

第五章 存款保險

第一節 存款保險之性質--兼論「責任保險」與「保證保險」

存款保險乃涉及存保公司、要保金融機構及存款人等三方之法律關係，惟在探討各該當事人及利害關係人間之法律關係前，自應先釐清存款保險之性質。又本條例既稱為存款「保險」條例，如於當事人間之法律關係有漏未規範之情形時，解釋上是否應回歸適用普通法性質之「保險法」，亦有探究之必要。

存款保險之性質為何，有認為存款保險整體法律關係之構成，如僅就保險契約之層面而觀，所涉及之當事人為存保公司與要保金融機構，兩者間之權利義務關係以存款保險契約為基礎。然而，除此項保險契約之關係外，尚有存於要保金融機構與存款人間之責任關係，此項責任關係之構成，乃基於存款契約而生，無存款即無責任關係之可言，無責任關係，則存款保險即失其標的，而流於無效⁴²³，故應將存款保險定位為「責任保險」。

另有認存保公司所承保之風險，主要為要保金融機構被主管機關勒令停業時，對存款人所負之債務不履行責任。依存款保險契約第二條規定：「要保機構經主管機關…勒令停業時，存保公司對其存款人，以本國貨幣存入之下列存款、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）負賠償責任…。」之文意，可看出存保公司之賠付對象為存款人，故存款人實為存款保險契約之被保險人，自應認存款保險為「保證保險」⁴²⁴。

上述二說之間，何者為當，容後詳述，在此實有必要先就責任保險與保證保險予以說明如下：

⁴²³ 參閱汪鵬聰，存款保險法律問題之研究，東吳大學法律研究所碩士論文，1986年5月，頁20。

⁴²⁴ 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232-233。

壹、責任保險

一、責任保險之意義

責任保險依保險法第九十條之規定：「責任保險人於被保險人對第三人，依法應負賠償責任而受賠償之請求時，負賠償之責」。責任保險之制度目的，旨在填補被保險人因賠償第三人損害所致財產上之損失，並落實民事賠償責任，藉以保護受害之第三人⁴²⁵。換言之，責任保險之被保險人為依法應負賠償責任之人，而非災害直接發生之對象⁴²⁶，若以災害發生之對象為被保險人，即非責任保險。亦即，責任保險之責任關係，存在於被保險人與第三人之損害賠償請求之間，性質上屬消極保險。其消極保險利益則為特定人對於某一「不利益」之關係，因該項不利益之發生而使特定人產生財產上之損失⁴²⁷。又責任保險之保險利益存在基礎，係以經濟上之利益為限，故屬損失填補保險之一種。

二、責任保險之三面關係

責任保險於制度上存有三面之法律關係，亦即 1、保險關係；2、責任關係；3、第三人對保險人之直接訴權，茲說明如下：

（一）保險關係

保險關係即保險人與被保險人基於保險契約所發生之法律關係，保險人基於保險關係得向被保險人請求給付保險費，而被保險人則得於保險事故發生時，向保險人請求給付保險金。

（二）責任關係

責任關係即被保險人對於第三人依法應負之賠償責任，被保險人基

⁴²⁵ 參閱林群弼，保險法論，三民書局，2002年10月，頁463-464。

⁴²⁶ 參閱江朝國，保險法基礎理論，瑞興圖書股份有限公司，2002年9月，頁135。

⁴²⁷ 參閱汪信君、廖世昌，保險法理論與實務，元照出版公司，2006年9月，頁225。

於此一責任關係對於第三人負有賠償義務，而第三人基此責任關係對被保險人則有賠償請求權存在。又對第三人依法應負之賠償責任，固以民事責任為限，不包括公法上之責任⁴²⁸，惟「責任⁴²⁹」一詞於民法之概念上有其特有之意義，一般而言，責任依其內容之不同，得分為：

1、契約責任（履行責任）

契約責任又稱為履行責任，係指當事人間之契約成立生效後，債務人負有依債之本旨履行債務之責任而言。如民法第一百六十九條規定：「由自己之行為表示以代理權授與他人，或知他人表示為其代理人而不為反對之表示者，對於第三人應負授權人之責任。」本人此一授權人之責任係指「履行責任」而言⁴³⁰。

2、賠償責任（契約外責任或契約之第二次責任）

賠償責任係指以賠償損害為內容之責任，主要係因侵權行為或債務不履行而生，此二者係構成民事責任之二大原因。原則上以故意或過失為歸責要件，例外法有明文者為限，始負無過失責任⁴³¹。而侵權責任係屬契約外責任，債權人（被害人）須舉證有債務人（加害人）之加害行為、該行為侵害債權人之權利、債權人受有損害、加害行為與損害間具因果關係、債務人具故意或過失、債務人具責任能力等。至於債務不履行，則係指債務人未依債之本旨履行所生之賠償責任，屬契約之第二次責任，一般而言，債權人僅須證明債之關係有效存在，且因債務人不履

⁴²⁸ 參閱劉宗榮，保險法，三民書局，1997年3月，頁325。

⁴²⁹ 另就責任程度而言，可分為「不可抗力責任」、「通常事變責任」、「故意或重大過失責任」、「具體輕過失責任」、「抽象輕過失責任」等五種層次。

⁴³⁰ 參閱最高法院四十四年台上字第一四二四號判例。

⁴³¹ 最高法院八十九年度台上字第二〇九七號判決：債務人應依債之本旨為給付，僅在特別情事下始得免責，乃債法之大原則；苟債務人之給付與債之內容不符，而主張免責者，自應就其歸責事由不存在負舉證責任。承攬人完成之工作，應使其具備約定之品質，及無減少或滅失其價值，或不適於通常或約定使用之瑕疵，民法第四百九十二條定有明文。此項承攬人之瑕疵擔保責任固係無過失責任，不以承攬人具有過失為必要，亦不因定作人另委有監工之人，而得減輕或免除其責任。若因可歸責於承攬人之事由，致工作發生瑕疵，則亦發生不完全給付之問題，此時定作人除得請求修補或解除契約或請求減少報酬外，依同法第四百九十五條規定並得請求損害賠償。

行債務而受損害，即得請求債務人負債務不履行責任，如債務人抗辯損害之發生為不可歸責於己之事由所致，自應由其負舉證之責任，否則仍不能免責⁴³²。

按保險法第九十條之規定：「責任保險人於被保險人對第三人，依法應負賠償責任而受賠償之請求時，負賠償之責」。然而，此處所謂之「依法應負賠償責任」是否包括契約責任（履行責任）在內？有認為保險法第九十條之規定係「法定責任保險⁴³³」，故此處之賠償責任，僅限於非經法律行為即非以意思表示為基礎所產生者，如侵權行為⁴³⁴、或因法律規定賦予契約效果而生之契約之第二次責任，如債務不履行責任、瑕疵擔保責任而言，尚不及因純粹依當事人意思而生之契約責任⁴³⁵。亦有認原則上，責任保險承保之標的以法律所生之責任為限，惟因當事人間特別約定者，契約責任亦得為承保之標的。

3、本文見解

上述二說，本文認為應以前者較為可採，蓋契約責任既係契約成立生效後，債務人依約所負履行債之本旨之責任，則此一責任乃係「以當事人之意思表示為基礎」所產生，顯與「依法」應負賠償責任之文義解釋不符。況「以當事人之意思表示為基礎」所生之責任，於保險法上險種之歸類，應認其屬「再保險契約」為當。依保險法第三十九條規定：「再保險，謂保險人以其所承保之危險，轉向他保險人為保險之契約行為。」亦即，原保險契約約定由原保險人於保險事故發生時應負之賠償責任，原保險人若欲分散原保險契約之賠償責任，應再以保險契約之方式向其他保險公司投保再保險，而由再保險人承擔。換言之，再保險契約所承保之責任，即為原保險契約中原保險人對原被保險人所應負之賠

⁴³² 參閱最高法院九十二年度台上字第八一六號判決。

⁴³³ 參閱江朝國，保險法基礎理論，瑞興圖書股份有限公司，2002年9月，頁134。

⁴³⁴ 臺灣高等法院八十八年度保險上字第五十四號判決：按不法侵害他人之身體或健康者，對於被害人因此喪失或減少勞動能力或增加生活上之需要時，應負損害賠償責任，民法第一百九十三條第一項定有明文。訴外人唐○雄職災事故，既為系爭保險契約之承保範圍，則依民法規定應由被上訴人負賠償責任而受賠償請求時，上訴人自應負賠償之責任。

⁴³⁵ 參閱林群弼，保險法論，三民書局，2002年10月，頁473。

償責任，原保險契約與再保險契約二者相互依存，但仍係兩個獨立之契約⁴³⁶，若原保險人無須負履行責任，則再保險人亦無責任可言。再者，依一般責任保險基本參考條款（事故發生制適用）⁴³⁷第五條（除外責任）：「保險人對於下列賠償責任或損失，不負賠償之責…三、被保險人以契約或協議所承受之賠償責任。但縱無該項契約或協議存在時仍應由被保險人負賠償責任者，不在此限。」之規定可知，保險法第九十條規定之賠償責任，應僅限於非以意思表示為基礎所產生、或因法律規定賦予契約效果而生之契約之第二次責任，尚不及因契約所生之履行責任。

而存款人將其金錢存入金融機構後，金融機構與存款人間成立之乙種活期存款契約，具有消費寄託之性質，存款人得隨時請求返還寄託物⁴³⁸。質言之，存款契約成立生效後，僅生存款人對金融機構有寄託物返還請求權，而金融機構對存款人則負有依約以種類、品質、數量相同之物返還之履行責任，然此一履行責任，理論上無從為責任保險之保險標的，已如上述。惟若金融機構怠於履行或不能履行對存款人依約所負之責任，經存款人對之提起訴訟請求債務不履行之損害賠償時，因而轉變為契約之第二次責任，則此一責任即得為責任保險之標的。

（三）第三人對保險人之直接訴權

保險契約係存在於保險人與被保險人之間，基於債之相對性，非契約當事人無從以保險契約作為請求權之依據，向保險人請求保險給付。傳統上責任保險關係與責任關係，乃嚴格加以區別，此即為「分離原則」⁴³⁹。惟近來責任保險制度發展之趨向乃由「保護被保險人為目的」轉變為「優先保護受害人為目的」之思考模式，突破傳統上之分離原則，由「間接賠償」改為「直接賠償」。二〇〇一年修正後保險法第九十四條第二項規定：「被保險人對第三人應負損失賠償責任確定時，第三人得

⁴³⁶ 參閱林勳發等四人，商事法精論，今日書局，2001年10月，頁541。

⁴³⁷ 行政院金融監督管理委員會（金管會）95年7月14日金管保二字第09502070630號函。

⁴³⁸ 參閱最高法院五十七年台上字第二九六五號判例。

⁴³⁹ 參閱汪信君、廖世昌，保險法理論與實務，元照出版公司，2006年9月，頁226。

在保險金額範圍內，依其應得之比例，直接向保險人請求給付賠償金額。」乃賦予第三人對保險人有直接訴權⁴⁴⁰，以緩和分離原則於保險制度所生之弊端⁴⁴¹。

三、責任保險之保險事故--「事故發生基礎制」與「索賠基礎制」

實務上責任保險之保單，依其保險事故之範圍與性質，可分為「事故發生基礎制」與「索賠基礎制」兩種。茲概略說明如下：

(一) 事故發生基礎制

所謂事故發生基礎制，即以被保險人應負責任之損害事故的發生，作為保險事故之發生，凡該損害事故發生在保險期間內者，保險人即須負賠償責任，若於保險期間前或期間後發生之損害事故，即不在承保之範圍內。此制度之優點係在於保險期間內是否發生保險事故，甚為明確，而以損害事故為保險事故，較能滿足保險事故須具備「偶發性」之要件。惟此制度之缺點，乃在於第三人發生之損害並不同於被保險人之損害，若第三人僅發生損害卻未為損害賠償之請求時，則被保險人即無所謂損害發生可言。又若干事故之發生並非突發性質，而是在一段期間內連續累積或重複發生者，其發生之時點不易認定，倘被保險人之行為與損害結果之發生，於時間上或有落差而非同時發生，則此時究竟應以「行為完成時」或「結果發生時」為保險事故，亦不無疑問，由於「事故發生」之定義甚為廣泛而不夠明確，保險人須承擔「長尾」(Long Tail) 責任，為此制度之主要缺點⁴⁴²。

⁴⁴⁰ 參閱林群弼，保險法論，三民書局，2002年10月，頁494。

⁴⁴¹ 在舊法規定下，實務見解乃認為第三人不得逕向保險人請求給付，若被保險人不向第三人為賠償，或被保險人無資力賠償且不同意保險人逕向第三人為給付者，則保險人即不得對該第三人為保險給付，最終結果即為第三人受到損害卻求償無門。

⁴⁴² 參閱楊誠對，意外保險理論與實務，三民書局，2005年9月，頁288。

（二）索賠基礎制

所謂索賠基礎制又稱為「賠償請求基礎制」，係指不論事故發生於何時，當被保險人或保險人（不論何者為先），第一次受第三人於訴訟上或訴訟外請求賠償之時間在保險期間內者，保險人即須負賠償責任。亦即，以被保險人受賠償請求時，始認為保險事故發生⁴⁴³。事故發生於保險期間者，保險人固須負賠償責任，惟事故發生於保險契約生效前之某一時點，若無除外約定，保險人亦須負責；倘保險期間屆滿後未續保，而自保險契約失效後始提出賠償請求者，縱事故發生於保險期間，保險人亦無須負賠償責任。

採索賠基礎制可免除保險人之「長尾」責任，乃為此制度之優點。被保險人若欲繼續獲得保險保障，則須於保險期間屆滿前向保險人申請續保。惟在索賠基礎制下，保險人可能承擔保險契約生效前已發生之賠償責任，為限制保險人責任之範圍，索賠基礎制之保單上多訂有「追溯日（Retroactive Date）」，約定在該期日前所發生之保險事故，保險人不負賠償責任。然採用索賠基礎制對被保險人較為不利，為補救此一缺點，乃有「延長報案期間」之約定，亦即，凡事故發生在原保險契約之「追溯日」後，保險期間屆滿失效日前，而於延長報案期間提出賠償請求者，視為在原保險契約期滿前一日之請求，保險人即須負賠償責任⁴⁴⁴。

貳、保證保險

一、保證保險之意義

保證保險（Bonding Insurance）一般分為「確實保證保險（Surety Bonds）」及「誠實保證保險（Fidelity Bonds）」係仿效歐美先進國家之立法，在歐美先進國家行之已久，屬重要險種之一。近年來為配合國內

⁴⁴³ 至於該第三人之請求是否正當，在所不問。第三人之請求如屬正當，則被保險人應予賠償，保險人亦應予賠償；第三人之請求如屬不當，被保險人雖無須賠償，但其已支出之訴訟上及訴訟外之必要費用，保險人亦應負擔。參閱林群弼，保險法論，三民書局，2002年10月，頁476。

⁴⁴⁴ 參閱楊誠對，意外保險理論與實務，三民書局，2005年9月，頁288。

重大工程建設，政府積極推動工程保證制度，加強營繕管理，且工商業投保保證保險者逐年增加，為進一步推廣保證保險業務，乃於保險法中明定保證保險制度，以資適用⁴⁴⁵。

按《保險法》第九十五條之一規定：「保證保險人於被保險人因其受僱人之不誠實行為或其債務人之不履行債務所致之損失，負損害賠償之責。」依此規定可知，我國保險法關於保證保險之類型基本上可區分為以「受僱人之不誠實行為」為保險事故之誠實保證保險，及以「債務人之不履行債務」為保險事故之確實保證保險⁴⁴⁶二種。而本文以下僅就與存款保險性質較為相近之確實保證保險加以探討。

二、確實保證保險之法律關係

確實保證保險，係指債務人依契約有履行一定行為之義務，但債務人拒絕給付、給付遲延或其他不依債之內容為給付之情事，致生損害於被保險人時，保險人應依約定為保險給付之保險⁴⁴⁷。保證保險之當事人為保險人和要保人，受損失填補之人則為被保險人⁴⁴⁸，惟確實保證保險

⁴⁴⁵ 參閱潘秀菊，保險法入門，元照出版公司，2000年2月，頁294。

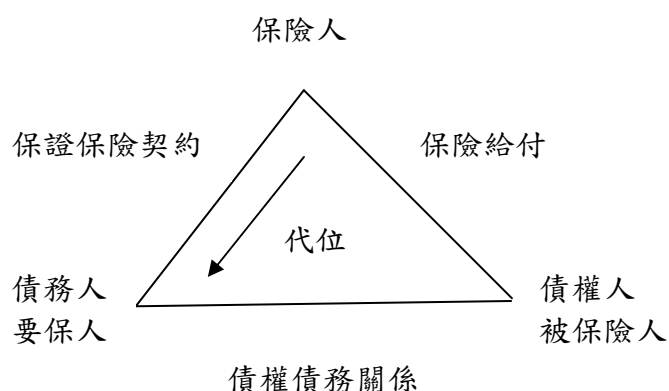
⁴⁴⁶ 有學者認為我國保險法第九十五條之一後段規定的保證保險，係僅就債務人不履行債務所致損失為規定，充其量不過是國外確實保證保險承保事故諸多態樣中之「契約保證」，嚴格來說不宜以「確實保證」保險稱之。參閱汪信君、廖世昌，保險法理論與實務，元照出版公司，2006年9月，頁241。

⁴⁴⁷ 參閱劉宗榮，保險法，三民書局，1997年3月，頁367。

⁴⁴⁸ 國內文獻於論述確實保證保險之當事人時，似皆採大陸法系之架構。參閱汪信君、廖世昌，保險法理論與實務，元照出版公司，2006年9月，頁239。另有學者以「契約履行保證保險契約多由承攬人（承包商）與保險人締結，而以定作人（業主）為被保險人」，雖未言明契約當事人為保險人和「要保人」，惟其以契約外之第三人為被保險人，實亦肯認契約之當事人為「要保人」，參閱林群弼，保險法論，三民書局，2002年10月，頁506。劉宗榮，保險法，三民書局，1997年3月，頁369。惟國外文獻上就保證保險當事人之論述，則以被保證人（principal/contractor）、保證人（surety/guarantor）、債權人/雇主（obligee/employer）稱之，而以被保證人為保證保險契約之當事人：”Suretyship is the relationship occupied by the person liable for the payment of money or the performance of an act by another. The suretyship relationship, therefore, requires three parties. First, the “principal” is the party whose performance or debt is the subject of the transaction. Second, the “surety” is the party who must undertake to pay or perform in the event that the principal does not. The surety binds itself along with the principal who is already bound. Third, the “obligee” is the party to whom the debt or performance is owed.” See John F. Dobbyn, *Insurance Law in a Nutshell*, West Publishing CO., (3rd 1996), p. 339. ”A surety bond is a guarantee to pay a loss sustained as a result of a

之被保險人與要保人（債務人）之間通常存有另一主債務關係，該基礎關係和保險關係相結合，保險人則居於類似保證人之地位、要保人（債務人）則居於類似被保證人地位，而被保險人則居於債權人地位。且通常係由債務人提出要保，用以代替其對於債權人負覓保或提供擔保之義務。

保證保險之基本架構⁴⁴⁹



三、確實保證保險契約之記載事項

依《保險法》第九十五條之三規定：「以債務人之不履行債務為保險事故之保證保險契約，除記載第五十五條規定事項外，並應載明左列事項：（一）被保險人之姓名及住所。（二）債務人之姓名或其他得以認定為債務人之方式。」故確實保證保險，除除記載第五十五條規定事項外，並應載明下列事項：

breach of contractual or legal obligations. Strictly speaking, a surety bond is a contract of guarantee, not of insurance and involves three persons: the contractor, who puts the bond in place, the employer, who is contracting with the contractor and requires the surety bond to be provided, and the guarantor, who may be an insurer. In the event of the contractor's default, the guarantor compensates the employer for any losses incurred." [Online]. Available: <http://www.lloyds.com/Lloyds_Worldwide/Risk_locator/Credit_insurance_and_surety_bonds.htm> last visited: 7 Mar. 2009.

⁴⁴⁹ 資料來源：引自汪信君、廖世昌，保險法理論與實務，元照出版公司，2006年9月，頁240。惟此一架構應係採大陸法系制度下之見解。

（一）被保險人之姓名及住所

被保險人乃保險事故發生時，得請求保險人為保險給付之人，因確實保證保險契約之目的，乃在填補被保險人因其債務人不履行債務所致之損失，換言之，顯然被保險人係最重要之契約關係人⁴⁵⁰。且被保險人係居於債權人之地位，為確定保險人應向何人履行保險給付，被保險人之姓名及住所應加以記載。

（二）債務人之姓名或其他得以認定為債務人之方式

保證保險之保險事故是否發生，係以被保險人之債務人是否履行其一定行為義務為斷，因被保險人之債務人居於主債務人（被保證人）地位，就其不履行債務所致之損失，保險人應負給付保險金之責任，因此應記載債務人之姓名或其他得以認定為債務人之方式，以資確定保險人應就何人之不履行債務負擔其責任。

四、保證保險之保險利益

保險利益為損失填補保險之中心概念，係指保險契約當事人對於保險標的所具有之特定利害關係，因標的之存在而獲有利益，因標的之毀損而遭受損失⁴⁵¹。在英美法系下，保險契約當事人基於當事人之地位，當然取得保險契約所生各項權利並負擔各項義務，故除當事人有轉讓之行為外，保險給付請求權當然歸屬於當事人。由於當事人係保險給付之請求權人，故須對保險標的具備保險利益，從而，保險利益具備與否乃應就當事人判斷之，亦即保險利益之歸屬主體為當事人。

反之，在大陸法系下，保險利益之概念只適用於損失填補保險，而損失填補保險之保險給付請求權人並不歸屬契約當事人，而係歸屬被保險人，契約當事人僅有交付保險費之義務，而無保險給付請求權。被保

⁴⁵⁰ 參閱林群弼，保險法論，三民書局，2002年10月，頁508。

⁴⁵¹ 參閱林勳發等四人，商事法精論，今日書局，2001年10月，頁612。

險人既係保險金之受領人，自應對保險標的具有保險利益，故保險利益之歸屬主體為被保險人而非當事人⁴⁵²。又保證保險之保險利益屬於積極性保險利益之一種，亦即擔保被保險人之債權利益將被履行⁴⁵³。

第二節 存款保險契約之當事人

壹、保險人

按保險人（Insurer）係與被保險人（Insured）訂立保險契約，並於約定之保險事故發生時，負有履行保險契約責任之人。依《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（以下簡稱存保公司）承保…」；存款保險契約之前言亦明文：「立存款保險契約人中央存款保險股份有限公司（以下簡稱存保公司）…」，故存保公司即為存款保險契約之保險人，要無疑義。至於本條例就存保公司規範之相關重點，請參見本文第三章第四節第四項「中央存款保險公司」之部分論述。

貳、被保險人---要保機構或存款人

保險契約之當事人，除保險人外，理論上相對於保險人之另一方，原則上應僅有一人，惟我國保險法係兼採英美法系與大陸法系之制度，因而造成保險契約之相對人，究為「要保人」抑或「被保險人」在解釋及適用上紛擾不清，且此一爭議亦延續至「存款保險條例」之中。

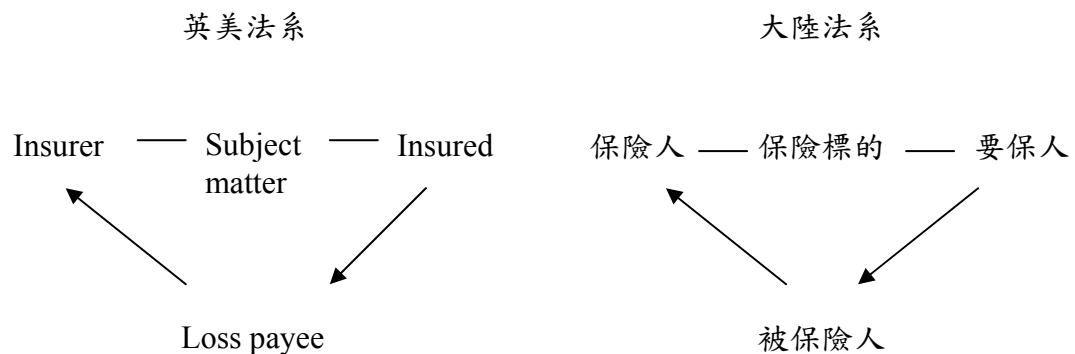
依存款保險條例第十條規定：「凡經依法核准收受存款、郵政儲金或受託經理具保本保息之代為確定用途信託資金（以下合稱存款）之金融機構，應向存保公司申請參加存款保險，經存保公司審核許可後為要保機構…」，條文所稱之「要保機構」顯係仿自保險法上「要保人」之

⁴⁵² 參閱林勳發等四人，商事法精論，今日書局，2001年10月，頁615-616。

⁴⁵³ 參閱汪信君、廖世昌，保險法理論與實務，元照出版公司，2006年9月，頁246。

用語。惟從存款保險制度之立法沿革以觀，不難發現我國存款保險制度受美國法之影響甚深，立法理由亦多援引美國聯邦存款保險法之規定為補充說明。而美國聯邦存款保險法上，保險契約之相對人係以 insured depository institution 稱之，嚴格而論，應譯為「被保險存款機構」較為精確，惟因我國存款保險條例採用「要保機構」之用語，故於解釋及適用上，亦產生存款保險契約之被保險人，究為「要保機構」抑或「存款人」之爭議。

存款保險，其性質乃屬損失填補保險，而在英美法系與大陸法系之保險契約中，就損失填補保險卻有著截然不同的架構⁴⁵⁴：



若採英美法系之架構，則存款保險契約之當事人為保險人與被保險人（即要保機構），而存款人僅為利益第三人⁴⁵⁵（亦有將之稱為受益人⁴⁵⁶），且在此架構下通常即認為，存款保險係以要保機構經主管機關勒令停業，致不能履行對存款人之支付義務，而依法應負之賠償責任為保險標的，故存款保險之性質即屬責任保險⁴⁵⁷。

反之，在大陸法系之架構下，存款保險契約之當事人為保險人與要

⁴⁵⁴ 資料來源：引自林勳發等四人，商事法精論，今日書局，2001年10月，頁564-565。

⁴⁵⁵ 參閱汪鵬聰，存款保險法律問題之研究，東吳大學法律研究所碩士論文，1986年5月，頁48。

⁴⁵⁶ 參閱陳俊堅，各國存款保險制度之研究，國立政治大學三民主義研究所碩士論文，1987年6月，頁250。惟此應係誤會保險法上受益人之概念。

⁴⁵⁷ 參閱李維心，我國存款保險條例法律問題之研究，國立中興大學法律研究所碩士論文，1990年6月，頁36-37。

保人（即要保機構），而存款保險係以要保機構經主管機關勒令停業為保險事故，因該保險事故發生致要保機構無法履行債務而遭受損害，進而對存保公司得請求損害賠償之人為存款人，亦即存款人為存保公司賠付之對象，故存款人實為存款保險契約之被保險人。且存款保險既係保險人對被保險人因其債務人（要保機構）不履行債務所致之損失，負損害賠償之責，故存款保險性質上宜認定為保證保險⁴⁵⁸。

上述二說，在論理上皆言之成理，僅係觀察之角度不同，惟在解釋論上，若為配合我國保險法特有規定（即要保人與被保險人併存之規定），當採大陸法系架構之見解。然而，基於存款保險制度之緣起、發展、定型多以英美法系為藍本，且我國保險法本身於解釋、適用上，早深受二大法系混用之害，兼之存款保險條例既為特別法，其本質上特殊之政策性、公益性、強制性、目的性與保險法大不相同，若無必要，即無須隨普通法為同一解釋，脫勾處理反能使其在適用上更為明確，不致陷於學說上舊有之爭議與矛盾之中。準此以言，本文認為上述二說，應採英美法系之架構，即存款保險契約之被保險人為要保機構，而存款人僅為利益第三人，故存款保險之性質即屬責任保險。

第三節 存款保險之保險標的

保險契約係於保險事故發生時為保險給付之契約，而保險事故必就特定之客體而發生，此一保險事故發生之客體，在英美法系統稱為「保險標的」(the subject matter of insurance)；在大陸法系則分別為財產保險或人身保險而異其名稱，在財產保險稱「保險標的」，在人身保險則稱「被保險人」⁴⁵⁹。另在英美法系之見解下，亦有將「保險標的」定義為保險契約所締立之對象，亦即保險事故發生所在之本體，保險契約之客體，其在財產保險中指作為保險對象之財貨，其在人身保險中指作保險

⁴⁵⁸ 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，2003年12月，頁233。

⁴⁵⁹ 參閱林勳發等四人，商事法精論，今日書局，2001年10月，頁570。

對象之自然人⁴⁶⁰，惟上開定義與「保險事故發生之客體」，僅係用語不同，實質上並無二致。反之，在大陸法系之見解下，則認為「保險標的」即「保險利益」者，亦即於財產保險法制中所欲保護者，為被保險人之損害，而此損害之真正意義為保險利益之反面，故保險之標的為保險利益⁴⁶¹。

然而，學說上對「保險標的」定義之爭論，非本文關注之重心，故於此不加以贅述，且依《存款保險條例》第十二條規定：「本條例所稱存款保險，指以下列存款為標的之保險…」觀之，業已明定：保險標的即「保險事故發生之客體」，茲就本條例規定之各項保險標的⁴⁶²說明如下：

壹、支票存款

所謂支票存款，係指依契約約定，憑存款人簽發之支票或利用自動化設備委託支付隨時提取不計利息之存款⁴⁶³。此種存款之目的，係為委託金融機構於見票時，無條件付款與受款人或執票人，亦即金融機構此時相當於存款人為付款之工具，存款人請求返還存款，亦須以簽發支票之方式為之，又存款人與金融機構訂立之支票存款往來約定書，參照票據法第四條，第一百二十五條第一項第五款，第一百三十五條之規定，核其性質為委託付款，應屬委任契約⁴⁶⁴。

貳、活期存款

所謂活期存款，係指存款人憑存摺或依約定方式，隨時提取之存款

⁴⁶⁰ 參閱林群弼，保險法論，三民書局，2002年10月，頁156。

⁴⁶¹ 參閱江朝國，保險法基礎理論，瑞興圖書股份有限公司，2002年9月，頁93。

⁴⁶² 惟配合存款保險之性質以觀，因本文係採責任保險說，故嚴格而論，存款保險之保險標的應係本條例第十二條所規定之各項存款契約之第二次責任，即金融機構經主管機關勒令停業致無法履行對存款人第十二條規定之各項存款契約所負之「責任」。

⁴⁶³ 參閱《銀行法》第六條規定。

⁴⁶⁴ 參閱最高法院六十九年度台上字第二一一號判決。

⁴⁶⁵。亦即金融機關與存款人間乃成立乙種活期存款契約，具有消費寄託之性質，存款人得隨時請求返還寄託物之情形⁴⁶⁶。

參、定期存款

所謂定期存款，係指有一定時期之限制，存款人憑存單或依約定方式提取之存款。定期存款到期前不得提取，但存款人得以之質借，或於七日以前通知銀行中途解約⁴⁶⁷。定期存款由金融機構簽發定期存單交予存款人收執，此項銀行定期存單，如係可轉讓之定期存單，因存單上權利之發生，移轉或行使，須占有存單，其性質應屬有價證券；如存單係不可轉讓，則其性質，僅係定期存款之債權憑證⁴⁶⁸。惟可轉讓定期存單係屬不保項目⁴⁶⁹，故金融機構簽發交予存款人收執者，應以不可轉讓之定期存單為限。

肆、依法律要求存入特定金融機構之轉存款

依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…」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，故二〇〇八年修正時，於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⁴⁷⁰。詳細論述，請參見第四章第四節「法規沿革」之

⁴⁶⁵ 參閱《銀行法》第七條規定。

⁴⁶⁶ 參閱最高法院五十七年台上字第二九六五號判例。

⁴⁶⁷ 參閱《銀行法》第八條、第八條之一規定。

⁴⁶⁸ 參閱臺灣高等法院暨所屬法院 73 年度法律座談會民事執行類第 11 號提案，司法院第一廳研究意見。

⁴⁶⁹ 因可轉讓定期存單，為可自由在市場上流通之無記名有價證券，在歸戶時有技術上之困難，故將之列為不保項目。

⁴⁷⁰ 然而，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，與同條第二項第五款規定「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」，二者之間似有扞格之處。蓋全

說明。

伍、其他經主管機關核准承保之存款

從立法技術而言，立法常有例示規定與概括規定並存，乃因一規範概念所得涵攝之事物類型不夠明確或範圍廣泛，立法者以例示規定表現此類型之典型社會事實，並輔以概括性規定以免繁複或掛一漏萬。而「其他經主管機關核准承保之存款」相較於前四款規定而言，即屬概括性規定。

第四節 存款保險之保險事故

按保險事故係指要保人與保險人於保險契約上所預定之事故，亦即使保險人之給付義務具體化之偶然且一定之事實⁴⁷¹。惟保險契約之保險事故必須特定，保險契約始得成立，否則保險人之責任範圍即無法明確界定。質言之，保險人所應負契約責任之機率與範圍，與保險事故之種類及發生可能性成正相關，因此，保險事故自應力求明確，俾免權益爭執。

於商業保險上，保險事故之決定，取決於保險契約當事人雙方，於不違反公共秩序、善良風俗及強行、禁止規定之前提下，依當事人意思自由原則約定之，故而商業保險之保險事故，係以當事人間之保險契約約之為主，僅於其約定有所闕漏或不明時，始以法律規定補充之。然存款保險乃係為確保要保金融機構對存款人於該機構內存款之支付，藉由多數金融機構之投保並支付保險費，於要保金融機構發生支付不能之情事時，從保險費所累積之保險賠款特別準備金中，代為賠付存款人之保險制度。又因存款保險制度之設立，有其時代背景與政策需求，故就存款保險之保險事故而言，乃係以法律規定為主，非由當事人磋商定之，

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，解釋上不無疑義。

⁴⁷¹ 參閱林勳發等四人，商事法精論，今日書局，2001年10月，頁570。

且存款保險契約之保險事故契約條款，亦僅係重申《存款保險條例》之規定，雙方當事人要無逕予變更強行法規之權限。

壹、修正前之保險事故

一九八五年《存款保險條例》第十五條規定：「要保金融機構，對存款人或其指定受益人，不能履行支付義務，經自動或由主管機關命令停業時…」依此規定可知，舊法係以要保金融機構不能履行支付義務即「支付不能」為其所承保之保險事故。而依學說通說之見解，所謂支付不能，係指債務人欠缺清償能力，對於已屆清償期，且已受請求之債務之全部或主要部分，可預見其為一般且繼續不能清償之財產狀態⁴⁷²，其要件如下：

一、清償能力之欠缺

清償能力通常係由財產、信用二者所構成，在確定債務人是否具備清償能力時，非僅以其財產之多寡為斷，有時債務人雖無財產，但如有良好之信用，仍有以之清償債務之可能。反之，債務人縱使擁有財產，惟該財產若變現性低而不易脫售，亦有可能陷於支付不能。換言之，必債務人所有之財產、信用綜合判斷後仍不足清償債務時，始構成支付不能。

二、無法對應即受償之債務為清償

在確認債務人是否有支付不能之原因時，必該債務屬於「應即受償之債務」，亦即縱債務人負有債務，惟於債權人未為請求前，該債務尚非應即時清償之債務，自無從確認債務人是否陷於支付不能。而要保金融機構所收受之存款，依其性質可分為支票存款、活期存款、定期存款、

⁴⁷² 參閱陳計男，破產法論，三民書局，2007年5月，頁26-29。陳榮宗，破產法，三民書局，2001年4月，頁33-34。於自然人之清償能力尚包括「勞力」，惟就金融機構之清償能力而論，要無可能以「勞力」構成其清償能力之判斷因素。

依法律要求存入特定金融機構之轉存款或其他經主管機關核准承保之存款⁴⁷³。上開存款，原則上均得依法律規定或依契約約定而確定其清償期；倘法律未有規定，當事人亦未約定，仍得依債之性質或其他情形決定⁴⁷⁴；惟若無從依債之性質或其他情形決定，亦得依債權人之請求而確定其清償期。職是，債務人是否構成支付不能，自應限於已受請求之債務即清償期確定而應即受償之債務，始得判斷之。

三、須為一般且繼續的清償不能

支付不能必須債務人之財產陷於一般且繼續的清償不能之情形，始足當之。所謂一般的不能清償，係指債務之全部或主要部分不能清償而言，如其僅就某一特定債務不能清償，則屬給付不能之問題。且不能清償必有持續性，僅一時之不能清償，如中止支付或有不能支付之虞，尚不構成支付不能。

貳、修正後之保險事故

一、停業

一九九九年修正時，鑑於銀行之設立、變更、停業、解散，均受《銀行法》之規範，依《銀行法》第五十九條、第六十二條、第六十四條規定，金融機構僅得由主管機關勒令其停業，要無自動停業之餘地，為免《銀行法》及《存款保險條例》對金融機構停業之條件不一而產生執行上困擾⁴⁷⁵，故修正明定：「要保機構經主管機關勒令停業時…」為存款保險之保險事故。而上開規定於二〇〇七年修正時，移列至本條例第二十八條及存款保險契約第二條，並配合《農業金融法》第三十三條規定而修訂為：「要保金融機構經主管機關或農業金融中央主管機關勒令停業時，存保公司應依下列方式履行保險責任…」準此，依現行法規定，

⁴⁷³ 參閱存款保險條例第十二條規定。

⁴⁷⁴ 參閱民法第三百一十五條規定。

⁴⁷⁵ 參閱立法院，第3屆第4會期第4次會議議案關係文書，頁948。

不論一般金融機構或農業金融機構，皆以「停業」做為存款保險之保險事故。至於停業標準及相關問題，請參見第四章第四節「中央存款保險公司」中之說明。

二、撤銷許可

有認為「撤銷許可」亦應列為存款保險之保險事故，蓋銀行乃須經特許始得設立之營利性組織，且銀行經主管機關撤銷許可者，即應解散、進行清算。另外，銀行經股東會決議解散者，應申敘理由，附具股東會紀錄及清償債務計畫，申請主管機關核准後，進行清算。主管機關核准解散時，應即撤銷其許可⁴⁷⁶。而於清算程序中，銀行之債權能否順利收回，尚存有相當大之不確定性，然銀行之主要負債乃係對社會大眾之存款，為維持社會大眾對金融機構之信心，自不能置該等存款人之權利於不顧。故本條例未將「撤銷許可」列為存款保險之保險事故，對存款人之保障，似嫌不足，故修法時應可考慮增列「撤銷許可」為保險事故⁴⁷⁷。

第五節 對存款保險之質疑

設立存款保險制度之目的，旨在金融機構遭勒令停業時，保障存款人之存款安全，並維持金融體系之穩定。惟倘若制度設計不當或執行不利，將招致逆選擇（adverse selection）、道德風險（moral hazard）及代理問題（agency problems）等弊端⁴⁷⁸。而之所以產生逆選擇、要保機構之道德風險，乃肇因於存保公司與要保機構間之資訊不對稱，由於金融業專業性較高、分工細緻化及資訊取得與查驗需耗費相當勞力、時間成本，使存保公司及存款人未能充分獲得要保機構之財務、業務資訊，形

⁴⁷⁶ 參閱《銀行法》第六十一條、第六十六條規定。

⁴⁷⁷ 參閱汪鵬聰，存款保險法律問題之研究，東吳大學法律研究所碩士論文，1986年5月，頁97。

⁴⁷⁸ See FDIC, *Deposit Insurance: An Annotated Bibliography*, Update:2000-2003, p. 4, [Online]. Available: <<http://www.fdic.gov/deposit/deposits/international/bibliography/2005/diab2005.pdf>> last visited: 7 Mar. 2009.

成資訊不對稱之現象，因而導致存保公司不易確實監督、存款人不易客觀評估金融機構之經營績效及風險組合，並據以做成正確之處置及合理之交易判斷。而代理問題主要係由於存保公司及其所屬成員於執行職務時，可能遭受外部干預，而將自身利益置於存款人及債權人之利益之上，導致相關處置措施之弱化或無效率。茲將上述現象及其防治措施分述如下：

壹、逆選擇及防範措施

一、逆選擇

所謂逆選擇係指不利於存保公司之危險選擇現象，亦即經營風險較高之金融機構積極參與投保，而經營風險較低之金融機構，則不欲參加存款保險之現象⁴⁷⁹。於修正前採行自由投保制時，逆選擇之所以發生，乃存保公司未能明確瞭解個別金融機構之經營風險高低，僅能依全體金融機構之經營風險平均值試算存款保險保費費率，則低經營風險之金融機構衡量自身經營風險後，自認其經營失敗之可能性遠低於高經營風險之其他金融機構，倘參與存款保險不啻是支出與自身經營風險顯不相當之保費以補貼高經營風險者，使高經營風險者成為存款保險制度之受益者，因而拒絕參加存款保險，導致其餘要保機構之經營風險平均值升高、保費負擔增加，而隨著保費增加，經營風險次低者亦基於上述理由而拒絕參加存款保險，終至要保機構盡皆為高經營風險者，徒增存保公司之承保風險，並影響存款保險制度之償付能力（financial solvency）及有效性（effectiveness）⁴⁸⁰。

⁴⁷⁹ Adverse selection - The tendency for higher-risk banks to opt for deposit insurance and lower risk banks to opt-out of deposit insurance when membership in a deposit insurance system is voluntary. See FSF, *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, 7 Sep. 2001, p. 58.

⁴⁸⁰ See FSF, *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, 7 Sep. 2001, p. 22.

二、防範措施

(一) 申請核准制

二〇〇七年修法後，改採申請核准制在申請階段仍保留強制投保制 (compulsory) 之色彩，而之所以保留「強制申請」(banks may be required to apply for membership)，旨在避免逆選擇之現象產生，使經營風險較低之要保機構不得任意拒絕參加存款保險。蓋如准許經營風險較低之要保機構得衡量自身經營風險，而任意選擇參加存款保險與否，最終將導致經營風險較高之金融機構積極參與投保，而經營風險較低之金融機構反不欲參加存款保險之結果。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⁴⁸¹之誘因。又全體金融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⁴⁸²，不容經營風險較低之金融機構一方面受有該利益，另一方面卻又任意拒絕參加存款保險。

(二) 外國銀行之強制納保及其例外

外國銀行應否納入其營業地所在國之存款保險制度強制投保之範圍，乃值得探討之議題，有認為基於下述理由⁴⁸³，外國銀行之子公司 (subsidiaries) 及其分行 (branches) 應強制投保營業地所在國之存款保

⁴⁸¹ 參照林貴，溫州民營銀行實施存款保險制度的必要性及風險防範，溫州大學學報，18卷2期，2005年4月，頁11。

⁴⁸² 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.

⁴⁸³ Some countries require foreign-bank subsidiaries and branches to participate in the system as well. Several arguments are made for their inclusion: the stability of the domestic financial system; the goal of providing a minimum level of deposit insurance to all depositors; the notion that foreign banks benefit from a stable domestic financial system and should therefore participate in the deposit insurance system as part of doing business in a country; the desire to minimise competitive issues by placing foreign banks on the same footing as domestic banks; and the diversification that arises from wider membership and expansion of the funding base. See FSF, *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, 7 Sep. 2001, p. 23.

險：(一) 為求營業地所在國之金融體系穩定；(二) 對所有存款人提供最低限度之存款保障；(三) 外國銀行為營業地所在國金融體系穩定之受益者；(四) 使本國銀行與外國銀行立於相同之競爭基礎；(五) 增加要保機構之數量，加速存款保險基金之累積。

我國存款保險條例於一九九九年修正改採強制投保制後，鑑於外國銀行如其本公司所在地國之存款保險制度保障範圍，已涵蓋海外分行所收受之存款，為避免外國銀行重複參與多國存款保險制度而造成不必要之負擔，例外規定外國銀行收受之存款已受該國存款保險保障者，不適用強制投保制之規定，而此項規定於二〇〇七年修正後之申請核准制，仍予以維持⁴⁸⁴。換言之，倘外國銀行所收受之存款若未受其本公司所在地國之存款保險制度保障，基於上述五點理由，自應將其納入營業地所在國之存款保險。

(三) 風險差別費率

採行單一費率制而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，易生道德危險及逆選擇⁴⁸⁵。故我國於一九九九年修法後，乃揚棄單一費率制，改採風險性差別費率制者，以正確反應存保公司之承保風險、要保機構之風險組合及使經營風險愈高者繳納較高之保費，且高經營風險之要保機構在高額保費負擔之壓力下，有激勵要保機構穩健經營之功能，此一修正方向乃符世界潮流，應值肯定。然而，採行風險差別費率制，並非毫無缺失，其制度設計上仍有四項困難有待克服，茲述如下：

1、擇定對要保機構之風險評估標準及方法

理論上最理想之風險評估標準及方法，需能預測要保機構「未來之經營風險」，然囿於風險評估技術未臻成熟及現實上障礙，現有之風險

⁴⁸⁴ 參閱《存款保險條例》第十條第一項但書規定。

⁴⁸⁵ Aerdts Houben, Jan Kakes, and Garry Schinasi, *Toward a Framework for Safeguarding Financial Stability*, IMF Working Paper/04/101, Jun.2004, p.13.

評估標準及方法，僅能以要保機構過去之經營紀錄作為風險評估標準⁴⁸⁶，亦即以要保機構之資本適足率（Capital Adequacy）及全國金融預警系統「檢查資料評等綜合得分」之風險分級，作為風險評估標準。而國際存保機構協會就實施風險差別費率乃有下列建議：所擇定之風險評估標準及方法，應能將要保機構區別為不同的風險群組、能廣泛利用相關資訊、具前瞻性，且評估標準及方法，亦應為銀行產業及金融安全網之其他成員所接受⁴⁸⁷。

2、保費等級及費率之設定

設定保費等級（Premium Categories）之目的在於使要保機構承受保費壓力，而促使其積極管理風險及穩健經營，以降低保費負擔。然如保費等級數過多，將縮小各等級間之保費差距，不僅使保費數額未能充分反應要保機構之風險組合，更降低要保機構積極管理風險及穩健經營，以改變或維持目前所適用保費等級之誘因。又費率（Premium Rates）之設定，非以增加存保公司之保費收益為目的，理論上應以能促使要保機構管理風險及穩健經營為首要目標。質言之，就長遠以觀，風險差別費率制之實施，將能有效促使要保機構改善風險管理及穩健經營，使保險費率降低，存保公司之保費收益亦因而降低。

3、對已陷入經營困難之要保機構徵收高保費之疑義

風險差別費率制將已陷入經營困難之要保機構，列為應繳納高額保費之對象，雖制度之目的旨在促使其積極管理風險，以降低保費負擔。然就實施之結果而論，因該機構本身之資本適足性已有不足，又須負擔高額保費，無異加速其財務惡化，恐有招致金融體系不穩定之虞。故對

⁴⁸⁶ 參閱詹錦宏、曾勤峰，存款保險費率與銀行經營行為關係之研究，存款保險資訊季刊，14卷1期，2000年9月，頁11。

⁴⁸⁷ The approach used to differentiate risk among banks and assign premiums should be: (1) effective at differentiating banks into appropriate risk categories; (2) utilize a wide variety of relevant information; (3) be forward looking; and, (4) be well accepted by the banking industry and financial safety-net participants. See IADI, *General Guidance for Developing Differential Premium System*, Feb. 2005, p.15, [Online]. Available: <http://www.iadi.org/docs/IADI_Diff_prem_paper_Feb2005.pdf> last visited: 7 Mar. 2009.

已陷入經營困難之要保機構徵收保費，較妥適之處理方式，應分階段採行風險差別費率並預示各階段之實施期間，使該要保機構有充分之緩衝時間進行調整，並於轉換期間內對該要保機構採用較低之費率⁴⁸⁸。

4、負面資訊揭露之問題

將要保機構風險組合及所適用之保費等級等資訊予以公開揭露，固有助於實施市場紀律及政府監理，進而促使要保機構控管風險及穩健經營。然而，部分負面資訊之揭露恐生不良影響，以致動搖公眾對要保機構之信心並增加處理問題要保機構之成本，因未經承保之存款人（如存款數額超逾承保上限者、存款人之存款類型存保制度排除承保者等）及非存款債權人，於知悉不利於其金融資產安全之相關資訊後，可能將資金抽離該要保機構；對於要保機構不公平且誤導金融消費者，因存保公司就要保機構風險所為之評估僅是以特定時期之資訊為基礎，要保機構可能於接獲風險評估報告後，隨即改善其風險管理，故要保機構之風險評估結果之有效性應受合理的時間限制。換言之，資訊公開揭露應以該項資訊之揭露是否有礙存款保險制度目的之達成為判準，而考慮得採行部分透明化政策⁴⁸⁹（policy of partial transparency），如部分負面資訊之揭露恐生不良影響，以致動搖公眾對要保機構之信心並增加處理問題要保機構之成本時，應例外不予以揭露。

貳、道德風險及防範措施

一、道德風險

存款保險制度可能招致道德風險主要係因要保機構及存款人等因受存款保險之保障，可免於承擔失敗之成本及損失，或相信政府不容許金融機構倒閉而做成過度承擔風險（excessive risk taking）之決策⁴⁹⁰。

⁴⁸⁸ See IADI, *General Guidance for Developing Differential Premium System*, Feb. 2005, p.12.

⁴⁸⁹ Id., p.13.

⁴⁹⁰ See John Raymond LaBrosse, *The Role of Deposit Insurance in Contributing to Financial Stability: A Global Perspective*, IADI Working Paper, 15 Sep. 2005, p.13.

蓋對高經營風險之要保機構而言，其於參加存款保險後，受政府及低經營風險之要保機構補貼⁴⁹¹，使其償付存款債務之責任風險降低，該機構尚可能基於利潤極大化之動機，而疏於穩健經營或過度承擔風險。該現象使存款保險制度淪為高經營風險之要保機構的保護傘，不僅無益於促進要保機構穩健經營，且徒增要保機構之經營風險及存保公司之承保風險。就存款人而言，若其存款金額尚未逾承保上限，縱使該要保機構經營失敗，其存款仍獲全額保障而無損失可言，即存款償付風險完全移轉予存保公司，此結果可能降低存款人之風險意識及選擇穩健要保機構之意願，因而弱化市場紀律。甚至，存款人基於利潤極大化之動機轉而與高經營風險但願支付較高存款利率之要保機構往來，使經營不穩健之要保機構得持續吸收存款，從事高風險業務⁴⁹²。

綜上所述，要保機構及存款人之道德風險，除改變風險及報酬間（risks and rewards）之抵換關係（Trade-off）使金融資源配置錯誤（Misallocate Resources）外，亦無益於要保機構之穩健經營及提升市場紀律，終將損及納稅人利益（taxpayers' interests），增添金融體系不穩定性，為彌補市場紀律不足及保護納稅人之利益，則須提高金融監理之強度⁴⁹³。

二、防範措施

（一）落實公司治理及市場紀律、政府規範及監理紀律

1、要保機構應建立良好的公司治理及風險管理

建立良好公司治理及健全風險管理（Good corporate governance and sound risk management），有助於確保其穩健經營及管理風險，此為因應

⁴⁹¹ See David K. Walker, Edgardo Demaestri and Facundo Martin, *Deposit Insurance and Poverty Reduction*, Draft Working Paper, 1 Oct. 2004, p.20.

⁴⁹² 參閱樓偉亮，金融安全網與處理失敗銀行機制，存款保險資訊季刊，15卷4期，2002年6月，頁58。

⁴⁹³ See Laurence H Meyer: *Federal deposit insurance reform*, BIS Review 68/2001, p.1, [Online]. Available: <<http://www.bis.org/review/r010726a.pdf>> last visited: 7 Mar. 2009.

要保機構道德風險之第一道防線，其中應包含一定標準、程序及確保適當指導及監督（Directions and oversight）董事及高階經理人制度、內部控制及稽核、風險管理、銀行績效評估、營業目標之報酬組合（Alignment of Remuneration）、資本部位及流動部位管理等機制之建構⁴⁹⁴。

2、落實有效的市場紀律

市場紀律（market discipline）之主要基礎有四：（1）銀行股東、大額債權人及大額存款人於銀行失敗時，應承受相當程度之損失暴險（exposed to the risk of loss）；（2）建立穩健的會計制度（Sound Accounting Regimes）；（3）充分揭露銀行及監理資訊（Comprehensive Disclosure Regimes of Banks and Supervision）；（4）由銀行評等機構、市場分析人員、金融評論者與其他專業人士等持續監督銀行之安全性⁴⁹⁵。如能落實市場紀律，將得使銀行股東、大額債權人、大額存款人等有誘因顧全自身利益而促使銀行穩健經營。

3、建立審慎管制、監理及法律架構

規範紀律（Regulatory Discipline）可透過健全有效之法規予以落實，其中包涵規範新銀行設立、最低資本條件、董事及經理人資格、穩健業務行為、控制股東之適格要件（Fit-and-proper Tests for Controlling Shareholders）、風險管理標準與強化內部控制及外部稽核等；監理紀律（Supervisory Discipline）則可透過確保監督銀行之穩健經營、法令遵循、及於發生經營缺失時採行立即糾正措施，包含必要時應關閉銀行等措施加以貫徹⁴⁹⁶。

（二）風險差別費率

以風險差別費率做為防範道德風險之措施，重點在於如何避免要保

⁴⁹⁴ See FSF, Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems, 7 Sep. 2001, pp. 9-10.

⁴⁹⁵ Id., pp. 10-15.

⁴⁹⁶ Id., p. 10.

機構做成過度承擔風險（excessive risk taking）之決策，故其所擇定之風險評估標準及方法，應能將要保機構區別為不同的風險群組、能廣泛利用相關資訊、具前瞻性，且評估標準及方法，亦應為銀行產業及金融安全網之其他成員所接受，又保費等級、適用費率、保費數額應能充分反應要保機構之風險組合，以促其積極管理風險及穩健經營，改變或維持目前所適用保費等級之誘因。

（三）限制保障範圍及程度

1、限制保障範圍（scope）

保障範圍係指就存款保險之承保範圍（insurable），而對保障範圍加以限制，即等同將某些特定種類（Categories）之存款排除在承保範圍之外（即不保項目），且應以法律明確定之或於存款保險契約中載明。依現行法第十二條第二項規定，不保項目包括：（1）外國貨幣存款⁴⁹⁷；（2）可轉讓定期存單；（3）各級政府機關之存款；（4）中央銀行之存款；（5）銀行、辦理郵政儲金匯兌業務之郵政機構、信用合作社、設置信用部之農、漁會及全國農業金庫之存款⁴⁹⁸；（6）其他經主管機關核准不予承保之存款。而之所以排除承保特定種類存款，乃因該種類存款有歸戶上之困難，或該類存款之存款人常為具有查知銀行財務狀況及實施市場紀律之能力，將之排除於承保範圍之外，反更有助於促進市場紀律之落實，誘使其為顧全自身利益而促使銀行穩健經營⁴⁹⁹。

存款保險保障範圍⁵⁰⁰

⁴⁹⁷ 「外國貨幣存款」係存款保險不保項目，與外國銀行強制納入國內存款保險，二者應予辯明，簡言之，若所收受者係「外國貨幣存款」，則不論其為外國銀行或本國銀行，該項存款皆不屬存款保險之承保範圍。惟如外國銀行於國內營業處之所營事業係收受「本國貨幣存款」，且未受其本公司所在地國之存款保險保障，即有強制納入存款保險之必要。

⁴⁹⁸ 二〇〇八年修法後增列「依法律要求存入特定金融機構之轉存款」之存款保險標的，與同條第二項規定「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」，二者之間似有扞格之處。蓋全國農業金庫之存款，原則上即屬「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、適用上不無疑義。

⁴⁹⁹ See FSF, Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems, 7 Sep. 2001, p. 24.

⁵⁰⁰ 資料來源：本文自行整理。

要保存款	不保存款
支票存款	外國貨幣存款
活期存款	可轉讓定期存單
定期存款	各級政府機關之存款
依法律要求存入特定金融機構之轉存款	中央銀行之存款
其他經主管機關核准承保之存款	銀行、辦理郵政儲金匯兌業務之郵政機構、信用合作社、設置信用部之農、漁會及全國農業金庫之存款
由要保機構代為確定用途的信託資金	每一存款人在同一金融機構超過最高限額之存款
	非由要保機構代為確定用途的信託資金

2、限制保障程度 (level)

就限制保障程度而言，得採行限額保障制 (limits on the amounts insured) 或共同保險制 (coinsurance) 而所設定之最高限額，需兼顧道德風險之防範及存款人之存款安全。依國際貨幣基金會建議⁵⁰¹：適當之最高限額應介於各該國每人國內生產毛額之一倍至三倍間，以二倍為宜。最高限額之設定，不僅需能保障大部分比率之存款人，並且保額內存款數額占存款總額之比率，亦需相對較低。

最高限額之計算得以存款帳戶或以存款人為對象。前者係指不論存款人是否為同一，每一帳戶均受最高限額之限制；後者則將同一存款人所設各個帳戶總歸戶後加總存款金額，以總存款金額為準，於最高限額範圍內始受保障。如採行前者，存款人可將超過最高限額之存款以化整為零方式，分別開設多數存款帳戶，以規避最高限額之限制。然而，採行後者，則須以獲得充分存款人之資訊為前提，以確認各個存款帳戶之所有權歸屬並加總同一存款人之存款金額。

最高限額亦得適用於以每一要保機構或以全體要保機構為對象，二者差異在於存放於不同要保機構之存款，是否需加總存款金額。如採前者，則無需加總不同要保機構之存款。採行後者，固有助於促進市場紀律，然在實務上甚少採行。蓋採行後者時，存款人分別存放在多數要保機構之存款，其存款償付風險，反較諸存放於單一要保機構為高，不易

⁵⁰¹ 參閱范以端、林筱雯，全球存款保險機制趨勢與各國存保制度現況，存款保險資訊季刊，13卷3期，2000年3月，頁157。

維持存款人對銀行部門之信心。且存保公司不僅需取得大量資訊，以確認在不同要保機構所設各個存款帳戶之所有權歸屬及加總存款數額，相較之下，複雜性高出甚多⁵⁰²。

綜上所述，為防止存款人以分設多數存款帳戶之方式，規避最高限額之限制，另一方面為維持存款人對銀行部門之信心，避免最高限額之適用過於複雜，宜採行將同一存款人在同一要保機構所設各個存款帳戶總歸戶及加總其存款金額，並以該筆存款總金額受最高限額之限制⁵⁰³，至於在不同要保機構所設之存款帳戶，則應另行計算。

（四）其他防範措施

為防範要保機構與存款人之道德風險，除上述各項措施外，應賦予存保公司有拒絕承保之權限；對經營不穩健、有嚴重管理問題、有違法情事之要保機構終止存保契約之權限；必要時得及早關閉銀行之權限；對問題要保機構之董事、經理人、高級職員及內外部稽核人員的調查權及訴追權。上開權限有助於增加要保機構股東、董事、經理人、高級職員及內外部稽核人員等，落實公司治理及管理風險之誘因，以降低存款保險制度所可能招致之道德風險⁵⁰⁴，並減少日後處理問題要保機構之成本。

參、代理問題及防範措施

一、代理問題

代理問題係指本人委託代理人處理事務並賦予其一定權限，然代理人基於自利（Self-interest）動機而將自身利益置於本人利益之上，未能

⁵⁰² See FSF, Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems, 7 Sep. 2001, pp. 24-25.

⁵⁰³ 參閱范以端、林筱雯，全球存款保險機制趨勢與各國存保制度現況，存款保險資訊季刊，13卷3期，2000年3月，頁159-160。

⁵⁰⁴ See FSF, Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems, 7 Sep. 2001, p. 42.

為本人謀求最大利益之現象⁵⁰⁵。在存款保險制度中，存保公司及其所屬人員可能受政治力或利害關係人（例如金融業者）等之干擾，將自身利益置於存款人及納稅人利益之上，因而弱化或延滯必要之處置措施，例如寬容（Forbearance⁵⁰⁶），徒增金融機構之道德風險及日後處理問題金融機構之成本。

二、防範措施

避免代理問題之對策大致可分為：（一）確保存保公司之超然獨立；（二）充足存款保險理賠特別準備金及設立特別融資管道；（三）採行立即糾正措施；（四）建立存保公司與金融安全網其他成員間之協調（co-ordination）、權責分配及監督制衡（Checks and Balances）、資訊分享（Information Sharing）等制度。此外，對於因善意（Good Faith）決定、行為及出於疏忽（Omissions）之存保公司所屬人員，提供法律保障而得豁免民事賠償、刑事訴追，欠缺此等法律保障將降低其勇於任事之誘因，對及早察知（Detection）、介入或關閉問題金融機構等權限之存保公司，此等法律保障更益顯重要⁵⁰⁷。

第六節 小結

存款保險係金融安全網之一環，在處理問題金融機構上有其特定之任務，如何讓問題金融機構順利退出市場，保障小額存款人，並維護金融穩定，實為存款保險制度建置時，必須慎重思量之課題。又存款保險涉及存保公司、要保金融機構及存款人三方之法律關係，並影響各該當事人及利害關係人之權益甚鉅，故釐清存款保險之性質、究明相關法規解釋、適用之原則，實有其必要。本文以為，存款保險性質上屬責任保

⁵⁰⁵ 參閱俞明德，從代理問題談公營銀行官股董監事之委派，存款保險資訊季刊，10卷3期，1997年3月，頁39-40。

⁵⁰⁶ 所謂寬容，係指基於最低規範要求，對問題金融機構提供延展時間（To grant an extension of time to certain distressed banks from minimum regulatory requirements.）See FSF, Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems, 7 Sep. 2001, p. 59.

⁵⁰⁷ Id., p. 20.

險，係以要保機構經主管機關勒令停業，致不能履行對存款人各項存款債權之支付義務，而依法應負之賠償責任為保險標的。其次，基於存款保險之制度設計，多承襲英美法系之架構，且我國《保險法》本身於解釋、適用上，早深受二大法系混用之害。再者，鑑於存款保險本質上特殊之政策性、公益性、強制性、目的性，若無必要，即無須隨普通法為同一解釋，脫勾處理反能使其在適用上更為明確。

再者，就存款保險之保險事故，是否應將「撤銷許可」、「解散」列入，本文以為，對此問題其所關注之重心，應在於金融機構遭撤銷許可後之「清算程序」如何保障存款人權益。而《銀行法》一九七五年修正時創設「清理程序」，該制度本旨原係慮及金融機構有別於公司組織，倘金融機構經營不善進行清算程序，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，故另訂「清理程序」予以規範。就程序之發動而言，「停業」是開始清理程序之前提，正如「撤銷許可」、「解散」為啟動清算程序之條件。雖依銀行法第六十二條第五項規定：「經勒令停業之銀行，如於清理期限內，已恢復支付能力者…逾期未經核准復業者，應廢止其許可，並自停業時起視為解散。」觀之，清理程序與清算程序，二者在法理有一定程度之相似性。惟就清算程序而論，其制度目的係為整理、結算金融機構之財務現況而設，故清算人之職務乃在：(一)了結現務。(二)收取債權、清償債務。(三)分派盈餘或虧損。(四)分派贖餘財產。亦即，進行清算程序，未必皆存有「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，或嚴重虧損逾資本三分之一」等情事，如清算完結後尚有可分派之財產，清算人自應重新分派。

反之，清理程序乃以停業為前提，而停業與否，則係以「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，或虧損達資本三分之一」為判準，故一旦進入清理程序，則必然影響存款人之權益。換言之，清理程序之目的，即在於藉由公權力的及早介入，將不能清償之風險降至最低，使存款人所受損失最小化，故清算程序與清理程序二者間之制度目的，實有顯著差異，而進行清算程序既非必然影響存款人之權益，且清理程序制度之本旨，原在於排除金融機構經營不善時，適用

清算程序之相關規定，故是否應將「撤銷許可」、「解散」列入存款保險之保險事故，實不無商榷之處。從制度面而論，如將「撤銷許可」、「解散」列為存款保險之保險事故，則無另行制定清理程序之必要。

又存款保險制度若設計不當或執行不利，將招致逆選擇、道德風險及代理問題等弊端，在防範上開弊端之措施上，我國雖已改採風險差別費率，惟最高與最低之風險費率差距，僅為萬分之一，是否確實防阻逆選擇及道德風險之發生，有待商榷。再者，就《存款保險差別費率實施方案》而論，其攸關保險費率之高低，並直接影響應繳保費之多寡，乃事涉人民財產權之事項，於我國法規範體系中卻仍處於誨闇不明之狀態，顯有不妥，實應將「存款保險差別費率實施方案」提昇至法律位階為宜。

在限額保障與全額保障之議題上，二〇〇八年全球爆發金融海嘯，為防範國內金融市場流動性危機，金管會、財政部及中央銀行於二〇〇八年十月六日，原決定將存款保險上限從一百五十萬元提高到三百萬元，惟隔日旋即啟動《存款保險條例》第二十八條但書規定，對所有金融機構存款採取全額保障措施。亦即，自二〇〇八年十月七日起至二〇〇九年十二月三十一日止，存款人於每一家要保機構之存款，均獲全額保障。採行上開措施之目的不外係為避免系統性風險之發生，並爭取充裕時間處理問題金融機構，然而，全額保額措施不僅使道德風險增加，並導致市場紀律低降、金融機構風險管理無法有效落實等負面影響，故僅為暫時性、過渡性措施，應於金融體系恢復安定時，回歸常態之限額保障。而在代理問題之防範上，乃直接涉及存保公司之組織型態，換言之，在制度設計如何確保存保公司得獨立行使職權，使其獨立於政治之外，並於執行職務時不受其他機關及利害關係人之干預，始得根本性的解決存保公司及其所屬人員，將自身利益置於存款人及納稅人利益之上，而弱化或延滯必要處置措施之問題。