

日本銀行與我國中央銀行金融檢查 業務之比較*

謝人俊、黃淑君 撰**

壹、前言

我國金融監督管理制度原以財政部為中央主管機關，統籌對銀行、證券與期貨及保險業之監理工作，含證照核發、法規制訂、經常監督、實地檢查及導正處分等，惟其中實地檢查因財政部人力不足，分由財政部、中央銀行(以下簡稱央行)及中央存款保險公司(以下簡稱存保公司)辦理。

財政部與央行為解決金融監理機關權責不明問題與強化金融監理效能，於 86 年 11 月會銜提出「金融監督管理制度改進方案」函報行政院，朝金融監理一元化方向進行規劃(註 1)。其後歷經多年之討論與審議，並因應金融控股公司成立後之監理，立法院 92 年 7 月 10 日臨時會通過「行政院金融監督管理委員會組織法」，確立我國金融監理及檢查制度一元化。金管會爰於本(93)年 7 月 1 日成立，開啟我國金融監理一元化之新紀元(註 2)，財政與金融監理正式分離。

反觀鄰近我國之日本，該國金融政策及

監理原由大藏省負責。由於 1990 年代初期受到泡沫經濟破滅之影響，過去數年日本銀行體系資產品質惡化，整體營運狀況欠佳(註 3)。為強化金融監理，日本爰自 1998 年 6 月起推動金融監理機關改革。

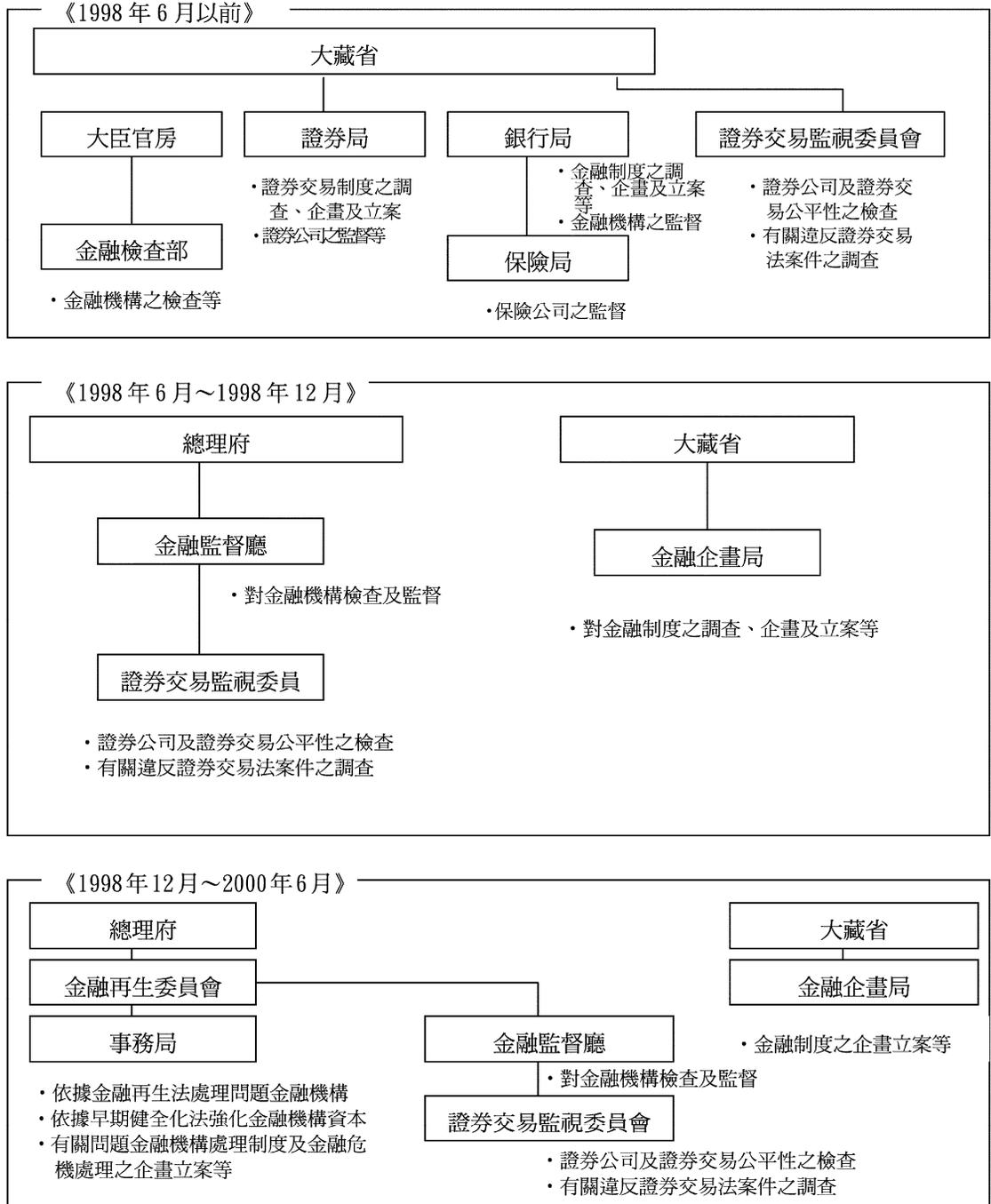
日本政府配合 2001 年中央省廳組織再造，於 2000 年 7 月 1 日將金融廳與大藏省金融企畫局合併改組為金融廳，使得金融與財政完全分離，金融廳專責金融制度之企畫立案、金融機構(包括銀行、證券及保險業)之檢查及經常監督等事宜。復於 2001 年 1 月將金融再生委員會處理金融危機業務併入金融廳，正式完成一元化的金融改革工程(圖 1)。

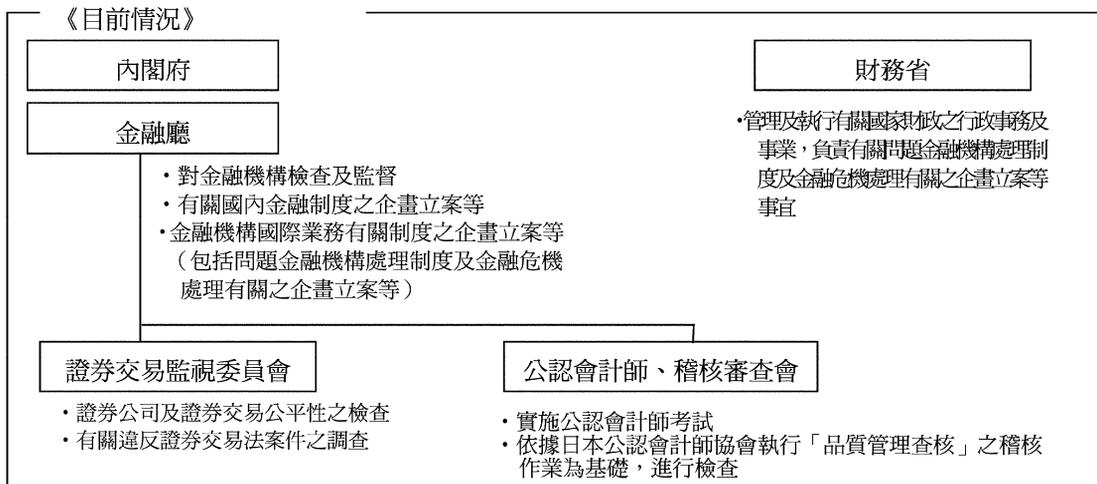
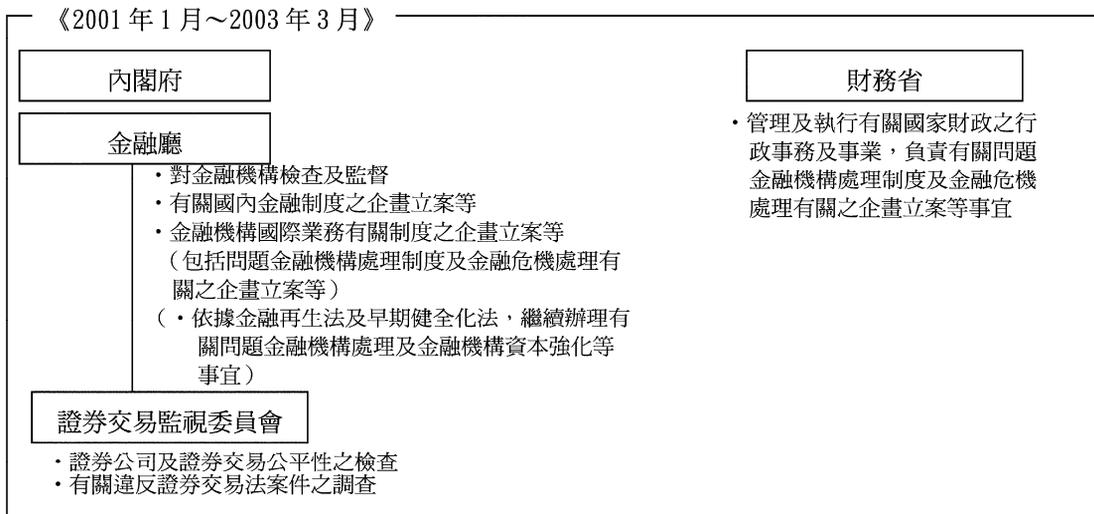
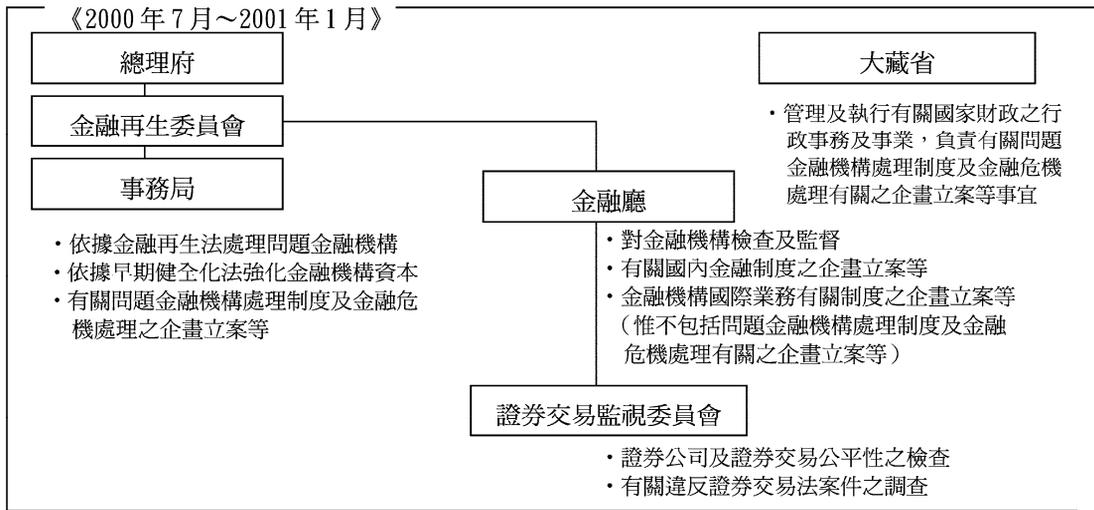
金融監理一元化後，我國與日本兩國財政與金融監理分離，惟兩國中央銀行仍參與金融檢查。面臨此種情勢，日本銀行與我國央行在金融檢查業務所扮演之角色，其異同處頗值得比較研究。

* 本文定稿於 93 年 9 月。本文觀點純屬作者個人意見，與服務單位無關，文中如有任何疏漏或謬誤，一律由作者自行負責。

** 作者為中央銀行金融業務檢查處專員等。

圖 1：日本金融監理機關之改革





除本節外，本報告首先說明我國央行之檢查業務，其次探討日本銀行之「考查(註4)」業務，進而比較兩國中央銀行金融檢查

業務差異，提出建議以作為我國央行檢查作業之參考。

貳、我國中央銀行之檢查業務

我國央行掌理貨幣政策(註5)，負責維護幣值及物價穩定，進而協助經濟發展，這些目標的達成有賴個別銀行的健全經營、支付系統的順利運作及金融市場的安定成長。因此，有必要對金融體系中協助發揮政策效果的各個環節，採行適當的監理。本節說明我國央行金融監理的角色，並說明金融監理一元化下之檢查作業及與其他監理機關之聯繫合作。

一、中央銀行執行金融監理之角色

金融監理之主要工作包括五部分：執照核發、法規制定、場外監控、實地檢查及導正處分。央行在現行體制下有關金融監理權責分別說明如次：

(一) 執照核發

銀行申請辦理外匯業務或申設國際金融業務分行，須經央行許可，並核發外匯指定銀行證書或國際金融業務分行證書。

(二) 法規制定

有關存款與其他負債準備、流動準備、選擇性信用管理等涉及貨幣政策事項、以及進出口外匯、外幣衍生性金融商品等與外匯業務有關事項，由央行訂定規定加以管理。

(三) 場外監控

央行除持續監視貨幣市場及外匯市場外，並建立報表稽核系統，就金融機構資本適足性、資產品質、守法性、經營策略與穩定性、獲利能力、流動性等，經常蒐集資料分析評估。

(四) 實地檢查

央行依據中央銀行法賦予之職責，於必要時得辦理金融機構業務之查核及各該機構與中央銀行法第三章有關業務之專案檢查。

(五) 導正處分

央行於場外監控或專案檢查過程中，對金融機構業務上應行糾正及注意事項，或金管會檢查意見涉及央行主管業務者，央行除列管追蹤外，並可就違反央行主管法規事項依法處分。

二、金融監理一元化下之金融檢查作業

中央銀行法第38條賦予央行檢查全國金融機構業務的權責。配合金管會成立及運作，央行調整金融檢查業務，停止辦理一般業務檢查，惟為便利貨幣、信用、外匯政策之執行與運作，仍依中央銀行法賦予之職責，於必要時辦理金融機構業務之專案檢查。央行除修正「中央銀行檢查金融機構業務要點」外，並研擬修正中央銀行法有關央

行金融檢查權的規定。

依據「中央銀行檢查金融機構業務要點」，央行檢查對象、檢查時機、檢查工作目標、檢查執行方式及配合實地檢查措施如下：

(一) 檢查對象

央行檢查之金融機構包括：(1)金融控股公司、(2)銀行、(3)信用合作社、(4)農、漁會信用部、(5)保險公司、(6)票券金融公司、(7)證券商、(8)證券金融公司、(9)郵政機構之郵政儲金匯兌部門、(11)支付結算機構及(11)其他依法律設立之金融機構。(第二點)

(二) 檢查時機

央行於必要時，得辦理金融機構業務之專案檢查。所稱「必要時」，指下列情況：

- 1.為瞭解金融機構對央行貨幣、信用、外匯政策及相關業務法規遵循情形時。
- 2.金融機構發生重大事件，可能影響金融體系穩定或支付清算系統安全與效率時。
- 3.央行主管之金融市場出現異常交易時。
- 4.金融機構向央行申請資金融通時。
- 5.依央行報表稽核分析結果或對金融機構缺失導正過程，有必要進一步瞭解或覆查時。
- 6.行政院金融監督管理委員會就特定事項洽請央行辦理時。
- 7.其他經央行認定有必要時。(第三點)

(三) 檢查工作目標

- 1.掌握金融機構對央行貨幣、信用、外匯

政策及相關業務法規遵循情形，落實政策及法規執行成效。

2.及時充分瞭解並監視金融機構重大事件及金融市場異常交易之發展，俾利央行研擬因應對策，確保支付清算系統健全運作，維護金融市場秩序及促進金融穩定。

3.確實掌握申請資金融通金融機構之財務、業務狀況，評估其是否值得融通及所需融通金額。

4.從金融機構實際業務中檢討現行金融法令之得失利弊及應興應革事項。(第四點)

(四) 檢查執行方式

1.直接檢查：派員編組持證前往受檢機構採取機動方式之檢查。

2.會同檢查：會同有關機關派員檢查。(第五點)

(五) 配合實地檢查之措施

1.報表稽核：就金融機構申報之各種業務、財務統計報表及其他資料，或金管會所送檢查報告及其他資訊，分析整理並篩選影響金融機構健全經營及央行貨幣、信用、外匯政策相關事項。

2.缺失導正：央行對金融機構所提糾正及缺失事項，除就違規事項依法處分外，並列管追蹤。

3.業務座談：邀請金融機構負責人或主辦業務人員，來行就特定事項提出報告及意見。(第六點)

配合金融監理的發展趨勢，央行已調整

檢查業務，除檢討廢止本處不再適用之相關規定外，並就未來場外監控及實地檢查作業，函請央行相關局處研商對銀行、保險及證券市場之必要監理範圍與資訊需求及提供重點查核項目。有關專案檢查之項目、範圍及檢查報告格式，已陸續規劃完成。

三、中央銀行與其他監理機關之聯繫合作

央行不再辦理一般業務檢查及內部稽核考核工作後，相關監理資訊之取得有賴與其他金融監理機關之聯繫合作及資訊交流。

(一) 國內監理機關之聯繫合作

央行與金融監理機關及其他機關間之聯繫合作，主要包括出席金融監理聯繫小組會議及監理資訊交流。

1. 出席金融監理聯繫小組會議

依據「行政院金融監督管理委員會涉及中央銀行或其他部會業務事項作業要點」第2點規定，為建立金管會、中央銀行、存保公司或其他部會，有關金融監督、管理及檢查事項之合作與聯繫機制，設置金融監理聯繫小組(以下簡稱聯繫小組)。該聯繫小組已正式

運作。

2. 監理資訊交流

央行自93年7月1日起，繼續受理金融機構申報各項報表資料，定期彙編業務分析報告。為建立央行、金管會、行政院農業委員會及存保公司等機關之資訊交流方式，央行已提出可進行資訊交流之內容，如金融統計與法令出版品、相關業務分析報告及專案檢查報告，透過金融監理聯繫小組，協商監理資訊交換內容。此外，為減輕金融機構申報作業負擔，央行已與金管會等相關單位合作建立金融監理資訊單一申報窗口，協調各項監理報表統一申報事宜。

(二) 國外監理機關之聯繫合作

央行不再辦理本國銀行海外分行之實地檢查及其有關檢查報告之審核，惟因應國際間對合併監理之要求，掌握國際金融監理最新資訊與趨勢，繼續與國外金融監理機關聯繫合作，以落實巴塞爾銀行監理委員會發布之「有效銀行監理重要原則」。

參、日本銀行之考查業務

日本銀行係依據特別法(日本銀行法)設立之機關，其法律位階，有別於股份有限公司、財團法人或社團法人之性質，亦非屬該國總務省所定義之「特殊法人」或「獨立行政法人」，而係該國政府特別核准設立之「認可法人」(註6)，非屬行政機關。

依據日本銀行法第八條規定，日本銀行之資本總額為一億日圓，主要由政府與非政府組織之自然人出資，政府出資部分不得低於五千五百萬日圓。該行目前官方與民間持股比例各為55%與45%。基本上，高階主管及職員不具公務員資格(註7)。截至2004

年3月底，日本銀行全行共5,059人(註8)，其中負責考查業務之考查局人數約300人。

政策委員會為日本銀行最高決策機關。日本政府為提高日本銀行執行貨幣政策之獨立性及強化穩定金融之功能，於1998年修正日本銀行法，其重點有二，即(1)確保日本銀行貨幣政策之公開透明與獨立自主，及(2)賦

予該行對開戶往來金融機構進行考查之法源依據。日本銀行為配合金融監督廳(金融廳前身機關)與金融再生委員會之成立，嗣於1998年6月22日與12月15日修正部分條文，該行內部組織與功能亦隨之配合調整(圖2及表1)。

該行為加強組織橫向管理功能，甫於

圖2：日本銀行組織圖

政策委員會	(總務課、秘書課、國會涉外課、政策公關課)
檢查室	
企畫室	(企畫第1課、企畫第2課、政策調查課)
金融市場局	(金融市場課、金融調節課)
調查統計局	(經濟調查課、經濟統計課、物價統計課)
考查局	(總務課、考查課、金融課)
國際局	(總務課、外匯課、國際調查課、國際收支課)
業務局	(總務課、統括課、代理店課、市場業務課、業務清算課、國庫業務課、國庫計理課、國債證券課)
發券局	(總務課、出納保管課、鑑查課)
經營企畫室	(總務課、經理課)
人事局	(總務課、人事課、能力開發課)
文書局	(總務課、管財課、用度課、厚生課、管理課)
資訊系統情報局	(系統企畫課、系統開發課、系統管理課)
信用機構室	(信用機構課、清算系統課)
公共關係局	(公關課、資料圖書課、貯蓄情報課)
金融研究所	(研究第1課、研究第2課、研究第3課)

資料來源：日本銀行網站。

2004年7月2日進行組織調整，取消各局室負責各局室業務。考查局原設總務課、考查下不同課別之編制，改以「擔當」主管分別課及金融課等三課，經取消前述三課後，分

表 1：日本銀行之組織功能

組 織	職 掌
政策委員會	政策委員會議事運作、國會聯絡、媒體刊登資料、重要文件適法性之審查、業務及組織運作基本事項之企畫立案、協助預算、決算與會計及高階主管相關事項，及監事之監察功能
檢查室	內部作業處理之查核
企畫室	貨幣及金融調節相關基本事項之企畫立案
信用機構室	維持信用秩序政策相關基本事項之企畫立案
金融市場局	實施金融市場調節內容之決定、實施穩定外匯操作、維持國內金融、資本及外匯市場穩定、清算系統基本事項之企畫立案、國內外金融、資本及外匯市場之調查分析
考查局	考查金融機構業務及財務狀況、提供考查結果建議事項、決定與維持信用秩序有關之具體融通事項
調查統計局	國內經濟與財政之調查分析與統計相關事務
國際局	與外國中央銀行、國際機構之聯繫合作事宜、外國中央銀行對日圓資產運用及國際金融援助相關事項、日銀持有國外資產之運用、海外經濟與國際金融相關事項之調查分析、編製國際收支統計資料
發券局	銀行券幣相關事務、紙鈔與硬幣之出納、檢核與保管
業務局	票券貼現、融資、票券、公債及證券買賣、以現金為擔保之融券與借券、收受存款、國內通匯、國庫資金管理、購買及處分股票
資訊系統情報局	資訊系統開發及運作
公共關係局	一般公告、資料與圖書之保管、金融知識之推廣
人事局	組織管理、人事制度、人事、能力開發
文書局	設備管理、物資調配、保全、運輸、會計帳務編製

組 織	職 掌
金融研究所	金融與經濟基本議題之研究、貨幣與經濟議題有關歷史資料之收集、保管及陳列
分行	32 家，通貨與銀行業務相關事宜之運作管理、研究各地區之經濟及金融情勢
國內辦事處	14 家（含資訊中心及發券中心），協助處理總行與分行部分事務。
國外代表辦事處	7 家，海外聯繫、資料蒐集及研究

資料來源：日本銀行網站。

別由總務擔當、考查營運擔當、大型銀行擔當、區域金融擔當、外商銀行擔當等 18 位擔當主管，分別掌理原考查局各課專責職務(表 2)。

本章分別說明日本銀行執行金融考查之角色、金融監理一元化之考查實務及該行與金融廳檢查作業之區分。

一、日本銀行執行金融考查之角色

日本銀行法賦予日本銀行金融考查權，使其可依該法第 44 條規定考查金融機構。

(一) 考查之法源依據

日本銀行法有關考查業務之規定內容如次：

1.日本銀行為有效執行該行「提供金融機構短期融通」同法第 37 條）、「維持金融秩序」（第 38 條）及「協助資金順利清算」（第 39 條）等業務，得與在該行開設金融業存款帳戶之金融機構簽訂「考查契約書」，

採「預告方式」，事先通知受檢單位，並徵取其接受考查之同意。

2.日本銀行在辦理考查時，應審酌對受檢單位可能造成之事務負擔。

3.日本銀行得應金融廳廳長之商請，將考查報告或其他與考查有關之資料送金融廳廳長或提供該廳職員參考。

依據「考查契約書」第 9 條規定，日本銀行為考查業務需要，可在實地考查以外期間，與受檢單位協商要求申報有關財務及營業狀況之報告或資料，藉以實施報表稽核(或場外監控)。

(二) 考查之目標

日本銀行透過公開市場操作，執行貨幣政策。為掌握交易往來金融機構之業務及財務狀況，係以執行貨幣政策為出發點，辦理實地考查及場外監控。有關日本銀行考查之目標如次：

表 2：考查局業務功能

擔當名稱	職掌
總務擔當	<ul style="list-style-type: none"> • 總務 • 活期存款對象及融通對象之選定 • 買入股票有關受託機構及買入對象之選定 • 考查局事務之調查與研究 • 與金融集團之聯繫 • 與海外銀行監理機關及國際金融機構之聯繫與協調
研修擔當	<ul style="list-style-type: none"> • 研修
金融資料管理擔當	<ul style="list-style-type: none"> • 考查局事務電腦化 • 統計資料建立與作成
公文管理擔當	<ul style="list-style-type: none"> • 考查局公文管理規劃 • 考查相關資料之管理與保管
庶務擔當	<ul style="list-style-type: none"> • 庶務
考查營運企劃擔當	<ul style="list-style-type: none"> • 實地考查規劃立案、考查營運
信用風險考查擔當	<ul style="list-style-type: none"> • 信用風險之考查
市場風險考查擔當	<ul style="list-style-type: none"> • 市場風險之考查
作業風險考查擔當	<ul style="list-style-type: none"> • 作業風險之考查
收益有關考查擔當	<ul style="list-style-type: none"> • 資本適足性之考查
資訊系統考查擔當	<ul style="list-style-type: none"> • 訂定資訊系統風險管理技術有關之考查方法 • 資訊系統風險之考查
風險評估擔當	<ul style="list-style-type: none"> • 訂定提昇風險管理技術之考查方法 • 先進風險管理制度之考查
大型銀行擔當	<ul style="list-style-type: none"> • 大型銀行之報表稽核
區域金融擔當	<ul style="list-style-type: none"> • 區域金融機構之報表稽核
外商銀行擔當	<ul style="list-style-type: none"> • 外商銀行之報表稽核
證券擔當	<ul style="list-style-type: none"> • 證券公司等之報表稽核
經營分析擔當	<ul style="list-style-type: none"> • 金融機構經營有關分析
業務監督擔當	<ul style="list-style-type: none"> • 考查局內部業務監督

1. 確保金融體系之安全穩健

透過實地考查與場外監控，掌握交易往來金融機構業務及財務狀況，並將考查結果送交各受檢單位，促請依考查意見改善，以確保金融體系之安全與穩定。

2. 持續監視整體金融體系之風險

依據實地考查與場外監控所得資料，持續監視整體金融體系（特別是資金清算系統）之潛在風險（包括風險之種類、大小及在各金融機構間分散或集中情形）、已暴露之風險及其影響層面。該行並於必要時，採取適當對策，防止風險擴散。

3. 協助該行業務之運作

實地考查與場外監控可提供貨幣政策必要資訊，及作為辦理貼現融通之參考，並維持支付清算系統之圓滑運作。

日本銀行考查局負責考查金融機構之業務與財務狀況、提供考查結果建議事項，及決定與維持信用秩序有關之具體融通事項。該行與金融穩定有關之業務主要如次：

(1) 藉由實地考查與場外監控，掌握金融機構（如銀行、信用金庫及證券公司等）日常業務運作及經營狀況。

(2) 訂定考查方針及重點查核項目，督促金融機構穩健經營。

(3) 檢核資金與證券交易運作狀況，評估金融機構參與支付結算與清算系統，如公債登錄暨調撥結算系統、日銀資金網路之安全性及效率性。

(4) 為履行資金最後融通者任務，對問題金融機構深入查核，以防止系統風險發生。

(三) 考查對象與預算

日本銀行法（第44條及第37條第1項）及「日本銀行施行令」（第10條第1項）規定，日本銀行考查對象包括金融機構（商業銀行、外商銀行及其他辦理存款與外匯業務之金融機構）及其他金融業者（如證券公司、證券金融公司、外國證券公司、短期融資公司等）。日本銀行自其活期存款往來帳戶，遴選即將辦理實地考查之金融機構，簽訂考查契約，考查對象以在該行開戶往來之金融機構為主，而保險公司因未於日本銀行開設帳戶，故該行未對其辦理考查。

至於日本銀行考查業務所需之經費，係由該行編列預算支應，不另向受檢單位收取費用。

二、金融監理一元化下之考查實務

日本銀行在金融廳成立後，仍持續辦理考查業務。該行考查功能與一般金融主管機關或中央銀行之檢查類似，惟有其特殊性。

(一) 考查作業方式

1. 考查原則

考查作業主要包括實地考查及報表稽核兩種方式，實地考查較日常場外監控更能確實掌握經營動態，惟兩者相輔相成。有效結合實地考查與場外監控之運作，將有助於掌握往來金融機構經營動態。日本銀行考查之基本原則如下：

(1)減輕受檢單位負擔

日本銀行考查局為減輕考查對象之負擔，自 1998 年起便著手簡化受檢單位之考查流程，取消銀行事前準備考查資料清單制度，銀行得以其內部現有資料代替制式資料清單，並統一定期申報資料之格式等措施，減少金融機構事前準備考查資料及定期性報表之工作負擔。

(2)尊重金融機構經營自主

日本銀行執行實地考查與場外監控作業，係以事前防範金融機構經營體質惡化及做好決策準備為工作中心，儘量尊重金融機構在自律原則下從事營利活動之自主性。考查局支持金融機構自行開發並提昇內部風險管理方法。同時，該行透過實地考查及場外監控，對全體金融業的內部風險管理制度進行調查研究，並將調查結果對外公佈，以供業者遵循參考，提升考查績效。

(3)執行彈性且效率之考查作業

日本銀行之考查頻率係依據金融機構業務量，參酌考查對象經營體質及其對風險控管情形，作彈性調整，期使考查更具效率。

此外，日本銀行研判金融機構特定風險控管制度有失健全之虞者，得辦理專案考查。該項為特定目的辦理之考查，可即時掌握業者經營實態及金融市場問題。

2.風險管理導向

最近數年來，由於金融商品不斷創新，日本金融機構辦理金融商品之交易種類與數

量亦持續增加，使其承擔之風險益趨多樣且複雜。在此金融環境下，日本銀行考查局除評估金融機構經營狀況外，亦秉持事前預防之觀念，將查核重點置於金融機構對暴險部位之管理制度，針對受檢單位個別情況，實施風險管理導向考查，以確保金融機構之安全穩健。

3.考查範圍與頻率

為及早導正金融機構業務缺失，日本銀行檢討簡化考查作業。對於嚴格執行資產評估，且能依規定標準提高自有資本比率、資產品質良好的金融機構，將減少其考查頻率並縮短查核天數，亦即對金融機構考查頻率實施分級制。一般而言，對都市銀行等大型金融機構之考查天數為 3~4 週，其餘金融機構為 2~3 週。

除一般業務考查外，日本銀行亦針對特定業務項目或金融機構辦理專案考查。近年來，日本銀行對風險偏高之金融業務，辦理專案考查，以隨時掌握金融機構經營狀況。

日本銀行每年擬訂年度考查重點，經該行政策委員會決定後，於當年度末公布下年度之考查實施方針。該行為提升考查作業效率，最近三年來於其考查方針中，強調妥善利用報表稽核資料，發掘金融機構業務問題，以縮短考查天數並減輕業者負擔。對部分金融機構之實地考查工作儘量在一週內完成。

4.考查契約內容

日本銀行法第 44 條及日本銀行法施行令

第 11 條明確規定「考查契約」至少應敘明下列程序與內容：

(1)日本銀行應確立考查目的、範圍及時間，以「預告方式」（原則上，至少一個月前）事先通知金融機構，並徵取其接受考查之同意。

(2)金融機構得以正當理由拒絕日本銀行之考查要約、提供資料，或請日本銀行變更考查日期或考查對象。

(3)日本銀行除應事前通知受檢單位有關考查人員之姓名及職稱外，辦理考查職員應攜帶身分證明文件，俾應關係人之請求，出示證明身分。

(4)日本銀行考查人員及受檢單位未經法令許可，不得洩漏或引用考查結果及其他考查所知悉之資訊。

(5)受檢單位無正當理由而拒絕考查或提供資訊，日本銀行得公布該項事實，惟該項約定並不妨礙日本銀行依據其活期存款帳戶往來規定及其他契約條款與受檢單位解約等事項之執行。

(6)日本銀行必須依照其考查目的，執行其考查任務，避免增加受檢單位之事務負擔，並應審酌考查所徵提之資料內容、考查人數及有關考查作業方式。

5. 考查程序

日本銀行之考查作業流程如次：

(1)實地考查前

日本銀行依據金融機構業務量及風險大

小，決定考查對象及時間，以「預告方式」徵取其接受考查之同意。在其進行實地考查前（3~4 週），依據受檢單位提供之各項業務、財務等場外監控資訊，先期掌握受檢單位經營概況。

(2)實地考查期間

考查人員於實地考查期間（1~4 週），除與受檢單位高階主管晤談外，並依據該行訂定之考查實施方針與重點查核項目，考查其對各項風險管理制度之執行情形。

日本銀行對受檢單位風險管理制度之整備狀況及執行情形之考查作業，係調閱會計帳簿及財務報表等相關資料，瞭解受檢單位之暴險程度，並檢核其風險規模是否在其經營能力容許範圍內。此外，受檢單位風險管理制度是否能正確辨識、評估、衡量及控制暴險程度，風險承擔能力是否與實際經營能力相稱，以及風險管理機制能否確實發揮功能，亦為查核重點。

對實際考查發現之重大經營問題，考查人員除於考查結束後向受檢單位高階主管討論外，基於維持金融市場秩序之考量，必要時，日本銀行督促受檢單位應本於自主管理原則，確保其經營之安全穩健。

(3)考查結束後

實地考查結束後，若受檢單位有作業缺失、經營體質惡化及風險管理欠佳等重大缺失，將持續追蹤其改善情形。涉及違法事項，則送金融廳處理。

表 3：日本銀行之考查家數(1999 年至 2003 年)

基準日：各年 3 月底

金融機構	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
銀行	41	31	33	38	50
信用金庫	30	59	78	67	69
其他(註)	37	21	9	10	21
合計	108	111	120	115	140

資料來源：日本銀行網站。

註：其他金融機構包括外商銀行、證券公司及海外分行等。

(二) 考查家數統計

日本銀行依法得對金融機構辦理例行性之實地考查，惟依據統計，其自 1999 年至 2003 年止，考查家數不多。以 2003 年為例，考查總家數 140 家，較 2002 年增加 25 家，主要係對銀行及其他金融機構(如外商銀行、證券公司及海外分行)增加考查所致(表 3)。

(三) 風險管理考查重點

日本銀行對金融機構之考查，視金融機構之業務型態及當時金融情勢之不同而有所調整。該行每年檢討考查實施方針，修訂風險管理考查重點項目，並透過實地考查與場外監控對金融機構經營之各項業務及承擔之風險進行檢核。歷年風險管理考查重點包括信用風險、市場風險、清算與流動性風險、作業風險、資訊系統風險、經營體質與統合風險管理等項目。該行考量目前金融環境，

基於下列四項核心因素，研訂 2004 年之實地考查方針，包括：

1. 考查金融機構以未來現金流量評估資產之作業情形。
2. 督促金融機構建置較精密之風險管理系統。
3. 鼓勵金融機構開發多元之授信商品，增加授信管道。
4. 確保金融體系資金順利清算。

為避免金融機構之業務風險影響其安全穩健，日本銀行最近倡導金融機構建置統合風險管理制度，適當衡量各類暴險規模，以有效運用資本及提昇獲利能力(風險管理考查重點與項目如表 4 及表 5)。

(四) 報表稽核

日本銀行為掌握金融機構之經營狀況，要求金融機構提供各種財務報表與業務資料，依其資產規模採取群組分析。該行報表

表 4：日本銀行風險管理考查重點

原考查重點	目前考查重點
<p>1. 管理與內部控制</p> <ul style="list-style-type: none">(1) 管理政策(2) 內部控制(3) 損益管理與會計政策(4) 應變計畫	<p>1. 管理與內部控制</p> <ul style="list-style-type: none">(1) 管理政策(2) 內部控制(3) 損益管理與關係企業風險管理(4) 應變計畫(5) 法規遵循
<p>2. 授信作業</p> <ul style="list-style-type: none">(1) 作業規章(2) 國內信用管理(3) 國外信用管理	<p>2. 授信作業</p> <ul style="list-style-type: none">(1) 作業規章（增列資產自行評估、計提放款準備妥適性及信用管理項目）(2) 國內信用管理(3) 國外信用管理
<p>3. 市場操作與資產負債管理</p> <ul style="list-style-type: none">(1) 整體市場操作(2) 交易(3) 證券投資（非交易帳）(4) 資金管理（非交易帳）(5) 資產負債管理	<p>3. 市場操作與資產負債管理</p> <ul style="list-style-type: none">(1) 整體市場操作(2) 交易(3) 證券投資（非交易帳）(4) 資金管理（非交易帳）(5) 資產負債管理
<p>4. 業務操作與電腦作業</p> <ul style="list-style-type: none">(1) 整體市場操作(2) 電腦作業風險	<p>4. 業務操作與電腦作業</p> <ul style="list-style-type: none">(1) 作業規章(2) 整體市場操作(3) 電腦作業風險

資料來源：依據日本銀行網站資料整理。

稽核分析項目主要包括：(1)財務狀況、獲利能力與自有資本適足性；(2)資金調度；(3)有價證券投資及資產負債管理之暴險；(4)以收

受存款或發行金融債券方式向個人或企業募集之資金，及該等負債與主要資產（如放款及債券投資）間之配合情形；(5)在貨幣市場

之籌資利率及籌資金額；及(6)資產負債表中擔保及高流動性資產等資料。

日本銀行依據前述資料，對整體金融機構經營狀況進行分析，並自穩定金融觀點，就報表稽核所反映之金融體系風險，進行檢

討並採取因應措施。

(五) 銀行海外分支機構之考查

日本銀行除於 1999 年曾派員赴中國大陸上海考查海外分行業務外，最近數年海外查核對象係選擇從事國際金融業務之大型銀

表 5：日本銀行 2004 年風險管理考查重點項目

《信用風險》

- 檢核金融機構對授信戶及其經營狀況之評估情形，著重授信戶未來現金流量之預測，而非目前財務狀況。
- 依據新巴塞爾資本協定規範，檢核金融機構內部信用風險評等方法之可信度。
- 依據拍賣或公開出售紀錄、處分擔保品政策及擔保品鑑價結果，檢核金融機構評估擔保品處分價格之適切性。
- 檢核金融機構非預期損失之重大程度，據此評估整體授信資產之信用風險。
- 檢核金融機構是否將大額授信戶信用風險對其整體經營之影響予以量化，且採取適當因應措施。
- 依據金融機構綜合分析授信戶財務資料結果，評估其信用風險管理及資產組合運用情形。
- 檢核金融機構對其積極承作中小企業或個人貸款之統合風險管理情形，及其是否提列適足之損失準備。
- 檢核經營困難授信戶財務重整之可行性，並確認金融機構對可能進行重整之授信戶所採取措施之適切性。
- 與金融機構討論活化信用市場之相關業務措施（如處分授信資產等），以督促其妥適訂定放款與其他資產之利率及價格。
- 檢核金融機構利用財務工程技術（如信用衍生性金融商品及信用連結之組合式商品），掌握信用風險之管理情形。
- 與金融機構討論如何訂定新貸作業之管理方法，如債務人增貸融資條件及授信契約附加條款。
- 檢核金融機構是否適當評估授信成本，並利用該等評估作業管理授信資產、訂定利率及作為其經企業再生過程取得非上市公司優先股之訂價參考。

《市場風險》

- 檢核金融機構如何評估及管理利率風險，並確認其係依據客觀的風險評估及財務能力考量，透過妥適的內部作業程序作成投資決策。
- 持續查核大型銀行降低其持有股票價格風險之績效。
- 利用評價模型評估金融機構持有複合式金融商品之價值，特別是區域性金融機構，以檢核金融機構評價證券投資風險之正確性。
- 檢核金融機構推展機動利率存款與其他金融商品，以控制利率風險之努力結果，並瞭解如何將擴及總體經濟之利率風險予以分散。
- 考查金融機構之業務經營及作業方法是否有應予改善之處，以預防金融市場交易衝擊之擴大。

《清算與流動性風險》

- 檢核金融機構對日圓及外幣之清算及流動性風險管理情形。
- 檢核金融機構為預防資金週轉不靈情況所擬訂緊急應變計畫之有效性。
- 確認金融機構處理聲譽風險之管理方法是否妥善。該等方法包括強化市場參與者與存款人信心之日常因應措施，如改善金融機構財務健全性有關之資訊揭露及緊急備援措施。
- 因應新民營支付結算系統（如日本證券集保中心之公司債登錄轉換系統）之上線運作，檢核相關單位之緊急應變措施。
- 確認金融機構是否為防範營業據點遭受破壞及大規模災害訂定業務不中斷計畫及措施，並與日本銀行保持密切聯繫。
- 檢核資金與證券交易之清算狀況，並考量整體金融市場發生清算混亂之可能影響。

《作業風險》

- 檢核金融機構為組織再造而精簡作業情況下，如後台作業委外處理及倚重分行自行查核功能等，是否妥適管理作業風險。
- 檢核金融機構是否妥適操作及管理高預期報酬之新種商品（如網路銀行業務、銷售投資信託、保險及其他金融商品）的相關風險。
- 確認金融機構提昇其作業風險管理系統精密運算能力之情形，必要時，要求金融機構增加資料蒐集數量，以改進其分析能力。
- 檢核金融機構對先進金融犯罪手法之因應情形。

《資訊系統風險》

- 檢核金融機構是否採取適當措施維護其資訊系統之安全與穩定度，及預防資訊系統故障，以確保清算系統穩定運作。
- 在系統整合、委外處理或共用資訊處理作業系統情況日益增加下，瞭解金融機構對其資訊系統之開發與運作情形，及其因應系統故障之緊急應變計畫是否妥適。
- 金融機構是否妥適管理網路銀行業務有關資訊系統安全之風險。

《經營體質與統合風險管理》

- 檢核金融機構轉銷呆帳及提列放款損失準備金額是否適足；是否依據現金流量折現法計提損失準備；是否適當核算遞延稅賦資產。
- 依據授信戶類別及其營業區域經濟狀況改變之可能性，評估金融機構未來授信損失，及在不同經濟情勢下所預測之獲利情形。
- 正確掌握金融機構經營狀況改變下之資產評估結果，據以評估金融機構經營體質。
- 必要時，要求金融機構改善統合風險管理制度及採取必要措施，如累積資料庫、發展風險衡量方法及建立檢核風險管理模型正確性之系統。
- 確認統合風險管理架構是否協助各部門有效運用資本及評估其獲利能力。
- 與金融機構討論如何改善內部稽核程序，如引進特定風險稽核程序與計畫、密切監控營業單位及確認管理階層適當管理內部稽核作業，以落實內部稽核功能及提昇內部稽核品質。
- 與金融機構討論若因資本不足而阻礙其追求新的商機時，提高自有資本之可能性。

資料來源：日本銀行網路資料。

行，其設於紐約、倫敦、香港等三大海外據點的分支機構進行考查。

鑑於最近數年國際金融市場不穩定，日本銀行海外查核著重於金融機構對海外授信案件是否充分瞭解不同風險的關連性，包括

當地國家風險對其他國家的可能影響，並檢視海外分支機構組織再造情形，及其因集團合併所衍生的作業風險等。

(六) 考查缺失之追蹤及違規處理

日本銀行實地考查重點不在金融機構法

令遵循情形，而係著重於風險管理制度之健全性；辦理金融機構法令遵循情形查核事宜則由金融廳負責。考查局自行追蹤考查意見之辦理改善情形，若發現受檢單位有違法情事，得洽請金融廳處理，由金融廳負責處分事宜。

三、日本銀行與金融廳檢查作業之區分

1998年4月修正之日本銀行法除提高日本銀行執行貨幣政策之獨立性外，並將該行對金融機構之考查法制化。該行依據法律賦予之任務，得與擬考查之受檢單位簽訂契約，惟其考查作業不涉公權力之行使，與金融廳依法對金融機構執行監督與檢查之法律基礎有所不同。

日本銀行之考查係司法上之契約行為，不涉公權力之行使，故對妨害考查之行為並

無行政罰或刑罰之規定。至於金融廳所辦理之檢查，則為公法行為，係公權力之行使，該國銀行法明確賦予金融廳對金融機構之實地檢查權（銀行法第25條）及資料提供請求權（銀行法第24條），對妨害檢查作業者並訂有罰則規定（銀行法第63條第2項及第3項）。

日本銀行與金融廳之檢查，非按機構別分工，而是按期間與監理功能分工，透過事先協調與資訊交流，合作辦理金融檢查，以避免業者困擾及檢查人力之浪費。另配合金融廳法及相關法令之施行，日本銀行依新訂考查契約書第12條第1項有關檢查報告之閱覽權，由原大藏大臣移轉至金融廳廳長。有關日本銀行與金融廳檢查作業之區分詳列如表6。

表6：日本銀行與金融廳檢查作業之區分

表6：日本銀行與金融廳檢查作業之區分

項目	日本銀行	金融廳
法源依據	日本銀行法第37條、第38條、第39條及第44條	金融廳設置法 銀行法第25條 長期信用銀行法第17條 信託業法第17條 保險業法第129條 信用金庫法第89條 勞動金庫法第94條 證券交易法第59條
檢查性質	考查係司法上之契約行為，不涉公權力之行使，故對妨害考查之行為並無行政罰或刑罰之規定。	檢查係公法行為，執行公權力，並對妨害檢查進行者訂有罰則規定。

項目	日本銀行	金融廳
檢查對象	1. 商業銀行-都市銀行、外商銀行、地方銀行、第二地方銀行 2. 長期信用金融機構-長期信用銀行、信託銀行 3. 信用金庫、信用金庫連合會 4. 信用協同連合會 5. 勞動金庫連合會 6. 工商組合中央金庫 7. 農林中央金庫 8. 短期融資公司 9. 證券公司及證券金融公司	1. 商業銀行-都市銀行、外商銀行、地方銀行、第二地方銀行 2. 長期信用金融機構-長期信用銀行、信託銀行 3. 信用金庫、信用金庫連合會 4. 信用協同組合、信用協同連合會 5. 勞動金庫、勞動金庫連合會 6. 農(漁、水產加工)業協同組合及農(漁、水產加工)業協同組合連合會 7. 農林中央金庫 8. 短期融資公司 9. 證券公司及證券金融公司 10. 保險公司 11. 其他金融機構(如:信用保證協會)
檢查出發點	以執行貨幣政策為出發點。	督促業者自律及加強市場制約力量為出發點。
檢查目標	以確保金融體系安全穩定、持續監視整體金融體系風險及協助該行業務運作為考查目標。	以確保金融機構主債權人權益、強化金融機構提供信用機能及確保金融機構健全為目標。
工作重心	以事前防範金融機構經營體質惡化，及事先做好決策前準備為工作重心。	以事後查核金融機構經營管理、內部控制制度、風險管理制度及法規遵循情形為工作重心。
檢查導向	實施風險管理導向的考查。	實施以業者自律為導向的檢查。
檢查範圍	1. 經營政策 2. 授信業務查核 3. 資產評估 4. 風險管理 5. 填送主管機關表報之查核 6. 作業控管情形	1. 盤點庫存、檢查現金及有價證券 2. 資產、負債及損益科目之查核 3. 各項業務之查核 4. 經營管理分析 5. 內部控制及電腦作業之查核
檢查程序	面談 授信調查 資產評估 實地考查 告知考查結果	檢查資料之徵提 實地檢查 與外部稽核人員交換意見 總行檢查之總結 檢查結果之彙整

資料來源：日本銀行及金融廳網站。

肆、日本銀行與我國中央銀行金融檢查業務之比較

基於國情及金融發展環境不同，日本銀行與我國央行之檢查作業在金融監理制度背景相似情況下，檢查實務方面仍有頗多差異。茲就日本及我國中央銀行之主要法規、行政職權及檢查實務角度，依照(一)法源依據、(二)行政規則、(三)檢查理由、(四)檢查對象、(五)檢查工作目標、(六)檢查範圍、(七)檢查時機、(八)檢查費用、(九)檢查計畫、(十)檢查方式、(十一)配合實地檢查之措施、(十二)銀行海外分支機構之檢查、(十三)檢查缺失之追蹤及違規處理及(十四)與其他金融監理機關之聯繫合作機制等項分別說明，並彙整如表 7。

一、法源依據

(一) 日本

日本銀行法第 44 條規定，日本銀行為有效執行該法第 37 條至第 39 條（即提供金融機構短期融通、維持信用秩序及辦理資金清算等業務）之規定，得對在該行開設金融業存款帳戶之金融機構簽訂考查契約並辦理考查。

(二) 我國

中央銀行法第 38 條規定，央行依本法賦予之職責，辦理全國金融機構業務之檢查。

二、行政規則

(一) 日本

日本銀行法施行令第 11 條明確規定「考

查契約」應敘明考查作業有關程序與內容。

(二) 我國

依據中央銀行法第 38 條規定，訂定「中央銀行檢查金融機構業務要點」，作為辦理檢查之依據。

三、檢查理由

(一) 日本

日本銀行依法辦理考查之理由包括：1.發揮最後融通者角色、2.維持信用秩序、3.達成金融機構間資金順利清算目標及 4.及早瞭解金融機構風險概況，避免系統風險發生。

(二) 我國

央行保有適度檢查權之理由：

1.有充分、及時之資訊供決策參考：

中央銀行肩負促進金融穩定、健全銀行業務、維護幣值穩定及協助經濟發展之經營目標；為達成經營目標，並避免金管會提送檢查報告時效之落後，央行有必要隨時視需要就職責有關特定事項辦理查核，以取得充分、及時之資訊供決策參考。

2.落實中央銀行法相關規定執行成效：

金融機構經營業務不僅要遵守銀行法規範，尚須受中央銀行法第 3 章相關規範。為充分瞭解金融機構對中央銀行法相關規定之遵循及配合情形，央行有必要就金融機構與中央銀行法第 3 章規定有關業務辦理專案檢查，以落實相關規定執行成效。

3.發揮最後融通者之查證功能：

銀行業或金融體系發生重大事件，有影響金融安定之虞情況下，央行履行資金最後融通者任務時，不但具有緊急性、時效性，且央行對所融通之資金須負債權確保責任，必須立即派員對申請融通之金融機構深入查核，確實掌握其財務、業務狀況，以評估該金融機構資金缺口及是否值得融通。

四、檢查對象

(一) 日本

日本銀行對開戶往來金融機構考查之對象包括：1.商業銀行（包括：都市銀行、外商銀行、地方銀行、第二地方銀行）、2.長期信用金融機構（包括：長期信用銀行、信託銀行）、3.信用金庫、信用金庫連合會、4.信用協同連合會、5.勞動金庫連合會、6.工商組合中央金庫、7.農林中央金庫、8.短期融資公司、9.證券公司及證券金融公司。

為全盤掌握金融機構營運狀況，避免上層之金融控股公司或事業集團影響其經營，必要時，日本銀行實地訪視往來金融機構之母公司或金融控股公司，以瞭解其對金融機構之管理情形。

(二) 我國

央行檢查之金融機構包括：1.金融控股公司、2.銀行、3.信用合作社、4.農、漁會信用部、5.保險公司、6.票券金融公司、7.證券商、8.證券金融公司、9.郵政機構之郵政儲金匯兌部門、10.支付結算機構及 11.其他依法律

設立之金融機構。

五、檢查工作目標

(一) 日本

日本銀行考查局之考查工作目標如次：
1.確保金融體系安全與穩健、2.持續監視整體金融體系之風險及 3.協助日本銀行其他業務之運作。

(二) 我國

央行檢查金融機構業務之工作目標如下：

- 1.掌握金融機構對央行政策及相關業務法規遵循情形。
- 2.及時充分瞭解並監視金融機構重大事件及金融市場異常交易之發展。
- 3.確實掌握申請資金融通金融機構之財務、業務狀況，評估其是否值得融通及所需融通金額。
- 4.從金融機構實際業務中檢討現行金融法令之得失利弊及應興應革事項。

綜上，央行以整體金融體系之穩定為主要目標，有別於金管會以金融機構之健全經營為主要目標。

六、檢查範圍

(一) 日本

1.一般業務考查：包括授信業務、金融市場相關業務、資金調度、作業處理與內部控制制度、風險管理，以及獲利能力暨經營績效等。

2.專案考查：針對可能產生重大缺失、大額暴險之業務項目或特定金融機構辦理專案

考查。

(二) 我國

依中央銀行法賦予之職責，辦理促進金融穩定有關事項之查核及貨幣、信用、外匯有關特定事項之專案檢查。例如，關於金融市場(或交易)、金融機構支付系統及中央銀行法第3章規定有關業務(如貨幣發行、調節金融、調度與管理外匯、代理國庫業務、填送央行經濟研究處之統計報表)等之檢查事項。

七、檢查時機

(一) 日本

1. 例行性考查：由日本銀行與金融廳按期間別與監理功能分工，避免重複檢查金融機構，一般而言，例行性考查頻率約每3~4年辦理一次。

2. 非例行性考查：專案考查，或金融機構有重大業務缺失或發生經營危機足以影響金融體系穩定者，則可採取聯合檢查方式。

(二) 我國

為便利貨幣、信用、外匯政策之執行與運作，央行於「必要時」辦理「非例行性」之專案檢查。

八、檢查費用

(一) 日本

日本銀行編列考查預算支應，不向受檢單位計收監理年費或考查費用。

(二) 我國

央行編列專案檢查預算支應，不向受檢單位收取費用。

九、檢查計畫

(一) 日本

每年擬訂年度考查重點，經該行政策委員會決定後，於當年度末公布下年度之考查實施方針。

(二) 我國

依據央行業務主管局處所提應列入檢查重點者，規劃檢查重點項目。

十、檢查方式

(一) 日本

本於職責規劃辦理考查，必要時會同金融廳進行檢查。

(二) 我國

央行實地檢查之方式包括：(1)直接檢查及(2)會同有關機關派員檢查。

十一、配合實地檢查之措施

(一) 日本

日本銀行考查局除辦理實地考查外，其業務功能尚包括報表稽核與及早導正措施。考查人員於考查期間或報表稽核過程中，對發現之問題或有待釋疑之處，得邀請高階管理階層晤談以充分掌握受檢單位經營政策。

(二) 我國

央行為有效執行檢查工作，得以(1)報表稽核、(2)缺失導正及(3)業務座談等措施配合實地檢查。

十二、銀行海外分支機構之檢查

(一) 日本

日本銀行對金融機構海外分支機構係採

合併監理方式。一般而言，海外查核對象係選擇大型銀行設於主要海外據點（如紐約、倫敦及香港）之海外分支機構，其查核重點在於評估海外單位對當地及日本法規遵循及業務風險管理情形。

（二）我國

央行配合金管會之成立，不再辦理本國銀行海外分支機構之檢查。惟為配合巴塞爾銀行監理委員會有效合併監理原則，央行目前仍將本國銀行海外分(子)行之營運狀況納入報表稽核範圍。

十三、檢查缺失之追蹤及違規處理

（一）日本

日本銀行實地考查作業著重金融機構風險管理制度之查核，至於法規遵循查核則由金融廳負責辦理。日本銀行實地考查時，對考查意見除追蹤改善情形外，若發現受檢單位有違法情事，得洽請金融廳處理，由金融廳負責處分事宜。

（二）我國

央行對金融機構所提糾正及缺失事項，除列管追蹤，輔導金融機構切實辦理改善外，得就違反央行主管法規事項依法處分（註9）。

十四、與其他金融監理機關之聯繫合作機制

（一）日本

依據日本銀行法第44條第3項規定，日本銀行得應金融廳廳長之商請，將考查報告或其他與考查有關之資料提交金融廳廳長或提供該廳職員參考。惟日本銀行、金融廳及

財務省間並未訂定所謂之合作備忘錄。

日本銀行與金融廳，如經認定金融機構發生重大事故，有礙信用秩序維持之虞時，可協調合作採聯合檢查方式。

金融危機因應小組係由內閣總理大臣擔任召集人，成員包括內閣官房長官、金融特任大臣、金融廳廳長、財務大臣及日本銀行總裁；召集人認為必要時，得邀集相關大臣或其他相關部會首長，召開臨時會議。

（二）我國

金管會已訂定「行政院金融監督管理委員會涉及中央銀行或其他部會業務事項作業要點」，並就有關金融監督、管理及檢查事項之合作與聯繫機制，設置金融監理聯繫小組。

金融監理聯繫小組由金管會主任委員、副主任委員二人、中央銀行副總裁一人、中央銀行檢查處處長、存保公司董事長、銀行局局長、證券期貨局局長、保險局局長及檢查局局長組成之，主任委員擔任召集人。原則上每月集會一次，必要時得隨時召集會議。議題如涉及小組所屬機關（構）以外部會之權責，應通知有關部會派員出席。

金融監理聯繫小組處理事項，包括：

1. 涉及跨機關（構）職掌之重大金融制度及政策之協商。
2. 金融機構經營危機、影響金融體系穩定重大事件之處理及緊急資金融通之協調。
3. 金融市場清算及金融支付系統變革之協調。

4.各機關（構）資訊交流及共享之協商。

5.其他涉及金融監督、管理及檢查事項之聯繫事項。

金管會應會商中央銀行及存保公司訂定金融機構危機之處理程序，規定相關機關（構）介入之時機、應採取之措施及分工合作之機制。任一方發現有影響金融體系穩定之緊急情況發生，或主要政策改變時，應即相互通知。

綜合上述中、日二國中央銀行金融檢查之法規及業務，一般而言，二者在法源依據、辦理檢查理念、檢查預算及檢查作業方式等方面相同。惟基於金融環境殊異，日本銀行考查範圍較我國央行為廣。比較二者相同及差異之處如次：

（一）相同點

1.金融檢查均有法源依據及訂有相關行政規則。

2.基於貨幣政策需要、維持金融安定及發揮最後融通者角色，二者所持檢查理由相同。

3.均不收取檢查費用，由行方編列預算支應。

4.均透過報表稽核、缺失導正及業務座談等措施，輔助實地檢查作業。

5.必要時，均可會同金融監理機關辦理檢查。

（二）相異點

1.檢查對象雖均涵蓋銀行、證券商、證券

金融公司及基層金融機構，惟因保險公司未在該行開戶往來，日本銀行不辦理對保險公司之檢查。

2.我國央行僅辦理促進金融穩定有關事項之查核及貨幣、信用、外匯有關特定事項之專案檢查，均與央行主管之法令規定或監理報表有關；日本銀行則可辦理一般業務考查及專案考查，其風險管理導向檢查可擴及所有業務、法規遵循、內部管理及控制，檢查範圍頗大。

3.我國央行僅於必要時始辦理「非例行性」專案檢查；日本銀行一般採例行性考查，必要時辦理非例行性專案考查或於金融機構有重大業務缺失或發生經營危機足以影響金融體系穩定時，採非例行性之聯合檢查。

4.我國央行係依據各業務主管局處所提應列入檢查重點者，規劃檢查重點項目，作為實地檢查依據，屬內部參考資訊；日本銀行則每年擬訂並公布年度考查方針及重點，供金融機構參考辦理。

5.我國央行配合金管會之成立，不再辦理本國銀行海外分支機構之檢查；日本銀行則廣續辦理海外考查，惟海外考查對象僅限於大型銀行設於主要海外據點之分支機構。

6.我國央行對金融機構所提糾正及缺失事項，可就違規事項依法處分；日本銀行對妨害考查之行為並無行政處分權，對受檢單位違法情事，係洽由金融廳處分。

表 7 我國央行與日本銀行檢查業務之比較

項 目	我國央行	日本銀行
1. 法源依據	中央銀行法第 38 條規定，央行依本法賦予之職責，辦理全國金融機構業務之檢查。	日本銀行法第 44 條規定，日本銀行為有效執行該法第 37 條至第 39 條（即提供金融機構短期融通、維持信用秩序及辦理資金清算等業務）之規定，得對在該行開設金融業存款帳戶之金融機構簽訂考查契約並辦理考查。
2. 行政規則	依據中央銀行法第 38 條規定，訂定「中央銀行檢查金融機構業務要點」，作為辦理檢查之依據。	日本銀行法施行令第 11 條明確規定「考查契約」應敘明考查作業有關程序與內容。
3. 檢查性質	(1) 央行專案檢查係執行公權力行為。檢查人員於檢查期間，對於應行檢查事項得要求受檢機構填具表報，並提供相關帳冊文件資料或詳細說明。 (2) 銀行法第 129 之 1 及第 133 條對拒絕檢查、隱匿毀損有關資料、對檢查人員詢問無正當理由不為答復或答復不實、逾期提報資料或提報不實或不全者等，訂有罰則。	考查係司法上之契約行為，不涉公權力之行使，對妨害考查之行為並無行政罰或刑罰之規定。
4. 檢查對象	(1) 金融控股公司、(2) 銀行、(3) 信用合作社、(4) 農、漁會信用部、(5) 保險公司、(6) 票券金融公司、(7) 證券商、(8) 證券金融公司、(9) 郵政機構之郵政儲金匯兌部門、(10) 支付結算機構及(11) 其他依法律設立之金融機構。	(1) 商業銀行（包括：都市銀行、外商銀行、地方銀行、第二地方銀行）、(2) 長期信用金融機構（包括：長期信用銀行、信託銀行）、(3) 信用金庫、信用金庫連合會、(4) 信用協同連合會、(5) 勞動金庫連合會、(6) 工商組合中央金庫、(7) 農林中央金庫、(8) 短期融資公司、(9) 證券公司及證券金融公司。必要時，實地訪視金融機構之母公司或金融控股公司，以全盤掌握金融機構營運狀況。
5. 檢查工作目標	(1) 落實央行政策及法規執行成效、(2) 確保支付清算系統健全運作，維護金融市場秩序及促進金融穩定、(3) 掌握申請資金融通金融機構之財務、業務狀況，評估其是否值得融通及所需融通金額及(4) 檢討現行金融法令之得失利弊及應興應革事項。	(1) 確保金融體系安全與穩健、(2) 持續監視整體金融體系之風險、(3) 協助日本銀行其他業務之運作。

項 目	我國央行	日本銀行
6. 檢查範圍	辦理促進金融穩定有關事項之查核及貨幣、信用、外匯有關特定事項之專案檢查。	(1)一般考查：授信業務、金融市場相關業務、資金調度、作業處理及內部控制制度、風險管理、獲利能力及經營績效。 (2)專案考查：針對可能產生重大缺失、大額暴險之業務項目或特定金融機構辦理專案考查。
7. 檢查時機	「必要時」始辦理「非例行性」之專案檢查。	(1)例行性考查：由日本銀行與金融廳按期間別與監理功能分工，避免重覆檢查金融機構，一般而言，例行性考查頻率約每3~4年辦理一次。 (2)非例行性考查：專案考查，必要時於金融機構有重大業務缺失或發生經營危機足以影響金融體系穩定時，採非例行性之聯合檢查。
8. 檢查是否收費	不收費，由央行編列檢查預算支應。	不收費，由日本銀行編列考查預算支應。
9. 檢查計畫	依據央行業務主管局處所提應列入檢查重點者，規劃檢查重點項目。	每年擬訂年度考查重點，經該行政策委員會決定後，於當年度末公布下年度之考查實施方針。
10. 檢查方式	直接檢查與會同檢查。	直接考查，必要時會同金融廳進行檢查。
11. 配合實地檢查之措施	(1)報表稽核、(2)缺失導正及(3)業務座談。	(1)報表稽核、(2)及早導正措施及(3)與高階管理階層晤談。
12. 銀行海外分支機構之檢查	央行配合金管會之成立，不再辦理本國銀行海外分支機構之檢查。	海外查核對象僅限於大型銀行位於主要海外據點（如紐約、倫敦及香港）之海外分支機構。
13. 檢查缺失之追蹤及違規處分是否由央行處理	央行對金融機構所提糾正及缺失事項除列管追蹤外，並可就違規央行主管法規事項依法處分。	(1)對金融機構所提考查建議事項，由該行考查局負責列管追蹤。 (2)實地考查作業著重金融機構風險管理制度之查核，若發現受檢單位有違法情事，得洽請金融廳處理，由金融廳負責處分事宜。
14. 與金融監理機關之聯繫合作機制	「行政院金融監督管理委員會涉及中央銀行或其他部會業務事項作業要點」第2點規定，為建立金管會、中央銀行、中央存款保險公司或其他部會，有關金融監督、管理及檢查事項之合作與聯繫機制，設置金融監理聯繫小組。	(1)依據日本銀行法第44條第3項規定，日本銀行得應金融廳廳長之商請，將考查報告或其他與考查有關之資料提交金融廳廳長或提供該廳職員參考。 (2)日本銀行與金融廳，如經認定某一家或數家金融機構發生有礙於信用秩序維持之重大事故，可協調合作採聯合檢查方式。

資料來源：依據日本銀行及日本金融廳網站等相關資料及文獻整理。

伍、結論與建議

日本政府持續強化金融部門改革(註 10)，面對金融業務精緻化且複雜環境，日本銀行為減低金融風險並避免抑制金融創新能力，其金融考查之角色將在維持金融機構管理彈性及確保金融穩定間取得平衡，亦即：在金融機構自然進入與退出市場機制前提下，維持金融體系安定。

日本銀行總裁福井俊彥指出(註 11)，日本金融監理與管理不適合應用金融危機發生時強力介入指導之管理模式。反之，金融主管機關應尊重金融機構之特殊管理，並支持其管理創新能力。目前日本銀行實地考查作業，即認可金融創新之重要性。

日本銀行之考查係司法上之契約行為，不涉公權力之行使，故對妨害考查之行為並無行政罰或刑罰之規定。該行配合金融廳之成立，經多年協調運作經驗，確立其考查定位，即以執行貨幣政策為出發點，事前防範金融機構經營體質惡化，預先做好決策準備為工作重心，實施風險管理導向考查，俾持續監視整體金融體系風險、確保金融體系之安全穩定及協助日本銀行各項業務之運作。

日本銀行於辦理實地考查或基於場外監控需要，要求金融機構申報資料前，應事先徵得受檢單位之同意，並簽訂契約。該行考查作業在秉持尊重契約自由原則下，平等對待受檢單位，應係較少受到外界批評的原因

之一。

反觀我國，央行檢查金融機構業務係依照中央銀行法第 38 條賦予之職責，辦理金融機構之檢查，檢查業務則以「場外監控」及「實地檢查」方式為主。場外監控主要包括報表稽核、央行專案檢查之缺失導正、業務座談及其他金融監理機關之金檢報告、重大偶發事項等之處理、彙整。日本銀行考查作業，實施多年未經外界質疑，其執行技術似可作為我國央行金融檢查之參考。

一、結論

日本銀行之風險管理考查，在全球金融監理一元化之國家中，有其特殊之處，茲就其考查業務之功能、性質、理念及實務分別彙整如次：

(一) 強調輔導功能

日本銀行考查作業目標之一，在於及早導正金融機構經營缺失，俾促進金融穩定。該行藉實地考查督促受檢單位落實風險管理，惟考查作業屬契約性質，不同於金融廳之行使公權力，不具處分權，且不計收考查費用。其考查業務以個體監督及總體監督並重，並強調輔導功能。

(二) 調整年度考查方針

日本銀行於會計年度(4月制)結束前，定期檢討考查作業並公布未來一年之考查方針。該項考查政策之檢討，係因應當年度國

內、外經濟與金融發展情勢，說明對金融機構之實地考查及報表稽核情形、整體經營問題及風險管理之考查重點。例如，在 1999 年時，日本銀行考查作業著重金融機構授信業務管理及對公元 2000 年電腦年序問題之準備情形。最近一次(2003 年)公布之考查方針，則著重金融機構加速處理逾期放款措施，及檢核信用、市場及作業風險量化模型之妥適性。

(三) 考查作業以風險管理為導向

日本銀行採行風險管理導向之考查作業，依據金融機構之財務狀況及風險管理能力，彈性調整實地考查範圍及計畫。歷年風險管理考查重點包括：信用風險、市場風險、清算與流動性風險、作業風險、資訊系統風險、經營體質與統合風險管理等項目。

(四) 鼓勵金融機構業務創新

因應國際金融環境變遷，日本銀行為提昇金融業競爭力，以有效率之金融服務滿足企業與家計部門需要，在該行近年公布之考查方針中，提倡金融機構宜專業分工經營，透過不同管道發展多樣化之金融服務。配合新資本協定之規範，該行鼓勵金融機構發展內部統合風險管理模型，衡量應計提之自有資本水準，並於考查方針中強調支持金融機構業務之創新能力。

二、建議

觀察中日二國金融監理一元化之政策發展，基於國情與制度不同，日本銀行特殊作

法不可一味移植應用，惟該行之風險管理導向考查及重視報表稽核，對我國央行檢查業務具參考作用，爰據此研提對央行檢查業務之建議如次：

(一) 加強報表稽核之風險分析

金融機構經營不善可能傳染金融部門之其他單位，導致金融體系發生緊張情況。日本銀行為提高考查效率，透過報表稽核篩選應予密切觀察之金融機構，有助於掌控金融體系之狀況。

我國央行與日本銀行採行相同作法，依各類金融機構定期申報之財務、業務資料，以電腦分析評估其營運有無異常及遵守法令規定情形，並由報表稽核系統之重要警訊及其他資訊，篩選對央行政策及法規遵循程度較低或風險較高之金融機構，除持續追蹤督促其改善經營缺失外，並作為央行及有關單位監理、督導與金融檢查作業之參考。

鑑於金融異業整合與跨業行銷趨勢，不同金融機構涉入之金融業務日趨複雜，往來交易攸戚相關，金融風險之總合效應擴大。若單一企業或金融機構經營不善，或全體金融機構授信暴險集中於特定擔保品、不動產、特定產業或特定企業（集團）等，或存款/信託基金/保險責任遭到大量擠兌/贖回/要求賠付或解約，其效應立即傳遞至整個金融市場體系，導致價格震盪或資金緊俏，影響央行政策執行功能至鉅。因此，為充分掌握金融體系運作情況，我國央行宜參酌日本銀

行著重報表稽核功能之作法，檢討影響金融安定因子，適度擴大報表稽核資訊系統分析對象（如擴大報表稽核範圍至保險公司、證券商、期貨商，甚至債券型基金等）與分析項目（如總體營運指標）範圍，不僅有助於檢查作業之效率，且可提升穩定金融決策之效果。

（二）著重支付系統安全之檢查

支付系統是促進金融穩定發展之重要基礎設施。依據「行政院金融監督管理委員會組織法」第 2 條第 2 項但書規定：「金融支付系統，由中央銀行主管」，為維持安全、有效率、穩定可靠，並能圓滑運作之支付系統，央行對參與支付結算與清算系統之機構或事業單位，辦理與支付系統業務有關之專案檢查有其必要。日本銀行對新上線之結算及清算系統運作情形辦理考查，及早掌握可能之運作缺失及風險，可供我國央行參考。

（三）提昇對風險量化模型之查核能力

新資本協定已於 2004 年 6 月 26 日公布，巴塞爾銀行監理委員會成員國將於 2006 年底開始實施。新資本協定不僅是資本適足性之法規遵循基礎，並提供減低資本誘因，透過監理機關審查及市場制約力量相互運用，鼓

勵銀行增進風險管理水準，在衡量風險與報酬後，進行資產、負債及經濟資本之最適化管理。

日本銀行為因應新資本協定規範，鼓勵金融機構發展精密運算之風險量化模型，俾進一步推動金融業務多樣化之發展，及督促建構健全之統合風險管理制度。在檢查過程中，檢查人員利用評價模型評估金融機構持有複合式金融商品之價值，以檢核金融機構評價證券投資風險等之正確性；對於金融機構使用模型衡量風險之妥適性，亦列為檢查重點。

因應國際清算銀行要求國際金融機構須建立金融風險管理模式，從事有效之風險管理，目前立法院審查會通過之中央銀行法修正草案第 39 條第 2 項規定（註 12），經央行許可從事外匯交易之金融機構，應建立外匯風險管理模型，設定每日外匯之買超與賣超部位，並定期將持有之外匯現貨部位及外匯衍生性金融商品部位，報送央行備查。央行為有效管理與檢查外匯等衍生性金融商品，有必要提升同仁對市場風險、信用風險及作業風險量化模型之瞭解，並強化風險量化模型之查核能力。

附 註

（註 1）民國 84 年 7 月起，國內連續爆發彰化四信等重大弊案，中央與地方監理機關（財政部與地方政府財政局）權責不明問題及檢查機關（存保公司）無處分權問題浮現，財政部與中央銀行即有改革金融監理制度之議。

（註 2）依據金管會組織法第二條規定，金管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。前項所稱金融市場包括銀行市場、票券市場、證券市場、期貨及金融衍生商品市場、保險市場及其清算系統等；所稱金融服

- 務業包括金融控股公司、金融重建基金、中央存款保險公司、銀行業、證券業、期貨業、保險業、電子金融交易業及其他金融服務業；但金融支付系統，由中央銀行主管。
- (註 3) 該國曾於 1987 年以後出現所謂「泡沫經濟」現象(1987 至 1991 年)，股票及房地產價格狂飆，銀行信用過度擴張。迄至 1991 年初，日本之泡沫經濟正式宣告崩潰，在 1990 年代期間銀行體系逾期放款及比率不斷攀升。詳參亞洲開發銀行學院學者 Heather Montgomery(2001)研究報告「Taipei, China's Banking Problems: Lessons from the Japanese Experience」。
- (註 4) 此處沿用日文「考查」用語，係強調日本銀行「考查」(實地檢查)功能的特殊性，與金融廳之「檢查」性質略有不同。二者差異詳後述之比較(表 6)。
- (註 5) 依據中央銀行法第 6 條規定，央行理事會之職權包括有關貨幣、信用及外匯政策事項之審議。
- (註 6) 所謂「認可法人」係由民間發起人自主設立之機關，該機關業務以公共利益為主，故須依特別法設立，除經相關業務之主務大臣核准外，其設立家數亦有一定限制。在金融方面，日本銀行及存款保險公司均屬認可法人。
- (註 7) 日本銀行法第 30 條規定，日本銀行之高階主管及職員，視為依法令規定從事公務之人員；且在刑法上亦視為公務員(如收賄罪之規範)。此外，日本銀行得發行出資證券，經財務大臣之許可，每屆營業年度決算，得分派股東紅利。惟對已繳資本分派股利不得超過年息百分之五。出資人雖可分配股利，惟該行未有出資人大會(相當於股東大會)，且出資人不具議決權。
- (註 8) 包括總行 2,796 人，13 家分行 2,192 人，國內辦事處 49 人及海外辦事處 22 人。
- (註 9) 為發揮央行檢查功能，落實政策推行成效，央行對於金融機構違反央行主管法規之處分及處理，訂定「金融機構違反中央銀行主管法規之處分及處理事項作業程序」。
- (註 10) 日本內閣府刻正檢討日本郵政儲金制度民營化措施，並決定於 2005 年 4 月全面廢止銀行活期存款全額理賠制度。上述改革政策之推動，象徵日本新金融制度的來臨。
- (註 11) 詳參日本銀行總裁福井俊彥 93.7.22 以「金融業務效率對未來日本經濟之重要性」為題，於東京經濟研究中心之演講詞。
- (註 12) 該修正草案在立法院當會期未獲通過。

參考文獻

1. 日本銀行「風險管理考查重點」1997 年 5 月修訂版。
2. 蘇顯揚(1999)，「日本金融再生相關法案等金融改革對日本經濟景氣的影響」，中華經濟研究院。
3. 「日本銀行の概要-日本銀行組織図」，日本銀行，2004 年 7 月 2 日(http://www.boj.or.jp/about/about_f.htm)。
4. 「平成 16 年度の考查の実施方針等について」，日本銀行，2004 年 3 月 29 日(http://www.boj.or.jp/ronbun/ronbun_f.htm)。
5. 「金融検査マニュアル-預金等受入金融機関に係の検査マニュアル」，金融庁検査局，2004 年 2 月修正版(<http://www.fsa.go.jp/manual/manualj/yokin.pdf>)。
6. 「金融庁の紹介-金融庁パンフレット」，金融庁，2004 年 1 月 1 日，<http://www.fsa.go.jp/info/info/pamphlet.pdf>。
7. 「新しい日本銀行-その機能と業務」，日本銀行金融研究所編，2000 年 10 月，<http://www.imes.boj.or.jp/japanese/pf.html>。
8. 五味 廣文「大手一丸行に對して年実施が基本方針」，(『週刊金融財政事情』1998 年 12 月 7 日號)，pp12~16。
9. 金融財政事情編集部「金融検査討マニュアル検討会中間とりまよめ」，(『週刊金融財政事情』1999 年 1 月 18 日号)，pp64~67。
10. Heather Montgomery (2001), "Taipei, China's Banking Problems: Lessons from the Japanese Experience," Institute of the Asian Development Bank.
11. "Significance of Efficient Financial Services for the Future of Japan's Economy", Speech Given by Toshihiko Fukui, Governor of the Bank of Japan, to the Japan Center for Economic Research in Tokyo on July 22, 2004.