

存款保險由全額保障轉換限額保障配套措施之探討

自由競爭的市場裡，單一企業的淘汰乃正常現象，然而若係一大群企業的同時淘汰，即表示整體經濟體系發生問題，尤其是金融機構因其負責收受社會大眾的存款，對社會經濟更具影響力，因此一大群金融機構的發生問題，對社會安定的影響既深且巨。鑑此，各國政府對於金融機構之退出市場，尤其在金融體系發生危機時，均審慎訂定各項配套措施，包括強化金融市場、改革監理制度、提供全額保障等措施，以期降低對經濟社會安定之影響。

壹、前言

在我國經濟發展過程中，金融機構對於協助經濟成長與產業發展功不可沒，造就台灣數十年經濟榮景，惟在金融發展過程中，受到經濟波動之影響，亦曾多次發生金融機構經營不善事件，例如民國七十一年之亞洲信託、七十四年之台北十信、國泰信託及華僑信託、八十四年之彰化四信、八十七年之台中商銀、八十八年之東港信用合作社、八十九年之中興銀行及台灣土地開發信託等弊案。檢討我國金融機構形成問題之原由，可歸納如后：

一、金融機構過度競爭，授信品質惡化

我國金融機構隨歷史的發展，金融機構種類原已較多，近年在世界潮流趨勢下，政府大力推動金融自由化與國際化政策，於民國七十八年修改銀行法，放寬銀行業的營業項目並開放新銀行的申請設立，金融市場的競爭益形激烈。民國八十年底，十六家新銀行陸續開業營運，金融業務大餅遭到瓜分，個別業者市場占有率大幅滑落，多未能達到經濟規模效益，在經營情況逆轉下，各金融機構不得不採取削價競爭或降低承作標準，致使授信品質惡化，逾放比率不斷攀升，資產報酬率與淨值報酬率亦呈下降趨勢，業者經營愈加困難。

二、風險控管機制不健全

我國金融機構傳統經營理念對風險管理並不重視，例如辦理放款一向側重擔保品之徵提，對借戶之資金用途及還款來源多未能確實徵信及掌控，部分金融機構並大量承作不動產擔保貸款，在景氣不佳房地產市場持續低迷，連帶影響擔保品價值，金融機構如疏於管理，易造成資產品質惡化逾放叢叢；或承做過多股票質押放款，尤其上市公司大股東質押股票比率極高，等同上市公司透過股票質押方式，將公司的資金套走，在上市公司發生問題，金融機構為保障債權，不得不賤價出售擔保品，造成金融機構重大損失；或因未配合金融環境變化，調整風險控管機制，造成金融機構經營績效不彰。

三、 普遍缺乏公司治理理念

我國金融機構在時代背景及傳統理念下，股權多集中於少數家族或集團，且在民國九十年公司法修正前法令規定擔任董監事者須具有股東身分，產生經營權與所有權劃分不清之問題，在人治重於法治，且無永續經營之目標下，負責人或經營階層罔顧內部控制制度操控董、監事會，部分金融機構甚至淪為集團私人金庫，嚴重影響金融機構健全經營。

四、 受企業財團財務危機之影響

民國八十七年下半年，一些大企業對外投資受到亞洲金融風暴影響陸續發生財務危機，八十八年九二一震災後實施之山坡地開發管制亦重創房地產市場，加以近來全球經濟景氣下滑，均對我國工商企業造成重大衝擊，金融機構歷經前所未有的衝擊，大幅提高金融機構整體經營風險進而影響金融體質。

歷年來，政府對問題金融機構之處理方式因各年代金融環境不同而有差異，例如在民國六〇年代，政府多以合併方式處理農漁會經營危機，七〇年代則以指派大型行庫代管或概括承受方式處理，例如亞洲信託係指派中國國際商業銀行以股東身分代管經營、台北十信係指派合作金庫概括承受，及至八〇年代金融機構發生問題，其為參加存款保險者則由存保公司進駐輔導或監管，例如八十七年台中商銀乃由存保公司監管、輔導，使其恢復正常營運。

而農漁會信用部及信用合作社等基層金融機構因屬「人合組織」的地區金

融，除前述經營不善原因外，並易受到派系影響，加以並無股份資本，專業經營能力不足，在面對民營銀行的瓜分業務與強力競爭，經營日益困難，八十四年彰化四信弊案爆發後，基層金融機構不斷發生擠兌事件，財務狀況持續惡化，惟因缺乏退出市場之明確法規機制，致令問題延宕未決，有引發系統性危機之虞，增加政府處理困難及社會成本。

貳、我國現階段的金融改革

政府體認到前述金融問題之嚴重性，且我國已加入世界貿易組織，若不能興利與除弊二者並進，我國金融機構將難以與國際業者競爭，爰此，政府積極進行金融改革，調整法規架構，以強化我國業者經營體質及競爭能力，並營造有利的競爭環境。以下分述財政部重要金融革新措施：

一、擴大業務經營範圍與放寬限制，強化業者競爭能力

包括民國八十九年十一月一日修正公布之「銀行法」放寬銀行投資及業務範圍；八十九年七月十九日公布之「信託業法」促進信託業之健全經營與發展，並保障委託人及受益人之權益，未來在「金融資產證券化條例」完成立法程序後，將可進一步提高金融資產的流動性；九十年七月九日公布之「票券金融管理法」擴大票券金融公司業務範圍、與資金來源及運用方式；九十年七月九日公布修正「保險法」擴大保險業營業範圍及提升其資金運用效率；八十九年十二月十三日公布「金融機構合併法」提供租稅誘因及簡化合併程序，以加速同業整合提昇經營體質；九十年七月九日公布「金融控股公司法」（於十一月一日施行）透過組織再造促進異業結合，以擴大經營範疇，並提高專業化經營效率。

二、加強業者管理與監督，提昇金融紀律

包括於新修正「銀行法」強化主管機關對問題金融機構的處理權限及加強關係人授信規範，並加重相關罰則，以強化金融紀律，保障存款人權益；「票券金融管理法」除加強票券商（包含票券金融公司及兼營票券金融業務的金融機構）管理及票券金融業務的規範外，並強化集中保管、結算機構及實施登記形

式票券的管理規範；修正後「保險法」建立簽證精算人員制度、保險業資訊公開制度等，健全保險業法規制度；研擬「行政院金融監督管理委員會組織法」草案，推動成立單一金融監理機關，以統合銀行、證券、期貨及保險等金融業之發展政策及監理檢查事權，達成金融監理及金融檢查一元化之目標。

三、明定金融機構經營不善退出市場機制

包括於「金融機構合併法」建立資產管理公司機制，加速金融機構不良債權的處理；於修正後「保險法」規劃對問題保險業之處理機制，健全保險法規制度；積極促成設立「台灣金聯資產管理公司」（於九十年五月二十二日獲准設立）及擔任公正第三人角色之「台灣金融資產服務公司」（於十月二十二日開始營運）以集中、大量處理金融機構之不良資產；於九十年六月二十七日通過「行政院金融重建基金設置及管理條例」，特以四年期間之營業稅稅款、十年期間依民國八十九年一月一日調高存款保險費率所增加之保險費收入，共計一千四百億元，於三至四年的期間內提供存款人全額保障方式，在避免道德風險情形下，迅速地使經營不善金融機構平和、順利退出市場，以穩定金融秩序，並為提昇金融體系之基礎工程。

參、外國實施金融改革經驗

近二十年來，各國金融部門為因應金融環境的快速成長與變遷，時而捉襟見肘，金融風暴一波接著一波，所幸各國於經濟受到重創後，本著危機就是轉機的精神，逐一建立必要的法制與措施，革新金融管理與監理法規，穩定存款人信心，終至平息金融危機。

一、美國

美國在一九八〇年至一九九四年間由於能源危機及利率鉅幅變動，以致發生儲貸業與銀行業之金融危機，在此段時間有近三千餘家聯邦要保存款機構倒閉，並使負責儲貸機構存款保險之聯邦儲蓄貸款保險公司破產；為恢復存款人對金融機構信心，美國政府先後制定「一九八九年金融機構改革、復甦、強制

法案(FIRREA)」、「一九九一年聯邦存款保險公司改進法案(FDICIA)」等，設立儲貸業清理信託公司(RTC)專司處理問題儲貸機構，並藉強化資本、會計及其他監理準則等，大幅改進金融機構內部治理及金融監理措施，以及充實銀行保險基金明訂存保基金目標值為1.25%。

在處理問題金融機構方面，聯邦存款保險公司(FDIC)及儲貸業清理信託公司(RTC)作法雖稍有不同，但以購買與承受交易(P&A)、辦理要保存款之現金賠付或移轉存款、對繼續營運尚未關閉之銀行提供財務援助等為主要方法，由表一及表二資料顯示FDIC與RTC均側重以P&A交易方式處理問題機構；在一九八〇年代間，主管機關偏好使用P&A交易，在此段時間內所有不同型式的P&A交易中所有存款皆由承購人承受，故以此方式處理之問題機構存款人可獲得全額保障，依FDIC資料顯示在一九八六年到一九九一年間倒閉銀行非要保存款人僅17%權益未受全額保障；在經濟景氣轉好風暴逐漸平息，且於FDICIA確立處理成本最小原則後，P&A交易投標人得選擇僅對要保存款進行投標，因此於一九九二年至一九九五年間，倒閉銀行非要保存款人有82%的權益未受完全保障，非要保存款人已承擔銀行倒閉較高之成本。

在系統性風險處理上，則以美國大陸銀行(Continental Bank)為例。一九八四年五月大陸銀行發生大型存款擠兌事件，由於其存款戶中包括二千多家的銀行，因此FDIC、Fed等主管機關對大陸銀行倒閉將導致銀行本身以外潛在性系統風險至為關切，爰此FDIC除給予該行財務援助外，並於清理大陸銀行前公開聲明對該行所有存款戶及一般債權人提供完全保障，並由FDIC籌組控股公司取得重要經營權，使大陸銀行無形中成為公營銀行。此後，美國政府即在聯邦存款保險法(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嚴重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成員三分之二以上通過書面建議，於諮詢總統同意後，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，亦即對該倒閉機構之存款及非存款債權，提供保障並承受損失，此即“太大不能倒(too big to fail)”之由來。前述因應付此種系統性風險而致保險基金發生鉅額之損失，法律亦明定FDIC可以收取特別保

險費之方式迅速彌補存保基金前述損失。

至於處理成本方面，在一九八〇至一九九四年間 1,617 家由 FDIC 負責處理之倒閉銀行與需財務援助之金融機構共計擁有 3,026 億美元之資產，FDIC 對前開機構之處理成本為 363 億美元，約占銀行資產之 12%；一九八九至一九九五年由 RTC 負責解決之 747 家儲貸機構共計擁有 4,026 億美元之資產，RTC 對前開機構之處理成本為 875 億美元，約占銀行資產之 22%。

二、加拿大

加拿大政府一貫重視經濟安定，故該國金融體系向為穩定，惟在八〇年代初期，因金融自由化使業者經營環境產生急遽變化，在競爭壓力下導致經營危機，復因經濟不景氣尤其是不動產市場的持續低迷造成金融業雪上加霜，此外部分業者因淨值不足及資本來源不充足等因素，於一九八三年起金融機構倒閉事件大幅增加，致使加拿大存保公司（CDIC）存款保險基金由正轉負，嚴重影響存款人對金融體系之信心。

由於加拿大銀行業主要集中於少數大集團，銀行間彼此利害與相互依存關係密切，一旦發生大型銀行倒閉，其所引發之系統性風險，恐足以癱瘓加國整體金融活動，因此在八〇年代如銀行發生倒閉事件，為維持金融市場穩定，除要保存款由存保公司負責賠付，非屬要保存款負債則通常由聯邦政府或省政府負擔，使存款人均獲得全額保障。

為回復大眾對金融體系之信心，加拿大政府於一九八六年提出金融改革方案，調整金融架構與制度、整合金融檢查工作、改革存款保險制度等，惟危機並未平息，金融機構倒閉仍持續發生。一九九二年 CGT 信託集團倒閉案，使 CDIC 花費超過 40 億加元的財務援助，創下該公司有史以來的金援紀錄，為改善存款保險基金鉅額虧損，並避免鼓勵業者過度承擔風險，以及消弭存款人對 CDIC 全額保障之依賴，所造成的市場紀律不彰及業者漠視風險管理的重要性，因此 CDIC 於一九九四年後恢復正常的存款保險機制，不再保障要保存款以外之債權，並修改存款保險法及其他相關法律，加強業者風險管理計畫，並發布金融機構健全財務業務經營準則，及採取及早干預措施等促進金融體系之穩定及競

爭等，此後，加拿大金融業經營已趨穩健；由於 CDIC 汲汲努力提昇存款保險功能以穩定該國金融市場，且積極參與國際存款保險活動，將該國經驗分享國際，近年已逐漸成為國際存款保險界之龍頭，今年五月在瑞士巴塞爾成立之國際存款保險機構協會（我國中央存款保險公司亦是 25 個創始會員之一），即由該國領導成立，並由該國存款保險公司總經理 Sabourin 先生出任首屆主席。

三、日本

日本於一九九〇年因股票及房地產價格大幅崩落，發生泡沫經濟破滅的金融危機；一九九七年七月泰國引發亞洲風暴，復使日本原已不振之金融經濟遭到二度打擊，雪上加霜，金融機構情況嚴重惡化，金融體系岌岌可危。日本政府鑑於日本金融問題已是整體金融體制之問題，進行體制之重整改革勢在必行，乃多次推出振興方案，希望藉由寬鬆貨幣政策及擴張性財政政策來刺激景氣，惟因屬經濟結構性問題，又涉及金融監理制度缺失，且日本內閣於近十年間更動頻繁，政策無法貫徹執行，金融體質至今仍呈疲弱。

在改革金融監理部分，日本政府於一九九六年起進行「金融大改革」，放棄實施已久之「護送船式」金融監理，改採尊重市場的監理措施，包括實施以資本為導向的早期導正措施、強化董監事監督功能、活用會計師檢查、加強銀行資訊揭露，並放寬金融控股公司限制、促進資產證券化等方面，期使日本金融體系更自由化，以提升金融業的國際競爭力。

在處理金融機構不良債權方面，日本大藏省原希望民間自立自救，乃於一九九三年起委由民間金融機構設立「共同不良債權收買機構」購買銀行不良債權，一九九四年二月提出「有關金融機構不良債權之行政指導」，強調不良債權之揭露與呆帳之沖銷，並計畫性的、階段性的進行處理。但九四年末出現第一波的金融機構倒閉，日本政府為阻止金融危機之擴大蔓延，相繼成立不良資產處理機構如東京共同銀行、綠銀行、住宅金融債權管理機構、整理回收銀行（後與住宅金融債權管理機構合併改制為整理回收公司）等，並於一九九八年連續推出金融安定二法、金融再生六法、與金融再生關聯法等協助金融機構處理不良債權，惟成效欠佳，根據報載日本金融廳於九十一年五月二十四日指出日本十

二大銀行於同年三月底止持有之壞帳總計仍高達 26.8 兆日圓(註一)。

在改革存保制度方面，於九六年後多次修正存保條例擴充財務援助及組織功能，並提撥 60 兆日圓設立多種帳戶協助穩定金融及處理問題機構，包括 17 兆日圓之特例業務帳戶(保護問題機構之存款戶)，18 兆日圓之金融再生帳戶(對破產銀行進行接管或設立過渡銀行)，以及 25 兆日圓之金融機能早期健全化帳戶(對尚未發生危機之金融機構挹注資本)；為能迅速回復存款人信心，於一九九六年六月提供全額保障至二〇〇一年三月止，復因金融市場尚未回穩，爰於二〇〇〇年四月延長實施兩階段限額保障日期至二〇〇二年四月一日。此外為防止實施限額保障時引發系統性危機，並於二〇〇〇年修正之存款保險法中，明定金融機構系統性危機時之問題機構處理機制，包括存款保險公司得承購問題金融機構股票以強化其資本、並得對問題金融機構進行資金援助，且不受最高保額限制(即得提供全額保障)及建立特別危機管理機制(規劃設置危機處理基金 15 兆日圓)等相關措施。前述定期性存款全額保障業於本年三月三十一日屆止，日本金融市場出現定期性存款大量移轉至活期性存款，以及存款由體質不健全銀行搬移至健全銀行之現象，且迫使 Chubu 銀行因資金取得困難而宣布倒閉。鑑此日本在二〇〇三年三月底結束活期性存款全額保障時，是否再度引發金融危機仍有待觀察。

四、韓國

韓國在亞洲金融風暴發生後，金融產業趨近瓦解，為使經濟體系早日恢復穩定，即於國際貨幣基金及世界銀行等國際組織協助下展開全面性的金融重整工作，就金融、企業、勞工、及政府等四大部門推動結構性改革。

在金融改革部分，增訂或大幅修正十五項相關法規，積極建制完善的金融法律架構；整合銀行監理局(原隸屬南韓中央銀行)、證券監理局、保險監理局、及非銀行金融機構監理局等金融管理機構，成立金融監督委員會，以統一金融監理事權；多次修改存款保險法強化存保公司處理問題金融機構之功能，並於一九九七年十一月十九日至二〇〇〇年底止提供存款全額保障，以儘速安定存款人信心；揚棄過往政府嚴重干預的政策，改採促進市場機能積極發揮，包括

改善會計標準、推行資訊揭露制度、強化金融機構公司治理機制、實施立即糾正措施，並設立韓國資產管理公司加速處理不良資產等措施，以及投注 150.6 兆韓圓（至二〇〇一年底）的公共資金，積極整頓四八七家金融機構（包括信合社等中小型金融機構）。

此外，為避免存款人對全額保障有錯誤看法，南韓政府加強對民眾宣導全額保障之期間與範圍，使全民體認全額保障僅係必要之過渡措施，使存款人於二〇〇一年一月一日恢復限額保障前即分散風險（該國對活期性存款等清算帳戶仍維持全額保障至二〇〇三年底），因此該國轉換過程尚稱平順。韓國在恢復限額保障後，仍持續進行金融改革要求銀行快速處理不良債權，依金融監督院公布之「二〇〇一年銀行營業損益動向」報告指出，全國 20 家銀行中有 19 家出現盈餘，二〇〇一年之營業損益已由二〇〇〇年之赤字 4 兆 2 千億韓圓大幅改善為盈餘 5 兆 2 千億韓圓（註二），為五年來首次轉虧為盈，金融改革的成效深獲國際肯定（註三）。另國際債信評等公司標準普爾亦於二〇〇一年十一月十三日將南韓長期外幣債信由原本之 BBB 調升至 BBB+，債信展望則為「穩定」（註四）。

五、國際組織

亞洲金融危機喚醒世人對金融局勢牽動總體經濟發展之警覺，深刻體認不健全之銀行體制將嚴重紛擾總體經濟表現，而金融危機之高處理成本及高度傳染性，也促使各國際組織積極協助受災國強化金融制度及發展審慎監理架構，同時盡力推動資訊透明化政策並監督其執行，裨助防範金融危機之發生。例如國際清算銀行於一九九七年九月發布二十五項有效銀行監理核心原則以供各國金融監理機關引為規劃監理架構之參考，並為國際間作為衡量銀行監理有效性之尺規；國際貨幣基金於一九九八年一月研訂並推廣「促進金融穩定架構」，期藉促進金融制度健全化發展，降低金融危機發生之機率及強度。世界銀行則研擬問題銀行的重建策略，協助受災國政府重建金融體系，並強調應配合採行審慎法規與金融監理、嚴謹會計準則，與財務業務資訊揭露等措施以強化市場紀律，提昇金融機構體質，維護市場之安定。

金融風暴發生後，部分受災國為防止大規模擠兌與資金外流而引發系統性風

險，曾擴大存款保險保障範圍，暫時對存款人與債權人提供全額保障，以儘速穩定大眾之信心。惟全額保障之施行將導致道德風險之提高，並降低民眾對金融機構之監督，據此全額保障多僅為過渡性措施，例如前述之日本、韓國。國際貨幣基金為協助會員國由全額保障順利轉換限額保障，爰依其協助經驗彙整為研究報告指出，在整體經濟環境符合下列條件是為較理想的轉換時機：

- (一)國內及國際金融危機已解除。
- (二)經濟景氣呈復甦現象。
- (三)金融體系已成功重建。
- (四)整體經濟環境有利於金融機構健全經營。
- (五)政府當局業已明定問題金融機構退出機制。
- (六)會計、公開揭露制度已建制完善。
- (七)對金融機構之監理制度，已建制完善的法令規定。
- (八)民眾對金融體系之信心已重新恢復。

惟若上開理想狀況無法全面達成時，則至少需達到下列狀況方宜轉換：

- (一)金融體系業已重建，健全金融機構所需具備之會計、法制制度已分段施行中。
- (二)經濟體系已呈復甦；主管機關需先確立目前及未來金融機構之體質均已強化至足以轉換為限額保障。
- (三)對問題金融機構及停業金融機構之處理有完善之法令規定，如訂立問題金融機構退出機制。
- (四)民眾需充分瞭解制度轉換之必要性，且需事先告知社會大眾轉換為限額保障之方式及期間，轉換期間宜越短越好。

肆、建議之配套措施

行政院金融重建基金乃由政府以公共資金挹注，金額高達一千四百億元，由全體納稅人民共同負擔，為避免產生嚴重的道德危險，增加不法業者掏空資產之機會，且為強化金融機構體質，有效改善金融環境，並於重建基金滿期後能順利回復存款保險限額保障機制，有必要於解決經營不善金融機構之同時，對

金融機構實施較嚴格之監理制度，俾達成金融改革之目的，以下參考其他國家實施經驗就四方面分述：

一、金融監理方面

(一) 賦予監理機關超然獨立地位，避免外界介入干預

金融監理單位係國家整體金融健全穩定之關鍵所在，宜賦予監理單位超然獨立地位，例如美國對聯邦準備理事會、聯邦存款保險公司之董事會組織、董事長之任命、任期、及職權，均以法律明定，樹立董事會之法定地位及獨立職權，目前我國監理機關獨立性較先進國家為弱，宜強化監理機關超然地位，避免裁量空間過大及外力介入，如此各項監理政策始得大力推展，以儘速完成金融現代化工程。

(二) 以法律明定立即糾正措施，建立以資本為基準之退出市場機制

我國銀行法雖訂有金融機構出場之依據與原則，惟對退出機制未有明確具體之規範，使主管機關難以落實執行，目前雖有重建基金專責處理經營不善金融機構，惟基金設置係屬過渡性，適用有一定的期間，在其滿期後為能確保存款大眾信心，穩定金融秩序，有必要及早參考先進國家法例實施立即糾正措施，以法律明定金融機構之資本比率降至一定水準，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，並宜縮小主管機關之行政裁量空間，避免外界之干預。同時並建立以資本為基準之退出市場機制，明定金融機構退出市場門檻，俾能對喪失償債能力之問題金融機構，儘速予以接管或關閉，以降低處理成本，有效保障存款人權益，維護金融體系之健全。

(三) 立法明定系統性風險處理機制，強化因應未來金融危機之能力

由於系統性風險對整體社會、經濟皆有重大負面影響，故各國監理法規對系統性風險訂有特別的處置措施，例如前述美國聯邦存款保險法第十三條，及日本二〇〇〇年修正之存款保險法增訂金融機構系統性危機時之問題機構處理機制。目前金融重建基金之設置雖已訂有上述

措施，然因基金係肩負階段性任務，其設置條例訂有存續期限，未來似宜於其他金融監理相關法律授予監理單位類似的權限，俾於必要時能依特別措施處理，以避免引發系統性風險。

(四) 加速推動金融資產證券化相關法案，強化金融機構流動性

金融資產證券化係利用證券化的架構，將金融機構之資產諸如抵押放款、信用卡帳款等，加以群組後銷售予投資人。此種資產證券化方式可將金融機構缺乏流動性之資產轉換成所需之流動性，協助金融機構改善資產負債管理、降低資產風險、提高自有資本比率及經營績效，對投資人則為信用良好的投資標的，整體而言可提高資金市場的運作效率。惟現行金融資產證券化草案尚在立法院審議中，宜儘速立法，以改善金融資產流動性，提昇金融機構體質。

二、金融機構內部管理方面

(一) 推展公司治理機制，強化企業經營管理及監督

公司治理制度是透過法律的制衡管控，將企業的所有權與經營權分離，以健全企業運作，並透過相關監督機制，防止脫法行為等經營弊端，除保障企業資金提供者應有權益外，並可實現企業價值之最大化，一九九七年亞洲金融危機後，各界咸認強化公司治理機制是企業對抗危機的重要策略。目前修正後的公司法已訂定公司負責人應忠實執行業務並盡善良管理人之注意義務、設置外部董事、以及外部監察人等法源，推廣公司治理機制，除可強化金融機構貸款戶之體質外，亦能加強金融機構風險控管能力，才能真正解決金融機構逾期放款問題。

(二) 強化金融機構風險管控功能，邁向現代化經營

我國金融體系經此次金融改造工程後，金融機構將朝二極方向發展，一為改制轉型為金融控股公司者，其可提供客戶金融、保險及證券的全方位金融服務，相對地提昇承受風險之能力，至於未參加金融控股公司之傳統金融機構則應專注其利基市場，提昇專業服務之特色。我國加入世界貿易組織後，金融環境迥異於以往，在外國金融機構大舉

進入我國市場後，競爭將更形激烈，金融機構宜審慎規劃調整其市場定位，並積極採行風險管理機制，以有效控管金融機構所承受之風險。

(三) 改進金融業會計實務，提昇財務資訊透明化

目前先進國家已將市價會計觀念融入財務報表，例如長短期投資或以有價證券為擔保之放款、及有明確市價之資產者，皆明定須採市價會計每日結算，以明確反應資產與其市場價格之差異，俾加強對風險的控管。而我國加入世界貿易組織後金融業競爭更加劇烈，為強化外界信心，應採用國際會計標準認定逾期放款，辦理呆帳損失準備的提列，並採用市價觀念編製財務報表、及朝向企業價值報告方向發展等，使金融機構（含基層金融機構）之財務報表更具公信力，並能真正表達金融機構風險性資本（BIS）比率，以提供更有效之評估資訊，進而提昇各界對我國金融體系之信心。

(四) 強化資產處理機制，協助解決不良資產

不良資產是引起金融體系不安的重要因素，而目前全體金融機構不良資產數額仍十分龐大，若經濟景氣仍低迷將持續增加，金融機構勢須耗費極大精力於降低逾期放款，不利於新種業務的開發，以及因應經營環境的變化。在協助解決不良資產方面可從強化資產管理公司企業再生機制提供資金與技術之援助，以及不動產之處理機制，以儘速協助金融機構打銷呆帳。

三、外部監控方面

(一) 全面實施資訊揭露制度，強化市場制裁及監督功能

過去由於我國問題金融機構未有退出市場機制，致金融體系存在若干問題金融機構，其資訊之充分揭露，有引致系統性風險之虞，以致目前僅要求公開發行之金融機構按季依規定方式公開揭露相關財務、業務資訊。未來於問題金融機構順利退出市場，金融體系得以健全後，應全面實施金融機構資訊公開揭露制度，讓所有金融機構財務透明化，以確實反映金融機構營運狀況，並藉由投資人、債權人等各界共

同監督，發揮市場制裁力量，維護金融穩定，並可擷節政府監理資源。

(二)積極推動信用評等制度，協助市場制裁機制

多數存款人因金融知識有限，無法評估金融機構經營良窳，而信用評等機構則以其專業知識與技能客觀的評定金融機構經營績效，協助存款人發揮市場制裁力量，敦促金融機構健全經營，且信用評等制度亦是推動前述資產證券化機制的重要因素。惟現行信用評等之觀念未普遍廣植於金融機構及一般民眾，尚無法發揮應有之功能，宜積極協助發展信用評等制度，俾鼓勵及敦促金融機構辦理信用評等，及投資人建立參考信用評等之觀念，以協助市場監督機能之發揮。

四、存保制度方面

(一)調整存保公司組織功能，促進金融業務健全發展

先進國家為有效發揮存保組織保障存款人權益及維護金融體系健全發展，多賦予其獨立地位及應有職權，例如美加等國存款保險組織為政府法人之監理單位；又如日本存保公司在過去因權能不足，無法發揮穩定金融之功能，歷經此次金融危機後已多次修改存款保險法，大幅調整強化其權能。

我國存保公司為依存款保險條例設立之股份有限公司組織型態，需受公司法有關股份有限公司之規範，成立初期由於係採自由投保方式，運作上尚無困難，惟自民國八十八年一月修改存款保險條例，改採全面投保後，存保公司實質上已成為執行政府監理政策之一環，其主要功能在協助政府處理問題金融機構，以避免系統性風險，維持目前營利性之公司組織型態，將難以達成法上所賦予之任務，宜配合金融改革調整我國存款保險公司之組織定位，強化其必要之權能，俾因應未來複雜金融環境，並利存保制度於重建基金滿期後順利有效運作。

(二)儘速厚植存款保險理賠資金，強化存款大眾對金融體系之信心

鑑於存款大眾對存款保險之信心係仰賴其充足之理賠準備，爰此美國乃於 FDIA 中明定存保基金 1.25% 的目標值，且賦予 FDIC 於存保基金

虧損時迅速充實存保基金之措施；而日本則於全額保障屆滿前成立 15 兆日圓之危機處理基金，於恢復限額保障後，作為維護存款人信心之基礎，類似美國 FDIC 存保基金目標值 1.25% 之功能。

我國存保公司截至九十一年五月底止，累積賠款特別準備金連同淨值合併計算占保額內存款之比率約 0.25%，與美國目前法定目標值 1.25% 相去甚遠，而未來十年存保公司保費中每年需提撥約二十億元由金融重建基金統籌運用，重建基金期滿後，存保理賠基金增加之空間亦受到限縮。為使重建基金滿期後回歸存款保險限額保障機制時，能有效穩定存款人信心，宜及早規劃我國存款保險賠款準備金之最低目標值，並據以訂定適切的費率水準，俾強化存保公司理賠能力，有效保障存款人權益。

(三) 充分地宣導保障制度之轉換，俾利民眾瞭解自身權益

根據國際清算銀行金融穩定協會存款保險工作小組報告，由全額保障轉為限額保障時，大眾的信心是重要影響因素，爰建議各國政府明確傳達轉換計畫，使各部門均能清楚知悉新制內容，並藉存款戶、債權人、監理者的影響力來提昇市場紀律。鑑此，我國在重建基金屆滿恢復限額保障前，應充分地向民眾宣導全額保障之屆期與恢復存款限額保障(即存款保險有最高保額理賠之限制)之必要性及其時間與內容，使存款戶充分瞭解並有足夠時間調適，俾利恢復存保機制之順利運作。

伍、結論

二〇〇一年為我國金融改革元年，政府一方面積極增訂或修訂各項法規，以期強化法規架構健全金融法制，另一方面設置金融重建基金使經營不善金融機構儘速退出市場，金融改革工作已如火如荼地進行。

由於金融改革係奠基於政府設置金融重建基金提供存款人全額保障，而基金係來自納稅人之血汗錢，為期金融改革能結出甜美果實，宜擷取其他先進國家經驗，繼續強化金融體系及監理制度，必須在金融重建基金有效期限內完成各項改革措施，如實施立即性糾正措施、改善金融業會計實務、推行資訊揭露制

度、推展金融機構公司治理機制、強化資產處理機制、及強化存款保險制度等，以協助金融業提昇競爭能力，並利全額保障平和轉換為正常存款保險機制，以避免系統性金融危機，達到金融改革之最終目標，並使我國金融發展邁向新的境界。

註 釋

註一：參見路透社二〇〇二年五月二十七日 JIJI PRESS NEWSWIRE 資訊，

JAPAN: No Need to Change Estimates for Bad Loan Disposal—FSA Mori。

註二：孫蓉萍編譯，經濟日報，南韓 20 家銀行去年轉虧為盈，九一年四月二十一日，第 5 版。

註三：依美國銀行所作研究調查顯示，韓國在亞洲五國（包括日本、韓國、馬來西亞、印尼及泰國）中，金融改革成效最佳，參見二〇〇〇年十二月八日韓國前鋒日報。

註四：許育菁，南韓政經情勢，中國商銀月刊第 21 卷第 2 期，九一年二月二十五日，頁 13。

表一 1980年至1994年FDIC對問題或倒閉銀行處理方式比較表

	處理方式 (件)	比例 (%)	資 產 (億美元)	比例 (%)	存 款 (億美元)	比例 (%)
直接存款理賠	120	7.4	53	1.7	48	2.0
公開銀行援助	133	8.2	825	27.3	576	24.7
要保存款移轉	176	10.9	108	3.6	95	4.1
購買承受交易	1,188	73.5	2,040	67.4	1,613	69.2
總 計	1,617	100	3,026	100	2,332	100

資料來源：FDIC 研究統計部與 FDIC 年報

表二 RTC 採用各種方案歷年統計表

處理方式	1989 年	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年	總計	比例 (%)
存款理賠	4	47	33	4	1	3	0	92	12.32
保額內存款移轉	26	96	34	2	0	0	0	158	21.15
購買與承受交易	7	172	165	63	26	61	3	497	66.53
總 計	37	315	232	69	27	64	3	747	100

資料來源：FDIC 研究統計部與 FDIC 年報