

金融監理一元化與存保制度定位之探討

林董事長 維義

壹、前言

行政院蕭院長於 88.5.21 在行政院院會中就「李總統就任第九任總統三週年」發表談話，提及配合李總統最後一年任期，行政院五項施政努力之方向與重點，首要之務即是金融及經濟改革。蕭院長說，前瞻盱衡國際趨勢，金融發展無疑係下一世紀國家競爭力及台灣經濟穩健發展之關鍵所繫，必須有計畫，有秩序地推動徹底之金融改革。而金融改革首先將在行政院下成立獨立之金融監理委員會（或機構），以統合金融發展政策及金融監理，推動廣泛之金融改革，加速金融現代化工程，以因應未來國際金融競爭趨勢。前述金融監理委員會（或機構）未來將統合金融、保險、證券、期貨之政策管理、行政監理及業務檢查，正式為我國金融監理一元化展開序幕。

綜觀世界各國進行金融改革之潮流，金融監理與存款保險制度仍密不可分，且相輔相成，即使實施金融監理一元化之國家，諸如加拿大、英國、日本等，其實施金融監理一元化仍需與存款保險制度緊密結合，而未實施金融監理一元化之國家，如美國，其存款保險制度更扮演十分重要之金融監理角色，將存款保險與金融監理合而為一，以替代單純之金融監理一元化，故知，金融監理一元化僅係加強金融監理效率之一環，並非金融改革之全部，且不能用以替代存款保險制度

穩定金融及保護存款人權益之角色。

本文主要目的即在藉由探討世界先進國家加拿大、英國、日本與美國金融監理制度與存款保險制度定位之演進及經驗，作為我國擬採金融監理一元化制度下，探討我國存保制度之定位及機制，俾作為政府制定政策之參考。

貳、加拿大金融監理一元化與存款保險制度之定位分析

一、加拿大金融監理一元化

(一)加拿大金融監理一元化現況

加拿大係於一九八五年成立金融改革委員會，並於一九八六年十二月提出金融改革方案，其中最重要之改革係將當時涉及不同金檢作業標準，並造成金融業諸多困擾之保險局及銀行檢查局合併成為財政部金融機構監理局（Office of the Superintendent of Financial Institutions, 簡稱 OSFI）。其主要原因係加拿大由於推行金融自由化之結果，銀行、信託公司、儲貸公司、保險公司、證券交易商之業務區隔因業務競爭而逐漸式微，加上業務激烈競爭結果，自一九八三年起，問題金融機構逐漸增加，並暴露出金融監理諸多缺點，為在金融環境快速變遷之背景下，有效貫徹執行加拿大政府之金融監理工作，爰設立獨立運作之金融監理機構。

(二)加拿大金融監理一元化之組織架構

1、金融監理一元化任務由財政部金融機構監理局負全責

金融機構監理局（OSFI）係於一九八七年七月依加拿大國會通過之 C-42, C-56 法案成立，並合併保險局及銀行檢查局，為隸屬財政部之聯邦單一金融監理機構，該局設局長一名，副局長二名。

(1) 主要任務

OSFI 主要任務係藉由施行有系統之金融管理與監理架構，促進社會大眾對加拿大金融體系之信心，以降低存款人及被保險人之不當損失。

(2) 主要監理權限

OSFI 係加拿大收受存款金融機構之主管機關，監理權限包括新設金融機構之核准設立、制定金融機構之安全健全營運準則、執行金融檢查及場外監控，以及強制要求問題金融機構遵循相關法令等。

(3) 檢查之對象

OSFI 辦理實地檢查作業之對象係以聯邦立案收受存款金融機構（包括聯邦立案銀行、外商銀行在加拿大分行、聯邦立案信託公司及儲貸公司）保險公司（包括人壽保險、火險、產險及再保險公司）及退休養老金等三大類為主，其範圍包括金融、保險及退休基金，惟並未包括證券金融及證券商（係由各省政府管理）。至於各省政府管轄之金融機構則由各省自行負責檢查，惟部分省政府因缺乏人力或避免監理資源重複等因素，而委託 OSFI 以收費方式執行實地檢查。

(4) 檢查頻率

OSFI 對受檢單位總行係以每年檢查一次為原則，惟分行並未辦理查核(有特殊狀況時例外)。至於分行及受檢單位之內部控制查核，大抵係仰賴會計師辦理。

(5) 預算獨立

OSFI 之年度經費主要係來自向受檢單位收取之檢查費用及相關行政規費，而非由政府編列預算支應。

2. 財政部負責金融監理之公共政策

加拿大財政部在金融監理方面，主要負責發展公共政策及修正金融監理法令，屬於公共政策性之決策，包括協調聯邦及各省監理政策，並由財政部長決定是否關閉金融機構或制(修)定新監理法規。

3. 中央銀行主要負責貨幣政策及最後貸款者角色

加拿大銀行為加國中央銀行，其總裁為存保公司之當然董事及 OSFI 之當然委員。其主要任務在於促進加國經濟最大利益，管理信用與通貨，運用貨幣政策以達成控制及保護加國幣值，並緩和生產、貿易、價格及就業率之波動，以促進加國經濟及財政繁榮。總之，加拿大銀行之主要任務在於執行貨幣政策，及最後貸款者之角色，並監控票據交換及清算制度，目前加拿大銀行並未對金融機構直接執行金融業務檢查，惟如基於特殊目的，可依金融機構監理局法，要求 OSFI 對任何銀行辦理專案檢查。

4. 加拿大存保公司負責處理問題要保機構

加拿大存保公司在金融監理方面主要在處理問題要保機構,包括接管或清算,目前並不執行一般金融檢查業務,其依加拿大存款保險公司法所為之專案檢查,亦僅限於處理問題要保機構之前置資產負債評估,此與 OSFI 一般金融業務檢查之方向、範圍及目的截然不同。

5. 重大金融監理決策之統合及溝通機制

加拿大為有效執行金融監理一元化之相關決策及加強溝通協調,乃成立下述委員會:

- (1) 最高首長諮詢委員會(Senior Advisory Committee, 簡稱 SAC): 主席為財政部次長,成員包括 OSFI 局長、存保公司董事長、加拿大銀行總裁,主要任務為檢討金融市場及金融服務業之政策問題。
- (2) 金融機構監理委員會(Financial Institutions Supervision Committee, 簡稱 FISC): 主席為 OSFI 局長,成員包括存保公司董事長、加拿大銀行總裁及財政部次長,其主要任務為就金融機構監理事宜,互相提供諮詢與資訊交流。

二、加拿大存保制度之定位分析

(一) 成立宗旨在保障存款人權益及穩定金融體系

加拿大存保公司成立宗旨,主要包括: 1. 辦理存款保險。2. 協助要保機構提昇健全業務財務標準,並促進加

拿大金融體系之穩定及競爭力。3. 保障要保機構存款人利益，並將存款保險理賠特別準備金之損失風險降至最低。加拿大係採強制存款保險，新設立金融機構須同時成為要保機構。

(二) 組織架構包含聯邦監理機關首長

加拿大存保公司為聯邦政府機關之一，其董事長由聯邦政府任命，任期五年，董事會成員包括加拿大銀行總裁、財政部次長、OSFI 局長、副局長及其他四位由政府指派之董事。存保公司董事長除擔任前述最高首長諮詢委員會及金融機構監理委員會之委員外，並為 OSFI 與存保公司聯絡委員會之主席之一，可見加拿大存保公司在加拿大實施金融監理一元化之後，其地位更形重要。

(三) 存保公司缺乏一般檢查之權力，僅能進行場外監控
依據加拿大存保公司法，要保機構之一般年度檢查係由 OSFI 負責執行，惟存保公司可執行專案檢查，其範圍僅及於處理問題要保機構之資產評估等前置作業。存保公司為降低承保風險，僅能進行場外監控，如風險評估及發佈要保機構健全財務業務準則。

(四) 存保公司缺乏處分之權限

加拿大存保公司對經營不健全業務之要保機構並無直接處分權限，僅能採行風險費率或終止要保。

(五) 存保公司主要在處理問題要保機構

加拿大存保公司可對問題要保機構提供財務協助、採取接管及清算要保機構。OSFI 對於問題銀行僅能協助存保公司，監督問題銀行提出解決經營危機之方案及強制要求遵循相關措施。

三、加拿大金融監理一元化與存保制度之檢討分析

(一)金融監理一元化未能完全解決問題金融機構之問題

OSFI 金融監理一元化僅及於聯邦立案銀行、保險公司及退休基金，至於證券交易及大部分省立案之金融機構仍由各省負責，致問題金融機關仍不斷產生，且 OSFI 只負責金檢及處分，存保公司僅負責問題要保機構之處理，二者之間各有權責，卻又發生 OSFI 之金檢與存保公司無切身利害關係之現象，該制度無法將檢查、監理及處理問題機構集於一身，形成一條鞭或垂直集中處理之機制，致影響金融監理及處理問題金融機構之效率。

(二)存保公司無一般檢查及處分權限，故無法以「寓檢查於預防」及「寓處分於治療」之方式及早預防問題要保機構之發生，使存保公司僅能事後被動收拾殘局，極易承擔過度之風險。存保公司要保機構倒閉之主要因素，如管理不當、內控不佳、資產品質不佳、流動性不足、資本不足、舞弊及詐欺等，均非存保公司所能主動掌控及預防，此亦為加拿大實施金融監理一元化制度仍無法改善者。

參、英國金融監理一元化與存款保障制度之定位分析

一、英國金融監理一元化現況分析

(一)一九九七年五月初英國大選結果，工黨打破十八年來由保守黨執政之局面，新政府隨即以極高效率之速度，宣示一元化之金融監理措施，其主要理由係原由英格蘭銀行負責之金融監理，因一九九〇年上半年，英國爆發一連串影響國際金融秩序之金融舞弊事件，如 BCCI 宣告破產、霸菱銀行倒閉，以及倫敦勞依氏保險協會幾近崩潰等案，使外界質疑英格蘭銀行未能善盡金融監理工作，並造成英國在國際間之英名受損。新政府期望一九九〇年上半年之金融弊端能因新人新政而徹底改革，重塑英國倫敦金融中心之地位。

英國財政部長布朗另鑑於英國金融業在金融全球化及金融經營多元化趨勢下，銀行、證券及保險業藩籬逐漸打破，為強化監理政策及降低監理成本，乃於一九九七年十月成立綜合性之**金融總署**（Financial Services Authority, 以下簡稱 FSA），以統合金融監理制度，並強化金融監理功能。該機構整合之九個監理機構包括建築融資協會管理委員會、互助協會管理委員會、保險業管理委員會、投資顧問業監理機構、互助協會設立登記局、證券期貨管理局、證券投資管理委員會等。

(二) FSA 組織架構

- 1、FAS 係民營機構，並向受監理之機構徵收費用維持運作。
- 2、FSA 之董事會成員係由財政部任命，大多數為非執行董事。除董事長外，包括三個執行董事（其中一位為現任英格蘭銀行副總裁）及十個非執行董事，十個非執行董事中有一名為副董事長，並領導非執行董事。非執行董事之職責有如委員會，需負責維持 FSA 運作之效率及經濟，監督財務管理之機制及制定執行董事之酬勞政策。
- 3、FSA 需向財政部長負責，FSA 需每年向財政部報告目標達成情形，財政部並轉向國會報告。
- 4、FSA 將建立一個律師團，可獨立及自由公布對 FSA 執行任務之看法，並受邀公開評論 FSA 達成目標情形、降低成本之監理措施、授權經理人員之職責、不致妨礙競爭之技術創新情形及維持英國金融業競爭力。
- 5、FSA 董事長並擔任英國存款保險機構—存款保障委員會之董事長，可見英國實施金融監理一元化仍需與存款保險制度緊密結合。

(三) 成立目標

- 1、維持英國金融制度之信心。
- 2、促進大眾對金融制度之信心，包括揭露不同投資或

金融交易之利潤與風險。

- 3、加強適度之消費者保護，包括不同投資商品之風險、不同消費者應具備之經驗及知識以及消費者應自負決策責任之基本原則等。
- 4、降低金融業參與金融犯罪之程度。

(四) 監理對象

FSA 監理之對象包括銀行、投資公司、保險公司、建築融資協會、互助協會、信用合作社、證券交易所及票據交換所。另外對保險經紀及經核准可從事投資業務之精算師和律師事務所進行管理。

(五) 監理權限

- 1、有權核准、拒絕或撤銷執照、限制業務經營。
- 2、有權對違反準則或規定者罰鍰。
- 3、有權核准個人對受監理之業務執行特定任務。
- 4、有權對舞弊及金融犯罪加以處分，如對受監理及未受監理之公司和對內線交易及炒作者處以罰鍰。
- 5、有權起訴違反洗錢及內線交易者。
- 6、有權制定各種型式之準則、原則或要點。

二、英國存款保障制度之定位分析

(一) 成立宗旨

英國存款保障委員會(Deposit Protection Board)係依一九七九年銀行法於一九八二年二月設立，目的在建立並運作存款保障基金，以保障倒閉銀行之存款

人，因此，所有吸收存款之金融機構均需參加。

(二)組織架構包含 FSA 之董事長、處長及英格蘭銀行副總裁

目前英國存款保障委員會之組織架構，係依據一九九八年英格蘭銀行法而作修正。該委員會設有董事會，共有成員七人，其中三位係因負責金融監理職權而被任命：

- 1、FSA 之董事長 Mr. Howard Davies 擔任存款保障委員會之董事長(亦擔任英格蘭銀行理事)，有權指派其它董事會成員。
- 2、英格蘭銀行職司穩定金融(financial stability)之副總裁為依職權而任命之董事。渠同時擔任 FSA 董事。
- 3、FSA 金融監理處處長(Managing Director and Head of Financial Supervision)亦為依職權而任命之董事。

此外，FSA 之核照、法規暨消費者保護處處長(Managing Director and Head of Authorisation, Enforcement and Consumer Relations)亦擔任存款保障委員會之董事。

由上觀之，存款保障委員會七名董事中有四位係 FSA 之相關高級主管，有二位為英格蘭銀行之理事，可見存款保障委員會為英國金融監理之重要一

環。

(三) FSA 成為存款保障委員會之負責機構

自一九九八年六月一日英格蘭銀行法生效後，英格蘭銀行將其負責監督管理銀行、批發貨幣市場(wholesale money market)之權力，正式移轉至 FSA，至此，FSA 負起對全國金融機構之監理職責，亦即履行一九八七年銀行法中之規定：維持銀行業安全穩健經營，並加強保障存款人權益。FSA 因而取代英格蘭銀行成為英國存款保障委員會之負責機構 (related party)，惟英格蘭銀行仍繼續對存款保障委員會提供資金融通(banking facilities)。

三、英國金融監理一元化與存款保障制度之檢討分析

(一) 存款保障委員會功能相當有限，僅能被動式辦理賠付

英國存款保障委員會平時並不負責監理金融機構，僅於金融機構發生支付不能及須對存款人辦理賠付時才介入，其業務範圍及功能均極有限，其定位限於被動式之辦理賠付。

(二) 無法發揮防範道德危險之及早處理機制

英國存款保障委員會並無金融檢查權及相關防範金融機構倒閉及早干預機制，無法充分發揮金融監理功能，因而成為事後被動收拾殘局及承擔金融機構倒閉之最後風險承受者。

肆、日本金融監理一元化與存款保險制度之定位分析

一、日本金融監理一元化現況

(一)日本於一九九二年修正銀行法及證券交易法，允許銀行、證券及信託業得以相互設立子公司，自一九九三年四月開始實施以來，銀行、證券及信託業即相互介入彼此之經營領域。

日本原有之金融監督管理體系，銀行、證券、信託與保險之監督管理均集中於財政部(大藏省)，日本中央銀行之職權亦由財政部部長(大藏大臣)賦予，受財政部部長之監督，財政部部長對日本銀行並具有業務命令權以及解任總裁、副總裁、理監事之權。

惟近年來發生一連串金融事件，顯示日本財政部權力過於集中，無法健全管理，遂有金融改革方案之提出，並於一九九八年六月二十二日成立金融監督管理專責機構-----**金融監督廳(Financial Supervisory Agency, FSA)**。

日本金融管理架構之修正重點如下：

- 1、免除財政部對日本銀行之監督權及解任權。
- 2、提高日本銀行執行貨幣政策之獨立性，並將其對金融機構之考查(即檢查)法制化。
- 3、在行政院(總理府)下設置「**金融監督廳(FSA)**」，負責銀行、證券及保險業之檢查與管理，該廳獨立於財政部。農林體系金融機構之檢查監督則由 FSA 及農林水產省共同負責。
- 4、確立財政與金融監理分離政策；惟負責金融制度與政策之企劃部門仍暫留在財政部(為暫行措施，俟二〇

0 一年三月底後才獨立出來)。存款保險費率由財政部決定。對金融機構特定資金援助方案之擬定，則由財政部及 FSA 共同辦理。

(二)金融監督廳之組織架構

日本金融監督廳於一九九八年依據國家行政組織法第三條規定設置於行政院(總理府)金融再生委員會內，負責銀行(包括信用金庫、勞動金庫、信用組合、農協)、證券公司及保險公司之檢查與管理，設立目的在保護存款人及投資人，並確保金融體系及有價證券之圓滑運作。

金融監督廳廳長(長官)由行政院院長(內閣總理大臣)任命，人員編制 403 人，大部分移撥自大藏省銀行局、証券局、秘書處金融檢查部及証管會，少數來自警察廳及法務省。該廳設有三部：秘書部、檢查部、監督部。另其下設有證券交易監督委員會(Securities and Exchange Surveillance Commission, SESC)，擁有證券業務之檢查權與調查權。

(三)金融監督廳之權責

FSA 之政策目標包括與國內及國際金融監理機關之密切連繫合作、善盡自財政部接辦金融監督檢查管理之任務、儘速改善銀行不良放款問題以及監督管理各銀行之資本適足性等，以及對日本存款保險公司提供資金援助案適格性之認定。

(四)金融監督廳與存保公司及中央銀行之關係

日本存款保險公司向日本銀行申請特別融資須透過金融監督廳。日本銀行對於金融機構之緊急融資須通知大藏大臣及金融監督廳廳長，日本銀行並須向金融監督廳提出檢查(考查)報告。

二、日本存款保險制度之定位分析

(一)日本存款保險公司之組織架構

1、法律定位

日本存款保險公司(Deposit Insurance Corporation of Japan,簡稱 **DIC**)係為推行存款保險制度而設立，為依據存款保險法於一九七一年七月一日所成立之特別法人。

為因應金融危機及處理問題金融機構之需要，日本存款保險法近年來迭經修正，除於一九九六年六月作大幅修正強化存保功能外，一九九七年有六次修正，一九九八年有五次修正。日本存款保險公司並於營運委員會外，另增設金融危機管理委員會、責任調查委員會。

目前，日本存款保險公司四項重要任務如下：

- (1)處理倒閉金融機構
- (2)不良資產之回收
- (3)調查倒閉金融機構高級主管之責任
- (4)金融機構之資本注入

2、理監事及職員

DIC之理事長，原先依法係由日本銀行副總裁兼任，自一九九六年六月存款保險法修正後改由大藏大臣任

命，理事由原先一名增加為三名以內。一九九八年存款保險法再度修正為理事長由金融再生委員會及大藏大臣任命，理事由三名以內增加為四名以內，監事則仍維持為一名。理事分別來自大藏省、日本銀行及警政署。

日本存款保險公司於一九九八年四月一日改組後，下設總務部、存款保險部、存款保險部大阪辦事處、特別調查部(主要負責日本東部有關不良放款回收之特別業務)、特別調查部大阪辦事處(主要負責日本西部有關不良放款回收之特別業務)與金融危機管理委員會秘書處。

日本存款保險公司之營運委員會委員、理監事及職員視為依法從事公務之人員，不得洩露職務上所知悉之秘密，且適用刑法其他罰則有關公務人員之刑責及處罰。

3、營運委員會(The Policy Board)

營運委員會為 DIC 之決策機關(除了金融危機管理委員會掌理之事務)，其成員包括委員(八名以內)及該機構之理事長、理事。營運委員會負責 DIC 之重大營運決策，如章程及業務規章之修改、保險金及預付保險金之決定、存款債權購買預估分配率之決定、提供財務援助之決定，保險費率之變更，以及預算及決算等事項之決議。

營運委員係由理事長自金融業務專家中挑選提名，經金融再生委員會及大藏大臣認可後任命之，目前係由日本銀行協會連合會及其他金融機構團體代表擔任。

4、金融危機管理委員會(Financial Crisis Management Committee)

一九九八年二月十八日金融安定法公布施行，同時，DIC 設立金融危機管理委員會，以審議金融安定法下優先股等之發行計畫，並決議有關其重大之金融危機管理事務。

該委員會七位成員中，包括大藏大臣、金融監督廳廳長、日本銀行總裁、日本存款保險公司理事長。會議之法定人數需包括委員會主席或其代理人和其餘四位委員，委員會有權指派專家成員蒐集並分析經濟與金融情勢之資訊。

除了審議金融機構發行優先股等健全體質之預定計畫與程序外，該委員會亦負責優先股等收購標準之訂定、章程與業務規章之修改和預算與決算之決議。

委員會成員由內閣自經濟與金融事務專家中提名，經參、眾兩院同意後認命之。

5、責任調查委員會(Responsibility Investigation Committee)

一九九八年二月修正之存款保險法，要求日本存保公司發展有效執行處理與回收業務之新系統，據此，日本存保公司於二月三日成立責任調查委員會，負責調查倒閉或瀕臨倒閉金融機構、住專公司等之經理人、債務人或其他人員民事與刑事責任，因而可能執行包括責任請求與刑事訴訟等必要措施，該委員會以 DIC 理事長為主席，前檢查總長 Hisao Kamiya、前日本律師協會聯合會理事長 Saburo Abe、前廣島高等法院首席審判長 Kozo Fujita 與前國家警察機關聯合會主席 Koji Kunimatsu 為特

別顧問。該委員會並決議於特別調查部下設任務分組處，其成員具有司法、警政與國稅背景，負責執行責任調查委員會之前置作業。

(二)日本存保公司不具金融檢查權，僅負責存款保險及處理問題金融機構，在處理不良放款之特別業務上，日本存保公司經授權對住宅貸款管理公司(Housing Loan Administration Corporation，**HLAC**)與處理及回收銀行(Resolution and Collection Bank，**RCB**)從事資金挹注，擴充貸款保證，提供強制且有效回收資產之指導與建議，追訴相關人員的法律責任以及使用特別調查權。

三、日本金融監理一元化與存保制度之檢討分析

(一)存保制度缺乏金融檢查及處分等監理措施，存款保險與金融監理分離。

日本存保制度之設計，亦係將金融監理與存款保險完全分離，存保公司僅負責存款保險，問題金融機構之事後收拾殘局，不負責相關金融監理事宜。

(二)日本存保制度亦無法發揮防範道德危險之及早預防或干預措施。

金融監理與存保制度分離之結果，由於金融監理機構與存保風險控制並無直接「唇亡齒寒」之密切關係，使得日本金融機構發生極大之道德風險，因而形成一九九〇年代日本金融之泡沫化危機。

伍、美國金融監理多元化與存款保險制度定位分析

從加拿大、英國及日本實施金融監理一元化之經驗可知，金融監理一元化國家，其對存款保險之機制，均有明確的定位但功能不甚顯著，惟觀諸美國之制度設計，則採金融監理與存款保險制度互相結合，該制度創造出今日美國強健之金融體系，特將其介紹如次：

一、美國金融監理多元化現況

美國之主要監理機關包括財政部金融局、聯邦準備銀行、聯邦存款保險公司、儲貸協會監理局、信用合作社管理局及各州銀行局，各主要監理機關均負責實地金融檢查，且對各自監理之金融機構均有處分權及場外監控制度，亦即美國之金融監理制度係採「職責分工、分別管理」之制度，並未集中由單一機構負責全部金融業務之管理，且未發生有所謂「多頭馬車，重複管理」之弊病，主要原因係其分工得宜，各盡職守之故。

二、美國存款保險制度之定位分析

美國聯邦存款保險公司（FDIC）其存款保險制度之定位可分析如下：

（一）其任務已擴及早期防範金融問題

FDIC 係為維護美國銀行體系之穩定及大眾信心，經國會立法設立之聯邦政府機關，其任務除負責存款保險相關業務外，亦擔任金融機構接管人、清理人，並負責金融檢查及擁有處分權。其近年之任務已由處理倒閉金融機構發展為金融風險及金融危機之事先預防者。

（二）組織架構與金融主管機關結合

FDIC 之董事會之五名成員包括財政部金融局局長、儲貸協會監理局局長（以上為當然董事）及其他由總統提名並經參議院同意之專職董事。其董事長及副董事長各一名，均由總統就其提名之三名董事中指定，並經參議院同意任命，任期五年。

（三）定位為金融監理機關

FDIC 依聯邦存款保險法係定位為聯邦政府機關，除辦理存款保險相關事宜外，主要亦辦理金融業務檢查及擁有處分權，包括發布禁制令、科以民事罰金、命令停止部分或全部業務、撤換負責人等，並可依要保機構資本比率採取不同程度之立即糾正措施。

三、美國金融監理與存款保險制度定位分析

（一）美國存保制度與金融監理相互緊密結合

FDIC 之制度設計，將存保制度與金融監理角色合而為一，使 FDIC 成為金融監理之重要一環。

（二）美國存保制度藉由金融監理而充分發揮預防危機功能

FDIC 藉由金融檢查及處分權之運用，已成功改變存款保險被動處理倒閉要保機構之消極角色，成為積極事先防範金融風險及危機之發生，此種結合金融監理之存款保險制度，使美國金融體系得以獨霸於世界。

（三）存保制度扮演金融機構停業前危機處理者之角色

美國 FDIC 由於可使用以資本為基準之及早糾正措施，可對資本尚未惡化至一定程度之要保機構提早進行處理，因而有效扮演金融機構停業前危機處理者之角色，充

分發揮防止道德危險及預防金融危機之功能，此已非單獨之金融行政主管機關或英國、日本之被動式存保制度所能比擬。

陸、我國金融監理現況與存保制度定位分析

一、我國金融監理現況

(一)金融監督主管機關權責尚有待釐清加強

我國金融體系之主要監理機關主要包括財政部及中央銀行，財政部負責金融行政及金融業務之監督管理，其中財政部金融局負責一般金融機構之管理，保險司負責保險業之管理，證期會負責證券期貨之管理。至於中央銀行則除執行貨幣政策外，並兼辦相當程度之金融業務監督管理。另對於農漁會信用部之管理時，如涉及農(漁)會會務或其他部門時，在中央應會同內政部，在縣(市)應會同農林或建設部門為之。由以上分析可知，以一般金融保險證券期貨之管理而言，大抵皆由財政部負責監督管理，唯獨涉及農、漁會管理部分，則需分由財政部及農政主管機關分別為之，此部分係目前被譏為「多頭馬車」管理之所在。

(二)金融業務檢查機關分工尚佳，惟功能有待加強

目前負責金融業務檢查之單位主要包括：

1、財政部：包括下述負責單位：

- (1)金融局：負責檢查本國銀行、部分外國銀行在華分行、部分信託投資公司。

(2)保險司：負責檢查保險業。

(3)證期會及證交所：負責檢查證金公司、證券商。

2、中央銀行：負責檢查票券金融、郵政儲金匯業局及部分本國銀行、外國銀行在華分行。

3、中央存保公司：負責檢查部分本國銀行、信託投資公司及全部信合社、農漁會信用部。

以上檢查單位之分工目前尚稱運作得宜，惟如涉及其他檢查單位之受檢單位時，則需協調原檢查單位辦理檢查，在檢查效率及時效之掌握上不無缺陷。

二、我國存保制度之目前定位分析

(一)成立宗旨已包含金融監理任務

我國存保制度創設於一九八五年九月，中央存款保險公司依據「存款保險條例」成立宗旨在保障金融機構存款人利益、鼓勵儲蓄、維護信用秩序及促進金融業務健全發展。由前述維護信用秩序及促進金融業務健全發展之宗旨而言，已包含執行金融監理措施並成為金融監理重要一環之角色任務。

(二)組織定位為國營金融機構，欠缺執行金融監理任務之獨立性及超然性

中央存保公司係依「存款保險條例」及銀行法第四十六條，由財政部會同中央銀行設立之國營金融機構，其資本額由中央政府持股近 99%，中央存保公司之主管機關為財政部，故相關費用支出及預算需受監察院審

計部、行政院主計處、研考會及立法院之監督。另存保公司亦需受公司法及公營機構管理相關法令之限制，且董事會係依公司法組織，此與美國 FDIC 董事會組織，有關董事長之任命、任期、職責等均於法律中予以明定，並建立 FDIC 董事會之法定特殊地位及獨立行政職權之情形相較，我國存保公司之地位及業務獨立性和超然性均不如美國 FDIC 甚遠。

(三)由金融監理架構而言，缺乏最重要之金融監理處分權限，缺乏控制承保風險之能力

我國之存保制度，僅有終止要保之權限，缺乏對要保機構之行政處分權，無法直接對要保機構科以民事罰金、命令停止部分或全部業務、撤換負責人等措施，使存保公司無法事前控制承保風險。

(四)存保制度對問題金融機構尚無自主處理能力

目前我國金融監理制度對問題金融機構之處置權限在主管機關，存保公司為控制存保風險需要，並無法主動逕行關閉或處理問題要保機構，且目前亦無法自行採用以資本為基準之及早干預措施，此種制度設計，使我國存保制度陷於承受過度風險。

(五)現行存保制度需承保不具法人人格及無股金制之農、漁會信用部，使存款保險之風險加大

不具法人人格及無股金制之農、漁會信用部，不僅無法掌控其經營風險，亦無法要求其改善財務結構，且又需面臨不同主管機關之行政協調問題，使存保制度陷

入無法自行處理之高財務風險。

(六)現行金融檢查權限不足以應付可能存在風險

目前存保公司之檢查權限係依存保條例第二十一條之規定，報經主管機關洽商中央銀行核准後始得為之，存保公司並無自主檢查要保機構之權力，且對非由存保公司檢查之要保機構，即使已面臨發生金融危機或保險事故，仍無法主動派員辦理資產負債評估等專案查核，使得存保制度產生極大之危機。

柒、未來我國金融監理一元化後存保制度之定位

未來我國實施金融監理一元化，其方向不應僅止於金融業務檢查一元化，而應將主管機關管理權責一元化，否則不僅未蒙其利反受其害。觀諸美國金融監理制度並未實施一元化，而是採行「權責分工、分別管理」，惟並未見其有何重大績效不彰之處，而實施金融監理一元化之國家，則不斷在組織調整與政策變動不居中，使金融體系不斷受到衝擊與挑戰。金融監理一元化如能切合弊病加以整合改善，則對國家社會之正面影響將無遠弗屆。未來金融監理一元化需涵蓋農、漁會信用部制度不合理問題。至於我國存保制度，則需仿效歐美先進國家之經驗及其制度之優點，未來我國存保制度宜重新作如下定位：

一、提升存保組織之地位及超然獨立性。

未來金融監理機構如獨立於財政部之外，則鑑於金

融監理與存保制度有密不可分之連屬性，存保之組織亦宜適度調整，或未來金融監理機構(或委員會)之最高權力組織之部分成員，宜有存保公司董事長或總經理兼任，且存保公司之董事中需有金融監理機構(或委員會)之重要負責人兼任。另金融監理機構(或委員會)宜與存保組織間建立重大政策協調委員會或問題金融機構監督處理委員會，以共同合作處理問題金融機構事宜。

二、存保制度宜賦予金融監理之權限。

未來為利金融監理之有效推行，存保組織宜賦予完整之金融監理權限，以利遂行存保制度成立之宗旨，尤其對要保機構之處分權及檢查權，更宜立法授權存保制度直接行使處分權及檢查權，不必再報主管機關洽商中央銀行核准。一般檢查權如屆時必須由金融監理機構收回，至少仍應賦予存保組織對全部要保機構之專案檢查權限，以利對問題要保機構進行資產負債評估，俾及早進行相關處理及立即糾正措施。

三、存保制度宜直接賦予自主處理問題要保機構之權限。

存保制度為控制承保風險，宜賦予必要時得自主處理問題要保機構之機制，尤其應建立以資本為基準之及早干預制度，俾利存保公司得以降低承保風險及降低存保基金之損失。

四、存保制度宜提高要保機構之資本適足性，以強化其財務結構。

目前農、漁會信用部宜於實施金融監理一元化之同

時，配合轉型改制為股份或股金制，並由單一主管機關監理，如此方能健全我國存保制度，避免存保制度因現行農、漁會不良及高風險之組織結構而陷入危機。

五、存保組織宜定位為金融監理機構之一環，不必盈餘繳庫，以仿效美國累積理賠準備，增強公信力。

存保制度之運作宜摒除黨派及政治之干預，俾中立處理問題金融機構事宜。另為厚植理賠能力，宜將盈餘全數作為理賠準備金，不必繳交國庫或分配股利。

參考書目

1. “Financial Services Authority: Meeting Our Responsibilities”, The Financial Services Authority, London, England, Aug. 1998.
2. 「各主要國家存款保險法規彙編」存款保險叢書之三十一，中央存款保險公司編印，84年5月。
3. 林維義，「美國金融監理制度與聯邦存款保險制度之探討」存款保險資訊季刊，86年6月。
4. 林維義，「從加拿大存款保險制度談金融監理改制」行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書，87年3月。
5. 徐梁心漪等四人，「配合強制投保強化我國存款保險制度功能之研究」存款保險叢書之五十四，中央存款保險公司編印，87年6月。
6. 「圖解金融監督廳與大藏省金融企畫局」，銀行研修社，

平成十年六月。

7.「預金保險關係法令集」，預金保險機構法令研究會 監修，
平成十一年一月。