

財政部函請本會就國內金融機構合併，適用公平交易法之相關問題，再為斟酌暨銀行法修正條文案及不同意見書

發文機關：行政院公平交易委員會公報

發文字號：行政院公平交易委員會公報89年第 9卷 6期6-161 頁

發文日期：民國89年1月1日

案由：有關「財政部函請本會就國內金融機構合併，適用公平交易法之相關問題，再為斟酌暨銀行法修正條文案」案

決議要旨：

一、關於財政部函詢適用公平交易法疑義部分，依理由函復。

二、關於「銀行法修正草案」條文部分，建請於第六十二條之四第四款原擬文字前增列「於有緊急處理之必要且對金融市場競爭無重大不利影響者」。

理由：

一、有關本會「銀行與信用合作社結合許可申請案件應檢附文件一覽表」，關於文件項目包括「結合後對信用合作社所在地區所造成之經濟影響評估」以及「結合後若有遷移營業分支機構計畫書，應說明其對遷出、入地區市場競爭影響」，是否妥適部分，基於對地區競爭分析之必要性、本會程序先行審查之優先性及主管競爭法制之專業性，仍有保留之必要。

二、有關函復財政部意見如次：

（一）按公平交易法之立法精神，旨在維護市場競爭秩序，對案件審查之角度，雖與目的事業之主管機關有所不同，惟其目的均在促進經濟之安定與繁榮。

（二）有關銀行業事之結合案，必須受到競爭法之規範，已為世界銀行法制先進國家所共認（參見美國銀行合併法：Bank Merger Act U.S.C. 18 28（C）；並參閱美國司法部與銀行管制機關在反托拉斯法適用上的歷史背景及考量因素）。惟如何藉由機關間之相互合作，使人民瞭解目的事業主管機關與本會審查之重點，以確保人民程序利益，並維護公益目的，應是本案重要所在。

（三）查八十一年九月一日，本會曾與財政部對銀行結合案件之審查程序，進行協商，並獲致下列結論：有關銀行合併部分，財政部金融局同意於受理銀行合併之申請書表或過程中提醒合併之銀行，如有公平交易法第十一條第一項第一至第三款情事者，應附加本會之許可函，對未附許可函者，請其向本會提出結合之申請。因此，為加速本會之行政效率，以配合財政部之審查作業，經評估國內金融市場集中度尚低，且具適當之競爭，故對競爭影響尚低之銀行與信用合作社結合案件，本會已採簡化作業程序審查（本案業經本會第三二〇次委員會議決通過）。所謂簡化作業審查程序，係本會之行政作業流程簡化規定，個案承審委員得以先行核發許可決定書，事後提請委員會議追認方式。該作業方式經實施以後，對作業時程之加速，已有顯著成效。

（四）另因本會係以維護競爭秩序為審查重點，與財政部以金融管理為重點不同，為使申請結合事業瞭解本會與財政部職權之差異，並使申請事業能針對二機關之審查重點提出必要之申請文件。本會針對銀行與信用合作社結合案對競爭之影響評估，已明訂應檢附之申請文件。其中包括「結合後對信用合作社所在地區所造成之經濟影響評估」，以及「結合後若有遷移營業分支機構計畫者，應說明其對遷出、入地區市場競爭之影響」，其主要目的在於：銀行的結合案件對於大型企業及一般的消費者影響或許較不顯著，惟其對當地中、小型企業之影響則較深遠。蓋

中、小型企業對當地銀行之信用借貸依存度高，因此，結合後對地區金融之便利及需要性，即為競爭機關之首要考慮因素（參酌美國司法部反托拉斯署之實證經驗）。由於信用合作社為地區性金融機構，主要在同一地區營業，故本會必須考慮結合後，對於當地金融市場之影響，以作為准駁之依據。其次，關於銀行分支機構遷移計畫之考量，主要則在瞭解結合事業利用現有分支機構之遷移，進行市場擴張，對競爭秩序所造成之影響。至於財政部表示其所考量關於金融管理政策、經濟金融情形、區域平衡發展、員工、客戶權益保障等事項，因未涉及競爭法規，原非本會論列重點。是以，本會關於「結合後對信用合作社所在地區所造成之經濟影響評估」，以及「結合後若有遷移營業分支機構計畫者，應說明其對遷出、入地區市場競爭之影響」之審查，與財政部之審查並無扞格重複之處。

- （五）末按本會目前結合申請要件中，公告金額是否過低，是否考量金融事業之特殊性，提高金融事業結合申請公告金額乙節，本會已有通盤檢討該公告金額之計畫；惟在未獲致結論前，尚難依個案調整。至於財政部之意見，本會必當審慎斟酌。

三、有關銀行法修正草案增列第六十二條之四規定，命令合併情形得排除公平交易法第十一條之適用部分，本會意見如左：

- （一）銀行之緊急合併案件，係出於命令性、救濟性及非自願性合併，與一般之銀行合併案件並不相同，其主要目的在於救濟問題金融機構，維護金融秩序之安定。惟對於問題金融機構之處置方式甚多，命令合併僅為救濟方式之一。
- （二）對於問題公司之合併與一般公司之合併，在競爭法上確有不同對待之理由。參酌美國實務見解，均認為「垂危事業」（failing company）得為違反競爭法之合法抗辯（legal defense），對於垂危銀行之合併，更採取較為寬鬆的許可審查，但仍非不受競爭法之拘束，只是得為合併許可之理由及產生訴訟上舉證責任倒置的問題。
- （三）美國一九六六年銀行合併法中，對於銀行合併案件之競爭報告請求期限分為三種情形：銀行之一般合併情形：司法部應於三十日內提出競爭報告；銀行之緊急合併情形（emergency exist）：司法部應於十日內提出競爭報告；垂危銀行合併情形（act immediately to prevent the probable failure of the bank）：金融主管機關不得請求競爭報告，逕為許可決定；但所有之結合案件，仍必須審酌競爭因素，並適用反托拉斯法之規定。
- （四）由於我國之結合許可，係採「事前許可制」，與美國法之「申報異議制」不同，且我國法制，主管機關並無提出托拉斯訴訟之機制，因此，對於事先得豁免競爭審查之條件，即必須更為謹慎。其理由在於，即使垂危事業得作為豁免違反競爭法之合法抗辯，惟命令合併既為救濟垂危金融機構的方式之一，除有非立即行為不足以挽救銀行倒閉之情形，若金融主管機關能於命令合併之前，參酌競爭機關意見，而於發現有違反競爭情形時，能選擇其他不妨害競爭或最小侵害競爭之救濟方式，對於產業政策與競爭政策之調合及維護，更有裨益。
- （五）綜上，關於命令合併案件，在結合管制理論上的確有其特殊性，惟仍不排除競爭法之適用，只是垂危銀行得為合併許可之理由，不過，對於合併許可程序確有調整之必要性。

四、目前銀行法修正草案第六十二條之四第四款規定修正文字，規範內容過於模糊，即使依第六次審查會之決議修正，本會仍應建議其納入競爭考量因素，爰建議修正文字如下：

於銀行法修正草案第六十二條之四第四款增列但書文字：「於有緊急處理之必要且對

金融市場競爭無重大不利影響者」。

出席委員：主 任委 員 趙揚清副主任委員 劉宗榮委員 洪禮卿委員 鄭 優
委員 單 驥

委員 何之邁委員 羅昌發委員 梁國源不同意見書 委員 單

驥本會第三四三次委員會議（以下簡稱本次委員會議）

對銀行法第六十二條之四第四款之修正作成建議，該建議同意，在銀行違反法令、章程或有無法健全經營之虞時，中央主管機關（即財政部）選擇其他金融機構對其為必要之受讓或合併處分時，可免依公平交易法第十一條規定向本會提出結合申請。本次委員會議決定，建議行政院對銀行法第六十二條之四第四款之修正意見為：「於有緊急處理之必要且對金融市場競爭無重大不利影響者，免依公平交易法第十一條規定向行政院公平交易委員會申請許可。」

對於上述決議，本人謹提不同意見如下：

1. 本會對於任何排除公平法適用的法案提議均應特別小心，事實上，排除公平法適用之議，已非第一次。本會於86年 7月至 8月間於第三一二、三一五、三一七及三一九次委員議時，曾討論經濟部所提於「產業技術發展法」中排除公平法有關聯合行為規範之適用。於上述四次會議中，本會第二屆委員均未同意經濟部所提排除適用之建議，而決議另提出報備制與許可制供經濟部擇一採用。相對的，若本案果真立法通過，則此「惡例」一開之後，極可能造成其他部會參考援引，進而要求本會於其業務相關的法案中亦比照排除公平法之適用，若此，則勢必造成本會（乃至國家）競爭政策釐訂上的重大傷害，亦不利於本會競爭政策之推展。余忝為本會現任委員，並參與決策，實無法苟同本會委員會議為自我侷限之決議。
2. 本次委員會議雖決議，排除公平法適用之條件在於財政部認為「於有緊急處理之必要且對金融市場競爭無重大不利影響者」才可免向本會提出結合申請。惟判斷事業結合或市場競爭之行為是否「對市場競爭無重大不利影響者」乃係本會最重要的法定職掌之一，而今本次委員會議竟決議放棄本會此項最重要的法定職掌，而同意完全授權由目的事業主管機關（財政部）代本會逕為專業判斷，此項決議，不但戕害本會日後業務發展，並且亦嚴重侵蝕本會執法之專業性，此缺口一開，不良後果恐將接踵而至，其對本會之影響既深且遠，豈可不慎乎？
3. 有關公平交易法第四十六條之修正，本會曾考慮若立法院堅持於該條中賦與公平交易法「經濟憲法」之地位時其因應之道，本會現任委員在縝密討論後提出下述甲、乙兩案，建議供立法委員參考，其建議內容為：甲案：事業依照其他法律規定之行為，不適用本法之規定。但該行為違背本法意旨，且對市場競爭秩序有重大影響者，不在此限。

乙案：事業關於競爭之行為另有其他法律規定者，於不牴觸本法意旨且未影響市場競爭秩序之範圍內，優先適用該法律之規定。

上述甲、乙兩修正案，因均係屬公平法之範疇，故不論對公平法意旨之詮釋或是對市場競爭秩序是否有重大影響之審定，均屬本會之專業法定職掌，而此職掌對本會競爭政策之推動十分重要。然今本會向行政院所提之銀行法修正建議，不但會使本會未來在公平法執法上發生嚴重的法律競合問題，並且上述甲、乙兩案所為之建議與銀行法第六十二條修正所為之建議，兩者在決議時間上相差不到一個月，惟就法理與法義而言兩者卻差距甚遠，而此亦已暴露本會前後

立場不一，看法反覆矛盾之現象。

4. 誠然，當金融危機一旦發生時，財政部身為金融事業主管機關自應劍及履及明快地作一處理，此點並無任何疑問，本會自應同意在銀行法中授予財政部緊急處分之權利。惟一時之應急、從權處理，並無法排除其對國內金融市場造成長期結構扭曲之可能，並也可能危害金融市場競爭之公平性，故在該危機處理告一段落後，是項緊急結合之處分仍應受本會由競爭立場所為之審查，本會與財政部之法定職掌與分工乃由此而相互調合。事實上，不久前交通部為積極處理飛安問題也曾鼓勵國內航空業者合併，惟本會對此亦不曾放棄審查權，並進而亦於本次委員會議中就立榮、大華及臺灣等三家國內航空公司提出之結合案為實質之審查；然，同在本次委員會議中，有關銀行法之修正，委員會議卻決議自動放棄本會對金融機構審查之權利，而此轉折實令人有匪夷所思之感。
5. 為此，個人在該次委員會議中曾具體發言建議，銀行法第六十二條之四第四款宜修正為：「中央主管機關為必要之處分後，若該處分符合公平交易法有關事業結合之申請要件者，應於該處分施行二個月內依公平交易法之規定向行政院公平交易委員會申請結合許可。」是項建議其理由有三：
 - (1) 當金融危機發生時，在財政部採斷然之金融穩定措施之後，該相關措施之宣示性效果（announcement effect）即應有相當之心理與實質之金融穩定功能，而在該金融情勢穩定之後，再由本會檢視此一緊急處分是否會對市場之競爭造成不當之壟斷與不公平競爭之可能，自屬週全、允當。倘若本會果真發現財政部所為從權之緊急處分對市場之公平競爭有不利之影響時，則本會亦可透過公平法第九條之規定與財政部進行協商，共謀穩健之改進之道。此外，本人上述建議中之「二個月」期限亦可於立法時再斟酌作適當之延長。惟整體而言，在此建議下，它實已調合財政部所需之危機處理授權與本會促進市場公平競爭政策所為之不同考量矣。
 - (2) 促進金融機構之健全經營，自為財政部之重要日常監督業務，惟即使在財政部日常監督失靈，卒至被迫在緊急情勢下遴選（或指示）金融機構委其經營時，在本人所建議之修正案中，財政部亦須同時考慮該遴選（或指示）之受託經營金融機構其對日後金融市場競爭之公平性問題，蓋此一問題在二個月（或法定期間）之後本會亦將獨立行使職權對此再作審議，如此一來，本人所提之建議，在限制競爭問題的處理上，自然與前述本次委員會議所為之教示性、對財政部完全無拘束力之銀行法修正建議，有根本之不同。
 - (3) 目前公平法中有關結合的規定是採事前申請之許可制，而非採（亦非併採）事後異議制，在此非常嚴格且僵化的規定下，它實與目前工商社會之實務有相當之扞格。為此，亦有學者建議（註），未來公平法在結合管制上應朝兼採事後異議制之審查方式作修正，以積極因應社會之需。而今公平法之修正雖未及於此，然若能在銀行法之修正中，先朝此正確方向作修正，藉此引進異議制之事後審查精神，如此，不但符合財政部之非常應急之需，亦能對本會日後結合工作之管制更具靈活性。換言之，本人所為之建議實係於公平法修正前先在銀行法中開一渠口，而此渠口是為能引入公平法之活水源頭，而使公平法在不同法令與不同行業的適用上更具彈性、具更易落實。相對的，本會第三四三次委員會議對銀行法修正所作之建議，不締為本會在公平法之執法上開一缺口，而此勢將導致本會在競爭法與競爭政策上獨行使職權法定位之流失，亦有動搖本會執法根基之虞矣。惟以上建議，與委員會多數意見

通過之決議不能相容，爰提出本不同意意見書。

註：參見黃茂榮，「事業結合時點與公平交易法適用性之研究」，公平交易委員會八十七年度合作研究計畫二。