

安定基金機制 vs 存款保險制度

廖述源

世界主要保險國家對於保險機構經營不善時，提供給保險單持有人之保障機制，可概分為下列兩種，即(一)保險安定基金機制、及(二)存款保險制度(亦稱整合性存款保險制度)。採用前者有我國等國家；後者則以韓國為代表。

回顧我國正式採行保險安定基金機制，係依據 2007 年 7 月 18 日修正保險法第 143 條之 1 規定，其立法目的乃基於保險市場安定，落實保障保單持有人基本權益。茲為有效掌握保險業經營資訊，協助主管機關適時監督保險業經營風險，故亟需成立保險安定基金為一專責機構。主管機關於 2009 年 7 月 3 日分別設立「財團法人人身保險安定基金」、「財團法人財產保險安定基金」，並於同年 7 月 14 日經台灣台北地方法院完成財團法人設立登記程序。隨後，基於保險安定基金能整合相互流用之需求，遂將「財團法人人身保險安定基金」與「財團法人財產保險安定基金」合併為「財團法人保險安定基金」。

由於我國自實施保險安定基金機制以來，其間先後歷經國華、華山二家產險公司勒令停業清理、及國華壽險公司接管事件，其在處理國內保險業面臨經營不善時，已暴露出若干潛在缺失，不禁讓人不得不深加思索檢討現行保險安定基金機制之妥適性，是否有改弦更張採取其他制度

之可行性，而存款保險制度或許是其中選項之一。基此，本文將以韓國採行存款保險制度實施經驗，作為因應保險機構經營不善之參酌。囿於篇幅所制，對於我國所採行之保險安定基金機制則不再贅述。

無可諱言，韓國是採行「整合性存款保險制度」國家中，最具成效之代表。其在「整合性存款保險制度」中，早已將保險業納入保障範圍之一環，十餘年來為韓國保險消費者提供安定民心與保障理賠之功效。

韓國為保障國內銀行存款人與維持金融體系安全，遂於 1995 年 12 月制訂存款人保護法(Depositor Protection Act)，翌年 6 月依法成立存款保險機構(Korea Deposit Insurance Corporation)，並於 1997 年元月開始正式運作。營運之初，存款保險機構原本只單純負責對國內停業金融機構存款人支付保險金，隨後因 1997 年 11 月爆發金融危機，具備整合性金融監理機關之金融委員會，亦在 1998 年 4 月設立，並於同年建構韓國特殊之整合性存款保險制度。整合性存款保險制度之建立，除配合整合性金融監理架構外，其政策考量乃在預期不同種類金融機構於退場時，成為保障金融消費者之「單一統合機構」，如此不僅可降低不同保障制度各自為

政之成本外，更能達成規模經濟或範疇經濟之基本效益。

1998年，韓國面臨金融危機，該年度計有4家人壽保險公司發生倒閉，震驚韓國朝野，影響保險消費者權益甚大。韓國政府基於加強擴大消費者之保障，將當時原有各自獨立之銀行、保險、證券等不同行業破產保障基金，予以統合匯總，成為專業單一消費者保障機制，即是現今「整合性存款保險制度」，並使該機構在處理保險業破產時，兼具有風險控管、履行保險責任、及退場處理等多元性功能。

一、韓國存款保險整合架構

韓國存款保險制度之整合，在公司治理機制、退場處理方式、及調查檢查等方面均有共同之架構，並針對行業種類性質不同，予以不同之設計，諸如：存款保險基金按行業別分設帳戶，風險評估依行業特性分別制訂不同監測模型，藉以實施差異化管理，達到政府監理之目的。韓國存款保險機構在整合後，其基金規模更形擴大，功能益見強化，同時廣納銀行、保險與證券等專業人員集思廣益，且因該機構為特殊法人，此種組織設計具有不同政策之橫向整合，有利於該機構功能之發揮，進而確保穩定金融之目的。故自1998年擴大保障功能以來，迄今已歷經金融風暴嚴峻考驗，其處理金融機構退場之成效，不僅得到韓國人民之肯定，更獲得國際間之讚賞。

若與其他國家相關制度比較，韓國存

款保險制度之整合範圍最大，其被保險機構包括：銀行業、保險業與證券業，亦兼具風險控管、履行保險責任、及退場處理之全方位功能。其他國家如馬來西亞僅整合銀行業與保險業，德、法、奧、比、荷等國家僅整合銀行業與證券業。英國金融服務代償機制(Financial Services Compensation Scheme；FSCS)所整合範圍，雖與韓國同樣包括銀行業、保險業與證券業，但FSCS制屬於支付處(pay-box)型態，功能較為有限，實不若韓國存款保險機構屬於風險控管型之存款保險人。再者，美國聯邦存款保險公司(FDIC)雖同時亦為監理機關，在履行保險責任、風險控制及退場處理等方面，是少見具有強大功能之存款保險人，依2010年陶德—法蘭克法(Dodd-Frank Act)規定，FDIC在面臨系統性風險時，亦得擔任保險業或證券業清理人，但保險業及證券業並未納入聯邦存款保險制度，此與韓國有所不同。

關於韓國存款保險整合性架構，可包括下列六大構面：

(一)行業構面整合

韓國現行存款保險制度，係在1998年4月整合當時五種既有之保障制度，除存款保險機構原有存款保險基金(銀行業)外，其他行業包括：保險保證基金(保險公司)、信用管理基金(綜合金融公司、相互信用金庫)、信用協同組合安全基金(信用協同組合)、及證券投資人保護基金(證券公司)等，均自原本機關移出，進而併入存款保險基金體系，過去由存款保險機構僅單獨管理銀行業，如今已成為涵蓋五種行

資料來源：http://www.kdic.or.kr/introduce/org_01.jsp

*社長(Chairman)同時為存款保險委員會委員長(President)。

圖 1 韓國存款保險機構組織架構

(三)基金管理整合

韓國存款保險機構目前掌管存款保險基金與償還基金(全名為「存款保險基金債券償還基金」)兩種基金。存款保險基金係為收取被保險機構保險費、支付存款人保險金、買入存款及相關債權、對整理(過渡)金融機構(Financial Institution for Resolution)全額出資及提供必要營運資金援助、對被保機構及所屬金融控股公司提供資金援助等事項而設置。至於償還基金,則是存款保險機構於 2002 年 12 月 31 日以前所發行存款保險基金債券。原則上,存款保險基金、償還基金、及存款保險機構營運資金,此三者係採獨立會計處理。其次,存款保險基金與償還基金各按銀行、投資買賣業及投資仲介業、人身保險公司、損害保險公司、綜合金融公司、相互儲蓄銀行等六種不同行業分設帳戶,各帳戶間會計亦應分開記帳。

(四)保障範圍整合

在未整合前之保障制度,不同行業別均設有不同最高保額規定,惟在整合初期,因考量金融危機所受衝擊尚未完全復原,故延續金融危機時之全額保障至 2000 年底止。自 2001 年起,不論金融機構種類,亦不問商品性質,均採取相同之單一

最高保額 5,000 萬韓元,其中本金及利息均在保障之列。此項最高保額對保險業而言,並非指每一保險契約之保障限額,而係指每一被保險人(受益人)之保障限額,且該保障限額不因保險契約有效或終止而不同。

(五)風險控管整合

各國對於承保風險之掌控,大多數仰賴場外監控機制,而良好場外監控,須先取得被保機構相關營運之財務及業務資料,再分就該等資料進行評估分析,並建立客觀性高之監控指標。前者在韓國存款人保護法訂有相關規定可循,不分被保機構類別不同,均一體適用。後者因被保機構行業特性、主要營運項目、及提供商品性質迥異,因而保費基數組成亦不相同,須依被保機構類別分別建構適合其行業特性風險指標,及運用適合各該行業風險評估模式,此屬於較難以整合之項目。存款保險機構係依存款人保護法第 21 條規定,得自行對被保機構取得相關財務或業務資料,或洽請金融監督院檢查或請該院交付檢查結果。

(六)退場程序整合

韓國金融機構退場處理架構,概分為

行政處理與非行政處理兩部分。前者由金融委員會與存款保險機構主導相關程序；後者為清算或破產程序，由法院所監督或主導。被保機構之退場，經金融委員會與存款保險機構處理後，如仍不能了結其事務時，則須進行清算或破產程序。金融委員會知金融機構有破產之原因事實者，得向法院聲請宣告破產。

二、韓國存款保險制度特色

(一)最高保額

韓國存款保險最高保額：每一存款人在每一金融機構 5,000 萬韓元，不因金融機構種類而有所不同，保障範圍包括本金及利息。至於最高保額之標準，在國際上有一個非正式評估方式，即以人均國民所得(Per-Capita GDP)倍數來衡量。如以 2011 年人均國民所得為例，韓國最高保額 5,000 萬韓元為其人均國民所得 23,749 美元之 1.8 倍，其與主要國家相較，則屬於偏低比率，諸如美國 5.2 倍、加拿大 1.9 倍、英國 3.4 倍、日本 2.7 倍，台灣則為 4.7 倍。惟此方式僅能適用於銀行存款。至於證券、保險等行業因與銀行有別，尚難一體適用。

(二)捐款及保險費

通常存款保險基金之主要來源，可分為三類：亦即：(1)被保險機構之捐款與保險費、政府捐款、及無償讓與之國有財產等；(2)來自於借貸，主要係由存款保險機構發行債券、及從政府、銀行、被保機構或其他機構借入所取得資金；(3)來自於回收款項，主要係因該機構給付保險金而承受取得債權、買入存款、有關債權後回收本息、及存款保險基金之運用收益及其他收入等。

其次，被保險機構所負擔之捐款，計有：(1)營業捐款，即被保機構取得營業認可或許可後，應於開始營業後一個月內，向存款保險機構繳納其資本收入或出資金額一定比率之捐款，其比率詳如表 2；(2)追加捐款，當存款保險基金所屬帳戶餘額不足支付保險金時，經存款保險機構存款保險委員會決議及金融委員會認可，屬於該帳戶之被保險機構應追加繳納捐款。

再者，被保險機構所應負擔之保險費，其費率係採固定制，在年度費率 5/1000 以內者，按被保險機構之種類訂之，除銀行按季繳納外，其他被保機構按年繳納(詳見表 2)。倘被保險機構逾期未繳納者，應依規定應加計延滯費。

表 2 保險費及捐款計算方式

行業別	保險費 (基數 × 費率)	捐款 (資本 × 費率)
銀行	存款分期平均餘額 × 8/10000 × 1/4 (按季繳納)	資本收入或出資額 × 1/100

投資買賣業者 投資仲介業者	存款年度平均餘額 × 15/10000	資本收入或出資額 × 1/100
保險公司	(責任準備金 + 收入保險費)/ 2 × 15/10000	資本收入或出資額 × 1/100
綜合金融公司	存款年度平均餘額 × 15/10000	資本收入或出資額 × 5/100
相互儲蓄銀行	存款年度平均餘額 × 40/10000	資本收入或出資額 × 5/100

至於存款保險機構收取保險費、延滯費、及捐款之權利，在被保險機構發生保險事故時，其受償順序僅次於國稅及地方稅，但優先於其他債權受清償。韓國在2014年實施風險差等(別)費率，就每家被保險機構所提出資料，由存款保險機構依風險評價模型進行評價，該模型須考量被保險機構支付能力、財務指標、及金融市場現況。

(三)基金目標規模

為使存款保險基金餘額維持適當水準，韓國從2009年1月設定存款保險基金餘額之目標規模，由存款保險機構之存款保險委員會，在不妨礙存款保險制度營運效率之範圍內，考慮被保機構經營及財務狀況，就基金所屬各個帳戶訂定其目標規模，目標規模得以上限及下限方式定之。達到目標規模時，視其存款保險基金收入及支出幅度而定，存款保險機構應依總統令減免被保機構之保險費。目前銀行帳戶餘額尚未達最低目標比率，預計2034年可達下限。投資業者帳戶與人壽保險公司帳戶餘額，預期分別於2014年將超過目標規模上限，產物保險公司帳戶餘額目前尚未達目標規模上限。

(四)風險管理

1. 場外監控架構

韓國存款保險機構經歷亞洲金融風暴後，能夠有效保障存款人權益及促進金融秩序穩定，其最大關鍵乃在於事先作妥防範金融機構倒閉。基此，韓國存款保險機構積極致力建構被保險機構之場外監控機制，定期蒐集被保險機構相關財務業務資料，建置完善風險監控系統，而該機構在蒐集相關資料時，為期不增加被保險機構成本負擔，故自2001年3月起，與金融監督院及韓國銀行共同組成「金融資訊共享協議會」及「金融資訊共享實務協議會」；至2009年9月15日，又擴大資訊共享範圍，由五個單位(企畫財政部、金融委員會、韓國銀行、金融監督院、存款保險機構)共同簽署金融資訊共享備忘錄，籌組「金融業務協議會」與「實務協議會」，並經由主管機關統一申報系統，藉以強化監理資源共享機制。

該機構根據來自被保險機構自行申報資料、主管機關提供之金融機構營運報告及外匯市場報告資料，投入該機構財務資訊分析系統(Financial Information

Analysis System ; FIAS)進行分析；並利用該系統資料，邀集金融監理人員、學者專家、及與金融保險相關人員，陸續開發各項風險控管監控工具，2009年9月開始利用個別被保險機構財務資料及市場變動資料，以統計方法預估金融機構經營風險及破產機率，先後建置目前實際運作之三大系統。依據系統產出結果，將被保險機構分為營運正常(General)、需要注意(Watch)、密切監控(Priority Watch)等三個群組，並依分析結果，對被保險機構採行不同監控措施。此外，該機構對各類被保險機構，按季產出風險分析報告，並對落入密切監控之被保險機構，提出風險焦點評估(Focus Reviews)。

2. 保險公司監控重點

(1) 監控評估模型

被保險公司財務健全與否，除對被保人、保險受益人、保險市場有相當影響外，對存款保險機構及整體金融體系之穩定，均有相當影響，該機構對被保險公司，亦與其他相同類型被保險機構一樣，建立場外監控系統，其中對個別被保險公司之風險評估模型，主要係以SEAL 模型為主，其中包括穩定性(Stability)、獲利性(Earnings)、資產品質性(Asset quality)、及流動性(Liquidity)等四大部分。

(2) 其他重要風險監控項目

A. 負債準備

依據韓國保險業法規規定，保險公司每年應自保費收入中，提撥一定比率作為負債準備，由於該準備適足與否與保險公司經營健全有高度相關性，尤其是人壽保險公司；此外，保險公司在保額內之保障，亦是以負債準備為基礎，故存款保險機構平時即監控被保險公司提列負債準備適足與否，如認為有必要進一步了解其準備提列狀況，則在參與檢查時，對保險公司之責任準備適足性進行評估，惟因該項評估具備相當高之專業性，該機構通常係指派具精算背景之人員負責進行評估。

B. 其他風險監控重點

存款保險機構認為被保險公司與被保銀行之風險差異，最大不同點乃在於保險公司較注重下述風險監控項目：

- a. 承保風險：其係僅存在於保險公司之特有風險，因經營保險業務主要係集合眾人繳交保險費，於保險事故發生時，給付保險賠款，此一特性與發生機率之計算有密切關聯，如未能事前計算合理保險事件發生機率，以致未能收取足夠保費，將造成保險公司無法承受損失。
- b. 利率風險：主要係資產負債到

期錯配風險，當資產到期日大於負債到期日，會產生流動性風險；當資產到期日小於負債到期日，會產生利率風險。

- c. 市場風險：資金投資於股票、國外債券，則往往需面臨股市波動、利率、及外匯變動風險，造成資產減損。
- d. 作業風險：內部控制程序欠佳，管理欠當造成舞弊案發生，使公司產生損失，尤其保險業聘用大量業務員，保單簽訂內容、保費收取等，均較銀行業務難以控制。
- e. 信用風險：其與一般銀行之投資或授信業務所面臨之風險相同，即與貸放對象或交易對手債務履行能力有關，當放款或投資實際發生損失大於預期所發生之風險。

(3) 參與檢查

基於風險監控主要目的係在預防被保險機構破產，特別是已被認列有財務困難者，該機構將更投入更多心力予以導正，期以作妥事先導正措施，降低被保險機構倒閉機率，藉由定期監控並分析被保險機構風險後，依據該模型分析結果，存款保險機構如發現有需進一步確認風險，得洽請金融監督院參與該院之實地檢查，並於實地檢查時，要求被保險機構改善其風險政策，並函

請該院就實地檢查結果，採取必要之糾正措施。

存款保險機構為執行參與檢查工作，原則上會取得金融監督院之檢查計畫，再依其風險評估結果，決定需參與檢查之機構與人員，進而提出參與檢查要求，查核後，存款保險機構查核人員亦需提出完整查核報告予主管機關。

(4) 立即糾正之監理措施

韓國對保險業之風險資本比率，即RBC(Risk Based Capital)規範標準為 150%，保險業依規定必須達此標準，然而該國監理機關認為RBC達到 200%以上，方屬於健全之保險公司。

(五)保險公司退場機制

目前各國現行存款保險制度，大多源自於美國聯邦存款保險，聯邦存款保險係因應銀行倒閉影響金融穩定而建立，並發展出一套處理銀行倒閉之架構及原則，廣為世界各國所仿效。至於韓國存款保險亦源自美國，投資業與保險業納入整合性存款保險時，亦理所當然套用原本處理銀行倒閉之架構及原則。

自 1998 年迄今，韓國整合性存款保險制度，共處理 19 家破產保險公司，其中人壽保險公司 15 家，產物保險公司 4 家，但並無採現金賠付及設立整理(過渡)金融機構之案例(詳如表 3)。

表 3 保險公司倒閉處理家數
(期間：1998 年至 2013 年)

處理方式	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2004 年
購買與承受 (P&A)	人壽(4)	人壽(1)	—	人壽(2)	人壽(1) 產物(1)	人壽(1)
合併 (M&A)	—	—	人壽(5)	產物(2)	—	—
營業正常化 (OBA)	—	人壽(1) 產物(1)	—	—	—	—

(期間：1998 年至 2013 年)

三、韓國存款保險制度實際經驗

關於韓國存款保險機構處理保險公司倒閉之相關經驗，茲扼要條陳如下：

(一)第三人權益與保單持有人責任

基本上，在處理汽車保險理賠案件時，其受益人為汽車肇事之受害人，並非為保單持有人，而大部分汽車保險則屬於責任保險，通常無保額限制，所請求理賠之財產修復成本與醫藥費收據，通常會超過存款保障限額。惟因存款保險對保單持有人之保障限度為 5000 萬韓元，超過此金額部分，保單持有人仍須負責，如保單持有人無力付款時，可能會因之破產，甚至遭到法院起訴，極易衍生社會爭議。

(二)保障限額

存款保險機構認為保險業對社會具有公共利益之特性，一旦保險公司破產，存款保險之保障限額，甚難給予全額賠付，僅能依存款保險之保障限額支付，此種情況尤其是採用現金賠付與整理(過渡)金融

機構處理方式更為明顯。

(三)保險契約價值

存款保險機構在處理保險公司破產時，其所面對保險契約價值之評估，遠較銀行存款困難千百倍，特別是在財務協助時，除應計算保險公司資產之淨帳面價值外，尚須逐件評估保險契約價值，並將契約價值作為併購價格之一部份，再從財務支援金額予以扣除。基於保險採大數法則經營，且保險期間又是長年期，故準確評估保險契約價值實屬不易。

(四)受讓保險公司倒閉

基於保險商品與資產負債結構之行業特性，一旦受讓保險業務公司可能因相關資產價值評估與實際發生落差，將會導致受讓保險公司倒閉。因此存款保險機構將進一步提供資金援助，故於出賣保險業務之際，必須先要求買方承諾資金到位，俾能符合資本適足率之要求。

台灣地區保險事業發展歷時短暫，現有保險公司家數不多，經營規模不大，在

早期費率管制時代，因國光人壽保險公司倒閉事件，粉碎保險公司不會倒閉之神話。隨著加入 WTO 後，保險自由化與保險國際化已成為世界潮流趨勢，國華產險、華山產險、國華人壽等公司先後勒令停業或被接管，更彰顯保障保險消費者之重要性與急迫性，亦屬於政府責無旁貸之重責大任。近年來，國際存款保險協會 (International Association of Deposit Insurance ; IADI) 已密切關注整合性存款保險制度在國際上之正面發展，並著手成立「整合性存款保險制度」研究小組進行專案研究。我國目前雖已採行保險安定基金機制多年，惟基於下列諸項理由，建議應嚴肅評估採行「整合性存款保險制度」可行性，俾達到加強保障保險消費者應有權益之施政目標。

(一) 充裕保險基金

在歷經上述三次保險公司經營風暴，原有累積保險安定基金已不敷使用，資金調度倍感困難，採行整合性存款保險制度具有基金整合功能，有助充裕保險基金。

(二) 監理一元化

我國於 2004 年將金融、保險、證券予以監理一元化，藉由金融監督管理委員會監理，期能達成統合施政之目標。基此，採行整合性存款保險制度將可與政府施政目標相輝映。

(三) 跨業經營需求

國內金融集團大多採金融控股方式經營，旗下事業包括：銀行、壽險、產險、證券等行業，此些行業彼此間均有高度相關性，採行整合性存款保險制度有利於目前跨業經營需求。

(四) 因應潮流趨勢

如前所述，由於整合性存款保險制度在國際上之正面發展，已普獲肯定，國際存款保險協會已成立「整合性存款保險制度」研究小組進行專案研究，整合性存款保險制度未來將成為世界潮流趨勢。

(五) 符合國情需要

無可諱言，台灣地屬島國，幅員有限，保險家數不多，經濟規模又不大，導致保險基金累積緩慢且有限，一旦保險經營不善亟需外援，整合性存款保險制度則可濟其窮。

(後記：本文主要係參考 Korea Deposit Insurance Corporation 網站資料及中央存款保險公司出版韓國整合性存款保險制度整理而成。至於本文內容僅屬個人見解，並不代表公會立場，特此聲明。)

本文作者 /
淡江大學保險學系暨保險經營研究所教授
中華民國保險經營學會理事長

