

學術專論

金融危機與 存款保險法制

李智仁 著



元照

金融危機與 存款保險法制

李智仁 著

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

金融危機與存款保險法制／李智仁著. --初版

. -- 臺北市：元照，2009.10

面：公分

ISBN 978-986-255-011-3（平裝）

1. 銀行存款保險
2. 金融管理
3. 保險法規
4. 論述分析

563.79

98018325

本書已列入月旦法學知識庫全文檢索與數位專屬典藏

金融危機與存款保險法制

1D149PA

2009年11月 初版第1刷

作 者	李智仁
出 版 者	元照出版有限公司 100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網 址	www.angle.com.tw
定 價	新臺幣 450 元
專 線	(02)2375-6688
傳 真	(02)2331-8496
郵政劃撥	19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-986-255-011-3

賴 序

存款保險制度從1985年建立以來，對於臺灣金融的穩定發展功不可沒；尤其當金融機構爆發擠兌之時，存保制度更發揮化解危機，安定人心的作用。就實務運作情形而言，主管機關指示公營行庫提供必要的協助，也具有關鍵的力量。1985年的臺北十信案，因為合作金庫的介入，風波迅速平息；10年之後，1995年彰化四信爆發擠兌，5天之內，彰化地區的八家信用合作社全部受到波及，主管機關宣布由合作金庫概括承受，金融秩序立刻恢復正常。這種由存保制度結合公營行庫的運作模式，在許多擠兌案件中，都發揮很大的功效。

如今公營行庫逐漸移轉民營，而新興的民營金控公司規模甚至超過公營銀行。假設巨型民營銀行爆發擠兌，存保制度能不能順利達成化解危機、安定人心的使命？事件爆發之前，存保制度如何協助主管機關化解危機於無形？這些問題，在今後臺灣金融的發展上，都是至關重要的課題。因此，存款保險制度與相關法制的議題，在此時誠有深入研究的必要。

智仁博士所著《金融危機與存款保險法制》，就是深入探討存保制度的專著。智仁博士在行文論述上綱舉目張，在內容架構上詳盡明確。也因其思路清晰，能夠引領從未接觸此類議題的讀者，可由存款保險制度與現代金融發展的關係出發，進而一窺存款保險制度之全貌與其具備之功能與角色，並瞭解此制度在美國、日本以及我國之發展情形。此外，藉由書中的精闢分析，法界也能掌握存款保險制度近年來的重要發展，堪稱

國內探究存款保險制度與相關法制之佳構，更是極具參考價值之論著。

智仁博士用功甚篤，其研究層面既廣且深，除熟稔一般金融法令與學理外，對於農業金融與企業管理等領域亦多所涉獵，乃財經法界不可多得之人才。無論擔任法律事務所資深顧問、接受政府機關之諮商、於不同領域之系所任教，抑或現今於臺灣金融研訓院擔任金融研究所副所長之職務，智仁博士均因認真負責之態度，與判斷事理的聰慧，而受到極佳評價與賞識。本人十分樂見智仁博士把他多年研究所得結集出版；相信《金融危機與存款保險法制》這本書，對於我國存款保險制度的發展，將會有相當的貢獻，於此特綴數言以茲嘉勉並為推薦。

賴英照

2009年10月於司法院

自序

金融危機的起因或有許多，但不容否認的是，金融危機中總不乏見到問題金融機構之產生，甚至基此而撼動國家整體之金融秩序。近年來走訪諸多國家，針對金融制度進行學術交流與實務研究，除了見證各國因地制宜的制度設計巧思，也關切金融機構發生問題時的因應措施。由於金融危機往往潛藏在細節中，因此金融預警系統的建置容有必要；然一旦金融危機發生，如何抑制其擴大之可能性，同時尋覓解決之道，除有賴政府明智之決策外，一套縝密可行的處理機制不可或缺。

問題金融機構之處理主體，當屬各國之最高金融主管機關，但除此之外，尚須良好的協助處理機制，以發揮加乘之效果，而存款保險制度便是其一。我國現行的存款保險制度，是以傳統上之現金賠付為基本功能，同時附加處理問題金融機構、控制承保風險以及金融監理等功能，而負有保障存款人權益、協助處理問題金融機構、控制承保風險以減免存款保險基金之損失與健全金融體系之穩定等公益任務。對於存款保險制度之探討，已有諸多先進的著作加以闡述，拙作乃奠基於前人的基礎上，對於存款保險相關制度與法令，進行研究與分析。企盼藉由此書，能使讀者對於存款保險制度與法令，有更深入的認識。

感謝恩師賴英照院長為本書賜序，而本書之成亦應歸功於老師的教導。回首財經法制之學習路程，總有老師和煦春日般的笑容與溫言作為前進的動力，更有醍醐灌頂般的卓見與真知成為前導的明燈，在此向恩師獻上由衷的感謝，並祝英華永

綻、照亮杏壇！此外，王文字教授、劉連煜教授、陳春山教授、王志誠教授、謝易宏教授、葉銀華教授、陳榮傳教授以及潘秀菊教授，均為個人學習過程中影響深刻的師長，於此一併致謝。再者，西北政法大學強力院長、一橋大學布井千博教授以及松山大學王原生教授，也都給予學習上之指引，萬分感謝。

除此之外，由衷感謝臺灣金融研訓院許嘉棟董事長、許振明院長以及陳泰隆、湯明憲二位副院長之垂青，讓自己得以進入研訓院中學習並深耕；黃博怡顧問對於所務以及專業上的指導，亦銘感五內。企盼在理論與實務之融貫中，能夠提供國家更多更好的研究與建言。而研訓院各單位、法務部、行政院農委會、中央存款保險公司、證券櫃檯買賣中心、中華民國信託業商業同業公會、中華民國證券業商業同業公會、臺灣信託協會、臺灣環境資訊協會、亞卓國際法律事務所、勝良法律事務所及所任教大專院校之先進與好友所給予的指教甚多，均請接受我的感謝。

再者，要感謝我所愛的家人。我的父親李光舟董事，從小培育我們全方位的學習面向，鼓勵我們擁有宏觀的格局。在法律的學習中，期勉我們能有跨領域的思維，也造就了今日投身財經法研究的成果。母親陳淑香女士，以誠待人且敬業樂群的身教，讓我們獲益匪淺。在此向爸媽獻上由衷的感恩，願 神所賜的平安喜樂與您們常伴！岳父黃昭懋長老睿智樂觀，生活中所彰顯的豁達與信心，都是最美的見證。岳母王秀女士信仰篤實，總以禱告祝福全家，願 神記念您手中的工。可愛的牽手信惠，總是帶給我無限的歡笑。感謝 神！祂將最好的賞賜給我，讓我能有這位心靈契合，並能同享主愛、同奔天路的屬

靈伴侶。無論是國內外的旅遊、演講的出席、教會的服事、平日的逛街購物甚至運動休閒，總會有「維尼與小豬」的共同身影與足跡。「房屋錢財是祖宗所遺留的；惟有賢慧的妻是耶和華所賜的。」（箴言19：14）為此獻上感恩，並願我們繼續成為 神恩典的出口，盡我們之力幫助有需要的人。

最後，對於元照出版公司所提供之編輯專業與出版協助，由衷致上謝忱與敬意。近幾年來元照扮演法學典籍出版推手之成績，實有目共睹。而筆者學養未足，思慮未周之處，仍祈先進方家不吝惠予斧正。

李智仁

2009年10月於臺灣金融研訓院
金融研究所

目錄

賴 序	賴英照
自 序	

第一章 緒 論	1
---------------	---

第二章 存款保險制度與現代金融發展

第一節 金融發展重要面向與所面臨之課題	7
第二節 存款保險制度與問題金融機構之處理	26
第三節 存款保險制度因應金融發展變遷之重要議題	52
第四節 小 結	68

第三章 存保制度協助處理問題金融機構之 基本模式探討

第一節 美國及日本制度之分析	72
第二節 我國存款保險制度協助處理問題金融機構之分析	136
第三節 小 結	173

第四章 存保制度協助處理問題金融機構之 新種模式(一)立即糾正措施 (PCA) 法制與我國引進模式之研究

第一節 問題金融機構之處理與立即糾正措施	179
第二節 從法制角度檢視世界主要國家之立即糾正措施	184

第三節	我國立即糾正措施之法制課題.....	192
第四節	小 結	219
第五章	存保制度協助處理問題金融機構之 新種模式(二)過渡銀行之運作及法制 問題探究	
第一節	過渡銀行制度探析.....	223
第二節	過渡銀行於運作上所面臨之問題——二則美國 判決之觀察	242
第三節	過渡銀行制度之評析與責任體系之釐清.....	251
第四節	小 結	255
第六章	追查問題金融機構人員不法責任之 存保制度議題	
第一節	問題金融機構人員不法責任之訴追基礎.....	259
第二節	外國立法例之比較與觀察.....	266
第三節	我國存款保險制度與不法行為責任訴追機制.....	285
第四節	建議（代小結）	292
第七章	存保制度協助處理跨國金融機構機制 之未來展望	
第一節	跨國金融機構之風險與監理模式.....	300
第二節	銀行境外分支機構之監理規範與原則.....	305
第三節	監督及檢查機制之建構.....	317
第四節	存款保險機制處理跨國問題金融機構議題之探討.....	334
第五節	強化存保制度處理跨國金融機構之方略.....	350
第六節	小 結	355
第八章	結論與建議	357

第一章

緒論

1997年由於國際金融市場進出東亞地區鉅額短期資金，造成東亞各國房地產與股票價格高漲之泡沫經濟現象，諸多國家對外貿易依存度較高且大幅放寬外匯管制，導致貨幣貶值及信用擴張從而進一步形成亞洲金融危機。同年7月泰國首當其衝，泰銖遭受國際投機客之損壓，導致金融市場瓦解，金融風暴蔓延開來，不僅東南亞及全亞洲間金融風暴陸續擴散，甚至拉丁美洲及歐洲亦受波及，各國莫不投注心力及資金以挽救金融體系。其後，金融體系在經過強力挽救後，也逐漸回復元氣。然不幸的是，2007年下半年美國爆發次級房貸風暴，影響所及使不動產抵押貸款債權相關商品價格急瀉，金融機構資產大幅縮水或面臨倒閉，全美第五大券商貝爾斯登率先滅頂，其他知名金融機構亦未免於這場半世紀以來所罕見的金融海嘯。此外，兩大房貸機構房地美與房利美遭美國財政部接管、美國第四大投資銀行雷曼兄弟（Lehman Brothers）宣布破產、美國銀行以500億美元收購美林證券、美國政府接管全球最大保險業者AIG集團、投資銀行紛紛深陷次級房貸泥沼繼而宣布倒閉以及高盛與摩根史坦利申請從投資銀行轉變為銀行控股公司以增加資金來源，連帶使得全球相關資產減計高達5,900億美元，同時也導致全球股市市值蒸發11兆美元。此諸事件所凸顯者，除了金融商品面之問題外，也蘊含了金融機能、組織以及監理等各層面之危機。

值此同時，隨著金融機構不斷發生問題，如何妥善加以因應並處理，也再度成為當代重要課題。在處理問題金融機構之課題

中，存款保險制度所扮演之功能厥為重要。此等制度在要保機構或參加存款保險機構發生財務困難時，對於因此受損失之存款人提供補償，除了直接保障存款人對於金融機構之金錢債權或存款債權外，更提振了存款人對於金融機構之信心。近年來，存款保險組織在角色之發展定位上，也不難發現有從傳統的問題賠付機制（Pay Box），逐漸轉換成為風險管控者（Risk-Minimizer）與損失管控者（Loss-Minimizer）之趨勢。觀其機制之演化，也因所採用之國家的金融環境與金融監理制度容有差異，在現金賠付功能之基礎上，附加了其他功能。其一，有附加處理問題金融機構之功能者，用以防止金融危機之發生；其二，有附加損失之風險管理功能者，通常採取風險差別費率或外部監控機制以遂此目的；其三，有附加金融機構之監理功能者，通常會賦予存款保險機構對於金融機構之監督與檢查權限¹。

觀諸世界先進國家，美國之存款保險制度足資作為典範加以觀察。美國聯邦政府於1934年依據聯邦存款保險法及聯邦住宅法分別設立聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC）與聯邦儲蓄貸款保險公司（Federal Savings and Loan Insurance Corporation, FSLIC），負責承保商業銀行與儲貸機構（包括儲蓄貸款協會及相互儲蓄銀行）之存款人的存款，並協助經營失敗之機構進行重建、合併、讓售或清算。其後，FSLIC因受到儲貸業之金融危機波及，財務狀況嚴重受創。1989年8月，美國政府爰設立清理信託公司（Resolution Trust Corporation, RTC），負責處理儲貸機構鉅額問題資產，並負責接掌FSLIC無法處理完成之問題儲貸機構。美國存保制度影響我國甚深，我國於1985年1月9日制定公布存款保險條例，並於同年9月

¹ 參閱本間 勝『世界の預金保険と銀行破綻處理』（東洋經濟新報社・2002年10月）頁11-14。

27日正式創設存款保險制度，其政策目的為保障金融機構存款人之權益、維護信用秩序以及促進金融業務健全發展（存款保險條例第1條參看）。我國存保制度所保障者包括本國公營金融機構、本國民營銀行、外商銀行、信用合作社、農會及漁會等機構，觀諸制度之發展，與世界潮流相符，亦即係以傳統上之現金賠付為基本功能，再附加相關協助處理問題金融機構之功能，而負有保障存款人權益、協助處理問題金融機構、控制承保風險、減免存款保險基金之損失以及穩定健全金融體系等任務。在此諸任務中，更以協助處理問題金融機構最為棘手，所涉及之法制與價值衡量最屬複雜。職是之故，本書遂以存款保險制度處理問題金融機構之機制為研究命題，探索其中所涉及之法制問題，並於適當處輔以比較法角度之觀察，提出個人建議，期使相關法制與機制更臻完備。

第二章

存款保險制度與 現代金融發展

隨著經濟發展，企業也逐漸擴大經營之規模。而在擴大規模的同時，對於資金之需求也日漸殷切。同樣地，政府為促進經濟發展，也須投入大量資金，用以改善經濟與社會之環境。然而，除了這些資金需求者外，也會存在著一批擁有閒置資金的個人與企業（一般統稱為資金剩餘者或資金供給者），而資金需求者及資金供給者共存之經濟環境，便形成所謂的金融市場（Financial Market）。簡言之，金融市場乃資金需求者與供給者間之資金融通場所，而資金之融通方式，則係透過金融機構進行各種金融工具（Financial Instrument）之交易，將資金供給者中之剩餘資金移轉至資金需求者，例如銀行的存放款、公司債、股票、公債或商業本票等不一而足。從而，金融市場又可謂係各種金融工具之供給者與需求者，共同決定價格並進行交易之場所¹。

倘依資金籌措之方式進行區分，金融市場又可劃分為直接金融（Direct Financing）與間接金融（Indirect Financing）。前者之資金移轉過程，係由資金供給者直接移轉至資金需求者；後者則必須藉由扮演金融中介（Financial Intermediary）角色之金融機構向資金供給者吸收資金，再將所收取之資金貸放予資金需求者，

¹ 參閱謝劍平，《當代金融市場》，智勝文化事業有限公司，2005年2月，頁4。

而金融機構則從中賺取存、放款之利差²。縱使金融機構並不能影響資產價格以及資源之分配，而僅係一資金導流之媒介（vehicle），然其對於金融發展之重要性不容忽視。惟本章之研究重心限於銀行金融機構，合先敘明³。

人類自有交易行為後，以金融機構作為媒介之間接金融亦逐漸萌芽。放眼金融發展之歷程，吾人不難從其中發現「變」與「不變」之脈絡。因應環境之變遷與消費者之需求，金融商品與服務必須求新求變，以契合時代之脈動。此外，金融業者之經營模式與業務內容，也會因為時勢所趨或所需，而進行微幅或鉅幅之變動，更有甚者，亦有進行組織之變動以達成目的者，此均為金融發展中的「變」圖像。然而，金融環境中縱有諸多可變因子，惟其仍有許多「不變」之環節。質言之，為謀求金融發展之安定穩健，信用秩序之維持乃發展過程中不變之重要堅持。蓋信用之維繫實為金融廣續發展之根基，此等思考放諸世界各國皆然。也因此，就金融機構本身而言，除應強化公司治理效能，以健全之經營與充分之揭露，保障股東、存款人與投資人外，外部之監理作為亦為各國政府努力不懈之目標。就外部監理模式言

² 以金融體系發展較為完整之美國為例，金融中介機構可區分為：（一）存款中介機構（Depository Intermediaries）：例如商業銀行、儲蓄協會（saving and loan associations）、互助儲蓄銀行（mutual savings banks）以及信用合作社（credit unions）；（二）契約中介機構（Contractual Intermediaries）：例如人壽保險公司、產物保險公司以及退休基金（pension and retirement funds）；（三）投資中介機構（Investment Intermediaries）：例如融資公司（financial companies）、共同基金（mutual funds）以及貨幣市場共同基金（money market mutual fund）。See MISHKIN S. FREDERIC, THE ECONOMICS OF MONEY, BANKING, AND FINANCIAL MARKETS 25 (Addison-Wesley Publishing Company, 6th ed., 2001). 若以我國言之，金融中介機構常見者則為銀行、信用合作社、農漁會信用部、保險公司……等。

³ 所謂銀行金融機構，係泛指向不特定大眾以存款或信託資金為名義吸收資金者謂之。相對地，非以存款為營業項目之其他金融機構如保險公司、票券金融公司以及證券公司等，則屬非銀行金融機構。

之，一般習見者為金融安全網（Financial Safety Net）之構築，其內涵至少應包括存款保險機制（deposit insurance scheme）、審慎的金融監理（prudential regulation and supervision）以及最後融通者機制（lender of last resort function）所組成⁴。而廣義以言，則應擴及貨幣政策、制定綜合性金融法案及政策，以及犯罪偵察和司法判決制度等⁵。除此之外，由信用評等機構、會計師以及證券分析師各司其職所架構之「金融守門員」（Financial Gatekeeper）機制亦於安隆（Enron）案爆發後，受到廣泛討論，而樹立另一有別於公部門所架構之安全維繫體系⁶。

惟應注意者，金融機構之體質健全與信用維繫，乃金融發展變動過程中，應力守之不變堅持。職是之故，以下本書將由金融發展之遞嬗發論，進而探討問題金融機構之成因與對應之道，繼以存款保險制度為中心，探究其處理問題金融機構之適格與相關法制議題，最後旁及未來因應金融發展之後續問題，以求議題之全面觀瞻，免卻一葉障目之憾。

第一節 金融發展重要面向與所面臨之課題

金融發展具有高度之複雜性，不僅在商品面上之日新月異，機能面上之精益求精與組織面上之合縱連橫，在監理面上亦有興

⁴ 此為國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurance, IADI）對於金融安全網之定義，See IADI, GENERAL GUIDANCE TO PROMOTE EFFECT INTERRELATIONSHIPS AMONG FINANCIAL SAFETY NET PARTICIPANTS 5 (12 Jan. 2006).

⁵ 參閱蔡進財，《金融安全網與存款保險言論集》，中央存款保險公司，2006年3月，頁23。

⁶ 金融守門員（Financial Gatekeeper）之觀念逐漸受到重視，乃肇因於美國安隆（Enron）爆發後，伴隨沙氏法（Sarbanes-Oxley Act, SOX）針對企業詐欺行為之防止特別加以規範，以及會計監督委員會（PCAOB）之設立，所產生之另一信用安全體系維繫課題。