

第四章 我國法規範

第一節 存款保險之意義與目標

「存款保險」係以收受存款之金融機構為要保機構，並以該機構內之各類存款為保險標的，於保險事故發生時（即要保金融機構倒閉或經勒令停業），由存保公司（即保險人）依存款保險契約約定或相關法令規定，履行保險責任之保險制度。存款保險制度旨在保障存款人免於存款損失並維護金融體系之穩定²⁶³，蓋金融體系在現代經濟生活中，不僅提供迅速、安全之國內外交易支付系統（payments system），並兼具儲蓄、創造信用及有效率地配置資金等功能，使資金供給者之剩餘資金可有效率地移轉予資金需求者²⁶⁴，由於金融體系具有上述各項功能，且金融體系所融通之資金亦為工商業界所不可或缺之生產要素之一，倘金融體系中有經營不善之問題金融機構存在，因金融機構之資金主要係來自於存款人之存款，且個別金融機構經由支付系統與其他金融機構相互間，負有債權債務關係，如其中之一面臨倒閉，不僅該金融機構之存款人將蒙受存款損失，並可能波及其他金融機構，使整個金融體系之資金流動性降低，貨幣供給緊縮，導致金融體系失序。換言之，個別金融機構之倒閉，不僅該機構之股東須承受該損失，亦將使股東以外之第三人（存款人）及其他金融機構蒙受損失，而具有金融體系內部間之傳染或連鎖效應（Contagion or a Chain Reaction）。

隨著金融自由化²⁶⁵的思潮，各國政府在政策上逐漸容許對金融機構

²⁶³ See IADI, *General Guidance to Prompt Effective Interrelationships among Financial Safety Participants*, 12 Jan. 2006, p.5. [Online]. Available:

<http://www.iadi.org/docs/Guidance_Interrelationship.pdf> last visited: 7 Jan. 2009.

²⁶⁴ Mishkin, Frederic S. & Eakins, Stanley G., *Financial Markets and Institutions*, Addison-Wesley Publishing, (3rd 2000), p.15.

²⁶⁵ 所謂金融自由化係針對不當管制或限制而來，其意義乃在解除不當管制（deregulation），而非對金融市場放任不管，除有金融活動具有獨占、寡占、不當競爭等導致市場機制失靈，否則應減少不當之干預手段，並建立公平合理之金融秩序。而金融自由化之方式，可分為（1）利率自由化；（2）外匯自由化；（3）放寬或解除限制業務範圍；（4）放寬設立限制等。各國間因先前採取

經營失敗之觀點，為避免引發金融危機並使失敗之金融機構能有秩序、平和的退出金融市場，各國紛紛轉向於建立存款保險制度。有效之存款保險制度有助於落實穩健的公司治理、擔負相關責任及維持金融體系穩定，各國對存款保險制度所設定之目標大致有四，分別為：一、維持金融體系穩定；二、保障欠缺金融專業知識之存款人；三、強化金融體系之競爭；四、減少以動用公共資金之方式處理金融危機²⁶⁶。

從消極面而言，存款保險制度得於金融機構倒閉時，直接保障該機構存款人之存款，舒緩擠兌誘因及金融機構內部之傳染風險，降低問題金融機構退場時，對於經濟及金融體系之衝擊程度，進而維持金融體系之穩定。從積極面而論，對存款人提供限額保障，可將金融機構倒閉之損失，合理、公平分配予政府、金融機構、股東、存款人及非存款之債權人，以落實市場紀律、強化金融體系之競爭。再者，此一制度經由結合政府信用及金融機構間之互助，維繫存款人對個別金融機構之信心，防止擠兌現象、避免個別金融機構之倒閉惡化為系統性金融危機²⁶⁷。而結合金融機構間互助之原因，除因各要保金融機構不論經營風險高低，均對金融體系及存款保險制度構成相當風險外，更體現「受益者付費原則²⁶⁸」，亦即藉由有效存款保險制度之建立，而得享受公眾信心及金融體系穩定等利益之要保金融機構，應共同分擔存款保險理賠基金。且共同分擔之觀點亦兼具促使要保金融機構穩健經營，並以金融產業資金處理金融危機，俾降低動用公共資金之意涵。

管制方式不同，故金融自由化之範圍亦不相同，但隨著金融國際化與全球化之影響，彼此間之差異越趨模糊。陳俊堅，金融自由化與金融秩序之維持，中央存款保險公司，一九九六年五月，頁7-9。

²⁶⁶ With respect to the objectives of a deposit insurance system, a number of surveys indicate that the most common stated objectives are to: (i) contribute to financial system stability; (ii) protect less financially-sophisticated depositors; (iii) increase competition in a financial system; and (iv) reduce the need for public funds to deal with financial sector problems. See David K. Walker, Edgardo Demaestri and Facundo Martin, *Deposit Insurance and Poverty Reduction*, Draft Working Paper, 1 Oct. 2004, p.14.

²⁶⁷ 參閱林維義，存款保險與金融危機處理，存款保險資訊季刊，12卷3期，1999年3月，頁34。

²⁶⁸ 參閱曾國烈，美國銀行業存款保險制度與問題銀行處理制度的演變，信用合作季刊，50期，1996年10月，頁4。

第二節 存款保險與商業保險之差異

存款保險制度為金融機構存款人提供最後之存款保障，以維繫大眾對金融機構之信心，並得防止問題金融機構倒閉時對其他金融機構所產生之負面影響，減少金融體系內部之傳染風險，以維持金融體系之穩定，其與一般商業保險間，實有極大不同，茲簡述如下：

壹、損害之擴張性

一般商業保險可分為定額給付保險與損失填補保險，而定額給付保險係以被保險人（the insured）之生命、身體、健康等為保險標的（the subject matter）；損失填補保險則以被保險人之財產、責任、利益等為保險標的，而保險標的係保險事故發生之對象或客體²⁶⁹，換言之，一般商業保險於保險事故發生時，僅損及被保險人之人身利益或財產利益，該損害不至於擴及他人。然而，存款保險之保險標的為存款人之存款，於保險事故發生時（即要保金融機構倒閉或經勒令停業），除損及存款人之財產利益外，更可能經由金融體系之支付清算系統而波及其他金融機構或整體銀行部門²⁷⁰，造成系統性金融危機。

貳、任務之差異性

商業保險公司主要之任務係於保險事故發生後，依有效之保險契約所約定之內容負理賠責任，亦即給付保險金。而存款保險公司之主要任務，並非僅止於保險事故發生後，依有效存款保險契約擔任賠付者的角色，有時更兼具積極管理承保風險、促使金融機構穩健經營、分擔金融監理業務有效控制各種金融風險²⁷¹之風險管理者（Risk-minimiser）多重

²⁶⁹ 參閱林勳發等四人，商事法精論，今日書局，2001年10月，頁564。

²⁷⁰ 參閱林志忠，美國經濟金融、存款保險及資訊科技發展近況，存款保險資訊季刊，8卷2期，1994年12月，頁3。

²⁷¹ 參閱林維義，從金融風險管理談我國存款保險建制之績效（上），中國商銀月刊，17卷10期，1998年10月，頁15。

任務，而擁有審核要保金融機構之資格條件、終止存款保險契約與介入權、實施或請求檢查要保金融機構及處分權等權限。換言之，就商業保險與存款保險之功能面向而論，前者僅具危險分散之單一功能，後者則兼具危險分散及危險預防之雙重功能。

參、組織目的不同

一般而言，商業保險公司無不以營利為目的，而存款保險公司雖為「公司」組織，惟存款保險既係基於金融體系之穩定、金融秩序之維護及保障存款人所設之政策性保險²⁷²，存款保險公司自非以營利為目的，而係於要保金融機構喪失清償能力時，保障存款人免於遭受損害，以維持其對個別金融機構乃至整體金融體系之信心，降低擠兌之誘因，並防止個別金融機構之倒閉波及其他金融機構而招致系統性金融危機。

肆、政府信用之結合

商業保險全然與政府信用無涉，惟存款保險制度之設計則必須結合政府信用為基礎，蓋金融業與其他產業不同之處，在於金融業運作上存有「系統性風險」(Systemic Risk)發生之可能性，因此若未即時予以防治，可能會發生多數金融機構同時倒閉之情形。從公共政策之角度觀之，系統性風險得透過事前預防（如存款保險）及事後補救（如中央銀行提供最後貸款制度）加以解決²⁷³，故基於金融業系統性風險之考量，存款保險之政策目標及國外實務運作上之經驗，使得存款保險制度必然須結合政府之參與。

²⁷² 參閱本條例草案第五條、一九九九年修正第三條、立法理由。

²⁷³ 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37。

第三節 存款保險條例之意義與性質

壹、形式意義與實質意義

一、形式意義之存款保險條例

按憲法第一百七十條規定：「本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。」又《中央法規標準法》第二條規定：「法律得定名為法、律、條例或通則。」；同法第四條規定：「法律應經立法院通過，總統公布。」故形式意義之法律，係指由立法院通過，總統公布，具有法、律、條例或通則等名稱外觀之法律而言。準此以言，形式意義之《存款保險條例》，乃指被命名為《存款保險條例》而具法律位階之成文法規，係國家經由立法程序所制定之法律。

二、實質意義之存款保險條例

實質意義之《存款保險條例》，乃指在實質上以存款保險關係及存款保險組織為規範對象之各種法規範，除形式意義之存款保險條例外，舉凡與存款保險有關之一切法規及行政主管機關依據法律授權所頒佈之細則、辦法、命令，乃至與保險有關之判例、解釋、法理，均包括在內。實質意義之《存款保險條例》為數眾多²⁷⁴，本文所探討之對象，以形式意義之《存款保險條例》為主，必要時兼論及實質意義之《存款保險條例》。

²⁷⁴ 諸如：中央存款保險股份有限公司（以下各要點、辦法名稱冠有該公司名稱者，皆省略之）辦理存款保險費率覆審作業要點、承保標準、辦理現金賠付作業辦法、對受輔導監管或接管要保機構提供財務協助作業辦法、對新設商業銀行承保標準、中央銀行對存保公司特別融資要點、保險費率暨處理問題要保機構諮詢委員會設置要點、提供財務協助促使要保機構辦理合併或承受作業辦法、暫行承受停業機構並繼續經營作業辦法、辦理移轉存款賠付作業辦法、辦理墊付作業辦法、存款保險諮詢委員設置要點、協助要保機構處理擠兌事件注意事項、受託處理經營不善金融機構委任會計師資格及費用標準、存款保險差別費率實施方案、對要保機構業務缺失追蹤考核要點、檢查金融機構業務要點等。

貳、存款保險條例之法律性質

一、公法法規或私法法規之區別實益

按存款保險制度旨在保障存款人免於存款損失、及維護金融體系之穩定，其中涉及存保公司、要保金融機構及存款人等三面之法律關係乃以《存款保險條例》予以規範。然而《存款保險條例》之性質，究屬「公法」或「私法」；「強行法規」或「任意法規」，我國學界對此少有論述，且該條例本身亦未予以說明。甚且，依據本條例所簽訂之存款保險契約究係「公法契約」，抑或「私法契約」；存保公司依本條例所擬定之作業程序及辦法是否屬法規命令；存保公司依本條例所為之金融檢查，其行為性質為何？均有認定上之困難。

惟若單純從保障存款人免於存款損失、維護金融體系穩定等公益目的之追求而言，似得將本條例之法規屬性劃歸為「公法法規」。然而，因我國存保公司係以股份有限公司之組織型態設計²⁷⁵，並非如美國聯邦存款保險公司雖名為公司，實質上卻屬聯邦政府機關。換言之，倘就本條例所規範之對象即存保公司、要保金融機構及存款人三者皆係「私人」角色以觀，可否將本條例之性質直接認定為「公法法規」，即不無疑問²⁷⁶。至於認定本條例之性質究屬公法法規或私法法規之區別實益²⁷⁷，茲簡述如下：

（一）基本權之直接適用

憲法之基本權利，本係人民對國家之防禦權，亦即根據基本權之針

²⁷⁵ 參閱存款保險條例第三條。

²⁷⁶ 自二十世紀以降，各國法律普遍受到社會政策之影響，對於人民與人民間事務之處理，國家非僅扮演「私法立法者」之角色，也進一步扮演著「監督者」的角色。例如公平交易的監督、保險業的監督、資方團體的監督等，而使得「人民與人民」間之關係，被逐漸轉換成公法關係。然而，國家在無形中透過越來越精細與密集的監督體系，漸次改變或架空社會自身的規制功能，此種發展趨勢下，個人自由是否因而淪喪，值得注意。不過，在現行公、私法二元論的區分下，仍將此類事務之規範，歸類為「私法」。李建良，自由、人權與市民社會-國家與社會二元論的歷史淵源與現代意義，憲法理論與實踐（二），學林出版社，2000年12月，頁34-35。

²⁷⁷ 參閱陳敏，行政法總論，神州圖書出版有限公司，2004年11月，頁38-40。

對國家性，人民得直接援引憲法上基本權之規定，直接適用於所有公法法律關係²⁷⁸。反之，對於私法法律關係，基本權之規定則僅有間接效力，須透過私法之概括條例，始能產生所謂「基本權之第三人效力²⁷⁹」。

（二）訴訟救濟途徑之確定

我國民事訴訟與行政訴訟之審判，目前分由普通法院與行政法院加以審理，亦即訴訟制度係為「二元訴訟制度」。除法律別有規定外，公法之爭議應由行政法院審判；私法之爭議，則屬普通法院審理之範疇²⁸⁰。職是，就存款保險之三面法律關係中，倘遇有法律爭議時，須先區別其適用之法規究屬公法或私法性質，始得正確選擇訴訟救濟途徑。

（三）法律解釋、適用之遵循原則與補充準據

按公法、私法係建立在不同之規範旨趣上，前者以法治國原則為上位概念，而發展出依法行政原則、明確性原則、信賴保護原則、比例原則等諸多一般法律原則；後者則奉私法自治、誠信原則為圭臬，且保險法上亦有其特殊之法律原則，諸如最大善意原則、損失填補原則、疑義利益歸諸被保險人原則、內容控制原則等。故於解釋、適用相關法規時，首應明辨其法規屬性，方能予以正確解釋、適用或加以補充，而不致有所偏差。

²⁷⁸ 參閱釋字第 488 號解釋文：「…允許主管機關逕行指派機關（機構）或人員為監管人或接管人，並使接管人取得經營權及財產管理處分權，復由接管人及主管機關決定概括讓與全部或部分業務及資產負債，或與他金融機構合併，無須斟酌受接管之金融機構股東或社員大會決議之可行性，亦不考慮該金融機構能否適時提供相當資金、擔保或其他解決其資產不足清償債務之有效方法，皆與憲法保障人民財產權之旨意未盡相符…」乃直接援引憲法第十五條之規定作成本解釋。

²⁷⁹ 關於基本權之第三人效力理論，參閱許宗力，基本權力的第三人效力與國庫效力，月旦法學教室第 9 期，2003 年 7 月，頁 64-73。

²⁸⁰ 參閱釋字第 540 號解釋文：「國家為達成行政上之任務，得選擇以公法上行為或私法上行為作為實施之手段。其因各該行為所生爭執之審理，屬於公法性質者歸行政法院，私法性質者歸普通法院。惟立法機關亦得依職權衡酌事件之性質、既有訴訟制度之功能及公益之考量，就審判權歸屬或解決紛爭程序另為適當之設計。此種情形一經定為法律，即有拘束全國機關及人民之效力，各級審判關自亦有遵循之義務…」

(四) 界定行政程序法之適用與否

我國現行行政程序法係以行政機關所為之「公法行為」為適用之對象，而不及於行政機關所為之「私法行為」，更遑論非行政機關所為之行為。然而，若認存保公司係屬「私人」角色，而無從適用行政程序法予以規範，則其對要保機構所為之職務行為，諸如要求據實提報、提供電子資料檔案、辦理查核、通知警告限期改正²⁸¹等行為，恐將有過度侵犯人民（即要保機構）權益之嫌。

依法務部於九十年四月十一日召開「法務部行政程序法諮詢小組」第十九次會議所獲致結論²⁸²，認有關存保公司依存保條例第二十一條第一項規定所為之金融檢查，與會委員一致認為係行使公權力之行為。至於該行為性質為何？與會委員之見解歸納有下列三種：

- (一) 甲說：認為係法律直接賦予該公司行使公權力之權限（但仍屬行政程序法第二條第三項受託行使公權力之團體）者，有五位委員。
- (二) 乙說：認為係受財政部委託行使公權力者，有三位委員。
- (三) 丙說：認為係行政助手性質者，有二位委員。

依甲、乙二說，多數委員見解認為存保公司依存保條例第二十一條第一項實施金融檢查時，即屬行政程序法第二條第三項受託行使公權力之團體，於委託範圍內，視為行政機關，應適用行政程序法。

(五) 強制執行政程序之不同

按存款保險「保險費」之性質，如認存款保險契約係公法契約，其

²⁸¹ 參閱存款保險條例第二十二條、第二十三條、二十四條、二十五條。另依中央存款保險公司檢查金融機構業務要點第四點規定，存保公司檢查金融機構得以（1）實地檢查、（2）報表稽核之方式為之，而實地檢查係由存保公司直接派員或會同或配合有關機構派員辦理（a）一般檢查：對全部業務作一般性之檢查；（b）專案檢查：對特定業務項目作專案檢查。且為有效執行檢查工作，必要時得邀請金融機構負責人或主辦業務人員，至存保公司就指定事項提出說明。由此規定可知，存保公司之檢查權限雖有本條例授權，然其非僅就細節性、技術性事項予以規定，而涉及人民權益重大事項，是否有違法律保留原則，實不無疑問。

²⁸² 參閱法務部公報，256期，法務部法規諮詢意見，頁73-79。

保險費應屬公法上金錢給付義務，經以書面通知限期履行而逾期不履行，經主管機關移送者，由行政執行處就義務人之財產執行之²⁸³。反之，如認存款保險契約為私法契約²⁸⁴，則其保險費即屬私法上金錢給付義務，須由存保公司依法定程序取得執行名義後，聲請執行法院對之強制執行。

惟本條例對於「未依約定期限繳付保險費」之處理方式，於一九九九年修法前，係依本條例第二十三條之規定，由存保公司報請主管機關處要保機構負責人一萬元以上十萬元以下罰鍰。一九九九年修正同條規定，改以由存保公司報請主管機關，得處要保機構相當於應繳保費二倍之罰鍰。直至二〇〇七條修正時認為，對未依約定期限繳付保險費者，處以罰鍰之規定有欠妥適，故於本條例第十九條、第四十六條及存款保險契約第五條規定，要保機構於應付存保公司之保險費未付清前，不得分派董（理）事、監察人（監事）酬勞、股息及紅利；違反上開規定者，由存保公司報請主管機關處新台幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰。要保機構經處罰後，主管機關得限期命其改正，屆期不改正者，得對其同一事實或行為，按原處罰鍰再予加處一倍至五倍處罰。

換言之，修法後對要保機構未依期限繳保險費，乃限制其不得分派酬勞、股息及紅利，有違反限制者始處以罰鍰。然上開規定，顯未就積欠保險費之部分應如何處理加以規範，亦即若要保機構不繳納保險費亦未分派酬勞、股息及紅利，則存款保險契約之效力如何²⁸⁵？而其積欠未

²⁸³ 最高行政法院 90 年 8 月份庭長法官聯席會議決議：「…查勞工保險為社會保險，具公法性質，被保險人或投保單位依勞工保險條例之規定，應繳納之保險費或滯納金，係依法令所負公法上金錢給付，其在修正行政執行法條文施行前，已經勞工保險局作成限期繳納通知書，限期命繳納而仍未繳納者，於修正行政執行法條文施行後，依程序從新之原則，勞工保險局即應依前述修正行政執行法規定，移送行政執行處強制執行…」。

²⁸⁴ 依法務部「行政程序法諮詢小組」第十九次會議討論中，有二位委員認存款保險契約係公法契約；有八位委員認存款保險契約係私法契約；另有一位委員認係「公、私混合契約」。參閱法務部公報，256 期，法務部法規諮詢意見，頁 73-79。惟若從申請核准納保、繳納保費，係基於社會互助、危險分攤及公共利益之考量，及就存款保險契約整體目的及給付之目的加以判斷，似可認存款保險契約係公法契約。

²⁸⁵ 依存款保險契約第十三條規定：「…除因第九條之原因終止存款保險契約者外，本存款保險契約持續有效。」由此規定似乎可認，縱要保機構不依限繳納保險費，該存款保險契約仍繼續有效，而無停效之問題。

繳之保險費又應如何執行？且限制要保機構不得分派董監事酬勞、股息及紅利，亦恐有不當聯結之疑慮²⁸⁶，故上開規定宜修正為「…未依約定期限繳付保險費，經存保公司以書面通知繳納而不繳納者，依法移送強制執行」始符法制。

（六）國家賠償請求權基礎之探求

人民之自由或權利遭受不法侵害時，依我國現行相關法律規定，人民得請求賠償之基礎，大體上有二種途徑，其一為民事侵權賠償，其二為國家賠償。而國家賠償請求之基礎，係以侵害行為係國家公權力行使所致之侵害為前提，換言之，如存保公司所屬相關人員於執行職務時，不法侵害人民權利，倘無從認定該行為係公權力之行使，則此時人民（要保機構或存款人）僅得依民事賠償途徑對之求償。惟如此不僅對人民權利之保護欠周，亦無形中課予存保公司所屬相關人員較高之注意義務。蓋依國家賠償法第二條規定，公務員於有故意或「重大過失」時，賠償義務機關始對之有求償權，亦即，相關人員僅於有重大過失時，始應負責。相較之下，民法第一百八十四條之侵權行為，則係以故意或「過失」為要件，換言之，相關人員如有過失，即應負責，要無免責之餘地，而此無異等同課予該公司所屬相關人員較高之注意義務。

而本條例於二〇〇七年修正時，亦慮及此一問題，為明訂存保公司對所屬人員行使求償權之合理基準，乃增訂第九條規定：「存保公司之負責人及職員，依本條例規定履行保險責任或執行清理業務時，因故意或過失不法侵害他人權利者，存保公司應負損害賠償責任。前項情形，負責人及職員有故意或重大過失時，存保公司對之有求償權²⁸⁷。」然而，

²⁸⁶ 上開規定與公司法第六十三條：「公司非彌補虧損後，不得分派盈餘。」第二百三十二條：「公司非彌補虧損及依本法規定提出法定盈餘公積後，不得分派股息及紅利。公司無盈餘時，不得分派股息及紅利…」相仿。惟要保機構是否分派酬勞、股息及紅利，實屬其與該機構董監事間之法律關係，而公司法之所以設有上開限制，不外乎係為穩固公司之財務基礎，與存款保險契約無涉，又要保機構所積欠之保險費在解釋上亦難認其同該公司之「虧損」。換言之，若為保全保險費之收取，僅需規定得對要保機構予以強制執行，即為已足，實無必要限制要保機構分派酬勞、股息及紅利，而過度限制該機構董監事之權利。

²⁸⁷ 立法理由更補充說明：「存保公司之負責人及職員依存保條例規定履行保險責任或執行清理

上開規定及其立法理由，顯與存保公司組織型態之設計有所齟齬，故為正本清源，實應修法明確將存保公司改制為行政機關或行政法人，以杜爭議。

二、強行法規或任意法規

按法律規定就其規定之內容可分為任意法規、強行法規，任意法規又可分為「補充規定」及「解釋規定」二種。前者，指當事人無特別意思時，補充其意思之法律規定；後者，指於當事人意思不明時，解釋其意思表示之法律規定。而強行法規可分為「強制規定」與「禁止規定」二種。強制規定，指命令當事人應為一定行為之法律規定；禁止規定，指命令當事人不得為一定行為之法律規定。又禁止規定可再分為「取締規定」與「效力規定」，前者僅係取締違反之行為，對違反者加以制裁，以禁遏其行為，並不否認其行為之效力；後者不僅取締該違反之行為，且亦否認該行為之效力。

依民法第七十一條規定：「法律行為，違反強制或禁止之規定者，無效。但其規定並不以之為無效者，不在此限。」立法理由謂：「以違反法律所強制或禁止之法律行為，應使其無效，否則強制或禁止之法意，無由貫徹。」而之所以要貫徹強制或禁止規定，旨在維護法律秩序之無矛盾性²⁸⁸。惟就本條例之規定以觀，多屬強行法規，如本條例第十一條規定：「金融機構經存保公司核准為要保機構者，應與存保公司簽訂書面之存款保險契約。」；本條例第十九條及存款保險契約第五條規定：「要保機構於應付存保公司之保險費未付清前，不得分派董（理）事、監察人（監事）酬勞、股息及紅利。」；本條例第十八條及存款保險契約第六條規定：「要保機構不得就要保機構之存款保險費率或相關資料為廣告。」且就本條例第四十六條、第四十七條相關罰則之規定以觀，本條例第十八條、第十九條規定，解釋上應可認屬「取締規定」，

業務，係基於公共利益而行使職務，爰參考國外立法例規定存保機構人員業務執行之責任。又該等人員如於行使公權力時，因故意或過失不法侵害他人權利者，則仍應適用國家賠償法之規定。」

²⁸⁸ 民法第七十一條規定，乃為連繫私法與公法之管道，具有使公法進入私法領域之功能。參閱王澤鑑，民法總則，三民書局，2003年10月，頁297。

亦即僅係取締違反之行為，對違反者加以制裁，以禁遏其行為，並不否認其行為之效力。換言之，要保機構於保險費未付清前，若已分派董監事酬勞、股息及紅利，或要保機構就其存款保險費率或相關資料為廣告者，其所為之分派或為廣告之法律行為，仍屬有效。

較有疑問者，若認存款保險契約係私法契約²⁸⁹，則此時是否有保險法第五十四條第一項規定：「本法之強制規定，不得以契約變更之；但有利於被保險人者，不在此限。」之適用？因保險法第五十四條第一項規定對民法第七十一條規定而言，屬特別規定，故應優先適用²⁹⁰。從而存款保險契約條款如較法律規定有利於被保險人，縱牴觸強行規定，該條款仍屬有效，惟若適用保險法第五十四條之結果，將導致存款保險制度之破壞時，應認無適用之餘地。

三、相關作業程序及辦法之法律屬性

有關存保公司依《存款保險條例》所擬訂之作業程序及辦法，其法律屬性為何，不無疑問。就相關作業程序及辦法之功能面而論，皆係用以補充或實施本條例而設，亦即其乃具有使本條例之規定予以具體化之功能，如存款保險條例第十條第四項規定：「…申請參加存款保險應檢附之文件及要保資格之審核等事項之標準，由存保公司擬訂，報請主管機關核定發布。」而此時須參照《金融機構申請參加存款保險審核標準》始能得知金融機構申請資格、應檢附之相關文件、未符合要保資格之情事、書面審核與實地查證之程序。換言之，若未制定相關作業程序及辦法，本條例根本無從具體實施，故存保公司所擬訂之作業程序及辦法，實質上應可認係補充或實施存款保險條例之法規命令。

惟若從相關作業程序及辦法制定形式觀之，本條例多以「由存保公司定之²⁹¹」；「由存保公司擬訂，報請主管機關核定²⁹²」；「由存保公司擬

²⁸⁹ 依「法務部行政程序法諮詢小組」第十九次會議討論，多數意見認存款保險契約係私法契約。參閱法務部公報，256期，法務部法規諮詢意見，頁73-79。

²⁹⁰ 參閱林勳發等四人，商事法精論，今日書局，2001年10月，頁554。

²⁹¹ 參閱存款保險條例第十五條規定。

²⁹² 參閱存款保險條例第十六條第三項、第二十八條第三項、第四項、第二十九條第二項規定。

訂，報請主管機關核定發布²⁹³」；「由存保公司擬訂，報請主管機關核定後實施²⁹⁴」予以規定。然依行政程序法第一百五十條規定：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定…」；中央法規標準法第七條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」故法規命令之制定程序，應具備下列之形式要件²⁹⁵：

（一）制定法規命令者須為法律授權之機關

經法律授權之機關，始能制定法規命令，且法規命令係基於法律之授權用以補充法律者，被授權之機關原則上為『中央之各機關』。

（二）法規命令須揭示其法律授權依據

依行政程序法第一百五十條第二項規定：「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」而存保公司所擬訂之作業程序及辦法多符合此一要求，如《存款保險差別費率實施方案》第一條規定即明示係依據存款保險條例第十三條規定辦理。

（三）須踐行授權法律規定之特別程序

依行政程序法第一百五十七條規定：「法規命令依法應經上級機關核定者，應於核定後始得發布。數機關會同訂定之法規命令，依法應經上級機關或共同上級機關核定者，應於核定後始得會銜發布。」故授權制定法規命令之法律，若有規定應踐行之特別程序（即核定、會同訂定）時，如未經核准即予發布者，依行政程序法第一百五十八條之規定，該法規命令即為無效。

²⁹³ 參閱存款保險條例第十條第四項、第三十四條第二項、第四十一條第三項。

²⁹⁴ 參閱存款保險條例第五十條規定。

²⁹⁵ 參閱陳敏，行政法總論，神州圖書出版有限公司，2004年11月，頁536-537。

(四) 法規命令須經發布程序

法規命令係對不特定人所制定之法規範，自應對外發布，使人民周知及遵行，為確保人民知悉之可能性，行政程序法第一百五十七條第三項規定：「法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙。」法規命令未依此法定方式完成公告者，應不生效力。

從上開法規命令之形式要件可知，判別存保公司所擬訂之作業程序及辦法之性質為何，最主要關鍵乃在於存保公司之組織型態，亦即倘若存保公司係「行政機關」，則其所擬訂之作業程序及辦法，自屬法規命令。反之，若存保公司非「行政機關」，則相關作業程序及辦法之性質，即無從劃歸於我國法規範體系之中，換言之，其性質為何應屬無解。依法務部於九十年四月十一日召開「法務部行政程序法諮詢小組」第十九次會議²⁹⁶，與會委員一致認為，存保公司依存款保險條例所擬訂之作業程序及辦法「非屬法規命令」。惟此一結論，顯然未具體指明相關作業程序及辦法之性質，且上開會議中，與會多數委員既認為存保公司依存款保險條例第二十一條第一項²⁹⁷實施金融檢查時，即屬行政程序法第二條第三項受託行使公權力之團體，於委託範圍內，『視為行政機關』，應適用行政程序法，卻又於相關作業程序及辦法之性質上，否定其為法規命令，此二項結論，某程度而言不無齟齬之處。

而存保公司所擬訂之作業程序及辦法，乃使本條例之規定得以具體實施，攸關人民權益甚深，顯然不宜使其於我國法規範體系中，處於地位誨闇不明之狀態，故實應修法改制存保公司之組織型態，或逕將相關作業程序及辦法之制定，移由主管機關定之，以符法制為宜。

²⁹⁶ 參閱法務部公報，256期，法務部法規諮詢意見，頁73-79。

²⁹⁷ 此係二〇〇七年修正前規定，修法後已移至第二十四條規定。

第四節 我國存款保險制度之緣起與發展

壹、立法背景說明

一九八〇年以前，我國政府對金融市場之態度，係採取嚴格管制與保護措施，整體金融機構運作大致上相當平穩。惟隨著金融自由化與國際化之趨勢，政府逐步開放各項金融業務管制措施，使金融業之經營更具獨立性、自主性，伴隨而來之競爭及經營風險卻與日劇增。由於金融機構按存款一定比率繳存準備金之制度，在先天上有其不穩定性，在競爭環境下，金融機構易因偶發事故，導致存款人爭相擠兌，進而波及其他金融機構，危害存款人存款之安全。鑑於金融機構倒閉之影響甚廣，為保障存款人之存款安全，維護信用秩序，增進金融體系之安定性，遂有提倡設立存款保險制度的聲浪，並普遍獲得官、產、學各界之贊同。財政部於一九八四年邀集各界代表擬訂「存款保險條例草案」，嗣於一九八五年一月九日公布實行。又一九八五年初，因台北第十信用合作社、國泰信託投資股份有限公司、亞洲信託投資股份有限公司等金融機構，陸續發生存款人擠兌現象，恐因而危及支付系統運作與金融秩序之穩定，故財政部與中央銀行，隨即籌備且共同出資成立存保公司，存保公司並於同年九月二十七日正式營業，成為我國辦理存款保險之專責機構。

貳、法規沿革

一、一九八五年存款保險條例

存款保險條例於一九八四年十二月二十四日經立法院三讀通過後，總統於一九八五年一月九日以(74)華總(一)義字第0126號令，制定公布全文二十六條。至此，存款保險條例即成為我國正式設立存款保險制度之法源依據，茲將本條例審議時主要重點與爭議簡述如下：

（一）立法目的

本條例第一條即揭示其立法意旨為：「保障金融機構存款人利益，鼓勵儲蓄，維護信用秩序，促進金融業務健全發展。」然針對本條例之立法意旨於審議過程中，曾有認金融機構之健全與人民儲蓄意願之提高，二者並無必然關係，故「鼓勵儲蓄」與本條例之立法目的無關，應予刪除。惟多數意見卻認為，存款人權益有所保障後，自當樂意將錢存入金融機構，因此鼓勵儲蓄亦為本條例的訂定目的之一²⁹⁸。

另有認條文規定之「維護信用秩序」實質內涵並不明確，而存款保險機制所具促進金融機構健全經營之功能，以降低或控制承保風險為主，該「維護信用秩序」等文字，若與存款保險組織直接相關者，應係健全金融機構業務經營為主要之宗旨，故建議將其修正為「健全金融機構業務經營」，以表彰控制承保風險以降低存款保險基金損失之必要性²⁹⁹。

（二）自由投保制

依一九八五年存款保險條例第三條規定：「本條例稱要保機構，指依本條例投保，經承保機構同意參加存款保險之左列機構：一、銀行。二、信用合作社。三、設置信用部之農會、漁會。四、其他經主管機關指定之金融機構。」其立法理由更言明：「…存款保險固以自由參加為原則…」。從上開規定可知，我國存款保險制度實施之初係採行自由投保之方式，「自由投保」顧名思義，即金融機構得自主選擇是否參加存款保險，而此一規範目的主要係為配合金融自由化趨勢、使金融機構之經營更具獨立性、自主性，並委由市場機制決定金融機構之優劣，即存款人是否將其金錢存入已參加存款保險之金融機構，完全由其自主決定。惟有認為本條例立法原意甚佳，但規定存款保險以自由參加為原則，最終結果將與本條例最初立法精神完全是背道而馳。因為在自由投

²⁹⁸ 參閱立法院公報，73卷101期，委員會紀錄，頁116。

²⁹⁹ 參閱陳春山，金融改革存保法制之研究，元照出版公司，2004年2月，頁151。

保制之下，當時為數眾多之公營金融機構因其本身絕無發生金融危機之疑慮，倘其顧及投保成本而不願加入存款保險，反倒由營運較差之金融機構來參加投保，在投保結構脆弱之情況下，存保公司本身之存在將受到一定的威脅，其是否得以安全營運，將會是一大考驗。且在自由投保制之下，未經同意無法參加之金融機構，非但吸收不到新的存款，原存款人將會對該機構失去信心而將原存放之存款移至有參加存款保險之金融機構，反而導致本不可能發生的金融風暴卻因而發生³⁰⁰。

其次，另有認為本條例一方面採自由投保制，另一方面卻要求須經承保機構同意後始得參加，實有待商榷。惟本條既已明文指出係採自由參加，則「經承保機構同意後始得參加」並無瑕疵，蓋要保機構有參加權，承保機構有同意權，乃符合保險業經營之原則。但同條第四款「其他經主管機關指定之金融機構」，則與自由投保制之精神並不相符，因「指定」帶有強迫之意含，實與自由投保背道而馳，為確保自由投保之精神，宜將「指定」修正為「同意投保」³⁰¹。再者，從本條之規定觀之，前三款係列舉規定，第四款係概括規定，惟第四款授權主管機關指定，不僅過於籠統，且範圍亦嫌過寬，顯將前三款列舉之精神完全排除，而喪失列舉之意義³⁰²。

此外，本條例第二十三條規定在一定情況下，存保公司得報請主管機關對要保機構之負責人科以罰鍰，顯與自由投保之原則相齟齬，而難以自圓其說。蓋在私人間之存款保險事項，是否投保委由當事人依其自由意願決定，而當要保機構未依契約約定繳納保險費，或未依限提出財務報告，存保公司竟可報請主管機關對其負責人科以罰鍰之制裁，倘本條例係以強制投保為原則，則無太大問題，然本條例既以明文係採自由投保制，則此一規定顯有不當，其理甚明。再者，要保機構與其負責人乃屬不同權利主體，而科以罰鍰制裁之對象竟為其負責人而非要保機構³⁰³，在立法設計上，更顯突兀。

³⁰⁰ 參閱立法院公報，73卷96期，院會紀錄，頁16。

³⁰¹ 參閱立法院公報，73卷101期，委員會紀錄，頁117。

³⁰² 參閱立法院公報，73卷96期，院會紀錄，頁10-12。

³⁰³ 參閱立法院公報，73卷97期，院會紀錄，頁11。

(三) 單一費率制

所謂單一費率制，係指不論個別金融機構經營風險之高低，均一律適用相同保險費率之制度。之所以採行單一費率制度，係因政府對金融市場之管制尚未完全解禁，個別金融機構間之風險差異並不明顯，而初期費率經財政部核定為萬分之五³⁰⁴。當時多數金融機構認為此一費率頗高，倘參加存款保險無異於加重其經營成本，因而導致投保意願低落。嗣後，經財政部核准自一九八七年七月起費率調降為萬分之四；直至一九八八年一月起，再次調降為萬分之一點五。兩次調降費率之目的，無非係為提高金融機構參加存款保險之意願，並減輕要保金融機構之經營負擔而設。

惟隨著金融機構間之風險差異與日俱增，倘無視金融機構體質之良莠，均適用相同費率，致所支付之保費與其經營風險不相當，實易生道德危險 (moral hazard)，誘使體質不良之金融機構承擔高風險。且一律適用相同費率，亦將引發逆選擇³⁰⁵ (adverse selection)，亦即所有要保金融機構如負擔相同費用，等同於由經營風險較低者補貼風險較高者，容易造成前者投保意願不高，後者卻積極投保，導致存保公司所吸收之要保金融機構皆係高風險群，故早期往往著重於探討單一費率制的公平性與否，且大多支持施行差別費率制度之論點，以反應不同風險等級所須支應之不同費率。

(四) 存保公司之定位

存保公司之組織定位，實屬本條例立法之初最重要爭點之一，因存保公司定位之問題乃延伸出各金融監理機關權限如何分配、是否賦予存保公司金融檢查權、存保公司之盈餘應如何處置、存保公司所擬定之相關辦法、作業要點、標準之法律位階為何等爭議，本文為求論述之完整

³⁰⁴ 一九八五年存款保險條例第十三條規定：「存款保險費率，由中央存款保險公司擬定，報經主管機關核定實施。」

³⁰⁵ See Aerdt Houben, Jan Kakes, and Garry Schinasi, *Toward a Framework for Safeguarding Financial Stability*, International Monetary Fund [IMF] Working Paper/04/101, Jun.2004, p.13.

性，故對此部分爭議擬於本節第四項「中央存款保險公司」部分，再加以詳述。

二、一九九九年存款保險條例

一九九八年十二月二十九日經立法院三讀通過後，總統於一九九九年一月二十日以（88）華總一義字第 8800011320 號令，修正發布第三條、第八條、第十五條至第十七條、第二十條、第二十三條條文，增訂第十五條之一、第十五條之二條文。茲將本次修正時主要重點與爭議簡述如下：

（一）強制投保制

自由投保制之缺失，已如前述，我國存款保險制度在確定採行自由投保制實施逾十年後，其間對存款保險制度應採強制投保制之爭議仍未停息。一九九五年因國內爆發彰化縣彰化市第四信用合作社之擠兌事件，連帶使得眾多管理不善、體質較差之金融機構遭受波及，鑑於自由投保制未能維持存款人對銀行之信心，行政院於同年八月，責由財政部及中央銀行研議存款保險制度之改革方案，並獲致採行強制投保制之結論，直至一九九九年一月立法院始三讀通過強制投保制之修正條文，至此我國存款保險制度正式邁入強制投保制階段。

依一九九九年存款保險條例第三條規定，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，『應』依本條例參加存款保險為要保機構。在採行強制投保制之配套措施上，修正說明中指出，為積極強化金融機構體質，確保金融體系穩健經營，對原未達承保標準³⁰⁶之機構給予最長三年之輔導，期限屆滿仍未改善者，將

³⁰⁶ 依一九九七年中央存款保險公司承保標準第二條規定：「金融機構申請參加存款保險，有左列各款情事之一者，本公司不同意承保：（一）決算後（若開業不及一年者，得以申請前一個月底止）有累積虧損（農、漁會為綜合虧損）而未能彌補者，或經事前查核評估後，其淨值小於實收資本（外國銀行為匯入資本；信用合作社為股金；農、漁會為信用部事業資金及事業公積總和）。（二）經事前查核，發現最近二年內或開業不及二年之開業年度內有違反銀行法第三十二條、第三十三條、第三十三條之二及第三十三條之三，或依該等條文所發布之規定，尚未改善或經改善未滿半

依法予以處理³⁰⁷。

然我國存款保險制度採行強制投保制，並非即無缺失，因在強制投保制下，實質上更強化存保公司具公權力之屬性，而加深、擴大存保公司組織定位之問題。其次，採行強制投保制雖得以防範逆選擇³⁰⁸之發生，但卻無可避免地增加存保公司之承保風險，若承保標準之審核不夠嚴謹，將形同合法掩護非法³⁰⁹，令存保公司為體質不良金融機構之存續背書。再者，強制投保本質上即與經濟自由化之理念有所衝突，亦即在政策上一方面放寬或解除限制金融機構業務範圍，另一方面卻擴大存保公司得行使公權力之範圍³¹⁰，固然賦予存保公司部分監管權限未必等同「不當管制或限制」，惟本條例就存保公司相關權限之行使卻未明確予以規定，而概以「必要時」為立法授權，如運用不當，實與不當管制無異。最後，強制投保制若未以風險差別費率加以配套，則極易引發道德危險，蓋在強制投保制下，體質較弱之金融機構仍繼續存在，倘採行單一費率制，致其所支付之保費與其經營風險不相當，將誘使體質不良之金融機構承擔高風險。另一方面，大型公營行庫本身經營風險甚低，在強制投保兼採單一費率之制度下，將被迫分攤體質不良之金融機構原應

年者。(三)本國民營銀行決算後自有資本對風險性資產比率未滿六%，或淨值占資產總額比率未滿三%者。信用合作社、農、漁會之淨值占存款總額比率未滿三點五%者。(四)最近二年內或開業不及二年之開業年度有違反銀行法其他規定或證券交易法有關規定或其他重大事故，有礙業務健全經營之虞者。」

³⁰⁷ 此所謂依法予以處理之標準，依財政部官員列席備詢時說明，係指一、經營不善之金融機構，股東自行負責。二、經理人員如有錯誤，予以開除。三、若有犯罪情事，先移送法辦，再由政府處理。至於對股東則以事先繳交保費方式來分散風險，另應將罰鍰提高、加速呆帳處理、使其具備資本適足性，在內部控管上建立簽證主管者，由其負責內部簽證工作，再由政府負責檢查工作，運用多管齊下之方式，俾使在管理上能夠更加健全。參閱立法院公報，86卷55期，委員會紀錄，頁476。

³⁰⁸ 參閱國際存款保險機構協會，有效存款保險制度核心原則——核心原則8，2008年2月，頁4，取得網址：http://www.iadi.org/docs/Core_Principles_chinese_version_final.pdf，最後瀏覽日：2009年2月5日。

³⁰⁹ 參閱立法院公報，86卷55期，委員會紀錄，頁456。

³¹⁰ 一九九九年存款保險條例第十七條規定：「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。要保機構依本條例及銀行法規定受輔導、監管或接管時…」同條例第二十三條規定：「要保機構有下列情事之一者，由中央存款保險公司報請主管機關處新台幣三十六萬元以上一百八十萬元以下罰鍰：…二、違反第十七條規定，不接受中央存款保險公司派員輔導，或不依輔導意見辦理者。…四、違反第二十一條第一項規定，妨礙或拒絕中央存款保險公司檢查或未依限造具資產負債表、財產目錄或其他報告者…」。

負擔之保險，不僅欠缺公平性，亦徒增國庫負擔。

(二) 風險差別費率

為使金融機構所支付之保費與其經營風險相當，並配合強制投保制之實施，存保公司遂參酌先進國家實施風險費率之經驗³¹¹，研擬「存款保險風險差別費率建議案」函報財政部，並經財政部核定自一九九九年七月一日起正式施行。而風險差別費率係以要保金融機構之「資本適足率」(Capital Adequacy Rate)及財政部全國金融預警系統「檢查資料評等綜合得分」為風險指標³¹²，二項指標各分三級³¹³，將要保金融機構分為九個風險組群，九個風險組群適用三級費率，實施初期分為最低「萬分之一點五」，其次為「萬分之一點七五」及最高為「萬分之二」三級。嗣鑑於存款保險賠款特別準備金累積速度緩慢，為建制充足之賠款特別準備金，經財政部核定自二〇〇〇年一月一日起將存款保險最低費率調整為「萬分之五」、其次為「萬分之五點五」及最高為「萬分之六」等三級。惟最高與最低之風險費率差距，僅為萬分之一，是否確實達到以風險計費之精神，不無疑問。

此外《存款保險差別費率實施方案》另受質疑之處，乃未將其提昇為法律位階，而僅規定由存保公司擬定，報經主管機關核定實施³¹⁴。或

³¹¹ 美國存款保險制度自一九九四年起實施風險差別費率後，依循序漸進方式，適度擴大風險費率差距，在促進付費公平及充實存款保險基金等目標上成效斐然。

³¹² 參閱存款保險差別費率實施方案第三條規定。

³¹³ 依存款保險差別費率實施方案第四條規定，「資本適足率」之風險分級分為「資本良好」、「資本適足」及「資本不足」三級，1、資本良好：銀行及信託投資公司係指自有資本占風險性資產之比率達百分之十二以上，外國銀行在台分行係指該外國銀行自有資本占風險性資產之比率達百分之十二以上，信用合作社及農、漁會信用部係指淨值占放款總額之比率達百分之十以上。2、資本適足：銀行及信託投資公司係指自有資本占風險性資產之比率達百分之八以上未達百分之十二，外國銀行在台分行係指該外國銀行自有資本占風險性資產之比率達百分之八以上未達百分之十二，信用合作社及農、漁會信用部係指淨值占放款總額之比率達百分之六以上未達百分之十。3、資本不足：銀行及信託投資公司係指自有資本占風險性資產之比率未達百分之八，外國銀行在台分行係指該外國銀行自有資本占風險性資產之比率未達百分之八，信用合作社及農、漁會信用部係指淨值占放款總額之比率未達百分之六；全國金融預警系統「檢查資料評等綜合得分」之風險分級分為A級、B級及C級等三級。A級：綜合得分六五分以上。B級：綜合得分五〇分以上未達六五分。C級：綜合得分未達五〇分。

³¹⁴ 參閱一九九九年存款保險條例第十三條。

主管機關認為關於費率之規定與調整，逕以立法授權為之，方能保持其調整之彈性。惟保險費率之高低，乃直接影響應繳保費之多寡，事涉人民財產權之事項，並攸關金融體系之安定性甚鉅，故對於因存款保險所生之權利義務應有明確之規範，並有法律保留原則之適用。若法律就存款保險關係之內容授權以命令為補充規定者，其授權應具體明確，且須為被保險人所能預見，方符授權明確性原則之旨。然而，存保公司本身定位向來素有爭議，上開規定又僅以概括授權方式為之，是否符合法律保留原則及授權明確性原則，不無商榷之餘地，故為避免滋生疑義，實應參照美國立法例，將「存款保險差別費率實施方案」提昇至法律位階為宜。

全體金融機構風險差別費率分級表（九等三級費率）³¹⁵

檢查資料評等綜合得分	A 級（綜合得分 65 分以上）	B 級（綜合得分 50 分以上未達 65 分）	C 級（綜合得分未達 50 分）
資本適足率			
資本良好	萬分之 5	萬分之 5	萬分之 5.5
資本適足	萬分之 5	萬分之 5.5	萬分之 6
資本不足	萬分之 5.5	萬分之 6	萬分之 6

（三）最小成本原則

本次修正增訂第十五條第二項、第十七條第二項但書，規定存保公司辦理移轉存款賠付、購買或承受交易、暫以存保公司名義承受並繼續經營或財務協助，應小於現金賠付之損失。此乃最小成本處理原則之明文化，其立法說明中更援引《美國聯邦存款保險法》第十三條規定加以說明：存保公司為保障存款人權益而採取現金理賠以外之方式處理時，其所需成本應小於辦理現金理賠之損失成本，以昭公平並免除存款大眾疑慮³¹⁶。同時於本條例施行細則第八條規定：「本條例第十五條第二項

³¹⁵ 資料來源：中央存款保險公司。

³¹⁶ 參閱立法院公報，88 卷 1 期，院會紀錄，頁 256。

所稱所需成本及第十七條第二項所稱支出之成本，係指預估成本；所稱現金賠付之損失，係指預估損失。」

然而，美國於一九九一年《聯邦存款保險公司改進法》確立最小成本處理原則並引進最小成本測試（least-cost test）後，就決定最小成本之方式，採取現值分析（present-value analysis），並在現值的基礎上利用實質貼現率（realistic discount rate），評估各種不同問題要保機構處理所需之成本，並規定聯邦存款保險公司於提供財務援助時，應考量：（一）提供此援助係履行聯邦存款保險公司之義務所必要者；（二）聯邦存款保險公司為履行其義務，應於所有可行之援助方案中選擇所耗費之成本最小者³¹⁷。又若有引發系統性風險之可能性，導致對經濟狀況或金融安定造成嚴重負面影響時，聯邦存款保險公司即無須通過最小成本測試，得逕行對其提供財務援助，而構成最小成本處理原則之例外。

從我國修正規定與美國立法例相互比較後不難發現，我國一九九九年修正時增訂之最小成本原則關於賠付成本之計算方式，僅規定於施行細則之中，而非提升至法律位階，甚且施行細則竟僅為原則性規定，而非具體性、細節性規定，更增加操作上之糊模空間。再者，就排除最小成本處理原則適用之例外規定，在審議過程中亦未有討論，難以確認其未為規定之理由為何。倘某一不良金融機構的接管過程對信用秩序與金融安定有重大影響，是否有例外、權宜性的處理方式，不無疑問。從長期規劃而論，為快速因應金融危機之發生，實有必要於存款保險條例中引進最小成本原則之例外法制，以完善建置問題金融機構之處理機制³¹⁸。

（四）特別融資

為有效、迅速處理問題金融機構，安定存款人心理，避免釀成系統性風險³¹⁹，本次修正第二十條規定，放寬存保公司申請特別融資之範圍

³¹⁷ See 12 U.S.C. § 1823 (c) (4) (A).

³¹⁸ 參閱劉紹樑，金融法制改革的觀念與挑戰，臺灣本土法學雜誌，62期，2004年9月，頁119。

³¹⁹ 參閱立法院公報，88卷1期，院會紀錄，頁267。

及方式，亦即存保公司於辦理第十五條、第十五條之一、第十五條之二、第十六條及第十七條規定事項，得報請主管機關轉洽中央銀行核定給予特別融資，不適用公司法第二百一十一條之規定。特別融資在存保公司可提供擔保品範圍外部分，由國庫擔保；擔保部分超過存保公司淨值時，由主管機關會同中央銀行報請行政院核定之。存保公司向中央銀行申請特別融資前，如有緊急需要，得向其他金融機構墊借，但須由財政部協助轉函³²⁰。存保公司於申請特別融資時，應檢附要保機構下列文件並予綜合評估，敘明提供財務協助之理由，供中央銀行核准及核准是否附加條件之參考：(一) 相關流動性及資產負債之評估資料。(二) 詳細還款計畫資料。(三) 營運改善計畫等有關資料³²¹。融資利率則依中央銀行公告之擔保放款融通利率浮動計息。

然不論係由國庫擔保，或由主管機關會同中央銀行報請行政院核定，或由財政部協助轉函等方式，其實質上均係為結合政府信用，加強社會大眾對存保公司之信心。而此次修正規定，實與美國《聯邦存款保險法》第十四條規定，聯邦存款保險公司為履行存款保險責任，於必要時有權向財政部借款；且在一定條件下，聯邦存款保險公司亦有權向聯邦融資銀行 (Federal Financing Bank)、及存款保險基金會員 (Insured Depository Institutions) 借款³²²，二者間並無太大差異。惟美國《聯邦存款保險法》乃訂有貸款總額不得超過三百億美元之上限規定，且其貸款利率亦不得低於財政部長所核定之利率³²³。

(五) 存保公司之墊付權限及代位權

問題要保機構如因財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞經勒令停業後，存保公司即為法定清理人，並依本條例第十五條規定履行其保險責任。惟本次修正之前，存保公司對於保額外存款及非存款債權，不得在金融機構清算前預先清償，使得大額存款人與

³²⁰ 參閱立法院公報，88 卷 1 期，院會紀錄，頁 248。

³²¹ 參閱《中央銀行對中央存款保險股份有限公司特別融資要點》第二條規定。

³²² See 12 U.S.C. §1824 (b) and (d) .

³²³ See 12 U.S.C. §1824 (a) .

非存款債權人的權益有受損害之虞。本次修正增訂第十六條，規定存保公司得在不增加成本的原則下，對停業機構的保額外存款及非存款債權，預估其可能獲償之比例辦理墊付，而墊付之目的，係為解決停業機構債權人流動性需要所作之應變措施，並未改變原有停業機構與其債權人間之債務關係及債權受償順位³²⁴，故於各該受墊付債權之最後可受分配金額確定後，該項墊付金額應先行扣除並償還存保公司³²⁵。

此外，存保公司對存款人為賠付後，究竟能否代位存款人對要保機構行使求償權？舊法並未有明文，本次修正第十五條之二規定，增列存保公司在給付範圍內，得以自己名義行使存款人或債權人對要保機構的一切權利。

三、二〇〇一年及二〇〇六年存款保險條例

二〇〇一年六月二十六日經立法院三讀通過後，總統於同年七月九日以（90）華總一義字第 9000134130 號令，修正公布第七條、第二十一條條文，並增訂第十七條之一條文；二〇〇六年四月二十八日經立法院三讀通過後，總統於同年五月十七日以華總一義字第 09500069781 號令，增訂公布第十六條之一條文。茲將此二次修正時主要重點與爭議簡述如下：

（一）存保公司之盈餘分派

一九八五年存保公司設立之初，對該公司之盈餘應如何處置，行政院草案原規定為「…如有盈餘，應悉數提撥為盈餘公積。」其立法說明係為強化存保公司之財務基礎。惟有認為本條例一方面規定存保公司之資本由要保之金融機構參與認股，另一方面又規定盈餘應悉數提撥為盈餘公積，亦即無分紅之可能，則無異等同命要保機構為不樂之捐，故建議應將第五條「…要保之金融機構認股」之規定予以刪除，逕由主管機

³²⁴ 參閱立法院，第 3 屆第 4 會期第 4 次會議議案關係文書，頁 964。

³²⁵ 二〇〇七年修法後，移列於第四十一條。又墊付係對「超過最高保額之存款保險標的債權及非存款保險標的債權」為之，故性質上非屬存保公司履行保險責任之範圍，要屬當然。

關及中央銀行認股即可³²⁶。另有認為存保公司既係以公司組織設計，則不應公私不分、任意排除公司法之適用，而上開規定與公司法不符，故應修正為「…如有盈餘，應依公司法規定辦理³²⁷。」最終以存保公司之盈餘，應依公司法規定辦理定案。

然本條例係特別法，基於特別法優先於普通法，實不必顧慮普通法之規定，且存保公司成立後，乃需龐大資金以穩固其財務基礎，如依公司法規定將盈餘予以分派，則日後勢必亦需再行增資，又倘不排除公司法第二百一十一條之規定，豈非容許存保公司宣告破產，若存保公司本身存續即有疑義，將如何保障金融機構小額存款人之權利？準此，就本條例之規範意旨而論，理應讓存保公司本身穩定健全發展，然後存款人之利益方能獲永久保障，故排除公司法之適用，並無不妥。

二〇〇一年修法時，鑑於保險費率偏低、存款保險理備準備金累積速度過於緩慢，為厚植理賠能力³²⁸，故修正第七條之規定，將存保公司之盈餘，全數納入存款保險理賠準備金，而排除公司法之適用。修正後之結果，某程度亦有促使存保公司穩定健全發展之意涵，應值肯定。

（二）存保險公司得受委託執行金融重建基金相關任務

金融重建基金係為處理經營不善之金融機構、穩定金融信用秩序、改善金融體質、健全金融環境³²⁹而設。且依行政院金融重建基金管理委員會九十年七月十六日第一次會議，揭櫫金融重建基金處理經營不善之金融機構應循「安定金融秩序」、「確保存款人權益」、「金融服務不中斷」及「社會成本最低」等之四項原則³³⁰以觀，不禁令人感到疑惑，其與存款保險制度之建制目的，係為處理體質不良之問題金融機構、保障欠缺金融專業知識之存款人、維持金融體系之穩定，並無二致。換言之，倘

³²⁶ 參閱立法院公報，73卷101期，委員會紀錄，頁119。

³²⁷ 參閱立法院公報，73卷101期，委員會紀錄，頁124。

³²⁸ 參閱立法院公報，90卷28期，院會紀錄，頁266。

³²⁹ 參閱行政院金融重建基金設置及管理條例第一條規定。

³³⁰ 參閱中央存款保險公司，經營不善金融機構處理原則，取得網址：

<http://www.cdic.gov.tw/ct.asp?xItem=212&CtNode=218&mp=1>，最後瀏覽日：2009年3月3日。

存款保險基金不足以處理問題金融機構³³¹，需動用金融重建基金予以奧援，亦即設置金融重建基金即得處理經營不善之金融機構，則存款保險制度設置之意義為何？

面對此一質疑，首應瞭解到存款保險制度僅為金融安全網中之一環，若無其他相關機制加以配套，存款保險制度即無從發揮應有之功能。又存款保險之制度設計重心，在於處理問題金融機構之前階段程序，及早發現金融機構是否潛藏經營危機，於金融機構陷入經營困難之初，立即運用相關措施促其改善，預防、避免體質不良金融機構之問題嚴重惡化。惟當金融機構之問題嚴重擴散，導致系統性金融危機發生，則此時已非存款保險制度得以解決，若不動用公共資金，後續所延伸之問題，實無從加以處理，故乃有設置金融重建基金設置之必要。

然而，金融重建基金接管淨值為負數之問題金融機構，並對所有存款人提供全額賠付之處理模式³³²，恐將降低市場制約力量，且金融機構因預期在發生問題時，政府將伸出援手，因而傾向從事經營高風險之業務，不肖業者更有恃無恐，擴大財務窟窿使道德風險危機大增³³³。換言之，在面臨金融危機時，採取全額保障以解決系統性風險，係不得不然之最後手段，因此，全額保障只能用於一時，為避免問題金融機構之處理成為全民負擔，全額保障於階段性之過渡功能完成後，自當回歸限額保障之存款保險機制³³⁴。而二〇〇一年修法時，本條例乃增訂第十七條

³³¹ 金融重建基金立法當時，全國銀行逾放款約七千七百億元，農會及信用合作社約二千億元，而存款保險基金僅有一百二十億元。參閱立法院公報，90卷13期，委員會紀錄，頁155-156。

³³² 依行政院金融重建基金設置及管理條例第四條規定：「本條例所稱經營不善之金融機構，指有下列情形之一者：一、經主管機關或農業金融中央主管機關檢查調整後之淨值或會計師查核簽證之淨值為負數。二、無能力支付其債務。三、有銀行法第六十二條第一項所定業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，有損及存款人權益之虞或第六十四條虧損逾資本三分之一，經限期改善而屆期未改善，並經主管機關及本基金管理會認定無法繼續經營…在本條例修正施行前，經營不善之信用合作社經主管機關依信用合作社法規定派員監管或接管，並經本基金列入處理者，其社員之權利應受前項同等待遇原則之全額保障，且該社員之權利應由承受該信用合作社資產之金融機構全額賠付。若該承受之金融機構未能賠付，則由本基金全額賠付。」

³³³ 參閱蔡淑惠，興利除弊的金融六法—兼論金控法、金融重建條例對我國金融市場的影響(下)，今日合庫，27卷11期，2001年11月，頁37。

³³⁴ 參閱賴文獻等六人，全額保障轉換為限額保障之研究，存款保險資訊季刊，18卷4期，2005年12月，頁6。

之一規定³³⁵，存保公司依《行政院金融重建基金設置及管理條例》（下稱重建基金條例）第五條第四項及第十條辦理時，得接受行政院金融重建基金之委託，配合處理要保機構負債之理賠及資產之善後處理，允許存保公司發行金融債券，並以已調高之存保費率所增收之保費為擔保，作償債及利息來源。

（三）銀行資訊揭露義務

資訊揭露制度係要求金融機構充分揭露其業務財務資訊，確實反應機構營運狀況，一旦狀況有所變動，並能立即、詳實公開於大眾，以有效發揮市場之監督與制裁力量，督促其穩健經營³³⁶。二〇〇一年巴塞爾銀行監理委員會（Basel Committee on Banking Supervision, BCBS）公布新巴塞爾協定（Basel II），其中金融業風險監控機制係由「資本適足率」、「監理審查程序」及「市場制約」三大支柱共同組成，市場制約即為加強資本規範，強化銀行資訊透明，建置具效率之市場制約機制，藉此提升銀行與金融體系之安全穩健的經營環境，協助監理單位進行風險控管。

而新巴塞爾協定中之揭露要求與「強化銀行資訊透明」³³⁷（Enhancing Banking Transparency）報告中所建議應揭露之資訊相同，建議銀行提供：（一）財務績效；（二）財務概況（包含資本、償付能力以及流動性）；（三）風險管理策略與實務；（四）風險概況（包含信用風險、市場風險、流動性風險以及作業風險、法律與其他風險）；（五）會計政策；（六）基本業務、管理與內控資訊等六大類別資訊，分別訂定明確的揭露條件以及詳細程度，依據銀行營運規模、性質決定所提供之資訊範圍與內涵。

³³⁵ 本條規定於二〇〇七年修法時，因有關金融重建基金停止列入處理經營不善金融機構後之銜接機制另規定於第四十八條，故刪除本條規定。

³³⁶ 參閱蔡進財，我國存保機制應如何配合金融改革，存款保險資訊季刊，15卷2期，2001年12月，頁14。

³³⁷ See Basel Committee on Banking Supervision, *Enhancing Banking Transparency*, Sep. 1998, p.1, [Online]. Available: <<http://www.bis.org/publ/bcbssc141.pdf>>, last visited: 3 Mar. 2009.

鑑於對銀行經營及財務狀況不正確及不足夠的資訊，將會增加所有相關人士的不確定性，導致銀行監理行動失誤，增加處理成本，為避免產生誤解而採取錯誤之因應措施，銀行本身及銀行監理機關應致力於資訊高度透明化，二〇〇一年本條例亦配合修正，增訂第二十一條第三項，要求銀行重要財務業務資訊應按每季公布，以促成提升銀行資訊透明化之目標。

（四）存款債權（債務）優先條款

在修法前，我國存款保險條例對於清理債權之受償順序，未如美國《金融機構改革、重建與執行法案》（FIRREA）訂有明確之規定，僅於銀行法第六十二之七條第六項規定：「清理人因執行清理職務所生之費用及債務，應先於清理債權，隨時由受清理銀行財產清償之。」而存保公司對要保存款，以存款保險基金賠付後，得以自己名義行使存款人對要保機構之一切權利，因此存保公司於辦理賠付後，即代位取得原存款人之存款債權；對於保額外存款，存保公司不負賠償責任，故該保額外存款債權仍屬原存款人所有。此際，存保公司因代位取得之存款債權與原存款人之保額外存款債權及其他一般債權人之債權，在受償順位上，理應相同。換言之，如對停業機構進行清理時，最優先受償之債權為因清理所生之費用及債務；其次為有擔保之債權，於擔保標的物之範圍內得優先受償；再其次為其他無擔保債權，無論其為存款債權或非存款債權，受償順位並無二致；最後始為要保機構股東之剩餘財產分配請求權，而此乃為債權平等原則下當然之結果。

二〇〇一年修法增列第十六條之一規定³³⁸：「存保公司…處理要保機構，進行退場處理或停業清理債務清償時，該要保機構之存款債務應優先於非存款債務³³⁹。前項所稱存款債務係指本條例第四條所稱存款；

³³⁸ 二〇〇七年修法後移列至第四十二條規定。

³³⁹ 有認為將非存款債權受償順位劣後之結果，將引發副作用，亦即一般債權人為規避債權劣後之不利益，則可能要求提高收益率，或採取確保債權早日實現之對抗措施，因此規定存款債權絕對優先受償之結果，即可能提高維持金融系統安定之成本。參閱陳春山、王志誠，存款保險制度與存款保險法規之研議，中央存款保險公司委託研究計劃，2003年12月，頁283。

非存款債務則指該要保機構存款債務以外之負債項目。」由上開規定與《銀行法》第六十二之七條第六項規定、及《辦理墊付作業辦法》第四條第三項、第四項、第六項³⁴⁰配合以觀，可知在修法後，如對停業機構進行清理時，最優先受償之債權仍為因清理所生之費用及債務；次優順位為要保存款債權；次次優為有擔保之債權；其次為保額外存款債權及存保公司代位取得之要保存款債權³⁴¹；再其次為其他無擔保之一般債權（非存款債權）；最劣後順位為要保機構股東之剩餘財產分配請求權。

四、二〇〇七年及二〇〇八年存款保險條例

二〇〇七年一月十二日經立法院三讀通過後，總統於同年一月十八日以華總一義字第 09600009467 號令，修正公布全文五十二條；二〇〇八年四月二十二日經立法院三讀通過後，總統於同年五月七日以華總一義字第 09700053501 號令，修正公布第十二條條文。茲將此二次修正時主要重點與爭議簡述如下：

（一）申請核准制

二〇〇七年修正後，我國存款保險制度已由「強制投保制」改為「申請核准制」，依本條例第十條規定：「凡經依法核准收受存款、郵政儲金或受託經理具保本保息之代為確定用途信託資金（以下合稱存款）之金融機構，應向存保公司申請參加存款保險，經存保公司審核許可後為要

³⁴⁰ 《辦理墊付作業辦法》第四條：「…前項資產係以預估停業要保機構之淨變現價值減除預估清理費用、獲償順位較優先之債權、其他債權人對該停業要保機構之擔保債權及其他應扣減之債權後之剩餘現值；同項各該債權應區分受墊付債權之受償順位分別計算其債權總額。前項所稱擔保債權，指於該債權擔保品價值範圍內，該擔保債權人應受償付之金額。…超過最高保額之存款保險標的債權預估無法全數受償者，不得墊付其他債權。…」

³⁴¹ 若干國家乃以賦予存款人優先權（Depositor Preference）而降低於累積存保基金之需求或取代存保制度之設置。以德國為例，存款人存款債權之受償地位，優先於有擔保（secured）及無擔保（Unsecured）債權人對銀行之債權；以澳洲為例，存款人存款債權之受償地位，優先於無擔保（Unsecured）債權人對銀行之債權，劣後於有擔保（secured）債權人對銀行之債權。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6。而就我國相關規定綜合觀之，對存款人保額外存款債權之受償地位，應係採「優先於無擔保債權人，劣後於有擔保債權人」。

保機構…」依文義解釋可知，所謂申請核准制乃係指「強制申請、審查核准」，亦即申請核准制在申請階段仍帶有強制投保制之色彩，可謂係修正之強制投保制，而之所以修正為申請核准制其主要目的係為避免強制投保制下使存保公司負擔過高之承保風險，並賦予存保公司有拒絕體質不佳之金融機構投保申請之權限，以預為掌握金融機構整體營運狀況及控管存保險司之承保風險。由於是否賦予要保機構資格之決定權乃屬存保公司，且新設之金融機構尚須經審查核准，取得要保機構資格後，始得開始營業³⁴²，一方面可使存保公司藉由設定承保標準而選擇財務健全之金融機構，另一方面亦得促使參與投保之金融機構遵循審慎經營原則，積極強化金融機構之體質。

而申請階段仍保留強制性之原因，不外係為避免逆選擇之現象產生，且在「強制申請」制度下，要保機構數量相對增加，不但有助於存款保險基金之累積、分散存保公司之承保風險，更能厚植存保公司之財務、理賠及處理問題金融機構之能力。其次，經營風險較低之要保機構為減輕保費負擔，在理論上亦有協助督促經營不穩健之要保機構，以改善全體要保機構經營風險平均值之誘因。再者，以要保機構支付之保費處理金融危機並降低公共資金之動用，乃體現「受益者付費」原則，亦即要保機構受有存款保險制度所生之「維持大眾對金融機構之信心」及「穩定金融體系」等利益，自當共同負擔該制度之運作成本³⁴³。

（二）最小成本處理原則之例外

為避免存款人對大型金融機構依最小成本原則處理時，產生信心危機，並影響到其他金融機構進而引發一連串的擠兌危機，使金融體系嚴重紊亂危而波及信用秩序與金融安定³⁴⁴，故本次修正時於第二十八條第二項增訂但書規定，引進最小成本原則之例外，規定存保公司於移轉存款之賠付或財務協助所需預估成本，原則上應小於賠付之預估損失，但

³⁴² 參閱立法院，第6屆第1會期第12次會議，議案關係文書，頁384。

³⁴³ See John Raymond LaBrosse, *The Role of Deposit Insurance in Contributing to Financial Stability: A Global Perspective*, IADI Working Paper, 15 Sep. 2005, p.8.

³⁴⁴ 參閱立法院，第6屆第1會期第12次會議，議案關係文書，頁395。

如有嚴重危及信用秩序與金融安定之虞者，經存保公司報請主管機關洽商財政部及中央銀行同意後，報經行政院核定者，則不受最小成本處理原則之限制。

此次修法乃將最小成本處理原則關於賠付成本之計算方式，由施行細則提升至法律位階，以符法律體例及法律保留原則。此外，明文規定最小成本原則之例外，使存保公司於處理要保機構過程中對信用秩序與金融安定有重大影響者，得有例外權宜性之處理方式，以快速因應金融危機之發生，對完善問題金融機構之處理機制而論，實值肯定。再者，問題金融機構之倒閉事件如有嚴重危及金融秩序之安定，存保公司於履行保險責任後，致存款保險基金不足時，得向該問題金融機構收取「特別保費」³⁴⁵，此種作法有助於使存保公司從傳統單純之「賠付者」(pay-box) 走向風險管控者之世界趨勢，應值肯定。

(三) 農業金融保險賠款特別準備金

農業金融法施行後，農業金融機構係由行政院農業委員會監督管理，與行政院金融監督管理委員會依銀行法對銀行等金融機構之監理機制為兩套平行機制，另依同法第八條規定：「為保障農業金融機構存款人權益，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。」農業金融機構仍由存保公司承保，為有效控制承保風險，存款保險制度亦應配合農業金融之改革同步調整。而本次修正鑑於一般金融機構與農業金融機構，除主管機關、監理規範不同外，承受之風險亦有所差異，其存款保險事項宜分別管理，故分設「一般金融保險賠款特別準備金」與「農業金融保險賠款特別準備金」分別承保各該金融機構之存款保險³⁴⁶。

³⁴⁵ 參閱存款保險條例第二十八條第三項規定。

³⁴⁶ 參閱立法院，第6屆第1會期第12次會議，議案關係文書，頁383。

(四) 保險賠款特別準備金目標比率

本次修正鑑於保險賠款特別準備金充實與否，攸關存款保險制度之運作，為免賠款特別準備金不足，進而影響存款人之信心，乃增訂第十六條第一項規定：「存保公司之各保險賠款特別準備金³⁴⁷餘額占保額內存款之目標比率為百分之二。」以確實掌握保險賠款特別準備金之安全存量，並據以調整存款保險費率，以厚植存保公司履行保險責任能力³⁴⁸。換言之，當「保險賠款特別準備金餘額」與「保額內存款」兩者比例低於百分之二時，存保公司即應設法提高保費收入，以便使保險賠款特別準備金恢復規定標準。

而上開規定其立法理由言明，係參酌先進國家經驗如「美國」之立法例而為增訂。然而，美國於二〇〇一年四月聯邦存款保險公司提出存款保險制度之改革建議，其中為使保險費率保持相對穩定而不致波動幅度過大，乃建議應設定基金準備金目標區 (Range)。蓋依舊法規定，存款保險基金指定準備率 (DRR) 即存款保險基金餘額與被保險存款餘額比例應為 1.25%，當兩者比例低於此一標準時，聯邦存款保險公司即應設法提高保費收入，倘於一年內無法補足基金準備金，聯邦存款保險公司則需全面性調高保費至少 23 個基數以上，惟調高保費之做法使得保險費率之波動幅度過大，故現行聯邦存款保險法已不採前揭固定保險基金指定準備率之方式，而修正採取改革建議之設定基金準備金目標區，將基金準備金「目標區」明文化，規定基金準備金目標區之範圍為不得超過 1.5% 以上，亦不得低於 1.15% 以下³⁴⁹。

換言之，從本次修正與美國立法例兩相比較下，可知此次修正將保險賠款特別準備金目標比率固定為百分之二，與美國《聯邦存款保險法》之舊制規定，將存款保險基金指定準備率固定為百分之一點二五，如出

³⁴⁷ 條文中所指「各」保險賠款特別準備金，依同條例第六條規定可知，係指「一般金融保險賠款特別準備金」與「農業金融保險賠款特別準備金」二者而言。

³⁴⁸ 參閱立法院，第 6 屆第 1 會期第 12 次會議，議案關係文書，頁 387。

³⁴⁹ See 12 U.S.C. §1817 (b) (3) (B) : RANGE.--The reserve ratio designated by the Board of Directors for any year.-- (i) may not exceed 1.5 percent of estimated insured deposits; and (ii) may not be less than 1.15 percent of estimated insured deposits.

一轍，故我國日後是否亦面臨：為維持保險賠款特別準備金目標比率為「百分之二」之水平，而依本條例規定³⁵⁰隨時調整保費費率，使得保險費率波動幅度過大之問題，仍有待觀察。

(五) 過渡銀行制度之引進

在本次修正前，存保公司履行存款保險責任之方式，僅有現金賠付、移轉存款賠付、提供財務協助、暫行承受經營等四種方式。惟倘要保機構規模太大、業務龐雜，存保公司一時無法洽妥其他機構併購，或以辦理賠付、移轉存款方式處理，恐造成金融服務之中斷，故僅得選擇以暫行承受經營方式為之。然而，由存保公司以自己名義暫行承受並續繼經營，使存保公司成為暫行承受和經營之法律主體，造成問題金融機構之債務與存保公司之自有財產合而為一，導致債務與責任難以釐清，無形中更侵蝕存保公司之自有財產。

有鑑於此，本次修法時，乃將暫行承受經營之規定予以刪除，並引進過渡銀行之制度，而過渡銀行之設立係指主管機關或存保公司，於完成停業金融機構之處理工作前，暫時成立以承購停業機構負債及資產，並繼續營業之臨時性銀行。至於詳細有關過渡銀行設置之相關問題，本文擬於「存保公司履行保險責任之方式」中再詳為論述。

(六) 資訊共享與各機關（構）協調機制

二〇〇一年，金融穩定論壇（Financial Stability Forum, FSF）存款保險工作小組提出「存款保險國際準則」（Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems）其中建議：金融安全網功能的有效實現有賴各成員間的良好協調與合作，尤其是資訊分享、機構之間的協調與權責劃分必須清楚、明確，政策制定者應考量存款保險機構與金融安全網其他成員之間的關係與協調³⁵¹。蓋若金融機構之資訊不透明，則

³⁵⁰ 參閱存款保險條例第十六條第二項規定：「存款保險費率，得依要保機構之營運風險訂定差別費率，並得視前項目標比率之達成狀況調整之。」

³⁵¹ Policymakers should address the deposit insurer's relationships and coordination with the other

外部人難以得知、政府單位難以確切掌握，將增加不必要之監理成本³⁵²。

本次修正鑑於存保公司為控制承保風險，有蒐集、分析要保機構相關資訊之需要，且為不增加要保機構之負擔³⁵³，乃增列第二十二條規定：「存保公司為控制承保風險，有蒐集、分析要保機構之相關財務或業務資訊需要時，應透過與主管機關、農業金融中央主管機關及中央銀行建立之資訊共享機制取得。如有不足，得要求要保機構據實提報。存保公司對要保機構經營危機或其他有影響金融秩序之重大事件，應與主管機關、農業金融中央主管機關及中央銀行建立協調機制處理。」

此外，依「行政院金融監督管理委員會涉及中央銀行或其他部會業務事項作業要點」更具體規定，處理合作聯繫事項³⁵⁴，應依據下列原則辦理：(一) 責任明確：各機關(構)應為其所採取之措施負責；(二) 透明化：必須讓市場及大眾知道各機關(構)所負責之業務；(三) 避免重覆：各機關(構)必須清楚定義其角色，以避免重覆及猜測；(四) 資訊充分交流：各機關(構)應建立有效之資訊蒐集及交流機制。而處理合作聯繫事項包括：(一) 涉及跨機關(構)職掌之重大金融制度及政策之協商；(二) 金融機構經營危機、影響金融體系穩定重大事件之處理及緊急資金融通之協調；(三) 金融市場清算及金融支付系統變革之協調。(四) 各機關(構)資訊交流及共享之協商；(五) 其他涉及金融監督、管理及檢查事項之聯繫事項。而上開規定，實與存款保險國際準則之建議事項，並無二致，乃符國際之潮流與趨勢，應值肯定。

safety-net participants. A need for close coordination exists in any institutional setting and information sharing among safety-net participants is essential. ... However, when the functions are assigned to different organisations, issues related to information sharing, allocation of powers and responsibilities, and coordination of actions among different functions are more complex and need to be addressed clearly and explicitly. See FSF, *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, 7 Sep. 2001, p. 20.

³⁵² 參閱鄭少珏，金融監理一元化與存款保險制度之功能定位，輔仁大學法律研究所碩士論文，2003年7月，頁96。

³⁵³ 參閱立法院，第6屆第1會期第12次會議，議案關係文書，頁390。

³⁵⁴ 為建立行政院金融監督管理委員會、中央銀行、存保公司或其他部會，有關金融監督、管理及檢查事項之合作與聯繫機制，特設置「金融監理聯繫小組」專責辦理合作與聯繫事項。

(七) 依法律要求存入特定金融機構之轉存款

二〇〇八年修正時，鑑於農業金融法中規範基層金融機構餘裕資金之轉存，由全國農業金庫負責辦理³⁵⁵，使基層金融機構無權選擇轉存之存款機構，而《存款保險條例》又未將此類依法律要求存入特定金融機構之轉存款，納為存款保險項目，使其無法獲得存款保險之保障，導致若被轉存之金融機構發生問題，則基層金融機構將損失慘重，實有欠公允，故修正第十二條第一項增列「依法律要求存入特定金融機構之轉存款」為存款保險標的項目，使基層金融機構依法律被要求存入特定金融機構之轉存款，呈現權利與義務相等情形³⁵⁶。並通過二項附帶決議：(一) 依法律要求存入特定金融機構之轉存款，其保障額度及保費費率交由行政院金融監督管理委員會、財政部、行政院農業委員會、存保公司及中央銀行協商決定。(二) 限期改善不合理要求農會、漁會信用部強制轉存農業金庫之限制；以健全農業金融體系，避免農業金庫銀行成為基層農會、漁會信用部之負擔，違反當初成立農業金庫銀行之宗旨³⁵⁷。

然而，本次雖增列「依法律要求存入特定金融機構之轉存款」之存款保險標的，惟同條第二項規定「前項存款，不包括下列存款項目：…五、銀行、辦理郵政儲金匯兌業務之郵政機構、信用部合作社、設置信用部之農會、漁會及全國農業金庫之存款」，二者之間似不無扞格之處。蓋全國農業金庫之存款，原則上即屬本次增列之「依法律要求存入特定金融機構之轉存款」，而本條例第十二條第一項將其列為存款保險標的，第二項卻又規定其屬不保項目，解釋上易生疑義，故有建議該第五款規定應修正為「銀行、辦理郵政儲金匯兌業務之郵政機構、信用部合作社、全國農業金庫及設置信用部之農會、漁會非屬前項第四款之存款」，以資明確³⁵⁸。

³⁵⁵ 參閱農業金融法第三十一條第四項規定：「信用部餘裕資金，應一律轉存全國農業金庫…」

³⁵⁶ 參閱立法院公報，97卷16期，院會紀錄，頁72。

³⁵⁷ 參閱立法院公報，97卷16期，院會紀錄，頁75。

³⁵⁸ 參閱立法院公報，97卷16期，院會紀錄，頁73。

參、中央存款保險公司

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。」依現行存款保險條例第三條第一項之規定：「存款保險，由財政部會同中央銀行設立中央存款保險股份有限公司承保…」故存保公司為我國唯一之存款保險組織，其主要任務依同條例第一條規定，係為保障存款人權益、維護信用秩序、及促進金融業務健全發展，以下即簡要介紹存保公司之組織與權責。

一、修正前存保公司之組織定位

(一) 適用公司法所生疑義

從我國存款保險制度建置過程，不難發現其制度設計多承襲美國存款保險制度，惟依美國《聯邦存款保險法》第九條 a 項規定，聯邦存款保險公司為一法人團體；同條 b 項更明確規定，聯邦存款保險公司為美國政府機關³⁵⁹，故其乃為具有政府機關性質之法人團體，與一般公司組織之法人著實不同。然依現行存款保險條例第三條第一項之規定：「存款保險，由財政部會同中央銀行設立中央存款保險公司承保；其資本總額，由行政院定之。」同條第二項規定：「前項資本，由財政部³⁶⁰、中央銀行及要保之金融機構認股；財政部及中央銀行出資應超過百分之五十。」換言之，我國存款保險組織係以股份有限公司型態設立，且主要係以中央銀行與財政部為出資者，該公司之董事會成員及監察人即為中央銀行及財政部之法人代表³⁶¹，惟存保公司既屬股份有限公司而適用公

³⁵⁹ See 12 U.S.C. §1819 (a) : Upon the date of enactment of the Banking Act of 1933, the Corporation shall become a body corporate...; 12 U.S.C. §1819 (b) : 「The Corporation, in any capacity, shall be an agency of the United States...」

³⁶⁰ 修正前本條例第五條係規定為「…由主管機關、中央銀行、及要保之金融機構認股」，惟修法後因本條例第二條規定之主管機關已修正為行政院金融監督管理委員會，且為配合公股股權管理已移歸財政部，故將舊法規定出資設立之主管機關修正為「財政部」。

³⁶¹ 目前存保公司七席董事中有五席為財政部法人代表(一名暫缺)，二席為中央銀行法人代表；監察人三人，二人為財政部法人代表，一人為中央銀行法人代表。參閱經濟部商工登記資料查詢系統：<<http://gcis.nat.gov.tw/pub/comp/compInfoAction.do?method=detail&banNo=01456219>>，最

司法相關規定，乃產生下述疑義：

1、營利法人

存保公司之組織型態為股份有限公司，有關存保公司之設立登記、組織運作、盈餘分派等悉依公司法有關規定辦理。惟股份有限公司係以營利為目的之私法人，營利法人追求盈餘之性質與存保業務之執行常有所衝突，另金融檢查及問題要保機構之處理，常涉及公權力之行使與人民權利之保障，如無法律明確授權，由營利法人組織之公司執行則較具爭議，種種問題均不利存款保險功能之發揮。

2、股東會

存保公司係由財政部及中央銀行所出資，即該公司之股東主要為財政部與中央銀行，此雖可適度表達財政部及中央銀行對存保公司之政策影響，然股份有限公司適用公司法的結果，即須將決策系統化分為股東會與董事會，尤其重大事項仍必須經由股東會決議，而股東會之程序相當繁瑣，實造成程序上不必要之負擔。若立法論上仍堅持存保公司之股份有限公司型態，為避免該等程序負擔，應將存保公司轉變為單一股東所投資之一人公司，而使股東會職權由董事會行使，不適用公司法有關股東會之規定³⁶²。

3、董事會

存保公司之董事會為最高決策單位，為發揮存款保險機制之功能，須使董事會具有獨立運作之機制，以免受政治性影響或其他與存款保險功能相違之干擾。目前存保公司董事會設有董事七人，互推一人為董事長，惟該公司股權百分之九十九³⁶³由政府持有，故董事皆由政府指派，

後瀏覽日：2009年1月4日。

³⁶² 依公司法第一百二十八條之一規定：「政府或法人股東一人所組織之股份有限公司…該公司之股東會職權由董事會行使，不適用本法有關股東會之規定。前項公司之董事、監察人，由政府或法人股東指派。」

³⁶³ 目前財政部持有股份數為 509,521,900 股；中央銀行持有股份數為 490,473,100 股；兆豐國際商業銀行股份有限公司 2,000 股；合作金庫商業銀行股份有限公司 1,000 股；國泰世華商業銀行

如何能獨立於政治之外，不無疑問。再者，為使決策機關兼具政策性與專業性，似乎可考慮由財政部次長、中央銀行副總裁、金融監督管理委員會副主任委員兼任其中三席董事，另四名董事則由具有法律、經濟、金融、財稅、會計或管理相關經驗之學者專家擔任。此外，學者專家所擔任之董事，亦得考慮採任期制，使其不隨政黨輪替而有所異動，且全體董事具有同一黨籍者不得超過總額二分之一，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。

（二）權責不明之疑義

存款保險理論上須建制完整控管承保風險之機制，始得以避免存款保險基金不當流失、減少動用公共資金、並降低要保機構之負擔。然而，囿於存保公司之組織型態非屬行政機關，在舊法時代對於是否賦予存保公司金融檢查權乃多有爭議，而存保公司在不具備採取相關措施權限之情況下，欲使存保公司得有效控制存保風險，似不具期待可能性。換言之，存保公司既不具上開權限，卻須肩負存款保險制度之成敗，某程度而言，實處於無權卻有責之尬尷地位。

然而，依法務部於九十年四月十一日召開「法務部行政程序法諮詢小組」第十九次會議中，與會多數委員認為存保公司依存款保險條例之規定實施金融檢查時，即屬行政程序法第二條第三項受託行使公權力之團體，於委託範圍內『視為行政機關』。故在此結論下，縱不認存保公司之組織型態應改為行政機關之見解，惟賦予存保公司對要保機構具有完整之檢查、調查權、立即糾正措施之權限，使存保公司得有效控制存保風險，以符本條例之立法意旨，應無不妥之處。

二、修正後存保公司之組織定位

本條例於歷經多次修正後，解決部分中央存款保險公司組織定位上

股份有限公司 1,000 股；上海商業儲蓄銀行股份有限公司 1,000 股。

之疑義，茲分述如下：

(一) 不具營利性

二〇〇一年修正時鑑於存保公司之設立，係為保障金融機構存款人權益、維護信用秩序，乃具公益性，且保險賠款特別準備金之累積，攸關履行保險責任能力，故於存款保險條例第七條明定存保公司每營業年度終了之盈餘，應全數納入存款保險理賠準備金，不適用公司法之規定，以厚植存保公司履行保險責任能力。二〇〇七年修正將該規定移列於第五條，並做文字調整其規定為：「存保公司每年度收入總額減除各項成本費用及損失後之餘額，應全數提存保險賠款特別準備金。」從上開規定可知，存保公司於修正後已不具營利性，實值肯定。

(二) 承保風險控管機制

1、明定終止承保之法律效果

本條例二〇〇七年修正前，於第十九條規定已賦予存保公司終止要保資格之權限，惟終止要保資格後，僅規定由存保公司報請主管機關「處理³⁶⁴」，至於後續程序如何進行及法律效果為何³⁶⁵，並未有明文，顯有違法律保留原則及明確性原則。而二〇〇七年修正後，將該規定分列為第二十五條、第二十六條、第二十七條，並於第二十六條明定終止之時機。此外，同條例第十條第二項規定：「金融機構未…申請參加存款保險者，依其為一般金融機構或農業金融機構，由存保公司分別報由主管機關或農業金融中央主管機關責令該金融機構撤換負責人或廢止其許可。」故由第二十六條與第十條規定合併觀之，若存保公司依第二十六條規定終止金融機構之要保資格，即得報請主管機關或農業金融中央主

³⁶⁴ 依舊法第十九條第一項規定：「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…」

³⁶⁵ 依二〇〇六年之舊法第二十三條第三款規定，要保機構違反第十九條第一項規定，未履行終止要保資格之通知義務者，存保公司得報請主管機關處以罰鍰。惟此一規定顯係要保機構違反其行為義務之處罰，而非終止要保資格後之法律效果，換言之，對於遭終止要保資格之金融機構而言，主管機關後續處置之措施為何，實不具可預測性，而有違法律明確性原則甚明。

管機關，責令該金融機構撤換負責人或廢止其許可。

2、對要保機構進行查核

本條例制定之初，對是否賦予存保公司檢查權一事，採否定論者認為金融檢查業務乃財政部及中央銀行之法定權責，公權力實不宜輕易作授權規定，以免失其嚴肅性而滋生紛擾。蓋金融檢查權不僅事涉人民基本權之干預，亦需龐大之人力始足以應付，存保公司之組織畢竟僅為公司型態而非行政機關，如立法授權存保公司得擁有上開權限，機構間權責相互重疊，則相當程度妨礙財政部及中央銀行等公權力之行使³⁶⁶。惟上開爭議最終仍以賦予存保公司部分金融業務檢查權定案。

然而，賦予存保公司部分金融業務檢查權後，依一九八五年存款保險條例第十七條規定，存保公司為健全要保機構之業務，必要時得報請主管機關，指派人員輔導其業務經營。同條例第二十一條規定，存保公司必要時，得報請主管機關洽商中央銀行核准後，檢查要保機構之業務帳目，或通知要保機構於限期內造具資產負債表、財產目錄或其他報告。由於前揭規定，使我國金融檢查分工制度轉變為「三元化」³⁶⁷，即財政部依據《銀行法》相關規定，擁有金融行政管理、發布法規、業務管理、檢查及處分等權責；中央銀行依據《中央銀行法》、《管理外匯條例》、《國際金融業務條例》等規定，本於職權得發布法規、金融業務管理及檢查等權限；存保公司依據前揭第十七條、第二十一條規定，得參與金融檢查及問題要保機構之輔導。至於相關金融檢查作業，則依據《金融業務檢查分工方案³⁶⁸》由上述三者辦理³⁶⁹。

³⁶⁶ 參閱立法院公報，73卷96期，院會紀錄，頁26。

³⁶⁷ 參閱鄭少珏，金融監理一元化與存款保險制度之功能定位，輔仁大學法律研究所碩士論文，2003年7月，頁9。

³⁶⁸ 依本分工方案一、實地檢查之分工（三）：存保公司應辦理檢查之金融機構：1、依「存款保險條例」第二十一條規定報請財政部洽商中央銀行核准辦理者。2、已參加存款保險之基層金融機構（含信用合作社及農、漁會信用部）。3、原為合作金庫所檢查且未參加存保之基層金融機構，暫由中央存款保險公司負責其金檢工作。4、其他經財政部、中央銀行、中央存款保險公司洽商決定者。惟本分工方案業於2004年7月1日廢止。

³⁶⁹ 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64期，2000年12月，頁203。

惟從第二十一條規定觀之，存保公司欲進行查核，原則上須報請主管機關洽商中央銀行核准後始得為之，並無自主決定之權限。二〇〇七年修正時，將上開規定移列於第二十四條，且基於存保公司控管承保風險需要，除賦予存保公司主動查核權限外，更具體明定存保公司得查核之事項。其立法理由更明確指出，就存保公司之查核權，不宜以「存款保險契約約定查核之內容及時機」方式處理，係因：（1）基於契約自由原則，存保公司除需逐家洽商變更存款保險契約外，如要保機構拒於契約同意存保公司查核，則存保公司將難以執行相關承保風險之控管；（2）按存保公司履行其保險責任，係屬金融監理之一環，具公益特性。存保公司為控管其承保風險及保障存款人權益，有於本條例賦予查核權之必要³⁷⁰。而上開修正，某程度使存保公司得有效控制存保風險，以符本條例之立法意旨，應值贊同。

三、問題金融機構之處理

（一）問題金融機構之產生

按問題金融機構之所以產生，其主因乃在於授信程序不佳（Poor lending practices）、貸款過於集中（Excessive loan concentrations）、過度承擔風險（Excessive risk taking）、違反現行貸款政策或程序（Overrides of existing policies and procedures）、個人或集體詐欺、犯罪活動或關係人交易（Fraud or criminal activities and self-dealing by one or more individuals）³⁷¹等。總結而論，問題金融機構係因金融機構內部管理不當，或外部監理制度不健全而形成。

而我國於一九八九年為配合金融自由化之趨勢，乃修訂銀行法放寬各項管制規定，一方面使銀行利率完全自由化，另一方面允許民營銀行的設立，開放金融市場讓新競爭者加入。一九九一至一九九二年間，政

³⁷⁰ 參閱立法院，第6屆第1會期第12次會議，議案關係文書，頁391。

³⁷¹ Basel Committee On Banking Supervision, *Supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks*, Mar. 2002, p.8, [Online]. Available :<http://www.fsa.go.jp/inter/bis/bj_20020404.pdf>, last visited: 21 Jan. 2009.

府核准十六家新銀行設立並同時核准信託投資公司³⁷²、大型信用合作社³⁷³、中小企業銀行得申請改制為商業銀行，致使國內商業銀行倍增，然銀行業務之市場規模並未同步擴張，致各銀行間競爭加劇，如採行削價競爭或降低授信標準，以爭取客戶。而前者使存放款利差縮小、淨值報酬率下降³⁷⁴，後者則使資產品質惡化、擔保品價值低落、逾期放款比率攀高。

又開放民營銀行設立及放寬銀行所得經營之業務，使得一般傳統產業與金融業結合，少數家族或財團同時掌握銀行經營權與所有權，將金融機構當作財團金庫使用，金融機構內控制度形同虛設。時至一九九五年七月彰化縣彰化市第四信用合作社之經理人挪用公款，引爆存款人擠兌，釀成各地的信用合作社及農會信用部之廣泛擠兌風潮，成為我國首度出現之系統性風險。

（二）問題金融機構之定義

我國現行法規範對問題金融機構之認定，散見於《銀行法》、《農業金融法》、《行政院金融重建基金設置及管理條例》，各該規定大致相同，互為補充，茲分述如下：

1、銀行法

為促使銀行對其資產保持適當之流動性，中央銀行經洽商中央主管機關後，得隨時就銀行流動資產與各項負債之比率，規定其最低標準，未達最低標準者，中央主管機關應通知限期調整之³⁷⁵。其次，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，主管機關「得」勒令停業並限期清理、停止其一部業務、派員監管或接

³⁷² 信託業法第六十條規定，本法施行前依銀行法設立之信託投資公司應於八十九年七月二十一日起五年內依銀行法及其相關規定申請改制為其他銀行，或依本法申請改制為信託業。

³⁷³ 信用合作社法第三十條規定，信用合作社變更組織為商業銀行之標準及辦法，由中央主管機關定之。

³⁷⁴ 陳戰勝，金融安全網，國家政策季刊，3卷4期，2004年12月，頁69。

³⁷⁵ 參閱《銀行法》第四十三條規定。

管、或為其他必要之處置³⁷⁶。又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。中央主管機關對虧損逾資本三分之一銀行，得限期命其補足資本；逾期未經補足資本者，「應」勒令停業³⁷⁷。換言之，金融機構之流動性未達最低標準，經限期調整而未能改善者，或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者，或虧損逾資本三分之一者，即可能陷入經營危機，而屬問題金融機構。

2、農業金融法

依《農業金融法》第三十六條規定：「信用部業務經營不善，累積虧損超過信用部上年度決算淨值三分之一，或逾放比率超過百分之十五者，應由主管機關及全國農業金庫設置輔導小組整頓之…」；同法第三十七條規定：「信用部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，中央主管機關應停止農、漁會代表、理事、監事或總幹事全部職權或其對信用部之職權…」故農、漁會信用部倘虧損超過上年度決算淨值三分之一，或逾放比率超過百分之十五者，或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，即為問題金融機構。

3、行政院金融重建基金設置及管理條例

依重建基金條例第四條規定：「本條例所稱經營不善之金融機構，指有下列情形之一者：一、經主管機關或農業金融中央主管機關檢查調整後之淨值或會計師查核簽證之淨值為負數。二、無能力支付其債務。三、有銀行法第六十二條第一項所定業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，有損及存款人權益之虞或第六十四條虧損逾資本三分之一，經限期改善而屆期未改善，並經主管機關及本基金管理會認定無法繼續經營。」上開規定實與《銀行法》、《農業金融法》之規定，並無太

³⁷⁶ 參閱《銀行法》第六十二條規定。

³⁷⁷ 參閱《銀行法》第六十四條規定。

大差異。

又所謂的「業務或財務狀況顯著惡化」、「有損及存款人利益之虞」等乃屬不確定之法律概念，而以不確定法律概念規範問題金融機構之定義，無非係為保留「判斷餘地」予行政機關，使其得就個案情節依其專業性、技術性予以認定³⁷⁸。惟行政機關之個案判斷是否符合法規範之要求，於認定上仍需藉由實務運作漸次形成一致性標準。此外，除金融機構虧損逾資本三分之一，經限期命其補足資本而逾期未補足者，應勒令停業外，在其他情形下，是否發動勒令停業並限期清理、停止其一部業務、派員監管或接管、或為其他必要之處置，乃屬行政機關之裁量範圍，一般人民並不具有公權利，自無從依提起課予義務訴願或訴訟，請求主管機關為特定之行政行為。

（三）對問題金融機構之處置措施

處理問題金融機構首要面臨之重要問題即應否將金融機構勒令停業，過去實務上因顧及金融機構遭勒令停業後，對金融體系所可能造成的負面影響，以致「太大而不能倒」即成為處理問題金融機構時之爭點³⁷⁹。再者，自二〇〇四年七月《行政院金融監督管理委員會組織法》正式施行、且財政部金融局更名改隸行政院金融監督管理委員會（下稱金管會）銀行局後，即由金管會取得勒令金融機構停業之管轄權。以下即先論述我國問題金融機構停業之判準，再分析我國處理問題金融機構之措施。

1、停業之標準

問題金融機構停業標準與前述問題金融機構之定義略有差異，「停業」係行政處分權之發動，從而其發動標準須依相關法規而為解釋。依

³⁷⁸ 有關不確定法律概念及判斷餘地之詳細論述，參閱參閱陳敏，行政法總論，神州圖書出版有限公司，2004年11月，頁194-199。

³⁷⁹ 參閱范以端、顏秀青，由國際觀點看銀行危機—兼論問題銀行退出市場機制，存款保險資訊季刊，17卷3期，2004年3月，頁8。

《重建基金條例》第四條「淨值為負數」之規定，固屬明確之標準。惟《銀行法》第六十二條及第六十四條於二〇〇七年修正後，亦影響停業之判準。依《銀行法》第六十四條規定，對虧損逾資本三分之一銀行，主管機關得限期命其補足資本；逾期未經補足資本者，「應」勒令停業；同法第六十二條第一項規定，銀行因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付債務或有損及存款人利益之虞時，主管機關「得」勒令停業並限期清理、停止一部業務、派員監管或接管、或為其他必要的處置。

從上開規定配合觀之，停業之標準似已確定採取「淨值」之判斷原則，並以「虧損達資本三分之一」為標準³⁸⁰，惟此一標準與國際上一般公認會計原則³⁸¹（Generally Accepted Accounting Principles, GAAP），採用「流動性」作為判準，顯不相符。其次，若採「淨值」作為判準，則問題金融機構之不良資產是否列入資產項下，亦有討論的必要；蓋若列入資產項下，因《金融機構合併法》第十五條第五項所設之「五年內認列損失」之規定，將使「淨值」之明確性完全遭到破壞，則虧損達資本三分之一之標準是否仍具明確性，不無疑問。

2、停業前之處理措施

（1）類似立即糾正措施

我國「類似」立即糾正措施之監理規範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）。該等糾正措施，係將金融機構依資本適足率分為兩個等級，分別施以不同之強制性措施與選擇性措施。之所以稱為「類似」，係因我國之資本等級劃分簡單，且以選擇性措施為主、強制性措施為輔，而與美國之立即糾正措施有相當差距。

³⁸⁰ 因「虧損達資本三分之一」相對於「淨值為負數」之發生時點較為提前，又「因業務或財務狀況顯著惡化不能支付債務」之情形，是否勒令停業，主管機關乃具有裁量權，因此「虧損達資本三分之一」即可認屬停業之標準。

³⁸¹ See Federal Financial Institutions Examination Council, *FIRST 1997 CALL, NUMBER 199*, 31 Mar. 1997, p.2, [Online]. Available: <<http://www.fdic.gov/news/news/inactivefinancial/1997/27-1.pdf>>, last visited: 2 Dec. 2008.

此外，有認為若經重建基金評價小組及管理會決議納入可能處理對象名單、並符合重建基金條例第四條第一項規定之經營不善金融機構，亦形同監理機關對該金融機構採行立即糾正措施³⁸²，惟重建基金主要係以「淨值為負」作為介入之時點，且以賠付作為主要處理措施，似與立即糾正措施之意旨有別。以下即以《銀行資本適足性管理辦法》第十三條規定為例，表列「類似」立即糾正措施之等級劃分與各項措施：

監理措施 資本適足率	強制性措施	選擇性措施
小於 8% 且大於等於 6%	1、不得以現金分配盈餘或買回其股份。 2、不得對負責人有給付酬勞、紅利、認股權憑證或其他類似性質給付之行為。	1、命令銀行及其負責人限期提出資本重建或其他財務業務改善計畫。對未依命令提出資本重建或財務業務改善計畫，或未依其計畫確實執行者，得採取下一等級之監理措施。2、限制新增風險性資產或為其他必要處置。
小於 6%	上一等級之所有強制性及選擇性措施	1、解除負責人職務，並通知公司登記主管機關註記其登記。2、銀行取得或處分特定資產，應先經主管機關核准。3、令銀行處分特定資產。4、限制或禁止與利害關係人之授信或其他交易。5、限制轉投資、部分業務或命令限期裁撤分支機構或部門。6、限制存款利率不得超過其他可資比較或同性質存款之利率。7、負責人之報酬予以降低，且不得逾該銀行資本適足率低於百分之六前十二個月內對該負責人支給之平均報酬。8、派員監管或為其他必要處置。

³⁸² 參閱陳寶瑞、郭秋榮，美、日、韓及我國金融監理機構立即糾正措施之比較，台灣經濟金融月刊，39 卷 3 期，2003 年 3 月，頁 52。

(2) 命為特定行為或逕行變更特定法律關係

依《銀行法》第六十一條之一規定，當銀行違反法令、章程或有礙健全經營之虞時，主管機關除得予以糾正、命限期改善外，並得視情節輕重，為下列處分：a、撤銷法定會議之決議。b、停止銀行部分業務。c、命令銀行解除經理人或職員之職務。d、解除董事、監察人職務或停止其於一定期間內執行職務。e、其他必要之處置。解除董事、監察人職務時，由主管機關通知經濟部撤銷其董事、監察人登記。

上開予以糾正或命其限期改善之規定，乃隱含命該金融機構為特定行為之處分內容。至於撤銷法定會議決議，應係指股東會或董事會所作成之決議而言。該等決議經主管機關認定違反法令、章程或有礙健全經營之虞者，得依本款規定撤銷；又主管機關撤銷法定會議之決議時，應禁止不當連結，即遭撤銷之決議應與該違反行為有相當關聯性者為限³⁸³。

至於命銀行解除經理人或職員之職務或解除董事、監察人之職務，兩者規範上之所以不同，乃因經理人或職員原則上不具代表權，故處分之對象應向金融機構為之。而董事、監察人於執行業務範圍內，係金融機構之代表人，其行為本即可視為金融機構之行為，故倘對經營具有決定權之董事，已違反規範或為不健全之經營；或具監督權之監察人，已成為該違反行為之共犯結構一份子時，自應由主管機關逕予解任或停止職務。

(3) 派員介入經營

a、業務輔導

《銀行法》第六十一條之一第三項規定：「為改善銀行之營運缺失而有業務輔導之必要時，主管機關得指定機構辦理之。」此外，二〇〇七年修正前之存款保險條例第十七條第一項，亦有指派人員對問題要保

³⁸³ 參閱張卜元，處理問題金融機構之法律問題—論監管及接管之規範，台北大學法律系碩士論文，2003年，頁9。

機構進行輔導之規定，惟修正後已遭刪除。實務上，主管機關指定辦理業務輔導之機構以存保公司為主，而存保公司所建立的輔導方式，包括³⁸⁴：(a) 以專責輔導員方式，對問題要保機構辦理特別表報稽核。(b) 對有重大經營缺失之要保機構，以表報稽核為主，實地進駐輔導為輔。(c) 邀談重大經營缺失之要保機構主要負責人。(d) 對受輔導要保機構之各項會議議案辦理事前或事後審閱，並參與該等機構所召開之相關重要議案之決策會議。(e) 其他輔導方式。

b、派員監管、接管

監管制度係純粹以監督及輔導金融機構為目的，並明顯區隔其與「業務輔導」的差異性，依《金融機構監管接管辦法》第九條規定，監管人之職務如下：監督及輔導改善業務經營方針、業務及財務缺失之改善、應收債權之確保、對資產提列備抵損失或轉列呆帳、營業帳目之處理及財務報表之編製、財產之購置與處分、授信與投資案件之審核及負債之管理、辦理票據交換及有關事項之聯繫；監督資產、權狀、憑證、合約及權利證書之控管；要求董事會更換經理人；列席董事會、監察人會議、股東會、放款投資審查會議、其他法定會議或重要會議，提出意見；要求監察人行使職務；要求受監管金融機構於限期內據實造具及提出業務、財務或其他報告；查核有關帳冊、文件及財產；其他經財政部指定或核准之事項。由上開規定可知，監管人其任務核心乃是確保問題金融機構之資產，或為輔導該問題金融機構為穩健、健全之經營。故於受監管金融機構之財務、業務已恢復正常營運者或有事實足認無法達成監管之目的時，監管人即應報請主管機關核准終止監管。

而接管制度之目的，在於使接管人代為行使經營權及財產管理處分權³⁸⁵，且接管人得為受接管金融機構為訴訟上及訴訟外之行為。又主管機關於派員接管時，得將受接管金融機構之股東會、董事及監察人職權

³⁸⁴ 參閱王嘉麗、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，64期，2000年12月，頁205。

³⁸⁵ 參閱《銀行法》第六十二條之二第一項規定。

予以停止，相關之職權由接管人行使³⁸⁶，故接管人乃擁有對外之代表權及對內之監督管理權³⁸⁷。

而接管人依《銀行法》第六十二條之三及《金融機構監管接管辦法》第十三條之規定，得報經主管機關核准，對受接管金融機構為下列處置：委託經營、辦理增減資、讓與營業及資產負債、或決定與其他銀行合併等行為，並得為營業行為以外之財產處分、或重大權利之拋棄、讓與或義務之承諾及重要人事之任免等。再者，銀行負責人或職員於接管處分書送達銀行時，應將銀行業務、財務有關之一切帳冊、文件、印章及財產等列表移交予接管人，並應將債權、債務有關之必要事項告知，或應其要求為進行接管之必要行為；銀行負責人或職員對其就有關事項之查詢，不得拒絕答覆或為虛偽陳述³⁸⁸。

3、停業後之清理

「清理」係一九七五年修正《銀行法》時所創設之程序³⁸⁹，其制度之本旨，應係慮及金融機構有別於公司組織，當金融機構經營不善時，公司法制之「重整」與「清算」程序，顯然不符金融機構於退場時對「存款人保護」之特殊公益需求，因此，針對經主管機關停業「後」尚未解散「前」之金融機構，其現存財產所涉法律事務另訂「清理程序」予以規範。而依《存款保險條例》第四十一條第一項規定：「主管機關或農業中央主管機關勒令要保機構停業時，應即指定存保公司為清理人進行清理，其清理適用銀行法有關清理之規定。」換言之，在我國境內之金融機構，於申請核准制下，均已參加存款保險而為要保機構，一旦被勒令停業，存保公司即為法定清理人。

又依《銀行法》之規定，對金融機構開始進行清理程序後，清理人執行職務係準用接管人之規定³⁹⁰，職是之故，我國法上對於問題金融機

³⁸⁶ 參閱《金融機構監管接管辦法》第十一條、第十二條規定。

³⁸⁷ 參閱張卜元，處理問題金融機構之法律問題—論監管及接管之規範，台北大學法律系碩士論文，2003年，頁39-40。

³⁸⁸ 參閱《銀行法》第六十二條之二第二項規定。

³⁸⁹ 參閱謝易宏，論問題金融機構之清理，台灣本土法學雜誌，72期，2005年7月，頁14。

³⁹⁰ 參閱《銀行法》第六十二條之五第一項規定。

構之「清理」與「接管」兩套程序係存有相當程度之同質性。依同法第六十二條之五第二項之規定，可知清理程序係為「了結現務，及收取債權、清償債務」而設，亦即其目的在結束營業；而接管之目的在於使金融機構之業務或財務恢復正常營運、或確認無法恢復正常營運，已如前述。故接管與清理之目的，事實上並無二致，均在確定問題金融機構有無恢復正常營運之可能³⁹¹，而接管係銀行在正常營運狀態下之措施，相較之下，停業清理係為後階段之處置。

惟從比較法之觀點而論，美國法上並未區分接管人與清理人之不同，乃皆以「Receiver」稱之，並與監管人（Conservator）合稱受託人（Fiduciary）³⁹²，而其處理問題金融機構之措施實質上即包括我國之接管程序與清理程序，並以「Resolution Procedure」總括，惟其進行清理程序之前，未必皆須經過接管程序。然我國法上係以停業與否作為區分標準，割裂問題金融機構之處置程序，因此「接管」與「清理」有明確之分水嶺，另外在程序上之設計，因銀行法第六十二條之七第三項規定：「銀行清理期間，其重整、破產、和解、強制執行等程序當然停止。」使得清理程序具有接管所無之「程序優先性」，故二者係屬不同程序，實堪認定。惟接管與清理之處理手段共通、接管人與清理人之權限相同、且皆以確定問題金融機構有無恢復正常營運之可能性為目的，故有無必要於制度上予以劃分，亦有審究之餘地。

（四）保險責任之履行

依本條例第二十八條規定：「要保機構經主管機關或農業金融中央主管機關勒令停業時，存保公司應…履行保險責任…」故金融機構遭主管機關勒令停業時，原則上即該當保險事故之發生，換言之，存保公司依存款保險契約，即應履行其保險責任。而存保公司履行存款保險責任之方式，依現行法之規定可分為：現金賠付、移轉存款賠付、提供財務

³⁹¹ 參閱林繼恆，處理經營失敗銀行相關法令及對策之檢討，基層金融，37期，1998年9月，頁24-25。

³⁹² Jonathon R. Macey, Geoffrey P. Miller, Richard Scott Carnell, *Banking Law and Regulation*, New York: Aspen Publishers, Inc., p.736 (3rd 2001).

協助、設立過渡銀行等方式。又依本條例第三十條規定可知，採行設立過渡銀行之方式，須具備一定要件始得為之，故除設立過渡銀行外，究採取何種方式履行存款保險責任，應屬存保公司之裁量範圍，茲將上開履行存款保險責任之方式說明如下：

1、現金賠付

本條例僅對現金賠付為原則性規定，至於賠付程序及賠付金額計算等事項，均委由存保公司擬訂後報請主管機關核定³⁹³。就辦理賠付之程序而言，存保公司辦理現金賠付時，得在其他要保機構開立賠付款專戶，以供支應³⁹⁴，並應就下列事項於全國性日報為三日以上之公告，刊登於存保公司網站，及於停業要保機構總分支機構各營業處所、賠付地點之主要入口明顯處公告揭示之：(1) 履行保險責任之意旨。(2) 賠付之方式及地點。(3) 賠付之期間及時間。(4) 賠付之存款種類、範圍及限額。(5) 申領賠付應檢具之相關權利證明文件。(6) 逾期未申領之處理方式。(7) 服務電話及賠付資訊公告網站。(8) 查詢賠付相關事宜之聯絡方式。(9) 其他有關事項。且於公告賠付期間開始前，應將公告相關內容及下列事項連同賠付申請書，依據存款人留存於停業要保機構之通訊地址，以書面通知之：(1) 最後營業日之要保項目及非要保項目存款本息。(2) 存款與債務抵銷相關事宜。(3) 賠付金額。(4) 保留之賠付金額及原因。(5) 查詢賠付相關事宜之聯絡方式³⁹⁵。

公告賠付期間屆滿後，存保公司應將未賠付之款項設置獨立科目控管，並於存保公司或其指定之地點，繼續辦理賠付。存保公司亦得於停業要保機構清理完結前，將下列情形之未賠付款項，辦理提存：(1) 存款人尚未申領或對申領事項有異議者。(2) 依第六點規定辦理保留尚未解除者。(3) 存保公司、存款人或權利人對賠付事項提起民事訴訟，判決尚未確定者³⁹⁶。

³⁹³ 參閱《存款保險條例》第二十八條第四項規定。

³⁹⁴ 參閱《辦理賠付作業程序》第十四點規定。

³⁹⁵ 參閱《辦理賠付作業程序》第七點、第八點規定。

³⁹⁶ 參閱《辦理賠付作業程序》第十五點、第十六點規定。

至於賠付金額計算，得先就存款人在停業機構之債權，依其下列債務及順序相互抵銷之：(1) 以存款向停業機構辦理質借之債務。(2) 已屆清償期或依契約約定視同屆期之債務或依其他法律適於抵銷之債務³⁹⁷。除法律另有規定或契約另有約定外，依下列順序辦理抵銷：a. 先抵本人為主債務人之債務，次抵共同發票之債務，次抵連帶保證之債務。b. 同順位者，先抵費用，次抵利息，次抵本金，次抵違約金。抵充時，以無擔保債務優先；擔保相等者，以利率較低者優先；利率相同者，以金額較小者優先；金額相同者，以帳號較小者優先。但存款人之債務總餘額小於存款總餘額或其債務是否屆期有疑義者，得俟清理人確定金額後，再行辦理³⁹⁸。

存保公司賠付停業要保機構每一存款人之金額，為其依抵銷後未超過最高保額之要保項目存款本金餘額。但已終止存款保險契約之停業金融機構，其存款人應受賠付之金額，以契約終止日至最後營業日止之各營業日終了要保項目存款餘額最低者為限。二人以上共同名義開立之聯名帳戶存款，依聯名人與停業機構存款契約之約定，分配其存款所有權，無約定者均分之，並與其以個人名義開立之存款帳戶合併歸戶計算賠付金額³⁹⁹。

2、移轉存款賠付

存保公司辦理移轉存款賠付之程序，原則上與現金賠付相同，皆須經公告、申報期間，計算賠付金額、對存款人為書面通知之及得辦理提存等程序⁴⁰⁰。惟移轉存款賠付與現金賠付兩者之差異，乃在於前者須由存保公司在停業機構同一地區，商洽經營健全之要保機構為受託機構（修正前稱為代理賠付機構）與其簽訂委託賠付契約⁴⁰¹，並於公告之委

³⁹⁷ 參閱現行《存款保險條例》第四十二條，修法後已將抵銷之規定提升為法律位階。

³⁹⁸ 參閱《辦理賠付作業程序》第四點規定。

³⁹⁹ 因存款保險最高限額，依本條例第十三條規定，係以每一存款人之本金債權為計算基準，故應先將聯名帳戶存款人賠付金額分離後，再與其個人帳戶存款金額合併計算。

⁴⁰⁰ 參閱《辦理賠付作業程序》第四點、第五點、第七點、第八點規定。修正後之《辦理賠付作業程序》已取代原《辦理現金賠付作業辦法》與《辦理移轉存款賠付作業辦法》而合併規定。

⁴⁰¹ 參閱《辦理賠付作業程序》第十七點。

託賠付期間前，將賠付相關文件、表冊及電子資料檔案送交受託機構，且應於賠付期間開始日前，將賠付款項撥付受託機構。

而委託賠付契約（修正前稱為移轉存款賠付契約），性質上屬委任契約，故在內部關係上，受託機構係受存保公司委任代理存保公司辦理相關賠付事宜。外部關係上，則由存保公司授與受託機構代理權，該機構所為之法律行為，其效果直接歸屬於存保公司。而受託機構應自賠付期間開始之日起，對停業要保機構之存款人，設立與賠付金額相等之存款，並由存款人填具賠付申請書，檢具身分或資格證明文件正本，親臨受託機構，就為其設立之存款辦理開戶或申領本金；辦理開戶者，其存款利息，溯及賠付期間開始之日起，依存保公司與受託機構協議之利率計算之。受託機構於存款人完成開戶並入其帳戶前，不得用以抵銷該存款人對其所負之債務⁴⁰²。

從移轉存款賠付之本旨而論，實寓有藉由移轉存款賠付之過程，將存款人轉換成受託機構之客戶，又受託機構係存保公司之代理人，故存保公司採行移轉存款賠付時，其目的即在於承擔停業機構對存款人之債務，而使停業機構對存款人應負之責任轉由存保公司承擔。職是，在解釋上應認為存保公司將賠付款項撥付受託機構時，即構成債務承擔，而於受託機構實際賠付時，則生對存款人清償保險給付之效力⁴⁰³。

3、提供財務協助

依存保公司採取提供財務協助之目的，可分為：（1）為促成購買與承受交易而提供財務協助，及（2）為穩定金融秩序避免引發系統性危機而提供財務協助二大類⁴⁰⁴。依現行法第二十八條規定以觀，財務協助係指『提供資金、辦理貸款、存款、保證或購買其發行之次順位債券』等措施，而該項措施之目的，不外係為促成其他要保機構或金融控股公

⁴⁰² 參閱《辦理賠付作業程序》第二十點。

⁴⁰³ 參閱陳春山、王志誠，存款保險制度與存款保險法規之研議，中央存款保險公司委託研究計劃，2003年12月，頁241。

⁴⁰⁴ 參閱李智仁，從問題金融機構之處理談存款保險條例修正之必要性，軍法專刊，50卷8期，2004年8月，頁43-44。

司，併購或承受該停業要保機構全部或部分之營業、資產及負債，故提供財務協助之對象，即為提出財務協助申請，並經存保公司核准之併購機構⁴⁰⁵。

至於本條例第二十九條規定，雖亦有存保公司得為財務協助並準用第二十八條規定之明文，惟兩者間之規範目的、要件及提供財務協助之對象與限制，實有顯著不同。按本條例第二十九條之規範目的，係為穩定金融秩序、避免引發系統性危機而設⁴⁰⁶，且該問題要保機構須符合：(1) 淨值嚴重不足；(2) 經主管機關或農業金融中央主管機關依法派員接管或代行職權等要件。更重要之差異在於依該條規定，提供財務協助之主要對象，即為問題要保機構本身。

而存保公司依第二十八條規定提供財務協助促成併購時，除須符合最小成本處理原則之要求，即其成本應小於現金賠付之預估損失外，倘以提供資金辦理財務協助，應以補償標的機構之資產負債差額為限，補償之金額，依得標價格及併購或承受之契約規定計算之⁴⁰⁷。再者，對併購機構提供財務協助時，併購機構或其子銀行至少應同時承受標的機構保額內存款⁴⁰⁸，否則存保公司即無從履行其存款保險責任，該項財務協助即不具實益。

又存保公司依第二十九條規定提供財務協助時，因該問題要保機構已陷於淨值嚴重不足，並經主管機關或農業金融中央主管機關依法派員接管或代行職權之狀態，換言之，在該狀態之下本即有嚴重危及信用秩序及金融安定，致引發系統性危機之虞，故此時存保公司採取提供財務協助之措施時，自不受最小成本處理原則之限制⁴⁰⁹，要屬當然。

4、設立過渡銀行

採行設立過渡銀行之方式履行存款保險責任，主要係因金融機構經

⁴⁰⁵ 參閱《提供財務協助促成併購或承受作業程序》第九點、第十五點規定。

⁴⁰⁶ 參閱立法院，第6屆第1會期第12次會議，議案關係文書，頁396。

⁴⁰⁷ 參閱《提供財務協助促成併購或承受作業程序》第四點規定。

⁴⁰⁸ 參閱《提供財務協助促成併購或承受作業程序》十一點規定。

⁴⁰⁹ 參閱立法院，第6屆第1會期第12次會議，議案關係文書，頁396。

營狀況急速惡化，存保公司短期內無法及時安排購買與承受交易，故經主管機關核准後，由存保公司設立過渡性質之機構，以資因應。此一方式之目的，係在承受停業要保機構之營運、資產及負債範圍內繼續經營之價值，並爭取處理該停業機構之時效，從而過渡銀行之處理方式並非獨立之清理措施，而係權宜之計，故其存續期間不得超過二年，但經主管機關核准，得延長一年⁴¹⁰，在存續期間屆滿後，將以其他清理措施取代過渡銀行之存在。

而過渡銀行為存款保險之要保機構，設理事五人至九人、監事一人，由存保公司所任免之⁴¹¹。理事組成之理事會，為決策及執行機關並對外代表過渡銀行。且過渡銀行無須資本即可成立，存續期間內亦不適用破產法及銀行法之相關規定，必要時其營運及支付停業機構存款人所需之資金，由存保公司提供，而其承受之範圍以停業要保機構於中華民國境內之營業、資產及存保公司依本條例第二十八條第二項但書報經核准賠付之負債範圍為原則。但下列資產得不予承受：(1)逾期授信。(2)轉銷呆帳之授信。(3)處分不易者。(4)價值評估不易者。(5)其他經存保公司認定不宜承受者⁴¹²。

至於過渡銀行存續期間屆滿，或經讓與主要營業、資產及負債時，應予停業清理⁴¹³。如有損失，由存保公司一般金融保險賠款特別準備金抵充，不足抵充部分，應列入遞延帳戶，並由以後年度提存該準備金抵沖之。如有收益，列入該準備金帳戶⁴¹⁴。而進行清理程序時，主管機關應即指定存保公司為清理人，並得派員監督清理之進行；清理人之職務如下：(1)了結現務。(2)收取債權、清償債務。清理人執行職務，有代表過渡銀行為訴訟上及訴訟外一切行為之權。但將過渡銀行營業及資產負債轉讓於其他銀行或機構，或與其他銀行合併時，應報經主管機關核准⁴¹⁵。又過渡銀行之營業、資產及負債以公開標售為原則，但經存保

⁴¹⁰ 參閱《存款保險條例》第三十二條規定。

⁴¹¹ 參閱《過渡銀行設立及業務管理辦法》第九點。

⁴¹² 參閱《過渡銀行設立及業務管理辦法》第十一點。

⁴¹³ 參閱《過渡銀行設立及業務管理辦法》第二十二點。

⁴¹⁴ 參閱《存款保險條例》第三十六條規定。

⁴¹⁵ 參閱《存款保險條例》第四十一條、《銀行法》第六十五條之二規定。

公司董事會同意後，得採比價或議價方式辦理⁴¹⁶。

(五) 履行保險責任之資金來源

1、存款保險理賠準備金

存保公司履行保險責任之資金，主要係由要保機構繳納保險費所累積之存款保險理賠準備金支應。依現行法第六條之規定，乃分設「一般金融保險賠款特別準備金」與「農業金融保險賠款特別準備金」，且二者應分別記帳。

2、特別融資

依現行法第三十一條之規定，存保公司為履行保險責任及辦理墊付時，於可提供擔保品範圍內，得報請主管機關轉洽中央銀行核定，給予特別融資；若融資超過存保公司可提供擔保品範圍時，主管機關得會同財政部及中央銀行報請行政院核定後，由國庫擔保。

3、向金融機構墊借

依現行法第三十一條第三項規定，存保公司向中央銀行申請特別融資前，如有緊急需要，得向其他金融機構墊借。

4、收取特別保險費

依現行法第二十八條第三項之規定，為避免系統性危機而排除最小成本處理原則之限制，導致存款保險賠款準備金不足時，存保公司得分別向一般金融要保機構及農業金融要保機構收取特別保險費。

5、申請運用重建基金

依《重建基金條例》第四條第四項之規定，存保公司依修正前之《存

⁴¹⁶ 參閱《過渡銀行設立及業務管理辦法》第二十一點。

款保險條例》第十五條第一項⁴¹⁷、第十七條第二項前段規定⁴¹⁸辦理時，得申請運用重建基金。

四、處置措施之法律定性

存保公司依法所為之現金賠付、移轉存款賠付、財務協助、設立過渡銀行、監管或接管等處理問題金融機構之行為，其法律定性為何，殊值探討。行政程序法解釋及諮詢小組第十九次會議中曾就「存保公司依存款保險條例第二十一條第一項（即現行二十四條第一項）規定所為之金融檢查，其行為性質為何」進行相關討論。與會委員一致認為該金融檢查係行使公權力之行為，至其行為之性質，與會委員之見解歸納有下列三種：

（一）甲說

認為存保公司所為之金融檢查，其行為性質係法律直接賦予該公司行使公權力之權限（但仍屬行政程序法第二條第三項受託行使公權力之團體），有五位委員採此說。

（二）乙說

認為存保公司所為之金融檢查，其行為性質係受財政部委託行使公權力，有三位委員採此說。

（三）丙說

認為存保公司所為之金融檢查，其行為性質係行政助手，有二位委員採此說。

⁴¹⁷ 即現行法第二十八條規定之履行保險責任各項措施（現金賠付、移轉存款賠付、提供財務協助等）。

⁴¹⁸ 即現行法第二十九條第二項規定，對受輔導、監管或接管之要保機構辦理貸款或存款。

綜上所述，多數委員見解認為存保公司依《存款保險條例》第二十一條第一項（現行二十四條第一項）實施金融檢查時，即屬行政程序法第二條第三項受託行使公權力之團體，與委託範圍內，視為行政機關，應適用行政程序法。

（四）本文見解

若援引上開會議之結論，將命題擴大為「存保公司所為處置行為之性質」，在學理上亦可能出現三種論點，亦即「法律直接賦予該公司行使公權力之權限」、「受委託行使公權力」與「行政助手」。惟因存保公司選擇履行保險責任之方式或處理問題金融機構所為之行為，係基於該公司自身之獨立判斷，並以自己之名義為之，顯然與不具「獨立性」之行政助手⁴¹⁹有別。

至於受委託行使公權力者，係指受公行政託付以公權力，並以自己名義行使，從而完成特定行政任務之私人（包括自然人或私法人）。該公權力受託人雖保持其私法主體之地位，但在功能上得於一定範圍內從事高權行為，因而被納入「間接國家行政」之範疇。惟受委託行使公權力在要件判斷上，授予公權力之行使係由「公行政」對「私人」為之，亦即以原非行政機關之私人為受託人，該私人因受行政機關之委託，而取得行政機關之地位。換言之，在此要件下亦與「本條例直接賦予」存保公司具選擇履行保險責任之方式，及處理問題金融機構之各項權限有所齟齬。

準此以言，本文亦認存保公司所為處置行為之性質，係法律直接賦予該公司行使公權力之權限⁴²⁰，但該公司仍屬行政程序法第二條第三項

⁴¹⁹ 行政助手係在行政機關執行特定行政任務時，受行政機關委託予以協助，並按其指示完成工作之私人。行政助手之行為，雖亦歸屬行政機關，惟行政助手並不具公權力，無自行決定之活動空間，亦非獨立作成活動，不直接與第三人發生法律關係，故與公權力受託人有別。參閱參閱陳敏，行政法總論，神州圖書出版有限公司，2004年11月，頁973。

⁴²⁰ 惟存保公司依《重建基金條例》第五條第四項及第十條規定，接受行政院金融重建基金之委託，配合處理要保機構負債之理賠及資產之善後處理時，其處置行為之性質，應認係「受委託行使公權力」。

受託行使公權力之團體，於受託範圍內，視為行政機關，故須恪守行政程序法之相關規定。若受處分人對其所為之行政行為不服者，得依訴願法⁴²¹或行政訴訟法⁴²²提起行政爭訟，受有損害者則可依國家賠償法第四條規定請求救濟。

第五節 小結

存款保險在我國已行之有年，其間歷經多次修正，制度上雖逐漸趨於完善，惟制度本身最根本之問題實仍未解決，如《存款保險條例》之性質，究屬「公法」或「私法」？依據本條例所簽訂之存款保險契約究係「公法契約」，抑或「私法契約」？存保公司依本條例所擬定之作業程序及辦法是否屬法規命令？存保公司依本條例所為之金融檢查，其行為性質為何？均不無疑問。

二〇〇七年修正後，存保公司每年度盈餘，應全數提存保險賠款特別準備金，使存保公司已不具營利性，雖解決部分法制上之爭議。惟存保公司所擬訂之作業程序及辦法，攸關人民權益甚深，顯然不宜使其於我國法規體系中，處於地位晦闇不明之狀態，實應修法改制存保公司之組織型態，或逕將相關作業程序及辦法之制定，移由主管機關定之，以符法制。

至於存保公司依據本條例規定所簽定之存款保險契約，多數學者雖認其屬「私法契約」，惟本文認為縱將存款保險契約解釋為私法契約，仍無礙《存款保險條例》其本質上特殊之政策性、公益性、強制性、目的性。換言之，基於本條例之本質，自應將之解為「公法法規」，在解釋上即有法行政原則、明確性原則、信賴保護原則、比例原則等諸多一般法律原則之適用。而就存款保險之三面法律關係中，除因契約所生之爭議外，其餘法律上爭議，自應循訴願、行政訴訟程序等救濟途徑為之。

⁴²¹ 訴願法第十條規定：「依法受中央或地方機關委託行使公權力之團體或個人，以其團體或個人名義所為之行政處分，其訴願之管轄，向原委託機關提起訴願。」

⁴²² 行政訴訟法第二十五條規定：「人民與受委託行使公權力之團體或個人，因受託事件涉訟者，以受託之團體或個人為被告。」

其次，我國「類似」立即糾正措施之監理規範散見於銀行、信用合作社、金融控股公司合併、票券金融公司等之《資本適足性管理辦法》。該等糾正措施，係將金融機構依資本適足率分為兩個等級，分別施以不同之強制性措施與選擇性措施。惟上開資本等級劃分過於簡單，且以選擇性措施為主、強制性措施為輔，乃與美國之立即糾正措施有相當差距，又以選擇性措施為主在實務操作上，不免有流於恣意之疑義，而失其制度之本旨，故實有予以檢討、修正之必要。

再者，我國對於問題金融機構之認定，似已確定採取「淨值」之判斷原則，並以「虧損達資本三分之一」為標準，惟此與國際上一般公認會計原則（GAAP）採用「流動性」作為判準，顯不相符。且問題金融機構之不良資產是否列入資產項下，導致停業標準欠缺明確性，將造成主管機關執行上之困擾，甚至延宕處理之最佳時機。而上開諸多問題，均有賴法律加以明確規定，使相關機關於處理問題金融機構時，能有所依循，更能妥善、有效的處理問題金融機構。