

臺灣公股銀行整併問題研析

郭秋榮*

- | | |
|-----------------|---------------|
| 壹、緒論 | 肆、公股銀行整併的可行方式 |
| 貳、公股銀行整併的背景及其成因 | 伍、結論與建議 |
| 參、公股銀行今後整併面臨的課題 | |

摘要

國內公股銀行主動整併已停滯逾 5 年，若再不思圖改變現有零散的銀行結構，恐無法因應大陸銀行來台營業後的變局。藉由國內公股銀行整併，加速調整國內銀行脆弱的市場結構，不僅有其必要性，更具急迫性。

本文主要研究結論為，落實公股銀行整併，國內規模小而脆弱的市場結構才可望改善；當前全球景氣混沌不明，應是公股銀行危機入市、推動整併的適當時機。

本文建議：先推動既有公營金融機構整併，一步到位，再採取「一次處理公股具經營主導權之金融機構」的做法，俾讓外界了解政府金融整併政策的決心與邏輯性。其中，100%公營的台灣銀行與土地銀行業務同質性高，應先予以整併，藉此降低大型銀行間的過度競爭與有效運用國家資源，並適時穩定金融市場，落實中央銀行之貨幣政策；中國輸出入銀行亦宜定位為「政策性銀行」，以承辦一般商業銀行所不願承辦的海外投、融資或保證等業務，而其業務與行政主管機關予以一元化，可確保扶持國內產業輸出業務之發展。

* 經濟研究處專門委員。本文承蒙洪處長瑞彬、朱副處長麗慧、吳組長明蕙及外審匿名學者專家提供諸多寶貴建議，謹此致謝。惟文中若有任何疏漏，當屬筆者之責。

A Study on the Problems of Consolidating Taiwan's State-owned Banks

Chiu-Jung Kuo

Senior Specialist

Economic Research Department, CEPD

Abstract

The initiative to consolidate Taiwan's state-owned banks has been stagnant for more than five years. If the current fragmented banking structure is not changed, there is cause to fear that domestic banks will not be able to cope with the situation after mainland China's banks start to operate in Taiwan. Hence, it is a matter not just of necessity, but also of pressing urgency, to speed up the adjustment of domestic banks' fragile market structure through consolidation of state-owned banks.

The main conclusions of this study are: That state-owned bank consolidation is an essential prerequisite to any hope of improving the small-scale and fragile market structure of domestic banks; and that the current state of tumult in the global economy should present a good opportunity for promoting bank consolidation.

Our study suggests the following: Start by pushing through the consolidation of existing state-owned financial institutions in one step, and then take a once-and-for-all approach to dealing with financial institutions in which the government holds a controlling stake, to enable the general public to understand the resolution and logic of the government's bank consolidation policy. In view of the high similarity of their functions, first priority should be given to merging the 100% state-owned Bank of Taiwan and Land Bank of Taiwan. This merger will serve the purposes of reducing excessive competition between big banks and effectively utilizing national resources, while also providing timely support to the stabilization of financial markets and strengthening the implementation of central bank monetary policy. The Export-Import Bank of the Republic of China should ideally be positioned as a "policy bank", charged primarily with undertaking overseas investment, financing or guarantee business that ordinary commercial banks are unwilling to take on. Also, its operations can be unified with the work of related government agencies, to ensure the provision of strong support for developing the export operations of domestic industries.



壹、緒論

整併或併購(Merge & Acquisitions)原本就是企業外部成長的主要策略之一，惟當演變成政治議題而非一般性的經濟議題時，其複雜性與可預測性，即難以理解，舉如過去經營不善農漁會信用部與公股銀行的整併即是。

本文係探討過去國內曾經爭議不斷的公股銀行整併議題，先從回顧國內公股銀行整併之背景、成因，整理國內外相關文獻、調查報告，以及政府發布之相關法令、資訊，採探索性研究，再進一步探討公股銀行今後整併面臨的課題，研析整併的可行方式及其優劣勢，期能補強我國公股銀行管理機制，及早提升國內金融市場的競爭力與風險因應能力。因此，本研究的主要目的是藉由透析過去公股銀行整併的歷程，研析最可行的整併方式，俾提升國內金融市場之競爭力與風險因應能力。

貳、公股銀行整併的背景及其成因

一、公股銀行整併的背景

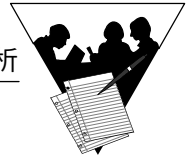
21世紀前，國內外金融機構整併發展背景，均係當地環境變遷所致，惟21世紀後，金融機構走向多國化及全球化¹腳步加快，併購途徑成為金融機構最重要的外部成長策略，亦凸顯外資的重要性與日俱增；國內金融機構的併購發展史，亦由基層金融機構之整併，轉為銀行間之併購或與其他金融機構整併，與20世紀末期，大異其趣。

¹ 所謂多國化及全球化(Multi-nationalization and Globalization)經營，是指包括原料、資金、技術、生產、人才、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。

我國自 2000 年以來，銀行併購的環境背景，最原始目的在解決銀行家數過多或過度競爭(over-banking)，以及同時在金融危機時期併發的逾期放款遽增等問題，爰先後制定「金融機構合併法」與「金融控股公司法」，使業者得以採取「異業結合」與「金融控股公司」模式，促成產業整合，提振活力。迄今，金融控股公司包括 2008 年 1 月 1 日成立的台灣金融控股公司與 2011 年 12 月 1 日成立的合作金庫金融控股公司，共計 16 家，銀行家數則由 53 家減少至 38 家，包括 2012 年初原為新加坡商星展銀行在台分行主要之營業、資產及負債由新設立的子銀行星展(台灣)商業銀行承受。

除上述一般性的銀行整併背景外，茲就 21 世紀以來，迄今與我國公股銀行整併的歷史背景有關部分，簡要列舉說明如次：

- (一) 2000 年網路泡沫與金融危機後，財金情況日趨嚴重問題，2001 年 8 月總統府邀集產、官、學各界代表召開「經濟發展諮詢委員會會議」全體委員會議，研提經濟政策。
- (二) 新巴塞爾資本協定(Basel II)2006 年底實施，行政部門就銀行業發展必須加強之部份，研擬因應對策，使銀行及早建立風險管理觀念。
- (三) 陳前總統水扁於 2004 年 10 月 20 日主持「總統經濟顧問小組」會議中，明確指示「二次金融改革」4 項目標，行政院納入「區域金融服務中心推動方案」中。
- (四) 針對長期性、結構性、爭議性的經濟施政課題，行政院 2006 年 3 月宣布召開「臺灣經濟永續成長會議」，7 月間邀集各界總統府邀集各界代表參加，廣泛徵詢意見，凝聚更大的共識。
- (五) 2008 年 5 月政黨輪替後，「全面檢討二次金改，追查弊端」成



為各界關注焦點，行政院就問題檢討結果，將不再限時限量，整併過程以公開透明方式進行，政府將依法行政。

- (六) 2011 年 8 月間歐美債務危機擴大，馬總統於 100 年 9 月、10 月間召開記者會對外公布「黃金十年 國家願景」計畫，2012 年 6 月 7 日行政院院會通過該計畫，金融發展係採取積極擴大金融機構業務範圍，提高經營彈性，以擴大經營範疇。

二、公股銀行整併的成因

銀行併購的一般性原因，國內外諸多文獻已有相當完整之探討，不外乎合併後銀行市場規模擴大、成本降低、規模經濟及範疇經濟等可能原因，惟不論實證研究能否獲得一致性結論²，仍應不影響業者自行評估併購的必要性與進行。茲就 21 世紀以來，迄今與我國公股銀行整併相關的成因，彙整說明如次：

- (一) 加速處理問題金融機構，一併解決我國逾期放款問題。
- (二) 加速公營銀行民營化、出售已民營化之公股股權。
- (三) 提升經營效率、發揮經濟規模效益，以利國際競爭利基。
- (四) 來自於政府法令要求重整或合併的壓力。

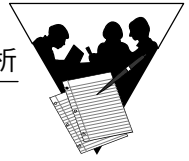
過去為使金融業者得以在較為鬆綁的環境下從事併購，政府採行法規自由化政策，惟 2000 年代網路泡沫引發的後遺症，金融業面臨微利的新環境，金融自由化政策的重要性降低，取而代之的是來自於政府法令的要求，迫使金融業者重整或合併的壓力增加。

² 根據紐約聯邦準備銀行在 1998 年 12 月發布之 Staff Paper，彙整 250 篇關於銀行合併的文獻，對於合併能否產生大規模經濟利益、股價激勵效果、成本綜效等，無法於實證研究獲得一致性結論。

2004年8月陳前總統水扁於經濟顧問小組會議中，關心金融機構整併進度，並請相關部門針對官股金融機構整併、民營化進度落後的成因與改善之道，提出具體說明。2004年10月20日陳前總統水扁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」。至於擴大金融業規模與競爭力，提升營運效率等具體措施，亦期望在2008年底前有1~3家成為亞太區域具代表性之金融機構，惟迄今並無具體成果。

綜上，政府一方面持續強化法規制度，以增加銀行併購之彈性，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，例如2007年至2008年陸續有荷蘭商荷蘭銀行、花旗(台灣)商業銀行、香港上海滙豐銀行、新加坡星展銀行、美商美國運通銀行在台分行分別與台東區中小企業銀行、華僑商業銀行、中華商業銀行、寶華商業銀行、渣打國際商業銀行採概括承受方式或將該外商分行全部營業及資產與負債讓與本國銀行。



參、公股銀行今後整併面臨的課題

一、未來金融整併可能面臨的問題

(一) 基於二次金改弊案牽連之效應，金融整併議題敏感，官民均噤若寒蟬。

我國政府過去推動二次金改期間，引發社會對銀行或金控公司之諸多質疑，如金融改革先有結論，再找論述，預設整併數字與時程，不被市場認同，造成金融市場空耗，導致現階段銀行對於併購方向或策略，尤其是民營銀行與公股銀行的併購，更是噤若寒蟬，避「公股銀行」唯恐不及。

2009年初行政院對外發布之「二次金改檢討報告」，就推動二次金改過程中較具爭議的個案中，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，對於當初具決策權之政務人員是否有曲意配合不當指示之情事，該檢討報告已函送監察院及檢調單位作為繼續深入調查之參考，以早日釐清事實真相與責任。

對於二次金改中有關透過「金融整併」達到擴大金融機構規模的目標，即使已逐漸被朝野所接受³，咸認同整併方向，而是整併手段或方法亦應具正當性的問題而已，惟不僅民營銀行對於整併公股銀行議題敏感，即便是公股金融機構，亦不輕言整併⁴，主要原因不只是考慮綜合效益，應與能否掌控主導權有關。

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。

⁴ 2012 年 10 月 15 日報載「財政部擬推動『公併公』，兆豐金建議應該先將公股行庫旗下的產險、證券業先併一併。不過，兩大公股金控—第一金控及華南金控雙雙表示興趣缺缺，不打算推動旗下產險、證券業的整併。」

(二) 面對國內外競爭者，國內銀行的營運壓力與人才流失問題遽增。

目前國內已面臨中國大陸銀行正式在台營業，加上過去外商銀行併購國內銀行，臺灣金融市場勢必開始產生質變，本國銀行營運壓力有增無減，拓展新業務，尋求新商機成為現階段營運重點。

此外，國內優秀之高階經理人，在市場機制運作下，多成為外商銀行挖角之對象，若國內金融機構薪資結構未能有所突破，必然影響國內銀行或研究訓練機構⁵吸引國內優秀人才，又因公股銀行薪資結構更為僵固，其受到的壓力與影響，相形更大⁶。

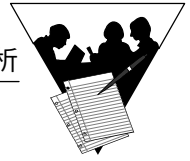
(三) 公股股權管理政策之方向，常常面臨非專業上的挑戰而調整。

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政策，常因人而異，而常常面臨非專業上的挑戰。

以「台灣金融控股公司」成立為例說明，2007 年以來相關議題之討論如次：

⁵ 如金融研訓院許前院長振明 2012 年 9 月底退休，新任院長人選不斷尋覓，迄 10 月份正式由鄭經濟學家貞茂接任新任院長。

⁶ 工商協進會理事長暨台灣工銀董事長駱錦明 2012 年 8 月 21 日建議，政府應研擬高階專業人才培育，及預防人才外流的因應措施，以避免國內金融產業競爭力流失；投資台灣 40 年的美商 3M 公司台灣子公司策略長兼發言人吳漢明亦日表示，台灣人才「擁有科技長才，也具行銷本領」，這樣的特質，讓台灣 3M 培養出 5 位外派亞洲各地工作的總經理，成為「總經理搖籃」。



1. 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 2007 年 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」。
2. 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。
3. 2007 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，凸顯立委亦與輸銀工會堅決反對併入「台灣金融控股公司」。
4. 囿於立法院陸續反彈台銀整併土銀與中國輸銀，因而 2008 年 1 月 1 日成立「台灣金融控股股份有限公司」，金控子公司成員僅包括台灣銀行、原證券及保險部門分別獨立成立的台銀證券及台銀人壽。政黨再次輪替後，財政部以政策性尚未決定為由，至今仍未再論及整併土地銀行與中國輸出入銀行相關事宜。

(四) 金融相關主管機關之角色，仍有進一步討論與調整的空間。

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，同時扮演不同的角色，其間角色的拿捏，仍有進一步討論與調整的空間。舉如：

1. 金管會係以監督管理為主，抑或金融業務發展為主，宜先釐清。尤其是2012年馬總統於國慶文告中提到，兼顧國家安全和利益的前提下，用管理來代替管制，開放是常態、管制是例外。因此，金管會之角色，仍有進一步討論與調整的空間。如減少對金融業營運等不必要之干預，俾利金融服務業者發展等，而此為金管會興利除弊之政策執行問題。
2. 財政部係以公股銀行之股東立場發聲，為全體股東謀福利、賺取最大之財富，應屬不爭事實之工作。若無法站在全體公股銀行之發展，隨時獻策，而是根據政策性決定而為，則金融整併方向恐無法化被動為主動，金融業務欲有開創思維，難上加難。
3. 以中國輸出入銀行為例，就其特有的政策任務而言，與中央存款保險公司無異，既不能也不宜民營化，惟因業務與行政主管機關分屬金管會與財政部，致欲拓展業者出口業務時，難免無法順利暢通。因此，中國輸出入銀行之功能宜先釐清，係僅及於專業銀行或屬於政策性銀行，若係屬前者，則專業銀行之業務發展，政府可任由市場機制主導，無強力無扶持之必要性；若係屬後者，則政府應明確主導，並檢討相關法規，擴充其業務功能。權衡之下，中國輸出入銀行若僅及於「專業銀行」，恐因該行難以整合國內公營銀行資源，故似宜定位為「政策性銀行」，以承辦一般商業銀行所不願承辦的海外投、融資或保證等業務。

若金融相關主管部會仍無法衡平主角與配角之間的角色扮演，則未來主導整併時，恐仍會遭致評議。如金「管」會常被譏諷應改為金「發」會或金「展」會；財政部推動公股銀行整併仍根據政策性決定，無法化被動為主動等，以致金融整併恐仍被譏諷為流於口號，遙遙無期。

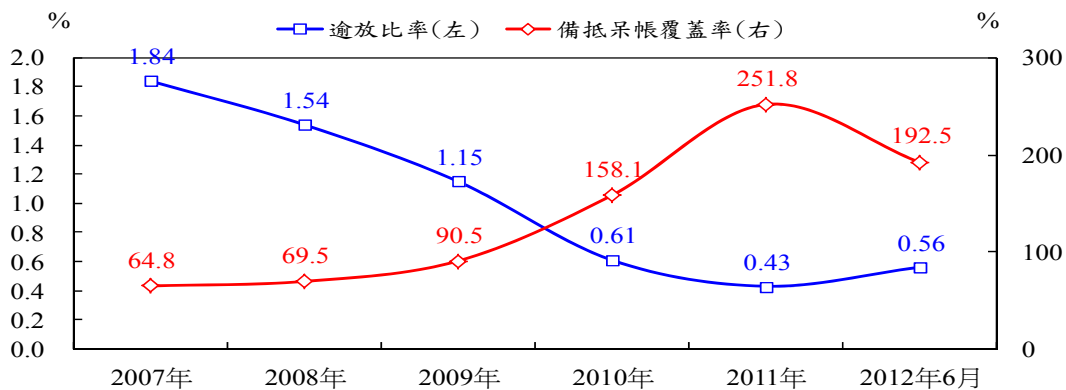


二、國內銀行整併的急迫性

(一) 本國銀行逾期放款明顯增加，未來資產品質恐不若往昔。

目前本國銀行整體資產品質雖然仍處於正常狀態，惟近年來面臨歐債危機引發金融秩序混亂，連帶使國際景氣陷入衰退之虞，以及國內出口月成長出現長達半年的負成長，部分企業放款亦回收困難，致本國銀行逾期放款金額由 2011 年底 928 億元，明顯增加至 2012 年 6 月底近 1,231 億元，同期間逾放比率由 0.43% 增至 0.56%，備抵呆帳覆蓋率亦由 251.8% 降為 192.5%，資產品質恐不若往昔，值得留意未來趨勢之變化(詳圖 1)。

圖 1 本國銀行逾放比率與備抵呆帳覆蓋率



(二) 本國銀行規模仍小、家數仍多，恐難以擺脫價格競爭模式。

截至 2012 年 6 月底止，本國銀行總資產規模達新台幣 35.4 兆，淨值規模合計達 2.27 兆，若以 The Banker 雜誌統計前 1,000 大銀行觀察，平均每家銀行淨值之規模約落在排名全球第 362 名，國內最大的台灣銀行排名全球在第 131 名；相對上，已經來台設立分公司的大陸中國銀行與交通銀行，其資產排名分別為第 13 名與第 37 名，資產規模差距甚大。

國內銀行家數是否過多之論戰，迄今雖已少有論戰⁷，惟就2012年8月21日行政院財經會議召開之金融場次討論之內容觀察，官方的回應重點雖多放在金融稅制外，但業者的反映是金融業要提升競爭力，勢必要對症下藥，更重要的國內銀行規模普遍小、家數仍多的產業結構性問題，因而推動金融整併、擴大規模，一直是近年來金融業極力呼籲的事項，且景氣一旦反轉甚至惡化，恐再使國內銀行採取割喉式的價格競爭。因此，藉由國內銀行整併，加速調整國內銀行脆弱的市場結構，有其必要性與急迫性。

(三) 公股銀行資產運用效率仍有改善之空間，僅有土銀、兆豐銀與一銀經營績效相對優異。

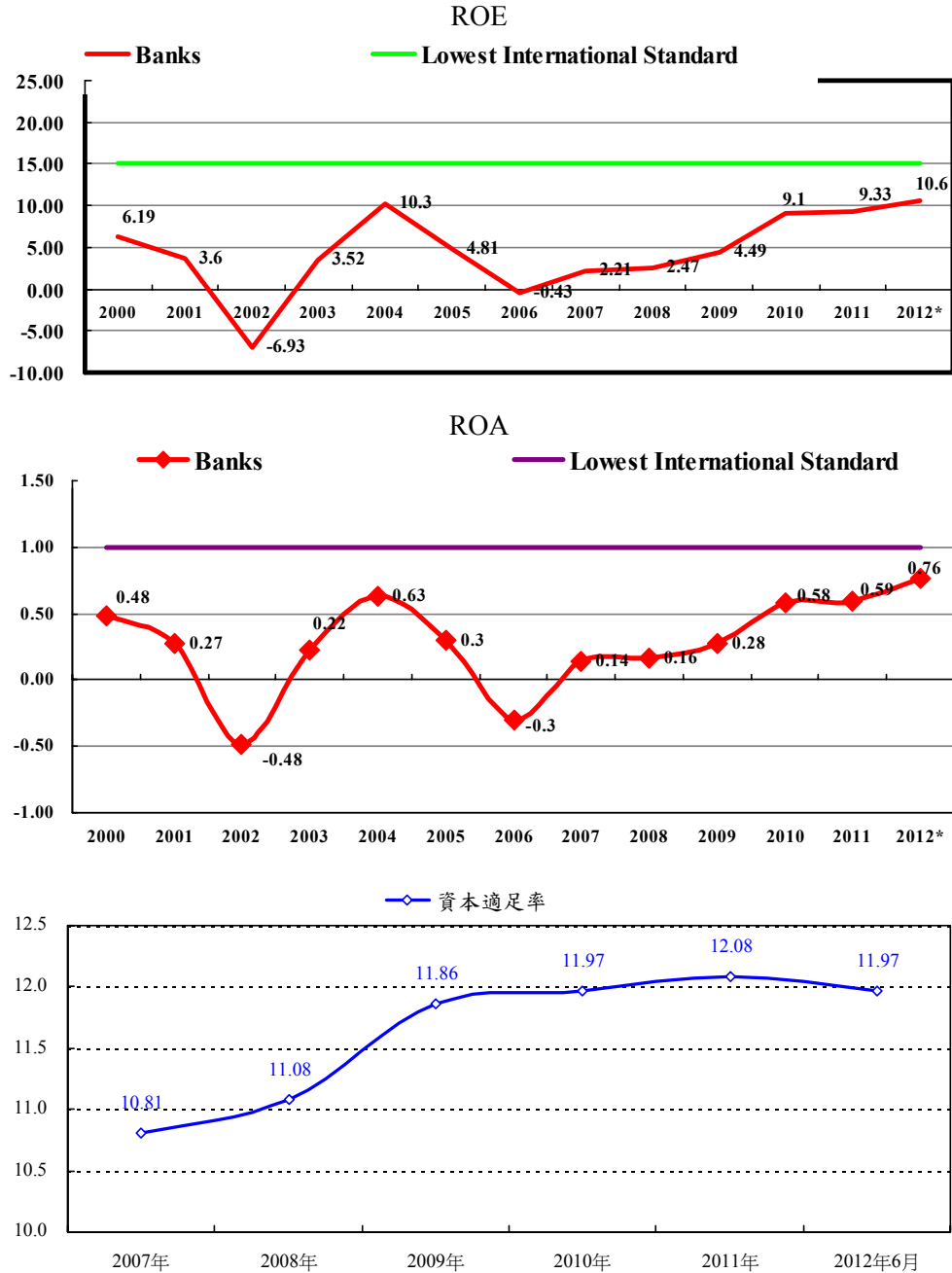
近四年來本國銀行利潤微薄現象已逐年改善，ROE由2007年度2.21%大幅提升至2012年前個8月10.6%，預期全年度可創2004年度10.3%以來的新高；同期間ROA由0.14%增至0.76%，全年度亦將創2004年度0.63%以來的新高，主要係與近三年來房貸持續熱絡且金融相關主管機關積極開放兩岸金融業務有關。(詳圖2)

其中，依據9家公股銀行2012年前9個月自行結算的ROE與ROA，平均ROA與ROE分別為0.49%與8.65%，相較於整體而言，ROE表現尚可，惟ROA較低，顯示公股銀行資產運用效率仍有改善之空間。再細分出3家公營銀行，僅有土銀ROA與ROE分別為0.47%與10.33%，表現相對優異，另6家公營銀行，僅有兆豐銀與一銀之ROE大於11%，合庫與彰銀與平均水準相當。(詳表1)

⁷ 最近一次為2011年12月28日「當前國內外經濟情勢下銀行因應作為」研討會，會中許多金融業者都認為，台灣銀行家數太多，造成過度競爭，政府應鼓勵銀行業積極整併。



圖 2 本國銀行獲利概況與風險承擔能力概況



資料來源：本文彙整自金管會銀行局網站。

表 1 公股銀行 2012 年 1 至 9 月營運績效表

	稅前純益 (億元)	每股稅前盈餘 (EPS, 元)	資產報酬率 (ROA)	淨值報酬率 (ROE)
台銀	66.18	0.95	0.22%	3.58%
土銀	81.54	2.17	0.47%	10.33%
輸銀	3.48	0.29	0.50%	2.53%
兆豐	193.06	2.83	1.13%	15.07%
一銀	104.49	1.67	0.69%	11.55%
華銀	82.85	1.51	0.42%	7.54%
合庫	76.28	1.70	0.36%	8.22%
彰銀	88.11	1.22	0.55%	8.87%
台企銀	27.67	0.56	0.29%	7.25%
合計	723.66	1.54	0.49%	8.65%

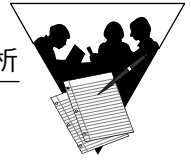
註：係各銀行自結數。

資料來源：財政部(2012)。

另，本國銀行資本適足率由 2007 年底 10.81%，逐年遞增至 2011 年底 12.08%，惟 2012 年 6 月底已下滑至 11.97%，亦值得留意(詳圖 2)。

(四) 一旦大陸市場丕變，可能造成目前無法預見的風險。

2009 年 11 月 16 日我國與大陸簽訂兩岸銀行監理合作備忘錄，未來隨著兩岸經濟金融業務往來更為頻繁，將促使台灣銀行業更為大膽西進—開拓中國大陸新市場，惟一旦大陸市場丕變，對國內企業與銀行體系，亦可能造成目前無法預見的風險。因此，整併國內銀行，以擴大國內銀行規模，有其急迫性存在。



肆、公股銀行今後整併的可行方式

一、公股銀行整併可行方式與優劣勢分析

公股銀行整併可行方式	優勢	劣勢	可行性
1. 只留純政策性銀行、其餘公股民營 — 只留純政策性銀行並予以整併(台灣銀行與土地銀行合併；中國輸銀宜先定位是否屬於純政策性銀行) — 其餘逐步釋股且政府持股之法人代表退出董監事(簡稱公股民營)	1. 有效佈達政府整併公股銀行之決心、提升公股銀行績效 2. 強化因應金融危機之能力	純政策性銀行待政策性決定	1. 屬同質性高之合併，且非涉及民營，頗具可行性 2. 公股民營有討論空間
2. 只留純政策性銀行、其餘完全釋股 — 只留純政策性銀行並予以整併(台灣銀行與土地銀行合併；中國輸銀宜先定位是否屬於純政策性銀行) — 其餘完全釋股	1. 有效佈達政府民營化之決心 2. 掌握公股銀行政策執行力 3. 減少市場價格競爭現象 4. 強化因應金融危機之能力	1. 立法院生態不易通過公股銀行整併案 2. 完全釋股將遭變賣祖產之批判	1. 屬同質性高之合併，且非涉及民營，頗具可行性 2. 完全釋股可行性低
3. 只留 100%公營銀行、其餘公股民營 — 只留 100%公營銀行並予以整併(台灣銀行、土地銀行維持現況；中國輸銀可改制為非銀行類或予以獨立) — 其餘逐步釋股且政府持股之法人代表退出董監事(簡稱公股民營)	1. 有效佈達政府整併公股銀行之決心 2. 提升公股銀行績效 3. 強化因應金融危機之能力	純政策性銀行待政策性決定	1. 屬同質性高之合併，且非涉及民營，頗具可行性 2. 公股民營有討論空間
4. 只留 100%公營銀行、其餘完全釋股 — 只留 100%公營銀行並予以整併(台灣銀行、土地銀行維持現況；中國輸銀可改制為非銀行類或予以獨立) — 其餘完全釋股	1. 有效佈達政府民營化之決心 2. 掌握公股銀行政策執行力 3. 減少市場價格競爭現象 4. 強化因應金融危機之能力	1. 立法院生態不易通過公股銀行整併案 2. 完全釋股將遭變賣祖產之批判	1. 屬同質性高之合併，且非涉及民營，頗具可行性 2. 完全釋股可行性低

資料來源：本文自行整理。

綜合上述優劣勢分析，公股銀行整併最可行之方向為朝同質性銀行整併，如只留 100%公營銀行並予以整併或只留純政策性銀行並予以整併；公股民營之方式，雖有討論空間，惟在目前政治生態下，恐不易推動⁸；完全釋股之可行性則更低。

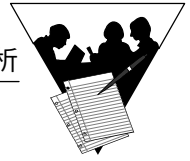
100%公營銀行定位為純政策性銀行，實屬合理且簡單可行。其中，中國輸銀性質特殊，不吸收存款，可思考改制為非銀行類，無論從監理的角度或扶持產業的角度來看，若能先將中國輸出入銀行之主管機關一元化，統籌該行之人事、財業務及政策性任務，實屬正確，猶如過去農漁會信用部的主管機關一元化後，初期受到專業與預算限制，亦可於法制上明定應將監理工作委託金融檢查機關或專業人士。

綜上，從另外一種思維來看，亦即從扶持產業的角度來看，中國輸出入銀行雖名財政部所屬之完全國營金融機構，惟一方面不吸收社會大眾存款，即不宜適用「銀行法」監管，加上其主要功能係直接支援經貿發展，與經濟部所掌業務，息息相關，其主管機關以經濟部更為適合，但宜避免如同過去漢翔公司之失敗先例，因此要有一條資金活水的管道等配套措施，修制訂相關辦法。如同中小企業信保基金一樣，原由財政部主管，其後改由經濟部主管，按年編列預算補助。另，其他國家也有先例可循，若定位為「政策性機構」，日本係以行政獨立法人方式運作，而美國則直接隸屬總統之下。

二、公股銀行整併的影響

截至 2012 年 8 月底，公股銀行存款、放款總額分別為新台幣 14 兆餘元與 12 兆餘元，就全體銀行之市場占有率而言，分別占

⁸ 退而求其次，對於已上市之公股銀行或金控公司(例如合庫、兆豐、三商銀及台企銀等)，其董事長、總經理分別由政府與民間選任，官民共治，落實公司治理機制。



51.87%與 55.62%。因此，雖然我國最大規模之銀行相對其他國家之銀行小，惟公股銀行對我國經濟發展與金融市場穩定，具有顯著重要性。舉如過去政府積極處理問題金融機構或推動銀行整併時，公股銀行亦占舉足輕重地位，惟自 2007 年中以來，即未再見到主動併購案例(詳表 2)。

表 2 公股銀行整併案例

1. 將資產負債概括讓與公股銀行之信用合作社：	
1997 年 9 月	北港信合社概括讓與華僑商業銀行。
1999 年 9 月 15 日	東港信合社概括讓與台灣銀行。
2. 2001 年 9 月 14 日 8 家公股行承受 31 家農漁會信用部、信用合作社：	
中國農民銀行承受	：屏東縣枋寮區漁會、屏東縣萬丹鄉農會、高雄縣六龜鄉農會、高雄縣內門鄉農會、高雄縣鳥松鄉農會等之信用部。
台灣銀行承受	：臺灣省農會、屏東縣新園鄉農會、屏東縣農會等之信用部。
土地銀行承受	：福建省金門縣農會、屏東縣高樹鄉農會、屏東縣枋寮地區農會、台中縣豐原市農會等之信用部。
合作金庫承受	：台中市第一信合社、台中市第五信合社、台中市第九信合社、台中市第十一信合社。
第一銀行承受	：屏東縣萬巒地區農會、台南縣七股鄉農會、高雄縣梓官區漁會、台南縣楠西鄉農會、屏東縣長治鄉農會等之信用部。
華南銀行承受	：桃園縣觀音鄉農會、新竹縣新豐鄉農會、屏東縣佳冬鄉農會、高雄市小港區農會、屏東縣竹田鄉農會等之信用部。
彰化銀行承受	：彰化縣芬園鄉農會、彰化縣埔鹽鄉農會、屏東縣車城地區農會、屏東縣林邊鄉農會、彰化縣芳苑鄉農會等之信用部。
3. 民國 2002 年 7 月 26 日 2 家公股銀行承受 7 家農會信用部資料：	
土地銀行承受	：彰化縣福興鄉農會、台南縣南化鄉農會、高雄縣大樹鄉農會、屏東縣潮州鎮農會等之信用部。
合作金庫承受	：台中縣神岡鄉農會、彰化縣彰化市農會、雲林縣林內鄉農會等之信用部。
4. 核准撤銷、合併、更名及概括讓與之公股銀行：	
2006 年 5 月 1 日	農民銀行併入合作金庫商業銀行。
2006 年 8 月 21 日	交通銀行與中國國際商業銀行合併，並更名為兆豐國際商業銀行。
2007 年 7 月 1 日	中央信託局併入台灣銀行。
2007 年 12 月 1 日	花旗(台灣)商業銀行(美國花旗銀行集團在台設立之子銀行)概括承受華僑商業銀行全部之營業及資產與負債，華僑商業銀行消滅。

資料來源：金融業務統計輯要。

今就公營銀行整併或公股銀行整併後，對我國金融市場及對業者的主要好處說明如下：

(一) 金融市場

1. 改善金融市場脆弱之結構，創造國家級之領導型金控或銀行的典範，並適時穩定金融市場，落實中央銀行之貨幣政策。

臺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，整併結果可望改善金融市場脆弱之結構，惟仍將出現大型化與小而專業化的兩極化現象。

以行政院於 2007 年 8 月 15 日聽取財政部「二次金融改革之後續作法」後，擬推動成立的「台灣金融控股公司」為例，係基於透過整併三家銀行(即台銀、土銀及輸出入銀行)而成立的台灣金控公司，最具有強大互補綜效，可發揮經濟規模效益，提升世界排名，創造國家級之領導型金控或銀行的典範，帶動金融產業提升整體競爭力。一旦以台銀、土銀業務同質性高而予以否定，反而無法藉此降低大型銀行間的過度競爭與有效運用國家資源，並適時穩定金融市場，落實中央銀行之貨幣政策。

2. 採取前述「金融控股公司」之形式分立為子公司，並先確保員工工作權等權益，反彈整併與文化衝突應可降至最低。

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等，即使是國內銀行業之間的併購，



一旦涉及民營化的公股金融機構，員工之間的文化衝突在所難免，仍需一段時間磨合。反之，若單純整併國內公營金融機構，甚至採取前述「金融控股公司」之形式分立為子公司，並先確保員工工作權等權益，反彈整併與文化衝突應可降至最低。

(二) 金融業者

1. 整合公營銀行資源，降低國內出口廠商資金成本，拓展我外銷市場。

中國輸出入銀行除確保負有配合政府政策、發展國家經貿之任務外，並具海外風險與國際貿易金融等專業經驗，以及依據以往輸銀辦理「三保專案」之經驗，對協助國內廠商拓展外銷及促進我國出口擴張成效良好，嘉惠眾多的國內出口廠商。

若中國輸出入銀行併入台灣金融控股公司，成為子公司，將可整合公營銀行資源，強化其貿易金融功能，協助廠商拓展海外市場。囿於政府財政的財源有限，政府經貿單位將須進一步檢討提供長期低利資金或成立永久性經貿保證基金等方式，以降低其資金成本，增強其國際競爭力，進而拓展我外銷市場。

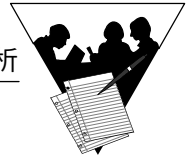
2. 加速推動公股銀行整併，激勵民營銀行併購，提升市場整體認同度。

一旦媒體報導公營銀行整併，公股銀行整併之政策即可望加速推動，進一步激勵民營銀行併購，舉如：

- (1) 若有私募基金有意買下某民營上市(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，但國內上市(櫃)公司或銀行積極爭取策略投資人之企圖心或具體作為，必可獲得市場認同。

- (2) 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、美系的金融集團覬覦，成為熱門的被併購目標，信用評等受到肯定或調升，自然水到渠成。
 - (3) 被併購者將可自母公司獲得支援，營運空間之彈性提高，獲利率可望進一步改善，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。
 - (4) 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。過去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，產生具體綜效，使既有的企業客戶及消費者獲得更高品質的金融服務。
3. 公股銀行整併未影響到本國銀行對中小企業放款，反而因資源整合，更有利於協助中小企業放款。

一般預期或研究，認為金融機構大型化後，更容易忽視弱勢權益，致中小企業及弱勢族群更難取得資金。依據統計資料，截至 2012 年 7 月底，國內中小企業放款餘額占全體企業放款餘額比率為 48.92%、占民營企業放款餘額比率為 53.05%，分別較 2011 年底之比率增加 2.06 個百分點及增加 1.63 個百分點。因此，只要政府搭配既有的強化本國銀行加強放款中小企業之措施，公股銀行整併並不會影響到本國銀行對中小企業的放款，反而因資源整合，更有利於協助中小企業放款。



伍、結論與建議

一、結論

公股銀行原本就可以隨時合併，只是做與不做的抉擇而已，除透過內部業務開發的自我成長模式外，併購將是未來經營的重要選項。任何企業經營都是強調做對的事，然後把事情做對，特許事業的銀行更應如此，因為它的影響層面更廣、更深。本文研究結論如下：

- (一) 全球金融海嘯後，公股銀行的角色、定位及功能，愈來愈重要。
- (二) 金融管制主導未來金融市場發展，公股銀行的功能允宜擴大，公營銀行的領導地位允宜確定。
- (三) 臺灣公股銀行整併雖面臨諸多課題，惟目前不僅有其必要性，更具急迫性。
- (四) 落實公股銀行整併，國內規模小而脆弱的市場結構，才可望改善。
- (五) 值此全球景氣下滑之際，是公股銀行危機入市、推動整併的好時機。

二、建議

- (一) 先推動既有的公營金融機構整併，一步到位，再採取「一次處理公股具經營主導權之金融機構」的做法，將可讓外界了解政府推動金融整併政策的決心與邏輯性。

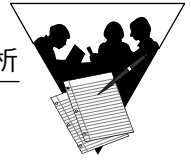
財政部早於 2009 年 3 月 19 日訂定公股金融機構辦理整併相關作業流程，迄今已逾 3 年，且公營金融機構可進一步民營化之對象者少，實宜再加速既有的公營或公股金融機構整併。

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。若對問題已存在多年的彰銀與台新整併問題先盡快解決，則可有效傳達政府整併公股和民股銀行的決心。因此，先由推動既有的公營金融機構整併做起，再採取「一次處理公股具經營主導權之金融機構」的做法，將可讓外界了解政府推動金融整併政策的決心與邏輯性。

(二) 100%公營銀行定位為純政策性銀行，只留 100%公營銀行並予以整併。其中，若能先將中國輸出入銀行之主管機關一元化，可望確保扶持國內產業輸出業務之發展。

經綜合分析公股銀行主要整併可行方式之優劣勢，最可行之整併方向應優先考慮整併同質性之銀行，如只留 100%公營銀行並予以整併或只留純政策性銀行並予以整併，其他「釋出公股達到百分之五十以下完成公司化」之公股銀行，目前仍應尊重該公司自主原則，回歸市場機制，採公股民營之方式，有討論空間，完全釋股之可行性雖低，惟仍值得設定為長期目標。

政府對於金融整併的企圖心與做法，須讓全民體認到整併政策的邏輯性，係經通盤性考量，並已擬妥相關配套措施後，由推動既有的公營金融機構整併，包括 100%公營銀行定位為純政策性銀行，實屬合理且簡單可行。其中，若能先將中國輸出入銀行之主管機關一元化，統籌該行之人事、財業務及政策性任務，可望確保扶持國內產業輸出業務之發展，其主管機關以經濟部更為適合，其他國家也有先例可循，但宜避免如同過去漢翔公司之失敗先例，要有一條資金活水的管道等配套措施，並修制訂相關辦法。



(三) 主動加強金融整併政策之論述與溝通，例如現階段銀行整併係朝向大型化發展，以提升風險承受能力為第一考量，其次再求發揮其他併購綜效。

為減輕社會大眾對於公股銀行整併綜效之疑慮，政府宜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。現階段推動金融整併之目的，係朝向大型化發展，以提升風險承受能力為第一考量，其次再求發揮其他併購綜效。

(四) 透過調整公股金融機構的薪酬結構，連結績效之要求，調高公股銀行薪酬水平，以避免金融市場之高階人才外流。

近十年中國大陸經濟崛起，亞洲優秀金融專業人才已有朝向中國大陸靠攏之勢。國內過去培植的高階金融專業人才，也成為中國大陸主要銀行挖角的對象；我國金融專業人員轉職大陸金融機構後之薪酬，已明顯高於臺灣金融業目前的薪資水準，臺灣金融優秀人才已出現流向中國大陸的潛在危機。

為確保金融人才留在臺灣，似可加重台灣金融研訓院之培訓人才的角色或功能，尤其是透過調整公股金融機構的薪酬結構，連結績效之要求，調高公股銀行薪酬水平，以避免金融市場之高階人才外流。

參考文獻

1. 李桐豪(2011),「加強中國輸出入銀行功能方案」,行政院經濟建設委員會專題深度研究報告,行政院經濟建設委員會。
2. 李樑堅、張志雄、宋敏慈(2012),「因應大陸銀行業登陸台灣後台灣銀行業經營策略之研究」, 台灣金融財務季刊, 第十二輯第三期, 台灣金融研訓院。
3. 陳美君、呂淑美(2011),「金融業啟動併購 專家談策略趨勢」, 台灣銀行家雜誌, 第18期, 2011年6月號, 台灣金融研訓院。
4. 黃日燦(2012),「台灣企業脫胎換骨的賽局」簡報, 工商講座, 中華民國工商協進會。
5. 台灣金融服務聯合總會(2012),「101年金融建言白皮書」, 台灣金融服務聯合總會。
6. 台灣金融管理學會(2008),「銀行產業結構變化暨規模經濟、範疇經濟與銀行績效之關係」, 金融研究發展基金管理委員會九十五年度委託研究報告, 金融研究發展基金管理委員會。
7. 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。
8. 行政院(2009),「二次金改檢討報告」, 行政院新聞稿, 行政院第四組。
9. 金管會(2012), 金融業務統計輯要, 第417期, 金融監督管理委員會銀行局統計室。
10. 財政部(2012),「提升公股銀行競爭力專題報告」, 立法院第8屆第2會期財政委員會第9次全體委員會議。
11. Timewell, Stephen (2006), “Taiwan gears up for competition,” *The Banker*, April 2006.
12. The Banker (2012), “Top 1000 World Banks 2012,” July 2012.