

專 載

參加 2010 年日本存款保險公司舉辦之 第 5 屆圓桌會議「全球金融風暴 後之退場策略」摘要報告

陳聯一、周孟萱

壹、前言

自 2007 年 8 月迄今，全球金融市場經歷前所未有的震撼，金融風暴所產生的連環效應，已對全球實質經濟帶來嚴重負面衝擊，各國政府接連採取各種非常措施，如大幅降低存款準備率及利率、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，企圖阻止經濟持續惡化。在經歷各國政府採取強力措施救援後，2009 年下半年起，多項指標及數據已陸續好轉，全球經濟進入緩步復甦階段，惟擴張性財政政策造成龐大債務及預算赤字，量化寬鬆貨幣政策造成游資過剩，為使經濟回歸常態運行，各項非常措施應將退場，退場的時機需審慎選擇，因過早退場可能減緩經濟復甦動能，甚至景氣惡化，過晚退場則恐將引發道德風險、通貨膨脹及資產價格泡沫化等問題，造成二度金融風暴。

日本存款保險公司在日本東京舉辦之圓桌會議旨在探討金融風暴後之退場策略，從存款保險全額保障轉限額保障、部分或完全國有化銀行之再民營化，以及從存款保險機構角度探討新金融監理制度等三大主題探討。亞洲各國代表於會議中分享全額保障退場策略、存款保險制度修法及相關配套措施，對我國研擬存款全額保障措施屆期之相關因應措施計畫提供實質上的參考，助益良多。

全額保障係屬過渡性措施，當全額保障過渡性功能完成後，應在適當時機轉換為限額保障之存保制度，以發揮市場紀律，避免增加道德風險及問題金融機構處理成

本文作者陳聯一為本公司副總經理；周孟萱為本公司國際關係暨研究室中級辦事員。

本。為因應全額保障屆期，依國際組織及若干國家實施經驗觀之，若要回歸限額存保制度，國內外經濟金融狀況宜符合一定條件且須有相關因應配套措施，以利平和轉換及維持金融穩定。此外，在金融風暴後各國政府無不檢視其金融監理制度與規範，為防止類似的金融危機再度發生，金融改革迫切需要，金融機構亦必須全盤檢視造成此次金融危機的各項危險因子，強化自身的風險管理，惟在強化金融監理之虞，應注意避免影響經濟之復甦。

維持金融穩定無法單純仰賴金融法規的規範，仍需從金融監理與業者紀律取得三方平衡，佐以審慎的金融檢查，以評估金融機構是否遵循各項規範、達成金融監理的要求及強化自身紀律。為避免金融危機產生蔓延效應(contagious effect)，爆發一連串銀行倒閉造成系統性危機，建置完善的問題金融機構清理架構及工具實為必要，相關主管機關需作諸多重要的決定，包含啟動清理問題銀行程序、安排資產及負債移轉、保障優先債權人及釐清經理人、股東及次順位債權人的責任等，在處理問題金融機構方面，存款保險機構將扮演重要的角色。此次美國即於金融監理改革草案中特別補強原先 FDIC 處理問題銀行機制，在非常時期，為避免系統性金融危機爆發，政府得以將大型金融控股公司及非銀行金融機構交由 FDIC 接管處理，延續 FDIC 已實施多年且證實有效之問題銀行清理程序，以解決金融機構「太大不能倒」的問題及最終讓納稅人買單的詬病。

誠如 G-20 在去年 9 月匹茲堡所作的宣言，G-20 將持續確保全球金融市場的穩健發展有益於全球經濟的成長，戮力避免金融危機再次發生，亦為此次圓桌會議與會各國共同努力的目標。

本文摘自圓桌會議中兩大議題分別為「存款保險全額保障轉限額保障 (transition back to limited guarantee)」，介紹日本、香港、新加坡、泰國及馬來西亞全額轉限額保障之經驗及現行轉換計畫；另一為「從存款保險機構角度探討新金融監理制度(new regulatory landscape (from the deposit insurer viewpoint))」，探討美國及韓國之經驗作法。文中並由作者提出心得與建議，俾供我國實施存款全額保障退場計畫之參考。

貳、存款保險全額保障轉限額保障相關議題

一、日本經驗

DICJ 財務部資深顧問 Mr.Soichi Sato 就日本過去全額保障轉換限額保障之經驗說明如下：

(一) 存保機制因應金融危機所採行之措施

1. 亞太地區各國重要因應方式如后：

- (1) 自去年第四季起有些國家採行暫時的全額保障措施，包括台灣、澳洲、馬來西亞、新加坡及印尼。
- (2) 菲律賓將保額 25 萬調高至 50 萬比索。PDIC 權力亦受到擴充，可以檢查要保機構、對任何資金短缺的金融機構提供財務援助及處理問題金融機構等。
- (3) 韓國亦將保障範圍擴及外幣存款，且預計於 2014 年正式實施以風險為基礎的保費費率。
- (4) 有些國家並未改變原存保保障範圍，例如日本並未改變存保條例，僅針對有資金需求的小銀行，政府於 2012 年前提供短期資金挹注。
- (5) 俄羅斯存款保險機構(DIA)去年大幅調整存保措施，已取得權力可對有困難的銀行採取必要措施。

2. 美國因應此次金融危機，配合實施下列計畫：

- (1) 存款保險保額：從 10 萬美元暫時提高到 25 萬美元，施行期間由原訂之 2009 年延長至 2013 年。
- (2) 存款保險保費：其係採取以風險為衡量基礎之費率制度，特別針對銀行風險進行詳盡評估，依過去造成銀行倒閉的原因進行修正。

3. 歐洲亦實施下列計畫：

- (1) 全額保障：施行的國家包括奧地利、丹麥、希臘、冰島、愛爾蘭、斯洛伐克、斯洛維尼亞及土耳其等國。
- (2) 提高保額：將保額調高至歐盟最低保障之國家，包括比利時、荷蘭、希臘、立陶宛、葡萄牙及西班牙。許多國家亦將保額調高至接近歐盟最低的保額範圍，包括阿爾巴尼亞、保加利亞、克羅埃西亞、捷克、愛沙尼亞、芬蘭、匈牙利、羅馬尼亞及瑞典及英國等國。
- (3) 取消共保計畫。
- (4) 修改歐盟指令關於保障額度及理賠時效之規定，並自 2010 年起實施。

(二) 存款保險全額保障轉限額保障

任何國家不可能永遠採行全額保障，所以存保機構需擬定適當的退場策略，避免另一波金融失衡。

1. IADI 有效存款保險制度核心原則第 10 條：由全額保障轉換為限額保障

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。

2. 日本施行全額保障之經驗

90 年代日本經濟泡沫破裂，經濟和金融業受到重創，故於 1996 年大幅修訂存保條例，採暫時性全額保障穩定存款戶信心和金融體系之安定，原訂自 1996 年至 2001 年結束，但因日本經濟於 1997-1998 經歷第二次衰退，主因包括國內最主要的三家銀行倒閉及亞洲金融危機的衝擊，國內金融產業與經濟持續疲弱，爰此，日本政府決定續延長全額保障一年。日本政府從 2002 年開始逐步取消全額保障措施，金融主管機關考量非定期存款(deposits payable on demand)帳戶包含活期存款(current deposits)等多用於支付及結算用途，且當時金融市場仍有多家銀行倒閉，為維持支付系統穩定及建置完善的倒閉銀行清理機制，日本政府再延長非定期存款之全額保障 1 年至 2003 年(期後又續延長全額保障 2 年，至 2005 年屆期)，定期存款則於 2002 年恢復為限額保障。日本最終於 2005 年完全回歸限額保障，並推出「結算及支付用」存款及「特殊支付義務」存款，立法明定該兩類存款受永久全額保障，係因該兩類存款為日本付款與交割的主要工具。日本從全額保障回歸至限額保障總共費時十年。

(三) 結論

核心原則亦指出，轉換過渡期間非常重要，回歸到限額保障前，必須對經濟與金融體系的健全度有充分的掌握，政府當局必須判斷市場是否已達到適當時機，以及大眾是否對存款保障信心足夠，大環境不好或信心不足之時仍不可貿然轉換。此外，轉換過渡期間存保機構應全面檢視原存款保險機制之有效性，並作必要之修法，以日本為例，其對結算及支付性質存款永久全額保障，有效增強存款人的信心。

二、香港經驗

香港存款保障委員會總經理 Mr.Raymond Li 就香港將於 2011 年 1 月 1 日由全額保障轉換限額保障之準備工作說明如下：

(一) 香港存款保障制度介紹

1. 2006 年 9 月香港開始實施存款保障機制，為「賠付者(paybox)」機制。
2. 存款保障機制由獨立之香港存款保障委員會(Deposit Protection Board, DPB)負

責經營管理，資金全部來自銀行業。

3. 要保機構為持牌銀行(licensed banks, LB)，有限制持牌銀行(restricted licensed banks, RLB)及吸收存款公司(deposit-taking companies)這兩類可吸收存款之金融機構不受存款保險之保障。
4. 保障額度為每一存款人於每一金融機構享有 10 萬港幣保障(相當於 13,000 美元)。
5. 全球金融危機爆發後，2008 年 10 月香港特區政府宣布存款全額保障以強化存款人信心，並由外匯基金(如香港外匯存底)提供資金支持(2010 年 3 月香港外匯存底達 2,760 億美元)。
6. 全額保障範圍擴及所有吸收存款之金融機構，預計 2010 年底屆期。

(二) 近期存保制度發展狀況

1. DPB 持續密切留意國際及香港金融情勢、存款人狀況、金融機構狀況及區域金融穩定程度，以在 2010 年底全額保障屆期前順利完成轉換。
2. 國際及香港金融情勢
 - (1) 主要海外市場已見復甦跡象。
 - (2) 全球主要市場從量化寬鬆貨幣政策退場之時間、進度與衝擊未明。
 - (3) 香港銀行體系仍十分健全且業務蓬勃。
 - (4) DPB 認為金融情勢仍存在不確定因子，尤其是海外金融市場未見完全穩定，金融主管機關將持續密切觀察。
3. 存款人
 - (1) DPB 認為香港原存款保障額度仍顯不足，擬提高保額至 50 萬港元(約 65,000 美元)，可保障超過 90% 存款人。
 - (2) 其他修正包含存款質借(secured deposits)^(註 1) 納入存款保障範圍、調降現行保險費 65%(存保費率從原 0.05%~0.14% 區間調降至 0.0175%~0.049% 區間)、強化存保計劃的資訊揭露制度及加速賠付存款人。
 - (3) 2010 年開始公開宣導新強化之存款保障制度及全額保障之屆期。
4. 金融機構
 - (1) 全額保障屆期後預期將有存款移轉的現象，尤其是未受限額存款保障之 RLB 及 DTC。
 - (2) 香港金管局將密切監控金融機構是否準備妥當以順利回歸限額保障，尤其是流動性管理狀況。

(3) 2010 年開始之宣導活動將有助於存款人作即早及有序之存款安排，減輕全額保障屆期對銀行之衝擊。

5. 區域金融穩定

(1) 全球金融風暴期間，亞洲鄰近國家如新加坡及馬來西亞同樣採取全額保障措施。

(2) 香港與新加坡及馬來西亞共同組織三方工作小組以協調存款保險退場策略，成員包含各國的財政部、央行及金融監理相關單位。

(3) 跨國存款流動的可能性將因鄰近國家存款保障差異大而增高，因此三方政府預備修法調整存款保障額度，以縮小彼此間保額之差異。

(4) 目前三方政府表明全額保障於 2010 年底屆期，且無任何提早解除或延長保障之計畫。

三、新加坡經驗

新加坡存款保險公司總經理 Mr. Sin Teik Ooi 就新加坡將於 2011 年 1 月 1 日由全額保障轉換限額保障之準備工作說明如下：

(一) 實施全額保障之背景

1. 近期金融風暴期間，新加坡金融情勢穩定良好，無任何需要採行特別措施維持穩定，然而為因應鄰近國家如馬來西亞實施全額保障，2008 年 10 月 17 日由金融管理局與財政部共同宣布實施全額保障，並獲總理同意，期限至 2010 年底，此舉係為預防性措施，以確保新加坡境內銀行在國際上取得公平競爭的地位。
2. 政府以外匯存底提撥 1,500 億新幣資金為其擔保，保障範圍包含個人及企業存放於商業銀行、金融公司及信貸合作社之存款(含外幣存款)。
3. 香港與新加坡及馬來西亞共同組織三方工作小組以協調存款保險退場策略，以期在 2010 年底順利退場。

(二) 修改存保機制

1. 新加坡採行全額保障係因應鄰國全額保障之政策，並無國內金融體系信心不足的問題，因此新加坡政府深信其存保機制大體而言十分健全，足以維持金融體系的穩定，然而為確保在金融風暴後存保機制仍提供適當的保障及符合國際標準，新加坡存保公司與新加坡金融管理局檢視現存之存保機制並作適切的調整。
2. 新加坡存保機構刻正就該國存保制度進行檢視，目前針對調整項目進行對外公開意見調查，研擬修正重點如下：

- (1) 保障額度由現行 2 萬新幣調高至 5 萬新幣，並明訂利息保障僅納入已計入存款人帳戶之應計利息。
- (2) 保障之存款人原僅納入包含自然人及慈善機構，研議將其他非銀行之存款人納入保障，包含小型企業、社團、獨資及合夥人型態之企業等，惟商人銀行 (merchant bank) 及金融公司除外。
- (3) 原賠付金額採淨額法 (netting) 方式辦理，由於將降低賠付時效，擬改採先直接賠付存款人要保存款方式 (gross basis)。

3. 結論

- (1) 新加坡存保公司預期與香港及馬來西亞共同協調於 2010 年底轉換至限額保障將十分順利。
- (2) 新加坡境內經濟復甦及就業狀況恢復良好，與民眾溝通全額轉限額存款保障預期應不致遭受太多阻礙。
- (3) 新加坡存保公司將透過多元溝通管道教育大眾有關存保制度的改變。

四、泰國經驗

泰國存款保障機構總經理 Mr. Singha Nikornpun 就泰國將於 2012 年 8 月 11 日由全額保障轉換限額保障之準備工作說明如下：

(一) 實施全額保障之背景

在 1997 年亞洲金融風暴之前泰國並未設置任何存款保險制度，為因應金融危機，泰國政府實施全額保障，保障範圍擴及存款人及債權人，由金融機構發展基金 (Financial Institutions Development Fund, FIDF) 管理全額保障事宜，於 2003 年 11 月 4 日取消債權人保障，2007 年 12 月 19 日存款保障機構法 (Deposit Protection Agency Act) 立法通過，2008 年 8 月 11 日正式實施並成立泰國存保機構。

(二) 全額保障轉限額保障

1. 泰國原預計於 2008 年 8 月 11 日實施限額存保制度，因遭遇全球金融風暴，遂於 2008 年 10 月 28 日延長全額保障至 2011 年 8 月 10 日，採漸進法進行制度轉換。
2. 泰國全轉限措施採逐步調整之方式如下：
 - (1) 2011 年 8 月 11 日~2012 年 8 月 10 日全額保障轉換至 5,000 萬泰銖保障。
 - (2) 2012 年 8 月 11 日後從 5,000 萬泰銖調回至保額 100 萬泰銖。
3. 採漸進法轉換方式係為提供存款人及金融機構充裕時間調整體質，以適應未來

限額保障的實施，保障額度的決定係主要取決於保障存款人的比率，5,000 萬及 100 萬泰銖分別保障 99.98% 及 98.53% 的存款人。另存款受保障的比率雖非主要決定因素，但泰國存保機構亦密切監控之，5,000 萬及 100 萬泰銖分別保障 68.23% 及 22.27% 的存款。

(三) 退場前的準備措施

泰國政府將定期監控泰國境內經濟及金融狀況，並強化金融安全網成員間的協調及合作機制，在全額保障屆期前發動全轉限宣導活動包含透過研討會、電視、廣播及平面媒體等管道進行。

五、馬來西亞經驗

馬來西亞存保機構政策與國際事務部處長 Ms.Wai Keen Lai 就馬來西亞將於 2011 年 1 月 1 日由全額保障轉換限額保障之準備工作說明如下：

(一) 順利退場策略

退場策略並無一體適用之通則，適各國國情而定，主要應包含三大部分，分別為全額轉限額保障計畫(哪些訊息可以公開？哪些不能讓存款人知道？)、與金融安全網間之協調合作(包含境內及區域內)及應變計畫。

(二) 全額轉限額保障計畫

馬來西亞存保機構刻正就該國存保制度進行檢視，研擬修正重點如下：

1. 提高保額至 25 萬馬幣(原保額 6 萬馬幣)^(註 2)，以趨近鄰近國家如新加坡及香港之最高保額水準。
2. 擴大保障範圍包含外幣存款及部分伊斯蘭金融產品等，並有部分存款商品採全額保障。
3. 加強規定金融機構揭露金融商品受存款保障情形。

(三) 與金融安全網間之協調合作

1. 中央銀行：提供流動性支持及總體審慎監理。
2. 金融監理機構：強化監理、持續監督銀行營運及其流動性狀況。
3. 存款保險機構：調整存款保額及保障範圍、發動存款全額保障屆期宣導及教育存款人活動、執行與存款人溝通策略、進行調查了解市場穩定狀況及銀行職員的教育訓練。
4. 銀行：持續監控流動性狀況、與存款保險機構保持密切溝通、監控存款移動狀況及適時回報金融安全網成員。

5. 區域金融安全網成員：跨國協調存款保額及保障範圍、區域經濟金融的穩定度及退場時機及策略。

(四) 全額保障退場工作之評估

1. 退場準備工作包含設立退場日期、留意經濟金融情勢、大眾對金融市場之信心(可作特定民眾團體訪談(focus group interview))、銀行流動性狀況及測試輿論對退場的反應。
2. 擬定應變措施：是否要延長全額保障一年。
3. 實施全額保障退場後：監控其對市場的衝擊。

參、從存款保險機構角度探討新金融監理制度相關議題

一、美國經驗

美國聯邦存款保險公司金融監理暨消費者保護部新英格蘭區處長 Mr. Daniel E. Frye 以存款保險機構角度探討美國新金融監理制度有如下之看法：

(一) 金融機構倒閉家數歷史資料

1. 1980~1994 年間共 2,912 家銀行及儲貸機構倒閉，資產總值共 9,240 億美元。1989 年為倒閉家數最高峰，共 533 家銀行及儲貸機構倒閉。
2. 2007 年共 3 家銀行倒閉，2008 年有 25 家，2009 年有 140 家，2010 年至 2 月底止共 22 家，累積至 2 月底共 190 家金融機構倒閉，資產總值共 5,600 億美元。
3. 2009 年 12 月 FDIC 問題銀行清單上共有 702 家銀行及儲貸機構(占總體金融機構家數 8.8%)，資產總值共 4,030 億美元(占金融機構總資產 3.1%)。

(二) 金融風暴後之啟示

1. 聯邦存款保險法(Federal Deposit Insurance Act)第 38 條規定，FDIC 在被指派為倒閉銀行清理人時，倘該倒閉銀行造成存款保險基金損失超過 2,500 萬美元或金額超過該倒閉銀行總資產之 2%，即符合重大損失定義(material loss)，則 FDIC 必須對倒閉銀行進行倒閉原因分析及 FDIC 對該倒閉銀行過去監督管理評估，完成重大損失清查報告(Material Loss Reviews)。自 2007 年起已倒閉的 190 家金融機構中，約 80% 需進行重大損失清查。
2. 一個有效的風險分析必須對金融檢查評等制度(CAMELS rating system)各項指標進行前瞻性評量，各項指標需能夠適切反應出銀行在風險評估、監督及管控上之不當。

3. 造成銀行倒閉主因不外乎激進的業務成長策略、過度風險集中、經營管理不良、授信標準及信用管理不適當、過於倚賴非核心資金來源、薪酬制度設計導致業務人員衝量而忽視資產品質以及銀行資本及流動性不足等問題。
4. 過去 20 年來存保基金目標值(DIF Ratio)兩度出現負數，一次為 1990 年初降至 -0.25%，一次為 2009 年降至-0.39%，2006 年 FDIC 曾修法將 DIF Ratio 訂在 1.15%~1.5% 區間，倘低於 1.15% 則將啟動「充實存保基金計畫(Restoration Plan)」，若高於 1.5% 則將部分保費退還給金融機構。

(三) 金融風暴後美國金融穩定措施

1. FDIC 之金融穩定措施

- (1) 2009 年 9 月底修正充實存保基金計畫，將達成 1.15% 法定基金目標值之年限，從 7 年延長至 8 年。
- (2) 2009 年第一季調高存保費率。
- (3) 2009 年第二季採用新修正之存保費率計費標準。
- (4) 2009 年 9 月底向要保金融機構徵收特別保費。
- (5) 2009 年 12 月 31 日起向要保金融機構預收未來 3 年保費(2010、2011 及 2012 年)。
- (6) 2011 年 1 月 1 日起調高存保費率，每一費率級距增加萬分之三。

2. 調高存保費率(2009 及 2011) ^(註 3)

- (1) 2009 年 1 月起調整為萬分 12-14、17、35、50 等四級(即每一費率級距增加萬分之七)。
- (2) 2009 年 4 月起調整為萬分 12-16、22、32、45，但對發行無擔保債券的金融機構將給予降低費率的誘因，而對於大量依賴擔保負債和經紀商存款的金融機構則收取較高費率，增減後費率為萬分之 7-24、17-43、27-58、43-77.5。
- (3) 2011 年 4 月起調整為萬分 15-19、25、35、48(即每一費率級距增加萬分之三)，但對發行無擔保債券的金融機構將給予降低費率的誘因，而對於大量依賴擔保負債和經紀商存款的金融機構則收取較高費率，增減後費率為萬分之 10-27、20-46、30-61、43-80.5。

3. 特別保費

2009 年 9 月底，FDIC 向要保機構收取萬分之 5 之特別保費(計算方式為總資產減去第一類資本後乘以萬分之 5)，總計收取 54 億美元，目前 FDIC 未有加收特別保費之計畫。

4. 美國 Fed 及財政部之主要金融穩定措施

(1) 穩定經濟緊急法(Emergency Economic Stabilization Act of 2008, EESA)

美國國會於 2008 年 10 月 3 日通過 7,000 億美元 EESA。主要內容包括：問題資產紓困計畫(TARP)：政府向金融機構購買 2008 年 3 月 14 日以前之問題房貸資產。提高 FDIC 存款保障額度上限，每戶由 10 萬美元提高為 25 萬美元；實施期限至 2009 年 12 月底止(其後宣布延長至 2013 年 12 月底)。

(2) FDIC 建立「暫時性流動性保證計畫(Temporary Liquidity Guarantee Program, TLGP)」

為穩定存款大眾及投資機構對銀行的信心，FDIC 於 2008 年 10 月 14 日建立 TLGP，TLGP 包含兩部分分別為對銀行間放款提供暫時性之保證(Debt Guarantee Program, DGP)及銀行無息交易存款帳戶提供全額保障(Transaction Account Guarantee Program, TAG)。DGP 為對 2009 年 6 月 30 日前新承作之優先債將提供為期 3 年之全額保證，包括一般本票、商業本票、銀行間放款等無擔保債務，並收取保證費用，以強化授信市場之流通。另於 2009 年 5 月延長保證 2009 年 10 月 10 日前新承作且到期日在 2012 年 12 月 31 日前之優先債，大型金融機構使用頻度最高，於 2009 年 8 月底止流通在外之 FDIC 保證債務達 3,090 億美元。

FDIC 對銀行無息交易存款帳戶(transaction account)提供暫時全額保障(2009 年 12 月 31 日屆期)，主要為企業支票存款，另於 2009 年 8 月延長保障至 2010 年 6 月 30 日，總共 7,100 家金融機構符合資格，其中 87% 選擇參加此項保障計畫，截至 2009 年 12 月底止，總共全額保障金額達 8,340 億美元。

(3) 「定期資產擔保證券貸款機制(Term Asset-Backed Securities Loan Facility, TALF)」

2008 年 11 月 25 日 Fed 與財政部共同宣布建立 TALF，總額度為 2,000 億美元，以收購缺乏流動性之資產擔保證券(asset-backed securities, ABS) (以信用卡貸款、汽車貸款與就學貸款為擔保品者)。透過鼓勵投資人買進此類資產，美國主要銀行持有之大量不良資產可望由其資產負債表移除。2009 年 2 月 10 日 Fed 再將 TALF 額度調高至 1 兆美元，收購資產的範圍擴大到租賃、商業不動產、政府交通船舶租賃、小型/重型/農業設備貸款與租賃為擔保品之 ABS，以及商業不動產抵押貸款擔保證券(commercial mortgage-backed securities, CMBS)與民間部門發行之住宅用房貸抵押擔保證券(residential

mortgage-backed securities, RMBS)。

5. 暫時性 TLGP 措施之退場策略

(1) 暫時性措施實施效果顯著，不僅減緩信用市場流動性危機，並有效穩定金融系統，但在 2009 年間經濟持續未見好轉，住屋房產及商業不動產市場依然不振及失業率持續升高，銀行業由於持續打消大量呆帳、信用損失及信用取得不易等問題業績仍不見起色，造成問題銀行及倒閉銀行增加。爰此，FDIC 將在金融市場恢復正常後，有次序地逐漸將暫時性措施退出市場，TLGP 中兩項計畫退場已開始逐步進行，FDIC 將採取彈性作法及秉持資訊透明的原則，對於退場辦法採實施前公告且公開徵求各方意見的作法。

(2) DGP

金融機構參加該計畫之發債高峰集中於 2008 年 12 月，於 2009 年 8 月金融市場漸趨穩定後降低許多，有彈性的退場計畫開始於 2009 年 10 月實施，DGP 於是年 10 月底屆期，惟若有緊急況狀仍可啟動該計畫，FDIC 提供金融機構為期 6 個月的延長保證，並收取額外加價保證費用。

(3) TAG

逐漸退場計畫始於 2009 年 8 月，有鑒於仍有關鍵多數銀行在 TAG 於 2009 年底屆期後仍需此項保證，故於 2009 年 8 月延長保障至 2010 年 6 月 30 日，採金融機構自願方式，自願加入延長計畫之金融機構需增加保證費用以反映其風險(從原萬分之 10 提高至萬分之 15-25)，仍有超過 6,400 家金融機構選擇加入此項計畫，約占適用銀行的 80%。

6. 未來挑戰

(1) 充實存款保險基金。

(2) 現行採用之銀行清理策略

① 增加對損失分攤(loss sharing)交易及結構性交易計畫(structured transactions)的依賴。損失分攤交易方面，因 FDIC 吸收大部分損失而對併購銀行更具吸引力，促使併購銀行得以承受較多資產，且使併購銀行於管理或承受不良資產時，更能與 FDIC 立場一致。結構性交易是一種達到大量出售資產組合之方式，設計資產組合通常依據機構別、商品別及地理位置來組合資產。

② 採用包裹組合式清理(bundled resolutions)，意即將多家銀行組合後出售，非個別銀行分別出售，以增加經濟規模，吸引投資買家。

- ③ FDIC 以優於市況之價格將股權轉換至併購銀行。
- ④ 增加臨時雇員，以因應處理倒閉銀行家數增加所造成人員不足問題。
- ⑤ 設立暫時性區域辦公室(satellite offices)以支應清理倒閉銀行之需要。
- (3) 改革處理倒閉銀行權責制度之需要
 - ① 降低道德風險及解決太大不能倒之問題。
 - ② 金融風暴彰顯處理倒閉銀行單一機制之必要性。
 - ③ FDIC 有權處理銀行，但無權處理非銀行之金融機構及大型銀行控股公司。
- (4) 未來處理倒閉銀行權責制度改革重點
 - ① 現今改革重點在賦予 FDIC 處理非銀行之金融機構倒閉權限。
 - ② 建置一個即時且有步驟處理倒閉非銀行及金融控股公司之程序。
 - ③ 建置一個事前籌資(ex ante)之處理倒閉銀行基金，由大型金融機構提供資金。
 - ④ 建置總體審慎監督機制-系統性風險委員會(Systemic Risk Council)以監控系統性風險。

二、韓國經驗

韓國存款保險公司研究學者 Mr. Seungkon Oh 以存款保險機構角度探討韓國新金融監理制度有如下之看法：

(一) 全球金融風暴及韓國政府因應措施

1. 全球金融風暴期間韓國金融市場無面臨任何系統性問題，僅在 2008 年間有 3 家相互儲蓄銀行(mutual saving banks)倒閉。
2. 沒有發生系統性危機的原因歸納如下：
 - (1) 即時政策回應以健全銀行體質，包含設立 20 兆韓圓銀行資本重建基金、透過韓國資產管理公司之重建基金購買高達 40 兆韓圓銀行壞資產及韓國金融公司的金融穩定基金。
 - (2) 保障各項金融商品之存款保險機制。
3. 資本重建計畫實施後銀行 BIS 自有資本率回升
 - (1) 銀行資本重建基金提供銀行 3.96 兆韓圓資金。
 - (2) 銀行自行籌資 16.6 兆韓圓。
4. 2009 年 9 月底金融產業總資產(單位：兆韓圓)
 - (1) 銀行 1899 兆韓圓。

- (2) 證券 190 兆韓圓。
- (3) 人壽險 352 兆韓圓。
- (4) 非人壽險 79 兆韓圓。
- (5) 商人銀行 0.3 兆韓圓。
- (6) 相互儲蓄銀行 79 兆韓圓。

5. 存款保險機制調整

- (1) 2008 年 11 月外幣存款納入保障(永久性措施)，且保障國內銀行海外分行存款，惟海外分行倘受地主國保障則 KDIC 不提供保障。
- (2) 2009 年 1 月通過採行保障基金最適目標值區間，KDIC 共有 6 個保障基金。
- (3) 預計 2014 年實施風險差別費率，所有金融機構之法定存保費率上限為 0.5%。
- (4) 截至 2009 年底韓國共有 7 家金融控股公司包含韓國國民(KB)、友利(Woori)、韓亞(Hana)、新韓(Shinhan)、第一(SC)、韓國產業(KDB)及韓國投資控股(Korea Investment)。

利率 (%)	銀 行	金 融 投 資 公 司	壽險公司	商人銀行	相 互 儲 蓄 銀 行
保 費 費 率	0.08	0.15	0.15	0.15	0.35
最 適 目 標 值 區 間	1.5%~2%	1.5%~2%	1.2%~1.7% (人壽險) 1.5%~2.0% (非人壽險)	NA	3%~3.5%

(二) 韓國存款保險基金

- 1. 2003 年存保基金分割為兩個基金，一為存保基金，主要用於存款保險理賠及維持金融市場安定；另一為存保基金債券償付基金，主要用於償還存保公司債務、銀行重建及追償債務，另存保公司營業用資金係從這兩個基金分別提撥。
- 2. 存保基金的資金來源
 - (1) 存款保險保費，計算方式為適用費率乘以存款餘額。倘係新設之金融機構，計算方式為適用費率乘以實收資本或股本。新設銀行、金融投資公司及壽險公司適用費率為 1%，新設商人銀行及相互儲蓄銀行適用費率為 5%。
 - (2) 發行存保基金債券(自 2003 年起即未發行)。
- 3. 存保基金的管理

- (1) 基金主要用於存款賠付及處理倒閉銀行。
- (2) KDIC 管理之保障基金各自獨立記帳，目前除相互儲蓄銀行存保基金外，其餘各存保基金帳戶無資金短缺的問題。存保公司從相互儲蓄基金動支約 3.2 兆韓圓處理問題相互儲蓄銀行，爰此，存保政策委員會於 2009 年 6 月決議以其他存保基金支應相互儲蓄銀行存保基金之不足，為期 10 年免息，採用此法係因支出的利息低，且無需額外公共資金挹注及決策過程迅速。為充實相互儲蓄銀行存保基金，其他應變計畫包含發行存款保險基金債券及向韓國政府、中央銀行及要保機構融資借款。

(三) 結論

全球金融風暴下，韓國採下列方式免於系統性危機的爆發：

1. 有效回應全球金融風暴的措施，包含採用貨幣交換(美金)、財政擴張政策、銀行資本重建及企業重組等措施。
2. 金融安全網成員間緊密合作，包含強化系統性重要之金融機構(systemically important financial institutions)財務健全、有效資訊分享及採用即時糾正措施。
3. 完善的存款保險機制及多元籌資方式，包含有效處理問題金融機構及解決存保基金流動性問題。

肆、心得與建議

一、全額保障宜視經濟金融環境好轉後退場，退場的時機應審慎選擇，過早或過晚退場皆不適宜

誠如 IADI 針對全額保障轉限額保障所訂定之核心原則，採全額保障之國家應於大環境許可下儘速進行轉換相關工作。由日本經驗觀之，日本政府曾於全額保障屆期後，一度延長此項臨時性措施，並採分階段恢復存款限額保障制度，係因當時日本受亞洲金融風暴影響多家大型銀行破產，且非定期存款帳戶多用作支付及結算用途，日本政府為維持支付系統穩定並需時修法改善倒閉銀行處理機制。至 2005 年 4 月日本銀行不良債權問題業已改善且金融體系穩定，始全面恢復存款限額保險。檢視我國經濟金融狀況，目前經濟正逐漸復甦中，對未來經濟展望亦屬穩定正向發展，另金融機構資產品質已有改善，資本適足率提升，經營體質亦趨健全，整體金融體系狀況已明顯脫離歐美金融風暴之衝擊，因此建議我國應自 2010 年底屆期後，自 2011 年 1 月 1 日起轉換為限額保障機制，並即早公布該項政策，俾利民眾及要保機構因應。

二、為因應全額保障措施屆期，應強化原存款保險機制，以有效發揮保障存款人及穩定金融功能

此次全球金融風暴存款全額保障發揮平息金融危機之功能，亦突顯部分國家之存保機制仍有需強化之處，歐、美主要國家及亞洲各國為因應回歸限額保障後可能面臨之挑戰，均重新檢視存款保險機制並進行必要之修法，主要調整方向包含調高保額、擴大保障範圍、縮短賠付時間、調整存保費率、廢除共保制度、強化問題金融機構處理及清理機制、揭露金融商品存款保障資訊等七大部分。IADI 與 BCBS 於 2009 年 6 月聯合發布之「有效存款保險制度核心原則」，以及目前該等國際組織與國際貨幣基金(IMF)共同研議中之「有效存款保險制度核心原則評估方法(Core Principle Methodology)」，未來可作為各國檢視存保制度之絕佳依據。

我國目前亦面臨全額保障轉回限額保障之階段，為期制度能順利轉換，建議應調整存保制度相關規定，修正重點如下：

- 建議保額由新台幣150萬元調高至300萬元。
- 擴大存款保險保障範圍至外幣存款及存款利息。
- 建立存款保險費率自動調整機制。
- 調整存款保險費率以充實保險賠款特別準備金。

三、加強跨國性或區域性之合作機制解決全額保障退場事宜

全球金融風暴期間，各國政府各自提高保額或全額保障以為因應，甚少與金融貿易往來頻繁之鄰國作事前溝通與協調，缺乏跨國協商之基礎及一致性，造成部分國家境內雖然金融經濟狀況穩定，惟恐國內資金外流至採行全額保障之鄰國，緊急採行全額保障措施，新加坡即是一例。在金融危機時期，區域關聯度深或仰賴區域經濟的開放經濟體最傾向採取全額保障，因此，該類國家更需加強國際或區域性合作，尤其是跨國危機處理時協調採用全額保障措施。此次香港、新加坡及馬來西亞即在全額保障措施實施後，體認共同合作的必要性，組織三方工作小組以協調全額保障退場策略，我國目前雖未與這些鄰近國家正式建立協調退場機制，但仍應密切注意其轉換措施，並藉由參與區域性會議或研討會(如此次日本圓桌會議)，進一步了解其全額保障屆期轉換時程及方式，以使本國轉換過程更加順利。

四、強化問題金融機構處理及清理機制，遏止金融危機蔓延效應發生

部分歐、美國家因欠缺處理具系統重要性之金融機構(如大型金融控股公司)之特別處理機制，在此次金融風暴付出高額代價，美國金融監理改革重點之一，即是賦予 FDIC 必要職權以處理大型綜合性金融機構之倒閉案件，並由大型金融機構分攤處理倒閉機構費用。反觀我國則由於金融體系尚稱穩健，於此次全球性金融危機中，相對歐、美等主要國家受傷較輕。惟可參考歐、美等主要國家對於強化問題金融機構處理及清理機制之改革方向，同步檢視我國目前之機制及處理程序等，以預為因應。

五、建立總體審慎監理架構，提高金融機構資本適足性

如同 G20 在 2009 年秋於美國匹茲堡高峰會 G20 領導人推行「強勁、永續及平衡增長的框架(A Framework for Strong, Sustainable, and Balanced Growth)」所作的宣示：「總體審慎監理(macro-prudential supervision)及個體審慎監理(micro-prudential supervision)兩者應取得適當的平衡以控制金融市場風險，政府應建置必要的工具以監控及評估金融市場可能產生之總體審慎風險」；在美國金融改革草案中，亦提議建置總體審慎監督機制，一個系統性風險委員會以監控系統性風險。基本上存款保險制度之設計在保障小額存款人，其本身並無法預防或解決系統性金融危機，為強化總體審慎監理，我國應建立總體審慎監理架構，建置我國總體壓力測試模型，掌握我國金融體系在異常狀況下承受衝擊之承受力，強化預警系統之功能，並要求金融機構建立資本緩衝機制，強化流動性與資產負債管理，揭露各項風險(特別是表外項目)，增強其掌控曝險狀況及緊急應變能力。

註 釋

註 1：存款質借係指存款人以存款質押銀行以取得借款之信用額度。

註 2：2010年5月11日馬來西亞財政部宣布馬國存款保險保額調高至25萬馬幣，並建立一保險賠付機制以保障保險商品及 Takaful 回教保險商品，由 MDIC 負責制度的建立及相關法案的草擬。

註 3：2007年1月1日至2008年12月31日存保費率分別為萬分5-7、10、28、13等四級。