

## 第四章 我國保險安定基金制度現況

我國現行保險安定基金制度之法規範狀況、以及運作情形將在本章介紹與說明，至於相關問題的研析與建議則於第五章中進行討論。

### 第一節 我國保險安定基金制度之立法沿革

依外國立法例與我國之規範可知，保險安定基金制度係：當保險人有失卻清償能力之虞或失卻清償能力，無法履行保險給付責任或負擔契約責任時，以設立一基金或法人，擔負墊付或保護保戶權益為目的之制度<sup>1</sup>。

有關「安定基金」的構想始於美國，已如前章所述。1960 年代美國各州紛紛設立保險安定基金，隨後世界各國亦紛起效尤，保險安定基金遂成為保險領域之中，不可或缺的一環<sup>2</sup>。

而在我國，民國 61 年 2 月時國光人壽宣告破產<sup>3</sup>，使許多保戶多年所繳交的保費完全落空<sup>4</sup>，當時是由財政部出面指定其他業者概括承受，但當此同時又有

<sup>1</sup> 李家興，論我國保險安定基金有關保障被保險人之規範，國立政治大學風險管理與保險學系碩士論文，西元 2000 年 7 月，第 8、9 頁。

<sup>2</sup> 陳慧如，我國保險安定基金之研究，國立政治大學保險研究所碩士論文，西元 1994 年 9 月，第 4 頁以下。

<sup>3</sup> 國光事件主要是因其違反保險法經營轉投資事業，及佣金支出漫無限制所造成。國光人壽在民國五十一年成立，財政部在五十七年派員檢查時發現，國光除了五十六年度帳面虧損殆盡外，還透支了六百萬元，財政部下令國光限期改善，但到了五十九年四月仍未見起色，財政部遂勒令國光停業，該公司保險契約前後轉由同業承受。法院於民國六十一年二月宣告國光人壽破產。

<sup>4</sup> 此事件對於一般小額保戶無疑是重大打擊：

「國光人壽停業悲劇一耽心保費無望，婦人自殺死亡：四十一歲女三輪車伕楊謝員，近因國光人壽保險公司週轉失靈，被財政部勒令停業，耽心他丈夫楊康投保將近七年的人壽保險金新台

其他一、二家人壽保險公司或因投資不動產遭政府禁建、或因業務一時無法推展，財務陷入困難，使的人壽保險業的信譽大受打擊，社會大眾對保險業的信心發生動搖。有鑑於此，主管機關於民國 64 年 4 月訂立「人壽保險業安定基金設置及管理辦法」<sup>5</sup>，因此人壽保險安定基金係我國首先設立之制度。但此一階段仍未及於財產保險業，且其立法僅限於主管機關所發佈之行政命令，因此並無法律上的明確依據。

隨著保險市場逐漸開放，市場競爭越來越激烈，保險公司失卻清償能力之風險升高，保戶的權益更受到重視，民國 81 年保險法修法之際遂於保險法增列保險安定基金之規定，並將財產保險業納入，自此安定基金制度在法律上有明確之依據，可作為設立基準及建構制度內容之規定。隨後財政部依據保險法第 143 條之一第 2 項之授權，於 81 年 12 月發布「保險業安定基金管理辦法」，82 年 1 月正式設立人身保險安定基金和財產保險安定基金。

俟至民國 90 年 7 月保險法再次修正，第 143 條之 1 第 2 項將其安定基金之組織型態由原本無權利能力之「委員會」變更為具有法人人格之「財團法人」，主管機關並於同年 12 月 20 日頒訂「財團法人保險安定基金管理辦法」，其中第 6 條規定「財產保險安定基金委員會及人身保險安定基金委員會，其資產扣除負債之餘額，應全數分別捐助財團法人財產保險安定基金及財團法人人身保險安定基金」，使得原財產保險安定基金委員會及人身保險安定基金委員會分別併入新成立之財團法人。

---

幣二萬元將完全無望，昨(廿八)日十二時自殺死亡。警方調查：楊謝員的丈夫楊康，在六年多前投保國光人壽保壽險七年，保險額新台幣二萬元，每月繳納保險金新台幣一百九十三元，再過兩個月即滿七年，可取得投保金額兩萬元。不料該保險公司近因週轉失靈，被財政部勒令停業。死者連日來因此事與丈夫爭吵，昨天出外工作時，竟在滿雅三輪車停車場三輪車上，吞服毒藥自殺死亡。」，民國 59 年 4 月 29 日聯合報 03 版。

<sup>5</sup> 施文森，保險法論文集，民國 77 年，第 231 頁。

財政部並於 91 年 7 月發文廢止「保險安定基金組織及管理辦法」，與「人壽保險業安定基金設置及管理辦法」，自此我國保險法第 143 條之 1、143 條之 2、143 條之 3 條及「財團法人保險安定基金管理辦法」遂構成現行保險安定基金制度之規範系統。

## 第二節 保險安定基金之目的與主要內容

### 第一項 保險安定基金之目的

我國保險法第 143 條之 1 規定：「為保障被保險人之權益，並維護金融之安定，財產保險業及人身保險業應分別提撥資金，設置安定基金。」由此可知，我國保險安定基金設置之目的在於「保障被保險人之權益，並維護金融之安定」。

保險安定基金之目的，大致上可歸納為下列幾個項目說明其重要性<sup>6</sup>：

#### 第一款 保護保戶權益

保險契約中，要保人給付保險費，作為保險人承諾於保險事故發生時給付保險金之對價，是故，如因保險人本身的財務問題而無法為保險給付時，不但要保人訂約之目的無法達成，其權益亦將受到損害，因此必須要求保險人在財務上具有清償能力，才能遵守其對要保人的承諾。事前應從確保保險人的清償能力著

---

<sup>6</sup> 李家興，同註 1，第 9 頁以下。

手，自監理的角度對保險人的財務狀況與業務做一嚴謹的監督<sup>7</sup>；然若仍不能避免保險人失卻清償能力時，即需保險安定基金制度擔負起墊付或補償保戶的義務，保障保戶之權益。

## 第二款 保險制度之維繫

保險制度的目的乃是為了保障被保險人，如保險人經營不善或發生財務困難，致使保戶無法獲得保障時，不僅其權益受到極大影響，且亦違背保險之本質。如欲加強對被保險人的保障，勢必應建立保險安定基金，賦予其給付或補償之義務，使其可於保險人失卻清償能力時，直接對被保險人提供保障，以維護其權益，並確保其對保險制度之信賴。

## 第三款 維護社會秩序

保險在危險發生時，可對國民提供保障，因此為經濟生活之社會安全保障基礎；此外保險人於販賣保險商品時將所收取的保費以資金運用方式，提供予需要資金周轉之人，換言之其亦扮演金融仲介機關的角色<sup>8</sup>，因此保險制度除具保障經濟生活之功能外，尚有維護社會秩序之功<sup>9</sup>。但如保險人無法提供原先期待的保障，則上述機能也皆無法達成。建立保險安定基金，能適度的補強保險制度的安定功能，故其亦具有可間接維護社會秩序的功能。

---

<sup>7</sup> 如最低資本額、風險基礎資本、財務監理、費率規範等。

<sup>8</sup> 廖淑惠，日本保險金支付保證制度之介紹，保險資訊第 145 期，1997 年 9 月，第 27 頁。

<sup>9</sup> 施文森，保險法總論，三民書局，1994 年，第 14、15 頁。

## 第四款 維護金融穩定

保險業者由於匯集保戶所繳交的保費，構成一筆龐大的資金，其可能以各種形式提供給資金需求者，此不僅可獲得投資收益、且可保持社會資金流動順暢，故一旦保險業者發生困難時，不僅業者本身受影響，社會資金亦可能發生失衡的現象。保險安定基金可對經營困難的業者進行資金的援助，幫助其繼續經營，加強保險業者金融仲介機關之角色，幫助金融的穩定。

## 第二項 保險安定基金規範內容

我國的保險安定基金制度之規範，係由保險法第 143 條之 1、第 143 條之 2、第 143 條之 3 條及財團法人保險安定基金管理辦法所構成，以下即介紹我國保險安定基金之制度內容。

## 第一款 保險安定基金之組織型態

### 第一目 民國九十年七月修法前

關於我國安定基金的組織型態，在民國九十年七月修法前，保險法第 143 條之 1 第二項僅規定：「安定基金應專責設委員會管理；其組織及基金管理辦法，由主管機關定之」，並未言明是否應成立財團法人，遂衍生出安定基金組織是否

為權利主體之爭議。

由於當時保險法未明確規範保險安定基金組織之定位，因此導致許多問題，如：當保險人不履行其基金提撥義務時，保險安定基金能否以自己之名義透過訴訟方式對其請求？又，當保險人失卻清償能力，保戶欲請求給付時，其得否直接以安定基金為被告起訴請求給付？凡此皆因我國保險安定基金組織定位不明所肇致。換言之，保險安定基金是否為一權利之主體，而得享受實體法上之權利並負擔義務？發生紛爭時，其得否以自己之名義進行訴訟程序？

關於上述問題，有論者認為：保險安定基金雖屬於財產之集合，且其設立係出於公益之目的，性質上應接近財團法人，但財團法人之設立必須先經過主管機關之許可並登記<sup>10</sup>，但當時之狀況保險安定基金乃由業者將應提撥之金額繳存於指定之專戶<sup>11</sup>，並未進行設立登記，故非財團法人；此外安定基金亦不具有公法人之地位，因此安定基金不屬於法人，不具有權利主體之資格，至多僅是訴訟法上的非法人團體。<sup>12</sup>而這也使安定基金與保險人或保戶間發生爭議時，究應採行何種紛爭解決程序，甚至如何強制執行確定判決等問題皆有相當大的疑問。此外，安定基金既無權利能力，則該基金之所有權歸屬亦成為問題。

綜上所述，如不透過法律賦予安定基金一明確的法人地位，這些繁雜的問題難以徹底解決，而安定基金本身欲保障保戶權益、維護金融與社會秩序穩定的目標不但極可能落空，反而更增加紛爭發生的機會。

---

<sup>10</sup> 民法第 30 條：「法人非經向主管機關登記，不得成立。」；第 59 條：「財團於登記前，應得主管機關之許可。」

<sup>11</sup> 保險安定基金組織及管理辦法第 16 條第一項：「各保險業應於每月月底前，將上月應提撥之金額繳存財產保險安定基金及人身保險安定基金指定之專戶。」

<sup>12</sup> 李家興，同註 1，第 91、92 頁。

## 第二目 民國九十年七月修法後

有鑑於上述問題，民國九十年保險法修法時，遂增訂本條第二項，明訂安定基金為財團法人，使其在法律上有獨立人格，享有權利能力、行為能力及責任能力，亦得為訴訟上之當事人，便於執行其業務。其立法理由為：「現行安定基金係由委員會管理，屬「非法人組織」型態，依法並無權利能力。為配合第一百四十三條之三，有關安定基金對被保險人之債權先行墊付及代位求償之修正，安定基金之組織應賦予法人人格。又因安定基金屬公益性質，非以營利為目的，爰修正第二項明定安定基金之組織型態為財團法人。」

現行的財產保險安定基金、人身保險安定基金分別設有董事會，置董事 9 人，自下列人員中聘任<sup>13</sup>：

- 一、目的事業主管機關代表二人。
- 二、保險業代表四人。
- 三、目的事業主管機關指定之專家學者及社會公正人士三人。

董事長由上述第二款中之保險業代表選舉一人擔任，對內主持董事會，對外代表保險安定基金。

董事會之職權如下<sup>14</sup>：

- 一、資金之收支、管理及運用。
- 二、業務計畫之審核及推行。
- 三、年度收支預算及決算之審定。

<sup>13</sup> 參照財團法人人身保險安定基金捐助章程第 8 條。

<sup>14</sup> 參照財團法人人身保險安定基金捐助章程第 9 條。

- 四、依保險法第 143 條之 3 第 1 項第 1 款及第 2 款規定對保險業之貸款案，其金額、期限、利率及相關配合事項之審議。
- 五、依保險法第 143 條之 3 第 1 項第 2 款規定對保險業申請補助之審議。
- 六、依保險法第 143 條之 3 第 1 項第 3 款規定，代保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約請求事項之審議。
- 七、依保險法第 143 條之 3 第 2 項規定，對安定基金墊付要保人、被保險人及受益人請求權範圍及限額之審議。
- 八、基金不足支應業務需要時，資金籌措方案之審議。
- 九、內部組織之訂定及管理。
- 十、重要人事之任免。
- 十一、重要規章及制度之制訂與調整。
- 十二、其他重要事項之核定。

## 第二款 保險安定基金之提撥

保險安定基金制度旨在籌集資金來填補失卻清償能力之保險業的虧損，藉此保障保險大眾之權益，這筆資金係由保險業者提撥。而基金提撥的方式、提撥的費率便涉及了提撥的公平性、以及基金收入是否充裕、業者之經營可能受影響等問題。以下就基金提撥之來源、提撥之時間、費率與基金累積之總額分別探討。

### 第一目 基金提撥之來源

保險安定基金最主要的功能，在於聚集資金以給付保戶，並且也可能扮演貸



款予經營困難的保險業之角色，是以此一制度最大之受惠者除了保戶之外，便是保險業者。換言之，設立保險安定基金最重要的目標雖是保障保戶大眾，但也對保險業有益，況且安定基金有為保險人負責任之意，故基金之提撥應由保險人負責<sup>15</sup>。

我國保險法第 143 條之 2 規定：「安定基金由各保險業者提撥；其提撥比例，由主管機關審酌經濟、金融發展情形及保險業務實際需要定之。」由第一項規定可知，我國保險安定基金與前述各國相同，係由各保險業者所提撥。此外，保險業管理辦法第 12 條亦規定：「財產保險業及人身保險業依本法第一百四十三條之二規定應提撥之保險安定基金，應按月計算，並於次月底前分別繳交財團法人財產保險安定基金及財團法人人身保險安定基金指定之專戶」，係針對保險業應提撥基金更詳細之規定。

保險業者依法對保險安定基金負有上述「基金提撥義務」，如保險業者未依規定提撥金額至財團法人財產保險安定基金及財團法人人身保險安定基金指定之專戶，即違反此一法定義務，對此財團法人保險安定基金管理辦法第 5 條規定：「保險安定基金應設置專戶，由保險業者依本法第一百四十三條之二規定提撥基金；其有未依規定提撥者，得視情節報主管機關處理」；保險法第 169 條之 2 規定：「保險業對於安定基金之提撥，如未依限或拒絕繳付者，主管機關得視情節之輕重，處新台幣二十四萬元以上一百二十萬元以下罰鍰，或勒令撤換其負責人。」此為業者違反基金提撥義務之行政責任，而安定基金亦得起訴請求給付。

---

<sup>15</sup> 李家興，同註 1，第 18 頁

## 第二目 基金提撥之時間

參照國外之立法例，可知保險安定基金之徵收方式，如以時間點做區分，則可以分為事前徵收（pre-assessment）和事後徵收（post-assessment）兩種<sup>16</sup>。

### 一、事前徵收制

事前徵收制，又稱為定時徵收制，是在未發生需給付的具體情事前，便依約定的時間徵收金額，採行者如紐約州產險與意外險安定基金、日本與我國<sup>17</sup>。此方式之優點有：

- （一）事先對所有保險人徵收，較符合公平性之要求。
- （二）基金提撥先於支出，因此事件發生後即可立即提供保障，較有效率。
- （三）基金之累積較為穩定，容易計算並衡量基金可支配的額度，保險人亦較能調配其財務收支。
- （四）基金定時徵收，較易累積，對保戶而言保障較為充分。
- （五）若保險人不繳納金額，可迅速催繳或處罰，不至於影響保戶權益。

然與上述優點伴隨而來的缺點則為：

- （一）基金不斷累積，保險人亦需不斷負擔提撥義務，最後可能導致其轉嫁予保戶負擔。
- （二）若保險人支付不能之情形甚少發生，基金使用度不高時，閒置資金將會相當龐大，產生資金運用的問題。因此，為避免以上缺點，採事前

<sup>16</sup> 關於事前徵收制與事後徵收制的分析比較，詳請參閱李家興，同註 1，第 101 頁以下；陳慧如，同註 2，第 72 頁以下。

<sup>17</sup> 保險業管理辦法第 12 條：「財產保險業及人身保險業依本法第一百四十三條之二規定應提撥之保險安定基金，應按月計算，並於次月底前分別繳交財團法人財產保險安定基金及財團法人人身保險安定基金指定之專戶。」

徵收制者，多一併採取基金總額上限的規定。

## 二、事後徵收制

事後徵收制，係指在某一保險人發生財務困難、支付不能情形後，因有具體給付之必要，始要求各保險人提撥資金。由於要求提撥之時點不確定，因此又稱隨時提撥制。此一方式，可衡量實際情況決定徵收之數額，僅就實際需要向業者徵收，平時僅須維持機構營運即可，英國、加拿大與美國（除紐約州產險外）皆採之。其優點如下：

- （一）有需要時才徵收，基金之設計利用度較高，且可減輕保險人之負擔，有利於其資金運用。
- （二）可防止累積大量資金，甚至被挪用至其他用途。

另一方面，與事前徵收制相同，這些優點亦伴隨著下列缺點：

- （一）徵收對象不包括財務不健全之保險人本身，其公平性易受質疑。
- （二）事件發生後始籌集資金，時間上恐有拖延。
- （三）既為隨時提撥，保險人可能面臨資金調度之問題。

由上述可知，事前徵收制與事後徵收制的各項優缺點幾乎都是一體兩面：事前徵收制由於是對所有保險人徵收，平時累積一定之基金，若發生事故時即用以填補，與保險制度頗為類似，所以在給付或補償上較具有效率，但最主要之缺點則為可能有大筆的閒置資金；事後徵收制則在某一保險人發生財務困難、支付不能情形後視需要向其他財務健全的保險人徵收，固能避免資金囤積、閒置之缺點，但恐無法避免公平性之質疑：藉經營穩健的保險人之資力去填補支付不能保

險人所造成的漏洞。

### 三、我國之情形

我國保險業管理辦法第 12 條規定：「財產保險業及人身保險業依本法第一百四十三條之二規定應提撥之保險安定基金，應按月計算，並於次月底前分別繳交財團法人財產保險安定基金及財團法人人身保險安定基金指定之專戶。」由保險業管理辦法第 12 條可看出，我國的保險安定基金制度係採事前徵收制，保險業應每月依規定提撥一定比例之金額至安定基金指定之專戶。

事實上，除了保險業管理辦法第 12 條外，民國 81 年 12 月 30 日財政部台財保字第 811767212 號令所訂定的「保險安定基金組織及管理辦法」中，原本尚有第 14 條「保險安定基金總額不足支應因保險法第一百四十三條之三規定之情事者，得採事後徵收方式，依各保險業總保險費收入一次或分次補提撥足之。」由此可知，在我國制度設計之初，本是兼採事前徵收制與事後徵收制：在基金設立初期採事前徵收可達成保障保戶的目的，且在給付時較有效率，但此時如發生支付不能事件，基金累積的總額可能尚不足以支應所需，故規定事後得視需要要求保險業補提撥以足之。在制度創立初期，處理經驗不足的情形之下，以能充分保障保戶為前提目標，兼採事前徵收制與事後徵收制的作法固然較為穩當保守，但如此一來亦相當程度的加重了保險業者的負擔，且事後徵收方式亦可能使不肖業者在無後顧之憂的情形下，從事高風險或危害保戶權益之情事，進而產生「劣幣驅逐良幣」、扭曲市場公平性的狀況。因此民國 90 年保險法修法時，並未將上述保險安定基金組織及管理辦法第 14 條的內容加以明訂，且在保險安定基金組

織及管理辦法廢止後，現行「財團法人保險安定基金管理辦法」中亦不復有此規定。

### 第三目 基金提撥之費率

保險業者依法對保險安定基金負有一「基金提撥義務」，且須每月提撥一定金額至安定基金指定之專戶，已如前所述。而每一保險業者所應撥之金額究應如何計算，則牽涉到基金提撥費率的問題。我國保險法第 143 條之 2 規定：「安定基金由各保險業者提撥；其提撥比例，由主管機關審酌經濟、金融發展情形及保險業務實際需要定之。」

事實上，安定基金的提撥常面臨兩大技術問題，一為基金來源是否充足，一為徵收對象之財務負擔與徵收的公平性，此二問題之間往往又存在著衝突—如須支付龐大的補償費用，就須對保險業者徵收大量的基金，但同時便可能造成保險業者的財務負擔過重；反之，若考量業者平時之財務負擔而徵收較少的金額，待必須動用安定基金之時，又可能會陷入基金不足以支應的窘境。因此在制度的設計上，如何在此二者之間取得平衡點就成為主要的問題所在。

關於安定基金之提撥比例，我國現行之作法係依財政部台財保字第 0910750849 號函<sup>18</sup>，安定基金提撥比例為產險業按總保險費收入之千分之二、壽險業按總保險費收入之千分之一，分別繳存財團法人財產保險安定基金及財團法人人身保險安定基金。由此可知，我國保險安定基金之提撥基礎為保險費收入，

---

<sup>18</sup> 財政部台財保字第 0910750849 號函：本部九十年十二月二十日發佈之「財團法人保險安定基金管理辦法」，自九十一年七月十八日施行，並廢止「保險安定基金組織及管理辦法」。請轉知所屬各會員依安定基金提撥比例（產險業按總保險費收入之千分之二、壽險業按總保險費收入之千分之一），分別繳存財團法人財產保險安定基金及財團法人人身保險安定基金。

此與世界各國相同<sup>19</sup>；至於提撥費率則採單一費率制（Flat Premiums），亦即所有的產險業者每月皆提撥其總保費收入的千分之二至安定基金，而所有的壽險業者每月皆提撥其總保費收入的千分之一至安定基金之中。

#### 第四目 基金累積之總額

在事前徵收制之下，基金總額將會隨著時間而增加，此時便涉及一個問題：基金是否該不斷的累積？亦即保險業者是否應該不斷的定時提撥一定比例之金額至安定基金中，使安定基金的規模更加擴大<sup>20</sup>？從另一個角度來說，安定基金的總額、規模的大小實則牽動著一個根本而重要的問題：安定基金的規模是否足夠支應所需？是否足以保障保戶的權益？

安定基金平時積存的數額，在扣除行政費用之後，若未發生必須動用安定基金之情事，則將不斷的積存，時間越長，該累積之數額就會越大，就有越雄厚的財力來應付保險業支付不能的危機，對保戶而言其所受到的保障也就越大。但若基金無上限的不斷累積，也會產生龐大資金閒置，造成浪費的缺點；且保險人亦必須不斷負擔提撥義務，最後也可能會轉嫁予保戶負擔。因此通常採行事前徵收方式者，會配合一個基金總額的規定，以避免上述缺點，如第三章所介紹的美國紐約州產險與意外險安定基金，即分別設置基金總額累積的上限與下限<sup>21</sup>。

至於在我國的情形，民國 81 年 7 月增訂的保險法第 143 條之 2 原規定為：「安定基金由各保險業者提撥；其提撥比例與安定基金總額，由主管機關審酌經濟、

<sup>19</sup> 以保險費收入為提撥基礎的考量主要為保險費收入與安定基金所承擔的責任成正比，涵蓋範圍廣，基金來源充足，且可以反應各保險人之市場佔有率，具有公平性。

<sup>20</sup> 如採事後徵收制者，較無基金總額限制之問題，因為其是在保險業者發生失卻清償能力情事時，衡量需支出的數額後，再向其他業者徵收金額。

<sup>21</sup> 詳請參照本文第三章第一節之介紹。

金融發展情形及保險業務實際需要定之。」係保險法授權主管機關決定安定基金總額上限之規定，而主管機關即財政部隨後在同年的 12 月 30 日公布之保險安定基金組織及管理辦法第 3 條規定：「財產安定基金按各財產保險業總保費收入之千分之二提撥，總額暫訂為 20 億元；第 4 條規定人身保險安定基金按各人身保險業總保費收入之千分之一提撥，總額暫訂為 40 億元」。可見當時我國保險安定基金乃設有總額上限，財產安定基金總額為 20 億元，而人身安定基金則為 40 億元。

然而在民國 90 年 7 月保險法修正時，取消了第 143 條之 2 中關於「基金總額」由主管機關訂定之授權，隨後「保險安定基金組織及管理辦法」亦經廢止，保險安定基金之累積上限即被取消，因此，我國目前並無基金總額上限的設置。至於民國 90 年刪除此一上限之原因，修正理由認為：「因保險業之規模差異致無法支付債務之金額可能有極大差別，屆時依第一百四十三條之三第一項第三款墊付金額自有明顯差異，原條文第一項有關訂定基金總額之規定，顯不足因應不同情況所需，爰予刪除」，由其文義觀之，立法者似認為如設有基金總額，但在該額度之內仍可能不足因應可能鉅額的需要，因此刪除了該總額之限制，而要求基金應不斷累積。截至 2005 年 6 月底為止，人身保險安定基金已累積超過新台幣 90 億之資金，而產險安定基金亦已累積 20 餘億元。

關於目前我國保險安定基金的規模是否足夠支應可能的需要，而足以達成保障保戶之制度目標，以及假若萬一基金不敷使用時，究應如何補救處理，本文將於第五章中再做更詳細之探討。

### 第三款 保險安定基金之資金運用

保險安定基金是平時向保險業者徵收費用，以供需要時所使用之制度，其目的是在保障保戶的權益以及市場的穩定，因此其資金運用自應秉持保守、穩定之

原則，不宜選擇風險較高的投資標的。我國原保險安定基金組織及管理辦法第六條：「保險安定基金之運用方式如左：一、存放金融機構。二、購買政府債券、金融債券或金融機構保證之短期票券。三、其他經財政部核可之運用方式。」依據該條規定，安定基金之資金運用僅限存放金融機構、購買政府債券、金融債券或金融機構保證之短期票券、或其他經財政部核可之運用方式三種而已；而該辦法於民國九十一年六月二十日廢止後，財團法人保險安定基金管理辦法第7條關於安定基金運用的規定內容為：「保險安定基金之資金，除支應業務之需要外，其運用以下列各款為限：一、存放金融機構。二、購買公債、國庫券、金融債券、可轉讓定期存單、銀行承兌匯票及銀行保證商業本票。三、其他經主管機關核准之運用項目。」

由上述可知，我國安定基金現在平時的運用首重安全性，限於存放金融機構、購買公債、國庫券、金融債券、可轉讓定期存單、銀行承兌匯票及銀行保證商業本票、或是其他經主管機關核准之運用項目。

#### 第四款 保險安定基金業務範圍

##### 第一目 安定基金主要業務內容

綜觀各國保險安定基金制度的設計，我們可以發現安定基金所處理的業務大致上主要有三種。首先，安定基金最重要的任務就是替失卻清償能力的會員履行契約責任，亦即發揮對保戶提供保障的功能。而其履行的方式又有代為墊付與移轉契約責任兩種。前者為安定基金最基本的任務，若被保險人發生已保險事故，卻無法自保險公司處獲得填補，便喪失了保險的意義，因此由安定基金來補償保



戶，以減輕其損失、保障其權益。

然倘若被保險人尚未發生保險事故，安定基金應如何處理？觀諸各國制度，除設有一定之寬限期間以提供保障<sup>22</sup>之外，延續其原有的保險保障應是更有意義的，尤其是對壽險的保戶來說，其保單多為長期性質，保戶此時可領回的現金價值多不足以取代被保險人原本保險契約的保障，更重要的是，由於被保險人年齡增長，健康狀況不若以往，常會面臨被拒保的問題，其能夠重新另覓保險契約的機會大幅降低，因此對壽險保戶而言，寬限期間的設置不如延續其原有的保障來的重要<sup>23</sup>。因此，在人身保險安定基金的處理上，應盡可能的為保戶移轉契約責任，即為其找到願意承接原有保單的保險公司、或由安定基金組織本身來承接契約責任等，如前面章節所介紹的美、英、日各國皆有此類措施以延續保險契約對保戶的保障。

其次，安定基金可予財務不健全之會員財務上之援助，例如當保險業者面臨財務困難時予以貸款等，期能及早穩固保險業者之經營，避免情況惡化以致損及保戶權益與金融之穩定<sup>24</sup>。然為防止業者濫用此筆資金，可進行監管計畫或派員輔導，以協助其經營。

安定基金另一項功能為協助主管機關實施金融檢查，如美國保險監理官協會

---

<sup>22</sup> 如：美國加州財產保險安定基金（CICA）在法院宣布保險公司失卻清償能力與發佈清算命令時，除非解約，否則仍使保險契約維持 30 天的效力，亦即保戶若在 30 天之內發生保險事故，則提供保險理賠；若契約於 30 天內到期，則提供到期日的保障；30 天之後，保險契約將被解約或重新換約。

<sup>23</sup> 陳慧如，同註 2，第 63 頁。

<sup>24</sup> 關於財務援助，有論者質疑：對經營不善之業者為財務援助是否會有圖利管理者或股東之嫌疑？若為財務援助，就可能無法藉由市場機能運作，淘汰經營不善的業者，尤其是當業者以經營保險為名，藉此吸收資金而從事不正當投資業務，圖謀利益，其一旦發生危機，若有安定基金之財務援助，不僅無法遏阻業者此種不正當經營策略，甚至可能助長其風。因此安定基金對保險業者為財務援助時，需注意是否會圖利其管理者或股東？而保戶的權益是否能得到保障？該業者最終能否償還貸款？應審慎為之。R.W. Hodgin, Protection of the Insured, 34, (1989)

之產險與責任險安定基金組織示範法、加州保險安定基金法第 1063.3 條<sup>25</sup>皆賦予安定基金扮演協助主管機關偵測之角色。申言之，基金組織若可對業者之體制、財務與業務等加以檢查，便可儘早發現業者經營之困境，加以援助或令其改善，而發揮預警之功能，但就預防保險人失卻清償能力而言，法律並未受與安定基金組織實際的權力可對保險業者做特殊的預防措施，但就安定基金處理保險業者支付不能事件的經驗，可提供主管機關在檢查時的重要參考。因此基金組織雖無實際的檢查、偵測之權力，但美國各州法令多使之協助偵測，亦即安定基金可要求監理官對其認為財務狀況不佳之業者實施檢查，此舉可使監理程序更有效率。

## 第二目 我國之情形

至於我國保險安定基金所能動用的範圍，依照財團法人保險安定基金管理辦法第 4 條規定：「保險安定基金不得辦理本法及保險安定基金捐助章程所定業務範圍以外之業務。」，其業務範圍目前則規定於保險法第 143 條之 3 第一項：「安定基金之動用，以下列各款為限：

- 一、對經營困難保險業之貸款。
- 二、保險業因承受經營不善同業之有效契約，或因合併或變更組織，致遭受

---

<sup>25</sup> California Insurance Guarantee Association Act :

**1063.3 To aid in the detection and prevention of member insurer insolvencies.**

(a) The board may, upon majority vote, make recommendations to the commissioner on matters pertaining to regulation for solvency.

(b) The board may prepare a report on the history and causes of any member insurer insolvency in which the association was obligated to pay covered claims, based on the information available to the association, and submit that report along with any recommendations resulting therefrom to the commissioner.

損失時，得請求安定基金予以補助或低利抵押貸款。

三、保險業之業務或財務狀況顯著惡化不能支付其債務，主管機關依第一百四十九條第三項規定派員接管、勒令停業派員清理或命令解散時，安定基金應依主管機關規定之範圍及限額，代該保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求，並就其墊付金額代位取得該要保人、被保險人及受益人對該保險業之請求權。

四、其他為保障被保險人之權益，經主管機關核定之用途。」

至於在保險安定基金捐助章程的內容方面，可參考財團法人人身保險安定基金捐助章程第 7 條，其業務範圍如下：

- 一、收取各保險業依保險法第 143 條之 2 規定提撥之人身保險安定基金。
- 二、受理人身保險業依保險法第 143 條之 3 第一項第一款規定向本基金申請貸款案件，並擬具動支意見報目的事業主管機關核准後，依法辦理貸款相關事項。
- 三、受理人身保險業依保險法第 143 條之 3 第一項第三款規定向本基金申請補助或低利抵押貸款案件，並擬具動支意見報目的事業主管機關核准後，依法辦理補助及貸款相關事項。
- 四、受理人身保險業依保險法第 143 條之 3 第一項第三款規定，擬定安定基金墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求之範圍、限額及調整建議、報目的事業主管機關核定。
- 五、目的事業主管機關對人身保險業依法派員接管、勒令停業派員清理或命令解散時，依本法第 143 條之 3 第一項第三款規定，代該保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求及行使代位請求權，並配合辦理相關業務。
- 六、資金不足支應業務需要之籌措事宜。

七、資金之運用及管理。

八、處理與本基金業務有關之和解、調解、訴訟及其他相關業務。

九、其他依保險法或相關法令規定，或目的事業主管機關指定本基金辦理之業務。

章程規定之內容大致上均按照保險法第 143 條之 3 第一項各款所定之業務範圍而來。就上述保險法第 143 條之 3 第一項第一、二款的內容來看，我國保險安定基金得對經營不善的保險業進行貸款 或是當保險業因承受經營不善同業之有效契約，或因合併或變更組織，致遭受損失時，安定基金可予以補助或低利抵押貸款，是為前述保險安定基金三項可能之業務中的第二種。其中，第二款規定之情形為「保險業因承受經營不善同業之有效契約」、或「因合併或變更組織」致遭受損失時，得請求基金予以補助低利抵押貸款。由於在人身保險業的情形，將保險契約移轉予其他保險業以延續原保險契約是對保戶最有實質意義的作法，但如果出讓這些保險契約之保險業虧損嚴重 或因保費不足而致使承接之保險業者發生損失，保險法遂規定可由保險安定基金予以直接補助或低利抵押貸款，以避免影響保險業承接契約的意願而無法因應失卻清償能力保險業之狀況。至於其補助金額則於第三項：「保險業依第一項第二款承受其他保險業之保險契約或與其合併致遭受損失，申請安定基金補助者，其金額不得超過安定基金依同項第三款規定墊付之總額。」明定以第一項第三款墊付額度為限。換言之，安定基金可將原本準備補償保戶或維持契約有效所付出之金額，轉而補助承受契約的保險業，就安定基金本身來說，此一支出係屬當然，但對承接契約之保險人而言，由該經營不善同業所轉讓之資產再加上安定基金之補助，應可承擔履行契約之責任，降低其承保此類危險所致之經營風險。

由本條第二款之規定，可推知我國得將保險契約移轉給其他保險公司，然而契約應以何種方式移轉？如果承接的契約與該保險公司原有的業務處理 經營策

略上有所衝突時，能否針對原契約內容做出修改？此外，若沒有保險公司願意出面承接這些契約、或是契約無法順利移轉時，究應如何處理？能否由安定基金本身自行承接契約責任？這些問題保險法上皆欠缺答案，亦未見主管機關對此運作方式做出明確的規範，在在顯示了我國保險安定基金制度立法的缺失。

關於安定基金是否能出面承接保單，由於保險法與保險安定基金捐助章程皆未做此規範，因此按照財團法人保險安定基金管理辦法第 4 條規定：「保險安定基金不得辦理本法及保險安定基金捐助章程所定業務範圍以外之業務」，在現行制度上答案應為否定。但如此一來，當保險公司，尤其在壽險業之情形，若於接管時期無法順利將全部契約移轉予其他公司承接時，進入清理程序後，保單債權將與其他債權一同列入清理分配，恐難充分達到為保戶提供保障之目的，對保戶而言也恐將喪失保險契約的保障。因此建議我國應增設保險安定基金應先盡力協助尋找願意承接保單之公司，若最終仍無法順利移轉契約時，則由安定基金出面承接保單之規定。

第三款為安定基金最主要的功能，其啟動的時點係「當保險業之業務或財務狀況顯著惡化不能支付其債務，主管機關依第一百四十九條第三項規定派員接管、勒令停業派員清理或命令解散時」，安定基金應依主管機關規定之範圍及限額，代該保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求，並就其墊付金額代位取得該要保人、被保險人及受益人對該保險業之請求權。民國 81 年訂定之本條條文所規定的時點原為「保險業失卻清償能力後」，但所謂的「失卻清償能力」在定義上即有曖昧不明之處<sup>26</sup>，而依民國 90 年之修正理由，「依原

---

<sup>26</sup> 關於「失卻清償能力」的認定，大致上有法律層面與經濟層面兩種不同的標準與意義：從經濟層面而言，失卻清償能力應指企業支付債超過資產，亦即該企業淨值的市場價值已為零或負數；從法律層面來看，所謂失卻清償能力，係於經濟層面已認定失卻清償能力者，經由法院或主管機關宣告其失卻清償能力，使之進入失卻清償能力之處理程序。而原條文所稱「失卻清償能力」究係何種意義？有論者認為應與破產概念做區隔而採經濟層面之定義，如：李家興，同註 1，第 109、110 頁；然如以民國 90 年之修正理由觀之，立法者似採法律層面之意義之看法。關於「失卻清

條文第三款規定，必須經歷冗長之清算過程，始得計算保戶受分配金額及其未能獲償之金額，因此為使大眾能迅速獲償，爰修正由安定基金在主管機關規定墊付範圍及限額內，即可代保險業墊付並取得代位求償權。」。

而保險安定基金依本法第一百四十三條之三第一項第三款規定，代保險業墊付其要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求時，須經審核調查確實符合各項墊付之要件，並經董事會決議通過後，始得依保險安定基金擬訂並報主管機關核准之墊付範圍及限額撥款墊付之<sup>27</sup>。應審核調查事項主要為：請求者是否具有要保人、被保險人或受益人之身分？其所持之保險契約是否為有效契約？若符合給付之要件，安定基金即應支付補償。

此外，本條第一項第四款「其他為保障被保險人之權益，經主管機關核定之用途。」能否解釋為包括前述的為協助主管機關實施金融檢查、協助主管機關偵測並預防保險業失卻清償能力？甚至是由安定基金直接對業者實施檢查？在我國目前並無法律明文授權、主管機關亦未對此有核定之表示的情形下，實難以做此解釋。實則此一問題牽涉到保險安定基金之功能定位問題，「除了資金儲蓄之外，是否還能進一步發揮更積極的功用？」，對此本文擬於第五章中再行探討。

## 第五款 保險安定基金保障之內容

我國保險安定基金的組織、提撥方式、資金運用、業務內容等運作情形已大致介紹如前，以下則進一步探究：當安定基金依照保險法第 143 條之 3 第一項第

---

償能力」一詞之疑義，請見黃秀禎，保險業失卻清償能力處理程序之研究，輔仁大學法律系研究所碩士論文，西元 1994 年 7 月，第 5 頁以下。

<sup>27</sup> 財團法人保險安定基金管理辦法第 10 條。

三款規定，「代該保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求，並就其墊付金額代位取得該要保人、被保險人及受益人對該保險業之請求權。」時，所謂「要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求」之內容有哪些？易言之，哪些權利是在安定基金的保障範圍之內，哪些又應該排除？

## 第一目 法律關係和從屬性原則

由於保險安定基金所為者係「代保險業墊付其所面臨的請求」，故欲釐清安定基金所保障的權利範圍，首先應釐清保險安定基金與保險人、保戶之間的法律關係，方有較清楚之輪廓。

### 一、保險人與保戶間之法律關係

要保人與保險人締結保險契約，透過保險契約之效力，雙方各自負有給付保險費與保險事故發生後之保險給付義務。而保險安定基金的給付義務，是以保險業之業務或財務狀況顯著惡化不能支付其債務時，為保護保戶之權益所設，因此保險人與保戶間的法律關係，即可說是安定基金給付義務之前提與基礎<sup>28</sup>。而保險人與保戶之間給付關係，即基於要保人與保險人所訂立之保險契約，故由保險契約所生之各種權利義務關係，乃安定基金給付義務的前提。

---

<sup>28</sup> 李家興，同註 1，第 13 頁。

## 二、保戶與保險安定基金間之法律關係

基於債之相對性，保險契約上的保險給付責任本應由保險人履行，然而保險安定基金設立之目的，乃係為避免保險人財務狀況惡化而影響保戶權益，故設立一基金於保險人不能給付時，負擔墊付之責任。由此可知，保險人依照契約本應負保險給付之責，但其無法給付時，由法律規定另設一負責之人，因此安定基金所負之責任乃法律於保險人契約責任外，所另外增加之額外或補充責任，因此性質上應屬於法定債務承擔<sup>29</sup>。而安定基金在對保戶為給付後，依照保險法第 143 條之 3 第 3 款規定，取得保戶對保險人之請求權<sup>30</sup>。

申言之，保險人所應負擔的義務與責任係基於契約所生，而安定基金應負擔之責任乃基於法律之規定而來—法律賦予安定基金一個補充性質的給付責任，以加強對保戶之保障。至於該給付本身，由於本質上係屬債務承擔，應具有從屬性。所謂從屬性，係指安定基金之給付義務與範圍，以保險契約所生之債務範圍而定。析言之，安定基金僅在保險人所應負之契約責任內予以給付，且在無其他法律明文規定下，原有保險人得向保戶主張減免給付範圍之抗辯皆不受影響，安定基金得以之對抗保戶。

---

<sup>29</sup> 債務承擔謂不變更債務之同一性，由第三人承受該債務、或加入債之關係而為債務人之意。其中「並存的債務承擔」以原債務之有效存在為要件，且承擔人所承擔之債務與承擔時之原債務同其內容，亦得援用原債務人所得抗辯之事由。詳請參閱孫森焱，民法債編總論（下冊），三民書局，西元 2004 年 1 月修訂版，第 985 頁以下；陳自強，契約之內容與消滅，學林文化事業有限公司，2004 年 1 月，第 341 頁。

<sup>30</sup> 李家興，同註 1，第 14 頁、第 112、112 頁。

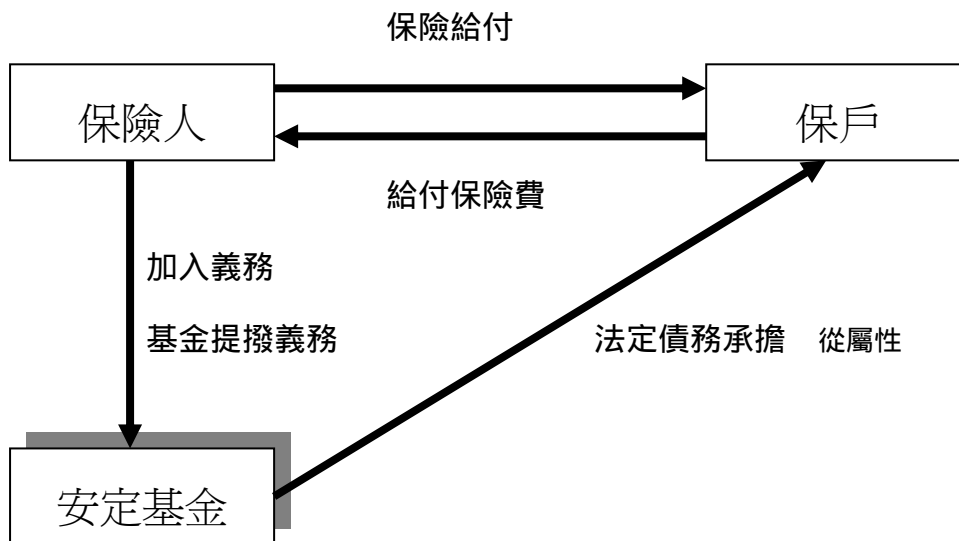


### 三、保險人與保險安定基金間之法律關係

保險人與安定基金間之關係，可由兩方面討論，一為保險人有加入安定基金之義務、二為保險人亦負有按時提撥基金之義務。關於保險人的基金提撥義務，詳情已於本節第二款說明，故此處不擬詳論。

### 四、小結

綜上所述，保險安定基金、保險人與保戶三者之間的關係，可整理如下圖：



安定基金對保戶所為的墊付，性質上為法定債務承擔，故其給付之範圍應從屬於保險人依照原保險契約所對保戶負擔的給付義務。亦即，保戶所能向安定基金請求的內容，以其依原保險契約所能向保險人請求給付者為限；安定基金僅在保險人所負之契約責任範圍內予以保障，若無法律明文規定，保險人對保戶所得

主張減免給付範圍之抗辯，安定基金均得援用。

本文以下即基於上述原理，逐一分析安定基金給付之範圍與對象。

## 第二目 給付之範圍與對象<sup>31</sup>

### 一、保險事故已發生

保險制度最主要的目的，就是在於分散危險、填補損害，若保險事故發生，得請求保險人提供保險給付以填補被保險人之損失。當保險事故發生，保險給付請求權即產生，若保險人發生財務狀況惡化，甚至失卻清償能力，則對保戶來說不僅失去保障，其當初投保的目的亦完全落空。因此，保護保戶的保險給付請求權，係安定基金最基本、最主要的任務之一，保險給付請求權自當列入安定基金保障範圍之內。此時有權向安定基金請求給付者，即為保險給付請求權人，在現行法下為保險契約中之被保險人、或人身保險中之受益人。

### 二、保險事故未發生

當保險人之業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，主管機關依保險法第 149 條第三項規定派員接管、勒令停業派員清理或命令解散時，如保險事故尚

---

<sup>31</sup> 由於我國保險法對當事人定位規範不清，引發實務學說諸多爭議，如契約當事人、保險給付請求權人、何者應具備保險利益等問題，本文旨在探討安定基金所保護的請求權與該請求權為何人所擁有，故對當事人定位問題不擬詳論，僅就現行制度歸納出對安定基金擁有請求權之人。

未發生，自無保險給付之問題。然此情形所可能產生的請求權有哪些？以下分別討論之。

### （一）未滿期保費

雖然保險事故並未發生，但是如果保人終止保險契約<sup>32</sup>，保險契約之效力將發生向後消滅之效果，如要保人已預先繳交保險費者，保險人應返還已收受之未滿期保費與要保人。換言之，保險契約終止後，保險人應以保險契約經過之期間，以權責基礎計算未滿期保費，而返還給要保人。此一返還義務乃基於契約原則而來，因契約效力向後消滅，自應將預先收取之保險費返還給要保人。

### （二）解約金

在人身保險的情形，依保險法第 119 條第一項規定：「要保人終止保險契約，而保險費已付足一年以上者，保險人應於接到通知後一個月內償付解約金；其金額不得少於要保人應得保單價值準備金之四分之三。」亦即，當要保人繳付保費達一年以上者，保險人已提列有保單價值準備金，而解約金為保險人以當時之保單價值準備金扣除一定之費用後償付之金額，仍具有要保人儲蓄之性質，因此契約終止後理應返還與要保人。為保障要保人權益，解約金自應為安定基金給付範圍所涵蓋，否則無異使其儲蓄累積之成果付諸東流。

---

<sup>32</sup> 尤其當保險人財務狀況惡化時，如同經營狀況不佳之銀行可能面臨擠兌，保戶對保險人失去信心，保險人恐面臨難以避免之「解約潮」。

### （三）保單紅利

所謂保單紅利係指將保戶所繳交之保險費，由保險公司經營結果所產生之盈餘，再還給保戶之性質，因此其與銀行存款之性質或股息分配，本質上是不同的。由於我國並無相關規定排除保單紅利於保險安定基金保障之外，且亦屬於保險人依保險契約應負之責任範圍，故屬於安定基金墊付範圍之一。

## 第三節 保險安定基金與存款保險之比較

保險安定基金在保障保戶上所扮演的角色，與銀行業的存款保險制度保護存款人有相當大的類似性，事實上，二制度之起源間亦有頗深淵源<sup>33</sup>。本節將先對存款保險制度做一簡介，再與保險安定基金進行比較探討，嘗試藉此更進一步對保險安定基金在保險監理上之功能定位進行討論。

### 第一項 存款保險制度

#### 第一款 存款保險之基本概念

---

<sup>33</sup> 有關保險安定基金方面的思想最早出現於美國銀行業，西元 1829 年紐約州銀行業者自動發起安定基金組織，到了 1930 年代則建立了存款保險制度以保護存款人權益，此一構想傳至保險業後遂有保險安定基金之產生。

存款保險與一般商業保險不同，一般商業保險僅具有保障個別標之物之功能，且以營利為目的，存款保險則是一種政策性保險，旨在結合政府信用與業者互助之精神，來穩定金融並保障存款人權益，非以營利為目的。且存款保險不僅能在保險事故發生後進行理賠，更能積極的運用各種措施，以促使要保機構健全經營，具有預先防範、控制金融風險之積極功能。

## 第一目 存款保險概說

金融體系在現代社會的經濟發展過程中，佔有相當關鍵的一席之地。當經濟發展程度越高，對金融體系之依賴也越深，因為其提供的交易服務有助於商品配置、勞務交換、貨幣支付效率提高，而其金融中介功能使存款貨幣成為貨幣供給量的主要部分，銀行的部分準備制度<sup>34</sup>得以順利運作，在金融機構不會被要求所有的存款都被兌現的情形下，可藉由乘數效果創造信用，使貨幣供給量不斷增加，促進經濟活絡。

存款保險制度的觀念及來自於部分比率準備金提存制度本質上的不穩定性。在該制度下，銀行從事低流動性的放款，但其主要負債則是一經提示就必須立即或短期內兌現的存款，故無法以非流動性資產償付全部流動性負債。加上在競爭環境下，金融機構亦可能因為偶發事故導致存款人擠兌，甚至波及其他金融機構。由此可知，藉由存款保險的實施，可以對存款人提供適度保障，並防止個別金融機構倒閉產生骨牌作用，波及其他金融機構甚至整個金融體系，而造成金融支付體系的中斷，釀成金融恐慌。因此，即使金融機構之授信資產品質皆不足慮，政府仍應透過存款保險之運作，達到分散風險之目的<sup>35</sup>。

<sup>34</sup> 指金融機構按照各種存款流動性不同，依一定比率繳存準備金之制度。

<sup>35</sup> 林元麒，金融改革中存款保險制度法律問題之研究—以問題金融機構處理機制為中心，國立

## 第二目 存款保險之功能

一般而言，金融監理的目標在健全銀行業務之經營、保障存款人權益、適應產業發展所需、確保金融公平交易，維持安定之金融秩序。詳言之，雖然金融機構與其他法人並無二致，皆以從事商業交易，提供服務品質，追求利潤為主要目的，唯因金融機構吸收社會大眾存款予以運用，其影響層面比其他營利事業為廣，是以政府對金融機構之管理，必須以更嚴密之方式，以防止發生金融弊端，維持安定之金融體系<sup>36</sup>。尤其在現今金融市場開放與自由化之大環境下，在金融管制逐漸解除後，業務競爭日益激烈，經營不善之問題金融機構即逐次受到整頓與淘汰，故在此過程中，存款保險制度所具備之功能便更行彰顯<sup>37</sup>，以下分別敘述之。

### 一、保障存款人權益

存款作為一般社會大眾最普遍的儲蓄方法，是存款人辛苦努力之所餘，因而存款安全之保障，與國民生活、社會穩定有莫大關係，若存款債權不能確保，勢必引起存款大眾之恐慌，進而可能導致金融支付體系陷入困境。故存款保險首要任務即在於保障存款人權益，其保證支付一定數額之存款，即使在金融機構倒閉之情形，居於多數之小額存款人仍可取回其維持基本生計之所需；並藉由迅速賠

---

政治大學法律學系碩士班學士後法學組碩士論文，西元 2003 年，第 8 頁。

<sup>36</sup> 胡鐸清編著，金融監理與金融檢查實務，財團法人金融人員訓練中心，西元 1991 年六月初版，第 1、2 頁。

<sup>37</sup> 林元麒，同註 35，第 16 頁。

付存款債權，使存款人能及時獲得現金理賠，不須等到金融機構清理後始能受償，亦有助於穩定社會情緒。

## 二、防止金融擠兌、平息金融危機

存款保險的意義不僅是對家庭儲蓄具有保障效益，亦在避免存款人對個別銀行喪失信心，導致存款之連鎖性提領。引發社會支付機制與金融中介功能之骨牌性破壞，致使企業及銀行皆因惡性波及而破產。詳言之，存款擠兌的發生是由於金融機構以流動性的存款負債，投資於非流動性的放款，當存款人對其經營失去信心時，所造成的市場機能失調。一旦發生擠兌，在傳染性擴散效應下，銀行擔任金融中介的功能將受嚴重干擾，最終導致貨幣供給緊縮、投資與消費皆裹足不前、失業率攀升、經濟景氣停滯等後果。

美國前聯邦存款保險公司主席R.E. Barnett便曾說：「存款保險之基本目的，乃為防止銀行體系遭到毀滅性之存款擠兌。多數國家，尤其開發爭國家，其銀行體系擔當主要之金融媒介，同時因銀行存款在基本上屬短期性質，而存款在銀行間移轉或兌換現金又幾乎無須費用，故若一銀行經營被視作有困難時，特別容易發生擠兌。因此以金融當局之觀點而言，存款保險之主要目的，係藉大眾對金融體系產生信心，以減少銀行倒閉所造成之外部不經濟」<sup>38</sup>。存款保險在可能發生擠兌之前，透過保證即時支付一定數額之存款，多數小額存款人即使得知金融機構經營不善、有無法支應存款提領之虞，亦不至於因此喪失信心前往兌領存款，使情勢雪上加霜；在存款擠兌發生後，負責存款保險物之機構立即處理或輔導，以現金賠付、移轉存款或其他方式，穩定存款人信心，而不致使擠兌行為繼

---

<sup>38</sup> 引自胡鐸清編著，同註 36，第 78 頁。

續擴散，引發更大危機。

### 三、提高經營效率、健全金融管理

上述防止金融擠兌是存保之消極功能，其積極功能則是可促進金融機構健全發展，提高金融機構經營效率。由於存保之實施是金融監理的一大環節，透過存保制度中各項控制承保風險措施之運作，掌握要保機構之經營動向，降低要保機構之營運風險，以促進其業務健全發展<sup>39</sup>；而最高保額之設計，使超過保額部分之存款仍由存款人自行承擔風險，亦能使存款人謹慎選擇往來之銀行，經由市場紀律之力量，督促金融機構提高其經營效率。

若某一國家或地區未實施存保制度，主管機關往往會因為擔心銀行倒閉滋生事端，因而對經營效率低落之問題金融機構刻意加以保護，如此一來使的低效率之金融機構依然存續，市場競爭、制裁力量無以發揮，反而形成不公現象存保實施後，將可建立市場退出機制，減少行政力量干涉，有助於金融業素質之提昇<sup>40</sup>。此外，問題銀行倒閉或結束營業之同時，政府亦同意銀行新設，優勝劣敗，適者生存，將有助於金融自由化之推進，亦提高金融中介之效率。

### 四、維持市場信心、促進經濟發展

金融機構之經營，傳統上係以向不特定人吸收存款並加以貸放，從中賺取利

---

<sup>39</sup> 黃建森，金融風暴與存款保險，書泉出版社，1999年3月初版一刷，第26、27頁。

<sup>40</sup> 林元麒，同註35，第18頁。



差為首要業務，其放款為將社會儲蓄導向投資之主要管道，乃工商企業及個人資金融通之主要來源<sup>41</sup>。然而存款之流動性本質上就比放款高，為求降低存款之流動性，需賴存款人對金融機構支付能力的信心。存款保險既具有保證金融機構一定支付能力之功能，可維繫社會大眾對金融機構之信賴，為經濟發展提供穩定之資金來源。

### 第三目 存款保險制度之起源

存款保險的觀念，始於美國 1829 年紐約州之「安定基金制度」( Safety Fund System)。此乃鑑於銀行倒閉事件層出不窮，存款戶頻頻遭受損失卻求償無門，故為了加強對存款人的保障所設立，由當時紐約州所有銀行一定比例，共同籌設基金，如遇有銀行經營失敗，即由該基金保障全額存款及債券的支付，隨後也有其他州相繼仿效之<sup>42</sup>。1907 年，美國發生農業性恐慌，發生了許多銀行經營失敗造成存款人損失之情事，遂由奧克拉荷馬州發起，共有八個州陸續設立銀行存款保險制度，由各州內的參加銀行籌集一定資金設立「存款保險基金」，當有參加銀行倒閉時，由基金兌存款人之存款全額理賠。不過，當時農業危機所引起之連鎖性破產與銀行高倒閉率，使的該基金難以支應理賠，最後仍歸於失敗。

雖然美國是首先採用州存款保險制度的國家，但第一個實施全國性存款保險制度的國家，則是 1924 年的捷克<sup>43</sup>。到了 1930 年代經濟大恐慌時期，美國經濟成長受到嚴重衝擊，約有六千七百多家銀行倒閉，約佔當時全美商業銀行總數的

---

<sup>41</sup> 金融人員研究訓練中心編撰委員會，銀行授信實務概要，財團法人金融人員研究訓練中心，西元 2000 年 6 月，第 2 頁。

<sup>42</sup> 李維心，我國存款保險條例法律問題之研究，國立中興大學法律研究所碩士論文，西元 1990 年 6 月，第 8、9 頁。

<sup>43</sup> 陳俊堅，各國存款保險制度之研究，國立政治大學三民主義研究所碩士論文，西元 1987 年 6 月，第 10 頁。

三分之一，導致了存款大眾對金融體系信心動搖，紛紛發生擠兌現象，也因此迫切希望政府能對存款戶加以保障。1933年，美國國會通過銀行法（Banking Act of 1933），並創立聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC），1934年獨立立法，通過聯邦存款保險法（Federal Deposit Insurance Act），並確立了該公司的獨立地位<sup>44</sup>。美國聯邦存款保險公司之目的在於能迅速清算倒閉銀行，並保護因銀行倒閉而遭受損害之小額存款人。

此外，如德國、法國、英國、義大利、日本等國皆先後建立此制度，雖然成立方式不盡相同，可能為民營或公營機構，但其基本目的均希望透過存款保險制度，建立金融體系的安全網。

## 第二款 我國存款保險制度簡介

### 第一目 法規沿革

西元1970年代初期，政府認為應有創設存款保險組織之必要，歷經數年研議，於1984年年底通過存款保險條例，全文26條，由財政部與中央銀行開始規劃、籌備存款保險公司之成立。1985年9月<sup>45</sup>，中央存款保險股份有限公司正式開業，專責承保存款保險，其主管機關為財政部。此即為我國建立存款保險制度之開始。

---

<sup>44</sup> 林育鴻，存款保險對金融穩定之研究，國立中興大學公共政策研究所碩士論文，西元1999年5月，第30、31頁；吳明哲，存款保險制度概述，信用合作第44期，西元1995年4月，第44頁。

<sup>45</sup> 1985年初，台北十信、國泰信託、亞洲信託、華僑信託等金融機構因逾期放款過鉅，謠言四起、發生擠兌，遭政府勒令停業，為防止系統風險，當時係分別由合庫概括承受，三家國營行局、中國國際商業銀行與世華銀行接管，以保護存款人權益，方始平息擠兌風波。

1999 年 1 月存款保險條例修訂，該次修訂重點為強制金融機構均應投保，並賦予存保公司處理問題金融機構權限、強化其輔導、監管、接管之功能等。2001 年配合行政院金融重建基金設置及管理條例，修正第 7、21 條條文，並增訂第 17-1 條。

## 第二目 中央存款保險公司之業務運作情形

### 一、存款保險對象

存款保險制度創設之初，當時由於國內金融制度與結構尚稱嚴謹，且大多為公營金融機構，因此立法乃採自由投保方式。惟自由投保方式係以尊重金融機構投保意願為前提，並無法強制金融機構加入存款保險，造成部分金融機構因未加入存款保險，而使其存款人無法受到存款保險之保障；自 1990 年起我國金融業務越趨自由化、國際化，但金融監理制度與市場自律未能同時配合建立，於 1995 年間連續發生多起金融機構擠兌事件，使的金融環境動盪不安，引發存款人對金融體系之信心危機，其中有參加存款保險者，均能迅速平息擠兌，未參加者直至被概括承受、合併、或政策性加入存款保險始暫時解決<sup>46</sup>。如此基層金融機構與社會大眾終體會到存款保險對維護存款人信心、防止金融機構遭受連續擠兌的重要性。而這也突顯了自由投保制度無法完全達到穩定存款人信心之積極作用。

1999 年存款保險條例修正，為保障全體存款人權益，並強化存保制度之功

---

<sup>46</sup> 鄭少珩，金融監理一元化與存款保險制度之功能定位，輔仁大學法律學研究所碩士論文，西元 2004 年，第 24 頁。

能，爰採世界各先進國家存款保險制度設計體例，將存款保險制度之投保方式改採全面投保。依現行存款保險條例第 3 條規定，「凡經依法核准收受存款或受託經理具保本保息之代為確定用途信託資金之金融機構，應依本條例參加存款保險為要保機構。外國銀行收受之存款已受該國存款保險保障者，不適用前項之規定。」至 2005 年 5 月為止，依法加入存款保險的金融機構已有 394 家，其中參加之要保機構大致有如下數種<sup>47</sup>：

- (一) 銀行：包括本國一般銀行、中小企業銀行、信託投資公司、外國銀行在華分行。
- (二) 郵政儲金匯業局。
- (三) 信用合作社。
- (四) 設置信用部之農、漁會。

## 二、存款保險標的

依存款保險條例第 4 條規定，存款保險以係下列存款及信託資金為標的：支票存款、活期存款、定期存款、儲蓄存款、信託資金、其他經主管機關核准承保之存款。目前存保公司對每一存款人在同一家要保機構存款本金最高保額為新台幣壹佰萬元，但經金融重建基金核准處理之經營不善金融機構，於基金設置期間，不受原訂保額新台幣壹佰萬元之限制<sup>48</sup>。

<sup>47</sup> 中央存款保險公司網站，要保機構，

<http://www.cdic.gov.tw/ct.asp?xItem=340&CtNode=291>，最終瀏覽日：2005/5/16。

<sup>48</sup> 行政院金融重建基金設置及管理條例第 5 條第 3 項：「中央存款保險公司依存款保險條例第十五條第一項、第十七條第二項前段規定辦理時，得申請運用本基金，全額賠付經營不善金融機構之存款及非存款債權，並由本基金承受該機構之資產，不受該條例第九條有關最高保額及第十五條第二項、第十七條第二項但書有關成本應小於現金賠付之損失之限制。」

### 三、資金來源

當金融機構發生問題，能否迅速對存款人進行理賠，是存款保險制度運作的關鍵，而其資金之籌措亦可分為事前設立理賠基金、或事後再行攤派二種。由於以前者比起後者具有財力較充足、可長期累積吸收理賠損失等優點，故我國亦採基金理賠方式，由中央存款保險公司提撥保險賠款特別準備金<sup>49</sup>。其資金來源，除現行資本額一百億元<sup>50</sup>外，主要為保險費收入與資金之運用收益。依存款保險條例第 8 條，中央存款保險公司之資金，應存放於中央銀行或經主管機關核准提供政府債券作為擔保之金融機構，除備供經常費用開支及依第十五條、第十六條及第十七條規定用途外，以投資於政府債券及金融債券為限。故目前其資金操作以中央銀行定存單為主，其次則為公債其金融債券。

此外，該條例第 20 條復規定，中央存款保險公司，為辦理現金賠付、財務協助、債權墊付等事項時，得報請主管機關轉洽中央銀行核定給予特別融資，如有緊急需要，亦得先行向其他金融機構墊借。

### 四、保險費率

依存款保險條例第 13 條規定，存款保險費率由中央存保公司擬訂，報經財政部核定實施，要保機構每半年繳付一次存款保險費，保費之計算係以保額內存款為基準，適用之費率自 2000 年 1 月 1 日起，係依據「存款保險差別費率實施

---

<sup>49</sup> 林元麒，同註 35，第 14 頁。

<sup>50</sup> 存款保險條例施行細則第 4 條：「中央存款保險公司之資本總額定為新台幣一百億元」。

方案修正案」<sup>51</sup>之規定，以「資本適足率」及「檢查資料評等綜合得分」為風險指標，將費率分為三級，分別為萬分之五、萬分之五點五、萬分之六<sup>52</sup>。

事實上，存保公司 1985 年成立後其保險費率向採單一費率制，原訂費率為要保機構保額內存款萬分之五，其後為鼓勵金融機構參加存款保險、並減輕其負擔而陸續調降至萬分之一點五。後來因金融自由化之發展，金融機構經營風險之差異日漸顯著，單一費率實不足以反應要保機構承擔風險之程度，故從 1999 年 7 月開始實施風險費率制。

存保公司所選用之風險指標，係參考美國制度，二項風險指標分別代表風險之發生與風險之承受，藉以引導要保機構重視風險管理，並增強吸收損失之能力，以降低承保風險。「檢查資料評等綜合得分」來自全國金融預警系統，具統計學理基礎，範圍涵蓋金融機構資產品質、管理能力、盈利性及流動性等層面，比單一指標合理、公平且不易以人為操控；「資本適足率」則是目前國際金融監理實務最重視之財務指標，以之作為計收保費之指標，有助於監理目標之達成<sup>53</sup>。

## 五、主要業務

中央存款保險公司之主要業務，可臚列如下<sup>54</sup>：

### （一）辦理存款保險業務

<sup>51</sup> 財政部 88 年 2 月 2 日台財融字第 88705212 號函，核定自 88 年 7 月 1 日起施行。

<sup>52</sup> 關於費率計算方式，詳請參閱中央存款保險公司網頁，存款保險差別費率實施方案修正案，<http://www.cdic.gov.tw/public/Attachment/412151134458.pdf>。

<sup>53</sup> 鄭少玗，同註 46，第 26 頁。

<sup>54</sup> 徐梁心漪、丁哲文、蔡麗玲、邱民芳，配合強制投保強化我國存款保險制度功能之研究（上），中央存款保險公司，西元 1998 年，第 10 頁；林元麒，同註 35，第 13、14 頁。

包括業務推展、承保、收取保費、終止要保資格等項目。當要保機構經主管機關勒令停業時，存保公司為維護信用秩序，保障存款人或信託資金指定受益人權益，依存款保險條例第 15 條第一項，應依下列方式辦理：

1. 根據停業機構帳冊紀錄及存款人提出之存款餘額證明，按其保險金額，直接以現金賠付其本金債權。
2. 在同一地區，商洽其他要保機構，對停業機構之存款人，設立與其保險金額相等之移轉存款，賠付其本金債權。
3. 對其他要保機構提供資金、辦理貸款、存款或保證停業機構債務等財務協助，促使其合併該停業機構或承受該停業機構全部或部分之營業及資產負債。
4. 無法商洽其他要保機構辦理前二款事項時，得暫以中央存款保險公司名義承受並繼續經營，再依前款方式辦理。

## （二）檢查要保機構之業務及帳目

存款保險制度之主旨係結合政府信用與業者互助的精神，以穩定金融及保障機構經營，因此存款保險最大的特點可說是其不僅消極救援或等到金融機構停業而進行賠付，而是積極促使要保機構健全經營，有效控制要保機構各項經營之風險，以預先防範金融危機。如再進一步分析，控制承保風險與促進要保機構之健全經營，為存款保險制度之基本原則，由此一理念而言，存款保險制度係金融安全網的一環。但存款保險制度提供此一安全網，如果未能有效控制道德風險，將形成存款保險制度之濫用、以及全體納稅人之負擔，因此盡力防止道德風險就成

了各國存款保險法制的使命<sup>55</sup>。

存款保險條例第 21 條是賦予存款保險公司檢查權，其規定「中央存款保險公司必要時，得報請主管機關洽商中央銀行核准後，檢查要保機構之業務帳目，或通知要保機構於限期內造具資產負債表、財產目錄或其他報告。中央存款保險公司，得依前項檢查結果或報告資料，對要保機構提出改進意見，限期改善；逾期不改善者，得報請主管機關處理。」這即是存款保險公司可對要保機構進行查核或調查的法源依據，也是其在管控風險上一重要的方法<sup>56</sup>。

不過，針對本條規定，國內有論者認為其內容仍不完整：其檢查對象僅限於要保機構，但對要保機構及其關係人、關係企業並無合法檢查權限；該檢查為存保公司報請主管機關洽商中央銀行核准後始得為之，似僅為「異常檢查」，應有必要考量賦予存保公司年度檢查與異常檢查之權限，且以存保公司之定位而言，其必須保護存款保險基金並控制承保風險，是否有必要報請主管機關洽商中央銀行核准，仍有斟酌餘地<sup>57</sup>。

### （三）輔導要保機構之業務經營

依據存款保險條例第 17 條第 1 項規定，中央存款保險公司為控制承保風險，必要時得報請主管機關，指派人員對業務經營不健全之要保機構進行輔導。

---

<sup>55</sup> 陳春山，金融改革及存保法制之研究，元照出版有限公司，西元 2004 年 2 月，第 190 頁。

<sup>56</sup> 控制承保風險，即為控制要保機構的道德風險，此一控制架構得藉由存款保險關係之差別費率、附加費率及其他存款保險公司之義務內涵以控制風險。然此等機制往往必須搭配整體金融監理機制以為有效之管控。於存款保險國際準則中，係將控制道德風險機制分為三個階段的防線，第一道防線為良好之金融機構公司治理與管理，第二道防線為市場自律與制裁力量，第三道防線則為主管機關之制裁及監理力量。關於存款保險應如何有效控管其承保風險，請參閱陳春山，同註 55，第 189 頁以下。

<sup>57</sup> 陳春山，同註 55，第 222、223 頁。



#### （四）對要保機構辦理貸款或存款。

在某些情形下，停業之要保機構仍有復業之可能，而要保機構在受輔導、監管或接管時，所採行之處置措施常需挹注資金始能完成，故存款保險條例規定存保公司得對要保機構辦理貸款或存款，該條例第 17 條第 2 項規定：「要保機構依本條例及銀行法規定受輔導、監管或接管時，中央存款保險公司於報經主管機關核准後，得對要保機構辦理貸款或存款，並得準用第十五條第一項第三款規定。」

#### （五）對停業之要保機構暫以存保公司名義繼續經營

存款保險條例第 15 條第 1 項第 4 款規定，當存保公司無法商洽其他要保機構辦理移轉存款、或合併該停業機構、或承受該停業機構全部或部分之營業及資產負債時，「得暫以中央存款保險公司名義承受並繼續經營，再依前款方式辦理。」這是為了充分發揮存保公司維護信用秩序之功能，避免因為沒有其他金融機構願意出面協助解決問題，而導致存款人權益仍然不能受保障，存保公司得以本身名義承受該停業機構之營業及資產負債，並繼續經營。

#### （六）對停業之要保機構辦理清理或清算

對停業之要保機構辦理清理或清算，包括問題要保機構之清理清算制度規

劃、與停業要保機構之清理清算事宜。其法令依據為存款保險條例第 16 條<sup>58</sup>。

## （七）經財政部核准辦理之其他業務

### 第二項 我國保險安定基金與存款保險之比較

經過前面的各項介紹，可以發現保險安定基金與存款保險二者之間確實有諸多相似之處，以制度發展歷程而言，保險安定基金之概念可說便是源自存款保險而來。然而二者在相似的精神——保障存款人/保戶，並維護社會與金融秩序穩定——之外，仍有許多運作方式上的不同。欲研究如何建構更完整的保險安定基金制度，則將之與歷史更悠久、業務操作經驗也較充分的存款保險做一比較，應能有相當之助益。

#### 第一款 制度目的

綜合前文所述，我們可以知道，保險安定基金的目的在於保護保戶權益、保險制度之維繫、維護社會秩序與金融之穩定；而存款保險制度則在保障存款人權益、防止金融擠兌，平息金融危機、提高經營效率，健全金融管理、以及維持市

---

<sup>58</sup> 存款保險條例第 16 條：

「主管機關勒令要保機構停業時，應即指定中央存款保險公司為清理人進行清理，其清理適用銀行法有關清理之規定。

中央存款保險公司為因應停業機構債權人流動性需要，在不增加該公司辦理第十五條第一項各款所生成本，於計算停業機構資產價值後，得對超過最高保額之存款債權及非存款債權預估可能獲償之比例予以墊付。該項墊付額應按受墊付債權之受償順位分項列計，於各該受墊付債權之最後可受分配金額中先行扣除並償還中央存款保險公司。

前項對超過最高保額之存款債權及非存款債權預估可能獲償之比例，其計算及作業辦法，由中央存款保險公司擬訂，報經主管機關核定。」

場信心，促進經濟發展。內容可簡單整理為下表：

保險安定基金	存款保險
保護保戶權益	保障存款人權益
保險制度之維繫	防止金融擠兌、平息金融危機
維護社會秩序	提高經營效率、健全金融管理
維護金融穩定	維持市場信心、促進經濟發展

保險安定基金的功能，主要在保障保戶權益，使保險之精神得以確保，以及維持社會與金融秩序穩定這幾點；然相對而言，除了保障對象的不同外，存款保險比起保險安定基金，則多了一個較為積極面的功能，亦即前述之控制承保風險，進而透過檢查要保機構之業務帳目等方式，促進要保機構健全經營。而這實則牽涉到二者在制度設計之初，組織功能定位上的不同，本文以下亦將陸續探討之。

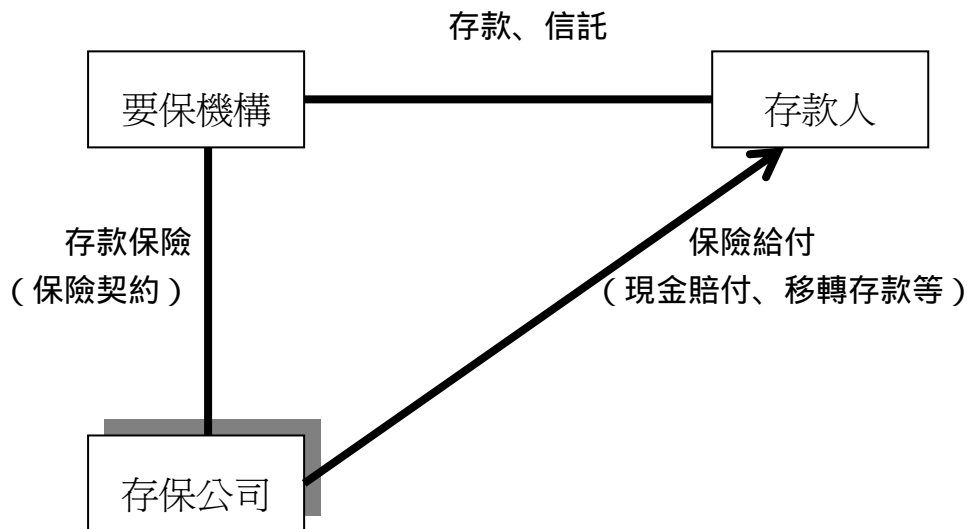
## 第二款 組織型態

我國保險安定基金於民國九十年保險法修正後，始明訂其為財團法人，在法律上有完全獨立人格；而中央存款保險公司組織型態則為「股份有限公司」，主要由中央銀行及財政部投資，設有股東會、董事會、經理部門等。由此看來，二者最大的不同在於前者屬財團法人，具有公益性質，而後者在法律上的定位卻是公司，具有營利法人之性質。

### 第三款 法律關係

存款保險制度，一如其名，本身即是一種保險—由銀行等機構向存款保險公司投保，一旦該機構發生財務危機，遭主管機關勒令停業時，則由存款保險公司負責償還存款給存款人。亦即，當保險事故發生，保險人便負有提供補償之責任，只是，存款保險與一般的保險契約不同，屬於政策性保險，不但強制金融機構投保，其主要保障的對象也並非投保的金融機構，而是存款大眾。

存款保險公司、要保機構與存款人間之法律關係，可以如下簡圖說明之：



要保機構與存款人間的法律關係，由存款保險條例第 4 條來看，其所稱存款保險，係指以支票存款、活期存款、定期存款、儲蓄存款、信託資金或其他經主管機關核准承保之存款為標的之保險。故要保機構與存款人之間，為存款或信託

資金關係。要保機構與存保公司間，則具有一保險契約之法律關係，以要保金融機構為要保人，當保險事故發生，保險人將對存款人負給付之責<sup>59</sup>。且存款保險具有強制參加之特性，凡經依法核准收受存款或受託經理具保本保息之代為確定用途信託資金之金融機構，皆應依法參加存款保險。而存款人與存保公司之間，則如前所述，存款人得於保險事故發生後，向保險人亦即存保公司請求給付。

至於保險安定基金與各保險業者之間，並不具有上述之保險契約關係，其法律關係已經在本章第二節第五款分析過，而是由法律規定業者必須參加並按時提撥基金，而安定基金在保險業之業務或財務狀況顯著惡化不能支付其債務，主管機關派員接管、勒令停業派員清理或命令解散時，則有出面承擔債務之義務。此為二者之不同。

#### 第四款 功能與權限

保險安定基金與存款保險二者各自的業務範圍，前文皆已分別介紹，茲整理如下：

保險安定基金	存款保險
對經營困難保險業之貸款	要保機構依本條例及銀行法規定受輔導、監管或接管時，可對要保機構辦理貸款或存款
保險業因承受經營不善同業之有效契約，或因合併或變更組織，致遭受損失時，得請求安定基金予以	對其他要保機構提供資金、辦理貸款存款或保證停業機構債務等財務協助，促使其合併該停業機構或承受

<sup>59</sup> 由於我國保險法對於「受益人」之概念僅限於人身保險，且關於保險契約上各當事人的名稱、定位都還有諸多爭議，故為避免混淆，本文不將此處之存款人稱為保險契約上的受益人，而僅闡述其依法具有受領存保公司給付之地位。

補助或低利抵押貸款	該停業機構全部或部分之營業及資產負債
代該保險業墊付要保人、被保險人及受益人依有效契約所得為之請求，並就其墊付金額代位取得該要保人、被保險人及受益人對該保險業之請求權。	按保險金額，直接以現金賠付存款人之本金債權；或商洽其他要保機構，對停業機構之存款人，設立與其保險金額相等之移轉存款，賠付其本金債權。
X	對停業之要保機構暫以存保公司名義繼續經營
X	對停業之要保機構辦理清理或清算
X	檢查要保機構之業務及帳目
X	輔導要保機構之業務經營
X	終止要保資格
其他為保障被保險人之權益，經主管機關核定之用途。	經財政部核准辦理之其他業務

由上述整理可知，在我國現行制度下，存款保險公司可進行的業務是比保險安定基金要來的多元且完整的，這或許是由於制度設計，組織功能定位的不同，也有可能是法規範的成熟度有差異所致。

#### 第四節 保險安定基金與金融重建基金之比較

我國立法院於民國 90 年 6 月審議通過 6 項金融改革相關之法案，希望藉此促進金融體系健全發展，強化國內經濟體質，這也就是所謂的「金融六法」，包括：「金融重建基金設置及管理條例」、「存款保險條例部分條文修正」、「營業稅法部分條文修正」、「金融控股公司法」、「票券金融管理法」、「保險法部分條文修正」。

上述各項法案之通過可謂繼民國 80 年開放民營銀行新設以來另一波重大金融改革，與當前經濟發展息息相關，因為這些法案不但使金融業務鬆綁，容許金融機構跨業經營，有利金融業之創新，而且亦鼓勵金融業合併，避免基層金融危機一再重演，可以促進金融體系穩定。在積極方面，希望能帶動經濟景氣復甦，刺激經濟成長；在消極方面，則希望能防止金融機構倒閉，避免經濟步入蕭條深淵<sup>60</sup>。

其中「金融重建基金設置及管理條例」、「存款保險條例部分條文修正案」、「營業稅法部分條文修正案」三者又被合稱為「金融重建三法」，其設置之目標在於建立一套不良金融機構退出市場的機制，使基層金融機構可以獲得體質改善<sup>61</sup>；金融重建基金適用的對象包括問題基層金融機構（含農漁會及信合社）淨值為負的金融機構，對於此類金融機構處理方式可依全額賠償問題金融機構的損失、將存款移轉至其他公營行庫、並在承受問題金融機構資產下，使問題金融機構退出市場。因此，金融重建基金相關之制度設計，亦與保險安定基金有某程度的同質性，值得吾人探討與比較。

## 第一項 金融重建基金

### 第一款 金融重建基金概說

---

<sup>60</sup> 許振明、邱一玉，金融六法與金融改革，財團法人國家政策研究會國政研究報告，2001 年 11 月，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/090/FM-R-090-060.htm>。

<sup>61</sup> 李禮仲，畢金融改革於一役一儘速完成金融六法相關子法研修，國家政策論壇第 1 卷第 8 期，2001 年 10 月，第 73 頁。

上述「金融重建基金設置及管理條例」、「存款保險條例修正案」、「營業稅法修正案」是為了處理問題金融機構所設置，其中存款保險條例與營業稅法之修正案可以說是金融重建基金的配套措施。金融重建基金之目的在於穩定金融信用秩序，處理經營不善的金融機構，並協助經營不善的金融機構退出市場，預防爆發金融機構連鎖危機，以期成立預防金融風暴的規避機制。在存保條例規定中，經營不善的金融機構所出現的資產負債缺口，由於有在最高保額內賠付及處理成本不得大於直接現金賠付損失之限制，所以存款人的保額外存款將無法全數獲得補償。如此一來，十分容易引起存款人出現傳染性的恐慌心態，引發市場上一連串的信心危機，因此有必要藉助金融重建基金三法，使存款戶在沒有償付上限的情況下，可以對金融建立信心，以降低社會成本。

本文以下先對金融重建基金制度進行概括性之介紹，再將之與保險安定基金進行比較探討。

## 第二款 金融重建基金制度簡介

### 第一目 法規沿革

金融重建三法於民國 90 年 6 月經立法院通過，同年 7 月 9 日公佈施行。其中行政院金融重建基金設置及管理條例是為重建基金之法源依據，並規範其運用權限；存款保險條例修正案則建立由存款保險公司與金融重建基金共同架構之「雙層制」資產清理機制；營業稅法修正案則配合基金財源作稅法上之修正<sup>62</sup>。

---

<sup>62</sup> 蔡淑惠，興利除弊的金融六法—兼論金控法、金融重建條例對我國金融市場的影響（上），今日合庫第 322 期，2001 年 10 月，第 20、21 頁。



民國 90 年通過之行政院金融重建基金設置及管理條例全文 17 條，後來又於民國 94 年 6 月 22 日通過修正案，全文共 18 條。該次修正重點約有：明訂主管機關為行政院金融監督管理委員會；基金財源與規模由原適用加值型及非加值型營業稅法規定的金融業 91 年到 94 年的營業稅款，延展至 99 年，但運用總額以一千一百億元為限，所剩稅款應專款撥入存款保險賠款特別準備金；基金得將經營不善金融機構列入處理之期間，至 94 年 7 月 10 日為止；而多餘基金將在民國 99 年重建基金結束後回歸國庫。

## 第二目 金融重建基金之運作情形

### 一、處理對象

依行政院金融重建基金設置及管理條例第一條之規定：「為處理經營不善之金融機構，以穩定金融信用秩序，改善金融體質，健全金融環境，並建立管理及運作機制，特制定本條例，設置行政院金融重建基金」可知，金融重建基金所要處理的對象是經營不善之金融機構。至於何謂「經營不善之金融機構」，則由該條例第 4 條第 1 項做出定義：「本條例所稱經營不善之金融機構，指有下列情形之一者：

- 一、經主管機關或農業金融中央主管機關檢查調整後之淨值或會計師查核簽證之淨值為負數。
- 二、無能力支付其債務。
- 三、有銀行法第六十二條第一項所定業務或財務狀況顯著惡化，不能支付

其債務，有損及存款人權益之虞或第六十四條虧損逾資本三分之一，經限期改善而屆期末改善，並經主管機關及本基金管理會認定無法繼續經營。」

同條第 2 項前段復規定：「本基金以處理基層金融機構為優先，處理時應保持形式上或實質上的同等待遇為原則。本條例修正施行後所增加財源之百分之二十應專款作為賠付農、漁會信用部使用，不受本基金設置期間之限制，該項專款應專戶儲存；其運用及管理辦法，由行政院定之。」由此可知，本基金處理的對象為經營不善之金融機構，包括銀行、郵政儲金匯業局、信用合作社、農漁會之信用部等，其中又以處理金融基層機構（含農漁會及信用合作社）為優先。

而該基金於決定何者為其應列入處理之對象時，應依同法第 6 條所揭示之原則：「本基金應依下列原則，決定處理經營不善金融機構：

- 一、經營不善金融機構結束營業或存款擠兌有引發金融體系系統性風險之虞者。
- 二、經營不善金融機構財務狀況惡化情況較嚴重者。
- 三、經營不善金融機構處理之成本較低者。」

此外，金融重建基金一個相當大的特點就是屬於短期機制。94 年修正前之原條文第 14 條規定：「本基金之設置期間自本條例公布施行日起三年屆滿。但經立法院同意後得延長一年」，該基金的存續期間至多四年，自 90 年 7 月 9 日起，迄 94 年 7 月 9 日為止。採短期機制設立之原因，在於避免金融機構及金融市場存有金融重建基金可能長期存在的預期心理，而提高道德風險之危險性<sup>63</sup>。詳言之，由於該基金對存款人提供全額保障，恐降低市場制約力量，不但提高業者經

---

<sup>63</sup> 許維文，我國資產管理公司及金融重建基金機制之研究，政治大學金融研究所碩士論文，2002 年，第 120 頁。

營之道德風險，且可能使存款人疏於選擇經營穩健之金融機構；唯為促進金融業經營穩健，政府以提供體質不良金融機構退出市場的機制之方式來解決，此時全額保障之提供只能用於短暫期間，其後便仍以回復限額保障為宜<sup>64</sup>。

94 年修法後，同法第 15 條第 1 項規定：「本基金得將經營不善金融機構列入處理之期間，自本條例施行之日起至中華民國九十四年七月十日止。」亦即，自 94 年 7 月 10 日起，該基金便不得再將金融機構列為處理對象，只能繼續處理已被其列入處理對象者之相關事務<sup>65</sup>。

## 二、資金來源

關於金融重建基金之財源，規定於行政院金融重建基金設置及管理條例第 3 條第 1 項：「本基金之財源如下：

- 一、適用加值型及非加值型營業稅法第十一條第一項規定之各業，自中華民國九十一年一月起至九十九年十二月底九年期間之營業稅稅款。
- 二、自中華民國九十一年一月起十年內，依中華民國八十九年一月一日調高存款保險費費率所增加之存款保險費收入。
- 三、運用本基金處分不良債權之收入。
- 四、本基金之其他收入。

<sup>64</sup> 鄭少狂，同註 46，第 146 頁。

<sup>65</sup> 同條第 2 項以下規定：「本基金於中華民國九十四年七月十日後，得繼續辦理下列事項：

一、已列入處理金融機構之賠付、承受及標售。

二、收取第三條第一項第一款、第二款之稅款及保險費收入。

三、未完結資產負債之處理。

四、本基金訴訟案件及其他與本基金相關事項之處理。

本基金於第三條第一項第一款、第二款之稅款及保險費停止列入時，應予結束。

本基金結束時，依第三條第一項第一款及第二款規定列入本基金財源之稅款及保險費收入，於償付本基金因處理經營不善金融機構所產生負債之本金、利息及費用後，其餘資產與負債，由國庫概括承受。」

## 五、政府循預算程序之撥入款項。」

由於該基金開始運作以來，單僅處理 36 家經營不善之金融機構，即已賠付 772 億元，占該基金可動用財源之 55 %<sup>66</sup>，但實則該 36 家較小型、業務規模偏低之基層金融機構存款總額僅佔整體金融機構之 1.4 %；而在將中興銀行列為該基金之處理對象後，可預料該基金幾乎將告罄<sup>67</sup>。是以基金財源不足之問題也成為 94 年修法時主要欲解決之問題，其將金融業營業稅稅款列入該基金財源之年限期間從原本之 4 年延長為 9 年，以擴大基金規模，又於第 3 條第 3 項規定：「第一項第一款於本條例修正施行後新增之金融業營業稅稅款，其運用總額以新臺幣一千一百億元為限，所剩稅款應專款撥入存款保險賠款特別準備金」。但在此一基金規模之擴張後，是否便足以解決國內問題金融機構之經營問題，仍值得觀察

然而，一個值得討論的問題是，金融重建基金財源之一的營業稅稅款，來自於營業稅法第 11 條第 1 項所規定之銀行業、保險業、信託投資業、證券業、期貨業、票券業及典當業<sup>68</sup>，然而金融重建基金所欲處理者僅為問題金融機構，並不包括問題保險公司、證券信託投資公司及票券業等，以該等行業之營業稅款用於處理問題金融機構，對其他業者而言並不公平。本文認為，若行政、立法機關認為金融重建基金的目的僅在於處理銀行業之問題，則應本於「取之於銀行業用之於銀行業」之原則始為合理。

## 三、處理方式

<sup>66</sup> 依修正前該條例第 4 條之規定，其主要財源為 91 年至 94 年間金融業之營業稅稅款，以及 91 年起 10 年內調高存款保險費費率所增加之存款保險費收入，分別約為 1200 億元與 200 億元。

<sup>67</sup> 許維文，同註 63，第 134 頁。

<sup>68</sup> 加值型及非加值型營業稅法第 11 條第 1 項：「銀行業、保險業、信託投資業、證券業、期貨業、票券業及典當業，除經營非專屬本業之銷售額適用第十條規定之營業稅稅率外，其營業稅稅率為百分之二。但保險業之再保費收入之營業稅稅率為百分之一。」

針對已納入金融重建基金處理對象之問題金融機構，依本條例第 10 條規定：「本基金得委託存保公司依下列方式處理經營不善金融機構：

- 一、賠付金融機構負債，並承受其資產。
- 二、賠付負債超過資產之差額。

本基金視為金融機構合併法中之金融機構及資產管理公司，並適用金融機構合併法第十五條、第十七條及第十八條規定。」

關於賠付之範圍，則不同於存款保險，係採全額賠付方式，同法第 4 條第 4 項規定：「存保公司依存款保險條例第十五條第一項、第十七條第二項前段規定辦理時，得申請運用本基金，全額賠付經營不善金融機構之存款及非存款債務，並由本基金承受該機構之資產，不受該條例第九條有關最高保額及第十五條第二項、第十七條第二項但書有關成本應小於現金賠付之損失之限制。」按經營不善之金融機構，因財務持續虧損惡化，已無能力償還存款人之債務，倘僅依存款保險機制對保額內存款加以保障，而使保額外之款蒙受損失，可能會立即引發存款人恐慌，形成擠兌、甚至引發傳染效果造成系統性危機，因此金融重建基金在制度設計上即採全額存款保障機制<sup>69</sup>。

目前金融重建基金處理經營不善金融機構之經過，大致上可歸納為：全面進駐輔導 委聘會計師進行資產負債評估 由其他業者受讓並更換營業招牌 確認資產負債缺口金額，完成依法賠付程序<sup>70</sup>。

<sup>69</sup>此外，同條第 5 項則為非存款債務不予保障原則之規定：「本條例修正施行後，主管機關或農業金融中央主管機關處理經營不善金融機構時，該金融機構非存款債務不予賠付。惟該經營不善金融機構在本條例修正施行前已發生之非存款債務，基於法律不溯既往及信賴保護原則，仍受保障。」

<sup>70</sup>關於處理經營不善金融機構之經過，參閱：許維文，同註 63，第 126 頁以下；鄭少狂，同註 46，第 144 頁；林元麒，同註 35，第 87 頁以下。

## 第二項 我國保險安定基金與金融重建基金之比較

由上述可知，金融重建基金最大之特點在於其係一提供存款戶「全額保障」之短期機制，而與長期性質、僅提供一定程度保障之保險安定基金、存款保險有所不同。然而其與保險安定基金同屬基金之設置型態，且在功能目的上亦多所相似，因此金融重建基金之制度設計，亦可供保險安定基金參考比較。

首先，金融重建基金之目的在於「處理經營不善之金融機構，以穩定金融信用秩序，改善金融體質，健全金融環境<sup>71</sup>」，由於設置期間較短，其政策性功能較諸保險安定基金以及存款保險制度則更為明顯。金融重建基金雖以處理經營不善之金融機構、改善金融體質為最主要之目標，但存款人權益之保障是不容忽視的，縱不待法律規定，亦屬當然之理。由提供存款人全額保障這一點亦可證明，金融重建基金具有保護存款人權益之功能。

組織型態方面，金融重建基金雖與保險安定基金同為財團法人，但在資金來源方面，金融重建基金的資金並非如保險安定基金、或存款保險制度係由基金本身直接向業者課徵而來，而是以金融業者的營業稅稅款、與調高存款保險費費率所增加之存款保險費收入為其主要財源，亦可由此看出其政策性質。

而在處理方式上，金融重建基金為「賠付金融機構負債、並承受其資產」以及「賠付負債超過資產之差額」，且係全額賠付；相較之下，保險安定基金雖係採限額墊付，但亦可對經營困難之業者提供杼困貸款、或當有保險業者因承受經營不善同業之有效契約、或因合併或變更組織，致遭受損失時，提供其補助或低

---

<sup>71</sup> 行政院金融重建基金設置及管理條例第 1 條規定。

利抵押貸款。

目前，金融重建基金較常被論者所批評的，是其危機處理所需人力、資源、及專業之問題，此與保險安定基金似有類似之困擾。目前金融重建基金內部設有「金融重建基金管理會」負責基金管理、運用事項之審核之決策，其議決事項之執行及擬訂，得委託存保公司辦理<sup>72</sup>。而其平時相關之執行事務則由主管機關研擬處理決策後交由存保公司執行，然而該等辦理事項則是由主管機關與存保公司之相關人員兼辦。然而金融重建工程涉及之層面甚廣，處理過程亦甚為繁複，以原本業務便已十分繁雜之兼任人員為之，恐有難以負荷之虞<sup>73</sup>。而目前保險安定基金之行政事項亦多由產險公會與壽險公會人員分別兼辦，萬一發生需動用安定基金等情事，安定基金現有人力與資源是否能夠妥善、有效率的處理，可能成為問題；此外在探討安定基金之業務有無加以擴充之可能時，也常容易受限於「基金人力不足」等現實因素<sup>74</sup>。

---

<sup>72</sup> 行政院金融重建基金設置及管理條例第 5 條：「本基金有當事人能力，並設金融重建基金管理會（以下簡稱管理會）及金融重建基金評價小組（以下簡稱評價小組）。

管理會辦理下列事項：

一、本基金運用事項之審核及前條、第十條及第十二條規定事項之核定。

二、本基金收支保管計畫之核定。

三、本基金財務報告、資金調度事項之審核。

四、其他有關本基金管理、執行及公告事項之核定。

五、聘請國際性信用評等或專業鑑價機構協助評價小組行使職權。

前項議決事項之執行及擬訂，得委託存保公司辦理。

管理會議決之事項，應經三分之二以上委員出席，出席委員三分之二以上同意。

評價小組專責辦理下列事項：

一、本基金處理經營不善金融機構之認定。

二、本基金處理經營不善金融機構優先順序之決定。

三、本基金處理經營不善金融機構方式之決定。

四、本基金委託存保公司賠付債務、承受資產之種類及價額之決定。

五、監督本基金委託事項之執行。

評價小組作成前項決定，應經三分之二以上委員出席，出席委員三分之二以上同意後，送請管理會議決。」

<sup>73</sup> 李智仁，問題金融機構暨不良金融資產處理機制之法制問題研究，國立臺北大學法學系碩士論文，2003 年 6 月，第 161 頁。

<sup>74</sup> 關於此點，本文將於第五章中進行討論。

## 第五節 小結

以上介紹過我國保險安定基金的制度現況，並與存款保險、金融重建基金做概念與規範上的比較，發現三者雖然在組織型態、資金來源與面對財務困難之業者時之處理方式等制度設計上不盡相同，但在促使問題業者順利退出市場、保障消費者權益、健全市場體質等方向上的努力則是共通的。將來是否有仿效英國制度，將此類制度合併為單一的金融補償機制之可能，亦值得後續研究討論。