

認識中央存保公司及金融重建基金

林金賢

中興大學企業管理學系教授

csvincentlin@dragon.nchu.edu.tw

中央存保，一般人在第一次聽到這個名詞時可能會覺得它是一家新的保險公司，而這家公司標榜著，在這裡購買保險產品，將使得存款能獲得最高的保障，但是在坊間又遍尋不到它的服務人員，甚至到網路上查詢也找不到它的辦事處。其實，中央存保，是政府依據銀行法第 46 條規定所設立的一家金融存款保險公司，它主要是為了保障存款人的利益而設立的。中央存保公司主要辦理存款保險、檢查金融機構、輔導問題的金融機構及處理停業的金融機構等四項重要職責，並在近年來更因為基層金融機構不斷發生財務危機，造成銀行擠兌，因此更受行政院金融重建基金委託，幫忙處理經營不善的基層金融機構。

當我們將錢存進銀行後，中央存保是怎麼來替我們保障錢財的安全以及其保費又是向誰收的？我們可以從下列幾個方面來探討。

1. 存款人受保障情形

目前存款保險制度對每人的存款最高保額為新台幣一百萬元。也就說，當我們將錢存在有參加保險的銀行裡，低於一百萬的存款將受到完全的保障，而超過一百萬的部份則無法受到保障。舉例來說，小明將一百萬的現金存放在 A 銀行，而 A 銀行是一家有參加中央存保的銀行，但因為 A 銀行經營不善而倒閉，小明仍然可以從中央存保公司獲得一百萬的理賠，無任何的損失；同樣的情形，小陳將一百二十萬的存款也存在 A 銀行，但是小陳卻也只能從中央存保公司獲得一百萬的理賠，而超過的部份，則無法獲得賠償，中央存保公司並不擔負賠償責任，但會發放一般債權憑證給小陳。等到 A 銀行財務清算完畢後，如有剩餘現金，再依法定優先順序及獲償比例來分配 A 銀行剩餘的資產。但是如果在金融重建基金的機制下，凡該基金處理之經營不善的金融機構，其存款人之全部存款及利息均受到全額保障，不受存款保險原訂最高保額新台幣一百萬元之限制。也就是說，如果 A 銀行受到金融重建基金的介入協助處理，那麼小陳的一百二十萬將受到完全的保障，不會產生任何的損失。

那麼一百萬的標準又是怎麼訂出來的呢？是依照什麼樣的標準去制定的呢？根據全省各家銀行所申報的資料中顯示，所有中央存保承擔保險存款的金額為 17,336,725 百萬元（基準日：九十年六月三十日），而在中央存保所制定的一百萬保額內的存款總數為 7,986,148 百萬元占承保存款總額 46.1%。再分析其中的存款結構我們可以發現，如果以各類銀行種類來區分，最低的是外國銀行有 22.1%；最高的是農、漁會有 67.4%。而各家銀行在一百萬存款以下的存款人數占總存款人數的比率為 95.1%。由此可見，現行最高保額新台幣一百萬元，已經

可以使得絕大多數的存款人受到完全之保障。

2. 保障的範圍

從上述說明我們可以了解，中央存保可以完全保障在一百萬以內的存款，但是現在銀行的業務範圍已經變得相當廣泛，我們在銀行的活動已經不再是單純的存款行為，那麼銀行的其他業務內容中央存保是否也會提供保障呢？基本上我們可以從下表得知中央存保所提供的保障內容。

提供保障的項目	支票存款 活期存款 定期存款 儲蓄存款、郵政儲金 由要保機構代為確定用途的信託資金
不提供保障的項目	外幣、外匯存款 信託人指定用途的信託資金 可轉讓定期存單 各級政府機關存款 中央銀行存款 各銀行、行庫、農漁會及郵局間以彼此的存款行為 每人在同一金融機構超過最高保額部分的存款

舉例來說，小明在 A 銀行存放一百萬元及購買二十萬的外幣存款，後來 A 銀行因為經營不善而倒閉，但 A 銀行有參加中央存保的存款保險，因此，小明可以獲得中央存保理賠一百萬的現金存款，但因二十萬的外幣存款不在中央存保的保險項目內，所以二十萬的外幣存款無法獲得理賠。

除了保險理賠的範圍以及理賠的項目外，接著要問的就是有哪些銀行參加中央存保公司的保險呢？由於存款保險已由以前的自由投保改採全面投保，所有依法核准收受存款之金融機構，必須參加存款保險，成為中央存保的要保機構。另外因政府積極推動金融改革政策，依照立法通過之「行政院金融重建基金設置及管理條例」，合計有三十六家經營不善的要保機構必須由金融重建基金處理退出市場，再加上扣除外國銀行結束在台業務及要保機構自願性被概括承受等案，使得目前要保家數減少為 384 家。所有參加存款保險的金融機構都會在各個營業處所懸掛中央存保公司發給的大型「存款保險標示牌」¹如圖 1，這麼一來每一個

¹ 中央存保之英文簡稱「CDIC」；存款保險標示牌中由前後兩個「C」環繞而成之中國古錢幣造

存款人將十分容易辨識各家銀行存款保險的情形。



圖 1 存保標示牌

那麼保費又是如何計算以及由誰來負擔呢？政府為了防範道德風險²，並合理反映個別金融機構之經營風險，中央存保公司自八十八年七月一日起正式施行存款保險差別費率制度，政府根據每一金融機構的風險大小，訂定不同的費率。除此為了健全存款保險制度且建置充足之存保理賠資金，自八十九年一月一日起將存款保險費率由原定之萬分之 1.5、1.75 及 2，分別調整為萬分之 5、5.5 及 6 等三級，藉此充實存款保險賠款特別準備金及強化公司處理問題之能力，進而保障存款人權益、並且有效引導要保機構降低經營風險。目前在中央存保公司的資料中約有五成之金融機構適用萬分之 5 的費率，約有三成之要保機構適用萬分之 5.5 費率，僅約二成之要保機構適用萬分之 6 最高費率。而此一保費是由各家金融機構自行負擔，並非由存款人來繳納。

目前銀行繳交的存保保費，是依照自身的存款保險費率，乘上本身銀行在保額以內的「存款總數」，也就是說，假設 A 銀行的自身存款保險費率為萬分之 5，存款總額為一千億元，但實際上存保保障每戶一百萬元，目前有五萬個存戶，總計五百億元的話，則 A 銀行每年的保費是二千五百萬元。但是中央存保公司正在研擬未來可能改為總額法，其計算方法為將不提供保障的項目(如外幣存款、可轉讓定期存單、各級政府機關的存款、中央銀行存款，還有銀行、郵政機構、信合社、農漁會信用部及農業金庫等的存款，都是屬於存保的「不保障項目」)扣除後，直接乘上費率。公式如下。

型，象徵中央存保「存款保險・保障存款」的服務範疇；中國群青色彩之背景代表了「穩健」與「效率」的精神，銘黃色「雙C」造型又似雙手緊扣，有環扣之意，故有保護與團結之隱喻。² 道德風險是指在資訊不對稱條件下，由於不確定或不完全的合約，使負有責任的經濟行為者不承擔其行為的全部結果。例如，在沒有存款保險制度時，銀行會主動約束其投資行為、有效控制經營和財務風險、積極改善經營績效。而存款保險對存款人的保護，將誘使投保機構的依賴性，更傾向於從事風險較高、利潤較大的銀行業務，從而加大了投保機構承受的不適當風險，加劇了銀行內在的脆弱性。因此，若存保制度實行單一保費率情況下，將使投保銀行獲得承擔更大風險的激勵，不利於金融體系長期穩定、健康的發展。

存款保費=(存款總數-不保障項目總數)*自身存款保險費率

舉例來說，A 銀行的自身存款保險費率為萬分之 5，存款總額為一千億元，但是在存款總額中有二百億元是外幣存款、有一百億元是可轉讓定存單，因此在計算保費時，必須先將這三百億元從存款總額中扣除，再乘上費率，則 A 銀行每年的保費是三千五百萬元。換句話說，新的計算方法中，保戶超過一百萬元的部分，仍要計算保費。

● 金融重建基金(Resolution Trust Company，RTC)

在 1981 年至 1990 年之間，美國有 2,250 家金融機構因經營不善而倒閉，其中絕大部分是儲蓄貸款機構。由於損失金額龐大，連負責儲蓄貸款機構存款保險業務的存保公司都因財力不繼而關閉，因此，1989 年美國國會通過立法，將存保公司改組成立資產再生(或處理、清理)公司，專門負責有問題或已倒閉金融機構的善後處理工作。由於美國資產再生公司擁有強大介入權、充裕資金及彈性的裁量權，對當時美國金融危機的善後處理工作貢獻卓著。因此，在亞洲也有許多國家都有成立類似機構的做法，如日本的 RCC 基金(整理回收機構)韓國的 NPA 基金(不良資產管理基金)及 DIF(存款保險基金)等，同樣都有類似的機制，以預防或解決系統性金融危機的發生。

而我國也在民國 89 年 12 月起草重建基金的機制，並於民國 90 年 6 月 27 日於立法院三讀通過，重建基金建立的主要目的是在於重整台灣基層金融日積月累的弊病其中包括銀行的不良債權、呆帳與基層金融的超貸，農漁會的信用部經營不當等。

金融重建基金主要有兩種類型，依其可回收性，區分為補償性基金及自償性基金兩種類型。補償性基金是政府用以處理經營不善的金融機構，透過彌補其財務上資產小於負債的差額，促成其他健全金融機構予以併購，使其順利退出市場，以保障存款人權益。由於此種用以填補金融機構經營虧損的基金，將來無法回收，故稱為補償性基金。例如，美國的 RTC 基金、韓國存款保險公司設立 DIF 資金中用於填補金融機構經營虧損的部分及我國金融重建基金中，用於賠付負債大於資產的資金，即屬此種性質的基金。

自償性基金是政府對問題金融機構提供財務協助或收購其不良資產或購買其特別股，以協助其處理逾期放款，提高資本比率，改善金融機構經營體質。政府購入的不良債權出售後可予以回收，而提供財務協助或挹注特別股，亦可於金融機構營運穩定後收回，所以稱為自償性基金。例如韓國資產管理公司發行的 NPA 基金及韓國存款保險公司設立 DIF 資金中用於強化金融機構資本比率的部分。

那麼哪些情形下，金融重建基金會協助處理呢？依照金融重建基金處理經營

不善金融機構作業辦法條例規定，將下列三種情形之金融機構列為協助對象：

- 1、經主管機關或會計師評定該金融機構之淨值為負數。
- 2、無能力支付其債務。
- 3、財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，有損及存款人權益之虞或虧損逾資本三分之一，經限期而未能改善，並經主管機關認定無法繼續經營者。

由於目前所有金融機構中，基層金融機構因結構性所衍生之問題較為嚴重，而金融機構又與社會大眾息息相關。為了確保大眾存款的權益，金融重建基金也以此為出發點制定了下列四個指導方針。

- 確保存款人權益
- 安定金融秩序
- 金融服務不中斷
- 社會成本最低

因為金融機構的自有資本比率都相當的低，而主要營運資金來源都是來自一般基層的社會大眾，一旦金融機構發生問題，將牽連廣大的存款大眾。而且銀行的資金運用方式主要都是長期的放款行為，例如：銀行的貸放行為。而一般人之存款大多為短期存款，而且定期存款也可以隨時解約，所以依照目前的存保機制，僅對一百萬元以內之保額內存款提供保障，將引起保額外的存款人恐慌進而造成擠兌，造成連鎖效應。因此，為避免引發大規模的金融風暴，重建基金將適時介入以存款人權益為優先考量，確保存款人的權益，以維護金融秩序的安全。

金融重建基金之主要財源係以金融機構免徵之營業稅稅款及存款保險費收入因應，故不致對納稅人造成額外之負擔或增加政府財政負擔。個別金融機構經營之良窳，攸關整體金融體系安定與否甚鉅。為維護存款人權益、安定金融體系及金融市場，將金融機構免徵之營業稅稅款及其所繳納之存款保險費，作為處理問題金融機構之用，符合「取之於金融業，用之於金融業」之理念。

金融機構在貨幣的循環和中介的過程之中，扮演極為重要的角色，如果金融機構發生擠兌並且產生連鎖效應，將造成極高的社會成本。雖然有許多的學者大眾會認為金融重建基金之設置，有拿辛苦納稅人的錢來替經營不善的業者解套之虞，但是重建基金是以整體社會成本為考量，避免擠兌及造成系統性危機為前提，否則相關的社會成本將無法估計。並且重建基金對於不中斷金融服務為考量，如此才能使得社會成本降到最低。

那金融重建基金和中央存保公司的差別為何呢？政府又為何設立兩個組織來協助基層金融機構呢？其實這是因為兩個組織成立的目的不同所造成的，政府依據銀行法的法源成立了中央存保公司，主要是為了辦理存款保險、檢查金融機構、輔導問題的金融機構及處理停業的金融機構；而金融重建基金則是為了重整

台灣基層金融日積月累的弊病，其中包括銀行的不良債權、呆帳與基層金融的超貸，農漁會的信用部經營不當等問題，所以簡單的說我們可以將它視為是一個事前處理和事後補救的概念，中央存保公司是事前的保險和協助；而金融重建基金則是事後處理問題機構的措施，所以兩個機構可說是相輔相成的關係。

● 從韓國的金融風暴看台灣⁽⁴⁾

1997 年 10 月，韓國爆發了史上最大的一次金融風暴，因為泡沫化的經濟使得國際資金情勢全面趨於緊縮，造成韓國整體金融體系爆發週轉不靈的信用危機。而造成韓國此次信用危機的主要原因，是因為國內金融監督與管理制度不健全。而且政府對金融機構的監督與管理不周，銀行欠缺風險管理經驗及知識，終於使韓國成為 OECD 加盟國中第一個受 IMF 接管經濟的國家。

由於造成韓國爆發此次信用危機問題，主要原因仍然在於其國內金融監督與管理制度不健全，為了加強金融機構監督與加速推動金融重整工作，韓國政府乃成立跨部門的金融監督委員會 FSC，以統合國內金融機構的監督與管理權責。並且為了迅速恢復整體金融體系貸放業務的正常運作。韓國政府除了積極進行金融機構的重整，另外更特別設置不良資產管理基金，委由國營資產管理公司 KAMCO 統籌運用收購管理其國內各金融機構的不良金融資產，並參酌美國重整信託公司 RTC 的運作模式，重新擴增調整 KAMCO 的組織架構以強化其功能。且由於韓國採取由 KAMCO 集中收購管理不良金融資產，但是這麼一來，如果產生道德危機的問題以及 KAMCO 沒有妥善的管理，那麼很有可能使得 KAMCO 淪為其國內不良金融資產的倉儲機構等，徒增政府金融重整的財務負擔而已。

由以上資料我們大概可以看出，政府大多以體質較佳的銀行來承受體質較差的基層金融機構，而體質不良的銀行則由中央存保公司或是金融重建基金直接進駐接管以免引爆擠兌的風波進而引發更大規模的金融風暴，而目前被進駐的有中興銀行、高雄企銀、花蓮銀行、台東銀行及中華商銀，而這幾家銀行主要都是因為不良債權過高與違法超貸案而被接管，金融重建基金也會等到接管期限到了之後將尋找有意願合併的金融機構，這大概就是目前重建基金的運作模式，但是這仍然只是治標不至本的方法，因為 RTC 的金援是有限的，等到 RTC 破產之後，只會引發更嚴重的金融風暴，所以要能夠防止弊病，只有修正相關金融法令並嚴懲違法的相關人事才能避免危機不斷的發生，若只是填補銀行的黑洞，那就算是有再多的銀彈也不夠使用，而且就某種程度來說，政府的確是用人民的納稅錢在幫助問題銀行還債，雖然金融重建基金設立的目地，本來就是要在銀行發生擠兌時，出面救援，這是它本來的任務，因此並沒有所謂公不公平的問題。但是就算能夠順利出售問題銀行，而其中所產生的資金缺口仍然還是由政府來吸收，因此這樣的作法並不是長遠之計，還是必須從根本著手，製訂相關的法令和完善的處理機制，如此一來，才能夠杜絕金融危機不斷的發生，不要讓 RTC 淪為不良金融機構的倉儲機構。

參考資料

1. 中央存保公司網站 <http://www.cdic.gov.tw/RTC1.jsp>
2. 存款保險資訊季刊第一期
3. 財政部網站 <http://www.mof.gov.tw/mp.asp?mp=1>
4. 中華經濟研究院副研究員—林培州《韓國問題金融機構重整機制及經驗》
5. http://histock.hinet.net/insurance/news/new_1.jsp?SN=3646(HINET 理財新聞)
6. <http://tw.stock.yahoo.com/xp/20060818/50/0074818305.html>(中國時報新聞)