

在金融控股公司架構下如何防範銀行安全網遭濫用

楊 綦 海

摘 要

隨著金融集團組織大型化，金融體系的系統性風險提高。為保護小額存款人及維持金融穩定，銀行安全網實有存在必要。然而銀行安全網的過度補貼也會助長道德風險的問題。

理論上，如果銀行遵循法規的成本負擔等於或大於所得到的安全網總補貼，即銀行無法得到政府的實質淨補貼，則銀行安全網遭濫用的可能性將可有效降低。然而實務上，安全網補貼的金額及銀行遵循法規的成本負擔均不易量化估算。

在金融控股公司架構下，為防範銀行安全網遭濫用，可行的方法包括：控制銀行安全網的補貼於適當水準，監控防火牆阻隔利益輸送，健全金融集團體質，加強金融體系之公司治理與市場制約，以及強化金融監理等。

我國規範金融控股公司防火牆的相關法規大致粗具，惟亟需加強者在於金融監理、公司治理、市場制約、與社會道德與法治觀念的提升。當前政府宜落實推動的工作包

括：

一、存款保險方面

1. 存款保險公司宜按風險基礎調整個別金融機構的存款保險費率，並將理賠準備提高至足以應付未來可能發生的風險損失。

2. 政府宜積極宣導，存款保險公司將根據「最低處理成本」原則處理倒閉金融機構，2004年以後保額外存款人及其他債權人應自行負擔風險，以增強市場制約。

二、最後貸款者方面

1. 央行基於最後貸款者之職責，對於金融控股公司之資金來源與用途，以及獲利來源，宜嚴密監控。對於金融控股公司轄下非銀行子公司之營運情況，央行亦宜適當監控。

2. 若金融控股公司發生流動性不足問題，央行宜視情況適度介入，以避免引發系統性風險；惟原則上對於處理問題金融機構資金來源的籌措則非央行之職責。

3. 央行宜加強對跨行支付系統的監督管理，並按「使用者付費」原則，依市場價格收費，以減少安全網補貼。

* 本文承施處長燕與施副處長遵驊的悉心審閱與斧正，以及陳襄理一端提供寶貴意見，特致謝忱；惟本文的觀點僅代表個人意見，與服務單位無關，如有疏漏或謬誤，概由作者負責。

三、金融監理方面

1. 資訊透明化是市場制約的先決條件，主管機關宜規定金融機構增加其授信管理、信用風險及交易風險的資訊透明度及揭露頻率，以滿足市場參與者風險分析的需要。

2. 經營不善的金融機構應依法訴追其失職人員，讓經理人及董監事負起應負的責任，以降低道德風險。

3. 建立超然獨立的金融監理機構，避免來自行政體系或民意代表的不當干預。

4. 主管機關宜做好事先之金融監理與監督金融業公司治理，較之銀行安全網之事後補救措施更為重要。

5. 金融業應保持適當的資本適足率，以維護金融機構安全與健全發展。金融監理人員對資本適足率下跌至一定標準之問題金融機構，應採取立即導正行動（prompt corrective action），以降低道德危險及減少納稅人的損失。主管機關應儘速根據銀行法第四十四條第三項規定，並參酌美、日標準訂定明確辦法，俾便執行。另為防範風險蔓延，主管機關應落實執行「金融控股公司法」第五十四及五十五條規定之立即導正措施及退出市場機制。

6. 監理當局宜派員進駐超大型銀行，適時取得監理資訊。

壹、前言

通訊與電腦等電子科技是帶動金融服務業與銀行安全網機制變革的最主要力量。科技不僅提升資訊的適用性，加速金融決策，降低交易成本，增加資本市場的重要性，減少金融中介的需求，也促成個別金融機構的規模擴大，造就銀行「太大而不容倒閉」的議題。科技更進一步促進金融市場的全球化，與跨國金融集團的興起。這種趨勢不僅使各國監理機關面臨新挑戰，更讓擁有全球性金融集團國家的監理機關思考是否須將其銀行安全網擴張以跨越國界。

十大工業國家對「金融部門整合」的研究（註1）顯示，金融控股公司在成立三年後

會開始出現競爭淘汰機制，風險較高的證券、保險等業務可能會先出現問題，而後波及整個金融控股公司甚至金融體系。這種系統風險將對銀行安全網及社會造成很大震撼，宜及早防範。

為瞭解在金融控股公司架構下，如何防範銀行安全網遭濫用，本文將先分析我國金融控股公司之架構，未來可能發生之問題，為何要有銀行安全網，銀行安全網存在會發生何種現象，銀行安全網補貼如何移轉，並比較分析我國與美國防範金融控股公司濫用銀行安全網的法規及措施，最後提出解決方案及建議。

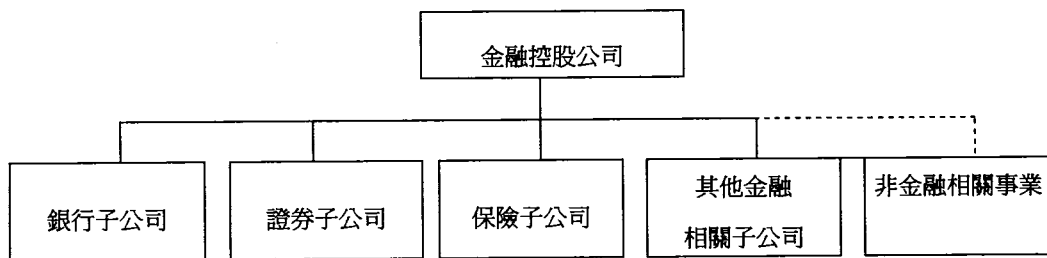
貳、我國金融控股公司概况

政府為使我國未來之金融機構能朝「股權集中化、組織大型化、經營多角化、監理透明化」等方向發展，引進金融控股公司（Financial Holding Company），寄望將銀行、證券及保險等事業納入金融控股公司旗下，發揮金融綜合經營效益，以提升競爭力。我國「金融控股公司法」已經完成立法，並於 90 年 11 月 1 日正式實施。

一、金融控股公司之架構與現況

我國國人同一人（含自然人及法人）或同一關係人持有一銀行、保險公司或證券商已發行有表決權股份總數或資本總額超過百分之二十五，或直接、間接選任或指派一銀行、保險公司或證券商過半數之董事等有控

制性持股者，且該同一人或同一關係人同時持有銀行、保險公司或證券商二業別以上之股份或資本額，或有控制性持股之銀行、保險公司或證券商之資產總額達一定金額（註 2）以上者，應向主管機關申請許可設立金融控股公司。同時，根據「金融控股公司法」第三十六條規定，金融控股公司之業務以投資及管理被投資事業為限，即所謂之純粹控股公司（Pure Holding Company）。且其得投資之事業包括：銀行業、票券金融業、信用卡業、信託業、保險業、證券業、期貨業、創業投資事業、外國金融機構及其他經主管機關認定與金融業務相關之事業。因此，其組織圖可繪製如下：



註：實線為具控制權；虛線為持股低於 5%，不具控制權。

目前國內已有十四家金融控股公司成立，其主要控股狀況表列如下：

控股公司名稱	銀行	證券	保險
國泰金控公司	國泰銀行 世華銀行		國泰人壽 東泰產險
富邦金控公司	富邦銀行 台北銀行	富邦證券	富邦產險 富邦人壽
中國信託金控公司	中國信託銀行	中信銀證券	
建華金控公司	建華銀行	建華證券	
華南金控公司	華南銀行	永昌證券	
中華開發金控公司	中華開發	菁英證券 大華證券	
第一金控公司	第一銀行	太祥證券	明台產險
兆豐金控公司	交通銀行 中興票券 中國國際商銀	國際證券 倍利證券	中國產險
台新金控公司	台新銀行 台新票券	台証證券	
新光金控公司		力世證券	新光人壽
玉山金控公司	玉山銀行 玉山票券	玉山證券	
復華金控公司	復華證券金融 復華銀行	復華證券	幸福人壽
日盛金控公司	日盛銀行	日盛證券	
國票金控公司	國際票券	協和證券 大東證券	

註：主控公司以粗體字表示

就目前我國銀行經營實務觀之，除新成立十四家金融控股公司外，其餘銀行亦大多經營類似歐洲的綜合性銀行業務，即商業銀行或專業銀行兼營信託及證券業務，並以轉投資方式成立保險代理人及保險經紀人業務。

二、金融控股公司可能發生之問題

(一) 換股比率如未經公平審慎決定，可能有利益輸送之嫌

金融控股公司與旗下各子公司的換股比率如未經公平審慎決定，可能有利益輸送之嫌。此外，部分金融控股公司旗下納入不符

合上市上櫃小型金融機構，透過換股使其股東取得金控公司股票，形成挾帶上市，股本膨脹，股價不易上升。

(二) 金融控股公司核准家數過多，日後需再合併，難度很高

日本經歷十年的金融困境後，深知解決問題應先進行銀行之合併，因此自 1997 年核准金融控股公司設立以來，至今僅核准四家金融控股公司。我國金融市場規模遠低於日本，卻已核准十四家金融控股公司，過多的金融控股公司設立，未來勢須再度推動整

併，因每一金融控股公司旗下均有銀行、證券、保險等子公司，其整併難度高。

（三）金融控股公司缺乏風險控管機制

自 1988 年國際清算銀行訂定資本協定後，歐美銀行的風險管理機制，已由部門按交易項目別分設停損的「限額管理」方式，改變為由金融機構全體風險整合監視的「整合性風險管理體制」，將經營績效、損失風險及資本分配等整合控管。金融控股公司透過投資或收購子公司方式，可經營銀行、證券及保險業務，將不同金融市場的波動風險藉由金融商品交易的傳遞，集結到金融控股公司。同時，因控股關係各子公司間的依存度提高，加劇系統性風險的傳染效果。目前，我國僅少數金融控股公司具備「整合性風險管理體制」觀念，其餘均仍採部門別控管方式，部門間缺乏整合，未設獨立的風險管理部門，亦缺乏風險控管人才。

（四）金融控股公司與子公司間之救援機制不易發揮

我國金融控股公司業務係以投資及管理被投資事業為限，本身不得從事金融業務或其他商業，資金來源有限，不易即時處分相關投資事業，籌集資金，發揮緊急救援功能。故央行應持續監控金融控股公司，若其財務逐步惡化，則督促主管機關應引進及早

退出市場機制。若突發事件造成一時流動性不足，有引發系統性風險之虞時，則央行可能需考慮將金融控股公司視為金融機構，適時提供流動性資金，或協調其他銀行予以協助，以避免引發系統性風險。

（五）金融控股公司易引發系統性風險、道德風險及銀行安全網濫用之問題

金融控股公司與其子公司之信用狀況，雖各自獨立，但彼此會互為影響，未來金融控股公司或任一子公司經營不善，均可能波及其他子公司，產生蔓延效果，特別是引起子銀行擠兌，易產生系統性危機，不利整體金融體系穩定。再者，在存款大眾普遍認為政府不會讓大型金融機構倒閉的情況下，容易誘使金融控股公司及其子公司從事較高風險業務，產生道德風險問題。此外，為確保銀行經營安全性，保障存款人權益，由存款保險、貼現窗口及支付系統擔保等方式，共同構成之銀行安全網，亦將因金融控股公司子銀行與非銀行子公司之密切關係，而可能產生銀行安全網不當擴充及於證券及保險等子公司的問題。

在金融控股公司架構下，銀行安全網的功能與範圍、銀行安全網的補貼類型、以及金融補貼移轉的方式將分析於后。

參、銀行安全網

一、銀行安全網的功能

銀行安全網存在的功能有二，一為問題

銀行出現擠兌時，避免產生系統性風險；二為發生個別銀行倒閉時得以保護小額存款人。

(一) 避免系統性風險

銀行相較與其他金融與非金融事業，其特別之處在於：

1. 銀行係經濟體系的主要資金仲介部門，嚴重的銀行經營問題可能造成信用緊縮問題，進而影響國內甚至全球性的經濟活動。

2. 銀行在支付系統扮演主要角色，參與清算與結算作業的銀行發生流動性不足，易導致支付系統的失靈。

3. 銀行屬高財務槓桿的事業，吸收短期性質資金，用於中長期放款，加上資訊的不對稱，容易導致存款人對資訊過度反應，而可能引發高成本的系統性擠兌。

由於銀行具有特殊性，一旦發生問題，其外部性負面效果會擴散到其他經濟部門，對整體經濟活動造成全面的影響。因此，大多數國家為控制銀行業問題導致的外部性負面效果擴散，乃選擇為銀行業建立安全網。

(二) 保護小額存款人

銀行安全網亦是保護金融機構債權人（主要為存款人）免受金融機構倒閉而受害，使金融體系運作順利，並確保金融體系健全穩定的機制。

因為存在資訊不對稱現象，以及股東責任有限的法律架構，造成銀行大股東及經理人有濫用職權、圖謀私利的空間。當小額存款人無法負擔監督成本時，銀行監理人員即

代表小額存款人監督，以防止個別金融機構過度涉險而倒閉，造成存款人的損失。基於銀行在信用市場與支付系統擔當關鍵性角色，以及小額存款人無能力自行監督，為避免銀行發生經營問題，其外部性負面效果易擴散到其他經濟部門，影響整體經濟活動，銀行安全網的存在實有其必要。

二、銀行安全網的範圍

學者專家或政府主管機關對銀行安全網認知的廣度、深度不同，所下的定義或所詮釋的範圍有很大的差異，最狹義的定義僅包括：最後貸款者（lender of last resort, 簡稱 LOLR）及存款保險；美國前聯邦準備理事 Meyer 將美國存款機構的聯邦銀行安全網定義為包括：存款保險、利用聯邦準備銀行貼現窗口、支付系統最終付款保證及金融監理與法規（Meyer, 2001）。Ely（2001）則將美國的金融安全網（範圍較銀行安全網為廣）分類為：明示性的（explicit）金融安全網與暗示性的（implicit）金融安全網，前者包括聯邦存款保險、證券投資人保險與聯邦準備銀行最後貸款者的功能。後者包括「太大而不容倒閉」（"too-big-to-fail", 簡稱 TBTF）的銀行、政府支援機構（government-sponsored enterprises, 簡稱 GSEs）、貨幣市場共同基金及大型證券商與保險公司。本文討論銀行安全網的範圍包括：央行扮演最後貸款者角色、央行扮演支付系統保證付款角色、存款保險及金融監理與法規，將分述於

后，至於美國金融安全網的其他重要組成分子請參閱附錄一。

(一) 央行扮演最後貸款者角色

最後貸款者通常指一銀行發生一時流動性問題，但其基本體質尚稱健全時，由中央銀行出面透過公開市場購買或貼現窗口按懲罰性的利率予以擔保融通，暫時紓解銀行的流動性問題。此外，若金融機構體質並非十分健全，但其在金融體系為 TBTF 者，LOLR 機能偶爾亦會予以援救（註 3）（Freixas，1999）。LOLR 應否對支付能力有問題的銀行融通，學者專家之正反意見請參附錄二。

因為有 LOLR 的存在，銀行預期在危機發生時會得到救援，誘使其於經營業務時冒較大風險，而引發道德風險（moral hazard）。尤其甚者，因有 LOLR 提供資金補貼，受補貼銀行享有比其他金融機構更高的競爭優勢，造成不公平與社會資源配置扭曲。

日本金融體系發生嚴重的問題時，依據 2001 年 1 月修正的日本銀行法第 38 條規定，首相及大藏大臣得請求日本銀行提供貸款，以維持金融體系的穩定。日本銀行執行該項特別融通時，將遵循下列四項原則：1.金融體系面臨系統性風險；2.資金的供給為必要且不可或缺；3.必須追究相關經營者的責任；4.必須確保該行財務之健全等，以維持信用秩序，避免道德危機，以及無法收回資金。美國金融體系發生嚴重的問題時，聯邦準備銀行最近的處理方式，請參閱本文參、三、

(四) 「太大而不容倒閉」的政策及附錄四。

央行基於最後貸款者之職責，對於金融控股公司之資金來源與用途，以及獲利來源，宜嚴密監控。對於金融控股公司轄下非銀行子公司之營運情況，宜與功能性監理主管機關建立資訊共享機制，遇非銀行子公司的營運將造成銀行子公司重大風險時，宜有適當檢查權。若金融控股公司發生流動性不足問題時，央行宜視情況適度介入，以避免引發系統性風險；惟原則上對於處理問題金融機構資金來源的籌措則非央行之職責。

(二) 央行扮演支付系統保證付款的角色

以美國為例，美國銀行間的資金支付清算係透過聯邦準備銀行，大額付款、證券與外匯交易的清算最終均經由聯邦銀行網路系統（Fedwire）完成，只要在 Fedwire 上移轉的款項，聯邦準備銀行保證其付款（註 4）。因此，聯邦準備銀行成為美國支付系統的最終付款保證。聯邦準備銀行位居金融交易清算的樞紐，負責支付系統的平滑運作，因而承擔銀行日間巨額的信用風險。近年來，聯邦準備銀行積極採取措施，例如：1988 年對利用 Fedwire 透支的金融機構設定淨借項上限（net debit caps），1994 年對金融機構在聯邦準備銀行帳上透支餘額按每分鐘計算透支息等，有效降低銀行日間信用暴險，從而減少貼現窗口對可能支付困難銀行的大額貸放。

(三) 存款保險

存款保險的目的有三：第一，保護小額投資人；第二，避免銀行因流動性問題而賤賣資產，以減少銀行倒閉的可能性；第三，處理銀行倒閉案件時，使經濟社會、政治成本最小。

但存款保險可能引發道德危險。當銀行支付的保險費與其風險大小無關時，會誘導銀行經理人及董事甘冒額外的風險，以獲取相當於存保公司所負擔損失的超額報酬；其次，存款保險受益人因有存款保險保障而疏於監督銀行，在銀行存款有全額保險時尤其如此，將降低市場制約，並誘使銀行過度冒險。

存款保險最適額度的爭議，見仁見智，迄無定論。美國於 1980 年 4 月將存戶在每家銀行的存款保額由四萬美元提高為十萬美元，並延續至今。而我國中央存款保險對每一存款人在同一家金融機構存款本金最高保額為新台幣壹佰萬元。

（四）金融監理與法規

金融主管機關訂定眾多的金融法規，規範金融業的遊戲規則，以健全金融業務經營、維持公平競爭環境、保障存款人或消費者權益，並設置監理機關監督業者遵循法規辦理業務，以建立社會大眾對金融體系的信心，維護金融穩定。故金融監理與法規遵循是銀行安全網中極為重要的一環。

三、銀行安全網的補貼類型

美國的銀行自銀行安全網獲得補貼的來

源有三：即存款保險費率低估、央行貼現窗口信用額度未計費（unprice）與央行日間透支費率偏低。此外，"太大而不倒閉"的超大型銀行，由於有政府政策的支撐，使其未保險債權亦受到免費的保護，應屬隱藏性的補貼。以下將說明銀行的補貼來源類型。

（一）低估存款保險費

存款保險公司向銀行收取的保險費如不足以補償存款保險公司所承擔的風險，或保費收入不敷銀行倒閉時預期的求償權，即表示存款保險補貼了銀行。如果平均保費偏低，則全體銀行業從存款保險得到補貼利益，最終須由全體納稅人負擔。如果保費高低與各別銀行風險不成正比，則愈高風險的銀行從存款保險得到愈高的補貼。銀行從存款保險得到的補貼利益，有可能移轉到其聯屬公司或其子公司。

自 1993 年以來，美國存款保險費率雖然已按個別銀行的資本及檢查評等採差別費率，但高風險的銀行仍可以從存款保險制度獲得補貼，詳見附錄三。我國存款保險制度自 1999 年 7 月起亦按存款機構的資本適足率及檢查評等採差別費率，有助於減少存款機構安全網的補貼。至於存款保險費率是否妥適，請參本文肆、一、（三）實施風險基礎的存款保險。

（二）利用央行貼現窗口

銀行利用央行貼現窗口得到補貼的方法如下：

1. 央行貼現窗口係提供流動性予有支付能力但面臨短期流動性問題的銀行。雖然貼現窗口融資要提供十足的擔保，銀行通常會在其他融資管道無法支應時，才利用貼現窗口，惟本信用資源的備援，也意味對銀行提供補貼。

2. 貼現窗口的融資利率很低，貼現利率通常比市場貸款利率為低，其間差額即係對銀行的補貼。如 1986 年至 1996 年，美國 Fed 的平均貼現利率較聯邦資金利率低 75 個基本點。

3. 銀行並非一定要從貼現窗口融資，才能獲得利益。銀行只要在貼現窗口擁有融資額度，債權人即相信銀行可以得到融資，故銀行可以較低成本取得資金，相對於其他金融機構需另付費用以取得信用額度，該免費的保證亦為補貼。另銀行因無流動性的顧慮，可能投資風險較高與缺乏流動性的資產組合而獲利。

（三）利用央行支付系統

美國聯邦準備銀行設立聯邦銀行網路系統（Fedwire），供各銀行利用其在聯邦準備銀行的準備金清算帳戶相互移轉資金。銀行間每日移轉的資金可能超過當日開市時之帳戶餘額，當銀行帳戶產生負數部位時，即產生日間透支。因在 Fedwire 上移轉的資金都由聯邦準備銀行保證付款，聯邦準備銀行承擔了透支銀行日間及日終資金不足的信用風險，而 Fedwire 透支利率與聯邦資金利率的差

額即為政府提供的金融補貼。舉例而言，1997 年美國 Fedwire 日間透支利率約為年率 0.27%，但聯邦資金利率為 5.46%，鉅幅差額即為銀行得到的補貼。

（四）「太大而不容倒閉」的政策

最近幾年來，由於各國政府政策的支持，超大型銀行如雨後春筍出現，使銀行「太大而不容倒閉」的問題日漸受到關注。當大型銀行經營發生問題而出現無法支付時，政府可能挹注資金以防止或延緩其倒閉，但保額外存款人與債權人可能得到保障。大型銀行支付存款人與債權人的利率很明顯的要比小型銀行為低。這種未保險債權免費的保障及少付的利息，均是 TBTF 政策對大型銀行的金融補貼。

一國政府會考慮採取銀行「太大而不容倒閉」的政策，主要是考慮到該國大型銀行因經營不善而發生倒閉，會造成非常廣泛而嚴重的金融問題，諸如：支付系統的瓦解、造成其他銀行連鎖性的倒閉、以及因受先前接收倒閉銀行的連累而發生接手銀行倒閉等，而不得不予以支援。最典型的例子即為，1984 年美國 FDIC 啟動 TBTF 機制以處理大陸銀行（Continental Illinois National Bank and Trust Company）的紓困案，請參閱附錄四。

1991 年美國聯邦存款保險公司改進法（Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, 簡稱 FDICIA）頒布後，美國

已限制採取 TBTF 政策。根據該法第 141 條，FDIC 應依「最小處理成本原則」處理問題金融機構，並原則禁止保護保額外存款人及其他債權人。但是，如果不保護保額外存款人及其他債權人，會對經濟與金融穩定造成極嚴重的影響時，需經 FDIC 董事會、聯邦準備理事會、財政部與總統協商同意後，才可採取 TBTF 政策。

銀行從上述四種方式可以獲得金融補貼，但是其遵循法規經營業務亦產生法規成本 (regulatory cost)，如果法規成本抵銷了全部或部份金融補貼，則由銀行直接獲得而外溢到其他非銀行機構之淨補貼即大減，安全網遭濫用的可能性較低。

四、金融補貼移轉的方式

金融控股公司子公司間可能透過下列三種方式將銀行的金融補貼移轉給非銀行子公司：1.以不適當的價格貸放或購置資產；2.以較市場報酬率為低的價格作股權投資；3.股利分配。惟相關法令都會訂定一些限制，以防止子公司間的利益輸送。

(一) 聯屬公司間貸款與購置資產

子公司間移轉金融補貼最直接的方式是，銀行將其補貼以貸款方式移轉給其他子公司。比較間接的方式則為，以較市場價格為高的價格向聯屬公司購置資產，此價差即為銀行將補貼移轉給其他子公司的金額。

各國相關法令對銀行對子公司間的貸款與購置資產都有明文限制。如美國聯邦準備

法第 23A 條文中，對銀行與聯屬公司（或子公司）間的貸款與購置資產均有金額上的限制；同法第 23B 條則規定，前述交易應依市場條件辦理。而我國金融控股公司法第 44 條及第 45 條亦有類似的規定。相關限制詳本文肆、二、（一）資金防火牆。

(二) 銀行對子公司的股權投資

銀行對子公司的股權投資與公司間貸款類似，提供銀行將其補貼移轉至子公司的可能管道。以美國為例，如果控股公司的子公司（即銀行的聯屬公司）可以經營非銀行業務，但銀行的子公司不得經營非銀行業務，則可斷絕透過股權投資移轉補貼的大部分問題，因為美國聯邦準備法第 23A 條規定銀行僅得對聯屬公司作有限度的股權投資。此外，美國財政部通貨監理署（OCC）為防止銀行將補貼資金輸送到非銀行子公司，規定銀行以股權投資其子公司的金額，在計算最低資本需求時應予扣除，表示銀行對子公司的投資必須來自股東權益。因股東的損失不受安全網的保護，故股東未得到銀行的補貼。

至於我國金融控股公司法第三十六條第九至十項規定，除專業銀行仍可投資生產事業外，銀行原投資子公司之投資額度不能增加，應無補貼移轉之問題。但金融控股公司子公司間之相互投資，該法並無明定，惟銀行投資金融相關或非相關事業之投資總額及個別限額，仍應依銀行法第七十四條之規定

辦理。因此，銀行投資金融相關事業之限額，主管機關如能加強監理有效控管，應可控制補貼之移轉問題。

（三）分配股利

雖然相關金融法規限制銀行將其低成本資金或補貼以貸款或以其他方式直接移轉至聯屬公司，但仍有其他可資運用的管道進行補貼移轉，其中合法的，如銀行以分配股利方式將補貼後的低利資金移轉出去。銀行可將

股利支付其控股母公司，母公司再以購買子公司債權或作股權投資方式，移轉資金予銀行的聯屬公司或子公司。

為防範此一弊端，相關法規也會限制子公司對控股母公司支付的股利數額，以防止藉發放股利之名，達到移轉補貼之實。我國銀行法第五十條對銀行盈餘之分派已有明確的限制（註 5）。

肆、防範銀行安全網遭濫用之對策

在談論到銀行與非銀行合組金融控股公司時，關注的焦點集中於如何防制將銀行所得到的安全網補貼外溢到非銀行的聯屬公司。解決的機制包括：減少銀行安全網補貼、設置防火牆以降低金融補貼移轉、加強自律機制、健全金控集團體質、加強金融監理以及其他方法，分述如下。

一、減少銀行安全網補貼

現行金融體制既然有銀行安全網補貼的事實存在，要防止金融控股公司濫用銀行安全網，首先就要先找到源頭並加以管理，亦即控制銀行安全網的補貼，其方法如下：

（一）提高銀行利用央行貼放窗口的條件

1980 年代，為避免問題銀行過度利用貼放窗口，美國國會巨幅削減聯邦準備銀行對問題銀行之可貸額度，迫使聯邦準備銀行變成極度審慎的貸款者，貼現窗口貸款餘額平

均僅 2 億美元。

FDICIA 為加強銀行部門的市場及法規制約，限制聯邦準備銀行對資本降至最低標準以下金融機構的貸款權限，並設定其貸款期間。因為資本不足金融機構不易在任何市場得到條件優惠的貸款，最簡便的方式即是利用貼放窗口尋求低利融通。如果限制其利用貼放窗口，即可減少金融補貼。

我國金融業隔夜拆款利率通常較央行重貼現率暨擔保放款融通利率為高，如以 81 年至 90 年的上述三種平均利率為例，金融業隔夜拆款利率分別較央行重貼現率與擔保放款融通利率高 97.75 與 49 個基本點，市場隔夜拆款利率高於貼現利率的部分，即為對銀行的補貼。但自 87 年 9 月逐漸調降重貼現率後，金融業隔夜拆款利率多介於重貼現率與擔保放款融通利率之間，安全網的補貼已逐漸減少。

我國中央銀行法修正草案第二十三條授權央行定訂各種融通限額、期限及融資條件，其中短期融通期限將由現行之不超過十日延長為三十日，最長融通期限將由現行之不超過三百六十日延長為三百六十五日，並限制融通利率不得低於央行公告之重貼現率。同時，對中央存款保險公司為監管、接管或清理金融機構而發生流動性需求，向央行申請特別融資之融資條件亦比照上述規定辦理。由於我國貼放窗口之融資條件（註6）由央行決定，因此銀行安全網應否補貼，亦由央行主導。

（二）對支付系統透支計費

近十餘年來，美國支付系統政策有兩次主要的改變，首先為聯邦準備銀行在1988年建立單一金融機構每日利用Fedwire透支的淨借項上限；其次為1994年4月對金融機構在聯邦準備銀行帳戶日間透支開始計費，1995年4月的透支費率為年率0.15%。由於實施借項限額及日間透支費率，使日間透支大幅減少（在實施日起最初六個月平均約減少40%），降低了聯邦準備銀行的日間信用風險與Fedwire交易保證人的負擔，亦減少政府對支付系統的補貼。此外，即時清算技術的改變，也減少許多補貼。

為提升支付系統效率，降低清算風險，現行我國「同業資金調撥清算作業系統」自2002年9月16日起，採即時總額清算（Real-

Time Gross Settlement，簡稱RTGS）系統，即申請在同資系統轉帳的金融機構，其在央行「同業資金」的餘額或透支額度必須足夠支付所欲轉出的每一筆款項，且對每筆線上轉帳收取新台幣34元（非連線機構每筆170元），中午12時前完成轉帳者，手續費減半優待。此外，金融機構之「同業資金」帳戶餘額不足時，亦得日間透支，透支利息按透支金額及透支分鐘合計積數及央行公告擔保放款融通利率計算（註7），惟本系統實施最初六個月，免計透支息。由於RTGS及日間透支計息的實施，以及近年來資金寬鬆，金融業隔夜拆款利率多低於擔保放款融通利率的情況下，銀行業欲自央行支付系統得到資金補貼的機會已相形減少。

（三）實施風險基礎的存款保險費率

在FDICIA頒布前，美國金融機構的存款保險費率採單一費率，使風險最高的金融機構得到最大的安全網補貼。FDICIA因而規定，FDIC應實施風險基礎的存款保險費率，其目標是使該費率為一金融機構資產組合風險的正向函數，以降低風險愛好者的補貼，並將保險成本公平的分攤至各存款機構。

1993年1月美國存款保險費率開始按「要保銀行的資本比率」及「監理機關的檢查評等」為風險衡量指標，將所有要保機構分為九個保險組群，採差別費率，最高費率為0.31%，最低費率為0.23%，並對適用

0.30% 及 0.31% 者，如未改善經營狀況，另加課 0.01% 或 0.02% 的累進懲罰費率。另依據 FDICIA 規定，1994 年起十五年內，存款保險基金占要保存款比率需達到 1.25% 的目標值。但因銀行業存保基金成長太快，在 1995 年 5 月，前項比率即達 1.27%，超過國會規定之目標值 1.25%。因此，FDIC 在 1996 年起調降最高費率為 0.27%，最低費率為 0.00%，共分六級（其他費率分別為 0.03%、0.10%、0.17%、0.24%，但費率為 0.00% 者之基本保費為兩千美元），適用迄今。

根據 2002 年 3 月底 FDIC 的資料，美國有 91.5% 的要保銀行暨 96.5% 的存款適用最低費率級距，即每存款機構僅需繳兩千美元的基本保費，造成要保存款較上年同期增加 4.7%，而存款保險基金卻減少 2.3%，致存款保險基金占要保存款比率為 1.24%，低於 1.25% 的目標值，如何調整需俟下半年以後才能確定。因為大部份的銀行幾乎不需繳保費，以致其 2001 年之平均費率僅約 0.002%。雖然如此，美國自實施風險基礎的存款保險費率後，銀行安全網的補貼已較單一費率時期有所改善。

我國之存款保險費率，在中央存款保險公司成立初期亦採單一費率（註 8），於 88 年 7 月開始實施風險差別費率制度，亦以「資本適足率」及「檢查資料評等綜合得分」為風險指標，將費率分為三級，分別為 0.015%、

0.0175% 及 0.02%。嗣為迅速累積存保基金，自 89 年 1 月起，依「存款保險差別費率實施方案修正案」規定，將費率分別提高為 0.05%、0.055% 及 0.06%。我國的存保費率是按保額內存款為計算基礎，有別於美國的以存款總額為計算基礎，而我國的保額內存款約占存款總額之四成，如換算成以存款總額為基礎之存保費率約為 0.02% 至 0.024%，尚比美國次低級距的存保費率 0.03% 為低。

截至 91 年 6 月底止，我國存款保險賠款準備金僅占保額內存款的 0.11%，若將賠款準備金加計存款保險公司之淨值亦僅占保額內存款的 0.25%，距美國 FDIC 存款保險法定目標值 1.25% 相去甚遠。何況未來十年，尚需每年自 89 年調整保費後增加的保費中提撥約二十億元的保費，供金融重建基金統籌運用，存款保險賠款準備金累積速度緩慢，影響存款保險公司的理賠能力。

我國若比照美國訂定存款保險賠款準備金占保額內存款的最低目標值為 1.25%，並據以實施，則在目標值尚未達成前，前述 0.02%（約當美國的）的存保費率對多數非屬資本健全與經營穩健的我國銀行而言，顯屬偏低（註 9）。我國存款機構體質差異頗大，若可進一步擴大存保費率級距差異，降低優質存款機構的費率，提高問題存款機構的費率，將有助於減少對體質孱弱存款機構的安全網補貼。

(四) 對問題銀行實施立即導正措施 (PCA)

美國為因應 1980 年代儲貸危機，於 1991 年聯邦存款保險公司改進法 (FDICIA) 中要求限制法規執行的寬容空間，並規定要即時與較少權衡式的干預，以減少倒閉成本。

「立即導正措施」(prompt corrective action, 簡稱 PCA) 規定當一金融機構的資本比率下降時，主管機關監理趨嚴，其方式從限制資本不足機構資產的成長到強制關閉銀行 (詳參附錄五)。同時規定在金融機構淨值仍呈正數前(有形淨值占總資產比率小於 2%)，監理機關即應採取法律行動，於九十天內派員進行接管或清算，避免存款保險基金遭受鉅大損失。此外，金融機構如處於不安全或不穩健之狀態，或正從事不安全或不穩健之業務時，監理單位可降低其資本等級，以採更嚴厲一級的糾正措施。因其成效顯著，包括加拿大、日本、韓國等許多國家已相繼仿效採用。

我國銀行法第四十四條第三項 (註 10) 及第六十四條 (註 11) 的規定，再配合第六十一條之一、第六十二條及第六十二條之一至九之規定 (註 12)；存款保險條例第十五條至第十七條之一規定 (註 13)；金融控股公司法第四十條 (註 14)、第五十三條至第五十六條 (註 15) 之規定，以及財政部依據上述母法定訂的「銀行資本適足性管理辦法」與「金融控股公司合併資本適足性管理辦法」，共同構成我國之「立即導正措施」

(有法定比率者彙列如附錄六)。

我國的「立即導正措施」授與主管機關相當的權衡空間，不若美日等國規定資本適足率降至一定標準時，即應採取一定措施的明確易行。例如我國銀行法第四十四條第三項規定自有資本與風險性資產比率低於百分之八的銀行，主管機關「得」限制其盈餘分配並為其他必要的處置或限制；第六十二條銀行因「財務或業務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時」，中央主管機關「得」勒令停業...或為必要的處置 (前述其他相關條款亦多有類似規定)。如此立法，主管機關固然可審慎週延的依個案提出最佳解決方案，但也容易受外在環境的影響與時間的拖延，而延誤最佳處理時機，造成問題金融機構淨值持續惡化，每日虧損增加新台幣數億元，影響利害關係人權益與納稅義務人的損失，甚至發生主管機關首長被控圖利他人情事。因此，若能修法將上述主管機關「得」採如何措施，改為「應」如何作為；將「...顯著惡化，不能支付其債務...之虞時」訂定更明確的標準；或訂定類似美國之 PCA 條款，在問題金融機構淨值尚為正數時即迅速處理，當可降低政府救援問題金融機構的成本，減少安全網的補貼。

(五) 對問題銀行處理採最低成本測試

在美國 FDICIA 頒布前，FDIC 可以選擇比估計清算成本為低的方式處理問題金融機構。因此，大多數資產在一億美元以上的問

題金融機構是以「概括承受」方式解決，即除次順位債務外，所有債務均由承購人負擔。但在 FDICIA 頒布後，FDIC 應採存款保險基金最低成本原則處理問題金融機構，以致在清理過程中，保額外存款及其他一般債權人常會遭受損失。從 1987 年至 1991 年 FDICIA 頒布前，保額外存款及一般債權人遭受損失者在 927 家倒閉銀行中，僅佔 17%。反之，在 1991 年 FDICIA 頒布後至 1998 年間，191 家倒閉銀行中，保額外存款及一般債權人遭受損失者高達 63%。由於最低成本法的實施，使未投保存款及一般債權人負擔較大損失，因此提升了市場制約力量，也降低了安全網的補貼。

我國「存款保險條例」參照美國聯邦存款保險公司法的精神，亦於第十五條第二項規定，要保機構經主管機關勒令停業時，中央存款保險公司辦理移轉存款、財務協助或以中央存款保險公司名義承受並繼續經營所需的成本，應小於按保險金額直接以現金賠付其本金債權的損失。第十七條第二項亦規定，中央存款保險公司對業務經營不健全的要保機構進行輔導時，其財務協助支出成本應小於現金賠付的損失。上述規定顯然已呈現最低處理成本的精神。

（六）倒閉銀行之被保險存款人應優先受償

1993 年美國國會通過綜合預算調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act），賦

予倒閉銀行的存款人及 FDIC 較一般債權人優先之受償請求權。理論上，存款人優先受償會降低 FDIC 處理平均成本，從而減少保險基金的損失。此外，因為一般債權人的請求權順位次於被保險存款人及 FDIC，債權人在提供資金時就會要求較高的利率及較充足的擔保品，以補償其增加的損失風險。於是，有效的提高銀行資金成本，可降低部份與低估存款保險保費及政府保證有關的補貼。

（七）落實執行資本適足比率規定

銀行資本額愈高，其信用愈佳，愈值得信賴，其從存款保險、貼現窗口及支付系統得到的補貼愈小。

1988 年國際清算銀行制定的巴塞爾協定（Basle Accord）對銀行訂定統一的資本適足標準，規定最低的自有資本與經風險加權之資產比率為 8%。美國採用最低資本標準以釘住銀行風險水準，迫使銀行持有更多資本，大幅減少了的銀行安全網的補貼。

我國亦參照巴塞爾協定，於銀行法第四十四條第一項規定，銀行自有資本與風險性資產比率不得低於 8%。如我國銀行的資本適足標準都能確實維持在 8% 以上，應可大幅減少銀行安全網的補貼，惟 90 年底本國銀行資本適足率低於 8% 者，有泛亞、花企、華僑、高企及中興等五家，後二者更出現負數。

總之，雖然金融機構從銀行安全網得到補貼，但過去十餘年來，美國為整頓金融，

在金融法規或作業規範上做了重要的調整，已大幅減少銀行的金融補貼。我國金融管理與監理制度大多參考美國，在銀行安全網的補貼程度上，最大的差異在於問題金融機構的存款保險費率偏低及立即導正措施的權衡空間過大，有待改進。

二、嚴密監控防火牆

美國的金融防火牆設計，起源於 1930 年代初期的銀行業危機。1933 年美國通過了 Glass-Steagall Act，禁止商業銀行從事投資銀行業務及禁止與投資銀行組成聯屬公司，並修正聯邦準備法，增補 23A 條以建立防火牆，限制聯邦準備體系之會員銀行與其聯屬公司間的任一交易（含放款、投資、保證）不得超過銀行資本與公積的 10%；與聯屬公司間的上述交易總額不得超過銀行資本與公積的 20%；對聯屬公司間放款的擔保物押值不得低於 110%。隨後，歷經 1956 年銀行控股公司法（Bank Holding Company Act of 1956）等多項法律及行政命令的增補（詳參附錄七），架構成現今的防火牆，亦即美國聯邦準備法第 23 A 條及第 23 B 條，主要指限制銀行與其聯屬公司間的金融交易，並限制銀行將得自聯邦準備銀行安全網的補貼移轉至聯屬公司，尤指非銀行子公司或聯屬公司將其財務損失移轉至參加存款保險的銀行與存款保險基金。

我國金融控股公司的金融防火牆，主要係仿照國外相關立法例及我國銀行法、證券

交易法及保險法等訂定。金融防火牆可歸納分類為資金防火牆及資訊防火牆兩種，分述如下：

（一）資金防火牆

資金防火牆主要是限制銀行與其聯屬公司間的金融交易，可分為關係人授信的限制與關係人授信以外交易的限制，分述如下：

1. 關係人授信的限制

美國聯邦準備之會員銀行對關係人授信的限制，主要規定於聯邦準備法第 23A 條，會員銀行除對任一聯屬公司（affiliate）與所有聯屬公司的授信總額分別不得超過銀行資本與公積的 10% 與 20%（註 16）外，對聯屬公司的放款、授信、保證、承兌或開發信用狀應有十足擔保，擔保品市價占授信金額的倍數（註 17）亦有明確規定。同時，若銀行與任何人之交易所得移轉聯屬公司使用時，視為銀行與聯屬公司之交易。

我國金融控股公司法融合銀行法、保險法相關規定及美國聯邦準備法第 23A 條的精神，將關係人交易的限制規定於該法第四十四條，規定金融控股公司的子銀行及保險子公司對利害關係人（註 18）辦理授信時，不得為無擔保授信；為擔保授信時，準用銀行法第三十三條規定，即對利害關係人為擔保授信時，應有十足擔保，其條件不得優於其他同類對象，如授信達中央主管機關規定金額以上者，並應經由董事會重度決議（註 19）之特別決議程序。

2. 關係人授信以外交易的限制

美國將關係人授信與關係人授信以外交易合稱為常規交易（covered transaction），其內容包括：（1）對聯屬公司的放款或授信；（2）購買或投資聯屬公司發行的有價證券；（3）購買聯屬公司的資產；（4）接受以聯屬公司發行的有價證券為擔保，對個人或其他公司放款或授信；（5）為聯屬公司提供保證、承兌或簽發保證函或信用狀（註 20）。除上述（1）外，其餘之交易連同聯邦準備法第 23B 條（a）（2）所列示之交易（註 21），並稱為關係人授信以外交易。聯邦會員銀行及其子公司（financial subsidiary）為上述交易時，其交易條件不得優於當時對非關係人之類似交易；其交易額度併入前述關係人授信計算。此外，亦不得自聯屬公司購買低品質資產。

金融控股公司或其子公司與利害關係人進行資產交易時，如違反銀行業務經營常規，將損害公司、或其股東或債權人的權益。所以我國金融控股公司法第四十五條規定，金融控股公司的子銀行與關係人為下列授信以外的交易時，其與單一關係人（註 22）交易金額不得超過子銀行淨值的百分之十，與所有利害關係人的交易總額不得超過子銀行淨值的百分之二十。而且金融控股公司或其子公司與關係人為授信以外的交易時，其條件不得優於其他同類對象，並應經公司三分之二以上董事出席及出席董事四分

之三以上的決議後為之。

上述授信以外的交易包括：

- （1）投資或購買關係人為發行人的有價證券；
- （2）購買關係人的不動產或其他資產；
- （3）出售有價證券、不動產或其他資產予關係人；
- （4）與關係人簽訂給付金錢或提供勞務的契約；
- （5）關係人擔任金融控股公司或其子公司的代理人、經紀人或提供其他收取佣金或費用的服務行為；
- （6）與關係人有利害關係的第三人進行交易或與第三人進行有關係人參與的交易。

但（1）及（3）所指的有價證券，不包括子銀行發行的可轉讓定期存單。

我國對關係人授信的限制與關係人授信以外交易的限制大致含蓋美國聯邦準備法第 23A 條及第 23B 條的精神，但聯邦準備法明定不得購買關係企業低品質資產，且對關係企業交易的擔保品押值亦以法規訂定，以防止銀行或子銀行招致損失。而我國則以「其條件不得優於其他同類對象」一語帶過，容有較多的權衡空間。

但是，在金融集團出現危機時，監理機關即應具備有跨越防火牆進行救援的權力。如美國 1989 年之金融機構改革、復原與執行法（Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act，簡稱 FIRREA）中規

定，發生金融危機時，監理機關得利用控股公司及其子公司的資源，救援問題子銀行。此舉雖然增加銀行控股公司在危機時的責任，但縮小了銀行控股公司與綜合銀行的差異，也否定銀行控股公司比較穩定的特質。跨越防火牆的相互救援措施，有助於維持金融集團經營的穩定，減少銀行安全網及存款保險基金的負擔。我國的方式如下：

1. 斷臂求生法：金融控股公司的投資事業經營不善，有顯著危及銀行、保險或證券等子公司的健全經營時，授權主管機關命令金融控股公司於一定期間內處分所持有該投資事業的股份，或命令金融控股公司降低其對銀行、保險或證券子公司持有的股份及董事人數。

2. 同舟共濟法：金融控股公司的銀行、保險或證券子公司的最低資本適足性比率未達法定要求，或業務、財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，金融控股公司應協助其回復正常營運，或於一定期間內處分金融控股公司持有的投資事業股份、營業或資產，以改善銀行、保險或證券子公司的財務狀況。

（二）資訊防火牆

金融控股公司跨業經營的主要目的，係透過子公司間的共同行銷（cross-selling）、共享資源及共用場所、設備的方式達到降低成本、發揮綜效（synergy）及提供客戶一次購足（one-stop-shopping）的利益，以提昇國

際競爭力。但控股公司與各子公司間業務的互相往來，存有利害衝突、利益輸送與損害客戶權益的問題，例如，子銀行要求其客戶購買旗下證券子公司所承銷的證券，或無法銷出的金融商品；兼任的職員取得客戶資料予以不當利用，以致危害客戶利益等情形，都有可能危及客戶的權益。

美國金融服務業現代化法（Financial Services Modernization Act, 又稱 Gramm-Leach-Bliley Act, 簡稱 GLB Act）對個人資料的保護，設有「隱私權」專章共一十七條條文規範，以確保消費者資料的安全與隱密性，防止未經授權之資料的不當使用，造成消費者實質的傷害或不便。此外，金融機構應明確的告知消費者其資料向第三者揭露的範圍及政策，聯屬公司間資料如何分享，消費者隱私權如何保護等。對於違反規定者，將處以刑責、罰鍰或兩者併行。

我國金融控股公司法亦參酌美國 GLB 法及聯邦準備理事會規則 H 之規定，於第四十二條、第四十三條及第四十八條建立下列防火牆，包括：1.防範損害客戶權益；2.客戶資料保密；3.充分告知及風險預告義務。主要內容請參閱附錄八。

三、加強自律機制

為維持金融秩序，政府公權力的干預往往吃力不討好，而且事倍功半，只有業者加強自律，政府從旁監督，效果較大。自律功能可從公司自律及資訊揭露著手，分述如下：

（一）公司自律

1. 公司治理

為監控跨國企業，保障投資人權益，1999年6月經濟合作發展組織（OECD）發布公司治理原則（principle of corporate governance），將公司治理涵蓋「管理」及「監控」兩個面向，前者係以自治方式經營公司，例如要求公司資訊透明化，設置股東會作為公司最高決策機關；後者採監控機制以監控經營階層的行爲，例如設置監察人及鼓勵股東監督公司業務經營，並課予經理人各種義務與責任以防止違法濫權，期使公司投資人與利益關係人的權益得到公平合理的保障。

巴塞爾銀行監理委員會於1999年9月公布「強化銀行機構的公司治理」（Enhancing Corporate Governance in Banking Organizations）研究報告，將銀行歸屬為特許行業，強調銀行以收取存款、從事放款及投資為主業，與一般企業以自籌資本營運有別。因此，銀行應加重董監事責任及資訊透明度，並須建立內部稽核與風險管理機制，同時要求政府須落實外部監理。針對此，各國應推動金融監理一元化或功能性監理以為落實。期望類似1995年英國霸菱銀行新加坡分公司交易員違規操作期貨導致銀行倒閉事件，以及2002年2月聯合愛爾蘭銀行美國子公司行員利用假交易隱瞞虧損等事件不再發生。

近年來，我國銀行已打銷大量呆帳，但

逾期放款比率仍然居高不下，除了受外在的政經環境影響外，與企業與銀行未建立有效的公司治理制度息息相關，政府應協助企業積極執行公司治理，銀行亦應遵循巴塞爾銀行監理委員會的「強化銀行機構的公司治理原則」來經營事業，共同構築一有紀律的金融市場。

證期會在2002年2月發佈行政命令，要求初次申請上市（櫃）公司都要延聘二席以上外部董事、一席以上外部監事，提升其公司治理。另臺灣證券交易所及財團法人中華民國櫃檯買賣中心亦於同年10月共同發布「上市上櫃公司治理守則」，協助上市（櫃）公司建立良好的公司治理制度，立意甚佳。但前述行政命令，並無法律授權，實施效果有待考驗，一旦聘雇專業能力或操守有疑慮之外部董事，也無法彰顯其功能，遑論公司治理之提升。

2. 加強內部稽核與控制

為促進金融機構健全經營，維護資產安全，確保會計及管理資訊的可靠性與完整性，進而促進經營效率，遵循管理政策，達成經營目標，金融控股公司及其子公司都需建立內部控制暨稽核制度，並落實執行。

（二）加強資訊揭露

加強金融機構的透明度，有助於市場制約。對大型金融機構尤其應增強其信用管理、信用風險及交易部位的揭露，以符合市

場參與者風險分析的需要。此外，亦應增強現行的資訊揭露頻率，將原按年揭露的市場風險資料改為按季揭露，信用集中度及信用品質亦應按季揭露。在金融控股公司架構下，組織龐大、業務複雜、人事薪資制度各異、管理制度不同，資訊如果不公開，外界難以窺其堂奧。我國金融控股公司必須對大股東持股、授信集中度及財務資訊等重要資訊充分揭露，其主要內容詳參附錄九。

四、健全金控集團體質

如果金融控股公司及其子公司的體質都很健全，財務資訊或管理資訊亦很透明，則銀行安全網遭濫用的可能性將大幅降低。健全金控集團財務方面的體質，主要包括適當的資本適足率、適當的財務比率及正確的風險控管，分述如下：

(一) 適當的資本適足率

金融機構資本的多寡，表現其承受風險與吸收損失的能力。金融控股公司應具備相當的資本以因應整個集團所可能產生的風險，除個別聯屬公司應符合法令規定的資本要求外，金融控股公司與所有的聯屬公司應成為銀行資本的最後支柱，而且整個集團的真實資本總額，應大於全體成員應有資本的合計數。我國金融控股公司法第八條第二項即規定，主管機關於金融控股公司設立許可時，應審酌其資本總額。並於同法第四十條第一項規定，金融控股公司以合併基礎計算的資本適足性比率、衡量範圍及計算，應依

照金融控股公司合併資本適足性管理辦法辦理。

依現行規定，金融控股公司之集團資本適足率不得低於 100%。低於規定者，主管機關除予以罰鍰外，盈餘不得以現金或其他財產分配，主管機關並得視情節輕重命其增資、限制其分配盈餘、停止或限制其投資、限制其發給董事、監察人酬勞或為其他必要的處置或限制。

(二) 適當的財務比率

為健全金融集團的財務結構，我國金融控股公司法第四十一條第一項授權主管機關於必要時，得就各項財務比率，定其上限或下限。另規定金融控股公司的實際各項財務比率，未符合主管機關所定上限或下限者，主管機關得為必要的處置或限制。如命其增資、限制其分配盈餘、停止或限制其投資、限制其發給董事、監察人酬勞或為必要的處置或限制。

(三) 正確的風險控管

美、加學者研究均指出，金融控股公司集團之非銀行子公司營運出現問題時，常引發子銀行擠兌風險，此種傳染性系統危機常無法避免。如果金融控股公司控管子銀行系統風險不力，將擴大存款保險公司的風險。

如何衡量及管理金融控股公司的經營風險，及要求金融控股公司建立合併風險管理系統，一方面降低金融危機發生機率，另一方面提升金融業國際競爭力，為金融監理機

關應努力的重點。

巴賽爾銀行監理委員會認為銀行除了需注意傳統的信用風險及市場風險外，尚需注意作業風險，並對作業風險管理及監理的健全實務，提出十項準則，包括從董事會核准作業風險策略、高階管理階層執行風險管理的職責、監理機關定期評估作業風險的策略、程序及實務、作業風險的揭露等供監理機關及銀行參考。

金融控股公司董事會、經營者、監理機關若能遵照執行上述的風險管理，加強內部控制及強化稽核制度，並以電腦連線從事線上監管旗下的子公司業務，則可降低集團的營運風險，有益一國金融市場的穩定。

五、強化金融監理

(一) 儘速完成金融監理一元化

美國金融服務業現代化法所定的金融監理制度係融合綜合監理及功能性監理，所有金融控股公司及銀行控股公司由聯邦準備銀行綜合監理。聯邦準備銀行須宏觀評估整個控股公司及子公司，注意子公司與聯屬公司間資金往來及授信集中度，並重視風險管理與內部控制。

美國金融控股公司的監理方式，詳參附錄十。

目前我國金融管理制度，在行政管理權方面，銀行、證券、期貨及保險業的主管機關為財政部，惟囿於法令，實務運作上並未合併監督管理；而金融檢查權方面，銀行業

的檢查，係由財政部、中央銀行及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檢查；保險業由財政部保險司負責檢查。目前我國已有十四家金融控股公司成立，前述分業監理及分工檢查的管理模式，難以對橫跨銀行、證券、期貨及保險的金融集團進行有效監理，而金融檢查權與行政管理權分離，亦影響金融監理效能。

我國「行政院金融監督管理委員會組織法」草案於立法院待審中，一旦通過即可實施金融業合併監理。新監理機關的組織功能將具獨立性，唯有建立超然獨立的金融監理機構，才能避免來自行政體系或民意代表的干預，金融監理功能方得以強化。

(二) 加強綜合監理人員的培訓

金融控股公司所屬子公司經營各種不同的金融業務，其適用法規各異，金融監理的重點亦不同，如銀行業監理的重點在於保護存款人，而證券業的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的實務及法律人士參與調整及修正。此外，監理超大型金融機構（the largest and most complex banking organizations, 簡稱 LCBOs）所需具備的專業知識及技術，與監理小型金融機構所需者，有顯著的不同，對於監理人員須要施以不同的訓練。

監理人員亦須學習運用市場資訊於監理業務中，如 Fed 曾將選定的 LCBOs 的次順位

債券利率加碼幅度及由股價導出的期望違約頻率資料提供監理人員參考。

(三) 派員進駐超大型銀行，適時取得 監理資訊

美國聯邦準備銀行為適時取得監理所需資訊，派員進駐超大型銀行，以預防其發生危機。

(四) 落實執行立即導正措施及退出市 場機制

為防範風險蔓延，主管機關應落實執行「金融控股公司法」第五十四及五十五條規定之立即導正措施及退出市場機制，例如金融控股公司之證券子公司因風險控管不當，而有危及子銀行之虞時，主管機關應即停止該證券子公司之一部或全部業務，或令金融控股公司於一定期間處分其持有該證券子公司之股份。

六、其他方法

(一) 金融控股公司出現流動性問題時， 央行仍宜適度介入

為避免發生系統性風險，在金融控股公司開始出現流動性不足時，央行似宜適度介入，如在合理的評價下，以金融控股公司持有之債券為擔保品，由央行予以直接融通，或協調其他銀行予以協助，央行再視需要對銀行轉融通。

(二) 有擔保存款保險

金融集團化使存款占負債比率逐漸降低，其他金融負債如債券等相對於存款顯得比以前重要，因此歐洲聯盟（EU）會員國將存款保險範圍擴張到新增金融產品及服務，金融補償機制延伸到投資帳戶，並於1999年12月31日生效。

當金融市場為少數幾家大型集團所寡占時，顧客幾無可能對集團的行為進行反制，為保護廣大消費者的權益，故需要對存款以外其他金融服務的顧客提供保護。但是，道德危機的問題始終隨著保險範圍的擴展而蔓延，難以消除。因此，有學者主張以 narrow bank 的保險機制來降低道德危機與保險成本。

Mishkin (1998) 主張「有擔保存款保險」(narrow bank (or collateralized) deposit insurance, 簡稱NBDI)，係指對銀行的特定部份存款（或類似負債），由銀行的資產中具高品質、高流動性者予以保證。例如NBDI對類似貨幣市場共同基金的帳戶提供保險，即該帳戶由高品質的資產提供百分之百的保障，資產價值須依市場價格結算。NBDI強調保護存款人及支付系統安全，而非保障機構本身，可降低金融機構的道德風險。

伍、結論與建議

金融控股公司與各個金融子公司間相互 間之聯屬關係，形成阻隔經營風險蔓延的功

能，法制上亦設有嚴格的防火牆機制，減低利益衝突、內線交易及安全網機制不當使用的可能性。在金融控股公司的指揮統合下，可提供安全及有效率的綜合性金融服務，使組織、管理及財務運作彈性化、透明化。從金融監理角度觀之，金融控股公司較諸歐洲的綜合銀行，在風險或利益的區隔上似較為嚴謹。

隨著金融集團組織大型化後，金融體系的系統性風險也會增加。為保護小額存款人及維持金融穩定，銀行安全網仍有存在必要，但如何在安全網與其相隨的道德風險之間取得平衡，是值得深思的問題。為防範銀行安全網可能遭濫用，宜調控銀行安全網的補貼至適當水準，監控防火牆阻隔利益輸送功能的有效性，健全金融集團體質，加強公司治理與市場制約，以及強化金融監理。

目前，我國監控金融控股公司防火牆相關法規大致粗具，亟需加強者在於金融監理、公司治理、市場制約、社會道德與法治觀念的提升。此外，下列諸項建議的落實或亦有助於避免銀行安全網的濫用。

(一) 存款保險方面

1. 存款保險公司宜落實彈性費率制度，即按風險基礎調整個別金融機構的存款保險費率，並將理賠準備提高至足以應付未來可能發生的風險損失。

2. 政府宜積極宣導，存款保險公司將根據「最低處理成本」原則處理倒閉金融機

構，2004 年以後存款人及其他債權人應自行負擔部分風險，以增強市場制約。

(二) 最後貸款者方面

1. 央行基於最後貸款者之職責，對於金融控股公司之資金來源與用途，以及獲利來源，宜嚴密監控。對於金融控股公司轄下非銀行子公司之營運情況，宜與功能性監理主管機關建立資訊共享機制，遇非銀行子公司的營運將造成銀行子公司重大風險時，宜有適當檢查權。

2. 若金融控股公司發生流動性不足問題，央行宜視情況適度介入，以避免引發系統性風險；惟原則上對於處理問題金融機構資金來源的籌措則非央行之職責。

3. 央行宜加強對跨行支付系統的監督管理，並按「使用者付費」原則，依市場價格收費，以減少安全網補貼。

(三) 金融監理方面

1. 市場制約是金融監理的第一道防線，資訊透明化是強化市場制約的先決條件，其措施主要在加強金融機構資訊的透明度，對大型金融機構尤其應增強其授信管理、信用風險及交易部位的揭露，以滿足市場參與者風險分析的需要；此外，亦應增強現行的資訊揭露頻率，將原按年揭露的市場風險資料改為按季揭露，授信集中度及信用品質亦按季揭露。

2. 對經營不善的金融機構應依法訴追其失職人員，讓經理人及董監事負起應負的責

任，以降低道德風險。

3. 儘速完成金融監理一元化，建立超然獨立的金融監理機構，避免來自行政體系或民意代表的不當干預，以強化金融監理功能。

4. 主管機關宜做好事先之金融監理與監督金融業公司治理，較之銀行安全網之事後補救措施更為重要。

5. 較高的資本標準可以降低存款保險公司的價值並降低安全網的暴險。因此，金融業應保持適當的資本適足率，以維護金融機構安全與健全發展。金融監理機構對問題金融機構的資本適足率下跌至一定標準時，應採取立即導正行動，以降低道德危險及減少納稅人的損失。主管機關應儘速根據銀行法第四十四條第三項規定，並參酌美、日標準訂定明確辦法，俾便遵循。另為防範風險蔓延，主管機關應落實執行「金融控股公司法」第五十四及五十五條規定之立即導正措

施及退出市場機制，例如金融控股公司之證券子公司因風險控管不當，而有危及子銀行之虞時，主管機關應即停止該證券子公司之一部或全部業務，或令金融控股公司於一定期間處分其持有該證券子公司之股份。

6. 派員進駐超大型銀行，適時取得監理資訊

7. 主管機關應確立「大銀行未必不可倒」(no bank is too big to fail)的觀念，並規劃好監理處置流程。在銀行經營不善時，銀行股東可能損失其所有股權，現任管理階層可以更換，未保險的債權人可能遭受損失，機構可以有秩序的縮編及全部或部分出售。

8. 美國 1980 年代的銀行危機主要原因之一是銀行資產負債的搭配不當，使銀行營運出現問題。我國亦應加強銀行資產負債期限別結構的控管，以避免讓銀行安全網承擔過份責任。

附 錄

一、美國金融安全網的其他重要組成分子

美國金融安全網的其他重要組成分子包括：

(一) 證券投資人保險

美國為保護證券投資人免受證券商倒閉的影響，設立證券投資人保護公司 (Securities Investor Protection Corporation, 簡稱

SIPC)，承保倒閉證券經紀與自營商 (broker-dealers) 的客戶。如果倒閉證券公司的投資人，其證券被偷竊或未經授權交易而遭受損失，該公司提供五十萬美元的保障。承保的證券包括政府債券、股票、公司債及定期存單等，但不包括商品期貨契約、投資契約

及其他類似權益證券的投資。

(二) 政府支援之金融機構 (government-sponsored enterprises, GSEs)

美國之 GSEs 係由美國國會立法並獲得聯邦政府支援的金融中介，具有特殊的權利服務特定階層的顧客。因此，與民營的銀行、保險及證券業者比較，GSEs 比較像聯邦公營機構。這些機構組織龐大到不容倒閉的地步，如聯邦國民抵押協會 (Federal National Mortgage Association, 簡稱 Fannie Mae 或 FNMA) 在 2000 年 9 月底有 1.31 兆美元的抵押貸款證券 (mortgage-backed securities) 擔保債務，聯邦住宅貸款抵押公司 (Federal Home Loan Mortgage Corporation, 簡稱 Fred-

die Mae) 有 9,660 億美元債務，同一時間，聯邦住宅貸款銀行委員會 (Federal Home Loan Bank Board, 簡稱 FHLBB) 亦有 5,770 億美元債務。因此，此等 GSEs 亦屬聯邦金融安全網之成員。

(三) 對保險公司之聯邦保障

比照美國聯邦政府對聯邦立案銀行之特許權，人壽及產物及意外保險 (property and casualty, P&C) 公司亦希望得到聯邦政府的特許，以保障聯邦政府特許保險公司倒閉時被保險人之權益。相關單位正尋求國會立法，建議的承保機構有二案，一為已建制的州保證基金，二為創立如聯邦存款保險公司的機構，以擴大聯邦安全網。

二、學者專家對 LOLR 應否對問題銀行融通的看法

LOLR 應否對支付能力有問題的銀行融通，學者專家的主張如下：Goodhart (1985,1987) 及 Solow (1982) 贊成對支付能力有問題的銀行融通，其理由為：1. 在 LOLR 必須行動的緊急時刻，要分辨銀行係發生流動性危機或支付不能，並不容易；2. 如果 LOLR 讓問題機構倒閉，將喪失極具價值的

顧客銀行關係 (customer-banking relationships)；3. 大型銀行的倒閉將摧毀民眾對整體金融體系的信心。Kaufman (1990) 則持反對態度，其理由為：1. 對支付不能機構的救援僅是延緩其倒閉時間，增加救援成本；2. LOLR 可以採公開市場操作取代貼現窗口融資。

三、學者專家對美國存款保險費率是否對銀行補貼的看法

美國之存款保險費率是否對銀行產生補貼，學者等之研究或看法摘要如下：

Gorton and Rose (1995) 的研究結果顯示，美國存款保險費率是否被低估，並未達

成一致的結論。但對於風險最高的銀行群組是否得到補貼的問題，區分為兩個階段。第一，在 1993 年之前，美國係採取單一的保險費率 (flat premium)，學者按選擇權評價公

式求得一致的實證結論：在單一保險費率的年代，風險最高的銀行群組得到存款保險補貼。第二階段為 1993 年之後，美國聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation，簡稱 FDIC）依據聯邦存款保險公司改進法（Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991，簡稱 FDICIA）規定，銀行的存款保險費率，應按銀行的資本及最近對銀行的安全與健全檢查評等，兩項健全指標予以訂定。資本脆弱及檢查評等差的銀行，其保險費率較高；資本堅實及檢查評等高的銀行，其保險費率較低。Epps（1996）等學者依此差別費率設算的結果，風險最高的銀行群組依然得到存款保險補貼。

此外，如從財務的角度分析，銀行因購買存款保險而降低經營風險，始有能力以較少的資本經營業務，以較低的成本取得資金。如果存款保險保費低估時，相同資本結構的被保險存款機構，其取得資金成本會比未參加保險的機構便宜，即表示有金融補貼的現象。但是，社會大眾相信，銀行未保險的存款與其他負債也受到存款保險或政府隱

示保證（如 TBTF）的保護，造成銀行未額外增強信用的其他負債，其成本也較無安全網時為低，可見金融補貼是存在的。

除了取得資金成本較低的好處外，存款保險的其他面向亦對被保險存款機構產生補貼。因為存款保險與市場上一般的保險有二大差異：其一為存款保險保費非由市場決定，其二為存款保險含蓋兩種保障，即存款保險公司管理的保險基金的保障與政府"絕對誠信"（full faith and credit）買權的保障。這種買權類似政府保證的信用狀，無明確的金額或費用，要衡量買權的價值很困難，只有在保險基金發生無法支付時，該買權才屬價內買權（in the money），買權的價值隨銀行業體質良窳及保險基金的多寡而變動。在 60 餘年的美國存款保險歷史中，只有在 1980 年代儲蓄貸款協會（S & L）崩潰時，才動用財政部的"絕對誠信"機制。總之，由於有存款保險與政府的信用介入，被保險存款機構才能在市場上，以較未保險機構為低的利率借得資金。

四、美國 FDIC 處理大陸銀行紓困案

1984 年美國 FDIC 啓動 TBTF 政策以處理大陸銀行（Continental Illinois National Bank and Trust Company）的紓困案。當時，該行為全美第七大銀行，資產總額 410 億美

金，有 2300 家銀行與其往來，有些銀行存在大陸銀行的存款額與其本身的資本額相當。如果不保障大陸銀行的保額外存款人及這些往來銀行的存款，可能發生不可收拾的金融

災難。同時，也可能影響其他類似之大型艱困銀行的保額外存款人競相擠兌，後果不堪設想。故在FDIC與美國主要銀行挹注鉅額資金、聯邦準備銀行與主要銀行繼續提供融資

額度與由FDIC收購不良資產，以及更換經理人等措施交相運用下，大陸銀行的債權人及保額內與保額外存款人均未遭受損失，僅其股東喪失其股權資本。

五、美國之立即導正措施

資本分類	資本比率			有形淨值比率 (4)	導正措施
	風險性資本 (1)	第一類資本 (2)	槓桿比率 (3)		
資本健全機構	≥ 10 且	≥ 6 且	≥ 5	—	
資本適足機構	≥ 8 且	≥ 4 且	≥ 4	—	
資本不足機構	≥ 6 且	≥ 3 且	≥ 3	—	限制資本分配、限制管理費用、加強金融監理、提報資本重整計畫、限制總資產成長、限制承購金融機構、限制增設分支機構、限制承辦新種業務等
資本明顯不足機構與未履行資本重整計畫之資本不足機構	< 6 或	< 3 或	< 3 且	> 2	限制董事及高階經理人報酬，並視情節輕重要求資本重整，包括出售股權、母公司接管承購、或與他機構合併，與限制與關係人交易、限制資產成長、限制存款利率、限制風險性交易、撤換董事或經理人、禁止收受同業存款、限制控股公司資本分配、放棄將破產關係企業股權...等
資本嚴重不足機構				≤ 2	除上項措施外，禁止對次順位債券還款、進行監管接管或清算

註：(1) 風險性資本比率 = 資本總額 / 風險加權後資產總額

(2) 第一類風險性資本比率 = 第一類資本 / 風險加權後資產總額

(3) 第一類槓桿比率 = 第一類資本 / 平均資產總額

(4) 有形淨值比率 = 有形淨值 / 資產總額

資料來源：Federal Deposit Insurance Act, Section 38；

FDIC Quarterly Banking Profile, First Quarter 2002；

各主要國家存款保險法規彙編，中央存款保險公司

六、我國之立即導正措施

法源	銀行或合併*資本適足率	資本或淨值	導正措施
銀行法第 44 條暨 銀行資本適足性管理辦法	≥ 8		無
	< 8 且 ≥ 6		以現金或其他財產分配盈餘之比率，不得超過稅後淨利之 20%。主管機關得命其提報增加資本、減少風險性資產總額之限期改善計劃。
	< 6		不得以現金或其他財產分配盈餘。主管機關得視情節輕重處分：1.限制給付董監事酬勞金、紅利及車馬費；2.限制股權投資；3.限制申設分支機構；4.限制增加風險性資產總額之業務；5.令銀行處分所持有被投資事業之股份；6.令銀行撤銷部分分支機構。
銀行法第 64 條		資本 $< 2/3$	董監事應即申報主管機關。主管機關得限期命其補足資本；逾期未經補足資本者，應勒令停業。
行政院金融重建基金設置及管理條例		調整後淨值 < 0	賠付金融機構負債，並承受金融機構資產及標售處理該資產。
金融控股公司法第 40 條暨金融控股公司合併資本適足性管理辦法	$< 100\%$		處新臺幣二百萬元以上一千萬元以下罰鍰外，盈餘不得以現金或其他財產分配。主管機關並得為下列處分：1.命其提報增加資本、減少風險性資產總額之限期改善計劃；2.限制給付董監事酬勞金、紅利及車馬費；3.限制投資；4.限制申設分支機構；5.令其處分所持有被投資事業之股份；6.解任董事及監察人並限期選任新董事及監察人；7.撤換經理人。
金融控股公司法第 53 條		資本 $< 2/3$	主管機關得限期令其補足資本。

*合併資本適足性比率=集團合格資本淨額 / 集團法定資本需求

七、美國金融業防火牆相關法規

年份	法案名稱	主要內容
1933	銀行法（又稱 Glass-Steagall Act）	禁止商業銀行從事投資銀行業務及禁止與投資銀行成為聯屬公司，並修正聯邦準備法，增補 23A 條以建立防火牆，限制聯邦準備銀行會員銀行與聯屬公司間的任一交易（含放款、投資、保證）不得超過銀行資本的 10%；與聯屬公司間的上述交易總額不得超過銀行資本的 20%；對聯屬公司間放款的擔保物押質不得低於 110%。
1956	銀行控股公司法（Bank Holding Company Act of 1956）	將 23A 條的限制對象擴張到銀行控股公司法的非會員銀行。
1966	銀行控股公司法增補條款	將 23A 條的限制對象再擴張到所有要保銀行、會員銀行及非會員銀行。
1982	甘聖喬曼存款機構法（Garn-St. Germain Depository Institution Act）	對 23A 條作較大幅的變動，如將前述銀行與聯屬公司間的交易項目擴張到包含資產、承兌、信用狀，禁止購買低品質資產等等。
1987	公平競爭銀行法（Competitive Equality Banking Act）	修正聯邦準備法，增補 23B 條，規定銀行與聯屬公司間的交易，需為正常交易條件（on arm's-length terms）。
1989	金融機構改革、恢復、強制法（Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act）	將 23A 條及 23B 條適用對象擴張到儲蓄機構。
1987	美國聯邦準備理事會行政命令（Orders for Section 20 Subsidiaries）	禁止銀行與其第二十條聯屬公司為金融交易，同時亦限制銀行與第二十條聯屬公司的客戶為特定交易。銀行不得貸款予其第二十條聯屬公司承銷的銀行不合格的證券（bank-ineligible securities）發行人，其貸款用途為支付本息或股利者，以及貸款或擔保的目的是增強發行人的信用評價或市場銷售能力者；在承銷期間或承銷 60 後，購買第二十條聯屬公司承銷的銀行不合格的證券。
1989	美國聯邦準備理事會行政命令	銀行不得貸款予其第二十條聯屬公司；不得出售金融資產予第二十條聯屬公司或向其購買金融資產；對第二十條聯屬公司提供保證。

八、我國的資訊防火牆

我國的資訊防火牆包括：

1. 防範損害客戶權益

金融控股公司與其子公司及各子公司間業務或交易行為、共同業務推廣行為、資訊交互運用或共用營業設備或營業場所的方式，不得有損害其客戶權益的行為，並由中華民國銀行商業同業公會全國聯合會訂定

「金融控股公司及其子公司自律規範」以便共同遵循。

2. 客戶資料保密

金融控股公司及其子公司對於客戶個人資料、往來交易資料及其他相關資料，應保守秘密。

3. 充分告知及風險預告義務

為具體保護客戶權益，金融控股公司的子銀行及其他子公司進行共同行銷時，其營業場所及人員應予區分，並明確標示之。但該子銀行的人員符合從事其他子公司的業務或商品所應具備的資格條件者，不在此限。同時，金融控股公司的子銀行及其他子公司

經營業務或商品時，應向客戶揭露該業務的重要內容及交易風險，並註明該業務或商品有無受存款保險的保障，以免客戶誤以為在銀行營業廳所為之交易均受存款保險的保障。

九、我國金融控股公司必須揭露的重要資訊

我國金融控股公司必須對下列重要資訊充分揭露：

1. 大股東持股的揭露

為有效掌控與瞭解控股公司大股東持股狀況，強化公司股權管理。我國參考歐盟、美國、英國、新加坡及香港對銀行大股東的適格性（fit and proper）原則，規定同一人或同一關係人擬持有金融控股公司有表決權股份總數超過百分之十者、百分之二十五、百分之五十或百分之七十五者，應事先向主管機關申請核准，並每月申報並公告其持股及股票設定質權情形。

2. 授信集中度的揭露

目前我國金融機構中有銀行、人壽保險公司、證券金融公司及票券金融公司等得辦理授信業務，為分散金融控股公司及其子公

司的授信風險，避免授信、背書或其他交易行為過度集中，規定金融控股公司所有子公司對同一人、同一關係人或同一關係企業為授信、背書或其他交易行為的加計總額或比率，應每年向主管機關申報並公告揭露。

3. 財務資訊的揭露

為有效監督管理金融控股公司，保障其債權人及股東的權益，金融控股公司每屆營業年度終了，應合併編製財務報表、年報及營業報告書、盈餘分配或虧損撥補的決議及其他經主管機關指定的事項，於營業年度終了一定期間內，報請主管機關備查；前述報表應經會計師查核簽證並應併同主管機關指定的事項，依指定方式公告。但公開發行的金融控股公司其報表編制及公告程序已符合證券交易法第三十六條規定者，得免辦理公告。

十、美國金融控股公司的監理方式

美國金融控股公司所屬子銀行的監理仍由原監理機關負責，如聯邦立案銀行由財政部通貨監理署（OCC）負責，州立案之聯準

會員銀行由聯邦準備銀行及州銀行局負責，州非會員銀行由聯邦存款保險公司及州銀行局負責，儲蓄機構由儲蓄機構監理局

(OTS) 負責。功能性監理者負責非銀行子公司的監理，如證券管理委員會負責證券業者，州保險局負責保險業者。

聯邦準備銀行如有充分理由相信非銀行子公司業務已對吸收存款之子銀行造成重大風險，或有必要瞭解子公司風險管理制度，或有充分理由認為子公司未遵守銀行法時，即可直接對受功能性監理的子公司檢查。否則，應充分尊重功能性監理主管機關，儘可能的利用公開資訊、外部稽核報告及功能性

監理者檢查報告，以防止過度監理並減輕被監理者負擔。

聯邦準備銀行除遇發生重大風險，危及存款機構財務安全與穩定，或危及國內或國際支付系統外，不得限制或規範功能性監理子公司。此外，聯邦準備銀行為避免過高槓桿理財風險，與減輕銀行因支援母公司或聯屬公司債務所產生現金流失的壓力，得對整個金融集團實施綜合資本適足性規定，否則，不得對功能性監理子公司加諸資本規範。

註 釋

- 1 參見 Group of Ten (2001)
- 2 財政部規定金融控股公司設立最低資本額為二百億元，金融業資產規模達三千億元以上且有跨業事實者，須強制轉型為金融控股公司。
- 3 參考 The New Palgrave Dictionary of Money and Finance. Published by Macmillan Stockton Press, 1992
- 4 參考 Fed's Regulation J。
- 5 銀行於完納稅捐後，應先提百分之三十五的法定盈餘公積，法定盈餘公積未達資本總額前，其以現金分派之盈餘不得超過資本總額之百分之十五。法定盈餘公積已達資本總額時，得不受此限。
- 6 凡在央行業務局設立存款準備金帳戶之銀行，均得向央行申請融通；各種融通案件，將依申請銀行之信用評等、徵信工作績效、銀行一般準備部位、融通用途、銀行配合央行貨幣政策執行情形，及最近一年銀行有無重大違規或不良紀錄，作為准駁之參考；融通利率，依央行公告之重貼現率、短期融通利率及擔保放款融通利率計算。融通期限及額度等，詳參「中央銀行對銀行辦理融通作業要點」。
- 7 詳參「中央銀行辦理日間透支作業規範」。
- 8 中央存款保險公司於 74 年 9 月成立，存保費率為保額內存款之 0.05%，76 年 7 月降為 0.04%，77 年 1 月降為 0.015%。
- 9 請參閱詹錦宏、曾勤峰「存款保險費率與銀行經營行為關係之研究」。
- 10 銀行自有資本與風險性資產比率未達 8 % 標準者，主管機關得限制其分配盈餘外，並得為其他必要的處置或限制。限制分配盈餘的辦法，請參閱「銀行資本適足性管理辦法」。
- 11 銀行虧損逾資本三分之一者，主管機關得令其補足資本，逾期末補足者，應勒令停業。
- 12 該等規定包括銀行違反法令或有礙健全經營時之糾正、限期改善、處分，以至業務、財務顯著惡化，不能支付債務或損害存款人利益時之勒令停業、限期清理、停止一部分業務、派員監管接管及清理等之程序及處理方法。
- 13 主要規定要保機構經主管機關勒令停業、接受輔導、監管或接管時，中央存款保險公司的處理方式，其所需成本應小於現金賠付之損失；存保公司得接受行政院金融重建基金之委託，處理要保機構負債之理賠及資產之善後處理。
- 14 由主管機關訂定金融控股公司以合併基礎計算之資本適足性比率辦法，實際比率低於規定者，得命其增資並作各項限制。
- 15 金融控股公司之累積虧損逾資本額三分之一者，應提改善計畫，主管機關得限期令其補足資本；如有違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關得予糾正、限期改善，並得視情節之輕重處分；金控公司之投資事業，如有危及金融子

公司之健全經營者，得令其限期處分所持有該投資事業之股份；金融子公司之最低資本適足性比率未達標準或發生業務、財務顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，金控公司應協助其回復正常營運。

- 16 詳美國聯邦準備法第 23A 條 (a) (1) (A) 及 (B)。
- 17 詳美國聯邦準備法第 23A 條 (c) (1) (A) 至 (D)。
- 18 所指之利害關係人包括：一、該金融控股公司之負責人及大股東。二、該金融控股公司之負責人及大股東為獨資、合夥經營之事業，或擔任負責人之企業，或為代表人之團體。三、有半數以上董事與金融控股公司或其子公司相同之公司。四、該金融控股公司之子公司與該子公司負責人及大股東。
- 19 應經三分之二以上董事之出席，及出席董事四分之三以上同意。
- 20 詳美國聯邦準備法第 23A 條 (b) (7)。
- 21 如 (1) 與聯屬公司交易。(2) 出售有價證券或其他資產予聯屬公司。(3) 依契約、租賃或其他關係對聯屬公司付款或提供服務。(4) 聯屬公司為銀行或他人之代理人、經紀人或收取服務費之交易。(5) 與聯屬公司有經濟利益之第三人進行交易，或與第三人進行有聯屬公司參與之交易。
- 22 關係人包括：一、該金融控股公司與其負責人及大股東。二、該金融控股公司之負責人及大股東為獨資、合夥經營之事業，或擔任負責人之企業，或為代表人之團體。三、該金融控股公司之關係企業與其負責人及大股東。四、該金融控股公司之銀行子公司、保險子公司、證券子公司及該等子公司負責人。

參考資料

1. 中央銀行外匯局，美國金融服務業現代化法，金融聯合徵信中心，89 年 12 月
2. 中央銀行，金融控股公司設立對我國金融業發展之可能影響，91 年 1 月
3. 中央銀行經濟研究處譯，美國聯邦準備法及其相關法規，各國中央銀行法選譯（第二輯），82 年 3 月
4. 中央存款保險公司，各主要國家存款保險法規彙編，存款保險叢書之三十一
5. 金融六法，財政部金融局
6. 金融業務參考資料，中央銀行金融業務檢查處
7. 王文宇，金融控股公司基本架構的法律評析，金融控股公司與跨業法制學術研討會，90 年 2 月
8. 王志誠，金融控股公司的經營規範與監理機制，金融控股公司與跨業法制學術研討會，90 年 2 月
9. 王耀興，金融改革的真諦，存款保險資訊季刊，第十五卷第三期，91 年 3 月
10. 沈中華，貨幣銀行學—全球的觀點，新陸書局，88 年 9 月
11. 李光輝、高超陽等五人，日本政府處理金融機構不良資產之運作機制，中央銀行國際金融參考資料，第四十七輯，91 年 5 月
12. 林書慧，淺論金融控股公司的法制建構，90 年 5 月
13. 林翰基，作業風險管理及監理的健全實務，金融產業週報 910204
14. 陳斐紋，美國金融服務業現代化法案的內容及其影響，中央銀行季刊，第二十二卷第一期，89 年 3 月
15. 郭秋榮，美國、日本我國立即糾正措施相關規定之比較，經濟研究，第二期，91 年 3 月
16. 楊泉源等四人，我國存款保險制度實施以風險為基礎之差別費率可行性研究，存款保險叢書之四十六
17. 詹錦宏、曾勤峰，「存款保險費率與銀行經營行為關係之研究」，存款保險資訊季刊，第十四卷第一期，89 年 9 月
18. Canals, J. (1997): "Universal Banking: International comparisons and Theoretical Perspectives", Oxford University Press, New York.
19. Claessens, S., Klingebiel D. (2001): "Competition and Scope of Activities in Financial Services", The World Bank Research Observer, Washington, Spring.
20. Claessens S., Klingebiel D. (1999): "Alternative Frameworks for the Provision of Financial Services", World Bank.
21. Division of Banking Supervision and Regulation, Section 20 subsidiaries-Impact on Inspections Resulting from the Replacement

- of "Firewalls" with Operation Standards, Board of Governors of the Federal Reserve System, March 27, 1988
22. Ely, B. (2001): "The Federal Financial Sector Safety Net-An Overview of the Issues", March.
 23. Epps, T. W., Pulley, L. B., and Humphrey, D. B. (1996): "Assessing the FDIC's Premium and Examination Policies Using Soviet Put Options", *Journal of Banking and Finance*, vol.20, May.
 24. Federal Deposit Insurance Act, Section 38
 25. FDIC Quarterly Banking Profile, First Quarter 2002
 26. Freixas, X., Giannini, C., Hoggarth, G., Soussa, F. (1999): "Lender of Last Resort: A Review of the Literature", *Financial Stability Review*, Nov.
 27. Group of Ten (2001): *Consolidation in the Financial Sector*.
 28. Gorton, Gary, and Rosen, R. (1995): "Corporate Control, Portfolio Choice, and the Decline of Banking", *Journal of Finance*, vol. 50, Dec.
 29. Hoening, T. M. (1998): "Financial Modernization: Implications for the Safety Net" A speech delivered at Conference on Deposit Insurance Session on Deposit Insurance and Financial Modernization, Washington, D.C., Jan
 30. Jones, K. and Kolatch, B. (1999): "Safety Net, Subsidies, and Financial Modernization", *FDIC Banking Review*, Volume 12, No. 1
 31. Meyer, L. H. (2001): "Controlling the Safety Net," A speech delivered at the 37th Annual Conference on Bank Structure and Competition of the Federal Reserve Bank of Chicago, Chicago, Illinois, May.
 32. Mishkin, F. S. (1998): "Financial Consolidation: Dangers and Opportunities", NBER, Working paper 6655, July.
 33. Mishkin, F. S. (2000): "Prudential Supervision: Why is it Important and What are the Issues", NBER, Working paper 7926, September.
 34. Saapar, I. and Soussa, F., "Financial Consolidation and Conglomeration: Implications for the Financial Safety Net", *Financial Stability and Central Banks*, Bank of England
 35. Santos, J. C. (1998): "Commercial Banks in the Securities Business: A Review", *BIS Working Papers No.56*, June.
 36. Saunders, A., Walter, I. (1994): "Universal Banking in the United States", Oxford University Press, New York.
 37. Saunders, A., Walter, I. (1996): "Universal Banking: Financial System Design Reconsidered", IRWIN.
 38. Wallison, P. J. (2000): "The Gramm-Leach-Bliley Act Eliminated the Separation of Banking and Commerce, How this will Affect the Future of the Safety Net" May.
 39. Walter, J. R. (1996): "Firewalls", *Federal Reserve Bank of Richmond, Economic Quarterly*, Volume 82/4, Fall.
 40. Whalen, Gary. (1997): "The Competitive Implications of the Safety Net-Related Subsidies", *Office of the Comptroller of the Currency Economics Working Paper 97-9*, May.

