



銀行併購風潮對台灣金融市場之影響

郭秋榮*

- | | |
|--------------------|----------------------|
| 壹、緒論 | 肆、我國可能面臨的問題及政府可行因應之道 |
| 貳、銀行併購背景及其成因 | 伍、結語 |
| 參、銀行併購未來發展及其對我國之影響 | |

摘要

本文從目前銀行併購風潮，探討銀行併購背景、發展趨勢及其對台灣金融市場的影響，並就現階段我國可能面臨的問題，提出政府可行因應之道。整體而言，台灣的銀行併購仍追隨國際發展趨勢，銀行併購風潮不僅促使金融市場與其就業市場結構進行大調整，亦可能出現大型化與小而專業化的兩極化現象；以及文化的衝突或調和難以避免等。

由於國內金融機構大型化或專業化已經迫在眉睫，金融機構整併時機稍縱即逝；我國當前金融環境雖然具有「價廉」的相對優勢，但「物美」仍有很大的改進空間。建議公股管理機關—財政部、金融主管機關—金管會，以及勞工主管機關—勞委會等，須儘快排除併購障礙，並徹底加速落實推動，予銀行更大發展空間，俾掌握併購時機。

* 經濟研究處專員。本文承蒙洪處長瑞彬、陳副處長寶瑞、洪組長慧燕，以及匿名審查學者提供諸多寶貴建議，謹此致謝。惟文中若有任何疏漏，當屬筆者之責。

The Bank Merger Trend and Its Impact on Taiwan's Financial Market

Chiu-Jung Kuo

Specialist

Economic Research Department, CEPD

Abstract

The growing trend in bank mergers since the start of the 21st century is certain to have an impact on the behavior of Taiwan's domestic banking industry. With this observation, this paper examines such impact and its future development. The paper also studies the ongoing wave of mergers in Taiwan and problems that may arise there from, with the aim of suggesting policy responses for dealing with likely problems. Given the international trend of bank mergers and the resultant market restructuring and adjustment of employment in the financial sector, it is sensible that domestic regulatory authorities make appropriate preparations ahead of the changes to help domestic banks weather the impending challenges. The paper provides recommendations for financial reforms and banking sector consolidation to pave the way for a successful transition.



壹、緒論

有關台灣金融機構家數是否過多之論戰，迄今仍時有所聞¹，然而目前金融市場的整合或併購²(下簡稱金融整併)，正如火如荼地進行著，勢必對台灣的金融市場，產生影響。縱使我國政府推動第二階段金融改革(下簡稱二次金改)，尚有諸多需要檢討與改進之處，惟二次金改「金融整併」的目標正確，漸成為朝野共識³，實有必要加速推動。

為發展具有國際競爭力之金融機構，近年來金融主管機關鼓勵優質外資金融機構參與我國金融機構之併購或進行策略聯盟。自 2004 年 9 月至 2007 年 9 月底止，以銀行為併購主體或整併對

¹ 舉如：①就台灣 2004 年 10 月 20 日推動之二次金改，擬於 2006 年底前將現存 14 家金控公司縮減為 7 家乙節，是否妥適？2005 年 11 月 2 日美國史丹福大學法學院講座教授史考(Kenneth E. Scott)直言：「這應該由市場決定，而非政府」；他也覺得，扶植國內領導性金融機構(National Champion)的作法，會影響市場競爭，美國政府不會採取此一措施。②麥肯錫大中華區金融機構諮詢業務負責人姚萬里(Emmanuel Pitsilis)2007 年 6 月 14 日表示，從街上銀行家數比咖啡店還多就可以發現，台灣金融機構家數過多，未來二到三年如果不能透過整併，整合出三家市佔率超過 10%的大型金融機構，將很難在亞洲競爭。③中央大學產業經濟研究所張教授明宗 2007 年 9 月 7 日表示：台灣應該拒絕國家冠軍的發展模式(如日本、韓國及歐陸崇尚大組織、大企業與管理主義)。④根據台灣金融研訓院進行「2007 金融業營運趨勢展望問卷調查」結果，金融控股公司與銀行業者認為政府暫無必要發展國內市場占有率 10%以上的大型金融機構者，僅占受訪者三成。

² 併購(或稱購併、合併與(或)收購，Merge & Acquisition, 簡稱 M&A)。

³ 國民黨立委費鴻泰 2007 年 6 月 23 日表示：二次金改的目標是正確的，是應該繼續推動，不過不應該限期，因為在時間壓力下要求民營銀行配合整併，很難達成，最後只能犧牲公股銀行，在倉促間內進行整併。

象的案件計有 24 件；外資入股我國金融控股公司或銀行者計 13 件，其中 6 件係由國際私募基金(private equity fund)或主權財富基金(Sovereign wealth funds)⁴投資，包括：2006 年 2 至 5 月間美商新橋(Newbridge Capital)入股台新金控、新加坡淡馬錫(Asia Financial Holdings Private Ltd)投資玉山金控，以及 Integral 入股日盛金控；2007 年 8 月後有隆力(Longreach Group)入股安泰銀行、美商 SAC Private Capital Group 入股萬泰銀行，以及凱雷(Carlyle)入股大眾銀行等。

21 世紀以來，金融機構走向多國化及全球化⁵之際，外資的重要性與日俱增；加上現階段國內金融機構的併購模式，已與 20 世紀末大不相同，尤其是英商渣打銀行於 2006 年 9 月 29 日宣佈以溢價 40%、斥資 12 億美元分階段公開收購新竹商銀近 100%股權之後，帶動台灣金融市場併購的另一波風潮。

本文擬從目前銀行併購之風潮，探討銀行併購的背景、成因及其發展，並就探討現階段銀行併購發展對台灣金融市場之影響，以及政府可行因應之道。因此，本研究的主要目的有下列幾點：

⁴ 主權財富基金的最大特色，為政府所有或支持，尤其是集權國家如中國大陸、俄羅斯或中東地區等外匯存底快速累積的國家，為創造資金有效運用，或發揮經濟之戰略目的，爰由執政者逕行撥款成立。

⁵ 所謂多國化及全球化(Multi-nationalization and Globalization)經營，是指包括市場、生產、人才、原料、資金、技術、情報等等要素的無國界限制。尤其是在二十一世紀網際網路時代，更是超越「時間」與「空間」的隔絕，使地球變成平坦的(Global is Flat)，時空無阻。



- 一、二十一世紀銀行併購風潮的背景及其成因；
- 二、銀行併購的未來發展及其對我國之影響；
- 三、我國銀行併購可能面臨的問題；
- 四、政府因應銀行併購風潮的可行作法。

本文整理國內外相關文獻、調查報告，以及政府發布相關法規命令等資料，採定性分析之探索性研究，研析銀行併購未來發展及其影響，期能補強我國金融監理機制與公股金融機構之管理機制。本文所稱金融機構之範圍，係包括銀行業與金融控股公司，其他如證券期貨業與保險業等其他金融各業，則非本文探討之對象。

本文內容共分伍節，第壹節為緒論；第貳節探究銀行併購的背景及其成因；第參節研析銀行併購未來發展及對我國的影響；第肆節闡述我國可能面臨的問題及政府可行因應之道；最後第伍節為結語。囿於研究時間與研究範圍有限，其結論尚待進一步以實證方式檢定，冀望有識之士深入後續之研究，期對政府政策方向之研擬，有所助益。

貳、銀行併購背景及其成因

一、銀行併購風潮之背景

無論是發生在美國 1980 年代末至 1990 年代的合併風潮，或者是 1990 年代末期亞洲各國的整併，多與其金融危機有關，其後再透過法規鬆綁，以鼓勵業者整併。然而，21 世紀銀行併購的環境背景，已與往昔大異其趣，茲簡要列舉說明如次：

(一) 政府修法以金融控股公司放寬業務限制或進行金融整併

各國銀行在面臨單純的存放款業務被壓縮的情況下，多有經營銀行業務以外的想法，促使各國紛紛修法⁶，以提升其金融服務業的競爭力。

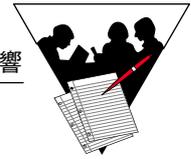
我國立法允許金融控股公司成立，原始目的則在解決銀行過多或過度競爭(over-banking)的問題，促成產業整合，提振活力。

(二) 併購途徑成為金融機構最重要的外部成長策略

資誠會計師事務所(Pricewaterhouse Coopers)先後於 2005 年(10-11月間)及 2007 年(3-4月間)委託 EIU(the Economist Intelligence Unit)進行調查(下簡稱 PwC/EIU 調查報告)，受訪者亞洲地區金融機構中高階主管表示，未來五年其從事的金融機構會進行併購者，分別占受訪者比例 68%與 74%。

PwC/EIU 調查報告進一步指出，金融機構的 10 項目標中，除「改進客戶服務」與「降低成本」2 項目標外，受訪者認為其最佳的外部成長策略為「併購」。其中，為達成「增加市場占有率」之

⁶ 舉如：①美國總統 1999 年 11 月 12 日簽署金融服務現代化法案(Gramm-Leach-Bliley Act)，正式排除 Glass-Steagall 法案中銀行不得兼營證券業務的限制，以及排除銀行控股公司法(The Bank Holding Company Act)中銀行不得兼營保險業務的規定，准許以金融控股公司(The Financial Holding Company)經營銀行、證券及保險業務；②日本於 1998 年 3 月正式施行「解除控股公司設立禁止後之金融相關整備法」，並於 1998 年 4 月 1 日實施金融大改革(Big Bang)，修正「銀行法」及「外匯交易法」，撤銷銀行間的藩籬；③南韓於 2000 年 10 月通過金融控股公司法；④我國也於 2001 年 7 月由總統公佈實施「金融控股公司法」，並從 2001 年 11 月起受理金融控股公司的申請。



目標，最佳策略為併購者的比例高達 43%，亦遠遠超越「內部成長」方式 21%。(詳表 1)

此外，台灣金融研訓院於 2006 年底進行「2007 金融業營運趨勢展望問卷調查」的結果，亦顯示金融控股公司或銀行與其他金融機構合併的最重要理由，亦為增加市場占有率，其次為增加營業據點。

表 1 企業達成不同目標的最佳策略

單位：%

企業目標	調查時間	內部成長	併購	結盟	合資	公司分割	委外	不知道
增加市場占有率	2005	34	41	14	8	3	0	0
	2007	21	43	20	11	3	0	2
符合設定之成長性	2005	49	32	8	10	2	0	0
	2007	44	31	11	7	2	1	3
提高股東價值	2005	39	32	10	11	6	2	0
	2007	39	29	10	11	6	4	7
增進資本運用效率	2005	33	30	4	11	13	9	0
	2007	25	25	8	12	11	10	8
取得新技術	2005	36	29	15	10	4	6	0
	2007	27	21	18	9	2	14	9
管理風險	2005	52	14	9	15	10	1	0
	2007	42	13	10	7	5	10	13
聚焦核心事業	2005	63	11	2	3	15	7	0
	2007	55	10	8	2	9	10	6
符合法令資本要求	2005	54	11	13	9	7	6	0
	2007	36	10	9	8	4	10	22
改進客戶服務	2005	47	14	19	6	4	10	0
	2007	39	8	16	6	3	13	14
降低成本	2005	20	10	0	6	10	54	0
	2007	20	7	7	3	10	48	4

資料來源：PricewaterhouseCoopers (2005), *Going for growth : The Outlook for M&A in the financial services sector in Asia*, p.21; PricewaterhouseCoopers (2007), *Financial Services M&A: Going for growth in Asia*, pp.8-9.

二、銀行併購風潮之成因

茲根據前述 PwC/EIU 調查報告，扼要說明 2000 年代中期以來，金融機構併購的主要因素如次：

(一) 來自於國內外競爭者的壓力

亞洲金融機構認為來自國內外競爭者的壓力是推動銀行併購的主要外部因素(詳表 2)。其中，國內競爭者壓力的來源包括非金融業者進入金融市場、金融業者之水平整合、削價競爭，以及強行攻佔市場等因素。

(二) 來自於政府法令要求重整或合併的壓力

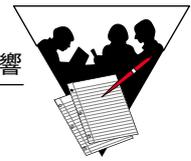
過去法規自由化促使金融業者得以在較為鬆綁的環境下從事併購，惟 2000 年代中期以來的重要性已經降低，取而代之的是來自於政府法令的要求，迫使金融業者重整或合併的壓力增加。

(三) 加速引進實務經驗的需要

21 世紀以來的公司治理一時成為顯學，銀行併購有助於金融業者加速引進相關經驗；加上科技進步，金融機構透過併購可以快速帶入相關技術，減少自行摸索的時間與成本。

(四) 來自於股東的要求與其他成本增加

由於風險管理的重要性有增無減，加上股東的要求愈來愈受到重視，如財務報表的揭露等，導致業者在 IT 投入、資金成本或



人力投資等成本增加，爰金融機構願意考慮透過併購方式，以引進相關技能。

表 2 未來五年金融機構從事併購的主要外部因素

單位：%

調查時間：年(月)	2005(10-11)	2007(3-4)
國內競爭者增加	50	47*
國外競爭者增加	45	44
客戶需求增多	37	35
經濟持續成長	26	27
法規自由化	30	24
國內市場成熟	24	19
法令要求重整或合併的壓力	11	14
引進實務經驗	9	14
股東要求增加	8	11
經濟衰退	6	5
成本增加	5	10
掌握幣值變動方向	2	2
其他	3	1
以上皆非(未計畫從事併購活動)	6	9

註：* 為合計大於 100%係因受訪者可以複選至多 3 項所致，本表百分比為受訪者認為該金融機構從事併購的主要外部因素比例，如 2007 年 47%受訪者認為「國內競爭者增加」是該金融機構從事併購的主要外部因素。

資料來源：PricewaterhouseCoopers (2005), *Going for growth : The Outlook for M&A in the financial services sector in Asia*, p.12 ; PricewaterhouseCoopers (2007) , *Financial Services M&A: Going for growth in Asia*, p.3.

三、小結

企業成長有內部成長與外部成長兩種方式，銀行併購為金融機構外部成長的主要方式之一，亦是增加市場占有率最快的成長方式。由於來自外在競爭者的壓力愈來愈大，未來 5 年亞洲金融機構仍將持續進行金融併購。

21 世紀後，由於經濟金融全球化，各國除主要銀行對經營效率與獲利表現的追求外，美、日、韓等國政府亦紛紛修法，准許金融機構申請設立金融控股公司，撤銷銀行與非銀行業者之間的藩籬，加速金融併購。因此，2000 年代中期後，國內外競爭者的壓力，成為推動銀行併購的最主要外部因素。

參、銀行併購未來發展及其對我國之影響

一、銀行併購未來發展

(一) 大陸與印度仍為跨國併購主要地點

根據 PwC/EIU 的調查報告，未來 5 年亞洲金融機構進行併購時，仍以大陸與印度為主要地點。此外，亞洲受到青睞的地區除香港、新加坡外，中東、越南等新興市場也明顯成為亞洲金融機構考慮併購時的另一選擇。(詳表 3)

(二) 整合、擴大規模為金融服務業走向多國化必經之路

在網際網路時代，銀行、保險、證券投資等服務業體認到：一定要水平整合化(Horizontal Integration)、擴大規模、形成集團，才可以走向多國化及全球化之路；但投資之前，要做可行性分析(Feasibility Study)，不可行就不要去⁷。

⁷ 摘自陳定國(2007)，「集團管理在 21 世紀之發展」，永豐金融季刊，第三十六期，頁 20-26。

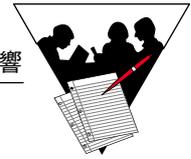


表 3 未來亞洲金融機構併購的地點

單位：%

調查時間：年(月)	2005(10-11)	2007(3-4)
大陸	52	47*
印度	37	39
香港	16	28
新加坡	13	21
印尼	13	20
中東	—	18
越南	8	18
歐洲	18	17
馬來西亞	12	16
泰國	7	15
北美	14	15
澳洲	15	13
日本	20	10
菲律賓	3	10
台灣	9	10
巴勒斯坦	—	8
不知道	—	8
南韓	13	7
以上皆非	8	7
孟加拉	—	3
紐西蘭	7	2
其他	2	1

註：* 受訪者可以複選，無上限，本表百分比為受訪者認為會前往投資地區的比例，如 2007 年 47% 受訪者認為將至大陸投資。

資料來源：PricewaterhouseCoopers (2005) ,*Going for growth : The Outlook for M&A in the financial services sector in Asia*, p.33 ; PricewaterhouseCoopers (2007), *Financial Services M&A: Going for growth in Asia*, p.10.

(三) 外國投資者為各國競合對象

未來 5 年足以構成亞洲金融機構的威脅，來自於外商威脅者占一半以上(詳表 4)，惟亞洲金融機構將會尋求外國策略投資者⁸的比例仍高達 6 成以上。綜合而言，外國投資者既是各國的競爭者，也是合作對象。

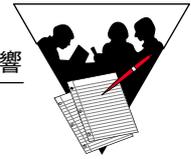
表 4 構成亞洲金融機構的最大威脅者

單位：%

調查時間：年(月)	2005(10-11)	2007(3-4)
當地的國外金融機構	37	32
當地的本國金融機構	32	24
新進入國內市場的外商	19	13
引進利基產品或服務的外商	—	13
具有利基者	6	8
從零售業轉為金融服務業者	3	4
新成立金融機構	2	1
其他	1	0
不知道		—
合計	100	100

資料來源：PricewaterhouseCoopers (2005) *Going for growth : The Outlook for M&A in the financial services sector in Asia*, p.35 ; PricewaterhouseCoopers (2007), *Financial Services M&A: Going for growth in Asia*, p.12.

⁸ 外國投資者在重整與國際投資的知識、經驗豐富，將可為整併帶來增值潛力。外國投資者略分為策略投資者與財務投資者，前者目標為拓展現有經營範圍或實現區域分散、確保中期成長；後者主要目標則為取得經濟報酬。



(四) 銀行為財務投資者最青睞的金融機構

未來 5 年，如私募基金等類型的財務投資者，最有可能併購成功的金融機構類型仍以銀行為大宗，近 4 成。(詳表 5)

表 5 財務投資者併購最可能成功的金融機構類型

單位：%

調查時間：年(月)	2005(10-11)	2007(3-4)
零售銀行	20	17
共同基金或資產管理	8	13
私人銀行	—	13
證券公司	13	12
批發銀行	9	9
委外服務業	16	9
利基市場(如配銷商)	14	9
壽險	6	8
一般保險	5	5
不知道	—	2
再保險	—	2
以上皆非	9	1
合計	100	100*

註：*受訪者可以複選，至多 3 項，惟為與 2005 年調查資料比較，已換算為百分比。

資料來源：PricewaterhouseCoopers (2005) ,*Going for growth : The Outlook for M&A in the financial services sector in Asia*, p.35 ; PricewaterhouseCoopers (2007) , *Financial Services M&A: Going for growth in Asia*, p.4.

(五) 價格高為金融併購最大障礙

2005 年底，亞洲金融機構進行併購案的主要障礙為「不確定的法令要求」，次為「企業文化」與「股東或管理階層抗拒併購」；2007 年時，與市場條件有關的因素轉而成為金融併購主要障礙，「價格高」為其最大障礙。(詳表 6)

表 6 亞洲金融機構併購的障礙

單位：%

調查時間：年(月)	2005(10-11)	2007(3-4)
法令與監理者態度(不確定的法令要求)	52	23
價格高	—	50*
企業文化不利併購	45	6
股東或管理階層抗拒併購	34	—
無適當目標	—	34
管理目標非聚焦增加股東價值	26	—
對併購的熟悉有限	24	9
無資金	—	17
股東過度保護經理人	16	—
股東保護員工而反對併購	16	—
租稅考慮	16	—
管理階層資源或能力有限	—	15
曝露出信譽風險	—	13
股東價值低	—	13
遵循法令要求	—	11
競爭限制	—	10
欠缺併購目標相關資訊	—	9
社會大眾的看法不利併購	7	—
無併購成功之紀錄	—	6
不知道	—	6
以上皆非(無特別的障礙)	—	5

註：*受訪者可以複選，至多 3 項，本表百分比為受訪者認為會構成亞洲金融機構併購障礙的比例，如 2007 年 50%受訪者認為「價格高」是金融機構併購的障礙。

資料來源：PricewaterhouseCoopers (2005) *Going for growth: The Outlook for M&A in the financial services sector in Asia*, p.30；PricewaterhouseCoopers (2007) *Financial Services M&A: Going for growth in Asia*, p.12.

二、銀行併購對我國的影響

茲分為銀行併購趨勢對我國金融市場及對業者的影響，說明如次：



(一) 對我國金融市場的影響

1. 金融市場結構朝向兩極化方向發展

台灣未來的金融業版圖，將隨著金融控股公司相互合併，或銀行改隸屬於金融控股公司旗下之子公司後，引導國內銀行或金融控股公司朝向大型化發展，由完全競爭朝向不完全競爭之態勢益發明顯。雖然中小型或地區性銀行可能減少，惟具利基型之金融機構仍有其生存空間。綜上，可能的整併結果將出現大型化與小而專業化的兩極化方向發展。

此外，政府推動引進外資買進台灣的銀行，並鼓勵台灣金融業赴海外上市等，以透過外資帶動業者達成政府的規劃遠景。因此，金融版圖的變動，外資動態亦舉足輕重。

2. 金融市場就業結構恐將進行大調整

2002年推動金融改革以來，截至2007年上半年我國金融保險業平均就業人數為40萬5千人，較2002年37萬8千人增加2萬7千人或7.2%，惟較上(2006)年40萬6千人減少1千人。

此外，我國銀行員工人數在2007年6月底為13萬4,137人，較2002年底11萬9,388人約增加1萬4,749人或11.0%，惟較上(2006)年底為13萬6,415人減少2,278人或1.7%；外國在台分行員工人數在2007年6月底為8,454人，較2002年底7,723人約增加731人或8.6%，惟較上(2006)年底為9,496人減少1,042人或12.3%。

根據台灣金融研訓院所做的 2005 年、2006 年及 2007 年「金融營運趨勢展望問題調查」發現，我國金融業近三年來亟需的金融人才仍屬風險管理人才，次為財富管理人才；另，消費金融人才之需求受卡債風波衝擊而減少，取而代之的是企業金融人才的需求增加。

3. 文化的衝突或調和難以避免

跨國併購面臨的潛在風險，包括管制檢查、員工之間的文化衝突，以及對外國企業的反彈。即使是國內銀行業之間的併購，一旦涉及公股金融機構或公營金融機構，員工之間的文化衝突更為凸顯，所需磨合的時間將拉長。

(二) 對業者的影響

1. 被併購的上市(櫃)公司或銀行積極爭取策略投資人，並期獲得市場認同。

一旦媒體報導，私募基金有意買下某上市(櫃)公司之股權，或銀行計畫將部分股權賣給一或二家策略投資人，雖然該公司或銀行並未證實，但股價可望獲得支撐或率先狂飆，顯示國內上市(櫃)公司或銀行積極爭取策略投資人，期獲得市場認同之企圖心增強。

由於被併購者將可自母公司獲得支援，金融彈性提高，獲利率可望改善，對於被併購的上市(櫃)公司或銀行的信用評等，將具正面效應。



2. 引進外資的銀行，致力提升經營管理品質與服務水準，並期信用評等得以調高。

引進外資將有助於提升業者經營管理品質與服務水準，並帶動當地金融業的改革與發展。如：渣打銀行整併新竹商銀後，直接引進海外創新的金融商品、專業技術，並有效運用渣打銀行全球平台的優勢，再配合新竹商銀的通路及人才，俾產生具體綜效，使新竹商銀的企業客戶及消費者獲得更高品質的金融服務。

成功的併購者期望藉其成功的併購案，使其信用評等進一步提升。如 2006 年 1 月 17 日英國外電報導，已經成功併購南韓第一銀行的渣打銀行，也被英、美資的金融集團覬覦，成為熱門的被併購目標，雖然促使渣打銀行須要再進行反併購策略，惟其信用評等之調升，當屬可期。

三、小結

未來的銀行併購趨勢包括：大陸與印度仍為跨國併購主要地點；整合、擴大規模為金融服務業走向多國化必經之路；外國投資者為亞洲金融機構競合對象；銀行為財務投資者最青睞的金融機構；以及價格高為銀行併購最大障礙等。

銀行併購風潮不僅促使金融市場與其就業市場結構進行大調整，亦可能出現大型化與小而專業化的兩極化現象；以及文化的衝突或調和難以避免等。

業者面對當前銀行併購的風潮，主要受到的影響為：被併購的上市(櫃)公司或銀行積極爭取策略投資人，並期獲得市場認同；以及引進外資的銀行，致力提升經營管理品質與服務水準，並期信用評等得以調高等。

肆、我國可能面臨的問題及政府可行因應之道

一、我國可能面臨的問題

2004 年 10 月 20 日陳總統對外宣布金融整併四大目標，劃開所謂二次金改的序幕以來，較重要的銀行合併案或金融控股公司整合銀行的交易，除國內業者積極整併外，包括國際私募基金在內的外資亦紛紛進入本地市場，併購國內銀行。

2006 年 7 月底，經續會多數與會代表均對金融整併四大目標限時限量的政策提出質疑，主張回歸市場機制，建議不宜由政府設定量化之績效指標，且宜刪除 3 家金融機構市占率 10% 以上及金控減半之指標，或將績效指標修正為「尊重市場機制，鼓勵整併，以強化金融業競爭力」、「強化退場機制，建構正常的市場機制及完善的金融安全網」。

一方面，政府持續強化法規制度，以增加銀行併購之彈性，同時加速強化問題金融機構處理機制與金融整併機制，以鼓勵優質外資金融機構參與我國金融機構之併購或策略聯盟；另一方面，我國 2003 年以來的低利率與市場價值低估的環境，造就了良



好的併購環境，亦使外商銀行或外資主導的併購案例逐漸增加。惟迄今仍面臨諸多問題，茲說明如次：

(一) 外國投資者的併購障礙尚待掃除

外國投資人投資臺灣金融業仍有以下可能疑慮：

1. 取得控制權的能力不夠
2. 公股銀行相較於民營銀行的吸引力不夠
3. 銀行市場高度競爭
4. 工會的索求無度
5. 來自其他海外市場的競爭

(二) 公股股權管理政策迭遭質疑

2004 年底財政部推動公股銀行減半政策以來，一方面，各界誤解二次金改之整併與政府釋股即等同財團化；另一方面，無論公股金融機構釋股或營運管理，若有政治力量涉入，勢必對既定或經專業評估的併購案，產生影響，使得財政部的公股管理機制時時面臨挑戰。舉如：

1. 2006 年 7 月經續會財政金融組對公股股權管理機制之改革，共同意見之一：「公股之持股在未全部釋股前，短期內公股宜考量股權結構，公股屬最大或次大股東者可透過徵求委託書參與公司經營。」
2. 2006 年 11 月 6 日立法院審查中央政府總預算時，決議「公股

董事席次多於民股董事席次時，建請公股董事不得支持民股董事擔任董事長」。

3. 土地銀行曾評估與台灣銀行合併一案，因專業評估而停擺，其後台灣銀行7月合併中央信託局後，行政院亦於8月15日對外宣布將台灣銀行將與土地銀行、中國輸出入銀行「三合一」，組成國家級的「台灣金融控股公司」。
4. 96年12月20日立法院費立法委員鴻泰提案「立法院未同意廢除『中國輸出入銀行條例』前，中國輸出入銀行不得與其他金融機構合併」，並表決通過一案，凸顯立委與輸銀工會堅決反對併入「台灣金融控股公司」。

(三) 併購綜效尚待觀察與釐清

過去政府推動銀行整併時，多著重於宣導金融整併的總體經濟效益，包括：可望提高台灣的國際競爭力與國際能見度；預期國際機構對我國金融競爭力之評比提升，強化外資對我國經濟、金融市場之信心，加速投資台灣；以金融整併擴大市場規模，跨入國際市場，將可創造更多就業機會；以及預期金融機構營運效率提高，金融產業資源有效利用，並充分發揮支援產業發展功能，支持經濟穩定成長等。惟推動金融整併案例以來，仍常遭外界批評綜效無法彰顯，舉如：

1. 兆豐金控旗下中國國際商業銀行與交通銀行於2006年8月21日正式合併並更名為兆豐國際商業銀行，迄今市場仍認為，綜



效並不顯著。以整併前後各項市場規模數據比較，除了對中小企業放款餘額之市場占有率較整併前兩家合計數增加外，無論是總資產、放款或存款之市場占有率，均較整併前兩家合計數為低。(詳表 7)

表 7 公股銀行宣布整併前後之市場規模比較

單位：%

公股銀行	總資產***市占率(%)		放款市占率(%)		存款市占率(%)		中小企業放款餘額市占率(%)	
	基準日	比較日	基準日	比較日	基準日	比較日	基準日	比較日
交通銀行	2.15	6.46	2.55	6.48	1.18	4.77	2.23	5.91
中國商銀	4.58		4.11		4.01		3.04	
台灣企銀	3.92	4.01	4.12	4.44	3.77	3.83	9.26	8.69
台灣銀行*	9.83	11.04	8.19	10.92	10.71	11.37	4.35	5.76
中央信託局	0.98		1.24		0.83		0.12	
土地銀行	6.81	6.86	8.16	7.61	7.04	6.84	5.10	5.45
合庫銀行**	7.46	9.51	7.89	9.51	7.89	8.53	8.96	11.10
農民銀行	2.27		2.77		2.35		2.39	
彰化銀行	5.00	4.87	5.23	4.84	5.13	4.76	6.19	6.99
華僑銀行	0.98	0.92	1.10	0.86	1.11	0.89	1.37	1.07
華南銀行	6.19	6.30	5.62	5.81	6.33	6.08	8.70	8.93
第一銀行	5.86	6.26	5.37	5.67	5.83	5.84	9.94	10.29

註：* 2007 年 7 月 1 日台灣銀行正式合併中央信託局。

** 2006 年 5 月 1 日正式合併為合作金庫商業銀行。

*** 本國銀行總資產規模新台幣 27.6 兆元。

資料來源：基準日為 2005 年 11 月 30 日，金融業務統計輯要(2006 年 1 月)；比較日為 2007 年 9 月 30 日，金融業務統計輯要(2007 年 11 月)。金管會銀行局統計室編印。

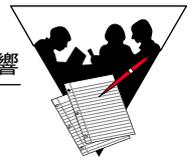
2. 行政院於 2007 年 8 月 15 日聽取財政部「二次金融改革之後續作法」基於台灣金控整併三家銀行具有強大互補綜效，可發揮

經濟規模效益，提升世界排名，創造國家領導金控典範，帶動金融產業提升整體競爭力。因此，為引領國內金融業朝大型化及國際化加速邁進，宣布將成立的「台灣金融控股公司」，當時行政院長則裁示：希望內部經營績效及競爭數字的提昇等，要對市場及社會解釋，請金融小組繼續研擬相關問題及解決方案。其後，2007年10月8日立法院財政委員會質詢，強烈批評台銀、土銀及中國輸出入銀行成立台灣金控公司完全違背專業，直指政策只為「選舉操作」；輿論評議台銀、土銀、輸銀並不具互補性，分行位置重疊，公務員心態保守，合併後規模雖擴大，未具綜效與競爭力；且三合一之後，工會力量更為強大，內部改革更加困難。

(四) 國內銀行資產規模較其他亞洲國家為小

目前國內前三大金控公司—國泰金控、兆豐金控及台新金控，資產規模與國際相較，仍屬偏小；加上國內銀行業之服務頗具同質性，業者爰以水平合併方式，促成規模擴大，提升綜效。如：國泰世華、台北富邦、中信萬通、台新彰銀及新光誠泰等。近三年來，外資併購風潮洶湧，顯見併購時機具關鍵。

亞洲前二十大金融機構中，僅有台銀擠入第16名，近五年來，日本、南韓與大陸積極擴充規模拓展市場，使國內原本還在前20名的兆豐與合庫都被擠出榜外，顯示國內市場太小且趨飽和，規模提升為國內銀行與金控公司當務之急。



(五) 政府主導整併過程似仍無法衡平主角與配角的扮演

過去政府推動金融整併以來，外界批評的核心，莫不纏繞在市場難以捉摸政府政策的邏輯性，質言之，政府似在股東(財政部等公股代表)、主管機關(金管會)及政策執行者(相關金融機構)三者間，角色尚無法拿捏得宜。若政府仍無法衡平主角與配角的扮演，主導整併時，恐將容易遭致評議。

(六) 系統性風險的處理時機宜再審慎

由於銀行趨向大型化發展後，一旦出現問題或危機，勢必面臨是否夠大到足以動搖國本；「銀行法」部分條文修正草案將建立「立即糾正措施」及退場機制，惟對於最差資本等級金融機構之監理措施，能否排除萬難，明確訂定介入時機，以免國內業者持續以拖待變之策略延誤處理時機等，均是一大考驗。

二、政府可行因應之道

金融整併除可提升總體效益外，另可望加速政府強化問題金融機構處理機制與金融整併機制，其中整併機制則包括國內銀行業的併購與售予外國投資者兩種途徑。茲分別就本次我國面臨銀行併購風潮的可能問題，說明具體建議如次：

(一) 加速修訂「銀行法」、「金融機構合併法」或「勞動基準法」等相關法令，以掃除併購障礙

1. 刪除「銀行法」有控制權股東持有同一銀行之股份不得超過 25%

之規定，以增加外資取得銀行控制權之彈性。

建議金管會正修定之「銀行法」相關條文，有加速完成修法之必要，以刪除有控制權股東持有同一銀行之股份不得超過 25% 之規定。

2. 質優之公股銀行搭配資產品質較差的公股銀行出售予外資，以引進策略投資人之管理技術，加速公股銀行之改造。

建議政府主導之併購案，可仿一般金融資產搭配不良資產出售予資產管理公司一樣，以質優之公股銀行搭配資產品質較差的公股銀行出售予外資，以引進外資或其他國內金融控股公司等策略投資人，成功機率較高，並可藉由外部力量，提升併購綜效，加速公股銀行之改造；既符合減輕金融機構過度競爭之政策，亦可避免圖利外資之評議。

3. 強化金融監理規範並嚴格執行，促使未達標準的金融機構積極尋求併購，加速銀行重整。

建議「銀行法」相關條文，宜具體將「合併」及早納為處置措施之一，對於自有資本與風險性資產之比率低於 6% 者，或資本顯著不足者，仿照美國立即糾正措施之規定，需讓受有表決權之股份，或與其他機構合併，而非遲至銀行資本嚴重不足(如低於 2%) 時，再要求依限完成合併。

4. 修訂「金融機構合併法」或「勞動基準法」，讓勞資關係更為和諧平等，以確保勞工權益。



「金融機構合併法」第 19 條規定，金融機構合併、改組或轉讓時，其員工得享有之權益，依「勞動基準法」之規定辦理，惟「勞動基準法」第 20 條有關改組或轉讓時勞工留用或資遣之有關規定，並無法明確保障現行企業併購案的勞工權益⁹，導致金融機構員工面臨併購時，常須以司法訴訟或集體勞資爭議的自力救濟方式，爭取自身權益。

建議修訂「金融機構合併法」第 19 條，將「依勞動基準法之規定辦理」改為「依企業併購法之規定辦理」，較為具體明確，且對於員工權益更有保障；另，修訂「勞動基準法」第 20 條，企業如涉及事業轉讓，本於「買賣不破僱傭原則」，勞動契約對於新雇主仍應繼續存在，保障勞工之工作權，惟基於尊重勞資自治原則，亦宜增訂但書規定，如：企業併購時，新舊雇主應就勞動條件、離退方案等重大決議事項與勞工進行協商，並於 60 日前通知勞工，受通知勞工於 30 日內，應以書面通知新雇主是否留用，屆期未通知，視為同意隨同移轉，不同意留用勞工的資遣費、退休金，應由原有之舊雇主發給。

⁹ 如：「企業併購法」第 15 條合併消滅公司提撥之勞工退休準備金，於支付未留用或不同意留用勞工之退休金後，得支付資遣費；第 16 條併購後存續公司、新設公司或受讓公司應於併購基準日三十日前，以書面載明勞動條件通知新舊雇主商定留用之勞工。該受通知之勞工，應於受通知日起十日內，以書面通知新雇主是否同意留用，屆期未為通知者，視為同意留用；以及第 17 條公司進行併購，未留用或不同意留用之勞工，應由併購前之雇主終止勞動契約，並依勞動基準法第十六條規定期間預告終止或支付預告期間工資，並依同法規定發給勞工退休金或資遣費等。

5. 檢討修訂兩岸金融相關法規，並鼓勵銀行與金融控股公司向海外市場發展。

銀行業為突破政府限制金融業登陸，透過外資管道進行併購，在外商併購國內銀行後，未來台灣的銀行從業人員，將以外商銀行的員工身分出現者增加，亦促使政府重新思維並檢討相關政策與法令規定。

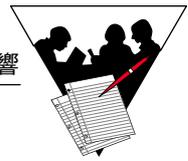
台灣雖然已有不少銀行在海外設立分行，但由於語言與文化等因素，多以服務僑胞及台商為對象。因此，金融機構擴大規模、走向多國化，最容易且最具潛力的市場，當屬中國大陸。

建議政府在可容忍的風險之下，檢討兩岸金融相關法規，如修訂「台灣地區與大陸地區金融業務往來許可辦法」，准許台灣地區赴大陸地區設立分行或子行；修訂「大陸地區從事投資或技術合作服務業禁止類經營項目」，將列為限制類的金融及其輔助業，修訂為一般類。

(二) 全盤檢討公股股權管理機制，以加速落實推動金融整併相關事宜

1. 財政部全盤並加速推動公股金融機構之整併，並加速引進國際優質金融機構或國內金融控股公司參與。

市場體認到政府對於金改的企圖心非常強烈，惟執行過程卻常遭受到外界質疑。為凸顯整併政策係通盤性考量，並已擬妥相關配套措施，建議財政部宜同時推動既有公股金融機構之整併，



整合擬定推動策略後，再對外宣布政府是採取「一次處理公股具經營主導權之金融機構」的做法或政策，將可讓外界了解政府的政策，實具有週延性。

又為澈底降低公股金融機構的市場占有率，除公股金融機構相互間整併外，宜加速引進國際優質金融機構或國內金融控股公司參與；另為避免重蹈「財團化」疑慮之覆轍，往後也遭「圖利外資」之評議，建議公股金融機構整併或釋股予策略投資人，應於董事會或股東大會中提案討論，亦可全盤加速推動公股金融機構之整併。

2. 政府主導上市公股金融機構整併之策略，宜一步到位，不宜分階段併購，以免延宕。

由於推動公股金融機構整併時日拖長，不易控管風險，換股條件因時而異，加上以公股銀行為觸媒帶動金融機構整併之時機，稍縱即逝，因此建議推動整併之策略，宜一步到位，不宜再次如彰銀釋股或兆豐金整併台灣企銀，分階段併購，致併購案延宕或無疾而終。

(三) 主動加強金融整併政策之論述與溝通，例如現階段銀行朝向大型化發展，係以風險承受能力之提升為第一考量，其次再求併購綜效的發揮

為減輕社會大眾對於銀行併購綜效的評議，並降低外國人投資台灣銀行業的疑慮，建議政府就其推動之銀行併購案，對社會

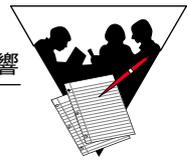
大眾、國外財經媒體、信用評等機構等，主動召開說明會議說明、溝通「公股金融機構」之重大決策與其併購綜效，溝通重點應至少包括以下三點：

1. 傳達併購係現階段金融業健全發展的手段之一，銀行除朝向大型化發展外，亦可以其專業領域為利基。政府推動金融整併的目的，係以風險承受能力之提升為第一考量，其次再求併購綜效的發揮。
2. 政府保留政策性銀行的對象為 100%持有的公股金融機構，其他公股金融機構之業務，尊重其公司自主原則，回歸市場機制。
3. 須就已推動之併購案，說明綜效情況與政府未來努力方向。

(四) 掌握併購時機，以防操之在人

觀諸各國併購案例發現，經濟成長或金融市場熱絡時期，較容易完成併購案¹⁰，2004年至2007年國內經濟尚稱穩定成長，推動合併應為不錯時機，惟一旦錯過，未來推動整併成功之可行性，端視外資的興趣與信心。為避免操之在人，當務之急實宜掌握併購時機。

¹⁰ 相反情況亦成立，如以2007年8月至9月間美國次級房貸風暴之影響而言，4,000億美元槓桿債滯銷，Dealogic公司的估計高達5,000億美元。大型槓桿融資併購案籌資受阻，顯示次級房貸風暴下，信用市場日趨緊縮。對進行融資併購的私募基金業者而言，滿地是錢的「黃金時代」可能已經結束，參見2007年8月10日經濟日報。



(五) 主導整併首重角色扮演，主角只有一個，其餘均為配角

政府主導整併時，宜力求設法衡平主角與配角之間的扮演，相關機關各自扮演好各自的角色，惟政府僅有一個主角，其餘為配角。如：財政部為主角，金管會與公股金融機構則為配角；此時，金管會制定相關法規應採中性態度，不宜限縮金融機構只能朝向「大型化」思考，金融機構有自行推動整併或朝專業金融機構發展之自主權，以符市場機制；財政部對於公股金融機構整併負有全責，必要時，得報請行政院要求金管會配合推動公股金融機構整併。

(六) 強化「金融監理機制」配套措施，加速採行退場機制

從其他國家政府的經驗顯示，推動併購同時，應強化「金融監理機制」，以防範未然。配套措施如：「立即糾正措施」納入強制「合併」之機制；予業者自救計畫應明訂期限；限期內清理完成，而非限期內接管；修訂「金融控股公司」第 54 條予以納入「立即糾正措施」之退場機制，而非如現行「銀行法」規範，未臻明確等。

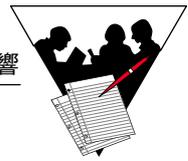
以「立即糾正措施」為例，2002 年 7 月 5 日「行政院金融改革專案小組」第一次會議通過以立即糾正措施處理問題金融機構，惟金管會至 2007 年 1 月 4 日發布修正後「銀行資本適足性管理辦法」，而「銀行法」部分條文修正草案雖已送至立法院審議，惟迄今仍未完成立法程序。

三、小結

面臨當前銀行併購風潮，我國可能面臨的問題包括：外國投資者的併購障礙尚待掃除、私募基金相關法規仍待建立、公股股權管理政策迭遭質疑、併購綜效尚待觀察與釐清、國內銀行資產規模原地踏步、政府主導整併過程似仍無法衡平主角與配角的扮演，以及系統性風險的處理時機宜再審慎等。

由於國內金融機構大型化或專業化已經迫在眉睫，金融機構整併時機稍縱即逝；政府除著重於金融整併的總體經濟效益外，將加速強化問題金融機構處理機制與金融整併機制，並重新思維並檢討相關政策與法令規定，以因應瞬息萬變的國際金融市場，惟金融環境亦有很大的改進空間。茲就我國可能面臨的問題，提出可行因應之道如次：

- (一) 加速修訂「銀行法」、「金融機構合併法」或「勞動基準法」等相關法令，以掃除併購障礙。
- (二) 全盤檢討公股股權管理機制，以加速落實推動金融整併相關事宜。
- (三) 主動加強金融整併政策之論述與溝通，例如現階段銀行朝向大型化發展，係以風險承受能力之提升為第一考量，其次再求併購綜效的發揮。
- (四) 掌握併購時機，以防操之在人。



(五) 主導整併首重角色的扮演，主角只有一個，其餘為配角。

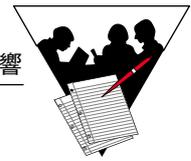
(六) 強化「金融監理機制」配套措施，加速採行退場機制。

伍、結 語

本文嘗試探討銀行併購對國內金融市場的影響，以及政府可能面臨的問題與可行因應之道。簡要結語如次：

- 一、2000 年代中期後，國內外競爭者的壓力，成為推動銀行併購的最主要外部因素。國內銀行資產規模與市值偏低，價格成為我國當前金融環境之相對優勢。
- 二、銀行併購風潮不僅促使國內金融市場與其就業市場結構進行大調整，亦可能出現大型化與小而專業化的兩極化現象；以及難以避免的文化衝突或調和。
- 三、銀行併購風潮對業者的影響包括：被併購的上市(櫃)公司或銀行積極爭取策略投資人，並期獲得市場認同；以及引進外資的銀行，致力提升經營管理品質與服務水準，並期信用評等得以調高等。
- 四、政府可能面臨的問題包括：外國投資者的併購障礙尚待掃除、公股股權管理政策迭遭質疑、併購綜效尚待觀察與釐清、國內銀行資產規模原地踏步、政府主導整併過程似仍無法衡平主角與配角的扮演，以及系統性風險的處理時機宜再審慎。

- 五、就可能面臨的問題，政府可行的因應之道包括：加速修訂「銀行法」、「金融機構合併法」或「勞動基準法」等相關法令；全盤檢討公股股權管理機制；主動加強金融整併政策之論述與溝通；掌握併購時機；主導整併的角色扮演必須明確；及強化「金融監理機制」配套措施等。
- 六、我國當前金融環境雖然具有「價廉」的相對優勢，但「物美」仍有很大的改進空間。公股管理機關—財政部、金融主管機關—金管會，以及勞工主管機關—勞委會等，須儘快排除併購障礙，並徹底加速落實推動，予銀行更大發展空間，俾掌握併購時機。



參考文獻

1. 美商雷曼兄弟證券股份有限公司臺灣分公司(2006)，由外國經驗檢視我國金融整併之發展，行政院經濟建設委員會委託研究報告。
2. 袁惠兒(2004)，全球金融業重整趨勢，資誠會計師事務所全球聯盟所(PricewaterhouseCoopers)研究報告。
3. 盧文聰(2005)，遵循、績效、風險 全球金融業面臨的挑戰，資誠會計師事務所全球聯盟所(PricewaterhouseCoopers)研究報告。
4. 台灣金融研訓院(2007)，「2007 金融業營運趨勢展望問卷調查」，台灣金融財務季刊，第七輯，第四期，台灣金融研訓院。
5. 運綜效」，台灣金融財務季刊，第八輯，第一期，台灣金融研訓院。
6. 范秉航(2007)，「台灣金融整併績效分析」，台灣經濟研究月刊，7月號，台灣銀行。
7. 陳永琦(2007)，「金融控股公司對銀行業市場結構之影響」，台灣金融財務季刊，第八輯，第一期，台灣金融研訓院。
8. 陳永琦(2007)，「探究本國銀行加入金融控股公司對經營風險與生產成本之影響」，經濟研究，第43卷，第2期，國立台北大學經濟學系。
9. 黃台心、陳盈秀、陳珮欣(2007)，「台灣地區本國銀行業長期效率的動態分析」，經濟論文，第三十五卷，第一期，中央研究院經濟研究所。
10. 黃齊元(2006)，「台灣私募股權投資基金的現況與發展」，第十三屆兩岸金融學術研討會論文輯要，台北金融研究發展基金會、中華經濟研究院。
11. PricewaterhouseCoopers (2005), *Going for growth : The outlook for M&A in the financial services sector in Asia*.
12. PricewaterhouseCoopers (2007), *Financial Services M&A: Going for growth in Asia*.
13. PricewaterhouseCoopers (2007), *Asia-Pacific M&A Bulletin: Private Equity Goes Shopping*.