

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：研究)

在銀行併購下如何提昇金融監理功能

服務機關：中央存款保險公司

出國人職 稱：科長

姓 名：陳 金 傳

出國地區：美國

出國期間：民國 91 年 10 月 5 日至

民國 91 年 10 月 19 日

報告日期：民國 92 年 1 月 19 日

D1 / 009104501

目 錄

在銀行併購下如何提昇金融監理功能

壹、研習目的	2
貳、研習過程	3
參、美國對金融集團之監理概況	4
一、美國金融現代服務法之重點，其對 金融監理工作之影響	4
二、美國對金融集團監理之組織架構	7
三、美國聯準會大型複雜金融機構之 監理架構及其理念與實務	11
四、美國聯準會對金融集團監理所面臨 之持續性挑戰	27
肆、研習心得與建議	28
一、銀行合併下金融市場結構產生 的變化	28
二、在銀行併購新環境下銀行監理及 管理面臨之挑戰及其因應之道	30
三、建議事項	38
伍、其他相關事項	43
陸、參考資料	45

壹、研習目的

自 1980 起美國逐步解除銀行業跨州及州內經營之地理限制法令後，銀行業即經歷史無前例之購併風潮。1999 年 11 月其國會通過「金融服務現代法（**Gramm-Leach-Bliley Act**）」允許銀行業、證券業及保險業跨業經營，正式打破 1933 年銀行法之限制，金融控股公司可以經由子公司經營銀行業、證券業及保險業。為因應金融機構大型化及商品多樣化複雜化可能造成的沖擊，美國對金融機構之監理架構、理念及實務近年來亦不斷調整。

近年來我國銀行業因開放新銀行成立致家數過多，競爭激烈，隨後又逢泡沫經濟導致不景氣，不良資產遽增，逾放比率偏高，經營效益低落，陷入前所未有之經營困境。政府為改善銀行業經營環境，強化其體質，提昇其競爭力，並因應金融業併購及跨業整合之國際潮流，已訂定「金融機構合併法」及「金融控股公司法」，積極推動金融業之合併。為有效提昇金融監理功能，金融

監理組織及機制將朝向一元化調整。在金融機構國際化、大型化及商品多樣化、複雜化之趨勢下，傳統金融監理工作已難以有效發揮監理功能，須作大幅調整。同以「金融控股公司」為跨業經營型態之美國監理經驗，自屬最值得我國研究及借鏡。為瞭解美國購併風潮後之監理架構、理念及實務，乃進行本研究以供我國日後金融監理工作之參考。

貳、研習過程

本（91）年7月奉指示赴美國從事專題研究，主題為「在銀行併購下如何提昇金融監理功」，旋即展開各項準備工作，擬定研習計畫，設定研習主要內容，以美國聯邦準備理事會銀行監理管理署（**Division Of Banking Supervision And Regulation**）為聯繫對象，並請其代為接洽美國聯邦存款保險公司（**FDIC**）、財政部金融監理局（**OCC**）及美國紐約聯邦準備銀行。9月13日接獲聯準會回覆函，同意安排10月8日至9日於其總部及10月10日於美國聯邦存款保險公司總部作相關

研習主題之說明會，10月11日再赴聯準會圖書室研讀相關資料。財政部貨幣監理局（OCC）則因安排無果而取消。完成華盛頓行程後於10月15日抵達紐約，次（16）日即赴紐約州銀行廳及紐約聯邦準備銀行參與座談會，聽取其監理經驗，其間並訪問央行派駐紐約辦事處孫代表全玉先生聽取其意見，10月17日結束研習工作，10月26日返抵國門。

參、美國對金融集團之監理概況

一、美國金融現代服務法之重點，其對金融監理工作之影響。

1933年美國銀行法 (**the Glass-Steagall Act**) 禁止銀行業從事證券投資，從此銀行業與投資銀行分業。1956年銀行控股公司法 (**the Bank Holding Company Act**) 通過，允許銀行機構以成立子公司方式跨州經營，並授權聯準會核准經營與銀行相關之業務。直到1980年帶中期銀行控股公司從事證券業務逐步解禁，惟其證券業務營業收入占總營業

收入有一定比率限制，且其業務範圍亦受限制，1999年11月金融現代服務法 (**the Gramm-Leach-Bliley Act**)通過，將銀行法及銀行控股公司法限制銀行控股公司從事證券業及保險業的規定廢止，金融現代服務法允許銀行控股公司在其存款子公司資本良好 (**well-capitalized**)及管理良好 (**well-managed**)的情況下，可申請成為金融控股公司，經由成立之證券及保險子公司，從事證券業務及保險業務，其營收比重及業務範圍不再受任何限制，正式進入銀行、證券、保險跨業經營的時代，金融控股公司除了擁有銀行外，可經由其子公司將業務範圍擴及證券經紀、自營、承銷、保險及期貨等其他監理機構及管理機構核准的金融業務活動。

跨業經營可使金融控股公司透過各子公司資源整合與共同行銷擴大經營利基。其業務範圍及商品較之純銀行業務更加多樣化與複雜化，其風險型態自然較純銀行更複雜，而其業務

係透過不同子公司進行，經營者極易經由各子公司隱藏風險或利益輸送，其他風險亦容易經由各子公司相互傳遞，而危害其旗下銀行子公司，進而損害存款人並波及金融體系，傳統以單一法人個體為監理對象的作法已有不足，監理架構必須建立在金融控股公司全集團合併的基礎上 (**consolidated or group-wide basis**)，以辨認及評估其重要風險所在，並評估這些風險對其旗下存款機構的影響。合併監理 (**Consolidated Supervision**) 工作重心在金融控股公司財務強度及穩定性、集團整體的風險管理流程及資本適足性。監理機構應審視其整體內部經營政策、內部報告及作業流程，並評估風險管理機制的效果。

評估金融控股公司合併的資本適足性是監理單位的重要工作，其最終目標是保護其旗下銀行子公司，避免受到非銀行子公司的牽連。監理單位依據金融控股公司風險評估及有關的資本分析流程，以決定其適足的合併

資本部位，而各子公司亦應依其各自法規及主管機關規定，配置適足的資本部位。

合併監理的另一個重要目標是揭發集團內部交易及風險集中情形。負責金融控股公司的監理機構必須由存款子公司蒐集其與聯屬企業間有無隱藏利害關係人交易，並查核所有利害關係人交易是否皆符合法規限制；風險集中是指交易集中於單一交易對手或集團、單一產業及單一地理位置的情形，高風險交易可能分散在個別子公司但累積起來卻成為整體風險集中現象而危害經營安全，合併監理工作則將集團內個成員資料加以組合分析，以了解整體的風險集中情形，作為監理的依據。

二、美國對金融集團監理之組織架構：

美國由於幅員遼闊且金融市場及機構種類複雜，其監理單位組織亦採多元架構，由聯準會負責銀行控股公司及金融控股公司之合併監理，擔任

傘狀監理者（**Umbrella Supervisor**）的角色，各銀行控股公司及金融控股公司旗下子公司則依其性質別由其他相關監理機構負責監理及金融檢查，茲列述如下：

- (一) 國民銀行（**National Banks**）由財政部金融監理局（**Office of the Comptroller of the Currency** 簡稱 **OCC**）負責。
- (二) 州會員銀行（**State Member Banks**）由聯邦準備銀行及所屬各州監理當局會同辦理。
- (三) 聯邦存款保險公司（**FDIC**）要保之州非會員銀行（**FDIC-Insured State Nonmember Banks**）由聯邦存款保險公司及所屬各州監理當局會同辦理。
- (四) 非聯邦存款保險公司要保之州銀行（**Non-FDIC-Insured State Banks**）由所屬各州監理當局負責。
- (五) **FDIC** 要保聯邦儲蓄協會（**Insured Federal Savings Associations**）由儲蓄監理局（**Office of Thrift Supervision** 簡稱 **OTS**）負責。

- (六) FDIC 要保州儲蓄協會 (Insured State Savings Associations) 由儲蓄監理局及所屬各州監理當局會同辦理。
- (七) 非 FDIC 要保州儲蓄協會 (Non-FDIC-Insured State Savings Associations) 由所屬各州監理當局負責。
- (八) 聯邦信用合作社 (Federal Credit Unions) 由國家信用合作社管理局 (National Credit Union Administration 簡稱 NCUA) 負責。
- (九) 州信用合作社 (State Credit Unions) 由所屬各州監理當局負責。
- (十) 儲蓄協會控股公司 (Savings Association Holding Companies) 由儲蓄監理局負責。
- (十一) 美國國民銀行及州會員銀行海外分行由財政部金融監理局或聯邦準備銀行負責。
- (十二) FDIC 要保州非會員銀行海外分行由聯邦存款保險公司或所屬各州監理當局會同辦理。
- (十三) 外國銀行聯邦立案之分行及分支機構由財政部金融監理局及聯邦準備

銀行會同辦理。

(ㄅ)外國銀行州立案之分行及分支機構由聯邦準備銀行及所屬各州監理當局會同辦理。

(ㄆ)保險公司由各州保險監理機構負責。

(ㄇ)證券公司及其相關事業由證券交易管理委員會（**Securities Exchange Commission** 簡稱 **SEC**）負責。

由於美國監理機構疊床架屋，爲了統一檢查報告格式並解決彼此間檢查歧見，另行成立**聯邦金融機構檢查協調會（Federal Financial Institutions Examination Council）**。定期召集各監理機構溝通協調。

我國幅員小，金融市場不大且金融機構亦較單純，監理單位自無須過於複雜，爲求事權統一並提昇監理功能，監理機構未來將朝一元化方向規劃，美國的組織架構對我國並無可取之處。惟聯準會監理美國大型複雜金融機構的經驗豐富，其理念與實務有頗多值得我國借鏡之

處。

三、美國聯準會大型複雜金融機構之監理架構及其理念與實務。

美國金融機構在激烈購併風潮後，呈現市場集中化、金融機構大型化、金融商品多樣（複雜）化，聯準會鑑於金融市場的快速變動及日趨複雜，傳統的金融檢查已不足以因應新而動態的情勢，為確保有效監督金融機構而又不致過度干擾金融機構的日常營運活動，持續不斷改進金融監理方法，於 1997 年 8 月發佈「以風險為重心的大型複雜機構監理架構（**Framework for Risk-Focused Supervision of Large Complex Institutions**）」，作為其監理的依據，茲將該架構陳述如下：

(一)大型複雜金融機構（**Large Complex Banking Organization** 簡稱 **LCBO**）之認定標準：

美國金融監理機構為有效運用其監理資源，並發揮監理工作的效率，以達到安定金融體系的目的，

對金融機構依其規模大小及性質採取不同的監理策略，其中尤以 LCBO 的經營安危事關國家金融系統的安定，投注之監理資源亦較為龐大，其認定標準允宜適中，過度浮濫則浪費監理資源，過度嚴格則造成監理死角影響金融安定，而一家金融機構是否被認為係 LCBO 主要綜合考量其營運規模、國際化程度及其業務的複雜性，亦即其資產負債表內、外有重大暴險額存在，在國內、外市場提供廣泛的產品及服務，在銀行體系支付及清算系統中參與的金額極大，其考量數據詳列如下：

1. 資產總額規模
2. 表外資產負債表揭露規模
3. 金融衍生性商品市場參與規模
4. 國外資產及國外存款規模
5. 非存款市場來源資金規模
6. 證券借貸規模
7. 信託業務收入量
8. 共同基金銷售規模及收入量
9. 抵押貸款收入

10. 資產管理規模
11. 清算系統活動規模
12. 證券交易規模
13. 營運地理範圍
14. 商業銀行活動規模及投資規模

金融機構不會因某一數據或某些數據特別大就被認定為 LCBO，也不會因單一數據變動就被取消資格，在美國 LCBO 總數介於 25 至 30 家間，隨著市場及產業發展而變動。

(二) 監理架構之概述：

1. 在動態變動的環境中，監理機構以持續的基礎 (**Ongoing Basis**)，不斷覆查及評估大型金融機構的風險概況，對該機構隨時保持聯繫，並充分了解其經營狀況，有別於傳統以一固定時點 (**Point-in-time**) 作為檢查基準日的方式。
2. 針對個別機構的獨特性訂定監理計畫及方案，並視其特性的改變而隨時調整監理計畫及方案，有別於傳統以同一模式監理全部機

構。

(三) 監理作業之目標：

1. 提供快速回應的監理：監理作業隨環境而呈動態的，並對科技進步、產品創新、新的風險管理系統與科技、市場發展及個別機構的變化先期快速反應。
2. 提供有彈性的監理：監理工作、計畫及策略針對受檢單位特殊狀況、風險概況及特徵而量身訂作，並隨個別機構及市場狀況改變而隨時調整。除年度全面檢查及專案檢查作實地監理外，其餘時間以場外監理方式減少受檢單位的監理負擔。
3. 對金融機構作綜合性的評估。各個專業領域及所有業務風險評估及覆查皆納入監理作業中，範圍涵蓋資訊科技系統、全部業務、所有資本市場活動及消費者保護法令，作綜合性評估以了解該機構全部風險概況。
4. 促進金融機構的安全與健全及金

融體系的穩定。監理工作有效地評估金融機構的安全與健全，包括資訊系統、風險管理系統、財務狀況及守法性，以促進其安全與健全，進而確保金融體系的穩定。

(四) 監理架構之要素：

爲了達成前述監理工作之目標並適應大型機構的特徵，此一架構包括下列幾個要素：

1. 設置聯繫中心 (Central Point of

Contact 簡稱 CPC)。大型複雜機構介入的經營領域極廣，提供多樣的業務及服務，其經營風險隨市場變動呈動態的，每一機構指定一資深金檢人員爲聯繫中心，以便利溝通協調工作，該員是整個監理架構的核心人物，負責設計監理計畫及策略，並領導一監理小組，小組成員依受檢單位的特性而俱備不同的專業技能、知識及經驗協助執行監理工作。

2. 檢視機構功能活動。大型複雜機

構業務活動或功能系跨越分支機構或子公司而進行，其管理組織結構通常依業務活動或功能而設，許多活動採集中管理制，因此同一種風險型態會跨越分支機構或子公司而存在，監理工作欲依各個業務及功能活動衡量其暴險額及其對經營安全及健全的沖擊，必先跨越所有子公司檢視其功能管理活動，監理標的為主要業務活動之風險管理，而非單一法人個體，惟檢視功能活動所獲取之資料除用於整體機構合併風險評估及評等外，其中屬個別子公司的資料則併入個別子公司的風險評估及評等，有別於傳統的監理方法僅以分支機構或個別法人個體為監理標的。

3.以風險管理作業為監理重心。大型複雜機構分支機構或子公司眾多且散佈國內外，監理機構逐一檢查顯然力有未逮，為有效控管風險，有賴於總機構對分支機構

或子公司建立高度發展及有效的風險管理機制，如：內部稽核、放款審查及覆審、法令遵循等，監理計畫強調每一機構是否建立充分的內部控制及作業流程，以偵測並阻止弊端的發生。監理方法係把重心擺在評估金融機構的風險管理機制，經由充足的交易測試驗證其管理機制的有效性，揭發其分散於分支機構或子公司內隱藏性道德風險交易，及了解其面對未來市場挑戰的能力，並據以製作該機構之監理評等，有別於傳統以資產評估為重心的監理理念。

4. 監理計畫係依金融機構之特徵量身訂作。大型機構都是獨特的，且有能力快速改變其風險型態。為有效監理，監理計畫隨機構風險概況量身訂作並適時調整，經由對機構重大風險區域的查核，可以較充分的了解該機構的狀況。

5. 強調持續性監理。大型複雜機構面臨快速變遷的經營環境，其風險概況亦呈動態多變的，傳統監理方法採固定時點的檢查已有所不足，整個監理工作必須經由有計畫的場外監控，進行全年無休的持續性監理，當金融機構內外經營環境改變時，監理策略亦應適時調整。
6. 與金融機構負責人及風險管理業務主管經常接觸。在不增加受檢單位負擔，干擾其日常營運狀況下，藉由定期性會談討論監理工作發現之問題，及了解機構最新的風險概況及風險管理流程，並將監理單位所關注事項告知金融機構負責人及有關主管。
7. 加強金融機構資訊公開揭露以發揮市場制約力量。市場制約力量可補充監理工作之不足，經由資訊公開揭露，可嚇阻大型複雜機構過度冒險，降低道德風險，達到部分監理目的。

聯繫中心（CPC）是執行此一監理架構的關鍵性角色，必須做到下列事項：

1. 對其所負責之金融機構財務狀況、管理組織結構、經營策略與方針及全盤營運狀況，在持續的基礎上充分了解。
2. 隨時保有所負責機構最新狀況，並充分了解所有監理活動、監督與管理訊息、資本市場活動、向各主管機關申請事項，並經常與其管理階層會談。
3. 確保其所負責以風險為重心的監理工作能順利完成，監理的結果，如：金融機構概況、風險型態、風險評估、監理計畫、檢查計畫及檢查報告等等，能隨時提出。
4. 對所負責機構內監理單位關注事項、金融機構檢查缺失及場外監理時發現的其他問題確實追蹤改善情形。
5. 必要時參與實地檢查工作以確保

檢查工作與此機構監理計畫一致，對監理資源作有效分配，協調指導檢查工作，便利檢查人員調閱資料及索取資訊。

(五) 監理作業之概述：

1. 瞭解所監理機構。以風險為重心的監理工作必須瞭解該機構，方能為該機構量身訂作監理計畫，並隨時因環境改變而調整計畫。經由計畫和監控，監理工作重點擺在該機構重大風險區域及相關監理重要事項。每一機構的聯繫中心必須隨時檢視相關資料並備妥機構概況備查。

監理資料來源：

傳統的監理惟一資料來源是實地檢查報告，想隨時瞭解大型複雜機構已有所不足，聯繫中心執行場外監理資料來源尚須增加機構電腦系統提供的管理資訊系統、財務報表、內外部稽核報告、各種內部風險評估報告、董事會與經營層使用之管理報表，此外功

能組織圖反映跨子公司間組織策略隨業務改變，亦應檢視；聯繫中心與機構經營層定期會談所獲取之資料，如：新商品策略、併購與讓售等亦應列入考量；公開可取得資料也是重要資料來源，包括證管會公開發行報告、新聞報導、信用評等公司信評報告及證券商分析報告等。

2. 機構的風險評估。爲了找出機構的優點及弱點，據以決定監理工作的方向，以便將監理重心擺在機構最大風險區域，必須對機構作全盤風險環境評估及重要業務風險分析。

(1) 全盤風險環境評估

評估機構風險承受能力及經營層者是否能清楚了解機構內外環境對機構的影響。機構必須具備明確的風險管理架構，其所承受的風險愈大，風險管理機制須愈精細。

① 評估內部風險管理機制。

聯繫中心必須評估內部風險管理機制是否充分及管理全球總風險的能力，並比較內部稽核與監理單位間所作風險評估是否有落差，據以決定其風險管理機制的可靠性。

② 考量資訊系統功能適足性

有效的風險監控必須強大的資訊管理系統提供即時及可靠的管理報表，將分佈全球營業單位及廣泛的業務營運分析資料即時提供經營層及業務主管作管理決策參考，因此風險評估須將資訊功能是否充分納入考量。

(2) 重要業務風險評估

① 確認重要業務活動

由資產負債表內及表外，損益明細表及管理會計報表內，依其資源配置比重及營收比重，確認機構重要業務活動。

② 確認重要業務活動風險型態

及程度

美國聯準會將風險型態分為信用風險、市場風險、流動性風險、聲譽風險、作業風險、法律風險六種，風險程度則依資源配置、營收比重及業務性質分為高度風險、中度風險、低度風險。

③ 評估重要業務活動風險管理適足性

健全的風險管理機制包含下列四要素：

- a. 董事會及管理階層的監督
- b. 適足的政策、規章及限額規定
- c. 適足的風險管理、監控及資訊管理系統
- d. 綜合的內部控制

經由金檢人員充分的交易驗證，將風險管理機制區分為強、中及弱三級。

④ 評估重要業務活動複合的風險

使用風險矩陣（Risk Matrix）作為工具，如下圖：

Risk Matrix			
Composite Risk for Significant Activities			
Risk Management System	Inherent Risk of the Activity		
	Low	Moderate	High
	Composite Risk Assessment		
Weak	Low or Moderate	Moderate or High	High
Acceptable	Low	Moderate	High
Strong	Low	Low or Moderate	Moderate or High

由上圖可知風險管理機制弱可能使低度及中度風險業務分別升為中度及高度風險；風險管理機制強可能使中度及高度風險業務分別降到低度及中度風險。

⑤ 評估全部複合的風險

所有重要業務活動或功能複合風險評估完成後，將其整併成機構風險矩陣（Institutional Risk Matrix），可得到機構全部複合風險，並據以

製作風險評估報告。風險評估報告必須包括下列要項：

- a.機構全面風險評估。
- b.敘述各種風險型態、其程度（高、中、低）及其風險趨勢（昇高、穩定、降低）。
- c.確認所有功能、業務、商品及子公司風險所在，及其影響風險概況主要問題所在。
- d.考量有害事件的可能性及其對機構衝擊二者之關係。
- e.敘述機構風險管理機制、內外部稽核所作之風險評估報及機構承受與管理風險之能力。

聯繫中心必須從風險評估中找出問題所在做成機構風險概況的結論，並據以設計監理計畫，執行監理工作。

(六) 與傳統金融業務檢查之比較

傳統銀行檢查方法與以風險為重心的大型複雜機構監理架構之比較	
傳統銀行檢查方法	以風險為重心的大型複雜機構監理架構
<p>監理程序集中在固定時點實地檢查，除了有經營危機外，甚少持續。</p> <p>以同一監理方式對所有機構。</p> <p>以資產評估及業務缺失為重點。</p> <p>與經營者的溝通偏重於檢查缺失。</p> <p>與業務主管及風險管理主管較少互動。</p> <p>監理活動僅及於單一法人個體。</p> <p>資訊系統檢查側重安全及內部牽制。</p>	<p>監理程序以場外監控持續進行，隨機構內外環境而改變。</p> <p>監理工作依機構特徵量身訂制並依其特徵改變而隨時調整。</p> <p>以風險管理序程及控制機制為重點。</p> <p>與經營層溝通是持續的，範圍及於全部經營管理問題。</p> <p>與業務主管及風險管理主管有更密切的互動。</p> <p>監理工作跨越法人個體，以業務活動及管理功能為對象。</p> <p>資訊系統檢查除安全及內部牽制外，尚須評估其功能是否能充份並能及時提供管理用資訊。</p>

四、美國聯準會對金融集團監理所面臨之持續性挑戰。

儘管對大型金融機構的監理工作不斷地精益求精，惟面對不斷的商品推陳出新所帶來的複雜化，及機構不斷的膨脹的大型化，監理知識及能力如何能跟得上市場的變化，以確保金融機構的經營安全是監理工作的一項嚴酷考驗；而各監理機構間雖設有協調機制，而各機構本位主義仍難有效克服，此皆影響監理工作之成效，美國聯準會為因應這些挑戰持續強化下列工作：

- (一)加強與其他功能性監理機構間的溝通協調工作。
- (二)加強與金融機構負責人及風險管理幹部之聯繫。
- (三)加強與金融機構有關資訊的收集，以保有該機構最新資訊，而不必增加該機構的監理負擔。
- (四)加強對金融集團資本適足性評估技術的研究發展。

- (五) 加強金融機構資訊公開揭露與市場制約力量。
- (六) 加強金融集團全盤風險概況及其對存款子公司影響之評估技術的研究發展。
- (七) 鼓勵金融集團持續檢視並改善其風險管理流程、內部控制及稽核實務。

肆、研習心得與建議

一、銀行合併下金融市場結構產生的變化。

根據統計美國銀行業在 1980 至 1998 年間約有 8,000 個合併案，占 1980 年銀行總數之 55%，被購併之資產總額高達 2.4 兆美金。銀行業經多年兼併後，各項併購數據資料經分析研究，發現市場結構出現下列幾個顯著的變化：

- (一) 全國銀行總家數大量減少，存款要保機構總數自 1980 年代中期起持續減少，從 1986 年 12 月起至 2001 年 12

月止商業銀行由 14,199 家減至 8,080 家，而儲蓄機構由 3,677 家減至 1,533 家。

- (二)儘管 ATM（自動櫃員機）數量大幅擴增，但銀行分行數仍持續相對穩定增加。
- (三)儘管已發展出電子資金轉帳，但票據交換數量仍持續增加。
- (四)全國銀行資產及存款集中在少數大型銀行的程度大幅提高，1985 年 12 月 25% 的國內存款掌握在最大的 41 家銀行手中，2001 年 1 月僅最大的 6 家銀行即占相同比率的存款。
- (五)大多數大都會地區平均市場集中度大幅提高。
- (六)整體非大都會地區平均市場集中度卻略呈下降，其中部分地區市場集中度大幅下挫。

這些結果顯示金融機構正朝向大型化及金融市場正朝向集中化發展之趨勢。而大型金融機構憑藉其創新研發能力不斷開發新種商品，擴大業務領域，則形成商品業務多樣化及複雜

化之趨勢。大型金融機構夾其競爭優勢及新科技之運用擴展業務區域範圍，其觸角已逐步侵入大都會以外地區。第六點顯示傳統憑籍地域區隔以圖存之地方性小型金融機構，其生存利基正消逝中，部分地區則已式微甚至崩潰瓦解。上述美國金融市場發展趨勢及現象，正與我國金融市場目前發展趨勢符合。其中第六點反應之現象，頗值得我國目前制訂基層金融機構監理及管理政策之參考。

二、在銀行併購新環境下銀行監理及管理面臨之挑戰及其因應之道：

(一)銀行業併購所造成的第一個變化係金融市場呈現集中化的趨勢。全國金融資產及存款由逾來逾少的大型金融機構所掌握，其對金融監理工作所造成的挑戰是如何在市場壟斷與過度競爭間求取一個平衡區間。競爭讓消費者享有較低的價格及較好的服務，美國反托拉斯政策的主要目標就在於防止廠商的市場

力量強大到掌控市場，收取過高的價格並賺取超額利潤，對消費者造成不公平。銀行業亦適用此一規定，故監理機構核准銀行合併案時，須考慮其對市場結構的影響，如果合併案造成市場集中度大幅提高達到一個高標準，該合併案將不會核准。美國司法部已公佈一項集中度指數（**Herfindahl-Hirschman Index of concentration** 簡稱 **HHI**），作為銀行合併是否符合反托拉斯法案的指導原則，其計算方式如下：

$$\text{HHI} = \sum_{i=1}^n (\text{MS}_i)^2$$

MS 為 *market share* 的縮寫，即市場占有率，*MS_i* 為第 *i* 廠商市場占有率，*n* 為一市場內廠商數目，用於衡量市場占有率之商品為存款，惟近年內亦有主張採用小額商業貸款為衡量數據者。

從公式中可發現平方效果讓市場占有率大的廠商擁有較大的權

數，因此當市場逾集中在少數廠商手中，**HHI** 的數值逾大，反之市場逾分散，**HHI** 的數值逾小。當合併案發生後，在一個市場內合併前後廠商市場占有率之和皆為 100，合併後其 **MS** 合併成一個較大之數字，透過數學平方之效果後，該市場之 **HHI** 會較原來的數值提高。**HHI** 為美國司法部衡量市場集中度之指標，其數值低於 1,000 被視為不集中狀態，1,000 至 1,800 被視為溫和集中狀態，超逾 1,800 被視為高度集中狀態。各監理單位於審核銀行業合併時亦採納其標準作為准駁之依據，顯見美國對銀行業的監理工作，不但重視各別銀行的健全與經營安全，對銀行業的整體市場結構亦列入關注範圍。

(二) 銀行業合併後產生的另一個變化是金融機構呈現大型化的趨勢。在美國大型金融機構規模大到其經營失敗會嚴重沖擊全國甚至全世界金融體系。金融監理工作所面臨的

挑戰是如何確保這些大型金融機構經營安全與健全，以維繫全國甚至全世界金融市場之安定。一般而言大型金融機構擁有較雄厚的資本，風險承受能力亦較強，然而金融市場瞬息萬變，若其內部風險管理機制不足，發生類似恩龍案或霸菱案等人謀不臧舞弊案例，因而倒閉勢將引發全國性之系統危機及重大金融風暴。大型金融機構存款市占率較高，存款金額龐大，遠超逾存款保險機制理賠能力（目前美國存款保險基金準備提存率僅為 1.26%）。其處理善後之代價必難以想像。美國監理機關對大型金融機構經營不善之處置仍持有太大不能倒（**Too big to fail**）之態度，惟防範於未然方為對大型金融機構監理之上策。美國聯準會針對這點特別發展出一套「以風險為重心的大型複雜機構監理架構（**Framework for Risk-focused Supervision of Large Complex Institutions**）」（附錄一）。其作法為指派一資深金檢人員擔任

聯繫中心（Central Point of Contact 類似中央存款保險公司的專責管理員，惟其工作非常深入），負責領導一個監理小組，內含資訊及各種專業人員，對大型複雜金融機構於年度實地檢查（**On-Site Supervision**）外，再以場外監理（**Off-Site Supervision**）方式進行全年無休的持續性監理（**Ongoing Supervision**）。有別於傳統一般金融機構僅作特定時點（**Point-in-time**）的實地檢查。以期及早發現問題並防微杜漸。

(三)金融業合併後憑藉其雄厚資本及強大研發創新能力，其業務範圍不斷擴大，經營活動及商品呈現逾來逾多元化及複雜化的趨勢，同時帶動了金融市場快速發展及多變性，身處其間的大型複雜金融機構經營風險亦呈現動態的形式。在既複雜又瞬息萬變的環境中，金融監理工作所面臨之挑戰是如何確保大型複雜機構之經營安全與健全，並進而確保金融市場穩

定。傳統銀行業務主要係存、放款業務，時至今日金融業之業務範圍已擴及各種金融衍生性商品，諸如：期貨(Future)、遠期契約(Forward)、選擇權(Option)及交換(Swap)等，品目繁多且商品設計非常複雜。據美國研究報告顯示絕大部分衍生性商品交易集中在極少數大型金融機構手中，前十大機構約包辦交易總額的95%，非常集中。其合約係屬資產負債表外項目，以財務高槓桿原理操作，內部人員舞弊或市場任何風吹草動，皆足以造成鉅額虧損甚至倒閉。霸菱案即是一個顯著的例子。其內部風險管理機制重要性可見一斑。銀行業、證券業及保險業跨業經營後業務更趨複雜。金融機構風險型態會隨商品複雜化而呈多樣性，並隨其內部控制及外在環境而呈動態性。傳統於年度中特定時點作實地檢查，以資產評估為重點的監理方法，對大型複雜金融機構已難以發揮功效。監理機構及監理

人員必須隨時對各類經營活動及商品的風險有全盤了解，將監理重心擺在金融機構的風險管理工作是否充分上，同時以持續性監理方式，以因應快速變動的內外在環境，隨時掌握金融機構經營動態，及早發現其經營問題以防微杜漸，以提昇這些機構的經營安全及健全，確保金融體系穩定。

(四)銀行業合併的另一個趨勢是大型金融機構跨國經營所產生的國際化。金融監理工作所面臨的挑戰是如何進行跨國監理工作。金融業跨國經營的主要目的是擴大市場。國際化的趨勢造成他國銀行到本國開業或購併本國銀行，本國銀行赴海外設置分行、子公司或購併他國銀行。本國銀行赴海外設據點，由於總部設在國內，其全球經營活動資訊及經營層對其海外經營活動的風險管理機制，監理機構取得不難，亦可透過地主國監理機構的合作交換資訊，以增加對其海外經營活動

的了解。對大型金融機構的監理是
以其全球經營活動為基礎，進行持
續性監理，評估其風險管理機制是
否足夠，尤其是海外區域金融市場
及國家風險的管理，以防危及該金
融機構的經營安全而波及國內金融
安定。惟我國特殊之外交環境，部
分不友善國家（如中共）可能拒絕
我國實地檢查，影響監理之完整
性，對該等國家地區之經營據點似
可以子公司型態設置，以減少其海
外經營風險波及國內銀行子公司；
國外大型複雜金融機構至本國設置
據點者，本國監理單位雖然可取得
其國內經營活動之資訊，對其全球
整體經營狀況及風險管理機制之資
訊則較其母國監理機構不易取得，
為此美國近年來特別強化跨國合
作，經由母國監理機構定期會議及
討論，了解母國金融系統的發展及
其監理水準，並取得個別金融機構
資訊，充分了解國外金融機構全球
整體經營狀況及風險管理機制，以

評估其財務狀況、資本適足性及其支應美國境內經營的能力，並特別制定一套有別於其本國金融機構的評等標準。用於評估外國銀行機構母公司支持強度的為 **SOSA**，衡量其財務及管理的健全性及透明度，對其美國境內之分行或機構則以 **ROCA** 評估其風險管理、內部控制、守法性及資產品質，當其資本低於一定標準以下而未能立即補足時，美國監理單位將予接管並結束營業以防損害擴大。

三、建議事項

由上述研究心得，謹提出下列數點建議，並祈各方不吝賜教：

- (一) 建立適合我國國情之市場集中度指數以供金融監理之參考。

回顧我國新銀行開於前之時代背景，當時市場壟斷在少數業者手中，廠商借錢需關說請託，消費者對存放款利率毫無議價能力，銀行業獲取暴利，銀行股狂飆，此乃市場過度集中

有以致之。其後大幅開放新銀行成立，因市場胃納未同時成長，同業競相殺價，不僅毛利率大幅下降，又因爭食市場不計客戶信用風險，致全體銀行業資產品質嚴重惡化，導致金融危機，於社會面、經濟面及財政面皆付出慘重的代價，此乃銀行業過度競爭有以致之。為解決銀行目前過度競爭之問題，政府正積極推動金融業合併，由於正處於起步階段，金融市場過度競爭現象仍未疏解，惟日後過度合併造成的集中化現象，其後遺症亦不可等閒視之，應適可而止防範於未然。「前事不忘，後事之師」，由歷史經驗顯示銀行業市場過度集中及過度競爭皆非社會之福。因此我國監理機構對金融市場結構，有必要建立一套長期監控機制，在過度壟斷與過度競爭間求取一個平衡區間，讓市場結構處於合理的溫和集中狀態，以防兩極擺盪所造成的不良後果。美國司法部及各監理機構採用的 **HHI** 市場集中度指數，雖非完美，仍是可供我國參考

的方法。

- (二) 建立以風險為重心的大型金融機構監理架構，對大型複雜機構以持續性監理進行場外監控。

我國大型金融機構存款機構存款動輒數千億元，甚至上兆元，遠逾存保資金理賠能力。且我國銀行業經營者管理能力、風險意識及經營道德仍遠遜於美國，若發生經營危機有動搖國本之虞。大型金融機構分支機構眾多，風險散置於各個營業單位，惟累積起來往往極為可觀，且經營者往往將與其個人有關的道德風險案件分散隱藏於不同營業單位，以規避金融檢查。我國現行對大型金融機構監理方法，查總行時僅抽查數家分行併同檢查，查分行時僅以該分行為查核範圍，未能有效作跨分支機構的連結，全面了解該機構風險概況，甚多大型機構陷入經營困境未能事前發覺，顯見其董事會及經營層監控功能不彰，可改依業務活動或管理功能為監理對象，要求機構建立適足的內部風險管

理機制，其資訊管理系統提供即時及適足的功能，以利監理機構風險評估。此外我國金融商品亦不斷推陳出新，呈現多樣化、複雜化，大型複雜金融機構風險概況亦呈現動態化，傳統固定時點的金融檢查已有所不足，師法美國做法，由專責人員以場外持續性監理方式配合實地檢查實有必要。

(三) 建立與他國監理機構間協調機制及外國金融機構的評等標準。

我國金融機構隨著國際化而跨國經營，為確實了解其海外經營的風險概況，應與在地國監理機構交換訊息並充分協調合作以防其海外經營危及其整體經營安全及健全。此外我國金融重建基金有意引進國外機構收購問題金融機構，日後國外機構購併我國金融機構亦勢所難免，可師法美國建立一套適合我國國情的國外金融機構評等標準，以衡量其支應我國境內經營的能力以維護國內金融穩定。

(四) 著手金融業及其商品的研究發展。

我國產業政策一向以出口貿易及製造業的發展為重，研究發展工作偏重於工業技術及產品的開發。這在早期勞力成本低廉時代有促進充分就業及經濟發展的作用。時至今日，中國大陸的改革開放，憑藉其更低廉的土地及勞力成本，大肆吸收全世界的投資，製造業紛紛登陸西進，潮流勢難抵擋。我國除持續以產業升級應對外，應積極發展服務業，而其中以發展金融業與中國大陸的經濟發展最具互補性。主要係中國大陸金融業管理落後，人才缺乏，無力提供投資熱潮所衍生對金融服務及金融商品之需求。台灣擁有人文及地理優勢，又有良好的金融人才及經營經驗，中國大陸的投為熱潮正好提供了台灣金融業發展機會，政府應結合產官學進行金融業及金融商品的研究發展及人才培養。金融監理機關亦可藉由研究發展了解金融業發展趨勢，加深對金融商品的認知與了解，以利於監理政策的制定，而金檢人員亦可獲得最新的相

關知識以利監理工作的推行。

伍、其他相關事項

美國聯準會對金融業產業研究概述：

Portfolio approach

(組合分析法)

為了解金融產業趨勢並確保監理處置的一致性，對金融機構跨機構作業活動之評量研究早已成為美國監理機構實務。*Portfolio Approach*（組合分析法）將全部大型複雜金融機構視為一母體，對其類似業務、特徵、風險概況作跨機構間比較分析，以便在大型金融機構間就其類似業務、風險概況及風險管理技能，建立一客觀監理依據，確保機構間監理的一致性，並比較產業內各機構間風險管理實務的良窳，找出其間有差異之機構；同時可供監理單位辯別產業趨勢，作決策之參考。

金融商品多樣化及快速推陳出新，其設計工程非常精密複雜，非一般人所容易了解，縱使專業的監理及檢查人員亦然，

成爲監理工作極大的障礙，美國聯準會爲克服這個困難以利 *Portfolio Approach*（組合分析法）之推行，採取二個重要措施，其一爲協同監理演練（Coordinated Supervisory Exercises 簡稱 CSEs），另一個爲設置能力中心（competence centers）及知識中心（knowledge centers）。協同監理訓練系組成一小組，其成員各俱專長，協同檢查工作進入金融機構，有時單獨前往，研究金融機構特定經營活動或功能領域，監理人員據以發展特定業務活動或功能風險管理作業之比較分析，以加深了解各業務活動或商品的風險，提昇檢查人員的專業能力，並辨認監理政策及作業的落差及弱點，工作完成後，參與人員會出報告將其收獲分享有關監理人員；能力中心及知識中心成立的目的，在於監理單位以有效方法發展及維持特定專業知識及技術的必要性。各中心內有各個領域的專家，他們並在各自領域內與最新發展保持同步，可供檢查人員及監理人員諮詢及協助，必要時亦可參與檢查。我國金檢一元化後，要應付複雜而日新月異的金融業務活動及商品，並及時掌

握受檢單位的風險概況，監理機構必須具備各個領域最新的專業知識及技能以支援檢查人員。要每一個檢查人員成爲金融業務活動及商品的萬事通並趕上最新發展趨勢誠屬不易，且不切實際，似可仿倣美國的作法，成立專責單位，採取專業分工的方式，蒐集最新的金融業務活動及其商品的資訊，以支援金檢人員。

陸、參考資料

- 一、**Framework for Risk-Focused Supervision of Large Complex Institutions**
- 二、**A Regulatory Guide for Foreign Banks in the United States**
- 三、**The Federal Reserve System (Purposes and Function)**
- 四、**FDIC Annual Report 2001**
- 五、**Staff Study 174 「Bank Merger and Banking Structure in the United States, 1980-98」**
- 六、**Bank Merger Policy and New CRA Data**
- 七、**Supervision of Large Complex Banking Organizations**

- 八、**SR 97-24 (SUP) Risk-Focused Framework for Supervision of Large Complex Institutions**
- 九、**SR 99-15 (SUP) Risk-Focused Supervision of Large Complex Banking Organizations**
- 十、**SR 00-13 (SUP) Framework for Financial Holding Company Supervision**