1998 國立政治大學法學院碩士在職專班

碩士論文

指導教授：王文杰　教授

葉啟洲　教授

中國大陸存款保險制度之研究

The Research on the System of Deposit Insurance in the PRC

國立政治大學 National Chengchi University

研究生：蔣瑞芝

中華民 105 年 1 月 18 日

國立政治大學法學院碩士在職專班
碩士論文學位考試

論文題目：中國大陸存款保險制度之研究

指導教授：王 文 杰 教授

　　葉 啟 洲 教授

研 究 生：蔣 瑞 芝

口試地點：綜合院館北棟14樓第三研討室

考試委員 王文杰

考試委員 朱德芳

考試委員 郭冠亨

中 華 民 國 105 年 2 月 2 日

中文摘要

2015 年大陸頒佈實施存款保險條例，該條例的頒佈，被認為是大陸目前極為重大之金融改革。該條例對大陸商業銀行及包括台灣銀行在內的外資銀行有何影響，對大陸金融系統所產生之革命性價值如何即為本論文探討研究之目的。近年來，兩岸經濟交往頻仍，但是該條例仍將台資銀行大陸分行排除在存款保險條例所涵蓋之範圍之外，此一重大變革，台資銀行大陸分行或大陸相關單位應如因應？目前尚無相關研究探討這些問題。

本研究旨在探討大陸存款保險條例之影響，並分析其中不足之處，提出相關改善建議。同時，為因應台資銀行大陸分行業務快速發展，從維護台資銀行大陸分行利益之目的而出發，分析台資銀行大陸銀行應採取之應對之策。本研究主要分為五個部份：第一部份為緒論，簡要介紹研究目的及背景，第二部份為文獻回顧，重點探討了大陸學者對存款保險制度的有關研究。第三部份回顧了大陸存款保險條例制定的相關歷史和過程。第四部份依據大陸存款保險條例，對大陸存款保險制度進行了分析。最後在第五部份，就該條例對台資銀行大陸分行的影響進行了探討及建議。經過研究，該條例並不會在短期內消除政

府隱性擔保的影響，也不會從根本上改變大陸原有的銀行監管體制，差別化費率難以真正實現，利率市場化的實現也需要較長的時間。此外，該條例會在一定程度上延緩銀行破產法的頒佈，但是對大型客戶的影響不大。不過，該條例並不利於外資銀行，沒有為外資銀行提供公平競爭的環境。台資銀行大陸分行爲了維護自身利益，需要儘快納入投保範圍。同時，台資銀行可以考慮入股大陸金融機構等變通措施，維護銀行權益。

關鍵字：台資銀行；大陸業務；存款保險

國立政治大學
National Chengchi University

Abstract

In 2015, the "deposit insurance regulations" was published by The National People's Congress in mainland, which was considered an important part of the financial reform in the future. The Ordinance on the mainland commercial banks and the banks, including the Bank of Taiwan, including the impact of foreign banks, the value of the mainland's financial system? In recent years, frequent cross-strait economic exchanges. However, the Ordinance will be the mainland branch of the Bank of China branch of the deposit insurance coverage, how to deal with the mainland branch of Taiwan funded banks? These are not only the issues related to the mainland authorities to consider, but also the need for the assessment of the banking industry in Taiwan. However, due to the newly promulgated regulations, there is no study to explore these issues.

In view of this, this study aims to explore the impact of the mainland's "deposit insurance regulations", analyze the deficiencies, and put forward suggestions for improvement. At the same time, combined with the reality of the development of the mainland branch of the Taiwan funded banks, the purpose of the maintenance of the interests of the mainland branch of the Taiwan funded banks, the analysis of the response of Taiwan funded banks in mainland china. This research is divided into 5 parts: the first part is the introduction, which briefly introduces the purpose, background, etc.. The second part is the literature review, which mainly discusses the research on the deposit insurance system. The third part reviews the history and process of the deposit insurance regulations. The fourth part is based on the mainland "deposit insurance regulations", the mainland deposit insurance system is analyzed. Finally, in the fifth part, it discusses the influence of the regulations on the banks of the mainland of Taiwan, and puts forward some suggestions.

After research, pointed out that the Ordinance does not eliminate the impact of government implicit guarantee in the short term, it will not fundamentally change the mainland's existing banking regulatory system, the difference between the rate is difficult to truly achieve, the interest rate market is also a long time to achieve. In addition, the regular meeting in a certain extent, the promulgation of bank insolvency law, but little impact on large customers. However, the Ordinance does not provide a

國立政治大學 National Chengchi University

fair competitive environment for foreign banks. Taiwan funded banks in order to protect their own interests, as soon as possible into the scope of insurance coverage. At the same time, the Taiwan funded banks can take into account the mainland financial institutions and other alternative measures to safeguard the interests of the bank.

Key words: Taiwan funded banks; mainland business; deposit insurance regulations

國立政治大學
National Chengchi University

謝辭

首先誠摯的感謝指導教授文王文杰老師，非常感謝老師在繁忙工作之中，犧牲寶貴的休息時間，費心指導與督促，讓我在著手研究的過程中找到了方向與方法。在老師的悉心教導下，使我得以一窺兩岸法制的精粹，在論文進行的過程中老師不斷的指點我正確的方向，使我獲益匪淺，老師對學問的嚴謹跟認真更是我輩學習的典範。同時，也感謝朱德芳教授與鄭冠宇教授在口試時殷切的指正，以專業角度，給予我諸多精闢的見解與修正，使得本論文更臻完善。

感謝我的好夥伴煒程、彥竹，你們在整個研究過程中鼎力相助與鼓勵，讓我充分體驗到做學問的樂趣，謝謝你們一再用力的督促我，讓慵懶的我能在預期的時間內完成本論文，你們是我完成論文不可或缺的重要人物。另外還有我親愛的貓兒子華安與漲停，謝謝你們在我深夜奮鬥時一如以往的相依陪伴，媽媽能跟你們一直在一起，實在是非常的幸運。

在本論文完稿的同時，正值我尊敬的師父帕古阿贊批善師父圓寂，師父用生命留給我的溫暖與保護實在太多太多，謹以本論文獻給帕谷阿贊批善師父，如果我的生命裡面最後有留下甚麼善與智的痕跡，那

都是因為您的教誨和付出，徒弟永遠紀念您，希望日後能與您在某個地方再次的相遇，薩圖，薩圖，薩圖。

蔣瑞芝 謹誌

2016 年 6 月

國立政治大學
National Chengchi University

目次

第壹章 緒論 1

第一節 研究背景與目的 1

第二節 研究方法.....3

第一項 文獻研究法.....4

第二項 比較研究法.....4

第三項 數據分析法.....5

第三節 研究結構.....6

第貳章 文獻探討 8

第一節 存款保險制度的理論研究 8

第一項 存款保險制度的界定.....8

第二項 存款保險制度的發展歷程 9

第三項 存款保險制度的基礎理論 13

第四項 存款保險制度的利弊分析 17

第二節 國際存款保險制度發展情況 19

第一項 美國存款保險制度發展歷程 19

第二項 日本存款保險制度發展歷程 23

第三項 台灣存款保險制度發展歷程 26

國立政治大學 National Chengchi University

第三節 大陸存款保險制度文獻分析 33
第一項 存款保險制度的必要性.....33
第二項 存款保險制度的實施路徑 35
第三項 大陸存款保險制度建立之發想與建議 37

第叁章 大陸存款保險制度發展歷程 39
第一節 大陸存款保險制度的必要性和可行性 39
第一項 大陸 2002 年-2014 年城鄉居民儲蓄存款走勢39
第二項 大陸存款保險制度的必要性 40
第三項 大陸存款保險制度建立的可行性 42
第二節 大陸存款保險制度發展階段 45
第一項 隱性階段（20 世紀 80 年代中期以前）.....46
第二項 探索階段（20 世紀 80 年代中期-2014 年）...47
第三項 立法與確立階段.....48
第三節 大陸存款保險條例簡要介紹 49
第一項 基本情況.....49
第二項 存款保險條例的主要內容 50

第肆章 大陸存款保險制度探究——基於存款保險條例分析 56
第一節 存款保險條例的利弊分析 56

國立政治大學 National Chengchi University

第一項　對銀行職能監督的影響.....56
第二項　對政府隱性擔保制度的影響 57
第三項　差別化費率對銀行的影響 59
第四項　對大陸利率市場化的影響 62
第五項　對中外資銀行的影響.....64
第六項　對大型客戶的影響.....68
第七項　早期導正和處罰機制效果較差 69
第八項　對銀行破產法的影響.....72
第二節 大陸存款保險制度的國際比較 74
第一項　承保範圍之比較.....74
第二項　擔保金額之比較.....76
第三項　管理機構之比較.....79
第四項　保險基金來源比較.....82
第五項　監管力道比較.....84
第三節 大陸存款保險制度的完善建議 89
第一項　堅持市場化原則，真正實現差別化費率 89
第二項　強化金融改革，加快利率市場化 91
第三項　平等對待外資，探討外資納入條例 94
第四項　增強機構處罰權，提升震懾效果 100

國立政治大學 National Chengchi University

第五項　加快立法步驟，完善銀行破產立法準備 102

第伍章 台資銀行大陸分行是否納入承保範圍之影響 106

第一節 台資銀行大陸發展現狀 106

第一項　台資企業大陸發展概況..... 106

第二項　台資銀行大陸發展概況..... 108

第二節 台資銀行大陸分行納入存款保險範圍之影響分析 111

第一項　不納入大陸存款保險範圍的影響 111

第二項　納入的影響..... 115

第三節 研究建議..... 117

第一項　簽訂兩岸銀行合作監理備忘錄 117

第二項　台資銀行應有選擇性的納入承保範圍.....118

第三項　入股大陸金融機構..... 120

第四項　進行積極的行銷..... 123

第陸章 結論與建議.....126

參考資料..... 146

國立政治大學 National Chengchi University

第壹章 緒論

第一節 研究背景與目的

資訊發達及商業型態的轉變，使世界經濟和國際金融迅速接軌，區域間關係密切將造成如有任何國家發生金融危機皆可能危及世界經濟和國際貨幣體系的穩定，科學技術廣泛為金融領域所運用進一步推動了金融電子網路化，全球的熱錢可輕易蜂擁至每一個角落，這些現象衝擊了舊有的金融秩序和法律制度。2008 年因美國次貸風暴所引發的國際金融危機造成大量銀行倒閉，恐慌性的災難及擠兌使得世界各國深切認知到加強國際金融監管合作的重要性，唯有建立有效的國際金融法律秩序，才能防範如災難般恐慌的金融風暴於國際間傳播。

自 20 世紀 70 年代末大陸經濟開始了快速且驚人蓬勃的發展，進入 21 世紀後，其 GDP 先後超越義大利、法國、英國、德國、日本等，成為世界上主要的經濟體。金融體系構建了現代經濟的核心，故此大陸從 20 世紀 80 年代中期就不斷嘗試金融改革。長久以來，中國由於有國家提供隱性的存款保險，即使四大股份制商業銀行資本充足率低、績效差，只要政權和社會維持穩定不墜，就隨時可取得央行的救助，相關銀行單位不易發生支付危機，進而降低產生銀行擠兌及金融恐慌

國立政治大學 National Chengchi University

之風險。中國長久以來因為因循舊有體制而產生之風險，唯有進行金融改革方能從根本去改善問題。對大量的非國有銀行以及其他中小型金融機構而言，泡沫經濟以及缺乏管束的高風險經營方式使中國的金融環境產生極大的市場風險。例如：1995 年 8 月，河北省高陽縣龐佐信用社會發生信用危機，近乎倒閉；[1]1997 年 5 月以來，海南省海口人民城市信用社由於儲戶產生恐慌心理而開始擠兌存款，繼而瓊山金海城市信用社由於股東積欠巨額借款引發經營危機，隨後波及全省十幾家城市信用社，並連帶使海南省城市信用社亦面臨破產倒閉。1997 年年底，央行決定關閉 5 家城市信用社，並讓海南發展銀行兼併另外 28 家城市信用社，使得城市信用社的經營危機擴大到海南發展銀行，導致其出現流動性危機。1998 年 3 月，央行拒絕海南發展銀行再次提出的貸款請求後，海南發展銀行因此令儲戶失去信心，多處營業據點均出現擠兌之情形，銀行不得不採取的限額提款措施，使儲戶更加恐慌。同年 6 月 21 日，央行關閉海南發展銀行[2]；2003 年，浙江省迅達城市信用社破產．．等。這些事件顯示中國仍有可能發生銀行擠兌甚至銀行倒閉之情形，故此存款保險制度的法制化被視作為大陸 2014-2015 年度最重要的金融改革措施，也是大陸金融改革深化的另一番積極作為。

[1] 「中華工商時報」1998 年 7 月 31 日第 3 版。
[2] 「武漢晨報」1999 年 3 月 6 日第 6 版。

2015 年 4 月，大陸國務院發布存款保險條例，意味著銀行破產成為可能，大陸銀行業務發展面臨著劇烈的政策變動。這些變動對大陸銀行業務的影響如何？對外資銀行在大陸業務的影響如何？尤其是兩岸近年來經濟交往頻仍，眾多台資銀行在華開辦各類業務，大陸存款保險條例對台資銀行在華業務的影響為何？該條例是否對其造成不利之競爭地位?上開議題皆有其值得探討之處。

從現有的研究來看，大陸頒布存款保險條例其目的在於改變政府隱性擔保的負面形象，進一步確保國家金融安全，防止發生金融風險。但是，由於大陸存款保險條例 2015 年 4 月才頒佈，目前關於存款保險條例的各類研究仍十分缺乏。因中國大陸作為龐大的經濟量體，與世界各國尤其海峽兩岸皆有頻仍之經濟交流，分析大陸存款保險條例對各類所有制銀行尤其台資銀行之影響，十分具有研究價值。有鑒於此，本研究將以大陸存款保險條例為探討對象，分析大陸存款保險制度對各方面之影響，並比較大陸存款保險條例與國際其他國家存款保險條例的異同，提出改善建議;特別針對台資銀行在華業務進行分析，期望在深入瞭解大陸存款保險制度所造成之深遠影響的基礎上，為保障台資銀行在華業務及利益提供一定之參考。

第二節 研究方法

第一項　文獻研究法

文獻研究法，乃是具有量化色彩之研究方法，亦即廣泛蒐集、閱讀、整理相關理論成果，並針對國內外書籍、文獻進行研究，加以閱讀、比較內容與分析，以及利用各類書籍、論文、期刊、統計數據、報紙，法律規定或政府出版品，對研究標的以客觀化、系統化與歸納演繹之方式深入研究。對於本文相關涉及主題的研究，遍及金融法的各個實體法部份，其領域涵蓋經濟、法律等諸多層面，因此廣泛蒐集既有的政府出版物，相關涉及企業改革的主要法令和政策與大陸主要法律、經濟類期刊與報章，並藉由一些統計的材料來應證。歸納整理這些文獻資料中的理論與經驗或數字，從中發現並補充所存在之缺失或不足，重建較為完整的結構，以期超越既有之研究積累。本研究查閱了國內外有關文獻 40 餘篇，其中 20 餘篇文獻來自大陸及台灣各大學、科研院所的學位論文或學術論文，並期望通過對大陸學者的文獻進行分析和總結，較為深刻的瞭解大陸學界對存款保險制度的看法及分析。

第二項　比較研究法

比較研究法乃通過對相關案例進行比較、探討，以發現異同並分析不足之方法。本研究基於大陸存款保險條例，比較大陸存款保險條例與國際主要國家存款保險條例的異同，旨在更為全面的認識大陸存款保險制度。本文主題幾乎是環繞著大陸存款保險法制發展的內容而出發，然而對於台灣的研究者而言，便避免不了涉入一些比較法學的觀點。

參酌外國立法例及判例學說，以解釋現行法所探討的法制，係為現代文明國家之通例。透過比較法制之研究，對於現行存款保險的解釋，更具有特殊之意義，藉由比較之研究以澄清存款保險中個別適用上的爭議問題。在本國法制缺乏或是遇有相關文獻不足時，應用在比較法學方法論上，可以借重他國既有的法制經驗、學說與判例，以其相通的法理部份作為問題探討的理論基礎，藉由如此以有助於特殊問題的解決[3]。

第三項　數據分析法

數據分析法是通過對相關數據與資訊進行比較、分析、處理，驗證結論或充當結果的一種方法。本研究通過台灣央行、大陸人民銀行、大陸財政部、大陸統計局等官方網站及其他各類媒體收集大陸有關經

[3] 吉永榮助著，經濟法學の基礎理論（第一卷），中央經濟社，1974 年 10 月，頁 19。

濟、金融和存款保險條例的新聞報導及數據與資料，並進行分析和總結，期望能夠總結出大陸存款保險制度發展脈絡。

第三節 研究結構

本研究旨在分析大陸存款保險制度之利弊，比較大陸存款保險制度與國際社會存款保險制度狀況，提出改善建議，並針對台資銀行在大陸業務進行分析。為貫徹研究目的，本研究分為五個部份。

第一部份為緒論，在第一節對本研究的背景和目的進行了介紹。在第二節則描述了本研究所使用的基本方法，第三節對研究的結構進行了簡要描述。

第二部份為文獻探討。第一節主要從存款保險制度的界定、發展歷程和相關理論對存款保險制度進行了簡單說明；第二節以美國、日本、台灣等為對象，介紹了上述國家的存款保險制度實際運作之情形。在第三節以大陸學者的研究為主軸，從大陸學者的角度探討了大陸對存款保險制度的認識和看法。

第三部份為大陸存款保險制度的發展歷程。第一節主要分析了大陸存款保險制度的可行性和必要性。在第二節將大陸存款保險制度發展歷程分為隱性階段、探索階段和確立階段，回顧了大陸存款保險制

度的發展歷史。然後在第三節以大陸存款保險制度條例為對象，對該條例進行了解讀。

第四部份對大陸存款保險制度的影響進行了分析，並提出建議。在第一節從銀行職能監督、政府隱性擔保制度、差別化費率、大陸利率市場化、中外資銀行、大型客戶、銀行破產法等方面分析了存款保險條例的影響。然後在第二節從承保範圍、擔保金額、管理機構、保險基金來源、監管力道等方面比較了大陸存款保險制度與其他國家的異同。最後在第三節建議大陸相關方面在實踐存款保險制度時，需堅持市場化原則、強化金融改革、平等對待外資、增強承保機構處罰權限、並加快銀行破產法立法步驟。

第五部份則為維護台資銀行利益，對台資銀行大陸分行未來的發展進行了思考。在第一節簡要介紹了台資銀行於大陸的發展現況，然後在第二節指出台資銀行必須爭取納入大陸存款保險制度的範疇，否則負面影響較多，不利於台資銀行大陸分行的業務發展。然後在第三節提出了台資銀行大陸分行的改善建議。

國立政治大學 National Chengchi University

第貳章 文獻探討

第一節 存款保險制度的理論研究

第一項 存款保險制度的界定

存款保險制度作為一種金融保險制度，被認為是現代金融安全網的重要防線。從大陸過去的金融演化史來看，存款保險制度分為隱性制度和顯性制度[4]。隱性存款保險制度一般被認為對於存款保險管理機構的各項作為，包括但不限於：資金使用、銀行破產時的資金救助....等並無法律之明文規範，而係由政府信譽作為隱性擔保，在銀行因各種原因不能按時足額兌現給儲戶時，將由政府負擔的一種償付制度；大陸銀行長期以來的存款保險制度即為隱性保險制度[5]。

顯性存款保險制度指的是根據法律或者具有法律效力的各類由政府或其他法定組織建立的存款保險機構向金融機構收取保險費，在投保機構因各種原因不能兌現存款時，由承保機構向投保機構提供資金援助或向存款人支付部份或全部存款的一種金融保障制度[6]。實務

[4] 尹杞月，國外銀行存款保險制度的道德風險問題研究，保險研究，2 期，2012 年 2 月，頁 89-96。
[5] 祁英香，美、德存款保險制度比較及對我國的啟示，西北農林科技大學學報（社會科學版），4 期，2007 年 4 月，頁 104-108。
[6] 李斯嘉，封思賢，秦娜，存款保險制度實施的國際經驗及啟示，南方金融，11 期，2013 年 6 月，頁 62-67。

上存款保險多為一種政策性保險，多數存款保險需保障公共利益性及公共政策，不但將各項規章明文立法，亦由專責之機構進行承保。

第二項　存款保險制度的發展歷程

捷克斯洛伐克被認為是世界上最早建立存款保險制度的主權國家，但是現代國家的存款保險制度大多係以美國 1933 年頒佈「格拉斯-斯蒂格爾法案」作為基礎典範；根據該法案，美國成立了美國聯邦存款保險公司，旨在因應 20 世紀 20 年代末爆發的金融危機。隨著金融體系之發展，美國聯邦存款保險公司及存款保險制度成為保障美國金融安全的重要防線及措施。鑒於美國存款保險制度的成功，世界上主要國家從 20 世紀 30 年代起均逐步開始建立因應各國國情之存款保險制度。

金融業於 20 世紀 50 年代-80 年代隨著全球化的影響，資金於國際間流動頻繁且快速，加之以第三次工業革命的刺激，各國的金融監管手段趨向寬鬆，存款保險制度的存在價值開始受到質疑，部分國家因執行不力，導致 20 世紀 70 年代末 80 年代初，世界主要國家的銀行業務發展受到嚴重挑戰，很多銀行甚至因而破產。經過 20 世紀 80

年代的銀行危機，世界各國普遍開始有危機意識，逐漸開始重視存款保險制度以維持金融體系之穩定。

從 20 世紀 80 年代中後期開始，各國開始逐步明文立法以建立存款保險制度，比如歐盟在 1994 年就頒佈了「歐盟存款保險制度管理條例」;到 2000 年，歐洲已有 32 個國家建立存款保險制度。截止 2014 年底，全球共有 100 餘個國家與地區建立了存款保險制度[7]。在此期間，1998 年亞洲金融危機和 2007 年 2008 年美國次貸風暴及全球經濟危機均成為巨大的推動力，各國紛紛祭出新措施完善存款保險制度，可謂為世界性的存款保險制度的改革。金融穩定理事會(Financial Stability Board)因此對各成員國的存款保險制度進行了調查，從該報告來看，金融危機爆發後，許多國家採用特殊措施極力安定存款人信心，甚至擴大存款保險機構的處置權限，如美國和加拿大即修改了存保機構的職能[8]；這些措施經過特殊時期的洗煉後，證實這些臨時性措施[9]確能有效穩定金融體制，故許多國家將其轉化為常態制度[10]，更完善原本的存款保險機制。

---

[7] 數據來源於 IADI 網站。

[8] 加拿大存款保險公司以「風險最小化」為基礎核心所發展出主要的監管職能如下：第一，其資格符合法律規定的銀行應強制投保。第二，可與金融機構總監督署共同審查監督投保機構的經營行為，要求投保機構定期陳報營業統計報表；如發現高風險或不當之經營行為可提出建議或警告，甚至列為專案進行內控檢查，並收取額外費用，除此之外，亦可終止和取消保險或重組機構。第三，向不穩定的投保機構提供財務或管理方面的援助，並可接管瀕臨破產的投保機構，並可藉由破產宣告作為出場機制，逕行將問題投保機構徹底解決。

以上參考自邢勇，國際存款保險法律制度研究，知識產權出版社，初版，2011 年 1 月，頁 358。

[9] 金融危機所帶來的危害並非直接影響了所有金融穩定理事會成員國，但為瞭解決危機降低衝擊

在金融穩定理事會對成員國的調查中，大多數的成員均強化並升級原有的存款保險制度，或改變原始付款箱模式的存保制度，賦予其全新的處置職能。由此可知，過往狹義的存款保險制度已無法滿足今日世界瞬息萬變的需要，尚應建立更廣義的處置制度，使金融機構發生倒閉風險時，在耗費最小成本的狀態下，能通過明快的程序清算關閉。金融危機讓各國將存款保險制度的重點從防範道德風險轉為強化監管力道，並通過擴大存款保險適用範圍等種種配套，增加金融體系的穩定。金融危機使各成員國的存款保險制度更趨向一致[11]，除了付款箱功能外，亦可積極加強監管，並可適時發動出場機制。各國積極面對因過去監理寬容所造成的損害，認知到一味扶持問題金融機構，

24 個成員國中有 15 個採取特殊措施來應對，比如：多管齊下以提高存款保險上限、修改存款保險明文條款以提高並增強對存款人的保護；擴大存款保險覆蓋範圍…..等。根據報告顯示，金融危機期間，法國、德國、中國香港、新加坡對存款提供了暫時性的全額賠付，意即提高了存款保險的上限；巴西、韓國、瑞士則納入部分未在存款保險範圍內的存款，擴大了存款保險的覆蓋範圍，如特殊的定期存款、外幣存款以及退休金計畫中的存款等。
以上參考自楊勇；余峰，金融危機之後海外存款保險制度的發展趨勢與我國的制度構建，金融法苑，法律出版社，2013 年 9 月，頁 142-143。

[10] 各國原為因應金融危機而暫行之措施，因效果良好，轉為永久性措施如下：
澳大利亞建立長期顯性存款保險制度
歐盟成員國、俄羅斯、瑞士、美國提高存保覆蓋上限
韓國、瑞士擴大存保覆蓋範圍
歐盟成員國改善存保賠付過程
德國、俄羅斯、英國消除共同保險
荷蘭、新加坡、英國取消淨扣式補償規則
美國修改風險評估制度和費率安排
荷蘭建立事前資金
以上措施降低了銀行擠兌風險，更好地保護了存款人，同時還強化了不同轄區之間存款保險制度的協同機制
以上引用自楊勇；余峰，前揭註 7，頁 144。

[11] 主要包括以下方面:提高覆蓋水準;取消抵扣條款;改善賠付過程;提高存款人意識;更多採用事前融資安排;以及加強與其他安全網成員的資訊共用和協作等。
以上資料引用自楊勇；余峰，前揭註 7，頁 145。

造成其「大而不倒」[12]只是延緩並加大金融危機所產生的損害，是以建立顯性存款保險制度終成為各國的共識。是以，巴薩爾銀行監管委員會爲了規範各國的存款保險制度，於 2009 年頒布「有效存款保險制度核心原則」，以供有心建立存款保險制度的國家參考遵循。

2007 年-2008 年的次貸風暴所衍生出的全球金融海嘯，使長期推行隱性擔保機制的大陸當局產生了居安思危的憂患意識。巴塞爾銀行監管委員會亦於現行的「關於銀行業流動性管理的國際標準」中明定，在計算銀行流動性指標時，已實施存款保險與尚未實施存款保險的成員國將適用不同的扣減標準[13]，此一規定將使大陸銀行業者在國際競爭中處於劣勢；是以，大陸訂立顯性存款保險制度將是在金融自由化的洪潮下所不可或缺的步驟。

國立政治大學 National Chengchi University

[12] 黃韜；陳儒丹，金融市場風險補償和保障機制建設的法律思考，當代法學，2014 年第四期，頁 86。
[13] 楊勇；余峰，前揭註 7，頁 153。

第三項　存款保險制度的基礎理論

目前學界認為存款保險制度以「銀行擠兌理論」、「道德風險理論」、「逆向選擇理論」等理論為基礎理論。銀行擠兌理論被視為是存款保險制度的基礎理論，顧名思義是因銀行存款準備金不足無法兌現儲戶的提現要求，因而造成市場對銀行的不信任，並引發銀行乃至整個金融市場資金緊縮、出現停業甚至破產的情形[14]。銀行擠兌以金融恐懼為核心，而金融恐懼解釋理論可分為非根本性理論及根本性理論兩種。非根本性理論認為銀行體系存在有「良性均衡」及「不良均衡」兩種平衡。良性均衡能夠實現各利益體利益的合理分配，並能確保各方的利益。不良均衡則是儲戶因各種恐慌打破原有之均衡試圖最大化的保障個人利益，但最終造成雙方利益損失的一種不均衡。根本性理論則認為儲戶根據各類資訊對存款安全性進行分析，當儲戶認為存款不安全後即會做出擠兌行為。在宏觀經濟數據較差的情形下，一但有個別銀行不能給儲戶安全感，就會造成大規模的銀行擠兌。[15]

---

[14] 李澤廣，鄧微，存款保險制度顯性化的流動性配置效應，山西財經大學學報，9 期，2014 年 9 月，頁 31-39。

[15] 在銀行恐慌的非根本性理論與根本性理論中，存款保險在防止銀行擠兌方面的角色是生是不同的。在前一理論中，恐慌是由那些引起存款者預期會發生銀行擠兌的事件所導致的隨機提存行為，提存被視為存款者非理性的隨機行為。存款保險是一個在不同類型的主體間轉移財富的機制，它消除了存款者參加銀行擠兌的的動機，使得太陽黑子之類的震盪不會對銀行業和經濟造成不穩定的影響;在後一理論模型中，銀行恐慌源於存款者對某些明確界定盼經濟信號的理性反應，是系統性的事件。存款者行為是理性的，提存是其對所察覺的風險的理性反應。有關單個銀行績效的非對稱資訊的存在導致提存的廣泛出現。存款保險有助於減少非對稱資訊的影響，弱化了存款者參加擠兌的動機。由此可以看出，儘管這兩種理論不同，但它們都認為存款者的行為是恐慌產生的源泉。銀行恐慌的非根本性理論雖然提出了一個存款保險方案，但該方案具有較小的現實可能性;銀行恐慌的根本性理論並沒有勾畫出一個存款保險方案，而僅僅指出存款保險具有防止銀

道德風險理論以道德風險為核心，意義即為「經濟活動的代理人在最大限度增進自己效用的同時，作出不利於他人的行動」。由於不確定性和不完全契約關係的存在，使得負有責任的代理人不能承擔起行為的全部後果[16]。存款保險制度在一定程度上有利於保障儲戶和銀行的利益，同時也可能增加道德風險[17]。從存款人角度來看，存款保險制度會降低儲戶的風險意識，認為在任何情形下，獲得賠付是理所當然的事，此一心態也相當程度的加大了金融風險。銀行亦因存款保險制度的存在，認為對儲戶的責任減輕，更容易提高高風險投資的部位或增加自有資本的負載比率，毫無心理壓力的追求更高的報酬，並把風險轉移給存款保險機構。當金融監管單位認為擠兌不會在存款保險制度下發生，往往更加放任瀕臨破產的銀行繼續營業，不會去要求其立即改正，這樣等同間接鼓勵銀行從事高風險行為，又會延誤對問題銀行施行救助或停損。這樣一來，存款保險制度不僅沒有起到穩定金融體制的作用，相反的還使各方的風險提高。

行擠兌的作用。不過，在分析美國國民銀行時期銀行恐慌的歷史經驗後，該理論指出，存款保險方案應建立在私有銀行聯盟的基礎上。總之，由於對引起恐慌原因的認識不同，形成了不同的理論模型，進而得出不同的政策主張，但都認為引起恐慌的原因在於存款者的行為。存款者的行為被看做是引起銀行不穩定的關鍵因素。
以上引用自邢勇，前揭註 6，頁 63-64。

[16] 周媛，新背景下存款保險制度的思考，中國商貿，31 期，2014 年 11 月，頁 95-96。

[17] 從一般意義上說，道德風險可視為從事經濟活動的人在最大限度地增進自身效用時作出不利於他人的行動。按照「新帕爾格雷夫經濟學大辭典」的解釋，所謂道德風險，是指「經濟活動的代理人在最大限度地增進自身效用的同時，作出不利於他人的行動。由於不確定性和不完全的、或受限制的合同的存在，使得負有責任的代理人不能承擔其行為的全部後果，即承受損失或者享受利益」。金融穩定論壇『關於建立有效存款保險制度的指引』指出，道德風險是指銀行或那些從安全網保護中獲得益處的機構有從事風險較高活動的動機。
以上引用自邢勇，前揭註 6，頁 99。

銀行業的股東，為了增加獲利，可推動銀行進行高風險的投資行為，高風險所帶來的高報酬可能是數以萬倍計的，但如果銀行因此而虧損，股東對銀行卻僅以出資為限承擔虧損。是以無論存款保險制度或是金融監管制度是否存在，股東對銀行的這種推力都不會消失。同樣的，在資訊不對稱的情形下，存款人難以瞭解銀行實際的經營情形，在挑選銀行的判斷標準上，無論有無存款保險制度，理所當然的會集中在一目了然的事物上：銀行利率高低及服務費用多寡。是以存款人在沒有存款保險制度時，是否就會更加關心銀行的經營情形，就銀行體質做出評估和選擇呢？縱觀世界各國存款保險制度下的例證，仍係眾說紛紜，難有一具體結論。因此，存款人無論是否受到存款保險制度的保護，都有可能漠視銀行的風險行為，而存款保險制度的建立，只是在理論上會加重此一情形。[18]

綜上所陳，存款保險制度僅僅是在原有的基礎上，增加道德風險的數量，而並無法從根本上去杜絕道德風險的形成。是以世界各國在建立或改善存款保險制度時，不宜有過分的期待，或將銀行業固有的道德風險，強行加諸於存款保險制度上。評估道德風險的標準，應係以其行業內原有的道德風險為基礎，往上去觀察因存款保險而帶來道德風險的增量(incremental amount)，而不能使用總量(absolute amount)。

[18] 顏蘇，反思存款保險制度中的道德風險問題，法學論壇，2015 年 7 月，第四期，頁 103。

在現代瞬息萬變的金融體系中，必須認知到天下沒有白吃的午餐，而存款保險制度就是以一定程度的道德風險為代價，換取金融系統的穩定。[19]

國立政治大學
National Chengchi University

[19] 周仲飛，銀行法研究，上海財經大學出版社，2010 年版，第 330 頁。

逆向選擇指的是在資訊不對稱的情況下爲了降低風險或獲得更大的利益，有更多的人選擇較差選項的一種情形。因為不同銀行的經營及獲利能力存在著一定程度的差距，如保費一律相同，則高風險銀行爲了降低風險，較經營穩健的銀行更樂於支付保費並參加存款保險制度;而低風險銀行在沒有其他優惠措施做為配套的情形下，要其增加保費成本，其參保的意願反而會降低，如強制該銀行加入保險，等同於向其徵收稅賦以補貼高風險銀行。儲戶在不瞭解銀行實際經營情形的狀況下，反而選擇了更樂於投保存款保險但實際經營情形較差的銀行。為解決此一情形，單一保險費率顯然並不適合存款保險制度，應該考慮配套其他優惠措施或採取差別化費率以消除逆向選擇。[20]

第四項　存款保險制度的利弊分析

存款保險制度目前已有近 90 年的發展歷史，在存款保險制度的發展史中，先後經歷了「肯定論」、「否定論」及「折衷論」等。「肯定論」認為存款保險制度幫助減少擠兌行為的發生，樹立儲戶信心，穩定金融系統，同時，存款保險制度還有利於強化金融系統的風險管

[20] 為了克服存款保險制度可能引發的道德風險和逆向選擇問題，宜實行風險厘定存款保險費率管理制度，制定與投保銀行經營風險相關的保險費率，使保險費與銀行的經營風險等級成正比。實行風險厘定保險費率，在保險制度中引入價格機制，使每個銀行承擔風險的最大限度是風險的邊際成本、保險費等於邊際利潤，一方面使投保銀行繳納的保險費更公平，更能強化銀行的自律性;另一方面，通過銀行支付的保險費等資訊的披露，可以使公眾認識到不同銀行的風險水準，從而加強對銀行的選擇和監督。
以上引用自唐明琴，存款保險制度研究-中國存款保險制度設計，中國金融出版社，2010 年 5 月，初版，頁 122。

理，將非政府的金融監管機構引入到監管體系之中，有效防堵官官相護的情形，提高監管效率。

但是，肯定存款保險制度具有積極性功能的同時，它也存在著一定的弊端，道德風險及逆向選擇即為存款保險制度最大的弊端。因為存款保險制度的存在，存款人將賠付存款，視為有加入存款保險的每家銀行必備的保障，存款人將停止關注每家銀行的經營情形、財務狀況、經營風險等事務，亦不再有意願對銀行進行外部監督，銀行亦將經營風險轉移給存款保險機構，開始從事高風險高收益的投資行為，因而導致道德風險。因為存款保險制度保障了存款人之存款，無論存款人還是銀行都更加會有追求高報酬的傾向，各家銀行為了給付更高的利息，容易進行風險與報酬成正比的投資交易，這無形中增加了銀行的經營風險。此外，如存款保險制度針對不同的經營主體沒有規範優惠政策並適用同一費率的情形下，存款人尚有可能因此增加逆向選擇的風險；經營不善之銀行更易從存款保險制度中獲取更多的利益。此外，存款保險制度不可避免地的增加了銀行營運成本，一些經營不善的銀行還可能通過存款保險制度展開不公平的競爭，以規避本屬於自身的風險。

國立政治大學 National Chengchi University

鑒於存款保險制度實務上雖有相當積極正面之意義，亦產生可預見之消極弊端，故此近年來存款保險制度中的「折衷論」受到了普遍重視。「折衷論」的核心思想是要有限制的執行存款保險制度，充分利用存款保險制度的優點，規避可能發生之弊端，並通過相關措施予以防治[21]。決策者在建立存款保險制度時，可採取多項措施來規避道德風險，而不必損害存款保險的優勢；道德風險可分為兩方面:因獲得存款保險機制賠付存款的保護，處於破產邊緣的銀行其經營將會更冒險，存款者也缺乏選擇和監督銀行之動機，決策者可通過: 引入差別化費率（營業情形較好的銀行按照低費率繳交保費，營業情形較差的銀行則要提高保險費率）、執行有限額的賠付政策（防止銀行透過制度內的漏洞轉嫁風險）、實行相對較低的存款保險範圍、實施共同保險、提高銀行財務及業務訊息透明度及強化訊息批露....等[22]。當存款保險制度透過這些措施規避道德風險後，即可使金融系統更趨穩定，銀行也可從市場自由化中獲得良性刺激，激發出更多參與全球化競爭的實力。

第二節 國際存款保險制度發展情況

第一項 美國存款保險制度發展情況

[21] 姚東旻，顏建曄，尹燁昇，存款保險制度還是央行直接救市？——一個動態博弈的視角，經濟研究，10 期，2013 年 10 月，頁 43-54。
[22] 邢勇，前揭註 6，頁 120。

美國存款保險制度於 1933 年成立並由美國聯邦存款保險公司（FDIC）負責，由美國國會主導。次年成立了聯邦儲蓄貸款保險公司（FSLIC），專門負責美國儲蓄與貸款銀行的存款保險事宜，其對參保的儲蓄與貸款銀行的管理及其破產倒閉的處理方式與 FDIC 基本相同。[23]1987 年 FSLIC 出現債務危機而倒閉，其債權債務由新設立的儲蓄協會保險基金(ASIF)接管，並由 FDIC 管理迄今。1970 年成立了全美信用合作社保險基金(National Credit Union Insurance Fund, NCUIF),專門為信用合作社的存款提供保險。[24]故此一個完整健全的美國聯邦存款保險體系，係由上述存款保險管理機構搭配相關的管理法規、管理方法與行政程式等所組成。

聯邦儲蓄貸款保險公司（FSLIC）與 FDIC 最大的不同為該公司隸屬於聯邦住宅貸款銀行體系(Federal Home Loan Bank System, FHLBS)，並非一獨立機構。FHLBS 成立於 1932 年，專門為抵押貸款之銀行機構提供流動性資金，按規定，聯邦住宅貸款銀行委員會(FHLBB)有權監督和管理 FHLBS 的成員，所有 FHLBS 成員之儲蓄與貸款銀行必須參保 FSLIC。

[23] FDIC. The First Fifty Years-A History of the FDIC: 1933-1983 [M]. JWashington D. C. : Federal Deposit InsuranIce Corporation, 1984.
[24] 唐明琴，前揭註 18，初版，頁 46。

美國信用合作社機構數量與規模均較少，上開合作社必須加入由全美信用合作社管理局(NCUA)所管理的全美信用合作社保險基金(NCUIF)，由 NCUIF 對參保信用社實行存款保險，其管理方法及程式與 FDIC 基本相同。綜上所陳，FDIC 自 20 世紀 80 年代末期以來，負責商業銀行、互助儲蓄銀行、儲蓄與貸款銀行等美國絕大部分存款式金融機構的存款保險事務。

FDIC 之董事會為該公司的核心組織，董事會主席由總統任命並需由參議院批准。美國聯邦存款保險公司在職能設置上屬於複合型，兼具有存款保險、銀行監管及處置問題銀行等職能。隨著金融體系的發展，該公司還具有金融監管、風險控制、風險預警等職能。

聯邦存款保險法是美國存款保險制度的主要根據法，存款保險制度內之金融機構分為強制加入或自願加入；亦即所有聯儲會銀行均被強制需加入存款保險，非會員銀行及其他機構可自行選擇是否加入存保。美國存款保險制度適用於本國內經營的內資銀行及外資銀行分支機構，其他非會員銀行及其他機構如有意願申請加入，需經由存保機構審查及批准。

美國存款保險制度僅承保活期儲蓄、定期存款、銀行間存款、外匯存款，其他大額存款及具有投資性質的有價證券均不在保險制度涵

蓋範圍之內。美國存款保險制度的保險限額以存款人在同一倒閉機構多個帳戶合併之總額為基準，2008 年金融海嘯後，保險賠付金額已增加為 250000 美元。

美國存款保險費率已從單一費率制變更為差別化費率，目前費率的計算方式係由費率與資本充足率、核心資本充足率、CAMELS 評級等為標準來計算。比如 CAMELS 評級為 A 級銀行，且資本充足率>10%、核心資本充足率>6%的銀行，存款保險費率即為 0%；但是對於 CAMELS 評級為 C 級，且資本充足率<8%、核心資本充足率<4%的銀行，其費率則高達 0.27%。

美國自金融危機以來，從 2008 年年初至 2011 年 4 月末，共有 361 家銀行類金融機構破產倒閉，這些金融機構的倒閉固然舉世駭然，但卻未引發銀行擠兌社會動盪，全賴於聯邦存款保險公司(FDIC)快速有效的處置，使存款人信心未受動搖，進一步確保了金融系統的穩定。FDIC 在金融危機後，獲得各界的肯定，故此 2010 年 7 月美國通過「多德一弗蘭克華爾街改革與消費者保護法」，該法明確賦予 FDIC 有序清算和系統性風險處置的權限，並將其職責範圍擴大到具有系統重要

性的非銀行類金融機構，與美聯儲共同組成美國防範系統性風險及主導退場機制的重要組織。[25]

第二項　日本存款保險制度發展情況

日本存款保險制度以 1971 年頒佈之存款保險法為基礎，由日本存款保險公司（DICJ）作為存款保險制度的執行單位。該公司涵蓋日本政府、中央銀行、民間金融機構等組織，接受大藏大臣領導。保險公司由理事長、理事和監事各 1 名負責管理。日本保險公司在職能方面僅具有進行存款保險和處置問題銀行等較少職能，相較於美國，日本保險公司所具有的監管職能明顯較弱。日本採取的參保方式，係為強制參保；而日本存款保險除針對本國銀行外，尚包括本國銀行在境外的分支機構，並且僅承保活期存款和定期存款，其他類型之存款不在存款保險承保範圍之內。

日本存款保險之限額在 20 世紀 80 年代至 21 世紀初採取的是完全存款保險制度，即全額賠付國民的存款，充分保障國民利益。但自 2005 年以來，日本已不堪完全賠付所帶來之財政負擔及連鎖而來的負面效應，故此完全賠付的存款保險制度被取消，目前日本保險限額為 1000 萬日元。

[25] 楊勇，前揭註 7，頁 144-145。

在保險費率上，日本執行的是單一費率制，存款保險公司根據經濟發展水準、匯率、物價等，確定保險費率，其原則為:保證長期保險費收入能理賠保險損失，且不得對特定機構有差別待遇，故其保險費率並非一成不變;1996 年之前為 0.012%; 1996 ~2001 年期間提高了 4 倍，調整為 0.048%，同時收取 0.036%的特別保費;目前基本維持在 0.08%左右。而美國 1933 年設定的保險費率為 1.2%，經多次調整後，1994 年起改為以風險評估為基礎的差別化費率。[26]從理論上說，差別化費率可減少道德風險及逆向選擇的情形，有效避免統一費率制度下低風險銀行對高風險銀行的補貼，但此舉等同於由政府為金融機構經營情形的優劣進行背書，對問題金融機構不論其問題係為長期或短期皆會產生負面影響，使經營危機愈加嚴重，影響金融機構的公信力，進而破壞金融系統的穩定。而實施統一費率則可在一定程度上避免這些問題的發生。

長期以來，日本政府對金融機構嚴格限制競爭，政府相關當局積極干預金融機構的業務，這種護航式策略，使得一般金融機構長期屹立不倒，日本存款保險公司形同虛設。[27]這樣違反市場自由化競爭的

[26] 以上費率資料引用自唐明琴，前揭註 18，頁 94。
[27] 金融當局積極干預金融機構的業務，這種「護送艦隊」式的保護策略曾創造了日本銀行業「幾十年不倒」的神話，也使得日本存款保險公司的作用形同虛設。事實上，在相當長時間內，日本金融當局的主流觀點是，存款保護是美國的做法，不符合日本國情。
以上參考自，張淑英，日本金融體制的問題及改革，世界經濟，1998 年第 7 期，頁 33。

結果，造成儲戶風險意識低弱，大量問題銀行苟延殘喘，[28]因此，自20世紀90年代中期以來，銀行危機頻繁發生。日本金融機構的危機來自於日本政府及監管機關總總錯誤的政策，而當問題發生後，又拒絕面對及解決，採用鴕鳥政策，希冀問題能自動消失。[29]總之，日本銀行體系一度是一個由政府主導的、封閉的、嚴格限制的體系，[30]這個體系在金融市場化、國際化、金融競爭日趨激烈、金融改革風起雲湧的時代，迫切需要改革。

有鑑於此，1997年6月30日日本大藏省公佈「金融體制改革方案」[31]，此次改革被譽為「日本版金融大爆炸」；1997年六月，日本頒佈日本銀行法修正案，它賦予日本銀行更大的獨立性取消大藏大臣對日本銀行業務的命令權和內閣對日本銀行總裁的罷免權，以確保央行的獨立性。這是該法制定以來最重要的一次修改，它表明日本整個金融體制將發生重大變化。依據該法，金融監管局(FSA)依據該次修

[28] 超保護政策還使得日本自第二世界大戰結束至1994年間，銀行倒閉很少發生，這既使得大批問題金融機構沒有被及時淘汰出金融體系，也淡化了整個社會的風險意識，留下了無窮的隱患。以上參考自劉麗京，日本:經濟金融陷入困境，改革調整舉步維艱，國際金融研究，1998年第2期。

[29] 泡沫經濟的幻滅，銀行不良債權的增加，「惜貸」現象的出現以及東亞金融危機的影響，進而言之，日本政府的政策失誤(比如，曲對銀行不良債權問題，日本政府過分期望地價和股價回升，銀行依然被過度保護)是釀成銀行危機機的重要原因。之所以出現上述「監理寬容」現象，在於存款保險機構缺乏充分的儲備來關閉問題金融機構，監管者與被監管者關係過於密切，而且管理部門也不情願承認自己的政策失誤，而寧願掩蓋問題以期其自行消失。
以上參考自李薇、陳虹，日本處理不良債權的新舉措，國際金融研究，1999年第3期。

[30] 劉麗京，前揭註26。

[31] 1997年6月13日，日本大藏省公佈了「金融體制改革方案」。按照方案，改革的三大原則是自由化(free)、公平化(fair)和國際化(global) 。所謂自由化即建立自由地按市場原理運作的市場;公平化即建立可信賴公平的、透明的市場;國際化即建立全球性的領先於時代的市場。
以上參考自，劉昌黎，試論日本金融的大爆炸，日本學科，1998年第1期。

法而設立，在存款機構破產時，認定存款保險的適用範圍，行使大藏省過去所負責相關監管、審查金融機構的職權，此即代表日本的金融行政管理模式由一元體制向二元體制過渡。[32]該法還要求，自 1998 年 4 月 1 日起建立 「及時糾錯體系(PCA)」，大藏省據此可根據金融機構資產狀況，要求其採取減少資產業務、暫停全部或部分業務等糾正措施。[33]

日本自 20 世紀 80 年代開始進行金融改革，從最初的「付款箱」模式(僅僅作為提供資金的機構，缺乏監管許可權)漸趨完善和強化，從「無為而治」的被支配的角色轉向更為積極主動的依法監管，在解決日本銀行業的不良債權問題和日本銀行業危機中發揮出越來越大的作用，成為穩定日本金融體系的重要機構之一。[34]

第三項　台灣存款保險制度發展概況

台灣存款保險制度以 1982 年存款保險條例為根基，並於 1985 年成立中央存款保險股份有限公司。該公司由財政部和中央銀行成立，資金來源是財政部、中央銀行、政府撥款及保費收入。中央存款保險公司在職能設置上與美國聯邦保險存款公司相似，具有多種職能，涵

[32] 大藏省則繼續規劃日本的整體金融體系，負責制定總體政策和方案。
以上參考自，邢勇，前揭註 6，頁 344。
[33] 邢勇，前揭註 6，頁 344。
[34] 邢勇，前揭註 6，頁 356。

蓋了存款保險、處置問題銀行、風險監管、風險預警等。台灣存款保險制度針對金融機構原為自願參加之模式，之後變更為強制模式，並於 1999 年要求所有經營存款業務的金融機構都必須強制參與存款保險。台灣的存款保險與美國同樣採用「屬地原則」，凡在台灣本地經營的內資和外資銀行及分支機構，均在存款保險涵蓋範圍之內，但是台資銀行在境外分支機構則不包含在內。

台灣存款保險不承保大型存款、銀行間之存款、外幣存款等，但活期存款、定期存款、支票存款則在保護範圍之內。以存款人在同一家參保機構總額存款為基礎，最高賠付金額為新台幣 300 萬元。從保險費率來看，台灣從單一費率制變更為差別化費率制，並依照美國存款保險制度的做法，以資本充足（良好、充足、不好）、監管評級分數（A 級、B 級、C 級）等做為評估要件，以確定費率，其中資本充足評等為良好的銀行，費率最低；資本充足不好但評等為 B、C 級等銀行，費率最高。

臺灣存款保險公司的職能較強可從對問題銀行的處理上觀之。根據存款保險條例第 25~27 條之規定，要保機構因違反法令、保險契約或經營不健全的業務，經公司警告而未限期改正者，應公告終止其要

國立政治大學 National Chengchi University

保資格，並報請主管機關處理。[35]主管機關勒令要保機構停業時，應即指定存款保險公司為清理人，儘快清理停業機構的資產與負債。在清理過程中，如發現該停業機構尚有復業的可能與必要，經財政部批准，可對該機構提供資金援助以使其復業。如停業機構無復業之希望，則將清算所得按債權比例清償債務。當要保機構停業後，存款保險公司按標準對其存款人支付賠償。原則上超過理賠標準的存款不予賠付，但須發給債權證明書，如果存在淨資產則超限額存款人可對剩餘債權按比例進行第 2 次賠付。根據存款保險條例第 28 條，要保機構經主管機關或農業金融中央主管機關勒令停業時，存款保險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，應依下列 4 種方式之一履行保險責任:①根據停業要保機構帳冊記錄及存款人提出的存款餘額證明，按其保險金額，直接以現金、匯款、轉帳或其他撥付方式支付。②在同一地區，商洽其他要保機構，對停業要保機構的存款

[35] 存款保險條例第二十五條
要保機構有違反法令、存款保險契約或業務經營不健全情形時，存保公司得提出終止存款保險契約之警告，並限期改正。
第二十六條
要保機構有下列情事之一者，存保公司應於通知主管機關或農業金融中央主管機關後終止其存款保險契約，並公告之：
一、經依前條規定提出終止存款保險契約之警告並限期改正而屆期未改正。
二、經主管機關或農業金融中央主管機關命令限期資本重建或為其他財務業務改善，屆期未改善，或雖未屆期而經上開機關或存保公司評定已無法改善。
三、發生重大舞弊案或其他不法情事，有增加存款保險理賠負擔之虞。
第二十七條
要保機構經依第二十一條或前條規定終止存款保險契約者，應於終止之日起一個月內，將該事實分別通知其存款人，並繳回存保公司核發之存款保險標示牌。
前項存款人於存款保險契約終止之日之存款總餘額，扣除其後存款給付金額，自終止之日起半年內，在最高保額範圍，繼續受存保公司保障。被終止存款保險契約之要保機構，應繼續支付相當於保險費之費額。

人，設立與其賠付金額相等的存款，由其代為支付。③對其他金融機構提供資金款、辦理貸款、存款或保證停業要保機構債務等財務協助，促使其合併該停業要保機構或承受該停業要保機構的全部或部分營業及資產負債。④無法商洽其他金融機構辦理前第②③款業務時，可暫以公司名義承受並繼續經營，再依第③款方式辦理。為實現該職能，新修訂的存款保險條例，還借鑒美國經驗，搭配銀行法建立了糾正措施[36]及「過渡銀行」[37]，對承受停業要保機構之營業、資產及負債相關事宜，以法律明文規範。[38]

[36] 國際存款保險機構學會(International Association of Deposit Insurers,IADI)
於 2005 年 12 月所發布之「金融機構問題處理總綱」 (General Guidance for the Resolution of Bank Failures)中揭示，金融機構內所有的問題及危機，可透過一套健全的監理架構而減少發生的機率，並可降低處理問題之成本。因此，一個完整的經濟及金融體系架構內應由政府實施健全的經濟政策、有效的公司治理、健全完善的金融監理與規範(包括了立即糾正措施)、符合實際需要且迅速的問題處理程式以及公正嚴明的司法審判與刑事偵查系統。
以上參考自李智仁，存款保險制度處理問題金融機構法制規範之研究，臺北大學法律學系博士班，2009 年，頁 152-153。

[37] 過渡銀行是 FDIC 主導的一個暫時性機制，旨在管理經營不善的要保機構的業務，使其繼續經營。最初，FDIC 建立的過渡銀行一般營運 2 年，視情形可延期 3 次，每次時間為 1 年。當要保機構發生倒閉的危機時，FDIC 便藉由過渡銀行開始介入經營並為尋求問題解決之道盡量爭取時間，但因過渡銀行本身的複雜性以及發生危機的要保機構多為小銀行，FDIC 很少採用此方式。
以上參考自邢勇，前揭註 6，頁 177。

[38] 存款保險條例第二十八條
要保機構經主管機關或農業金融中央主管機關勒令停業時，存保公司應依下列方式履行保險責任：
一、根據停業要保機構帳冊紀錄及存款人提出之存款餘額證明，將賠付金額以現金、匯款、轉帳或其他撥付方式支付。
二、商洽其他要保機構，對停業要保機構之存款人，設立與賠付金額相等之存款，由其代為支付。
三、對其他要保機構或金融控股公司提供資金、辦理貸款、存款、保證或購買其發行之次順位債券，以促成其併購或承受該停業要保機構全部或部分之營業、資產及負債。
存保公司辦理前項第二款或第三款所需預估成本，應小於第一款賠付之預估損失。但如有嚴重危及信用秩序及金融安定之虞者，經存保公司報請主管機關洽商財政部及中央銀行同意，並報行政院核定者，不在此限。
存保公司辦理前項但書規定事項，致一般金融保險賠款特別準備金或農業金融保險賠款特別準備金不足時，得分別向一般金融要保機構及農業金融要保機構收取特別保險費。特別保險費費率及收取期間，由存保公司擬訂，報請主管機關核定。
存保公司依第一項各款規定履行保險責任之作業程式，由存保公司擬訂，報請主管機關核定。
以上引用自存款保險條例。

美國以資本適足率之不同做出等級劃分並設計出各等級所附隨之效果，創立了立即糾正措施。除了最差等級無選擇性措施外，其他4種等級[39]均有強制性措施[40]與選擇性措施[41]交互運用之可能，更加完善了金融監理制度；法律條文清楚明定了管理機構於各種情況下的介入時點及處置手段，使金融監理更加透明可供檢視，管理機構亦可更加靈活的處理各式問題。美國在實施立即糾正措施後，大大增加其金融實力及國際競爭力，此制度因而備受各界肯定，也形成國際金融監理規範之趨勢。銀行法參考美國立即糾正措施之設計本旨及規範精神，於法律位階明定適用於我國之立即糾正制度，有助於未來金融監理制

[39] 1978 年以後，FDIC 採用統一的「Camel」體系對投保銀行進行分類。檢查人員根據銀行的資本、資產、管理、盈利和流動性的等級，進行簡單算術平均，求出該銀行經營等級的綜合分值，最後根據綜合等級 1~5 級所規定的具體標準和分值對商業銀行的綜合等級進行最後評定。若綜合評級為第 1 級，則表示該銀行實力強大，可應付任何經濟和市場週期變化的影響，銀行檢查官對它可完全放心;第 2 級意味著該銀行營業狀況相對穩定，不需檢查官給予太多的注意;第 3 級意味著該銀行存在一些亟待解決的問題，對經濟週期的變化較為敏感，但不存在倒閉危險;第 4 級表明該銀行有倒閉可能，需要檢查部門密切注意，並需採取相應措施，解決出現的問題;第 5 級意味著倒閉的陰影時刻籠罩著整個銀行，急需注入新的資本，更換管理層。
以上引用自邢勇，前揭註 6，頁 174-175。

[40] 聯邦存款保險公司具有極大的強制性權力，包括勒令投保銀行暫停高風險或有問題的業務，並可依法對其處以罰款。必要時，亦可責令出現問題、瀕於破產的投保銀行銀行暫停營業或解除其法定代理人職務；依照 1950 年「存款保險法」公司還可直接對其以其他方式進行持續性的經營援助(Open Bank Assistance, OBA)，如:直接貸款、協助整併、收購資產…等。從 1950 年起，FDIC 曾多次使用此方法，以資金援助方法拯救不少銀行免於破產的命運。但此種援助模式，固然使銀行免於倒閉，但卻未讓其承擔責任和損失。之後美國政府於 1993 年「處置信託公司終結法」規定，保險基金不能被使用於讓倒閉銀行的股東受益，因此，自 1992 年起，FDIC 就未再使用這種模式。1996 年，FDIC 廢除了其關於銀行持續經營援助的政策聲明。
以上參考自邢勇，國際存款保險法律制度研究，知識產權出版社，初版，2011 年 1 月，頁 175-177。

[41] 1991 年美國國會通過了「聯邦存款保險公司改進法案」(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991，簡稱 FDICIA)。FDICIA 是美國存款保險制度非常重要的變革，它賦予聯邦存款保險公司(FDIC)採取「立即糾正措施」(Pronompt Corrective Ac-tion，簡稱 PCA)的權利。該條例自 1992 年 12 月 19 日起正式實施並規定美國金融監理機關對各類資本水準之金融機構所應採行或可採行之立即糾正措施分為「強制性監理措施」及「選擇性監理措施」。強制性措施即指聯邦監理機構必須強制對該類金融機構採行之措施，而選擇性則指聯邦監理機構可視情況，自由裁量是否應採行的措施，此部分可參考本文註腳 25。
FDICIA 所揭示之資本分類以及強制監理措施，顯示 FDIC 已以法律去取代其原有之部分裁量權。
以上參考王煦棋，從美國與歐盟存保法制經驗看中國存款保險法制之建制，東吳法律學報，東吳大學法學院，23 卷 3 期，2012 年 1 月，頁 7。

度之強化。[42]因該制度之實施，使金融監理機關與金融業者發現金融機構資本適足率或淨值出現惡化時，可儘速施行限制與補救措施，讓經營不善的金融機構盡可能的存活下來，存款保險機構的資金亦可免於受損，大大降低處理問題金融機構之成本，協助穩定金融市場及社會安定。

將相關辦法明確以法律條文規範，除可避免因法令不明或政策考量所產生之監理寬容外，金融機構經營者對於法律效果亦不再有混沌模糊之空間，可通過條文內容，對於所可能獲致之處分充分瞭解，因而提昇其配合管理機關改善經營現況之意願。[43]再者，問題金融機構

[42] 以上引用自李智仁，前揭註 34，頁 153。

[43] 2008 年 12 月 30 日總統華總一義字第 09706279621 號令修正公佈之銀行法部分修正條文中，明文規定立即糾正措施與相配套之退場處理程式，彰示我國正式實施立即糾正措施。其修法後之法律規定如下:

第四十四條

銀行自有資本與風險性資產之比率，不得低於一定比率。銀行經主管機關規定應編製合併報表時，其合併後之自有資本與風險性資產之比率，亦同。

銀行依自有資本與風險性資產之比率，劃分下列資本等級：

一、資本適足。

二、資本不足。

三、資本顯著不足。

四、資本嚴重不足。

前項第四款所稱資本嚴重不足，指自有資本與風險性資產之比率低於百分之二。銀行淨值占資產總額比率低於百分之二者，視為資本嚴重不足。

第一項所稱一定比率、銀行自有資本與風險性資產之範圍、計算方法、第二項等級之劃分、審核等事項之辦法，由主管機關定之。

第四十四條之一

銀行有下列情形之一者，不得以現金分配盈餘或買回其股份：

一、資本等級為資本不足、顯著不足或嚴重不足。

二、資本等級為資本適足者，如以現金分配盈餘或買回其股份，有致其資本等級降為前款等級之虞。

前項第一款之銀行，不得對負責人發放報酬以外之給付。但經主管機關核准者，不在此限。

第四十四條之二

主管機關應依銀行資本等級，採取下列措施之一部或全部：

一、資本不足者：

（一）命令銀行或其負責人限期提出資本重建或其他財務業務改善計畫。對未依命令提出資

亦因銀行法的修正確立了退場機制[44]，當發生問題時，即可依法律規定，迅速且明快的退場。

美國的立即糾正措施規範於美國聯邦存款保險法中，更賦予聯邦存款保險公司執行之權限，相對於我國目前立即糾正措施規定於銀行法中，仍有些許不同，但本國以存款保險條例及銀行法所架構出之體系，已堪謂完善。是以源自美國聯邦存款保險法第 38 條第 b 項第 1

本重建或財務業務改善計畫，或未依其計畫確實執行者，得採取次一資本等級之監理措施。

（二）限制新增風險性資產或為其他必要處置。

二、資本顯著不足者：

（一）適用前款規定。

（二）解除負責人職務，並通知公司登記主管機關於登記事項註記。

（三）命令取得或處分特定資產，應先經主管機關核准。

（四）命令處分特定資產。

（五）限制或禁止與利害關係人相關之授信或其他交易。

（六）限制轉投資、部分業務或命令限期裁撤分支機構或部門。

（七）限制存款利率不得超過其他銀行可資比較或同性質存款之利率。

（八）命令對負責人之報酬酌予降低，降低後之報酬不得超過該銀行成為資本顯著不足前十二個月內對該負責人支給之平均報酬之百分之七十。

（九）派員監管或為其他必要處置。

三、資本嚴重不足者：除適用前款規定外，應採取第六十二條第二項之措施。

銀行依前項規定執行資本重建或財務業務改善計畫之情形，主管機關得隨時查核，必要時得洽商有關機關或機構之意見，並得委請專業機構協助辦理；其費用由銀行負擔。

銀行經主管機關派員監管者，準用第六十二條之二第三項規定。

銀行業務經營有嚴重不健全之情形，或有調降資本等級之虞者，主管機關得對其採取次一資本等級之監理措施；有立即危及其繼續經營或影響金融秩序穩定之虞者，主管機關應重新審核或調整其資本等級。

第一項監管之程式、監管人職權、費用負擔及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

[43]以上引用自李智仁，前揭註 34，頁 143-144。

[44] 銀行法第六十二條

銀行因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，主管機關應派員接管、勒令停業清理或為其他必要之處置，必要時得通知有關機關或機構禁止其負責人財產為移轉、交付或設定他項權利，函請入出國管理機關限制其出國。

銀行資本等級經列入嚴重不足者，主管機關應自列入之日起九十日內派員接管。但經主管機關命令限期完成資本重建或限期合併而未依限完成者，主管機關應自期限屆滿之次日起九十日內派員接管。

前二項接管之程式、接管人職權、費用負擔及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

第一項勒令停業之銀行，其清理程式視為公司法之清算。

法院對於銀行破產之聲請，應即將聲請書狀副本，檢送主管機關，並徵詢其關於應否破產之具體意見。

以上引用自全國法規資料庫

款所架構之立即糾正措施制度，透過銀行法之明文、金融主管機關之貫踐與存款保險機構之協助，將有助於我國問題金融機構之處理。[45]

由上可得知，臺灣存款保險制度系以「政府」信用為後盾，並集合金融機構之力量，共同保障存款人利益、維護金融體系安定的政策性保險。[46]存款保險公司不但可以檢查與輔導，督促要保機構穩健經營，即便要保機構經營不善而倒閉，存款保險公司除代其清償存款債務外，還可代其儘快清理資產，以避免因錯失處理時機而造成損失。臺灣存款保險公司的許可權極大，而非僅出任理賠的角色；某種程度上來說，是美國存款保險制度的「翻版」，這應與臺灣在政治、經濟方面對皆高度依賴美國有關。[47]

第三節 大陸存款保險制度文獻分析

隨著大陸經濟快速發展，大陸學者對存款保險制度的研究日益增多，試就其內容分析如下：

第一項 存款保險制度的必要性

[45] 以上引用自李智仁， 前揭註 34，頁 153。
[46] 黃仁山，評臺灣存款保險制度，國際金融研究， 1993 年第 4 期。
[47] 引用自邢勇，前揭註 6，頁 356。

沒有自己靈魂的市場經濟，只是一個行屍走肉，受制於人也受制於己。大陸金融領域也一直在搜索自己的靈魂，以期擺脫被政治權力控制的命運，不要讓銀行成為政商利益輸送的受害者，避免淪為腐敗官員的提款機。大陸的銀行業自對外開放以來，正受到全球化力量的掃蕩，那些規模大而效益小的銀行，為求境外集資上市，必須壯士斷腕。把多年的不良資產與債務剝離，讓帳目及運作透明化，與國際接軌，方能為國際金融界所接受。 其中，大到不能倒制度性因素讓外界有更大的疑慮，是以進入一個常規性的防範機制的建構成為必須。

大陸學者於研究中皆肯定了建立存款保險制度的必要性；大陸西南財經大學祖紀越[48]認為從國家金融安全的角度而言，有必要建立存款保險制度，因為長期以來，大陸實際執行的隱性存款保險制度，不但增加政府財政壓力，而且還容易誘發金融風險，故此通過存款保險制度，有利於穩定大陸的金融環境。

大陸首都經濟貿易大學張妍[49]則認為隨著大陸對外門戶日益開放，金融風險也日漸增高。銀行存款保險制度實務上樹立了一道安全屏障，防止各類型的風險，包括了擠兌風險及其他各式的金融風險。

[48] 祖紀越，我國存款保險制度及其定價研究，西南財經大學碩士學位論文，2014 年。
[49] 張妍，中國金融改革背景下的存款保險制度構建研究，首都經濟貿易大學碩士學位論文，2014 年。

同為西南財經大學的吳躍[50]則指出頒布銀行存款保險條例，是大陸銀行保險存款制度顯性化的必然要求。隨著大陸國家政策改革開放，各種所有制銀行不斷出現，確實有必要改變傳統的隱性擔保，爭取讓大多數銀行在公平的環境下競爭。

遼寧大學的劉娜[51]則強調存款保險制度的建立可使監管體系更為完善、提升銀行管理水準、增強銀行競爭力。通過存款保險制度，能夠規範銀行的業務行為，並且改善銀行的經營管理品質，從而進一步提升競爭力。

第二項　存款保險制度的實施路徑

雖然存款保險制度仍有一定的負面效應，但是從大陸官方及學者的研究來看，建立存款保險制度的必要性是無庸置疑的。關於如何建立符合國情及發揮良效的存款保險制度，大陸學者從不同的方向提出了建議。

在管理機構方面，由於大陸長期計劃性掌控經濟市場，大陸學者[52]多認為應由政府組建包含政府相關部門、銀行、商業保險公司出資

[50] 吳躍，我國存款保險制度的顯性化研究，西南財經大學碩士學位論文，2013 年。
[51] 劉娜，中國存款保險制度研究，遼寧大學碩士學位論文，2012 年。
[52] 張凱，馮曉婷，關於構建我國存款保險制度的思考，華北電力大學學報（社會科學版），5 期，2012 年 10 月，頁 30-33。

的股份制公司。另外，也有一些學者認為在市場經濟背景下，應該儘量弱化政府的角色，建議以銀行、商業保險公司以及其他民間機構出資的公司為存款保險承保機構[53]。但由於大陸特殊的國情因素，由政府部門組建相關機構的見解居多。

在保險對象、保險範圍及賠付限額方面，由於理念不同，大陸學者的見解有較大的差異。比如有部份學者認為存款保險制度應遵循「屬地原則」，不需要區分內資和外資銀行。但是，多數學者認為大陸目前金融競爭力普遍弱於國外企業，因此外資在大陸分支機構不應納入存款保險之內[54]。由 2015 年 4 月頒佈的「存款保險條例」來看，其立法保護範圍並未遵循「屬地原則」，顯然官方亦屬意在條例施行的初期，仍以大陸本國銀行為主。大陸存款保險以各類存款為主，並不包括大額存款。由於大陸的經濟情勢與政治穩定度息息相關，故此在賠付限額方面，大陸多數學者皆主張賠付限額應儘量提高。目前大陸賠付限額為 50 萬元，就金額來看雖然仍較世界各國低，但大陸官方仍宣稱，大陸存款保險的賠付限額與人均 GDP 之比例在世界各國中已屬較高水準[55]。

[53] 劉海洋，不同存款保險制度下的道德風險狀況研究，廣西大學碩士學位論文，2013 年。
[54] 萬偉，從金融安全視角談構建我國銀行存款保險制度，中國行政管理，3 期，2015 年 3 月，頁 142-145。
[55] 溫樹英，齊向莉，「有效存款保險制度核心原則」及其啟示，金融論壇，1 期，2013 年 1 月，頁 58-62。

在費率方面，大陸學者多贊同差別化費率。他們認為為避免逆向選擇及產生道德風險，實施差別化費率較能保障儲戶之權益，防止銀行發生道德風險[56]。不過，目前大陸官方關於費率的制定標準尚未公佈。

此外，大陸學者亦對比研究了中西方其他國家之存款保險制度，希望藉由美國、英國、德國、日本、韓國等國的存款保險制度經驗，完善大陸的存款保險制度[57]。

第三項　大陸存款保險制度建立設想與建議

在大陸存款保險制度尚未建立前，各家學者即提出對該制度之設想與建議。各方意見集中如下：

一是大陸存款保險制度建立之原則，這些原則包括漸進式原則、利益平衡原則、深化改革原則等。漸進式原則係要求存款保險制度無須一步到位，可以分步、分期，以降低推行的阻力。利益平衡原則則是要平衡各區域、各種所有制、中資和外資銀行等經營主體的利益，努力構建公平競爭的環境。深化改革則要結合金融改革，在存款保險制度建立的同時，還要配合其他方面的改革。

[56] 範建軍，利率市場化攻堅戰已經打響，建立存款保險制度刻不容緩，重慶理工大學學報（社會科學），2 期，2013 年 2 月，頁 1-7。
[57] 劉東華，李曉雋，建立存款保險制度的意義和對策，經濟縱橫，2 期，2014 年 1 月，頁 22-24。

二是存款保險制度的配套措施。這些措施主要集中在風險管理、市場化定價機制、組織建設和立法等多方面。在這些配套措施中，部分大陸學者指出對外金融開放是必然之趨勢，如何為各種所有制銀行營造公平的競爭環境則是配套措施的核心。一旦處理不當，會嚴重影響大陸政經情勢及國際地位[58]。

三是其他建議。這些建議主要包括推動銀行業發展，深化金融體制改革、加大對外開放，吸引外資入股等。

國立政治大學
National Chengchi University

[58] 朱耀，存款保險法律制度研究，吉林大學碩士學位論文，2013 年，頁 30-35。

第參章 大陸存款保險制度發展歷程

第一節 大陸存款保險制度的必要性和可行性

第一項 大陸 2002 年-2014 年城鄉居民儲蓄存款走勢

表 3-1 反映了大陸 2002 年-2014 年城鄉居民儲蓄存款走勢。從絕對數額來看，大陸自 2002 年以來城鄉居民儲蓄存款絕對額就逐年增長。在 2002 年，大陸城鄉居民儲蓄總額僅為 9.2 萬億元人民幣，到了 2003 年、2008 年、2010 年及 2013 年則相繼突破了 10 萬億元人民幣、20 萬億元人民幣、30 萬億元人民幣和 40 萬億元人民幣的規模。2014 年，大陸城鄉居民儲蓄存款總額達到 44.76 萬億元人民幣，約為 2002 年的 5 倍，是 2008 年的 2.2 倍。從年均增速來看，除 2003 年、2006 年、2014 年等個別年份，大陸城鄉居民儲蓄存款年增率在 10%以上，其中有些年份甚至達到了 20%以上。縱觀大陸 2008 年-2014 年城鄉居民儲蓄存款年增率，可發現其增長再下降的趨勢。2010 年達到 24.10%的高位後，2011 年則逐年下降，2014 年城鄉居民儲蓄存款年增率甚至僅為 1.68%。這應與大陸經濟逐步”軟著陸”、經濟成長速率放緩有關。2013 年以來，大陸 GDP 年增率就低於 10%。2014 年則低於 8%，大陸官方對 2015 年的 GDP 增長預期則為 7%。由於宏觀調控所致，大陸城鄉居民的儲蓄增速也會逐年放緩。

表 3-1 大陸 2002 年-2014 年城鄉居民儲蓄存款走勢（單位：萬億元人民幣）

年份	總額	年增率	年份	總額	年增率
2002	9.2	11.53%	2009	24.44	22.14%
2003	10.1	9.78%	2010	30.33	24.10%
2004	12.16	20.40%	2011	35.2	16.06%
2005	14.21	16.86%	2012	39.96	13.52%
2006	15.34	7.95%	2013	44.02	10.16%
2007	17.2	12.13%	2014	44.76	1.68%
2008	20.01	16.34%			

數據來源：大陸中國人民銀行歷年年報。

第二項　大陸存款保險制度的必要性

由於中華民族的儲蓄習慣，大陸城鄉居民仍以儲蓄做為主要理財模式，但是近年來由於大陸經濟成長衰退，所面臨之風險倍增，故此建立存款保險制度具有相當的必要性。首先，大陸長時期執行的是政府隱性擔保的隱性存款保險制度，由於隱性擔保的存在，儲戶對銀行經營風險的關注程度降低，弱化了存款人對銀行的監管，銀行發生道德風險的可能性因而增加。同時，隱性擔保在某種程度上亦加大了政府財政壓力。在 20 世紀 90 年代中期，大陸有關部門爲了幫助國有大型商業銀行解決債務，注資超過數千億。

其次，大陸人民存款加速成長，此情形客觀上需要存款保險制度來保障儲戶權益。從前表 3-1 的數據來看，2014 年底大陸城鄉居民儲蓄總額接近 45 萬億元人民幣，而全國本外幣儲蓄餘額超過 80 萬億元，

是世界上儲蓄率最高的國家之一。但是大陸近年來經濟形勢並不樂觀，人民儲蓄風險增加，通過銀行存款保險，有利於保障儲戶權益，防止社會動盪。

第三，大陸需要存款保險制度，以達到公平競爭及適應國際金融環境。大陸金融領域長期以來內資銀行較外資銀行、國有大型銀行(中國工商銀行、中國建設銀行、中國農業銀行、中國銀行、中國交通銀行）以及股份制銀行享有更多的優惠政策，故此大陸的金融環境長期違背市場化競爭的基本要求，也違背了大陸政府入世時的承諾。存款保險制度在某種程度上旨在打破不公平的競爭環境，盡可能地去實現公平。

在中國入世五年過渡期結束後，順應更全面性的開放，國務院在 2006 年 11 月全新發布外資銀行管理條例，並在 2006 年 12 月開始施行，其對外資銀行在中國的設立程式、營業範圍和監管等問題作較為全面的規定，原外資金融機構管理條例加以廢止。揆諸其全新立法的原因在於：中國加入世界貿易組織以來，履行各項承諾，並對外資銀行實施開放措施。在中國外資銀行機構數量明顯增加，業務品種和經營地域不斷擴大。再對照於商業銀行法第 3 條中有關中資銀行經營項目中，亦可觀察出外資銀行尚不得從事於發行金融債券、代理發行、

代理兌付、承銷政府債券、代理收付款項等相關業務，蓋因這類業務涉及國家的貨幣政策，影響巨大，目前還未對外資銀行開放，難稱為銀行市場的全面開放或是國民待遇之賦予[59]。而存款保險制度的適用若排除於外資銀行的適用，將是更大的實質不公平。

第四，大陸當前的銀行體系面臨相當多問題，一是不良放款嚴重，二是資金配置扭曲，三是貨幣及債券市場問題，四是股票市場存在嚴重缺陷，五是金融監理體系不健全，六是金融業務內容單調且不具現代化，七是已開始面臨通貨緊縮的威脅，八是大陸近年來經濟成長放緩.....這些都加大了金融市場的系統風險，更加需要建立存款保險制度。

第三項　大陸存款保險制度建立的可行性

大陸長期以來並未建立顯性存款保險制度，但這並非表示大陸無建立顯性存款保險制度的可行性。大陸學者與官方在實務上的準備及理論上的研究都多有著墨，各大高校、科研院所均進行了理論研究。中國人民銀行早在 1997 年就成立了存款保險制度研究課題組，專門負責有關的學術及實務調查研究，同時，大陸政府早在 1993 年「國務院關於金融體制改革的決定」中就提出要建立存款保險制度。央行

[59] 王文杰，兩岸銀行互設營業機構之研究，金融研訓院委託計畫，2009 年 9 月，頁 12。

國立政治大學 National Chengchi University

及銀監會於 2008 年向國務院陳報了「中國人民銀行、中國銀行業監督管理委員會關於我國存款保險制度實施方案的請示」，提出建立存款保險制度的具體實施方案。但此時恰逢美國次貸危機引發國際金融風暴，全球各大市場股市均跌入谷底，全世界金融體系動盪不安如臨深淵，大陸內部經濟情勢亦冷峻非常，是以大陸當局決定暫緩推出存款保險制度，以減少因外部情勢不佳，增加新制度推行之阻力及不確定性。[60]

大陸反對建立存款保險制度的主要見解如下:一、因大陸銀行有國家執行隱性存款保險制度，以國家信用執行全額賠付，銀行實質上並不會發生破產或倒閉，因此並無建立存款保險制度之必要；但近年來所發生的銀行倒閉及不少金融機構出現存款擠兌之事件，已推翻此點論述。二、如大陸的四大國有商業銀行面臨嚴重的經營風險之情形下，其他金融機構因存款保險制度的保護更樂於從事金融投資進而產生道德風險，如此一來，四大國有商業銀行將面臨更嚴峻的競爭考驗，負擔也將愈加沉重。[61]但大陸學者就提出相關主體收益函數並進行博弈分析，證明了存款保險制度引發的道德風險的程度大小與一國銀行業所處的經濟環境密切相關，存款競爭與存款全額保護條件下引發的道德風險最大，但可通過部分存款保險如規定存款保險最高限額、風

[60] 楊勇；余峰，前揭註 7，頁 152。
[61] 唐明琴，前揭註 18，頁 156

險等級劃分、保險費管理等辦法，降低存款保險制度引發的道德風險。[62]綜上所陳，存款保險制度在大陸官方層面以及社會層面，雖然有一定的爭議，但是推動存款保險制度仍為基礎共識。

其次，從大環境來看，大陸的金融體系改革正逐漸深化，目前大陸已有國有大型商業銀行、股份制商業銀行、地方城市商業銀行、外資銀行等金融主體[63]。雖然目前尚未形成完全公平的競爭環境，但是大陸正在努力推動公平競爭，在這樣的環境下，建立存款保險制度無疑具有一定的可行性。

另外，商業銀行的資產業務建立在負債業務的基礎上，所謂負債業務主要是存款，資產業務主要是貸款。建立在存款基礎上的貸款，必須保證存款的及時提取，貸款能夠及時收回，避免貸款風險，保證本金的安全[64]。經過多年的市場化發展，大陸儲戶的風險意識已有所提高，瞭解到由於管理不善等諸多原因，大陸銀行並非沒有破產的可

[62] 以上資料引用自唐明琴，前揭註 18，頁 128

[63] 商業銀行雖屬金融機構之一種類型，但並非所有金融機構的類型都在商業銀行法的主體適用之內。依照大陸「金融許可證管理辦法」(2003 年 5 月發布，2007 年 7 月修正) 第 3 條，所稱金融機構包括「政策性銀行、商業銀行、農村合作銀行、城市信用社、農村信用社、村鎮銀行、貸款公司、農村資金互助社、金融資產管理公司、信託公司、企業集團財務公司、金融租賃公司、汽車金融公司、貨幣經紀公司等。」由於商業銀行係屬特許行業，除由相關主管機關核准並審批外，在對照於中國既有體制下的發展，現行中國的商業銀行種類，依其性質大致有五類：1. 大型股份制商業銀行，例如中國工商銀行、中國銀行、中國農業銀行、中國建設銀行及交通銀行等；2. 全國性股份制商業銀行，如中信實業銀行、中國光大銀行、華夏銀行、廣東發展銀行、興業銀行、招商銀行、深圳發展銀行、浦東開發銀行、民生銀行、恒豐銀行、浙商銀行及渤海銀行等；3. 城市商業銀行及農村商業銀行；4. 外資銀行；5. 郵政儲蓄銀行。詳參見，王文杰著，中國商業銀行法解析，台灣金融研訓院，2009 年 8 月。

[64] 王文杰著，前揭註 61。

能性。在這樣的時空背景下，也使大陸當局意識到須防範未然及時建立並施行存款保險制度以產生警示、避險等作用並保障存款人權益，也防止個別風險事件引發系統性風險，造成金融體系動盪不安。

最後，從國際環境來看，存款保險制度之實行已較為成熟，雖然各國在具體實行的方法和制度上仍存在一定的差異，但是對存款保險制度的基本理論和體系已漸臻完善。根據 IADI 網站公佈的資訊，從 1935 年以來，全球顯性存款保險制度的國家大幅增長（見圖 3-1），這些因素均為大陸存款保險制度的構建提供了基礎。

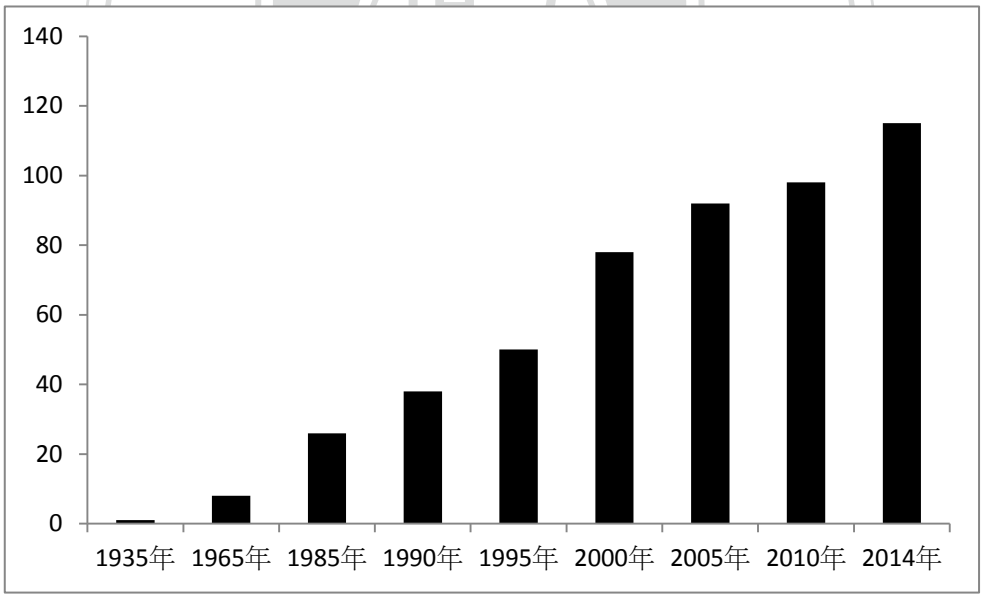

圖 3-1 1935 年-2014 年世界採用顯性存款保險制度的國家數量

數據來源：根據 IADI 網站數據整理而得

第二節 大陸存款保險制度發展階段

大陸存款保險制度在 2015 年 4 月以前，都處在隱性存款保險階段。不過，大陸從 20 世紀 80 年代中期以來，就在探索顯性存款保險制度。因此筆者將大陸存款保險制度分為三個階段：即隱性階段，探索階段和確立階段。各階段情況如下。

第一項　隱性階段（20 世紀 80 年代中期以前）

從廣義的存款保險制度來看，大陸從 1949 年以來即處在隱性存款保險制度。在這一時期，大陸各大銀行實際上由政府負擔擔保責任，因政府之信譽取得存款，並開展相關業務。大陸於此時期，銀行業屬於國有，股份制銀行較少，外資銀行則為零，大陸銀行實際處在國有銀行一家獨大的局面。這一時期大陸的銀行主要為配合政府計劃經濟之體制而運作，銀行競爭力極弱。

筆者認為大陸在此時期選擇的隱性擔保制度，係合理且符合實際的。因大陸此一時期經濟型態封閉，國民儲蓄是大陸經濟發展的主要動力，隱性擔保有助於各大銀行從民間籌集資金發展經濟。同時，由於大陸這一時期封閉保守的意識形態，國有銀行即象徵國家機器，係堅固不破絕無破產可能的觀念也使大陸官方必須採取隱性擔保制度。

國立政治大學 National Chengchi University

第二項　探索階段（20 世紀 80 年代中期-2014 年）

大陸從 20 世紀 70 年代末期就開始對外開放和對內改革，進入 20 世紀 80 年代後，大陸即開始進行銀行改革，並對銀行存款保險制度進行探討。進入 20 世紀 90 年代後，大陸很多金融機構均發生擠兌的現象，比如廣東國際信託投資公司、海南城市信用社等均捲入其中。因大陸官方的行政幹預及其他補救措施，擠兌風波方得以控制。但是，此一情形，使中國大陸當局加快存款保險制度的施行日程。1993 年，大陸國務院在「關於金融體制改革的決定」一文中的第三條第六項中表示：「金融機構經營不善，允許破產，但債權債務要盡可能實現平穩轉移。要建立存款保險基金，保障社會公眾利益」。[65]大陸官方於該文中正式提出應建立存款保險基金及相關制度，並展開了相關前期研究。

1997 年，大陸中國人民銀行成立了存款保險課題組，並在 2004 年成立存款保險處與金融穩定局。2004 年，大陸中國人民銀行開始進行存款保險條例的起草，並在隨後的幾年中，中國人民銀行及有關部門皆進行了前期研究。同期，大陸有關部門按照 WTO 的規定，逐步減少外資銀行在華的業務限制，如外資可入股大陸銀行、外資可成

65 http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-03/17/content_2709610.htm，新華網

立獨資銀行……等。外資入股大陸銀行即為這一時期改革的主要內容；有關外資入股大陸銀行情況見表 3-2，這些均為存款保險制度的建立奠定了一定的基礎。

不過，因考量到存款保險制度可能為民眾帶來的恐慌以及政治、經濟層面可預期將產生動盪，大陸存款保險制度的發展及制定均甚為緩慢。2007 年美國次貸危機發生後，當年大陸金融工作會議明確提出必須盡快建立存款保險制度，故此有關部門開始儲備立法及準備配套措施。2008 年全球經濟危機發生以後，美國近 50%左右的銀行倒閉，引發了大陸對銀行存款風險的高度重視。因此大陸自 2008 年起即強化了存款保險制度的研究，並加快立法的腳步。

表 3-2 2004 年以來外資入股大陸銀行情況（部份）

銀行名稱	外資機構	入股時間	入股比例
興業銀行	恒生銀行	2004 年	15.9%
深圳發展銀行	新橋投資公司	2004 年	17.9%
中國建設銀行	美國銀行、富登金融	2004 年	分別为 8%、5.1%
中國交通銀行	香港上海滙豐銀行	2004 年	19.9%
中國銀行	蘇格蘭皇家銀行、亞洲金融、瑞士銀行、亞洲開發銀行	2005 年	9.6%、4.8%、1.5%、0.23%
中國工商銀行	高盛集團、安聯集團、美國運通	2006 年	5.7%、2.2%、0.44%。
中國農業銀行	CRM、摩根士丹利、卡塔爾投資局	2010 年	12.79%、16.31%、2.1%

資料來源：根據有關銀行官網整理而得。

第三項　立法與確立階段

2012 年大陸官方頒佈的金融業發展和改革「十二五」規劃，再次提出要建立健全的存款保險制度，加快存款保險立法進程，並界定了存款保險制度之功能、組織形式等重要問題。2013 年 6 月，存款保險條例被大陸全國人大列為立法預備項目。從大陸立法程式來看，列為預備項目意味著存款保險條例將會從商討、調查研究等環節進入實質立法階段。

經過一年的準備，2014 年 11 月大陸國務院法制辦公室公佈存款保險條例（徵求意見稿），公開向社會徵求意見，徵求意見期限為一個月。2015 年 2 月大陸國務院正式通過了存款保險條例，大陸存款保險條例自此正式確立，並於 2015 年 5 月實施。自此，大陸存款保險制度成功從隱性存款保險制度轉變為具有法源依據的存款保險制度。

國立政治大學 National Chengchi University

第三節 大陸存款保險條例簡要介紹

第一項 基本情況

大陸存款保險條例於 2015 年 4 月公佈，該條例共二十三條，其中第一條為立法目的。第二條到第四條對投保機構、存款保險、被保險存款等進行了界定。第五條對償付進行了規定。第六條和第七條分

別規定了存款保險基金來源和存款保險基金管理機構職責。第八條對投保手續進行了規定。第九條至第十一條則規定了保費相關內容。第十二條到第十八條、第二十條到第二十一條分別對存款保險基金管理機構及承保機構的權責進行了劃分。第十九條則規範了存款人的權利。第二十二條和第二十三條則為其他規定。

第二項　存款保險條例的主要內容

從大陸存款保險條例來看，主要涉及以下內容：一是投保機構。根據該條例，在大陸境內吸收存款的銀行業金融機構（包括商業銀行、農村合作銀行、農村信用社）都應強制投保存款保險[66]，該制度實行此參保方式其主要原因有兩個:一、在目前已建立存款保險制度的 70 個國家及地區中，80%以上的國家採取了強制投保模式，而 20 世紀 80 年代這部分的比例為 50%。美國銀行家協會為保護當時國內大銀行的利益，對美國聯邦存款保險制度的建立持強烈反對的立場；而在大陸建立存款保險制度的同時，也面對驚人相似的情形，大陸國有商業銀行對存款保險制度亦秉持負面不歡迎的態度。故從國外相關立法經驗來看，大銀行或者低風險銀行不願意投保的情形可藉由強制投保來改善，而為了貫徹金融監理價值，即使只有少數金融機構不願意參

[66] 按照 2009 年「有效存款保險制度核心原則」中的核心原則八(2014 年再版後的原則七)，強制投保可以有效避免逆向選擇，防範道德風險。
以上引用自劉久，中國存款保險制度顯性化研究，法學雜誌，2015 年第 6 期，頁 137。

加存款保險，都會造成金融保護網的破洞，一旦這些機構發生破產或倒閉的風險，仍將影響整個金融體系的穩定，除此之外，自願投保模式將造成存款保險基金籌措資金來源不穩定，相當不利於存款保險機構長久的存續。二、大陸市場經濟體制尚未完善，相關金融管理法規與監理手段不夠健全，銀行和存款人的風險意識尚有待提高，故此，有必要採取強制投保。[67]

另外，在大陸境外的分支機構以及外國銀行在大陸境內的分支機構則不在該法保險範圍之內。這一規定事實上造成了中外資的不平等；對台資銀行而言，由於大陸將台資銀行視為外資銀行，因此台灣銀行在大陸開展業務也處在不公平的競爭環境下。不過，條例中亦制定大陸與其他國家或地區可對存款保險制度另做其他安排的例外規定，這意味著包括台資在內的在大陸分支機構未來也可能會納入存款保險制度。

二是保險對象為人民幣存款和外幣存款，但不包括同業存款、投資機構高級管理人員在本機構的存款。同時，條例中還規定存款保險基金管理機構規定不予保險的其他存款也不在保險範圍之內。筆者認為這一規定有較大的不妥，如未有其他補充規定，存款保險基金管理

[67] 唐明琴，前揭註 18，頁 173。

機構單方面解釋的權限將被無限擴張，造成存款保險制度沒有發揮預期作用。

三是存款保險的賠付限額。100%的全額賠付易使銀行發生道德風險，存款人及銀行本身皆因缺乏約束，形成金融危機的隱憂，但若發生銀行系統性風險的恐慌性擠兌時，全額賠付卻可有效的維持金融環境的穩定，故此次貸危機期間，大量的國家採取全額承保(blanket guarantee)的做法。[68]但因其會帶來極高的道德風險，因此僅能作為金融危機中的過渡性措施。綜上所陳，大陸存款保險制度係採取限制承保限額，以祈使存款人能夠有危機意識，主動監理銀行業務，使銀行減少高風險行為。條例中規定最高賠付限額為人民幣 50 萬元，但有關部門尚可視國家經濟發展等相關情形調整限額。但條例中所規定的最高賠付限額並非意味著超出賠付限額的存款就得不到保障；其他超出限額的部份，仍可以依法從清算財產中受償。上開條例制定一個存款保護的最高上限，保險機構最多承擔這一金額的損失，對超過部分，可依該倒閉機構資產之清算結果進行受償，以迫使大額存款人為求自身利益保障，發揮強大的監督功能。此外，筆者建議，已投保的存款

[68] 在金融危機期間，部分金融穩定理事會成員提高了存款保險的上限，其中 4 個成員(法國、德國、中國香港、新加坡)對存款提供了暫時的全額保險。
以上資料參考自楊勇；余峰，前揭註 7，頁 143。

人應於銀行破產倒閉時，享有第一順位求償權，銀行須對其優先清償，以確保存款保險最最大可能範圍內會使存款人獲得保障。[69]

四是存款保險基金機構的責任與職能。從條文內容觀之，保險基金機構共有 8 項職能。這些職能涉及了規則制定、保費標準制定、保費收取與管理、風險監管、償付存款人被保險存款...等。同時，在特殊情形下，存款保險基金可在國務院批准或授權下執行其他職責。

五是費率確定。大陸存款保險條例制定了基準費率和風險差別費率結合的費率模式。費率標準由存款保險基金管理機構根據經濟金融發展狀況、存款結構情況以及存款保險基金的累積水準等因素制定和調整，報國務院批准後執行，各投保機構的適用費率，由存款保險基金管理機構根據投保機構的經營管理狀況和風險狀況等因素來訂立[70]，不過目前大陸官方尚未披露具體的基準費率和風險差別費率計算標準，依照目前國際情勢，筆者認為大陸可能會根據風險分級、資本充足率等情況制定差別化費率。

上開條文具體表現了存款保險制度的市場化原則，經營模式不同的金融機構亦可得到公平對待，差別化費率對金融機構形成正向的激

[69] 郭培強、劉榮芳，建立我國存款保險制度的模式選擇，金融研究，1998 年第 11 期，頁 33。
[70] 大陸存款保險條例第九條。

勵，促使金融機構穩健經營，降低道德風險，從而達到保護存款人利益的目的。[71]

六是相關方面的權益、義務和責任，大部份條款均圍繞權、責、利進行，存款保險條例第 10 條、第 16 條與第 21 條是對投保機構義務以及因違反義務而要履行的責任的規定:投保機構的首要任務是按照存款保險基金管理機構的規定，每 6 個月交納一次保費，同時還應當按照存款保險基金管理機構的要求定期報送被保險存款餘額、存款結構情況以及與確定適用費率、核算保費、償付存款相關的必要資料。不僅如此，投保銀行金融機構因重大資產損失等原因導致資本充足率大幅度下降，嚴重危及存款安全以及存款保險基金安全的，應當按照存款保險基金管理機構、中國人民銀行、銀行業監督管理機構的要求及時採取補充資本、控制資產增長、控制重大交易授信、降低杠杆率等;否則就會受到提高其適用費率的處理。投保銀行金融機構如果存在未依法投保，未依法及時、足額交納保費，未按照規定報送資訊、資料或者報送虛假的資訊、資料，拒絕或者妨礙存款保險基金管理機構依法進行的核查或妨礙存款保險基金管理機構實施存款保險基金使用方案的情形之一的，存款保險基金管理機構要對其責令限期改正;逾期不改正或者情節嚴重的，予以記錄並作為調整該投保機構的適用

[71] 以上資料引用自劉久，前揭註 63，頁 138。

費率的依據。同時，存款保險基金管理機構可以對其主管人員和直接責任人員予以公示。[72]

國立政治大學
National Chengchi University

[72] 以上引用自大陸存款保險條例第 10 條、第 16 條、第 21 條。

第肆章 大陸存款保險制度探究——基於存款保險條例分析

第一節 存款保險條例的利弊分析

第一項　對銀行職能監督的影響

即使大陸有其特殊的政治體制和國情，但有效的執行銀行監管，仍有助於維持金融穩定。尤其是 2007 年美國次貸風暴及 2008 年以後全球經濟危機的發生，大陸對銀行監管的重視程度更甚以往。從國際角度來看，雖然歐美等國對大陸相對封閉的銀行體系持負面評價較多，但是自次貸風暴及全球經濟危機發生以來，對大陸的銀行監管亦開始有肯定之處。目前，大陸負責銀行監管的職能部門主要為中國人民銀行及銀監會。根據大陸存款保險條例，存款保險基金管理機構也具有一定的監管責任，這個改變是否會影響大陸現有的監管體制？

筆者對存款保險條例進行分析後，認為大陸現有的銀行監管體制不會受到巨烈影響。一是大陸存款保險條例第十四條明文規定將存款保險基金管理機構納入金融監督管理協調機制，與中國人民銀行、銀行業監管管理機構等部門建立資訊共用機制，並通過資訊共用機制獲得相關管理訊息。第十三條條文內容亦規定如果在核查中發現重大問題，應告知銀行業監督管理機構。從這些條文內容來看，存款保險基

國立政治大學 National Chengchi University

金管理機構的權限較少，主要通過中國人民銀行和銀行業監督管理機構獲得監管訊息，實現監管目標，上開條文顯示原有監管體系其實並未變更。二是大陸在行政方面，向來有「兩套牌子、一個班子」的管理方式；從大陸官方對金融的高度重視及幹預，為求慎重，將會依循其舊有的管理模式，依然採取「兩套牌子、一個班子」的思維。如果大陸仍採取上開管理方式，那即意味著原有的監管體制幾乎未變。當然，目前大陸還未公佈存款保險基金管理機構相關事宜，上述分析尚屬臆測階段，但考量到大陸金融體制的深化改革，大陸對金融的監管只會越來越集中而非分散，故「兩套牌子、一個班子」[73]式的集中管理模式，仍有相當大可能被套用在存款保險制度上。

第二項　對政府隱性擔保制度的影響

在 2015 年以前，大陸是採用由政府承受風險的隱性擔保制度。理論上來說，大陸存款保險條例正式生效後，大陸政府隱性擔保制度就宣告消失。但是，以大陸的實際情形以及政治氛圍來看，政府承擔風險的隱性擔保制度實難以完全消失，隱性擔保仍無可避免的存在。

[73] 一個機構兩塊牌子，又稱為兩塊牌子一套人馬，是在中國共產黨和中華人民共和國政府黨政不分之體制下，某些組織可以代行政府或非政府功能的獨特機構編製方式，按照中央機構編制委員會辦公室的解釋：「所謂一個機構，就是一個法人代表、一個財務帳號、一套領導班子和一個隊伍。所謂兩塊牌子，是指機構有兩個名稱，根據工作需要，以不同的名義對外使用相應的名稱。」以上資料引用自維基百科。

因為一些特殊的商業銀行，比如農村商業銀行（農村信用社）、村鎮銀行以及一些區域性城市商業銀行(主要為中西部和東北部城市商業銀行）...等，被賦予了重要的政治責任，上開銀行以充實農村金融、帶動農村經濟發展為目標，旨在實現大陸提出的 2020 年左右實現全面小康的目標。各類區域性城市商業銀行則旨在實現金融的區域平衡，幫助中西部區域和東北部區域獲得更好發展。這些特殊的商業銀行由於營業據點多在偏遠鄉鎮，再加上背負大陸賦官方賦予的特定政治目標，經營相對困難，且資本狀況較差。即便有存款保險制度，也難以充實資本。因此，筆者認為大陸對這些特殊的商業銀行，將會提供某種程度的政府隱性擔保。

二是大陸爲了金融體系的穩定和金融安全，對一些重要銀行也會提供一定程度之協助。從大陸目前的銀行體系來看，五大國有商業銀行是大陸官方最重視的商業銀行，並承擔極為重要的政治責任。從 20 世紀 90 年代中期後期到 2010 年中國農業銀行股份制改革，大陸對五大國有商業銀行進行注資，使其變成股份所有制銀行。未來如果五大國有商業銀行出現問題，大陸有關方面依然可能從政治、經濟等方面給予幫助。當大陸被視為世界工廠和世界市場之際，大陸的銀行業卻距離世界金融中心很遠，很遠。大陸銀行業在發展過程中，遇到法制不彰的瓶頸...以政治正確的名義配置金融資源，裡應外合，偷專

業的樑，換私利的柱，成為大陸銀行業永遠的痛。因股份制商業銀行公股佔比仍然較大，而且在大陸經濟體系中的影響力也有一定的比重，一但股份制商業銀行出現問題，大陸政府仍不得不提供援助，但是這不應是常態，否則將落入難脫行政機關掌控的宿命。

三是從前人的經驗來看，美國次貸風暴和全球經濟危機發生後，政府對於一些重要的銀行也會竭盡所能不使它倒閉，以美國為例，在2008 年前後為主要銀行提供的金融援助高達數百億美元。故大陸未來如有重要銀行出現類似美國次貸危機後搖搖欲墜的情形，筆者認為大陸有關方面也會通過經濟乃至行政手段進行干預，不會任其倒閉。

綜上所陳，筆者認為以大陸政府高度干預股市，並企圖以經濟穩定政治的統治手法，雖然未來大陸的股份制銀行恐難以享受政府隱性擔保的福利，但國有大型商業銀行及一些負有特殊政治目的的銀行則會繼續享受政府隱性擔保的福利。

第三項　差別化費率對銀行的影響

經過多年的實踐，差別化費率逐步取代單一費率成為世界上主流的存款保險費率方案。相較於單一費率，差別化費率有利於規避銀行的道德風險，可使參保銀行積極改善管理水準。大陸存款保險條例規

定存款保險費率包括基準費率及風險差別費率，其費率標準由存款保險基金管理機構制定和調整，各投保機構的適用費率根據投保機構管理狀況和風險狀況而定。大陸目前執行的即為差別化費率，但卻還未公佈具體的費率標準。差別化費率理論上會使經營狀況不良銀行的成本增加，進一步影響該銀行的營運，故此，實行差別化費率會給大陸銀行帶來甚麼樣的影響呢？

筆者認為差別化費率在短期內並不會為各大銀行帶來顯著的影響，而各大銀行的競爭格局亦不會因此出現巨變。從其他執行差別化費率的國家來看，差別化費率主要由存貸比、核心資本充足率等決定。而大陸各類所有制銀行均受到中國人民銀行、銀監會等監管機構的監管，在存貸比、核心資本充足率、不良貸款率等方面幾乎為同一標準。標準的同一化，讓各大銀行在核心指標方面的差異並不顯著。這一點，從大陸各類所有制銀行公佈的年報數據即可得知（見表 4-1）。由於核心指標差異不大，即使執行差別化費率，最終的費率差異亦不會太大。值得注意的是，2015 年 2 月 24 日中國國務院常務會議通過「商業銀行法修正案（草案）」，廢止「存貸比」[74]等相關規定，刪除了實施已有 20 年之久的商業銀行 75%存貸比監管指標，並自 2015 年

[74] 存貸比，是銀行貸款餘額與存款餘額的比例。假如存貸比最高 75%，也就是銀行如吸納 1 億元存款，則最多只能貸出去 7500 萬元。對於銀行來說，存貸比越高越好，意味著可供放貸的資金越多，因此銀行的盈利能力也會越強。不過存貸比過高的話，銀行可能面臨的風險也越大。
以上引用自 http://news.cnyes.com/20150906/201509061219343926965 10.shtml，鉅亨網，2015 年 9 月 6 日。

10 月 1 日起施行。存貸比監管指標取消後有利於提升中國大陸銀行業放貸能力，但面對當前銀行業的資金來源和資產形態多元化，未來如何加強流動性風險管理將是重大挑戰。

表 4-1 大陸部份銀行核心資本充足率和不良貸款率比較

銀行名稱	核心資本充足率	不良貸款率	銀行名稱	核心資本充足率	不良貸款率
建設銀行	11.32%	1.02%	招商銀行	9.59%	0.83%
中國銀行	10.54%	0.98%	中信銀行	9.89%	1.03%
工商銀行	10.62%	0.97%	浦發銀行	9.97%	0.74%
農業銀行	10.67%	1.12%	寧波銀行	11.49%	0.89%
南京銀行	12.13%	0.89%	平安銀行	10.54%	0.91%

數據來源：根據各銀行 2014 年年報數據整理而得

筆者於前段隱性擔保制度的影響分析中已指出，大陸城市商業銀行、村鎮銀行等商業銀行有其特殊的政治目的，而且涉及了諸多團體的利益，在維持地方發展及穩定上有一定程度的功能。這些需擔負政府特殊需求的銀行無可避免面臨一定的經營風險，需要國家政策的扶持。因此，有關銀行即使因為經營狀況較差，繳納的存款保險費率較高，但是也會從其他方面獲得一定的補償（如政府的隱性擔保），抵消過高費率帶來的負面影響。

因此，在短時期內大陸的的差別化費率應該只是形式上而非實質上的差別化費率。但從長遠來看，大陸爲了提升銀行競爭力，最終會採取實質的差別化費率，屆時差別化費率對各大銀行的影響才會較為顯著。

第四項　對大陸利率市場化的影響

大陸官方一直以來在利率調整上多有著墨，存款利率市場化一直是大陸金融改革的目標之一。但大陸對待利率市場化的態度極為謹慎，因為大陸長期的低利率政策，以較低的融資成本從民眾手中獲得建設資金，這是大陸經濟能夠實現快速發展的重要原因之一，一但存款利率市場化，意味著大陸經濟發展的成本墊高，這是大陸政府所難以接受的；因此有限度的浮動利率制是大陸過去所執行的利率政策，在基準利率範圍內，各商業銀行可以在 10%-30%幅度內進行調整。

理論上，存款保險條例實施後，由於差別化費率的影響，各家商業銀行爲了爭奪民眾存款，必然會推動利率市場化，以期更大的利益，故此在大陸存款保險條例正式頒佈後，大陸央行於於 2015 年 10 月 23 日取消商業銀行和農村合作金融機構存款利率上限，讓利率市場化一步達陣，開啟了全新的紀元。利率市場化的實現對世界各國來說，都要經過相當的陣痛期，即使是現代化國家如美國也直到 80 年代才

完全取消利率管制。在 2015 年以前，經過近 20 年的努力，中國大陸貸款利率已經完全市場化，存款利率也 90%實現了市場化。中國大陸的金融機構、企業以及一般人民在這個時間點，已能夠適應市場化的利率環境。是以中國大陸官方看準此時機取消商業銀行和農村合作金融機構存款利率上限，同時配合降息以緩和利率市場化初期可能出現的利率調漲，跨出這關鍵的一步。存款利率浮動上限是一種利率管制，長期來看顧名思義是在壓低利率；取消存款利率浮動上限後，金融機構的存款利率不一定會立刻拉升，但如將觀察時間拉長，係較有機會獲得符合市場機制的利率。銀行在利率市場化後能有更高的自主性去進行市場競爭，但同時也必須提升自己的吸儲能力、資產負債平衡及流動管理能力，才能提高獲利，進一步幫助經濟發展。存款保險制度的制定和利率市場化是非常重要的改革，某種意義上是金融改革的核心內容之一。但利率市場化改革也不是就此大功告成，這可能只是個新開始而非結束；因為大陸執行的是社會主義式的市場經濟，這意味著大陸政府宏觀之手不會放棄對金融市場的干預。可預期的是，大陸存款利率即便市場化，也是社會主義市場經濟型態下的市場化，即在政府調控下的市場化，並非政府完全放手真正的市場化。接下來央行將以原本以數量調控為主的貨幣政策轉向以價格調控為主，如何對利率定價行為進行審慎管理，如何發揮自律機制作用…….等，還有很

多工作要做。是以大陸需要 10-20 年甚至更長的時間才有可能使利率真正市場化，但利率市場化絕對更有利於包括台資銀行在內的外資銀行。

表 4-2 大陸 2007 年以來歷次存款基準利率調整示意圖

調整時間	存款基準利率			調整時間	存款基準利率		
	調整前	調整后	幅度		調整前	調整后	幅度
06/28/15	2.25%	2.00%	-0.25%	10/20/10	2.25%	2.50%	0.25%
05/11/15	2.50%	2.25%	-0.25%	12/23/08	2.52%	2.25%	-0.27%
03/01/15	2.75%	2.50%	-0.25%	11/27/08	3.60%	2.52%	-1.08%
11/22/14	3.00%	2.75%	-0.25%	10/30/08	3.87%	3.60%	-0.27%
07/06/12	3.25%	3.00%	-0.25%	10/09/08	4.14%	3.87%	-0.27%
06/08/12	3.50%	3.25%	-0.25%	09/15/08	4.14%	4.14%	-
07/07/11	3.25%	3.50%	0.25%	12/21/07	3.87%	4.14%	0.27%
04/06/11	3.00%	3.25%	0.25%	09/15/07	3.60%	3.87%	0.27%
02/09/11	2.75%	3.00%	0.25%	08/22/07	3.33%	3.60%	0.27%
12/26/10	2.50%	2.75%	0.25%	07/21/07	3.06%	3.33%	0.27%

數據來源：http://data.eastmoney.com/cjsj/yhll.html

第五項　對中外資銀行的影響

長期以來，大陸金融業務並不對外開放，90 年代以來，大陸金融業務方才有限度的對外開放。2001 年，大陸為加入 WTO，向世界承諾逐步放開銀行業，並有明確的時限，2007 年底開始有外商獨資

銀行(子銀行）的設立。[75]大陸監管機關認為本地銀行的競爭力與外資銀行相較之下仍顯不足，故此希企藉由引進外資銀行為本地銀行提供學習與觀察的機會，進而提高中國大陸銀行業的水準。外資銀行的競爭優勢在於他們可為客戶提供專屬的特殊服務，滿足客戶所有的需求，這樣量身訂作的模式在其母國早已行之有年且發展成熟；而引進外資銀行亦可促進大陸銀行體系發展，讓本地銀行借鑒外資銀行之管理經驗、風險控管及公司治理，提高本地銀行的競爭力。但是大陸監管機關對外資銀行開放的程度一直有其底線，這個底線即建築在希望通過讓本地銀行逐步去學習外資銀行的做法，進而漸漸降低外資銀行的競爭優勢，但如果某些領域或金融商品如開放外資銀行後將有可能遭外資銀行長期把持或本地銀行在上開商品或領域中無論如何都無法在短期內與外資銀行競爭，則這些領域將不會開放予外資銀行。[76]

截止 2014 年年底，大陸境內有外資銀行各類營業網點 300 餘個，其中被有關部門批准設立具有獨立法人資格的外資銀行有 20 餘家，

[75] 以上參考葉銀華，中國大陸外資銀行績效分析，兩岸金融季刊，第一卷第二期（2013 年 12 月），頁 2。

[76] 2007 年外資銀行對於允許它們推出財富管理產品的監管進展，感到沮喪，因為這正是過去大陸本地銀行沒有經驗的領域。數年之後，外資銀行與大陸本地銀行之間的財富管理產品的差異化已經變得很模糊，本地銀行逐步地仿效相關產品與服務，外資銀行只能更著重於服務品質來與本地銀行競爭。由此可見銀監會對外資銀行開放著重於培育大陸本地銀行的成長與發展，亦即大陸銀行業的開放程度取決於本地銀行的競爭力。

以上引用自葉銀華，前揭註 74，頁 2。

包括星展銀行、滙豐銀行、渣打銀行等。隨著兩岸交流頻仍，台灣第一商業銀行、國泰世華商業銀行、台灣土地銀行、彰化商業銀行、合作金庫商業銀行等也在大陸有分行。

目前大陸銀行業因為入世已更為開放，外資銀行在華業務限制已逐步減少。大陸 2014 年外資銀行管理條例的修訂，進一步放鬆了管制。[77]2014 年 12 月 20 日，國務院發佈第 657 號令，對「中華人民共和國外資銀行管理條例」第八條、第十條、第七一條、第十二侏、第二十八條和第三十四條進行了修改，修改內容包括：（一）取消外資銀行設立營業性機構前需設立代表處 （二）放寬營業性機構申請經營人民幣業務條件，將開業年限 3 年以上改為 1 年以上，取消申請前 2 年需連續盈利之規定（三）刪除外資法人銀行撥付境內分行營運資金的最低限額。[78]以上修正之內容，可視為國務院在加強有效監管前提下，適當放寬外資銀行準入和經營人民幣業務的條件，更具體的深化銀行業對外開放的局面。

但是外資銀行由於信譽、營業點等因素，仍處於弱勢的競爭地位，外資銀行被迫陷入一個惡性循環：網點少、存款就少；存款少、貸款

[77] 以上參考王文杰，中國大陸外資銀行管理條例修正評析，台灣銀行經濟金融月刊，第五十一卷第四期（2015 年 4 月），頁 23-28。

[78] 原來的條例要求外商獨資銀行、中外合資銀行在中國境內設立的分行，應由其總行無償撥給不少於 1 億元人民幣或者等值的可自由兌換貨幣的營運資金。但於新修正的法條中取消了一億元的限制，僅要求無償撥給營運資金。
以上引用自中國大陸外資銀行管理條例。

自然少；零售業務盈利不佳，間接又導致營業據點擴張緩慢。與此同時，大陸銀行於個人理財部門表現卻日益亮眼；2015 年以來，隨著人民幣匯率持續下行，外資銀行本就不多的人民幣存單爭相出走，甚至出現億元人民幣存單一夜走光的現象。[79]外資銀行回顧 2015 年業績報告，均面臨業績下滑，甚至虧損的慘況。

而大陸長期的隱性存款擔保制度，讓儲戶目前還難以接受外資銀行。存款保險條例本可彌補此一競爭弱勢，通過將大陸銀行和外資銀行無差別的納入存款保險範圍，讓中資銀行和外資銀行處在公平競爭環境下。但是，大陸存款保險條例卻雪上加霜的將外資銀行排除在外，此舉使大陸銀行佔有更多的競爭優勢，讓外資銀行依舊處在不公平的競爭環境下。這樣「內外有別」的政策，違背了大陸入世時相關的金融承諾，沒有為中外資銀行營造起跑點一致的競爭環境。由於隱性擔保制度的慣性效應，加之大陸居民對存款風險的規避，外資銀行在吸儲方面面臨一定的壓力，為了爭取客戶，需要降低放款條件，延長還款年限甚至需支付更高的利息....等。不過，這並非意味著外資銀行不能納入承保範圍。在存款保險條例中，條文明定經過特殊審批程序的外資銀行也可以納入承保範圍。屆時如一致能納入保險範圍內，大陸銀行和外資銀行方可獲得較為公平的競爭環境。

[79] http://stock.qq.com/original/zmt/s1381.html，騰訊證券，2016 年 2 月 29 日。

第六項　對大型客戶的影響

存款保險條例均設有最高賠付額度，一般情形下，超出最高賠付額度的資金在發生風險後難以獲得賠付。因此，存款保險制度被認為對大型客戶有較大的影響。大陸存款保險條例的最高賠付額度為 50 萬元，然而，對於儲蓄額超過 50 萬的大型客戶，存款保險條例是否會對他們產生影響？理論上，限賠額度會影響大型客戶的利益，但是，綜合大陸存款保險條例條文內容及官方的數據來看，筆者認為影響並不大。

大陸官方數據顯示，最高 50 萬賠付額度已能滿足高達 99%的儲戶，而且按照賠付額度與人均 GDP 的比值來看，大陸最高賠付額度是人均 GDP 的 12 倍左右，遠遠高於世界上其他已開發國家[80]。因此，最高 50 萬的賠付額度實可滿足大部份大陸居民的需要。但因大陸官方數據參考價值不高，筆者以大陸存款保險條例作為分析的依據，認為即使排除大陸官方數據，僅根據大陸存款條例條文內容，亦可得知大型客戶的利益並不會受到影響，其原因如下：

[80] 世界各國的平均承保額大約相當於人均 GDP 的 2.4 倍。最高平均數在中東，最低在歐洲。以上參考自邢勇，前揭註 6，138-139 頁。

一大陸存款保險條例第五條規定超出最高償付限額的部份，依法從投保機構之清算財產中受償。以目前來說，大陸多數商業銀行經營情形良好，並非資不抵債，因此即使存款金額超過 50 萬的儲戶不能從存款保險基金管理機構獲得償付，也能夠從清算財產中得到一定的補償。二是大陸最高限額 50 萬針對的是在同一銀行同一存款人，而大陸銀行數量眾多，儲戶可在多個銀行存入款項，或以家人的名義存款，進而分散風險。假設大陸有 100 家商業銀行納入銀行存款保險，以大陸「4-2-1」家庭模式（4 個老人、夫妻雙方和 1 個成年子女）計算，若以家庭成員的名義在該銀行分散存款，理論上大陸儲戶可在同一銀行最高存款 350 萬元，能夠獲得的最高理賠額度即為 3.5 億元（350 乘以 100）。三是大陸富人的消費和理財習慣決定了很多富人不會選擇儲蓄這一收益較少的理財方式。多數富人會選擇其他更為理想收益也較多的理財方式，像是基金、股票、文物古董、珠寶、藝術品等。因此，他們對存款保險的需求並不高。不過，從銀行營業的角度來看，一些實力較弱的股份制商業銀行和村鎮銀行吸儲壓力將會增加，他們更加難以吸收到優質儲戶，會在一定程度上增加吸儲成本。

第七項　早期導正和處罰機制效果較差

大陸銀行存款保險條例在第十三條到第十七條對早期導正和處罰等進行了規範。這些規定中，制定了存款保險機構與中國人民銀行、銀監會的協調機制、存款保險機構的核查機制等。這些規定初步構成了大陸銀行存款保險制度的導正和處罰體系。不過，從這些條文內容來看，多屬於理論性的規定，在實際操作中，無論是風險警示還是處罰等，都缺乏立竿見影的效果。其原因如下：

一是存款保險條例所揭示的存款保險基金管理機構處罰權限很低，甚至可以說根本沒有處罰權。比如在第十三條中如於核查時發現重大問題，應告知銀行業監管機構進行處罰。在第十四條則規定存款保險基金管理機構要通過與中國人民銀行、銀行業監管管理機構建立的資訊共用機制獲取投保機構的風險狀況、評級情況等。在資訊共用機制不能提供有關資訊的前提下，存款保險基金管理機構才能要求投保機構報送相關訊息；這些規定實際上限制了存款保險機構的職能和權限，影響其功能的發揮。二是在風險警示方面，對於投保機構資本充足率下降的處罰措施只有提高適用費率，並向銀行業監督管理機構建議採取相應措施。存款保險基金管理機構處罰手段有限，不能真正發揮風險預警的作用，在一定程度上失去了存款保險的意義。

國立政治大學 National Chengchi University

大陸的存款保險制度必須結合政府以經濟來穩定政治的特殊性和目前銀行業已行之有年的監管框架來分析，存款保險管理機構作為全新設立的監管組織，如被賦予更多的監管權，該如何與銀監會等監督機構的監管區做出區隔?存款保險基金又該由誰來操作？大陸目前現行的存款保險制度僅僅具有為銀行存款人提供保險的一種功能，即所謂「付款箱模式」;參考各國存款保險制度的發展歷程，筆者認為，待時機成熟後大陸存款保險制度將改造成為「風險最小模式」。[81]事實上，從存款條例的相關內容看，如果讓存款保險制度同時具有對存款人的理賠償付，對投保銀行的監管，對投保銀行的救助、處置和清算等三大職能，大陸現行的銀行監管格局會發生極大改變，相關法律如中國人民銀行法、銀行業監督管理法、商業銀行法等均須做出重大修訂，立法成本固然極高，但更加難以克服的將會是多個政府機關及金融業者的利益角力。更何況讓該法的起草單位主動削弱自己的職能，

[81] 在授權模式上。各國存保制度在授權模式上的差異最為明顯。根據現有劃分標準，大致有三種主要的模式，即付款箱（Paybox）、成本最小（Loss minimizer）和風險最小（Riskminimizer）。
「付款箱模式」是最基本的一種存款保險制度，在這種模式中，存保機構的主要職責是在銀行被關閉或破產時對存款人進行賠付，不具有審慎監管職責或干預銀行機構的權利。目前採取付款箱模式的主要國家（地區）包括德國、澳大利亞、印度、中國香港、荷蘭、新加坡、瑞士和英國等。
「風險最小模式」中，存保機構權力較大，類似於一個新的銀行監管主體。其權限不僅包括對存保基金或存保機構所面臨的風險與（已形成的）損失進行管理，而且還包括對健全機構及其風險形成過程進行監督管理，以實現預先防範風險和及時化解風險的目標。在實踐中，採用風險最小模式的國家較少，代表是美國。「成本最小模式」 的權限介於以上兩者之間，相對更接近於付款箱模式，採用此模式的主要國家包括日本、法國、俄羅斯、加拿大、義大利等。
以上資料引用自中國評論月刊網路版
http://hk.crntt.com/crn-webapp/mag/docDetail.jsp?coluid=32&docid=103124047

更彰顯了部門立法的弊端。因此，「付款箱模式」作為保守謹慎多方妥協的初期監管模式，相對於其他模式更簡便易行，成本也較低。[82]

第八項　對銀行破產法的影響

1998 年海南發展銀行破產倒閉時，由於大陸當時並無相關法律規定可供依循致使問題金融機構難以進入破產程式，債權人的損失因而擴大，問題金融機構的破產問題，也因此獲得各界關注。參照大陸商業銀行法第 64 條第 1 款規定:「商業銀行已經或可能發生信用危機，嚴重影響存款人的利益時，國務院銀行業監督管理機構可以對該銀行實行接管。」該法第 71 條第 1 款規定：「商業銀行不能支付到期債務，經國務院銀行業監督管理機構同意，由人民法院依法宣告其破產。」而在大陸企業破產法第 134 條規定：「商業銀行、證券公司、保險公司等金融機構有本法第二條規定情形的，國務院金融監督管理機構可以向人民法院提出對該銀行進行重整或者破產清算的申請。國務院金融監督管理機構依法對出現重大經營風險的銀行採取接管、託管等措施的，可以向人民法院申請中止以該銀行為被告或者被執行人的民事訴訟程式或者執行程式。銀行實施破產的，國務院可以依據本法和其他有關法律的規定制定實施辦法。」[83]從上開法律規定中，可得知企

[82] 以上引用自邢勇，前揭註 6，頁 438。
[83] 援引自大陸企業破產法第 134 條。

業破產法僅對金融機構破產作了原則性的規定，並提供了一個靈活空間讓國務院去操作金融機構破產立法的法律依據；另外也可以看出，大陸官方係以折衷主義的銀行破產立法模式[84]作為銀行破產時之法律依據。雖然大陸立法者傾向於法院控制的銀行破產模式，但其對破產程式的管理機關及破產管理人卻未有明確規定[85]，商業銀行法中關於問題金融機構的接管規定亦不夠完善，接管機構的權力範圍或可採取之救助方式皆未見說明；此外，立法者亦未明確界定商業銀行法中監管機關主導的接管程式與企業破產法中法院主導的重整程式之間的關係。這種種錯綜複雜的矛盾情形，將會造成問題金融機構在破產程式上嚴重的窒礙難行。

存款保險條例被認為是大陸制定銀行破產法的第一步。從長遠來看，隨著大陸銀行業的逐步對外開放、競爭欲加劇烈，銀行破產的可

[84] 各國銀行破產立法體制大致上可分為普通立法模式、特別立法模式和折衷立法模式。所謂普通立法模式，是指銀行破產適用普通企業破產法，英國（2009 年以前）以及許多歐洲國家係採用此種模式。
所謂特別立法模式，是指除一般企業的普通破產法之外，制定專門適用於銀行破產的特別法。此種模式下，銀行破產不適用於普通破產法，而適用銀行破產。
所謂折衷立法模式，是指介於特別立法模式和普通立法模式之間的一種新的銀行破產立法模式，即制定專門的銀行破產法作為特別法，以普通破產法作為一般法的銀行破產法律體系，普通破產法對銀行破產特別法有補充的作用。
以上引用自馬甯、周澤新，我國存款保險人的職能定位--兼論我國銀行破產立法模式與破產程式控制權配置，甘肅政法學院學報，2013 年 9 月，頁 42-43。

[85] 從各國銀行破產與存款保險立法例可得知，在進入破產程式後，有多個國家強制性賦予存款保險機構擔任破產管理人。例如，韓國存款人保護法第 35 條第 8 款第 1 項規定：「當由(韓國存款保險)公司向其支付保險金或財務援助準備金的投保銀行解散或財務援助準備金的投保銀行解散或破產時，法院應指定公司或其高級管理人員或其雇員之一作為清算人或破產管理人，以有效收回所提供的基金.....。」此設計即可有效補強破產程序。
以上引用自邢勇，前揭註 6，頁 384。

能性增加，但大陸目前並沒有專門針對銀行業等金融機構的破產法。因此，制定專門的銀行破產法是大陸必然的趨勢。但是，因大陸特殊的政經情勢，大陸在存款保險條例頒佈後，銀行破產法的立法並不會很快進入軌道。

除外資銀行外，大陸銀行或多或少有國家資金的投入，大陸銀行的政府隱性擔保亦由此而生，既有損銀行業的競爭力，也為國家財政帶來相當的壓力。從大陸中央政府的角度來看，銀行破產法的立法目的是為了有效減輕未來的財政壓力，而存款保險條例於法理層面，已經消除了政府隱性擔保可能帶來的各種財政壓力，故此大陸有關方面推動銀行破產法的急迫性大為下降。另從大陸的政治角度來看，當前已經頒佈了存款保險條例，為社會和金融層面帶來了極大的震撼，因此在大陸以穩定為優先考量的執政方針下，斷然不會貿然推動銀行破產法的立法。不過，為能讓大陸銀行體質更為強健，並更加適應全球化金融競爭，以及國際銀行業的發展趨勢，銀行破產法勢必在未來會進入立法歷程。

第二節 大陸存款保險制度的國際比較

第一項 承保範圍之比較

國立政治大學 National Chengchi University

承保範圍明文訂立哪些銀行可納入存款保險條例之保險範圍，大部分的國家皆以「屬地原則」[86]作為國際上存款保險承保範圍的基礎原則。一般而言，凡從事吸收存款業務的金融機構都可做為投保機構，但各國依照國情不同所制定的投保範圍亦大不相同。一般而言，位於本國境內的所有本國銀行、外國銀行的分支機構及附屬機構均屬於本國承保範圍，但本國銀行在海外的分支機構則排除在外，這是國家主權的屬地原則。目前以國際的實務面來看，多數國家採用屬地原則，但也有部分國家並不採用屬地原則。如日本規定，所有在日本註冊的銀行和該銀行海外分行的日元存款均受到保護，外國銀行在日本的營業機構的存款則不受保護；德國規定，所有在德國境內營業的商業銀行，包括外國銀行的分支機構都可自願加入「存款保險基金」，德國銀行在境外分支機構帳戶上的存款也屬保護之列；而許多在其他歐盟國家註冊的金融機構都由其母國的存款保險安排予以保護。

大陸存款保險制度的承保範圍較為狹窄，目前僅針對本國銀行在大陸行政區範圍內的營業據點，本國銀行在國外的營業據點則不在承保範圍內。至於外資銀行及台資銀行的大陸分行亦不在保險範圍內，

[86]英國於銀行法中規定所有銀行必須加入存款保險基金，英國銀行在海外的分行或子公司的存款不受存款保險制度的保護。外國銀行在英國設立的代表處可不加入存款保險制度，條件是其總公司已經在海外加入保險。美國則是按照地域劃分，僅針對在本國行政管轄範圍內營業的本國銀行及外國銀行皆提出承保，美國即為典型代表；美國的存款保險如為聯儲會銀行則為強制加入，非聯儲會銀行則需申請加入。
以上參考自邢勇，前揭註 6，134 頁。

但從嚴格意義上來看，大陸並未將這些銀行排除在存款保險之外，只是其加入尚需經過申請及批准。由此可見，大陸存款保險的承保範圍在理念設計上與美國較為相似，即分為強制加入及申請加入兩類。對本國銀行而言，屬於強制加入，對於外資銀行，則需經過申請並經相關部門批准後才能納入。因存款保險制度為儲戶提供了有效擔保，外資銀行爲消除競爭劣勢，未來將會陸續申請納入存款保險範圍。由此部分來看，大陸的存款保險制度尚留有相當大的政策操作空間。

第二項　擔保金額之比較

各國的存款保險所保障的最高限額理論上會受到國家經濟發展程度、國民儲蓄狀況、通貨膨脹率、金融監理機關的監管政策以及存款保險制度的完善度．．等因素所影響，而出現金額的差距。所謂最高限額係指某一存款者在某家銀行的存款總額中可得到的最高賠償數額，超過上開限額的存款通常不予承保。保險限額的高低將直接或間接影響金融體系穩定，也將考驗政府當局在抑制道德風險與保護存款者利益中取得平衡的智慧。

世界銀行的專家基於上述考量建議各國，對每個存款者的最高保險限額應為人均國民生產總值的 1 倍或 2 倍。國際貨幣基金組織亦指保險限額與ＧＤＰ及通貨膨脹率息息相關，須適時的調整以反映上開

兩項數據浮動所產生的數值變化。最高擔保金額使儲戶在銀行崩解破產的時候，能得到基本的保障，大多以可理賠 90%以上的存款者為目標。為保護國內佔大多數的小額存款者，其理賠的設計上為：若有一存款者以其家庭成員名義在同一銀行開戶，則按不同存款者分別計算賠償限額；倘若該存款者係以自己名義在不同存款機構開戶，仍分別計算賠償限額，但以同一名義在同一存款機構開立的不問帳戶，則通常只對其中金額最高的帳戶進行理賠。

英國於銀行法中規定，當銀行破產時，不論情形為何，賠償之最高限額絕不得超過 1 萬英鎊（後來改為 2 萬英鎊）；而存款保護委員會應按實際情況，盡可能地從基金中給付存款人在該機構中相當於他的受保護存款的 3/4 的金額，除非「當委員會認為某人對引起（金融）機構的財務困境負有責任，或者直接間接利用這一困境得益時，可以…….拒絕對該人付款」。透過上開模式，無論存款數額多寡，存款機構倒閉時，存款人均須承擔部分損失。由此可得知，英國政府希望透過這樣的賠付機制，促使存款者於選擇金融機構或銀行時會去考量其安全及穩健性，審慎選擇銀行，促進銀行的安全經營[87]。\

美國的存款保險最高限額隨著經濟繁榮及通貨膨脹，從最初的 500 美元，，自 1934 年起，陸續調整為 5000 美元，之後一路調升至

[87] 唐明琴，前揭註 18，頁 89。

1980 年的 10 萬美元，尚不含利息及其他收益；而在同銀行的可賠帳戶亦不得超過四個。美國聯邦存款保險公司為保護每位存款人的權益，限制存款者如在同一銀行開立數個帳戶，甚至用不同的名字開設數個帳戶，聯邦存款保險公司在計算保險賠償時必須將同一存款者的所有存款餘額相加。[88]

大陸存款保險目前所規定的擔保金額最高上限為人民幣 50 萬元。縱觀其他各國，美國次貸危機發生後，存款保險的擔保金額提升至 25 萬美元；日本存款保險的擔保金額為 1000 萬日元；台灣的擔保金額則為 300 萬新台幣。從票面金額來看，大陸目前所提供的擔保金額較低，這與大陸當前經濟發展水準較低有一定的關係。雖然從經濟總量來看，大陸已經成為僅次於美國的世界第二大經濟體，但是 13 億的人口規模，使大陸目前的國民平均所得仍然偏低。

但依據大陸官方的說法，大陸存款保險所提供的最高擔保金額占人均 GDP 的比例在世界主要國家中仍然偏高。[89]大陸最高擔保金額與人均 GDP 之比約為 12 倍，美國最高擔保金額與人均 GDP 之比約為 8 倍，日本最高擔保金額與人均 GDP 之比約為 5 倍，台灣最高擔保

[88] 王貫國，「國際貨幣金融法」，北京大學出版社 1996 年版，第 380 頁。
[89] 從國際上看，確定存款保險賠償限額的標準主要有兩種:一是人均 GDP 標準。目前國際貨幣基金組織(IMF)推薦的標準為人均 GDP 的 1~2 倍。二是百分比標準。要使 90%以上的存款人的存款得到全額償付。
以上參考自邢勇，前揭註 6，446-447 頁。

金額與人均 GDP 之比約為 4 倍。從這個角度來看，大陸存款保險擔保金額相對較高，這不但呼應了大陸居民的儲蓄習慣，同時也有利於穩定國民對銀行的信心，更加能維護金融系統的安全。

第三項　管理機構之比較

國際實務上存款保險機構有三種組成模式：第一種是與中央銀行、監管當局以及財政部門有著密切聯繫的獨立法人機構，該機構可通過與其他單位交流溝通以制定決策；第二種是作為中央銀行或財政部或銀行監管當局的下設部門或附屬機構來履行其職能，這種類型的管理機構多以基金的形式存在；第三種是於政府的支持下創立無官方色彩由銀行同業公會創辦的存款保險體系，如法國、德國、瑞士和奧地利。[90]

英國的金融服務補償計畫公司（FSCS）是英國政府的公營機構，細為獨立的法人，但同時又隸屬于金融服務管理局（FSA）。其工作人員由金融服務管理局（FSA）負責提供，FSCS 無權對參保銀行進行監管，僅在銀行倒閉時才有權介入其中，並且只負責由金融服務管理局（FSA）委托的存款賠付工作。金融服務補償計畫公司（FSCS）

[90] 邢勇，前揭註 6，129-130 頁。

不設置本金，由英格蘭銀行（英國中央銀行）保留向其提供資金融通的職能。[91]

日本存款保險制度以 1971 年頒佈之存款保險法為基礎，由日本存款保險公司（DICJ）作為存款保險制度的執行單位。該公司涵蓋日本政府、中央銀行、民間金融機構等組織，接受大藏大臣領導。保險公司由理事長、理事和監事各 1 名負責管理。日本存款保險機構（DICJ）的初始資本金為 4.5 億日元，其中，日本政府、日本央行和銀行業協會各出資 1/3。[92]

美國聯邦存款保險公司（FDIC）成立於 1934 年，是獨立的法人機構，具有較強的獨立性，並且擁有廣泛職能，員工人數也是最多的。美國聯邦存款保險公司（FDIC）沒有資本金； 1933 年以來積累的保費收入已經頗具規模，而且美國聯邦存款保險公司（FDIC）擁有向財政部借款的特權。美國聯邦存款保險公司（FDIC）的最高權力機構是理事會，負責制定存款保險政策。FDIC 之董事會為該公司的核心組織，董事會主席由總統任命並需由參議院批准。美國聯邦存款保險公司在職能設置上屬於複合型，兼具有存款保險、銀行監管及處置問題銀行等職能。隨著金融體系的發展，該公司還具有金融監管、風

[91] 魏加寧，存款保險制度與金融安全網研究，中國經濟出版社，2014 年 4 月，85-86 頁。
[92] 日本存款保險制度課題組，日本存款保險制度，中國金融出版社，2007 年 4 月，48-57 頁。

險控制、風險預警等職能。為確保美國聯邦存款保險公司（FDIC）政策的連續性，董事會成員任期 6 年，比總統任期長 2 年，總統在任期內不能隨意撤換董事會成員。美國聯邦存款保險公司（FDIC）下設 5 個事務部，其中最重要的部門是銀行檢查與監管事務部，該單位也是雇用職員人數最多的一個部門，占 70%左右。

存款保險基金管理機構依照法條規定是存款保險制度的執行單位及組織機關，但截至目前大陸當局尚未明確訂立存款保險基金的管理機構。根據大陸存款保險條例第七條，存款保險基金管理機構由國務院決定，此一規定係以其他國家作為效仿對象；比如美國由聯邦存款保險公司負責存款保險，該公司係由美國國會管轄；日本的存款保險公司由大藏大臣領導；台灣則由財政部和中央銀行負責管理。

從上述情形來看，大陸存款保險管理機構在組織形式和運作方面係借鑒其他國家的經驗。不過，由於大陸特殊的政治體制，管理機構其未來的自主性值得商確，這也是大陸存款保險管理機構與世界上其他國家可能存在的最大差異。事實上，大陸銀行存款保險條例於法條內便以諸多規範限制了大陸存款保險基金管理機構的自主性；在多項條文(比如第十三條、第十四條、第十七條）內，就明確說明只有中國人民銀行或銀監會等機構具有實際上的處分權。

國立政治大學 National Chengchi University

第四項　保險基金來源比較

保險基金是保障銀行和儲戶利益的經濟來源，其收入來源主要是被保險機構所繳納之保費。除此之外，政府對該基金所編列之財政預算、保險基金的投資收益、投保機構清算後所剩餘之分配財產等也是重要的來源存款保險基金的來源其中，徵收保費又有事前融資和事後融資兩種方式，美國和日本是事前融資，英國則是事後融資。[93]

作為「付款箱型」的英國金融服務補償計畫公司（FSCS），其資金來源主要為：從保險範圍內之銀行收取保費，倒閉銀行的清算收入，基金的投資所產生之收益及基金利息收入，為履行職能而向政府借貸之資金及其他法律所規定的資金來源。每家參保銀行均須向英國金融服務補償計畫公司（FSCS）繳納三種資金：初期資金、繼增資金和特別出資。[94]

作為「風險最小化型」的美國聯邦存款保險公司（FDIC），在 1991 年前是以統一費率收取保費， 1991 年之後改採以風險差別化費率徵

[93] 存保機制可以選擇事前或事後兩種融資安排。在金融穩定理事會各成員中，16 個成員建立了事前融資安排， 4 個成員（澳大利亞、義大利、瑞士、英國）目前採取事後融資安排，其中意大利和英國也正在積極考慮轉向事前融資安排。多數金融穩定理事會成員的存款保險制度還獲得顯性應急資金安排的支援，在緊急情況下可以通過增加收費、尋求央行和財政部門支持，以及從市場拆借等方式確保資金來源充足穩定（如加拿大、中國香港、日本、韓國和美國）。
以上引用自楊勇；余峰，前揭註 7，148-149 頁。

[94] 魏加寧，存款保險制度與金融安全網研究，中國經濟出版社，2014 年 4 月，87 頁。

收保費，將繳納的保費與銀行的風險程度相聯繫，銀行的風險越高，繳納的保費就越多。美國聯邦存款保險公司（FDIC）的資金來源主要有：（一）投保機構繳納的保費，這是存款保險基金最主要且穩定的資金來源；（二）投資收入和存貸款利息收入；（三）發行債券的收益；（四）向其他部門借款---存款保險機構可以向財政部和美聯儲申請最高限額為 3000 億美元的借款。[95]

日本的存款保險實行單一費率制度，一直未將保費與銀行的資產風險程度聯繫起來，只是將存款分為一般存款和特殊存款兩種，按照不同存款規定不同的費率，前者為 0.08%，後者為 0.094%。日本存款保險機構（DICJ）的存款保險基金來源主要有成立之初的資本金、參保銀行繳納的保險費、投資收入以及借款等。[96]

大陸存款保險基金目前所規劃的主要資金來源即為投保機構所繳納之保費、投保機構清算後所得的剩餘分配財產、保險基金獲得的投資收益及其他合法收入。從上面的規定來看，大陸並沒有明確將政府編列的財政預算作為保險基金的資金主要來源。但是其法條中所列「其他合法收入」即為大陸政府將資金投入存款保險所憑借之法理依據。在大陸銀行體系未發生較大風險之情況下，大陸政府所投入之資

[95] 唐明琴，前揭註 18，頁 176。
[96] 日本存款保險制度課題組，日本存款保險制度，中國金融出版社，2007 年 4 月，60-67 頁。

金佔保險基金的比例可能較低。但是一但大陸銀行體系面臨較大風險時，大陸政府則會透過注資保險基金以穩定銀行體系。事實上，從保險基金「其他合法收入」此一來源管道來看，大陸銀行業難以從根本上擺脫政府隱性擔保的影響。此外，依照存款保險條例第十一條之規定，存款保險基金的運用，應當遵循安全、流動、保值增值的原則，僅可運用於以下幾方面：(一) 存放在中國人民銀行；(二) 投資政府債券、中央銀行票據、信用等級較高的金融債券以及其他高等級債券；(三) 國務院批准的其他資金運用形式。有鑑於美國存款保險基金無法專款專用，已儼然成為美國政府重要的財政收入來源之一，故大陸政府應審慎運用存款保險基金，避免其流於形式。

第五項　監管力道比較

由於各國國情及金融環境不同，其存款保險機構組織形式亦產生差異，實務上可分做以下三種類型：(一) 功能全面具有較大權威性，管理職能完備的存款保險機構如：美國。美國聯邦存款保險公司在職能設置上屬於複合型，兼具有存款保險、銀行監管及處置問題銀行等職能，並與聯邦儲備理事會和聯邦儲備銀行具有同等的法律地位。隨著金融體系的發展，該公司還具有金融監管、風險控制、風險預警等職能，甚至在必要時可將某些機構逐出存款保護體系。(二) 僅提

供存款保險服務，對其他銀行或金融機構無監管權之存款保險機構，如英國。此種類型下的投保銀行繳納的保險費係由存款保險委員會負責管理，該委員會對投保銀行不負監管責任，而且英國銀行監管當局對存款保險制度並不十分仰賴，它認為銀行業及金融體系的穩健運作主要仍須依靠英格蘭銀行的監管而非存款保險制度。[97]（三）地位上從屬於國家的中央銀行或財政部，並通過中央銀行或貨幣監管當局來行使對商業銀行監管的存款保險機構。如德國、法國、義大利與日本。「德國存款擔保基金章程」明文規定，該基金對銀行行使檢查監督權限前，須事先向央行或聯邦銀行監管當局提出報告，並得幫助危機銀行，對倒閉銀行的儲戶亦負有賠付責任。

存款保險機構、銀行監管當局及中央銀行之間如能有良好溝通管道，並有完善的訊息共享機制，即可發展出相互制衡又密切合作的關係，進而使監管體系更有效的運作。以上開國家存款保險機構的功能觀之，英國的金融服務補償計畫公司（FSCS）需要的資訊僅限於保險費用的計算、投資決策以及當被保險機構破產時對存款入進行償付等，因此，共用信息量相對較少；而美國聯邦存款保險公司（FDIC）功能比較全面，不但擁有極大的監管權，甚至對於其未具有監管權限

[97] 李楨，西方國家存款保險制度的比較，廣東金融，1996 年第 8 期，20-21 頁。

的銀行機構，同樣可行使檢查權，故此該機關的資訊需求量（比如：參保機構的財務狀況以及其他相關報告....等）極為龐大。此外，從對問題銀行提供資金援助的角度來看，美國和日本都是由存款保險機構負責實施救助的，而英國由於是「付款箱型」，因此是由中央銀行負責提供救助的。[98]

大陸於 1998 年發生海南發展銀行的破產事件，大陸當局因當時法令不健全，導致錯失處理問題的最佳時機，使當時社會陷入一片混亂。而後頒布的企業破產法雖對金融機構破產制定出原則性的規定，但因銀行等金融機構之破產涉及層面廣大，易造成國家情勢不安，因此不能適用一般的商事破產法。在存款保險條例頒布實施後，大陸尚未建立適用於一般金融機構的破產程式，故此問題金融機構若出現倒閉的情形，還是只能以行政手段來強制開啓退出市場的機制。以行政手段介入銀行倒閉，雖然效率高又可及時停損，但缺點即是會加重金融恐慌，使銀行倒閉出現骨牌效應，更不利於各相關單位後續的協調處理。在存款保險條例頒布後，大陸目前基本上並無銀行破產的狀態必將被打破，存款保險機構可能面臨不斷增加的銀行破產事件。若不

[98] 從國外經驗來看，存款保險機構的確應當擁有必要但適當的輔助監管權限。並且存款保險機構與銀行監管機構的側重點其實各有不同，銀行監管機構關注的重點在於商業銀行的經營行為是否合規，銀行的資本充足率是否達標等項內容；而存款保險機構關注的重點則在於參保銀行的存款人信息是否完備、是否備份等，一旦發生銀行破產倒閉時，存款保險機構能否及時根據這些相關資訊向存款人進行理賠，進而在銀行破產倒閉之前進行早期干預等。
以上引用自魏加寧，存款保險制度與金融安全網研究，中國經濟出版社，2014 年 4 月，23 頁。

妥善處理，則可能會動搖民眾對存款保險制度的信心，引發更大的金融動盪。

觀諸各國實施存款保險的存款保險基金管理機構普遍皆被賦予較為完善的監督權限，能夠獨立自主的進行風險預警和金融監管。但是觀諸目前的存款保險條例，可發現大陸的存款保險基金管理機構並不具有自主性。由於自主性不高，大陸存款保險基金管理機構難以獨立進行風險預警以及金融監管。從他國經驗中可得知，大陸須明確劃分存款保險機構與其他兩個金融安全網成員的職責。

2003 年 4 月銀監會成立確立大陸「一行三會」[99]的分業監管模式，亦使最終貸款人[100]及監管單位分立而治。是以建立存款保險機制時應以法律明文規定，最終貸款人及監管機構的職能，以確保金融安全網中個各成員能各司其職，不會出現球員兼裁判，功能重疊或空白等情

[99]一行三會是中國大陸對中國人民銀行、中國銀行業監督管理委員會、中國證券監督管理委員會和中國保險監督管理委員會這四家金融管理和監督部門的簡稱。此種叫法最早起源於 2003 年，當年 4 月，「三會」中最晚的銀監會成立。一行三會構成了中國金融業分業監管的格局。
以上資料參考自維基百科
https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%80%E8%A1%8C%E4%B8%89%E4%BC%9A

[100] 最後貸款人，又稱最終貸款人（Lender of Last Resort），即在出現危機或者流動資金短缺的情況時，負責應付資金需求的機構（通常是中央銀行）。該機構一般在公開市場向銀行體系購買質素理想的資產，或透過貼現窗口向有償債能力但暫時周轉不靈的銀行提供貸款。該機構通常會向有關銀行收取高於市場水準的利息，並會要求銀行提供良好抵押品。
以上資料參考自台灣 WIKI
http://www.twwiki.com/wiki/%E6%9C%80%E5%BE%8C%E8%B2%B8%E6%AC%BE%E4%BA%BA

事。依照現行法律規定，存款保險管理機構將自銀監會取得部分監管職能;另一方面承擔了部分最後貸款人的職責。[101]

當存款保險機構的職能發生變化，其所需要的關於要保金融機構的訊息也會產生不同，比如：「付款箱」模式的存款保險管理機構僅需掌握各銀行的相關存款訊息，但若其職能增加，尚須監管或控制風險時，除存款訊息外，尚需瞭解銀行的營業情形、資產狀況....等。因此，大陸存款保險制度尚需補強法律方面的規定，以加強各安全網成員之間的訊息共用及合作，以使金融安全網更為完善。

不過，由於大陸近年來正加強金融改革，而且整合相關監管機構如：中國人民銀行、銀監會，乃至保監會、證監會的呼聲很高，雖然大陸存款保險基金管理機構的監管力道可能較弱，但是大陸銀行業整體監管力道仍然會逐步加強。事實上，在 2007 年美國次貸危機以及 2008 年全球經濟危機前，國際社會對大陸銀行監管能力多持負面看法。但是次貸危機和全球經濟危機後，大陸當局開始逐步取經歐美國家的經驗，提升相關單位的監管水準。因此，大陸的整體監管水準並不會因為銀行存款保險制度的實施而降低。相對的，如何協調各個監管單位的監管職能，才是大陸未來的重大課題。

[101] 謝世清、莫太平，存款保險制度國際規範之比較研究，保險研究，2012 年第 9 期，頁 102。

第三節 大陸存款保險制度的完善建議

第一項 堅持市場化原則，真正實現差別化費率

存款保險制度對各家金融機構所訂立之費率，決定了投保機構獲得存款保險之保障所需付出之成本。存款保險體系如要維持穩健的經營，最重要的關鍵便是存款保險費率的設計。實務上已建立存款保險制度的國家中，主要採取兩種類型的保險費率模式：即單一費率模式和基於風險調整的差別費率模式。單一固定的保險費率制度，係按統一的費率徵收保險費用，對所有投保機構均採無差別待遇；差別化費率則需視投保銀行的經營情形及風險水平來決定保險費率。[102]

初期設立存款保險制度的國家因為差別化費率在執行上有困難性，其制定費率的過程亦需要豐富的經驗和技巧，故此在實施存款保險制度的初期均傾向採取較易管理及設計的單一固定保險費率模式。然而，在單一固定的保險費率制度下，低風險銀行與高風險銀行繳納同等費率的保險費用，不能具體反映銀行的風險水平，使銀行進行高風險營業行為的動機，如果監管部門監管不力，就會出現由穩健經營

[102] 王煦棋，前揭註 39，34-36 頁。

的銀行向高風險銀行提供「保費補貼」的不公平現象，因而誘發更大的道德風險。[103]

存款保險機構如採用差別化費率，將考量銀行財務狀況、風險水平、以及銀行的負擔能力等因素來決定保險費率。由於單一費率無法反映出各家銀行的風險水平，長期來看議會增加金融機構的系統性風險，因此近年來越來越多國家開始逐步採用差別化費率。因美國聯邦存款保險公司（FDIC）近年來於穩定金融體系上風評甚佳，其風險差別費率亦因此成為各國效仿的範例。[104]

大陸「存款保險條例」第 8 ~9 條規定，投保金融機構應當按照本條例及存款保險基金管理機構的規定足額繳納存款保險費。存款保險基金管理機構按照投保金融機構的風險狀況，決定投保金融機構的存款保險費率，報國務院批准後執行。投保金融機構根據其受保存款保險金額的總餘額，依照前述存款保險費率向存款保險基金管理機構上繳存款保險費。[105]

---

[103] 蘇蓉，我國存款保險制度建立的必要性思考，雲南大學學報法學版，2007 年 9 月，128-129 頁。

[104] 美國存款保險費率已從單一費率制變更為差別化費率，目前費率的計算方式係由費率與資本充足率、核心資本充足率、CAMELS 評級等為標準來計算。比如 CAMELS 評級為 A 級銀行，且資本充足率>10%、核心資本充足率>6%的銀行，存款保險費率即為 0%；但是對於 CAMELS 評級為 C 級，且資本充足率<8%、核心資本充足率<4%的銀行，其費率則高達 0.27%。以上引用自李楨，西方國家存款保險制度的比較，廣東金融，1996 年第 8 期，23-29 頁。

[105] http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-03/31/content_9562.htm 中國大陸存款保險條例。

以上可得知，大陸的存款保險費率制度係針對不同金融機構適用不同的費率，對農村信用合作社以省為單位確定費率，但對其他各類存款類機構是以總行為單位元還是以分支機構為單位元計算費率則不甚明確。[106]儘管如此，它是一種「層次化的存款保險費率」模式，仍然體現出「基於風險調整費率」的理念，實際上是一種簡化了的風險調整差別費率制度。存款保險制度通過差別化費率，從而推動市場競爭，但是，大陸銀行業目前的競爭並不完全是市場化競爭。除了國有大型商業銀行能夠享受國家各種隱性政策的福利外，一些具有特殊政策目的的銀行也會從多個管道獲得政府的支持。上開情形，相當程度違背了存款保險制度的初衷。

因此，大陸有關方面應該盡量減少行政干預，通過市場自由競爭提升銀行素質。大陸應通過設立政策性銀行來實現特殊的政治目的，而不是一方面打著銀行自由競爭的旗幟，另一方面又以行政手段進行干預。在堅持市場化原則的基礎上，大陸有關方面要視情況，對國有大型商業銀行、股份制商業銀行、城市商業銀行、農村商業銀行以及之後有可能納入條例範圍內的外資銀行一視同仁;堅持市場化確實執行差別化費率，致力為各家商業銀行營造相對平等的競爭環境。

第二項 強化金融改革，利率市場化後的金融防護網

[106] 邢勇，前揭註 6，449-450 頁。

存款保險制度是利率市場化的重要步驟，其原因在於，當金融機構不再享有政府的隱性擔保後，銀行必須開始自行承擔營業風險；金融機構在存款保險制度的保護傘下，一但中國官方廢除存款利率上限，金融機構紛紛瘋狂拉抬利率，將會造成其他可增加吸儲的誘因被削弱。目前，大陸的利率市場化已進入最後階段，前期的改革中已逐步實現了貨幣市場、債券市場、信貸市場的利率自由化，大陸央行並於 2015 年 10 月 23 日祭出雙降，除了降息、降準救市，更取消商業銀行和農村合作金融機構存款利率上限，讓利率市場化一步達陣，大陸金融改革自由化已加速到位。在正式取消存款利率上限管制之後，為了防範利率市場化後可能出現的金融風險，存款保險制度的存在就更加重要。[107]

利率市場化是大陸金融改革的趨勢之一，頒布存款保險條例在很大程度上也是為了利率市場化做準備。大陸利率市場化要具體實現可謂困難重重;以大陸來說，近年來已經在利率市場化方面進行了初步調整，現今各大銀行已可以自行於基礎利率的上下浮動。大陸銀行被制定最早的浮動範圍為 10%，自 2015 年 7 月降息後，則擴大到可以浮動 30%，大陸央行並於 2015 年 10 月 23 日取消商業銀行和農村合作金融機構存款利率上限，讓利率市場化一步達陣。

[107] 馬寧，論存款保險人責任履行：制度規範與框架建構，河北法學，2013 年 2 月，44-48 頁。

利率市場化的實現對世界各國來說，都要經過相當的陣痛期，即使是現代化國家如美國也直到 80 年代才完全取消利率管制。在 2015 年以前，經過近 20 年的努力，中國大陸貸款利率已經完全市場化，存款利率也 90%實現了市場化。中國大陸的金融機構、企業以及一般人民在這個時間點，已能夠適應市場化的利率環境。是以中國大陸官方看準此時機取消商業銀行和農村合作金融機構存款利率上限，同時配合降息以緩和利率市場化初期可能出現的利率調漲，跨出這關鍵的一步。存款利率浮動上限是一種利率管制，長期來看顧名思義是在壓低利率；取消存款利率浮動上限後，金融機構的存款利率不一定會立刻拉升，但如將觀察時間拉長，係較有機會獲得符合市場機制的利率。銀行在利率市場化後能有更高的自主性去進行市場競爭，但同時也必須提升自己的吸儲能力、資產負債平衡及流動管理能力，才能提高獲利，進一步幫助經濟發展。存款保險制度的制定和利率市場化是非常重要的改革，某種意義上是金融改革的核心內容之一。但利率市場化改革也不是就此大功告成，這可能只是個新開始而非結束。接下來央行將以原本以數量調控為主的貨幣政策轉向以價格調控為主，如何對利率定價行為進行審慎管理，如何發揮自律機制作用…….等，還有很多工作要做。是以大陸需要 10-20 年甚至更長的時間才有可能使利

率真正市場化，但利率市場化絕對更有利於包括台資銀行在內的外資銀行。[108]

第三項　平等對待外資，探討外資納入條例

跨國金融機構是同時在兩個或兩個以上國家設立分支機構並開展銀行業務的金融機構。存款保險因牽涉到公共利益，故跨國銀行境外分支機構的存款保險應由母國還是地主國提供是存款保險制度領域中一個非常複雜的問題。跨國銀行的境外分支機構主要採取兩種組織形式：一是分行（英文為 branch，一般指分行，但有些情況下也指包括子行在內的分支機構），分行無自己的獨立財產，非獨立的法人，不需要經過一般公司設立的程序；如分行面臨經營不善、破產或倒閉的問題，母行須負連帶清償責任。二是子行（sub-sidiary）。子行有獨立的公司名稱和章程，具完全獨立的法人格，財產和母行互不相干，有自己的資產負債表，雙方互不負連帶清償責任；母行的腳色相當於是控股公司，直接或間接持有子行的一定股權比例或以其他方式使其具有實質控制權，但是實際上與子行是兩家完全獨立的公司。子行如發生倒閉、經營不善等情事，母行可以完全不負責，即使母行有控制權。

[108] 謝世清、莫太平，存款保險制度國際規範之比較研究，保險研究，2012 年第 9 期，頁 102。

跨國金融機構在存款保險領域內，應適用母國或（及）地主國之存款保險保障一直是存款保險制度能否有效執行的重要關鍵，通常是依據地主國法律而定。大多數國家均推行強制保險，而對於跨國性金融機構之參保資格的選擇上，大部分國家採屬地原則，即以當地原則為準，凡在一國境內吸收存款的全體金融機構（包括外國金融機構之分支機構）均在承保範圍之內[109]。

金融風險如同傳染病，當擠兌危機發生後，引起的恐慌可迅速地滲透擴散到全國，因此中國大陸的存款保險的保險範圍亦應以「屬地主義」為原則，納入中國大陸境內所有經營人民幣存款業務的金融機構，包括外資銀行在華經營人民幣存款業務的分支機構。[110]筆者認為，外資銀行、台資銀行在大陸所設分行及中資銀行在獲准經營人民幣存款業務後可納入存款保險範圍，以體現WTO所要求的國民待遇原則。[111]中國大陸「存款保險條例」第二條中規定：「在中華人民共和國境內設立的商業銀行、農村合作銀行、農村信用合作社等吸收存款的銀

[109] 對本國銀行在境外設立的分支機構，幾乎所有建立了存款保險制度的國家和地區均不對境外子行提供存款保險，而由地主國提供存款保險。部分國家本國金融機構在海外之分支機構係排除在存款保險範圍之外，例如美國、加拿大、日本及韓國，另依據歐盟存款保險指令，銀行母國存款保險制度承保範圍可及於歐盟之其他國家銀行分支機構，倘母國存保制度已提供指令要求之最低承保範圍，該分行不能再被課予加入地主國存保制度之義務。假如地主國存款保障額度較高或範圍較大，該分行可選擇接受地主國會員資格條件參加地主國存款之差額協議保障。
以上引用自李志仁，金融危機與存款保險法制，元照出版社，2009年11月，346頁。

[110] 邢勇，前揭註6，444-445頁。

[111] 賈林青，建立存款保險制度是構建我國金融安全網的關鍵步驟，金融服務法評論(第六卷)，322頁。

行業金融機構（以下統稱投保機構），應當依照本條例的規定投保存款保險。投保機構在中華人民共和國境外設立的分支機構，以及外國銀行在中華人民共和國境內設立的分支機構不適用前款規定。但是，中華人民共和國與其他國家或者地區之間對存款保險制度另有安排的除外。」依該條規定，大陸將大陸存款金融機構在境外的分支機構和外國銀行在大陸的分支機構均排除於存款保險範圍之外，筆者認為，這應與中國大陸官方有心提升存款人對中資銀行的信心與加強其競爭力[112]及中國大陸現階段銀行監管水準相對較低有關。

中國大陸選擇將大陸存款金融機構在境外的分支機構和外國銀行在大陸的分支機構均排除於存款保險範圍之外，其目的旨在防杜未能充分監督上開金融機構之承保風險，使管理上較為便利，降低存款保險制度施行初期可能面對之艱鉅情形，同時目前大陸官方鼓勵外資銀行採取子行而非分行經營，不向外國銀行分行提供存款保險有利於這一政策的實施。但從另一角度看，雖然目前大陸仍不允許外資銀行分行從事人民幣 100 萬以下的零售業務，大大降低了向外國銀行分行提供存款保險的必要，但仍有部分儲戶之存款並不確定是否在保障範圍內，因此往往無法有效且全面性的保護消費者，且依照中國大陸存

[112] 蘇蓉，我國存款保險制度建立的必要性思考，法學與實踐第 20 卷第 5 期，2007 年 9 月，131-132 頁。

款保險條例，其所承保存款之範圍係及於一切貨幣[113]，但卻選擇禁止外資銀行及台資銀行在大陸的分支機構參保，難謂無疑義。[114]

因存款保險制度牽涉到公共利益，外資銀行分支機構如於中國大陸逐步提高其市占率，大陸官方可能會選擇將外資銀行分行納入其存款保險，使外資銀行分行可以與中資銀行站在齊頭的起跑點上。但相對地，如此種策略未有適當之監督體系作為配套，則有可能威脅大陸金融體系之安全。因此，為適當監理並加強外國分行之財務能力，可配套要求外資銀行分行應提出資產設質以替代資本並設制進入存款保險制度之門檻，例如存保機構對於分行或總行執行稽核之監督能力，以及從總行或母國監理主管機機關獲取資訊之可能性。[115]另外，依照IADI 關於有效存款保險制度設計的核心原則[116]，也需考量到外資銀行母國已經提供的存款保險，避免重複投保等問題。

歧視外資、沒有給外資銀行公平的競爭環境是大陸存款保險條例所存在的一個很重要的問題。縱觀世界各國，普遍上會盡可能的給予

[113] 中國大陸存款保險條例第四條：「被保險存款包括投保機構吸收的人民幣存款和外幣存款。但是，金融機構同業存款、投保機構的高級管理人員在本投保機構的存款以及存款保險基金管理機構規定不予保險的其他存款除外。」

[114] 李志仁，前揭註 110，348 頁。

[115] 李志仁，前揭註 110，349 頁。

[116] IADI 有效保險核心原則 7：跨國議題 跨國間之存保組織與金融安全網成員緊密之協調機制與資訊 分享機制相當重要。屬於不同管轄權之存保組織間、或存保組織與國外金融安全網成員間之資訊交流應予保密。當地主國就國外分行提供存款保險保障之狀況下，應避免雙重賠付，於決定保費時，母國對該分行提供之存款保險應予承認。
以上引用自國際存款保險機構學會，有效存款保險制度核心原則，2008 年 2 月 29 日。

國內銀行和外資銀行公平競爭的環境，使國內銀行和外資銀行能夠有良性的公平競爭。是否被納入存款保險條例的保障範圍，將強烈影響銀行的競爭力。從嚴來說，大陸並未將外資銀行排除在存款保險制度之外，但是也沒有將外資銀行直接納入存款保險制度之內；上開條例所留下無形且龐大的解釋空間無疑削弱了外資銀行的競爭力，也與世界各國普遍採取的態度有所牴觸。

大陸存款保險條例應該平等對待外資，其最理想的表達方式，應直接以修法方式，修改存款保險條例第二條，刪除其對外資銀行的排除條款;可將條文內容更改為尊重國際慣例，凡在大陸境內設立分支機構的本國銀行和外資銀行均應投保存款保險。不過，以目前大陸的政經體制來看，去除排除條款的難度很高。建議大陸有關方面可以為實踐入世時的承諾，商議訂立明確的時限修改系爭條例第二條之條文內容，比如可訂立一明確時間點，令其排除條款自動失效，以期更加完善存款保險條例，使大陸銀行和外資銀行的儲戶均可享有投保存款保險所提供之保障；亦可參考「美國聯邦存款保險法」第五條（b）（c）[117]項之規定，由外資銀行的分支機構在向大陸存款保險機構提

[117] 美國聯邦存款保險法第五條
（b）外國銀行分支機構提起的申請
根據本法和董事會規定的條款和條件，外國銀行的分支機構在向 FDIC 提出申請、接受 FDIC 的檢查並得到 FDIC 董事會的批准之後，可以成為參保分支機構
1.該銀行的財務歷史和現狀；
2.該銀行資本的充足性；
3.未來贏利前景；

出申請，接受該機構的審查並配套要求外資銀行分行應提出資產設質以替代資本並設制進入存款保險制度之門檻，例如存保機構對於分行或總行執行稽核之監督能力，以及從總行或母國監理主管機機關獲取資訊之可能性….等，得到批准之後，即可成為參保分支機構。此外，台資銀行為了有效維護大陸分行的權益，也應積極開展政治公關，透過政經協商，力爭與大陸銀行公平的競爭機會，共創兩岸雙贏的結局。

4.銀行管理的一般特點和適當性，包括但不限於擬參保的分支機構的管理；
5.給銀行保險基金或者儲蓄協會保險基金帶來的風險；
6.社區對該分支機構所提供服務的需求，以及該分支機構服務對社區的便利；
7.該銀行通過擬參保的分支機構行使的團體權力是否與本法的目的一致；
以及
8.銀行提供或者特要提供給 FDIC 之資訊的充足性和可信度，以使它能夠依照本法進行運作。

（c）外國銀行分支機構參保的條件

1.在外國銀行的分支機構成為參保的分支機構之前，該外國銀行應當按照 FDIC 的要求或者指示，向 FDIC 提供履約保證、資產擔保或者兩者同時提交，擔保的金額和類型由 FDIC 按照本條第（4）項的目的決定或者批准。

2.在外國銀行的分支機構成為參保的分支機構之後，該外國銀行應當按照 FDIC 的要求或者指示，就其存款維持向 FDIC 提供履約保證、資產擔保或者兩者同時提交，擔保的金額和類型由 FDIC 董事會制訂的條例隨時確定。條例可以規定不同的要求，由董事會按照本條第（4）項的目的，根據具體情況作出判斷。

3.根據 FDIC 的判斷，當銀行或者上述銀行分支機構依照本條其他要求提供保證金和資產擔保，無法充分達到第（4）項確定的目的時， FDIC 可以要求該銀行或者該銀行的分支機構提供比本條第（2）項規定的更多的保證金和資產擔保。施加這種額外的安求不需要通知，也不提供聽證的機會，但是，FDIC 會向該銀行或者分支機構提供申請減免該額外要求的機會。

4.本條所要求的保證金和資產擔保的目的是為存款保險基金提供保護，使之在為外國銀行（該外國銀行的行為、資產和接管人員處於美國的管轄之外）的國內存款提供保險時的風險降低。但是，FDIC 在行使本條規定的職權時，應當儘量避免給他們施加不必要的要求，該要求使他們處於和國內銀行相比較而言不利的競爭地位。

5.當外國銀行不能或者有不能遵照本條（c）款要求之虞，FDIC 在適用一其他所有行政和司法救濟的問時，可以根據銀行分支機構所處的法院管轄區，向美國的任何地區法院或者處於美國領土的法院申請禁令，以強迫該銀行，或者該銀行的官員、雇員、代理人或者其他控制該銀行資產的人，向 FDIC 提供能夠使財產的控制權。

若法院確定該外國銀行有不能或者不能遵照本條（c）的要求之虞的情況，法院有義務發出禁令。

以上引用自邱海洋、劉萍譯，美國「聯邦存款保險法」、「銀行控股公司法」，中國政法大學出版社，25-26 頁。

第四項　增強機構處罰權，提升震懾效果

二〇〇一年入世以來，中國大陸為履行的入世承諾和 WTO 的其他條約義務，金融業的各個領域在數年內陸續開放，這也要求中國大陸的金融監管體制也要日趨完善。中央銀行或其他金融監管當局依據法律或法規的授權，對金融體系實施監督管理即為金融監管[118]。金融監管制度可劃分為審慎或預防性監管和保護性監管，審慎監管包括資本充足率要求、流動性要求和一般性的銀行監督和檢查，保護性監管措施包括最後貸款人制度和存款保險制度。審慎監管、最後貸款人制度和存款保險制度三者共同以其各自的直接目的、方式和效果，建構了金融防護網，具有不可替代性[119]。存款保險制度的職能不僅在於事後的及時救濟，更著重於事前的預防。為了保證存款保險機構行使監管職能，各國的存款保險法均賦予存款保險機構相應的監管權利，通過對投保銀行的有效檢查與監督做到事前預防，避免保險事故的發生。存款保險制度的建立，使存款保險公司成為金融機構的另一專業監管機構，本意係在使外部監管與金融機構的體質調整合而為一。因此，存款保險制度作為一個國家進行金融監管的重要補充手段和重要訊息來源，不但有助於國家金融監管水平的提高，又與審慎監管、最後

[118] 周英，金融監管論，中國金融出版社，2002 年 1 月，25-36 頁
[119] 賈林青，前揭註 111，320 頁。

貸款人制度三者相互補充，相互配合，形成完善的金融公共安全網，達到維護金融安全的目的。[120]

讓存款保險基金管理機構具有實質的處罰權限，才能使銀行存款保險制度發揮功用，更好的預防風險。但是，從大陸存款保險條例來看，雖然目前尚未確認最終的存款保險基金管理機構，但是在未來此機構缺乏處罰權限是可想而知的。在大陸存款保險條例中，具有處罰權限的機構依然是大陸央行和銀監會，存款保險基金管理機構並未被賦予自主的處罰權限。

基本上，強化存款保險基金管理機構的處罰權限是目前國際存款保險制度的核心內容。為達到上開目的，應賦予存款保險管理機構以下之權限:第一，有權批准或否決申請加入存款保險體系相關金融機構之申請;第二，有權要求投保銀行定期提交相關報告，投保銀行須按照規定向存款保險管理機構遞交經營報告及各種統計報表，並接受存款保險管理機構定期或不定期的檢查或調查;第三，有權調閱其他金融管理機構如銀監會或其他相關部門對投保銀行的檢查報告;第四，有權決定採取何種方式賠償存款人的損失;第五，有權向其他金融管理機構通報投保銀行已有營業風險之事實；對於仍無視警告繼續從事

[120] 蘇蓉，前揭註 112，128-129 頁。

違規行為或者存有嚴重問題之銀行，有權予以終止存款保險之參保資格;第六，有權修訂及補充存款保險相關條例。[121]大陸在存款保險條例中，之所以不賦予存款保險基金管理機構較大的處罰權限，極有可能是希望藉由央行、銀監會行之有年的集中管理模式，防止權力分散，確保監管效果；但是這樣的做法在一定程度上背離了存款保險制度的初衷，容易形成球員兼裁判的情形。筆者認為大陸有關方面可採折衷做法，即於實務上由央行或銀監會等授權存款保險基金管理機構具有可自主的處罰權限，通過賦予處罰權限，提升存款保險基金管理機構威信，形成震懾銀行業者的效力，讓大陸銀行監管系統更形完備。

第五項　加快立法程式，完善銀行破產立法準備

大陸長久以來皆欲制定銀行破產處置條例，但因為國家情勢等總總因素，至今未正式頒布。2012 年 10 月，巴塞爾委員會修訂的「有效銀行監管核心原則」中的核心原則 15 「及早發現、立即糾正和處理措施」中指出：一個完善具備金融監管並且有效處分問題銀行的制度，應可即時發現問題及採取措施；以其中的立即糾正措施 (Prompt Corrective Action, PCA)為例，最早是由 1991 年美國聯邦存款保險公司促進法所提出，該措施係指金融機構因財務與業務惡化導致對於存

[121] 唐明琴，前揭註 18，頁 195。

款人或股東權益產生侵害時，主管機關得以及早介入及干預(early intewention)之機制。[122]，當銀行面臨經營危機，沒有其他資產可損失的時候，就只能拿銀行存亡前途做為賭注，是以立即糾正措施對於降低道德風險可產生極大的效用。存款保險制度的建立被認為是建立問題銀行出場機制的前置要件，相對來說，存款保險制度在缺乏相關配套措施之情形下，也難以單獨發揮效果。1980 年代的美國儲貸機構（FSLIC）發生債務危機[123]。當時的監管機構為了能讓儲貸機構繼續生存下去，提出了監管資本的概念，允許儲貸機構降低資本充足率，結果錯失適當的糾正處置時機，儲貸機構為瞭解決財務危機，大量從事高風險業務，造成巨額損失，最終導致破產倒閉，也使監管機構本身被撤銷，其債權債務由新設立的儲蓄協會保險基金(ASIF)接管，並由 FDIC 管理迄今。[124]而縱觀大陸存款保險條例，僅提及需施行早期糾正措施，但是對於其操作程式、職權和啟動條件等，卻沒有明確且具體的規定。綜上所陳，對於問題銀行設置出場機制，可使市場監管功能充分發揮及降低道德風險，有利於銀行業提升企業品質，並可降低金融機構倒閉對市場所造成的衝擊。[125]

[122] 李智仁，前揭註 34，頁 125。

[123] FDIC. The First Fifty Years-A History of the FDIC: 1933-1983 [M]. JWashington D. C. : Federal Deposit InsuranIce Corporation, 1984.

[124] 相關詳細情況和分析，參見美國聯邦存款保險公司編「危機管理一 1980-1994 年聯邦存款保險公司和處置信託公司的經驗」，中國金融出版社 2004 年版。

[125] 顏蘇，前揭註 16，頁 106。

銀行等金融機構的破產因波及面甚大，易造成國家情勢不安，社會動盪，因此不能適用一般的商事的破產法。目前大陸尚未建立適用於一般金融機構的破產程式，故此問題銀行若出現倒閉的情形，也只能以行政手段來強制開啓退出市場機制。以行政手段介入銀行倒閉，雖然效率高又可及時停損，但缺點即是會加重金融恐慌，使銀行倒閉出現骨牌效應，更不利於各相關單位後續的協調處理。所以，退出市場機制必須結合存款保險制度的立即糾正措施，同時提高金融監理機制之透明度，使問題金融機構得以無延宕地退出市場，杜絕「太大以致於不能倒」(too big to fail, TBTF)之傳統思考。[126]是以要以明確的法律位階明定存款保險管理機構在問題金融機構退場機制啟動之前的糾正措施，以降低處理問題金融機構之成本，同時也確立存款保險管理機構在退場機制啟動後的託管權，使問題金融機構能平順的退出市場，並降低銀行系統性風險。

制定銀行破產法是大陸未來必然的趨勢，但大陸經濟目前面臨軟著陸，如以其政府慣以控制經濟維持政權穩定的模式，銀行破產法短期內勢必難以完成立法。從法理學角度來看，銀行破產法不須佈，大陸的金融安全網就如同破洞，大陸政府隱性擔保制度也即不可能徹底走向歷史舞臺，官方因銀行系統所產生的財政壓力依然巨大。

[126] 李智仁，前揭註 34，頁 152。

鑒於現實環境所需，大陸有關方面仍需積極進行銀行破產法的相關立法程式，不僅需要組織各領域專家探討大陸銀行破產法的立法相關研擬，尚需要充分向社會各階層，闡述銀行破產法的立法意義和及必然性，以期贏得社會的共識，大幅度降低未來銀行破產法制定及頒佈有可能面對的社會輿論壓力。此外，大陸人大等立法機構也需適時加快立法程式，刻不延緩的就銀行破產的相關議題進行司法研討，以確實完善法理陳述，並同時進行實務上的調查研究。

國立政治大學
National Chengchi University

第伍章 台資銀行大陸分行是否納入承保範圍之影響

第一節 台資銀行大陸發展現狀

第一項 台資企業大陸發展概況

2014 年 3 月，中國銀監會主席尚福林在提出推動金融創新的三原則[127]，銀行亦積極推動創新模式[128]、對中國金融產業的未來發展大有助益；然而，經由前述有關國際經濟的變化、中國經濟結構的轉變、中國金融機構的組成及其所面臨的問題，大陸自改革開放以來，台資作為大陸經濟發展的主力，參與並推動了大陸經濟發展。在 20 世紀 80 年代，台商於大陸投資總額為 10 億美元，在 20 世紀 90 年代，台商累計對大陸投資的投資總額近 250 億美元，到了 21 世紀，台商對大陸累計的投資總額已大幅提高至 500 億美元。台商所投資的產業，已從過以紡織為主的勞動密集型產業轉向電子加工、資訊等服務業。根據大陸官方統計，電子零件組裝電子產品與光學製品製造業、金融保險業、批發零售業、化學材料製造加工業等是目前台灣對大陸投資的主要領域。台資企業在這些領域的投資總額約占全部台資企業投資

[127] 2014 年 3 月，中國銀監會主席尚福林在「中國銀行業」撰文提出推動金融創新的三原則，即柵欄原則、普惠原則，以及驅動原則。

[128] 中國大陸銀行體系的創新模式之主要內容包括民營銀行試點、利率市場化改革、網路金融的發展、金融特區的試點、信託市場的危機，以及上海發行首檔保障房私募債等。

總額的 80%以上，其中知名的台資企業主要有富士康、統一企業……等。

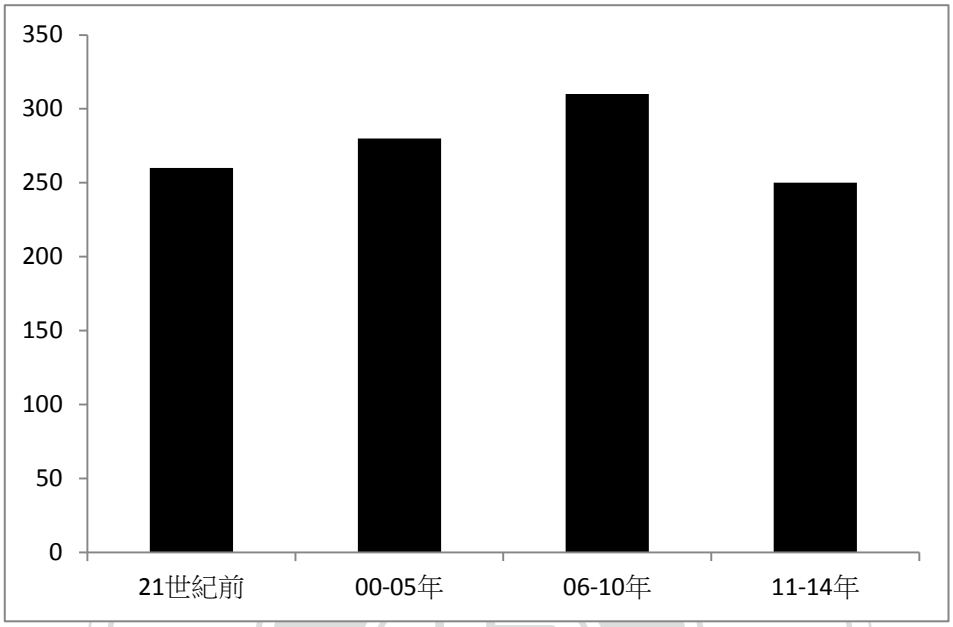

圖 5-1 台資企業對大陸投資總額情況 （單位：億美元）
數據來源：根據大陸商務部歷年外商直接投資統計年報數據整理而得

從投資區域來看，台商主要以珠江三角洲和長江三角洲兩大區域為主。在台資企業自大陸改革開放以來累計1000多億美元的投資中，珠江三角洲和長江三角洲兩區塊就獲得了約 85%的投資。但是近年來，隨著大陸中西部區域經濟的快速發展，加上大陸計畫性提供優惠政策，吸引台商於中西部設廠或投資，台商已逐步轉移至中西部發展，比如富士康在大陸中部省份河南等地投資逾百億元人民幣，興建加工工廠。根據大陸商務部發佈的數據，2014 年台商對大陸投資總額高達 51 億美元。截止 2014 年年底，大陸擁有各類台資企業近 3 萬餘家，為大陸提供 1200 萬個工作機會。台資企業出口占大陸當年度全年總出口

的 15%左右[129]，圖 5-1 即反映了 20 世紀 80 年代至 2014 年台灣對大陸的投資情形。

第二項　台資銀行大陸發展概況

大陸改革開放之後，世界著名的外資銀行在 20 世紀 80 年代、90 年代就進入大陸，並拓展出廣大的市場，如花旗銀行、滙豐銀行等早在 20 世紀中後期就進入大陸開設銀行。甚至有部分外資銀行在 20 世紀 90 年代就通過特殊程式入股大陸銀行，比如亞洲開發銀行 1997 年入股光大銀行，當時入股比例為 3.29%；隨後又有兩間國際金融公司、香港上海匯豐銀行入股上海銀行，入股比例分別為 5%、2%、8%；花旗銀行入股上海浦東發展銀行，入股比例為 5%等。但受制於兩岸特殊政治因素，台資銀行不僅進入大陸時間短，而且業務開展範圍也受到了諸多限制。直到 2009 年「海峽兩岸金融合作監管備忘錄」[130]及

[129] 上述數據來源於大陸商務部歷年統計資料

[130]台灣與中國簽訂的金融監理 MOU 係針對銀行、證券、保險等金融業的對等互惠往來契約。簽訂的內容包括:資訊交換、資訊保密、金融檢查、持續聯繫及危機處置等五個部分，並無具體內容與規範。其中除了為因應金融海嘯後國際監理趨勢而增加最後一項外，大體與國際慣例之巴塞爾銀行監理四大原則相同，並無特別之處。這五項內容是:

1.資訊交換: 主要限於對金融機構進行合併監理所需資訊、金融監理法規制度相關資訊，但不包括客戶帳戶資料;

2.資訊保密:對所取得之資訊，僅能供監理目的使用，並應予保密;

3.金融檢查:雙方可以對己方金融機構在對方境內的分支機構進行檢查;

4.持續聯繫:雙方可舉行曾談，並鼓勵進行人員交流互訪;

5.危機處置:對於一方金融機構在對方境內的分支機構發生經營困難時，雙方應協由此觀之，兩岸金融監理 MOU 所能達成的功能，僅為前述五個部分的合作，在 WTO 的規範之內。

2010 年「海峽兩岸經濟合作框架協議」[131]簽訂之後，台資銀行在大陸的業務限制才略微減少。從 2009 年開始，台資銀行大陸各子行或分行紛紛升級為獨資銀行，而未在大陸設立辦事處的銀行則紛紛設立辦事處；2010 年「early Harvest」清單中規定，台資銀行在大陸設分行或子行兩年且前一年有盈利即可以申請人民幣業務。2012 年兩岸簽訂「海峽兩岸貨幣清算合作備忘錄」，同年 9 月臺灣銀行上海分行即出任台灣在大陸的貨幣清算行。截止 2013 年，台灣第一銀行、國泰世華銀行、彰化銀行、土地銀行、合作銀行、合作金庫、華南銀行、中國信託銀行、兆豐銀行、台灣銀行、玉山銀行、台灣企銀、永豐銀行等均已在大陸成立獨資分行，臺北富邦銀行、台灣工業銀行也在大陸設立辦事處（見表 5-1）。截至 2013 年 2 月末，台資銀行於上海開設分行資產總額接近 76.28 億元人民幣，貸款總額 19.11 億人民幣，存款總額 5.82 億元人民幣[132]。

台資銀行大陸分行（或子行）其設立區域以長江三角洲為主，其首選地係為上海市，目前共有 6 家銀行在上海設立分行。此外，蘇州、

以上資料引用自彭百顯，台、中簽署金融監理 MOU 的意義與影響，新世紀智庫論壇第 48 期，2009 年 12 月，頁 94。

[131] ECFA 簽立之後，在銀行業方面，除可縮短我國銀行業者設立營業據點及辦理人民幣業務等待期，對於銀行業務發展及解決台商融資困難問題有極大助益，我國銀行業者可因此對大陸地區中小型台商提供更優質的金融服務，未來營業據點更可進一步向大陸中西部及東北部延伸，有助於我國銀行業拓展大陸市場。
以上資料引用自我國政府 ECFA 介紹網頁
http://www.ecfa.org.tw/ShowFAQ.aspx?id=107&strtype=-1&nid=

[132] 數據來源於：http://bank.hexun.com/2013-10-30/159208155.html

南京也是台資銀行分行的集中區域，亦有兩家台資銀行選擇在珠江三角洲區域開設分行。台資銀行大陸分行之所以集中在長三角區域，主要係因為長三角本身經濟就十分發達，台商亦多集中於長三角區域。自 2014 年以來，因大陸對台資銀行的政策限制逐步減少，台資銀行亦從大陸沿海區域逐漸向中西部城市發展；台灣第一商業銀行在即於 2014 年 9 月成立成都分行，該分行是第一商業銀行在大陸的第二家分行；2015 年台灣土地銀行也在武漢成立分行。此外，多家台資銀行在天津、鄭州、重慶等內陸城市進行佈局，企圖在大陸市場力爭一席之地。而福建省受惠於大陸海峽兩岸自貿區，自 2014 年以來亦有台資銀行前往設立據點，如台灣第一商業銀行在 2014 年成立了廈門分行；華南銀行、彰化銀行、合作金庫銀行等也在福州設立分行。

台資銀行進入大陸不僅可使大陸金融體系更加多樣化，也促使台商更加願意將資金移轉至大陸，從金管會的數據來看，台資銀行大陸分行近年來均實現獲利。以 2013 年為例，截至當年 9 月，每一家台資銀行大陸分行皆有獲利，全部盈餘總額合計 10 億元新台幣[133]。由此來看，台資銀行進入大陸金融體系，不僅對大陸有利，對台資銀行來說亦有正面積極的效益，實為一互利共贏之結局。

[133] 數據來源於台灣經濟日報 2013 年 11 月 15 日報導。

表 5-1 台資銀行大陸分行情況（截止 2013 年年底）

台資銀行	大陸分行	台資銀行	大陸分行	台資銀行	大陸分行
第一銀行	上海分行	彰化銀行	昆山分行	合作金庫	蘇州分行
國泰世華銀行	上海分行	土地銀行	上海分行	華南銀行	深圳分行
中國信託銀行	上海分行	兆豐銀行	蘇州分行	台灣銀行	上海分行
中小企業銀行	上海分行	玉山銀行	東莞銀行	台灣企銀	上海分行
玉山銀行	東莞分行	永豐銀行	南京子行	富邦銀行	華一銀行

數據來源：根據大陸銀監會、台灣金管會資料整理而得

注：富邦銀行為收購大陸華一銀行。

第二節 台資銀行大陸分行納入存款保險範圍之影響分析

第一項 不納入大陸存款保險範圍的影響

受惠於「海峽兩岸貨幣清算合作備忘錄」等優惠政策，台資銀行大陸分行所受之業務限制明顯減少，故此有效的使台資銀行在大陸的業務範圍不斷擴大。但 2015 年大陸存款保險條例頒布後，台資銀行之大陸分行在該條例中被視為外資銀行，並未納入大陸存款保險制度。隨著台資銀行大陸業務的快速發展，台資銀行未納入存款保險制度所產生的效應如下：

一、大陸行之有年的隱性擔保制度已使儲戶在辦理存款業務中更傾向選擇有信譽擔保或存款保險的銀行。而台資銀行大陸分行目前雖已獲得人民幣相關業務的辦理權限，但如被排除在存款保險制度之外，意味台資銀行大陸分行陷入了新的不公平競爭之中，尤其是相較於大陸國有大型商業銀行及股份制銀行，台資銀行大陸分行本就因為營業

據點、發展歷史等因素，在競爭中處在弱勢地位，如進一步被排除在大陸存款保險範圍之外，所產生的無形損失會更大。

二、未被納入存款保險範圍之內將會造成台資銀行大陸分行成本大增，嚴重影響業務發展。因歷史、政治等多方面的因素，台資銀行大陸分行在吸儲方面本身就面臨著嚴峻的困難，而吸儲亦為銀行資金的最主要來源，故若台資銀行大陸分行一但未被納入存款保險範圍，意味著台資銀行大陸分行難以從大陸以吸儲的方式獲得足夠的資金，甚至為了爭取客戶，需要提高存款利率，這樣一來大陸地區業務的開展將會需要母行更多的資本輸入，大大增加銀行的經營成本。同時，從台灣本島經濟發展來看，台資銀行如向大陸輸入更多的資金，意味著總行可運用之資金相對減少，將不利於總行在母國之發展。

三、以長期發展來看，由於台灣內部的金融需求不振，台資銀行普遍面臨著嚴峻的競爭，獲利情形均不理想。從表 5-2 可得知，台資銀行的 ROA、ROE 以及存放貸利差均不及大陸銀行，故此台資銀行無不覬覦大陸的龐大市場；有鑑於大陸銀行的 ROA、ROE 以及存放款利差於國際中均名列前茅，台資銀行大陸分行更加不該放棄大陸市場這塊大餅，應力爭大陸官方在政策上給予公平競爭的機會，尋求台資銀行的更好發展。但大陸經濟目前面臨緩著陸，授信市場進入萎縮

期，吸收存款難度加大，加快利率市場改革將會對銀行業的獲利和風險造成龐大壓力，再加上房地產泡沫化以及地方債務違約，學者預估自 2014 年起大陸的授信市場將出現供過於求的情形，市場競爭將更為激烈，是以前往大陸投資的台資銀行須更小心謹慎，否則恐未蒙其利，先受其害。[134]

表 5-2 兩岸銀行業 ROA、ROE 和存放款利差比較

年份	ROA		ROE		存放款利差	
	台灣	大	台灣	大陸	台灣	大陸
2011	0.59	1.	9.33	19.2	1.41	3.06
2012	0.68	1.	10.41	18.6	1.42	2.93
2013	0.78	1.	11.59	18.3	1.41	2.89
2014	0.80	1.	12.02	18.1	1.42	2.74

數據來源：兩岸央行

四、存款保險如同雙面刃，在一定程度上有利於保障儲戶和銀行的利益，同時也可能增加道德風險，從存款人角度來看，存款保險制度會降低儲戶的風險意識，認為在任何情形下，獲得賠付是理所當然的事，此一心態也相當程度的加大了金融風險。銀行亦因存款保險制度的存在，認為對儲戶的責任減輕，更容易提高高風險投資的部位或增加自有資本的負載比率，毫無心理壓力的追求更高的報酬，並把風險轉移給存款保險機構。當金融監管單位認為擠兌不會在存款保險制度下發生，往往更加放任瀕臨破產的銀行繼續營業，不會去要求其立

[134] 以上資料引用自許易民，中國大陸未來五年銀行業發展機會與風險，2012 年，頁 589~592。

即改正，這樣等同間接鼓勵銀行從事高風險行為，又會延誤對問題銀行施行救助或停損。這樣一來，存款保險制度不僅沒有起到穩定金融體制的作用，相反的還使各方的風險提高。從這個角度來看，台資銀行大陸分行未被納入存款保險亦有其利處；因為一家不提供存款保險的銀行在外觀上有可能是高風險銀行，但其在經營上必須加倍的穩健，只投資於安全性最高的產品，才能在競爭激烈的市場中存活下來。不提供存款保險的銀行可將存款帳戶從性質上轉變為股票投資，既承擔高風險又有可能獲得高報酬。而金融機構如拒不為客戶提供存款保險，就表示它對自己的經營和績效信心百倍，而且擁有儲戶完全的信任，無須再繳納保費增加銀行的成本。[135]此外，由政府所主導的存款保險制度，為了維持金融環境穩定所為之監管或救市等行為，不可豁免的會加深對自由市場的干預。美國 1999 年的「金融服務現代化法案」儼然就是最好的例證[136]，該法案徹底消除了銀行拓展業務的障礙。由美國的實例可得知，政府因對金融機構提供了存款保險，即取得了掌

[135] Peter Schiff，國家為什麼會崩潰，中信出版社，250-256 頁。

[136] 隨著美國金融業的發展和擴張，1933 年的《格拉斯-斯蒂格爾法案》已經成為發展的障礙。商業銀行不滿足於低利潤的銀行零售業，開始向投資銀行滲透，很多商業銀行都有變相的投資銀行部門。 1999 年，由柯林頓政府提交監管改革綠皮書(Green Book)，並經國會通過，形成了《金融服務現代化法案》(Financial Services Modernization Act) ,亦稱《格雷姆-里奇-比利雷法案》 (Gramm-Leach-Bliley Act)。 《金融服務現代化法案》廢除了 1933 年制定的《格拉斯-斯蒂格爾法案》有關條款，從法律上消除了銀行、證券、保險機構在業務範圍上的邊界，結束了美國長達 66 年之久的金融分業經營的歷史。其結果是商業銀行開始同時大規模從事投資銀行的活動，如花旗集團（Citigroup）和摩根大通（JP Morgan）。
以上引用自維基百科，
https://zh.wikipedia.org/zhtw/%E9%87%91%E8%9E%8D%E6%9C%8D%E5%8A%A1%E6%B3%95%E7%8E%B0%E4%BB%A3%E5%8C%96%E6%B3%95%E6%A1%88

控金融機構的控制權；如套用在兩岸特殊的政經情勢，台資銀行大陸分行未被納入存款保險範圍內，反而能減少中國大陸官方對己的干預和控制，將政治可能引發的連鎖效應降到最低以維持其獨立性。台資銀行大陸分行擬以更嚴謹的經營投資及更妥適的服務，在中國大陸競爭激烈的的金融市場中做出自己的藍海品牌。

第二項　納入的影響

將台資銀行大陸分行納入存款保險條例範圍之內，即能夠與大陸各類所有制銀行享受存款保險制度的保障，對台資銀行來說具有極重要的意義。

首先，可具體改善台資銀行大陸分行的吸儲情形。目前台資銀行大陸分行的資金主要以島內輸入和大陸台資企業存款為主，大陸居民在台資銀行大陸分行的存款比例較低。故如不能吸引大陸當地居民進行存款業務，意味著台資銀行大陸分行需持續支付較高的資金成本，將嚴重影響盈利。通過納入存款保險條例範圍內，將使台灣銀行大陸分行身處更加公平的競爭環境，將有利於幫助大陸分行降低融資成本，可從 13 億大陸居民手中獲得更多資本，幫助大陸業務拓展，實現更多的盈利。

國立政治大學 National Chengchi University

其次，從行銷角度來看，台資銀行大陸分行納入存款保險制度，意味著大陸官方對台資銀行的高度認可。雖說市場經濟不斷強調政府需減少對經濟的干預，但以大陸特殊的政治經濟體制，銀行業的業務拓展絕對相當程度的受大陸官方態度的影響。一但台資銀行大陸分行被納入存款保險範圍，對大陸民眾以及國際社會而言，代表了大陸官方對台資銀行的肯定，將有利於台資銀行大陸分行的企業形象，提高台資銀行在大陸的知名度，更易以行銷手法將業務推廣至大陸本地居民之中。

第三，將台資銀行大陸分行納入存款保險制度範圍內，亦將有效減低台資銀行大陸分行的風險壓力，在某種程度上協助台資銀行大陸分行降低經營成本。不過，由於兩岸的特殊情勢，大陸官方有可能在附加政治條件的情況下，將台資銀行大陸分行納入存款保險制度範圍內，此部份需謹慎應對。

第四，將台資銀行大陸分行納入存款保險制度範圍內，所涉及之層面並非單純規範兩岸金融機構經營或問題處理之法令而已，更涵括兩岸之破產法令。相關問題並非我國單方施力即可，仍有賴兩岸藉由協商產生共識。雙方可透過兩岸銀行合作監理平台[137]就存款保險議題

[137] 兩岸開放銀行相互設立分支機構後，首應遵循國際金融監理標準，依合併監理及母國監理之原則，由海峽兩岸金融主管機關共同擔負起金融監理之責任，並互相協商母國監理機關

進行討論，並就存款項目、存款保障額度以及賠付與代位求償機制等事項，達成共識，日後另行簽署備忘錄或其他具有效力之法律文件，以強化監理資訊之交流，共謀兩岸金融穩定之榮景。[138]

第三節 研究建議

第一項 簽訂兩岸銀行合作監理備忘錄

目前兩岸金融合作所依循的法規主要有「兩岸金融業務往來辦法」、「台灣地區與大陸地區金融業務往來許可辦法」等。這些辦法促進了兩岸金融交流，使大陸學習到台灣銀行現代化的管理經驗並且獲得台資銀行的資金注入。但是這些辦法並無法解決大陸存款保險條例頒布後，台灣銀行大陸分行被排除在存款保險制度外的窘境。但以大陸存款保險條例第二條內容觀之，外資銀行在大陸的分支機構可透過特別的協商，爭取納入存款保險的保險範圍內。是以，為增加台資銀行大陸分行的競爭力，海峽兩岸當局應於「兩岸銀行合作監理備忘錄」

赴地主國監理機關進行金融檢查之具體模式，其次，亦應本於適度交換監理資訊之理念，建立交換監理資訊之可行模式，以分享監理資訊及加強金融監理之合作關係。故兩岸海基會與海協會於 98 年 4 月 26 日簽署「海峽兩岸金融合作協議」後，金管會於 98 年 11 月 16 日與大陸地區銀行監理機關簽署海峽兩岸銀行業監理合作瞭解備忘錄，並於 99 年 3 月 16 日修正發布臺灣地區大陸地區金融業務往來及投資許可管理辦法。99 年 6 月「兩岸經濟合作架構協(ECFA)」完成簽署，金融服務業納入早收承諾，兩岸進入互設分支機構之實質往來階段。為落實前項合作協議及合作備忘錄所定的各項監理合作事項，並因應兩岸已進入互設營業據點階段，99 年 9 月金管會陳主委與大陸地區銀行監理機關劉主席在新加坡會晤達成共識，共同推動「兩岸銀行監理合作平臺」，建立制度化的定期會晤機制，並於 100 年 4 月 25 日舉行首次會議。

[138] 王志誠、李智仁，我國銀行境外分支機構之監督及檢查，月旦法學知識庫數位出版部，25-26 頁。

中對存款保險制度進行協商，力爭將台灣銀行大陸分行納入存款保險範疇內。

但是，筆者對「兩岸銀行合作監理備忘錄」的簽訂抱持較悲觀的看法。「兩岸銀行合作監理備忘錄」雖可創造兩岸經濟的雙贏新局，但大陸近年來傾向以經濟為籌碼換取政治上的利益。故此「兩岸銀行合作監理備忘錄」可預期的會受到政治干預，讓單純的經濟行為背負複雜的政治訴求[139]。筆者認為大陸有關方面會以為台資銀行大陸分行提供更加公平的競爭環境為誘餌，要求台灣在政治立場方面做出讓步，此部分涉及層面極為複雜，除需顧及台灣國內民意，尚須待各政黨角力協商，故即使短期內「兩岸銀行合作監理備忘錄」能夠正式簽立，其象徵性意義將會大於實質意義。不過，有關方面可以採取以點帶面的做法，首先從存款保險制度入手，儘快將大陸分行納入存款保險範圍內。

第二項　台資銀行應有選擇性的納入承保範圍

大陸存款保險條例的頒佈，並非表示大陸當局完全放棄政府的隱性擔保制度。相反的，從前面的分析來看，大陸原有的政府隱性擔保

[139] 彭百顯，台、中簽署金融監理 MOU 的意義與影響，新世紀智庫論壇第 48 期，2009 年 12 月，95 頁。

制度將會進一步隱性化。[140]筆者認為大陸存款保險條例則即為各大銀行享受政府隱性擔保制度的門檻，未納入存款保險條例承保範圍內的銀行，將會被儲戶用腳投票，嚴重影響大陸國內的各項業務開展[141]。相反的，納入承保範圍內的銀行，則會獲得更加隱性的政府信用擔保，有利於提升業務競爭力。因此，在這樣的背景下，有志於發展大陸業務的台資銀行需要儘快利用大陸存款保險條例中第二條中的特別條款爭取有選擇性的納入承保範圍。

具體而言，對在大陸設點之金融機構來說，被納入大陸存款保險保障範圍系一利多乃普遍共識，有志於開展大陸人民幣業務的銀行需要盡快展開政治公關的運作，以祈盡快獲得這個進入門檻資格。因大陸經濟總量在 2025 年左右將會超越美國，成為世界第一大經濟體，與此同時，人民幣在國際間的地位將會大幅提升，促使世界各大銀行都在積極爭取人民幣業務。故台資銀行大陸分行欲在大陸開展人民幣業務，就迫切需要跨過相關門檻，以達到吸儲的目的。但對主要以大陸台資企業為目標客戶的台資銀行而言，如通過吸收大陸台資企業的人民幣存款即能滿足業務基本需要，未納入存款保險制度亦可不用繳交保費，相對降低成本，即可暫時不考慮加入大陸存款保險。

[140] 劉勝題、曹凱，從 FDIC 看我國未來存款保險法治，商業研究，2013 年 5 月，207-208 頁。
[141] 劉久，前揭註 63，134 頁。

第三項　入股大陸金融機構或成立子行

對於臺灣銀行業來說，早就看好中國大陸在歷經多次金融改革後，金融市場已有一定發展，經濟活動繁榮、潛在金融需求高；雖然台資銀行赴陸發展起步已落後其他外資銀行，但其相較於外資銀行之優勢為與中國大陸有共通語言與文化，而在中國大陸投資的台商更為台資銀行之潛在客戶。因此台灣各家銀行在 2001 年起便開始在中國設立代表人辦事處，希望能搶先攻下臺商市場的灘頭；但因兩岸政經情勢複雜，直至 2008 年第一次江陳會後，兩岸高層才開始進行協商談判，2009 年 11 月 16 日正式完成銀行、保險、證券期貨等三項金融監理合作瞭解備忘錄（Memorandum of Understanding ；簡稱 MOU）[142]的簽署；同時在經過五次江陳會的協商後，眾所矚目的兩岸經濟合作架構協議（Economic Cooperation Framework Agreement ；簡稱 ECFA）於 2010 年 6 月底正式簽訂，此後，多家已在中國設有代表人辦事處的銀行紛紛申請升格為分行，台資銀行正式加入中國大陸這塊競爭競烈眾人垂涎的市場。

[142] MOU 之效益包括：雙方監理機關建立制度性的對話機制、降低金融服務業者的管制成本與政策不確定性，以及有利於化解金融市場的實質進入障礙。
以上引用自陳曉蓉、梁雅君，台灣銀行業進入中國之模式選擇：借鏡世界前 200 大銀行，兩岸金融季刊，2015 年 12 月，2 頁。

自 2015 年起，中國政府放寬外資銀行在分支機構設立與經營人民幣業務的要求，目前所採取的政策，雖然允許外資在大陸發展各類業務，業務限制亦明顯減少，但是相較於大陸銀行，外資銀行依舊處在競爭弱勢。因銀行業務的發展相當需要信用及口碑的累積，但外資銀行在大陸業務開發時間較短、營業據點也較少，進一步使其競爭力減弱，故大陸官方號稱所謂全面開發銀行業目前依然是口號多與實際。以台資銀行來說，品牌影響力不如花旗、滙豐，在專業技術和國際化競爭力部分也次於這些國際知名銀行。台資獨資銀行因受制於兩岸關係，其在大陸的業務也會間接或直接受到各類政策因素的影響，在這樣的時空背景下，台資銀行實不宜以獨資模式在大陸發展業務。

依 2015 年 1–10 月中國商務部所公布的統計數據來看，臺灣對中國的投資金額達 35.9 億美元[143]，大陸官方允許台資銀行入股大陸商業銀行，而且大陸官方認為吸引外來資金入股大陸商業銀行是推動商業銀行深化改革、吸取國際先進經驗的重要手段。大陸早在 20 世紀 90 年代中後期，即有批准外國銀行入股大陸商業銀行的特例。2003 年後，大陸依照入世的承諾大規模批准外資銀行入股大陸商業銀行[144]；比如中國農業銀行有卡塔爾投資局等外資入股；花旗銀行、滙豐銀行、

[143] 陳曉蓉、梁雅君，前揭註 143，27 頁。
[144] 葉銀華，中國大陸外資銀行績效分析，兩岸金融季刊第一卷第二期，2013 年 12 月，2-3 頁

星展銀行等外資銀行則入股中國工商銀行等其餘國有大型銀行和股份制商業銀行。

中國大陸所頒佈之存款保險條例，將外資銀行分行及台資銀行大陸分行皆排除於存款保險所保障之範圍之外，該條款事實上是仿效美國對外資銀行分支機構所做的設計；美國政府要求在美國經營零售業務的外國銀行分支機構，需要參加美國存款保險；但美國的存款保險機構則規定，分支機構不能參加美國的存款保險，這就迫使外資銀行只能通過購買或入資美國銀行才能開展此業務，與中國大陸官方長久倡導的「法人導向化政策」[145]亦不謀而合。是以台資銀行用入股大陸商業銀行的模式開展業務，不但可降低風險，順應中國官方政策，並且能夠充分利用入股銀行在大陸的政商關係，避免因政治因素對台資銀行造成不良影響。台資銀行短期內可考慮以福建、浙江、廣東、江蘇等銀行為入股對象，優化長三角、珠三角的佈局，中遠時期則可進軍中西部，進一步謀求其他發展，深入佈局。此外，台資銀行亦可通過大陸證券市場，從公開市場以購入股票的形式，入股大陸商業銀行。[146]

[145] 中國大陸「外資銀行管理條例」規定主要目標為實施「法人導向化政策」藉由放寬業務限制等利多，鼓勵外國銀行轉制為法人銀行，對於註冊後之外商獨資銀行將獲得完全的人民幣零售業務資格，以及獲得從事銀行卡業務以及諮詢服務的業務。對最關鍵的人民幣零售業務，雖然外資法人銀行和外資銀行分行都享受吸收公眾存款之業務，但法人銀行方面沒有任何限制，而外資銀行分行則規定凡可吸收 100 萬元以工人民幣存款。
以上引用自張郁芝，前揭註 176，176 頁。

[146] 許易民，前揭註 135，582-584 頁。

綜上所陳，2014 年 11 月「中華人民共和國外資銀行管理條例」做出修訂後，台資銀行在 ECFA 架構下所享有的優惠只剩下綠色通道與異地支行，如今中國大陸存款保險條例頒布後，又將台資銀行大陸分行排除於保險範圍之外，在面對未來激烈的競爭下，筆者認為，除入股中資銀行外，如台資銀行體質優良且績效良好，亦可考慮以設立子行的方式進入大陸市場[147]，並善用 ECFA 所提供之地域優惠措施，作為推廣業務的利器，同時亦可得到中國大陸存款保險的保障。

第四項　進行積極的行銷

台資銀行大陸分行須以自身良好的服務品質及優秀的管理能力作為有利資本，並且借助良好的行銷手法以拓展大陸業務，力抗存款保險條例目前無法納入保障範圍所帶來的劣勢。對台資銀行大陸分行而言，在短期內仍需把台資大陸企業作為目標客戶，盡力提供最完善的服務，在中國大陸競爭激烈的的金融市場中做出自己的藍海品牌。

台資銀行大陸分行需要借助良好的行銷手法以發展大陸業務。行銷被認為是現代企業的致勝關鍵，通過積極的行銷，有助於提升知名度，也更能開拓更大的市場。對台資銀行大陸分行而言，在短期內仍

[147] 張郁芝，中國大陸銀行業之開放與我國衍生商機探討，經濟研究第 12 期，182 頁。

需把台資大陸企業作為目標客戶，盡力提供最完善的服務。台資銀行及台資企業在血緣、地緣上更有親切感，而且也能更好的掌握大陸台資企業的各項金融需要，仍可謂為台資企業的第一選擇。

但在中期，則要利用大陸台資企業的客戶人脈網路，積極以大陸台資企業為載體，通過各類客戶服務及拜訪，打入大陸台資企業合作夥伴的金融聯繫網，從而拓展業務。同時，需打造品牌形象，通過整合行銷等多種手段，不斷提升台資銀行在大陸的知名度，為台資銀行在大陸的長期發展奠定品牌基礎。

另外，銀行財務顧問業務是傳統銀行業務和顧問諮詢業務的結合，有助於銀行培養理財專業人員，與客戶建立信賴關係並爭取周邊存款，並可增加銀行知名度。此外，銀行理專也可透過財務規劃，更加瞭解該公司或個人的財務狀況及經營情形，有效地防範及化解風險，確保銀行信貸資金的安全。此外，當與客人拉近距離後，除可將業務觸角推至其他有來往之單位或個人，也可更靈活推銷金融商品，增加銀行收益。

晚期可積極開拓金融同業客戶如證券公司、保險公司、證券投資基金等，上開客戶應是當前銀行業極力拓展的重點客戶，金融同業可爭取合作領域:如代收付股票交割款項、保單質押、壽險公司發行聯

國立政治大學 National Chengchi University

名卡、爭取股票融資及股票質押放款及代理開放式基金銷售.....等。

銀行與金融同業客戶的合作，需要銀行主動開發與提供專業服務，以達雙贏的目標。

國立政治大學
National Chengchi University

第陸章 結論與建議

自 20 世紀 70 年代末大陸經濟開始了快速且驚人蓬勃的發展，進入 21 世紀後，其 GDP 先後超越義大利、法國、英國、德國、日本等，成為世界上主要的經濟體。金融體系構建了現代經濟的核心，故此大陸從 20 世紀 80 年代中期就不斷嘗試金融改革。長久以來，中國由於有國家提供隱性的存款保險，即使四大股份制商業銀行資本充足率低、績效差，只要政權和社會維持穩定不墜，就隨時可取得央行的救助，相關銀行單位不易發生支付危機，進而降低產生銀行擠兌及金融恐慌之風險。中國長久以來因為因循舊有體制而產生之風險，唯有進行金融改革方能從根本去改善問題。

2015 年 4 月，大陸國務院發布存款保險條例，意味著銀行破產成為可能，大陸銀行業務發展面臨著劇烈的政策變動。這些變動對大陸銀行業務的影響如何？對外資銀行在大陸業務的影響如何？尤其是兩岸近年來經濟交往頻仍，眾多台資銀行在華開辦各類業務，大陸存款保險條例對台資銀行在華業務的影響為何？該條例是否對其造成不利之競爭地位?上開議題皆有其值得探討之處。

本文參考美國、日本及台灣現行存款保險法制與司法實務見解，提出一些對中國大陸存款保險條例立法上的看法，並分析探討系爭條

例對台資銀行在中國大陸拓展業務的後續影響及解決方案，分別臚列重要之研究心得如下：

一、存款保險條例的利弊分析

（一）對銀行職能監督的影響

大陸存款保險條例第十四條明文規定將存款保險基金管理機構納入金融監督管理協調機制，與中國人民銀行、銀行業監管管理機構等部門建立資訊共用機制，並通過資訊共用機制獲得相關管理訊息。第十三條條文內容亦規定如果在核查中發現重大問題，應告知銀行業監督管理機構。從這些條文內容來看，存款保險基金管理機構的權限較少，主要通過中國人民銀行和銀行業監督管理機構獲得監管訊息，實現監管目標，這樣的內容顯示原有監管體系其實並未變更，故大陸現有的銀行監管體制不會受到巨烈影響。另外，大陸在行政方面向來有「兩套牌子、一個班子」的管理模式，從大陸官方對金融的高度重視及干預，為求慎重，將會依循其舊有的管理模式，依然採取「兩套牌子、一個班子」的思維。如果大陸仍採取上開管理方式，那即意味著原有的監管體制幾乎未變。當然，目前大陸還未公佈存款保險基金管理機構相關事宜，上述分析尚屬臆測階段，但考量到大陸金融體制

的深化改革，大陸對金融的監管只會越來越集中而非分散，故「兩套牌子、一個班子」式的集中管理模式，仍有相當大可能被套用在存款保險制度上。

（二）對政府隱性擔保制度的影響

筆者認為以大陸政府高度干預股市，並企圖以經濟穩定政治的統治手法，雖然未來大陸的股份制銀行恐難以享受政府隱性擔保的福利，但國有大型商業銀行及一些負有特殊政治目的的銀行則會繼續享受政府隱性擔保的福利。

（三）差別化費率對銀行的影響

筆者認為差別化費率在短期內並不會為各大銀行帶來顯著的影響，而各大銀行的競爭格局亦不會因此出現巨變。從其他執行差別化費率的國家來看，差別化費率主要由存貸比、核心資本充足率等決定。而大陸各類所有制銀行均受到中國人民銀行、銀監會等監管機構的監管，在存貸比、核心資本充足率、不良貸款率等方面幾乎為同一標準。標準的同一化，讓各大銀行在核心指標方面的差異並不顯著。由於核心指標差異不大，即使執行差別化費率，最終的費率差異亦不會太大。值得注意的是，2015 年 2 月 24 日中國國務院常務會議通過「商業銀

國立政治大學 National Chengchi University

行法修正案（草案）」，廢止「存貸比」等相關規定，刪除了實施已有 20 年之久的商業銀行 75%存貸比監管指標，並自 2015 年 10 月 1 日起施行。存貸比監管指標取消後有利於提升中國大陸銀行業放貸能力，但面對當前銀行業的資金來源和資產形態多元化，未來如何加強流動性風險管理將是重大挑戰。

（四）對大陸利率市場化的影響

存款保險制度是利率市場化後的重要配套措施，其原因在於，當金融機構不再享有政府的隱性擔保後，銀行必須開始自行承擔營業風險；金融機構在存款保險制度的保護傘下，一但中國官方廢除存款利率上限，金融機構紛紛瘋狂拉抬利率，將會造成其他可增加吸儲的誘因被削弱，在正式取消存款利率上限管制之後，為了防範利率市場化後可能出現的金融風險，存款保險制度的存在就更加重要。在中國大陸存款保險條例頒布後，金融安全網初步已建構完成，中國大陸官方看準此時機取消商業銀行和農村合作金融機構存款利率上限，同時配合降息以緩和利率市場化初期可能出現的利率調漲，正式邁入中國利率市場化的新紀元。存款利率浮動上限其實是一種利率管制，長期來看即是在壓低利率；取消存款利率浮動上限後，金融機構的存款利率不一定會立刻拉升，但以長期來說，較有機會獲得符合市場機制的利

率。銀行在利率市場化後能有更高的自主性去進行市場競爭，但同時也必須提升自己的吸儲能力、資產負債平衡及流動管理能力，才能提高獲利，進一步幫助經濟發展。

（五）對中外資銀行的影響

大陸長期的隱性存款擔保制度，讓儲戶目前還難以接受外資銀行，存款保險條例本可彌補此一競爭弱勢，通過將大陸銀行和外資銀行無差別的納入存款保險範圍，讓中資銀行和外資銀行處在公平的起跑點上，但大陸存款保險條例卻雪上加霜的將外資銀行分行及台資銀行分行排除在外，此舉使大陸銀行佔有更多的競爭優勢，讓外資銀行依舊處在不公平的競爭環境下。這樣「內外有別」的政策，違背了大陸入世時相關的金融承諾，沒有為中外資銀行營造起跑點一致的競爭環境。由於隱性擔保制度的慣性效應，加之大陸居民對存款風險的規避，外資銀行在吸儲方面立即面臨一定的壓力，為了爭取客戶，需要降低放款條件，延長還款年限甚至需支付更高的利息....等。不過，這並非意味著外資銀行不能納入承保範圍。在存款保險條例中，條文明定經過特殊審批程序的外資銀行也可以納入承保範圍。屆時如一致能納入保險範圍內，大陸銀行和外資銀行方可獲得較為公平的競爭環境。

（六）對大型客戶的影響

大陸存款保險條例第五條規定超出最高償付限額的部份，依法從投保機構之清算財產中受償。以目前來說，大陸多數商業銀行經營情形良好，並非資不抵債，因此即使存款金額超過 50 萬的儲戶不能從存款保險基金管理機構獲得償付，也能夠從清算財產中得到一定的補償。二是大陸最高限額 50 萬針對的是在同一銀行同一存款人，而大陸銀行數量眾多，儲戶可在多個銀行存入款項，或以家人的名義存款，進而分散風險。三是大陸富人的消費和理財習慣決定了很多富人不會選擇儲蓄這一收益較少的理財方式。多數富人會選擇其他更為理想收益也較多的理財方式，像是基金、股票、文物古董、珠寶、藝術品等。因此，他們對存款保險的需求並不高。不過，從銀行營業的角度來看，一些實力較弱的股份制商業銀行和村鎮銀行吸儲壓力將會增加，他們更加難以吸收到優質儲戶，會在一定程度上增加吸儲成本。

（七）早期導正和處罰機制效果較差

大陸的存款保險制度必須結合政府以經濟來穩定政治的特殊性和目前銀行業已行之有年的監管框架來分析，存款保險管理機構作為全新設立的監管組織，如被賦予更多的監管權，該如何與銀監會等監督機構的監管區做出區隔?存款保險基金又該由誰來操作？大陸目前現行的存款保險制度僅僅具有為銀行存款人提供保險的一種功能，即

所謂「付款箱模式」;參考各國存款保險制度的發展歷程，筆者認為，待時機成熟後大陸存款保險制度將改造成為「風險最小模式」。事實上，從存款條例的相關內容看，如果讓存款保險制度同時具有對存款人的理賠償付，對投保銀行的監管，對投保銀行的救助、處置和清算等三大職能，大陸現行的銀行監管格局會發生極大改變，相關法律如中國人民銀行法、銀行業監督管理法、商業銀行法等均須做出重大修訂，立法成本固然極高，但更加難以克服的將會是多個政府機關及金融業者的利益角力。更何況讓該法的起草單位主動削弱自己的職能，更彰顯了部門立法的弊端。因此，「付款箱模式」作為保守謹慎多方妥協的初期監管模式，相對於其他模式更簡便易行，成本也較低。

（八） 對銀行破產法的影響

存款保險條例被認為是大陸制定銀行破產法的第一步。從長遠來看，隨著大陸銀行業的逐步對外開放、競爭欲加劇烈，銀行破產的可能性增加，但大陸目前並沒有專門針對銀行業等金融機構的破產法。因此，制定專門的銀行破產法是大陸必然的趨勢。但是，因大陸特殊的政經情勢，大陸在存款保險條例頒佈後，銀行破產法的立法並不會很快進入軌道。銀行破產法的立法目的是為了有效減輕未來的財政壓力，而存款保險條例於法理層面，已經消除了政府隱性擔保可能帶來

的各種財政壓力，故此大陸有關方面推動銀行破產法的急迫性大為下降。另從大陸的政治角度來看，當前已經頒佈了存款保險條例，為社會和金融層面帶來了極大的震撼，因此在大陸以穩定為優先考量的執政方針下，斷然不會貿然推動銀行破產法的立法。不過，為能讓大陸銀行體質更為強健，並更加適應全球化金融競爭，以及國際銀行業的發展趨勢，銀行破產法勢必在未來會進入立法歷程。

二、大陸存款保險制度的完善建議

（一）堅持市場化原則，真正實現差別化費率

大陸銀行業目前的競爭並不完全是市場化競爭。除了國有大型商業銀行能夠享受國家各種隱性政策的福利外，一些具有特殊政策目的的銀行也會從多個管道獲得政府的支持。上開情形，相當程度違背了存款保險制度的初衷。因此，大陸有關方面應該盡量減少行政干預，通過市場自由競爭提升銀行素質。

大陸應通過設立政策性銀行來實現特殊的政治目的，而不是一方面打著銀行自由競爭的旗幟，另一方面又以行政手段進行干預。在堅持市場化原則的基礎上，大陸有關方面要視情況，對國有大型商業銀行、股份制商業銀行、城市商業銀行、農村商業銀行以及之後有可能

國立政治大學 National Chengchi University

納入條例範圍內的外資銀行分支機構一視同仁;堅持市場化確實執行差別化費率，致力為各家商業銀行營造相對平等的競爭環境。

（二）強化金融改革，利率市場化後的金融防護網

存款保險制度是利率市場化後的重要配套措施，其原因在於，當金融機構不再享有政府的隱性擔保後，銀行必須開始自行承擔營業風險；金融機構在存款保險制度的保護傘下，一但中國官方廢除存款利率上限，金融機構紛紛瘋狂拉抬利率，將會造成其他可增加吸儲的誘因被削弱，在正式取消存款利率上限管制之後，為了防範利率市場化後可能出現的金融風險，存款保險制度的存在就更加重要。利率市場化的實現對世界各國來說，都要經過相當的陣痛期，即使是現代化國家如美國也直到 80 年代才完全取消利率管制。在 2015 年以前，經過近 20 年的努力，中國大陸貸款利率已經完全市場化，存款利率也 90% 實現了市場化。中國大陸的金融機構、企業以及一般人民在這個時間點，已能夠適應市場化的利率環境。是以中國大陸官方看準此時機取消商業銀行和農村合作金融機構存款利率上限，同時配合降息以緩和利率市場化初期可能出現的利率調漲，跨出這關鍵的一步。存款保險制度的制定和利率市場化是非常重要的改革，某種意義上是金融改革的核心內容之一。但利率市場化改革也不是就此大功告成，這可能只

是個新開始而非結束。接下來央行將以原本以數量調控為主的貨幣政策轉向以價格調控為主，如何對利率定價行為進行審慎管理，如何發揮自律機制作用…….等，還有很多工作要做。是以大陸需要 10-20 年甚至更長的時間才有可能使利率真正市場化，但利率市場化絕對更有利於包括台資銀行在內的外資銀行。

（三）平等對待外資，探討外資納入條例

大陸存款保險條例應該平等對待外資，其最理想的表達方式，應直接以修法方式，修改存款保險條例第二條，刪除其對外資銀行的排除條款;可將條文內容更改為尊重國際慣例，凡在大陸境內設立分支機構的本國銀行和外資銀行均應投保存款保險。不過，以目前大陸的政經體制來看，去除排除條款的難度很高。建議大陸有關方面可以為實踐入世時的承諾，商議訂立明確的時限修改系爭條例第二條之條文內容，比如可訂立一明確時間點，令其排除條款自動失效，以期更加完善存款保險條例，使大陸銀行和外資銀行的儲戶均可享有投保存款保險所提供之保障；亦可參考「美國聯邦存款保險法」第五條（b）（c）項之規定，由外資銀行的分支機構在向大陸存款保險機構提出申請，接受該機構的審查並配套要求外資銀行分行應提出資產設質以替代資本並設制進入存款保險制度之門檻，例如存保機構對於分行或

總行執行稽核之監督能力，以及從總行或母國監理主管機機關獲取資訊之可能性….等，得到批准之後，即可成為參保分支機構。此外，台資銀行為了有效維護大陸分行的權益，也應積極開展政治公關，透過政經協商，力爭與大陸銀行公平的競爭機會，共創兩岸雙贏的結局。

（四）增強機構處罰權，提升震懾效果

基本上，強化存款保險基金管理機構的處罰權限是目前國際存款保險制度的核心內容。為達到上開目的，應賦予存款保險管理機構以下之權限:第一，有權批准或否決申請加入存款保險體系相關金融機構之申請;第二，有權要求投保銀行定期提交相關報告，投保銀行須按照規定向存款保險管理機構遞交經營報告及各種統計報表，並接受存款保險管理機構定期或不定期的檢查或調查;第三，有權調閱其他金融管理機構如銀監會或其他相關部門對投保銀行的檢查報告;第四，有權決定採取何種方式賠償存款人的損失;第五，有權向其他金融管理機構通報投保銀行已有營業風險之事實；對於仍無視警告繼續從事違規行為或者存有嚴重問題之銀行，有權予以終止存款保險之參保資格;第六，有權修訂及補充存款保險相關條例。大陸在存款保險條例中，之所以不賦予存款保險基金管理機構較大的處罰權限，極有可能

國立政治大學 National Chengchi University

是希望藉由央行、銀監會行之有年的集中管理模式，防止權力分散，確保監管效果；但是這樣的做法在一定程度上背離了存款保險制度的初衷，容易形成球員兼裁判的情形。筆者認為大陸有關方面可採折衷做法，即於實務上由央行或銀監會等授權存款保險基金管理機構具有可自主的處罰權限，通過賦予處罰權限，提升存款保險基金管理機構威信，形成震懾銀行業者的效力，讓大陸銀行監管系統更形完備。

（五）加快立法程式，完善銀行破產立法準備

銀行等金融機構的破產因波及面甚大，易造成國家情勢不安，社會動盪，因此不能適用一般的商事的破產法。目前大陸尚未建立適用於一般金融機構的破產程式，故此問題銀行若出現倒閉的情形，也只能以行政手段來強制開啓退出市場機制。以行政手段介入銀行倒閉，雖然效率高又可及時停損，但缺點即是會加重金融恐慌，使銀行倒閉出現骨牌效應，更不利於各相關單位後續的協調處理。所以，退出市場機制必須結合存款保險制度的立即糾正措施，同時提高金融監理機制之透明度，使問題金融機構得以無延宕地退出市場，杜絕「太大以致於不能倒」(too big to fail, TBTF)之傳統思考。是以要以明確的法律位階明定存款保險管理機構在問題金融機構退場機制啟動之前的糾正措施，以降低處理問題金融機構之成本，同時也確立存款保險管理

國立政治大學 National Chengchi University

機構在退場機制啟動後的託管權，使問題金融機構能平順的退出市場，並降低銀行系統性風險。

制定銀行破產法是大陸未來必然的趨勢，但大陸經濟目前面臨軟著陸，如以其政府慣以控制經濟維持政權穩定的模式，銀行破產法短期內勢必難以完成立法。從法理學角度來看，銀行破產法不須佈，大陸的金融安全網就如同破洞，大陸政府隱性擔保制度也即不可能徹底走向歷史舞臺，官方因銀行系統所產生的財政壓力依然巨大。

三、台資銀行大陸分行是否納入承保範圍之影響

（一）不納入大陸存款保險範圍的影響

大陸行之有年的隱性擔保制度已使儲戶在辦理存款業務中更傾向選擇有信譽擔保或存款保險的銀行。而台資銀行大陸分行目前雖已獲得人民幣相關業務的辦理權限，但如被排除在存款保險制度之外，意味台資銀行大陸分行陷入了新的不公平競爭之中，尤其是相較於大陸國有大型商業銀行及股份制銀行，台資銀行大陸分行本就因為營業據點、發展歷史等因素，在競爭中處在弱勢地位，如進一步被排除在大陸存款保險範圍之外，所產生的無形損失會更大。

國立政治大學 National Chengchi University

未被納入存款保險範圍之內將會造成台資銀行大陸分行成本大增，嚴重影響業務發展。因歷史、政治等多方面的因素，台資銀行大陸分行在吸儲方面本身就面臨著嚴峻的困難，而吸儲亦為銀行資金的最主要來源，故若台資銀行大陸分行一但未被納入存款保險範圍，意味著台資銀行大陸分行難以從大陸以吸儲的方式獲得足夠的資金，甚至為了爭取客戶，需要提高存款利率，這樣一來大陸地區業務的開展將會需要母行更多的資本輸入，大大增加銀行的經營成本。同時，從台灣本島經濟發展來看，台資銀行如向大陸輸入更多的資金，意味著總行可運用之資金相對減少，將不利於總行在母國之發展。

以長期發展來看，由於台灣內部的金融需求不振，台資銀行普遍面臨著嚴峻的競爭，獲利情形均不理想，故此台資銀行無不覬覦大陸的龐大市場；有鑑於大陸銀行的 ROA、ROE 以及存放款利差於國際中均名列前茅，台資銀行大陸分行更加不該放棄大陸市場這塊大餅，應力爭大陸官方在政策上給予公平競爭的機會，尋求台資銀行的更好發展。但大陸經濟目前面臨緩著陸，授信市場進入萎縮期，吸收存款難度加大，加快利率市場改革將會對銀行業的獲利和風險造成龐大壓力，再加上房地產泡沫化以及地方債務違約，學者預估自 2014 年起大陸的授信市場將出現供過於求的情形，市場競爭將更為激烈，是以

國立政治大學 National Chengchi University

前往大陸投資的台資銀行須更小心謹慎，否則恐未蒙其利，先受其害。

存款保險如同雙面刃，在一定程度上有利於保障儲戶和銀行的利益，同時也可能增加道德風險，從這個角度來看，台資銀行大陸分行未被納入存款保險亦有其利處；因為一家不提供存款保險的銀行在外觀上有可能是高風險銀行，但其在經營上必須加倍的穩健，只投資於安全性最高的產品，才能在競爭激烈的市場中存活下來。不提供存款保險的銀行可將存款帳戶從性質上轉變為股票投資，既承擔高風險又有可能獲得高報酬。而金融機構如拒不為客戶提供存款保險，就表示它對自己的經營和績效信心百倍，而且擁有儲戶完全的信任，無須再繳納保費增加銀行的成本。此外，由政府所主導的存款保險制度，為了維持金融環境穩定所為之監管或救市等行為，不可豁免的會加深對自由市場的干預。由美國 1999 年的「金融服務現代化法案」消除了所有銀行業拓展業務的障礙可得知，政府因對金融機構提供了存款保險，即取得了掌控金融機構的控制權；如套用在兩岸特殊的政經情勢，台資銀行大陸分行未被納入存款保險範圍內，反而能減少中國大陸官方對己的干預和控制，將政治可能引發的連鎖效應降到最低以維持其獨立性。台資銀行大陸分行擬以更嚴謹的經營投資及更妥適的服務，在中國大陸競爭激烈的的金融市場中做出自己的藍海品牌。

（二）納入的影響

首先，可具體改善台資銀行大陸分行的吸儲情形。目前台資銀行大陸分行的資金主要以島內輸入和大陸台資企業存款為主，大陸居民在台資銀行大陸分行的存款比例較低。故如不能吸引大陸當地居民進行存款業務，意味著台資銀行大陸分行需持續支付較高的資金成本，將嚴重影響盈利。通過納入存款保險條例範圍內，將使台灣銀行大陸分行身處更加公平的競爭環境，將有利於幫助大陸分行降低融資成本，可從 13 億大陸居民手中獲得更多資本，幫助大陸業務拓展，實現更多的盈利。

其次，從行銷角度來看，台資銀行大陸分行納入存款保險制度，意味著大陸官方對台資銀行的高度認可。雖說市場經濟不斷強調政府需減少對經濟的干預，但以大陸特殊的政治經濟體制，銀行業的業務拓展絕對相當程度的受大陸官方態度的影響。一但台資銀行大陸分行被納入存款保險範圍，對大陸民眾以及國際社會而言，代表了大陸官方對台資銀行的肯定，將有利於台資銀行大陸分行的企業形象，提高台資銀行在大陸的知名度，更易以行銷手法將業務推廣至大陸本地居民之中。

國立政治大學 National Chengchi University

第三，將台資銀行大陸分行納入存款保險制度範圍內，亦將有效減低台資銀行大陸分行的風險壓力，在某種程度上協助台資銀行大陸分行降低經營成本。不過，由於兩岸的特殊情勢，大陸官方有可能在附加政治條件的情況下，將台資銀行大陸分行納入存款保險制度範圍內，此部份需謹慎應對。

第四，將台資銀行大陸分行納入存款保險制度範圍內，所涉及之層面並非單純規範兩岸金融機構經營或問題處理之法令而已，更涵括兩岸之破產法令。相關問題並非我國單方施力即可，仍有賴兩岸藉由協商產生共識。雙方可透過兩岸銀行合作監理平台就存款保險議題進行討論，並就存款項目、存款保障額度以及賠付與代位求償機制等事項，達成共識，日後另行簽署備忘錄或其他具有效力之法律文件，以強化監理資訊之交流，共謀兩岸金融穩定之榮景。

國立政治大學 National Chengchi University

三、 台資銀行大陸分行未納入存款保險條例之因應之道

（一）簽訂兩岸銀行合作監理備忘錄

兩岸間金融合作目前所依循的法規主要有「兩岸金融業務往來辦法」、「台灣地區與大陸地區金融業務往來許可辦法」等，這些法規無法解決大陸存款保險條例頒布後，台灣銀行大陸分行被排除在存款

保險制度外的窘境。但以大陸存款保險條例第二條內容觀之，外資銀行在大陸的分支機構可透過特別的協商，爭取納入存款保險的保險範圍內。是以，為增加台資銀行大陸分行的競爭力，海峽兩岸當局應於「兩岸銀行合作監理備忘錄」中對存款保險制度進行協商，力爭將台灣銀行大陸分行納入存款保險範疇內。但大陸近年來傾向以經濟為籌碼換取政治上的利益。故此「兩岸銀行合作監理備忘錄」可預期的會受到政治干預，讓單純的經濟行為背負複雜的政治訴求。大陸有關方面會以使台資銀行大陸分行提供更加公平的競爭環境為誘餌，要求台灣在政治立場方面做出讓步，此部分涉及層面極為複雜，除需顧及台灣國內民意尚須待各政黨角力協商，故即使短期內「兩岸銀行合作監理備忘錄」能夠正式簽立，其象徵性意義將會大於實質意義。

（二）台資銀行應有選擇性的納入承保範圍

對在大陸設點之金融機構來說，被納入大陸存款保險保障範圍系一利多乃普遍共識，但對主要以大陸台資企業為目標客戶的台資銀行而言，如通過吸收大陸台資企業的人民幣存款即能滿足業務基本需要，未納入存款保險制度亦可不用繳交保費，相對降低成本，即可暫時不考慮加入大陸存款保險。

（三）入股大陸金融機構或成立子行

中國大陸所頒佈之存款保險條例，將外資銀行分行及台資銀行大陸分行皆排除於存款保險所保障之範圍之外，該條款事實上是仿效美國對外資銀行分支機構所做的設計；美國政府要求在美國經營零售業務的外國銀行分支機構，需要參加美國存款保險；但美國的存款保險機構則規定，分支機構不能參加美國的存款保險，這就迫使外資銀行只能通過購買或入資美國銀行才能開展此業務，與中國大陸官方長久倡導的「法人導向化政策」亦不謀而合。是以台資銀行用入股大陸商業銀行的模式開展業務，不但可降低風險，順應中國官方政策，並且能夠充分利用入股銀行在大陸的政商關係，避免因政治因素對台資銀行造成不良影響，除入股中資銀行外，如台資銀行體質優良且績效良好，亦可考慮以設立子行的方式進入大陸市場，並善用 ECFA 所提供之地域優惠措施，作為推廣業務的利器，同時亦可得到中國大陸存款保險的保障。

（四）進行積極的行銷

台資銀行大陸分行須以自身良好的服務品質及優秀的管理能力作為有利資本，並且借助良好的行銷手法以拓展大陸業務，力抗缺乏存款保險條例目前無法納入保障範圍所帶來的劣勢。對台資銀行大陸分行而言，在短期內仍需把台資大陸企業作為目標客戶，盡力提供最

國立政治大學 National Chengchi University

完善的服務，在中國大陸競爭激烈的的金融市場中做出自己的藍海品牌。

國立政治大學
National Chengchi University

參考資料

一、國內參考文獻與資料

（一）中文書籍（依姓氏筆劃排序）

王文杰，兩岸銀行互設營業機構之研究，金融研訓院委託計畫，2009 年 9 月

王文杰，中國商業銀行法解析，台灣金融研訓院，2009 年 8 月。

王文宇，民商法理論與經濟分析，初版，元照，2000。

日本存款保險制度課題組，日本存款保險制度，中國金融出版社，2007 年　4 月。

邢勇，國際存款保險法律制度研究，知識產權出版社，初版，2011 年 1 月

周仲飛，銀行法研究，上海財經大學出版社，2010 年版。

唐明琴，存款保險制度研究-中國存款保險制度設計，中國金融出版社，201 年 5 月，初版

陳猷龍，民法債篇總論，四版，五南，2005 年 10 月。

陳榮宗、林慶苗，民事訴訟法（中），五版，三民，2008 年 10 月。

美國聯邦存款保險公司編「危機管理一 1980-1994 年聯邦存款保險公司和處置信託公司的經驗」，中國金融出版社，2004 年。

蔣洪迅，存款性金融機構信用風險理論方法及其應用，中國工信

國立政治大學 National Chengchi University

出版集團，2015 年 5 月

謝哲勝等，法律經濟學，初版，五南，2007 年 5 月。

蘆部信喜著，李鴻禧譯，憲法，月旦，1995 年 1 月。

（二）中文期刊論文（依姓氏筆劃排序）

王文杰，中國大陸外資銀行管理條例修正評析，台灣銀行經濟金融月刊，第五十一卷第四期（2015 年 4 月），頁 23-28。

王煦棋,從美國與歐盟存保法制經驗看中國存款保險法制之建制，東吳法律學報，東吳大學法學院，23 卷 3 期，2012 年 1 月，頁 7。

尹杞月，國外銀行存款保險制度的道德風險問題研究，保險研究，2 期，2012 年 2 月，頁 89-96。

祁英香，美、德存款保險制度比較及對我國的啟示，西北農林科技大學學報（社會科學版），4 期，2007 年 4 月，頁 104-108。

李斯嘉，封思賢，秦娜，存款保險制度實施的國際經驗及啟示，南方金融，11 期，2013 年 6 月，頁 62-67。

李澤廣，鄧微，存款保險制度顯性化的流動性配寘效應，山西財經大學學報，9 期，2014 年 9 月，頁 31-39。

李薇、陳虹，日本處理不良債權的新舉措，國際金融研究，1999 年第 3 期。

周媛，新背景下存款保險制度的思考，中國商貿，31 期，2014 年

11 月，頁 95-96。

姚東旻，顏建曄，尹燁昇，存款保險制度還是央行直接救市？——一個動態博弈的視角，經濟研究，10 期，2013 年 10 月，頁 43-54。

郭培強、劉榮芳，建立我國存款保險制度的模式選擇，金融研究，1998 年第 11 期，頁 33。

馬甯、周澤新，我國存款保險人的職能定位--兼論我國銀行破產立法模式與破產程式控制權配置，甘肅政法學院學報，2013 年 9 月，頁 42-43。

許易民，中國大陸未來五年銀行業發展機會與風險，2012 年，頁 589~592。

張淑英，日本金融體制的問題及改革，世界經濟，1998 年第 7 期，頁 33。

張凱，馮曉婷，關於構建我國存款保險制度的思考，華北電力大學學報（社會科學版），5 期，2012 年 10 月，頁 30-33。

彭百顯，台、中簽署金融監理 MOU 的意義與影響，新世紀智庫論壇第 48 期，2009 年 12 月，頁 94。

黃仁山，評臺灣存款保險制度，國際金融研究， 1993 年第 4 期。

黃韜；陳儒丹，金融市場風險補償和保障機制建設的法律思考，當代法學，2014 年第四期，頁 86。

國立政治大學 National Chengchi University

程國琴，法學視野下的存款保險制度構建，財經科學，12 期，2013 年 6 月，頁 29-37。

楊勇；余峰，金融危機之後海外存款保險制度的發展趨勢與我國的制度構建，金融法苑，法律出版社，2013 年 9 月，頁 142-143。

萬偉，從金融安全視角談構建我國銀行存款保險制度，中國行政管理，3 期，2015 年 3 月，頁 142-145。

溫樹英，齊向莉，有效存款保險制度核心原則及其啟示，金融論壇，1 期，2013 年 1 月，頁 58-62。

劉久，中國存款保險制度顯性化研究，法學雜誌，2015 年第 6 期，頁 137。

劉東華，李曉雋，建立存款保險制度的意義和對策，經濟縱橫，2 期，2014 年 1 月，頁 22-24。

劉昌黎，試論日本金融的大爆炸，日本學科，1998 年第 1 期。

劉麗京，日本:經濟金融陷入困境，改革調整舉步維艱，國際金融研究，1998 年第 2 期。

餘力，王韻荃，我國商業銀行存款保險制度的構建，西北農林科技大學學報（社會科學版），5 期，2014 年 10 月，頁 149-155。

範建軍，利率市場化攻堅戰已經打響，建立存款保險制度刻不容緩，重慶理工大學學報（社會科學），2 期，2013 年 2 月，頁 1-7。

國立政治大學 National Chengchi University

謝世清、莫太平，存款保險制度國際規範之比較研究，保險研究，2012 年第 9 期，頁 102。

（二）學位論文（依姓氏筆劃排序）

代玲玲，存款保險制度研究，內蒙古大學碩士學位論文，2011 年。

李智仁，存款保險制度處理問題金融機構法制規範之研究，臺北大學法律學系博士班，2009 年，頁 152-153

朱耀，存款保險法律制度研究，吉林大學碩士學位論文，2013 年。

吳躍，我國存款保險制度的顯性化研究，西南財經大學碩士學位論文，2013 年。

周燕燕，構建我國存款保險法律制度的思考，山東大學碩士學位論文，2013 年。

祖紀越，我國存款保險制度及其定價研究，西南財經大學碩士學位論文，2014 年。

張妍，中國金融改革背景下的存款保險制度構建研究，首都經濟貿易大學碩士學位論文，2014 年；

靳喜軍，我國建立存款保險制度的環境成熟度研究，內蒙古大學碩士學位論文，2014 年。

劉海洋，不同存款保險制度下的道德風險狀況研究，廣西大學碩士

學位論文，2013 年。

劉娜，中國存款保險制度研究，遼寧大學碩士學位論文，2012 年。

二、國外參考文獻

（一）外文期刊

Alan D. Morrison, Lucy White,Deposit insurance and subsidized recapitalizations,12 Journal of Banking & Finance, 3400-3416(2011).

Chia-Ling Ho, Gene C. Lai, Jin-Ping Lee,Financial reform and the adequacy of deposit insurance fund: Lessons from Taiwanese experience. 10 International Review of Economics & Finance, 57-77(2014).

Chien-Chiang Lee, Chi-Hung Chang,Financial policy and insurance development: Do financial reforms matter and how,6 International Review of Economics & Finance, 258-278(2015).

Claudia Lambert, Felix Noth, Ulrich Schüwer,How do insured deposits affect bank risk? Evidence from the 2008 Emergency Economic Stabilization Act,6 Journal of Financial Intermediation, 846-863(2015).

Deniz Anginer, Asli Demirguc-Kunt, Min Zhu, How does deposit insurance affect bank risk? Evidence from the recent crisis, 12 Journal of Banking & Finance, 312-321(2014).

Emmanuelle Nys, Amine Tarazi, Irwan Trinugroho, Political connections, bank deposits, and formal deposit insurance,8Journal of Financial Stability, 83-104(2015).

Gayle DeLong, Anthony Saunders,Did the introduction of fixed-rate federal deposit insurance increase long-term bank risk-taking,1 Journal of Financial Stability, 19-25(2011).

Janina Mühlnickel, Gregor N.F. Weiß,Consolidation and systemic risk in the international insurance industry,7 Journal of Financial Stability, 187-202(2015).

Jens Forssbæck,Ownership structure, market discipline, and banks' risk-taking incentives under deposit insurance,10 Journal of Banking & Finance, 2666-2678(2011).

Kurt Mitman, Stanislav Rabinovich,Optimal unemployment insurance in an equilibrium business-cycle model,4 Journal of Monetary Economics, 99-118(2015).

國立政治大學 National Chengchi University

Lucy Chernykh, Rebel A. Cole,Does deposit insurance improve financial intermediation? Evidence from the Russian experiment,2 Journal of Banking & Finance, 388-402(2011).

Masami Imai, Seitaro Takarabe,Transmission of liquidity shock to bank credit: Evidence from the deposit insurance reform in Japan,6 Journal of the Japanese and International Economies, 143-156(2011).

Nora Prean, Helmut Stix,The effect of raising deposit insurance coverage in times of financial crisis - Evidence from Croatian microdata,12 Economic Systems,496-511(2011).

Shi Chen, Chuen-Ping Chang.Should bank loan portfolio be diversified under government capital injection and deposit insurance fund protection,6 International Review of Economics & Finance, 131-141(2015).

Shi Chen, Ku-Jun Lin,Technology choice and bank performance with government capital injection under deposit insurance fund protection,6 International Review of Economics & Finance, 67-84(2015).

國立政治大學 National Chengchi University

Shih-Cheng Lee, Chien-Ting Lin, Ming-Shann Tsai,The pricing of deposit insurance in the presence of systematic risk, 2 Journal of Banking & Finance, 1-11(2015).

Ville Mälkönen, J.-P. Niinimäk, Blanket guarantee, deposit insurance and restructuring decisions for multinational banks,4 Journal of Financial Stability, 84-95(2012).

Yener Altunbaş, John Thornton,Deposit insurance and private capital inflows: Further evidence,12 Journal of International Financial Markets, Institutions and Money, 243-247(2013).

國立政治大學
National Chengchi University