

# 從問題金融機構之處理談 存款保險條例修正之必要性

李智仁

## 壹、前言

一九九七年由於國際金融市場進出東亞地區鉅額短期資金，造成東亞各國房地產與股票價格高漲之泡沫經濟現象，由於對外貿易依存度較高且大幅放寬外匯管制，貨幣貶值及信用擴張進一步形成亞洲金融危機。當年七月泰國首當其衝，泰銖遭受國際投機客之攪壓，導致金融市場瓦解，金融風暴蔓延開來，不僅東南亞及全亞洲間金融風暴陸續擴散，甚至拉丁美洲及歐洲亦受波及，各國莫不投注心力及資金以挽救金融體系。

雖然我國在金融風暴時，憑藉著堅強經濟實力後盾，所受影響較為輕微。然而自一九九八年十月以後，國內企業財團財務危機頻傳，股票違約交割事件接踵而來，由羅傑建設造成之央票危機開始，東隆五金、國產汽車及新巨群集團股票違約交割、漢陽集團財務困難、廣三集團所造成之台中企銀危機、泛亞銀行與中興銀行之經營危機，以及近來台開信託與遠倉之購地糾紛、國豐集團股票之違約交割，一連串金融失序事件導致銀行放款趨於保守，進而緊縮銀根而影響企業戶取得資金；企業集團取得融資不易，紛紛採取集團瘦身變賣資產償債計畫，諸如東帝士集團、慶豐集團、國豐集團以及長億集團即請求銀行團展延貸款或向財務部申請紓困以度過難關，如此惡性循環的結果將不利於整體經濟發展。尤其近年來受到房地產不景氣、企業過度擴充、投資失利及營運不佳之影響，金融業逾期放款普遍升高，綜觀相關數據亦可發現，政府以調降營業稅協助金融業打銷呆帳之方式似乎亦未能收到立竿見影之功效<sup>1</sup>。故此，取法外國改善整體金融體質之措施，諸如成立資產管理公司（AMC）、金融重建基金（RTC）、資產證券化與合併擴大營運規模等議題，皆引起廣泛討論。在一連串的改革機制中，吾人似可發現金融安全網層次之一的存款保險制度<sup>2</sup>於處理問題金融機構時所扮演的環節

<sup>1</sup> 參閱黃建銘，〈美日金融危機處理模式之探討〉，《臺灣經濟金融月刊》，第三十六卷第十二期，民國八十九年十二月二十日，第一頁；同作者，〈資產管理公司運作之建言〉，《存款保險資訊季刊》，第十四卷第三期，民國九十年三月，第三二頁。

<sup>2</sup> 所謂的「金融安全網」涵蓋三個層次，一為有效安全之監督管理機制（safety and soundness supervision），二為健全的存款保險機制，三為有效的金融機構退出市場機制。

角色，透過存款保險機制處理問題金融機構之方式在國內也日漸受到重視。本文擬說明歷年來我國問題金融機構之處理概況，並說明我國存款保險制度及現行制度面臨之問題，進而分析修正存款保險條例以強化我國存款保險機制之重要性。

## 貳、我國問題金融機構處理歷程巡禮

睽諸美、日等國之發展軌跡，金融風暴之發生係金融機構朝向自由化發展可能面臨之問題。民國六、七〇年代國內發生經營危機之金融機構多以農漁會信用部、信用合作社等基層金融機構為主。惟因該等機構經營規模較小，且屬地方金融，影響層面不大。至八十年代起，台灣金融體制雖在外匯管制解除下，走出封閉式結構，但隨著金融自由化、國際化潮流趨勢，金融機構在提供民眾多樣化服務之餘，卻也面臨更激烈之競爭環境與更攀升之經營風險，而其所產生之金融危機較過去數十年更具規模亦更形複雜。

### 一、問題成因

在我國經濟發展過程中，金融機構對於協助經濟成長與產業發展功不可沒，造就台灣數十年榮景。惟在金融發展過程中，受到經濟波動之影響，亦曾多次發生經營不善事件，如民國七十一年之亞洲信託、七十四年之台北十信、國泰信託及華僑信託、八十四年之彰化四信、八十七年之台中商銀、八十八年之東港信用合作社、八十九年之中興銀行與台灣土地開發信託等弊案。檢討我國金融機構形成問題之緣由，可歸納如下<sup>3</sup>：

#### (一) 金融機構過度競爭，授信品質惡化

我國金融機構隨歷史之發展，種類原已較多，近年來在世界潮流趨勢下，政府大力推動金融自由化與國際化政策，於民國七十八年修改銀行法，放寬銀行業之營業項目並開放新銀行之申請設立，金融市場之競爭益形激烈。民國八十年底，十六家新銀行陸續開業營運，金融業務大餅遭到瓜分<sup>4</sup>，

<sup>3</sup> 參閱蔡進財，〈存款保險由全額保障轉換限額保障配套措施之探討〉，《存款保險資訊季刊》，第十五卷第四期，第一至三頁；蔡進財，〈我國建立問題金融機構處理機制之探討〉，《台灣金融財務季刊》，第一輯第二期，民國八十九年十二月，第六至七頁。

<sup>4</sup> 此現象被外國學者 R. McKinnon 稱之為「金融開放之次序錯亂」，參閱 R. McKinnon, "The Order of Economic Liberalization", in *Economic Development in a World of Change* eds by K. Brunner & A. Meltzer, North Holland (1982)。詳言之，一、國內金融體制自由化之先，先行開放外匯市場，從事金融國際化，使國內金融機構面臨國際競爭壓力，也造成管理上之負擔；二、國內開放新銀行設立，相關金融法規不足，金融管理人力未能配合先行調整，肇致危機潛伏；三、金融開放壓力下，對於壓力最大之項目開放最多，未以金融次序之規範為先，法規中應嚴格規範之金融防火牆卻疏未注意，導致無法遏止民營銀行與財團間之利益輸送；四、我國原係以公營銀行為主之金融體制，在金融自由化下，應先將公營銀行民營化，再開放民營銀行進入，但是次序卻有倒錯，也滋生銀行過度競爭之景況。參閱行政院研究發展考核委員會，《各國對於金融危機

個別業者佔有率大幅滑落，多未能達到經濟規模效益。而在經營情形逆轉下，各金融機構不得不採取削價競爭或降低承作標準，致使授信品質惡化。

## （二）風險控管機制不健全

我國金融機構傳統經營理念對風險管理並不重視，例如辦理放款一向側重擔保品之徵提，對借戶之資金用途及還款來源多未能確實徵信及掌握，部分金融機構並大量承作不動產擔保貸款，在景氣不佳之情形下，房地產市場持續低迷，連帶影響擔保品價值，金融機構如疏於管理，易造成資產品質惡化而逾放疊進之景象。兼之承作過多股票質押放款，尤其上市公司大股東質押股票比率極高，等同上市公司透過股票質押方式，將公司資金套走，受理質押之銀行成為實質股東，卻對公司營運無法掌握。一旦上市公司發生問題，金融機構為保障債權，不得不賤價出售擔保品，造成金融機構重大損失。此外，其亦未配合金融環境變化，調整風險控管機制，造成金融機構經營成效不彰。

## （三）普遍缺乏公司治理理念

我國金融機構在時代背景與傳統理念下，股權多集中於少數家族或集團，並且民國九十年公司法修正前該法規定擔任董監事必須有股東身份，常滋生經營權與所有權劃分不清之問題。此外，在人治重於法治且無永續經營之目標下，負責人或經營階層罔顧內部控制制度，操控董、監事會，部分金融機構甚至淪為集團私人金庫，嚴重影響金融機構健全經營。

## （四）受企業財團財務危機之影響

民國八十七年下半年，一些大企業對外投資受到亞洲金融風暴影響，陸續發生財務危機，民國八十九年九二一震災後實施之山坡地開發管制亦重創房地產市場，加以近來全球經濟景氣下滑，均對我國工商企業造成重大衝擊，金融機構歷經前所未有之衝擊，大幅提高金融機構整體經營風險而影響金融體質。

## （五）基層金融機構積弊已深

我國基層金融機構由於長期體制不健全，加上民國七十八年修改銀行法，大幅放寬銀行業務經營項目及範圍，惟信用合作社、農漁會信用部等基層金融機構仍限於經營傳統業務，其賴以維生之存放利差逐漸縮小，導致經營劣勢逐漸擴大。民國八十年底新銀行之開放，業務競爭更加劇烈，基層金融機構為維持一定之業務量，乃增加風險偏高之農業及建築放款，再加上徵授信制度不健全與房地產不景氣，致資產品質惡化，逾放比率持續攀升，形成問題金融機構。

## 二、問題對策——金融改革之推展

我國政府在體察金融問題之嚴重性後，隨即於一九九九年二月提出「強化經濟體質方案」，其中的核心訴求即為金融改造。迨至二〇〇〇年金融機構合併法及二〇〇一年通稱之「金融六法」通過，台灣現階段之金融機構改造計畫正式揭開序幕。依各國之經驗，完整的金融機構改造多包含五項措施<sup>5</sup>，即資本補強、成立資產管理公司、促使國內金融機構合併、開放國外金融機構購併本國金融機構，以及金融安全網之補強<sup>6</sup>，我國金融改革也逐步地朝向此諸目標邁進。但是不容諱言者，其實台灣現階段首先面臨者乃「振興經濟與金融改革孰先孰後」之擺盪。試觀日本經濟產生「失落的十年」，甚至二〇〇二年該國政府之債務餘額已占國內生產毛額之百分之一百五十，國際信用評等公司亦將其評等連降二級（自 Aa3 降到 A2 之水準），主要關鍵在於未能對症下藥，進行制度性之改革，而僅是針對經濟窘境提出一次又一次之振興方案，延誤改善時機<sup>7</sup>。日本經歷此十年經濟不振，迄今仍無起色，改寫經濟學中之「雁行理論」<sup>8</sup>，該國殷鑑不遠，值得作為我國再推動經濟革新時之警惕。

### （一）問題金融機構個案分析與傳統處理機制之檢討

#### 1. 重要個案探討

以下將說明我國金融史上具有重大歷史意義並對我國金融環境影響深遠之個案，企盼在邁開改革步伐之同時，亦能鑑古知今，獲致更具效益之成果。

##### （1）台北十信事件（一九八五年）

我國金融環境雖自民國五、六〇年代起迭有問題金融事件發生，惟本案係當時發生金融機構經營失敗案例中，最具爭議，牽涉問題最廣，涉案人數最多，影響層面最廣，違規處理過程時間最長，善後處理方案最為繁複之一例<sup>9</sup>。按信用

<sup>5</sup> 參閱陳元保、張順教、梁連文，〈基層金融機構改造〉，資料來源：財團法人台灣新世紀文教基金會〈<http://taiwanncf.org.tw/seminar/20010721/20010721-1.htm>〉 visited on 2003/2/20, 第一頁。

<sup>6</sup> 強而有力之存款保險是遏止金融機構危機時存款戶至金融機構擠兌最重要之措施，而存款保險之加強除了中央銀行提供融資外，存款保險準備金才是承擔倒閉金融機構損失之真正憑藉。但觀察國內存款保險公司以往原有之理賠準備，即使用以處理一個小型金融機構之倒閉亦屬吃力，因此金融重建基金之設立乃現階段安全網補強之重要措施。同上註。另可參閱樓偉亮，〈金融安全網與處理失敗銀行機制〉，《存款保險資訊季刊》，第十五卷第四期，第五三至六一頁。

<sup>7</sup> 參閱華英惠，《贏戰金融危機》，聯經出版社，二〇〇三年一月，第四三至五一頁。

<sup>8</sup> 「雁行理論」(the flying-geese model) 是指同一產業，在不同國家之間依序興盛衰退，以及同一國家中不同產業依序興盛衰退的過程。

<sup>9</sup> 參閱蔡有才，《銀行經營失敗之防範與對策之研究》，財政部金融司儲委會金融研究小組編印，民國七十五年一月，第一一二頁。

合作社是由日據時期「市街地信用組合」改組而來<sup>10</sup>，於當時曾為台灣城市平民金融扮演重要角色，惟隨著時間之遞嬗，信用合作社經營之內外環境丕變，在法令不完備及地方派系介入等情況下，逐漸淪為公器私用，往後更衍生出難以駕馭之亂象，如台北十信即屬一例。

弊案成因在於蔡氏負責人違反合作社法中關於信用合作社不得吸收營利法人為社員以及不得對非社員貸款及對社員貸款之限制等規定，自民國六十八年起即利用各種不法手段，籌措大量資金，貼補國泰塑膠等關係企業鉅額虧損。雖然其間金檢單位曾多次查出各項缺失，並提請改善，但因主管機關未能即時採取斷然措施加以整頓，致該社有恃無恐，變本加厲。民國七十四年經中央銀行金檢處會同財政部組成專案小組對其突擊檢查後，發現庫存現金短少七億五千萬元，經媒體報導後，關係企業國泰塑膠職工與十信社員群起爭先擠兌<sup>11</sup>。台北十信違規弊案之爆發，除造成合作金庫概括承受十信諸般折衝、政策責任追究及相關人員司法刑責等社會議題外，對日後金融監督管理制度改革亦產生重大影響，其中最重要者乃中央存款保險公司之催生。其他影響則表現於相關法案之修正或訂定，如銀行法、信用合作社管理辦法與信託投資公司管理規則，以及公務人員懲戒法之修正，並且研商建立金融機構預警系統，俾利及早發覺問題金融機構，進而儘速處理<sup>12</sup>。

## (2) 彰化四信事件（一九九五年）

本次事件發生於民國八十四年七月底八月初，事件直接原因乃經營階層人員之舞弊，造成事件之不法資金缺口，約二十八億餘元，擠兌金額更高達八十億元以上。本案為十年來最重要之問題金融機構事件，其重要性在於本案所引起之系統性危機，為台灣歷年來所罕見。再者，本案最終由合作金庫概括承受，其概括承受之合法性亦備受質疑，直至民國八十八年七月司法院大法官會議作出釋字第四八八號和第四八九號解釋，始告一段落。另一方面，主管機關之處理措施對於民心及相關人員產生極大衝擊，主管機關財政部初期認為彰化四信之業務各方面良好，呼籲存戶放心，其後發現違法挪用資金情形嚴重，乃進行接管，及至擠兌情形四處蔓延，遂於二日內即刻採取概括承受之措施，最後雖然平息了擠兌情形，然而彰化四信社員與員工並不贊同，亦招致前台灣省議會之反彈，監察院並對此案糾正相關失職機關<sup>13</sup>。

<sup>10</sup> 參閱賴英照，《台灣金融版圖之回顧與前瞻》，民國八十六年四月，第四九至五〇頁。

<sup>11</sup> 參閱李滿治等七人，《強化我國問題金融機構處理機制之研究》，中央存款保險公司編印，民國九十年十月，第二四〇至二四一頁。

<sup>12</sup> 同上註，第二四六至二四九頁。

<sup>13</sup> 李滿治等七人，前揭書，第二五〇頁；王嘉麗、郭瑜芳，〈我國與美國對問題金融機構處理之法規建制與經驗概述〉，《政大法學評論》，第六十四期，第二一八至二一九頁。

本事件雖然平息，各界對於主管機關之處置方式卻質疑不斷，尤其是前台灣省議會之決議，更掀起爭議之高潮。該議會以概括承受之處置有適法性之疑義，並不符合地方自治精神為理由，於民國八十四年九月十四日決議請合作金庫立即依程序中止概括承受彰化四信，如未中止則該議會將不承認合作金庫之預算。嗣後彰化四信代表人李汝舟不服財政部之決定，並對行政法院判決支持財政部有權命令合庫概括承受彰化四信一事，認為有違反憲法第十五條規定對於人民財產權應受保護，及第二十三條規定對於人民財產權之限制必須符合必要條件等相關規定，遂聲請司法院大法官解釋，請求宣告財政部之措施違法違憲。此外，監察院認為銀行法、信用合作社法規定銀行因業務財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，中央主管機關得採取必要之處置，但並未規定可以命令銀行概括承受，亦分別聲請大法官解釋<sup>14</sup>。對於上述二號聲請案，司法院大法官會議經過冗長之審議程序後，於八十八年七月三十日作成釋字第四八八號及第四八九號解釋。

彰化四信事件爆發後，中壢市農會、彰化地區基層金融機構亦相繼爆發嚴重擠兌事件，儼然即將引發系統性風險危機，令敏感人士體認到金融風暴襲擊之陰霾。但本案之發生，對於整體社會而言，亦難謂無正面影響。蓋透過此事件之爆發，民眾與金融機構經營者開始重視存款保險議題，存款保險之重要性亦得以彰顯，並且促成加速強制投保之修正。中央存款保險公司於民國八十五年十二月將存款保險條例建議案陳報財政部，行政院於八十六年八月院會審議通過，送請立法院審議，立法院於民國八十七年十二月三讀通過，總統於次年一月二十日公佈施行。此外，鑒於監察院之糾正，主管機關乃於民國八十五年十月進行金融檢查分工之調整，調整後合作金庫不再對基層金融機構進行金融檢查，乃回復其調劑合作事業及農、漁金融之宗旨，其檢查業務改由中央存款保險公司執行。存款保險條例施行細則並於民國八十四年十一月修正，將該公司之法定資本額由五十億元提高為一百億元，以加強存款保險公司之理賠能力，並提高金融機構與社會大眾對存款保險制度之信心。復於民國八十八年一月修正存款保險條例，賦予存保公司處理問題要保機構之權限，強化其輔導、監管或接管問題要保機構等功能，使得中央存款保險公司在金融監理之地位更形重要。

### (3) 台中商銀事件（一九九八年）<sup>15</sup>

起源於中部四縣市農會系統，由蔡、陳、廖、楊等四家族所共同經營之台中區中小企業銀行（該行於民國八十七年十二月九日改制為台中商業銀行），在中

<sup>14</sup> 參閱司法院大法官會議解釋第四八八號及第四八九號解釋文與解釋理由書，

資料來源：司法院網站〈<http://www.judicial.gov.tw/system.htm>〉。

<sup>15</sup> 參閱李滿治等七人，前註書，第二七一至二八〇頁；陳春山，《企業管控與投資人保護——金融改革之路》，元照出版社，二〇〇〇年五月，第七至一〇頁。

部地區立基四十餘載，向來經營體質健全，財務狀況良好。自民國八十五年，以代書業起家之廣三集團總裁曾正仁，透過收購委託書之方式開始介入該行經營，並與蔡家等傳統派暗中較勁。民國八十七年十月台中商銀召開臨時股東會後，廣三集團更取得經營權。至此，由蔡氏等四大家族創立之台中商銀正式納入廣三集團企業版圖，並成為該集團籌資之主要財源。嗣於民國八十七年十一月間，曾○○為協助集團旗下關係企業渡過財務危機，強勢主導台中商銀臺北分行以違反正常授信之程序，對知慶投資等六家公司先後撥貸七十四億五千萬元，復該集團旗下順大裕及台中商銀股票爆發違約交割達四十億餘元。該等弊端經報章披露後，台中商銀發生大規模擠兌風潮，資金流失約五百四十億元。財政部為解決該行流動性危機，邀請九大行庫認購該行發行之可轉讓定期存單（NCD）；同時在確認該行董事會功能嚴重不彰，恐損及存款人利益，爰依銀行法規定，立即停止該行董事、監察人職權，並指派中央存款保險公司進駐監管六個月，並解除董事長曾正仁之職務，依背信罪移送法辦。

本案創下金融史上擠兌金額最高紀錄，亦創下國內首樁因銀行董事會舞弊，董事長遭解任並移送法辦之首例；同時也是歷次金融弊案中，財政部首宗透過問題金融機構發行可轉讓定期存單（NCD）方式，解決金融機構流動性不足問題之案例。基本上，政府相關部門對於本案採取有效防止台中商銀本身金融擴大之作法，保護債權人，又兼顧整體金融市場持續正常運作，避免加重政府處理企業倒閉風潮之壓力，並將負責人移送法辦而不姑息之作風，令人喝采。惟有幾點仍值得檢討：一、對違法掏空資產之經營者，無法強制股權移轉；因此縱令彼時主管機關之監管措施已然實施，董監事職權亦被停止，但其股東身份仍未喪失，可改採移花接木之方式培植新任董監，再次介入經營；二、發行可轉讓定期存單（NCD）籌措應急資金方式執行困難：本案例係由主管機關積極介入主導，且台中商銀亦以該行約二千七百億元資產作為擔保，方足以讓台銀等行庫同意認購，倘未來問題機構爆發危機時，財務狀況未明，健全機構是否有意願認購則不得而知，如下文中將提及之中興銀行一案，主管機關原擬沿用本案模式，惟囿於其財務不明，救援機構積極配合之意願甚低；三、本案與十三年前之「十信案件」如出一轍，但仍然產生無獨有偶之情形，追溯其因仍在於法令不夠完備且欠缺與時俱進之修改配合度所致<sup>16</sup>。

#### （4）屏東縣東港信用合作社事件（一九九九年）

---

<sup>16</sup> 鑒於收購委託書而產生之弊端，以及國內所陸續爆發之數起經營權爭奪戰，證管會遂於民國八十五年修正「公開發行公司出席股東會使用委託書規則」，之後又於民國八十七年及九十一年各有修正，成為現行全文二十四條之條文。對於修正之沿革與相關評述，可參閱王文宇，〈論公司股東使用委託書法制兼評新版委託書規則〉，《公司與企業法制》，元照出版社，二〇〇〇年五月，第九七至一二三頁。

創立於民國二十二年，原名為東港信用販賣購買利用組合之屏東縣東港信用合作社（以下簡稱「東港信合社」），其規模在屏東縣信用合作社系統中，位居第三。該社規模雖然不大，但在理事會主席郭○○立委之運籌下，於當地極具影響力。由於地方派系傾軋，人謀不臧與逾放比偏高之傳言迭有所聞，直至民國八十八年六月中央存款保險公司對該社進行年度一般金融檢查時，發現有竄改科目日結單餘額及偽造不實對帳單挪用資金等不法犯嫌，爰速報主管機關。案情經財政部深入了解，鑒於案情重大，遂依法將全案移送檢調單位偵辦，並限制該社郭姓負責人等人出境，並禁止其財產之處分登記或移轉。此外，為保障存款人權益，財政部亦指示中央存款保險公司派員進駐監管六個月。監管期間由於該社始終無法提出有效解決方案，其調整後之淨值亦呈現負數，主管機關幾經考量，決議由臺灣銀行概括承受該社，並由中央存款保險公司首次引用存款保險條例第十五條，動用存款保險理賠基金，對臺灣銀行提供財務協助，共同分攤東港信合社二十三億六千萬之虧損<sup>17</sup>。

本案除係存款保險條例通過以來，中央存款保險公司首次動用保險賠款特別準備金與問題金融機構之概括承受者分攤損失之案例外，亦是繼民國七十四年及八十四年合作金庫概括承受台北十信與彰化四信後之第三宗概括承受案。與前二案相比較，本案主要差異點有三，首先是承受主體之不同，亦即不再由負責信用合作社資金調度及業務輔導之合作金庫承受，而是由與信用合作社關係較少之臺灣銀行為之，顯示農業行庫以外之金融機構，亦有成為概括承受者之可能；其次，如前所述採取分攤損失之方式，讓概括承受者不再獨自負擔全部損失；最後，財政部決定採行概括承受之措施前，由於司法院大法官第四八八號及第四八九號解釋，甫對合作金庫概括承受彰化四信案作出解釋，揭櫫正當法律程序（due process of law）之重要，故此次概括承受案之處理，財政部特重法律程序之履踐<sup>18</sup>。但本次事件之發生，亦非無值得檢討之處，諸如金融檢查單位於當時欠缺專案檢查權以致於無法掌握處理時機，按金融檢查分工雖有避免重複檢查以及浪費人力資源之好處，惟一旦檢查發現涉及非分工受檢機構，常因無法逾越檢查範圍，造成稽核困難。因此為避免分工盲點，主管機關應賦予金檢單位專案檢查權，俾收檢查之效；另外本案亦再次反映一個嚴肅而須正視之課題，亦即基層金融制度實有通盤檢討之必要。

#### （5）中興銀行事件（二〇〇〇年）

民國八十一年開業之中興銀行，曾是新設商業銀行中資本額最大之銀行，卻因為人謀不臧導致虧損八百多億元，耗掉可以設立八家銀行之資本。其一連串之

<sup>17</sup> 參閱李滿治等七人，前揭書，第二八一頁；王嘉麗、郭瑜芳，前揭文，第二二一頁。

<sup>18</sup> 參閱李滿治等七人，前註書，第二八五頁。



引爆點，源自於違規貸放台鳳集團。自一九九八年十二月間起，當台鳳集團本身或其負責人黃○○有資金需求時，便即由黃某通知中興銀行董事長王○○及總經理王○○，再由王○○指示天母分行與蘆洲分行之經理辦理融資，以「當日申請、當日撥款」之方式取得款項。嗣於民國八十九年（二〇〇〇年）三月十八日，黃○○再次請求協助調度資金，並於當月二十日上午向王○○調度三億五千萬，並希望以前開方式撥款應急。常務董事大多反對，但王○○仍執意借出，並在未辦妥徵信與授信手續，以及未取得總行批覆書之情形下，違法指示分行經辦人員撥款。財政部金融局早於民國八十八年六月二十八日至七月七日間，對於中興銀行天母分行從事專案金融檢查時，即已發現該分行對於台鳳集團旗下企業、關聯公司戶、該集團負責人等之融資餘額，高達一百零一億餘元<sup>19</sup>。由於其授信風險過度集中，金融局已要求中興銀行改正，但仍於次年爆發違規情事<sup>20</sup>。

就中興銀行案之處理而言，最受質疑之處，在於監理機關啟動糾正機制之時機是否過慢？這包括問題嚴重性之認定、進入輔導、監管與接管之時機，乃至於接管後之處置，是否違反處理問題銀行之基本原則等。誠如前述，財政部雖早已發現違規情事，但直至民國八十九年四月份，才將中興銀行前總經理王○○及天母分行經理移送調查局偵辦，並於同年四月二十五日指示中央存款保險公司派員進駐輔導，四月二十七日經媒體報導中興銀行違規放款後引發擠兌，繼而於十月二十八日指定存款保險公司監管該行。嗣後財政部金融局依會計師查核報表估計中興銀行淨值仍維持七十億元新台幣，財政部也因此協調十五家行庫，以購買可轉讓定期存單（NCD）之方式提供緊急資金融通。其後，財政部直到民國九十年三月才要求監管小組據實評估中興銀行資產之可能損失，並加強打消呆帳，但距離監管已經超過十個月。這段期間，中興銀行之情況不斷惡化，財政部嘗試以金融重建基金補貼方式，尋求其他銀行承受，但均未成功<sup>21</sup>。於民國九十一年十月五日，基於洽詢特定人及原股東增資與三次招標均告失敗，財政部決定由土地銀行接管半年，並於次年三月公告接管期限再延長六個月，在此期間亦不斷招標並研擬出售特定部分之不良債權，但迄今仍未脫離監接管之狀態。

## （二）我國處理機制之沿革與檢討

<sup>19</sup> 在金檢過程中，發現國產汽車、國揚實業、東隆五金、新巨群、宏福集團、廣三集團、萬有紙業、尖美建設等一連串之地雷股，均屬中興銀行之主要客戶，足以凸顯該銀行之授信問題叢生。關於各該地雷股事件之影響與對應策略，詳參陳春山，《企業管控與投資人保護——金融改革之路》，元照出版社，二〇〇〇年五月，第一至三三頁。

<sup>20</sup> 參閱華英惠，〈金庫通私庫——中興銀行成燙手山芋〉，《贏戰金融危機》，聯經出版社，二〇〇三年一月，第七七至八五頁。

<sup>21</sup> 參閱陳松興、阮淑祥，《一兆元黑洞？——為臺灣金融重建工程把脈》，天下雜誌股份有限公司，二〇〇三年二月二十一日，第一四九至一五三頁。

## 1. 民國六〇年代至八〇年代之處理方式

我國政府在過去三十多年來，對於重大金融危機之處理，可分為以下三個階段<sup>22</sup>：

### (1) 民國六〇年代：問題農漁會之合併

民國六〇年代，政府多是以合併方式處理農、漁會經營危機。合併之所以成功，係因為當年被合併之農漁會，其信用部業務規模均不大，較不易發生存款人權益糾紛或流動性不足之現象，使得合併時較無阻力，因此得以合併之方式改善基層農漁會經營不佳之情況，穩定基層金融秩序。

### (2) 民國七〇年代：由銀行概括承受問題金融機構

民國七〇年代因為經營不善與人謀不臧等因素，發生四起金融擠兌事件，包括台北十信、亞洲信託、國泰信託及華僑信託等。當時由於存款保險制度尚未建立，政府為防止金融危機擴大，商請其他金融機構代管甚至概括承受，並由央行提供低利融資配合，以解決金融危機。經歷前揭數起連鎖風暴，促使政府終於在民國七十四年九月成立中央存款保險公司，以保障存款人之權益並穩定金融，已如前述。

### (3) 民國八〇年代：參加存款保險者由存款保險公司進駐輔導或監管、接管

民國八〇年以來，由於國內金融市場開放過速，金融業務競爭激烈，加上人謀不臧之情形未能去除，部分金融機構授信風險過高，因而導致擠兌事件頻傳，民國八〇年以來共發生四十八件擠兌事件，其中有四十件發生於基層金融機構。該等事件係在存款保險公司成立之後發生，在自由投保時期，發生擠兌風波之金融機構，如果已經參加存款保險，則由存款保險公司負責進駐輔導或監管，先平息擠兌風波，再協助促成合併、入股，均能順利解決經營危機。未參加存款保險者，則由政府安排公營機構以概括承受（如前述合作金庫概括承受彰化四信），或以由中央銀行提供低利融資方式促成省、縣農會合併問題農會，對無法以合併方式處理者，則由地方主管機關繼續依循農會法等相關辦法進行輔導或整理。

## 2. 實施強制參加存款保險後之處理方式

自民國八十八年全面實施存款保險制度後，問題金融機構則由存款保險公司進駐輔導、提供財務協助促成合併或監管、接管並更換經營團隊，以健全其經營體質，如前述台中商銀、東港信合社，以及中興銀行等案屬之。也因此，透過存款保險機制處理問題金融機構之方式在國內逐漸受到重視。茲說明彼時其所採行

---

<sup>22</sup> 參閱蔡進財，〈我國建立問題金融機構處理機制之探討〉，《台灣金融財務季刊》，第一輯第二期，民國八十九年十二月，第七至八頁；張秀媛、歐仁和、黃建森，〈主要國家處理問題金融機構之機制〉，《信用合作》，第七四期，民國九十一年十月，第四五頁。

之方式如下<sup>23</sup>：

(1) 糾正缺失、限期改善

以往主管機關對於金融機構檢查報告所提列缺失事項之處理，除應依法處罰者外，多予以糾正，命限期改善。民國八十九年修正銀行法增訂第六十一條之一明定，對違反法令、章程或有礙健全經營之虞之金融機構，主管機關得針對其缺失，予以糾正，並令其於期限內改正，俾及時有效處理金融機構問題。

(2) 限制業務

為促使問題金融機構加速改善經營風險，避免財務狀況繼續惡化，銀行法第六十一條之一及第六十二條授權主管機關得視其情節，對問題金融機構採行不同之處置，並於必要時得限制問題金融機構承作相關業務，諸如停止無擔保及利害關係人授信業務，或限制問題金融機構以高於市場利率吸收存款以遏阻其不當吸收資金。主管機關於實施輔導、監管或接管時，亦多併實施限制業務之處分。

(3) 派員輔導

依據存款保險條例第十七條第一項之規定，中央存款保險公司為控制承保風險，必要時得報請主管機關，指派人員對業務經營不健全之要保機構進行輔導。此外，民國八十九年修正銀行法時增訂第六十一條之一第三項亦明定「為改善銀行之必要時，中央主管機關得指定機關辦理之」。輔導方式以衡量要保機構業務及財務實際狀況，以約談受輔導機構負責人、辦理專案檢查、表報稽核或實地進駐輔導方式辦理。輔導人員應定期陳報主管機關輔導事項辦理情形，如受輔導機構有違反法令或章程情事，或對輔導意見未充分配合者，應立即陳報主管機關處理。

此外，財政部及直轄市政府財政局可依「農會信用部漁會信用部業務輔導辦法」暨「信用合作社輔導辦法」分別委託合作金庫辦理輔導<sup>24</sup>，其目標在於促進基層金融機構健全經營，藉由輔導各項經營管理制度及改進業務缺失，以保障存款人權益。

(4) 監管或接管

金融機構因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，主管機關得依銀行法第六十二條第一項之規定，派員監管或接管，以控制問題金融機構之財務、業務狀況。同條第三項並明定監管及接管

<sup>23</sup> 參閱蔡進財，前揭文，第八至一〇頁；張秀媛、歐仁和、黃建森，前揭文，第四六至四七頁；李滿治等七人，前揭註 11 書，第三六〇至三六六頁。

<sup>24</sup> 金門縣及連江縣農會信用部及信用合作社之輔導，則由財政部另行委託之金融機構辦理。參閱李滿治等七人，前揭註 11 書，第四〇二頁註 3。

辦法由主管機關定之。監管人之職務依金融機構監管接管辦法第八條（現行法第九條）之規定，主要為「監督及輔導」受監管機構之業務及財務事項，並得列席董事會、監察人會議及股東會，並得提出意見。至於接管人之職權內容，銀行法及原金融機構監管接管辦法並無直接之規定，僅於該辦法第十三條暨民國八十九年修正後銀行法第六十二條之二中規定，接管人得行使被接管金融機構之經營權及財產管理處分權。

#### (5) 提供財務協助

提供財務協助分為二種，一為提供財務協助促成健全金融機構合併問題金融機構，另一為緊急財務協助有流動性危機之金融機構：

##### 甲、提供財務協助促成健全金融機構合併問題金融機構

此方式是政府採用私經濟部門作法，透過行政指導及財務援助等方式促使健全金融機構合併問題金融機構，以避免問題金融機構遭致停業。依存款保險條例第十五條第一項第三款之規定，中央存款保險公司得對健全要保機構提供資金、辦理貸款、存款或保證停業機構債務等財務協助，促使其合併問題機構之營業及資產負債。

##### 乙、緊急財務協助

此項措施係對於仍具償債能力之金融機構因擠兌而發生流動性危機，為維持其繼續營運，所給予之必要援助。依存款保險條例第十七條第二項之規定：「要保機構依本條例及銀行法規定受輔導、監管或接管時，中央存款保險公司於報經主管機關核准後，得對要保機構辦理貸款或存款，並得準用第十五條第一項第三款規定。但提供財務協助支出之成本應小於第十五條第一項第一款現金賠付之損失。」由於此種協助款項可獲得償還，故援助成本低，且對促進金融穩定頗具機動性與彈性，因此經濟效益與社會效益甚高；惟應避免援助過於浮濫，以致於發生道德危險。

#### (6) 概括承受或合併

概括承受係由健全金融機構依民法第三百零五條之規定，概括承受問題金融機構之資產負債及營業，即被承受機構權利義務均由承受機構承受，被承受機構之存款人及債務人均因概括承受而完全受保障，此乃對於金融安定影響最小之方式。上文中所提及之台北十信、彰化四信由合作金庫概括承受案，即是以概括承受方式變更其所有權與經營權，以解決問題金融機構。亦有部分金融機構係自行尋求對象，辦理概括承受，例如華僑銀行概括承受北港信用合作社即屬之。此外亦可藉由合併（如銀行法第六十二條之三、第六十三條之一）之方式，命健全金融機構合併問題金融機構，以解決問題。

### (7) 購買與承受交易

係指存款保險公司以清理人身份，取得倒閉金融機構資產與負債後，再將所有存款、次順位債券及部分優良資產等移轉予承受銀行，此措施能使失敗金融機構之金融服務不中斷，降低存款保險公司之清理成本並免除其對存款人辦理理賠等優點，通說所引我國法律上之依據為存款保險條例第十五條第一項第三款之規定。

### (8) 勒令停業

銀行法規定勒令銀行停業之事由有三：(一) 未依規定為合併之許可，主管機關得勒令停業，限期補正(第五十九條)；(二) 銀行因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，中央主管機關得勒令停業並限期清理(第六十二條)；(三) 銀行虧損逾資本三分之一者，其董事或監察人應即申報中央主管機關。中央主管機關對於具有前項情形之銀行，得限期命其補足資本；逾期未經補足資本者，應勒令停業(第六十四條)。綜覽美日等先進國家之處理經驗，對於經濟上喪失償債能力機構之最適處理方法，即是由主管機關本於職權儘速宣布其喪失償債能力，立即予以關閉或接管，以維護信用秩序。惟迄今我國之處理經驗中，僅彰化四信一案，主管機關曾勒令該社停業接管，然因後續引發彰化地區金融機構擠兌事件，而終由合作金庫為概括承受，嚴格說來並未真正停業清理。

## 3. 傳統處理方式之檢討

綜觀民國六〇年代以迄近年來我國問題金融機構之處理過程，發現泰半金融危機事件發生前，主管機關雖已經由金融檢查、報表稽核與預警系統等管道，了解問題金融機構經營缺失，惟大多施以糾正、限期改善或輔導之處置，鮮少斷然採取嚴厲之措施，致部分問題金融機構雖有所改善，或財務減緩惡化，但問題仍未能徹底解決。及待舞弊或財務惡化狀況情事曝光引發擠兌，主管機關之處理方式，亦大多先以澄清及充分供應資金方式，安撫存款人並平息擠兌，對於部分擠兌情形較嚴重之金融機構，則派員輔導、監管，或由其他金融機構以概括承受之方式處理之。此種以公權力介入處理之方式目的在穩定人心，期使風波儘速平息，難謂失當，但客觀之標準與制度化之處置措施則付之闕如，似乎端視擠兌狀況而定<sup>25</sup>。再者，所採取之措施亦非無疑，例如監管與接管之適法性、概括承受應如何審慎規劃以及合併時有無配套措施等，似乎並未有明確之規範與討論。而最重要者，乃囿於「銀行不能倒」<sup>26</sup>之觀念，對於建立以資本為基準之退出市場

<sup>25</sup> 參閱張秀媛、歐仁和、黃建森，前揭文，第四七頁。

<sup>26</sup> 論者曾打趣地解釋「銀行不能倒」神話之意涵：大銀行「太大以致於不能倒」(Too big to fail)、小銀行「太小所以不用倒」(Too small to fail)、中型銀行則是「太丟臉所以不可以倒」(Too embarrassing to fail)。參閱陳松興、阮淑祥，前揭註 21 書，第一六五頁。

機制，未能形成共識，以致徒增處理成本，延宕處理時機。

### （三）現階段問題金融機構處理機制之再造

民國九十年六月間，立法院三讀通過所謂「金融六法」（即金融控股公司法、票券金融管理法、金融重建基金設置及管理條例、保險法修正案、存款保險條例修正案與營業稅法修正案），加計民國八十九年間通過之「金融機構合併法」、「信託業法」、「銀行法修正案」，以及今（九十一）年七月通過並公布之「行政院金融監督管理委員會組織法」，共計十法，用以架構改變今後我國金融體系之法源基礎。其中「金融六法」之通過，對於提升金融競爭力、改善金融體質、重塑金融版圖具有關鍵性之影響。惟承前所述，存款保險制度處理問題金融機構之機制，在歷年來的問題金融機構處理過程中，已漸突顯其重要性。此外，在金融重建基金於實施期間屆滿結束後，必須回歸常態之存款保險機制<sup>27</sup>。因此，如何將現有存款保險機制加以強化，不啻是緊接於這股改革潮流所必須進行之接續改革。前述「存款保險條例修正案」僅係配合金融重建基金之設立所為的配套修正，以下擬全盤檢視存款保險機制之不足，並且說明存款保險法制再造之必要性及其方向，俾供酌參。

## 參、存款保險法制之再造及其方向

### 一、我國存款保險制度之探討

#### （一）現制概況<sup>28</sup>

政府為保障金融機構存款人之權益、鼓勵儲蓄、維護信用秩序、促進金融業務健全發展，於七十四年由財政部及中央銀行共同出資，依據「存款保險條例」設置中央存款保險公司，對於參加存款保險之金融機構每一存款戶提供新台幣一百萬元以內之保障。在制度創立之初，係採自由投保方式，惟由於該方式是以尊重金融機構投保意願為前提，並無強制其加入存款保險之功效，也因此造成部分未加入存款保險之金融機構，其存款人無法受到存款保險之保障。繼而如前述之金融事件，自民國八十四年起陸續發生，對於金融環境產生莫大衝擊，金融體系之信心危機轉眼爆發，亦顯露自由投保制度無法完全達到穩定存款人信心之積極

---

<sup>27</sup> 畢竟金融重建基金具有強烈之過渡性質，在功成身退後，日後問題金融機構之處理仍應由存款保險機制為之。而未來必須注意之問題在於「存款保險機制限額保障之貫徹」與「擴大存款保險差別費率級距並適時提高保費以累積存款保險基金」。參閱黃永仁，〈銀行產業發展之回顧與前瞻〉，《回顧與前瞻——2003 金融發展研討會論文集》，2001 年 11 月 24 日，第三八頁。

<sup>28</sup> 參考監察院財政及經濟委員會編印，《我國金融國際競爭力總體檢調查報告》，民國九十二年八月初版，第二九一至二九二頁。

作用。故為保障全體存款人權益，並強化存保制度之功能，存款保險公司爰採先進國家存款保險制度設計體例，修正存款保險條例部分條文，將投保方式改採全面強制投保。此項修法程序於民國八十七年十二月二十九日經立法院三讀通過後，於八十八年一月二十日奉總統公佈施行。並自八十八年二月一日起，凡經依法核准收受存款或受託經理具保本保息之代為確定用途信託資金之金融機構，均應強制參加存款保險，以確保金融體系穩健經營。截至民國九十一年十二月底，全體存款金融機構計四〇六家，除德意志銀行（Deuteshe Bank）臺北分行已受德國存款保險制度之保障，依法得免參加我國之存款保險外，其餘四〇五家金融機構皆已依法參加存款保險。存款保險制度並非消極地待要保機構經營失敗後對存款人加以理賠而已，乃是要積極地運用各種監理措施，促使要保機構健全經營業務。依存款保險條例第十九條之規定，要保機構違反法令、保險契約或經營不健全之業務，經中央存款保險公司提出警告，並限期改正而未改正者，應公告終止其要保資格，並報請主管機關處理。要保機構並應將終止要保資格之事實，分別通知其存款人。另該條例第二十一條規定，中央存款保險公司於必要時，得報請主管機關洽商中央銀行核准後，檢查要保機構之金融業務帳目，目前並依據行政院核定之「金融業務檢查分工方案」承辦部分要保機構之金融業務檢查。此外，為有效掌握要保機構營運狀況與變動趨勢，並積極參與財政部規劃建立之全國性金融預警系統，因此存款保險制度實為我國金融管理中重要之一環，自不待言。

## （二）現行機制面臨之問題

### 1. 權能不足、無法發揮穩定金融之功能<sup>29</sup>：

中央存款保險公司本質上為依存款保險條例設立之股份有限公司組織型態，需受公司法有關股份有限公司之規範。成立初期由於係採自由投保方式，運作上尚無困難，惟自民國八十八年一月修改存款保險條例，改採全面投保後，中央存款保險公司實質上已成為執行政府監理政策之一環，其主要功能在於協助政府處理問題金融機構，以避免系統性風險。論者質疑，倘若維持目前營利性之公司組織型態，其營業收入、盈餘需依法繳納稅捐，稅後盈餘亦應依法分派，甚至盈餘多寡，亦列入年度考核項目，不僅與其保障存款人權益、維護信用秩序之政策性宗旨未能配合，也無法如公保、勞保等政策性保險，免除一切稅捐，影響基金之累積進度。再者，以營利法人組織型態，執行業務檢查、法定清理人等公權力，也不盡理想<sup>30</sup>。故此，宜配合金融改革調整中央存款保險公司之組織定位，強化其必要權能，俾因應未來複雜之金融環境，並有利於存款保險制度於重建基金期

<sup>29</sup> 同前註，第二九二頁。

<sup>30</sup> 參閱陳戰勝等七人，《我國存款保險公司制度改進之芻議》，民國八十五年五月，第四八至四九頁。

期間屆滿後順利有效運作。

2. 存款保險賠款特別準備金累積速度緩慢，無法因應日益增加之問題金融機構<sup>31</sup>：

鑑於存款大眾對於存款保險之信心實仰賴其充足之理賠準備，爰此美國乃明定存保基金一·二五% 之目標值，且賦予美國聯邦存款保險公司於存保基金虧損時迅速充實存保基金之措施；而日本則於全額保障屆滿前成立十五兆日圓之危機處理基金，於恢復限額保障後，作為維護存款人信心之基礎。我國存款保險公司截至民國九十一年底，所累積之賠款特別準備金連同淨值合併計算占保額內存款之比率約為〇·二五%，與美國目前法定目標值一·二五% 相去甚遠，而未來十年存保公司保費中每年需提撥約二十億元由金融重建基金統籌運用，重建基金期滿後，存保理賠基金增加之空間亦受到限制。

3. 其他：

其他例如存款保險制度應如何設計以杜絕道德危險問題之發生，也是重要之課題。蓋要保機構於保險後，有恃無恐地從事較高風險之行為，如此無異擴大存款保險之風險；此外，隨著金融國際化、自由化與大型化之趨勢，金融機構跨業經營已蔚為風潮，我國迄今以來成立之金融控股公司總數已高達十四家之譜，日後對於其所進行之共同行銷行為，存保公司應如何因應，所扮演之角色又為何，亦有研究之必要。總括言之，現行存款保險條例所架構之存款保險制度，似乎已不敷處理接踵而生之新型態金融問題，實有藉由修法加以調整之必要。

## 二、存款保險法制再造之必要性及其修正方向

### （一）再造之必要性

存款保險制度係於現階段金融重建基金存續期間處理問題金融機構，及未來該基金存續期間屆滿後促進金融機構健全化及金融市場穩定之重要機制，而現行機制與法制就處理問題金融機構及協助金融監理之功能均有所不足，實有修正之必要。中央存款保險公司亦多次透過舉辦公開座談會之方式，揭示存款保險條例修正之迫切性以及修正之原則，以昭公聽<sup>32</sup>。基於下列理由，本文以為存款保險法制有儘速再造之必要<sup>33</sup>：

<sup>31</sup> 同註 29，第二九二至二九三頁。

<sup>32</sup> 中央存款保險公司於民國九十二年九月八日協同台灣智庫與工商時報合辦「後 RTC 時期金融機構退場機制與存保法制改造」座談會，探討如何規劃後 RTC 時期之金融機構順利退場機制，以及未來在金融重建基金完成政策性任務後，我國存款保險制度如何改造等問題；另於民國九十二年十二月四日，與台灣智庫及國立臺灣大學財經法研究中心共同舉辦「金融改革及存保條例修正」座談會，會中邀請學者專家針對存款保險條例修正之經過與修法方向加以說明，提挈其配合金融改革之重要性，企盼獲得社會大眾之認同與支持。

<sup>33</sup> 參考陳春山，〈存款保險條例修正原則〉，發表於「金融改革及存保條例修正」座談會，民國九



#### 1. 存款保險強制投保環境下之考量：

按存款保險條例於民國八十八年修正明定金融機構應參加存款保險成為要保機構（存款保險條例第三條參看），此項規定令存款保險公司必須與不同財務狀況之金融機構簽訂存款保險契約，無從選擇優質之金融機構為要保機構以降低發生損失之可能性。加上未來跨業經營之趨勢日漸增高，存款保險機制所承擔之風險亦有擴大之可能。故此，存款保險條例實有賦予存款保險公司查核及糾正要保機構財務業務權限之必要，以合理控制承保風險並促進要保機構經營趨於健全，更得降低存款保險公司之損失及全體納稅人之負擔。

#### 2. 長期金融市場穩定需求之考量：

承前所述，行政院金融重建基金僅具有過渡性質，迨其期限屆滿後，金融市場如何持守穩定，並行之久遠，此乃根本問題所在。揆諸各國存款保險機制均於金融市場發生重大問題後做大幅之修正，並強化存款保險公司之功能，其理由泰半係體會原有存款保險機制功能不足並有鑑於存款保險公司機能未充分發揮所致問題處理上之延宕，故有修法之舉<sup>34</sup>。美國於一九九一年通過之「聯邦存款保險公司改進法」（Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, FDICIA），其中有關擴大存款保險基金、強化金融監理改革、促使金融機構財務透明化、引進立即糾正措施、創設最小成本原則、建立金融機構預警系統及訂定金融機構安全健全經營準則等，均係影響深遠之法制改革<sup>35</sup>。因此，為使我國金融市場於金融重建基金期限屆滿後，使存款保險機制得以發揮促進金融機構健全經營之功能，大幅檢討並修訂存款保險條例亦有必要。

#### 3. 存款保險組織邁向「控制風險功能」國際趨勢之考量：

存款保險機制之功能在於保障小額存款人及維持公眾對金融體系之信心，為使存款保險組織發揮該等效能，應賦予存款保險組織控制承保風險之功能。誠如加拿大存款保險公司總經理 Mr.Sabourin 於九十二年十月二十七日假台北圓山大飯店舉辦之「金融機構風險管理暨危機處理國際研討會」中所言，國際間就存款保險組織之設計，已漸由金融問題發生時之賠付者（Pay Box）角色轉化為風險管控者（Risk-Minimizer）及損失管控者（Loss-Minimizer）之角色。遂此，賦予存款保險機制控制承保風險之權責及相關處理問題金融機構之權限，俾其得以發揮存款保險組織效能，實有必要。

#### 4. 建置現代化及國際化存款保險組織之考量：

---

十二年十二月四日，國立臺灣大學法律學院暨社會科學院國際會議廳。

<sup>34</sup> 舉凡世界各國所為之金融改革，莫不伴隨著法制改革。相關論述可參閱李智仁，《問題金融機構暨不良金融資產處理機制之法制問題研究》，國立臺北大學法律研究所碩士論文，民國九十二年六月，第三九至一〇六頁。

<sup>35</sup> 可併參李智仁，前揭論文，第四四至四六頁。

為使存款保險機制發揮前述效能，應仿照美加等先進國家調整存款保險公司之組織結構，使存款保險公司經公權力委託而得為行政處分及訂定行政契約，並使該組織具有獨立性，以降低執行之障礙。存款保險組織並應與相關金融安全網得以相互協調即位資訊交換，以使相關金融監理機關就金融問題得為預防性之積極控管。是故，加強或增補相關法制，以建置具備現代化及國際化之存款保險組織，誠屬必要。

## （二）未來修正方向之建議

存款保險條例於民國七十四年一月九日公布全文二十六條以來，經歷了二次修正，第一次於民國八十八年，第二次則於民國九十年。惟綜觀修正之幅度均不大，僅係針對當時金融環境之需求而做配合性之修正，隨著金融市場日漸國際化、自由化與複雜化之衝擊、金融危機之洗禮，以及問題金融機構處理之經歷，此際正是重新架構存款保險條例之良好時機。謹分析存款保險條例修正之可行方向如次<sup>36</sup>：

### 1.組織面：

如前所述，中央存款保險公司必須負擔金融檢查之任務，實質上已成為執行政府政策之機構，惟目前仍維持營利性之公司組織型態，與其執行之金融監理任務多所扞格，影響存款保險功能之發揮，並難以達成法律所賦予之任務；又存款保險公司身負金融監理、存款保險理賠及問題金融機構停業清理等任務，但其組織功能與職權，無法有效支應任務需要。以美國聯邦存款保險公司（FDIC）為例，其資金係由銀行共同提供，預算毋須受國會審查，故保有其獨立性，加上具有監理及檢查權，承保風險亦較易控制；另先進國家均將存款保險機制納為監理架構之一環，以透過存保機制處理問題金融機構，獲致社會成本最低與效率最高之成果<sup>37</sup>。職是之故，為促使存款保險機能發揮，以保障存款人權益並控制承保風險，進而促成金融機構健全經營與金融市場之穩定發展，存款保險組織之性質與架構未來應作適當之調整。

組織性質方面，可考慮存款保險組織重新定位之問題<sup>38</sup>。換言之，得否藉由修法賦予存款保險公司相較於以往營利法人型態不同之性質，例如將其改制為行政機關或是行政法人，似可思考之。但不容諱言的是，要將現制之私法組織更動

<sup>36</sup> 主要參考陳春山，前揭註 33 報告內容；部分併參曾國烈等十人，《金融自由化所衍生之銀行監理問題探討——美、日經驗對我國之啟示》，中央存款保險公司編印，民國八十五年五月初版，第七二五至七二八頁。

<sup>37</sup> 同註 28，第四四八頁。

<sup>38</sup> 參閱李智仁，前揭論文，第二二〇頁；蔡進財，〈我國建立問題金融機構處理機制之探討〉，《台灣金融財務季刊》，第一輯第二期，民國八十九年十二月，第一一頁。

為公法組織並非易事，所牽涉之法制調整亦非朝夕之功，因此亦不排除保留原依公司法成立之組織性質，而就其組織架構加以調整。此外，可考慮依本條例授權存款保險公司得為行政處分及訂定行政契約之行為，並考慮增訂有關存款保險公司為一人股東之公司、設立具獨立性之董事會與專任董事等相關規定，以明確董事會職權及存款保險公司之權限。

## 2. 經營面：

我國存款保險費率長期偏低（目前平均費率約為保額內存款萬分之五·四，倘以總額法推估，則僅約要保存款總額萬分之二·二），致該公司賠款特別準備金累積緩慢，已如前述。截至民國九十一年十二月底止，僅約一百億元，占保額內存款之比率約〇·一%，倘加計淨值則占保額內存款之比率約〇·二五%，相較於先進國家如美國目前之一·二五%（一九八九年「金融機構改革、復甦及強制法案」所明訂；一九九一年「聯邦存款保險公司改進法」(FDICIA)更規定應於十五年內達到前揭目標，如不能達成該目標，存款保險公司需增資或加收保險費)相去甚遠。另如前述依金融重建基金設置暨管理條例第四條第一項第二款之規定，存款保險公司自民國九十一年一月起十年內，應將民國八十九年一月調高費率所增收之保費移撥予金融重建基金作處理問題金融機構財源之一，致使該公司賠款特別準備金累積更為不易。為強化該公司未來處理問題金融機構之能力，並預為因應金融重建基金之屆期，當參酌美國存保機制，明訂我國存款保險賠款準備金之最低目標值或目標區間，並據以訂定費率水準，以充實存保基金之規模，有效安定存款人之信心，並提升其理賠能力<sup>39</sup>。此外，鑑於設置存款保險基金占保險費基數之最低比率之作法，已確實掌握存保基金安全存量，並可據以評估、調整，於未達安全標準時得另訂費率，該法制頗值參考。故此，似宜於條例中增訂保險賠款準備金應占最高保額內存款之比率達一定百分比之相關規定。

## 3. 監理面：

- (1) 自政府宣示民國九十一年為「金融改革元年」以來，通過金融機構合併法促成金融機構之大型化，金融控股公司法之通過則開啟跨業經營之模式，突破跨業限制之傳統。金融控股公司法制之引進，固然具有營運之效益如擴大經濟規模與經濟範疇、強化專業分工及經營效率、組織管理及財務運用彈性化、提升我國金融國際化與競爭力等優點<sup>40</sup>，但相對地，其經營風險之累加與監理上難度亦不可等閒視之。盱衡金融控股公司及其子公司之金融集團營運之結構與模式，已成為我國金融市場之主要營

<sup>39</sup>參考監察院財政及經濟委員會編印，《我國金融國際競爭力總體檢調查報告》，民國九十二年八月初版，第四四九頁。

<sup>40</sup>參見金融控股公司法立法總說明。

運主體，惟目前我國存款保險條例及相關機制並未直接對金融控股公司加以規範，未來弊端產生之空間難謂不大。舉例言之，金融控股公司容易產生「集團內風險相互移轉」之情況，由於金融控股公司子公司間可進行營業或財產之分割與承受，若某子公司將虧損之營業分割至銀行等要保機構，或將要保機構獲利甚佳之部分移至非要保機構，都將擴大存款保險公司之承保風險，造成金融安全網之無限擴張。為使存款保險公司能全方位達成承保風險之管控，應就有銀行子公司之金融控股公司增訂提供擔保義務之規定。此外，就經營不善要保機構之處理機制方面，則將金融控股公司包含於存款保險公司為促成購買及承受交易而提供財務協助之對象內。另按金融控股公司進行共同行銷時，應依金融控股公司法第四十八條第二項，就該業務有無受存款保險保障為註明，故亦應賦予存款保險公司查核其是否遵守該法令之權責。

- (2) 再者，現行銀行法第六十一條之一、第六十二條、第六十二條之一等條文，對於「立即糾正措施」(Prompt Corrective Action, PCA) 雖有相關之規定，但其仍有所不足且未臻明確，似應於存款保險條例賦予存款保險公司就要保機構資本之計算及劃分擬定標準，並依要保機構資本水準明訂主管機關與存款保險公司得採行之處置措施；又為避免主管機關對高風險但資本比率良好之要保機構，無法採取即時之處置措施，似同時可明訂要保機構有礙健全經營之虞時，主管機關及存款保險公司亦得對其採取資本評等降級之立即糾正措施。
- (3) 此外，面對未來複雜跨國性與集團性之金融運作，對金融機構之監理應由相關金融監理機關合作，其內容應包括資訊交換、檢查、處分、財務協助、系統風險之合作處理等事項，故關於存款保險公司董事會組成及各項管理政策之協調等，均應建立合作機制，以有效達成金融機構健全、金融市場穩定及承保風險管控之目標，未來存款保險條例修正時似亦應作如此考量。
- (4) 誠如前述，近年來存款保險機制處理問題金融機構之模式已漸受到重視，存款保險條例既為存款保險公司設立與運行之法律依據，自應配合修正以強化處理效能。例如目前對於經營不善要保機構之認定，原則上仍遵循銀行法由主管機關所判定勒令停業之機構為基準，但以勒令停業為問題要保機構處理之時點，對監理機關及存款保險公司恐緩不濟急。參酌外國法制，似應將該等得以發動處理機制之範圍加以擴大，早期介入以降低損失，因此未來修正時不妨以有重大影響要保機構繼續營運之事實為標準（如要保機構淨值為負數、無能力支付其債務或有未能支付

之虞、財務狀況顯著惡化、資本顯著不足等情事)，就經營不善要保機構為明確定義，以及早或儘速處理問題金融機構。另外，為因應後金融重建基金時代之來臨，促使處理問題金融機構之手段更具彈性，應導入「最小成本處理原則（Least Possible Cost Resolution Requirement）之例外」法制，賦予存款保險公司得於一定條件下，排除最小處理原則之適用<sup>41</sup>。其次，就現行暫行承受經營制度而言，其雖責成存款保險公司必須擔任類似臨時過渡銀行之角色，而由存款保險公司以其名義承受並繼續經營停業要保機構，但因存款保險公司本身與其所承受之營業或資產負債，在法律人格上並未分離，恐易導致存款保險公司與停業要保機構之權利義務發生混淆，且存款保險公司本身並非以經營銀行為其專業，如何有效繼續經營或包裝所承受之營業及資產，誠有事實上之困難。職是之故，我國似應參考外國法制，引進「過渡銀行」(Bridge Bank)<sup>42</sup>制度，明訂其設立、資金來源與存續期間等法制，以強化存款保險公司處理停業要保機構之權責為宜。

#### 4. 其他：

除了上開修正方向外，其他層面也應一併考量。例如法條文字用語上之精準度與明確性應予提昇，以現行存款保險條例第十七條第一項為例，其規定存款保險公司對於業務經營不健全之要保機構得報請主管機關，指派人員進行輔導等處置，當中對於業務經營不健全之要保機構如何認定，法規定義未臻明確，亦有參酌外國法制加以明訂之必要；對於如何兼顧金融機構經營效能與消

---

<sup>41</sup>此制之實施首見於聯邦存款保險公司改進法（Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991, FDICIA），旨在要求聯邦存款保險公司（FDIC）依法提供問題銀行援助時，必須符合對存保基金長期成本最小之考慮。其考慮事項為：（一）提供此援助以保障問題銀行之要保存款，係履行 FDIC 之義務所必要者；（二）FDIC 為履行其義務，應於所有可行方案中選擇對存款保險基金之使用成本最小者。最小成本測試之必要，意謂 FDIC 完成任何一件援助型交易案之成本均小於清算成本，而且也小於所有採用其他援助型交易之可行方案。依據以往法律規定，完成交易之成本應小於清算成本，但不必然必須小於所有其他可行之交易成本。FDICIA 之最小成本處理原則終結了 FDIC 最慣於優先使用之全行交易，並強迫 FDIC 考量選擇既有方式以外之其他交易可能。而為決定是否符合最小成本處理原則，FDIC 應評估各項選擇方案，並依據現值基礎，使用實質貼現率報價。最小成本測試原則之例外，乃「系統性風險」(systematic risk)。若一家金融機構倒閉將產生系統性風險時，FDIC 毋須通過最小成本測試，即可對其進行財務援助。至於個案是否屬於系統性風險，應經財政部長與美國總統諮商，並參酌 FDIC 董事會與聯邦理事會之建議，決定此項援助交易案確有必要，以避免對經濟狀況或金融安定造成嚴重負面影響。參閱李智仁，前揭論文，第四五頁。

<sup>42</sup> 過渡銀行（Bridge bank）制度首見於一九八七年美國國會通過之公平競爭法（Competitive Equality Banking Act, CEBA）。依本法之規定，准許聯邦存款保險公司（FDIC）設立暫時性過渡銀行。該銀行屬於聯邦立案銀行，由 FDIC 指定之董事會負責業務運作，承受一家或數家倒閉銀行之存款、特定之其他負債以及購買一家或數家倒閉銀行特定之資產。同前註，第四三頁。

費者權益保障，應否訂定符合監理實務需求之要保機構安全健全經營準則，亦有討論之空間；又如現行存款保險條例第二十三條對於違反報告義務或通知義務、拒絕接受輔導或檢查等情事有處罰之規定，但其方式僅有行政罰而無刑罰，且處罰金額過低，是否得以有效達成促令金融機構遵循法令規範之目的，值得思考。但囿於前述存款保險公司之組織性質，其本身得否被賦予課以刑罰之權限，以及如何規範瞬息萬變之違法態樣，均有研究之必要。但為落實承保風險之管控與道德風險之降低，建構迅速有效追究不法行為人責任之機制亦刻不容緩，因此未來在修法工程上如何設計審酌，均考驗著修法者之智慧。

## 肆、結論

按存款保險條例第一條所揭櫫，存款保險條例之制定，乃以保障金融機構存款人利益、鼓勵儲蓄、維護信用秩序以及促進金融業務健全發展為目的。而機制功效之發揮，有賴完善法制之建構。揆諸近年來存款保險機制處理金融機構多樣紛呈之問題，卓具功效，放眼未來於金融重建基金期限屆滿後，存款保險機制將發揮如何之機能，值得加以重視。因此，本文嘗試分析歷年來問題金融機構之處理概況，進而探究存款保險條例修正之必要性與未來之修正方向，並建議考量我國現時環境，參酌先進國家法例，適時地修正現行條例，以配合實際金融環境，並與國際接軌，在盤根錯節、經緯萬端的金融環境中，打造完善之存款保險機制，如此不僅利於金融秩序之安定與金融信用之維繫，更是存款人權益保障之莫大福祉。

(作者為本所資深顧問)