

第六章 結論與建議

存款保險制度之功能在穩定金融及保障存款人權益，但如果存款保險制度設計不當，將引發監理機構之代理問題及監理寬容、金融機構與存款人之道德風險及逆選擇等問題，反而不利金融秩序安定。一般而言，健全存保制度應具有以下特徵：一、以明確之法律規範其運作；二、存款保險組織獨立行使職權；三、避免引發道德風險和逆選擇；四、擁有充足之理賠基金；五、監理機關相互配合與資訊分享。健全之存款保險制度，能有效引導要保機構自我管理風險、提高市場監督機能、及時處理問題金融機構。反之，不健全的存款保險制度，則會使市場紀律與金融管理，無從有效發揮，進而損及金融體系之健全與穩定。

而問題金融機構之處理，主要係為減輕問題金融機構對金融市場所可能衍生之系統性風險或骨牌效應，當金融機構一旦陷入流動性危機，致不能清償存款人與債權人時，政府是遵循市場經濟之優勝劣汰法則，還是基於眾多因素考量而施予援手進行救助，乃政治部門衡酌政治、經濟、文化和法制等因素後所為之重要政策選擇。由於金融機構之存款人及債權人為數眾多，因此為順利實現問題金融機構之退出，各國普遍建立了複雜的金融安全網。亦即，研究存款保險制度，某程度即是研究國家如何救助倒閉金融機構的債務清償問題，或者說如何建構一個妥善分配金融機構破產風險之機制。

在競爭的環境下，金融機構和所有承擔風險的企業一樣皆具倒閉可能性，有效的金融監理無法亦無須防止金融機構倒閉，事實上，使經營不善之金融機構倒閉，更有助於維護金融紀律與市場制裁力量。金融監理工作則是要訂出退出市場之標準並嚴格執行，且應儘早處理。處理問題金融機構的藝術是以法律倒閉（legal closure）讓問題金融機構有秩序地退出市場，而避免經濟倒閉（economic closure）干擾支付系統及存款人權益。而存款保險於我國已行之有年，但一般民眾卻普遍存有「儲蓄沒有風險、只要把錢存放加入存款保險之行庫中就一定安全」的錯誤觀

念。而導致此一錯誤觀念的產生，實與政府在政策上不當宣導有關。蓋儲蓄投資亦是一種風險行為，將存款存放於要保金融機構，充其量不過是在發生金融危機時，儲蓄本金能得到部分的保障而已，故政府在完善存款保險法制之同時，更應修正過去單方面獎勵民眾儲蓄之政策宣導方式，使民眾確切的了解：「儲蓄行為本身亦具風險性，政府所能做的僅是將風險降到最低！」

存款保險制度之建構，係涉及金融體系、監理架構、法律制度等各方面系統整合之金融法制工程，由於法規範本身具滯後性，亦即現行法律制度充其量僅係在既有環境之條件下所形成之規範體系。換言之，參酌各國之實施經驗，並去蕪存菁擇優汰劣，對制度之建構而言，實屬必要。在比較法上，美國與大陸地區對金融機構退出市場之救助，分別建立了顯性與隱性存款保險制度兩種模式。前者，十分重視存保公司之職能、明確規範對存款人之保險義務，並事先累積存款保險基金，以減少公共資金之動用。後者，則由政府隨時準備動用公共資金，對問題金融機構之存款人及債權人承擔隱性保險責任，且全額清償存款債權之政策措施，逐漸成為各級地方政府處置問題金融機構之慣例，甚至演變成行政破產的主導模式。由行政主導金融機構退出市場之方式，固然係著眼於壓縮系統性風險，防止危機擴散。然而，以中央銀行大量的再貸款為基礎之行政主導模式，實質上是將金融機構對存款人、債權人之負債，轉變為金融機構對中央銀行之負債，債務風險由個人轉移到中央銀行，本質上僅能暫時舒緩風險，而非化解風險。

我國對於問題金融機構及系統性金融危機之處理，直接相關之單位乃包括：（一）財政部職司總體金融政策之協調，暨金融危機之處理；（二）中央銀行職司制定與執行貨幣政策及支付系統之穩定；（三）存保公司職司存款保險及問題金融機構退場機制運作；（四）行政院金融監督管理委員會職司銀行、證券、保險等一般金融機構之經常性監理；（五）與農業委員會職司農業金融機構之監理。上開機關共同形成金融安全網機制，以有效控制金融危機之產生。從二〇〇七年修正後《存款保險條例》觀之，我國之存款保險制度已逐步與國際接軌，諸如在存款

保險賠款特別準備金之累積、承保風險控管、資訊分享機制、存款保險責任履行與專業人才引進等各方面與國際趨勢一致。但仍存有部分問題未解決，例如，存保公司的組織型態所生的公法、私法之爭議、存保公司獨立性問題及處置行為之性質，稅捐減免，以及存保公司與金融安全網其他成員間之互動協調規範不明確，及依《存款保險條例》所擬訂作業程序及辦法之法律位階等議題上，應持續研究與關注，使存款保險制度能真正有效的發揮其功能。本文總結上開述論，對我國存款保險制度提出以下建議：

一、立法確認存保公司組織型態為公法人

存保公司之組織型態究應以公法人抑或私法人較為妥適，長期以來未有定論。惟此一問題事涉存保公司依《存款保險條例》擬訂作業程序及辦法、相關處置行為之效力、及當事人（要保機構）、利害關係人（存款人）權益受侵害時，應循何種法律救濟途徑之問題。為釐清存保公司、要保機構與存款人間之法律關係，實有明定該公司組織型態，以杜爭議之必要。而本文以為，不論存保公司組織型態改制為行政法人或行政機關，均較採行「私法人」之組織型態為優，故建議以立法確認存保公司組織型態為公法人為宜。

二、賦予存保公司獨立性與專業性

為發揮存款保險機制之功能，以免該制度受政治性影響或其他與存款保險功能相衝突之干擾，則勢必須使存保公司具有獨立運作之機制。一般而言，在制度上欲賦予存保公司獨立性，得由人員任命及職權行使二方面著手。在人員任命上，可考慮採行任期制之設計，使其不隨政黨輪替而有所異動，蓋若該組織之董、監事等人員得隨意調動指派，如何能期待其獨立於政治之外。再者，限制董、監事等人員於同一黨籍者不得超過總額二分之一，亦屬必備之配套方案。此外，為使決策機關兼具專業性，則得任命具有法律、經濟、金融、財稅、會計或管理相關經驗之學者專家擔任。又董、監事等人員皆須超出黨派以外，於任職期間不得參加政黨活動，依法獨立行使職權，並應制定相關倫理規範守則，以確保其獨立性。

三、明訂立即糾正措施

目前我國之立即糾正措施機制，散見於各類金融機構之《資本適足性管理辦法》（如銀行、信用合作社、金融控股公司合併、票券金融公司等）而非以法律定之。且上開行政命令種類繁多，造成監理機關對問題金融機構採取相應之糾正措施時，易因標準不一發生混淆，而自相矛盾，故為強化我國監理機制，實有必要先整合既有法令，以求法令規範周延及一致性。又上開各類金融機構之《資本適足性管理辦法》僅將金融機構依資本適足率分為兩個等級，並以選擇性措施為主、強制性措施為輔，然而分為兩個等級不僅過於簡略，且以選擇性措施為主，更欠缺明確性、可預測性，導致是否採行及採行何種措施，皆依監理機關之主觀裁量而定、不免有流於恣意之疑義，而盡失裁量縮減至零應「立即糾正」之意。為維持金融穩定，健全問題金融機構退場機制，實應建立以風險資本為基礎之多層分級管理機制，並強化存保公司承保風險之評估與控管。亦即於立即糾正措施之規範中，應明文規定監理機關在每一個資本等級中之職權，並應以強制性措施為主，選擇性措施為輔，始符「立即糾正」之本旨。

四、賦予存保公司處理問題金融機構之處分權限

基於檢查與處分一體之概念，理論上對金融機構施以糾正處分之權責機關應為監理機關。然而，因《銀行法》及《農業金融法》及相關《資本適足性管理辦法》未訂有完整之立即糾正措施機制，故於《存款保險條例》明確規劃監理機關之立即糾正權限，實有其必要。且存保公司為控制承保風險、避免保險理賠特別準備金不當流失，亦有請求監理機關為糾正處分之權責，惟若監理機關於受請求後一定期間內未為糾正處分時，存保公司基於本身之職責所在，自應賦予其具有補充、備位性質之糾正處分權限，使存保公司得及早「直接」介入問題要保機構之處理。而在存保公司介入問題要保機構處理之同時，另一方面亦應妥善規劃存保公司與金融安全網其他成員間之合作行動。

五、強化農漁會信用部之財務結構

農、漁會信用部之設置有其歷史背景與需求，在《農業金融法》施

行後，農業金融機構仍由存保公司承保，故應強化農、漁會信用部之財務結構以控制承保風險，降低動用存款保險理賠準備金彌補要保金融機構損失之機會，避免金融市場因農、漁會信用部不良及高風險的財務結構而發生擠兌。

六、整合「安全及健全經營準則」

我國有關金融機構經營之安全與健全標準，散見於財政部、中央銀行與金管會所訂的要點、辦法、函令，以及銀行公會所訂定之準則中，缺乏一致性的規範，為使金融機構有完整的法令依循，應朝建立一套合理、客觀的安全與健全經營準則為目標，主管機關實有必要重新檢討評估各項規定，並與金融業者進行雙向溝通，以協調劃分相關監理機構之權責分配，使各種不符合金融機構穩健經營之不當行為，獲得有效之控管。