

「金融重建後最高保額及風險差別費率 調整之探討」座談會紀實

許麗真、林佩陵

主持人 / 蔡進財 中央存款保險公司前董事長
引言人 / 陳戰勝 中央存款保險公司總經理
與談人 / 沈中華 政治大學金融系教授
林繼恆 恆業法律事務所律師
俞明德 靜宜大學校長
黃達業 台灣大學財金系教授
鍾俊文 東吳大學國貿系副教授

時間：95年8月17日

地點：中央存款保險公司第2會議室

內容摘要

行政院金融重建基金全額保障機制於去（94）年7月屆期退場後，已回歸存款保險限額保障機制，為落實對小額存款人權益保障，並使風險差別費率更能合理反映要保機構經營風險差異及加速充實存保基金，中央存款保險公司特於本（95）年8月17日邀請多位重量級金融專家、學者舉辦座談，針對「最適保額訂定」、「風險差別費率訂價」及「充實存保基金的必要性與累積方式」等議題進行對談，期藉由各界建言，使存保制度更臻完善，並更能發揮保障存款人權益、穩定金融秩序及預防金融危機之重要功能。

綜合本次座談，我國最高保額新台幣100萬元，自76年調整迄今已近20年，其

本文整理者許麗真、林佩陵現均任職於本公司業務處。

間國民所得增加近2倍，物價上漲率逾45%，又依據國際貨幣基金經驗法則，最適保額約該國平均每人國內生產毛額的2至3倍，目前我國約2倍，相較美國及加拿大的2.4倍、日本2.6倍、韓國3倍等為低，故參酌國際經驗及我國總體經濟指標變化後，目前保額應有調整必要，惟為避免訂得太高，不利市場制裁與監督力量之發揮，調整幅度以新台幣150萬元為宜。

而我國風險差別費率自88年7月施行，初期費率訂為保額內存款萬分之1.5、1.75及2等3級，嗣於89年1月調高為萬分之5、5.5及6迄今。因費率長期偏低，截至95年6月底止累積之存保理賠基金僅144億元，約占保額內存款之0.15%，與美國的1.25%相差甚遠。為加速累積存保基金並引導要保機構正視風險控管，目前費率訂價可參照美、日、韓等國之作法，在金融危機後適度提高，並擴大費率等級及級距，俾更合理反映要保機構經營風險差異，並及早達到存保條例修正草案規定之2%基金目標值（約2,000餘億元）。惟為避免費率調幅過大加重要保機構財務負擔，宜於整體經濟金融情勢好轉，要保機構獲利轉佳時採漸進式調整，以減輕對要保機構之負擔。

此外，因農業金融負有推動農漁業經濟發展的政策性任務，業務有其特殊性，致風險較為集中且淨值偏低，在風險差別費率下，應適用較高費率，但因農業金融屬弱勢團體，需政府特別照顧，未來為避免費率調整影響其營運，似可比照政府對其配合政策性低利貸款給予利率差額補貼方式，就應收費率與其所能承擔費率間之差額部分，建議由政府編列預算補貼。

壹、前言

中央存款保險公司（以下稱存保公司）為強化對小額存款人之保障，同時更合理反映要保機構風險差異程度以引導其降低經營風險，並充實存保基金，以順利接續金融重建基金對問題機構之處理，特於本（95）年8月17日舉辦「金融重建後最高保額及風險差別費率調整之探討」座談會。本次座談會由存保公司前董事長蔡進財主持，總經理陳戰勝擔任引言人，並邀請政治大學金融系教授沈中華、恆業法律事務所律師林繼恆、靜宜大學校長俞明德、台灣大學財金系教授黃達業、東吳大學國貿系副教授鍾俊文等專家學者，針對下列議題進行深入的探討與分析：

一、最適保額訂定

（一）最高保額在保障小額存款人及透過大額存款人發揮市場制裁力量間，應如何兼

顧並權衡？

- (二) 目前最高保額新台幣 100 萬元是否適當或應如何調整？
- (三) 最高保額定期檢討之期間應多長？宜否釘住某項指標作調整？

二、風險差別費率訂價

- (一) 目前風險差別費率採 3 級制，是否適當或應如何調整？
- (二) 風險差別費率應否定期檢討？又如何與金融監理措施配合？
- (三) 一般金融機構與農業金融機構應否分別訂定不同費率適用標準？

三、充實存保基金的必要性與累積方式

- (一) 存保條例修正草案規定存保基金目標值為保額內存款 2%（約 2,000 餘億元），擬訂達成期限為 10 年，是否適當或應如何訂定？
- (二) 未來保費基數將由保額內存款改為承保項目存款，經試算，如欲在 10 年達成基金目標值，最低費率至少為承保項目存款萬分之 5，是否適當？
- (三) 考量要保機構財務負擔，宜否參考與要保機構獲利有關指標如資產報酬率（ROA）或淨值報酬率（ROE）等，採漸進方式調整保費？

存保公司為期各界瞭解存保政策未來修正方向，並將各專家學者之精闢論述分享與交流，特將本次座談會會議紀錄整理如后，供各界參閱。

貳、會議紀實

主持人：蔡進財（中央存款保險公司前董事長）

存款保險制度創設至今已逾 20 年，其發展歷程可分為 3 個階段：第 1 階段係民國 88 年以前，因採自由投保，其經營方式與商業保險如產物保險、人壽保險無異，屬營利性質，由存保公司依本身營運狀況自行控制承保風險，自給自足；第 2 階段係民國 88 年以後，84 年間因爆發彰化四信弊案，嗣接連發生數起金融擠兌事件，為維持金融安定，保障存款人權益，政府爰於 88 年修法通過將自由投保改採全面投保，期透過存保機制讓問題金融機構順利退出市場，惟因 89 年時受國際經濟不景氣影響，金融機構不良債權大增，又存保基金在 88 年處理屏東縣東港鎮信合社後僅餘 17 億元，已無力解決過去經年累積的金融問題。為在穩定之金融秩序下推動金融改革，政府在 90 年動用公共資金成立金融重建基金，並提供全額保障，使 48 家問題金融機構平和地退出

市場；第3階段係指金融重建基金全額保障屆期後，為因應金融重建基金之屆期，並強化存保機制，存保公司除積極研修存款保險條例外，亦配合研擬調整最高保額及風險差別費率等相關措施。為順利推動新制、降低衝擊並取得共識，存保公司爰召開本座談會，敬請在座學者專家就「最適保額訂定」、「風險差別費率訂價」及「充實存保基金的必要性與累積方式」等議題提供寶貴意見，俾作為存保公司未來擬訂存保政策之重要參考。

引言人：陳戰勝（中央存款保險公司總經理）

依存保條例第9條規定，存保公司對要保機構每一存款人最高保額，由主管機關會同中央銀行定之。存保公司於民國74年9月設立之初，最高保額訂為新台幣70萬元，嗣因考量金融機構建議及強化對存款人之保障程度，自民國76年8月調高保額為新台幣100萬元迄今。

存款保險機制中最高保額設計主要目的，除為保障對市場風險較無辨識能力的小額存款人外，另期透過對市場風險較有辨識能力的大額存款人對金融機構選擇，產生市場制裁力量。依據國際貨幣基金（IMF）經驗法則，最適保額訂定約為該國平均每人國內生產毛額（per capita GDP）2至3倍，另須衡酌各國國情，並考量國民所得、通貨膨脹率、存款結構以及金融發展程度等因素而定。目前我國最高保額100萬元約為平均每人國內生產毛額2倍，相較於美國（最高保額10萬美元）2.4倍、加拿大（最高保額10萬加幣）2.4倍、日本（最高保額1,000萬日幣）2.6倍、韓國（最高保額5,000萬韓圓）3倍等為低；又觀察總體經濟指標得知，76年迄今，我國國民所得增加近2倍，物價上漲率已逾45%；在存款結構方面，目前全體要保機構在保額100萬元以下存款人數占存款總人數之比例約95%，保額內存款占承保項目存款比率約44%。

此外，為瞭解存款大眾、學者專家、相關主管機關及業者對最高保額之看法，存保公司在94年辦理相關問卷調查，其中除要保機構多數認為目前保額100萬元適當以外，專家學者與相關主管機關、存款大眾等都認為目前保額偏低，其中專家學者與相關主管機關多數認為應提高為150萬元，存款大眾則多數認為應提高為200萬元。如以目前保額100萬元與保額調高為150萬元、200萬元作比較，保額占我國平均每人國內生產毛額倍數分別為2倍、3.1倍及4.1倍；保額以下人數占存款總人數比率分別為94.8%、96.7%及97.6%；保額內存款占承保項目存款比率分別為44%、53%、59%。在盱衡我國經濟、金融環境以及國民所得水準，目前保額新台幣100萬元是否

適當，並符合存款人需求，實有進一步探討需要。

至於風險差別費率，所謂風險差別費率係依據個別要保機構經營差異分別適用不同費率之制度，可避免單一費率易誘使金融機構從事高風險行為，以及易造成低風險金融機構補貼高風險金融機構之不公平現象，並可有效引導要保機構降低經營風險，目前世界上已有愈來愈多實施存保制度的國家採行此項制度，如美國、加拿大及我國等20餘國。

我國為配合全面投保制度實施，自88年7月起，將實施多年的單一費率（萬分之1.5）改採風險差別費率，係亞洲第1個採行風險差別費率的國家。目前存保公司採用「資本適足率」及「檢查資料評等綜合得分」2項風險指標作為風險差別費率評估依據，並區分為9等3級，初期訂為保額內存款萬分之1.5、萬分之1.75及萬分之2，嗣自89年1月起調整為保額內存款萬分之5、萬分之5.5及萬分之6等3級迄今。

存保公司截至95年6月底止累積之保險賠款特別準備金僅144億元，恐不足以因應多起金融事故之發生，另考量目前存款保險標的雖僅為保額內存款，然要保機構保額外存款亦受惠於整體金融安定之利益，所以在存保條例修正草案中將保費基數計算基礎由保額法（保額內存款）改為總額法（承保項目存款），並將存保基金目標值訂為保額內存款的2%，粗估約2,000餘億元。為因應保費基數計算基礎變更、落實存保基金法定目標值，並考量目前經濟景氣已趨穩定，金融重建基金已使大部分問題金融機構退出市場，在要保機構經營體質漸獲改善，獲利好轉情況下，目前應是調整費率的較佳時機。

風險差別費率制度自實施以來，常有學者、專家及立法委員對目前費率等級過少、級距過小，無法妥適反映要保機構經營風險差異提出質疑，故存保公司本次研議修正費率重點為擴大等級（擬由目前3級擴大為5級）及級距（擬由目前萬分之0.5增加為萬分之1）。經觀察要保機構費率分布情形得知，目前3級費率下，適用第1級費率者高達6成，而在5級費率下，整體近呈常態分配，分布情形較為合理，並可提高適用高費率者致力降低費率之誘因，符合風險差別費率精神。

另外，為落實存保條例修正草案法定目標值，並避免90年政府處理問題金融機構時所面臨存保基金不足窘境，在參酌美國聯邦存款保險公司（以下簡稱FDIC）作法，日、韓等國金融重建後存保制度調整經驗，以及我國經濟金融環境後，擬訂達成存保基金法定目標年限為10年。經試算，在考量存保基金未來挹注財源（自民國100年起銀行業之營業稅稅款）及需移撥金融重建基金費用後（截至民國100年底止每年尚須移撥約25億元保費予重建基金），預估未來最低費率至少為承保項目存款萬分之5。以先進國家調整經驗為例，如美、日、韓等國在金融危機後亦大幅調整費率以累積存

保基金，其中美國由萬分之 8.3 調高為萬分之 23 至 31，日本由萬分之 1.2 調高為萬分之 8.4 及 9.0，韓國由萬分之 5 調高為萬分之 20。此費率水準如與上述國家相較仍屬偏低，但對要保機構保費負擔而言，將較目前增加約 2 倍（年保費收入約 95 億元）。為降低費率調整衝擊，並使要保機構有較為充裕時間調整因應，存保公司擬視要保機構獲利能力情況（如參酌資產報酬率、淨值報酬率等指標）採漸進方式調整保費。另為避免要保機構經營風險已發生變化而風險指標不及反映之情形，存保公司配合存保條例修正草案規定，擬對受警告之要保機構制定懲罰性費率機制，倘限期不予改善，將終止其要保資格。復考量農業金融與一般金融因風險屬性不同，存保公司業於存保條例修正草案中將兩者存保基金分立，並積極協調未來倘有不足由主管機關編列預算補足，以避免造成一般金融補貼基層金融之不公平現象。

由於存保公司本次研提風險差別費率調整方案，主要係為加速存保基金累積，並擴大費率等級及級距，以引導要保機構降低經營風險，落實風險差別費率效能，但風險差別費率僅為金融監理輔助工具之一，為維護整體金融體系安定，尚須健全金融制度、完備金融法令，以及金融檢查、金融處分等相互配合，未來如立即糾正措施制度得以有效落實，存保基金所承受風險將可大為降低，故金融監理與存保機制是相輔相成，共同建構成一金融安全網。

與談人：黃達業（台灣大學財金系教授）

最高保額訂定應兼顧金融監理目標，因此金融監理要能以照顧大多數小額存款人的權益，及透過大額存款大眾對市場產生監理的功能，在這兩者之間取得平衡。個人認為，最高保額的訂定必須能涵蓋至少 95% 的小額存款大眾，如此就能瞭解到底有多少百分比的存款戶要扮演監督市場的角色。此外，在監理設計的原則上，也必須考慮不要讓存款大眾擔心金融機構經營風險，及負擔太多的金融監理責任。從監理機制的設計來看，美國係屬多元化的金融監理體系，而我國與韓國相似較接近一元化的金融監理體系。由此觀之，我國最高保額與平均每人國內生產毛額間之關係應接近韓國，目前我國約為 2 倍，未來保額調整方向應可介於韓國 3 倍及美國 2.4 倍間，即 120 萬元至 150 萬元之間，以符合存款大眾需求，並兼顧金融業者之利益。

有關存保基金目標比率之訂定，以美國為例，FDIC 在 1991 年聯邦存款保險改進法案（FDICIA）中明定存保基金目標值為要保存款之 1.25%，且規定 15 年內要達成基金目標值，而後因大幅調高費率及適逢景氣復甦，在短短 5 年內就已迅速達成目標值。因其要保存款定義範圍較廣，而我國係以保額內存款作為訂定存保基金目標比率

基礎，所以至少應訂在美國之 1.25% 以上。再者，目前存保公司保費基數計算基礎係採保額內存款，平均費率約為萬分之 5.5，未來應可調整至萬分之 13，如未來改採要保存款總額法，費率調幅就無須太大；另為使差別費率結構更為公平合理，可將費率等級由現行 3 級擴大為 5 級，費率級距由目前萬分之 0.5 增加為萬分之 2 或 3，如此對經營狀況良好金融機構較為公平，對經營不善金融機構亦可形成警惕作用，並可強化存保基金。

至於農業金融與一般金融適用費率是否應有所區隔，依風險而論，農業金融經營風險相對一般金融為高，應適用較高費率，但就政治面考量，因其財務負擔能力較弱，未來如訂定不同費率適用標準時，農業金融應較一般金融為低。

與談人：俞明德（靜宜大學校長）

首先談論本議題前，應先探討存款保險定位係屬社會保險（或政策性保險）或私營保險（private insurance），如為前者則保費形同稅收，費率與保額之訂定，則應以配合政策目標為第一優先考量，如為私營保險之保險原則與機制，存保公司應自行承擔金融機構可能產生風險，並衡量風險多寡及損失以訂定費率水準。個人以為，為求資源有效運用，存保公司的目標定位，長期來看應該要能自給自足，並且有能力承擔所有的盈虧，而不應該期望發生金融擠兌或金融危機事件時，會有政府的重建基金出面處理才是。

由過去經驗顯示，金融事故發生時，都由政府當局介入處理，存款人並無任何損失，其實質保障遠大於存款保險最高保額，所以就保額訂太低恐使保障層面不足，訂太高會喪失市場制裁力量之論點而言，相互間並無衝突，保額應可大幅度調整。另外，存保公司未來擬將保費基數計算方式由保額內存款改為要保存款總額，但存款保險係採限額保障，收費與理賠兩者間立論基礎恐不一致。

如以存款保險為私營保險觀點而論，由於各金融機構間風險屬性不同，為適當反映其風險差異，宜擴大費率等級，並應視經濟金融狀況定期檢討。此外，存保公司前述提及，為避免調整費率加重重要保機構財務負擔，擬視金融業資產報酬率（ROA）或淨值報酬率（ROE）較佳時調高保費或多收一點保費，如此恐與保險概念相違背，因金融機構 ROA 或 ROE 轉佳時，存保公司出險的機率應較低，業者保費負擔應減少較為合理，又倘基層金融風險較高時，其費率訂價亦應較一般為高。

一般而言，金融事故所造成存保基金損失，有部分原因係來自金融監理機構失能所致，所以為避免金融危機發生，除調整費率反映承保風險及充實存保基金外，亦應

落實金融監理機制。以美國為例，政府當局為彌補金融監理機構之失能，爰於 1991 年聯邦存款保險促進法案（FDICIA）中明定，要保機構資本比率低於 2% 時，主管機關倘無立即採取糾正措施，相關人員須負法律刑責。另就整體社會而言，金融機構發生擠兌風波並非絕對壞事，反而是協助處理金融監理機構失能的有效措施，且擠兌事件亦可為另一種退場機制，並可突顯存款保險的重要性及正當性。

與談人：沈中華（政治大學金融系教授）

在金融危機發生時，要存保公司完全來賠付所有的要保機構時，就不只是一個單純的金融問題，而這往往會牽涉到社會正義。在台灣如果一件事情牽涉到社會性，就會慢慢演變成政治性問題，最後一定會出現政府出面處理，也就會產生存保公司的存款保險相關設計機制完全無效的情況。最近幾年，我國的金融制度設計係傾向商業銀行的模式，且認為基層金融亦應走向商業銀行模式，直至發生問題後，才分成 2 套系統，即農業金融由農委會管理，一般金融由金管會管理，個人認為較符合西方的觀念，因西方觀點認為基層金融不須完全商業銀行化，對弱勢團體（如信合社）亦應照顧。鑑於目前農業金融與一般金融已分隸不同主管機關，其風險屬性亦不相同，故不應適用同一管理標準，其適用費率應有所區隔，如因農業金融風險較高，應適用較高費率，但考量其財務負擔及政治性，似可參酌中小企業信用保證基金作法，由主管機關農委會協調補助。

針對國際上評估保額調整指標以平均每人國內生產毛額（GDP）大小作分隔，個人表贊同。但就我所知，國際上每次針對各國的金融狀況進行比較時，尤其是比較到銀行的部分，通常是優先看放款予私部門的總額除以 GDP 比率或存款總額除以 GDP 比率來評估。但由於各國的狀況及背景不同，如僅以 GDP 作為保額評估標準恐不完全恰當，未來存保公司調整保額亦可考慮與我國存款總額占 GDP 或放款總額占 GDP 比率類似的國家作比較，並以更詳細研究資料佐證，對業者應較具說服力。

至於費率方面，我國費率水準相較於其他國家而言明顯偏低，宜予提高。另外，目前存保公司計算費率 2 項風險指標為「檢查資料評等綜合得分」及「資本適足率」，其中檢查資料評等綜合得分中亦涵蓋資本適足率，故資本適足率被重覆計算 2 次，宜考量是否作調整。再者，有關費率調整時機（timing）議題，部分人士認為近來我國的經濟景氣已趨穩定，要保機構體質已逐漸改善、獲利情況好轉，應是調整費率的好時機，但我認為，最近有數家銀行因卡債（消費性金融）問題，受創嚴重，恐影響其

ROA 或 ROE 等相關數據之表現，而這些訊息尚未被立即反映到財務報表上，因目前取得的資料是在去年底，與雙卡問題發生的時點並不合，在此情形下，調整費率的時間點似乎就沒有原來這麼理想，故目前是否為調整費率的理想時機，恐有待評估。

與談人：林繼恆（恆業法律事務所律師）

存款保險應為金融監理輔助機制抑或自給自足的商業保險，因其無再保險制度存在，無法將風險予以轉嫁，性質上應屬金融監理一環。為防範未來金融危機發生，並避免金融重建基金機制再度啟動，設定存保基金目標值並建置自給自足的存保機制尤為重要。

個人認為，我國費率制度應包括「分配額」及「風險」兩大部分。其中，分配額（assessment）就是所謂政策性分配額的概念，即應預期未來的金融監理能擁有一個自給自足及穩定市場的基金，簡言之，就是設定一國的存保基金目標值，同時將該目標值所需達到的規模計算出後，將額度分配給各要保機構，不論要保機構體質的優、劣，都要必須承擔一定比例的分配額（即單一費率概念），目前歐洲如英、德，及亞洲如日本係採用此項制度。此外，由於我國的存保機制確實是非常接近美國的 FDIC，所以除了基金分配額之外，應還要搭配「風險費率」，才能反映要保機構經營風險差異程度的附加風險貼水（即 premium 應反映風險的概念）。

目前市場上存有 ROA、ROE 較低或資產規模較小金融機構，存款利率普遍較高之現象，所以存款保險採行限額保障機制，可保留大額存款人對市場制裁力量。此外，存保公司未來擬將費率等級擴大為 5 級，並增加費率級距，風險費率方案架備應更臻完備，但不應有風險指標中「資本適足率」被重覆計算 2 次情況發生，另建議可將公司治理、內部稽核及法令遵循等因素納入風險指標中考量，且為使費率覆審機制更具公信力，除存保公司內部人員以外，可考量聘請外部專業人士共同組成費率審議委員會，並透過委員會機制使要保機構瞭解自身應改善方向。

與談人：鍾俊文（東吳大學國貿系副教授）

就存款保險的性質而言，應屬政策性保險。存保最低費率可視為金融機構應繳納的最低費用，如同特許費概念。此外，長期而言存保須自給自足，彈性費率應反映要保機構經營風險差異。目前我國的保費費率顯然偏低，致存保基金嚴重不足，無法妥善處理問題金融機構。這可從金融重建基金修法後，政府總計要編預算 2,500 億元挹注得知。而這 2,500 億元只是解決企業金融呆帳問題，若考慮近來消費金融壞帳遽增

問題，恐怕重建基金及中央存保所需資金將更為可觀。因此若要迅速達到存保基金 2,000 億元的目標值，預為因應未來金融事故發生，存保公司宜儘速提高費率，或擴大保費計算基礎，俾迅速累積存保基金。

有關我國存保費率調整，應參酌美國作法。美國在金融危機發生前，存保係採單一費率萬分之 8.3；金融危機後改採風險費率，其中最高費率達萬分之 31。在存保基金累積達到法定目標後，再陸續調降存保費率下限。目前美國存保最低費率為萬分之 0，其平均費率調整歷程，如同開口向下的拋物線，此作法值得參考。我國現行費率水準明顯偏低，應逐步提高，但調高費率係一段過渡期間機制，俟存保基金達到政府所定目標值，且金融監理制度較為完善，金融機構經營體質較為健全時，即可予以調降。

至於保額計算，依過去國內、外經驗，金融事故發生時，都由政府出面處理，並未真正對存款戶進行賠付。亦即存款人的存款從未發生過損失，所以存保公司未來將保費計算基礎，由保額內存款改為要保存款總額應屬合理。如此亦可加速累積存保理賠基金。至於最高保額水準，鑑於過去 20 年來未曾調整，且依據問卷調查結果，保額調高至新台幣 150 萬元應較為適當，也符合存款大眾之預期。

目前我國第 1 階段金融改革，將重點放在經營不善金融機構退場，基本上是正确的。但第 2 階段金融改革，作法卻有調整的必要。因若讓金控及公營金融機構減半，可能衍生財團化及獨占問題。大致上能成為金控的銀行都是較有能力或體質較好者。若將體質好的金控或銀行優先減半，互併的結果其分行數大增，將無誘因合併體質差的銀行。公營銀行規模較大，互併的結果也類似。且體質好或規模大的銀行相互合併後，會產生財團化疑慮。而在此過程中，體質差的銀行還是沒有退場。個人認為以前中信銀合併萬通銀、台新銀合併大安銀的大方向是對的；而不認為讓交銀和中國商銀合併是適當的。若能優先推動體質好的銀行去合併體質差的銀行，應能很快解決目前金融困局。因為體質好的銀行可以很容易的在市場上增資、籌集資金，同時市場上惡性競爭的壓力也會大減。提高存保費率可讓後段班金融機構加速退出市場，因該等金融機構無力負擔高額保費時，會更願意主動交出經營權，自行退場。這對好的金融機構是莫大激勵。

我國存保費率提高幅度，應可比照美國過去作法，即最高費率訂為萬分之 31。而目前我國存保費率僅為萬分之 6，未來宜分 5 年提高，每年提高萬分之 5，5 年後即可達到前開水準。基本上存保保費性質如同間接稅，金融機構可將其轉嫁予存款人及放款人共同承擔，因而存保費率調升後，金融機構財務負擔不致增加太多。未來保費計

算如改採總額法，因計算基礎擴大，則費率調整幅度應可較為緩和。

此外，由於目前金融機構財務報表尚無法真實反映實際狀況，故存保公司不宜視金融業整體的ROA或ROE，作為保費彈性調整基礎。宜在存保基金目標設定後，制定「費率調整時間表」，分期逐步調升。再者，目前3級費率等級過少，可擴大至5級或7級。另考量我國幅員狹小，要保機構家數較少，農業金融及一般金融適用的存保費率無須再作區隔。

結論：蔡進財（中央存款保險公司前董事長）

世界各國的存保組織有私營機構、公營機構及金融監理機構附屬單位等3類。存保公司自民國88年改採全面投保後，性質上已屬執行公共任務之政策性保險，惟組織型態卻仍屬公司法設立之營利性機構。因此，存保公司欲以股份有限公司的營利性定位，要達成穩定金融秩序及保障存款人權益的政策性目標，實際上相當困難。

目前存款保險制度可分為兩大體系，一是歐陸體系，因其金融監理、市場紀律措施完善，存保定位多為賠付者角色，亦即等到損失發生後，再由存保機構為要保機構計算損失分攤額；另一體系係以美國聯邦存款保險公司（FDIC）為代表，屬風險控管者角色。FDIC設立之初，亦是單純的以保障大眾存款為目的，但在1980年代發生金融危機後，國會重新檢討並改革存保制度，並於1991年大幅強化存保功能，從單純保障存款人角色擴大為風險控管者，成為金融安全網的重要一環。FDIC在進行存保制度功能改革時亦提出1項報告指出，金融體系的安定不僅照顧到小額存款人，全體大額存款人亦受益，因此，將保費計算基數由保額內存款調整為存款總額。有鑑於此，存保公司乃參酌美國作法，在此次存保條例修正草案中將保費基數計算方式由保額法改為總額法。再者，存款保險並非只照顧存款戶，還具有社會意義，如照顧弱勢族群，及照顧規模較小的基層金融機構（如農漁會信用部、信用合作社），由於存款保險對小額存款人提供保障，使這些小額存款人安心地將錢存放在基層金融機構，若沒有存款保險給予保障，這些金融機構不僅難以生存，同時也無法與一般銀行競爭，因此，存款保險本身非以營利為目的，還要同時兼顧社會性。

金融體系的健全發展及金融機構發生經營危機如何及早處理，以避免引發系統性問題，均有賴金融安全網之健全運作。而存款保險在金融安全網中的角色，是近幾年才逐漸受到重視，主要是金融自由化後，民營金融機構增加，金融機構競爭日趨激烈，使金融機構發生倒閉並非不可能，而金融機構發生倒閉，受害的不僅是弱勢的存款人，甚至會危害金融支付系統的運作，進而危及金融體系的安定。因此，如何讓無

繼續經營價值問題金融機構及早順利退出市場，避免金融體系信心喪失而引發系統性危機，乃是存款保險在處理問題機構所擔當之角色逐漸重要，而成為金融安全網三大支柱之一的原因。另存款保險對於金融監理寬容亦可發揮制衡作用。依美國 FDIC 分析，金融監理機關在問題金融機構發生問題時，為避免監理責任或影響聲譽，往往將問題延緩處理，避免在其任內發生，致危機益形擴大，此時，存款保險如可發動問題金融機構退場機制，正可發揮制衡作用，此為存款保險獨立於其他金融安全網的重要原因。

以目前國際情況而言，當全球各國發生系統性金融危機時，無論其是否設有存保機構，很少存款人會遭受損失，如 1990 年代日本及韓國發生金融危機時，亦都由政府出面處理並提供全額保障，讓存款人免於損失，故存款保險設計應權衡如何使整個金融體系在發生危機時所生處理成本最低，但如金融監理制度建置完備，市場的自律措施得以發揮，則存保機制功能無須太大。一般而言，系統性金融危機的發生，除金融因素外，尚包括如總體經濟失衡、不動產泡沫化、資金過剩、過度競爭、法制不健全等其他因素，因此系統性金融危機的發生須由政府力量解決，而非單一存款保險或金融監理機關所能應付，若將系統性金融危機完全歸責於存款保險或金融監理，似不完全公平。

綜合本次座談會，為強化對存款人權益保障，在參酌國際貨幣基金經驗法則及美、加、日、韓等國最高保額水準，並衡估我國國民所得、通貨膨脹等總體經濟指標變化後，目前保額新台幣 100 萬元應可適度調整，並以調整為 150 萬元較適當；而風險差別費率是一項金融監理輔助工具，主要功能在引導金融機構加強控管經營風險，並建置適足之存保基金。為更合理反映要保機構經營風險之差異，現行費率等級及級距應予擴大，所採用的風險評估指標亦應併予檢討，並配合保費基數計算基礎之擴大及基金目標值之訂定，逐步調整費率，以充實存保基金。至有關費率調整時機，雖說經濟景氣較佳時，要保機構經營風險較低，調高費率似不合理，但當經濟景氣不佳時，調高要保機構費率恐影響其經營，不免有落井下石之疑，故為避免費率調幅過大，加重其財務負擔，建議宜視國內經濟景氣好轉，要保機構獲利轉佳時採漸進式調整，俾順利推動新制及加速存保基金之充實。再者，因農業金融屬弱勢團體，無自有資本且淨值偏低，致經營風險較一般金融機構為高，在風險差別費率下，應適用較高費率，但考量其財務負擔能力，未來如因調整費率而致影響農業金融機構之承擔與運作時，在應收費率與農業金融機構所能承擔的費率間之差額，宜由政府編列預算補貼。