

# 存款保險機制如何因應金融控股公司之成立

蔡進財

## 壹、前言

近年來各國金融機構為提昇競爭能力，多採異業併購方式拓展其經營範圍，再加上電子資訊技術的不斷創新，金融集團推出銀行、證券、保險等綜合產品已蔚為風潮，美日等國為配合業者金融現代化發展動向，皆已容許其金融機構採行控股公司模式經營。

目前我國金融跨業經營型態，除各金融機構本身內部設立部門兼營其他金融業務外，並得依各業別法或其授權規定得以轉投資子公司型態經營，因此實際上目前同時經營銀行、證券、保險中二種專業以上之金融集團已有二十家。政府為利金融業因應當前環境的轉變及未來加入世界貿易組織的競爭壓力，已積極研擬「金融控股公司法」，期使金融機構透過經濟規模的提高，發揮經營綜效，協助業者因應國際經營潮流。規畫中的法案係透過控股公司方式聯屬經營銀行、證券及保險等金融相關事業，對金融控股公司的管理亦訂有詳盡的規範，例如第三十九條訂定資本適足率、第四十條財務比率限制、第四十二條防火牆規範，第四十三條利害關係人授信規範、第四十四條利害關係人授信以外之其他交易、第五十條內部控制與內部稽核制度之建立等，期藉持股結構及財務、業務資訊透明化，達成健全金融集團之管理，且第四十七條亦規定業者對非存款商品應揭露事項，以避免存款人對控股公司所經售之商品有所誤解。

## 貳、金融控股公司之成立對存保機制之影響

存款保險設立的目的係在穩定金融、促進經濟發展及保

障小額存款人權益，惟金融控股公司經營之保險與證券業務已超逾存款保險機制所保障之範圍，雖然在防火牆的規範下，聯屬子機構之經營不善，應不致影響要保機構之經營，然考量本國存款人的特性及過去之經驗，關連企業的經營不善常導致要保銀行的擠兌，終而拖累要保銀行之體質，因此雖然跨業經營可擴大業者經營範圍與規模或可提昇業者競爭優勢，但對存款保險公司而言卻可能是風險大增。

### 一、面對多種的經營風險

依規劃中金融控股公司法草案，未來金融控股公司可依其經營目標，直接透過投資或收購子公司等方式擴大其金融版圖，經營證券、保險及銀行金融事業，達成其多角化經營之目的，惟多角化經營亦意味金融集團需面對多種不同風險，由於證券、保險及銀行皆屬專業經營各有不同的風險，集團內子公司如風險控制不當將牽涉集團經營，甚至對整體金融體系之安全與穩定亦有深遠影響。

### 二、集團內風險之相互移轉

草案第卅二條規定金融控股公司之子公司間得進行營業或財產之分割與承受，若某控股公司旗下一子公司將其虧損之營業分割至本公司要保機構，或將要保機構中健全獲利甚佳部分移至其他非要保機構，都將影響本公司要保機構體質，進而擴大本公司承保風險；美國的Merrill Lynch & Co.於二000年四月宣布將移轉旗下非要保之一千億美元之貨幣市場基金至其所擁有二家銀行受聯邦存款保險公司(FDIC)要保之存款帳戶，此舉將使FDIC風險大增，爰此FDIC擬研訂存款保險改革法，以對存款

成長率過高的業者適用較高費率，以控制其承保風險(註一)。

### 三、增加資產掏空之機會

金融控股公司在財務運用上，為求增加資金流動性及靈活度，可統合調度資金，如此亦給予有心人士掏空子公司資金之機會，此可由日本二〇〇〇年大正生命保險公司被入主經營之金融控股公司藉由旗下子公司的運作逐步掏空資產引起停業倒閉案(註二)獲得印證。

因此為防止集團企業內不當交易導致金融的動盪不安，在實施控股公司制度的國家其監理單位多對控股公司採取嚴格的監理措施。

### 參、存保機制因應之道

金融控股公司為規模大之營利機構，一旦其經營不善，對整體金融體系之穩定亦有深遠的影響，並對存保公司承保風險有重大衝擊，有鑑於存款保險機制係屬金融監理一環，因此對金融控股公司之監理宜就整體金融體制著手，以竟其功：

#### 一、建立超然獨立之金融監理架構，強化金融監理功能：

##### (一)金融監理機關之超然獨立

為期監理機關執行金融政策，達成穩定金融與健全金融經營之任務，在先進國家大多賦予其超然之地位，無論係監理機關、中央銀行或存款保險公司，均以法律明定其公法人地位，以避免來自行政體系或民意機構之干預。法人組織型態之理事會(或董事會或政策委員會)均有制定與執行金融政策之自主權力，故其相關法令均明訂其所屬理事會(董事會或政策委員

會)有核定其本身預算與人事之職權，另為使相關決策單位能自主行使權力，其成員大都為專任並受任期保障，不因政黨輪替而有所影響。

## (二)建立公平的市場運作規則

監理機構的首要任務，即在規劃制定公平的市場運作規則，隨著金融管制的解除，及金融業務的自由化與國際化，如何制定各種法規及安全與健全經營準則，如風險性資本準則與內部控制評估準則等，俾金融機構一體遵行，乃監理機構的首要任務。過去各種法規、準則之制定均僅作原則性的規範，監理機構裁量空間較大，處分與不處分，或延遲處分之時間，對金融機構之影響程度亦有所不同，此舉不但對金融機構不公平，且易引起訴訟，甚至外力的干預，因此法規與各種準則的精緻化應為監理機構未來的發展方向，如果各種法律或準則等規章，規範周詳完整，監理機構處分之依據明確，裁量空間縮小，亦可避免外力的干預。

## 二、銀行、證券、保險等監理之整合

過去銀行、證券、保險均依不同的法律規範，建立不同的防火牆，在允許金融機構跨業經營後，有必要加以整合並為必要之檢討修正，俾利在相同的標準與條件下運作，以發揮綜合監理之效。

金融安全網的各個相關單位包括財政部、中央銀行、中央存款保險公司等亦應密切聯繫，秉持分工而不重覆原則，充分發揮監理的經濟效益，俾金融檢查與金融缺失之糾正及處分密切結合，以預防問題金融機構之

產生。

### 三、強化業者之自律功能

- (一)董事會應負起集團整體之安全與健全經營責任，其董事之資格及權責之運作，應受到主管機關之嚴密監督。
- (二)監察人如與外部稽核結合，並加入學者專家等成員，共組監察委員會，接受外界人士之共同監督，可減輕監理機關之人力負荷。
- (三)發揮內部稽核功能，提昇內部稽核人員之地位，並責令其負起金融機構之監督責任，以強化內部控制。
- (四)提昇產業公會的功能與角色，諸如責成各產業公會訂定安全與健全經營原則要求會員嚴格遵守，此外由於保險與證券業並未有類似銀行業之存款保險，為穩定市場可由各公會成立互助基金，由會員認繳於緊急時融通之用，以即時發揮相互援助之效果。
- (五)落實委託會計師辦理金融檢查業務，由會計師負責初步且詳盡的查核，監理單位則僅就會計師查核發現之缺失，做進一步的追蹤查核與處分，以有效節省社會成本。

### 四、建立問題金融機構退出市場機制

- (一)落實資訊揭露制度，加強市場制裁與監督功能

資訊揭露制度乃要求金融業者充分揭露其財務業務資訊，包括財務狀況、經營績效、風險管理策略與作業、暴險狀況、會計政策及基本之業務、管理與企業管理資訊等六大類資訊，期藉市場之監督與制裁力量，督促其穩健經營。

我國在處理問題金融機構，使其順利退出市場，金融體系健全後，應實施資訊揭露制度，讓金融機構資訊

透明化，以確實反映金融機構營運狀況，維護金融穩定，並藉由投資人、債權人等各界共同監督，發揮市場制裁力量，並可擲節政府監理資源。

(二)實施立即糾正措施，建立以資本為基準之退出市場機制

立即糾正措施乃監理機關按照金融機構資本比率的高低，而採行不同程度之金融監理措施，旨在及早矯正金融機構之缺失，預防金融危機之發生。

美國在歷經金融危機之後，於一九九一年訂定「聯邦存款保險公司改進法案(FDICIA)」，實施立即糾正措施(Prompt Corrective Action, PCA)，將金融機構分別依其資本比率高低分為五個等級，即資本良好、資本適足、資本不足、資本顯著不足及資本嚴重不足，並依等級採取不同之監理措施。例如金融機構資本不足(風險資本比率小於 8%)時，監理機關即可要求其提出增資計畫，禁止其支付股息或買回庫藏股，且不得設立分支機構或經營新業務等；資本顯著不足(風險資本比率小於 6%)時，則可要求其撤換高級主管或董事，讓售股份或與其他機構合併，並限制其收受同業存款及吸收高利率存款等；至於資本嚴重不足(有形淨值占總資產比率小於 2%)時，監理機關於九十天內派員進行接管或清算；此外金融機構如處於不安全或不穩健之狀態，或正從事不安全或不穩健之業務時，監理單位可降低其資本等級，以採更嚴厲一級的糾正措施。

我國在解決問題金融機構後，宜師法美國，實施立即糾正措施，明定金融機構之資本降至一定比率，監理機關即可分別採取不同之措施，及早導正金融機構之缺

失，遏止其過度承擔風險，以維護金融體系之健全。同時，並建立以資本為基準之退出市場機制，明訂金融機構退出市場門檻，對於喪失償債能力之機構，儘速予以關閉或接管，亦即在問題金融機構之淨值仍呈正數時，即予以處理，可大量節省處理成本，維護金融安定。

## 五、賦予監理單位應付系統性風險之機制

由於系統性風險對整體社會、經濟皆有重大負面影響，故各國監理單位對系統性風險訂有特別的處置措施，美國即於其聯邦存款保險法（FDIA）第十三條明定財政部長於問題金融機構之經營將對經濟情勢或金融秩序之穩定造成負面影響而有引致系統性風險之虞時，經依據 FDIC 董事會及聯邦準備理事會之書面建議，於諮詢總統同意後，則 FDIC 對該金融機構得採取必要之措施或提供必要之財務協助，而不受最小成本及最高保額之限制。目前我國未訂有上述措施，監理單位在處理系統性風險之能力有限，宜於相關法令授予類似的權限，俾利監理單位能儘速處理系統性風險。

## 肆、結語

近年來我國政府為因應金融多元化發展及服務需求，強化金融產業規模，提昇經營綜效，陸續完成多項重大金融革新措施，如八十九年十一月一日修正公布施行之銀行法第七十四條適度擴大銀行跨業經營範圍；同時為鼓勵同類金融機構合併，提供良好法律環境，於同年十二月十三日公布施行金融機構合併法；加上擬訂定之金融控股公司法，未來金融體制將朝向「股權集中化、組織大型化、經營多角化」發展。為因應上述產業的轉型與新金融法制的形成，主管機關的監理政策與法制亦有所配合，目前主管機關已研擬「金融監督

管理委員會」以統合銀行、證券、期貨、保險事業等監理事權及提高監理效率，在存款保險方面本公司提出下列建議：

- 一、先進國家均將存保機制納為監理架構之一環，以透過存保機制處理問題金融機構，達到社會成本最低、效率最高。我國存保制度係援引美國存保機制，肩負保障存款人權益、維護信用秩序與健全銀行經營等任務，惟現行自由投保背景所架構之存保制度，已不能配合現時穩定金融之目標，有必要予以檢討修正，並引進先進國家處理機制，強化其監理功能。
- 二、我國存款保險公司雖係依存保條例規定成立，但其組織設立尚須依公司法相關規定辦理設立登記，其業務運作、決算與盈餘分配，均須依公司相關規定辦理。民國八十八年政府將自由投保制改為全面投保制，存保公司的政策性任務鉅增，現行股份有限公司營利組織型態已不符合當前需要，為因應金融控股公司之成立，要保機構風險可能大增，有必要強化存保公司對承保風險的控管，存保公司之組織定位，應予以適度地檢討調整與強化。
- 三、現代化的存保觀念著重問題金融的事前預防而非在於事後的處理，因此在我國問題金融機構退出市場後，有必要採取資訊透明化措施，以借助市場制裁力量協助管理金融機構，同時引進事前糾正措施(PCA)，在問題金融機構達到退出市場門檻即予迅速處理，並將事前糾正措施透過修法予以明確規定，減少監理機構裁量空間，並避免外力干預。

註釋：



註一：引自路透社及時資訊 American Banker, 二〇〇〇年四月廿四日。

註二：廖淑惠，「從日本第四宗壽險公司倒閉事件探討金融跨業經營之盲點～論二〇〇〇年大正生命因資產被掏空所引起之倒閉事件」，保險資訊，第 183 期，17～24 頁，89 年 11 月。