

論我國對產金分離原則之規範
—以金融控股公司與銀行業為核心

The Regulation of Separation of Banking
and Commerce in Taiwan:
Focusing on Financial Holding Company and Banking

郭 大 維*

Ta-Wei Kuo*

摘 要

金融業在各國是受政府高度監理的產業，為避免金融與產業間之關係過於緊密而對金融業帶來危害，因而有必要要求遵守金融與產業分離之精神。近來我國金融監督管理委員會一再宣示將推動「產金分離」政策。惟產金分離原則之法理基礎何在以及先進國家有關產金分離之規範內容為何，實有探討之必要。職此之故，本文首先分析產金分離之利弊，探討產金分離原則之法理基礎，進而透過對美國法的比較研究，檢視我國現行制度之缺失，並提出個人淺見，以做為未來制度改進之參考。

投稿日期：107.08.25 接受刊登日期：107.10.01 最後修訂日期：107.11.03

* 英國倫敦大學法學博士，輔仁大學財經法律學系教授兼系主任。

本文初稿曾發表於二〇一八年五月二日東吳大學法學院所舉辦之「2018 東吳大學財經法學術研討會」，作者感謝林國全教授、杜怡靜教授等與會者以及兩位匿名審查委員提供之寶貴意見，特此致謝。

* Ph.D. University of London; Chairman, Department of Financial & Economic Law, Fu Jen Catholic University.

關鍵詞：產金分離；金融控股公司；銀行；金融控股公司法；銀行法

目 次

壹、前言

貳、產金分離原則之法理基礎

一、金融與產業應否分離之爭論

二、國際組織之指導原則

三、小結

參、美國法

一、由金入產之限制

二、由產入金：大股東適格性審查之規定

肆、我國法

一、由金入產：轉投資之限制

二、由產入金：大股東適格性審查機制

三、本文建議

伍、結論

壹、前言

近來，金融監督管理委員會（以下稱「金管會」）顧立雄主委因寶佳集團大舉買進國內數家金融機構之股份，並擬取得相關金融機構之董事席次，而一再宣示將推動「產金分離」政策。事實上，目前國內不乏企業集團橫跨金融、電信事業以及企業集團擁有銀行與傳統製造業之情形，顯見國內產金一體之情況相當明顯。今年（2018年）8月金管會進一步針對產金分離提出下列三項原則：一、金融控股公司及銀行應訂定負責人兼職行為之內部管理機制（應包含防止利益衝突機制、避免不當運用資訊措施、報告系統應清楚明確等），且非金融業董總或職責相當之人兼任金融業職務者，不得兼任董總等具首長性質之職務；如兼任「副董事長」職務，僅在董事長短期請假或缺位時代理董事長職務，在內部權責劃分及一般公文流程中不具准駁權；二、若已兼任非金融事業職務之金融控股公司及銀行董總，應請其出具承諾符合相關規定及避免利益衝突的承諾；三、金融控股公司及銀行副董事長若已兼任非金融業董、總或職責相當之人者，需檢視是否有實質首長特性，若有，需在一定期間內修正內部分層負責機制以及董事會提案作業等公文簽核流程¹。

基本上，產金分離涉及「由金入產」以及「由產入金」兩個面向²。「由金入產」就是金融業挾金融資本入主產業，亦即金融業轉投資問題。而「由產入金」則是產業集團投資金融業，亦即金融機構之股權結構問題。由於金融業在各國都是受政府高度監理的產業，以銀行為例，其在金融市場扮演著資金中介機構之角色，並以其自有資本作為向大眾集資的擔保，故各國金融監理特別強調金融機構之資本適足率。然而，

1 邱金蘭，「產金分離 金管會劃三紅線」，經濟日報，2018年8月9日，<https://money.udn.com/money/story/5613/3298646>，最後瀏覽日期：2018年8月10日。

2 See Mehra Baradaran, *Reconsidering the Separation of Banking and Commerce*, 80 GEO. WASH. L. REV. 385, 390 (2012).

限制「由產入金」將切斷金融業資本的一個來源。因此，產金分離原則之法理基礎何在以及先進國家有關產金分離之規範內容為何，實有探討之必要。職此之故，本文首先將分析產金分離之利弊，探討產金分離原則之法理基礎，進而透過對美國法的比較研究，檢視我國現行制度之缺失，並提出個人淺見，以做為未來制度改進之參考。

貳、產金分離原則之法理基礎

一、金融與產業應否分離之爭論

就金融與產業是否應分離，國內外產官學界對於此一議題仍存有爭論。本文以下將分別就支持與反對產金分離之論點進行討論。

（一）肯定見解

主張金融與產業應分離者認為，金融業若藉由金融監理機關准許其向大眾集資所具備的資金優勢介入產業經營，將造成不公平競爭以及利益衝突之情形。例如銀行為利於具關係之企業，可能以低於市場之利率貸款予具一定關係之企業或對於不配合購買該關係企業商品者，即拒絕貸款請求，甚至於直接拒絕貸款予該企業競爭之對手，如此除導致其放款標準失去意義外，亦造成不公平競爭之情形³。若金融機構之內部人本身亦持有轉投資企業之股份，其可能罔顧股東之權益，而將其自身轉投資利益置於優先順位。同時，若容許金融與產業結合，將可能會連帶造成社會資源過度集中於特定企業，而產生產業托拉斯之情形⁴。

又產金結合雖有助於企業集團之大型化及效率化，但其可能因規模大到足以掌握國家經濟走向之影響力，從而形成大到不能倒或政府政策難以制約之現象，且若企業集團業務內容包羅萬象，勢必增加監理機關

3 See *id.* at 274-278.

4 See *id.*

在金融監理上的難度，並將衍生出如何監理及由誰監理等問題⁵。

此外，在產金結合下，一旦金融機構所持有股權之企業面臨財務危機或營運風險升高時，金融機構極有可能為其進行解圍，甚至於可能脫法協助其度過難關。例如企業將其損失移轉至金融業者，以維持企業商譽。即便金融業者未給予轉投資企業實質支援，金融機構之商譽亦有連帶受損之虞，並引發外界負面評價⁶。

因此，主張金融與產業應分離者，從避免金融機構挾著金融資本，進而介入非金融事業之經營，甚至以此地位引發不公平競爭、利益衝突等可能弊端，以及對金融安全網所可能產生之潛在威脅等立論，認為金融與產業之連結應予禁止或限制。

（二）否定見解

主張金融與產業結合者認為，在產金結合之情況下，對擁有金融機構經營權之集團而言，由於可以左右金融機構信用的分配權，將有助於其關係企業取得資金。另從金融業之角度出發，由於金融業者在評估是否授信給客戶時，通常會蒐集相關資訊，其所需付出之成本除金錢外，尚包括人力、資料管理等成本，透過金融與產業結合將可節省上述成本⁷。

同時，藉由產金結合，一方面可使集團內個別公司的獲利來源多元化，當其中一家公司獲利狀況不佳時，可藉由另一家公司的獲利彌補，集團經營風險可以因此降低；另一方面，企業集團內不同產品或子公司可藉由共同採購、掌握通路議價籌碼等提升營運競爭優勢。同時，集團客戶資訊收集可享有範疇經濟的優勢，集團可針對客戶屬性，藉由將旗

5 *See id.*

6 *See* Stephen K. Halpert, *The Separation of Banking and Commerce Reconsidered*, 13 J. CORP. L. 481, 515-527 (1988).

7 *See id.*

下不同業別產品整合包裝成組合性商品進行跨平臺銷售，不僅可拓展集團多元化營運，更可藉此對財務及行銷管理資源進行效率整合與盤點，進而提升集團營運效能及整體競爭力。此外，金融與商業間藉由異業結合可收互補、資金活用之效，亦得適度分散資金過度集中之風險⁸。

又主張金融與產業結合者認為，產業與金融結合所產生的風險，可透過良好防火牆之設計與經由主管機關審慎監理程序加以化解，同時在確保金融體系的安全與健全經營之餘，容許產業與金融結合，更可藉此增加金融業之獲利以及提高金融業之競爭力。故主張商業與金融應分離之說，並不適當⁹。

二、國際組織之指導原則

誠如前述，產金分離包括「由金入產」以及「由產入金」兩個面向。金融與產業分離概念之呈現，乃透過對金融業務與產業區隔，以求金融與產業間在經濟效率、市場競爭、金融監理等面向，能取得平衡態勢。國際上，金融集團聯合論壇（Joint Forum on Financial Conglomerates）以及巴塞爾委員會（Basel Committee on Banking Supervision）的相關報告或文件皆對此一議題提出相關建議¹⁰。

8 *See id.*

9 *See id.*

10 由於一九七〇年代初期西方國家發生一連串的銀行倒閉危機，當時的十個主要經濟大國的中央銀行總裁於一九七四年底在瑞士的巴塞爾首次討論對銀行的國際監理問題。其後，並於國際清算銀行之下設置「巴塞爾銀行監理委員會」，該委員會每年定期開會四次，轄下擁有二十五個技術工作小組（Technical Working Groups and Task Forces），這些工作小組均定期聚會，研討各成員國所提出的金融相關議題。有關巴塞爾銀行監理委員會的進一步介紹，請參閱巴塞爾銀行監理委員會網站，<http://www.bis.org/bcbs/index.htm>, last visited 07.25.2018.

（一）金融集團聯合論壇之報告

1996 年初巴塞爾委員會、國際證券委員會組織（International Organization of Securities Commissions, IOSCO）、國際保險監理協會（International Association of Insurance Supervisors, IAIS）組成金融集團聯合論壇。金融集團聯合論壇復於 2012 年 9 月公布「金融集團之監理原則（Principles for the Supervision of Financial Conglomerates）」，提供各國金融監理機關對金融集團監理之參考¹¹。

金融集團聯合論壇的「金融集團之監理原則」涵蓋監理權限與機關（Supervisory Powers and Authority）、監理職責（Supervisory Responsibility）、公司治理（Corporate Governance）、資本適足與流動性（Capital Adequacy and Liquidity）以及風險管理（Risk Management）五大議題，並提出一系列的監理原則。同時，金融集團聯合論壇於金融集團之監理原則中指出監理機關應考量金融集團中未受審慎監理的事業體（或金融集團所屬之集團）所產生之風險。每一事業體可能對金融集團產生不同之風險，且每一事業體可能需要個別考量及對待。在決定未受規範的事業體之相關影響時，至少須考量營業或非營業的控股公司（包括過渡性控股公司（Intermediate Holding Company）、未受規範之母公司或子公司以及特殊目的實體（Special Purpose Entities）。下列特性及其對受規範事業體之影響亦須考慮：直接或間接的參與、影響或其他契約責任、內部連結性、曝險（Exposure）、風險集中度、風險移轉、風險管理、集團內部交易與曝險、策略風險以及聲譽風險。而上述特性應以最廣的範圍考量，以期使一特定（未受規範）事業體，無論在集團內或廣泛集團內，均不會被排除在監理者對此金融集團之評估，且其所

11 有關金融集團之監理原則（Principles for the Supervision of Financial Conglomerates）之全文，請參見 <http://www.bis.org/publ/joint29.pdf>, last visited 07.25.2018.

產生的風險與其伴隨對金融集團中受規範事業體亦不會被排除¹²。此外，各監理機關對於金融集團之監理應建立並實施以風險為基礎的（Risk-Based）審慎監理標準，而該審慎監理標準必須能處理金融集團所面臨之風險（包括集團內部之曝險及利益衝突等）。監理機關應採取適當地監理措施，促使金融集團及時改正其缺失並遵循相關規定¹³。

同時，金融集團聯合論壇的「金融集團之監理原則」建議監理機關應確保金融集團於集團內部建立一套廣泛且一致的管理架構（包括未受監理之實體、不偏袒集團內個別實體），並確保金融集團組織與經營結構的透明化。金融集團之董事會成員、高階經理人及主要股東應具備專業能力、經驗與資格，以勝任相關工作。監理機關應確保並持續評估金融集團董事會成員、高階經理人及主要股東之適任。金融監理機關亦應要求金融集團中的母公司董事會適當地界定其策略與風險，以確保其策略能落實於集團內之各實體。同時，金融監理機關應要求金融集團需有適當的薪酬政策。而該薪酬政策必須與集團風險相符，並考量組織所面臨之重大風險¹⁴。

（二）巴塞爾委員會之「有效銀行監理核心原則」

巴塞爾委員會於 1997 年公布「有效銀行監理核心原則」（Core Principles for Effective Banking Supervision），提供各國對其銀行業與銀行系統達成謹慎監理之最低標準¹⁵。其後，巴塞爾委員會於 2006 年 10 月與 2012 年 9 月分別修正「有效銀行監理核心原則」¹⁶。

12 See JOINT FORUM ON FINANCIAL CONGLOMERATES, PRINCIPLES FOR THE SUPERVISION OF FINANCIAL CONGLOMERATES 6-7 (2012).

13 See *id.*

14 See *id.* at 17-25.

15 有關巴塞爾委員會「有效銀行監理核心原則」(Core Principles for Effective Banking Supervision) 之全文，請參閱巴塞爾委員會網站，<http://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>, last visited 07.29.2018.

16 BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, CORE PRINCIPLES FOR EFFECTIVE

有效銀行監理核心原則中的「原則五：核發執照標準」(Principle 5: Licensing Criteria) 規定，核發銀行執照之主管機關應有權訂定銀行設立標準，並對未符合標準者駁回其設立申請。主管機關在核發執照之審核過程中，至少應就銀行及所屬集團之所有權結構及治理情形、董事及高階主管之適格性、策略及營運計畫、內部控制與風險管理，以及財務預測（包含資本組成內容）等項目加以評估。若銀行之所有者或母公司為外國銀行，則應徵得其母國監理機關之事先同意¹⁷。

而原則五之基本標準 (Essential Criteria) 第七點進一步指出，核發銀行執照之主管機關須評估銀行董事與高階主管之專業能力、正直（即適格性測試 (Fit and Proper Test)）及任何潛在利益衝突。適格性標準包括 1. 具備銀行所欲從事相關金融活動之專業技術及經驗；以及 2. 無刑事犯罪紀錄或不利的規範判斷 (Adverse Regulatory Judgments)，使其不適合擔任銀行之重要職位¹⁸。此外，主管機關另須評估銀行董事會整體是否具備銀行所欲從事重大業務活動以及其所涉相關風險之良好知識¹⁹。

此外，有效銀行監理核心原則中的「原則六：重大股權移轉」(Principle 6: Transfer of Significant Ownership) 亦要求主管機關應有權審核、否決及附條件核准銀行移轉重大股權或控制性持股之申請²⁰。

三、小結

雖然國內外對於金融與產業是否應分離容有不同意見，但多數國家基於金融業若挾著金融資本入主產業，可能會導致非金融相關事業經營

BANKING SUPERVISION 1 (2012).

17 *Id.* at 25.

18 *Id.* at 26.

19 *Id.*

20 *Id.* at 27.

波動風險影響金融業之健全經營，進而對金融安全網產生潛在威脅。同時為避免非金融相關事業不當集中資源於個別金融集團，影響產業內公平競爭以及利益衝突，並引起獨占的競爭法問題。因此，應維持金融與產業分離之原則，並避免產業與金融業過度密切連結。

參、美國法

一、由金入產之限制

美國有關產金分離原則之規範係源自於英國法²¹。早期受到 1929 年經濟大恐慌的影響，美國國會制定 1933 年銀行法（The Glass-Steagall Act）²²。該法明文禁止銀行代客買賣證券及從事證券承銷與買賣等金融活動，而證券商及投資銀行亦不得兼營收受存款等銀行業務²³。其後，1956 年銀行控股公司法（Bank Holding Company Act of 1956）²⁴雖創設銀行控股公司，但僅允許銀行控股公司及其子公司從事銀行及與銀行密切相關之業務。1970 年美國修正銀行控股公司法，放寬銀行從事證券業務之限制，容許銀行可透過銀行控股公司之非銀行子公司從事證券業務²⁵。實務上，亦逐漸發展出在銀行控股公司架構下設立子公司迂迴經營非銀行業務之模式²⁶。

隨著各國金融市場的自由化與國際化，銀行、證券及保險相關金融商品或服務之區隔日益模糊。由於 1933 年銀行法有關銀行業與證券業不得相互跨業兼營之限制，造成美國銀行業缺乏國際競爭力。美國國會乃於 1999 年通過「金融服務現代化法」（Gramm-Leach-Bliley Act,

21 See Halpert, *supra* note 6, at 482.

22 Pub. L. No. 73-66, 48 Stat. 162.

23 See Halpert, *supra* note 6, at 493-494.

24 Pub. L. No. 84-511, 70 Stat. 133.

25 See Halpert, *supra* note 6, at 504-509.

26 See *id.*

GLBA)²⁷，解除銀行控股公司不得跨業經營的限制，並增加金融控股公司之規範。在金融服務現代化法之規範下，銀行、證券與保險業得經由成立金融控股公司（Financial Holding Company）之方式，由其旗下子公司從事金融相關業務（包括傳統銀行業務、證券承銷與買賣以及保險承銷與代理人業務等）²⁸。依該法創設之金融控股公司，其金融業務範圍遠超過傳統銀行控股公司可從事之業務。以往證券交易與承銷、保險與傳統商業銀行業務等可由單一金融控股公司方式為之。同時，該法亦允許銀行得設立金融子公司（Financial Subsidiaries）從事金融相關業務，惟仍不得辦理保險、年金承銷、保險公司資產組合投資、不動產投資開發等業務²⁹。

值得注意者，金融服務現代化法雖放寬金融業間可透過成立控股公司方式跨業經營，但原則上仍維持金融與產業分離之原則，禁止金融控股公司從事非金融相關業務。只是其已有條件的放寬金融控股公司轄下之銀行對產業持股之限制，亦即在不介入轉投資事業經營等條件下，得持有非金融相關事業股份。同時，金融控股公司之總資產中，至少應有百分之八十五為金融性資產。因此，其非金融性資產之投資比重不得超過總資產的百分之十五³⁰。換言之，金融控股公司所從事金融性或由該等金融業務衍生他種業務，及對金融業務有互補性之業務，並不會危及金融體系安全暨穩健營運之前提下，金融控股公司方可從事前述業務。

27 Pub. L. No. 106-102, 113 Stat. 1338 (1999).

28 銀行控股公司及其轄下所有存款機構皆符合資本、管理及社區再投資法（Community Reinvestment Act of 1977）檢測評等條件者，得向聯邦準備理事會申請轉型為金融控股公司，其下得分設子公司從事新的且多元化金融相關業務，如證券、期貨及保險等業務。但銀行控股公司若未轉化為金融控股公司，其業務仍受原銀行控股公司法的限制。

29 See Saule T. Omarova, *The Merchants of Wall Street: Banking, Commerce, and Commodities*, 98 MINN. L. REV. 265, 279-292 (2013).

30 楊藜海，我國金融機構轉投資相關問題之探討，中央銀行季刊，第 30 卷，第 2 期，頁 54-55，2008 年 6 月。

又為防止在銀行控股公司架構下，關係企業將其損失移轉至銀行，導致損失最終由聯邦存款保險公司或納稅人負擔，聯邦準備法（**Federal Reserve Act**）第 23A 條乃要求（1）會員銀行與其任一關係企業間之交易不得超過該銀行資本與盈餘總和的百分之十，對全體關係企業之交易則不得超過該銀行資本與盈餘總和的百分之二十；（2）會員銀行與其關係企業之交易應符合安全與穩健之銀行實務；（3）禁止會員銀行向其關係企業購買低品質資產；（4）會員銀行對其關係企業之融資及保證應徵提適足之擔保品³¹。而聯邦準備法第 23B 條則規定，會員銀行與其關係企業之交易，其條件不得優於其他同類交易對象³²。

2008 年美國爆發次貸風暴，並引發全球金融海嘯，美國國會於 2010 年通過「陶德－法蘭克華爾街改革和消費者保護法案」（**Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act**）³³。陶德－法蘭克法案對銀行業務之執行課以諸多限制，其中最重要也是最具爭議性者，即為前聯邦準備理事會主席伏克爾（**Paul Volcker**）倡議而得名的伏克爾法則。該法則限制銀行業者進行自營交易、資助或投資避險基金及私募股權基金等業務，以降低金融機構系統性風險之發生機率³⁴。

伏克爾法則適用於所有銀行業者，包含任何要保銀行或儲貸機構、任何控制要保銀行或儲貸機構的公司、任何依 1978 年國際銀行法（**International Banking Act of 1978**）被視為銀行控股公司的公司，以及前述公司的附屬機構或子公司。此外，具系統重要性而受聯邦準備理事會監理的非銀行金融公司，雖然未被禁止從事前開類型的業務，但須符合較嚴格的資本要求或數量限制。同時，伏克爾法則亦禁止銀行從事與客戶服務無關、為自身利潤有關的自營交易。該法則的自營交易係指為

31 12 U.S.C. § 371c.

32 12 U.S.C. § 371c-1.

33 Pub. L. No. 111-203 (July 21, 2010).

34 See DAVID SKEEL, *THE NEW FINANCIAL DEAL: UNDERSTANDING THE DODD-FRANK ACT AND ITS (UNINTENDED) CONSEQUENCES* 55-56 (2011).

銀行業者的交易帳 (Trading Account)³⁵從事買賣證券、衍生性金融商品、商品期貨、前述商品的選擇權以及其他經主管機關指定的金融工具³⁶。

然而，該法則並未禁止全部的自營交易，下列自營交易若未涉及銀行業者與其委託人、客戶或交易對手的實質利益衝突，或未對銀行業者或美國金融穩定造成高度風險時，則不在伏克爾法則的限制範圍內：(1) 與美國政府或其代理人、州或市政府的證券交易；(2) 未逾越委託人、客戶或交易對手合理預期的短期需求，且與承銷或造市相關的活動；(3) 為降低銀行業者部位或持股風險的避險活動；(4) 代客交易；(5) 對小型商業投資公司與某些涉及公共利益企業的投資；(6) 受規範的保險公司從事保險商業活動的交易；(7) 非美國境內的銀行業者依銀行控股公司法 (Bank Holding Company Act) 第四條第 c 項第九款或第四條第 c 項第十三款規定，於美國境外從事的自營交易；(8) 法規允許的其他交易³⁷。

又伏克爾法則亦限制銀行業者取得或持有任何避險基金及私募股權基金之股權、合夥或其他所有權的利益，或資助避險基金及私募股權基金³⁸。若未涉及銀行業者與其委託人、客戶或交易對手的實質利益衝突，或未對銀行業者或美國金融穩定造成高度風險時，下列行為亦不在伏克爾法則限制範圍內：(1) 銀行業者在符合下列全部要件的情形下，得成立與投資避險基金及私募股權基金：(a) 提供合法信託、信用發行或投資建議的服務；(b) 未從基金取得或保有任何股權、合夥或其他所有權的利益；允許銀行業者從事微量投資，但於基金成立後一年內（聯

35 交易帳為用以取得或增加金融工具部位，且主要作為短期出售目的、或企圖再出售以在短期價格波動獲利，以及其他經主管機關指定之帳戶。

36 12 U.S.C. § 1851.

37 *Id.*

38 資助係指下列情形：(1) 作為基金的合夥人、管理成員或受託人；(2) 選擇或控制資金大部分的董事、受託人或管理者；(3) 與基金使用相同或相似的名稱。

邦準備理事會可以決定延長二年)，銀行業者持有該基金的股權須降至百分之三以下，且銀行業者對全部避險基金及私募股權基金的投資總額，不得超過其第一級資本的百分之三；(c) 遵循聯邦準備法第 23A 條及第 23B 條對基金交易的限制（其附屬機構亦須遵循）；(d) 未直接或間接保證、承擔或擔保基金的債務或績效；(e) 未與基金使用相同或相似的名稱；(f) 不允許任何未直接對基金從事提供投資建議或其他服務的董事或員工，從基金取得或保有任何股權、合夥或其他所有權的利益；(g) 以書面揭露基金未來的損失係由投資人單獨負擔。(2) 非美國境內的銀行業者依銀行控股公司法第四條第 c 項第九款或第四條第 c 項第十三款規定，從基金取得或保有任何股權、合夥或其他所有權的利益。(3) 其他法規允許的交易³⁹。

雖然伏克爾法則旨在限制銀行從事高風險交易，但因標準含糊不清以及妨礙對銀行客戶部分重要服務等問題，近來美國政府似乎擬針對此一法則進行鬆綁，以避免對金融業者造成過度的干預⁴⁰。

二、由產入金：大股東適格性審查之規定

就金融業股東適格性之規範而言，銀行控制變動法(Change in Bank Control Act) 要求，任何人欲單獨或共同取得銀行或其他金融機構之控制者，應事先向聯邦主管機關申報（州立案之銀行亦然）⁴¹。然而，若是因繼承或其他贈與而取得銀行控制性股權，則其亦應於取得該股權後向聯邦主管機關申報⁴²。其中，所謂控制係指有權直接或間接對銀行之

39 12 U.S.C. § 1851.

40 吳慧珍，「鬆綁金管有譜 Fed 提案放寬伏克爾法則」，中時電子報，2018 年 5 月 31 日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20180531004454-260410>，最後瀏覽日期：2018 年 8 月 2 日。

41 12 U.S.C. § 1817(j)(1).

42 12 C.F.R. § 5.50(c)(3).

經營與政策下達指令，或持有其百分之二十五以上之有表決權股份⁴³。主管機關於收到申報通知後，應就欲取得股權者之專業、經驗、品德操守以及財務狀況進行調查⁴⁴，並於六十日內決定是否同意。如未於六十日內為反對之表示，或展延三十日並未於展延期內表示反對，則視為同意，銀行股份之取得始為有效⁴⁵。此外，主管機關如認為有不適當之情事，得不予同意。依規定，聯邦主管機關不同意股權變動之理由包括：（1）有造成壟斷之虞；（2）有實質減少競爭之可能；（3）取得股權者之財務狀況或其對銀行之發展，有危害銀行財務穩定或存款人權益之虞；（4）取得股權者之專業、經驗或品德操守有不適當者；（5）取得股權者所提供之資料不足或不實；（6）系爭股權之取得將造成存款保險基金（Deposit Insurance Fund）之不利影響⁴⁶。

又銀行控股公司法亦規定，任何公司（A Company）除非取得聯邦準備理事會之事前許可，否則不得持有銀行百分之五以上之有表決權股份⁴⁷。此外，任何公司（Any Company）單獨或與他人共同直接或間接取得銀行百分之二十五以上之有表決權股份、控制銀行多數董事之選任或對銀行之經營與政策具有控制性影響，而成為該銀行之控股公司，應事先向聯邦準備理事會申請核准⁴⁸。然而，其持有銀行股份係基於受任人身分（Fiduciary Capacity）、有價證券之承銷、或涉及證券移轉之擔保契約而暫時取得等，則不在此限⁴⁹。

由於股權結構與股東之適格性是金融機構能否穩健經營的重要關鍵之一，從而銀行控制變動法與銀行控股公司法分別要求取得金融機構

43 12 U.S.C. § 1817(j)(8)(B).

44 12 U.S.C. § 1817(j)(2)(B).

45 12 U.S.C. § 1817(j)(1).

46 12 U.S.C. § 1817(j)(7).

47 12 U.S.C. §§ 1841(a)(4); 12 C.F.R. § 225.11.

48 12 U.S.C. §§ 1841, 1842.

49 12 U.S.C. §§ 1841(a)(5).

控制性持股或對金融機構經營權有重大變動時，應事先向主管機關申請核准，並賦予主管機關對其進行適格性審查⁵⁰。

肆、我國法

一、由金入產：轉投資之限制

(一) 金融控股公司法之規定

有關金融控股公司轉投資之規範主要規定於金融控股公司法第 36 條及第 37 條。前者係針對金融控股公司轉投資金融相關事業進行規範；後者則就金融控股公司轉投資非金融相關事業予以規範。

按金融控股公司法第 36 條規定：「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（第一項）。金融控股公司得向主管機關申請核准投資之事業如下：一、金融控股公司。二、銀行業。三、票券金融業。四、信用卡業。五、信託業。六、保險業。七、證券業。八、期貨業。九、創業投資事業。十、經主管機關核准投資之外國金融機構。十一、其他經主管機關認定與金融業務相關之事業（第二項）。前項第二款所定銀行業，包括商業銀行、專業銀行及信託投資公司；第六款所定保險業，包括財產保險業、人身保險業、再保險公司、保險代理人及經紀人；第七款所定證券業，包括證券商、證券投資信託事業、證券投資顧問事業；第八款所定期貨業，包括期貨商、槓桿交易商、期貨信託事業、期貨經理事業及期貨顧問事業（第三項）。金融控股公司投資第二項第一款至第九款之事業，或第十款及第十一款之事業時，主管機關自申請書件送達之次日起，分別於十五個營業日內或三十個營業日內，未表示反對者，視為已核准。金融控股公司

50 See RICHARD SCOTT CARNELL, JONATHAN R. MACEY & GEOFFREY P. MILLER, THE LAW OF FINANCIAL INSTITUTIONS 194-195 (2017).

及其直接或間接控制之關係企業未經核准，除金融事業依各業法之規定辦理外，不得進行所申請之投資行為。違反本項規定者，除應依第六十二條處以罰鍰外，其取得之股份，不論於本法修正前或修正後，應經核准而未申請核准者，無表決權，且不算入已發行股份之總數，主管機關並應限令金融控股公司處分違規投資（第四項）。因設立金融控股公司而致其子公司業務或投資逾越法令規定範圍者，或金融機構轉換為金融控股公司之子公司而致其業務或投資逾越法令規定範圍者，主管機關應限期命其調整（第五項）。前項調整期限最長為三年。必要時，得申請延長二次，每次以二年為限（第六項）。金融控股公司之負責人或職員，不得擔任該公司之創業投資事業所投資事業之經理人（第七項）。金融控股公司之子公司減資，應事先向主管機關申請核准；其申請應檢附之書件、申請程序、審查條件及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之（第八項）。」其中，本條第二項第十一款所稱「其他經主管機關認定與金融業務相關之事業」包括金融資訊服務公司、資產管理公司、資產服務公司、金融（財務、投資）管理（諮詢、顧問）服務公司、應收帳款管理公司、外匯經紀商、證券交易所、期貨交易所、有價證券集中保管（結算）公司、融資性租賃事業、資訊服務業及金融科技業⁵¹。

觀諸本條之規定，金融控股公司法係將金融控股公司定位於純粹控股公司之型態，而非兼營事業控股公司，從而金融控股公司並不能從事實際業務項目之經營，僅能藉由成立銀行、證券、期貨、保險等子公司投入相關金融業務之經營。

其次，同法第 37 條復規定：「金融控股公司得向主管機關申請核准投資前條第二項所定事業以外之其他事業；金融控股公司及其代表人，不得擔任該事業董事、監察人或指派人員獲聘為該事業經理人。但經主管機關核准者，不在此限（第一項）。金融控股公司申請投資前項其他

51 財政部（92）台財融（一）字第 0921000365 號函、金融監督管理委員會（105）金管銀控字第 10560005610 號令。

事業時，主管機關自申請書件送達之次日起三十個營業日內，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（第二項）。金融控股公司對第一項其他事業之投資總額，不得超過金融控股公司淨值百分之十五（第三項）。金融控股公司對第一項其他事業之持股比率，不得超過該被投資事業已發行有表決權股份總數百分之五（第四項）。金融控股公司及其子公司對第一項其他事業之持股比率，合計不得超過該被投資事業已發行有表決權股份總數百分之十五，但下列情形，不在此限：一、金融控股公司之子公司依其業別所適用之法令訂有較高之持股比率者。二、該其他事業屬非上市或上櫃公司，且金融控股公司及其子公司中，僅有創業投資事業子公司參與投資，且投資未逾一定金額者（第五項）。前項第二款所定之一定金額及投資應遵行事項之辦法，由主管機關定之（第六項）。本法中華民國九十七年十二月三十日修正之條文施行前，金融控股公司及其子公司對第一項其他事業之持股比率未符合第五項規定者，主管機關應於修正施行後限期命其調整（第七項）。前項調整期限最長為二年。必要時，得申請延長一次，並以一年為限（第八項）。金融控股公司向主管機關申請核准投資第一項或前條第二項所定之事業者，其申請應檢附之書件、申請程序、審查條件及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之（第九項）。」

簡言之，金融控股公司得就第三十六條第二項所列之十一種金融相關事業，在主管機關同意之情況下，以子公司之型態長期投資經營，並得持有百分之百的股權。同時，依金融控股公司法第十五條第二項之規定，金融控股公司之董事及監察人，亦得為其百分之百持股子公司之董事及監察人。相對地，就非金融相關事業而言，金融控股公司之投資總額不得超過該金融控股公司淨值百分之十五，且持股比率不得超過該被投資事業已發行有表決權股份總數百分之五。而金融控股公司及其子公司對非金融相關事業之持股比率，原則上合計亦不得超過該被投資事業

已發行有表決權股份總數百分之十五。同時，金融控股公司及其代表人，除經主管機關核准者外，亦不得擔任該非金融相關事業之董事、監察人或指派人員獲聘為該事業經理人。

此外，為防止金融控股公司與其關係企業等利害關係人進行交易而蒙受損失，我國乃參考美國聯邦準備法第 23A 條及第 23B 條之規定，於金融控股公司法第四十四條及第四十五條訂定利害關係人交易之規範。前者規定金融控股公司之銀行子公司及保險子公司對利害關係人不得為無擔保授信；為擔保授信時，準用銀行法第三十三條之規定⁵²；後者規定金融控股公司或其子公司與其利害關係人為授信以外之交易時，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之決議後為之；銀行子公司對單一及所有利害關係人交易金額分別不得超過其淨值之百分之十及百分之二十⁵³。

52 金融控股公司法第 44 條規定：「金融控股公司之銀行子公司及保險子公司對下列之人辦理授信時，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：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。」

53 金融控股公司法第 45 條規定：「金融控股公司或其子公司與下列對象為授信以外之交易時，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之決議後為之：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（第一項）。前項稱授信以外之交易，指下列交易行為之一者：一、投資或購買前項各款對象為發行人之有價證券。二、購買前項各款對象之不動產或其他資產。三、出售有價證券、不動產或其他資產予前項各款對象。四、與前項各款對象簽訂給付金錢或提供勞務之契約。五、前項各款對象擔任金融控股公司或其子公司之代理人、經紀人或提供其他收取佣金或費用之服務行為。六、與前項各款對象有利害關係之第三人進行交易或與第三人進行有前項各款對象參與之交易（第二項）。前項第一款及第三款之有價證券，不包括銀行子公司發行之可轉讓定期存單在內（第三項）。金融控股公司之銀行子公司與第一項各款對

（二）銀行法之規定

我國對商業銀行轉投資之規範係以銀行法第 74 條為主。按銀行法第 74 條規定：「商業銀行得向主管機關申請投資於金融相關事業。主管機關自申請書件送達之次日起十五日內，未表示反對者，視為已核准。但於前揭期間內，銀行不得進行所申請之投資行為（第一項）。商業銀行為配合政府經濟發展計畫，經主管機關核准者，得投資於非金融相關事業。但不得參與該相關事業之經營。主管機關自申請書件送達之次日起三十日內，未表示反對者，視為已核准。但於前揭期間內，銀行不得進行所申請之投資行為（第二項）。前二項之投資須符合下列規定：一、投資總額不得超過投資時銀行淨值之百分之四十，其中投資非金融相關事業之總額不得超過投資時淨值之百分之十。二、商業銀行投資金融相關事業，其屬同一業別者，除配合政府政策，經主管機關核准者外，以一家為限。三、商業銀行投資非金融相關事業，對每一事業之投資金額不得超過該被投資事業實收資本總額或已發行股份總數之百分之五（第三項）。第一項及前項第二款所稱金融相關事業，指銀行、票券、證券、期貨、信用卡、融資性租賃、保險、信託事業及其他經主管機關認定之金融相關事業（第四項）。為利銀行與被投資事業之合併監督管理，並防止銀行與被投資事業間之利益衝突，確保銀行之健全經營，銀行以投資為跨業經營方式應遵守之事項，由主管機關另定之（第五項）。被投資事業之經營，有顯著危及銀行健全經營之虞者，主管機關得命銀行於一定期間內處分所持有該被投資事業之股份（第六項）。本條中華民國八十九年十一月一日修正施行前，投資非金融相關事業之投資金額超過第三項第三款所定比率者，在符合所定比率之金額前，經主管機關核准

象為第二項之交易時，其與單一關係人交易金額不得超過銀行子公司淨值之百分之十，與所有利害關係人之交易總額不得超過銀行子公司淨值之百分之二十（第四項）。」

者，得維持原投資金額。二家或二家以上銀行合併前，個別銀行已投資同一事業部分，於銀行申請合併時，經主管機關核准者，亦得維持原投資金額（第七項）。」

其中，銀行法第 74 條第 4 項所稱「其他經主管機關認定之金融相關事業」，係指僅從事提供金融、財務或投資有關之管理、諮詢、顧問服務，並以收取手續費（包括佣金、服務費、管理績效獎金等）為收入之事業⁵⁴、資訊服務業及金融科技業⁵⁵。又銀行法第 74 條第 2 項所稱「不得參與該相關事業之經營」係指銀行股權代表、負責人或職員不得擔任該被投資事業之經理人⁵⁶。因此，在解釋上其仍可擔任被投資事業之董事或監察人，以確保對被投資事業之有效監控⁵⁷。

同時，依同條第 5 項授權主管機關所頒布的「商業銀行轉投資應遵守事項準則」之規定，商業銀行轉投資應遵守下列規定：一、該被投資事業與轉投資之商業銀行成為銀行法所稱之利害關係人者，該商業銀行對該被投資事業之授信應符合銀行法第三十二條及第三十三條之相關規定。二、商業銀行負責人及職員，除法令另有規定外，不得兼任轉投資金融相關事業之董事及監察人以外之任何職務。三、商業銀行計算自有資本與風險性資產比率時，轉投資之資本計提方式應依銀行資本適足性及資本等級管理辦法及銀行自有資本與風險性資產之計算方法說明及表格規定辦理。四、商業銀行與轉投資事業對其客戶資料，應遵守銀行法第四十八條有關保密之規定。五、商業銀行與轉投資事業對客戶個人身分資料採取共同行銷時，應取得客戶同意，客戶如有拒絕，則不得使用。六、商業銀行與轉投資事業應訂定符合防止內線交易之規範⁵⁸。

54 財政部（91）台財融（一）字第 0911000247 號令。

55 金融監督管理委員會（105）金管銀控字第 10560005610 號令。

56 財政部（90）台財融（一）字第 0901000075 號函。

57 王志誠，銀行法，頁 178，新學林，2014 年。

58 商業銀行轉投資應遵守事項準則第 2 條。

又商業銀行對金融相關事業轉投資事業之持股比率達百分之二十以上者，除主管機關另有規定外，該商業銀行與轉投資事業屬同一類別之銀行部門之兼營業務，應予停止。但轉投資綜合證券商之持股比率達上該限額者，其股務代理業務及政府債券自營業務得由商業銀行繼續經營⁵⁹。

再者，關於人員兼任方面，依銀行法第三十五條之一規定，銀行負責人及職員原則上不得兼任其他銀行任何職務。但因投資關係，並經中央主管機關核准者，則可例外兼任被投資銀行之董事或監察人。換言之，銀行人員之兼職行為必須在確保其本職及兼任職務能有效執行，且不得有利益衝突以及違反銀行與被投資銀行內部控制之情事⁶⁰。

另就專業銀行轉投資之規範，依銀行法第 89 條第 2 項之規定，專業銀行轉投資金融與非金融相關事業，除法律或主管機關另有規定者外，準用第七十四條有關商業銀行轉投資金融與非金融相關事業之規定。例如銀行法第 91 條之 1 第 1 項規定：「工業銀行對有下列各款情形之生產事業直接投資，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同意；且其投資總餘額不得超過該行上一會計年度決算後淨值百分之五：一、本行主要股東、負責人及其關係企業者。二、本行主要股東、負責人及其關係人獨資、合夥經營者。三、本行主要股東、負責人及其關係人單獨或合計持有超過公司已發行股份總額或實收資本總額百分之十者。四、本行主要股東、負責人及其關係人為董事、監察人或經理人者。但其董事、監察人或經理人係因銀行投資關係而兼任者，不在此限。」工業銀行直接投資生產事業、金融相關事業、創業投資事業及投資不動產之總餘額，不得超過該行上一會計年度決算後淨值。工業銀行直接投資生產事業、金融相關事業及創業投資事業之總餘額，於計算其自有資本與風險性資產比率時，應從自有資本中扣除。且工業銀行扣除前述直接投資總餘額後之自有資本與風險性資產之比率

59 商業銀行轉投資應遵守事項準則第 3 條。

60 王志誠，同註 57，頁 175-176。

不得低於銀行資本適足性及資本等級管理辦法第五條規定之比率，且其資本適足率不得低於該條規定之比率加計二個百分點⁶¹。工業銀行對任一生產事業直接投資餘額，不得超過該行上一會計年度決算後淨值百分之五，及該生產事業已發行股份或資本總額百分之二十。但為配合政府重大經建計畫，經本會專案核准者，不在此限。工業銀行持有已發行有表決權股份總數或資本總額超過百分之五十，或其過半數之董事由工業銀行直接、間接選任或指派之公司，其對任一生產事業之直接投資餘額及持股比率，應併入前項限額計算之。工業銀行對任一創業投資事業直接投資餘額，除工業銀行持股百分之百之創業投資事業外，不得超過該行上一會計年度決算後淨值百分之五。其直接投資創業投資事業超過被投資事業已發行股份或資本總額百分之二十以上者，應經金管會核准⁶²。同時，專業銀行轉投資應遵守事項，除法律或主管機關另有規定外，亦準用商業銀行轉投資應遵守事項準則之規定⁶³。

二、由產入金：大股東適格性審查機制

（一）金融控股公司法之規定

金融控股公司法第 16 條規定：「金融機構轉換為金融控股公司時，同一人或同一關係人單獨、共同或合計持有金融控股公司已發行有表決權股份總數超過百分之十者，應向主管機關申報（第一項）。金融控股公司設立後，同一人或同一關係人單獨、共同或合計持有該金融控股公司已發行有表決權股份總數超過百分之五者，應自持有之日起十日內，向主管機關申報；持股超過百分之五後累積增減逾一個百分點者，亦同（第二項）。金融控股公司設立後，同一人或同一關係人擬單獨、共同

61 工業銀行設立及管理辦法第 8 條。

62 工業銀行設立及管理辦法第 9 條。

63 商業銀行轉投資應遵守事項準則第 4 條。

或合計持有該金融控股公司已發行有表決權股份總數超過百分之十、百分之二十五或百分之五十者，均應分別事先向主管機關申請核准（第三項）。第三人為同一人或同一關係人以信託、委任或其他契約、協議、授權等方法持有股份者，應併計入同一關係人範圍（第四項）。同一人或同一關係人依第三項規定申請核准應具備之適格條件、應檢附之書件、擬取得股份之股數、目的、資金來源、持有股票之出質情形、持股數與其他重要事項變動之申報、公告及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之（第五項）。同一人或同一關係人持有金融控股公司已發行有表決權股份總數超過百分之十者，不得將其股票設定質權予金融控股公司之子公司。但於金融機構轉換為金融控股公司之子公司前，所取得該金融控股公司股票之質權，在原質權存續期限內，不在此限（第六項）。第一項所定之同一人或同一關係人，與第五項辦法所定之適格條件不符者，得繼續持有該公司股份。但不得增加持股（第七項）。主管機關自第三項之申請書送達次日起十五個營業日內，未表示反對者，視為已核准（第八項）。本法中華民國九十七年十二月三十日修正之條文施行前，同一人或同一關係人單獨、共同或合計持有同一金融控股公司已發行有表決權股份總數超過百分之五而未超過百分之十者，應自修正施行之日起六個月內向主管機關申報（第九項）。未依第二項、前項規定向主管機關申報或未依第三項規定經核准而持有金融控股公司已發行有表決權之股份者，其超過部分無表決權，並由主管機關命其於限期內處分（第十項）。」

從金融控股公司法第 16 條第 2 項及第 3 項之規定可知，本條課予持股超過百分之五的股東申報義務，且對持股分別超過百分之十、百分之二十五或百分之五十者設立分級審核門檻，針對大股東之適格性進行審查。其中，「同一人」係指同一自然人或同一法人；「同一關係人」則是指同一自然人或同一法人之關係人，其範圍如下：1. 同一自然人之關係人：（1）同一自然人與其配偶及二親等以內血親。（2）前款之人持

有已發行有表決權股份或資本額合計超過三分之一之企業。(3)第一款之人擔任董事長、總經理或過半數董事之企業或財團法人。2. 同一法人之關係人：(1) 同一法人與其董事長、總經理，及該董事長、總經理之配偶與二親等以內血親。(2) 同一法人及前款之自然人持有已發行有表決權股份或資本額合計超過三分之一之企業，或擔任董事長、總經理或過半數董事之企業或財團法人。(3) 同一法人之關係企業。關係企業適用公司法第三六九條之一至第三六九條之三、第三六九條之九及第三六九條之十一規定之企業⁶⁴。又為防止金融控股公司股東以迂迴間接之方法，規避本法對同一人或同一關係人持有金融控股公司股份之規範，金融控股公司法第 16 條第 4 項規定：「第三人為同一人或同一關係人以信託、委任或其他契約、協議、授權等方法持有股份者，應併計入同一關係人範圍。」惟依同法第 5 條之規定，在計算同一人或同一關係人持有金融控股公司、銀行、保險公司或證券商之股份或資本額時，不包含下列各款情形所持有之股份或資本額：一、證券商於承銷有價證券期間所取得，且於證券主管機關規定期間內處分之股份。二、金融機構因承受擔保品所取得，且自取得日起未滿四年之股份或資本額。三、因繼承或遺贈所取得，且自繼承或受贈日起未滿二年之股份或資本額。

1. 大股東適格性之審查機制

同一人或同一關係人申請持有同一金融控股公司已發行有表決權股份總數超過百分之十、百分之二十五或百分之五十者，其申請書件及具體審查標準，依金融控股公司法第十六條第五項授權主管機關所頒訂「同一人或同一關係人持有同一金融控股公司已發行有表決權股份總數超過一定比率管理辦法」之規定，原則上，當同一人或同一關係人申請持有同一金融控股公司已發行有表決權股份總數超過百分之十者，應就其符合誠信、正直、守法性及與金融控股公司之利害關係提出合理說

64 金融控股公司法第 4 條。

明，且無金融控股公司負責人資格條件及兼任子公司職務辦法第四條第一項第二款至第十二款之情事⁶⁵。同一人或同一關係人擬單獨、共同或合計持有同一金融控股公司已發行有表決權股份總數超過百分之二十五者，除應檢具前述所列申請書件外，並應檢具下列書件，向主管機關申請核准：一、就其財務及業務有助於金融控股公司之健全經營，及對該金融控股公司之經營策略之合理說明。二、取得金融控股公司股份之投資架構。三、取得金融控股公司股份後三個會計年度內對該金融控股公司財務、業務影響之評估說明。四、同一人或同一關係人為自然人時，其最近三年之財產資料表。同一人或同一關係人為法人時，其最近三年經會計師簽證之資產負債表、損益表及現金流量表；開業不及三年者，以所有開業年度者為限。其最近一年度財務報表尚未經會計師查核簽證者，得以自行編製之財務報表替代⁶⁶。至於同一人或同一關係人擬單獨、共同或合計持有同一金融控股公司已發行有表決權股份總數超過百分之五十者，除應檢具前述所列申請書件外，並應提出對該金融控股公司之經營規劃、未來經營團隊、員工權益保障等之說明書，向主管機關申請核准⁶⁷。

2. 違反之效果

為落實大股東適格性審查規定之執行，金融控股公司法第十六條第十項規定，未依同條第二項、前項規定向主管機關申報或未依第三項規定經核准而持有金融控股公司已發行有表決權之股份者，其超過部分無表決權，並由主管機關命其於限期內處分。此外，金融控股公司法第六

65 同一人或同一關係人持有同一金融控股公司已發行有表決權股份總數超過一定比率管理辦法第 3 條。

66 同一人或同一關係人持有同一金融控股公司已發行有表決權股份總數超過一定比率管理辦法第 6 條。

67 同一人或同一關係人持有同一金融控股公司已發行有表決權股份總數超過一定比率管理辦法第 7 條。

十條亦規定，違反同法第十六條第三項規定，未經主管機關核准而持有股份；違反第十六條第一項、第二項或第九項規定未向主管機關申報，或違反同條第七項但書規定增加持股；違反第十六條第十項規定，未依主管機關所定期限處分；違反主管機關依第十六條第五項所定辦法中有關申報或公告之規定；違反第十六條第六項規定，為質權之設定者，處新臺幣二百萬元以上一千萬元以下罰鍰。

（二）銀行法之規定

現行銀行法第 25 條第 2 項與第 3 項規定：「同一人或同一關係人單獨、共同或合計持有同一銀行已發行有表決權股份總數超過百分之五者，自持有之日起十日內，應向主管機關申報；持股超過百分之五後累積增減逾一個百分點者，亦同（第二項）。同一人或同一關係人擬單獨、共同或合計持有同一銀行已發行有表決權股份總數超過百分之十、百分之二十五或百分之五十者，均應分別事先向主管機關申請核准（第三項）。」其中，條文中所稱之股份，係指普通股及有表決權之特別股⁶⁸。換言之，若銀行發行特別股，則僅就有表決權之特別股始計入持股比例計算⁶⁹。

從銀行法第 25 條第 2 項及第 3 項之規定可知，本條課予持股超過百分之五的股東申報義務，且對持股分別超過百分之十、百分之二十五或百分之五十者設立適格性審查機制。

1. 同一人或同一關係人之範圍

依銀行法第 25 條之 1 之規定，「同一人」係指同一自然人或同一法

68 財政部（89）台財融字第 89736550 號函。

69 值得注意者，雖然持有銀行發行無表決權之特別股並不計入銀行法第二十五條第二項所稱之有表決權股份，但該無表決權特別股仍計入銀行法第五十三條第二款所定之銀行資本總額。請參閱蕭長瑞，銀行法令實務第一冊，頁 367 註 11，華泰出版，2012 年 7 版。

人；「同一關係人」則是指同一自然人或同一法人之關係人，其範圍如下：1. 同一自然人之關係人：(1) 同一自然人與其配偶及二親等以內血親。(2) 前目之人持有已發行有表決權股份或資本額合計超過三分之一之企業。(3) 第一目之人擔任董事長、總經理或過半數董事之企業或財團法人。2. 同一法人之關係人：(1) 同一法人與其董事長、總經理，及該董事長、總經理之配偶與二親等以內血親。(2) 同一法人及前目之自然人持有已發行有表決權股份或資本額合計超過三分之一之企業，或擔任董事長、總經理或過半數董事之企業或財團法人。(3) 同一法人之關係企業。關係企業適用公司法第三六九條之一至第三六九條之三、第三六九條之九及第三六九條之十一規定。此外，同法第二十五條第四項亦規定：「第三人為同一人或同一關係人以信託、委任或其他契約、協議、授權等方法持有股份者，應併計入同一關係人範圍。」

另有鑑於證券商於承銷有價證券期間所取得之股份、承受擔保物權或依繼承或遺贈所取得之股份或出資額，因係非自願性之交易所取得，故銀行法第二十五條之一第三項乃規定，在計算同一人或同一關係人持有銀行之股份時，不包括下列情形所持有之股份：(1) 證券商於承銷有價證券期間所取得，且於主管機關規定期間內處分之股份。(2) 金融機構因承受擔保品所取得，且自取得日起未滿四年之股份。(3) 因繼承或遺贈所取得，且自繼承或受贈日起未滿二年之股份。

2. 持股百分之五股東之申報義務

銀行法第 25 條第 2 項規定：「同一人或同一關係人單獨、共同或合計持有同一銀行已發行有表決權股份總數超過百分之五者，自持有之日起十日內，應向主管機關申報；持股超過百分之五後累積增減逾一個百分點者，亦同。」據此，若同一人或同一關係人單獨、共同或合計持有同一銀行已發行有表決權股份總數超過百分之五即負有向主管機關申報之義務。

為執行銀行法第二十五條第二項之規定，並貫徹銀行股東股權之透

明化及強化對銀行股東之管理，金管會訂定「銀行法第二十五條第二項持有已發行有表決權股份申報應注意事項」（以下稱「注意事項」），作為銀行業大量持股申報之規範。依注意事項第三點之規定，持有已發行有表決權股份不以過戶為要件，其認定時點如下：（1）因盈餘或資本公積轉增資而取得者，以除權基準日為準。（2）因現金增資而取得者，以股款繳納截止日為準。（3）因公開承銷而取得者，以繳款截止日為準。（4）因繼承或受贈而取得者，以繼承開始日或受贈日為準。（5）經由可轉換有價證券轉換而取得者，以向發行公司提出轉換日為準。（6）經由其他方式取得者，以實際交易發生日為準。

又同一人或同一關係人持股超過百分之五申報後，累積增減逾一個百分點者，亦應自持有之日起十日內向主管機關申報。然而，原申報之同一人或同一關係人如因減少持股累積逾一個百分點而申報，且其持有股份未逾百分之五者，其後雖有增加持股，但亦未超過百分之五時，得免再申報⁷⁰。

3. 大股東適格性之審查機制

銀行法第 25 條第 3 項針對銀行大股東設立三級審查門檻。同一人或同一關係人擬單獨、共同或合計持有同一銀行已發行有表決權股份總數超過百分之十、百分之二十五或百分之五十者，均應分別事先向主管機關申請核准。依同條第六項之授權，金管會進一步訂定「同一人或同一關係人持有同一銀行已發行有表決權股份總數超過一定比率管理辦法」，以規範大股東適格性之審查事宜。基本上，前述管理辦法依股東持股比例之不同，所需審查項目及具備文件亦有所不同。

就同一人或同一關係人申請持有同一銀行已發行有表決權股份總數超過百分之十者，應就其符合誠信、正直、守法性及與銀行之利害關係提出合理說明，且無銀行負責人應具備資格條件準則第三條第一項第

70 銀行法第二十五條第二項持有已發行有表決權股份申報應注意事項第 7 點。

二款至第十二款⁷¹之情事⁷²。同一人或同一關係人為法人者，則應就其財務及業務有助於銀行之健全經營提出合理說明，且其董事長無銀行負責人應具備資格條件準則第三條第一項第二款至第十二款之情事⁷³。此外，同一人或同一關係人擬單獨、共同或合計持有同一銀行已發行有表決權股份總數超過百分之十者，應檢具申請書、申請表、資金來源說明表以及聲明書向主管機關申請核准⁷⁴。

就同一人或同一關係人擬單獨、共同或合計持有同一銀行已發行有表決權股份總數超過百分之二十五者而言，除應檢具前述持股超過百分之十所列申請書件外，並應檢具下列書件，向主管機關申請核准：(1) 就其財務及業務有助於銀行之健全經營，及對該銀行之經營策略之合理說明。(2) 取得銀行股份之投資架構。(3) 取得銀行股份後三個會計年度內對該銀行財務、業務影響之評估說明。(4) 同一人或同一關係人為自然人時，其最近三年之財產資料表。同一人或同一關係人為法人時，其最近三年經會計師簽證之資產負債表、損益表及現金流量表；開業不及三年者，以所有開業年度者為限。其最近一年度財務報表尚未經會計師查核簽證者，得以自行編製之財務報表替代⁷⁵。

同一人或同一關係人擬單獨、共同或合計持有同一銀行已發行有表決權股份總數超過百分之五十者，除應檢具持股超過百分之十及百分之二十五所列申請書件外，並應提出對該銀行之經營規劃、未來經營團

71 原「銀行負責人應具備資格條件準則」已於 2010 年 10 月 19 日更名為「銀行負責人應具備資格條件兼職限制及應遵行事項準則」。

72 同一人或同一關係人持有同一銀行已發行有表決權股份總數超過一定比率管理辦法第 3 條。

73 同一人或同一關係人持有同一銀行已發行有表決權股份總數超過一定比率管理辦法第 4 條。

74 同一人或同一關係人持有同一銀行已發行有表決權股份總數超過一定比率管理辦法第 5 條。

75 同一人或同一關係人持有同一銀行已發行有表決權股份總數超過一定比率管理辦法第 6 條。

隊、員工權益保障等之說明書，向主管機關申請核准⁷⁶。

雖然銀行法第 25 條第 3 項有關大股東適格性審查之規定採取事前核准制，但為簡化行政程序，實際上係自動生效，即同一人或同一關係人依規定向主管機關提出申請，除因申請書件未備齊或其他必要補正說明者外，主管機關自申請書件送達次日起 15 個營業日內，未表示反對者，視為已核准⁷⁷。

4. 違反之效果

為貫徹主管機關對銀行大股東之適格性審查機制，銀行法第 25 條第 7 項規定，未依同條第 2 項、第 3 項或第 5 項規定向主管機關申報或經核准而持有銀行已發行有表決權之股份者，其超過部分無表決權，並由主管機關命其於限期內處分。此外，銀行法第 128 條第 3 項亦規定：「銀行股東持股違反第二十五條第二項、第三項或第五項規定未向主管機關申報或經核准而持有股份者，處該股東新臺幣二百萬元以上一千萬元以下罰鍰。」

三、本文建議

誠如本文一開始所提及，產金分離涵蓋「由金入產」以及「由產入金」兩個面向。在由金入產方面。金融控股公司法與銀行法對於金融控股公司與商業銀行轉投資之對象，基本上係以金融相關事業為限。而就非金融相關事業，即使經主管機關核准，於持股比例及投資總額皆設有嚴格上限規定。雖然金融控股公司法與銀行法對於金融控股公司及銀行之轉投資已有相對應的規範，然比較美國法與我國法對於轉投資非金融

76 同一人或同一關係人持有同一銀行已發行有表決權股份總數超過一定比率管理辦法第 7 條。

77 同一人或同一關係人持有同一銀行已發行有表決權股份總數超過一定比率管理辦法第 8 條。

事業皆於一定限度內開放，不同於我國金融控股公司係由雙軌方向進行轉投資則有所不同，美國法對金融控股公司得投資之事業類型，僅有金融本質業務及與金融相關之事業（即附屬事業及輔助性事業），其並非允許金融控股公司得以直接投資非金融相關事業，只能間接透過其下之子公司進行轉投資非金融相關事業。

其次，在由產入金方面，由於金融控股公司與銀行之資本額較為龐大，股權較為分散，持有一定比例以上股權之股東，即可能取得控制權。為強化對金融控股公司與銀行股權以及股東之管理，金融監理機關有必要於具控制權股東形成之際即介入進行適格性審查，以避免金融控股公司與銀行受到不適格股東控制的危險。觀諸我國與美國對金融控股公司與銀行大股東適格性之規範，皆要求持有金融控股公司與銀行一定比例股份之股東，應事先向主管機關申報核准，並由主管機關進行適格性審查。同時，亦對於符合一定條件下，無影響金融控股公司或銀行穩健經營之持股，豁免其向主管機關申報核准之要求。

雖然我國金融控股公司法與銀行法皆課予同一人或同一關係人單獨、共同或合計持股超過百分之五的股東申報義務，且對持股分別超過百分之十、百分之二十五或百分之五十者設立適格性審查機制。然在同一自然人之關係人方面，由於夫妻以及二親等以內血親（例如兄弟姊妹）關係密切，為避免產生利用對方名義持股規避相關規範之情形，因而將其納入規範。另為避免透過本人、其配偶及二親等以內血親持有已發行之表決權股份或資本額合計超過三分之一之企業或此等人士擔任董事長、總經理或過半數董事之企業或財團法人進行持股，以迂迴間接之方法，規避金融控股公司法與銀行法對同一人或同一關係人持有金融控股公司與銀行股份之規範，乃將其持股亦納入規範⁷⁸。依一般社會觀念，夫妻固然在財務上常具有相當程度之支配控制關係，從而將配偶持有之

78 林勝安、闕廷諭，銀行法概要，頁 34，五南，2013 年。

股份納入，惟若能舉證證明夫妻之財務獨立運作而有所區隔或完全分離，似不宜將配偶之持股納入計算。就立法論而言，未來宜從支配控制原則出發，若能舉證夫妻間之財務完全獨立，且無支配控制之關係存在，則不應將配偶之持股納入計算。此外，若該二親等血親已成年、分產，甚至不和，或其持有金融控股公司或銀行股份之前並無主觀上之聯絡，且無事後共同經營之合意者，若亦一併予以加總計算，似乎並不妥當。再者，大法官會議釋字 586 號即曾就證券主管機關對於以往「證券交易法第四十三條之一第一項取得股份申報事項要點」第三條第二款：「本人及其配偶、未成年子女及二親等以內親屬持有表決權股份合計超過三分之一之公司或擔任過半數董事、監察人或董事長、總經理之公司取得股份者」亦認定為共同取得人之規定部分，認為忽略母法「共同」二字依一般文義理應具備以意思聯絡達到一定目的之核心意義，不問股份取得人間主觀上有無意思聯絡，一律認定其意思與行為共同之必然性，逾越母法關於「共同取得」之文義可能範圍，增加母法所未規範之申報義務，違反法律保留原則。因此，從釋字 586 號來看，即不得僅因配偶、親屬等客觀上的關係，逕行認定有規避法規、控制金融控股公司或銀行，而應該實質認定該等人具有主觀上之意思聯絡始可。

其次，在同一法人之關係人方面，將同一法人與其董事長、總經理，及該董事長、總經理之配偶與二親等以內血親之持股、同一法人及前述之自然人持有已發行有表決權股份或資本額合計超過三分之一之企業，或擔任董事長、總經理或過半數董事之企業或財團法人之持股，以及同一法人之關係企業之持股皆納入規範，亦係在於防止產生規範漏洞之情形⁷⁹。惟值得注意者，同一關係人範圍之建構，仍應以該同一自然人或同一法人本身持有金融控股公司或銀行股份，方得連結出同一關係人。未持有金融控股公司或銀行股份者，僅能列入關係人而不得歸入同

79 同前註，頁 35。

一自然人或同一法人⁸⁰。

又若該同一人或同一關係人並非「主動增加」持股比例，而係「被動增加」持股比例，則應如何處理？例如金融控股公司或銀行實施庫藏股自市場上買回自己公司股份，而該股東並未賣出其持股，假設其買回庫藏股後，予以銷除股份，則該金融控股公司或銀行之實收資本額及已發行有表決權股份均將因此減少，但該股東之持股於金融控股公司或銀行之有表決權股份比例將會提高，此種情形是否亦在禁止之列？本文認為，由於該持股比例之增加並非因該股東之積極行為所造成，故此種被動增加持股比例之情形應不在禁止之列。

另有疑義者，若股東於事前未經主管機關核准而持有金融控股公司或銀行之股份，得否於事後再向主管機關申請核准並回復其超過部分之表決權？又主管機關命其限期處分時，主管機關是否亦得就持股處分的方式以及買受人之資格予以限制？就規範目的論而為解釋，本文認為應屬肯定。

伍、結論

由於金融業在各國都是受政府高度監理的產業，其向大眾籌資，並扮演著資金中介者的角色。為避免金融與產業間之關係過於緊密而對金融業帶來危害，因而有必要要求遵守金融與產業分離之精神。特別是避免金融業挾著金融資本對於非金融機構利用其經濟力介入經營，從而造成不公平競爭以及利害衝突之情形。然而，以現今產金分離之立法例觀之，金融機構不得投資非金融相關業務（包括持股在內），似已難見如此嚴格之分離程度。各國大多允許金融機構在經主管機關之許可下，得例外投資非金融相關業務，惟持股比例及投資總額皆設有嚴格上限規定。

80 蕭長瑞，同註 69，頁 367。

另一方面，就產業集團投資金融業而言，由於金融業多以自有資本作為向大眾集資的墊底擔保，從而各國金融監理特別強調金融機構之資本適足率。若完全限制「由產入金」無疑會切斷金融業資本的一個來源。因此，各國多透過大股東適格性審查機制，對於持有該金融控股公司或銀行達一定比例股份總數之股東，主管機關有權評估其適格性具備與否，以避免金融控股公司與銀行受到不適格股東控制之危險。

雖然我國現行金融控股公司法與銀行法針對產金分離已有相對應的規範，惟政府在強調產金分離之際，必須加強對金融業關係人交易之管控，以避免金融機構的大眾資金成為大股東的小金庫，並進而影響金融市場的穩定。

參考文獻

中文

一、專書

王志誠，銀行法，新學林，2014年。

林勝安、闕廷諭，銀行法概要，五南，2013年。

蕭長瑞，銀行法令實務第一冊，華泰，2012年7版。

二、期刊

楊綦海，我國金融機構轉投資相關問題之探討，中央銀行季刊，第30卷，第2期，2008年6月。

三、其他資料

吳慧珍，「鬆綁金管有譜 Fed 提案放寬伏克爾法則」，中時電子報，2018年5月31日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20180531004454-260410>，最後瀏覽日期：2018年8月2日。

邱金蘭，「產金分離 金管會劃三紅線」，經濟日報，2018年8月9日，<https://money.udn.com/money/story/5613/3298646>，最後瀏覽日期：2018年8月10日。

英文

Baradaran, Mehrsa, *Reconsidering the Separation of Banking and Commerce*, 80 GEO. WASH. L. REV. (2012).

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, CORE PRINCIPLES FOR EFFECTIVE BANKING SUPERVISION (2012).

CARNELL, RICHARD SCOTT, MACEY, JONATHAN R. & MILLER, GEOFFREY P., THE LAW OF FINANCIAL INSTITUTIONS (2017).

Halpert, Stephen K., *The Separation of Banking and Commerce Reconsidered*, 13 J. CORP. L. (1988).

JOINT FORUM ON FINANCIAL CONGLOMERATES, PRINCIPLES FOR THE SUPERVISION OF FINANCIAL CONGLOMERATES (2012).

Omarova, Saule T., *The Merchants of Wall Street: Banking, Commerce, and Commodities*, 98 MINN. L. REV. (2013).

SKEEL, DAVID, THE NEW FINANCIAL DEAL: UNDERSTANDING THE DODD-FRANK ACT AND ITS (UNINTENDED) CONSEQUENCES (2011).

Abstract

The financial industry is a highly regulated industry in every country. In order to avoid the financial hazards associated with undue relations between finance and commerce, it is necessary to keep the spirit of financial and industrial separate. Recently, Taiwan's Financial Supervisory Commission has repeatedly announced that it will promote the separation of banking and commerce. It is necessary to explore the legal basis for the separation of banking and commerce and its regulation in developed country. Therefore, this article first analyzes the advantages and disadvantages of the separation of banking and commerce, and explores the legal basis for the separation of banking and commerce. Then, it discusses the regulation concerning the separation of banking and commerce in the U.S. through a comparative study. Finally, it examines the relevant regulations in Taiwan and offers suggestions for the future development of the Taiwanese system.

Keywords: Separation of Banking and Commerce, Financial Holding Company, Bank, Financial Holding Company Act, Banking Act

