

# 第一章 緒論

## 第一節 論文研究相關事項說明

### 第一目 研究動機與目的

現今全球金融正朝向自由化與國際化之趨勢邁進，金融技術創新與網路科技發達，使各國金融市場之聯繫日益緊密，資本快速移動至成本最小、報酬最高的市場，加上金融業務區隔日益模糊，促使各國金融市場間之競爭愈來愈趨激烈。而隨著歐盟的整合、日本的金融改革(Big Bang)、美國金融現代化法(Gramm-Leach-Bliley Act)的通過<sup>1</sup>等世界金融改革趨勢，更引領著全球金融業朝大型化與綜合化發展<sup>2</sup>。為因應前述金融市場的巨幅變化情勢，各國金融主管機關紛紛重新針對傳統之管制方式加以檢討，並提出改進之道，逐漸將各類金融機構間的藩籬陸續撤除<sup>3</sup>，並積極鼓勵金融機構進行合併，此股風潮亦日漸在我國開始盛行，為明確瞭解金融機構合併對競爭秩序所可能造成之影響以及我國主管機關對此金融結合現象之管制立場，因而引發本文對此方面議題研究之動機。

而觀察我國目前管制金融機構合併行為之相關規範，雖已有金融機構合併法與公平交易法等明文規定，然而該等法律中所列示出之審查因素與核駁標準實在過於抽象模糊，以致難以令申報金融機構得以明確依循，而不同主管機關間之衡量基準如相互間未能適度配合，亦可能產生若干之扞格與衝突情況，阻礙適當合併之進行。另鑒於金融機構合併屬現代社會中與人民財產權密切相關之重要法

---

<sup>1</sup> 美國國會於 1999 年 11 月 4 日通過「美國金融現代化法」(Financial Services Modernization Act of 1999, 又稱 Gramm-Leach-Bliley Act), 取消「一九三三銀行法」(Banking Act of 1933) 嚴格禁止商業銀行從事政府債券以外之證券承銷等投資銀行業務規定，打破區隔銀行、證券及保險三業領域的壁壘，引導銀行從事多角化經營，以增強其營運效率及競爭力。請參閱王秀玲，美國證券市場百年發展與啓示，證管雜誌，第 19 卷、第 7 期，民國 90 年 7 月，原財政部證券暨期貨管理委員會網站，<http://www.sfc.gov.tw/7-3.htm>。

<sup>2</sup> 請參閱薛琦、劉紹樑、李存修、張明宗，公平交易法對金融機構結合行為之規範及審查原則之研究，行政院公平交易委員會 90 年度合作研究報告，民國 90 年 10 月，頁 1-1。

<sup>3</sup> 一般認為，傳統上對於銀行兼營證券業之禁止或過度隔離不僅造成金融機構經營缺乏效率，也無法滿足客戶對百貨式(one-step shopping)金融服務之需求，而容易於國際競爭上處於不利之地位。

律事實，和其他財產交易事實相較下更顯複雜，需要有較細緻之規範來建立適當之概念體系，以符合公平正義與人民對法律規範之期待。因此，本文嘗試從有關金融機構合併之經濟分析理論與各國之管制規範整理出相關之考量因素，期能藉此檢視金融機構合併除擴大經濟規模基礎外，是否得繼續維護有效競爭以保護消費者權益，並同時探討我國金融機構合併之產業政策考量以及現行管制規範在程序面與實體面上之適切性與正當性，以供作主管機關制定法令和推行政策時之參考。

## 第二目 研究方法、範圍與限制

### 壹、研究方法

金融機構合併規範本質上為產業法與競爭法之綜合，所關注者主要為經濟利益和競爭維護，而此本為經濟學所最擅長之領域，如以經濟學之理論和方法來分析金融機構合併規範將具有極大的功能，不但可釐清不同利益間之衝突，並能選擇最佳之規範標準以獲得國家社會之最高福利<sup>4</sup>。職是，本文首先利用經濟學理論的分析方法研究金融機構合併對競爭秩序所可能造成之影響，再從規範論證的觀點選取美國、日本及歐盟之結管制規範作為代表進行分析，期能從經濟分析與比較法的研究過程中進一步瞭解金融機構合併管制之客觀概念與理想，最後則試圖將法律學強調概念與類型之研究方法與經濟學著重模型與實證之研究方式作初步之融合，使價值判斷標準能作某種程度的客觀化，以盡量達到澄清解釋合併審查規範、補充規範概念體系不足，以及建立金融機構合併審查規範等目標。

### 貳、研究範圍

本文之研究範圍，係以研究金融機構合併之申報制度與核駁標準為核心，探討金融機構合併管制規範之相關問題，包括申報門檻、主管機關處理程序、期間、市場範圍界定、競爭因素分析等方面之研究，屬競爭法結管制規範之範疇，

---

<sup>4</sup> 此觀點來自於經濟學重要基本理論中之理性人之預設，或稱為理性選擇理論(rational choice theory)，其主要內涵為人類在作選擇時，會基於理性，自然而然的依據追求其自身效用的極大(utility maximization)而作決定，並依此決定而行為。請參閱王文宇，從經濟觀點論保障財產權之方式~以財產法則與補償法則為中心，民商法理論與經濟分析，民國 89 年，頁 9。

因此原則上不討論涉及公司法、證券交易法和稅法等方面之相關合併問題。

### 參、研究限制

由於實證資料蒐集困難，且關於我國金融機構合併之申報資料已被主管機關歸類為行政決定作成前之準備作業文件而無法供申請閱覽，因此，本文僅能利用既存之相關文獻配合主管機關定期公佈之統計資料進行研究，故在某些數據方面之資訊可能未必正確、齊全，而有發生誤差之情形。

### 第三目 論文架構

本論文共分為五章：

第一章為緒論，說明本文研究之動機、目的、方法、範圍、限制與論文架構，以供知悉本文之研究重點與方向，並開始介紹我國金融機構合併之背景，以供初步瞭解我國金融機構目前所面臨之實際金融環境。

第二章開始對金融機構合併為經濟分析，首先對金融產業作一簡單的概述，先對金融市場、金融機構與金融體系所提供之金融服務等方面進行介紹，再就金融機構合併之意義、動機和種類加以說明，最後則再從各重要經濟學者之理論出發，對金融機構合併在競爭秩序影響方面為經濟效果分析，以作為後文建議應如何建構金融機構合併管制規範之基礎。

第三章在介紹美國、日本、歐盟及我國之金融機構合併相關規範，除先具體闡明金融機構合併規範應有之立法目的與功能外，並從程序規範與實體規範兩方面介紹各國之現行規定與相關案例，期能藉由他山之石突顯出我國金融機構合併規範之不足，並希望能從各國之管制特色中檢擇出相關之規範論點，以作為後述對我國金融機構合併管制規範進行檢討與提供建議時之佐證資料。

第四章就前三章所呈現出之研究所得，檢討我國目前對金融機構合併行為之規範現況，並從審查程序與審核標準兩方面提出建議。在審查程序方面，本文主要針對結合申報標準、簡化審核程序、縮短結合期間、統合主管機關執掌，以及對問題金融機構強制合併之審核程序等方面進行研討，並提出建言。在審核標

準方面，本文則先就公平交易法第十二條規定之「對整體經濟利益大於限制競爭之不利益」進行研究，於探討「限制競爭之不利益」與「整體經濟利益」之規範意涵後，並建議我國應參考前述各國之規範模式，建立一完整之金融機構合併審查準則，該審查準則中並應包含金融機構市場力量之測定方法、金融機構合併之反競爭效果分析、整體經濟利益之考量因素，以及金融產業政策與競爭政策間地位之衡量等相關規定，以使申報金融機構能有較明確之準據可資依循，主管機關亦得有較客觀之標準可供操作，以避免其決定流於主觀與偏執。

第五章則為結語，就本文研究之結果為概括整理，以呈現出各章節之研究重點。

## 第二節 我國金融機構合併背景

### 第一目 金融自由化與國際化

1990 年代以來，一些先進國家陸續出現超大型金融業合併動作，如 1998 年美國花旗銀行與旅行家集團之合併，1999 年 8 月日本第一勸業銀行、富士銀行和興業銀行合併成為第一家兆美元級之超級銀行，而後於 2000 年 3 月德國德意志銀行與德利銀行合併成為全球最大商業銀行，總資產達 1.2 兆美元，使金融業合併成為一時之潮流；尤以美國國會於 1995 年 5 月通過廢除大蕭條時代所制定之限制金融業跨業經營之法規—格拉斯·史蒂格勒法案(Glass-Steagall Act)，跨業經營帶來新的利基，合併可謂時代的潮流<sup>5</sup>。

反觀我國金融市場，我國金融機構以往在金融保護政策下經營<sup>6</sup>，以大量吸收存款及大量擴充放款方式維持適當利潤水準，並於絕大多數屬公營銀行之市場環境形成劃一之經營方式，平穩的維持生存<sup>7</sup>。其後，我國政府鑑於金融自由化與國際化已成為世界各主要先進國家之金融發展潮流趨勢，為求營造國內良好的經濟環境，於民國七十三年首度提出我國經濟金融自由化與國際化之主張，除於政策上開放自由利率、外匯管制，以及允許金融業得逐步開發各式各樣之新金融商品<sup>8</sup>外，並於民國七十八年七月修訂銀行法，開放民營銀行<sup>9</sup>及外商銀行分行的設立。

金融自由化與國際化雖開啟了我國的金融新頁，但也使我國金融市場邁進

---

<sup>5</sup> 請參閱吳明哲，我國金融機構合併之探討，信用合作，第 67 期，民 90 年 1 月，頁 70。

<sup>6</sup> 例如，存放款利率並非由金融市場資金供需情勢決定，而係由人為的將其維持於一定的利率差距。

<sup>7</sup> 請參閱李孟茂，金融機構購併之探討，台灣經濟金融月刊，第 27 卷第 9 期，民國 80 年 9 月，頁 1。

<sup>8</sup> 請參閱何思湘，金融資產證券化概說與法制初探(上)，證管雜誌，第 20 卷第 8 期，民國 91 年 8 月，原財政部證券暨期貨管理委員會網站，<http://www.sfc.gov.tw/7-3.htm>。

<sup>9</sup> 我國政府積極倡導金融自由化以符合國際潮流與社會發展趨勢，於民國 78 年大幅修改銀行法，增列第五十二條第二項：「依本法或其他法律設立之銀行或金融機構，其設立標準，由中央主管機關定之。」進而於民國 80 年通過 16 家新銀行之設立。另外，民國 89 年 7 月通過之信託業法第六十條規定，在銀行法下設立之信託投資公司應於民國 94 年前改制為商業銀行或信託公司。

了戰國時代，除了金融機構的家數劇增<sup>10</sup>外，各金融機構之經營亦遭受極大的挑戰，結果衍生出規模不夠大、市場占有率小及獲利率降低等問題。以銀行為例，由於銀行利差逐漸減少，各銀行推出之金融商品同質性過高，加上激烈的價格競爭，使銀行之獲利能力大幅下降。八十年開放新銀行設立前，全體本國銀行的淨值報酬率為 21.1%<sup>11</sup>，九十二年底卻下降至 6.5%<sup>12</sup>。此外，我國目前又已加入 WTO，政府將對金融市場採取更開放之經濟政策<sup>13</sup>，以使外國金融機構在金融服務業方面享有國民待遇，外國金融機構將挾其高度金融操作技巧及各項現代金融工具，並憑藉其跨國企業之穩定與專業條件優勢，透過合併國內金融機構方式或加速來台設立分公司<sup>14</sup>，以擴展營業網路，擴張其市場占有率，如此必然將再度大幅地增加國內金融市場之競爭程度，凡此種種皆顯示國內金融機構將面臨前所未有的挑戰，因此，如何強化體質、提升競爭力，降低營業成本，以達適度之經營規模，是國內金融機構當務之急，放眼國際，合併似乎是一可行之道，我國金融主管機關亦開始注意此一途徑。

逐漸地，我國之金融產業政策開始傾向往鼓勵金融機構合併發展，並力求金融機構大型化、國際化，以提升我國金融機構之國際競爭力。尤其在銀行方面，

---

<sup>10</sup>截至民國 93 年 9 月底，本國銀行與基層金融機構(農漁會信用部及信用合作社)總行共 362 家，分支機構 4368 家，相較於民國 81 年的 2454 家，增加將近 2000 家分行機構。其他金融機構，如保險公司方面，產物保險公司與人壽保險公司自民國 81 年總公司 44 家，分支機構 152 家，至民國 92 年底總公司雖降為 37 家，惟分支機構卻增加到 301 家。證券經紀商方面，專業券商之家數至民國 92 年止為 114 家，較民國 81 年之 261 家減少超過一半，主要係因證券交易市場步入空頭，交易量大幅萎縮，券商為提昇競爭力，進行一連串之解散與合併行為，而證券經紀商之分支機構則因前述合併行為由民國 81 年之 135 家快速成長為民國 92 年之 1048 家。

<sup>11</sup>請參閱賀力行、周武雄，我國與日本、美國金融機構合併法規之探討與比較，台灣經濟金融月刊，第 36 卷第 9 期，民國 89 年 9 月，頁 40。

<sup>12</sup>請參閱行政院主計處，本國銀行財務概況，國情統計通報，民國 93 年 6 月 15 日。

<sup>13</sup>我國加入世界貿易組織 WTO 並將遵循服務業貿易總協定 GATS 之規範，包括主要之三個原則為：1.最惠國待遇原則(most-favored-nation treatment)：不得對不同會員國採取差別待遇。2.市場開放原則(market access)：須以我國特定承諾表內填載者為標準，而對其他會員國開放金融業務。3.國民待遇原則(national treatments)：對我國及外國金融業者應一視同仁，不得加以歧視。請參閱黃得豐，銀行與信用合作社合併問題之探討，金融財務，第 5 期，民國 89 年 1 月，頁 22。

<sup>14</sup>金融機構面臨金融國際化的戰略，方式包括設立駐外代表處、設立海外分行、加強海外通匯銀行關係、設立或購併當地法人等。而購併更可以得到早期獲取或確保金融據點，擴大業務推展多角化經營，獲取業務新技術或經營方法，以及參與零售銀行業，確保資金來源的穩定並增加利潤等經營利益，因而為跨國金融機構最佳之選擇。請參閱李孟茂，前揭文(註 7)，頁 1。

金融主管機關認為，如內國金融體系出現大型銀行，不論是從國內或國際化角度而言，均為金融產業政策所樂見。按大型且在金融上強勢之銀行，特別是若其擁有全國性的分行網絡提供產品與服務，將是金融創新與金融部門之科技基礎設備現代化的主要驅動力。大型銀行藉由現代化電腦科技於帳戶管理、支付清算、信用卡處理、大量證券交易的數據處理、證券信託帳戶與個人或共同投資機構之證券投資帳戶的管理等處之密集使用，一般而言均可達到顯著的生產效益。而從國際化的角度出發，金融機構的規模及金融觸角亦可謂十分重要。大型多國企業及大規模多風險之融資計畫多需要大型金融機構之奧援。大型金融業者之國際型勢力，是內國政策上企圖增強內國金融體系國際競爭力的重要背景。因此，我國金融主管機關漸漸認為在開放國內金融體系與外國金融業者競爭前，可藉由鼓勵透過合併形成大型金融機構以強化國內金融機構的競爭力<sup>15</sup>。

近年來，我國金融主管機關又持續推動券商、投信、投顧之合併，使其家數趨於合理化，並繼續鼓勵券商間進行合併，朝向大型化發展，以發揮規模經濟效益。另為增強保險業之經營效率及競爭力，配合「金融機構合併法」、「保險法」及「金融控股公司法」立法完成，持續推動金融保險業之異業跨業經營及同業合併以強化經營體質。做法上除以賦稅優惠及行政簡化等誘因鼓勵保險業自願性合併外<sup>16</sup>，對部分資本仍未符合金融主管機關所定十年增資計畫及部分未完成法定增資之產壽險公司，原則上將促使該等公司採自願式找尋適當對象進行合併，以符合資本適足之法定要求。透過策略多管齊下，冀使保險機構家數趨於合理，以利保險市場之穩定競爭。對於異業結合部分，積極協助保險業與其他金融機構設立金融控股公司，以增進保險業跨業經營之綜效及經營效率。由此可見，金融機

<sup>15</sup>請參閱顏雅倫，我國結合管制之檢討與前瞻~以金融產業之結合為例，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，民國90年8月，頁186-187。

<sup>16</sup>我國產壽險業因市場占有率及業務性質不同，合併之動機及方式，亦因之而異。就壽險業而言，因業務同質性甚高，且前五大公司之市場占有率高達80%，故合併之動機非在提高市場占有率，而係以解除財務困境，引進新興技術，改善經營體質為主要目標。而就產險市場結構而言，前五大產險業之市場占有率為46.67%，且險種多，業務複雜，不若壽險商品同質性高，故產險業合併不但可擴大其經濟規模，更可藉由與不同專長同業之合併獲得業務互補之效果。此外，產險業尚有四家公司之資本額未達應於91年底前增資至20億元之規定，財政部保險司積極推動合併之構想，期藉由業者自身體認進行自願性合併。原財政部保險司網站，<http://www.insurance.gov.tw/watch/90year/new4.asp>。

構合併儼然已成為我國現今金融產業政策上之重要考量。

## 第二目 問題金融機構之處理

除上述金融自由化與國際化方面之原因外，我國金融機構合併的另一個重要背景，係為處理問題金融機構倒閉所可能造成的金融危機。隨著利率自由化與業務限制的放寬，我國金融市場上開始產生過度競爭與任意擴張的現象，而在價格競爭與商品服務競爭方面造成前所未有的影響<sup>17</sup>。國內基層金融機構<sup>18</sup>面對如上所述之管制鬆綁、利率自由化、金融服務提供技術的改善縮小對傳統金融商品的需求，以及跨國金融發展趨勢等日益競爭的金融環境，艱因地適應這些變局。自民國八十四年七月彰化四信爆發弊端後，陸續有五十多家基層金融機構發生財務危機，嚴重影響基層金融機構之業務經營狀況。而接二連三之基層金融機構擠兌事件，除表露出基層金融機構體質的脆弱外，更彰顯金融機構體系之不穩定。

我國政府一方面以強制合併之方式處理問題基層金融機構，另一方面為求防範重大金融危機之發生，限制基層金融機構之營業區域及項目。惟近年來面對如上所述日益競爭之金融環境，規模偏小、淨值偏低、營業範圍受限之基層金融機構更受到嚴重的衝擊。基層金融機構即因其本身較無法承受日益競爭的市場競爭、與日俱增的人事訓練費及設備增添費用，以及開發多樣化金融商品所需耗費之大量成本等因素所產生之壓力，無不尋求各種強化其競爭能力之管道。惟整個國內金融市場結構已因飽和程度升高和獲利性降低而調整失敗，且大部分之基層金融機構本身亦欠缺金融創新的能力，因而迫使其自身須尋求銀行合併以求生存<sup>19</sup>。自民國八十六年至今，已有 24 家信用合作社陸續與銀行合併，近年來信用合作社家數已縮減 50%，可見基層金融機構之經營者確實已視金融機構合併為提高其經濟地位或挽救財務危機之良方。

---

<sup>17</sup>請參閱彭百顯，銀行經營環境與經濟分析，今日合庫，第 14 卷第 10 期，民國 77 年 10 月，頁 26。

<sup>18</sup>我國基層金融機構通常指信用合作社及農漁會信用部。

<sup>19</sup>請參閱楊煥昭，一加一不等於二—淺談「金融機構合併」，今日合庫，第 25 卷第 8 期，民國 88 年 8 月，頁 77。

[表 1.1]銀行合併信用合作社一覽表

合併基準日	合併者	被合併信合社	合併基準日	合併者	被合併信合社
86.01.06	誠泰銀行	新竹二信	87.07.11	第七銀行	彰化二信
86.09.30	華僑銀行	北港信合社	87.07.26	安泰銀行	台北七信
86.09.30	板信商銀	高雄五信	88.04.09	中興銀行	台中四信
86.10.25	泛亞銀行	高雄十信	88.09.15	台灣銀行	東港信合社
87.01.01	誠泰銀行	台中八信	90.06.30	萬泰銀行	苗栗信合社
87.01.01	中興銀行	台南二信	91.12.20	日盛金控	新營信合社
87.01.01	第七銀行	新竹六信	92.07.25	復華金控	斗六信合社
87.01.19	台新銀行	台南一信	92.07.28	萬泰銀行	新竹五信
87.04.12	萬泰銀行	台南四信	93.03.23	復華金控	台東信合社
87.05.09	慶豐銀行	南投信合社	93.10.01	中信金控	鳳山信合社
87.05.11	高新銀行	旗山信合社	93.10.18	台新金控	新竹十信
87.06.01	大眾銀行	台南十信	94.03.07	板信商銀	嘉義一信

資料來源：本研究整理

至於在大型金融機構方面，自民國八十七年第四季起，因國內出現本土性企業危機，多家企業集團陷入周轉不靈的困境，使不少大型的金融機構因逾放比例大幅提高而受到拖累。為避免發生金融危機，金融主管機關採多管齊下之方式防杜金融風暴的發生，包括調降銀行營業稅、要求業者將增加之盈餘作為打消呆帳用途、成立專責機構強化金融監理功能，並積極鼓勵大型金融機構合併。政府的政策-不允許太大的金融機構倒閉，亦成為推動金融機構合併的重要力量。