

著作權聲明：

本文的全部或一部已登載於 法令月刊第 55 卷第 12 期(2004 年 12 月)

由金融安全網面向管窺我國金融改革

李智仁

壹、前言

金融機構在經濟社會中，主要功能在提供金融仲介（Financial Intermediary）服務，調劑各經濟部門資金供需，活絡工商建設並促進投資建設，乃經濟社會運作之重要樞紐，其地位殊為重要。我國近年來因為國內景氣低迷，銀行業過度競爭，內部管控不良等原因，加上國際經濟情勢惡化之影響，本土性金融危機於焉發生，復以日前 WTO 入會案通過所伴隨的競爭局勢，我國金融市場面臨空前之金融改革壓力。行政院遂定民國九十年為金融改革元年，並提出金融體制改革之七大方向¹，其後隨著相關法規之立法或修訂，亦賦予金融改革所需之法源依據以利執行。迄今為止，我國金融改革之成效乃有目共睹，舉凡問題金融機構與不良債權之處理、金融機構合併及金融控股公司組織之推動、金融監督管理委員會之運作、公司治理理念與相關機制之落實、資產（金融資產與不動產）證券化機制之推行……等，均宣示了政府在金融改革上之魄力與決心。民國九十三年五月，行政院游院長更指示推動銀行、保險、資本市場及貨幣市場之改革（亦有稱此為「第二次金融改革」者），企盼推動「區域金融服務中心」之成立。金融監督管理委員會及經建會為廣納各界意見，在同年六月中旬到八月間，已舉辦多次籌備會及委員會，分別邀集產、官、學者共同討論相關議題，其中包括推動區域籌資中心、資產管理、發展多樣化金融服務及強化金融市場體質等重要課題，相關意見已納入「區域金融服務中心推動方案」草案²中。

為維繫金融市場之安定與金融機構之健全，世界上大多數國家均設置金融安

¹分別為：一、優先解決基層金融機構問題；二、積極推動銀行業合併；三、儘快解決經營困難及浮現流動性問題之銀行；四、推動房地產抵押債權證券化以提高金融機構流動性；五、加速推動成立金融控股公司；六、推動設立資產管理公司；七、設立金融監督管理委員會。參閱鄭月遂，〈我國推動成立金融控股公司之架構〉，《今日合庫》，第 317 期，2001 年 5 月，頁 74-75。

²參閱〈金管會邀外商研商區域金融服務中心推動案〉，中央社新聞稿，民國九十三年八月十四日，available at <http://tw.news.yahoo.com/040814/43/wa1f.html>, visited on 2004/10/20.

全網加以保障，我國亦不例外。惟近年來金融改革之成果，可用以觀察之面向實多³，本文擬由金融安全網之角度切入，觀察我國相關金融改革之歷程與成效。

貳、金融機構主要風險與金融安全網之建制

在一國經濟發展階段中，金融系統（金融市場、金融機構與金融工具之組合（mix））對於便利交易、動員儲蓄及配置信用等三個層面，扮演著媒介功能。大致上來說，臺灣過去經濟成長之經驗泰半與投入產出管理有關，先開發後治理之方式，傾向重視土地開發和廠房設備等硬體建設，輕忽環境保育及研發行銷等軟體之發展，普遍可見，而金融發展則為產（工）業服務，二者互利共生。雖然短時間內獲致高度成長，但高成長之數值並未能解決實際存在之問題，反而可能侵蝕經濟成長之健全基礎，更有甚者，一旦成長幅度減緩，滋生之問題叢結終將反噬⁴。基此而生之思考空間，乃重新省思金融機構之機能及其所承受之主要風險，而為了防範反噬而建構之金融安全網，其架構與主要內容為何，亦應一併認知。

一、金融機構之機能與承受之主要風險

金融機構（如銀行、信用合作社、保險公司、共同基金等）扮演著將資金從資金剩餘者（資金供給者）處，傳送到資金短缺者（資金使用者）處不可或缺之管道，亦即金融仲介（Financial Intermediary）者之角色。其機能甚多，可例示如下。就監視成本（Monitoring Costs）而言，金融機構之總和資金提供較強的動機，以收集公司資訊及監視行動，而金融機構能以較低之平均成本完成此諸行為，達到規模經濟之需求。此外，金融機構亦以較佳之流動性與較低之價格風險，提供家計儲蓄者金融請求權，在到期仲介（Maturity Intermediation）之情形，金融機構亦比小額儲蓄者更能承擔資產及負債到期日不協調之風險。就整體經濟層面以觀，金融機構亦具有貨幣政策傳達（The Transmission of Monetary Policy）之機能。詳言之，存款機構（特別是商業銀行）往往扮演一個重要角色，亦即將中央銀行之貨幣政策傳達給經濟體系中之其他人之一般管道。另外，其所具備之信用分配（Credit Allocation）機能亦不容忽視，按社會政策往往預先設定需要融

³ 另外如維持市場機能、提供產業發展協助機制、兩岸資金互動等面向均屬之，相關論述可參閱楊雅惠，〈當前金融問題之剖析與對策－兼評經發會金融議題〉，《經濟情勢暨評論》，第7卷第3期，2001年12月，頁165-180。

⁴ 參閱曾怡禎，〈擘劃金融業的成長策略〉，《台灣經濟研究月刊》，第24卷第7期，2001年7月，頁68-69。

資之對象，金融機構常成為其主要融資來源，例如為輔助農漁業之發展，政府藉由農民銀行或農漁會信用部之設置，從事相關之融資活動等即屬之。當然，一般最常見的付款服務及隔代財富移轉（如人壽保險及退休基金）等，亦均為金融機構重要之機能⁵。

金融機構所面對的風險可謂林林總總，不勝枚舉，舉其荦荦大者，為下列幾種風險⁶：（一）信用風險（**Credit Risk**）：金融機構有可能無法收到所持有金融請求權——如貸款與債券之約定給付之現金等，此際便會產生所謂的信用風險；（二）流動性風險（**Liquidity Risk**）：金融機構之債權人（如存款人或投保人）要求立刻兌付其金融請求權時，便會產生流動性風險，例如異常提領或擠兌等類似之巨額現金需求情形發生時，金融機構借入額外資金之成本將大幅增加，且資金供給量會減少甚至不存在，如此一來，金融機構必須變賣較不具流動性之資產，以因應債權人提領之需求。但此舉將造成更嚴重之流動性風險，也同時威脅金融機構之獲利能力或清償能力，引發償付能力問題（**solvency problem**），甚至因而導致倒閉；（三）利率風險（**interest Rate Risk**）：中央銀行的貨幣政策策略會影響利率移動，而利率之移動則將影響金融機構資金成本與資產報酬，造成風險；（四）到期日不相稱與利率風險（**Maturity Mismatching and interest Rate Risk**）：資產轉換是金融機構買入原始證券或資產，而發行次級證券或負債來籌措資產，但金融機構買入之原始證券到期日，通常與賣出之次級證券到期日不相同，金融機構在進行資產轉換時經常出現資產與負債到期日不相稱之情形，使得金融機構必須面臨潛在之利率風險；（五）市場風險（**Market Risk**）：當金融機構積極從事資產與負債（及衍生性商品）之買賣，而非因長期投資、融資、避險等目的來持有它們時，便會產生市場風險。市場風險與利率風險及外匯風險有相當高之關聯性，當這些風險有所增減時，金融機構之整體風險亦被影響；（六）表外資產負債風險（**Off-Balance-Sheet Risk**）：現代金融機構另一個十分重要之趨勢，乃積極拓展表外資產負債活動（**off-balance-sheet activity**），而這些活動同時亦增加了表外資產負債風險。根據定義，由於表外資產負債之業務，並不擁有目前初級債權（**current primary claim**；即資產），亦未發行目前次級債權（**current secondary claim**；即負債），所以並不出現在資產負債表上。然而，由於表外資產負債之活

⁵ 參閱黃達業編譯，《金融機構與市場（**Financial Markets and Institutions: a modern perspective**）》，台北市：美商麥格爾·希爾國際股份有限公司台灣分公司，2003年9月，頁17-22。

⁶ 同上註，頁607-621。

動包括或有資產與或有負債 (contingent assets and liabilities)，故將影響資產負債表之未來表現。正由於如此，會計師通常會在金融機構資產負債表的附註欄位，對此類活動加以說明。惟其中有些業務，原是為了降低金融機構信用、利率、外匯風險之暴露程度，然而這些投資工具若管理不當或操作不當，將可能導致金融機構鉅額之損失；(七) 外匯風險 (Foreign Exchange Risk)：所謂外匯風險係因外匯匯率改變，而對以外國貨幣計算之資產負債，產生不利影響之風險。一九九七年亞洲通貨危機發生時，即曾出現極大的外匯風險。該通貨危機開始於七月二日，當泰國產生經濟危機導致泰銖相對美元貶值近百分之五十，並因此導致亞洲其他國家通貨傳染性之貶值，甚至影響亞洲以外國家之通貨，例如巴西里爾與俄羅斯盧布，也因這些通貨貶值，一些主要美國金融機構之盈餘，亦受到不利影響；(八) 國家或主權風險 (Country or Sovereign Risk)：一家全球化導向之金融機構，若未能配合好其外幣資產與負債之金額與到期日，則將暴露於外幣風險之中。然而即使該金融機構能完全規避此諸風險，或僅以美元為投資幣別，若金融機構投資的內容係外國資產，則仍無免暴露於額外的投資風險中，此風險即國家或主權風險。而所謂的國家或主權風險與一般金融機構投資於國內資產 (如債券或其他國內公司貸款) 所可能遭遇的信用風險不同。析言之，當一家國內公司於借款後不能或不願償還貸款時，金融機構對其擁有追索權 (recourse)，最後至少可在該破產公司之資產清算或改組程序中，取得部分原始投資金額。反之，一家外國公司縱使有意償還但卻無法履行之情形亦非少見，蓋該國政府可能因為外匯短缺或政治因素所致，下令禁止支付或限制支付。舉例明之，在一九八〇年代，美國大型銀行對於墨西哥與巴西等國及其公營公司曾貸放大量款項，孰料一九八二年時，墨西哥及巴西政府宣告對於西方債權人延期償付 (moratorium)，導致如花旗公司 (即現今之花旗集團) 等大型銀行必須增加其貸款損失準備，以填補這些貸款之預期損失。單是一九八七年一年間，花旗公司便為一九八二年或更早期貸予南美洲國家之款項，設立超過美金三十億元之資金用以承受預期損失，其嚴重性可見一斑；(九) 科技與營運風險 (Technology and Operational Risk)：金融機構每日營運中最重要的一環，乃產生銀行資產負債表內及表外服務所投入要素成本之考量。科技創新在一九八〇年代以降，儼然成為金融機構考慮之重要成本考量，其目的不外乎降低營運成本、提高利潤並為金融機構開創新市場。換言之，發展新科技可使金融機構利用規模經濟 (economies of scale) 與範疇經濟

(economies of scope) 來促銷其產品，惟當科技投資無法在規模經濟與範疇經濟方面產生預期之成本節省效益時，便會產生科技風險，此種風險同樣會造成金融機構競爭效率上之重大損失，甚至最終引發長期倒閉之危險。而當現行科技無法運作或後臺支援系統 (back-office support system) 失靈時，即會產生營運風險；

(十) 破產風險 (Insolvency Risk): 所謂破產風險，係指因前揭利率、市場、信用、表外資產負債、科技、匯率、主權及流動性風險中之一個或數個風險所引發之結果。當此種結果產生，而導致金融機構所有者其內部資金或股東權益為零或接近零時，便會發生破產風險。以美國極為有名的大陸銀行 (Continental Illinois National Bank and Trust) 案為例，Continental 在一九七〇年代晚期與一九八〇年代早期的經營策略，係經由積極貸放追求資產成長，Continental 之貸款投資組合自一九七七年至一九八一年的平均成長率為百分之十九點八，由此可證。但一九八〇年初期，美國經濟開始走下坡，導致許多借款者違約，此際即生「信用風險」。而 Continental 貸款投資組合中違約數量大增，也刺激大眾關切銀行滿足償還負債之能力，並使一些借給 Continental 短期資金之借款者，拒絕再展期 (renew or rollover)，「流動性風險」於焉發生。在此二風險之交相侵襲下，導致 Continental 資本快速惡化，面臨「破產風險」，繼而於一九八四年五月發生大型存款擠兌事件後，由美國聯邦存款保險公司 (Federal Deposit Insurance Corporation) 接管⁷。

嚴格說來，前開所述之風險在實際上乃相互影響，因此金融機構之經營者必須面對如何在不同風險間取捨 (trade-offs) 之問題，亦即當試圖改變其中一種風險來源時，必須預慮其他風險造成影響之可能性。而充分發揮金融機構之機能，同時有效降低主要風險，亦為金融改革之重要目標。綜據前述似可體會，金融機構的體質可以是柔弱，也可以是堅強的，其取決端點乃金融體系保障機制之完備與否，金融安全網之概念遂由此而生。

二、金融安全網之建制與架構分析

承前所述，金融機構為資金中介機構，具有創造信用之功能，亦負責提供企業信用並協助國家經濟成長，同時亦扮演支付系統之角色。一旦金融機構發生問題，將衝擊該國經濟，連帶地也將危及存款人權益與金融安定，因此政府有必要設立金融安全網，以保障存款人利益並維持信用秩序。所謂金融安全網，係由金

⁷ 關於本案之說明另可參閱徐梁心漪，《美國聯邦存款保險公司處理問題金融機構相關法規之研究》，台北市：中央存款保險公司，2000年7月，頁59。

融監理、最後融通者之資金供輸以及存款保險制度三者架構而成，分別由金融監理機關、中央銀行與存款保險公司擔任執行者。其目的係為保障整個金融體系(涵蓋金融市場、支付系統與全體金融機構)，並非保障個別金融機構免於倒閉，而其運作之最終目的更在促使金融體系得以維持競爭力，進而賡續且健全地發展⁸。

我國金融安全網之重要內容有：(一)貨幣政策與總體經濟之調控；(二)金融體系支付系統之順利運作；(三)法規之制定；(四)法規遵循之檢查；(五)缺失之導正與問題之處理；(六)存款保險與消費者之保護；(七)無經營價值之問題金融機構順利退場等。其中(一)(二)項係由中央銀行負責，(三)至(五)由金融監理機關負責，至於(六)(七)則屬存款保險公司之負責範疇⁹。由此三種不同機構所架構而成的金融安全網，透過政策之擘劃、法規之擬定與執行、平時之監督、危機之及時處理以至於退場機制之運行，目的無非是牟取金融機構機能得以發揮之最大空間，以及壓縮風險滋生可能性至最小範疇。不論是自發性的破壞，抑或外在金融環境惡化所肇致之危機，倘若金融安全網之架構健全，機能發揮得當，均能維繫整體金融秩序，保障金融實力之健全性。基於三種機關本身所具備之職權各異，彼此間必須緊密地合作，建構彼此間溝通協調以及資訊共享之平台，並應避免監理工作之重複與資源之浪費，且須明確劃分權責，如此方能發揮金融安全網建制之理想與實際之效用。

參、由金融安全網面向觀察我國金融改革歷程

在金融市場全球化、國際化及多元化的發展趨勢下，金融危機之發生機率激增，各地金融危機頻傳，為促進金融穩定、提升經濟實力，世界各國均將金融改革列為施政重點，已如前述。我國於民國九十年推動之金融改革，已具有初步成效，逐漸帶領我國脫離金融風暴陰霾，並獲國際金融組織之高度肯定。由金融監理機關、存款保險公司及中央銀行所架構而成之金融安全網，在此次金融改革中是否亦適度調整定位與機制，其如何參與改革工程，效能是否發揮，均屬國人所關切之問題。以下分就金融安全網之三種面向，探討其組織機能之改造及參與金融改革之歷程。

一、金融監理面向

⁸ 參閱蔡進財，〈後金融重建基金時代我國存款保險制度如何因應變革〉，《存款保險資訊季刊》，第17卷第4期，2004年6月，頁12。

⁹ 同上註。

（一）金融監理一元化之改革歷程——金融監督管理委員會之催生

長期以來，由於金融監督管理相關制度久未翻修，以致引發多起金融弊端，首先是民國八十四年八月初所爆發之國際票券金融公司票券偽造事件，此乃由於金融機構內部控管不良，遂予內部人員可乘之機。同樣事件亦發生於同年七月二十九日由彰化四信違法挪用存款，導致一連串基層金融擠兌之系統性金融危機。除了金融機構內部控管問題外，最為人所詬病者乃金融檢查執行不力與金檢多頭馬車之現象。因為金融檢查與金融管理不切實，金融監督管理機制欠缺嚴密性，以致於民國八十七年下半年，不但爆發票券金融系統危機，亦出現台中中小企銀擠兌風波。民國八十八年及八十九年出現之台灣土地開發信託及中興商銀擠兌風波，與八十七年泛亞銀行經營權移轉等事例，都暴露台灣金融體系脆弱之問題，而其中金融監理體系之重建尤為孔急。不過自民國八十四年基層金融風暴後，為防杜類似之金融危機，金融監理一元化之觀念開始獲得重視¹⁰。

我國參考實施金融監理一元化國家的發展經驗，由行政院於民國九十一年（二〇〇二年）五月十五日第二七八六次院會決議將行政院金融監督管理委員會組織法草案送請立法院審議¹¹，並於草案中說明基於行政管理權之集中、金融集團有效監理與國際間金融監理一元化之發展趨勢等理由¹²，實有特別立法之必要，故建議設立具有獨立職權及預算之金融監督管理委員會（以下簡稱「金管會」）。嗣於次年七月二十三日由總統公布「行政院金融監督管理委員會組織法」¹³，賦予金管會成立之法源依據。依該法第三十四條之規定，該法於民國九十三年（二〇〇四年）七月一日起施行，金管會亦於當日成立運作。金管會之成立至少具有三項意義：1.面對我國金融市場潛在之問題與危機，金管會係我國金融重建基金時期必要之管理組織，該組織應以儘速處理經營不善金融機構及穩定金融秩序為目標；2.我國正進行行政組織之改造，如何使金管會之發展及效能成為我國行政組織之典範，此為金管會運作及規劃之必要考量；3.全球金融市場快速競爭，基於「金錢無祖國」之現實，必須使我國金融市場成為東亞地區具競爭力之市場，成為台商根留台灣之依據，金管會必須配合產業利基，使金融市場效能提

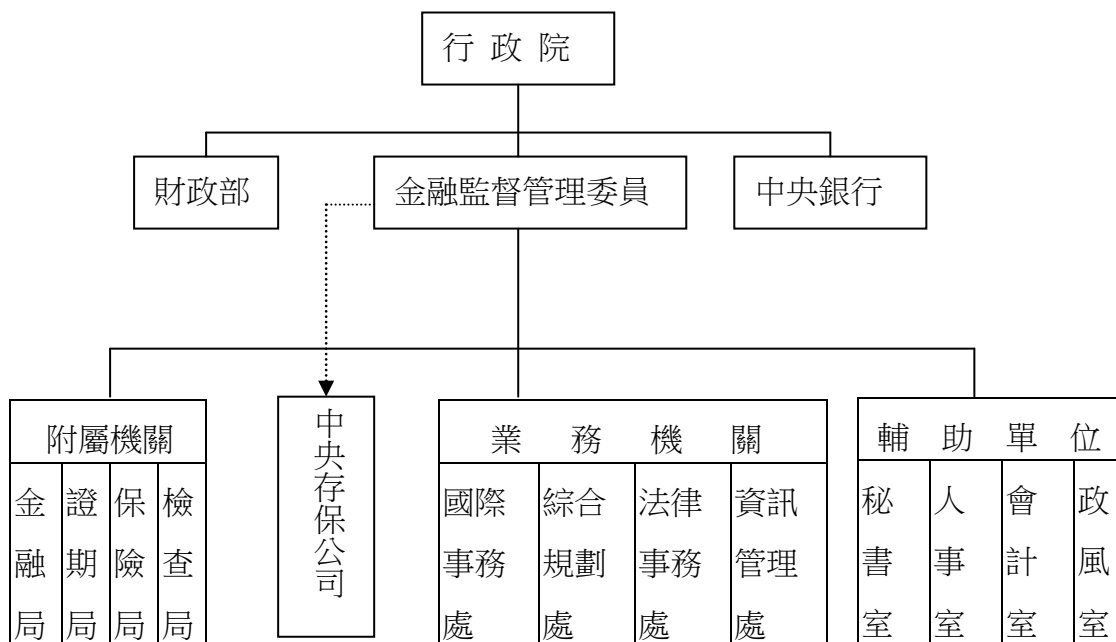
¹⁰ 參閱許振明，〈由金融自由化與國際化的過程談金融監理〉，《國家政策論壇》，第1卷第8期，2001年10月，頁52。

¹¹ 91年5月17日院台財字第0910084466號函參看。

¹² 參閱行政院金融監督管理委員會組織法草案總說明。

¹³ 華總一義字第0920013405號令參看。

升且穩定發展，以成為台商跨國活動之基地¹⁴。而為達成金融監理一元化之目標，金管會結合金融、證券、期貨及保險業為聯合監理，委員會下設各處室，並設檢查局專司金融檢查職務。其基本架構可圖示如下：



【圖一】金融監督管理委員會架構暨與其他機關關係圖

資料來源：參閱郭秋榮，「主要國家金融監理制度變革及其對我國之啟示－兼論我國規劃的行政院金融監督管理委員會」。《經濟研究》第 2 期（2002 年 3 月），頁 124。本文配合現行行政院金融監督管理委員會組織法條文酌予修改。

（二）金融監督管理委員會之光與影

舉凡制度之設立，無法苛求其完美無瑕，僅能力求完全。金管會之成立，自有其優點，但亦不乏可能滋生之爭議。金管會之設，可以獲致監理一元化之效能，排除以往多頭馬車、事權未明之紛擾，從而得收整合監督管理之效。此外，金管會成為銀行法、證券交易法、保險法、金融控股公司法、金融機構合併法、票券金融管理法、存款保險條例……等法律所稱之「主管機關」，未來銀行局、證期局及保險局之組織法及依此相關法律所訂立之法規命令等亦然，金管會對前諸法律所為解釋、頒佈之法規命令或相關修正，均可立於統一之標準為之，而不再莫衷一是，權責失衡，對於法制之踐行與推展深具實益。但基於每個法律訂立時之

¹⁴ 參閱陳春山，〈我國金融監督管理委員會定位及功能之法制研究〉，《法學叢刊》，第 48 卷第 4 期，2004 年 7 月，頁 1。

立法目的容有不同，金管會於執行法律時，勢應針對法律之差異予以辨明而提供不同之監理服務。再者，依行政院金融監督管理委員會組織法第三十三條之規定，金管會及所屬機關因業務需要，得依聘用人員聘用條例之規定，聘用對衍生性金融商品、資產證券化、投資銀行、融資性租賃、期貨、精算及資訊科技等有專門研究之資深人員，結合由原證期會、保險司及金融局調遣至金管會之專業人員，在金管會統一協調及指揮下，發揮高度專業取向之監理效能，應可期待。

相對於此，金管會之成立也引發不少爭議。首先，乃針對其獨立性之充分度所生疑義。按行政院金融監督管理委員會組織法第一條之規定知，金管會係隸屬於行政院之下，並透過行政院間接向立法院負責，故有立委質疑該會缺少立法部門直接監督之制衡機制，易受行政干預而弱化其組織功能之獨立性。另就委員之任期方面言之，依同法第八條之規定，金管會委員享有四年或二年之任期保障，但因委員之最長任期保障與總統任期年限相同，以致於新任總統均有改組金管會重行任命委員之可能性，相較於大法官（九年）、考試委員（六年）、中央銀行董事（五年）等獨立行使職權人員，其最長任期不僅較短，且於行使職權時難謂無瞻前顧後之疑慮¹⁵。其次，目前相關國營事業或證券期貨機構，乃由財政部出資作為股東（如中央存款保險公司係由中央銀行及財政部等機構出資設立），未來是否有必要將該等股權移轉至金管會，似有討論之必要。學者以為，為避免球員兼裁判之情形，似無必要將股權移轉至金管會¹⁶。再者，另有學者從監理功能之角度加以觀察，解讀目前之金管會架構，係將金融監理機關置於金管會下，目的在於避免金融跨業經營者可能利用不同金融機構間，資產相互移轉而掩藏資訊之監督所產生之流弊，但現今金管會仍採機構別之監理模式，將不同單位放置一處，如果資訊整合不佳，效果可能無從發揮¹⁷。最後必須論及者，乃日前行政院組織法草案公布後，關於金融政策制訂權回歸財政部所產生之爭議。學者以為，中央銀行、公平交易委員會與未來將成立之傳播委員會均是獨立機關也參與政策決定，金融監理單位最瞭解金融市場，卻不參與政策制訂，其理安在？且假使金管會毋須制訂政策，似無必要將層級提升至部會¹⁸。但行政院方面則表示，政策

¹⁵ 參閱商景明，〈兩岸金融監理體制之變革與比較〉，《存款保險資訊季刊》，第 17 卷第 3 期，2004 年 3 月，頁 171-172。

¹⁶ 參閱陳春山，《金融改革及存保法制之研究》，台北市：元照出版公司，2004 年 2 月，頁 73。

¹⁷ 參閱李紀珠，〈評一讀通過之『金融監理委員會組織法』草案〉，《國家政策論壇》，第 2 卷第 1 期，2002 年 1 月，頁 107。

¹⁸ 參閱李紀珠，〈金管會若無政策權 很奇怪〉，經濟日報 2004 年 10 月 4 日，A4 版。

歸財政部，主要是金融產業政策，例如台灣若要成為金融區域服務中心，相關政策之擬定權限必然是行政院，而非金管會¹⁹。關於此爭議之定案為何，尚待觀察。

（三）農業金融監理問題——一元化之理想與二元化之現實

民國九十一年（二〇〇二年）十一月二十三日十多萬農民至台北大遊行後，政府積極處理自救會之訴求，承諾擬定農業金融法，由農委會為主管機關，並成立全國農業金庫作為基層農、漁會信用部之上層機構，由全國農業金庫與農、漁會信用部組成一個獨立的金融體系。之所以產生此項遽變，起因在於農、漁會信用部因經營不善導致面臨被接管及概括承受命運²⁰，所產生之反動。在此項大遊行後，政府對於嚴格整飭並接管不良基層金融機構之政策有了轉變，一方面是於民國九十二年七月十日在立法院臨時會中通過農業金融法，而稍早接管的三十六家農、漁會信用部之資產，亦於次年七月同意分別類型及列帳期間予以返還。農業金融法建立新的農業金融體系，將農業金融主管機關由財政部更易為行政院農委會，並設立全國農業金庫，作為農、漁會信用部的上層，輔導暨查核、融通之機構，論者以為此將形成一種金融監理之二元化，而且主管機關農委會在金融監理之專業水準，以及拿捏嚴謹執法及推動農業政策之角色衝突方面，勢將面臨更大的挑戰²¹。此種作法與監理一元化之理想未能完全一致，然基於農業金融政策之特殊性與當前政治社會環境之考量，由農委會於短期間內擔任金融監理機關，似為不得不採行之措施²²。

但深思之，按目前之規劃，農業金融機構之檢查事務係委由金管會為之，以使檢查工作得由專業人員續為執行，然金管會之檢查結果仍必須報請農委會為處分，假使二者決策不一，是否再生爭議，不無疑慮。本文以為，長期以觀，要選擇將農業金融納入監理體系，形成完整的一元化制度，抑或保留農業金融監理之特殊定位，形成我國獨特的一元化制度，均有選擇空間。前者之考量基點，在於考察美國及日本經驗，雖然其亦曾基於特殊社會政策予以二元化之管理，但長期

¹⁹ 參閱〈游揆：金融產業政策一定是在行政院制定〉。Available at <http://tw.news.yahoo.com/040917/43/zr7p.html>, visited on 2004/10/10。

²⁰ 農、漁會信用部之經營由輝煌轉為黯淡，其影響因素複雜，有外在之原因，亦有內在的原因。大致上包含以下主要因素：（一）政府開放銀行設立；（二）房地產受經濟景氣影響泡沫化；（三）管理跟不上時代及（四）人謀不臧等。詳可參閱黃欽榮，〈如何架構健全的農業金融體系〉，《農業金融論叢》，第 50 期，2004 年 1 月，頁 2。

²¹ 參閱劉紹樑，〈金融法制改革的觀念與挑戰〉，《台灣本土法學》，第 62 期，2004 年 9 月，頁 116。關於農業金融法主管機關之疑義，乃當前金融監理制度最大之技術上爭議，於立法時亦備受討論，詳參立法院謝明源、黃德福委員之發言，立法院公報第 92 卷第 3 期，頁 154、184 以下。

²² 參閱陳春山，前揭註 14 文，頁 3。

運作後仍趨向一致之合併監理檢查；後者乃鑒於特殊社會型態與政策之思考，保留農業金融監理之獨立性，惟若採此制，則規範權責之法規內容應明確，並應充實農業金融監理之經驗（例如可設置農業金融審議委員會以供諮詢），以避免趁罅抵隙情事滋生。

（四）其他監理問題

另需慮及者，有金融集團監理和實施立即糾正措施等問題。按金融集團之形成，基本上可藉由併購與組成金融控股公司之方式為之，其造成市場之變化乃金融市場集中化、金融機構大型化與跨國經營之國際化等趨勢之產生²³。雖然集團性金融機構得以擴大市場佔有率，提升金融機構之競爭力，惟金融監理機關需有對應之配套監理機制，否則引發之問題將不堪設想。以金融控股公司為例，被監理對象可以跨業經營，監理主管機關卻處於分立狀態時，容易出現規避監理及監理套利之二項弊端，復以金融商品界線日益模糊，亦加重監理之難度。現行金融監督管理委員會組織法中似乎未針對如何監理金融控股公司予以規範，現行作法係歸銀行局監管，此似乎未能完全呼應現狀之需求，似應從修法（包括銀行法、金融控股公司法、存款保險條例……等）層面著手為宜²⁴。

此外，立即糾正措施（Prompt Corrective Action, PCA）係指銀行財務和業務惡化導致對存款人與債權人權益有損害時，主管機關得介入干預之一項機制，在財務上一般是以銀行之資本適足率²⁵為指標。我國銀行法雖訂有金融機構出場之依據與原則²⁶，惟對於退出機制未有明確具體之規範，使主管機關難以落實執行。目前雖有金融重建基金專責處理經營不善金融機構，惟基金之設置乃屬過渡性質，如何在期滿後能確保存款大眾信心，穩定金融秩序，有必要參考先進國家法例實施立即糾正措施，以法律明定金融機構之資本比率降至一定水準，監理機關即可分別採取不同措施，及早導正金融機構之缺失，遏止其過度承擔風險。同時並應建立以資本為基準之退出市場機制，明定金融機構退出市場門

²³ 關於此部分之論述，可參閱陳金傳，《在銀行併購下如何提昇金融監理功能》，台北市：中央存款保險公司，2003年11月，頁19-24。

²⁴ 關於金融控股公司之監理，詳請參閱李智仁，〈試論金融控股公司之監理問題〉，《存款保險資訊季刊》，第17卷第3期，2004年3月，頁177-203。

²⁵ 銀行資本適足率=合格資本總額/【(信用風險+市場風險+作業風險)之風險性資產(約當)總額】。

²⁶ 論者認為修正後銀行法第四十四條第三項及第六十一條之一之規定，均具有立即糾正之精神。參閱袁明昌，〈『銀行法』修正對銀行業之影響〉，《台灣金融財務季刊》，第2輯第2期，2001年6月，頁144。

檻，俾能對喪失償債能力之問題金融機構，儘速予以接管或關閉，以降低處理成本，有效保障存款人權益²⁷。簡言之，PCA 機制便是透過客觀、量化的財務指標，要求主管機關「應」採取立即糾正之措施，亦即不容許有任何行政裁量之空間²⁸。讓負責平時金融機構之監理的金融監理機關，在面對金融機構財務業務狀況日趨惡化，或因法規規定之不足，或因行政及政治上之考量，而有延遲處理等監理寬容之虞時，能因此制之實施以法規取代監理機關之權衡，如此將有利於控管風險²⁹。另外，關於金管會之監理機制下，尚有如研究人員之編制數量、對金融監理人員行為規範等細部問題，因篇幅所限，茲不一一贅述。

最後尚須論及者，乃兩岸金融監理合作之問題。如何藉由善用中介機制（如香港）或建立定期及非定期互訪模式，作為未來簽署正式監理合作備忘錄之過渡機制，達成監理合作之目標，相信是金融監理機關未來的另一項挑戰。

（五）小結

金管會之成立是我國金融監理史上一大創舉，開展了金融監理一元化的時代，也與國際監理趨勢相符，雖然農業金融監理體系方面產生二元化的趨向，但此乃囿於現實環境所不得不然之作法。至於長期以觀，要選擇將農業金融納入監理體系，形成完整的一元化制度，抑或保留農業金融監理之特殊定位，形成我國獨特的一元化制度，均有待研議，惟相關法規內容應明確界定權責，並充實農業金融監理之經驗，以保障制度之健全運作。

本文肯定金管會成立之實益，該會自成立以來之監理作為與相關措施，亦已不斷驗證此項改制的成功。至於現行制度仍採行機構別之監理方式³⁰，乃階段性任務使然，未來將朝功能性監理之方向進行改造，依業務內容分管，相信更能真正達到妥善監督管理之目標。至於金管會政策決定權之有無，或是否具有立法部門直接監督之制衡機制等問題，本文建議應深刻研究外國採行金融監理一元化制度國家之作法，其中又以英國之制度為首選，就其改制過程、機關定位、與其他機關之分工模式等深入研究，並視我國實際狀況，作微幅或大幅之調整，同時具

²⁷ 參閱蔡進財，〈存款保險由全額保障轉限額保障配套措施之探討〉，《存款保險資訊季刊》，第 15 卷第 4 期，2002 年 6 月，頁 10。

²⁸ 參閱劉紹樑，前揭文，頁 118。

²⁹ 參閱蔡進財，前揭註 8 文，頁 14。

³⁰ 以金融控股公司為例，銀行業務歸銀行局管理，證券部之業務屬於證期局所管，如此能否掌控集團風險，不無可議。此外，各業別之間的法規亦未能一致，管制密度鬆緊不一，也常形成監管漏洞。

體劃分金融政策範圍與各機關之權限內涵，如此方能有效分配監理資源，獲得最佳監理成效，亦方能使制度可長可久。此外，本文亦呼籲正視金融集團之監理問題，建議建立一套長期監控機制，讓市場處於溫和之集中狀態，以防兩極擺盪所造成之不良後果。另亦建議建立適足之內部管理機制，並設專責人員以場外監控持續性之監理方式配合實地檢查，以彌補傳統固定時點金融檢查之不足。同時亦可建立與他國監理機構間之協調機制，有必要時亦可師法外國制度建立一套適合我國國情之國外金融機構評等系統，以衡量其支應我國境內之經營能力以維護國內金融穩定。另亦應著手進行金融業及其商品之研究發展與人才培養，金融監理機關亦可藉由此項研發了解金融發展趨勢，拓深對於金融商品之認知與瞭解，如此實有利於監理政策之制訂，而金融檢查人員亦可獲取最新之相關知識，俾利監理工作之推行³¹。最後，本文建議實施「立即糾正措施」(PCA)，在整體金融體系風險日增之情況下，社會大眾亦逐漸形成執法從嚴的共識，透過客觀量化的財務指標，作為處理問題金融機構之依據，遠勝於現行法令中常使用較具主觀性之不確定法律概念。為便於認定，減少爭議，發揮監理及時性，此制之採行實有必要。

二、存款保險制度面向

(一) 近年來運作成效檢視

銀行法第四十六條規定：「為保障存款人之利益，得由政府或銀行設立存款保險之組織。」乃中央存款保險公司設立之法源依據。存款保險制度最主要之目的是當金融機構經營失敗時，提供存款人適當之保障，並防止個別金融機構倒閉產生骨牌作用，波及其他金融機構甚至整個金融體系。此外，在處理問題金融機構之機制上，中央存款保險公司亦扮演極重要之角色³²。對岸金融體系適逢改革

³¹ 參閱陳金傳，前揭書，頁 25-27。

³² 惟我國存款保險公司採取營利法人之組織型態，曾受論者質疑，認為其營業收入、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。參閱陳戰勝等七人，《我國存款保險公司制度改進之芻議》，台北市：中央存款保險公司，1996年5月，頁 48-49。關於存款保險理賠準備金部分，經民國九十年七月九日總統令修正公布存款保險條例第七條：「中央存款保險公司於每營業年度終了辦理決算，如有盈餘，應全數納入存款保險理賠準備金，不適用公司法相關規定。」，已作適度改善，但未來關於存款保險公司之定位與性質仍有改革空間。

熱潮，倡議建立存款保險制度之聲亦逐漸浮現台面³³，顯見存款保險制度之重要性逐漸為人所認知。近年來，在金融改革列車啟動後，存款保險制度受金融重建基金（RTC）之託，處理經營不善之金融機構。行政院金融重建基金（RTC）之立意極佳，目的在穩定金融信用秩序、改善金融體質與健全金融環境，但具體執行上可謂在摸索中學習與前進，推原其因，乃我國首度運用此制故也。在摸索過程中，曾引發不少質疑，類如朝野對於政策與目標欠缺一致性、架構及功能上之誤解³⁴、重建基金與存款保險重疊糾纏、將非存款保險債權納入之適宜性、預算及規模問題³⁵……等，但在有關機關之努力下，也讓金融重建基金之運作逐漸步上軌道，發揮應有之功能。縱使對於金融重建基金執行績效之評價褒貶不一，在金融重建基金之保障下，金融秩序得享安定，似仍應予肯定。

由於金融重建工作尚未完成，立法院同意讓金融重建基金延長一年，未來重建基金在彌補資金缺口後，將面臨剩餘問題金融機構之處理、不良債權之清理等問題，如何有效地在有限的時間中發揮該基金之功效，是一項嚴峻的挑戰。但金融重建基金所扮演者，乃臨時且緊急性之救援角色，在民國九十四年七月金融重建基金結束後，仍應回歸常態之存款保險機制。職是之故，展望未來，存款保險制度之改革亦將成為金融改革的另一重點。

（二）未來存款保險制度之重要改革方向

欲架構我國新金融安全網的建制，除應包含一元化金融監理機構的儘速成立外，尚應包含政府因太大而不願意讓金融機構倒閉心理的調整，此外，對於銀行治理制度的建立及市場資訊的運用，以彌補金融市場快速變化環境下，金融監理機構施行間斷性監理機制的不足，此外，存款保險機制的重新調整、消費者權益保護、中小企業融資渠道暢通，以及市場競爭機制的維護等，都應預作規劃³⁶。存款保險制度應如何調整，以發揮制度設計之機能，實為重要，舉凡組織面之改造、基金籌措與配置之方式以及相關配套機制之催生，都應為考量之列。

³³ 參閱〈存款保險為金融運行編織安全網〉，上海證券報，2004年10月20日。Available at <http://www.china.org.cn/chinese/FI-c/684493.htm>, visited on 2004/10/27。

³⁴ 詳請參閱劉振岩，〈金融重建基金問題癥結與解決方向探討〉，《經濟前瞻》，第89期，2003年9月，頁40-44。

³⁵ 詳請參閱殷乃平、李桐豪，〈金融重建基金問題癥結與解決方向探討〉，《經濟前瞻》，第89期，2003年9月，頁30-37。

³⁶ 參閱李紀珠，〈國際金融整合趨勢下，台灣金融體系之機會與挑戰〉。聯合報民意論壇，2002年6月12日第15版。Available at <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/091/FM-R-091-034.htm>, visited on 2004/10/27。

首先，是關於存款保險組織定位之問題。鑑於先進國家之存款保險組織大多為依法成立之法人，且係政府公權力行使之機構，我國存款保險公司之運作則以營利法人型態進行，論者質疑似難達成法律所宣示之目標³⁷。按該公司成立初期因採自由投保之方式，運作上尚無困難，惟自民國八十八年改採全面強制投保制後，其已被賦予協助政府處理問題金融機構之功能，倘維持目前營利性公司組織型態，將難以達成法律上所賦予之任務，宜配合金融改革調整我國存款保險公司之組織定位，強化其權能，俾因應未來複雜金融環境，並利存保制度於金融重建基金期滿後，得以繼續有效運作³⁸。

關於存款保險組織改造之問題，專家學者提出之想法有「維持公司型態」、「改造為行政法人」及「改造為行政機關」等三種³⁹，前者係為避免修法障礙，並防止組織變動過大等問題，但採此制必須強化公權力以有效達成部分金融監理之使命；中者符合金融管理之目標，且具有相當之彈性，惟我國行政法人之運作未臻成熟，於現階段採行似有困難；後者與簡化行政組織之趨勢不符，且財務、人事及決策方面可能失諸彈性⁴⁰。詳言之，將存款保險機構定位為公司，除了其營利性社團法人之性格與金融安全網在經濟上具備「公共財」(public good)之屬性有所出入外，是否必須是用整套公司法之規定，亦成困擾。倘若否定，則必須於存款保險條例中列舉排除適用之公司法條文，似乎不甚經濟，且有疏漏之虞⁴¹。因此，基於存款保險機構本身所具備之公私法人雙重性格，短期間可採之策略為先行強化現制中存款保險公司之機能，長期則可規劃朝行政法人或行政機關之方向邁進。爾來銀行局與存保公司已經開始規劃存款保險條例之修正，並擬將存保機構定位為特殊法人，至於是否以「存保局」名之，尚未可知，但此已凸顯存款保險組織定位問題於金融安全網架構中之重要性。

³⁷ 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 1 輯第 2 期，2000 年 12 月，頁 11。

³⁸ 參閱蔡進財，〈存款保險由全額保障轉限額保障配套措施之探討〉，《存款保險資訊季刊》，第 15 卷第 4 期，2002 年 6 月，頁 12。

³⁹ 另有建議可一併解決金融檢查一元化與存保公司定位之選擇方式，即結合金融監理和存款保險功能，如此可處理存保公司在金融安全網定位不明確，欠缺足夠職權達成法規規定目標之問題。參樓偉亮，〈金融安全網與處理失敗銀行機制〉，《存款保險資訊季刊》，第 15 卷第 4 期，2002 年 6 月，頁 58。

⁴⁰ 參閱陳春山，《金融改革及存保法制之研究》，台北市：元照出版公司，2004 年 2 月，頁 155-182。

⁴¹ 參閱劉紹樑，〈金融法制改革的觀念與挑戰〉，《台灣本土法學》，第 62 期，2004 年 9 月，頁 115。

其次，係關於理賠基金是否二元化之問題。農業金融法建立新的農業金融體系，已如前述，惟觀農業金融法第八條之規定，農業金融機構應依存款保險條例第三條規定，參加中央存款保險股份有限公司存款保險。換言之，就金融監理部分，農業金融機構係劃分至農委會之下，但存款保險部分仍由存款保險公司承作之。易言之，在存保公司客戶群中，農漁會信用部屬於高風險群，其營運風險較高且又基於結構性因素限制（如農漁業發展條件限制、業務項目較狹窄）資本或淨值提升不易，相較於以商業銀行為主之區塊，似乎較易發生存保理賠事件，而可能侵蝕存保整體理賠基金⁴²。有鑑於農業金融之特殊狀況，其存款保險之風險管控有所困難，未來若仍屬意由中央存款保險公司受託為管控者，基於控制承保風險之要求，必須令其對農漁會信用部具有存保風險管控之機制，包括相關之調查處分權，否則執行上實有困難。此外，是否宜將賠付基金機制亦隨同改成二元化，亦即分設農業金融保險理賠基金，以與一般金融機構理賠基金區隔，分別記帳且互不流用？論者多持肯定見解，此乃基於風險屬性與賠付對稱性之考量⁴³。但因歷年來農漁會信用部繳納所累積之保費僅約占全體保費百分之十三點二，農業金融體系繳付之保費累積作為理賠基金之規模將來仍屬有限。理賠基金如有不足或虧損，理論上雖可提高農業金融機構之保險費率，但因農業金融屬於弱勢團體，需要政府之特別照顧，因此未來如因調整保險費率而導致影響農業金融機構之承擔與運作時，論者認為由存保公司所計算之應收費率與農業金融機構所能承擔費率之差額，宜由政府以預算補貼之方式處理，以免影響存保公司之正常運作。鄰國的日本與韓國，其為解決農業金融體系問題，均係由政府扮演最終提供資金之角色，且以政策性預算補貼方式辦理，發展背景相似之我國可以參酌之⁴⁴。

再者，存款保險機制所面臨者乃保額調整之問題，此亦為將來金融重建基金結束後，存款保險制度所將產生之一大變革。所謂保額調整，係指未來存款保險所保障之範圍將由全額保障回復至限額保障⁴⁵。未來擬採同一要保機構之每一存款人最高保額新台幣一百萬元之方式加以保障，除了政策上之需要外，也提醒著國人應注意金融機構可能面臨之風險，並監督所寄託金融機構之體質良窳，而不

⁴² 同上註，頁 116。

⁴³ 參閱劉紹樑，同上註，頁 117；蔡進財，前揭註 8 文，頁 18。

⁴⁴ 參閱蔡進財，前揭註 8 文，頁 18。

⁴⁵ 存款保險採全額保障之國家有哥倫比亞、厄瓜多爾、印尼、馬來西亞等國，智利則是針對活期存款提供全額保障，其他類存款仍有最高保額之限制。此外，日本及韓國原訂有最高保額之規定，惟為因應系統性金融危機之處理，暫採行全額保障制度。

應全然仰賴政府監理與善後。回歸限額保障之方式，有階段式與捷進式二種作法⁴⁶。前者之優點為：1.銀行可平和調整轉換至新制度，特別是資金不易取得時；2.可強化銀行管理者之風險管理意識；3.存款人有足夠時間適應新制，尤其是先前已經實施一段期間之全額保障制度時。後者之優點為：1.轉換時間如果過長會令存款人質疑執政當局執行斯項政策之決心，若採捷進式則可避免此項困擾；2.道德風險較低。目前達成之共識是以階段式為之，而為配合此制之施行，應有加強宣導及防範資金流動風險等配套措施之因應，讓負面意見與衝突能依此循序漸進地減至最低。

復次者，讓經營不善之問題金融機構順利退場，是存款保險制度之主要任務之一，前已述及。但自民國六〇年代以來，對於建立以資本為基準之退出市場機制，未能形成共識，以致徒增處理成本，延宕處理時機。因此，為因應目前一般銀行及農業金融機構各有其主管機關及不同法令之現象，並鑑於銀行法與農業金融法無法同時訂定可共用之退出市場機制，爰有必要於存保條例中制訂及早退場之明確規定，俾作為一般銀行及農業金融機構皆可適用之共同退場機制。該退場機制主要在與主管機關之立即糾正措施（PCA）互相結合，目的在避免問題金融機構之系統性危機。惟實施退場機制之先決條件乃金融業需加強公司治理、強化安全及健全經營、加強資訊充分揭露，另金融監理亦應強化其效率，對現行資本不足且無繼續經營價值者先以重建基金促成併購⁴⁷。放眼未來，論者亦提出存保制度採取及早退場機制以控管承保風險之擬議方向⁴⁸，例如在法律上應明確規範及早退場機制，且訂定金融機構應依資本比率強弱程度明確規定退場之標準，並對資本不足者，主管機關應限期提出資本重建計畫及限制其承做高風險業務或交易，並由存保公司參與監控其營運狀況，而對於無法依資本重建計畫改善且無繼續經營價值者，由存保公司與主管機關共同合作儘速促使其被併購或退出市場……等，誠值參考。

最後，相關制度之配套如如何重新調整現行存款保險費率，以適度反映要保機構經營風險？處理系統性風險之彈性機制如何建立，以防範系統性風險之發生

⁴⁶ 此部分係參考國際清算銀行工作小組發布之「存款保險國際準則」中有關轉換為限額保障之建議，引自陳春山教授主持，《回規定額存款保險機制之相關配套措施》，台北市：中央存款保險公司 91 年委託研究計畫，2002 年 12 月，頁 89。

⁴⁷ 參閱蔡進財，前揭註 8 文，頁 15；蔡進財，〈我國存保機制應如何配合金融改革〉，《存款保險資訊季刊》，第 15 卷第 2 期，2001 年 12 月，頁 9。

⁴⁸ 詳請參閱蔡進財，前揭註 8 文，頁 15-17。

與擴大，並降低存保公司之處理成本？應否於存款保險條例中建立嚇阻金融犯罪之機制，以防範犯罪俾利偵察，以減輕存保損失？於併購經營不善之金融機構時，如何確保交割過程確實而不生舞弊，或於此情事發生時權責分際如何⁴⁹？……等議題，都具有高度的研究空間與價值。

參、最後融通者之資金供輸面向

擔任此面向執行者為中央銀行，其同時具有金融機構及行政組織之雙重身份，除了扮演國家銀行之角色外，自規範信用供給角度言之，亦為銀行的銀行。中央銀行與各金融機構有業務上往來，並於必要時提供金融機構資金上之需求，換言之，其乃金融機構之最終貸款者。就金融改革議題而言，中央銀行主管外匯業務，對於資金進出國境之管控負有職責，在未來之改革中是否仍應保留其專案檢查權，為討論之重心。查目前施行金檢一元化之國家中，僅英國與韓國之中央銀行無專案檢查權及處分權，而目前韓國也因此面臨貨幣政策執行力減弱之問題。在研議後，我國中央銀行未來仍將保有部分專案檢查權，亦即涉及外匯、信用與貨幣方面之檢查可由其為之，例如可對銀行流動準備比率進行專案檢查，若有未達法定比率（7%）下限者，中央銀行可依規定加以處分並要求改善。其他相關法制之調整，尚有待中央銀行法修正草案通過後再予觀察。

肆、結論

狄更斯以法國大革命作為時代背景所寫的小說《雙城記》卷首語謂：「那是最好的時代，也是最壞的時代；這是和煦的春天，也是嚴酷的冬天。」令人記憶猶新。對於遭受金融風暴重創的國家而言，究竟是何種年代？其感受又是何種季節呢？本文陳述金融機構之重要機能與承受之主要風險態樣，並指出建構健全之金融安全網乃促進機能發揮並防範風險之最佳作法。文中未採比較法之方式探討金融改革，而選擇聚焦於我國金融改革歷程之分析，並以金融安全網之三面向作為立論基礎，目的在探討並檢視自民國九十年迄今關乎金融安全網之金融改革成效，茲分述結論與建議如下：

一、金融監理面向：

⁴⁹ 日前玉山銀行於併購高雄企銀之交割過程，發生行員涉嫌趁火打劫盜取現金之舞弊事件，為問題金融機構利用交割期間舞弊之首例，損失不貲。見〈高企併入玉山銀 爆發行員舞弊〉，經濟日報，2004年10月20日，A4版。

本文肯定我國推動金融監理一元化之成效，雖然農業金融監理部分採取分別監理之作法，但未來制度將如何調整，仍有商議空間。為配合行政院組織改造，將來金管會之政策決定權內容為何，建議應明確規範，並可參酌英國相關制度加以研議。此外，本文亦建議應強化金融集團之監理機制，並實施立即糾正措施，以法規代替權衡，將有利於風險之控管。至於將來如何促進兩岸金融監理之合作，則又是另一值得深思的課題。

二、存款保險制度面向：

綜觀我國存款保險制度，不論是早期處理金融危機，抑或近年來受金融重建基金之託處理問題金融機構，其成效均令人稱道。早期囿於處理方式有限，功能或許捉襟掣肘，但在金融改革後，我們期許存款保險機制在未來能發揮最佳功能，成為金融安全網中有力之參與者。本文建議調整現行存款保險機構之組織定位，另考慮採行分列理賠基金但導入政府補貼之制度，並以階段漸進之方式將全額保障調整至限額保障。再者，本文亦建議儘速建立問題金融機構退場機制，並以立即糾正措施予以配合，並建構處理系統性風險之彈性機制。

三、最後融通者之資金供輸面向：

中央銀行未來仍保有部分專案金檢權，應屬正確方向，隨著二次金融改革開展，相信亦將伴隨著相關法制之調整與建制，此亦均考驗未來修法者與執法者之智慧。

不容諱言，在金融改革的過程中，我們從舉步維艱到昂首闊步，是經歷了多大的磨練，也克服了多少挑戰，而得以致之。經由改革脫去纏纒，目的除了在滌除往昔的弊端外，更在建構嶄新而安定的金融秩序。或許不應要求金融安全網背負如此重大的使命，但我們卻明瞭其建構之完備與否，實與一國的金融興衰唇齒相依。藉由近年來金融改革的推展，不斷地強化我國金融安全網的周延性，我們深信，最好的時代即將到來，和煦的春風亦將遍滿身週。

(作者為本所資深顧問)