

「從全球金融風暴論存款保險制度在金融安全網之未來角色」報告摘要（上）

王南華、陳聯一、葉 露
楊靜嫻、黃鴻棋、歐陽文皇
許麗真、鄧麗英

壹、緒論

2008 年百年僅見之金融海嘯重創全球金融體系，英國世界金融中心及執金融牛耳之美國紐約華爾街金融體系相繼快速解體，岌岌可危，聲譽一夕崩潰，舉世側目。全球經濟恐慌，市場失靈 (Market Failure)，金融巨擘瀕臨破產嚴峻考驗，人人驚恐。

為了紓緩這場百年金融海嘯及經濟危機，避免信用危機持續惡化與信用緊縮，使金融體系陷於停頓、經濟衰退，各國紛紛採取前所未有之行動，如大幅降低存款準備率及政策利率 (target rate)、直接挹注市場資金、提高存款保險保障額度或實施暫時性全額保障、成立紓困基金及金融機構收歸國有化等措施，均屬非常時期之非常作法。

此波金融風暴全球金融安全網機制面臨空前嚴峻挑戰，我國金融體系因處置得宜，尚無重大損失，中央存款保險公司（以下簡稱存保公司）於關鍵時刻亦發揮穩定大眾信心之重要功能，惟當今網路時代不可測之金融劇變，如何建構更富有彈性及快速反應之金融安全網防護與應變機制有其迫切需要，而存保公司之角色如何因應時代潮流，且與國際趨勢併進，以達其保障存款人權益、維護金融安定之設立宗旨，則為存保公司之重要課題，亦為本報告探討之主題。

本報告係財政部 98 年度自行研究計畫項目，獲財政部核定等第為優等，計畫主持人為本公司總經理王南華，研究人員包括本公司副總經理陳聯一、業務委員葉露、法務室副主任楊靜嫻、國際關係暨研究室秘書黃鴻棋、特別查核處稽核歐陽文皇、業務處襄理許麗真及風險管理處稽核鄧麗英。

貳、全球金融危機與金融安全網

一、全球金融危機概述

(一)全球金融危機五大階段

此次全球金融危機可劃分為五大階段，自流動性危機，依序衍生銀行健全性危機及全球信心危機；於政府進場干預下，不確定性及授信損失仍持續擴增；資產價格雖見回穩，但因尚未完全重建信心，損失仍見存續(詳表 1)。

表 1 金融危機五大階段對金融市場及金融機構之衝擊

階段	期 間	情 況	對 金 融 市 場 及 金 融 機 構 之 衝 擊
1	2008 年 3 月之前	危機序曲	次級房貸違約產生廣泛之金融市場壓力；2007 年 8 月拆款市場崩解，危機產生；影響程度加深，範圍加廣，直至 2008 年 3 月。(流動性危機)
2	2008 年 3 月中至 9 月中	面對雷曼破產	2008 年 3 月接管貝爾斯登公司 (Bear Stearns Cos.)，使市場下挫力道減緩，但資產價格下跌，促使銀行損失及打銷呆帳累增；更多國家受影響；流動性危機暴露潛在之金融機構健全性危機，使金融機構壓力倍增。(健全性危機)
3	2008 年 9 月 15 日至 10 月後期	全球喪失信心	2008 年 9 月 15 日雷曼兄弟破產，引發關鍵融資市場資金流失；許多金融機構停業或被救；喪失信心影響全球市場及國家；在採行空前及廣泛之政策干預後，情勢才得以紓緩。(信心危機)
4	2008 年 10 月後期至 2009 年 3 月中	全球經濟下挫	市場持續波動，所發布經濟資料更加慘淡，盈餘萎縮，持續之政府介入處理具不確定性；市況下滑意味著授信損失持續增加。(不確定性及授信損失)
5	2009 年 3 月中迄今	經濟下挫加深，但速度減緩	陸續採行更多之政策措施後，部分資產價格稍有回復，但因官方之努力作為無法完全重建金融市場對全球金融體系之信心，市場功能失調之訊息仍在；授信損失仍見存續。(尚未能完全重建信心，損失存續)

資料來源：BIS 79th Annual Report, June 2009, P16。

這波金融海嘯肇因於北美及歐洲地區，在歐美先進國家方面^(註1)，其大型金融機構因投資次級房貸相關證券化商品而承受鉅額損失，造成資本市場發生資金流動性不足與信用緊縮的危機，從而引發非金融產業消費疲弱、投資不振、失業率攀升之景氣衰退。在亞太地區方面，雖然金融機構因持有次級房貸相關金融商品亦產生若干的資產減損，但受損程度相較於歐美大型金融機構為輕，故金融體系似較穩健，惟亞太地區多屬出口導向的國家，故當歐美地區因景氣衰退所造成購買力的下降，連帶造成出口減緩，致使非金融產業營收及整體獲利能力下降、失業率攀升，整體經濟間接所蒙受之損失慘重。

英國、美國及德國、比利時及冰島等歐洲國家重大金融危機事件及各國政府因應措施（略）。

（二）全球金融危機之導因

觀諸本次全球金融危機之導因交錯複雜，簡而論之，係「複雜化」(complexity) 及「槓桿化」(leverage) 所造成，美國次級房貸問題透過相關衍生性金融商品之層層傳遞，爆發之問題使證券市場恐慌性賣壓出籠，價格大幅下跌，不但嚴重衝擊金融機構獲利，金融中介功能亦遭重創，造成流動性危機及信用緊縮，而引爆全球金融危機，並對全球經濟產生全面性的衝擊。

依據中央銀行民國 98 年 5 月發布之「金融穩定報告」第三期，綜合國際間各界看法，則歸納為下列六項原因：1. 全球超額流動性降低投資人風險意識；2. 「貸款後證券化」模式導致授信審核鬆弛；3. 證券化過程存有資訊不對稱及代理問題；4. 信評機構之利益衝突及模型偏誤；5. 風險管理技術趕不上金融創新腳步；6. 公平價值會計及 Basel II 導致金融機構產生順景氣循環之槓桿操作。

二、全球穩定金融之緊急應變對策

為了紓緩這場百年來僅見的金融海嘯及經濟危機，避免信用危機持續惡化與信用緊縮、金融體系陷於停頓及經濟衰退，各國政府接連採取前所未有的緊急因應措施，均屬非常時期之非常作法，包括：1. 調降存款準備率或政策利率；2. 直

接挹注市場資金；3. 提高存款保險保障額度、提供存款全額保障或同業拆款保證；4. 政府透過購買普通股或特別股等方式挹注資金；5. 採行紓困計畫；6. 收歸國有化；7. 提供流動性協助，包括擔保和無擔保放款及外匯交換以鼓勵銀行放款；8. 採取系統性風險機制以協助大型銀行進行合併；9. 修正會計準則，例如採用依模型計價公平價值之方式，取代依市值計價的評估準則。

綜觀各國政府採取之措施，已較以往任何時期更具創新與彈性，藉由各種方式，讓市場得以較具條理之方式 (more orderly process)，進行前所未見之去槓桿化 (process of de-leverage) 作業。至於非金融業部分，各國政府亦多運用各類直接干預措施 (如提供企業資金) 或擴張性經濟措施 (如擴大公共建設及刺激內需之財政政策)，減緩本波金融海嘯侵襲幅度。

三、全球金融監理改革方向

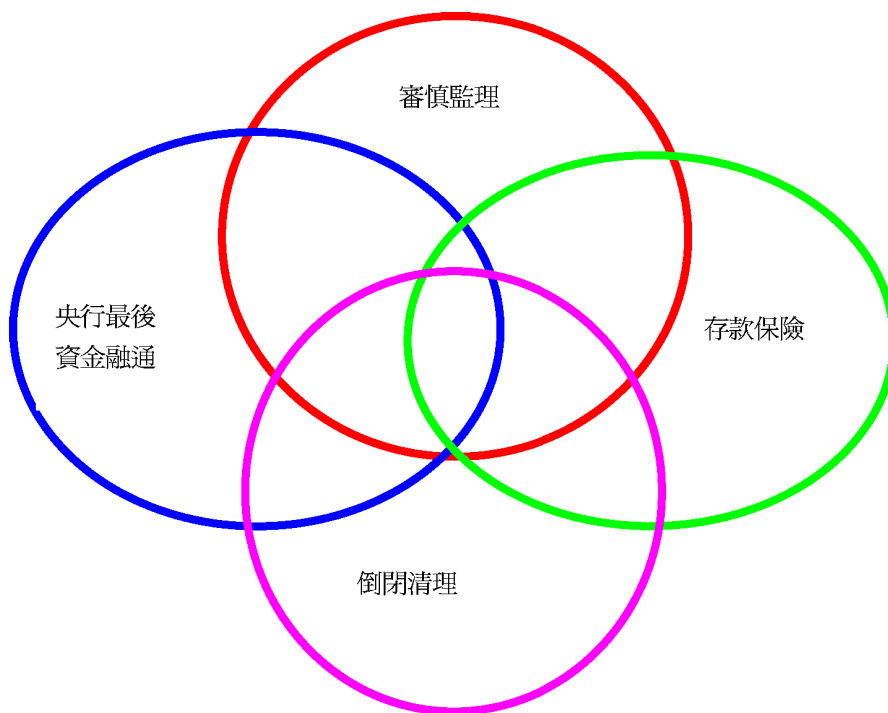
觀諸美國、英國、歐盟及國際組織提出之金融監理改革方案，對於如何預防金融風暴，並建置或強化金融危機之處理機制，理念一致，其共通性係對金融監理架構進行改革、採行總體審慎監理、加強新金融商品管理、增加監管信用評等機構、對沖基金、薪酬制度、保護消費者及投資人、加強國際合作等，主要國際組織 (如 G20、G30、國際貨幣基金、金融穩定委員會及巴塞爾銀行監理委員會等) 對未來監理制度原則亦具相當共識，惟各國對實施程度及時程仍有不同觀點。

美國、英國、歐盟及國際組織之金融監理改革方案 (略)。

四、金融安全網之穩定金融角色

(一) 金融安全網意涵與功能

依國際存款保險機構協會 (IADI)^(註 2) 之定義，金融安全網 (Financial Safety Nets) 係由存款保險機制、審慎的金融監理及最後融通者機制所構成；國際清算銀行 (BIS) 認為典型之金融安全網應包括最後融通者、安全之支付清算系統、審慎的金融監理及存款保險制度^(註 3)；國際貨幣基金 (IMF) 則認為金融安全網包括存款保險制度、最後融通者之功能、弱質金融機構退出市場機制^(註 4)。



資料來源：Schich, Sebastian(2008),Financial Crisis: Deposit Insurance and Related Financial Safety Net Aspects,” OECD Financial Market Trends ISSN 1995-2864, 第 5 頁。

圖 1 金融安全網四大功能之關聯性

金融體系穩定長久以來是一項公共政策 (public policy)，該政策之執行需要肩負不同功能及任務之金融安全網有關機關的協調合作，尤其是中央銀行、財政部、監理機關及存保公司。各有關機關(構)間依其各自之組織法，在穩定金融體系上，各有其主管之權責事務，故需要緊密之協調 (Coordination) 及合作 (Cooperation)，以確保各機關之政策 (例如財政部之稅制、央行之貨幣政策或監理機關之業務管制)，不會衝擊金融體系之穩定，尤其在金融危機處理時，故平時如何建立協調及資訊共享 (information sharing) 機制則益顯重要。

有關機關(構)間之協調及合作模式，大致上可分為二種類型，在歐陸廣泛採取中央銀行與監理主管機關間之所謂連結處理 (interlocking management) 模式，組成委員會，其成員包括中央銀行、監理主管機關及財政部，處理例行性部門間之協調；另各部門間以簽訂備忘錄 (Memorandum

of Understanding) 方式處理者，例如英國及澳大利亞。

1. 中央銀行維持金融穩定之功能－最終融資者

金融穩定目前尚無全球一致的架構，對於中央銀行而言，即使許多國家之中央銀行並未擔任金融機構管理者或監督者角色，但不應忽略中央銀行維護金融穩定所應扮演的角色。

若干國家之中央銀行，例如英格蘭銀行 (Bank of England) 及澳洲儲備銀行 (Reserve Bank of Australia)，在其中央銀行法中已明確規定其維護金融穩定之任務及責任。其他如新加坡，該國貨幣機構則係以另一種說法「促進一個健全的金融架構」，表達其在金融穩定中之任務^(註 5)。我國中央銀行法第 1 條明確規定，中央銀行之經營目標，包括促進金融穩定、健全銀行業務、維護對內及對外幣值之穩定，另依行政院金融監督管理委員會 (以下簡稱金管會) 組織法第 1 條亦規定，金管會負有維持金融穩定之任務，然就金融穩定與貨幣 (物價) 穩定之相關連性而言，中央銀行在維持金融穩定之功能，應較金管會具有實質之影響。

依全球歷史經驗，中央銀行在扮演支付及清算系統之營運者，亦即銀行之最後融資者角色，提供充裕資金以協助流動性困難之銀行，得預先減少恐慌性擠兌，並促進金融體系恢復穩定，但不在保護經營不善金融機構之存款人或其他債權人，以減少其損失。緊急流動性資金協助 (Emergency Liquidity Assistance, ELA)，包括平時 (維護順暢的支付系統) 及系統性風險 (預防)，係屬中央銀行權責。

2. 金融監理機關之任務－金融體系穩定之策略架構

維護金融體系穩定及健全之重要原則，迄今雖仍不明確，惟國際經濟情況會影響國內之財政、貨幣及不動產等問題，進而對金融機構、金融市場及金融體系架構，故基本上有審慎個體 (Micro-prudential approach) 及審慎總體 (Macro-prudential approach) 二種途徑。審慎總體法之目標，係在防範發生金融危機 (financial distress) 時依據實質生產額對總體經濟所生潛在重大損失之風險。另一方面，審慎個體法之目標，則在限制「個別金融機構」之金融危機所生之風險，而不論及他們對整體經濟的衝擊。實務上，兩者方法應結合並同時採行，以減少可能對金融體系穩定造成損害之內在及外生之風險 (endogenous and exogenous risk)。

3.存款保險制度

存款保險係金融安全網之一環，目的在保障存款人權益並讓問題金融機構和平退場，以維護金融安定，與「最後融通者」及「審慎監理」之功能，形成金融安全網之三個支柱。

目前國際間有關存款保險機制，已由處理問題金融機構之賠付者 (Pay Box) 轉為風險控管者 (Risk-Minimizer) 及損失控管者 (Loss-Minimizer) 之角色；先進國家為有效發揮存保機構保障存款人之權益及維護金融體系之安定，多賦予其獨立地位及應有職權，例如美國、加拿大等國存款保險公司為政府監理單位之一，又如日本政府在歷經金融危機後，已多次修改存款保險法，大幅調整強化日本存保公司之權能。我國自民國 88 年修改存款保險條例，改採強制投保後，存保公司已成為我國金融安全網之一環。

(二)存保機制穩定金融之角色

存款保險為金融安全網不可或缺的一環，在這波金融海嘯中，存款保險穩定金融之重要性再度受到各界重視。為因應國際金融動盪，致力穩定全球金融市場，國際存款保險機構協會 (IADI) 與國際組織積極擴展合作關係，建置國際間共同接受之準則，促進專業經驗之加速交流與提升存款保險穩定金融功能。

1.建置一致有效存款保險制度國際核心原則，提升穩定金融功能

國際清算銀行巴塞爾銀行監理委員會 (BCBS) 及 IADI 於 2009 年 6 月 18 日對外聯合發布「有效存款保險制度核心原則」，共提出 18 項核心原則，供各國建置有效之存款保險制度，並達成存款保險制度之公共政策目標及職責。

2.有效之存款保險制度係健全金融體系及民眾信心之支柱

IADI 於 2009 年 5 月正式發布「存款保險制度之公眾意識 (Public Awareness of Deposit Insurance Systems)」、「存款保險制度之治理 (Governance of Deposit Insurance Systems)」及「存款保險制度之資金籌措 (Funding of Deposit Insurance Systems)」等三項國際準則。

3.全球存款保險法規整合趨勢

本次金融風暴中，國際組織發現各國主管機關在運用存款保險制度相關措施作為因應時，有諸多項目缺乏全面性之協調機制。IADI 於

2009 年 2 月特別撰擬「存款保險法規面之整合趨勢」報告，就金融危機發生前及金融危機引發之整合議題進行完整之闡述，藉以推衍完善存款保險制度之未來發展趨勢，其中金融危機發生前之整合現象^(註 6)方面，內容包括 (1) 正進行整合者：顯性存款保險制度、存款保險機構之公共政策目標；(2) 應加速整合者：保額、賠付；(3) 可望進行整合者：資金籌措、職權、組織架構與機構治理、倒閉處理、會員資格、公眾意識。另金融危機引發之整合議題方面，內容則包括 (1) 保額；(2) 跨國因應機制；(3) 全額保障轉換為限額保障。

(三) 金融安全網之未來挑戰

全球金融危機目前看來似已解除，然而並不代表可能再次引發金融風暴的系統性風險已告消失，事實上目前仍有三大系統性風險存在^(註 7)：

1. 銀行體系之系統性風險

全球銀行業已自金融風暴中逐漸復原，部分銀行業規模甚至還超過風暴之前的水準。根據估計，以資產計全球 10 大銀行所擁有的資產占全球銀行資產的比率高達 70%，遠高於 3 年前的 59%。銀行規模越大，也就代表其結構越複雜，而在所謂「大到不能倒」的原則之下，各國政府可能益發不敢讓這些銀行倒閉。因此，銀行的規模越大，若是發生危機，其所需要的紓困金額也將會越多，而政府最終可能無力負擔。

2. 市場方面之系統性風險

金融風暴使得為信用違約提供保險的信用衍生性商品市場規模大增，然而參與此一市場的大都是如摩根大通等大型銀行。根據估計，此一市場 1 年可為銀行業帶來 100 億美元的營收，如果再度爆發信用緊縮危機，此一市場也將崩潰。而最令人擔心的是，目前主管機構無法確知這些銀行或相關業者之曝險程度有多高。

3. 全球經濟失衡之系統性風險

美國人民所得與支出間的差距過大，以致美國必須向海外，主要是中國等亞洲國家借貸來彌補之間的差距。而亞洲國家之所以有錢借給美國，則是靠著儲存把產品賣給美國消費者所賺得的錢。然而這樣的儲蓄熱潮可能會引發新一波的泡沫。國際間希望靠著敦促中國的人民幣升值來紓緩這樣的失衡狀況，然而即使如此並不能解決問題，因為其他新興出口國如越南等未來可能會取代中國的位置。長期的解決之道是亞洲消

費者增加支出，而美國消費者則擴大儲蓄。

換言之，金融安全網隨時面臨風暴再起之系統性風險，此外，尚有強力寬鬆貨幣政策退場時機、跨國資金快速流動、跨國銀行監理障礙、全額保障退場時機、金融創新潛在危機與企業經營誠信問題、金融財務槓桿風險難以評估、道德風險遽增、金融機構退場時機與方式、消費者權益如何強化與保護，以及大型金融集團系統性風險及平順退場等重要課題。

參、各國金融安全網因應系統性風險緊急機制

一、各國系統性風險緊急機制之法制規範

此次金融風暴引發國內外系統性風險，各國因應之道，幾乎均由政府宣示全額保障方式為之，鮮少有明確法源為緊急措施之依據，法制較為完備者，例如美國存款保險制度已於聯邦存款保險法第 13 條 (c)(4)(g)，另有韓國「存款人保障法」第 38 條之 4 及日本存款保險條例第 102 條第 1 項等明文規定，但日韓此次並未引用，為因應面臨前所未見之危機，英國、德國、歐盟及馬來西亞等則紛紛提出因應系統性風險之方案。

（一）系統性風險緊急機制法源問題

本節臚列美、英、德、日、韓及馬來西亞等主要國家系統性風險緊急機制之法源、認定標準與啟動程序，同時觀察存保機制在各項緊急應變措施中所擔任之任務或角色（詳表 2）。

表 2 特定國家因應系統性風險處理機制

國家	啟動法源	摘要	啟動認定標準	啟動機關	啟動程序	資金來源	存保機制參與角色
美國	「穩定經濟緊急法案」2008年10月3日通過	存款保險保障額度10萬美元提高為25萬美元，2008年10月3日~2009年12月31日，保障期限1年(已修法延長至2013年底止)。	國會	國會	特別立法	公共基金8500億美元紓困案，聯邦存款保險公司(FDIC)可向財政部借貸的金額，在2009年底前可無限制提高。	存款保險保障額度提高。
美國	聯邦存款保險法第13條(c)(4)(g) 2008年10月13日發布暫時流動性保障計畫	<ol style="list-style-type: none"> 1. 美國聯邦存款保險公司(FDIC)於2009年6月30日前，對其要保機構、美國銀行控股公司、金融控股公司及儲貸控股公司新承作之優先債提供暫時性之保證¹。 2. FDIC於2009年12月31日前，對要保銀行之無息交易存款帳戶提供全額保障(已修法延長至2010年6月底止)。 	對經濟狀況或金融穩定有嚴重負面影響且採取非最小成本之其他方法將可避免或減緩後果，發生系統性風險時，可不受處理成本最小限制。	財政部長	財政部長向總統諮詢後，依據存保公司董事會(經董事會三分之二以上董事表決通過)及聯邦準備理事會(經理事會三分之二以上理事表決通過)之書面決議。	存款保險基金及特別保費	<ol style="list-style-type: none"> 1. 對銀行間放款提供暫時性之保障。 2. 無息交易存款帳戶提供全額保障。 3. 對金融機構提供債務保證。

「從全球金融風暴論存款保險制度在金融安全網之未來角色」報告摘要（上）

國家	啟動法源	摘要	啟動認定標準	啟動機關	啟動程序	資金來源	存保機制參與角色
美國	金融穩定方案 2009年 2月	<ol style="list-style-type: none"> 1. 成立金融穩定信託基金(Financial Stability Trust)² 對無法通過壓力測試(stress test) 且經限期籌資仍未足安全水位之金融機構始能由財政部提供資金。 2. 成立政府及民間共同投資基金³ 購買不良資產。收購不良放款，PPIF將發行債券籌資(debt-financing)，由FDIC提供保證。 	壓力測試	財政部	財政部與相關監理機關 ⁴ 共同研擬改善銀行資產負債表資訊揭露方案，並提出一套前瞻性之壓力測試機制，以評估銀行之風險。	部分來自問題資產援助計畫(TARP)，其餘PPIF50%股本投資。	<ol style="list-style-type: none"> 1. FDIC提供保證。 2. 財政部及FDIC與監理機關會商決定收購資格條件，FDIC以公開標售方式決定PPIF得標人。
英國	英國銀行法 2009年 2月通過	<p>處理問題銀行及攸關系統性風險機制修正重點：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 建立問題銀行特別處理機制(Special Resolution Regime, SRR)包含承受購併、過渡銀行及暫時性國有化等措施。 2. 建置銀行破產處理程序(bank insolvency procedure)⁵，倒閉清償處理標準 	英格蘭銀行僅能在符合下列公共利益的情形下採取SRR措施。	英格蘭銀行 金融監理署(FSA)	英格蘭銀行需先與FSA及財政部會商後再決定是否採用SRR措施及應進行的方式，在決定銀行倒閉程序前，英格蘭銀行亦須先與金融服務	FSCS分攤執行SRR措施所衍生之費用，動用國家貸款基金(National Loans Fund)予FSCS。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 事前籌措資金累積存款保險基金。 2. FSCS分攤執行SRR措施衍生之費用，但不能超過賠付金額，須雇用

國家	啟動法源	摘要	啟動認定標準	啟動機關	啟動程序	資金來源	存保機制參與角色
英國		<p>程序，及加速英國金融監理署(FSA)之賠付機制(FSCS)。</p> <p>3. 建置銀行管理程序(bank administration procedure)⁶。</p> <p>4. 修改金融服務市場法(Financial Services and Markets Act 2000)，配合英國FSA之新賠付機制。</p>			賠付機制(FSCS)會商。		獨立資產評估專家計算倒閉銀行資產可回收的金額(第171條)。
德國	<p>金融市場穩定法(FMStG) 2008年10月17日由聯邦議會兩院通過</p>	<p>1. 依金融市場穩定法規定，設立金融市場穩定基金，並成立金融市場穩定機構，依法管理該基金。</p> <p>2. 財源全部來自稅收，總計運用額度4,800億歐元⁷。</p> <p>3. 係針對金融機構紓困所設立之特種基金援助對象除銀行外，尚包括保險公司、證券業及其所屬金融控股公司，以及資產證券化特</p>	<p>維持德國金融市場之穩定性及流動性。</p>	<p>該機構係由管理委員會領導¹⁰另設有跨部會委員會，由德國總理、財政部、法務部、經濟暨科技部各推派代表1人及各州推派代表1人等組成。</p>	<p>於涉及重大議題、特別重要之事件及依該法發布相關之法規命令準則決定重大金額時，應由跨部會委員會依金融穩定市場機構之建議決議之。</p>	<p>4800億歐元來自稅收。</p>	無

「從全球金融風暴論存款保險制度在金融安全網之未來角色」報告摘要（上）

國家	啟動法源	摘要	啟動認定標準	啟動機關	啟動程序	資金來源	存保機制參與角色
		殊目的公司 ⁸ ，基金運作期間自2008年10月17日至2009年12月31日止。 4. 援助方式包括保證、挹注資本及風險承擔 ⁹ 。					
日本	日本存款保險條例第102條第1項規定(2008年金融風暴未調整保額)	當日本整體金融安定面臨相當嚴重威脅，或某一區域性多數金融機構經營困難，經確認有系統危機狀況時應即採特別措施。係由存款保險機構呈報「金融危機管理委員會」決策並呈核首相(內閣總理大臣)後採取對抗金融危機之措施 ¹¹ 。	整體金融安定面臨相當嚴重威脅，或某一區域性多數金融機構經營困難時。	首相(內閣總理大臣)	存款保險機構呈報「金融危機管理委員會」決策並呈核首相(內閣總理大臣)後採取對抗金融危機之措施。	1996年6月至2002年3月實施全額保障之過渡措施國會授權在15兆日圓範圍內，成立金融危機處理基金。	存款保險機構呈報。
韓國	「存款人保障法」第38之4條 1997年亞洲金融危機時採存	韓國存款保險公司(KDIC)於為現金賠付或對要保金融機構或其金融控股公司提供財務協助時，應採取對存款保險基金所造成損失最小之方法。存款保險委員會如	如認為問題金融機構一旦清理或破產，將嚴重影響金融系統之穩定。	存款保險委員會	KDIC執行最小成本處理原則之標準及程序，授權由總統命令定之。	1998年至2002年挹注公共資金，共花費處理成本高達69兆韓圓，其中49兆韓圓係由	

國家	啟動法源	摘要	啟動認定標準	啟動機關	啟動程序	資金來源	存保機制參與角色
韓國	款全額保障之緊急措施至2000年底(2008年金融風暴未調整保額)	認為問題金融機構一旦清理或破產，將嚴重影響金融系統之穩定時，KDIC得不依最小成本處理原則之規定，而採取其他現金賠付或財務協助措施。KDIC執行最小成本處理原則之標準及程序為何，韓國「存款人保障法」第38之4條本身並未明定，而授權由總統以命令定之。				政府編列預算承擔，餘20兆韓圓向要保機構徵收25年(2003年至2027年)之特別保費(費率為萬分之10)分攤金融危機處理成本。	
馬來西亞	政策宣示全額保障2008年10月16日通過修正存款保險法第66條B項規定	授權存保公司提供保障並促進金融體系穩定及維持存款人信心之穩定保險機制，賦予馬來西亞存款保險公司(MDIC)無需經國會核准有權自行決定採行全額保障或增加保額之權限，採行全額保障自2008年10月16日至2010年12月31日。穩定保險機制規範於穩定保險命令及	保障並促進金融體系穩定及維持存款人信心之穩定。	MDIC	MDIC 無需經國會核准有權自行決定採行全額保障或增加保額之權限。	聯邦合併基金	全額保障

「從全球金融風暴論存款保險制度在金融安全網之未來角色」報告摘要（上）

國家	啟動法源	摘要	啟動認定標準	啟動機關	啟動程序	資金來源	存保機制參與角色
馬來西亞		財政部訂定之相關命令，穩定保險命令授權存保公司提供比最高保額60,000 RM 更高之保障額度，亦允許存保公司保障要保機構或非要保機構之任何負債或金融商品，其有別於一般存款保險。					

資料來源：各國官方網站及媒體資訊。

- 註：1.包括一般本票、商業本票、銀行間放款等無擔保債務，擔保期3年，收取保證費用，保障額度不得超過2008年9月30日債務總額的1.25倍。
- 2.其中資本協助方案(Capital Assistance Program)：為促使金融機構持續對企業融資，對無法通過壓力測試(stress test)且經限期籌資仍未足安全水位之金融機構始能由財政部提供資金。財政部取得該金融機構之可能轉換優先證券(convertible preferred security)，可於一段時間內轉換為普通股。該項資金及證券由新成立之金融穩定信託基金管理。
3. Public-Private Investment Fund (PPIF)：由政府及民間共同出資，成立5,000億至1兆美元的投資基金，向銀行購買不良資產。
- 4.包含聯邦準備理事會(Fed)、聯邦存款保險公司(FDIC)、金融管理局(OCC)及儲貸機構監理局(OTS)。
- 5.適用於商業銀行、儲蓄銀行及信用合作社之關閉問題銀行標準程序。
- 6.適用於SRR機制下將問題銀行部分業務移轉至民間承購者或過渡銀行，銀行管理人則由法院指派。
- 7.其中4,000億歐元用於提供最長為期5年之銀行債務擔保；另800億歐元用於注資或購買市價偏低之有價證券。
- 8.受援助對象以具適當之自有資本率為要件。
- 9.保證：自法案生效日至2009年底於4,000億歐元額度內，對金融部門企業所生債務(期限5年內者)提供保證，對於提供保證應徵收適當金額之對價報酬。挹注資本：注資金融部門企業，例如取得其股份、隱名投資及承受該類企業之自有資本部位，原則以100億歐元為上限。風險承擔：得就金融部門企業對在2008年10月13日前持有之風險部位，以收購或其他方式提供保障，原則以50億歐元為上限。
- 10.由3位委員組成，由財政部洽會該國央行同意後任命。

11. 金融危機管理委員會是首相的諮詢機構，為回應金融危機或其他重大事件能集思廣益而組成（如大型或連串金融機構倒閉），藉由政府相關單位以審慎方式改進執行方法。委員會由首相主持，並由內閣秘書長(官房長)、金融大臣 (Minister of Financial Services)、金融廳長官(Commissioner of the Financial Services Agency)、財務大臣及日本銀行總裁組成。

(二) 系統性風險之認定標準

系統性風險主要起因於存款人對於經濟或政策之發展而突然喪失信心所致，並會糾纏政治及社會問題，故在處理上應迅速重時效，以免對金融體系產生不確定 (uncertainty)，導致流言散播而更加恐慌。一般所謂系統性風險，係指具有威脅銀行體系穩定之情況（例如全體或大部分銀行遭受異常提領、持續拋售新台幣等），而足以影響正常支付系統之運作，致在經濟環循中減少現金流動或減損資產價值。系統性銀行危機之定義，約有下列幾項詮釋方式：

大多數設置有存保制度之國家係以 1. 問題銀行有很高的全國或地區性市場占有率（如超過 8% ~ 10%）作為判定依據，或其對該國經濟或金融體系，或對地區性經濟及當地金融體系有重大影響性；2. 或當問題銀行以最小成本法方式處理，對於經濟情勢或金融穩定有嚴重負面效果者；3. 或因傳播擴散效應，造成其他收受存款機構有發生連鎖流動性危機效應之虞，或造成多數往來金融同業重大損失有發生經營危機之虞，嚴重影響金融服務及支付系統之正常運作；4. 或單一吸收存款金融機構之存款總額占全體金融機構總存款達 1% 以上，若其發生經營危機，需依法為監接管或停業處理時，亦視為有發生系統性危機。

參酌英、美、德、日本及其他國家就系統性風險認定亦均無具體明確定義。

(三) 系統性風險緊急機制之啟動與決策

美財政部長（經向總統諮詢後）依據存保公司董事會（經董事會三分之二以上董事表決通過）及聯邦準備理事會（經理事會三分之二以上理事表決通過）之書面建議而作成決定後，存保公司得採取其他措施 (The corporation may take other action) 或依本條提供必要之援助；英國由英格蘭銀行在決定採行何種特別處理機制前應先考量是否合乎公共利益，並由財政部主導評估是否符合公共利益，但仍由英格蘭銀行做最後的決定；德國

由金融穩定委員會主導；日本由存款保險機構呈報「金融危機管理委員會」決議並呈核首相（內閣總理大臣）後採取因應措施；韓國授權總統以命令定之，均有嚴格之程序而由金融安全網成員共同參與或組成專司系統性風險之合議委員會啟動決策，存保機制則為呈報或執行機關。

二、各國系統性風險緊急機制之處理模式

2008 年金融海嘯之特色在於許多先進國家之大型金融機構發生經營危機，鑑於金融機構「太大不能倒 (too big to fail)」之魔咒，各國政府不願放任大型金融機構破產倒閉，而採各類措施以維持金融機構繼續營運。

（一）直接挹注資金援助方式

2008 年 9 月受房貸危機影響，全球資金流動大恐慌，資金借貸市場快速枯竭。各國政府急起投入鉅額資金，採取各類措施挽救金融危機，主要措施有四：1. 對金融機構挹注資本（含特別股）；2. 財政部貸款予金融機構或購買其流動性欠佳資產；3. 中央銀行授予信用額度、購買資產擔保證券或資產交換；4. 對金融機構之負債（存款或同業拆借等）提供保證。

（二）移除不良資產機制

各國政府對其經營不善金融機構給予上述各項財務協助，皆屬「救急」之短期性措施，然恢復渠等機構長期性存活能力，移除不良資產 (Bad Bank)^(註 8) 才是首要途徑，唯有讓資產負債表呈現明朗暨健全狀態，才能吸引私部門投入資金，公部門各項援助措施始得以退場，回復市場競爭及制約機制。例如 1. 美國政府及民間共同投資計畫 (Public-Private Investment Program, PPIP)；2. 德國設置數家 Bad Bank 集中處理機制；3. 瑞士設立特殊目的機構 (SPV) 購買不良資產機制。

（三）由其他大型金融機構合併

成功案例，如 JPMorgan Chase 購併 Bear Stearns、JPMorgan Chase 購併 Washington Mutual Bank；失敗案例，如 Royal Bank of Scotland(RBS) 購併 ABN AMRO、Bank of America(BofA) 購併 Merrill Lynch。

（四）國有化

按 Douglas J. Elliott 對「國有化」之定義，係指將銀行股東權利或經營管理權移轉予政府部門，俟政府整頓問題銀行後，再賣回私部門。惟國有

化存有各種不同形式，實質內容亦大不相同，例如：1. 2008 年美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 接管 IndyMac，形式上為「接管 (conservatorship)」，實質為過渡式清理；2. 2009 年 1 月 15 日愛爾蘭將 Anglo Irish Bank 國有化，指派評價人評估股東剩餘價值及新董事會接手營運；3. 2008 年 2 月英國北岩銀行 (Northern Rock Bank) 暫時國有化，同年 10 月對 RBS、Lloyds TSB 及 HBOS 等大型金融集團合計注資 370 億英鎊，2009 年初 HBOS 與 Lloyds TSB 合併，更名為 Lloyds Banking 集團，並由英國政府持有 43% 股權；4. 2009 年 2 月 2 日哈薩克政府對該國 BTA 及 Alliance Bank 二家大型銀行注資，成為其大股東，以避免發生倒閉情事。

(五) 逕行破產處理

雷曼兄弟 (Lehman Brothers) 聲請破產保護，成為 2008 年全球金融海嘯之導火線，各國採取穩定金融市場之措施，以化解雷曼兄弟危機對全球金融體系造成之衝擊，代價極為龐大。另尚有大型金融集團尚無單一破產法制可適用，難以進行破產程序，以及跨國性金融機構破產易致各國圍籬效應而產生債權人待遇不平之問題。

三、各國存保機制因應系統性風險之緊急機制

全世界計有 47 個國家採行擴大存款保障緊急措施之相關政策，以加強對存款人保障並穩定金融秩序，然而，該等配套措施之實施範圍及保障額度，因國別不同而異，部分國家以提高保障額度方式，部分國家則實施存款全額保障措施。此外，美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 尚配合採行促成併購、提供擔保或保證、損失分攤等非常措施，日本存款保險公司 (DICJ) 則對中小型地區性銀行挹注資本，以促使該等銀行提供中小企業資金及振興當地經濟。

(一) 採取提高保障額度及存款全額保障之國家

1. 19 個國家採取過渡性存款全額保障措施

全額保障形式及其涵蓋之存款範圍，因國別不同而有異。其中 5 個國家係順其民意，以政策宣示方式宣布對銀行所有存款提供保障，未經立法程序。至於其他採取過渡性全額保障措施的國家，保障範圍則略有差異，例如部分國家僅限於境內營運之銀行，或僅及於具明顯市占率之銀行，或僅對家計存款戶 (household depositors) 提供全額保障而不擴及公司存款 (corporate deposits) (詳表 3)。

2.28 個國家採取提高保障額度措施

提高保障額度的幅度因國別不同而顯有差異，21 個國家之提高保障額度係永久性措施，超過所有採取提高保障額度國家的 75%，表示原先訂定的保障額度似乎不足以確保該國金融體系的穩定；7 個國家之提高保障額度係過渡性措施，其中 2 個國家（澳洲及紐西蘭）係首度引進存款保險制度。部分國家大幅提高保障額度係意圖於未來恢復至常態限額存保制度時可順勢提高其保額（詳表 3）。

表 3 採取存款全額保障及提高存款保險保障額度之國家

存款全額保障	提高存款保險保障額度	
	永久性	過渡性
奧地利、丹麥、德國 ¹ 、希臘 ¹ 、香港特區、匈牙利 ¹ 、冰島 ¹ 、愛爾蘭 ⁷ 、約旦、科威特 ³ 、馬來西亞、蒙古 ³ 、葡萄牙 ¹ 、新加坡、斯洛伐克 ⁶ 、斯洛維尼亞 ³ 、泰國、台灣、阿拉伯聯合大公國 ⁵	阿爾巴尼亞、比利時、保加利亞、克羅埃西亞、塞普勒斯、捷克共和國、愛沙尼亞、芬蘭、印尼、拉脫維亞、立陶宛、盧森堡、哈薩克 ² 、馬爾他、菲律賓、波蘭、羅馬尼亞、俄羅斯、西班牙、瑞典、英國	澳大利亞、巴西、荷蘭、紐西蘭 ⁸ 、瑞士、烏克蘭、美國 ⁴
19	21	7

註：存款全額保障係指銀行業所有存款或銀行業大部分存款。

- 1.政府政策宣示。
- 2.保額自70萬哈幣提高至5百萬哈幣；依法律規定，該項保額自2012年1月1日起將調整至1百萬哈幣。
- 3.適用對象為境內營運的所有銀行。
- 4.對於無息交易存款帳戶提供全額保障。
- 5.適用對象為市占率顯著的本國及外國銀行。
- 6.適用對象為所有個人存戶及部分型態的法人存戶。
- 7.適用對象為總市占率達80%之7家特定銀行。
- 8.每個帳戶(個人戶及非銀行類吸收存款之金融機構)最高保額為1百萬紐幣。

(二) 過渡性存款保障措施退場計畫及區域協調

1. 過渡性存款保障措施退場計畫

為防範擴大存款保障所衍生之道德風險並避免增加處理成本，幾乎所有的過渡性存款保障措施退場計畫均明定屆期日。26 個宣布實施過渡性存款全額保障或提高保障額度措施之國家中，除 6 個外，均明定其屆期日，並預定於未來 4 年內結束此項過渡性措施，且多集中於 2010 及 2011 年（詳表 4）。至於尚未決定屆期日者，多數為政治性宣示，非經立法程序，因此並未明定何時屆期。

表 4 過渡性存款保障措施屆期時程一覽表^(註 9)

	2009	2010	2011	2012	2013
1 月			烏克蘭 1/1		美國 12/31
8 月			泰國 8/10 澳大利亞 8/12		
9 月	德國 9/27	丹麥 ² 9/30			
	2009	2010	2011	2012	2013
10 月		紐西蘭 ¹ 10/12	阿拉伯聯合大公國 10/12		
11 月				蒙古 11/25	
12 月	奧地利 ² 12/31 愛爾蘭 ² 12/31 約旦 12/31	香港特區 12/31 馬來西亞 12/31 新加坡 12/31 斯洛維尼 ² 12/31 瑞士 ¹ 12/31 台灣 ³ 12/31	希臘 12/31 葡萄牙 ² 12/31		
尚未宣布過渡性措施屆期時程之國家： 巴西 ¹ 、匈牙利、冰島、科威特、荷蘭 ^{1/2} 、斯洛伐克共和國 ²					

註：1.採取過渡性提高保障額度措施。

2.參酌歐盟指令。

3.台灣於2009年10月正式宣布將全額保障期間，自原定之2009年底延長一年至2010年底。

2. 區域協調

依據前開問卷調查顯示，部分實施存款全額保障或提高保額等過渡

性措施之國家，已開始著手就何時終止過渡性措施與區域內鄰近國家共商協調策略。各國及國際監理機關均認為，倘政策方向係決定終止過渡性存款保障措施，則區域協調至為重要。有關目前刻正積極進行區域協調或表明有意願或有興趣展開區域協調之國家，包括：(1) 馬來西亞、新加坡與香港特治區已宣布設立三方工作小組，共同就 2010 年底存款全額保障措施屆期之因應計畫研擬協調策略^(註 10)；(2) 歐洲各國計畫依循歐盟 2009/14/EC 指令，提高保障額度，歐盟指令規範之新措施預定於 2009 年底正式生效，並將視影響評估報告之結果決定是否正式將保額調整為 10 萬歐元^(註 11)，歐盟執行委員會將負責整體協調工作；(3) 表明可接受區域合作之國家，包括：澳大利亞、克羅埃西亞共和國、丹麥、印尼、約旦、哈薩克、科威特、紐西蘭、俄羅斯、泰國、台灣、阿拉伯聯合大公國及美國。

(三) 各國存保機制之其他處理措施

此次全球金融風暴期間，除前述擴大存款保障緊急措施以外，各國存保機構參與或配合採行之其他處理措施，包含促成併購、提供擔保或保證、損失分攤、挹注資本等措施，案例如：1. 促成併購：如美國 IndyMac 銀行及華盛頓互惠銀行 (Washington Mutual, WaMu) 案；2. 提供擔保或保證：如美國 FDIC 對花旗銀行之資產提供擔保及對 PPIF 發行之債券提供保證；3. 損失分攤：如美國 FDIC 損失分攤計畫 (Loss Sharing Proposal)，及 FDIC 原擬以「停業前財務協助 (Open Bank Assistance, OBA)」方式處理美聯銀行 (Wachovia Corporation)；4. 挹注資本：如日本存款保險公司 (DICJ) 於 2009 年 3 月 31 日認購北洋 (North Pacific Bank)、福邦 (Fukuho Bank) 及南日本 (Minami-Nippon Bank) 等 3 家區域銀行發行之可轉換優先股日幣 1,000 億元、60 億元及 150 億元。

四、各國系統性風險緊急機制之財源

各國系統性風險緊急機制之財源，經綜合歸納大部分國家之作法後發現，除由各國中央銀行提供流動性資金，支應金融市場之流動性外，主要由政府編列特別預算成立各種基金、財政部提供資金或緊急融資、發行債券或對金融機構收取費用等方式籌措財源。

(一) 中央銀行提供流動性資金

全球金融風暴期間，各國政府均挹注鉅額資金，並採行各項非常措施，其中最主要且急迫的就是解決流動性問題，由於中央銀行係最後資金融通者 (lender of the last resort)，故美國聯邦準備銀行、歐盟央行，以及英國、加拿大、日本等國央行都曾積極地扮演這個角色，協助銀行取得資金，以恢復市場運作。除了調降存款準備率及政策利率，並擴大公開市場操作與貼現窗口融通、跨國央行間換匯交易等以外，甚至創新多項貨幣政策工具，而為提升挹注資金之效果，各國央行擴大操作合格擔保品範圍是重要措施之一。

(二)政府編列預算

1.美國「2008 年緊急經濟穩定法案」

美國國會於 2008 年 10 月 3 日通過 7,870 億元之「2008 年緊急經濟穩定法案 (Emergency Economic Stabilization Act of 2008)」，以總額 7,000 億元成立問題資產援助計畫 (Trouble Asset Relief Program, TARP)。自 2008 年 10 月以來，財政部已陸續自 TARP 提撥資金挹注美國國際集團 (AIG)、花旗銀行與美國銀行等主要金融機構。

2.美國「政府及民間共同投資基金 (PPIF)」

由於問題資產援助計畫 (TARP) 出現諸多問題，為強化美國金融體系，財政部針對以往金融紓困缺失予以改進，於 2009 年 2 月提出「金融穩定方案」。該計畫預估將以 2 兆元的規模，處理銀行問題資產並活絡信用。該計畫之財源除部分來自 7,000 億元的 TARP 外，尚包括政府 (政府預計從 TARP 中動用 750 億 ~1,000 億美元救助資金投入) 及民間共同投資基金 (PPIF)，規模約 5,000 億至 1 兆美元，主要係由財政部及民間投資人分別提供 PPIF 50% 之股本投資 (equity capital)，另為收購不良放款，PPIF 將發行債券籌資 (debt-financing)，並由聯邦存款保險公司 (FDIC) 提供保證。

(三)財政部提供資金或緊急融資

1.美國

根據聯邦存款保險公司 (FDIC) 於 2009 年 3 月對參議院所做的報告指出，倘存款保險基金不足以支應金融機構倒閉所產生之存款賠付，FDIC 可向財政部申請緊急融資，該緊急融資額度於 1991 年法定為 300 億美元，該額度從此未曾增加。由於銀行業之總資產已從 1991 年之

「從全球金融風暴論存款保險制度在金融安全網之未來角色」報告摘要（上）

4.5 兆美元增加至 14 兆美元，故目前 FDIC 正研議修改聯邦存款保險法 (Federal Deposit Insurance Act)，欲將緊急融資額度提高至 1,000 億美元以上，惟不超過 5,000 億美元。

2. 英國

(1) 財政部提供公共資金支應各項緊急措施

英國財政部為避免金融危機繼續擴散，並紓緩銀行業信用緊縮狀況，於 2008 年 10 月提供 500 億英鎊的公共資金進行金融機構之資本重整方案或國有化。除了注資入股外，財政部亦宣布「信用保證機制」，主要措施在於將保證債務範圍由存款債務（個人存款 50,000 英鎊）擴大至非存款債務（如定期存單、商業本票），以確保銀行擁有足夠的資金供應。

(2) 財政部動用國家貸款基金撥款融資

英國金融服務賠付機制 (FSCS) 在銀行法未修正前，係採事後籌資制度，即於金融機構倒閉後收取保費籌措資金並處理賠付事宜，爰在因應系統性風險可提供之財源有其限制。惟新的銀行法大幅修改金融服務暨市場法以改變 FSCS 的籌資方式，其資金來源之二項重大改變為：①採用事前籌措資金 (pre-funding) 累積存款保險基金，以支付處理問題銀行及賠付所生之相關費用；②財政部可動用國家貸款基金 (National Loans Fund) 撥款融資予 FSCS，以因應發生危機時之緊急資金需求，相關融資額度及保費收取以償還該融資款項等條件，則由財政部訂定之。

3. 德國

(1) 財政部提供資金紓困

2008 年 9 月慕尼黑第二大商用不動產放款機構 Hypo 不動產抵押集團，由於雷曼兄弟事件發生後各銀行間緊縮銀根，致資金周轉不靈，德國政府與德國聯邦銀行基於 Hypo 規模太大以致不能倒閉，由財政部提供 500 億歐元紓困，以挽救該集團。

(2) 成立金融市場穩定基金

德國總理梅克爾 (Angela Merkel) 除在 2008 年 10 月 5 日宣布無上限保障德國銀行的個人儲蓄存款外，復於 2008 年 10 月 17 日由聯邦議會兩院通過「金融市場穩定法」，並依該法設立金融市場穩定基金

(SoFFin)。該基金之財源全部來自稅收，運用額度為 4,800 億歐元 (約新台幣 20 兆元)，其中 4,000 億歐元用於提供最長為期 3 年之銀行債務擔保，另 800 億歐元用於注資或購買市價偏低之有價證券。

4. 馬來西亞

馬來西亞因應系統性風險緊急措施之財源得向財政部融資、發行政府債券籌措資金及由聯邦合併基金^(註 12)支應。為提高系統性風險之處理速度及彈性，馬來西亞存款保險公司 (MDIC) 特於 2009 年修法擴大存保機制功能，即在馬來西亞存款保險法中增訂「金融穩定保險命令 (Stabilisation Insurance order)」。該機制授權 MDIC 無須國會修正通過，即可提供比保額 6 萬馬幣更高之保障額度，亦可擴大保障對象及範圍至要保機構或非要保機構之任何負債或金融商品，有別於承平時之存保機制，其資金來源係由財政部提供 MDIC 管理及執行該機制所需之資金，並賠付 MDIC 因提供該機制所遭受之損失。前開所需之資金或賠付款係由聯邦合併基金支應，但財政部應事先向國會說明。

(四) 收取保證費用或特別保費及提高存款保險費率

1. 美國

(1) FDIC 收取保證費用

為穩定存款大眾及投資機構對銀行之信心，美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 於 2008 年 10 月 14 日設立「暫時流動性保障計畫 (Temporary Liquidity Guarantee Program, TLGP)」，對美國金融機構在 2009 年 10 月底以前新發行之優先無擔保債務提供為期 3 年之全額保證，並在 2009 年 12 月底止，對要保銀行之無息交易存款帳戶提供全額保障 (已修法延長至 2010 年 6 月底止)。保證費用計費方式如下：新承作之優先債在 180 天以內之債務，年費率為萬分之 50；181~364 天之債務，年費率為萬分之 75；365 天以上之債務，年費率為萬分之 100；另無息交易存款帳戶，則對超過原保障限額 25 萬美元部分，依各該機構適用之風險費率加收萬分之 10。

(2) FDIC 調高風險費率

FDIC 因在 2008 年處理 25 家倒閉銀行，致其存保基金大幅下降。FDIC 估計，未來五年因投保機構倒閉造成的損失將高達 700 億美元。為重建存保基金，FDIC 自 2009 年 1 月 1 日起將風險差別費率自原本

萬分之 5 至 43，調高至萬分之 12 至 50。

為使要保機構加強負債面之管理並引導其降低經營風險之誘因，FDIC 自 2009 年 4 月 1 日起又調整費率，對發行無擔保債券的金融機構給予降低費率的誘因，而對於大量依賴擔保負債和經紀存款的金融機構則收取較高費率（詳表 5）。

表 5 美國 FDIC 2009 年 4 月 1 日起費率分級表

	風 險 分 級			
	第一級 I	第二級 II	第三級 III	第四級 IV
基本費 (萬分之)	12 ~ 16	22	32	45
無擔保債券 (+)	(5) ~ 0	(5) ~ 0	(5) ~ 0	(5) ~ 0
擔保負債 (+)	0 ~ 8	0 ~ 11	0 ~ 16	0 ~ 22.5
經紀商存款 (+)	N/A	0 ~ 10	0 ~ 10	0 ~ 10
合計費率 (=)	7 ~ 24	17 ~ 43	27 ~ 58	43 ~ 77.5

有鑑於截至 2009 年 9 月 30 日止已有 95 家銀行倒閉，存保基金即將用罄，如不收取特別保費或調漲保費，明年 (2010) 年存保基金將呈鉅額負數，爰 FDIC 於 2009 年 9 月 29 日董事會中提議對銀行預收從 2009 年第 4 季至 2012 年之存款保險費，以籌措 450 億美元之存保基金。這將是 FDIC 首度要求銀行業提前繳納保費。

(3)FDIC 徵收特別保費

FDIC 考量 2009 年銀行倒閉家數持續快速增加，存保基金已不足以因應，爰於 2009 年 5 月宣布徵收特別保費，即要保機構應於 2009 年第 3 季前，依據 2009 年 6 月 30 日總資產扣除第一類資本 (Tier 1 capital) 之餘額，繳納萬分之 5 之特別保費，惟最高不得超過該機構存款總額的萬分之 10。

FDIC 向要保機構收取緊急特別保費之新制，除將讓大型銀行承受較重的負擔外，亦引起中小銀行強烈反彈，但 FDIC 董事長 Sheila Bair 表示，由於經濟情況尚不穩定，預估至 2010 年底將會有更多的

銀行倒閉，向要保機構徵收特別保費乃必要之因應措施。

2. 日本

本波全球金融風暴中，日本存款保險公司 (DICJ) 並未調整存款保險保額。但在 1997 年亞洲金融危機時曾採取存款全額保障之緊急措施，以穩定金融，日本政府分別設立「一般帳戶」、「危機因應帳戶」、「金融再生帳戶」、「金融機能早期健全化帳戶」、「金融機構經營基礎強化帳戶」及「產業再生帳戶」等 6 個帳戶，挹注公共資金約 47 兆日圓，以處理百餘家經營不善之金融機構。復為穩定存款人信心，DICJ 自 1996 年 6 月至 2002 年 3 月實施全額保障之過渡措施，同時將費率由萬分之 1.2 調高至萬分之 4.8，另加徵 6 年特別保費，費率為萬分之 3.6，由要保機構共同分攤金融危機之成本。為使全額保障順利轉換為限額保障，日本政府於全額保障屆滿前，即由國會授權在 15 兆日圓範圍內，設立危機因應帳戶，俾利於恢復限額保障後，作為維護存款人信心之基礎。

3. 韓國

韓國存款保險公司 (KDIC) 在本波全球金融風暴中，雖未調整存款保險保額，但為維持金融體系穩定，自 2008 年 11 月 3 日起將原為不保存款之外幣存款納入保障範圍。另韓國存保制度曾在 1997 年亞洲金融危機時採存款全額保障之緊急措施至 2000 年底，該國政府並自 1997 年底推動金融改革，於 1998 年至 2002 年間，挹注大筆公共資金投入改革，共花費處理成本高達 69 兆韓圓，其中 49 兆韓圓係由政府編列預算承擔，餘 20 兆韓圓係以向要保機構徵收 25 年 (2003 年至 2027 年) 之特別保費方式 (費率為萬分之 10) 分攤金融危機之處理成本。

(五) 其他資金來源

1. 香港

香港政府運用外匯基金為存放於香港所有認可金融機構之港幣及外幣存款提供全額保障。另成立銀行資本備用機制，提供持牌銀行必要之資金援助。因香港存款保障機制僅具賠付功能，在因應系統性風險方面所扮演之角色，僅負責保額內存款之處理成本，有關緊急措施財源籌措係由政府支應，並負責超過限額保障之處理成本。

2. 新加坡

新加坡政府提撥外匯存底中 1,500 億新幣為所有銀行、金融公司及投資銀行之存款提供保證。新加坡存保機構同香港存款保障委員會僅具賠付功能，在因應系統性風險方面所扮演之角色，亦僅負責保額內存款之處理成本，有關緊急措施財源係由政府支應，並負責超過限額保障之處理成本。

五、各國系統性風險緊急機制之道德風險防範

此次全球金融海嘯，各國動輒挹注資金數百上千億美元，有別於過去對弱質金融體系接管與重整，致產生了嚴重的「道德風險」，也就是「肥貓問題」。肥貓 (fat cat) 是美國俚語，泛指公司經營者 (包括經營階層之董監事及負責人) 領取與其對價顯不相當之薪給酬勞，特別是在公司經營績效不彰之際，仍支領高額之報酬。發生危機的企業包括雷曼兄弟、美國國際集團 (AIG) 或 3 大汽車廠，一面向政府伸手要錢，一面卻領取高額薪給與鉅額紅利並未減薪或減少其福利 (hair cut) 或收斂其態度，致引起輿論之爭論。

各國政府為防範受挹注資金企業藉其援助款項而發放高額之報酬，所為利益限制之對象係以高階主管為限？抑及於一般員工？利益限制之範圍事項為何？茲將主要國家之立法情形說明如下：

(一) 美國

2008 年 10 月 3 日美國眾議院通過 7,000 億美元之「2008 年緊急經濟穩定法案」，對於限制高階經理人利益措施之方式為：1. 被財政部收購問題資產的金融機構，應限制支付高階經理人的薪資，並避免黃金降落傘式的薪給；2. 財政部對特定金融機構購買高於 3 億美元的問題資產，應對黃金降落傘式的離職金課徵 20% 稅金；3. 金融機構給予高級主管薪資超過 50 萬美元者，不得以此享有稅賦減免項目。

美國訂定肥貓條款之主要精神係考量賦予個別股東 say on pay^(註 13) 之權利，以確保上市公司薪酬委員會的獨立性、禁止特定金融機構以業績獎金方式給付董事薪酬，及由公部門制定公司薪酬與過度風險承擔間的關聯性，換言之，公司薪酬之訂定應：1. 著眼於股東利益及金融體系的安定，包括：(1) 訂定薪酬考量之績效；(2) 訂定薪酬應比照所承受期間之風險；(3) 薪酬發放應依風險控管穩健程度而定；(4) 重新評估經營團隊黃金降落傘退撫安排是否妥適；(5) 應注意薪酬訂定過程之透明與責任。2. 強化薪酬委員

會的獨立性：美國財政部要求接受「問題資產紓困計畫」紓困的金融和汽車業者，必須在網站上公布政策，避免這些公司「過度或奢侈的開銷」。

(二) 歐盟

歐盟 2009 年 6 月對緩和景氣循環的決議，在加強績效和報酬的連結方面，其方式包括加強平衡長期和短期績效的標準、加強治理薪酬制定程序、配合國際組織修正銀行資本要求指令 (CRD) 將薪酬納入規範。另於 2009 年 9 月 G20 領袖會議發表聲明，要求共同促進金融業建立負責任的薪酬實務，並強調要健全風險管理必須加強連結薪酬與長期績效的關聯性，而且要確保公平的遊戲規則，改善金融機構薪酬制度，包括：1. 加強公司治理，確保薪酬和風險受到董事會適當監督；2. 加強透明化和揭露規定；3. 變動薪酬含紅利，應與固定薪酬有適當關係，並決定於銀行、營業部門和個人之績效，也要考量績效轉差情況，避免變成保證紅利，變動薪酬主要部分應延後一段適當期間才支付，且在銀行績效轉差時可取消；4. 變動薪酬中之股票選擇權或股票，在一段適當期間內，應有機制防止其執行或出售；5. 薪酬制度應防止董事和主管的薪酬，與風險完全隔絕；6. 銀行應有權在績效惡化時，將薪酬降低；7. 變動薪酬總額占銀行薪酬總額或營業收入或盈餘的比率，應加以限制。

(三) 德國

德國紓困方案預計對銀行挹注 5,000 億歐元，惟設定嚴格的條件，包括對紓困銀行管理人員薪水、獎金與退職金設限，並堅持銀行主管年薪不宜高於 50 萬歐元。另外，德國政府要求銀行在接受紓困期間，不得配發股利，每家銀行接受資本挹注以 100 億歐元為限。

(四) 英國

英國政府宣布向 RBS 以及剛被 Lloyds TSB 收購的 HBOS 銀行注資 370 億英鎊，其中 RBS 將獲得 200 億英鎊，Lloyds TSB 和 HBOS 銀行獲得其餘 170 億英鎊。政府要求銀行必須限制高階人員薪酬，並接受政府認命新領導人和部分董事會成員，同時要求使住房抵押貸款和對小企業的貸款恢復到 2007 年的水平。

(五) 荷蘭

荷蘭政府宣布注資 100 億歐元給「荷蘭國際集團」，提高該銀行的現

金部位，但未收歸國有。荷蘭央行核准該集團發行固定利率 8.5% 之次順位債券，且保證報酬不低於普通股股利，配合注資行動，荷蘭國際集團將發行 100 億歐元特別股給荷蘭政府，且荷蘭政府可隨時以發行價的 150% 買回，並可於 3 年後轉成普通股。另外，荷蘭國際集團必須取消高層分紅和年終股利，離職金限制為 1 年固定薪資，並接受 2 名政府代表進入董事會。

肆、我國存保機制因應系統性風險之緊急應變角色

由各國系統性風險機制觀之，存保機制因限於財源及權能，均無法獨自以存保基金承擔系統性風險，並主導啟動系統性風險緊急機制，本章擬探討我國現行法制下存保機制因應系統性風險任務之現狀與困難。

一、我國金融安全網運作現況

(一)我國金融安全網成員之分工及關係

我國金融安全網成員包括金管會、行政院農業委員會（以下簡稱農委會）、中央銀行、財政部及存保公司，共同擔負維護金融安定之責。其分工及關係分述如下：



圖 2 我國金融安全網成員之分工及關係圖

1. 合作與聯繫機制方面

為金融監督、管理及檢查事項之合作與聯繫機制，依據「行政院金融監督管理委員會涉及中央銀行或其他部會業務事項作業要點」規定，合作聯繫事項包括：(1) 涉及跨機關(構)職掌之重大金融制度及政策之協商；(2) 金融機構經營危機、影響金融體系穩定重大事件之處理及緊急資金融通之協調；(3) 金融市場清算及金融支付系統變革之協調；(4) 各機關(構)資訊交流及共享之協商；(5) 其他涉及金融監督、管理及檢查事項之聯繫事項。

2. 金融監理資訊交流與共享方面

依據上開要點第五點規定，對金融機構應申報之各類統計資料，應規劃由單一機關(構)負責蒐集，並建立有效之資訊共享機制，爰由金管會檢查局推動「金融監理資料單一申報窗口制度」，目前負責銀行、外商銀行在台分行資料之處理；信用合作社資料因列為第二階段規劃，目前尚由存保公司負責處理；農會漁會信用部資料則由農委會農業金融局「網際網路申報系統」處理。

3. 金融機構經營危機之處理方面

依據金融監理聯繫小組通過之「處理金融機構經營危機作業要點」規定，為即時有效處理個別金融機構之經營危機及系統性風險危機，金管會(銀行、信用合作社之處理)或農委會(全國農業金庫、農會漁會信用部之處理)得視狀況成立經營危機處理小組，並由主任委員擔任召集人，副主任委員一人擔任副召集人，必要時得邀集中央銀行、財政部、存保公司及其他相關單位共同商議，各單位之處理分工如下表：

表 6 金融機構經營危機之處理分工表

單位別	處 理 分 工
金管會 (或農委會)	1. 相關決策之處理。 2. 聯繫及協助地方主管機關或有關機關(構)辦理相關事宜。 3. 協調籌資或資金融通之相關事宜。 4. 統一新聞發布之處理事宜。 5. 對發生經營危機之金融機構為必要之行政處分，如涉及刑事責任部分，函請司法檢調機關偵辦。

金管會 (或農委會)	6. 必要時辦理專案檢查(金管會權責)。 7. 全國農業金庫及農會漁會信用部涉及不法案件之追償時，提供檢查報告之查核工作底稿(金管會權責)。
中央銀行	1. 依法提供資金融通。 2. 確保同業資金清算及支付系統之正常運作。
存保公司	1. 視狀況派員協助要保機構處理應變事宜。 2. 對該機構依存款保險條例處理。
財政部	依存款保險條例規定，於存保公司向中央銀行申請特別融資且擔保品不足時，提供國庫擔保。
直轄市政府或縣(市)政府	負責轄區信用合作社、農會漁會信用部經營危機之處理，包括掌握轄區信用合作社、農會漁會信用部經營危機事件之動態，本於權責採取必要之措施，並通報金管會(信用合作社)、農業金融局(農會漁會信用部)、中央銀行及存保公司等相關單位，協助後續處理事宜。
全國農業金庫	1. 依農業金融法規定提供農會漁會信用部必要之資金融通。 2. 派員協助處理該信用部，並輔導其恢復正常營運。
二家農業銀行(合作金庫銀行、台灣土地銀行)	因收受農會漁會信用部轉存款，配合辦理存單質借或中途解約。

4. 存保公司與相關主管機關(構)之協調處理機制方面

存保公司依據存款保險條例第 22 條第 2 項規定，亦訂有「中央存款保險公司與相關主管機關(構)之協調處理機制要點」，明訂應與相關主管機關(構)協調處理事項，並建立連繫窗口及通報專線，以利迅速處理要保機構經營危機或有其他影響金融秩序之重大事件。

(二) 存保公司與金融安全網成員間之關係

存保公司逾百分之九十九之資本來自財政部及中央銀行，最大股東財政部出資額超逾存保公司股權的百分之五十。目前存保公司董事及監察人中計有 7 人為財政部之代表，中央銀行之代表有 3 人。

存保公司為辦理履行保險責任等事宜，得向中央銀行融資，其向中央銀行辦理特別融資時，融資額度如逾其可提供擔保品範圍外，應由國庫擔保。

依存款保險條例第 2 條規定，金管會係存款保險條例之主管機關，除有關最高保額之決定等事項，需會同財政部及中央銀行共同辦理外，其餘存款保險業務均由金管會管理與監督。另存保公司受行政院金融重建基金（以下簡稱金融重建基金）委託，執行處理經營不善金融機構相關任務，該等任務之執行亦以金管會為主管機關。

依存款保險條例規定，有關最高保額之決定、因應系統性風險之例外處理機制及存保公司向中央銀行融通需由國庫擔保等事項，均應由金管會會同財政部及中央銀行定之或報請行政院核定。

（三）我國存保機制面臨之難題

1. 存保公司理賠準備金長期不足

存保公司具維護信用秩序，促進金融業務健全發展之政策目標，故其理賠能力攸關民眾對金融穩定之信心。截至民國 98 年 11 月底止，存保公司之理賠準備金損失已高達約 530 億元，為充實理賠準備金，原擬透過調高保費以資因應^(註 14)，惟因調高費率阻力甚大，且易遭業者反彈，致成效未如預期。在目前理賠準備金已嚴重不足下，未來存保公司如仍須處理問題要保機構，而有向中央銀行融通且須由國庫保證時，亦間接增加國庫之負擔。

2. 金融安全網成員權責不清

金融監理機關就維護信用秩序、保障存款人權益之角度而言，應與存款保險公司之目標一致，惟金融監理機關職司金融制度與決策，肩負整體金融機構之業務發展與健全，在功能運作上須同時興利與除弊有時會發生衝突。由於金融安全網中監理機關及存保機構任務角色差異，法制未臻完備，致處理問題金融機構倒閉、清算資產及求償時，易增加成本，且此一成本亦將擴及於納稅義務人。

存保機制終止要保必須與退場處理機制連動結合，始能平息擠兌及系統性風險等，換言之在金融安全網中存保機制須結合主管機關之作為，始能進行退場處理。

3. 因應系統性風險之財源與執行問題

存保公司自民國 96 年下半年起，因執行金融重建基金與存款保險理賠準備金合併運用機制，致民國 98 年 11 月底止，存款保險理賠準備金承擔高達約 530 億元之準備金損失，存保公司財務結構嚴重失衡。鑑於存保公司在現有法制下，並無法獨立處理系統性風險，而有賴金融安全網成員共同負責，處理所需資金亦不應由存款保險理賠準備金單獨支應。存款保險條例第 28 條第 2 項但書規定之保障額度、保障範圍、適用對象，仍存疑義，恐有礙執行之時效。

我國金融安全網雖已訂有一定之分工協調機制，惟鑒於誘發系統性風險之因素及其影響層面極為廣泛且深遠，尤其全球性風暴屬整體系統性風險，無法確定由何個別問題金融機構所引發，尚非存保機制能單獨預知風險，即時因應。

4. 定位與組織問題

各國對單獨設立存款保險之組織，大致係以公司、行政法人、行政機關等 3 種型態呈現，而此 3 種型態對於我國存保公司會帶來之影響如下：

表 7 單獨設立存款保險組織之各種型態比較表

組織	公司型態 (維持存款保險公司)	行政法人型態 (存款保險機構)	行政機關型態 (存款保險局或委員會)
優點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 避免因組織型態而修法及立法爭議。 2. 符合日、韓等大多數國家之模式。 3. 屬非行政機關形式，有利於國際合作。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 財務自主性較強。 2. 業務效率化。 3. 人事自主性、專業性。 4. 得自定規章行使公權力。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為行政處分、行政指導、頒布規則及訂定契約均屬公法關係，不致引起爭議。 2. 較易達成公益性及發揮存保效能之目標。 3. 與美、加等國法制相合^(註)。
缺點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 存保組織係以公益為目的，與公司型態之以營利為目的不合。 2. 對外行為及規章是否 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 改制之人員處理及權益、保障問題。 2. 簡化監督之設計，不易於立法院獲通過。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 與行政院組織改造之簡化行政組織目標未盡相合。 2. 人事、財務自由性受

組織	公司型態 (維持存款保險公司)	行政法人型態 (存款保險機構)	行政機關型態 (存款保險局或委員會)
缺點	具公權力有爭議。	3. 與強化公益性、公法關係之目的不合。	限縮。
綜合評述	1. 若為避免修法障礙及組織變動過大等問題，則仍維持存保公司型態，但應強化公權力以有效達成部分金融管理之使命。 2. 雖維持私法人，但就組織及職務職權趨於公法人或行政機關之特質。	1. 符合金融管理目標及相當之管理彈性，應屬最佳之機制，惟減少立法監督權限，恐不易為立法院所同意，須待行政法人運作漸成熟後再為採行。 2. 如採行，應明定相關之改制措施。	1. 此機制與簡化行政組織之趨勢不合，反致財務、人事及決策不彈性，似暫不宜採行。 2. 如採行，應明定相關之改制措施。

註：按美國聯邦存款保險法及加拿大存款保險公司法，將存款保險公司視為政府機關之一部分，其係因英美法系得將公司定位為非營利事業且得納為行政機關。

美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 雖其名稱為公司，實際上係美國聯邦政府之機構，組織性質為法人，其所頒布之規則係行政命令，可拘束要保機構，並具有相關之處分權。我國存保公司目前屬於公司法上之組織，依公司法規定係以營利為目的，然此與存保條例第 1 條所揭示之宗旨相違，且我國存保公司理賠準備金長期不足，縱使逐年累積之理賠基金，實亦無法支付大型金融機構之理賠款項，故為使存保機制可確實保障存款人，維護民眾之信心及穩定金融功能，應儘速強化存保公司之財務能力，控制承保風險，並重新檢討存保公司以其他組織調整 (例如政府設立之特殊法人) 之可能性，我國存保制度亦有積極改革之必要。

二、我國因應系統性風險法制探討

(一) 系統性風險緊急機制啟動法源

1. 立法背景—金融重建基金 (RTC) 短期性^(註 15) 機制

民國 90 年間政府參照美國、日本、韓國、馬來西亞等國，以政府

公共資金挹注方式處理，於 7 月 9 日公布行政院金融重建基金設置及管理條例，以基金型態設金融重建基金，結合存保機制，處理經認定列入金融重建基金處理之問題金融機構，為平順退場，設置期間內採全額保障存款人權益，復以金融重建基金與存保準備金合併運用支應財源。

2. 現行法制－存款保險條例明定條文

為因應後金融重建基金時代之來臨，促使問題要保機構之退場處理機制更具彈性，故於民國 96 年 1 月 18 日存款保險條例修正全文中第 28 條第 2 項，增訂但書規定，「存保公司辦理前項第 2 款或第 3 款所需預估成本，應小於第 1 款賠付之預估損失。但如有嚴重危害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，報請行政院核定者不在此限。」換言之，依存款保險條例規定要保機構經主管機關勒令停業或派員接管時，為因應系統性風險得為例外處理，不受現金賠付金額限制。

(二) 系統性風險緊急機制啟動認定標準

1. 存款保險條例第 28 條第 2 項但書規定，「但如有嚴重危害信用秩序及金融安定之虞者」就系統性風險係採概括性不確定之法律概念，究指何種情形，於存款保險條例及相關子法中並無定義。
2. 依處理金融機構經營危機作業要點第 7 點（一）規定，所謂系統性風險危機，其辨識基準係指 (1) 因傳播擴散效應，造成其他收受存款機構有發生連鎖流動性危機效應之虞者；(2) 因傳播擴散效應，造成多數往來金融同業重大損失有發生經營危機之虞，嚴重影響金融服務及支付系統之正常運作；(3) 單一吸收存款金融機構之存款總額占全體金融機構總存款達 1% 以上，若其發生經營危機，需依法為監、接管或停業處理時，亦視為有發生系統危機之虞。

由於系統性風險之認定尚乏客觀量化或具體認定指標，參酌各國立法例亦無明確定義，以作為啟動機制之法律依據，故仍以彈性概括規定為宜。

(三) 保障額度與項目及適用對象

1. 提高保額上限或全額保障，存款項目或及於非存款項目

按存款保險條例第 28 條第 2 項但書規定，在有嚴重危及信用秩序及金融安定之虞時，得例外排除賠付成本之限制。該條規定係因應系統性風險而為之特別規範，其保障範圍除最高保額之存款外，並得包括

最高保額以外之存款或不保項目存款之一部或全部，甚或包括非存款債務之一部或全部，亦即得視實際情形需要訂定其賠付範圍，最多可至存款及非存款債務之全額保障。現行存款保險條例第 28 條第 2 項但書所謂不受現金賠付金額限制之意義為何，保障額度是否即所謂全額保障 (blanket guarantee)。

自存款保險條例於民國 96 年 1 月 18 日修正公布迄今，已有金融重建基金與存保基金併用機制以彌補金融重建基金財源不足，以及前述採行存款全額保障之相關配套措施之例，均係依存款保險條例第 28 條第 2 項但書規定程序報經行政院核定，不受存款保險限額保障之限制。

存款保險保障項目為何，法律文義未臻明確，如前所述依存保機制與金融重建基金併用機制，經行政院核定之案例，除全額保障且其範圍已涵蓋要保存款、非要保存款、同業拆款等，甚至可達存款及非存款債務之全額保障，惟執行上仍有機關對上開保障範圍存有疑義，故應否以法律明定其範圍，以杜適用爭議，或仍依循目前實務執行案例，於個案適用時始研訂保障範圍，以保持處理之彈性。

2. 個別認定或整體金融認定

按我國目前法制而言，如發生例外之系統性風險，則由政府確認對金融穩定有極大影響者，再由存保公司透過挹注資金、全額賠付或暫時國有化 (過渡銀行) 解決。存款保險條例第 28 條第 2 項但書之設計，係處理個別問題金融機構時，為因應系統性風險得為例外處理，不受現金賠付金額限制。

我國為穩定金融體系、強化存款人信心及金融機構體質，爰宣布在民國 98 年 12 月 31 日前，存款人 (自然人及法人) 在金融機構 (銀行及基層金融機構) 之存款受全額保障，為穩定金融市場，保障範圍包括原未納入存款保險之外匯存款、同業存款及同業拆款等，其實施依據為存款保險條例第 29 條第 1 項準用第 28 條第 1 項第 3 款及第 2 項但書規定，以及第 28 條第 3 項規定。

存款保險條例第 28 條第 2 項但書原似僅針對個案引起系統性風險之因應機制，政府為因應金融海嘯衝擊，提供存款全額保障以穩定存款人信心固有其必要，惟不符市場機制，部分銀行從事高道德風險業務，將風險轉嫁予政府，應加強對銀行之監督管理，並對問題金融機構為適

當處分，以有效維持金融監理紀律。

3. 適用對象僅要保機構或擴及非要保機構

由於存款保險條例第 28 條係存保公司履行保險責任之規範，依目前法律文義解釋，尚無法擴大解釋為本法適用對象及於非存款保險機構，此與美國存款保險法因應系統性風險適用對象，擴及金融控股公司等非要保機構顯不相同。

(四) 系統性風險緊急機制啟動機構

1. 依我國存款保險條例規定為因應系統性風險得為例外處理。在程序上，存保公司受主管機關指定擔任要保機構之停業清理人或接管人，進行清理或退場處理時，如有嚴重危害信用秩序及金融安定之虞者，應先經存保公司報請主管機關洽商財政部及中央銀行同意後，報請行政院核定。

存款保險條例第 28 條第 2 項但書之系統性風險例外規定係參考美國聯邦存款保險法第 13 條規定訂定，惟美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 乃監理機構之一，而我國存保公司與之相較，地位並不相同，且系統性風險之認定應由金融安全網之成員共同為之，由存保公司發動，執行上常生窒礙，上開認定程序應否修正？該因應機制究應於存款保險條例或銀行法中規定較為妥適？

2. 美國聯邦存款保險法第 13 條 (c)(4)(g) 規定財政部長 (經向總統諮詢後) 依據 FDIC 董事會 (經董事會三分之二以上董事表決通過) 及聯邦準備理事會 (經理事會三分之二以上理事表決通過) 之書面建議而作成決定後，FDIC 得採取其他措施 (The corporation may take other action) 或依本條提供必要之援助，以避免或減低該等負面影響，即於有系統性風險時 FDIC 得採取必要的彈性措施。

因應系統性風險機制應先釐清存保公司之角色定位，係金融安全網獨立之一員，或僅為監理任務之執行單位。鑒於存保公司多年來均擔負處理問題金融機構之執行角色，並為參與金融監理決策，故系統性風險之認定及處理措施之發動宜由金管會或中央銀行等金融監理機關或成立專責機構為之，且相關因應機制亦宜於銀行法或中央銀行法中明定，以期權責相符。

三、系統性風險緊急機制之財務協助

(一) 停業前財務協助

停業前財務協助 (open bank assistance, OBA) 通常運用於金融機構發生財務困難，需賴政府紓困方得以繼續營業之情形。大體而言，1980 年代初期美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 運用 OBA 之權限有擴大趨勢，1989 年起即逐漸摒棄 OBA 之運用，1992 以後即未再採用。此次全球金融風暴期間，美國原擬援引 FDICIA 之系統性風險例外處理機制，由 FDIC 以 OBA 方式進行處理美聯銀行，且不受「最小成本 (least cost) 原則」的限制，實屬非常時期之非常作法。

OBA 並非很好的處理模式，依據 FDIC 的處理經驗，仍有提供援助仍倒閉的情形發生，如此可能需要二次援助或反造成後來處理更大的損失，故 OBA 的成效及所需要的時間均難以掌控，另外，OBA 遭致最大的批評則是讓倒閉機構的股東及債權人無端受惠，非要保存款人亦受到保護，將影響市場紀律功能之發揮，而且讓經營體質孱弱機構藉由 OBA 繼續營業，並放任與非受援助機構競爭，亦顯失公平，且不是根本解決金融機構危機的方法，故若非系統性風險且無其他可資處理的選擇方案，仍以不採用為宜。

(二) 以特別股入股

此次全球金融風暴期間，英國布朗首相於 2008 年 10 月率先倡議透過對銀行注資改善資本結構，並輔以國家擔保銀行債務之方式，拯救金融體系之信心危機並活化其放款動能，該方式亦陸續獲各國政府採用；美國新任總統歐巴馬在 2009 年 2 月宣布之「金融穩定方案」中，亦提出類似之「資本協助方案 (Capital Assistance Program)」，將加強對金融機構以可轉換優先股之方式注資，該股權並可於一段時間內轉換為普通股。

由於面臨金融危機時如缺乏政府挹注資本機制，將使該等大型銀行倒閉，反而深化金融危機。爰此，為即時有效的處理系統性風險，宜賦予金融安全網相關機關較大之處理權限與彈性，必要時應對尚有繼續經營價值惟資本不足者直接注資以改善其資本結構，如由政府相關基金認購特別股，並改組經營團隊及限制董事、監察人酬勞，防範道德風險，另俟恢復正常經營後再與其他機構合併或公開出售特別股，以避免金融機構自行於

資本市場籌資不易，而造成被迫由政府接管處理，將增加政府處理成本且不利於景氣復甦。

（三）收購不良放款債權

2008 年金融海嘯造成許多先進國家金融體系屯積過多「有毒資產」，導致問題金融機構財務狀況晦暗不明，交易風險偏高，資金借貸市場僵滯。為讓金融機構財務健全，俾籌募私部門資金，多國設置階段性 Bad Bank 機制移除不良資產，惟各國國情及政治氛圍不同，發展出不同內容之機制，如美國政府及民間共同投資計畫 (PPIP)、德國設置數家 Bad Bank 集中處理、瑞士設立特殊目的機構 (SPV) 購買不良資產機制等。

我國此次雖受全球金融風暴衝擊較輕，在景氣何時全面復甦及國內不動產景氣走向未明之際，若失業率仍持續居高不下，恐影響借款人還款繳息能力，是以建立不良放款處理機制以預為因應仍有必要。目前國內資產管理公司除台灣金聯、台灣金服以外，尚有各金控或銀行設立之資產管理子公司及外商資產管理公司，家數甚多現況，與韓國資產管理公司 (KAMCO) 或日本存款保險公司 (DICJ) 獨資設立處理回收公司 (RCC) 專責處理之制度不同，且尚涉及政府組織架構變更及預、決算等諸多因素，困難度較高，加以收購不良放款及其管理、處分均需大量專業人力等考量，爰宜優先協調由現有資產管理公司（如台灣金聯、台灣金服或公營銀行資產管理子公司等）處理，以充分發揮市場機能，必要時再由政府提供資金或信用保證等協助，幫助該等資產管理公司籌措資金，使其能有充分資金進行不良債權之處理工作，以加速清理金融機構急速增加的逾放金額。

四、系統性風險緊急機制之財源籌措

（一）中央銀行提供流動性資金

此次金融風暴期間，我國中央銀行為避免台灣金融體系陷入流動性危機，於民國 97 年 9 月 18 日宣布調降新台幣各種存款準備率 5 碼，此舉將可挹注銀行體系資金 2,000 億元，復於 9 月 26 日決定「價量並進」，調降貼放利率半碼 (0.125%)，並擴大公開市場附買回操作機制，以充分提供市場資金，嗣後再 6 度宣布調降重貼現率、擔保放款融通利率及短期融通利率 1 碼至 3 碼不等，至民國 98 年 2 月 19 日最後一次降息止，央行重貼現率、擔保放款融通利率及短期融通利率分別為 1.25%、1.625% 及 3.5%，總計

前後 7 次降息，調降幅度達 9.5 碼 (2.375%)，有效和緩國內金融市場資金需求及資金成本壓力。

依全球歷史經驗，中央銀行在扮演銀行之最後融資者角色，提供充裕資金以協助流動性困難之銀行，得預先減少恐慌性擠兌，防範系統性風險，並促進金融體系恢復穩定。依我國中央銀行法第 19 條規定中央銀行可辦理之融通，包括合格票據重貼現、短期融通及擔保放款再融通，另依「中央銀行對銀行辦理融通作業要點」第 16 點規定，銀行在發生存款人異常提領之緊急性資金需求，得備函說明並檢附中央銀行同意之證券或存款準備金乙戶為擔保品，向中央銀行申請擔保放款之再融通。目前中央銀行所同意之證券包含重貼現之合格票據、政府債券、央行發行之定期存單或其他經中央銀行同意之證券，依據過去國內金融機構發生流動性危機之處理經驗，尚無法充分應付被擠兌銀行之流動性需求，爰於系統性金融危機期間建議宜參考國外作法研議擴大中央銀行合格擔保品範圍，如美國聯邦準備銀行辦理融通之合格擔保品除證券以外，尚可擴及貸款類擔保品(包含住宅或商業不動產放款、農工商業貸款、消費者放款等)，而因為目前中央銀行不是銀行之主管機關，也不對銀行進行例行性的金融檢查，故對於發生流動性危機之金融機構該不該救援問題，宜由金融安全網成員共同決定，並建立擔保品評價制度，及明訂處理原則、救援標準與程序，以保障中央銀行債權。

(二)政府提供資金

鑑於系統性風險並非金融同業甚至存款保險基金所能因應，必須靠政府公權力介入處理，以安定存款人信心及整體金融秩序，並免於危及國家整體經濟金融之發展。如美國、英國、德國、日本、韓國與我國等，其政府分別以編列特別預算、政府發行債券與設立基金等方式挹注處理系統性風險所需之資金，並藉以大刀闊斧地處理瀕臨倒閉之問題金融機構，以儘速恢復金融安定及重建存款人信心。據此，為因應系統性風險，大部分國家都結合國家信用力量及政府之公共資金，並藉由公權力之行使，以避免連鎖性風險並達安定金融之功效。

1.我國政府以公共資金設立行政院金融重建基金

民國 90 年，政府為讓經營不善金融機構平和順利退出市場，消弭金融風暴於無形，乃推動立法通過「行政院金融重建基金設置及管理條

例」，並設置金融重建基金。8年以來，政府運用公共資金對存款人及其他債權人提供全額保障，順利讓56家經營不善金融機構退出市場，有效整頓金融市場及穩定金融秩序，堪稱為極具劃時代意義之金融改革。

2. 以營業稅稅款挹注保險賠款特別準備金

存保公司自民國74年成立以來，因費率長期偏低，且依行政院金融重建基金設置及管理條例第3條規定，自民國91年起至100年止，10年間每年存款保險費收入約三分之二須移撥金融重建基金作為處理問題金融機構之財源^(註16)，致保險賠款特別準備金累積緩慢。為加速保險賠款特別準備金之累積，並考量存保公司肩負金融重建基金退場後處理問題要保機構之重擔，爰立法院特於民國94年擴大金融重建基金財源之同時，增修行政院金融重建基金設置及管理條例與加值型及非加值型營業稅法，將民國95年至99年底金融重建基金可運用總額(1,100億元)外之金融業營業稅款，及民國100年1月起2%銀行業營業稅稅款專款撥入保險賠款特別準備金，作為充實保險賠款特別準備金及日後因應系統性風險之財源。

依國際存款保險機構協會(IADI)於2008年7月發布之「有效存款保險制度核心原則」指出，處理系統性風險所生之成本，不應由存保制度獨自承擔，而應有其他財源支應，如政府資金。

民國90年政府以公共資金設立金融重建基金係為因應系統性風險，其後，為因應金融重建基金財源不足以處理其列管銀行，爰行政院於民國96年1月核定「金融重建基金與存款保險理賠準備金合併運用機制」，其財源之一，包括民國100年起之銀行業營業稅稅款。因該兩基金合併運用之初衷，係期藉由前開銀行業營業稅款挹注保險賠款特別準備金，解決金融重建基金財源不足之問題，同時為使存保機制得以接續金融重建基金退場後系統性風險之處理重任，爰以政府公共資金即銀行業營業稅財源挹注保險賠款特別準備金，作為因應系統性風險之財源，有其必要性及延續性。

3. 成立金融穩定基金

由於系統性風險所需之援助金額龐大，各國系統性風險緊急機制之財源，經綜合歸納大部分國家作法後發現，除由各國中央銀行提供

流動性資金，支應金融市場之流動性外，主要由政府編列預算成立各種基金或以政府資金支應，故美國依金融穩定計畫成立金融穩定信託基金 (Financial Stability Trust)、政府及民間共同投資基金 (PPIF)、德國設立金融市場穩定基金，以及馬來西亞以聯邦合併基金因應等。有鑑於系統性風險並非存款保險基金所能因應，且存款保險制度之設立亦不在解決系統性風險，為利存保制度之健全運作及長遠發展，可仿效國外作法，由政府提供資金方式成立金融穩定基金，以支應系統性風險所需之財源。

(三) 存保公司向中央銀行申請特別融資並由國庫擔保

1. 法源依據

依據存款保險條例第 31 條及「中央銀行對中央存款保險股份有限公司特別融資要點」規定，存保公司為辦理第 28 條、第 29 條、第 30 條或第 41 條第 2 項規定事項，於可提供擔保品範圍內，得報請金管會轉洽中央銀行核定給予特別融資。前項融資超過存保公司可提供擔保範圍時，金管會得會同財政部及中央銀行報請行政院核定後，由國庫擔保。

2. 目前存保公司向中央銀行申請特別融資面臨之問題

(1) 融資利率偏高

存保公司向中央銀行申請特別融資之利率原係按中央銀行公告之擔保放款融通利率計算，由於存保公司申請特別融資，實為取得維護金融體系安定所需之資金，與一般銀行為支應流動資金需求有所不同，且存保公司經國庫擔保之特別融資案，其風險已由政府承擔，故金管會於民國 97 年 6 月 30 日以金管銀(三)字第 09730002540 號函，函送由金管會邀集中央銀行、財政部及存保公司共同研商之「存保公司依存款保險條例規定申請特別融資並由國庫擔保相關事宜」會議紀錄，建請中央銀行衡酌存保公司特別融資之特性，研修融資利率。

中央銀行遂於民國 97 年 7 月 15 日修訂「中央銀行對中央存款保險股份有限公司特別融資要點」第 4 點，將存保公司向中央銀行特別融資利率由中央銀行「公告之擔保放款融通利率」修正為中央銀行「公布之五大銀行新承作放款加權平均利率」(98 年 11 月為 1.54%)，爰建議中央銀行參採國庫對五大銀行之加權平均借款利率(98 年 11 月約為 0.1%)，俾有效解決中央銀行對存保公司融資利率問題。

(2) 不易及時取得特別融資

存保公司執行政策任務時，須及時取得充裕資金挹注，掌握順利處理問題金融機構之時機，以防止影響民眾對存款保險之信心，危及整體金融之安定。惟存保公司常無法及時取得特別融資，以支應及時處理問題要保機構所需之資金。

(四)向金融機構墊借

1.法源依據

依據存款保險條例第31條規定，存保公司為辦理第28條、第29條、第30條或第41條第2項規定事項，於可提供擔保品範圍內，得報請金管會轉洽中央銀行核定給予特別融資。前項融資超過存保公司可提供擔保範圍時，金管會得會同財政部及中央銀行報請行政院核定後，由國庫擔保。另存保公司向中央銀行申請特別融資前，如有緊急需要，得向其他金融機構墊借。

2.目前存保公司向金融機構墊借面臨之問題

截至民國98年11月底止，存保公司在「金融重建基金與存款保險理賠準備金合併運用機制」下，因分擔處理經營不善金融機構之賠付款，而向銀行借款約534億元。各銀行基於現行加值型及非加值型營業稅法第11條第7項之2%銀行業營業稅款為存保公司未來之法定財源，還款無虞，故願意承貸且無需提供擔保。惟如前開財源有所變動，恐將嚴重影響存保公司償債能力，亦恐引發各界對現階段政府採取存款全額保障措施有關因應財源之疑慮，而危及政府之公信力，對國家社會安定造成不利之衝擊。

(五)徵收特別保險費

1.法源依據

我國於民國96年1月立法通過之存款保險條例修正案，增訂第28條第2項但書及第3項有系統性風險及收取特別保險費相關事項，即明定存保公司因處理有嚴重危及信用秩序及金融安定之金融機構時，得採取例外排除處理成本應小於現金賠付之限制，且該措施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，得分別向各類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。

2.配合民國97年10月存款全額保障措施，首次啟動特別保費機制

民國 97 年 10 月，鑒於國際金融情勢動盪不安，我國政府為穩定金融體系及強化存款人信心，爰援引存款保險條例第 29 條第 1 項準用第 28 條第 1 項第 3 款及第 2 項但書，以及同法第 28 條第 3 項規定，宣布在民國 98 年 12 月 31 日前（已延長至民國 99 年 12 月 31 日止），存款人在參加存款保險金融機構（銀行及基層金融機構）之存款受全額保障，為穩定金融市場，保障範圍包括原未納入存款保險之外匯存款、同業存款及同業拆款等，並自民國 97 年 11 月起至 98 年底止（已延長至民國 99 年 12 月 31 日止），對要保機構同業拆款（新台幣）收取特別保費，藉以防範要保機構之道德風險。

3. 徵收特別保費問題及因應建議

(1) 收取特別保費，阻力甚大

存保公司於收取同業拆款特別保費過程中，金融業者以受全球金融風暴影響獲利不易及加重其資金成本為由，反對聲浪不斷，且頻頻要求調降費率，之後為配合政府強化銀行放款能量功效之政策，爰調降特別保費收費標準及提供免收特別保費之條件，致特別保費收入有限，因而該項財源對保險賠款特別準備金之累積助益不大。

(2) 特別保費計收範圍未符保險對價原則

以美國、韓國及日本等所發生之系統性風險為例，除由政府協助提供公共資金支應外，亦基於使用者付費原則，而對要保機構徵收特別保費，其中美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 特別保費之計收範圍甚擴及至資產面，費率亦不低。反觀我國因應系統性風險雖訂有向要保機構收取特別保費機制，但因考量金融機構負擔，計收範圍僅含括同業拆款，實不足以反映全額理賠成本及所承擔之風險，且未符保險對價原則。

(3) 因應建議

依國際存款保險機構協會 (IADI) 發布「有效存款保險制度核心原則」¹¹：存保資金之籌措，存款保險之處理成本應由全體要保機構共同分攤，因要保機構及其存款人均受益於有效的存保制度。爰為符合保險對價原則，未來因應系統性風險而須向要保機構收取特別保險費時，應以納入全額保障之存款及其他非存款項目為計收基礎，非僅對特定項目收費，以確實反映存款保險基金之曝險程度及防範道德風

險，並增加保險賠款準備金挹注財源。另為減少資金籌措之順景氣循環效應，似可參採韓國存款保險公司(KDIC)作法，在金融危機之後，方對要保機構收取特別保費，以減輕要保機構經營負擔。

(六)存款保險條例中增訂系統性風險因應財源

依國際貨幣基金(IMF)研究指出，限額的存保制度本身無法處理大規模的金融危機，且其設立目的亦不在於解決系統性風險。如前述，處理系統性風險所生之成本，不應由存保制度獨自承擔，而應有其他財源支應，如政府資金。民國96年1月修正公布之存款保險條例，該法第28條第2項但書雖定有系統性風險機制，但對因應系統性風險所需資金來源，除在同條第3項中明訂存保公司因應系統性風險致保險賠款特別準備金不足時，得向要保機構收取特別保險費之機制外，尚無其他因應財源。為使存保機制有足夠的財政能力因應系統性風險，並強化存款人對存款保險之信心，爰宜在存款保險條例中明訂政府挹注財源之依據，以完備系統性風險之處理機制。以下就存保公司目前執行系統性風險機制所面臨之財源問題及因應建議分述之。

1.目前執行系統性風險機制面臨之財源問題

(1)徵收特別保費緩不濟急且成效有限

現行存款保險條例第28條第3項，雖訂有存保公司因應系統性風險得向要保機構收取特別保險費之機制，但實務上，因金融危機所需資金往往非常龐大，藉此籌措資金有緩不濟急之虞，且易因要保機構之反彈或抗議，致成效不如預期。

(2)保險賠款特別準備金嚴重不足

為因應金融重建基金剩餘資金不足處理其列管之經營不善金融機構，行政院乃於民國96年1月核定「金融重建基金與存款保險理賠準備金合併運用機制」。基此，存保公司配合政策自民國96年下半年起，以「一般金融保險賠款特別準備金」陸續分擔賠付款，除歷年累積之一般金融保險賠款準備金100多億元已用罄外，截至民國98年11月底止，「遞延一般金融存款保險賠款損失」高達約530億元，未來恐無法有效執行系統性風險之處理重任。

(3)現行銀行業營業稅款專款撥供保險賠款特別準備金，因有不符課稅「統收統支」概念之虞，致該財源面臨不確定之風險

政府以金融營業稅稅款作為解決金融問題之措施，達維護金融信用秩序和健全金融環境之目的，倍受肯定。惟因行政院金融重建基金設置及管理條例第 3 條第 3 項及加值型及非加值型營業稅法第 11 條第 7 項明定，營業稅稅款應專款撥入金融重建基金或專款撥供保險賠款特別準備金使用，致該稅款尚未入國庫即以專款專用方式逕撥予金融重建基金或存保公司，引發外界「統收統支」的營業稅本體卻夾雜著一小部分「專款專用」的金融營業稅，而常有檢討該條文合宜性之探討。換言之，以銀行業營業稅款專款撥供保險賠款特別準備金之未來財源仍有諸多「不確定性」，更增添存保機制因應系統性風險所須財源存有變數之疑慮。

2. 建議將因應系統性風險之財源法制化

民國 90 年政府參酌美、日、韓等國以公共資金挹注方式，立法設置金融重建基金，並明定該基金之財源。又國民年金法自去 (97) 年 10 月開始實施，該法第 47 條規定，政府開辦國民年金所需的經費來源依序為公益彩券盈餘、調高營業稅徵收率以及編列預算等。依前開立法例，皆明定執行政府政策有關籌措財源或因應財源之先後次序。今現行存款保險條例第 28 條第 2 項但書規定，賦予存保公司處理系統性風險之重責，為使存保機制有明確之財源因應系統性風險，並解決徵收特別保費緩不濟急、保險賠款特別準備金嚴重不足，及銀行業營業稅款專款撥供保險賠款準備金具不確定風險等問題，根本之計，應比照前開金融重建基金條例或國民年金法立法明定因應財源之作法，將系統性風險所需財源予以法制化及明確化，以完備我國因應系統性風險之資金籌措多元化機制。

五、系統性風險緊急機制之加強風險控管措施

(一) 特別加強對要保機構之流動性監控

存保公司平日即透過每日網際網路連線傳輸系統，掌握各要保機構存款之變化狀況，於全額保障期間，並特別加強對要保機構之流動性監控。經觀察發現，自民國 97 年起確有部分要保機構存款有較異常之變化情形，並存在存款由民營銀行移轉至公股銀行之情況，而在同業拆款未納入全額保障前，金融業對同業拆借趨向保守，致同業拆款餘額亦急速萎縮（由民

國 97 年 9 月底 1,683 億元降至 10 月底 812 億元)，惟自行政院於民國 97 年 10 月 9 日宣布存款全額保障措施，並將同業拆款納為全額保障範圍以後，該些要保機構存款流失狀況已明顯緩和，甚至已有逐漸回流情形，民營銀行存款人大量搬移存款至公股銀行之現象已紓解，同業拆款餘額亦逐月上升(至民國 98 年 2 月底餘額已回升至 2,428 億元)，使同業拆款市場恢復運作，顯見全額保障措施對穩定金融確有極大之效果，對確保支付系統正常運作亦已發揮其功效。

(二)對營運異常要保機構之加強風險控管措施

為降低承保風險，存保公司除平時之金融預警、網路監控、表報稽核等場外風險控管措施以外，對營運異常之要保機構(如資本不足、累積虧損逾資本三分之一、連續二年稅前虧損、授信集中特定行業、投資高風險金融商品等)，辦理特定表報稽核，持續密切監控其經營風險，並採行各種加強風險控管措施，以督促其確實改善經營缺失或儘速辦理增資或整併，俾及早解決經營危機並健全財務結構，主要措施如：1. 派員輔導要保機構；2. 邀談要保機構人員；3. 派員列席主管機關召開之相關監理或輔導會議；4. 督促改善重大經營缺失；5. 定期監控主要業務經營動態；6. 加強負債結構之管理；7. 積極促成增資或整併。

(三)配合主管機關協助本國銀行辦理壓力測試作業

我國於民國 96 年 2 月 14 日發布本國銀行實施新巴實爾資本協定應遵循事項，已要求銀行應辦理壓力測試，以評估銀行資本適足性。因該估計方法較為簡易，且情境設定亦有必要配合經濟環境之變化予以檢討修正，主管機關已邀集相關單位組成工作小組，以協助本國銀行規劃建立完善之壓力測試機制，藉以提升其風險管理能力。

展望未來，為提升壓力測試之實質效益，在各銀行模型建置完成之後，除要求銀行應隨時檢測總體經濟情境之變化及辦理壓力測試，以瞭解本身風險承擔能力，並適時增加資本比率，預為因應以外，並宜考量作為主管機關必要時採行金融監理措施之參考，以防範問題金融機構之發生。此外，基於資訊共享及承保風險控管需要，各銀行之壓力測試結果，建請一併副知存保公司，而現今金控化時代，所跨產業已不限於金融業(如擴及媒體、電訊等)，「愈來愈大」的問題已不容忽視，在資訊完全不對稱情況下，風險日益增加，為了強化承保風險控管，除了承保審核的第一道防線以外，

存保公司亦將同時加強總體經濟與產業資訊的評估分析，以充分掌握要保機構經營風險，提升存保公司之風險控管功能。

六、系統性風險緊急機制之道德風險防範

(一)存款保險懲罰性費率之實施

我國宣布對存款保險提供全額保障之暫時性措施，並規範於全額保障期間內，要保機構如有資本適足率未達 8% 或有違反法令經主管機關處分，或有公司治理欠佳、內部控制有缺失、應充實資本、或其他應改善事項，經主管機關通知者，存保公司得視其情節之輕重，加收萬分之 5 至萬分之 300 之懲罰性費率至主管機關通知改善為止，並自民國 97 年 11 月 1 日起實施，期能藉著收取懲罰性費率減低道德風險。

(二)增修相關法令防止道德風險

1. 現行防範道德風險法規

現行金融法令對防範金融機構道德風險者，有銀行法、公開發行公司取得或處分資產處理準則及行政院金融重建基金設置及管理條例等。例如銀行法於第 32、33、33-1 至 33-5 及第 75 條第 4 項訂有對利害關係人授信及投資防範之機制，並適用於各經營存放款業務之金融機構。

2. 新增修防範道德風險法規

各國金融改革方案，皆談到短期的高獲利誘因，導致酬金制度未能連結長期風險，是釀成金融海嘯主因之一。未來國際的改革方向，包括授權主管機關查核金融機構酬金制度與風險或長期績效連結之設計，及金融機構的酬金結構可以搭配遞延支付，以防範未來的潛在風險。有鑑於此，我國政府為因應全球金融風暴，經參酌歐美國家「肥貓條款」等之規定後，亦新增訂相關法令以防止道德危險，說明如下：

(1) 公司法

民國 98 年 1 月立法院迅速通過公司法修正案^(註 17)，並經總統於同月 21 日公布，經濟部依照修正法條之授權於民國 98 年 3 月 19 日以經商字第 9802404750 號令發布「參與政府專案紓困方案公司發行新股與董事監察人經理人限制報酬及相關事項辦法」，該等相關規定重點如下：

- ①申請紓困公司，應於自救計畫中載明於紓困期間，不得有赴海外投資情事，且應依法先減資後增資發行新股予政府

增訂公司法第 156 條第 7 項及相關辦法第 2 條規定：「申請專案核定紓困方案之公司，以依照我國公司法設立之公司為限，並應於自救計畫中載明於紓困期間，不得有赴海外投資情事。」辦法第 4 條規定：「接受專案核定紓困方案之公司，應依法先減資後增資發行新股予政府。前項發行新股之程序不受公司法第 267 條規定之限制。」

- ②紓困方案達新臺幣 10 億元以上者向立法院報告其自救計畫

增訂公司法第 156 條第 8 項及其辦法第 5 條規定：「紓困方案達新臺幣 10 億元以上者，應由專案核定之主管機關，於核定後會同受紓困之公司，向立法院報告其自救計畫；受紓困金額達新臺幣 1 億元以上未滿 10 億元者，專案核定之主管機關應報立法院備查。」

- ③自救計畫，並得限制其發給經理人報酬或為其他必要之處置或限制

增訂公司法第 29 條第 2 項及其辦法第 3 條規定：「專案核定之主管機關得對專案核定紓困方案之公司，於紓困期間，為下列必要之處置或限制：一、董事、監察人或經理人之報酬。二、董事、監察人或經理人之更換。三、其他相關事項。」。

- ④董事監察人之準用規定

增訂公司法第 196 條第 2 項：「第 29 條第 2 項之規定，對董事準用之。」因公司法第 227 條復規定監察人之準用，故監察人亦準用之。

公司法第 29 條第 2 項之「紓困肥貓條款」內容為「限制其發給經理人報酬或為其他必要之處置或限制」，惟所謂「報酬」，現行實務見解認為係指「為公司服務應得之酬金」。然董監經理人得自公司受領之經濟上利益，除具勞務報酬性質之「報酬」外，尚有自公司可分派盈餘提撥，具成功報酬性質之「酬勞」及車馬費、特支費、公關費等屬執行業務所須之「費用」，如費用過高，專案核定之主管機關似可以辦法第 3 條第 3 款「其他相關事項」為據限制其支出^(註 18)。

- (2)公開發行公司年報應行記載事項準則

民國 97 年 12 月 25 日金管會修訂「公開發行公司年報應行記載事項準則」第 10 條之規定，增訂最近 2 年度連續稅後虧損者，應揭露個別董事及監察人之酬金。最近年度董事持股成數不足情事連續達 3 個月以上者，應揭露個別董事之酬金；最近年度監察人持股成數不足情事連續達 3 個月以上者，應揭露個別監察人之酬金。

金管會復於民國 98 年 3 月 26 日通過「銀行年報應行記載事項準則」之修正，增訂董事、監察人酬金資訊及董事、監察人、總經理及副總經理之退職退休金之資訊揭露等多項「肥貓條款」，凡銀行有逾放比率高於 5%、資本適足率低於 8%、最近 2 年度連續稅後虧損、經本會要求增資惟未依所提增資計畫完成增資等情事者，應揭露個別董事、監察人及總經理之酬金；最近年度董事、監察人持股成數不足連續達 3 個月以上，應揭露個別董事、監察人之酬金，最近年度任 3 個月份董事、監察人平均設質比率大於 50% 者，應揭露於各該月份設質比率大於 50% 之個別董事、監察人酬金。

銀行商業同業公會亦於民國 98 年 3 月 26 日通過修訂「銀行業公司治理實務守則」，提出訂定董監酬勞辦法，各銀行應由獨立董事擔任召集人，設立薪酬委員會或納入其他等同功能之委員會，依照 5 個原則訂出董事、監察人與經理人的績效考核與薪酬辦法^(註 19)。希冀以法令規定防止肥貓條款之道德風險。

(3)信用合作社法

依信用合作社法第 16-1 條授權主管機關核定「信用合作社理事監事及社員代表費用支給標準」，民國 98 年 3 月 10 日金管會金管銀(三)字第 09700518360 號函核定增訂該標準第 8 條之規定^(註 20)。信用合作社因社業務需要支給時，係以信用合作社之逾期放款比率、備抵呆帳提存率及一定之限額為發給理事監事及社員代表費用之標準。

七、全額保障轉換為限額保障之因應配套措施

(一)全額保障轉換為限額保障之條件

依國際存款保險機構協會 (IADI) 與巴塞爾銀行監理委員會 (BCBS) 日

前所聯合發布之「有效存款保險制度核心原則」第 10 項明述「一國如擬將存款保險制度由全額保障轉換為限額保障，或擬修正已施行之全額保障制度，則應於環境許可時儘速進行轉換相關工作。倘全額保障實施期間過長，將產生一些負面影響，其中最明顯者係增加道德風險。轉換期間，政策制定者應特別注意社會大眾的態度及期望。」

1. 經濟與金融穩定

過去經驗顯示，在轉換為限額保障前，各國的整體經濟與金融體系應達到一定之穩定程度。倘經濟與金融體系仍脆弱，轉換為限額保障可能會加深其不穩定性。然而，倘政策制定者俟所有問題都解決時才實施轉換，則全額保障可能變成根深蒂固，且在政治層面上難以推動制度之轉換。無論轉換過程係採單一階段或多階段進行，其時點均應視各國整體經濟狀況及金融體系條件而定。

2. 基礎架構及其他先決條件

金融監理及安全網基礎架構是否已完善，以及在該基礎架構下所推行之措施能否有效促成限額存保制度，均為決定轉換速度之要件。該基礎架構應包括：監理制度應能及早介入處理問題金融機構、法律架構應賦予存保制度適切之權責，以及具備立即 (prompt)、有秩序 (orderly) 且符合成本效益之倒閉金融機構處理機制，是項處理機制應涵蓋能及時自要保機構取得必要資訊、具透明度之會計與申報標準，以及金融安全網成員間之妥善協調等^(註 21)。

轉換期間同時可提供強化存保制度之機會。政策制定者需確保存保制度是否具備充分資源以確保制度之順利運作並可立即賠付存款人。轉換期間亦可適度調整保障範圍及保額，並修正監理制度、法律架構及會計與申報規範。

3. 明確之目標、時程及彈性

儘早確認轉換所須配合之條件並將相關資訊揭露予社會大眾，有利於制度之轉換。藉由讓存款人及其他市場參與者瞭解轉換階段為何實施或不實施，可建立民眾信心及避免使其感到意外，並可提供政策制定者調整的彈性而免於過度受限於既定之時程表。

在賦予轉換過程一定彈性之過程中，應同時建立對轉換過程之有效

監控與報告機制，以及時且正確地告知民眾現況。

4. 溝通與協調

當轉換為限額保障時，轉換計畫需與公眾溝通，且相關資訊應儘早並明確地提供予相關人，尤其是存款人。對民眾之溝通宣導可避免造成各界對承保項目的混淆，另強化調降後保額與調整時程等資訊之透明度，亦有利於金融安定，或至少可減緩轉換所造成之不安定程度。

鑑於金融市場已全球化，在制定及執行轉換計畫時，亦應強化國際金融安全網成員間之溝通與合作。2008 年 10 月歐洲所採行的以鄰為壑 (beggar-thy-neighbor) 政策，一國採行對其金融機構有利之措施卻造成對他國金融機構之不公平競爭，為避免因保障範圍與額度不同所引發之問題，在轉換為限額保障期間宜考量他國的轉換計畫及時程。值此，各國政策制定者亦應就轉換策略進行跨國協調。

5. 政策制定者的未來挑戰

政策制定者在規劃具公信力之轉換策略時，面臨重大挑戰。所有金融安全網成員、吸收存款的金融機構、其他金融機構及一般大眾的權益均應納入考量，另應審慎管理轉換過程，並考量當前市場和機構所面對的強大壓力。政策制定者面臨的挑戰包括：

- (1) 全額保障之觀念一旦根深蒂固，政府將面臨難以轉換為限額保障之問題。
- (2) 存款人及收受存款的金融機構會預期未來若有潛在危機事件發生時，政府亦將再度實施全額保障，進而引致金融體系道德危險之增加。
- (3) 存款保險保障額度與範圍之差異會影響銀行之跨國競爭力。因此，轉換期間如何強化跨國協調與合作以避免負面效應係屬未來政策挑戰。

(二) 研議提高保額及擴大存款保險保障範圍

參酌全額保障轉換為限額保障國家之經驗顯示，當全額保障屆期轉換為限額保障前，皆會審慎評估存款保險最高保額及保障範圍是否需調整，以降低轉換所可能導致金融不穩定之風險。為強化存款保險穩定金融之角色，並因應全額保障之屆期，經參考國際趨勢、國內金融環境變化及大眾之預期等因素，建議存款保險最高保額由新台幣 150 萬元調高為 300 萬元，

並適度擴大存款保險保障範圍。茲分析如下：

1. 保額由新台幣 150 萬元調高為 300 萬元

全額保障施行前，存款保險最高保額曾於民國 96 年 7 月由新台幣 100 萬元調高為 150 萬元，民國 97 年 10 月為因應國內外金融情勢之動盪不安，爰依存款保險條例第 13 條規定，報奉主管機關金管會、財政部及中央銀行會銜核定將最高保額由新台幣 150 萬元暫時調高為 300 萬元至民國 98 年底止。嗣行政院考量提高保額至 300 萬元，尚不足以迅速穩定金融而改採全額保障。為減緩全額保障轉換為限額保障之衝擊，並強化存款人對存保制度及金融體系之信心，建議轉回限額保障後，將保額調高為 300 萬元，理由包括：(1) 符合社會大眾預期，可穩定限額保障制度下之金融秩序；(2) 可督促弱質金融機構儘早採取因應措施，避免存款大幅移動，降低流動性風險；(3) 擴大受保障之存款戶數及金額，強化存款人對金融體系之信心；(4) 與美國、歐盟 27 個會員國及香港等國調高保額情形步調一致。

2. 擴大存款保險保障範圍

按現行存款保險條例第 12 條第 2 項規定，不保存款包括外國貨幣存款、可轉讓定期存單、各級政府機關之存款、中央銀行之存款、收受存款金融機構間之同業存款、其他經主管機關核准不予承保之存款。茲就國際趨勢、國內金融現況及維護金融體系之安定等觀點，分析目前不保項目存款及利息改列入保險保障範圍之妥適性：

(1) 利息

為避免存保制度引發金融機構以高利率吸收存款所生之道德風險，我國存款利息在 88 年修改存款保險條例時將其排除在保障範圍之外。惟因目前國際間設有存保制度之國家，均將利息納入保障範圍（如美國、加拿大、日本、韓國、新加坡、香港及馬來西亞等國），且小額存款人因利息不在保障範圍，當危機發生時，為避免須承擔損失，多會緊急提領其存款，往往造成銀行擠兌事件之發生。爰為安定存款人信心、保障小額存款人權益及降低存款人擠兌誘因，建議修法將存款利息納入保障範圍。

(2)外幣存款

外幣存款是否納入存款保險範圍主要係以公共政策考量或視該國金融環境需要而定。我國自民國 74 年 9 月設立存保制度以來，即將外幣存款列為不保項目，近來我國積極接軌國際，對外吸引外資、專業外籍人才來台發展，並朝向區域型財富管理中心目標邁進，又國人漸將外幣作為理財工具，且因外幣轉換為新台幣之速度在金融自由化及國際化趨勢下已較以往更為容易及快速，為避免風險的移轉而不利存保基金，宜納入保障範圍，並收取保費較公平。

另依國際貨幣基金 (IMF)2006 年研究報告指出，國際存保制度發展趨勢多漸將外幣存款納為存款保險保障範圍，如 2000 年保障外幣之存保制度約 62%，至 2004 年已升為 76%，尤自 2000 年設立之存保制度，有三分之二的存保制度係將外幣存款納保。

表 8 各國存保制度外幣存款納保之比率

地區 \ 時間	2000 年	2004 年
非洲	40	50
亞洲	50	43
歐洲	62	90
中東	75	50
美洲	71	79
合計	62	76

資料來源：摘自 Hoelscher et al., 2006.

為因應金融環境之變遷及國際趨勢，我國似可考慮修改存款保險條例將外幣存款納入保障範圍。另為避免賠付困難，並考量存款保險政策係以穩定國內金融體系安定為目的，建議參考美國、加拿大、日本、新加坡及香港之立法例，排除本國銀行海外分行收受之存款，僅保障本國境內支付之外幣存款。

(三) 研修存款保險條例

本次金融危機後，世界各國存款保險制度之功能已漸趨向金融穩定預防性角色，我國存款保險條例允宜參考國際存款保險制度之發展趨勢予以修正，以強化存款保險相關機制。未來全額保障屆期後，存款保險將由全額保障回歸限額保障，為利制度之順利轉換，亦應修正存款保險條例建立配套機制，以發揮存款保險預防金融危機之功能，並穩定存款人信心。基此，存保公司應就現行存款保險條例條文不足或應強化部分予以檢討修正，如保障範圍之調整、風險控管及問題金融機構處理機制之強化、履行保險責任方式之多元化、明定系統性風險保障範圍及其認定程序與因應財源等，以強化日後存保機制因應金融危機之應變能力及提升存保機制穩定金融之功能，並使存保公司未來扮演更積極的風險控管者角色。

(四) 及早規劃全額保障轉換限額保障之宣導

依經驗顯示，當一國由全額保障轉換為限額之存款保險制度時，應及早進行規劃及宣導，俾使金融機構及存款人逐漸接受制度之轉變並預作資金安排或配置。

以日本及韓國為例，該兩國均於轉換前進行大規模宣導活動，韓國存款保險公司(KDIC)甚至在回歸限額保障前1至2年即已著手進行宣導，例如由存保機構主管於重要場合發表演講，宣導重要觀念，亦藉由要保機構傳遞回歸限額保障的訊息予存款人，或透過媒體宣導，如刊登廣告、辦理座談會。另為瞭解宣導成效以作為改進宣導方式之參考，亦委由專業機構辦理問卷調查，瞭解民眾認知情形。

以我國於民國94年為金融重建基金全額保障屆期轉換為存款保險限額保障之經驗顯示，「全額保障屆期期限、恢復限額保障後之保額及保障範圍」為存款大眾最關切之宣導資訊，其次為如何選擇經營健全之金融機構。有鑑於此，我國為因應存款全額保障措施將於民國99年底屆期，存保公司應就存款人所關切之宣導資訊，儘早規劃及擬定相關宣導計畫，確保存款大眾瞭解其所獲保障及權益。

(五) 加強轉換為限額保障衍生之弱質金融機構流動性管理

1. 對已無繼續經營價值之金融機構宜於全額保障期間安排其退場

全額保障係政府因應全球金融海嘯所採之暫行措施，藉由對存款人提供全額保障，讓政府在金融秩序穩定下，處理問題金融機構退場事宜，以健全金融市場。循此，政府在全額保障期間內，除強化金融監理措施外，應落實立即糾正措施 (PCA)，安排已無繼續經營價值之金融機構平和退場，以保障存款人權益，並使全額保障順利轉換為限額保障。

2. 對仍有繼續經營價值之弱質金融機構宜加強其流動性管理

存款保險條例於民國 96 年 1 月 18 日修正公布後，明定存保公司專注於處理問題要保機構退場事宜，故非受接管 (含代行職權) 要保機構若發生流動性危機，存保公司將不再提供流動性資金。惟依金管會頒布之「處理金融機構經營危機作業要點」第 4 點各業別經營危機之處理分工，金融主管機關 (金管會及農委會) 負責協調籌資或資金融通之相關事宜，而中央銀行依法提供資金融通，確保同業資金清算及支付系統之正常運作。復以國際轉換經驗而言，回歸限額之存保制度後所可能衍生金融機構存款異常移動之流動性問題，多由該國中央銀行提供流動性。故對尚有繼續經營價值之金融機構其流動性問題，宜由我國金融業務之主管機關協調資金融通相關事宜，並由中央銀行執行法上所賦予最後融通者之角色，提供資金融通，以確保金融市場穩定，並利制度之轉換。

(六) 厚植保險賠款特別準備金

1. 存保公司「一般金融保險賠款特別準備金」嚴重不足之彌補措施

如前述，為因應金融重建基金剩餘資金不足處理其列管銀行，行政院於民國 96 年 1 月核定同意金融重建基金與存款保險理賠準備金合併運用機制，此舉除使存保公司原累積之一般金融保險賠款準備金全已用罄外，截至民國 98 年 11 月底止，「遞延一般金融存款保險賠款損失」高達約 530 億元，主要係以對外借款方式因應，預估未來處理慶豐銀行及中華銀行附買回債權，前開損失金額將續攀升 (約 900 億元)。存保公司目前準備金嚴重不足係因金融重建基金財源不足而起，理應由政府編列預算彌補，但考量目前政府財政缺口嚴重，預算編列甚感吃力，恐不宜再加重政府負擔。

目前存保公司除以存款保險費收入逐步彌補前開賠款損失外，依「加值型及非加值型營業稅法」第 11 條第 7 項規定，自民國 100 年起

銀行業營業稅款專款撥供保險賠款特別準備金之財源，用以彌補準備金之不足，實為目前最可行之挹注來源。復為確保存保公司償債能力，並避免引發各界對現階段政府採取存款全額保障措施有關因應財源之疑慮，而危及政府之公信力，對國家社會安定造成不利之衝擊，爰以銀行業營業稅挹注保險賠款特別準備金對穩定金融及改善存保公司財務結構更有其必要性及重要性。

2. 擇適當時機調高費率及擴大費率級距，並建立法制化費率調整機制

保險賠款準備金充實與否攸關存保制度之健全運作及長遠發展，亦是維繫存款人信心及提高存保公司風險承擔能力之基石。有鑑於此，為利存保制度之健全發展，除仰賴上述財源民國 100 年起銀行業營業稅款彌補前開一般金融保險賠款準備金缺口外，有關如何有效挹注存保準備金亦應妥為規劃，謹就現行法規架構及未來修法建議，研議作法如下：

(1) 擇適當時機調高保額內存款差別費率及擴大費率級距，以加速累積準備金並及早達成 2% 法定目標

存保資金之籌措，應本著「取之於業者，用之於業者」之精神，而由全體要保機構共同分攤處理問題機構之處理成本。如美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 自 2008 年次貸危機爆發後，因處理倒閉銀行家數已達約 150 家，致其存保基金因賠付倒閉銀行大幅下降，為重建存保基金，FDIC 除自 2009 年 1 月及 4 月提高風險費率外，並於 2009 年第 3 季對要保機構收取特別保費。因我國現行差別費率最低費率萬分之 3 與美國最低費率萬分之 12；日本萬分之 8.1；韓國萬分之 8 (加計特別保費萬分之 10，則高達萬分之 18) 相較，明顯偏低。爰為加速累積一般金融賠款準備金，現行費率結構實有大幅調高之必要。存保公司當考量總體經濟金融情況與要保機構獲利狀況及財務負擔能力，擇適當時機調高保額內存款差別費率及擴大費率級距，以加速累積準備金及儘早達成 2% 法定目標，並更合理反映各要保機構經營風險差異。

(2) 建立法制化費率自動調整機制

存保準備金目標比率攸關存保制度之有效性及存保公司之財務穩健性，為避免準備金目標比率遲無法達成或明顯偏低，而影響存款人對存保制度之信心，建議比照美國^(註 22)及香港作法，修改存款保險條

例第 16 條規定，建立費率自動調整法定機制，即當準備金比率低於 1.5% 時，存保公司應提出未來 5 年內達成目標比率 2% 之費率調整方案，以利存保公司有充足之資金即時處理問題要保機構退場事宜，俾安定金融秩序。而當準備金比率高於 2.5% 時，存保公司得對營運風險較低之要保機構暫停收取保險費，以利其經營及提高營運績效。另為使費率調整機制公開透明並廣徵意見，亦建議由相關機關及學者專家組成存款保險費率審議委員會。

(下期待續)

註 釋

- 註 1：根據 IMF 和英格蘭銀行 2008 年底資料估計，歐美金融業擁有之不動產貸款、個人或企業貸款及貸款證券化金融商品等總值約達 32 兆美元，其中美國損失金額約 4.4 兆美元，歐洲損失約 1.4 兆美元，共計 5.8 兆美元，損失率達 17.9%。由於本次危機已擴散至次級房貸市場以外的領域，如優質住宅和商用不動產市場、消費者信貸，以及企業信貸市場，若加計對全球產業及實質經濟帶來之嚴重負面效應，其損失則更為龐大，無法計數。
- 註 2：國際存款保險機構協會 (IADI) 於 2002 年 5 月成立，總部設於國際清算銀行 (BIS)，係目前會員數最多之國際存款保險組織，成員除各國存款保險機構外，尚包括部分國家中央銀行、金融監理機關、國際貨幣基金 (IMF) 及亞洲開發銀行 (ADB) 等國際金融組織，截至目前共計有 74 個會員，設立宗旨係期透過各國存款保險與金融監理機構間之交流與合作，以協助維持國際金融穩定。
- 註 3：Bank access to a lender of last resort; Final, riskless settlement of payment system transactions; Prudential supervision of banks; and Deposit insurance.
- 註 4：Deposit insurance scheme, a lender of last resort facility and effective exit policies for weak financial institutions.
- 註 5：大部分經濟發展中之國家，中央銀行之法令權限，則僅在於制訂規範及監督功能 (例如保加利亞、俄國)。若干國家之中央銀行並不負責審慎監理工作，依其規定僅就確保支付系統之順暢及 (或) 有效率之運作功能負責，

並（或）同時監督貨幣、授信及外匯交易市場之發展（例如挪威、瑞典、智利及匈牙利）。

註 6：本部分主要摘自加拿大存款保險公司及國際貨幣基金組織於 2008 年之研究報告，詳 CDIC-IADI International Deposit Insurance System Survey, Current Designs and Trends, Oct. 2008 and David S. Hoelscher, Michael Taylor, and Ulrich H. Klueh, “The Design and implementation of Deposit Insurance Systems”, IMF, Dec.7, 2006.

註 7：2009-12-08 華爾街日報在其專欄「展望 (The Outlook)」中發出警告。

註 8：「Bad Bank」一詞源於 1988 年美國 Mellon 銀行之重整事件，當時 Mellon 深受投資不動產相關金融商品及放款所累，就像目前「有毒資產」一樣，當時不動產之價值有極大不確定性。Mellon 被分割為二個事業體，即 Good Bank 及 Bad Bank。不良資產適度轉銷呆帳後移至 Bad Bank(名為 Grant Street)，並對該事業體挹注一定資本，以防不良資產價值再度減損。因此，Mellon 之不確定性掃除一空，顯著拉抬股東及債權人之信心，Mellon 因而得以籌募新資，營運重新出發並業務蒸蒸日上，另 Grant Street 亦於 7 年後清算結束營業，且未曾再額外挹資。嗣後 Bad Bank 機制為部分國家於處理系統性金融危機採用，如：1990 年代瑞典金融危機及 1997 年南韓金融危機。通常 Bad Bank 之營運長達數年，係為避免市場之不確定性而導致資產遭受不必要之急售損失，俟不良資產價值趨於穩定後再出清資產了結業務。最後，設置 Bad Bank 須有一個重要前提，即 Good Bank 須有長期性之適足獲利能力，俾取得存款人及債權人之信心，並能籌募新資。否則，不論事業體如何分離，均無法掩蓋銀行瀕臨倒閉之事實。

註 9：過渡性存款保障措施屆期，包括存款全額保障屆期及提高存款保險保障額度屆期。

註 10：參馬來西亞央行 2009 年 7 月 22 日新聞稿「存款全額保障退場策略三方工作小組」(Tripartite working group on exit strategy for the full deposit guarantee)」，<http://www.bnm.gov.my/index.php?ch=8&pg=14&ac=1878>。

註 11：歐洲國會於 2009 年 3 月 11 日通過 2009/14/EC 指令，決議修正現行規範存款保障制度之 94/19/EC 指令。新措施將強化對存款人保護，特別是保障額度及理賠時效。未來除非歐盟執行委員會於 2009 年底前提交歐洲國

會分析報告，指出是項保額提高不洽當外，否則將依每位存款人歸戶後之總存款，提供最高 10 萬歐元之保障。

註 12：依聯邦憲法所設立之聯邦合併基金 (Federal Consolidated Fund)；馬來西亞存保公司得向財政部融資，其資金來源為聯邦合併基金。

註 13：say on pay 是美國公司法之規定，亦即公司股東有權利對董事之酬勞投票，參考網站：Wikipedia，網址：http://en.wikipedia.org/wiki/Say_on_pay，最後查訪日：民國 98 年 9 月 22 日。

註 14：美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 因倒閉要保機構增加，為符合法定準備金目標值，自 2009 年 1 月起調高保險費率。另為充實準備金以應未來理賠之需，並收取特別保費。

註 15：我國存款保險條例 88 年 1 月 20 日增訂存款保險條例 15 條第 2 項，按其立法理由，係就存保公司為保障存款人權益，處理個別問題金融機構，而採取現金理賠以外之方式處理時，其所需成本應小於辦理現金理賠之損失成本，以昭公平並免除存款大眾疑慮，即較小成本處理原則，未有例外規定。

註 16：自民國 91 年至 100 年止，存保公司共移撥約 258 億元之保費予金融重建基金。

註 17：美國 3 大汽車廠的 CEO 在向美國政府申請紓困時，還坐私人飛機前往，被美國國會訓斥的畫面，不僅影響到輿論，也連帶使我國立法委員提出公司法修正案，增加「肥貓條款」限制經營績效不彰，薪資紅利卻頗高的企業。

註 18：公司法係現代企業組織之基本大法，其規範內容應具普遍性與永續性，然此次全球性金融風暴係非常態性，故就立法體系而言，將有關此等非常態之特殊性法律規範，置於公司法中似非所宜，應以特別條例之立法形式處理較為適當。

註 19：5 個原則包括：(1) 銀行整體獲利能力；(2) 長期獲利狀況；(3) 資金成本；(4) 全部風險；(5) 股東利益。這些作為都是已由紓困企業角度，擴及至提升整體金融市場企業之公司治理，

註 20：該條規定：「信用合作社上一年度平均逾期放款比率在百分之二點五以下且備抵呆帳占逾期放款比率達百分之四十以上，如有其他因社業務需要支

給時，得於其上一年度決算後稅前盈餘百分之三額度內自主運用，但最高以新台幣二百萬元為限。逾期放款比率超過百分之二點五或備抵呆帳占逾期放款比率未達百分之四十者，其可運用之限額為上一年度決算後稅前盈餘百分之一點五，但最高以新台幣一百萬元為限。前項所稱其他因社業務需要之支給項目係指：理事監事三節節金、理事監事輔導社業務專案津貼、理事監事出席會議誤餐費、理事監事參加社內舉辦活動之工作津貼、選務人員及監選人員工作津貼、社員代表大會紀念品代金、社員代表大會當日餐費代金、社員代表研習會出席費。」。

註 21：IMF 近期研究分析報告顯示，歐洲各國因金融市場之逐漸整合，促使金融監理與存款保險相關規範與合作日益密切。參 Daniel C. Hardy and Maria J. Nieto，「金融監理與存款保證之跨國協調 (Cross-Border Coordination of Prudential Supervision and Deposit Guarantees)」，IMF 工作報告 (WP/08/283)，2008 年 12 月。

註 22：美國聯邦存款保險法第 7 條規定，準備金目標範圍為 1.15% 至 1.5%，當準備金目標比率滑落至 1.15% 以下時，FDIC 應提出如何在未來 5 年內回復至 1.15% 以上水準計畫案。