

《歐美研究》第三十一卷第四期(民國九十年十二月), 819-895

© 中央研究院歐美研究所

歐洲聯盟銀行監理體系之研究*

洪德欽

中央研究院歐美研究所

摘要

本論文旨在針對歐洲聯盟(以下簡稱歐盟)銀行監理體系之相關法律架構、監理機構、監理措施、運作執行、國際合作等議題加以研究。歐盟銀行監理體系乃區域金融合作最為成功典範,兼顧了銀行自由化、競爭性、效率性、穩定性等面向,以有效因應二十一世紀國際金融之變遷及挑戰「他山之石,可以攻錯」,歐盟銀行監理體系對各國銀行自由化、金融國際化及國際金融合作等發展,諒能提供諸多寶貴經驗,從事立法之比較研究及政策改革。金融波動所引起之不穩定又已發展為一項國際問題,使本論文議題更有深入研究之現實意義及學理價值。在研究方法方面,本論文乃從「法律」觀點,及文獻分析法,研究歐盟銀行監理體系之架構、規定與運作。

關鍵詞：歐洲聯盟、歐洲中央銀行、銀行監理、銀行諮詢委員會、銀行監理委員會

* 作者感謝蕭文生老師以及兩位匿名審查老師所惠賜之寶貴建議。本論文乃行政院國科會八十九年度研究計畫(NSC 89-2414-H-001-005),並由蔡旻芳小姐協助文書工作,謹此一併敬謝。

投稿日期：民國八十九年十二月二十八日；接受刊登日期：民國九十年七月三日。

責任校對：楊筱萍、林秀美

壹、銀行監理之概論

一、銀行監理之概念與範圍

銀行監理 (banking supervision) 乃指對銀行之監督與管理。銀行監理之主要目標有三項：(1) 保護存款人及投資人利益；(2) 確保銀行之穩健經營，降低風險以維護金融體系之穩定；以及(3) 促進銀行經營效率，提昇銀行產業之競爭力。歐盟一九九二年四月六日之「銀行合併監理指令」前言即明文指出，銀行合併監理之主要目標是：「保護存款人以及確保金融體系之穩定。」¹

銀行 (bank) 乃依法登記並從事存放款業務以獲取利潤之金融機構。銀行定義一般可由三方面來綜合觀察。第一是設立許可，第二是經營業務，第三是存款保險。銀行一般必須由主管機關授權或許可，才得從事銀行業務。其次，經營業務與項目往往是界定銀行與其他非銀行企業之實質標準。最後，各國為了保護存款大眾之安全大皆要求銀行參加存款保險。各國銀行法規在一九八〇年代以後已大體上綜合上述三種方式作為銀行定義之認定標準。歐盟針對銀行定義也採取設立許可、經營業務等混合界定方式。² 所以，銀行監理以銀行經營及業務活動為主要規範對

1 Council Directive on the supervision of credit institutions on a consolidated basis, OJ 1992, L110/52. 原文規定：“Whereas supervision of credit institutions on a consolidated basis must be aimed at, in particular, protecting the interests of the depositors of the said institutions and at ensuring the stability of the financial system.”

2 The First Council Directive of 12 December 1977 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions(77/780/EEC), OJ 1977, L322/30, Art. 1.

The Second Council Directive of 15 December 1989 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions and amending Directive 77/780/EEC (89/646/EEC), OJ 1989, L386/1, Art. 1 and Annex.

象。³

銀行活動在一九八〇年代以後，已逐漸擴展到其他市場活動，例如證券、信託、投資等項目，跨部門的金融監理也在形成。傳統上，保險業擁有個別之監理體系。但是，由於銀行與保險公司之聯結互動增加，所以這些領域之監理體系必須更加緊密的一起合作。銀行與其他金融業傳統區分界線，日趨模糊；使得原來分離之監理功能已經加強整合，朝向單一金融監理體系發展。

銀行監理之法制，可回溯至一六九四年成立之英格蘭銀行(Bank of England)被國會授予貨幣發行及銀行監理權。傳統上，銀行監理法制主要內容包括：確定銀行監理機關之法律地位、具體權責、政策工具、被監理對象銀行之義務等。銀行監理法制化基本上乃屬各國主權問題。然而，隨著經濟全球化、銀行經營國際化之發展，使得銀行風險具有外溢效果。銀行監理之國際合作因此有其需要，以防止銀行從事跨國性監理規避。銀行監理之國際合作，促進了監理實務上共同資訊之思潮，並且引導出各國同意之區域性或全球性標準。這些標準往往因銀行危機之教訓而發展更多之合作與組織。⁴

一九三〇年代以前，銀行監理集中在貨幣監理及防止銀行擠兌方面，並以建立中央銀行為主體之「安全網」為主要架構。一九三〇年至一九七〇年代，在凱恩斯總體經濟學理論影響下，各國對銀行機構具體經營活動之干預，成為銀行監理之主要內容。一九七〇年代以後，歐美受到金融自由理論之影響，放寬銀行管

評論詳見洪德欽，〈歐體銀行自由化之研究〉，《歐美研究》，第29卷第3期，民國88年9月，頁78-81。

3 Xavier Freixas and Jean-Charles Rochet, *Microeconomics of Banking* (The MIT Press, 1998), pp. 258, 259.

4 李金澤，〈當代銀行監管法則的發展趨勢〉，《國際金融研究》，第9期，2000年，頁42-44。

制，惟銀行監理仍受到重視，同時強調對金融體系之安全穩定、市場效率及金融產業競爭力。

銀行監理的發展背景，乃源自中央銀行被賦予了貨幣政策及銀行監理等公共利益之功能。尤其，中央銀行在付款方面扮演重要角色，無論是透過銀行票據的發行，或是透過支票的移轉等以保證其獨占性；並監督商業銀行之健全性。在很多國家，中央銀行雖然是貨幣主管當局，但銀行監理之角色仍是其目前之一項重要工作。另外，中央銀行在金融危機時，得提供流動性，以維護金融穩定，也促使各國政府立法授權中央銀行或特別監理機關有強制介入及謹慎監理之必要性。因此，各國在第二次世界大戰後，皆採取較為正式之銀行監理體系。銀行監理措施也從傳統「點頭與使眼色」(nods and wink)等道德勸說(moral suasion)，逐漸搭配強制性監理工具；銀行行為準則也愈來愈以法律型式表現之。⁵

二、銀行監理之學理與論證

銀行監理之學理，一般源自政府管制經濟的理論，尤其是管制的「公共利益論」。⁶ 公共利益揭示了政府管制之基本經濟原理，藉以論證政府管制之必要性。銀行監理措施乃為了疏解銀行業可能由於寡占壟斷、外部效應(external effects)或資訊不對稱(information inadequacy)而產生之不公平競爭、銀行破產或市場失靈。⁷ 銀行業由於成立資本額一般較為龐大；各國以往又皆基於

5 René Smits, *The European Central Bank: Institutional Aspects* (The Hague: Kluwer Law International, 1997), pp. 319-321；以及 Joseph J. Norton (ed.), *Bank Regulation and Supervision in the 1990s* (London: Lloyd's London Press, 1991), p. 9.

6 Sam Peltzman, "The Growth of Government," in George J. Stigler (ed.), *Chicago Studies in Political Economy* (The University of Chicago, 1988), pp. 11, 13, 15

7 Charles Goodhart, *The Evolution of Central Bankers: A Natural Development?* (London: London School of Economics and Political Science, 1985), pp. 23-35.

本國市場「經濟需求」(economic needs)較為有限，限制新銀行或外國銀行之設立，而使銀行呈現一種寡占壟斷現象。政府為了保障銀行同業公平競爭及防止金融力量集中，乃有採取干預措施，尤其競爭政策及監理措施之必要性。⁸

歐盟認為銀行自由化及金融整合，如果沒有搭配有效競爭政策及監理措施，則銀行擴大市場規模、降低成本以及競爭效果並不當然帶來價格下降而使一般消費者受惠。銀行甚至得藉由優勢地位而獲取完成內部市場之大部份利益，扭曲社會財富之公平分配。所以，競爭政策及監理措施在銀行力量變大時，更加突顯其重要性，以確保銀行同業公平競爭、消費者福祉、促進經濟資源有效使用、維護金融穩定及確保歐洲整合目標之達成。⁹

其次，銀行監理法規較其他產業活動之規範嚴格，其主要原因是銀行經營涉及所謂「系統性風險」(the system risk)；此乃銀行產業結構性問題，如果一家銀行經營不當而倒閉，往往產生「骨牌效應」(the domino effect)，波及其他銀行甚至整個金融體系。例如，美國在一九三一至一九三三年期間內共有九千家左右銀行發生連鎖性倒閉，導致金融秩序破壞，並引發全球性經濟大恐慌，促使美國及各國加強了銀行監理。¹⁰

8 Doris Hildebrand, *The Role of Economic Analysis in the EC Competition Rules* (The Hague: Kluwer Law International, 1998), pp. 12-15.

9 Paolo Cecchini, *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single Market* (Hants: Wildwood House, 1988), pp. 104, 105; 以及 *The Economist*, "European Banking Mergers," Vol. 350, No. 8110 (March 13th, 1999), pp. 89, 90, 93.

¹⁰ George J. Benston and George G. Kaufman, "Risks and Failure in Banking: Overview, History, and Evaluation," in George G. Kaufman and Roger C. Kormendi (eds.), *Deregulating Financial Services: Public Policy in Flux* (Cambridge, Massachusetts: Ballinger Pub. Co., 1986), pp. 64-73; *The Economist*, "A Survey of International Banking: The Domino Effect," Vol. 339, No. 7963, April 27, 1996, pp. 3-13.

復次，銀行監理也涉及資訊不對稱之問題。金融市場及金融活動中，普遍存在資訊不對稱現象，尤其較為弱勢之存款人不能充分了解銀行之財務及經營情況，而影響到其利益。銀行監理法規與措施也是彌補銀行財務資訊公開不足或存款大眾及投資散戶專業不足之有效手段。¹¹

所以，金融體系之正常運作，實在有賴對銀行及金融中介機構進行適當資訊公開揭露 (information disclosure)，使政府監理主管單位、存款人、銀行同業及投資者，藉以做出較為正確判斷及決策，政府也得實施較為有效之監理。銀行大皆為上市公司，為避免銀行「公器」不被少數人或利益團體所不當濫用，銀行監理措施也得採取「社會效率」(social efficiency)方法，或「公共財」(public good)概念適當規範銀行之「社會責任」(social responsibility)或「道德責任」(moral responsibility)，促使銀行善盡其「公共責任」，取之社會，用之社會及回饋社會。¹² 另外，各國公營銀行也日趨民營化。英國及某些國家甚至採取「全民入股」(stakeholder)方法，儘量將公營銀行股權分散社會大眾，並對小股東權益加以保護，藉由投資大眾發揮集體監理角色，促使銀行監理大眾化、普及化及社會化。¹³

值得注意的是，一九七 年代以後，歐美國家受金融自由理

¹¹ Bruce Greenwald, Joseph E. Stiglitz and Andrew Weiss, "Information Imperfection in the Capital Market and Macroeconomic Fluctuation," in *American Economic Review*, Vol. 74, No. 5, 1984, pp. 194-200.

¹² Gary A. Dymksi, *The Bank Merger Wave: The Economic Causes and Social Consequences of Financial Consolidation* (New York: M. E. Sharp, 1999), pp. 278, 285; 以及 Charles Wyplose, "International Financial Instability," in Inge Kaul and Marc A. Stern (eds.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*(Oxford University Press, 1999), pp. 152-189.

¹³ Leo Schuster (ed.), *Shareholder Value Management in Banks* (London: Macmillan, 2000), pp. 5, 10, 11.

論之影響，倡議放寬金融管制，促進銀行自由化。金融自由理論認為政府管制會降低金融產業效率，限制金融產業發展。其次，政府監理會形成龐大官僚體系，複雜手續及行政開支，構成潛在社會成本。另外，銀行監理之效果，受到針對金融領域市場不完全問題解決能力之限制。尤其，政府只是理論上代表全民利益，實際上其政策仍受到銀行利益團體之影響，難以保證政府監理措施之有效性及公平性。所以，金融自由理論主張尊重市場機能，奉行金融業的自由經營原則。¹⁴

綜上所述，銀行乃是高度依賴外部資金及公共信賴之產業；銀行市場不完全性是客觀存在；另外，銀行業寡占性質、外部效應及資訊不對稱性又均十分顯著，因而需要政府採取一定之干預政策，此乃銀行監理之學理基礎。惟各國銀行監理體系一般除了必要性考慮外，基於金融自由理論及市場規則，同時注意其監理有效性，以反應市場需要、產業效率及產品競爭力。所以，歐美銀行自由化及金融整合之發展，在放寬管制之同時，又加強監理體系之功能，兼顧銀行產業競爭力及金融體系安定性之目標。歐盟及各國銀行監理體系透過長期實踐也日益發展及完備。¹⁵

貳、歐盟銀行監理法規與措施

一、銀行監理法規架構

歐盟銀行監理法規一般皆以「指令」(Directive)方式出現。依

¹⁴ 白宏寧、張荔，百年來的金融監管：理論演化、實踐變遷及前景展望，〈國際金融研究〉，2000年第1期，頁77。

¹⁵ 吳燕，淺析西方銀行監管理論，〈中國金融〉，1999年第1期，頁25、26。另外詳見 Mathias Dewatripont and Jean Tirole, *The Prudential Regulation of Banks*(The MIT Press, 1994)。

據歐洲共同體條約第二四九條規定，理事會所通過之「指令」應列述理由，並刊登公布於《歐洲共同體公報》(*Official Journal of the European Communities*)。指令應通知收受會員國，並應自通知之日生效。歐洲共同體條約一些原則性規定，尤其第三條第一項第八款調和法律條款、第四十三條公司設立條款、第四十九至五十四條服務條款等，乃歐盟銀行監理法規之法源。¹⁶ 另外，歐盟銀行法規涵蓋範圍非常廣泛，其法律架構主要包括下列法規：¹⁷

1. 設立服務業

73/183/EEC: Council Directive of 28 June 1973 abolishing restriction on the freedom of establishment and freedom to provide services in respect of self-employed activities of banks and other financial institutions; OJ 1973, L194/1.

2. 第一號銀行指令

77/780/EEC: First Council Directive of 12 December 1977 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions; OJ 1977, L322/30.

3. 年度及合併會計

¹⁶ 歐洲共同體條約內容，詳見 European Union, *Consolidated Versions of the Treaty Establishing the European Community* (Luxembourg: Office for official Publications of the European Communities, 1997).

¹⁷ 歐盟現行銀行法規目錄及內容分別詳見 *Official Journal of the European Communities, Directory of Community Legislation in Force and other Acts of the Community Institutions, Vol. 1: Analytical register* (As at 1 June 2000), 35th ed. (Brussels: European Communities, 2000), pp. 553-555; 以及 Philip Raworth (ed.), *European Union Law Guide* (New York: Ocean, 1997), Vol.2, : Banking Law.

86/635/EEC: Council Directive of 8 December 1986 on the annual accounts and consolidated accounts of banks and other financial institutions; OJ 1986, L372/1.

4. 外國銀行暨金融機構之年度會計

89/117/EEC: Council Directive of 13 February 1989 on the obligations of branches established in a Member State of credit institutions and financial institutions having their head offices outside that Member State regarding the publication of annual accounting documents; OJ 1989, L44/40.

5. 自有資本

89/299/EEC: Council Directive of 17 April 1989 on the own funds of credit institutions; OJ 1989, L124/16.

6. 第二號銀行指令

89/646/EEC: Second Council Directive of 15 December 1989 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions and amending Directive 77/780/EEC; OJ 1989, L386/1.

7. 資本適足率

89/647/EEC: Council Directive of 18 December 1989 on a solvency ratio for credit institutions; OJ 1989, L386/14.

8. 銀行合併監理

92/30/EEC: Council Directive of 6 April 1992 on the supervision of credit institutions on a consolidated basis; OJ 1992, L110/52.

9. 大額授信之監督管理

92/121/EEC: Council Directive of 21 December 1992 on the monitoring and control of large exposures of credit institutions; OJ 1993, L29/1; amended by Decision 95/1(OJ L1/95).

10. 存款保險制度

94/19/EC: Directive of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes; OJ 1994, L135/5.

11. 跨境銀行交易

97/5/EC: Directive of the European Parliament and of the Council of 27 January 1997 on cross-border credit transfer, OJ 1997, L43/25.

12. 銀行經營業務

2000/12/EC: Directive of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutes, OJ 2000, L126/1.

歐體執委會有關銀行監理之建議包括：

1. 電匯給付

87/598/EEC: Commission Recommendation of 8 December 1987 on a European Code of Conduct relating to electronic payment (Relations between financial institutions, traders and service establishments, and consumers), OJ 1987, L365/72.

2. 信用卡給付制度

88/590/EEC: Commission Recommendation of 17 November 1988 concerning payment systems, and in particular the relationship between cardholder and card issuer; OJ 1988, L317/55.

3. 跨國金融交易之透明化

90/109/EEC: Commission Recommendation of 14 February 1990 on the transparency of banking conditions relating to cross-border financial transactions; OJ 1990, L67/39.

歐洲共同體條約第五十一條第二項規定，銀行自由化應與資本移動自由化維持密切關係。歐體資本移動自由化之相關重要法規包括：

1. 不可見交易之自由轉帳

63/474/EEC: Council Directive of 30 July 1963 liberalizing transfers in respect of invisible transactions not connected with the movement of goods, services, capital or persons; OJ 1963, L125/2240.

2. 第六 七條施行指令

88/361/EEC: Council Directive of 24 June 1988 for the implementation of Article 67 of the Treaty; OJ 1988, L178/5.

3. 防止洗錢活動

91/308/EEC: Council Directive of 10 June 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering; OJ 1991, L166/77.

銀行監理法規除了資本自由移動法規之外，尚包括公司法、競爭法及貿易法等相關規定，尤其是：

1. 第七號公司指令 (有關集團企業之合併會計)

83/349/EEC: Seventh Council Directive of 13 June 1983 based on the Article 54(3)(g) of the Treaty on consolidated accounts; OJ 1983, L193/1.

2. 競爭規則

Commission Notice on the application of the EC competition rules to crossborder credit transfers; OJ 1995, C251/3.

3. 對外貿易關係

96/412/EC: Council Decision of 25 June 1996 concerning the conclusion on behalf of the European Community, as regards matters within its competence, of the results of the World Trade Organization negotiations on financial services and on the movement of natural persons.

二、銀行監理措施

歐盟銀行監理措施，具體規定於上述各項相關銀行法規，範圍廣泛複雜，主要包括銀行設立許可 (authorization)、最低資本額 (minimum initial capital)、自有資本 (own funds)、資本適足率 (a solvency ratio)、大額授信 (large exposure)、合併監理 (consolidated supervision)、合併會計 (consolidated account)、存款保險 (deposit-guarantee schemes) 等等規定，形成一龐雜嚴密法律體系，充份顯示銀行本身及其對歐盟暨會員國經濟之重要性，茲分述如下：¹⁸

¹⁸ 評論參閱 Martjn Van Empel and René Smits (eds.), *Banking and EC Law Commentary* (Deventer: Kluwer, 1992); 以及 Manus Egan, Justin Rushbrooke, and

(一) 銀行設立許可

第一號銀行指令第一條及第三條規定，銀行必須先取得會員國之許可才得正式營業。各國並應將許可之銀行通知歐體執委會及銀行諮詢委員會。歐盟會員國對於銀行營業皆採取許可制，例如一九七九年英國銀行法 (Banking Act 1979) 第三條第一項規定：英格蘭銀行得將公認銀行授與向其申請之機構。一九六一年德國信用管理法第三十二條第一項規定，任何人欲從事銀行業務，須獲得聯邦監督局之書面許可。¹⁹

第一號銀行指令第三條之主要目的乃在於建立歐體內部銀行跨國設立分行及營業之最低共同標準，以排除會員國銀行在共同市場，跨國設立分行之障礙。在第二號銀行指令生效後，依據該指令第六條規定，跨國設立分行或提供銀行服務，原則上皆已經完全自由化。唯第一號銀行指令第三條第二項規定，各國主管機關以前核准其他會員國銀行設立分行之幾項條件，仍可被視為歐盟所關切之銀行許可之一些共同標準，包括：

- (1) 銀行必須具備「獨立自有資本」(separate own funds)；
- (2) 銀行必須擁有「適足之最低自有資本」(adequate minimum own funds)；
- (3) 必須有二人以上具備充份經驗及良好信譽之經理人員；
- (4) 應提出營運計畫，包括組織架構及擬經營業務項目等。

(二) 最低資本額

第二號銀行指令第四條第一項規定，新設立銀行之最低資本

Nicholas Lockett, *EC Financial Services Regulation* (London: Chancery Law Pub., 1994).

¹⁹ 張泰山，陳沖(譯)，《各國金融法規彙編》，台北：財政部銀行法修正專案研究小組，民國 77 年，頁 4、132。

額為五百萬歐元 (ECU, 現已更名為 Euro)。現存之銀行, 其資本額未達最低標準者, 得繼續營業, 惟資本額應維持在該指令生效時水準以上, 並且在一九九六年十二月三十一日以前, 至少應達五百萬歐元水準。在其他會員國設立分行不須另有獨立之設立資本。

(三) 自有資本

第二號銀行指令第十條第一項規定, 銀行自有資本不得低於第四條之設立資本額。第十二條第一項規定, 銀行對單一非銀行或非金融機構之投資, 不得超過其自有資本 15%。第二項規定, 銀行對所有銀行或金融機構之投資也不得超過其自有資本 60%。第一條第一項第四款規定, 自有資本之定義, 依「銀行自有資本指令」(89/299/EEC) 決定之。

89/299 指令之宗旨在於規範得充作銀行自有資本之項目, 及為該等項目規定一共同定義。自有資本具有確定銀行永續經營及保障存款之功用, 因此制定銀行自有資本之共同標準, 乃完成歐盟金融整合及建立單一金融市場之重要因素。此項共同標準不僅有助於加強銀行的監督, 且可促進金融部門的內部協調, 尤其是對風險與資本適足率的管理更有助益。銀行自有資本除了彌補其營業淨損失之外, 尚可作為歐洲會員國財經當局判定銀行資本適足性的尺度及其他監理需要目的。歐盟鑑於在歐洲金融市場中, 各家銀行彼此直接競爭, 因此在決定自有資本之組成項目時, 應基於歐盟整體利益來考量, 而不應任由各會員國自行決定標準, 如此才可維持銀行同業公平競爭, 並強化歐盟銀行體系之健全發展。本指令第一條因此規定: 「任何會員國於制定 77/780/EEC 指令所指銀行之監理法令時, 其條款中之法律、規則或行政措施凡引用資本乙詞或涉及此類概念時, 必須與本指令各條文中有關資

本之定義相互一致。」

歐體在本指令對自有資本採取之定義涵蓋了最廣泛的組成項目及金額，而各會員國在此範圍內可以自己選擇採用全部或一部分之組成項目，或採取較低之金額上限。本指令雖然已明確規定自有資本各組合項目的必備條件，但各會員國仍可採取更嚴格的規定。歐體在初期有關資本的共同標準訂的較為寬鬆，俾以整合各會員國所有的自有資本組成項目。另外，自有資本依據組成項目性質之不同，本指令將所有項目區分為原始自有資本與續增資本兩大類。第二條規定銀行之未合併自有資本，應包括下列項目：

- (1) 資本額：包括實收資本額及股本溢價，但不包括累積優先股；
- (2) 各項準備：包括累積損益在內；
- (3) 重估價準備 (revaluation reserves)；
- (4) 金融業一般風險基金；
- (5) 調整項目 (value adjustments)：其定義參見 86/635/EEC 指令第三十七條第二項規定。例如銀行之放款及墊款、債券、股票及其他非固定金融資產的變動收益證券等。
- (6) 其他項目：依第三條規定，這些項目須具備下列特性：
 - a. 這些項目可供銀行之自由利用，以彌補其正常經營風險。
 - b. 這些項目在銀行之內部會計紀錄上已加以揭示。
 - c. 這些項目之金額係由銀行之管理當局所決定，經會計師查核，並通知主管機關接受其監理。
- (7) 合作型銀行會員承諾出資額 (commitments) 及基金型銀行借款人承諾出資額。其詳情參見本指令第四條第一項之說明。
- (8) 有到期日之累積優先股以及次償性資本貸款。

然而，自有資本必須扣除下列項目：

- (1) 銀行之庫藏股票(帳面價值)；
- (2) 無形資產 (intangible assets)：依 86/635/EEC 指令第四條第九項規定，例如包括成立費用，依各國法令定義，以各國法令所允許列為資產者為限；以及商譽，以基於價值上之考慮而取得者為限。
- (3) 當期重大損失；
- (4) 在其他信用及財務機構持股逾 10%，而總權益 (holdings) 超過後者資本、次償性負債以及本指令第三條所指其他債務證券三者合計之 10% 以上者；
- (5) 在其他信用及財務機構之持股達 10%，而總權益超過自有資本之 10%，且低於後者資本、次償性負債以及本指令第三條所指其他債務證券三者合計數之 10% 者。

(四) 銀行資本適足率

銀行資本適足率本質上係當銀行發生破產而對客戶補償損失時，規定計算銀行償債能力之共同標準，具體規定於 89/647 指令。該指令調和並強化歐體銀行經營之償付能力標準，以利監理制度之整合。本指令並對於銀行資產負債表之表內與表外資產項目設定不同風險權數，以資求算個別銀行之償付能力比率。本指令之調和原則有助於各會員國之相互承認自有資本比率法令，促進銀行同業在歐體金融市場之公平競爭並強化銀行存款人及投資人權益之保護。所以，本指令與「銀行自有資本指令」、「大額授信指令」及「存款保險」等法令有密切關係。本指令雖適用於大多數之銀行，卻不適用於非會員國銀行之分行，後者自有資本比率仍續由地主國負責監督。

依 89/647 指令第三條至第五條規定，資本適足率係由銀行自

有資本 (比率中之分子項目) 及各種風險程度而予權數之銀行資產與其他公積間之關係所構成。該比率係將各銀行之自有資本以資產及帳外交易經由風險權數 (risk weightings) 調整後金額之比率表示之，公式如下：

$$\text{資本適足率} = \frac{\text{自有資本}}{\text{資產 風險權數} + \text{帳外交易項目 轉換係數 風險權數}} \quad 8\%$$

第六條乃就信用風險在各資產及帳外交易中予以設定。該「風險權數」係依 0%、20%、50% 或 100% 之百分比形式表示之。例如庫存現金為 0%，對「國內」銀行之債權為 20%，對外國政府請求權之資產項目為 100% 之風險。然而，各國銀行監理當局認為必要時，得設定較高權數。因此，風險資產，亦即分母係依各個資產項目乘以風險權數，並予以加總所得。第七條及第八條乃規定，借方得分類為中央銀行、中央政府、銀行及非金融部門，會員國及第三國等以方便各種資產及帳外交易項目乘以風險權數之目的。例如，屬銀行間業務之對國內外銀行之放款則乘以同一個權數。然而，對中央銀行之放款，國內借款人得乘以較外國同樣機構為低之權數，此乃涉及銀行放款中政治風險因素之考慮。

本指令第十條規定，自一九九三年一月一日起，銀行之資本適足率 (亦即自有資本比率) 不得低於 8% 以下。在一九九二年以前，資本適足率低於 8% 以下之銀行不得再降低該比率。8% 之資本適足比率乃暫定數字，歐盟將來仍得視實際情況而調整之。該項數字乃依據一九八八年七月「巴塞爾銀行監理委員會」(The Basel Committee on Banking Supervision) 所制定之資本適足率規定，該委員會已於一九九九年六月發布另一「新資本適足率架構」；另於二〇〇一年一月發布「新巴塞爾協定建議」，預定於二〇〇一

年年底最後定案。²⁰ 歐體銀行為了符合資本適足率規定，必須藉由充實自有資本（例如發行股票或增資）或合併等方式來達成其目標。因此，本指令對提升歐體銀行之競爭力亦大有助益。

(五) 銀行合併監理

銀行合併監理，具體規定於 92/30 指令，以落實「母國管理」原則。該指令規定依合併基礎監理金融機構係屬於銀行母公司總行所在地之國家監理當局職責。依合併基礎監理銀行係讓監理當局得以依據較健全之基礎來判斷銀行母公司之金融情況。母國主管當局評估銀行財務狀況時，得將該銀行所有投資，包括在其他銀行、金融機構、非金融機構等之投資，與總行合併受整體財務狀況之監理。本指令適用對象範圍較一九八三年銀行合併監理指令(83/350/EEC, OJ 1983, L193/18)更為廣泛，使銀行之任何關係企業(all banking groups)皆納入合併監理，並且以銀行之信用風險為監理之內容。(Arts. 3, 4)本指令針對非會員國之外國銀行，亦規定透過談判，簽署協定，以求第三國亦配合歐體之合併監理原則。(Art. 8)值得注意的是，本指令合併監理之對象是母公司與「子公司」或母公司與其所控制之其他公司。(Art. 3) 母公司所控制的公司，其認定標準包括：(Arts. 3, 5)

- (1) 任何銀行控制另一家銀行或金融機構為子公司；或以直接或間接方式持有另一家銀行或金融機構 20%以上之投票權或資本者。

²⁰ Basel Committee on Banking Supervision, *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*(July 1998); *A New Capital Adequacy Framework*(June 1999), <http://www.bis.org>. 評論另見 Hal S. Scott, and Philip A. Welton, *International Finance: Transactions, Policy, and Regulation*, 6th ed. (New York: Foundation Press, 1999), pp. 216-286.

- (2) 金融控股公司擁有銀行為子公司者；²¹
- (3) 得對其他公司行使顯著之影響力 (exercise significant influence), 即使沒有參與該等公司之經營活動或資金往來關係亦然；
- (4) 在單一管理 (single management) 體系下之兩家或兩家以上公司, 而非以追求契約行為為目的者；
- (5) 經理部門或董、監事會大部分皆為相同成員之公司相互間；
- (6) 銀行週邊服務 (auxiliary banking services) 之企業, 其主要業務為持有或經營銀行之資產與管理資料服務等附屬於銀行業務項目者。

另外, 第二號銀行指令第十九條規定, 銀行如欲於其他會員國設立分行, 應事先通知其母國主管單位。該項通知並應陳述下列事項: (a) 分行設立所在之會員國; (b) 營業計畫, 包括分行組織結構及經營業務種類項目; (c) 分行地址; (d) 分行經理人姓名。母國主管單位於收受通知後, 應於三個月內將通知轉送給地主國。另外, 第二十條規定任何銀行, 第一次欲經營跨國銀行業務, 必須通知母國。母國並應於收受通知後, 一個月內將通知寄送地主國。第十三至第十五條規定, 母國依據第二號銀行指令對銀行監督管理事項包括: (a) 自有資本及資本適足率; (b) 銀行持有轉投資之比例; (c) 流動性; (d) 大額授信; (e) 市場部位風險 (market position risk); (f) 會計及經營作業程序; (g) 適當內部管理架構; (h) 銀行大股東持股變動情形等項目。另外, 母國及地主國針對銀行分行或

²¹ 金融控股公司之分析, 詳見王文宇, 《金融控股公司法制之研究》, 《台大法學論叢》, 第 30 卷第 3 期, 民國 90 年 5 月, 頁 49-184; 以及王志誠, 《金融控股公司之經營規範與監理機制》, 《政大法學評論》, 第 64 期, 民國 89 年 12 月, 頁 153-185。

跨國經營之共同監理權責，得要求銀行提供下列報告：(a) 營業計畫；(b) 分行行址；(c) 分行經理人姓名；(d) 詳細存款保證計畫以保障分行存款人權益等事項。²²

(六) 年度及合併報表

歐盟鑑於年度報告及合併報表之規定，將影響其他有關規定，例如設立標準及監理指標等，故有關金融機構的各種報表規定應予調和，並具體規定於 86/635 指令。尤其，銀行跨國營業日益增加，此類調和與規範乃當務之急。銀行年度報表及合併報表相互比較之可行性提高，對債權人、債務人、會員國及一般大眾均至為重要。在歐盟所有會員國內，銀行有許多不同的法律型態，彼此在銀行體系內競爭。所以，86/635 指令所稱之金融機構將涵蓋任一法令形式的金融機構，78/660/EEC 指令 (OJ 1978, L222/11) 所未包括之金融機構亦納入本指令之規範現象。86/635 指令依母國管理原則及合併監督原則，將使母國提高其監理效率。

鑑於各會員國銀行資產負債表 (the balance sheet) 的架構與內容互異，86/635 指令規定資產負債及損益表的統一格式、用詞及術語，以適用於歐盟所有銀行。(Arts. 4, 27, 28) 本指令鑑於銀行業的特殊風險及維持信心的必要，規定得在資產負債表的負債項目中加列「一般銀行業務風險基金」(Fund for general banking risks)。(Art. 38) 同時，在未有進一步規定前，會員國得賦予銀行若干裁量權，尤其是有關放款、墊款及若干證券的估價。銀行必須依 83/349/EEC 指令 (OJ 1983, L193/1) 規定與其控制之其他金融機構編制合併報表與年度合併報表。(Art. 42) 銀行並且須將年度結算資料連同年度報表資料及稽核人員所作成的稽核報告依法對外公

²² Bernard O'Connor (ed.), *A Business Guide to European Community Legislation* (London: Chancery Law Pub., 1993), p. 77.

開。銀行之年度報表與合併報表必須依據第一號銀行指令第一條第三項規定，在設有分支機構之會員國境內公佈其財務資料。會員國並得要求該等資料以其官方文字公布之。會員國對於銀行未遵循此項資料公開規定時，得提出適當處罰。(Art. 44)所以，本指令有助於提高國際銀行財務透明度，以期降低地主國對於銀行跨國經營之限制。

(七) 大額授信

大額授信之監督管理具體規定於 92/121 指令。該指令之立法背景可回溯至一九八七年執委會有關「監督及管理銀行之大額授信建議」(87/62/EEC, OJ 1987, L33/10)。歐盟鑑於銀行放款係健全監理之重要一環，放款過度集中於單一顧客或互有關係之企業集團，將肇致不當的風險集中；而這種大額授信將被認為有損於銀行之償付能力。歐盟同時認為在普通銀行業市場之銀行係彼此直接競爭，如能經由妥善的監理規定，及會員國制定實施放款基準及放款限額之共同標準，將提高一般大眾的信心，增強及維護銀行體系，並減少競爭上的扭曲現象。所以，歐盟監理大額授信制度，一方面將提供給主管當局評估風險所需要之資料並促使分散風險，另一方面將使會員國主管當局間以及會員國與第三國主管當局間在適用該制度時能協調及合作。²³

銀行對於單一客戶或互有關聯的客戶集團 (group of connected clients) 之一筆放款達到或超過其自有資本之 10%者視為「大額授信」。(Art. 3(1)) 授信係指一銀行對於一客戶或有關聯之客戶集團提供之已提取或未提取之帳上或帳外融通，包括各主管當局於評估該銀行之同一風險時認為有關之承諾事項及負債項

²³ Manus Egan, Justin Rushbrooke, and Nicolas Lockett, *EC Financial Services Regulation*(London: Chancery Law Pub., 1994), chapter 6, pp. 6-20.

目。「互有關聯的客戶集團」係指兩個以上的自然人或法人，以共同或個別的基礎自同一銀行或其子公司貸款，並有以下情況之結合：

- (1) 任一方對另一方直接或間接握有控制權，或
- (2) 雖無控制關係，但彼此間仍有財務關係之聯繫關係存在，一方之財務困難或損失，將由他方或全客戶集團加以支援或填補。(Art. 1)

在一九八七年 87/62/EEC 建議第一條規定，在判斷銀行與此種互有關係客戶集團的關係時，得考慮下列情況：共同的所有權、共同的董事、相互擔保、及短期間無法由第三者替代之營業上的直接相互依賴關係等。歐體認為如果發覺有這些相互依賴關係，則須將這些承諾事項視為單一風險予以評估，才是較為穩健經營作法。

92/121/EEC 指令第三條規定銀行應將每筆之大額授信向主管當局報告。大額授信申報方式，會員國得採取兩種不同方式：一為每年將所有大額授信至少申報一次，該年新增之大額授信若超過先前申報的 20%，應通知主管當局；二為每年申報大額授信至少四次。第四條則規定銀行對每一客戶或互有關聯之客戶集團之大額授信總額，原則上，不得超過其自有資本之 25%；另外，銀行之大額授信總額不得超過其自有資本之 800%。第五條並就銀行與其母公司或子公司相互間之大額授信，規定必須依合併監理原則執行，以對銀行授信風險作健全監督，維持歐體金融市場之穩定與發展。

(八) 存款保險

存款保險措施規定於 94/19/EC 指令，該指令公布並生效於一九九四年五月三十日。歐體執委會於一九八六年十二月二十二日

曾通過一項「存款保險計畫建議」。²⁴ 該項建議主要規定，在歐體建立一項共同存款保險制度前，凡在母國已參加存款保險之銀行，其存款保險之範圍，亦應涵蓋其在其他會員國分行之存款人。所以，母國已實施存款保險制度之其他會員國分行，不得以地主國無此存款保險制度而拒絕履行存款保險義務。執委會建議一般不具法律強制力，所以，87/63 建議之立法目標無法充份達成。歐體乃進一步訂頒 94/19 指令，做為完成內部市場金融整合及銀行自由化之一項重要配套措施。²⁵

94/19 指令之立法目標包括：(1)發揮內部市場之適當功能；(2)消費者保護；以及(3)金融體系之穩定等。指令第七條第一項規定歐體調和之最低存款保險每位存款人是二萬歐元。²⁶ 二萬歐元之最低存款保險，其立法考慮因素，除了上述立法目標外，尚包括：(1)銀行參與存款保證計畫之成本；(2)在較短期限內調和各會員國存款保險制度之時間壓力；以及(3)防範銀行因有泛歐存款保險而在某些情況，採取不健全經營(例如惡性競爭或不當擴張經營)。²⁷

94/19 指令第三條第一項規定歐體會員國必須於其境內建立存款保險制度。銀行未參與各國存款保險計畫不得經營存款業務。第四條第一項規定，任一會員國官方承認或施行之存款保險計畫應涵蓋在其他會員國設立之銀行分行存款人。第六條規定非會員國在歐體境內有銀行分行者，亦應提供與本指令對等(equivalent)之存款保險。非會員國如果沒有存款保險制度，會員

²⁴ Commission recommendation 87/63/EEC of 22 December 1986 concerning the introduction of deposit - guarantee schemes in the Community, OJ 1987, L33/16.

²⁵ Marc Dassesse, Stuart Isaacs, and Graham Penn, *EC Banking Law*, 2nd ed. (London: Lloyd's London Press, 1994), p. 365.

²⁶ 有關歐元之意義及地位，詳見洪德欽，「歐元之法律分析」，《歐美研究》，第29卷第2期，民國88年6月，頁171-272。

²⁷ Recitals 8, 16, Preamble of Directive 94/19.

國得要求該等外國分行參加地主會員國存款保險計畫。

某些會員國存款保險計畫可能高於歐體指令調和之最低保險額度二萬歐元。94/19 指令認為會員國較高之存款保證仍得繼續存在，不過可能產生兩方面問題；一方面較高標準會員國銀行之成本較高；另一方面較高標準會員國銀行可能吸引較多存款。為維護存款人信心及銀行體系之穩定，指令第九條第三項規定各會員國應限制銀行廣告引用存款保險計畫之額數及範圍。指令附件二也規定了一些「指導原則」用以解決各國存款保險計畫差異性可能引起之一些適用上爭議，以促進各國進一步之合作及調和。²⁸

參、歐盟銀行監理機構

歐盟境內負責銀行監理之主要機構有三個單位，包括隸屬於歐體執委會之「銀行諮詢委員會」(The Banking Advisory Committee, 簡稱 BAC)、隸屬於歐洲中央銀行體系之「銀行監理委員會」(The Banking Supervision Committee, 簡稱 BSC)，以及沒有正式隸屬於任何歐盟機構之「協商團體」(The Group de Contact 或 Contact Group, 簡稱 GdC)，茲分述如下。²⁹

一、銀行諮詢委員會

(一) 背景 (Origin)

銀行諮詢委員會 (BAC) 本質上乃歐體銀行政策及法規決策機

²⁸ Thomas S. Hornbaker, "The European Union's Deposit Guarantee Directive: A Critical Analysis," in *Boston College International and Comparative Law Review* (Summer 1997), Vol. 20, No. 2, pp. 350, 351.

²⁹ 參閱 European Commission, *Institutional Arrangements for the Regulation and Supervision of the Financial Sector* (Brussels, January 2000), pp. 4-20.

構。BAC 就任何歐體銀行法規草案，通過一項正式意見。這項意見行文執行委員會，以便執委會決定是否正式提案立法。執委會依慣例從未不經事先依據 BAC 之主要意見而提出法案。BAC 之意見，經執委會提案，產生了許多歐體銀行監理法規。

BAC 依據第一號銀行指令，於一九七八年正式成立，並隸屬於執委會；其正式全稱是：「歐洲經濟共同體會員國主管機關諮詢委員會」(Advisory Committee of the Competent Authorities of the Member States of the European Economic Community)，一般稱之為銀行諮詢委員會。

(二) 職責(Tasks)

BAC 負責許多正式任務。首先，BAC 依據第一號銀行指令負責「協助執委會就有關銀行領域進一步合作向理事會提出新法案之準備工作。」BAC 是歐體銀行法規準備及執行之主要機構，其職權範圍包括：

- (1) 銀行許可要求(執照)、組織、經理及大股東條件，最低成立資本，資本適足率，大額授信，及自有資本之定義等項目；
- (2) 銀行監理方式(集團或關係銀行之合併監理)以及銀行控股公司之監視；
- (3) 歐盟銀行監理機構間合作事宜之推動，銀行監理機構間及與其他非金融機構間資訊(料)之交換，與第三國銀行監理機構資訊(料)之交換及合作事項；
- (4) 跨境銀行交易程序之製作；以及
- (5) 存款保險措施。

BAC 依據相關銀行法規之第二項特殊任務是負責擬定銀行資本適足率及清算等事項。歐體銀行部門自有資本比率及獲利

(profitability)等事項之年度報告，雖然由「協商團體」所製作，但仍由 BAC 討論及確認。

BAC 第三項任務是協助執委會以適當執行歐體銀行法規。BAC 負責評估會員國如何如期及妥當地將歐體銀行法規轉換為本國法規；以及是否有進一步從事法規整合之需要等工作。針對本項工作，BAC 及執委會獲得「銀行指令釋義工作小組」(Working Group on the Interpretation of the Banking Directives, 簡稱 GTIBD)之協助，以從事銀行法規解釋工作。GTIBD 之解釋必須經 BAC 之確認。這些解釋雖然對於會員國不具法律拘束力，但具有極高參考價值，在實務上仍深受重視。

BAC 第四項任務是就歐體銀行法規執行上之後續問題，向執委會提供諮商，例如銀行業務範圍、過渡期間某些會員國特殊安排、銀行法規例外規定之監視等事項。BAC 諮商意見形成執委會向理事會建議採取措施報告或直接提出銀行法案之基礎。

歐體銀行監理或立法主管官員也須就會員國銀行監理事項通知 BAC。例如，任何與第三國有關合併監理原則之協定，會員國對第三國銀行之許可，以及對第三國投資者取得歐體銀行多數股權之許可。BAC 並定期更新這些資料。

BAC 由歐體及會員國高階主管官員所組成，形成歐體銀行政策決策及意見交換中心。BAC 僅討論銀行監理法規及措施相關之重要議題，除了上述工作事項外，尚包括銀行自有資本比率之變動，準備新加入歐盟國家銀行法規及監理結構之評估及調整，第二號銀行指令第八、九條第三國是否給予歐體銀行互惠待遇之評估、談判及報復等工作。³⁰ BAC 一般不就個別銀行之特殊問題從事個案討論，這部分工作保留由各會員國負責，並在「協商團體」

³⁰ 洪德欽，歐體銀行互惠貿易政策，洪德欽(主編)，《歐洲聯盟經貿政策》，台北：中央研究院歐美研究所，民國 89 年 6 月，頁 133-202。

討論。BAC 議事規則(The Rules of Procedure of the BAC)規定，其討論及決議乃不對外公開，除非 BAC 本身另有決定。

BAC 為了因應銀行及金融市場之快速變遷及發展，針對銀行法規一些技術性條款 (technical provisions)，得由另一委員會依據一項特殊程序 (comitology)，從事快速修正法規工作。³¹ 此一程序適用於第二號銀行指令、自有資本指令、資本適足率指令、大額授信指令等銀行法規之相關技術性條款。

(三) 編制 (Composition)

BAC 之組成，不但包括各會員國高階銀行監理官員，同時包括各會員國財政部或中央銀行官員。BAC 之委員依照其專業能力由會員國主管機關及執委會所任命。BAC 委員並應遵守利益迴避條款，禁止從事與其職務有直接或間接利益衝突之活動。BAC 委員任期一般是三年，並得續任。

歐洲中央銀行以觀察員身分參與 BAC 會議。挪威、冰島及列登斯登自一九九八年七月起也獲准以觀察員身分參與 BAC 會議，以符合「歐洲經濟區協定」(The Agreement on the European Economic Area)，將歐盟銀行法規適用於該等國家。³²

BAC 得邀請專家針對特殊議題參與其會議，以便諮商及討論。BAC 之主席由會員國派遣之代表 (委員) 互選，依三分之二多數選舉出任之，任期三年。BAC 並選舉一副主席以襄助主席。BAC

³¹ BAC 之 Comitology 乃一快速立法程序，有別於執委會就一般立法程序由諮詢、管理、法規等委員會協助之“Comitology”程序。執委會 Comitology 程序之法律依據是一九八七年七月十三日之決定，並由理事會一九九九年六月二十八日之決定所取代；依共同決定程序 (the co-decision procedure) 加強歐洲議會在歐盟立法程序之角色。

³² EEA 協定已於一九九四年一月一日生效，詳見 OJ 1994, L1/1. 評論參閱 Klaus Heidensohn, *Europe and World Trade* (London: Pinter, 1995), pp. 61, 64, 91-95.

一般每年於布魯塞爾舉行四次會議。歐體執委會「內部市場總署之金融企業署」(Internal Market DG Financial Institutions Directorate)並提供其秘書作業。

二、銀行監理委員會

(一) 背景

銀行監理委員會(BSC)於一九九八年十月，依據歐洲中央銀行(European Central Bank, 簡稱 ECB) 議事規則(the ECB's Rules of Procedure)第九條規定，經 ECB 管理理事會(the Governing Council) 確認，正式隸屬於「歐洲中央銀行體系」(the European System of Central Banks, 簡稱 ESCB)。³³

BSC 自從一九九九年，在歐洲貨幣機構(the European Monetary Institute)下，已經以「銀行監理次級委員會」(the Banking Supervision Sub-Committee) 名義運作；該次級委員會更早時期是於一九八九年，由歐洲共同體中央銀行總裁委員會所創立。

(二) 職責

BSC 依據歐洲共同體條約及歐洲中央銀行體系暨歐洲中央銀行條例議定書(簡稱 ESCB/ECB 條例)³⁴ 相關規定，負責協助 ESCB 及 ECB 執行銀行監理措施事項，及維護金融體系穩定。例如，BSC 依據歐洲共同體條約第一五條第五項規定，就歐盟銀行監理共同利害事項及金融體系之穩定，提供政策諮詢。所以，BSC 檢查

³³ Rules of Procedure of the European Central Bank, 詳見 OJ 1999, L125/34.

³⁴ European Commission, *Economic and Monetary Union: Compilation of Community Legislation* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999), pp. 35-49. 另見，中央銀行經濟研究處(譯印)，《歐洲中央銀行體系及歐洲中央銀行條例議定書》，台北：中央銀行，民國 88 年 6 月。

整體金融體系監理性質事項，評估銀行及金融體系之發展，及促進 ESCB 與銀行及其他監理機構相互間資訊(料)之順利交換。

BSC 也就 ECB 有關歐盟或會員國銀行法規立法事宜之建議，提供協助。ECB 在銀行法規立法程序諮商功能是規定於歐洲共同體條約第一五條第四項及 ESCB/ECB 條例第二十五條第一項。依據後者條款，ECB 得就歐盟銀行監理法規之範圍及執行，以及金融體系之穩定，向理事會、執委會及會員國主管機關，提供建議，或受其諮詢。ECB 得向理事會及執委會表示意見；執委會乃負責監視歐盟法規執行之機構。另外，BSC 也是 ESCB 職權範圍外，有關其他監理事宜諮商之論壇，形成歐盟銀行監理主管官員交換資訊及意見之一個重要管道。例如，BSC 檢視歐洲銀行體系及系統風險之發展及重大事件，以及其對歐盟銀行監理規範之可能影響。³⁵

(三) 編制

BSC 由會員國中央銀行及銀行監理主管機構之高階代表所組成。會員國如果授權一個獨立機構從事銀行監理，則由該機構代表出席 BSC，這些國家包括奧地利、比利時、丹麥、德國、芬蘭、法國、盧森堡、瑞典及英國。ECB 代表也出席 BSC。

執委會(內部市場總署之金融企業署)以及「協商團體」以觀察員身分列席 BSC。歐盟其他機構代表及其他人員在某些場合，亦得被邀參與 BSC 會議。BSC 依據個案逐一討論「協商團體」所提出之報告。BSC 與執委會內部市場總署、銀行諮詢委員會及協商團體間，透過主席間及秘書人員相關定期會議，保持密切合作關係。

³⁵ BSC 之實務運作，參見 ECB, *Annual Report 1999* (Frankfurt: ECB, 2000), pp. 98-102.

BSC 主席由 ECB 管理委員會所任命。秘書處則由 ECB 提供支援。ECB 議事規則規定 BSC 乃 ESCB 之一分支委員會，其會議進行及決議，包括 BSC 成員意見，皆不對外公開，除非 ECB 管理委員會另有規定。BSC 每年舉行五次會議。惟值得注意的是，歐盟相關法律文件，並無明文規定 BSC 是歐盟銀行監理主管單位 (a forum of EU banking supervision)。

三、協商團體

(一) 背景

協商團體(GdC)乃於一九七二年，由八個歐洲國家之銀行監理主管機關所組成之一個非正式團體。所以，GdC 比 BAC 更早六年成立，並於 BAC 成立後，繼續存在，並發揮銀行監理功能，同時也被歐體銀行法規，在相關前言(the recitals)所一再肯定。GdC 會員並已普及所有歐洲經濟區(European Economic Area, 簡稱 EEA) 國家。GdC 由負責銀行監理日常工作之各國中階主管官員所組成。所以，GdC 本質上乃負責歐盟銀行監理實務工作及比較各國銀行監理體系之機構。

(二) 職責

GdC 之職責乃促進 EEA 銀行法規及監理措施之實務合作及含機密文件在內資訊(料)交換。GdC 是惟一就銀行監理個案交換資訊之機構。GdC 是在沒有執委會列席及不對外公開情況下討論。這些個案討論經常激勵了更有效銀行監理措施之建議。

GdC 評估各會員國監理體系之發展，並從事這些體系不同觀點之比較研究，往往從監理主管者實務觀點加以分析，更適合解決銀行監理實務上產生之一些問題。GdC 本身有自己之工作計畫及時程，但仍為 BAC 及 ECB 及 BSC 準備一些報告，供該等機構

參考。這些報告有些由 GdC 主動提出，有些則應邀提供。例如，GdC 定期向 BAC 提出資本適足率及歐盟銀行體系獲利率之報告，並協助 BAC 評估法定資本規定。值得注意的是，GdC、BAC 及 BSC 相互間，並無法定隸屬關係。然而，許多 BAC 職務範圍事項，皆在 GdC 進行分析及討論。

(三) 編制

GdC 目前是由十八個 EEA 會員國之中階銀行監理主管所組成。會員國銀行監理機構如果仍由該國中央銀行負責，則財政部不再重複出席 GdC。挪威、冰島及列登斯登之代表，技術上僅是觀察員，雖然他們得參加全程會議之討論及報告之擬議。歐體執委會以觀察員資格，參與非機密事項之討論。

GdC 主席由會員國主管機構之代表互選產生。GdC 每年至少應舉行三次會議。會議輪流於輪值會員國舉行。GdC 之秘書處乃由英國之「金融監管局」(The Financial Services Authority) 提供秘書支援。³⁶

肆、會員國之執行與運作：英國個案分析

歐盟銀行法規大皆以指令方式出現，所以，會員國仍保留一些自主空間及彈性，得選擇採取何種方式，將歐盟銀行法規，轉換為本國國內法規，例如，包括修改相關法規、訂頒新法規、或

³⁶ 英國金融監管局(FSA)乃一依法授權成立之私人公司，合併九個金融監理單位成為單一金融監理機構。「金融服務暨市場法」(Financial Services and Market Act) 於二〇〇〇年五月正式通過。FSA 網址：<http://www.fsa.gov.uk>。另外參閱陳允進，《英國金融監理一元化之研究》，台北：儲委會金融研究小組，民國 88 年 10 月。

將歐盟法規直接適用等。³⁷

歐盟目前尚未建立單一銀行監理體系，尤其欠缺單一之銀行監理機構。歐盟銀行監理職權分散於 BAC、執委會及 ECB 等單位。歐盟雖然在銀行監理法規之調和取得進展，惟仍須會員國之遵守與執行，才得有效落實及發揮功能。英國於一九九七年正式成立「金融監管局」後，就將英國及歐盟銀行監理法規與措施，重整修訂為兩巨冊之「銀行監理政策」。³⁸ 針對歐盟銀行監理法規與措施，在英國之適用與執行，分述如下。

一、英國銀行監理範圍及運作

(一) 法律基礎

依據第二號銀行指令及 EEA 協定，任一在 EEA 境內設立之銀行，在滿足通知程序義務後，有權在 EEA 境內，透過設立分公司或跨境交易等方式，經營業務。EEA 目前包括十八個國家。惟歐盟銀行監理法規及措施並不適用於 the Channel Islands 及 the Isle of Man 兩地。³⁹

第二號銀行指令乃歐盟最主要之銀行監理法規，建立了 EEA 領域之銀行單一市場。該指令採取了：單一銀行執照、相互承認原則、調和最低法規標準等策略，促進了歐盟銀行自由化之發展。第二號銀行指令已於一九九三年一月一日生效。第二號銀行指令在英國是透過英國新訂頒之 Regulations 1992 (SI 1992/3218, 「the

³⁷ 詳見 Ulrich Karpen and Edgar Michael Wenz (eds.), *National Legislation in the European Framework* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998), pp. 84-112.

³⁸ The Financial Services Authority, *A Guide To Banking Supervisory Policy*, 2 vols. (London: FSA, 2000).

³⁹ *Ibid.*, vol. 2, "The Supervision of EEA Banks": EU: Section 1 : page 1.

Regulations」)加以執行及適用。Regulations 1992 同時也局部修改了英國一九八七年銀行法 (the Banking Act of 1987)。

Regulations 1992 之解釋，已由英國銀行監理主管單位「金融監管局」另頒「說明原則」(the Statements of Principles, 簡稱 SOP)。英國財政部於一九九三年曾發布了一項「注意事項」(a guidance note)，以解釋第二號銀行指令對英國銀行之適用。該「注意事項」雖無法律拘束力，但顯示了英國政府對第二號銀行指令某些重要條款或議題之政策立場。執委會於一九九七年也發布一項「解釋通報」(Interpretative Communication, 簡稱 CIC)，以澄清第二號銀行指令某些觀點。CIC 雖然沒有法律拘束力，但是違反者可能迫使執委會訴諸歐洲法院解釋，形成正式具有法律拘束力之決定。⁴⁰

(二) 監理範圍

歐盟銀行監理法規與措施，在英國適用於兩大類型銀行：(1) 在英國註冊，取得許可之銀行；以及(2) 在英國領域外其他 EEA 國家註冊並取得許可之銀行，尋求在英國設立分公司，或提供跨境服務或交易。第一類型之英國許可銀行必須：(1) 註冊於英國，(2) 其主要營業活動處所在英國；以及(3) 依據一九八七年銀行法取得「金融監管局」之許可。英國許可之銀行不以股權所有 (ownership) 為認定標準，所以相關銀行監理措施也適用於歐洲銀行集團 (European banking group) 之子公司 (subsidiary)。

第二號銀行指令就子公司定義有所規定。英國法規 The Regulations 授權「金融監管局」許可英國子公司在其他 EEA 會員國成立分公司或跨境營業。英國子公司必須符合下列條件：

⁴⁰ William Blair, Austin Allison, Keith Palmer, and Peter Richards-Carpenter, *Banking and The Financial Services Act* (London: Butterworths, 1993), pp. 226-228.

- (1) 註冊於英國；
- (2) 90%股權由一家英國許可公司所有或兩家以上英國許可公司合資經營(joint venture)；
- (3) 其登記之營業項目，也計畫於其他 EEA 國家從事相關經營活動；同時公司章程也允許該等跨境營業活動；
- (4) 由母公司(銀行)所監督管理；
- (5) 符合第三欄標準(the schedule 3 criteria)，不包括成立資本之要求，但須滿足最低五百萬歐元之自有資本條件。

第二號銀行指令單一執照條款允許歐盟銀行從事跨境活動，涉及了兩項相關議題：(1) 分公司設立；及(2) 人員移動。執委會依據「活動性質或特徵」(characteristic performance)決定銀行服務提供之地點(the place of supply)，下列幾項不在歐盟銀行監理措施範圍內：

- (1) 暫時性訪問其他會員國，以執行一項連續性活動或附屬性活動，或簽署契約，皆不屬於此一範圍；
- (2) 從其他會員入境之受益人，從母國銀行取得服務之活動，不屬此一範圍；
- (3) 遠距離服務 (distance services)，例如網際網路銀行服務，不屬此一範圍；
- (4) 跨境活動與銀行服務之提供及廣告乃不同範圍之議題；
- (5) 跨境活動也與其他法律、租稅等項目要求有所區隔，分屬不同規範。

二、銀行監理之實質條件

(一) 針對英國銀行及子公司

第二號銀行指令採取「母國管理」原則，由母國負責銀行跨

境經營之監督管理。母國乃指銀行註冊並取得許可之會員國。地主國則指銀行跨境經營之其他會員國。單一執照允許之跨國經營包括：(1) 在其他 EEA 會員國設立一個「實體處所」(a physical presence)，例如一家分公司(a branch)；(2) 在其他 EEA 會員國提供跨境服務(cross-border services)。

一個實體處所之概念比分公司更為廣泛；可能僅是「代表處」(representative office)。但是，該等實體處所如果實際經營銀行跨境活動，仍受第二號銀行指令之規範。所以，實體處所主要是以其經營活動之本質，而非其名稱，加以界定其法律地位。

設立於任一會員國之非 EEA 銀行之分行，不適用單一執照程序；亦即不得在其他 EEA 國家成立分支機構及跨境經營銀行業務。然而，在會員國註冊並取得許可之非 EEA 銀行之子公司，得如同註冊於該會員國之其他銀行，適用單一執照程序。值得注意的是，從一九九三年起，非 EEA 銀行在歐盟會員國設立子公司，須先行符合第二號銀行指令第八、九條互惠條款相關規定。

母國主管當局在許可銀行使用單一執照程序，考慮因素包括：

- (1) 銀行必須具備適當管理單位及能力，以監督及控制分行或跨境活動；
- (2) 具備適當控管系統，以提供管理階層充份資訊，做為針對分行或跨境活動決策之參考；
- (3) 分行必須展現相關專業能力，以有效經營業務；以及
- (4) 銀行整體上必須具備最低資本適足率，流動性(liquidity)及沒有不當集中放款之風險。

除了上述一般性考慮因素及銀行設立許可時之審查條件外，英國「金融監管局」針對英國銀行在其他 EEA 國家設立一家以上分行，實務上考慮因素尚包括：

- (1) 銀行必須擬具一份「歐洲業務及策略」報告；並就 EEA 分

行情況與金融監管局討論；這項討論得於正式監理會議 (regular prudential meeting) 或個別會議舉行；

- (2) 銀行董事階層必須就其分行法律責任聯繫關係，及其後果有明確認知；以及
- (3) 在評估聯繫及監督體系，金融監管局得使用 Regulations 第三十九條報告 (Section 39 reports) 之一般監理措施，或金檢團訪問或稽核 (Review Team Visits)；針對擁有規模較大分行之銀行，尤其如此。

銀行如果不能滿足上述條件，金融監管局依據 Regulations 第二十二及二十三條及 SOP 規定，在某些情況下，對英國銀行或子公司在 EEA 設立分行或跨境經營，採取「禁止或限制」(prohibitions or restrictions) 措施。

(二) 針對(英國境內)其他 EEA 國家之分行及跨境營業

第二號銀行指令雖然採取母國管理原則，惟在一些情況下，地主國針對其他 EEA 國家之分行及跨境營業，仍得監督管理。金融監管局據此得採下列措施：

- (1) 在達成一項全球性協議前，得與分行母國主管單位合作，監督外國分行之流動性；
- (2) 蒐集統計資料 (包括提供英格蘭銀行貨幣政策參考之資料)；
- (3) 收受不同種類之通知 (notices)；
- (4) 與分公司母國政府監理主管協調，確保母公司及分行填補在英國金融市場公開操作 (open position) 所產生之風險；
- (5) 針對必須取得英國許可之投資活動，訂頒「商業活動準則」 (the conduct of business rules)；
- (6) 針對違反第二號銀行指令及其他歐盟銀行法規之行為，而

母國並未就此採適當行動情況下，得採取預防或處罰措施；以及

(7) 在某些情況下，依據 Regulations 第九及十條，及 SOP 規定，採取禁止或限制措施。

金融監管局，身為地主國，得針對英國境內之外國分行及跨境營業，基於本身情況及需要，訂頒一些規則，「以符合公共秩序」(in the interest of the general good)。公共秩序乃一不確定法律概念，歐洲法院依其判例法(case-law)，裁決下列原則：⁴¹

- (1) 在有歐盟調和(harmonisation)政策或法規領域，不能適用「公共秩序」原則；例如，依據「金融服務法」(the Financial Services Act)訂頒之前述「商業活動準則」，是在沒有歐盟調和法規前提下訂頒，以符合英國公共秩序；
- (2) 本原則必須公平適用，不得有歧視性質；
- (3) 「公共秩序」原則之適用，必須證明符合公共利益(general interest)之需要；
- (4) 「公共秩序」原則之適用，其手段必須適當，符合其所追求目標之需要；
- (5) 「公共秩序」原則之適用，不得過當，超過其所追求目標之範圍。

在第二號銀行指令架構下，英國列舉了一些項目，金融監管局並無監理職權，以增加透明性。這些項目包括：

- (1) 金融監管局對其他 EEA 國家分行，沒有事先許可權，針對分行成立資本、大額授信及營業項目等，也無權干預；

⁴¹ Marc Dassesse, "The European Commission's Interpretative Communication on Freedom of Services and the General Good Under the Second Banking Directive," in Joseph J. Norton (ed.), *Yearbook of International Financial and Economic Law: 1997*(London: Kluwer Law International, 1999), pp. 45-63.

- (2) 針對母公司及其股東、董事及管理階層，無權行使適才性及適當性審查 (fit and proper tests) ；
- (3) 針對母公司沒有監理資料蒐集權，除非另有規定，或透過英國境內分行系統性傳遞；
- (4) 在會計師報告沒有(母子公司)聯繫與監管之報告；沒有金檢團稽核，或其他專家團之稽核或討論；以及
- (5) 針對其他 EEA 銀行在英國境內之跨境營業或活動，金融監管局沒有任何課徵費用。

EEA 會員國一般皆身為本國及 EEA 銀行之母國及地主國身分；第二號銀行指令針對母國及地主國之監理角色，又有不同規定。所以，EEA 會員國銀行監理主管單位為有效行使銀行監理政策及措施，相互間皆簽署協定或《諒解備忘錄》(Memoranda of Understanding)，除了規定母國負責銀行監理主要責任外，也陳列一些交換資料之架構及管道。

三、通知程序

(一) 英國銀行及子公司

英國許可之銀行，將於其他 EEA 國家設立分行時，必須向金融監管局提交一份事先通知 (a pre-notification)，陳列下述「列舉項目」(the requisite details)：

- (1) 分公司所在會員國；
- (2) 分公司業務經營詳細計畫，包括分公司組織結構，及母公司營業項目；
- (3) 分公司商務項目名稱，及住址，以便獲得相關資料及聯繫；
- (4) 經理人名單。

金融監管局如果滿意該項通知計畫，必須於三個月內向相關

(地主國) EEA 監理主管單位通知。該 EEA 主管單位必須於收受通知後，兩個月通知該銀行：(1) 在公共秩序考慮下，必須採取那些措施；及(2) 同意該公司之設立。地主國主管單位未於兩個月內回覆，視同同意該分之設立。

金融監管局如果不滿意該項通知計畫，必須具備理由，通知該銀行。該項不同意通知也必須敘明該銀行有權請求復議及上訴 (to make representations and appeal against the FSA's decision)。金融監管局一般是以對母公司本身之組織 (行政) 結構及財務情況有所疑慮做為拒絕之考慮基礎。

在跨境提供銀行業務方面，英國銀行或子公司，不論在其他 EEA 國家有無設立分行，如欲提供跨境服務，必須通知金融監管局。英國銀行得經營第二號銀行附件列舉之服務項目，不以英國金融服務法所許可之項目為限。金融監管局必須通知相關會員國。在 EEA 國家之英國分行，如果欲變更通知之「列舉項目」，必須先行通知英國金融監管局及地主國。這項變更必須等到英國金融監管局同意回覆或通知後一個月仍未見回覆，才見生效。這項變更如果是因為超過該銀行控制之結果所產生，必須儘速通知。如果該項變更產生分公司管理結構或財務適足狀況之疑慮，金融監管局得加以拒絕。

(二) 英國境內其他 EEA 國家分行及跨境營業

金融監管局針對欲在英國設立分行及跨境營業之 EEA 銀行，從相關國家監理主管單位收受通知，包括「列舉項目」。金融監管局收受通知後，就該分公司經營所應遵守之法律及規則，通知母公司。金融監管局並得依相關規定，限制外國分公司之營業項目。EEA 國家在英國所設立之分行，英國一般稱之為「第二號銀行指令分行」(a 2BCD branch)。

EEA 國家銀行如欲在英國提供跨境服務，金融監管局也從相關國家監理主管單位得到通知。EEA 國家在英國分行如欲變更「列舉項目」，必須事先通知金融監管局及母國主管單位，待後者通知金融監管局，才算生效。

伍、歐盟銀行監理體系之發展趨勢與國際合作

一、歐洲中央銀行與銀行監理

(一) 法律相關規定

歐洲共同體條約第 105(5) 條規定，ECB 對各國銀行監理及維持金融穩定主管機關所追求之政策，應協助其順利運作。ESCB/ECB 條例第 3(3) 條重申前揭規定。

ESCB/ECB 條例第二十五條就穩健監理 (prudential supervision) 加以規定如下：

歐洲中央銀行對部長理事會、執委會以及會員國之該管機關，就有關穩健監理信用機構及維持金融體系之共同體立法之範圍及執行，得提出建議並接受諮商。

歐洲中央銀行得遵照部長理事會依據本條約第一五條第六項之規定所做之決議，對信用機構及其他金融機構 (保險事業除外) 執行穩健監理政策之特定措施。

ECB 監理工作之範圍包括第二號銀行指令所定義之銀行及金融機構，但排除保險業之監理。ECB 目前之監理角色，在於協助各國主管機關監理政策之順利運作，例如幫助會員國監理當局與貨幣當局進行必要之合作，分享系統及金融穩定之利益，並有利於歐洲經濟暨貨幣同盟 (European Economic and Monetary Un-

ion, 簡稱 EMU) 之運作。⁴²

ECB 與歐體執委會比較，其監理工具目前仍較缺少。歐體銀行監理法規，例如第一、二號銀行指令、自有資本、資本適足率、大額授信、存款保險等等法規，皆屬執委會或會員國職權。ESCB/ECB 條例第 3(3) 條規定之協助順利運作之功能，也被同條例第 25(1) 條規定所限制。第 25(1) 條僅提供 ECB 就銀行監理法規之立法及執行，建議及接受諮商角色。

ECB 之監理工具，除了 ESCB/ECB 條例第 25(1) 條之建議及諮商外，另外包括：(1) 同條例第 4 條諮詢；及(2) 其他工具之使用。第四條規定，ECB 應接受下列諮詢：(a) 任何擬議涉及 ECB 職權之共同體法案；及(b) 各會員當局針對任何涉及 ECB 職權之法案條款所提出之諮詢。另外，第 4(2) 條規定，ECB 得就其職權相關事項，向適當之歐體機構或各會員國當局提供意見。

第 4 條諮詢工具因此較第 25(1) 條範圍為廣。第一，諮詢範圍不限於銀行監理及金融穩定事項，而是涵蓋所有涉及 ECB 職權事項；第二，諮詢對象不限於部長理事會、執委會及會員國主管當局，另外包括歐洲議會、歐洲法院及主計單位等。⁴³

ECB 之其他銀行監理工具，包括：(1) ESCB/ECB 條例第四章貨幣功能及操作，例如第十七條規定接受會員國銀行在 ECB 開立帳戶；第十八條公開市場之信用條件操作；第十九條最低準備金；第二十條與公共機構之交易；第二十二條清算及支付系統之建立；第二十三條對外業務；以及第二十四條其他業務等。(2) 第 3(3) 條統計工作，ECB 為了有效執行其穩健監理及金融穩定之功能，

⁴² Wilem F. Duisenberg, "The future of banking supervision and the integration of financial markets," *Turin*, 22 May 2000, pp. 1-8; 以及 Otmar Issing, "The Globalisation of Financial Markets," *Ottobreuren*, 12 September 2000, pp. 8-13.

⁴³ Smits, *supra* note 5, at 347, 348.

必須從事統計資料蒐集工作。(3)第 3(3)條規定，ECB 得參與歐體內部監理討論會。另外，依第 6(1)條規定，ECB 就所負責監理事項，也得從事國際合作。

(二) ECB 銀行監理之限制

ECB 目前主要目標及業務乃負責貨幣政策，而非金融政策。所以，ECB 銀行監理之角色，仍然受到很大限制。首先，ECB 僅扮演「協助」角色，不似歐體執委會負責歐體銀行監理法規之調和及執行工作。執委會有權提案訂定銀行監理法規。其次，歐體目前仍有英國、丹麥、瑞典三國未加入「歐元區」。ECB 銀行監理功能及運作，也會因此受到影響，出現雙軌制之困難。第三，ECB 監理範圍仍不涵蓋保險業，與某些會員國之實踐，也有所差異。凡此種種，在在影響到 ECB 監理之有效性。

ECB 監理目標之限制

監理目標	現行安排	EMU 所需的改變
系統性風險	國家監理當局或/及國家中央銀行	清楚之 ESCB 與 ECB 之角色 建立歐洲系統性風險瞭望台
審慎控制 (清償力控制)	國家監理當局(母國) 雙邊諒解備忘錄 對於問題銀行之不同政策 過度寬容	強化資訊之交換：需要雙邊 諒解備忘錄；密切合作 擬定監理者之行為法典 列示最終貸款人程序、ECB 較早之授權 調和銀行破產政策
顧客保護 /商業行為	地主國(服務被提供的國 家)零售與批發業務	母國批發業務

資料來源：European Parliament, PE 167. 301/rev. 1(1999), p. 37.

ECB 在目前歐洲共同體條約及 ESCB/ECB 條例架構下，僅擁

有「不完全」(incomplete)監理職權，其原因主要包括：

第一是，利益衝突問題，ECB 如果同時負責貨幣政策及金融政策，可能產生利益衝突問題。例如，發生銀行擠兌金融危機之會員國，可能向 ECB 請求貸款支援，這會影響歐元之價位及歐元區價格穩定等貨幣政策目標。⁴⁴

中央銀行同時執行銀行監理時，可能決定不提高利率，以避免銀行的資產負債表表現會較差或資產負債表對利率上升有較高敏感反應，而使銀行遭受損害。在此情況下，貨幣政策功能就受到影響，不能正確地發揮功能。大體而言，銀行監理機構依據市場規則，並以調整利率為其主要政策工具；但中央銀行基於物價穩定考慮，往往對調升利率較為保留。所以，學理上基於貨幣政策及監理政策本質上之差異性，傾向認為兩者職權應予分開。⁴⁵

第二是，政策責任問題，授與 ECB 完整監理職權，在目前歐體架構下，也會產生政策責任問題。在會員國，銀行法規一般由財政部提案，經國會批准。因此，會員國銀行監理機構，在法律規定範圍內，必須對財政部或國會負責。在歐盟層次，類似三權分立之政治架構尚未發展成熟。另外，ECB 本身亦不贊同歐體執委會或理事會，在其執行監理工作時之干預，以免影響到 ECB 在貨幣政策之獨立性。⁴⁶

第三是，效率與彈性問題，ECB 如果進一步被授權取得完整銀行監理職權，也會涉及政策彈性及有效性問題。ECB 共同監理

⁴⁴ Elisabetta Gualandri, "European Monetary Union: Issues in Supervision," in Edward P. M. Gardener and Joe Falzon (eds.), *Strategic Challenges in European Banking* (London: Macmillan, 2000), pp. 266-269.

⁴⁵ ECB, *The Role of Central Banks in Prudential Supervision*, 22 March 2001, pp. 5, 6.

⁴⁶ L. Gormley and J. De Haan, "The democratic deficit of the European Central Bank," in *European Law Review*, Vol. 21, No. 2, 1996, pp. 95-112.

政策適用於十五會員國，在某些情況較無法滿足個別市場或個別國家之特殊需求。共同政策法規制定及修改程序繁瑣，政治考量又非常高，無法及時回應市場客觀變化，而使共同政策缺乏彈性，甚至不切實際，而影響監理之效率。⁴⁷

第四是，道德風險問題，ECB 如果負責共同監理政策，一般顧客可能會認為泛歐銀行皆受到監理規範，降低風險意識，相對引誘銀行從事高風險經營活動，反而增加銀行道德風險 (moral hazard) 之誘因。尤其，國際間金融監理之新發展，強調銀行內部市場風險控管。在風險價值模型下，監理機構的工作是設置風險參數與確認統計模型。ECB 監理規則反而會使得捕獲市場風險變得較為不易，因為銀行風險之暴露會因投資改變而快速變動。⁴⁸

第五是，實務運作問題，ECB 如果取得銀行監理職權，將進一步削減會員國及歐體執委會、理事會職權，將遭遇強大阻力。另外，ECB 單一監理機構將降低監理機構間之競爭，包括 ECB 與歐體機構、ECB 與會員國監理機構間之競爭。事實上，數個機構及不同層次間之監理競爭，會提高效率，或提供政策比較、先行經驗等作用；並且避免 ECB 權力過於集中，或產生龐大官僚體系。⁴⁹

⁴⁷ *The Economist*, "European Financial Regulations," Vol. 352, No. 8133, August 21st 1999, pp. 64, 67.

⁴⁸ Lorenzo Bini Smaghi and Daniel Gros, *Open Issues in European Central Banking* (Brussels: Centre for European Policy Studies, 2000), p. 52.

⁴⁹ Dirk Schoenmaker, "Banking Supervision and Lender-of-Last Resort in EMU," in M. Andenas, L. Gormley, C. Hadjiemmanuil, and I. Harden (eds.), *European Economic and Monetary Union: The Institutional Framework* (London: Kluwer Law International, 1997), pp. 437-442.

(三) ECB 與會員國之監理關係

歐洲共同體條約第一七條規定，歐洲中央銀行體系 (ESCB) 應由 ECB 及各會員國之中央銀行組成。所以，ECB 與各會員國之中央銀行及銀行監理機構維持密切關係。

ECB 與會員國得透過 ECB 之總理事會 (the General Council)，從事協調及合作事誼。ESCB/ECB 條例第四十五條規定，ECB 應成立總理事會，做為 ECB 之第三個決策機構。總理事會應包括 ECB 總裁、副總裁、各會員國 (包括未參與歐元區國家) 中央銀行總裁，執行董事會其他董事得參與總理事會會議，但無投票權。ECOFIN 部長理事會之主席及執委會之一名成員得參與總理事會會議，但無投票權。ECB 總裁應籌備總理事會會議，並為其主席。總理事會之責任乃執行 ECB 接管 EMI 之過渡任務、其他諮詢功能事務，及協助 ECB 其他業務之推動。

ECB 目前主要職權是負責貨幣政策之物價穩定目標。銀行監理工作因此主要仍保留在歐體執委會及各會員國之手中。惟 ECB 持有並管理各會員國之官方外匯準備，又得透過總理事會及銀行監理委員會協調各國貨幣、金融政策，架構一項金融「安全網」或「防火牆」，促進歐洲金融穩定。另外，ECB 之諮詢功能、蒐集統計資料、清算及支付系統、對外業務、及國際合作等業務，也皆與銀行監理、金融穩定息息相關。所以，歐體機構及會員國宜尊重 ECB 在銀行監理方面之角色，尤其：

- (1) ECB 享有如同其他中央銀行之有利地位，可促進資訊有效整合；
- (2) ECB 已負責歐盟貨幣政策，而共同貨幣政策是須要較長期之相互依賴及信賴關係；以及
- (3) 歐盟本身需要整體性調和工具以避免金融問題，同時有利於物價穩定目標之達成。

二、發展趨勢

(一) 單一金融監理體系之建立

歐盟銀行及金融市場，在二十世紀之九十年代由於自由化發展，已建立更加整合之單一市場。歐洲銀行業在此激勵下，外加電腦資訊科技之發達、國際化與全球化發展，公營銀行私有化及歐元發行等效應，⁵⁰ 朝向兩方面發展：第一是銀行與金融服務相互跨業經營；第二是合併加劇，形成更大之銀行或金融集團。例如，在比利時、西班牙、荷蘭、葡萄牙及瑞典等五國，其三分之二銀行資產由銀行與保險共同合資之金融集團所擁有。自從一九九五年，歐洲更有超過一千三百家非金融之公司集團參與銀行、證券及保險活動。另外，歐洲前二十大銀行所擁有之歐洲銀行整體資產，已從一九九七年之 35% 增加到一九九九年初之 41%。⁵¹

如何有效規範銀行及金融服務之跨業經營及合併集中所產生之相關問題，形成歐盟銀行監理之一大挑戰及重要課題。歐體針對銀行集團及金融集團於一九八三年及一九九二年分別訂頒兩項指令，採取「合併會計」(consolidated account) 做為監理之基礎。⁵² 另外，歐體針對合併集中，是以「競爭政策」加以規範。歐盟在金融監理、目前法規及組織建制，仍然基於傳統原則，就產業性質之不同，區分銀行、保險及證券三大體系。⁵³ 然而，歐盟在完成

⁵⁰ 歐洲公營銀行私有化之過程及效應，詳見 Roberto Ruozi and Luisa Anderioni (eds.), *Banking Privatisation in Europe: The Process and the Consequences on Strategies and Organizational Structures* (Berlin: Springer, 1999).

⁵¹ COM(2000) 336 final, "Progress on Financial Services, 2nd Report," Brussels, 30 May 2000, p. 6.

⁵² 分見 Directive 83/350 on the Supervision of Credit Institutions on a Consolidated Basis, OJ 1983, L193/18; 以及 Directive 92/30, OJ 1992, L110/52.

⁵³ 評論詳見 Guide Ferrarini (ed.), *Prudential Regulation of Banks and Securities Firms* (London: Kluwer Law International, 1995), pp. 3-25.

單一市場後，金融市場已高度整合及相互滲透；銀行、保險及證券三大產業跨業經營也非常頻繁，任一產業之市場風險及結構變遷，皆具外溢效果，足以影響到其他金融部門以及個別公司之獲利情況。所以，歐洲銀行(及其他金融產業)目前皆已盛行採取「綜合風險管理」(overall risk management)方式，亦即以整體金融市場做為其風險評估及經營模式。⁵⁴

另外，足堪代表歐洲金融發展先趨之英國，也已建立「金融監管局」，合併九大不同金融監理單位，以有效規範銀行及所有金融活動。就長期目標而言，歐盟似宜朝向建立「單一金融監理體系」方向發展，整合或合併銀行、保險、證券等相關法規及機構，發揮更加完整及有效監理功能，此或可稱之為「綜合金融監理」(overall financial supervision)。⁵⁵

歐盟單一金融監理機構與體系之建立，也是促進歐洲金融穩定之重要基礎。歐盟目前仍欠缺歐洲層級之銀行監理機構；歐洲中央銀行依規定，也不能扮演「最後貸款人」(the lender of last resort)角色，使歐洲中央銀行，甚至歐盟在面對金融危機時，是否足以有效維護歐洲金融穩定，受到質疑。⁵⁶ 歐洲銀行因此也面臨一個較為不確定之未來，這也是英國仍然不加入 EMU 之一項理由。歐洲知名學者，比利時魯汶大學 Paul De Grauwe 教授，因此認為歐洲金融之長期穩定，「必然涉及歐洲層級監理責任及法律

⁵⁴ Joël Bessis, *Risk Management in Banking* (Chichester, England: Wiley, 1998), pp. 36-38.

⁵⁵ Jean-Pierre Danthine, et al., *The Future of European Banking* (London: Centre for Economic Policy Research, 1999), p. 99.

⁵⁶ Tommaso Padoa-Schioppa, *EMU and Banking Supervision* (London: London School of Economics and Political Sciences, February 1999), pp. 19-26. 最後貸款人之分析，詳見 T. Humphrey and R. Keleher, "The Lender of Last Resort: A Historical Perspective," *The Cato Journal*, Vol. 4, No. 1, 1984, pp. 275-318.

規範之中央化(歐盟化)」。⁵⁷

在單一金融體系正式建立前，歐盟似可從事下列先期準備工作：

- (1) 加速歐盟銀行、保險、證券現行法規彙編之編纂工作，將分散不同年代及歐體公報之所有相關金融法規，彙整編排，以方便會員國、主管機構、產業及各界之參考、引用，提高效率並增加透明度。⁵⁸
- (2) 銀行或金融緊急事件或危機之「早期預警」系統之建立。歐盟銀行、保險、證券監理體系之加強合作、交換資料及定期會議等機制及管道之建立。歐洲銀行也宜及早建立「內部監理體系」，一來加強平時風險管理工作；二來於金融危機時，也得做為危機處理自救之機制。⁵⁹
- (3) 英國單一金融監理體系及金融監管局實際運作經驗及成效之定期評估及比較研究。歐盟一九九二年單一市場計畫之金融整合與銀行自由化，深受英國一九八七年金融大改革(the Big Ben)之影響。⁶⁰ 英國單一金融體系也可為歐盟提供一項寶貴「先行試驗」之實證個案。所以，英國模式

⁵⁷ Paul De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, 4 th ed., (Oxford University Press, 2000), p. 173. 原文是：“This will necessarily involve a centralization of the supervisory and regulatory responsibilities at European level.”

⁵⁸ Laurence W. Gormley, “The Internal Market: achievement or delusion?” in Nicholas Emiliou and David O’Keeffe (eds.), *Legal Aspect of Integration in the European Union* (London: Kluwer Law International, 1997), pp. 107, 108.

⁵⁹ Charles Goodhart (ed.), *The Emerging Framework of Financial Regulation* (London: Central Banking Pub., 1998), pp. 116, 117, 251, 252; 以及 Stephen Valdez, *An Introduction to Global Financial Markets*, 3rd ed. (London: Macmillan, 2000), p. 252.

⁶⁰ Jordi Canals, *Competitive Strategies in European Banking* (Oxford: Clarendon Press, 1993), pp. 149, 153.

不論是否進一步發展為歐盟體系，皆值得高度關切。⁶¹

- (4) 歐洲共同體條約進一步修改，賦予 ECB 更為完整之銀行監理權責。此須會員國之共識，尤其在歐盟高峰會場合各國政府首長之共同「政治決心」。惟二〇〇一年十二月尼斯歐盟高峰會通過之「尼斯條約」草案，對 ECB 角色之加強，著墨仍然非常有限。⁶²
- (5) 歐盟銀行監理機構相互間之加強合作，包括歐體執委會、理事會、ECB、會員國監理機構、銀行諮詢委員會、銀行監理委員會、及協商團體等機構。ECB 及歐盟機構得採取傳統上歐盟金融整合及銀行自由化之「調和」方式及「漸進」策略。另外，ECB 也須注意歐盟擴大對銀行監理運作及效率之潛在影響。

(二) 會員國銀行監理合作

歐盟銀行已得於 EEA 領域範圍內跨境經營；另外，歐盟銀行法規，一般必須轉換為會員國國內法，才生效力；並由會員國遵守執行，才能落實。歐盟雖然已進入歐洲貨幣同盟，截至二〇〇一年一月已有十二會員國加入「歐元區」，⁶³ 惟各會員國之銀行監理體系仍呈現極大差異性。例如比利時、盧森堡及芬蘭之中央銀行不負銀行監理之權責，有異於其他歐元區會員國之實踐。⁶⁴ 其次，會員國在適用歐盟銀行法規，由於解釋或執行方式之差異，

⁶¹ Clive Briault, *The Rationale for A Single National Financial Services Regulator* (London: The Financial Services Authority, May 1999), p. 34.

⁶² 尼斯條約內容詳見 *Treaty of Nice*, SN 1247/1/01/Rev. 1, Brussels, 14 February 2001 (OR. fr).

⁶³ 希臘於二〇〇一年一月一日正式加入歐元區，詳見 *ECB Monthly Bulletin*, January 2001, pp. 35-41.

⁶⁴ *ECB Monthly Bulletin*, "EMU and banking supervision," April 2000, p. 60.

也會出現不同結果，甚至引起爭議。所以，會員國相互間加強銀行監理協調及合作工作，實屬重要，以調和共同利益，促進歐盟金融整合之發展；避免會員國間「法規體系競爭」(competition between regulatory system)，「監理傾銷」(prudential dumping)；或銀行業對歐盟法規在不同會員國「選擇適用」(selective application)，或「監理選購」(supervision shopping)等現象發生。⁶⁵

會員國銀行監理法規競爭之現象，尤其會發生在欠缺歐盟法規之領域，例如電子銀行(e-bank 或 electronic money institution)交易、遠距離交易、分行存款保險、銀行清算及重整、租稅、會計等等項目。在歐盟進一步訂頒統一規範或調和共同標準前，會員國金融相關單位，包括財政部、中央銀行及金融監理主管單位皆宜加強監理合作，包括定期會議、交換資料、預警系統、危機處理等等機制及管道之建立。二〇〇一年三月二十三日及二十四日里斯本歐盟高峰會(Lisbon European Council)特別指出：「加強歐盟金融市場監理主管單位之合作」乃加速完成金融市場整合，提高歐洲金融產業效率及競爭力所應採取之一項優先行動。⁶⁶ 高峰會並無宣示歐盟應於二〇〇五年前完成「金融行動方案」(The Financial Services Action Plan)。⁶⁷

歐盟針對銀行監理之跨境合作，透過相關銀行法規，尤其第二號銀行指令，建立了一套整合架構。事實上，各國也透過簽署

⁶⁵ Jean-Victor Louis, *et al.*, *Banking Supervision in the European Community: Institutional Aspects* (Brussels: Etudes Europeennes, 1995), p. 62. 另外詳閱 Johathan Story and Ingo Walter, *Political Economy of Financial Integration in Europe: The Battle of the Systems* (Manchester University Press, 1997)；以及 Gérard Hertig, "Regulatory Competition for EU Financial Services," in *Journal of International Economic Law*, Vol. 3, No. 2, 2000, pp. 349-375.

⁶⁶ Bull EU 3-2000, point I.10.20.

⁶⁷ COM(1999) 232 final, "Financial Services-Implementing the Framework for Financial Markets: Action Plan," Brussels, 11 May 1999.

「諒解備忘錄」建立雙邊合作管道及機制。然而，在保險及證券等金融部門，目前仍欠缺類似機制。另外，會員國間銀行及其他金融部門監理「模式」(model)並不一致，有些採取單一金融監理體系，有些則分別不同部門之監理體系。各國金融產業及金融市場之發展狀況、自由化程度、市場規模大小、經營管理文化等也有所差異。⁶⁸ 所以，如何建立及加強會員國對其他國家銀行及金融監理體系之「信心」，也會影響各會員國合作意願。歐盟「金融行動方案」建議各會員國銀行監理合作機制，應予以延伸到銀行跨業經營業務，並加強銀行、保險及證券跨部門之討論，同時針對銀行集中後之大型銀行週轉或經營失靈之跨境效果及風險，各國會員國也應提早建立一套因應對策。⁶⁹

(三) 會員國銀行監理之強化

歐盟銀行監理措施在目前階段必須在會員國層級，才得以落實。歐盟銀行監理法規之有效性，因此也受到各國銀行及金融監理體系效率之影響，包括法規、組織結構、官員素養、專業能力、傳統、經驗、警覺性等綜合因素。⁷⁰ 歐體各國為了因應一九九二年單一市場金融整合及銀行自由化之發展，並執行歐體相關法規，大皆以強化本國之銀行監理體系做為因應，英國甚至建立了單一金融監理體系。各會員國同時也加強「銀行同業公會」及會

⁶⁸ George Pagoulatos, "European Banking: Five Models of Governance," in *West European Politics*, Vol. 22, No. 1, January 1999, pp. 68-94.

⁶⁹ COM(1999) 232 final, pp. 11, 12. 評論另見 Emiliios Avgouleas, "The Harmonisation of Rules of Conduct in EU Financial Markets: Economic Analysis, Subsidiarity and Investor Protection," *European Law Journal*, Vol. 6, No. 1, March 2000, pp. 84-85.

⁷⁰ Suzette Rodriguez, "Are Banks Within the European Community Adequately Supervised?" *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. XV, No. 1, Winter 1994, pp. 221-222.

計師在銀行監理之功能。

銀行經營涉及高度專業性，同時面對快速環境變遷，官僚監理體系往往不能及時有效回應市場變動及需要，所以，銀行公會在各國監理體系扮演愈來愈重要的角色。事實上，銀行公會本身最了解營業及市場實務，因此較會利用市場工具及市場激勵的方法，透過利用銀行自身的政策、行為及技術來改善監理方式，其所訂定之「自律規則」(self-rule)，因此較能針對實際問題，加以約制。另一方面，銀行公會也得透過集體力量，就本身發展、法規解釋、租稅及監理等，向政府表達意見，爭取同業更大利益。所以，銀行公會功能之強化，也是各國金融有效監理重要之一環。⁷¹

「英國銀行協會」(The British Bankers' Association, 簡稱 BBA) 即為一顯例，其對一九八七年英國金融大改革後，銀行自由化及金融整合所衍生之一些新問題，發展了諸多新市場規則。另外，英國於一九八八年建立一個「英國商業銀行及證券商協會」(The British Merchant Banking and Securities Houses Association, 簡稱 BMBA)，有效建立了商業銀行、投資銀行、證券商、及其他投資公司之聯繫及合作關係，這似乎也為事後一九九七年英國政府建立單一金融監理體系提供了先行經驗及基礎。⁷²

會計師簽帳制度之公信力，亦影響到銀行監理之有效性。歐美國家銀行監理單位已愈來愈重視銀行及其他金融公司財務報表之可靠性。銀行監理單位已逐漸認為可靠之財務報表是銀行正當執行其業務，發揮其功能之前提條件。不實財務報表對金融體系及與其交往及交易之商業團體及一般大眾具有潛在嚴重風險。所

⁷¹ Goodhart, *supra* note 7, at 75-77.

⁷² Dietmar K. R. Klein, *The Banking Systems of the EU Member States* (Cambridge, England: Gresham Books, 1995), pp. 104, 105.

以，歐美國家近年來積極推動健全銀行財務報表之工作。⁷³

會計師在英國已建立高度專業形象及公信力，享有較高社會地位。會計師公會也有自律規則；會計師本身也頗能遵守其職業道德。實務上，銀行財務報表是由會計師從事實質審查工作。所以，會計師針對銀行財務報表有較大疑義時，一般皆拒絕簽署。英國金融監管局對會計師有效簽署之銀行財務報表及計畫，皆信賴接受。在銀行監理實務方面，金融監管局對銀行之稽核及會談，一般皆有會計師在場，形成所謂「三邊會談」(trilateral meetings)。另外，會計師公會在發展歐盟統一會計制度方面，亦得扮演一專業性及積極性角色，促進歐洲銀行及其他產業之競爭力。⁷⁴

三、國際合作

(一) 巴塞爾銀行監理委員會之參與

歐盟透過本身觀察員及其所屬會員國資格，參與了巴塞爾銀行監理委員會(簡稱巴塞爾委員會)此一國際上最重要之銀行監理體系。巴塞爾委員會之原始全稱是「巴塞爾銀行法規與監理業務委員會」(The Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices)。巴塞爾委員會於一九七五年由十國集團(Group of Ten,

⁷³ Dimitris N. Chorafas, *Reliable Financial Reporting and Internal Control: A Global Implementation Guide* (Chichester, England: Wiley, 2000), pp. 111-126; 以及陳重圳, 《英國監理機構對金融機構追蹤考核作業之研究》, 台北: 中央存款保險公司編印, 民國 87 年, 頁 54-58。

⁷⁴ Dimitris N. Chorafas, *New Regulation of the Financial Industry* (London: Macmillan, 2000), pp. 5, 6; 以及 A Study Group Report, *Defining the Roles of Accountants, Bankers and Regulators in the United States* (Washington, DC: Group of Thirty, 1994), pp. 7, 8. 會計師在我國金融檢查所扮演之角色, 仍有待強化, 評論見蕭文生, 《中央銀行與金融監理: 自法律觀點論起》, 台北: 元照, 民國 89 年 4 月, 頁 196-198。

簡稱 G-10) 國家的中央銀行及金融監理機構所組成, 以因應當時國際貨幣及銀行市場之危機, 尤其是西德赫斯達特銀行 (Bankhaus Herstatt) 之倒閉事件以及美國排名第二之法蘭克林國民銀行 (Franklin National Bank) 之財務危機。⁷⁵

巴塞爾委員會之主要任務是「制定廣泛的監理標準及指導原則, 推動最佳監理方法, 促進各國依據國情通過具體立法、採取措施或其他安排, 實施其決議」。巴塞爾委員會依據二項原則, 推動各國銀行監理之趨同工作, 以及發展國際性統一銀行監理規則, 包括: (1) 沒有任一國際銀行得以規避監理; 以及 (2) 監理應該適當。⁷⁶ 巴塞爾委員會之報告, 一般先行提交在「國際清算銀行」(The Bank for International Settlements, 簡稱 BIS) 集會之 G-10 中央銀行總裁委員會討論, 尋求總裁們對其方案之支持。巴塞爾委員會雖然不具正式超國家監理機構; 其決議也不具法律拘束效力, 但是, 巴塞爾委員會已形成西方國家銀行監理合作之主要論壇; 其正式決議經政府背書後, 發生實質規範效果。所以, 巴塞爾委員會之正式決議文件, 對各國銀行監理改革以及國際銀行經營管理, 皆產生重大深遠影響。

巴塞爾委員會之成員目前已包括比利時、加拿大、法國、德國、義大利、日本、盧森堡、荷蘭、瑞典、瑞士、英國及美國等十二國。巴塞爾委員會自一九七五年二月舉行了第一次會議後, 每年於瑞士巴塞爾舉行四次會議。會議由各國中央銀行代表, 或金融監理機構代表出席之。巴塞爾委員會秘書處由設於巴塞爾之

⁷⁵ Shelagh Heffernan, *Modern Banking in Theory and Practice* (Chichester England: Wiley, 1996), p. 252; 以及齊思賢(譯), 《銀行中的銀行》, 台北: 先覺, 民國 88 年, 頁 216-220。

⁷⁶ 詳見 Adrew J. Cornford, *The Role of the Basle Committee on Banking Supervision in the Regulation of International Banking* (Geneva: UNCTAD, 1993), PP. 1-21.

BIS 提供，目前有監理專業人員十餘人。歐盟已取得巴塞爾委員會觀察員資格，並由執委會（內部市場總署）及歐洲中央銀行共同出席會議。歐盟大部分會員國皆參與巴塞爾委員會及 G-10 會議。所以，巴塞爾委員會之相關決議與歐盟銀行法規之若干規定，也交織著密切互動以及相互影響之關係。例如，巴塞爾委員會於一九八八年七月通過了一項「統一資本計量與資本標準之國際協議」，其中規定了銀行不得低於 8% 資本適足率之要求。該項規定也迅速地規定於歐體一九八九年頒布之銀行資本適足率指令 (Dir. 89/647) 第十條。所以，歐體對巴塞爾委員會之相關決議非常重視，配合實施之意願也較高，巴塞爾委員會有關銀行之監理決議，因此值得重視，尤其是「有效銀行監理核心原則」。⁷⁷

(二) 巴塞爾「有效銀行監理核心原則」

一九九七年四月九日，巴塞爾委員會發布了一項「有效銀行監理核心原則」(Core Principles for Effective Banking Supervision) 文件。⁷⁸ 該項文件共有二十五條基本原則，徵求意見截止日期至一九九七年六月十六日止。一九八八年「巴塞爾協議」有關資本適足率規定，在一定程度雖然降低了銀行信貸風險，但是國際銀行業存在之經營風險並未完全消除，尤其即使在銀行資本與風險資產比率基本正常的情況下，以金融衍生產品為主的市場交易風險仍經常發生，導致多起國際銀行巨額虧損及倒閉事件。一九九七年巴塞爾「核心原則」將風險管理從單項資本適足規定，延伸

⁷⁷ John A. Usher, *The Law of Monetary and Financial Services in the European Community*, 2nd ed. (Oxford University Press, 2000), pp. 239, 240.

⁷⁸ Basel Committee on Banking Supervision, *The Core Principles Methodology* (Basel, October 1999), 任慧莉(譯), 實施有效銀行監理原則的方法, 財政部金融局、儲委會金融研究小組(編印), 《銀行監理基本原則彙編》(第一輯), 民國 89 年 7 月, 頁 89-135。

至政府機構及銀行業各領域，建立更為有效之銀行監理體系。⁷⁹

核心原則之基本內容摘要如下：

1. 有效銀行監理之前提 (原則一)

銀行監理體系之有效性，必須對參與銀行監理之各個機關，設定明確責任及目標，而且每一機關也應具備獨立性及充足性之財力、物力、人力。另外，各國必須建立一個合理的銀行監理法律架構，包括對設立銀行之許可及對銀行持續監理之規定。

2. 許可經營之範圍及結構 (原則二至五)

銀行名稱之限制使用，銀行許可程序、銀行業務範圍等相關規定。原則規定銀行許可之審查至少應包括：銀行發起人及其股權結構、董事及高階管理層級、經營計畫、內部控制體系及資本實力等項目。

3. 審慎管理及要求 (原則六至 五)

銀行最低資本，政府監理主管機關之功能，利益迴避，銀行內部監理系統，綜合風險管理程序，銀行內部監理人員之角色等相關規定。

原則六規定主管機關應規定銀行最低資本額，用以反映銀行所承受的風險，另外應規定資本的組成，注意其承受損失之能力。

原則七規定監理體系之一環是對銀行許可、業務、發展方針、貸款審查程序、投資決策程序、貸款管理及投資組合、建立獨立評估機制。

⁷⁹ 評論員，國際銀行業進入對風險全面管理的新時期，《國際金融研究》，第7期，1997年，頁6；以及 Barry Eichengreen, *Toward A New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda* (Washington, DC: Institute for International Economics, Feb. 1999), pp. 24, 25.

原則九規定主管機關應確保銀行具備管理資訊系統，以辨識業務重點。主管機關並應限制同一借款人之大額授信，以控制風險。

原則十規定銀行應遵守利益迴避原則，禁止濫用職權向關係人提供貸款。

原則十二規定銀行內部應建立一套風險防範體系，包括能夠準確測算風險之方法及監控市場風險之措施。

原則十三規定主管機關應確保銀行具備一套「綜合風險管理程序」，包括必要的董事會及高階監理(監察)人員，用以辨識、測算、監督及控制所有其他重要風險。

原則十五規定主管機關應確保銀行擁有嚴謹的商情報告及客戶情況報告；提高金融領域中職業道德標準，並防範銀行有意或無意地被犯罪分子所利用。

4. 銀行持續監理的方法(原則 六至二)

原則十六規定一個有效的銀行監理體系應由現場金融檢查及場外報表稽核方式所組成。場外稽核包括審查銀行相關(尤其是財務及監理)報表及統計資料。現場稽核則就銀行管理之有效性及銀行提供報表及資料之可靠性，加以辨識確認。

原則十七規定在主管機關須與銀行管理階層維持定期聯繫關係，並深入了解銀行整個運作情況。惟主管機關應就其對銀行調查的範圍與次數，加以界定及確認。

原則十八規定主管機關監理人員必須具備蒐集、檢查、分析監理報告、銀行財務報表及其他銀行相關資料、統計數據之能力。

原則十九規定主管機關監理人員必須具備專業能力，足以通過現場稽核或獨立稽核、獨立辨識監理報告及資料之可靠性。

原則二十規定銀行監理之一項重要因素乃監理人員「全面監

理」的能力。監理人員應有能力全面監管銀行的業務及非銀行業務、國內業務及國外業務。

5. 資料要求(原則二 一)

原則二十一規定主管機關必須確保銀行財務登錄符合會計原則及慣例，以便監理人員準確、公平地評估銀行的財務狀況及獲利能力，確保銀行定期發布的財務報表真實地反映其狀況。主管機關應依據會計原則及特定需要向特定銀行提供會計標準方面之指導，以確保銀行報表之真實、準確、具體以及具有比較性。

6. 監理人員正當權限(原則二 二)

原則二十二規定主管機關監理人員之職權及保障。對於違規銀行，監理人員有權採取措施，要求糾正。另外，主管機關不僅應對銀行目前的經營行為具有約束行為，並且還應保留對違規或問題銀行新業務及投資、收購等行為之批准權。主管機關甚至應有權限制或擱置銀行分紅以及其他股東收益之處分；對出現特殊狀況之銀行，應有權實施託管工作。

7. 關於跨國銀行業務(原則二 三至二 五)

原則二十三至二十五就跨國銀行業務之有效監理加以規定，例如規定母國主管機關對銀行海外經營活動應採取「綜合監理」措施，以建立各國監理聯繫關係及資訊交換管道。

巴塞爾「有效銀行監理核心原則」之精神乃是對銀行產業進行全面性之綜合風險監理。核心原則從銀行名稱、許可、開業標準、審查程序等加以規定，以確保銀行之設立、結構及業務範圍不至於承受不適當風險。另外，核心原則就有效監理方法、程序、條件、人員能力、職權及保障等加以規定，以確保銀行執行合理之發展方針、作業程序，建立資訊管理系統及風險防範系統等，

將監理貫穿於銀行運作整個過程。巴塞爾核心原則雖然僅是原則性政策規定，其精神與歐體一九九二年計畫所頒布之相關銀行監理法規，實乃若合符節，頗有異曲同工之妙，皆是朝向建立一項更為全方位、多面向、系統性之銀行監理體系發展，以實現對銀行之有效監理，維持金融穩定。⁸⁰

(三) 歐盟與 IMF 之合作

歐盟乃國際社會之一成員，歐盟銀行監理措施之有效性，也受國際大環境之影響。所以，宏觀之歐盟銀行監理體系，不能自外於國際金融穩定機制之運作，尤其是與美國及國際貨幣基金之合作。⁸¹

歐盟認為 IMF 乃目前最重要之國際貨幣組織。ECB 因此有必要積極參與 IMF 活動，甚至 IMF 決策；消極方面以保護歐盟利益，積極方面則與美國共同主導國際貨幣合作。IMF 創設於一九四四年，其目標乃在於促進國際貨幣合作及匯率之穩定，避免各國競爭性之惡性貨幣貶值，而危及國際經濟穩定。

ECB 目前已取得 IMF 觀察員資格，惟觀察員資格一般僅使 ECB 得參與 IMF 相關會議，但 ECB 仍不具有表決權，較難發揮實質影響力。依據 ESCB 條例第三條第一項規定，ECB 負責對其持有外匯資產之管理及使用。第五項規定，ECB 得持有及管理 IMF 之準備部位及特別提款權 (Special Drawing Rights, 簡稱 SDR)，並

⁸⁰ Klaus Peter Follak, "International Harmonization of Regulatory and Supervision Frameworks," in Mario Giovanoli (ed.), *International Monetary Law: Issues for the New Millennium* (Oxford University Press, 2000), pp. 306-308.

⁸¹ Robert Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century* (Princeton University Press, 2000), pp. 354-355. 評論另見，洪德欽，歐洲中央銀行之對外關係，〈美歐季刊〉，第 13 卷第 3 期，民國 89 年秋季號，頁 305-331。

彙整此類資產。ESCB 條例第三十二條第三項規定，ECB 將外匯資產之結餘分配給歐元區會員國央行。據此，ECB 對 IMF 之任何請求或 SDR 之使用，均應被視為一個整體之收支平衡地位或者至少是一個貨幣同盟，而使 IMF 會員之權利，ECB 似均可適用。惟 ECB 將來是否進一步成為 IMF 成員，不論是一般之基本會員或是「自成一類」(*sui generis*)之其他會員，以讓 ECB 及歐盟發揮更大影響力，則乃涉及 IMF 協定之修改及歐盟與美國之互動關係。⁸²

ECB 或歐體取代歐元區或歐體會員成為 IMF 單一會員涉及敏感之 IMF 會員權力互動。首先，ECB 成為 IMF 會員後，涉及歐元區會員國在 IMF 會員資格之存續問題。歐元區會員放棄在 IMF 地位，其意願目前仍有所保留，以避免形成其對外貨幣政策之歐體化。歐元區會員國將因此放棄事實上 (*de facto*) 及法律上 (*de jure*) 國家貨幣主權，並移轉給 ECB。⁸³ 尤其，在國際金融危機情況下，IMF 仍可被會員請求扮演一個重要救援角色。其次，在目前 IMF 執行理事會，美國僅握有 17.521% 投票權；德國擁有 6.135% 投票權；英國及法國則各為 5.065% 投票權。⁸⁴ 歐體十五會員國則合占 30% 左右投票權，遠高於美國，將使 ECB 取得更大發言權，對於 IMF 決策權力結構，尤其美國主導地位，構成嚴峻挑戰，這也是修改 IMF 協定之關鍵難題。⁸⁵

⁸² Rachel Frid, *The Relations Between the EC and International Organizations: Legal Theory and Practice* (The Hague: Kluwer Law International, 1995), pp. 277-279.

⁸³ Rutsel Silvestre J. Martha, "The Fund Agreement and the Surrender of Monetary sovereignty to the European Community," *Common Market Law Review*, Vol. 30, 1993, pp. 756-758; 以及 Tullio Treves, "Monetary Sovereignty Today," in Giovanoli (ed.), *supra* note 80, at 111-118.

⁸⁴ IMF, *IMF Survey*, Vol. 28, No. 3, February 8, 1999, pp. 33-35.

⁸⁵ *Financial Times*, "IMF Succession," March 1, 2000, p. 10; *The Economist*, "Intrigue on 19th Street," Vol. 354, No. 8160, March 4, 2000, pp. 83-84; 以及 ECB, *Annual Report 2000* (Frankfurt: ECB, 2001), pp. 103-105.

值得注意的是，ECB 及歐元區之正式成立，代表歐盟已正式進入 EMU 第三階段，成為足以與美國抗衡之經濟強權。所以，IMF 及美國實有必要修改 IMF 協定，使 ECB 正式取得會員資格，同時委付 ECB 更大發言權，承擔更大責任，透過合作，分享歐盟經驗，促進國際貨幣穩定及發展。⁸⁶

陸、結論

歐盟銀行監理體系之研究，所顯示之意義、影響與啟示，可歸納為：(1) 歐盟銀行監理體系，歷經二十餘年發展，已日臻完備；有效維護歐洲金融穩定、保護存款人權益，及促進銀行產業之效率。(2) 歐盟銀行監理體系已具備法律架構、監理機關、監理措施、對外合作關係等機制，使該體系展現較高規模性及強制性功能。(3) 歐盟銀行監理體系在會員國之適用，促進會員國銀行監理之趨同、調和及合作；並對歐洲銀行及金融產業帶來影響，促進銀行及金融產業之結構調整，重視內部綜合風險之評估與管理。(4) 歐盟銀行監理體系將來改革重點之一，似宜朝向歐盟層級之單一銀行暨金融監理體系發展；並加強歐盟銀行監理法規與措施在會員國之執行與適用。(5) 在對外關係方面，歐盟也宜加強與美國、巴塞爾委員會及 IMF 之合作，以促進國際銀行及金融監理體系之合作與發展，並維護國際金融及經濟體系之穩定。

歐盟銀行監理體系乃是歐體一九九二年「完成內部市場計畫」金融整合及銀行自由化之一項重要配套措施。歐盟銀行自由化政策之內涵，並非只是單純放寬管制而已，而是在解除不當管制時，

⁸⁶ Joseph S. Nye Jr., "The US and Europe: Continental Drift?," in *International Affairs*, Vol. 76, No. 1, January 2000, pp. 57, 58; 以及 William Wallace, "Europe, the Necessary Partner," *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 3, May/June 2001, p. 34.

在銀行監理方面也重新制定新規範，以建立一個更加公平、更具效率的競爭環境，並保護歐洲消費者權益，以及維持歐洲金融穩定。歐體自從一九七七年訂頒第一號銀行指令後，已逐漸架構一套完備銀行監理體系，朝向全方位綜合監理體系發展，將監理貫穿於銀行運作整個過程，除了維持金融體系之有效運作及安全性外，也在促進歐洲銀行及金融產業之競爭力及永續發展。

歐盟銀行監理體系對歐洲銀行之經營與管理，帶來重大深遠之影響。歐盟透過資本適足率、流動性、大額授信、合併會計、以及存款保險等最低標準之調和與監督，較可確保歐洲銀行面對壓力時之因應能力。另外，歐盟銀行監理體系，尤其第二號銀行指令之母國管理原則，激勵歐洲銀行在歐盟內部市場或全球市場，採取了「綜合風險管理制度」。歐洲銀行已具備適當的風險管理能力且能涵蓋歐洲或全球的業務活動，諒對承受適當之市場風險，有所助益。

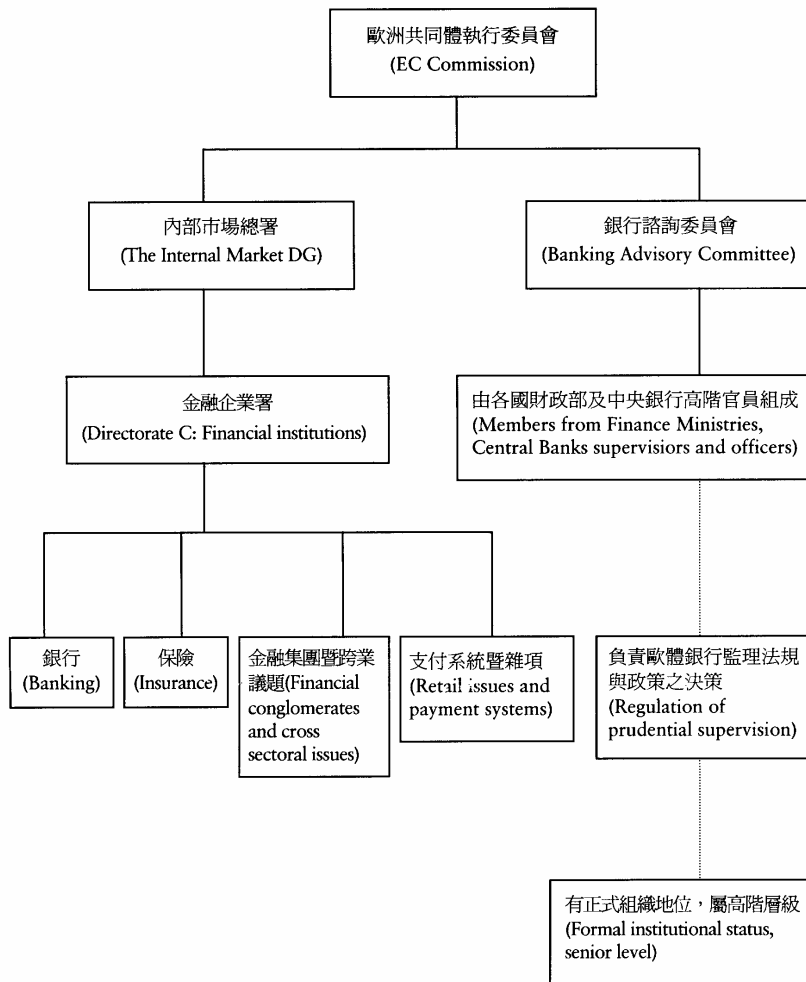
歐盟銀行監理體系涉及複雜之法律關係，包括多項法規、多層次監理機構、銀行產業、存款大眾、在會員國之適用及執行、以及國際合作等層面。歐盟銀行監理法規，項目繁多、修法也頗繁複；歐盟銀行監理機構也涉及不同層級，使歐盟銀行監理體系略顯龐雜。然而，歐盟銀行監理體系不斷改革，現存政策不應被視為在當初立法階段就不合時宜。因為，銀行經營以技術不斷進步為其特徵，意味歐盟也必須不斷改進監理措施，以符合市場需要。所以，歐盟銀行監理體系乃一動態發展過程，仍須隨著銀行及市場之發展及變動，不斷改革，例如歐盟似可參酌英國經驗，朝向單一金融監理體系發展。

金融市場及參與者在歐盟銀行監理體系也扮演一項關鍵角色。銀行之確實遵守歐盟監理法令及銀行之內部自覺監理及風險管理，乃歐盟銀行監理體系有效性之重要基礎。畢竟，任一監理

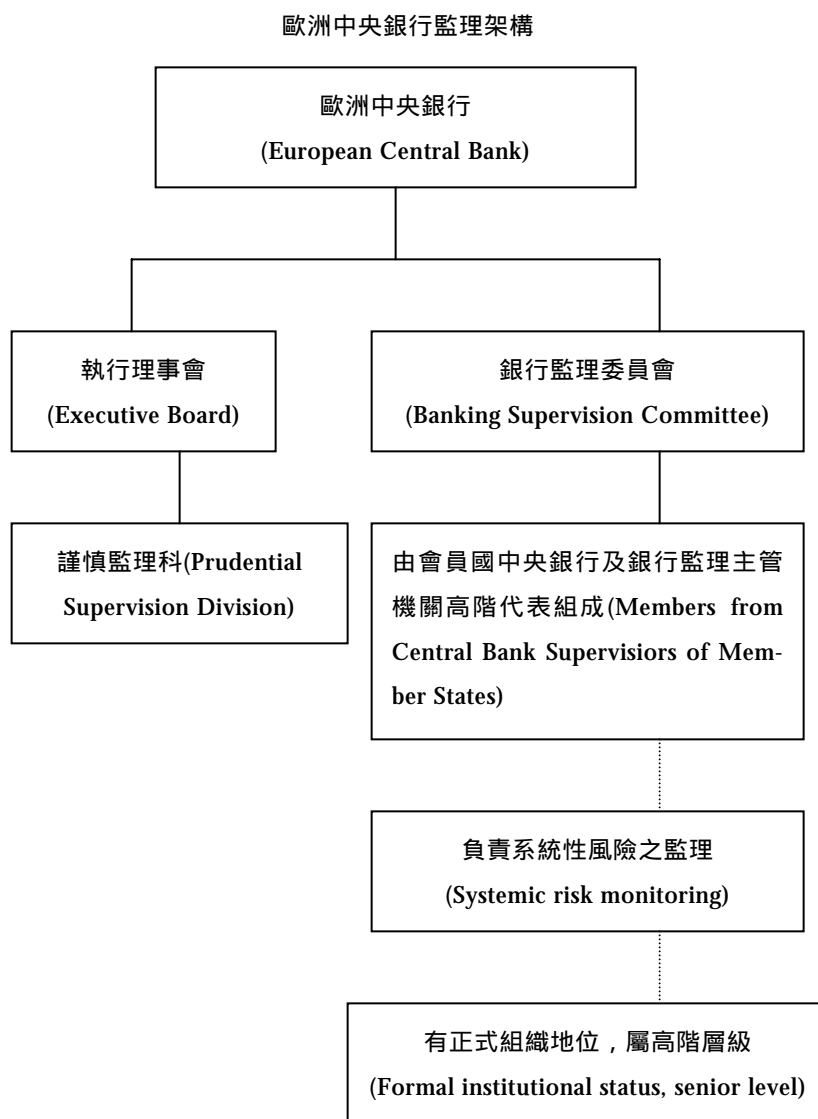
體系不可能完美無缺，也似難滿足所有政策目標。歐盟銀行監理體系即使已算完備，監理措施與設計也算合理，但這些對銀行安全性而言，只能是個基本性架構監理；仍然不能完全替代銀行自身之評估及市場對銀行的衝擊。最後，隨著技術快速更新及金融體系綜合化及國際化之演進，骨牌效應之系統性風險不但存在於國內銀行間，也會波及其他國家。所以，歐盟仍需透過對外關係，加強國際合作，尤其是與美國、巴塞爾委員會及 IMF 之合作關係。據此，歐盟得進一步延伸其理念與經驗，為國際金融監理體系之革新與合作，注入一股新活水，並對國際金融體系之穩定與發展有所貢獻。

洪德欽先生，現職中央研究院歐美研究所副研究員；倫敦政經學院法學碩士、倫敦大學法學博士、歐洲大學訪問研究員、倫敦政經學院訪問學者。作者目前學習興趣及研究方向是歐洲中央銀行及 WTO 專題研究。最近著作包括：(1) "The Principle of Mutual Recognition—The European Union's Practice and Development," *World Competition*, Vol 22, No. 2 (June 1999), pp. 135-155; (2) "The EC's Autonomous Trade Policy Towards Taiwan," *European Foreign Affairs Review*, Vol. 5, No. 3 (2000), pp. 337-358; (3) 區域經濟整合與 GATT/WTO，〈台大法學論叢〉，第 29 卷第 4 期，民國 89 年 7 月，頁 209-257；(4) WTO 有關韓國乳酪案之個案研究，〈政大法學評論〉，第 64 期，民國 89 年 12 月，頁 427-461；以及(5)《歐洲聯盟經貿政策》，洪德欽(主編)，台北：中研院歐美所，民國 89 年 6 月，350 頁。

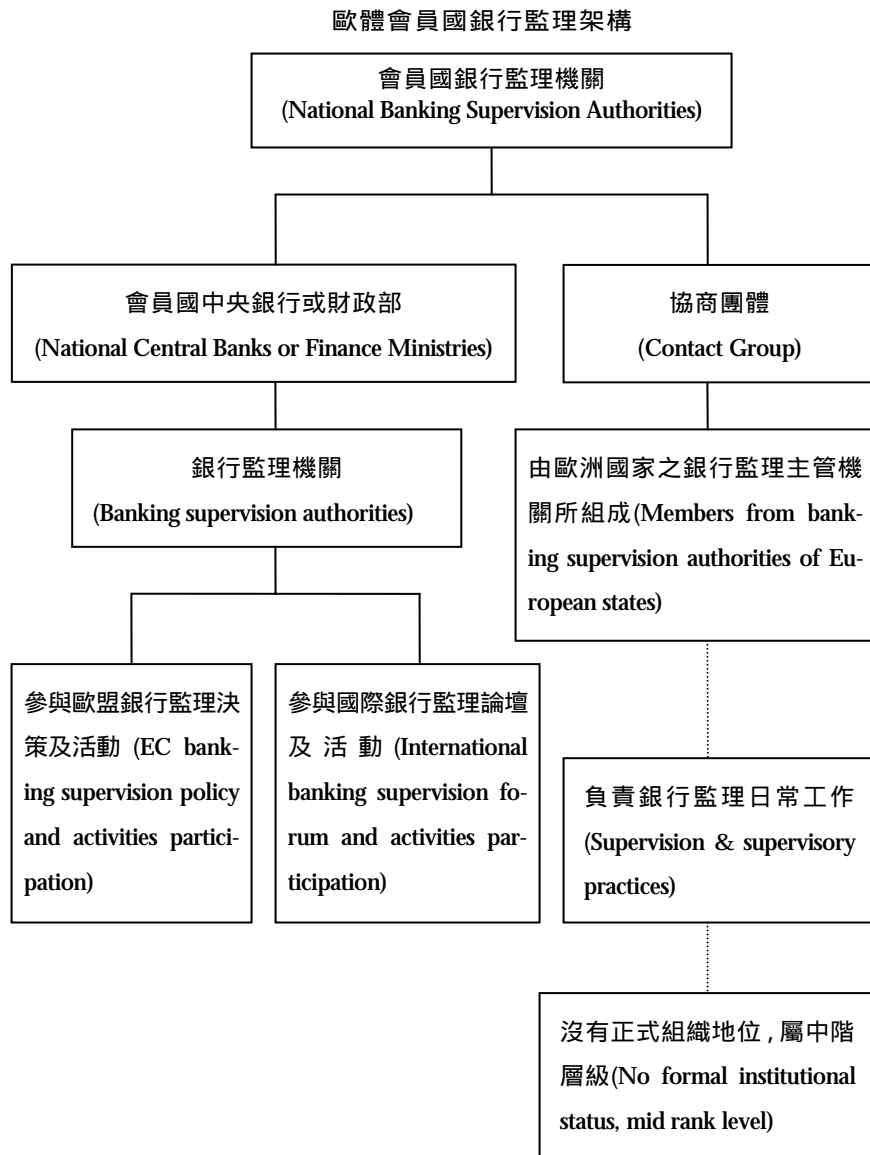
歐洲共同體銀行監理架構



資料來源：EC Commission (2000).



資料來源：ECB (2000).



資料來源：ECB (2000)。

參考文獻

一、官方資料

中央銀行經濟研究處(譯印), 民國 88 年, 《歐洲中央銀行體系及歐洲中央銀行條例議定書》。台北: 中央銀行。

Basel Committee on Banking Supervision. 1998. *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*.

Basel Committee on Banking Supervision. 1999. *The Core Principles Methodology*.

COM(1999) 232 final, "Financial Services-Implementing the Framework for Financial Markets: Action Plan," Brussels, 11 May 1999.

COM(2000) 336 final, "Progress on Financial Services, 2nd Report," Brussels, 30 May 2000.

Commission recommendation 87/63/EEC of 22 December 1986 concerning the introduction of deposit-guarantee schemes in the Community, OJ 1987, L33/16.

Council Directive on the supervision of credit institutions on a consolidated basis, OJ 1992, L110/52.

Directive 83/350 on the Supervision of Credit Institutions on a Consolidated Basis, OJ 1983, L193/18.

ECB Monthly Bulletin. "EMU and banking supervision," (April 2000).

ECB, *Annual Report 1999*(Frankfurt: ECB, 2000).

ECB, *The Role of Central Banks in Prudential Supervision* (22 March 2001).

European Commission, 2000. *Institutional Arrangements for the Regulation and Supervision of the Financial Sector*. Brussels.

European Commission. 1999. *Economic and Monetary Union: Compilation of Community Legislation*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- European Union. 1997. *Consolidated Versions of the Treaty Establishing the European Community*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Financial Services Authority. 2000. *A Guide To Banking Supervisory Policy*, 2 vols. London: FSA.
- First Council Directive of 12 December 1977 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions, (77/780/EEC), OJ 1977, L322/30.
- IMF. 1999. *IMF Survey*, Vol. 28, No. 3.
- Official Journal of the European Communities. 2000. *Directory of Community Legislation in Force and other Acts of the Community Institutions, Vol. 1: Analytical register (As at 1 June 2000)*, 35th ed. Brussels: European Communities.
- Rules of Procedure of the European Central Bank, OJ 1999, L125/34.
- Second Council Directive of 15 December 1989 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions and amending Directive 77/780/EEC, (89/646/EEC), OJ 1989, L386/1.
- Treaty of Nice*, SN 1247/1/01/Rev. 1, Brussels, 14 February 2001 (OR. fr).

二、其他資料

- 王文宇，民國 90 年，金融控股公司法制之研究，*《台大法學論叢》*，第 30 卷第 3 期，頁 49-184。
- 王志誠，民國 89 年，金融控股公司之經營規範與監理機制，*《政大法學評論》*，第 64 期，頁 153-185。
- 白宏寧、張荔，2000 年，百年來的金融監管：理論演化、實踐

- 變遷及前景展望，〈《國際金融研究》〉，第1期，頁77。
- 任慧莉(譯)，民國89年，實施有效銀行監理原則的方法，財政部金融局、儲委會金融研究小組(編印)，〈《銀行監理基本原則彙編》(第一輯)〉，頁89-135。
- 吳燕，1999年，淺析西方銀行監管理論，〈《中國金融》〉，第1期，頁25-26。
- 李金澤，2000年，當代銀行監管法則的發展趨勢，〈《國際金融研究》〉，第9期，頁42-44。
- 洪德欽，民國88年，歐元之法律分析，〈《歐美研究》〉，第29卷第2期，頁171-272。
- 洪德欽，民國88年，歐體銀行自由化之研究，〈《歐美研究》〉，第29卷第3期，頁78-81。
- 洪德欽，民國89年，歐洲中央銀行之對外關係，〈《美歐季刊》〉，第13卷第3期，頁305-331。
- 洪德欽，民國89年，歐體銀行互惠貿易政策，洪德欽主編，〈《歐洲聯盟經貿政策》〉。台北：中央研究院歐美所，頁133-202。
- 張泰山、陳沖(譯)，民國77年，〈《各國金融法規彙編》〉。台北：財政部銀行法修正專案研究小組。
- 陳允進，民國88年，〈《英國金融監理一元化之研究》〉。台北：儲委會金融研究小組。
- 陳重圳，民國87年，〈《英國監理機構對金融機構追蹤考核作業之研究》〉。台北：中央存款保險公司編印。
- 齊思賢(譯)，民國88年，〈《銀行中的銀行》〉。台北：先覺。
- 蕭文生，民國89年，〈《中央銀行與金融監理：自法律觀點論起》〉。台北：元照。
- A Study Group Report. 1994. *Defining the Roles of Accountants, Bankers and Regulators in the United States*. Washington, DC: Group of Thirty.
- Avgouleas, Emilios. 2000. "The Harmonisation of Rules of Conduct

- in EU Financial Markets: Economic Analysis, Subsidiarity and Investor Protection.” *European Law Journal*, Vol. 6, No. 1, pp. 84, 85.
- Benston, George J. and George G. Kaufman. 1986. “Risks and Failure in Banking: Overview, History, and Evaluation.” pp. 64-73, in *Deregulating Financial Services: Public Policy in Flux*, edited by George G. Kaufman and Roger C. Kormendi. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Pub. Co.
- Bessis, Joël. 1998. *Risk Management in Banking*. Chichester, England: Wiley.
- Blair, William, Austin Allison, Keith Palmer and Peter Richards-Carpenter. 1993. *Banking and The Financial Services Act*. London: Butterworths.
- Briault, Clive. 1999. *The Rationale for A Single National Financial Services Regulator*. London: The Financial Services Authority.
- Canals, Jordi. 1993. *Competitive Strategies in European Banking*. Oxford: Clarendon Press.
- Cecchini, Paolo. 1988. *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single Market*. Hants: Wildwood House.
- Chorafas, Dimitris N. 2000a. *New Regulation of the Financial Industry*. London: Macmillan.
- _____. 2000b. *Reliable Financial Reporting and Internal Control: A Global Implementation Guide*. Chichester, England: Wiley.
- Cornford, Adrew J. 1993. *The Role of the Basle Committee on Banking Supervision in the Regulation of International Banking*. Geneva: UNCTAD.
- Danthine, Jean-Pierre, et al. 1999. *The Future of European Banking*. London: Centre for Economic Policy Research.
- Dassesse, Marc. “The European Commission’s Interpretative Communication on Freedom of Services and the General Good

- Under the Second Banking Directive. " Pp. 45-63 in *Yearbook of International Financial and Economic Law: 1997*, edited by Joseph J. Norton. London: Kluwer Law International.
- De Grauwe, Paul. 2000. *Economics of Monetary Union*, 4th ed. Oxford University Press.
- Dewatripont, Mathias and Jean Tirole. 1994. *The Prudential Regulation of Banks*. The MIT Press.
- Duisenberg, Wilem F. "The future of banking supervision and the integration of financial markets," *Turin*, 22 May 2000, pp. 1-8.
- Dymski, Gary A. 1999. *The Bank Merger Wave: The Economic Causes and Social Consequences of Financial Consolidation*. New York: M. E. Sharp.
- Egan, Manus, Justin Rushbrooke, and Nicholas Lockett. 1994. *EC Financial Services Regulation*. London: Chancery Law Pub.
- Eichengreen, Barry. 1999. *Toward A New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Ferrarini, Guide, ed. 1995. *Prudential Regulation of Banks and Securities Firms*. London: Kluwer Law International.
- Follak, Klaus Peter. 2000. "International Harmonization of Regulatory and Supervision Frameworks." pp. 306-308 in *International Monetary Law: Issues for the New Millennium*, edited by Mario Giovanoli. Oxford University Press.
- Freixas, Xavier and Jean-Charles Rochet. 1998. *Microeconomics of Banking*. The MIT Press.
- Frid, Rachel. 1995. *The Relations Between the EC and International Organizations: Legal Theory and Practice*. The Hague: Kluwer Law International.
- Gilpin, Robert. 2000. *The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century*. Princeton University

- Press.
- Goodhart, Charles, ed. 1998. *The Emerging Framework of Financial Regulation* London: Central Banking Pub.
- Goodhart, Charles. 1985. *The Evolution of Central Bankers: A Natural Development?* London: London School of Economics and Political Science.
- Gormley, L. and J. De Haan. 1996. "The democratic deficit of the European Central Bank." *European Law Review*, Vol. 21, No. 2, pp. 95-112.
- Gormley, Laurence W. 1997. "The Internal Market: achievement or delusion?" pp. 107-108 in *Legal Aspect of Integration in the European Union*, edited by Nicholas Emiliou and David O'Keeffe. London: Kluwer Law International.
- Greenwald, Bruce, Joseph E. Stiglitz and Andrew Weiss. 1984. "Information Imperfection in the Capital Market and Macroeconomic Fluctuation." *American Economic Review*, Vol. 74, No. 5, pp. 194-200.
- Gualandri, Elisabetta. 2000. "European Monetary Union: Issues in Supervision." pp. 266-269 in *Strategic Challenges in European Banking*, edited by Edward P. M. Gardener and Joe Falzon. London: Macmillan.
- Heffernan, Shelagh. 1996. *Modern Banking in Theory and Practice*. Chichester England: Wiley.
- Heidensohn, Klaus. 1995. *Europe and World Trade*. London: Pinter.
- Hertig, Gérard. 2000. "Regulatory Competition for EU Financial Services." *Journal of International Economic Law*, Vol. 3, No. 2, pp. 349-375.
- Hildebrand, Doris. 1998. *The Role of Economic Analysis in the EC Competition Rules*. The Hague: Kluwer Law International.
- Hornbaker, Thomas S. 1997. "The European Union's Deposit

- Guarantee Directive: A Critical Analysis." *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 20, No. 2, pp. 350-351.
- Humphrey, T. and R. Keleher. 1984. "The Lender of Last Resort: A Historical Perspective." *The Cato Journal*, Vol. 4, No. 1, pp. 275-318.
- Issing, Otmar. "The Globalisation of Financial Markets," *Ottobeuren*, 12 September 2000, pp. 1-21.
- Karpen, Ulrich and Edgar Michael Wenz, eds. 1998. *National Legislation in the European Framework*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Klein, Dietmar K. R. 1995. *The Banking Systems of the EU Member States*. Cambridge, England: Gresham Books.
- Louis, Jean-Victor, et al. 1995. *Banking Supervision in the European Community: Institutional Aspects*. Brussels: Etudes Europeennes.
- Marc Dasseuse, Stuart Isaacs, and Graham Penn. 1994. *EC Banking Law*, 2nd ed. London: Lloyd's London Press.
- Martha, Rutsel Silvestre J. 1993. "The Fund Agreement and the Surrender of Monetary Sovereignty to the European Community." *Common Market Law Review*, Vol. 30, pp. 756-758.
- Norton, Joseph J., ed. 1991. *Bank Regulation and Supervision in the 1990s*. London: Lloyd's London Press.
- Nye, Joseph S. Jr. 2000. "The US and Europe: Continental Drift?" *International Affairs*, Vol. 76, No. 1, pp. 57,58.
- O'Connor, Bernard, ed. 1993. *A Business Guide to European Community Legislation*. London: Chancery Law Pub.
- Padoa-Schioppa, Tommaso. 1999. *EMU and Banking Supervision*. London: London School of Economics and Political Sciences.
- Pagoulatos, George. 1999. "European Banking: Five Models of Gov-

- Governance.” *West European Politics*, Vol. 22, No. 1, pp. 68-94.
- Peltzman, Sam. 1988. “The Growth of Government.” Pp. 11, 13, 15 in *Chicago Studies in Political Economy*, edited by George J. Stigler. The University of Chicago.
- Raworth, Philp, ed. *European Union Law Guide*. New York: Ocean.
- Rodriguez, Suzette. 1994. “Are Banks Within the European Community Adequately Supervised?” *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. XV , No. 1, pp. 221, 222.
- Ruozi, Roberto and Luisa Anderioni, eds. 1999. *Banking Privatisation in Europe: The Process and the Consequences on Strategies and Organizational Structures*. Berlin: Springer.
- Schoenmaker, Dirk. 1997. “Banking Supervision and Lender-of-Last Resort in EMU,” in *European Economic and Monetary Union: The Institutional Framework*, edited by M. Andenas, L. Gormley, C. Hadjiemmanuil and I. Harden. London: Kluwer Law International.
- Schuster, Leo, ed. 2000. *Shareholder Value Management in Banks*. London: Macmillan.
- Scott, Hal S. and Philip A. Wellons. 1999. *International Finance: Transactions, Policy, and Regulation*, 6th ed. New York: Foundation Press.
- Smaghi, Lorenzo Bini and Daniel Gros. 2000. *Open Issues in European Central Banking*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Smits, René and Martijn Van Empel, eds. 1992. *Banking and EC Law Commentary*. Deventer: Kluwer.
- Smits, René. 1997. *The European Central Bank: Institutional Aspects*. The Hague: Kluwer Law International.

- Story, Johathan and Ingo Walter. 1997. *Political economy of financial integration in Europe: The battle of the systems*. Manchester University Press.
- The Economist*. 1996. "A Survey of International Banking: The Domino Effect," Vol. 339, No. 7963, pp. 3-13.
- The Economist*. 1999. "European banking mergers," Vol. 350, No. 8110, pp. 89, 90, 93.
- The Economist*. 1999. "European Financial Regulations," Vol. 352, No. 8133, pp. 64, 67.
- The Economist*. 2000. "Intrigue on 19th Street." Vol. 354, No. 8160, pp. 83, 84.
- Treves, Tullio. 2000. "Monetary Sovereignty Today." pp. 111-118 in *International Monetary Law: Issues for the New Millennium*, edited by Mario Giovanoli. Oxford University Press.
- Usher, John A. 2000. *The Law of Monetary and Financial Services in the European Community*, 2nd ed. Oxford University Press.
- Valdez, Stephen. 2000. *An Introduction to Global Financial Markets*, 3rd ed. London: Macmillan.
- Wallace, William. 2001. "Europe, the Necessary Partner." *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 3, p. 34.
- Wyplose, Charles. 1999. "International Financial Instability." pp. 152-189 in *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, edited by Inge Kaul and Marc A. Stern. Oxford University Press.

Banking Supervision in the European Union

Der-Chin Horng

Abstract

Banking supervision plays a crucial role in the EU's banking liberalization programme, as set out in the Second Banking Directive, which entered into force on 1 January 1993. As the European financial system becomes more complex and integrated, the potential economic and financial costs of a banking crisis are likely to be greater, because the scope for triggering system contagion will be wider. This suggests that banking supervision is necessary for the stability, safety and soundness of the European financial system. The challenge for the EU then, is to build a regulatory system that harnesses the benefits of market liberalization, but also protects fair competition and economic stability. This can be achieved by implementing liberalization where possible, and regulation where necessary. Consequently, the EU's banking liberalization is actually a process involving deregulation as well as re-regulation. This paper provides a comprehensive study of EU banking supervision. The following core issues will be examined in turn: the concept and meaning of EU banking supervision; the legal aspects of banking supervision; the structure, measures and practices of banking supervision; and the role and implications of EU banking supervision on both regional and international financial systems.

Key Words: European Union, European Central Bank, banking supervision, the Banking Advisory Committee, the Banking Supervision Committee