

## 試論金融控股公司之監理問題

李智仁

### 壹、前言

隨著金融自由化、國際化與大型化之趨勢，金融機構之跨業經營已蔚為潮流，傳統限制金融機構跨業經營之理念已有所改變，從而如何將過去跨業經營之限制予以鬆綁，成為各國金融改革之重要工作。近年來，由於國內金融問題日漸叢生，金融機構之體質漸趨劣化，政府乃積極推動金融改革，宣示民國九十一年為「金融改革元年」，並完成「金融機構合併法」之通過，以促成金融機構之大型化，並推動「金融控股公司法」，以開放跨業經營之模式，允許金融機構業務之多樣化，進一步發揮相輔相成之效<sup>1</sup>。由於開放金融機構之跨業經營，除迥異於傳統之管制哲學，將重重金融管制法規加以鬆綁外，對於開放後可能產生之弊端，以及金融市場國際化、資訊化之潮流，亦應詳加考量；尤其涉及金融版圖之重新調整，因此不論從金融機構經營之業務面、金融機構消費者之保護面、與主管機關監理之功能面觀之，對於國內金融發展均影響甚鉅<sup>2</sup>。

在這股金融整合之趨勢下，金融控股公司之模式於臺灣頗為盛行，自民國九十年七月九日公布「金融控股公司法」（同年十一月一日施行）數個月間，陸續已有十四家金融控股公司相繼成立<sup>3</sup>，所合併之金融相關事業已達五十餘家以上，若包括孫公司則達百家以上之譜。在此類業務綜合化之組織運作下，雖有其營運上之效益如擴大金融經濟規模與經濟範疇、強化專業分工及經營效率、組織

---

<sup>1</sup> 金融機構合併法之主要目的在促成金融機構之大型化，亦即以規模經濟之方式提升金融機構之營運績效。欲進一步發揮相輔相成之效果，則賴金融控股公司法中所規範之以控股公司跨業經營模式，促進金融機構業務之多樣化，亦即以範疇經濟之建立，來促使金融機構振衰起弊。參閱王文宇，《控股公司與金融控股公司法》，元照出版公司，2001年12月初版第一刷，第一二七頁。

<sup>2</sup> 參閱監察院財政及經濟委員會編印，《我國金融國際競爭力總體檢調查報告》，民國九十二年八月初版，第五〇頁。

<sup>3</sup> 金融控股公司法通過後至今核准成立者已達十四家，比經濟規模大我國十九倍的日本還多。日本大型金融控股公司只有瑞穗（Mizuho）、住友三井（Sumitomo Mitsui）、東京三菱（Tokyo-Mitsubishi）與日本聯合（UFG），中型者則有大和（Daiwa）集團。同前註，第六二頁。

管理及財務運用彈性化、提昇我國金融國際化與競爭力……等優點<sup>4</sup>，但不容忽視者，乃金融監理上之問題。按金融監理機制設計得當，自當促使金融集團（financial conglomerates）之持股結構、財務及業務資訊透明化，得以有效提昇金融監理之作業效率；反之，倘若未能架構良好監理機制，因為金融控股公司之特性，勢將造成經營風險之累加，並引發嚴重的利益衝突與資金疑慮，從而金融控股公司監理問題之探討即具實益。本文擬由金融監理制度之介述，進而說明金融控股公司於監理上之困難所在，並分別就現行機制與法制面向之觀察，提出值得深思之問題並加以分析，期盼對此問題提供因應之道。

## 貳、金融監理機制之現況與未來

### 一、金融監理機制概述

金融監理架構可以分為三個層次，第一個層次為金融機構之內部自律（self-regulation）系統，包括內部控制系統、內部稽核體系、風險管理及自行查核等；第二個層次為外在的金融監理，主要包括金融主管機關對於金融機構之監理（regulatory discipline）與會計師參與金融檢查；第三個層次則來自金融市場本身之制裁力量（market discipline）及同業公會之自律<sup>5</sup>。本文所稱之金融監理，限於第二個層次中金融主管機關所為之金融監理。其概念係指金融主管機關依法對於金融機構進行監督與管理<sup>6</sup>。而國家實施金融監理之理由，主要是鑑於金融機構於整體經濟中之關鍵地位以及其所具備貨幣與經濟政策之樞紐地位，為了保障存款人利益，並維繫金融體系運作之健全與穩定，促進整體經濟發展，而有設置金融監理制度之必要。故此，於探究金融控股公司相關監理問題以先，茲先簡介各國金融監理機制，進而比對我國機制之發展沿革，並分析金融控股公司之監理與金融監理機制未來必須面對課題之關聯所在。

#### （一）外國立法例之考察<sup>7</sup>

##### 1. 美國<sup>8</sup>

<sup>4</sup> 參見金融控股公司法立法總說明。

<sup>5</sup> 參閱黃昱程，〈貨幣銀行學〉，2003年5月初版，華泰文化事業公司，第三〇七頁；殷乃平，〈金融監理制度的檢討與建議〉，《台北銀行月刊》，第二十七卷第十期，民國八十六年十月，第五至十五頁；李逸川，〈淺析金融檢查之理論與實務〉，《法令月刊》，第五〇卷第八期，第三五頁。

<sup>6</sup> 參閱黃得豐，〈金融法規與制度之檢討〉，民國七十九年第四版，第七頁；林莉蕙、孫致中、嚴盛堂、戴志揚、林麗雯合著，〈強化我國當前金融監理制度之研究〉，民國八十五年，第五至六頁。

<sup>7</sup> 關於主要國家金融監理組織法制之討論，可參閱李智仁，〈金融監理組織法制之現況與展望〉（上），《萬通銀行季刊》，第四十六期，2003年6月，第一四至一九頁；許永明，〈金融監理制度與革新〉，《台灣金融財務季刊》，第二輯第三期，民國九十年九月，第一七五至一七八頁。

<sup>8</sup> 參考黃相博，〈我國金融監理制度一元化之法制化研究〉，國立中正大學法律研究所碩士論文，

以美國為例，該國銀行體系依設立登記機關之不同，採行聯邦與州之雙軌制，監理機關亦有聯邦與州之別。其金融監理組織之最大特色為權力高度分散、權限劃分複雜且有重疊之處。例如由州立案之銀行原則上由州政府銀行局加以監督，若參加存款保險者則需受聯邦存款保險公司（FDIC）之監督，若為聯邦準備制度之會員，則強制參加存款保險，同時亦需受聯邦準備理事會（The Board of Governors of the Federal Reserve System, FRB）及 FDIC 之監督。在此雙軌制度運作下，為避免各監理機關間檢查權重複，經協調後分工，決定聯邦立案銀行由財政部通貨監理局（OCC）執行，州立案會員銀行由聯邦準備理事會執行，州立案已投保非會員銀行由聯邦存款保險公司執行，而州立案未投保非會員銀行則由各州銀行局執行之。至於儲蓄金融機構則由儲蓄機構監理局（OTS）負責監督，信用合作社則由全國信用合作社管理局（NCUA）負責監督。其他監理機關尚有證券交易委員會（SEC）、司法部、聯邦金融機構檢查評議會（FFIEC）、儲蓄機構存款保險基金（SAIF）等。

## 2. 英國

英國自霸菱（Barings）事件後進行金融改革，設立綜合性之單一金融監理機關，二〇〇一年十二月一日原證券投資委員會（SIB）統合個人投資局（PIA）及英格蘭銀行之監理及監視處（S&S）等機構後，成立金融服務局（Financial Services Authority，簡稱 FSA），主要任務為核准設立、金融監理、強制導正及消費者關係四大部分，監理職權擴及銀行、證券、保險等綜合業務。其他金融主管機關包括英格蘭銀行專司貨幣政策之制訂，財政部則負責整體監理制度架構之規劃及法律制訂，與前開金融服務局（FSA）共同設立常設委員會，定期召開會議以商討重大事件，並設有相互溝通聯繫機制。金融服務局設董事會，董事計十四人，由財政部長指派。實施成效方面，依會計師對金融機構內部控制制度和財務查核的報告數量減少可以窺見，在金融監理成本有相當改善，金融犯罪率亦有降低之勢；其運用法定權限強制導正之執行率高，亦顯示金融監理有效發揮；在消費者教育及保護上，推出消費者援助網站<sup>9</sup>、指導小冊、業者代表及消費者代表雙方諮議小組，及申訴處理小組、對消費者之補償計畫及建立獨立調查人員制度，並重視資訊揭露及公開聲明等。對於個別企業之監理部分，金融服務局有權聲請法院頒布

---

民國八十八年七月，第一二五至一三一頁。

<sup>9</sup> 其網址為 <http://www.fsa.gov.uk/>

禁制令，甚至起訴非法活動，不論該非法活動會造成利益或損失，均有權聲請法院判決賠償；當依循監理措施之企業因違反監理措施或倒閉造成對企業或消費者之損失，亦有權聲請法院判決賠償<sup>10</sup>。

### 3.南韓

南韓於一九九七年亞洲金融風暴後，統合於財政經濟事務部下之證券監督局（SSB）、保險監督局（ISB）、非銀行金融機構監督廳（NSA）以及隸屬中央銀行之銀行監理處（OBS）此四個分別職掌的金融監理機構，合而為單一之金融監理委員會（FSC），為全國最高金融監理機關<sup>11</sup>，隸屬於國務總理室。FSC 之組成共九名委員，由總統任命，任期為三年，其中非常駐委員六人，包括財經部副部長、央行副總裁、存保公司總經理、財經部指派之會計專家一人、司法部指派之法律專家一人，以及工商總會理事長指派之業界代表一人。主要職權為金融監理問題之審議、擬定及修正金融監理相關政策與法規、金融機構業務之開放、營業執照之核准與吊銷、金融機構檢查與懲處及證券期貨市場之監督管理、指導及監督其下所設之金融監督局（FSS），及訂定並執行金融業與民營企業之重建計畫及程序。FSC 下設金融監督局（FSS），乃一特殊目的之非營利公司組織，負責監理業務之執行，賦予調查權、檢查權及相關處分權。較特別者，在於其尚擔任金融機構與消費者（包括投資人、存款人及債權人）之爭議仲裁角色。金融監督局的資金來源主要為政府、央行及受檢金融機構之捐款與受監理金融機構繳納之監理費用。而財經部的職權僅限縮為擬訂監理相關法案（須先徵詢 FSC）及協調整合金融政策。央行則仍保有部分監理功能，如查核銀行是否合於審慎監理標準。此外，央行與存保公司可要求金融監理委員會辦理金融檢查或彼此提供資訊及文件<sup>12</sup>。

### 4.其他

至於其他國家之金融監理組織，在德國係由聯邦銀行監督局負責<sup>13</sup>，日本則是由直接隸屬於內閣府（相當於我國之行政院）之金融廳

<sup>10</sup> 參考陳聯一，《英國金融監理制度與金檢一元化之實施成效及存款保障基金之實際運作情形》，中央存款保險公司編印，民國九十年十月初版，第二四至三一頁。

<sup>11</sup> 車鵬程，《東亞國家金融監理制度及監理問題之探討》，中央存款保險公司編印，民國九十年十月初版，第七至一〇頁。

<sup>12</sup> 整理自范以端，《南韓金融監理制度、存款保險制度與資產管理公司考察報告》，中央存款保險公司編印，民國九十年十月初版，第四至一七頁。

<sup>13</sup> 關於德國之金融監理機制之討論，可參閱陳俊堅，《德國銀行申報資料系統與金融監理》，中央存保公司編印，民國八十三年五月。

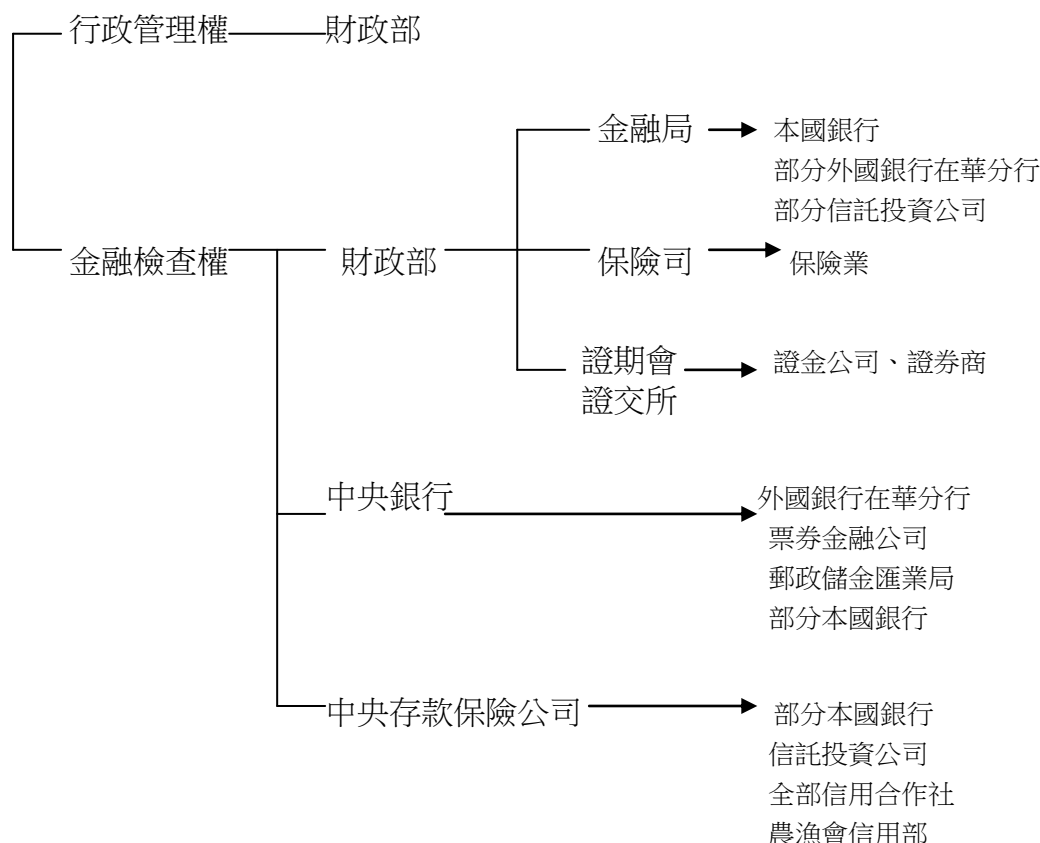
(FSA) 擔任<sup>14</sup>。其他國家之金融監理或由該國中央銀行負責，如澳洲、荷蘭等國；或由內閣部會負責，如日本及奧地利之財政部。

## (二) 我國機制之探討

### 1. 原有機制之架構與弊端

我國目前之金融監理制度，主要特點為行政管理權集中於財政部，而金融檢查權則分屬財政部、中央銀行及中央存款保險公司。在行政管理權方面，目前我國銀行、證券、期貨及保險業之主管機關雖為財政部，但囿於法令，實務上並未合併監督管理。於金融檢查權方面，銀行業之金融檢查係由財政部金融局、中央銀行與中央存款保險公司分工辦理；證券業由財政部證券暨期貨管理委員會負責辦理檢查；保險業則係由財政部保險司負責檢查。綜言之，所採取之監理方式乃屬於分業管理之方式。茲以圖示說明如下：

【圖一】現行金融監理機制架構圖



資料來源：林維義，〈金融控股公司監理機制之探討〉，《存款保險資訊季刊》，第十六卷第三期，民國九十二年三月，第三四頁。

<sup>14</sup>關於日本之金融監理機制與變革之討論，可參閱蔡宗義，〈日本金融監管制度之破綻與變革之研究〉，《台灣經濟金融月刊》，第三十七卷第六期，第一六至二六頁。

但在現行體制下所面臨之困擾除法規尚欠完備與人力不足等問題外，主要之弊端在於金融監理權責之紊亂。蓋事權未能統一，將致權責劃分不明，多頭馬車運作下，搶功卸責情事難以避免，在輾轉陳報期間，往往貽誤處置機宜，造成更大損失<sup>15</sup>。此外，如涉及其他檢查單位之受檢單位時，則需協調原檢查單位辦理檢查，在檢查效率及時效之掌握上亦不無缺陷。各檢查單位中，除財政部有處分權外，其餘檢查單位均無處分權，因此即使發現金融機構弊端，亦無法採取立即糾正措施，前述權責失衡現象導致延誤處理時機，一旦爆發弊案，各檢查單位又常成為眾矢之的，此亦為我國金融機構控管效率不彰、弊案頻傳之原因<sup>16</sup>。

## 2. 金融監督管理委員會成立後之變革

鑑於金融市場逐漸整合，以及金融集團快速發展與擴張，為降低監督成本並增加監督管理之效率，主要國家在金融監理制度上，進行二方面之重大改革，一為金融檢查權與監督管理權合一；二為銀行、證券與保險業由單一主管機關合併監理。近幾年金融改革之潮流，不論原先金融管理權集中於中央銀行之英國、澳洲，或集中於財政部之加拿大、日本與韓國等國，均紛紛成立職權獨立之金融主管機關，將金融監督管理權與財政權及貨幣管理權分離，並且成立之金融主管機關均具有完整而獨立之金融監理權<sup>17</sup>。參酌此項國際發展趨勢，我國行政院規劃成立「金融監督管理委員會」，統合銀行、證券、期貨及保險等金融業之監理，以謀達成金融監理一元化之政策目標<sup>18</sup>。並於民國九十二年七月二十三日公布「行政院金融監督管理委員會組織法」，該法擬於次年（民國九十三年）七月一日起施行，為我國金融監理改革所邁出之重要步伐。其組織可圖示如下：

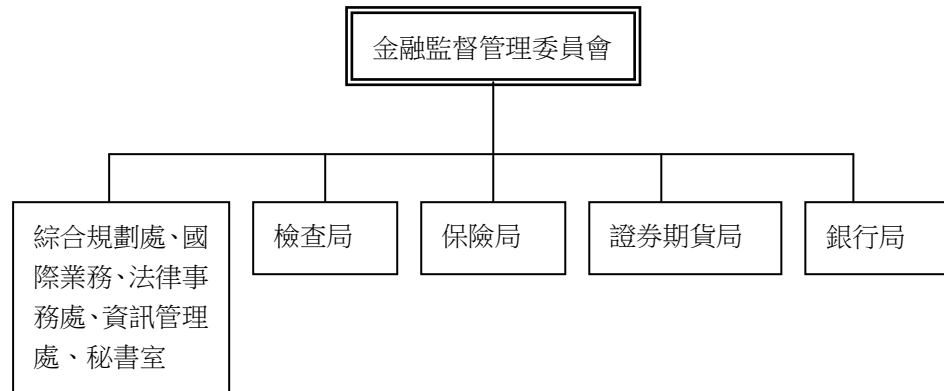
<sup>15</sup> 參閱殷乃平，前揭文，第一八頁。

<sup>16</sup> 參閱林維義，〈金融控股公司監理機制之探討〉，《存款保險資訊季刊》，第十六卷第三期，民國九十二年三月，第三三至三四頁。

<sup>17</sup> 參見許嘉棟，〈金融革新與金融管理〉，發表於「政策風向球」研討會，台灣金融研訓院，2002年；另可併參商景明，〈我國金融監理體制改革之探討〉（上），《實用稅務》，2003年11月，第八一至八五頁。

<sup>18</sup> 除中央銀行仍保有貨幣、信用及外匯等業務之專案檢查權，並得依中央銀行法權責辦理相關業務督導外，其餘如證券暨期貨管理委員會、金融局及保險司將移至金融監督管理委員會之下，中央銀行金檢處與中央存款保險公司之部分金檢人員亦將撥至該會。

【圖二】金融監督管理委員會組織圖



資料來源：陳春山，〈台灣金融監理委員會之組織與運作〉，《「第九屆兩岸金融學術研討會」論文輯要》，2003年11月4、5日，第一一頁。

## 二、我國金融監理機制未來面對之挑戰

承前所述，金融監督管理委員會之設立可作為金融改革重要之里程碑，然實際上，台灣金融改革尚屬開始階段，金融機構健全化、市場穩定發展及金融消費者權益之保障，仍有諸多改善空間，因此金融監督管理委員會之設立必須有完善之策略規劃。就目前台灣金融監理及市場發展之結構而言，未來將面臨下列之挑戰尚待解決<sup>19</sup>：

- (一) 金融監理與市場發展、金融創新政策之結合；
- (二) 道德風險管控機制之強化；
- (三) 農業金融之監理；
- (四) 公營行庫之組織改造；
- (五) 大陸市場之進入；
- (六) 金融重建之持續進行及儘速完成；
- (七) 對金融控股公司及金融集團之監理機制；
- (八) 金監會獨立性及倫理性之確保；
- (九) 跨業經營及功能性監理之爭議處理；
- (十) 金融機構加速合併。

針對上開挑戰，金融監督管理委員會必須建構完備之機制加以因應，而其中如何配合金融控股公司法之立法意旨對跨業行銷之監理措施做整體考量，營造一公平競爭之金融環境，實屬重要。按台灣未來之金融體系當以金融控股公司持有銀行、證券及保險公司為主要之經營體系，但此類金融集團之運作模式，其產品交互行銷（cross-selling）、風險管控、集團內及關係人交易等問題，均無法以單

<sup>19</sup> 詳請參閱陳春山，〈台灣金融監理委員會之組織與運作〉，《「第九屆兩岸金融學術研討會」論文輯要》，2003年11月4、5日，第一四至二〇頁。

一事業或子公司為監理之標準。目前對於金融控股公司之管理係依其「股份轉換或營業讓與前之主要機構」而定，例如國泰金控係以保險司為主要之實質管理機關，而第一金控等機構則以金融局為實質管理機關，形成金融控股公司業務申請之管理標準不一而無法有效為總體監理。再者，若任一金控公司之子公司發生債務問題時，除金融控股公司法之規定外，如何透過金融監理機制加以有效管控，亦非目前管理架構所得以承擔，金融監督管理委員會未來即應扮演金融控股公司業務、財務及風險管控等事項之主要監理單位<sup>20</sup>。本文將於以下篇幅中，探討因為金融控股公司所具備之特殊組織架構及特性所衍生之金融監理問題，並分析於機制面與法制面現在及將來所可能滋生之相關問題，最後嘗試提出淺見，作為處理之參考。

## 參、金融控股公司之監理問題檢視

台灣的金融版圖，基本上是從三張拼圖組合而成的。第一張拼圖是日據時期留下來的金融機構；第二張是在大陸地區設立，後來在台灣復業的金融機構；第三張則是光復後在台灣設立之金融機構<sup>21</sup>。結合這三張拼圖而成的金融版圖，在國際客觀環境的影響下，也漸漸產生結構性之變動。

### 一、金融控股公司之組織架構與監理模式

金融體制在轉型、改進的過程中，漸由「產業為根、金融為葉」轉化成「金融為根、產業為葉」之思考，在各項金融法制上也有相當之突破。金融控股公司法之公佈施行，為金融集團所企盼，可藉由銀行業務限制之放寬，全方位地跨業證券、保險等業，以強化競爭實力，滿足顧客一次購足（One-Stop Shopping）之服務，迎接國外大型金融集團之挑戰。因為其組織架構與傳統金融機構有別，因此在相對應之政策與機制上，則有重新思考之必要。

#### （一）組織架構與特色

金融機構跨業經營之型態基本上有四種，亦即「綜合銀行」<sup>22</sup>、「母子公

<sup>20</sup> 參閱陳春山，前揭文，第五頁；台灣智庫財金論壇，〈強化金融監理邁出第一步〉，《台灣智庫通訊》，第十期，2003年8月31日出刊，第七至八頁。

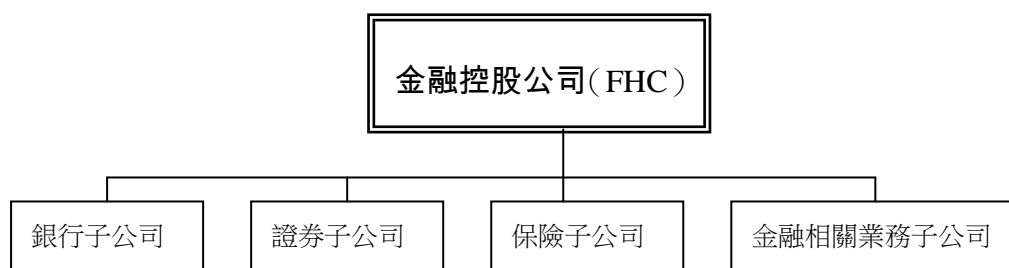
<sup>21</sup> 參閱賴英照，《台灣金融版圖之回顧與前瞻》，民國八十六年四月第二版，聯經出版事業公司，第三頁，對於三張拼圖之詳細說明則可參閱第三至一一四頁。

<sup>22</sup> 綜合銀行者，可定義為「可提供涵蓋存、放款、金融工具或外匯之交易、衍生性金融商品、新型債券之承銷、基金、投資管理及保險」之金融主體。See Anthony Saunders, Ingo Walter, "Universal Banking in the United States-What could we lose?: The Nature of Universal Banking", Oxford University Press 1994, New York, p. 84. 轉引自王文宇，《控股公司與金融控股公司法》，第一四七頁註44。另可參閱黃昱程，前揭書，第二二九頁。



司（控制從屬公司）」<sup>23</sup>、「相互投資公司」<sup>24</sup>與「金融控股公司」。綜合銀行（universal banking system）為最具多功能業務型態之銀行經營模式，以德國為此類型之代表。此外，歐洲聯盟所發布之第二號銀行指令（Second Banking Directive）亦導引歐盟會員國銀行朝向綜合銀行體制發展<sup>25</sup>；英國之子銀行模式則為母子公司（控制從屬公司）類型之代表，我國公司法第三百六十九條之二亦設有相關規定；而金融控股公司乃係以控制他公司為成立目的之公司，其任務主要為股份之持有與管理指揮。以金融控股公司模式之跨業合併，其個別金融業間乃係以控股公司為聯繫，建立間接關係以控股公司模式進行跨業經營。因個別業種間之組織區隔較為嚴謹，至其經營成本或轉換成本較前開三種類型相對較高，惟各該金融業別間之風險獨立程度亦為其中最佳者。是故，倘就控制風險蔓延之角度以觀，則自以控股公司為較佳組織型態，但若重於追求綜合經營之綜效，似非必採此種類型。綜觀國際趨勢，採此類型規範之國家，多係原法令不許金融行業直接經營或擁有他金融行業之立法例國家，其中又以美國為典型<sup>26</sup>。其組織架構如【圖三】所示：

【圖三】金融控股公司組織架構圖



在此種組織架構下，其經營管理上具有多樣特性，優缺並存。優點在於：

- 1.經營決策與事業執行分權化，得以提高關係企業整體之經營效率；
- 2.得以透

<sup>23</sup> 以此類模式進行跨業合併，金融行業可保有其獨立之法律上組織，且其管理、資本及其他資源亦相互分離，而係經一公司以轉投資或訂立契約之方式，達到控制他公司並經營他種金融行業之目的。參閱參朝成等著，《當前金融問題分析與金融改革應有作法》，財政部委託中華經濟研究院研究報告，民國八十八年。轉引自王文宇，前註書，第一四九至一五〇頁。

<sup>24</sup> 控制從屬關係公司之投資係屬單向，亦即僅母公司取得子公司之股份或相關事務之控制權，子公司對母公司不具控制力或影響力，其關係屬上下從屬之關係。然相互投資公司乃平行之結合，亦即金融行業間藉由相互持有他方股份之方式達到相互控制之目的。苟一金融集團採行相互投資公司之模式而兼有銀行、證券與保險者，則藉兩兩相互投資方式，達到投資之連鎖。參閱曾國烈，《跨國性銀行與綜合性銀行之監督管理與倒閉處理》，民國八十四年五月初版，中央存款保險公司編印，第一一至一二頁。

<sup>25</sup> 參閱王文宇，前揭書，第一四九頁，第一九三至一九四頁。

<sup>26</sup> 同前註，第一五二至一五三頁。相關議題可併參許振明、林樹明、邱靜玉，〈當前金融改革問題之探討：金融結構互補性之分析〉，《理論與政策》，第十六卷第四期，民國九十二年一月，第四五至六四頁。

過控股公司發揮支援機能，使子公司之業務能夠圓滑化；3.風險阻隔效用之發揮，使身為母公司之控股公司，僅對事業子公司負出資者之責任，其風險被限定於出資額之範圍內，其他正常營運之子公司亦可避免株連；4.增進金融監理之效率，而且主管機關可以動用控股公司所屬子公司之資源防止銀行倒閉，有緩和交叉補貼扭曲之效果……等。而其缺點可見於 1.因其組織型態易形成規模巨大之金融集團，導致限制競爭或不公平競爭之結果，倘不加以有效規範，不僅有害於公司股東或債權人以外之社會大眾，亦將破壞金融市場之整體競爭秩序；2.若無完善之資訊揭露規範，往往得以利用複雜之企業型態，造成投資人對於企業集團之業績產生誤判，不僅令企業之營運產生不健全結果也危及投資人……等<sup>27</sup>。舉凡各項機制，優缺點本為一體之兩面，如何除弊興利，則賴內外相關機制之良好協調與完善規劃。金融控股公司之組織，提升了經營效率與獲利空間，但所挾帶之金融危機生成率也相對地提高。因此，金融監理可謂是金融控股公司最重要之配套措施。

## (二) 監理模式

### 1.外國法例之比較——以美國、英國與日本為主

#### (1) 美國

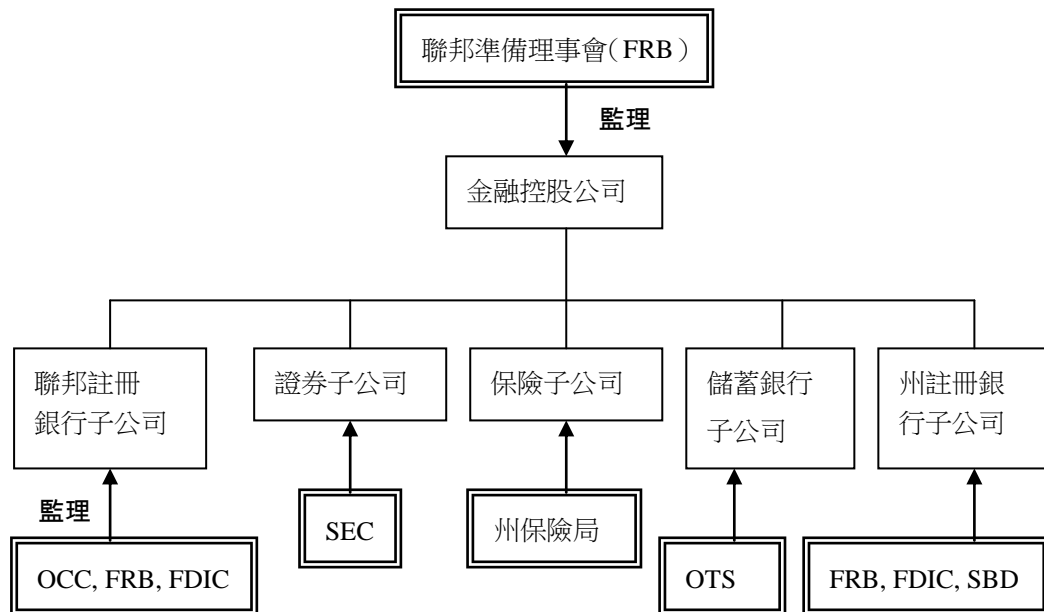
美國於一九九九年十一月通過「金融服務現代化法」(Gramm-Leach-Bliley Act, 簡稱 GLB Act) 廢除了「格拉斯—史迪格法」(Glass-Steagall Act of 1933) 及「銀行控股公司法」(Bank Holding Company Act of 1956) 中關於禁止銀行控股公司與證券商及保險公司結合成為聯屬企業之規定，允許具備合格條件之銀行控股公司以金融控股公司型態營運，並得經營各種類別之金融業務。其所建構之金融控股公司，主要目的雖係為了開放金融業務之全面跨業經營，但在同時也納入了高密度之金融監理<sup>28</sup>。依據「金融服務現代化法」之規定，該國金融監理體制結合統括監理 (Umbrella Supervision, 亦有譯為「傘狀監理」) 與功能性監理 (Functional Supervision)。由聯邦準備理事會 (FRB) 負責所有銀行控股公司及金融控股公司之監督與管理，即擔任綜合監理之角色。至於從事非銀行業務 (如證券、保險、期貨、投資顧問、商人銀

<sup>27</sup> 綜合參考王志誠，〈金融控股公司之經營規範與監理機制〉，《政大法學評論》，第六十四期，民國八十九年十二月，第一六八至一六九頁；王文宇，前揭書，第一七一至一七二頁。

<sup>28</sup> 但在另一方面，美國法律仍然允許保險、證券等業之跨業經營，因此它們仍可與銀行就放款以外之業務從事公平競爭。換言之，法律僅於全面跨業時方強制設立金融控股公司，至於部分跨業時則原則上採取轉投資方式，蓋如一併強制業者採取控股公司架構，將提高政府監理成本與業者之經營成本。參閱王文宇，前揭書，第一九一頁。

行業務等)之關係企業，或原屬聯邦或州特定監理機關監督與管理之銀行或儲貸機構，則由主管該等業務之目的事業主管機關或有關當局負責<sup>29</sup>。綜言之，聯邦準備理事會（FRB）負責金融控股公司之綜合監理，與聯邦存款保險公司（FDIC）、通貨監理局（OCC）、儲貸機構監理局（OTS）與州銀行局（SBD）協同架構出金融控股公司之監理體系，如【圖四】所示：

【圖四】美國金融控股公司監理體系圖



資料來源：作者自行繪製

繪圖參考：李儀坤，《金融控股大未來》，大樹林出版社，2003年7月初版一刷，第二三五頁；林維義，〈金融控股公司監理機制之探討〉，《存款保險資訊季刊》，第十六卷第三期，民國九十二年三月，第三七頁。

監理重點集中於金融控股公司之財務實力與穩定性、合併之風險管理作業、集團內部關係企業往來業務風險，以及整體之資本適足性。簡言之，美國對於金融控股公司之金融監理制度是選定一監理機關即聯邦準備理事會（FRB）來對於金融控股公司架構中最上層之「金融控股公司」之營運加以監理，至於此架構下之金融子公司如銀行、證券、保險等不同之業務，則由金融業務原各自之主管機關加以監理，而最上層之金融控股公司監理機關尊重其他之功能性規範機關。此種監理模式是最簡便之改革模式，亦即在不改變原有監理結構模式下對金融控股公司所

<sup>29</sup> 參閱林維義，〈金融控股公司監理機制之探討〉，《存款保險資訊季刊》，第十六卷第三期，民國九十二年三月，第三六至三七頁。

建構之金融集團予以有效監理<sup>30</sup>。

## (2) 英國

英國有關金融機構之監理機制，直到一九八六年十一月制訂「金融服務法」始成型，規定銀行由英格蘭銀行監理，股票、債券、投資信託、期貨選擇權證券有關業務由證券投資委員會（SIB）及其下層自律團體（SROs）管理。進而為達到保護投資人之目的，於二〇〇〇年通過「金融服務與市場法」（Financial Service and Market Act），進一步將橫斷式功能性管理予以統一。其中金融服務局（Financial Services Authority，簡稱 FSA）乃一獨立之金融監理委員會，負責統籌所有之金融監理，其於二〇〇一年十二月一日設立後正式啟動，深具意義<sup>32</sup>。

## (3) 日本

第二次世界大戰結束後，日本金融制度即採銀行、證券、保險分離之所謂「分業制」。各業別均分別由其業務主管機關即銀行局、證券局及保險局進行金融監理。三局均直屬大藏省（財政部），當時政府為扶植金融業乃採取各類保護措施，而使日本大藏省背負「護送船團」金融行政之名。一九九六年十一月日本實施金融大改革（Big Bang），大藏省提出「日本新金融體系」總結報告，其中方案之一為設立控股公司。日本國會更於一九九七年六月通過「獨占禁止法修訂法案」，全面解除業務限制規定，同年十二月又通過「金融控股公司等整備法」及「銀行控股公司創設特例法」，並於一九九八年三月實施，藉以補強金融控股公司之規定事項。自此銀行、證券、保險跨業經營普及，金融業競爭劇烈可謂空前。復以金融業飽受不良債權所苦，為期因應，日本揚棄往昔「護送船團」式金融行政，於一九九八年改採「監視型行政」，整合銀行局、證券局、保險局為「金融監督廳」，並將金融檢查手冊<sup>33</sup>予以明

<sup>30</sup> 參閱王文宇，前揭書，第三三四頁。

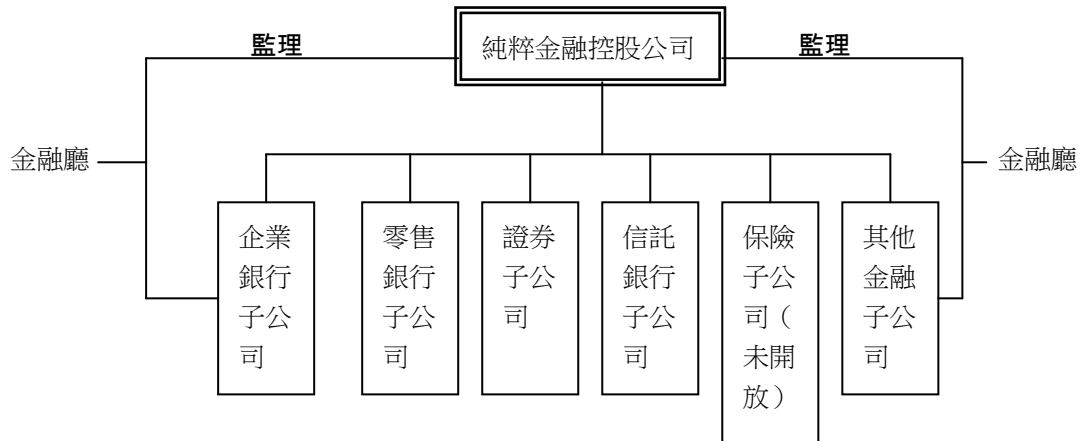
<sup>31</sup> 但美國財政部認為該類金融監理制度疊床架屋，曾經於一九九五年提出「金融服務控股公司法」，該法與一九九九年十一月通過之「金融服務現代化法」類似。惟法案中提案將 OCC、FRB、OTS 予以整合為單一金融監理局，同時對於銀行子公司、證券子公司、保險子公司仍分別由金融監理局、SEC、州保險局分別依金融業務營運功能別（非依照經營主體別）進行監理，最後因 FRB 反對而終告失敗。參閱李儀坤，《金融控股大未來》，大樹林出版社，2003 年 7 月初版一刷，第二三五至二三六頁。

<sup>32</sup> 參閱李儀坤，前揭書，第二三七至二三八頁。

<sup>33</sup> 所謂「金融檢查手冊」乃日本於一九九八年八月由金融監督廳檢查部召集律師、會計師與金融實務界人士，組成「金融檢查手冊研究小組」研討製作內容與方向，參酌歐美先進國家金融檢查動向及巴塞爾銀行監理委員會相關報告，就金融檢查之基本理念等議題研討後所編制而成之檢查基準，於一九九九年七月付諸實施。

文化，以求金融行政透明化。惟有關金融制度策劃則由大藏省「金融企畫局」負責。為期落實金融監理，二〇〇〇年七月乃將「金融監督廳」與大藏省「金融企畫局」予以統合，成立「金融廳」(Financial Services Agency, FSA)，日本金融監理一元化乃告成功<sup>34</sup>。基此，對於日本之金融控股公司之監理架構可如【圖五】所示：

【圖五】日本金融控股公司之監理架構



資料來源：李儀坤，《金融控股大未來》，大樹林出版社，2003年7月初版一刷，第二四〇頁

## 2.我國機制之不足與因應

承前所述，我國目前金融監理機制所採取的是分業監理及分工檢查之管理模式，究其實質針對金融控股公司之監理上將有如下之不足<sup>35</sup>：

- (1) 事權不統一：金融集團跨業經營所衍生之金融問題，其監理所涉多不僅單一業別之金融機構，而可能分別隸屬於不同金融主管機關之監理範疇。然就目前依行業別所設計之監理架構以言，各監理機關僅就其權限範圍內予以管理監督，欠缺跨業別整合資訊蒐集及管理之機構，不免產生見樹不見林之弊。且各監理機構勢將因資訊不充足或非集團整體觀點之資訊判讀而錯估問題嚴重性<sup>36</sup>，致生監理上之重大問題。

<sup>34</sup> 參閱李儀坤，前揭書，第二三九頁。另併參東谷曉，「九七から危機に陥った本當の理由」，『誰が日本經濟を救えるのか！』，日本實業出版社，2002年2月10日初版發行，第四六至四九頁；蕭至惠，〈日本經濟面臨之挑戰—兼論日本內閣處理決策亂象〉，《臺灣經濟金融月刊》，民國九十二年五月，第九八至一〇四頁。

<sup>35</sup> 參閱王文宇，前揭書，第三四三至三四四頁。

<sup>36</sup> 參閱張冠群，《論保險業與其他金融行業組織上結合之監理》，國立政治大學風險管理與保險研究所碩士論文，民國八十九年六月，第二三五頁。

- (2) 欠缺統一之監理標準：各監理主管機關所訂定之監理法令與標準如設立規範、內部控制標準、資訊揭露標準、檢查標準及其他相關規範與標準等，自亦有殊。規範與標準之不統一，於各業別主管機關之監理合作與資訊交換上即生溝通與合作上之困難，勢將影響金融監理之效率<sup>37</sup>。另從保護消費者之立場以言，不同監理機關所訂定之消費者保護政策或資訊揭露政策，亦易造成消費者之混淆與判斷之困難。
- (3) 欠缺監理效率：目前我國金融業監理之行政管理權為財政部，已於前述說明，然於財政部下又分別隸屬於不同機關，其為組織獨立、預算獨立且於特定情形下得以自己名義行文之「行政機關」，是故真正屬於財政部者僅保險司，此外各監理機關乃各自獨立。此種分工監理之情形，於跨業監理之合作上，時需公文往返與資訊傳遞，於監理效率上不免有所不足，且易造成金融業遵循上之困難。
- (4) 產生監理衝突：在我國金融業別分別監理之情形下，就可能涉及不同監理機關爭議之同一議題，難免因為相互間利益衝突或立場不同而產生監理態度之不同，甚或產生相互掣肘之情形。隨著金融集團之成型，與金融業跨業經營風潮日盛，此種監理衝突勢必擴大。

綜言之，我國現行以機構為基礎之管理模式早已不合時宜。面對金融控股公司之新制，我國立法機關本有相配套之金融監理法制以為因應<sup>38</sup>，即前述之「行政院金融監督管理委員會組織法」。按行政院原先規劃成立「金融監督管理委員會」，合併對銀行、證券、期貨及保險業之監督、管理、檢查及處分，另於其下成立「金融檢查局」負責各項檢查業務，即所謂的「金融『檢查』一元化」。八十八年五月行政院變更該項規劃方案，成立「金融監理委員會」，並於委員會下設立金融檢查局、金融局、證券暨期貨局及保險局等附屬機關，以統合金融發展政策及監理事權之「金融『監理』一元化」政策<sup>39</sup>。最後於今（九十二）年七月

---

<sup>37</sup> 同前註。

<sup>38</sup> 金融控股公司法之配套法制有十餘項，如「金融控股公司合併資本適足性管理辦法」、「金融控股公司發行公司債辦法」、「金融控股公司及其子公司自律規範」、「金融控股公司內部控制及稽核制度實施辦法」、「金融控股公司結合案件審查辦法」……等。

<sup>39</sup> 參閱監察院財政及經濟委員會編印，《我國金融國際競爭力總體檢調查報告》，民國九十二年八月初版，第二八七至二八八頁。

二十三日由總統公布之「行政院金融監督管理委員會組織法」<sup>40</sup>，參考外國金融監理制度與我國公平交易委員會之組織規範，創設「委員會制」<sup>41</sup>之「金融監督管理委員會」，統合監理事宜。日後關於金融控股公司之監理，將責由該一元化監理體系加以辦理。但在金融監理委員會成立前，對金融控股公司之監理，實務有以下因應措施<sup>42</sup>：(1) 有關金融控股公司檢查之分工，已由「金融檢查委員會」討論決議通過金融檢查分工方式，以利各檢查單位遵循；(2) 由中央銀行金融業務檢查處、中央存款保險公司、財政部證期會、保險公司及金融局等檢查單位，共同組成專案小組，完成金融控股公司檢查手冊、工作底稿及檢查格式之訂定，上述單位並已依檢查分工按檢查計畫對金融控股公司進行金融檢查；(3) 為加強對金融控股公司之場外監控<sup>43</sup>，財政部於民國九十一年六月二十八日發函要求金融控股公司應依財政部規定按期申報「金融控股公司基本資料及財務資料申報報表」，金融控股公司並已於九十一年七月底前完成第一次申報。另各金控公司亦已依金融控股公司法第四十六條規定，於各自網站上揭露所有子公司對同一人、同一關係人或同一關係企業為授信、背書或其他交易資料，此有助於金控公司資訊之透明化，並有利於金融監理單位對金控公司之監督；(4) 為建立市場監控機制，財政部證券暨期貨管理委員會將要求金融控股公司具控制性持股之子公司，應公告並申報經會計師核閱之第一季及第三季財務報告，以強化金融控股公司之財務資訊透明度。

基此以觀，我國對於金融控股公司之監理制度，似有漸具雛形之勢。但深究之，於相關的機制與法制上，並非沒有值得吾人再思之處。

## 二、我國金融控股公司所生金融監理問題與解決之道

<sup>40</sup> 依該法第三十四條之規定，該法自民國九十三年七月一日施行。金融控股公司法立法通過並施行在金融監督管理委員會組織法之前，雖是既成之事實，但就法制之配套研擬與實施效果而論，並非適宜之作法。

<sup>41</sup> 單一金融監理機關之組織設計主要可區別為民間機構制、獨立委員會制及行政官署制。民間機構制以英國 FSA 為代表，行政官署制以日本為代表，前者有濫權之虞，後者有遭受政治力及利益團體不當干預之可能，因此我國金融監理委員會所採獨立委員會制（乃合議制行政機關），由各委員獨立行使職權，決議由多數委員合意形成，較得免卻前開疑慮，誠屬折衷可行之方案。參考張冠群，前揭論文，第二三五頁。

<sup>42</sup> 參閱監察院財政及經濟委員會編印，《我國金融國際競爭力總體檢調查報告》，民國九十二年八月初版，第二九〇頁。

<sup>43</sup> 為有效控制金融機構之經營風險，並及早發現有問題之金融機構，必須持續監控金融機構之運作情形。目前對於金融機構之監理，已不像以往僅側重於「實地檢查」(on-site examination)，還必須針對變化迅速之金融市場，執行經常性之觀察與管理，方能及早獲得預警資訊以俾先期處理，此即為先進國家極重視之「場外監控」(off-site monitoring)。參閱許遠東，〈金融紀律與金融監理〉，《中央銀行季刊》，第十九卷第一期，1997年3月，第三頁。而「金融預警制度」(financial institutions' early-warning system)之實施即屬一例。

探討關於金融控股公司之金融監理問題，除了必須觀察其本身組織架構上之問題外，並應考量配套機制之整密度與完整性，否則其所引發之「傳染性風險」(contagion risk)<sup>44</sup>實屬堪慮。再者，規範此問題之主要法規包含銀行法、公司法、金融控股公司法、行政院金融監督管理委員會組織法(尚未施行)、存款保險公司、其他配套子法及法規命令，加以綜合觀察比較，方能發現其間之罅隙與有待增修之處。

## (一) 機制面

### 1. 監理組織之調整

觀諸「行政院金融監督管理委員會組織法草案」第十一條之規定，草案中所規範之金融監理機關雖已合併為一，但仍採用機構法之監理方式。依現行中央法規標準法第五條規定：「左列事項應以法律定之……。三、關於國家各機關之組織者。……」依此規定，金融局等所屬機關宜以訂定組織法方式為之，惟現行法所屬機關組織若以法律定之，其未來組織變動都需要經過立法程序，必然失之呆板僵硬而無法因應金融監理需要，考諸世界各主要金融服務先進國家，均已改採較周延考量金融機構整體風險之彈性組織，例如英國除創設機關時，其組織編制之裁撤、減縮、兼併、變更、職位職掌之調整、轉移、合併、變更、裁減等，均不須經過立法程序，甚具彈性及應變功能<sup>45</sup>。「行政院金融監督管理委員會組織法草案總說明」對此作出解釋：「目前組織初期規劃考慮組織變動太大，業者及金融監理人員之適應問題，仍先採機構導向管理，但因應銀行、證券、期貨及保險業務合併監理之趨勢，將逐步朝向功能性監理從事組織變革。」<sup>46</sup>因此，宜賦予金融局等所屬機關組織之調整有所彈性。

基此考量，行政院金融監督管理委員會組織法第三十條設有彈性之調整規定，亦即該法容許行政院金融監督管理委員會(以下稱「金融監理委員會」)下設之機關組織法律在未完成立法程序(同條第二項規定於該法施行之日起二年內完成)前，經權責機關訂定暫行組織規程及編制表施行。如此將有助

<sup>44</sup> 此包含二個層面的風險，其一為集團中某一成員發生虧損，將減少整個集團得用以支持其他業務之資本；其二為集團某部分一出現問題，可能連帶影響市場對整個集團的其他部分均失去信心，而斷絕其資金來源，引發流動性危機，甚至因而破產。而造成傳染性風險之主要原因是，市場基本上係將整個集團視為一體，並非將集團內各成員分別視為獨立之個體。參閱曾國烈等十人著，《金融自由化所衍生之銀行監理問題探討：美、日經驗對我國之啟示》，中央存款保險公司編印，民國八十五年五月初版，第一五九頁。

<sup>45</sup> 參閱許永明，〈金融監理制度與革新〉，《台灣金融財務季刊》，第二輯第三期，民國九十年九月，第一八二頁；王文宇，前揭註1書，第三五〇頁。

<sup>46</sup> 參見行政院金融監督管理委員會組織法草案總說明，民國九十年四月二十三日，<http://www.boma.gov.tw/introduction.htm>。



於因應金融環境之迅速變化，發揮綜合管理績效，值得肯定。

## 2. 監理主體之統一

公平交易委員會對於金融控股公司設立之結合審查，其實也是金融監理之一環。金融機構在大型化與綜合化之趨勢下，其經濟力集中之情形更形顯著，而設立金融控股公司時以及其設立後與其他事業結合之管制，涉及市場特性、金融技術之專業性等考量，金融控股公司法特於第九條第二項規定：「主管機關（依第三條之規定為銀行法之主管機關）對於金融控股公司之設立構成公平交易法第六條之事業結合行為，應經行政院公平交易委員會許可；其審查辦法，由行政院公平交易委員會會同主管機關定之。」此項規定可以明確化金融控股公司法通過後，關於金融控股公司成立時所引發結合管制問題由何主管機關加以解決之問題。然而該項規定係限於金融控股公司之「設立」構成公平交易法第六條之事業結合行為時，方有適用餘地，對於金融控股公司成立後與他金融機構有結合行為時，並未納入規定，顯有為德不卒之感。或謂金融控股公司成立後之結合行為，理所當然亦歸公平交易委員會所管轄，然而由於金融控股公司之結合型態與一般事業有異，其特殊性與專業性之需求，是否皆由公平交易委員會負擔似成疑問？再者，金融控股公司於設立前之結合行為，及設立後與他金融機構所發生之結合行為，在規範上探究之，其規範客體之特徵與需求實無二致，理應一體適用。倘未能就此加以釐清，於將來金融監理委員會開始運作後，就金融控股公司結合監理之問題將更莫衷一是。就此問題，學者提出看法，認為應將金融控股公司法中涉及金融控股公司之結合行為，統一由公平交易委員會審查許可，並訂立單一之「金融控股公司結合審查準則」<sup>47</sup>。本文贊同此項見解，蓋如此不僅尊重公平交易委員會之審查專業，亦不致滋生監理上之困擾，對於整體機制之考量，具有實益。

## 3. 配套機制之落實

就金融控股公司之監理機制以觀，除了前面所述應儘速完成金融監理一元化外，仍有相關之機制應隨而催生或落實，其種類頗多且繁複，舉其犖犖大者如下：

### (1) 應加強綜合監理人員之培訓：

鑑於金融控股公司所屬子公司經營各種不同之金融業務，其適用法規各異，金融監理之重點亦不同，如銀行業監理之重點在於保護存款

<sup>47</sup> 參閱王文宇，前揭書，第三〇八至三〇九頁。

人，而證券業之監理重點在於保護投資人。各業法規亦常有扞格之處，需要兼具多方金融專業知識之實務及法律人士參與調整與修正。此外，監理超大型金融機構( the largest and most complex banking organizations, LCBOs )所需具備之專業知識及技術，與監理小型金融機構所需者，有顯著之不同，對於監理人員需施以不同之訓練<sup>48</sup>。

(2) 「立即糾正措施」之明訂與落實：

「即時糾正」與「退出市場」是維護金融市場健全性之二項重要措施，所謂「立即糾正措施」( Prompt Corrective Action, PCA )係指金融機構財務及業務惡化導致對存款人與債權人權益產生損害時，主管機關得介入干預之機制，在財務上一般是以金融機構之資本適足率為指標。我國銀行法雖訂有金融機構出場之依據與原則<sup>49</sup>，惟對於退出機制未有明確具體之規範，使主管機關難以落實施行。論者以為，我國類似「立即糾正措施」之監理規範規定於民國九十一年一月一日及民國九十年十一月一日分別修、制定實施之「銀行資本適足性管理辦法」及「金融控股公司合併資本適足性管理辦法」<sup>50</sup>。其係將金融機構依資本適足率分為二個等級，其中銀行資本適足性介於八% 至六% 之間者，除強制性措施為「以現金或其他財產分配盈餘之比率，不得超過當期稅後淨利之二〇% 」外，選擇性處分為「得命其提報增加資本、減少風險性資產總額之限期改善計畫」；至於銀行資本適足率低於六% 者(最差之等級)，除「盈餘不得以現金或其他財產分配」外，其他必要之處分則得視情節輕重處分，最嚴厲之處分為「令銀行於一定期間內撤銷部分分支機構」，此外「行政院金融重建基金」也有類似機制。本文認為應立法明訂立即糾正措施(以法規命令加以規範，其法律層級似乎較低)及其採行時機，以法則化代替權衡，避免監理主管單位對問題金融機構之寬容<sup>51</sup>。

(3) 金融會計實務等相關財務資訊透明化制度之建立：

為強化外界信心，亦應儘速採用國際會計標準認定逾期放款、辦理呆帳損失準備之提列，並採用市價觀念編製財務報表等，使所有金融機

<sup>48</sup> 參閱楊綦海，〈在金融控股公司架構下如何防範銀行安全網遭濫用〉，《中央銀行季刊》，第二十四卷第四期，民國九十一年十二月，第六七頁。

<sup>49</sup> 論者認為修正後銀行法第四十四條第三項與第六十一條之一之規定，均具有立即糾正之精神。參閱袁明昌，〈「銀行法」修正對銀行業之影響〉，《台灣金融財務季刊》，第二輯第二期，民國九十年六月，第一四四頁。

<sup>50</sup> 有認為金融控股公司法第五十四條及五十五條即為立即糾正措施與退出市場機制之規範者，參閱楊綦海，前揭文，第六八頁。

<sup>51</sup> 參閱陳寶瑞、郭秋榮，〈美、日、韓及我國金融監理機構立即糾正措施之比較〉，《臺灣經濟金融月刊》，第三十九卷第三期，民國九十二年三月二十日，第五二頁及第五六至五七頁。

構財務報表更具公信力，方能真正表達金融機構自有資本與風險性資本之比率，立即糾正措施才得以落實，亦可加速金融機構自我加強風險控管之工作，進而提升各界對我國金融體系之信心<sup>52</sup>。

## (二) 法制面

### 1. 法條形式定義之認定

金融控股公司法要名正言順，必須先對金融控股公司及有關定義予以釐清，定義本身也即寓含管制之方向。目前關於金融控股公司之定位有幾個問題，第一、金融控股公司以持股認定，或也兼及以控制關係加以認定。前者在概念上較無疑義，後者一直是公司法制及財經法規上之老問題，亦即「最終受益人」或「最終控制人」之問題。相關法規見於公司法第三百六十九條之一至第三百六十九條之三等關係企業法之條文、證券交易法第二十二條之二、電信法第十二條第三項與第五項（外資直接、間接持股）、有線廣播電視法第十九條（外資持股與分散持股）以及銀行法第二十五條等金融監理法規。第二個定位問題乃一動態性發展之問題，亦即在研擬金融控股公司法之前，行政部門為了推動銀行法部分條文修正草案與金融機構合併法草案儘速完成立法，已先對立法部門承諾會研擬金融控股公司法，此種先有結論再做研究之現象，造成研擬金融控股公司法之高難度<sup>53</sup>。第二個問題非本文之重點，先予略過，逕就形式定義問題加以討論。按金融控股公司法第四條及第五條對於「控制性持股」以及「持有股份或資本額之計算標準」，某程度而言，已涵蓋實務上大部分之金融跨業集團，但仍有加以規避之可能。蓋如前述，乃立法之初未將「最終受益人」概念納入，而選擇僅以形式上控制性持股之方式以及不確定法律概念（如「間接選任或指派」、「為他人持有」等語）加以規範之故。其理由或係在於以形式化之標準較可避免適用上之疑義，但卻難免掛一漏萬之譏。

此問題亦可區分成二層面，首先是形式定義仍未完足之問題。揆諸目前之認定標準，基本上是建立在同一人或同一關係人就「股權或資本額之持有」達到控制公司經營之程度（即「控制性持股」）及「董事之選派」有過半影響力之基準上，再將控制性持股之定義擴大到任何為同一人或同一關係人持股之情形。然而，縱使持股未達標準且無法影響過半數董監之任命，仍可能實際上對金融機構之經營有決定權，例如企業將組織依事業

<sup>52</sup> 同前註，第五八頁。

<sup>53</sup> 參閱劉紹樑，〈金融法制、企業併購與典範遷移：以合併法與控股法為中心〉，發表於「金融控股公司與跨業合併法制」學術研討會，民國九十年二月二十三日，臺灣大學法律學院，第一五至一六頁。

別分割，而各分立之公司分別由非屬第四條第八款之不同人擔任負責人，在定義上並不符合所謂之「同一人」，基於其分立前之淵源，仍有共同經營之可能。其次，第四條與第五條之形式定義，對於「間接選任或指派」與「為他人持有」等不確定概念，仍有實際認定上之困難<sup>54</sup>。就第一個疑問以言，因為未將前述「最終受益人」或「最終控制人」之概念加以規範，因此主管機關在監理過程中可能產生死角；其次，採用不確定法律概念包攝規範對象，雖係金融法規之制訂不得不然之趨勢，但對於金融監理之執行，亦難謂無判斷上之困難。

除了期待未來成立的金融監理委員會發揮功能外，學者建議應併同銀行法、公司法而為修正，係屬配套法規整體立法之問題。考諸美國銀行控股公司法第二條（a）之規定，係以「程序性規定」取代實質定義，亦即兼採「經聯邦理事會書面通知」及「聽證」後而為認定，蓋控制關係之認定，所涉及之事實認定問題較多，故以主管機關單方面之認定似乎力有未逮故也。因此學者建議可考慮引進美國以「聽證」方式決定控制關係之有無，似為較完善之作法，立法程序上得準用行政程序法第五十四條至第六十六條之相關規定<sup>55</sup>。

## 2. 資本適足性之要求

金融控股公司法第四十條第一項規定：「金融控股公司以合併基礎計算之資本適足性比率、衡量範圍及計算辦法，由主管機關定之。」，此項規定有無實益，有探究之必要。按金融集團之所以有競爭上之優勢，有某部分是因為其營運資金重複使用所帶來的規模經濟所促成<sup>56</sup>，但也因此加深其組織結構之複雜度，使其組織結構之透明度相對降低，增加主管機關整體監理之困難。再者，此種運用方式也容易因此影響其他集團內企業之健全，亦為發生「骨牌效應」（domino effect）之重要原因。而完全禁止資本之重複運用並不能完全解決問題，蓋其可能扼殺金融集團之形成，妨礙金融體系或服務進步之速度。因此，立於監理之角度上，並非禁止其重複運用資本，乃應站在整體金融集團之立場，為其評估足夠支撐集團整體風險之資本數額。故此，金融集團之監理上應有資本適足之概念，並有相應

<sup>54</sup> 參閱王文宇，前揭書，第二八一頁。

<sup>55</sup> 同前註，第二八一至二八二頁。

<sup>56</sup> 藉由金融集團各子公司相互給予信用或建立債權債務關係、營運資金之重複使用或營運成本之抑減等，其週轉率增加但相對地其成本卻未成比例增加，將導致平均成本之降低，金融集團可享有規模經濟之好處。且在一成熟之市場環境中，最理想之商業規模不容易達成，但規模經濟卻可以成為其代替品。參閱張國銘，〈淺談金融集團之監督與管理〉，《存款保險資訊季刊》，第十一卷第一期，民國八十六年九月，第五三頁。

之調整措施<sup>57</sup>。

在金融控股公司之情形，該資本適足性之要求應對控股公司為規範，抑或對其下之從屬子公司（尚可分為對全體子公司或僅限於從事銀行業務之子公司），立法設計上有四種選擇：一、僅對控股公司；二、僅對從事銀行業務之子公司；三、對全體子公司；四、不分母子公司均一體適用<sup>58</sup>。細查我國相關規範，金融控股公司法第四十條要求主管機關對於金融控股公司以合併基礎計算之資本適足性比率應訂定相關管理辦法，以期能透過對金融控股公司資本適足性比率之監控，達到適度監理以預防系統性風險發生之危機。財政部嗣於民國九十年十月三十一日公布「金融控股公司合併資本適足性管理辦法」，依該辦法第二、三、四條之規定，在分別算出金融控股公司本身及其子公司各別之合格資本及法定資本需求後，將其加總得到集團合格資本總額及集團法定資本需求，之後再將集團合格資本總額扣除該辦法第四條規定之項目後即得到集團合格資本淨額，最後再將集團合格資本淨額除以集團法定資本需求商數化為百分比之後，即為「金融控股公司合併資本適足性管理辦法」中所謂「金融控股公司以合併基礎計算之資本適足性比率」（簡稱「集團資本適足率」）。此種規定，學者認為將產生二個極嚴重之缺陷，亦即（1）當金融控股公司旗下各子公司加總時，整個風險輪廓（risk profiles）可能產生變化。隨著金融機構業務愈發多樣化，各金融業別間之風險交互作用關係並不如想像中單純，此乃因在加總的過程中會產生風險抑減或風險加乘之效果，故而將二個不同業別金融機構之資本需求相加，並非一個能反映集團資本需求之良好指標；（2）各功能性監理機關對於銀行業、證券業及保險業之各項資本的定義不同，關於資產與負債之評價方式亦不同。簡單來說，在銀行資本適足性管理辦法與證券商管理規則中對於合格資本之認定範圍及內容便不相同；另外，銀行業與證券業對於應提之資本需求內容亦大不相同，此皆可能增加於加總過程中所可能產生之矛盾性<sup>59</sup>。況且，若僅因為金融控股公司之成立，將該證券、保險業務之公司與銀行發生牽連關係，進而要求均需適用該管制之最低要求，其論理上並未完備，於實務上也無適用之實益。最後，金融控股公司本身並不一定從事銀行業務，其資本亦多為他公司之持股即所

<sup>57</sup> 參閱陳相儒，《銀行資本適足監理制度之研究》，東吳大學法律研究所碩士論文，民國八十八年七月，第一三四至一三五頁。

<sup>58</sup> 參閱王文字，前揭書，第二八五頁。

<sup>59</sup> 參閱陳欽奇，〈金融控股公司的資本適足性比率與監理原則〉，《臺灣土地金融季刊》，第三十九卷第二期，民國九十一年六月，第一七至一八頁。

謂風險性資本，並無類似銀行自有資產比率較高之情況。因此，如何說明其必須遵循源自銀行規範之資本適足率，說理上仍有不足<sup>60</sup>。

對於金融控股公司資本適足性之要求問題，總結有下列結論。學者王文宇教授認為，宜以前開第二種立法設計（即僅對從事銀行業務之子公司加諸資本監理之規範），基於銀行法規定要求從事銀行業務之子公司滿足資本適足率即可。換言之，無須於金融控股公司法中另作規範，否則將使規範疊床架屋，反而對金融控股公司之成立產生不效率之嚇阻效果<sup>61</sup>。學者陳欽奇先生亦主張，金融控股公司（母公司）本身之資本適足性比率規範宜暫不規定，應視國際上（主要為美國及日本等國）有相關具體作法後再行參酌。本文肯定上開見地，亦建議主管機關與立法單位傾聽之。

### 3. 防火牆規範之不足

金融控股公司未來監理上最令人疑慮之問題，在於金融控股公司與子公司間之利益輸送及利害關係人授信，務必要強化金融控股公司與子公司間之規範，即所謂「防火牆」(fire wall)之建立。金融資訊隱私權之保障，關涉消費者之權益，亦涉及金融交易秩序之安定。衡諸美國法例，就此亦設有詳細之規定以為保障，例如一九九九年之美國金融服務業現代化法以及二〇〇一年一月所提出之金融資訊隱私權保障法案等均屬之。惟徵諸我國相關規範，為防範金融控股公司與其子公司及子公司間滋生利益輸送之情形，金融控股公司法設有充分揭露利害衝突損及客戶權益情形及其交易行為之規定，與金融控股公司及子公司間業務交易、聯合行銷、負責人及職員兼任、資訊流用或營業設備或場所共用等相關規定（第四十二條、第四十三條參看），但並無強而有力類似於各國所採之防火牆規範<sup>62</sup>。簡言之，關於金融控股公司與其子公司及各子公司間防火牆之建構，我國僅以二條法條為原則性之揭示，相較於金融控股公司制度行之有年的美國，係以鉅細靡遺之法規加以規範者，顯有不足。本文建議主管機關應儘速補充金融控股公司與其子公司間之防火牆規範，以防杜資訊外洩與內線交易之弊端，減少不必要之監理成本的付出。

### 4. 轉投資非金融事業漏未規定<sup>63</sup>

就金融控股公司得轉投資一般非金融事業之審查核准，金融控股公司法並未就其內容作出規定，亦未授權財政部訂定審查準則，雖然依金融控

<sup>60</sup> 參閱王文宇，前揭書，第二八六頁。

<sup>61</sup> 同前註。

<sup>62</sup> 參閱林維義，前揭文，第五五頁。

<sup>63</sup> 參閱王文宇，前揭書，第三一二頁。

股公司法第五十五條第一項規定：「金融控股公司之投資事業，如有顯著危及銀行子公司、保險子公司或證券子公司之健全經營之虞者，主管機關得令金融控股公司於一定期間內處分所持有該投資事業之股份，或令金融控股公司降低其對銀行子公司、保險子公司或證券子公司持有之已發行有表決權股份或資本額及直接、間接選任或指派之董事人數至不符第四條第一款規定，並準用前條第三項規定辦理」，但此規定似乎僅能作事後救濟而已。對於金融與商業之結合，世界各國率皆抱持審慎之態度處理，金融控股公司法雖然允許其作有限度之結合，但主管機關審查核准之態度厥為管制密度之重點，如金融控股公司法未予授權，主管機關自行訂定之行政命令又有法源不足之缺點，就此允宜透過修法授權主管機關訂定審查準則為妥。

#### 5.其他配套法制之訂定或修正

論及金融控股公司之監理問題，其所涉及之法制絕非僅有金融控股公司及其相關子法而已，乃應兼顧金融監理法制併觀。除了規範金融機構之基本法——銀行法以外，其他涉及金融控股公司之監理法制亦需留心是否能夠因應修訂或增訂，如此方足以構成完整之法制體系，而不致於法規施行後發覺千瘡百孔，徒生扼腕之憾。舉例言之，金融控股公司容易產生「集團內風險相互移轉」之情況，由於金融控股公司子公司間可進行營業或財產之分割與承受，若某子公司將虧損之營業分割至銀行等要保機構，或將要保機構獲利甚佳之部分移至非要保機構，都將擴大存款保險公司之承保風險，造成金融安全網之無限擴張，身為金融安全網<sup>64</sup>層次之一的存款保險制度也應有所對應。目前我國存款保險條例及相關機制並未直接對金融控股公司加以規範，為使中央存款保險公司得以全方位達成承保風險之管控，似有增訂該公司除得洽請主管機關依金融控股公司法第五十五、五十六條之規定辦理外，並得要求金融控股公司支付賠付金、提供擔保等規定；此外，金融控股公司進行共同行銷時，應依金融控股公司法第四十八條第二項，就該業務有無受存款保險保障為註明，存款保險條例中似亦可賦予該公司查核其是否遵守該法令之權責<sup>65</sup>。

就金融監理法規整體立法之技術面，採用金融控股公司專法之立法，並配合相關配套法規之修正應為最理想之方式。故應一體適用於所有公

<sup>64</sup> 所謂的「金融安全網」涵蓋三個層次，一為有效安全之監督管理機制（safety and soundness supervision），二為健全的存款保險機制，三為有效的金融機構退出市場機制。

<sup>65</sup> 參閱陳春山，〈存款保險條例修正原則〉，「金融改革及存保條例修正」研討會書面資料，民國九十二年十二月四日，臺灣大學法律學院暨社會科學院國際會議廳。

司、銀行、證券或保險業之規定，應同時提出公司法、銀行法、證券交易法、保險法及保險業法之修正。衡諸美國「金融服務現代化法」與日本之「整備法」莫不採用整體配套法規立法之方式，我國以金融控股公司法之單一立法欲解決當前金融管制諸多問題，其立法本意雖良善，然其後續修法工作仍不能免<sup>66</sup>。諸如此類之修法，實有賴學者專家與立法機關於反覆研究下發現問題，並逐漸累積共識進而尋求解決方案，方有以致之，但這卻也是建構我國金融控股公司完善監理法制所不可欠缺之必經途徑。

### 三、建構符合我國需求之金融控股公司監理機制（代小結）

綜據前述，我國金融監理機制在未來金融監督管理委員會成立運作後，將有所變革，其所表彰之金融監理一元化效能，將增進監理之效率，也與國際監理潮流相符。就金融控股公司之監理方面，因此機制之建構似乎也可見到妥適的前景。但在外國法制之援用上，我們似乎也不應斷然全盤繼受，而無視新制度之發展沿革<sup>67</sup>。因此，不論是採用美國之功能性監理機制，抑或英國之整合型監理機制，甚或其他國家之設計模式，吾人均應再度反覆思量我國機制面與法制面之配合密度，擘劃出適合我國金融控股公司之監理機制，方屬正辦。

## 肆、結論

金融控股公司之推動能否成功，端視政府效能與法規健全性是否得以達成商業環境之需求。如未能有高效率之整合及集團內部之整合，金融控股公司之合併綜效不易發揮。況且金融控股公司成立後，金融業間將跨業經營，金融產品之區隔模糊化，原由各業別業務主管機關處理之各項機制必須予以調整，而金融監理制度也成了這股跨業經營潮流最重要之配套機制。未來金融監督管理委員會成立後，擔綱著多項任務，也面臨著諸多挑戰，其中對於金融控股公司之監理工作相信難度頗鉅。本文嘗試分析我國金融監理制度之現況與金融監督管理委員會成立後所可能開展之未來體制，並將討論重心限縮於金融控股公司之監理問題，參酌外國制度加以比較，檢視我國相關機制面與法制面之不足，並提出解決之道。惟筆者學植未深，其中見地不成熟之處所在多有，雖希冀有拋磚引玉之功，但仍賴先進專家指正是盼。（作者為本所資深顧問）

<sup>66</sup> 參閱王文字，前揭書，第三一九頁。

<sup>67</sup> 例如我國金融控股公司法雖然主要係依據美國「金融服務業現代化法案」之設計，並師法日本之控股公司轉換模式，惟卻跳過銀行控股公司，直接進入異業整合之階段。相對於美國金融控股公司循序漸進之發展，我國金融控股公司之發展稍顯複雜，也加深監理之難度。