

出版資訊

出版日期：98年10月

編印者：財團法人金融聯合徵信中心

頁數：499

《日本國銀行法》導讀

駱叔君 / 金融聯合徵信中心研究部法務小組

銀行法之立法目的與金融監理

現代銀行基於其本身的信用，以他人存入資金、向他人借入資金或自行創造資金供應需要資金者，所營業務具有公共性，為維繫金融機構運作與金融交易之公共性，銀行法一方面直接規範金融機構之組織經營，充實銀行自有資本，保持資產流動性、維護資金運用安全等，以保障存款人之權益；一方面藉著行政監督，自外部對金融機構之營運作適當之督導與監管，務期維持信用秩序，並使金融機構保持充分之償債能力，避免銀行過度追求利潤所可能肇致之弊害。是以，日本國銀行法第一條闡述其立法目的前即表示「『鑑於銀行業務之公共性』，為維持信用、確保對於存款人的保障

及促進金融順暢，期銀行業務健全且適當發展，以助國民經濟的健全發展為目的，特制定本法。」，可為營利性之銀行須注重公共性做一註腳。¹銀行法既係政府監督金融活動之法律，銀行法之公共性與金融監理之職責自為一體之兩面，德國金融事業管理法第六條即強調，聯邦金融服務主管機關之職責乃「對於可能危及機構信託財產之安全、影響銀行業務之執行或金融服務之提供、可能為總體經濟帶來嚴重不利影響之發展情勢，或銀行金融業之任何負面發展採取因應對策」²，明示金融監理係為公益而執行，公共利益之維護亦係銀行法之重要目的。

1 陳冲著，比較銀行法（增訂三版），頁4，財團法人金融人員研究訓練中心（1998）。

2 法條全文請參閱財團法人金融聯合徵信中心出版之「德國金融事業管理法」，頁25（金融與徵信叢書第68冊）（2008）。

日本國銀行法之重要沿革與金融制度改革

銀行法作為「金融機構監理法」，往往與一國之金融政策及金融監理制度之變革密不可分，為說明日本國銀行法之重要沿革，須併同觀察相同期間內之金融制度改革及修法背景，始能理解日本國銀行法與其他金融特別法間之互動關連。

關於日本金融制度之重大變革，一般咸認日本經濟泡沫化後之西元1996年代以降最具代表性，當時日本首相橋本龍太郎面對日本國內外金融需求的多樣化、金融自由化及全球化的壓力，必須改進間接金融及直接金融的比重，提升日本的全球金融地位，進而提倡金融制度改革，並學習英國1986年首次使用Big Bang的用語，在1998年4月1日啟動日本金融大改革（Big Bang），實施新「外匯管理法」，放鬆資金進出國境之限制。並在1998年6月5日發動第二波改革，通過「金融體制改革法案」，同年12月實施「銀行法」、「保險法」、「證券交易法」等新法令，放寬金融業的業務經營範圍，撤除銀行、保險及證券業間的藩離。另修正「獨占禁止法」，允許銀行間透過設立金融控股公司來加速銀行的合併，解決銀行過剩的現象；2004年12月日本金融廳發布「金融改革計畫－面對金融服務立國的挑戰」，以英國「金融服務法」為藍本，期能建立單一之金融服務法，取代原有的證券交易法，對股票、債券、外匯存款等風險性金融產品進行一元化管

理，以確實保護投資者利益。2006年3月間又提出「金融商品交易法」及相關法律案交國會審議，日本參議院於2006年6月7日審議通過完成立法，並自2008年4月1日起施行。其一連串打破業別藩離之金融制度變革，同時牽動了法制發展，除個別業法之縱向修訂（如銀行法第十一條及第十二條放寬銀行所營業務）外，亦衍生跨業別之橫向規範體系（如金融商品交易法、銀行法第五十二條之十七至之三十五條對銀行控股公司之監理規定）。此外，日本國銀行法於2005年10月4日最新增訂之第七章之三「銀行代理業」，亦係此自由化趨勢下之產物。

日本國銀行法之規範重點

一、基於銀行公共性之基本監理規範（銀行法第一章總則）：

- （一）銀行設立許可：第四條第一項規定「銀行業非經內閣總理大臣許可，不得經營。」；並於同條第二項臚列營業許可申請基準，惟第四項載明「內閣總理大臣參酌前二項規定之審查基準，認為有公益上之必要時，得在必要之限度內對第一項之許可附加條件或予以變更」，該條除強調銀行設立之公共性外，更賦予最高行政權基於公益必要實質審查許可基準之法律權源，課予內閣總理須為公共利益實質把關之職責；第六條規定

銀行名稱之專屬性，非銀行者不得使用表示銀行之文字；第九條則禁止銀行出借名稱予他人經營銀行業。

(二) **董事之適格性**：由於銀行業務多涉及他人利益，故對銀行負責人（董事）之適格性有高度要求，如銀行法第七條之二規定「從事銀行經常性事務之董事必須具備能確實、公平且有效率地執行銀行經營管理之知識與經驗，以及具備有良好之社會信譽者」。第七條則明文禁止從事經常性事務之董事，未經內閣總理大臣認可，從事其他公司之經常事務，以善盡其對銀行之忠實義務。

(三) **業務專屬性**：銀行所營業務範圍規定於銀行法第十條，惟於第十一條及第十二條放寬銀行得經營若干證券業務（日本證券交易法第六十五條第二項各款規定之有價證券或交易）及信託業務（附擔保公司債信託法）。除法律明文規定之業務範圍外，不得經營其他業務。

(四) **營運及會計資訊須公開透明**：第十二條之二規定銀行對存款人應提供契約內容及依據內閣府令規定必須揭示之參考資訊；除存款客戶外，銀行亦應依據內閣府令規定，對客戶說明各業務重要事項、適當處理因業務取得之客戶資訊，且於委託第三者處理業務時，應採取能使該業務確實執行等確保營運健全與妥適之措施。至於會計資訊之公開揭露則

於第三章詳訂之。

(五) **銀行業務之禁止行為（基本行為準則）**

：第十三條之三規定「銀行經營業務不得有以下行為：一、對顧客為虛偽陳述之行為。二、對於不確定事項，提供顧客斷定的判斷，或有使顧客誤認為確實之虞之陳述行為。三、以與該銀行、該銀行之特定關係人或其他經內閣府令規定與該銀行具有密切關係者經營之業務，進行交易為條件，對顧客為授信或約定授信之行為（但內閣府令規定，對顧客保護無缺失之虞者除外）。四、前三款規定者外，經內閣府令規定，對顧客保護有欠缺之虞的行為。」本條規定可謂就銀行業務之基本行為準則立下基石，除可避免銀行法過度肥大化或細鎖化外，並賦予監理機關為保障存款戶或金融消費者之權益而必須禁止銀行從事特定行為或業務時，得以援引該法律授權條款，避免與被管制者間陷入適法性論爭，而無法有效監理及維持銀行之公共性。

(六) **特殊授信或交易限制**：類似我國銀行法第三十三條及金融控股公司第四十五條及第四十六條之授信或交易限制規定，如對於同一人之授信限制（第十三條）、與特定關係人間之交易限制（第十三條之二）及對董事、監察人等之授信限制（第十四條）。

(七) 確保經營的健全性：即對銀行資本適足性訂定判斷基準（第十四條之二）。銀行轉投資之限制（由銀行及其子公司等取得他公司表決權之限制，第十六條之三）。

(八) 對銀行股權結構及股東適格性之管理：第七章之二專章規定對銀行股權之管理，如持有一家銀行或銀行控股公司之全體股東表決權百分之五之持有人（即為銀行表決權「大量持有人」）應於五日內向內閣總理大臣提出持股申報書（第五十二條之二），變更時亦同（第五十二條之三），內閣總理大臣對申報書之修正權、調查權及對股權持有人之現場檢查權（第五十二條之六至之八）。除前述大量持有人外，日本國銀行法對銀行「主要股東」之認可（第五十二條之九至之十六）及銀行控股公司之許可及監理（第五十二條之十七至之三十五）均有詳盡之規定。

(九) 金融監理措施：銀行法第四章專章規定金融監理機關對銀行之行政監督措施包括命銀行提出業務及財產報告或資料（第二十四條）、現場檢查權（第二十五條）、命其改善不成時得停止銀行業務之全部或一部、或命銀行託管財

產或為其他監督上必要措施（第二十六條）、撤銷銀行執照或許可（第二十七條及第二十八條），內閣總理大臣認有保護存款戶及其他公益必要時，得命銀行在國內持有政令規定之資產（第二十九條）。

二、客戶資料保密義務及資料保護相關規範（日本國銀行法施行細則第十三條之六之五至之六）：

日本國銀行法似承襲德國學說共識，認為銀行保密義務係基於與客戶間之契約關係，甚至締約前之信賴關係，不待法律明文規定，係一種不證自明之義務，如有違反，除負民事賠償責任外，亦應依刑法及聯邦資訊保護法之規定受刑罰之制裁。惟另一方面銀行保密義務亦非無任何限制，如法律上有權行使調查權之司法機關（如檢察及審判機關）及金融監理機關依法請求揭露特定資料時，銀行即負有提供義務。而實務上討論最頻繁者，當屬銀行間金融資料之探詢（即徵信行為）³，日本於銀行法施行細則第十三條之六之六規定：「銀行由信用資訊相關機構所取得之資料，必須採取保護措施，以確保個人之資金需求者之借款能力相關資料，不能被使用在資金需求者還款能力調查以外之目的上。」另同法施行細則第十三

3 陳冲著，比較銀行法（增訂三版），同前註，頁56。

條之六之五則規定：「銀行委託他人管理個人往來顧客相關資料之安全，以及監督員工和該資料之處理過程時，必須對該委託對象之監督，採取必要且適當之措施，以避免該資料外洩、遺失或受損。」此規定與日本於二千零五年四月一日全面施行之個人資訊保護法第十八條第二項之特定目的明確性以及日本金融領域個人資訊保護處理原則第十三條等規範相互補充呼應，以建構更為完整之個人信用資訊交換法制。我國有關銀行保密義務規定於銀行法第四十八條，該條文雖未明定資料利用之合目的性，惟依電腦處理個人資料保護法第二十三條規定：「非公務機關對個人資料之利用，應於蒐集之特定目的必要範圍內為之。」；同法第六條亦規定：「個人資料之蒐集或利用，應尊重當事人之權益，依誠實及信用方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍。」因此，金融機構仍須於履行特定目的之必要範圍內，始得查詢及利用當事人之信用資料。

三、日本國銀行法於西元二千零五年十月增訂、並於隔年四月施行之「銀行代理業」制度（銀行法第七章之三）：

（一）銀行代理業定義及營業許可：日本「銀行代理業」係指為銀行從事下述規定任一行為之營業：一、代理或仲介簽訂內容為收受存款或定期存款之合約。二、代理或仲介簽訂內容為放款或票據貼現之合約。三、代理或仲介簽訂以匯兌交

易為內容之合約（第二條）。非經內閣總理大臣許可者，不得經營銀行代理業；銀行代理業非受所屬銀行的委託，或受所屬銀行委託之代理業者之複委託，不得經營銀行代理業（第五十二條之三十八）。

（二）許可基準：內閣總理大臣許可申請時，應審核銀行代理業申請人符合規定之必要財產基礎；人員組成應具備確實、公平且有效率地執行銀行代理業所必要的能力及良好的社會信用者；經營他業務無礙適當與確實經營該銀行代理業之虞者。內閣總理大臣認有公益上的必要時，在該必要限度內，得對前述許可之銀行代理業務內容等其他事項附加或變更條件（第五十二條之三十八）。

（三）借名禁止：銀行代理業者不得使他人以自己的名義，經營銀行代理業（第五十二條之四十一）。

（四）業務範圍：銀行代理業者除銀行代理業及代理業附隨業務外，亦得經營經內閣總理大臣承認之業務。除此之外，不得經營其他業務（第五十二條之四十二）。

（五）對顧客的說明義務：銀行代理業者執行銀行代理行為時，應事前向客戶明示下列事項：一、所屬銀行名稱；二、區別代理或仲介依法得締結之各類合約；三、其他內閣府令規定事項。再者，銀

行代理業應按內閣府令規定，對客戶說明有關該銀行代理行為之重要事項、適當處理該銀行代理行為已取得之客戶相關資訊及其他為確保健全與適當經營的措施（第五十二條之四十四）。

(六) 銀行代理業之禁止行為：銀行代理業不得為下列行為：一、對客戶為虛偽告知的行為；二、對於不確實之事項，向客戶提供斷定的判斷，或有使其誤認為確定之告知行為；三、以與該代理業或關係人所經營之業務進行交易，作為提供客戶放款或票據貼現契約代理或仲介行為之對價或交換條件；四、明知交易條件對所屬銀行不利，仍以此條件與關係人締結放款或票據貼現合約之代理或仲介行為（即未利益迴避）；五、其他經內閣府令規定，對客戶保護有欠缺之虞，或對所屬銀行之業務健全與適當營運有妨礙之虞之行為（第五十二條之四十五）。

(七) 金融監理措施：如課予代理業者停業申報義務（第五十二條之五十二）、報告或資料提出義務（第五十二條之五十三）、實施現場檢查權（第五十二條之五十四）、業務改善命令（第五十二條之五十五）、撤銷許可或命於一定期間內停止銀行代理業之全部或一部業務（第五十二條之五十六）。

(八) 所屬銀行對銀行代理業之指導：所屬銀

行必須依內閣府令規定，對所屬代理業者採取業務指導及其他確保營運健全與妥適之措施。代理業者對其複委託之業者，亦負相同之指導責任（第五十二條之五十八）。

(九) 所屬銀行之賠償責任：所屬銀行對銀行代理業者之銀行代理行為造成客戶之損害，負賠償責任。惟如所屬銀行對該委託已盡相當之注意，且已努力防止該銀行代理業者之代理行為造成客戶損害發生時；或所屬銀行對代理業者對於同意代理業者之複委託已盡相當之注意，且已努力防止受複委託之受託業者之代理行為造成客戶損害發生時，得不適用前項賠償規定。前述所屬銀行之賠償責任，於代理業者複委託予其他受託人時，亦適用於代理業者之賠償責任。但前項賠償責任規定，並不影響所屬銀行對代理業者之求償權或代理業者對複委託受託人之求償權（第五十二條之五十九）。

(十) 業務資訊公開：所屬銀行必須在其銀行營業所依據內閣府令規定，備置有關該所屬銀行之銀行代理業者之原始簿冊。存款人等其他利害關係人於必要時，得向所屬銀行請求閱覽前項之原始簿冊（第五十二條之六十）。銀行代理業者必須於各事業年度依據內閣府令規定製作相關報告書，並向總理大臣提出。該

報告書除有侵犯客戶秘密之虞之事項，或對該銀行代理業者執行業務有造成不當或不利益之虞者外，必須依據內閣府令規定，提供公眾閱覽（第五十二條之五十）。所屬銀行的說明文件亦須備置於代理業者之所有營業所或事務所供公眾閱覽，如以電磁方式提供該說明文件，且文件內容資訊已置於不特定多數人得閱覽之狀態，視為已供公眾閱覽（第五十二條之五十一）。

銀行之公共性及金融倫理——代結論

「銀行業務倫理」最主要的意義就是守法性，守法性首指應能持續遵守所有相關法令規範。有鑑於日本國向來為我國民法、刑法及各領域之行政法主要參考之立法例之一，故聯徵中心特委請萬國法律事務所譯介日本國銀行法，或可供我國探討銀行法及金融業客戶資料保護之參考。惟銀行應負有超越法律規範而確定自我價值之義務，同時為緩和利益衝突，應建立內部之「行為準則」(Codes of Conduct)。當銀行之業務行為無法以自律方式達到社會認同或符合民眾期待之金融倫理時，在國會壓力下，要求監理機關提出行政監理措施或透過立法管制銀行之倡議即會不絕於耳。如此，銀

行將會增加經營成本、行政監理成本及社會成本，因此，銀行負責人或行員在業務上面臨好與壞的兩難決定時，需考量其是否符合銀行倫理，而不止是法律。⁴

「何處具有大範圍之影響及權力，相對地有大範圍之責任及道德意識。因為，權力就是道德及倫理的表徵」⁵。銀行業是間接金融市場之行業代表，其經營特質在於以其所收之存款，再為授信分配，供給信用機會予借款人，以提升消費購買力及增加投資，並促進國民經濟發展。銀行業的經營根基於客戶高度的信賴，並在金融市場上發揮著獨特而重要的作用，具有大範圍之影響及權力，相對地，銀行業亦有大範圍的責任意識及道德意識，故在銀行業，「倫理」二字具有特別的地位。⁶「誠如曾擔任聖路易聯邦準備銀行法務長的G.T. Dunue所說『金融業可以不被人喜愛，但必須被人信賴』（原文“Bankers as a breed are different from other men.The function of bankers is to be trusted, not to be liked”）。在金融界，法律不應是最低限度的道德，倫理才是最高的法律，如僅以法律為底線做為行業標準，等於是金融機構一種自棄自殘的行為。」⁷

4 蕭長瑞著，銀行法令實務（一），增修訂第六版(2006)，頁60。

5 蕭長瑞著，銀行法令實務（一），同前註，頁58。

6 蕭長瑞著，銀行法令實務（一），同前註，頁55。

7 引自陳冲著，〈可以不被喜愛 不能被信賴〉，經濟日報，2007年1月30日。