

## 第五章 結語

隨著世界金融改革趨勢引領著全球金融業朝大型化與綜合化發展，我國放棄了過去的金融保護政策，並開始推動金融自由化與金融國際化。除於政策上開放利率、外匯管制和允許開發各種新金融業務外，亦開放國內民營及外國金融機構的設立。如此，使我國金融市場開始進入戰國時代，眾多金融機構間進行激烈的價格競爭和商品服務競爭，以致獲利率大幅縮減，經營規模及市場占有率方面亦呈現普遍偏低的情況。超飽和、低資本化與低獲利能力等情勢，已成為國內各金融機構所面臨之最大問題。此外，我國加入 WTO 後，亦承諾將使外國金融機構在國內享有國民待遇，在此強大的外國競爭壓力下，國內金融機構在業務經營上必然再度受到更大的挑戰。為使國內金融機構強化體質、提升競爭力，我國的金融產業政策逐漸轉向積極促成國內金融機構進行合併，以期國內金融機構能降低營業成本，並達到參與國際競爭的適度規模。

除金融自由化與國際化方面的原因外，為避免問題金融機構倒閉而產生金融危機亦是我國金融機構合併的重要背景因素之一。蓋在前述我國過度競爭的金融環境下，規模偏小、淨值偏低、營業範圍受限之基層金融機構更不易維持生存。除將倒閉之基層金融機構通常會受到金融主管機關以強制合併的方式命令其與其他金融機構合併外，基層金融機構本身在無法承受激烈的競爭壓力時，亦可能積極尋求銀行合併以謀圖存。即使是在大型的金融機構發生營運危機時，在政府不允許太大的金融機構倒閉政策下，亦將受金融主管機關引導而採取合併之解決方式。

在瞭解我國金融機構合併的趨勢背景以及金融產業政策的施行方向後，本文開始對金融產業做一概論性的描述，首先說明金融市場在貨幣銀行學理論裡的基本定義，概言之，金融市場被定義為各種金融商品的供給者和需求者進行交易之場所，並可依金融產品的交易時期、資金融通期限、流通管道等特性，被區分為不同的類型。而關於金融市場的運作功能，主要在於將資金由剩餘單位引導致資金需求單位，其運作方式並可被區分為直接金融與間接金融二種型態。現行在

金融體系下運作的金融機構大抵上均可分別被歸屬於上述二型態之範疇中。其次，本文再就金融機構種類於一般文獻上的區分方式加以介紹，並指出我國金融機構合併法將金融機構採取較廣之定義。依金融機構合併法第四條第一項之規定，該法所稱之金融機構指銀行業、證券及期貨業、保險業所包括之機構，以及其他經主管機關核定之機構，包括信託業等。而綜觀金融體系所提供之金融服務，主要包含風險分擔、促進資產流通性，以及蒐集、傳達資訊三種服務。風險分擔服務除允許資金提供者能同時擁有多樣化的資產外，亦能移轉風險，將風險趨避者所需承擔的風險，移轉至風險偏好者身上。而金融體系的存在，不但可使一般人能夠以流通的形式擁有其資產，其所擴大資產轉換的範圍，使難以轉換為現金的資產變成流動性的權利(claims)，更成為金融體系效率的展現。至於在蒐集、傳達資訊服務方面，金融體系上有專門從事資訊蒐集、檢驗及專門化安排工作之金融機構，如能將金融資訊充分傳達給金融市場上的參與者，除能夠解決資訊不對稱所造成之問題外，並得確實反映出相關金融商品的價格，促使市場上的資金能被有效率地配置。

而在對金融機構合併作進一步之競爭影響分析前，本文先就金融機構合併的意義、動機及種類三方面加以說明，以作為後述各項討論之引述依據。依我國金融機構合併法之規定，金融機構合併之意義，係指兩家或兩家以上之金融機構依有關法律之規定，免經清理、清算程序，歸併成一家金融機構之行為，其原有之一家以上金融機構從而消滅，而消滅的金融機構之權利義務概括由合併後存續或新設之金融機構承受；農、漁會讓售其信用部與銀行、以信用部作價投資新設立銀行，或投資併入另一家既有銀行而結束原有信用部業務；以及金融機構以概括承受或概括讓與之方式移轉資產和負債等情況。至於金融機構合併之動機，本文主要整理出：1.規模經濟利益之追求；2.範圍經濟利益之追求；3.經營管理效率之提升；4.目前經營危機之改善；5.增加營業據點，擴大接觸地緣客戶；6.為金融自由化、國際化蓄積體力；7.利用合併手段，達到其他目的；8.尋求綜效等八項因素。在金融機構合併之種類方面，關於競爭法上之分類，合併依其產銷秩序可被區分為水平、垂直與多角化合併三種類型。公司法上之分類，可區分為吸

收合併與新設合併。業務型態上之分類，可被分為同業合併與跨業合併，同業合併中又可區分為相同法律性質金融機構間之同質合併，與不同法律性質金融機構間之異質合併。而由金融機構進行合併之動機究係因積極之擴充經營能力抑或消極之解決經營危機，亦可被區分為積極合併與消極合併。最後，就金融機構合併是否出於本身之意願而為區別標準，則可區分為自願合併與強制合併兩種合併類型。

關於競爭的實質內涵，在學理上雖然有多種不同之解釋與看法，但總而言之，競爭之存在可以提高成本效率、降低商品價格並帶動產品之創新，對消費者福利亦屬有益。縱使競爭之結果或資源之有效配置無法保證「公平」之實現，亦應基於公共利益之整體考量，維護市場上有效競爭之存在。而經濟學上對市場競爭之分析，則主要以市場結構為研究模型。市場結構如依據個別廠商對市場價格影響力的大小來決定，可將市場區分為「完全競爭市場」、「獨占性競爭市場」、「寡占市場」以及「獨占市場」。雖完全競爭市場通常被認為是一種不符實際現狀的理想，但傳統經濟理論認為，在完全競爭市場中，透過市場機能運作，可以達成市場均衡，並滿足「效率」之要求。反觀在獨占與寡占之情形，由於廠商對於產品之定價通常會高於成本，以獲取高額之利潤，故而無法滿足經濟學對於效率之要求，甚而將造成社會資源之無謂損失。惟獨占及寡占對市場亦非毫無助益，理論上獨占者較完全競爭廠商有較強之資力或誘因從事創新與研發，以促進技術之進步。而不論是在完全競爭市場或獨占、寡占市場，市場進入障礙均扮演著重要的角色，倘市場進入容易，除在完全競爭市場中可以確保配置效率與技術效率之達成外，在獨占或寡占市場中亦可以抑制廠商提高市場價格。

整體言之，金融機構合併對競爭秩序具有雙重作用，積極方面，合併可壯大金融機構，提高競爭力；消極方面，金融機構合併容易造成經濟力過度集中，對市場競爭造成危害與威脅。而在經濟學理論上，通常會從水平、垂直及多角化三個面向，對金融機構之合併行為進行經濟分析。在水平合併之經濟效果分析方面，由於金融機構水平合併通常會造成同一市場競爭金融業家數減少，使市場集中度提高，而導致競爭程度下降，惟亦可能因產生綜效，降低生產成本，而帶來

整體經濟之利益。因此，Williamson 率先提出一個簡單的「抵換模式」市場模型，從「因生產成本下降所帶來效率提升的好處」與「新廠商市場力量增加所造成之『無謂損失』(deadweight loss)」間之抵換關係，說明如何分析廠商合併對資源配置效率的影響。在其研究中發現當市場需求價格彈性越小，小幅度之生產成本下降即能抵消物價上升所造成之不利影響。因而其最後推論出只要一件合併案所帶來之經濟效率的提升不至於微乎其微，則要使該合併案造成資源配置下降，必須新廠商之市場力量有相當大幅度增加的結果。換言之，從資源配置效率的觀點來看，大部分的水平合併對整體經濟福利都具有正面的影響。Williamson 提出前述之抵換模型後，由於理論條件上的缺陷性，陸續受到多位經濟學者的批判。Posner 首先從社會成本的觀點出發，認為真正的社會成本應是無謂損失加上尋求獨占過程所投入的資源。Williamson 的模型即因忽略了後者，以致低估了獨占所造成的社會成本。若再考慮其他廠商退出市場所致沉沒成本的損失，以及缺乏競爭造成之技術無效率或非最小成本生產，則水平結合之福利損失愈大。此外，由於 Williamson 的模型未考慮到合併後新廠商與其他未參與合併廠商之互動關係，因而更有其研究範圍上之侷限性。就此方面，Farrel and Shapiro 曾詳盡探討寡占市場結構下水平合併之經濟效果，在其二人之研究中發現，如果廠商合併沒有帶來任何成本節省，則合併後之價格必定上升，而對消費者帶來不利之影響。除非廠商結合能產生更大的成本節省，才有可能使結合後之市場價格下降。惟因廠商結合後將重新調整生產結構，效率較低之廠商產量可能減少，而效率較高(市場占有率較大)廠商產量可能增加，最後則可能導致市場集中度與社會福利同時上升的情況。因而其二人推論出，只要能證明廠商結合對參與結合廠商有利可圖，則縱使合併後價格將上升，仍可認定該廠商合併案對整體經濟社會有益之結論。

而在垂直合併之經濟效果分析方面，由於廠商垂直合併將使生產鏈內之事業併合為一，縮短生產與銷售之中間環節，雖可能造成市場壟斷力上升，但同時亦可能伴隨經濟效率的提高。因此，Williamson 認為其市場力量與效率抵換模式之架構，仍可用以分析水平合併以外之合併類型，惟其理論之相關前提假設仍受其他經濟學者提出多項質疑。Sullivan 後來提出「市場封鎖」理論，在垂直合併

廠商從事自我交易(self-dealing)取代與未合併廠商之交易之假設前提下，認為廠商垂直合併後如採取完全封殺策略，將造成上游供給廠商減少，並提高市場之集中度。此時上游未合併之廠商會增加其市場力量，或彼此成立卡特爾之勾結，而導致市場要素價格提升、下游競爭者成本提高並損害消費者福利。惟芝加哥學派學者 Bork 與 Posner 等人則認為垂直合併與市場封殺效果無關，所帶來的只是上下游交易關係的重新安排，合併廠商經由生產過程之密切配合與避免上下游獨占力造成要素之使用不當，而提升生產效率、降低成本，增加其自身之利潤，實際上應不會造成任何反競爭之效果。如廠商基於垂直合併而降低最終財產品之價格，則此行為更將對消費者福祉有正面貢獻。因此其等認為廠商垂直合併是基於促進效率的動機所為者，故傾向以「當然合法」的態度來管制垂直合併。Bork 與 Posner 之見解其後受到 Blair 與 Kaserman 之研究發現「垂直合併所致社會福利正面效果相對地多且廣，而負面效果則相對地小且窄」之結果所支持。後來 Perry 將有關垂直合併之決定因素，區分為技術效率、交易效率及市場之不完美三大類來作考量，經分別研究後發現「垂直合併如係基於技術效率或交易效率之動機而考量者，則對整體社會福利通常會有正面的影響；如係基於市場之不完美而產生之垂直合併，則對整體社會福利之影響可能為正，亦可能為負」之結果後，經濟學者間又再度引發是否應對垂直合併採取自由放任態度之熱烈討論。芝加哥學派較後期之學者 Salinger 所持之見解，已漸與 Bork 等人不同，其認為在市場不完全之結構下，廠商可能藉由垂直合併之方式進行擠壓(squeeze)，使競爭對手成本上升，惡化其競爭地位，而削弱了市場的競爭性，進而提高最終財產品之價格，達到損人以利己之目的，並因此而損害消費者利益。故其認為，垂直合併可能同時造成「市場封殺」與「節省成本」之效果，應慎重考量合併對於市場競爭所帶來之效益與損害，以「合理原則」之方式評估垂直合併之影響。

至於在多角化合併之經濟效果分析方面，由於多角化合併常能經由多樣化生產與多元化經營達到範圍經濟與分散風險之效益，因而能使產出之單位生產成本降低，並有助於廠商增加產出。惟多角化合併亦可能會產生限制競爭之情形，經濟學者在討論多角化合併之反競爭效果時，主要從「相互節制效果」及「聚合

力效果」二面向進行研究。所謂「相互節制」，依 Edwards 的觀察認為「當一個大的集團企業和另一個集團企業競爭時，可能在很多市場遭遇，彼此在多個市場接觸的結果，可能削弱相互間的競爭程度。若一個集團企業想由某一市場的激烈競爭中取得優勢，可能會面臨到競爭對手在其餘市場中施予更重報復地危險。每一個集團企業因而會採取彼此共存的對策，以維持整個競爭關係結構之穩定。」Edwards 所提出之「相互節制」假說其後經 Feinberg 將寡占市場理論延伸為多市場寡占，才首先具備理論探討相互節制的架構。另因 Bernheim & Whinston 以賽局理論建構一個多市場接觸模型，先以重複無限次賽局的分析推論出多市場接觸增加廠商之間勾結的可能，再以市場力移轉概念提供理論上相互節制發生的一個機制，並導出原本較為競爭的市場在廠商多市場接觸後，有可能因為市場力的移轉而使市場趨向於勾結的結論，更使 Edwards 的相互節制假說能獲得理論上的支持。此外，Strickland 並對於「相互節制」假說提出兩個反托拉斯的觀點，第一、競爭者多市場接觸可能造成廠商間相互依賴的程度上升，第二、多角化廠商在多市場相互依賴可能限制多市場競爭。對於瞭解彼此互惠關係的多角化廠商而言，都會重視某些特定市場對於其競爭對手的重要性，而這將使美國反托拉斯當局有意識的將廠商多市場接觸和此一默契式的勾結做聯想。對於此點，Clarke 更進一步說明，由於多角化合併同樣無法排除大廠商間合併所致的反競爭效果，如各廠商均為多樣化生產或經營，為避免遭受其他廠商在其它市場上採取報復行動，各廠商間通常在相互自制默契中，不願在各別市場上採用較競爭的手段，而造成反競爭效果之擴大。多角化合併企業間之相互節制，其情形就如同同一市場中之默契式勾結。惟由於其所涵蓋之產業甚廣，為避免其他產業之關係企業遭受報復，其態度上通常較為審慎，以保護結合事業之共同利益。另外在大型企業合併之聚合力效果方面，經濟學者 Hill 認為，多角化廠商在其所經營之各個市場之市場力加總後，其相對於各個市場之其他廠商具有優勢之市場地位，因此其可能利用此聚合力的優勢將產品之價格提高，甚至壟斷以獲取利益。此外，多角化合併事業之經濟力雄厚者，可利用交叉補貼或互惠交易之方式，將某種產品因經營不善或需求變動所造成的損失，由其他產品的生產利潤予以吸收或沖銷，使廠商總利潤

不致變異過大，並利用此優勢之經濟力量排除被取得事業之競爭者，或削弱其競爭力量。Felton 並認為倘合併廠商為增加其市場之獨大權，而採取掠奪性定價或搭售等侵略性之商業行為，則最後之結果，將無可避免的造成社會福利之損失。Greer 則更明確指出，如合併廠商採行互惠購買，將可能產生增加市場集中程度、擴大市場進入障礙，以及使價格僵固或造成價格上升等三項潛在之反競爭效果。芝加哥學派學者如 Liebele 及 Walters 等人則反對互惠交易將產生反競爭效果之見解，甚至認為互惠交易促進了效率。其等以交易成本理論分析，主張有很多研究以秘密價格調整機制檢視廠商互惠交易的行為，發現互惠交易可延緩對手對於秘密削價的反應，如此即可破壞原先無法展開價格競爭的寡占市場結構，而有助於加強經濟效率。此外，Walters 並認為互惠交易可如同擔保品的概念般，在廠商無可避免地需要投入特殊的資本財時，可保護特殊資本財的價值而排除投機行為，改善脆弱廠商所面對的危險環境，並因而促進交易及增進效率。在對多角化合併之實證研究上，Miller、Rhoades 及 Scherer 曾發現產業利潤率與產品多元化間成正向相關，但是合併後的直接效益卻均為該合併廠商所取得，因此在非獨占的不完全競爭市場中，確實有反競爭效果產生之可能，而一旦如此，則整體福利即可能隨合併而下降。此外，Heggestad & Rhoades 並曾選擇美國之銀行業做為檢驗相互節制是否存在的研究對象。該研究發現如果地區銀行沒有和其競爭對手在其他的地理市場遭遇，則市場趨於競爭；如果地區銀行和其競爭對手在其他地理市場遭遇，不論頻率高低，則市場競爭趨向於鈍化。因此 Heggestad & Rhoades 的結論認為：「多市場遭遇對市場內的競爭產生逆向的效果。」

由於各家經濟學說之基本模型具有「前題假設性」和「多重假設性」之情況存在，以致對於同一經濟現象難免會因為不同的學者從不同的面向觀察，而預設出不同之市場結構條件或廠商行為條件，導致在相同之合併議題上獲得不同之利益衡量結論，惟其等之研究方法中著重利益衡量之概念，並將主要之研究客體集中於市場結構利益要素，未包括產業利益因素，均為值得吾人注意之處。

在瞭解金融產業結構和經濟學理論對各種合併類型之經濟分析後，本文開始介紹各國法制在面對金融機構合併之衝擊時，目前所採行之相關規定。由於合

併在概念上即為百分之百最緊密的結合，因此，關於各國競爭法之結合管制規範，除非有特別規定之情形外，一般而言均可適用於合併之情況。此外，由於金融機構合併亦有可能導致市場競爭有受實質限制之危險，且合併在經濟上的資本型態亦使金融機構的合併管制被認為具有競爭法上之正當性，而金融機構合併規範之目的，應非僅在保護管理不善的個別金融機構或由政府主導金融機構合併，而應係在於避免金融機構的經營困難或倒閉動搖整個金融體系的穩定，以及協助金融機構改善體質以增強競爭力，職是，本文認為金融機構合併規範的基本功能，除應能促進金融機構獲得經濟利益外，另一方面亦應著重於保障金融市場的穩定與健全，以維護適當的競爭環境，達到資源的有效分配。而主管機關亦應於管理政策中設法維持穩定的金融體系，並對個別金融機構提供最大可能的自由，以促進競爭與創新。

茲將各國金融機構合併相關規範之主要內容臚列如下：

#### 一、美國

美國法中有關金融機構合併管制之程序規範，主要為克萊頓法及銀行合併法中之相關規定。克萊頓法第七 A 條中規範有關交易規模或事業規模(年銷售淨額或資產總額)超過一定標準之結合案之事前申報及審核期間等相關規定，並賦予聯邦交易委員會及司法部暫緩事業結合之權限。銀行合併法則規定有關銀行業金融機構進行合併時之事先申請及公告義務，並規定金融主管機關應就銀行合併案徵求司法部及其他聯邦銀行主管機關提出競爭影響報告等程序規範。

至於美國有關金融機構合併准駁原則之相關法律規範，則主要為薛爾曼法第一條及第二條、克萊頓法第七條，以及銀行合併法第五條等規定。依薛爾曼法第一條及第二條之規定，金融機構如因合併而抑制貿易或商業，或因而造成獨占之情形，即應予以處罰。而依克萊頓法第七條之規定，金融機構合併如可認「對國內某一地區之商業活動造成實質減少競爭或有形成獨占之虞者」，即應受禁止。至於銀行合併法第五條規定之內容則綜合了薛爾曼法第一條、第二條及克萊頓法第七條之內涵，但特別規定當例外地發現公眾利益尤其是為了社區的方便及



需要，明顯地比反競爭效果更重要時，金融主管機關仍可允許該合併案，而採取了較「垂危事業理論」更為寬鬆之「掙扎事業理論」。此外，為解決如何認定金融機構合併可能造成「實質減少競爭、有形成獨占之虞或限制貿易」之問題，美國於實務上對事業結合適法性之判定標準，採用量化法則或功能性法則，以合理反映結合之反競爭效果。從美國相關主管機關歷年結合指導準則規定內容的演進及銀行合併檢視原則之訂定，可觀察到該等主管機關於此方面之努力。

## 二、日本

關於日本金融機構合併管制之程序規範，主要為金融機構合併及改制法以及獨占禁止法中之相關規定。依金融機構合併及改制法規定，金融機構合併非經內閣總理大臣之核准，不生效力。合併後之存續金融機構或新設金融機構並須於其本行或主事務所所在地辦妥變更或設立登記後始生效力。而參與合併之金融機構如其各別之「總資產合計額」規模達獨占禁止法中所定之一定標準者，除有特別情形外，應於合併前向公正取引委員會提出申報，由公正取引委員會開始進行競爭審查。

在日本之金融機構合併准駁實體規範方面，依日本金融機構合併及改制法第六條第二項規定，日本內閣總理大臣在審查金融機構合併案時，應審查是否符合下列各款基準：1.合併有助於金融之效率化；2.合併無礙當地之中小企業金融；3.合併不致有阻礙金融機構相互公平競爭關係等擾亂金融秩序情事之虞；4.該金融機構合併後，預見能確實執行業務。至於獨占禁止法第十五條第一項則指明如合併有下列情形之一，即不得合併：1.如合併案將導致一定之交易領域競爭受到實質限制。2.該合併係以不公平之交易方法進行者。至於「導致一定之交易領域競爭受到實質限制」及「不公平之交易方法」之內涵，則可分別參照日本公正取引委員會所發布之「關於企業結合審查之獨占禁止法運用指針」以及獨占禁止法第二條第九項和公正取引委員會告示第十五號等規定。

## 三、歐盟

在歐盟之金融機構合併管制程序規範方面，依「事業結合管制規則」規定，

當參與合併之金融機構的全球和共同體內之「營業額」有達到共同體規模時，除非相關金融機構依結合管制規則第四條第四項之規定，特別申請轉交予會員國管轄，否則即須事前向執委會申報，由執委會開始進行競爭審查。至於其餘合併案件，則除非發生相關金融機構依結合管制規則第四條第五項之規定，特別申請轉交予執委會管轄，否則仍委由相關各會員國審查。

至於在歐盟之金融機構合併准駁實體規範方面，根據「事業結合管制規則」第二條第二項及第三項之規定，執委會必須評價一個金融機構合併案是否「在共同市場或其實質部分將會顯著妨礙有效競爭，特別是透過優勢地位的創造或加強而產生」。因此，執委會必須考慮到任何可能被集中所引起之顯著妨礙有效競爭之因素，包括：1.於共同市場維持及發展有效競爭之必要性，尤須鑑於所有相關市場之結構，以及來自於在共同體內或外事業之實際或潛在競爭；2.相關事業之市場地位和其經濟與財務力量、供給者與需求者之選擇機會、取得供給及市場之可能性、法律上或其他市場進入障礙、相關商品及勞務之供需趨勢、中間與最終消費者之利益，以及在對消費者有利且不致產生競爭障礙下之技術與經濟進步之發展等。而執委會在對金融機構合併案件進行審查時，通常會進行界定相關產品和地理市場與評價結合之競爭效果等工作，「水平結合評價指導原則」中即有與審核認定因素相關之明文規範。

#### 四、我國

關於我國之金融機構合併管制程序規範方面，依金融機構合併法及行政院金融監督管理委員會組織法之規定，除以命令強制農、漁會將其信用部及其營業所必需之財產讓與銀行之情形外，其他金融機構合併案，不論規模大小，於擬合併之金融機構作成合併決議和相關公告後，均應向金管會申請許可，由金管會開始進行審查許可程序。而金融機構合併如達到一定之「市場占有率」或「銷售金額」標準者，除有特別情形外，應事先向公平會為申報，由公平會開始進行競爭審查。

而在我國之金融機構合併准駁實體規範方面，依金融機構合併法第六條之

規定，金融主管機關為合併之許可時，應審酌下列因素：1.對擴大金融機構經濟規模、提升經營效率及提高國際競爭力之影響。2.對金融市場競爭因素之影響。3.存續機構或新設機構之財務狀況、管理能力及經營之健全性。4.對增進公共利益之影響，包括促進金融安定、提升金融服務品質、提供便利性及處理問題金融機構。另依公平交易法第十二條第一項規定，公平會在審查金融機構合併案時，須對合併申請案所可能形成之「整體經濟利益」與「限制競爭之不利益」加以權衡。惟我國目前仍未就金融機構合併案件公布相關之結合管制規則，故如為瞭解我國之金融機構合併審查評估因素，即有必要去參考公平會歷年結合許可或駁回案中的理由，以及其近年來頒布的審查辦法或處理原則。而本文觀察公平會歷年來對金融機構合併案之實務見解後，發現公平會對金融機構結合之案例均採取相當寬鬆之標準，且對於「整體經濟利益」之詮釋，明顯地包含了產業政策的考慮，較經濟學上「社會福利」概念採更為廣義的解釋，如此將可能使衡量結合之正面或負面效果成為實務上最為艱困的任務。

基於前述對金融機構合併之經濟分析與各國管制規範方面之說明，本文提出相關之建議如下：

#### 一、審查程序方面

本文認為在金融機構合併之審查程序方面，應盡量給予金融機構方便，以加速合併程序之進行，並盡量避免因規範上的繁雜或不明確，而延誤了合併之最佳時機。故提出以下各項建議：

##### 1.結合申報標準之探討

為使申報門檻明確化和易於實踐，以利金融機構合併程序之進行，本文建議我國之結合申報標準應放棄以「市場占有率」作為結合門檻之判斷標準，並建議我國之結合管制申報門檻中之銷售金額標準應參照歐盟結合管制規則第五條第三項之規定作較為細緻之規範，將金融機構銷售金額之計算標準明確化，或因應金融機構之類別調整銷售金額門檻等方式改進，以真實反映金融機構之市場力量。至於當合併案涉及外國金融機構時，計算外國金融機構之銷售金額應將其國

際營業額納入考慮，以充分反應跨國金融機構合併對我國金融市場的可能衝擊。

## 2.採取簡化之審核程序

鑑於我國金融機構合併均須經過金管會許可，以及目前尚有許多大型金融機構在銷售金額方面均達到公平會所公告之申報標準，本文建議如能不限於一般銀行與信用合作社之結合案件，而以所有金融機構主要資產負債之市場占有率百分之五作為簡化作業程序審理門檻，繼續依過去之簡化作業程序審理，將更為簡便，並有助於促進無限制競爭之虞之大型金融機構間之合併。

## 3.縮短禁止結合期間之情況

在參考日本實務及美國克萊頓法和歐盟事業結合管制規則之相關規定後，本文建議當於下列情況發生時，我國公平會可縮短三十日之禁止結合期間：(1)金融機構合併很明顯對於市場競爭並不會形成實質限制之情形。(2)對於縮短禁止期間具有合理理由者。(3)參與合併之金融機構如同意依公平會之建議調整合併之內容，或同意公平會為確保整體經濟利益大於限制競爭之不利益對該合併之許可決定附加條件或負擔時。

## 4.統合公平會與金管會之審查程序

基於我國之金融機構合併案件不分規模大小均應經金管會之許可方得繼續進行，而金管會於審核金融機構合併案件時所考量之因素與公平會在實務上所審查者重疊，再加上金管會為我國目前之金融監理主管機關，理應最為瞭解金融機構之市場地位和金融市場結構等原因，本文建議我國可修法仿照美國銀行合併法之「金融主管機關徵求競爭主管機關提出競爭影響報告」制度，對於超過申報門檻之金融機構合併案，除認為應即時處理以防止參與合併之金融機構倒閉之情況外，應由金管會徵求公平會於一定期間內提出競爭影響報告，該徵求意見之通知並應視為金融機構已向公平會為結合申報，再由金管會與公平會共同作成決定，俾使合併案之審查結果早日確定。

## 5.問題金融機構強制合併審核程序

縱然有相關條文規定問題金融機構為因應緊急狀況而受強制合併之情形可免依公平交易法之規定向公平會提出申報，本文基於各國之立法趨勢已將有效競爭具體確認為具有法制度性質而應予維護，以及我國現階段之金融機構合併行為尚未足以依公平交易法第四十六條之規定排除公平交易法之適用等觀點，基本上亦贊成公平會之見解，認為上開規定並非即意指金融機構受金融主管機關命令強制合併之案件，即得全然排除我國公平交易法之適用，該等規定僅係表示問題金融機構之處理得為事業結合之許可理由，並非排除規定。金融主管機關仍應依公平交易法之審查原則判斷該合併案對金融市場競爭有無重大不利之影響，並非毫無標準。

## 二、審核標準方面

在金融機構合併之實體審核標準方面，本文認為主管機關應審慎評估合併之反競爭效果與整體經濟利益因素，俾作成正確之准駁決定，故鑒於我國目前法條規定之抽象與缺失情況，提出相關建議如后：

### 1. 公平交易法第十二條規定「對整體經濟利益大於限制競爭之不利益」之探討

在限制競爭之不利益方面，本文認為在評估所謂限制競爭之不利益時，參與結合事業的市場力量或地位，是一個必須優先處理的問題。我國公平交易法第十二條雖未以「造成市場支配地位或強化」為結合審查要件，惟為減少公平會對未達此種程度結合案件之審查密度，轉而將行政資源集中於「危害競爭、形成或強化獨占」之結合案件上，故建議應納入此實質審查標準。

至於在整體經濟利益方面，本文基於經濟學者在有關合併競爭效果分析方面未任意將產業利益因素納入衡量，以及歐盟「事業結合管制規則」中「技術與經濟進步之發展」準則亦明文規定應對消費者有利且不致產生競爭障礙之觀點，認為公平交易法第十二條第一項規定之「整體經濟利益」不應擴及全部公共利益因素的考量，且公平會於審查結合案時，應階層性優先考量競爭因素。

### 2. 金融機構合併審查準則之建立

在我國公平交易法與金融機構合併法規定之內容略嫌抽象，且公平會與金管會迄今仍未訂定相關準則之情況下，為使我國主管機關能更有效率地完成審查金融機構合併案件之工作，並幫助合併金融機構得以在事前合理預測主管機關可能作成之決定，以理性評估是否繼續進行合併，本文最後即參照各國之管制規範內容和相關經濟學說，再依據我國之金融市場情況略作調整，研擬出我國之金融機構合併審查準則，以期作為主管機關執法時之參考。