

存款保險叢書之 123



CDIC

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(上)

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(上)

王南華、陳聯一、葉露、楊靜嫻
黃鴻棋、歐陽文皇、許麗真、鄧麗英 著

王南華、陳聯一、葉露、楊靜嫻 著
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



GPN : 1010004018
定價 : NT 300 元



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(上)

王南華、陳聯一、葉露、楊靜嫻 著
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

序

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，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，亦能師法先進國家典範，俾與國際趨勢接軌，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。

董事長 陳上程

謹識

總經理 王南華

中華民國 100 年 11 月

報告內容提要	1
一、緒論	13
1-1 研究動機與背景	13
1-2 研究目的	14
1-3 研究方法與範圍	15
1-4 研究限制	16
二、全球金融危機與金融安全網	18
2-1 全球金融危機概述	18
2-1-1 全球金融危機五大階段	18
2-1-2 全球金融危機之導因	20
2-2 全球穩定金融之緊急應變對策	25
2-3 全球金融監理改革方向	31
2-3-1 美國之金融監理改革方案	32
2-3-2 英國之金融監理改革方案	43
2-3-3 歐盟之金融監理改革方案	46
2-3-4 國際組織之金融監理改革方案	48
2-4 金融安全網之穩定金融角色	53
2-4-1 金融安全網意涵與功能	53
2-4-2 存保機制穩定金融之角色	59

2-4-3 金融安全網之未來挑戰 -----	63
三、各國金融安全網因應系統性風險緊急機制 ----	66
3-1 各國系統性風險緊急機制之法制規範 -----	66
3-1-1 系統性風險緊急機制法源問題 -----	66
3-1-2 系統性風險之認定標準 -----	78
3-1-3 系統性風險緊急機制之啟動與決策 ---	80
3-2 各國系統性風險緊急機制之處理模式 -----	87
3-2-1 直接挹注資金援助方式 -----	88
3-2-2 移除不良資產機制 -----	92
3-2-3 由其他大型金融機構合併 -----	106
3-2-4 國有化 -----	110
3-2-5 逕行破產處理 -----	120
3-3 各國存保機制因應系統性風險之緊急機制--	123
3-3-1 採取提高保障額度及存款全額保障 之國家 -----	124
3-3-2 過渡性存款保障措施退場計畫及區 域協調 -----	126
3-3-3 各國存保機制之其他處理措施 -----	128
3-4 各國系統性風險緊急機制之財源 -----	136
3-4-1 中央銀行提供流動性資金 -----	137
3-4-2 政府編列預算 -----	140
3-4-3 財政部提供資金或緊急融資 -----	141
3-4-4 收取保證費用或特別保費及提高存	

款保險費率 -----	145
3-4-5 其他資金來源 -----	151
3-5 各國系統性風險緊急機制之道德風險防	
範-----	152
3-5-1 肥貓引起之爭論 -----	153
3-5-2 各國防範道德風險之立法 -----	156
四、我國存保機制因應系統性風險之緊急應變角	
色 -----	162
4-1 我國金融安全網運作現況 -----	162
4-1-1 我國金融安全網成員之分工及關係---	162
4-1-2 存保公司與金融安全網成員間之關係 ---	167
4-1-3 我國存保機制面臨之難題 -----	168
4-2 我國因應系統性風險法制探討 -----	172
4-2-1 系統性風險緊急機制啟動法源 -----	172
4-2-2 系統性風險緊急機制啟動認定標準---	174
4-2-3 保障額度與項目及適用對象 -----	176
4-2-4 系統性風險緊急機制啟動機構 -----	180
4-3 系統性風險緊急機制之財務協助 -----	182
4-3-1 停業前財務協助 -----	182
4-3-2 以特別股入股 -----	183
4-3-3 收購不良放款債權 -----	184
4-4 系統性風險緊急機制之財源籌措 -----	186
4-4-1 中央銀行提供流動性資金 -----	186

4-4-2 政府提供資金 -----	188
4-4-3 存保公司向中央銀行申請特別融資 並由國庫擔保 -----	192
4-4-4 向金融機構墊借 -----	199
4-4-5 徵收特別保險費 -----	202
4-4-6 存款保險條例中增訂系統性風險因 應財源 -----	204
4-5 系統性風險緊急機制之加強風險控管措施--	209
4-5-1 特別加強對要保機構流動性監控 ----	211
4-5-2 對營運異常要保機構之加強風險控 管措施 -----	212
4-5-3 配合主管機關協助本國銀行辦理壓 力測試作業 -----	214
4-6 系統性風險緊急機制之道德風險防範 ----	216
4-6-1 存款保險懲罰性費率之實施 -----	216
4-6-2 增修相關法令防止道德風險 -----	218
4-7 全額保障轉換為限額保障之因應配套措施--	224
4-7-1 全額保障轉換為限額保障之條件 ----	224
4-7-2 研議提高保額及擴大存款保險保障 範圍 -----	230
4-7-3 研修存款保險條例 -----	243
4-7-4 及早規劃全額保障轉換限額保障之 宣導 -----	244

4-7-5 加強轉換為限額保障衍生之弱質金

融機構流動性管理 ----- 245

4-7-6 厚植保險賠款特別準備金 ----- 248

圖、表次

圖 1-1 研究流程圖-----16

圖 2-1 美國金融改革監理架構-----36

圖 2-2 金融安全網四大功能之關聯性-----55

圖 4-1 我國金融安全網成員之分工及關係圖----- 163

圖 4-2 存保公司向央行申請特別融資並由國庫擔

保標準作業程序 ----- 197

圖 4-3 銀行同業拆款餘額趨勢圖 ----- 212

表 2-1 金融危機五大階段對金融市場及金融機構

之衝擊----- 19

表 2-2 美國金融監理改革重點-----32

表 2-3 英國金融監理改革重點-----44

表 2-4 歐盟金融監理改革重點-----46

表 2-5 國際組織金融監理改革重點-----48

表 3-1 特定國家因應系統性風險處理機制-----81

表 3-2 採取存款全額保障及提高存款保險保障額

度之國家 ----- 125

表 3-3 過渡性存款保障措施屆期時程一覽表----- 126

表 3-4 日本存款保險公司注資明細表----- 136

表3-5美國聯邦存款保險公司2009年以前費率分

級表-----	147
表3-6美國聯邦存款保險公司2009年1月1日起費	
率分級表-----	147
表3-7美國聯邦存款保險公司2009年4月1日起費	
率分級表-----	147
表3-8美國紓困企業抑制奢侈條款表-----	158
表4-1我國金融機構經營危機之處理分工表-----	165
表4-2單獨設立存款保險組織之各種型態比較表-----	170
表4-3我國保額為150萬元及300萬元相關比較-----	234
表4-4英國、美國、加拿大及亞洲國家最高保額	
相關數據比較表-----	235
表4-5歐盟27個會員國保額為該國平均每人GDP	
倍數比較表-----	237
表4-6各國存保制度外幣存款納保之比率-----	240
表4-7主要國家存款保險費率比較表-----	251

報告內容提要

關鍵字：全球金融風暴、系統性風險、金融安全網、存保機制、金融監理改革

研究人員：王南華、陳聯一、葉露、楊靜嫻、黃鴻棋、歐陽文皇、許麗真、鄧麗英

研究期間：98 年 1 月 1 日至 98 年 12 月 31 日

一、研究緣起與目的

2008年百年僅見的金融海嘯重創全球金融體系，各國於危急之際，無不動用緊急非常手段，以穩定金融，避免系統性風險。我國金融安全網機制因處置得宜，尚無重大損失，中央存款保險公司(以下簡稱存保公司)於關鍵時刻亦發揮穩定大眾信心之重要功能，惟當今網路時代不可測之金融劇變，如何建構更富有彈性及快速反應之金融安全網防護與應變機制有其迫切需要，而存保公司之角色如何因應時代潮流，且與國際趨勢併進，以達其保障存款人權益、維護金融安定之設立宗旨，則為存保公司之重要課題，亦為本報告探討之主題。

二、研究方法及流程

本報告研究方法係採文獻回顧法，蒐集國內外相關資料，涵蓋研究報告、各式文獻，以及透過網路擷取先進國家之立法例、相關著述及金融改革法

案之可能走向，分析瞭解世界各國之處理經驗及趨勢，以資我國借鏡，並省思存保機制發展之新趨勢，及就相關重要議題，進行國內學者專家訪談，期由宏觀角度探求未來發展及因應之道，俾供制定政策參考，使我國金融發展更為安定穩健。

三、重要發現

(一)因應系統性危機機制之重要性及總體審慎金融監理趨勢

對個別金融機構之監理，無法確保整體金融體系之穩定，而整體金融市場之風險，不僅是存款大眾之信心問題，而是支付系統(Payment System)、金融機構間互不信任及流動性問題，因應系統性風險，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。各國已認知總體審慎金融監理(Macroprudential Supervision)之必要，並思索如何建立單一之統籌處理金融危機機制。

(二)金融危機彰顯存款保險「穩定金融」之重要性

全球金融風暴後，各國政府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；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。

(三)全額保障道德風險過高宜儘速研議退場策略

全球計有 47 個國家於 2008 年宣布實施暫時性存款全額保障措施或提高保障額度，多在 2010 年及 2011 年屆期。鑑於全額保障會導致增加道德風險與提高處理成本，多屬過渡性措施，並將於整體經濟金融狀況穩定時，儘速研議退場策略，以順利轉換為限額之存保制度。

(四)因應大型問題金融機構流動性危機及退場機制之重要性

對大型問題金融機構之無條件式金援，或由其他大型金融機構併購，或國有化等，雖可一解燃眉之急，惟顯非屬長期良策。多數國家(含我國)迄未建構大型金融集團之流動性危機及退場機制，我國應以國際經驗為鑑，及早改革法制，建構完善金融環境。

(五)各國缺乏彈性的金融穩定機制，突顯法制不完備之問題

本次金融危機多國政府先緊急宣布提高存款保障額度或擴大保障範圍，再立法或增訂因應系統性風險相關規定，突顯各國缺乏彈性的金融穩

定機制，致無法迅速採取行動以穩定金融。

(六)各國系統性風險緊急機制之財源主要由政府負責籌措

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，主要由政府編列特別預算成立各種基金、財政部提供資金或緊急融資、發行債券等方式籌措財源。

(七)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

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，並強化薪酬委員會獨立性，以防範未來的潛在風險。

(八)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，金融市場因資訊、知識不對稱，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，衡平交易。

(九)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日益密切，國際合作及政策協調更形重要，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。我國相關監理機關應積極設法參與，並加強與中國大陸進行相關金融合作交流，俾利我國金融監理機制與國際接軌因應金融危機。

四、主要建議事項

(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處理機構

為有效預防並處理系統性風險，宜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」。在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，俾金融危機發生時得以立刻啟動。

2.預為籌措因應系統性金融危機之財源

由於整體系統性風險所需之援助金額龐大，且各國系統性風險緊急機制之財源，主要由政府編列預算成立各種基金支應，爰我國允

宜成立金融穩定基金以支應系統性風險時之財源，並於必要時研議擴大中央銀行合格擔保品範圍，以解決流動性問題。在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。

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

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。

4.對大型金融機構壓力測試，預為因應，防範系統性危機

為提升壓力測試之實質效益，除要求銀行應隨時檢測總體經濟情境之變化及辦理壓力測試，以瞭解本身風險承擔能力，並適時增加資本比率，預為因應以外，並宜考量作為主管機關必要時採行金融監理措施之參考，以防範問題金融機構之發生。

5.對大型金融機構應採差異化金融監理，俾抑制道德風險

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%)、流動準備、高階經理人薪酬等均須較一般金融機構嚴格。另要求大型金融機構預擬退場處理方案，並告知社會大眾，以利健全金融體系。

6.制定公平合理之薪酬制度

主管機關應監督金融機構薪酬制度之合理性，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。

(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，並擴大存款保險保障範圍

建議將存款保險最高保額由新臺幣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之信心。復為因應國人理財多元化及降低存款人擠兌誘因等考量，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

建議採行簡單便民之方式揭露宣導資訊，例如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，以利金融消費者瞭解其自身之權益。

3.研修存款保險條例

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修正。

(三)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

為利存保機制之健全運作，且我國現行存保費率與先進國家相較屬偏低水準，除亟須仰賴民國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

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，以利存保公司即時處理問題要保機構退場事宜，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，建議由相關機關及學者專家組成存款保險費率審議委員會審議之。

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有關立即糾正措施，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，督促金融機構及早積極自救，並避免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

宜於外國銀行在台分行進行審查特許發照階段，併同實質審查母國存款保險範圍相關事項如保額、保障範圍與費率，賠付代位求償及退場處理等問題，並採地主國保障原則，符合國際潮流。

5.本國銀行國外分支機構存款保險問題宜及早因應

建議宜修法採地主國原則，明定我國存款保險不及於本國銀行國外分支機構之新臺幣存款或外幣存款。

(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

存保公司將廣續運作及提升金融預警相關場外監控系統功能，並配合金融業經營環境及相關監理措施，隨時檢討調整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。

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

為避免發生可能賠付損失，將提早以輔導

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。

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

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，並作為規劃相關整併或退場處理之參考。

4.加強相關金融監理資訊之交流與共享

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，以共維金融安定。

(五)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

為退場處理時能維持金融服務不中斷，宜修法明定存保公司於要保機構停業前得辦理履行保險責任相關前置作業。

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，拆分標售(包括海外分行拆分標售)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，將是未來處理大型金融機構退場之趨勢。

3.強化接管及前置作業人員法律保護措施

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或前置作業之風險，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。

(六)加速推動跨國合作處理金融危機之機制

建議將協助處理跨國金融問題之事項納入「金融服務業法」規定，以及監理機關在與他國金融監理單位簽訂合作條約或協定時，亦應增列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，以利及時處理跨國金融危機。

一、緒 論

1-1 研究動機與背景

2008年百年僅見的金融海嘯重創全球金融體系，英國世界金融中心及執金融牛耳之美國紐約華爾街金融體系相繼快速解體，岌岌可危，聲譽一夕崩潰，舉世側目。全球經濟恐慌，市場失靈(Market Failure)，金融巨擘瀕臨破產嚴峻考驗，人人驚恐。各國於危急之際，無不動用緊急非常手段，挽救大眾信心，以穩定金融，避免系統性風險。

全球化經濟、新興市場快速興起，網路資訊科技推波助瀾，全球金融市場十倍速發展，尤以資產證券化和高槓桿衍生性金融商品等，高度創新財務工程之產物，頃刻間如脫韁野馬之勢，成為全球投資人追逐新寵。而傳統之金融監理制度顯追趕不及，實體經濟與貨幣經濟發展嚴重失衡，加上全球金融市場網絡綿密相連，致2007年下半年美國次級房貸危機，非僅限於美國本土，迅而擴及歐美各投資銀行、全球大型銀行與券商均受波及，一場以美國為中心的金融風暴不僅席捲全球，並引發本世紀金融市場滔天大浪。

為了紓緩這場百年來僅見的金融海嘯及經濟危機，避免信用危機持續惡化與信用緊縮，導致金融體系陷於停頓、經濟衰退，各國政府接連採取前所未有的行

動，如大幅降低存款準備率及政策利率(target rate)、直接挹注市場資金、提高存款保險保障額度或實施暫時性全額保障、成立紓困基金及金融機構收歸國有化等措施，均屬非常時期之非常作法。

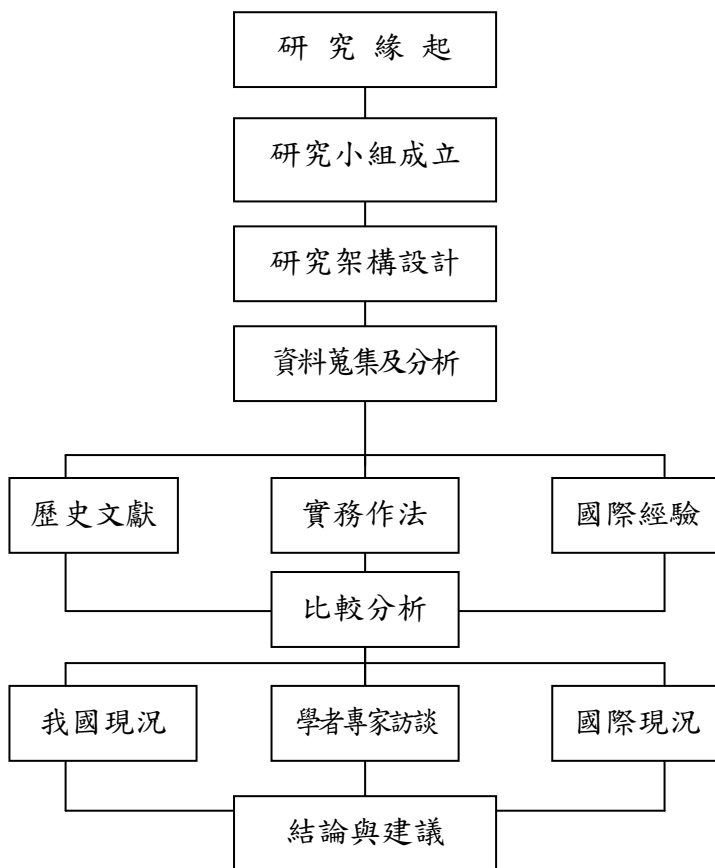
1-2 研究目的

此波金融風暴全球金融安全網機制面臨空前嚴峻挑戰，我國金融體系因處置得宜，尚無重大損失，存保公司於關鍵時刻亦發揮穩定大眾信心之重要功能，惟當今網路時代不可測之金融劇變，金融安全網防護及應變機制，如何建制？存保機制應扮演何種角色？如何建構金融安全網富有彈性及快速反應之緊急應變機制，將是未來新趨勢，我國經濟受此次全球金融風暴影響，景氣已確定趨緩，銀行業經營亦必受影響；近年來台灣國內金融業整併過程並不順利，銀行過多(overbanking)現象並未消除，國內外金融市場競爭更為激烈，問題金融機構可能再浮現。為儘速處理問題金融機構並降低處理成本，我國存保制度之功能有必要參酌國際作法，再行檢討強化，且民國99年12月31日暫時性全額保障到期後轉換為限額保障之因應，均攸關存款人權益之保障、金融安定之維護。展望未來，存保公司之角色如何因應時代潮流，且與國際趨勢併進，實為存保公司之重要課題，亦為本文探討之主題。

1-3 研究方法與範圍

本文研究方式係採用文獻回顧法，蒐集國內外相關資料，涵蓋研究報告、各式文獻，以及透過網路擷取先進國家之立法例及相關著述，內容包括主要國家金融危機事件、英國、美國等國或國際組織因應金融機構危機事件採行之緊急措施與金融監理改革，或金融改革法案之可能走向等，以資我國借鏡，並觀察省思存保機制發展之新趨勢；併為考量國際慣例對此議題之重要性，本文亦試由國際組織之相關報告與準則，以及全球重要存款保險機構及相關單位有關研究，分析瞭解世界各國對此議題之處理經驗及趨勢，進行輔證，並就相關重要議題，進行國內學者專家訪談，期由各面向探索、描述與解釋，廣納各界建議等方式，完善本篇報告之宏觀格局，亦期透過所建構的觀點，推演本議題嗣後之發展及因應之道，供政府各級決策者於制定未來策略發展方向時參酌，俾使我國未來面臨相關議題時，能積極有效處理，並使金融發展更為安定穩健。

圖1-1 研究流程圖



1-4 研究限制

建立金融安全網(Financial Safety Nets, FSN)及危機處理之主要目的，除預防危機發生外，亦在建立一旦金融危機發生時之穩定金融緊急機制。金融安全網係在

確立各有關機關間預防及處理金融危機時之相互協調機制，該機制有四項核心內容，基本上除有效及獨立之監理外，尚包括最後融資者在平時及緊急之融資政策及作業程序、明確之存款保險制度及有效率之危機處理，且涵蓋適時提供全額保障及退場政策。

金融安全網各環節缺一不可，本報告爰聚焦於存款保險機制因應金融危機緊急措施中之角色。以國際視野綜觀主要國家經驗與啟示，掌握存保機制發展脈動與趨勢，探求我國存保機制未來角色，同時檢視我國法制及實務現況，以期兼籌並顧，惟因金融穩定體制範疇甚廣，牽涉主管機關及中央銀行等，且諸多機制非存保公司職掌，難以逐一論及，另跨國系統性風險機制，均涉及跨國法制及國際協約等衍生問題，尚須建構於各國法令之統合協調及一致性，容屬本研究之限制，值為日後進一步研究之議題。

二、全球金融危機與金融安全網

2-1 全球金融危機概述

2-1-1 全球金融危機五大階段

依 2008 年 10 月國際貨幣基金(International Monetary Fund,IMF)全球總體經濟概要報告，全球金融與經濟於經歷多年強勁成長與高度發展後，由於監理制度未臻完備及實體經濟與貨幣經濟發展失衡，復加上全球金融市場緊密相連，2007 年 4 月美國第二大次級房貸業者—新世紀金融公司(New Century Financial Corporation)申請破產後，美國房貸市場在持續低迷、法拍屋大幅增加及金融市場動盪的情況下，同年 8 月起爆發了美國次級房貸危機，而後歷經 13 個月，危機逐漸擴大並於 2008 年 9 月因雷曼兄弟控股公司(Lehman Brothers Holdings)聲請破產保護，進入另一個新的混亂階段，影響擴及全球金融市場，同時對全球經濟產生全面性的衝擊，進而引爆全球金融危機，全球金融體系受創程度之深，被喻為百年罕見之金融海嘯及經濟危機。

此次全球金融危機可劃分為五大階段¹，自流動性危機，依序衍生銀行健全性危機及全球信心危機；於政府進場干預下，不確定性及授信損失仍持續擴增；

¹ 依國際清算銀行(BIS)於 2009 年 6 月 29 日公布之年報。

資產價格雖見回穩，但因尚未完全重建信心，損失仍見存續(詳表 2-1)。

表 2-1 金融危機五大階段對金融市場及金融機構之衝擊

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

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

這波金融海嘯肇因於北美及歐洲地區，在歐美先

進國家方面²，其大型金融機構因投資次級房貸相關證券化商品而承受鉅額損失，造成資本市場發生資金流動性不足與信用緊縮的危機，從而引發非金融產業消費疲弱、投資不振、失業率攀升之景氣衰退。在亞太地區方面，雖然金融機構因持有次級房貸相關金融商品亦產生若干的資產減損，但受損程度相較於歐美大型金融機構為輕，故金融體系似較穩健，惟亞太地區多屬出口導向的國家，故當歐美地區因景氣衰退所造成購買力的下降，連帶造成出口減緩，致使非金融產業營收及整體獲利能力下降、失業率攀升，整體經濟間接所蒙受之損失慘重。

英國、美國及德國、比利時及冰島等歐洲國家重大金融危機事件及各國政府因應措施(詳附錄 2-1)。

2-1-2 全球金融危機之導因

觀諸本次全球金融危機之導因交錯複雜，簡而論之，係「複雜化」(complexity)及「槓桿化」(leverage)所造成，美國次級房貸問題透過相關衍生性金融商品之層層傳遞，爆發之問題使證券市場恐慌性賣壓出籠，價格大幅下跌，不但嚴重衝擊金融機構獲利，金

² 根據 IMF 和英格蘭銀行 2008 年底資料估計，歐美金融業擁有之不動產貸款、個人或企業貸款及貸款證券化金融商品等總值約達 32 兆美元，其中美國損失金額約 4.4 兆美元，歐洲損失約 1.4 兆美元，共計 5.8 兆美元，損失率達 17.9%。由於本次危機已擴散至次級房貸市場以外的領域，如優質住宅和商用不動產市場、消費者信貸，以及企業信貸市場，若加計對全球產業及實質經濟帶來之嚴重負面效應，其損失則更為龐大，無法計數。

融中介功能亦遭重創，造成流動性危機及信用緊縮，而引爆全球金融危機，並對全球經濟產生全面性的衝擊。

依據中央銀行民國 98 年 5 月發布之「金融穩定報告」第三期，綜合國際間各界看法，則歸納為下列六項原因³：

(1)全球超額流動性降低投資人風險意識

本次全球金融危機之總體經濟背景，係過去 10 年來全球經濟呈現所謂的「大穩定」(Great Moderation)，亦即低且穩定之全球通膨與高且穩定之全球經濟成長。在此期間，許多新興國家快速成長且累積過多儲蓄，以及原油與原物料生產國財富累積，使全球流動性大增，並增加對金融商品之需求，特別是低風險之金融商品(例如美國政府債券)，導致需求大於供給，全球實質利率持續下滑。

此外，美國聯邦準備銀行(Federal Reserve Bank)為因應 2001 年科技泡沫破滅採行寬鬆貨幣政策，日本持續陷入流動性陷阱，以及歐元區採取寬鬆貨幣政策，更助長全球流動性快速成長。全球超額流動性使投資人風險意識大幅降

³ 中央銀行「金融穩定報告」，民國 98 年 5 月/第三期，P18-20。

低，資金競相追逐風險性資產，導致資產價格上漲，風險溢酬下降，信用與資產市場均出現泡沫化現象。次級房貸隱藏在該等風險性資產中，成為金融市場之未爆彈，直到 2007 年因美國房市下跌之觸發，引爆金融危機。

(2)「貸款後證券化」模式導致授信審核鬆弛

金融財務工程之快速發展與金融創新，促使「貸款後證券化」經營模式盛行。銀行與貸款機構承作房屋貸款後即出售給投資銀行，再由投資銀行透過證券化過程重新包裝成資產擔保證券 (Asset-backed Security, ABS) 與擔保債務憑證 (Collateralized Debt Obligation, CDO)，出售給全球機構投資人。將信用風險移轉給投資人後，銀行與貸款機構之利潤主要來自出售房貸與收取服務費，因其獲利係建立在房貸承作量而非房貸品質，導致放寬房貸審核標準以擴增承作量，使次級房貸市場大幅成長且放款信用品質大降。

(3)證券化過程存有資訊不對稱及代理問題

資產證券化使銀行得將不具流動性之放款予以流動化，且提供風險進行交易之機會，因此給予銀行更多避險管道，惟亦引發不少問題。首先，放款擔保品及最終借款人之信用資訊仍存放於貸款創始機構，並未實際移轉予特殊目的機構

(special purpose vehicle, SPV)，致 SPV 可能無法瞭解證券化商品背後實際資產之相關資訊及風險。其次，在出售證券化商品時，資產管理人並未善盡代理人的角色，導致投資人買進無法充分掌握風險的商品。

(4)信評機構之利益衝突及模型偏誤

信用評等結果不僅被用於決定新巴塞爾資本協定(Basel II)之風險權數，亦為許多金融機構風險管理及投資決策之依據。然而，信用評等係由信評機構向債券發行機構收取費用，致存在利益衝突，尤其當信評機構除出售信用評等外，亦同時對同一客戶提供證券化商品設計諮詢顧問服務，包括提供客戶如何架構證券以獲得最佳信用評等之服務時，其利益衝突情形更加明顯。

此外，信評機構在為證券化商品評等時，一方面可能因資訊不對稱，無法完全取得證券化商品背後資產池之相關資訊，導致評價模型偏誤；另一方面可能因同時擔任證券化商品設計與評價模型設計兩種角色，導致評價模型失去中立立場。再者，信評機構之信用評等模型，僅涵蓋信用風險，未涵蓋市場及流動性等其他風險。

(5)風險管理技術趕不上金融創新腳步

在財務工程技術持續創新之下，次級房貸被

包裝成結構型商品，惟該等商品結構複雜且缺乏歷史資料，金融機構只能依賴未經市場驗證之數理模型進行風險評估及管理，而該等模型之各項假設係建立在金融穩定且市場流動性充分之基礎上，一旦金融不安或流動性枯竭，該等風險管理即完全失靈。

此外 許多金融機構對暴露於次級房貸有關之多項風險 包括投資資產擔保證券(ABS)及擔保債務憑證(CDO)等金融商品、提供流動性額度，以及暴露於交易對手風險與所屬結構型投資工具(Structured Investment Vehicle, SIVs) 之信譽風險等，多未整合並進行管理，因而不瞭解對次級房貸暴險已有高度集中情形，導致危機引爆後一連串損失陸續浮現。

(6)公平價值會計及 Basel II 導致金融機構產生順景氣循環之槓桿操作

公平價值會計及新巴塞爾資本協定(Basel II) 有加重順景氣循環之效果。當景氣擴張時，資產公平價值上揚，金融機構財務槓桿比率下降，且資本適足率上升，因此有能力借入更多款項以擴增資產，產生正面反饋循環(positive feedback loop)，使景氣更為擴張；相反地，景氣收縮時，銀行緊縮資產，導致景氣更為衰退。此類順景氣

循環效果，增加金融機構在不景氣時之經營壓力及金融體系之不穩定。

2-2 全球穩定金融之緊急應變對策

為了紓緩這場百年來僅見的金融海嘯及經濟危機，避免信用危機持續惡化與信用緊縮、金融體系陷於停頓及經濟衰退，各國政府接連採取前所未有的緊急因應措施，均屬非常時期之非常作法，概述如后：

(1)調降存款準備率或政策利率

降低存款準備率目的在於使更多資金透過銀行體系注入市場，提高市場資金供給及流動性；降低政策利率(target rate)則在於降低市場取得資金成本。各國政府為挽救下滑的經濟，紛紛調降存款準備率或政策利率⁴，甚至採取聯合降息行動，例如：2008年10月初，包括美國聯邦準備銀行、英國、歐洲、加拿大、瑞典及瑞士等央行宣布聯合調降政策利率兩碼(0.5個百分點)；同時間幾個重要工業國家及中國人民銀行也宣布調降利率，我國中央銀行亦作適度調降。

(2)直接挹注市場資金

係指由央行直接融通市場資金，解決銀行資金

⁴ 各國央行調降利率各有不同，主要如重貼現率、擔保融通利率、短期融通利率、隔夜拆款利率等。

短缺及流動性之問題。由於中央銀行係為最後融資者(lender of the last resort)，其重要任務之一就是在市場發生巨大變動時，注資增進流動性，以恢復市場運作。就此而言，美國聯邦準備銀行、歐盟央行，以及英國、加拿大、日本等國央行都積極地扮演這個角色，以協助銀行取得短期資金。

(3)提高存款保險保障額度、提供存款全額保障或同業拆款保證

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，目的乃保障存款人在金融機構之存款，安定存戶信心，避免引發銀行倒閉的擠兌風潮。美國及歐洲多個國家更宣布對非存款債務(包括同業拆款)提供擔保，以維護金融市場運作。

(4)政府透過購買普通股或特別股等方式挹注資金

英國布朗首相鑑於調降利率、實施全額保障等方式，雖可暫時紓解市場之流動性或穩定存款人信心，卻無法有效解決金融市場信用緊縮及金融機構不再積極提供中介功能等問題，而將致企業及個人難以取得資金及進一步衝擊已減緩或衰退之經濟活動，爰率先倡議透過對銀行購買普通股或特別股等方式挹注資金改善資本結構，並輔以國家擔保銀行債務之方式，拯救金融體系之信心危機並活化其放

款動能，該方式亦陸續獲各國政府採用，被公認為最有效之金融體系解決方案之一。另美國新任總統歐巴馬在 2009 年初宣布之「金融穩定方案」中，亦提出類似之「資本協助方案(Capital Assistance Program)」，將加強對金融機構以可轉換優先股之方式注資，該股權並可於一段時間內轉換為普通股。鑒於這次全球金融風暴不僅損及金融業的獲利與股價，更擴及各產業面臨流動性緊縮的問題，進而影響國家經濟，各國政府為此均挹注鉅額資金，並採取各項非常措施，

(5)採行紓困計畫

期藉由公共資金，處理金融機構不良資產，恢復市場資金融通能力，主要採行國家包括美國、英國及德國等，以及透過跨國合作或國際組織援助之方式，例如：(A)美國 8,500 億美元紓困法案；(B)英國 4,000 億英鎊銀行紓困案；(C)德國 5,000 億歐元之紓困計畫；(D)中、日、韓及東南亞國協(ASEAN)擬成立 800 億美元亞洲共同基金⁵；(E)國際貨幣基金

⁵ 繼美國國會 2008 年 10 月通過紓困法案後，中國、日本、韓國及東南亞國協等 13 國為防止金融風暴蔓延，也展開聯合自救行動，推動成立 800 億美元之亞洲共同基金，將原兩國會員之間的資金援助制度改為多邊援助制度，以紓解緊急資金需求，並於 2009 年 2 月決定將基金規模擴增至 1,200 億美元。該基金預定於 2010 年 3 月生效啟動，依協議內容，中國及日本各出資 32%(384 億美元)、韓國出資 16%(192 億美元)，其餘 20%(240 億美元)由東南亞國協分攤。

(IMF)推出 1,000 億美元緊急融資機制。

(6)收歸國有化

收歸國有化主要目的在於將瀕臨倒閉、情勢危急的大型金融機構收歸國有，藉由政府的接管安定民心。除了冰島接管國內所有銀行外，德國、英國、比利時及義大利至少都有一家銀行被政府收購。一般政府為注資銀行定出的條件包括：要求銀行將企業貸款額度維持在 2007 年水準、限制管理層的薪酬分紅、政府並對銀行董事會成員的委任擁有決定權等，例如英國於 2008 年 10 月 8 日率先宣布，動用 500 億英鎊購買其 8 大銀行的優先股或是永久付息股票(permanent interest-bearing shares, PIBS)⁶。

(7)提供流動性協助，包括擔保和無擔保放款及外匯交換以鼓勵銀行放款

各國政府陸續創造許多有助於金融機構或企業重新借貸的新工具，例如大幅擴大收受金融機構資產擔保品範圍、美國聯邦準備銀行可直接向非金融機構公司購買其商業票據等，以期降低銀行間拆借利率，提高銀行資金的流動性。另各國央行聯合調降政策利率並簽訂外匯交換合作也是全球欲攜手提振銀行間拆款信心的證明。

⁶ PIBS 為固定利率不可贖回優先股，由儲蓄銀行所發行並在倫敦證券交易所 (LSE)交易。

(8)採取系統性風險機制以協助大型銀行進行合併

各主要國家於危機發生時即採取系統性風險機制以協助大型銀行進行合併，而在美國與歐洲金融機構間的購併案均持續增加，有助於減緩金融危機。

(9)修正會計準則，例如採用依模型計價公平價值之方式，取代依市值計價的評估準則

各國另藉由修改法規，以放寬對於資本適足率的要求。美國財務會計準則委員會(FASB)與國際會計準則委員會(IASB)即以採用依模型計價(mark to model)之方式，取代依市值計價(mark-to-market)的評估準則⁷。

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

在世界各國央行所採行之寬鬆貨幣與調降利率接

⁷ 為求公允表達企業財務狀況及資產價值，美國財務會計準則及國際會計準則對公允價值都有相關規定，係指在公平交易中，熟悉情況的交易雙方自願進行資產交換或者債務清償時達成的交易金額。其中，以市價為基礎確定公允價值的方法，被稱做「市值計價(mark to market)」。倘若市場不夠活躍，缺少可參照的市價，則採用估值模型等技術確定資產或負債的公允價值，即為「模型計價(mark to model)」。

近零之各項政策下，全球金融市場失序情形已近平息，倫敦同業拆放利率(Libor)已回到雷曼兄弟破產前水準。現階段各國對金融風暴是否已平息，看法並不一致，部分認為由於各國央行強力採行各項寬鬆措施，市場資金供應充裕，足以安撫投資人因次級房貸問題產生之疑慮；另一種看法則認為，由於次級房貸透過衍生性商品等多重包裝，其槓桿操作的倍數究竟多高，無從得知，下一波金融風暴很可能會再發生。此外，各國採行擴張性的財政政策及寬鬆的貨幣政策，可能導致通貨膨脹，甚至資產泡沫的負面效應，亦將為未來市場帶來風險。

美國聯邦準備理事會(Fed)於 2009 年 11 月初召開之利率會議中披露經濟已趨平穩，惟經濟疲弱將再維持一段時間，生產及勞動力市場尚未恢復，收入成長緩慢，通貨膨脹僅有些微增加，金融市場總體表現已明顯優於年初，經濟復甦將持續且預計逐步增強。另國際貨幣基金(IMF)發布之「全球經濟展望報告」(World Economic Outlook)，持續調升其對今(2009)、明(2010)兩年的全球經濟成長率預測值，2009 年 10 月最新預測 2009 年全球經濟成長率為-1.1%，2010 年將逐漸回復至 3.1%，可確認者為經濟衰退程度已漸趨緩，甚至已有復甦景象，惟因生產及勞動力市場尚未明顯恢復，且有通貨膨脹隱憂，風險依然存在。各國應通盤考量金融、貨

幣和財政政策之各項措施和實施時點，以及進行各項政策與跨國之間的協調整合，以確保金融穩定及促進經濟成長。

2-3 全球金融監理改革方向

美國「總統經濟復甦顧問小組」(President's Economic Recovery Advisory Board)主席、前任聯邦準備理事會(Fed)主席伏爾克(Paul Volker)於2009年10月國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)年會中指出，目前全球金融市場處境雖然艱辛，惟金融市場未來仍將自然產生新的金融體系，再加上適當的監理，應可因應金融市場多樣性的變化。因此，固然加強金融監理與市場干預之呼聲日高，金融市場在自我重建的過程中，仍宜自由波動與發展，故如何建立能因應當前與未來金融危機之新金融監理與法規架構，以平衡金融發展與利益衝突，並將有限的資源在各銀行間做有效的分配，係各國政府面臨之重要政策工作與挑戰。

觀諸美國、英國、歐盟及國際組織提出之金融監理改革方案，對於如何預防金融風暴，並建置或強化金融危機之處理機制，理念一致，其共通性係對金融監理架構進行改革、採行總體審慎監理、加強新金融商品管理、增加監管信用評等機構、對沖基金、薪酬制度、保

護消費者及投資人、加強國際合作等，主要國際組織(如G20、G30、國際貨幣基金、金融穩定委員會及巴塞爾銀行監理委員會等)對未來監理制度原則亦具相當共識，惟各國對實施程度及時程仍有不同觀點。

2-3-1 美國之金融監理改革方案

此次金融危機肇始於美國，並在美國境內引發極為嚴重的衝擊，新任歐巴馬(Obama)政府除亟思有效解決金融危機之應變措施以外，並致力金融監理改革，主要改革重點如后(詳細內容請參閱附錄 2-2)：

表 2-2 美國金融監理改革重點

改革方案名稱	改革重點
「金融監理改革白皮書」草案	● 強化金融機構之監理與規範 ● 擴大金融監理範圍 ● 保護消費者及投資人 ● 賦予政府處理金融危機工具 ● 規劃建立國際監理架構
參眾二議院金融改革方案	● 眾議院金融改革法案 -消費者保護 -成立金融服務監督委員會(FSOC) -成立聯邦保險署 -全面改革薪酬獎勵制度 -投資者保護 -加強管理衍生性金融商品 -信用評等機構改革 -對避險基金、私募基金及其他私募資本機構的規範

改革方案名稱	改革重點
	● 參議院「恢復金融穩定草案」 -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
聯邦準備理事會(Fed)強化金融監理措施	● 金融機構應加強資本、流動性及風險管理 ● 加強整合性監理 ● 加強總體性觀點之審慎金融監理 ● 維持金融穩定
聯邦存款保險公司(FDIC)策略目標	● 增加人力資源 ● 強化制度 ● 訂定策略

(1)美國「金融監理改革白皮書」草案

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所規劃的金融改革計畫，目前該草案正送交國會審議當中。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(Consumer Financial Protection Agency, CFPA)、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(National Bank Supervisor, NBS)及證管會之最高首長。

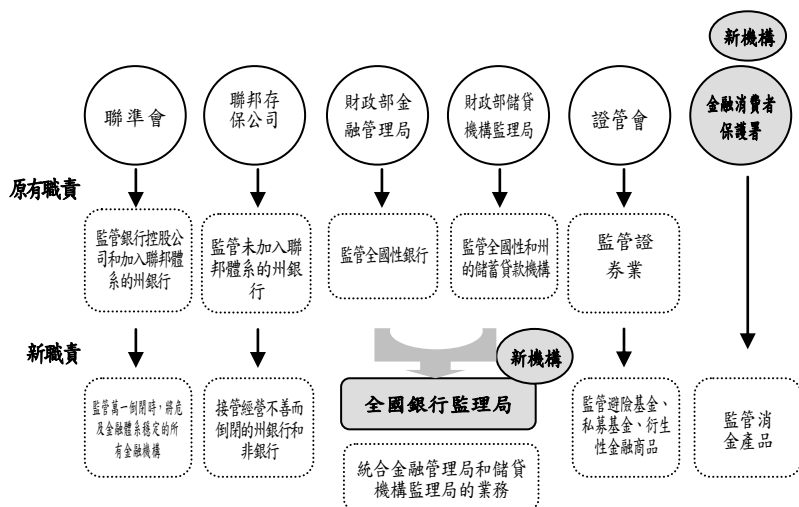
- (b)強化 Fed 之監理權限，擔任整體金融系統性風險監理之核心角色，監理範圍擴大到所有可能對金融穩定造成威脅的金融機構，除銀行控股公司外，避險基金、保險公司等亦將被納入 Fed 之監管範圍。
- (c)對所有銀行及金融控股公司設立更嚴格之資本要求及其他相關標準(如高階主管薪酬標準及放貸損失準備之會計準則)。
- (d)新設全國銀行監理局(NBS)，承接金融管理局(OCC)及儲貸機構監理局(OTS)之職責，監督聯邦立案存款機構(包括銀行及儲貸機構)及其分行和外國銀行在美之分行。於財政部下新設國家保險局(The Office of National Insurance)，以協調有關保險產業之政策規

範。美國研議修改之金融監理架構詳圖 2-1⁸。

- (e)資產管理超過一定規模之避險基金及其他私募基金資本機構(如私募基金及創投基金)需於證券交易委員會(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。

⁸ 主要國家對全球金融風暴之因應措施—近期發展(2009 年 3 月至 8 月)，存保公司，民國 98 年 8 月。

圖 2-1 美國金融改革監理架構



(B)擴大金融監理範圍

- 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。
- 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）。
- 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

- 成立金融消費者保護署(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方案

(A)眾議院金融改革法案

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。該法案主要重點包括：

- (a) 消費者保護：設立金融消費者保護署(CFPA)，係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(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，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)成立聯邦保險署：負責管理全國保險產業，以避免保險公司造成系統性危機及破壞整個金融系統。
- (d)薪酬獎勵制度：提供股東薪酬決定權(say on pay)，監理機構亦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。
- (f)加強對衍生性金融商品之管理、信用評等機構的改革，及規範避險基金、私募基金及其他私募資本機構均需向 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。

(B)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)」，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，惟尚待參議院討論通過。

該草案最受關切的部分為金融監理機構之權責劃分，擬設立金融消費者保護署 (CFPA)、金融穩定署 (Agency for Financial Stability) 及金融機構監理局 (Financial Institutions Regulatory Administration) 等三個新機構，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。主要重點如下：

- (a) 成立金融消費者保護署 (CFPA)：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，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，以利強化董事會處理整體金融體系風險能力。

(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⁹(Fed、FDIC、OCC、OTS)對銀行的管理職責至金融機構監理局，即對所有金融業採單一監理。主席由政府任命、參議院批准，理事會將由 Fed 和 FDIC 主席及兩位獨立理事組成。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。

(d) 讓 FDIC 負責接管和清理資產，處理成本將

⁹ 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。

由資產超過 100 億美元之金融機構分攤，以杜絕政府紓困。

(e)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。

(f)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等重要建議。

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商品之控管。有關金融監理機構權責劃分，如最終採納參議院之金融改革版本，則美國之金融監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 的職權將擴大。然而，不論是何種版本之金融改革均已引起不小的批評聲浪，未來參、眾二議院可能需要進行協商取得共識，因此，可能導致金融改革法案通過及執行之時間延後。

(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(Fed)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。

(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，目前戮力於達成增加人力資源、強化制度及訂定策略等營運目標。

2-3-2 英國之金融監理改革方案

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)受到全球金融市場信用緊縮波及，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。

英國財政部於 2009 年 7 月 8 日發布「改革金融市場(Reforming Financial Markets)」報告，主要係歸納分析於 2009 年 2 月發布之新銀行法(Banking Act 2009)、金融監理署(Financial Services Authority, FSA)主席特納(Lord Turner)於 2009 年 3 月提出之「全球金

融危機之監理檢討報告(A regulatory response to the global banking crisis)」，最後並提出未來計畫，其主要內容如后(詳細內容請參閱附錄 2-3)：

表 2-3 英國金融監理改革重點

改革方案名稱	改革重點
修正銀行法	● 問題銀行特別處理機制 ● 銀行倒閉處理程序 ● 停業銀行管理程序 ● 金融服務賠付機制 ● 銀行同業間支付系統 ● 蘇格蘭及北愛爾蘭地區貨幣發行 ● 其他
金融監理署(FSA)「全球金融危機之監理檢討報告」	● 資本適足、會計及流動性 ● 機構別和區域別之監理 ● 存款保險 ● 英國之銀行處理機制 ● 信用評等機構 ● 報酬 ● 信用違約交換(CDS)市場基礎設施 ● 總 體 監 控 (Macro-prudential analysis) ● 金融監理署(FSA)監理方法 ● 機構風險管理和治理 ● 傳統銀行與投資銀行 ● 全球化之跨國銀行 ● 歐洲跨國銀行
英國政府未來計畫	● 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 ● 提供消費者公平且具競爭性的市場

(1)英國銀行法修正重點

修正後之銀行法分為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)。

(2)英國金融監理署(FSA)「全球金融危機之監理檢討報告」

本檢討報告著重於基本面及長期面問題，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。其中提出建立有效金融體系、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。

(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。

2-3-3 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(詳細內容請參閱附錄 2-4)：

表 2-4 歐盟金融監理改革重點

改革方案名稱	改革重點
戴拉赫榭報告(De Larosiere's report)	● 強化金融監理 ● 建置一致化之歐洲規範 ● 公司治理 ● 危機管理
倡議成立泛歐洲之金融監理架構	● 成立「歐洲系統風險委員會」 ● 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

(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，其中有關「政策與法規之修正(Policy and Regulation Repair)」之主要內容包含強化金融監理、建置一致化之歐洲規範、公司治理、危機管理等，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。

(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洲監理機關。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融監理單位的權限。

2-3-4 國際組織之金融監理改革方案

本章節就 G20、G30、國際貨幣基金(IMF)及巴塞爾銀行監理委員會(The Basel Committee on Banking Supervision,BCBS)等主要國際組織所提有關金融監理改革重點分述如后(詳細內容請參閱附錄 2-5)：

表 2-5 國際組織金融監理改革重點

改革方案名稱	改革重點
G20 倫敦高峯會	● 打擊避稅天堂 ● 加強規範避險基金及信評機構 ● 成立金融穩定委員會(FSB)
G30「金融穩定架構」之金融改革報告	● 加強金融監理 ● 提升資本適足性 ● 加強「影子銀行」監理 ● 對貨幣市場各基金比照銀行業監理 ● 立法規範非銀行金融機構之破產、清算及重整 ● 金融監理機關加強例行金融檢查 ● 建立店頭衍生性商品市場的監理機制體系

改革方案名稱	改革重點
	● 檢討公平價值會計準則 ● 要求針對風險性高的貸款業務提列特別準備 ● 協調整合全球金融監理
國際貨幣基金(IMF)監理改革建議	● 監管範圍擴大到包括具有系統重要性的機構和營運活動 ● 防止槓桿過高和減輕順景氣週期性產生之影響 ● 解決市場紀律和資訊缺乏問題 ● 加強跨國和跨業營運監理 ● 改善系統流動性管理
巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)相關監理原則報告	● 「健全流動性風險管理與監理原則」報告 -管理及監理流動性風險之基本原則 -流動性風險管理之監管 -衡量及管理流動性風險 -公開揭露 -監理機關之角色 ● 「金融商品公平市價監理原則」報告 -評價之內部治理及控制程序 -評價之風險管理及報告 -監理機關對銀行評價作業之評估 ● 強化新巴塞爾資本協定(Basel II)相關報告 -資產證券化之資本計提 -集中度、資產負債表外、證券化、信譽、流動性及壓力測試等風險管理指導原則 -資產證券化之資訊揭露

(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，包含允諾將於 2010 年前執行總額高達 5 兆美元的各项經濟刺激方案，此舉將為全球注入 4% 的經濟成長，另各國加碼 1.1 兆美元挹注國際貨幣基金(IMF)等國際機構，以解決當前的經濟危機。

此外，各國針對「重建投資人信心、促進經濟成長及就業」、「強化金融監理」、「改革及注資國際金融機構」、「反貿易保護主義」、「建立永久及綠色經濟復甦」等五大面向達成多項共識，其中有關「強化金融監理」方面之共識包含打擊避稅天堂、加強規範避險基金、信評機構及將金融穩定論壇(Financial Stability Forum,FSF)¹⁰升級為金融穩定委員會(Financial Stability Board,FSB)，該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，並協助國際貨幣基金(IMF)對全球經濟及金融市場建立早期風險預警機制。金融穩定委員會(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

¹⁰ 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。

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。

(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。報告中提出加強金融監理、提升資本適足性、加強「影子銀行」¹¹監理、對貨幣市場各基金比照銀行業監理、立法規範非銀行金融機構之破產清算及重整、金融監理機關加強例行金融檢查、建立店頭衍生性商品市場的監理機制體系、檢討公平價值會計準則、要求針對風險性高的貸款業務提列特別準備、協調整合全球金

¹¹ 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。

融監理等 10 項建議要點。

(3)國際貨幣基金(IMF)監理改革建議

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，分別就貨幣政策、金融政策、財政政策提出各國未來可改進之處。此外，在監理改革方面，國際貨幣基金(IMF)認為有五個優先領域，包含監管範圍擴大到包括具有系統重要性的機構和營運活動、防止槓桿過高和減輕順景氣週期性產生之影響、解決市場紀律和資訊缺乏問題、加強跨國和跨業營運監理、改善系統流動性管理等。

(4)巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)相關監理原則報告

巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)為因應本次金融危機，陸續發布多項報告，重要者包含：

(A)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，分別就管理及監理流動性風險之基本原則、流動性風險管理之監管、衡量及管理流動性風險、公開揭露及監理機關之角色等層面提出 17 項管理與監理原則。

(B)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，分別就金融商品評價之內部治理及控制程序、風險管理及報告及監理機關對銀行評價作業之評估層面提出 10 項指導原則。

(C)2009 年 7 月 13 日發布「強化 Basel II 架構(Enhancements to the Basel II Framework)」、「修正 Basel II 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，主要重點包含強化資產證券化(特別是再證券化)之資本計提(第一支柱)；強化集中度風險、資產負債表外(證券化)暴險、信譽風險、流動性風險及壓力測試等風險管理指導原則(第二支柱)；修正資產證券化之資訊揭露規範(第三支柱)等，預定 2010 年 12 月 31 日施行。

2-4 金融安全網之穩定金融角色

2-4-1 金融安全網意涵與功能

金融安全網(Financial Safety Nets)意涵依國際存款保險機構協會(IADI)之定義：金融安全網係由存款保險機制、審慎的金融監理及最後融通者機制所構成；國際清算銀行(BIS)認為典型之金融安全網應包

括最後融通者、安全之支付清算系統、審慎的金融監理及存款保險制度¹²。另國際貨幣基金(IMF)則認為金融安全網包括存款保險制度、最後融通者之功能、弱質金融機構退出市場機制¹³。

依 Sebastian Schich (2008)¹⁴彙整 2001 年金融穩定論壇(FSF)及 2008 年經濟合作發展組織(OECD)金融市場委員會(Committee on Financial Markets, CMF)之研究，認為金融安全網包括：(1)審慎監理；(2)存款保險；(3)倒閉清理及(4)央行最後資金融通等四項互補功能所構成之防護體系。

另依 Joseph J. Norton, Rosa M. Lastra 及 Douglas W. Arner 等三人之見解，認為整體之金融安全網應設計可預防系統性危機及維持金融穩定¹⁵，且存款保障制度應為其中一環。即金融安全網係由特定之監理目標中發展而出，其主要權責及功能可包括：(1)貨幣政策；(2)金融監理；(3)最後融通者；(4)存款保險；

¹² (Bank access to a lender of last resort; Final, riskless settlement of payment system transactions; Prudential supervision of banks; and Deposit insurance.)

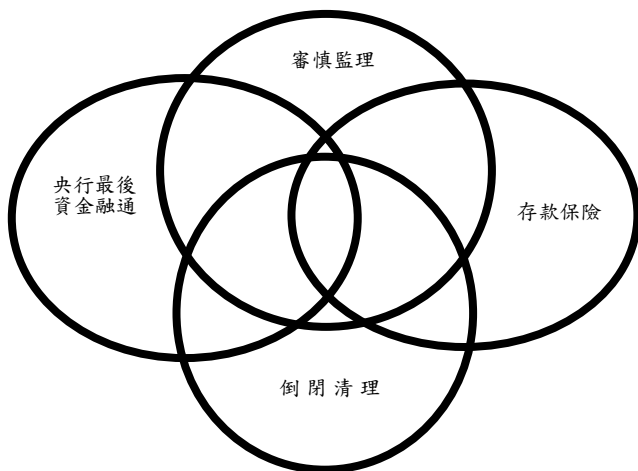
¹³ (Deposit insurance scheme, a lender of last resort facility and effective exit policies for weak financial institutions)。

¹⁴ 詳參 Schich, Sebastian(2008), “Financial Crisis: Deposit Insurance and Related Financial Safety Net Aspects”, OECD Financial Market Trends ISSN 1995-2864, P4-7。

¹⁵ 依英國金融監理署(FSA)常務董事 Mr. Michael Foot 認為所謂「金融穩定」應具備四項要件：(1)貨幣穩定；(2)失業率幾近「自然失業率」；(3)對金融機構與金融市場之運作有信心；(4)實質資產或金融資產相對價格之變動不會使第 1 及第 2 項惡化。

(5)破產處理；(6)犯罪偵察；(7)制定法案及政策；(8)司法判決制度；(9)與國際組織之協定(如國際貨幣基金(IMF))。

圖 2-2 金融安全網四大功能之關聯性



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

金融體系穩定長久以來是一項公共政策(public policy)，該政策之執行需要肩負不同功能及任務之金融安全網有關機關的協調合作，尤其是中央銀行、財政部、監理機關及存保公司。

各有關機關(構)間依其各自之組織法，在穩定金

融體系上，各有其主管之權責事務，故需要緊密之協調(Coordination)及合作(Cooperation)，以確保各機關之政策(例如財政部之稅制、央行之貨幣政策或監理機關之業務管制)，不會衝擊金融體系之穩定，尤其在金融危機處理時，故平時如何建立協調機制及資訊共享(information sharing)則益顯重要。

有關機關(構)間之協調及合作模式，大致上可分為二種類型，在歐陸廣泛採取中央銀行與監理主管機關間之所謂連結處理¹⁶(interlocking management)模式，組成委員會，其成員包括中央銀行、監理主管機關及財政部，處理例行性部門間之協調；另各部門間以簽訂備忘錄(Memorandum of Understanding)方式處理者，例如英國及澳大利亞。

(1)中央銀行維持金融穩定之功能－最終融資者

金融穩定目前尚無全球一致的架構，對於中央銀行而言，即使許多國家之中央銀行並未擔任金融機構管理者或監督者角色，但不應忽略中央銀行之任務、目標、策略及政策工具在維護金融穩定所應扮演的角色，故中央銀行對創設及維持一個健全及穩定的國家金融體系，應扮演積極作為。

¹⁶ 蕭長瑞，金融安全網問題金融機構處理，存款保險資訊季刊第22卷第2期，民國98年6月，P98。

若干國家之中央銀行，例如英格蘭銀行(Bank of England)及澳洲儲備銀行(Reserve Bank of Australia)，在其中央銀行法中已明確規定其維護金融穩定之任務及責任。其他如新加坡，該國貨幣機構則係以另一種說法「促進一個健全的金融架構」，表達其在金融穩定中之任務¹⁷。我國中央銀行法第 1 條明確規定，中央銀行之經營目標，包括促進金融穩定、健全銀行業務、維護對內及對外幣值之穩定。另依行政院金融監督管理委員會(以下簡稱金管會)組織法第 1 條亦規定，金管會負有維持金融穩定之任務。然就金融穩定與貨幣(物價)穩定之相關連性而言，中央銀行在維持金融穩定之功能，應較金管會具有實質之影響。

依全球歷史經驗，中央銀行在扮演支付及清算系統之營運者¹⁸，亦即銀行之最後融資者角色，提供充裕資金以協助流動性困難之銀行，得預先減少恐慌性擠兌，並促進金融體系恢復穩定。但不在保護經營不善金融機構之存款人或其他債權人，以減少其損失。緊急流動性資金協助

¹⁷ 大部分經濟發展中之國家，中央銀行之法令權限，則僅在於制訂規範及監督功能(例如保加利亞、俄國)。若干國家之中央銀行並不負責審慎監理工作，依其規定僅就確保支付系統之順暢及(或)有效率之運作功能負責，並(或)同時監督貨幣、授信及外匯交易市場之發展(例如挪威、瑞典、智利及匈牙利)。

¹⁸ 中華民國支付及清算系統，中央銀行，民國 98 年 9 月，P33-34。

(Emergency Liquidity Assistance, ELA)，包括平時(維護順暢的支付系統)及系統性風險(預防)，係屬中央銀行權責。

(2) 監理機關之任務－金融體系穩定之策略架構

維護金融體系穩定及健全之重要原則，迄今雖仍不明確，惟鑑於國際經濟情況會影響國內之財政、貨幣及不動產等問題，進而對金融機構、金融市場及金融體系架構，故基本上有審慎個體(Micro-prudential approach)及審慎總體(Macro-prudential approach)二種途徑。審慎總體法之目標，係在防範發生金融危機(financial distress)時依據實質生產額對總體經濟所生潛在重大損失之風險。另一方面，審慎個體法之目標，則在限制「個別金融機構」之金融危機所生之風險，而不論及他們對整體經濟的衝擊。審慎個體法與消費者保護(存款人及投資人)較有關連，反之，審慎總體法係屬傳統總體經濟領域。實務上，上該兩者方法應結合並同時採行，以減少可能對金融體系穩定造成損害之內在及外生之風險(endogenous and exogenous risk)。

(3) 存款保險制度

存款保險係金融安全網之一環，目的在保障存款人權益並讓問題金融機構和平退場，以維護

金融安定，與「最後融通者」及「審慎監理」之功能，形成金融安全網之三個支柱。就國際存款保險經驗而言，存款保險制度具有保障存款人(尤其是小額存款)、健全金融體系及維持金融體系穩定之三大功能。當銀行發生擠兌顯示存款人喪失信心，由於存款人與銀行間資訊之不對稱、存款人無能力評估銀行的健全性及銀行易受流動資金不足影響等因素，可能導致金融體系不穩定危機。因此維護社會大眾信心之第一道防線係建立健全的銀行體系，而存款保險則係最後一道防線。目前國際間有關存款保險機制，已由處理問題金融機構之賠付者(Pay Box)轉為風險控管者(Risk-Minimizer)及損失控管者(Loss-Minimizer)之角色；先進國家為有效發揮存保機構保障存款人之權益及維護金融體系之安定，多賦予其獨立地位及應有職權，例如美國、加拿大等國存款保險公司為政府監理單位之一，又如日本政府在歷經金融危機後，已多次修改存款保險法，大幅調整強化日本存保公司之權能。我國自民國 88 年修改存款保險條例，改採強制投保後，存保公司已成為我國金融安全網之一環。

2-4-2 存保機制穩定金融之角色

存款保險為金融安全網不可或缺的一環，在這波金融海嘯中，存款保險穩定金融之重要性再度受到各界重視。存款保險國際組織亦積極透過多邊互動之平台，整合資源，群策群力，與國際金融監理組織攜手消弭風暴¹⁹。為期能共同因應國際金融動盪、致力穩定全球金融市場，國際存款保險機構協會(IADI)與國際組織積極擴展合作關係，建置國際間共同接受之準則，另並積極研究發展，將成果分享各界，促進專業經驗之加速交流與提升存款保險穩定金融功能。

(1)建置一致有效存款保險制度國際核心原則，提升穩定金融功能

國際存款保險機構協會(IADI)前於 2008 年 3 月發布「有效存款保險制度核心原則」，嗣後，金融穩定論壇(FSF)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)

¹⁹ 目前全球共計有 104 個存保機構，所成立之國際組織會員數最多者當屬國際存款保險機構協會(IADI)。該協會於 2002 年 5 月成立，總部設於國際清算銀行(BIS)，成員除各國存款保險機構外，尚包括部分國家中央銀行、金融監理機關、國際貨幣基金(IMF)及亞洲開發銀行(ADB)等國際金融組織，截至目前共計有 74 個會員，設立宗旨係期透過各國存款保險與金融監理機構間之交流與合作，以協助維持國際金融穩定。

及國際存款保險機構協會(IADI)於 2009 年 6 月 18 日正式對外聯合發布，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(詳附錄 2-6)，供各國建置有效之存款保險制度，並達成存款保險制度之公共政策目標及職責。

(2)有效之存款保險制度係健全金融體系及民眾信心之支柱

金融體系之穩定係經濟健全之要素，其對經濟成長及發展有重要貢獻，有效之存款保險制度係健全金融體系及民眾信心之支柱。

國際存款保險機構協會(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(Public Awareness of Deposit Insurance Systems)」、「存款保險制度之治理(Governance of Deposit Insurance Systems)」及「存款保險制度之資金籌措(Funding of Deposit Insurance Systems)」等三項國際準則(詳附錄 2-7)，

提出存款保險公眾意識之存在及運作，於存款保險制度中扮演著重要角色，而良好的治理架構(包括獨立運作、負責度、廉正度、透明度及充分揭露)是建立完善存款保險制度之一環，健全的基金籌措機制則係維持有效存款保險制度之重要因素，亦是維繫民眾信心及金融體系穩定不可或缺者，倘基金規模不足，將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。

國際存款保險機構協會(IADI)目前尚有保額(Coverage Limit)、理賠與回收(Claims and Recoveries)、法律保障(Legal Protection)、風險管理(Risk Management)、職權(Mandates)等五項報告草案即將完成並進行公開諮詢程序。此外，鑑於目前全球許多國家為因應金融危機宣布採行全額保障措施，致將陸續面臨如何順利轉為限額存款保險制度之問題，國際存款保險機構協會(IADI)亦將「全額保障轉換為限額保障(Transitioning)」列為本年度之優先研究議題。

(3)全球存款保險法規整合趨勢

本次金融風暴中，國際組織發現各國主管機關在運用存款保險制度相關措施作為因應時，有諸多項目缺乏全面性之協調機制。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²⁰。

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(詳附錄 2-8)，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，藉以推行完善存款保險制度之未來發展趨勢，其中金融危機發生前之整合現象²¹方面，內容包括(A)正進行整合者：顯性存款保險制度、存款保險機構之公共政策目標；(B)應加速整合者：保額、賠付；(C)可望進行整合者：資金籌措、職權、組織架構與機構治理、倒閉處理、會員資格、公眾意識。另金融危機引發之整合議題方面，內容則包括(A)保額；(B)跨國因應機制；(C)全額保障轉換為限額保障。

2-4-3 金融安全網之未來挑戰

全球金融危機目前看來似已解除，然而並不代表可能再次引發金融風暴的系統性風險已告消失，事實

²⁰ 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

²¹ 本部分主要摘自加拿大存款保險公司及國際貨幣基金組織於 2008 年之研究報告，詳 CDIC-IADI International Deposit Insurance System Survey, Current Designs and Trends, Oct. 2008 and David S. Hoelscher, Michael Taylor, and Ulrich H. Klueh, “The Design and implementation of Deposit Insurance Systems”, IMF, Dec.7, 2006.

上目前仍有三大系統性風險存在²²：

(1)銀行體系之系統性風險

全球銀行業已自金融風暴中逐漸復原，部分銀行業規模甚至還超過風暴之前的水準。根據估計，以資產計全球 10 大銀行所擁有的資產占全球銀行資產的比率高達 70%，遠高於 3 年前的 59%。銀行規模越大，也就代表其結構越複雜，而在所謂「大到不能倒」的原則之下，各國政府可能也益發不敢讓這些銀行倒閉。因此，如果這些銀行再度出現危機，勢必還需要以納稅人的血汗錢來營救。然而有些經濟學家擔心，銀行的規模越大，若是發生危機，其所需要的紓困金額也將會越多，而政府最終可能無力負擔，或是無法再靠借貸來籌資挹注。

(2)市場方面之系統性風險

金融風暴使得為信用違約提供保險的信用衍生性商品市場規模大增，然而參與此一市場的大都是如摩根大通等大型銀行。根據估計，此一市場 1 年可為銀行業帶來 100 億美元的營收，如果再度爆發信用緊縮危機，此一市場也將崩潰。而最令人擔心的是，目前主管機構根本不知道這些

²² 2009-12-08 華爾街日報在其專欄「展望(The Outlook)」中發出警告。

銀行或相關業者在此一市場的曝險程度有多高。

(3)全球經濟失衡之系統性風險

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

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

三、各國金融安全網因應系統性風險緊急機制

3-1 各國系統性風險緊急機制之法制規範

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

本節簡述美、英、德、歐盟、G20、日、韓及馬來西亞等主要國家系統性風險緊急機制之法源、認定標準與啟動程序，同時觀察存保機制在各項緊急應變措施中所擔任之任務或角色(美、英、德、日、韓及馬來西亞因應系統性風險處理機制詳表 3-1)。

3-1-1 系統性風險緊急機制法源問題

(1)美國

(A)穩定經濟緊急法案(The Emergency Economic Stabilization Act of 2008, H.R.1424)」—特別立法提高存款保險保障上限

2008 年 10 月 2 日表決通過「穩定經濟緊急法案(The Emergency Economic Stabilization

Act of 2008, H.R. 1424²³)」，並經總統於 10 月 3 日簽署，正式生效。將存款保險理賠最高額度，由 10 萬美元(本金加利息)提高為 25 萬美元，此項暫時性保障期限為期一年(美國國會已於 2009 年 5 月修法，延長 4 年至 2013 年底止)。另聯邦存款保險公司(FDIC)可向財政部借貸的金額，在 2009 年底前可無限制提高，以確保 FDIC 之流動性足以於銀行倒閉時保障存戶之存款。

(B)聯邦存款保險法第 13 條一對銀行新承作之優先債提供暫時性保證，以及對銀行無息存款帳戶存款全額保障

FDIC 依聯邦存款保險法第 13 條(c)(4)(g)系統性風險規定，於 2008 年 10 月 13 日發布、次日生效之「暫時流動性保障計畫」(Temporary Liquidity Guarantee Program, TLGP)過渡性規定(interim rule)，並於 11 月 21 日正式通過定案規定(Final Rule)，賦予 FDIC 得(a)對銀行新承作之優先債提供暫時性保證；(b)以及對銀行無息存款帳戶提供全額保障之權限；(c)提供債

²³ 該法案涵蓋三大部分：分別為「能源改進與延長法案(Energy Improvement and Extension Act of 2008)、延長稅制優惠及替代式最低稅負法案(Tax Extenders and Alternative Minimum Tax Relief Act of 2008)及穩定經濟緊急法案(The Emergency Economic Stabilization Act of 2008)。

務保證，包括對金融機構提供債務保證等²⁴。

(C)「金融穩定方案(Financial Stability Plan)」—注資及購買不良資產

2009年2月10日「金融穩定方案(Financial Stability Plan)」(詳附錄3-1)：

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

為促使金融機構持續對企業融資，依資本協助方案(Capital Assistance Program)，無法通過壓力測試(stress test)²⁵且經限期籌資仍未足安全水位之金融機構才具資格接受財政部注資，財政部將取得該金融機構之可轉換優先證券(convertible preferred security)，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。

(b)政府及民間共同投資基金(Public-Private Investment Fund,PPIF)

²⁴ FDIC 啟動系統性危機之例外處理措施如美聯銀行(Wachovia Corporation)案，採取損失分攤方式，其處理方式頗具彈性。由於美聯銀行係全美第4大銀行美國官方表示，倘若美聯銀行倒閉，將對全美金融系統產生「系統性風險」。爰此，美國政府援引1991年FDICIA之系統性風險例外處理機制，以「停業前財務協助(open bank assistance, OBA)」的方式進行處理美聯銀行，且不受「最小成本(least cost)原則」的限制，提供財務方式(OBA)非為很好的處理模式。

²⁵ 財政部將與各監理機關，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)，共同研擬改善銀行資產負債表資訊揭露之方案，並提出壓力測試機制以評估銀行之風險。

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，PPIF 透過財政部出資與民間投資人合資成立基金的方式，向銀行購買不良資產，為收購不良放款，PPIF 將發行債券籌資(debt-financing)，由 FDIC 提供保證。

(2)英國

(A) 建置金融穩定委員會 (Financial Stability Committee)

新銀行法賦予英格蘭銀行具有監理銀行同業間支付系統角色之法源基礎，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²⁶。

目前英國金融安全網三方機構，包括財政部、英格蘭銀行及金融監理署(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更具正式且透明的架構，規劃於 2009 年第三季立法設置金融穩定理事會(Council for Financial

²⁶ 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。

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

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、金融監理署(FSA)、金融服務賠付機制(FSCS)及他國之中央銀行及監理機關。

建立問題銀行特別處理機制(Special Resolution Regime, SRR)，提供具法源之措施，以處理財務陷入困境之銀行，相關措施包含私人機構承受購併、過渡銀行及暫時性國有化(詳附錄 2-3(1))。

(B)符合公共利益下啟動 SRR 措施

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。

英格蘭銀行需先與金融監理署(FSA)及財政部會商後再決定是否採用 SRR 措施及應進行的方式，在決定銀行倒閉程序前，英格蘭銀行亦須先與金融服務賠付機制(FSCS)會商。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。

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。

(3)德國

德國的「金融市場穩定法」，旨在維持德國金融市場之穩定性及流動性，該法於 2008 年 10 月 17 日聯邦議會兩院通過，並依該法設立金融市場穩定基金(SoFFin)。截至 2009 年 3 月統計，德國金融機構共向 SoFFin 提出 2,940 億歐元的救援申請，獲批准為 1,970 億歐元，其中 1,780 億歐元為信貸擔保(詳附錄 3-2)。

(A)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

以金融市場穩定基金名義辦理依該法為基礎所委託之任務，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。該機構係由管理委員會(The Management Committee)領

導²⁷，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。基金下設有金融市場穩定基金小組²⁸，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²⁹。

(B)財源全部來自稅收：總計得運用額度為 4,800 億歐元(約新臺幣 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。

(C)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(以上金融機構統稱金融部門企業)，以及資產證券化之特殊目的公司(SPV)。基金之穩定措施自 2008 年 10 月 17 日公布生效起至 2009 年 12

²⁷ 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。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。

²⁸ 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。

²⁹ 小組成員對其在小組運作所知之所有資訊負保密義務，基金之行政管理費由聯邦政府負擔。

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。

(D)援助方式包括債務擔保、注資、風險承擔。

(4)歐盟

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。

(5)G20

G20 各國領袖為解決當前的經濟危機，將「金融穩定論壇(Financial Stability Forum), FSF」升級，成立金融穩定委員會(FSB)，該委員會將協助

國際貨幣基金(IMF)對全球經濟及金融市場建立早期風險預警機制。

金融穩定委員會(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。

(6)日本

日本為因應金融危機之發生，防止系統性風險，於平成12年(2000年)5月31日修正「預金保險法」，建立因應金融危機發生之機制。依日本存款保險條例第102條第1項規定，當日本整體金融安定面臨相當嚴重威脅，或某一區域性多數金融機構經營困難時，確認其系統危機狀況並應即採特別措施³⁰，存款保險機構呈報「金融危機管理委員會」決議並呈核首相(內閣總理大臣)後採取對抗金融危機之措施。金融危機管理委員會是首相的諮詢機構，為回應金融危機或其他重大事件能

³⁰ 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。

集思廣益而組成(如大型或連串金融機構倒閉)，藉由政府相關單位以審慎方式改進執行方法。委員會由首相主持，並由內閣秘書長(官房長)、金融大臣³¹(Minister of Financial Services)、金融廳長官(Commissioner of the Financial Services Agency)、財務大臣及日本銀行總裁組成。

具體而言，如金融機構之倒閉，將對其所經營業務地區信用秩序之維持，造成極為重大之影響者，內閣總理大臣得經「金融危機管理委員會」之決議，為必須採取下列三種措施之認定：

(A)對金融機構資本挹注

當日本存款保險公司(DICJ)接到金融機構，已獲授權(股東會或董事會)之資本挹注申請案，俾嗣後其資本適足比率符合規定時，需呈報金融廳長官及財務大臣之核准，以購買包括普通股、特別股、次順位債券或其他資本方式，辦理資本挹注³²。

(B)財務援助超過現金賠付成本

³¹ 金融大臣為金融再生委員會主委，負責倒閉金融機構之處理及挹注資金於資本適足率不足之金融機構。

³² 2003年5月日本第五大銀行瑞穗銀行控股公司(Resona Holdings)向該會求助，要求緊急挹注資本，因簽證會計師質疑該公司會計政策，使該公司資本適足率已經降到2%，而非帳列之6%。經政府同意提供1.96兆日圓的資本，致使政府持有該控股7%股權；截至2003年12月對金融機構資本挹注累計至12.4兆日圓，部分清償後，餘額為11兆日圓。

當財務援助超過現金賠付成本被核准時，由金融廳長官立即對接管人下達上開接管倒閉金融機構命令。當將其營運讓與承受金融機構完成合併時，存保公司提供財務援助，如此即可達到全額保障存款人之目的，避免產生預期之危機。

所謂「現金賠付成本」係估算理賠保險金給倒閉金融機構存戶所需成本，具體而言，概估保險理賠金加概估保險理賠成本然後扣掉概估清算分配即為現金賠付³³成本。

(C)特別危機管理

在特別危機管理發生時，經呈報金融廳長官核准，日本存款保險公司(DICJ)取得問題銀行股權，同時由金融廳長官依特別危機管理方式指派董監事及稽核人員。於此，需釐清前任管理階層人員民事、刑事責任，而特別危機管理之金融機構亦應儘速完成業務移轉予承受金融機構，如此即可達到全額保障存款人之目的，並避免危機擴大。

(7)韓國

³³ 截至2003年6月資金援助累計169件，金錢贈與金額17兆8,419億日圓，購買資產(不良資產)金額6兆3,663億日圓。其中最大三筆金錢贈與為1998年10月日本長期信用銀行之3.2兆日圓、同年12月日本債券信用銀行3.1兆日圓及1997年11月之北海道拓殖銀行1.7兆日圓。

韓國於 2002 年 12 月 26 日修正「存款人保障法」時，為配合後存款全額保障時代之來臨，乃參酌美國「聯邦存款保險公司改革法」之立法例，引進最小成本處理原則。亦即，韓國存款保險公司(Korea Deposit Insurance Corporation,KDIC)於為現金賠付或對要保金融機構或其金融控股公司提供財務協助時，應採取對存款保險基金所造成損失最小之方法³⁴。相對地，該公司存款保險委員會如認為問題金融機構一旦清理或破產，將嚴重影響金融系統之穩定時，KDIC 得不依最小成本處理原則之規定，而採取其他現金賠付或財務協助措施³⁵。問題在於，KDIC 執行最小成本處理原則之標準及程序為何，韓國「存款人保障法」第 38 之 4 條本身並未明定，而授權由總統以命令定之³⁶。

(8)馬來西亞

依據馬來西亞財政部及中央銀行於 2008 年 10 月 16 日聯合聲明保障金融體系之信心，修正存款保險法第 66 條 B 項規定，授權存保公司提供保障並促進金融體系穩定及維持存款人信心之穩定保險機制，賦予馬來西亞存款保險公司(MDIC)無需

³⁴ See Depositor Protection Act Art.38-4(1)(2002, Korea)。

³⁵ See Depositor Protection Act Art.38-4(3)(2002, Korea)。

³⁶ See Depositor Protection Act Art.38-4(4)(2002, Korea)。

經國會核准有權自行決定採行全額保障或增加保額之權限，採行全額保障自 2008 年 10 月 16 日至 2010 年 12 月 31 日。

穩定保險機制規範於穩定保險命令及財政部訂定之相關命令，穩定保險命令本質上應為暫時性措施，且財政部可修改其施行期間。

穩定保險命令授權存保公司提供比最高保額 60,000 RM 更高之保障額度，亦允許存保公司保障要保機構或非要保機構之任何負債或金融商品，其有別於一般存款保險。另依第 66 條 D 項規定，穩定保險機制之管理方式應同一般存款保險。

3-1-2 系統性風險之認定標準

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

大多數設置有存保制度之國家係以(1)問題銀行

有很高的全國或地區性市場占有率(如超過 8%—10%)作為判定依據，或其對該國經濟或金融體系，或對地區性經濟及當地金融體系有重大影響性；(2)或當問題銀行以最小成本法方式處理，對於經濟情勢或金融穩定有嚴重負面效果者；(3)或因傳播擴散效應，造成其他收受存款機構有發生連鎖流動性危機效應之虞，或造成多數往來金融同業重大損失有發生經營危機之虞，嚴重影響金融服務及支付系統之正常運作；(4)或單一吸收存款金融機構之存款總額占全體金融機構總存款達 1% 以上，若其發生經營危機，需依法為監接管或停業處理時，亦視為有發生系統性危機³⁷。

美國參眾二院特別立法提高存款保險理賠額之穩定經濟緊急法案(The Emergency Economic Stabilization Act of 2008, H.R.1424)」係鑑於美國金融市場已無法發揮其中介功能，並已造成信用緊縮而影響企業及個人融資，為改善市場流動性暨協助持有不動產擔保證券等債券之金融機構提高流動性並恢復償付能力。另美國聯邦存款保險公司(FDIC)依聯邦存款保險法第 13 條(c)(4)(g)規定，就系統性風險認定亦無具體明確定義。

³⁷ 參考金管會所訂處理金融機構經營危機作業要點第 7 點。

英國銀行法第 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。

參酌德國、日本及其他國家就系統性風險規定或金融穩定機制啟動亦均無具體明確定義。

3-1-3 系統性風險緊急機制之啟動與決策

美財政部長(經向總統諮詢後)依據存保公司董事會(經董事會三分之二以上董事表決通過)及聯邦準備理事會(經理事會三分之二以上理事表決通過)之書面建議而作成決定後，存保公司得採取其他措施(The corporation may take other action)或依本條提供必要之援助；英國由英格蘭銀行在決定採行何種特別處理機制前應先考量是否合乎公共利益，並由財政部主導評估是否符合公共利益，但仍由英格蘭銀行做最後的決定；德國由金融穩定委員會主導；日本由存款保險機構呈報「金融危機管理委員會」決議並呈核首相(內閣總理大臣)後採取因應措施；韓國授權總統以命令定之，均有嚴格之程序而由金融安全網成員共同參與或組成專司系統性風險之合議委員會啟動決策，存保機制則為呈報或執行機關。

表 3-1 特定國家因應系統性風險處理機制

國家	啟動法源	摘要	啟動認定標準	啟動機關	啟動程序	資金來源	存保機制參與角色
美國	「穩定經濟緊急法案」2008年10月3日通過	1.存款保險保障額度10萬美元提高為25萬美元 2008年10月3日～2009年12月31日，保障期限1年(已修法延長至2013年底止)。 2.依該「穩定經濟緊急法案」第136條規定，聯邦存款保險公司董事會未來依聯邦存款保險法規定，調整保費制度時，不得將該暫時性方案所生影響納入考量因素。	國會	國會	特別立法	公共基金8500億美元紓因案，聯邦存款保險公司(FDIC)可向財政部借貸的金額，在2009年底前可無限制提高	存款保險保障額度提高
	聯邦存款保險法第13條(c)(4)(g)2008年10月13日發布暫時流動性保障計畫	1.對銀行間放款提供暫時性保障 美國聯邦存款保險公司(FDIC)於2009年6月30日前，對其要保機構、美國銀行控股公司、金融控股公司及儲貸控股公司新承作之優先債提供暫時性之保證，包括一般本票、商業本票、銀行間放款等無擔保債務，擔保期3年，並收取保證費用，另保障額度不得超過2008年9月30日債務總額的1.25倍。 2.FDIC於2009年12月31日前，對FDIC要保銀行之無息交易存款帳戶提供全額保障(已修法延長至2010年6月底止)。	當採用最小成本對經濟狀況或金融穩定有嚴重負面影響，且採取非成本方法將可避免或減緩後果時，可不處理成本最小的規定限制。	財政部長	財政部長(經向總統諮詢後)依據存款公司董事會(經董事會三分之二以上董事表決通過)及聯邦準備理事會(經理事會三分之二以上理事表決通過)之書面建議而作成決定後，存款公司得採取其他措施)或依本條提供必要之援助。	存款保險基金及特別保費	1.對銀行間放款提供暫時性保證 2.無息存款帳戶提供全額保障 3.對金融機構提供債務保證

國家	啟動 法源	摘 要	啟動認 定標準	啟動 機關	啟動程序	資金來源	存保機制 參與角色
	金融 穩定 方案 2009 年 2 月	1.成立金融穩定信託基金 (Financial Stability Trust) 其中資本協助方案 (Capital Assistance Program)：為促使金融機構持續對企業融資，對無法通過壓力測試(stress test)且經限期籌資仍未足安全水位之金融機構始能由財政部提供資金 ³⁸ 。該項資金及證券由新成立之金融穩定信託基金管理。 2.成立政府及民間共同投資基金 (Public-Private Investment Fund, PPIF)：由政府及民間共同出資，成立5,000億至1兆美元的投資基金，向銀行購買不良資產。收購不良放款，PPIF將發行債券籌資 (debt-financing)，由FDIC提供保證 ³⁹ 。	壓力測 試	財政 部	財政部將與相關監理機關包含聯邦準備理事會(Fed)、聯邦存款保險公司(FDIC)、金融管理局 (OCC) 及儲貸機構監理局(OTS)共同研擬改善銀行資產負債表資訊揭露之方案，並提出一套前瞻性之壓力測試機制，以評估銀行之風險。	部分來自問題資產援助計畫(TARP)，其餘PPIF50%股本投資	FDIC 提供保證 ⁴⁰

³⁸ 財政部取得該金融機構之可轉換優先證券(convertible preferred security)，並可於一段時間內轉換為普通股，該項資金及證券由新成立之金融穩定信託基金管理。

³⁹ 不良放款收購：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，FDIC 以公開標售的方式，決定參與 PPIF 計畫之民間投資人。

⁴⁰ 不良放款收購：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，FDIC 以公開標售的方式，決定參與 PPIF 計畫之民間投資人。

國家	啟動 法源	摘 要	啟動認 定標準	啟動 機關	啟動程序	資金來源	存保機制 參與角色
英國	英國 銀行 法 2009 年 2 月通 過	目的在強化主管機關處理銀行體系危機、保護存款人及維護金融安定之能力，藉由提供全面且永久性法定架構，以處理銀行陷入經營困境前後所衍生之問題，攸關系統性風險機制修正重點如下： 1. 建立問題銀行特別處理機制 (Special Resolution Regime, SRR)，以處理財務陷入困境之銀行，相關措施包含私人機構承受購併、過渡銀行及暫時性國有化。 2. 建置銀行破產處理程序 (bank insolvency procedure)，適用於商業銀行、儲蓄銀行及信用合作社，銀行倒閉清償處理之標準程序，協助加速英國金融監理署 (FSA) 之賠付機制 (FSCS)。 3. 建置銀行管理程序 (bank administration procedure)，適用於將問題銀行部分業務移轉至民間承購者或過渡銀行，銀行管理人則由法院指派。 4. 修改金融服務市場法 (Financial Services and Markets Act 2000)，以配合英國 FSA 之新賠付機制。	英格蘭銀行僅能在符合下列公共利益的情形下採取 SRR 措施	英格蘭銀行 金融監理署 (FSA)	英格蘭銀行需先與 FSA 及財政部會商後再決定是否採用 SRR 措施及應進行的方式，在決定銀行倒閉程序前，英格蘭銀行亦須先與金融服務賠付機制 (FSCS) 會商。	FSCS 分攤執行 SRR 措施所衍生之費用，動用國家貸款基金 (National Loans Fund) 予 FSCS	1. 採事前籌措資本金累積保險基金 2. FSCS 分攤執行 SRR 措施所衍生之費用，且分攤之費用不能超過賠付所需的金額，且須雇用獨立資產評估專家以計算倒閉資產可回收的金額 (第 171 條)。

國家	啟動 法源	摘 要	啟動認 定標準	啟動 機關	啟動程序	資金來源	存保機制 參與角色
德國	金融市場穩定法 (FM StG) 2008 年 10 月 17 日由聯邦議會兩院通過	德國的「金融市場穩定法」旨在維持德國金融市場之穩定性及流動性，其重點如下： 1. 組織架構：依金融市場穩定法規定，設立金融市場穩定基金，並成立金融市場穩定機構，依法管理該基金。 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，其中 4,000 億歐元用於提供最長為期 5 年之銀行債務擔保；另 800 億歐元用於注資或購買市價偏低之有價證券。 3. 適用對象及運作期間： ■ 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)及其所屬金融控股公司(以上金融機構統稱金融部門企業)，以及資產證券化特殊目的公司，受援助對象以具適當之自有資本率為要件。 ■ 基金運作期間自 2008 年 10 月 17 日至 2009 年 12	維持德國金融市場之穩定性及流動性	該機構係由管理委員會主導	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。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。	4,800 億歐元來自稅收	無

國家	啟動 法源	摘 要	啟動認 定標準	啟動 機關	啟動程序	資金來源	存保機制 參與角色
		月31日止。 4.援助方式： ■保證：自法案生效日至2009年底於4,000億歐元額度內，對金融部門企業所生債務(期限5年內者)提供保證，對於提供保證應徵收適當金額之對價報酬。 ■挹注資本：注資金融部門企業，例如取得其股份、隱名投資及承受該類企業之自有資本部位，原則以100億歐元為上限。 ■風險承擔：得就金融部門企業對在2008年10月13日前持有之風險部位，以收購或其他方式提供保障，原則以50億歐元為上限。					
日本	日本存款保險條例第102條第1項規定(2008年金融風暴未調整保額)	日本存款保險條例第102條第1項規定，當日本整體金融面臨相當嚴重威脅，或某一區域性多數金融機構經營困難，確認其系統危機狀況時應即採特別措施，存款保險機構呈報「金融危機管理委員會」決策並呈核首相(內閣總理大臣)後採取對抗金融危機之措施。	整體金融安定面臨相當嚴重威脅，或某一區域性多數金融機構經營困難時	首相(內閣總理大臣)	存款保險機構呈報「金融危機管理委員會」決策並呈核首相(內閣總理大臣)後採取對抗金融危機之措施	1996年6月至2002年3月實施全額保障之過渡措施國會授權在15兆日圓範圍內，成立金融危機處理基金	存款保險機構呈報

國家	啟動 法源	摘 要	啟動認 定標準	啟動 機關	啟動程序	資金來源	存保機制 參與角色
	)	是首相的諮詢機構，為回應金融危機或其他重大事件能集思廣益而組成（如大型或連串金融機構倒閉），藉由政府相關單位以審慎方式改進執行方法。委員會由首相主持，並由內閣秘書長（官房長）、金融大臣 ⁴¹ （Minister of Financial Services）、金融廳長官（Commissioner of the Financial Services Agency）、財務大臣及日本銀行總裁組成。					
韓國	「存款人保障法」第38之4條 1997年亞洲金融危機時採取存款全額保障之緊急措施至2000年底（2008年金	韓國存款保險公司（KDIC）於為現金賠付或對要保金融機構或其金融控股公司提供財務協助時，應採取對存款保險基金所造成損失最小之方法。存款保險委員會如認為問題金融機構一旦清理或破產，將嚴重影響金融系統之穩定時，KDIC得不依最小成本處理原則之規定，而採取其他現金賠付或財務協助措施 ⁴² 。KDIC執行最小成本處理原則之標準及程序為何，韓國「存款人保障法」第38之4條本身並未明定，而授權由總統以命令定之。	如認為問題金融機構一旦清理或破產，將嚴重影響金融系統之穩定	存款保險委員會	KDIC執行最小成本處理原則之標準及程序，授權由總統命令定之。	1998年至2002年間，挹注大筆公共資金投入改革，共花費處理成本高達69兆韓圓，其中49兆韓圓係由政府編列預算承擔，餘20兆韓圓係以向要保機構徵收25年（2003年至2027年）之特別保費方式（費率為萬分之	

⁴¹ 金融大臣為金融再生委員會主委，負責倒閉金融機構之處理及挹注資金於資本適足率不足之金融機構。

⁴² See Depositor Protection Act Art.38-4(3)(2002, Korea)

國家	啟動 法源	摘 要	啟動認 定標準	啟動 機關	啟動程序	資金來源	存保機制 參與角色
	風 暴 未 整 額 保 額)					10) 分攤 金融危機 之處理成 本。	
馬 來 西 亞	政 策 宣 示 全 額 保 障 2008 年 10 月 16 日 通 過 修 正 款 保 險 第 66 B 項 規 定	授權存保公司提供保障，並為促進金融體系穩定及維持存款人信心，賦予馬來西亞存款保險公司(MDIC)無需經國會核准有權自行決定採行全額保障或增加保額之權限，採行全額保障自2008年10月16日至2010年12月31日。穩定存款保險機制規範於穩定存款保險命令及財政部訂定之相關命令，穩定存款保險命令本質上應為暫時性措施，且財政部可修改其施行穩定存款保險命令授權存保公司提供比最高保額60,000 RM 更高之保障額度，亦允許存保公司保障要保機構或非要保機構之任何負債或金融商品，其有別於一般存款保險。另依第66條D項規定，穩定存款保險機制之管理方式應同一般存款保險。	保障並 促進金 融體系 穩定及 維持存 款人信 心之穩 定	MDIC	MDIC無需經國 會核准有權自 行決定採行全 額保障或增加 保額之權限	聯邦合併 基金	全額保障

資料來源：各國官方網站及媒體資訊。

3-2 各國系統性風險緊急機制之處理模式

2008 年金融海嘯之特色在於許多先進國家之大型

金融機構發生經營危機，鑑於金融機構「太大不能倒 (too big to fail)」之魔咒，各國政府不願放任大型金融機構破產倒閉，而需採各類措施讓該等金融機構持續營運。例如，將問題金融機構國有化(2008 年 2 月英國政府宣布北岩銀行國有化)、安排其由大型金融機構予以合併(2008 年 3 月 JPMorgan Chase 購併投資銀行 Bear Stearns)或接管(2008 年 9 月美國政府接管房貸業巨人 Fannie Mae 及 Freddie Mac)。

3-2-1 直接挹注資金援助方式

(1)不斷投入公共資金，政府負擔沈重

2008 年 9 月 15 日美國華爾街大型投資銀行 Lehman Brothers 受房貸危機影響，求售無門後聲請破產保護。是時，全球資金流動大恐慌，資金借貸市場快速枯竭。各國政府急起投入鉅額資金，採取各類措施挽救金融危機，主要措施有四⁴³：

(A)對金融機構挹注資本(含特別股)，如：美國、英國、比利時、愛爾蘭、荷蘭、瑞士等國。

(B)財政部貸款予金融機構或購買其流動性欠佳資產，如：美國、英國、加拿大、希臘、挪威、

⁴³ See “The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis”, P6-7, Prepared by the Fiscal Affairs Department, IMF, March 6, 2009.

瑞典等國。

(C)中央銀行授予信用額度、購買資產擔保證券或資產交換，如：美國、英國、瑞典、瑞士等國。

(D)對金融機構之負債(存款或同業拆借等)提供保證，如：美國、英國、奧地利、比利時、法國、愛爾蘭、荷蘭、西班牙、瑞典、日本、韓國、俄國等國。

按國際貨幣基金(IMF)之統計⁴⁴，迄2009年2月止，G20國家投入救援金融危機之資金占GDP之3.3%，若加計保證部分則高達27.9%。值得注意的是，已開發國家(advanced economies)前開比例分別為5.2%及43.1%，惟開發中國家(emerging economies)則明顯為低，分別為0.1%及2.3%。

據前開數據分析，2008年金融海嘯受創嚴重地區集中於先進國家，如：美國及西歐地區國家，特別是該等地區具系統性重要(systemically important)之大型金融機構。係因先進國家金融機構挾其金融創新之優勢，大量承作高風險衍生性金融商品，高槓桿財務操作，以致景氣逆轉時，損失難以估算。反之，開發中國家金融機構之業

⁴⁴ See “The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis”, P7, Prepared by the Fiscal Affairs Department, IMF, March 6, 2009.

務多屬傳統業務，對新種金融商品涉入較淺，受金融海嘯襲擊程度較輕。

(2)金融機構「太大不能倒」之省思

2008 年金融海嘯主要問題在於許多國家之大型金融集團發生經營危機，因而引發一個敏感問題：「太大不能倒之金融機構(大型金融集團)存在於金融體系內，其意義何在？」大型金融集團之業務規模鉅大且複雜，若經營失敗必會對經濟產生嚴重負面效應，究竟平時該類型金融機構對整個國家或區域有多大之經濟利益？除非對金融體系之實質利益明顯大於其承受風險所生之損失，否則納稅人有權質疑金融機構不斷擴大業務規模及複雜度之正當性。因為，平時大型金融集團之經營利益歸股東及經理人，惟經營失敗之結果卻由納稅人承受，道德危險明顯可見。

(A)經濟規模之迷思

過去 20 年來，金融機構擴大業務版圖之理由概略有：業務擴大可達經濟規模之效益，參與不同金融市場及交易各類金融商品達分散風險效果，業務規模大有利於參與國際金融市場、運用數量化科技有效控管風險，進而以較低資本要求達中小型金融機構所不及之營運效果。

惟 2008 年金融危機證明 Basel II 允許大型金融機構運用進階法評估風險並得降低資本要求，係國際金融監理組織對大型金融機構之風險管理及風險分散措施過度樂觀。此外，學界研究發現，大型金融機構所謂經濟規模效益並不如預期，反而利潤主要來自於加強核心業務之營運效益，而非複雜化經營業務⁴⁵。

(B) 公平競爭之議題

歐盟執委會(European Commission, EC)於 2009 年 7 月 22 日發布一項歐盟地區金融改革計畫，旨在讓受會員國政府援助之金融機構重建生存能力(viability)。EC 對會員國為防範金融危機擴大而金援問題金融機構並不反對，但卻相當關切金融市場公平競爭遭受扭曲之問題。過去數年來，問題金融機構承擔過多業務風險及經營策略欠當，按市場經濟法則，應已遭受市場淘汰，受政府金援得以倖存，已是破壞公平競爭機制，對歐洲單一市場之長期發展相當負面。再者，歐盟地區金融機構受金融海嘯之影響程度各有不同，問題金融機構接受政

⁴⁵ See “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.

府金援對其他經營尚屬健全者相當不平等。此外，各國政府金援其問題金融機構時，無形中阻礙其他國家金融機構進入跨國金融市場⁴⁶。因此，EC 認為會員國金援問題金融機構應為短期性措施，會員國應提交具體可行之重建計畫，並說明問題金融機構如何不受政府援助而能維持長期生存能力，儘可能限縮不公平競爭情形。

3-2-2 移除不良資產機制

各國政府對其經營不善金融機構給予上述各項財務協助，皆屬「救急」之短期性措施，惟若恢復渠等機構長期性存活能力，移除不良資產(Bad Bank)⁴⁷才是首要途徑，唯有讓資產負債表呈現明朗暨健全狀

⁴⁶ See “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.

⁴⁷ 「Bad Bank」一詞源於 1988 年美國 Mellon 銀行之重整事件，當時 Mellon 深受投資不動產相關金融商品及放款所累，就像目前「有毒資產」一樣，當時不動產之價值有極大不確定性。Mellon 被分割為二個事業體，即 Good Bank 及 Bad Bank。不良資產適度轉銷呆帳後移至 Bad Bank(名為 Grant Street)，並對該事業體挹注一定資本，以防不良資產價值再度減損。因此，Mellon 之不確定性掃除一空，顯著拉抬股東及債權人之信心，Mellon 因而得以籌募新資，營運重新出發並業務蒸蒸日上，另 Grant Street 亦於 7 年後清算結束營業，且未曾再額外挹資。嗣後 Bad Bank 機制為部分國家於處理系統性金融危機採用，如：1990 年代瑞典金融危機及 1997 年南韓金融危機。通常 Bad Bank 之營運長達數年，係為避免市場之不確定性而導致資產遭受不必要之急售損失，俟不良資產價值趨於穩定後再出清資產了結業務。最後，設置 Bad Bank 須有一個重要前提，即 Good Bank 須有長期性之適足獲利能力，俾取得存款人及債權人之信心，並能籌募新資。否則，不論事業體如何分離，均無法掩蓋銀行瀕臨倒閉之事實。

態，才能吸引私部門投入資金，使公部門各項援助措施得以退場，回復市場競爭及制約機制。

(1)Bad Bank 主要爭議

(A)不良資產之公平價值不易評估

美國布希政府剛設置 7,000 億美元問題資產援助計畫(TARP)資金時，原始目的之一即是收購金融機構所持「有毒資產(toxic assets)」，嗣後發現該等不良資產性質複雜，且與住宅及信用市場有極高連動性；多屬櫃台交易商品，於金融市場幾無流動性可言；欠缺市價可供參考，即便偶有交易案例，報價差異極大，難以評定其真實經濟價值(real economic values)；多屬客制化暨獨特性商品，即便屬性相近，亦難就此價類推彼價。

(B) Bad Bank 如何籌措資金運轉

許多國家已有不良資產買賣市場，買方為資產管理公司(AMC)，惟於金融危機初期，因不良資產之標的資產(underlining assets)價值尚未明朗，買方常基於風險考量不願參與買賣。因此，需有公權力介入主導移除金融機構之不良資產。惟 2008 年金融海嘯所致之不良資產數額龐大，倘由政府全數出資一次買斷金融機構之不良資產，清除金融機構之財務不確

定性，則需花費驚人公共資金。一則民意機關未必同意預算，即使同意，其後果將是極為沈重之財政負擔，若景氣一直未能好轉，恐怕成為惡性循環，對長期經濟成長更為不利。因此，美國對於全數政府出資買斷金融機構之不良資產，不論是國會或行政部門皆持保留態度，故而折衷採政府及民間共同投資計畫。德國則屬另一類型，政府居於協助者角色，不良資產之損失最後承受者仍是金融機構，惟不論模式為何，皆有利弊(詳後文(2)(B))。

(C)不良資產如何管理

Bad Bank 收購不良資產後即要面臨管理之問題，最理想之方式係於市場價值合理時出售之，儘速回收資金。惟所謂「價值合理」係難以得知及判斷，故在尚未出售前，須有必要之管理，且管理時間之長短難以預知。一般而言，不良資產依資產種類不同，其管理各有所屬專業，因此政府主導之 Bad Bank 需聘用相當數額專業人員，且為階段性任務，又受公共利益及薪酬限制等規範，能否招募適足專業人才不無疑慮。再者，執行政府任務常是程序正義較利潤重要，由公部門管理 Bad Bank 是否能發揮最大經濟效益亦有問題。此外，不良資

產或可委外管理，以解決公部門專業不足之問題，惟委外管理須支付相當費用，最後亦會反應在經濟效益上。

(2)美國、德國、瑞士處理 Bad Bank 案例

(A)美國政府及民間共同投資計畫(Public-Private Investment Program, PPIP)

按英國經濟學人(The Economist)週刊之報導，迄 2008 年底，美國前十大銀行所持之不良放款及證券部位分別約 3.6 兆及 3.7 兆美元，合計占渠等銀行資產總額之 3 分之 2。雖然放款不依市價法評價，但預估 2008 年底該等銀行不良放款之未實現損失約 1,100 億美元，一旦認損，將會侵蝕 4 分之 1 淨值。此外，約有 16%之不良證券被歸類為「第三級(Level 3)」，亦即該等證券未有可靠市價可供參考評價，核算 Level 3 證券之部位約為該等銀行淨值之 1.5 倍，資產品質嚴重惡化⁴⁸。

2009 年 3 月 23 日歐巴馬政府發布處理不良資產新方案 PPIP，旨在移除美國金融機構之不良資產，健全財務結構，以活絡金融機構放款業務，進而重建美國金融體系，避免美國政

⁴⁸ See “It takes two to tango”, The Economist, March 26, 2009.

府最不想要之結局－將大型金融機構國有化。該計畫擬收購高達 1 兆美元流動性欠佳之不良資產，美國政府將提供 750 億至 1,000 億美元之問題資產援助計畫(TARP)資金做為收購財源。此外，亦將搭配聯準會(Fed)之無追索權擔保融資及聯邦存款保險公司(FDIC)提供之債務保證⁴⁹。

TARP 在布希政府時代即已擬定以公共資金收購金融機構之不良資產，惟囿於資金有限，預估難以有效處理龐大不良資產而作罷。此外，收購價格不易界定，收購價格過高，有以公共資金圖利金融機構之嫌；收購價格過低，金融機構立即面臨資產大幅減損之窘境，沖擊資本適足性，能否繼續存活亦成一大考驗，無法鼓勵金融機構出售不良資產。

不論問題金融機構最後是否被國有化，其持有之不良資產必需適時予以移除，否則不利金融體系之健全發展，對經濟之長期發展產生傷害。況且渠等不良資產久懸不決，市場交易幾近停滯，金融市場之活力日益僵化。歐巴馬政府上任後，修正 TARP，結合私部門力量，

⁴⁹ See Margaret Kempner, "FAQ on the Public Private Investment Plan", Brown Brothers Harriman, March 24, 2009.

共同處理不良資產，其計畫主要目的有二：一是擴大處理之能力，並為渠等不良資產建立交易市場；另一是藉由私部門之參與收購，找出公平交易價格。

PPIP 擬收購之標的主要有二大部分：放款及 2009 年以前發行之資產擔保證券(以租賃、商用或住宅不動產放款、其他合格資產為擔保發行者)，其中證券須受二家以上信評機構評等為 AAA 等級者。

(a)不良放款

金融機構之不良放款將由聯邦存款保險公司(FDIC)負責辦理公開標售事宜，每一標案由個別「政府及民間共同投資基金(public-private investment fund, PPIF)」參加投標，得標之 PPIF 得以得標價之 85%為擔保發債融資，並由 FDIC 擔任債務保證，或透過「定期資產擔保證券融資措施(Term Asset-Backed Securities Loan Facility, TALF)」向聯邦準備銀行融資⁵⁰，剩餘 15%價金由投資人與財政部共同負擔，但投資人至少須負擔半數以上。有關 PPIF 之設置、

⁵⁰ 有關 TALF 之細節請參閱
<http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/monetary/20081125a.htm>.

融資及營運等事宜須受 FDIC 之監督及管理。參與放款標案之投資人資格條件較參與不良證券之投資人寬鬆，包括：金融機構、自然人、保險公司、共同基金、退休基金。此外，美國政府亦鼓勵小企業、弱勢團體或婦女組設之企業參與，惟需先經 FDIC 核准⁵¹。

(b)不良證券

資產擔保證券之標案模式與放款標案略有不同，證券標案未有 FDIC 之參與，除財政部與投資人合資外，其融資管道為聯邦準備銀行之 TALF。該屬 PPIF 由投資人負責管理並受財政部監督。合格投資人之門檻較為嚴格，如：自有資金至少 5 億美元，須有管理類似標的資產之資歷及能力，管理資產之規模至少 100 億美元以上，投資人總部須設立於美國境內等⁵²。

另外，對於 PPIP 機制之評析，包括：

(a)提供鉅大誘因，鼓勵投資人參與：許多基金公司之資金來源多屬短期性，惟美國金融機

⁵¹ See “Legacy loans program summary of terms” & “PPIP for legacy loans Frequently Asked Questions”, available at <http://www.fdic.gov/llp/index.html>.

⁵² See “Legacy securities PPIF summary of terms” & “Legacy securities PPIF Frequently Asked Questions”, available at <http://www.fdic.gov/llp/index.html>.

構所持不良資產卻為長天期之金融商品，在未有 PPIP 機制之支援，基金公司以短支長之資金管理模式，投資不良資產會暴露於鉅大流動性風險中，倘若金融市場資金緊縮，投資人為調度資金容易出現賠本出售所購資產之情形。PPIP 機制提供投資人長天期擔保融資，強化投資人參與 PPIP 之信心。再者，投資槓桿倍數高，投資人不須自籌鉅額資金。按財政部公布之初步方案，投資人僅須自籌 7.5% 資金，亦即 1 兆美元之交易，私部門僅須支付 750 億美元。此外，按 PPIP 之交易模式，投資人承受之風險相對有限，如同買一個 call option，所有損失風險僅限於 7.5% 之資金部位，其餘損失將由美國政府承受；反之，若有獲利，投資人將與美國政府按出資之比例分享，交易條件相當優渥⁵³。

(b) 交易條件過於優惠投資人，美國政府及投資

⁵³ 假設某一標案，投資人以 100 元得標，投資人得以該項資產為擔保向聯邦準備銀行融資 85 元（或由 FDIC 保證發債借 85 元），投資人及財政部各出資 7.5 元。日後處分資產後扣除管理及利息或保證費，共計回收 140 元，償還借款 85 元後剩餘 55 元，按出資比例與財政部分享利潤，投資人可收回 27.5 元，可得毛利 20 元。反之，若資產處分後回收款僅有 90 元，投資人與財政部各收回 2.5 元，各自虧損 5 元；若資產處分僅回收 70 元，則投資人當初投入之 7.5 元全數損失，但美國政府卻要吸收 22.5 元之損失。由此例可知，投資人與美國納稅人處於相當不對等之地位。

人須承受鉅大政治壓力：就在美國政府公布 PPIP 前不久，發生「AIG 獎金事件」，美國朝野上下對於少數借機發「國難財」之 AIG 主管人員大加撻伐，國會甚至揚言訂定特別法律懲罰伺機發「國難財」者。區區 165 百萬美元之獎金事件都已掀起如此滔天巨浪，相較於 PPIP 機制之交易規模，即便利益當前，投資人亦須審慎思考其中政治風險⁵⁴，而美國政府亦難免遭惹圖利特定人之批評。

(c)PPIP 能穩定特定商品市場，但不保證拯救金融體系：美國次貸危機爆發後，不論住宅或商用不動產價值開始減損，以渠等放款資產為擔保之證券價值亦隨之減損，市場交易幾近停滯，由美國政府出面主導重新開啟並活絡市場，係不得已之選項⁵⁵。如上所述，因美國政府提供相當優惠條件吸引投資人參與，透過公開競標方式，原本交易停滯之市場，可望重啟交易並創造出「市價」。但能否拯救金融體系則是尚待觀察⁵⁶，因金融

⁵⁴ See “Dr Geithner’s bank rehab”, The Economist, March 26, 2009.

⁵⁵ See “This time, Geithner plan for banks makes sense”, The New York Times, March 28, 2009.

⁵⁶ See Alyssa Abkowitz, “Why BlackRock wants to buy up toxic assets”, CNNMoney.com, March 25, 2009.

機構所持不良資產一旦出售，隨即認列損失，若損失過鉅而淨值耗盡，必須面臨退場之結局。

(d)PPIP 有暫緩國有化之效果：當金融機構帳列鉅額不良資產時，其損失究竟為何？外界難以得知。鑑此，問題金融機構不易自行籌募資金，又因大型金融機構退場有實務上之困難，國有化自然成為不得不之選項。若金融機構之不良資產能妥適移除，呈現一張乾淨暨透明之資產負債表，相對而言，較有機會募得私有資金入股，國有化之壓力亦可獲得舒緩。

(e)政府需採取妥適行政措施，以督促金融機構出售不良資產：即便金融機構已先對不良資產部分轉銷呆帳，惟出售時亦有可能再度出現不同程度之損失，倘若金融機構評估出售不良資產所生之損失太大，可能危及淨值部位，亦有可能產生鴛鴦心態而不配合 PPIP 機制。日本於 1990 年代金融危機(失落十年)時，美商資產管理公司曾有意進入日本不良資產市場，並與日本政府洽詢何時處理不良資產，而日本政府始終虛應故事，整整十年(1989~2000)過去，日本政府仍然未能下定決

心清除金融毒瘤⁵⁷，以致日本經濟長期處於不景氣狀態。因此，清除金融機構之不良資產須有主管機關之特別行政措施督促配合才能奏效。

(f) PPIP 可能會扭曲不良資產之市場價值：如上所述，美國政府提供相當優惠條件鼓勵投資人參與競標，倘若競爭激烈，投資人可能為得標而出價過高。但須注意，按 PPIP 機制，決標價高於公平價值之差額部分，其風險承擔者係納稅人(美國政府)而非投資人⁵⁸，存有潛在道德危險。

(B) 德國設置數家 Bad Bank 集中處理機制

當美國財政部長 Tim Geithner 公布擬採公私合營模式收購金融機構不良資產時，似乎立即受到華爾街歡迎，國會亦對此項「必要之惡(a necessary evil)」予以支持。但德國對美國處理金融危機之模式存有不同意見，主要係德國人數年來勒緊褲帶，縮減社會福利支出，惟卻眼見德國受金融危機之影響，運用大筆公共資金援助 Commerzbank、Hypo Real Estate 等金

⁵⁷ See “This time, Geithner plan for banks makes sense”.

⁵⁸ See “Why Geithner’s plan is the taxpayers’ curse”, Financial Times, April 1, 2009.

融機構，德國輿論難以接受，總理 Angela Merkel 亦於 2009 年 3 月公開表示美式做法不符公平正義原則。

據估計，德國銀行業之不良資產約為德國 GDP 之 12%，而美國擬投入 1 兆美元 PPIP 計畫占美國 GDP 之 6.8% 則相對較低⁵⁹。若德國政府對金融機構之問題資產放任不管，對德國整體經濟之負面影響恐怕不為政治人物接受。此外，德國央行總經理 Axel Weber 亦表示，處理問題資產之原則不應是讓納稅人承擔損失風險。

德國之金融問題並非源於國內經濟發展不當之結果，反而是因該國出口累積大量外匯收入而轉投資美國金融機構發行之金融商品，當渠等商品流動性停滯且價值貶落時，德國金融機構亦與美國金融機構有相同之困境。迄 2009 年 3 月，德國計有 441 家商業銀行，估計帳上不良資產約 2,000 億歐元⁶⁰。

2009 年 5 月德國政府向國會提案擬建立「Bad Bank 機制」，將設置數家 Bad Bank，並

⁵⁹ See William Boston, “Why Berlin says US Bad Bank plan is bad”, TIME, March 30, 2009.

⁶⁰ See “From bad to worse in Germany”, The Economist Intelligence Unit ViewsWire, June 3, 2009.

將金融機構不良資產移至 Bad Bank 集中處理，處理期間長達 20 年，惟該項計畫係採自由參加制。按其規劃，當金融機構將不良資產移至 Bad Bank 時，可換取該等資產帳列價值 90% 之政府擔保債券。此後 20 年間，金融機構需負擔該等資產所生之任何損失。屆期前，公共資金尚未全額獲償前，金融機構不得享有任何利得。

德國 Bad Bank 機制旨在讓金融機構於「形式上」呈現乾淨財務報表，惟金融機構並未免除不良證券價值減損之風險，僅是原有資產負債表上之財務風險轉為或有負債。質言之，金融機構之潛在風險並未消除，隨時須承擔掛帳於 Bad Bank 之不良證券損失。因此，德國金融機構之投資人及其交易對手是否能夠認同其健全性仍待考驗。

(C) 瑞士設立特殊目的機構(SPV)購買不良資產機制

瑞士聯合銀行(UBS)成立於 1747 年，係瑞士籍全球最大財富管理銀行。2008 年受美國次貸危機影響，出現鉅額虧損，其信評亦遭受調降。瑞士政府為重建金融體系之信心，破天荒

對 UBS 挹資 60 億瑞士法郎⁶¹。同時，瑞士央行(Swiss National Bank, SNB)亦設立一特殊目的機構(SPV)準備購買 UBS 持有之不良資產，最高收購額度為 600 億美元。以 2008 年 9 月底為基準，渠等不良資產將由 SNB 委託公正第三人鑑價或以 UBS 帳列價值孰低為收購價⁶²。該 SPV 所需資本額之 10%由 UBS 負擔，其餘皆由 SNB 出資。俟 SNB 出資額全數回收後，UBS 得選擇是否買回該 SPV，交易條件為 SNB 優先取得 10 億美元獲利，若仍有剩餘利益，SNB 再分取 50%⁶³。

瑞士 Bad Bank 機制屬較有效率機制，係因不良資產自銀行移除時，其損失已確定，投資人不必再對銀行財報內容存疑。瑞士政府為防範 UBS 出售不良資產再度發生鉅額損失，亦同時對該行挹資，以維金融穩定。惟若日後處分不良資產發生損失，政府將承受大部分損失。

瑞士政府對 UBS 之處理措施堪稱成功案

⁶¹ See “UBS and Credit Suisse Secure \$70bn”, TIMES Online, Oct. 17, 2008.

⁶² 2008 年 12 月 16 日收購第一批不良資產，總價為 164 億美元，其中 83% 屬美元計價資產，餘為歐元及英鎊。See “SNB StabFund acquires first tranche of assets from UBS”, Communications, Swiss National Bank, Dec.19, 2008.

⁶³ See “SNB’s special purpose vehicle for UBS assets to be domiciled in Switzerland”, Communications, Swiss National Bank, Nov. 26, 2008.

例，嗣後 UBS 營運逐漸穩定，股價止跌回升，瑞士政府於 2009 年 8 月 20 日宣布已將投資於 UBS 之股權出售予國際投資人，獲利共計 11 億美元，換算年獲利率為 32%。值得注意的是，UBS 係受政府干預者之特例，並非通例，因各家金融機構之屬性及其狀況不同，結局亦會不同。例如，英國北岩銀行及 RBS、荷蘭 Fortis 及德國 Commerzbank 等銀行之問題均較 UBS 複雜，預估需數年時間才能解決⁶⁴。

3-2-3 由其他大型金融機構合併

(1) 成功案例

(A) JPMorgan Chase 購併 Bear Stearns

Bear Stearns 係美國華爾街大型投資銀行，按其 2006 年報，資產總額及淨值分別約有 3,500 億美元及 120 億美元，淨值報酬率高達 19.1%。惟該公司受 2007 年次貸風暴影響，發生 80 餘年來第一次營業虧損 8.5 億美元（不含已轉銷呆帳 19 億美元）。信評公司標準普爾 (Standard & Poor's) 調降該公司之長期債信自 A 至 BBB⁶⁵，並

⁶⁴ 紐約時報引述巴塞爾「歐洲政策研究中心」主任 Daniel Gros 說法：「結束金援問題金融機構之措施並無一體適用之模式，亦無固定時間表」，See “Switzerland Sells Stake in UBS for a Profit”, The New York Times, August 21, 2009.

⁶⁵ See “JPMorgan and Fed Move to Bail Out Bear Stearns”, The New York Times, March 14, 2008.

引發嚴重流動性問題。最後，聯準會承諾提供 JPMorgan Chase 300 億美元授信額度，由 JPMorgan Chase 以 9.5 億美元購併 Bear Stearns。
(B)JPMorgan Chase 購併華盛頓互惠銀行
(Washington Mutual Bank)

華盛頓互惠銀行係美國業務規模最大之儲貸金融機構，資產總額高達 3,070 億美元，存款約有 1,880 億美元，分支機構約有 5,400 家。該行受次貸危機影響，經營狀況不斷惡化，隨著 2008 年 9 月 15 日投資銀行雷曼兄弟聲請破產保護後，該銀行存款快速流失，營運岌岌可危。嗣經美國儲貸機構監理局(OTS)及聯邦存款保險公司(FDIC)之安排，透過競標程序將其資產、所有存款及合格金融契約(qualified financial contracts)於 2008 年 9 月 25 日以 19 億美元售予 JPMorgan Chase，成為美國歷史上規模最大銀行倒閉案。值得注意的是，本案 FDIC 及存款人皆未遭受任何損失⁶⁶，惟股東及債券持有人之權益未由 JPMorgan Chase 承受，需參與清理程序。

⁶⁶ See “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.

(2)失敗案例

(A)Royal Bank of Scotland(RBS)購併 ABN AMRO

ABN AMRO 原是荷蘭商國際性大銀行，2005 年起獲利欠佳，2006 年時其營業費用成長率大於營業收入成長率，該年不良放款之年成長率高達 192%，出售資產成為該行唯一獲利來源。於是，ABN AMRO 試圖出售其金融版圖予其他金融集團，多家國際性大型金融集團躍躍欲試，急想擴張全球金融版圖，如：Barclay、Bank of America、RBS 等。經過多回合競標及議價，2007 年 10 月 86%之 ABN AMRO 股東同意接受以 700 億歐元讓售予 RBS 領軍之金融集團。RBS 原是英國蘇格蘭之區域性銀行，在 Fred Goodwin 帶領下積極擴張金融版圖，RBS 併購 ABN AMRO 後，受 2008 年金融海嘯影響，營運日益惡化，英國政府為避免發生系統性危機，對 RBS 大量挹資 195 億英鎊，掌控 RBS 約 70%股權。2008 年 RBS 財報出現年度虧損 241 億英鎊(其中約 200 億英鎊來自 ABN AMRO)，創下英國企業年度虧損紀錄，震驚英國朝野⁶⁷。

⁶⁷ See “Record loss at Royal Bank of Scotland”, The New York Times, Feb. 27, 2009 & “Impact of the 2008 Financial crisis on the acquisition” Wikipedia, available at http://en.wikipedia.org/wiki/ABN_AMRO.

(B)Bank of America (BofA)購併 Merrill Lynch

BofA 為擴展金融版圖成為超級金融服務業，於 2003 年花費 480 億美元購併 FleetBoston 金融公司，使該行成為美國擁有最多分支機構及零售客戶群之金融機構。2005 年以 350 億美元購併 MBNA，成為全美最大信用卡發行機構，2008 年 1 月以 40 億美元購併瀕臨倒閉的全美最大房貸公司 Countrywide，2008 年 9 月以約 500 億美元購併飽受金融海嘯之苦全球最大證券商 Merrill Lynch，成為全美最大財富管理機構⁶⁸。BofA 購併 Merrill Lynch 係該行最大膽且受最多爭議之購併案，繼該案後，2008 年 10 月 BofA 即接受美國政府 250 億美元金援，2009 年初傳出 Merrill Lynch 可能對 2008 年第 4 季所生之放款損失轉銷 150-200 億美元，隨即美國政府再度對該行挹資 200 億美元。2009 年 5 月美國政府對 19 家大型銀行進行壓力測試，結果公布 BofA 需再另外籌資 339 億美元，以因應未來景氣可能之惡化。綜上，BofA 為擴展金融版圖購併經營不善金融機構，亦讓該行吃足苦頭。

⁶⁸ See “Lehman Files for Bankruptcy; Merrill Is Sold”, The New York Times, Sep. 14, 2008.

(3)小結

大型跨國金融機構業務規模大且複雜度高，又涉及跨國司法管轄問題，其退場處理向來棘手，若能促其與其他大型金融機構合併對整個金融體系及其相關人等最為便利。再者，回顧金融機構擴張金融版圖之歷史，購併其他金融機構係為常用手段之一。人云：「危機即是轉機」，每有金融危機發生時，亦是其他金融機構急欲坐大市場占有率之良機。惟由 2008 年金融海嘯經驗觀之，BofA 與 RBS 案例證明，經由併購擴大金融版圖，稍有不慎則代價頗大；另大型金融機構發生問題時，由其他大型金融機構合併並非處理問題之萬靈丹，可能僅是延後問題之發生時點。

3-2-4 國有化

(1)「國有化」之定義

按 Douglas J. Elliott 對「國有化」之定義，係指將銀行股東權利或經營管理權移轉予政府部門⁶⁹，俟政府整頓問題銀行後，再賣回私部門。惟國有化存有各種不同形式，實質內容亦大不相同，例如：

(A)美國

⁶⁹ See Douglas J. Elliott “Bank Nationalization : What is it? Should we do it? ”, The Brookings Institution, Feb. 25, 2009.

2008 年美國聯邦存款保險公司(FDIC)接管 IndyMac，形式上為「接管(conserveratorship)」，實質為過渡式清理，IndyMac 被其主管機關處分停業清理，FDIC 將要保存款及全部資產移轉至另一新機構(IndyMac Federal Bank)，並受任為接管人(conservator)⁷⁰。因此，並未接管股東、其他非存款債權人及保額外存款人等之權利，渠等須參與清理分配，按美國存款債權優先之法律，若存款人發生任何損失，非存款債權人及股東權利終會歸零。事實上，IndyMac 係依美國銀行業傳統破產模式處理，其業務繼續運作亦屬過渡階段。

(B)愛爾蘭

Anglo Irish Bank 係愛爾蘭第三大銀行，該行在英國、美國、歐陸等地區均有營業據點，惟側重經營不動產放款，以致 2008 年不動產景氣嚴重下挫時，隨即發生經營危機。2008 年 10 月愛爾蘭政府宣布擬對該行挹資 15 億歐元，並取得 75%股權⁷¹。2009 年 1 月 15 日愛

⁷⁰ See “FDIC Establishes IndyMac Federal Bank, FSB as Successor to IndyMac Bank, F.S.B., Pasadena, California”, Press Releases, The FDIC Website, July 11, 2008.

⁷¹ See “One-trick commercial loan lender came unstuck”, Irish Independent, Jan. 16, 2009.

爾蘭財政部長 Brian Lenihan 宣布，雖然 Anglo Irish Bank 未發生擠兌，惟考量該行營運狀況相當脆弱及整體金融安定，放棄先前 15 億歐元挹資計畫，同時停止該行股票於都柏林及倫敦兩地之股市交易，逕將該行國有化，指派評價人評估股東剩餘價值及新董事會接手營運⁷²。

(C) 英國

2007 年英國第 5 大房貸機構北岩銀行 (Northern Rock Bank) 因受次貸風暴影響，無法自金融市場拆借資金，引發存款戶嚴重擠兌，嗣經英國央行注資得以舒緩經營危機。惟礙於當時英國並無完善銀行退場機制，仍然未能解決北岩銀行遺留之難題，2008 年 2 月英國財政部長宣布北岩銀行將被暫時國有化，該行成為近代英國銀行首宗國有化案例。繼之，2008 年英國仍深陷金融危機之中，該年 10 月英國首相宣布對 RBS、Lloyds TSB 及 HBOS 等大型金融集團合計注資 370 億英鎊⁷³，嗣因 HBOS 未能抵

16, 2009.

⁷² See “Government nationalises ‘fragile’ Anglo Irish Bank”, The Irish Times, Jan. 16, 2009.

⁷³ See “U.K. Stocks Rebound After Government Bank Bailout ; Lloyds Gains”, Bloomberg press, Oct. 13, 2008.

擋金融風暴，股價嚴重下挫，2009年初HBOS與Lloyds TSB合併，更名為Lloyds Banking集團，並由英國政府持43%股權。至此，英國4大金融集團，有二大金融集團之股權皆因金融海嘯之影響而由英國政府掌控。

此外，英國對於前述國有化銀行已陸續提出後續處理方案(詳附錄 3-3)，摘述如下：

(a)北岩銀行重建計畫

2008年3月及2009年3月英國政府分別提出北岩銀行重建計畫，擬縮減北岩銀行之貸款業務及其資產負債規模。2009年3月提出之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，其中「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。歐盟執委會(EC)於2009年10月28日業依歐盟執委會條約會員國資助條款(EC Treaty state aid rules)同意英國政府北岩銀行之重建計畫。

(b)蘇格蘭皇家銀行和駿懋金融集團參加資產保障計畫之發展

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，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金融監理署(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，包含修正 RBS 參加 APS 之協議條款，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%；另 Lloyds 將增資 210 億英鎊並退出 APS，並將支付 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，英國政府則將挹注 Lloyds 57 億英鎊，持有該

行股票比率仍維持在 43%不變。

此外，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。

(D)哈薩克

2009 年 2 月 2 日哈薩克政府宣布對該國 BTA 及 Alliance Bank 二家大型銀行注資，成為其大股東，以避免發生倒閉情事⁷⁴。哈薩克於國際資金寬鬆時舉借過多外債，當 2008 年金融海嘯襲擊全球時，該國銀行隨即發生營運危機。哈薩克政府以注資方式援助該二銀行，惟二家銀行之處理模式略有不同。BTA 係哈薩克最大銀行，該國政府未諮詢 BTA 董事會意見，即宣布強制入股 21 億美元，並擁有該行 78%股權，原有股東權利即被稀釋。Alliance Bank 則是由其大股東同意以象徵性不到 1 美元代價出售 76%股權予該國政府，以換取政府擔保 Alliance Bank 之負債。

(2)主張國有化之論點

(A)避免公共資金損失擴大

當大銀行發生營運問題時，政府不一定立即將其國有化，而是予以金援，期待風暴結束

⁷⁴ 該二銀行資產總額占該國銀行業之 33.2%。See “Kazakhstan takes control of 2 banks”, The New York Times, Feb.3, 2009.

後，銀行可以恢復生機並償還政府貸款，惟政府並不介入銀行之經營管理，如美國政府對 Citigroup、Bank of America、Wells Fargo 等多家大銀行挹注特別股並保證其負債及資產損失。因若問題銀行經營持續不振，最終政府不得不介入時，恐怕已累積鉅額損失，終由納稅人承擔，同時亦會步入日本失落十年之歷史經驗。1990 年代瑞典發生金融危機，瑞典政府於 1992 年取得朝野共識，強制銀行清除壞帳及增資自救，未能自救者政府強制接收國有化，並以 Good Bank 及 Bad Bank 分離方式處理問題銀行，終能快速重建金融體系。因此，瑞典 1990 年代金融危機案例成為國有化主張者之示範案例。

(B)避免問題銀行走向破產之途得以重整新生

銀行係經濟體系之資金分配者，當金融中介功能良好時，整體經濟得以活絡。惟當銀行經營不善時，經營團隊又無改善之能力，為求生存，可能會孤注一擲而業務風險加碼，期能快速改善財務狀況；惟若稍有不慎，恐會加速銀行倒閉。因此，許多國家之主管機關對經營不善金融機構常處分限制業務，恐其為求生存而風險加碼。另一種情況是，因財務欠佳，資

金取得不易，碌碌無為，金融功能逐漸式微，貸放嚴重萎縮，最後成為「僵屍銀行(zombie bank)」，拖累整個經濟體系。因此，須以公權力介入，重整經營不善銀行，恢復其金融中介功能。

(C)股東及非存款債權人應承擔銀行經營失敗之責

國有化係以公共資金收拾銀行經營不善之殘局，乃是著眼於銀行對整體經濟之重要性及社會之公益性，而非補貼或援助銀行股東，否則對其他非銀行業產生極大不公平。因此，公共資金介入前，既有之損失需由股東先行承受。再者，若淨值仍然不足承擔損失，則由非存款債權人依債務之劣後順位承受，係因渠等多為機構投資人，應有投資風險判斷能力，且擔任市場制約之重要力量。

(D)適機出售問題銀行，回收公共資金

若銀行業之經營危機係因經濟環境之逆轉，而發生資產品質惡化情形，如房地產價值貶落，因而大幅轉銷呆帳發生嚴重虧損。將問題銀行暫時國有化後，俟景氣回春，獲利能力大幅進步，出售國有化之問題銀行，亦有可能回收可觀公共資金。然此做法係以景氣能快速

復甦為基礎，倘若景氣持續低迷，其經濟災難恐將不僅局限於金融業，而是整個經濟體系。

(3)反對國有化之論點

(A)公部門經營效益通常較私部門為差

銀行業係經濟體系之資金分配者，通常私部門銀行業者會依風險大小而決定如何配置資金去路(貸放對象)及報酬多寡(利率高低)。惟公部門銀行常須配合公共政策，資金配置與報酬之關係不一定依風險大小決定。因此，造成資源浪費及效率不彰情形。美國歐巴馬政府深知此理，儘管美國政府已對許多大銀行挹注特別股並保證其負債及資產損失⁷⁵，除尚未掌控經營權外，似有實質國有化之情形，惟歐巴馬政府一再公開宣示：「堅信私有化銀行業才是正途」。

(B)大型問題銀行業務複雜，國有化未必能夠解決問題

2009年初美國部分專業人士主張將陷入營運困境之大銀行國有化，以免政府深陷鉅大

⁷⁵ 美國銀行業受 2008 年金融危機影響，銀行同業間資金借貸異常緊縮，美國政府不惜對銀行於貨幣市場之借款予以保證，並對其資產價值給予損失分攤，又視各家財務狀況挹注不等金額之特別股。等於渠等銀行之經營成敗全數由美國政府承擔，唯一與英國政府之差別係美國政府未持有該等銀行具投票權之普通股。

財務黑洞而危害經濟成長。主張國有化者經常引用例證即是1990年代瑞典及1984年美國伊利諾州大陸銀行經驗。1981-1985年擔任聯邦存款保險公司(FDIC)董事長William M. Isaac於2009年2月24日於華爾街日報撰文表示，當前問題銀行國有化並非解決之途⁷⁶。Isaac說明伊利諾州大陸銀行國有化前之資產總額占全體銀行業之比率不到2%，而目前美國前十大銀行資產總額占全體銀行業之比率高達3分之2。僅Citigroup資產總額即逾2兆美元，約伊利諾州大陸銀行之50倍，誠如所謂「小巫見大巫」。此外，瑞典之人口、經濟及銀行體系規模僅與美國俄亥俄州相當，而瑞典最大銀行之規模亦僅約美國大銀行之10%。因此，過去銀行國有化之經驗是否能套用於今日情況不無疑慮。

(C)大型銀行管理人才不易尋求，恐國有化後營業價值日益萎縮

部分大型金融機構之經營危機係源於少數營業部門，如：AIG，而其他事業單位可能仍具良好獲利能力，國有化之後，獲利良好部

⁷⁶ See William M. Isaac “Bank Nationalization Isn’t the Answer”, The Wall Street Journal, Feb. 24, 2009.

門高階主管之去留成為嚴峻挑戰，伊利諾州大陸銀行曾面臨相同困境，況且現今問題金融機構之高階經理人薪酬已成為一個社會禁忌，使問題金融機構之人才去留成為棘手問題。金融市場向為高度競爭，缺乏人才者而處於競爭劣勢，進而業務逐漸萎縮不無可能。

(D) 國有化適用標準不易設定，可能會產生骨牌效應

2008 年金融危機之特色在於許多大型金融機構都發生營運問題，部分財務狀況最差者予以國有化，因有政府擔保，同業及存款人自然願與其交易，營運不致產生太大困難。惟其他尚未國有化之體質偏弱者，不僅交易成本較高，盈利日益困難，若為上市公司，因有預期可能成為下一波國有化對象，更易成為股市禿鷹攻擊對象，加速崩解⁷⁷。

3-2-5 逕行破產處理

(1) 雷曼兄弟(Lehman Brothers)聲請破產保護效應

雷曼兄弟係美國第 4 大投資銀行。2008 年中，受次貸風暴連鎖效應波及，財務遭受重大虧損，陸續裁員逾 6,000 人，並尋求國際投資人接手經

⁷⁷ See Alan S. Blinder, “Nationalize? Hey, Not So Fast”, The New York Time, March 8, 2009.

營。惟與投資人之談判條件，因美國政府不願擔保而破局，於 2008 年 9 月 15 日向紐約法院依破產法第 11 條規定聲請破產保護。由於全球擁有雷曼兄弟相關資產之金額甚鉅，故該機構危機引發之連鎖效應極強，並導致各國政府嗣後必須採取更積極措施以挽救金融危機。頓時，雷曼兄弟破產事件成為 2008 年全球金融海嘯之導火線。

美國聯邦準備銀行與財政部、證管會及各大金融機構主管會商之後，決定採取進一步金融挽救行動，另歐洲央行、英格蘭銀行及其他機構，亦採取穩定金融市場之措施，以化解雷曼兄弟危機對全球金融體系造成之衝擊，代價極為龐大。

(2)大型金融集團尚無單一破產法制可資適用，難以進行破產程序

當美國許多大型金融集團飽受金融危機之苦時，部分人士認為美國政府不應再投入公共資金援救渠等機構，更是反對國有化而將美國納稅人置於彌窮無盡之財務災難。同時，極力主張應依照聯邦存款保險公司(FDIC)處理倒閉存款機構模式給予退場。事實上，歷來FDIC已處理許多倒閉要保機構退場事宜，其中不乏大型銀行，且相關法制亦屬完備。惟誠如FDIC董事長Sheila Bair所言，大型金融控股公司旗下不僅擁有銀行，尚有

證券、保險等其他子公司，甚至事業單位遍及全球。當前FDIC處理倒閉金融機構之法律授權僅限於要保機構(即銀行業)，並不及於金融集團其他事業單位⁷⁸。此外，在金融市場裡，各類型金融機構之業務已是高度互動依存，大型金融集團之存款機構可依聯邦存款保險法進行破產程序，其餘集團聯屬機構將依一般企業破產法處理，容易導致金融失序，甚至實務上根本無法執行⁷⁹。

(3)跨國性金融機構破產易致各國圍籬效應，產生債權人待遇不平等情形

目前跨國性金融機構破產時係依各國法律及司法管轄權各自處理，然各國之金融機構破產法制又有不同程度之差異，甚至部分國家迄今尚未建置金融機構專屬破產法制，一旦發生跨國性金融機構破產事件時，各國合理兼自然之反應即是採取「圍籬(ring-fencing)」措施。例如，雷曼兄弟事件發生時，日本、韓國及香港即是採取圍籬措施，俾保障其投資人及債權人權益。再者，如美國跨國性金融機構經營失敗時，美國政府擬採過

⁷⁸ See 「Remarks by FDIC Chairman Sheila Bair to the Institute of International Bankers Annual Washington Conference, Washington, DC」, From the FDIC Website, March 2, 2009。

⁷⁹ See 「Remarks by FDIC Chairman Sheila Bair at the 45th Annual Bank Structure and Competition Conference, Chicago Federal Reserve Bank, Chicago, IL」, From the FDIC Website, May 7, 2009。

渡銀行模式處理，其他國家基於司法管轄權、政治壓力及人民利益等考量，不一定同意美國破產模式處理。此外，部分國家為特別保障存款人利益，採存款債權優先受償法制，相對於未採該項法制國家，各國債權人將遭受不同標準之待遇。

3-3 各國存保機制因應系統性風險之緊急機制

鑒於本次金融危機對全球之衝擊既深且廣，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，致多由該國政府緊急宣布，僅少數國家(如我國及美國)由其存保機制或緊急立法因應。依據國際貨幣基金(IMF)、國際存款保險機構協會(IADI)及歐洲存款保險機構論壇(EFDI)於 2009 年 9 月就過去一年曾採行提高存款保障額度或實施過渡性全額保障措施之國家所進行之問卷調查顯示，為因應此波全球金融危機，全世界計有 47 個國家採行擴大存款保障緊急措施之相關政策，以加強對存款人保障並穩定金融秩序，然而，該等配套措施之實施範圍及保障額度，因國別不同而異，部分國家以提高保障額度方式，部分國家則實施存款全額保障措施。此外，美國聯邦存款保險公司(FDIC)尚配合採行促成併購、提供擔保或保證、損失分攤等非常措施，日本存款保險公司(DICJ)則對中小型地區性銀行挹注資本，以促使該等銀行提供中小企業資金及振興當地經濟。

3-3-1 採取提高保障額度及存款全額保障之國家

(1)19 個國家採取過渡性存款全額保障措施

全額保障的形式及其涵蓋的存款範圍，因國別不同而有異。其中 5 個國家係政府順其民意，以政策宣示方式宣布對銀行所有存款提供保障，非經立法程序。至於其他採取過渡性全額保障措施的國家，保障範圍則略有差異，例如部分國家僅限於境內營運之銀行，或僅及於具明顯市占率之銀行，或僅對家計存款戶(household depositors)提供全額保障而不擴及公司存款(corporate deposits)(詳表 3-2)。

(2)28 個國家採取提高保障額度措施

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

**表 3-2 採取存款全額保障及提高存款保險保障額度之
國家**

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

註：存款全額保障係指銀行業所有存款或銀行業大部分存款。

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

3-3-2 過渡性存款保障措施退場計畫及區域協調

(1)過渡性存款保障措施退場計畫

為防範擴大存款保障所衍生之道德風險並避免增加處理成本，幾乎所有的過渡性存款保障措施退場計畫均明定屆期日。26 個宣布實施過渡性存款全額保障或提高保障額度措施之國家中，除 6 個外，均明定其屆期日，並預定於未來 4 年內結束此項過渡性措施，且多集中於2010及2011年(詳表 3-3)。至於尚未決定屆期日者，多數為政治性宣示，非經立法程序，因此並未明定何時屆期。

表 3-3 過渡性存款保障措施屆期時程一覽表⁸⁰

	2009	2010	2011	2012	2013
1 月			烏克蘭 1/1		美國 12/31
8 月			泰國 8/10 澳大利亞 8/12		
9 月	德國 9/27	丹麥 ² 9/30			
10 月		紐西蘭 ¹ 10/12	阿拉伯聯合大公國 10/12		
11 月				蒙古 11/25	
12 月	奧地利 ² 12/31 愛爾蘭 ² 12/31 約旦 12/31	香港特區 12/31 馬來西亞 12/31 新加坡 12/31	希臘 12/31 葡萄牙 ² 12/31		

⁸⁰ 過渡性存款保障措施屆期，包括存款全額保障屆期及提高存款保險保障額度屆期。

		斯洛維尼亞 ²	12/31			
		瑞士 ¹	12/31			
		台灣 ³	12/31			
尚未宣布過渡性措施屆期時程之國家： 巴西 ¹ 、匈牙利、冰島、科威特、荷蘭 ^{1/2} 、斯洛伐克共和國 ²						

註 1.採取過渡性提高保障額度措施。

2.參酌歐盟指令。

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

(2)區域協調

依據前開問卷調查顯示，部分實施存款全額保障或提高保額等過渡性措施之國家，已開始著手就何時終止過渡性措施與區域內鄰近國家共商協調策略。各國及國際監理機關均認為，倘政策方向係決定終止過渡性存款保障措施，則區域協調至為重要。有關目前刻正積極進行區域協調或表明有意願或有興趣展開區域協調之國家，謹臚列如下：

(A)馬來西亞、新加坡與香港特治區已宣布設立三方工作小組，共同就 2010 年底存款全額保障措施屆期之因應計畫研擬協調策略⁸¹。

(B)歐洲各國計畫依循歐盟 2009/14/EC 指令，提高保障額度。歐盟指令規範之新措施預定於 2009

⁸¹ 參見馬來西亞央行 2009 年 7 月 22 日新聞稿「存款全額保障退場策略三方工作小組(Tripartite working group on exit strategy for the full deposit guarantee)」，<http://www.bnm.gov.my/index.php?ch=8&pg=14&ac=1878>。

年底正式生效，並將視影響評估報告之結果決定是否正式將保額調整為 10 萬歐元⁸²。歐盟執行委員會將負責整體協調工作。

(C)表明可接受區域合作之國家，包括：澳大利亞、克羅埃西亞共和國、丹麥、印尼、約旦、哈薩克、科威特、紐西蘭、俄羅斯、泰國、台灣、阿拉伯聯合大公國及美國。

3-3-3 各國存保機制之其他處理措施

此次全球金融風暴期間，除前述擴大存款保障緊急措施以外，各國存保機構參與或配合採行之其他處理措施，包含促成併購、提供擔保或保證、損失分攤、挹注資本等措施，謹將各案例分述如下：

(1)促成併購

(A)IndyMac 銀行案例

美國儲貸機構監理局(OTS)於 2008 年 7 月 11 日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(FDIC)以 IndyMac Federal Bank 名稱於 14 日繼續營運。IndyMac 資產至 2008 年 3 月底約 320 億美元，存款 190.6

⁸² 歐洲國會於 2009 年 3 月 11 日通過 2009/14/EC 指令，決議修正現行規範存款保障制度之 94/19/EC 指令。新措施將強化對存款人保護，特別是保障額度及理賠時效。未來除非歐盟執行委員會於 2009 年底前提交歐洲國會分析報告，指出是項保額提高不恰當外，否則將依每位存款人歸戶後之總存款，提供最高 10 萬歐元之保障。

億美元，就當時而言，係美國歷來資產規模第二大之銀行倒閉案，僅次於 1984 年資產 400 億美元的伊利諾大陸銀行(Continental Illinois National Bank and Trust Company)倒閉案。

美國儲貸機構監理局聲明接管 IndyMac 的原因是該行自 2008 年 6 月底至接管前已提領 13 億美元存款，引發流動性危機。該行並於 7 月 7 日起宣布 33 家分行停止借貸業務，並陸續裁減員工及關閉分行。IndyMac 銀行約有 20 萬存戶，共計約 190 億美元的存款，其中 180 億美元存款為保額內存款，其餘 10 億美元為可能遭受損失之保額外存款，共計 1 萬名存戶，FDIC 經評估後已先行墊付 5 億美元予存款人。

2008 年 12 月 31 日 FDIC 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(thrift holding company)，該交易已於 2009 年 1 月 3 日完成，聯邦存款保險基金(Deposit Insurance Fund)損失約 89 億美元。

(B)華盛頓互惠銀行(Washington Mutual, WaMu)案例

華盛頓互惠銀行自 2008 年 9 月中旬以

來，隨著美國證券巨頭雷曼兄弟宣布破產及「二房」資金運轉不靈問題浮出水面，該銀行流失存款金額達 167 億美元。2008 年 9 月 25 日，該行股票的收盤價格為 1.69 美元，跌破 2 美元大關，較前一交易日暴跌約 25%，遂開始尋找買家，但終因流失存款速度過快而被迫宣告倒閉，並由 FDIC 透過競標程序將其金融業務以 19 億美元標售給摩根大通銀行。

華盛頓互惠銀行和旗下的 WaMu FSB 公司，合計擁有高達 3,070 億美元的資產，總存款高達 1,880 億美元，是美國 2008 年來倒閉的第 13 家銀行，亦為美國歷史上規模最大的一次銀行倒閉。

摩根大通在 FDIC 接管華盛頓互惠銀行後展開的競標程序中將其收購，惟摩根大通並未收購華盛頓互惠銀行的債權債務，包括對華盛頓互惠銀行的股票、次級和高級債券持有者的賠償。摩根大通並且宣布，將通過售股方式籌募 80 億美元的資本。

(2)提供擔保或保證

(A)美國聯邦存款保險公司(FDIC)對花旗銀行之資產提供擔保

美國聯邦準備理事會(Fed)、財政部與聯邦

存款保險公司(FDIC)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，政府並將從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。擔保之資產為住宅抵押貸款、商業房地產貸款及其相關避險產品(associated hedges)，其中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，FDIC在本措施中，分攤資產減損損失之上限為100億美元，並取得花旗銀行發行之優先股30億美元，年利率8%的股息為提供擔保之報償(詳附錄3-4)。

(B)美國聯邦存款保險公司(FDIC)對 PPIF 發行之債券提供保證

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」(PPIP)內容細節，其中「收購不良放款方案」係由美國財政部與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，另為收購不良放款，PPIF 將發行債券籌資，由FDIC提供保證，並

以 PPIF 取得之不良資產作擔保，及收取保證費，部分保證費收入將匯入存保基金。此外，FDIC 並與財政部共同負責合格民間投資人、收購對象、不良放款之決定等運作事宜(詳附錄 3-5)。

(3)損失分攤

(A)美國聯邦存款保險公司(FDIC)損失分攤計畫 (Loss Sharing Proposal)

美國政府鑒於實施放款還款條件修正 (loan modifications)計畫的進度極為緩慢，約只有每月嚴重逾期放款的百分之四，為了提高放款還款條件修正計畫的實施規模，進而達到遏止房價下跌及減少銀行查封、拍賣擔保品的目的，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，政府將提供損失分攤保證 (至多分攤 50%損失)，以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 聯邦銀行推行制度化放款還款條件修正計畫 (systematic loan modification program)的廣泛經驗，故指定 FDIC 擔任財政部推動是項計畫的承包商(contractor)。

FDIC 預估在 2009 年底將有 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(假設為不良貸款帳面價值 4,440 億美元之 5.5%)，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(詳附錄 3-6)。

(B)美國聯邦存款保險公司(FDIC)原擬以「停業前財務協助(Open Bank Assistance, OBA)」方式處理美聯銀行(Wachovia Corporation)

美聯銀行係全美第 4 大銀行⁸³，惟自 2006 年以 240 億美元併購加州房貸業者 Golden West 金融公司後便一蹶不振。2008 年上半年財報淨虧損達 97 億美元，且在華爾街金融風暴衝擊下，自 2008 年初以來，其股價已下跌 74%，並於 9 月 29 日在 FDIC 的協調下，美聯銀行將旗下銀行業務出售給全美第一大銀行花旗集團(Citigroup Inc)。包括聯邦準備理事會(Fed)主席柏南克與當時美國財長鮑爾森都認為此一交易有助於美國金融的穩定。

美國官方表示，倘若美聯銀行倒閉，將對全美金融系統產生「系統性風險」。爰此，美國政府援引美國聯邦存款保險公司改進法

⁸³ 美國銀行業 2008 名列前 3 位之銀行分別是花旗銀行、摩根大通和美國銀行。

(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, FDICIA)之系統性例外處理機制⁸⁴，以「停業前財務協助(open bank assistance, OBA)」的方式進行處理美聯銀行，且不受「最小成本(least cost)原則」的限制。

本案乃 1991 年通過 FDICIA 後，美國首次動用「系統性危機處理例外機制」，交易協議重點如下：

(a)花旗集團係以價值 21.6 億美元的股票購買美聯銀行旗下銀行業務。美聯銀行出售銀行業務後，將續經營旗下證券公司 A.G. Edwards 及互惠基金家族 Evergreen。花旗集團則獲得美聯銀行遍及 21 州、共 3,300 間分行。

(b)花旗集團與 FDIC 訂有損失分攤條款。花旗從美聯承接的 3,120 億美元房貸相關債權中，花旗最多將吸收 420 億美元的損失，損失金額一旦大於此一上限，超過部分將由 FDIC 承擔。

⁸⁴ 該系統性例外處理機制，係指財政部長依據美國聯邦存款保險公司董事會(經董事會三分之二以上董事表決通過)及聯邦準備銀行理事會(經理事會三分之二以上理事表決通過)之書面建議，並經向總統諮詢後，如認定為系統性風險時，美國聯邦存款保險公司得依系統性風險例外處理機制，採取相關措施或提供必要之援助，以避免或減低對經濟狀況及金融穩定之負面衝擊。

(c)FDIC 因為擔保額外損失可獲取 120 億美元的花旗優先股及認股權證，以此對 FDIC 承擔的風險加以彌補。

(d)在此交易下，美聯銀行實質上並未停業，服務不會出現中斷，且所有存款戶權益都受到保障。

然而由於上開交易協議尚未簽署正式合約，富國銀行(Wells Fargo & Co.)另於 10 月 3 日宣布以 151 億美元價格收購美聯銀行，且無須 FDIC 提供協助，立即推翻美聯和花旗之前述協議。FDIC 同日發布新聞稿表示將審慎評估二項交易提案。最後，聯邦準備理事會(Fed)於 10 月 12 日宣布批准富國銀行申請案，允許其併購美聯及旗下銀行。

(4)挹注資本

日本為了促使中小型地區性銀行提供中小企業資金及振興當地經濟，進一步強化金融機構的金融中介功能，於2008年12月重啟金融機能強化法 (Act on Strengthening Financial Functions,ASFF)，該法賦予政府可動用12兆日圓注資金融機構。日本存款保險公司(DICJ)於2009年3月13日通過以該公共資金注資北洋(North Pacific Bank)、福邦(Fukuho Bank)及南日本(Minami-Nippon Bank)等3家區域銀行金額共1,210

億日圓，並委託處理回收公司(Resolution and Collection Corporation；RCC；DICJ持有100%股權之子公司)於2009年3月31日認購該3家銀行發行之可轉換優先股⁸⁵，認購明細如下(表3-4)。

表 3-4 日本存款保險公司注資明細表

幣別：日幣

	北洋銀行	福邦銀行	南日本銀行
股票種類	可轉換優先股	可轉換優先股	可轉換優先股
發行總額	1,000 億元	60 億元	150 億元
發行股數	200 百萬股	6 百萬股	30 百萬股
發行面額	每股 500 元	每股 1,000 元	每股 500 元
股利(註)	T+1.00% (最高 8.00%)	2011 年(含)以前 1.90% 2012 年(含)以後 T+1.10% (最高 8.00%)	T+1.05% (最高 8.00%)
開始轉換日	2013 年 1 月 1 日	2011 年 10 月 1 日	2012 年 10 月 1 日
強制轉換日	2014 年 4 月 1 日	2014 年 4 月 1 日	2014 年 4 月 1 日

註：T 為 12 個月期之日圓 TIBOR。

3-4 各國系統性風險緊急機制之財源

存款保險制度之設立，並非以獨自處理具系統性要角之銀行倒閉(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、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。此波全球金融海嘯帶來

⁸⁵ 日本存款保險公司 2009 年 3 月 31 日發布訊息，網站 <http://www.dic.go.jp>。

之經濟金融失序，較先前 1990 年代的金融危機及 2000 年的網路泡沫危機更顯嚴重，而且隨著金融危機的擴大或蔓延，其規模也愈見廣泛。爰此，各國政府莫不採取史無前例且積極的貨幣政策與金融穩定措施，以為因應。鑑於系統性風險已非各國存保機制可獨立因應，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後發現，除由各國中央銀行提供流動性資金，支應金融市場之流動性外，主要由政府編列特別預算成立各種基金、財政部提供資金或緊急融資、發行債券或對金融機構收取費用等方式籌措財源。

由於美國是此波金融危機之根源，加上美國及歐盟區係國際金融中心之樞紐，亦是衍生性金融商品之交易重鎮，故金融市場及金融機構所受到之衝擊，遠較其他國家嚴重，該等政府及存款保險(保障)機構因應系統性風險緊急機制財源籌措方式亦較多元化，而亞洲國家在這波全球金融風暴中，金融體系受創程度相較歐美為輕，且因應系統性風險緊急機制多由政府為之，鮮少由存保機構發動，故緊急金融穩定措施之一的暫時性存款全額保障多由政府政策宣示，其因應財源主要亦由政府支應，存保機構僅承擔部分成本。

3-4-1 中央銀行提供流動性資金

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。除了調降存款準備率及政策利率，並擴大公開市場操作與貼現窗口融通、跨國央行間換匯交易等以外，甚至創新下列貨幣政策工具，而為提升挹注資金之效果，各國央行擴大操作合格擔保品範圍是重要措施之一。

(1)美國

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，包括定期標售機制(Term Auction Facility, TAF)、定期借券機制(Term Securities Lending Facility, TSLF)、主要交易商信用機制(Primary Dealer Credit Facility, PDCF)買賣政府債券、商業本票融資機制(Commercial Paper Funding Facility, CPFF)、貨幣市場投資者融資機制(Money Market

Investor Funding Facility, MMIFF)、短期資產擔保證券融資機制(Term Asset-backed Securities Loan Facility, TALF)(詳細內容請參閱附錄 3-7)。

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，2008 年 9 月 14 日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。

(2)英國

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，其合格擔保品為 2007 年底以前承作評等為 AAA 的資產證券化商品；資產評價則由英格

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%(詳細內容請參閱附錄 3-8)。

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。

3-4-2 政府編列預算

(1)美國「2008 年緊急經濟穩定法案」

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

(2)美國「政府及民間共同投資基金(PPIF)」

由於問題資產援助計畫(TARP)出現諸多問題，為強化美國金融體系，財政部針對以往金融

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

3-4-3 財政部提供資金或緊急融資

(1)美國

根據聯邦存款保險公司(FDIC)於 2009 年 3 月對參議院所做的報告指出，倘存款保險基金不足以支應金融機構倒閉所產生之存款賠付，FDIC 可向財政部申請緊急融資，該緊急融資額度於 1991 年法定為 300 億美元，該額度從此未曾增加。由於銀行業之總資產已從 1991 年之 4.5 兆美元增加至 14 兆美元，故目前 FDIC 正研議修改聯邦存款保險法(Federal Deposit Insurance Act)，欲將緊急融資額度提高至 1,000 億美元以上，惟不超過 5,000 億美元。

(2)英國

(A)財政部提供公共資金支應各項緊急措施

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

(B)財政部動用國家貸款基金撥款融資

2007 年下半年北岩銀行事件之後，英國財政部長、英格蘭銀行和金融監理署(FSA)等三方之金融安全網，共同檢視英國當前金融監理機制及研擬金融改革法案，改革內容包括問題銀行處理機制、「金融服務賠付機制(FSCS)」理賠基金的籌措與賠付速度等法令規章。金融安全網三方機構彙整各方意見後，由政府據以提出銀行法草案(Banking Bill 2007-08)送國會審議，並於 2009 年 3 月公布施行。

英國金融服務賠付機制(FSCS)在銀行法未修正前，係採事後籌資制度，即於金融機構倒閉後收取保費籌措資金並處理賠付事宜，爰

在因應系統性風險可提供之財源有其限制。惟新的銀行法大幅修改金融服務暨市場法以改變金融服務賠付機制(FSCS)的籌資方式。有關金融服務賠付機制(FSCS)資金來源之二項重大改變為：(a)採用事前籌措資金(pre-funding)累積存款保險基金，以支付處理問題銀行及賠付所生之相關費用；(b)財政部可動用國家貸款基金(National Loans Fund)撥款融資予金融服務賠付機制(FSCS)，以因應發生危機時之緊急資金需求，相關融資額度及保費收取以償還該融資款項等條件，則由財政部訂定之。

(3)德國

(A)財政部提供資金紓困

2008年9月慕尼黑第二大商用不動產放款機構 Hypo 不動產抵押集團，由於雷曼兄弟事件發生後各銀行間緊縮銀根，致資金周轉不靈，德國政府緊急提供 350 億歐元貸款保證協助其渡過財務危機。然而，前項 350 億歐元之紓困計畫，卻因商業銀行團臨時撤出而宣告破局，德國政府與德國聯邦銀行基於 Hypo 規模太大以致不能倒閉，爰由財政部提供 500 億歐元紓困，以挽救該集團。

(B)成立金融市場穩定基金

為提振銀行體系的信心並避免系統性風險，德國總理梅克爾(Angela Merkel)除在 2008 年 10 月 5 日宣布無上限保障德國銀行的個人儲蓄存款外，為維持金融市場之穩定性及流動性，復於 2008 年 10 月 17 日由聯邦議會兩院通過「金融市場穩定法」，並依該法設立金融市場穩定基金(SoFFin)。該基金之財源全部來自稅收，運用額度為 4,800 億歐元(約新臺幣 20 兆元)，其中 4,000 億歐元用於提供最長為期 3 年之銀行債務擔保，另 800 億歐元用於注資或購買市價偏低之有價證券。

(4)馬來西亞

馬來西亞因應系統性風險緊急措施之財源得向財政部融資、發行政府債券籌措資金及由聯邦合併基金⁸⁶支應。為提高系統性風險之處理速度及彈性，馬來西亞存款保險公司(MDIC)特於 2009 年修法擴大存保機制功能，即在馬來西亞存款保險法中增訂「金融穩定保險命令(Stabilisation Insurance order)」。該穩定保險機制本質上為暫時性措施，且財政部可修改其施行期間(目前為 2008 年 10 月 16 日至 2010 年 12 月 31 日止)。該機制授

⁸⁶ 依聯邦憲法所設立之聯邦合併基金(Federal Consolidated Fund)；馬來西亞存保公司得向財政部融資，其資金來源為聯邦合併基金。

權馬來西亞存保公司無須國會修正通過，即可提供比保額 6 萬馬幣更高之保障額度，亦可擴大保障對象及範圍至要保機構或非要保機構之任何負債或金融商品，有別於承平時之存保機制。

該穩定機制資金來源係由財政部提供 MDIC 管理及執行該機制所需之資金，並賠付 MDIC 因提供該機制所遭受之損失。前開所需之資金或賠付款係由聯邦合併基金支應，但財政部應事先向國會說明。另 MDIC 為穩定保險機制向受保障機構所收取之保險費及相關費用應支付予聯邦合併基金。

3-4-4 收取保證費用或特別保費及提高存款保險費率

(1)美國

(A)FDIC 收取保證費用

為穩定存款大眾及投資機構對銀行之信心，美國聯邦存款保險公司(FDIC)於 2008 年 10 月 14 日設立「暫時流動性保障計畫(Temporary Liquidity Guarantee Program, TLGP)」，對美國金融機構在 2009 年 10 月底以前新發行之優先無擔保債務提供為期 3 年之全額保證，並在 2009 年 12 月底止，對要保銀行之無息交易存款帳戶提供全額保障(已修法

延長至 2010 年 6 月底止)。保證費用計費方式如下：新承作之優先債在 180 天以內之債務，年費率為萬分之 50；181~364 天之債務，年費率為萬分之 75；365 天以上之債務，年費率為萬分之 100；另無息交易存款帳戶，則對超過原保障限額 25 萬美元部分，依各該機構適用之風險費率加收萬分之 10。

(B)FDIC 調高風險費率

FDIC 因在 2008 年處理 25 家倒閉銀行之故，致其存保基金因賠付倒閉銀行大幅下降。FDIC 估計，未來五年因投保機構倒閉造成的損失將高達 700 億美元。為重建存保基金，FDIC 自 2009 年 1 月 1 日起將風險差別費率自原本萬分之 5 至 43(詳表 3-5)，調高至萬分之 12 至 50(詳表 3-6)。

為使要保機構加強負債面之管理並引導其降低經營風險之誘因，FDIC 自 2009 年 4 月 1 日起又調整費率，對發行無擔保債券的金融機構給予降低費率的誘因，而對於大量依賴擔保負債和經紀存款的金融機構則收取較高費率(詳表 3-7)。

表 3-5 美國 FDIC 2009 年以前費率分級表

	風險分級				
	第一級 I		第二級 II	第三級 III	第四級 IV
	最低	最高			
年費率 (萬分之)	5	7	10	28	43

表 3-6 美國 FDIC 2009 年 1 月 1 日起費率分級表

	風險分級				
	第一級 I		第二級 II	第三級 III	第四級 IV
	最低	最高			
年費率 (萬分之)	12	14	17	35	50

表 3-7 美國 FDIC 2009 年 4 月 1 日起費率分級表

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

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

保基金。這將是 FDIC 首度要求銀行業提前繳納保費。

(C)FDIC 徵收特別保費

FDIC 考量 2009 年銀行倒閉家數持續快速增加，存保基金已不足以因應，爰於 2009 年 5 月宣布徵收特別保費，即要保機構應於 2009 年第 3 季前，依據 2009 年 6 月 30 日總資產扣除第一類資本(Tier 1 capital)之餘額，繳納萬分之 5 之特別保費，惟最高不得超過該機構存款總額的萬分之 10。依 FDIC 估計，藉由向銀行收取一次特別保費期使存保基金在 2009 年可望維持正數。

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

(D)系統性風險處理資金（Funding Systemic Resolution）

FDIC 董事長於 2009 年 7 月 23 日向國會表示，為增加政府因應系統性風險之公信力，須有足夠之資金完成系統性大型金融機構退

場事宜。因此，國會應創設一個由大型金融公司集資的「金融公司危機處理基金」(Financial Company Resolution Fund, FCRF)，一旦金融業發生危機需要政府介入處理，就可運用此基金因應處理所需之營運資金及承擔處理所產生之非預期損失，而非由納稅人承擔其成本。

FCRF 籌資方式之一為事前籌資制度，即事前對大型金融公司（資產大於某特定金額者）收取費用。事前籌資制度之優點為可對金融市場具有潛在風險之大型機構收取差別費用，此制度亦可提供金融機構經濟誘因，以避免其過度成長。此外，藉由持續收取費用之方式籌設基金，可降低系統性風險時之順景氣循環效果。另一方式為事後籌資制度，即在大型機構倒閉後再對其餘大型機構收取費用。事後籌資制度之優點為在倒閉事件發生前不須對金融機構收取費用，缺點為係在危機發生時須先向財政部借款，之後再向金融機構收費，但卻發生倒閉機構無需分擔處理成本之情形。

金融危機處理基金應由權責機關負責管理，如同 FDIC 管理存保基金模式。在必要時，該權責機關可向財政部借款，再由受惠於此機制之大型金融公司償還之。

(2)日本

本波全球金融風暴中，日本存款保險公司(DICJ)並未調整存款保險保額。但在1997年亞洲金融危機時曾採取存款全額保障之緊急措施，以穩定金融。其遠因係1990年代受泡沫經濟影響，造成金融機構大量倒閉，日本政府爰分別設立「一般帳戶」、「危機因應帳戶」、「金融再生帳戶」、「金融機能早期健全化帳戶」、「金融機構經營基礎強化帳戶」及「產業再生帳戶」等6個帳戶，挹注公共資金約47兆日圓，以處理百餘家經營不善之金融機構。復為穩定存款人信心，日本存款保險公司自1996年6月至2002年3月實施全額保障之過渡措施，同時將費率由萬分之1.2調高至萬分之4.8，另加徵6年特別保費，費率為萬分之3.6，由要保機構共同分攤金融危機之成本。為使全額保障順利轉換為限額保障，日本政府於全額保障屆滿前，即由國會授權在15兆日圓範圍內，設立危機因應帳戶，俾利於恢復限額保障後，作為維護存款人信心之基礎。

(3)韓國

韓國存款保險公司(KDIC)在本波全球金融風暴中，雖未調整存款保險保額，但為維持金融體系穩定，爰自2008年11月3日起將原為不保存

款之外幣存款納入保障範圍。但值得一提的是，韓國存保制度曾在 1997 年亞洲金融危機時採存款全額保障之緊急措施至 2000 年底，該國政府並自 1997 年底推動金融改革，於 1998 年至 2002 年間，挹注大筆公共資金投入改革，共花費處理成本高達 69 兆韓圓，其中 49 兆韓圓係由政府編列預算承擔，餘 20 兆韓圓係以向要保機構徵收 25 年(2003 年至 2027 年)之特別保費方式(費率為萬分之 10)分攤金融危機之處理成本。

3-4-5 其他資金來源

(1)香港

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

(2)新加坡

新加坡政府提撥外匯存底中 1,500 億新幣為所有銀行、金融公司及投資銀行之存款提供保證。新加坡存保機構同香港存款保障委員會僅具

賠付箱功能，在因應系統性風險方面所扮演之角色，亦僅負責保額內存款之處理成本，有關緊急措施財源係由政府支應，並負責超過限額保障之處理成本。

3-5 各國系統性風險緊急機制之道德風險防範

此次全球的金融海嘯，全球各經濟強權，紛紛把數千上兆美元的流動性資金挹注市場，同時把問題銀行幾乎是收歸國有，動輒挹注資金數百上千億美元。有別過去對弱質金融體系接管與重整，以挹注資金方式挽救金融企業，產生了嚴重的「道德風險」，也就是「肥貓問題」⁸⁷⁸⁸。本節對各國系統性風險緊急機制之道德風險防範，主要是以肥貓問題作為主要之討論。

肥貓(fat cat)是美國俚語，在法律上並沒有明確的定義，泛指公司經營者(包括經營階層之董監事及負責人)，領取與其對價顯不相當之薪給酬勞，特別是在公司經營績效不彰之際，仍支領高額之報酬。美國華爾街的 CEO 傅得(Richard Fuld)在雷曼兄弟倒閉前夕領走

⁸⁷ 過去各國，對瀕臨倒閉的金融機構，大多採取接管方式。這種方式雖然仍是要花國庫的鉅款，讓納稅人心痛，但投資人與大股東的權益幾乎歸零，少有「肥貓問題」。台灣在民國 87 年本土金融風暴後，為了讓全體金融業的逾放比降低，恢復金融產業的流動性與功能，而在民國 90 年代之後推動的金融重建基金，花費數千億元，接管清算多家基層金融機構與銀行，讓金融體系恢復生機，其間發生的爭議與問題，主要在該金融機構是否涉及不法與人謀不臧，及其負責人的逃逸、未能繩之以法，但都無所謂的「肥貓問題」。

⁸⁸ 參見 2009 年 3 月 20 日，中國時報社論，「肥貓啟示錄—從 AIG 分紅事件談起」。

3,500 萬美元之退職金，因公司虧損嚴重而被迫離職的美林前 CEO 歐尼爾(Stanley O'Neal)離職金竟然高達 1.6 億美元，傳得與歐尼爾即是典型的肥貓⁸⁹。在全球化金融危機之下，美國政府提出鉅額紓困方案以解決金融危機，但發生危機的企業包括雷曼兄弟、美國國際集團(American International Group，以下簡稱 AIG)或 3 大汽車廠，一面向政府伸手要錢，一面卻領取高額薪給與鉅額紅利，因肥貓並未減薪或減少其福利(hair cut)或收斂其態度，致引起輿論之爭論。

3-5-1 肥貓引起之爭論

AIG 肥貓事件之起因，係 AIG 對其子公司 AIG 財務產品公司提供保證，然因次級房貸引起交易相對人紛紛向 AIG 追繳保證金，使得 AIG 面臨破產危機。AIG 於 2008 年 9 月 14 日向美國聯邦準備理事會請求申貸 400 億美元過渡性融資，美國政府為避免系統性風險產生及全球金融危機之擴大，於 2008 年 9 月 16 日由美國聯邦準備理事會出面援助 AIG 公司 850 億美元貸款，以交換 AIG 公司 79.9% 之股權，惟美國政府對於這項紓困計畫所附加之條件是 AIG 的 5 名最高層主管薪酬將受限，同時財政部也要求凍結 AIG

⁸⁹ 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，參考網站：2009 年 4 月 24 日中央網路報，網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/5784>，最後查訪日：2009 年 7 月 17 日。

70 位高層主管的獎金紅利並限制渠等之離職金，AIG 的企業開支、遊說活動也將受限。AIG 於接受紓困後，不但沒有依政府要求減少員工之紅利發放，反而於 2009 年 3 月初發表聲明，將最遲於 3 月 15 日發放 1.65 億美元紅利給旗下的金融商品部門，該部門 7 位主管，平均可領 300 萬美元以上，而 AIG 表示 1.65 億美元紅利與留才獎金，係 AIG 爆發倒閉危機之前依據合法程序通過，該公司有義務履行契約，否則將面臨法律訴訟，而美國政府也無權予以阻止。AIG 在接受紓困後，於 2009 年共有 73 名員工得到超過 1 百萬美元之紅利，其中 11 人已離職，而分紅最高金額是 640 萬美元，另有 7 人各領到超過 400 萬美元。此外，AIG 於接受援助幾天後，其主管們紛紛前往消費昂貴的加州海灘放鬆心情⁹⁰，眾議院就華爾街紓困案危機舉行聽證會的第 2 天，議員華克斯曼告訴政府改革暨監督委員會，從收據可以看出，AIG 主管在這個太平洋度假勝地花費超過 44 萬美元⁹¹。

上述之消息經媒體揭露後，輿論譁然，因此美國政府之對策為授權美國司法單位試著收回「先前和未

⁹⁰ 民主黨議員華克斯曼告訴眾議院政府改革暨監督委員會：「納稅人挽救 AIG 不到一週，就看到公司主管在國內一個最高級度假勝地飲酒用餐。」

⁹¹ 參考謝易宏，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，213 頁，轉引中央社，華盛頓 10 月 7 日法新電。

來過度支付的酬勞」，並透過稅法獲得金錢補償。參議院議員則提議接受聯邦紓困金的企業若有濫發紅利之情事，必須課以總計 70% 的重稅，而眾議院於 2009 年 3 月 20 日通過紅利課稅法案，規定在受「問題資產紓困計畫」注資逾 50 億美元的公司中，凡收入逾 25 萬美元的員工，接受紅利時均要課徵 90% 懲罰性「附加稅」。就法而言，前述懲罰性附加稅之立法，係屬個案立法，是否合憲尚有爭執之餘地，且收入逾 25 萬美元，若分配紅利則必須課以懲罰性附加稅，亦可能涉及不當連結之問題⁹²。故在歐巴馬總統表達疑慮後⁹³，這項法案的立法進度受到拖延，因此 2009 年 4 月美國眾議院通過法案規定，接受聯邦政府紓困的企業在償還紓困金之前，不得發放不合理或過高的分紅或其他報酬，至於不合理或過高將由美國財政部定義⁹⁴。

法國總統沙柯吉並抨擊公司主管領取獎金，其表示：「接受政府補助或即將解雇員工的公司，不應該

⁹² 參考陳彥良，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，P2。

⁹³ 歐巴馬說，法律不應該只針對「一小群人而訂定」。他說：「從整體面看來，當然不應該用稅法來懲罰人民。」AIG 分紅令人震驚，民眾普遍反感是可以理解的。他說：「因此，讓我們尋找出一個既合法又合憲的方法，一方面維持我們公平的基本原則，一方面又不致於阻礙我們讓銀行體系回到正軌的努力。」參見民國 98 年 3 月 23 日自由時報。

⁹⁴ 參考民國 98 年 4 月 3 日自由時報。

再有黃金降落傘⁹⁵，不應該再發獎金、配股或股票選擇權。」如果公司瀕臨倒閉，員工還領取高額薪酬，像宣布裁減 1,600 名法國員工的汽車零件商 Valeo，其虧損累累，但宣布下台的董事長兼執行長毛林 (Thierry Morin)，卻將獲得 320 萬歐元離職金，是不負責任、不誠實之行為⁹⁶。

3-5-2 各國防範道德風險之立法

金融風暴迅速蔓延至全球，因有為數甚多之企業受到影響而發生財務上之危機，故各國政府均採取緊急挹注市場資金，並防範受挹注資金企業藉其援助款項，而發放高額之報酬，其所為利益限制之對象係以高階主管為限？抑及於一般員工？利益限制之範圍事項為何？茲將主要國家利益限制之立法情形說明如下：

(1)美國

2008 年 10 月 3 日美國眾議院通過政府提出之 7,000 億美元之「2008 年緊急經濟穩定法案」其主

⁹⁵ 所謂「黃金降落傘」(Golden Parachute)，本質上是一種對於併購交易中目標公司管理高層的補償性法律安排；通常會以「約定目標公司被收購時，公司管理高層無論是否自願離職，都可以獲得相當數額的補償金」的方式呈現，由於會使發動收購方的實際成本增加，實務上遂逐漸發展成為一種對抗「惡意收購」(Hostile Takeover) 的法律防禦措施。謝易宏，前註 88，195 頁，註 33。

⁹⁶ 參考民國 98 年 3 月 25 日，法新社，網址：<http://n.yam.com/afp/international/200903/20090325340347.html>，最後查訪日：民國 98 年 5 月 17 日。

要內容為：(A)安定經濟。(B)保護住宅所有權。(C)保護納稅人。(D)限制高階經理人利益。(E)強力監督。其中限制高階經理人利益措施之方式為：(A)被財政部收購問題資產的金融機構，應限制支付高階經理人的薪資，並避免黃金降落傘式的薪給。(B)財政部對特定金融機構購買高於 3 億美元的問題資產，應對黃金降落傘式的離職金課徵 20 % 稅金。(C)金融機構給予高級主管薪資超過 50 萬美元者，不得以此享有稅賦減免項目。

美國訂定肥貓條款之主要精神係考量賦予個別股東 say on pay⁹⁷ 之權利，以確保上市公司薪酬委員會的獨立性、禁止特定金融機構以業績獎金方式給付董事薪酬，及由公部門制定公司薪酬與過度風險承擔間的關聯性，換言之，公司薪酬之訂定應⁹⁸：

(A)著眼於股東利益及金融體系的安定，包括：

(a)訂定薪酬考量之績效。

(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。

⁹⁷ Say on pay 是美國公司法之規定，亦即公司股東有權利對董事之酬勞投票，參考網站：Wikipedia，網址：http://en.wikipedia.org/wiki/Say_on_pay，最後查訪日：民國 98 年 9 月 22 日。

⁹⁸ 參考謝易宏，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 21 日，P 14。

(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

接受聯邦政府紓困的美國企業，日前公布限制奢侈支出的內部規範，包括AIG、花旗等企業皆限制員工交通、休閒福利等額外開銷。美國財政部要求接受「問題資產紓困計畫」紓困的金融和汽車業者，必須在網站上公布政策，避免這些公司「過度或奢侈的開銷」，花旗銀行等相關企業抑制奢侈條款內容如下表⁹⁹：

表 3-8 紓困企業抑制奢侈條款表

企業	內容
花旗	使用公司飛機須通過一位執行委員會成員和航空董事的核准。
AIG	除了達到事業里程碑之外，其餘慶祝活動皆禁止。完全限制個人名義使用公司飛機。
美國銀行	特殊情況下，資深主管方能裝潢辦公室。
克萊斯勒金融車貸公司	不到飛行航程一小時的距離應搭巴士取代飛機，租車必須選擇中型車等。
GMAC	任何被歸類為額外或奢侈品的開銷皆被禁止。
PNC 金融服務集團	高層因個人名義使用公司飛機須同意付錢。逾 2.5 萬美元的活動，須經核准方能舉辦。

⁹⁹ 參見陳怡均，民國 98 年 9 月 16 日工商時報。

太陽信託銀行	限制高層以個人名義使用公司飛機。逾 1 萬美元的活動，須經核准方能舉辦。
Regions Financial 集團	禁止員工短程出差搭乘頭等艙。

(2) 歐盟

歐盟於 2009 年 6 月對緩和景氣循環的決議，在加強績效和報酬的連結方面，其方式包括加強平衡長期和短期績效的標準，加強治理薪酬制定程序，配合國際組織修正銀行資本要求指令(CRD)將薪酬納入規範。歐盟並於 2009 年 9 月之 G20 領袖會議發表聲明，要求共同促進金融業建立負責任的薪酬實務，並強調要健全風險管理必須加強連結薪酬與長期績效的關聯性，而且要確保公平的遊戲規則，改善金融機構薪酬制度，包括：

(A)加強公司治理，確保薪酬和風險受到董事會適當監督。

(B)加強透明化和揭露規定

(C)變動薪酬含紅利，應與固定薪酬有適當關係，並決定於銀行、營業部門和個人之績效，也要考量績效轉差情況，避免變成保證紅利，變動薪酬主要部分應延後一段適當期間才支付，且在銀行績效轉差時可取消。

- (D)變動薪酬中之股票選擇權或股票，在一段適當期間內，應有機制防止其執行或出售。
- (E)薪酬制度應防止董事和主管的薪酬，與風險完全隔絕。
- (F)銀行應有權在績效惡化時，將薪酬降低。
- (G)變動薪酬總額占銀行薪酬總額或營業收入或盈餘的比率，應加以限制¹⁰⁰。

(3)德國

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

(4)英國

英國政府宣布向 RBS 以及剛被 Lloyds TSB 收購的 HBOS 銀行注資 370 億英鎊，其中，RBS 將獲得 200 億英鎊，Lloyds TSB 和 HBOS 銀行獲得其餘 170 億英鎊。該救助計畫可能使得英國政府最終成為 RBS、Lloyds TSB 和 HBOS 銀行的最大股東。政府要求銀行必須限制高階人員薪酬，並

¹⁰⁰ 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，P50-53。

接受政府任命新領導人和部分董事會成員，同時要求使住房抵押貸款和對小企業的貸款恢復到 2007 年的水平。

(5) 荷蘭

荷蘭政府宣布注資 100 億歐元給「荷蘭國際集團」，提高該銀行的現金部位，但未收歸國有。荷蘭央行核准該集團發行固定利率 8.5% 之次順位債券，且保證報酬不低於普通股股利，配合注資行動，荷蘭國際集團將發行 100 億歐元特別股給荷蘭政府，且荷蘭政府可隨時以發行價的 150% 賣回，並可於 3 年後轉成普通股。另外，荷蘭國際集團也必須取消高層分紅和年終股利，離職金限制為 1 年固定薪資，並接受 2 名政府代表進入董事會¹⁰¹。

¹⁰¹ 參考游淑雅、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，國際金融參考資料第 56 輯，民國 97 年 12 月，P49-56。

四、我國存保機制因應系統性風險之緊急應變角色

存保制度依其賠付存款人之範圍及是否有足夠理賠基金穩定大眾信心，以決定其承擔處理金融危機之能力及容量。惟存保制度之主要設計，仍非在於處理系統性風險，而係預防金融危機，在於保護小額存款人，強化社會大眾信心以穩定金融，此屬建構金融安全網之主要部分。

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

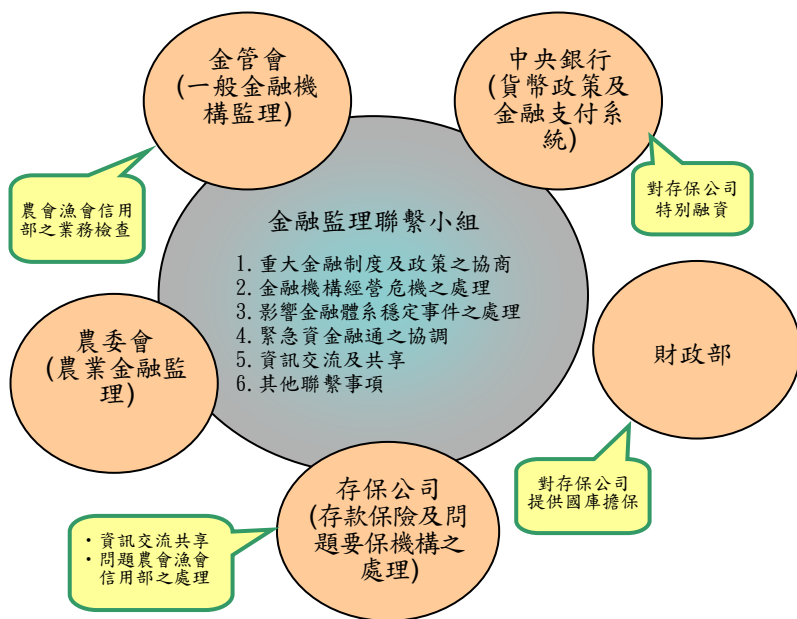
4-1 我國金融安全網運作現況

4-1-1 我國金融安全網成員之分工及關係

我國金融安全網成員包括金管會、行政院農業委員會(以下簡稱農委會)、中央銀行、財政部及存保公司，共同擔負維護金融安定之責。其中一般金融機構及農業金融之監理分別由金管會、農委會負責；中央銀行職掌貨幣政策及金融支付系統，並於銀行面臨流動性問題時，擔任最後融通者之角色；財政部職掌國家財政與稅務，並對存保公司因處理問題要保機構致生虧損或流動性不足時，對存保公司提供國庫擔保，俾向中央銀行取得特別融資；存保公司負責存款保險

及問題要保機構之處理，並透過對要保機構問題之及早因應，對存款人提供保障，以降低處理成本、維護存款大眾之信心及金融安定¹⁰²。其分工及關係分述如下：

圖 4-1 我國金融安全網成員之分工及關係圖



¹⁰² 此外，目前農會漁會信用部之業務檢查由農委會委託金管會檢查局辦理，並將檢查報告分送相關單位；中央銀行得對存保公司特別融資；農委會與存保公司之間，則尚包含農業金融監理相關資訊之交流及共享、問題農會漁會信用部之處理等。

(1)合作與聯繫機制方面

為金融監督、管理及檢查事項之合作與聯繫機制，依據「行政院金融監督管理委員會涉及中央銀行或其他部會業務事項作業要點」規定，自民國 93 年 7 月 1 日起特設置「金融監理聯繫小組」，金管會、中央銀行及存保公司為小組成員，民國 94 年 7 月 7 日加入農委會為小組成員。該小組原則上每季集會一次，必要時得隨時召集會議，其處理之合作聯繫事項，包括：(A)涉及跨機關(構)職掌之重大金融制度及政策之協商；(B)金融機構經營危機、影響金融體系穩定重大事件之處理及緊急資金融通之協調；(C)金融市場清算及金融支付系統變革之協調；(D)各機關(構)資訊交流及共享之協商；(E)其他涉及金融監督、管理及檢查事項之聯繫事項。

(2)金融監理資訊交流與共享方面

依據「行政院金融監督管理委員會涉及中央銀行或其他部會業務事項作業要點」第五點規定，對金融機構應申報之各類統計資料，應規劃由單一機關(構)負責蒐集，並建立有效之資訊共享機制，爰由金管會檢查局推動「金融監理資料單一申報窗口制度」，目前負責銀行、外商銀行在台分行資料之處理；信用合作社資料因列為第二階

段規劃，目前尚由存保公司負責處理；農會漁會信用部資料則由農委會農業金融局「網際網路申報系統」處理。

(3)金融機構經營危機之處理方面

依據金融監理聯繫小組通過之「處理金融機構經營危機作業要點」規定，為即時有效處理個別金融機構之經營危機及系統性風險危機，金管會(銀行、信用合作社之處理)或農委會(全國農業金庫、農會漁會信用部之處理)得視狀況成立經營危機處理小組，並由主任委員擔任召集人，副主任委員一人擔任副召集人，必要時得邀集中央銀行、財政部、存保公司及其他相關單位共同商議，各單位之處理分工如下表(表 4-1)：

表 4-1 金融機構經營危機之處理分工表

單位別	處理分工
金管會 (或農委會)	1.相關決策之處理。 2.聯繫及協助地方主管機關或有關機關(構)辦理相關事宜。 3.協調籌資或資金融通之相關事宜。 4.統一新聞發布之處理事宜。 5.對發生經營危機之金融機構為必要之行政處分，如涉及刑事責任部分，函請司法檢調機關偵辦。 6.必要時辦理專案檢查(金管會權責)。 7.全國農業金庫及農會漁會信用部涉及不法案件之追償時，提供檢查報告之查核工作底稿(金管會權責)。

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

(4)存保公司與相關主管機關(構)之協調處理機制方面

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

4-1-2 存保公司與金融安全網成員間之關係

(1)財政部為存保公司最大股東及股權管理機關

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

(2)中央銀行為存保公司次大股東

存保公司逾百分之九十九之資本來自財政部及中央銀行，依據存款保險條例規定，存保公司為辦理履行保險責任等事宜，得向中央銀行融資，其向中央銀行辦理特別融資時，融資額度如逾其可提供擔保品範圍外，應由國庫擔保。

(3)金管會為存保公司任務執行之主管機關

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

(4)金管會與財政部、中央銀行之關係

依存款保險條例規定，有關最高保額之決

定、因應系統性風險之例外處理機制及存保公司向中央銀行融通需由國庫擔保等事項，均應由金管會會同財政部及中央銀行定之或報請行政院核定。

4-1-3 我國存保機制面臨之難題

(1)存保公司理賠準備金長期不足

存保公司具維護信用秩序，促進金融業務健全發展之政策目標，故其理賠能力攸關民眾對金融穩定之信心。截至民國 98 年 11 月底止，存保公司之理賠準備金損失已高達約 530 億元，存保公司負責管理存保基金，卻無法即時介入處理問題要保機構，對攸關基金損失之風險控管權限顯有不足，難以有效控制承保風險。另為充實理賠準備金，原擬透過調高保費以資因應¹⁰³，惟因調高費率阻力甚大，且易遭業者反彈，致成效未如預期。在目前理賠準備金已嚴重不足下，未來存保公司如仍須處理問題要保機構，而有向中央銀行融通且須由國庫保證時，亦間接增加國庫之負擔。

(2)金融安全網成員權責不清

¹⁰³ 美國聯邦存款保險公司(FDIC)因倒閉要保機構增加，為符合法定準備金目標值，自 2009 年 1 月起調高保險費率。另為充實準備金以應未來理賠之需，並收取特別保費。

金融監理機關就維護信用秩序、保障存款人權益之角度而言，應與存款保險公司之目標一致，惟金融監理機關職司金融制度與決策，肩負整體金融機構之業務發展與健全，在功能運作上須同時興利與除弊有時會發生衝突。由於金融安全網中監理機關及存保機構任務角色差異，加以法制未臻完備，致處理問題金融機構倒閉、清算資產及求償時¹⁰⁴，易增加成本，而該等成本是由問題金融機構的債權人，以及存款保險機構負擔，若存款保險機構是由政府贊助設立，則此一成本亦將擴及於納稅義務人¹⁰⁵。

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

(3)因應系統性風險之財源與執行問題

存保公司自民國 96 年下半年起，因執行金融重建基金與存款保險理賠準備金合併運用機制，致民國 98 年 11 月底止，存款保險理賠準備金承擔高達約 530 億元之準備金損失，存保公司財務

¹⁰⁴ Winston Keith Carr, "General Guidance for the Interrelationship", 中文譯稿「促進金融安全網成員間之有效合作關係」, p7。

¹⁰⁵ 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，p19，經濟研究第 4 期，民國 92 年 12 月。

結構嚴重失衡。鑑於存保公司在現行法制下，並無法獨立處理系統性風險，而有賴金融安全網成員共同負責，處理所需資金亦不應由存款保險理賠準備金單獨支應。存款保險條例第 28 條第 2 項但書規定之保障額度、保障範圍、適用對象，仍存疑義，恐有礙執行之時效。

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

(4)定位與組織問題

各國對單獨設立存款保險之組織，大致係以公司、行政法人、行政機關等 3 種型態呈現，而此 3 種型態對於我國存保公司會帶來之影響如下¹⁰⁶：

表 4-2 單獨設立存款保險組織之各種型態比較表

組織	公司型態 (維持存款保險公司)	行政法人型態 (存款保險機構)	行政機關型態 (存款保險局或委員會)
優點	1. 避免因組織型態而修法及立法爭議。 2. 符合日、韓等大多	1. 財務自主性較強。 2. 業務效率化。 3. 人事自主性、專業性。	1. 為行政處分、行政指導、頒布規則及訂定契約均屬公法關係，不致引起

¹⁰⁶ 陳春山，我國存款保險組織定位之研究(下)，軍法專刊第 51 卷第 1 期，2005 年 1 月，P12-13。

組織	公司型態 (維持存款保險公司)	行政法人型態 (存款保險機構)	行政機關型態 (存款保險局或委員會)
	數國家之模式。 3.屬非行政機關形式，有利於國際合作。	4.得自定規章行使公權力。	爭議。 2.較易達成公益性及發揮存保效能之目標。 3.與美、加等國法制相合(註)。
缺點	1.存保組織係以公益為目的，與公司型態之以營利為目的不合。 2.對外行為及規章是否具公權力有爭議。	1.改制之人員處理及權益、保障問題。 2.簡化監督之設計，不易於立法院獲通過。 3.與強化公益性、公法關係之目的不合。	1.與行政院組織改造之簡化行政組織目標未盡相合。 2.人事、財務自由性受限縮。
綜合評述	1.若為避免修法障礙及組織變動過大等問題，則仍維持存保公司型態，但應強化公權力以有效達成部分金融管理之使命。 2.雖維持私法人，但就組織及職務職權趨於公法人或行政機關之特質。	1.符合金融管理目標及相當之管理彈性，應屬最佳之機制，惟減少立法監督權限，恐不易為立法院所同意，須待行政法人運作漸成熟後再為採行。 2.如採行，應明定相關之改制措施。	1.此機制與簡化行政組織之趨勢不合，反致財務、人事及決策不彈性，似暫不宜採行。 2.如採行，應明定相關之改制措施。

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

美國聯邦存款保險公司(FDIC)雖其名稱為公司，實際上係美國聯邦政府之機構，組織性質為法人，其所頒布之規則係行政命令，可拘束要保機構，並具有相關之處分權¹⁰⁷。我國存保公司既屬於公司法上之組織，依公司法第 1 條規定，公司係以營利為目的，然此將與存保條例第 1 條所揭示之宗旨：「保障金融機構存款人權益，維護信用秩序，促進金融業務健全發展」非以營利為目的之理想相違，且以我國存保公司理賠準備金長期不足，縱使逐年累積之理賠基金，實亦無法支付大型金融機構之理賠款項，屆時亦勢必藉由政府之力量來維繫民眾之信心，故為使存保機制可確實發揮保障存款人及穩定金融功能，應儘速強化存保公司之財務能力，控制承保風險，並重新檢討存保公司以其他組織調整(例如政府設立之特殊法人)之可能性，我國存保制度亦有積極改革之必要。

4-2 我國因應系統性風險法制探討

4-2-1 系統性風險緊急機制啟動法源

(1)立法背景—金融重建基金(RTC)短期性¹⁰⁸機制

¹⁰⁷ 陳春山，前註，P137-139。

¹⁰⁸ 我國存款保險條例 88 年 1 月 20 日增訂存款保險條例 15 條第 2 項，按其立法理由，係就存保公司為保障存款人權益，處理個別問題金融機構，

民國 90 年間政府為快速、即時處理經營不善之金融機構，避免產生存款人信心危機及連鎖性風險，故參照美國、日本、韓國、馬來西亞等國，以政府公共資金挹注方式處理，於 7 月 9 日公布行政院金融重建基金設置及管理條例，以基金型態設金融重建基金，結合存保機制，處理經認定列入金融重建基金處理之問題金融機構，為期平順退場，設置期間內採全額保障存款人權益，復以金融重建基金與存保準備金合併運用支應財源。

(2)現行法制－存款保險條例明定條文

為因應後金融重建基金時代之來臨，促使問題要保機構之退場處理機制更具彈性，故於民國 96 年 1 月 18 日存款保險條例修正全文中第 28 條第 2 項，增訂但書規定，「存保公司辦理前項第 2 款或第 3 款所需預估成本，應小於第 1 款賠付之預估損失。但如有嚴重危害信用秩序及金融安定之虞者，經存保公司報請主管機關洽商財政部及中央銀行同意，報請行政院核定者不在此限。」換言之，依存款保險條例規定要保機構經主管機

而採取現金理賠以外之方式處理時，其所需成本應小於辦理現金理賠之損失成本，以昭公平並免除存款大眾疑慮，即較小成本處理原則，未有例外規定。

關勒令停業或派員接管時，為因應系統性風險得為例外處理，不受現金賠付金額限制。

依存款保險條例第 28 條第 2 項但書、第 29 條第 1 項及第 2 項，在系統性風險下之例外處理方法，包括除得使存保公司之履行保險責任，不受應小於現金賠付預估損失之限制外，依存款保險條例第 30 條及第 34 條第 2 項，亦得設立過渡銀行，由存保公司擬訂「過渡銀行設置及業務管理辦法」報請主管機關核定。

4-2-2 系統性風險緊急機制啟動認定標準

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

機，需依法為監、接管或停業處理時，亦視為有發生系統危機之虞。

- (3)一般就金融機構風險分析及評估之基礎，係建立在源自於各方面之整體金融及經濟之持續變動資訊，包括國內及國外，大致上之方法，有審慎總體分析(macro-prudential analyses)、金融健全指標(Financial Soundness Indicators)及壓力測試(stress tests)。審慎總體¹⁰⁹分析，係著重於整體金融體系，其目的則在控制系統性危機(system-wide distresses)，並促進金融體系之健全及穩定。審慎總體法之目標係在發生金融危機(financial distress)時，限制依據實質生產額對總體經濟所生潛在重大損失之風險。
- (4)金融危機之發生，是否有跡可循？可否事先預測？有無予以明定之必要？或宜賦予彈性，於個案發生時再認定有無系統性風險之適用。由於系統性風險之認定尚乏客觀量化或具體認定指標，參酌各國立法例亦無明確定義，以作為啟動機制之法律依據，故仍以彈性概括規定為宜。

¹⁰⁹ 審慎個體分析，主要聚焦在個別金融機構，以促其健全經營並保障存款人權益，其目的在減少及控制個別金融機構之經營不善。審慎個體法之目標，則在限制「個別金融機構」之金融危機所生之風險，而不管他們對整體經濟的衝擊。審慎個體法與消費者保護(存款人及投資人)較有關連。

4-2-3 保障額度與項目及適用對象

(1)提高保額上限或全額保障，存款項目或及於非存款項目

按存款保險條例第 28 條第 2 項但書規定，在有嚴重危及信用秩序及金融安定之虞時，得例外排除賠付成本之限制。該條規定係因應系統性風險而為之特別規範，其保障範圍除最高保額之存款外，並得包括最高保額以外之存款或不保項目存款之一部或全部，甚或包括非存款債務之一部或全部，亦即得視實際情形需要訂定其賠付範圍，最多可至存款及非存款債務之全額保障。現行存款保險條例第 28 條第 2 項但書所謂不受現金賠付金額限制之意義為何，保障額度是否即所謂全額保障(blanket guarantee)。

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

又存款保險保障項目為何，法律文義未臻明確，如前所述依存保機制與金融重建基金併用機制，經行政院核定之案例，除全額保障且其範圍已

涵蓋要保存款、非要保存款、同業拆款等，甚至可達存款及非存款債務之全額保障，惟執行上仍有機關對上開保障範圍存有疑義，故應否以法律明定其範圍，以杜適用爭議，或仍依循目前實務執行案例，於個案適用時始研訂保障範圍，以保持處理之彈性。

(2)個別認定或整體金融認定

按我國目前法制而言，處理個別問題金融機構之方法，大致上計有賠付存款後之清理清算，或將要保存款及正常放款與其他業務概括讓與移轉予受讓機構，或提供財務協助促成併購。如發生例外之系統性風險，則由政府確認對金融穩定有極大影響者，再由存保公司透過挹注資金、全額賠付或暫時國有化(過渡銀行)解決。存款保險條例第 28 條第 2 項但書之設計，係處理個別問題金融機構時，為因應系統性風險得為例外處理，不受現金賠付金額限制。

惟鑒於民國 97 年 10 月間國際金融情勢緊急險惡，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 2008 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，主要因為當時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，我國為穩定金融體系、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，爰宣布在民國 98 年 12 月 31 日前，存款人(自然人及法人)在金融機構(銀行及基層金融機構)之存款受全額保障，為穩定金融市場，保障範圍包括原未納入存款保險之外匯存款、同業存款及同業拆款等，其實施依據為存款保險條例第 29 條第 1 項準用第 28 條第 1 項第 3 款及第 2 項但書規定，以及第 28 條第 3 項規定(詳附錄 4-1「採行存款全額保障之相關配套措施」)。

全額保障(或使用公共資金)在處理銀行系統性風險之恐慌性擠兌及維持穩定金融，具有良好效果，主要係因此項措施可以提供主管機關充裕時間全面檢視銀行體系各項條件，尋找共識之解決方案，就經營不健全之銀行決定介入處理之退場時機，以避免產生傳導性之連鎖效應。全額保障(或使用公共資金)固然是有效之工具，惟在全額保障中卻隱藏極高的道德風險及增加政府處理成本，故全額保障係一項過渡性之措施。當階段性目的達成時，於金融體系穩定後，政府即應審慎規劃配套措施及宣導，在適當時機以漸進方式

(gradual approach)調整為限額保障¹¹⁰，以恢復市場制裁力量。

我國存款保險條例雖定有因應系統性風險之特別規定，惟得採行之措施有限，主要為擴大要保機構負債保障範圍或於擴大保障範圍內促成問題要保機構被併購。為有效因應系統性風險，有無修正銀行法或存款保險條例以強化處理機制之必要？且系統性風險之因應機制賦予擴大保障或全額保障之權限，惟其同時可能衍生道德性風險，故於立法政策上應如何兼顧道德性風險之防範？(詳 4-6)

存款保險條例第 28 條第 2 項但書原似僅針對個案引起系統性風險之因應機制，政府為因應金融海嘯衝擊，提供存款全額保障以穩定存款人信心固有其必要，惟不符市場機制，為防範部分銀行從事高道德風險業務，將風險轉嫁予政府，應加強對銀行之監督管理，並對問題金融機構為適當處分，以有效維持金融監理¹¹¹紀律。

(3)適用對象僅要保機構或擴及非要保機構

由於存款保險條例第 28 條係存保公司履行保

¹¹⁰ 蕭長瑞，金融安全網問題金融機構處理，存款保險資訊季刊第 22 卷第 2 期，民國 98 年 6 月。

¹¹¹ 民國 97 年 12 月 19 日存保公司保險費率暨處理問題要保機構諮詢委員會第 14 次會議綜合意見。

險責任之規範，依目前法律文義解釋，尚無法擴大解釋為本法適用對象及於非存款保險機構，此與美國存款保險法因應系統性風險適用對象，擴及金融控股公司等非要保機構顯不相同。2009 年 7 月 23 日美國財政部向國會提交系統性風險立法草案，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嚴格監管。此類公司將必須接受監管，即便他們並未設立存款部門。

4-2-4 系統性風險緊急機制啟動機構

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

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

於存款保險條例或銀行法中規定較為妥適？

- (2)美國聯邦存款保險法第 13 條(c)(4)(g)規定財政部長(經向總統諮詢後)依據 FDIC 董事會(經董事會三分之二以上董事表決通過)及聯邦準備理事會(經理事會三分之二以上理事表決通過)之書面建議而作成決定後，FDIC 得採取其他措施(The corporation may take other action)或依本條提供必要之援助，以避免或減低該等負面影響，即於有系統性風險時 FDIC 得採取必要的彈性措施，故本次金融危機，FDIC 採行之措施除提高存款保障額度外，並包括對金融機構提供債務保證等。此外，FDIC 系統性風險之例外處理措施另有美聯銀行(Wachovia Corporation)案，原擬採取損失分攤方式，其處理方式頗具彈性(詳 3-3-3(3))。

因應系統性風險機制是否訂定於存款保險條例，或應於銀行法或其他法律規範，應先釐清存保公司之角色定位，係金融安全網獨立之一員，或僅為監理任務之執行單位。

鑒於存保公司目前多擔負處理問題金融機構之執行者角色，並未參與金融監理決策，故系統性風險之認定及處理措施之發動宜由金管會或中央銀行等金融監理機關或成立專責機構為之，且相關因應機制亦宜於銀行法或中央銀行法中明

定，以期權責相符。

4-3 系統性風險緊急機制之財務協助

4-3-1 停業前財務協助

停業前財務協助(open bank assistance, OBA)通常運用於金融機構發生財務困難，需賴政府紓困方得以繼續營業之情形。大體而言，1980 年代初期美國聯邦存款保險公司(FDIC)運用 OBA 之權限有擴大趨勢，1990 年代初期則遭限縮，目前在 1991 年聯邦存款保險公司改進法(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act,FDICIA)法規之約束下，FDIC 需證明 OBA 為所有處理問題機構方法中成本最小者，且為履行存款保險之義務所需者，方得為之，惟為避免對經濟情勢或金融穩定產生負面影響或引發系統性風險，即可不遵守最小成本法之原則，相關聯邦金融監理機關或 FDIC 須認定受援助機構之管理尚佳、守法性足、未從事任何內部交易、投機或其他不當業務。最後，1993 年清理信託公司完成法(Resolution Trust Corporation Completion Act,RTCCA)通過後，存款保險法配合修正，禁止 FDIC 動用存款保險基金援助瀕臨倒閉或倒閉機構而讓該機構之股東獲利，除非為避免引發系統性風險，由此可知，美國對於 OBA 措施，係採儘量減少運用之政策。在實

務上，FDIC 於 1989 年起即逐漸摒棄 OBA 之運用，1992 以後即未再採用¹¹²。

此次全球金融風暴期間，美國原擬援引 FDICIA 之系統性風險例外處理機制，由 FDIC 以 OBA 方式進行處理美聯銀行，且不受「最小成本(least cost)原則」的限制(詳 3-3-3(3))，實屬非常時期之非常作法。FDIC 面對大型銀行發生經營危機，係依該公司經營模式、業務特性並考量當前經濟金融環境暨法律規章等因素，選擇較佳處理策略，以降低處理成本，並減少對社會衝擊。但 OBA 並非很好的處理模式，依據 FDIC 的處理經驗，仍有提供援助仍倒閉的情形發生，如此可能需要二次援助或反造成後來處理更大的損失，故 OBA 的成效及所需要的時間均難以掌控，另外，OBA 遭致最大的批評則是讓倒閉機構的股東及債權人無端受惠，非要保存款人亦受到保護，將影響市場紀律功能之發揮，而且讓經營體質孱弱機構藉由 OBA 繼續營業，並放任與非受援助機構競爭，亦顯失公平，且不是根本解決金融機構危機的方法，故若非系統性風險且無其他可資處理的選擇方案，仍以不採用為宜。

4-3-2 以特別股入股

¹¹² 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，87 年 12 月，P130-141。

此次全球金融風暴期間，英國布朗首相於 2008 年 10 月率先倡議透過對銀行注資改善資本結構，並輔以國家擔保銀行債務之方式，拯救金融體系之信心危機並活化其放款動能，該方式亦陸續獲各國政府採用；美國新任總統歐巴馬在 2009 年 2 月宣布之「金融穩定方案」中，亦提出類似之「資本協助方案 (Capital Assistance Program)」，將加強對金融機構以可轉換優先股之方式注資，該股權並可於一段時間內轉換為普通股(詳附錄 3-1)，由該等國家積極之處理作法可知，在金融危機期間如缺乏政府挹注資本機制，將使該等大型銀行倒閉，反而深化金融危機。

爰此，為即時有效的處理系統性風險，宜賦予金融安全網相關機關較大之處理權限與彈性，必要時應對尚有繼續經營價值惟資本不足者直接注資以改善其資本結構，如由政府相關基金認購特別股，並改組經營團隊及限制董事、監察人酬勞，防範道德風險，另俟恢復正常經營後再與其他機構合併或公開出售特別股，以避免金融機構自行於資本市場籌資不易，而造成被迫由政府接管處理，將增加政府處理成本且不利於景氣復甦。

4-3-3 收購不良放款債權

2008 年金融海嘯造成許多先進國家金融體系屯

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

我國因受全球金融風暴衝擊較輕，加以政府多次降息及延長購置住宅貸款期限(最長 30 年)、辦理非自願性失業勞工之自用住宅購屋貸款本金緩繳及展延還款期限、推動優惠房貸專案、宣布開放陸資投資房地產、降低遺產稅稅率及吸引台商資金回流等各種措施，有效和緩借戶繳款壓力與不動產交易下滑趨勢，致國內金融機構之資產品質尚無急劇惡化情形。惟依據行政院主計處公布之失業率，由民國 97 年 4 月之 3.81%，連月刷新紀錄，並於民國 98 年 8 月達到高峰 6.13%，民國 98 年 11 月則略降至 5.86%¹¹³，在景氣何時全面復甦及國內不動產景氣走向未明之際，若失業率仍持續居高不下，恐影響借款人還款繳息能力，爰思考建立不良放款處理機制以預為因應仍

¹¹³ 行政院主計處網站 <http://www.dgbas.gov.tw/>。

有必要，對於未能於期限內將逾期放款比率降至符合規定者，主管機關得命令該金融機構於規定期限內，將不良債權讓售，至其逾期放款比率符合主管機關之規定，以健全金融機構財務，並增加其流動性。

基於目前國內資產管理公司除台灣金聯、台灣金服以外，尚有各金控或銀行設立之資產管理子公司及外商資產管理公司，家數甚多現況，與韓國資產管理公司(KAMCO)或日本存款保險公司(DICJ)獨資設立處理回收公司(RCC)專責處理之制度不同，且尚涉及政府組織架構變更及預、決算等諸多因素，困難度較高，加以收購不良放款及其管理、處分均需大量專業人力等考量，爰宜優先協調由現有資產管理公司(如台灣金聯、台灣金服或公營銀行資產管理子公司等)處理，以充分發揮市場機能，必要時再由政府提供資金或信用保證等協助，幫助該等資產管理公司籌措資金，使其能有充分資金進行不良債權之處理工作，以加速清理金融機構急速增加的逾放金額。

4-4 系統性風險緊急機制之財源籌措

4-4-1 中央銀行提供流動性資金

此次金融風暴期間，我國中央銀行為避免台灣金融體系陷入流動性危機，於民國 97 年 9 月 18 日宣布調降新臺幣各種存款準備率 5 碼，此舉將可挹注銀行

體系資金 2,000 億元，復於 9 月 26 日決定「價量並進」，調降貼放利率半碼(0.125%)，並擴大公開市場附買回操作機制，以充分提供市場資金，嗣後再 6 度宣布調降重貼現率、擔保放款融通利率及短期融通利率 1 碼至 3 碼不等，至民國 98 年 2 月 19 日最後一次降息止，央行重貼現率、擔保放款融通利率及短期融通利率分別為 1.25%、1.625%及 3.5%，總計前後 7 次降息，調降幅度達 9.5 碼(2.375%)，有效和緩國內金融市場資金需求及資金成本壓力。

依全球歷史經驗，中央銀行在扮演銀行之最後融資者角色，提供充裕資金以協助流動性困難之銀行，得預先減少恐慌性擠兌，防範系統性風險，並促進金融體系恢復穩定。依我國中央銀行法第 19 條規定中央銀行可辦理之融通，包括合格票據重貼現、短期融通及擔保放款再融通，另依「中央銀行對銀行辦理融通作業要點」第 16 點規定，銀行在發生存款人異常提領之緊急性資金需求，得備函說明並檢附中央銀行同意之證券或存款準備金乙戶為擔保品，向中央銀行申請擔保放款之再融通。目前中央銀行所同意之證券包含重貼現之合格票據、政府債券、央行發行之定期存單或其他經中央銀行同意之證券，依據過去國內金融機構發生流動性危機之處理經驗，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

融危機期間建議宜參考國外作法研議擴大中央銀行合格擔保品範圍，如美國聯邦準備銀行辦理融通之合格擔保品除證券以外，尚可擴及貸款類擔保品(包含住宅或商業不動產放款、農工商業貸款、消費者放款等；詳附錄 4-2)，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。

4-4-2 政府提供資金

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

(1)我國政府以公共資金設立行政院金融重建基金

民國 90 年，政府為讓經營不善金融機構平和順利退出市場，消弭金融風暴於無形，乃推動立法通過「行政院金融重建基金設置及管理條例」，並設置金融重建基金。8 年以來，政府運用公共資金對存款人及其他債權人提供全額保障，順利讓 56 家經營不善金融機構退出市場，解決沈痾多年之金融積弊，有效整頓金融市場及穩定金融秩序，堪稱為極具劃時代意義之金融改革。

(2)以營業稅稅款挹注保險賠款特別準備金

存保公司自民國 74 年成立以來，因費率長期偏低，且依行政院金融重建基金設置及管理條例第 3 條規定，自民國 91 年起至 100 年止，10 年間每年存款保險費收入約三分之二須移撥金融重建基金作為處理問題金融機構之財源¹¹⁴，致保險賠款特別準備金累積緩慢，截至民國 93 年底止該準備金僅累積約 122 億元。為加速保險賠款特別準備金之累積，並考量存保公司肩負金融重建基金退場後處理問題要保機構之重擔，爰立法院特於民國 94 年擴大金融重建基金財源之同時，增修行政院金融重建基金設置及管理條例與加值型

¹¹⁴ 自民國 91 年至 100 年止，存保公司共移撥約 258 億元之保費予金融重建基金。

及非加值型營業稅法，將營業稅款專款撥入存款保險賠款特別準備金，作為充實保險賠款特別準備金及日後因應系統性風險之財源。

(A)民國 99 年，金融重建基金可運用總額外之金融業營業稅款應撥入保險賠款特別準備金

行政院金融重建基金設置及管理條例於民國 94 年 6 月修正後，該條例第 3 條新增民國 95 年至 99 年底之金融業營業稅稅款為該基金之財源，另同條第 3 項規定，新增財源之運用總額以 1,100 億元為限，所剩稅款應專款撥入保險賠款特別準備金。

(B)民國 100 年起，預估每年約有 100 餘億元之銀行業營業稅專款可撥入保險賠款特別準備金

加值型及非加值型營業稅法於民國 94 年 6 月修正後，該法新增第 11 條第 7 項，規定自民國 100 年 1 月起，2%銀行業營業稅稅款專款撥供保險賠款特別準備金，預估每年約有 100 餘億元¹¹⁵。

依國際存款保險機構協會(IADI)於 2008 年 7 月發布之「有效存款保險制度核心原則」指出，處理系統性風險所生之成本，不應由存

¹¹⁵ 銀行業營業稅占金融業營業稅約 7 成，預估民國 100 年起銀行業營業稅每年可撥入存保準備金約 100 餘億元。

保制度獨自承擔，而應有其他財源支應，如政府資金。

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

(3)成立金融穩定基金

由於系統性風險所需之援助金額龐大，各國系統性風險緊急機制之財源，經綜合歸納大部分國家作法後發現，除由各國中央銀行提供流動性資金，支應金融市場之流動性外，主要由政府編列預算成立各種基金或以政府資金支應，故美國依金融穩定計畫成立金融穩定信託基金(Financial Stability Trust)、政府及民間共同投資基金

(PPIF)、德國設立金融市場穩定基金、英國國家貸款基金(National Loans Fund)以及馬來西亞以聯邦合併基金因應等。有鑑於系統性風險並非存款保險基金所能因應，且存款保險制度之設立亦不在解決系統性風險，為利存保制度之健全運作及長遠發展，可仿效國外作法，由政府提供資金方式成立金融穩定基金，以支應系統性風險所需之財源。

4-4-3 存保公司向中央銀行申請特別融資並由國庫擔保

(1)法源依據

(A)存款保險條例

依據存款保險條例第 31 條規定，存保公司為辦理第 28 條(履行保險責任及因應系統性風險)、第 29 條(金管會或農委會認定有停業清理或退場處理必要之問題要保機構，且其有嚴重危及信用秩序及金融安定之虞，經存保公司報請金管會洽商財政部及中央銀行同意，並報行政院核定者，存保公司得對該要保機構提供財務協助)、第 30 條(因應系統性風險設立過渡銀行)或第 41 條第 2 項(對停業要保機構債權人辦理墊付)規定事項，於可提供擔保品範圍內，得

報請金管會轉洽中央銀行核定給予特別融資。前項融資超過存保公司可提供擔保範圍時，金管會得會同財政部及中央銀行報請行政院核定後，由國庫擔保。

(B)中央銀行對存保公司特別融資要點

依據中央銀行於民國 97 年 7 月 15 日修正之「中央銀行對中央存款保險股份有限公司特別融資要點」規定，存保公司為辦理存款保險條例第 28 條至第 30 條及第 41 條第 2 項規定事項，得報請金管會轉洽中央銀行申請核定給予特別融資。相關融資金額、期限、利率、方式及撥付償還規定如下：

(a)融資金額

存保公司應衡酌其自有資金狀況及個案之實際資金需求，報請金管會轉洽中央銀行核定給予融資金額。

(b)融資期限：融資期限應由存保公司依個案處理進度，報請金管會轉洽中央銀行核定。

(c)融資利率：融資利率依融通當時中央銀行公布之五大銀行新承作放款加權平均利率浮動計息。

(d)融資方式：存保公司應以政府債券、中央銀行存單及其他經中央銀行認可之合格擔保品

為擔保，向中央銀行申請融資。前項融資超過存保公司可提供擔保品範圍時，金管會將會同財政部及中央銀行報請行政院核定後，由國庫擔保。

(e)撥付償還：中央銀行核准特別融資後，存保公司應與中央銀行簽具約據，並約定其撥付，由中央銀行逕撥入存保公司設於中央銀行業務局之帳戶或其指定之帳戶。其償還，由中央銀行於到期日逕自存保公司設於中央銀行業務局之帳戶內扣取。存保公司於到期日前如收回前項資金時，應隨時就收回部分償還中央銀行。

(C)財政部函示存保公司申請國庫擔保應備之文件
依據財政部民國 90 年 5 月 14 日台財融(一)字第 90738723 號函函示，存保公司依據存款保險條例規定申請特別融資須由國庫擔保時，應檢具下列文件向財政部申請：(a)董事會通過融資之紀錄；(b)融資計畫書(包含融資用途之詳細說明)；(c)融資金額超過可提供擔保品價值之說明；(d)存保公司資產負債及損益資料；(e)要保機構相關流動性及資產負債之評估計畫、詳細還款計畫資料、詳細改善計畫等有關資料；(f)其他財政部指定之文件。

(2)存保公司向中央銀行申請特別融資並由國庫擔保之標準作業程序

依金管會民國 97 年 4 月函送與中央銀行、財政部及存保公司共同研商定案之「存保公司依存款保險條例規定申請特別融資並由國庫擔保之標準作業程序及說明」，其作業程序有二：

(A)總融資金額於存保公司可提供擔保品範圍內

存保公司檢附「中央銀行對中央存款保險股份有限公司特別融資要點」規定之文件，函請金管會轉洽中央銀行並副知財政部，中央銀行將審核結果(如准駁、融資金額及條件)函復金管會並副知存保公司及財政部，再由金管會將審核結果轉知存保公司。

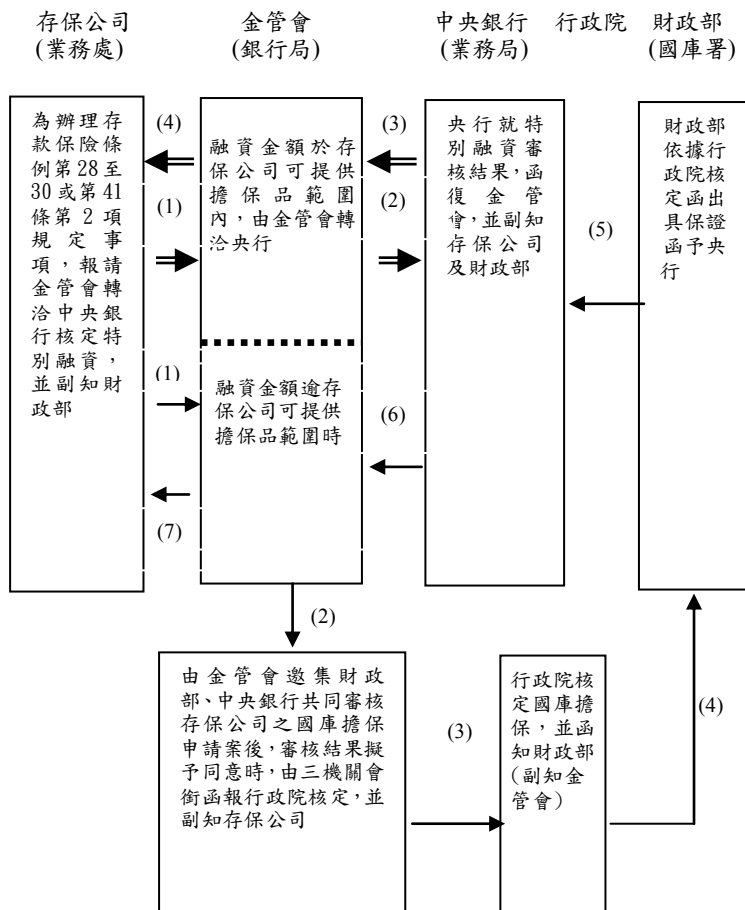
(B)總融資金額逾存保公司可提供擔保品範圍

存保公司首先檢附「中央銀行對中央存款保險股份有限公司特別融資要點」、「財政部 90 年 5 月 14 日台財融(一)字第 90738723 號函」規定之文件，函請金管會轉洽中央銀行並副知財政部，繼之由金管會邀集財政部及中央銀行共同審核存保公司之國庫擔保申請案，審核結果擬予同意時，則由三機關會銜函報行政院核定，並副知存保公司。國庫擔保部分，則由財政部依據行政院核定函出具保證函予中央銀

行，中央銀行於核定特別融資金額及條件後函復金管會(並副知存保公司及財政部)，再由金管會將審核結果轉知存保公司。

(C)存保公司向中央銀行申請特別融資並由國庫擔保標準作業程序(詳圖 4-2)。

圖 4-2 存保公司向中央銀行申請特別融資並由國庫擔保標準作業程序(SOP)



(3)目前存保公司向中央銀行申請特別融資面臨之問題

(A)融資利率偏高

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

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

平均借款利率(98 年 11 月約為 0.1%)，俾有效解決中央銀行對存保公司融資利率問題。

(B)不易及時取得特別融資

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

4-4-4 向金融機構墊借

(1)法源依據

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

(2)存保公司向金融機構墊借之作業程序

(A)因應中央銀行未及撥款之墊借作業程序

為因應系統性風險之緊急流動性資金需

求，存保公司得事先經董事會同意，與金融機構簽訂透支或融資契約，俾於突發之金融危機時，存保公司得在取得中央銀行同意核予特別融資後，因相關行政作業程序未臻完備，致中央銀行之融資款有不及撥入存保公司帳戶之虞時，得緊急向其他金融機構墊借，迅速將資金轉撥至問題要保機構帳戶，解決其急迫性之資金需求，待中央銀行將資金撥入存保公司帳戶後，再歸墊予金融機構。

前述簽訂透支或融資契約金融機構之選定，應優先考量配合政策度高、資金雄厚且現金調度能力強、分行遍及全國且為各類金融機構之主要往來銀行，例如臺灣銀行、合作金庫銀行等。其中臺灣銀行為各銀行、信用合作社之主要往來銀行，合作金庫為各農會信用部、漁會信用部之主要往來銀行，於過去存保公司處理要保機構擠兌事件中，該二家銀行分別扮演著現金調度的重要角色。

(B) 中央銀行未同意核予特別融資時之墊借作業程序

存保公司依據存款保險條例第 31 條規定，報請金管會轉洽中央銀行核定給予特別融資，倘中央銀行因貨幣政策等因素，函覆未便

同意核予特別融資時，存保公司應報經董事會同意，向金融機構申請融資。

籌資時間急迫時，存保公司得逕洽代為賠付機構、或代為經營機構、或承受問題要保機構之健全金融機構、或配合政策度高且資金充裕之銀行，以迅速取得資金，解決金融危機。倘無法順利覓得融資銀行，存保公司應立即報請金管會洽商中央銀行共同協調銀行承貸。另若籌資時間在一個月以上，且當時市場資金寬鬆，有多家金融機構有承貸意願時，存保公司則得以融資利率競標方式選定金融機構，即透過市場公開之競價程序，按融資利率之低高依序擇定融資銀行，以有效降低籌資成本。

(3)目前存保公司向金融機構墊借面臨之問題

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

有關因應財源之疑慮，而危及政府之公信力，對國家社會安定造成不利之衝擊。

4-4-5 徵收特別保險費

(1)法源依據

我國於民國 96 年 1 月立法通過之存款保險條例修正案，增訂第 28 條第 2 項但書及第 3 項有關系統性風險及收取特別保險費相關事項，即明定存保公司因處理有嚴重危及信用秩序及金融安定之金融機構時，得採取例外排除處理成本應小於現金賠付之限制，且該措施致一般金融保險賠款特別準備金或農業金融保險賠款特別準備金不足時，得分別向各類要保機構收取特別保險費。特別保險費費率及收取期間，由存保公司擬訂，報請主管機關核定。

(2)配合民國 97 年 10 月存款全額保障措施，首次啟動特別保費機制

民國 97 年 10 月，鑒於國際金融情勢動盪不安，我國政府為穩定金融體系及強化存款人信心，爰援引存款保險條例第 29 條第 1 項準用第 28 條第 1 項第 3 款及第 2 項但書，以及同法第 28 條第 3 項規定，宣布在民國 98 年 12 月 31 日前(已延長至民國 99 年 12 月 31 日止)，存款人在參加存款

保險金融機構(銀行及基層金融機構)之存款受全額保障，為穩定金融市場，保障範圍包括原未納入存款保險之外匯存款、同業存款及同業拆款等，並自民國 97 年 11 月起至 98 年底止(已延長至民國 99 年 12 月 31 日止)，對要保機構同業拆款(新臺幣)收取特別保費(詳附錄 4-1)，除藉以防範要保機構之道德風險外，亦為支應全額保障財源之一。

(3)徵收特別保費問題及因應建議

(A)收取特別保費，阻力甚大

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

(B)特別保費計收範圍未符保險對價原則

以美國、韓國及日本等所發生之系統性風險為例，除由政府協助提供公共資金支應外，亦基於使用者付費原則，而對要保機構徵收特別保費，其中美國聯邦存款保險公司(FDIC)特別保費之計收範圍甚擴及至資產面，費率亦

不低。反觀我國因應系統性風險雖訂有向要保機構收取特別保費機制，但因考量金融機構負擔，計收範圍僅含括同業拆款，實不足以反映全額理賠成本及所承擔之風險，且未符保險對價原則。

(C)因應建議

依國際存款保險機構協會(IADI)發布「有效存款保險制度核心原則」¹¹：存保資金之籌措，存款保險之處理成本應由全體要保機構共同分攤，因要保機構及其存款人均受益於有效的存保制度。爰為符合保險對價原則，未來因應系統性風險而須向要保機構收取特別保險費時，應以納入全額保障之存款及其他非存款項目為計收基礎，非僅對特定項目收費，以確實反映存款保險基金之曝險程度及防範道德風險，並增加保險賠款準備金挹注財源。另為減少資金籌措之順景氣循環效應，似可參採韓國存款保險公司(KDIC)作法，在金融危機之後，方對要保機構收取特別保費，以減輕要保機構經營負擔。

4-4-6 存款保險條例中增訂系統性風險因應財源

依國際貨幣基金(IMF)研究指出，限額的存保制

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

(1)目前執行系統性風險機制面臨之財源問題

(A)徵收特別保費緩不濟急且成效有限

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

(B)保險賠款特別準備金嚴重不足

民國 90 年政府以公共資金設立金融重建基金，依行政院金融重建基金設置及管理條例第 3 條第 1 項規定，金融重建基金主要財源有二，一為民國 91 年至 94 年之金融業營業稅款約 1,200 億元，二為自民國 91 年 1 月起 10 年內依民國 89 年 1 月 1 日調高存款保險費率所增加之存款保險費收入，約 200 億元。依前開規定，自民國 91 年至 100 年止，存保公司須移撥約 258 億元之保費予金融重建基金，占這 10 年總保費收入約 326 億元的八成，致保險賠款特別準備金累積更為緩慢。另為因應金融重建基金剩餘資金不足處理其列管之 7 家銀行，行政院乃於民國 96 年 1 月核定「金融重建基金與存款保險理賠準備金合併運用機制」。基此，存保公司配合政策自民國 96 年下半年起，以「一般金融保險賠款特別準備金」陸續分擔賠付款，除歷年累積之一般金融保險賠款準備金 100 多億元已用罄外，截至民國 98 年 11 月底止，「遞延一般金融存款保險賠款損失」高達約 530 億元，未來恐無法有效執行系統性風險之處理重任。

(C)現行銀行業營業稅款專款撥供保險賠款特別準備金，因有不符課稅「統收統支」概念之虞，

致該財源面臨不確定之風險

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

(2)建議將因應系統性風險之財源法制化

民國90年政府參酌美、日、韓等國以公共資金挹注方式，立法設置金融重建基金，並明定該基金之財源包括：(A)適用加值型及非加值型營業稅法第11條第1項規定之各業，自民國91年1月起至99年12月底9年期間之營業稅稅款；(B)自民國91年1月起10年內，依民國89年1月1

日調高存款保險費費率所增加之存款保險費收入；(C)運用本基金處分不良債權之收入；(D)本基金之其他收入；(E)政府循預算程序之撥入款項。在上述財源未收足前，得由存保公司向金融機構辦理特別融資、向其他金融機構墊借或發行金融債券，以為支應，並以基金之財源作為還款來源。又國民年金法自去(97)年 10 月開始實施，該法第 47 條規定，政府開辦國民年金所需的經費來源依序為公益彩券盈餘、調高營業稅徵收率以及編列預算等。前二者為國民年金之固定財源，專款專用於國民年金，不虞被其他經費需求挪用；後者則是與所有經費項目一起分配資源。

依前開立法例，皆明定執行政府政策有關籌措財源或因應財源之先後次序。今現行存款保險條例第 28 條第 2 項但書規定，賦予存保公司處理系統性風險之重責，為使存保機制有明確之財源因應系統性風險，並解決徵收特別保費緩不濟急、保險賠款特別準備金嚴重不足，及銀行業營業稅款專款撥供保險賠款準備金具不確定風險等問題，根本之計，應比照前開金融重建基金條例或國民年金法立法明定因應財源之作法，將系統性風險所需財源予以法制化及明確化，即在存款保險條例中增訂政府挹注財源之依據，如明定政

府應提撥相當銀行業營業稅 2%之財源挹注存保公司保險賠款準備金，或在準備金不足達一定水準時，政府應動用預算資源(如調高營業稅稅率)、出售資產等方式支應，或以政府名義向金融機構收取金融危機處理費用等，以完備我國因應系統性風險之資金籌措多元化機制。

4-5 系統性風險緊急機制之加強風險控管措施

為因應全球金融風暴，穩定金融體系、強化存款人信心及金融體質，並促使金融市場永續發展，行政院於民國 97 年 10 月 7 日宣布在民國 98 年 12 月 31 日前，存款人(自然人及法人)在金融機構(銀行及基層金融機構)之存款受全額保障，嗣基於全球及國內經濟金融情勢尚未回穩，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 日核定全額保障延長至民國 99 年 12 月 31 日止。在全額保障期間，為確保金融機構健全經營，金管會除持續強化金融監理外，並將加強金融機構負債結構管理，以及加強執行立即糾正措施，俾使問題金融機構及早退出市場，降低處理成本(詳附錄 4-1)，其中：

- (1)金管會配合全額保障措施，將積極強化金融監理下列措施：

- (A)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。
 - (B)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。
 - (C)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。
 - (D)加強金融機構負債結構管理，以確保資金流動性。
 - (E)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。
 - (F)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。
 - (G)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。
- (2)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。

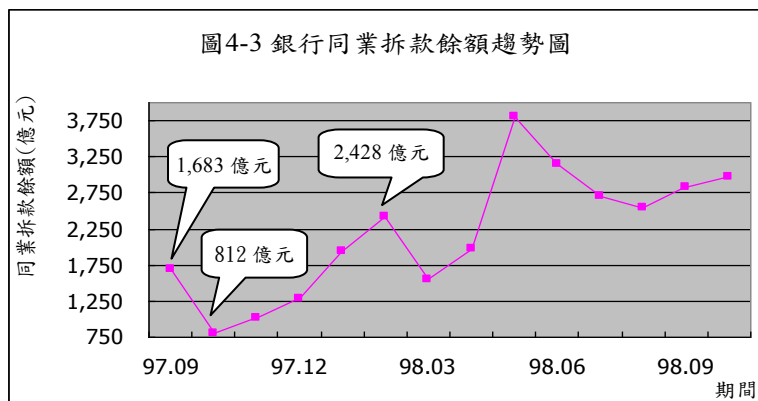
存保公司配合行政院宣布存款全額保障措施，已特別加強對要保機構之流動性監控及對營運異常之要保機構採行各種加強風險控管措施，以降低承保風險，並配合主管機關協助本國銀行辦理壓力測試作業，謹分述如后。

4-5-1 特別加強對要保機構之流動性監控

金融業是靠「信心」堆砌的產業，為防範全球金融風暴之負面效應，可能引發國內存款大眾信心危機，而肇致要保機構(尤其較弱質機構)資金持續流失，甚至發生流動性危機，存保公司平日即透過每日網際網路連線傳輸系統，掌握各要保機構存款之變化狀況，於全額保障期間，並特別加強對要保機構之流動性監控。

經觀察發現，自民國 97 年起確有部分要保機構存款有較異常之變化情形，並存在存款由民營銀行移轉至公股銀行之情況，而在同業拆款未納入全額保障前，金融業對同業拆借趨向保守，致同業拆款餘額亦急速萎縮(由民國 97 年 9 月底 1,683 億元降至 10 月底 812 億元)，惟自行政院於民國 97 年 10 月 9 日宣布存款全額保障措施，並將同業拆款納為全額保障範圍以後，該些要保機構存款流失狀況已明顯緩和，甚至已

有逐漸回流情形，民營銀行存款人大量搬移存款至公股銀行之現象已紓解，同業拆款餘額亦逐月上升，至民國 98 年 2 月底餘額已回升至 2,428 億元，較民國 97 年 10 月底之 812 億元大幅增加 1,616 億元，使同業拆款市場恢復運作(詳圖 4-3)，顯見全額保障措施對穩定金融確有極大之效果，對確保支付系統正常運作亦已發揮其功效。存保公司目前仍持續密切追蹤監控要保機構存款之變化狀況中。



資料來源：中央銀行金融統計月報；本表所指銀行，包括本國銀行、外商銀行在台分行、中小企業銀行及中華郵政公司。

4-5-2 對營運異常要保機構之加強風險控管措施

為降低承保風險，除平時之金融預警、網路監控、表報稽核等場外風險控管措施以外，對營運異常之要保機構(如資本不足、累積虧損逾資本三分之二

一、連續二年稅前虧損、授信集中特定行業、投資高風險金融商品等)，辦理特定表報稽核，持續密切監控其經營風險，並採行各種加強風險控管措施，以督促其確實改善經營缺失或儘速辦理增資或整併，俾及早解決經營危機並健全財務結構，主要措施如：

- (1)派員輔導要保機構：奉主管機關函示派員輔導要保機構，對其董事會、常董會等重要議案辦理事前審閱及適時出具相關輔導意見供參，以控管道德風險，並輔導完成減增資或促成被併購，以避免賠付損失。
- (2)邀談要保機構人員：邀談要保機構主要負責人或相關業務主管人員，請其就財務業務狀況提出說明及研提改善方案，有助於督促要保機構加強改善經營狀況。
- (3)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。
- (4)督促改善重大經營缺失：對授信風險過度集中或財業務狀況持續惡化之要保機構，發函要求儘速辦理改善；另就要保機構業務風險過度集中或淨值持續惡化等情形，函請主管機關卓處。

- (5)定期監控主要業務經營動態：配合主管機關於全額保障期間之加強監理措施，按月對特定要保機構之存款利率、金融債券發行利率、授信、不動產、投資及相關利害關係人交易等進行瞭解與管控，以控制承保風險。
- (6)加強負債結構之管理：依據民國 98 年 7 月 10 日行政院召開「存款全額保障措施於民國 98 年 12 月 31 日屆期之因應措施會議」結論(二)「應加強金融機構負債結構之管理」，按月分析特定要保機構主要負債結構之變化，包含大額存款(法人 3 億元及個人 1 億元以上)、可轉讓定期存單(NCD)、央行及銀行同業存款、應付金融債券等，以避免流動性危機及道德風險。
- (7)積極促成增資或整併：在存保公司積極輔導下，某問題信合社於今(98)年 9 月透過與某銀行併購方式，於未動用政府公共資金下成功順利退出市場；另一家資本嚴重不足的問題銀行則在主管機關與存保公司監控與督促下，順利增資成功，解決資本不足之窘境。

4-5-3 配合主管機關協助本國銀行辦理壓力測試作業

美國於 2009 年 2 月宣布之「金融穩定方案」中，為了確保銀行控股公司在經濟更惡化時有足夠資本

維持貸放能力及保護存款人權益，計畫推出資本協助方案(Capital Assistance Program)，無法通過壓力測試(stress test)且經限期籌資仍未足安全水位之金融機構才具資格接受財政部注資，財政部將取得該等金融機構之可轉換優先證券(convertible preferred security)，並可於一段時間內轉換為普通股。該壓力測試係針對19家資產規模超過1,000億美元¹¹⁶的銀行控股公司進行對2009年及2010年經濟情況財務承受能力之檢測。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(詳附錄4-3)。

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，以評估銀行資本適足性，測試項目包括信用風險、市場風險、銀行簿利率風險及流動性風險，採用之測試情境分為歷史情境、模擬情境、921震災情境，由聯徵中心依委託學者研究之結果提供各情境下之違約機率(Probability of Default, PD)及違約損失率(Loss Given Default, LGD)，計算預期損失。因該估計方法較為簡易，且情境設定亦有必要配合經濟環境之變化予以檢討修正，主管機關已邀集相關單位組成工

¹¹⁶ 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。

作小組，以協助本國銀行規劃建立完善之壓力測試機制，藉以提升其風險管理能力。

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

4-6 系統性風險緊急機制之道德風險防範

我國對系統性風險緊急機制所採取的道德風險防範措施，主要為存款保險懲罰性費率之實施、增修相關法令以防止道德風險，詳述如后。

4-6-1 存款保險懲罰性費率之實施

我國宣布對存款保險提供全額保障之暫時性措

施¹¹⁷，並規範於全額保障期間內，要保機構如有資本適足率未達8%或有違反法令經主管機關處分，或有公司治理欠佳、內部控制有缺失、應充實資本、或其他應改善事項，經主管機關通知者，存保公司得視其情節之輕重，加收萬分之5至萬分之300之懲罰性費率至主管機關通知改善為止，並自民國97年11月1日起實施，期能藉著收取懲罰性費率減低道德風險。

¹¹⁷ 依同法第28條第3項規定，就同業拆款適度收取特別保險費，現行規定似未臻明確。惟若觀諸存款保險條例引進最小成本處理原則例外法制之立法目的，即在於抑制金融危機之發生，發揮解決流動性危機及市場信心危機之效果。解釋上，若政府預期不啟動金融危機之處理機制，將發生嚴重危及信用秩序及金融安定之狀況，而能在不必對要保機構經主管機關或農業金融中央主管機關勒令停業之情況下，事先宣布對承保存款及非承保存款提供全額保障，以排除最小處理成本原則之適用，抑制金融危機之發生，從存款保險條例第28條第1、2項但書及第29條之規範目的而言，應屬合法之金融行政措施。又增訂特別保險費制度之立法目的，係為避免啟動金融危機之處理機制後，導致保險賠款特別準備金不足，而動搖投資人對存款保險制度之信心，因此既然行政院已核定宣布提供全額保障，以排除最小處理成本原則之適用，解釋上即已具備收取特別保險費之要件，參考王志誠，銀行業經營危機之處理及因應機制，月旦法學雜誌第165期，2009年2月。

存款保險條例第28、29條係規定於第3章履行保險責任，在存保公司未有履行保險責任及接管之情形下，當無產生系統性風險危機之情形，對存款戶之保障，仍需回歸至存款保險條例第2章存款保險及承保風險控管第1節第12、13條要保存款及最高保額之適用。然就存款保險條例之立法意旨「保障存款人權益，維護信用秩序，促進金融業務健全發展」以觀，為避免全球性金融海嘯影響國內金融秩序，並保障存款大眾，採取全額保障措施尚符合存款保險條例之立法意旨，然有無嚴重危及信用秩序及金融安定之虞，其事實要件須謹慎認定或於條例中訂明，對所保障之存款範圍及項目，亦應於存保條例中予以明定。

4-6-2 增修相關法令防止道德風險

(1) 現行防範道德風險法規

現行金融法令對防範金融機構道德風險者，有銀行法、公開發行公司取得或處分資產處理準則及行政院金融重建基金設置及管理條例等。例如銀行法於第 32、33、33-1 至 33-5 及第 75 條第 4 項訂有對利害關係人授信及投資防範之機制，並適用於各經營存放款業務之金融機構。又公開發行公司如向其關係人取得不動產、從事衍生性商品交易、進行企業合併、分割、收購或股份受讓，除應於取得或處分資產處理程序記載必要事項外，並應依公開發行公司取得或處分資產處理準則第 2 章第 3 至 5 節規定訂定處理程序，以確保交易價格之合理性(常規交易)、監督或控制交易風險及落實資訊公開。所以公開發行公司向關係人取得不動產時，尚應遵守公開發行公司取得或處分資產處理準則及各公司所訂定之取得或處分資產處理程序¹¹⁸。

¹¹⁸ 常見的關係人交易類型有：(1)化整為零。(2)高估擔保品。(3)交叉授信。(4)利用他人名義交易。(5)不當財務安排或搭售。此外，金融重建基金係以公共資金彌補經營不善金融機構之缺口，為防止金融機構之負責人或職員，意圖為自己或第三人不法之利益，而違背其職務以謀取不法之利益，致發生道德風險，而損害該金融機構或金融重建基金之財產或利益者，依金融重建基金條例第 17 條規定可科處 3 年以上 10 年以下有期徒刑，並得併科 1 億元以下罰金。又金融重建基金依條例將於民國 100 年 12 月底結束，所以係一訂有存續期限之限時法，而此限時法，是指規定一定期間有效的法律。對於限時法的效力，學說議論紛紜。多數說認為，於明文規定廢止後，亦得處罰其有效期間中的行為者，使得認其有追及

(2)新增修防範道德風險法規

有關金融機構薪酬如何與風險連結，各國金融改革方案，皆談到短期的高獲利誘因，導致酬金制度未能連結長期風險，是釀成金融海嘯主因之一。未來國際的改革方向，包括授權主管機關查核金融機構酬金制度與風險或長期績效連結之設計，及金融機構的酬金結構可以搭配遞延支付，以防範未來的潛在風險¹¹⁹。有鑑於此，我國政府為因應全球金融風暴，經參酌歐美國家「肥貓條款」等之規定後，亦新增訂相關法令以防止道德危險，說明如下：

(A)公司法

民國 98 年 1 月立法院迅速通過公司法修正案¹²⁰，並經總統於同月 21 日公布，經濟部依照修正法條之授權於民國 98 年 3 月 19 日以經商字第 9802404750 號令發布「參與政府專案紓困方案公司發行新股與董事監察人經理人限制報酬及相關事項辦法」，該等相關規定

效力。不過，為避免限時法產生的弊端，在制定限時法時，以明文規定其追及效力為妥。

¹¹⁹ 參考葉銀華，改變薪酬制度降風險，民國 98 年 10 月 15 日工商時報。
¹²⁰ 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，P 265。美國 3 大汽車廠的 CEO 在向美國政府申請紓困時，還坐私人飛機前往，被美國國會訓斥的畫面，不僅影響到輿論，也連帶使我國立法委員提出公司法修正案，增加「肥貓條款」限制經營績效不彰，薪資紅利卻頗高的企業。

如下：

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

增訂公司法第 156 條第 7 項：「公司設立後，為改善財務結構或回復正常營運，而參與政府專案核定之紓困方案時，得發行新股轉讓於政府，作為接受政府財務上協助之對價；其發程序不受本法有關發行新股規定之限制，其相關辦法由中央主管機關定之。」辦法第 2 條規定：「申請專案核定紓困方案之公司，以依照我國公司法設立之公司為限，並應於自救計畫中載明於紓困期間，不得有赴海外投資情事。」辦法第 4 條規定：「接受專案核定紓困方案之公司，應依法先減資後增資發行新股予政府。前項發行新股之程序不受公司法第 267 條規定之限制。」

- (b)紓困方案達新臺幣 10 億元以上者向立法院報告其自救計畫

增訂公司法第 156 條第 8 項：「前項紓困方案達新臺幣 10 億元以上者，應由專案核定之主管機關會同受紓困之公司，向立

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

- (c) 自救計畫，並得限制其發給經理人報酬或為其他必要之處置或限制

增訂公司法第 29 條第 2 項：「公司有第 156 條第 7 項之情形者，專案核定之主管機關應要求參與政府專案紓困方案之公司提具自救計畫，並得限制其發給經理人報酬或為其他必要之處置或限制；其辦法，由中央主管機關定之。」辦法第 3 條規定：「專案核定之主管機關得對專案核定紓困方案之公司，於紓困期間，為下列必要之處置或限制：一、董事、監察人或經理人之報酬。二、董事、監察人或經理人之更換。三、其他相關事項。」。

- (d) 董事監察人之準用規定

增訂公司法第 196 條第 2 項：「第 29 條第 2 項之規定，對董事準用之。」因公

司法第 227 條復規定監察人之準用，故監察人亦準用之。

公司法第 29 條第 2 項之「紓困肥貓條款」內容為「限制其發給經理人報酬或為其他必要之處置或限制」，惟所謂「報酬」，現行實務見解認為係指「為公司服務應得之酬金」。然董監經理人得自公司受領之經濟上利益，除具勞務報酬性質之「報酬」外，尚有自公司可分派盈餘提撥，具成功報酬性質之「酬勞」及車馬費、特支費、公關費等屬執行業務所須之「費用」，如費用過高，專案核定之主管機關似可以辦法第 3 條第 3 款「其他相關事項」為據限制其支出¹²¹。

(B)公開發行公司年報應行記載事項準則

民國 97 年 12 月 25 日金管會修訂「公開發行公司年報應行記載事項準則」第 10 條之規定，增訂最近 2 年度連續稅後虧損者，應揭露個別董事及監察人之酬金。最近年度董事持

¹²¹ 參考林國全，紓困肥貓條款，月旦法學教室第 81 期，民國 98 年 7 月，P28-29。公司法係現代企業組織之基本大法，其規範內容應具普遍性與永續性，然此次全球性金融風暴係非常態性，故就立法體系而言，將有關此等非常態之特殊性法律規範，置於公司法中似非所宜，應以特別條例之立法形式處理較為適當。

股成數不足情事連續達 3 個月以上者，應揭露個別董事之酬金；最近年度監察人持股成數不足情事連續達 3 個月以上者，應揭露個別監察人之酬金。

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

銀行商業同業公會亦於民國 98 年 3 月 26 日通過修訂「銀行業公司治理實務守則」，提出訂定董監酬勞辦法，各銀行應由獨立董事擔任召集人，設立薪酬委員會或納入其他等同功能之委員會，依照 5 個原則訂出董事、監察人

與經理人的績效考核與薪酬辦法¹²²。希冀以法令規定防止肥貓條款之道德風險。

(C)信用合作社法

依信用合作社法第 16-1 條授權主管機關核定「信用合作社理事監事及社員代表費用支給標準」，民國 98 年 3 月 10 日金管會金管銀(三)字第 09700518360 號函核定增訂該標準第 8 條之規定¹²³。信用合作社因社業務需要支給時，係以信用合作社之逾期放款比率、備抵呆帳提存率及一定之限額為發給理事監事及社員代表費用之標準。

4-7 全額保障轉換為限額保障之因應配套措施

4-7-1 全額保障轉換為限額保障之條件

在系統性風險期間，各國政府為穩定存款人信

¹²² 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，

¹²³ 該條規定：「信用合作社上一年度平均逾期放款比率在百分之二點五以下且備抵呆帳占逾期放款比率達百分之四十以上，如有其他因社業務需要支給時，得於其上一年度決算後稅前盈餘百分之三額度內自主運用，但最高以新臺幣二百萬元為限。逾期放款比率超過百分之二點五或備抵呆帳占逾期放款比率未達百分之四十者，其可運用之限額為上一年度決算後稅前盈餘百分之一點五，但最高以新臺幣一百萬元為限。前項所稱其他因社業務需要之支給項目係指：理事監事三節節金、理事監事輔導社業務專案津貼、理事監事出席會議誤餐費、理事監事參加社內舉辦活動之工作津貼、選務人員及監選人員工作津貼、社員代表大會紀念品代金、社員代表大會當日餐費代金、社員代表研習會出席費。」。

心、避免支付系統瓦解及維持金融體系安定與秩序，有時會對銀行存款採取全額保障措施。為因應當前全球金融危機，截至 2008 年年底，亦有部分國家已明示實施全額保障或採行隱性全額保障¹²⁴。

鑑於全額保障會增加道德危險及提高處理問題金融機構之成本，多數全額保障係屬暫時性措施，各國並會預為制定計畫以期未來得順利將存保制度轉換為限額保障。

國際存款保險機構協會(IADI)與巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)日前所聯合發布之「有效存款保險制度核心原則¹²⁵」第 10 項明述「一國如擬將存款保險制度由全額保障轉換為限額保障，或擬修正已施行之全額保障制度，則應於環境許可時儘速進行轉換相關工作。倘全額保障實施期間過長，將產生一些負面影響，其中最明顯者係增加道德風險。轉換期間，政策制定者應特別注意社會大眾的態度及期望。」

當前各國政府正面臨全額保障(或擴大保障額度及範圍)轉換為限額保障之問題，國際存款保險機構

¹²⁴ 參 Schich, Sebastian, 「金融危機：存款保險及相關金融安全網觀點 (Financial Crisis: Deposit Insurance and Related Financial Safety Net Aspects)」，金融市場趨勢，經濟合作發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)，2008 年 12 月。

¹²⁵ 「有效存款保險制度核心原則」第 10 項，IADI，2009 年 6 月 18 日。

協會(IADI)透過檢視其會員¹²⁶及非會員國之經驗，加上國際貨幣基金(IMF)、金融穩定論壇(FSF)、經濟合作發展組織(OECD)等國際組織著手探討分析「全額轉限額」之議題及各國經驗¹²⁷，相關研究成果與經驗教訓對各國進行制度的轉換應具助益。

(1)經濟與金融穩定

過去經驗顯示，在轉換為限額保障前，各國的整體經濟與金融體系應達到一定之穩定程度。倘經濟與金融體系仍脆弱，轉換為限額保障可能會加深其不穩定性。然而，倘政策制定者俟所有問題都解決時才實施轉換，則全額保障可能變成根深蒂固，且在政治層面上難以推動制度之轉換¹²⁸。

無論轉換過程係採單一階段或多階段進行，其時點均應視各國整體經濟狀況及金融體系條件而定。

¹²⁶ 1990年代發生之亞洲、墨西哥及北歐金融風暴，以及其他較小型之金融危機中，許多國家曾實施全額保障政策，並具有轉換為限額存款保險制度之經驗，該等國家中不乏IADI之會員國。

¹²⁷ 參Hoelscher, IMF；FSF存款保險工作小組附屬小組報告(Working Group on Deposit Insurance, Subgroup Discussion Paper):「由全額保障轉換為有效之限額存保制度之特殊考量(Special Considerations when Transitioning from Blanket Guarantees to an Effective, Limited-Coverage Deposit Insurance System)」；Schich, Sebastian,「金融危機：存款保險及相關金融安全網觀點 (Financial Crisis: Deposit Insurance and Related Financial Safety Net Aspects)」，金融市場趨勢，經濟合作發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)，2008年12月。

¹²⁸ 2000年6月FSF存款保險工作小組「諮詢程序及背景報告」，P12。

(2)基礎架構及其他先決條件

金融監理及安全網基礎架構是否已完善，以及在該基礎架構下所推行之措施能否促成有效限額存保制度，均為決定轉換速度之要件。

該基礎架構應包括：監理制度應能及早介入處理問題金融機構、法律架構應賦予存保制度適切之權責，以及具備立即(prompt)、有秩序(orderly)且符合成本效益之倒閉金融機構處理機制，是項處理機制應涵蓋能及時自要保機構取得必要資訊、具透明度之會計與申報標準，以及金融安全網成員間之妥善協調等¹²⁹。

轉換期間同時可提供強化存保制度之機會。政策制定者需確保存保制度是否具備充分資源以確保制度之順利運作並可立即賠付存款人。轉換期間亦可適度調整保障範圍及保額，並修正監理制度、法律架構及會計與申報規範。國際存款保險機構協會(IADI)與 BCBS 於 2009 年 6 月 18 日所發布之「有效存款保險制度核心原則」，對建置有效之限額存保制度之先決條件、基礎架構及必

¹²⁹ IMF 近期研究分析報告顯示，歐洲各國因金融市場之逐漸整合，促使金融監理與存款保險相關規範與合作日益密切。參 Daniel C. Hardy and Maria J. Nieto，「金融監理與存款保證之跨國協調(Cross-Border Coordination of Prudential Supervision and Deposit Guarantees)」，IMF 工作報告(WP/08/283)，2008 年 12 月。

要因素等，提供各界更全面性之依據。

(3)明確之目標、時程及彈性

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

在賦予轉換過程一定彈性之過程中，應同時建立對轉換過程之有效監控與報告機制，以及時且正確地告知民眾現況。各國之過往經驗及金融穩定論壇(FSF)存款保險工作小組均支持此項準則，相關論述並列於後者之附屬小組於2000年發布之討論報告中：

「有效之制度轉換，其本身即為一個整合性之明確『追蹤機制(tracking mechanism)』，旨在檢測所有必要的金融、監理、制度及法律變更修正是否均已及時完成。政策制定者應盡可能明確說明會影響進度的相關因素。¹³⁰」

(4)溝通與協調

¹³⁰ FSF 存款保險工作小組附屬小組報告：「由全額保障轉換為有效之限額存款制度之特殊考量(Special Considerations when Transitioning from Blanket Guarantees to an Effective, Limited-Coverage Deposit Insurance System)」，2000年，P6。

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

所有國內金融安全網成員間對轉換計畫及時程均應充分溝通協調。由於金融安全網成員各自有不同的職權且須即時因應之問題可能不同，倘互相未能有效協調，恐致無法及時完成轉換計畫或導致民眾混淆。

鑑於金融市場已全球化，在制定及執行轉換計畫時，亦應強化國際金融安全網成員間之溝通與合作。2008 年 10 月歐洲所採行的以鄰為壑 (beggar-thy-neighbor) 政策，一國採行對其金融機構有利之措施卻造成對他國金融機構之不公平競爭，為避免因保障範圍與額度不同所引發之問題，在轉換為限額保障期間宜考量他國的轉換計畫及時程¹³¹。值此，各國政策制定者亦應就轉換策略進行跨國協調。

¹³¹ 參 Schich Schich, Sebastian, 「金融危機：存款保險及相關金融安全網觀點 (Financial Crisis: Deposit Insurance and Related Financial Safety Net Aspects)」，金融市場趨勢，經濟合作發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)，2008 年 12 月，P31。

(5)政策制定者的未來挑戰

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

政策制定者面臨的挑戰包括：

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

4-7-2 研議提高保額及擴大存款保險保障範圍

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。鑒於施行全額保障將使道德風險及處理成本增加，故多屬於過渡性措施。當全額保障過渡性功能完成後，應在適當時機轉換為限額保障之存保制度，以發揮市場機能，並避免問題金融機構之處理成為全民負擔。為因應全額保障屆期，依國際組織及若干國家實施經驗觀之，回歸限額存保制度應有相關因應配套措施，以維持金融穩定。

經參酌全額保障轉換為限額保障國家之經驗顯示，當全額保障屆期轉換為限額保障前，皆會審慎評估存款保險最高保額及保障範圍是否需調整，以降低轉換所可能導致金融不穩定之風險。經由本次全球金融危機，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，爰為強化存款保險穩定金融之角色，並因應全額保障之屆期，適度提高存款保險最高保額及擴大保障範圍，以反映此一趨勢有其必要。值此，經參考國際趨勢、國內金融環境變化及大眾之預期等因素，建議存款保險最高保額由新臺幣 150 萬元調高為 300 萬元，並適度擴大存

款保險保障範圍。茲分析如下：

(1)保額由新臺幣 150 萬元調高為 300 萬元

全額保障施行前，存款保險最高保額曾於民國 96 年 7 月由新臺幣 100 萬元調高為 150 萬元，民國 97 年 10 月為因應國內外金融情勢之動盪不安，爰依存款保險條例第 13 條規定，報奉主管機關金管會、財政部及中央銀行會銜核定將最高保額由新臺幣 150 萬元暫時調高為 300 萬元至民國 98 年底止。嗣行政院考量提高保額至 300 萬元，尚不足以迅速穩定金融而改採全額保障。為減緩全額保障轉換為限額保障之衝擊，並強化存款人對存保制度及金融體系之信心，建議轉回限額保障後，將保額調高為 300 萬元，理由如下：

(A)符合社會大眾預期，可穩定限額保障制度下之金融秩序

依據國際存款保險機構協會(IADI)發布之「有效存款保險制度核心原則」10：全額保障轉換為限額保障，「轉換期間，政策制定者應特別注意社會大眾的態度及期望」。民國 97 年 10 月存保公司曾暫時調高保額為 300 萬元，故保額調為 300 萬元，尚符合社會大眾之預期，且可讓民眾提早進行資金安排或配置。

(B)可督促弱質金融機構儘早採取因應措施，避免

存款大幅移動，降低流動性風險

韓國存款保險公司(KDIC)於 1997 年至 2000 年底採全額保障過渡機制，該公司轉換為限額保障前，考量當時基層金融機構超過最高保額存款帳戶之比率仍相當高，為避免全額保障屆期，使資金大幅流向大型健全金融機構而衝擊該等金融機構穩定，爰於 2001 年恢復限額保障同時，將保額由原 2,000 萬韓圀提高至 5,000 萬韓圀。

鑑於目前市場上仍有部分金融機構存款有持續流失現象，除加強監控該等機構之資金狀況外，提高保額可督促弱質金融機構儘早採取因應措施，並避免其存款大幅移向健全或公營金融機構，以降低其流動性風險及大型行庫之資金壓力，確保金融市場穩定。

(C)擴大受保障之存款戶數及金額，強化存款人對金融體系之信心

經統計，保額由 150 萬元提高為 300 萬元後，受保障之存戶戶數可由 96.9%提高至 98.7%，同時受保障存款金額亦由 5 成提高為 6 成(詳表 4-3)，除擴大受存款保險保障之存款戶數及金額，強化存款人對金融體系之信心外，因仍有 1.3%的存款戶數及 4 成金額的存

款不受保障，仍可保留大額存款人之市場制裁力量，因而避免金融機構之道德風險。

表 4-3 保額為 150 萬元及 300 萬元相關比較

項目 \ 保額	150 萬元(註 1) (本金)	300 萬元 (本金)
保額為平均每人 國內生產毛額(GDP)倍數	2.7 倍	5.4 倍
受保障人數比率	96.9%	98.7%
保額內存款占 要保項目存款比率	50% (12兆元)	60% (15兆元)

- 註：1.目前存保條例規定，最高保額僅含存款本金，不含利息，未來擬修法將利息納入保障範圍。
 2.平均每人國內生產毛額資料來源為行政院主計處民國 97 年資料。
 3.受保障人數比率及保額內存款占要保存款比率係以要保機構申報民國 98 年 6 月 30 日存款歸戶資料計算。

(D)與美國、歐盟 27 個會員國及香港等國調高保額情形步調一致

本次全球金融風暴後，存款保險在金融安全網之角色除繼續強化預防金融危機之功能外，藉由提供較高保障額度安定存款人信心，亦為強化「穩定金融」之配套措施之一。茲就英國、美國、歐盟及香港調整保額情形概述之：

(a)英國在北岩銀行擠兌事件後，除取消共保制度，亦將保額由 3 萬 5 千英鎊提高至 5 萬英

鎊。新保額可完全保障 98%之銀行存款人，及可保障約 60%之存款。該國保障人數及金額皆與我國相當。

(b)美國國會於 2009 年 5 月修法，將 2008 年 10 月提高存款保險保障上限至 25 萬美元(原 10 萬美元)至今年底之暫行措施，延長 4 年至 2013 年底止，以安定存款人信心，並期在金融穩定下進行大幅度之金融改革；又保額 25 萬美元約為其平均每人 GDP 的 5.3 倍，可完全保障 99%之銀行存款人及可保障約 72%之存款，該國保額占其平均每人 GDP 倍數、受保障人數及金額皆與我國相當(詳表 4-4)。

表 4-4 英國、美國、加拿大及亞洲國家最高保額相關數據比較表

項目 國家	最高保額		平均每人 國內生產 毛額 (US\$)	最高保額 為該國平 均每人國 內生產毛 額倍數	受保障人 數百分比 (%)	受保障存 款金額百 分比(%)
	以該國貨幣 計價	以 US\$計價				
1.英國	5 萬英鎊 (本息)	US\$82,500	46,673	1.8	98	60
2.美國	25 萬美元 (本息)	US\$250,000	46,841	5.3	99	72
3.加拿大	10萬加幣 (本息)	US\$81,994	47,072	1.7	90	34

4. 日本	本金 1,000 萬 日圓 加計利息	US\$110,606	37,940	3	85	80
5. 馬來西亞	6 萬馬幣 (本息)	US\$17,261	7,866	2.2	95	40
6. 香港	10 萬港幣 (本息)	US\$12,903	31,849	0.4	84	20
	50 萬港幣 (本息) 尚待立法通 過	US\$64,515		2	90	30
7. 中華民國	150 萬新臺幣 (本金)	US\$45,768	17,083	2.7	97	50
	300 萬新臺幣 (本金)	US\$91,536		5.4	99	60

註：1. 資料來源：各國官方網站及存保機構人員；平均每人國內生產毛額係依 2008 主計處及國際貨幣基金(IMF) International Financial Statistics 之統計資料；有關各國保額換算美元之匯率係以中央銀行 2008 年底匯率資料折算。

2. 本表美國至 2013 年底，保額暫提高為 25 萬美元(原為 10 萬美元)；馬來西亞、香港至 2010 年底採全額保障。

(c) 歐盟為因應 2008 年金融危機，且為避免各會員國因保障額度不同而引發資金移轉，爰於 2008 年 12 月歐洲議會中，擬議 27 個會員國於 2010 年 12 月 31 日前將最低保額提高至 10 萬歐元(原為 5 萬歐元)。歐盟會員國保額如提高至 10 萬歐元後，占各會員國平均每人 GDP 之倍數，介於 1 倍至 16 倍間不等(詳表 4-5)。

表 4-5 歐盟 27 個會員國保額為該國平均每人 GDP 倍數比較表

國家 \ 項目	最高保額	平均每人 國內生產毛額 (GDP) (US\$)	最高保額為該國平均 每人國內生產毛額 (GDP) 倍數
1.盧森堡	10 萬歐元 (約 14 萬美元)	123,957	1.1
2.丹麥		69,750	2.0
3.愛爾蘭		66,788	2.1
4.荷蘭		57,683	2.4
5.芬蘭		57,541	2.4
6.瑞典		57,557	2.4
7.奧地利		55,005	2.5
8.比利時		51,931	2.7
9.法國		50,020	2.8
10.德國		47,560	2.9
11.英國		46,673	3.0
12.義大利		41,149	3.4
13.西班牙		38,393	3.6
14.希臘		36,514	3.8
15.賽普勒斯		35,378	4.0
16.斯洛伐克		32,902	4.3
17.葡萄牙		25,035	5.6
18.捷克		23,278	6.0
19.馬爾他		22,639	6.2
20.斯洛維尼亞		22,596	6.2
21.愛沙尼亞		21,399	6.5
22.匈牙利		17,877	7.8
23.拉脫維亞		17,362	8.1
24.立陶宛		17,001	8.2
25.波蘭		16,952	8.3
26.羅馬尼亞		14,081	9.9
27.保加利亞		8,574	16.3

資料來源：平均每人國內生產毛額係來自國際貨幣基金(IMF) International Financial Statistics 之統計資料。

(d)香港存款保障委員會為因應 2010 年底全額保障屆期，自 2009 年 4 月起即進行一系列加強存款保障計畫下的存款保障建議，包括提高保障額度及擴大保障範圍等議題，公開諮詢後，擬在全額保障屆期前，修法將保額由 10 萬港幣提高為 50 萬港幣，以提高受保障人數比率並避免存款大幅移動。

(2)擴大存款保險保障範圍

存款保險保障範圍之設計，應考慮之因素包括存款保險之政策目標、對金融體系之影響及處理金融危機之經驗。一般而言，存款保險設置目標除保障小額存款人外，其二便是防止金融機構擠兌的發生，有效應付金融危機及維護金融體系之安定。

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

(A)利息

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

(B)外幣存款

一般而言，外幣存款是否納入存款保險範圍主要係以公共政策考量或視該國金融環境需要而定。我國自民國 74 年 9 月設立存保制度以來，即將外幣存款列為不保項目，係考量國內金融體系國際化程度及外幣使用普及度均不高，復因存款人持有外幣存款多為投資或避險需要，且屬較具金融理財知識之族群，與

存款保險政策目標及金融情況未盡相符。

近來我國積極接軌國際，對外吸引外資、專業外籍人才來台發展，並朝向區域型財富管理中心目標邁進，又國人漸將外幣作為理財工具，且因外幣轉換為新臺幣之速度在金融自由化及國際化趨勢下已較以往更為容易及快速，為避免風險的移轉而不利存保基金，宜納入保障範圍，並收取保費較公平。

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

表 4-6 各國存保制度外幣存款納保之比率

單位：%

時間 地區	2000 年	2004 年
非 洲	40	50
亞 洲	50	43
歐 洲	62	90
中 東	75	50
美 洲	71	79
合 計	62	76

資料來源：摘自 Hoelscher et al., 2006.

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

(C)金融同業存款

金融同業存款，因藉金融同業間之拆款利率可以反映金融機構之信用風險，又因其取得金融市場經營資訊較小額存款人為易，故應最有能力監督其他金融同業，不納入保障範圍可加強市場監督力量，降低金融機構之道德危險。

依國際貨幣基金(IMF)2006 年研究調查結果顯示，將銀行同業存款除外不保之存保制度所占比率明顯上升，從 1995 年之 45%上升至 2000 年之 79%，2004 年則上升至 86%，爰將金融同業存款列為不保存款尚符合國際趨勢。

(D)可轉讓定期存單(NCD)

可轉讓定期存單，嚴格來講係為存款之一種，應列入存保範圍，但因 NCD 面額較高，且隨時可以轉讓，其持有人大多屬大額投資

人，應有能力監督銀行，不列入保障範圍，可發揮大額存款人之市場制裁力量。

(E)政府機關存款

我國未保障各級政府機關之存款，其主要理由：

- (a)存款保險主要保障小額存款人，並希冀透過大額存款人對金融機構選擇產生市場監督功能。各級政府機關之存款多為大額存款，且相較小額存款人而言，金融資訊相對充分，不納為要保範圍，可加強市場監督力量。
- (b)限額保障下，屬大額存款性質之各級政府機關存款納保，對其助益有限。
- (c)存保公司由政府出資成立，政府機關存款如納為保障範圍，雖可將政府所面臨之風險或損失轉嫁予存保公司，但卻形同政府互保之情形，似不具實益。

各級政府機關存款是否納入存款保險保障項目，外國立法例二者皆有之，查日本存款保險似基於保護納稅人權益提供政府機關存款保障，美國存款保險要保項目幾乎包括各類存款，並未排除政府機關存款，或係為扶植地區或小型銀行，以利該等銀行吸收地方政府機關存款。茲因各國國情不同，我國如基於保障

政府存款安全之政策考量，並期降低政府存款所面臨之風險與不確定，或可將各級政府機關存款納入存款保險保障項目，但在限額保障下，是否可達到保障該等大額存款之目的，恐有待商榷。

4-7-3 研修存款保險條例

近年來，政府為配合金融環境之轉變，強化金融監理機制，陸續進行多項金融改革，存款保險機制為金融安全網之一環，存保公司亦擔負處理問題金融機構及穩定金融之相關任務；又本次金融危機後，世界各國存款保險制度之功能已漸趨向金融穩定預防性角色，爰我國存款保險條例，允宜參考國際存款保險制度之發展趨勢予以修正，以強化存款保險相關機制。

茲因存款全額保障措施業於民國 98 年 9 月 28 日獲行政院同意延長一年至民國 99 年 12 月 31 日止，未來全額保障屆期後，存款保險將由全額保障回歸限額保障，為利制度之順利轉換，應修正存款保險條例建立配套機制，以發揮存款保險預防金融危機之功能，並穩定存款人信心。基此，存保公司應就現行存款保險條例條文不足或應強化部分予以檢討修正，如保障範圍之調整、風險控管及問題金融機構處理機制

之強化、履行保險責任方式之多元化、明定系統性風險保障範圍及其認定程序與因應財源等，以強化日後存保機制因應金融危機之應變能力及提升存保機制穩定金融之功能，並使存保公司未來扮演更積極的風險控管者角色。

4-7-4 及早規劃全額保障轉換限額保障之宣導

依國際存款保險機構協會(IADI)研究建議及依過去已實施轉換國家之經驗顯示，當一國由全額保障轉換為限額之存款保險制度時，應及早進行規劃及宣導，俾使金融機構及存款人逐漸接受制度之轉變並預作資金安排或配置。

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

以我國於民國 94 年為金融重建基金全額保障屆期轉換為存款保險限額保障之經驗顯示，「全額保障屆期期限、恢復限額保障後之保額及保障範圍」為存

款大眾最關切之宣導資訊，其次為如何選擇經營健全之金融機構。有鑑於此，我國為因應存款全額保障措施將於民國 99 年底屆期，前述國家轉換之宣導經驗，除可供我國借鏡外，存保公司應就上開存款人所關切之宣導資訊，儘早規劃及擬定相關宣導計畫，確保存款大眾瞭解其所獲保障及權益，進而有效穩定金融秩序，建議作法臚列如下：

- (1)委由專業傳播媒體公司規劃整體宣導策略，力求宣導效益極大化。
- (2)全額保障屆期前半年透過電視、廣播、網路、報章雜誌等各項管道採密集式宣導。
- (3)與金融相關之訓練機構(如台灣金融研訓院)、研究機構(如中華經濟研究院)等共同舉辦研討會或座談會方式，教導民眾如何慎選金融機構及存款保險保障內容等。
- (4)定期(如 2 個月)請專業機構進行民調，以確認民眾瞭解制度之轉換及宣導成效。
- (5)與金融安全網成員結合為策略聯盟，並與要保機構及媒體密切合作，延伸宣導對象，以達宣導之綜效。

4-7-5 加強轉換為限額保障衍生之弱質金融機構流動性管理

在全額保障轉換為限額保障時，金融機構存款戶之資金會有某種程度之移轉，移轉過程中甚或造成弱質金融機構流動性的問題，影響金融市場穩定，爰相關主管機關應及早規劃因應配套措施，即在全額保障期間內安排已無繼續經營價值之金融機構退場，並導正仍有繼續經營價值之弱質金融機構營運狀況。

(1)對已無繼續經營價值之金融機構宜於全額保障期間安排其退場

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

(2)對仍有繼續經營價值之弱質金融機構宜加強其流動性管理

對經營體質較弱但仍有繼續經營價值之金融機構，宜趁存款全額保障期間導正其經營體質，如邀談該等機構主要負責人，就其財務、業務狀況研提自救或改善方案，以免由全額保障轉換為限額保障時產生流動性問題。

該等體質較弱之金融機構若無法在全額保障期間改善其經營體質，則恢復限額保障後亦應加強其流動性控管，並提供必要之資金融通。

(A)存保公司控管要保機構流動性方式

(a)平常透過網路監控系統監控金融機構存款變化

存保公司每日透過網路監控系統監控要保機構存款之變化，對存款變化較大及存款慢性流失之金融機構，均適時與要保機構溝通，瞭解其原因，並協助其穩健經營。

(b)對體質較弱特定金融機構加強報表稽核以監控其流動性

存保公司對體質較弱之特定金融機構，均請其提供特定之管理性報表，以監控其流動性，俾適時請其採取因應措施。

(B)對尚有繼續經營價值之金融機構流動性資金融通

存款保險條例於民國 96 年 1 月 18 日修正公布後，明定存保公司專注於處理問題要保機構退場事宜，故非受接管(含代行職權)要保機構若發生流動性危機，存保公司將不再提供流動性資金。惟依金管會頒布之「處理金融機構經營危機作業要點」第四點各業別經營危機之

處理分工，金融主管機關(金管會及農委會)負責協調籌資或資金融通之相關事宜，而中央銀行依法提供資金融通，確保同業資金清算及支付系統之正常運作。復以國際轉換經驗而言，回歸限額之存保制度後所可能衍生金融機構存款異常移動之流動性問題，多由該國中央銀行提供流動性。故對尚有繼續經營價值之金融機構其流動性問題，宜由我國金融業務之主管機關協調資金融通相關事宜，並由中央銀行執行法上所賦予最後融通者之角色，提供資金融通，以確保金融市場穩定，並利制度之轉換。

4-7-6 厚植保險賠款特別準備金

(1)存保公司「一般金融保險賠款特別準備金」嚴重不足之彌補措施

如前述，為因應金融重建基金剩餘資金不足處理其列管銀行，行政院爰於民國 96 年 1 月核定同意金融重建基金與存款保險理賠準備金合併運用機制，此舉除使存保公司原累積之一般金融保險賠款準備金全已用罄外，截至民國 98 年 11 月底止，「遞延一般金融存款保險賠款損失」高達約 530 億元，主要係以對外借款方式因應，預估未來處理慶豐銀行及中華銀行附買回債權，前開損

失金額將續攀升(約 900 億元)。存保公司目前準備金嚴重不足係因金融重建基金財源不足而起，理應由政府編列預算彌補，但考量目前政府財政缺口嚴重，預算編列甚感吃力，恐不宜再加重政府負擔。

目前存保公司除以存款保險費收入逐步彌補前開賠款損失外，依「加值型及非加值型營業稅法」第 11 條第 7 項規定，自民國 100 年起銀行業營業稅款專款撥供保險賠款特別準備金之財源(每年約有 100 餘億元)，用以彌補準備金之不足，實為目前最可行之挹注來源。復為確保存保公司償債能力，並避免引發各界對現階段政府採取存款全額保障措施有關因應財源之疑慮，而危及政府之公信力，對國家社會安定造成不利之衝擊，爰以銀行業營業稅挹注保險賠款特別準備金對穩定金融及改善存保公司財務結構更有其必要性及重要性。

(2)擇適當時機調高費率及擴大費率級距，並建立法制化費率調整機制

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。有鑑於此，為

利存保制度之健全發展，除仰賴上述財源民國 100 年起銀行業營業稅款彌補前開一般金融保險賠款準備金缺口外，有關如何有效挹注存保準備金亦應妥為規劃，謹就現行法規架構及未來修法建議，研議作法如下：

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

存保資金之籌措，應本著「取之於業者，用之於業者」之精神，而由全體要保機構共同分攤處理問題機構之處理成本。如美國聯邦存款保險公司(FDIC)自 2008 年次貸危機爆發後，因處理倒閉銀行家數已達約 150 家，致其存保基金因賠付倒閉銀行大幅下降，為重建存保基金，FDIC 除自 2009 年 1 月及 4 月提高風險費率外，並於 2009 年第 3 季對要保機構收取特別保費。因我國現行差別費率最低費率萬分之 3 與美國最低費率萬分之 12；日本萬分之 8.1；韓國萬分之 8(加計特別保費萬分之 10，則高達萬分之 18)相較，明顯偏低(詳表 4-7)。爰為加速累積一般金融賠款準備金，現行費率結構實有大幅調高之必要。存保公司當考量總體經濟金融情況與要保機構獲利狀況及財務

負擔能力，擇適當時機調高保額內存款差別費率及擴大費率級距，以加速累積準備金及儘早達成 2%法定目標，並更合理反映各要保機構經營風險差異。

表 4-7 主要國家存款保險費率比較表

比較 項目 國別	單 一 或 差別費率	保險費 計算基礎	保 險 費 年 率
1.美國	風險差別 費率 (四級制)	國內存款 總額	● 2009 年 1 月起調整為萬分 12-14、17、35、50 等四級。 ● 2009 年 4 月起調整為萬分 12-16、22、32、45(但對發行無擔保債券的金融機構將給予降低費率的誘因，而對於大量依賴擔保負債和經紀商存款的金融機構則收取較高費率，增減後費率為萬分之 7-24、17-43、27-58、43-77.5)。 ● 2009 年 9 月底，聯邦存款保險公司(FDIC)向要保機構收取萬分之 5 之特別保費。
2.日本	單一費率	要保存款 總額	● 2009 年 4 月起支付及清算帳戶存款：萬分之 10.7。 ● 2009 年 4 月起一般存款：萬分之 8.1。
3.韓國	單一費率	要保存款 總額	● 2001 年 1 月起一般費率：萬分之 10。 ● 2003 年 1 月起特別費率：萬分之 10(特別保費收取期間為 2003-2027 年，25 年)。 ● 2009 年 6 月起一般費率：萬分之 8。

比較 項目 國別	單 一 或 差別費率	保險費 計算基礎	保 險 費 年 率
4.加拿大	風險差別 費率 (四級制)	保額內存 款	● 2005 年 4 月起調整為萬分之 1.389、2.778、5.556、11.111。 ● 2009 年 4 月起調整為萬分之 1.852、3.704、7.408、14.815。
5.中華 民國	風險差別 費率 (五級制)	要保存款 總額	● 1999 年 7 月實施風險差別費率，費率為保額內存款萬分之 1.5、1.75、2；2000 年 1 月起調高為保額內存款萬分之 5、5.5、6。 ● 2007 年 7 月起調整為一般金融(銀行、信合社)保額內存款之差別費率為萬分之 3、4、5、6、7，保額以上存款為萬分之 0.25(2010 年 1 月起調高為萬分之 0.5)；農漁會信用部保額內存款之差別費率為萬分之 2、3、4、5、6，保額以上存款為萬分之 0.25。

(B)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¹³²及香港作法，修改存款保險條例第 16 條規定，建

¹³² 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。

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

存款保險叢書一覽

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	黃阿彩等 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	林碇力	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	林碇力等 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	美國金融機構內部交易之研究	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內部稽核制度之研究	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	參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	參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	參加 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	參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	參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	中央存款 保險公司	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	參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	參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	參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－參加 2009 年中東與北非存保機構委員會國際研討會報告	潘隆政 蘇財源	99.11	50

122	金融危機教訓－參加美國芝加哥聯邦準備銀行第 45 屆「銀行結構與競爭力」研討會報告	蘇財源	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(上)/王南華等八人 著

—— 初版—— 臺北市：中央存款保險公司，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(上)

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