黃鴻棋、歐陽文皇、許麗真、鄧麗英王南華、陳聯一、葉露、楊靜嫻

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(下)

> 王南華、陳聯一、葉露、楊靜嫻 黃鴻棋、歐陽文皇、許麗真、鄧麗英 中央存款保險公司編印 中華民國100年11月

9 | 789860 | 303537

GPN: 1010004018 定價: NT 300元 著



# 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(下)

王南華、陳聯一、葉露、楊靜嫻 黃鴻棋、歐陽文皇、許麗真、鄧麗英 中央存款保險公司編印 中華民國100年11月

本公司自民國74年成立以來,致力於保障金融機構存款人權益、維護信用秩序及促進金融業務健全發展等任務,貢獻卓著;民國88年修正存款保險條例,存款保險制度由自由投保改為全面投保,開始實施風險差別費率以引導要保機構加強風險控管;民國96年大幅修正存款保險條例,賦予存保公司查核權,明定存保基金之目標值度,並建立因應系統性危機之機制,存款保險制度已成為我國金融安全網重要的一環;民國100年為因應全球金融危機與變革,再次修正存款保險條例,提高存款保險保障額度,並擴大保障範圍,以提升存款人信心。

1990 年以來世界各地陸續發生金融危機,存款保險對穩定金融的重要性再度受到重視,為使存保機制充分發揮其扮演金融安全網之功能,經由各國存款保險組織與監理機構之合作推動,於2002 年設立國際存款保險機構協會(IADI),總部設於國際清算銀行。本公司為IADI創始會員,除積極參與各項活動,擔任執行理事會理事及其研究準則委員會主席,負責規劃研擬制定國際準

則外,並於 2005 年獲頒 IADI 第一屆「全球最佳存款保險機構」之殊榮;另曾二度主持存款保險跨國研究計畫,分別於 2006 年及 2009 年榮獲 IADI 發布為國際準則供各國建置及改進存保制度之參考。

本公司除繼續積極參與國際活動、強化我國存保機制功能及對問題金融機構之處理外,並選派優秀人員出國考察、研習或進修,對我國存款保險機制及金融監理制度提出興革意見,期我國存款保險制度能掌握國內外經濟金融脈動,讓我國存款保險機制更臻完善。茲將各類研究報告成果編列為【存款保險叢書】,提供各界相關人士參考,並祈各界人士惠予指正。



中華民國100年11月



五	、我國存在	保機制金融穩定之預防性角色	254
	5-1 存款(	保險角色	254
	5-2 金融	體系吹哨預警角色	255
	5-2-1	強化金融預警系統及場外監控	
		機制	257
	5-2-2	積極協助問題要保機構增資自	
		救或促成併購	265
	5-2-3	辦理必要之實地查核或風險評估	266
	5-2-4	對問題要保機構提出警告或採	
		取終止要保措施	269
	5-2-5	加強與相關金融監理機關之資	
		訊交流及協調處理機制	270
	5-3 問題	金融機構接管及退場處理角色	272
	5-3-1	平息擠兌與退場處理	273
	5-3-2	退場策略之演進	274
	5-3-3	現行退場機制所遇之問題	279
	5-3-4	及早退場處理之成功案例	282
	5-3-5	對違法人員民、刑事責任訴追之	
		強化	291

5-4 消費者保護與金融教育者之角色	299
5-4-1 宣導金融及存保相關知識,安	
定金融消費者信心	299
5-4-2 整合金融安全網資源,執行金	
融安全宣導計畫	303
5-5 跨國金融風險預警與國際存款保險	
合作協調角色	306
5-5-1 強化全球金融風險預警,預防	
金融危機	306
5-5-2 跨國銀行在台設立分行存款保	
險議題	309
5-5-3 本國銀行國外分支機構存款保	
險問題	315
5-5-4 兩岸金融開放對存保機制之影	
鄉	318
六、學者專家訪談分析	323
6-1 前言	323
6-2 學者專家之訪談意見重點	323
6-3 學者專家之訪談完整內容	332
七、結論與建議	347
7-1 結論	347
(1)因應系統性危機機制之重要性及	
總體審慎金融監理趨勢	347

(2)金融危機彰顯存款保險「穩定金	
融」之重要性	347
(3)全額保障道德風險過高宜儘速研	
議退場策略	348
(4)因應大型問題金融機構流動性危	
機及退場機制之重要性	349
(5)各國缺乏彈性的金融穩定機制,	
突顯法制不完備之問題	350
(6)各國系統性風險緊急機制之財源	
主要由政府負責籌措	350
(7)薪酬制度應與風險或長期績效連	
結且強化薪酬委員會獨立性	351
(8)市場紀律及強化消費者保護趨勢	352
(9)強化國際金融監理,拓展跨國合	
作平台	
7-2 建議	353
7-2-1 建立明確迅速因應系統性危機	
之緊急機制	353
(1)成立金融穩定之統籌處理機構 -	354
(2)預為籌措因應系統性金融危	
機之財源	355
(3)建立政府相關基金以特別股挹	
注資本不足金融機構之機制	358

(4)對大型金融機構壓力測試,預
為因應,防範系統性危機359
(5)對大型金融機構應採差異化金
融監理,俾抑制道德風險360
(6)制定公平合理之薪酬制度362
7-2-2全額保障轉換為限額保障之建議
配套措施 363
(1)最高保額調整為300萬元,並擴
大存款保險保障範圍 363
(2)及早進行轉換制度宣導,並強化
消費者保護與金融教育者角色 364
(3)研修存款保險條例 365
7-2-3 充實與保護存保基金 366
(1)擇適當時機調高保額內存款之
差別費率及擴大費率級距366
(2)建立法制化費率自動調整機制 367
(3)嚴格執行立即糾正措施 368
(4)跨國銀行在台設立分行宜同步
考量存款保險相關事宜368
(5)本國銀行國外分支機構存款保
險問題宜及早因應 372
7-2-4 強化承保風險控管權能 374

(1)強化金融預警系統功能,並隨	
時檢討調整各種場外監控措施	374
(2)提早以輔導方式積極協助問題	
要保機構增資自救或促成併購	376
(3)賦予存保公司對受輔導或監管	
要保機構之淨值有查核權	377
(4)加強相關金融監理資訊之交流	
與共享	378
7-2-5 改善及強化要保機構之退場處理	
機制	378
(1)建立及早退場處理機制	379
(2)強化中大型金融機構之退場處	
理	380
(3)強化接管及前置作業人員法律	
保護措施	380
7-2-6 加速推動跨國合作處理金融危機	
之機制	382
參考文獻	386
一、中文部分	
二、英文部分	390
三、網站部分	396

### 附錄

•	
2-1 各國重大金融危機事件及因應措施	
彙整表39	98
2-2 美國之金融監理改革方案 40	)8
2-3 英國之金融監理改革方案 43	30
2-4 歐盟之金融監理改革方案 45	58
2-5 國際組織之金融監理改革方案 46	
2-6 有效存款保險制度核心原則 48	34
2-7 存款保險制度之公眾意識、治理及	
資金籌措國際準則 48	39
2-8 存款保險法規面之整合趨勢 49	93
3-1 美國「金融穩定方案」概述 50	)3
3-2 德國「金融市場穩定基金」概述 50	)8
3-3 英國對國有化銀行之後續處理方案 51	13
3-4 美國聯準會、聯邦存款保險公司及	
財政部共同宣布援助花旗銀行措施 51	19
3-5 美國「政府及民間共同投資計畫」 52	21
3-6 美國聯邦存款保險公司「損失分攤	
計畫」52	29
3-7 美國聯邦準備銀行創新貨幣政策工	
具53	33
3-8 英國「特殊流動資金計畫」54	40

4-1 我國採行存款全額保障之相關配	
套措施	541
4-2 美國聯邦準備銀行貼現窗口實務	
作業摘要	- 551
4-3 美國政府對大型銀行控股公司進	
行「壓力測試」相關說明	- 554
7-1 存款保險條例修正芻議	- 559
圖、表次	
圖 5-1 金融預警系統架構圖	- 258
圖 5-2 問題要保機構退場處理流程圖	- 286
圖 5-3 日本存款保險公司責任訴追體制圖	- 297
表5-1 外國銀行在台分行發照階段應併審查	
母國存保範圍相關事項表	-312
表7-1 本報告建議事項負責機關彙整表	384

#### 五、我國存保機制金融穩定之預防性角色

#### 5-1 存款保險角色

「Good fences make good neighbours.」健全的存款保險制度係金融監管法律制度中的一個重要環節,藉由向存款人支付保險金的方式,將銀行危機所可能造成的衝擊減少到最小的程度 <sup>133</sup>。建立一道安全防火牆,保障存款大眾,以及金融秩序的安定。

我國原無存款保險制度,依銀行法第 46 條規定: 「為保障存款人之利益,得由政府或銀行設立存款保險 之組織」,因此,為保障存款人存款之安全,增進金融 體系之安定性,並逐漸放寬各項金融管制,以提高金融 機構之競爭效率,健全其經營發展,依該條成立存款保 險機構。復以存款保險之性質為政策性保險與一般保險 有別,故另立存款保險條例用為實施存款保險之依據 134。存保組織之運作,亦肩負受託公權力執行及維護銀 行體系穩定之公益目的 135。存款保險制度有 3 個主要 目標:(1)保護小額存款人;(2)闡明存款保險機構經營 規則,失敗金融機構必須被關閉或被處理;(3)穩定金

<sup>133</sup> 黎世奇,金融監管法律問題研究-以銀行法為中心的分析,北京,法律出版社,2007年10月,P204。

<sup>134</sup> 立法院公報,第73卷第99期,委員會紀錄,P101。

<sup>135</sup> 蕭長瑞,金融安全網及問題金融機構處理,存款保險資訊季刊,第22卷 第2期,民國98年6月,P126。

融系統並鼓勵健全金融機構營運<sup>136</sup>,與金融主管機關及中央銀行構成金融安全網。而金融安全網包含 3 個目標,即是維持金融系統之穩定及民眾信心、處理問題金融機構最小化成本,及使清理人能加速處理保留資產<sup>137</sup>。

#### 5-2 金融體系吹哨預警角色

目前全球施行存款保險機制的國家共有 104 個 <sup>138</sup>,依據國際貨幣基金(IMF)較早於 2006 年所發布之全球存款保險機制調查報告之回卷資料顯示,有 36 國為賠付者 (Pay Box)之角色,有 48 國為風險控管者 (Risk-Minimizer)之角色 <sup>139</sup>。各國存保機制在金融安全網之角色因設計不同而有差異,例如美國聯邦存款保險公司(FDIC)為三大監理機關之一,負責部分之監理工作,歐盟之存款保險組織則多為賠付之工具,而日本及韓國存保組織,過去為賠付者之角色,惟目前已擴充其功能,並由單純賠付者之角色,逐漸擴充其功能成為風險控管者及損失控管者(Loss-Minimizer),此種現象在

-

See IMF, Gillian G.H. Garcia, "Deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices", April 1999, at 5, 參考網址: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9954.pdf, 最後查訪日: 2008.9.30。

See Rosalind L. Bennett, "Failure Resolution and Asset Liquidation: Results of an International Survey of Deposit Insurers", at 3, 參考網址: http://www.fdic.gov/bank/analytical/banking/2001sep/br2001v14n1art1.pdf, 最後查訪日: 2008,9.30。

<sup>138</sup> 國際存款保險機構協會(IADI)網站 http:www.iada.org,基準日:2009年6月30日。

International Monetary Fund, 2006, P34-35 •

歷經多次金融風暴洗禮以後,已成為國際趨勢,部分國家之存保機構甚至已從防範銀行的經營失敗預為著手,發揮更積極之功能。

我國存保機制之任務功能,除辦理承保、賠付及擔任被勒令停業要保機構之清理人以外,依修正前之存款保險條例第17條及第21條規定,存保公司為控制承保風險,必要時得報請主管機關指派人員對業務經營不健全之要保機構進行輔導,亦得檢查要保機構之業務帳目;修正後之存款保險條例雖刪除該規定,惟存款保險條例「承保風險」專節中,仍有取得要保機構財務業務資訊、實地查核、提出警告及終止要保相關權限,在實務上,存保公司亦須奉主管機關依銀行法第61條之1、第44條之2、第62條相關規定派員輔導、監管或接管要保機構,顯示我國存保制度在法制設計及實務運作上,均扮演著非單純賠付者的角色,甚至有輔助金融監理之功能。

存保公司自民國 74 年成立以來,即透過陸續研發、修正金融預警相關系統、加強各種場外監控措施、派員輔導或監管要保機構之業務經營等各種措施,協助要保機構穩健經營不遺餘力。「預防勝於治療」,為提升我國存保機制功能,存保公司未來應扮演更積極的風險控管者角色,儘早介入處理,以防範要保機構發生經營問題及掌握處理時效,避免賠付損失。

#### 5-2-1 強化金融預警系統及場外監控機制

#### (1)強化金融預警系統功能

金融預警系統係金融監理工具之一。存保公司自民國74年開業初始,即著手研發要保機構金融預警系統,運用統計計量方法結合電腦技術處理金融機構財務、業務資料,並於民國77年6月正式運作,以掌握要保機構營運動態,及早發現問題予以輔導管理,並作為金融檢查及風險管理分析之輔助工具。由於該系統對要保機構發生經營偏失或財務惡化情況之警示成效顯著,財政營備失或財務惡化情況之警示成效顯著,財政部於民國80年委託本公司建置「全國金融預警系統」,並自民國82年7月起運作實施,嗣後配部於民國80年委託本公司建置「全國金融預警系統」,並自民國82年7月起運作實施,嗣後配合金融環境及監理需要持續研修該系統功能,及早值測問題金融機構經營動態及財務狀況,及早值測問題金融機構及作為主管機關金融監理等之參考。

此外,為強化即時資訊之場外監控,存保公司於民國88年建置「金融機構與中央存款保險公司網際網路連線傳輸作業系統」,並自民國89年2月正式實施。藉由該系統中要保機構每日所傳輸之重要財務資料,專責輔導員得立即掌握要保機構之營運動態,對有異常變化者即時發出警訊,並分析其異常原因,適時採取必要之處置措施,

防範要保機構發生問題於未然。

金融預警系統

中報資料排序系統

申報資料排序系統

網際網路傳輸系統

資料來源:要保機構申報報表
指標:CAMELSO
產出結果:A,B,C,D,E

產出結果:百分位排序 1-99

圖 5-1 金融預警系統架構圖

目前金融預警系統包括檢查資料評等系統、申報資料排序系統及網際網路傳輸系統等 3 個子系統,檢查資料評等系統係根據金檢單位之金檢報告,以 CAMELSO 指標(即資本適足性(Capital Adequacy)、資產品質(Asset Quality)、管理能力(Management)、 盈 利 性 (Earning)、 流 動 性(Liquidity)、利率敏感性(Sensitive)及其他(Other)等)所產生之評等,評等結果分為 A、B、C、D、E等級,其中以 A 級為最佳,E 級為最差;申報資料排序系統則根據金融機構按季申報之財務資料,以 CAELSO 指標(資本適足性、資產品質、盈

利性、流動性、利率敏感性及其他等)所產生之排序,排序結果為1至99,以1為最佳,99為最差;網際網路傳輸系統係依要保機構每日申報之特定財務指標,對變動較大之財務指標產生警訊。

多年來實證結果,前述金融預警相關系統確能反應要保機構營運績效之良窳,並及時監控其財務狀況之異常變動,充分發揮應有之監理功能。主要運作績效包括:

- (A)定期將相關預警管理性報表彙送相關主管機關,以增進監理資訊交流及金融監理效能。
- (B)配合政府對金融機構資訊採逐步公開揭露之 政策,定期摘錄要保機構部分經營資訊登載於 存款保險資訊季刊及登錄於本公司網站,供大 眾查閱,以發揮市場制約機能。
- (C)對要保機構經營異常變化警訊,視狀況函請各 該機構辦理改善或函相關主管機關督促改 善,以降低承保風險。
- (D)產出檢查評等結果配合相關指標,以決定個別 要保機構適用之風險差別費率等級,有助於督 促要保機構改善營運。

為監控及評估要保機構財務及營運風險,存 保公司將賡續運作該等系統,提升系統運作績 效,並配合金融環境及監理需要,持續強化該系 統功能,以有效掌握要保機構經營資訊,並及早發現要保機構財業務經營異常變化,俾即時採行各項因應處理措施,導正要保機構之經營風險, 進而防範要保機構倒閉於未然,避免賠付損失。

#### (2)落實專責輔導員制度

為加強服務要保機構、落實場外監控制度, 存保公司自民國87年下半年起實施專責輔導員制 度,按全體要保機構所在行政區域或性質別規劃 輔導責任區,指派專人擔任服務及聯繫工作,並 與相關金融監理機關保持聯繫等,以有效掌控承 保風險及即時處理要保機構相關問題。

截至民國 98 年 11 月底止,存保公司之要保機構共 383 家,包含本國銀行 38 家、外商銀行在台分行 30 家、信用合作社 26 家、農會信用部 264 家及漁會信用部 25 家。存保公司為有效運用人力,除於平日辦理表報稽核及每日網路監控等方式追蹤要保機構財業務變化狀況以外,另針對不同經營風險之要保機構,採差異化管理,並分採各種場外監控措施,重要者如:

(A)辦理不同頻率之經營狀況分析:每年定期辦理不同頻率之經營狀況分析,並出具分析報告(如月報、季報、半年報或年報等),適時掌握要保機構重大經營狀況及可能之承保風險,並作為

採取相關處理措施之重要參考。

- (B)派員列席主管機關召開之相關監理或輔導會議:對有重大經營缺失之要保機構,派員列席主管機關召開之相關監理或輔導會議,與主管機關密切配合加強輔導要保機構之業務經營,並針對決議事項辦理追蹤,以確實掌握其改善進度。
- (C)辦理特定表報稽核:對有特定經營風險之要保機構,如承作業務集中於現金卡、信用卡、建築融資、不動產、利害關係人、大額關係關聯戶、信用貸款及投資業務等,進行特定表報稽核,定期監控其變化及趨勢,並要求及早改善,以降低經營風險。
- (D)對場外監控所發現缺失事項之處理:對場外監 控所發現有影響承保風險之事項,及早發函要 保機構改善並副知主管機關,或採行邀談主要 負責人或相關業務主管人員,或派員洽訪,或 適時研擬建議措施,請主管機關為必要處理等 措施,督促其確實改善,以降低承保風險。
- (E)對總體金融風險之控管:為瞭解總體金融風險,不定期分析重要特定總體金融概況,包含本國銀行經營概況分析、雙卡業務狀況分析、 不動產景氣狀況分析、投資證券化商品風險分

析、要保機構負債結構分析等,並適時函請要 保機構注意相關景氣行情之變化及對各該要 保機構財業務之可能影響與風險,促請及早預 為因應,以降低經營風險。

為提升承保風險之控管效能,存保公司將配合金融業經營環境及相關監理措施,隨時檢討調整及加強各種場外風險控管措施,俾落實承保風險之事前管理與降低承保風險,包含:

- (A)加強對外國銀行在台分行及子銀行之風險控管:配合大型國際銀行母行與分行的資本適足性及流動性應採分離策略之國際趨勢,及我國主管機關已預告修正外國銀行在台分行及子銀行相關監理法規,亦調整外國銀行在台分行及子銀行之風險控管,將原較側重母行財務健全能力方式,調整視為獨立機構加強控管。
- (B)加強對兩岸金融開放可能新生營運風險之監控:配合兩岸金融監理合作瞭解備忘錄(MOU)之簽定,加強對核准增設大陸營業據點、放寬相關業務承作等可能新生營運風險之監控。另對於該類業務之經營資訊,建議宜列入單一申報窗口定期申報,並提供存保公司充分之資訊共享,以利控管承保風險,並保障存款人權益。
- (C)持續加強總體金融風險之控管與分析:研擬加

強要保機構(尤其大型要保機構)對總體經濟變 化及金融風險承受能力之評估分析,以掌握要 保機構未來可能經營風險,促請及早積極改善 或預為因應。

#### (3)持續舉辦要保機構經營政策及風險管理研討會

為促進要保機構健全經營,並積極促請改善業務經營及輔導其注意風險管理,存保公司多年來配合金融監理狀況及金融環境變化,不定期召開各類業務研討會或座談會,並分別邀請要保機構高階主管參加,透過經驗分享及充分雙向溝通方式,協助要保機構穩健經營,均獲致極正面之回響。例如本(98)年度針對全球金融風暴之影響與發展等相關議題,分別舉辦5場研討會如下:

#### (A)要保機構經營政策與管理研討會

因受到歐美金融危機衝擊,各國經濟及金融環境均受到重大影響,我國金融機構亦面對較以往艱困之經營環境,為控管承保風險,於民國98年6月8日至12日分北中南三區舉辦4場「要保機構經營政策與管理研討會」,邀請金管會主任委員陳冲於民國98年6月8日為要保機構講授「存款全額保障期間金融監理新思維及對金融業之期許」,並邀請多位專家學者及要保金融機構,共同探討歐美金融危機下

對台灣總體經濟、產業影響及如何加強風險管理等議題,參與人數共約 455 人,有效提升要保機構因應歐美金融危機衝擊之風險控管觀念。

#### (B)全球金融危機之處理經驗與啟示國際研討會

為使國內金融機構對當前國際金融市場現況及監理趨勢有更深入之瞭解,並強化風險管理意識,於民國 98 年 10 月 22 日至 23 日假台灣金融研訓院菁業堂舉辦「全球金融危機之處理經驗與啟示國際研討會(International Seminar on Lessons and Implications in Managing the Global Financial Crisis)」,邀請金管會副主任委員李紀珠蒞臨致辭,暨國內外知名專家學者發表專題演說或擔任主持人或與談人,分享國際金融監理趨勢,並以國際觀點就金融實務與金融監理機制提出建言,參與人數共約 160 人,對國內銀行強化風險控管及瞭解未來國際金融市場發展趨勢深具助益,亦有助於我國金融監理及存款保險制度邁向國際化發展。

存保公司將持續舉辦要保機構經營政策及 風險管理研討會,聘請專家或學者講授經營管理 新議題、金融業務暨新金融商品之發展趨勢與風 險管理等重要議題,以提升要保機構業務經營及 風險管理觀念。

#### 5-2-2 積極協助問題要保機構增資自救或促成併購

在要保機構發生重大弊案、擠兌、資本不足或財務業務狀況嚴重惡化等經營危機時,主管機關得依銀行法等相關規定,指派存保公司監管或輔導要保機構,以協助要保機構改善各項財務、業務缺失,或督促資本不足要保機構及早增資自救或促成被併購,以避免要保機構經營持續惡化被接管而增加存保公司賠付損失。

截至民國 98 年 11 月底止,經主管機關依銀行法 第 62 條及相關監管辦法指定存保公司為監管人,監 管要保機構,並代行其董事及監察人職權計 7 家,包 括銀行 2 家、信託投資公司 1 家及信用合作社 4 家, 另經主管機關依修正前之存款保險條例第 17 條及銀 行法第 61 條相關規定,指派存保公司派員輔導要保 機構之業務經營,輔導方式包含派員進駐、列席董事 會、進行書面輔導等共 61 家,包括銀行 10 家、信託 投資公司 3 家、信用合作社 17 家、農會信用部 28 家 及漁會信用部 3 家。期間存保公司除致力於穩定要保 機構之業務經營以外,並督促改善各項財務、業務缺 失,及積極協助完成增資自救,以恢復正常營運;對 於無法完成自救之要保機構,則以促成被併購方式處理,包含依存保機制、金融重建基金機制處理及自主性合併等。

鑑於新修正之銀行法已賦予主管機關得依要保機構資本等級進行相關立即糾正措施,存保公司將配合主管機關監理政策需要,執行相關及早糾正或退場處理事宜。惟「事前積極輔導勝於事後消極賠付」,為避免發生可能賠付損失,於發現要保機構經營持續惡化,產生經營危機時,將密切與主管機關聯繫,並配合主管機關相關監理政策,提早以輔導方式(如 BIS 比率低於 5%,即派員進駐輔導等)積極協助問題要保機構完成增資或促成被併購,以根本解決要保機構經營問題,並充分發揮存保公司穩定金融之積極功能。

又為鼓勵健全金融機構併購資本不足機構,宜儘速建立銀行業自主性合併之制度化配套措施,如分行遷移或增設彈性、業務開放等行政措施誘因及相關稅負優惠等,同時嚴格執行銀行法相關立即糾正措施,以督促資本不足機構及早增資自救或與其他健全機構自主性合併,並避免經營持續惡化被接管而增加存保公司賠付損失。

#### 5-2-3 辦理必要之實地查核或風險評估

依據存款保險條例第24條規定,存保公司得對

要保機構辦理查核,項目包括存款保險費基數正確性、存款相關電子資料檔案建置內容、是否有應終止要保契約情事、履行保險責任前要保機構之資產及負債、停業要保機構及提供財務協助之問題要保機構違法失職人員財產資料及民事責任追償等。此外,如要保機構有不當資金移轉或財產交易,致有損及保險賠款特別準備金之虞時,存保公司得報經主管機關或農業中央主管機關同意後,對其所從屬金融控股公司、該控股公司之其他子公司或農會、漁會非信用部門辦理查核。

除前述查核權限以外,為強化存保公司對承保風 險之控管權能,並利問題要保機構之評估與後續處 理,建議宜再賦予存保公司對要保機構「受輔導、監 管處分且有嚴重危及存款人權益情事時之淨值」有查 核權,理由如下:

(1)存保公司基於承保風險之控管,在要保機構被主 管機關依銀行法第61條之1第3項派員輔導,或 依同法第44條之2第1項派員監管,或依農金法 第36條第1項設置輔導小組整頓,且有嚴重危及 存款人權益時(如未能依主管機關函示提出具體 可行增資計畫、增資延宕或可能無法完成自救 等),為利評估其自救可行性及如無法完成自救需 預先規劃後續退場處理,存保公司有必要評估其

- 資產負債之淨值缺口及分析對承保風險之影響, 爰宜賦予存保公司對該等要保機構之查核權。
- (2)依過去中華銀行因發生重大突發事件而引發恐慌性擠兒,存保公司臨危受命接管該行,其處理過程相較於其他已事前介入輔導之經營不善金融機構(如台東企銀、花蓮企銀、中聯信託、寶華銀行、亞洲信託等)更為複雜與艱困,甚至須由當時金管會施主任委員俊吉、財政部何部長志欽、中央銀行彭總裁淮南會銜宣示「中華銀行已由政府接管,成為政府的銀行,各種存款,金額不論大小,由國庫全額擔保」,始能逐漸平息存款人疑慮等處理經驗觀之,賦予存保公司類此查核權限,讓存保公司能提早介入掌握問題要保機構真實財務狀況,並可對要保機構不法行為案件(如中華銀行王又曾等)及早監控處置,以利後續退場規劃處理,並避免存款人信心危機,引發擠兌及造成社會秩序紊亂,實亦有其必要性。
- (3)主管機關負責要保機構之一般金融檢查,其檢查 評估係以繼續經營原則為基礎;存保公司係以可 能停業清理之非繼續經營基礎,對受輔導、監管 且有嚴重危及存款人權益者,針對其問題資產可 能損失及或有負債之範圍,對帳面淨值受影響情 形進行查核評估,以評估受輔導、監管機構自救

可能性或可能被接管、停業之承保風險。

(4)存保公司之查核係針對資產負債損失影響淨值情 形進行評估,並作為相關主管機關及其他金融安 全網成員,規劃相關整併或退場處理之參考,不 包括一般業務、內控、分層負責操作及內部管理 之查核,亦不提敍業務缺失,並非一般金融業務 檢查,與主管機關以監理為目的之金融檢查亦屬 有別,故無論就查核目的、時機、範圍、評估原 則及用途等,均與金管會檢查局之金融業務檢查 不同,二者並無重疊亦無重複情形。

#### 5-2-4 對問題要保機構提出警告或採取終止要保措施

依存款保險條例第25條規定,要保機構有違反法令、存款保險契約或業務經營不健全時,存保公司得提出終止存款保險契約之警告,並限期改正;另依存款保險條例第26條規定,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:(1)提出警告並限期改正而屆期未改正;(2)限期資本重建或為其他財務業務改善,屆期未改善或經評定已無法改善;(3)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。另為兼顧小額存款人權益,依存款保險條例第27條規定,該契約終止後半年內,

存款人仍依法受存保制度之保障。

存保公司為執行前述對要保機構提出警告及終 止存款保險契約作業程序,已訂有「中央存款保險公 司對要保機構提出警告及終止存款保險契約作業要 點」以為遵循作業規範,惟因要保機構遭提出警告或 終止存款保險契約之負面訊息若經揭露,勢將造成存 款人極大疑慮,而有立即發生擠兌或流動性危機之 虞,故存保公司實不得不妥慎為之。未來存保公司倘 有需提出警告或終止要保契約時,除了必須事先審慎 評估及確認要保機構確有符合提出警告或終止要保 契約情事, 俾據以依法為之以外, 為防範可能引發存 款人信心危機之負面效應,應依「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」第二點規 定先與相關主管機關協調,以期能與銀行法立即糾正 措施相關規定機制相結合,被終止要保資格之要保機 構應由主管機關勒令退出市場,對涉及有引發系統性 風險之盧者,並應儘速提報金融監理聯繫小組或相關 危機處理機制會商因應措施,以順利執行存款保險條 例所賦予之權能,有效降低承保風險,並兼顧金融安 定。

## 5-2-5 加強與相關金融監理機關之資訊交流及協調處 理機制

我國近幾年積極推動金融改革,金融監理分由金管會與農委會負責辦理,另由金管會、中央銀行、農委會及存保公司組成金融監理聯繫小組,以定期開會討論金融監理重大議題方式運作,及透過金融監理資料單一申報制度進行資訊交流與共享,並訂有「處理金融機構經營危機作業要點」,明定個別金融機構經營危機及系統性風險危機之處理分工等,我國金融安全網已訂有一定之分工協調及資訊共享機制。

為加強承保風險之控管,存保公司將持續透過金融監理聯繫小組、單一申報窗口及金融機構經營危機相關處理分工機制,加強與相關金融監理機關之資訊交流及共享,以掌握要保機構經營資訊,並加強對要保機構之金融監理資訊交流及經營危機處理等之合作及聯繫;另不定期產出金融預警各項管理性報表,與相關金融監理機關交流;針對影響要保機構經營危機或其他影響金融秩序之重大事件,研提相關分析報告或研擬相關建議,函報主管機關處理,以健全金融市場;拜訪相關監理與輔導機關(構)交換輔導經驗,以加強輔導基層要保機構穩定經營等,俾協助提升金融監理合作效能。

此外,依據國際清算銀行巴塞爾銀行監理委員會 (BCBS)及國際存款保險機構協會(IADI)於 2009 年 6 月 18 日聯合發布之「有效存款保險制度核心原則」 第6項有關「金融安全網各機構之相互關係」之核心原則,強調金融安全網間應持續性或針對特別金融機構建立緊密之協調合作及資訊交流機制,爰為加強金融監理效能及資源共享,相關金融監理資訊應彼此充分交流與分享,並建立迅速、廣泛之合作機制,如主管機關對資本顯著不足或風險偏高金融機構之重要核處意見及追蹤考核結果等,宜與中央銀行及存保公司交流,以預為因應,並共維金融安定。

#### 5-3 問題金融機構接管及退場處理角色

我國存保公司除保險人之法定職權外,尚肩負處理問題金融機構之任務,擔任接管人、職務代行人及金融重建基金受託人等多重政策角色。存保公司已完成 56 家金融機構之退場處理,除慶豐銀行概括讓與之交割作業外,金融重建基金階段性的任務大致已完成。存保公司由早期擔任救火隊促成併購的角色,迄金融重建基金時期以接管方式標售處理問題金融機構,期間累積了相當的退場處理經驗,接管及標售機制亦已建置成熟。

由存保公司退場處理之演進,各階段所遭遇之各項 衝突及疑義,雖然大多能及時迎刃而解,然相關法令及 退場處理策略仍需不斷的檢討,與時俱進始能為功。本 節擬就存保公司各階段所擔任角色、退場策略之演進及 目前所遇的問題等加以探討,並以近期問題金融機構及 早退場之成功案例,分析檢討其成功要件暨及早退場之配套機制。

#### 5-3-1 平息擠兌與退場處理

#### (1)協助要保機構平息擠兌事件,擔任救火隊

存保公司於民國 74 年設立後,國內陸續發生金融機構存款人擠兌事件,存保公司主動發布保險責任聲明啟事及新聞稿,在事發第一時間迅速派員至現場安撫存款人情緒,與存款人進行當面溝通,協助平息擠兌,並於必要時,協助受擠兌金融機構解決流動性問題。

#### (2)金融重建基金開啟問題金融機構退場新紀元

民國 89 年底,英國經濟學人、美國商業週刊 分別以金融風暴及高逾放比為題,大肆報導台灣金 融市場之脆弱,並聳動預言台灣於民國 90 年春節 前可能出現金融風暴,標準普爾(S&P)信用評等公 司甚至調降台灣主權展望評等,此等報導引發朝野 各界嚴肅正視國內潛在之金融問題。當時由主管機 關列為輔導對象之問題金融機構,因缺乏明確退場 機制而無法處理,存款保險改採強制投保後,存保 公司承擔之風險與責任驟增,但相關資源與配套措 施未能配合調整,且歷年累積之存保理賠基金有 限,無力單獨處理眾多問題機構。為避免金融機構 經營危機事件之連鎖效應導致系統性風險發生,由 政府編列預算成立金融重建基金之作法,迅速成為 各界之共識,政府爰於民國 90 年 7 月制定金融重 建基金設置及管理條例,提供存款全額保障。在金 融重建基金機制下,存保公司除奉派擔任問題金融 機構接管人,同時為執行該等機構退場之受託人。

# (3)金融重建基金與存款保險理賠準備金合併運用機制

嗣為因應金融重建基金剩餘資金不足處理被 其列管之經營不善金融機構,恐有嚴重危及信用秩 序及金融安定之虞,民國 96 年初主管機關援引新 修正存款保險條例第 28 條第 2 項但書規定,修正 擴大之「金融重建基金與存款保險理賠準備金合併 運用機制」,依存款保險條例第 28 條第 2 項但書規 定,洽商財政部及中央銀行同意由存款保險理賠準 備金與金融重建基金結合運用,共同保障金融重建 基金列管機構之債權人,依金融重建基金相關規定 提供一致之保障。

#### 5-3-2 退場策略之演進

#### (1)政府協調銀行概括承受問題基層金融機構

民國 90~91 年間存保公司受金融重建基金委託大規模處理 43 家基層金融機構,處理過程包括

存保及行庫派員 200 餘人力進駐輔導、接管或代行 職權防範道德風險,委聘會計師辦理資產負債評 估,另因該等金融機構經營不善且持續虧損已久, 恐有發生系統性危機之虞,為儘速處理,金融重建 基金爰協調 10 家體質健全之大型銀行概括承受其 資產負債及營業,並由金融重建基金依法彌補其負 債超過資產之差額,以接續其營運,維持金融服務 不中斷,並解決基層金融多年之沈痾,及落實政府 金融改革之決心。

#### (2)公開標售問題金融機構

上開 43 家經營不善基層金融機構順利處理之後,金融秩序已趨穩定,對於嗣後陸續發生之經營不善金融機構,金融重建基金則參酌國外作法,創歸公開標售機制處理,期透過市場之公平競爭。創造標售價值。民國 91 年間以公開比議價方式處理高雄縣鳳山信用合作社,成功奠定日後處理經營不善金融機構之模式。迄今,金融重建基金已以公開標售模式共順利處理了台南五信、鳳山信台社、高雄企銀、中興銀行、花蓮企銀、台東企銀、中聯信託、中華銀行、寶華銀行、亞洲信託、慶豐銀行等 11 家經營不善金融機構。

#### (3)Good/Bad Bank 分開辦理標售

存保公司於民國 91 年初接管高雄企銀(高企) 後,委聘會計師辦理資產負債評估,並辦理全行公 開標售,惟無投資人參與投標而流標。係因投資人 對高企授信資產品質不易掌握,風險難以評估,且 高企標案主要誘因為通路價值,Good/Bad Bank 分 開標售,可使資產品質透明化而通路價值較易浮 現,進而增加投資人參與投標意願。自處理高企退 場起,若不良資產規模達一定數額,即採 Good/Bad Bank 分開標售策略,以增進標售效率。

# (4)特定資產自 Good Bank 標案抽離或搭配附買回機 制,強化標售策略之彈性

中聯信託除銀行業務外,另持有大量不動產及 股權等特定資產,若與 Good Bank 併包標售,因(銀 行業)投資人對該等資產欠缺興趣或不符其投資宗 旨及利益,可能導致出價偏低或甚至流標,皆不符 處理成本最小化原則。再者,特定資產分開標售, 並不影響標售 Good Bank 之運作,若一時未能處 分,交由接管人暫時管理,俟洽當時機再行處分, 俾將處分利益最大化。存保公司受託處理亞洲信託 時,採此項策略,開創我國處理經營不善金融機構 無須公共資金負擔任何費用之「零成本」先例。

此外,存保公司處理中華銀行退場時,投資人對帳列正常放款之邊緣型授信戶於未來發生逾期

之風險性疑慮甚高。為避免買賣雙方在價值評估上產生極大差異造成流標,爰增設售後賣回機制,特定授信案無需評估價值,由雙方先以帳面價值交易,事後如有實際發生延滯情況,則由賣方買回,對賣方而言不必為求順利標售而降價,對買方而言因可適度降低風險而願意參與競標。

# (5)切割分行之分包標售策略

民國 97 年 9 月存保公司奉派接管處理慶豐銀行退場事宜,時值國際金融危機,各界對金融業務前景充滿悲觀,經歷民國 98 年 3 月公開招標及民國 98 年 6 月與台銀議價兩次宣告流標。嗣經市場訪談及研析後,將拆分為信用卡業務、越南分行、國內分行兩包,共計四標案公開標售,於民國 98 年 10 月 27 日再度開創標售經營不善金融機構之新模式。

慶豐銀行分拆標售之設計,係因市場投資人普 遍認為慶豐銀行 39 個分行據點規模較大,無能力 或無興趣參與,建議若能切割成小規模標售,則有 意願參加。又因信用卡業務與越南分行之資產品質 較佳,亦有投資人表達承購意願,爰參考市場投資 人之需求後,評估該行資產負債之屬性,決定將慶 豐銀行拆分為信用卡業務、越南分行、國內分行 A 包(18家分行)及國內分行 B 包(19家分行)等四標案 辦理標售。

分拆標售之首要重點,在於審慎拆分各標案之 標售範圍及所屬員工,必須全盤審視資產負債之屬 性,儘可能分拆標售,對於無法拆分之項目則考慮 予以保留。另為消弭員工對於拆分標售之疑慮,則 以公平合理之方式拆分員工,儘可能達到公平合 理。考量有可能發生部分標案流標之情況,爰 要 研擬各種狀況,研擬妥善之因應方案。以慶豐銀行 為例,該行之資訊系統係納入B包標售,一旦發生 B包標出、A包流標時,則必須規劃如何將原系 買回或租用供後續使用。又僅有國內分行 A、B包 標脫時,留下之信用卡業務及越南分行,則必須 標脫時,留下之信用卡業務及越南分行,則必須評 估繼續運作或以結束業務處理。而流標後維持基本 業務運作之各部門人力,亦須事前妥為規劃。

慶豐銀行四標案之標售結果,應證市場投資人對於小規模標案較具興趣,因有多家投資人參與競標,使標售結果超過預期,亦遠比民國 98 年 6 月 30 日與台銀議價之出價結果高出很多。鑒於目前市場投資人對於國內銀行通路之胃納量日趨變小,拆分標售(包括海外分行拆分標售)勢將應用於未來處理中大型問題金融機構之參考。

# (6)跨國處理海外分行

慶豐銀行在越南設有兩家分行,於接管前,即

評估是否會適用越南存保機制,並瞭解越南政府對外國分行之相關監理法令。經評估越南分行淨值為正數,資產應能涵蓋負債,應無越南存保機制之適用。惟依越南法令,母國銀行若經營不善,越南政府律之資產。我國金管會為利順利處理慶豐銀行,於接管前,即與存保公司共同拜會越南央行,表達我國將順利平和移轉慶豐銀行之資產,並將全額保障分行負債,請越南政府之同意支持後,迄存能協助配合。本案獲越南政府之同意支持後,迄今,兩國之溝通協調尚屬順暢。

# 5-3-3 現行退場機制所遇之問題

探究接管問題金融機構之目的,係在暫時維持其繼續正常營運,使金融服務不中斷及維護經營價值,並適時配合主管機關依法採行適當處理措施,使其迅速順利退出市場。現行接管法制及接管所面臨的問題,探討如下:

# (1)按現行法制無法接管問題金融機構

依銀行法相關規定,金融機構資本嚴重不足時,主管機關應限期派員接管。金融重建基金存續期間存款全額保障狀態下,接管作業尚能順暢運作,惟未來回歸存款限額保障機制,接管人並無法律依據拒絕給付保額外存款及非存款債權。如是,

按銀行業資產負債結構之特性,接管人將會面臨流動性不足問題,引發擠兌,甚至被迫停業。因此, 金融服務不中斷及維持營業價值等接管原始目的,將因金融法制之不完備而被摧毀。

# (2)接管人員面臨法規不完備之訟爭風險

依現行銀行法令有關接管之規定仍存諸多窒 礙難行之處,較有疑義者,例如:問題金融機構淨 值為負時,接管人如何清償債權?存款債權優先執 行時點未明,因依銀行法第62條之2第1項規定 「銀行經主管機關派員接管者,銀行之經營權及財 產之管理處分權均由接管人行使之。」,如問題金 融機構淨值為負時,按存款保險條例第 42 條第 1 項規定,銀行或金融機構經營不善進行退場處理或 停業清理清償債務時,存款債務優先於非存款債 務,何謂「進行退場處理」?「存款債務優先於非 存款債務」,究何所指?如未明確,恐影響日後超 過保額存款人之受償比例, 並增加存保基金處理成 本,惟接管人如何清償債權?接管人是否仍適用公 司法第23條?接管人執行職務時均有上開法律疑 義及接管法規對處分資產負債尚無明確的法律依 據,接管人員將面臨是否可以清償債權、如何清償 **債權等問題,法規不明至衍生諸多爭議及可能潛在** 訴訟風險。

# (3)工會罷工權之干擾

由於受接管機構是否正常運作將涉及存款人 利益及金融秩序穩定,受接管機構之工會於接管及 標售期間,依法爭取員工權益似可體會,惟不顧客 戶權益及社會觀感,依勞動法規以合法罷工或同時 請假方式要脅爭取員工更多權益,而犧牲社會大眾 利益及增加處理問題金融機構之困難性,亦有待商 權,惟依現行法規卻難以約束,主管機關應可考量 對金融業之罷工採取較嚴謹之規範。

# (4)「接管及前置作業人員」法律保護措施尚有不足

存保公司受金管會指派擔任多家問題金融機構之接管人,接管期間由接管小組召集人擔任該行之代表人,依金管會民國96年3月26日金管銀(一)字第09600102440號函釋,接管小組在執行受接管銀行之業務範圍內,屬該銀行之負責人。

依銀行法與公司法相關規定,公司負責人應依 法執行公司業務並負善良管理人注意義務。惟接管 小組屬臨時任務編組,並非專業經理人,對於銀行 實務並不熟悉,接管後對諸多外部法令與銀行內規 卻需立即進入狀況,其每日批覆可能涉及違法、道 德操守無從確認之問題金融機構經理人所呈公 文,自身可能觸法,亦可能損害他人。一旦發生員 工舞弊或業務疏失,或因遵循相關法律規定及主管 機關指示(如:未獲保障之債務不予清償)致客戶權 益受損等情事,亦恐將使接管人員面臨負擔民事損 害賠償之責任。

依現行存款保險條例第9條規定,存保公司之 負責人及職員,依本條例規定履行保險責任或執行 清理業務時,因故意或過失不法侵害他人權利者, 存保公司應負損害賠償責任。前項情形,負責人及 職員有故意或重大過失時,存保公司對之有求償 權。存保公司雖非法定「接管人或代行職權人」, 惟實務上,主管機關皆指派存保公司擔任該項職 務,然存款保險條例第9條之保障範圍並未包括接 管人及前置作業人員,易致渠等執行職務時產生極 大壓力,進而不利勇於任事。

# 5-3-4 及早退場處理之成功案例

#### (1)案例簡介

某信用合作社累積虧損嚴重,主管機關鑒於其 財務、業務狀況遲未改善且業務相關振興改善措施 未有具體成果,爰於民國 96 年間函請存保公司進 駐輔導及研議在存保機制下接管該社之作業規 劃。該社於民國 97 年間以委聘財顧方式執行合併 計畫,惟因股價及員工權益保障議題與投資者產生 落差,無法成局。嗣經社方多方努力,取得工會之 諒解及社員代表之支持,於民國 98 年進行第 2 次標售完成概括讓與。本案所面臨的問題及成功之因素,分析如后。

#### (2)該社面臨的問題

(A)受限法令規定無法辦理減、增資,導致募股自 救受阻

該社營運持續虧損,累積虧損已超過股金 三分之一,資本顯著不足,且社員信心不足造 成股金持續流失。依信用合作社法第 37 條準 用銀行法第 64 條規定,若無法於主管機關所 定之期限內補足資本,將遭接管或勒令停業。 惟受限於現行相關法令,信用合作社並無類似 上市櫃公司得辦理減資再增資之規定,社員必 須以面額入股,於淨值貶落狀況下,形同一入 股即產生損失,以募股方式完成自救,執行不 易。

(B)工會要求高於一般交易常規標準,導致投資人 卻步

該社財務狀況惡化,員工危機意識增高, 在工會壓力下簽訂團體協約,工會要求員工百 分之百留用及保障三年不解僱,條件過於嚴苛 導致投資人卻步,不利併購計畫之執行。

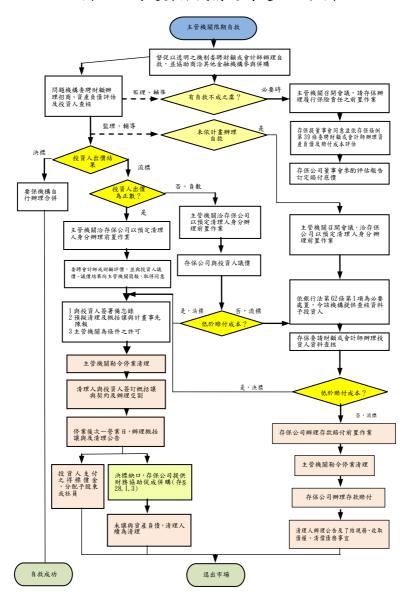
# (3)退場處理面臨的問題

該社非金融重建基金列入處理之名單,經評估於回歸存保機制下,依銀行法第 64 條之 1 及存款保險條例第 42 條存款債務優先受償之規定,由於受接管機構資金不足以因應存款人提領,勢將造成存戶擠兌,受接管機構將面臨支付系統中斷之風險,然停業處理又無法維持營運不中斷之接管的。換言之,無法以接管方式辦理退場。美國雖有類似存款債務優先受償之規定,惟美國聯邦存款保險公司(FDIC)處理問題要保機構多以停業清理方式辦理,且於停業清理前以祕密標售方式完成該構之標售,停業日辦理交割讓與承受機構,停業日機之次一營業日則由承受機構掛牌重啟營業。該項機制,以停業清理方式處理,因問題機構已關閉無須營運,依存款債權優先之規定辦理賠付,執行上尚無困難。

存保公司為解決現行法制無法接管問題金融機構之問題,乃參酌上開 FDIC 秘密標售機制結合我國相關法規,研議「問題要保機構回歸存保機制下退場處理程序之作業規劃」提供主管機關作為退場參考。

該規劃案,係提早於自救期間同步進行退場標 售作業,期達成營運不中斷之退場目標;其規劃原 則係結合現行銀行法、存款保險條例及相關法規, 並預擬各階段主管機關及存保公司作業程序及配套措施。當標售作業議價結果低於存保公司現金賠付成本,則可促成併購;議價不成即停業清理,辦理現金賠付或存款移轉,相關作業流程詳圖 5-2。停業前必須完成履行保險責任之前置作業,包括委聘財顧辦理資產負債評估、分包策略規則、標售作業程序、簽署備忘錄、預擬清理計畫報請主管機關預為核准等。

圖 5-2 問題要保機構退場處理流程圖



上開規劃案面臨之法令問題臚列如下:

- (A)存保公司履行保險責任前置作業,包括委聘財顧事宜,尚無法適用存款保險條例第39條「存保公司辦理第28條至第30條及第41條第2項事項時,不適用政府採購法及預算法第25條至第27條規定。」,委聘財顧如須辦理公開招標等程序,恐加重存款人之疑慮,有礙其自救並增加處理成本。前述問題或可類推政府採購法第22條第1項第3款「遇有不可預見之緊急事故,致無法以公開或選擇性招標程序適時辦理,且確有必要者」之規定,採限制性招標方式辦理;惟為避免爭議,仍宜正本清源,修法解決。
- (B)存保公司得依存款保險條例第 24 條授權,委聘財顧辦理資產負債之查核及評估,惟問題機構提供予存保公司評估之資料,倘未取得問題金融機構同意,存保公司無權逕行提供予潛在投資人,而須請主管機關協調辦理。
- (C)依銀行法第 62 條之 4 規定,金融機構受讓被清理銀行或與其合併時,應取得股東會同意。惟股東會之召集有其固定程序及應遵守期間,準此,得標機構欲在停業日後之次一營業日掛牌營業並非易事。於投資人為金控公司

時,因依金融控股公司法第 15 條規定,子公司之股東會職權由董事會行使,尚有解決之道;倘投資人並非金控公司,其參與機會恐遭限縮。

- (D)依本規劃案,停業前之標售作業,存保公司以預定清理人身分,與併購機構簽署備忘錄。受處理之問題機構之公告及申報問題,依存款保險條例第 40 條規定得以契約簽訂日為事實發生日,再循證券交易法第 36 條辦理公告及申報。惟前揭存款保險條例規定適用對象似不涵蓋交易相對人,簽署備忘錄時,相對交易人若依法辦理公告及申報,則資訊將提前曝光,無法達到祕密標售之目的,尚待修法解決。
- (E)問題金融機構員工解僱事宜屬促成併購之前 置作業,依本規劃案需於停業前完成,且於主 管機關勒令停業後,即同時辦理概括讓與,故 無法循重建基金處理模式,於概括讓與 60 日 前,依大量解僱勞工保護法(下稱大解法)規 定預告解僱。 本案經洽行政院勞工委員會民 國 97 年 12 月 30 日勞資 3 字第 0970126645 號 函釋示結果,尚不符大解法第 4 條第 1 項但書 「突發事件」,以排除於解僱日 60 日前預告之 規定,尚待修法或尋求其他因應方案解決。

#### (4)小結

- (A)本案得以促成併購,順利退場,其成功因素歸納如下:
  - (a)主管機關依法採行及早處理措施

依據信用合作社法第37條準用銀行法第44條之2規定,當金融機構處於「資本不足」 (含)以下之資本等級,主管機關必須依其資本等級採行相關措施。本案之信用合作社法準問 已逾資本三分之一,依信用合作社法準用銀 行法第64條規定,中央主管機關應於三個月 內限期命其補足資本;逾期未經補足資本 者,應派員接管或勒令停業。前述法定處理 機制透明,主管機關除依法採行相關措施 外,並以邀談負責人、進駐輔導等方式表 政府決心,適時給予管理階層及員工壓力 使其體認自救不成被接管之後果,得以務實 進行自救計畫。

#### (b)進駐輔導控制風險

本案主管機關組成聯合輔導小組,並由 存保公司進駐輔導,輔導該社改善財業務及 加強內控,並督促該社確實執行自救計畫及 合併案。輔導期間定期召開聯合輔導會議、 列席理事會及授信審議委員會等重要會議, 有效控制業務風險。小組成員各司其職與該 社經營階層建立溝通管道,對合併案成功推 動發揮一定功能。

# (c)行政配套措施

本合併案相關分社通路遷移原則為投資 人所關注之議題,主管機關對該項搬遷原則 於正式招標前確定,減少投資人之不確定 感,並吸引投資人加速進行併購評估及促成 併購。

#### (d)該社積極的配合

該社所提自救計畫,其中募股補足股金 及改善營運等或執行困難或緩不濟急,仍積 極處分資產及推動合併計畫。合併計畫因員 工保障議題造成阻礙,經與員工積極溝通消 彌反對聲浪後,終於取得工會的諒解,順利 完成資產負債及營業之概括讓與。

(B)回歸存保機制後,已無法依金融重建基金模式 以接管方式退場處理,祕密標售機制的建立, 提供主管機關自救不成之配套方案:

依美國聯邦存款保險公司(FDIC)之經驗,立即糾正措施(PCA)機制的實施,使FDIC能於停業前獲得問題銀行的配合。夠大的併購市場讓FDIC有足夠的選擇機會,對交易條件

取得強勢主導的地位。我國已實施資本等級差 異化管理措施,為祕密標售機制提供基礎環 境,惟市場尚有不足,有待建立強力的行銷管 道突破格局。依現行法令,或不利於資訊保 密,如:存款保險條例第39條及第40條;或 須遵守一定之法定程序,無法契合快速處理之 需求,如:大量解僱勞工保護法之60日前預 告解僱規定、銀行法第62條之4踐行股東會 決議之程序等,相關障礙尚待主管機關修法解 決,或尋求技術上之突破。

# 5-3-5 對違法人員民、刑事責任訴追之強化

金融犯罪及道德風險之防範,應分別以金融機構 自律、公司治理、透明化及市場機制、行政監理及責 任追訴為防線,過去我國著力於行政監理,未來必要 強化自律、市場機制及責任追訴,而以責任追訴為最 後防線 <sup>140</sup>。

# (1)刑事罪責之告發

金融機構經營不善雖受限於金融環境之影響,然金融機構倘能穩健經營,依金融機構賺取 利差之特性,當不致大幅虧損,使資產小於負債, 導致淨值為負數之情形。故金融機構經營不善之

<sup>140</sup> 陳春山,金融改革及存保法制之研究,元照出版公司,民國93年2月, P338-339。

主因多係受違法舞弊案件之影響,而此違法舞弊案件有由負責人為之,有由一般職員為之者,然損害金融機構之利益與財產則均同一也。金融機構舞弊犯罪類型約可區分為7大類:(A)違反銀行法及其相關規定;(B)授信作業徵信不實;(C)授信作業鑑估不實;(D)授信作業逾越權限;(E)違反一般授信作業規定;(F)舞弊虧空;(G)其他。

對上開違法人員存保公司將向檢調單位告發,經檢察官偵查後視案件以刑法背信、侵占、 詐欺、偽造文書及違反銀行法、證交法等罪名提 起公訴,使該等違法人員受到刑事責任之制裁。

# (2)民事責任之訴追

任何執行處理問題金融機構權限之存款保險機構,所應考量之求償重點,除了善盡追償義務使存保基金之損失最小化以外,更應顧及公平正義之實現 <sup>141</sup>。存保公司辦理民事責任之追償,常遇見之問題有二,即資料之蒐集與執行上之無實益。相關民事事件發生後,常因證據資料之提供欠缺完整,致增舉證上之困難。對須負責任之人,渠等於違法犯行時,多已設法脫產,僅剩共有持分、既成道路等難以處分之土地,或已設定高額

<sup>141</sup> 李智仁,從比較法角度論處理問題金融機構之存款保險法制,存款保險資訊季刊第21卷第4期,民國97年12月,P174-175。

抵押權予他人之不動產等,致終局執行渠等財產後,常無實益。故存款保險條例於民國 96 年修正時賦予存保公司對違法失職人員財產資料之調閱權,並配合銀行法撤銷權之功能,希冀可減低存保公司理賠之金額。

# (A)對違法失職人員財產資料之調閱權

存款保險條例第24條第1項第4款賦予 存保公司得對停業要保機構及依第 29 條第 1 項規定提供財務協助之問題要保機構違法失 職人員,辦理財產資料之查核及民事責任追 僧。存保公司辦理上開查核時,如要保機構與 其從屬金融控股公司、該控股公司之其他子公 司或農會、漁會非信用部門,有不當資金移轉 或財產交易,致有損及保險賠款特別準備金之 虞時,存保公司得報經主管機關或農業中央主 管機關同意後,對其所從屬金融控股公司、該 控股公司之其他子公司或農會、漁會非信用部 門查核。存保公司辦理財產資料之查核時,得 向政府機關(構)、金融機構或有價證券集中保 管機構索取或閱覽相關財產及戶籍等資料。存 保公司並訂有「對停業及提供財務協助要保機 構違法失職人員財產資料及民事責任追償事 證查核作業規範」以為業務上之遵循。

#### (B)加強運用銀行法撤銷權之功能

對債務人脫產行為之撤銷權,民法第244條定有明文,然銀行法中亦有所規範 <sup>142</sup>。銀行法第125-5條之撤銷權,有認為須以債務人有第125-2條或第125-3條之行為,並經有罪判決確定,方得對其財產移轉行為進行撤銷訴訟 <sup>143</sup>。雖尚有諸多疑義,惟金融7法中均增訂此

<sup>142</sup> 銀行法第 125-2 條規定:「銀行負責人或職員,意圖為自己或第三人不法之利益,或損害銀行之利益,而為違背其職務之行為,致生損害於銀行之財產或其他利益者・・・」。第 125-3 條規定:「意圖為自己或第三人不採之所有,以詐術使銀行將銀行或第三人之財物交付・・・」。第 125-5 條規定:「第 125-2 條第 1 項之銀行負責人、職員或第 125-3 條第 1 項之銀行為人所為之無償行為,有害及銀行之權利者,銀行得聲請法院撤銷之。銀行之權利,且受益人於受益時亦知其情事者,銀行得聲請法院撤銷之。依前 2 項規定聲請法院撤銷時,得並聲請命受益人或轉得人銀貨原狀。但轉得人於轉得時不知有撤銷原因者,不在此限。第 1 項之銀行負責人、單員或行為人與其配偶、直系親屬、同居親屬、家長或家屬間成行為之處分其財產行為,均視為無償行為。第 1 項之銀行負責人、第 1 項之銀行負責人、第 1 項之銀行負責人、 1 年間不行使,或自行為人與前項以外之人所為之處分其財產行為,推定為無償行為。第 1 項之銀行使,或自行為人與前項以外之人所為之處分其財產行為,推定為無償行為。第 1 項及第 2 項之撤銷權,自銀行知有撤銷原因時起,1 年間不行使,或自行為時起經過 10 年而消滅・・・」。

<sup>143</sup> 民國 96 年 5 月 3 日【經濟日報】【李娟萍】強化投保中心律師陣容。 周吳添:民事賠償是民間力量另一種重要的監督機制,台灣應如何加強 這方面的監督?

賴英照:上市櫃公司發生掏空案,數以萬計的被害人如果能真正獲得賠償,一方面可以還給投資人公道,另方面也讓違法亂紀的人, 不能坐享犯罪利益;這種嚇阻犯罪的效果,絕對不下於坐牢。 美國能夠維持金融市場的紀律,很大一部分是得力於民事責任 的追償。在台灣,很少有被害人真能獲得賠償。

民國 94 年 4 月金融 7 法 (包括銀行法、金控法、票券管理法、信託業法、信用合作社法、保險法及證券交易法) 修正,對於金融犯罪人的財產移轉行為,明文規定得予以撤銷,希望藉此追回財產,使犯罪人無法坐享犯罪利益。但實際執行時,障礙很多。

首先,銀行的負責人或職員必須被判刑確定,才能對他們的財 產移轉行為,進行撤銷訴訟,但許多人在判刑確定前已經脫產。

撤銷權之規定,當有其特殊目的與意義,否則與民法撤銷權之規定,除舉證責任之轉換外並無差異,故應為銀行獨立型態之特殊撤銷權,然尚待主管機關釋示及司法判決補充,以加強運用銀行法撤銷權之功能,當可嚇阻金融機構負責人或職員違法之行為。

# (C)考量董監責任保險

我國亦可參酌日本及韓國存款保險機構 設置責任解明委員會或可以要求要保金融機 構投保責任保險,以彌補要保金融機構高級主 管或職員之不法行為,或債務不履行所致之財 產損失,說明如下:

(a)日本存款保險公司(DICJ)對問題金融機構 進行處理,其保護對象是存款人和信用秩

第二,判刑確定之後,有權提出撤銷訴訟的人,是銀行本身。 但新的負責人可能不知道財產被搬到何處去,假設知道,也可 能沒有誘因去打官司。

第三,銀行把大筆款子集中「借給」少數企業,這些企業負責人如果有財產移轉行為,依照新條文的規定,原則上不能撤銷;如果要撤銷,必須證明他們是「以詐術使銀行將銀行或第三人之財產交付」,換句話說,如果是周瑜打黃蓋,一個要超貸、冒貸,一個全力曲意配合,沒有詐術可言,新條文就沒有用武之地。

周吳添:法令上或機關上的鬆綁,應如何擴大對投資人的保護?

賴英照:美國投資人碰到地雷股,會積極訴請民事賠償,專業律師也介 入協助,不讓當事人脫產。但國內的情形,投資人大多倚靠投 保中心幫忙,而投保中心幾位律師人單勢孤,面對大老闆重金 禮聘的律師團,「武器」明顯不對等,他們雖然全力以赴,投資 人也常得不到應有的賠償。這種現象,很值得相關機關注意。 序,而非問題金融機構、經營者、股東(或出資人)及銀行職員,因此,DICJ發動民事追償的前提條件是(i)經過處理後,問題金融機構不再存在。(ii)經營者退出並追究其民、刑事責任。(iii)股東或出資者負擔損失。存款保險機構給予資金援助的附加條件,是當事人及相關責任人必須付出儘可能的努力後給予協助 144。

DICJ 設置營運委員會、責任解明委員會、優先股份等處分審查會及業績評價委員會以處理事務。1998年2月存款保險法修正,存款保險機構被賦予調查權,藉立追究關係人之責任,因此即於同年設置責任解明委員會,由理事長任主席,DICJ主管任委員,主要任務係釐清倒閉金融機構負責人或職員之民、刑事責任 145。圖示如下 146:

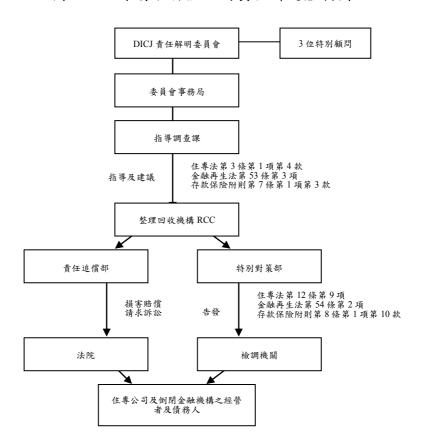
-

<sup>44</sup> 羅清,日本金融的繁榮、危機與變革,北京,中國金融出版社,民國89年8月,P446。

<sup>145</sup> 蔣福齡,日本之金融改革,存保公司,民國91年10月,P26。

<sup>146</sup> 參考網站:日本預金保險機構,網址:http://www.dic.go.jp/english/e\_annual/e\_annual\_fy2007-2008.pdf,at 58,最後查訪日:民國 98 年 4 月 10 日。

圖 5-3 日本存款保險公司責任訴追體制圖



(b)韓國存款保險公司(KDIC)對已賠付或已購 買其債權,或已提供財務協助之金融機構, 其應負責之前任或現任高階主管及職員,或 因無法履約導致金融機構不能支付之債務 人( 債務人如為法人則包括其前任或現任高 階主管及有關之人,商事法第 401 條第 2(1) 項各款規定導致風險事故之人,及主要股 東)以及第三人,有損害賠償請求權。KDIC 要求金融機構以書面提供相關理由、請求方 法及期間,如不能支付債務之金融機構未能 提供,得立即提起損害賠償請求。韓國存款 保險公司代不能支付債務之金融機構提起 訴訟,或參加其訴訟所須之費用由不能支付 債務之金融機構負擔。KDIC 並可調查不能 支付債務之金融機構和導致與不能支付債 務有關人之財產狀況 147。並得請求有關單 位提供資料或訊息,其非有正當理由不得拒 絕之 <sup>148</sup>。

KDIC 可以要求要保金融機構投保責 任保險,以彌補要保金融機構高級主管或職 員之不法行為,或債務不履行所致之財產損 失,要保金融機構如不配合要求,KDIC 得 代要保金融機構投保之,要保金融機構如不 負擔責任保險之保險費,得從存款保險費中

<sup>147</sup> 參見韓國存款人保障法第21-2條。 148 參見韓國存款人保障法第 21-3 條。

# 5-4 消費者保護與金融教育者之角色

本次金融危機除讓各國政府紛紛提出金融監理改革方案或加強檢討金融監理制度外,亦更加重視推行金融消費者保護機制,其中推廣及普及金融知識,已成為全球性新興的金融課題。

消費者保護法及金融教育雖皆以消費者為重心,但 兩者在功能上仍有差異。消費者保護法係基於達成法令 規定,加強對消費者發生消費糾紛時之法律保障,及提 供消費者損害求償處理方法,而金融教育則是透過知識 的傳輸與訓練去補強消費者保護相關資訊。就存保機制 而言,存款保險機構藉由提供存款保障,保護金融消費 者,又因存款保險亦為金融知識的重要一環,藉由存款 保險教育宣導,強化消費者保護與金融教育者之角色, 有助穩定社會大眾信心及維繫金融市場的穩定。

# 5-4-1 宣導金融及存保相關知識,安定金融消費者信 心

一個完善的存款保險宣導計畫,能推廣及促進民 眾對存款保險制度及其主要功能的認識,藉由傳遞正 確之訊息,建立存款人對存款保險的信心。反之,若 存款人對存保制度缺乏認知與信心,則當銀行發生問

<sup>149</sup> 參見韓國存款人保障法第 35-9 條。

題時,極易造成存款人擠兌的情形發生。因此,有效 的存款保險知識宣導與教育,可以安定金融消費者之 信心及穩定金融體系。

本次美國次貸風暴所引發之全球金融危機,我國亦參考國外作法,採取暫時性全額保障措施至 2010 年底止,亦因此而有效安定存款人信心及穩定金融市場,顯示存款保險對穩定金融及保障金融消費者權益確實發揮其功效。有鑑於保護金融消費者、普及金融知識,已蔚為世界風潮,國外實施金融及存保教育之經驗,對我國宣導金融及存保相關知識應具助益。

過去幾年英、美等先進國家進行金融大改革(Big Bang)時,在放寬對金融業者管制的同時,也立法規定政府及業者應透過媒體傳播方式對消費者進行金融知識教育。另新加坡金融監督管理局(Monetary Authority of Singapore)2003 年 10 月開始積極教育消費者基本理財觀念;澳洲政府 2004 年 6 月正式成立金融知識基金會(Financial Literacy Foundation)以加強教育消費者建立正確理財規劃觀念,其他如俄國、紐西蘭等國亦已實施強化金融教育,顯示推行金融教育已為國際趨勢。如美國聯邦存款保險公司(FDIC)於 2001 年開始啟動一項「聰明理財」(Money Smart)教育課程,其目的在協助非具財金專業背景的人增進理財技能及建立與銀行良好的往來關係。

# (1)美國聯邦存款保險公司(FDIC)執行成效

依據美國聯邦存款保險公司(FDIC)發表「聰明理財」課程推動的研究成果顯示,金融教育項目確實可以有效影響消費者的資金管理態度和行為。它不僅為消費者提供做出正確選擇理財工具的決定,幫助其達成儲蓄和投資的目的,同時也有利於改善整體經濟、增強財政穩定,為企業、銀行創造新的商機。

美國在本波金融危機後,咸認為民眾欠缺金融知識是導致該國面臨經濟金融問題的主因之一。為此,聯邦及州政府於 2009 年內陸續提出加強金融教育之相關措施,包括:研提法案,由政府提撥教育經費分配給中小學及大學使用;州政府通過立法,將金融教育訂為特定必備條件之一;由美國社會安全局編列每年最高 500 萬美元經費,建立「金融知識研究組織」等。另歐巴馬政府於汲取金融風暴之教訓後,於 2009 年 6 月所提出之金融改革法草案中,為強化金融消費者保護機制,擬設立「金融消費者保護署」(Consumer Financial Protection Agency, CFPA),由該單位專責保護消費者權益,並制定標準,促使業者提供消費者所需要及須瞭解的創新產品,及減少缺乏金融知識的民眾落入可能的陷阱。

# (2)我國推廣金融教育及宣導存保知識之成效

我國早期年代僅單純推廣國民儲蓄,已不足以應付目前成熟與複雜的金融環境,因此推廣財金知識、提高公眾意識並促使其普及化已是政府施政要項之一,亦是社會發展的一項重要基礎工程。

我國目前負責整合及推動金融知識教育核心單位為金管會,該會於民國 94 年 4 月研擬「知識普及計畫」,希望藉跨部會合作,能全面促進社會大眾的金融智能與強化保護權益。近幾年我國爆發卡債風暴、金融詐欺頻傳及金融風暴後,益發突顯金融及存款保險相關知識的重要性,行政院已將推行金融知識教育視為重要施政方針,並責成金管會研究建立金融消費者保護機制。

目前金管會為能建構公平合理之交易環境, 保障消費者權益,除研訂各項業務定型化契約、 建立消費糾紛處理機制(消費者可向各金融機構 提供之「消費者保護專線」或中華民國銀行公會 設置之「單一申訴窗口專線」申訴),並加強金融 消費重要資訊宣導外,對於建立民眾正確之消費 觀念也十分重視<sup>150</sup>。鑑於存保公司肩負保障存款

<sup>150</sup> 自民國 95 年起即陸續結合中華民國銀行商業同業公會全國聯合會、台灣金融研訓院、中華民國財金智慧教育推廣協會、財團法人台灣理財顧問

人權益之政策性任務,加強存款保險理念之宣導,維繫金融安定,進一步落實金融消費者保護, 亦為存保公司近年來積極推動之重要業務。

# 5-4-2整合金融安全網資源,執行金融安全宣導計畫

存保公司自民國 74 年成立運作迄今,配合國際趨勢、金融環境及消費者保護之發展,角色及功能在各階段與時俱進,除訂定金融安全宣導計畫之執行程序外,亦積極結合金融安全網成員,執行金融安全教育宣導。

# (1)訂定金融安全宣導計畫之執行程序

# (A)預算之編列與核定

為加強對社會大眾宣導及教育存款保險理念,存保公司為執行宣導計畫之項目及欲達成公共政策宣導效果,每年均於核定經費內盡力作最有效之宣導資源配置,惟該項經費較之其他如馬來西亞、加拿大等國之宣導經費占營業費用達 20%,我國約僅占 5%之比率觀之,顯屬偏低,實有逐步調高宣導預算之必要。

(B)建立宣導資訊-保額、保障範圍、保障項目與 賠付責任之履行

認證協會等機構及各金融機構之力量,推動「走入校園與社區辦理金融教育宣導活動」,迄民國 97 年止金融知識宣導活動,受益人數已達 30 餘萬人次,有效幫助民眾及學子建立正確消費金融觀念,讓金融教育得以從學校及社區紮根。

對於多數小額存款人而言,與其最息息相 關者莫過於往來之金融機構是否加入存款保 險、存款保險最高保額、保障範圍及金融機構 倒閉時是否可迅速獲得賠付等議題。有鑑於 此,回歸存款保險限額保障機制後,似可研議 採行更便民之方式揭露宣導資訊,例如可仿照 美國聯邦存款保險公司(FDIC),以網路連線方 式提供存款人利用 EDIE(Electronic Deposit Insurance Estimator)系統,輸入要保金融機構、 帳戶類別、餘額及姓名等資料後,即可供存款 人查出在每一金融機構存款受保障的情形,提 供金融消費者參考。另亦可參考部分國家(如匈 牙利)作法,將金融業所有金融商品給予「產品 編號」,並加以逐一審核是否屬存款保險保障範 圍。該項工程的完成雖有賴龐大資料的建置, 惟一旦建置完成,有利於金融消費者與金融機 **横往來時,能瞭解權益保障內容,應可列為未** 來努力之目標。

至於履行保險責任方面,當有金融機構發生倒閉事件時,能否在完善、有效率的賠付機制下快速賠付,攸關存戶的權益。應預為研擬金融危機處理機制標準作業流程,一旦發生倒閉案例,即將賠付進度、金額計算範例、賠付

對象等相關訊息於網站上作必要之揭露,以安 撫存款人情緒及穩定金融秩序。

#### (C)宣導對象與宣導工具之選擇

為達宣導效益極大化,存保公司歷年來皆 採取活潑及多元化之模式,例如電視、交通工 具、網路、戶外媒體、報章雜誌等宣導工具, 積極向金融機構及社會大眾宣導存款保險制度 之功能。

# (D)委外行銷之可行性

未來存保公司或可將一定比例之宣導經費 委由外部行銷業者執行,依其專業主動提供創 意加值作法,並利用媒體整合的加乘效果,以 擴大宣導效益。

# (2)結合金融安全網成員,執行金融安全教育宣導

金融安全網成員共同局負穩定金融之政策目標,由金融監理機關將提升存款保險認知度納入成為其廣義政策目標之一環,具有相當之助益。合作機制可包括以輪流或協調之方式,辦理聯合公眾意識宣導活動,並需對與議題相關之公開新聞稿及演說之內容達成共識,俾避免矛盾或訊息不一致之狀況發生。

存保機構雖為推展存款保險公眾意識之主要機構,但存保機構仍需與金融安全網成員、要保

機構及媒體密切合作,發展結合為策略聯盟,或 與其他金融安全網成員合作執行宣導計畫,以確 保宣導資訊之一致性及綜效極大化,延伸宣導對 象,使宣導效益極大化。

# 5-5 跨國金融風險預警與國際存款保險合作協調角色 5-5-1強化全球金融風險預警,預防金融危機

(1)由此次金融海嘯事件觀之,全球金融體系交互影響已日益密切,隨著全球金融及經濟日趨整合,國際合作及政策協調更形重要,英國首相布朗際金融金融級公園際金融安全網間溝通協調,並與國際金融組織共同合作,建置全球金融風險預警系統,以強化跨國危機管理及維持國際金融安定;歐洲央行總裁特里榭亦支持布朗的主張,強調各國共行、監理機關跨國合作的重要,呼籲強化全球多邊監督以預防金融危機的發生;國際清算銀行巴塞爾銀行委員會(BCBS)、金融穩定委員會(FSB)、歐盟及國際存款保險機構協會(IADI)目前亦皆就問題銀行及危機處理之跨國議題進行研究。

金融穩定委員會(FSB)在經過幾個月的籌備 後,FSB 終於邁出了歷史性的一步擬制定新的監 管條例,將全球 30 家大型金融機構的營運納入跨 境監管範圍。這 30 家金融巨頭包括 6 家北美金融 機構一高盛集團、摩根大通、花旗集團、摩根士丹利、美銀美林、加拿大皇家銀行;4家英國銀行一匯豐控股、巴克萊銀行、蘇格蘭皇家銀行、渣打銀行;10家歐洲大陸銀行一瑞銀集團、瑞士信貸、法國興業銀行、法國巴黎銀行、西班牙桑坦德銀行(Santander)、西班牙對外銀行(BBVA)、義大利聯合信貸銀行(Unicredit)、義大利聯合商業銀行(Banca Intesa)、德意志銀行(Deutsche Bank)和荷蘭國際集團(ING);4家日本金融機構一瑞穗銀行(Mizuho)、三井住友銀行(Sumitomo Mitsui)、野村證券(Nomura)、三菱日聯(Mitsubishi UFJ),以及6家保險公司一安盛保險(AXA)、荷蘭保險集團(Aegon)、安聯保險(Allianz)、英國英傑華集團(Aviva)、蘇黎世保險(Zurich)、瑞士再保險(Swiss Re)。

FSB 官員表示,之所以將保險公司也納入跨境監管範圍,是由於本次危機以來金融機構混業經營明顯,這使得公司自身在進行風險管理時就遇到困難。而事實也顯示,在此次危機中有許多金融機構為了競爭和提升業績將業務擴展到許多自身不熟悉的領域,比如英國英傑華保險和瑞士再保險兩家公司都大量拓展了複雜的金融衍生性商品業務,而在此次危機中倒下被政府接管的美

國國際集團(AIG)也是因為該集團把業務從保險 拓寬到複雜的衍生性商品,而造成了巨大的風險 缺口。

對於 FSB 的高調動作,歐盟方面普遍表示支持。歐盟將就歐盟金融市場達成一個新的監管框架,從而創建兩個新的機構來監管金融市場,一個是總體審慎監管機構,負責研究可能危及金融系統穩定的風險;另一個是個體審慎監管機構,負責監管銀行、證券、保險和退休基金行業的具體問題。

此外,為處理跨國金融危機,協調合作與溝通管道更為順暢,一些主要國家與國際金融監理組織亦提出應推動國際監理合作及建立國際金融監理標準之建議,如美國「金融監理改革白皮書(Financial Regulatory Reform)」、歐盟領袖於2009年6月19日倡議成立泛歐洲的金融監管架構,以及G20會議有關促進跨國合作及金融整合之建議等,目的即在於為使各國監理機構能一致且辨識足以危及總體健全之系統性風險。

(2)未來全球金融監理活動,將透過金融穩定委員會 (FSB)等國際金融組織,進行更緊密的合作。但我 國能否參與這些組織,受兩岸關係影響至深,我 國相關監理機關仍應積極設法參與,並加強與中 國大陸進行相關金融議題合作交流對談,此外,建立跨國監理資訊交流、分享各國處理經驗、與他國金融監理單位簽訂合作條約或協定均為可行之合作方式,俾利完善我國金融監理機制並與國際共同因應金融危機。

(3)鑑於金融體系之穩健發展係永續之革新歷程,為 提升金融競爭力,我國金管會擬以「金融服務業 法」作為我國金融產業之基本法,並將相關法規 納入規範,惟目前該草案並未將與金融業題息相 關之存款保險議題納入。另有關跨國性議題之處 理,僅於草案第 32 條國際協定中規範如后:「 促進我國與其它國家金融主管機關之國際合作, 政府或其授權之機構依互惠原則,得與外國 府、機構或國際組織,就資訊交換、技術合作, 的助調查等事項,簽訂合作條約或協定。…」 協助調查等事項,簽訂合作條約或協定。…」 協助調查等事項,簽訂合作條約或協定。…」 協助。 一次存保公司與他國存款保險機構所簽署合作 錄,並不具法律拘束力亦無法源依據,為使跨國 一次有數人上開規定,與更臻問延。

# 5-5-2 跨國銀行在台設立分行存款保險議題 151

<sup>151</sup> 陳聯一、范以端、楊靜嫻、黃鴻棋、林筱雯、朱麗如等著,存款保險機制處理問題金融機構跨國性議題之研究,存保公司,民國95年12月,

# (1)存款保險進入門檻已研擬修訂管理辦法提高

近來外國銀行採併購我國金融機構方式,迅速擴大於我國境內之經營據點及規模,其經營型態由以往專注於提供企業專業服務之批發銀行(Wholesale banking)角色,轉變為企業與消費金融並重之全方位服務提供者,對我國金融市場之影響層面大幅擴張,實已具有相當程度之影響力。主管機關爰經參考美國、英國、加拿大及新加坡等國對於外國銀行現行監理法規,以及外國銀行之經營現況及業務發展需要等因素,研擬修訂「外國銀行分行及代表人辦事處設立及管理辦法」,俾以進一步強化對我國存款戶權益之保護,並促進我國金融市場穩健發展 152(存保公司民國 95 年度

P131-139 •

<sup>152</sup> 本次計修正6條、增訂3條,共計9條,茲將修正重點臚列如下:

<sup>(1)</sup>為使外國銀行於我國境內之營業資本,能有效支應其經營風險,爰依有無收受自然人存款業務,修正增加現行外國銀行設立及增設分行所需最低專撥營業資金。(修正條文第3條)

<sup>(2)</sup>參考巴塞爾銀行監理委員會發布之流動性管理及監理原則,以及英國於金融風暴後所研擬之流動性強化準則等規範,修正規定外國銀行設立分行之申請書件,增加外國銀行總行應出具對我國分行必要(緊急)之流動性及財務支援之具體承諾。(修正條文第6條)

<sup>(3)</sup>為避免外國銀行分行新臺幣授信風險過度集中,影響其分行流動性, 爰經參酌外國銀行經營特性及規模等因素,修正外國銀行分行對同一 人、同一關係人或同一關係企業之新臺幣授信限額計算規定。(修正 條文第14條)

<sup>(4)</sup>參考新加坡監理規範,增訂外國銀行分行應就收受新臺幣存款計提一定比率之我國境內之新臺幣合格資產,並依有無收受自然人存款業務,規定不同之比率,以強化對我國存款戶權益之保障。(新增條文第19條之1)

<sup>(5)</sup>參考巴塞爾銀行監理委員會發布之流動性管理及監理原則,分行之資

研究報告「存款保險機制處理問題金融機構跨國 性議題之研究」所提建議就存款保險進入門檻部 分已納入此次修正內容)。

# (2)保額、保障範圍與費率問題

我國存保機制目前採承認外國銀行在台分行 母國存款保障原則,「外國銀行分行及代表人辦事 處設立及管理辦法」中雖已規範需提供書面之母 國存款保險資料,惟似未進行實質審查,為保障 存款人權益,宜於外國銀行在台分行進行審查特 許發照階段,應併同實質審查母國存款保險範圍 相關事項,如下表:

金來源不宜過度仰賴總行資金,爰增訂外國銀行分行辦理新臺幣存款 與新臺幣授信比率規定,分行授信資金來源宜以一定比率之穩健存款 支應,並促進其積極發揮資金中介功能,吸收新臺幣存款資金作效率 分配運用,增進公共利益。(新增條文第19條之2)

<sup>(6)</sup>增訂外國銀行分行總授信金額與淨值間之倍數規定,依有無收受自然 人存款業務,予以不同程度之管理,使其分行配置妥適且充分之資源 以因應授信風險,強化流動性管理能力,俾提升對大眾利益之保障。 (新增條文第19條之3)

<sup>(7)</sup>為確實掌握外國銀行分行盈餘匯出情形,爰修正規定外國銀行分行盈餘匯出,應經會計師查核簽證並向主管機關申報後辦理。(修正條文第20條)

<sup>(8)</sup>明定不符合第3條及第19條之1至第19條之3規定之外國銀行分行, 應於本修正條文施行日起1年內調整至符合規定《修正條文第29條)

表 5-1 外國銀行在台分行發照階段應併審查母國存保 範圍相關事項表

項目	審查實質內容
1.母國存款保險制	倘地主國之主管機關認為母國存保制度
度之准駁權	不適當,應賦予不承認之能力,以保障存
	款人之權益。
2.母國存款保障之	1.母國存款保險保障範圍是否及於在台
程度	分行本國或外國貨幣存款(例如新臺幣
	存款)?
	2.外國銀行分行母國之存款保險保障額
	度與本國存款保險保障額度差額不足
	部分,係由本國或地主國存款保險補充
	保障?
	3.母國保障涉及匯率風險,承保時至賠付
	之間匯率變動如何解決?
3.外國銀行在台分	係屬重複投保,費率風險應如何調整?
行同時加入母國	
及我國存款保險	
制度	
4.存款人權益保障	1.本國存款人如何得知其確定保額?
	2.本國存款人如何請求賠付程序等?

# (3)代位求償及清理問題

(A)目前外國銀行(除德意志銀行台北分行外)在台分行均已參加我國存款保險,尚無由母國存款和地主國存款共同保障問題,且無差額保障規定,故僅有存款由母國存款保障或地主國存款保障問題。

倘採地主國(我國)優先原則,跨國銀行發

生倒閉,就參加我國存款保險之外國銀行在台分行應優先賠付,依存款保險條例第38條第1項「中央存款保險公司辦理第28條至第30條及第41條第2項規定事項時,於給付範圍內,得以自己名義行使存款人或債權人對要保機構之權利。」,惟我國存保公司賠付後,能向我國清理人申報代位求償外,可否向其母國清理人申報代位求償?可能涉及跨國訴訟及當地國法今問題。

倘採母國優先原則,跨國性銀行發生倒閉,而其外國銀行分行僅參加母國存款保險 (例如德意志銀行),當該分行在我國清理時, 母國存保機構遲遲不賠付或已被終止存款保 險不予賠付,我國存款人僅能向母國法院對存 保機構提起跨國賠付訴訟求償,我國存保公司 依法無法對非要保機構進行賠付,故宜採地主 國保障原則,亦符合國際潮流。

(B)我國存保公司除兼負保險人須賠付存款且代 位求償外,亦同時具備法定清理人之地位。無 論我國存保公司賠付後向其母國清理人申報 代位求償,或由停業之跨國金融機構存款人直 接向母國存保機構請求賠付或由清理人求 償,均涉及跨國事宜,事涉法院認許、債權確 保、國際協約等衍生問題。由於目前國際間清理破產尚無明確國際協約,於國際訴訟或仲裁恐曠日費時且相關法律費用可能所費不貲,實宜早日藉由協商機制或交流平台,以為因應。就國內法制而言,依銀行法第123條「外國銀行準用第一章至第三章及第六章之規定。」準用接管清理規定,將如何準用執行?尚缺乏免粮行可行性,有待立法制定跨國清理退場機制,另於存款保險條例亦應增訂跨國賠付相關條文,以健全國內清算破產法制同時因應跨國事宜,俾保障存款人、存保基金及國內債權人權益。

爰此,監理機關在與他國金融監理單位簽 訂合作條約或協定時,亦應將跨國金融機構之 存款保障包括存款項目、存款保障額度以及賠 付與代位求償機制及退場處理等事項,與各跨 國金融機構之母國存保機構與母國總行簽訂 備忘錄(MOU),以強化監理資訊之交流,俾利 跨國金融危機及時處理。

#### (4)破產清算及強化債權

參酌美國對破產清算及強化債權規定,就外 國銀行之分行,應遵守對同一客戶放款限額及提 存資產保證金,該等保證金於發生接管外國銀行時,得作為支付破產參採制訂類似公司法清算初期費用之基金。我國宜先於「外國銀行分行及代表人辦事處設立及管理辦法」相關規定中增訂類此規範,未來制定清理專法或於破產法或銀行法清理專章法規中增訂。

#### (5)清償範圍及資產處分之保護規定

參照公司法第 380 條「撤回、撤銷或廢止認 許之外國公司,應就其在中華民國境內營業,或 分公司所生之債權債務清算了結,所有清算未了 之債務,仍由該外國公司清償之。」及第 381 條 「外國公司在中華民國境內之財產,在清算時期 中,不得移出中華民國國境,除清算人為執行清 算外,並不得處分。」等清償範圍及資產處分之 保護規定。

#### 5-5-3 本國銀行國外分支機構存款保險問題

依現行存款保險條例規定,外幣存款非屬存款保 險保障項目,且目前我國銀行國外分支機構因政策尚 未開放核准新臺幣存款業務,因此尚無存款保險問 題。惟本次處理慶豐銀行,係依金融重建基金併用存 保機制處理,所有負債全額保障,故外幣存款亦納入 保障範圍,由於該行越南分行已加入越南當地存款保 險,致涉及雙邊存款保障問題。而存保公司於接管前,即已先就是否適用越南存保機制問題進行瞭解與評估,經評估該行越南分行淨值為正數,資產足以涵蓋負債,嗣於民國 98 年 10 月 27 日經公開標售結果,由台北富邦商業銀行以新臺幣 25 億 2,680 萬元得標,故尚無越南存保機制之適用;另依越南法令規定,母國銀行若經營不善,越南政府得凍結該外國分行之資產,經金管會於接管前,即與存保公司共同拜會越南央行,表達我國將順利平和移轉慶豐銀行之資產負債暨營業,並將全額保障分行負債,請越南政府能協助配合,本案獲越南政府同意支持,終能順利處理。

金融重建基金結束,回歸存保機制後,如開放新臺幣存款業務或外幣存款未來如納入存款保險標的,或採全額保障時,是否及於國外分行新臺幣存款或外幣存款,法制未明,仍有疑義。又本國銀行國外分行新臺幣或外幣存款業務,亦有存款保險保額、保障範圍與費率問題包括:(a)我國存款保障之程度:(i)我國存款保障範圍是否及於國外分行新臺幣存款或外幣存款?(ii)兩國存款保險差額問題;(b)本國銀行國外分行同時加入母國及我國存款保險制度,係屬重複投保,費率風險應如何調整?以及代位求償退場處理等事項,應與各跨國金融機構之母國存保機構與母國總行簽訂備忘錄,以強化監理資訊之交流,俾利跨

國金融危機及時處理。

另由於海外分行分散全球,且各國對外國銀行之 存款保障之規範各有不同,對於跨國性銀行參加存款 保險資格之選擇,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部金融機構, 包括外國金融機構之分支機構均在承保之範圍。

此外,美國對跨國問題銀行之清理較為特別,雖然該國採地主國保障原則,惟對外國銀行在美分行之債權抵銷範圍係採"單一個體法(Single Entity)" <sup>153</sup>,對該倒閉銀行之所有債權人,無論本地或是國外,均採一致性原則進行債權債務抵銷,之後再進行賠付追償事宜,亦即假設本國銀行在美分行倒閉,美國恐將對所有債權人包括在台灣總行的債權債務先進行抵銷,此舉勢必影響到我國債權人之權益 <sup>154</sup>。

.

<sup>153</sup> 依美國法律(12 U.S.C. §§ 601-604,611-632)。

<sup>154</sup> 陳聯一、范以端、楊靜嫻、黃鴻棋、林筱雯、朱麗如等著,存款保險機制處理問題金融機構跨國性議題之研究,存保公司,民國 95 年 12 月, P131-139。(詳見第五章國外問卷問題 10)

外國銀行分行在地主國清理時,有一半回卷建議以地主國管轄區域內資產分配當地債權人。美國並表示該國法律對倒閉之外國銀行在美分行的清理係採"分離個體法(Separate Entity)",亦即所有該分行及其母行在美國資產係一併由美國清理人納入處理並將優先分配給在美國之債權人。此外,除非在美國之債權人已足額獲償,否則其他母行及非美國之分行債權人均係無法參與分配。再者,倘在美國之債權人未能足額獲償,則美國聯邦存款保險公司(FDIC)將對其母行或其保險機構進行追償。

#### 5-5-4 兩岸金融開放對存保機制之影響

#### (1)兩岸金融開放之發展

兩岸金融開放於 2009 年 4 月 26 日完成整體性金融合作架構,內容包含金融合作、交換資訊、保密義務、互設機構、檢查方式、文書格式、聯繫主體、協議履行及變更、爭議解決等十項達成協議,其中眾所矚目為「互設機構」條文:有關金融機構赴對方設立機構或參股的資格條件以及在對方經營業務的範圍,由雙方監督管理機構另行商定,雙方同意對於金融機構赴對方設立機構或參股的申請,相互徵求意見。

另於2009年11月16日簽署兩岸金融監理合作瞭解備忘錄(MOU),並於2010年1月16日生效,台灣已和34個國家或地區金融監理機關簽訂39項瞭解備忘錄,此次備忘錄內容,跟國際慣例沒什麼不同,主要包括資訊交換、資訊保密、金融檢查、持續聯繫,以及因應金融海嘯後國際監理趨勢而新增的危機處置:

- (A)資訊交換:範圍限於對金融機構進行合併監理 所需資訊和金融監理法規制度相關資訊,但不 包括客戶帳戶資料。
- (B)資訊保密:對於所取得的資訊,僅能供監理目的使用,並應予保密。

- (C)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。
- (D)持續聯繫:雙方可舉行會談,並鼓勵進行人員 交流互訪。
- (E) 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,雙方應協調共同解決 所面臨的問題與障礙。

在世界貿易組織(WTO)架構下,大陸難以給予台灣優於外資金融業的待遇,因此洽談雙方市場准入議題及業務開放內容等,必須在兩岸經濟合作框架協議(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)架構下進行, ECFA 主要是推動

兩岸經濟合作,並依據世界貿易組織(WTO)考量 兩岸經濟關係特殊性所做的規劃,而這個協議同 時也提供兩岸一個經貿談判平台,用以解決重要 的經濟議題。

另依大陸地區投資人來臺從事證券投資及期 貨交易管理辦法(簡稱 ODII 辦法)第 13 條,就投 資台股限額,授權由金管會和央行決定。因大陸 方面投資法規並沒有訂定 10%的上限;目前 QDII 募集資金約臺幣 3.700 億元,若悉數投入台股, 可能對台灣股匯市產生衝擊,因此金管會考慮對 **QDII** 來台做「總量管制」<sup>155</sup>。

#### (2)兩岸金融開放對存保機制之影響

為加速本國銀行登陸腳步,開放金融業者可 以入股、參股等投資大陸銀行業,「兩岸人民關係 條例」第36條業於民國98年7月修正156公布,就金

156 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 36 條:

臺灣地區金融保險證券期貨機構及其在臺灣地區以外之國家或地區設立 之分支機構,經財政部許可,得與大陸地區人民、法人、團體、其他機 構或其在大陸地區以外國家或地區設立之分支機構有業務上之直接往

臺灣地區金融保險證券期貨機構在大陸地區設立分支機構,應報經財政 部許可;其相關投資事項,應依前條規定辦理。

前二項之許可條件、業務範圍、程序、管理、限制及其他應遵行事項之 辦法,由財政部擬訂,報請行政院核定之。

為維持金融市場穩定,必要時,財政部得報請行政院核定後,限制或禁 止第一項所定業務之直接往來。

施行細則第50條:

<sup>155</sup> 工商時報,民國 98 年 12 月 24 日。

融業登陸與投資大陸銀行或設立分公司與分行部分,改由不須經過經濟部投審會審查,而由財政部許可,將金融產業由投資禁止類排除。

對於本國銀行大陸分行之設立有認為是否採 分行獨立性原則,以防範萬一台商之投資及其在 本國銀行大陸分行的存款被國有化或凍結時,其 不得回台向總行請求償還,以適度保障台商及本 國銀行之權益。惟此種推論之質疑在於分行就法 之性質而言與母行乃為同一主體,本質上應以全 體財產為責任財產,能否援引如美國特別法將責 任與己區分,實有疑義。因此應修改我國銀行法、 兩岸關係條例等相關法規,對特定區域特別明定 採分行獨立原則,以達避險效果為宜。

此外,因為兩岸金融環境與配備大不相同,例如大陸銀行無聯徵中心,控管業務風險不易,管理與資訊軟體設備亦不佳,且尚未建立存保制度<sup>157</sup>等,致現階段雙邊往來其實並不對等,我國

本條例第 36 條所稱臺灣地區金融保險證券期貨機構,指依銀行法、保險法、證券交易法、期貨交易法或其他有關法令設立或監督之本國金融保險證券期貨機構及外國金融保險證券期貨機構經許可在臺灣地區營業之分支機構;所稱其在臺灣地區以外之國家或地區設立之分支機構,指本國金融保險證券期貨機構在臺灣地區以外之國家或地區設立之分支機構,包括分行、辦事處、分公司及持有已發行股份總數超過百分之五十之子公司。

<sup>157</sup> 大陸己研議建立存保制度多年,目前主要癥結在於存保機構之組織歸屬仍存協調商議。

銀行如何克服與有效控管業務風險,係重要課題。而由於分行的風險會波及總行,故應建立適當之防火牆機制,並加強本國銀行在大陸分行所營業務之監理,對於該類業務之經營資訊宜要求列入單一申報窗口定期申報,並提供存保公司充分之資訊共享,以利控管承保風險,並保障存款人權益。另對於大陸銀行來台設立分行,則宜強化存保公司及時處理對岸問題金融機構之應變能力。

#### 六、學者專家訪談分析

#### 6-1 前言

金融海嘯迄今已逾一年,逐漸看到復甦的嫩芽與春天,雖復甦已初現,但諸如紐約大學教授魯比尼(N. Roubini)等人仍持續憂心忡忡地談論W型衰退的可能性,而扮演推動全球經濟前進的美、歐等大國的民眾,一改往昔儲蓄率大升,迄今仍吝於消費。各國立法機關,更嚴陣以待地監視高槓桿的金融操作,並欲大刀闊斧展開新金融監理法制改革。種種跡象皆顯示,後金融海嘯的世界,將迥異於之前我們所熟稔的面貌。

在此金融市場瞬息丕變之不確定年代,為降低金融 危機衝擊、安定金融,我國系統性風險之處理機制,及 存款保險制度之功能均有必要參酌國際作法,再行檢討 強化,並研議民國99年12月31日暫時性全額保障到期後 轉限額保障之因應方案。爰此,本公司特將相關議題納 入年度研究計畫,並蒐集學者、專家及業者之意見,進 行歸納分析,總結訪談意見相關重點如6-2,並於6-3完 整詳述之。

#### 6-2 學者專家之訪談意見重點

國內學者、專家及銀行業者等代表進行訪談,共計 訪問東吳大學法律研究所教授暨公平委員會委員謝易 宏、中國科技大學商學院院長董瑞斌、台灣大學財務金

融系教授陳業寧、兆豐國際商業銀行常務獨立董事陳戰勝、玉山商業銀行總經理杜武林及金融研訓院金融研究所副所長李智仁等,就爾等長年研究專精金融領域以及經歷於存款保險或金融監理界之豐碩經驗,對本報告之初步建議提出綜合性之寶貴意見。茲就各訪談議題分別彙整摘述相關意見重點如下:

- <議題一>為因應全球金融風暴,依據現行存款保險條例 第 28 條第 2 項但書規定,宣布實施暫時性全額 保障措施,惟系統性風險之處理牽涉廣泛,似 尚非存款保險機制所能單獨處理,故宜否另訂 機制統籌處理?您的建議是?
- (1)學者專家一致認為系統性風險的定義,係指整體金融市場的風險而言,要解決的是支付系統(Payment System)、金融機構間互不信任及流動性問題,而非僅止於存款大眾對要保機構的信心問題,故已經超逾存保制度設計的權責範圍。系統性風險的規模及影響龐大且廣泛,實已非存保制度所能處理。
- (2)因系統性風險發生後之處理,恐涉及國家財政、貨幣、匯率等政策,非單一部會得以處理,宜由特設之跨部會統籌處理,例如行政院層級等。惟有效因應系統性風險應著重於事前的防範與發覺,故金融監理應有一致且足以辨識危及總體金融系統性風險

之機制,似應朝事權統一方向規劃,俾強化及整合 金融監理機制,以期防微杜漸。

(3)系統性風險有益趨複雜性之趨勢,為能夠提前掌握 系統性風險發生之徵兆並於事前妥善處理,非賴相 關機關(構)之共同判斷無以為功。因此,倘若能夠秉 持總體監理之觀念,建置一統籌性機制,用以評估 風險之發生,並提供風險可能發生之資訊,以擔任 國家預警諮詢角色,應是未來可以思考的方向。

### <議題二>有關系統性風險之認定及全額保障措施之啟動,應由何單位為之?如何評估及決定?

有關系統性風險之認定及全額保障措施之啟動,依 現行法制有認屬中央銀行「最後融通者」權責或宜由金 融機構之主管機關啟動或行政院層級決定,惟均一致贊 同可建立因應系統性風險統籌機構,分述如下:

(1)認定與處理屬中央銀行「最後融通者」權責者

系統性風險要解決的是支付系統、金融機構間 互不信任及流動性問題,均屬中央銀行「最後融通 者」權責,故宜由中央銀行負責認定與處理,如本 次全球金融風暴期間,美國聯邦準備銀行(Fed)即扮 演極重要角色。

(2)央行認定,央行、金管會與財政部彙集意見,行政 院核定並啟動 由於系統性風險之認定,涉及國家之貨幣政策與經濟脈動,因此揆諸我國現行制度,似由央行擔負此任務較恰當。此外,關於全額保障措施之啟動,似非必然與風險認定者合一為必要。質言之,雖由央行認定系統性風險,但所牽涉層面廣泛,現制下似應由央行、金管會與財政部彙集意見,交由行政院核定並啟動為宜。

#### (3)宜由金融機構之主管機關啟動者

為了日後類此風暴的處理及遵循依據,最好參 仿國外制度或國內金融重建基金機制宜由金融機構 之主管機關(目前為金管會)予以認定及啟動,此乃因 其長期監理金融機構並負有檢查權,最熟悉金融機 構及金融環境之動態。

#### (4)建立因應系統性風險統籌機構認定

所訪學者專家均贊同可建立因應系統性風險統 籌機構,由金融安全網成員(包括中央銀行、金管 會、財政部及存保公司等)共同評估認定後,報行政 院統籌決定,以完備啟動程序,並掌握處理時效。

因現行金融監理聯繫小組係任務編組,位階較低,且非常態性機構,爰其組織與功能均有必要再予強化。如參考美國所提金融服務監督委員會(FSOC),係由美國財長負責召集之跨部會組織,除規定2個月應召開一次會議外,並設置常態性工作

小組,有正式人員編制與預算,亦可委外研究,以 隨時蒐集及提供相關資料供決策參考。

然假使上開統籌機制經研議可行,自應由該委 員會作為建議主體,提供系統性風險之認定結果, 呈請權責機關(例如行政院)發布保障措施之啟動。

至於系統性風險之評估方面,由於系統性風險 是否發生在認定上有主觀的成分,很難完全由客觀 標準來決定。在客觀資訊部分,除了由上述機制整 理最新金融與經濟情況之外,若能統合現有的相關 資訊(如各單位之金融預警模型、央行之金融穩定報 告等),並建構量化的系統風險預測指標(國內目前已 有相關研究),則決策單位在判斷時將有較為客觀的 依據。

- <議題三>目前實施全額保障之財源,均以存保基金支應,恐須大幅增加存保公司之財務負擔,倘存保基金已不足支應時,如何籌措其他財源因應?
- (1)鑒於存保制度的設計不是為了處理系統性風險,故存保公司的財務規劃也不需要因為系統性風險而要求必須累積一定的基金(如存款的一定比例),以避免將可能萬分之一發生機率的系統性風險成本加諸在全體要保機構,而增加要保機構負擔。如同一般保

- 險公司若發生眾多保險事故時,由「再保」支應的 概念,處理系統性風險所需財源應由政府支應。
- (2)存保制度是處理個案的問題,故有關全面性系統性 風險之處理程序與財源,均不宜於存保條例中訂 定,另因欲於銀行法中規定亦屬不易,建議可參仿 證券交易法第18條第2項有關證金事業相關設立與 管理事項由主管機關定之之規範,明定由行政院以 行政命令定之。
- (3)系統性風險非由存保公司單一機構所能處理,宜由 政府(行政院)號召相關單位(如財政部、中央銀行、 金管會等)來籌措財源,或以編列特別預算為之。
- (4)存保基金不足,原則應由保費及稅收等多方面共同 挹注,就像消防隊救火需要足夠的水一樣,存保公 司要有足夠的財源,才能讓經營不善要保機構順利 退出市場,以保障存款人權益,並健全及穩定金融 體系。而財政部及中央銀行是存保公司 2 大股東, 尤其財政部雖然不是金融主管機關,但因職掌國家 財政與稅制,對於存保公司目前產生的虧損,在加 收及累積保費不容易狀況下,仍必須仰賴財政部協 助解決。
- <議題四>您認為於因應全球金融風暴後,存款保險制度在金融安全網之未來角色如何?

- (1)存保公司應扮演風險控管者,而非單純賠付者的角色。為了避免金融危機再度發生及回歸市場運作機制,宜由政府以公權力(如檢查)釐清金融機構有無潛在風險性資產(即有毒資產),並督促確實處理改善,同時充分揭露予社會大眾,以降低資訊不對稱引發之恐慌,該等監理資訊亦應直接且充分的提供給存保公司,以利承保風險控管。
- (2)存保公司主要能發揮風險控管權能的規定在於存保 條例第24條的查核權,惟因有與金檢一元化制度及 金管會目前檢查權限相衝突疑慮,爰仍待進一步修 法釐清。
- (3)為了強化承保風險控管,除了承保審核的第一道防線以外,可思考研發輪動式(rolling)的壓力測試機制,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,並於必要時據以判斷分析及提供主管機關決策參考,以提升存保公司之風險控管功能。
- (4)為降低道德風險問題,存保制度必須佐以有關的配套措施,包括密切監督金融機構活動,確保其符合會計與法律規定,並落實立即糾正措施等。
- (5)在全額保障期間要「汰弱留強」,以避免恢復限額保 障後,反而處理不易或引發困擾。
- (6)存保公司未來仍應定位在處理偶發、單一、個別要

- 保機構問題,並建立法制化之自動調整收費機制或 明定可以預收保費,俾據以執行及避免抗爭。
- (7)學習美國聯邦存款保險公司(FDIC)辦理接管前置作業,可以提早進行退場處理規劃,但如果是非公開,就會有價格及程序之爭議,而且若訊息提早洩漏,勢必引發存款人疑慮,導致流動性危機。
- (8)農業金融體系宜另訂存保制度,或至少分設農業金融保險理賠基金,與一般金融機構保險理賠基金分別記帳且不得相互流用。
- (9)應確立存款保險制度之設置目的,思考存款保險公司組織定性問題,未來倘若統籌機制產生,存款保險機制所扮演之定位應會更加清楚。詳言之,事前可透過存款保險提供存款人安定之保障,事中因參與統籌機制(如委員會)之資訊分享與任務分擔,得以進行協助處理問題金融機構之預先布局,而於事後則可擔任清理之角色。
- (10)由美國聯邦存款保險公司(FDIC)於本次金融風暴後,將增聘600名律師,以擴大組織權能可知,發生金融風暴或緊急事變,可以突顯存保制度的重要。是以,存保公司未來的業務主軸應如何定位,將與存保公司未來發展與權益息息相關,也是目前必須深思的課題。

## <議題五>目前跨國銀行來台設立分行趨增,以及兩岸金融開放(如簽署兩岸金融 MOU 或 ECFA) 後,如何有效保障存款人權益及存保基金?

#### (1)加強風險控管與監理

因為兩岸金融環境與配備大不相同,例如大陸銀行無聯徵中心,控管業務風險不易,管理與資訊軟體設備亦不佳等,致現階段雙邊往來其實並不對等,我國銀行如何克服與有效控管業務風險,係重要課題。另應加強本國銀行大陸分行所營業務之監理,對於該類業務之經營資訊宜要求列入單一申報窗口定期申報,並提供存保公司充分之資訊共享,以利控管承保風險,並保障存款人權益。

#### (2)建立適當之防火牆機制

應建立適當之防火牆機制,避免金融機構因大 陸分行或子行經營不善,或因中國金融監理政策之 變更,影響國內金融秩序。

#### (3)雙邊均比照跨國銀行處理

對於大陸金融機構在台分行之管理與監控,建 議比照外商銀行在台分行辦理。因大陸尚未建立存 保制度,故我國銀行在大陸申設之分行,若發生擠 兌或經營危機時,大陸方面應以等同其國內銀行之 相關機制處理,以維雙邊對等。

#### (4)賦予行政機關之緊急處分權

跨國銀行的在台資產應有一定之監理與標準,並賦予行政機關之緊急處分權,於必要時凍結資產或為其他處理。

#### 6-3 學者專家之訪談完整內容

<議題一>為因應全球金融風暴,依據現行存款保險條例第28條第2項但書規定,宣布實施暫時性全額保障措施,惟系統性風險之處理牽涉廣泛,似尚非存款保險機制所能單獨處理,故宜否另訂機制統籌處理?您的建議是?

姓名	學者專家意見
謝易宏	1.存保制度是處理個案的問題,而非系統性風險,尤其本
	次金融風暴係屬全面性的系統性風險,延用存保條例第
	28條第2項但書規定有待商権。
	2.為了日後類此風暴的處理及遵循依據,最好參仿國外制
	度或國內金融重建基金機制,由財政部及金管會主導成
	立委員會方式統籌處理,中央銀行則依職掌辦理貨幣政
	策有關事宜。
董瑞斌	1.由具備相對完善存保制度的美國,在1980年代發生銀行
	與儲貸業系統性金融危機時,係靠成立清理信託公司
	(RTC)解決,亦無法由聯邦存款保險公司(FDIC)以存保制
	度處理觀之,系統性風險的規模及影響龐大且廣泛,實
	已非存保制度所能處理,理由可歸納如下:
	(1)存保制度的設計理念,係為防止及處理偶發、單一、
	個別要保機構發生擠兌或經營危機,即處理存款大眾
	對要保機構的信心問題,而系統性風險的定義,係指
	整體金融市場的風險而言,要解決的是支付系統

姓名	學者專家意見
	(Payment System)、金融機構間互不信任及流動性問
	題,而非僅止於存款大眾對要保機構的信心問題,故
	已經超逾存保制度設計的權責範圍。
	(2)由於存保公司沒有足夠的資訊,亦無法判斷是否發生
	系統性風險。
	(3)存保制度處理的是「個體審慎」問題,而系統性風險
	則係屬「總體審慎」範籌,非存保制度所能處理。
	(4)本次全球金融風暴發生經營問題的機構,如美國雷
	曼、貝爾斯登等,係屬於投資、證券或基金等非要保
	機構,亦無法以存保制度處理。
	2.為迅速有效處理系統性風險,宜建立法制化之處理機
	制,明定認定標準、啟動機構、資金籌措方式等,以為遵循執行依據,並利於緊急時立即啟動,防範金融危機
	受值
陳業寧	同意。建議應另訂機制統籌處理。納入該機制之成員應包
171-21	含相關主管機關,如金管會、中央銀行、存保公司、財政
	部與農委會。機制中最好能詳細訂定系統風險是否發生的
	認定程序、處理程序與各成員在系統性風險發生時之職責。
陳戰勝	1.現行存保條例第28條第2項但書有關系統性風險機制之
	啟動,依同條文第1項規定係指存保公司有履行保險責
	任個案時,經評估無法單獨處理,可能引發系統性危機
	而言。
	2.本次金融海嘯造成整體經濟及金融體系不穩定,雖可預
	期會發生系統性危機,惟因無法確定個案,實際上係屬
	預防性的穩定金融措施,而引用該但書規定,似未臻明
	確,建議另定條文(如第28條第3項)規範處理,包含明
11 4 11	定處理程序、決策與保障範圍等,以利執行及避免爭議。
杜武林	1.現行存款保險機制主要係在保障小額存款戶之權益,其設立目的不在解決系統性風險,亦非因應金融機構倒閉
	<ul><li></li></ul>
	~饭頃処埕。  2.鑒於系統性風險主要是由政治、經濟、國際環境等外部
	因素所造成,非單一金融業者或企業所能控制。為避免
	系統性風險波及金融機構,損及存款人權益以及企業資
	金調度,各國大部分以金融機構退場機制、存款保險及
	The state of the s

姓名	學者專家意見
	中央銀行之最後融通者等功能,輔以短期性的金融重建
	機制,分層建構金融安全網。
	3.因系統性風險發生後之處理,恐涉及國家財政、貨幣、
	匯率等政策,非單一部會得以處理,宜由特設之跨部會
	統籌處理,例如行政院層級等。
	4.惟有效因應系統性風險應著重於事前的防範與發覺,故
	金融監理應有一致且足以辨識危及總體金融系統性風險
	之機制,現行機制仍分由金管會與農委會負責辦理,似
	應朝事權統一方向規劃,俾強化及整合金融監理機制,
	以期防微杜漸。
	5.最後,應落實執行「立即糾正措施(PCA)」,並勇於面對
太 /n /	及建立金融機構之退場機制,避免問題遞延且不斷惡化。
李智仁	1.在 2008 年 3 月間由美國財政部長鮑爾森(Henry Paulson)
	所提出「金融現代化法制改革藍圖」(Modernized
	Financial Regulatory Structure)之遠程規劃中,擬訂加強 金融監理機關監理資訊交流之方案,財政部認為理想的
	金融監理架構中,應存在三種自律機制:(1)經存保機構
	審核之存款機構(Federal Insured Depository Institution,
	FIDI)負責投保機構之業務許可(Charter);(2)經聯邦監理
	機構審核之保險機構(Federal Insurance Institution, FII)負
	責保險公司所提供各項保險商品之審核。(3)經聯邦金融
	監理機構審核之金融機構(Federal Financial Services
	Provider, FFSP)負責(1)、(2)以外金融業務之審核與監
	理,並由聯準會以穩定市場監理者(Market Stability
	Regulator)之地位彙整三方監理資訊,統籌管制貨幣、資
	本與保險市場。吾人以為,此等調整或改制之利基並非
	全然置於機制之統籌,更應重視者乃透過監理資訊之充
	分交流,使市場資訊更為透明,以簡化遵法或管制成本。
	2.觀諸我國目前金融安全網中設有分工協調機制,若欲促
	成監理資訊能夠充分且即時交流,短期內首要目標應落
	實「金融監理聯繫小組」之權能,並於法令中訂明金融
	安全網成員資訊提供之義務,以避免處理程序落後於金
	融危機之發生。
	3.此外,存款保險條例第28條第2項但書規定:「但如有

姓名	學者專家意見
	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。」此項規定易啟疑竇之處在於「經存保
	公司報請」一語,蓋此語似乎指向存保公司應有於第一
	時間知悉系統性危機發生之可能,但事實上卻不然,建
	議修法時應考慮修正之。惟本項但書後段中所提及「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」之用語,卻也透露處理系統性風險時之重要原理,
	亦即此等風險似非單一機關(構)所能單獨判斷或處理。
	4.職是之故,短期內固應強化金融監理聯繫小組之權能,
	但長遠以觀,或可思考系統性風險有益趨複雜性之趨
	勢,為能夠提前掌握系統性風險發生之徵兆並於事前妥
	善處理,非賴相關機關(構)之共同判斷無以為功。因此,
	倘若能夠秉持總體監理之觀念,建置一統籌性機制,用
	以評估風險之發生,並提供風險可能發生之資訊,以擔
	任國家預警諮詢角色,應是未來可以思考的方向。依此
	構想,可由財政部、金管會、經濟部、經建會、中央銀
	行、農委會以及存保公司等高階主管組成委員會,透過
	横向性資訊及資源之整合,得以常年性監視經濟與金融
	環境之變化,並適時提出警告,或由組成機關(構)依其
	專責領域進行分析,應有助於風險之掌控。

## <議題二>有關系統性風險之認定及全額保障措施之啟動,應由何單位為之?如何評估及決定?

姓名	學者專家意見
謝易宏	1.由於發生系統性風險的原因及影響極為複雜且廣泛,故
	不是存保公司單獨可以決定,應由金融安全網成員(包括
	中央銀行、金管會、財政部及存保公司等)共同評估認定
	後,報行政院統籌決定,以完備啟動程序,並掌握處理
	時效。
	2.現行金融監理聯繫小組係任務編組,位階較低,且非常
	態性機構,爰其組織與功能均有必要再予強化。如參考

姓名	學者專家意見
, , , ,	美國所提金融服務監督委員會(FSOC),係由美國財長負
	責召集之跨部會組織,除規定 2 個月應召開一次會議
	外,並設置常態性工作小組,有正式人員編制與預算,
	亦可委外研究,以隨時蒐集及提供相關資料供決策參考。
董瑞斌	1.由前所述,系統性風險要解決的是支付系統、金融機構
,	間互不信任及流動性問題,均屬中央銀行「最後融通者」
	權責,故宜由中央銀行負責認定與處理,如本次全球金
	融風暴期間,美國聯邦準備銀行(Fed)即扮演極重要角
	<b>●</b> 。
	2.至於若要建立統籌機制方面,因現行金融監理聯繫小組
	為任務編組,且層級不高,功能不易發揮,故最好設置
	常設機構,於平時即可進行資訊交流與運作;若非常設
	機構,則至少於緊急時要能如美國所提金融服務監督委
	員會(Financial Services Oversight Council,FSOC), 由美國
	財長負責召集跨部會合作之機制,統籌判斷及決策後,
	由中央銀行提供流動性,並通知存保公司依存保條例相
	關規定辦理。
陳業寧	建議由議題一案中的機制成員匯集意見、做成建議後,由
	行政院長決定系統性風險是否發生與是否啟動全額保障措
	施。至於評估,由於系統性風險是否發生在認定上有主觀
	的成分,很難完全由客觀標準來決定。在客觀資訊部分,
	除了由上述機制整理最新金融與經濟情況之外,若能統合
	現有的相關資訊(如各單位之金融預警模型、央行之金融穩
	定報告等),並建構量化的系統風險預測指標(國內目前已
	有相關研究),則決策單位在判斷時將有較為客觀的依據。
陳戰勝	鑒於誘發整體系統性危機之因素,存保公司未必能完全掌
	控,故應由金融安全網成員共同監控與判斷,並提報金融
	監理聯繫小組討論議決後,再由存保公司依存保條例第28
15 15 11	條第3項(新制定條文)規定程序辦理。
杜武林	1.是否發生系統性風險及是否啟動全額保障機制,宜由金
	融機構之主管機關(目前為行政院金融監督管理委員會)
	予以認定及啟動,此乃因其長期監理金融機構並負有檢
	查權,最熟悉金融機構及金融環境之動態。
	2.另以現行跨部會之委員會或聯繫小組之運作型態觀之,

姓名	學者專家意見
	其係屬非常態性之任務編組,在權責不明之情況下,往
	往僅為溝通之平台,似難以高效率地即時做出判斷與決
	策以穩定金融情勢。鑒於相關因應方案或會涉及跨部會
	所管轄之權責事項,故宜成立常態性之工作委員會或特
	別工作小組,由較部會為高之層級擔任召集人統籌指
	揮,並指派金融主管機關全權負責上述工作委員會或工
	作小組之執行,冀收事半功倍之效。
李智仁	1.由於系統性風險之認定,涉及國家之貨幣政策與經濟脈
	動,因此揆諸我國現行制度,似由央行擔負此任務較恰
	當。此外,關於全額保障措施之啟動,似非必然與風險
	認定者合一為必要。質言之,雖由央行認定系統性風險,
	但所牽涉層面廣泛,現制下似應由央行、金管會與財政
	部彙集意見,交由行政院核定並啟動為宜。
	2.然假使上開統籌機制經研議可行,自應由該委員會作為
	建議主體,提供系統性風險之認定結果,呈請權責機關
	(例如行政院)發布保障措施之啟動。

# <議題三>目前實施全額保障之財源,均以存保基金支應,恐須大幅增加存保公司之財務負擔,倘存保基金已不足支應時,如何籌措其他財源因應?

姓名	學者專家意見
謝易宏	存保制度是處理個案的問題,故有關全面性系統性風險之
	處理程序與財源,均不宜於存保條例中訂定,另因欲於銀
	行法中規定亦屬不易,建議可參仿證券交易法第18條第2
	項有關證金事業相關設立與管理事項由主管機關定之之
	規範,明定由行政院以行政命令定之。
董瑞斌	1.為了避免資訊不對稱引發存款人疑慮,政府除宣布全額
	保障以外,尚應讓弱質金融機構儘速和平退出市場,因
	此,所謂實施全額保障所需之財源,實際上係指在全額
	保障期間讓弱質要保機構退場的處理成本。

姓名	學者專家意見
	2.鑒於存保制度的設計不是為了處理系統性風險,故存保
	公司的財務規劃也不需要因為系統性風險而要求必須
	累積一定的基金(如存款的一定比例),以避免將可能萬
	分之一發生機率的系統性風險成本加諸在全體要保機
	構身上,而增加要保機構負擔。
	3.如同一般保險公司若發生眾多保險事故時,由「再保」
	支應的概念,處理系統性風險所需財源應由政府支應(如
	中央銀行)。
陳業寧	建議應以中央銀行借款的方式支應,並以政府保證、擴大
	合格擔保品範圍或修改相關法令的方式降低存保公司向
	央行融資的困難。而在系統風險消失後,則由向金融機構
	徵收特別保費的方式返還借款。而就長程的觀點來看,則
	應充實存保基金。
陳戰勝	1.存保基金不足,原則應由保費及稅收等多方面共同挹
	注,就像消防隊救火需要足夠的水一樣,存保公司要有
	足夠的財源,才能讓經營不善要保機構順利退出市場,
	以保障存款人權益,並健全及穩定金融體系。
	2.財政部及中央銀行是存保公司2大股東,尤其財政部雖
	然不是金融主管機關,但因職掌國家財政與稅制,對於
	存保公司目前產生的虧損,在加收及累積保費不容易狀況下,仍必須仰賴財政部協助解決。
杜武林	1.系統性風險非由存保公司單一機構所能處理,宜由政府
红此外	(行政院)號召相關單位(例如:財政部、中央銀行、金管
	會等)來籌措財源,或以編列特別預算為之。政府籌措財
	源的方法有:
	(1)銀行借款、發行公債或國庫券等。
	(2)移緩濟急,由中央政府總預算及特別預算中與金融有
	關計畫之經費,移緩濟急,優先辦理以安定金融秩序。
	(3)釋股收入,政府持有公股事業機構股份,如已不具政
	策性任務,將視經費需求,依法定程序於適當時機釋
	股。
	2.由於存款保險機制本非擔負因應系統風險之責任,再者
	全額保障亦恐造成道德風險,故全額保障實非屬常態性
	之措施,為因應此緊急作為,宜立法考量由政府預算撥

姓名	學者專家意見
	列或補足,蓋系統性風險發生後,不論企業或金融機構
	多面臨困境,顯難期待有多餘財力可資挹注。
	3.惟正本清源的方法仍應以防範未然為上策,對經營不善
	金融機構建立有效之退場機制,及早解決以降低處理成
	本,避免政府為因應系統性風險而舉債過高。
李智仁	1.目前美國聯邦存款保險機構(FDIC)填補存保基金,主要
	途徑有三:(1)自行發行債券;(2)向銀行徵收較高保費;
	(3)動用財政部之備用信貸。但問題在於,美國政府今年
	發債已達破紀錄的接近2萬億,明年估計亦要發行逾萬
	億為龐大財赤融資,若 FDIC 亦加入發債,市場能否消
	化是一大問題,而 FDIC 之資產大多來自被接管銀行,
	市場對其質素有否足夠信心,亦成疑問。再者,若選擇
	向銀行增收保費,對風雨飄搖的銀行更是雪上加霜。銀
	行倒閉潮本已令保費負擔大增,上半年銀行支付的保費
	達 117 億,平均保費較去年增加 11 倍,保費總額是 07
	年 2.34 億的 5 倍。銀行是否能夠支付,誠有疑義。此外,
	FDIC 向財政部提取備用信貸的機會較大,不少議員亦
	認為向財政部借款較向銀行開刀更佳,國會於5月才通
	過把 FDIC 的信貸額度提升至 1000 億,但 FDIC 動用信
	貸額度,卻勢必令美國的財赤惡化。
	2.在我國發行上開債券恐有市場不足之問題,動用財政部
	之備用信貸亦非現實可行。從而上開三種措施在我國似
	以第二種較為可行,但事先須有諸多溝通成本。此外,
	其具體作法係調整保費計收方式,未來再漸進地調高保
	費。

## <議題四>您認為於因應全球金融風暴後,存款保險制度在金融安全網之未來角色如何?

姓名	學者專家意見
謝易宏	1.存保公司目前的定位是介於賠付者(Pay Box)及風險控管
	者(Risk-Minimizer)之間,而主要能發揮風險控管權能的
	規定在於存保條例第24條的查核權,惟因有與金檢一元

姓名	學者專家意見
	化制度及金管會目前檢查權限相衝突疑慮,爰仍待進一
	步修法釐清。
	2.本日(2009年11月26日)美國華爾街日報針對「讓銀行
	併購對嗎?」議題提出討論,因為法令允許容易併購,
	致銀行規模愈來愈大,若發生問題時,甚至延燒到國際,
	美國政府也很難處理,因此,「分業」的理念再度被重視。
	反觀我國民營銀行愈來愈多,加以現今金控化時代,所
	跨產業已不限於金融業(如擴及媒體、電訊等),「愈來愈
	大」的問題亦不容忽視,而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,可思考研發輪動式(rolling)的壓力測
	試機制,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,並於必要時據以判斷分析
	及提供主管機關決策參考,以提升存保公司之風險控管
	功能。
	3.由美國聯邦存款保險公司(FDIC)於本次金融風暴後,將
	增聘 600 名律師,以擴大組織權能可知,發生金融風暴
	或緊急事變,可以突顯存保制度的重要。是以,存保公
	司未來的業務主軸應如何定位,將與存保公司未來發展
	與權益息息相關,也是目前必須深思的課題。
	4.存款全額保障的道德風險很高,且已經顯現,故不贊成
	再延長,並宜及早宣導,以如期順利轉換。
	5.為了充實存保基金,贊成本研究報告所提建立法制化自動調整費率機制。
董瑞斌	1.存保公司未來仍應定位在處理偶發、單一、個別要保機
里彻风	構問題,並建立法制化之自動調整收費機制或明定可以
	預收保費,俾據以執行及避免抗爭。
	2. 因保險人與清理人之角色有別,故破產與清理宜於銀行
	法中規定。
	3.建立快速之賠付機制(如保額內存款立即以國庫支票逐
	一給付),可以避免擠兌,另為了讓保額外存款人可以接
	受損失事實,存保公司應特別加強限額保障的宣導。
	4.在全額保障屆期(99年12月31日)前,存保公司應規劃
	辦理之事項,包含:

姓名	學者專家意見
	(1)未來的存保制度是什麼?
	(2)如何順利過渡到限額保障?
	(3)在全額保障期間要「汰弱留強」,以避免恢復限額保
	障後,反而處理不易或引發困擾。
	(4)農業金融體系宜另訂存保制度,或至少分設農業金融
	保險理賠基金,與一般金融機構保險理賠基金分別記
	帳且不得相互流用。
陳業寧	存保機制顯然將更為重要。
陳戰勝	1.存保公司應扮演風險控管者,而非單純賠付者的角色。
	為了避免金融危機再度發生及回歸市場運作機制,宜由
	政府以公權力(如檢查)釐清金融機構有無潛在風險性資
	產(即有毒資產),並督促確實處理改善,同時充分揭露
	予社會大眾,以降低資訊不對稱引發之恐慌,該等監理
	資訊亦應直接且充分的提供給存保公司,以利承保風險
	控管。
	2.有關問題要保機構淨值之查核及確認,建議由存保公司
	指定要保機構委由專業機構(如財顧公司等)辦理評估,
	其費用由要保機構負擔為宜,以明存保公司權責。
	3.學習美國 FDIC 辦理接管前置作業,可以提早進行退場
	處理規劃,但如果是非公開,就會有價格及程序之爭議,
	而且若訊息提早洩漏,勢必引發存款人疑慮,導致流動
	性危機,反而提早引爆該要保機構經營危機,不利後續
	處理。
	4.過渡銀行,實務執行上可能存在的問題,要再詳細研究,
	如屬過渡銀行範圍之保額內存款仍可能大幅流失而影響
	過渡銀行繼續經營;非屬過渡銀行範圍之保額外存款墊
	付、抗爭問題之處理等。
	5.目前存保公司地位並不獨立、董事會層級也愈來愈低,
	均將影響存保制度運作效率,有必要於適當時機進行重
	新檢討,以提升存保制度功能。
杜武林	1.一般社會大眾小額存款之保障機制。
	2.應依各金融機構風險係數之不同,分級收取保費。風險
	係數較高者,收取較高之保費。對於超過一定風險係數
	之金融機構應拒絕承保,以期藉由市場力量,逐步淘汰

姓名	學者專家意見
	之,避免在保護大傘下,出現劣幣驅逐良幣之憾。
	3.存款保險制度於常態下,應如上述分級收費並限額保
	障,而全額保障應視為緊急狀態時之最後手段,蓋其除
	增加可能之道德風險外,僅將風險轉由國家承受,並無
	法消除風險,而當面臨系統性風險時,國家財政承受能
	力本已拮据,顯難再行承受。故金融安全應由事前完善
	監理機制,防範為過度追求利益而承受不相當之風險。
	為降低道德風險問題,存款保險制度必須佐以有關的配
	套措施,包括:
	(1)密切監督金融機構活動,確保其符合會計與法律規
	定,並落實立即糾正措施。
	(2)限額與全額保障之存款保險的適當運用時機。
	(3)保險人與被保險人(存款人)皆應共同分擔損失。
	同時政府應創造金融機構合理的競爭環境,避免過度競
	爭逼使業者從事風險較大之行為反而招致系統性風
	險。再者,營造金融業合理經營環境,得有效擴大營業
	稅稅基,進而充實存保基金財源。
	4.存款保險制度在金融穩定上擔任重要角色,在此次全球
	金融海嘯中,各國存款保險制度即發揮穩定金融之功
	能。就國際存款保險經驗來說,存款保險制度之三大功
	能為「保障存款人」、「維護社會大眾對金融體系之信心」
	及「維持金融體系穩定」,並以防止銀行發生擠兌為主要
	目標,因此未來存款保險機構宜轉型為風險控管者之角
	色,而非單純只是賠付機構,同時與其他安全網成員共
1. 4 .	同承擔維護金融安定之任務。
李智仁	1.應確立存款保險制度之設置目的:
	(1)應回歸存款保險之設置目的與功能,亦即保障存款人
	權益、維護信用秩序與促進金融業務健全發展。
	(2)應與金融重建基金加以區別:金融重建基金之主管機
	關為金管會,且 RTC 功能為「未有多家問題金融機
	構倒閉前,即先行通過設置金融重建基金,以彌補存
	保機制無法因應系統性風險之不足。」觀諸存款保險
	公司與 RTC 之功能並不相同,由存款保險公司擔任
	RTC 執行機關,應非常態。

姓名	學者專家意見
	2.在金融海嘯之後,或可思考討論已久之存款保險公司組
	織定性問題。未來存保公司是否仍僅扮演協助金融機構
	退出市場之角色,抑或可透過組織之調整而賦予更重大
	與更機動之任務,均值得思考。若存款保險公司擔任金
	融機構退出市場機制之主導機關(或僅擔任執行機構),
	或可參考美國成立「破產基金」(倒閉基金)之概念,由
	金融機構繳交一定比例之基金,若其倒閉或破產退出市
	場,可由該基金支付或因應緊急狀況。或許在我國可以
	藉由保費收取制度之改變,提高各金融機構之保費,作
	為處理退出市場之費用,並為達降低處理成本、接管監
	管制度之揚棄以及建立妥適破產解散制度之基礎。
	3.進一步言,未來倘若統籌機制產生,存款保險機制所扮
	演之定位應會更加清楚。詳言之,事前可透過存款保險
	提供存款人安定之保障,事中因參與統籌機制(如委員
	會)之資訊分享與任務分擔,得以進行協助處理問題金融
	機構之預先布局,而於事後則可擔任清理之角色。

# <議題五>目前跨國銀行來台設立分行趨增,以及兩岸金融開放(如簽署兩岸金融 MOU 或 ECFA) 後,如何有效保障存款人權益及存保基金?

姓名	學者專家意見
謝易宏	大陸目前先開放得設立分行的地區為福州及廈門,未來可
	能逐漸開放內陸(即所謂的「海西」)地區。因為大陸要的
	是台商带來的經濟命脈,故我國銀行在大陸申設分行的風
	險其實很高,且大陸目前尚無存保制度,如果大陸分行發
	生經營問題,勢必需要由總行支應處理,這是我國銀行申
	設大陸分行應注意評估的重點,也將是我國最大的隱憂。
董瑞斌	1.對於大陸金融機構在台分行之管理與監控,建議比照外
	商銀行在台分行辦理。
	2.因大陸尚未建立存保制度,故我國銀行在大陸申設之分
	行,若發生擠兌或經營危機時,大陸方面應以等同其國
	內銀行之相關機制處理,以維雙邊對等。

姓名	學者專家意見
陳業寧	現行制度的規範應足以保障存款人權益與存保基金。若發
	現這方面的新問題,則可針對問題再採取適當的因應措
	施。
陳戰勝	1.因為兩岸金融環境與配備大不相同,例如大陸銀行無聯
	徵中心,控管業務風險不易,管理與資訊軟體設備亦不
	佳等,致現階段雙邊往來其實並不對等,我國銀行如何
	克服與有效控管業務風險,係重要課題。
	2.由於分行的風險會波及總行,故應加強本國銀行大陸分
	行所營業務之監理,對於該類業務之經營資訊宜要求列
	入單一申報窗口定期申報,並提供存保公司充分之資訊
1. 1. 1.	共享,以利控管承保風險,並保障存款人權益。
杜武林	1.應建立適當之防火牆機制,避免金融機構因大陸分行或
	子行經營不善,或因中國金融監理政策之變更,影響國
	內金融秩序。
	2.同時,跨國銀行的在台資產應有一定之監理與標準,並
	賦予行政機關之緊急處分權,於必要時凍結資產或為其
木知ん	他處理。 1.關於跨國金融機構部分,吾人認為應掌握以下方向:
李智仁	(1)存保進入門檻標準問題:此處所謂之進入門檻,係指
	對於分行或總行執行稽核之能力以及從總行或母國
	監督機關獲取資訊之可能性。為達成跨國金融機構監
	理與存款保障之目的,未來除應要求外國銀行須提供
	營業報告書與其他健全性資料外,亦應考慮在法令或
	契約中要求其提供母國存款保障狀況、存款保險地主
	國與母國之差額以及求償時能夠及時由母國監督機
	關獲取資訊等承諾。詳言之,無論外國銀行在台分行
	係採地主國存款保障或維持母國保障優先原則,未來
	應由主管機關就該等機構之營運規模及預估損失進
	行精算,訂定合宜之資本及無償營運資金基礎,強化
	損失承擔能力;此外,亦可於存款保險條例中明定外
	國銀行分行加入我國存保制度時,須由其母國總行出
	具保證函,承諾為分行於我國之行為承擔最終法律責
	任。
	(2)存款保險保障額度問題:未來如果承認外國銀行分行

姓名	學者專家意見
	之母國存款保險,惟外國銀行分行母國之存款保險保
	障額度與我國保障額度有所差異,應如何處理此等問
	題?差額不足部分,應由母國抑或我國存款保險予以
	補充?首先,存款保險條例第10條第1項之適用問
	題由來已久,建議應透過修法使其更形明確,或由有
	權機關就此加以解釋,以釐清長久以來之存疑。衡諸
	目前存在之幾種看法,吾人以為仍屬差額保障較為合
	理,且不致增加成本,同時避免重複保障之雙重得利
	問題衍生。未來跨國金融機構之處理將成為存保公司
	之重要棘手任務,為使存保公司之運作無所滯礙,未
	來存款保險條例就此所進行之細部修法,應屬必要。
	(3)賠付與代位求償問題:跨國金融機構之賠付難題,將
	出現於跨國銀行發生倒閉,而其外國銀行分行已同時
	參加母國及我國存款保障,則外國分行在我國進行清
	理時,賠付之優先順位為何?倘若跨國銀行發生倒
	閉,而其外國銀行分行僅參加母國存款保險,當外國
	銀行分行在我國進行清理時,母國存保機構遲未賠付
	或因已終止存款保險而不予理賠時,我國存款人之權
	益如何受到保障?其實此二問題所牽涉者,乃「地主
	國保障原則」或「母國保障原則」之選擇。現行我國
	存保制度採取母國保障原則,不僅與世界潮流所採取
	之地主國保障原則有所未符,亦有上開問題之困擾。
	建議未來應全面採取地主國保障原則,就賠付優先順
	位問題而言,基於地主國(即我國)保障原則,即應由
	我國存保機構優先賠付,再由我國存保機構向母國存
	保機構主張代位求償;此外,母國存保機構遲未賠付
	或因已終止存款保險而不予理賠之情況,均因未就其
	本國銀行海外分行提供保障,而係要求各該分行應加 入地主國之存保制度,而不會發生。
	<ul><li>八地主國之仔保制及,而不曾發生。</li><li>除此之外,代位求償問題亦屬重要課題。按目前我國</li></ul>
	中央存款保險公司與承保之外國銀行在台分行的母
	國存保機構間,並無存款保險理賠之相關約定。而中
	央存保公司除須擔任保險人,必須處理賠付存款及代
	位求償事宜外,亦身兼法定清理人(存款保險條例第

姓名	學者專家意見
	41 條第 1 項參看),必須處理清理之相關事務。然不
	論是賠付後向其母國清理人申報求償,或存款人直接
	向母國存保機構請求賠付,或透過清理人進行求償,
	均屬於跨國求償之範疇,將涉及法院認許、債權確保
	以及國際協約等細部問題,甚為繁複。欲解決此等問
	題,國際訴訟或仲裁或許是種途徑,但不僅曠日費時
	且所費不貲。職是之故,短期內應及早藉由協商機制
	或交流平台,以促成我國存保公司與母國相關機構簽
	訂具有法律效力之協約或法律文件,以排除前開障
	礙,方屬正辦。
	(4)跨國金融安全網之架構問題:跨國性金融機構所產生
	之問題,有賴各國監理主管機關一同加以面對。倘若
	存款保險機構能藉由各國監理機關所建立之資訊管
	道獲取即時資訊,或得以直接和其他國家安全網成員
	交換資訊,對於跨國金融機構之監管,實有莫大裨
	益。目前行政院金融監督管理委員會已與英國、越
	南、日本、瑞典、香港、新加坡及法國等國家簽署備
	忘錄,並據此進行監理資訊之分享交流與互派金檢人
	員辦理實地查核,然尚未將存款保險機構納入考量。
	未來誠值思考,在不違反各國相關法律之前提下,如
	何就存款項目、存款保障額度以及賠付與代位求償機
	制等事項,與各跨國金融機構之母國存保機構與母國
	總行簽訂備忘錄,以強化監理資訊之交流,俾利及時
	處理問題。
	2. 關於兩岸金融開放後之保障問題:由於大陸尚無存款保
	險制度(已積極研擬中),復以兩岸金融監理備忘錄
	(MOU)中所可能涵攝之業務與保障內容尚未明朗,對此
	問題目前不便表達個人意見。

#### 七、結論與建議

#### 7-1結論

#### (1)因應系統性危機機制之重要性及總體審慎金融監理 趨勢

任何具有規模的國際性金融機構,均可能造成全球金融體系之系統性風險,各國金融監理單位對個別金融機構之監理,仍無法確保整體金融體系之穩定,就整體金融市場之風險而言,要解決的非僅止於存款大眾對要保機構的信心問題,而是支付系統(Payment System)、金融機構間互不信任及流動性問題,倘欲規避系統性風險,必須對金融業、整體產業及國際經濟之連結進行風險評估及管理。歐美有關系統性風險立法草案,均對大型高度關聯的金融控股公司的資本、流動性和風險管理實施更趨嚴格監管,各國獲得最實貴之教訓為認知總體審慎金融監理(Macroprudential Supervision)之必要,以及思索如何建立單一之統籌處理金融危機機制。

#### (2)金融危機彰顯存款保險「穩定金融」之重要性

存款保險為金融安全網不可或缺的一環,尤其 在發生系統性風險時,更是穩定存款大眾信心之先 鋒防衛機制,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。

自 2007 年全球金融風暴後,存保制度於維護存款人信心及穩定金融之功能益發顯得重要,並受到各國政府的重視,咸認存保制度為穩定金融之重要角色,應非單純的「賠付機構(Pay Box)」,而宜轉型為「風險控管者(Risk-Minimizer)」及「損失控管者(Loss-Minimizer)」之角色,並與其他安全網成員共同承擔金融安定之任務;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強化應有職權。

#### (3)全額保障道德風險過高宜儘速研議退場策略

為因應此波全球金融風暴,全世界計有 47 個國家紛紛於 2008 年下半年宣布實施暫時性存款全額保障措施或提高保障額度,且多在 2010 年及 2011 年屆期。民國 97 年 10 月,我國政府為穩定金融體系,並強化存款人信心,爰參考國外作法,宣布在民國 98 年 12 月 31 日前,對參加存款保險之金融機構,其存款人之所有存款均受全額保障,而不受存款保險限額保障之限制。復基於全球及國內經濟金融情勢尚未完全回穩,以及與鄰近國家新加坡、香港等全額保障期限至民國 99 年底同步屆期,可避免資金競爭情事等考量,經行政院於民國 98 年 9 月 28 日

核定存款全額保障措施延長1年至民國99年12月 31日止,以確保金融市場穩定及提振金融市場信 心。然因全額保障會導致道德風險增加,使銀行風 險管理無法有效落實,增加處理成本,故多屬過渡 性措施,應於整體經濟金融狀況達某種程度穩定 時,儘速研議退場策略,以順利轉換為限額之存保 制度。

# (4)因應大型問題金融機構流動性危機及退場機制之重要性

制,建構完善金融環境。

# (5)各國缺乏彈性的金融穩定機制,突顯法制不完備之 問題

為因應本次金融危機帶來之衝擊,並避免經濟衰退,各國政府紛紛採取多項緊急金融穩定措施,以維持金融市場的穩定及安定存款人的信心。本次金融危機對全球之衝擊既深且廣,復加上多數國家的存款保險相關法令並未訂有因應系統性風險可緊急提高保障額度或擴大保障範圍之法定任務,致多由該國政府先緊急宣布後,再立法或增訂因應系統性風險相關規定,僅少數國家如我國以存保機制及美國緊急立法(2008 年緊急經濟穩定法案)並以其存保機制因應。經由本次金融危機突顯各國存保機制因缺乏彈性的金融穩定機制,致無法迅速採取行動以穩定金融的法制不完備問題。

# (6)各國系統性風險緊急機制之財源主要由政府負責籌 措

存款保險制度之設立,並非以獨自處理具系統性之銀行倒閉(systemically significant bank failures)或系統性危機(systemic crisis)為目的。故系統性銀行倒閉或系統性危機發生時,應由金融安全網成員包括中央銀行、財政部、金管會、存款保險機構等單位之共同合作及政府全力支持,方能有效且迅速解

決。基於系統性危機已非各國存保機制可獨立處理,爰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(如美國依金融穩定方案成立「金融穩定信託基金」與「政府及民間共同投資基金」、德國依金融市場穩定法設立「金融市場穩定基金」等)、財政部提供資金或緊急融資、發行債券等方式籌措財源。

# (7)薪酬制度應與風險或長期績效連結且強化薪酬委員會獨立性

各國金融改革方案,皆論及短期的高獲利誘 因,導致薪酬制度未能連結長期風險,係釀成金融 海嘯主因之一。未來國際監理改革方向,均認為應 包括由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。美國肥貓條 款主要精神係賦予個別股東 say on pay 之權利 其主要係確保上市公司薪酬委員會的獨立性、 其主要係確保上市公司薪酬委員會的獨立性、 其主要係確保上市公司薪酬與過度風險承擔間 的關聯性,公司薪酬之訂定應考量:(A)著眼於股 東利益及金融體系的安定,包括(a)訂定薪酬考量 績效;(b)訂定薪酬應比照所承受期間之風險;(c) 薪酬發放應依風險控管穩健程度而定;(d)重新評 估經營團隊黃金降落傘退撫安排是否妥適;(e) 應注意薪酬訂定過程之透明與責任。(B)強化薪酬 委員會的獨立性。

# (8)市場紀律及強化消費者保護趨勢

市場自律機制顯非萬靈丹,金融市場不僅資訊 不對稱,更是專業不對稱,難以維護消費者於平等 立足點進行交易,故自消費者進入市場前至金融機 構退出市場之整體環節中,應以金融消費者保護為 重要目標,於推動金融效率與創新之際,適度介入 監理,衡平市場參與者於公平合理之基礎進行交 易,側重「審慎監理與消費者保護」,以利金融市場 穩健發展。

### (9)強化國際金融監理,拓展跨國合作平台

全球金融體系交互影響已日益密切,國際合作 及政策協調更形重要,英國首相布朗呼籲強化國際 金融安全網間溝通協調,並與國際金融組織共同合 作,建置全球金融風險預警系統,以強化跨國危機 管理及維持國際金融安定;歐洲央行總裁特里樹亦 支持布朗的主張,強調各國央行、監理機關跨國合 作的重要,呼籲強化全球多邊監督以預防金融危機 的發生;國際清算銀行巴塞爾銀行監理委員會 (BCBS)、金融穩定論壇(FSF)、歐盟及國際存款保險機構協會(IADI),目前皆就問題銀行及危機處理之跨國議題進行研究。

為處理跨國金融危機,協調合作與溝通管道更為順暢,一些主要國家與國際金融監理組織均提出應推動國際監理合作及建立國際金融監理標準之建議,如美國「金融監理改革白皮書(Financial Regulatory Reform)」、歐盟領袖於 2009 年 6 月 19 日倡議成立泛歐洲的金融監管架構,以及 G20 會議有關促進跨國合作及金融整合之建議等,目的即在於為使各國監理機構能一致且辨識足以危及總體金融之系統性風險。

未來全球金融監理活動,將透過國際貨幣基金 (IMF)、巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)、金融穩定委 員會(FSB)等國際金融組織,進行更緊密的合作。但 我國能否參與這些組織,受兩岸關係影響至深。惟 我國相關監理機關仍應積極設法參與,並加強與中 國大陸進行相關金融議題合作交流對談,俾利完善 我國金融監理機制並與國際共同因應金融危機。

## 7-2 建議

### 7-2-1建立明確迅速因應系統性危機之緊急機制

處理系統性危機貴在即時與迅速,各國陸續紛紛

主張監理機構應有一致且足以辨識危及總體金融之 系統性風險機制,可知明確訂定系統性金融危機統籌 處理機制之必要及急迫性。

# (1)成立金融穩定之統籌處理機構

(A)鑒於誘發系統性風險因素及影響層面既深且 **廣**,尤其此次全球性風暴係屬整體系統性危 機,無法確定係由何個別問題金融機構所引 發,尚非存保機制所能單獨預知風險,即時因 應,為有效預防並處理系統性風險,官仿效美 國眾議院立法設置穩定金融常設機構「金融服 務監督委員會(Financial Services Oversight Council, FSOC)」議案,成立「金融穩定之統 籌處理機構」,由財政部、經濟部、經建會、 金管會、中央銀行、農委會與存保公司等合組 委員會,並為求掌握時效,落實跨部會工作成 效,以即時應變,官由行政院副院長或相當層 級人員負責召集,且設置常態性工作小組,統 合現有相關資訊(如各單位之金融預警模型、 央行之金融穩定報告等),常年監視經濟與金 融的國內外情勢變化, 並建構量化的系統性風 險預測指標,即時提供預警,供決策單位判斷 時較有客觀依據,以利研擬對策,故建議另行 制定專法或於銀行法中制定專章明定其權

責、資金來源、組織編制及應變處理程序,授權行政首長,於有系統性風險之虞時,於第一時間發布應變措施處理。

(B)我國近幾年積極推動金融改革,金融監理分由 金管會與農委會負責辦理,另由金管會、中央 銀行、農委會及存保公司組成金融監理聯繫小 組,以定期開會討論金融監理重大議題方式運 作,並訂有「處理金融機構經營危機作業要 點」,明定個別金融機構經營危機及系統性風 險危機之處理分工等事項,我國金融安全網雖 訂有一定之分工協調機制,為強化並落實金融 **危機之即時處理,除資訊應迅速充分共享以** 外,於應變系統性統籌處理機制之法制完備 前,應先落實目前「金融監理聯繫小組」相關 權能,並進一步修正上開要點具體明定各金融 安全網成員之標準執行程序或規範,及組成相 關工作小組,於平時即進行模擬或沙盤推演, 俾金融危機發生時得以立刻啟動,以掌握第一 時間穩定市場信心,避免危機之蔓延。

## (2)預為籌措因應系統性金融危機之財源

(A)成立金融穩定基金

綜合歸納此次全球金融風暴期間大部分國家作法發現,由於整體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,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支應,如美國依金融穩定方案成立金融穩定信託基金(Financial Stability Trust)、政府及民間共同投資基金(Public-Private Investment Fund,PPIF)、德國設立金融市場穩定基金等,故我國宜成立金融穩定基金以支應系統性風險時之財源。

(B)系統性金融危機期間建議擴大中央銀行合格 擔保品範圍,以解決流動性問題

此次全球金融風暴期間,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,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。

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,上述 擔保品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官參考國 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,及明定處理原則、救援標準 與程序,以保障中央銀行債權。

(C)於成立金融穩定基金前,增修存款保險條例明 定因應系統性風險財源

我國現行法制下因應系統性風險之財源

籌措方式包括向中央銀行申請特別融資並由 國庫擔保、向金融機構墊借、徵收特別保費及 政府提供資金(如營業稅款)等方式,惟尚有不 易及時取得特別融資、徵收特別保費不易等問 題。為使存保公司之資金籌措方式更具彈性及 穩定性,以迅速因應金融危機及維持金融體系 安定,宜在現行機制外,開放更多元化之籌資 管道及尋求其他因應財源。

依國際貨幣基金(IMF)研究指出,限額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,故系統性風險所需資金,應由政府籌措財源支應。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,根本之計。應將系統性風險所需財源予以法制化及明確化,即在存款保險條例中增訂政府挹注財源之依據,如明定2%銀行業營業稅稅款、政府循預算程序之撥入款、其他因應財源如向金融機構徵收特別保費等,以完備我國因應系統性風險之資金籌措多元化機制。

(3)建立政府相關基金以特別股挹注資本不足金融機構之機制

由此次全球金融風暴期間,英、美等國家積極採行直接挹注資本之積極作法可知,在系統性風險、資本市場籌資不易期間,如缺乏政府挹注資本機制,將使金融機構(尤其大型銀行)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。

# (4)對大型金融機構壓力測試,預為因應,防範系統 性危機

本次金融危機後,美國及歐洲等金融監理機關已陸續要求其銀行就經濟衰退時之壓力情境,進行壓力測試,以評估其資本需求。我國於民國96年2月14日發布本國銀行實施新巴塞爾資本協定應遵循事項,已要求銀行應辦理壓力測試,以評估其資本適足性,惟因其估計方法較為簡易,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,期能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。

# (5)對大型金融機構應採差異化金融監理,俾抑制道 德風險

大型金融機構挾其太大不能倒之優勢,對中 小型金融機構產生不公平競爭情形,亦會助長大 型金融機構業主及其高階經理人之道德危險,在 在顯示不符社會正義。鑑此,對一定規模以上之 大型金融機構應採差異化金融監理,如資本適足 率(如提升至10%~12%158)、流動準備、高階經理 人薪酬等均須較一般金融機構嚴格。另大型金融 機構若發生經營危機,勢必牽連整個金融體系, 耗用鉅額社會資源, 爰該類機構應被課以更重大 之經濟及社會責任。另參採英國財政部長於2009 年7月提交國會之金融市場改革報告主張:「所有 金融機構應自擬因應經營失敗之具體暨可行退場 方案」159。英國政府(財政部、金融監理署及英格 蘭銀行)將共同監督金融機構切實備妥該項方 案。無獨有偶,2009年7月美國聯邦存款保險公司 (FDIC)董事長Sheila C. Bair於美國國會聽證會亦 有類似主張, 並強調該項退場方案須能有效執 行,且應每年檢討修正及公示於眾。歷來,金融 機構將營運資源多配置於盈利項目上,以追求股 東財富最大化為最高原則,惟經營失敗後,卻由 政府負責收拾善後,股東僅是損失其投資額,道 德危险由此而生,故金融機構必須告知社會大

\_

<sup>158</sup> 參考顏嘉南,拯救美國金融體系的3個步驟(整理摩根士丹利前董事長暨執行長普賽爾(Philip Purcell)於英國金融時報之撰文),工商時報,民國98年12月16日。

See "Reforming Financial Markets", P13&P72, Presented to Parliament by The Chancellor of the Exchequer by Command of Her Majesty, July 2009.

眾,如何處理經營失敗之善後事宜,進場與退場 之資源須兼顧配置,有利於健全金融體系及保護 消費者<sup>160</sup>。

## (6)制定公平合理之薪酬制度

我國政府為因應全球金融風暴,遂參酌歐美國家「肥貓條款」等之規定後,於公司法、公開發行公司年報應行記載事項準則、信用合作社法新增訂相關法令以防止道德危險。銀行商業行公會並於民國 98 年 3 月 26 日通過修訂「銀行業公會並於民國 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,負電過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 個原則包括:(A)銀行整體獲利能力;(B)長期獲利狀況;(C)資金成本;(D)全部風險;(E)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,希冀以法令規定防止肥貓條款之道德風險。

<sup>160 2009</sup> 年英國財政部及美國 FDIC 主張金融機構應自擬具體可行之退場方案,係劃時代之改革芻議。金融機構之業務日益複雜且規模龐大,又金融商品隨科技日新月異不斷推陳出新,金融監理及法制經常無法跟隨金融市場轉變之腳步。鑑此,當金融機構汲汲營營追求利潤之際,亦應課以對等責任,金融機構應清楚告知其關係人(主管機關、存款人、債權人、交易對手及股東等),當經營失敗時,如何處理善後,而非將「爛攤子」轉由納稅人承擔,形成所謂「利潤私有化,損失公共化」之弊端。

但是,由於報酬缺乏比較標準,故主管機關應監督金融機構薪酬制度之合理性,並注意總薪酬與發放薪酬前總獲利之間的比重,以保障一定比例的獲利能用來強化資本、給予股東報酬和繳稅之用。此外,金融機構董事會應檢視並嚴格管理薪酬標準,以進行風險管理,包含薪酬委員會和風險管理委員會應合併,並考慮個人薪資超過一定金額者,應以限制普通股的形式發放,且3至5年之後才能領取,以兼顧強化資本及防止道德風險<sup>161</sup>。

### 7-2-2 全額保障轉換為限額保障之建議配套措施

(1)最高保額調整為 300 萬元,並擴大存款保險保障 範圍

去年各國為因應金融危機,已採取多項措施 如提高存款保險保障上限或採全額保障,以強化 金融安全網和提升民眾信心。顯見存款保險在金 融安全網所扮演之角色益發重要,且對穩定金融 之影響力也與日俱增。金融危機後為強化存款保

<sup>161</sup> 摩根士丹利前董事長暨執行長普賽爾(Philip Purcell)於英國金融時報之撰文,認為規範薪酬標準最佳的策略,即是注意總薪酬與發放薪酬前總獲利之間的比重,前者絕不應超過後者,一般而言,未取得主管機關和董事會的批准,總薪酬不應超過發放薪酬前總獲利的75%,此舉係為保障25%的獲利能用來強化資本,給予股東報酬和繳稅之用。另個人薪資超過50萬美元者,應以限制普通股的形式發放,且3至5年之後才能領取(參考顏嘉南,拯救美國金融體系的3個步驟,工商時報,民國98年12月16日)。

險穩定金融之角色,國際間亦多調高保額反映此一趨勢,並作為全額保障轉換為限額保障之配套措施之一。如歐盟擬在 2010 年 12 月 31 日前將各會員國之最低保額由 5 萬歐元提高至 10 萬歐元;香港存款保障委員會亦擬於 2010 年底全額保障屆期前,將保額由 10 萬港幣提高為 50 萬港幣。有鑑於此,我國為因應存款全額保障措施將於民額由新臺幣 150 萬元提高為 300 萬元,以降低轉額由新臺幣 150 萬元提高為 300 萬元,以降低轉換為限額保障之衝擊並強化存款人對金融體系名 6 為因應國人理財多元化及降低存款人精 6 為因等考量,亦建議修改存款保險條例擴大保障範圍,將目前不保項目之外幣存款及存款利息納保,以擴大存款保險安全網。

# (2)及早進行轉換制度宣導,並強化消費者保護與金融教育者角色

依國際存款保險機構協會(IADI)研究建議, 當一國存保制度需由全額保障轉為限額保障時, 應及早進行宣導,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。對多數小額存款 人而言,與其最息相關者莫過於往來之金融機 構是否加入存款保險、存款保險最高保額、保障 範圍及金融機構倒閉時是否可迅速獲得賠付等議 題。有鑑於此,為使全額保障順利轉換為存款保險限額保障機制,建議採行簡單便民之方式揭露宣導資訊,例如可仿照美國聯邦存款保險公司(FDIC),以網路連線方式提供存款人利用EDIE(Electronic Deposit Insurance Estimator)系統,輸入要保金融機構、帳戶類別、餘額及姓名等資料後,即可供存款人查出在每一金融機構存款受保障情形,有利於金融消費者與金融機構往來時,能瞭解其自身之權益。

另基於存款保險教育為金融安全網之重要一環,對金融安定具有深遠影響,為加強存保教育宣導並落實金融消費者保護,建議編列充足之宣導預算,透過多元化廣電媒體等管道積極宣導存款保險之功能,並與金融安全網成員、要保機構密切合作,確定宣導資訊之一致性及達最大綜效,以強化消費者保護與金融教育者之角色。

### (3)研修存款保險條例

本次金融危機後,鑑於世界各國存款保險制度之功能已趨向金融穩定之預防性角色,並為使全額保障屆期回歸限額保障後,存款保險得續予發揮保障存款人權益及穩定金融之功能,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及金融環境變革需要,就保障範圍、風險控

管、履行保險責任方式、系統性風險之保障範圍 及其認定程序與因應財源等內容予以調整或修 正,以強化存保機制因應金融危機之應變能力及 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(存款保險條例修正芻議詳附 錄7-1)。

## 7-2-3 充實與保護存保基金

# (1)擇適當時機調高保額內存款之差別費率及擴大費率級距

鑑於存保制度之設立不在於解決系統性風險,又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。存保公司保險賠款準備金因配合政策,與金融重建基金合併運用共同處理經營不善金融機構退場事宜,除使20餘年來累積之一般金融準備金全數用罄射,與金融賠款損失費民國98年11月底止,遞延一般金融賠款損失費民國98年11月底止,遞延一般金融賠款損失費行之賠付款及債務利息費用等,合計準備金缺口高達約900億元。爰為利存保機制之健全運作,且基於要保機構應共同分費。公人及現行存保費率與先進國家相較屬偏低水準等理由,除極須仰賴

民國 100 年起銀行業營業稅款彌補一般金融保險 賠款準備金之不足外,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 <sup>162</sup> 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 安保機構退場事宜,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

<sup>462</sup> 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。

險費率審議委員會審議之。

## (3)嚴格執行立即糾正措施

為及早處理經營不善之問題金融機構,建議 主管機關宜嚴格執行銀行法第 44 條之 1、第 44 條之 2、第 62 條及第 64 條有關立即糾正措施之 規定,對於資本顯著不足或累積虧損逾資本三分 之一之金融機構,應明確訂定增資改善期限,以 督促金融機構及早積極自救,並避免日後因接管 時程延宕造成賠付成本提高及增加國庫負擔。

# (4)跨國銀行在台設立分行宜同步考量存款保險相關 事宜

近來外國銀行採併購我國金融機構方式, 速擴大於我國境內之經營據點及規模,對我國金融 融市場之影響層面大幅擴張,實已具有相當程度 之影響力,主管機關雖已研擬修訂「外國銀行分 行及代表人辦事處設立及管理辦法」(存保公司 民國 95 年度研究報告「存款保險機制處理問題金 融機構跨國性議題之研究」所提建議就存款保險 進入門檻部分已納入此次修正內容),惟我國存保 機制目前採承認外國銀行在台分行母國存款保險 原則,修正中「外國銀行分行及代表人辦事處設 立及管理辦法」雖已規範需提供書面之母國存款 保險資料,惟未進行實質審查,為保障存款人權 益,宜於外國銀行在台分行進行審查特許發照階段,應併同實質審查母國存款保險範圍相關事項如次:

## (A)保額、保障範圍與費率問題,包括:

- (a)母國存款保險保障之程度:(i)母國存款保險保障範圍是否及於在台分行本國或外國貨幣存款(例如新臺幣存款)?(ii)外國銀行分行母國之存款保險保障額度與本國存款保險保障額度差額不足部分,係由本國或地主國存款保險補充保障?以及費率如何計算?
- (b)存款人權益保障:本國存款人如何得知其確 定保額?及本國存款人如何請求賠付程序 等?

### (B)賠付代位求償問題

倘採地主國(我國)優先原則,跨國銀行發生倒閉,就參加我國存款保險之外國銀行在台分行應優先賠付,依存款保險條例第38條第1項「中央存款保險公司辦理第28條至第30條及第41條第2項規定事項時,於給付範圍內,得以自己名義行使存款人或債權人對要保機構之權利。」,惟我國存保公司賠付後,能向我國清理人申報代位求償外,可否向其母國清

理人申報代位求償?可能涉及跨國訴訟及當 地國法令問題。

倘採母國優先原則,跨國性銀行發生倒閉,而其外國銀行分行僅參加母國存款保險 (例如德意志銀行),當該分行在我國清理時, 母國存保機構遲遲不賠付或已被終止存款保 險不予賠付,我國存款人僅能向母國法院對存 保機構提起跨國賠付訴訟求償,我國存保公司 依法無法對非要保機構進行賠付,故宜採地主 國保障原則,亦符合國際潮流。

(C)我國存保公司除兼負保險人須賠付存款且代位求償外,亦同時具備法定清理人之地位。無論我國存保公司賠付後向其母國清理人人中報代位求償,或由停業之跨國金融機構存款人人權情,或由停業之跨國事宜付或由清理人之時國存保機構請求賠付或由清價,均涉及跨國事宜,事涉法院認許、債權間人,均涉及跨國事宜,於固際訴訟或申提明,於國際訴訟或與明確國際協約,於國際訴訟或申提明,於國際訴訟或與明確國際協約,於國際訴訟或申提明,以為因應。就國內法制而言,依銀行法第123條「外國銀行準用第一章至第三章及第六章之規定。」準用接管清理規定,將如何準用執行?尚缺乏如

破產法係以比例清償原則之公平性及程序完整及執行可行性,有待立法制定跨國清理退場機制,另於存款保險條例亦應增訂跨國賠付相關條文,以健全國內清算破產法制同時因應跨國事宜,俾保障存款人、存保基金及國內債權人權益。

爰此,監理機關在與他國金融監理單位簽 訂合作條約或協定時,亦應將跨國金融機構之 存款保障包括存款項目、存款保障額度以及賠 付與代位求償機制及退場處理等事項,與各跨 國金融機構之母國存保機構與母國總行簽訂 備忘錄,以強化監理資訊之交流,俾利跨國金 融危機及時處理。

### (D)破產清算及強化債權

參酌美國對破產清算及強化債權規定,就 外國銀行之分行,應遵守對同一客戶放款限額 及提存資產保證金,該等保證金於發生接管外 國銀行時,得作為支付破產參採制訂類似公司 法清算初期費用之基金。宜先於「外國銀行分 行及代表人辦事處設立及管理辦法」相關規定 中增訂相關規範,未來將制定清理專法或於破 產法或銀行法清理專章法規中增訂。

## (E)清償範圍及資產處分之保護規定

參照公司法第 380 條「撤回、撤銷或廢止 認許之外國公司,應就其在中華民國境內營 業,或分公司所生之債權債務清算了結,所有 清算未了之債務,仍由該外國公司清償之。」 及第 381 條「外國公司在中華民國境內之財 產,在清算時期中,不得移出中華民國國境, 除清算人為執行清算外,並不得處分。」等清 價範圍及資產處分之保護規定。

## (5)本國銀行國外分支機構存款保險問題宜及早因應

依現行存款保險條例規定,外幣存款非屬存 款保險保障項目,且目前我國銀行國外分支機構 因政策尚未開放核准新臺幣存款業務,因此尚無 存款保險問題。惟本次處理慶豐銀行,係依金融 重建基金併用存保機制處理,所有負債全額保 障,故外幣存款亦納入保障範圍,由於該行越融 分行已加入越南當地存款保險,致涉及雙邊存款 保障問題。而存保公司於接管前,即已先就是否 適用越南存保機制問題進行瞭解與評估,經評估 該行越南分行淨值為正數,資產足以涵蓋負債, 本案獲越南政府支持,終能順利處理。

金融重建基金結束,回歸存保機制後,如開 放新臺幣存款業務或外幣存款納入存款保險標 的,或採全額保障時,是否仍及於國外分行新臺 幣存款或外幣存款,法制未明,仍有疑義。參照 各國立法例,除歐盟國家互保以外,大部分國家 對境外分行存款未納入保障,鑒於存款保險目的 在於穩定國內金融,應以保障國內存款人為主, 如本國銀行國外分行同時加入地主國及我國存款 保險制度,係屬重複投保,涉及差額保障及費率 風險應如何調整?以及賠付順位、賠付資訊取得 等問題,況國外風險不易評估,為降低存保準備 金之損失,故建議宜修法採地主國原則,明定存 款或外幣存款。

由於海外分行分散全球,且各國對外國銀行之存款保障之規範各有不同,對於跨國性銀行參加存款保險資格之選擇,大部分國家採屬地原則,惟美國對跨國問題銀行之清理較為特別,雖然該國採地主國保障原則,惟對外國銀行在美分行之債權抵銷範圍係採"單一個體法(Single Entity)<sup>163</sup>,將對該倒閉銀行之所有債權人,不管是本地或是國外,均採一致性原則進行債權債務抵銷,之後再進行賠付追償事宜,亦即假設本國銀行在美分行倒閉,美國恐將對所有債權人包括

<sup>&</sup>lt;sup>163</sup> 依美國法律(12 U.S.C. §§ 601-604,611-632)。

在台灣總行的債權債務先進行抵銷,此舉勢必影響到我國債權人之權益 <sup>164</sup>。

### 7-2-4強化承保風險控管權能

# (1)強化金融預警系統功能,並隨時檢討調整各種場 外監控措施

多年來實證結果,金融預警及網路傳輸等場外監控系統確能反應金融機構營運績效之良廠。 充分發揮其應有之監理功能。為監控及評估要保機構財務及營運風險,存保公司將賡續運作金融預警及網路傳輸等相關場外監控系統,提升系統運作績效,並配合金融環境及監理需要,持續強化該等系統功能,以有效掌握要保機構經營資訊,並及早發現要保機構財業務經營異常變化,並及早發現要保機構財業務經營異常變化,與即時採行各項因應處理措施,導正要保機構之經營風險,進而防範要保機構倒閉於未然,避免賠付損失。

此外,將配合金融業經營環境及相關監理措

<sup>164</sup> 陳聯一、范以端、楊靜嫻、黃鴻棋、林筱雯、朱麗如等著,存款保險機制處理問題金融機構跨國性議題之研究,存保公司,民國 95 年 12 月,P131-139。(詳見第五章國外問卷問題 10)外國銀行分行在地主國清理時,有一半回卷建議以地主國管轄區域內資產分配當地債權人。美國进表示該國法律對倒閉之外國銀行在美分行的清理係採 "分離個體法(Separate Entity)",亦即所有該分行及其母行在美國資產係一併由美國清理人納入處理並將優先分配給在美國之債權人。此外,除非在美國之債權人已足額獲價,否則其他母行及非美國之分行債權人均係無法參與分配。再者,倘在美國之債權人未能足額獲價,則美國聯邦存款保險公司(FDIC)將對其母行或其保險機構進行追價。

施,隨時檢討調整及加強各種場外風險控管措施,俾落實承保風險之事前管理與降低承保風險,包含:

- (A)加強對外國銀行在台分行及子銀行之風險控管:配合大型國際銀行母行與分行的資本適足性及流動性應採分離策略之國際趨勢,及我國主管機關已預告修正外國銀行在台分行及子銀行相關監理法規,亦調整外國銀行在台分行及子銀行之風險控管,將原較側重母行財務健全能力方式,調整視為獨立機構加強控管。
- (B)加強對兩岸金融開放後可能新生營運風險之 監控:配合兩岸金融監理合作瞭解備忘錄 (MOU)之簽定,加強對核准增設大陸營業據 點、放寬相關業務承作等可能新生營運風險之 監控。另對於該類業務之經營資訊,建議宜列 入單一申報窗口定期申報,並提供存保公司充 分之資訊共享,以利控管承保風險,並保障存 款人權益。
- (C)持續加強總體金融風險之控管與分析:研擬加強要保機構(尤其大型要保機構)對總體經濟變化及金融風險承受能力之評估分析,以掌握要保機構未來可能經營風險,促請及早積極改善或預為因應。

(D)持續舉辦要保機構經營政策及風險管理研討會:聘請專家或學者講授經營管理新議題、金融業務暨新金融商品之發展趨勢與風險管理等重要議題,並透過經驗分享及充分雙向溝通方式,協助要保機構提升業務經營及風險管理能力。

# (2)提早以輔導方式積極協助問題要保機構增資自救或促成併購

鑑於新修正之銀行法已賦予主管機關得依要保機構資本等級進行相關立即糾正措施,存保公司將配合主管機關監理政策需要,執行相關及早糾正或退場處理事宜。惟「事前積極輔導勝於事後消極賠付」,為避免發生可能賠付損失,於發現要保機構經營持續惡化,產生經營危機時,將密切與主管機關聯繫,並配合主管機關相關監理措施,提早以輔導方式(如BIS比率低於5%,即派員進駐輔導等)積極協助問題要保機構完成增資或促成被併購,以根本解決要保機構經營問題,穩定金融秩序。

又為鼓勵健全金融機構併購資本不足機構, 宜儘速建立銀行業自主性合併之制度化配套措施,如分行遷移或增設彈性、業務開放等行政措施誘因及相關稅負優惠等,同時嚴格執行銀行法 相關立即糾正措施,以督促資本不足機構及早增 資自救或與其他健全機構自主性合併,並避免經 營持續惡化被接管而增加存保公司賠付損失。

# (3)賦予存保公司對受輔導或監管要保機構之淨值有 查核權

除現行存款保險條例第24條規定得對要保機 構辦理之查核項目以外,為強化存保公司對承保 風險之控管權能,並利問題要保機構之評估與後 續處理,建議宜再賦予存保公司於要保機構受輔 導、監管處分且有嚴重危及存款人權益情事時, 對其淨值有查核權,以評估其自救可能性或可能 被接管、停業之承保風險,並作為相關主管機關 及其他金融安全網成員規劃相關整併或退場處理 之參考。

此外,依過去中華銀行因發生重大突發事件 而引發恐慌性擠兌,存保公司臨危受命接管該 行,其處理過程相較於其他已事前介入輔導之經 營不善金融機構(如台東企銀、花蓮企銀、中聯信 託、寶華銀行、亞洲信託等)更為複雜與艱困,歷 經多日始能逐漸平息存款人疑慮等處理經驗觀 之,賦予存保公司類此查核權限,讓存保公司能 提早介入掌握問題要保機構真實財務狀況,並可 對要保機構不法行為案件及早監控處置,以利後 續退場規劃處理,並避免存款人信心危機,引發擠兒及造成社會秩序紊亂,實亦有其必要性。另該項查核與主管機關以監理為目的之金融檢查,無論就查核目的、時機、範圍、評估原則及用途等均不同,二者並無重疊亦無重複情形。

### (4)加強相關金融監理資訊之交流與共享

為加強承保風險之控管,存保公司將持續透過金融監理聯繫小組及單一申報窗口,加強與相關金融監理機關之資訊交流及共享,以掌握要保機構經營資訊。另依據國際存款保險機構協會(IADI)於2009年6月18日聯合發布之「有效存款保險制度核心原則」第6項有關「金融安全網各機構之有關係」之核心原則,強調金融安全網間應持資資訊,與針對特別金融機構建立緊密之協調合作及資訊,超融監理資訊應彼此充分交流與分享達式機制,爰為加強金融監理效能及資源共享,直入過速、廣泛之合作機制,如主管機關對資源,並其額金融機構之重要核處意見及流,如其管機關金融監理資訊,如其管機關對資源,並其額。

## 7-2-5改善及強化要保機構之退場處理機制

## (1)建立及早退場處理機制

回歸存款限額保障機制下,已無法援用金融 重建基金模式,在勒令停業前以接管方式退場處 理。按美國聯邦存款保險公司(FDIC)處理經營失 敗要保機構退場程序,於勒令停業前即對問題銀 行進行祕密標售,若標售成功,停業日後次一營 業日即可完成併購並重啟營業。惟若標售未成, 有個案狀況或可逕行辦理現金賠付(pay off),或成 立過渡銀行承受問題銀行主要資產及保額內存 款,以維金融服務不中斷及業務通路價值,俾減 少處理成本;至於保額外存款、其他債務及股東 權益則待參與清理。上揭處理模式受限於我國過 渡銀行屬性不同,及相關法令不利祕密標售之進 行,亟待修法解決,修法配套建議如下:

(A)存保公司履行保險責任時,雖得依存款保險條例第24條授權,委聘財顧辦理資產負債之查核及評估,惟問題機構提供予存保公司評估之資料,倘未取得問題金融機構同意前,存保公司無權逕行提供予潛在投資人而須請主管機關協調辦理,鑑於金融服務不中斷,有修法明定得辦理前置作業之必要。存保公司於停業前之履行保險責任前置作業,包括委聘財顧事宜,尚無法適用存款保險條例第39條「存保

公司辦理第 28 條至第 30 條及第 41 條第 2 項 事項時,不適用政府採購法及預算法第 25 條 至第 27 條規定」, 委聘財顧如須辦理公開招標 等程序, 恐加重存款人之疑慮, 有礙問題金融 機構自救並增加處理成本, 宜修法解決。

(B)停業前存保公司以預定清理人身分,與併購機 構簽署備忘錄。此時,受處理之問題金融機 構,依存款保險條例第 40 條規定得以「契約 簽訂日」為事實發生日,再循證券交易法第 36 條辦理公告及申報。惟相對交易人尚無該 條文之適用,資訊恐提前曝光,不利祕密標售 作業,宜修法解決。

# (2)強化中大型金融機構之退場處理

依慶豐銀行之處理經驗,發現目前市場投資 人對於國內銀行通路之胃納量漸趨變小,過去將 Good Bank 全行概括讓與予投資人之處理模式, 將不再完全能適用於中大型金融機構。拆分標售 (包括海外分行拆分標售)在技術上雖較困難,且必 須考量可能流標之後續處理,但拆分標售將可吸 引更多投資人參與競標,提升標售價值,亦可儘 早處分資產,降低賠付缺口,將是未來處理之趨 勢。

## (3)強化接管及前置作業人員法律保護措施

存保公司受金管會指派擔任多家問題金融機構之接管人,接管期間由接管小組召集人擔任該行之代表人,依金管會民國96年3月26日金管銀(一)字第09600102440號函釋,接管小組在執行受接管銀行之業務範圍內,屬該銀行之負責人。

依銀行法與公司法相關規定,公司負責人應依法執行公司業務並負善良管理人注意義務。惟接管小組係臨時任務編組,並非專業銀行經銀行內規卻需立即進入狀況,每日批核可能涉及違法或操守欠佳之經理人所呈公文,自身可能觸法或操守欠佳之經理人所呈公文,自身可能觸法,亦可能損害他人。一旦發生員工舞弊或業務疏失,或因遵循相關法律規定及主管機關指示(如:未獲保障之債務不予清償)致客戶權益受損等情事,亦恐將使接管人員面臨負擔民事損害賠償之責任。

鑒於接管人員係依法執行接管及前置作業任務,不應令其負擔受接管機構經營盈虧之責,且為使接管及前置作業人員勇於任事,該等人員之損害賠償責任應予適度減輕,或比照存款保險條例第9條之規定,僅就故意或重大過失負其責任,主管機關應考量此項納入相關法規修正。又美國聯邦存款保險公司(FDIC)職員依常規辦理業務之

行為受法律保護,在職務範圍之外的行為則不受 保護。有些法律保護是有成文法規,有些則是法 庭判例,有些則是訂於FDIC補償職員之政策中。 對於聯邦職員及機構若有涉及過失或故意侵權行 為時,其主要保護法規是聯邦侵權索賠法相關條 款(28 U.S.C. §1346(b), 2671), FDIC處理清理業務 的職員若要負疏失之責,FDIC為此付出的相關費 用會依其業務性質決定是屬於清理人或保險人的 管理費用。另參考保險事業發展中心擔任國華產 物保險公司清理人期間,以清理費用支付清理人 責任保險保費之前例,建議存保公司投保接管人 或前置作業人員責任險以分散執行接管業務及前 置作業之風險,或參酌FDIC所訂Circular 5000履 行職員保護政策,用以保護FDIC職員在職務範圍 內的行為,無論其行為是代表保險人、清理人或 接管人,訂定保護措施。

### 7-2-6加速推動跨國合作處理金融危機之機制

金融海嘯再次證明,全球金融體系交互影響已日 益密切,惟其內容涵蓋之範圍僅限於一般性資訊交流 及員工訓練等。金融全球化促使賠付範圍亦有擴大之 勢,跨國賠付風險大為提高,對於降低金融機構倒閉 風險及減少問題金融機構處理成本,跨國監理更有必 要緊密合作,因此,存保公司除應進一步與他國金融 監理單位簽署合作備忘錄(MOU)外,平時即應與已簽 定合作備忘錄之對等機構強化實質交流,並加強國際 關係之經營,積極參與相關議題,與各國存保機構甚 至其他金融安全網成員間建立更實質之關係,以利我 國多方瞭解跨國性金融問題並及早因應。

我國金管會民國 96 年 7 月研議之「金融服務法 草案」(後更名為「金融服務業法」),作為我國金融 產業之基本法,並將相關法規納入規範,惟目前該草 案並未將存款保險議題納入。另有關跨國性議題之處 理,僅於草案第32條國際協定中規範如后:「為促進 我國與其它國家金融主管機關之國際合作,政府或其 授權之機構依互惠原則,得與外國政府、機構或國際 組織,就資訊交換、技術合作、協助調查等事項,簽 訂合作條約或協定。...」。由於存保公司與他國存款 保險機構所簽署合作備忘錄,並不具法律拘束力亦無 法源依據,為使跨國問題金融機構案例發生時,協調 合作與溝通管道更為順暢,爰建議將協助處理跨國金 融問題之事項納入上開規定,更臻問延。此外,監理 機關在與他國金融監理單位簽訂合作條約或協定 時,亦應將跨國金融機構之存款保障包括存款項目、 存款保障額度以及賠付與代位求償機制及退場處理 等事項,與各跨國金融機構之母國存保機構與母國總 行簽訂備忘錄,以強化監理資訊之交流,俾利跨國金 融危機及時處理。

# 另謹彙整本報告建議事項之負責機關如下(表7-1):

表 7-1 本報告建議事項負責機關彙整表

	負責機關(註)				
本報告建議事項	金管會	財政部	中央 銀行	存保公司	其他
(一)建立明確迅速因應系統性危機之緊急機制					
1.成立金融穩定之統籌	V	Δ	Δ	Δ	Δ
處理機構。	·	Δ	Δ	Δ	Δ
2.預為籌措因應系統性		V	V	V	
金融危機之財源。		*	•	•	
3.建立政府相關基金以					
特別股挹注資本不足					V
金融機構之機制。					
4.對大型金融機構壓力					
測試,預為因應,防	V		Δ	Δ	Δ
範系統性危機。					
5.對大型金融機構應採					
差異化金融監理,俾	V				
抑制道德風險。					
6.制定公平合理之薪酬	V				V
制度。		111 . <i>t</i>			
(二)全額保障轉換為限額保障之建議配套措施					
1.最高保額調整為300					
萬元,並擴大存款保	Δ	Δ	Δ	V	
<b>险保障範圍。</b>					
2.及早進行轉換制度宣					
導,並強化消費者保				V	
護與金融教育者角					
色。				* 7	
3.研修存款保險條例。	Δ			V	
(三)充實與保護存保基金					
1.擇適當時機調高保額				17	
內存款之差別費率及	Δ			V	
擴大費率級距。					

	負責機關(註)				
本報告建議事項	金管會	財政部	中央銀行	存保公司	其他
2.建立法制化費率自動 調整機制。	Δ			V	
3. 嚴格執行立即糾正措 施。	V				
4.跨國銀行在台設立分 行宜同步考量存款保 險相關事宜。	V			V	
<ol> <li>本國銀行國外分支機 構存款保險問題宜及 早因應。</li> </ol>	V			V	
(四)強化承保風險控管權能					
1.強化金融預警系統功 能,並隨時檢討調整 各種場外監控措施。				V	
2.提早以輔導方式積極 協助問題要保機構增 資自救或促成併購。	V			V	
3.賦予存保公司對受輔 導或監管要保機構之 淨值有查核權。	Δ			V	
4.加強相關金融監理資 訊之交流與共享	V				
(五)改善及強化要保機構之退	場處理	幾制			
1.建立及早退場處理機 制。	V			V	
2.強化中大型金融機構 之退場處理。	V			V	
3.強化接管及前置作業 人員法律保護措施。	Δ			V	
(六)加速推動跨國合作處理 金融危機之機制。	V		V	V	

註:符號「V」為主辦機關;符號「Δ」為協辦機關。

## 參考文獻

## 一、中文部分

- (1)主要國家對全球金融風暴之因應措施,存保公司,民國 98 年 3 月。
- (2)主要國家對全球金融風暴之因應措施一近期發展 (2009年3月至8月),存保公司,民國98年8月。
- (3)范以端、林筱雯、林佳瑾、呂佩茹、曾惠清,如何透過存款保險制度以強化對金融消費者保護之研究,存保公司,民國97年12月。
- (4)陳聯一、范以端、楊靜嫻、黃鴻棋、林筱雯、朱麗如,存款保險機制處理問題金融機構跨國性議題之研究,存保公司,民國95年12月。
- (5)王南華,日本存款保險公司、整理回收公司與產業再生公司考察報告,存款保險叢書,民國93年 12月。
- (6)金融穩定報告,中央銀行,民國 98 年 5 月/第 3 期。
- (7)中華民國支付及清算系統,中央銀行,民國 98 年 9月。
- (8)方國輝,消費者保護法與金融業之關係,行政院 消費者保護委員會。
- (9)謝人俊,國際金融監理改革之新思維-總體審慎 監理,民國 98 年 11 月。

- (10)潘雅慧、何慧麗,評估銀行金融商品公平價值評價作業之監理指導原則,存款保險資訊季刊第22 卷第3期,民國98年9月。
- (11)曾國烈,後金融海嘯時代全球金融監理改革趨勢 研討會講義,民國 98 年 9 月。
- (12)謝易宏,美國金融改革法案解析與啟發,存保公司講義,民國 98 年 9 月。
- (13)林國全, 紓困肥貓條款, 月旦法學教室第 81 期, 民國 98 年 7 月。
- (14)蕭長瑞,金融安全網及問題金融機構處理,存款 保險資訊季刊第22卷第2期,民國98年6月。
- (15)蕭翠玲,國際因應次貸危機措施對國內改進流動性管理之借鏡,中央銀行國際金融參考資料第57輯,民國98年6月。
- (16)陳彥良,由美國 AIG 事件看我國新修公司法紓困 及反肥貓條款,台灣法學雜誌第 126 期,民國 98 年 4 月。
- (17)「加強存款保障計畫下的存款保障」諮詢文件,香港存款保障委員會,2009年4月。
- (18)王志誠,銀行業經營危機之處理及因應機制,月 旦法學雜誌第165期,民國98年2月。
- (19)謝易宏,潰敗金融與管制迷思-簡評美國 2008 年金融改革,月旦法學雜誌第 164 期,民國 98

年1月。

- (20)林文義,讓紓困肥貓套上緊箍咒,財訊月刊第322期,民國98年1月。
- (21)李智仁,從比較法角度論處理問題金融機構之 存款保險法制,存款保險資訊季刊第21卷第4 期,民國97年12月。
- (22)游淑雅、盧世勳、彭德明、廖俊男、劉雨芬、李 岱清、廖幸嫻,近期主要國家因應全球金融危機 之措施,中央銀行國際金融參考資料第 56 輯, 民國 97 年 12 月。
- (23)李儀坤,日本存保機構強化銀行資本制度概要, 存款保險資訊季刊第21卷第1期,民國97年3 月。
- (24)黎世奇,金融監管法律問題研究—以銀行法為中心的分析,北京,法律出版社,民國 96 年 10 月。
- (25)許麗真、朱麗如,韓國金融重建後存款保險機制 之強化與發展,存保公司,民國 96 年 3 月。
- (26)賴文獻、陳俊堅、許麗真、林筱雯、林佳瑾,全 額保障轉換為限額保障,存款保險資訊季刊第18 卷第4期,民國94年12月。
- (27)潘隆政、徐明和、陳惠文、趙松卿、劉宜穎,亞 洲地區存款保險機構資金與運用管理之探討,存 款保險資訊季刊第18卷第4期,94年12月。

- (28)吳英花,處理不良金融資產之探究,台灣金融研訓院,民國 93 年 12 月再版。
- (29)陳春山,金融改革及存保法制之研究,元照出版 公司,民國93年2月。
- (30)郭秋榮,美國、日本、南韓與我國問題金融機構 處理模式之探討,經濟研究第 4 期,民國 92 年 12 月。
- (31)陳春山,回歸定額存款保險機制之相關配套措施,存保公司委託研究,民國91年12月。
- (32)蔣福齡,日本之金融改革,存保公司,民國 91 年10月。
- (33)羅清,日本金融的繁榮、危機與變革,北京,中國金融出版社,民國89年8月。
- (34)劉明德,爭取人才不能沒有合理的待遇,國政評論財金(評)098-083號。
- (35)促進金融安全網成員間之有效合作關係(Winston Keith Carr, "General Guidance for the Interrelationship")中文譯稿。
- (36)美國聯邦存款保險公司與清理信託公司處理金融危機之經驗與啟示,存保公司翻譯,民國 87年12月。

## 二、英文部分

- (1)"Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems", Basel Committee on Banking Supervision and International Association of Deposit Insurers(IADI), June 2009.
- (2)"Funding of Deposit Insurance Systems", IADI, May 2009.
- (3) "Governance of Deposit Insurance Systems", IADI, May 2009.
- (4)"Public Awareness of Deposit Insurance Systems", IADI, May 2009.
- (5) Gillian G.H. Garcia, "Deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices", IMF, April 1999.
- (6)Rosalind L. Bennett, "Failure Resolution and Asset Liquidation: Results of an International Survey of Deposit Insurers", FDIC Banking Review, 2001.
- (7)Schich, Sebastian(2008), "Financial Crisis: Deposit Insurance and Related Financial Safety Net Aspects",OECD Financial Market Trends ISSN 1995-2864
- (8) CDIC-IADI International Deposit Insurance System Survey, Current Designs and Trends, Oct. 2008.
- (9) David S. Hoelscher, Michael Taylor, and Ulrich H.

- Klueh, "The Design and implementation of Deposit Insurance Systems", IMF, Dec. 7, 2006.
- (10)Asia Regional Committee, 2005. Sources of Liquidity for Deposit Insurance Fund. Basel:
  International Association of Deposit Insurers.
- (11)Asia Regional Committee, 2005. Transitioning from a Blanket Guarantee to a Limited Coverage System.
   Basel: International Association of Deposit Insurers.
- (12)Guidelines on the Differential Premium System in Malaysia, Feb. 2008.
- (13)Md. Khairuddin Hj. Arshad, Presentation on Moral Hazard and Managing Blanket Guarantee in Malaysia, Kulua Lumpur, Malaysia, 14-19 June 2009.
- (14)IMF survey, "Chief Puts Focus on Building Stable Post-Crisis World",Oct. 2, 2009.
- (15)David S. Hoelscher, Michael Taylor, and Ulrich H. Klueh, "The Design and Implementation of Deposit Insurance Systems", 2006.
- (16)"The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis", Prepared by the Fiscal Affairs Department, IMF,

- March 6, 2009.
- (17) "Statement of Sheila C. Bair Chairman, FDIC on Regulation and Resolving Institutions Considered 

  Too Big To Fail ,", Before the Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, US Senate; Room 538, Dirksen Senate Office Building, May 6, 2009.
- (18)"The return to viability and the assessment of restructuring measures in the financial sector in the current crisis under the State aid rules", Commission Communication, European Commission, July 22, 2009.
- (19) Douglas J. Elliot, "Bad Bank, Nationalization, Guaranteeing Toxic Assets: Choosing Among the options", The Brookings Institution, Jan. 30, 2009.
- (20)"It takes two to tango", The Economist, March 26, 2009
- (21)Margaret Kempner, "FAQ on the Public Private Investment Plan", Brown Brothers Harriman, March 24, 2009.
- (22)"Legacy loans program summary of terms" & "PPIP for legacy loans Frequently Asked Questions", available at http://www.fdic.gov/llp/index.html.

- (23) "Legacy securities PPIF summary of terms" & "Legacy securities PPIF Frequently Asked Questions", available at http://www.fdic.gov/llp/index.html.
- (24)"Dr Geithner's bank rehab", The Economist, March 26, 2009.
- (25) "This time, Geithner plan for banks makes sense", The New York Times, March 28, 2009.
- (26)Alyssa Abkowitz, "Why BlackRock wants to buy up toxic assets", CNNMoney.com, March 25, 2009.
- (27) "Why Geithner's plan is the taxpayers' curse", Financial Times, April 1, 2009.
- (28) William Boston, "Why Berlin says US Bad Bank plan is bad", TIME, March 30, 2009.
- (29)"From bad to worse in Germany", The Economist Intelligence Unit ViewsWire, June 3, 2009.
- (30)"UBS and Credit Suisse Secure \$70bn", TIMES Online, Oct. 17, 2008.
- (31)"SNB StabFund acquires first tranche of assets from UBS", Communications, Swiss National Bank, Dec. 19, 2008.
- (32) "SNB's special purpose vehicle for UBS assets to be domiciled in Switzerland", Communications, Swiss National Bank, Nov. 26, 2008.

- (33) "Switzerland Sells Stake in UBS for a Profit", The New York Times, August 21, 2009.
- (34)"JPMorgan and Fed Move to Bail Out Bear Stearns", The New York Times, March 14, 2008.
- (35)"JPMorgan Chase Acquires Banking Operations of Washington Mutual FDIC Facilitates Transaction that Protects All Depositors and Comes at No Cost to the Deposit Insurance Fund", From The FDIC Press Release, Sep. 25, 2008.
- (36)"Record loss at Royal Bank of Scotland", The New York Times, Feb. 27, 2009.
- (37) "Impact of the 2008 Financial crisis on the acquisition" Wikipedia, available at http://en.wikipedia.org/wiki/ABN\_AMRO.
- (38)"Lehman Files for Bankruptcy; Merrill Is Sold", The New York Times, Sep. 14, 2008.
- (39)Douglas J. Elliott, "Bank Nationalization: What is it? Should we do it?", The Brookings Institution, Feb. 25, 2009.
- (40)"FDIC Establishes IndyMac Federal Bank, FSB as Successor to IndyMac Bank, F.S.B., Pasadena, California", Press Releases, The FDIC Website, July 11, 2008.

- (41)"One-trick commercial loan lender came unstuck", Irish Independent, Jan. 16, 2009.
- (42) "Government nationalises 'fragile' Anglo Irish Bank", The Irish Times, Jan. 16, 2009.
- (43)"U.K. Stocks Rebound After Government Bank Bailout; Lloyds Gains", Bloomberg press, Oct. 13, 2008.
- (44)"Kazakhstan takes control of 2 banks", The New York Times, Feb. 3, 2009.
- (45) William M. Isaac, "Bank Nationalization Isn't the Answer", The Wall Street Journal, Feb. 24, 2009.
- (46)Alan S. Blinder, "Nationalize? Hey, Not So Fast", The New York Time, March 8, 2009.
- (47)"Remarks by FDIC Chairman Sheila Bair to the Institute of International Bankers Annual Washington Conference, Washington, DC", From the FDIC Website, March 2, 2009.
- (48)"Remarks by FDIC Chairman Sheila Bair at the 45<sup>th</sup> Annual Bank Structure and Competition Conference, Chicago Federal Reserve Bank, Chicago, IL", From the FDIC Website, May 7, 2009.
- (49)Hoelscher, IMF; FSF Working Group on Deposit

- Insurance, Subgroup Discussion Paper: "Special Considerations when Transitioning from Blanket Guarantees to an Effective, Limited-Coverage Deposit Insurance System".
- (50)Daniel C. Hardy and Maria J. Nieto, "Cross-Border Coordination of Prudential Supervision and Deposit Guarantees", IMF WP/08/283, Dec. 2008.
- (51) "Reforming Financial Markets", Presented to Parliament by The Chancellor of the Exchequer by Command of Her Majesty, July 2009.

## 三、網站部分

- (1) 行政院金融監督管理委員會銀行局(http://www.banking.gov.tw/)
- (2)中央銀行(http://www.cbc.gov.tw/)
- (3)行政院主計處(http://www.dgbas.gov.tw/)
- (4)國際貿易局(http://cweb.trade.gov.tw/)
- (5)2008 國際貨幣基金世界經濟前景資料庫(http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/weodata/index.aspx)
- (6) 經濟合作與發展組織網站(http://www.oecd.org/home/0,2987,en\_2649\_201185\_1\_1\_1\_1\_1,00.html)
- (7)G20(http://www.g20.org/Documents/g20\_summit\_decl

## aration.pdf)

- (8)國際貨幣基金(http://www.imf.org/)
- (9)國際清算銀行(http://www.bis.org/)
- (10)國際存款保險機構協會(http://www.iadi.org/)
- (11)美國聯邦存款保險公司(http://www.fdic.gov/)
- (12)美國聯邦準備銀行(http://www.federalreserve.gov/)
- (13)美國財政部(http://www.ustreas.gov/)
- (14)英格蘭銀行(http://www.bankofengland.co.uk/)
- (15)英國金融監理署(http://www.fsa.gov.uk/)
- (16)英國財政部(http://www.bankofengland.co.uk/)
- (17)歐洲央行(http://www.ecb.eu/ecb/html/index.en.html)
- (18)歐盟(http://ec.europa.eu/)
- (19)日本預金保險機構(http://www.dic.go.jp)
- (20)法新社(http://n.yam.com/afp/international/200903/ 20090325340347.html/)
- (21)維基百科(Wikipedia; http://en.wikipedia.org/)
- (22)國內外新聞媒體網站、報章雜誌有關新聞報導及財 經資訊

## 附錄 2-1 各國重大金融危機事件及因應措施彙整表

## (1)英國重大金融危機事件彙整表

日期	重大金融危機事件		政府因應措施
2007/9/14	英國第5大房貸銀行	•	2007/9/17 財政部長宣布政府與
	北岩銀行(Northern		英格蘭銀行提供北岩銀行存款
	Rock Bank)擠兌		人全額保障。
		•	2008/1/18 英格蘭銀行總共挹注
			北岩銀行約 260 億英鎊,因應
			流動性資金需求。
		•	2008/2/22 北岩銀行暫時收歸國
			有。
2008/9/15	英國第1大房貸銀行	•	9/18 由英國政府出面斡旋促使
	哈利法克斯蘇格蘭		勞埃德銀行以 120 億英鎊收購
	銀 行 (Halifax and		哈利法克斯蘇格蘭銀行。
	Bank of Scotland,	•	10/13 英財長聲明政府將以
	HBOS)傳財務危機		130 億英鎊購買合併後之新發
			行普通股,並以40億英鎊購買
			優先股,約當持有44%股份。
2008/9/28	英國第9大房貸銀行	•	9/28 政府買下該行 500 億英鎊
	布拉德福-賓利銀行		的抵押貸款投資組合,並將其
	(Bradford & Bingley,		存款業務和各分行,賣給西班
	B&B)國有化		牙最大銀行集團 Banco
			Santander 旗下之 Abbey
			National •
2008/10/8	冰島政府接管該國	•	10/9 英國政府保證所有存款人
	第 2 大銀行土地銀		存入冰島銀行英國分行之存款
	行,並停止該行取款		受到全額保障,包含土地銀行
	業務,影響 30 萬英		(含 Icesave 產品)及其旗下之
	國存款人		Heritable 以及 Kaupthing Edge
			產品,大部分之存款負債將移
			轉至荷商 ING Direct(隸屬荷商

日期	重大金融危機事件		政府因應措施
			ING 集團之英國子公司),部分
			存款將由金融服務補償計畫全
			額賠付,英政府並凍結土地銀
			行在英國分行之資產。
		•	10/13 英格蘭銀行對冰島的土
			地銀行提供 1 億英鎊短期擔保
			放款,以協助這家銀行儘速償
			還英國債權人之存款。
		•	10/22 英國提供冰島政府約 30
			<b>億英鎊貸款,用以支付冰島倒</b>
			閉銀行需償付英國人之存款。
2008/10/13	蘇格蘭皇家銀行	•	10/13 蘇格蘭皇家銀行聲明宣
	(Royal Bank of		布將獲得 200 億英鎊資金-由
	Scotland, RBS)國有		英國政府收購 50 億英鎊優先
	化		股,並額外認購 150 億英鎊的
			普通股,政府約當持有 63%股
			份。

## (2)美國重大金融危機事件彙整表

日 期	重大金融危機事件	政府因應措施
2008/3/14	美國第5大投資銀行	● 3/16 聯邦準備銀行調降重貼現
	貝爾斯登 (Bear	率 0.25 個百分點,到 3.25%,
	Stearns Cos.)流動性	並出資 300 億美元,支援貝爾
	惡化,股價暴跌	斯登不具市場流動性的金融資
		產。惟根據聯邦準備法,貝爾
		斯登不能直接向聯邦準備銀行
		借入緊急貸款,故係透過摩根
		大通做為中間人向聯邦準備銀
		行借款,再由摩根大通將資金
		貸給貝爾斯登。
		● 3/17 在聯邦準備銀行協助下,

n Hn	<b>手上人司名以吉从</b>	<b>北京国座出北</b>
日 期	重大金融危機事件	政府因應措施
		以每股2美元、總價2.36億美
		元低價賣給摩根大通,結束貝
		爾斯登公司 85 年的歷史。
2008/7/11	IndyMac 銀行倒閉	● 7/11 美國儲貸機構監理局宣布
		關閉營運陷於困境的加州
		IndyMac 銀行,由聯邦存款保險
		公司接管。接管原因為該行自6
		月底至接管前已被提領 13 億
		美元存款,引發該行流動性危
		機。
		● 7/14 改名為 IndyMac Federal
		Bank 繼續營運,美國聯邦存款
		保險公司計劃在90天內尋找收
		購整個 IndyMac 的買主。
		● 12/31 美國聯邦存款保險公司將
		IndyMac Federal Bank 的營運賣
		給由 IMB 管理控股公司旗下之
		儲貸控股公司,聯邦存款保險
		基金損失將介於 85 億元至 94
		億元。
2008/7/13	房利美(Fannie Mae)	● 7/13 聯邦準備銀行授權紐約聯
	及房地美(Freddie	邦準備銀行在必要時對「二房」
	Mac)爆發流動性危	放款,放款利率將依據主要信
	機,股價暴跌	用利率,即貼現率,當時為
		2.25%,以解決短期資金之週
		轉。
		● 財政部長鮑爾森並提出拯救方
		案如下:
		-暫時提高兩家公司信用額度。
		-授權財政部必要時買下這兩家
		公司的股權。

日 期	重大金融危機事件	政府因應措施
791	王/(亚南/巴/八子门	-由聯邦準備銀行扮演顧問角色
		监督兩家公司建立最低資本。
		● 另證管會對於在股票市場上散
		播不實資訊意圖影響股價的事
		一個
		● 7/15 美國證管會頒布緊急命令
		禁止股市投資人針對包括「二
		房」在內等共19檔金融股進行
		無券放空交易。該項暫時性措
		施將實施30天,且不排除擴大
		適用於所有上市股票的可能,
		預定7月21日生效。
		● 9/7 美國財政部宣布由聯邦住宅
		貸款署接管「二房」,並公布接
		管相關配套措施計畫:1.高級優
		先股購買協定; 2. 不動產擔保
		證券購買計畫;3.對兩大房貸機
		構提供流動性援助等措施直到
		2009 年年底,以確保兩大房貸
		機構淨值維持正數。
2008/9/15	美國第4大投資銀行	● 各國央行及全球十大金融機構
	雷曼兄弟宣布破產	紛紛採取措施以提升流動性及
		紓緩信用緊縮問題:
		-美國聯邦準備銀行宣布放寬緊
		急信貸擔保。
		-歐洲中央銀行透過一天期之貨
		幣市場拆借,挹注銀行業 300
		億歐元。
		-英格蘭銀行挹注市場三天期資
		金,總額約 50 億英鎊。
		-日本雷曼兄弟公司之特定資產

日 期	重大金融危機事件	政府因應措施
		被凍結保存於日本境內。
		-韓國證券期貨交易所禁止雷曼
		兄弟在當地市場進行股票交
		易。
		-香港政府限制雷曼兄弟交易。
		-全球10家銀行集資700億美元
		成立互助基金。
2008/9/15	美國銀行(Bank of	● 據媒體報導,本項交易係美國
	America)併購美林證	聯邦準備銀行及財政部在幕後
	券	推動,因為在雷曼兄弟宣布破
		產後,市場傳聞美林將會是下
		一個空頭目標。由於美林證券
		亦受信貸危機影響,連續四季
		虧損,且股票大幅下跌,爰同
		意由美國銀行以 500 億美元的
		股票收購。根據併購協議,每
		一股美林證券的股票將交換
		0.8595 股的美國銀行股票。併
		購案預計在 2009 年第一季完
		成。
2008/9/16	全球最大的保險業	● 9/16 聯邦準備銀行啟動緊急權
	者美國國際集團	限,對美國國際集團提供 2 年
	(American	期 850 億美元貸款,並取得未
	International Group,	來換取該公司 79.9%股票之權
	AIG)因金融產品部	利,以免該公司倒閉而影響全
	門的虧損瀕臨破產	球金融市場。
	邊緣	● 10/8 聯邦準備銀行宣布將提供
		額外的 378 億美元貸款給美國
		國際集團,而這項動作卻突顯
		美國國際集團財務問題的嚴重
		性。

日 期	重大金融危機事件		政府因應措施
		•	11/10 美國財政部與聯邦準備銀
			行宣布修正並擴大對美國國際
			集團紓困方案,紓困案金額由
			原先允諾的 1,228 億美元,增加
			至 1,700 億美元。
2008/9/25	全美最大的儲蓄金	•	由美國聯邦存款保險公司接
	融機構華盛頓互惠		管,並透過競標程序將其金融
	銀 行 (Washington		業務以19億美元標售給摩根大
	Mutual, WaMu)因資		通銀行。
	金流失速度過快而		
	被迫宣告倒閉		
2008/9/26	全美第4大金融服務	•	9/26 美國政府援引聯邦存款保
	公司美聯銀行		險法第13條,採取系統性風險
	(Wachovia		例外處理機制,由美國聯邦存
	Corporation) 受華爾		款保險公司以「停業前財務協
	街金融風暴衝擊,股		助」的方式進行處理美聯銀
	價大跌		行,不受最小成本原則的限
			制。在美國聯邦存款保險公司
			的協調下,將美聯銀行旗下銀
			行業務以21億美元出售給全美
			第一大銀行花旗集團,美國聯
			邦存款保險公司並提供擔保。
		•	10/3 富國銀行宣布已和美聯簽
			訂協議,以更優惠的條件,透
			過換股,完整的買下美聯銀
			行,而且不需美國政府擔保。
			美國聯邦存款保險公司同日發
			布新聞稿表示將審慎評估二項
			交易提案。
		•	10/12 聯邦準備銀行宣布批准
			富國銀行申請案,允許併購美

日	期	重大金融危機事件	政府因應措施
			聯及旗下銀行。
2008/11	/23	花旗銀行(City Bank)	● 11/23 美國聯邦準備理事會
		援助措施	(Fed)、聯邦存款保險公司
			(FDIC)與財政部共同宣布對花
			旗銀行資產提供擔保最高達
			3,060 億美元之援助措施。此
			外,政府將從7,000億美元的金
			融救援方案中撥出 200 億美元
			用於購買花旗集團的股份,而
			花旗集團將向政府所持股份提
			供年利率 8%的股息作為回報。

# (3)德國、比利時及冰島等歐洲國家重大金融危機事件 彙整表

n Hn	4 1 人 引 名 1 4 亩 从	<b>北</b> 克田
日 期	重大金融危機事件	政府因應措施
2008/9/29	德國 Hypo 不動產抵	● 9/29 德國政府緊急宣布政府及
	押集團股價下跌	私人銀行團將挹注 350 億歐元
	68.87%,每股僅值	國家融資保證,預計可以支撐
	4.20 歐元。	該集團營運至 2009 年底。其中
		第一階段的 140 億歐元融資預
		定由私人銀行團籌措其中
		60%,聯邦政府負責剩餘的
		40%;第二階段210億歐元危機
		預備款則由聯邦政府自行籌
		足。
		● 10/4 前項 350 億歐元之紓困計
		畫,因商業銀行團臨時撤出宣
		告破局。
		● 10/5 為提振銀行體系的信心,
		德國總理梅克爾(Angela
		Merkel)政策宣示德國銀行的存

日 期	重大金融危機事件	政府因應措施
		款戶獲全額保障。
		● 10/8 德國財政部宣布將提供
		500 億歐元紓困,以挽救陷入財
		務危機的 Hypo 不動產抵押集
		團。
2008/9/26	比利時最大的保險	● 9/26 緊急撤換公司執行長。
	公司,也是比利時、	● 9/28 比利時、荷蘭、和盧森堡
	荷蘭及盧森堡三國	三國政府達成協議,宣布金援
	市場最大的信用卡	該銀行 112 億歐元資金,以免
	發卡公司比利時富	市場信心潰堤。富通集團則計
	通集團(Fortis)因全	畫賣出 2007 年取得之荷蘭銀行
	球信用危機使其股	持股,董事長 Maurice Lippens
	價跌勢加劇	亦決定辭職。 荷比盧三國政府
		之紓困決議如下:
		-荷蘭政府計畫以 40 億歐元取
		得富通集團荷蘭銀行 49%股
		權。
		-比利時政府計畫以 47 億歐
		元,取得富通集團比利時銀行
		49%股權。
		-盧森堡政府以可轉換放款的形
		式投資 25 億歐元,取得富通
		集團盧森堡銀行49%股權。
		● 10/6 富通集團發布新聞稿證
		實,比利時政府已購入其餘逾
		50%的富通集團比利時銀行股
		權,並與法國巴黎銀行達成轉 讓協議,由該行接手富通集團
		議励議,田該行接丁昌趙朱圉 比利時銀行 75%股權,以及富
		通集團比利時保險業務 100%
		股權。比利時政府未來仍將持
		双惟。此们时以州不不仍时行

日 期 重大金融危機事件 政府因應措施 有富通集團比利時銀行 股權。此外,富通集團 境內的銀行與保險業務 通銀行與荷蘭富通保險	在荷蘭
股權。此外,富通集團 境內的銀行與保險業務 通銀行與荷蘭富通保險	在荷蘭
境內的銀行與保險業務 通銀行與荷蘭富通保險	
通銀行與荷蘭富通保險	(荷蘭富
传围中子公儿唯艺苗阳	)與富通
集團先前所收購荷蘭銀	.行的部
分股權,則將完全由荷	蘭政府
收購。	
● 富通集團首席執行	官 Filip
Dierckx 指出:「這項交	.易後,
富通集團已退出銀行業	務及比
利時保險業務。」,實	際上已
將集團國有化。	
2008/10/8   冰島政府接管該國   ● 冰島政府在 2008 年 10	月間陸
第 2 大銀行土地銀 續接管三大銀行,並積	極籌款
行,並停止該行取款 以度過難關。10月7日	
業務,影響 30 萬英 總理哈德(Geir Haarde)宣	
國存款人 家瀕臨破產1。冰島銀行	
網路存款機構在荷蘭和	英國吸
收到的存款則被凍結。 ● 10/9 英國政府保證所有	- 左 - 4 - 1
→ 10/9 央國政府保證所有 存入冰島銀行英國分行	
一	
(含 Icesave 產品)及其	
Heritable 以及 Kaupthir	
產品,大部分之存款負	-
轉至荷商 ING Direct(熱	
ING 集團之英國子公司	
存款將由金融服務補償	,

<sup>1</sup> 冰島前三大銀行分別為考普森銀行(Kaupthing)、土地銀行(Landsbanki)與格里特利爾銀行(Glitnir)。至2007年底,前三大銀行的資產總額,是冰島國內生產毛額(GDP)的十倍。從2007年7月起,冰島股市也從九千點重挫,垂直急墜到2008年10月16日的六百四十點。【資料來源:商業周刊第1092期2008-10-27】

類時付,英文行之對。 ● 10/12 荷蘭公 ● 10/12 荷蘭公 ● 10/12 荷蘭公 中方 一方 一方 一方 一方 一方 一方 一方 一方 一方 一	額賠付,英政府並凍結土民 行在英國分行之資產,金属 暴演變為外交糾紛。 10/12 荷蘭與冰島政府針對 荷蘭民眾在冰島銀行存款- 達成協議,冰島承諾給予 存款人每人最高 20,887 歐 保障;荷蘭則將提供貸款 島以支應所需。 為避免金融風暴持續擴大 島政府除與荷蘭和英國政府 際組織表援,包括挪貸款 調外,並積極向各國政所 際組織或所 等個歐洲國家亦規劃一 金額 60 億美元的好困方案 備協助冰島度過此波危機。 10/28 冰島政府在與IMF達 援協議後,宣布升息 6 個 點至 18%,創七年來最高	日 抽	<b>重大全融</b> 台機 重件	政府因應措施
一	不下高,冰島央行亦表示。 係為穩定該國貨幣,也是I IMF 提供貸款的附帶要求 <sup>2</sup> 外,冰島已就如何賠償數一 外國存款戶,與若干歐盟, 達成協議。根據協議綱領 島 政 府 將 對 歐 洲 經 灣 (European Economic Area, E 存戶,給予每戶最高兩萬區	月 期	重大金融危機事件	● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ●

## 附錄 2-2 美國之金融監理改革方案

## (1)美國2009年6月17日公布之金融監理改革白皮書

美國歐巴馬(Obama)政府於2009年6月17日公布「金融監理改革白皮書 (Financial Regulatory Reform)」草案,係針對美國30年代經濟大蕭條以來最嚴重之金融風暴後所規劃的金融改革計畫,目前該草案正送交國會審議中。這份88頁金融改革計畫草案旨在達成下列五方面之改革目標:

## (A)強化金融機構之監理與規範

- (a) 設立金融服務監督委員會(Financial Service Oversight Council,FSOC),由財政部主導,負責協調金融政策同時促進跨部會合作,成員將包含美國聯邦準備理事會(The Board of Governors of the Federal Reserve System,Fed)、商品期貨交易委員會(Commodity Futures Trading Commission,CFTC)、金融消費者保護署、聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation,FDIC)、聯邦住房貸款署(Federal Housing Finance Agency,FHFA)、全國銀行監理局及證管會之最高首長。
- (b)強化 Fed 之監理權限,擔任整體金融系統性風 險監理之核心角色,監理範圍擴大到所有可能

- 對金融穩定造成威脅的金融機構,除銀行控股公司外,避險基金、保險公司等亦將被納入 Fed 之監管範圍。
- (c)對所有銀行及金融控股公司設立更嚴格之資本要求及其他相關標準(如高階主管薪酬標準 及放貸損失準備之會計準則)。
- (d) 新設全國銀行監理局(National Bank Supervisor,NBS),承接金融管理局(The Office of the Comptroller of the Currency, OCC)及储贷機構監理局(The Office of Thrift Supervision,OTS)之職責,監督聯邦立案存款機構(包括銀行及儲貸機構)及其分行和外國銀行在美之分行。於財政部下新設國家保險局(The Office of National Insurance),以協調有關保險產業之政策規範。
- (e)資產管理超過一定規模之避險基金及其他私募資本機構(如私募基金及創投基金)需於證券 交易 委員會(Security and Exchange Commission, SEC)註冊。
- (f)取消 SEC 對投資銀行控股公司(如摩根大通)之 監理權限,改由 Fed 主掌對投資銀行控股公司 之合併監理。
- (g)強化 SEC 對貨幣市場基金(MMFs)之監理架

構。

(h) 確立房利美(Fannie Mae) 及房地美(Freddie Mac)之未來角色。

## (B)擴大金融監理範圍

- (a)強化對資產證券化市場的監理,包括提高市場 透明度、強化對信評機構之管理,以及創始機 構和發行機構需在銷售相關信貸證券化商品 中承擔5%之信貸風險責任。
- (b)全面監控店頭市場衍生性金融商品之交易(包含信用違約交換)。
- (c)賦予 Fed 對金融系統性重要之支付、結算及清 算系統監督之權力。

## (C)保護消費者及投資人

- (a)成立金融消費者保護署(Consumer Financial Protection Agency, CFPA),負責制定和推行金融交易相關之消費者保護法規,並掌管信用卡、簽帳卡、房屋貸款等消費金融業務之監理權責,並確保銀行消費貸款之公平合理,杜絕掠奪性放貸,保護消費者免於受到不公平對待、詐欺及剝削。
- (b)加強消費者保護及投資人保護,強化對金融產品及金融服務之監理,促進金融產品之透明、公平及合理性。

## (D)賦予政府處理金融危機工具

- (a)創設問題銀行控股公司(包含第一類金融控股公司)處理機制,新的處理機制將補強原先 FDIC處理問題銀行之機制。爰此,FDIC除得 以接管經營不善而倒閉之銀行外,亦能接管倒 閉之非銀行金融機構。
- (b)Fed 在向金融機構提供緊急金融援助前,需先 取得財政部長之書面同意。

### (E)規劃建立國際監理架構

建立國際金融監理標準,加強對跨國金融機構之監理合作,促進國際合作。白皮書建議規劃設立相容之國際金融監理架構,例如制定標準相近之衍生性金融商品監理協定、簽署大型跨國金融機構之跨國監理協議等,藉以強化對國際金融市場之監理以及對國際金融危機之應對能力。

## (2)美國參眾二議院金融改革草案

(A)美國眾議院金融服務委員會(The House Financial Services Committee)於 2009 年 12 月 11 日通過金融改革法案 (The Wall Street Reform and Consumer Protection Act H.R.4173),主要希望達成對消費者保護、大型金融機構訂定監控機制以降低系統性金融危機發生風險、建立大型、非銀行問題金融機構之倒閉處理程序並將該等大型

機構倒閉對金融系統之衝擊最小化、全面改革薪 酬獎勵制度、加強管理衍生性金融商品及信用評 等機構之改革。其法案重點摘述如下:

## (a)消費者保護

設立金融消費者保護署(Consumer Financial Protection Agency, CFPA),一個全新且獨立之機構,旨在保護美國消費者權益。

(b)成立金融服務監督委員會(Financial Service Oversight Council, FSOC)

金融服務監督委員會(FSOC)為跨部會之 監理委員會,由財政部負責主導並擔任主席職 務,其他成員尚包含多個聯邦金融監理機構之 首長,以監督及規範對金融穩定構成重大威脅 之金融機構,並提高這些金融機構及相關業務 活動之監理標準。

聯邦準備理事會(Fed)為 FSOC 主要執行機構,負責處理大型問題機構可能帶來系統性風險,並確保 Fed 執行任務當責(accountability)。雖 Fed 於處理問題機構上獲得更多權限,但未來將受國會審計處(Government Accountability Office, GAO)監督。

(c)具拆解大型金融機構之權力及終結銀行「太大

## 不能倒」窘境

以系統化方式讓大型問題機構能順利解 散,使政府不需再投入資金救援,終結銀行「太 大不能倒」窘境,以保障納稅人及避免風險擴 散危及整體金融體系。

## (d)薪酬獎勵制度

提供股東薪酬決定權(say on pay),股東可進行無約東力投票決定高階主管的薪酬待遇及離職補償金。另監理機構可禁止不當或鼓勵追求高風險之薪酬政策,及要求金融機構須揭露薪酬制度結構及內容。

#### (e)投資者保護

強化證券交易委員會(SEC)權力以強化投資者保護及全國證券市場管理。此為美國因應未能及時發現多起重大金融詐欺案,對整體證券產業進行重大改革,以期強化 SEC 及相關主管機關能更完善對投資者之保障。

## (f)對衍生性金融商品之管理

首次對場外櫃檯交易進行規範。依據此法 案,未來自營商與互換市場(Swap)主要參與者 間的標準互換交易,需在交易所或電子平台完 成交易,列為監管對象。此法案對主要從事互 換交易者之定義為持有大量互換交易淨部位 者(不含規避商業交易風險者),或前述持有 大量互換交易部位致使其對手有需要監控之 顯著曝險部位者。

## (g)房屋抵押貸款改革及反掠奪性借款

結合 2009 年年初眾議院通過房屋抵押貸款改革及反掠奪性借款法案,強化房屋抵押改革。過去金融機構對於房貸的貸放並沒有依規辦理,導致次級房屋抵押貸款市場繁榮,未來金融機構的房屋抵押貸款應考量消費者權益及償還能力。此法案對所有房屋抵押貸款訂立一個簡單的標準:就是金融機構必須確保所有借款人有能力償還貸款。

## (h)信用評等機構的改革

定義信用評等機構在經濟危機中之角 色,並訂定規範以減少利益衝突、市場對信用 評等機構之依賴,以及信用評等機構應負責任 之標準。

(i)對避險基金、私募基金及其他私募資本機構的 規範

為彌補避險基金、私募基金及其他私募資本機構未受監理規範之漏洞,本法案要求上述之機構均需向 SEC 註冊,並受到金融穩定管理者的規範以避免造成系統性危機。

#### (i)成立聯邦保險署

成立聯邦保險署管理全國保險產業,其權 責包含事先發現問題或管理上缺失,以避免保 險公司造成系統性危機及破壞整個金融系統。 (B)美國參議院「恢復美國金融穩定草案」

美國參議院銀行、住房和城市事務委員會 (The United States Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs)主席暨民主黨參議員 Christopher Dodd 於 2009 年 11 月推出「恢復美國金融穩定草案(Restoring American Financial Stability-Discussion Draft)」,並預計於近期內爭取參議院之同意。美國參議院銀行委員會版本之金融改革草案分別針對系統性風險監理、金融監理機構之權責劃分、保險業及證券業監理上提出全面性改革建議方案。

參議院銀行委員會草案最受關切的部分為金融監理機構之權責劃分,擬設立三個新機構:分別為金融消費者保護署(Consumer Financial Protection Agency)、金融穩定署(Agency for Financial Stability)及金融機構監理局 (Financial Institutions Regulatory Administration),以利對消費者提供更充分的保護、終結金融機構「太大不能倒」之困境及以

有條理及事前預防的方式避免系統性金融風暴之發生。重點摘要如下:

- (a)成立金融消費者保護署(Consumer Financial Protection Agency),對房屋貸款、汽車貸款、信用卡、支票和儲蓄帳戶等消費性金融商品進行監理,對利率、費率、合約條款等訂定標準規範,並由各家銀行繳費成立消費者保護基金,以補償消費者因銀行業務上違規所造成之損失。
- (b) 成立金融穩定署 (Agency for Financial Stability)
  - 為確保金融穩定署之獨立性,金融穩定署主席職務將由總統任命並經參議院核准,以保持其獨立性並避免受到政治操縱。董事會將包含9名成員,其中包括聯邦金融監理機構及兩名獨立董事。董事會成員之專業應涵跨不同領域,有利強化董事會處理整體金融體系風險能力。
  - 提高金融機構擴大規模之難度,針對資本充足率、槓桿比率、流動性、風險管理和其他事項訂定更嚴格規範,以防止金融機構朝「太大不能倒」方向發展;另對於過大及已對金融體系造成威脅之金融機構,金融穩定

署有權處理其資產。

- 負責監控未受監理之金融機構,該等機構如 對金融體系造成系統性風險,則移請聯邦監 理機構監控。
- 力求風險資訊透明化:負責蒐集及分析資料,以監控經濟風險,並將相關定期公開報告及每年兩次至國會報告。
- 監督重要市場工具:金融穩定署將負責監控,由 Fed 管理對金融穩定系統有重大影響之市場工具,如支付,清算及票據交換和結算系統等。
- (c)成立金融機構監理局(Financial Institutions Regulatory Administration)

整合銀行業之四大監理機構<sup>4</sup>(Fed、FDIC、OCC、OTS)對銀行的管理職責至金融機構監理局。金融機構監理局主席由政府任命、參議院批准,其理事會將由 Fed 和 FDIC主席及兩位獨立理事組成。

- (d)參議院金融改革草案尚包含其他建議重點如 下:
  - •以系統性的方式終結金融機構「太大不能

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> 證券交易委員會(SEC)及商品期貨交易委員會(CFTC)仍維持其獨立運作機制。

倒」的問題,讓 FDIC 負責接管和清理資產, 處理成本將由資產超過 100 億美元之金融 機構分攤,以杜絕政府紓困。

- 股東可對高階主管薪資進行投票,讓投資人 在選舉董事方面能具有更多權力,並要求上 市公司倘有財務聲明不實狀況應繳還已發 薪酬。
- 美國財政部下設立全國保險辦公室,對大型 保險公司之監理提高至聯邦階層。

## (C)參眾二議院金融改革方案之差異比較

美國參、眾二議院之金融改革方案之差異 較大的部分為金融監理機構之權責劃分。

參議院版本擬成立單一金融機構監理局, 對所有金融業採單一監理,往一元化的方向邁 進。此舉代表 Fed 及 FDIC 之監理權限將被限 縮,Fed 將只負責制定貨幣政策,而 FDIC 僅負 責金融機構之存款保險、問題金融機構清理惟 仍保有對問題金融機構之備用檢查權,以及協 助金融機構監理局檢查營運健全的銀行及控股 公司,以確保有足夠之資訊履行存款保險職責。

眾議院金融改革法案則擬成立跨部會之金融服務監督委員會(FSOC),由財政部負責主導並擔任主席職務,其他成員尚包含多個聯邦金

融監理機構之首長。聯邦準備理事會(Fed)為 FSOC 主要執行機構,負責處理大型問題機構可 能帶來系統性風險。

前述參、眾二議院之版本雖有差異,但均 顯示美國金融監理改革之重點在於終結金融機 構「太大不能倒」之窘境、強化消費者保護、 處理系統性金融危機之能力及對衍生性金融 品之控管。有關金融監理機構權責劃分之金融 路理將朝一元化方向邁進,並限縮 Fed 及 FDIC 之權責;惟如採眾議院版本,則 Fed 的職權將 支權責;惟如採眾議院版本,則 Fed 的職權將 大。然而,不論是何種版本之金融改革均 費之。然而,不論是何種版本之金融改革均 實力。然而取得共識,因此可能導致金融改 工作協商取得共識,因此可能導致金融改 工作協商取得共識,因此可能導致金融改 工作協商取得共調

## (3)美國聯邦準備理事會(Fed)強化金融監理措施

美國聯邦準備理事會主席 Ben S. Bernanke 於 2009年5月7日專題演講中提及金融機構應加強資本、流動性及風險管理,乃係銀行安全及健全經營之必要條件,此外 Fed 亦應加強整合性監理及總體性觀點之審慎金融監理,並維持金融穩定。相關內容分述如下:

(A)金融機構應加強資本、流動性及風險管理

## (a)資本適足性管理

Fed 於 2009 年初發布銀行控股公司發放 股利及買回股份之監理準則,以確保銀行控股 公司有實力可為銀行子公司之後盾。

Fed 主導監理機關間之資本評估計畫 (Interagency Supervisory Capital Assessment Program),以確保具系統性風險之大型銀行在經濟較預期惡化時仍有充足資本及具備貸放能力 $^5$ 。

## (b)有效之流動性管理

Fed 已按月監控大型金融機構之流動性,亦與其高階主管溝通流動性管理策略、市場狀況及流動性風險。依過去一年經驗顯示,金融危機時有效之流動性管理,比在承平時期擁有眾多能變現之資產更加重要。金融機構必須考慮當市場緊縮時應有之流動性頭寸,並應注意資產負債表外承諾及或有負債可能增加資金缺口之風險。

## (c)有效之風險管理

• 金融危機顯示許多金融機構之風險管理制

<sup>5</sup> 總計有超過150位由Fed、OCC及FDIC檢查人員、監理人員及經濟學家組成之團隊,共同評估19家大銀行(約占全美銀行總資產三分之二以上)之資本適足情形,未來也將採用相關模式改進金融監理程序。

度並不適足: Fed 要求金融機構加強風險辨認之技巧,並強調應以壓力測試檢驗一般統計模型無法辨認之風險,例如金融市場發生異常巨幅波動、流動性枯竭、金融市場長期不景氣或金融市場結構發生重大變化之風險等。

- 金融創新固有助於消費者、金融制度及經濟發展,惟其伴隨之風險亦應加以注意:結構性信用衍生商品及抵押擔保證券化商品係助長此次金融危機之原因。Fed 已要求金融機構應更廣泛地評估新金融商品之非預期後果及其面臨市場不景氣時之影響。
- •交易對手信用風險亦為 Fed 關注多時之議題:此次危機加深時, Fed 即強化監控金融機構如何管理該項風險,並要求就可能波及金融體系之景氣因素加以了解。另要求金融機構應分析當市況不佳時可能對其主要交易對手造成負面影響之自我防衛機制,尤其當其他金融機構亦採同樣自我防衛機制時所應採取之因應措施。
- 金融機構需注意薪酬誘因與承擔風險之關 連性:薪資、紅利及報酬應足以使各階層員 工勇於追求長期健全運作。此次危機重要教

- 訓之一為:金融機構不當之薪酬制度對鼓勵 承擔風險之負面影響,係攸關金融機構能否 安全與健全營運之重要關鍵。
- 金融機構對風險承擔應建立及時且有效之內部溝通程序: Fed 已將該項程序列入優先監控項目,以確保金融機構經理人員及董事會充分瞭解其所承擔之各種風險,及應積極管理該些風險之措施。
- •金融危機顯示 Fed 內部監理程序及內部溝 通需要改進: Fed 已更新及加強內部傳遞相 關監理資訊之程序,並建立監理對象優先順 序,以定期追蹤相關問題並發布最新監理準 則。在消費者保護方面, Fed 已修正其法令 遵循之檢查計畫,以確認能符合目前市場發 展及金融實務。Fed 已引進遵循消費者保護 之持續性監理概念,將對大型金融機構遵循 消費者保護情形進行持續監理。
- 金融機構在未來景氣轉佳時仍應維持如目前景氣不佳時所建置之強化風險管理程序:在景氣轉佳時,因整體風險較低且金融前景明確,金融機構極可能因過度樂觀以致犯下高昂代價之錯誤,主管機關監理工作之一即是及早導正此種不健全之趨勢。Fed 需

確保相關監理溝通程序係清楚明確及具說 服力,並有能力指導金融機構經理人員及董 事會,以利新增風險能獲重視並及早解決。

#### (B)加強整合性監理

- (a)檢視此次金融危機之教訓,整合性監理之功能 值得注意:對大型金融機構而言,其整個集 團能採有效且及時之風險管理至為重要。具 系統性風險之大型金融機構(不限於與銀行有 關聯之機構)均應適用健全之整合性監理架 構。
- (b)Fed 雖非大多數美國商業銀行之主要監理機關,惟依 1999 年 Gramm-Leach-Bliley 法, Fed 係全部銀行握股公司(包含金融控股公司)之整合性監理主管機關。在危機發生之始, Fed 已加強銀行控股公司之整合性監理。Fed 於 2008 年已建置適用範圍較為廣泛之監理準則,該些準則使檢查人員得聚焦於某些特定領域(如特定金融市場之清算及交割), 不但有助於影響金融機構, 亦有助於廣泛影響金融 系統。Fed 之整合性監理準則亦為監理人員提供更明確之方向,以利評估金融機構是否能 全面衡量及管理風險。例如評估全行信用風險管理方面,係以整合性基礎檢討原風險設

計是否有缺失,並延伸至個別業務(如零售或房貸業務),以確保其與全行之風險管理架構一致。另檢查人員亦需評估銀行控股公司轄下非銀行子公司之財務狀況及風險承擔情形,以了解是否影響銀行或整個控股公司之安危。

- (c)整合性監理有助於 Fed 評估銀行控股公司是 否有能力遵循相關法規, Fed 已於 2008 年發 布遵循風險管理之相關監理準則,並強調無論 監理人員或銀行,均應瞭解整個集團(含子公司)及個別業務部門或商品之風險承擔、消費 者保護,以及專家參與風險評估情形。2008 年 Fed 已主導跨監理機關聯合檢查次貸問 題,對象包括銀行控股公司轄下之二家非銀行 子公司。
- (d)由於現行法令限制,Fed 無法及時且有效地進行整合性監理,尤其銀行、保險及證券公司均有其不同之監理機關及監理模式。Fed 希望國會未來能修法使 Fed 具有足夠權限監控銀行控股公司及其非銀行子公司之安全及健全營運問題。

#### (C)維持金融穩定

(a)Fed 之監理政策應致力於確保個別金融機構之

穩定,惟 Fed 有更廣泛之目標-維持整個金融系統之穩定

依此次金融危機經驗,Fed 已由加強個別金融機構之監理,轉為促進整個金融系統具有抵禦重大衝擊之能力。在危機之前,Fed 已和負責支付、清算交割之機構合作,紐約聯邦準備銀行已改進信用違約交換及 OTC 衍生性金融商品之清算及交割,另交易資訊之正確性和及時性均已獲重大改進。惟管理衍生性商品之監理架構仍缺乏效率及透明化,Fed 正建立嚴謹之規則及相關執行準則。

#### (b)保護消費者亦有助於金融穩定

消費性金融商品日趨複雜,許多機構對各層面大眾不當銷售各種金融商品,亦為造成此次危機原因之一。Fed 在 2008 年已要求金融商品廣泛揭露相關資訊之規定(如信用卡),目前正對房貸進行相關資訊揭露。惟即使最佳之揭露亦永嫌不足,Fed 已翻修信用卡及房貸相關規定,以禁止某些可能損及消費者權益之業務。

(c)Fed 為維持金融穩定需具備不同領域之專業知識、經驗及技術人員,Fed 將持續增加專業技能以應付各項問題及達成穩定金融之宗旨。

未來 Fed 將採用總體性觀點之金融監理方法 --一個由重視個別金融機構監理轉為重視整 個金融系統風險之方法,以有助於提升金融 穩定。未來 Fed 之金融監理制度應有能力監 控及評估整個金融系統之可能系統性風險。

#### (D)總體性觀點之審慎金融監理

- (a)重大或快速增加之暴險(如次貸),並應含括整 個控股公司及全體市場,而非僅針對個別機構 或某一部門。
- (b)評估可能之系統性風險,包括新發展之風險管 理實務、廣泛增加之財務槓桿風險、金融市場 或金融商品之重大變動等。
- (c)同金融機構之間或金融機構與金融市場之間 可能引起之動盪,如高度相關連機構間之相互 暴險部位。
- (d)具系統性風險之金融機構加強監控,以避免倒 閉造成系統性金融危機。
- (e)立使具系統性風險之問題金融機構能順利退場之清理機制。
- (f)確保重要金融周邊機構能健全營運,包括支援 或負責支付清算及交割之機構。
- (g)於降低資本適足法規或準則之領先景氣循環 特性。

- (h)可能之監理缺口或漏洞(包括消費者及投資人保護)對金融系統之風險。
- (i)如何建置最佳之總體性審慎金融監理機制尚有待討論,有部分可先置入現今之監理機關, 其餘部分則有待建立新監理機關。此次金融危機之重大教訓為:一個僅針對個別金融機構監理之制度,可能錯失重大系統性金融危機之處理。

# (4)美國聯邦存款保險公司(FDIC)策略目標

為充實存款保險基金、有效處理問題金融機構,並提升美國銀行體系之信心,聯邦存款保險公司(FDIC)為因應未來之需,目前戳力於達成增加人力資源、強化制度及訂定策略等營運目標,目標內容分述如下:

#### (A)增加人力資源

FDIC 計劃將在 2009 年增加招募 30%之約 聘員工,負責監理銀行及處理倒閉金融機構,其總員工人數預計將達到 6,269 人。預算預計將增加 10 億美元,年度總預算則增為 22.4 億美元。

# (B)強化制度

(a)現代化大型銀行清理賠付系統

當前清理賠付系統並無法處理大型且複

雜的銀行存款帳戶,新設計的清理賠付系統 將能正確且即時地分辨數以百萬的銀行帳 戶,並能及時賠付要保存款,另非要保存款 也能在清理程序完成後優先分配。

(b)合格金融工具(Qualified Financial Instruments) 電腦化交易資料

FDIC 目前要求已列入問題名單之金融機構依 FDIC 所規定之檔案格式,將其合格的金融工具交易的相關資料以電子檔案方式呈現,且需於倒閉之時將電子資料迅速提供FDIC。

#### (c)充實存款保險基金

FDIC 的存款保險基金準備率原維持在法定範圍,亦即保額內存款的 1.15%到 1.5%之間<sup>6</sup>。2009 年截至 8 月 31 日為止,亦已高達 84 家銀行宣告破產。FDIC 預估,至 2013年因支應銀行破產而須付出的存保基金金額,將由先前預估的 400 億美元調增至 650億美元。FDIC 為充實該基金,措施包括:

◆FDIC 董事會決議自 2009 年 1 月 1 日起將存

<sup>6</sup> 美國於 2008 年宣告破產銀行家數由 2006 年之 3 家暴增至 25 家,截至 2008 年底,存保基金餘額已由前年同期的 346 億美元大幅萎縮至 189 億美元, 使其準備率僅剩 0.4%,為 1987 年以來最低水準。

保費率自原本之萬分之 5 至 43,調高至萬分之 12 至 50,另將於 2009 年 9 月底前,依據要保機構總資產扣除第一類資本(Tier 1 capital)之餘額,收取萬分之 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);此外,該公司亦計畫於年底前再行收取萬分之 5 之特別保費(目前尚未定案)。

- 對於持有長期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。
- •提高向財政部融通資金的限額從 300 億美 元到 1,000 億美元。
- (C)訂定策略:建置一個更安全的金融體系以因應各項挑戰
  - (a)太大而不能倒的問題: FDIC 正探討在風險與 效益均能正確評估時,銀行是否仍是太大而難 以管理等議題。
  - (b)賦予單一監理機構監管系統性風險的權限。
  - (c)建置新系統性風險處理機制:依照 FDIC 處理 銀行倒閉方式來處理非銀行問題機構。
  - (d)對於具系統性且重要的金融機構要求較高資本需求及流動性準備,並提高立即糾正措施的標準。

# 附錄 2-3 英國之金融監理改革方案

自1995年霸菱銀行(Barings)發生舞弊案之後,英國 即進行一連串的金融改革。過去英國對於金融機構採取 分業監理,金融監理分屬不同的監理機關,1997年英國 政府將銀行、證券、保險業集中由金融監理署(Financial Services Authority, FSA)管理,使FSA成為英國金融服務 業唯一的監理機關; 英國政府並提出新的金融監理架 構,成立金融安全網三方機構(係指財政部、英格蘭銀 行及FSA等三個機構),共同負責處理英國金融穩定的 問題,至於彼此間的角色與責任則規定於合作備忘錄 (Memorandum of Understanding, MOU)中。2001年英國 將全國所有金融法規合併為「金融服務暨市場法(The Financial Services and Markets Act, FSMA 2000), 有關 FSA的職權規範於內,FSA並於2001年制定「金融服務 賠付機制 (Financial Services Compensation Scheme, FSCS)」法規,以利FSCS在辦理賠付工作及其他相關業 務時有法規可以遵循。

2007年8月美國次級房貸風暴爆發以來,影響遍及全球金融市場,英國第5大房貸業者北岩銀行(Bank of Northern Rock)由於過度依賴短期資金以支應長期房屋貸款,受到全球金融市場信用緊縮波及,造成流動性問題急速惡化,於2007年9月14日發生英國逾百年來首次

銀行擠兌,英國金融市場深受影響,並進一步促成英國銀行法全面的檢討與修正。

北岩銀行事件之後,英國財政部長即聯合英格蘭銀行和FSA共同檢視英國當前金融監理機制,共同研擬金融改革法案,改革內容包括問題銀行處理機制、FSCS理賠基金的籌措與賠付速度等法令規章,法案同時讓英格蘭銀行可以更早對經營不善的銀行採取行動,並讓其參與更多銀行體系的管理;金融安全網三方機構於是在2007年10月提出銀行改革諮詢文件(Banking Reform-Protecting Depositors),以強化現有之金融安定及存款人保障機制,該諮詢文件並於2008年1月及7月分別進行意見公開徵詢,經政府彙整各方意見後據以提出銀行法草案(Banking Bill 2007-08)送國會審議,於2009年2月12日完成立法程序並正式公布施行。

# (1)英國銀行法修正重點

修正後之現行英國銀行法共分為8章,總共265條,主要包含問題銀行特別處理機制(Special Resolution Regime, SRR)、銀行倒閉(Bank Insolvency)、銀行管理程序(Bank Administration Procedure)、金融服務賠付機制(Financial Services Compensation Scheme, FSCS)、銀行同業間支付系統(Inter-bank Payment Systems)、蘇格蘭及北愛爾蘭地區貨幣發行(Banknotes: Scotland and Northern

Ireland)及其他(Miscellaneous),其修正重點分述如下:

# (A)問題銀行特別處理機制<sup>7</sup>

新的銀行法提供金融安全網三方機構處理問題銀行具法源依據之工具,稱為特別處理機制(Special Resolution Regime, SRR)。SRR包含三種措施:由民營機構購買與承受問題銀行(Private Sector Purchaser)、設立過渡銀行(Bridge Bank)及暫時性國有化(Temporary Public Ownership)。SRR適用於商業銀行、儲蓄銀行(Building Societies)及信用合作社。

# (a)問題銀行特別處理機制(SRR)目標

- 保護及強化英國金融體系之穩健:維護穩健之金融體系及金融機構(包含交易、支付及清算機制),以支持金融服務及金融市場的有效運作,其中包含增資、風險移轉、促進國內外商業活動及銀行每日的運作。
- 保障及強化公眾對英國銀行體系穩健之信心:公眾信心主要包含對以下4點的期望:存款將依原約定條件及日期付還存款人、銀

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> 在 2008 年之前英國並未建立處理倒閉銀行之永久法定機制,2008 年 2 月 則是通過暫時性之銀行法特別規範(The Banking (Special Provisions) Act 2008),該法賦予財政部清理倒閉銀行之權力,以維護金融安定及保 障公共利益,該暫時性措施之法律效期至 2009 年 2 月。

行服務不中斷、一家金融機構的問題或預計 發生的問題不會擴散至其他金融機構(骨牌 效應)以及縱使金融機構倒閉,金融體系亦 可保障存款人的利益。

- •保護存款人:透過銀行法的實施可實踐保護存款人的目標,並由銀行倒閉處理程序加速金融服務賠付機制(FSCS)對保額內存款人辦理賠付,且以 SRR 提供的穩定機制維持銀行金融服務不中斷。保障存款供存款人隨時提存,亦可實行 SRR 其他目標,譬如保障及強化公眾對英國銀行體系穩健之信心,此外,SRR 亦可提供其他型態存款人及非存款債權人之保障。
- 保護公共資金:透過有效使用納稅人的錢, 以保障納稅人的利益,金融安全網三方機構 (尤指財政部)在做任何有關公共資金運用 的決定時,必須先考量如何使用公共資金以 達到最佳化的效益。
- •避免妨害憲法保障之財產權:意指避免妨害 倒閉銀行財產持有人之憲法保障權利,倒閉 銀行財產持有人包含金融機構本身、股東、 債權人、交易對手及其他第三人,任何將有 損英國憲法保障之基本權利(Convention

Rights)之情事必須是基於對公共利益的考量。

當金融安全網三方機構行使SRR的職權 時,需考慮是否符合上列SRR目標,意即必 須考量使用或不使用SRR將產生的後果,且 將視金融機構倒閉的個別情況及對總體金融 體系之影響,拿捏SRR各目標間的比重。

#### (b)金融安全網三方機構之職權

- FSA 負責判定銀行是否達到其所設定之倒 閉或有可能倒閉之門檻條件及負責核准過 渡銀行之設立及監督採行 SRR 機制下之金 融機構。
- 英格蘭銀行負責 SRR 的運作,包含決定採用何種 SRR 措施及執行該措施(暫時性國有化措施除外),亦負責流動性的提供。
- 財政部負責有關涉及公共資金、確保英國遵守國際義務及廣泛公共利益之決策,亦負責決定是否採取暫時性國有化措施,財政部亦可運用與SRR有關之權力(特別是需要國會監督),包含修法及與賠付相關的權力。

FSCS亦將與金融安全網三方機構密切合作,倒閉程序開始啟動後,FSCS將按存款賠付機制賠付合格存款人,銀行法第171條規

定FSCS需負擔執行SRR所生之費用;FSCS 將需準備賠付的工作及評估未來賠付或存款 帳戶移轉的機率及金額,其評估結果將作為 英格蘭銀行決定採用何種SRR措施的參考。 此外,資訊分享機制需建置完備,以使FSCS 可隨時取得倒閉銀行及其系統之相關資訊。

合作備忘錄將規定金融安全網三方機構 在處理倒閉銀行之前及過程中應如何彼此協 調,包含透過金融安全網三方機構常務委員 會(the Tripartite Standing Committee)的協調 等。

## (c)啟動 SRR 的一般情况

在決定啟動何種 SRR 措施前,FSA 須先 判定金融情勢是否符合法定的先決條件:

- 判定銀行是否極有可能倒閉或正陷入倒閉的情況。
- 在考量時機點及各種情況後,FSA 需判定銀行是否不管採用何種方法(除 SRR 外)均無法達到符合法定從事銀行業務之門檻。

FSA 決定採用 SRR 措施前亦需檢視是否符合金融市場服務法(FSMA2000)的法定目標,且需先與英格蘭銀行及財政部會商。

(d)決定啟動 SRR 措施之特定情況

本銀行法第8條規定, 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:

- 保護及強化英國金融體系之穩健。
- 保障及強化公眾對英國銀行體系穩健之信心。

#### • 保護存款人。

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 FSCS 會商。公共利益測試(public interest test) 必須評估不同 SRR 措施對達到金融安定、公 眾信心及保護存款人目標之短期及長期效 果,並找到最能平衡短期及長期效果的措施。 當在考量保護存款人之目標時,英格蘭銀行將 不只考慮可能的金錢損失,並將考慮銀行服務 中斷將招致之後果。此外,英格蘭銀行採行 SRR 措施時,須考量是否符合英格蘭銀行的 法定義務及 SRR 目標。

#### (e)選擇處理倒閉銀行之措施

英格蘭銀行在選擇處理倒閉銀行的方法 時,需考量採用各項 SRR 措施或直接讓倒閉 銀行破產清算的利弊得失。讓倒閉銀行破產清 算或許不失為達成 SRR 措施的一個最佳解決 方案,FSCS可立即賠付予合格的存款人或移轉其存款帳戶至其他金融機構。此外,作為市場紀律的一環,很重要的一點是必須讓金融機構明白其並非置身於破產清算之外。

倘由民營機構購買與承受問題銀行能以 最符合成本效益的方式達成,則其為 SRR 三 種措施中最能符合 SRR 目標者,係其對清理 全部或部分銀行資產負債提供最具彈性的處 理方式,且能最迅速地促成倒閉銀行重建及資 產處分,但前提是市場上必須要有意願的買 家。

當短期間在市場上難覓買家且又需要一個穩健的平台以為處分全部或部分倒閉銀行資產作準備時,採行過渡銀行可謂最佳的處理方式。

暫時性國有化措施為最後不得不採取的 選擇,唯有在前幾項措施均不適用的情況下方 考量採用,且僅適用於銀行控股公司;由財政 部以股權移轉方式取得問題銀行的所有權,以 提供一個穩健的平台進行銀行重建,因此,當 財政部已對問題銀行挹注相當大的公共資金 時,暫時性國有化為最佳處理倒閉銀行措施。 此外,當英國金融市場面臨嚴重的系統性危機 時,暫時性國有化亦可有效降低該系統性威 脅。

在決定採行何種 SRR 措施前,需先考量 下列因素:

- 潛在私人買家的存在及覓得買家的可能性。
- 倒閉銀行資產負債出售的可行性,包含整間銀行出售。
- FSCS 存款賠付的速度及在現有銀行破產程序(bank insolvency procedure)下可採用之賠付方式。
- •在遵照相關母法及子法 (primary and secondary legislation) 內之保護條款 (safeguards)前提下, 倒閉銀行資產部分移轉之可行性。
- ●管理過渡銀行之作業風險及所需之公共資 金額度,包含考量動用國家補助(State Aid)。
- 出售倒閉銀行需花費的時間,包含潛在買家 實地查核所需的時間。

當英格蘭銀行決定採用何種 SRR 措施前,需先與 FSA 及財政部會商。另有一種情況是基於降低或解除對英國金融系統安定之重大威脅,財政部可提供銀行財務協助並須通知英格蘭銀行,此時英格蘭銀行在決定採行何

種 SRR 措施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。

# (B)銀行倒閉處理程序(Bank Insolvency)

在現有之清算法上建置一個適用於商業銀行、儲蓄銀行及信用合作社之新的銀行倒閉清償處理程序,以明確規範關閉問題銀行的步驟,協助FSCS加速存款賠付或移轉作業。

# (C)銀行管理(Bank Administration)

建置一個新的銀行管理程序(bank administration procedure),銀行管理人則由法院指派,以管理在SRR機制下倒閉銀行將部分業務移轉至民營承購者或過渡銀行之相關事宜,該管理程序亦適用於儲蓄銀行及信用合作社。

#### (D)金融服務賠付機制(FSCS)

金融服務暨市場法(FSMA2000)第15條賦予FSCS運作之相關權力,FSA擁有權力制定與FSCS有關之規定,內容包含賠付的資格條件及可賠付的金額,新的銀行法大幅修改金融服務暨市場法以配合FSCS相關的改變。這次有關FSCS最大的三項改變:

(a)採用事前籌措資金(pre-funding)累積存款保險 基金。

- (b)FSCS分攤執行SRR措施所衍生之費用。
- (c)動用國家貸款基金(National Loans Fund)的資金融資予 FSCS。
- 新銀行法中有關FSCS規範修訂重點摘述如下:
- (a)賦予財政部制定銀行倒閉時之存款保險基金 之相關法規(contingency fund regulations),包 含規範基金之建置與管理辦法,並賦予FSA制 定相關規範之職權,使FSCS經理人可事前收 取保費建立存保基金,以支付處理問題銀行及 賠付所生之相關費用(第170條)。
- (b)賦予財政部相關職權可要求FSCS分攤因採行 SRR措施以處理倒閉銀行所生之費用,且分攤 之費用不能超過賠付所需的金額,且須雇用獨 立之資產評估專家以計算倒閉銀行資產可回 收的金額(第171條)。
- (c)FSCS可將存保基金投資於財政部在英格蘭銀 行設立之國家貸款基金(National Loans Fund) (第172 條)。
- (d)財政部可從國家貸款基金撥款融資予FSCS, 相關融資額度及保費收取以償還該融資款項 等條件由財政部訂定之(第173條)。
- (e)金融服務暨市場法新增條文214(1A)、214(1B) 及214(1C),目的在使FSCS可迅速辦理賠付或

移轉存款至承受銀行(第174條)。

- (f)FSA可制定相關法規使FSCS可向倒閉銀行追 償其賠付存款人所產生之損失(第175 條)。
- (g)賦予FSA制定取得FSCS辦理各項業務及賠付作業所需資訊之權力,FSCS亦可要求獲授權之個人(individual authorized persons)提供相關資訊,FSCS可向採用SRR之銀行(或英格蘭銀行)取得必要資訊,以利其估算分攤SRR之成本(第176條)。
- (h)FSCS保費收入可用於支付因賠付存款人作業 失誤所產生之費用(第177條)。
- (i)FSCS可將其部分業務委託予第三人或專業公司執行,但FSCS須確認其具備足夠的專業能力與確保其收到明確清楚的指示(第179條)。
- (E) 銀行同業間支付系統 (Inter-bank Payment Systems)

支付系統係會員銀行間資金往來及銀行存款電子移轉的網絡,其中包含規則、程序及各項安排。支付系統對金融市場及經濟的正常運作至關重要。過去英格蘭銀行以無法源基礎之角色監理銀行同業間支付系統,新的銀行法賦予英格蘭銀行監理角色之法源基礎。

(F)蘇格蘭及北愛爾蘭發行之貨幣

禁止部分原在蘇格蘭及北愛爾蘭地區獲授權之商業銀行發行貨幣。英國政府保證英格蘭銀行(即英國央行)發行之貨幣,但不保證商業銀行所發行之貨幣,由貨幣發行銀行各自負責。新的銀行法賦予財政部制定授權商業銀行發行貨幣之相關法規,主要係在發行貨幣之商業銀行陷入經營困境時保護貨幣持有人之權益。其中主要包含下列規範:

- (a)要求發行貨幣之商業銀行保留發行儲備資產。
- (b)規範支付不能之商業銀行之儲備資產的相關 條件。
- (c)可要求或允許英格蘭銀行制定與發行貨幣相關之規範。

#### (G)其他

- (a)對商業銀行、儲蓄銀行及其他金融機構財務協助之規範。
- (b)賦予財政部規範貸款之財務擔保品安排及相關約定,以符合歐盟財務擔保品安排指令(2002/47/EC)。
- (c)賦予政府行政機關以制定子法之方式規範投 資銀行倒閉處理機制的權力,相關立法需經2 年的法案公開意見諮詢及來回審視,目的在保 障消費者於投資銀行倒閉時其資產之快速取

回。

- (d)有關財政部可雇用獨立評價機構的相關規定。
- (e)有關英格蘭銀行之機構治理(Governance)規定,包含新的金融安定法定目標及建置金融安定 委員會(Financial Stability Committee, FSC),此外,為落實提供金融機構短期緊急流動性之不公開措施,取消原英格蘭銀行帳戶每週公開報表之規定。
- (f)金融安全網三方機構資訊分享機制的規定,要求英格蘭銀行揭露單一金融機構及整個英國金融體系與金融安定相關之資訊予財政部、 FSA、FSCS及他國之中央銀行及監理機關。

# (2)英國金融監理署(FSA)「全球金融危機之監理檢討報告」

英國金融監理署(FSA)主席特納(Lord Turner)應 財政大臣達林(Alistair Darling)要求,於 2009 年 3 月 提出「全球金融危機之監理檢討報告(A regulatory response to the global banking crisis)」,係 FSA 針對 金融危機進行檢討同時並提出改革建議。本文僅就 該報告作重點摘要敘述如下:

# (A) 簡介

全球金融體系經歷本世紀最大的危機。許多國家同時發生嚴重的金融問題,並因全球經濟關

連密切致各國經濟均受影響。

此次經濟衰退情形雖未必像 1929-33 年一般嚴重,但確定的是即使推出的政策再有效,此次金融危機也將付出鉅額之經濟成本。除應檢討過去對於金融風險特質的理性假設是否嚴重錯誤,並應研議如何降低未來再次發生重大金融危機之可能性。

英國財政大臣達林(Alistair Darling)於 2008 年 10 月要求金融監理署(FSA)主席特納(Lord Turner)檢視當前危機之原因,並提出修正相關監 理法規,俾利於未來創造更為健全之金融體系。 本檢討報告著重於基本面及長期面問題,並不論 述未來幾年內之短期挑戰或總體經濟政策,且所 聚焦的是銀行業或銀行同類機構,而非其他種類 之金融服務業。本檢討報告主要分為四大重點:

- (a) 敍述本次危機發生原因及顛覆過去對金融市 場會自行調整之假設。
- (b)列出因現況改變而需修正的銀行法規及監理 方法,以及 FSA 計畫推動或向國際論壇提議 之改革。
- (c)論述因危機引發之廣泛爭議,以及應進行公開 辯論之相關政策回應。
- (d)結論與建議,其中除釐清可由 FSA 單獨執行

或需尋求國際協定之項目,並討論合乎總體經濟現況之實施過程與步調。

以下謹就該報告對建立有效金融體系、滿足金融服務需求和避免受到金融不穩定影響之必要措施等 13 項議題及 28 項建議作法簡述之,其中有關方案包括已實施、預計實施(如 FSA 強化監理計畫)或需進一步實施的方案,並涵蓋有賴國際協定方能促成之方案。主要國際論壇(如金融穩定論壇和巴塞爾銀行監理委員會)對未來監理制度的多數原則也有相當共識,惟各國對實施程度及時程仍有不同觀點。本文最後並將列出該報告中所提待公共討論之議題。

## (B)建立穩定有效金融體系之必要措施

- (a)資本適足、會計及流動性
  - 全球金融體系的整體資本品質與數量均應 提高,遠高於目前巴塞爾資本協定之最低資 本要求。未來採行新規定時應注意分段實 施,尤其對現今總體經濟衰退氣氛下維持銀 行放款格外重要。
  - ●應大幅提高交易活動之最低資本要求(如增加自有資本),並應啟動一套可對市場風險資本進行基本檢測之制度(如風險值—Value at Risk, VAR 估計方法)。

- 監理機構應立即採取措施以確認目前巴塞爾資本協定未加劇景氣惡化情況(即順景氣循環問題),相關措施應對完整之週期予以評估而非單一時間點進行衡量。
- 應實施逆景氣循環之資本適足率,在景氣好時擴充資本緩衝部位(capital buffers),俾讓金融機構有足夠資本在景氣差時避免加劇衰退。
- •應對外公布之帳戶(Published account)內容應包括預計對未來損失提列之準備,如「經濟循環損失準備(Economic Cycle Reserve)」。
- 應制定總槓桿比率最高限額,以避免資產負債規模過度增長。
- 對資本適足規定而言,有關流動性之規定與 監理同等重要。
  - --個別銀行流動性之監理應更為強化。監理 單位要求進行壓力測試及系統風險之覆 蓋能力時,應加強流動性之考量。
  - --制定「主要資金來源比率(core funding ratio)」,以確保銀行之資產增加係由特定 負債支援,如存放比率(loans to deposit ratio)。

#### (b)機構別和區域別之監理

- 監理程度應與經濟本質原則相符,而非僅以 法律等形式上之規範。
- •主管機關應有權力蒐集未受監理之金融機構相關重要訊息(如對沖基金)以評估整體系統風險。監理單位應有權力進行資本及流動性的審慎監督或執行相關限制,以避免任一機構或集團發展相關金融業務危及金融穩定或導致系統性風險。
- •全球監理準則協議應涵括境外金融中心。

#### (c)存款保險

- 存款保險應充足,俾確保多數個人存款戶不 受銀行倒閉影響。
- 適當傳遞明確訊息,以確保個人存款戶知悉 存款保險保障範圍。

# (d)英國之銀行處理機制

應制定機制以利處理倒閉銀行(英國銀行法 於2009年3月業已修正通過銀行之特別處理 機制(Special Resolution Regime))。

## (e)信用評等機構

信用評等機構應受監理及註冊登記,俾確保公司治理及避免利益衝突,以利於其每次評等之證券等級均有一致性之結果。

- ●信用評等機構及監理單位應確保投資者明瞭評等係依信用風險推估,不代表流動性或市場價格。
- 新巴塞爾 Ⅱ 資本協定架構應對結構性金融 商品之評等進行基本檢視。

#### (f)報酬

有關報酬政策應避免誘使過度風險承擔,且報酬之決定應衡量風險管理績效。FSA除致力發展英國之相關規範,並與金融穩定論壇(Financial Stability Forum, FSF)密切合作推動全球性規範,俾使金融機構之報酬政策充分考量跨國風險之管理。

- (g)信用違約交換(CDS)市場基礎設施 結算與交割系統應研訂一份足以規範大多數 信用違約交換(CDS)交易之標準化契約。
- (h)總體監控(Macro-prudential analysis)
  - 英格蘭銀行及 FSA 應合力對整體系統進行 廣泛且審慎的分析並確定政策方案,如採行 逆景氣循環之資本及流動性要求,以期抵銷 或降低系統性風險。
  - 如 IMF 之類的國際組織必須擁有資源及強大之獨立性,以執行高品質之總體監控,必要時並須挑戰各國訂定金融政策之傳統思

維。

#### (i)FSA 監理方法

- •FSA 應實施「強化監理計畫(Supervisory Enhancement Program;以下簡稱 SEP)」, 監理方法的重大改變包括:
  - --對具有重大影響之金融機構加強監理,尤 其是大型綜合銀行 (Large Complex Bank)。
  - --將監理重點放在業務型態、策略、風險及 成果,而非僅重視制度及程序面。
  - --加強監理從業人員(approved persons)之專 業技能和廉能度,如金融機構所提名之重 要風險控管人員。
  - --增加部門分析及金融機構績效之比較分析,以利了解機構之風險與經營策略,以及可能導致系統性風險之部門。
  - --投資於專業技能,如流動性分析。
  - --重大風險資訊分析應更為密集,如要求金融機構提供流動性詳細資訊。
  - --加強監理金融機構報酬政策。
- •前述 SEP 的改變應進一步強化的包括:
  - --總體監控能力之培養。
  - --FSA 在銀行資產負債表分析及會計監督

方面之功能。

#### (j)機構風險管理和治理

依 David Walker 爵士就銀行治理方面的檢討報告,本項應予特別考慮之項目包括:

- 治理架構是否需調整以強化風險管理功能 之獨立性。
- 非執行董事(non-executive directors) 需具備之技能及委任期間,俾有效執行風險監控及質詢執行策略。

#### (k)傳統銀行與投資銀行

對商業銀行之資本及流動性應有新的規範以 限制其從事高風險交易活動。但倘要透過正 式立法以區別屬傳統銀行業務或投資銀行業 務的市場活動則較不可行。

# (l)全球化之跨國銀行

- 強化銀行監理之國際合作
  - --針對跨國之大型綜合金融機構設置一「監理組織(colleges of supervisors)」並落實 跨國監理。
  - --各國監理單位、中央銀行及財政部門之間 預擬危機協調機制與應變計畫。
- FSA 應更積極依其權責嚴格規範英國境內 跨國子公司之資本、流動性及限制相關業務

活動,必要時進行國際協調。

#### (m)歐洲跨國銀行

- •應建立一個新的歐洲機構,該機構係擁有獨立權限之主管機構、準則制定者及監理單位,並負責總體監控。此一機構應取代 Lamfalussy 委員會(Lamfalussy Committees),惟個別金融機構之監理仍應由各國繼續負責執行。
- 目前各國對跨國金融機構之分支機構設立 規範尚不完備,應結合下列方式改善:
  - --強化各國規範跨國機構或限制吸收個人 存款之權限。
  - --修改歐洲存款保險規章,以確保預先籌足 資金以支應倒閉銀行存款之賠付。

#### (C)待公開討論問題

- (a)英國對抵押融資商品市場是否應採行貸款與 估值比率(Loan-to-Value, LTV)或貸款對收入 比率(Loan-to-Income, LTI)限制?
- (b)金融監理單位對法人金融市場 (wholesale market)產品(如信用違約交易(CDS))之設計或操作是否應嚴加限制?
- (c)除了逆景氣循環下資本及流動性的不同標準 要求,有效之總體監控是否需採行其他措施,

#### 例如:

- ◆LTV 或 LTI 比率之規範應隨景氣循環變化。
- 對衍生性商品合約及擔保金融交易有關擔保品保證金(或擔保品折價率)進行規範。
- (d)檢討「賣空(short selling)」等行為是否為造成市場不穩定的因素?

# (3)英國政府未來計畫

為避免金融問題影響金融安定,英國政府提議 進一步就該國境內及跨國金融業現況訂定適切的金 融業監理改革,預計於 2009 年年底前提出修法草 案,主要內容包括更有效的審慎監理、強化監控及 管理系統性風險、加強金融機構倒閉處理機制、保 障納稅人權益及提供消費者一個公平且具競爭性的 市場等。此外,英國政府亦將與歐盟和國際金融監 理同業共同合作,以就所需採取之措施及如何推動 實施等議題達成共識。茲就相關內容摘述如后:

# (A)更有效的審慎監理

英國政府已決定擴大 FSA 的權限及其法定目標,主要內容如下:

(a)立法賦予 FSA 維持金融安定之法定目標、擴 大 FSA 制定金融監理法規的權限,確保在進 行金融監理同時也考量系統性風險,以達穩 定金融之目的。

- (b)擴大 FSA 處理個別金融機構的權限,依個案 方式採取個別介入處理,以落實維持金融安 定之新法定目標。
- (c) 強化 FSA 處理市場行為不正 (market misconduct)的執行權限,包括對金融機構或個人停職或處分等。
- (d)賦予 FSA 有權取得未受監理之金融機構之 必要資訊,以評估是否危及金融安定,以及 是否應納入 FSA 監理。

# (B)強化監控及管理系統性風險

新銀行法明定維持金融安定為英格蘭銀行的新法定目標,並要求建置新的法定金融穩定委員會(Financial Stability Committee),專司訂定維護金融穩定之策略。英格蘭銀行將維持其獨立性,並持續分析及警示該國金融安定的潛在風險,於每半年發布金融穩定報告。

目前英國金融安全網三方機構,包括財政部、英格蘭銀行及 FSA,依所簽署之合作備忘錄已設置常設委員會(Standing Committee),主要係提供有關金融穩定等議題之討論和溝通。英國政府為使該委員會具更正式且透明的架構,規劃於2009年第三季立法設置金融穩定理事會(Council

for Financial Stability),取代原常設委員會之功能,成員包括財政部、英格蘭銀行及FSA,由財政部長擔任主席。

#### (C)加強金融機構倒閉處理機制

新銀行法賦予主管機關處理問題金融機構的權限,以最小化對社會大眾及金融體系之衝擊,並有權在危及金融安定時得將銀行控股公司國有化。英國政府已於 2009 年 5 月完成擬定建置有效投資銀行倒閉處理機制報告(Developing effective resolution arrangements for investment banks),並對外公開意見諮詢,冀於 2010 年初完成該子法之訂定。

為完善處理具高度影響力(high impact)的問題金融機構所造成的衝擊,英國政府將採取下列措施以為因應,並將據以立法修正 FSA 之監理原則。

#### (a)加強市場紀律

英國政府將採 David Walker 爵士就銀行 治理方面的檢討報告及 FSA 的實務慣例,做 為公司治理和薪酬的市場紀律標準準則,以建 立市場參與者,包括董事、高階經理人及股東 等之行為規範,進而落實市場紀律。

# (b)完善金融監理

依據 FSA 的新規定,將要求大型金融機構提高其資本及流動性。此外,針對具有系統性顯著的金融機構,英國政府將要求其所提列的資本及流動性準備需足以因應可能的倒閉及倒閉後可能造成的衝擊。另各國金融監理機構亦應以相互合作方式來推動實施上開措施。

#### (c)管理金融機構倒閉

英國政府認為所有金融機構需訂定一套 鎮密且可行的倒閉處理計畫,尤其 FSA 需檢 視所有具高度影響力的金融機構是否已完成 訂定,以確保金融機構的法律架構可協助處理 自身倒閉。在新銀行法賦予英格蘭銀行主導處 理問題金融機構後,英格蘭銀行也應參與評估 金融機構所訂定之倒閉處理計書。

#### (d)強化市場根基

厚實證券化及衍生性金融商品等主要市場之根基,將可降低整體系統性風險,並有助減少大型且複雜的金融機構倒閉風險。英國政府認為衍生性金融商品必需儘可能標準化、具流動性及價格透明,且需透過集中結算機構辦理結算。

#### (D)保障納稅人權益

當銀行倒閉時,需負擔之成本包括賠付成本

和處理成本。英國 FSCS 的資金來源為金融服務業,係因金融機構受益於有效存款保障措施所帶來的額外消費者信心提升,且也擴及保障納稅人。

近來的問題金融機構處理經驗顯示,金融服務賠付機制(FSCS)無法立即徵收保費以支應大型金融機構倒閉,最後仍由政府融通 FSCS 因應。故以長期觀之,事前籌措資金(pre-funding)以累積存款保險基金係為較佳方式,讓 FSCS 有能力立即處理金融機構倒閉,進而也可保障納稅人。惟鑑於當前經濟金融狀況仍疲弱,不宜貿然實施事前籌措資金措施,英國政府爰決定在 2012 年前不會推動該措施。

#### (E)提供消費者公平且具競爭性的市場

在全球金融危機後,英國政府體認到消費者應受到額外的支持與保護,除已和 FSA 制定強化存款人保障措施外,並提議相關措施,包括增進消費者金融知識、提供簡單且透明的金融商品及儘速處理消費者申訴等。

此外,為提供消費者一個公平且具競爭性的市場,英國政府制定策略如下:

(a)增加競爭力,包括強化 FSA 與公平交易委員 會共同合作。

- (b)提議 FSA 檢視所有研議的金融監理改革對市場開放(market access)造成的影響,且公平交易委員會亦需將上開市場開放之影響分析納入其年度金融服務策略中。
- (c)檢視可鼓勵市場新進入者的新措施。
- (d)藉由推動金融商品服務機構多元化來強化競 爭和選擇性。
- (e)退場機制(exit strategy): 英國政府將持續處分 先前因金融危機所持有之股份。

# 附錄 2-4 歐盟之金融監理改革方案

本波金融危機發生後,歐盟即積極檢討現行架構, 並致力於發展一套更完整之金融監理措施,以建構新的 制度,俾更妥適地因應未來之危機與挑戰。主要內容如 后:

# (1)戴拉赫榭報告

歐盟責成法國前央行總裁戴拉赫榭(Jacques de Larosiere)組成金融監理專案小組,於 2009 年 2 月 25 日提出「戴拉赫榭報告(De Larosiere's report)」。該報告對新歐盟金融監理架構提出建議方案,同時建議應輔以建置由歐洲央行主導之預警機制。

2009年3月歐盟於歐洲議會會議中,籲請各會 員國政府同意採行更全面性之行動方案,其中包括 依據「戴拉赫榭報告」進行金融市場之整頓,並預 計於 2009年間進一步提出歐洲金融市場改革計 畫,以確保各類金融機構與金融商品均受妥適之管 理與監控;歐盟並同意(endorsed)「戴拉赫榭報告」 中有關「於歐盟區內發展一致性之核心標準」之建 議。以下謹摘錄「戴拉赫榭報告」中,有關「政策 與法規之修正(Policy and Regulation Repair)」之主要 內容:

#### (A)強化金融監理

## (a)Basel II 資本架構

Basel II 資本架構應予徹底檢視,歐盟並應與巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)共同對逐漸提高資本要求、降低順景氣循環(pro-cyclicality)問題、引進更嚴格之表外項目監控規定、強化流動性管理,以及加強銀行之內部控制與風險管理等議題,提出修正規定。

### (b)信評機構

歐洲證券監理官委員會(Committee of European Securities Regulators, CESR)應對歐盟境內之信評機構加強註冊管理與監控,並對其業務經營模式、財源,以及如何區分信評業務與諮詢業務等節進行徹底檢討。此外,未來應逐漸於金融法規中降低對信用評等之使用程度,並就結構型商品之信用評等訂定明確規範。

#### (c)市價計價原則

該報告建議歐盟應儘速就現行有關複雜 金融商品(complex products)之會計議題尋求 解決方案,並應注意會計準則不宜扭曲營業模 式、擴大順景氣循環效果或降低長期投資意 願。國際會計準則委員會(IASB)及其他會計準 則制定單位,應對不具市場流動性資產之評價 (指不適用於市價會計者), 釐清並訂定一致且透明之準則。另對 IASB 之監控與治理架構亦官予強化。

#### (d)監理處分權

各歐盟會員國主管機關應具備足夠之監理權限(含處罰權),以確保金融機構遵循相關法規;另並應具備堅實、公平且具嚇阻性之懲罰機制,以對抗各類金融犯罪。

#### (e)降低各類金融機構監理法規之差距

應妥適對各類從事金融業務且具有潛在 系統性風險威脅之機構進行監理,即使該等機 構之往來對象非一般大眾;另無論是否為歐盟 會員國或其他國際性機構,均應藉由強制避險 基金經理人註冊登記,以及申報其策略、營運 方式與槓桿活動(含國際業務)等方式,強化所 有金融市場(特別指具系統性重要性的避險基 金)之透明度。

至於證券化商品與衍生性商品市場,則建議簡化並標準化店頭市場(over-the-counter)類之衍生性商品,另建議為歐盟境內之信用違約交換商品(credit default swaps),建立資本適足之中央清算機制(central clearing house)。

# (B)建置更一致化之歐洲規範

- (a)歐盟會員國及歐洲議會應避免未來於立法時,允許各國產生適用之不一致性。歐盟及第三層委員會(level 3 Committees)8並應找出各國之例外規定,再透過移除該等例外之方式改善單一金融市場之功能,進而降低競爭之扭曲與法規間之套利(arbitrage)、提升歐盟跨國金融活動之效率。
- (b)各會員國為維護金融安定,在遵循國際市場原 則與最低核心標準之前提下,仍可依據各國環 境之需求採行更為嚴格之監理措施。

#### (C)公司治理

#### (a)報酬議題

是否一致地被各國採用。

鑑於本波金融危機所突顯之公司治理失 敗問題,建議報酬誘因(compensation incentives) 機制應與股東與機構長期獲利相符,監理機關

四層為 EC 與各國監理機構(屬第三層)合作,檢查共同法(Community law)

<sup>\*</sup> 依據歐盟於 2001 年 3 月由歐盟諮詢委員 Alexandre Lamfalussy 提出,並獲通過制定之金融服務法規程序,將歐盟立法程序分為四層次:第一層為歐 盟 執 委 會 (European Commission, EC)提 出 指 令 或 法 規 (Directive/Regulation)的草案,經由與第二層法規委員會(包括 European Banking Committee、European Insurance and Occupational Pension Committee、European Securities Committee、Financial Conglomerates Committee)協商關於跨國監理法規的議題,並經多數決同意後,再與第三層監理委員會(包括 Committee of European Banking Supervisors、Committee of European Securities Regulators、Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors)討論發展各國監理的執行技術,使各國監理實務和諧,並被 EC 採納,最後第

並應對金融機構之報酬機制是否妥適予以監控,並對承作可能造成超額風險之業務進行導正,必要時並可依據 Basel II 資本架構第二支柱,要求其增提資本。報酬機制之訂定原則包括:

- 發放應依據設定之多年期架構(multi-year framework)進行評估,並於期間內分次給 付。
- 該原則應適用於財產交易商及資產管理人。
- 紅利之發放應本於年度績效,且不得預先提供最低紅利保證。

#### (b)內部風險管理

建議金融機構之風險管理機制應具獨立性,並負責進行有效且獨立之壓力測試。風險管理單位之主管在金融機構組織架構內應由相當高層級之人員擔任,且內部風險控管與適當之實地查核不得因外部評等而被忽視。

# (D)危機管理與處理

(a)應對歐盟內之危機管理,設立一致性且可行之 監理架構,該架構應透明且明確,亦不對未來 可能出現經營問題之特定金融機構預設立 場。所有歐盟會員國之相關主管機關均應具備 適當之危機防阻及干預工具,並將運用前開工 具時,可能遭遇之跨國法律障礙予以移除。

- (b)歐盟各國之存款保障機制應予一致化,除宜建 立事前融資機制外,對所有銀行客戶應提供高 額且平等之保障。另應檢視地主國存款保險之 權限是否足以有效維護存戶權益。
- (c)在目前尚缺乏歐盟跨國危機融資機制之情況下,各國會員國間應先於簽訂之合作備忘錄中,載明跨國金融機構發生停業狀況時之損失分攤等相關細節。

### (2)倡議成立泛歐洲之金融監理架構

歐盟領袖於 2009 年 6 月 19 日倡議成立泛歐洲的金融監管架構,包括一個獨立的歐洲系統風險委員會(European Systemic Risk Board, ESRB),以及三個泛歐洲金融監管機關(European System of Financial Supervisors, ESFS):

- (A)成立「歐洲系統風險委員會(ESRB)」,監督金融 體系的借貸、資本準備與流動性狀況,並提出風 險警告與建議。風險委員會主席將由歐盟 27 國 央行總裁共同選出,而非原先提議的讓歐洲央行總裁直接兼任。
- (B)歐盟也將成立三個分別監管銀行、保險機構與金融市場的泛歐監理機關。對於歐盟境內 40 多家跨國營運的主要銀行,這三個監理機關將擁有凌駕單一國家金監單位的權限。

# 附錄 2-5 國際組織之金融監理改革方案

#### (1)G20 倫敦高峯會

G20於2009年4月2日假倫敦召開高峯會,針 對世界性經濟刺激方案達成協議。歐洲領袖於會前 會時,呼籲加強規範金融體系。其中德國總理梅克 爾與其他歐洲領袖2月22日出席柏林會議的記者會 表示,全球金融體系需要徹底翻修,並同意對所有 金融市場、產品以及參與者加強規範,凡是可能扭 曲競爭的措施則應該減到最少。英國首相布朗表 示,歐盟領袖已達成共識,籲請 IMF 將金融穩定基 金增加至 5,000 億美元,以因應未來的金融危機。 德國總理梅克爾呼籲各國加強金融市場監控,提高 金融市場透明度,制定限制高階主管薪資的法規, 並加重國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)的角色及讓金融穩定基金規模加倍;另倡議制 定「經濟永續發展憲章」,減少經濟不平衡現象,以 穩定金融市場,並避免去年美國房貸市場崩跌引爆 全球危機的意外再度重演;且提出建置全球「風險 預警系統」,以預示可能發生的風險,使各國政府可 快速因應並預防危機惡化。德國財長史坦布律克表 示避險基金等非傳統銀行金融體系應直接受法令規 範,亦呼籲「立即增加」IMF的資源,以適當反映 該組織負擔的責任。

在倫敦舉行的 G20 高峰會於 2009 年 4 月 2 日落幕,20 各國領袖允諾將於 2010 年前執行總額高達 5 兆美元的各項經濟刺激方案,此舉將為全球注入 4%的經濟成長。另各國加碼 1.1 兆美元挹注 IMF 等國際機構,以解決當前的經濟危機。有關 1.1 兆美元挹注金額之分配彙整如下:

項目	金額	資金來源
1.挹注 IMF 基金	5,000 億美元	日本及美國各將提供
	(基金規模從 2,500 億	1,000 億美元,歐盟提供
	美元增至 7,500 億美	750 億歐元,中國則提
	元)	供 400 億美元,共占
		63% 。
2.透過多邊開發銀行	1,000 億美元	資金來源編列於未來捐
救助窮國		款國的預算,其餘向金
		融市場籌資。
3.提供貿易融資防堵	2,500 億美元	2 年內保證提供開發中
保護主義		國家貿易融資,資金來
		源未確定。
4.IMF 增加特別提款	2,500 億美元	IMF 以其信用為擔保發
權(SDR)配額		行的帳面資產,可供給
		受分配的會員國用於償
		付國際收支逆差或 IMF
		貸款, IMF 將向 185 個
		會員國配發 SDR,會員
		國可再將 SDR 借貸給窮
		國。在美國,這需要國
		會批准。

有關「強化金融監理」方面,G20 會議達成的 共識有以下幾點:

#### (A)打擊避稅天堂

公報承諾將對那些不同意共享稅務訊息的避稅天堂採取某些制裁措施,內容將包括對投資於不合作避稅天堂的投資者實施更高標準的揭露要求,且這些投資者支付的費用將無法獲得稅賦抵扣。除此之外,另將包括 G20 會員國重新審核與不合作避稅天堂的稅務條約政策,進而促使世界銀行及 IMF 等國際機構重新考慮海外投資項目。

經濟合作與發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 於4月2日公布不肯遵守國際稅務規範的避稅天堂黑名單,包括哥斯大黎加、馬來西亞、菲律賓及烏拉圭等4國。第二類「灰名單」則為已承諾遵守國際稅務標準,惟尚未採行具體實施相關措施的38國,包括比利時、汶萊、荷屬安地列斯、列支敦斯登、盧森堡、摩納哥、新加坡、瑞士及巴哈馬、百慕達與開曼群島等,香港與澳門並未名列其中。OECD 將在11月於蘇格蘭舉行之財政部長會議前彙報打擊避稅天堂的執行情況。

#### (B)加強規範避險基金及信評機構

嗣後,避險基金必須向各國政府註冊,接受 監管,執行長薪酬也將受到限制,且必須公開用 來評估基金是否危及金融系統的相關資訊。信評 機構未來也將受到嚴格監督,銀行家的薪資與紅 利都將與其績效相連結。

(C)成立金融穩定委員會(Financial Stability Board, FSB)

G20 領袖同意將金融穩定論壇(Financial Stability Forum, FSF)<sup>9</sup>升級為金融穩定委員會

<sup>9</sup> 金融穩定論壇(Financial Stability Forum, FSF)係於1999年4月由七 大工業國(美、日、德、英、法、加及義)成立之組織,旨在評估影響全球

(FSB),這個委員會主要供金融監理機構針對已經達成的原則制定具體落實措施,所有 G20 國家、西班牙及歐盟委員會將是 FSB 的參與者。FSB 將協助 IMF 對全球經濟及金融市場建立早期風險預警機制。FSB 已正式展開運作並於 2009年6月27日發布「穩健之薪酬制度」(Principles for Sound Compensation Practices)、「危機管理之跨 國合作」 (Principles for Cross-border Cooperation on Crisis Management)等二項準則及「金融系統之順景氣循環議題」 (Recommendations for Addressing Procyclicality in the Financial System)一項建議。

G20 倫敦高峰會是否成功達成使命?這可從三方面來探討,首先,對於 G20 承諾向 IMF 注資的金額來看,這次可是大獲全勝,無庸置疑地加深市場參與者對全球化仍將持續強勁成長的信心;此外,新興市場因此次源自美國金融危機的波及正面臨經濟困境,擴增 IMF 基金規模無疑是對新興市場國家注入一劑強心針。

有關解決銀行體系問題方面,高峰會對其相關 討論付之闕如,對於如何處理國際金融體系面臨之

金融穩定之問題,以及研擬為解決這些問題而需採取之行動。

挑戰並未形成任何有效政策,高峰會所達成之強化 金融監理改革仍不夠具體,許多聲明已在過去經濟 危機中多次提出(譬如:建立全球早期風險預警系統 早在 1982 年之前就已提議),然而,金融監理改革 並非現在最迫切處理之議題,此次 G20 所達成之金 融監理共識已相當成功,惟對於尋求更明確金融監 理做法的人士而言,可能會對這次高峰會的結果失 望。

這次高峰會達成的長期目標和 G20 會議任一 短期成果同樣重要。G8 代表的是過去的勢力,G20 會議則代表未來全球勢力重分配後的意見。

G20 揭櫫未來金融產業需負起更大的責任,金融產業在倫敦高峰會後最大的改變在於各國政府將實施更多的監理規範,建立「單一高品質的全球會計準則」、專注於風險管理及公司治理等。

# (2)G30「金融穩定架構」之金融改革報告

由美國白宮經濟復甦顧問團主席 Paul Volcker 所主持的 G30 指導委員會(Steering Committee),成 員包括現任美國財長 Timothy Geithner、白宮經濟顧 問 Lawrence Summers 及歐盟央行主席 Jean Trichet 等人。

該委員會於 2009 年 1 月 15 日發表「金融穩定 架構」之金融改革報告(Financial Reform: A Framework for Financial Stability),以敦促各國政府加強金融監理。報告中提出下列 10 項建議要點:

- (A)加強金融監理,是否重回格拉斯哥法案 (Glass-Steagall Act)銀行嚴守分業經營的時代,尚 待討論。惟應要求投資銀行只許作顧問業務,不 得自行於市場上交易買賣。
- (B)加強資本適足性,且將來在金融市場有泡沫化現象 (frothy) 時,應限制銀行自營部位的上限。
- (C)加強「影子銀行」<sup>10</sup>監理,要求必須註冊登記及 申報財報、財務槓桿比率和經營績效,以使資訊 公開透明。
- (D)對貨幣市場各基金,要求比照銀行業監理。
- (E)立法規範非銀行金融機構之破產、清算及重整。
- (F)金融監理機關加強例行金融檢查。
- (G)建立店頭衍生性商品市場的監理機制體系。
- (H)檢討公平價值會計準則,以提出更務實的規範。
- (I)要求針對風險性高的貸款業務提列特別準備。
- (J)協調整合全球金融監理。

## (3)國際貨幣基金(IMF)監理改革建議

<sup>10</sup> 影子銀行,又稱影子金融體系或影子銀行系統(Shadow Banking System),包含財務導管機構(conduit)、結構性投資機構(structured investment vehicle, SIV)、投資銀行、避險基金及其他非銀行之金融機構,該等機構透過信用衍生工具將各種債權證券化後,以有價証券形式如擔保債權憑證(CDO)等在資本市場交易,盛行與歐美地區,該等機構長期以來未受到嚴格的金融監理。

國際貨幣基金(IMF)回顧過去資產價格泡沫化 和過度槓桿操作之經驗,建議各國未來可改進之處:

- (A)貨幣政策之制定—倘金融穩定為考慮因素之 一,應比較可能利益與實務困難後據以制定。
- (B)金融政策方面—應擴大審慎監理之範圍、強化市場紀律、減少順景氣循環負面影響、強化風險管理與資訊透明度。
- (C)金融政策結合貨幣政策—貨幣政策仍是重要的 政策手段,而另為確保金融體系具備適足的資本 以及降低信用風險,主管機關應發展總體宏觀監 控方法,並強調各經濟體政策協調之必要性。
- (D)財政政策一財政方面的刺激是支撐國內需求的 重要因素,景氣佳時應充實國庫,並避免景氣過 熱;相關刺激景氣措施應該儘量是暫時性的,在 向全球經濟提供短期刺激方面發揮關鍵作用,且 以帶來長期經濟生產潛力的好處作為目標。

在監理改革方面,IMF認為有五個優先領域, 詳述如下:

(A)監管範圍擴大到包括具有系統重要性的機構和 營運活動

正如 G20 於 2009 年倫敦會議公報所提出本次危機顯示監理範圍需要涵蓋所有具有系統重要性的機構。因為其他非銀行金融仲介機構可能

具有系統重要性,其倒閉可能導致不穩定的影響。

在判斷系統重要性時,不僅應看機構的規模,還應看其相互聯繫程度以及其業務模式。而為了有效掌握系統性風險,監理範圍需要擴大到更廣泛的機構和市場。雖然不是所有金融機構都需加以監理,但此次金融危機經驗顯示審慎性監理需涵蓋原先不屬於核心機構的一些機構如投資銀行。此外,某些營業交易如衍生性金融商品和保險需要受到監理機構的監督,無論它們處於何種類型的法律架構之中。

#### (B)防止槓桿過高和減輕順景氣週期性產生之影響

需要採取新的監管方法,避免系統性風險的 累積以及隨後發生的困難的去槓桿化過程。對於 今後如何限制槓桿程度並減少商業做法和現行 監管固有的順週期傾向,找到解決辦法仍然具有 挑戰性。

監管應力圖加強金融機構以風險為基礎的 穩健決策,而在全球經濟中阻止承擔風險將是無 益的。監管應提供支援系統性穩定的激勵機制, 同時阻止監管套利和短期行為,並應逐步採用更 高標準,以免加劇當前情勢。 資本規定和會計標準應包括有關激勵機制和指導原則,在經濟景氣趨勢較佳之際、風險容易累積且通常被低估的時候,能夠要求金融機構累積額外的資本。而會計準則和資產價值衡量做法,應反映關於整個週期內風險演變的更廣泛的現有資訊。

此外,還有必要採取措施改善流動性緩衝和 融資風險管理,從而減少流動性風險的順週期 性。在經濟景氣趨勢較佳時,需要更多地關注融 資期限架構和資金來源的可靠性,這些因素在經 濟衰退期可能是脆弱的。

#### (C)解決市場紀律和資訊缺乏問題

本次金融風暴顯示,各國或國際金融監理組織未能蒐集可供察覺系統性風險所需的資訊,特別是分析系統性聯繫所需的那些數據,主要原因係蒐集這些數據並正式衡量風險暴露方面存在一些技術困難外,在同一國內部不同類型金融機構之間和不同國家之間收集這些資訊存在法律障礙。因此需要保證各國報告和定義的一致性,並加強資訊共享,從而著手在這一領域取得進展。

#### (D)加強跨國和跨業營運監理

為加強跨國和跨業營運監理,必須改善監理體制和法律架構。需要在以下領域取得進展,即減少不必要的差異,如克服對具有全球和地區重要性的公司的監理障礙,採取更協調的早期補救行動、銀行清理法律框架和監理做法來監督跨國公司。母國應努力加強與地主國的合作,以確保在需要迅速回應時有暢通的溝通管道,緊急應變計畫應包括所有相關機構。

#### (E)改善系統流動性管理

在系統流動性管理方面,中央銀行應強化操作靈活性、貨幣市場的基礎設施以及改善提供跨國流動性機制的必要性等。金融穩定委員會(FSB) 已經透過其主要工作組成立了若干分組,在一些領域提供政策指導,巴塞爾委員會正在考慮修改新巴塞爾協議架構以及其流動性風險管理架構。

此外國際會計準則理事會和美國財務會計 準則委員會均發布了關於如何對非流動資產定 價的指導原則,並且,考慮到此次金融危機及其 發生原因,對其會計準則和標準做了其他修改。 其他國際組織正在檢查其指導原則和最佳做 法。IMF則將改革金融部門評估項目,並改善多 邊和雙邊監督。此外 IMF與 FSB 合作開展的聯 合早期預警分析將加強風險評估的全球協調,目 的是提出更有力的政策建議,防止系統性風險的 累積。

## (4)巴塞爾銀行監理委員會相關監理準則報告

巴塞爾銀行監理委員會(The Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)為因應本次金融危機,陸續發布多項報告,摘述如下:

(A)「健全流動性風險管理與監理原則」報告

巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)於 2008 年 9 月 25 日修正發布「健全流動性風險管理與監理 原 則 (Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision)」報告,主要管理 與監理原則內容<sup>11</sup>分述如下:

(a)管理及監理流動性風險之基本原則

原則1:銀行負責流動性風險之健全管理。銀 行應建立健全流動性風險管理架 構,以確保維持充足流動性,包括沒 有抵押負擔、高品質流動資產的緩 衝,以抗衡一定範圍之壓力事件,包 括有擔保及無擔保融資來源所涉及 之損失或傷害。監理機關應評估銀行 流動性風險管理架構及其流動性部

475

<sup>11</sup> 巴塞爾銀行監理委員會網站,及蕭翠玲,國際因應次貸危機措施對國內改進流動性管理之借鏡,中央銀行國際金融參考資料,第57輯,P91-93。

位之適足性,如銀行不足以保障存款 人,與限制金融體系之潛在損害,則 監理機關應採取行動。

# (b)流動性風險管理之監管

原則 2:銀行對其營運策略及在金融體系所扮 演角色,應適切地清楚界定該行流動 性風險忍受程度。

原則3:高階管理者應依據風險忍受程度,發展一套策略、政策及實務作法,並確保銀行維持充足之流動性;高階管理者應持續審查銀行流動性發展之資訊,並定期向董事會報告;銀行董事會應至少每年一次審查及核准有關流動性管理之策略、政策及實務作法,並確認高階管理者有效管理流動性風險。

原則 4:銀行就所有重要業務活動(資產負債 表之表內及表外業務),在產品定 價、績效衡量及新產品核准過程,應 與流動性成本、利潤及風險相結合; 個別業務種類之風險承擔誘因,應與 該等業務給銀行創造之流動性曝險 納為整體考量。

#### (c)衡量及管理流動性風險

原則 5:銀行應有健全程序,以確認、衡量、 追蹤及控制流動性風險,此程序應包 括健全架構,得以在適當期間內,廣 泛預估來自資產、負債及表外項目之 現金流量。

原則 6:銀行應積極管理(單一/跨)合法機構、 (單一/跨)業別及(單一/跨)幣別,相關 流動性風險之曝險及融資需求,並需 考量流動性移轉之法律、法規及操作 性限制。

原則7:銀行應建立融資策略,提供融資來源 及時程之有效多樣化;銀行應持續參 與所選定之融資市場,並與資金提供 者維持強而有利之關係,以促進並確 保資金來源及時程之有效多樣化;銀 行應定期從每一來源迅速取得資金 之能力;銀行應確認影響籌資能力之 主要因素,並密切監控此等因素,以 確認對籌資能力之預估仍然有效。

原則 8:銀行應積極管理日間流動性部位及風 險,以在平時及緊急時期,即時達成 付款及清算義務,並促進支付及清算 系統之平順運作。

- 原則 9:銀行應積極管理其擔保品部位,區別 有受限制及無受限制資產,並監控保 管擔保品之法定單位與實體場所,以 及其如何即時運作。
- 原則 10:銀行應就多種之機構特有或市場共 有壓力情境之單項或組合,定期承 作壓力測試,以確認潛在緊張情勢 之來源,及當前曝險係建構在銀行 既定之流動性風險忍受程度上;銀 行應運用壓力測試結果,調整其流 動性風險管理策略、政策及部位, 並發展有效之緊急(應變)計畫。
- 原則 11:銀行應有一套正式之緊急融資計畫 (Contingency Funding Plan, CFP), 清楚設定策略,以因應緊急狀況下 之流動性短缺。CFP應概述政策以 管理特定範圍之壓力環境,建立清 楚之責任界限,包括清楚發動及逐 漸擴大之程序,且定期測試及更 新,以確認其能健全運作。
- 原則 12:銀行應持續保有沒有抵押負擔、高 品質的流動資產作為緩衝,以作為

特定範圍流動性壓力情境之保險, 相關情境包括涉及無擔保及典型可 使用有擔保融資來源之損失或傷 害。對運用該等緩衝資產取得融 資,應無法律上、法規上或操作上 之限制。

#### (d)公開揭露

原則 13:銀行應定期公開揭露資訊,促使市場參與者,據以判斷流動性風險管理架構及流動性部位之健全性。

#### (e)監理機關之角色

原則 14:監理機關應定期對銀行整體流動性 風險管理架構及流動性部位,實施 廣泛的評估,以確定銀行在金融體 系所扮演之角色下,監理機關是否 對流動性壓力釋放充足之彈性水 準。

原則 15:監理機關應透過追蹤銀行內部報告、審慎監理報告及市場資訊之整合報告,以補充其對銀行流動性風險管理架構及流動性部位之定期性評估。

原則 16: 監理機關應涉入要求銀行採行有效

及即時之矯正措施,以因應其流動 性風險管理程序或流動性部位之不 足。

原則 17:有關流動性風險管理之監理與監督,監理機關應與國外其他監理機關與政府當局(如央行)溝通,以促進有效合作。在平時應作定期性溝通,在緊急時期,對於資訊本質及頻率應適度增加。

# (B)「金融商品公平市價監理原則」報告

BCBS 於 2009 年 4 月發布「金融商品公平市價 監 理 原 則 (Supervisory guidance for assessing banks' financial instrument fair value practices)」報告,主要監理原則內容<sup>12</sup>分述如下:(a)評價之內部治理及控制程序

原則1:監理機關宜要求銀行董事會確保依風 險管理及財務報告目的以公平價值 衡量之所有金融商品,均有適當之內 部管理架構與控制程序。該等程序應 於銀行內部一致適用,並與風險衡量 及管理程序整合。

<sup>12</sup> 潘雅慧、何慧麗,評估銀行金融商品公平價值評價作業之監理指導原則, 存款保險資訊季刊第22卷第3期,P114-124。

- 原則 2: 監理機關宜要求銀行不論在平常或壓 力時期,均有適當能力建立並驗證所 交易金融商品之評價。
- 原則3:就會計、監理及風險管理目的,監理機關宜要求銀行高階主管確保金融商品在資產負債表之分類政策儘可能一致;此外,高階主管應確保該等政策與銀行對該等金融商品之評價能力完全一致。

#### (b)評價之風險管理及報告

- 原則 4: 監理機關宜要求銀行建立健全之作業程序,以設計及驗證金融商品評價方法。
- 原則 5: 監理機關宜要求銀行儘量採用攸關及 可靠之輸入資料,並納入所有其他重 要資訊,以儘可能提高公平價值估計 之可靠性。
- 原則 6: 監理機關宜要求銀行就風險管理、監理及財務報告目的,建立一套嚴謹且 一致之決定評價調整的作業程序。
- 原則7:監理機關宜要求銀行建立一套評價及 風險管理作業程序,用以清楚評估評 價之不確定性,並將所有重大評價不

確定性之評估資訊陳報董事會及高 階主管。

原則 8: 監理機關宜要求銀行之外部報告能提供及時、攸關、可靠且有助於決策之資訊,以增進資訊透明化。

#### (c) 監理機關對銀行評價作業之評估

原則 9: 監理機關可要求銀行提供額外資訊, 以協助其評估銀行之評價及內部治 理程序。

原則 10:監理機關應評估銀行之金融商品評價作業程序,包括相關之公司治理、風險管理及內部控制作業,且將該等評估納入資本適足性評估作業。

# (C)強化新巴塞爾資本協定(Basel II)相關報告

BCBS 於 2009 年 7 月發布「強化新巴塞爾資本協定架構(Enhancements to the Basel II Framework)」、「修正新巴塞爾資本協定市場風險架構(Revisions to the Basel II market risk Framework))」及「計提增額違約風險指導原則(Guidelines for computing capital for incremental risk Framework)」等三項報告,內容摘述如下:(a)第一支柱一最低資本要求:包含強化資產證券

化(特別是再證券化)之資本計提、修正市場風險標準法及內部評等法之相關規範(有關交易簿證券化商品之資本計提)、市場風險中增訂增額違約風險之資本計提規定等,預定 2010 年 12 月 31 日施行。

- (b)第二支柱—監理審查:強化集中度風險、資產 負債表外暴險、證券化風險、信譽風險、流動 性風險及壓力測試等風險管理指導原則。
- (c)第三支柱-市場紀律:修正資產證券化之資訊 揭露規範,預定2010年12月31日施行。

# 附錄 2-6 有效存款保險制度核心原則

國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)前於 2008 年 3 月發布「有效存款保險制度核心原則」,供各國政府訂定決策參考。嗣後,金融穩定論壇於 2008 年 4 月所發布之「提升金融市場與金融機構抵禦風險能力」報告中指出「近來之金融風暴再次突顯有效存款保險制度之重要性」,並強調建置一套各國主管機關均同意之「有效存款保險制度國際核心原則」之必要性。

國際清算銀行巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)及IADI於2008年7月決議合作發展國際間共同接受之核心原則,其係以IADI於2008年3月發布之「有效存款保險制度核心原則」為基礎,並責成工作小組,由其成員各自陳報所屬之國際組織,完成審查及核准程序。本案於2009年6月18日正式對外聯合發布,係為上開二國際組織共同合作之成果。

本案共提出 18 項核心原則,廣義分為設立目標、存保機構之職權與權能、機構治理、與其他安全網成員關係及跨國議題、會員資格與保障、資金籌措、公眾意識、特定法律議題、停業機構之處理、存款人賠付與資產回收等 10 大類(內容詳如下表)。

上開核心原則之設計及適用範圍,係廣泛反映各國

國情、法規環境及結構而制訂。所建議之核心原則係在自願性之基礎下,供各國建置有效之存款保險制度,各國得依自身狀況配合施行相關輔助措施,俾於其管轄權內完善存款保險制度。另核心原則之制訂並無法涵蓋所有金融體系之需求及狀況,故各國應妥善考量其特殊現況,並於其法制架構下儘量達成存款保險制度之公共政策目標及職責。

此外,有效之存款保險制度尚須考量其他外部因素 及先決條件,如持續評估經濟及金融體系狀況、金融安 全網各機構之健全治理、審慎的法規及監理、完善發展 之法制基礎、會計及揭露制度等。該等先決條件中雖多 非屬存款保險制度範疇,惟仍將直接衝擊存保制度之運 作。

# 有效存款保險制度核心原則

分類及核心原則	內容
設立目標	
核心原則1:	設計存款保險制度或改革現行存款保險制度之首
公共政策目標	要步驟為確立欲達成之公共政策目標。公共政策
	目標應予正式明定,並妥善整合於存款保險制度
	之設計中。存款保險制度主要公共政策目標為促
	進金融體系之安定及保障存戶。
核心原則2:	存款保險制度應予適當設計並透過金融安全網相
降低道德風險	關要件之配合,以確保降低道德風險。
存保機構之職權與權能	
核心原則 3:	存保機構之職權必須明確,且需正式載明,俾能
存保機構之職權	權責相符,並確保與預期之公共政策目標達成一

分類及核心原則	內容
(Mandates)	致性。
核心原則 4:	存保機構應具備所有足使其履行職務之權能,且
存保機構之權能	應正式載明。所有存保機構應具備籌措賠付資金
(Powers)	、訂定保險契約、制訂內部營運預算及相關程序
,	,以及可即時取得正確資訊以確保其即時履行其
	對存款人之責任等權限。
機構治理	
核心原則 5:	存款保險制度必須運作獨立、透明、負責任、不
存保機構之治理	受政界與業界之不當干預。
與其他安全網成員	關係及跨國議題
核心原則 6:	存保機構與其他金融安全網間應持續性或針對特
金融安全網各機	別金融機構,建立緊密之協調合作及資訊交流機
構之相互關係	制,且所交流之資訊應迅速、正確,並適時注意
	保密性。金融安全網資訊分享及協調機制應明文
	規定。
核心原則7:	屬於不同管轄權之存保機構間、或存保機構與國
跨國議題	外金融安全網成員間之資訊交流應予保密。當地
	主國對國外分行亦提供存款保險保障時,則應事
	前明定由何者存保機構進行賠付。倘母國已提供
	存款保險時,應於決定保費時予以承認
	(recognized) °
會員資格與保額	
核心原則8:	存款保險制度宜採強制投保以避免逆選擇。
強制投保	
核心原則9:	要保存款之定義應以法律或契約訂之。在制度設
保障範圍及額度	計上,最高保額應採限額且易於確認,並應能充
	分保障大多數存戶、符合存款保險制度之政策目
	標及與存款保險制度之設計達成一致性。
核心原則 10:	一國如擬將存款保險制度由全額保障轉換為限額
由全額保障轉換	保障,或擬修正已施行之全額保障制度,則應於
為限額保障	環境許可時儘速進行轉換相關工作。倘全額保障

分類及核心原則	內容
	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。
資金籌措	
核心原則 11:	存款保險制度應具備完善之資金籌措機制,以確
存保資金之籌措	保能即時賠付存款人,其中應包括於必要時取得
	備援流動資金。由於要保機構及其客戶均可由有
	效之存款保險制度中受益,故存款保險之成本主
	要應由要保機構支付。無論是採事前累積、事後
	攤派或混合制累積基金之存款保險制度,於施行
	風險差別費率機制時,其計算標準應對所有要保
	機構公開。存保機構並應具有足夠之資源,以妥
	善執行管理風險費率機制。
公眾意識	
核心原則 12:	為有效落實存款保險制度功能,存保機構有必要
存保制度之公眾	持續向社會大眾進行宣導,使其清楚明瞭存款保
意識	險之保障範圍及限制。
特定法律議題	
核心原則 13:	存保機構及所屬員工,於依法且善盡善良管理人
法律保障	職責執行公務時,應具備免於民、刑法訴訟之保
	障。該等人員應遵循利益迴避原則(conflict of
	interest rules)及行為準則(code of conduct),以確保
	公務之負責執行。法律保障應明定於相關法律及
	管理準則中,並應自動適用。另若涉及訴訟成本時
	,亦應涵蓋於法律保障內。
核心原則 14:	存保機構與金融安全網其他成員,應具備對倒閉
對倒閉銀行應究	銀行之應究責人員進行訴追之權力。
責人員之處理	
停業機構之處理	
核心原則 15:	存保機構應為金融安全網之一環,共同對問題金
及早偵測、立即糾	融機構採取及早偵測、立即糾正及處理等各項監

分類及核心原則	內容
正及處理措施	理措施。決定一家金融機構是否已列入或即將列
	入問題機構之時機應及早,且應建基於明確之啟
	動標準上,並由運作獨立之金融安全網權責機構
	執行之。
核心原則 16:	有效之停業金融機構處理程序應使存保機構能妥
有效之處理程序	善履行其保險責任,包括:確保存款人能即時、
	正確且公平地獲得理賠、儘量降低處理成本及對
	市場之干擾、倒閉銀行資產回收金額最高,以及
	透過追究過失或犯罪經營者之法律責任以強化市
	場紀律等。另應賦予存保機構與其他金融安全網
	成員建置彈性處理機制之權限,透過促成適當對
	象購買倒閉銀行之資產與承受其債務之方式,維
	持金融機構重要中介功能(如提供存戶資金提領
	不中斷及維持金融機構之清算與支付功能)。
存款人賠付與資產	.回收
核心原則 17:	存款保險制度應能使存款人於金融機構倒閉後立
對存款人之賠付	即取得理賠款。因此,存保機構在金融機構倒閉
	前應被充分告知,俾能完善準備及時進行賠付。
	存款人應具有在最高保額內獲得賠付之權利,且
	應瞭解何時辦理賠付及賠付程序等相關訊息。
核心原則 18:	存保機構應就倒閉銀行資產處理回收款項參與分
資產回收	配,倒閉銀行之資產管理及回收程序(由存保機構
	或其他團體執行之),應基於商業考量及經濟利益
	訂定處理原則。

註:本公司國際關係暨研究室摘譯。

# 附錄 2-7 存款保險制度之公眾意識、治理及資金籌措 國際準則

國際存款保險機構協會(IADI)自 2002 年成立以來,即以「推動建立準則及國際合作以貢獻存款保險制度之有效運作」為宗旨。為達成上開宗旨,IADI 積極研究以建立存款保險相關準則,俾作為相關機構參考之用。

存保公司目前於 IADI 中擔任執行理事會理事及研究與準則委員會主席,歷年來參與擬訂 IADI 各項政策、領導制定及發布國際準則,之前已發布四項國際準則,另尚有 10 餘項進行中之跨國研究計畫。

IADI於 2009 年 5 月「第 4 屆年度國際存款保險週」中以「強 化 存 款 保 險 制 度 效 能 (Enhancing the Effectiveness of Deposit Insurance)」為題舉辦系列活動,並正式發布「存款保險制度之公眾意識」、「存款保險制度之治理」及「存款保險制度之資金籌措」等三項國際準則,其研究主題及重要性如下表:

IADI近期發布之三項國際準則報告

研究主題	重 要 性
存款保險制度之公	金融體系之穩定係經濟健全之要素,其對經
眾意識(Public	濟成長及發展有重要貢獻。有效之存款保險
Awareness of	制度係健全金融體系及民眾信心之支柱。存
Deposit Insurance	款保險公眾意識之存在及運作,於存款保險

	<i>4</i>
研究主題	重要性
Systems)	制度中扮演著重要角色。
存款保險制度之治	治理通常泛指用來指導及監督機構組織管
理(Governance of	理程序、架構及資訊之機制。治理機制涉及
Deposit Insurance	存保機構與其主管機關之關係,包括賦予其
Systems)	權責之主管機關或應負責之主管機關。存保
	機構有義務完成其使命或其他主管機關所
	交付之任務。因此,良好的治理架構是建立
	完善存款保險制度之一環。建立良好治理架
	構之主要因素包括 獨立運作、負責度、廉
	正度、透明度及充分揭露,上述因素等同重
	要,互為強化良好治理架構之基礎。
存款保險制度之資	健全的基金籌措機制係維持有效存款保險
金籌措(Funding of	制度之重要因素,亦是維繫民眾信心及金融
Deposit Insurance	體系穩定不可或缺者。倘基金規模不足,將
Systems)	致嚴重延遲處理停業金融機構,損及存款保
	險制度之公信力。故 IADI 首先就各存保機
	構間之基金制度,其次對存款保險基金之設
	計及與存款保險制度相關之特點作一完整
	檢視。

註:本公司國際關係暨研究室摘譯。

上開國際準則存保公司均派員參與,其中「存款保險制度之公眾意識」係由存保公司公司負責主持,在進行廣泛的討論及公開徵詢意見後,IADI廣為蒐集各國不同之狀況及制度,完成得以有效促進存保機制公眾意識的準則報告<sup>13</sup>,該報告所提出之準則包括核心原則及

-

本報告係由 IADI RGC「存款保險之公眾意識」研究附屬委員會完成。該研究附屬委員會係由台灣中央存保公司負責主持,研究小組成員包括法國、匈牙利、馬來西亞、墨西哥、菲律賓、俄羅斯、土耳其及烏拉圭等國

輔助準則等二種型態。該項準則報告係供各國自由採 用,各國主管機關得依該國狀況,採行其他足以達成有 效存保機制之必要輔助措施14。

# (1)存款保險公眾意識核心準則(Core Principle)

公眾充分瞭解存保機制之優點及限制,係存保 機制有效執行之要件。存保制度之規定與限制應定 期告知民眾,俾能維持與強化民眾之信心。存款保 險機構(以下簡稱存保機構)應持續提升公眾意識,而 公眾意識計畫需透過公眾教育,以達成金融穩定之 公共政策目標。公眾意識計畫目標應明確訂定,且 與公共政策目標及存保機構之權能一致15。

# (2) 存款保險公眾意識輔助準則要點 (Supporting **Guidance Points**)

- (A) 存保機構應建立對存戶及權益相關者 (stakeholders)之公信力。
- (B)存保機構應明確訂定主要及次要之宣導對象。
- (C)存保機構應整合影響存戶權益之資訊,納入宣導 計書之一環。
- (D)存保機構應使用廣泛的宣導工具及宣導媒介,確

存保機構。本報告英文版詳見 www.iadi.org. <sup>14</sup> 有關 IADI 如何發展核心準則及有效實務作法詳細資料,可參閱: Strategic Plan for the Development and Promotion of IADI Research, Guidance and Core Principles", Basel 2008: www.iadi.org.

<sup>15</sup> 參閱 IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, Principle #13, International Association of Deposit Insurers, Basel 2008: www.iadi.org.

保重要資訊能順暢傳達予宣導對象。

- (E)存保機構應就不同之宣導對象族群所欲達成之 宣導效果,有效配置宣導預算。
- (F)存保機構可借重外部之公關及品牌行銷專才,輔 助機構內部專業人員,使宣導效益最大化。
- (G)存保機構應定期進行獨立評估,檢視宣導計畫執 行成效。
- (H)當一國存保制度需由全額保障轉換為限額保障 時,應及早進行宣導。
- (I)存保機構應防範潛在金融危機,預為研擬金融危機時之宣導計畫。
- (J)存保機構應依法要求要保機構配合宣導存款保險 相關資訊。
- (K)存保機構應與金融安全網成員發展結合為策略 聯盟,俾確保宣導資訊之一致性及綜效極大化。

# 附錄 2-8 存款保險法規面之整合趨勢

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。G20 領袖級之金融市場與世界經濟高峰會議於 2008 年 11 月 15 日提出聲明,要求各國權責單位,特別是監理單位,應彙集有關會計準則、審計及存款保險之法規整合情況與趨勢等相關資訊<sup>16</sup>。

為應 G20 之要求,國際存款保險機構協會(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,茲說明如后:

# (1)金融危機發生前之整合現象

#### (A)正進行整合者

採用顯性存款保險制度取代隱性存款保險制度之全球性趨勢已相當明確。至 2008 年底, 已有 103 個國家採用顯性存款保險制度,在 1995 年及 2006 年則分別為 47 個和 85 個國家。

顯性存款保險制度在制定公共政策目標時得以更為透明及明確,並可減輕道德風險,亦能

493

<sup>16</sup> 有關 G20 領袖級之金融市場與世界經濟高峰會議之該項聲明詳 http://www.g20.org/Documents/g20 summit declaration.pdf

提供政府一項工具,使其得以明定賦予存保機構 之職權及其為履行職責之法定權力。

另一項為存款保險機構之公共政策目標。最常見的目標為保護存款人及促進金融穩定,但並未限制存款保險機構採用更廣泛的目標,包括強化有秩序的處理倒閉金融機構、提升大眾對金融體系的信心、預防危機、保護支付系統、管理過去金融危機留下之相關資產、為健全風險管理提供誘因、確保所有銀行分擔處理個別機構倒閉及金融危機之成本、以及致力於減少金融犯罪等。

#### (B)應加速整合者

重點為保額及賠付,該等項目之整合有助於 金融穩定。

#### (a)保額

不同國家之存款保障額度的顯著差異可能導致資本外移及金融不穩定。即使過去多數國家均平穩地提高保額,目前各國保額之差異仍然很大(詳附錄 4-1)。某些地區(如歐盟)業將保額整合為應達最低水準。此外,全額保障因有道德風險,一般都不被採用,在金融危機發生之前僅有少數國家採用<sup>17</sup>。

<sup>17</sup> 如厄瓜多爾、宏都拉斯、泰國及土耳其。

不同存保機構對保障範圍也有差異。多數 存款保險機構均保障支票存款帳戶、儲蓄帳戶 及存單,但部分存保機構則提供更多的保障範 圍,如年金保險合約、外幣存款、旅行支票及 匯票等項目。

另一趨勢為「共保(coinsurance)」的廢止。 根據加拿大存款保險公司的調查,在 2008 年 僅有 16%的存保制度採用共保規定,且多數為 歐盟國家。「共保」規定要求存款人在銀行發 生倒閉時應負擔部分損失,以降低道德風險並 促進市場紀律,然卻因影響存款人權益而加重 金融不穩定的情況。

#### (b)賠付

及時辦理賠付係建立公眾對存款保險制度信心之重要關鍵。其中在法律面或經濟狀況 (如取得存款人之資訊、有效處理之能力及在 清理期間出售資產的能力等)之配合亦極重 要。

儘管各國均認同賠付之重要性,存款保險 機構之理賠時程仍存有重大差異,範圍從幾天 到數年不等。影響理賠時間的因素,包括銀行 存款紀錄的品質、存款保險機構被通知機構倒 閉及可取得資料的時間點、存款保險機構之運 作機制及能力、以及該國之法律與會計制度 等。各國在非屬銀行業務方面之法律規定(如 當地的破產法未必會讓存款人之債權優先於 其他人),亦可能提高取得停業機構存款之複 雜度。

#### (C)可望進行整合者

# (a)資金籌措

有關存保基金之籌措與管理等項目業已出現整合趨勢,惟仍有進一步之整合空間。 2008年的調查顯示已有93%的存保機構採事前籌資機制,且其中所有2003年之後新設之存保機構均採該籌措機制。然仍有部分採事後籌資機制之存保制度(多在歐洲)有待進一步整合18。

各存保機構之資金來源廣泛,包括政府撥款、徵收款(levies)、向會員銀行收取保險費、政府/市場借款,以及各項方法之綜合。大多數的存保制度(事前)徵收保險費以充足基金,但仍具備必要時向會員銀行徵收特別費用之權力。已開發國家的存款保險制度主要係向參加銀行收取費用,而平均國民所得相對較低的

496

<sup>18</sup> 本報告引用之問卷調查內容為 CDIC-IADI International Deposit Insurance System Survey, Current Designs and Trends, October 2008.

國家則傾向共同(政府/民間)資金來源。多數顯性存款保險制度為因應流動性需要,可直接從政府、會員機構或資本市場取得緊急資金來源。保費計收通常為固定費率基礎,惟差別費率已漸趨盛行。

#### (b)職權

不同顯性存款保險制度之具體職權在各國之間存有顯著差異,從僅能對倒閉機構之存款人進行賠付(paybox)的權力,到擁有包括風險評估、風險管理、處理倒閉及直接監理等較大的權力。

賦予存款保險機構除了賠付以外更多的責任與權力似乎有增長的趨勢,該趨勢促使存保制度建置風險評估模型,並賦予存保機構更大權責,如檢查會員銀行、風險評估及干預,以及處理問題及倒閉機構等。有關處理問題及倒閉機構,存保機構之權限可涵蓋決定妥適的處理方法(如直接清算或採用購買與承受交易,P&A),並有半數存保機構具有檢查會員銀行的權力。

#### (c)組織架構與機構治理

存款保險機構之治理架構亦待進一步整 合。調查顯示,80%之存保機構在法律上係獨 立機構,且多數係由董事會或者其他型態之治理單位所管理。部分國家之存保機構則隸屬於中央銀行、監理單位、或另一個政府單位之下;亦有兼具不同程度之民營與公營管理性質者。一般而言,多數存保制度係由政府管理,約四分之一為民營,五分之一為結合公、民營特性者。

#### (d)倒閉處理

存款保險機構可干預或妥善處理倒閉機構的程度,視存保制度之目標及其相對於其他金融安全網成員之權力而定。不同存保機構所擁有處理倒閉之能力存在顯著差異。約略超過半數以上有權正式清算倒閉銀行或提供財務協助予問題銀行;約有半數有權採用 P&A 方式處理問題銀行。

#### (e) 會員資格

多數存保制度對會員資格有所規範,且會 員機構應受妥適監理。採自由投保之存保制度 多集中在西歐且為民營。此外,多數存款保險 制度擴及外國銀行在當地分支機構,並提供與 本國機構相同保障。

#### (f)公眾意識

「存款保險制度之公眾意識<sup>19</sup>」係健全存 款保險制度之要項幾乎已成為全球共識。當存 款保險制度公眾意識之優點普遍被全球認同 時,存保機構應增加民眾了解該國存保制度之 限制及好處亦成為趨勢。

### (2)金融危機引發之整合議題

各國主管機關為因應金融危機,已採取多種措施以強化金融安全網和提升民眾信心。由於多數變更僅屬暫時性,故該等措施對長期國際存保制度整合的影響尚不明確。危機的發生似已促成存保制度於特定方面之整合。

部分國家最近已改採顯性存款保險制度,許多 國家提高或擴大保障範圍,共保制度基本上已被廢 止,更多國家提出賠付作業應更迅速,且認同對民 眾宣導存款保障範圍與限制之重要性。

另一方面,許多國家採取數月至數年期間不等 的暫時性全額保障措施,受保障項目之定義亦放 寬。由於各國實施暫時性措施的期限不同,使決策 者面臨屆期是否展期之挑戰。倘如期停止暫時性措 施,則將面臨如何在不使市場中斷下,順利回復原 來的存保制度之挑戰。倘將暫時性措施期限延長或

499

<sup>19</sup> 有關存款保險公眾意識之內容包括:存保制度之保障額度與範圍、理賠過程等各項運作方式。

作永久性的變更,將可能進一步影響各國存保制度 之整合。

因危機而產生的存款保險制度整合問題,與採 取新措施之倉促態度亦有關。部分案例顯示,部分 國家在採取強化存款保險措施時,因缺乏國際協調 引起他國資金外移現象,並導致全球金融不穩定。 例如,2008年秋季採取強化存款保障相關措施之國 家,不久即因鄰近國家更激進之方案而宣告終止, 迫使各國均採取更極端之措施以茲因應。在本波金 融危機中,各國在採取措施時並未妥適考量國際外 在因素,且未妥善協調危機之跨國因應機制。舉例 來說,愛爾蘭於 2008 年 10 月初對其 6 大銀行提供 全額保障,英國即回應將其存款保障額度從 35,000 英鎊提高到 50,000 英鎊,以止住存款外流至愛爾蘭 銀行20。繼愛爾蘭的行動之後,奧地利、丹麥、德國、 希臘及葡萄牙亦採類似決定21。歐盟最後認同了愛爾 蘭修正之存款保障計畫,並於2008年12月歐洲議 會中,決議將歐盟國家之存款保障限額自 2009 年 7 月起由原本之 20,000 歐元提高到 50,000 歐元,並於

2

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> 參見"Ireland 'had to act quickly' on guarantees," Financial Times, October 2, 2008

<sup>21</sup> 参見"EU approves revised Irish banking guarantee scheme," AgenceFrance Presse, October 14, 2008.

2011年1月1日前提高到100,000歐元<sup>22</sup>。亞洲部分國家於2008年10月份出現類似問題,當澳洲、紐西蘭及香港提供全額保障後引發資金移轉,致新加坡及馬來西亞產生壓力而隨即採取全額保障政策<sup>23</sup>。

綜上,各國存保制度為因應金融危機,在額度、 範圍、時點、期限及執行等方面所採行之措施均有 顯著差異。因此,相關變更對存保制度整合趨勢之 長期影響尚不明確。近期因應金融危機所採取相關 措施中,有保額、跨國議題,以及全額保障轉換為 限額保障等3項議題實有加速整合之必要。

#### (A)保額

在金融危機發生前,由於保障額度與範圍在 各存保制度原已存在諸多差異,早已被視為應加 速整合之項目。近來許多國家暫時性的擴大存款 保障限額及範圍,使差異更加顯著。因此,在危 機逐漸解除之過程中及後續期間,各國應採取策 略以達成保額之整合。

# (B)跨國因應機制

金融危機期間,由於各國存保機構缺乏溝通協調,加劇金融不穩定並致資本外移至某些地

<sup>22</sup> 參見"EU beefs up financial regulation," Reuters News, December 2, 2008.

<sup>23</sup> 参見"Singapore, Malaysia guarantee bank deposits; Moves by Hong Kong, others raise pressure on hold-outs," MarketWatch, October 17, 2008.

區。部分國家則因面臨應由何者存保機構負責理 賠不明確之問題,而影響賠付,更加突顯存保機 構應致力於跨國協議及交流之必要。

#### (C)全額保障轉換為限額保障

對於實施暫時性全額保障的國家,當將回復 為限額存保制度時,應具備一套有效之轉換方 法。各決策制定者有必要進行協調,以免引發進 一步的金融不穩定。

# 附錄 3-1 美國「金融穩定方案」概述

美國財政部長 Timothy Geithner 於 2009 年 2 月 10 日提出「金融穩定方案(Financial Stability Plan)」,該方案計有 6 項措施,內容摘述如后:

# (1)金融穩定信託基金(Financial Stability Trust)

財政部在經濟不景氣情況下,為促使金融機構 持續對企業融資,計畫推出資本協助方案(Capital Assistance Program),凡參加壓力測試(stress test)之 金融機構才具資格接受財政部注資,若測試結果顯 示該金融機構之資本不足以支應未來險峻的經濟情 勢,財政部將以取得該金融機構之可轉換優先證券 (convertible preferred security)方式注資,並可於一段 時間內轉換為普通股,是項注資及取得之證券將由 新成立之金融穩定信託基金管理。

另財政部與各監理機關<sup>24</sup>共同研擬改善銀行資產負債表資訊揭露之方案,並於2月26日發表聯合聲明,政府將全力確保銀行體系具備充裕資本及流動性,提供經濟活動所需之信貸資金,並公布對銀行控股公司在不同經濟情況假設下財務承受能力之檢測(Forward-Looking Economic Assessments),將針

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> 包含美國聯準會(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)。

對19家資產規模超過1,000 億美元<sup>25</sup>的銀行控股公司進行該項檢測,以瞭解銀行控股公司之資本是否足以承受其風險,檢測項目包含其本身及業務隱含之風險、資產負債表內資產及表外資產的品質、未來營收預測及資本組合和品質等。若銀行控股公司無法通過檢測,則需先自民間籌資,設法將資本提高至安全水位,並限期6個月內完成籌資。銀行控股公司若仍無法自民間籌足最低資本,政府則啟動資本援助計畫(Capital Assistance Program, CAP),將以可轉換優先股方式注資,必要時這些優先股可轉換成普通股。在問題資產救助計畫(Troubled Asset Relief Program, TARP)的資本購買計畫(Capital Purchase Program)下已經向美國政府發行優先股的銀行控股公司,亦可將優先股轉換為上述的新式可轉換證券。

財政部根據 2009 年及 2010 年預估的經濟成長率、失業率及房價變化等數據,並透過 2 套經濟發展假設基礎:一般經濟情況(baseline scenario)及嚴峻經濟情況(more adverse scenario),以衡量這 2 年期間內個別銀行控股公司預期虧損或獲利之金額,並據以判斷各銀行控股公司承受虧損的能力。金融監

<sup>25</sup> 需進行檢測之銀行控股公司資產已占所有銀行控股公司資產的三分之二。

理機關預計於 2009 年 4 月底前完成對 19 家銀行控股公司的檢測,但將不公開檢測結果。

# (2) 政府及民間共同投資基金 (Public-Private Investment Fund)

收購銀行不良資產方面,財政部計畫由政府及 民間共同出資,成立一個資金規模預計達 5 千億至 1 兆美元的投資基金,向銀行購買不良資產,該基 金預計將由民間提供大部分資金,並為不良資產定 價。

# (3) 消費及企業放款方案 (Consumer and Business Lending Initiative)

為加速活絡資產證券化及資產擔保證券次級市場,以使銀行可從該市場取得放款所需資金,進而暢通銀行對消費者及企業融資管道,財政部計畫將美國聯邦準備銀行之"短期資產擔保證券貸款機制"(Term Asset-Backed Securities Loan Facility, TALF)可貸金額由 2,000 億美元增至 1 兆美元,協助私人投資者取得融資,以投資於銀行根據汽車貸款、小型企業貸款、信用卡貸款及其他消費及企業貸款所發行之資產擔保證券,惟限制投資人僅能購買 AAA 評等之資產擔保證券,至其可投資之資產擔保證券,將擴及商業不動產擔保證券(Commercial Mortgage-Backed Securities, CMBS)。

# (4) 資訊透明及負責度機制 (Transparency and Accountability Agenda)

為提高「金融穩定方案」運作之透明度,以使 公共資金運用受到合理之監督,將要求參與「資本 協助方案」或接受「特別援助」之金融機構提供以 下資訊:

- (A)說明將如何運用取得之公共資金增加其放款。
- (B)提出運用該資金以強化放款能力之計畫,財政 部亦將於注資同時公開是項計畫。
- (C)於提報財政部月報中,應按類別揭橥其該月放 款項目及金額,以及其所購買之資產擔保證券 及不動產擔保證券,並簡述放款市場概況。
- (D)所有揭露資訊及提報財政部之報告將公開於 「金融穩定方案」之專設網站。

除此之外,所有參與「資本協助方案」或接受「特別援助」之金融機構需參加財政部降低房貸違約計畫(Foreclosure Mitigation Plans)、其每季普通股利發放金額不得超過 0.01 美元、不得進行任何併購、並應遵守 2 月 4 日公布之薪酬限制措施<sup>26</sup> ;財政部將研擬相關防杜遊說團體介入「金融穩定方案」

差國總統 Obama 於2月4日公布一系列薪酬限制措施,其中包括對接受「特殊救助」之公司,其高階主管年薪不得超過50萬美元,且額外薪酬必須以限制性股票的形式發放,並應俟公司歸還政府救助資金後才能發放。

資金運用之措施,並將與「金融穩定方案」有關之契約及資金運用資訊公開於專設網站。

# (5)住房補助及防止房屋查封計畫(Affordable Housing Support and Foreclosure Prevention Plan)

由 Fed 協助降低房貸利率,並計畫投入 6,000 億美元收購房利美、房地美等政府贊助機構 (Government-Sponsored Enterprises, GSE)發行或擔 保之房貸抵押證券。另計畫投入 500 億美元以協助 金融機構調降中產階級自用住宅貸款每月房貸還款 金額,藉以防止因房貸違約提高造成房屋查封拍賣 之增加。其他部分包含制定放款還款條件修正標準 及方針,以及要求接受政府救助計畫之金融機構參 與財政部降低房貸違約計畫等。

# (6)小型企業及社區貸款計畫方案(A Small Business and Community Lending Initiative)

財政部計畫購買評等 AAA 之小型企業貸款, 以活絡小型企業貸款次級市場,並增加小型企業貸款保證成數至 90%(原保證成數最高為 75%)。

## 附錄 3-2 德國「金融市場穩定基金」概述

# (1)組織架構

依金融市場穩定法設立金融市場穩定基金之聯 邦基金,並成立金融市場穩定機構,以基金名義辨 理依該法為基礎所委託之任務,運作架構如下:

- (A)該機構法律上無權利能力(無法人格),惟得以其 名義為法律行為及訴訟或被訟,其業務主管機關 為財政部。
- (B) 該機構係由管理委員會(The Management Committee)領導,該委員會由3位委員組成,由 財政部洽會該國央行同意後任命。
- (C)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,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,應由該委員會依金融穩定市場機構之建議決議之。
- (D)基金下設有金融市場穩定基金小組,方式如下:
  - (a)由德國聯邦眾議會之預算委員會成員選舉組成,經聯邦眾議會決定其組成及運作方式, 該小組在基金終止時結束運作。
  - (b)該小組得提供有關金融市場政策之原則及策

略與長期發展之意見,供管理委員會及跨部 會委員會成員參考。

- (c)小組成員對其在小組運作所知之所有資訊負 保密義務。
- (d)基金之行政管理費由聯邦政府負擔。

### (2)基金規模

財源全部來自稅收:總計得運用額度為 4,800 億歐元(約新台幣 20.5 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。

#### (3)適用對象及運作期間

- (A)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(含證券 商及投信公司)及所屬金融控股公司(以上機構 統稱金融機構),以及資產證券化之特殊目的公 司(SPV)。
- (B)基金之穩定措施自 2008 年 10 月 17 日公布生效 起至 2009 年 12 月 31 日止。該基金則自動解散, 結束後剩餘財產由聯邦政府及各州政府以 65: 35 比例各自分配。

#### (4)援助方式

- (A)債務擔保
  - (a)自法案生效日至 2009 年底於 4,000 億歐元額

度內,對金融機構所生債務(期限 5 年內者)提供擔保。同樣適用於已承擔金融機構風險部位之特殊目的公司之債務。

- (b)對於提供擔保應徵收適當金額之對價報酬,原 則上依擔保之最高額度按受保證債務之潛在 損失估算個別百分率計算受援助企業應給付 金額。
- (c)提供擔保之原則,以受援助企業具適當之自有 資本比率為要件。

#### (B)注資

- (a)注資金融機構,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。
- (b)係針對德國存有重大利益及符合國家政策目標者,且以其他方式無法改善及無更經濟之方法時,基金始得進行注資。
- (c)應取得符合市場之報酬;參與再出資得視受援 助企業股東之出資情況而定。
- (d)對個別金融機構及相關企業之注資上限,原則 以100億歐元為限。

#### (C)風險承擔

(a)得就金融機構對在 2008 年 10 月 13 日前持有 之風險部位(包括債權、有價證券、衍生性金 融工具、由放款承諾或保證所生之權利義務

- 等),以收購或其他方式提供保障。同樣適用 於已承擔金融機構風險部位之特殊目的公司。
- (b)受益之金融機構可與基金約定有利之買回權 及應負擔之買回義務;風險承擔原則以受援助 企業具適當之自有資本率為要件。
- (c)對個別金融機構及相關企業之風險承擔上限,原則以50億歐元為限。

#### (D)前提要件

金融機構要求基金提供援助措施時,其亦應提供健全及審慎經營之承諾。

#### (5)其他相關重要措施

- (A)加速簡化基金取得金融機構之股份
  - (a)法令許可資本

金融企業部門之董事會(應取得監察人同意,但不需股東會同意;且排除股東優先認購權)有權於2009年底前藉發行新股由基金投資方式,提高實收資本額至50%。

# (b)通知義務及變現

基金在購買股份時,不適用證券交易法對 重大投資之通知義務;在出售基金取得之股 份、隱名投資或其他權利時,應提供金融機構 之股東或社員優先承購權。

(B)制定「反肥貓條款」

受援助之金融機構,其內部機構成員及經理 人之全部報酬(含現金報酬及該企業對其提供之 承諾與給付)應限制在合理的範圍內,每人每年 之全部報酬超過 50 萬歐元者,原則上視為不適 當。

#### (C)增加查核權限

基金對受援助企業應有適當之契約上查核權,在採行援助措施後6個月應評估成效,以利聯邦審計院之查核。基金應要求受援助企業透過年度稽核檢視其應履行之事項,並納入查核報告。

# 附錄 3-3 英國對國有化銀行之後續處理方案

# (1)英國北岩銀行(Northern Rock Bank)之重建方案

北岩銀行於2007年9月中向英國央行秘密請求 緊急資金援助,直至英國政府宣布提供北岩銀行存 款人全額保障並於2008年2月17日收歸國有。在 實行國有化之初,英國政府就保證會在適當時機讓 北岩銀行回復民營,並收回納稅人投入之資金。

2008年3月英國政府提出一項北岩銀行之重建計畫,擬縮減北岩銀行之貸款業務及其資產負債規模,歐盟執委會(European Commission)並於 2008年4月2日就相關重建計畫開始進行審查。惟因受全球金融市場和經濟情況持續惡化的負面影響,致使英國政府於 2009年3月再次提出一份新修正之重建計畫,其中最主要的修正就是將北岩銀行拆成「好銀行」(good bank)和「壞銀行」(bad bank)分別處理,歐盟執委會於 2009年5月7日將相關修正納入審查,並於 2009年10月28日宣布,業依歐盟執委會條約會員國資助條款(EC Treaty state aid rules)同意英國政府就北岩銀行之重建計畫。

根據歐盟執委會及英國財政部發布之新聞稿, 北岩銀行將分拆為「好銀行」及「壞銀行」兩個實 體,「好銀行」將擁有較強的競爭力,出售給投資 者,重新成為私營企業,並可繼續經營零售銀行和 住房貸款業務;同時「壞銀行」則繼續由政府擁有, 統籌處置所有資產,並逐漸歸還英國政府的貸款。 以下即就北岩銀行之重建計書方案擇要摘述。

	北岩銀行 (Northern Rock plc)	北岩資產管理公司 (Northern Rock Asset Management plc)
法律及 資本之	<ul><li>新成立之北岩銀行將擁 有原北岩銀行所有存款</li></ul>	● 新成立之北岩資產管 理公司將擁有原北岩
重建	戶及部分抵押貸款戶。 ● 未來一旦金融監理署	銀行之住宅抵押貸款 戶、無擔保貸款戶、政
	(FSA)核准,將可提供新	府貸款、法人融資
	種存款商品、新增抵押貸 款,以及吸收法人存款	(wholesale funding)及 次順位債。
	(wholesale deposits)。  ● 可獲得政府依 2008 年 8	● 未來一旦金融監理署 (FSA)核准,將被規範
	月所公布最高 30 億英鎊 之資金挹注。	為房貸業者(mortagage provider),而非存款機
	· X =	構,且不能承做任何新 的抵押貸款業務。
		● 持有的政府貸款中,除
		原北岩銀行已將持有 之政府貸款,將增加英
		國政府為完成本項重 建計畫所須資金而新
		增貸款 80 億英鎊。 ● 可獲得政府依 2008 年
		8 月所公布最高 30 億
歐盟執	● 新增貸款限額:	英鎊之資金挹注。 ● 持續持有所有次順位
委會核	▶2009 年 40 億英鎊	債,在接受政府財務援

		11 山次文悠珊八コ
	北岩銀行 (Northern Rock plc)	北岩資產管理公司 (Northern Rock Asset Management plc)
准之條	▶2010 年 90 億英鎊	助期間,將不能發還相
件	▶2011 年 80 億英鎊	關本金或紅利。
	● 在 2011 年底前, 在英國、	● 次順位債相關本利倘
	爱爾蘭及根息島之個人	延後償付,將會適時通
	户存款總額應維持不得	知债券持有人。
	超過 200 億英鎊	● 政府對北岩資產管理
	● 在 2011 年底前,新成立	公司法人戶之擔保
	之北岩銀行其 2、3 或 5	(wholesale guarantee)
	年固定或變動抵押貸款	原則上將維持不變,相
	利率不能列入財經資訊	關資訊仍待發布。
	公司(Moneyfacts)之利率	
	排序,惟貸款與估值比率	
	(Loan-to-Value, LTV)高於	
	八成及限首次購屋貸款	
	之產品不在此限。	
	● 政府對個人戶提供之存	
	款保障維持不變,但為使	
	新銀行之資本健全及能	
	維持良好的流動性,英國	
	財政部和 FSA 將在完成	
	重建計畫後進一步檢視。	
	● 任何新的保障決策施行	
	前至少會有3個月的公布	
	期間,且固定利率債券之	
	保障仍依原條件不變。	
	● 政府對北岩銀行法人戶	
	之 擔 保 ( wholesale	
	guarantee) 至 2010 年底。	
	相關資訊仍待發布。	

附註:目前北岩銀行正持續推動並執行其重建計畫,並待 FSA 核准相關條件。

北岩銀行的分拆方案,在英國並無太大爭議。惟因英國政府為「好銀行」提供的種種優厚條件,仍引發一些質疑。據媒體報導,積極倡導北岩銀行國有化之自由民主黨財政發言人 Vince Cable 即表示,本項重建計畫有如「把最肥的一塊肉給了私人,剩給納稅人的只是肉屑」。惟這項方案的好處是能夠讓一個無不良資產的「好銀行」儘快民營並促進競爭,同時收回部分政府資金。北岩銀行 CEO Gary Hoffman 表示,如果不按此方案分拆出售北岩銀行,英國納稅人至少要等 10 年才能收回國有化時投入的資金。

# (2)英國蘇格蘭皇家銀行(RBS)及駿懋金融集團(Lloyds) 參與資產保障計畫(Asset Protection Scheme, APS) 之後續處理發展

英國政府在 2009 年 1 月 19 日制定「資產保障計畫(Asset Protection Scheme, APS)」以提高銀行貸放及恢復金融市場信心,該計畫於同年 2 月 26 日正式宣布實施,符合資格參與該計畫之機構主要為經英國核准設立且持有超過 250 億英鎊合格資產之收受存款機構,包括外國金融機構在英國的子公司。

當時,蘇格蘭皇家銀行(Royal Bank of Scotland, RBS)和駿懋金融集團(Lloyds Banking Group, Lloyds) 兩家銀行分別於2月26日及3月7日獲英國政府同

意參加 APS,並已分別達成協議,由英國政府對兩家銀行共 5,850 億英鎊銀行資產提供擔保。

英國財政部於完成擔保資產查核協議條款與歐 盟財務援助規定一致及執行FSA規定壓力測試等各 項評估並與兩家銀行協商後,於2009年11月3日 公布 RBS 及 Lloyds 之後續處理措施,除修正 RBS 參加 APS 之協議條款,另 Lloyds 決定退出 APS。 歐盟執委會並就 RBS 及 Lloyds 是否違反歐盟反壟 斷條約進行裁決,其中 Lloyds 退出 APS 業獲歐盟 執委會同意,RBS 參加 APS 之協議條款則尚待歐盟 執委會同意。此外,英國財政部對於 RBS 和 Lloyds **兩案之後續處理聲明表示,為提升英國金融業的競** 爭力,並符合歐盟對企業接受政府財務援助的規 定,RBS和Llovds必須在未來4年內,出售龐大的 旗下事業,出售資產的規模約占英國零售銀行的 10%;另未來兩家銀行必須配合執行嚴格的放款和 員工薪酬政策,以換取政府注資。其相關措施簡述 如下:

#### (A)RBS 將參加 APS

與 2009 年 2 月所達成之原協議一致, 英國政府將挹注 RBS 255 億英鎊, 政府占 RBS 股權為 84%,但持有普通股股權比率 (ordinary shareholding)將不得超過 75%。其他主要修正項

#### 目則如下:

項目	原協議	修正後協議
	(2009年2月)	(2009年11月)
應自行承擔	420 億英鎊	600 億英鎊
最初虧損		
擔保資產	3,250 億英鎊	2,820 億英鎊
擔保費用	預先支付 65 億英	前3年每年支付7億英鎊,第4
	鎊	年起減為 5 億英鎊。若決定退
		出計畫,則將再支付25億英鎊
		或RBS於參加APS期間所接受
		資本援助之 10% (二者取其高
		者),且退出須先經 FSA 同意。

#### (B)Lloyds 將增資並退出 APS

Lloyds 將增資 210 億英鎊,包含 135 億英鎊的新股發行及 75 億英鎊之以債換股,創下英國歷來最高發行新股紀錄;另將支付 25 億英鎊給財政部,以作為因退出 APS 對政府之前擔保的補償。英國政府將挹注 Lloyds 57 億英鎊,持有該行股票比率仍維持在 43%不變。

# (C)紅利限制發放

RBS 及 Lloyds 均同意對於今年收入在 3.9 萬英鎊以上之員工不發放現金紅利,董事會成員 則自今年起到 2012 年的分紅都延後支付,俾能 評估該等人員長期績效。

# 附錄 3-4 美國聯準會、聯邦存款保險公司及財政部共同宣布援助花旗銀行措施

美國聯邦準備理事會(Fed)、聯邦存款保險公司 (FDIC)與財政部於 2008 年 11 月 23 日共同宣布一項對花旗銀行資產提供擔保最高達 3,060 億美元之援助措施。此外,政府將從 7,000 億美元的金融救援方案中撥出 200 億美元用於購買花旗集團的股份,而花旗集團將向政府所持股份提供年利率 8%的股息作為回報。

有關美國政府將為花旗銀行資產提供擔保之相關 重點如下:

- (1)擔保之資產:住宅抵押貸款、商業房地產貸款及其相關避險產品(associated hedges)經獲美國政府同意 擔保。每項特定資產均須簽署擔保合約。
- (2)擔保之規模:資產擔保最高限額為3,060億美元。
- (3)擔保期間:根據 FDIC 標準損失分擔協定,屬住宅性 資產之擔保期限為 10 年,非住宅性資產之擔保期限 為 5 年。
- (4)資產減損:如果發生虧損,在政府擔保的3,060億美元總債務中,290億美元以內的損失將由花旗集團全部自行承擔。如果損失超過前述範圍,美國政府將承擔90%,花旗集團則負擔剩餘10%的損失。另財政部負擔損失上限為50億美元,FDIC負擔損失上

限為100億美元。

- (5)擔保費用:花旗將發行70億美元的優先股,年利率為8%的股息給美國政府。其中40億美元之優先股給財政部,30億美元給FDIC。
- (6)股利限制:花旗將在三年內不得向股東發放每股高於一美分的季度紅利,除非獲得財政部、Fed 和 FDIC 的同意。
- (7)管理階層薪酬規定:有關花旗之管理階層薪酬計畫,包括紅利之發放及限制等,均需送交美國政府核定。

# 附錄 3-5 美國「政府及民間共同投資計畫」

美國財政部於2009年3月23日宣布收購銀行不良資產之「政府及民間共同投資計畫」(Public-Private Investment Program, PPIP)內容細節,該計畫屬於美國財政部2月10日公布之金融穩定方案內「政府及民間共同投資基金(Public-Private Investment Fund, PPIF)」項目。

### (1)背景

自2007年次貸風暴發生以來,許多銀行資產連結之標的價格已大幅下跌,多數「舊有不良資產(legacy assets)」未從銀行資產負債表上移除,侵蝕銀行資本,導致銀行無力放款,此「去槓桿(deleveraging)」的現象又促使資產進一步跌價,形成惡性循環,阻礙經濟復甦;此外,目前以房貸或消費者信貸為擔保之資產擔保證券在次級交易市場幾乎沒有交易量,導致仍持有該證券之金融機構無法承作新貸放,或外部投資人對於持有該證券之金融機構的資產品質存疑,致使金融機構增資不易。

爰此,政府預計從問題資產救助計畫(TARP)中 動用 750 億~1,000 億美元救助資金投入 PPIP 計 畫,與民間投資人合資成立基金,再透過發行政府 擔保債券方式籌資,收購銀行不良資產,並以公開 標售方式決定收購資產價格,估計應可創造約5,000 億至1兆美元資金收購銀行不良資產,為信貸市場 解凍。

### (2)PPIP 計畫重點

此計畫按收購之不良資產種類分為兩類:不良 放款(Legacy Loans)及不良證券(Legacy Securities), 重點內容茲分述如下:

#### (A)收購不良放款方案

由美國財政部與聯邦存款保險公司(FDIC)協力推出「政府及民間共同投資基金(PPIF)」以收購銀行及儲貸機構之問題放款,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),由 FDIC 提供保證。本方案之重點如下:

- (a)合格民間投資人:包括個別投資人、金融機構、退休基金、保險公司、共同基金及其他公共投資基金均可參加 PPIP 計畫,並將由FDIC 審核資格,財政部及 FDIC 鼓勵小型公司及退役軍人、少數民族及女性創辦之公司參與。
- (b)合格收購對象: 參加 FDIC 存款保險之銀行 及儲貸機構,惟由外商銀行及外資企業擁有

之銀行及儲貸機構則無資格。財政部及 FDIC 將與被收購資產之銀行之監理機關會商決定資格條件。

(c)合格不良放款:倘不良放款為不動產項目, 該不動產必須位於美國境內。

#### (d)運作方式:

- 銀行與其主要主管機關先篩選將出售之不 良放款,所有將出售之合格不良放款最後則 由賣方銀行、FDIC 及財政部共同決定。
- •FDIC 以公開標售的方式,決定參與 PPIP 計畫之民間投資人,每位競標投資人需繳交 不可退還之押標金(投標金額之 5%),由 出價最高者得標,其將與財政部各出資 50% 成立 PPIF,其餘不足之資金將由得標者以 發行債券方式籌措資金,其債券融資 (debt-financing)最高額度為出資金額合計數 的6倍,由 FDIC 提供保證,亦即最高的負 債權益比(debt-to-equity ratio)為 6:1,FDIC 將以 PPIF 取得之不良資產作擔保,得標者 並需給付 FDIC 保證費。
- PPIF 以現金及上開 FDIC 擔保之債券形式 支付賣方銀行。
- ●PPIF 將擁有並管理取得之問題資產,將委

聘符合資格者為基金經理人以管理 PPIF, 並由 FDIC 負責監督基金的成立、籌資與運 作,財政部將負責監督並管理其股本投資。

- •財政部與得標投資人可依出資比例分配 PPIF 之獲利與損失。
- (e)認股權證(warrant):財政部將取得 PPIF 認股權證,以符合「穩定經濟緊急法案(EESA)」 之規定。
- (f)債權融資:FDIC 將委聘資產價值評估顧問公司評估合格不良放款之價值並向其建議 PPIF 債權融資的額度,每一 PPIF 負債權益 比不得超過6:1,PPIF 將設立債務償還帳戶 (Debt Service Coverage Account)以確保其能 履行債務償還義務及支付利息。
- (g)支付 FDIC 相關費用: FDIC 舉行公開標售所 生之費用及後續監督 PPIF 所生之管理費將 由 PPIF 支付; FDIC 將收取保證 PPIF 債務之 保證費,部分保證費收入將匯入存保基金。
- (h)其他:參與 PPIP 計畫之民間投資人不受高階 管理人薪酬限制的約束。

# (B)收購不良證券方案

此方案分為兩部分,一為擴大「短期資產擔保證券貸款機制(Term Asset-Backed Securities

Loan Facility, TALF)」,以吸引民間投資人回到市場;另一為成立公共暨民間合資基金,財政部與投資人合資收購不良證券。茲就兩種方案分述如下:

#### (a)TALF 擴大擔保品範圍

原財政部與Fed於3月3日公布之TALF機制,其作法係透過TALF機制,使資產擔保證券(Asset-Backed Securities, ABS)投資人可從Fed取得低利貸款,以購買AAA評級的ABS,藉由提高投資人對ABS的需求活絡該次級市場;本次擴大TALF機制,係將原合格擔保品擴增為AAA評級且非由美國政府贊助企業(GSE)<sup>27</sup>保證之住宅房貸擔保證券(Non-agency RMBS)、商用不動產擔保證券(CMBS)及資產擔保證券,有關借款人資格、借款期限及折扣率(haircuts)等條款將另行公布。

# (b)政府及民間共同投資基金(PPIF)

透過財政部出資與民間投資人合資成立

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> GSE 共有 3 家:美國政府全國房貸協會(Government National Mortgage Association, Ginnie Mae,即俗稱「吉地美」);聯邦國家房貸協會(Federal National Mortgage Association, Fannie Mae,即俗稱「房利美」);聯邦住宅抵押貸款公司(Federal Home Loan Mortgage Corporation, Freddie Mac,即俗稱「房地美」)。

基金的方式,收購金融機構之不良證券。

- 運作方式:財政部公開委聘基金經理人(最 多 5 位)負責管理基金,基金經理人需負責 向民間投資人籌資,財政部將與民間投資人 作對等投資及借款,意即倘投資人投入 100 美元資本,則財政部同樣分別提供 100 美元 股本投資及 100 美元的貸款予 PPIF,因此, 基金經理人總共擁有 300 美元以承作不良 證券之收購;任何處分不良證券之收入,將 按財政部與投資人出資比例分配。基本上, 基金經理人全權負責投資決策,不過將以長 期持有策略(long term buy-and-hold strategy) 為主,基金運作期程不超過10年。初期運 作方式為基金經理人須在 12 周內至少向民 間募資 5 億美元,財政部同時提供同樣額度 至 PPIF,另外基金經理人本身亦須投入 2 千萬美金至 PPIF,一旦完成募資,基金經 理人將可開始收購不良證券,此外,基金經 理人亦可利用 TALF 機制從 Fed 取得貸款。
- 合格基金經理人<sup>28</sup>:募集5億美元資金的能

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> 財政部於7月8日公告參與 Legacy Securities PPIP 合格基金經理人名單如下:

AllianceBernstein, LP and its sub-advisors Greenfield Partners, LLC and Rialto Capital Management, LLC;

力證明;曾投資此方案連結之相關不良證券經驗;曾管理市價 100 億美元以上之資產; 其公司總部需設在美國;有意願申請者需於 4月10日前提出申請,財政部將進行業務 及法務方面的實地查核。

- 合格資產:2009 年以前發行之住宅房貸擔保證券(RMBS)及商用不動產擔保證券(CMBS),需為 AAA 評級且無經過信用增強(ratings enhancement),該證券直接由房貸、租賃及其他資產作為抵押擔保。
- 基金監督管理機制:(i)基金經理人需每月報告財政部有關不良證券的收購、處分、獲利/損失及帳上資產價值評估之現況;(ii)有關帳上資產價值需經由全國性會計事務所提供簽證之評估報告;(iii)基金經理人需提供相關帳簿資料以供財政部等相關單位查核。
- 債權融資:基金經理人可向財政部取得額度至多股本50%之無追索權擔保融資,若有特

<sup>•</sup> Angelo, Gordon & Co., L.P. and GE Capital Real Estate;

BlackRock, Inc.;

<sup>•</sup> Invesco Ltd.:

<sup>•</sup> Marathon Asset Management, L.P.;

<sup>•</sup> Oaktree Capital Management, L.P.;

<sup>•</sup> RLJ Western Asset Management, LP.;

<sup>•</sup> The TCW Group, Inc.; and

Wellington Management Company, LLP.

殊需求,基金經理人可提出最高額度達股本 100%之融資申請,但需遵守相關限制;基 金經理人亦可透過 TALF 機制、其他財政部 融資方案或向民間籌資。

- 相關費用:基金經理人可決定向投資人及財政部收取之管理費金額,但須經由財政部審議。
- 其他:投資人於 PPIF 成立三年後始得部分或全部撤資。

# 附錄 3-6 美國聯邦存款保險公司損失分攤計畫(Loss sharing proposal)以促進可償性放款還款條件修正(loan modifications)

#### (1)背景

雖然銀行查封、拍賣擔保品對借款人、貸款人和整個社會而言代價頗高,惟實施放款還款條件修正(loan modifications)計畫的進度亦極為緩慢,約只有每月嚴重逾期放款的百分之四,值此,提供誘因以提高放款還款條件修正計畫的實施規模有其必要,進而達到遏止房價下跌及減少銀行處分擔保品的目的。

提供放款還款條件修正應採制度化及持續性程序,美國聯邦存款保險公司(FDIC)於管理 IndyMac 聯邦銀行時,即推行制度化放款還款條件修正計畫 (systematic loan modification program),將具優先擔保債權之抵押貸款償還款降至月所得 31%。放款還款條件修正項目主要包括降低利率、延長還款期限和本金寬限期等。另對於貸款戶採行放款還款條件修正後再次倒帳所造成的損失,政府則提供損失分攤保證,如此可提供誘因,促使銀行積極推行放款還款條件修正計畫,使該計畫達到一定規模。另考量 FDIC 業具有在 IndyMac 聯邦銀行推行放款還款

條件修正計畫的廣泛經驗,故將指定 FDIC 擔任財政部推動是項計畫的承包人(contractor)。

#### (2)基礎架構和計畫範圍

該項計畫的設計係為促使制度化放款還款條件修正計畫獲廣泛採行。

- (A)每件放款還款條件修正案均需支付服務機構 (servicer)1,000 美金,以支應相關費用。
- (B)倘貸款戶採行放款還款條件修正後再次倒帳,將 分攤至多50%的損失。

截至 2008 年 6 月底止,逾清償期 60 天以上之非政府贊助企業的住宅抵押貸款戶,估計約有 140 萬戶,加上預期於 2009 年底止恐轉為逾期戶的約有 304 萬問題貸款戶,總共約有 444 萬問題貸款戶,預期將有一半約 222 萬問題貸款戶可適用此計畫。

#### (3)計畫設計細節

- (A)適用的貸款戶:此計畫限房屋所有權人以其所居 住房屋為擔保品之貸款戶。
- (B)排除提早倒帳:為促使抵押住宅貸款戶能持續還款,政府損失分攤計畫僅適用於該等依放款還款條件修正計畫,連續償還 6 期貸款之放款案件。
- (C)標準化淨現值(net present value, NPV)測試:為使該計畫之執行與審核能符合一致性且簡明易懂,利用標準化測試,即計算銀行查封、拍賣擔

保品之 NPV,再與放款還款條件修正後每月償還金額的 NPV 相互比較。此項 NPV 測試係以貸款戶每月住宅抵押貸款償還金額占所得的31%,為確保能持續償還貸款之假設標準,進行測試。

- (D)由參與之服務機構進行系統化放款審核:參與之服務機構需對所有由其管理之放款進行系統化審核,讓每個貸款案經標準化 NPV 測試,決定是否適用放款還款條件修正計畫,再修正其貸款條件以符合測試結果。對於未依規定進行系統化審核和執行放款還款條件修正計畫的服務機構,除非其確實施行系統化審核與執行程序,否則不得再參與該項修正計畫,並擔任服務機構。
- (E)降低價值減損貸款 (Underwater Loans)損失分攤 比例:對於放款值(loan to value, LTV),即住宅 抵押貸款金額占實際財產鑑估值的比率,高於 100%者,當現行LTV上升時,政府損失分攤比 率將會逐漸從 50%降至 20%。對於具優先擔保債 權(first lien)且LTV 超過 150%者,將不提供損失 分攤措施。
- (F)簡化損失分攤計算:為確保此項計畫能有效管理,應儘可能簡化損失分攤計算基礎。基本上, 損失分攤將依據放款還款條件修正後每月償還

金額 NPV 與銀行處分擔保品 NPV 之差額計算。

- (G)最小化(De minimis)測試:為降低管理成本,凡 採行修正計畫後每月償還款減少額度未達 10% 者,將免於損失分攤最小測試。
- (H)損失分攤以8年為限:損失分攤以實施放款還款 條件修正後8年為限。

#### (4)計畫之影響

下表整理出實施此計畫的假設及其預估成本, 簡而言之,在2009年底預期將有444萬戶的非政府 贊助企業的不良貸款,假設其再倒帳率為33%,則 推動此計畫的成本約為244億美元,將使約150萬 戶的住宅抵押貸款戶免於擔保品受銀行查封、拍賣。

#### 聯邦存款保險公司損失分攤計畫預估金額及成本

- 1. 若目前逾期超過60-90天的住宅抵押貸款有160萬戶,其中政府贊助企業的貸款戶占13%,則非政府贊助企業的不良貸款戶約140萬戶。
- 2. 截至2009年底預計會產生逾期60-90天新貸款戶計有380萬戶,假設政府贊助企業的貸款占20%,預估截至2009年底非政府贊助企業的新不良貸款戶為304萬戶。
- 3. 上開1.加2.的非政府贊助企業的不良貸款在2009年底總計為444 萬戶,除以2則為222萬戶。
- 4. 假設每戶平均貸款額度為20萬美金,則非政府贊助企業的不良貸款帳面價值則為4,440億美金。
- 5. 實施此計畫成本(聯邦存款保險公司假設)為5.5%,預估實施此計畫總成本為244億美金。
- 6. 假設再倒帳率為33%,則約有150萬戶住宅抵押貸款戶可免於擔保品受銀行查封、拍賣。

#### 附錄 3-7 美國聯邦準備銀行創新貨幣政策工具

美國聯邦準備銀行在經歷次級房貸所衍生之種種信用問題後,更體認到傳統的操作工具—公開市場操作與貼現窗口融通,對於銀行間因擔憂市場信用風險與本身流動性,不願拆借長天期資金,致長天期拆款利率遠高於以往水準的現況,紓解效果不大,因此陸續實施多項新創的貨幣政策工具,包括:

#### (1)定期標售機制(Term Auction Facility, TAF)

定期標售機制為美國聯邦準備銀行針對次級房貸風暴新創的貸款機制,在貼現窗口下向符合資格的存款機構提供抵押貸款,利率則由競標過程決定。該項措施於2007年12月12日宣布,主要重點如下:

- (A)擴大抵押品範圍:准許銀行能夠將近日大幅貶值 而賣不出去的擔保債權憑證(Collateralized Debt Obligation, CDO)拿至貼現窗口融通。
- (B)每二週一次標售定期資金:聯邦準備銀行每次提供定額資金(2007年底首次為200億美元,另於2008年1月5日調高為300億美元),利率則由拍賣決定,俾使利率更接近金融市場的預期和需要。
- (C)所提供資金均為短天期,償還期限為28~35天。

由於利率係依業者出標情形決定,因此較不具 有懲罰性質,且其可望介於聯邦利率與重貼現率之 間,亦能有效提供業者較低利率的資金。

### (2)定期借券機制(Term Securities Lending Facility, TSLF)

2008年3月11日聯邦準備銀行宣布將提供20 家主要債券交易商最多2,000億美元額度的國庫 券,並接受難以流通的抵押貸款擔保證券作為抵押 品交換之定期借券機制,以解決債券市場流動性不 足問題,且改用出借美國國庫券的方式挹注市場流 動性,將不影響指標利率的走勢,其他重點如下:

- (A)期限:從現有的隔夜拆款延長為28天。
- (B)用來向聯邦準備銀行融通交換的抵押品包括:公開市場操作擔保品<sup>29</sup>、信評 AAA 等級的民間住宅不動產擔保證券 (private label residential mortgage-backed securities, RMBS)、商業不動產擔保證券 (Commercial mortgage-backed securities, CMBS)、機構擔保的不動產憑證 (agency CMOs)、其他的資產擔保證券 (asset-backed securities, ABS)等。

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> RP 公開市場操作的合格擔保品包含:公債(Treasury)、聯邦機構債券 (Federal Agency Debt)、聯邦機構發行或十足保證之不動產抵押證券 (Agency Mortgage-Backed Securities)。

本項措施亦為 G10 宣布之聯合釋金計畫之一, 其他各國宣布的計畫包括有:

- (A)歐洲央行將注資 150 億美元,與聯邦準備銀行換 匯金額由 100 億提高到 300 億美元。
- (B)瑞士央行將注資 60 億美元,與聯邦準備銀行換 匯金額由 20 億提高到 60 億美元。
- (C)加拿大央行將注資 40 億美元。
- (3) 主要交易商信用機制 (Primary Dealer Credit Facility, PDCF)買賣政府債券

美國聯邦準備銀行於 2008 年 3 月 16 日宣布,自 17 日起實施主要交易商信用機制,將主要交易商(主要為大型投資銀行)納入貼現窗口的放款對象(原本貼現窗口僅侷限於存款機構),抵押擔保品的範圍,則包括投資等級的公司債(investment-grade corporate securities)、市政債券(municipal securities)、不動產擔保證券與資產擔保證券。另主要交易商信用機制之利率為主要融通利率加計Frequency based fee<sup>30</sup>。

(4) 商業本票融資機制(Commercial Paper Funding Facility, CPFF)

聯邦準備銀行於 2008 年 10 月 7 日宣布商業本

Frequency based fee 係針對融通次數 120 次以內,自第 31 次融通起所加收的費用,截至 2008 年底止,確切的費率尚未決定。

票融資機制,目的在幫助長期依賴發售商業本票籌得日常開銷經費的企業,度過資金短缺難關。

鑒於雷曼兄弟 9 月 14 日宣告破產、隨後掀起金融大風暴以來,貨幣市場基金購買商業本票的熱度大減,聯邦準備銀行為化解企業借貸危機,決定採行本項緊急資金融通方案,出面向發行機構直接收購商業本票,希望藉此活絡市場需求。

聯邦準備銀行並於 10 月 27 日公布利率標準, 其中無擔保商業本票利率為 1.88%,資產擔保商業 本票利率則為 3.88%。聯邦準備銀行將依上述利率 收購主要債券評級公司評等為 A-1/P-1/F1 以上的 30 天期商業本票。

聯邦準備銀行收購商業本票紓困計畫於 10 月 27 日啟動後至 29 日聯邦準備銀行調查截止日為止,短短三天,到期日超過 80 天的商業本票流通量便增至 1,710 億元,是前一周總流通量 335 億元的逾 5 倍。經季節因素調整後的商業本票流通金額則增至 1 兆 5,500 億美元,成長幅度達 6.5%,刷新紀錄,而且是 7 周來首見成長,先前 6 周已累計衰退 20%31。

536

<sup>31</sup> 參見國際貿易局網站 2008 年 11 月 1 日最新消息 http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/web/report\_detail.jsp?data\_base\_id=DB009 &category\_id=CAT1915&report\_id=160114。

## (5)貨幣市場投資者融資機制(Money Market Investor Funding Facility, MMIFF)

聯邦準備銀行於 2008 年 10 月 21 日宣布,將提供最多 5,400 億美元的貸款,透過所謂的貨幣市場投資融資機制,向美國貨幣市場共同基金購買資產,旨在幫助貨幣市場共同基金恢復流動性,其他重點如下:

- (A)合格投資者: 短期債信評等不低於 A-1/P-1/F1 的 貨幣市場共同基金。
- (B)合格資產:低風險的票據,包括定期存單、銀行 匯票及期限在90天內的商業本票。

紐約聯邦準備銀行將向摩根大通負責管理的 5個特殊目的機構(special purpose vehicles, SPV)提供貸款,以協助後者向貨幣市場共同基金購買多達6,000億美元資產。而在「合格資產」的交易中,特殊目的機構將發給共同基金所購資產交易價 10%的資產基礎商業本票(Asset-backed commercial paper, ABCP),而紐約聯邦準備銀行將向特殊目的機構提供資產交易價 90%的資金用於收購。一旦所購資產出現違約或債信評級遭調降,該特殊目的機構將立刻停止所有收購交易,直至問題資產到期。該計畫將在 2009 年 4 月 30 日截止。

#### (6)短期資產擔保證券融資機制(Term Asset-backed

#### **Securities Loan Facility, TALF)**

美國聯邦準備銀行於 2008 年 11 月 25 日宣布兩項措施, 挹注 8,000 億美元於房貸和消費金融市場, 藉以進一步減緩房貸、一般消費者和中小企業的債務與信用緊縮困境。其中聯邦準備銀行除將購入至多 1,000 億美元房地美與房利美與各聯邦住宅貸款銀行(Federal Home Loan Banks)的直接債務及最多5,000 億美元由房地美與房利美和 Ginnie Mae 所擔保的抵押貸款證券外,另並宣布一項 2,000 億美元的短期資產擔保證券融資機制,其重點如下:

- (A)期限:紐約聯準銀行將每個月舉行固定金額的貸款標售行動。貸款期限1年,不得展期。
- (B)交易方式:這些交易取得的資產擔保證券,將經由聯邦準備銀行設立的一個特殊目的機構所持有。除非理事會同意展延,否則這項機制預定運作至 2009 年 12 月 31 日為止。另財政部將動用7,000 億美元的金融紓困資金中 200 億美元,作為短期資產擔保證券融資機制提供「信貸保護(credit protection)」,用以購買特殊目的機構發行之次順位債。特殊目的機構取得該筆資金後,將全數用於首次的資產擔保證券融資交易。
- (C)合格擔保品:高信用評等之資產擔保證券(例如 AAA 評等),且須以近期貸放的助學、汽車、信

用卡貸款,以及美國小型企業管理局(Small Business Administration)所擔保之貸款證券,未來並可能擴及以商業與民間不動產等資產擔保證券。

(D)合格借款人:美國公民、美國境內企業、外國銀 行在美分行或辦事處。

此外,為因應雷曼兄弟破產引發之連鎖效應, 美國聯邦準備銀行在與財政部、證管會及各大金融 機構主管會商之後,宣布將聯邦準備銀行特別緊急 信貸機制擔保品擴大至所有投資等級的債券,期藉 由是項放寬緊急信貸新措施,協助面臨資金週轉困 境的金融機構,其措施主要分為兩部分:

- (A)投資銀行融資時,可提供評等在 BBB 以下的債券作為抵押品。
- (B)擴大「定期借券機制」,把透過此機制借國庫券 給債券自營商的總額調高 250 億美元至 2,000 億 美元,且同步放寬融資的抵押品條件。

#### 附錄 3-8 英國「特殊流動資金計畫」

英國政府於2008年4月21日宣布「特殊流動資金計畫(Special Liquidity Scheme, SLS)」,係一項資產交換機制,額度500億英鎊。在此機制下,銀行得以高品質但目前較不具流動性之擔保品向英格蘭銀行以折扣後成數交換國庫券,以取得流動性,其重點如下:

- (1)實施期間:2008年4月21日起6個月內接受申請。
- (2)資產交換期間:1年,必要時可展延2年;屆期銀行 應負責買回。
- (3)費率:最高不得超過以3個月LIBOR與公債借款之利率差價。
- (4)合格資產:2007年底以前承作評等為AAA的資產證券化商品,期間內如該證券被降等,則銀行須以其他AAA等級之證券取代,否則應歸還國庫券。
- (5)資產評價:由英格蘭銀行按市價評價、無市價者由 英格蘭銀行訂定價格。折扣介於1%~35%之間,平 均約20%。

英國政府另於2008年10月8日宣布一項4,000億英鎊的銀行紓困案,俾以鞏固金融產業資本、緩和外界對於銀行倒閉的疑慮,並鼓勵金融業者對外放款。其中為提供充足短期流動性資金,英格蘭銀行將經由本「特殊流動資金計畫(SLS)」向國內銀行提供至少2,000億英鎊的資金。

#### 附錄 4-1 我國「採行存款全額保障之相關配套措施」

97年10月28日行政院金融監督管理委員會、財政部、中央銀行金管銀(三)字第 09700414690號、台財庫字第0973516680號、台央檢字第0970052288號函發布

#### 一、前言

鑒於當前國際金融情勢變動甚大,各國為避免系統性風險,紛紛擴大存款保障範圍至全額保障,美、英兩國更於 97 年 10 月 13 日及 14 日宣布對非存款債務(包括同業拆款)提供擔保,主要因為目前各銀行相互的信賴度頓然消失,如不提供銀行間拆借之擔保,銀行間之借貸將無法進行,影響金融市場之運作。基於同樣考量,我國為質定金融體系、強化存款人信心及金融機構體質,並促使金融市場健康永續發展,爰於 97 年 10 月 7 日宣布在 98 年 12 月 31 日前,存款人(自然人及全額保障,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。同時,政府亦將加強相關業務之金融監理。

#### 二、法律依據

依存保條例第 29 條第 1 項準用第 28 條第 1 項第 2 款及第 2 項但書,以及同法第 28 條第 3 項規定,並經行政院核定辦理。

#### 三、強化金融監理措施

- (一)金管會配合全額保障措施,將積極強化金融監理下列措施:
  - 1.督促金融機構加強資產負債管理及提升財務業務資訊之透明度。
  - 2.強化金融機構公司治理、內部控制及內部稽核機制,同時檢討公司治理實務守則增訂金融機構董監事經理人薪酬之合理性並強化揭露。
  - 3.加強金融機構資本適足性管理及財務健全 性,並促成金融機構整併。
  - 4.金管會將會同中央銀行密切觀察金融機構 同業拆款有無異常,防範道德風險。
- (二)在實施全額保障期間,金管會發現金融機構資本適足比率未達 8%或有違反法令規定者,將依銀行法等相關法規從嚴處分;金融機構如有公司治理欠佳、內部控制有缺失、應充實資本或其他應改善情事者,將限期命其改善;逾期未改善者,將依銀行法等相關法規適當處置,例如撤換負責人、限制業務及其他處置。

四、適用對象:加入存款保險之要保機構。

#### 五、保障範圍

(一)存款保險條例第12條第1項及第2項規定之

存款本息。

- (二)新臺幣同業拆款。
- (三)存保公司於接管期間為維持要保機構營運所 必要之支出及依法應給付之退休金、資遣費、 相關稅費等。

(四)94年6月23日(含)以前發行之金融債券。

六、實施期限:至98年12月31日止。

#### 七、特別保費之收費事宜

(一)適用項目:新臺幣同業拆款。

#### (二)基準額度:

- 1.以個別要保機構 97 年 4 月 1 日至 97 年 9 月 30 日間同業拆進平均餘額之 120%為基準額 度。(97 年 11 月適用)
- 2.以個別要保機構 97 年 4 月 1 日至 97 年 9 月 30 日間各月平均拆進餘額最高者之 120%為 基準額度。(97 年 12 月 1 日起適用)

上開基準額度不足新臺幣 5 億元者,以 5 億元計。

#### (三)收費標準

- 1.基準額度以下(含)之金額依基本費率計收, 超逾基準額度之金額依超額費率計收。
- 2. 費率:

基本費率	超額費率	備註
依五級制差別費率	依五級制差別費率	適用期間
(萬分之1、3、5、7、	(萬分之 25、37.5、50、	97.11.1 至 97.11.30
9)	62.5 及 75)	
依五級制差別費率	依五級制差別費率	適用期間
(萬分之 0、1、3、5、	(萬分之 12.5、18.75、	97.12.1 至 98.12.31
7)	25、31.25 及 37.5)	

3.實施期間內,要保機構如有違反法令經主管機關處分,或有本措施第三點第二項所列應限期改善事項,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已改善為止。

#### (四)收費方式

自97年11月1日起,按要保機構每日拆 進餘額按月計收;自97年12月1日起至98 年12月31日止,按要保機構每月拆進平均餘 額按月計收。

#### (五)強化銀行放款能量之配套方案

各要保機構同時符合下列條件者,自 97 年 12 月起,其該月份之基本保費及超額保費 均不計收:

- 1.該月份對民營事業放款平均餘額與上個月平 均餘額相較,成長率在 0.5%(含)以上。
- 2.最近一期申報之資本適足率在8%(含)以上。

3.該月份之逾期放款比率在2.5%(含)以下,或該月份之逾期放款比率在3%(含)以下且與 上月相較其逾期放款比率降低者。

#### 修正後之「採行存款全額保障之相關配套措施」

98 年 10 月 8 日行政院金融監督管理委員會、財政部、中央銀行金管銀合字第 09800474920 號、台財庫字第 09803522560 號、台央檢字第 0980049437 號函修正

#### 一、前言

鑒於當前國際金融情勢變動甚大,各國為避免系統性風險,紛紛擴大存款保障範圍至全額保障,美、英兩國更於 97 年 10 月 13 日及 14 日宣布對非存款債務(包括同業拆款)提供擔保,主要因為目前各銀行相互的信賴度頓然消失,如不提供銀行間拆借之擔保,銀行間之借貸將無法進行,影響金融市場之運作。基於同樣考量,我國為質定金融體系、強化存款人信心及金融機構體質,並促使金融市場健康永續發展,爰於 97 年 10 月 7 日宣布在 98 年 12 月 31 日前,存款人(自然人及会融機構(銀行及基層金融機構)之存款分配。其存款及同業有數及同時,政府亦將加強相關業務之金融監理。等。同時,政府亦將加強相關業務之金融監理。

基於全球及國內經濟金融情勢尚未完全回 穩,以及與鄰近國家新加坡、香港等全額保障期 限至 99 年底同步屆期,可避免資金競爭情事等考 量,經報奉行政院 98 年 9 月 28 日院臺財字第 0980094944 號函:「為確保金融市場穩定,原則同 意金融機構如有嚴重危及信用秩序及金融安定之 虞者,自99年1月1日至99年12月31日止, 得依存款保險條例第29條第1項準用第28條第2 項規定辦理。」

#### 二、法律依據

依存保條例第29條第1項準用第28條第1項第2款及第2項但書,以及同法第28條第3項規定,並經行政院核定辦理。

#### 三、強化金融監理措施

- (一)金管會配合全額保障措施,將積極強化金融監理下列措施:
  - 1.督促金融機構加強資產負債管理及提升財務 業務資訊之透明度。
  - 2.強化金融機構公司治理、內部控制及內部稽核機制,同時檢討公司治理實務守則增訂金融機構董監事經理人薪酬之合理性並強化揭露。
  - 3.加強金融機構資本適足性管理及財務健全性,並促成金融機構整併。
  - 4.加強金融機構負債結構管理,以確保資金流動性。
  - 5.對資本適足惟經營風險偏高者,加強嚴格執 行銀行法第44條之1第1項第2款及第61

條之1之規定,俾維護銀行之安全與穩健經 營。

- 6.對資本不足者加強執行銀行法第44條之1, 第44條之2,第62條及第64條之立即糾正 措施,俾及早解決其經營危機。
- 7.金管會將會同中央銀行密切觀察金融機構同 業拆款有無異常,防範道德風險。
- (二)本措施實行期間,金管會發現金融機構資本適足比率未達 8%或有違反法令規定者,將依銀行法等相關法規從嚴處分;金融機構如有公司治理欠佳、內部控制有缺失、應充實資本或其他應改善情事者,將限期命其改善;逾期未改善者,將依銀行法等相關法規適當處置,例如撤換負責人、限制業務及其他處置。

四、適用對象:加入存款保險之要保機構。

#### 五、保障範圍

- (一)存款保險條例第12條第1項及第2項規定之存 款本息。
- (二)新臺幣同業拆款。
- (三)存保公司於接管期間為維持要保機構營運所必要之支出及依法應給付之退休金、資遣費、相關稅費等。
- (四)94年6月23日(含)以前發行之金融債券。

- **六、實施期限:**至99年12月31日止。
- **七、特別保費之收費事宜**(自 97 年 12 月 1 日起修正如下):
  - (一)適用項目:同業拆款。
  - (二)基準額度:以個別要保機構 97 年 4 月 1 日至 97 年 9 月 30 日間各月平均拆進餘額最高者之 120%,該基準額度不足新臺幣(以下同)5 億元 者,以 5 億元計。

#### (三)收費標準

- 1.基準額度以下(含)之金額依基本費率計收,超 逾基準額度之金額依超額費率計收。
- 2. 費率:

基本費率	超額費率
依五級制差別費率(萬分之	依五級制差別費率(萬分之 12.5、
0、1、3、5、7)計收。	18.75、25、31.25 及 37.5)計收。

- 3.實施期間內,要保機構如有違反法令經主管機關處分,或有本措施第三點第二項所列應限期改善事項,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已改善為止。
- (四)收費方式:按要保機構每月拆進平均餘額按月 計收。

- (五)各要保機構同時符合下列條件者,其該月份之 基本保費及超額保費均不計收:
  - 1.該月份對民營事業放款平均餘額與上個月平 均餘額相較,成長率在 0.5%(含)以上。
  - 2.最近一期申報之資本適足率在8%(含)以上。
  - 3.該月份之逾期放款比率在 2.5%(含)以下,或該月份之逾期放款比率在 3%(含)以下且與上月相較其逾期放款比率降低者。

#### 附錄 4-2 美國聯邦準備銀行貼現窗口實務作業摘要

#### (1)美國聯邦準備銀行貼現窗口認可之合格擔保品

- (A)證券類:中央與地方政府債券、國際機構與外國 政府債券、公司債、資產證券化之證券、貨幣市 場工具(包括銀行承兌匯票、定期存單、商業本 票)。
- (B)貸款類:抵押貸款(包括商業與農業貸款、商業 與住宅不動產貸款、不動產營建貸款、住宅權 證)、消費者貸款(包括汽車貸款、私人銀行業務 貸款、分期付款貸款、應收信用卡帳款貸款、學 生貸款)。

#### (2)美國聯邦準備銀行貼現窗口實務作業

- (A)擔保品之抵押:金融機構抵押擔保品的方法主要 有下列5種
  - (a)全國登錄系統(National Book-Entry System, NBES)

NBES 為 Fedwire 的證券登錄系統,對存放在 Fed 的證券具有保存、移轉與結算等功能。

(b)證券集保公司(Depository Trust Co., DTC)

DTC 為一指定用途信託公司,依據紐約 州的法律設立,其功能係作為全美國的證券 存放中心。在美國市場公開交易的股票以及 固定收益證券,絕大多數均存放於 DTC,每 一區的聯邦準備銀行均於 DTC 開戶,作為貼 現窗口抵押證券之用。

(c) 由第三者保管的抵押協議 (Third-Party Custody Pledging Arrangement)

申請貼現窗口融通的金融機構可以指定第三者作為擔保品抵押的保管機構,由申請融通的金融機構、持有擔保品的另一機構(為保管機構)以及聯邦準備銀行三方簽訂保管協議。

(d)借款人保管抵押品(Borrower-In-Custody of Collateral, BIC)

當擔保品的實體移轉因資產金額過大以 致於有實務上的困難時,例如商業貸款或消 費者貸款,則可使用 BIC。在 BIC 機制下, 借款金融機構將擔保品抵押給 Fed,但仍保 有該抵押品,惟金融機構必須對保留的抵押 品予以註記。

#### (e)由 Fed 保管

金融機構的擔保品若屬實體資產,亦可 選擇交由 Fed 保管。

(B)擔保品之評價成數

對各類擔保品的可融通額度均訂定不同的評價成數或折價成數,其評價成數區間介於98%~60%,亦即按擔保品價值的98%~60%為最高融通額度。此外,擔保品價值的計算依各類擔保品流通性之不同,又可分為按市值、面額或餘額等不同方式計算。

#### (a)證券類擔保品

具市價者,按市價計算,評價成數介於 83%-98%之間;無參考市價者,按面額或未 到期餘額計算,評價成數介於 60%-90%之 間;貨幣市場工具評價成數為 95%。

#### (b)貸款類擔保品

存放在 Fed 者,按市價計算,評價成數介於 87%-93%之間;未存放在 Fed 者,按未到期餘額計算, 評價成數介於 60%-90%之間。

資料來源:美國聯邦準備銀行網站

#### 附錄 4-3 美國政府對大型銀行控股公司進行「壓力測 試」相關說明

美國財政部、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)等於 2009 年 2 月 26 日發表聯合聲明,政府全力 確保銀行體系具備充裕資本及流動性,提供經濟活動所 需之信貸資金,並於不同經濟情況假設下,針對 19 家 資產規模超過1,000 億美元32的銀行控股公司進行財務 承受能力之檢測 (Forward-Looking Economic Assessments, 簡稱壓力測試),以瞭解銀行控股公司之 資本是否足以承受其風險。檢測項目包含其本身及業務 隱含之風險、資產負債表內資產及表外資產的品質、未 來營收預測及資本組合和品質等。

若銀行控股公司無法通過檢測,則需先自民間籌 資,設法將資本提高至安全水位,並限期6個月內完成 籌資。銀行控股公司若仍無法自民間籌足最低資本,政 府則啟動資本援助計畫(Capital Assistance Program, CAP) , 將以可轉換優先股方式注資, 必要時這此優先 股可轉換成普通股。在問題資產救助計畫(Troubled Asset Relief Program, TARP)的資本購買計畫(Capital Purchase Program)下已經向美國政府發行優先股的銀

需進行檢測之銀行控股公司資產已占所有銀行控股公司資產的三分之二。

行控股公司,亦可將優先股轉換為上述的新式可轉換證 券。

財政部根據 2009 年及 2010 年預估的經濟成長率、失業率及房價變化等數據,並透過2套經濟發展假設基礎:一般經濟情況(baseline scenario)及嚴峻經濟情況(more adverse scenario),以衡量這2年期間內個別銀行控股公司預期虧損或獲利之金額,並據以判斷各銀行控股公司承受虧損的能力。壓力測試結果於 2009 年 5月7日公布,共有10家銀行必須在6個月內完成增資,共需籌資746億美元。其評估計畫重點如下:

- (1)該計畫係由聯邦準備銀行主導,並會同 FDIC、金融 管理局(OCC)代表、經濟學者及財務分析師、會計師 共同組成評估小組。
- (2)評估資料係由受評機構先自評後再提交評估小組審核。

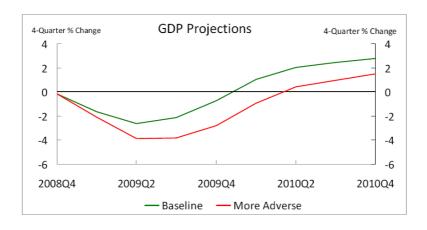
#### (3)預測及假設基礎:

項目	2009	預測	2010 預測	
块 日	一般經濟	嚴峻經濟	一般經濟	嚴峻經濟
實質經濟成長率(圖一)	-2.0%	-3.3%	2.1%	0.5%
失業率(圖二)	8.4%	8.9%	8.8%	10.3%
住房價格33(圖三)	-14.0%	-22.0%	-4.0%	-7.0%

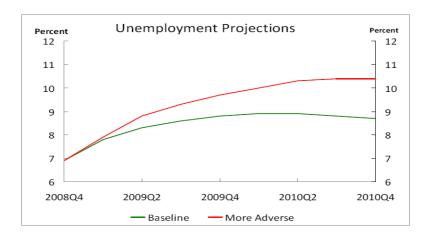
33 採用 Case-Shiller 10-City Composite 指標,係前一年第四季至當年度第四季住房價格變化年率的預測。

.

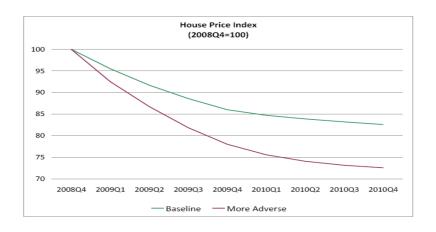
圖一、美國實質經濟成長率預測圖



圖二、美國失業率預測圖



圖三、美國住房價格預測圖



#### (4)最低資本比率要求:

- (A)在嚴峻經濟情況下,2010 年第一類資本比率需 >6%(第一類資本包括普通股、合格永續優先股、少數股權;惟扣除無形資產,如商譽、遞延所得稅等)。
- (B)在嚴峻經濟情況下,2010 年第一類普通股資本 (扣除優先股權)比率需>4%。
- (5)資本不足之處理方式:評估資本不足需增資者,需與 FDIC 及財政部溝通後 30 天內提出詳細之資本計畫,並於 6 個月內完成增資。增資應向民間籌資,增資方式可包括重組資本、出售資產,限制股利等,如無法自行籌資,則可依資本協助方案(Capital

Assistance Program)請求財政部購買可強制轉換普通 股之優先股。

部分媒體報導指稱,原持有這些銀行普通股的投資 人,對於上述計畫至少有兩項疑慮:

- (1)由於優先股在一家公司的受償順位優先於普通股, 若公司聲請破產保護或進行資產清算,優先股股東將 可能獲得部分補償,但普通股股東則無任何補償。
- (2)將優先股轉換為普通股,會使得現有股票價值被稀釋。惟就一般觀點而言,持續虧損之銀行本應由普通 股之股東擔任第一道損失承受防線。

此外,即使該計畫聲稱係為改善銀行財務體質而挹注資金,但亦可能導向部分大型金融機構全面國有化之潛在趨勢。

資料來源:美國財政部網站

#### 附錄 7-1 存款保險條例修正芻議

修正芻議內容	理由
(一)對母國已提供存款	外國銀行之存款已受其母國存款保險保障
保險之外國銀行在	者,如其母國提供之保障額度低於我國時,
台分行,以「差額	為保障本地(我國國內)存款人權益,爰增訂
保障」方式提供存	第二項,明定該等銀行得就保障額度之差
款保險	額,向存保公司申請參加存款保險。
(二)境外分行不納入存	1.參酌各國立法例,除歐盟國家互保以外,
款保險條例保障範	大部分國家(如:美、加、日、香港、新
圍內以及外幣存款	加坡及菲律賓等國)對境外分行均未納入
納入存款保險	保障,且存款保險目的在於穩定國內金
	融,故應以保障國內存款人為主要考量。
	2.將外幣存款納入保險範圍,除可擴大對國
	人及在台外國人士之保障外,亦可避免因
	貨幣可隨時轉換,造成風險移轉而不利保
	險賠款特別準備金,並使匯率大幅波動,
	影響金融市場穩定。民眾持有外國貨幣已
	不當然是為了投資之目的,即屬非專業小
	額存款人,亦可能因生活上之需求或計
	畫,而開立外幣存款帳戶。持有外幣存款
	確實已是國家發展迄今,一般民眾所常見
	之生活上需求。
(三)存款利息採內含方	存款保險設置主要以保障小額存款人為
式納入保障	主,且存款人對金融機構可行使之債權,自
	包括存款本金及所衍生之利息; 主要國家立
	法例,將利息納入保障範圍已為趨勢,爰修
	正採存款本、息合計(即內含式)在最高保
	額內受保障。
(四)增訂存保公司對「受	存保公司之查核係針對資產負債損失影響
輔導、監管處分之	淨值情形進行評估,並作為相關主管機關及

修正芻議內容	理由
要保機構有嚴重危	其他金融安全網成員規劃相關整併或退場
及存款人權益情事	處理之參考,不包括一般業務、內控、分層
時之淨值」有查核	負責操作及內部管理之查核,亦不提敍業務
權	缺失,並非一般金融業務檢查。無論就查核
	目的、時機、範圍、評估原則及用途等,均
	與金管會檢查局之金融業務檢查不同。
(五)明定系統性風險之	為明確系統性危機時之啟動程序及例外保
認定程序及保障範	障範圍,以杜適用之爭議,爰修正該但書並
臣	增訂第四項規定。
	明定政府處理系統性金融危機時,應同時妥
	善規劃資金來源,以避免日後由存保公司獨
	立負擔籌資之重責;另配合條文修正,將原
	第三項財源部分,規範於第二十八條之一。
(六)增訂系統性風險之	1.美國、德國、韓國、日本、馬來西亞等各
因應財源	國發生系統性金融危機時,皆由政府提供
	資金或成立各種基金支應,而非由存保機
	制單獨承擔,爰參酌「行政院金融重建基
	金設置及管理條例」、「國民年金」及「全
	民健康保險紓困基金收支保管及運用辦
	法」之財源籌措方式,明定處理系統性危
	機之財源,除向要保機構徵收特別保費
	外,尚包括營業稅稅款收入、政府循預算
	程序之撥款、受贈及其他有關收入。
	2.加值型及非加值型營業稅法第十一條第七
	項明定民國 100 年 1 月起之銀行業營業稅
	專款撥入存保準備金,其立法用意係為加
	速充實準備金,並由存保機制接續金融重
	建基金退場後系統性金融危機之處理重
	任。循此,爰將該項財源明定於本條文
	中,以明確系統性風險之因應財源,並避
	免各界對財源之疑慮,而危及政府之公信

修正芻議內容	理由
(七)增訂存保公司得依 主管機關指示, 預定清理人身分 理問題要保機構退 場處理之前置作業	時程,並以概括讓與方式保全要保機構之價 值及增加債權人受償比例,存保公司依第二
受指派執行輔導、 監接管任務納入存	原條文僅規範存保公司之負責人及職員履行保險責任或執行清理業務時之損害賠償責任,惟存保公司常受主管機關指派執行輔導、監管、接管任務及清理前置作業,亦有相同之情形。

### 存款保險叢書一覽

n-				
編號	書名	作者	出版日期	售價(元)
1	各國存款保險制度之比較研究	樓偉亮等 三人	79.9	250
2	我國現行法規對處理問題金融機構 時效性之研究	樓偉亮等 六人	81.6	150
3	金融機構報表稽核之研究	黄阿彩等 四人	81.6	150
4	金融自由化與金融秩序之維持	陳俊堅	81.6	150
5	問題金融機構之監督與管理	孫致中等 四人	81.6	200
6	強化我國當前金融監理制度之研究	林莉蕙等 五人	81.6	150
7	我國存款保險制度改進之芻議	陳戰勝等 七人	81.6	150
8	金融機構與其關係人交易之探討	陳清心等 五人	82.5	250
9	西德銀行監理制度與存款保險制度	曾國烈	82.5	100
10	加拿大聯邦金融監理制度與存款保 險制度	陳家平	82.5	100
11	英格蘭銀行對金融機構之監理及存 款保障委員會所扮演之角色	陳英昌	82.5	100

12	美國聯邦存款保險公司處理保險事 故之最新趨勢與案例	鄭明慧	82.5	100
13	聯邦存款保險公司對倒閉銀行處置 方式與清理清算作業	車鵬程	82.5	100
14	日本金融機關之存款保險制度、相互 援助制度	陳俊堅	82.5	100
15	美國全國信用合作社管理局、聯邦住 宅貸款銀行理事會之存款保險制度	蘇財源	82.5	100
16	日本之金融監理制度與金融檢查	周鴻明	82.5	100
17	信用合作社經營管理新理念之研究	林輝雄等 六人	83.5	150
18	美國金融業風險性資產管理之研究	趙美蘭	83.5	50
19	美國全國信用合作社管理局以避免 停業方式處理問題機構之法規與程 序	陳聯一	83.5	50
20	金融自由化與國際化與銀行監督管理	蘇財源	83.5	50
21	新加坡金融監理機關報表稽核暨會 計師擔任銀行外部稽核概況	林碉力	83.5	50
22	德國銀行申報資料系統與金融監理	陳俊堅	83.5	50
23	購買與承受交易法律問題及實際交 易之研究	蔡麗玲	83.5	150
24	美國金融機構併購制度之研究	車鵬程	83.5	50

25	金融人員違法舞弊防範之研究	林素蘭	83.5	50
26	美國聯邦存款保險公司金融監理之 電腦作業應用系統之研究	林英英	83.5	100
27	金融機構合併之研究	林碉力等 六人	84.5	250
28	中央存款保險公司出國考察報告彙 編	林志忠等 六人	84.5	100
29	美國儲貸機構處理信託公司對儲貸機構之監督管理與接管實務	葉祖詒	84.5	50
30	跨國性銀行與綜合性銀行之監督管 理與倒閉處理	曾國烈	84.5	100
31	各主要國家存款保險法規彙編	葉祖詒等 十八人	84.5	250
32	美國聯邦存款保險公司對停業要保 機構移轉存款作業之處理程序	湯慶昌	84.5	50
33	美國對倒閉銀行理賠電腦作業之研究	紀慧敏	84.5	50
34	瑞士銀行業對存款人之相互保險制 度及問題銀行處理	陳冠榮	84.5	50
35	美國金融機構内部交易之研究	黃鴻棋	84.6	50
36	存款保險學術研討會論文集	中央存款保險公司	84.9	250
37	中央存款保險公司十周年回顧及展 望紀念專輯	中央存款保險公司	85.5	150

38	金融自由化所衍生之銀行監理問題 探討:美、日經驗對我國之啓示	曾國烈等 十人	85.5	100
39	金融創新、金融監理與存款保險	曾國烈	85.5	50
40	美國金融機構倒閉事件之防範及其 資產流動化設計之研究	毛淮	85.5	100
41	加拿大金融業風險性資產管理	蘇財源	85.5	50
42	中央存款保險公司出國考察報告彙編(一)	呂東英等 三人	85.5	50
43	建立金融機構預警系統之研究	陳聯一等 九人	85.5	250
44	中央存款保險公司出國考察報告彙編(二)	林莉蕙等 三人	86.6	100
45	日本金融機構合併改制及相互援助 制度	陳俊堅	86.6	100
46	我國存款保險制度實施以風險為基 準之差別費率可行性研究	楊泉源等 四人	86.6	250
47	挪威金融監理制度、存款保險制度及 金融危機之處理	范以端	86.6	50
48	美國金融監理報表稽核與預警制度 之運用	連浩章	86.6	50
49	金融機構安全與健全經營標準之研究(上)(下)	樓偉亮等 五人	86.6	500
50	國際清算銀行金融監理規章暨歐盟 存款保證制度及金融監理研習報告	楊泉源	86.6	50

51	美國信託業之業務操作及其内部稽 核制度之研究	高炳暉	86.6	50
52	中央存款保險公司出國考察報告彙編(三)	林維義等三人	87.6	100
53	落實問題農、漁會信用部輔導與監督 之研究(上)(下)	蘇財源	87.6	500
54	配合強制投保強化我國存款保險制度功能之研究(上)(下)	徐梁心漪 等四人	87.6	500
55	日本金融監理機關及存保機構因應 金融危機之對策	黃銘滄	87.6	100
56	西班牙金融監理制度與問題銀行之 處理	黃鴻棋	87.6	50
57	美國金融機構對不良資產之管理及 聯邦存款保險公司對其要保機構之 資金援助	高士傑	87.6	50
58	英國監理機關對金融機構追蹤考核 作業之研究	陳重圳	87.6	100
59	金融監理與存款保險制度論述選集	林維義	87.11	200
60	中央存款保險公司出國考察報告彙編(四)	林維義等 三人	88.6	150
61	我國金融機構財務業務資訊公開揭露之研究(上)(下)	陳俊堅等 七人	88.6	500
62	東南亞各國監理制度及未來發展趨 勢	鄭繼禹	88.6	50
63	美國金融機構電腦使用開放系統與主從架構的電腦稽核作業之研究	何育德	88.6	50

64	美國聯邦存款保險公司與清理信託公司處理金融危機之經驗與啓示(上)(下)	中央存款 保險公司	88.6	500
65	中央存款保險公司出國考察報告彙編(五)	林維義等 三人	89.7	200
66	利用電腦輔助金融檢查業務之研究 (上)(下)	陳聯一等 五人	89.7	500
67	参加德國中央銀行舉辦「金融監理」 研討會報告	蘇財源	89.7	50
68	美國金融預警制度之最新發展	連浩章	89.7	50
69	美國聯邦存款保險公司營運策略之 改進及風險費率之檢討	蕭長怡	89.7	50
70	美國金融監理機關運用金融機構經 營資訊之電腦化	林英英	89.7	100
71	美國聯邦存款保險公司處理問題金融機構相關法規之研究	徐梁心漪	89.7	150
72	中央存款保險公司出國考察報告彙編(六)	林維義 陳戰勝	90.10	50
73	東亞國家金融監理制度及監理問題 之探討	車鵬程	90.10	50
74	美國對問題金融機構處理方式及其 程序之研究	黃鴻棋	90.10	50
75	美國金融監理單位對銀行風險管理 制度與措施	徐俊富	90.10	50
76	英國金融監理制度與金檢一元化之 實施成效及存款保障基金之實際運 作情形	陳聯一	90.10	50

77	參加第5屆「中美次長級經濟對話」 會議報告	蘇財源	90.10	50
78	美國金融業電子銀行業務之網路架 構安全控管及稽核方式之研究	紀慧敏	90.10	100
79	強化我國問題金融機構處理機制之 研究	李滿治等 七人	90.10	250
80	南韓金融監理制度、存款保險制度與 資產管理公司考察報告	范以端	90.10	100
81	存款保險國際準則之探討	賴文獻	91.10	50
82	馬來西亞國營金融資產管理公司 (Danaharta)處理金融機構不良放款 之研究	王亮之	91.10	50
83	加拿大金融檢查總署風險管理監理 架構之研究	周鳴皋	91.10	50
84	日本之金融改革	蔣福齡	91.10	50
85	南韓經濟金融改革執行情形考察報 告	潘隆政等 四人	92.4	100
86	参加國際存款保險機構協會成立大 會首屆年會暨研討會報告	蔡進財	92.11	50
87	参加 OECD 在泰國舉辦之「亞洲國家 破產機制改革」研討會報告	王南華	92.11	50
88	在銀行併購下如何提昇金融監理功能	陳金傳	92.11	50
89	巴塞爾銀行資本協定與資產證券化 研習報告	周永寶	92.11	50

90	英國對金融機構場外監控電腦化之 研究	高炳暉	92.11	50
91	参加國際存款保險機構協會第二屆 年會暨研討會報告	蔡進財	93.12	100
92	日本存款保險公司、整理回收公司與 產業再生公司運作現況	王南華	93.12	50
93	加拿大早期干預措施運作情形考察 報告	侯如美	93.12	150
94	美國財政部金融管理局對大型銀行之監理	許國勝 謝人俊	93.12	150
95	参加東南亞中央銀行舉行之「新資本協定及風險評等」研討會報告	范雯玫	93.12	50
96	美國聯邦存款保險公司最新營運策 略及其對大型存款保險機構風險控 管之措施與機制	朱麗如	93.12	50
97	美國監理機關對金融機構風險管理制度之研究	陳冠榮	94.12	50
98	美國金融資產為擔保證券之研究	黃鴻棋	94.12	50
99	美國聯邦存款保險公司對停業金融 機構資產處理電腦化之研究	蘇席儀	94.12	50
100	銀行監理之市場風險分析研習報告	周鳴皋	94.12	50
101	國際存款保險機構協會第三屆全球年會暨國際研討會紀實	蔡進財	95.3	100
102	金融安全網與存款保險言論集	蔡進財	95.3	300

103	銀行倒閉處理國際準則	蘇財源等 七人	95.3	100
104	赴馬來西亞考察其存款保險制度暨 在亞洲金融危機後之處理現況	賴文獻 顏秀青	95.12	100
105	美國金融監理機關及金融機構因應 新巴塞爾資本協定之風險管理制度 及資本管理策略之研究	趙宗毅	95.12	50
106	韓國推動「東北亞金融中心」政策藍 圖及主要執行策略簡介	潘隆政等 三人	95.12	50
107	韓國資產管理公司(KAMCO) 近期發展概況	高士傑 王亮之	95.12	50
108	韓國金融重建後存款保險機制之強 化與發展	許麗真 朱麗如	96.03	100
109	中央存款保險公司二十週年慶祝活動暨國際存款保險機構協會第四屆 全球年會及國際研討會系列活動及 研討會紀實		96.03	150
110	參加東南亞國家中央銀行研究及訓練中心及金融穩定協會舉辦之「銀行 監理機構於金融穩定上所扮演之角 色」研討會	王南華	96.12	50
111	韓國資產管理公司(KAMCO)近期發展概況暨發行資產擔保證券(ABS)經驗之研究	莊麗芳 劉瑞萍	96.12	100
112	美國伊利諾州 Superior 銀行經營失 敗案例之啓示	高士傑	96.12	100

113	存款保險機制處理問題金融機構跨 國性議題之研究	陳聯一等 六人	96.12	200
114	参加國際存款保險機構協會 2006 年 第五屆全球年會暨國際研討會報告	中央存款保險公司	96.12	100
115	韓國基層金融機構存款保險制度之 研究	吳宗仁	97.12	50
116	美國聯邦存款保險公司之賠付及清理作業研究	林英英楊靜嫻	97.12	100
117	参加國際存款保險機構協會 2007 年 第六屆全球年會暨國際研討會報告	中央存款保險公司	97.12	100
118	如何透過存款保險制度以強化對金 融消費者保護之研究	范以端等 五人	98.12	150
119	主要國家對全球金融風暴之因應措施	中央存款保險公司	98.12	150
120	参加國際存款保險機構協會 2008 年 第七屆國際研討會出國報告	中央存款保險公司	98.12	50
121	強化存款保險制度信心 - 参加 2009 年中東與北非存保機構委員會國際 研討會報告	(45 L) (F LPV	99.11	50

展售門市: 1. 國家書店松江門市: 10485 台北市松江路 209 號 TEL:02-25180207(代表號)

http://www.govbooks.com.tw

2. 五南文化廣場台中店:40042 台中市中山路 6 號

TEL:04-22260330(代表號)

http://www.wunanbooks.com.tw

3. 三民書局重南門市: 10045 台北市重慶南路 1 段 61 號 TEL:02-23617511(代表號) http://www.sanmin.com.tw

#### 國家圖書館出版品預行編目資料

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(下)/王南華等八人 著

初版.——臺北市:中央存保公司,民 100.11

面; 公分.——(存款保險叢書:123)

ISBN: 978-986-03-0353-7(全套:平裝)

1. 銀行存款保險 2. 金融管理

563. 79 100024953

#### 存款保險叢書之 123

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(下)

著作者:王南華等八人 著

發行人:王南華

出版者:中央存款保險股份有限公司

地址:台北市南海路3號11樓

電話:(02) 2397-1155

網址:http://www.cdic.gov.tw

印刷者:宏煒印刷有限公司

地址:新北市新莊區五權二路22號5樓之4

電話:(02) 2299-3106

行政院新聞局登記證局版北市業字第 1731 號

中華民國100年11月 初版定價 每本新臺幣300元正

展售門市: 1. 國家書店松江門市: 10485 台北市松江路 209 號 TEL:02-25180207(代表號) http://www.govbooks.com.tw

2. 五南文化廣場台中店: 40042 台中市中山路 6 號 TEL:04-22260330(代表號)

http://www.wunanbooks.com.tw

3. 三民書局重南門市: 10045 台北市重慶南路 1 段 61 號 TEL:02-23617511(代表號) http://www.sanmin.com.tw

GPN: 1010004018

ISBN: 978-986-03-0353-7

著作權利管理—依著作權法規定辦理