

目 錄

頁次

壹、研討期間、研討地點、參加人員、研討目的地及研討方式-----	2
貳、研討會內容	
一、合併監理之介紹及挑戰-----	3
二、合併監理之法令及管理規定-----	5
三、美國金融服務業對金融監理之配合-----	7
四、以合併為基礎之國際銀行集團之監理（包括跨國之監理）-----	8
五、新加坡監理機構整合與合併監理之經驗-----	10
六、金融集團破產案例之研討-----	14
參、心得與建議-----	16

壹、研討期間、研討地點、參加人員、研討目的地及研討方式

柒 研討期間：民國九十年三月十九日至三月二十三日

查 研討地點：馬來西亞吉隆坡

枱 參加人員：參加國家計有中華民國（1人）、澳大利亞（1人）、印度尼西亞（4人）、伊朗（1人）、尼泊爾（2人）、巴基斯坦（2人）、菲律賓（1人）、新加坡（3人）、斯里蘭卡（1人）、泰國（6人）及地主國馬來西亞（14人）等十一國中央銀行代表，共計 36 人參加。

柳 研討目的地：鑑於最近金融機構不斷發生合併及併購之情形，銀行監理機關如何做好金融集團合併監理乃是目前重要課題。此次研討會目的地在提高參加學員有關目前國際合併監理原則與技巧等實務之瞭解，並強調對金融機構合併監理可能帶來之挑戰。

柵 研討方式：為激勵學習興趣及提昇高水準之學習效果，本課程除由授課講師講授外，並採圓桌會議討論及分組個案研討等方式，由每位學員就不同議題提出看法與心得，使參與學員能充分溝通，以分享各國之監理經驗，發揮互動效果。

貳、研討會內容

壹 合併監理之介紹及挑戰

一 起源

1974 年首次有關合併監理協定，要求銀行之設立應接受母國及關係當地國之監理。1983 年修正協定內容，並公布合併監理應符合下列要求：

1. 監理機關不能因個別金融機構之安全穩定而感到滿意，除非能對所有事業透過合併監理之方式實施檢查。

2. 提出最佳合併監理實務之指導方針。

3. 若母國監理機關不滿意當地國監理之組織結構或監管能力，應阻止其金融機構在該地設立經營。

4. 若擬設立之分支機構未能以合併基礎接受監理，當地國監理機關應不允許其設立。

5. 1992 年巴賽爾委員會（BCCI）對上述協定之探討。

6. BCBS 決議原則包含 1983 年協定規定，並維持其效力。

7. 確保使任一國際組織之經營應受有效率的合併監理。

8. 所有國際性銀行集團及國際銀行應由其母國管理當局有能力執行合併監理。

9. 跨國性機構之設立首先應獲得母國及當地國監理機關之同意。

10. 母國監理機關有權蒐集銀行或其所屬集團之資訊。

11. 如果不符合上述當地國監理機關要求之標準，將被禁止設立

或要求提出保證聲明之可能。

婁有效之合併監理需排除銀行秘密條款之障礙。

媯國際標準之訂定有朝向保護顧客之趨勢，美國及其他已開發國家之金融隱私權皆為其主要根本之權利，因此須尋找適當之平衡點，以確保謹慎監理之需求。

娛合併監理應具有謹慎之目的、符合雙向管道、權利互惠及機密性等要件。

娛要求監理機關揭發犯罪行為以執行其法律賦予之權力。

莖對境外金融中心監理之最低標準

娟為達到對境外金融中心監理之要求，由 G-10 及 OGBS 部分會員國監理機關所組成之工作小組發表「跨國銀行監理」之報告，並於 1996 年在斯德哥爾摩討論通過改進及加強合併監理之方法，其中主要建議事項包括：

匏適當資訊之流通。

浮資訊之確認。

涓機密性資訊之保護。

涖賦予檢查權。

漉對母國監理機關優質資訊的傳輸。

涘增進母國與當地國資訊交流之管道。

涖對營業單位設立核發許可證照之機構負有其適當監理之職責。

漚改革監理組織結構，以提昇監理功能。

查 合併監理之法令及管理規定

茲 合併監理之定義

媯 母國監理當局及母銀行應依其職責，在集團企業經營所有業務之基礎上，追蹤查核該集團所屬銀行風險揭露及資本適足之情形。

始 全球合併監理之前提係在於任何銀行之設立經營均無法逃避監理之原則。

婁 對集團管理階層之監理，應注意其管理架構、資料蒐集與確認、廣泛的風險管理、全球控制方式、集團內部規則之揭露及一般內部稽核等。

媯 另監理機關應定期做好資料之蒐集、與集團管理階層會晤藉以瞭解其風險管理之程序、透過母國及當地國有關當局對資料之確認證明、外部稽核之實施與成果、將謹慎合併監理之標準應用於資本、重大事件揭露及資產品質等方面。

茅 合併監理目標

媯 世界上主要推行合併監理之機構有巴塞爾委員會（BCCI 負責銀行業監理）、國際證券委員會組織（IOSCO 負責證券業監理）、IAIS（負責保險業監理），此三單位監理目標之共同點皆為保護存款人、投資者及被保險人之權利。

始 銀行監理目標重視集團全體安全和穩定，並顧慮支付與清算系統之風險，以及問題銀行整頓與其組織改造等方面之監理程

序，並著重以全體集團為基礎之合併監理；證券及保險業監理目標則著注市場效力與揭露或個別企業之管理。

荃資本適足原則

目的在集團全體基礎上提供不同測量技巧以協助資本適足之評估。在基礎假設上所提供之資本測量技巧原則上僅供作指導之方針，其主要測量技巧方法有三：

娟區域劃分法（Building Block Approach）

使用合併報表，首將財務報表區分為數個部門或區域（指子公司及分支機構），次將每一部門單獨資本加總後再與其合併報表資本比較。

始風險基礎合計法（Risk-Based Aggregation）

使用非合併報表，將全體經營事業之資本加總後再減去集團內相互持股之控制資本，經調整後之集團資本再加計資本之必要條件，即可得知虧損或是盈餘。

婁風險基礎扣除法（Risk-Based Deduction）

使用非合併報表，由母公司資本減去對每一獨立子公司之投資金額，再加減從屬子公司盈餘或虧損，經調整後資本再加計母公司資本之必要條件，即可得知虧損或是盈餘。

苜注意資本結構之原則

娟是否有過度財務槓桿情形，（以較單薄的股東權益支應龐大之交易及債務）。

始控股公司之影響及效力。

婁對持股不及 100% 子公司之處理。

媯對沒有控制權企業之業務經營視同有控制權者。

杓美國金融服務業對金融監理之配合

朥美國金融監理之由來

在 1800 年代美國銀行業僅得從事特別法令所允許之經營業務範圍及一些偶發性之業務。1933 年通過 Glass-Steagall Act 規範銀行與證券分離之限制，禁止銀行從事證券、保險業務及與經營證券、保險之公司結盟或合併。又 1956 年聯邦準備理事會制定了「銀行控股公司法」，其監理之觀點在使銀行與商業分開，以防止經濟力量和資源集中，並維護銀行作為公平信用中介之角色。至 1999 年通過「金融服務現代化法案」(Gramm-Leach-Bliley Act) 廢除 Glass-Steagall Act 規定銀行與證券分離之限制，並允許金融控股公司得從事證券、保險、投資顧問、共同基金及商人銀行等金融業務。

美國對金融控股公司之監理，由聯邦準備銀行擔任傘式監理機構，對經營較為廣泛之非銀行業務之集團企業作合併監理，而對被控股之子公司則採功能性的管理，銀行、保險及證券公司分別由其原監理機關負責監理，當涉及聯邦存款保險公司保險之銀行子公司發生風險及支付系統上之風險時，聯邦準備銀行亦可執行其監理之職權。

茅合併監理之最佳實務

以美國運通銀行（AEB）為例，該銀行自 1919 年起即開使從事國際銀行業務，業務經營遍及 40 個國家，自願接受廣泛的合併監理，美國紐約州銀行局為美國運通銀行全球合併監理之機構，在 AEB 總部設有固定的實地檢查人員經常執行其海外分支機構之檢查，紐約州銀行局並與當地國管理機構充分合作。該銀行認為欲與全球合併監理機關建立良好合作關係，不外持續性的資訊交流、共同的管理、遵循法令及誠實等原則。

柳以合併為基楚之國際銀行集團之監理（包括跨國之監理）

花監理要項：

娟明確陳述以全體集團監理為基礎之計畫。

姦資本適足之評價。

婁金融集團破產對本國及國際間之影響。

媧集團內部之揭露。

娛集團重大事件揭露-集中單一最大之失敗原因。

娛利益之衝突。

媯股東之適格性。

媼管理方面適當之檢查。

媾法令與管理結構之透明化。

密監理機構獲取資訊之管道。

寐混合型集團企業的結合。

茅執行之步驟

娟風險距陣與評價。

姦監理計畫的發展。

婁計畫完成之執行。

媧將檢查結果或監理計畫投入風險距陣。

娛水平線的檢視。

娛對大型複雜之金融集團作持續性監理。

茈與海外監理機構緊密合作之需求條件

娟要求協助監理之保證。

姦儘可能將交流之途徑正常化，否則使用正式的網路組織，以確保資訊分享。

婁必須監理境外金融中心之業務。

媧對於功能性經營方針設置在第三國管轄區內之銀行應將其列為海外監理重點。

娛不能把焦點及管理放在本國境內。

苜對大型複雜銀行組織之傳統性檢查與風險重點監理之比較

娟傳統銀行檢查

匏檢查過程重點擺在固定時點上，除非銀行發生危機否則甚少作持續性之檢查。

浮檢查性質屬於地方性之安全。

涓主要強調資產之價值。

求通常與管理階層晤談有關檢查發現之缺失。

始風險重點之監理

抱檢查過程是持續性的。

浮監理重點擺在風險管理及控制系統。

涇經常與高階管理人員資訊交流。

求監理過程與經營業務之管理和風險方面有更多之相互作用。

柵新加坡監理機構整合與合併監理之經驗

茈成立背景

1970年新加坡通過新加坡貨幣管理法案，並於1971年元月一日正式成立新加坡貨幣管理局（MAS），負有管理新加坡貨幣、銀行以及金融活動之職責，至1984年整合銀行業、證券期貨業及保險業合併監理職責，正式實施金融監理一元化之管理制度。該局金融監理組（FSG）之組織結構，除下設銀行、證券期貨及保險等三部門，分別負責所管轄機構之證照核發與監督外，另設有監理政策、法令服務及市場公共建設與風險諮詢等部門，以加強監理功能。

茅銀行集團之領導監理

新加坡貨幣管理局（MAS）對於新加坡法人組織之銀行集團合併監理係採用「領導監理」方式處理。領導監理者為有效執行其監理任務，須擔任跨部門議題及綜合資訊之聯繫工作。換言之，領導監理者必須擁有額外之專業知識及協調部門間歧見與降低監理

重疊等能力。新加坡貨幣管理局認為「領導監理」方式較英國金融監管局所提出之另一「任務編組」之概念為務實，其理由如下：
娟目前新加坡法人組織之銀行集團轄下之銀行、證券及保險等子公司為個別法律上之事業體，子公司間並無相互持股。

媿依關係人揭露規定，銀行一般不得替證券及保險子公司之負債為保證之行為。

婁上述三業別間之結合僅基於銀行為建立顧客基礎而跨業銷售保險及證券產品的一種延伸策略或手段。

媯在銀行集團操作範疇之一定條件下，仍維持著卓越的銀行基礎。

莖合併監理之管理架構

在合併監理架構之世界潮流趨勢下，MAS 已制定銀行集團之金融業務由非金融部門分離之指導方針、使管理重疊情形降至最低限度之法律、風險基礎之資本適足架構及風險重點之監理等政策。此外，並與外國監理機構保持密切的聯繫，以強化合併監理功能。

媮在銀行集團之金融與非金融業務分離之政策下，銀行僅能經營金融及其相關之週邊業務，其主要用意有三：

匏銀行與關係人或集團企業從事內部往來交易，往往違反市場運作而防礙獨立之信用評價，破壞銀行長期經營之穩定。

凇銀行亦可能以差別待遇授予其分支機構之供給者及顧客信用額度之方式，以規避集團企業借貸限額之規定。

濟銀行為保護其市場聲譽，有救助其集團企業經營或相關事物之動機或壓力，非但損害存款人權益，並可危及存款保險體制。

1999年5月新加坡貨幣管理局已允許銀行合併籌組為單一銀行或成立一金融控股公司之選擇，規定金融控股公司不得經營任何業務，主要專注於金融子公司之控股與管理，其控股之子公司中至少有一家為法人組織之銀行。其目的在於使銀行之組織有更大之彈性及協助其易與外國銀行訂定策略聯盟。

始 調和相稱之許可制度

目前新加坡貨幣管理局允許新加坡銀行經營綜合性銀行業務，商業銀行及其他金融公司必須獲取各別執照方可經營特別種類之金融業務。MAS正採取有彈性足以允許金融機構經營廣泛的金融業務之單一證照監理架構，以調和證券期貨市場管理及政策。為使金融機構管理重疊之情形降至最低限度及確使合併監理趨於一致性之目標，新加坡貨幣管理局亦已完成金融機構許可證照資格條件之檢視。

婁 風險基礎之資本適足架構

一般而言，衡量風險基礎之資本適足方法有二，為「完全合併法」(full consolidation method)及「扣除額法或部分總和法」(deduction or sum of the parts approach)，其中所謂「完全合併法」係全體集團所屬企業經營之業務或風險狀況皆予以合併，並且

受全體集團資本適足之限制，其優點為全體集團皆在最低資本適足率（CAR）之限制之內，以確使非金融及外國銀行子公司能承受較大之風險。目前新加坡法人組織之銀行須維持 12% 之最低資本適足比率，係第一類資本 8% 及第二類資本 4% 之合計，較 BIS 所要求之最低資本比率 8%（第一類資本之 4% 加第二類資本之 4%）為高。因以完全合併之基礎計算資本適足比率，諸如保險業、證券業、銀行在國外之子公司及其他非金融公司雖然各有其隸屬於本業或適用當地國較低之資本條件，但仍應包括在合併基礎計算之內。

在銀行方面，MAS 亦正採用巴賽爾委員會所提出之一項新的更有風險差異之銀行資產觀念替代現行資產風險權數之制度，在此變革下，信用風險決定於獨立之信用評等機構所認定之信用比率。結合新的監理觀點之要求與市場約制之力量，信用評等基礎之方法將刺激銀行業更加提高其信用風險管理之技巧。

統風險集中監理之應用

如同資本一樣，MAS 對於金融監理重點已由單一標準適用於全體企業之架構轉換為限制風險之目標。為易於合併監理，已發展專為跨足銀行、保險及證券部門應用之「一般風險架構」（CRF），其目的在於提供一致性之方法評估個別企業風險管理之適當及檢查系統之風險。採取由上而下之風險基礎管理和監督的方法，其主要步驟包括監理業務之統合、風險鑑定程序、

風險評估方法、風險管理監理之程序、風險文化發展等。

娛與外國監理機構合作

為行使跨國合併監理，與外國銀行監理機構維持密切合作及資訊分享，定期會晤外國監理機構以便瞭解銀行海外分支機構經營情況，有助於決定檢查之頻率。MAS 亦與世界上類似監理標準之德國、美國、澳大利亞、法國、香港及馬來西亞等國家密切往來，簽訂有關協定之備忘錄，強化證券監理之交流與合作。

梳金融集團破產案例之研討

茈導致銀行經營惡化進而影響金融系統危機之因素：

娟高財務槓桿作用。

姦相對資產低報酬率。

婁長期資產無法與短期負債配合。

媯利率提昇。

娛因支付系統發生問題及謠言中傷等影響銀行業務之經營。

茅就合併監理觀點對金融集團破產案例之探討

The Goldensands Commercial Bank(Asia)Limited(簡稱 Golden Asia) 係 1972 年在開曼群島設立之商業銀行，為一點型設立於境外金融中心之金融機構，因在許多國家快速的擴充成長而未受母國之監理，在 1990 年初經營發生危機而宣告破產，引發各國對監理機關間資訊分享問題之關注。茲就合併監理觀點對 Golden Asia 及其海外子公司與分支機構之組織結構及經營管理上之缺失檢

討結果：

娟中央銀行對銀行之經營，除採取一般正常明確的預防、管理及限制等措施外，仍應顧慮銀行倒閉危機之影響。

姦金融集團之組織及管理結構應建制完善之內部稽核制度，有助於監理效能之發揮。

婁強化外部稽核、內部稽核及管理機構間之關係，並課予外部稽核在法律上應注意之職責須涵括存款人範圍。

媯母公司設在免租稅天堂或境外金融中心之金融機構，申請設立海外子公司或分支機構時，該金融機構及其子公司或分支機構均須接受擬設立當地國監理機關之監督管理，否則應予禁止其設立。

娛銀行子公司在海外設立並從事業務經營應獲得其母公司（控股公司）書面之確認，且該控股公司除須接受母國管理當局之監理外，並應擁有母國最後貸款者——中央銀行之支援。

娛中央銀行須與其他管理機構及有關各國監理機關保持密切聯繫，確使資訊充分分享；另為保障存款人、投資者及股東之權益，發揮有效之監理功能，應適度排除銀行密秘法之阻礙。

參、心得與建議

業由於全球金融體系發展及資訊科技突飛猛進，國際間金融市場愈趨緊密結合，不僅促使金融商品推陳出新，更使銀行、證券、保險間之業務區隔漸趨模糊，導致金融跨業經營並朝向全球及大型集團化之趨勢。因之，金融集團合併監理不僅成為各國監理當局關心之重點，亦為各國金融監理制度改革之新方向。

查目前金融集團之發展於我國已逐漸形成，在現行分業監理及分工檢查之管理模式下，難以對跨業之金融集團進行有效監理，反觀國外情況，全球已有英國、瑞典、挪威、丹麥、冰島、新加坡、澳洲、日本、韓國、加拿大及盧森堡等 11 個國家已實施金融監理一元化，採行銀行證券保險合併監理或部分合併監理。刻正我國亦已引入金融控股公司之管理機制及參酌一元化之跨業合併監理模式，擬妥「金融控股公司法」及「行政院金融監督管理委員會組織法」草案送立法院審議中。為強化金融產業規模，提昇我國金融競爭力，有待行政與立法部門努力，儘速通過上述方案，以達金融跨業經營現代化、國際化之目標，並提昇我國金融監理之效能。

查金融跨業經營並朝大型集團化之發展下合併監理乃不可避免之趨勢，如何提昇監理人員對國際合併監理知識及技巧等實務之瞭解，加強人員培訓是當前亟待解決之課題，其中參加國際性會議及研討課程是直接而有效的途徑之一。藉參加此次研討會機會得與東南亞

各國中央銀行金融監理學員交換經驗與心得，透過研討會內容瞭解有關國際合併監理規定、風險基礎管理知識及各國合併監理之經驗，尤其新加坡監理機構整合與合併監理經驗可資日後我國實施合併監理之參考，對吸收金融監理之新知獲益良多。