

# 調查報告

壹、案由：專案調查：政府推動「二次金改」，以金融業整併為政策方向，外界質疑有黑箱作業、賤賣公營行庫、圖利特定財團等情乙案。

貳、調查意見：

本案係綜整本院所調查自金融控股公司法(以下簡稱金控法)民國(下同)90年11月1日施行後之相關購併案<sup>1</sup>，以及行政機關檢討報告中之案例，其範圍不以陳前總統水扁93年10月20日政策宣佈後之合併案為限，合先敘明。本案業已調查竣事，茲將調查意見臚列如下：

一、本案係由經建會負責規劃，由該會胡主任委員勝正於「總統經濟顧問小組」會議中直接向陳前總統報告，陳前總統於93年10月20日裁示該政策之推行，並表示該政策係由行政部門提出，然相關主管機關對政策之內容毫無所悉，無法於第一時間具體說明本案原委，就該政策是否適當、改變幅度之大是否有達成之可能等，從無表達意見之機會，遑論提前對政策之推行預作準備，經建會任由主管機關定義該政策中關鍵名詞之「真意」，均有未當。

(一)關於本案決策過程及執行情形，本院詢問當時相關主管人員，渠等之說明略以：

1、行政院吳副院長榮義表示：「於94年達成之目標為促成3家金融機構市占率10%以上、公股金融機構12家減為6家；於95年達成之目標為14家金控公司減半、至少1家金融機構由外資經營或在國外上市，就是所謂的『限時限量』，是包含

---

<sup>1</sup>本院立案調查之相關子案中，台新金控轉投資彰化商業銀行案，依本院收受人民書狀及處理辦法第12條第2款規定，奉准暫停調。

在行政院 93 年 12 月 17 日核定的『區域金融服務中心推動方案』中，第一階段金融改革是 258，完成後推動第二階段金融改革，經建會的文件也是這樣寫的，被外界稱為二次金改，第二階段範圍很廣，不是只有這幾項目標。我在特偵組也說過，政府推動政策一定要管考，但不能為達成目標而違法，『限時限量』也是這個概念，是沒有問題的，特偵組也接受這個說法…2004 年底游院長核定的『區域金融服務中心推動方案』中，包含金融整併，謝院長 2005 年 2 月來時開始執行該方案，謝院長讓我負責協調，召集 5 人定期、不定期開會，看看執行進度，有無困難，協調各部會解決問題，給財政部一點壓力…公股銀行效率比較差，整併有其必要性，但整併對象要視財政部意見，雖然方法不同，但是一定要做的事。」

- 2、經建會胡主任委員勝正表示：「當時行政院正在規劃服務業發展方案，經建會負責該方案的總規劃，內容包含 12 個產業，其中 4 個重點為金融、觀光、醫療、文創，為了規劃金融產業發展，經建會與金管會成立聯合委員會，委員會開了約 20 次會議，包含產、官、學、外資機構等，凝聚共識應如何發展金融產業，後來被外界稱為金融改革，有某報稱為二次金改…不管總統宣示內容如何，行政部門必須依據行政院院會紀錄執行，經院會通過者才執行，並不是直接由總統府下命令。…所謂「限時限量」，是政府目標管理，當時針對金融產業發展訂定的目標也不只這 4 個。  
（問：報載游院長對特偵組說，二次金改是陳前總統的決策，他是去總統府參加「經濟顧問會議」，才知道二次金改的事，他是在執行陳前總統

決策，經建會主委、財政部部長、金管會主委都沒有跟他報告？）當時並不是用「二次金改」的名稱，是服務業發展方案，游院長特別重視觀光。金融部分由經建會負責規劃，後來與金管會成立聯合推動小組，各部會都有派代表參加。」

- 3、財政部林部長全表示：「所謂二次金改，我是在報上看到，我也問胡主委是怎麼回事，主委說曾經有協調過，確實有協調過金融服務業，至於由幾家變幾家，在會議上是從來沒有討論過的，應是陳前總統裁示，或者經建會有個別建議，我不知道。在我來看，對我有影響的，是公股減半，當時有記者問我公股是哪幾家，但並沒有定義公股，坦白說，公股減半在1年內做到是很困難的，所以我把公股定義放寬，把幾個已經在執行中，沒問題的，必然要消滅的納入…其實二次金改推動時，大家只懷疑一個問題，在1年內公股減半、2年內金控減半是不太可能的，但沒有人懷疑這是不該做的，因為當時氣氛認為公營銀行的經營是不行的，一定要解決問題，臺灣金融業要走出去，一定要改善體質…二次金改會被污名化，主要是因為中小企銀，另外有一些不是二次金改的案子，也被說成二次金改」。

- (二)依93年10月22日、10月26日立法院第5屆第6會期第7次院會之會議紀錄，郭委員添財質詢：「為了促進金控合併，財金首長約見了十二家擁有公股的金融機構負責人…有關金控合併方面，目前約詢的進度為何？據報載，政府持股百分之五十以下的公營機構中，可能會進行合併的第一個金控，會以兆豐金、第一金、華南金、彰化銀行等績效不錯的行庫作為指標，不知你的看法如何？此外，既然

總統也希望金融業整併能提出四大目標，你能否就金融合併、併購原則提出政策說明？」行政院游院長錫 答：「這個問題正在進行中，相關部會並未將所有進行中的業務報到行政院，是否可請金管會呂副主委說明？」，金管會呂副主任委員東英答：「有關總統的目標指示，金管會隔天就召集委員會議，會中主任委員作了決定，要求我們在一個月內提出具體作法，當天我們就成立了諮詢小組，並決定於一個月邀請在國內開業的國外顧問公司提供專業意見，屆時我們會根據這些專業意見形諸政策。」郭委員添財問：「這麼說來，還沒有任何具體的政策和原則出來？」呂副主任委員東英答：「原則當然是總統的目標一定要達成…」。

(三) 經查，依前開相關會議紀錄及當時相關主管人員之說明，本案係由經建會負責規劃，而且係由該會胡主委勝正於「總統經濟顧問小組」會議中直接向陳前總統報告，陳前總統於 93 年 10 月 20 日之裁示略以：希望行政部門所提出 (1) 在 94 年底前促成 3 家金融機構市占率達 10% 以上 (2) 94 年底前官股金融機構數目至少減為 6 家 (3) 95 年底前國內 14 家金控公司的家數也要減半 (4) 95 年底前至少促成 1 家金融機構由外資經營或在國外上市。上述 4 大目標，各相關部門一定要依據行政院財經首長多次會議的結論進行，務必排除一切的困難與障礙立即推動。然查，當時為期使金融監理制度由原來的多元化改變成垂直整合的一元化監理，以健全金融機構業務經營，維持金融穩定與促進金融市場發展，特於 93 年 7 月 1 日新設「行政院金融監督管理委員會」，依該會之組織法，其掌理：「金融制度及監理政策」、「金融法令之擬訂、修正及廢止」、

「金融機構之設立、撤銷、廢止、變更、合併、停業、解散、業務範圍核定等監督及管理」、「金融市場之發展、監督及管理」等事項，惟職司上開金融法令、金融機構之監督及管理、金融市場發展等事項而特別成立之金管會竟毫無任何準備，而負責公股銀行股權管理之財政部部長亦稱一無所悉，決策係自上而下，連行政院院長於第一時間亦無法具體說明本案原委，核其所為，均有未當。基於提升我國金融機構之競爭力，而推動金融改革工作，並將「限時及限量」作為政府之目標管理，本無疑義，惟因陳前總統宣佈之4大目標，宣示在1年內公股金融機構家數減半、2年內金控家數減半，其時間極短且幅度極大，民間無法預料上開目標達不成之後果，最高行政首長於第一時間復無法清楚對外說明具體規劃，金管會又係被動成立諮詢小組以便提出具體作法等，自引起社會輿論諸多議論及各金融機構之疑慮。又91年間，國泰金控與富邦金控爭奪世華銀行，於陳前總統之介入下，由國泰金控取得世華銀行；93年初開發金控經營權之爭奪中，財政部積極介入協調等前例，爰各金融機構及金控公司必將極為嚴肅看待總統之尊所宣佈之目標，不會將其視為胡勝正主委所稱之行政部門宣示之績效管理單純量化目標而已，自不待言。

二、金控法於90年7月9日制定公布、同年11月1日施行，惟依93年爭奪開發金控經營權及95年中信金控插旗兆豐金控等案例，當時相關法令及規定之內容顯然不足，且予因人修法之負面觀感。

(一)查中信金控93年在其子公司中國信託商業銀行及其關係企業中信證券公司（以下簡稱中信證券）、中國人壽保險公司（以下簡稱中國人壽）的金援之

下，於股東最後過戶日前（93年2月5日），大舉買進了將近10%的開發金控股股票；之後再跟財政部合組委託書徵求團，而與開發金控的公司派展開委託書大戰，並順利於93年4月5日開發金控股股東會中，取得開發金控的實質經營權。本案前、後，相關法令及規定修正情形如下：

- 1、財政部於92年12月31日將金控法第31條修正草案（新增第4項）陳報行政院，限縮金控子公司交叉持股之股東權利，案經93年1月5日行政院院會通過，市場上有稱其為「陳敏薰條款」。（惟該法律案在此次的股東會前仍未順利修正通過，而係直至股東會後2個月，即93年6月30日，才完成三讀及總統公布等程序。）
- 2、93年1月20日財政部修正公開發行公司出席股東會使用委託書規則，增訂第6-1條，明文禁止金控子公司擔任委託書徵求人或委託信託事業、股務代理機構擔任徵求人。
- 3、財政部證期會於93年2月17日回應中華民國證券商業同業公會的建議，決定非隸屬金融控股公司的證券商，若符合資格，可以自有資金轉投資國內金融控股公司，亦即證券商自營部持有的金控股股票，如果經董事會決議通過，即可改列為長期轉投資事業，入主金控並參與經營，中信證券因此直接受惠，市場並稱其為「中信條款」。
- 4、93年7月1日金管會成立後，即請產壽險公會研擬自律規範，並於93年10月5日同意備查公會所報「保險業從事保險法第146-1條第1項第3款投資有價證券自律規範」。94年5月2日，金管會以金管保一字第09402500600號函知產壽險公會，依據該會於94年2月17日第33次委員

會議決議，針對保險業資金投資有價證券，有以下函令：「有關保險業資金投資有價證券，除應遵循「保險業從事保險法第 146-1 條第 1 項第 3 款投資有價證券自律規範」規定辦理外，應盡善良管理人義務，防範利害衝突，勿以保險業資金從事股權或利益交換之情事，或支持他人從事購併行為，以維護保戶權益…」，此與一年前開發金事件中財政部對於壽險資金運用之態度不同。此外，金管會亦研擬修正保險法第 146 條第 4 項，及增列保險法第 146-1 條第 3 項及第 146-9 條，分別就「金融控股公司認定為保險相關事業之一」、「禁止保險業以擔任董監事之方式直接介入被投資公司經營」、「限制保險業股權行使」及「禁止保險業委託書徵求」等事項作出規範。該修正草案經金管會於 94 年 6 月 24 日函報行政院審議，經行政院於 95 年 4 月 18 日報送立法院審查後，於 96 年 6 月 14 日三讀通過並經總統於 96 年 7 月 18 日公布施行。

- (二) 中信金控於 95 年 1 月 26 日向銀行局送件，及於 1 月 27 日補件，申請以於集中市場用現金購買方式投資兆豐金控 5-10% 股權比率，金額為 275 億元，以擴大其金融版圖，提高銀行業務規模及市場占有率案。本案前、後，相關法令及規定修正情形如下：
- 1、金控法第 4 條原規定：「…控制性持股：指持有一銀行、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 25%，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。…子公司：指下列公司：(一) 銀行子公司：指金融控股公司有控制性持股之銀行。(二) 保險子公司：指金融控股公司有控制性持股之保險

公司。(三)證券子公司：指金融控股公司有控制性持股之證券商。…」，同法第36條第1項規定：「金融控股公司應確保其子公司業務之健全經營，其業務以投資及對被投資事業之管理為限。」、同條第4項規定：「金融控股公司投資第2項第1款至第8款之事業，或第9款及第10款之事業時，主管機關自申請書件送達之次日起，分別於15日內或30日內未表示反對者，視為已核准。但於上述期間內，金融控股公司不得進行所申請之投資行為。」金管會對於「金控公司依金控法申請轉投資時，首次投資額度是否須達控制性持股25%以上」及「金控公司轉投資案件屬重要申請案件，採取自動核准制是否妥適」之監理作為及立場，攸關金控公司轉投資之規劃及決策，勢將影響金融機構合併時程，為配合改限時、限量政策，爰金管會當時對金控公司轉投資之立場，朝放寬轉投資限制之態度。

- 2、金管會於94年6月14日修正「金融控股公司依金融控股公司法申請轉投資審核原則」（以下簡稱金控轉投資審核原則），主要係將金控公司對被投資事業之首次投資額度，由至少不低於被投資事業已發行股份總數或實收資本總額之25%修正為5%，及對金控公司之轉投資案件，採差異化管理，如符合一定條件，適用自動核准制。
- 3、金管會依據95年7月27日至28日召開之「台灣經濟永續發展會議」中，就「強化金控公司申請轉投資規範」議題所獲致之意見，於96年10月18日修正金融控股公司轉投資作業管理原則（原名金控轉投資審核原則），修正重點為：金控公司首次申請轉投資之持股比率，仍可維持為

5%，惟應一併提出購買股權至 25% 之計畫及整併方案；另考量金控公司轉投資案件為重大決策，審查時應再斟酌其投資計畫及影響，故將自動核准制刪除，恢復金控法第 36 條所規定之審核期間，不再對金控公司採行差異化管理。

- (三) 查金控法於 90 年 7 月 9 日制定公布、同年 11 月 1 日施行，該法第 1 條即予揭櫫其立法目的，係為發揮金融機構綜合經營效益，強化金融跨業經營之合併監理，促進金融市場健全發展，並維護公共利益。90 年 12 月各金控公司即紛紛據該法設立，金控公司勢將主導我國金融產業之發展，爰其經營權、董監席次、所屬子公司之資源、轉投資事業之規劃等，必為各方矚目及角力之焦點，惟當時相關法令及規定之內容，顯然不足以規範金控公司可能採取之各項作為。以上開 93 年爭奪開發金控經營權為例，中信證券自營部門於 92 年 10 月開始大幅買進開發金控股票，至 93 年 1 月底時其投資開發金控帳面金額已高達 39.41 億元，此時財政部適於 93 年 2 月 17 日開放未隸屬金控公司之證券商得以自有資金投資國內金融控股公司，中信證券即可據以將其所投資之部分開發金控股票由營業證券轉列為長期投資；另財政部 93 年 1 月 20 日增訂公開發行公司出席股東會使用委託書規則第 6 條之 1 之規定，禁止金控子公司擔任委託書徵求人或股務代理機構擔任徵求人，均對當時企圖爭奪開發金控之中信集團有利，實難僅以巧合視之，且因修正時機之敏感，易予因人修法之負面觀感。又同案例中，中國人壽協助中信證券爭取開發金控之經營權，凸顯保險法規規定之不足；而中信金控插旗兆豐金控案例中，金管會為配合二次金改限時限量政策，急促且大幅調

降金融控股公司首次投資被投資事業之下限，且對金融控股公司轉投資之申請，修正為核准制及自動核准制併存之雙軌制，令外界誤認金管會已棄守審核權等，均證當時相關法令及規定之內容，顯然欠周，應予檢討。

三、主管機關對於金控公司併購案之審查，僅以程序要件為限，當專家出具之意見書又不對換股比率是否合理等關鍵事項確實表示意見承擔責任時，形同無人負責之現象，恐不符合社會大眾對監督公開發行公司之期待。

(一)查 91 年初國泰金控及富邦金控均有意投資進而合併世華銀行，惟財政部受陳前總統表明其支持與世華銀行合併者為國泰金控立場之影響，爰對富邦金控申請投資世華銀行案，以監理需求為名多次要求該金控提出說明，終以決議緩議，並稱將研訂一致之准駁標準或審查原則，以資供內部單位共同遵循。惟查，財政部建立一致性之監理標準後，僅為形式審查，該部同意函上即明示其僅就程序要件加以審查，其加註：「本案以轉換方式為之，其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，本部僅就相關之程序要件加以審查。」財政部李部長庸三於接受本院約詢時亦表示：「換股比率之實質問題，由交易雙方自行負責」，財政部金融局曾局長國烈表示：「主管機關不是財務顧問，只看程序是否符合法規規定，用程序審查，不會去審查他的換股比率。（會計師）合理性意見書是給董事會做決策用的。」則財政部當時建立內部一致之審查標準後，看似公平，然若僅為程序要件之審查，則對先前一再被要求補充說明投資案內容及規劃等實質內容，而事後仍未能順利投資世華銀行之富邦

金控，有失公允。

- (二)國泰金控合併世華銀行案中，會計師 91 年 8 月 12 日出具之「股份轉換換股比例合理性分析意見書」，其第 1 頁就註明：「本意見書資料來源為各公司公開發行資料及各公司提供之相關數據與報告，本事務所未進行財務審查評鑑，對於資料之真實性，本事務所將不負相關責任」，則此意見書之可靠性為何？國泰金控所聘財務顧問摩根公司，於 91 年 8 月初計算合理換股比率，評估國泰金控股票市價時，逕以 91 年 8 月 9 日出現之單日收盤高價 48.6 元計算，而該價格相對於前一日(8 月 8 日)收盤價 45.5 元，上漲幅度達 6.81%，極接近上漲幅度之上限(7%)，顯屬異常，而會計師旋即於次日 8 月 10 日出具「股份轉換比率合理性意見書」，認為換股比率尚屬合理乙節，亦難認妥適。
- (三)購併案件，最重要的關鍵有交易之條件，包括交易之價格，例如，是否收付現金，當亦含股票交換時，交易雙方之換股比率等。現金部分，較無疑義；而關於交易雙方之換股比率部分，既然主管機關認為換股比率應由交易雙方自行負責，卻仍要求應檢附會計師出具之「股份轉換換股比例合理性分析意見書」，是否妥適？當時財政部要求交易雙方提供一份會計師不必負任何實質責任之意見書，亦不審酌該意見書之內容是否公允，復對於參與交易之任一方，是否有例如操縱股價以影響換股比例之行為，亦無建立有效之審查機制，而僅為程序要件之審查，任換股比率之合理性等重要事項，雖備有專業人士之書面意見，實質上乃無人負責。參與交易之任一方，如為公開發行公司，對於換股比率之合理性等重要事項，相關監督機制，似應更為審慎及嚴

謹，以符社會大眾之期待。

四、彰化銀行 94 年 5 月 GDR 發行案，因投資價位等相關投資條件損及彰化銀行及股東之權益，公股未能接受而流標；彰化銀行嗣於 94 年 6 月辦理現金增資，以私募公開競標方式發行特別股 14 億股，於 94 年 7 月 22 日決標，由台新金控以每股 26.12 元得標。該得標價格較彰化銀行當日收盤價 18.6 元為高，且台新金控係支付現金，相對於全以股份交換方式完成之其他併購交易，顯有不同。

(一)查彰化銀行前因逾期放款比率偏高，財務結構欠佳，爰規劃辦理發行海外存託憑證(GDR)予以改善。經 1 年餘之辦理作業，該行於 94 年 5 月 6 日正式對外公告，因潛在投資人與該行相關之交易條件仍有差距，協商未果，致無法洽得合適對象而暫緩施行 GDR 發行案。彰化銀行復於 94 年 6 月辦理現金增資以私募公開競標方式發行 14 億股特別股，俾引進策略投資人以提升該行經營績效並改善財務結構。為使現金增資案順利並能挹注銀行較多資金，及配合政府之公股整併政策，財政部同意於增資完成後，經營管理權移由未來得標之策略性投資人主導。本案於 94 年 7 月 22 日決標由台新金控以每股 26.12 元得標。該得標價格較彰化銀行當日收盤價 18.6 元溢價 40.4%，亦較投標底價 17.98 元溢價 45.3%，完成現金增資後，台新金控成為彰化銀行最大股東，公股退出主導，財政部退為次大股東。

(二)關於台新金控投資彰化銀行案，當時主管人員之說明略以：

1、行政院吳副院長榮義：

(1)以彰化銀行的例子來看，當時底價（特別股）17 元多，最後投標者有淡馬錫、兆豐金控、台

新金控 3 家，開標結果是 25 元，溢價 40%，不但沒有賤賣，而且如果彰化銀行沒拿這 300 多億元的現金改善財務狀況，今天的彰化銀行可能不是這樣。

(2) 另外批評最多的是 22 日開標，財政部 21 日才說得標者可取得一半董監事席次，其實，財政部 7 月 5 日的公文就說誰標到就給他經營主導權，後來是陳聖德說什麼叫經營主導權？要說清楚！財政部才說董監事超過一半以上，只是定義更清楚而已，所以不是針對某 1 家，本來就是說經營權要給所有來參與投標的人。

## 2、財政部林部長全：

(1) 彰化銀行在二次金改之前，就已經在進行 GDR 了，三商銀中彰化銀行體質最差，在省政府時期出了很大問題，呆帳達 8、900 億元以上，所以極力想引進外資，也到國外看了幾家銀行，決定發行 GDR，把經營權讓外國人做，如此公股就不是主導者，公股就要把股權釋出，才能創造 GDR 價值，不然沒有經營權誰要來？

(2) 公股處分涉及財產處分，所以要報立法院，當時就把彰化銀行 GDR 的案子報到立法院，說彰化銀行要發行 GDR 解救經營問題，公股也可趁機把股權釋出，價格會比較好，對此立法院是完全同意的，沒有任何意見，但這案子最後沒做成，因外國銀行給的 GDR 價格比市價還低，所以我不同意，後來對方說可以給比較高的價格，但前提是經營幾年後可以用更低的價格再買一部分股權，可是算下來平均價格還是低，所以被我否決了，因為真的是賤賣資產。這時正好二次金改宣布，我們就把彰化銀行的案子

提過來，請彰化銀行再想辦法，後來彰化銀行提出在國內發行增資股，才有台新併彰化銀行的事。

(3) 既然要增資，也不能因為發行 GDR 失敗就不找外資，所以開放外資也可以買增資股票。彰化銀行賣出時，溢價達 40%，因為社會認為這是該做的事，而且彰化銀行只是賣出經營權，並沒有與台新合併，我們只是把公股股權減半，公股經營者減半，社會大眾都認為很合理。

(4) 銀行整併還是要評估綜效，不能為合併而合併，主流看法是公股整併綜效不大，還是希望引進民間經營者。這案子是拿 2、300 億元（現金）換經營權，我不認為有任何問題。

(三) 綜上，彰化銀行 GDR 發行案流標，係因投資價位等相關投資條件，將損及彰化銀行及股東之權益，爰公股未能接受；其間財政部並請彰化銀行透過其財務顧問建華證券公司與投資人進行多次協商，惟雙方無法達成共識，乃終告暫緩施行，爰核主管機關相關作為，尚無欠妥。另彰化銀行復於 94 年 6 月辦理現金增資以私募公開競標方式發行 14 億股特別股，俾引進策略投資人以提升該行經營績效並改善財務結構乙節，於 94 年 7 月 22 日決標，由台新金控以每股 26.12 元得標，且得標價格較彰化銀行當日收盤價 18.6 元為高，且本案得標之台新金控係支付現金，相對於其他以百分之百股份轉換方式完成交易之案例，明顯不同。惟此案後續當如何處理，俾能符合彰化銀行股東之最大利益，為社會大眾所關注，猶待主管機關及各主要股東之共同努力。

五、併購案是否能完成並發揮預期綜效，併購案雙方之員工為重要關鍵，渠等對併購案之支持及態度，主管機

關自不可忽視，然主管機關對此顯未盡職責，亟應檢討。

(一)關於對員工與工會之溝通乙節，財政部林部長全於接受本院約詢時表示：

- 1、二次金改真正做的是中小企銀的案子，但當時的董事長處理工會的問題是失敗的，造成工會抗爭罷工，政府到招標前一天還在讓，條件永遠談不成。中小企銀招標時是有人得標的，但得標人看到工會這樣，他也不想要，我看到標價後（僅達到底標），覺得不行，請他把價格提高，而且要與工會協商，但他說沒辦法與工會談，因為每次談的時候條件又變了，併了之後工會一定會有問題，所以最後沒有成功。二次金改之所以被批評，就是從那時候開始的，什麼賤賣資產都來了，整個氣氛急轉直下，認為政府不應該做。
- 2、把三商銀擁有的中小企銀股票全部集中，賣給兆豐金控，讓兆豐金控成為中小企銀的單一最大股東，所以這個案子形式上算成功了，但將中小企銀併入兆豐金控，兆豐金控的員工也反彈。
- 3、合庫併農銀，當時找林彭郎當農銀董事長，他是農銀老員工，得到主管信任，雙方有信任的人，所以合併才能成功。
- 4、中信局的部分，一開始是看有沒有外資願意買，但中信局是政府百分之百持有，要賣是全部股權都要賣，金額很大，所以雖然很多人對中信局有興趣，但投標的人不多，加上中小企銀事件的影響，造成社會上對金融業整併有很大的反感，認為政府賤賣資產、圖利財團，引起中信局員工的恐慌，他們也不願意併，最後考量與臺銀合併有綜效，但也不完全順利，因臺銀員工認為中信局

的人升遷比較快，他們升遷比較慢。

5、任何併購案，人事一定要精簡，不然就沒有綜效。以後如果銀行要整併，應該要去家族化。但員工在併購過程中，也會提出很多要求，所以這部分要制度化，而且要落實公司治理。

(二)按併購案是否能完成並發揮預期之綜效，併購案雙方之員工為關鍵因素之一，渠等對併購案之支持及態度，不可忽視。如同林全部長所述，有雙方信任的人選，合併才能成功；反之，當工會或員工強烈反彈時，併購完成之可能性大幅下降。由於大多數員工最在意者為併購完成後工作權益之保障，從林全部長之說明，可清楚呈現管理階層與員工及工會的溝通是否良好，於併購過程之重要，若未能取得員工認同或信任，其結果不外乎併購未盡其功，或雖完成，但其後員工大量離職，抱怨陳情不斷。為避免因「人」的因素而影響併購之順利推動，主管機關允宜參考相關實例，思考對策。

**六、主管機關對公股權益之維護、對公股代表之選任、監督與評估，以及確實檢討二次金改之程度，均有檢討餘地，應予督責檢討。**

(一)依公司法第 156 條第 8 項、第 167-1 條第 1 項、第 167-2 條第 1 項、第 246 條及第 266 條第 2 項、金控法第 26 條第 7 項及第 45 條等規定，公司對於發行新股、買回股份、員工認股權契約、募集公司債及特定對象之交易等重大議案，依公司法及金控法上開規定，應有超過三分之二以上之董事出席，出席董事過半數決議行之；爰掌握三分之一以上董事席次時，即已擁有對公司上開重大議案之否決權，可實質參與相關決策，有效監督公司經營團隊，爰期待公股代表得以確保公股權益，則於公司董事會

中應有至少三分之一之席次，俾對重大案件享有否決權，合先敘明。依歷年來爭奪金融機構經營權相關案例中，主管機關未盡積極以徵求股東委託書方式，以維公股代表席次及公股權益，任民間投資人以持有極少數之股權卻藉由大量徵求並取得股東委託書之方式，取得公司董事席次，甚至於取得該公司之經營權，相關作為，顯有檢討餘地。

(二)主管機關係透過公股代表之協助，以維護公股應有之權益，故公股代表之選任，自應極為慎重。惟查相關案例，財政部對於公股管理，顯未善盡監督職責：

1、關於吳杰擔任土銀轉投資復華金股權代表乙節，土銀相關人員自董事長至承辦員竟無視相關規定，漠視吳杰之經歷根本不符資格條件，不僅審核不實，甚且刻意粉飾及掩護；土銀明知吳杰不當支領兼職高薪卻未及時依法追討。另，吳杰以公股派任復華金董事之身分，長期支領元大或馬家相關事業之高薪，並於關鍵股東會前，在未先知會土銀或財政部的情况下，竟逕透過復華金控董事長顏慶章，隔海向土銀提出辭呈，未戰先敗，等同向市場昭告財政部棄守之態度，導致公股權益受到巨大損失。

2、鄭深池不符合財政部所屬國家行庫局公司代表國庫股權之董（理）事監事監察人遴派要點所列條件，財政部仍予派任為公股代表，且財政部 92 年間掌握兆豐金控之董事席次過半，未推選公股代表擔任董事長，任令鄭君由公股代表身分轉為民股代表身分，強烈予人「因人」之觀感，難杜社會輿論圖利之負評，相關作為，均有未當。

(三)97 年 5 月 20 日政黨輪替後，爆發陳前總統疑涉及

洗錢案件，各界高度關注是否與二次金改有關，爰行政院院長劉兆玄於同年 8 月 19 日核定成立「二次金改檢討小組」，並指派副院長邱正雄任召集人，政務委員朱雲鵬、財政部部長李述德、法務部部長王清峰、中央銀行總裁彭淮南、金管會主委陳樹（97 年 12 月後由陳冲接任）及經建會主委陳添枝為小組成員進行檢討。「二次金改檢討小組」係以財政部及金管會提出之檢討報告及其他相關資料為依據，就推動二次金改過程中較具爭議的個案中所涉及公股股權管理及金融併購監理法規進行通盤問題檢討，惟在公股股權管理之檢討部分，檢討未針對關鍵項目，亦未盡切實，例如：

- 1、兆豐金控 95 年度董監改選案，檢討內容包括：  
因公民股股權結構較 3 年前已有重大不同，民股股權走向集中，公股已非唯一大股東，公股雖爭取到部分外資及民股支持，惟最終董監改選結果，董事席次分配情形為公股 7 席、民股 7 席及獨立董事 1 席。之後召開董事會選舉董事長，投票結果為除公股以外之民股及獨立董事 8 票同意由鄭深池先生擔任董事長。公股原則尊重席次未變更前董事會選舉結果。依 95 年改選時股權結構推估，公股約可取得 5 至 6 席董事席次。當時考量財政部並無預算可資辦理委託書徵求，且往例均未有單獨徵求委託書之情形，爰本案公股亦未進行委託書之徵求。然公股仍爭取部分外資及民股支持，並推派 8 席公股董事候選名單。最終董監改選結果，董事席次分配情形為公股 7 席、民股 7 席及獨立董事（由外資支持）1 席。基於對公股之信任與支持，民股董事簡鴻文先生與獨立董事吳榮義先生於董事會後請辭董事席位，讓

公股掌握董事會主導權。在 2 位董事請辭後，兆豐金控董事會形成公股 7 席、民股 6 席之局面，公股席次超越民股，仍維持公股主導董事會的局面等。惟依上開檢討，公股目標為席次過半即可，惟不積極爭取公股代表擔任董事長；對 2 席民股董事辭職後，未損及中信集團實力未予指明；依上市上櫃公司治理實務守則第 24 條及金融控股公司治理實務守則第 18 條等規定，均要求應規劃獨立董事席次，然對獨立董事吳榮義於董事會後請辭等節，均未見檢討。

- 2、開發金控 96 年度董監改選案，檢討內容包括：財政部決定該次改選公股不退出開發金之經營，積極以增加持股及請公股股東規劃徵求委託書等方式爭取經營權，另並積極爭取外資及投信基金等法人對於公股之支持。96 年 6 月 15 日選舉，公股股權相對落後，且在委託書徵求能力及效率相較民股有其限制，實立於極不利之競爭情勢。改選結果，15 席董事（包含 3 席獨立董事）及 3 席監察人中，公股獲得 4 席董事、1 席監察人，公股推薦之獨立董事當選 1 名。惟由上開檢討中，可知財政部已決定於該次董監改選中，公股將積極以增加持股及請公股股東規劃徵求委託書等方式爭取經營權，然對於該次改選結果不如預期，僅以公股股權相對落後，且在委託書徵求能力及效率相較民股有其限制，實立於極不利之競爭情勢等語說明，未見深切檢討其原因。
- 3、華南金控 96 年度董監改選案，檢討內容包括：財政部因考量實力原則下，遂以為爭取董、監席次以維護公股最大利益作為目標。民股為謀公、民股之和諧，主動向財政部提出協商，經雙方協

議決定公股取得 8 席董事、3 席監察人，民股則取得 7 席董事、2 席監察人。至董事長一職，民股推出現任董事長林明成先生為董事長候選人，林君自 87 年擔任華南銀行副董事長迄今，選舉結果林君為董事長。惟由上開檢討中，未說明公股取得多數席次之董事，由民股擔任董事長是否妥適與有無建立相關機制之必要，以及是否符合立法院相關決議等。

**調查委員：馬秀如**

**李炳南**

**周陽山**

**錢林慧君**