

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

英國金融服務法下規範體系之研究

The Regulatory Framework of the English Financial Services Act 1986

計畫編號：NSC 88-2414-H-002-029

執行期限：87年8月1日至88年7月31日

主持人：曾宛如 國立台灣大學法律系

一、中文摘要

英國金融服務法在一九八六年頒布後至今已逾十年。基於自成一格的發展歷史，銀行及其他金融服務業者分屬不同管理體系；存放款為銀行典型營業項目之一，自一九七九年英國政府開始管理此項行為後，銀行業在這方面一直由英格蘭銀行 (Bank of England) 擔任規範者；反之，依金融服務法而設立之證券暨投資局 (Securities and Investments Board) 則專司一切有關投資及投資事業之管理。

但是，在現實之演變上，銀行、證券、保險、乃至一切金融業其間之界線日益模糊；銀行業者早已不是單純之存放款機構，參與投資事業、提供投資建議均屬常見，反之亦然。因此這種因目的不同所為之管理區分方式顯然將造成規範及規範者之重複。不僅為被規範者帶來相當大的負擔，也形成一套體系龐大且十分複雜難懂之規範。為簡化這一切問題並收統一管理之效，英國將證券暨投資管理局改名為金融服務局 (the Financial Services Authority)，並將原屬英格蘭銀行之部分權限移轉於前者，待新草案金融服務及市場法 (the Financial Services and Markets Bill) 通過後，金融服務局將管理銀行、投資業、保險業、交易所，並直接給予營業之授權。

這種安排是否妥當並非毫無爭議，但其收事權統一之效並避免資源重疊之浪費則屬不爭之事實，只要能維持其獨立性及專業性，應屬正確之改革方向。

關鍵詞：證券暨投資局、金融服務局、英格

蘭銀行、一九八六金融服務法、金融服務及市場草案、一九九八英格蘭銀行法

Abstract

It has been more than one decade since the promulgation of the Financial Services Act 1986. Due to the specific evolution of the English regulation concerning banking and financial services, the deposit-taking business was traditionally controlled by the Bank of England; while on the other hand any business falling within the definition of investment was regulated by the Financial Services Act 1986 and accordingly controlled by the SIB (the Securities and Investments Board).

As it has been clearly pointed out: "the blurring of institutional boundaries in the financial services sector is set to continue, with banks converting debts into securities, securities houses moving to closer involvement in credit investment..."[1][2], the separation of the regulatory systems was in fact arbitrary and inefficient. As a result, the SIB was changed its name to the Financial Services Authority (the FSA) on 28 October 1997; in the meantime, some of the power belonging to the Bank of England was transferred to the FSA by the Bank of England Act 1998. All these mark the creation of a single regulator for all financial markets.

This change has undoubtedly caused some arguments; however, from the perspectives of efficiency and simpler regulatory structure, the new regime should be acceptable as long as the new Authority is capable of being independent and professional.

Keywords: the Securities and Investments Board, the Financial Services Authority, the Bank of England, the Financial Services Act 1986, the Financial Services and Markets Bill, the Bank of England Act 1998

二、緣由與目的

英國金融服務法為英國有史以來第一部完整規範金融市場的法規，對於金融市場而言，可謂為歷史性之改革。在此之前，篤信自律規範的英國市場也曾平順的運作了數百年之久。然而，金融環境的大改變使英國體會到若要在國際社會繼續保有以往之重要地位，是必須改革了。首先，外匯管制的解除無可避免加速金融市場之國際化，美、日、及其他歐洲國家之銀行、證券業、投信業不斷的湧入英國，這些外來客並不受傳統自律觀念之拘束。其次，City 中房價攀升，工資上漲，導致不少金融業者利潤下降。此外電子科技的進步，更突顯出英國 jobber 與 broker 分開經營之缺點，再加上來自工黨的挑戰，英國在八十年代之改革，可以說是箭在弦上，導火線則是 the Office of Fair Trading 對倫敦證交所之控訴[3]。

動念之初，英國面臨一個抉擇：那就是美國早在三十年代已制定證券法及證券交易法，五十年來之蓬勃發展，早已樹立一套有效之體制——以證管會為主管機關之架構。英國究竟該繼續強調其傳統之自律色彩（這也是英國人向來引以為傲的）或大刀闊斧引進美國的架構。英國這種特殊背景及規範方式是本計畫產生的原因。

本計畫的目的就是要藉這個研究的成果提供給國內一個全然不同體系之思考模式。在台灣逐步放鬆各項金融規範以迎合國際化潮流時，英國法相信可以回答某些問題。我國目前的證券法規大抵而言是深受美國法的影響。我們希望獨樹一幟的英國法也能經由本計畫的研究成果，提供大

家一個深入接觸的機會以擴展我們將來改革的視野。畢竟倫敦市場的重要性不容忽視，而規範該市場之法規其重要性不言而喻。

三、結果與討論

(1) 一九八六年金融服務法下之架構主體

最早管理中最上層是貿易暨工業局(the Department of Trade and Industry)，其下是證券暨投資局 (Securities and Investments Board)；證券暨投資局在組織上是 private company limited by guarantee，其董事會之成員由財政部 (Treasury) 及英格蘭銀行總裁 (Governor of the Bank of England) 一同任命，財源則是對投資業所加徵之費用。證券暨投資局經由金融服務法 s. 114 之規定而取得貿易暨工業局大部分之授權，因此成為投資及投資事業之主要主管機關。這種以非公開發行公司之形態的主體擔任英國主要金融市場之管理者可以說是史無前例，這項設計的主要意義便是：英國不採取美國 SEC 的模式，她要維持自律的特色，為確保這項特色不被沖淡，以政府機關為主管單位顯然是不合適的。同時，既然非政府機關之一環，在用人上可適才適任，沒有一般任用資格之限制，增加專業性，也避免了政策的干擾；當然，若證券暨投資局無法發揮其應有之功能，則貿易暨工業局可直接撤回授權做為監控。

在證券暨投資局之下則為自律機構，經過演變，現有三個自律機構(self-regulating organisation)：SFA (Securities and Futures Authority Limited)、PIA (Personal Investment Authority)、IMRO (Investment Management and Regulatory Organisation Limited)。此外尚有九個 recognised professional bodies 例如律師公會及會計師公會、六個 recognised investment exchanges、及兩個 recognised clearing houses[4]。

之後，為求事效之便，尤其是當銀行從事一般存放款業務時，事屬財政部及英格蘭銀行之管轄，若跨越到投資，則又在貿易暨工業局及證券暨投資局範疇之內，因此將原屬貿易暨工業局之權限移轉給財政部[5]。

依規定，凡欲從事投資事業者須先得到授權(s.3 of the Financial Services Act 1986)，否則將受到刑事處罰。在此三層規範架構下，任何人若欲取得授權有兩種選擇（除非其為豁免之人）[6]：一是直接向證券暨投資局取得授權；二是成為自律機構之成員。

(2) 投資事業從事者所需遵循之規範

一開始證券暨投資局訂定許多規則(rules)並要求自律機構必須提供「至少相當」(at least equivalent)於證券暨投資局制定之rules所具有之保護方能得到承認(recognition)。一九八九年之公司法加以修正：一般稱為“a new settlement”。簡言之，證券暨投資局頒布原則(Principles)並直接適用於所有從事投資事業之人，不論經由上述何種授權方式。而自律機構同時制定規範自己成員之規則，這些規則提供之保護其程度是，依新法之說法為—an adequate level of protection[7]。因此現階段投資事業從事者所需遵循之規範有上述兩個來源。

(3) 金融服務及市場草案下新的金融服務局所管理之業務

在一九九七年十月二十八日英國將證券暨投資管理局改名為金融服務局(the Financial Services Authority)。最主要的原因是現有的架構太過複雜，成本過高又不效率。因此，第一階段之整合發生在英格蘭銀行與金融服務局之間。依照一九九八英格蘭銀行法之規畫，有關銀行業務之管理移轉由金融服務局承受，英格蘭銀行以後主要職責在於貨幣政策之運作及確保金融穩定[8][9]。

第二階段之整合則是現正進行之金融服務及市場草案中所重新設立之結構，亦即，當新法通過後，金融服務局將接收下列各組織之權限而成為單一規範者：三個自律機構、英格蘭銀行下監管部(the former Supervision and Surveillance Division)、營建會社委員會(the Building Societies Commission)、保險管理部(Insurance Directorate)、合作社委員會(Friendly Societies Commission)、及合作社登記處(the Registrar of Friendly Societies)。之前的recognised professional bodies將不復存在，以

後其會員若欲從事新法下之業務將直接向金融服務局申請授權[10]。

準此，以往取得授權方式之途徑如今只剩一途：直接向金融服務局申請。也因此產生單一授權制(single authorisation for financial services)——凡經授權者便可從事受規範之事業，以後若欲擴充活動範圍只須向金融服務局申請擴充，不像以往要重覆成為不同自律機構之成員，或者處於不同規範者之下(例如銀行、保險)。

金融服務局在新法下也增加規範權限。對於調查(可指派調查員前往調查)經授權者之業務有更大之權限並可取得所需資訊；加強防止市場詐欺之權力；此外並首次對Lloyd有了外部控制權。

(4) 金融服務局之新制是否可行

純就效益及成本而言，無疑的這是相當值得肯定之做法。日前我國政府也提出相似之改革觀念。但是無法避免的一定會引發權限過大，會不會創造一個難以控制的巨獸之恐懼。是以必須確保其負責性(accountability)。

在草案中有相當完善之設計。首先，再一次肯定金融服務局為非官方組織，其工作人員亦非公務員[11]以確保其具有相當之彈性。其次，金融服務局係直接對財政部負責，財政部再向國會負責；其董事會成員現直接由財政部任免。引起外部董事之觀念(non-executive members)，這些外部董事有三項功能：監督金融服務局之運作視其是否為經濟且有效率、查核內部之財務控制、及決定主席及其他董事之薪資。最後在每年金融服務局必須準備之年報中提出外部董事報告書。

為加強監控，金融服務局必須提出一個機制可以獨立調查他人對金融服務局之任何指控，該單位並有權公開對金融服務局做出補救方法之建議。

誠如新法草案所指整個規範之目的是：市場信心、公眾認知、消費者之保護、及降低金融犯罪，唯有先建立一個有效率之機構這些目標方有可能達成，依英國之傳統及近年來之運作，相信這是可以達到的。當我國擬欲採取這種單一規範者時必須考慮到我國有無可能維持像英國這種獨立性及專業性，

尤其是我國有相當特殊之政經環境，絕不能僅從效益方面著手。

四、計畫成果自評

本計畫申請之初主要是針對英國在金融服務法下所設計之規範架構為一深入分析。在計畫進行期間，英國快速的公布了新法草案並廣詢各界之意見，同時已將新草案送到下議院，如果順利進行，或許在一九九九年底之前，上議院便可能通過。因此，為使計畫更具時效性，本計畫將最新之發展一併納入。

基本上執行成果與計畫目的相當，除將一些比較邊緣之問題捨棄之外，與原主題所欲達成之目標一致。本計畫之內容應可於將來發表於學術期刊，做為國內現正擬議之金融改革計畫的參考。

五、參考文獻

- [1] William Blair et al, *Banking and the Financial Services Act*, 2nd ed., 1998, p. 3.
- [2] Brian Finch et al, *Butterworths Guide to the Alternative Investment Market*, 1995, Chapter 1.
- [3] Colin Chapman, *How the Stock Markets Work*, 4th ed., 1994, Chapters 1, 2.
- [4] Available on <http://www.fsa.co.uk>.
- [5] The Transfer of Functions (Financial Services) Order 1992, S.I. 1992/1315.
- [6] Such as the Bank of England, Lloyd's, listed money market institutions, etc. See ss. 35-45 of the Financial Services Act 1986, in the *British Companies Legislation*, 1998.
- [7] Schedule 2, para. 3(1) of the Financial Services Act 1986, in the *British Companies Legislation*, 1998.
- [8] William Blair et al, *Banking and the Financial Services Act*, 2nd ed., 1998, Chapter 2.
- [9] 移轉之業務包括英格蘭銀行在 the Banking Act 1987、the Banking Coordination (Second Council Directive) Regulations 1992、section 101(4) of the Building Societies Act 1986、section 43 of the Financial Services Act 1986、the Investment Services Regulation 1995、及 section 171 of the Companies Act 189 下之權限。
- [10] *Financial Services and Markets Bill: A Consultation Document, Part One: overview of financial regulatory reform*, July 1998.
- [11] *Financial Services and Markets Bill: A Consultation Document, Part Two: draft financial services and markets bill*, July 1998.