

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：財政部。

貳、案由：財政部對於金控公司開放審核作業及標準，核有申請設立許可之門檻過低致未達設立預期效果、未落實專業審查、合併事業許可標準有欠明確、換股比未依客觀標準審查、對於併購訊息之揭露未予合理規範等缺失；對於金控公司之監理機制，核有管理模式不合時宜且無配套措施、未能嚴格執法以防微杜漸、未合理規劃金檢人力配置與專業之培訓、未能有效提昇金控公司內部自律之效能等缺失；未對消費金融資訊隱私權詳細規範，以消弭消費者之疑慮及恐懼；證期會對於解除上市公司發行海外存託憑證閉鎖期之相關處置，核有行政程序之瑕疵；以上均有不當，爰予提案糾正乙案。

參、事實與理由：

一、財政部對於金控公司開放審核作業及標準，核有申請設立許可之門檻過低致未達設立預期效果、未落實專業審查、合併事業許可標準有欠明確、換股比未依客觀標準審查、對於併購訊息之揭露未予合理規範等缺失：

(一) 金控公司申請設立許可之門檻過低，規模不足、市場占有率偏低，缺乏競爭力，未達設立預期效果。

1、金控公司法第八條規定，設立金控公司者應提出申請書，載明公司名稱、章程、資本總額、子公司事業類別、名稱及持股比例、財務及投資計畫等書件，向主管機關提出申請；同法第九條規定，主管機關為前條許可設立金控公司時，應審酌之條件包括：財務業務健全性及經營管理之能力、資本適足性、對金融市場競爭程度及增進公共利益之影響等三個項目。如金控公司之設立構成公平交易法所稱之「事業結合行為」，應經行政院公平交易委員會許可。同法第十二條規定，金控公司之最低實收資本額，由主管機關定之。財政部另訂定「金控公司設立之申請書件及審查條件要點」（下稱審查條件要點），用以審核金控公司設立准駁之依據，申請者除檢附載明公司相關資料之設立許可申請書、各項名冊、預定之金控公司章程、財務及投資計畫書、辦理營業讓與或股份轉換計畫書、會計師對股份轉換換股比率之評價合理性意見書、預定轉換為金控公司之金融機構近三年與截至最近一期經會計師查核簽證之財務報告及擬制性合併報表、預定轉換為金控公司之金融機構於申請日前最近半年之資本適足說明等書件外，另對金控公司法第九條規定主管機關應審酌之三個項目，分別訂定細目如下：

△ 財務業務健全性及經營管理之能力：預定轉換為金控公司之金融機構近三年經會計師出具無保留意見之查核報告、預定負責人須符合相關資格條件、預定轉換為金控公司之金融機構在最近一次金檢報告中，無業務及財務顯著惡化應立即改善而未改善事項。

△ 2 資本適足性：預定轉換為金控公司之金融機構，其資本適足性或認許資產減除負債之餘額須符合各業別主管機關現行規定；金融機構以營業讓與方式轉換設立為金控公司者，其讓與全部營業及主要資產負債，不得有損及存款人、被保險人、投資人或其他債權人之權益。

△ 3 對金融市場競爭程度及增進公共利益之影響：擴大金融機構經濟規模、提升經營效率及提高競爭力、促進金融安定，提升金融服務品質及提供便利性。

2、依上開審核標準，財政部在進行金控公司設立許可之審核時，除相關書件應合於形式要件外，亦應針對金控之設立，能否發揮預期效益進行實質審核，預定轉換為金控公司之金融機構，其財務業務應具備相當之健全性、資本適足性應合於各業主管機關現行規定、能否藉由合併及跨業經營以提升經營效率並增進公共利益等。惟財政部實際之審核作業僅對相關書件是否合於形式要件進行之審查，未見對申請者能否發揮預期效益進行實質審核，以最低實收資本額為例，即有偏低現象，茲說明如下：

(一) 財政部依金控公司法第十二條之授權，於九十年十月十九日以台財融一字第〇九〇一〇〇〇一一六號令訂定金控公司最低實收資本額為二百億元，而我國對於金融機構最低實收資本額規定，證券金融業為四十億元、商業銀行為一百億元、工業銀行為二百億元，可允許跨業經營之金控公司最低實收資本額僅與工業銀行相同，此項標準顯然過低。截至九十三年三月底止，金控公司實收資本

額最大者為兆豐金控一、一三六億元，其規模尚難躋身於國際水準，而最小者國票金控僅二一一億元，較中大型商業銀行尚有不足，此與財政部將金控公司最低資本額定為二百億元，亦未明定金控公司家數上限，實有密切關係，蓋因申請金控執照門檻太低，導致目前國內金控公司高達十四家，且可能持續增加，不僅不符原先鼓勵金融機構（尤其是銀行）合併成立金控公司、希望擴大經營規模、減少家數之預期目標，亦有過度投資導致經營效率難以提升之弊。按「銀行家雜誌」The Banker; 2003, July）依資本額排名，我國最大金控公司兆豐金控，其資本額為四二．八億美元（約一、二八四億元），列為第九十七名，前五大金融控股公司合併資產總額市場占有率為二七．九%，其中最大規模者市場占有率為七．六%。如與美、日兩國相比較，截至二〇〇三年八月，美國金控公司家數合計六三二家，其中最大金控公司為花旗集團，前五大金融控股公司合併資產總額市場占有率為四七．一%，其中最大規模者市場占有率為一六．三%（二〇〇一年九月底）。而日本金控公司家數合計為十三家，其中最大為瑞穗金控，資本額達一三一億美元，前四大金融控股公司合併資產總額市場占有率為五八．六%，其中最大規模者市場占有率為一九．三%（二〇〇一年三月底），相形之下，我國金控公司無論資產規模、市場占有率均嫌不足。

（ 2）我國金控公司之規模、市場占有率相較於美國與日本尚有明顯落差，惟我國金融控股公司最適規模（或家數）究竟如何？主管機關及國內投資法人機構雖未

見相關文獻、報告，然若干外資機構研究報告中，以下資訊殊值正視：

- 〈 德意志銀行 Deutsche Bank 2001 〉研究，我國的金融控股公司中，只有少數（低於五家）能獲得綜效及提高股東權益價值。
- 〈 美利堅銀行集團 Merrill Lynch 2001 〉研究，我國僅有四家金融控股公司可發揮聯合行銷功能，達成綜效。
- 〈 雷曼兄弟公司 Lehman Brothers 2001 〉研究，我國金融控股公司最適家數僅五家，且銀行資產至少須要七、五〇〇億元以上，始具競爭力。

由上開報告，顯示目前國內十四家金控公司顯然偏多，為確實獲得綜合經營效益，提高股東權益價值，亟待再予精實合併、擴大規模，以獲致預期效益。

- （ 3 ）金控公司在我國的推動有二個重要的背景因素，一是八十九年時國內金融環境風雨飄搖，金融機構體質脆弱，財政部希望讓體質健壯的把體質較弱的扶助起來，乃鼓勵合併。二是當時推動銀行合併成效不彰，主因在於市場未給予銀行業者非併不可的壓力，銀行業者大都不願意面對現實尋求合併，例如金控公司成立前，國內銀行間之合併，僅有台新銀行於九十一年二月十八日合併大安銀行（台新銀行為存續銀行）一個案例。為推動金融機構之合併，財政部為避免過高的資本額成為難以跨越之門檻，降低金融機構合組金控公司之意願，乃採低標準而將金控公司的最低資本額訂為二百億元，固有其時代背景存在，惟亦肇致各大財團自立山頭、金控公司家數過多、規模難以擴大，經營效率及競爭

力難以提昇之弊。

(4) 綜上，財政部所訂最低實收資本額之門檻過低，致使金控公司家數過多、規模不足、市場占有率偏低，缺乏競爭力，未達設立預期效果，核有不當。

(二) 審查機制未落實專業審查，相關審查作業流於形式。

1、財政部受理金控公司設立許可之申請，相關審查流程如下：

(1) 受理申請：申請案件（包括新設及轉換設立）係由申請人備齊書件，並填具「金控公司設立審查表」（審查表），向財政部提出申請。

(2) 財政部秘書室依受理分工原則（依預定轉換金控公司主體子公司之性質而定，分別由金融局、保險司及證期會主辦）分文處理，受理單位就應備書件進行審核；必要時要求申請人至受理單位進行簡報說明。

(3) 洽部內單位會簽及函請部分機關表示意見。

(4) 各單位意見如有不一致之情形，由受理單位提財政部金融監理協調委員會取得結論。

(5) 各單位意見如一致，則完成審核意見，發報部長判行。

(6) 金控公司之設立如構成公平交易法第六條之事業結合行為，應先向行政院公平交易委員會（下稱公平會）申請結合許可。

2、迄九十三年三月底，計有十四家金控設立許可申請案，均獲審核通過，惟由上開審查流程觀之，申請案准駁係依審查表所列各事項是否合於相關規定，而審查表

係由新設立或轉換之金融機構填報，對於申請書件是否有異常、違反法令等情，除有無構成「事業結合行為」交由公平會認定及許可外（應由申請人於審查表載明並無結合行為或結合行為已獲許可），其餘事項皆依會計師或律師（申請人聘任之公正客觀第三人）加以審查。財政部雖責成會計師或律師審查時應盡專業上應有之注意，且均應查明事實，書面資料亦應核對正本，如遇轉換之金融機構無法提供資料、發現有異常或違反法令等情，應逐項敘明，並表示是否影響金控公司之設立。惟會計師或律師審查意見如未註明異常，即獲認可，財政部本身並未訂定合理之抽查或評鑑機制，以強化審核功能。而所謂會簽其他單位，亦不過行文照會，徒具形式意義，欠缺實質審酌、專業評估之效能，與金控公司法規定審核機制應層層把關，並進行實質審查之立法意旨容有嚴重落差。

3、金控公司之成立乃我國金融史上重要里程碑，影響金融安定及經濟發展至深且鉅，其申請設立之審核自應以嚴謹之條件及程序，對於相關書件及預期效益進行審核，務求符合形式要件及實質要件，惟財政部僅對申請者進行形式審查，未善盡妥善規劃、審慎評估之責，核有不當。

（三）合併事業許可標準有欠明確，淪為財團法制化。

外界批評金控公司之設立，只是使得原本諱莫如深的國內各大財團法制化而浮上檯面，以享受稅制聯結及合併稅捐減免之諸多優惠，而無助於經營規模之擴大與經營績效之提昇，觀察十四家金控公司子公司成員名單，外界批評非屬虛言，如某

金控公司由票券及證券合組而成，成立金控對於該二公司之業務不具互補性，遭外界質疑其純為享受相關優惠而勉強結合，亦未見主管機關對於該金控能否發揮預期效益進行實質審核；另如若干金控成立時將集團旗下公司儘量納入，不僅有銀行、證券、保險等業，亦涵蓋行銷公司、資產管理公司、客服科技公司、管理顧問公司等週邊行業，財政部皆認定為符合金控法第三十六條第二項第十款所稱「其他經主管機關認定與金融業務相關之事業」，惟認定標準之產生，概由主管機關依職權裁量，並無相關機制以為合理規範，使金融機構跨業整合之原始規劃，淪為財團法制化，甚至不乏趕搭金控順風車，純為享受稅制聯結等優惠措施而勉強合組成立者，實與設立金控公司之本意有所悖離。

（四）**換股比率未依客觀標準審查，嚴重影響投資大眾權益。**

1、金控公司係由二以上之金融機構合併，依一定換股比率在基準日進行股權轉換，由於金融機構多為公開發行公司甚或上市、上櫃公司，故換股比率之合理性影響原股東權益甚鉅。依金控法第八條規定新設立金融控股公司，應提出申請書及辦理營業讓與或股份轉換應具備之書件及計畫書等相關資料，報請主管機關許可外；財政部亦另訂定「金融控股公司設立之申請書件及審查條件要點」，及「金融控股公司結合案件審查辦法」，據以進行審查。金控公司納入子公司之股份轉換換股比率，依私法自治原則，係由合併雙方協議擇定，財政部為透過公正專業之第三者，檢核換股比率之合理性，要求金控公司納入子公司時，應提報會計師對股

份轉換換股比率之評價合理性之意見書，換股比率評價基礎主要有六：市價法、淨值法、本益比法、加權平均法、綜合效益法、現金折現法；經上述方法設算後，再綜合衡量各公司經營績效及未來合併綜效、發展策略等指標，最後由合併之成員協議後決定換股比率。對於上開換股比率決策過程之適法性及會計師就合理性出具之意見，財政部僅就相關之程序要件加以審查。

2、在購併事件中，依據國外實證經驗，主併公司通常會支付給目標公司高於當時市價的購併價格，且平均溢價比率約為三〇%，而我國的案例中，則介於一〇至三〇%之間（例如復華金控合併亞太銀行即給予三〇%溢價，中信金併萬通銀行給予溢價約為二〇%，富邦金合併台北銀行給予溢價約為一〇%）。由於組成金控公司的過程中，子公司股權轉換比率，其考慮之因素除淨值、獲利能力外，還包括市場價格、商譽等難以評估的項目，因此股權轉換比率是否合理，最後仍需由市場加以檢定；實際審核時，財政部對於各金控公司之換股比率，僅就相關之程序要件加以審查，只要合併雙方合意、並由會計師出具合理意見書，均予照准。惟查〇〇金控公司成立時（由甲、乙、丙三家公司換股設立），其換股比率雖經會計師出具「應屬合理」之意見，意見書略以：「本次換股比率擬採用之評價模式，係屬實務上所採行者。∴該換股比率應屬合理」，該換股比率並經各方公司股東會無異議照案通過。惟其換股比率試算表，部分評估方式有欠客觀，不利於該金控轉換前甲公司之股東，如：

- (ㄒ) 乙、丙公司連續二年虧損，而甲公司則連年盈餘，會計師以淨值還原法計算換股比例時，未採用距當時最近時點之淨值計算，係採三個月前有利於乙、丙兩公司之淨值推算（當時甲公司淨值較低，而乙、丙公司較高）。
- (ㄚ) 以市價法推算換股比率時，未參採與其每股淨值相近之其他同類型公司進行比較，選樣有欠客觀。
- (ㄛ) 乙、丙公司經該金控公司納為子公司後，金控公司共認列該二子公司長期股權投資損失三億〇、六二七萬元。
- (ㄜ) 評估換股比例時，未就乙公司發生重大訴訟案件可能遭受之損失列入評估（乙公司於合併前兩年內起訴二案計六、三六四萬元，一、二審已敗訴，其損失於合併半年後認列；且另有三案金額計一億六、二六三萬元在訴訟中）。

金檢單位將上開檢查結果，併同另四項檢查意見移請財政部處理，惟財政部卻僅函請該金控公司注意改善，並未對該公司及出具合理意見書之會計師有所處置。

3、財政部雖依私法自治原則對換股比率未加干預，惟必須建立在會計師確實扮演公正專業第三者角色之前提上，如有合併雙方大股東私相授受，會計師又未善盡公正超然之責任，則有不當犧牲小股東權益等情，財政部自應秉持主管機關監理立場，嚴予匡正；且金控公司之執照乃依相關法令，經主管機關層層審核始為發給之特許執照，金控公司對於我國金融市場、資本市場均占有極為重要的地位，主管機關對於金控公司相關併購資訊控管自應進行合理之規範，否則無為而治之管

理策略，雖美其名為「依私法自治原則」，實不啻為放任金控公司高階管理者私相授受、置小股東權益於不顧，未盡監管職責之行為，核有不當。

(五) **主管機關對於金控公司併購訊息之揭露未予合理規範，小額投資者易因誤判而遭損失，顯失允當。**

1、加速金融業整合、擴大經營規模以提昇國內金融業者國際化及國際競爭力，乃設立金控公司最重要的預期效益。截至九十二年十二月底止，十四家金控公司整合了十六家銀行、十四家證券商、五家票券金融公司、五家產險公司、三家壽險公司、五家保險代理(經紀)公司、四家證券投資信託公司、四家創業投資公司、二家證券投資顧問公司、一家期貨公司、一家證券金融公司及七家金融週邊事業，共計有六十七家金融相關事業納入金融控股公司，合併資產總額達一一九、七四二億元，合併淨值達九、六九七億元。以往國內金融業者多諱言合併，導致競爭過於激烈、利潤微薄，既已架構金控公司此一跨業經營之制度，金控公司可扮演金融機構合併平台之角色，而業者合併之案例亦較以往為多，例如國泰金控同時將世華銀行及國泰銀行納為子銀行，並於九十二年十月二十七日完成二家銀行之合併，更名為國泰世華銀行；中國信託銀行與萬通銀行於九十二年十二月一日完成合併，中國信託銀行為存續銀行；兆豐金控同時將交通銀行及中國國際商業銀行納為子銀行；日盛銀行合併台南縣新營信用合作社；復華銀行於九十二年七月二十五日合併雲林縣斗六信用合作社等。近年來，市場雖充斥金控公司即將合併

之傳聞，惟尚未見金控公司之間合併成功之案例，按照目前法規規定，若公司有意主動併購上市櫃公司時，可以主動找目標公司的大股東與管理當局洽商，同意之後進行股份轉讓，如果主併公司未經目標公司管理當局同意，則可依公開收購公開發行公司有價證券管理辦法，不經由證券市場而對非特定人以公開方式為公開要約購買目標公司的股票（亦即進行敵意併購），後述方法可在五十日內取得足夠控制公司的股權，且有詳細的規範與資訊揭露，惟通常需支付較高之股價，方能達到收購之目的。有鑑於金控公司對於我國金融市場、資本市場均占有極為重要的地位，主管機關應對於金控公司相關併購資訊控管進行規範，否則雖美其名為「尊重市場機能」，實則畏首畏尾、放任金控公司翻雲覆雨之不負責任行為。主管機關加速推動金控之合併之同時，應對相關程序及訊息之揭露適度規範。

2、目前我國十四家金控公司資產規模，最大者約為二兆元，最小者僅約四百億元，在未來不僅金控公司將繼續併購其他金融機構，金控公司彼此之間併購亦勢所難免，惟近來常見金控公司在未獲得他公司董事會同意之前，即對媒體宣稱有意購併他公司，或不願斥鉅資進行所謂「敵意併購」之途徑，在公開市場收購，任令未經證實之相關消息充斥市場，使大股東易於操縱內線，而小額投資人易因誤判而遭受損失，此種資訊不對稱之亂象，主管機關卻欠缺一套可資遵循之程序，對於金控公司併購訊息之揭露，未建立合理規範，任令業者徒為己利對外宣布相關消息，顯失允當。

二、財政部對於金控公司之監理機制，核有管理模式不合時宜且無配套措施、未能嚴格執法以防微杜漸、未合理規劃金檢人力配置與專業之培訓、未能有效提昇金控公司內部自律之效能等缺失：

(一) 目前對金控公司所採分業監理及分工檢查方式之管理模式，既不合時宜，又無相關配套機制，致生多項缺失。

1、目前對金控公司之監理措施如下：

(一) 在九十三年七月金融監理委員會成立前，金控公司檢查之分工，係由「金融檢查委員會」通過金檢分工方式，以利各檢查單位遵循。

(二) 由央行金融業務檢查處、中央存款保險公司、財政部證期會、保險司及金融局等檢查單位，共同組成專案小組，完成金融控股公司檢查手冊、工作底稿及檢查格式之訂定，上述單位（存保公司除外）並已依檢查分工按檢查計畫對金控公司進行金融檢查。

(三) 為加強對金控公司之場外監控，加強金控公司資訊透明度，財政部要求金控公司應依財政部規定按期申報「金融控股公司基本資料及財務資料申報報表」，金控公司並已依規定完成申報；另各金控公司依金控公司法第四十六條規定，於各自網站上揭露所有子公司對一人、同一關係人或同一關係企業為授信、背書或其他交易資料。

(四) 為建立市場監控機制，財政部證期會要求金控公司具控制性持股之子公司，應

公告並申報經會計師核閱之第一季及第三季財務報告，以強化金控公司之財務資訊透明度。金控公司每年至少應辦理一次一般業務查核及一次專案業務查核，並將查核結果函報主管機關。

2、上開監理制度主要缺失概述如下：

- (一) 1 事權不統一：金融集團跨業經營所衍生之金融問題，其監理所涉多不僅單一業別之金融機構，而可能分別隸屬不同金融主管機關之監理範疇。各監理機關如僅就其權限範圍內予管理監督，欠缺跨業別整合資訊蒐集及管理之機關，常有見樹不見林之弊，且各監理機構勢將因資訊不充足，或未從整體觀點之資訊判讀而錯估問題的嚴重性。
- (二) 2 欠缺統一之監理標準：各業別主管機關之監理法令與標準自有不同，規模與標準並不一致，於各業別主管機關之監理合作與資訊交換上，易滋生溝通合作之困難，勢將影響金融監理之效率。
- (三) 3 欠缺監理效率：目前我國金融業監理之行政管理權為財政部，金融局、證期會均係組織獨立、預算獨立且於特定情形下自行發文之行政機關，真正屬於財政部者僅保險司，其餘各監理機關乃各自獨立，分工監理時，於跨業監理之合作上，時需公文往返與資訊傳遞，於監理效率上不免有所不足，且易造成金融業遵循上之困難。
- (四) 4 產生監理衝突：目前所採分業管理方式，對於較具爭議性之議題，不同監理機

關之間，難免因為立場不同而致監理態度有所迥異，甚或產生相互掣肘之情形。

3、上述監理制度之缺失，主要原因在於相關配套機制尚未建立或落實。所謂配套機制包括：

- (一) 加強綜合監理人員之培訓：金控子公司經營各種不同之金融業務，其適用法規各異，金融監理重點亦不同，如銀行業監理之重點在於保護存款人，而證券業監理重點在於保護投資人，各業法規亦常有扞格之處，需要兼具多金融專業知識之實務及法律人士參與調整與修正。而監理超大型金融機構所需具備之專業知識，與監理小型金融機構所需者亦有顯著不同，對於監理人員需施以不同之訓練。
- (二) 立即性糾正措施之明訂與落實：「即時糾正」與「退出市場」是維護金融市場健全性之二項重要措施，所謂「立即糾正措施」係指金融機構財務及業務惡化導致對存款人與債權人權益產生損害時，主管機關得介入干預之機制，在財務上一般是以金融機構之資本適足率為指標。我國銀行法雖訂有金融機構出場之依據與原則，惟對退出機制未有明確具體之規範，雖於九十一年一月一日修正「銀行資本適足性管理辦法」、九十年十一月一日訂定實施「金控公司合併資本適足性管理辦法」，將金融機構依資本適足率分為三個等級，其中銀行資本適足率在百分之八以上者為正常，介於百分之六至百分之八者，除強制性措施為「以現金或其他財產分配盈餘之比率，不得超過當期稅後淨利之百分之二十」外，選

擇性處分為「得命其提報增加資本、減少風險性資產總額之限期改善計畫」；至於資本適足率低於百分之六者（最差之等級），除「盈餘不得以現金或其他財產分配」外，其他必要之處分則得視情節輕重處分，最嚴厲之處分為「令銀行於一定期間內撤銷部分分支機構」，而「行政院金融重建基金」也有類似機制。惟立即性糾正措施及其採行時機，如僅以命令規範，其法律層級似嫌過低，應以法則化代替行政機關之權衡，避免監理主管單位對問題金融機構之寬容，造成問題機構之處理上之延宕，進而增加未來整體社會之處理成本。

（ 3 ） 與國際趨勢接軌之財務資訊透明化制度之建立：為強化投資人及專業機構對金融機構財務報表更具公信力，並正確表達金融機構自有資本及風險性資本比率等重要數據，前述立即性糾正措施始能得以落實，亦可強化金融機構加強自我風險控管之決心。

（ 4 ） 現行監理法律之整合：金監會組織法對於監理方式所涉不多，其組織結構亦未能完全與合併監督所需相互契合，為求監理一元化之真正落實，達成監理資源之有效率使用，並使監理所產生的成本與效益應相當，主管機關應儘速仿效英國例，整合現行監理法律，才能使銀行、證券、保險等三大金融服務業合併監督運作流暢。

(一) 財政部於金控公司設立之初，未能落實執法、防微杜漸，相關監理作為有欠積極，流於形式，致違規者心存僥倖，投機行為層出不窮，核有怠失。

1、為有效防範金融機構因內部控制制度執行未落實而衍生各項金融弊端，波及整體金融市場安定，財政部依金融控股公司（下稱金控公司）法第五十一條規定：「金控公司應建立內部控制及稽核制度實施辦法；其辦法由主管機關定之。」訂定「金控公司內部控制及稽核制度實施辦法」，另訂定「銀行內部控制及稽核制度實施辦法」，規定金控公司及子公司（銀行）應建立內部控制及稽核制度，同時要求應設置隸屬於董事會之稽核單位，建立總稽核制度，總稽核職位應相當於副總經理且不得兼任其他職位，總稽核對稽核單位之人事任免、升遷、獎懲及考核有合理自主權，期以超然獨立之精神，執行稽核業務，協助管理階層查核、評估內部控制制度是否有效運作，並適時提供改進建議，俾使內部控制得以持續有效實施。另為強化金融機構建立承受風險吸收損失之機制，訂有「金控公司合併資本適足性管理辦法」、為保護客戶隱私權訂有「金控公司及其子公司自律規範」等相關規範，俾資遵循。

2、惟由各監理機關進行之金融業務檢查中，發現金控公司之缺失綜述如下：

(一) 內部管理方面：

1 金融檢查機關、會計師、公司內部稽核單位所提檢查意見或查核缺失，未將之列為對相關單位績效考核重點，與金融控股公司內部控制及稽核制度實施

辦法第十一條規定不合。

∧ 2 部分金控公司未設置適足之專職業務及管理人員，部分人員係由子公司人員兼任；董事會尚未就各子公司內部稽核報告所發現重大缺失事項予以審核；所訂之內部稽核實施細則，其稽核重點之範圍僅規範銀行子公司相關業務，未涵蓋金控母公司、票券及證券子公司業務。

∧ 3 未訂定法令遵循制度之評估內容與程序，且未對各單位施以適當之法規訓練，如內部稽核人員之受訓時數多有未符規定者。

∧ 4 內部稽核報告未詳實揭露自評檢核時所發現之缺失並予追蹤處理；各子公司市場風險部位未定期依內規由財務控管處彙整控管；有自九十年十二月二十八日成立後，迄檢查基準日尚未召開監察人會議，亦無相關職權行使之書面文件可稽者；稽核單位人員之考績未由總稽核簽報並報經董事長核定後辦理。

∧ 5 部分金控公司之內部稽核人員僅總稽核一人為專任，而總稽核又兼任子公司之總稽核，其他人員皆為兼任，不易發揮稽核制度監督制衡功能。

(2 一般管理制度及規範方面：

∧ 1 未設置獨立風險管理單位，負責各公司風險管理制度之建立，業務計畫審議及風險部位之控管，或未建立對旗下子公司利率風險之監督機制。

∧ 2 尚未訂定書面管理政策，不利整體業務之推展，包括投資、流動性及資金管理、資本適足性、資訊管理等政策。

- ∧ 3 各項作業程序或手冊未臻完備，包括資產品質評估作業、稽核作業、利害關係人資料或交易之控管作業等。
- (3 風險管理方面：未訂定各項業務限額或暴險容量，包括投資限額、利率風險限額及所有子公司對同一人、同一關係人或同一關係企業為授信或其他交易行為之最高風險限額。
- (4 會計及電腦系統整合方面：資訊單位專任人員不足；管理資訊系統之整合建置工作未積極進行，資訊業務推展停滯不前。未妥為規劃金控母公司與子公司資料檔案之建置及整併，不利合併財務報表之編製。資訊作業部分委由子公司資訊處辦理，卻未訂定契約或書面規範，以釐清權責。
- (5 利害關係人交易及防火牆方面：
 - ∧ 1 與金控法第四十五條所列對象辦理授信以外之交易，未研擬內部作業規範，經董事會三分之二以上董事出席，及出席董事四分之三以上之決議概括授權經理部門依其作業規範辦理。
 - ∧ 2 承租子銀行辦公室，未經子公司董事會三分之二以上董事出席及出席董事四分之三以上決議通過。
 - ∧ 3 辦理共同行銷，對於防火牆政策及客戶資料保密協定規範文件，尚未訂定，或子公司間共同行銷相關費用之分攤及法律責任之歸屬，未依金控公司及其子公司自律規範第十八條之規定訂妥契約。

△ 母公司內部網路系統與子銀行網路完全相連接，兩者間無網路區隔或防火牆之存取控管。

(6 違反法規遵循事項：

△ 子公司於合併前即持有該金控公司股份，或子公司有因合併案而持有金控公司之股份，不符金控法第三十八條之規定。

△ 與金控法第四十五條所列對象辦理授信以外之交易，與財政部九十二年五月十四日台財融一字第○九二一○○○一九六號令規定不合。

△ 承租其子銀行辦公室，與金控法第四十五條應經董事會三分之二以上董事出席，及出席董事四分之三以上決議通過之規定不合。

△ 合併稽核報告未揭露股權管理及其相關法令遵循情形，與金控公司內部控制及稽核制度實施辦法第十條規定稽核報告內容應揭露之項目不符。

3、金檢單位對於上開金檢所發現之缺失，均簽註「應請注意檢討改善」、「應請依照規定辦理」等處理意見，於檢查報告中評述，除持續追蹤其改善情形，並呈報財政部。財政部對於金控公司檢查報告所提列檢查意見之缺失，係依其缺失嚴重程度予以核處：應予糾正、應請依照規定辦理、應請注意（或檢討）改善、應請注意辦理等處理意見。檢查意見如涉及違反法令規定者，則處罰之內容包括核處罰鍰、移送檢調單位偵辦等，依據檢查當時所發現之證據資料，採行適當之處理措施。財政部並表示「目前我國金控公司尚屬開創階段，未來辦理金融檢查，如發

現有違反金融控股公司法規定者，當依違規事實，採取適當之處罰」。截至九十二年底，財政部對金控公司違規事項處以罰鍰者，僅有兩件：「新光金控違反金控法第六十條第九款及該法第四十條授權訂定之金控公司併資本適足性管理辦法第六條第二項之規定」（違反主管機關所定資本適足性比率）、「中華開發金控違反金控法第四十五條第一項第二款及第六十條第十一款之規定」（違反關係人交易之限制），各依金控法之罰則規定處以二百萬元罰鍰（罰鍰之下限）。

4、近來國內金融體系狀況頻傳，如一銀發生現金卡超領三千萬事件（連續超領三個月後始發現異常）、台銀發生多起金融卡遭側錄盜領弊案（大規模側錄盜領前三個月即有零星事件）、台銀又發生無預警暫停自動櫃員機服務十六個小時事件，且國內最大律師事務所員工盜賣客戶股票案，金融機構亦未能適時發揮洗錢防制流程中的確認客戶身分功能等。上開事件或有其特殊成因，惟金融機構於落實內控機制，未及時發揮預警功能，恐係導致事件不斷發生、擴大、惡化之根源；為維護安全的金融交易，金融機構應認清自身責任，訂定嚴密的內部控制作業並予落實，而金檢機構尤應實施嚴格稽核，遇有違法情事即依法處理、絕不寬貸，方能督促金融機構重視內部控管，建置安全交易系統。

5、查金控公司成立以來，相關監理單位於例行性之金檢工作時，對金控公司林林總總之各項缺失，雖然羅列眾多且符合處罰要件，卻未見財政部確實依法處以罰鍰。金檢單位透過實地檢查而瞭解金融集團的風險管理情形，乃目前對金控公司最具

警惕作用及拘束力之監理方式，當金控公司初設之時，查有違規、甚至違反金控法並涉及罰則情事時，即應嚴格執法以防微杜漸，絕不宜持姑息態度，以柔性勸導之「促請改善」處理，惟財政部絕大多數之處置方式，皆以「促請注意改善」為之，期待金控公司能自我反省、儘速改正。由以往經驗顯示，在我國現實環境下實難以寄望金融機構自律自省，如不透過強而有力的外部監控，金控公司可能步上問題金融機構之後塵，屆時善後問題將更形嚴重。財政部對違規者之處置未具嚇阻作用，且有縱容之弊失，使違規者存有「反正前幾次不會處罰」的僥倖心態，不依法令規定執行，建立制度，金控公司之違規投機行為易成常態，小惡不除而終衍生為大弊，財政部對違規者之處置消極，流於形式，核有怠失。

(二) **財政部對於金檢人力之配置與專業之培訓，未予合理規劃，致個別監理機關因人力與專業不足而有態度消極、乃至延宕金檢之情事，核有欠當。**

- 1、在「行政院金融監督管理委員會」(下稱金監會)開始運作(九十三年七月一日)前，主管機關對於金控公司之檢查，依據金融檢查委員會第二十三次會議決議辦理，由金融局、證期會、保險司及中央銀行分工辦理檢查並出具檢查報告；金融檢查頻率則以一年檢查一次為原則，但因應檢查人力不足實況並兼顧金融管理需要，得視金融控股公司營運狀況予以調整，但至少二年檢查一次」之決議辦理。金檢分工之原則，係以銀行為旗下規模最大主體事業之金控公司，分別由中央銀行及金融局負責，而以證券及保險為旗下規模最大主體事業之金控公司，則分別

由證期會及保險司負責，個別監理機構負責之金控公司分述如下：

- (ㄠ 中央銀行：負責第一、兆豐、華南、國票等四家金控公司。
- (ㄨ 金融局：負責玉山、台新、中華開發、建華、日盛、中國信託等六家金控公司。
- (ㄓ 保險司：負責富邦、國泰、新光等三家金控公司。
- (ㄌ 證期會：負責復華金控一家。

2、截至九十二年十二月底止，對於金控公司之四個金檢監理機關（央行、金融局、保險司、證期會）人力配置及實際進行金檢情形如下：

- (ㄠ 央行金檢處人力配置一二三人，其中外勤七〇人，內勤五三人，較金控公司成立前（九十年十二月）之一二四人減少一人（離職），相對於其他監理機關，央行人力尚稱充足，且因平時即參與金融機構之金融檢查工作，金檢經驗駕輕就熟，由中央銀行負責監理四家金控公司，均如期完成檢查業務。
- (ㄨ 金融局：由該局第六組負責，該組共有五十三人，其中外勤實地檢查者約二十九人，除辦理金控公司之金檢工作外，主要係辦理八十年以後新設之商業銀行、工業銀行、八十年以前設立之部分本國銀行及信託投資公司、部分外商銀行之檢查；另內勤人員二十四人，主要工作包括金融監理一元化業務之規劃及推動，金融檢查委員會召開事宜、該局金融檢查報告缺失追蹤考核及各金檢單位金融檢查報告處理相關行政作業。金融局就其負責監理之六家金控公司，均已完成一般業務檢查。

- (3) 保險司：專責檢查人員僅有十人，尚無參與金控公司檢查之實務經驗，但已參與金融局與財稅人員訓練所舉辦之金融檢查班專業訓練。負責檢查之三家金控公司，其中富邦及國泰金控於九十二年十月完成，新光金控於九十二年十二月底完成檢查。
 - (4) 證期會：該會無專責檢查人員，由四組兼辦，負責金控公司金檢工作僅有五人，且另需辦理證券金融、信用交易、集中保管、投信及投顧之管理、不動產證券化等業務，以往並無參與金控公司檢查之實務經驗，而於九十一年七月二十四日至同年十月二十六日派員參加財政部財稅人員訓練所舉辦之金融檢查訓練課程；另於九十二年十月二十三日邀請金融局派員對證期會檢查人員進行教育訓練，已於九十二年十月三十日至同年十一月十九日對復華金控之財務及業務進行檢查完竣。
- 3、按金控子公司經營各種不同之金融業務，其適用法規各異，金融監理重點亦不同，如銀行業監理之重點在於保護存款人，而證券業監理重點在於保護投資人，各業法規亦常有扞格之處，需要兼具多項金融專業知識之實務及法律人士參與調整與修正；外界頗擔心金控公司之成立，因業務範圍擴大而帶來金融監理的困難，進而引發系統性風險，且在金監會未正式運作前之過渡時期，對金控公司之監理機制出現空窗期，而未能導引金控公司重視制度建置的重要性，此將造成未來處理金融問題社會成本之提高。經查各監理機關雖已於九十二年底對各自監管之金控

公司完成金融檢查，惟本院於九十二年十月約詢保險司及證期會，斯時該二單位均尚未辦理金檢工作，兩單位皆表示：按前揭彈性調整檢查頻率原則，在考量現行檢查人力不足，擬在兼顧金融管理需要及視該公司營運狀況下，依前揭原則於九十二年十二月底前完成檢查業務。其後雖勉強如期達成檢查之任務，惟將金檢工作拖至期限截止前始行為之，明顯有急就章之現象。財政部對於金控公司進行金檢之新業務，未能預為規劃、合理調配金檢人力，並給予初次擔任金控公司金檢業務之新手機關（證期會及保險司）充分專業訓練，核有不當。

（四）**監理機關對於金控公司合併稽核報告載明之缺失，並未建立後續追蹤、要求改進之制度，允應落實金控公司內部稽核人員之權威、加強其稽核報告之可信度，以有效提昇公司內部自律之效能。**

1、為強化金控公司內部自律功能，證期會及金融局分別訂有「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」及「金控公司內部控制及稽核制度實施辦法」，依相關規定，金控公司每年至少應辦理一次一般業務查核及一次專案業務查核，除以書面提報董事會及監察人核議作成紀錄，列為對相關單位績效考核之重要項目，對檢查缺失應負追蹤改善之責，以落實內部控制制度；各金控公司除將監理機關檢查報告等資料依規定呈報主管機關，亦要求子公司定期呈報稽核計畫、董事會議紀錄、內部稽核報告所提重大缺失事項及改善辦理情形、會計師查核報告、金融檢年度一般業務查核報告與專案業務查核報告，前揭各項內部稽核報告載明各項發現之

缺失，如內部控制制度尚未完善、重要文件未依規定妥善保管、未與非正式編制人員簽訂資料保密切結書、營業或授信部門作業瑕疵等，均列明於「稽查意見」。

2、財政部雖要求金控公司加強內部稽核之工作，惟查金控公司專責人員均甚為有限，甚至有僅設總稽核一人之情形，且金控公司之總稽核又多兼任主要子公司之總稽核，而部分金控公司甚且未訂定總稽核行使職權之相關規範，賦予總稽核相當之權力，如何期待總稽核超然獨立行使稽核權？對於金控公司呈報之合併稽核報告，監理機關除將金控公司合併稽核報告函送子公司之金融檢查單位參酌，或將報告載明之缺失移相關科室參考外，多於陳閱後存查，並未建立後續追蹤、要求改進之制度監理機關除函送子公司監理機關參酌外，其對監理機關之金檢工作有無互補作用，不得而知；而監理機關於金檢時發現金控內部稽核未曾發現之重大疏失，亦未見追究金控公司稽核人員疏失責任。故目前所謂要求金控公司「內部自律」，僅聊備一格，欠缺實質有效之監管效能；僅能期待市場監控及機關監理之約束與制裁力。主管機關宜落實金控公司內部稽核人員之權威、加強其稽核報告之可信度，以有效提昇公司內部自律之效能。

三、主管機關宜加強對消費者財務隱私權之詳細規範，以消弭消費者之疑慮及恐懼。

(一) 金融資訊隱私權之保障關係消費者之權益，也涉及金融交易秩序之安定。衡諸美國法例，於此設有詳細之規定以為保障，例如一九九九年之美國金融服務業現代化法(SBA)及二〇〇一年一月所提出之金融資訊隱私權保障法案等均屬之，其中金融

服務業現代化法對客戶隱私權之保護規定共有七章，對於客戶財務資料之保密有詳細的規範與保障，包括必須取得客戶同意、禁止任何人以欺騙方式自金融機構或客戶本人處取得客戶財務資料等基本規定，亦規範銀行須依六項步驟詳實規劃法規遵循方式，對於客戶資料之揭露時機、揭露內容及例外項目均有明確規範；另美國聯邦準備理事會、聯邦存款保險公司等監理機關，依據BIS授權於二〇〇〇年五月聯合發布隱私權保障規範，相關內容達三百餘頁之多，對客戶隱私權保障有詳細規定。

- (二) 我國金控法第四十二條第二項規定：「金融控股公司及其子公司對於客戶個人、往來交易資料及其他相關資料，應保守秘密。主管機關得令金控公司及其子公司就應保密之資料訂定相關之書面保密措施，並以公告、網際網路或主管機關指定之方式，揭露保密措施之重要事項。」另於第四十三條規定，金控公司與其子公司間業務或交易行為，不得有損害其客戶權益之行為，並應由各相關同業公會共同訂定自律規範，報經主管機關核定後實施。八大同業公會乃奉財政部指示，於九十年十月訂定「金融控股公司及其子公司自律規範」，其中關於隱私權保障規範訂於第五條到第八條。例如「本業機構為與他業機構合作推廣業務，於揭露、轉介或交互運用客戶資料時，應先經客戶書面同意」等，惟相關規定對於消費者之保護未臻週延，因金控公司雖已按照主管機關要求，揭露其保密措施之重要事項，然實務上，金控公司旗下子公司與客戶往來時，並非以單獨的同意書請求客戶同意將其個人資料交與其他金控子公司使用，而是於簽訂交易其他金融商品（如信用卡申請函）之同意書時，

於該商品申請書極不明顯處，夾帶客戶同意資料流用之條款，故常發生客戶一時不察，逕予簽名同意。邇來常發生消費者從未接觸過之金控集團其他成員，以電話行銷或廣告函件等方式進行推銷，造成民眾諸多困擾；甚至外傳有不肖行員與詐騙集團勾結，將客戶資料整批出售，引發個人私密金融資料外流之恐懼與疑慮；凡此皆肇因於金控法相關條款過於簡略，而主管機關相關子法亦未能嚴格規範客戶資料保密措施以致。

- (三) 鑒於財務隱私權日益為國人所重視，我國對於消費者隱私權之保護，卻僅以二條法條為原則性之揭示，金融機構同業公會訂定之「金融控股公司及其子公司自律規範」，亦失之粗糙、簡略，相較於美國以鉅細靡遺之法規加以規範者，顯有不足，主管機關宜加強對消費者財務隱私權之詳細規範，以充分保障消費者應有之權益，並消弭消費者之疑慮及恐懼。

四、證期會對於解除上市公司發行海外存託憑證閉鎖期之相關處置，核有行政程序之瑕疵。

- (一) 以往上市公司發行海外存託憑證(SDR)，因考量公司印製股票交付海外之申請者，所需之作業時間約需三個月左右，行政院「華僑及外國人投資證券管理辦法」爰規範「海外存託憑證如係由上市或上櫃公司以現金增資發行新股供發行者，華僑及外國人於該海外存託憑證發行後三月內不得請求兌回」，證期會「發行人募集與發行海外有價證券處理準則」亦訂有相關規定，此即所謂「閉鎖期」。惟因閉鎖期之限制，導致已存有相當程度之流動性風險，並顯現於發行價格之折價幅度上。如取消閉

鎖期 (Lock-up Period) 持有人得開始申請兌回之時間，將視發行新股之實務作業時間（最快已提前至發行後第四個營業日）而定，將因流動性風險降低而有效降低 (Discount) 折價發行之幅度（實務上常高達市價百分之二十五至百分之三十），使發行價格與國內普通股之市價更為接近，減少套利空間及對國內投資人所造成之衝擊；又因國際上亦無限制兌回期間之慣例，另為配合公司法修正、企業併購法施行及便利企業進行股份受讓及跨國併購，故有意發行 (IPO) 之公司多有建議應取消閉鎖期之限制。爰此，證期會原即有意修改廢除閉鎖期之規定，惟該會雖於九十二年三月三十一日修正「發行人募集與發行海外有價證券處理準則」，共計修正三十七條條文，但有關閉鎖期之取消，鑒於「華僑及外國人投資證券管理辦法」修正草案當時尚在研議中，故其相關規定尚未能納入該次修正，故仍維持原條文規定。嗣九十二年六月二十七日「華僑及外國人投資證券管理辦法」經行政院核定，已取消閉鎖期之相關規定後，證期會卻考量「發行人募集與發行海外有價證券處理準則」甫於九十二年三月三十一日修正，故並未於「華僑及外國人投資證券管理辦法」核定後，即配合修正「發行人募集與發行海外有價證券處理準則」之相關規定，而預計待下次修正該處理準則時再予配合修正。適第一金控於此期間發行六億美 (USD) 元，究有無取消閉鎖期新規定之適用，因「華僑及外國人投資證券管理辦法」與「發行人募集與發行海外有價證券處理準則」之規定並未一致，外界存有疑問而向證期會詢問，證期會為臻明確俾利實務遵循，乃於九十二年七月十六日發布函令明定取消海外存託憑證閉鎖期之規

定。

(二) 以美元發行有閉鎖期的限制，除考量公司印製股票交付海外之申購者所需之作業時間外，主要是增加套利者的風險，但也增加國內上市、上櫃公司發行美元的議價困難度。閉鎖期之取消，係為配合公司法修正、企業併購法施行及便利企業進行股份受讓及跨國併購，並減少發行折價、增加海外投資者之認購意願，尚難謂為針對特定企業設計，惟閉鎖期之取消降低了套利者的流動性風險，並影響其他投資人之決策行為，況近年來國內上市上櫃公司至海外發行存託憑證已蔚為風尚，金額極其龐大且快速增加，證期會理應審慎處理相關法令規範之適用情形。「華僑及外國人投資證券管理辦法」取消閉鎖期之規定，既經行政院於九十二年六月二十七日核定，證期會卻以避免法規變動過於頻繁為由，未及時配合修正「發行人募集與發行海外有價證券處理準則」，迨九十二年七月十六日始發布函令取消海外存託憑證閉鎖期之規定，由於時間巧合，而招致外界質疑係為第一金控海外釋股案量身裁衣，認有圖利相關人士之嫌，損及政府公信力甚鉅。證期會對於解除上市公司發行海外存託憑證閉鎖期之相關處置，核有行政程序之瑕疵，允應積極檢討改進。

綜上所述，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

中 華 民 國 九 十 三 年 月 日

提 案 委 員 ：