

著作權聲明：

本文的全部或一部已登載於 國家政策季刊第 3 卷第 4 期(2004 年 12 月)

我國金融改革下之存款保險制度發展面向

李智仁

壹、前言

健全之金融體系不但可以維持金融效率與穩定，亦有助於經濟及產業之發展，為舉世之共識。近年來因為國內外局勢演變所造成之經濟不景氣，加上金融機構本身體質纖弱，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（西元二〇〇一年）為金融改革元年，並提出金融體制改革之七大方向¹，欲達成金融再造（financial restructuring）之重要目標。其後隨著諸多法規之修正，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，於今年五月下旬，行政院更推動銀行、保險、資本市場及貨幣市場之改革，企盼推動「區域金融服務中心」之成立，並已舉辦多次籌備會及委員會，分別邀集產、官、學者共同討論。當中議題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，相關意見已納入「區域金融服務中心推動方案」草案²，外界亦有稱此為「第二次金融改革」者。爰金融改革之觀察面向實多³，本文擬由金融安全網中之存款保險制度切入，觀察我國金融改革歷程與成效。

貳、我國金融改革下之存款保險機制發展歷程

所謂金融安全網，係由金融監理、最後融通者之資金供輸以及存款保險制度

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.

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。

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，進而廣續健全地發展⁴。其中存款保險制度在我國創設已十餘年，近年來面對本土金融危機，雖大體係因總體經濟、政治環境不佳所致，然於金融改革之際，必須對後金融重建基金時期為準備，亦必須對金融安全網中之存保制度加以檢討。美、加、日、韓等國之制度或因本身設計優良，或因經歷金融危機而為調整，極具參考價值，相關論述多所提及，本文著重我國制度之分析，審視迄今之改革成效與未來面臨之問題與解決之道。

（一）迄今之改革成效

銀行法第四十六條為我國設立存款保險制度之依據，而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⁵。在金融改革下，存款保險公司受金融重建基金（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，推究其因，乃我國首度運用此制故也。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。惟金融重建基金所扮演者，乃臨時且緊急性之救援角色，在明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。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。

⁴ 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。

⁵ 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。

（二）未來存款保險制度之挑戰

未來關於存款保險之新課題，在於對存款保險組織定位、理賠基金的充實與管理、全額保障回復限額保障之宣導與配套措施、問題金融機構退出市場機制之建立等，此均應預作規劃。茲將改革重點臚列分述如下：

1.組織定位問題：

先進國家之存款保險組織大多為依法成立之法人，我國存款保險公司之運作係以營利法人型態進行，似難達成法律所宣示之目標⁶。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⁷。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⁸，短期間內可採取之策略為先行強化現制中存款保險公司機能，長期則可規劃朝行政法人或行政機關之方向邁進。

2.理賠基金問題：

觀農業金融法第八條之規定，農業金融機構應參加中央存款保險公司之存款保險。相較於以商業銀行為主之區塊，其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⁹。有鑑於農業金融之特殊狀況，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，必須賦予其對農漁會信用部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

⁶ 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。

⁷ 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。

⁸ 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。

⁹ 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。

於風險屬性與賠付對稱性之考量¹⁰。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之 13.2%，遙望未來，農業金融體系繳付之保費累積作為理賠基金之規模仍屬有限。理論上，理賠基金如有不足或虧損，雖可提高農業金融機構之保險費率以資因應，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，此可參酌日本及韓國之經驗¹¹。

3.保額調整問題：

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¹²，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。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，而不應全然倚賴政府監理與善後。回歸限額保障，有階段式與捷進式二種作法¹³。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) 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。

4.退場機制問題：

綜觀民國六〇年代迄今我國問題金融機構之處理過程，可發現泰半金融危機事件，主管機關之處理方式，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

¹⁰ 參閱劉紹樑，同上註，頁 117；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 18。

¹¹ 參閱蔡進財，同上註，頁 18。

¹² 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。

¹³ 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。

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¹⁴。對於建立以資本為基準之退出市場機制，彼時未能形成共識，以致徒增處理成本，延宕處理時機。

為建構問題金融機構退出市場機制，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¹⁵。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，誠值參考，茲列敘如下¹⁶：

- （1）在法律上應明確規範及早退場機制；
- （2）金融機構應依資本比率強弱程度明確規定退場之標準；
- （3）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；
- （4）對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；
- （5）存保制度應有主動終止要保之權限。

5.其他措施問題：

關於存款保險制度面向，尚有許多議題有待討論，例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；另如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與擴大，並降低存保公司之處理成本；又是否應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；再者，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¹⁷……等議題，未來都有研究之空間與價值。

¹⁴ 參閱張秀媛、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 47 期（2002 年 10 月），頁 47。

¹⁵ 參閱蔡進財，前揭註 10 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。

¹⁶ 詳請參閱蔡進財，前揭註 10 文，頁 15-17。

¹⁷ 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。

參、結論

金融改革可謂是全球性的經驗，世界各國無論在過去、現在或將來，都不免經歷此項課題之洗鍊，成功者有之，失敗者亦有之。我國存款保險公司自成立以來，即發揮具體效能，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之成果，均令人稱道。未來在金融重建基金運作結束後，我們期許存款保險機制能發揮最佳功能，成為金融安全網中有力之參與者。本文建議調整現行組織定位，另考慮採行分列基金但導入政府補貼之制度，並以階段漸進之方式調整保額。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，俾使制度更加完全。

最後，本文肯定政府大力擘劃金融改革之用心，感佩專家學者投入改革行列所提出之真知灼見，謹願我國之金融改革能夠重建金融秩序，發揮金融效能，進而達成促進經濟競爭能力提昇之目標，再造我國美好經濟願景。
(作者為本所資深顧問)

參考書目

【專書】

*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。

【期刊論文】

*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)。

*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)。

*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)。

*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)。

*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)。

- * 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。
- * 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）。
- * 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）。
- * 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 47 期（2002 年 10 月）。
- * 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。

【新聞資料】

- * 「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。
- * 「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。

【研究案】

- * 陳春山教授主持，回規定額存款保險機制之相關配套措施。中央存款保險公司 91 年委託研究計畫，2002 年 12 月。