

吴志攀 程家瑞 / 主编

海峡两岸 银行法律实务论坛

Df22.234

W86

海峡两岸 银行法律 实务 论坛

吴志攀
程家瑞 / 著

法律出版社

金融市场监管

台湾金融检查制度与 “中央银行”功能

陆润康*

台湾金融业务检查工作,早期由“财政部”以行政授权方式委由“中央银行”担纲,继而经“立法授权”确立“中央银行”之金融检查地位,正式成立金融业务检查处,作为主办单位,但这并不表示所有金融业务检查工作完全由“中央银行”一手办理,基于分层负责的原则,将基层金融机构(主要为各地方的信用合作社)委由合作金库检查;不过“中央银行”只有对金融机构的业务检查权,并无行政管理权,行政管理权则属于“财政部”,各项检查报告仍需送“财政部”,由“财政部”决定应否予以行政处罚或纠正,这样做法,不言而喻,是不够理想的。主要的缺点有三:一、由“中央银行”主导的金融检查,偏重于业务检查,而忽略其他层面;二、台湾省合作金库负责检查基层金

* 台湾大安商业银行董事长。

融业务,始终认为是一种附带工作,并非主要工作;三、“中央银行”的检查报告或合作金库的检查报告,都要直接间接转送“财政部”处理,观点上、时间上难免有不够配合之处。不过,无论如何,有制度毕竟是好的,至于各项检查实务,“中央银行”均系参考美国检查制度,衡酌台湾金融环境,训练高素质的专业人员,逐项规划建立,并不断检讨改进,还是能发挥现代化金融检查功能。

1991年,台湾在长时间限制银行的设立之后,在自由化、国际化的呼声之下,终于开放了银行的申请,于是在1年之内,批准了16家新民营银行的设立,新银行的规模,资本额都在美金4亿元左右,而且开业之时,同时可以设立5处分行,这不仅对台湾的金融市场增添了相当的竞争力,也对金融主管机关的金检工作,平添了很多主要检查的对象,形成金检工作的压力。

好在1985年时,台湾发生了“十信事件”,所谓“十信事件”是台北市有一家第十信用合作社,因管理不善,大量超贷,以致引起存户的不信任和不满从而引发挤兑,不仅“十信”已无法维持,眼看将引发并扩大多米诺骨牌效应,事实上已经波及十信主持人的胞兄所主持的一个金融机构“国泰信托”。因此,主管机关立即采取了断然措施,以行政命令指定台湾省合作金库接管,并由三家公营银行联合监管“国泰信托”,平息了当时一场不算小的金融风暴。十信事件的发生,实由金检单位台湾省合作金库实行的金检工作过于松弛所致,既不能及早发现问题,发现之后,又不能有效管理,防止超贷之继续与扩大。

“十信事件”给主管机关一个很大的警讯,于是提前决定了几项重要的改革:(一)1985年,紧接在十信事件之后,迅速通过“立法”,成立了属于“财政部”的“中央存款保险公司”,对投保银行的客户存款,在一定金额之下(目前为台币100万元),负保障之责,而存保公司透过保户关系有检查投保银行业务帐目之权,

以了解该金融机构之体质，弥补了“财政部”人力之不足；（二）1991年，“财政部”将原主管金融业的金融司改组为金融局，扩大职权，增加人员，大致上比原来的人员增加了5倍，原金融司内的保险科，并独立为保险司。以上金融管理机构的增设和调整，大大增强了“财政部”方面对金融机构监控力量，但为了与“中央银行”的金融力量分工合作，以充分运用人力资源，于是乃有下列分工办法之产生：

一、由“财政部”检查之金融机构

1. 1991年以后新设之商业银行。
2. 1991年以前设立之部分银行、信托投资公司及外国银行在台分行。
3. 全体保险业（由保险司负责检查）及证券金融公司（由证券主管机关负责检查）。
4. 依银行法等规定单独或会同“中央银行”等办理特别检查。

二、由“中央银行”检查之金融机构

1. 1991年以前设立除由“财政部”及“中央存款保险公司”检查者以外之银行及外国银行在台分行。
2. 邮政储金汇业局。
3. 金体票券金融公司。
4. 依“中央银行法”等规定单独或会同“财政部”等办理之特别检查。

三、由“中央存款保险公司”检查之金融机构

1. 依“存款保险条例”规定报请“财政部”洽商“中央银行”核准办理者。
2. 已参加存款保险之基层金融机构（含信用合作社及农、渔会信用部）。
3. 原为合作金库所检查且未参加存保之基层金融机构，暂

由“中央存款保险公司”负责其金检工作。

4. 其他经“财政部”、“中央银行”、“中央存款保险公司”洽商决定者。

原受委托办理信用合作社等地方金融机构检查之台湾省合作金库,则不再分担任何检查工作。新措施之后,有两大功效非常明显:(一)过去参与地方性金检业务而效率不彰的合作金库,不再参加地方性的金融检查业务,使地方金融机构的缺失,容易显现;(二)“财政部”之下增加了金融业务检查的生力军。

目前“财政部”及“中央银行”已拟妥金融检查制度的新改革方案,此方案一则为改善目前金检制度,一则为因应未来金融多元化之发展趋势。方案基本构想,金融检查工作将由“财政部”负责一般业务之检查权与处分权为原则,而由“中央银行”保有对货币、外汇及信用相关业务之检查权与处分权为例外。亦即对金融业务之检查权,除列举式的项目,专属于“中央银行”之外,其余均属于“财政部”,如果此一新制可以实行,将可使金融机构从申请设立到发照、管理、检查、处分完全由“财政部”来主导,以达成管理一元化之目标。

这是一个比较理想的结构,虽然在此结构之下,仍然是两头马车,但是过去是两头马车一辆车,今后将是两头马车两辆车,可以互不牵制,各奔前程。

台湾金检制度建立很早,其后一如前述能不断地从失败中吸取经验,不断地检讨改进,使金检环境得以日益改善。今天,台湾的各金融机构均能衡量经营环境与自身条件,审慎研订发展策略,再依据策略,订定各类周详的内部规范、作业程序、管理权责与业务风险限额、设计良好的管理资讯系统,并透过内部控制与内部稽核功能的运作,使各金融机构的董事会、监察人与管理部门,均能对各类风险发挥主动积极的监控与管理功能,也充分发挥了各金融机构的自律功能与作为。诸如各金融机构各自订

立授信担保品鉴价办法,订定担保品建筑物、土地设定抵押权其放款值之计算。股票质押借款之计算成数,上市、上柜公司之股票,以最近三个月平均市价与估价前一日之收盘价孰低为准,以拨贷当日估价之六成为最高放款值。银行资本适足率(银行自有资本与风险性资产之比率)是否严控在银行法规定 8%之上;严防逾越银行法中对关系人的授信规范,如银行不得对持有实收资本总额 3%以上之企业,或银行负责人、职员或主要股东,或对与银行负责人或办理授信之职员有利害关系者,为无担保授信。银行对其持有实收资本总额 5%以上之企业,或银行负责人、职员或主要股东,或对与银行负责人或办理授信之职员有利害关系者为担保授信,应有十足担保,其条件不得优于其他同类授信对象,如授信达主管机关规定金额以上者,并应经 2/3 以上董事之出席及出席董事 3/4 以上同意;银行对呆帐之提列准备均应严守在 1%以上;银行对外投资的限额亦严限不得超过银行所收存款总余额及金融债券发售额之和之 25%内等等。

银行与实务

商业银行业务操作 功能与发展趋势

戴立宁*

提 要

一、前言

二、商业银行经营所面临的问题

- (一)传统银行业务受到挑战
- (二)来自非银行的金融机构的竞争
- (三)企业对商业银行依赖程度降低
- (四)银行持有资产的风险增加
- (五)外汇业务竞争激烈与风险上升
- (六)银行业分业分工制度逐渐模糊
- (七)公营银行僵化的制度不利于竞争
- (八)电脑的运用扩大竞争的程度
- (九)逾放比率上升影响银行资产品质与获利能力

三、商业银行业务操作的多样化

- (一)兼具投资银行业务的综合银行

* 台湾华侨银行董事长。

- (二)金融控股公司的综合银行
- (三)互设子公司方式的综合银行
- (四)综合银行与防火墙的设置
- (五)综合银行对金融效率的影响

四、直接金融对商业银行的影响

- (一)直接金融的发展
- (二)对商业银行的影响

五、商业银行资产负债表外业务的兴起

- (一)资产负债表外业务的特性
- (二)资产负债表外业务与资本适足性
- (三)资产负债表外业务对商业银行的冲击

六、电脑科技对银行业务的影响

- (一)银行资讯基础设施建设成为业务发展的关键
- (二)电脑与通讯科技提升银行经营管理效率
- (三)金融业务网路化在业务行销的运用

七、现阶段商业银行发展的趋势

- (一)确立银行的经营理念,塑造新形象与社会价值
- (二)运用银行的竞争优势,发展具有特性的银行业务
- (三)重视专业人才的培训与合理运用
- (四)重视顾客导向与竞争导向的行销策略
- (五)建立风险管理制度,实施常态预防性监测
- (六)金融业大型化的趋势,掀起购并风潮

一、前言

自 80 年代起,银行经营环境出现激烈的变化,这些变化归纳起来可分为“金融自由化”(Liberalization),或称管制解除(Deregulation)、“金融证券化”(Securitization)、“金融全球化”(Globlization),或称国际化(Internationalization)、及“电脑与通讯”(Computer & Communication)技术的运用,它产生两个特

征就是金融产品与技术的创新(Innovation)及金融机构整合(Integration),银行业务范围打破原有疆界,产生银行分业模糊化(Hazization)的现象,对商业银行的业务操作产生重大的影响。

二、商业银行经营所面临的问题

银行经营环境的变化使商业银行的经营面临一连串的冲击:

(一)传统银行业务受到挑战

在过去依“利率管理条例”的规定,存放款利率由政府统一规定或严格的管制,存放款利差维持在一定的差距,银行只要着重于存款与放款数量的争取,同时,只要不发生太多的呆帐,银行就能获得相当的利润。但是随着金融自由化,银行间的竞争日益激烈,银行为了争取更多的资金,市场存款利率随之上升;为了增加放款,只得降低融资利率,导致存放款利差缩小,银行收益锐减,由各银行的营收状况分析,可发现银行传统的放款、贴现等业务的收益比重逐渐减少,手续费、佣金、债券利息、投资收益、资产买卖差价(含证券买卖差价)的比重逐渐增加,银行的经营由传统业务量的管理,转向重视成本与收益组合的综合性资产负债管理。

(二)来自非银行的金融机构的竞争

“非银行的金融服务机构”(Nonbank)指“不可接受存款资金而经营金融服务的公司”,相对于一般银行业务须受到重重限制规范,非银行金融机构如票券公司、融资性租赁公司、分期付款公司等,则显得较具弹性,许多非银行机构挟其体制上的优势,提供原属银行的金融服务,在授信与存款市场与银行产生激烈的竞争。在授信市场方面,商业融资的竞争,消费者信用市场的竞争尤为激烈;在存款方面,例如票券金融公司分食了大部分原本为银行的低成本资金。

(三)企业对商业银行依赖程度降低

银行的传统业务提供企业与个人的金融中介服务,从而获得相当的利润;由于直接金融兴起,借由较有效率的货币市场与资本市场,企业可凭借本身的信用,选择适当的时机,利用发行商业本票、公司债或股票自市场直接取得低成本的资金,因此对银行的依赖程度降低。

(四)银行持有资产的风险增加

由于大型企业减少对银行的业务往来,银行为了业绩,中小企业成为银行积极争取的新对象,惟一般而言,中小企业常因组织较不健全、缺乏专业管理、自有资金不足、市场资讯不完整、设备技术落后、会计制度不健全、财务报表未能反应事实等原因,导致经营失败的机会偏高,银行对其授信的风险也较高。此外,银行为维持流动性与创造利润,持有大量的票券、债券与股票等有价值证券,易因市场利率或经济波动,影响银行获利能力与资产评价。

(五)外汇业务竞争激烈与风险上升

在开放外汇市场之前,新台币对美元实施钉住美元之固定汇率,由“中央银行”统筹管理外汇部位,并承担全部的外汇风险,因此外汇指定银行办理外汇业务均有相当利润,同时不必承担外汇风险。自开放外汇市场以来,政府放宽对外汇的管制,办理外汇的银行需自行拥有与调节外汇部位,承担外汇汇率变动的风险;同时,更多的银行获准经营外汇业务,市场竞争日益激烈,不论是手续费收入、利息收入、买卖外汇差价,也因激烈的竞争而大幅降低。

(六)银行业分业分工制度逐渐模糊

台湾的银行制度,根据银行法的规定采专业分工规划,商业银行以供应短期信用为主,储蓄银行与信托公司以供应中长期信用为主要业务,专业银行则以供应特定机构之信用。但由于业

务竞争,商业银行开始重视消费金融业务,保险公司可以直接办理授信业务,银行也大都成立信托部兼营证券经纪与承销业务,于是金融机构间的业务分野逐渐模糊,银行业务的多元化,使银行有走向综合性银行的趋势。

(七)公营银行僵化的制度不利于竞争

台湾的公营银行占存放款市场一半以上的业务量,但由于受法令的限制,有关预算、人员晋用、呆帐打销等均受到层层束缚,相较于民营银行,显然不利于竞争,尤其受民意机关的牵制与公务员服务法的限制,更影响公营银行的营运效率。这种现象已有部分突破,省属三个商业银行已逐步完成公股释出,于1998年初改制为民营银行,三家商业银行开放民营后将挟其长期经营的经验与人材、庞大的资产基础与广布的营业据点等优势,台湾的银行界即将进入另一个竞争阶段。

(八)电脑的运用扩大竞争的程度

由于电脑与通讯技术的进步,银行利用电脑于日常业务,既普遍且深入,透过电脑与网路来完成交易,已是银行作业的趋势,利用电脑与通讯技术,使一些原来成本偏高的业务,诸如小额贷款、信用卡等,民众享受到更迅速、准确的金融服务,但也使银行竞争的层面更形扩大。

(九)逾放比率上升影响银行资产品质与获利能力

授信是银行最重要的业务及主要利润来源,但授信不良也是银行遭受损失最主要的原因,虽然银行业务日渐多元化,目前授信仍是银行最主要业务之一,占银行营收之比率最大。银行授信往往因不可预知的经济情势巨变,如汇率、利率的大幅震荡、股市巨幅波动、石油及各种原料价格高涨、新生产技术的发明使原有生产设备丧失竞争力、经济不景气、失业率剧增导致成长率衰退等不利因素的出现,或企业本身经营条件发生变化,如投资不当、扩充过速、管理制度不健全、资金未能妥善运用、负债过巨

等都可能使债务人发生损失或资金周转失控,导致银行贷款之本金、利息无法如期收回,此种无法如期收回之逾期放款,影响银行授信资产品质及获利能力。

三、商业银行业务操作的多样化

(一)兼具投资银行业务的综合银行

银行本身可直接兼营证券等业务,即一般称的“综合银行”制度,其中以德国为代表,此外瑞士、法国、奥地利等国也采类似的制度。

1. 德国的“银行法”规定,所谓银行业务为:

- (1)收受存款,不论是否付息。
- (2)放款及承兑授信。
- (3)支票与汇票之贴现。
- (4)有价证券之承销及销售。
- (5)有价证券之受托保管及管理。
- (6)投资公司法第一条所列业务。
- (7)保证及其他担保。
- (8)转帐及清算交易。

依同法银行得申请经营下列业务:

- (1)为自有部位从事有价证券之买卖。
- (2)票据托收旅行支票之贩卖。
- (3)金币及金块之买卖。
- (4)外汇买卖。
- (5)保管箱。
- (6)金融债券之发行。
- (7)票据再贴现。
- (8)建筑储蓄契约、保险契约之中介、资产管理、资产运用之

咨询

在德国金融制度下,银行除经营银行业务外,另可兼营证

券、外汇、黄金、保险、投资信托等业务,是最先进的综合银行制度。

2. 法国于1984年公布新银行法第1条规定,银行业务为:

(1)接受大众之存款。

(2)授信。

(3)提供清算工具及管理。

法国新银行法第5条规定,银行相关业务为:

(1)外汇、贵金属等之买卖。

(2)有价证券及所有金融资产之投资、承销、买卖、管理。

(3)财产管理之顾问及援助。

(4)对租赁业之动产及不动产放款。

此外,法国新银行法第6条规定,可投资其他企业;第18条规定,银行除可经营银行业务外,可投资其他相关业务及其他企业。

(二)金融控股公司的综合银行

非综合银行或专业银行体制以美国为代表。基于金融稳定与减轻利益冲突的考量,1933年美国国会制定之“Glass-Steagall 法案”(简称GS法案),将商业银行与投资银行业务区隔,禁止银行涉入证券、保险、不动产经纪与其他金融产品。

为银行业务竞争与发展的需要,美国国会于1956年订定“银行控股公司法”(Bank Holding Company Act;BHCA),允许银行控股公司下设立银行与各种企业来执行综合银行的功能,银行与一般企业属平行的关系企业,但银行不得直接拥有及控制一般企业公司。诸多限制又因“非银行”之崛起,造成不公平竞争,且因近年来金融技术的创新、资讯科技的广泛运用、企业及家庭对金融服务需求的多元化、国际金融业务之盛行等,美国银行之分业分区(跨州经营之禁止)政策受到广泛的讨论,及配合欧盟综合银行制度的发展,于是在1991年美国“财政部”提出

“1991 年金融构建健全性及消费者选择法”(Financial Institution Safety and Consumer Choice Act of 1991; 简称金融现代化法案), 取代 GS 法案, 金融服务控股公司将由各种专业的子公司所组成, 包括商业银行、投资银行、期货商、信用卡业务、金融公司、保险的经纪与承销等业务, 每一子公司相互平行, 子公司的负债将由控股公司的资本所担保。美国的银行获准设立金融服务控股公司与开放跨州经营后, 综合银行将盛行, 预期银行家数将减少, 银行资产与权益更为雄厚, 银行的市场力量及交易规模都将提高。

(三) 互设子公司方式的综合银行

允许银行透过银行握股关系企业的方式提供各种金融服务, 也就是银行、信托、保险、证券公司以互设子公司的方式, 介入对方的业务, 以扩大服务的层面, 这类综合银行体制以日本、加拿大为代表。

日本的金融制度采专业与分业制度, 即长期信用银行制度、信托银行制度、外汇指定专业银行制度、银行与证券业务分离。这种专业银行制度对战后日本极端资金不足的状况下, 促进日本战后经济复苏及其后的经济高度发展, 有着极显著的贡献。

战后 50 年的发展, 日本由资金不足转变为资金过剩现象; 随着金融资产大量累积, 个人与企业对金融服务需求多样化、深度化; 业务竞争日益激烈, 资源使用更具效率化的要求; 金融技术革新的发展, 开发及提供各种新的金融产品与服务; 金融国际化飞跃成长, 国内外资金交流频繁; 资讯与通讯技术的发展, 市场资讯的传递与运用更为快速与广泛, 日本银行体制基本上虽采专业与分业制度, 但在金融自由化、证券化、国际化不断进展的世界潮流中, 金融环境与收益结构亦急速变化, 日本金融机构已打破传统, 无论同一业别或不同业别间, 纷纷透过相互持股的方式, 进行合并及业务合作, 扩大经营规模与增加业务种类及服

务层次,是另一种形式的综合银行。

依加拿大有关法令,加拿大的金融机构分为银行、信托公司、保险公司及证券公司,不跨业经营,属银行、证券分离之专业制度。为因应金融自由化、证券化、国际化发展的世界潮流,加拿大以“制定提供存款人、投资人革新性且竞争性的服务制度,同时辅导具国际竞争力及在充分的监督下能健全营运的金融机构成立”为目的,进行金融制度的改革。1987年修改银行法,准许银行与证券公司,以设立子公司的方式,相互介入经营对方之业务。1991年国会通过“金融制度改革方案”,准许银行、信托、保险公司互设子公司,介入他业经营,成为广泛过渡型综合银行制度。

英国法律并无银行不得兼营证券业务之规定,事实上银行直接参加证券业务者甚少,实务上英国是银行证券分业制度。1986年的金融大改革,开放法人参加为证券交易所会员与手续费自由化,多数的英国银行纷纷加入证券经纪、承销、自营、投资顾问、投资管理等业务,而成为综合银行。商人银行也投入经营证券流通业务与投资管理公司,由集团成员分别经营银行证券等业务。

(四)综合银行与防火墙的设置

银行跨业经营已成为一种趋势,银行、证券、保险、信托将合成一个庞大的金融集团,为防止利益冲突、利益输送、及经营不健全等可能引爆重大的金融危机,于是一般先进国家的金融制度均有“防火墙”(firewall)的设计以资预防。防火墙的设计在区隔金融服务控股公司与一般事业公司间,及银行与证券、保险等子公司间风险与利益输送的分隔与防止。

(五)综合银行对金融效率的影响

1. 综合银行有助于金融稳定

银行跨业经营保险、证券、及其他金融商品与服务,由于组