

## 觀巴塞爾銀行監理委員會「強化銀行公司治理 報告(2006年版)」再思我國制度之運作

李智仁

### 壹、前言

「公司治理」(Corporate Governance)是近年來各界的關注焦點，也是各領域研究之重點所在，所涵括者包含經濟、財金、會計及法律等多項領域學者專家之參與，其分別透過不同的視角，從事該議題之概觀與微觀，並提出肯摯實用的建議及方向。國際組織落實此重要議題之具體表現，首推經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)於1999年所發布之公司治理原則(OECD principles of corporate governance)。該原則性質上係一非強制性的參考基準，其功能在成為各國政府於制定適用其本身環境之公司治理法制及架構時之參考，其中包含保障股東權益(the right of shareholders)、確保股東受到平等對待(the equitable treatment of shareholders)、利害關係人之角色(the role of stakeholders in corporate governance)、資訊揭露及透明性(disclosure and transparency)與董事會之責任(the responsibility of the board)等五項原則，用以作為貫徹公司治理之標竿。國際清算銀行(Bank for International Settlement, BIS)下設之巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision)<sup>1</sup>擷取上開公司治理原則的精神，於同年9月發布「強化銀行公司治理報告」(Enhancing Corporate Governance for Banking Organisations)，除了重申OECD所提出的理念外，更強調內部稽核、內部控制、信用風險管理及防杜關係人不法貸放之重要性，目的在促使各國政府能夠盡其所能地落實公司治理作為，並藉此提供各國金融市場管理者有依可循，也可作為金融市場參與者的行為指南<sup>2</sup>。

在OECD發布公司治理原則後的幾年間，該原則廣受世界各國之重視，也

<sup>1</sup> 國際清算銀行(Bank for International Settlement, BIS)係由比利時、加拿大、法國、德國、義大利、日本、盧森堡、荷蘭、瑞典、瑞士、英國和美國等國的中央銀行及監理當局代表所共同組成之機構，目前的會員國有55個國家，旨在對於國際金融體系提供完整且專業之服務，也藉此促進各國在銀行監理事宜上的合作。為穩定國際金融體系，國際清算銀行下設巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision)、歐洲貨幣理事會(The Euro-currency Standing Committee)(但1999年2月時本委員會已更名為「全球金融系統委員會」Committee on the Global Financial System)及支付暨清算系統委員會(Committee on Payment and Settlement Systems)，分別掌理國際間金融機構、金融市場與支付及清算系統等重要服務事宜。其中巴塞爾銀行監理委員會成立於1974年，宗旨在維持銀行體系之穩定，通常多在位於巴塞爾的常設秘書處舉行會議。

<sup>2</sup> See Enhancing Corporate Governance for Banking Organisations, Basel Committee on Banking Supervision (September 1999).

受到普遍地推廣。繼而在 2004 年時，OECD 彙整各界實施情形提出原則之修訂版本，此版本中強調金融機構之公司治理應予重視。為使銀行及其監理者能在健全的公司治理環境下實施其應行之職務，並有行為準據可循，巴塞爾銀行監理委員會遂於 2005 年 7 月提出強化銀行公司治理報告之諮議版本徵詢建議，此版本的內容同樣觀照到銀行有別於其他企業之特性，並針對其因此所產生的營運活動是否能夠落實公司治理之構想，提出有效的原則性建議<sup>3</sup>。在內容上較 1999 年之版本更為詳盡，並就「確保提供完備的公司治理環境」與「監理機關所扮演之角色」二點，有更具體的說明<sup>4</sup>。惟須注意者，該版本最終為 2006 年 2 月之修訂版所取代，最後出爐的 2006 年版本，同樣承襲 1999 年版本的相關理念，並將原則揭櫫地更加清晰，並強調資訊透明化之重要，益發使得整份報告更形完備<sup>5</sup>。由於巴塞爾銀行監理委員會之重點任務乃在維持國際金融體系之穩定，而金融機構與市場亦日趨全球化，因此不論是否為該委員會之會員國，均不應自外於其所訂頒之準則。換言之，為謀與國際金融市場接軌，對於前揭報告實應有深刻的認知，於制訂法規之際亦應採為重要的參考藍本或指導方針<sup>6</sup>。本文以下將從討論銀行與公司治理間之關係出發，並探討最新版本「強化銀行公司治理報告」之主要內容，進而反思我國現行相關制度之狀況，最後提出觀察心得及展望<sup>7</sup>。

## 貳、推動銀行公司治理之必要性

### 一、銀行於金融體系中之定位與功能

何謂銀行？我國銀行法關於銀行之定義，係採取形式認定主義，亦即凡依銀行法第 2 條之規定組織登記，屬於第 20 條第 1 項所列舉三種類型之一，而從事經營銀行業務的機構謂之。至於依其他法律設立之銀行<sup>8</sup>或其他金融機構<sup>9</sup>，除各該法律另有規定者外，適用銀行法之規定，乃銀行法第 139 條第 1 項所明定<sup>10</sup>。

<sup>3</sup> See Enhancing Corporate Governance for Banking Organisations, Basel Committee on Banking Supervision (July 2005).

<sup>4</sup> Id., at 19-20.

<sup>5</sup> See Enhancing Corporate Governance for Banking Organisations, Basel Committee on Banking Supervision (February 2006).

<sup>6</sup> See Patricia A. McCoy, Musing on the Seeming Inevitability of Global Convergence in Banking Law, 7 CONN. INS. L. J. 433(2001).

<sup>7</sup> 本文側重巴塞爾銀行監理委員會「強化銀行公司治理報告」之討論，然國際組織針對金融機構之公司治理議題，除前開報告外尚提出許多具有高度參考價值之建議文件，相關討論請參閱陳春山，〈金融機構之公司治理及財務透明化〉，《臺灣經濟金融月刊》，第 40 卷第 4 期，2004 年 4 月，頁 1-11；李智仁，〈落實金融機構之公司治理——以機關改造與資訊揭露為中心〉，《財稅研究》，第 38 卷第 2 期，2006 年 3 月，頁 144 以下。

<sup>8</sup> 例如交通銀行、中國農民銀行、中央信託局及中國輸出入銀行等金融機構，分別係依據交通銀行條例、中國農民銀行條例、中央信託局條例及中國輸出入銀行條例等法律組織登記，屬於銀行法第 139 條第 1 項所稱「依其他法律設立之銀行」。

<sup>9</sup> 例如信用合作社、農會信用部及漁會信用部，以及依農業金融法成立之全國農業金庫。

<sup>10</sup> 此規定或可彌補形式認定主義之不足，然未來仍宜就銀行的定義與銀行法之規範範圍從事整體性檢討。相關討論，請參閱賴英照，〈銀行的定義及銀行法的適用〉，《中興法學》，第 45 期，

然扮演間接金融要角的銀行業，其於金融體系中之定位與功能，與其他行業區別何在，有先予究明之必要。

金融市場依「資金需求者與資金供給者間是否直接發生法律上之權利義務關係」加以劃分，可區別為直接金融市場及間接金融市場。而銀行業是間接金融市場之行業代表，資金供給者（存款人）交寄款項予銀行業，再透過銀行業提供給有資金需求之授信戶，存款人與授信戶間並未發生法律上之權利義務關係，銀行業此際即發揮金融仲介（*financial intermediary*）之功能。觀其經營特質，在於以所收取之存款，透過積聚以及期間、目的與市場空間距離之轉換功能後，基於其本身獲利性、安全性及流動性之考量，再為授信分配，供給信用予借款人，以提昇消費購買力並增加投資，同時促進國民經濟發展<sup>11</sup>。在此種營運模式下，存款對於銀行而言雖是構成銀行資產之原料，但性質上係屬於銀行之負債（而且必須支付利息），所以應劃歸經營成本；而貸放款項供他人使用並收取利息，則屬其收益。簡言之，銀行與一般企業體最大之不同點，乃在於其是以負債從事經營<sup>12</sup>。

基於前開經營特性，反應在財務結構及風險管理等制度上，也與一般企業有所不同。詳言之，銀行之資本適足率與同屬金融業的證券業或保險業相較之下，擁有更高的財務槓桿作用，此觀諸銀行法第 44 條規定銀行資本適足率（自有資本與風險性資產之比率）為 8%，而證券業及保險業分別為 150%（證券商管理規則第 64 條參看）與 200%（保險法第 143 條之 4 參看）即明；另就風險管理而言，銀行所面臨的風險態樣也與一般企業有所不同，例如利率風險、外匯風險、市場風險、信用風險、流動性風險、操作風險、主權風險...等<sup>13</sup>，均為銀行營運時所必須加以衡量及管理的風險，相對地銀行亦須具備承擔此諸風險的能力，蓋風險之承擔結果將直接關係到銀行資產之品質，也連帶影響其償債能力。

## 二、推動銀行公司治理之必要性

### （一）問題銀行 vs. 銀行問題——銀行公司治理失靈的後果

問題銀行的形成，往往是因為銀行內問題叢生未獲解決之故，而問題起源常是公司治理失靈（*corporate governance failure*）所致。回首過往，問題銀行內部之弊端，多為風險控管機制不健全及普遍缺乏公司治理理念所致。前者係囿於傳統經營理念多重視擔保品之徵提，而忽視金融環境變化所滋生之風險；後者則是

---

1999 年 9 月，頁 1-25。

<sup>11</sup> 參閱蕭長瑞，〈銀行在金融市場之地位功能〉，《存款保險資訊季刊》，第 17 卷第 5 期，2004 年 9 月，頁 113-114。

<sup>12</sup> 同上註，頁 121。

<sup>13</sup> Anthony Saunders & Marcia Millon Cornett, *Financial Markets and Institutions: a modern perspective* (McGraw-Hill Companies, Inc., 2001), Ch. 20 et seq.

因時代背景下，股權多集中於少數家族或集團，且經營權與所有權劃分不清，負責人或經營階層枉顧內部控制制度，操縱董、監事會，嚴重影響銀行之健全經營產生損害<sup>14</sup>。銀行吸收大眾的存款，並將其作貸放或投資之用，與一般企業有顯著差異，此特徵在銀行出現經營危機之時尤為鮮明，也是應積極推動銀行公司治理之思考根源。首先，銀行之自有資本比率較一般企業為低，一旦信用遭到破壞，自有資本以外的資金會迅速流失，而產生流動性風險，此其一；大部分的銀行債權人（主要為存款人）未必對於來往銀行之財務狀況有充分瞭解後才為存款動作，往往只單純因為銀行的名號便放心地寄存，此其二；銀行的債務人即借款人，對其收取本息乃銀行主要的資金來源，如果未能建立良好徵信制度，則損失不難預期，此其三；再者，銀行同業間透過相互的借貸融通，將逐漸形成國內與國際的支應網絡，但卻可能因為個別銀行產生問題，而引發整體系統風險（**systematic risk**），此其四；最後，銀行是以吸收大眾存款並從事授信或投資為其業務內容，在資金供給者與資金需求者間形成橋樑，所倚賴的是建立在彼此間微妙的信用基礎，倘因銀行經營疏誤破壞此份信賴，則其重建之路相較於一般企業相形地艱難許多，此其五<sup>15</sup>。由此可知，審究銀行之公司治理課題，並非與一般企業等視即足，按其具備的特殊性質，實須有更深化的公司治理考量，以防杜因公司治理失靈所生損害。

此外，日前多起地雷股事件，也突顯了銀行公司治理結構上的弱點。借款公司往往藉由窗飾財務報表之方式，誤導債權銀行（甚至以聯貸方式為之者亦非鮮見<sup>16</sup>）對其安心授信，迨借款公司財務出現狀況或停止營運後，該公司本身之股東與投資人血本無歸固屬當然，更株連債權銀行必須提列呆帳損失。債權銀行固然成為事件的受害者，但若更精確地說，受害者更可謂是債權銀行的股東及存款人。銀行吸收存款從事放款，產生逾期放款情事本所難免，惟倘忽視本身信用風險管理機制之強化<sup>17</sup>，復未考量借款公司之治理狀況，並建置對於借款公司之長期財報偵測系統，則欲免陷入銀行公司治理失靈之窘境，無異緣木求魚<sup>18</sup>。

---

<sup>14</sup> 參閱蔡進財，〈我國建立問題金融機構處理機制之探討〉，《台灣金融財務季刊》，第 1 輯第 2 期，2000 年 12 月，頁 6-7。

<sup>15</sup> 參考本間勝『世界の預金保険と銀行破綻処理』（東洋經濟新報社・2002 年 10 月）3-4 頁；浜田康『「不正」を許さない監査』（日本經濟新聞社・2002 年 12 月）90-100 頁。

<sup>16</sup> 以博達案為例，在 2001 年及 2002 年的聯貸中，參貸銀行共有 18 家之多，聯貸金額則高達新台幣 40 億元。

<sup>17</sup> 要發揮信用風險管理（**managing credit risk**）之功效，銀行必須克服逆選擇（**adverse selection**）與道德風險（**moral hazard**）的問題。放款市場之所以會發生逆選擇問題，是因為信用風險高的人通常是排隊等候借錢的人，而這些人的違約可能性也最高；而道德風險者，係指借款人於取得貸款後，可能有誘因從事高風險之投機活動，當投機活動成功時會償還本息，但失敗時借款人可能避而不見，銀行的放款也將成為無法回收的呆帳。參閱黃昱程，《貨幣銀行學》，台北市：華泰文化事業股份有限公司，2003 年 5 月初版，頁 282。

<sup>18</sup> 參閱葉銀華，《蒸發的股王》，台北市：商智文化事業股份有限公司，2005 年 1 月初版，頁 237-240。

## （二）代理理論與銀行公司治理

1997 年亞洲金融風暴造成許多國家經濟成長大幅衰退，學者專家指出，東亞國家公司之股權集中程度高於其他地區，且公司治理機制的不完善，更是導致金融風暴的主要因素之一。之後，世界銀行針對東亞各國公司部門所提出之復甦計畫，即是必須重建公司治理機制<sup>19</sup>。而公司治理之重要義涵，乃在於透過制度之設計與執行，期能提昇公司策略管理效能及監督管理者之行為，藉以確保外在投資者（小股東與債權人）應得之報酬，並兼顧其他利害關係人之利益<sup>20</sup>。然由於所有權與經營權之分離，產生了所有者與經營者之利益可能背道而馳之疑慮，代理理論（Agency Theory or Managerial Agency Theory）於焉浮上檯面<sup>21</sup>。詳言之，身為公司所有者的股東無法事必躬親，因此藉由其所選任之代理人——董事會負責公司之經營決策，而董事會權限又必須下放予經營階層（management），負責公司決策與日常事務之具體執行。代理理論所關注者，在於公司經營者本身難免存在著自益（self-interest）的動機，因此其所追求的利益目標未必會與股東的利益目標完全一致，而其所欲解決者，則是這些基於經營者與所有者出資目的不同與利益相互衝突所衍生之問題，以降低因代理關係所增加公司營運之代理成本（Agency Cost）<sup>22</sup>。從而，如何確保經營者能為公司及股東之最大利益經營公司，以保障投資同時降低代理成本，發揮公司整體效能，乃公司治理之初衷，而事實上公司治理制度誠可謂是由代理理論發展而來，只是更進一步地將降低代理成本之機制更予系統化及精緻化<sup>23</sup>。

而銀行往往存在多重代理之情形，除公司所有者與經營階層間之代理問題外，存款人與投資人等資金提供者與經營階層間亦有代理問題產生。此外，基於銀行高風險及高負債之財務特性，銀行公司治理結構之設計者於架構相關機制時務須有別於一般企業而為考量。換言之，銀行的公司治理結構必須能夠滿足銀行業對於風險管理之特殊需求，由組織構成、組織規則、議事規則，到決策程序等

<sup>19</sup> 參閱葉銀華＝李存修＝柯承恩，《公司治理與評等系統》，台北市：商智文化事業股份有限公司，2002 年 11 月初版，頁 33。

<sup>20</sup> 同上註。

<sup>21</sup> 在所有權與經營權相同的情況下，是否即無代理問題？其實不然，蓋代理問題雖未發生於經營者與所有者（股東）間，但公司資金之提供者除股東外尚有債權人，因此其代理問題仍會發生於經營者與其債權人之間。參閱吳樂群＝周行一＝施敏雄＝陳茵琦＝簡淑芬，《公司治理——董事及監察人如何執行職務》，台北市：財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會，2003 年 11 月，頁 25。

<sup>22</sup> See E. Fama, Agency Problems and the Theory of Firm, *Journal of Political Economy*, 88(1980); Joseph Bankman & Marcus Cole, The Venture Capital Investment Bust: Did Agency Costs Play a Role? Was It Something Lawyers Helped Structure? 77 *Chi. Kent L. Rev.* 211(2001); Tan Cheng Han, Walter Woon on Company Law (Sweet & Maxwell Asia, 3<sup>rd</sup>, 2005), at 80-82. 中文文獻參閱王文宇，《公司法論》，台北市：元照出版公司，2005 年 8 月二版，頁 50；林仁光，〈公司治理之理論與實踐〉，蒐錄於《台灣法學新課題（一）》，社團法人台灣法學會，2003 年 9 月初版，頁 118-119。

<sup>23</sup> 參閱林仁光，上註文，頁 119；竇洪權，《銀行公司治理分析》，北京：中信出版社，2005 年 10 月初版，頁 45。

方面，均應就銀行之營運安全、內部制衡及風險管控等面向提供有效的保障<sup>24</sup>。

### （三）銀行公司治理之特殊性<sup>25</sup>

#### 1. 銀行具有較高的公益性

銀行之信用業務於特定情形下，必須配合國家金融政策而有所調整，並非全然考量營運之最佳利益即足，也因此其公司治理機制之設計，在某程度上有別於一般公司，我國銀行法第 1 條明文：「為健全銀行業務經營，保障存款人權益，適應產業發展，並使銀行信用配合國家金融政策，特制定本法。」亦寓此意。

#### 2. 須兼顧股東及存款人之保障

銀行業務有別於一般企業，也因其地位之特殊性，因此必須考量一般企業所無之「存款人」的利益。析言之，銀行之淨值佔總資產比例小於 10%，其所能運用之資金來源，除股東所投資之金額外，尚包括存款人之存款。職是故，於論及銀行的公司治理時，除股東權益之保障外，同時亦需正視存款人權益保障之重要性。除此之外，股東對於是否投資銀行，事先多經過判斷而後為之，對於因投資所可能產生之損失有一定之認識，與對於一般企業進行投資無殊；惟存款人存款於銀行，未先行判斷銀行之經營是否穩健，而僅因其掛有銀行之名號，便逕為存款行為者所在多有，對於存款風險無法明確認識，就銀行發生問題導致存款付諸流水情事，更難謂有「認知可能性」可言，因此對於存款人權益之重視，不容小覷。再者，存款人之存款行為在法律性質上為寄託契約關係（民法第 589 條參看）<sup>26</sup>，另依銀行法第 5 條之 1 之規定<sup>27</sup>，銀行應返還本金或給付相當或高於本金之金額予存款人。因此，存款人對於存款金額之全數回收具有期待性，與股東之投資利得可能伴隨經營績效而有高低，容有不同。從而，銀行公司治理除了追求股東利益之極大化以外，尚應兼顧存款人權益之保障，方屬全備。而同時兼顧股東與存款人權益，也成了銀行公司治理的特殊性之一。

#### 3. 銀行風險之特殊性

<sup>24</sup> 參閱竇洪權，上註書，頁 119。

<sup>25</sup> 相關討論，參閱林俐伶，《從比較法觀點探討我國金融機構公司治理之強化》，東吳大學法律學系研究所碩士論文，2003 年 6 月，頁 32-34；栗原脩『新しい金融のフレームワーク——經營ビジョンと規制の再構築』（中央公論事業出版・2005 年 1 月）190-195 頁。

<sup>26</sup> 相關實務見解可參院解字第 2885 號解釋、最高法院 55 年台上字第 3018 號判例及同院 57 年台上字第 2965 號判例。

<sup>27</sup> 銀行法第 5 條之 1：「本法所稱收受存款，謂向不特定多數人收受款項或吸收資金，並約定返還本金或給付相當或高於本金之行為。」

銀行所從事之放款與保證業務，乃一般企業或公司所不得為之者（公司法第 15 條及第 16 條參看），因承辦此類業務所承受的風險，與一般公司相較之下，預測難度顯然較高。同時，銀行的營運資訊與一般企業相較之下較不透明（例如其可以快速轉換資產之風險位置，並得透過對於無法支付先前利息債務之客戶擴展信用的方式，隱藏已發生之呆帳問題<sup>28</sup>），在風險的形成與掌握上，較一般企業來得複雜。此外，銀行一旦發生問題，除本身可能產生擠兌現象外，易伴隨著骨牌效應（domino effect）而波及其他銀行或金融機構，產生整體存款人之信心危機，甚而導致金融體系崩潰，此種系統性風險乃一般企業所無。最後，銀行不僅是金錢流通性之創造者，也經常是企業資金之主要提供者，我國間接金融之比重頗高，企業仰賴銀行資金之情形實屬常見。然企業因經營不善而倒閉，除了對其本身股東造成傷害外，其背後之資金提供者即銀行，也連帶地承受相當大的風險，此類風險亦為論及銀行公司治理時所不得不考量者。

#### 4. 應配合金融安全網發揮功效

國際組織及世界主要國家關於金融安全網（financial safety net）之定義容或有所差異<sup>29</sup>，但大致上均包含金融監理制度、存款保險制度以及最後資金融通等機制。早期我國的金融安全網只有財政部與中央銀行，隨著存款保險制度之建立、農業金融制度之改制及金融監理一元化之施行等，我國金融安全網亦擴增為財政部、中央銀行、中央存款保險公司、行政院金融監督管理委員會與農業委員會，共同擔負維護金融安定之責<sup>30</sup>。在金融安全網的運作下，銀行一旦因經營不善產生問題，除令其退出市場者外，金融安全網將成為財務或其他協助之重要防線，甚至必要時尚須動用公共資金（如金融重建基金）加以處理。然無論是金融安全網或公共資金之協助，其中所動用之資金，多為全體納稅人之金錢，也間接形成納稅人暴險之問題。因此，為降低納稅人之風險及金融監理成本，除金融安全網之建置上必須詳加考量外，銀行公司治理之設計亦應尋思如何配合金融安全網以發揮最大功效，此亦為一般公司治理中所未見者。

### 三、小結

銀行身為間接金融市場的要角，具有異於一般企業之特性，基於此特性所投射於公司治理層面者，亦有別於一般公司治理。在設計上除需符合一般公司治理原則之要求外，更須同時兼顧銀行本身所具有之公益性、保障客體之差異性、風

<sup>28</sup> See Ross Levin, *The Corporate Governance of Banks*, available at <http://www.gcgf.org/library>, 轉引自林俐伶，前揭註 25 論文，頁 33 註 78；另可併參濱田康『「不正」を許さない監査』（日本經濟新聞社・2002 年 12 月）19-38 頁。

<sup>29</sup> 關於金融安全網之意涵及世界主要國家體例的詳細說明，請參閱蔡進財，〈我國金融安全網建構之歷程與挑戰〉，《建華金融季刊》，第 28 期，2005 年 3 月，頁 27-34。

<sup>30</sup> 同上註，頁 37。

險之特殊性以至於與金融安全網之配合性等，難度可謂不低。巴塞爾銀行監理委員會提出「強化銀行公司治理報告」，並非企圖在各國現有的法制上建立一套凌駕於其上的新法制，其目的乃在協助各國銀行機構強化其公司治理架構，並協助監理者檢視各該架構之內涵與品質。承前所述，為開拓我國金融市場，強化我國銀行體質實屬要務，如何落實我國銀行之公司治理，前揭「強化銀行公司治理報告」實有研究之必要。

### 參、巴塞爾銀行監理委員會「強化銀行公司治理報告（2006年版）」之重要內容

巴塞爾銀行監理委員會針對銀行公司治理議題，曾陸續發布相關文獻，包括1997年9月的「利率風險管理原則」(Principles for the Management of Interest Rate Risk)、1998年9月的「銀行內部控制架構」(Framework for Internal Control Systems in Banking Organisations)、1998年9月的「強化銀行透明度」(Enhancing Bank Transparency)以及1999年7月的「信用風險管理準則」(Principles for the Management of Credit Risk)…等。1999年9月發布之「強化銀行公司治理報告」(Enhancing Corporate Governance for Banking Organisations)，除了重申OECD公司治理原則所提出之理念外，更於報告中補充並強調了公司治理適用於銀行體系之重要性，也同時提出了正視銀行公司治理之議題。2006年2月巴塞爾銀行監理委員會提出該報告之修訂版，使得報告內容更形充實，以下針對該報告之重要內容說明之。

#### 一、銀行公司治理概觀

有效的公司治理是獲致並保持公眾信賴銀行體系之必要要件，無效的公司治理將造成銀行經營失敗，且徒耗社會成本。此外，無效的公司治理也會導致市場對於銀行是否能夠妥善管理其資產並擔負應有的責任，喪失信心。而銀行負責任的對象不僅是股東，還包括存款人。因此，擁有一個健全的銀行公司治理制度實有必要。OECD所頒布之原則認為公司治理涵蓋了公司經營階層、董事會（監事會<sup>31</sup>）、股東以及利害關係人間之關係，其同時也提供此等公司主體參與治理之

---

<sup>31</sup> 對於OECD於2004年所更新之原則中，第六項課題“The Responsibilities of the Board”一般均譯為「董事會的責任」，然依治理原則前言（preamble）的說明，在雙軌制的情形，Board係指監事會而言（In the typical two tier system, found in some countries, “board” as used in the Principles refers to the “supervisory board”），見OECD, Principles of Corporate Governance(2004), at 13.而Board的主要責任在於監督公司之經營，包括整體的經營策略，及實際營運的表現，期使股東獲得合理的投資報酬，並妥善處理公司各利害關係人間的利益衝突。此外，更應確保公司遵守各項法令，特別是財務報表的真實與完整的表達。為了執行這些任務，該會的成員至少要有一定比率，應由不兼任公司經營職務的人員擔任，以保持獨立性。此種任務，亦偏重於監督的功能。綜言之，在雙軌制的情形，“board”一詞不宜譯為董事會。參閱賴英照，《股市遊戲規則——最新證券交易法解析》，自版，2006年2月初版，頁113註1。



架構，以及如何監控公司經營之方式。並且，良好的公司治理應提供適當的誘因，讓董事會及經營階層能以追求公司本身及股東之最大利益為目標，也應協助其發揮有效的監理機能。由銀行業的角度以觀，公司治理包含了各銀行機構中董事會及經營管理階層對於公司經營管理與決策之行為，此種公司治理理念影響層面所及包括：(一) 公司目標之確立；(二) 日常業務之營運；(三) 對於其股東應善盡責問 (accountability) 義務，並應斟酌其他利害關係人之利益；(四) 銀行是否以安全穩健的態度從事經營並恪遵相關法令；(五) 如何保護存款人的利益<sup>32</sup>。

報告中亦認為，監理機關在健全的公司治理中扮演重要角色，蓋其不僅是促成安全穩健之銀行功能的重要元素，對於未能落實公司治理之銀行，也能影響該銀行的風險佈局。雖言銀行董事會與經營階層的功能是在訂立及實施決策等事項上，成為發揮銀行效能的重要推手，然欲使其對於銀行業務能施以有效監督，則賴有效的監理制度。健全的公司治理制度將提供銀行存款人之保障，也會使監理者能更加信任銀行內部之機能。基於此種考量，監理經驗所強調的重點是，每一間銀行是否擔負起充分的責任 (accountability)<sup>33</sup> 以及是否擁有充足的制衡機制 (checks and balances)。此外，在銀行經歷經營危機或需要顯著的糾正措施時，健全的公司治理顯得格外重要，而監理機關也需要董事會的實質參與，俾利尋求解決之道並監督糾正措施的實施過程。巴塞爾銀行監理委員會也認為，正如每個國家的法律制度皆有不同，公司治理也因國家而異其模式。雖然如此，只要具備下列幾項基本要件，不論是採用何種模式，均無礙於健全公司治理之達成。詳言之，任何銀行想要確保合適的制衡機制，於其組織架構中至少應包括以下四項要件：(一) 由董事會或監察人會進行監督 (oversight by the board of directors or supervisory board)；(二) 由未參與各項業務日常營運之個人進行監督 (oversight by individuals not involved in the day-to-day running of the various business areas)；(三) 對不同業務範圍所進行之直接監督 (direct line supervision of different business areas)，以及 (四) 獨立的風險管理、遵守規範及稽核機制 (independent risk management, compliance and audit functions)。除此之外，讓每位員工能夠適得其所地擔任合適的工作，亦不容忽視<sup>34</sup>。

## 二、強化銀行公司治理報告之重點分析

---

<sup>32</sup> See Enhancing Corporate Governance for Banking Organisations, Basel Committee on Banking Supervision (February 2006), at 4.

<sup>33</sup> 此處所謂的責任 (accountability)，其內容即是經營者的說明責任。賦予經營者說明責任，其目的是鑒於經營者的行為與企業倫理之關聯性較公司其他成員為高，況且其係受股東委託執行公司之業務，因此實有必要將執行業務之顛末向股東作完整報告。隨著近代公司經營方式的演進，經營者權限逐漸擴大，公司型態的選擇性也漸趨多樣化，相對地經營者說明責任的重要性也與日俱增。參閱彌永真生「ディスクロージャーとガバナンス」，收於神田秀樹編『コーポレート・ガバナンスにおける商法の役割』(中央経済社・2005年6月) 88頁。

<sup>34</sup> Basel Committee on Banking Supervision, supra note 32, at 5.

承前所述，確保銀行能夠接受並實施健全的公司治理，監理機關亦同蒙利益。巴塞爾銀行監理委員會（以下稱「委員會」）提出八項強化銀行公司治理之原則，原則中所論述之內容係依據處理銀行機構所生公司治理問題的監理經驗而來，並且是對於原先所提出原則內容之補充。因此，這些原則也被視為有效達成公司治理的必要條件。以下分述之：

**原則一：董事會成員之資格應符合其職務所需具備之條件，亦應清楚明瞭其在公司治理制度中所扮演之角色，並且能夠對於銀行事務作出正確判斷**

不容諱言者，董事會對於銀行的營運成果及財務健全負有最終之責任。經過觀察，委員會認為倘董事會和其個別成員能夠落實以下諸點，將可強化銀行的公司治理狀況<sup>35</sup>：（一）明白並扮演自己的監督角色，包括了解銀行的風險組合；（二）核准銀行全盤性的經營決策，包含整體風險處理對策及風險管理程序之核准；（三）依國家的法律及相關監理標準，對銀行負忠實義務（*duty of loyalty*）以及善良管理人注意義務（*duty of care*）<sup>36</sup>；（四）避免與其他機構產生利益衝突，或因其行動或業務之施行而出現衝突；（五）當董事會成員們產生利益衝突以致於無法善盡其對於銀行之義務時，即不參與決策；（六）賦予其充裕的時間與資源來實踐其責任；（七）必須基於能夠提供效能及實質策略性言論之目的，將成員加以組織（組織規模亦須一併考量）起來（如同董事會一般）；（八）隨著銀行業務日趨壯大與複雜，應發展並維持適當比例的專門知識人才；（九）應定期評估其自身在治理工作上的有效性，包括董事會成員的提名及選任與利益衝突時之管理機制，若確實發現缺點，倘有必要應立即調整；（十）選任並監督業務執行人，有必要時甚至可加以撤換，但撤換的同時應確認銀行已有適當的承繼計畫，並且必須確定欲繼任此項工作者符合資格，且適於從事處理銀行之業務；（十一）董事會應監督銀行高階主管實踐其責任並實行其權能，亦能夠對於經營階層提問同時選擇正確的說明，且以此適時獲取的充分資訊作為判斷經營階層績效的依據；（十二）定期地與高階主管及內部稽核人員會晤，以訂定經營決策、建立溝通管道並監督經營目標之執行進度；（十三）應提昇銀行之安全度與健全度，亦應了解法制環境並確認銀行與監理機關之間保持著良好而有效能的關係；（十四）應提出有效的建議，並提供自其他機構吸取的有效實施經驗；（十五）避免涉入銀行內的日常例行管理工作；以及（十六）於選任及監督外部稽核人員時，應善盡注意義務（*due diligence*），蓋此乃董事會之責任故也（然應注意者，在某些國家

<sup>35</sup> *Supra* note 32, at 6-7.

<sup>36</sup> 如何認定董事在履行職務時是否違反注意義務與忠實義務，美國法院多引用「經營判斷法則」（*business judgment rule*）為認定基準。所謂經營判斷法則，係推定公司業務執行者於作成經營決策時，已善盡調查能事，並基於誠信之判斷，認為其所採取之決策乃滿足公司最大利益者。也因此，欲對董事提起訴訟之原告，必須能夠證明該董事有違背前開義務之情事。See *Smith v. VanGorkum*, 488 A. 2d 858(Del. 1985); *Unocal Corp. v. Mesa Petroleum Co.*, 493 A. 2d 946(1985). 但以該法則作為經營者責任之判斷依據是否合宜，學者亦曾提出質疑，可參近藤光男『經營判斷と取締役の責任——「經營判斷の法則」適用の検討』（中央經濟社・1994年12月）99頁以下。

的法令規範中，外部稽核人員是由股東直接選任，適用時不可不辨)。

除此之外，銀行必須擁有一群在面對經營問題、決策利益或其他不法的外在利益時能獨立判斷的董事，且此類董事應達一定數額。再者，董事會亦應肩負起保護銀行避免受到擁有控制權的股東所為損及銀行與股東權益，或非以追求其最大利益之脫法行為所傷害的責任。委員會也認為，藉由董事會中符合資格的非執行業務董事之設立，或設置一區隔於經營團隊以外的監察人會或稽核會議，均可強化董事會之獨立性與客觀性。在董事會有受到高階主管控制或政策影響之虞，抑或董事會可能受到影響而從事悖於銀行利益之行為，甚或在某些特定情況<sup>37</sup>中有潛在利益衝突情事時，上開機制更顯重要。適格的獨立董事能帶給銀行其他企業的新視界（例如洞悉當地情況），同時也可成為公司經營之專業知識來源，對於銀行在經營決策方向上將有所助益。另外，董事會對於銀行即將進行的各類重大財務活動，亦應有充分的理解。並且，董事會也應具備足夠的知識及專業，來達成有效的管理與監督。然而在某些情形中，因為銀行董事未參與經營，因此對於銀行本身及其風險管理、法規遵循、資訊技術以及其他相關事項，未能有精確的瞭解。倘若有此種理解上之欠缺情事發生，委員會於報告中亦建議銀行對董事會成員實施繼續性的教育課程，或採用其他方式使董事會能獲得並理解前揭資訊，俾使其能善盡職責<sup>38</sup>。

報告中亦論及，許多國家（尤其是單一董事會兼含監督與經營功能的國家）的銀行董事會發現，設置特別委員會用以提供建議有其必要性。在提昇透明度和所負責任的需求下，此類委員會陸續建置，而其權利、組織（包括董事會成員中何者應屬獨立董事等事宜）以及營運程序均應詳加界定，並予公開。而委員會也認為，設置一審計委員會（audit committee）或相當於審計委員會而具有類似功能的組織，對於大型且從事國際業務之銀行有其必要。一個典型的審計委員會其職責包含：（一）監督考核銀行內外部之稽核人員；（二）評核或建議董事會或股東關於外部稽核人員之任用、薪酬及解任事宜；（三）檢視且核准稽核之範疇與頻率；（四）收取稽核報告；以及（五）確認經營階層適時地就管理上缺失、未遵循決策與法規及其他經稽核人員認定之問題，提出合宜的糾正措施<sup>39</sup>。在其他特殊性質之委員會中，愈來愈常見的有風險管理委員會（risk management committee）、薪酬委員會（compensation committee）以及提名委員會（nominations committee，或稱「公司治理委員會」[corporate governance committee]、「人力資源委員會」[human resources committee]）。風險管理委員會的職責在於監督高階主管之行為所涉及的信用管理風險、市場風險、流動性風險、經營風險、法規風險、商譽風險及其他風險；薪酬委員會旨在監督銀行高階主管與特定人士之薪資

<sup>37</sup> 此處所謂特定情況，包括財務與非財務報表之誠實度、關係人交易之檢視、董事會成員與主要執行者之提名，以及董事會與主要執行者的薪酬等事宜均屬之。

<sup>38</sup> Basel Committee on Banking Supervision, *supra* note 32, at 7.

<sup>39</sup> *Id.*, at 8.

標準，確定其契合銀行文化、經營目標、經營策略及環境；提名委員會所負責者為評估董事會績效及董事會成員之更新汰換事宜<sup>40</sup>。

## **原則二：董事會應考核並監督銀行之策略目標及公司價值，同時在該機構中作清楚明白的傳達**

任何公司如果缺乏經營目標及策略導向，其運作將相當困難。因此，董事會應擬定指引銀行未來走向的策略性目標及專業行為標準，兼顧股東以及存款人之利益，並確認前開目標與標準在機構中廣為傳達。董事會也應以身作則地建立其本身、高階主管和其他員工的規範標準並予傳達，此類標準的實踐將符合銀行的最大利益，並可強化其在平日及長期營運中的信用度與值得信賴度。尤其重要的是，此類標準應嚴飭銀行內部或外部行為中，所可能產生類如內線交易或其他違法之行為。除此之外，董事會應當確保高階主管切實履行提昇專業素養與誠信之策略與程序，同時亦應確保其未作出損及銀行公司治理之行為，例如：（一）利益衝突；（二）違反規定貸款予經理人、員工、董事或控制性股東；（三）提供較優惠的待遇<sup>41</sup>予關係人或偏好的對象<sup>42</sup>。

委員會也認為，欲提昇銀行之價值，必須體認到能讓問題開誠佈公的重要性。職是之故，銀行應鼓勵員工並使其能夠針對公司非法、非道德性或有問題之行為提出合理中肯的意見，並可受到來自公司的保護而免遭報復。按前開公司行為對銀行信譽具有傷害性，因而在銀行裡建立一套供員工直接或間接表達意見<sup>43</sup>並具保密性的程序，更顯其重要性。董事會及高階主管均應輪流聽取此類意見之表達，而每套程序中均應包含員工保密之機制。另外，董事會及高階主管亦應保護提報不法情事的員工，不致遭受來自銀行直接或間接的懲戒處分或其他不利的後果<sup>44</sup>。

## **原則三：董事會應於組織中確立明確之責任歸屬並切實履行**

有效能的董事會應明確地界定其職權所在與責任歸屬，高階主管亦同。而董事會與高階主管亦均須認知，不夠明確的責任內容或多頭馬車的責任歸屬，只會使問題更加惡化。董事會負有監督銀行業務經營之責，同時亦需檢視其業務之執行是否與所訂決策相符，此乃制衡機制在健全公司治理制度中的具體化。而高階主管負有委派任務予職員與建立經營架構之責，也必須就銀行業務之執行對董事

---

<sup>40</sup> Id.

<sup>41</sup> 例如容許其可以較優惠的條件借款、協助其掩飾交易損失或銀行方就重要權益事項簽訂棄權約定等均屬之。

<sup>42</sup> Basel Committee on Banking Supervision, supra note 32, at 9.

<sup>43</sup> 例如透過具有獨立性的稽核人員、特定法律程序或藉由調查人員表達之。

<sup>44</sup> Basel Committee on Banking Supervision, supra note 32, at 10.

會負責<sup>45</sup>。

#### **原則四：董事會應確保高階主管在符合董事會決策下善盡監督之責**

此原則指出，高階主管是由核心團隊所組成，其中包括財務長( chief financial officer, CFO) 以及其他部門主管等，其任務在於監督銀行之日常營運。在此項監督機制下，此等主管應具備足夠的監督能力。而透過實踐與董事會所擬決策及程序相吻合的監督過程，高階主管成為銀行獲致健全公司治理之重要因素。高階主管所扮演的角色頗多，但其中十分關鍵者，乃是在董事會的指引下，成為建立一有效內控機制的角色。報告中亦指出，董事會應避免經營階層包含高階主管有下列情形：(一) 不適當地介入業務決策；(二) 對於其所應負責的領域未具備足夠的專業職能；(三) 不願意或無法對於特定員工實施有效的監控。尤其在經理人疏於監督員工，致使該員工創造利潤之方式在未符合一般常理(例如從事低風險性交易卻締造超乎想像的高利潤)的情況下，經理人既擔心收益流失也擔心失去員工，如此一來，問題會更加嚴重<sup>46</sup>。

#### **原則五：董事會及高階主管應有效運用內外部稽核人員並發揮內控效能**

為了達成公司的重要目標，董事會應認知具備獨立性且符合資格的稽核人員及內控效能，對於公司治理之推展十分重要。董事會特別應運用稽核人員與內控制度，來掌握經營階層推展銀行業務之相關資訊。高階主管也應當知悉有效的內外部稽核制度與控制制度有助於銀行的長期健全發展。委員會主張，董事會及高階主管若想要強化內部稽核制度，可以透過以下方式為之<sup>47</sup>：(一) 體認稽核與內控制度之重要性，並將其重要性在銀行內廣為宣導；(二) 以即時有效之方式運用內部稽核報告，並要求經營階層即時就所提出之問題提出改正措施；(三) 提昇內部稽核之獨立性，例如命其向董事會或董事會中的審計委員會報告；(四) 聘用內部稽核人員就特定內控事項進行評估<sup>48</sup>。

至於董事會與高階主管如何善用外部稽核功能，以確保銀行財務報表能夠忠實反映其財務狀況與公司績效，可藉由下列方式為之<sup>49</sup>：(一) 確認外部稽核人員切實遵守執業所應遵循之法規與準則<sup>50</sup>；(二) 應依循國際標準，鼓勵主要稽

<sup>45</sup> Id., at 11.

<sup>46</sup> Id., at 12.

<sup>47</sup> Id., at 13.

<sup>48</sup> 就內部控制制度以言，贊助組織委員會(Committee of Sponsoring Organizations, COSO)於1992年所提出之內控制度研究報告，頗受國際間所重視。See Catherine Collins McCoy & John A. Galotto, *The COSO Report on Internal Control: Implication for Public Companies and Executives*, 7 No.8 Insights 29(August 1993).

<sup>49</sup> Basel Committee on Banking Supervision, *supra* note 32, at 13-14.

<sup>50</sup> 例如國際會計師公會(International Federation of Accountants)所訂頒的執業會計師倫理守則

核人員<sup>51</sup>為財務報表上之其他外部稽核負起責任，其目的在降低稽核程序中所產生之風險，同時確保財務報表的真實性；(三) 運用外部稽核人員來檢視內控程序中財務報表之揭露程度；(四) 確認外部稽核人員明瞭其對銀行負有執行業務上的注意義務；(五) 考慮定期更換外部稽核人員。再者，銀行應持續地維持健全的內控制度，亦應定期監督公司治理規範等法令之遵循狀況，並將執行情形呈報經營階層或董事會知悉。此外，將內控績效直接呈報董事會中以獨立董事為主體所組成的審計委員會或類似組織，是極為有效的作法。讓獨立董事們至少一年一度在銀行經營階層不列席的情況下，與外部稽核人員及內控主管會談，了解法令遵循之情形，乃有其必要性。蓋此可強化董事會之能力，俾利監督經營階層是否落實董事會之決策，又可用以確保銀行的經營方針與風險揭露內容是否與董事會所強調的重點相符<sup>52</sup>。

#### **原則六：董事會應確保銀行之獎勵制度與其企業文化、長期經營目標及控制環境相符**

銀行對於董事會成員及高階主管的獎勵制度如果未與銀行長期營運策略相連結，則可能會產生違反銀行或利害關係人 (stakeholders) 利益的後果。舉例而言，經營者可能會短視近利，因而忽視伴隨而來的短期或長期風險。董事會或其下所設功能性委員會，亦應依據所採取的薪酬方針，考核給予董事會成員及高階主管之薪資，並確保該筆薪資與銀行的企業文化、長期營運目標與控制環境相符。至於前揭薪酬方針，可由全體或多數獨立董事所組成之委員會來管理，如此將可降低潛在的利益衝突，同時對於股東與利害關係人會更有保障<sup>53</sup>。

#### **原則七：應以透明的措施治理銀行**

資訊透明化對於建構健全而有效之公司治理是絕對必要的，誠如委員會於1998年9月所發布的「銀行透明度之強化——公開揭露與監理資訊提昇銀行體系安全性與健全性報告」(Enhancing Bank Transparency—Public disclosure and supervisory information that promote safety and soundness in banking system)<sup>54</sup>中所提及，對於銀行股東、其他利害關係人以及市場參與者而言，要想有效地監督欠缺透明度的董事會或高階主管，實屬難事。在股東、利害關係人及市場參與者無法獲得關於銀行之所有權結構及營運目標等相關資訊之狀況下，其亦無從判斷董

---

(Code of Ethics for Professional Accountants)。

<sup>51</sup> 所謂主要稽核人員 (principle auditor) 必須為財務報表上所表示之查核意見負責，倘若其無法取得足夠的查核證據，則有必要考量對財務報表上所表示查核意見之效力範圍加以保留或限縮。

<sup>52</sup> Basel Committee on Banking Supervision, supra note 32, at 14.

<sup>53</sup> Id., at 14-15.

<sup>54</sup> See Enhancing Bank Transparency, Basel Committee on Banking Supervision (September 1998). 中文文獻請參閱陳俊堅 = 鄭明慧 = 連浩章 = 范以端 = 蕭長怡 = 許純綺 = 詹莉芳,《我國金融機構財務業務資訊公開揭露之研究 (上)》,台北:中央存款保險公司,1999年6月,頁341-372。

事會及高階主管經營管理銀行之績效究竟如何。報告中亦列舉許多應予揭露的項目，委員會也建議將這些項目即時且適當地公開揭露於銀行的公開網站、年報及季報上，得以監理報告或其他適當形式為之。其所建議應予揭露之事項為：(一) 董事會結構（如規章、規模、成員、選任程序、任命資格、職權與責任…等）及高階主管結構（如責任歸屬、資格條件與經歷…等）；(二) 基本所有權結構資料（例如主要股份所有權及投票權、受益人、主要股東參與或擔任董事會或高階主管之情形、股東會…等事宜）；(三) 組織架構（例如組織權限、經營方向、子公司或關係企業、經營委員會…等）；(四) 關於銀行獎勵機制之資訊（例如薪資政策、紅利、員工認股選擇權…等）；(五) 銀行關於營業行為與倫理之相關規章與政策，以及所適用之管理架構；(六) 涉及利益衝突之銀行決策（包含任何能讓董事會成員或高階主管直接、間接或為第三人取得重大利益之銀行事務）。

不過，報告中亦提醒，前開諸項揭露事項中雖未納入財務資訊之揭露，惟必須注意的是，銀行的完整財務報告或年報應該讓存款人及其他顧客易於取得（例如透過銀行的網站），此舉之目的在讓存款人及其他消費者能夠清楚掌握銀行的財務狀況，並能發揮市場約束功能<sup>55</sup>。

#### **原則八：董事會及高階主管應當明瞭銀行的營運架構，並能分辨銀行選擇管轄權及調整營運架構之舉對於透明度有無妨礙**

當銀行透過缺乏透明度的架構進行運作時，其公司治理制度即面臨挑戰。銀行往往會基於適法的經營目的，選擇特別管轄權或設立複雜的架構（如特殊目的機構或特殊目的信託等）從事經營。然而透過前開方式經營，常會讓銀行置身於財務、法律及信譽等風險中，同時也會阻礙董事會或高階主管執行業務監督的能力，並妨礙有效的銀行監理機能。職是之故，銀行的高階主管應確保上開選擇管轄地域與設立特殊架構之行為與相關法令並無違背，而董事會不僅應就管轄權之選擇及特殊架構之用途作適度限制，亦應確認高階主管對於上開架構與行為所伴隨而來的風險能夠提出充分的管理措施。董事會應採取下列措施以確保此類行為所產生的風險能夠被充分知悉並受到管理：(一) 董事會應確保高階主管能夠遵循與上開架構或行為相關之決策；(二) 審計委員會應檢視有關此諸架構及行為之內部稽核效果，並應定期報告，且無論何時發現問題亦均應向董事會報告；(三) 應有適當的政策、程序及策略用以管理在銀行任何單位中所使用或出售的財務架構、設施或產品。而且，董事會亦應建立妥適的策略與程序定期評估前揭政策、程序及策略之管理成效<sup>56</sup>。

### **三、強化銀行公司治理之配套機制**

---

<sup>55</sup> Supra note 32, at 17.

<sup>56</sup> Supra note 32, at 18.

除了前面所述的八大原則外，巴塞爾銀行監理委員會在強化銀行公司治理報告中，也考量到推動銀行公司治理之配套機制，亦即監理機關之定位與公司治理環境之營造，此二層面於 1999 年版本中便已述及，在 2006 年 2 月份的版本中則將其詳加演譯，成為更具體的參考規範。

### (一) 監理機關之角色

報告中指出，監理機關之關鍵角色在於透過監督與評估銀行是否落實公司治理原則，來提昇銀行公司治理之健全性。監理機關可以採用以下的原則來審視銀行公司治理工作之成效：1.監理機關應對銀行發布或公告公司治理準則以及相關之執行細則；2.監理機關應考量到公司治理乃保障存款人的要件之一；3.監理機關應該確認銀行是否接受並有效地實施公司治理政策與相關準則；4.監理機關應評鑑銀行稽核與控制效能之品質；5.監理機關應評估銀行組織架構之效能；6.監理機關應要求董事會及經營階層注意監理機關善盡監理能力所發現之問題<sup>57</sup>。

### (二) 提昇完備銀行公司治理之環境

巴塞爾銀行監理委員會認為，要建構良好的銀行公司治理機制，取決於銀行的董事會與高階主管。此外，銀行監理機關對於提供實務準則及評鑑銀行公司治理運作實效，也扮演重要的角色。然而，有助於促成良好的公司治理，尚須許多人或組織之協力<sup>58</sup>：

協力者	可協助銀行公司治理健全化之作為
股東	積極行使股東權
存款人及其他顧客	不與運作不健全之銀行有業務來往之行為
稽核人員	符合資格的專業、完備的稽核標準以及與董事會、高階主管和監理機關溝通聯繫的健全管道
銀行公會	擬定業界之相關自律執業原則，並達成健全公司治理實務之協議並予公告
專業風險諮詢公司及顧問	協助銀行實施健全的公司治理措施
政府	法規之訂定與施行、提供有效率的審判制度
信用評等機構	審視並評估實施公司治理對於銀行風險組合之影響
自律機構	揭露並列出公司治理之實施要件

<sup>57</sup> 詳言之，監理機關應該隨時注意任何銀行經營活動所發出來的警訊，而當監理機關深信銀行身陷危機且該危機是其所無法衡量或控制者，此際監理機關應要求董事會與高階主管為此負責，並要求其立即提出改正措施。See Basel Committee on Banking Supervision, *supra* note 32, at 20.

<sup>58</sup> *Id.*, at 21.表格是本文作者為行文與說明之便所繪製。



員 工	溝通銀行違法或不道德之行為或其他公司治理之問題
-----	-------------------------

在打造完備的銀行公司治理環境課題裡，除了前揭所述者外，吾人更不容輕忽法制面之相關課題。而其中又以下列問題之釐清與促進公司治理密切相關：1. 保障並提昇股東權；2. 釐清公司之管理角色；3. 確保公司非處於一充斥敗壞且賄賂之環境；4. 藉由適當的法令及措施促進經理人、員工與股東之利益。

## 肆、我國推動銀行公司治理相關機制之檢視

銀行同時具有金融仲介及社會公器之功能，屬於受到政府嚴格管制與監理之特許行業。然而，銀行在營運上較一般公司更易於產生道德風險，若缺乏健全的公司治理機制，則經營者易於罔顧存款人利益，而從事高風險性貸款或關係人授信等行為。如此一來，除了銀行本身發生經營問題外，股東與其他利害關係人之權益，也同樣面臨遭受侵害之命運。重要國際組織及世界主要國家均深刻體會此點，因此針對如何提昇銀行公司治理效能，均提出許多因應對策及規範建議。前述巴塞爾銀行監理委員會所提出之「強化銀行公司治理報告」，即屬一例。反觀我國，雖已安然度過本土性金融風暴，但主管機關鑑於銀行問題有必要防患於未然，同時亟思強化我國銀行體質以提昇國際競爭力，對於銀行公司治理相關機制之推展不遺餘力。以下將探討現行法制下，我國銀行公司治理之相關機制，並觀察其與前開巴塞爾銀行監理委員會所提報告主旨之契合度。

### 一、內部治理機制

銀行公司治理之內部機制甚為繁複，惟本文側重內部制衡、內部控制與稽核及授信業務之管制等三項課題加以探討。

#### (一) 內部制衡機制

此處所指之內部制衡機制，係指銀行內部經營與監督機關在組織設計上之制衡狀態，討論重點將著重近年來討論熱烈之獨立董監與功能性委員會的設置問題。證券交易法修正草案於 2005 年 12 月 20 日經立法院三讀通過，並於今(2006)年 1 月 11 日經總統公布，其中參酌美國沙氏法 (Sarbanes-Oxley Act of 2002) 之規定，就獨立董事與審計委員會之設置設有明文規範 (第 14 條之 2 至第 14 條之 5<sup>59</sup>)，被視為落實公司治理之一項里程碑。在證券交易法相關條文修正公布前，獨立董事與獨立監察人之規定，已見諸上市審查準則、上市審查準則補充規定、財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心證券商營業處所買賣有價券審查準則、櫃檯

<sup>59</sup> 依新修正之證券交易法第 183 條之規定，第 14 條之 2 至第 14 條之 5，自民國 96 (2007) 年 1 月 1 日開始施行。

買賣審查準則第 10 條第 1 項各款不宜上櫃規定之具體認定標準、上市上櫃公司治理實務守則及農業金融法等法令中。而今年修正公布的證券交易法除了明確納入獨立董事之相關規範外，也將審計委員會此種功能性委員會<sup>60</sup>之建構加以法典化。對於獨立董事與審計委員會之增設與否，學者專家所提出之看法仁智互見，然在相關法制木已成舟之情形下，如何正確解釋適用，觀察其利弊得失以興利除弊，相信應是當務之急。

依修正後證券交易法之規定，公開發行公司得依章程規定設置獨立董事，但主管機關應視公司規模、股東結構、業務性質及其他必要情況要求設置獨立董事，人數不得少於 2 人，且不得少於董事席次五分之一（第 14 條之 2 第 1 項）。為因應未來獨立董事規定之施行，行政院金融監督管理委員會（以下稱「金管會」）於今年 3 月 28 日發布「公開發行公司獨立董事設置及應遵循事項辦法」及「公開發行公司董事會議事辦法」（金管證一字第 0950001615 號函）以資適用<sup>61</sup>。至於審計委員會之設置，證券交易法強制公開發行公司應擇一設置審計委員會或監察人，並賦予主管機關權限得視公司規模、業務性質及其他必要情況，命令該公司設置審計委員會替代監察人（第 14 條之 4 第 1 項）。金管會亦以前開金管證一字第 0950001615 號函發布「公開發行公司審計委員會行使職權辦法」，期藉由該委員會之專業分工與獨立超然立場，協助董事會決策。在新法的設計下，未來公司內部制衡組織模式可能有三，即：1.維持董事會與監察人之雙軌制，且未設置獨立董事；2.維持雙軌制，但董事會設有獨立董事，仍執行董事職務但未具備監察人之職權；3.採單軌制，公司董事會設有獨立董事，並由其組成審計委員會取代監察人，此際獨立董事負有監督經營之權責（第 14 條之 4 第 4 項準用公司法第 218 條）<sup>62</sup>。新法賦予公開發行公司採行單軌或雙軌之選擇權，係仿日本新制<sup>63</sup>，但主管機關有權強制特定公司採行單軌制，則與日本法不盡相同<sup>64</sup>。銀行組織依銀行法之規定，原則上以股份有限公司為限<sup>65</sup>，且其股票除經主管機關許可

<sup>60</sup> 關於功能性委員會設立與性質之說明，請參閱林仁光，〈董事會功能性分工之法制課題——經營權功能之強化與內部監控機制之設計〉，《臺大法學論叢》，第 35 卷第 1 期，2006 年 1 月，頁 188-194。

<sup>61</sup> 為配合證券交易法相關規定之施行日期，此二項辦法之施行日期亦為 2007 年 1 月 1 日。

<sup>62</sup> 參閱賴英照，〈股市遊戲規則——最新證券交易法解析〉，自版，2006 年 2 月，頁 118-119；劉連煜，〈公開發行公司董事會、監察人之重大變革——證券交易法新修規範引進獨立董事與審計委員會之介紹與評論〉，《台灣本土法學》，第 79 期，2006 年 2 月，頁 320。

<sup>63</sup> 依據 2002 年 5 月日本商法特例法之重要修正，日本所謂「大公司」（指資本額 5 億日圓以上，或最近之資產負債表之負債項下金額之合計額在 200 億日圓以上之股份有限公司；商法特例法第 1 之 2 條第 1 項）及所謂「視同大公司」（指大公司以外之資本額超過 1 億日圓之股份有限公司，而以章程規定適用大公司監察特例規定者；商法特例法第 1 之 2 條第 3 項），得選擇在董事會下設置 3 個委員會（即審計委員會、提名委員會與薪酬委員會）及執行長（CEO），而成為「設置委員會之公司」（商法特例法第 21 之 5 條第 1 項）。另依該法之規定，設置委員會之公司，不得設監察人。參閱劉連煜，〈健全獨立董監事與公司治理之法制研究——公司自治、外部監控與政府規制之交錯〉，《月旦法學》，第 94 期，2003 年 3 月，頁 135。

<sup>64</sup> 參閱賴英照，前揭註 62 書，頁 115。

<sup>65</sup> 銀行法第 52 條第 1 項：「銀行為法人，其組織除法律另有規定或本法修正施行前經專案核准

者外，應公開發行<sup>66</sup>，因此依證券交易法發行股票之銀行自應適用上開獨立董事與審計委員會之規定。另金管會於民國 95 年 3 月 28 日金管證一字第 0950001616 號函中，亦指出公開發行公司應設置獨立董事之適用範圍，亦即已依證券交易法發行股票之金融控股公司、銀行、票券、保險及上市（櫃）或金融控股公司子公司之綜合證券商，暨實收資本額達新台幣 500 億元以上非屬金融業之上市（櫃）公司，應於章程規定設置獨立董事，其人數不得少於 2 人，且不得少於董事席次五分之一。職是故，銀行將成為首波強制設置獨立董事之公開發行公司。

然應注意者，即將於明年施行之上開規範，在法條解讀與制度設計上，並非全無疑義。首先，公開發行公司倘若自願設置而非受主管機關要求設置獨立董事時，是否亦受有證券交易法第 14 條之 2 第 1 項但書中「人數不得少於 2 人，且不得少於董事席次五分之一」之限制，恐有疑義。倘單就文義解釋，公開發行公司自行設置獨立董事而不符合最低人數限制時，恐無適法性之問題<sup>67</sup>。惟該「人數」與「一定比例」之規定，應屬於立法過程中之考量重點<sup>68</sup>。放任公司自行決定獨立董事名額固屬尊重企業自治之表徵，然而倘若僅徒具形式地設置，而未達一定數額及比例，能否發揮預期效能，誠值思考。因此，本文以為，未來實有必要釋明該條但書關於人數與一定比例之限制，是否一體適用於自願及強制設置獨立董事之公開發行公司，或者對於二者有不同考量，也建議作差異性之規範。其次，對於自願設置審計委員會之公司，新法中並未針對監察人之存廢加以規定，如此一來，似有可能在明年出現審計委員會與監察人並存的弔詭。所幸者，金管會於民國 95 年 3 月 28 日金管證一字第 0950001617 號函中規定，公開發行公司於 96 年 1 月 1 日前同時符合特定條件<sup>69</sup>設置審計委員會者，並應依「公開發行公司審計委員會行使職權辦法」辦理，同時廢除監察人，解決了此項問題。

另外，從制度設計上觀之，一旦獨立董事組成審計委員會時，其便擁有監察權，而獨立董事既是董事，自然也是董事會的成員，故此時同時兼有公司業務政策決定及執行之權。換言之，獨立董事此時既決定及執行公司業務，又負有監督之職責，此種情況恐怕有違制衡之設計。再者，依新法第 14 條之 5 第 2 項之規

---

者外，以股份有限公司為限。」

<sup>66</sup> 銀行法第 52 條第 2 項：「銀行股票應公開發行。但經主管機關許可者，不在此限。」

<sup>67</sup> 參閱林仁光，前揭註 60 文，頁 256。

<sup>68</sup> 相關立法文獻中之立法理由述及，第 14 條第 1 項係參考各國設置獨立董事之立法例所訂定，如新加坡、韓國及美國等國，均規定公司應設置獨立董事；另證券交易法第 126 條第 2 項及期貨交易法第 36 條亦規定公司制之證券交易所及期貨交易所之董事、監察人至少應有一定比例由非股東之相關專家擔任之。由國際發展趨勢發現，強化董事獨立性與功能，已為世界潮流，加速推動獨立董事之立法，應有其必要性云云。參閱證券交易法部分條文修正草案立法理由及立法院議案關係文書院總字第 727 號（民國 94 年 11 月 14 日）證券交易法部分條文修正草案立法理由。

<sup>69</sup> 亦即（1）95 年度因董事、監察人任期屆滿而全面改選，並選任獨立董事；（2）其獨立董事除不適用「公開發行公司獨立董事設置及應遵循事項辦法」第 5 條關於應採候選人提名制規定外，有關資格條件、兼職限制及獨立性認定等均符合上開辦法之規定；（3）其審計委員會應由全體獨立董事組成，人數不得少於 3 人，且至少 1 人應具備會計或財務專長。

定，審計委員會未通過之議案，基本上可由董事會全體董事三分之二以上同意取代，如此妥協性之設計，恐怕也紊亂了原先制衡設計之本意，造成業務政策決定及執行者之董事會意志，凌駕於監督者即審計委員會之監督<sup>70</sup>。此外，不論是美國或日本，為加強獨立董事之獨立性，多設有審計、提名及薪酬等功能性委員會，惟我國僅明定設置審計委員會，獨立董事無法藉由提名及薪酬等委員會發揮制衡之功能，其獨立性顯然較弱，是否能夠取代監察人，亦啟人疑竇<sup>71</sup>。最後，回歸制度基本面來看，新法第 14 條之 2 第 1 項之規範方式，文義上雖將是否設置獨立董事之決定權賦予各公開發行公司，然而該項但書之規定恐將成為未來公開發行公司是否設置獨立董事之主要根據。值得思考的是，公司之常設監督機關是否宜以法律之形式加以規定，而非以法律授權行政主管機關決定適用範圍？更有甚者，獨立董事乃公司組織及內部權力之基本結構，是否宜於公司法中加以規定，以求規範體制之健全，較為妥適？遂有學者指出，關於獨立董事之規範設計，宜以法律統一規定是否採行獨立董事制度，而賦予主管機關核准特定類型公司得暫不適用該制度，同時為謀求規範架構之完善，將相關規定移至公司法中加以規定，似較妥當<sup>72</sup>。此項見解，考量法律體系之全面性，在法律邏輯上也較合理，本文贊同之，也建議未來修法時可作適度調整。

## （二）內部控制機制

除了內部制衡制度外，如何建立並有效執行內部控制制度，也是強化銀行公司治理的要件之一。關於銀行內部控制制度之相關規範，主要見於「銀行內部控制及稽核制度實施辦法」（以下簡稱「辦法」）與「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」（以下簡稱「準則」）<sup>73</sup>。除銀行內部控制及稽核制度實施辦法另有規定者外，應依公開發行公司建立內部控制制度處理準則以及該準則所訂定之內部控制制度規定辦理（準則第 2 條參看）。

為落實銀行公司治理，銀行應建立內部控制制度，其基本目的在於促進銀行健全經營，並應由其董（理）事會、管理階層及所有從業人員共同遵守，以合理確保達成營運之效果及效率、財務報導之可靠性與相關法令之遵循等目標（辦法第 3 條）。而內控辦法中將銀行內部控制制度劃分為：1. 遵守法令主管制度、2.

<sup>70</sup> 參閱劉連煜，前揭註 62 文，頁 328。

<sup>71</sup> 參閱賴英照，前揭註 62 書，頁 129。

<sup>72</sup> 參閱林仁光，前揭註 60 文，頁 255。

<sup>73</sup> 「銀行內部控制及稽核制度實施辦法」於民國 90 年 10 月 31 日訂定發布，其法源依據為銀行法第 45 條之 1 第 1 項，最近一次修正為民國 94 年 6 月 14 日，由行政院金融監督管理委員會修正發布全文 42 條，堪稱修正幅度最大，影響最深的一次修正。而財政部證期會於民國 84 年曾發布「公開發行公司建立內部控制制度實施要點」，之後於民國 87 年頒布「會計師執行公開發行公司內部控制制度專案審查作業要點」，直至民國 91 年 11 月為符合行政程序法之規定並強化公司治理，將前述實施要點與作業要點廢除，將其合併制定為「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」。此準則最近一次修正為民國 94 年 12 月 19 日，主要係參考美國沙氏法（Sarbanes-Oxley Act of 2002）及公開發行公司會計監督委員會（PCAOB）發布之審計準則第 2 號公報所為之修訂。

風險管理機制、3.內部稽核制度與 4.自行查核等四部份（辦法第 6 條），並規定應經董（理）事會通過<sup>74</sup>，倘銀行已設置獨立董事者，應充分考量各獨立董事之意見，並將其同意或反對之明確意見及反對理由列入董事會紀錄（辦法第 7 條）。以下謹就現行銀行內部控制制度之設計與規範，說明如次：

## 1. 遵守法令主管制度

銀行應指定一隸屬於董（理）事會或總經理之總行管理單位，負責遵守法令主管制度之規劃、管理及執行，並指派高階主管 1 人擔任總機構遵守法令主管，綜理法令遵循事務，至少每半年向董（理）事會及監察人（監事）報告（辦法第 8 條）。遵守法令單位應辦理：（1）建立清楚適當之法令傳達、諮詢、協調與溝通系統、（2）確認各項作業及管理規章均配合相關法規適時更新，使各項營運活動符合法令規定、（3）訂定法令遵循之評估內容與程序，並督導各單位定期自行評估執行情形、（4）對各單位人員施以適當合宜之法規訓練，以及（5）督導海外分支機構遵守其所在地國家之法令等事宜，而其中法令遵循自行評估作業每半年至少須辦理一次，其辦理結果應送遵守法令單位備查，其工作底稿與資料至少應保存 5 年（辦法第 10 條）。此外，銀行總、分支機構對於遵循法令事宜，應建立諮詢溝通管道，以有效傳達法令，俾使行員對於法令之疑義得以迅速釐清，並落實法令遵循（辦法第 9 條）。遵守法令制度之執行情形，銀行內部稽核單位應將其併入對業務及管理單位之一般查核或專案查核辦理（辦法第 19 條第 2 項）。

## 2. 風險管理機制

銀行應訂定適當之風險管理政策與程序，建立獨立有效之風險管理機制，以評估及監督其風險承擔能力、已承受風險現況、決定風險因應策略及風險管理程序遵循情形，相關政策及程序應經董（理）事會通過並適時檢討修訂。另外，銀行也應設置獨立之專責風險控管單位，並定期向董（理）事會提出風險控管報告，若發現重大暴險，危及財務或業務狀況或法令遵循者，應立即採取適當措施並向董（理）事會報告（辦法第 11、12 條參看）。至於銀行風險控管機制之建立，應掌握下列原則：（1）應依其業務規模、信用風險、市場風險與作業風險狀況及未來營運趨勢，監控資本適足性；（2）應建立衡量及監控流動性部位之管理機制，以衡量、監督、控管流動性風險；（3）應考量整體暴險、自有資本及負債特性進行各項資產配置，建立各項業務風險之管理；（4）應建立銀行資產品質及分類之

---

<sup>74</sup> 關於銀行內部控制及稽核制度實施辦法第 7 條第 1 項「銀行內部控制制度，應經董（理）事會通過」一語，是否意謂所有事項均應由董（理）事會通過方可，在適用上曾滋疑義。金管會於今年 2 月 27 日金管銀二字第 0958500530 號令中作了說明：「銀行內部控制及稽核制度實施辦法第 5 條銀行之內部控制制度，除其他法令另有規定外，依同辦法第 7 條規定，對於銀行組織規程、與整體經營策略、重大政策或重大風險相關之管理章則及業務規範，應經董（理）事會通過，其餘得依董（理）事會通過授權之內部分層負責授權規定辦理。」

評估方法，計算及控管大額暴險，並定期檢視，覈實提列備抵損失；(5) 應對銀行業務或交易、資訊交互運用等建立資訊安全防護機制及緊急應變計畫（辦法第 13 條）。

### 3.內部稽核制度

銀行應設立隸屬董（理）事會之內部稽核單位，以獨立超然之精神，執行稽核業務，並應至少每半年向董（理）事會及監察人（監事）報告。同時，銀行也應建立總稽核制，綜理稽核業務。總稽核應具備領導及有效督導稽核工作之能力，其資格應符合銀行負責人應具備資格條件準則之規定，職位應等同於副總經理，且不得兼任與稽核工作有相互衝突或牽制之職務（辦法第 15 條）。而內部稽核單位所應辦理之事項，依辦法第 17 條第 1 項之規定，為：(1) 銀行應規劃內部稽核之組織、編制與職掌，並編撰內部稽核工作手冊及工作底稿，其內容至少應包括對內部控制制度各項規定與業務流程進行評估，以判斷現行規定、程序是否已具有適當之內部控制，管理單位與營業單位是否切實執行內部控制及執行內部控制之效益是否合理等，隨時提出改進意見；(2) 訂定自行查核內容與程序，並督導各單位自行查核之執行情形；(3) 擬定年度稽核計畫，並依各單位業務風險特性及其內部稽核執行情形，訂定對各單位之查核計畫。再者，內部稽核單位對於國內營業、財務保管及資訊單位每年至少應辦理一次一般查核及一次專案查核，對其他管理單位每年至少辦理一次專案查核；對於各種作業中心及國外營業單位每年至少辦理一次一般查核，對國外辦事處之查核方式可以表報稽核替代臥彈性調整實地查核頻率（辦法第 19 條第 1 項）。

### 4.自行查核制度

為加強銀行內部牽制藉以防止弊端之發生，銀行應建立自行查核制度。各銀行營業、財務保管及資訊單位應每半年至少辦理一次一般自行查核，每月至少辦理一次專案自行查核。但已辦理一般自行查核、內部稽核單位或金融控股公司內部稽核單位已辦理一般業務查核、金融檢查機關已辦理一般業務檢查或遵守法令事項自行評估之月份，該月得免辦理專案自行查核。各銀行營業、財務保管及資訊單位辦理自行查核，應由該單位主管指定非原經辦人員辦理並事先保密。而自行查核報告應作成工作底稿，併同自行查核及相關資料至少留存五年（辦法第 23 條）。在銀行內部控制機制運作中，銀行應先督促各單位辦理自行查核，再由內部稽核單位覆核各單位之自行查核報告，併同內部稽核單位所發現之內部控制缺失及異常事項改善情形，以作為董（理）事會、總經理、總稽核及遵守法令主管評估整體內部控制制度有效性及出具內部控制制度聲明書之依據。

以往內部控制機制之重要性未受到普遍關切，因此違法情事叢生，造成金融

環境動盪不安，徒耗監理成本。其常見之缺失如經營階層未能體認內部控制之重要性、內部稽核目標不甚明確、稽核或查核工作僅作表面文章、經營階層包庇缺失人員……等，皆戕害了銀行公司治理健全發展之可能性。近年來，主管機關與業界逐漸正視銀行公司治理之重要性，透過相關規範之訂定，讓我國銀行內部控制機制步上正軌，也藉此更形強化銀行體質，亦提昇國際間之整體評價。值此同時，吾人更須注意者，乃內部控制係一不斷進行風險控制資訊反饋，並且能夠及時進行自我調整之機制，屬於動態之過程。我國銀行管理實務往昔經常將內部控制僅以「制度」視之，甚至將所有銀行規章全部涵蓋於該制度之下，如此一來則容易滿足於規章制度已然存在之事實。但倘將內部控制視為一種機制，則將會著重相關原則是否落實，及相關制度是否有效或有調整必要等動態特質<sup>75</sup>。現行銀行內部控制與稽核等相關規範，相較於以往更為全備，未來實應善用其所架構出之機制，發揮應有的內部治理功能。

### （三）授信業務之管制

銀行法第 3 條對於銀行得經營之業務加以規範，同法第 71 條則係就商業銀行所得經營業務之規範。結合此二條文中所示銀行可得經營之業務，依性質加以歸類，大致可分為授信業務、受信業務、投資業務及代理性服務性業務等四大類<sup>76</sup>。而綜覽銀行法關於授信業務之規範，大體上可區別為關係人授信<sup>77</sup>（第 32 條、第 33 條、第 33 條之 1、第 33 條之 4、第 33 條之 5 及第 127 條之 1）、交叉授信（第 33 條之 2 及第 127 條之 1）、大額授信（第 33 條之 3 及第 129 條第 4 款）、人頭戶（分散借款、集中使用）（第 33 條之 4 及第 127 條之 1）、收受回扣（第 35 條及第 127 條、刑法第 121 條、貪污治罪條例第 5 條及第 6 條）、住宅與企業建築放款限制（第 72 條之 2 及第 132 條）……等規範目標。除此之外，財政部於民國 82 年及 90 年所發布之「銀行對利害關係人之授信限額、授信總餘額、授信條件及同類授信對象之規定」及「銀行對同一人、同一關係人或同一關係企業之授信限額規定」，亦為管制銀行授信業務之重要行政命令，適用時應一併留心。不過，雖然我國關於授信業務之規範尚稱豐富，惟本文仍建議未來可參酌美國聯邦準備法中之相關規定<sup>78</sup>，針對內部人授信要件、不得作為擔保品之低值資產、關係人授信總額及授信政策之監督……等事宜，作更精確之規範調整。相信藉由授信業務之管制，銀行之公司治理亦將獲得重大改善。

<sup>75</sup> 參閱賴鈺城＝陳賢名，〈金融風險管理機制——銀行之公司治理〉，《財稅研究》，第 36 卷第 5 期，2004 年 9 月，頁 160；廖文華，《金融機構公司治理之內部控制機制》，中原大學財經法律研究所碩士論文，2004 年 6 月，頁 184。

<sup>76</sup> 參閱王文宇＝林仁光＝林繼恆＝林國全＝詹庭禎＝王志誠＝汪信君＝黃銘傑＝李禮仲＝游啟璋＝廖大穎＝康文彥，《金融法》，台北市：元照出版公司，2004 年 7 月，頁 42。

<sup>77</sup> 關係人授信所衍生之問題，在法院實務與行政機關間經常存在著認知上的差異。相關討論，請參閱李智仁，〈關係人授信規範之研究——兼評臺灣高等法院臺南分院 92 年度上易字第 353 號判決〉，《軍法專刊》，第 51 卷第 6 期，2005 年 6 月，頁 42 以下。

<sup>78</sup> 例如聯邦準備法第 23A 節、第 23B 節以及聯邦準備銀行規則 0 之相關規定等。

## 二、外部治理機制

上文中所論及之內部制衡、內部控制與授信業務管制，係屬銀行內部治理之機制，關注重點為所有者及經營者權利義務分配之公正性及有效性問題。至於銀行公司治理之外部治理機制，關注重點為銀行公司治理之透明度與外部公正性問題，本文將探討金融監理、市場監督與資訊揭露等議題。

### （一）金融監理機制

回顧我國金融監理制度沿革，可追溯至 1942 年財政部錢幣司所設立之稽核室。繼之，1961 年中央銀行在台復業，亦配合財政部檢查金融業務。1970 年中央銀行委託台灣省合作金庫辦理台灣地區信用合作社業務檢查工作，並於 1972 年與 1977 年先後將農漁會信用部業務檢查工作一併委託於合作金庫。1985 年中央存款保險公司成立，在報請財政部洽商央行核准後，也實際參與金融業務之檢查工作。惟 1995 年基層金融機構發生廣泛性與系統性之擠兌風潮，原有的金融監理機制受到挑戰。1995 年成立之金融檢查制度專案小組於 1996 年 4 月 22 日向行政院報准並核定之決議中，倡議金融監理機關一元化走向。2001 年 10 月 3 日立法院法制與財政聯席委員會初審通過「行政院金融監督管理委員會組織法」（以下稱「組織法」）草案，該案並於 2003 年通過，金管會於 2004 年 7 月正式掛牌營運，我國金融監理制度自此邁向新頁<sup>79</sup>。另須注意者，2003 年農業金融法通過後，雖將我國金融體系劃分為一般金融與農業金融之雙元結構<sup>80</sup>，然依農業金融法第 7 條第 1 項之規定，農業金融機構之監理業務，農業中央主管機關（農委會）應委託金融監理機關或金融檢查機構辦理，因此在監理工作上仍屬一元。

在金融監理一元化之架構下，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（組織法第 2 條第 1 項）。關於銀行業<sup>81</sup>之監督、管理及其政策、法令之擬訂、規劃、執行等事項，則劃歸金管會下設之銀行局負責（組織法第 26 條）。近年來金管會之運作良好，對於銀行風險之監管盡心竭力，並頒訂相關管理措施俾資適用，與銀行間之互動平台完善，對於提昇銀行公司治理之健全性有極大幫助。除此之外，身為金融安全網一環之存款保險制度亦不容或忘，其為控制存保風險，有必要確認銀行是否落實健全公司治理，並應賦予其足夠之機制以認定銀行所生問題之嚴重性，同時給予問題銀行即時的糾正或適當的處

<sup>79</sup> 參閱薛琦＝許史金，〈兩岸金融監理〉，《國家政策季刊》，第 3 卷第 4 期，2004 年 12 月，頁 94-95。

<sup>80</sup> 相關討論，請參閱許振明，〈台灣的農業金融問題之探討〉，《國家政策季刊》，第 3 卷第 4 期，2004 年 12 月，頁 125 以下。

<sup>81</sup> 行政院金融監督管理委員會組織法關於銀行業之定義為：銀行機構、信用合作社、票券金融公司、信用卡公司、信託業、郵政機構之郵政儲金匯兌業務與其他銀行服務業之業務及機構，與銀行法就銀行之定義並非完全相同。



理。存款保險條例修正草案已於近期提出，草案參考國際存款保險制度發展趨勢而為修正，充分強化了存款保險之相關機制，相信未來通過後對於存款保險制度之架構、處理程序之縝密、金融秩序之穩定等均有高度效益，對於銀行外部治理機能亦能提供卓越功效<sup>82</sup>。

## （二）市場監督機制<sup>83</sup>

### 1. 會計師參與金融檢查

民國 81 年銀行法第 45 條修正後，規定中央主管機關得隨時派員，或委託適當機關，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。中央主管機關認為必要時，亦得指定專門職業及技術人員，就前開檢查事項、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。財政部依上開規定，於民國 85 年訂定「財政部委託會計師查核金融機構辦法」，就查核範圍、查核會計師之資格與責任、查核程序、查核費用之收取等事項，作出明確規定。再者，在「銀行內部控制及稽核制度實施辦法」中亦規定，銀行年度財務報表由會計師辦理查核簽證時，應委託會計師辦理銀行內部控制制度之查核，並對銀行申報主管機關表報資料正確性、內部控制制度及遵守法令主管制度執行情形、備抵呆帳提列政策之妥適性表示意見。而委託會計師辦理查核，應於每年四月底前出具上一年度會計師查核報告報主管機關備查，其查核報告至少應說明查核之範圍、依據、查核程序及查核結果（辦法第 25、28 條參看）。委託會計師參與金融檢查，除可收節省監理機關之人力編制、減輕金融檢查之行政負擔、可提供銀行作為諮詢機構等功效外，更可落實行為人自己責任之市場經濟原則，由受檢的銀行負擔費用，以降低監理成本<sup>84</sup>。為強化銀行之外部公司治理機能，未來應多方鼓勵依此途徑進行金融檢查，提昇會計師於銀行公司治理中之監督作用。

### 2. 銀行同業自律組織

按管理銀行除了主管機關所為監理外，更應透過業界團體發揮自律功能，協助主管機關推動相關業務，並適時反應不合時宜之規章，以促進金融業務之推展。在銀行公司治理層面以觀，倘若自律組織可以發揮互助及監督之功能，制裁

<sup>82</sup> 存款保險條例修正草案全文可參閱謝易宏主編，《產業基本法——企業與金融》，台北市：新學林出版公司，2006 年 3 月，頁 1216-1237。

<sup>83</sup> 關於此部分之討論，可併參林俐伶，《從比較法觀點探討我國金融機構公司治理之強化》，東吳大學法律學系研究所碩士論文，2003 年 6 月，頁 140-146。

<sup>84</sup> 相關討論，請參閱李逸川，《民間機構參與金融檢查之研究》，國立中興大學法律學系研究所碩士論文，1998 年 7 月。

違反同業紀律或抵觸商業道德之會員，對於金融市場之安定也會有相當成效。中華民國銀行商業同業公會全國聯合會於民國 72 年成立，為擴大服務範圍，自民國 80 年起，陸續設置各委員會，俾針對日益繁複的銀行業務問題，集思廣益，謀求研究改進之道；並妥適處理顧客與主管機關提出的建議、問題與諮詢，加以研覆。此外，鑒於諸多與銀行業務有關之法令已不合時宜，各委員會亦隨時加以檢討並建議主管當局修改。銀行公會作為政府主管機關與會員銀行之間、會員銀行相互之間、以及會員銀行與民眾之間的橋樑，多年來已順利達成多項任務。同時，為因應資訊發達之年代，銀行業務推展已逐漸與資訊設備融合，訊息的傳遞亦應隨之精進，透過銀行公會網站之架設等方式，推廣相關業務<sup>85</sup>。另外，為使全國銀行能夠落實公司治理，銀行公會公告「銀行業公司治理實務守則」<sup>86</sup>，其中涵蓋上市上櫃公司治理守則之相關規定，並融入依照銀行特性所為之規範，使業者有則可循。未來仍建議銀行公會積極參與自律機制之建置，以發揮高度之自律精神，裨益於銀行之公司治理。

### 3.其他

除上開市場監督機制外，若讓市場投資人與存款人能夠洞悉銀行體質，作出正確客觀評估，無形中也構成另一種重要的市場監督模式。要達成此項目標，除了銀行必須體認其社會責任<sup>87</sup>，兼顧股東、投資人以及存款人之利益外，也應不斷強化提供指標性資訊之配套措施（如信用評等機構與公司治理評等機制<sup>88</sup>）。藉由專業機構定期就銀行之信用進行評估，或對銀行實踐公司治理之績效進行評等，不僅能夠及早發現弊端所在，亦可提供股東、投資人以及存款人明瞭該銀行之狀況，對於銀行也是一種良性的推進力道。民國 91 年修正發布之「信用評等事業管理規則」（行政院（91）台財字第 0910013571 號令），對於信用評等事業亦設有相關規定，本文建議未來仍有必要朝強化相關機制與法制之方向繼續努力，以完備市場監督機制。

#### （三）資訊揭露機制

誠如前美國聯邦最高法院大法官 Louis D. Brandeis 在“Other People’s Money and How the Bankers Use It, 1914”一書中所言：「陽光是最好的防腐劑，

---

<sup>85</sup> 資料來源：中華民國銀行商業同業公會全國聯合會, available at <http://www.ba.org.tw/> (visited on 2006/4/15).

<sup>86</sup> 中華民國銀行商業同業公會全國聯合會 92.12.31 全風字第 3422 號函發布；行政院金管會銀行局 94.1.5 銀局(一)字第 0930037133 號函准予備查。資料來源：中華民國銀行商業同業公會全國聯合會, available at <http://www.ba.org.tw/> (visited on 2006/4/15).

<sup>87</sup> 可參見葉銀華，〈市櫃公司作帳手法趨「國際化」與銀行的社會責任〉，收於氏著《蒸發的股王》，台北市：商智文化事業股份有限公司，2005 年 1 月初版，頁 81-84。

<sup>88</sup> 中華公司治理協會與證券交易所於 2004 年 8 月共同完成「建立台灣上市上櫃公司治理評量制度」之研究，並持續推動公司治理評量活動。

燈光是最有效率的警察。」(Sunlight is said to be the best of disinfectants, electric light the most efficient policeman.)<sup>89</sup>，銀行制度之於國家金融政策之達成，當是建立於國民的信任基礎之上，而其資訊透明度正是社會責任的指標之一，因此其應對社會公開業務與財務狀況，接受全民之判斷，如此將有助於銀行之公司治理<sup>90</sup>。換言之，藉由資訊揭露可以降低資訊不對稱之程度，緩解代理問題，進而提昇公司治理與公司價值。

關於銀行資訊揭露之規範<sup>91</sup>，於銀行法第 49 條中明訂，其揭發銀行相關財務報表之揭露事項，最近一次修正為民國 94 年 5 月。至於細部規定，則於民國 90 年 6 月 26 日發布之「銀行票券金融公司年報應行記載事項準則」規範之，此項準則於同年 10 月修正，並更名為「銀行年報應行記載事項準則」。而邇來行政院金管會為強化金融機構公開揭露資訊之品質，並為使我國會計原則與國際接軌，以有效發揮市場制約之功能，最近一年已著手檢討並修正財務報告、年報及公開說明書等相關資訊揭露之法令，其中四大工作重點如下：1.推動我國會計原則與國際接軌；2.加強與國際性銀行及金融集團財務報表之可比較性；3.落實公司治理並強化公司給付酬金資訊之透明；4.揭露資訊之整合，避免資訊內容重複，造成資訊使用者資訊量之負擔。其中關於銀行資訊揭露之相關措施，例如要求銀行業應揭露董事、監察人、總經理及副總經理人員於合併報表內所有公司所領取之酬金總額，並說明給付及訂定酬金之政策與程序，以及其與公司經營績效之關聯，類此將銀行高階主管酬金資訊予以透明化之措施，將有助於投資人了解並評估公司經營結果和高階主管所領取酬金之關聯性與對等性，實屬良策。此外，於揭露資訊之際，亦考量到資訊重複之問題，遂刪減調整重複部分，得以節省銀行編製各項揭露資訊之成本，同時降低使用者資訊量之負擔，均有助於銀行外部公司治理之推展。

因應前述工作重點，銀行法及銀行年報應行記載事項準則也配合修正，銀行法修正幅度較小，草案中將第 49 條中「財務報表」改為「財務報告」，擴張其內涵，修法理由謂：「財務報告之內容包括財務報表、重要會計科目明細表及其他有助於使用人決策之揭露事項，為使銀行充分揭露其財務狀況，爰參照證券交易法之條文用語，將本條文之『財務報表』改為『財務報告』。」<sup>92</sup>而銀行年報應

<sup>89</sup> L. Brandeis, *Other People's Money* (1914), at 92.轉引自賴英照，《股市遊戲規則——最新證券交易法解析》，自版，2006 年 2 月，頁 8 註 15。

<sup>90</sup> 相關討論，可參閱櫻田照雄「銀行ディスクロージャー：規制緩和と自己責任經營」（法律文化社・1995 年）11 頁；彌永真生「ディスクロージャーとガバナンス」，收於神田秀樹編『コーポレート・ガバナンスにおける商法の役割』（中央経済社・2005 年 6 月）87-110 頁。

<sup>91</sup> 關於我國金融機構財務業務資訊揭露之討論，請參閱陳俊堅＝鄭明慧＝連浩章＝范以端＝蕭長怡＝許純綺＝詹莉芳，《我國金融機構財務業務資訊公開揭露之研究（上）》，台北：中央存款保險公司，1999 年 6 月，頁 391-478。

<sup>92</sup> 參閱銀行法部分條文修正草案第 49 條修正理由。

行記載事項準則則在民國 94 年 12 月 29 日作了修正<sup>93</sup>，修正後的準則除了就編制內容詳加規範外，亦明定營運概況及財務狀況應記載事項（準則第 17、19 條）與特別記載事項（第 22 條），並增訂銀行應揭露有關會計師之資訊（第 21 條之 1）。除此之外，準則中亦針對銀行公司治理運作規定其應記載之事項為：1.依銀行業公司實務守則規定揭露之項目。但已揭露於銀行網站上者，得僅揭露參閱之網址；2.銀行公司治理運作情形及其與銀行業公司治理實務守則差異情形及原因；3.銀行如有訂定公司治理守則及相關規章者，應揭露其查詢方式；4.其他足以增進對銀行公司治理運作情形瞭解之重要資訊（準則第 21 條）。

### 三、我國推動銀行公司治理機制與巴塞爾銀行監理委員會「強化銀行公司治理報告」之比較與契合檢證

我國往昔銀行公司治理觀念不彰，銀行潛藏的弊端甚多，直至金融風暴產生，終於開啟正視銀行公司治理之契機，亦與國際潮流相應和並與之接軌。巴塞爾銀行監理委員會於 1999 年初次提出「銀行公司治理報告」，獲得世界諸多國家的迴響，我國也詳加參酌，並作為改革銀行公司治理機制及法制之重要參考。今年 2 月間，該委員會再次提出更新版本，擴充原有規範內容，將原則闡釋地更為清晰實用，從機關組織成員，到整體銀行架構，均有周密的規範考量。我國邇來推動金融改革，就銀行內、外部公司治理機制之建構多所調整，不論在內部制衡（獨立董事與審計委員會之設置）、內部控制（遵守法令、風險管理、內部稽核及自行查核）、授信制度、金融監理（監理一元化）、市場監督（會計師參與檢查、銀行同業自律、信用評等與公司治理評等）及資訊揭露（資訊揭露範圍之擴大與揭露資訊整合）等相關制度上，都顯出長足的進步。綜觀其內涵，亦與強化銀行公司治理報告所揭櫫之重點相去無多，甚至可謂十分契合。換言之，我國近年來已經推動或即將啟動的相關制度，與前開報告中之精神與內容具有高度的一致性，未來倘能配合實施成效就細部作逐步修正，相信更能徹底發揮銀行公司治理之成效。

### 伍、結論

猶記得《論語》中所載：「子曰：『放於利而行，多怨。』」（里仁篇第四·第 12 章），同樣地，如果銀行的經營只是將目標設定在追求利潤一事上，而置股東、存款人及市場投資人之利益於不顧，則弊端產生之時日必不遠矣。又誠如現任巴塞爾委員會（Basel Committee）主席 Mr. Jaime Caruana 所言：「健全的公司治理是達成銀行健全發展與促進金融穩定不可或缺的要素。巴塞爾委員會相信，這份

---

<sup>93</sup> 中華民國 94 年 12 月 29 日行政院金融監督管理委員會金管銀（一）字第 0941010380 號令修正發布。

報告對於部份銀行能更有效地管理風險及提昇資訊揭露程度，將有所助益。」<sup>94</sup>事實上，巴塞爾銀行監理委員會之「強化銀行公司治理報告」中，提出實用的原則性建議，2006年2月份所提出的更新版較1999年的版本更為詳盡，所涵蓋的層面也更為廣泛，相信對於世界各會員國或非會員國之銀行，均有重要的指標意義。我國銀行公司治理之觀念於近年來逐漸受到重視，無論在內、外部公司治理機制，均有超越以往的長足進步，與2006年強化銀行公司治理報告中之重點多所吻合，這是金融主管機關與銀行業者的努力，也是未來金融發展的重要利基。最後，筆者以為，落實銀行公司治理並不困難，重點在於是否明確掌握其核心，或問：銀行營運的核心為何？「信用」<sup>95</sup>而已矣；復問：公司治理之核心又為何？「誠信」而已矣。  
(作者為本所資深顧問)

---

<sup>94</sup> Press releases: Basel Committee issues guidance on corporate governance for banking organizations, 13 February 2006, available at <http://www.bis.org/press/p060213.htm> (visited on 2006/4/15).

<sup>95</sup> 專書可參齊藤壽彥『信賴・信認・信用の構造——金融核心論』(泉文堂・2005年11月)。