

# 我國存保機制應如何配合金融改革

蔡進財

## 壹、前言

自一九六〇年代開始，世界先進國家陸續推行金融自由化與國際化，解除或放寬各項金融管制，迨至一九八〇年代，金融自由化與國際化已蔚為世界潮流，銀行、證券、保險的綜合化經營，新金融商品的創新，電子資訊技術蓬勃發展，在在使得金融市場的競爭益趨激烈，風險日益提高，金融機構面臨前所未有的挑戰，一旦遭遇經濟景氣惡化或人謀不臧，個別金融機構問題極可能引發整體金融機構之系統危機。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，大量的金融機構倒閉；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；一九九七年泰國由於外債過高以及國際收支巨額逆差引發金融風暴，東南亞、韓國、拉丁美洲及俄羅斯等國家亦受波及而紛紛倒地，成為新一波的國際金融危機，我國由於經濟基本面良好，在政府相關主管當局的因應得宜下，幸能安然渡過難關。

近年來，在世界潮流趨勢下，我國政府亦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，經營風險日益提高。尤其自民國八十年底開始，十六家新銀行陸續開業營運，金融業務大餅遭到瓜分，金融機構的經營情況逆轉，無論農漁會信用部、信用合作社或公營銀行，均面臨市場占有率大幅滑落，資產報酬率與淨值報酬率呈下降趨勢，逾放比率不斷攀升等問題，及至民國八十四年八月間爆發彰化四信案件後，金融弊案與擠兌事件層出不窮，問題金融機構乃逐漸浮現。亞洲金融風暴之後，國內一些大型企業財團在八十七年下半年陸續發生財務危機，及其後之八十八年九二一震災，均對我國金融業造成很大的衝擊。

由於我國開放新銀行的設立，係先於金融紀律的強化與公營銀行的民營化，在金融監理法規尚未大幅改革以及金融機構退出市場機制未建立前，即開放新銀行的設立，以致農漁會信用部及信用合作社等基層金融機構面對民營銀行的瓜分業務與強力競爭，經營日益困難，甚且已成虧損經營之情況，卻因無退出市場機制，無法及早處理問題金融機構，導致資產品質持續惡化，政府體認到國內金融問題之嚴重性，乃於八十八年二月提出「強化經濟體質方案」，其核心訴求即為金融改造，及至八十九年金融機構合併法與九十年「金融六法」通過，我國的金融機構再造工作乃正式揭開序幕。陳總統並宣示今年為金融改革年，因此，首先應讓經營不善之金融機構平和順利退出市場，並積極進行金融改革，強化金融體質，乃為當前首要之務。

本文先說明我國目前的金融改革措施，接著說明基層金融機構之改造方向，包括經營不善基層金融機構之處理與正常營運基層金融機構之再造，最後闡述我國存保機制應如何配合金融改革。

## 貳、我國目前之金融改革

由於金融業的全球化發展趨勢，使國內外的金融環境迅速的改變，為協助業者面對此嚴厲的考驗，主管機關已迅速完備各項革新措施，包括促進金融機構之整合，擴大金融機構經營規模及降低經營成本，以增強競爭力與抗壓性；對問題金融機構之強制合併或強制概括讓與其資產負債提供法源依據，以迅速有效處理該等機構；鼓勵引進資產管理公司協助解決不良債權並去化擔保品；透過控股公司制度使金融機構朝向組織大型化、經營多角化、股權集中化發展，以強化競爭基礎，提昇業者之國際競爭力；啟動金融重建三法，大刀闊斧整頓問題叢生的基層金融機構，使經營不善金融機構平順退出市場；加強金融集團之監理，並規劃設立統籌監理銀行、證券、保險之金融監督管理委員會，提昇監理效能；茲將相關的改革措施分述如后：

### 一、銀行法之修正

財政部為健全銀行體制，提高銀行經營效能；放寬銀行業務範圍，加強金融自由化；強化主管機關對問題銀行之處理權限，保障存款人權益；以及健全經營貨幣市場業務之機構、專業銀行、信託投資公司及外國銀行之管理，提出銀行法修正案，業於 89 年 11 月 1 日公布施行，為歷年來修正幅度最大的一次，修正重點如下：

- (一) 放寬銀行的轉投資限制，銀行得跨業經營金融相關事業，包括銀行、保險及證券，銀行轉投資金融相關事業的金額上限，為實收資本總額扣除累積虧損之四十%。此次修法對銀行轉投資金融相關事業採正常開放政策，可擴大銀行跨業經營之範圍。
- (二) 商業銀行辦理住宅建築與企業建築放款金額上限，由原先占存款總餘額及金融債券發售餘額之和的二十%提高為三十%。
- (三) 刪除儲蓄銀行章，允許商業銀行可以辦理原儲蓄銀行的業務。
- (四) 強化主管機關處理問題金融機構的權限，明定主管機關派員監管、接管、勒令停業的相關程序與效力，使處理問題放款及問題金融機構更具法源基礎。
- (五) 專業銀行的條文中增訂工業銀行部分，對其發展成投資銀行角色加以規範，並放寬其發展空間。

- (六) 放寬同一人或同一關係人持有同一銀行的股份上限，由原五%、十五%調高為二十五%，以符合國際規範。

## 二、金融機構合併法之制定

我國金融體系中，銀行家數太多規模太小，保險與證券業規模更小，無法面對加入世界貿易組織之國際競爭壓力，有必要加以整合，財政部除已制定「信用合作社合併程序及辦法」以鼓勵信用合作社之合併外，特研擬金融機構合併法，期冀藉由金融機構之合併，擴大其經營規模，以增強其競爭力，我國金融版圖將展現新風貌。該法已於89年12月13日公布施行，其重點如下：

- (一) 納入租稅及規費優惠等措施，以提高金融機構之合併誘因，並提供良好的法律環境，以促進金融機構之整合。
- (二) 對農漁會信用部因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或調整後淨值為負數者，賦予主管機關得強制其讓與銀行之權限，以有效處理問題金融機構。
- (三) 該法並賦予資產管理公司(Asset Management Company, AMC)處理問題金融機構不良債權之特殊權限，以協助金融業者快速處理不良資產，強化體質，減輕經營負擔，為金融業之合併行動鋪路。
- (四) 明訂外國金融機構得與本國金融機構合併、概括承受、概括讓與，藉以引進國外資金與技術，提升金融機構之

競爭力。

此外，依據金融機構合併法之授權，財政部於九十年七月間先後研訂「農漁會投資新設銀行或以信用部作價投資新設銀程序及設立標準」、「外國金融機構與本國金融機構合併、概括承受或概括讓與辦法」，以鼓勵基層金融機構改制，並引進外國金融機構與本國金融機構之合併、概括承受或概括讓與，以健全金融機構業務經營，強化金融體質。

### 三、金融控股公司法之制定

金融業務全球化的發展，使得銀行、證券、保險間的業務區隔逐漸模糊，美國於一九九九年通過「金融服務現代化法案(Gramm-Leach-Bliley Act, GLBA)」，廢除一九三三年葛賽法案(Glass-Steagall Act)規定銀行與證券分離的限制，並允許金融控股公司得從事證券、保險、投資顧問、共同基金及商人銀行等金融業務；日本於一九九八年三月修正獨占禁止法第九條，廢除禁止設立純粹控股公司的規定。

目前我國金融機構係以本身內部設立部門兼營其他金融業務，例如銀行得設證券部、信託部，經營證券及信託業務，或依個別法或其授權規定以轉投資子公司型態經營其他金融業務，例如轉投資保險公司或票券金融公司

等，已有金融集團之規模。

未來我國加入世界貿易組織後將面臨國外金融集團的強大競爭壓力，為強化金融機構的國際競爭力，與達到國際化的目的，並讓金融集團營運透明化，有利主管機關之監督管理，爰配合國際潮流制定「金融控股公司法」，創造金融跨業經營及組織再造之有利環境，以提升我國金融競爭力，達成金融跨業綜合化、國際化之目標。因此，我國金融機構未來將朝股權集中化、組織大型化、以及經營多角化三方向發展。金融控股公司法已於 90 年 7 月 9 日經 總統公布，將自 90 年 11 月 1 日開始施行。

#### **四、行政院金融重建基金設置及管理條例之制定、存款保險條例與營業稅法之修正**

我國基層金融機構體制不健全，競爭能力低落問題存在已久，尤其自八十四年彰化四信案發生後，接連發生多起基層金融機構舞弊與擠兌事件，使基層金融機構之存放款市場占有率均呈下降趨勢，財務狀況持續惡化，部分基層金融機構甚至發生淨值為負值之情況，惟因當時該等機構未參加存款保險無法以存保機制令其退出市場。八十八年雖實施全面投保制度，將所有經營不善金融機構均納入存保制度，惟存保基金累積有限，且存保公司理賠因受有法定最高保額一百萬元之限制，在有若干淨值為負數之金融

機構存在下，如逕對某一金融機構處理，而未使其一百萬元以上存款獲得保障，恐引致其他類似金融機構一百萬元以上存款人之恐慌，將有引發系統性風險之虞，故政府不得不介入處理。

鑒於經營不善金融機構之處理首重時效及資金援助，尤其在現階段經濟金融環境呈現結構性調整時，應快速、即時處理，並在一定期間內全額保障存款人權益，避免產生存款人信心危機及連鎖性風險，因此，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，作為金融重建基金之財源，以迅速處理經營不善金融機構，避免發生道德危險，並讓問題金融機構在不危及金融秩序下退出市場，以健全金融體系，行政院金融重建基金設置及管理條例、存款保險條例、營業稅法等「金融重建三法」業於90年7月9日經總統公布施行。

## **五、規劃成立金融監督管理委員會**

面對金融業綜合化經營之趨勢，以及金融商品界線愈來愈模糊，為避免金融集團將金融商品納入特定業部門，以規避較嚴格的監理制度，進行「監理套利」，並提高金融監理效率，我國政府已研議統合銀行、證券、期貨、保險事業等監理事權，擬規劃成立金融監督管理委員會，並已研提金融

監督管理委員會組織法草案，目前在立法院審議中。

## 參、基層金融機構之改造

我國基層金融機構分支機構普遍深入各鄉鎮地區，過去對於推動台灣經濟發展有重要貢獻，惟如前所述，由於金融環境的急遽變遷，與組織型態的設限，加以整體經濟環境的衰退，與專業人才的欠缺，使得基層金融機構業務經營面臨嚴重困境，為主管機關積極整頓之重點，對於經營不善之基層金融機構，由行政院金融重建基金予以快速處理，對於正常營運之基層金融機構，則鼓勵其改制，以強化其體質。分別說明如下：

### 一、基層金融機構之問題

#### (一)淨值偏低，財務結構不健全

我國基層金融機構自有資本一向偏低，如存款總額十億元以上之農漁會信用部，其事業基金最高僅要求二千萬元，淨值偏低情形已影響其安全與健全經營；且農漁會法並無股本或股金制度之設計，使其淨值無法隨業務擴充而合理成長，僅能依賴有限之盈餘緩慢累積事業資金，造成部分農漁會財務結構不健全，風險承擔能力低落，更使虧損累累之農漁會無法迅速增加淨值有效改善財務結構。

此外，由於農會信用部非具法人組織，故其財產係登

記於農會名下，造成財產得於農會內部移轉，各部門財產糾葛不清，不利信用部財務結構。

(二)營業範圍受到限制，缺乏競爭力

基層金融機構因其組織特性及時代背景，使其業務有地域性，無法延伸服務範圍，同時深受地方經濟榮枯影響。且基層機構經營多以傳統之存放業務為主，再加上營業範圍與項目受法令限制，使得基層金融機構無法藉規模與業務擴大提昇競爭力，反而易衍生業務集中、風險集中的問題，造成基層機構體質惡化。

(三)農漁會信用部其運作受理事長與總幹事之把持，缺乏監督力量，弊端叢生

我國農漁會業務長期受理事長與總幹事大權獨攬，及幹部選舉受地方派系與政治團體介入，嚴重影響信用部業務正常運作。再加上農漁會理監事、總幹事等負責人學經歷與專業知識不足，對需專業經營之信用部金融業務形成不利影響，在未落實授信授權制度、內部控制及內部稽核制度之情形下，導致經營績效不彰，造成弊端層出不窮，無法有效健全經營。

(四)信用合作社雖有股金之設置，惟依合作社法第二十七條規定，社員得於年度終了時退社，又依合作社法第三十條規定，出社社員得依章程之規定，請求退還其股金之

一部或全部。由於信用合作社為經濟事業體，亦為金融機構之一環，其股金相當於銀行之淨值，社員流動並退還股金將影響信用合作社淨值之穩定，一旦發生大量退還股金，將嚴重影響信用合作社風險承受能力，繼而損害信用合作社之健全經營。

## 二、基層金融機構之改造方向

(一)經營不善之基層機構，應利用金融重建基金令其退出市場

所謂經營不善金融機構係指：(一)調整後淨值為負數者。(二)無能力支付其債務者。(三)財務狀況顯著惡化，經主管機關認定無法繼續經營者。為處理此等機構以穩定金融信用秩序，改善金融體質，立法院業已通過「金融重建基金設置及管理條例」；由金融重建基金管理委員會擔任決策機關，對經營不善金融機構的認定及其優先處理順序，均由金融重建基金管理委員會政策決定；委託由中央存款保險公司作為執行機構，配合存款保險條例第十五條架構運作，並排除存款保險一百萬元保額之上限，主要處理方式有：一、現金賠付。二、移轉存款機構賠付，當不能對存款人賠付時，移轉於其他金融機構賠付。三、洽其他金融機構購併（為減少對存款人之衝擊，將儘量以此模式處理）。

金融重建基金規模為一千四百億元，初期將以中央存保名義，先行向中央銀行或其他金融機構申請融通，或發行金融債券，以配合重建基金償還本息等方式因應。另為協助處理承受不良債權與資產問題，將仿效美日等國設立資產處理機制（RTC），建制於中央存款保險公司內執行，並透過資產管理公司（AMC），以及金融資產服務公司（FASC）等機制，協助金融機構儘速處理不良資產。

由存保公司及其他行庫人員所組成之金融重建部隊約二百多人已於九十年八月十日進駐輔導調整後淨值為負數之三十六家基層金融機構，在會計師公正客觀評估資產後，由重建基金全額賠付經營不善金融機構之存款及非存款債權，並承受該機構之資產，再交由願意承受的行庫承接基層金融機構之業務，並期於重建基金設置期間完成金融重整工作，將問題金融機構之處理回歸存款保險機制。

## (二)其餘農漁會信用部應鼓勵其合併轉型為地區性銀行

鑑於農漁會信用部小規模經營與組織結構，不符合金融產業未來的潮流，難以在開放競爭環境中調適發展，並依財政部七月十日公布「農漁會投資新設銀行或以信用部作價投資新設銀行政程序及設立標準」，引導同縣

市或鄰近縣市農漁會投資或以其信用部作價投資設立區域性農業銀行，其以信用部作價投資者，原有信用部之營業據點可改為區域性銀行之分支機構，農漁會則專營推廣、產銷等功能。作價投資後其營業規模與範圍擴大，可發揮其「基層金融」與「區域銀行」的特性，在經營成本與綜合效益上均能獲規模經濟之利益，並可引進專業技術人才，運用高科技設備，以提昇服務品質強化競爭力，此外其投資所得仍得提供作為農漁會經費來源，維持農漁會其他部門運作之需。

(三)信用合作社因社員得自由申請入出社並得申請退還其股金，及社員對所投資股金應負十倍保證責任等均非事業經營之常態，應責令其依「信用合作社變更組織為商業銀行之標準及辦法」轉型為商業銀行，或合併轉型為地區性銀行，以增加其規模與競爭力。惟在轉型成為銀行前，為使其能健全運作，宜修法明定，信用合作社股金可轉讓，不得退還，以免影響其資本之穩定與正常之營運。

#### 肆、我國存保機制應如何配合金融改革

此次對於問題金融機構之處理，為使存款人權益受到全額保障，避免發生系統性危機，因此特別設置行政院金融重建基

金，在金融重建基金之運作下，經營不善金融機構之存款及非存款債權將獲得全額賠付，並由願意承受的行庫承接該機構之業務，期於金融重建基金設置之三至四年間完成金融再造工作，其後問題金融機構之處理將回歸存款保險機制。

近年來的金融危機，使得大眾更加關注政府在維護整個金融體系安定及提供小額存款人儲蓄安全機制中所扮演的角色。此次**金融重建基金**提供全額保障之目的乃在避免金融體系及支付體系之瓦解，並進一步強化存戶信心、避免銀行擠兌並維持金融體系之安定。然而，全額保障將增加道德危險，並導致銀行不當管理，而且全額保障所需資金來自全體納稅人，實施期間不宜太長，在金融體系回歸安定時，應在適當之時機轉換為限額保障，並提出相關配套措施，除應先強化金融機構財務結構外，並應提前規劃實施資訊透明化與立即糾正措施，厚植存款公司理賠基金，賦予監理單位應付系統性風險之機制，並強化金融監理。茲分述如下：

### 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，確實反映機構營運狀況，一旦狀況有所變動，並能立即、詳實地公開於大眾，以有效發揮市場之監督與制裁力量，督促其穩健經營。根據國際清算銀行巴塞爾委員會於一九九八年九月發布之「銀行透明度之強化—公開揭露

與監理資訊對銀行體系安全與健全之提升」準則報告，建議金融機構於財務報表及其他揭露資料中，應列出財務績效、財務狀況、風險管理策略與實務、暴險狀況、會計政策以及基本之業務、管理及企業管理資訊等六大類資訊，以提供及時資訊俾利市場參與者進行評估。

財政部目前已要求公開發行金融機構應按季依規定方式公開揭露包括資產負債表、損益表、資本適足性、資產品質、獲利能力、流動性、以及管理資訊和市場風險敏感性等相關財務、業務資訊，並於金融機構網站自行揭露，以助外界監督金融機構營運。未來在妥善處理經營不善之金融機構，使其平和順利退出市場，金融體系健全後，應全面實施資訊揭露制度，讓所有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**

金融重建基金之設置乃在避免引發系統性危機，快速整頓目前已嚴重經營不善之金融機構，具有階段性任務，故訂有存續期限，惟為未來正常處理該類金融機構，應及早建立使其適時退出市場機制，實施立即糾正措施。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。根據美國聯邦存款保險公司(FDIC)統計，立即糾正措施實施後，倒閉機構可吸收損失之淨值及準備占其資產之比率，均較往年提高許多，FDIC 在處理倒閉機構之成本也顯著降低。由於 FDIC 實施成效頗佳，日本、韓國亦於金融危機緩和後相

繼實施。

我國在解決問題金融機構後，宜師法美國，在全額保障法定期限屆滿前規劃實施立即糾正措施，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。

### 三、厚植存保公司理賠基金，並賦予監理單位應付系統性風險之機制

存款保險為政策性保險，旨在保護存款人權益及維護金融秩序，由於民眾對存款保險之信心係仰賴充足之理賠基金，故唯有厚植充足的理賠基金方為健全存保機制之一切基礎。而我國由於以往費率長期偏低，致賠款特別準備累積緩慢，截至九十年十月底止，存保理賠準備金連同資本淨值合計占保額內存款之比率約 0.22%，較之美國法定目標值 1.25% 之標準相去甚遠；為實施立即糾正措施預作準備，確保存款人信心，增進金融體系之健全與安定，因此，加速厚植存款保險理賠基金，為未來應努力之目標。

此外，系統性風險對整體社會、經濟有重大負面影響，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令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。

## 伍、結語

基層金融機構長久之積弊，資產品質不斷的惡化，使得金融改革成為全國共同的期待，金融重建基金的設置，更是獲得朝野全面地支持與配合，此為我國金融改革史上重要的里程碑。今年八月十日金融重建部隊並迅速依法展開具體清理行動，期藉去腐生肌的非常手段，讓問題金融機構平和順利地退出市場，使台灣的金融及經濟脫胎換骨。目前我國金融改革有關的各種法律已相當完備，今後應加速改善經濟環境，繼續進

行各項改革措施，使金融體制更臻健全，以確保金融產業永續蓬勃發展。