

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

銀行機構公司治理之法律研析

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC92-2414-H-032-011-

執行期間：92年08月01日至93年07月31日

執行單位：淡江大學國際貿易學系(所)

計畫主持人：林江峰

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 93 年 11 月 5 日

銀行機構公司治理之法律研析

一、前言

自美國安隆 (Enron) 舞弊案後¹，已彰顯公司治理 (corporate governance) 機制之重要性。而論及公司治理常會觸及銀行等金融機構特殊治理之議題，蓋金融機構對一國經濟極為重要，其藉由吸收社會大眾儲蓄以提供企業貸款以營利，因此影響大眾利益，而具有社會公器之功能 (public function)，所以屬特許行業 (regulated industry) 受政府嚴格管制與監理 (regulatory governance)。然銀行經營業務所用之資金多來自屬於第三者之存款戶，故在營運上較一般公司更容易生道德風險，因此若未有健全之公司治理機制，則經營者容易罔顧存款人之利益，做較具風險性貸款或關係人貸放等，而造成銀行經營危機，影響其股東與利害關係人--存款人之權益，甚或會產生骨牌效應 (domino effect) 波及其他銀行，影響整體銀行體系之穩定，而引發系統性危機。可知，從公司治理之角度論之，相較於一般公司，金融機構之治理之於一國經濟則更具重要性²。因此如何建置一法律機制促使銀行進行公司治理，使金融體制能真正保護存款人並保障股東權益，又便利企業籌資，降低資金成本與風險實質研究。因此本研究計畫即對國際與新加坡、中國及我國之公司治理機制的發展與規範予以深入研究與分析，據此於本文第二部分探討銀行機構公司治理之濫觴 - 巴賽爾 (BIS)「強化銀行組織之公司治理」報告；第三部分則分析新加坡推動有關銀行公司治理發展與規範；第四部分研析中國有關銀行公司治理法制規範；第五部分則探討我國銀行機構公司治理法制，以期對銀行機構公司治理有所瞭解。

二、銀行機構公司治理之濫觴 - BIS「強化銀行組織之公司治理」報告

(一) 背景

¹ 有關安隆與世界通訊等弊案之緣由參見 John R. Emshwiller & Rebecca Smith, *Corporate Veil: Behind Enron's Fall, A Culture of Operating Outside Public View*, Wall St. J. Dec. 5, 2001 at A1; 鄭桓圭，從恩龍破產事件探討公司治理與財務會計制度，今日會計，八十六期，九十一年三月，二十五至三十頁；鄭桓圭，再從世界通訊會計醜聞探討公司治理與內部控制制度，內部稽核，四十期，九十一年九月，三十六至四十一頁。

² 在亞洲金融危機後，公司治理成為國際機構投資人列為選股之重要評估指標之一。據研究顯示，公司治理成效良好之公司，相較於其他公司，在相同發行條件下，投資人通常願意以 17-28% 溢價投資該公司之股票。所以健全公司治理機制，從長期而言，不僅可增進公司利益，增加股東權益，降低投資風險，保障投資人。

國際間對於公司治理之規範始於「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 於 1999 年 5 月通過「OECD 公司治理準則」(OECD Principles of Corporate Governance)³。OECD 公司治理準則之目的是提供條列清楚之公司治理規範，以協助各國政府改進公司治理之相關法律架構；及提供所有參與發展優良公司治理機制的相關單位(包括證券交易中心、公司企業及投資大眾等) 一套可供遵循依據之準則。該準則從股東權益之保護、股東公平待遇之確保、利害關係人法定權益之確保、公司相關資訊之公開揭露與透明化與董事會之職權五個層面建立公司治理架構⁴。

然則國際間對銀行機構之公司治理則肇造始於「國際清算銀行」(Bank of International Settlement, 簡稱 BIS) 之「巴賽爾銀行監理委員會」(Basel Committee on Banking Supervision) 於 1999 年提出「強化銀行組織之公司治理」(Enhancing Corporate Governance for Banking Organization) 報告，目的在針對銀行在實施公司治理時應注意事項，並作為銀行適用 OECD 公司治理準則時之補充說明。該報告說明銀行公司治理之重要性，指出銀行公司治理與 1997 年所發佈 25 個「有效銀行監理重要原則」(Core Principles for Effective Banking Supervision) 之強化銀行機構之審慎監理，提升金融體系強度目標一致，並藉由該報告以協助金融監理者提升其銀行組織健全公司治理實務⁵。

(二)「強化銀行組織之公司治理」報告

該份報告指出銀行機構健全其公司治理應注意之重要原則，該等原則為：

1. 應建立整個銀行組織的目標和公司價值⁶

當組織沒有策略目標或是遵循價值時，很難去執行組織的活動，因此，董事

³ OECD, OECD Principles of Corporate Governance (1999), available in <http://www.oecd.org/daf/governance/principles.htm> < visited Jan. 21, 2003 > . 另亞太經濟合作理事會 (Asia Pacific Economic Cooperation) 於馬來西亞所舉行之第六屆財政部長會議中提出「APEC 地區強化公司治理報告」(Strengthening Corporate Governance in the APEC Region), 並於第六屆 APEC 財政部長會議共同聲明中指出其會員國應優先依此報告進行公司治理改革。參見 Joint Ministerial Statement, Sixth APEC Finance Ministers Meeting, Langkawi, Malaysia, May 15-16, available in <http://www.apecsec.org.sg/virtualib/minismtg/mtgfin99.html> < visited Jan. 21, 2003 > .

⁴ OECD, OECD Principles of Corporate Governance (1999), at 17-23.

⁵ BANK OF INTERNATIONAL SETTLEMENT, ENHANCING CORPORATE GOVERNANCE IN BANKING ORGANIZATION, SEPT. 1999.

⁶ Establishing strategic objectives and a set of corporate values that are communicated throughout the banking organization.

會應該制訂策略以引導銀行活動之進行，董事會亦應該率先成立（tone at the top），並且董事會、資深管理者以及其他員工都應贊同公司之價值，價值對於問題的即時和坦白的討論有其重要性，最重要的一點是，公司進行內部和外部交易時，價值能夠防止貪污和受賄之行為。

2. 應設定並執行組織責任清楚劃分⁷

有效的董事會能夠清楚定義其本身和資深管理階層的權力和主要責任，不明確的責任劃分或是混淆的責任可能會因為緩慢的回應而惡化了問題。資深管理階層應該要制訂員工責任層級，但資深管理階層必須認知一個事實 - 即他們最終還是要對董事會負起銀行績效的責任。

3. 應確保董事會成員符合該職位之資格，瞭解其在公司治理中所應扮演的角色，並且不受管理者或外界關心所影響⁸

董事會需負起銀行營運和財務健全的最終責任，董事會需接收及時且充分之資訊以判斷管理績效，一有效之董事會成員人數應該是能夠執行判斷並且獨立於管理階層、大股東或政府之檢視，符合資格之董事不應為銀行管理階層的一員，或是監督董事會或審計董事會不同於管理董事會，如此可以加強其獨立性和客觀性。在許多國家，銀行董事會發現設立某些專門的委員會是有利公司治理之推展的，這些委員會包含風險管理委員會（Risk Management Committee）、審計委員會（Audit Committee）、薪酬委員會（Compensation Committee）及提名委員會（Nominating Committee）等。

4. 確保高級管理階層有盡到適當之監督⁹

高級管理階層在公司治理中是一重要的組成要素，如同董事會提供資深管理階層檢查及平衡，相同地，高級管理者應該承擔對特別事業領域或活動管理者之監督角色，即使是在相當小的銀行中，主要的管理決策應該由一人以上決定（four

⁷ Setting and enforcing clear lines of responsibility and accountability throughout the organization.

⁸ Ensuring that board members are qualified for their positions, have a clear understanding of their role in corporate governance and are not subject to undue influence from management or outside concerns.

⁹ Ensuring that there is appropriate oversight by senior management

eyes principles)。基本上高階管理階層是銀行事務的核心主管組成，該群體包含如財務長、各部門之主管以及主要審計者，這些人應該具備必要的技能，在其監督下管理其事業，並且針對主要的個人作一適當的控制。

5. 應有效利用內部和外部審計者之執行結果，並獎勵其所提供的重要控制功能¹⁰

審計者角色在公司治理過程中是非常重要的，董事會和資深管理階層效率增加藉由：(1) 認知到審計過程的重要性，並且讓全銀行知道其重要性；(2) 採取加強審計者獨立性之措施；(3) 及時並有效利用審計者的發現；(4) 透過主要審計者對董事會或審計委員會的報告，確保主要審計者之獨立性；(5) 確保外部審計者能夠判斷內部控制的效果；以及(6) 要求管理階層能及時修正審計者所指出之問題。

6. 確保薪資的方法和銀行的道德觀、目標、策略和控制環境一致¹¹

無法有效地將策略和薪資誘因相結合會導致或鼓勵管理者只著重短期的獲利，而忽略了短期或長期之風險，此情形常見於交易員和借貸主管，亦會對其他支援人員的績效造成不利之影響。董事會應確保高級管理階層成員及其他重要銀行成員的薪資與銀行的文化、目標、策略和控制環境是一致的。如此便可幫助確保資深管理者和其他重要銀行成員之行為是為達到銀行最大利益。

7. 透明化¹²

如同巴賽爾委員會於「強化銀行透明化」(Enhancing bank transparency) 報告中所提，在缺乏透明化的情況下，要董事會和資深管理階層對其行為和績效負起其責任是非常困難的，因為當利害關係人、市場參與者和一般大眾無法獲得關於銀行結構和目標的充分資訊時，他們便無法判斷董事會和資深管理階層是否有效地管理銀行。因此政府提供一健全公司治理之環境及監理者能否意識到公司治

¹⁰ Effectively utilising the work conducted by internal and external auditors, in recognition of the important control function they provide.

¹¹ Ensuring that compensation approaches are consistent with the bank's ethical values, objectives, strategy and control environment.

¹² Conducting corporate governance in a transparent manner.

理的重要性對公司治理之推展具有重要之意義。

三、新加坡推動銀行機構公司治理制度之經驗

(一) 發展背景

在 1997 年亞洲金融危機後，公司治理更成為國際機構投資人(如投資銀行、退休基金)列為選股之重要評估指標之一。因此，新加坡亦無法悖離該時勢潮流，在 1998 年 5 月的「金融資訊揭露報告」及同年 10 月的「公司財務委員會報告」中，便提出對公司治理制度具意函的重要建議¹³。故新加坡遂於 2001 年由新加坡財政部、金融管理局以及司法部所共同設立「公司治理委員會」(Corporate Governance Committee)，並於 2001 年 4 月參酌 OECD「公司治理準則」制訂其「公司治理守則」(Code of Corporate Governance)，鼓勵新加坡交易所掛牌交易之公司遵循該守則之規範，如引進獨立董事等，以期能藉由健全之公司治理增進公司整體利益，健全股東權益，降低投資風險，保障投資人¹⁴。

對於金融機構公司治理之推動係於 1999 年 5 月由新加坡金融管理局 (Monetary Authority of Singapore；簡稱 MAS) 在其所提出的「商業銀行自由化及當地銀行升級之政策聲明」(Statement on Measures to Liberalise Commercial Banking and Upgrade Local Banks)¹⁵中指出，為了能在高度競爭、且開放之國際金融市場生存，在新加坡設立及營運之銀行，除必須加強其經營效率、服務品質以及股東報酬外，更重要的是必須強化其公司治理，始能具國際競爭力。據此，MAS 積極制訂相關適用金融機構之公司治理之相關規範，其主要規範為 13 條適用於在新加坡設立的銀行及直接保險機構之公司治理原則 (Principles of Corporate Governance) 在新加坡交易所掛牌交易之公司其年報中對於資訊揭露之處理準則 (Disclosure in the Annual Reports in respect of Corporate Governance

¹³ 吳友梅，各國公司治理制度之比較及其執行可能面臨之問題研究(上)，集保月刊，一〇一期，九十一年四月，二十六頁；*Mergers and Acquisitions: Paying the Right Price for the Promise*, THE ASIAN BANKER JOURNAL, Mar. 15, 2004, available in LexisNexis Academic Data Bank.

¹⁴ MAS, CORPORATE GOVERNANCE – CONSULTATION ON GUIDELINES AND REGULATIONS, 6, 2004.

¹⁵ MAS, LIBERALIZING COMMERCIAL BANKING AND UPGRADING LOCAL BANKS, 1999, available in http://www.mas.gov.sg/masmcm/bin/pt1MAS_Statement_on_Measures_to_Liberalise_Commercial_Banking_and_Upgrade_Local_Banks_17_May_1999.htm (visited 3/15/2004).

for Institutions which are listed on the Singapore Exchange) 及銀行治理條例以為新加坡銀行之遵循¹⁶。

(二) 銀行機構公司治理原則

銀行機構公司治理原則係 MAS 參酌新加坡 2001 年所發布的「公司治理守則」中之相關公司治理原則，並考量保護存款大眾以及投保人的利益制訂該 13 條原則，其主要在規範董事會、董事會成員、董事會與管理階層之權責、董事薪酬、審計與內控機制、公平交易與關係人交易等，茲將該等原則分列如下：

1. 每一機構應由一有效率之董事會領導¹⁷。
2. 董事會應為堅強且獨立的成員組成，並可對公司事務做出獨立且客觀的判斷，而不受管理階層與大股東的影響¹⁸。
3. 董事會應制訂並且加強整體機構的責任劃分¹⁹。
4. 選派新任董事時，應有一正式且透明之程序²⁰。
5. 應建立一套正式的評量系統，以評估整體董事會的績效以及個別董事的貢獻程度²¹。
6. 為履行董事之責任，管理階層在董事會議召開前及平時應提供董事會成員完整、適當且及時的資訊²²。
7. 金融機構應有一正式且透明之程序決定個別董事的薪資，且董事不應參

¹⁶ MAS, *MAS Invites Public Comment on Proposed Corporate Governance Framework*, Feb. 24, 2003, available in http://www.mas.gov.sg/mas/mcm/bin/pt1MAS_Invites_Public_Comment_on_Proposed_Corporate_Governance_Framework_24_February_2003.htm (visited 2/28/2004).

¹⁷ Principles of Corporate Governance, Principle 1: Every Institution should be headed by an effective Board.

¹⁸ Principles of Corporate Governance, Principle 2: There should be a strong and independent element on the Board, which is able to exercise objective judgment on corporate affairs independently from management and substantial shareholders.

¹⁹ Principles of Corporate Governance, Principle 3: The Board should set and enforce clear lines of responsibility and accountability throughout the Institution.

²⁰ Principles of Corporate Governance, Principle 4: There should be a formal and transparent process for the appointment of new directors to the Board.

²¹ Principles of Corporate Governance, Principle 5: There should be a formal assessment of the effectiveness of the Board as a whole and the contribution by each director to the effectiveness of the Board.

²² Principles of Corporate Governance, Principle 6: In order to fulfill their responsibilities, Board members should be provided with complete, adequate and timely information prior to board meeting and on-going basis by the management.

與自己薪資的決定²³。

8. 薪酬結構和標準應適當，以吸引、維持並激勵董事扮演好其角色，並且履行其義務²⁴。
9. 董事會應成立審計委員會，並明確記載其權力及責任²⁵。
10. 董事會應確保有一適當的風險管理系統以及健全的內部控制²⁶。
11. 董事會應該建立一獨立於活動審計之內部審計功能²⁷。
12. 董事會應該確保管理階層所制定之政策能使機構公平、負責及專業的處理投保人、請求者、存款人以及其他顧客的事務²⁸。
13. 董事會應該確保機構的關係人交易是基於常規交易基礎（arm's length basis）²⁹。

（三）資訊揭露準則

資訊揭露準則係要求新加坡證券交易所掛牌交易之金融機構分別針對董事會、提名委員會、薪酬委員會、審計委員會以及關係人交易等相關資訊於年報中揭露，須揭露之訊息如下：

1. 董事會

- （1）董事會議召開的次數、董事出席董事會以及其他委員會的次數。
- （2）與董事相關的重要資訊，如專業等資訊。
- （3）提名委員會考慮提名之獨立董事及參與選舉或改選董事之名字及相關

²³ Principles of Corporate Governance, Principle 7: There should be a formal and transparent procedure for fixing the remuneration packages of individual directors. No director should be involved in deciding his own remuneration.

²⁴ Principles of Corporate Governance, Principle 8: The level and composition of remuneration should be appropriate to attract, retain and motivate the directors to perform their roles and carry out their responsibilities.

²⁵ Principles of Corporate Governance, Principle 9: The Board should establish an Audit Committee with a set of written terms of reference that clearly sets out its authority and duties.

²⁶ Principles of Corporate Governance, Principle 10: The Board should ensure that there is an adequate risk management system and sound internal controls.

²⁷ Principles of Corporate Governance, Principle 11: The Board should ensure that an internal audit function is independent of the activities audited is established.

²⁸ Principles of Corporate Governance, Principle 12: The Board should ensure that management formulates policies to ensure dealing with the public, the Institution's policyholders and claimants, depositors and other customers are conducted fairly, responsibly and professionally.

²⁹ Principles of Corporate Governance, Principle 13: The Board should ensure that related party transactions with the Institution are made on an arm's length basis.

資料，以利股東做決定。

(4) 董事會所核准之交易類型。

(5) 評估整體董事會以及個別董事績效的標準亦應於年報中列出。

2. 提名委員會

(1) 提名委員會的成員、活動訊息、會議次數、個別董事參與會議的情形。

(2) 提名委員會對於尋求董事候選人及董事會所指派人選審查之標準。

3. 薪酬委員會

(1) 薪酬委員會的成員、活動訊息、會議次數、個別董事參與會議的情形。

(2) 董事在金融機構的薪資超過 \$ 250,000 新加坡幣時，須於年報中揭露其姓名，並須揭露其基本薪資、與績效相關之所得或紅利、利益、股票選擇權以及其他長期獎勵等條件。

(3) 董事或 CEO 的直系親人年薪超過 \$ 150,000 新加坡幣者，亦需公開上述相關資料。

(4) 關於員工分紅計畫的詳細資料均須列於年報中，包含金額、股數、股票選擇權的評價方法以及執行選擇權時的價格等。

4. 審計委員會

(1) 揭露如何確認外部與內部審計人員審計人員獨立性，及其如何維持獨立性。

(2) 審計委員會的成員、活動訊息、會議次數、個別董事參與會議的情形。

(3) 揭露審計委員會針對上一年度之財務報表之內容是否：

a. 已與管理階層共同審查經查核之財務報表，包含對公司所採用之會計處理方法及其對公司財務是否有顯著影響；

b. 有外部審計人員對上述財務報表之會計處理方法之意見；

c. 對上述資訊審計委員會是否以進行內部獨立之討論；及

e. 在依據管理階層與外部審計人員之檢視與討論後，是否確信是項財務報表相關資訊之表達是符合 GAAP。

5. 關係人交易

- (1) 關係人交易規範包含（但不限於）關係的定義、適用的範圍、交易條件，及審核與監督該等交易的主管與程序。
- (2) 關係人交易，特別是董事個人及與董事相關事業之未清償借款總額。
- (3) 機構之關係人在財務年度終了時之未清償借款總額。
- (4) 來自機構之關係人的信用貸款或資金，在財務年度終了時未清償總額。
- (5) 應揭露資產負債表內及表外之信用借貸、不良債權相關之分類及沖銷呆帳之總額。

(四) 銀行公司治理條例

新加坡政府於 2003 年制訂「銀行公司治理條例」，並將於今（2004）年 7 月 17 日生效³⁰。該條例計有 15 條條文，並參照新加坡金融機構之公司治理指導原則之內容規範新加坡境內銀行機構進行強化其公司治理，其主要內容係針對條例之適用範圍、董事會及管理階層予以規範，茲分述如下：

1. 適用範圍

銀行公司治理條例之規定除應適用銀行外，亦應適用於金融控股公司及銀行擁有多數股權之公司（major stake company），此所謂銀行擁有多數股權之公司係指³¹：

- (1) 被在新加坡設立之銀行取得（acquires）或握有（holds）多數股權之公司；且為
- (2) 金融管理局所同意（approved）許可（licensed）註冊（registered）或管制（regulated）之金融機構。且該金融機構之董事會中大多數成員，
 - (i) 並非為該銀行之主要股東（substantial shareholders），且與銀行主

³⁰ Banking Corporate Governance Regulation 2003, art. 15(8).

³¹ *Id.* art. 15 (1).

要股東並無任何關係；或

- (ii) 若該銀行為金融控股公司之子公司，則其並非為該金融控股公司之主要股東 (substantial shareholders)，且與金融控股公司之主要股東並無任何關係。

2. 董事會

董事會係公司政策之主要決策機構，並對公司政策之執行負監督之責，是以該條例規定銀行之董事會成員須：

- (1) 多數應為新加坡公民或具有永久居留權者；及
- (2) 多數應為獨立董事。
- (3) 銀行董事長之任命須取得新加坡金融管理局之事先同意。³²

且為強化銀行之獨立性與超然運作，銀行公司治理條例第 5 條明確規定：「在新加坡設立之銀行應設有提名委員會、薪酬委員會以及審計委員會。」該三委員會權責分述如下：

(1) 提名委員會

提名委員會之成員應由五位銀行董事會之董事組成，且包括主席在內之提名委員會之委員多數應為獨立董事。其最主要的責任，係在確認並審查下列提名候選人³³：

- i. 董事；
- ii. 薪酬委員會之成員；
- iii. 審計委員會之成員；
- iv. 其他董事會所設立委員會之成員；
- v. 執行長、副執行長、財務長或是其他具有執行長、副執行長以及財務長之權力及義務之主管。

(2) 薪酬委員會

³² *Id.* art. 4.

³³ *Id.*, art. 7 (1).

薪酬委員會之成員至少需由三名董事組成，且其大多數應為獨立董事。其主要責任為董事會所指定之工作，亦應負責提出決定銀行董事、執行業務董事、執行業務主管及執行長薪資之架構。

(3) 審計委員會

審計委員會之成員至少需由三名非執行業務董事組成，且包含主席在內之大多數成員應為獨立董事。其主要工作除董事會所指定或法律所規定之工作外，審計委員會應檢視其所屬銀行執行審計之範圍及結果、審計的成本效果、外部審計者的獨立及客觀性及銀行內部審計功能的適當性。

3. 管理階層

為避免利益衝突，使銀行董事長和執行長之角色與權責明確劃分，因此銀行公司治理條例第 13 條規定，在本條例生效（2004 年 7 月 17 日）後，銀行應由不同之個人擔任董事長和執行長。此外，條例對於銀行執行業務主管之資格亦有所限制，規定同時具有下列身份之人：

- i. 受雇於銀行之大股東；
- ii. 銀行大股東關係企業之執行業務主管；或
- iii. 當銀行為金融控股公司之子公司時，受雇於金融控股公司之大股東

在新加坡設立之銀行在未取得金融管理局之事先同意前，不得指派其擔任銀行之執行主管。

四、 中國銀行公司治理制度

(一) 背景

1997 年亞洲金融風暴之後，使中國政府認知脆弱的公司治理結構會導致整個金融體系的崩潰，尤其金融機構的公司治理更為重要³⁴，建立公司治理制度即為中國對其商業銀行進行改革之重要措施之一³⁵。因此，中國人民銀行於 2002

³⁴ 唐斌、詹宇宏、江志流，完善股份制商業銀行公司治理的思考，決策參考，2003 年第 3 期，頁 11-12。

³⁵ 中國人民銀行行長周小川在在商業銀行風險管理與內部控制論壇上的演講指出中國商業銀行的改革將進入一個加速開展的階段。特別是在商業銀行在內部改革、建立公司治理結構等方面，

年 6 月 7 日公告施行「股份制商業銀行公司治理指引」(以下簡稱治理指引), 及「股份制商業銀行獨立董事和外部監事制度指引」(以下簡稱制度指引), 使中國股份制商業銀行(以下簡稱商業銀行)進行公司治理有其遵循之依據³⁶。

(二) 治理指引

治理指引計有 7 章, 84 條條文, 其規範已針明確商業銀行實行公司治理之目的, 並釐清與強化股東大會、董事會、高級管理階層、監事會等之權責與義務, 茲分述如下:

1. 目的

治理指引之制訂係為建立以股東大會、董事會、監事會以及高級管理層等機構為主體的組織架構, 和保證各機構獨立運作及有效制衡的制度安排, 以建立科學、高效的決策以及激勵和約束機制³⁷, 以求進一步完善股份制商業銀行公司治理, 促進商業銀行安全與穩健經營及維護存款人與社會公眾利益³⁸。

2. 股東大會

為維護與強化商業銀行股東之權利, 治理指引規定商業銀行應當保護股東合法權益, 並且公平對待所有股東。若股東在合法權益受到侵害時, 有權依相關法令請求停止其侵害與損害賠償³⁹。另股東有權於股東大會有提案與質詢權, 但其持有表決權股份總數須達到百分之五之門檻⁴⁰。

商業銀行的董事會應在每一會計年度結束後六個月內召開股東大會年會, 且得於必要時召開臨時會議。若董事會不召開股東常會時, 則持有商業銀行有表決權股份總數百分之十以上的股東或商業銀行監事會可以自行組織召開臨時股東大會。股東大會會議應實行律師見證制度, 並由律師對股東大會召開程式、出席

將有一些重要的改革措施陸續實施。參見周小川, 巴塞爾新資本協定和地區風險差異, 2004 年 1 月 8 日。

³⁶ 中國人民銀行公告【2002】第 15 號, 2002 年 6 月 7 日。股份制商業銀行公司治理指引, 第八十四條, 股份制商業銀行獨立董事和外部監事制度指引, 第三十條。

³⁷ 股份制商業銀行公司治理指引, 同前註, 第二條。

³⁸ 同前註, 第一條。

³⁹ 同前註, 第五條。

⁴⁰ 同前註, 第十六條。

股東大會的股東資格、股東會的決議內容等之合法性出具意見。股東會會議記錄及決議應送中國人民銀行備案⁴¹。

3. 董事會

商業銀行董事會成員除應由具有專業能力之高階管理層參與之外，亦應加入獨立董事，並藉由獨立董事的獨立判斷，以建構一有專業效率之董事會，並期有助於銀行經營績效及健全公司治理。因此依治理指引規定，董事會中由高級管理層成員擔任董事的人數應不少於董事會成員總數的四分之一，但亦不應超過董事會成員總數的三分之一⁴²。且依制度指引規定，商業銀行董事會至少應有二名獨立董事⁴³。

董事會應對股東大會負責，並接受監事會的監督，且不得阻撓、妨礙監事會依職權進行的檢查、審計等活動⁴⁴。董事會每年至少應當召開四次例會，並應通知監事列席董事會會議。董事會的決定、決議及會議記錄等並應在會議結束後十日內向中國人民銀行備案⁴⁵。對與商業銀行經營有關之重大議案如利潤分配方案、重大投資、重大資產處置方案等，則應由董事會三分之二以上董事通過⁴⁶。

董事會並應當設立關聯交易控制委員會、風險管理委員會、薪酬委員會和提名委員會，並可依據其需要另設立其他專門委員會。各專門委員會的負責人應當由董事擔任，且委員會之成員不得少於三人。董事會應制定各委員會之議事規則與工作職責，各委員會應當制定年度工作計畫，定期召開會議⁴⁷。

4. 高級管理層

商業銀行之高級管理層係由行長、副行長、財務負責人等組成，其職資格應當符合中國人民銀行的規定⁴⁸。其中行長為商業銀行高階管理層之主要領導者，

⁴¹ 同前註，第十五條。

⁴² 同前註，第二十九條。

⁴³ 股份制商業銀行獨立董事和外部監事制度指引，第七條。

⁴⁴ 股份制商業銀行公司治理指引，第三十九條。

⁴⁵ 同前註，第三十四條。

⁴⁶ 同前註，第三十六條。

⁴⁷ 同前註，第四十五條。

⁴⁸ 同前註，第四十八條。

應依法、商業銀行章程及董事會授權經營銀行業務。高級管理層成員應當遵循誠信原則，謹慎、勤勉地行使其職權，為避免利益衝突，不得謀取屬於其商業銀行的商業機會而圖利自己或他人，且不得在其他經濟組織兼職⁴⁹。另治理指引規定高級管理層成員應當保持相對穩定，在任期內不應隨意調整，且對董事、董事長越權干預銀行業務管理，高級管理層有權請求監事會予以制止，並向中國人民銀行報告⁵⁰。

5. 監事會

監事會為商業銀行之監督機構，並應對股東大會負責。監事會應由職工代表出任之監事、股東大會選舉之外部監事及其他監事組成，且外部監事不得少於兩人⁵¹。監事會並應設立監事長，並由專職人員擔任，且其應具有財務、審計、金融或法律等其中一項專業知識與工作經驗⁵²。

監事會所應負監督之業務內容可分為審計與內部稽核兩類。對於審計業務，監事會應當委託經中國人民銀行認可的會計師事務所對商業銀行上一年度的經營結果進行審計，審計報告應於股東大會年會召開前，且必須於當年4月30日前完成。審計報告完成後應當經監事會通過，由監事長簽名，報股東大會年會審議，並應抄送董事會⁵³。而對於內部稽核業務，治理指引規定商業銀行內部稽核部門對銀行各部門及分支機構稽核的結果應及時且完整的報送監事會。若監事會對銀行稽核部門報送的稽核結果有疑問時，得要求行長或稽核部門等相關人員和部門予以說明⁵⁴。

監事會若發現董事會、高級管理層及其成員有違反法律、法規、規章及商業銀行章程規定等情形時，應當建議對有關責任人員進行處分，並及時發出限期改

⁴⁹同前註，第四十九條。

⁵⁰同前註，第五十五條、五十六條。

⁵¹股份制商業銀行公司治理指引，第五十九條。

⁵²同前註，第六十二條。

⁵³同前註，第七十條。

⁵⁴同前註，第七十一、七十二條。

善通知⁵⁵。為便利監事會之運作，監事會亦應設置提名與審計兩專門委員會。

6. 激勵約束機制

為強化商業銀行之經營績效與延攬專業人才，治理指引定商業銀行應當建立薪酬與商業銀行效益和個人業績相聯繫的激勵機制⁵⁶，以使商業銀行更具市場競爭性。激勵機制應當建立對商業銀行董事、監事與高級管理層成員價公正且公開透明的績效評標準和程序⁵⁷，並應向股東大會說明績效評價標準與結果。且為避免利益衝突，任何董事、監事和高級管理層成員都不應參與其本人薪酬及績效評價的決定過程⁵⁸。董事、監事及高級管理層成員若有違反法律、法規、規章及商業銀行章程，並對商業銀行與其股東造成損失時，則應負賠償之責⁵⁹。

（三）制度指引

公司治理機制除須針對股東大會、董事會和監事會等的規定外，並應藉由獨立董事和外部監事的獨立監督和專業知識知輔助，能進一步完善股份制商業銀行公司治理。因此，在治理指引之外，中國人民銀行亦制定制度指引以規範獨立董事和外部監事相關資格與權責，茲分述如下：

1. 獨立董事

獨立董事與商業銀行及其主要股東之間不應存在可能影響其獨立判斷的關係，其資格依制度指引規定，應具備較高的專業素質和良好信譽，且須符合下列條件⁶⁰：

- （1）具有本科（大學）以上學歷或相關專業中級以上職稱；
- （2）具有5年以上的法律、經濟、金融、財務或其他有利於履行獨立董事、外部監事職責的工作經歷；
- （3）熟悉商業銀行經營管理相關的法律法規；

⁵⁵同前註，第七十六條。

⁵⁶同前註，第七十七條。

⁵⁷同前註，第七十八條。

⁵⁸同前註，第七十九條。

⁵⁹同前註，第八十、八十一條。

⁶⁰ 股份制商業銀行獨立董事和外部監事制度指引，第一條。

(4) 能夠閱讀、理解和分析商業銀行的信貸統計報表和財務報表。

除上述積極資格外，具有下列身份或情事者不得為獨立董事⁶¹：

- (1) 持有該商業銀行 1% 以上股份的股東或在股東單位任職的人員；
- (2) 在該商業銀行或其控股或者實際控制的企業任職的人員；
- (3) 就任前 3 年內曾經在該商業銀行或其控股或者實際控制的企業任職的人員；
- (4) 在該商業銀行借款逾期未歸還的企業的任職人員；
- (5) 在與該商業銀行存在法律、會計、審計、管理諮詢等業務聯繫或利益關係的機構任職的人員；
- (6) 該商業銀行可控制或通過各種方式可施加重大影響的其他任何人員；
- (7) 上述人員的近親屬。本指引所稱近親屬是指夫妻、父母、子女、祖父母、外祖父母、兄弟姐妹；或
- (8) 因犯有貪污、賄賂、侵佔財產、挪用財產罪或者破壞市場經濟秩序罪，而被判處刑罰，或因犯罪被剝奪政治權利；
- (9) 擔任因經營不善破產清算的公司、企業的董事或者廠長、經理，並對該公司、企業的破產須負個人責任；
- (10) 擔任因違法被吊銷營業執照的公司、企業的法定代表人，並須負個人責任；
- (11) 個人所負數額較大的債務到期未清償；
- (12) 因未能勤勉盡職被原任職單位罷免職務；
- (13) 曾經擔任高風險金融機構主要負責人且不能證明其對金融機構撤銷或資產損失不負有責任。

制度指引亦規定國家機關工作人員不得兼任商業銀行獨立董事，且已擔任獨

⁶¹ 同前註，第二、三條。

立董事之人不得另在其他商業銀行兼職⁶²。此外，獨立董事任期不得超過三年，期滿不得在同一家商業銀行續任，惟可繼續擔任一般董事⁶³。由於獨立董事負有誠信義務，並在就職前應向董事會發表聲明，保證其具有足夠的時間和精力履行職責，承諾勤勉盡職。若獨立董事履行職責有嚴重失職，則中國人民銀行有權取消其任職資格，並終身不得擔任獨立董事⁶⁴。

2. 外部監事

為強化公司治理，治理指引第六十條規定商業銀行應建立外部監事制度，以期藉由外部監事之監督，保障存款人及商業銀行整體利益。外部監事與商業銀行及其主要股東之間不應存在可能影響其獨立判斷的關係。其資格及權責義務依制度指引之規定與獨立董事之相關規定相同⁶⁵。

六、我國銀行機構公司治理法制

（一）發展背景

由於銀行業是一個政府嚴加管制的產業，且由於其資本結構的特殊性，其資金主要來源為吸收存款與發行金融債券。因此，相較於一般之公司治理，銀行業的問題除了股東與經理人之間的資訊不對稱之外，政府機關為了金融監理的目的而介入、以及存款人與借款人的利益衝突等關係，接使得銀行業之問題更為複雜。再加入文化、經濟、社會等因素考量，國內銀行的公司治理架構自然較一般公司治理架構複雜。然亞洲金融風暴及美國安隆公司等財務醜聞事件，反映出公司治理攸關一個國家金融穩定及經濟健全發展。因此我國政府於 2002 年 11 月 21 日成立「改革公司治理專案小組」，以加速推動國內公司治理改革工作，並提出「強化公司治理政策綱領暨行動方案」，將金融機構公司治理制度建立之推動作為重要工作之一。因此於 2003 年 12 月 31 日分別制訂特制定「銀行業公司治理實務守則」以規範上市、未上市或已納入金控公司之銀行之公司治理。

⁶²同前註，第四、五條。

⁶³同前註，第九條。

⁶⁴同前註，第十七條。

⁶⁵參見股份制商業銀行公司治理指引，第一、二、三、十、十二、十七、十八、二十條。

（二）銀行業公司治理實務守則

銀行業公司治理實務守則分別對銀行業之法令遵循、股東權益、董事會、監察人及資訊揭露皆予以規範，以利銀行完善其公司治理制度之建立。

1. 法令遵循

銀行業應建立遵守法令主管制度，指定單位負責該制度之規劃、管理及執行，建立諮詢、協調、溝通系統，對各單位施以法規訓練，並應指派人員擔任遵守法令主管，負責執行法令遵循事宜，以確保遵守法令主管制度之有效運行，並加強自律功能⁶⁶。據此，銀行應於董事會或總經理之下設置一法令遵循單位，以負責法令遵守制度相關事宜之規劃、管理與執行。對於各管理單位與營業單位亦應指派人員擔任遵守法令主管⁶⁷。

銀行業並應建立完備之內部控制制度並有效執行，董事會對於確保建立並維持適當有效之內部控制制度負有墜中之責任。⁶⁸故銀行業應設隸屬董事會之稽核單位，以超然獨立之精神，執行內部稽核業務，並定期向董事會及監察人報告⁶⁹。此外，銀行業應建立自行查核制度，由各營業、財務保管及資訊單位成員依主管機關所訂查和頻率相互查核業務實際執行情形，並應指派人員負責督導執行，以及早發現經營缺失並適時與以改正⁷⁰。

2. 股東權益

股東係企業所有者，企業經營之優劣，與其權利息息相關，故公司治理架構應保護股東的權利，賦予股東權益，俾利其發揮公司治理之機制。因此，銀行業應建立能確保股東對重大事項享有知悉、參與及決定等權利之公司治理制度，以保障股東權益並公平對待所有股東⁷¹。此外銀行業應鼓勵股東參與公司治理，並使股東會在合法、有效、安全之前提下召開⁷²。並充分採用科技化之訊息揭露方式，將銀行財務、業務及內部人之持股情形，利用公開資訊觀測站之資訊系統或

⁶⁶ 銀行業公司治理實務守則，2003年12月31日公布，第三條。

⁶⁷ 銀行內部控制及稽核制度實施辦法，第二十二條。

⁶⁸ 銀行業公司治理實務守則，第四條。

⁶⁹ 同前註，第六條。

⁷⁰ 同前註，第八條。

⁷¹ 同前註，第十條。

⁷² 同前註，第十三條。

利用銀行之網站提供訊息予股東，藉以提高股東出席股東會之比率，暨確保股東依法得於股東會行使其股東權⁷³。股東會議事錄在公司存續期間應永久妥善保存，並宜在公司網站上揭露⁷⁴。

為了保障股東權益，除了召開股東會之外，銀行與其關係企業間亦應做一明確規範，以避免非常規關係人交易而導致掏空資產、詐欺等情事，故銀行業與其關係企業間之人員、資產及財務之管理權責應予明確化，並確實辦理風險評估及建立適當之防火牆⁷⁵。

3. 董事會

銀行之董事會應負責銀行整體經營策略與重大政策，有效監督經理階層，並對所有股東負責，因此董事會之成員應普遍具備執行職務所必須之知識、技能及素養⁷⁶。董事會之主要任務為⁷⁷：

- (1) 訂定有效及適當之內部控制制度；
- (2) 選擇及監督經理人；
- (3) 審閱銀行之管理決策及營運計畫；
- (4) 審閱銀行之財務目標；
- (5) 監督銀行之營運結果；
- (6) 監督銀行建立有效之風險管理機制；
- (7) 監督銀行遵循相關法規；
- (8) 規劃銀行未來發展方向；
- (9) 維護銀行形象；
- (10) 選任會計師等專家。

為健全決策功能及強化管理機制，董事會得於章程中明定設置例如審計委會

⁷³ 同前註，第十三條、第十六條。

⁷⁴ 同前註，第十四條。

⁷⁵ 同前註，第二十一條。

⁷⁶ 同前註，第二十九條。

⁷⁷ 同前註，第三十四條。

等各類功能性之專門委員會⁷⁸。董事會成員應忠實執行業務，盡善良管理人之注意義務行使職權，銀行業務之執行，除依法律或章程規定應由股東會決議之事項外，應確實依董事會決議為之⁷⁹。銀行業並得為獨立董事就其執行業務範圍內依法應負之賠償責任，與保險業訂立責任保險契約⁸⁰。

4. 監察人

銀行業章程應依公司法規定制定公平、公正、公開之監察人選任程序，採用累積投票制度或其他章程所訂足以充分反應股東意見之選舉方式。銀行業之監察人並應符合「銀行負責人應具備資格條件準則」之規定⁸¹。且銀行業監察人之配偶、二親等以內之血親或一等姻親，不得擔任同一銀行之董事、監察人⁸²。

銀行業得視其經營規模及業務需要，設置適當獨立監察人席次，由股東推薦符合證券主管機關規定資格之自然人，由股東會選舉產生，惟上市上櫃銀行應依證券主管機關、證券交易所及櫃檯買賣中心有關獨立監察人之規定辦理。獨立監察人宜在國內有住所，以即時發揮監察功能⁸³。監察人應具備專業知識暨熟悉有關法令規定⁸⁴並應監督銀行業務之執行，俾降低經營風險。監察人履行職責時，銀行業應提供必要之協助，其所需之合理費用應由銀行負擔⁸⁵。監察人怠忽職務，致銀行受有損害者，對銀行負賠償責任⁸⁶。銀行業並得為獨立監察人就其執行業務範圍內依法應負之賠償責任，與保險業訂立責任保險契約⁸⁷。利害關係人之規範

5. 資訊揭露

銀行業對於往來客戶，於符合法令規定之範圍內，應提供充足之資訊，以便

⁷⁸ 同前註，第三十五條。

⁷⁹ 同前註，第四十六條。

⁸⁰ 同前註，第四十九條。

⁸¹ 同前註，第五十一條。

⁸² 同前註，第五十二條。

⁸³ 同前註，第五十四條。

⁸⁴ 同前註，第五十六條。

⁸⁵ 同前註，第五十八條。

⁸⁶ 同前註，第五十九條。

⁸⁷ 同前註，第六十二條。

其對銀行業務充分瞭解。當其合法權益受到侵害時，銀行應正面回應，並以勇於負責之態度，作妥適之處理⁸⁸。為提高重大訊息公開之正確性及時效性，銀行業應建立公開資訊之網路申報作業系統，指定專人負責公司資訊之蒐集及揭露工作，並建立發言人制度，以確保可能影響股東及利益相關者決策之資訊，能夠及時允當揭露⁸⁹。其應揭露年度內治理之相關資訊項目包括：

- (1) 公司治理之架構及規則；
- (2) 銀行股權結構；
- (3) 董事會之結構及獨立性；
- (4) 董事會及經理人之職責；
- (5) 監察人之組成、職責及獨立性；
- (6) 董事監察人報酬結構；
- (7) 利害關係人授信相關資訊；
- (8) 資本適足性之揭露；
- (9) 其他依法令規定應揭露之事項⁹⁰。

六、結論

由於銀行機構之特殊性與對於一國經濟之重要性，強化銀行機構之公司治理亦受到國際組織與各國之重視，並積極推動銀行機構之公司治理制度與規範。亞洲國家在 1997 金融危機後亦發現銀行機構公司治理之重要性，因此遂依循 OECD 公司治理準則及 BIS「強化銀行組織之公司治理」報告之七項原則作為其制訂銀行機構實施公司治理之制度與規範之重要參考依據。

亞洲國家以新加坡為例，即持續對其金融機構推動公司治理之改造，除發佈金融機構之公司治理指導原則與資訊揭露處理準則外，更進一步修訂其銀行法與制訂「銀行公司治理條例」等相關金融法令，以落實銀行及其他金融機構之公司

⁸⁸ 同前註，第六十八條。

⁸⁹ 同前註，第七十條。

⁹⁰ 同前註，第七十四條。

治理，並因此在 2003 年獲亞洲公司治理協會（Asian Corporate Governance Association）評等為亞洲推行公司治理最力之國家⁹¹。

中國政府亦積極推動銀行機構之公司治理制度與規範，並由中國人民銀行制定並實施股份制商業銀行治理指引等相關法律規範，將有助於中國商業銀行之穩健經營與股東權益之保障及其市場競爭力之提升。然中國商業銀行落實公司治理制度仍將面臨許多挑戰，特別是在許多商業銀行之股份中，國有(官)股份即佔有顯著之地位，此等現象使銀行在其業務經營時，有可能直接或間接受到行政部門之不適當干預，使所有者治理與行政管理混淆不清，而不利有效公司治理之建立。又一般商業銀行之內部監督力量薄弱，監事未受到商業銀行股東、董事會及管理階層應有之重視，而無法發揮應有之監督作用。⁹²可知，中國政府商業銀行公司治理制度推動仍有許多應努力之空間。

我國於去（2003）年底始制訂分別發佈銀行業公司治理實務守則相關規定，雖我國銀行金融體制與法令規範較中國銀行體系健全，所以銀行機構公司治理制度在我國政府之積極推動下阻力應較少，但深化落實銀行及金融機構之公司治理，相較於新加坡仍有努力之空間，因此新加坡推動銀行與金融機構公司治理與法制化之經驗，實值我國主管機關之參考與借鏡。

⁹¹ Leong Chan Teik, *Corporate Governance Climate in S'pore Is Tops*, THE STRAITS TIMES, May 7, 2003.

⁹² 王賢，商業銀行公司治理機制之探討，中州審計，2003年4月，頁53。