

## 第三章 中華人民共和國隱性存款保險制度

### 第一節 金融體系之組建與改革

大陸地區之金融體系因受計畫經濟制度之影響，長期以來皆由人民政府全面支配，政府得以行政措施分配資金，並直接干預銀行業務經營、對銀行經營提供絕對保護等，故於探討大陸地區之隱性（Implicit）存款保險制度如何提供銀行存款人權益保障時，則勢必須就大陸地區之金融體系及監理規範作一番說明。

#### 壹、中央銀行體系之建立

大陸地區之金融體系於改革開放以前係承襲蘇聯經驗，將銀行「國有化」，為社會主義市場經濟典型的「單一銀行制度」。一九四九年九月，中國人民政治協商會議第一屆全體會議通過《中華人民共和國<sup>150</sup>中央人民政府組織法》，該法第十八條規定將中國人民銀行（下稱人民銀行）納入政務院<sup>151</sup>直屬單位，並接受財政經濟委員會之指導，賦予其國家銀行職能，承擔發行國家貨幣、經理國家金庫、管理國家金融、穩定金融市場、支持經濟恢復和國家重建等任務<sup>152</sup>。當時人民銀行雖兼具中央銀行與一般銀行之功能，惟因採行計畫經濟之故，金融政策本質上僅為財政政策的附庸，受政治力影響極大。於此時期，大陸政府及各部委頒佈之金融相關法規多達二百四十五件，其中包括國家公債、金融管理、貨幣、農工貸款、保險、外匯等，而各該法規所共通之特色即是具高度威權性<sup>153</sup>，大多強調紀律及加強監督，以確保有效掌握金融機構之運作。

<sup>150</sup> 下述法規名稱冠有「中華人民共和國」者皆省略之。

<sup>151</sup> 依《中央人民政府組織法》第五條規定，政務院係國家政務之最高執行機關，惟其規模與職權遠小於一九五四年第一屆全國人民代表大會第一次會議通過《國務院組織法》所設置之國務院。

<sup>152</sup> 參閱中國人民銀行網址：<http://www.pbc.gov.cn/renhangjianjie/lishiyange.asp>，最後瀏覽日：2009年1月7日。

<sup>153</sup> 參閱劉隆亨，銀行金融法學，北京大學出版社，2005年8月，頁30。

一九六六年五月至一九七六年十月之文革期間，因四人幫反商情節影響，將人民銀行及各級分支機構併入財政部和各級財政機構，使其淪為財政部附屬單位，完全喪失自主權，社會資金流通受阻，個人財產任意被抄家沒收，銀行存款無法律保障，金融體系及規範制度遭到嚴重破壞。直至一九七五年，毛澤東提名鄧小平擔任中央軍委副主席兼解放軍總參謀長，並於第四屆全國人民代表大會（下稱全國人大）第一次會議確定以周恩來、鄧小平為核心的國務院領導人物，為鄧小平隨後主持國務院工作奠定基礎。鄧小平在毛澤東支持下，相繼主持國務院和黨中央的日常工作，並開始進行整頓，強調全面實現農業、工業、國防和科學技術四個現代化目標，傾全國之力發展經濟、振興國家事業<sup>154</sup>。一九七八年十二月，中國共產黨在第十一屆中央委員會第三次全體會議（下稱三中全會）中，否定了「以階級鬥爭為綱」、「無產階級專政下繼續革命」的理論，高度評價「實踐是檢驗真理的唯一標準」，進而決定全面展開經濟改革與開放政策，大陸地區之金融體系即開始進行一系列的組建與改革。

一九八三年九月，國務院發布《國務院關於中國人民銀行專門行使中央銀行職能的決定》，其中第一項指出，人民銀行為國務院領導和管理全國金融事業的國家機關，不對企業和個人辦理信貸業務，集中力量研究和做好全國金融的宏觀決策…主要職責為研究和擬訂金融工作的方針、政策、法令、基本制度，經批准後組織執行；掌管貨幣發行，調節市場貨幣流通…代理國家財政金庫；審批金融機構的設置或撤並；協調和稽核各金融機構的業務工作；管理金融市場；代表政府從事有關的國際金融活動<sup>155</sup>。至此，始確立人民銀行為中央銀行之雛型。一九九五年三月第八屆全國人大第三次會議通過《人民銀行法<sup>156</sup>》，正式以國家法

---

<sup>154</sup> 參閱中國共產網新聞，十年文化大革命的內亂，取得網址：

<<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64184/64190/65724/4444930.html>>，最後瀏覽日：2009年1月7日。

<sup>155</sup> 參閱中國法律大典，取得網址：

<<http://www.cbooks.org/readbook.asp?job=2&bookID=51&subnameID=2818>>，最後瀏覽日：2009年1月10日。

<sup>156</sup> 《人民銀行法》第一條規定，為了確立中國人民銀行的地位，明確其職責，保證國家貨幣政策的正確制定和執行，建立和完善中央銀行宏觀調控體系，維護金融穩定，制定本法。

律形式確立人民銀行為中央銀行之地位，且其組織層級相當於大陸地區中央政府的一個部，與財政部為同級機關<sup>157</sup>。

一九九七年三月人民銀行建立了貨幣政策委員會，同年四月《人民銀行貨幣政策委員條例<sup>158</sup>》正式頒布，使得人民銀行制定和實施貨幣政策的體系和制度逐漸成形；人民銀行除負責制定和實施貨幣政策、匯率政策，監督和管理及批准大陸地區境內所有銀行的設立、合併、清算等事宜外，外國銀行到大陸地區設立分支機構或成立中外合資金融機構，亦須經由人民銀行批准<sup>159</sup>。

## 貳、多元化金融機構體系之建構

大陸地區在歷經多年的經濟改革後，金融體制產生巨大變化，至今已經建立了「以人民銀行為核心，國有商業銀行為主體，多種金融機構並存」的金融體系。一九九九年第十五屆四中全會通過《中共中央關於國有企業改革和發展若干重大問題的決定》，其中指出：國有經濟的作用既要透過國有獨資企業來實現，更要大力發展股份制，探索透過國有控股<sup>160</sup>和參股企業來實現…國有大中型企業尤其是優勢企業，宜於實行股份制的，要透過規範上市、中外合資和企業互相參股<sup>161</sup>等形式，改為股份制企業，發展混合所有制經濟，重要的企業由國家控股。二〇〇三年第十六屆四中全會通過《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》，再次強調：須積極推行公有制的多種有效實現形式…

<sup>157</sup> 人民銀行法第七條規定，中國人民銀行在國務院領導下依法獨立執行貨幣政策，履行職責，開展業務，不受地方政府、各級政府部門、社會團體和個人的干涉。

<sup>158</sup> 該條例第三條規定，貨幣政策委員會的職責，在綜合分析宏觀經濟形勢的基礎上，依據國家的宏觀經濟調控目標，討論下列貨幣政策事項，並提出建議：（一）貨幣政策的制定、調整；（二）一定時期內的貨幣政策控制目標；（三）貨幣政策工具的運用；（四）有關貨幣政策的重要措施；（五）貨幣政策與其他宏觀經濟政策的協調。

<sup>159</sup> 參閱中國人民銀行網址：[http://www.pbc.gov.cn/index\\_neishe.asp](http://www.pbc.gov.cn/index_neishe.asp)，最後瀏覽日：2009年1月10日。

<sup>160</sup> 由其後十六屆四中全會通過《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》之論述相互參照可知，所謂「國家控股」係指事先讓國家對國有商業銀行擁有絕對控制權，其後再視情況而定，轉換到相對控制權。

<sup>161</sup> 所謂「參股」在理解上則係指在國家控股前提下（因國有大中型企業原屬國有獨資企業），吸收境內外之資金參與入股。

大力發展國有資本、集體資本和非公有資本等參股的混合所有制經濟，實現投資主體多元化，使「股份制」成為公有制的主要實現形式<sup>162</sup>，需要由國有資本控股的企業，應區別不同情況實行「絕對控股」或「相對控股」。

截至二〇〇七年十二月為止，大陸地區銀行業金融機構共包括政策性銀行三家，國有商業銀行五家，股份制商業銀行十二家，城市商業銀行一百二十四家，城市信用社四十二家，農村商業銀行十七家，農村合作銀行一百十三家，農村信用社八千三百四十八家，村鎮銀行十九家，貸款公司四家，農村資金互助社八家，信託公司五十四家，企業集團財務公司七十三家，金融租賃公司十家，貨幣經紀公司二家，汽車金融公司九家，郵政儲蓄銀行一家，金融資產管理公司四家以及外資法人金融機構二十九家<sup>163</sup>，茲就重要之金融機構簡述如下：

## 一、政策性銀行

大陸地區之政策性銀行係根據一九九三年十一月第十四屆三中全會通過《中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》而設立<sup>164</sup>，其主要目的係為承接原屬於國家專業銀行<sup>165</sup>之政策性金融業務，改由政策性銀行來負責執行，使國家專業銀行能夠專心經辦一般銀

---

<sup>162</sup> 馬克思主義經典理論認為「股份制」是對資本主義的一種揚棄，是資本主義轉向社會主義的一個過渡點，它本身並不是資本主義的本質，既可為資本主義所用，亦得為社會主義所採。換言之，計劃經濟不等於社會主義，市場經濟不等於資本主義，計畫和市場都是經濟手段，社會主義也可以採取市場經濟的「股份制」，所以在理解上不能籠統地說「股份制」是公有抑或私有，關鍵則在控股權之掌握。參閱魏明、劉明詩，馬克思主義哲學中國化的理論反思，馬克思主義研究網，取得網址：<http://myy.cass.cn/file/2009020532836.html>，最後瀏覽日：2009年1月10日。

<sup>163</sup> 資料來源：中國銀行業監督管理委員會 [銀監會] 2007年報，頁26，取得網址：<http://zhuanti.cbrc.gov.cn/subject/subject/nianbao2007/zwqb.pdf>，最後瀏覽日：2009年1月10日。

<sup>164</sup> 該決定第十九點指出：加快金融體制改革…建立政策性銀行，實行政策性業務與商業性業務分離。組建國家開發銀行和進出口信貸銀行，改組中國農業銀行，承擔嚴格界定的政策性業務。發展商業性銀行，現有的專業銀行要逐步轉變為商業銀行，並根據需要有步驟地組建農村合作銀行和城市合作銀行。

<sup>165</sup> 一九九三年十二月，國務院提出《關於深化金融體制改革的決定》更正式指出，四大國家專業銀行（即中國銀行、中國工商銀行、中國建設銀行、中國農業銀行）應按商業化改革之要求，採取商業銀行的管理和運作模式，轉型為國有獨資商業銀行，開始從事商業性金融業務。

行業務，目前大陸的政策性銀行有三家，分別是：（一）國家開發銀行；（二）中國農業發展銀行；（三）中國進出口銀行。

### （一）國家開發銀行

國務院在一九九四年三月批准成立國家開發銀行，直屬國務院，其業務之監理，分別在經營管理上接受國務院派駐的監事會的監督；在銀行業務上則接受人民銀行的管理；在執行國家經濟發展政策上，接受國家發展計劃委員會、國家經濟貿易委員會及財政部的指導。其主要職能為：向符合經濟發展計劃和產業政策的重點建設項目提供融資，換言之，即是對國家重點經濟建設予以資金週轉與提供利率上之優惠，以促進整體計畫經濟的運作。截至二〇〇七年底，國家開發銀行信貸業務貸款總額二萬二千六百一十六點八億人民幣，其中基礎設施、基礎產業和支柱產業領域貸款總額二萬二千三百零一點六億人民幣，占全部貸款總額的百分之九十八點六一<sup>166</sup>。

### （二）中國農業發展銀行

中國農業發展銀行、中國進出口銀行同於一九九四年四月成立，中國農業發展銀行是國有農業政策性銀行，直屬國務院領導，係國營之非營利性金融機構，其成立之目的，主要是利用農業政策性金融調節財務槓桿，落實國家糧棉購銷政策和有關經濟、金融政策、保護農民利益、促進農業和農村經濟發展。主要任務在於籌集農業政策性之信貸基金，承擔政府規定之農業政策性金融業務，代理財政性支農資金之撥付及與農業和農村經濟發展之相關事務<sup>167</sup>。

---

<sup>166</sup> 參閱國家開發銀行網址：<http://www.cdb.com.cn/web/Column.asp?ColumnId=154>，最後瀏覽日：2009年1月11日。

<sup>167</sup> 參閱中國農業發展銀行網址：<http://www.adbc.com.cn/index/index.asp>，最後瀏覽日：2009年1月11日。

### (三) 中國進出口銀行

中國進出口銀行亦為直屬國務院領導的政策性金融機構，其主要任務是執行國家之產業政策和對外貿政策、金融政策和外交政策，為擴大機電產品、成套設備等資本性貨物和高新技術產品進出口、及對外承包工程、各類境外投資的政策性融資主要管道，亦為外國政府貸款之主要轉貸銀行和中國政府對外優惠貸款的承貸銀行<sup>168</sup>。

## 二、主要商業銀行

### (一) 大型國有股份制商業銀行

大陸地區之主要商業銀行，係指大型國有股份制商業銀行<sup>169</sup>及其他中小型股份制商業銀行兩大部分；大型國有股份制商業銀行目前總共有五家，分別是：1、中國銀行；2、中國工商銀行；3、中國建設銀行；4、中國農業銀行；5、交通銀行。

#### 1、中國銀行

一九八〇年從人民銀行分設出來的中國銀行，原成立於一九一二年，是中國歷史最悠久的銀行，也是目前大陸地區國際化程度最高的商業銀行。一九二九年，中國銀行在倫敦設立了中國金融業第一家海外分行。此後，中國銀行在世界各大金融中心相繼開設分支機構。目前擁有遍佈全球二十九個國家和地區的機構網路，其中境內機構超過十萬家，境外機構六百多家。一九九四年和一九九五年，中國銀行先後成為香港、澳門的發鈔銀行。二〇〇三年，中國銀行被國務院確定為國有獨資

---

<sup>168</sup> 參閱中國進出口銀行網址：<http://www.eximbank.gov.cn/>，最後瀏覽日：2009年1月11日。

<sup>169</sup> 中國銀行、中國工商銀行、中國建設銀行、中國農業銀行等國有股份制商業銀行在未進行股份制改造之前，原屬國有獨資商業銀行，依《公司法》第六十五條規定，國有獨資公司是指國家單獨出資、由國務院或者地方人民政府授權本級人民政府國有資產監督管理機構履行出資人職責的有限責任公司。然而，在國有獨資商業銀行進行股份制改造後，因公開發行及引進外資之故，已從國家絕對控股轉為相對控股，而非屬「獨資」，故本文於此亦以「國有股份制商業銀行」稱之，而不採「國有獨資商業銀行」。

商業銀行股份制改造試點銀行之一，並進一步完善公司治理機制，加強風險管理和內控體系建設，整合管理流程和業務流程，穩步推進股份制改造工作。二〇〇四年八月，「中國銀行股份有限公司」正式掛牌成立，其業務範圍涵蓋商業銀行、投資銀行和保險領域，旗下有中國銀行（香港）有限公司、中銀國際控股有限公司、中銀集團保險有限公司等控股金融機構<sup>170</sup>。按一級資本計算，二〇〇七年在英國銀行家（TheBanker）雜誌「世界一千家大銀行」排名中位列第九位<sup>171</sup>。

## 2、中國工商銀行

中國工商銀行成立於一九八四年一月，專門辦理工商信用貸款和城鎮儲蓄業務，目前為大陸地區最大之商業銀行。二〇〇五年，中國工商銀行完成了股份制改造，正式更名為「中國工商銀行股份有限公司」；二〇〇六年，中國工商銀行在上海、香港兩地同步發行上市。公開發行上市後，共有 A 股二千五百零九億六千多萬股，H 股八百三十億五千多萬股，總股本三千三百四十億一千八百多萬股。截至二〇〇七年底，境內公司貸款總額二萬九千一百四十九點九三億人民幣、境內公司存款總額三萬四千零二十六點八三億人民幣，境內儲蓄存款總額三萬二千四百四十點七四億人民幣<sup>172</sup>。二〇〇七年世界一千家大銀行排名中位列第七位，現總市值達一千八百四十三點七億美元，居全球上市銀行之首。

## 3、中國建設銀行

中國建設銀行成立於一九五四年十月，原名「中國人民建設銀行」，當時是財政部下屬之國有獨資銀行，負責管理和分配根據國家經濟計劃撥給建設專案和基礎建設相關專案的政府資金。一九七九年成為國務院直屬的金融機構，並承擔更多商業銀行的職能，隨著國家開發銀行於一九九四年成立，承接其政策性貸款之職能，中國人民建設銀行逐漸轉型

<sup>170</sup> 參閱中國銀行網址：<http://www.bank-of-china.com/>，最後瀏覽日：2009年1月11日。

<sup>171</sup> See Stephen Timewell, Top 1000 World Banks 2007, *The Banker*, 2 Jul. 2007, [Online]. Available: <http://www.thebanker.com/>, last visited: 11 Jan. 2009.

<sup>172</sup> 參閱中國工商銀行網址：<http://www.icbc.com.cn/icbc/>，最後瀏覽日：2009年1月11日。

為綜合性的商業銀行。一九九六年中國人民建設銀行更名為「中國建設銀行」。二〇〇四年九月，根據《中國人民共和國公司法》規定之分立程序<sup>173</sup>，經中國銀行業監督管理委員會（下稱銀監會）批准之後，成為以中長期信貸業務為特色的國有股份制商業銀行<sup>174</sup>，二〇〇七年世界一千家大銀行排名中位列第十四位。

#### 4、中國農業銀行

中國農業銀行成立於一九五一年，最初為大陸地區主管農村金融業務之國家專業銀行，在改革開放期間曾經歷了多次的組建與撤併，最後於一九七九年二月恢復其組織。在大陸金融改革之下，中國農民銀行已經將其政策性農業金融業務釋出，並擴大其業務經營與服務的範圍，轉型為商業銀行，已由最初的農村信貸、結算業務，發展成為商品齊全，本外幣結合，能夠辦理國際、國內通行的各類金融業務。二〇〇八年十月第十七屆三中全會通過《關於推進農村改革發展若干重大問題的決定<sup>175</sup>》，其後國務院常務會議通過《農業銀行股份制改革實施總體方案》，隔年「中國農業銀行股份有限公司」正式成立，承繼原中國農業銀行全部資產、負債、業務、機構網點和員工，註冊資本為二千六百億人民幣，由中央匯金投資有限責任公司<sup>176</sup>（下稱匯金公司）和財政部各持有百分

---

<sup>173</sup> 依《公司法》第六十七條規定，國有獨資公司不設股東會，由國有資產監督管理機構行使股東會職權。國有資產監督管理機構可以授權公司董事會行使股東會的部分職權，決定公司的重大事項，但公司的合併、分立、解散、增加或者減少註冊資本和發行公司債券，必須由國有資產監督管理機構決定；其中，重要的國有獨資公司合併、分立、解散、申請破產的，應當由國有資產監督管理機構審核後，報本級人民政府批准。

<sup>174</sup> 中國建設銀行網址：<http://www.ccb.com/portal/cn/home/index.html>，最後瀏覽日：2009年1月11日。

<sup>175</sup> 該決定中明確提出新形勢下推進農村改革發展…，從加強農村制度建設、積極發展現代農業、加快發展農村公共事業三個方面，全面部署新形勢下推進農村改革發展的主要任務…應建立現代農村金融制度，農村金融是現代農村經濟的核心，創新農村金融體制，放寬農村金融準入政策，加快建立商業性金融、合作性金融、政策性金融相結合，資本充足、功能健全、服務完善、執行安全的農村金融體系。

<sup>176</sup> 匯金公司，是中國目前最大的金融投資公司，2003年12月註冊成立，性質為國有獨資。公司董事會和監事會成員分別由財政部、人民銀行和外匯管理局委派。匯金公司雖然名為公司，但有認為其仍屬政府機構，由於國務院國有資產監督管理委員會（簡稱國務院國資委）不負責管理金融類國有資產，所以匯金公司被認為是「金融國資委」。2007年9月中國投資有限責任公司（簡稱中投公司）成立後，匯金公司變更為中投公司的全資子公司，公司原定位不變。



之五十之股權<sup>177</sup>。國有商業銀行股份制之改造，至此終告一段落。

## 5、交通銀行

交通銀行建於一九〇八年，是中國早期四大銀行之一，也是中國早期的發鈔銀行之一。惟自一九五二年劃歸財政部領導，一九五八年後其國內業務分別併入人民銀行，及以交通銀行為基礎所組建之中國人民建設銀行。為因應經濟體制改革和發展的要求，一九八六年七月國務院批准重新組建交通銀行，隔年四月重新組建後的交通銀行正式對外營業，成為中國第一家全國性的國有股份制商業銀行，總行設在上海。二〇〇四年六月國務院批准《交通銀行深化股份制改革整體方案》，在短期之內，交通銀行以驚人的速度清理和處置數百億不良資產，透過發行次級債、全國社會保障基金<sup>178</sup>入股、財政部增資等，迅速完成了財務重組。同年八月，成功引進匯豐銀行、全國社會保障基金、匯金公司等境內外投資人。二〇〇五年六月，交通銀行在香港成功上市，成為首家在境外上市的內地商業銀行。二〇〇七年五月，交通銀行在上海掛牌上市<sup>179</sup>，並解決長久以來交通銀行法人股無法流通的歷史問題<sup>180</sup>。

### （二）中小型股份制商業銀行

大陸地區股份制商業銀行<sup>181</sup>目前有十二家，包括有中信銀行、中國

<sup>177</sup> 參閱中國農業銀行網址：<http://www.95599.cn/tw/hq/abc/index/index.jsp/lang=tw/index.html>，最後瀏覽日：2009年1月11日。

<sup>178</sup> 2000年8月，國務院決定建立「全國社會保障基金」並設立「全國社會保障基金理事會」，全國社會保障基金，主要係用於彌補人口老齡化高峰時期的社會保障需要。依2001年全國社會保障基金投資管理暫行辦法第二條規定，全國社會保障基金理事會負責管理運營全國社會保障基金。全國社會保障基金理事會則為國務院直屬事業單位。

<sup>179</sup> 參閱交通銀行網址：<http://www.bankcomm.com/BankCommSite/cn/index.html>，最後瀏覽日：2009年1月11日。

<sup>180</sup> 大陸地區長久以來由於國家股和法人股不能上市流通，而國家股和法人股始終占上市公司股份的主要部分，在此情況下，國有企業雖然已經改成股份制公司，但其本質上仍為原先的國有企業，難以期待能真正轉變經營機制，而且因為流通股的規模較小，容易形成機構大戶操縱市場的局面，因此大陸政府的不當行政干預和國家股、法人股不能上市流通的局面，已經對大陸資本市場的正常運行造成危害，並對其長期穩定發展形成潛在的威脅。

<sup>181</sup> 依《商業銀行法》第二條規定，本法所稱的商業銀行是指依照本法和公司法設立的吸收公眾

光大銀行、華夏銀行、廣東發展銀行、深圳發展銀行、招商銀行、上海浦東發展銀行、興業銀行、中國民生銀行、恒豐銀行、浙商銀行和渤海銀行。股份制商業銀行目前是大陸銀行體系中，表現較活躍的一群。另有各地方所成立的區域性商業銀行，如煙臺住房儲蓄銀行和蚌埠住房儲蓄銀行，為專營房地產貸款、結算業務的區域性商業銀行。

### 三、中國郵政儲蓄銀行

一九八六年十二月第六屆全國人大常委會第十八次會議通過《郵政法》，並自一九八七年一月一日起生效。依該法第十二條規定，郵政企業得辦理儲蓄業務，而當時郵政儲匯機構所吸收之民間資金，全數上繳人民銀行，為人民銀行信貸資金的主要來源之一。二〇〇六年三月經銀監會批准，郵政儲蓄正式開辦小額質押貸款業務，進一步拓寬郵政儲蓄資金迴流農村的管道，二〇〇七年中國郵政集團公司<sup>182</sup>出資組建「中國郵政儲蓄銀行有限責任公司」承繼原國家郵政局、中國郵政集團公司經營之郵政金融業務，及因此而形成的資產和負債，並繼續從事原經營範圍和業務。目前，中國郵政儲蓄銀行已經成為全國最大的覆蓋城鄉二元經濟的金融機構。

### 四、城市商業銀行

組建城市商業銀行是大陸金融體系改革的重要內容之一，到一九九五年年底，上海、北京、深圳三家城市合作銀行正式開業，城市合作銀行是在原有城市信用合作社的基礎上發展，由城市企業、居民和地方投資者組成的地方性股份制商業銀行，其主要功能是為該地區經濟發展融通資金，及重點城市中小企業的發展提供金融服務。

---

存款、發放貸款、辦理結算等業務的企業法人。

<sup>182</sup> 中國郵政集團公司係依《全民所有制工業企業法》組建之大型國有獨資企業，依法經營郵政專營業務，承擔郵政普遍服務義務，受政府委託提供郵政特殊服務，對競爭性郵政業務實行商業化運營。該公司為國務院授權投資機構，承擔國有資產保值增值義務。財政部為中國郵政集團公司之國有資產管理部門。

## 五、農村信用合作社

農村信用合作社是由社員入股組成，係為社員服務的農村合作金融組織，其任務是對農民、農業和農村經濟發展提供金融服務；主要功能則是聚集農村閒散資金，引導農村資金流向，促進農村產業結構和經濟結構調整與發展；農村信用合作社自一九五〇年代初期建立後，已成為大陸金融體系的重要組成部分和農村金融的基礎力量。

## 六、非銀行金融中介機構

大陸地區金融體系係以銀行為主體，但隨著改革開放的持續進展，金融市場的建立與金融工具的多元化組合，使融資管道亦有逐漸多樣化的趨勢，非銀行的金融中介機構亦應運而生，成為大陸金融體系的一部分；目前大陸地區非銀行金融中介機構的種類繁多，其中較為重要者即信託投資公司、財務公司、融資租賃公司及保險公司。

### （一）信託投資公司

在改革逐漸深化的影響下，使得大陸地區原有之高度集中單一化信用方式，已無法滿足其在經濟高度發展中對資金的需求，因此開辦信託投資公司<sup>183</sup>，作為引進外商投資的改革措施之一，即有其必要。大陸地區目前已成立有二百多家的信託投資公司，其中最早開辦、亦為規模最大者，即為中國國際信託投資公司。

---

<sup>183</sup> 2001年10月1日，大陸地區《信託法》正式頒佈施行；2002年，《信託投資公司管理辦法》和《信託投資公司資金信託管理暫行辦法》頒佈施行，為信託投資公司之設置奠定正式之法源基礎，全國信託公司須依照前揭“一法兩規”重新登記並領取新執業牌照。2007年3月1日起，由中國銀監會頒佈實施的《信託公司管理辦法》和《信託公司集合資金信託計劃管理辦法》，取代2002年實施的《信託投資公司管理辦法》和《信託投資公司資金信託管理暫行辦法》，至此信託投資公司業務亦移交由銀監會監督管理。

## （二）財務公司

財務公司<sup>184</sup>係以融通企業內部各成員間資金為主的金融機構，亦是金融改革下之產物；財務公司屬純粹辦理企業集團內部資金存貸款的金融機構，為企業集團所擁有，不對外經營金融業務，其業務原由人民銀行監督管理，嗣改由銀監會負責<sup>185</sup>。

## （三）融資租賃業務

融資租賃業務的創辦始於一九八一年，有中外合資租賃公司、中資租賃公司與兼營租賃業之金融機構等三種主要的組成形式；金融租賃公司<sup>186</sup>的興起，乃是以利用外資引進國外高新技術為發展的重點，故其業務大多是為國內企業引進國外高新技術與設備為主的進口型租賃。

## （四）保險公司

大陸地區之保險公司<sup>187</sup>，早在一九四九年已成立中國人民保險公司，並接管國民政府時期之中國保險公司及若干私營保險機構，大陸地區以保險制度作為安定人民生活、防止和減少社會財富損失、加強經濟管理、保障社會生產力發展的重要經濟手段，為其社會主義思想的延續，且為配合國家經濟發展為優先考量，因此，在業務經營上有濃厚的

---

<sup>184</sup> 依銀監會令（2004年第5號）所頒佈之《企業集團財務公司管理辦法》第二條規定，本辦法所稱財務公司是指以加強企業集團資金集中管理和提高企業集團資金使用效率為目的，為企業集團成員單位（以下簡稱成員單位）提供財務管理服務的非銀行金融機構。

<sup>185</sup> 《企業集團財務公司管理辦法》第十六條規定，財務公司的開業申請經中國銀行業監督管理委員會核准後，由中國銀行業監督管理委員會頒發《金融許可證》並予以公告。第六十四條規定，本辦法自2004年9月1日起施行。原《企業集團財務公司管理辦法》（中國人民銀行令〔2000〕第3號）同時廢止。

<sup>186</sup> 依銀監會令（2007年第1號）所公佈之「金融租賃公司管理辦法」第二條、第三條規定，本辦法所稱金融租賃公司，是指經中國銀行業監督管理委員會批准，以經營融資租賃業務為主的非銀行金融機構。本辦法所稱融資租賃，是指出租人根據承租人對租賃物和供貨人的選擇或認可，將其從供貨人處取得的租賃物按合同約定出租給承租人佔有、使用，向承租人收取租金的交易活動。

<sup>187</sup> 依《保險法》第八條規定，保險業和銀行業、証券業、信託業實行分業經營、分業管理，保險公司與銀行、證券、信託業務機構分別設立。

社會主義色彩。

時間	內容
1993年	發布《國務院關於金融體制改革的決定》，其中提出重要的決定：使中國人民銀行成為真正的中央銀行，以及建立政策性銀行，使政策性業務與商業性業務分離，並發展商業性銀行。
1994年	成立國家開發銀行、中國農業發展銀行，以及中國進出口銀行等三家政策性銀行，承擔政策性業務。
1995年	人民代表大會通過《中國人民銀行法》、《商業銀行法》，將中國人民銀行升格為真正的中央銀行；並將中國工商銀行、中國銀行、中國建設銀行、中國農業銀行等國有銀行重組為國有獨資商業銀行，並確立自主經營、自擔風險、自負盈虧、自我約束的經營機制。
1998年	財政部發行二千七百億人民幣特別國債，籌資金專門用於充實國有商業銀行之資本。
1999年	成立華融、東方、長城、信達四家資產管理公司，自中國工商銀行、中國農業銀行、中國銀行和中國建設銀行等國有商業銀行承受一點四兆人民幣之不良貸款。
2003年	成立「中國銀行業監督管理委員會」，主要功能是統一監督管理銀行、金融資產管理公司、信託投資公司以及其他存款類金融機構，維護銀行業的合法、穩健經營。此外，並制定有關銀行業金融機構監管的規章制度和辦法；審批銀行業金融機構及分支機構的設立、變更、終止及其業務範圍；對銀行業金融機構，實行現場和非現場監管，依法對違法、違規行為進行查處等。同年底匯金公司以外匯儲備向中國銀行、中國建設銀行分別注資二百二十五億美元，以充實銀行資本。
2004年	大陸政府為中國銀行、中國建設銀行兩家國有商業銀行再次出售不良資產約三千億人民幣，並分別在八、九月正式成立「中國銀行股份有限公司」、「中國建設銀行股份有限公司」。
2005年	中國工商銀行完成了股份制改造，正式更名為「中國工商銀行股份有限公司」。另外，銀監會對全國主要商業銀行實行兩項新的不良貸款監測方式，即貸款分類偏離度 <sup>189</sup> 監測，以及貸款遷徙變化 <sup>190</sup> 情況監測。

<sup>188</sup> 資料來源：吳明蕙，中國國有商業銀行不良貸款之探討，經濟研究年刊，6期，2006年3月，頁277；及本研究整理。

<sup>189</sup> 所謂「貸款分類偏離度」，係指銀監會透過統計抽樣的檢查方式，掌握銀行貸款分類的真實性。

<sup>190</sup> 所謂「貸款遷徙變化」，則是指貸款由「正常」變為「關注」，或由「可疑」變為「次級」等轉移變化的情況。傳統的信貸管理流程，主要把精力集中在發放貸款的前期審查上，貸款發放後即疏於管理。新的監測辦法讓信貸人員能夠對每筆貸款的轉移變化有精細的觀察，以避免貸款變成不良貸款。

2006 年	人民銀行要求於二〇〇六年底，國有商業銀行應完成股份制改造和公開上市，以及不良貸款率降到百分之十五以下的目標。
2007 年	交通銀行在上海掛牌上市；根據 WTO 協議，大陸銀行業於二〇〇七年正式向外資開放。
2008 年	第十七屆三中全會通過《關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》，其後國務院常務會議通過《農業銀行股份制改革實施總體方案》。
2009 年	「中國農業銀行股份有限公司」正式成立，註冊資本為二千六百億人民幣，承繼原中國農業銀行全部資產、負債、業務，大陸地區國有商業銀行股份制之改造任務，至此終告完成。

## 參、金融監理體系之完善

隨著改革開放的逐步深化和擴大，大陸地區銀行業的整體素質和核心競爭力明顯增強，但發展中的矛盾也不斷顯現，諸如：中央銀行、專業銀行、及非銀行金融機構間之職責分工不明確，機構發展過多過快，對於金融機構之設置與管理不健全，以致出現過度業務競爭，擾亂正常金融秩序。再者，銀行結算制度不完善，普遍存在銀行現金流失、管理方法落後、繁鎖、無效率等現象，且銀行外部監管與內部控管未予落實，未確實依法執行金融檢查<sup>191</sup>，致違法亂紀、貪污收賄、背信詐欺等犯罪嚴重現象層出不窮，故金融監理結構亟須切實轉變，相關監理措施更待法制化及完善。

### 一、金融法制規範框架之建置

大陸地區的金融法規依其立法權限及制定程序<sup>192</sup>得概分為四類，第一類是全國人大及其常委會制定通過之金融基本法；第二類是國務院和國務院授權部門制定頒佈之金融行政法規；第三類是金融職能部門制定發布之金融部門規章；第四類是地方性金融法規<sup>193</sup>。而隨著金融體制改

<sup>191</sup> 參閱劉隆亨，銀行金融法學，北京大學出版社，2005年8月，頁30。

<sup>192</sup> 大陸地區法規之用語乃以「程式」稱之，係指為進行某項活動或過程所規定的途徑。程式可以形成檔，也可以不形成檔；當程式形成檔時，通常稱為書面程式。「程式」在理解上與我國法規定之「程序」相當，本文為求行文統一，概以「程序」稱之。

<sup>193</sup> 參閱王文杰，壇變中之中國大陸法制，交通大學出版社，2004年12月，頁218。

革的不斷深化，大陸地區金融法學研究和金融法制建設之成果斐然，在一九九五年間，全國人大及其常委會先後頒佈了《人民銀行法》、《商業銀行法》、《票據法》、《擔保法》、《保險法》以及《全國人大常委會關於懲治破壞金融秩序犯罪的決定》。這五部金融基本法及一個附屬金融刑法的頒佈，從根本上改變大陸地區金融領域欠缺基本法律規範的局面，初步形成了金融法律規範體系的基本框架<sup>194</sup>。

上開法規之中，維繫銀行業發展最為重要者，即《人民銀行法》與《商業銀行法》。《人民銀行法》係大陸地區首次以國家法律形式確立人民銀行作為中央銀行地位之法源依據，而《商業銀行法》除規範商業銀行之運作外，亦確定銀行業、證券業、信託業不得跨業經營之原則<sup>195</sup>。隨後，於一九九六年至二〇〇六年間，又制定並實施《外匯管理條例》、《證券法》、《期貨交易管理暫行條例》、《人民幣管理條例》、《信託法》、《證券投資基金法》、《銀行業監督管理法》、《金融機構衍生產品交易業務管理暫行辦法》等金融法律法規，初步形成了一個較為完整的金融法律法規體系。二〇〇三年十月通過《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》，決定進一步深化金融企業改革、健全金融調控機制和完善金融監管體制，在此方針下，大陸地區開始對一些重要的金融法制規範進行修改的排程，如《中國人民銀行法》（二〇〇三年十二月修改）、《商業銀行法》（二〇〇三年十二月修改<sup>196</sup>）、《票據法》（二〇〇四年八月修改）、《證券法》（二〇〇五年十月日修改、二〇〇六年一月起施行）、《刑法修正案（六）》（二〇〇六年六月修改）。至此，大陸地區金融監管體制基本確立，金融事業真正步入法制化規範發展的軌道<sup>197</sup>。

<sup>194</sup> 參閱袁遠福主編，中國金融簡史，中國金融出版社，2005年9月，頁210。

<sup>195</sup> 《商業銀行法》第四十三條規定：「商業銀行在中華人民共和國境內不得從事信託投資和證券經營業務，不得向非自用不動產投資或者向非銀行金融機構和企業投資…」。至於不得跨業經營保險業之部分，則規定於《保險法》第五條：「經營商業保險業務，必須是依照本法設立的保險公司。其他單位和個人不得經營商業保險業務。」

<sup>196</sup> 2003年修改之商業銀行法，其中第三章之章名定為「對存款人的保護」，在理解上應可認係為建制存款保險制度所預設之授權母法。

<sup>197</sup> 參閱張學森主編，金融法學，復旦大學出版社，2006年3月，頁3。

## 二、監理體制之變革

一九九二年前，大陸地區係由人民銀行總攬金融監理業務，一九九二年十月，國務院下成立證券委員會（下稱證券委）及證券監督管理委員會（下稱證監會），同年十二月人民銀行即將證券監管之業務移交予證券委及證監會，此後人民銀行僅負責證券機構之批准設立、退場及機構變動等事項，證券委及證監會則負責統一監督管理全國證券市場。而證券委係大陸地區統一宏觀管理證券市場之主管機關，證監會則係證券委之監管執行機關<sup>198</sup>，專責監管證券市場。一九九八年四月，根據國務院機構改革方案，將證券委與證監會合併組成國務院直屬事業單位，基本形成集中統一的全國證券監管體制。同年九月，國務院批准了《中國證券監督管理委員會職能配置、內設機構和人員編制規定》，進一步確立證監會係大陸地區全國證券期貨市場之主管部門，同時強化了證監會的職能<sup>199</sup>。

一九九八年五月，為因應亞洲金融風暴，加強共產黨對金融工作的領導，當時國務院總理朱鎔基主導成立中央金融工作委員會（下稱中央金融工委），並由國務院副總理溫家寶擔任黨委書記，中央金融工委係共產黨中央派出之機關，受黨中央委託綜合協調全國金融工作，故該機關實質上係大陸地區金融改革決策的核心部門，決定政策的走向和金融官員的人事安排<sup>200</sup>。

一九九八年十一月國務院保險監督管理委員會（下稱保監會）宣告成立，承受原屬人民銀行之保險監理業務，正式落實金融機構「分業經營及分業監理」之制度。二〇〇三年第十屆全國人大第一次會議通過《關

---

<sup>198</sup> 參閱馬騰，證監會變數，21世紀經濟報道，2003年1月，取得網址：<http://www.eastday.com/epublish/big5/paper148/20030103/class014800011/hwz858567.htm>，最後瀏覽日：2009年1月28日。

<sup>199</sup> 參閱韋伯韜、吳孟道、林姿儀，中國金融市場開放之研究，國政研究報告，2005年11月，取得網址：<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/094/FM-R-094-016.htm>，最後瀏覽日：2009年1月28日。

<sup>200</sup> 參閱銀監會獨立方向初定、中央金融工委或被撤銷，21世紀經濟報導，2003年2月，取得網址：[http://www.china.com.cn/finance/txt/2003-02/20/content\\_5279828.htm](http://www.china.com.cn/finance/txt/2003-02/20/content_5279828.htm)，最後瀏覽日：2009年1月28日。



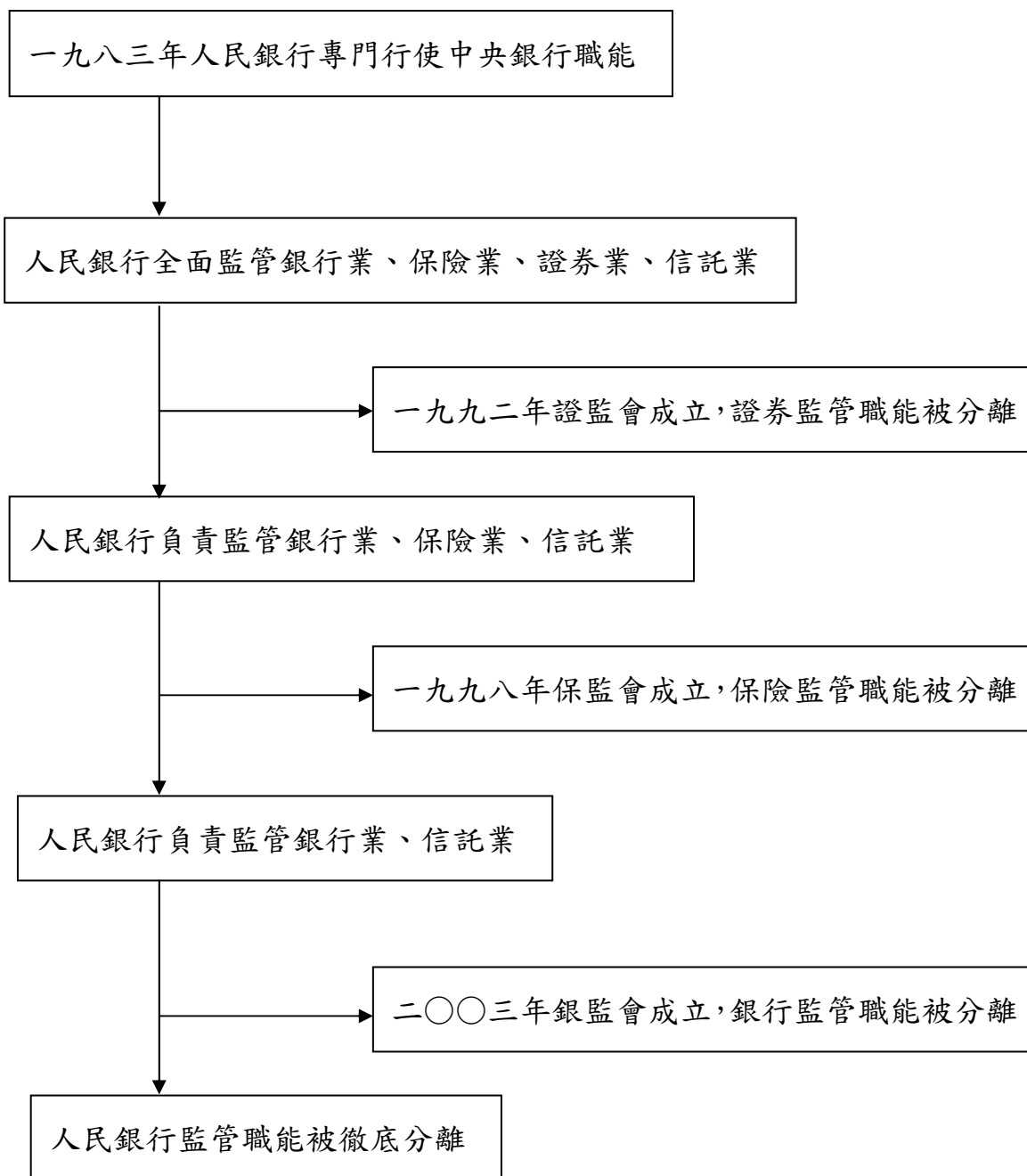
於國務院機構改革方案的決定》後，銀監會於二〇〇三年四月成立，承受原屬人民銀行之銀行監理業務及中央金融工委之部分業務，統一監理銀行、金融資產管理公司、信託投資公司及其他存款類金融機構。

銀監會與證監會、保監會分別成立後，皆獨立於人民銀行之外，人民銀行監管職能被徹底分離。至於中央金融工委，因已完成其歷史使命，在與新金融監管體制對應之下，中央金融工委不可避免地面臨遭裁撤的命運。二〇〇三年九月，銀監會與證監會、保監會召開第一次金融監管部門聯席會議，通過在金融監管方面分工合作之備忘錄，內容涵蓋監理資訊蒐集、交流、及時磋商重大監理事項、跨業及金控集團與跨境監理等聯繫機制。至此，大陸地區之金融監理制度，從原先由人民銀行全面監管銀行業、保險業、證券業、信託業之一元化體系，轉變為由銀監會統一監理商業銀行、金融資產管理公司、信託投資公司及其他存款類金融機構；由證監會統一監理證券及期貨市場；由保監會統一監理保險市場之多元化機構性監理<sup>201</sup>。

---

<sup>201</sup> 參閱「中國銀行業監督管理委員會、中國證券監督管理委員會、中國保險監督管理委員會在金融監管方面分工合作的備忘錄」第四條至第六條規定。

### 大陸地區監體系之變革



資料來源：本研究整理

## 第二節 隱性存款保險制度概述

### 壹、隱性存款保險制度之意義

隱性 (Implicit) 存款保險制度係指非正式明定 (never formally specified) 之存款保障計畫，該制度係源自社會大眾，包括銀行存款人或其他非存款之債權人 (creditors)，基於政府先前之官方行為或聲明，而預期於銀行失敗時，將獲得政府保障<sup>202</sup>。由於隱性存款保險未經法律予以明文化，故有學者將之稱為「廣義存款保險制度」<sup>203</sup>，而「狹義存款保險制度」則專指業已立法規範承保範圍、主管機關及存保公司、要保機構對存款人義務之存款保險制度。

### 貳、隱性存款保險制度之運作模式

大陸地區迄今對存款人權益之保障，仍未以實定法將存款保險制度予以明文，惟當金融機構發生不能清償或倒閉時，相關當局仍會採取因應措施。然而，在不同時期因相關法規密度不同，故其所採行之因應措施亦有所差異，茲將其運作模式說明如下：

#### 一、一九九五年至二〇〇三年之運作模式

此一時期對問題金融機構發生不能清償或倒閉之處理措施，主要係以《人民銀行法》、《商業銀行法》及《金融機構撤銷條例》予以規範，其具體措施大致有：檢查監督、實行接管、行政撤銷、宣告破產、進行清算等程序。

---

<sup>202</sup> Some countries have implicit protection that arises when the public, including depositors and perhaps other creditors, expect some form of protection in the event of a bank failure. This expectation usually arises because of the government's past behaviour or statements made by officials. Implicit protection is, by definition, never formally specified. See Financial Stability Forum [FSF], *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, 7 Sep. 2001, p. 8, [Online]. Available: <<http://www.fdic.gov/deposit/deposits/international/guidance/guidance/finalreport.pdf>> last visited: 7 Jan. 2009.

<sup>203</sup> 參閱丁邦開、周仲飛主編，金融監管學原理，北京大學出版社，2004年11月，頁312。

### （一）檢查監督

人民銀行於銀行業發生支付困難，可能引發金融風險時，為維護金融穩定，得經國務院批准，對銀行業進行檢查監督，並有權要求該金融機構提出必要之資產負債表、利潤表及其他財務會計、統計報表和資料。又人民銀行根據執行貨幣政策和維護金融穩定之需要，亦得建議國務院銀行業監督管理機構<sup>204</sup>對銀行業進行檢查監督，國務院銀行業監督管理機構應當自收到建議之日起三十日內，予以回復<sup>205</sup>。

### （二）實行接管

依《商業銀行法》第六十四條規定：「商業銀行已經或者可能發生信用危機，嚴重影響存款人的利益時，國務院銀行業監督管理機構可以對該銀行實行接管。」而接管之目的係為對該商業銀行採取必要措施，以保護存款人的利益，恢復商業銀行之正常經營能力，被接管之商業銀行，其債權債務關係並不因接管而有所變化。且決定採行接管措施後，其接管決定應當載明下列事項並予以公告：1、被接管的商業銀行名稱；2、接管理由；3、接管之組織；4、接管期限。又接管期限屆滿時得予以延長，但最長不得超過二年。而當有下列情形之一者，即應終止接管：1、接管決定之期限或延長期限屆滿者；2、接管期限屆滿前，該商業銀行已恢復正常經營能力；3、接管期限屆滿前，該商業銀行被合併或者被依法宣告破產<sup>206</sup>。

### （三）行政撤銷

所稱撤銷，係指人民銀行對經其批准設立的具有法人資格之金融機構，依法採取行政強制措施，終止其經營活動，並予以解散之程序。當金融機構有違法、違規經營、經營管理不善等情形，不予撤銷將嚴重危

<sup>204</sup> 二〇〇三年銀監會成立後，則「國務院銀行業監督管理機構」即係指銀監會。

<sup>205</sup> 參閱《人民銀行法》第三十三條至三十五條規定。

<sup>206</sup> 參閱《商業銀行法》第六十五條至第六十八條規定。

害金融秩序或損害社會公眾利益時，人民銀行即應依法予以撤銷。商業銀行依法被撤銷時，應由人民銀行組織成立清算組<sup>207</sup>，清算自撤銷決定生效之日起開始，清算組應向人民銀行負責並報告工作情況。清算期間，清算組得將清算事務委託人民銀行指定之託管金融機構辦理。被撤銷之金融機構所在地之地方政府，即應成立撤銷工作領導小組，組長由地方政府負責人擔任。該工作小組成立之目的，係為支援、配合清算組進行催收債權和辦理其他清算事務，並組織有關部門，依法維護社會秩序，處理突發事件，查處違法行為，並追究相關人員之法律責任<sup>208</sup>。

#### （四）宣告破產

當商業銀行不能支付到期債務，經國務院銀行業監督管理機構同意，得由人民法院依法將其宣告破產。商業銀行被宣告破產時，人民法院應組織銀行業監督管理機構等有關部門和有關人員，成立清算組進行清算<sup>209</sup>。

#### （五）清算程序

商業銀行依法被宣告破產、或經人民銀行依法撤銷者，國務院銀行業監督管理機構應組成清算組，進行清算程序。清算組應當自成立之日起十日內，書面通知債權人申報債權，並於六十日內在報紙上至少公告三次；債權人應當自接到通知書之日起三十日內，未接到通知書之債權人應當自第一次公告之日起九十日內，向清算組申報債權。清算組得決定小額儲蓄存款人可以不申報債權，由清算組根據金融機構之會計賬冊

---

<sup>207</sup> 參閱《金融機構撤銷條例》第八條規定、《商業銀行法》第七十條規定。

<sup>208</sup> 若因被撤銷金融機構之高級管理人員和其他有關人員，利用職務上便利收受他人財物、違法發放貸款、非法出具金融票證、徇私舞弊造成該金融機構被撤銷時，則依照刑法關於受賄罪、違法發放貸款罪、非法出具金融票證罪，追究其刑事責任；倘不構成刑事處罰者，依《金融機構撤銷條例》第三十條規定，則應予撤職、開除之紀律處分，並終身不得在任何金融機構擔任高級管理職務或者與原職務相當的職務。

<sup>209</sup> 參閱《商業銀行法》第七十一條規定。

和有關憑証，對儲蓄存款予以確認和登記<sup>210</sup>。

被撤銷之金融機構清算財產，應當優先支付個人儲蓄存款之本金及合法利息；於支付個人儲蓄存款之本金及合法利息後之剩餘財產，應當清償法人和其他組織之債務。清算財產於清償一切債務後，如有剩餘，應按股東之出資比例或持有之股份比例分配<sup>211</sup>。經宣告破產進行清算程序時，於支付清算費用、所欠職工工資和勞動保險費用後，應優先支付個人儲蓄存款的本金和利息<sup>212</sup>。

大陸政府於一九九五年至二〇〇三年間，對問題金融機構發生不能清償或倒閉之處理措施，雖有《人民銀行法》、《商業銀行法》及《金融機構撤銷條例》相關規定予以規範。惟事實上在具體處理問題金融機構時，並未確實依循上開規定，以被宣告破產或被撤銷之金融機構的『清算財產』清償債務，反而採取：（一）以中央政府財政支出、人民銀行再貸款<sup>213</sup>方式，對問題金融機構提供財務協助，維持其資金流動性或清償能力；（二）對無法維持資金流動性或清償能力之問題金融機構，予以停業整頓，由中央政府財政支出、人民銀行再貸款及地方政府擔保還款方式，優先確保該問題金融機構對個人儲蓄存款本息之支付，至於對非自然人（即其他機構存款人）之存款本息部分，則以該問題金融機構

<sup>210</sup> 參閱《金融機構撤銷條例》第十四條規定。

<sup>211</sup> 參閱《金融機構撤銷條例》第二十三條至第二十五條規定。

<sup>212</sup> 參閱《商業銀行法》第七十一條規定。從上開法規內容以觀，實蘊含「存款人優先原則」之意旨。

<sup>213</sup> 所謂「再貸款」係指人民銀行向商業銀行提供的信用貸款。人民銀行對金融機構之貸款，可劃分為信用貸款和再貼現兩種。信用貸款是指人民銀行根據金融機構資金情況，以其信用為保證發放的貸款，而信用貸款之對象僅限於商業銀行，不包括商業銀行之外的其他金融機構。再貸款與商業銀行貸款雖然皆具資金融通的作用，但二者實有所差異：第一，貸款的對象不同，再貸款的對象只能是商業銀行，除國務院決定人民銀行可以向特定的非銀行金融機構提供貸款以外，人民銀行不得向非銀行金融機構以及其他單位和個人提供貸款；而商業銀行貸款的對象是單位和個人。第二，貸款的期限不同，人民銀行的再貸款一般係用於解決商業銀行臨時資金短缺、流動性不足的問題，所期限較短，再貸款的期限最長不得超過一年；而商業銀行的貸款期限則相對較長，可分為短期貸款、中期貸款和長期貸款。第三，貸款的作用不同，再貸款在整個銀行體系之貸款中處於宏觀調控的地位，因為人民銀行投入的是基礎貨幣，其投量和投向可以直接引導、調節整個銀行貸款的規模和結構。同時，再貸款於大陸地區亦是重要的貨幣政策工具之一，為一種有效的調控手段，既可以調節需求，也可以調節供給，可在不干預金融機構經營活動的前提下，把貨幣政策的意圖傳導給金融機構，促使其按貨幣政策目標開展經營活動。而商業銀行貸款則不具有上述作用。

之剩餘資產打折清償<sup>214</sup>。

## 二、二〇〇四年以後之運作模式

二〇〇三年十二月第十屆全國人大第六次會議通過《中華人民共和國銀行業監督管理法<sup>215</sup>》。隨後，銀監會於二〇〇四年三月公佈《商業銀行資本充足率管理辦法》、《商業銀行不良資產監測和考核暫行辦法》、同年八月公佈《商業銀行內部控制評價試行辦法》，上開法規不僅對監管架構制訂出原則性規範，更於實際運作上具體化二〇〇四年以前之檢查監督程序，而以問題金融機構之信用危機是否已公開為大眾所知悉之時點，區分為前後二階段而異其處理措施，茲將其處理問題金融機構之機制說明如下：

### （一）前階段處理機制

金融機構之信用危機尚未公開為大眾所知悉前，金融監理機關得向問題金融機構派駐監管小組或簽發監管文書，以防止問題金融機構之信用危機進一步惡化<sup>216</sup>。

#### 1、派駐監管小組

由於金融監理機關在正常之情況下，未必能有效掌握問題金融機構之業務或財務資訊，而向問題金融機構派駐監管小組，結合非現場和現場監管<sup>217</sup>，不僅可即時取得問題金融機構之正確資訊，並得有效掌握問題金融機構之現況，以平衡金融監理機關與問題金融機構二者間之資訊

---

<sup>214</sup> 參閱朱疆，對建立存款保險制度若干關鍵問題的認識，企業經濟，2005年，6期（總298期），頁158。

<sup>215</sup> 依該法第五十條規定，本法自二〇〇四年二月一日施行。

<sup>216</sup> 參閱龔鋒，問題銀行的負外部性與我國的問題銀行處置：一個制度安排，特區經濟，2005年5期，頁41。

<sup>217</sup> 參閱監管小組將進駐四大銀行，京華時報，2004年3月第B45版，取得網址：<http://www.people.com.cn/BIG5/paper1787/11641/1049351.html>，最後瀏覽日：2009年2月2日。

不對稱<sup>218</sup>。

## 2、簽發監管文書

金融監理機關除得向問題金融機構派駐監管員外，另得採行向問題金融機構簽發監管文書，該類文書主要可分為：監管意見書、風險預警通知書、稽核檢查意見及機構整改<sup>219</sup>通知書等。

- (1) 銀行監管意見書：此係為確保問題金融機構向金融監理機關所提供資訊之真實性，以簽發意見書之方式限期命問題金融機構須以書面形式答覆該意見書之內容<sup>220</sup>，如逾期未為答覆，金融監理機關得予以嚴懲。簽發意見書之時機有三：一為接獲舉報或投訴時；二為發現金融機構有經營風險隱患時；三為依非現場監管程序，發現金融機構之報表有隱瞞、錯誤、漏報或其他疑問時。
- (2) 銀行風險預警通知書：此通知書之功能在於向問題金融機構提示其風險，促其及早防範及化解風險。金融監理機關經現場檢查後，發現該金融機構有無法維持資金流動性、支付風險及其他突發事件，將對其發生危害者，應向該金融機構簽發風險預警通知書，限期命該金融機構提出防範、化解風險之具體方案，並限期改善違規問題<sup>221</sup>。
- (3) 稽核檢查意見及機構整改通知書：此二份文書係金融監理機關就金融機構實施現場檢查後，將所查核之問題、評價報告所反映之情況、要求限期整改或其他意見通知該金融機構，該機構並應於規定期限內向金融監理機關報告整改情形，否則將受嚴厲處罰<sup>222</sup>。

<sup>218</sup> 參閱關方平，論隱蔽性有問題銀行早期處置的制度安排，經濟評論，2005年2期，頁96。

<sup>219</sup> 即整體改善之意。

<sup>220</sup> 依《商業銀行資本充足率管理辦法》第四十條規定：「對資本不足的商業銀行，銀監會可以採取下列糾正措施：（一）下發監管意見書。監管意見書的內容包括：對商業銀行資本充足率現狀的描述、將採取的糾正措施、各項措施的詳細實施計畫。（二）要求商業銀行在接到銀監會監管意見書的二個月內，制定切實可行的資本補充計畫…」。

<sup>221</sup> 依《商業銀行內部控制評價試行辦法》第三十七條規定：「銀監會及其派出機構根據評價報告，依據有關法律和規定，做出評價結論和處理決定，並以書面形式正式發送被評價機構，限期整改…」

<sup>222</sup> 依《商業銀行內部控制評價試行辦法》第六十四條規定：「銀監會根據評級結果及評價報告所



## （二）後階段處理機制

對問題金融機構之後階段處理機制，主要為財務援助、重組二項措施及退場機制。而此一時期之退場機制與二〇〇四年以前所採取之行政撤銷、宣告破產、進行清算程序並無二致；且財務援助亦係延續「由中央政府財政支出、人民銀行再貸款及地方政府擔保還款」的模式為之，故本文於此不予贅述，以下僅就重組之措施加以說明。

重組係導正問題金融機構之措施，以恢復其資金流動性或清償能力，使該金融機構恢復正常經營為目的。重組措施大致可分為：

- 1、組織改制：如將城市信用社改制為城市商業銀行。
- 2、指定託管：即政府指定健全之金融機構清理問題金融機構之債務，並代為行使其法人權利<sup>223</sup>。
- 3、指定併購：此一方式常用於問題金融機構在接受財務援助後未見成效，或問題金融機構於接管期限屆滿時仍未達預期目標，金融監理機關乃指定健全金融機構收購該問題金融機構之全額股份，或以吸收合併方式將其併購，而由健全金融機構承受該問題金融機構之債權、債務<sup>224</sup>。

上述重組措施，除組織改制之方式較無疑問外，指定託管及指定併購之方式，固得保有問題金融機構之資產及業務繼續經營價值，惟其實質上乃將問題金融機構之信用危機，移轉予政府指定之託管或併購機構，不僅未能根本解決問題金融機構之信用危機，亦可能因而增加託管

---

反映的情況，針對被評價機構內部控制體系存在問題的性質及嚴重程度，可分別採取以下一項或多項監管措施：（一）約見被評價機構第一負責人或董事長。（二）就評價物件內部控制體系存在問題可能引發的風險，向被評價機構進行提示和警告。（三）要求被評價機構對內部控制體系存在的問題限期整改。（四）加大現場檢查力度及頻率。（五）建議調整管理層。（六）取消有關人員一定期限或終身銀行業從業資格。（七）責令整頓或暫停辦理相關業務。（八）延緩批准或拒絕受理增設分支機構、開辦新業務的申請。」同法第六十五條規定：「對內部控制評價中發現的違規、違法行為，應根據有關規定，採取相應處罰措施。」

<sup>223</sup> 參閱唐開元、顏運秋，對我國商業銀行市場退出法律制度的思考，南華大學學報社會科學版，6卷4期，2005年8月，頁61。

<sup>224</sup> 參閱李文明，我國金融機構市場退出模式的改進，江西金融職工大學學報，18卷4期，2005年11月，頁16。

或併購機構之負擔，若無相關配套措施，實易導致託管或併購機構財務狀況惡化，而提高其經營風險。

## 參、隱性存款保險制度之缺失

### 一、制度本質之不確定性及政府決策之任意性

隱性存款保險制度因未以法律明確規定金融機構之義務、政府將採行之補償 (reimbursement) 措施、及其所提供之保障範圍或程度等，故於處理問題金融機構時，在本質上即產生如何對待存款人、非存款債權人或其他關係人之「不確定性」(uncertainty)，亦即是否提供保障？保障範圍、程度為何？提供保障之時機？皆取決於政府決策之任意性 (discretionary)。且欠缺存款保險基金之設置，使政府對存款人所採行之補償措施、或對問題金融機構提供財務援助，常常須仰賴政府取得公共資金 (public fund) 之能力<sup>225</sup>。

再者，制度本質上之不確定性，固然誘使 (lead) 存款人儘其所能的監督 (monitoring) 銀行經營績效及風險<sup>226</sup>。然而，事實上一般存款人多欠缺監督金融機構之能力，而無法進行有效監督，且政府決策之任意性及欠缺明確制度設計，導致其選擇性的保障大型 (largest) 或有強烈政治關聯 (most politically connected) 之機構或債權人<sup>227</sup> (creditors)，不僅有失公平 (inequities)，未能降低存款人擠兌之誘因，更易使社會大眾萌生「政府僅對特定銀行提供財務協助」之不當預期，而無助於維持金融體系之穩定性<sup>228</sup>。

---

<sup>225</sup> See FSF, *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, 7 Sep. 2001, p. 8.

<sup>226</sup> See FSF, *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, 7 Sep. 2001, p. 9.

<sup>227</sup> See David K. Walker, Edgardo Demaestri and Facundo Martin, *Deposit Insurance and Poverty Reduction*, Draft Working Paper, 1 Oct. 2004, p.6, [Online]. Available: <<http://www.iadb.org/sds/doc/TFCpaper8.pdf>> last visited: 7 Jan. 2009.

<sup>228</sup> See John Raymond LaBrosse, *The Role of Deposit Insurance in Contributing to Financial Stability: A Global Perspective*, International Association of Deposit Insurers [IADI] Working Paper, 15 Sep. 2005, p.3, [Online]. Available: <<http://www.iadi.org/speeches/091505nigeria.pdf>> last visited: 7 Jan. 2009.

## 二、資金使用之無效率及增加不必要之處理成本

在隱性存款保險制度下，援助問題金融機構之發動標準有欠明確，政府決策之任意性高，已如前述。惟因決策之任意性可能導致本應獲援助之問題金融機構未獲援助，而不應援助之金融機構卻反獲得財務援助<sup>229</sup>，如此無異使公共資金之使用，毫無效率可言。再者，隱性存款保險制度之實施，涉及人民銀行、財政部、金融監理機關、各級地方政府等各部會權責，且處理問題金融機構之資金來源及具體措施，亦係根據個案決定，因其未建立制度性之機制，各方利益需經反覆協調折衝，不僅延誤處理時機致損失擴大，更無形中增加不必要之處理成本<sup>230</sup>。

## 三、未合理分配處理成本而易生道德風險

此外，隱性存款保險制度另遭質疑之處，係該制度一方面對自然人提供全額保障，另一方面其成本支出概由政府透支財政支出或增加再貸款額度來實現，而非由金融機構以受益者付費之方式自行吸收，政府為提撥該筆款項，則勢必裁減社會計劃及公共基礎建設計劃（infrastructure programs）所需之預算及開銷<sup>231</sup>。換言之，政府對問題金融機構提供助財援助，使問題金融機構及其經營者受惠，惟該機構及其經營者卻無需為其未健全經營、過度承擔風險之行為負任何責任，易導致道德風險發生。其次，處理成本概由政府透支財政支出或增加再貸款額度支應，等同由公眾負擔該成本，未能將該處理成本合理分配於問題金融機構、該機構之股東、存款人及非存款債權人，亦使銀行普遍缺乏改善經營績效、管理經營風險之誘因。再者，對自然人提供全額保障，不僅有違債權平等原則，且易造成機構公款以自然人名義開戶私存之現象<sup>232</sup>。

<sup>229</sup> 參閱潘建碩、周清杰、陳工孟，最後貸款人政策與銀行危機管理，當代財經，2002年，8期（總213期），頁40。

<sup>230</sup> 參閱龔秀國，我國銀行業風險與存款保險制度的完善，四川大學學報，2005年，1期（總136），頁19。

<sup>231</sup> See FSF, *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, 7 Sep. 2001, p. 9.

<sup>232</sup> 參閱朱疆，對建立存款保險制度若干關鍵問題的認識，企業經濟，2005年，6期（總298期），頁158。

## 肆、國有商業銀行不良貸款之處理模式

大陸地區由於經濟體制走向改革開放、產業結構調整和銀行自身治理機制不佳等因素，使得原國有獨資商業銀行，長期以來存在著龐大的不良資產、資本適足率低、經營機制不完善等眾多問題。而大陸政府於處理龐大不良貸款所採行之措施，本質上即屬政府以其信用對國有商業銀行提供財務協助，維持其資金流動性或清償能力，乃屬隱性存款保險制度之具體落實，故為進一步瞭解隱性存款保險制度之本質內涵，於探討大陸地區不良貸款之處理即有其必要。

在大陸地區國有商業銀行龐大的不良貸款中，高達百分之五十六部分是因為國有企業經營不善及政策性貸款所造成的。截至二〇〇三年底，大陸地區銀行業金融機構的不良貸款數額總計為二點四兆人民幣，其中原國有獨資商業銀行的不良貸款總額為一點九二兆人民幣，不良貸款率為百分之二〇點三六。中國工商銀行的不良貸款率最高，為百分之二十一點三；其次是中國銀行的百分之十六點二九；中國農民銀行為百分之十五點九二；表現最佳的中國建設銀行，其不良貸款率也有百分之九點一二<sup>233</sup>。

### 一、不良貸款之統計方式

大陸地區商業銀行於一九九八年以前，將貸款劃分為：正常、逾期、呆滯、呆帳等四類，此即所謂貸款四級分類法。大多數貸款只要不拖欠，即得視為正常；後三類則合稱為不良貸款（Non Performing Loan, NPL）。一九九三至一九九六年，世界銀行對人民銀行提供一系列金融監管技術援助專案，其中包括引進貸款按風險分類的五級分類法（five-tier classification system）。一九九八年五月，國有商業銀行開始試行人民銀行新制定的貸款風險分類指導原則，將貸款風險分為正常、

---

<sup>233</sup> 參閱行政院大陸委員會經濟處，中國大陸金融改革近況之探討，兩岸經濟統計月報，141期，2004年9月，頁63-64，取得網址：<http://www.mac.gov.tw/big5/statistic/em/141/sp.pdf>，最後瀏覽日：2009年2月2日。

關注、次級、可疑和損失等五類<sup>234</sup>；後三類合稱為不良貸款，分述如下：

- 1、正常：借款人能夠履行契約，沒有足夠理由懷疑貸款本息不能按時足額償還。
- 2、關注：儘管借款人目前有能力償還貸款本息，但存在一些可能對償還產生不利影響的因素。
- 3、次級：借款人之還款能力出現明顯問題，完全依靠其正常營業收入無法足額償還貸款本息，即使執行擔保，也可能會造成一定損失。
- 4、可疑：借款人無法足額償還貸款本息，即使執行擔保，也肯定要造成較大損失。
- 5、損失：在採取所有可能措施或一切必要之法律程序後，本息仍然無法收回，或只能收回極少部分。

二〇〇一年十二月，人民銀行發布《關於全面推行貸款質量五級分類管理的通知》；二〇〇四年起在全國各類商業銀行全面施行貸款五級分類管理<sup>235</sup>。

## 二、不良貸款之形成原因

根據人民銀行調查，國有商業銀行不良貸款的歷史形成，主要來自於下列原因：（一）各級政府行政干預造成者，約占百分之三十；（二）對國有企業的政策性貸款造成者，約占百分之三十；（三）政府改革國有企業、進行產業結構調整(包括軍工產業)所形成者，約占百

---

<sup>234</sup> 參閱李衛玲，銀監會強化監控商銀貸款，人民網國際金融報第一版，2003年7月14日，取得網址：<http://www.people.com.cn/BIG5/paper66/9657/890487.html>，最後瀏覽日：2009年1月20日。

<sup>235</sup> 參閱張恩照，以資本充足率管理為核心全面提高經營管理和風險控制水平，人民網國際金融報第五版，2004年7月16日，取得網址：<http://www.people.com.cn/BIG5/paper66/12470/1121481.html>，最後瀏覽日：2009年1月20日。

分之十；（四）由於法律闕漏、法制觀念薄弱及部分地區執法不彰所導致企業逃債，及銀行本身未能遵循會計準則等因素，約占百分之十。

（五）僅有百分之二十的不良貸款，是由於國有商業銀行自身信貸經營不善所造成。茲就所占比例較重之政府干預、對國有企業之政策性貸款、國有商業銀行經營不善等部分加以說明如下：

### （一）政府干預

中央及地方各級政府為彰顯政績，經常對國有商業銀行施加壓力，導致部分貸款明知無回收把握，仍予以貸出。此外，基於社會福利政策，若干商品的定價偏低，以致政府必須經由商業銀行提供優惠性政策貸款，以鼓勵企業進行投資，而此類貸款通常無法如期償還。

### （二）避免國有企業破產

不少國有企業機械設備落後、產品過時，甚至處於虧損狀態，但為避免該企業破產，並保障職工的就業、住房、醫療、子女教育和退休金等既有福利，國有商業銀行仍必須依照政府指示，提供政策性貸款，而此類貸款亦通常無法如期回收。

### （三）銀行內部經營管理不善

部分國有商業銀行在貸款前，並未按照規定程序，對貸款人的還款能力、擔保品之價值、擔保人的擔保資格及能力等進行嚴格審查，以致造成貸款無法收回。

## 三、處理不良貸款之具體措施

大陸地區銀行體系的不良貸款金額原高居世界第二，僅次於日本。一九九七年，亞洲金融危機爆發，某程度上將大陸地區國有商業銀行改革之不利因素，轉變成有利因素，亦即提高了社會各界對於銀行

體系穩健經營重要性，及金融體系脆弱性所可能帶來巨大金融風險之認識，堅定大陸地區政府當局改革國有商業銀行體系的決心<sup>236</sup>，而推出一系列國有商業銀行改革措施，並成立金融資產管理公司，及開放外資機構入股大陸地區商業銀行，希望能加速處理不良貸款，以提升商業銀行之國際競爭力。

### （一）國有商業銀行改革措施

為加速消化龐大的不良貸款，國有商業銀行必須借助國家資源，進行財務重組，才能縮短改革的時程。儘管政府當局投入大量金錢對國有商業銀行進行改革，而不良貸款率亦確實降低許多，惟就國有商業銀行之經營效率而論，卻未有顯著提升。為了提升國有商業銀行的經營效率，二〇〇三年國務院選擇營運績效較好的中國銀行、中國建設銀行進行股份制改革試點，主要分為以下三個階段：

- 1、財務重組：在國家政策的協助下，提高國有商業銀行資本適足率，徹底改善國有商業銀行的財務狀況。
- 2、公司治理：根據現代化企業制度，改革國有商業銀行的經營管理體制和內部運行機制。
- 3、資本市場上市：讓國有商業銀行在中國境內、外之資本市場上市，以充實國有商業銀行之資本，加強市場監督功能。

目前大陸地區國有商業銀行皆已完成股份制改造，而先後宣布改制成立股份有限公司，並著手進行公司治理，引進一些國內外知名的專家、學者和銀行家，作為外部獨立董事和高級管理人員，希冀藉此提高公司治理和經營管理的專業化水準。

---

<sup>236</sup> 參閱周小川，關於國有商業銀行改革的幾個問題，2004年上海 IIF 春季年會演講紀錄，取得網址：<http://www.pbc.gov.cn/detail.asp?col=4200&ID=67&keyword=关于国有商业银行改革的几个问题>，最後瀏覽日：2009年1月21日。

## (二) 成立金融資產管理公司

為了解決國有商業銀行龐大不良貸款的問題，一九九九年國務院頒布《金融資產管理公司管理條例》，陸續成立中國信達資產管理有限公司、中國東方資產管理有限公司、中國華融資產管理有限公司、中國長城資產管理有限公司等四家金融資產管理公司（Asset Management Corporation, AMC），進行收購、管理及處置國有商業銀行一點四兆人民幣之不良貸款<sup>237</sup>；四家管理公司的存續期訂為十年<sup>238</sup>。

金融資產管理公司購買國有商業銀行的不良貸款，其資金來源主要有三：1、財政部分別提撥每家金融資產管理公司一百億人民幣的資本<sup>239</sup>（占資金來源百分之三）；2、人民銀行則提供四家金融資產管理公司共一千九百二十億人民幣的貸款（占資金來源百分之十四）；3、金融資產管理公司向國有商業銀行發行一兆一千六百八十億人民幣之財政部擔保的金融債券<sup>240</sup>（占資金來源百分之八十三）。因此，國有商業銀行將不良貸款出售給資產管理公司獲得的並非現金，而是資產管理公司所發行之債券<sup>241</sup>，資產管理公司則自二〇〇二年起償還債券利息。

為了加速金融資產管理公司對不良貸款的處置，二〇〇一年十月財政部、中央銀行，以及當時的外經貿部聯合發布「金融資產管理公司吸收外資參與資產重組與處置的暫行規定」，該規定指出，資產管理公司可以透過吸收外資對其所擁有的資產進行重組和處置。從此，乃揭開外資介入大陸地區銀行體系不良貸款處置的序幕。

二〇〇一年華融資產管理公司首次向全世界拍賣總額一百零八

<sup>237</sup> 參閱梁彩恆，三部不良資產處置監管規章年內出台，人民網法制版，2005年7月30日，取得網址：<http://legal.people.com.cn/BIG5/42735/3580441.html>，最後瀏覽日：2009年1月20日。

<sup>238</sup> 惟2004年財政部公布「資產管理公司目標考核責任制方案」，廢除金融資產管理公司的十年期限，明確規定AMC可以在完成現有不良貸款的處置任務後，轉而從事商業性收購和受委託代理處置不良貸款等業務。

<sup>239</sup> 參閱《金融資產管理公司管理條例》第五條規定。

<sup>240</sup> 參閱《金融資產管理公司管理條例》第十四條規定。

<sup>241</sup> 參閱關景陽，我國建立顯性存款保險制度的思考與分析，江淮論壇，2005年2期，頁11。



億人民幣的不良貸款，開創了將不良資產打包處置市場化的先例。此次得標人為摩根史坦利（Morgan Stanley）、雷曼兄弟（Lehman Brothers）、所羅門美邦（Salomon Smith Barney）等機構參與成立的聯合投標團，以競標價八億人民幣得標。惟該案引發金融資產管理公司以過低的價格出售不良貸款的疑慮<sup>242</sup>。

有認為一九九九年國務院頒布《金融資產管理公司管理條例》後，陸續成立中國信達資產管理有限公司、中國東方資產管理有限公司、中國華融資產管理有限公司、中國長城資產管理有限公司等四家金融資產管理公司（Asset Management Corporation, AMC），進行收購、管理以及處置原國有商業銀行的一點四兆人民幣之不良貸款，因四家金融資產管理公司之資金主要來源係發行金融債券，並由財政部出資及人民銀行提供貸款，本質上即屬政府以其信用對國有商業銀行提供財務協助，維持其資金流動性或清償能力，乃係隱性存款保險制度實施之事例<sup>243</sup>。

此外，二〇〇三年中央匯金投資有限責任公司以外匯儲備向中國銀行、中國建設銀行分別注資二百二十五億美元，二〇〇五年向中國工商銀行注資一百五十億美元，以充實銀行資本，及銀監會對銀行業金融機構實行現場和非現場監管，依法對違法、違規行為進行查處等，亦可認係隱性存款保險制度具體落實。

---

<sup>242</sup> 參閱趙亮，處置不良資產國外投行的盛宴，中國經濟周刊，46期，2004年，取得網址：<http://www.people.com.cn/BIG5/paper1631/13614/1218467.html>，最後瀏覽日：2009年1月20日。其後，於二〇〇四年銀監會主持，人民銀行、財政部、審計署以及四家資產管理公司共同參與之加強不良資產處置監管工作會議上，銀監會表示，目前大陸地區資產管理公司在不良資產管理和處置中存在較多問題：一是剝離過程中的違法違規行為，有的地方剝離工作做得比較粗糙，部分銀行借機轉嫁經營性損失，甚至通過剝離掩蓋違規經營問題和違法犯罪案件，還有一些地方銀行和資產管理公司聯手造假造成國有資產大量流失；二是資產處置過程中的違法違規行為，處置資產過程不透明，內部交易和關聯交易問題較多，評估隨意性大，存在假招標和假拍賣等問題；三是金融資產管理公司內部管理方面的問題，公司內控制度流於形式，有效性不高；四是不良資產處置外部環境方面的問題，主要是法律法規不完善、部分地方政府及有關部門行政干預、企業逃債等。參閱薛莉，資產管理公司存在四大問題—銀監會將從嚴監管，中國經濟網，2004年12月，取得網址：[http://big5.ce.cn/economy/bank/main/news/200412/30/t20041230\\_2707220.shtml](http://big5.ce.cn/economy/bank/main/news/200412/30/t20041230_2707220.shtml)，最後瀏覽日：2009年1月20日。

<sup>243</sup> 參閱龔秀國，我國銀行業風險與存款保險制度的完善，四川大學學報，2005年，1期（總136），頁20。

### (三) 向外資機構出售商業銀行股權

一九九四年人民銀行發布「關於向金融機構投資入股的暫行規定」，其中明確表示：「外資、中外合資金融機構和企業均不得向中資金融機構投資。」直至二〇〇二年底，人民銀行會同財政部、外經貿部、證監會等有關部門協商以後，向國務院報送「關於向中資金融機構投資入股有關問題的請示」，建議修改前揭「暫行規定」，並將修改後的規章定名為「向中資金融機構投資入股規定」。而建議修改、增添的內容主要有三：一是外資、個人可以向中資金融機構投資入股。二是非上市中資金融機構外資入股比例累計超過百分之二十五的，按外資金融機構監管，未超過百分之二十五的，仍按照中資金融機構監管。三是對向中資金融機構投資入股比例做了一定的限制，即單個法人、自然人對中資金融機構入股比例不得超過百分之十五<sup>244</sup>。

二〇〇三年十二月，銀監會發布《境外金融機構投資入股中資金融機構管理辦法》，其中第八條規定：「單個境外金融機構向中資金融機構投資入股比例不得超過百分之二十。」第九條規定：「多個境外金融機構對非上市中資金融機構投資入股比例合計達到或超過百分之二十五的，對該非上市金融機構按照外資金融機構實施監督管理。多個境外金融機構對上市中資金融機構投資入股比例合計達到或超過百分之二十五的，對該上市金融機構仍按照中資金融機構實施監督管理<sup>245</sup>。」

換言之，如多家外資機構入股非上市的中資銀行比率超過百分之二十五，此時該中資銀行即被視為外資金融機構進行管理，其經營範圍和服務領域等都會發生相對應的變化，但上市銀行則不受此限。因此，中國建設銀行上市後，外資機構實際擁有股份已超過百分之二十五<sup>246</sup>，但銀監會仍將中國建設銀行比照中資銀行實施監督管理。

---

<sup>244</sup> 參閱艾李俊，國務院銀監會央行開會—外資全線突入中資銀行，人民網金融保險版，2003年9月，取得網址：<http://www.people.com.cn/BIG5/jingji/1040/2081677.html>，最後瀏覽日：2009年1月20日。

<sup>245</sup> 在此規定下，外資機構最多僅能擁有董事會一至二席的席位，未必能掌握中資銀行的控股權，更沒有實質的權力去改變中資銀行的經營策略或放款結構。

<sup>246</sup> 對外資而言，在大陸政府加入WTO之後，外資金融機構對於參股中資銀行的興趣，已經遠

#### (四) 不良資產之監測與考核

為加強對商業銀行持續、審慎、有效監管，促進商業銀行完善內控制度，提高資產品質，防範風險，二〇〇四年三月銀監會乃發布《商業銀行不良資產監測和考核暫行辦法》，其中對不良資產的監測和考核乃包括對不良貸款、非信貸資產和表外業務風險的全面監測和考核。就不良貸款之管理，商業銀行應按時向銀監會各級監管機構提出不良資產分析報告，若發生重大情況更應及時上報，並確保不良資產資料真實、準確<sup>247</sup>。

此外，若商業銀行及其分支機構未按時提出報告或對重大問題隱瞞不報，銀監會得依相關規定，予以處罰。對發生違法、違規行為之機構主要負責人及關係人，銀監會應依有關規定給予警告、罰款、取消高級管理人員任職資格，或責令商業銀行給予紀律處分；構成違法犯罪的，依法追究責任<sup>248</sup>。對於不良資產嚴重、經營管理不善、發生重大案件等問題商業銀行及其分支機構，銀監會各級監管機構應採取有效的監管措施，包括暫停審批機構設立、新業務開辦等。

主要商業銀行不良貸款情況表<sup>249</sup> (2007年)

單位：億元，百分比

機構 項目	商業銀行 合計	國有商業 銀行	股份制商業 銀行	城市商業 銀行	農村商業 銀行	外資銀行
不良貸款 餘額	12,684.2	11,149.5	860.3	511.5	130.6	32.2
次級	2,183.3	1,564.6	279.6	255.8	62.9	20.4
可疑	4,623.8	3,930.4	427.1	193.3	65.2	7.7
損失	5,877.1	5,654.5	153.7	62.4	2.5	4.1

遠超過了設立分支機構。外資銀行傾向以參股方式進入大陸地區金融服務業市場，主要原因包括：中資銀行在全中國有為數眾多的分支機構及客戶，外資銀行採取參股方式進入成本較低；大陸政府於二〇〇七年才全面對外資開放銀行業市場，採參股方式可以避開開放人民幣業務的時間和地域限制，提前進入大陸地區市場。

<sup>247</sup> 參閱《商業銀行不良資產監測和考核暫行辦法》第十九條。

<sup>248</sup> 參閱《商業銀行不良資產監測和考核暫行辦法》第二十條。

<sup>249</sup> 資料來源：銀監會 2007 年報。

不良貸款 率 <sup>250</sup>	6.2	8.0	2.1	3.0	4.0	0.5
次級	1.1	1.1	0.7	1.5	1.9	0.3
可疑	2.2	2.8	1.1	1.1	2.0	0.1
損失	2.9	4.1	0.4	0.4	0.1	0.1

## 伍、隱性存款保險制度之擴張

### 一、金融機構撤銷條例

隱性存款保險制度於大陸地區之實踐上，其適用範圍已擴及信託業及證券業等非銀行之金融機構<sup>251</sup>。二〇〇三年，證監會先後宣佈珠海證券、富友證券、佳木斯證券、新華證券因嚴重違規經營，撤銷營業資格，責令關閉停業。依照《金融機構撤銷條例》<sup>252</sup>規定，由證監會勒令停業之模式，停業券商之一切問題與債務將由證監會、人民銀行或人民銀行委託之地方政府組成的清算組處理。

事實上，大陸政府以撤銷營業資格，責令關閉停業之模式處理非銀行金融機構不能清償之問題，相當程度壓縮證券市場之系統性風險發生之可能性，其處理之流程大致上為：一、由證監會宣佈問題券商行政撤銷、關閉；二、進行債務剝離<sup>253</sup>程序，首先由人民銀行再貸款，同時地方財政做擔保，解決自然人債務；三、原問題機構之債務予以登記在冊，

<sup>250</sup> 不良貸款率等於「不良貸款」除以「貸款總餘額」之數。

<sup>251</sup> 參閱肖雲、吳海，存款保險制度與銀行信譽，企業經濟，2005年7期（總299期），頁161。

<sup>252</sup> 《金融機構撤銷條例》第八條：「商業銀行依法被撤銷的，由中國人民銀行組織成立清算組；非銀行金融機構依法被撤銷的，由中國人民銀行或者中國人民銀行委託的有關地方人民政府組織成立清算組。清算自撤銷決定生效之日起開始。清算組向中國人民銀行負責並報告工作。清算組由中國人民銀行、財政、審計等有關部門、地方人民政府的代表和被撤銷的金融機構股東的代表及有關專業人員組成。清算組組長及成員，由中國人民銀行指定或者經中國人民銀行同意。清算期間，清算組行使被撤銷的金融機構的管理職權，清算組組長行使被撤銷的金融機構的法定代表人職權。」；第十二條：「清算期間，清算組可以將清算事務委託中國人民銀行指定的金融機構（以下簡稱託管機構）辦理。託管機構不承擔被撤銷的金融機構債務，不墊付資金，不負責被撤銷的金融機構人員安置。託管費用列入被撤銷的金融機構清算費用。」

<sup>253</sup> 債務剝離係指透過收購、管理和處置由問題金融機構所分割出之不良資產，綜合運用債務追償，資產置換、租賃、轉讓與銷售，債務重組及企業重組，債券轉股權，資產證券化等手段，實現不良資產價值回收的最大化，最大限度地保全該機構資產，防範和化解金融風險之程序。

由新設的實業公司或另一券商承擔，或者等待清算償付；四、分割業務與牌照，把問題券商的業務、客戶及牌照分別轉給其他券商。

二〇〇三年十二月，為配合新華證券的行政撤銷，人民銀行以再貸款形式一次性撥付十四點五億人民幣，解決潛在的保證金提取風潮。二〇〇四年一月，又有一筆近一百億人民幣資金從北京劃入南方證券總部的財務賬下，以解決南方證券行政接管之後的流動性受阻之問題。然而，依照上述處理模式進行之結果，實質上是把問題券商對自然人之負債轉變成券商對人民銀行的負債，債務風險則轉移到人民銀行身上。換言之，政府將統攬解決方案並承擔其責任，而由證監會撤銷營業資格，責令關閉停業之問題機構，除機構負責人可能涉及相關刑責外，該機構幾乎不用承擔任何風險與責任<sup>254</sup>。

按問題金融機構陷於不能清償而倒閉時，理論上所有債權人無論是法人或是自然人，均應以該問題金融機構之清算財產予以分配受償。惟大陸政府慮及被撤銷(倒閉)之金融機構大多嚴重資不抵債，自然人之債權受償率極其低微。再者，一九九八年當時被關閉的金融機構多數是國有機構，為維護社會穩定，故採取了對自然人之債權全額保障的政策。然而，此一政策雖具維護社會穩定的效果，惟卻有著嚴重缺失：第一，違反平等原則，將法律上本應具有相同地位的法人債權人和自然人債權人為不合理之差別性待遇；第二，一般而言，自然人從事農業、工商業要盈虧自負，承擔市場風險，但購買金融產品卻不必承擔投資風險，可受全額保障，此無疑將誘發道德風險，導致個人不顧金融產品之風險高低，甚至明知某些金融機構經營狀況極差，仍購買其違規之高報酬商品，將政府對自然人債權之保障，當成有利可圖之機會。

## 二、個人債權及客戶證券交易結算資金收購意見

二〇〇四年十一月，人民銀行、財政部、銀監會、證監會聯合制定並發佈《個人債權及客戶證券交易結算資金收購意見》(下稱收購意

<sup>254</sup> 參閱莫菲，潛在債務迷霧重重、券商行政破產疑問多多，21世紀經濟報道，2004年2月，取得網址：[http://big5.ce.cn/cjqz/cjqz1/t20040211\\_316818.btk](http://big5.ce.cn/cjqz/cjqz1/t20040211_316818.btk)，最後瀏覽日：2009年1月28日。

見)，《收購意見》乃規定政府得收購之範圍、收購額度及收購所需資金來源，隨著《收購意見》的實施，改變了過去全額支付個人債務的做法，有利於強化個人投資風險意識；同時對儲蓄存款和客戶（包括自然人和法人）證券交易結算資金實行全額保護，保證了廣大投資者的切身利益不受損失，有利於維護投資者對銀行體系和證券市場的信心及維護金融市場的長期穩定發展<sup>255</sup>。然就《收購意見》之規定，值得探討之部分有二點：

### （一）收購標準

依《收購意見》規定，個人儲蓄存款及客戶證券交易結算資金的合法本息全額收購；二〇〇四年九月三十日以前發生的收購範圍內的其他個人債權的本金部分按照以下標準收購<sup>256</sup>：

- 1、同一個人（即同一身份證號的個人）債權金額累計在十萬元人民幣以內的，予以全額收購。
- 2、同一個人債權金額累計在十萬元（不含十萬元）人民幣以上部分，按九折價格收購。

至於為何以十萬元為標準，其原因乃是十萬元以下多是小投資者，並無能力和成本分析投資風險，理應受到更多保護；對大額投資者採取九折收購的政策，則是因為其有實力規避風險，應該承擔相應的風險損失。就上開《收購意見》之意旨而論，實已蘊涵存款保險制度限額保障之精神，亦代表著大陸地區之隱性存款保險制度，正一步步地朝向明文化規定邁進。

### （二）收購所需資金來源

依《收購意見》規定，中央政府負責籌集的收購資金在存款保險制

<sup>255</sup> 我國金融穩定制度構建有六大進展，中國網上海證券報，2005年6月，取得網址：  
<<http://big5.china.com.cn/chinese/FI-c/884937.htm>>，最後瀏覽日：2009年1月28日。

<sup>256</sup> 參閱魏正卓，兩岸存款保險制度之探討，國立中央大學產業經濟研究所碩士論文，2006年7月，頁80。

度及證券投資者補償機制建立之前，由人民銀行用再貸款墊付，承貸主體由人民銀行與監管部門協商確定。人民銀行墊付再貸款後由監管部門行使該債權的受讓權，該債權由金融機構的清算財產償還，不足部分由今後建立的存款保險和證券投資者補償基金償還。…地方政府負責籌集百分之十的收購資金，如地方財力確有困難，可向人民銀行申請再貸款解決…如地方政府不能按期如數償還借款，由中央財政從地方的轉移支付資金或稅收返還中扣回欠款<sup>257</sup>。

上開規定中，不僅明示建立存款保險制度及證券投資者補償機制為大陸政府既定之方針，亦賦予地方政府化解地方金融風險的責任和義務，其規定地方政府應提供百分之十的配套收購資金，背後隱含之意義即是金融機構對地方經濟發展作出了不少貢獻，地方政府理應承擔相應的責任。

## 陸、大陸地區存款保險制度建置之障礙

大陸地區至一九九三年十二月頒布《國務院關於金融體制改革的決定》，其中明文表示：「金融機構經營不善，允許破產，需建立存保基金，保障社會公眾利益。」始確立大陸地區建立存款保險制度之方針。一九九七年初，國務院於全國金融工作會議中提出研究及籌建全國性中小金融機構之存保機構的想法，同年底，人民銀行成立存保課題組，專責專保制度之研究。而作為存款保險制度基石之立法工作亦於二〇〇三年啟動，並已形成《存款保險條例》的初稿<sup>258</sup>。

二〇〇六年八月，人民銀行向國務院上報《關於加快建立我國存款保險制度有關問題的請示》和《存款保險條例（建議稿）》，並於二〇〇六年年報中提出：「二〇〇七年要積極推動存款保險立法，加快建立功能完善、責權統一、運作高效的存款保險機構…加快金融穩定再貸款

<sup>257</sup> 參閱魏正卓，兩岸存款保險制度之探討，國立中央大學產業經濟研究所碩士論文，2006年7月，頁80。

<sup>258</sup> 參閱高偉，為村鎮銀行設存款保險安全網，人民日報海外版，2008年7月，取得網址：<http://theory.people.com.cn/BIG5/49154/49155/7498807.html>，最後瀏覽日：2009年2月2日。

債權清算受償資產處置進程，減少再貸款損失<sup>259</sup>。二〇〇七年國務院於全國金融工作會議又明確指出要加快建立存款保險制度，表明存款保險制度的各項準備工作加速推進。

由大陸政府長期實施隱性存款保制度之事實及前述十餘年來對存款保險制度明文化之研議過程可知，大陸政府實有保障存款人之存款安全、維持銀行體系穩定之決心，惟其迄今仍未立法通過存款保險條例，其原因不外係由於國有商業銀行地位之特殊性<sup>260</sup>，使其在政府信用補貼或擔保之模式下，可享受政府信用支持，且因國有商業銀行規模龐大分支機構眾多，如分支機構發生信用危機，亦得由其他分支機構調度充分資金予以援助<sup>261</sup>，故參與存款保險制度之意願自然低落，不免形成立法推動過程之阻力。其次，倘成立獨立之存款保險機構，因該機構與其他機關之隸屬關係不明，又事涉資產管理公司和匯金公司等機構之間的分工及整合問題<sup>262</sup>，各方意見難以形成一致，因而導致存款保險條例之立法進展一再延宕。

---

<sup>259</sup> 參閱郭鳳琳，央行：加快建立存款保險機構，中國證券報，2007年6月，取得網址：  
<[http://finance.sina.com.cn/money/bank/bank\\_yhfg/20070601/05313651072.shtml](http://finance.sina.com.cn/money/bank/bank_yhfg/20070601/05313651072.shtml)>，最後瀏覽日：  
2009年2月2日。

<sup>260</sup> 因國有商業銀行除本身之國有屬性外，尚存有「太大而不能倒」之問題，參閱蘇寧，存款保險制度設計—國際經驗與中國選擇，社會科學文獻出版社，2007年7月，頁76-77。

<sup>261</sup> 參閱劉昌國，我國存款保險制度建立的體制障礙，重慶工學院學報，19卷6期，2005年6月，頁70。

<sup>262</sup> 參閱中國發改委：存款保險條例將年內推出，鉅亨網，2008年8月，取得網址：  
<[http://tw.stock.yahoo.com/news\\_content/url/d/a/080804/2/12rd4.html](http://tw.stock.yahoo.com/news_content/url/d/a/080804/2/12rd4.html)>，最後瀏覽日：2009年2月2日。



### 第三節 回顧與比較

美國之金融監理架構乃是典型的多元體制，並在多元的架構下發展出許多調和因應之措施與制度，如聯邦存款保險公司相較於其他國家的存款保險機構，可顯示出其積極的功能性，惟在金融全球化及創新的推進下，美國同樣面臨如何整合各監理機關之功能，以達監理效率最大化之目標。至於在存款債權優先原則下，存款人之被保險債權順位優於供擔保之債權人，在清理程序中，聯邦存款保險公司讓保額內存款人獲得全數清償，並代位取得其存款債權。而聯邦存款保險公司與保額外存款人於清理程序中，均為停業銀行之債權人，於清理程序中之債權順位優於未提供擔保之債權人。亦即在清理程序中，接管人將停業機構資產變賣後之各種清算所得，存款人得就其變賣所得優先獲得分配，未提供擔保之債權人，需俟存款人獲得全額清償後才能受償，在多數案件中，未提供擔保之債權人通常遭受全額損失。

相較之下，大陸地區隱性存款保險制度之運作模式，對問題金融機構之存款人（自然人）之各類合法本金及利息債權，不論額度高低，概由政府承擔全額清償責任而受全額保障，至於其他機構存款人則僅由政府以信用承擔有限清償責任。換言之，存款人之存款保障來自於政府以信用擔保或補貼，其資金來源則為政府財政支出及人民銀行再貸款，亦即由國家作為最後貸款者（Lender of last resort）並承受所有金融風險及對存款人損失之賠償。然而，隱性存款保險制度之模式雖因政府介入使存款人獲得完全保障，但其缺乏整體制度化之安排，並將金融風險轉化為財政風險，且停業金融機構之資產整頓處置亦困難重重，皆為此制度在運作上之嚴重問題。

至於大陸地區於法制建設上多年來之努力，制定、通過《人民銀行法》、《商業銀行法》、《金融機構撤銷條例》、《中華人民共和國銀行業監督管理法》、《商業銀行資本充足率管理辦法》、《商業銀行不良資產監測和考核暫行辦法》、《商業銀行內部控制評價試行辦法》等諸多

法規，使其自隱性存款保險制度之運作模式，逐漸步入法制化規範發展之軌道，不僅對監管架構制訂出原則性規範，更於制度上具體化對問題金融機構之檢查監督程序，以《商業銀行資本充足率管理辦法》為例，其第四十條規定：「對資本不足的商業銀行，銀監會可以採取下列糾正措施：（一）下發監管意見書。監管意見書的內容包括：對商業銀行資本充足率現狀的描述、將採取的糾正措施、各項措施的詳細實施計畫；（二）要求商業銀行在接到銀監會監管意見書的二個月內，制定切實可行的資本補充計畫…除前款所列的糾正措施外，根據商業銀行風險程度及資本補充計畫的實施情況，銀監會有權要求商業銀行停辦除低風險業務以外的其他一切業務、停止審批商業銀行增設機構和開辦新業務。」；第四十一條規定：「對資本嚴重不足的商業銀行，銀監會除採取本辦法第四十條所列的糾正措施外，還可以採取以下糾正措施：（一）要求商業銀行調整高級管理人員；（二）依法對商業銀行實行接管或者促成機構重組，直至予以撤銷。在處置此類商業銀行時，銀監會還將綜合考慮外部因素，採取其他必要措施。」

從上開規定內容觀之，顯與美國法上「立即糾正措施」之旨趣，並無二致，可謂係大陸版立即糾正措施之明文化。然而，不論金融體系、監理架構、存保制度如何設計、規劃，最重要的莫過於確切的落實，因為再完善的制度設計若無法具體落實，其規範亦形同具文。而經由確切的落實，不斷地在具體實施的過程中檢討、改進，方能確保與制度建制之目標不致有所背離。