

議題研析

一、題目：金融檢查相關法制問題研析

二、議題所涉法規

行政程序法、中央銀行法、金融監督管理委員會組織法

三、背景說明

(一) 據報載¹，金融業對主管機關金檢權限過大，法律不確定性高，表示難以適從。學者指出，金融檢查應有更清楚之內容與範圍界限，目前金融檢查業務雖由金融監督管理委員會（下稱金管會）組織法、金管會檢查局組織法授權辦理，然現行「金融檢查指導原則」²之執行規範不足，考量金融檢查之「合法性」較「合目的性」更為重要，建議主管機關另訂「行政命令」取代上開「指導原則」，以免有擴權疑慮，並強化金融檢查之完備性與授權明確性。

(二) 金管會檢查局表示，該局所訂「金融檢查指導原則」非屬「行政命令」，乃供內部參採。因金融檢查涉及人民權利義務，相關規定均以法律提供授權依據，除金管會與檢查局之組織法，銀行法、保險法等其他專法，亦有金融檢查相關規定。此外，該局也持續改善金融檢查程序，檢查後即與業者進行「溝通會議」，針對缺失項目進行逐一確認，並就所提異議函復確認，現行規範尚屬充足且完備³。

四、探討研析

¹ 王孟倫，法界：金檢應提高位階 行政命令取代指導原則，自由時報，113年5月19日，第 A06 版。

² 金融監督管理委員會檢查局110年7月26日檢局(制)字第1100600242號函。

³ 王孟倫，金管會檢查局：金檢法律授權完備 將精進改善流程，自由時報，113年5月19日，第 A06 版。

(一) 金融檢查之涵義與性質

「金融檢查」係金融監理機關對金融機構所採取之監控手段，必要時並可派員實地檢查金融機構之業務或帳目，或要求限期造具報表及透過金融檢查獲得資訊，以瞭解金融機構實際經營情況，發現問題之所在⁴。學理上可區分為廣狹兩義，狹義之金融檢查，係指金融監理機關或其委託之其他機構、專門職業技術人員，依據法令、行政命令或契約規定，運用一套有系統之方式，對於金融機構之業務所實施之查核工作；廣義之金融檢查，則指金融監理機關根據法律之授權，對金融機構之營運加以管理、檢查，並運用金融檢查權評估受檢金融機構，據以提出檢查意見及改進建議，作為監理機關改進金融決策之參考⁵。

按行政調查又稱行政檢查，係指行政主體為達成行政目的，行使個別具體權限，對特定人民所為之相關事實與資料查察收集活動。而前述之金融檢查，性質上亦係針對金融機構營運狀況所涉各種業務資料之蒐集與查核，故金融檢查應可認屬行政調查之一種⁶。

(二) 金融檢查之權責與法令依據

1. 金融檢查之權責分工

93年7月金管會成立後，我國金融監理邁向一元化，金融機構一般業務檢查改由金管會負責，即由該會統籌辦理銀行、證券、期貨及保險業之檢查；中央銀行則依中央銀行法第38條規定，於必要時辦理金融機構涉及貨幣、信用、外匯、支付系統及其他該行主管業務範圍之專案檢查⁷。

⁴ 蕭文生，〈金融監理法制化之研究－以德國法為參考〉，《經社法制論叢》，第25期，89年1月，頁33。

⁵ 楊文慶，〈金融檢查權之研究〉，《軍法專刊》，第60卷，第5期，103年10月，頁119。

⁶ 胡博硯，〈金融監理與行政調查－證券交易中當事人之協力義務〉，《台灣法學雜誌》，第168期，100年1月，頁67-68。

⁷ 中央銀行貨幣金融知識專區，網址：<https://knowledge.cbc.gov.tw/front/qa/impage/8F67D6A7-633B-EB11-80EB-000C29A1B907>；金融監督管理委員會檢查局，網址：https://www.feb.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,7&mcustomize=faq_view.jsp&dataserno=1500，最後瀏覽日期：113年5月29日。

另農業金融法第7條規定，農業金融機構之監理業務，中央主管機關應委託金融監理機關或金融檢查機構辦理；並得隨時派員檢查全國農業金庫、信用部或其他關係人之業務、財務及其他有關事項，或令該金庫、信用部或其他關係人於限期內據實提報財務報告、財產目錄或其他有關資料及報告；必要時，亦得委託專門職業及技術人員，就所定應行檢查事項、報表或資料予以查核。

2. 金融檢查之法令依據

中央銀行法第38條規定，依該法賦與之職責，中央銀行於必要時，得辦理金融機構業務之查核及各該機構有關業務之專案檢查；並得要求其於限期內據實提報財務報告、財產目錄或其他有關資料及報告。查目前中央銀行為辦理上開金融機構之業務檢查，並訂有「中央銀行檢查金融機構業務要點」⁸。

金管會組織法第2條第1項、第3條第5款明定，該會主管金融市場及金融服務業之發展、監督、管理及檢查業務。該法第5條並規定，該會辦理金融檢查，於必要時，得要求金融機構及其關係人與公開發行公司提示有關帳簿、文件及電子資料檔等資料，或通知被檢查者到達指定辦公處所備詢；對涉有金融犯罪嫌疑之案件，得敘明事由，報請檢察官許可，向該管法院聲請核發搜索票後，會同司法警察，進入疑為藏置帳簿、文件、電子資料檔等資料或證物之處所，實施搜索；經搜索獲得有關資料或證物，統由參加搜索人員，會同攜回該會及所屬機關，依法處理。查銀行法⁹、證券交易法¹⁰、保

⁸ 中央銀行法令規章查詢系統，網址：

<https://www.law.cbc.gov.tw/Law/ShowAll?LawID=LA07008005&LawDataType=1>，最後瀏覽日期：113年5月31日。

⁹ 銀行法第45條：「中央主管機關得隨時派員，或委託適當機構，或令地方主管機關派員，檢查銀行或其他關係人之業務、財務及其他有關事項，或令銀行或其他關係人於限期內據實提報財務報告、財產目錄或其他有關資料及報告。(第1項)中央主管機關於必要時，得指定專門職業及技術人員，就前項規定應行檢查事項、報表或資料予以查核，並向中央主管機關據實提出報告，其費用由銀行負擔。(第2項)」

¹⁰ 證券交易法第38條：「主管機關為有價證券募集或發行之核准，因保護公益或投資人利益，對發行人、證券承銷商或其他關係人，得命令其提出參考或報告資料，並得直接檢查其有關書表、帳冊。(第1項)有價證券發行後，主管機關得隨時命令發行人提出財務、業務報告或直接檢查財務、業務狀況。(第2項)」；第38條之1第1項：「主管機關認為必要時，得隨時指定會計師、律師、工程師或其他專門職業或技術人員，檢查發行人、證券承銷商或其他關係人之財務、業務狀況及有關書表、帳冊，並向主管機關提出報告或表示意見，其費用由被檢查人負擔。」

險法¹¹亦各就其業務檢查定有相關規範。

(三)金融檢查相關法制問題

1. 法律授權明確性

金融檢查泛指對金融機構各種業務資料之查核，依前開相關法規，主管機關對於金融機構具有資料調閱權、約詢權，甚或聲請搜索權。然金融檢查仍屬行政調查之一環，除上開資料調閱、約詢等權限，依行政程序法有關規定，亦可採行陳述意見¹²、鑑定與訊問證人¹³或進行勘驗¹⁴等其他調查方法。

查中央銀行法、金管會組織法及其他相關金融法規，針對金融檢查之權限及所涉義務之違反雖定有相關規範，惟就金融檢查之項目與內容、採行方式、檢查頻率、保密義務等攸關人民權利義務之事項，則似乏具體明確規定。按金融檢查事涉金融市場及相關業務之監理，法制上應以行為（作用）法加以規範，而不宜透過機關設立依據與職權之組織法為規制¹⁵；另現行「中央銀行檢查金融機構業務要點」、「金融檢查指導原則」殆係行政規則，規範效力仍屬有限，爰建議相關主管機關可於所轄行為（作用）法中明定授權條文，並訂定相關法規命令明確規範有關事項，作為金融檢查之辦理依據，似較妥適。

2. 正當法律程序

依金管會組織法第5條規定，金融監理機關可要求金融機構及其關係人與公開發行公司，提示有關資料、通知被檢查者備詢及聲請持搜索票會同實施搜索，上開金融檢查權之行使，論者認為已涵蓋

¹¹ 保險法第148條：「主管機關得隨時派員檢查保險業之業務及財務狀況，或令保險業於限期內報告營業狀況。（第1項）前項檢查，主管機關得委託適當機構或專業經驗人員擔任；其費用，由受檢查之保險業負擔。（第2項）……」

¹² 行政程序法第39條：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見。通知書中應記載詢問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果。」

¹³ 行政程序法第41條：「行政機關得選定適當之人為鑑定。（第1項）以書面為鑑定者，必要時，得通知鑑定人到場說明。（第2項）」

¹⁴ 行政程序法第42條：「行政機關為瞭解事實真相，得實施勘驗。（第1項）勘驗時應通知當事人到場。但不能通知者，不在此限。（第2項）」

¹⁵ 胡博硯，同註6，頁76。

準司法權之概念¹⁶。

查前開經實施金融檢查所搜索獲得之有關資料或證物，現行規範明定統由參加搜索人員會同攜回主管機關，論者指出恐有刑事訴訟程序之扣押強制處分疑慮¹⁷；另現行相關法律對於違反協力義務者，雖定有處罰規範，惟就當事人於金融檢查執行中所受不利益處分或對待，似並未提供相對應之救濟途徑¹⁸。鑒於金融檢查事涉人民自由、財產、隱私等基本權利，建議主管機關可於相關法規中明定適當救濟方式，以保障當事人之權利。

撰稿人：彭文暉

¹⁶ 楊文慶，同註5，頁125。

¹⁷ 胡博硯，同註6，頁77。

¹⁸ 楊文慶，同註5，頁126。