

※ 本文為本公司董事長林維義先生應美國聯邦存款保險公司(FDIC)邀請，於一九九八年九月九日在美國首府華盛頓舉辦之「國際存款保險研討會」(International Conference on Deposit Insurance)發表演說講稿之中文部分。

## 從金融風險管理談我國存款保險建制之績效

頃接我國駐美國經濟文化代表處陳錫蕃先生轉來有關本公司董事長林維義先生應美國聯邦存款保險公司(FDIC)邀請，參加一九九八年九月九日至十一日在美國華府舉辦之「國際存款保險研討會」(International Conference on Deposit Insurance)之新聞報導，特轉載如下：

(中央社十一日華盛頓專電)由美國聯邦存款保險公司(FDIC)舉辦的國際存款保險研討會今天在華府結束三天的會議，中華民國中央存款保險公司董事長林維義曾應邀發表專題演講，並與其他六十三國代表就存款保險交換意見。

美國聯邦存保公司成立於一九三三年，是美國政府的金融監理單位，成立主要目的在負責承保所有銀行及儲貸機構的存款，並維護金融體系穩定與大眾信心，鑒於近來亞洲金融風暴的影響，才舉辦這項大型研討會，以促使國際金融市場穩定發展。

研討會針對三大主題熱烈討論：一、建立大眾信心-變遷中的存款保險；二、金融危機處理-處理方式、存款保險扮演之角色及成本；三、全球化環境下的金融監理與存款保險。

林維義在這次研討會中，應邀擔任「存款保險之組織與功能」專題主題人。他就中華民國中央存保公司成立十三年的經驗，說明自由投保制度，無法有效發揮功能，政府正透過立法程序，將於近期內完成強制投保的法定程序，然後將賦予中央存保公司加強金檢及監控功能，並實施風險費率，建立即時糾正問題金融機構制度，以達到以最

低成本處理問題金融機構的目的。

這項會議經三天討論後閉幕，林維義表示，他能應美最權威的政府金融監理單位之邀，參與會議並擔任主講人，深感榮幸，經由這項會議與各國代表在會場內外互動，也有助於散佈台灣經驗，提高中華民國的國際聲望。

林董事長之演講內容，特載於下，以嚮讀者。

## 壹、前言

吸收存款之金融機構係原始資金中介功能之執行者，透過吸收高流動性的存款負債，運用於低流動的放款資產，不僅是支撐經濟發展的血液，也是整個經濟體系風險的承受者。銀行的資金絕大部分來自存款人之存款，自有資本比率均甚低，平均在 10% 左右，銀行透過放款創造信用，而擴增資產，在貸放過程中，承擔極大的風險，包括信用風險、利率風險、匯率風險、作業風險，流動性風險、法律風險、商譽風險等，由於金融機構之經營具有極高的公益性，世界各國政府莫不採取各種直接或間接方式減少存款人權益因金融機構經營不善所可能遭受之損害。以往，政府係透過對金融機構嚴密監督、控制業務經營及分支機構之設立等方式，間接保護存款人的存款安全；邇來，金融環境變遷迅速，自由化、國際化以及充分競爭成為主流，金融機構之管制逐漸解除，金融業之經營風險大幅增加，世界各國爰紛紛採取以直接保護小額存款人為目的之存款保險或保證制度。

存款保險與一般商業保險不同，一般商業保險僅具保障個別標的物之功能，且以營利為目的；而存款保險是一種政策性保險，旨在結合政府信用與業者互助精神，來穩定金融及保障金融機構存款人權益，非以營利為目的。此外，存款保險並具有預先妥善防範金融風險的功能，換言之，存款保險並不僅是

消極地等待保險事故發生而進行理賠，而是積極地運用各種防範措施，促使要保機構健全經營，有效地控制各種金融風險；這也是存款保險與一般商業保險非常不同的地方。

由於存款保險制度關係全體金融機構共同的利益及存款人的權益，故世界上實施存款保險制度之國家多採強制性投保；同時，為強化其執行效果，並在法律上賦予存保機構極大的職權，使存款保險制度與金融監理制度密切結合，以利重大使命之執行。

美國在一九三三年，因延續一九三〇年代初期之經濟危機，發生存款人擠兌，導致金融機構大量倒閉，工商企業無法取得融資，政府不得不宣布銀行休業，為重建社會大眾對銀行的信心，乃立法創設聯邦存款保險公司(FDIC)，其後又設立聯邦儲蓄貸款保險公司(FSLIC)，分別對銀行及儲貸機構存款人提供存款保險之保障，以保護存款人權益，維持信用秩序，創造了一九四〇至一九七〇年代經濟、金融蓬勃發展的大環境。當時顯示美國存款保險制度對保護存款人及穩定金融之貢獻十分顯著，各界均給予極高的評價，經濟學家佛利曼亦著文予以肯定；其後隨著浮動匯率取代固定匯率制度，伴隨著金融自由化、國際化之推動，由於金融監理及市場自律未能有效配合建制，而產生一九八〇年代末期及一九九〇年代初期的金融危機。

在歷經銀行及儲貸機構危機洗禮後，聯邦儲蓄貸款保險公司因只負責理賠之消極功能，終不堪長期鉅額虧損而於一九八九年破產，併入聯邦存款保險公司。反觀同受金融危機影響的聯邦存款保險公司，採取強制存款保險制度，發揮存款保險之大數法則，輔以檢查權及監理權，讓金融業的損害減至最少程度。其後於一九九一年美國政府並立即訂定「聯邦存款保險公司改進法案(FDICIA)」，大幅改革存款保險制度，規定聯邦存款保險公司在成本最小原則下處理問題金融機構，對資本不足之銀行採取立即糾正措施，一旦資本

比率降到二%之危險資本，立即授權聯邦存款保險公司監管此一機構。聯邦存款保險公司改進法案將要保機構資本比率二%訂為危險資本，用以判斷是否及早介入之依據，將有助於健全銀行隨時提高警覺，以免資本比率下滑，遭到處分。再者，金融監理機關在問題銀行淨值仍呈正數時，即可提早介入採取嚴格的糾正措施，使問題銀行可吸收損失之淨值及準備大幅提昇，可大量節省 FDIC 處理成本，直接保護存保基金的安全。又 FDIC 創立以後，存款保險費率一直採行單一費率制度。惟自一九八〇年代以後，美國金融自由化程度日益加深，金融機構之表現對存款保險基金（Deposit Insurance Fund）之風險差異逐漸顯著時，單一費率制之公平性即開始不斷遭受質疑。一九八〇年代後期，FDIC 為處理問題及倒閉要保機構，支出不斷增加，存保基金風險大幅提高，各界普遍認為，存款保險制度之單一費率將誘使金融機構競相追逐高風險業務，產生道德危險，並將存保損失以不公平方式分配給各銀行負擔，該制度若未能及時導正，將導致銀行體系承受超額風險、金融機構倒閉機率增加，嚴重破壞存款保險之存續基礎。因此聯邦存款保險公司改進法案規定聯邦存款保險公司應根據要保機構對存保基金之風險，建立風險費率制度（Risk-Related Premium System），俾使要保機構進行業務決策時，會考慮風險升高所須增加之保費負擔，而選擇較穩健之經營方式。

更由於聯邦存款保險公司改進法案的授權，強化了 FDIC 處理問題要保機構之配套措施，近年來美國銀行倒閉事件大幅減少。目前存保基金達 283 億美元歷史新高（一九九七年底）。在金融危機遠離後，FDIC 將其角色由危機處理者轉變為危機預防者，由注重倒閉銀行之事後處理轉為致力事前風險之確認、監測及處理，並積極運用新技術以預知並確認現存及蘊釀中之風險，以事先預防風險之發生，值得我國效法。

回顧我國在一九八五年初，有台北十信，國泰信託，亞洲信託，華僑信託等金融機構因逾期放款過鉅，謠言四起，產生擠兌，遭政府勒令停業，為防止系統性風險，乃分別由合庫概括承受，三家國營行局、中國國際商銀及世華銀行接管，以保護存款人權益，擠兌風波方得以平息，始於當年九月創設中央存款保險公司(Central Deposit Insurance Corporation, 簡稱 CDIC)，建立存款保險制度，以保障存款人權益，維護信用秩序，促進金融業務健全發展。

創設初期，由於國內金融制度及結構尚稱嚴謹，且絕大部分為公營金融機構，因而立法採取自由投保方式，在中央存款保險公司全體同仁努力推廣下，仍只有部分金融機構參加存保，無法有效發揮存款保險之功能。惟自一九九〇年初起，我國由於金融業務之自由化、國際化，而金融監理制度與市場自律未能同時配合建樹，故在一九九五年間連續發生多起金融機構之擠兌事件，其中有參加存保者，均能迅速平息擠兌，而未參加存款保險者，則被概括承受或合併或政策性加入存保而暫時解決。致使原來對參加存款保險抱持觀望態度之基層金融機構，終能深切體會存款保險對安定存款人信心、防止金融體系遭受連鎖性擠兌之重要性，競相申請參加存款保險，並由存保公司評估其財務、業務，除未達標準者外，均核准其參加。同時政府積極透過立法，修正存款保險條例，改採強制存款保險制度並實施風險差別費率，此次修法係參照美國聯邦存款保險公司改進法案之立法精神，賦予中央存款保險公司處理問題金融機構之相關配套權限，以期更能發揮存款保險之積極功能。

去年(一九九七年)七月起，東南亞國家相繼發生金融風暴，蔓延至南韓及日本，而我國由於經濟基本面較佳，且中央存款保險公司最近二年來，除負責原分配部分要保機構(82家)之一般金融檢查外，另政策性奉命負責問題較多之全體基層金融機構之一般檢查，可及早發現問題，即時呈報主管機關採行監管及輔導之必要措施，加強金融風險之管理，另外輔以金融預警系統之建立，充分發揮保護存款人權益及穩定金融之功能，使得我國受到金融風暴之影響最小，且國際貨幣

基金(IMF)對東南亞金融風暴之紓困方案，亦規定受援助國家應設立存款保險制度，代替目前之政府保證，以保障存款人權益，故待立法院將存保條例修正案完成二、三讀之立法程序，使其更能比照先進國家據以發揮保障存款人權益，鼓勵儲蓄，維護信用秩序，促進金融業務健全發展之功能。今特提出下列四個主題與大家共同研參：

- 一、我國金融制度與架構
- 二、CDIC 之地位與立法宗旨
- 三、CDIC 現行處理問題金融機構情形及績效
- 四、CDIC 未來發展方向與存保制度問題探討

## 貳、我國金融制度與架構

### 一、我國金融機構類別簡介

#### (一)金融機構之種類及家數

- 1.我國金融機構大致可區分為貨幣機構與非貨幣機構兩種，貨幣機構係指具有創造貨幣功能之一般金融機構，截至一九九八年三月底共 465 家，包括本國銀行（共 46 家），外國銀行在華分行（共 45 家）、信用合作社（共 60 家）及農漁會信用部（共 314 家）。非貨幣機構則係指不具有創造貨幣功能之金融機構共 80 家，包括信託投資公司（共 5 家）、郵政儲金匯業局（1 家）、一般保險公司（共 55 家）、票券金融公司（共 15 家）以及證券金融公司（共 4 家）等。有關我國各類金融機構家數統計表如表一。本報告主要介紹貨幣機構之制度。
- 2.我國 465 家貨幣機構中，如以公營或民營區分，則屬公營者僅 9 家，占 1.9%(一九九七年十二月原公營共 13 家，其中四家已於一九九八年一月改為民營)，其餘 456 家共占 98.1%，均屬民營。如以類別區分，則屬基層金融機構之信用合作社及農漁會信用部合計 374 家，占全部 465 家之 80.4%，係家數最多之類別，惟其中信用合作社因改制為商業銀行（共 5 家）或被銀行合併（共 12 家），其家

數由一九九六年十二月之 73 家減至一九九八年六月之 56 家。

表一 我國各類金融機構家數

1998 年 3 月

單位：家

性質別	項目 類別	總計	總機構	分支機構	總機構比重 (%)
貨幣機構	本國銀行	2,296	46	2,250	9.9
	公營	559	8	551	1.7
	民銀	1,737	38	1,699	8.2
	外國銀行在華分行	71	45	26	9.7
	信用合作社	538	60	478	12.9
	農會信用部	1,234	287	947	61.7
	漁會信用部	75	27	48	5.8
	小計	4,214	465	3,749	100.0
非貨幣機構	信託投資公司	66	5	61	6.3
	郵政儲金匯業局	1,280	1	1,279	1.2
	票券金融公司	50	15	35	18.8
	證券金融公司	6	4	2	5.0
	人壽保險公司	133	30	103	37.5
	產物保險公司	155	25	130	31.2
		小計	1,690	80	1,610
全體機構	合計	5,904	545	5,359	—

註一：本表以實際營業家數統計，不含未營業之代表人辦事處，亦不含中國輸出入銀行，外國銀行在華分行之總機構係指第一個營業據點，其分支機構係指第二個以上之營業據點。

註二：依「中華民國台灣地區金融統計指標」加以修正，財政部金融局統計室編印，1998 年 5 月。

3. 我國金融機構係採分行制，主管機關對於金融機構之新設及原有機構分支單位之增設訂有嚴格之規定，歷年來新增之銀行除了一九九一年至一九九二年新設立之 16 家商業銀行外，其餘係信合社依「信用合作社變更組織為商業銀行之標準及辦法」及信託投資公司依「信託投資公司申請變更登記為商業銀行之有關規定」改制者，預

估一九九八年下半年將有數家工業銀行另依「工業銀行設立及管理辦法」申請設立。

4. 本國銀行係由商業銀行、專業銀行組成，其中商業銀行係以收受支票存款、供給短期信用為主要任務，一般而言，係以百貨式型態經營，除辦理銀行法規定之商業銀行業務外，並設有儲蓄部及信託部，兼營儲蓄銀行及信託投資公司之業務，而大部分專業銀行除經營專業法定任務外，亦兼營部分商業銀行業務。至於外國銀行在華分行亦屬商業銀行範疇，得經營商業銀行業務，並得比照我國商業銀行附設儲蓄部與信託部，辦理儲蓄存款、長期放款、信託等業務。至於信用合作社係設於市鎮之互助合作組織，主要係為社員貸放生產或製造之必要資金，並收受社員存款。而農會信用部係依一九五二年公佈之「改進台灣省各級農會暫行辦法」，合併原鄉鎮合作社，於農會內設信用部辦理存放款業務，為台灣最基層之農村金融機構。漁會信用部則係依一九八一年七月修正之漁會法成立之金融機構，為最基層之漁業金融機構。

## (二) 存、放款市場占有率分析

1. 就占有率而言，依表二「我國主要貨幣機構存、放款市場占有率分析」顯示，截至一九九八年三月止，在各類貨幣機構中，主要係以本國一般銀行之市場占有率為最大，且該趨勢有愈形增加之現象，主要與信用合作社改制及被合併有關，存款占有率依序為本國銀行（66.71%）、郵政儲金匯業局（14.91%）、農漁會信用部（8.55%）、信用合作社（7.47%）、外國銀行在華分行（2.36%），至於放款占有率依序為本國銀行（84.65%）、農會信用部（6.54%）、信用合作社（5.52%）、外國銀行在華分行（3.29%）。

表二 我國主要貨幣機構存、放款市場占有率分析

單位（%）

對象	本國一般銀行	外國銀行在華分行	信用合作社	農漁會信用部	郵匯局



年底	存款	放款	存款	放款	存款	放款	存款	放款	存款
1987	58.47	79.00	1.08	5.23	10.61	8.68	9.36	7.09	20.48
1988	60.55	79.17	1.12	4.32	11.29	10.27	9.06	6.25	17.98
1989	62.49	78.73	1.01	4.41	12.38	10.42	8.81	6.43	15.31
1990	60.41	77.90	1.24	4.21	12.95	10.61	9.30	7.29	16.10
1991	59.24	79.16	1.02	3.93	13.28	10.07	9.76	6.84	16.70
1992	58.56	78.40	1.15	3.51	13.48	10.55	9.91	7.54	16.90
1993	58.73	77.64	1.18	3.12	14.40	10.93	10.20	8.31	15.49
1994	59.58	78.62	1.28	2.84	13.96	10.31	10.32	8.23	14.86
1995	60.88	79.06	1.52	3.01	12.60	9.60	9.74	8.33	15.26
1996	61.61	80.61	1.71	3.12	11.61	8.59	19.13	7.68	15.94
1997	66.07	84.16	2.39	3.23	7.96	5.90	8.70	6.71	14.88
1998.3月	66.71	84.65	2.36	3.29	7.47	5.52	8.55	6.54	14.91

註一：資料來源：中華民國台灣地區金融統計指標，財政部金融局統計室編印，1998.5。

註二：郵匯局尚無一般放款業務。

2.另就趨勢分析而言，本國一般銀行之存、放款占有率均有上升之趨勢，而信用合作社及農漁會信用部之存、放款占有率均有遞減之趨勢，郵政儲金匯業局之存款占有率亦有下降趨勢，至於外國銀行在華分行之放款占有率亦呈遞減趨勢，惟其存款占有率則呈上升趨勢，此與主管機關要求外國銀行在華分行加強流動性管理有關。

3.綜合言之，在中華民國持續實施金融自由化、國際化之結果，一

般銀行挾其優勢之資本及經營能力，使其競爭力持續加強，而其他類別金融機構如信用合作社、農漁會信用部等，則因先天規模及經營人才之劣勢而致競爭力逐漸下降，致使其市場占有率亦節節下降。

### (三) 經營績效分析

我國吸收存款金融機構之經營績效，分析如下：(請詳表三「我國吸收存款金融機構經營績效分析統計表」)：

**表三 我國吸收存款金融機構經營績效分析統計表**

單位：倍、%

金融機構類別	項目 年底	負債占淨值總額(倍)	逾放比率	純益率	淨值報酬率	資產報酬率
一般銀行	1993	15.03	1.27%	11.95%	14.17%	0.88%
	1994	14.02	1.81%	13.07%	14.13%	0.94%
	1995	14.43	2.90%	11.24%	12.18%	0.79%
	1996	13.36	3.75%	11.13%	11.33%	0.79%
	1997	12.31	3.78%	12.71%	12.01%	0.90%
基層金融機構	1993	23.47	1.62%	6.93%	13.24%	0.54%
	1994	21.79	2.45%	7.29%	13.17%	0.58%
	1995	19.65	4.18%	5.87%	9.89%	0.48%
	1996	17.31	7.24%	6.29%	8.97%	0.49%
	1997	16.97	8.71%	5.16%	6.77%	0.38%
全體	1993	16.26	1.33%	10.87%	14.04%	0.81%
	1994	15.13	1.92%	11.81%	13.99%	0.87%
	1995	15.21	3.12%	10.09%	11.84%	0.73%
	1996	13.93	4.30%	10.20%	10.98%	0.74%
	1997	12.82	4.37%	11.59%	11.43%	0.83%

註：一般銀行包括本國銀行、外國銀行在華分行、信託投資公司；基層金融機構包括信合社、農漁會信用部

1. 以全體吸收存款金融機構而言，截至一九九七年底止，無論負債占淨值倍數、純益率、淨值報酬率、資產報酬率均較一九九六年有明顯改善，惟逾放比率則由一九九三年之 1.33%，逐年上升至一九九七年之 4.37%，顯示授信資產品質有稍微惡化之趨勢，我國金融主管機關及各金融檢查機關為解決該問題及因應金融自由

化、國際化之衝擊，乃要求金融機構提高自有資本及提足備抵呆帳以加強風險管理，故負債占淨值倍數由一九九三年之 16.26 倍，逐年降至一九九七年之 12.82 倍，此為一九九七年東南亞金融風暴發生後，我國金融體系得以受影響較小且相對穩定之主因。

2. 如以一般銀行與基層金融機構相較而言，一般銀行之經營績效比基層金融機構較為出色，與前述全體平均數之趨勢相似，惟基層金融機構之純益率、淨值報酬率、資產報酬率均呈逐年下降趨勢，截至一九九七年止，該些比率約僅為全體平均數之二分之一，而逾放比率則呈上升趨勢，且約為全體平均數之二倍，顯見基層金融機構之風險管理，有積極加強之必要。

#### (四) 金融業經營所面臨之風險問題

經由前述之分析可知，我國一般銀行由於主管機關採以資本為中心之監理制度，故其淨值較高，且採分行制，規模較大，雖然主管機關重視金融紀律及金融檢查，但仍有因金融自由化、國際化，諸如利率自由化、浮動匯率制、衍生性金融商品之出現等，使得不確定性風險劇增，更加上基層金融機構之經營績效已大不如前，逾放比率又逐年增加，市場占有率則逐年下降，基層金融機構經營績效不佳之主要因素及金融業經營所面臨之風險問題，簡述如下：

##### 1. 基層金融機構經營績效不佳之主要因素

- (1) 1989 年修改銀行法及實施利率自由化，大幅放寬銀行業務經營項目及範圍，惟基層金融機構仍限制於傳統業務，且其賴以維生之存放利差逐漸縮小，致經營劣勢逐漸擴大。
- (2) 1991~1992 年間開放新民營銀行設立，業務競爭加劇，基層金融機構為維持一定業務量，乃增加高風險之農業及建築放款，再加上徵授信制度不健全及房地產不景氣，致資產品質惡化。
- (3) 在 1995 年之前，基層金融機構之檢查由合作金庫辦理，由於人手不足，致部分機構前後檢查期間有間隔達 1-3 年之情形，

且又無場外監控制度，致經營缺失無法及時發現而產生積弊。

- (4) 1995 年上半年，台灣地區由於金融市場巨幅波動，致使經營管理欠佳之少數基層金融機構發生擠兌事件，致影響存戶對其之信心，造成市場占有率因而逐漸下降。

## 2. 金融業經營所面臨之風險問題

金融業面臨之主要經營風險，包括如下諸項：

- (1) 信用風險：信用風險係指金融機構對借款人之信用能力評估與事實有所出入，或借款人之信用能力因其他因素而惡化時所產生之風險，尤其基層金融機構之授信客戶集中於農、漁產業族群，因農、漁產業未來將因工商社會之發展而成為弱勢族群，致使信用風險大增。
- (2) 利率風險：利率風險係指利率之變動，造成銀行財務產生損失之風險。其型態有：重新定價風險，收益曲線風險，基差風險，選擇權相關風險等。利率自由化之後，利率變動大，金融機構面臨之利率風險大幅增加。
- (3) 國家風險及匯率風險：國際性授信風險除前述信用風險外，還包括國家風險及匯率風險。匯率風險為貨幣轉換時，因幣值變化，可能遭受損失之風險。
- (4) 作業風險：作業風險包括因作業錯誤、舞弊、作業不及致使銀行遭受損失、或其他違反內部控制規定或公司規章，可能造成損失之風險，尤其基層金融機構因人才流失及授信政策未能落實，放款審核小組功能不佳、內部稽核功能不彰及理、監事會功能不彰，致授信作業風險增加。
- (5) 流動性風險：銀行若無法調和因債務減少或資產增加而產生之資金需求，且無法迅速以合理成本取得足夠資金，不僅影響銀行之獲利能力，嚴重時甚至可能造成倒閉；又基層金融機構因設立資本偏低、無法迅速累積淨值、募集事業資金困難及無法對外認股及缺乏同業拆款市場等，因而較易發生流動性問題。

- (6)法律風險：銀行所面臨之法律風險種類相當多，如由於法律建議或文件不當或不正確，致使銀行之資產減損或負債增加之風險，判例成立而造成銀行成本增加或法律增修而造成銀行不利等風險。
- (7)商譽風險：銀行作業不當或未能遵守法規，均可能造成銀行商譽受損，影響社會大眾對銀行之信心，此種風險即所謂商譽風險；基層金融機構因派系糾紛較嚴重，且先天經營環境受限制，加上人為舞弊及超貸等案件較易發生，且逾放不易處理，影響其商譽，致存戶信心大幅滑落，經營狀況愈趨惡化。

## 二、金融管理制度簡介

### (一) 金融監督管理主管機關

我國金融體系之主要監理機關架構如表四所示，主要包括財政部及中央銀行，財政部係負責金融行政及金融業務之監督管理，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，茲簡述如下：

- 1.以銀行而言，依銀行法第 19 條規定，我國金融行政主管機關在中央為財政部，在省（市）為省（市）政府財政廳（局），財政部之主要監督管理權責，主要為有關銀行設立之許可、申請核發營業執照、最低資本額、業務項目、銀行合併或變更、增設分支機構核准、金融檢查之行使，以及違規處分之行政權力；至於省政府財政廳則主要負責省屬行庫、各區中小企銀之業務督導等。另外中央銀行為了穩定金融、健全銀行業務、管理外匯、促進幣值穩定及平衡國際收支等目的，依「中央銀行法」等相關規定，亦負相當程度金融業務督導之責。
- 2.就信用合作社及農、漁會信用部等基層金融機構之管理而言，依「信用合作社法」第五條，主管機關在中央為財政部，在省（市）為省（市）政府財政廳（局），在縣（市）為縣（市）政府。至於農、漁會信用部方面，依農（漁）會信用部業務管理辦法第二條之

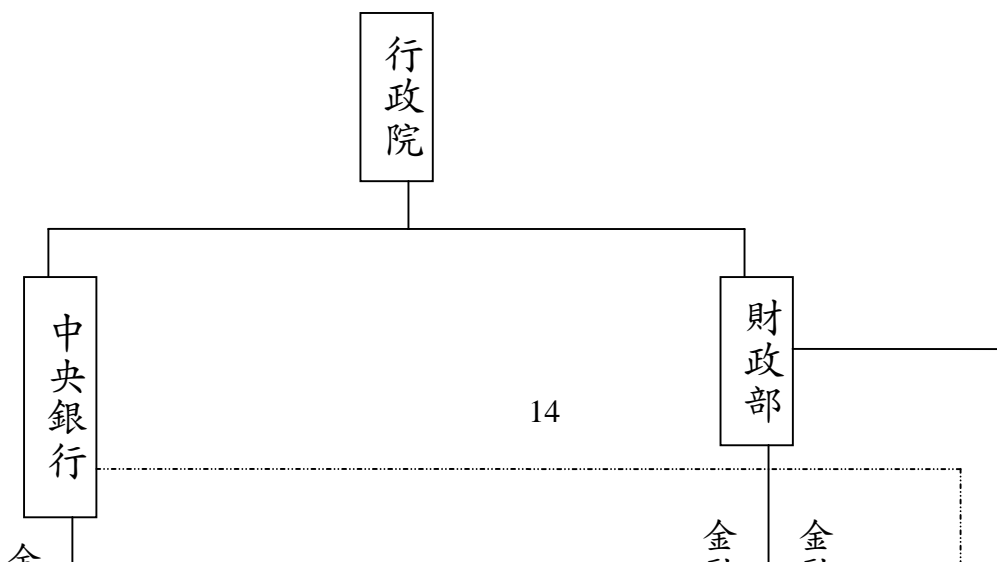
規定，農（漁）會信用部之目的事業主管機關，在中央為財政部，在省（市）為財政廳（局），在縣（市）為縣（市）政府，縣（市）政府之執行單位為財政金融部門。惟財政金融主管機關在監督管理農（漁）會信用部時，如涉及農（漁）會會務或其他部門時，在中央應會同內政部，在省（市）縣（市）應會同農林或建設部門為之。

## （二）主要金融業務檢查機關

我國金融機構業務之例行性檢查，過去主要由中央銀行依據中央銀行法第三十八條暨財政部依據銀行法第四十五條委託中央銀行併同辦理；有關基層金融機構部分則由中央銀行委託台灣省合作金庫辦理，嗣後中央存保公司於一九八五年九月成立，財政部金融局於一九九一年七月由原金融司擴編改制成立，及合作金庫自一九九六年七月不再辦理金融檢查，爰依據行政院一九九六年四月核定之「金融監督管理改進方案」，重新規劃分工方案，有關我國主要執行金融機構金融業務檢查機關之分工及檢查人力配置情形詳如表五及表六，茲簡述如下：

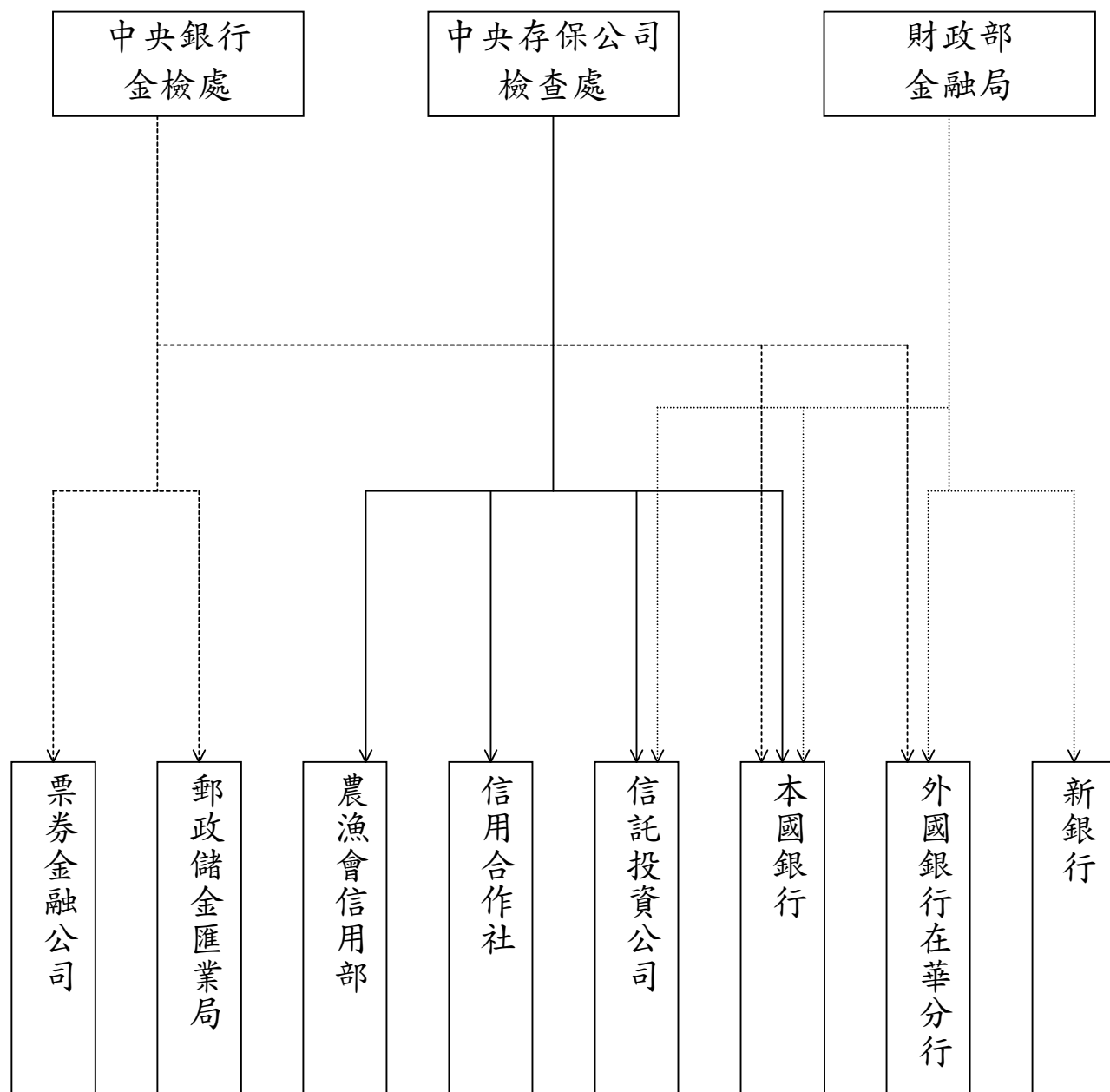
1. 財政部：主要係依銀行法第四十五條規定，財政部得隨時派員，或委託中央銀行，或令地方主管機關派員，檢查銀行業務及帳目。主要檢查單位包括一九九一年以後新設之商業銀行、一九九一年以前設立之部分本國銀行、信託投資公司及外國銀行在華分行、全國保險業及證券金融公司等。

表四 我國主要金融監督管理機關架構圖





表五 我國主要執行金融業務檢查機關現行分工情形



註：金融局檢查之外國銀行在華分行係指在歐、美、非洲以外地區註冊登記之外商銀行在華分行，中央銀行檢查之外國銀行在華分行係指在歐、美、非地區註冊者而言。



表六 金融業務檢查人力配置情形統計表

單位：人

金檢單位	日期	1998.6	1996.6
中央存保公司		183	73
中央銀行		109	114
財政部		51	48
台灣省合作金庫		--	57
合計		343	292

註：包括內勤支援人員

2. 中央銀行：係依「中央銀行法」第三十八條規定暨接受財政部之委託，依「財政部委託中央銀行檢查金融機構業務辦法」，訂定「中央銀行檢查金融機構業務辦法」，以直接檢查、會同檢查、及委託檢查方式辦理業務檢查。主要檢查單位包括一九九一年以前設立除由財政部及中央存保公司檢查者以外之本國銀行及外國銀行在華分行、郵政儲金匯業局、全體票券金融公司。
3. 中央存保公司：主要係依「財政部委託中央存款保險公司檢查基層金融機構業務辦法」、「存款保險條例」第二十一條「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，．．．。」及「中央存款保險公司檢查金融機構業務辦法」。目前主要檢查單位包括全體基層金融機構及依存保條例第二十一條報請財政部洽商中央銀行核准辦理者。

## 參、C D I C 之地位與立法宗旨

### 一、存保制度創設之經過及概況

#### (一) 創設背景

由於經濟金融發展之需要，政府為保障金融機構存款人利益，維護信用秩序，早於一九七〇年間即著手籌建存保制度，嗣後經不斷衡酌，及配合政府金融自由化、國際化之實施，必須有周延之金融管理措施及存款保險制度之配合，始能保障金融安定，研擬費時，直到一九八五年初發生台北十信、國泰信託、亞洲信託及華僑信託等之擠兌危機，引發金融風暴，政府為防止系統性風險，指定國營銀行等接管，並由中央銀行提供低利資金配合，始順利解決該次金融風暴，政府乃於當年積極建立存款保險制度。

#### (二) 成立宗旨

我國存款保險制度創制於一九八五年九月，中央存保公司係依據「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。

#### (三) 資本額

中央存保公司之資本額係由行政院核定，並由財政部、中央銀行及要保機構認股。成立時之創業資本為八億零五萬元，其中財政部及中央銀行各出資四億元，餘由交通銀行、中國農民銀行、中國國際商業銀行、世華銀行、上海銀行等五銀行共同出資。截至一九九八年五月止，實收資本額為 79 億元，其中中央政府持股佔 99%，有關存保公司歷年實收資本額、存保特別理賠準備金之累積情形、存保為處理問題機構可用資金占要保存款比率等資料，請詳表七。

表七 中央存款保險公司歷年存保基金變動表

單位：新台幣百萬元

日期	實收資本額	要保存款	存保基金	存保基金占要保 存款之比率	存保基金加資本占 要保存款比率
1986.6.30	800	133,304	17	0.01%	0.61%
1987.6.30	1,200	201,850	83	0.04%	0.64%
1988.6.30	1,600	379,379	134	0.04%	0.46%
1989.6.30	1,950	483,378	189	0.04%	0.44%
1990.6.30	1,950	618,248	259	0.04%	0.36%
1991.6.30	1,950	753,861	345	0.05%	0.30%
1992.6.30	2,000	943,196	432	0.05%	0.26%
1993.6.30	4,000	1,151,692	536	0.05%	0.39%
1994.6.30	5,000	1,608,539	714	0.04%	0.36%
1995.6.30	5,000	1,923,972	935	0.05%	0.31%
1996.6.30	5,000	2,772,773	1,244	0.04%	0.23%
1997.6.30	7,500	3,058,978	1,603	0.05%	0.30%
1998.6.30	7,900	3,289,797	1,991	0.06%	0.30%

#### (四) 保額及費率

存保公司初期對要保機構每一存款人最高保額為新台幣七十萬元，目前為一百萬元，至於存款保險費率，實施之初訂為保險基數（保額內存款）之萬分之五，設立初期，由於金融制度尚稱嚴謹，銀行之設立及業務範圍均加以限制，故我國存保制度係採自由投保方式，初創之始，民眾尚未能完全認知存款保險之觀念，致存款保險業務之推展至為艱困，故為推廣存款保險

業務及提高金融機構投保意願，乃於一九八七年七月將保險費率降為萬分之四，後復於一九八八年一月降為萬分之一·五之固定費率。費率大幅下降之主要原因係為提高金融機構加入存保制度之誘因，儘速將全國金融機構納入存保體系，以保障全國金融機構存款人之權益及維護整體金融秩序。有關存保公司歷年保險費率及保額調整情形詳表八。

表八 我國存款保險費率及保額調整表

調整日期	項目	保險費率	保費基數	每一存款人最高保額	備註
1985.9.27		5/10,000	保額內存款	NT70 萬元	CDIC 建制日
1987.7.1		4/10,000	同上	同上	調降費率
1987.8.15		同上	同上	NT100 萬元	調高保額
1988.1.1		1.5/10,000	同上	同上	調降費率
未定		1.5/10,000 至 2/10,000	同上	同上	實施強制投保後，初期建議分五級（每級差距萬分之 0.125）或分三級（每級差距萬分之 0.25）。

註：我國未來之風險費率係依資本比率及 CAMEL 綜合得分為風險指標，其中量化指標占 86%，非量化指標占 14%，該案已報財政部鑒核中，並預計自強制投保後開始實施。

## 二、目前吸收存款機構參加存款保險狀況

（一）在現行自由投保制度設計下，存保公司訂有承保標準，並設有「承保作業審核委員會」以審核承保作業，相關之承保標準，主要包括：

1. 開業已滿半年者，得申請參加存保。
2. 不同意承保之條件包括：(1) 決算後有累積虧損未能彌補或淨值小於實收資本。(2) 最近二年內有違反銀行法第 32 條及 33 條等規定。(3) 銀行自有資本占風險性資產比率未達 6%，基層

金融機構淨值占存款總額比率未達 3.5%。(4)最近二年內有違反銀行法或其他重大事故，有礙業務健全經營之虞者。(5)前述金融機構已加入各該類金融機構相互支援組織，並獲得該組織資金支援，且經金融機構同意讓與資產負債或辦理被合併者，報經財政部專案核准，得不受前項之限制。

3.新設本國商業銀行及信用合作社未滿二年者，除有前述不同意承保者外，如有下列情事者，亦不同意承保：(1)申請設立時之計畫執行成效欠佳者，或章則、業務流程等內部管理制度無法合理運作或有影響健全經營之虞者。(2)未能提供經董(理)事會通過及監察人(或監事)承認之營業報告書、資產負債表、損益表等表冊，供存保公司辦理事前查核或查核結果欠佳者。

(二)截至一九九八年五月底止，全部 467 家吸收存款機構中共有 403 家參加存款保險 (占 86.3%)，未參加者 64 家 (占 13.7%)，其中未參加者大部分係農會信用部，主要係因自由投保制度而未合存保條件尚待輔導中。有關吸收存款機構已參加存款保險及未參加之家數及比率詳表九。

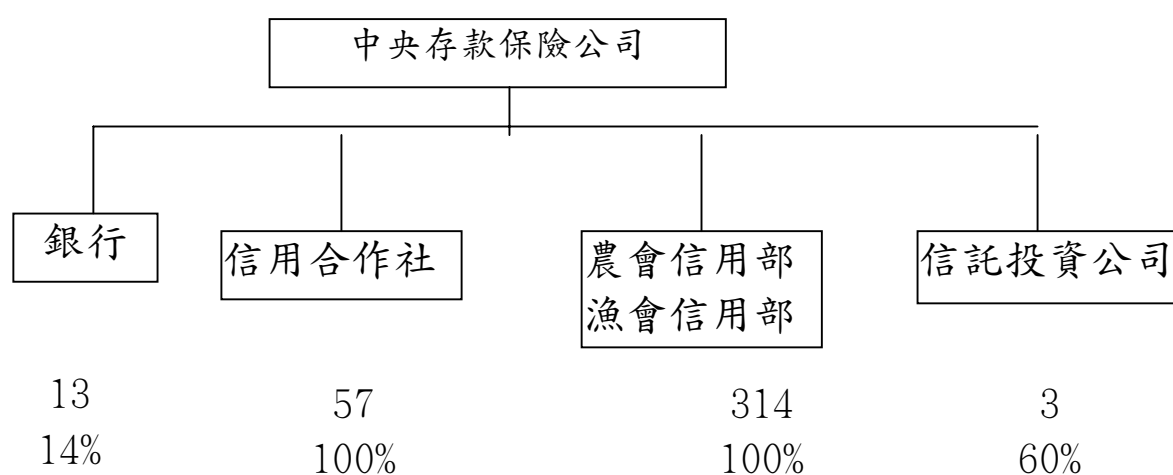
表九 1998 年 5 月止吸收存款機構參加存款保險一覽表

類 別	已參加存保		未參加存保		合 計
	家 數	比率%	家 數	比率%	
本國公營銀行	5	62.5	3	37.5	8
本國民營銀行	34	89.5	4	10.5	38
外國銀行在華分行	30	66.7	15	33.3	45
信託投資公司	4	80.0	1	20.0	5
信用合作社	54	94.7	3	5.3	57
農會信用部	249	86.8	38	13.2	287
漁會信用部	27	100.0	0	0	27
合 計	403	86.3	64	13.7	467

### 三、存保公司檢查金融機構概況

截至一九九八年五月止，存保公司共有 183 位檢查人員（一九九六年六月合作金庫退出金檢前 73 位，共增加 110 位）檢查 387 家金融機構，占全部 467 家吸收存款機構之 82.9%，其詳細情形詳表十。可見存保公司在執行金融監理方面之貢獻。

表十 截至 1998 年 5 月中央存款保險公司檢查 387 家金融機構概況表



註：

1. 可投保存款機構之家數：467 家，包括：
  - 91 銀行(其中包含 45 家外國銀行在華分行)
  - 57 信用合作社
  - 314 農漁會信用部
  - 5 信託投資公司
2. 
$$\frac{\text{存保公司檢查家數}}{\text{可投保存款機構家數}} = 82.9\%$$

#### 四、存保公司防範道德風險之機制

為防範要保機構之道德風險，依現行制度，存保公司除前述承保標準外，亦可執行金融業務檢查、辦理場外監控、提出警告、終止保險等（其詳細情形詳下節說明）。至於修正後之存保制度為應付道德風險問題，將實施風險差別費率，而發生賠付時將僅限於存款本金，並提高罰鍰及加重處罰未改善之要保機構，並增訂拒絕加入存款保險及接受輔導之罰則。

### 肆、C D I C 現行處理問題金融機構情形及績效

存保條例賦予中央存保公司四項職責，包括辦理存款保險、檢查要保機構、輔導要保機構及處理停業要保機構，存保公司對問題金融機構之處理情形如下：

#### 一、建立持續加強頻率、深度及廣度之現場檢查制度

- (一) 寓輔導於檢查之制度：存保公司之檢查方式，係以實地檢查（包括一般及專案）為主，報表稽核為輔，檢查工作係本諸「輔導重於檢查」及「預防重於治療」之理念，注重深入查核金融機構之各項風險管理，尤其是注重經營階層控制風險之功能。藉由加強風險管理之檢查，以同時輔導其降低經營風險，俾其營運更臻健全。另對要保金融機構之總機構係以每年檢查一次為原則，其經營風險偏高者，則提高檢查頻率。
- (二) 檢查結果速報制度：為爭取處理時效，對有特殊問題之金融機構，如調整後淨值為負數、有重大弊案或重大經營危機等情事者，則於檢查後即以「檢查速報」方式呈報主管機關處理。
- (三) 重要監理問題提報「金融檢查委員會」：對特殊監理問題，則提報「金融檢查委員會」處理，該委員會成員包括財政部次長、中央銀行副總裁、財政部金融局局長、中央銀行金融業務檢查處處長、台灣省政府財政廳廳長、北高二市政府財政局長、合作金庫總經理及存保公司總經理等，該委員會每月召開一次。

## 二、進行場外監控制度控管金融機構之風險管理

- (一) 檢查報告之事後追蹤考核作業：對有重大問題之金融機構，對其重大檢查缺失嚴密追蹤考核，俾要求早日改善經營風險及缺失。
- (二) 金融預警系統作業之分析：存保公司於一九九三年七月正式建立全國金融預警系統，以及早發現問題機構並予以輔導改善，全國金融預警系統又分檢查資料評等系統及申報資料排序系統，對評等及排序結果異常之金融機構，均詳予分析，並呈報主管機關迅速處理及作為加強檢查頻率之重要參考。
- (三) 建立「基層金融機構財務預警分析」制度：係自一九九六年第四季開始，承接合作金庫金檢室負責之業務，編製「基層金融機構業務分析季報」及「全國基層金融機構財務暨相關指標統計季報」呈報主管機關參考，並將部分財務比率揭露於「存保資訊季刊」，以逐步採經營資訊公開揭露之制度。
- (四) 建立報表稽核制度與帳戶管理員追蹤考核制度：對經營缺失較嚴重者辦理報表稽核，分別以週報、月報密集分析控管，並設置帳戶管理員以加強對檢查缺失追蹤考核。
- (五) 實施遵循法令主管制度：為落實行政院「金融監督管理改進方案」強化金融機構自律之功能，奉財政部指示先於一九九七年元月推動信用合作社建立遵循法令主管制度，以確保經營者能遵守法令及內部控制，避免其違法亂紀，該制度要求每一機構設置遵守法令主管，並由其出具遵守法令及內部控制之聲明書，並由存保公司負責場外監控及督導考核，該制度未來將逐步推行至銀行及農、漁會信用部。
- (六) 設立「關心專線」與「關心信箱」鼓勵檢舉不法情事之制度：為及早發現金融弊端並儘速處理，以健全金融機構營運及保護存款人權益，存保公司鼓勵金融機構內部人員檢附具體不法舞弊事件之事證，事先通報存保公司查明處理，以降低金融風暴之發生。



### 三、對經營異常問題要保機構之處理模式及績效

對問題要保機構除了採取前述之一般措施外，另亦針對問題嚴重性採取階段性之處理措施：

- (一) 提出警告並限期改正嚴重缺失：存保公司可依存保條例第十九條第一項規定，對違反法令、保險契約或經營不健全業務之問題要保機構，提出警告，並要求限期改正。自存保公司建制造今，尚無要保機構因上述問題而被警告。
- (二) 派員輔導業務經營，積極穩定金融秩序：1. 依存保條例第十七條規定，存保公司為健全問題要保機構之業務，必要時得報請主管機關，指派人員輔導其業務經營，其方式包括邀談負責人、要求承諾改善缺失、列席其內部各項重要會議、協助平息擠兌等。2. 自一九九五年七月彰化四信爆發擠兌並引發區域性信合社系統性擠兌危機以來，截至一九九八年五月止共發生 27 件金融機構擠兌事件，其中有 23 件係存保公司要保機構，在存保公司協助下均於短期內迅速平息擠兌，而其中更有五家係由存保公司採進駐輔導並由存保公司向央行申請轉融資方式（共 150 億元），資金協助該等機構穩定業務持續經營，發揮保障存款人權益及穩定金融秩序之功能。
- (三) C D I C 奉財政部指派或請求財政部指派 C D I C 職員辦理監管或接管：為保障存款人權益，及穩定金融秩序，財政部可依銀行法 62 條指派存保公司或由存保公司主動報請財政部要求成立監管或接管小組，對問題金融機構進行監管或接管。截至一九九八年五月止，存保公司配合財政部已對三家要保機構進行監管並成功地促成合併，有效消弭問題金融機構對社會經濟秩序所可能帶來之嚴重威脅，有效發揮穩定金融及社會秩序之功能。
- (四) 終止存款保險：問題要保機構經存保公司提出警告並限期改正而未改正者，中央存保公司應公告終止其要保資格，並報請主

管機關處理。自存保公司建制迄今，尚無由存保公司主動終止保險之案例。

- (五) 執行清理並辦理賠付：問題要保機構如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，經財政部勒令停業，存保公司即為法定清理人，並依存款保險條例對存款戶辦理保額內存款之理賠。自存保公司建制迄今，尚無對要保機構執行清理並辦理賠付之案例。

## 伍、C D I C 未來發展方向與存保制度問題探討

自一九九〇年代起，我國政府隨著國內經濟、金融發展的需求，積極推動金融自由化、國際化，諸如利率自由化，浮動匯率制，衍生性金融商品的出現，新民營銀行一口氣核准設立 16 家，同時開放外國銀行國內設分支機構及國內銀行到國外設分行等一連串措施，此時國內金融監理及市場自律未能同時配合建樹，因而在 1995 年初，當首次民選總統期間，因中共飛彈演習威脅，國內資金大量外流，股價巨幅下滑，引來十餘起財務欠佳金融機構之擠兌事件，其中有參加存保者如僑銀、東企及多家基層金融機構，在中央存款保險公司監管，並配合主管機關之處理，調整組織，更換負責人或合併，使存款人權益獲得保障而平息，另如彰化四信未參加存款保險，由於總經理舞弊，發生巨額虧損，引起擠兌，遭政府勒令停業，並引發中部地區基層金融機構未參加存保者系統性擠兌，政府乃下令由合庫概括承受，但尚有虧損過鉅之鹽埔農會及中壢農會因擠兌而停業多時，存戶抗爭，引來政策性的指導，由上級農會概括承受並由中央銀行提供專案低利融資配合，且政策性加入存保而暫時解決。致使當時除省屬行庫及部分外商銀行在華分行業務性質特殊者外，基層金融機構競相申請參加存款保險，並由存保公司評估其財務、業務，除未達標準者外，均核准其參加。同時政府積極透過立法，修正存款保險條例，業經立法院一讀通過，尚待二讀三讀之法定程序即可改採強制存款保險制度

並實施風險差別費率，且此次修法係參照美國聯邦存款保險公司改進法案之立法精神，賦予中央存款保險公司處理問題金融機構之相關配套權限。

### 一、未來發展方向

存款保險條例修正後將較現行之存保制度有極大之差異，無論參加存保方式、對象、保障範圍、處理問題金融機構之財務協助方式等，均有所不同，其主要差異詳表十一。存保公司未來應朝下述方向努力前進：

表十一 我國現行與修法後存款保險制度主要差異比較表

項目	新舊制度	現行存保制度	修正後存保制度
參加方式		自由參加	強制參加
對象		1.現制不含郵匯局 2.外國銀行在華分行收受之存款已受該國保障者仍為對象	1.含郵匯局 2.外國銀行在華分行收受之存款已受該國保障者不強制加入
資金存放對象		限存中央銀行	1.存放中央銀行 2.經主管機關核准並提供政府債券為擔保之金融機構
保障範圍		本金及利息	限本金
賠付方式		1.現金賠付 2.移轉存款 3.暫以存保公司名義繼續經營	除左列三種外，另加列提供財務協助促使其他要保機構進行合併或承受
對保額以上存款及非存款墊付		無	在不增加成本原則下，可先行代為墊付
處理問題要保機構及停業要保機構免辦招標、比價、議價及不適用預算法		否	是
財務協助對象		限於有扶助其復業必要之停業機構	1.受輔導、監管、接管之要保機構 2.合併或承受受輔導、監管、接管及停業要保機構之其他要保機構
財務協助方式		1.貸款 2.購買資產	1.提供資金，包括 (1)貸款 (2)存款 2.保證債務

(續頁)

項目	新舊制度	現行存保制度	修正後存保制度
向其他金融機構墊借		無	可
向中央銀行申請融資提供擔保品之規定		需提供十足擔保品	1.未能提供擔保品部分，由國庫擔保 2.擔保部分超過淨值時，由主管機關會同中央銀行報請行政院核定。
拒絕加入存款保險之罰則		無	處應繳保費二倍罰鍰。
不接受存保輔導或不依輔導意		無	處新台幣 36 萬元~180 萬元罰鍰

見辦理之罰則		
經處罰後未依限改正者之罰則	無	得對同一事實或行為再加 1-5 倍處罰

(一) 加強處理問題要保機構之能力與技巧，俾充分發揮穩定金融秩序之功能。新制存保條例有關強制投保之制度，於未來立法通過實施後，存保公司處理問題金融機構之責任亦隨之加重，存保公司已陸續加強如下措施以因應未來需要：

1. 研訂各種作業辦法及手冊：如研訂「對受輔導、監管、接管要保機構提供財務協助作業辦法」、「提供財務協助促使要保機構辦理合併或承受作業辦法」、「現金賠付作業辦法」等作業辦法及手冊。
2. 採跨單位編組成立各種危機處理小組：如成立輔導工作小組、協助平息 P 國外同業及金融監理機關之密切合作與交流，以利彼此資訊共用及經驗分享，共同創造更臻健全之存款保險制度，穩定整體國際金融市場。