為管理各檢查官日程而由檢查團隊所做成之文書，但其中僅記載計算各檢查官旅費之注意事項，而無檢查之實施方法等資訊時³³⁹；特定公司是否為金融商品交易所之交易參加者，由於在日本交易所網站即可查到，故審查會認為不該當同條第二款而得為開示，以及某文書之保存期限，由於金融廳行政文書管理規則已明訂，故審查會認為不該當同條第一、二、六款而得為開示³⁴⁰；以及有關特定保險公司不當未付第三領域保險之保險金之改善策略、實施狀況等，審查會認為由於該公司已於自己的網站上公布其受金融廳行政處分、已基於該處分提出業務改善計畫以及該計畫之實施狀況，故其實和該公司一般將公開之資訊相同，故不該當同條第二款之情形而得以開示³⁴¹。

②法院判決

相較於審查會之審查，對於資訊公開之處分提起訴訟者則十分少見，且從總務省公布之近幾年數據觀之，就對金融廳起訴之部分，原告均敗訴³⁴²，而法院所處理之爭點亦在於所請求之資訊是否該當不開示之要件，且理由和審查會之判斷相差甚少，以證券交易監督委員會就內線交易課徵金所為調查之相關資訊為例，實際執行調查之調查官若被公開，則可能使其後之課徵金調查施以不當壓力，並對調查之進行產生障礙等，因此該當資公法第五條第六款；而調查事件之關係人所自願提出之資料，若公開則可能造成該公司日後較不願配合金融廳，而拒絕自

³³⁸ 平成 30 年度（行情）答申第 6 號。

³³⁹ 平成 29 年度（行情）答申第 158 號。

³⁴⁰ 平成 29 年度（行情）答申第 94 號

³⁴¹ 平成 27 年度（行情）答申第 42 號

³⁴² 例如廣島地裁（平成 29 年 12 月 12 日）行政文書不開示決定の取消請求事件；東京高裁（平成 29 年 1 月 26 日）行政文書一部開示決定処分等取消請求事件；東京地裁（平成 28 年 7 月 22 日）行政文書一部開示決定処分等取消請求事件。參總務省，情報公開制度，過去の施行状況調査の結果，http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/chousa.html。

願提出該資訊，造成金融廳日後無法蒐集必要資訊，導致難以掌握正確事實、更易於發生或更難以發現違法不當行為，而該當同條第六款第一目³⁴³。就有關保險公司之海外再保險交易及其保險種類、收支、收益金額等相關資訊，以及有關新商品開發之文件，由於涉及保險公司之經營判斷、風險管理與經營策略等，若公開之則可能會使其競爭上地位等正當利益受損，因此該當同條第二款³⁴⁴。

此外，就有關審查請求人向財務局對於某A公司之申訴內容，審查請求人主張該等資訊不過只是一般的申訴，且網路上也常常充斥著各種對於企業之憤恨不滿，因此即便公開該資訊亦不會對A之信用有所影響，但法院則認為與一般在網路上透過私人方式公開相比，由政府資訊公開之形式將會對A公司之社會評價產生更高的危險性，故認為審查請求人之主張無理³⁴⁵。

3.金融廳與行政機關個人資訊保護法

(1) 金融廳個人資訊等管理規則與行政機關個人資訊保護法

① 規範目的與人事體制

金融廳個人資訊等管理規則（下稱個資管理規則）係就金融廳對於個人資訊及個人編號之處理，除「機關個資法」及「行政程序中用以識別特定個人之編號利用法」（下稱編號利用法）所定事項以外，規定其他必要之事項³⁴⁶。依據個資管理規則，金融廳在廳內設置了許多相關職位，如總括保護管理者（由總合政策局長擔任）、主任保護管理者（由總合政策局秘書課長及風險分析總括課長、企劃市場局之總務課長、監督局之總務課長等等擔任）、保護管理者（各課長及室

³⁴³ 東京地裁平成26年（行ウ）第567号。類似理由者尚有東京地判平成19年2月15日，參大久保暁彦、加藤豪、渋谷武宏、白井真、長谷川紘之、三宅英貴，金融商品取引業者に対する証券検査の概要（その3），金融法務事情，NO.1987，2014年2月。

³⁴⁴ 東京地裁平成14年（行ウ）第453号。

³⁴⁵ 大阪高裁平成26年（行コ）第185号。

³⁴⁶ 個資管理規則第1條。

長)等等,同時規範其和個資管理處理有關之任務與義務,以及需進行教育研修等。

②保護客體

首先,機關個資法主要之兩種保護客體有:「個人資訊」,此係指有關生存個人之資訊,而依照在該資訊所包含之姓名、出生年月日等足以識別特定個人之描述(包括得與其他資訊比對而藉此識別特定個人之資訊);以及「保有個人資訊」,此則指由行政機關職員基於職務上所作成或取得之個人資訊,供該行政機關之組織性利用而為該行政機關所保有者,但是以紀錄在行政文書(即前述資公法所規定之行政文書)上者為限。

③個人資訊之利用與管理

依機關個資法第三條規定,行政機關保有個人資訊,以遂行法令規定的管轄事務所必要之情況為限,並且應該盡可能特定其利用目的(第一項),亦不得超過根據前項規定所特定之利用目的之達成必要範圍,而保有個人資訊(第二項),且在變更利用目的時,不得超過被合理認為與變更前利用目的有相當關連性之範圍(第三項)。而依同法第四條,在取得個人資訊時,原則上行政機關從本人取得記錄於直接書面(包括電磁紀錄方式)上的本人個人資訊時,應事先向本人明示其利用目的。惟若明示利用目的有困難時或者明示利用目的欠缺實益時,自然無從課與行政機關明示之義務³⁴⁷,因此本條規定下列例外情形:為保護人的生命、身體或財產而有緊急必要時;對本人明示利用目的,有害及本人或者第三人之生命、身體、財產等或其他權益之虞時;對本人明示利用目的,將對國家機關、獨立行政法人等、地方公共團體以及地方獨立行政法人所進行事務或業務之遂行有造成妨害之虞時;從取得狀況觀之,利用目的已甚明確時。

³⁴⁷ 宇賀克也,個人情報保護法の逐条解説,有斐閣,2005年二版,頁243。

行政機關原則上不得就利用目的以外之其他目的而自行利用個人資訊，除非於法令所定管轄事務之遂行，於必要限度內在機關內部利用保有個人資訊，而關於利用該當保有個人資訊具有相當之理由時³⁴⁸。此外，行政機關也必須確保個人資訊之正確性與安全性，包括防止個資洩露、滅失或毀損等或其他為適切管理個資之必要處置。

而就個資管理規則部分，金融廳人員在所掌事務遂行上時可能得知之個資，例如有關人種、信仰、出身、籍貫、醫療保健或犯罪經歷之資訊及其他特別之非公開資訊，除了下列情形外，不得加以取得、利用或提供：一、法令規定者；二、為保護個人生命、身體或財產而有必要者；三、。基於確保業務之適當進行，基於本人同意，在所掌事務遂行上所必要之範圍內取得、利用或提供者³⁴⁹。再者，金融廳職員依據前述機關個資法第三條第三項變更利用目的，或依第八條基於利用目的以外之目的而利用或提供時，應遵從保護管理者之指示。保護管理者亦得在必要時限制職員之權限或其對於資訊之複製、傳送與紀錄，指示職員有關資訊內容錯誤之訂正、資訊儲存媒介之管理或廢棄等，並記錄個資之利用及保管處理狀況；其也應依照相關規定以認證機能（如設置密碼、晶片卡、生物資訊等）確保資訊系統之安全，記錄並監視權限使用狀況等。

⊕保有個人資訊之提供

機關個資法第八條第二項規定，行政機關原則上不得就利用目的以外之其他目的而對外提供保有個人資訊，但若該當下列各款情形者除外。惟須注意者是，縱使該當下列情形，若有不當侵害本人或第三人之權益者，仍不得提供之。

A.提供予本人時

³⁴⁸ 機關個資法第8條第1項、第2項第2款。

³⁴⁹ 個資管理規則第7條第1項。

若係提供於本人時，則基本上皆可。此外，若取得本人同意，亦得將其個資提供予他人。

B.提供予其他行政機關或行政法人時

若是向其他行政機關、獨立行政法人等、地方公共團體以及地方獨立行政法人提供保有個人資訊之情形，提供對象在遂行法令所定的事務或者業務必要限度內利用該個人資訊，並且利用該個人資訊具有相當之理由時，可提供之。

依管理規則第三十五條第一項規定，保護管理者依據機關個資法第八條第二項第三款向地方公共團體及地方獨立行政法人提供個資時，原則上應和提供對象交換利用目的、利用業務之法令根據、利用範圍與記錄項目、利用型態等之書面；且依同條第二項，亦應要求其設置安全措施，於其認為必要時得在提供資訊前或提供後隨時進行實地調查，確認其措施狀況，加以記錄，並要求採取改善措施等。而依同條第三項，若保護管理者係向行政機關及獨立行政法人等提供保有個人資訊，則於其認為必要時應採取前述之措施。此二類提供對象之差別在於，就書面交換資料之部分，若是向行政機關及獨立行政法人等提供個資，則僅於保護管理者認為必要時始須為之。

C.提供予行政機關以外之對象時

除前述情形，為了專門統計之作成或是學術研究之目的而提供保有個人資訊，或向本人以外之人提供乃明顯有利於本人等其他相關具有提供個資之特別理由時，亦得提供之。所謂特別理由，應符合：一、最少要有與提供其他行政機關時同等程度之公益性要求；二、受提供之對象收集自己資訊具有顯著困難，或其事務需要緊急處理；三、受提供之對象一旦未受到提供時，其事務目的之達成即有困難等事由³⁵⁰。例如為了犯罪訴追、反恐對策的國際協力之目的，對於國際組織

³⁵⁰ 總務省行政管理局監修，同註 314，頁 16。

或外國政府提供個人資訊時³⁵¹。

此外，除了編號利用法有明訂之情形，保護管理者不得提供特定個人資訊（依據編號利用法，特定個人資訊係指含有個人編號之個人資訊）。而基於資訊洩漏風險之降低，並考量提供對象之利用目的及個人資訊之隱匿性，於必要時亦可採取匿名化措施，例如以編號代替姓名等。

（2）行政機關基於個人資訊保護法所為處分之基準

① 規範目的

依據金融廳所頒布之行政機關基於個人資訊保護法所為處分之基準（下稱「個資處分基準」）第一條規定，本基準係依據行政手續法第五條及機關個資法之規定，對於金融廳長官作成本法之各種處分時，提供一定之判斷標準。各種處分主要包括開示與不開示決定、訂正決定、停止利用決定等。

② 開示、不開示決定

依據機關個資法第十二條第一項，任何人均得依據本法，對於行政機關請求開示該機關以自己為本人而保有之個人資訊，亦即，所謂任何人僅限於自然人，且必須為個人資訊所涉及之本人（於未成年人或成年被監護人之情形，則由其法定代理人代為請求）。

依據個資處分基準第二條第一項，符合下列情形時，得作出本法第十八條第一項之開示決定：請求開示之個人資訊未載有不開示資訊；或雖然一部分載有不開示資訊，惟該部分係容易區分且除去者時，但此時應將載有不開示資訊之部分除去後，始得開示；或縱使載有不開示資訊，但為保護個人權益而有必要時，亦

³⁵¹ 宇賀克也，同註 347，頁 253。

得為之。

依據同條第二項，符合下列情形時，得作出本法第十八條第二項之不開示決定：請求開示之個人資訊皆該當不開示資訊時（包括雖只有一部該當不開示資訊，但該部分係難以區分並除去時）；僅回答該個資之存否即足以造成不予開示之資訊被開示時；該個資並非金融廳所保有或、請求客體並非個人資訊或不適用本法時；開示請求書未記載應記載事項或手續費尚未繳納時，但得為補正時，原則上將先要求其補正；開示之請求該當權利濫用時。

針對以上所涉之要件判斷，金融廳所頒布之判斷標準內容介紹如下。

A. 是否該當保有個人資訊之判斷標準

保有個人資訊，如前述，係指由行政機關職員基於職務上所作成或取得之個人相關資訊，供該行政機關之組織性利用而為該行政機關所保有者，但是以紀錄在行政文書（即前述資訊公開法所規定之行政文書）上者為限。而個資處分基準第三條規定，個人相關資訊不限於個人之人格、私生活相關者，亦包括其創作物及作為組織構成員個人之活動相關資訊；且必須要是職員基於公共立場等職務遂行上所作成或取得，利用上也必須是作為金融廳業務上必要之資訊，而非為職員個人所利用；保有則指金融廳對於個資事實上之支配狀態，即對於該資訊之利用、提供、廢棄、等處理具有判斷權限之狀態，故民間業者所保管之資料庫就不屬之；此外，若該資訊是記載在非資公法規定之行政文書者，則亦不會該當保有個人資訊。

B. 個人資訊中是否含有不開示資訊之判斷標準

此處之不開示資訊判斷標準和資公法第五條相同，亦即請求開示之保有個人資訊若含有不予開示之資訊，則不得開示，在此茲不贅述。

C.部分開示之判斷標準

部分開示之判斷標準亦與資公法第九條各項決定之基準之部分開示判斷標準一致。

D.不表明個人資訊之存否而拒絕開示請求之判斷標準

此處亦與資公法第九條各項決定之基準相同。例如本人向行政機關請求開示他人與該機關之行政諮詢相關資訊，僅回答是否有該行政諮詢，即可能造成開示該他人之個資。

③訂正決定

依據機關個資法第二十七條，為了保持資訊內容之正確性，在行政機關所保有個人資訊內容並非事實之情形下，得請求其訂正（包括增加或刪除，以下同），但要注意其他法規有無另作特別之規定。且訂正請求之前提，是請求人必須要先受到保有個人資訊之開示請求，有將此稱為開示請求前置，或開示決定前置主義者，而之所以設此前置規定，學者有謂乃是基於迅速解決以及避免濫行提起訂正請求之目的而來，藉明確限定對象之範圍以企求訂正請求制度的安定運用³⁵²。

依個資處分基準第七條，若金融廳經過調查發現，訂正請求之個資並非事實且有理由時，則應依機關個資法第三十條作出訂正之決定，且訂正必須在達成該保有個人資訊之利用目的必要範圍內行之。而若該訂正對於保有個人資訊之利用目的而言並非必要，則不須特別進行調查，例如將過去紀錄之事實更新為現在事實者。

若有下列情形，則應作出不訂正決定：該訂正應依照其他法律或命令所定之

³⁵² 藤原静雄，逐条個人情報保護法，弘文堂，2003年，頁23；岡村久道，個人情報保護法，商事法務，2004年，頁338-339；宇賀克也，同註347，頁357。

其他程序時；非機關個資法第二十七條所定之訂正請求時；未於受到開示決定後九十日內為訂正請求者；形式要件不備時（為此時金融廳應先要求其補正）；經調查後無法判斷所請求訂正之該個資是否符合事實時；訂正超過該個資之利用目的範圍時；經調查後確定之事實，和請求時點之所載事實及請求訂正之內容不同時，必要時金融廳得依職權訂正為調查後確定之事實。

④停止利用決定

依機關個資法第三十六條及個資處分基準第八條，若無其他法律之特別規定，原則上本人在行政機關違反保有個資之處理義務時，亦即在下列情形，得請求本人相關保有個人資訊之停止利用、消去或者停止提供（合稱利用停止等）：一、非行政機關所適法取得時，例如以虛偽、暴力或脅迫等不正方法所取得時；二、無符合例外情形，超過已特定之利用目的而保有個人資訊時；三、無符合例外情形，超過法所容許之利用目的以外之目的，而利用或提供個人資訊時；四、未得本人同意，違法向第三人提供個人資訊時。

若有下列情形，則應作出不停止利用決定：停止利用請求應依照其他法律或命令所定之其他程序時；非機關個資法第二十七條第一項或第三十六條第一項所定之停止利用請求時；未於受到開示決定後九十日內為停止利用請求者；形式要件不備時（為此時金融廳應先要求其補正）；請求無理由時；若停止利用可能造成對相關事務之遂行產生明顯障礙時。

（3）實務執行情形

以審查會近五年內所做出之諮詢回覆為例，絕大多數之審查請求是和請求人透過金融廳「金融服務使用者諮詢室³⁵³」為申訴、諮詢後，金融廳對其處理方針

³⁵³ 金融廳，金融サービス利用者相談室－皆様の「声」をお寄せください，<https://www.fsa.go.jp/receipt/soudansitu/index.html>，最後瀏覽日：2019年9月26日。

或申訴對象公司之對應方針有關，以下並整理出最為常見之案例。

①資訊公開、個人資訊保護委員會

A.金融廳作出不開示決定，審查會肯認者

請求審查者透過金融廳金融服務使用者諮詢室所為，有關特定公司之諮詢與申訴之概要以及金融廳之對應與處理方針等文書，此類資訊若公開，亦會同時公開金融廳係基於何種申訴內容而提供金融機構資訊，甚或要求金融機構報告或回覆，使其監管業務之適當遂行產生障礙，故該當機關個資法第十四條第七款而不予開示³⁵⁴。

有關請求審查者透過金融廳金融服務使用者諮詢室所提出之申訴，特定公司對於金融廳所提出之報告，而其中詳載該公司就該申訴案之對應情況等事實關係、原因分析、日後對應方針等資訊，審查會認為該報告並非法定事項，而是公司所自願提出，且該等資訊不但含有特定公司之特定對策，也是該公司一般將隱匿之資訊，因此若公開，則除該公司一般將隱匿的企業經營方針、經營戰略資訊外，其他內部資訊等不願公開之資訊也會一併被公開，可能造成該公司日後較不願配合金融廳，而拒絕自願提出該資訊，造成金融廳日後無法蒐集必要資訊，導致難以掌握正確事實、更易於發生或更難以發現違法不當行為，故該當機關個資法第十四條第七款而不予開示³⁵⁵。

此外，對於特定期間內證券交易等監督委員會（下稱監督委員會）對請求審查者所為之調查紀錄（調查對象為為個人交易與疑似有關聯之案件，包括業務上

³⁵⁴ 平成 29 年度（行個）答申第 8 號；平成 29 年度（行個）答申第 9 號；平成 29 年度（行個）答申第 167 號；平成 28 年度（行個）答申第 48 號。

³⁵⁵ 平成 29 年度（行個）答申第 27 號；平成 29 年度（行個）答申第 28 號；平成 29 年度（行個）答申第 57 號；平成 29 年度（行個）答申第 167 號；平成 28 年度（行個）答申第 2 號；平成 28 年度（行個）答申第 48 號；平成 27 年度（行個）答申第 22 號；平成 27 年度（行個）答申第 35 號。

之交易)，僅回答該紀錄是否存在，即足以造成監督委員會是否有對審查請求者之個人及業務上交易進行調查之事實被開示，而該事實若公開，則監督委員會所調查之對象及關注之事項亦將被公開，調查對象可能採取對策以避免被調查，導致監督委員會就其業務執行更難掌握正確事實，更易發生或更難發現違法不當行為，該當機關個資法第十四條第七款之不予開示資訊，因此僅回答該紀錄是否存在即足以不予開示之資訊被開示³⁵⁶。

B.金融廳作出不開示決定，而審查會認為應開示者

請求人透過電子政府總合窗口，對於金融廳提出公開評論相關意見，而該意見在從電子政府總合窗口之專門受領郵件地址轉寄給金融廳之負責處理職員時，在收件人欄位中載有某兩個職員之姓名，金融廳認為該當機關個資法第十四條第二款本人以外之個人資訊因而不予開示；審查會則認為即使公開，也不會讓該職員之職務遂行產生特別障礙，故不該當此款，應公開之³⁵⁷。

與請求審查者之申訴內容相關之保險公司對四國財務局之報告內容，其載有申訴事件之經過、公司之對應狀況及方針等，審查會認為係與金融廳之原處分已開示之部分相同之資訊；或以請求審查者為被保險人之保險契約內容，雖然當初並未和該公司交換契約書面，但請求審查者有自公司受領該契約之申請書，以上兩者金融廳皆認該系爭資訊為請求審查者已知之資訊，故得公開，不該當同條第三、七款³⁵⁸。

②法院判決

與金融廳有關之機關個資法相關判決寥寥可數。其爭點和資訊公開法有所不同，主要是在論述請求人所請求者是否為涉及其本人之個資，而該當本法之客體。

³⁵⁶ 令和元年度（行個）答申第32號。

³⁵⁷ 平成30年度（行個）答申第180號。

³⁵⁸ 平成27年度（行個）答申22號；平成27年度（行個）答申35號。

在一個大阪地方法院之判決中，請求人（原告）所請求開示之資訊為其向近畿財務局對於某 A 公司之申訴，而法院認為當中一部分文件為其他人所為之申訴，當中載有該他人所為之申訴內容、A 公司對該他人申訴之對應及報告內容等，因而認為該部分資訊並非請求人本人之個資，故不予開示³⁵⁹；後續在大阪高等法院之上訴審中，請求人又主張，由於該等文件依據資公法係屬應開示予請求人之資訊，故該等資訊為請求人本人之資訊，惟法院則認為，縱使依據資公法為應開示之資訊，亦不代表該等資訊當然為請求人本人之個資，故就請求人以外他人之申訴內容，仍不該當請求人本人之個資³⁶⁰。

4. 各部門對於金融廳資訊請求之彙整

若其他政府部門欲向金融廳請求資訊，則依照請求主體之區分，可分為行政、立法及司法部門。就其他行政機關之請求而言，如前述，主要係規定在機關個資法第八條第二項第三款，在不會侵害本人或第三人之權益的前提下，金融廳得提供其所保有之個資予其他行政機關，惟該其他行政機關必須在遂行法令所定的事物或者業務必要限度內利用該個資，並且應有相當之理由以利用之。而所謂「相當之理由」並非完全委由行政機關首長的裁量，而仍須受到司法的審查³⁶¹。至若司法機關之請求，則應依照刑事訴訟法³⁶²或行政事件訴訟法³⁶³等相關規定。

立法機關部分，在現行法下，若國會欲向金融廳（或其他行政機關）請求其所擁有之相關資訊，應依國會之「國政調查權³⁶⁴」，而就國政調查權之性質，通說採輔助權能說，亦即為了讓國會有效行使其各種權力而須獲得各種正確之資訊，

³⁵⁹ 大阪地裁平成 25 年（行ウ）第 126 号。

³⁶⁰ 大阪高裁平成 26 年（行コ）第 185 号。

³⁶¹ 參塩野宏，行政法 I，有斐閣，2005 年四版，頁 320。

³⁶² 例如第一九七條第二項向其他公務機關函詢照會（任意搜查）或第二一八條第一項之搜索（強制搜查）等。

³⁶³ 例如第二十四條法院職權調查證據之權力。

³⁶⁴ 日本憲法第六十二條規定，參眾兩議院得對國政進行調查，並得要求證人出席、證詞及提出紀錄。

因此賦予兩議院事實調查之權力³⁶⁵，亦即，其為國會在行使憲法上所賦予之立法權、預算審議權等權限時，為了搜集相關必要資料而來之權限³⁶⁶。除了憲法第六十二條之外，國會法第一〇四條第一項亦規定兩議院及兩議院委員會為其審查或調查而對內閣或行政機關要求提出必要之報告或記錄時，內閣或行政機關原則上必須提出之；然而同條也賦予行政機關得拒絕之權利，惟必須符合一定之要件或程序，亦即若欲拒絕則必須說明理由，若兩議院或其委員會接受該理由，則不須提出該報告或紀錄（同條第二項）；而若兩議院或其委員會不接受該理由，其得要求內閣做出聲明，內容為若提出該報告或紀錄則會對國家產生重大不利影響，做出聲明後即無提出該報告或紀錄之必要（同條第三項）；且在前項要求後十日內，若內閣尚未做出聲明，則行政機關必須提出該報告或紀錄（同條第四項）。由此可見，對於行政機關拒絕提出相關資料，法律上並沒有課予相關罰則或責任，因而欠缺一定的強制力，且由於是否接受行政機關拒絕提出資料之理由，以及是否要求內閣聲明之決定係由議院或其委員會行之，因此若多數黨反對，則可能也無法執行此些程序³⁶⁷。此外，無論是憲法六十二條，抑或國會法第一〇四條，皆非兩院議員個人之權限，因此現實上若無議院過半數之同意，則無法行使國會之國政調查權³⁶⁸。

5. 小結

縱觀日本金融資訊之相關法制，主要可以分為資訊公開以及個人資訊保護兩個範疇，然而在規範層次上並非直接針對金融監理機關（如金融廳），而是針對各種行政機關訂定法律規範，再由各行政機關作出相關處分之基準。就資訊公開方面，日本與我國政府資訊公開法類似，於法條中皆規定了許多除外事項，不

³⁶⁵ 長島一由，『議会による行政統制の研究』，横浜国立大学大学院国際社会科学研究所博士論文，2014年3月，頁28。

³⁶⁶ 淺野善治，『国政調査権の本質：試論として』，慶應義塾創立一五〇年記念法学部論文集，2008年，頁130。

³⁶⁷ 長島一由，同註365，頁29。

³⁶⁸ 長島一由，同註365，頁55。

過日本金融廳尚自行頒布了資訊公開決定之相關基準及實例，以提供大眾更為細節之具體基準；就個資保護方面，相較於我國個資保護法中以章節區分公務與非公務機關，日本尚有一套專門針對行政機關保有個資之法律，其內容也較為詳細完整，而同樣地金融廳也自行頒布了個資提供決定之相關基準及實例以供參考。此外，日本之機關資公法和機關個資法皆有部分開示之規定³⁶⁹，和我國所謂分離原則相同。然而日本與我國最為不同者應為資訊公開與個資保護審查會之設置，該審查會自第三者之立場，公正且中立地對於各行政機關之諮詢進行調查審議，並且定期公開其審議結果以供參考，內容包括異議者之主張、行政機關之主張以及審查會之決定，並且也定期作出相關案例之統計，如開示與不開示決定之數量、進到法院爭訟之案件數量等等，但相對地也可能因為案件複雜而曠日費時，實務上甚至也有經過五百多天始完成審查結果之案例，此可能與審查會之規模有關，因此如何平衡審查會之人員編制與案件數量或許也是日本在資訊法制上所面臨的重要課題之一。

而就國會向金融監理機關請求資訊之部分，和我國相似，日本國會得行使國政調查權以對於行政機關取得相關必要資訊，然而，該權限仍係屬國會整體之權限，就國會議員個人而言，目前尚無相關法規依據，因此若國會議員基於個人身份欲向行政機關請求資訊，則會被當作是一般個人而適用相應規定。不過由於日本兩議院內之各委員會亦可行使國政調查權，因此議員個人最終在國會審議時仍可能透過委員會來取得相關資料³⁷⁰，而突破現行法之限制。

³⁶⁹ 見前述 2. (2) ② D、3. (2) ② C 之部分開示部分。

³⁷⁰ 參議院常任委員會調查室・特別調查室，立法と調査，NO. 401，2018 年 6 月，頁 52。

(三) 新加坡

1. 金融監理資訊相關法規總論

(1) 金融監理機關簡介

新加坡金融監督管理局 (Monetary Authority of Singapore, MAS)，於 1971 年依據新加坡金融管理局法³⁷¹ (Monetary Authority of Singapore Act, MAS Act) 成立，同時為新加坡之金融監理機關與中央銀行，負責監管金融機構及維繫金融穩定、發行貨幣、實施貨幣政策、監管支付系統以及作為政府之財務代理與經濟顧問等。董事會 (Board of Directors) 為最高決策機關，並設有常務董事會 (Managing Director's Office)。常務董事會之下設有金融監理部門，其下設有銀行暨保險署 (Banking and Insurance Group)。而銀行暨保險署又分為檢查和監管方法研究局 (Inspection and Supervisory Methodologies Department, IMD)，並分為銀行檢查部門與監管、方法及分析部門 (Supervisory Methodologies, Tools & Analytics, SMTA)。前者負責進行場內監理 (On-Site Inspection)，以評估金融機構的治理、風險管理與內部控制之適當性。後者則負責研議與增強 MAS 對金融機構進行有效監理之監管方法³⁷²。

³⁷¹ Monetary Authority of Singapore Act 1999.

³⁷² 參閱 MAS 官網：<https://www.mas.gov.sg/who-we-are/Organisation-Structure/Banking-and-Insurance>，最後瀏覽日：2019 年 10 月 12 日。

MONETARY AUTHORITY OF SINGAPORE ORGANISATION CHART

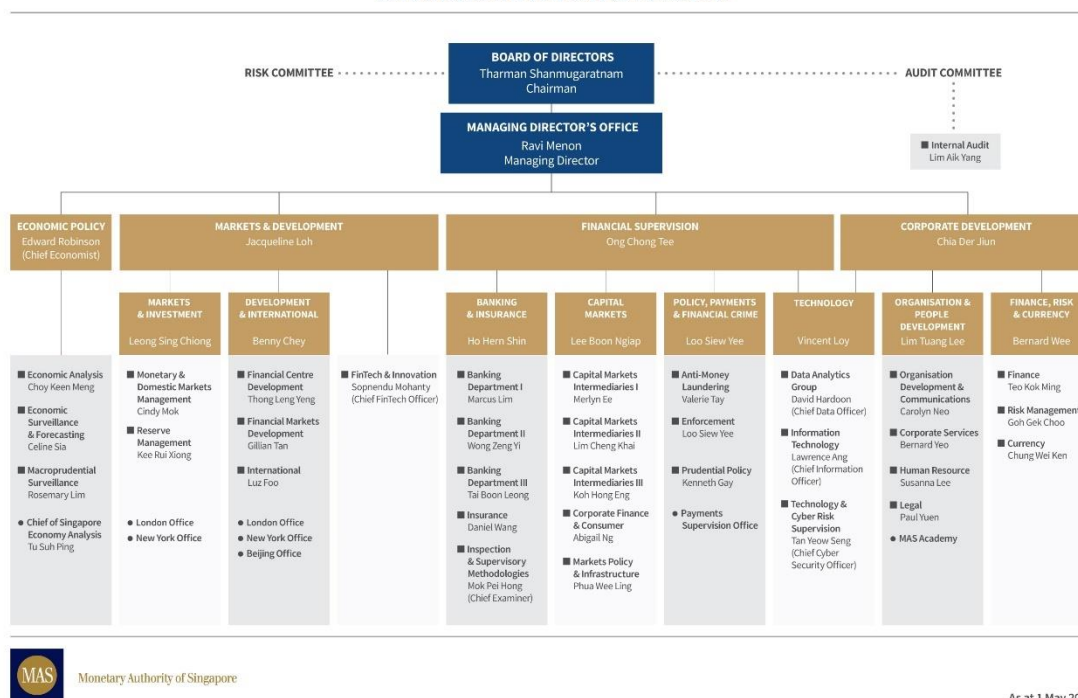


圖 14：MAS 組織圖簡要版³⁷³。

(2) 金融檢查概述

金融檢查係場內監理之一環，又稱為實地檢查。檢查之流程為事前擬定檢查計劃及決定檢查範圍。檢查範圍主要依據風險評估、過往檢查結果及金融機構之改善情形來決定。再透過實際走訪金融機構，檢查相關文件並審視金融機構之內控機制來實施檢查，最後與金融機構討論檢查情形並確認檢查結果³⁷⁴。而金融檢查之依據主要規範於 MAS Act 及各該業法中，例如銀行法第 43 條對銀行之檢查、證券暨期貨法第 150 條以下對交易所之檢查。

(3) 金融監理資訊相關法規概述

金融監理資訊法規之架構，主要分為政府資訊公開與個人資料保護兩個範疇，

³⁷³ 參閱 MAS 官網：<https://www.mas.gov.sg/who-we-are/Organisation-Structure>，最後瀏覽日：2019 年年 6 月 24 日。

³⁷⁴ See Risk-based Supervision: On-site Inspection, 24th MAS Banking Supervisors' Training Programme, at 13, 2017.07.18.

就政府資訊公開部份，係以不公開為原則，公開為例外，而有保護秘密法、新加坡金融管理局法規定。而就個人資料保護則雖有制定個人資料保護法，然排除公務機關之適用，立法理由在於公務機關已受其他更為嚴格之法規範拘束³⁷⁵。

2. 金融監理資訊相關法規各論

(1) 保護秘密法

2004 年 7 月 31 日，國會制定保護秘密法（Statutory Bodies and Government Companies (Protection of Secrecy) Act），主要規範法定機構及政府公司得否公開資訊，並以不公開為原則、公開為例外，MAS 亦為本法之適用對象，惟本法僅有 5 條條文，其中僅第 3 條就限制資訊公開有實質規範。

第 3 條第 1 項規定，MAS³⁷⁶ 成員就其因職務取得之機密資訊，除經 MAS 允許外，不得公開予任何人。第 2 項則規定，若公開資訊係 (a) 為履行義務或職責；或 (b) 法院依法要求或授權公開，或法律規定得公開，則例外得公開資訊。又，第 3 項規定，任何人違反第 1 項規定即為犯罪，得處 2 千元以下之罰鍰，科或併科 1 年以下有期徒刑。

(2) 新加坡金融管理局法 (MAS Act)

① 立法目的

新加坡國會於 1970 年通過新加坡金融管理局法 (Monetary Authority of Singapore Act)，主要規範金融監理機關之組織架構及權責，包含實施金融檢查以及提供金融監理資訊予其他政府機關。

³⁷⁵ 立法理由例示包含 2018 年公部門治理法，然而此法主要規範情形為提供資訊予其他政府機關，與人民向政府機關請求資訊之情形不同，且其適用主體不包含 MAS，故非本研究討論之對象。

³⁷⁶ 條文係指附表所列之法定機構，在此由於討論對象為金融監理機關 MAS，故直接敘述為 MAS。

②金融檢查（第 27A 條至第 27F 條）

MAS 為了確保金融機構確實遵循依第 27A 條及第 27B 條所發布之指示或規範，得不定期檢查金融機構，以及其在新加坡境外之任何子公司（Subsidiary）、分公司（Branch）、代理機構（Agency）或辦事處（Office）³⁷⁷。金融機構依第 27D 條及指令 11³⁷⁸（Directive 11），須提供 MAS 所要求之帳簿（Book）、內部控制資訊及設備，並請相關人員確實提供資訊。

MAS 取得資訊之範圍，依第 152 條第 1 項規定，包含任何的紀錄、登記、文件、往來帳戶資料或會計紀錄（Accounting Record），且無論是彙編、書面、已印製、拍攝文件的縮微膠卷（Microfilm）或任何電子形式之資訊均包含在內。而金融機構或相關人員提供資訊予 MAS 之行為，不受其他法律、契約或行為守則關於保密義務之拘束。

③金融監理資訊提供予其他政府機關

MAS 對於金融監理資訊原則上有保密義務，惟在政府機關請求提供相關資訊時，在符合特定要件下例外得提供：

a.提供之對象

國外政府機關，包含國外金融監理機關、國外處理機關及國外洗錢防制監理機關和國內政府機關。

b.提供資訊之規範

³⁷⁷ Monetary Authority of Singapore Act 1999 §27C: "... any subsidiary, branch, agency or office outside Singapore of a financial institution incorporated or established in Singapore...".

³⁷⁸ See Directive 11: Inspection and Investigation of Merchant Banks, 1 Nov. 1985, last modified on 2007.03.19.

依提供資訊之對象及目的區分為五種情形，以I、II、III、IV及V列示。

I. 國外金融監理機關進行合併監理（第 27F 條）

國外金融監理機關為進行合併監理，得依第 27F 條規定，在符合 MAS 設定之條件下，例如不得將資訊再公開予第三方，得提供「金融檢查」所取得之金融監理資訊予國外金融監理機關。

II. 國外處理機關監理指定金融機構（第 86 條至第 89 條）

國外處理機關（Foreign Resolution Authority）為處理指定金融機構之重大問題，避免面臨倒閉風險而影響金融穩定，得在符合第 87 條第 1 項之全部要件下請求 MAS 提供金融監理資訊：(1) 請求之目的係解決金融機構處理(Resolution) 問題、(2) 書面承諾所取得之資訊或副本均不得作目的外使用、(3) 書面承諾除受外國法律或法院之拘束外，不得向第三方公開任何資訊或副本、(4) 書面承諾應事先獲得 MAS 同意始得再提供資訊予第三方，且該提供亦須符合 MAS 設定之條件、(5) 請求之資訊與解決指定金融機構問題間具重要性，且無法透過其他方式合理取得該資訊、(6) 請求目的具重要性，及 (7) 提供協助不違反公共利益或當事人權利。另外，依第 87 條第 2 項規定，得例外再提供資訊予第三方之情形，係指再公開資訊與處理指定金融機構問題及履行第三方職權間具必要性。MAS 得提供資訊之範圍，則包含與請求目的有關之任何資訊，且得命令擁有相關資訊之人提供，或請求擁有相關資訊之政府機關提供。

III. 國內政府機關對指定金融機構進行監理。（第 86 條、第 90 條）

國內政府機關為處理指定金融機構之重大問題，避免面臨倒閉風險而影響金融穩定，得在符合第 90 條第 2 項之要件下請求 MAS 提供金融監理資訊：(1) 請求之目的為制定與對指定金融機構處理權限 (Resolution Power) 有關之計劃、

避免行使處理權限，或決定是否以及何時行使處理權限、(2) 書面承諾所取得之資訊或副本均不得作目的外使用，及 (3) 書面承諾除受外國法律或法院之拘束外，不得向第三方公開任何資訊或副本。MAS 得提供資訊之範圍，則包含與請求目的有關之任何資訊。

IV. 國內政府機關進行洗錢與或資恐監理 (第 153 條、第 156 條及第 157 條)

國內政府機關為調查洗錢或資恐犯罪，或對於違反洗錢或資恐規範之行為採取監管措施，得在符合第 156 條之全部要件下請求 MAS 提供金融監理資訊：(1) 請求之目的為進行與洗錢防制或打擊資恐有關之調查、執法或監理行為、(2) 請求之資訊與請求目的間具重要關聯性、及 (3) 請求目的具重要性。MAS 得提供資訊之範圍，則包含與請求目的有關之任何資訊，並得命令金融機構之相關人員提供相關資訊。

V. 國外洗錢防制監理機關進行洗錢或資恐監理。

國外洗錢防制監理機關為進行洗錢或資恐監理，得在符合第 154 條第 1 項之全部要件下請求 MAS 提供金融監理資訊：(1) 請求之目的係進行洗錢或資恐監理、(2) 書面承諾所取得之資訊或副本均不得作目的外使用、(3) 書面承諾除受外國法律或法院之拘束外，不得向第三方公開任何資訊或副本、(4) 書面承諾應事先獲得 MAS 同意始得再提供資訊予第三方，且該提供亦須符合 MAS 設定之條件、(5) 書面承諾將保護資訊之機密性、(6) 指明請求之目的、擁有該資訊之金融機構、資訊與洗錢或資恐間之關聯性，及其他有助於核准請求之訊息、(7) 請求目的具重要性、(8) 承諾願意提供 MAS 相似之協助、及 (9) 提供協助不違反國家利益或公共利益。另外，依第 154 條第 3 項規定，MAS 尚可考慮以下情形以判斷是否提供協助：(a) 違反外國洗錢或資恐法規之行為，是否亦違反本法第 27A 條、第 27B 條及相關規範；(b) 承諾願意支付協助費用。MAS 得提供資

訊之範圍，則包含與請求目的有關之任何資訊。

④新加坡金融管理局行為守則

新加坡金融管理局行為守則（Monetary Authority of Singapore Code of Conduct），主要規範 MAS 官員之行為及保密義務，並明示不得將金融監理資訊任意提供予他人或政府機關，惟守則並非法規範，違反者不受法律制裁，僅可能受到如私人或公開譴責等非法律制裁³⁷⁹。綜上所述，MAS Act 就新加坡金融監理機關（MAS）金融監理資訊之蒐集或提供有詳盡之規範，對於資訊之定義則統一規範於第 152 條。而金融監理資訊之提供，原則上不受保密義務限制，僅須符合各條文要件，即可在特定目的下提供。另外，依行為守則規範，MAS 之成員原則上負有保密義務，對於提供資訊與否係採謹慎之態度，以不公開為原則，公開為例外，且即使已離職，仍負有保密義務。因此宜認為，除上述符合 MAS Act 所規範得予提供資訊之情形外，應不得將資訊任意提供予第三人。

（3）公務機密法

2010 年 5 月新加坡國會制定公務機密法（Official Secrets Act），並於 2011 年 1 月 2 日正式施行，主要規範利用或公開資訊而為有害新加坡國家安全或利益之行為，例如提供國家機密資訊予外國政權。法規適用主體包含 MAS 成員，若違反規定即為犯罪，依第 17 條第 2 項得處 2 千元以下罰鍰，科或併科 2 年以下有期徒刑。另外，處罰對象包含收受資訊之人，若明知或有合理理由相信所收受之資訊係違反本法，除能證明該資訊之提供非其所請求外，亦為犯罪。

（4）國家圖書館法

國會於 2013 年制定國家圖書館法（National Library Board Act）主要規範公

³⁷⁹ 參閱 MAS 官網：<https://www.mas.gov.sg/regulation/MAS-Supervisory-Approach-and-Regulatory-Instruments>，最後瀏覽日：2019 年 10 月 10 日。

共檔案 (Public Archives) 與公共文書 (Public Records) 之蒐集與管理。依第 2 條規定，公共檔案係指 25 年以上，由國家圖書館認定具有國家歷史意義且已移轉至國家文物局保存之檔案。公共文書則指公務機關製作或取得之資訊。提供資訊予國家檔案館保存之政府機關，得設定檔案或文書公開與否之條件。一般人在未經允許下不得檢視、複製或公開尚未公開之檔案或文書。MAS 為國家圖書館法規範之對象，金融監理資訊依第 2 條規定為公共文書，故有將符合要件之金融監理資訊提供予國家檔案館進行保存之權利義務。惟國家檔案館得依 MAS 設定之條件公開或不公開文書，任何人不得未經允許複製或公開由國家檔案館保存之金融監理資訊。

3. 實務執行情形

個人資訊保護方面，非公務機關適用之個資法下設有個資保護委員會，得對違反個資法之非公務機構進行裁處，惟公務機關並不適用個資法，故個資委員會成立以來所做之裁處，並無包含 MAS 之案例。法院裁判方面，與 MAS 有關之裁判，僅有證券暨期貨法中之內線交易罪責，而無金融監理資訊蒐集、處理或利用之判決。而國內外政府機關依 MAS Act 向 MAS 請求提供相關資訊之實務執行情形，雖官方網站並無公開資料，惟若依法符合得提供之要件，則 MAS 將提供資訊予以協助。

4 各部門對於 MAS 請求資訊之彙整

(1) 國外政府機關

在合併監理目的下，MAS 原則上得將「金融檢查」之金融監理資訊提供予國外金融監理機關。若提供予國外洗錢防制監理機關，則在符合 MAS Act 第 154 條規定之所有要件下，得予以提供。另外在國外處理機關為解決指定金融機構問題而向 MAS 請求資訊情形，亦得在符合特定要件下，提供相關金融監理資訊，

並得請求其他國內政府機關，或命令特定人協助提供相關資訊。然而，除法律有明文規定得提供資訊之情形外，MAS 仍以不公開相關金融監理資訊為原則。

(2) 國內政府機關

MAS Act 規範得公開金融監理資訊予國內政府機關之情形有二，一為國內政府機關為指定金融機構監理，一為國內政府機關執行洗錢防制監理，前者係為避免指定金融機構發生破產、倒閉等影響金融穩定結果，後者則係貫徹及落實洗錢防制與打擊資恐。若非上述二種目的之資訊請求，則 MAS Act 並無授權依據，原則上得拒絕提供相關資訊，然依保護秘密法第 3 條第 1 項第 b 款規定，若有其他法律規定得予公開，則 MAS 得例外將資訊公開，例如依國家圖書館法須將公共文書提供予國家檔案館之情形，惟 MAS 亦得對此提供設定條件，國家檔案館須遵守條件並不得任意再公開予其他政府機關。

(3) 法院

MAS Act 第 14 條及保護秘密法第 3 條第 1 項第 b 款均規定，MAS 得提供相關資訊予法院。

(4) 國會

MAS 之董事會由總統任命、董事會主席由內閣推薦經總統任命，目前成員包含 1 位主席、1 位副主席及 9 位董事會成員。MAS 透過董事會主席直接對國會負責³⁸⁰，不受內閣干涉，故較能維持其獨立性，而國會則對 MAS 具有監督權。

國會監督權方面，依國會法（Parliament Act）第 12 條規定，在經議事規則（The Standing Orders）或國會決議授權之條件下，國會及委員會得要求特定人

³⁸⁰ 參閱 MAS 官網：<https://www.mas.gov.sg/who-we-are/Board-of-Directors>，最後瀏覽日：2019 年 10 月 16 日。

出席並要求該特定人提供相關報告、書籍、紀錄及文件。依第 13 條規定，須以傳票通知，並表明傳喚時間、地點及要求提出之具體文件項目並送達指定處所；而該特定人之身分為證人。又依第 15 條規定，當受傳喚者拒絕提出文件，而該文件涉及隱私且於調查事項無影響時，則議長或主席得：(a) 撤銷提出文件之命令，或 (b) 回報國會，由國會進行適當之裁處。第 16 條則規定在符合下列要件下得拒絕證言，包含經總統認證文件之提出有害公益時，國會不得要求公務員在國會報告前提出文書。另外，受傳喚對象就所提出之資訊須有提出權限，始得要求其提出。因此，雖然國會或委員會得要求 MAS 主席提供相關資訊，惟若該資訊涉及隱私且於調查事項無影響時，國會議長或主席得撤銷提供文件之命令或由國會再做進一步裁處，因此並不因 MAS 須對國會負責即謂國會有權要求 MAS 提供任何金融監理資訊，且依第 16 條規定，亦得經總統之認定而拒絕在國會報告前提出相關資訊。然而國會監督權係建立在國會或委員會之上，請求資訊之主體並不包含國會議員個人之資訊請求。

(6) 個人

若個人請求 MAS 提供金融監理資訊，綜觀上述法規並未發現有得提供資訊予個人之授權依據，故回歸法規之規範意旨，而以不公開為原則。

5. 小結

與我國法相較，新加坡政府資訊係以不公開為原則，公開為例外，保護秘密法、MAS Act 及行為守則均揭示此原則。而個資法排除公務機關適用，原因在於其他法律已有更詳盡規範，綜觀一般先進主流國家較少作此法規設計，新加坡將個資保護作分流規範，亦不失為一創舉³⁸¹。個資法確實將非公務機關所應遵循

³⁸¹ 事實上新加坡之個資法主要參照加拿大之個人資料保護相關法規所制定，而加拿大之個資保護亦將公務機關與非公務機關作分流規範，於 1983 年時即已制定隱私法 (Privacy Act) 規範公務機關之個資保護、2001 年時通過個人資訊保護及電子文件法 (Personal Information Protection and Electronic Documents Act) 以規範非公務機關之個資保護。新加坡個資法於 2012 年制定時，

之個資保護規範地極為詳盡，且亦設置個資委員會（PDPC）負責處理個資爭議、違反之裁處及相關法規之制定或研擬，若公務機關有所適用，則將使得公務機關在政策運行上受到阻礙，且 PDPC 亦將有權對公務機關進行裁罰，若站在資訊權利人之立場則個資將受到更嚴謹保護，然而若站在國家發展與政策運行上，或許是較不利之設計，且資訊權利人是否確實因公務機關不適用個資法而對於個資保護密度有所減損，容有爭議。本研究團隊認為，縱使個資法並未包含公務機關適用，誠如立法理由所示，新加坡其他法律確實有對公務機關作更嚴謹之規範。對於提供金融監理資訊予政府機關之情形，以 MAS Act 而言，原則上僅限於前述提到之五種情形始得將資訊例外提供予國內外政府機關，對於法院以外之政府機關，除條文有明文規範得予提供外，不得提供相關金融監理資訊（即使是提供予法院，亦有明文規範之）。另外，若請求資訊之主體為非政府機關，則就現有之資料以觀，並未有得提供之授權依據，故仍係以不公開為原則，而若有其他法律（例如稅務法規）有明文規定得提供，則始得例外提供之。這樣的法規設計落實對個資及金融監理資訊之保護，並讓金融監理機關對於資訊提供與否有所依循。

而其他規範公務機關資訊蒐集、處理及利用之法律，尚有公務機密法及國家圖書館法，其適用主體包含金融監理機關，依各該法律規範之不同，在提供資訊上有不同之處理，惟主要仍以不公開為原則，公開為例外，法規設計實質上更加落實資訊之保護。

即參照加拿大之規範將公務機關與非公務機關作分流規範。

二、我國金融監理資訊之相關規範

1. 金融監理資訊相關法規總論

(1) 公務機關個資保護之法規架構

我國主要規範公務機關個人資料蒐集、處理、利用及公開之法規，包含個人資料保護法、政府資訊公開法及檔案法等，而就金融監理機關對金融監理資訊之蒐集、處理及利用時之個資保護，尚有金融監督管理委員會（下稱金管會）訂定之「金融監督管理委員會個人資料保護管理要點」規範。另外就金融監理資訊之保存，金管會以及其下之銀行局、證期局、保險局及檢查局，均有分別彙整出其所保有之個人資料檔案名稱、保有依據、特定目的、個人資料識別及保有目的等，並公開於金管會及各局之官方網站中³⁸²，任何人皆得隨時閱覽。

(2) 透過金融檢查蒐集金融資訊之法規架構

金融檢查係金融監理資訊之主要來源，實行金融檢查時，金融機構及自然人均有提供金融資訊予金融監理機關之可能及必要，其中當涉及個資揭露之問題，因此如何在個資揭露與金融監理間達成平衡，以及如何蒐集、處理、利用或保存個資，均須有法律授權依據，始能落實對個資主體之保護，避免權力較大之公務機關逐步走向侵害人民之路。

依據下圖所彙整出之體系表可知，個人資料追本溯源係來自個別之自然人，透過提供予金融機構或直接提供予金融監理機關兩種不同方式，使金融監理機關最後均能取得該個人資料。金融監理機關獲取個資後，可能會面臨保存及公開之問題，前者如上所述，訂有「金融監督管理委員會個人資料保護管理要點」規範，並適時公告所保存之個人資料於網站中；後者則又分為主動公開及被動公開。主

³⁸² 參閱保有個人資料檔案公開項目彙整表，金管會官網：<https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=355&parentpath=0.2>，最後瀏覽日：2019年10月13日

動公開係指金融監理機關依據相關法規，例如政府資訊公開法第 6 條，須將與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，適時主動公開之。而被動公開係指受到其他公務機關或非公務機關之請求時，金融監理機關將依據相關法令決定是否將個人資訊公開，其依不同類型之請求所適用之不同法令，彙整與圖表中。

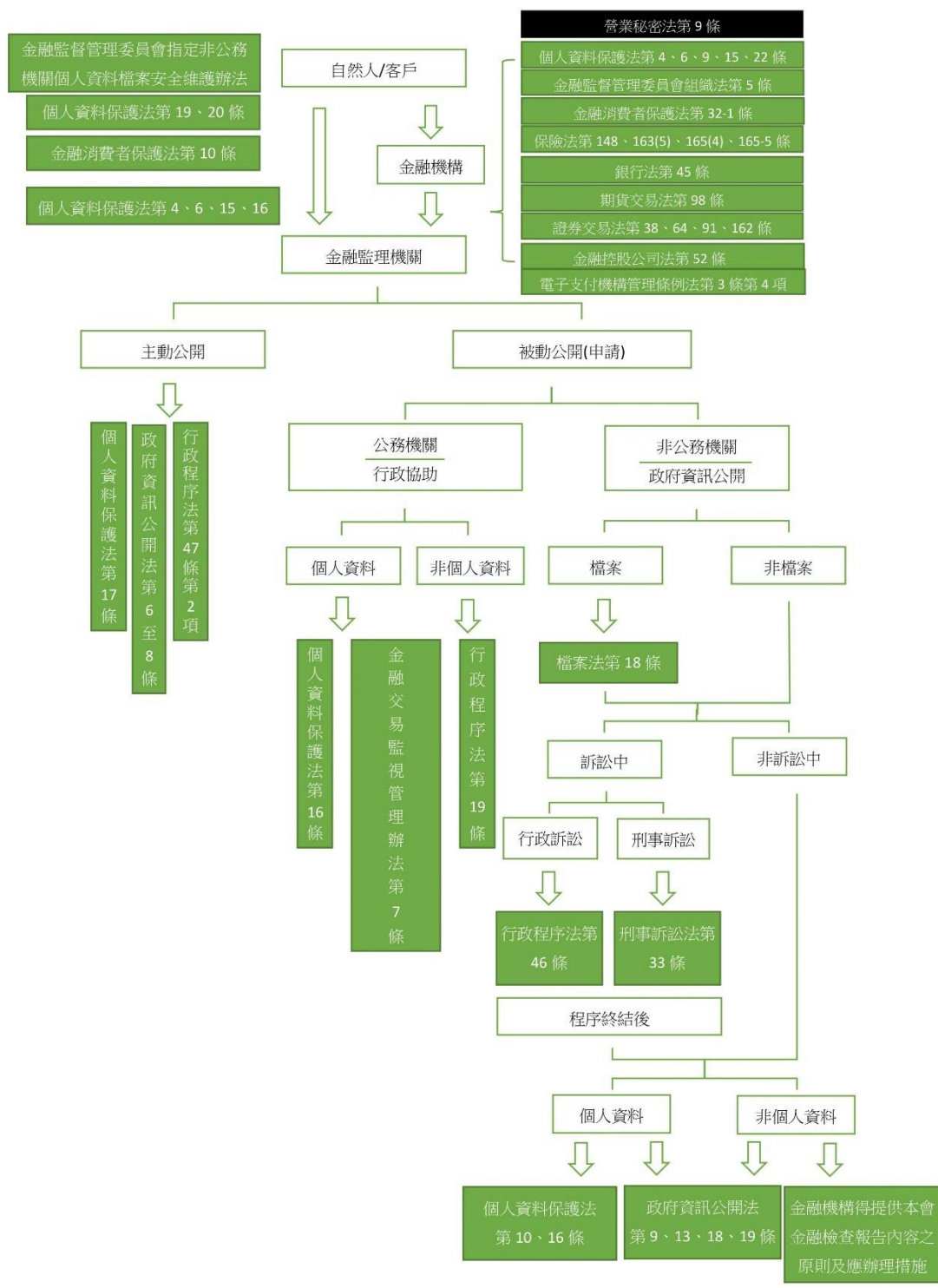


圖 16：我國金融檢查相關法規³⁸³

³⁸³ 資料來源：研究團隊彙整製作。

(3) 政府資訊公開法與檔案法之競合

檔案法與政府資訊公開法（下稱資公法）之競合問題，值得先注意的是所謂資訊公開之請求權並無請求時效之限制，是故競合問題更常見於個案中。

我國檔案法第 2 條第 2 款規定：本法所稱之「檔案」，係為各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件，該法之立法模式自第 17 條規定可以看出「檔案」係以公開為原則，以不公開為例外，而第 18 條亦列舉了「豁免公開」之事由。競合問題主要則體現於兩種情況：依檔案法之規定可能非屬豁免公開之範疇，惟若依資公法之規定則屬之，此時行政機關是否有法源依據加以公開？另一情形則為「資訊」及「機關檔案」間之界線應該如何界定之問題，同時亦可能涉及立法模式政策之選擇。前者之情形，若詳細探究二法規對豁免規定之範圍，不難發現資公法規範之內容及範圍較檔案法來得更為完善，以個人隱私資訊之保護為例，即可得知。後者之情形，在承認以資公法作為資訊公開之基準法後，即應以修法之方式去限縮檔案法之適用範圍，並明確訂定其適用之時機。資訊公開之立法係為行政法領域之一環，而資公法之定位，又因政策選擇之不同，可以區分為「廣義之行政程序法」以及「狹義之行政程序法」，前者之立法模式則類似於 US FOIA（被編入到美國行政程序法中）；後者之立法模式，則將行政程序法與資訊公開法制進行區分，行政程序法僅包含「公正、公平」程序，至於「資訊公開」則另訂於他法。

我國法院判決認為³⁸⁴，依檔案法第 2 條第 2 款規定，檔案法之適用對象限於依照管理程序而經歸檔管理之政府資訊，其餘不具有檔案性質者，除其他法律另有規定者，則應適用定義涵蓋範圍較廣之政府資訊公開法，此觀檔案法第 1 條第 2 項及政府資訊公開法第 2 條規定自明。另因政府資訊公開法所定義之「政府資訊」，其涵蓋範圍較檔案法所定義之「檔案」為廣，而檔案亦屬政府資訊之一部

³⁸⁴ 參閱臺北高等政法院判決 104 年度訴字第 1458 號行政判決。

分，是從法律性質觀之，政府資訊公開法且係政府資訊公開法制之普通法，而檔案法則屬政府資訊公開法制之特別法，此由政府資訊公開法第 2 條之立法理由敘明：「現行法律中並不乏有關政府資訊公開之規定……為明定本法與其他法律之適用關係，將本法定位為普通法，其他法律對於政府資訊之公開另有規定者，自應優先適用。」等語益明。故人民向政府機關申請提供政府資訊時，如該政府資訊係屬業經歸檔管理之檔案，雖應優先適用檔案法之規定處理。惟依檔案法第 1 條第 2 項規定，亦非完全排除政府資訊公開法或其他法律之適用，是以政府機關於何種情形得拒絕人民之申請，檔案法第 18 條固有 7 款規定以資為用；惟參之檔案法第 17 條規定，政府機關倘有其他法律依據，亦即「檔案」於符合其他法律限制之要件時，例如政府資訊公開法第 18 條所列各款規定情形之一者，亦得限制之（最高行政法院 96 年度判字第 1426 號判決參照）。是於個案中所爭執之政府資訊同時符合檔案法及政府資訊公開法之規定而發生法規競合時，依特別法優先於普通法之法理，固應優先適用檔案法之規定。惟觀之檔案法第 18 條 7 款拒絕檔案閱覽、抄錄或複製之規定，其第 1 款至第 6 款列舉具體事由、第 7 款則概括規定「其他為維護公共利益或第三人之正當權益者」作為政府機關援為拒絕提供閱覽、抄錄檔案之依據，經與嗣後訂定之政府資訊公開法第 18 條所列拒絕提供事由相較，檔案法第 18 條第 1 至 6 款列舉規定內容，多可為政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1、2、5、6、7 款所涵蓋，而政府資訊公開法第 18 條第 1 項之其他非檔案法第 18 條具體列舉之事由（例如政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定），亦莫不與上開檔案法第 18 條第 7 款規定之公共利益或第三人正當權益之維護有關，顯然政府資訊公開法第 18 條第 1 項規定比檔案法第 18 條規定更為具體、縝密（例如政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款基於維護公益限制提供規定設有但書，乃檔案法所無；檔案法第 18 條第 4 款僅規定：「有關工商秘密者」，而政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款則規定：「個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有

必要或經當事人同意者」)，且多設計例外得提供之規定，前已述及，係更符合政府資訊公開目的之達成，是認就人民申請公開之資訊，如具檔案性質者，政府機關除依檔案法規定辦理外，有關拒絕提供閱覽、抄錄或複製檔之事由，亦受限制公開規定較嚴格之政府資訊公開法第 18 條第 1 項規定所規範。換言之，政府機關依檔案法第 18 條規定拒絕提供檔案時，應併參酌政府資訊公開法第 18 條有關拒絕提供或限制公開之事由，於例外限制時應採取從嚴之立場，俾符合檔案法及政府資訊公開法以公開為原則，限制為例外之基本精神。

2. 金融監理資訊相關法規各論

(1) 行政程序法

① 行政程序法第 46 條（行政資訊閱覽）

本條文之重點，在於其附屬性權利之性質及同條第 2 項之豁免規定。就行政資訊之閱覽程序，為附屬性之權利，係規範特定之行政程序中當事人或利害關係人為主張或維護其法律上利益之必要，向行政機關申請閱覽卷宗之程序規定，並應於行政程序進行中及行政程序終結後法定救濟期間經過前為之（法務部 105 年 12 月 12 日法律字第 10500713700 號函參照）。倘非行政程序進行中之申請閱覽卷宗，無上開規定之適用，並不當然代表無其他權利之存在，而應視所申請之政府資訊是否為檔案，適用檔案法或資公法之規定（法務部 105 年 11 月 04 日法律字第 10503516380 號函參照），權利間競合之優先順序，按現行實務經驗，要先行辨認是否當事人或利害關係人是否處於行政程序中，若屬之，則需考量是否有行政程序法第 46 條之適用；若不屬之，則進一步考量檔案法及資公法適用之可能，又檔案法係屬於特別法，應優先於資公法之適用，其主要之判斷標準則為「是否已歸檔而成為檔案」（檔案法第 2 條；法務部 105 年 10 月 17 日法律字第 10503514430 號、102 年 4 月 19 日法律決字第 10203503140 號函參照）。

同條第 2 項，豁免規定其立法目的，即係在保障機關作成決定得為詳實之思考辯論，俾參與之人員能暢所欲言，無所瞻顧，故該等決策過程之內部意見溝通材料豁免公開，但如為意思決定之基礎事實而無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯材料，仍應公開之，蓋其公開非但不影響機關意思之形成，甚且有助於民眾檢視及監督政府決策之合理性（最高行政法院 99 年度判字第 579 號判決、法務部 102 年 2 月 23 日法律字第 0200515850 號及 101 年 7 月 9 日法律字第 0103105590 號函參照）。

主要體現在於同項第 1 款之「行政決定前之擬稿或其他準備作業文件」（法務部 107 年 11 月 14 日法律字第 10703515520 號函參照），所指稱之內涵，係指函稿、簽呈或會辦意見等行政機關內部作業等文件。是以，旨揭事件調查報告中倘有屬行政機關意思決定之基礎事實或資訊文件，而非函稿或簽呈意見等內部作業文件本身者，因無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯資訊，仍應公開之（最高行政法院 102 年度判字第 746 號及 103 年度判字第 645 號判決參照）。如：「學校考績會事件調查報告」，倘有屬行政機關意思決定基礎事實或資訊文件，而非函稿或簽呈意見等內部作業文件，因無涉洩漏決策過程內部意見溝通或思辯資訊，仍應公開之（法務部 105 年 10 月 17 日法律字第 10503514430 號函參照）；「外國人與我國國民結婚，駐外館處面談當事人影音資料」，並無顯示機關作成決定前內部意見，非屬「行政決定前之擬稿或其他準備作業文件」，於行政程序進行中受理當事人申請面談影音資料之行政機關，似不得逕以該款為由拒絕提供（法務部 102 年 2 月 23 日法律字第 10200515850 號函參照）。

② 資訊公開請求權與閱覽卷宗請求權之競合

涉及資訊公開之立法模式，多為兩種方式：主動公開及被動公開。前者無須經人民之請求，即應主動、適時公開特定之政府資訊，規範於我國資公法第 7 條以下；後者則指政府機關因應人民之請求、申請，而公開特定之政府資訊，規範

於我國資公法第 9 條以下，自申請公開之人民資格限制談起，再談及特定情況下仍得豁免公開之情事。而行政程序法第 46 條：「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。」，係為規範行政程序上之「卷宗閱覽權」，同條第 2 項亦規範豁免公開之事由，由此可見在公開之程序規範上，行政程序法與資公法係採類似之立法模式。惟探究立法之沿革可發現，資訊公開之立法係採美國之立法例，然卷宗閱覽則採德國之立法例，隨著我國資公法出台後，亦廢除原行政程序法第 44 條及第 45 條，僅留下同法第 46 條，也因此適用上，行政程序法與資公法間有著不可避免之競合關係。

自舊法觀之，行政程序法中即包含了被動公開及主動公開政府資訊之規範，惟探究資訊公開與卷宗閱覽兩種權利，其內涵不盡相同，資公法之出現即明確揭示兩種權利之差異。差異更可體現於權利主體之不同、程序適用上之差異等。

資訊公開請求權賦予人民有申請公開行政資訊之權利，僅對於人民之身分進行粗略之規範，並無要求申請公開系爭資訊時需附理由說明之，亦不以維護自身權益為必要；然卷宗閱覽權，明確地將主體限縮於「行政程序中之當事人或利害關係人」，且閱覽的範圍亦須以主張或維護法律上利益者為限，當事人、利害關係人皆於行政程序法有所規範（第 20 條、第 23 條），皆可看出卷宗閱覽權與資訊公開請求權於法制上之差異。再者，兩者權利之性質即程序之適用上亦有差異，資訊公開請求權為獨立之實體權利，卷宗閱覽請求權則為附屬之程序權。資訊公開，人民於任何情況下皆可請求政府加以公開，並不要求有爭議或個案存在為必要，然卷宗閱覽權僅限於行政程序中之當事人或利害關係人始得主張，若無案件涉及行政程序時，即無該請求權適用之可能性。兩種權利於本質上及目的上皆存有差異，詳言之，資訊公開請求權係以保障人民「知的權利」，使人民得以知悉政府施政相關之行政資訊，而卷宗閱覽請求權，係出於保障當事人或利害關係人於訴訟中「聽證權」之行使，綜上所述，既屬於附屬之程序權利，否准該項請求，

亦非屬「行政處分」，及無單獨救濟之可能性³⁸⁵。

資訊公開請求權並無時效限制，即可能於個案中出現，當事人或利害關係人同時有兩種權利之情事，即存有權利之競合。美國法上並不存在所謂卷宗閱覽請求權，於訴訟中即仰賴證據調查（Discovery）之制度，兩者相較之下，資訊公開制度之限制較少，對當事人較為有利，惟美國實務上則多出現濫用資訊公開制度之情事，致使學界久為詬病。我國學界湯德宗老師則有認為，當兩種權利併行時，考量到資訊公開之限制為少，為避免卷宗閱覽權形同具文，宜透過特別法優先於一般法之法理，而認為「卷宗閱覽請求權」應優先於「資訊公開請求權」而加以適用。

（2）政府資訊公開法

①政府資訊公開法第 2 條（法適用之位階問題）

「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」資公法為普通法，其他法律對於政府資訊之公開另有規定者，自應優先適用。如：就稅捐事項所作成之解釋函令及其他行政規則公開事宜，應優先適用納稅者權利保護法規定，參酌該法第一條之規定，即揭示關於納稅者權利之保護，於該法有特別規定時，應優先適用之（納稅者權利保護法第九條第一項；法務部 108 年 4 月 29 日法律字第 10803503480 號函參照）；資公法為普通法，如業已點交歸檔的資訊，屬檔案法規範之範疇，檔案法有規定者，應優先適用檔案法之規定；檔案法未規定者，仍有資公法之適用（法務部 105 年 10 月 26 日法律字第 10503513560 號、104 年 7 月 7 日法律字第 10403507650 號、104 年 6 月 5 日法律字第 10403501180 號、104 年 4 月 27 日法律字第 10403505070 號、103 年 12 月 22 日

³⁸⁵ 參閱湯德宗，論資訊公開與卷宗閱覽—行政法院相關判決評釋，2005 行政管制與行政爭訟，湯德宗、劉淑範主編，頁 150-54，2006 年。作為獨立實體權利之資訊公開請求權，該否准之決定，則屬於「行政處分」，於救濟上可加以提出課予義務之訴。

法律字第 10303514560 號、103 年 4 月 9 日法律字第 10303504120 號、102 年 7 月 16 日法律字第 10200134080 號函參照)；規費收費原則，規費法既有明定，自應優先於政府資訊公開法而為適用(103 年 4 月 9 日法律字第 10303504120 號函參照)；土地登記規則係依土地法第 37 條第 2 項規定授權訂定，是故地政機關對於所保存之登記申請書及其附件提供閱覽、抄寫、複印或攝影之事項，該規則第 24 條之規定應優先於資公法(法務部 102 年 7 月 4 日法律字第 10203504230 號函參照)。更有函釋認為，應探究特殊規定之立法目的，是否將其所規範之系爭資訊公開之意思，若有該意思之存在，宜解為優先適用於資公法之規定(法務部 102 年 5 月 13 日法律字第 10203504050 號函參照)。

②政府資訊公開法第 9 條(申請資訊公開之主體)

按資公法之立法目的，係為保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與(該法第 1 條參照)，屬於一般性之資訊公開，故若具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民，無論為自然人或法人，均為資公法得申請提供資訊之主體(該法第 9 條第 1 項參照)。惟公務機關、政府機關、地方立法機關(議會)非上開規定適用之範疇，無資公法適用之問題(法務部 105 年 12 月 21 日法律字第 10503518090 號、102 年 10 月 2 日法律字第 10203510920 號、101 年 4 月 2 日法律字第 10100548840 號函參照)。

第 9 條之適用對象，為具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，或持有中華民國護照僑居外國國民，大陸地區人民因不符前述要件，自不得適用該條之規定(法務部 104 年 7 月 29 日法律字第 10403509360 號函參照)。

關於立法委員洽請政府機關提供政府資訊部分，因立法院職權行使法並無規範立法委員「個人」向行政機關索取資料等規定，從而，立法委員雖係基於問政

之需要，然以個人或國會辦公室名義請政府機關提供資訊，除其他法律另有規定外，有資公法之適用（法務部 105 年 11 月 23 日法律字第 10503516300 號、105 年 5 月 12 日法律字第 10500563480 號、101 年 11 月 12 日法律字第 10100215680 號函參照）。

③政府資訊公開法第 18 條（豁免公開之規定）

本條文之重點在於，豁免規定之通案式判斷標準以及各款於實務上之適用情形。判斷標準之建立仰賴個案權衡判斷之結果，即針對「公開資訊所欲增進之公共利益」與「不公開政府資訊所保護之利益或權益」進行權衡。如「公開資訊欲增進之公益」大於「提供政府資訊所侵害之利益或權益」者，自得公開之（法務部 108 年 5 月 2 日法律字第 10803503960 號、107 年 3 月 6 日法律字第 10603517050 號、105 年 11 月 4 日法律字第 10503516380 號、103 年 4 月 9 日法律字第 10303504120 號、101 年 11 月 12 日法律字第 10100215680 號函參照）。

凡符合資公法所規定之申請要件者，若非屬資公法第 18 條規定所列限制公開或不予提供之政府資訊，即應准依人民之申請提供之。又該條所列禁止或限制公開之資訊係指各獨立單元之資訊而言，非謂同一案卷內有部分資訊具該條所列之情形，即得全部限制公開或不予提供，仍應視可否分割處理，而為妥適之處置。換言之，政府資訊含有限制公開或不予提供之事項者，若可將該部分予以區隔，施以防免揭露處置，已足以達到保密效果者，即應就其他部分公開或提供之（資公法第 18 條第 2 項規定；法務部 108 年 4 月 9 日法律字第 10803505410 號函參照）。

近兩年法務部函釋中涉及豁免規定者，係整理如下表所示：

資公法 第 18 條	函釋見解要點	相關函釋號

第 1 款	該保密事項之法源，應以法律或法規命令為依據，若無該法源之存在，即非屬資公法第 18 條第 1 項第 1 款所規定「經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」之情形。	法務部 107 年 9 月 6 日法律字第 10703513140 號函。
第 2 款	「...另『法律規定限制、禁止公開』或『有礙犯罪之偵查』已列入政府資訊限制公開或提供事由之一，故如有涉及犯罪情形，可能有刑事訴訟法第 245 條『偵查不公開』原則及上述規定適用...」	法務部 108 年 1 月 22 日法律字第 10803500640 號函。
第 3 款	<p>「因政府內部單位之擬稿、準備作業，於未正式作成意思決定前，均非屬確定事項，故不宜公開或提供，以避免行政機關於作成決定前遭受干擾，有礙最後決定之作成，或於決定作成後，因先前內部討論意見之披露，致不同意見之人遭受攻訐而生困擾。...且其不論於機關作成意思決定前、後，均有適用之。」</p> <p>「...惟如為意思決定之基礎事實而無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯資訊，仍應公開之，蓋其公開非但不影響機關意思之形成，甚且有助於民眾檢視及監督政府決策之合理性」</p> <p>「...由主管機關就「公開『內部單位之擬稿或其他準備作業』所欲增進之公共利益」與「不公開『內部單位之擬稿或其他準備作業』所欲</p>	<p>法務部 106 年 9 月 14 日法律字第 10603512970 號函。</p> <p>法務部 106 年 2 月 13 日法律字第 10603502090 號函。</p> <p>法務部 105 年 10 月 5 日法律字第 10503515120 號。</p>

	保障決策過程中之參與人員能暢所欲言，無所瞻顧，避免干擾最後決定之作成」間比較衡量判斷之...」	
第 6 款	政府資訊，若非絕對限制提供，應由管理機關就「公開所增進之公共利益」與「不公開所保護之隱私權益」間衡量判斷，另有關上開個人資料之蒐集、處理或利用等行為，均應符合個人資料保護法所揭示之比例原則	法務部 107 年 3 月 6 日法律字第 10603517050 號函。
第 7 款	<p>「...所稱『權利』應指依法所保護之各種權利，『競爭地位』係指公平競爭關係下之地位，『其他正當利益』係指個人、法人或團體經營事業所產生之重要知識、信用等正當利益，且所稱之法人並不限於營利法人，並無排除適用於公益性質之人民團體...」</p> <p>「...至於是否『對公益有必要』而得公開或提供之，應由持有資訊之機關依具體個案就『公開政府資訊所欲增進之公共利益』與『不公開政府資訊所保護法人之權利、競爭地位或其他正當利益者』間，個案比較衡量判斷之。如經衡量判斷『公開或提供資訊欲增進之公益』大於該『法人之權利、競爭地位或其他正當利益』者，自得公開或提供之...」</p> <p>「...機關與得標廠商簽訂採購契約中廠商之個別資料，若涉及得標廠商營業上秘密或經營事</p>	<p>法務部 106 年 5 月 19 日法律字第 10603505510 號函。</p> <p>法務部 105 年 11 月 23 日法律字第 10503516300 號函。</p> <p>法務部 104 年 7 月 28 日法律字第 10403509050 號函。</p>

	業資訊等，固應限制公開或不予公開，除此以外契約文件，並非廠商經營事業有關資訊或企畫書文件，若未證明涉及智慧財產權及廠商商業秘密，仍應予以公開並得依人民申請提供...」	
--	---	--

(3) 檔案法

檔案與資料（資訊）間應該如何區別？又該如何加以界定？不僅僅是行政程序上的問題，同時也是法律適用之問題。同時也是資公法與檔案法間競合之最大問題點，現行實務上之函令皆有認為，若檔案已歸檔管理者，應優先適用於檔案法之規範，然申請人往往無法確知其所申請之資訊是否已歸檔而成為檔案，檔案法第 18 條亦有針對例外得不提供檔案利用之事由，惟其規範之方式卻無法看出如資公法第 18 條有所謂利益衡量之判斷。又當未來檔案若電子化，其後過往被視為「檔案」者，在新型態保存方法下究竟屬「檔案」抑或「資料」，值得持續探討。

本法之主要重點落在第 2 條關於檔案之定義性規範以及第 17、18 條之規範。檔案法第 2 條所稱之檔案，係指「指各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件。」，亦有所謂國家檔案，若具有永久保存價值，且符合其他要件者屬之，此時便會涉及同法第 10 條關於永久保存及定期保存之規範，究竟何種保存方式之檔案可供申請人申請公開？於檔案法中皆未見相關規定，且定期保存此一不確定法律概念，如何認定則仰賴主管機關加以界定之。

按檔案法第 17、18 條之規範，該法不僅規範檔案之管理、保存、目錄編製等事項，尚包括檔案之公開運用，進一步思考，倘尚未依檔案法管理程序歸檔之政府資訊，非屬檔案；惟檔案必屬政府資訊之一部分。又檔案法中僅描述

「拒絕檔案閱覽、抄錄或複製」，於執行層面觀之仍過於抽象，且按政府處理資訊之程序，發文公告周知時，可能即依檔案法規定歸檔，適用檔案法之情事恐更為少見。探究檔案法之立法目的，係為健全政府機關檔案管理，促進檔案開放與運用，發揮檔案功能所制定，與資訊公開重疊之部分，縱使實務已存有見解，實際運用上所面臨之挑戰，值得加以關注。

(4) 個人資料保護法

① 個資法與資公法間之互動實務

法務部 105 年 6 月 22 日法律字第 10503509900 號函系爭標的即為：請求警察機關提供「道路交通相關之報告表及紀錄表」，當中涉及本人個人資料和涉及他造當事人或第三人之個人資料。涉及本人個人資料之部分，係採以下見解：

「...當事人對於保有其個人資料之公務機關有查詢、請求閱覽或製給複製本之權利，故公務機關除有個資法第 10 條但書所列 3 款情形得拒絕提供外，應依當事人請求，就所蒐集之個人資料答覆查詢、提供閱覽或製給複製本。...」；若文件上載有第三人之資訊外，則回歸到我國資公法第 9 條及第 18 條之適用，衡量公開之利益與不公開所欲保護之利益，加以判斷公開與否。

又個資法僅賦予資料本人查詢、閱覽及複製本人資料之權利，並未賦予人民得請求公務機關提供他人個人資料之權利。個資法所規定之個人資料，並非屬保密或禁止公開之規定，而僅係限制利用，且個資法第 16 條及第 20 條有關個人資料得為特定目的外利用之範圍相當廣泛（例如：法律明文規定、為增進公共利益），故個資法對隱私權之保護係最低密度之保護。自上述之討論即可得出，個資法之規範，僅針對使用（用途）作限制，不適用個資法之意涵，即在解除該使用之限制，並不等於該涉及個人資料之政府資訊即應公開，最終是否公開之決定，仍應視其是否有資公法第 18 條之情形，交由機關進行判定（法

務部 102 年 11 月 1 日法律字第 10203511730 號函參照)。

為落實金融資訊之個人資料保護，民國 102 年 8 月 22 日依函令發布「金融監督管理委員會個人資料保護管理要點」，其中除針對個資之蒐集及處理程序外，更有增設個資聯絡窗口、相關程序之建立（目的外使用之程序、錯漏、正確性爭議之處理程序），本要點係作為補充個資法對金融資訊中之個人資料保護。個資法之出發點即為保護隱私權，惟於國際間金融隱私權之概念於近年亦有相當大之進展，個資之利用（蒐集、使用）係仰賴當事人（本人）之同意，始得為之，本要點中亦保障了本人對其資訊所享有之權利，即所謂選擇加入（Opt-in）或選擇退出（Opt-out）之權利，美國法上於 GLBA 後亦將該項權利視為金融隱私權保護中重要之一環。

②金融監督管理委員會個人資料保護管理要點

如上所述，民國 102 年 8 月 22 日金管會依金管資字第 1020056789 號函訂定發布此部要點，全文共 14 點，並自發布之日即刻生效，主要用以規範金管會及所屬各局（以下簡稱各單位）為落實辦理個人資料保護法（下稱本法）規定之個人資料保護及管理，其中詳細規範了個資蒐集、處理及利用之程序、個資聯絡窗口之建置、目的外使用之程序、個資錯漏及正確性爭議之處理程序，以及個資刪除、停止蒐集之程序、個資侵害發生時之處理方式，並建立個資檔案安全稽核制度，以落實對於個人資料之保護，以下分別介紹之。

①第 2 點（個資蒐集、處理、利用之程序；個資聯絡窗口）

金管會及各單位同仁應依本法及相關法令規定，蒐集、處理、利用個人資料，並應注意個人資料檔案安全維護，防止被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏。各單位應設置專人督導下列事項：（一）單位內個人資料檔案安全維護。（二）個人資料保護事項之協調聯繫。（三）單位內個人資料損害預防及危機處理應變之通報。

各單位應設置個人資料保護聯絡窗口，辦理下列事項：(一)公務機關間個人資料保護業務之協調聯繫及緊急應變通報。(二)以非自動化方式檢索、整理之個人資料安全事件之通報。(三)重大個人資料外洩事件之民眾聯繫單一窗口。(四)各單位個人資料專人名冊之製作及更新。

②第3點(個資蒐集、處理、利用之程序)

各單位依本法第15條或第16條規定對個人資料之蒐集、處理、利用時，應詳為審核並簽奉核定後為之。又依本法第16條但書規定對個人資料為特定目的外之利用，應將個人資料之利用歷程做成紀錄。對於個人資料之利用，不得為資料庫之恣意連結，且不得濫用。

③第4點(個資有誤或缺漏之處理程序)

各單位保有之個人資料有誤或缺漏時，應由資料蒐集單位簽奉核定後，移由資料保有單位更正或補充之，並留存相關紀錄。因可歸責於各單位之事由，未為更正或補充之個人資料，應於更正或補充後，由資料蒐集單位通知曾提供利用之對象。

④第5點(個資正確性爭議之處理程序)

各單位保有之個人資料正確性有爭議者，應由資料蒐集單位簽奉核定後，移由資料保有單位停止處理或利用該個人資料。但符合本法第11條第2項但書情形者，不在此限。個人資料已停止處理或利用者，資料保有單位應確實記錄。

⑤第6點(個資蒐集特定目的消失或期限屆滿時之程序)

各單位保有個人資料蒐集之特定目的消失或期限屆滿時，應由資料蒐集單位簽奉核定後，移由資料保有單位刪除、停止處理或利用。但符合本法第11條第

2 項但書情形者，不在此限。個人資料已刪除、停止處理或利用者，各該單位應確實記錄。

⑥ 第 7 點（個資刪除、停止蒐集、處理或利用之程序）

各單位依本法第 11 條第 4 項規定刪除、停止蒐集、處理或利用個人資料者，應簽奉核定後自行或移由資料保有單位為之。個人資料已刪除、停止蒐集、處理或利用者，資料保有單位應確實記錄。

⑦ 第 8 點（個資侵害之通知）

各單位遇有本法第 12 條所定個人資料被竊取、洩漏、竄改或其他侵害情事者，經查明後，應由外洩資料業管單位簽奉核定後，以適當方式儘速通知當事人。

⑧ 第 9 點（當事人請求資訊之程序補正及駁回事由）

當事人依本法第 10 條或第 11 條第 1 項至第 4 項規定向各單位為請求時，應填具申請書，並檢附相關證明文件。前項書件內容，如有遺漏或欠缺，應通知限期補正。申請案件有下列情形之一者，應以書面駁回其申請：（一）申請書件內容有遺漏或欠缺，經通知限期補正，屆期仍未補正。（二）有本法第 10 條但書各款情形之一。（三）有本法第 11 條第 2 項但書或第 3 項但書所定情形。（四）與法令規定不符。

⑨ 第 10 點（請求資訊之費用及閱覽之陪同）

當事人請求查詢、閱覽或製給個人資料複製本者，準用「金融監督管理委員會及所屬機關提供政府資訊收費標準」收取費用。當事人閱覽其個人資料，應由承辦單位派員陪同為之。

⑩ 第 11 點（個人資料檔案安全資訊系統及稽核制度）

為強化個人資料檔案資訊系統之存取安全，防止非法授權存取，維護個人資料之隱私性，應建立個人資料檔案安全稽核制度，由本會資通安全會報相關小組查考。前項個人資料檔案資訊系統之帳號、密碼、權限管理及存取紀錄等相關管理事宜，依本會及所屬機關個人資料檔案資訊系統存取控制管理規範辦理之。

⑪第 12 點（個資檔案危安事件之處理程序）

各單位遇有個人資料檔案發生遭人惡意破壞毀損、作業不慎等危安事件，或有駭客攻擊等非法入侵情事，如屬以非自動化方式檢索、整理之個人資料外洩事件，應進行緊急因應措施，並迅速通報各單位聯絡窗口及政風單位；如屬以自動化機器檢索、整理之個人資料外洩事件，應依「金融監督管理委員會及所屬機關（構）資通安全事件應變處理及通報標準作業程序」規定，迅速通報至本會政風室及本會資通安全處理小組之資安聯絡人員（負責上網通報至行政院國家資通安全會報緊急應變中心）。

⑫第 13 點

個人資料檔案安全維護工作，除本要點外，並應符合行政院及本會訂定之相關資訊作業安全與機密維護規範。

⑬第 14 點（對受託者之監督）

各單位依本法第 4 條規定委託蒐集、處理或利用個人資料之受託者，於適用本法範圍內，應適用本要點。各單位對受託者為下列之監督：（一）預定蒐集、處理或利用個人資料之範圍、類別、特定目的及其期間。（二）受託者就本法施行細則第 12 條第 2 項採取之措施。（三）有複委託者，其約定之受託者。（四）受託者或其受僱人違反本法、其他個人資料保護法律或其法規命令時，應向委託機關通知之事項及採行之補救措施。（五）委託機關如對受託者有保留指示者，

其保留指示之事項。(六) 委託關係終止或解除時，個人資料載體之返還，及受託者履行委託契約以儲存方式而持有之個人資料之刪除。

(5) 銀行保密義務（銀行法第 45 條、第 48 條）、營業秘密法（所涉資訊若為營業秘密）。

① 銀行保密義務相關法規範：銀行法、個資法

銀行業於我國係屬特許行業，且於金融交易市場中係扮演相當重要之地位。交易過程中會涉及到許多客戶資料、財務資訊等專屬於個人之金融資訊，倘若該類型資訊被第三人所獲之，進一步便能在眾多的數據中去交叉比對，進而得到特定客戶之資訊，將造成金融秩序產生極大之波動，為防免此類型風險之發生，銀行業者對於隱私保障更應該重視，並採取具效率且有效之措施加以防堵。

客戶之金融相關資訊，應屬敏感性資訊之一環，當銀行曝光、洩露客戶資訊時，除可能侵害到客戶之資訊隱私權外，更有可能因原應保密之資訊進而影響客戶之信用評等，若遭曝光之資訊係屬客戶借貸之財務紀錄，將有可能使各債權人群起索債，對客戶極其不利，在這樣的前提之下，宜解為銀行在涉及與客戶相關之金融資訊時，更應該謹慎處理，並且負有一定保密之義務，不得任意將其洩露予第三人，乃至於大眾³⁸⁶。另外，探究資訊隱私權之本質，除涉及個資法外，在銀行業則可能涉及銀行法之規範，易言之，兩部法規間有交錯適用之可能，考量到個資法學說上認為有採「雙門理論」之規範架構，即針對個資之蒐集，認為一方有權蒐集，並不當然代表有權加以使用，惟對於銀行之保密義務，該理論是否有適用之餘地，亦值得加以思考。

銀行之保密義務，係基於其蒐集權限而生，縱無法律明文規範課予該項義務，然學說多數見解皆認為該義務應附隨於銀行與客戶間所訂立之各類型契約，例如消費借貸、消費寄託契約等。其意涵為銀行不得任意提供客戶資料，而使客戶因

³⁸⁶ See Richards, Neil M. 2013, 'The Perils of Social Reading,' *Georgetown Law Journal*, vol. 101, no. 3, at 723.

享有一定服務而授權銀行所適用之個人資料，有任意洩露予第三人之風險，本文將重點放在銀行法與個資法間之交錯，欲加以探討銀行保密法制之建構及其疑義。

欲了解銀行在個資法與銀行法間之，首先須了解銀行保密義務之主體在個資法上之認定，即探討銀行係屬個資法上之公務機關或非公務機關，個資法之法理基礎在於該法第 2 條第 7 款及第 8 款定有明文，認「依法行使公權力之中央或地方機關或行政法人」屬於公務機關；其他自然人、法人或非法人團體則為非公務機關。又銀行究竟屬於何種定位，則可自同法第 52 條觀之，將銀行之組織型態限制在股份有限公司，而公司法第 1 條則將股份有限公司定位為營利性社團法人，是故銀行於個資法上之討論，應與其他「非公務機關」作同一處理。銀行保密義務之遵守，將體現在銀行提供客戶資料時是否有依據個資法之規定為之，自客戶或銀行間徵信料處理交換服務事業取得資料後，銀行則須遵守前述之保密義務，限制其任意提供客戶資料、相關紀錄予第三人或逕自公開，以維護客戶所享有之資訊隱私權。

個資法上限制銀行使用客戶資料之行為態樣包含：處理（個資法第 2 條第 4 款）及利用（同法第 2 款第 5 款），縱法條之用語看似侷限，已包含蒐集、儲存、編輯、更正、內部傳送等行為，銀行保密義務於我國法上之內涵，即限制銀行及其從業人員不得任意將客戶資料提供予他人或公開，而該行為於定性上應屬於個資法所規範之利用行為³⁸⁷，個資法之規範核心即為「個資之用途限制」，並可加以探究該蒐集資料之目的，進一步區分何者屬於目的內利用和目的外之利用（參照個資法第 5 條及第 7 條之規定）。再者，承前述，銀行係屬個資法中之「非公務機關」，依據個資法第 51 條之規定，宜認為銀行於蒐集國人之金融相關資訊，其後利用行為皆應遵守個資法之相關規範。

② 銀行法中之保密義務—以銀行法第 48 條為核心

銀行對於其客戶之金融交易紀錄（或相關資訊）是否具有保密義務？其中可

³⁸⁷ See Hwang, Tien-Wei, 'The Dilemma in Defining the Meaning of "Use" in Patent Infringement,' *International Journal of Political Science, Law and International Relations*, vol. 5, no. 4, at 33, 2015.

以自兩個概念進行討論，一為須遵守銀行保密義務之「主體」為何？即「銀行」所涉及之範圍包含哪些金融機構，依據銀行法第 2 條及第 20 條之規定，應包含商業銀行、儲蓄銀行、專業銀行、信託投資公司等金融機構，除此之外亦應包含信用合作社、農會或漁會信用部等，對此範圍之界定，宜認為上述所提及之金融機構皆應遵守該項義務，然卻不限於上述所列，更應就其業務經營之模式加以認定其是否有涉及客戶資訊之蒐集而為利用行為為妥³⁸⁸。

另一則為保密義務之資訊內容為何，依銀行法第 48 條之規定，銀行對其客戶相關之金融交易資訊應負有保密義務，原則上不得任意公開，條文文字係為：「...存款、放款或匯款等有關資料」，對此一不確定法律概念之解釋方式亦將會對保密義務之適用產生莫大之影響。同條更例示幾款保密義務得豁免之情事，例如法律另有規定、客戶大於一定數額之轉銷呆帳資料、違反銀行法其他規定遭提起公訴之情形、其他經主管機關規範者，於此些情形中，銀行即不對客戶負有保守秘密之義務。

最早銀行保密義務於我國實務上之見解可探究自 1981 年財政部 70 台財稅字第 40060 號函，認為在調取相關財稅資料前，應先經過財政部核准後始得為之，其後 1989 年財政部再以函釋之方式補充說明，同年亦修正銀行法第 48 條第 2 項之規定，明確課予銀行對客戶資料應負有保密義務，縱使 2008 年時修正該條文，然仍未影響銀行保密義務之實踐。再者於何種情形之下，銀行對客戶資料不再負有該項義務？國家於何種情形下，會要求銀行提供其客戶之金融交易資訊？國家公權力之干預對客戶資料之保密，其正當性基礎來源為何？又我國銀行法中現行保密義務之豁免規定，大致歸納為以下三類³⁸⁹，且 2006 年金管會所頒布之函釋—金管銀（一）字第 09510002020 號亦採類似於以下架構之分類方式：

I. 調閱資訊

³⁸⁸ 參閱莊中原，談銀行法第 48 條第 2 項之適用，華信金融季刊，16 期，頁 108-110，2001 年。

³⁸⁹ 參閱涂予尹，銀行保密義務的豁免與隱私權的保障-從銀行法第四八條第二項修正談起，法學新論，14 期，頁 42-44，2009 年。

豁免之方式多以函釋的方式發布，此類型主要係針對行政機關為達其行政目的，得向銀行要求調閱客戶之相關資訊，在行政權所行使的範圍內（侷限於以調查為目的之範圍），銀行的保密義務得以豁免。如 2002 年財政部台財融（一）字第 091801593 號函：民事強制執行案件得依法請求銀行提供債務人之帳戶資料。又如 2002 年消費者保護委員會消保法字第 0910000919 號函：銀行與消費者間所簽訂之房屋貸款定型化契約，倘所約定之利率已因情事變更而發生變動，繼續適用原約定利率顯有損害消費者財產之虞時，直轄市或縣市政府得依消保法進行調查，惟調查同時仍應注意銀行法第 48 條之規定。

II. 要求申報資訊

此點主要係為落實洗錢防制之要求，其法源基礎主要規範在洗錢防制法第 7 條、第 8 條等規定。由於一線之銀行櫃務人員，將會與消費者有最為密切之接觸，若認客戶所從事之交易恐有「洗錢風險」之發生可能性，銀行便負有將該名客戶之相關資料（客戶身分、相關交易紀錄）申報至相關主管機關之義務。

III. 解除保密義務

主要係指法律或主管機關之行政命令未有明文界定銀行客戶金融交易相關資訊的提供或利用方式，僅單純將銀行客戶之金融資訊解除其機密性而言。如現行銀行法第 28 條第 2 項關於轉銷呆帳金額之規定，明確揭示銀行對該資訊不負有保密義務，然該等資訊會不會或能不能以其他形式提供給任意第三人或機關，則非屬法律規範之內容。

③ 銀行法與個資法之交錯問題

銀行法之例外規定與個資法將會在例外規定上有交錯之區域，其體現於個資法第 20 條，即蒐集及使用是否基於特定目的之必要範圍，若非屬特定目的之必要範圍，則落入到個資法之例外規定。銀行法第 48 條第 2 項與個資法第 20 條第 1 項之適用順序，學說及實務上存有討論，有認為銀行法係屬特別法之規範，應優先於個資法之適用；亦有認為，應將銀行法中所指稱之「法律另有規定」解釋為法律規定應予以提供者，排除個資法；亦有認為個資法應屬銀行法第 48 條第

2 項所指稱之「法律另有規定」，就此爭議尚未存有定見。然而本文認為理應回歸到個資法對間接蒐集之規範係以「其蒐集是否基於特定目的之必要範圍」為判斷標準，是故在法條適用上應先以個資法之規範角度為出發，並同時審酌銀行法對保密義務之規範為妥。

3. 實務執行情形

就法院裁判部分，查詢涉及金管會及其下各局關於提供行政資訊之判決，僅有此二判決，而涉及財政部有關財稅資料得否提供者，因與金管會得否提供資訊之實務執行情形有相似之處，故亦納入此部分作參考之用，以下分別介紹之。

① 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 449 號判決

【裁判日期】民國 108 年 10 月 17 日

【裁判案由】提供行政資訊

【原告】晶鋼光電股份有限公司

【被告】金融監督管理委員會銀行局

【參加人】安泰商業銀行股份有限公司

A. 事由

金融監督管理委員會（下稱金管會）所屬檢查局於 105 年 1 月間對參加人辦理衍生性金融商品業務專案檢查，以參加人有未確實執行內部作業制度與程序等缺失，違反銀行法第 45 條之 1 第 4 項規定，金管會乃依同法第 129 條第 7 款規定，以系爭裁處（即 106 年 5 月 2 日金管銀國字第 1062000981 號裁處書），對參加人裁處新臺幣（下同）1,000 萬元罰鍰，併依同法第 61 條之 1 第

1 項規定，核處予以糾正及限制業務。嗣原告依政府資訊公開法（下稱資公法）第 5 條、第 9 條第 1 項，行政程序法第 20 條第 5 款、第 46 條第 1 項及檔案法第 17 條等規定，於 106 年 7 月 26 日向金管會申請提供閱覽、複製作成系爭裁處書之相關依據資訊，並陳明所請求資訊為：1.據以作成系爭裁處書之相關文件與證物；2.參加人與金管會就系爭裁處書之往來相關函文（下稱系爭申請）。經金管會轉由刻保管如附表所示資料之被告處理，經被告以 106 年 8 月 9 日銀局（國）字第 10600185540 號函（下稱原處分），就原告所申請資訊認被告因法令或契約有保密義務，無法提供使用為由，否准原告所請。原告不服，遞經金管會駁回訴願，乃提起本件訴訟。

B. 法院裁判重點

人民申請提供具有「檔案」性質之政府資訊事件，政府機關自得審查檢視有無檔案法第 18 條各款、資公法第 18 條第 1 項各款情形，僅在符合上開規定所列限制公開或不予提供之政府資訊，方得否准人民之申請，否則即應依申請提供；倘政府資訊中含有限制公開或不予提供之事項，若可將該部分予以遮蔽，施以免揭露處置，已足以達到保密效果者，依檔案法施行細則第 17 條第 2 項規定與資公法第 18 條第 2 項「資訊分離原則」之意旨，亦應就該其他部分公開或提供人民閱覽、抄錄或複製。（最高行政法院 102 年度判字第 807 號、108 年度判字第 343 號判決意旨參照）又得依行政程序法第 46 條第 1 項規定請求閱覽卷宗之請求權人，以當事人或利害關係人為限，係以行政程序之開始進行為前提，為「行政程序中之個案資訊公開」，涉及特定個人權益相關之卷宗閱覽請求權，當事人或利害關係人固得依此規定向該管行政機關申請閱覽卷宗，然其所請求之政府資訊，仍應受政府資訊公開法之規範，屬一般公開性之資訊，而非當事人或利害關係人之個別資訊，如為政府資訊公開法所定限制公開或不予提供之情形，則受理申請之機關應拒予提供，乃屬當然。

a. 系爭檢查報告部分：

I. 由檢查局製作系爭檢查報告之職權暨程序等規定觀之，系爭檢查報告僅係提供金管會內部機關及其他法定金融監理機關（構），作為審酌是否採取相關管制措施、甚或裁處等決定之準備作業資料，確屬政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定（因而亦適用檔案法第 18 條第 6 款規定）之情形。

首先，金融檢查報告係由檢查局依銀行法第 45 條第 1 項及金融監督管理委員會檢查局組織法第 2 條第 1、2、6、7 款規定就檢查所得資料（含檢查所取得或令銀行或其他關係人提報之資料等），加以蒐集、分析後所製作，關於金融檢查報告是否製作、內容為何等，悉屬檢查局本於職權並依內部作業規則而辦理，並非銀行法有明文應製作之文書。其次，系爭檢查報告在檢查局製作完成而檢送被告後，則係由被告自行決定有無涉及應採取相關監管措施之部分，系爭檢查報告並非針對被告後續決定之需要而提供確切基礎事實，此由系爭檢查報告主軸均在檢查局自身業務內如何建請參加人改善之意見，即可明之，縱涉及被告職權事項之實質發動建議，亦為金管會內部單位間之意見溝通資料；是系爭檢查報告乃檢查局就自身業務目的所製作之內部報告，雖提供其他金融監理單位參考，亦僅在促請其他金融單位注意是否就自身職權範圍事項為審查之作用，縱使嗣後系爭裁處之決定，發動過程有參考系爭檢查報告，此並非專為系爭裁處之決定而製作，而屬金管會內部機關資訊溝通後，由取得機關或單位自行審查否須採取其餘如何之作業，甚或進而據以發動而為其他終局決定之準備資料，應堪認定。因此，系爭檢查報告屬資公法第 18 條第 1 項第 3 款規定之政府機關作成決定前內部單位之準備作業資料（因而亦屬檔案法第 18 條第 6 款事由），與前開規定意旨無違，亦符合系爭檢查報告在關涉系爭裁處案之處理程序實情，當值採信。

II. 由系爭檢查報告所記載內容，亦分別符合資公法第 18 條第 1 項第 3、4、6、7 款規定之豁免公開事由。

系爭檢查報告主要係立於逐一列出並提供參加人後續應如何處理改善建議之觀點，闡述建議之必要及合理性，作為報告結論重點之處理意見，均在提供參加人後續如何適法、健全經營之行政指導或建議，均屬有關參加人經營之事務，而建議所根據之參加人營業所用表單、內部處理程序等資料，亦核屬資公法第 18 條第 1 項第 7 款參加人經營事業有關之資訊；另參加人係因銀行法第 45 條規定之配合檢查義務，方提交系爭檢查報告所述及資料與檢查局，亦符合資公法第 18 條第 1 項第 4 款規定，參加人既係基於僅供檢查用途之認知而為提供，若第三人得經由資公法等規定取得而對外公開，勢必影響參加人配合檢查之主動意願，部分資料若涉及客戶之資訊，參加人亦因配合檢查義務之結果，恐與銀行法第 48 條第 2 項所定對於客戶有關資料之保密義務有構成義務衝突之虞，另涉及經營有關事項，亦慮及因公開為競爭者得知之風險而勢必再三斟酌，有礙配合提出之效率，並不利檢查局主要在協助銀行健全經營之檢查目的，堪認若提供將對實施目的造成困難、妨害。此外，以本件情形，檢查局繕具之處理意見復係為參加人正當權益而提供，亦符合檔案法第 18 條第 7 款規定。

另系爭檢查報告列載處理意見所根據之事實屬於參加人與客戶間交易等事實部分，因涉及銀行與何客戶交易之商業秘密，且亦屬客戶之個人隱私事項，除符合檔案法第 18 條第 3 款、資公法第 18 條第 1 項第 6 款之情形外，且由銀行法第 48 條第 2 項亦揭示除有該條項所列 4 款情形外，銀行對於客戶之存款、放款或匯款等有關資料，原則上應保守秘密，明確宣示銀行客戶之個人隱私正當權益，應受銀行法之保護，若因配合檢查局之檢查致公開，如前述，亦將對檢查實施目的造成困難、妨害，自亦構成資公法第 18 條第 1 項第 4 款及檔案法第 18 條第 6、7 款規定得豁免公開之事由。又關於涉及參加人內部經營表單、作業規定、營業狀況等，及與任一客戶為如何交易等事實內容，屬參加人之營業上秘密範圍，若非配合檢查，參加人未必願意提供，若仍提供，亦核屬資公法第 18 條第 1 項第 7 款、檔案法第 18 條第 3 款之情形。是被告辯稱有前開所示規定之適用，認

應不予公開，核符規定。

III. 涉及資公法第 18 條第 1 項第 3、6、7 款部分，亦難認有各該但書所定因基於公益必要等而應公開之情形。

涉及資公法第 3、6、7 款部分，因但書均有規定對公益有必要者（第 3 款），或對保護人民生命、身體、健康有必要者、或經當事人同意者（第 6、7 款），固應於具體個案中衡量「申請人之資訊公開權」與「主張排除公開之利益」二項法益之輕重，且有實證可認後者較前者更值得保護時，方得不公開，而本件參加人已表示不同意提供，經衡酌原告雖稱請求提供係因與參加人間有金融商品交易爭議，考慮提起民事訴訟而為證據之蒐集，及認參加人因類似商品交易爭議而有甚多受害人，謂提供有助金融市場穩定云云，然原告所指參加人金融商品交易之爭議不一，實質緣由仍須探究個案情節而定，且檢查局在系爭檢查報告提供參加人之改善意見暨緣由，未必與原告所稱爭議情節有關，系爭裁處復經主動對外公開，涉及違法與否較高度相關之資訊業經揭露，相較於提供系爭檢查報告之妨害，除檢查局製作之內部參考意見易遭任意擷取或攻訐，有失檢查報告主要作為內部評估參考之目的外，關乎個別客戶之交易事實隱私、參加人之經營有關事項，亦將陷入不在預期內、過度揭露之風險，是被告衡量判斷後，認系爭檢查報告仍應豁免公開，亦無瑕疵，原告仍為請求，難認有據。

b. 參加人就系爭檢查報告之陳述意見

針對被告檢送系爭檢查報告後，參加人就其上所列缺失提出陳述意見，並向被告陳報後續處理、改善之情形，系爭檢查報告本身既涉及參加人與往來客戶之個別交易資訊、或屬參加人為經營自身事業所使用之內部資料，且均係因銀行法第 45 條規定之配合檢查義務而提供者，業見前述，參加人為陳述回復者，本係基於各該內容而相應為更具體、詳細之說明，甚且為澄清並有主動提供營運收益

等財務資料之陳述，自堪認仍有資公法第 18 條第 1 項第 3 款、第 4 款、第 6 款、第 7 款及檔案法第 18 條第 3 款、第 6 款、第 7 款規定之適用，應豁免公開；另附表編號 7 有關參加人針對系爭裁處後續處理情形之陳報，或係就與客戶間如何洽處等為說明，或係說明控管措施之具體改善情節，亦屬參加人經營事業有關之資訊而有資公法第 18 條第 1 項第 7 款、檔案法第 18 條第 3 款、第 7 款規定之適用，復難認參加人對自身經營之陳報內容，有何特殊公益需要而得認有資公法第 3、6、7 款但書之適用，且亦難認剔除前開豁免公開範圍後，尚有何可分開單獨提供之範圍可言，是原告此部分請求，仍不應准許之。

C. 評析

金融監理機關進行金融檢查時，向金融機構取得之資訊，除有法規規範金融機構應提供外，此提供資訊之背後隱含金融機構對金融監理機關的信賴，及金融機構依例如銀行法第 48 條對客戶之保密義務，若第三人得經由資公法等規定取得資訊而對外公開，勢必影響金融機構配合檢查之主動意願，並使其違反對客戶之保密義務。故在判斷得否將金融監理資訊公開予一般大眾時，仍應衡量「申請人之資訊公開權」與「主張排除公開之利益」二項法益之輕重，據以判斷該資訊是否得公開，非謂我國係以政府資訊公開為原則，即主張所有資訊均應提供之。

②臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1458 號、最高行政法院 106 年度判字第 557 號判決

【裁判日期】民國 105 年 5 月 26 日、106 年 10 月 12 日

【裁判案由】提供行政資訊

【原告】理律法律事務所

【被告】金融監督管理委員會

A. 事由

原告之全體合夥人於民國 103 年 3 月 14 日出具申請書，以原告 91 年 2 月受美商新帝公司 SanDisk Corporation 委託保管並依該公司指示出售特定股票，遭前員工劉○盜賣為由，依檔案法第 17 條規定，向被告申請閱覽及抄錄以下文件：1.財政部 93 年 2 月致國泰世華商業銀行股份有限公司（下稱參加人）糾正函（下稱文件 1）。2.參加人接獲前開函件後向財政部函報後續改善情形之函件及其附件（下稱文件 2 及其附件）。3.財政部 93 年 5 月 17 日台財融(六)字第 0938010830 號致中央銀行函及其附件（下稱文件 3 及其附件）。4.被告及財政部於處理參加人辦理前員工劉偉杰盜領及提、匯客戶美商新帝公司股款案，涉有違反洗錢防制法申報義務一案全部案卷，包含處分提案、不作成行政處分之決定、相關之內部簽呈、文稿及對外函件等全部案關檔案資料（下稱文件 4）。

經被告以 103 年 5 月 28 日金管檢控字第 1030102707 號函復(下稱被告 103 年 5 月 28 日函)，略以：文件 1 函文影本被告業以 103 年 4 月 15 日金管檢控字第 1030002885 號函提供原告外，同意提供文件 3 函文影本，至所請文件 2 及其附件、文件 3 之附件及文件 4 部分資料內容，涉檔案法第 18 條第 6 款及第 7 款、政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款、第 4 款及第 7 款規定，不予提供。原告全體合夥人就該被告不予提供部分提起訴願，經行政院將被告 103 年 5 月 28 日函關於該部分撤銷，責由被告於不妨礙金融監理之進行及目的之必要範圍內，另為適法之處分。嗣被告重為處分，就文件 2 及其附件及文件 3 之附件，於遮蔽與申請事項無關之第三人資料後，以 104 年 1 月 23 日金管檢控字第 10301523580 號函（下稱被告 104 年 1 月 23 日函）提供予原告之全體合夥人。另於 104 年 1 月 26 日以金管檢控字第 10401001260 號函(下稱原處分)原告，就文件 4 部分，遮蔽與申請事項無關之第三人資料及相關決策參與人員姓名後，同意提供被告決定不予裁罰之簽及函稿影本；至所請文件 4 附件包括中央銀行函復意見及參加人之陳述意見等資料，關於中央銀行函復意見屬該行依法令製作之文書，須由原告

洽該行提供；參加人陳述意見資料部分，以參加人就屬於其文書曾表示公開將侵害其利益，屬政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款、第 7 款及檔案法第 18 條第 7 款之政府資訊及檔案，應不予提供。原告全體合夥人就文件 4 部分不服，提起訴願遭駁回，遂向本院提起行政訴訟。

B. 法院裁判重點（二審：原告之訴全部駁回、維持訴願決定；三審：駁回上訴）

政府機關原則上固應公開政府資訊；惟政府資訊之公開，尚非絕對至高之價值，遇有更優越之公共利益或私人利益考量出現時，仍須適度退讓，故政府資訊公開法例外於第 18 條第 1 項定有 9 款豁免公開之事由，具體個案如有該等事由時，乃應限制公開或不予提供。至政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3、6、7、9 款另設但書規定【即第 3 款、第 9 款之「但對公益有必要者」；第 6 款、第 7 款之「但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者」】，乃課予政府機關於具體個案有該等但書規定之情形時，應就「公開特定資訊所欲達成之公益」與「不公開資訊所欲維護之公益或私益」間為孰輕孰重之權衡，於確認公開特定資訊所欲達成之公益優於該各款本文規定所欲維護之公益或私益時，始予公開。

政府機關依檔案法第 18 條規定拒絕提供檔案時，應併參酌政府資訊公開法第 18 條有關拒絕提供或限制公開之事由，於例外限制時應採取從嚴之立場，俾符合檔案法及政府資訊公開法以公開為原則，限制為例外之基本精神。此參最高行政法院 104 年度判字第 168 號判決；「……就人民閱覽具有檔案性質之政府資訊事件，政府機關自得審查檢視有無檔案法第 18 條、政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款情形……」益明。原告主張其係依檔案法為本件申請，被告不得援引政府資訊公開法第 1 項規定為其拒絕提供之法律依據云云，容有誤解，尚非可採，先此敘明。

關於原告申請被告應准原告閱覽及抄錄複製被告法律事務處會銜資料及被告 94 年 1 月 26 日、94 年 9 月 5 日簽部分：原告上述之申請均係被告所屬銀行局關於該案，研擬處理意見簽稿，業經本院查閱被告提出之檔卷 2 明確，核屬政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款本文規定所指「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業」，洵堪認定。又被告意思決定之作成，係依被告所屬銀行局 94 年 10 月 4 日簽稿，而該簽稿已經被告同意於遮蔽與申請事項無關之第 3 人資料及相關決策參與人員姓名後，提供原告，乃經原告於言詞辯論意旨狀陳明在卷，並提出該簽列為原證 23，足見系爭原告申請閱覽之被告上述簽稿僅係被告決策過程之內部意見溝通或思辯材料，並非被告意思決定作成之依據。是被告陳明其衡酌決定雖已作成，且行政程序已終結，惟為避免事後仍可能發生對不同意見之人加以攻訐或造成困擾情事，就如同原告一再提出匿名信攻訐被告案關人員一般，暨上開系爭內部簽呈非被告最終意思決定，對於原告主張被告處理系爭案件作成不予裁罰決定是否適法之「資訊公開權」之公益目的並無關連，公開本資訊對於公益並無必要，只是徒增對不同意見之人困擾，遂依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，不予提供原告閱覽、抄錄或複製，揆之上開規定及說明，核屬有據。

C. 評析

檔案法及政府資訊公開法之競合問題已如前述，政府資訊公開法係政府資訊公開法制中之普通法，檔案法則為特別法之性質，故原則上應優先適用檔案法。而若檔案法無規定，或規定不盡完備之處，亦得參照資訊公開法予以為之。

政府資訊公開雖係以公開資訊為原則，然亦明文部分資訊須限制公開或不予公開，惟在限制公開或不予公開之情形下，復例外規定得予公開之情形，例如本案之爭點條文第 18 條第 1 項第 3 款即為一例。我國行政機關（金管會）對於資訊是否公開，均依法律規定判斷，政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或

其他準備作業，依法應限制公開或不予公開，且該內部擬稿與公益無涉，亦非金管會最終之決定，故法院判決原告敗訴，金管會不公開之決定適法妥適，對此判決結果勘為信服。

③臺北高等行政法院 102 年度訴字第 593 號判決、最高行政法院 104 年度判字第 20 號判決

【裁判日期】民國 104 年 08 月 07 日、民國 104 年 01 月 15 日

【裁判案由】提供行政資訊

【上訴人】全清筠

【被上訴人】財政部賦稅署

A.事由

上訴人於 101 年 6 月 14 日（即原審 101 年度訴更一字第 34 號案件審理期間）依政府資訊公開法規定，具文請求被上訴人提供有線電視頻道業者於 89 年至 94 年間，因給付國外公司片款所生扣繳爭議事件相關書面及說明，及中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會，就財政部 94 年 1 月 25 日函所生爭議之相關往來文件與會議紀錄之全部資訊，或按政府資訊公開法第 18 條第 2 項規定，提供部分資訊；案經被上訴人審查結果，以上訴人申請提供之資訊，涉及政府機關作成意思決定前之內部擬稿或準備作業文件，及其他法人經營事業有關之資訊，屬政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款及第 7 款規定應限制公開或不予提供之資訊，乃以 101 年 8 月 9 日台稅一發字第 10100131470 號函復，否准其申請（下稱原處分）。

B.法院判決重點（二審：原告之訴駁回；三審：駁回上訴）

本件縱如原告主張應優先適用政府資訊公開法規定，依該法第 18 條第 1 項相關規定，亦應不予提供，其結果與適用檔案法第 18 條規定並無不同。原告申請提供之案卷資料因涉及有線電視頻道業者之所得、納稅、營業資料及其他方面之陳述與文件，屬稅捐稽徵法第 33 條第 1 項及所得稅法第 119 條第 1 項規定，稅捐稽徵人員應絕對保守秘密之資料，業如前述。原告既非稅捐事件之當事人，亦非稅捐稽徵法第 33 條第 1 項及所得稅法第 119 條第 2 項規定得予提供資訊之個人或機關，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款規定，應不予提供。再者，原告申請提供之案卷資料經查係被告為解決國內有線電視頻道業者給付國外公司片款所生相關課稅疑義所作成之簽呈、函稿，屬政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業，且無因公益而必須公開之情形，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，應不予提供。又被告申請提供之案卷部分資料包括頻道業者與國外公司簽訂授權合約書或銷售契約書明細、業務往來發票、採購明細、營業項目及營業金額，屬該第三人(即有線頻道業者)經營事業有關之資訊，且經被告審酌該申請案公開資訊所欲增進之公共利益並未大於不公開政府資訊所保護之隱私權益或營業上秘密，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定，應不予提供。

查原告申請提供之政府資訊，均已辦結並歸檔管理，依法務部 95 年 3 月 16 日法律決字第 0950009957 號函釋規定，應優先適用檔案法相關規定處理，如檔案法未規定者，始依政府資訊公開法規定處理。被告爰於本件訴願程序中，以 101 年 12 月 5 日台稅一發字第 1010405340 號函檢附訴願答辯書補充說明，原告申請提供之資料，因涉及有線電視頻道業者之所得、納稅、營業資料及其他方面之陳述與文件，屬稅捐稽徵法第 33 條第 1 項及所得稅法第 119 條第 1 項規定，稅捐稽徵人員應絕對保守秘密之資料，原告既非稅捐事件之當事人，亦非稅捐稽徵法第 33 條第 1 項及所得稅法第 119 條第 2 項規定得予提供資訊之個人或機關，按檔案法第 18 條第 6 款有關依法令或契約有保密義務之檔案，各機關得拒

絕提供之規定，被告自亦得拒絕提供系爭資料予原告，其與被告依政府資訊公開法規定否准原告申請之理由雖不相同，惟結果並無不同。

有關附表第 9 案「立法委員及頻道業者等拜會討論頻道業者給付播映權費用及代理權費用課稅問題會議紀錄乙案」，被告否准原告該部分之申請，亦無違誤。依原告 101 年 6 月 14 日政府資訊公開申請書所載，原告僅申請提供「中華民國有線電視頻道自律委員會就財政部 94 年 1 月 25 日台財稅字第 09404507160 號函釋所生爭議之相關往來文件及會議紀錄」及「有線電視頻道業者於 89 年至 94 年間因給付國外公司片款所生扣繳爭議事件進行輔導而製作之相關書面及說明處理狀況」之相關政府資訊，倘非原告申請範圍之政府資訊，被告自不得提供。

C.評析

就個人請求提供政府資訊之實務情形，於財稅資料上有不少之案例可作參考與研究。本案中法院亦揭示在檔案法與政府資訊公開法之競合上，係以檔案法為優先適用對象，檔案法未規範者，始依政府資訊公開法處理。而在財稅資料上，如同金融監理資訊提供與否之問題，有稅捐稽徵法第 33 條及所得稅法第 119 條規範，採取不公開為原則，公開為例外之立法模式，課予稅捐稽徵人員較高之保密義務，違反所得稅法第 119 條者甚至有刑事制裁；而若符合例外情形則得予公開。本案中即因請求者非例外規定得予以公開之對象，故依檔案法第 18 條第 6 款不應提供資訊。另外，若非請求權人申請範圍之政府資訊，自不得提供之，則屬當然。

④臺北高等行政法院 106 年度訴字第 87 號判決、最高行政法院 106 年度裁字第 2240 號裁定

【裁判日期】民國 106 年 08 月 17 日、民國 106 年 12 月 28 日

【裁判案由】政府資訊公開法

【原告】周金城

【被告】財政部國有財產署

A. 事由

原告周金城於 105 年 8 月 10 日向被告申請抄錄其及原告周金榜、周金在(由本院另行審結)申購臺北市士林區華岡段三小段 385-3 地號等 6 筆國有土地(案號：102AD0000148，下稱系爭土地)之勘估讓售價格之查估評定依據及其計算方式，經被告以 105 年 8 月 19 日台財產北勘字第 10500221760 號函復略以：「主旨：台端申請應用檔案乙案，經審核如後附審核表，請查照。……」並隨文檢附該審查表略以：「台端申請應用檔案之審核結果如下：提供應用……國有財產估價委員會第 564 次會議紀錄節錄本影本……。」(下稱原處分)原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

B. 法院判決重點(二審：原告之訴部分有理由；三審：駁回上訴)

按政府資訊公開法第 1 條規定：「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」據此，政府資訊公開法要求政府機關主動或依申請公開政府資訊，係藉政府資訊之公開以「保障人民知的權利」，「增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督」並「促進民主參與」。乃現代民主國家建立公開化、透明化政府及公眾監督政府行為所必要之機制，屬「陽光法案」之一環。是以公開政府資訊本身即具有公益性，不問人民要求政府公開資訊之動機及目的為何，即得依該法請求政府公開資訊(人民之資訊公開請求權)。

政府資訊公開法屬「一般性之資訊公開」，且政府資訊應以公開為原則，不

公開為例外，依該法申請行政機關提供資訊之權利，係屬「實體權利」，凡與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，除具有同法第 18 條第 1 項所定應限制公開或不予提供之情形外，行政機關均應主動公開或應人民申請而提供。再者，政府資訊雖非屬政府資訊公開法第 6 條應主動公開者，惟人民仍得請求提供（行政資訊提供請求權），除符合同法第 18 條第 1 項限制公開或不予提供者外，行政機關應予提供。至如人民申請提供之政府資訊中含有第 18 條第 1 項各款所定限制公開或不予提供之情形者，依該條第 2 項「分離原則」，受理申請之政府機關仍應就可公開部分提供之。又因政府資訊皆由行政機關所掌管，唯各該行政機關知悉其所掌管資訊之內容與性質，是當行政機關拒絕提供政府資訊時，必須說明其拒絕之合法性，而行政法院對於政府資訊公開事件之司法審查，應就該政府資訊之全部或一部予以審查，亦即政府資訊是否符合免除提供之事由，行政法院應審查行政機關拒絕提供之合法性，而非完全尊重行政機關之決定。

再按政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定：「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。」其立法理由在於政府機關之內部意見或與其他機關間之意見交換等政府資訊，如予公開或提供，因有礙該機關最後決定之作成且易滋困擾，例如對有不同意見之人加以攻訐，自應限制公開或不予提供。準此，該款得豁免公開，乃在保障機關作成決定得為詳實之思考辯論，俾參與之人員能暢所欲言，無所瞻顧，故該等決策過程之內部意見溝通材料豁免公開。但如為意思決定之基礎事實而無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯材料，仍應公開之，蓋其公開非但不影響機關意思之形成，甚且有助於民眾檢視及監督政府決策之合理性。

本案中，原告前向被告北區分署申請承購系爭土地，以 105 年 8 月 10 日申請書，向被告北區分署申請抄錄有關勘估讓售價格之查估評定依據及其計算方式，經被告北區分署以原處分函復審核結果，提供國有財產估價委員會第 564 次會議紀錄節錄本影本，另讓售價格查估之準備資料、估價小組會議資料及紀錄、估價

委員會議資料，均係被告北區分署通知原告繳款（作成意思決定）前，內部單位擬稿或其他準備作業，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，否准原告所請。次查，國有財產估價小組及國有財產估價委員會對於系爭土地讓售價格之討論過程及會議紀錄，屬內部溝通意見或思辨之決策過程，揆諸前揭規定及說明，被告依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，否准原告所請，於法固無不合。惟系爭土地之勘估讓售價格，係經被告北區分署參考鄰地交易狀況，經綜合比較分析後，擇定作為推估基礎標的。鄰地之區域狀況、面積、公告現值，可由被告以前申購資料及內政部不動產交易實價查詢服務網查知，為被告所不爭（見本院卷第 106 頁行政陳報狀一），附件則為地圖、案例 1 調查表及地籍套繪圖。是以，被告北區分署國有土地估價調查表及附件（即被告 106 年 3 月 29 日台財產北勘字第 10600072820 號函附第 6 頁至第 10 頁，本院密封證物袋）核屬為意思決定之基礎事實而無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯材料，仍應公開之，蓋其公開非但不影響機關意思之形成，甚且有助於民眾檢視及監督政府決策之合理性。至被告北區分署國有土地估價調查表有關調查人員草擬之計算方式，則屬承辦人員之意見，依政府資訊公開法 18 條第 2 項「分離原則」，受理申請之政府機關仍應就可公開部分提供之，故原告申請提供被告北區分署國有土地估價調查表及附件，在遮蔽調查人員之姓名後，應予准許。又被告北區分署國有土地估價調查表非屬內部單位之函稿、簽呈或會辦意見，為被告所不爭（見本院卷第 104 頁筆錄），自不符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款所定「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業」應限制公開或不予提供之要件，則被告辯稱依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，應不予提供云云，即非有據。

C. 評析

本案法院提及政府資訊公開法之立法目的係為保障人民知的權利，且資訊請求人請求資訊之目的為何並不影響政府資訊公開法之適用。另外，法院亦揭示分

離原則之適用，且在不提供資訊之情形下，必須說明其拒絕之合法性。本案操作分離原則，對於「國有財產估價小組及國有財產估價委員會之系爭土地讓售價格之討論過程及會議紀錄」，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款，判決被告不予提供資訊為有理由，然而對於「系爭土地之勘估讓售價格」則因公開非但不影響機關意思之形成，甚且有助於民眾檢視及監督政府決策之合理性，故判決被告此部分不予公開為無理由之情形，貫徹政府資訊公開法之立法目的殊值肯定，且亦讓行政機關於判斷得否提供資訊時，不致忽略分離原則之適用。

⑤臺北高等行政法院 104 年度訴字第 51 號判決

【裁判日期】民國 104 年 04 月 21 日

【裁判案由】申請閱覽卷宗

【原告】李宏瑄

【被告】財政部北區國稅局

A.事由

原告於民國（下同）103 年 8 月 17 日向被告申請閱覽其父李○○遺產稅案關於繼承系統表、戶籍資料及拋棄繼承函等資料（下稱系爭卷宗資料），經被告以 103 年 8 月 21 日北區國稅淡水營字第 1030426732 號函（下稱原處分）復，否准其申請。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂向本院提起行政訴訟。

B.法院判決重點

我國就政府資訊公開，分別定有行政程序法（係就行政行為之程序進行中，當事人或利害關係人得閱覽卷宗之程序規定）；政府資訊公開法（係規範政府機關於職權範圍內作成或取得資訊之公開事宜）；檔案法（係規範政府機關已歸檔

管理之檔案，其資訊之公開範疇等事宜)。各該法律之規範內容、權利主體、權利存續期間及救濟方法均有不同，不容混淆。再按政府資訊公開法第 3 條規定：「本法所稱政府資訊，指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息。」另依檔案法第 2 條第 2 款規定，所謂「檔案」係指「各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件」。準此，政府資訊公開法所定義之「政府資訊」，其涵蓋範圍較檔案法所定義之「檔案」為廣，亦即，檔案仍屬政府資訊之一部分。又依政府資訊公開法第 2 條規定：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定」，故人民申請閱覽或複製之政府資訊如屬業經歸檔管理之檔案，即應優先適用檔案法之規定處理，惟稅捐稽徵法第 33 條為檔案法之特別規定，應優先適用於本件，稅捐稽徵法未規定者，則依檔案法之規定。

本件原告 103 年 8 月 17 日向被告請求閱覽系爭卷宗資料，係屬業經辦結歸檔管理之資訊，揆諸前揭說明，自應優先適用檔案法相關規定；又原告申請閱覽適用檔案法之卷宗，固以資訊公開為原則，惟依上開檔案法第 18 條第 6 款規定，已明定依法令有保密之義務者，仍應拒絕提供，故系爭卷宗資料如屬稅捐稽徵法第 33 條第 1 項所規定納稅義務人之財產、所得、營業、納稅等資料，除符合合同法條第 1 項各款規定之機關或個人得閱覽外，稽徵機關即應予以保密，不得提供。本件原告之父李○○於 90 年 11 月 19 日死亡，繼承人未於法定期間內辦理遺產稅申報，被告乃依遺產及贈與稅法第 33 條規定進行調查，以 91 年 8 月 19 日北區國稅淡水審字第 0910003108 號函請李○○提供系爭卷宗資料供核。嗣被告獲知原告及其他繼承人分別於 90 年 12 月 25 日及 91 年 1 月 16 日已依民法第 1174 條規定，向士林地院聲明拋棄被繼承人李○○之遺產之繼承權，並經該院分別以 91 年 1 月 10 日士院儀民泰 91 繼字第 8 號民事庭函及 91 年 1 月 18 日士院儀民親 91 繼字第 33 號民事庭函准予備查在案。又依遺產及贈與稅法第 6

條第 1 項規定：「遺產稅之納稅義務人如左：一、有遺囑執行人者，為遺囑執行人。二、無遺囑執行人者，為繼承人及受遺贈人。三、無遺囑執行人及繼承人者，為依法選定遺產管理人。」而原告既已聲明拋棄被繼承人李○○之遺產之繼承權，故原告並非被繼承人李○○之遺產之繼承人，揆諸前揭規定，原告即非被繼承人李○○遺產稅之納稅義務人。又查：系爭卷宗資料係被告依職權進行調查李○○遺產稅時所得之核課稅捐資料，核屬稅捐稽徵法第 33 條第 1 項所稱納稅義務人之納稅資料，而原告既非被繼承人李○○遺產稅之納稅義務人，業如前述，且原告亦非被繼承人李○○遺產稅之納稅義務人授權之代理人或辯護人，即原告不符稅捐稽徵法第 33 條第 1 項第 1 款、第 2 款所定得閱覽之情形，故被告依稅捐稽徵法第 33 條第 1 項規定，應絕對保守秘密。從而，被告依上開規定，以原處分否准原告閱覽系爭卷宗資料之申請，經核揆諸前揭規定及說明，並無違誤。

C. 評析

法院亦重申各該法律適用之優先順序，並以稅捐稽徵法為檔案法之特別法、檔案法為政府資訊公開法之特別法，爾後判斷原告作為請求資訊之主體是否適格，並以特別法之稅捐稽徵法為判斷標準。稅捐稽徵法係以不提供資訊為原則，稅捐稽徵人員負有保密義務，若違反者將有罰鍰處罰之，而第 33 條第 1 項則對於提供資訊之對象有得提供之例外規定，本案因不符合例外規定，故原告敗訴，財政部北區國稅局不提供相關財稅資訊之做法有理由。

三、 各國金融監理資訊法規對我國之借鏡及建議

1. 各國金融監理資訊法規之異同

金融監理資訊法規之架構，主要分為政府資訊公開法與個人資料保護法兩個範疇，美國、日本及我國均有相關法規予以規範政府之資訊公開與否及個資法中當事人請求資訊之權利，並以公開資訊為原則，不公開為例外，因此各國資訊公開相關法制多設有豁免公開之例外規定。然而在新加坡政府資訊公開部分，雖有保護秘密法、新加坡金管局法規，但是係以不公開資訊為原則，公開為例外。另外新加坡雖有個人資料保護法，然亦僅限於非公務機關始有適用，故對於非政府機關請求金融監理資訊，因無明文規定得予以提供資訊，而以不公開為原則，與美國、日本及我國相較，有所不同。

又在金融資訊相關之委員會或審查會之設置方面，日本設有個人資料保護審查會，係屬第三方中立機關，具有建立資訊公開與否統一判斷基準之功能，雖為諮詢機關，然而如有機關未遵從審查會之同意公開決議，必須要有充分之理由，否則該行政機關將難以取信於民，故具有實質上之拘束力。美國方面，在國家檔案局下設有政府資訊服務處，主要職責在於檢討各機關公開政策及程序、執行 US FOIA 之狀況等，並向國會及總統提出相關之改進建議，同時也具有調解因資訊公開而造成糾紛之功能；此外，美國司法部亦設有「資訊暨隱私辦公室」，針對遭司法部否准公開之申訴案件，提供人民救濟管道。另外，新加坡在個資法亦設有個人資料保護委員會（PDPC），負責提升新加坡人民對個資保護之重視、制定個資保護政策、協助當事人採用良好之個資保護方法，並避免個資遭受不當濫用等。然而新加坡個資法適用主體不含公務機關已如前述，故依個資法設立之個資保護委員會亦不處理公務機關間之個資問題。至於公務機關間則無相關個資委員會之設立。我國部分，國家發展委員會於 2018 年 5 月設立個人資料保護專案辦公室，主要負責整合因應歐盟一般資料保護規則（General Data Protection

Regulation, GDPR) 相關事宜及配合檢討我國個資法，協調整合並加強各部會落實執行個資法之一致性。

另外，美國、日本及我國對於資訊分離原則均有所適用，而新加坡則因無具體操作之法規及實務情形，且以不公開資訊為原則，故並無資訊分離原則之適用。美國部分，若請求公開之資訊同時涉及豁免規定及其他之內容，應有所謂分離原則之適用，即若符合豁免規定者，可不予公開，其餘部分應依程序之要求，加以公開。本文中已提供實務上操作之標準，即「該機關當下是否具備合理可分割出系爭文件中非屬豁免規定之技術能力」，另外如 5 U.S.C §552(b)(2) 之規定，主要係規範政府機關做成意思決定前之內部擬稿或準備作業，當一般事實與系爭資訊系難以分辨，或特別挑出將難以呈現該事實，且該揭露方式將會涉及審議過程之公開時，將其認為不予公開。日本部分，機關資公法和機關個資法皆有所有「部分開示」，其內容和我國分離原則相同。實務上之案例也幾乎是當事人請求行政機關開示一份行政文書當中，行政機關原本予以不開示之部分。然實務上並未對分離原則此一問題有所著墨，問題點皆在於是否該當豁免公開之情形。我國部份則參照最高行政法院之見解而認為，人民申請提供具有「檔案」性質之政府資訊事件，政府機關自得審查檢視有無檔案法第 18 條各款、資公法第 18 條第 1 項各款情形，僅在符合上開規定所列限制公開或不予提供之政府資訊，方得否准人民之申請，否則即應依申請提供；倘政府資訊中含有限制公開或不予提供之事項，若可將該部分予以遮蔽，施以防免揭露處置，已足以達到保密效果者，依檔案法施行細則第 17 條第 2 項規定與資公法第 18 條第 2 項「資訊分離原則」之意旨，亦應就該其他部分公開或提供人民閱覽、抄錄或複製

綜上，各國對於資訊及隱私，均設有相關委員會或審查會來促進或解決個資保護問題，惟對於各組織之定位及職掌上有不同之規劃。美國、新加坡及我國較為相似，主要負責政策及法規上之建議及處理相關個資糾紛問題；日本之個資保護審查會則為諮詢機關，公務機關若遇個資或公開資訊與否之問題，將諮詢審查

會，並尊重審查會之決議。而美國、日本及我國均有資訊分離原則適用，並各自有其判準，新加坡本身即以不公開資訊為原則，故與資訊分離原則之意旨較為不同，無適用之情形。

另外，以下透過表格方式彙整呈現美國、日本、新加坡及我國在提供金融監理資訊上，對於涉及不同資訊請求主體及資訊客體下，各國得否提供資訊以及相關之法律依據。

(1) 依資訊請求主體不同而做區別與比較³⁹⁰

³⁹⁰ 研究團隊彙整製作。

	美國	日本	新加坡	我國
法院	原則：V 例外：X（依 U.S.C. §552(b)(7) 規定）	V （依刑事訴訟法或行政事件訴訟法等）	V	V
行政機關	監理機關：V （全國資訊中心） 非監理機關：法無明文規定，宜由政府資訊服務處統一做出准駁之決定	原則：V（遂行事務必要、有相當理由時） 例外：X（侵害本人或第三人之權益）	原則：X 例外：V （法律明文規定）	原則：V 例外：X （例如：資公法§18 I 事由）
國會	V	原則：V 例外：X（符合一定之要件或程序）	原則：V 例外：X （涉及隱私且於調查事項無影響）	
個人	原則：V 例外：X（依 U.S.C. §552(b) 規定）	原則：V（資公法§5 本文、機關個資法§12 本文） 例外：X（資公法§5 各款、機關個資法§12 各款）	X 法無明文規定，回歸立法不公開為原則	

(2) 依資訊請求客體不同（是否涉及個人資訊）而做區別與比較³⁹¹

	美國	日本	新加坡	我國
涉及個人資訊	依「隱私法」申請公開之案件，一概視為 US FOIA 申請公開之案件來處理。 原則：V 例外：X（依 U.S.C. §552(b) 各	<u>資公法</u> 原則：X（§5） 例外：V（§5 I 但） <u>機關個資法</u> 原則：V（本人請求時§12） 例外：X（§12）	公務機關不適用個資法，亦無其他針對金融監理機關涉及個資之資訊得否提供之法律規範，故不以此分類為區	個人資料保護法 原則：V 例外：X（§10、§16）

³⁹¹ 研究團隊彙整製作。

	款之規定)		分標準，回歸	
不涉 及個 人資 訊	原則：V 例外：X (依 U.S.C. §552(b)各 款之規定)	<u>資公法</u> 原則：V (§5) 例外：X (§5 第 二~六款)	不公開資訊為 原則，公開為 例外。例外係 指法律有規定 之情形，其中 之資訊當有可 能涉及個資。	政府資訊公開法 檔案法 原則：V 例外：X (資公法 §18 I 事由、檔案 法§18 事由)

(3) 依資訊請求客體不同 (是否涉及秘密) 而做區別與比較³⁹²

		美國	日本	新加坡	我國
涉 及 秘 密	營業 秘密	原則：V 例外：X (依 U.S.C. §552(b)(4) 之 規定) ³⁹³	(未有此分 類，係以實際 上是否對資 訊所有人有 害而定)	就涉及秘密 與不涉及秘 密，以及涉 及秘密下之 營業秘密與 非營業秘密	原則：V 例外：X (資公法§18 I ⑦事由)
	非營業 秘密 (例如： 工商秘 密)	原則：V 例外：X (依 U.S.C. §552(b)(4) 之 規定) ³⁹⁴	原則：V 例外：X (資 公法§5②、機 關個資法 §12②，若公 開將有害該 法人或個人 之權利、若係 法人自願提 供予機關之 非公開資訊 時)	部分，並未 有所區分； 而國防秘密 部分則尚有 公務機密法 規範之，惟 無論以何部 法律規範， 均以不公開 為原則，公 開為例外。	原則：V 例外：X (資公法§18 I ⑥⑦事 由) ³⁹⁵
	國防 秘密	原則：V 例外：X (依 U.S.C. §552(b)(1)(A)	原則：V 例外：X (資 公法§5③、機 關個資法		原則：V 例外：X (資公法§18 I ①事由)

³⁹² 研究團隊彙整製作。

³⁹³ 法條用語：“trade secrets”

³⁹⁴ 法條用語：“...commercial or financial information obtained from a person and privileged or confidential...”

³⁹⁵ 法條用語：“職業上秘密”、「經營事業有關之資訊」

		之規定)	§12③，若有危害國安、外交等情況時)	
不涉及秘密	原則：V 例外：X (依 U.S.C. §552(b) 各款之規定)	原則：V 例外：X (資公法§5 各款、機關個資法§12 各款)		原則：V 例外：X (資公法§18 其他事由)

2. 各國金融監理資訊法規對我國之啟示與建議

就金融監理機關對於資訊請求之問題，參照美國、日本及新加坡之規範，本研究團隊認為：我國似可考慮參照日本金融廳之作法，在不違反法律保留原則和法律優位原則之前提下，對於政府資訊公開法中是否公開之處分以及個人資料保護法中是否准許當事人請求個資之查詢、閱覽或更正等處分，作出比母法更為詳細之相關審查基準（相當於行政規則），特別是對於各種除外情形之解釋以及相關釋例，例如：日本金融廳即在其資訊公開審查基準中，明確列出執行檢查之檢查官姓名係屬得辨識特定個人之資訊而應不予公開，或者是對於金融機關之申訴內容係屬於可能侵害法人利益之資訊而應不予公開。從而，若我國金管會採取類似之措施，一方面就相關處分之准否有一概略基準得供參考，另一方面更可使請求資訊者能提高其預測可能性。就現行金融監督管理委員會個人資料保護管理要點第 9 點而言，即可仿照該方式，進一步闡述金管會認為該當個資保護法第 10 條但書之情形以及可能符合的具體資訊為何。

此外，本研究團隊亦認為，長期而言，就資訊公開以及個資請求之審查標準上，亦可參酌日本模式之精神，另設置第三中立機關專門處理該類事項，然而，值得注意的是，日本之審查委員會係設置於總務省（相當於我國內政部）之下，所有行政機關皆得請求委員會為個案審查，而我國在尚未有明確法令依據之前提下，實無法貿然於內政部或其他金管會以外之機關下另設一個第三中立機關；且委員會作出之裁決效力與法院判決有別，縱使日本之實證資料上顯示行政機關幾

乎依循審查委員會之意見而做出裁決（就金融廳而言甚至是完全依循），以致於經過審查委員會審議之案件而進入法院爭訟者屈指可數，並確實產生減輕司法負擔之效果，但日本之審查委員會已行之多年，故似也難以將多年經驗與結果全然移植；且在行政救濟上，恐怕又將有救濟程序之問題。

基於上述設立審查委員會之潛在問題與可行性，本研究團隊認為，或可考慮先自金管會本身調整，搭配第參部分之組織再造建議，在組織再造之同時，加入一個具諮詢建議性質且採合議制之資訊公開及個資保護審查委員會，成員全由社會公正人士、學者、專家等人士擔任以確保其獨立性，提供機關內部之定期諮詢檢討，確保金融資訊使用、提供之合法與正當性。且考量到金管會被要求提供資料之頻率可能偏高，如完全要求由委員會進行個案資料提供之審查，時效上恐有難度，因此建議將該委員會定位為資料提供通案規則之制定機關，賦予委員會制訂相關規則之權限以創設一通案標準，如前段所述之審查基準即可由委員會負責加以制訂，而形式上除了法條之外，亦可做成類似 Q&A 之規則，以期能為資訊公開或提供與否賦予更為具體、客觀之審查基準。

參考文獻

一、中文文獻

(一) 中文書籍

王儷娟，金融檢查制度與金融犯罪查處機制之新趨勢，財團法人孫運璿學術基金會，初版，2011年。

胡鐸清，金融監理與金融檢查實務，金融人員研究訓練中心，增訂四版，2005年。

陳南光，貨幣銀行學理論與應用，雙葉書廊，二版，2017年。

(二) 中文期刊

李智仁，試論金融控股公司之監理問題，存款保險資訊季刊第17卷第3期，頁177-203，2004年3月。

李福隆，金融隱私權與銀行監理之間—從全球金融海嘯看我國金融危機事件下銀行保密原則之修正，財產法暨經濟法第20期，頁113-37，2009年12月。

林育廷，金融隱私權保障與財富管理之衝突與協調—兼評美國與台灣之規範政策，科技法學評論第4卷第2期，頁147-98，2007年10月。

林明鏘，資訊公開與行政程序—評政府資訊公開法與國家機密保護法草案，月旦法學雜誌第62期，頁46-57，2000年7月。

范姜真嫩，日本資訊公開法救濟程序之探討，東吳法律學報第17卷第1期，頁31-80，2005年8月。

涂予尹，銀行保密義務的豁免與隱私權的保障—從銀行法第四八條第二項修正談起，法學新論第14期，頁39-57，2009年9月。

莊中原，談銀行法第四十八條第二項之適用，華信金融季刊第16期，頁108-33，2001年12月。

湯德宗，政府資訊公開法比較評析，臺大法學論叢第 35 卷第 6 期，頁 37-115，2006 年 11 月。

湯德宗，政府資訊公開法改進之研究，中央研究院法律學研究所，頁 1-88，2009 年 9 月。

湯德宗、劉淑範主編，論資訊公開與卷宗閱覽—行政法院相關判決評釋，中央研究院法律學研究所籌備處，頁 123-64，2005 年。

廖元豪，論立法院調查權的界限與範圍：釋字第五八五號解釋與美國經驗的參照，臺灣本土法學雜誌社第 78 期，頁 83-91，2006 年 1 月

劉靜怡，開啟權力監督新時代？—從美國「資訊自由法」豁免公開規定的晚近發展談起，月旦法學雜誌第 136 期，頁 48-64，2006 年 9 月。

蕭文生，行政院金融監督管理委員會組織法草案評析，法令月刊第 50 卷第 2 期，頁 51-64，2002 年 2 月。

謝學如，日本金融大改革對我國之啟示，經濟研究月刊第 9 期，頁 125-54，2009 年 3 月，。

(三) 中文判決

臺北高等行政法院 102 年度訴字第 593 號判決。

臺北高等行政法院 104 年度訴字第 51 號判決。

臺北高等行政法院 104 年度訴字第 1458 號判決。

臺北高等行政法院 106 年度訴字第 87 號判決。

臺北高等行政法院 107 年度訴字第 449 號判決。

臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1458 號判決。

最高行政法院 104 年度判字第 20 號判決。

最高行政法院 106 年度判字第 557 號判決。

最高行政法院 106 年度裁字第 2240 號裁定。

二、外文文獻

(一) 英文書籍

GOODHART, CHARLES ET AL, FINANCIAL REGULATION: WHY, HOW AND WHERE NOW? PSYCHOLOGY PRESS, U.K. (1998).

MACEY, JONATHAN R., BANKING LAW AND REGULATION, LITTLE BROWN & CO LAW & BUSINESS (2d ed. 1997)

MISHKIN, FREDERIC S. & EAKIN, STANLEY G., FINANCIAL MARKETS AND INSTITUTIONS PEARSON EDUCATION LIMITED (7th ed. 2011).

PIERCE JR., RICHARD J., SHAPIRO, SIDNEY A., VERKUIL, PAUL R., ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS, FOUNDATION PRESS, New York, U.S.A. (6th ed. 2014).

TAYLOR, MICHAEL W., "TWIN PEAKS" REVISITED A SECOND CHANCE FOR REGULATORY REFORM, CENTRE FOR THE STUDY OF FINANCIAL INNOVATION, NEW YORK, U.S.A. (2009).

(二) 英文期刊

Allen, Hilary J., *Putting the "Financial Stability" in Financial Stability Oversight Council*, 76 OHIO ST L J 1087, 1087-152 (2015).

Acemoglu, Daron & Ozdaglar, Asuman & Tahbaz-Salehi, Alireza, *Systemic Risk and Stability in Financial Networks*, 105 AM. ECON. REV. 564, 564-608 (2015).

Akhigbe, Aigbe & Whyte, Ann Marie, *The Market's Assessment of the Financial Services Modernization Act of 1999*, 36 THE FINANCIAL REVIEW 119, 119-38 (2001).

Berger, Allen ET AL., *How do Large Banking Organizations Manage their Capital Ratios?* 34 J. FIN. SERV. RES. 123, 123-45 (2008).

Brown, J. Robert, *The "Great Fall": The Consequences of Repealing the Glass-Steagall Act*, 2 STAN. J.L. BUS. & FIN. 129, 129-45 (Feb. 2007).

Blair, Christine & Kushmeider, Rose M., *Challenges to the Dual Banking System: The Funding of Bank Supervision*, FDIC BANKING REVIEW SERIES 2006, VOL. 18-1 (2006).

Doyle, A. Patrick & Freeman Jr., David F. & Avery, Alan W., and Shipe, Andrew J., *New "Volcker Rule" to Impose Significant Restrictions on Banking Entities, other Significant Financial Service Companies*, 127 *BANKING LAW JOURNAL* 686, 686-94 (2010).

Freixas, Xavier & Parigi, Bruno & Rochet Jean-Charles, *Systemic Risk, Interbank Relations, and Liquidity Provision*, 32 *J. MONEY CREDIT & BANKING* 611, 611-38 (2000).

Green, David, *The relationship between the objectives and tools of macroprudential and monetary policy*, FMG SPECIAL PAPERS 200, FINANCIAL MARKETS GROUP.

Horn, Charles M., *Financial Services Privacy at the Start of the 21st Century: A Conceptual Perspective*, 5 *N.C. BANKING INST.* 89, 89-132 (2001).

Hwang, Tien-Wei, *The Dilemma in Defining the Meaning of "Use" in Patent Infringement*, *INTERNATIONAL JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE, LAW AND INTERNATIONAL RELATIONS* 29, 29-38 (2015).

Levine, Aaron & Macey, Joshua, *Dodd-Frank Is a Pigouvian Regulation*, *YALE LAW JOURNAL*, VOL. 127, 1336, 1336-407 (2018).

Masera, Rainer, *Reforming Financial Systems after the Crisis: A Comparison of EU and USA*, *PSL QUARTERLY REVIEW*, VOL. 63, No. 255, 297, 297-360 (2010).

Mayer, Martin, *Glass-Steagall in our Future: How Straight, How Narrow*, NETWORKS FINANCIAL INSTITUTE POLICY BRIEF 2009-PB-07, 1-17 (November 1, 2009).

Prime, Tyler, Russomanno, Joseph, *The Future of Foia: Course Corrections For the Digital Age*, 23 *COMM. L. & POL'Y* 267, 267-300 (2018).

Peterson, Christopher Lewis, *Consumer Financial Protection Bureau Law Enforcement: An Empirical Review*, *TULANE LAW REVIEW*, VOL. 90, No. 5, 1025, 1025-106 (2016).

Richards, Neil M., *The Perils of Social Reading*, 101 *GEO. L. J.* 689, 689-724 (2013).

Schwarcz, Daniel B. & Zaring, David T., *Regulation by Threat: Dodd-Frank and the Non-Bank Problem*, *UNIVERSITY OF CHICAGO LAW REVIEW*, VOL. 84, 1813, 1813-81 (2017).

Skinner, Christina Parajon, *Regulating nonbanks: a plan for SIFI lite*, 105 GEO. L. J. 1379, 1379-405 (2017).

Shavell, Steven, *Corrective Taxation Versus Liability as a Solution to the Problem of Harmful Externalities*, 54 J.L. & ECON. 249, 249-66 (2011).

Sunstein, Cass R., *Irreversible and Catastrophic*, 91 CORNELL L REV 841, 841-908 (2006).

Wilmarth Jr., Arthur E., *The Transformation of the U.S. Financial Services Industry, 1975-2000: Competition, Consolidation, and Increased Risks*, 2002 U ILL. L. REV. 215, 215-476 (Jan. 2002).

Walsh, John H., *Regulatory Supervision by the Securities and Exchange Commission: Examinations in a Disclosure-Enforcement Agency*, 51 ADMIN. L. REV. 1229, 1229-48 (1999).

(三) Working Paper & Research Paper

Borio, Claudio E.V., & Lowe, Philip William, *Asset Prices, Financial and Monetary Stability: Exploring the Nexus*, BIS Working Paper No. 114. *available at SSRN*: <https://ssrn.com/abstract=846305> (July 2002).

Enriques, Luca & A Romano, lessandro & Wetzler, Thom, *Network-Sensitive Financial Regulation*, OXFORD LEGAL STUDIES RESEARCH PAPER NO. 43/2019, *available at SSRN*: <https://ssrn.com/abstract=3387708> (May 13, 2019).

Lastra, Rosa M., *Legal and Regulatory Responses to the Financial Crisis*, QUEEN MARY SCHOOL OF LAW LEGAL STUDIES RESEARCH PAPER NO. 100/2012, *available at SSRN*: <https://ssrn.com/abstract=2020553> (March 12, 2012).

Skeel, David A., *The New Financial Deal: Understanding the Dodd-Frank Act and its (Unintended) Consequences*, U OF PENN, INST FOR LAW & ECON RESEARCH PAPER No. 10-21, *available at SSRN*: <https://ssrn.com/abstract=1690979> (October 27, 2010).

(四) 美國判決

California Bankers Ass'n v. Shultz, 416 U.S. 21 (1974).

Cohen v. Cowles Media Co., 501 U.S. 663 (1991).

Djowharzadeh v. City Nat. Bank and Trust Co. of Norman, 646 P.2d 616 (1982).

Marcello v. United States, 196 F.2d 437 (5th Cir. 1952).

Milohnich v. First National Bank of Miami Springs, 224 So. 2d 759 (1969).

Milton v. U.S. Dept. of J., 783 F. Supp. 2d 55 (D.D.C. 2011).

Peterson v. Idaho First National Bank, 367 P.2d 290 (1961).

Vaughn v. Rosen, 484 F.2d 820 (D.C. Cir. 1973).

(五) 日文書籍

宇賀克也，個人情報保護法の逐条解説，有斐閣，二版，2005年。

塩野宏，行政法I，有斐閣，四版，2005年。

岡村久道，個人情報保護法，商事法務，2004年。

浅野善治，国政調査権の本質：試論として，慶應義塾創立一五〇年記念法学部論文集，2008年。

総務省行政管理局監修，行政情報システム研究所編集，行政機関等個人情報保護法の解説，ぎょうせい，2005年。

佐藤隆文，金融行政の座標軸—平時と有事を越えて，東洋経済新報社，2010年。

翁百合，金融危機とプルーデンス政策，日本経済新聞出版社，2010年。

鹿野嘉昭，日本の金融制度第3版，東洋経済新報社，2013年。

藤原静雄，逐条個人情報保護法，弘文堂，2003年。

藤田勉，グローバル金融制度のすべて—プルーデンス監督体制の視点，日本財政事情研究会，2012年。

(六) 日文期刊

木内登英，金融庁の組織再編に際して検討すべき「日銀との業務調整」，金融財政事情，2017年10月23日発売号，2017年10月。

戸井佳奈子，日本におけるマクロ・プルーデンス政策，安田女子大学紀要，第 41 号，頁 389-97，2013 年 2 月。

村山敦，有識者会議の提言を受け組織再編に踏み出す金融庁の狙い，近代セールズ，NO. 1283，2017 年 10 月。

岩佐代市，中央銀行の役割とプルーデンス政策，関西大学商学論集第 60 巻第 3 号，頁 21-55，2015 年 12 月。

松尾直彦，金融庁設置の経緯から考える組織改革の意義全体の方向性は歓迎されるが金融庁自身の「ガバナンス強化」にも留意を，金融財政事情，2017 年 10 月 23 日発売号，2017 年 10 月。

長島一由，議会による行政統制の研究，横浜国立大学大学院国際社会科学研究所博士論文，頁 1-205，2014 年 3 月。

友岡史仁，情報公開および個人情報保護の基本的考え方——公文書管理制度に照らして，アーカイブズ 53 号，国立公文書館，頁 2-8，2014 年 6 月。

渡邊将史，金融行政の現状と課題 — 転換期にある金融行政—立法と調査，第 394 期，頁 18-32，2017 年 11 月。

渡邊将史，過渡期にある金融行政の主要 15 トピックス—金融行政の現状と課題—，立法と調査，第 407 期，頁 48-62，2018 年 12 月。

森岡園香，機能別・横断的な金融規制体系の検討の必要性，金融財政事情，2018 年 8 月 27 日発売号，頁 16-21，2018 年 8 月。

野村修也，金融庁の組織再編から見えること—一体型モニタリングの実現に向けて，月刊金融ジャーナル，第 741 号，2018 年 1 月。

溝渕彰、肥塚肇雄、前原信夫，わが国における総合的金融監督体制の法の検討とセーフティネットの見直し，生命保険論集，第 191 号，頁 54-85，2015 年 6 月。

(七) 日文判決

大阪地裁平成 25 年（行ウ）第 126 号。

大阪高裁平成 26 年（行コ）第 185 号。

東京地裁平成 14 年（行ウ）第 453 号。

東京地裁平成 26 年（行ウ）第 567 号。

三、網路資料

Bank of England, Communications Guidance for Mpc Members, available at: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/about/mpc/mpccoc> (October 2018).

CFPB Symposium: Abusive Acts or Practices, available at: <https://www.consumerfinance.gov/about-us/events/archive-past-events/cfpb-symposium-abusive-acts-or-practices/>.

CNBC, Trump signs the biggest rollback of bank rules since the financial crisis, *available at:* <https://www.cnn.com/2018/05/24/trump-signs-bank-bill-rolling-back-some-dodd-frank-regulations.html>.

CNN Money, Why Wall Street and Republicans hate the CFPB, available at: <https://money.cnn.com/2017/11/25/news/wall-street-elizabeth-warren-consumer-financial-protection-bureau/index.html>.

Chaffetz, Jason, FOIA is Broken: A Report, Staff Report, 114th Congress (2016), available at: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=789831>.

Edmonds, Timothy, Banking Services: reform and issues, available at: <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7234> (December 21, 2017).

Financial relationship between HM Treasury and the Bank of England: memorandum of understanding, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/718481/The_Financial_Relationship_between_the_Treasury_and_the_Bank_of_England_-_MoU_web.pdf (June 2018).

FCA, Business Plan 2019/20, <https://www.fca.org.uk/publication/business-plans/business-plan-2019-20.pdf>.

FDIC, Regulatory Examination Process Regulatory Examination Process, available at: <https://www.fdic.gov/regulations/resources/director/presentations/Regulatory-Exam-Process.pdf>.

Financial Stability Oversight Council, About FSOC, available at: <https://www.treasury.gov/initiatives/fsoc/about/Pages/default.aspx>.

Federal Deposit Insurance Corporation, Report of Examination Instructions Section 16.1, available at: <https://www.fdic.gov/regulations/safety/manual/section16-1.pdf>.

Financial Services Act 2012: A New UK Financial Regulatory Framework, available at: <https://corpgov.law.harvard.edu/2013/03/24/financial-services-act-2012-a-new-uk-financial-regulatory-framework/> (March 24, 2013).

GLBA Subtitle B, available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-106publ102/html/PLAW-106publ102.htm>.

Neely, Michelle Clark, Commercial & Investment Banking: Should this Divorce be Saved? available at: <https://www.stlouisfed.org/publications/regional-economist/april-1995/commercial--investment-banking-should-this-divorce-be-saved> (1995).

Prudential Regulation Authority Business Plan 2019/20, available at: <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2019/prudential-business-plan-2019-20>.

PORTES, Richard, Macroprudential policy and monetary policy, <http://hdl.handle.net/1814/38835>.

ProPublica, Delayed, Denied, Dismissed: Failures on the FOIA Front (2016.07.21), available at: <https://www.propublica.org/article/delayed-denied-dismissed-failures-on-the-foia-front>.

Policy Briefing Towards Twin Peaks: The UK's Emerging Regulatory Landscape, available at: https://www.cii.co.uk/media/4119720/regulatory_landscape_dec_2012_20_dec_.pdf (January 2013).

Risk-based Supervision: On-site Inspection, 24th MAS Banking Supervisors' Training Programme (2017.07.18), available at:

<https://report.nat.gov.tw/ReportFront/PageSystem/reportFileDownload/C10603303/009>.

Reuters, MetLife, U.S. regulators agree to set aside legal fight, available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-metlife-fsoc/metlife-u-s-regulators-agree-to-set-aside-legal-fight-idUSKBN1F8064>.

Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, Shelby Statement at Hearing on FSOC Accountability, available at: <http://perma.cc/KX4WN6QH> (Mar 25, 2015).

人事院，義務違反防止ハンドブックー服務規律の保持のためにー，2019年3月，https://www.jinji.go.jp/fukumu_choukai/handbook.pdf。

個人情報保護委員会，個人情報保護に関する法律・ガイドラインの体系イメージ，https://www.ppc.go.jp/files/pdf/personal_framework.pdf。

内閣官房，特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施の状況に関する報告，2019年6月
https://www.cas.go.jp/jp/tokuteihimitsu/pdf/r01_0607_houkoku.pdf。

処分庁から育成庁へ、金融行政を刷新有識者会議が報告書，日本経済新聞，2017年3月18日，
https://www.nikkei.com/article/DGXLASDC17H2Z_X10C17A3EA4000。

参議院常任委員会調査室・特別調査室，立法と調査，NO. 401，2018年6月。

金融廳，平成30年度機構・定員、予算要求について，2017年8月
<https://www.fsa.go.jp/common/budget/yosan/30youkyuu/30youkyuu.pdf>。

金融廳，コンプライアンス・リスク管理に関する検査・監督の考え方と進め方（コンプライアンス・リスク管理基本方針），
https://www.fsa.go.jp/news/30/dp/compliance_revised.pdf，2018年10月。

金融廳，主要行等向けの総合的な監督指針，2019年9月，
<https://www.fsa.go.jp/common/law/guide/city.pdf>

金融廳，金融サービス利用者相談室ー皆様の「声」をお寄せください，
<https://www.fsa.go.jp/receipt/soudansitu/index.html>。

金融廳，金融分野における個人情報保護に関するガイドライン，2016年5月，
<https://www.fsa.go.jp/common/law/kj-hogo-2/01.pdf>。

金融廳，金融検査に関する基本指針，2005年7月，
<https://www.fsa.go.jp/news/newsj/17/f-20050701-2/02.pdf>。

金融廳，情報公開請求に係る不適切な対応について，2018年8月，
<https://www.fsa.go.jp/news/30/20180807-1.html>。

保有個人情報檔案公開項目彙整表，金管會官網：
<https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=355&parentpath=0,2>。

參閱林耀傑，參加美國紐約聯邦準備銀行（NY Fed）「金融機構監理」專業訓練課程出國報告，2015年12月，
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwIj6M2O5pjlAhVqG6YKHSDrDSAQFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Freport.nat.gov.tw%2FReportFront%2FPageSystem%2FreportFileDownload%2FC10401417%2F002&usg=AOvVaw3embP0Vzc6quBvo5EGYUFW>。

總務省，各行政機関における公務員の氏名の取扱いについて，2005年8月，
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/pdf/110624_01.pdf。

總務省，行政機関・独立行政法人等における個人情報の保護，過去の施行状況調査の結果（平成17年度～平成29年度），
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/shikojyokyo.html。

總務省，情報公開・個人情報保護関係答申・判決データベース，
<https://koukai-hogo-db.soumu.go.jp>。

總務省，情報公開・個人情報保護審査会の役割，
http://www.soumu.go.jp/main_content/000401131.pdf。

總務省，情報公開制度，過去の施行状況調査の結果（平成16年度～平成29年度），
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/chousa.html。

總務省，情報公開制度，過去の施行状況調査の結果，
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/chousa.html。

總務省，情報公開法の制度運営の現状と問題点についての検討資料（開示・不開示の範囲等），2005年1月，

http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1364703/www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/pdf/050125_s2_1.pdf。

総務省，情報公開法の制度運営の現状と問題点についての検討資料，2004年12月，

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/pdf/041221_k_01.pdf。

総務省，答申状況，

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/jyouhou/toushin.html。

附錄一 研究計畫期中報告審查意見之意見回覆暨修正說明

明對照表

審查意見	修正說明
<p>1. 報告中雖已就貨幣政策與金融穩定之關聯性等提出相關學理說明，如逆風理論等，惟建議相關論述或說明方式應再予檢視調整，以瞭解相關學理或理論基礎對各國金融監理組織再造之影響，以及各國進行組織再造後是否有達到當初組織再造之目的，以為我國之借鏡。</p>	<p>參考美國金融監理理論基礎(頁 40)、以風險為導向之監管方式，並將經濟社會學之網路理論 (Network Theory) 應用於金融監理(頁 57-60)。英國關於貨幣政策與金融穩定之關聯性上，強化傑克森哈爾共識 (Jackson Hole Consensus)、逆風模型 (Leaning Against the Wind View) 之論述(頁 27-28)。</p>
<p>2. 相對於美國及英國，本會更關注日本相關金融監理組織之變革，爰盼本研究報告可再強化日本部分之論述，如 2018 年金融廳改組再造之緣由及預期效益、檢查監理一體化亦為本會關注重點、金融廳架構調整後是否有達到當初設定之目標，及組織整併後負責實地檢查與場外監控</p>	<p>1. 日本組織改造之緣由或背景、動力？ 原本的設計主要是為了減少不良債權，所以透過檢查與處分要求金融機構嚴格遵守法規等；但近年來不良債權已受到控制，金融廳遂希望金融機構不要再受到那麼嚴格、制式化的監管，希望朝向實質面、較彈性之監管，所以才會有上述檢查監督一體化之</p>

<p>之組織權責之改變為何等，希望本研究團隊能就這些議題再加研析。</p> <p>另外日本部分，有關組織整併後執行行政處分之權責如何劃分及是否有改變，亦請研究團隊再補充說明。</p>	<p>改革，而若檢查與監督之資訊都能夠由同一單位取得，也更能達成改革之目標（頁81-84，(2)組織再編之背景）。</p> <p>2. 日本的檢查監督一體化及2018年金融廳的改組之調整現況如何？</p> <p>(1) 一體化即不以過去定期、機械化的檢查監督，而是繼續性地、無縫接軌般地進行檢查監督</p> <p>(2) 狹義而言，目前大型銀行檢查係由總合政策局負責，地方銀行檢查是由監督局或監督局委由財務局負責，此外總合政策局還負責審慎監管、資訊科技、風險管理等專門領域（頁86-87，A、C）；剛改組時有論者觀察到地方銀行的檢查是由總合政策局在負責的案例，而擔心其可能像過去之檢查局一樣握有廣泛權限（頁93-94），惟此後未見學說或實務有相關討</p>
---	--

論，仍有待後續觀察。

3. 有關銀行場外監控及實地檢查之實際執行單位、權責變動等內容，2018 年的合併之後是否達到設定的目標？

(1) 金融廳自認尚未達成，但已有所進展（頁 100 III）

(1) 大方向是希望場內場外一體化，亦即不像以前定期、機械化的檢查監督，而是繼續性地、無縫接軌般地進行檢查監督；檢查方面預計廢除檢查手冊，朝向更實質面而非清單式的檢查（頁 93-98），監督方面則尚未看到變革。然而兩者尚在觀念改革之階段，金融廳所頒佈之政策皆為基本方針（註 225），具體運作方針皆尚未公布。

4. 組織整併後執行行政處分之權責如何劃分，如何作業？

	<p>金融廳監督局，其會依據不同標準來做出業務改善命令、業務停止命令、許可取消等處分。而金融機構若對於行為是否合法有疑義，可利用 No-action letter 制度事先詢問金融廳（頁 85）。</p>
<p>5. 有關各國金融監理架構變革對我國之借鏡一節，目前報告內容係著重於系統性風險之面向，建議應再加強論述現行主管機關面臨之主要問題、各國金融監理組織改變後之影響面及改革後之具體成效。</p>	<p>英、美、日已增補於頁 22、頁 57、頁 93 以下。</p>
<p>6. 另報告中有關英、美、日監理制度相關說明之章節架構及文字用語，建議應具一致性，研究團隊於「各國金融監理架構變革對我國之借鏡及建議」之篇幅，內容若涉及各國組織架構介紹，應置於「各國金融監理組織」之段落下。</p>	<p>已調整至第貳章下。</p>
<p>7. 應補充組織架構變革對監理機構、金融機構及金融</p>	<p>1. 對監理機關、金融市場影響及成果效益等，已增補</p>

<p>市場之影響及成果效益等 ;另應補充三國制度比較 分析內容。</p>	<p>於頁 22、頁 60-67、頁 98 以下。 2. 各國制度之分析比較已增 補於頁 107-112。</p>
--	---

附錄二 研究計畫期末報告審查意見之意見回覆暨修正說明

明對照表

審查意見	修正說明
<p>1. 有關我國金融監理資訊對外提供之處理，考量財政部財稅資料中心可能會有較多案例，建議亦可再補充財稅資料中心之處理方式。</p>	<p>已增補：1.臺北高等行政法院 102 年度訴字第 593 號判決、最高行政法院 104 年度判字第 20 號判決 2.臺北高等行政法院 104 年度訴字第 51 號判決 3.臺北高等行政法院 106 年度訴字第 87 號判決、最高行政法院 106 年度裁字第 2240 號裁定（頁 209-226）</p>
<p>2. 依報告結論係建議搭配組織再造，設置具諮詢性質之委員會，惟在不變動組織法的情況下，是否有其他可行的作法；另該委員會之可能運作方向、所擔任之角色，以及審查的權限及職能為何，建議報告中亦可再補充說明。另除考量相關資訊是否公開外，亦可就公開之技術等折衷方式之面向等予以探討</p>	<p>為了避免委員會決定與法院判決衝突而造成之信譽問題，以及救濟程序上之複雜化，將委員會定位為規則制定之機關，而非個案審查。（頁 232-233）</p>

<p>。</p>	
<p>3. 本次研究計畫之報告內容資訊量龐大且有各國法規之比較，建議以表格方式呈現不同要素之比較，俾利閱讀者理解。</p>	<p>已將表格增補於頁 229-232。</p>
<p>4. 有關政府部門間之資訊交換與非政府部門要求之政府資訊公開，因其法源依據不同，報告中宜再區別清楚，包括區分不同資訊類型如涉及個資及不涉及個資等，以避免閱讀者混淆。</p>	<p>新加坡部分，已將請求資訊之主體區分為政府部門與非政府部門（個人）分別予以介紹。</p>
<p>5. 本委外研究案報告包含「主要國家金融監理機關組織架構變革」與「金融監理資訊管理法規」二項主題，均有研究美、日兩國之制度，爰請研究團隊就專有名詞之翻譯及重要政策之執行情形，檢視二項主題前後敘述之一致性。</p>	<p>已重新檢視並調整。</p>
<p>6. 就美國、日本、新加坡及我</p>	<p>1. 美國部分（頁 142-143）</p>

國在司法實務上，針對資料提供得否適用分離原則之論點及適用分離原則實務操作所面臨的課題，建議予以比較分析。

若請求公開之資訊同時涉及豁免規定及其他之內容，應有所謂分離原則之適用，即若符合豁免規定者，可不予公開，其餘部分應依程序之要求，加以公開。本文中已提供一實務上操作之標準，即「該機關當下是否具備合理可分割出系爭文件中非屬豁免規定之技術能力」，另外如 5 U.S.C § 552(b)(2)之規定，主要係規範政府機關做成意思決定前之內部擬稿或準備作業，當一般事實與系爭資訊系難以分辨，或特別挑出將難以呈現該事實，且該揭露方式將會涉及審議過程之公開時，將其認為不予公開。

2. 日本部分（頁 158、168）

日本之機關資公法和機關個資法皆有所有「部分開示」，其內容和我國分離原則相同。實務上之案例也幾乎是當事人請求行政機關開示一份行政文書當中，行政機關原本予以不開示之部

分。然實務上並未對分離原則此一問題有所著墨，問題點皆在是否該當豁免公開之情形。

3. 新加坡部分

新加坡因無具體操作之法規及實務情形，且以不公開資訊為原則，故並無資訊分離原則之適用。

4. 我國部份

人民申請提供具有「檔案」性質之政府資訊事件，政府機關自得審查檢視有無檔案法第 18 條各款、資公法第 18 條第 1 項各款情形，僅在符合上開規定所列限制公開或不予提供之政府資訊，方得否准人民之申請，否則即應依申請提供；倘政府資訊中含有限制公開或不予提供之事項，若可將該部分予以遮蔽，施以防免揭露處置，已足以達到保密效果者，依檔案法施行細則第 17 條第 2 項規定與資公法第 18 條第 2 項「資訊分離原則」之意旨，亦應就該其他部分

	公開或提供人民閱覽、抄錄或複製。(頁 227)
7. 報告中有關我國實務執行情形所提供之法院判決，其中判決一於 108 年 10 月 17 日已有最新之高等行政法院判決結果，請更新報告內容。	於頁 209 下進行增補
8. 報告惟未突顯金融監理資訊之提供尚涉及營業秘密之保護；另目前本會資料保護及提供機制，尚有銀行法第 48 條對提供給其他主管機關釋示相關機制(95 年 5 月 23 日金管銀(一)字第 09510002020 號令)及金融機構提供金融檢查報告內容之原則及應辦理措施等，建議在報告中完整呈現。	已補充進我國法部分：金融監理資訊相關法規各論—(5)銀行保密義務(銀行法第 45 條、第 48 條)、營業秘密法(所涉資訊若為營業秘密)(頁 205-208)。