

存款保險叢書之 126



CDIC

「2008年全球金融危機紀要」Ⅲ —
主要國家金融危機之處理與金融
監理改革之發展
(2009年9月至2010年4月)

「2008年全球金融危機紀要」Ⅲ — 主要國家金融危機之處理與金融監理改革之發展(2009年9月至2010年4月)

中央存款保險公司



GPN : 1010004022
定價 : NT 100 元

中央存款保險公司
中華民國100年11月



摘要	1
壹、研究目的與範圍	11
貳、國際經濟金融情勢淺析及主要國家	
近期退場措施	14
一、國際經濟金融概況淺析	15
二、退場措施	19
三、金融事件	36
參、美國、歐盟及國際組織之金融監理	
改革發展	49
一、美國近期金融監理改革發展	50
二、歐盟及國際組織近期金融監理	
改革發展	64
肆、存款保險機制之近期發展	78
一、有效存款保險制度核心原則評估方法	79
二、過渡性存款保險保障措施之退場	82
三、歐盟存保指令之檢視-會員國意見	
調查	92
四、存款保險基金之充實	99
伍、結論與心得	101

參考文獻 -----	105
一、中文部分 -----	105
二、英文部分 -----	105
三、網站部分 -----	108
附錄	
附錄一：問題資產救助計畫 -----	109
附錄二：英國北岩銀行之重建方案 -----	111
附錄三：英國蘇格蘭皇家銀行及駿懋金融集團 參與資產保障計畫之後續處理發展 -----	115
附錄四：採取存款保險相關措施暨過渡性提高 保障額度或存款全額保障國家之退場 計畫彙整表-----	118
附錄五：美國聯邦存款保險公司預收保費措施	123

摘要

壹、研究目的與範圍

2007 年次貸風暴所引起的金融海嘯，嚴重衝擊全球經濟，不論先進國家或新興市場，經濟成長均受重創。在經歷各國政府採取強力措施救援，多項指標及數據已陸續好轉，惟該等措施仍潛藏隱憂，擴張性財政政策造成龐大外債及預算赤字，量化寬鬆政策造成游資過剩。為免情況持續惡化，並使經濟回歸常態運行，刺激措施終將退場，惟過早或過晚都可能引發潛在危機，若太早退場可能扼殺初露嫩芽的經濟復甦動能，甚至景氣惡化，太晚退場則恐將引發道德風險、通貨膨脹隱憂及資產價格泡沫化等問題，引發下一個金融風暴。

中央存款保險公司(以下簡稱存保公司)身為我國金融安全網之一員，為掌握事件發展之整體脈絡及建置未來發生金融危機之情境警覺力，前於 2009 年彙集 2 本有關「主要國家對全球金融風暴之因應措施」，供各界參閱。目前全球經濟已呈現緩步復甦，各項緊急措施亦陸續啟動退場機制，為從危機中記取教訓，本報告續彙集自 2009 年 9 月至 2010 年 4 月底，有關近期主要國家實施相關退場措施、債信危機事件、美國與歐盟等主要國家或國際組織各項金融監理改革、有效存款保險核心原則評估方法及歐盟存保指令檢視與修正等議題，期供本公司同仁參考。

貳、國際經濟金融情勢淺析及主要國家近期退場措施

後金融海嘯時期，全球關注重點除聚焦各國政府如何讓暫時性緊急措施順利退場，以防止市場游資過剩，引發通貨膨脹及資產泡沫隱憂外，對於公共債務占 GDP 比率偏高國家如何解決債務危機之後續發展，亦高度關切。本文將淺析近期國際經濟金融情勢，另並彙整主要國家近期退場措施情形，以及部分國家爆發主權債信危機等事件。

一、國際經濟金融概況淺析

2009 年下半年起，全球經濟正進入比預期更強勁的復甦階段，經濟表現已逐漸穩定，在各項政策激勵下，實質經濟活動反彈。IMF 預計 2010 年的全球 GDP 成長率為 4.2%，相較其前次(2010 年 1 月)之預估，上調了 0.2 個百分點，惟各國復甦腳步不一。

二、退場措施

(一)美國相關退場措施

- 1.美國國會監督小組及特別監察長辦公室針對問題資產救助計畫(TARP)實施成效撰擬檢討報告；另財政部宣布將結束 TARP 向大型銀行注資部分，並從剩餘資金中提撥 300 億美元供社區銀行借款予中小企業，以帶動經

濟成長。

2. 聯邦準備理事會(FED)為應金融危機採行之各項緊急流動性措施，大多已於 2009 年底或 2010 年 2 月功成身退，目前除「貼現窗口貸款(regular discount window)」機制仍繼續沿用，「定期競標融通機制(Term Auction Facility, TAF)」及「定期資產擔保證券貸款機制(Term Asset Backed Securities Loan Facility, TALF)」亦多於 2010 年 3 月份結束。
3. 聯邦準備理事會(FED)於 2010 年 2 月 18 日宣布自 2 月 19 日起調升重貼現率 1 碼，由 0.5%調高至 0.75%，此舉為 FED 逐漸撤回緊急流動性措施的第一步。

(二)英國

1. 歐盟執行委員會於 2009 年 10 月 28 日同意英國政府所擬北岩銀行重建計畫，即將北岩銀行拆成好銀行 (Good Bank)及壞銀行 (Bad Bank)分別處理，其中「好銀行」出售給投資者，重新成為民營企業；「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。
2. 英國財政部於 2009 年 11 月 3 日公布蘇格蘭皇家銀行(RBS)及駿懋金融集團(Lloyds)後

續處理措施，包含修正 RBS 參加資產保障計畫(Asset Protection Scheme, APS)之協議條款，並將挹注 RBS 255 億英鎊，另 Lloyds 將增資 210 億英鎊並退出 APS。

- 3.英國政府擬議向銀行家開徵暴利稅，凡紅利超過 2.5 萬英鎊之銀行家，將遭政府課徵 50%之一次性附加稅，徵收期間自 2009 年 12 月起至 2010 年 4 月止。

(三)其他地區

1.中國

中國人民銀行分別於 2010 年 1 月及 2 月調高人民幣存款準備率各 0.5 個百分點。另於 2010 年 1 月 21 日提出「差額準備率制度」，針對放款金額過高的銀行，額外調高其存款準備率 0.5 個百分點。

2.澳洲

澳洲央行分別於 2009 年 10 月、11 月、12 月及 2010 年 3 月及 4 月調升基準利率各 1 碼。另澳洲政府於 2010 年 3 月 31 日結束對商業銀行實施之「大額存款及法人戶融資擔保計畫」。

3.巴西

巴西央行於 2010 年 2 月 24 日宣布調升

銀行存款準備率 6 碼至 15%；另自同年 3 月 22 日起調高活期存款準備率至 8%，同年 4 月 9 日起調高定期存款準備率至 8%。復巴西央行於同年 4 月 29 日宣布調升基準利率 3 碼至 9.5%。

三、金融事件

(一)杜拜事件

杜拜政府將對國營事業杜拜世界控股公司進行重整，並要求債權人同意其下不動產公司 Nakheel 到期債券展延半年，以利重整。此舉引發歐亞金融市場重挫，投資人擔憂杜拜政府本身倘債信破產，恐形成 2001 年阿根廷倒債事件以來最嚴重的主權債券違約案。

(二)歐洲債信危機

部分歐盟會員國如希臘、葡萄牙、愛爾蘭及義大利等，始終以較其原有貨幣強勁的歐元，及比過去低廉的借款成本舉債。惟金融海嘯後，隨著債務陸續到期，面臨財政失衡急速擴大與財務惡化困境。渠等國家雖誓言透過增稅及減少公共支出等方式降低其公共債務占國民生產毛額比率及預算赤字比率，以符合「歐盟穩定與成長公約」規定之標準值，惟此舉勢必對正在緩步成長與復甦的經濟產生負面影響。

參、美國、歐盟及國際組織之金融監理改革發展

金融海嘯發生後，主要國家及國際組織均提出或倡議金融監理改革，期透過建立總體審慎監理架構，加強對金融衍生性商品、信用評等機構、對沖基金、薪酬制度之管理並增進對金融消費者及投資人之保護。有關美國、歐盟及國際組織近期金融監理改革發展重點摘述如后。

一、美國

- (一)參眾二議院分別提出金融監理改革法案，旨在於終結金融機構「太大不能倒」之窘境、強化消費者保護、系統性金融危機處理能力及衍生性金融商品控管。
- (二)歐巴馬總統於 2010 年 1 月 14 日提出向合併資產超過 500 億美元之大型金融機構徵收萬分之十五金融危機責任稅計畫，費用至少徵收十年。
- (三)歐巴馬總統於 2010 年 1 月 21 日提出限縮大型金融機構規模及交易活動計畫，未來凡是吸收客戶存款的商業銀行不得從事與顧客無關的自營商交易，亦不得擁有、投資或資助對沖基金或私募基金。

二、歐盟及國際組織

(一)歐盟

歐盟會員國財政部長於 2009 年 12 月 2 日於布魯塞爾會議中，就歐盟金融市場監理架構達成協議，預計創設建置「宏觀監理」與「個體監理」兩級體系，並於 2 個跨國體系下創設 4 個監理機構。另歐盟亦針對金融危機的認定及緊急處理措施達成共識，並就研議之「歐洲因應跨國性金融危機進行改革架構」規劃，進行公開諮詢。

(二) G20 匹茲堡高峰會議

20 國領袖於 2009 年 9 月下旬假美國匹茲堡舉行高峰會議，商討如何重建全球金融體系相關議題，並倡議「建立強而有力、永續經營、均衡發展之經濟成長架構」及「強化國際金融監理體系」二大改革方向。

肆、存款保險機制之發展趨勢

金融風暴後，存款保險制度對金融系統穩定之重要性普獲各國政府重視，各國國際組織莫不集思廣義，共同研議制訂國際準則及相關規範。

國際存款保險機構協會(IADI)前與巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)於 2009 年 6 月正式共同發布「有效存款保險制度核心原則」。本段期間續與歐洲存款保險機構論壇、國際貨幣基金及歐盟等國際組織合作建立「有

效存款保險制度核心原則」評估方法(Core Principle Methodology)，以協助各國評估其採行之作法是否確實遵循從核心原則。另隨著全球景氣逐漸復甦，各國實施的存款保障過渡性措施亦將陸續退場。此外，鑒於新修正之歐盟存保指令係因應金融危機所作之迅速回應，歐洲議會認為歐盟存保指令仍需一完整的全盤檢視，爰指示歐盟執委會提出檢討報告或必要時提出立法草案，以期歐盟存保指令更符合實際需求。

伍、結論與心得

存保公司彙整相關文獻，就後金融海嘯時期世界主要國家或地區如何讓各項因應對策及過渡性存款保障制度順利退場，而不致影響初露曙光之景氣復甦，暨如何記取教訓並擘劃符合國際趨勢之金融改革措施及存款保險制度，以防範危機再度發生等，謹將相關啟示重點歸納如下：

一、強化金融監理

(一)促進國際合作，避免監理套利

各國應積極主動進行跨國合作，相互分享資訊，協調整合監理架構，防範監理步調不一產生管制套利(regulatory arbitrage)，以有效因應金融危機再度發生。

(二)建立總體審慎監理架構，提高金融機構資本適足性

強化金融監理制度，建立總體審慎監理架構，要求金融機構提高資本適足性，建立資本緩衝機制，增加流動性與資產負債管理，揭露各項風險(特別是表外項目)，以有效掌控曝險能量並增強其緊急應變能力。

(三)擴大金融法規與監理制度適用範圍

擴大金融法規與監理制度適用範圍，將所有影響整體金融體系之金融機構、金融市場、金融工具及市場參與者納入規範或監督，並遵循一致性與公平性。

(四)導正金融業之薪酬制度

透過法制化的方式導正薪酬制度於金融業公司治理之意涵，倡議薪酬制度應植基於調整風險之資本報酬率(risk adjusted return on capital)並與公司長期績效連結，在多年期架構下，分次給付，藉以健全金融業長期發展。

二、加強金融消費者保護

自全球性金融風暴回穩後，歐美主要國家改革方針，多將提升金融消費者與投資人保護列為金融改革主軸項目。我國應可順勢檢視我國對金融消費者之保護是否充足，制定法規防止各種損害消費者權益行為發生。

三、儘早擬定全額保障轉換為限額保障之計畫

由於全額保障會增加道德風險及問題金融機

構處理成本，係屬過渡性措施，故應儘早擬定相關之配套措施，於適當時機回歸為限額保障之存保制度，以發揮市場機能。

四、強化存款保險機制

存保制度之設計原非處理系統性危機，然而卻在此次全球金融危機中發揮重要角色，並突顯改革及完善存保制度之迫切需要。歐、美主要國家為應緊急救援政策逐步退場後或回歸限額保障後可能面臨之挑戰，擬定相關之配套措施，強化存保機制即為其要項。我國目前亦面臨全額保障轉換限額保障之階段，為期制度能順利轉換，建議應厚植存保基金並明定保費自動調整機制，另應強化存保公司承保風險控管及處理問題金融機構之權限。

五、檢視系統性金融危機處理機制

全球金融危機發生後，歐、美主要國家亦相繼提出金融監理改革計畫，並將強化系統性風險之處理機制納入金改重點。我國可參考歐、美等主要國家金改方向，同步檢視我國系統性風險處理機制及處理程序等，以預為因應。

壹、研究目的與範圍

2007 年次貸風暴所引起的金融海嘯，嚴重衝擊全球經濟，不論先進國家或新興市場，經濟成長均受重創，創下自世界二次大戰以來最大衰退紀錄。各國政府面對此一嚴峻經濟金融情勢，無不殫精竭盡推出前所未有寬鬆貨幣政策及刺激景氣對策積極救市。在經歷各國政府採取強力措施救助下，多項指標及數據已陸續好轉，金融海嘯陰霾逐漸遠離，全球經濟正緩步邁向復甦之路。世界主要經濟體及歐亞新興市場國家經濟復甦步調或快或慢，各行各業景氣恢復態勢強弱不一，惟均力圖儘速自金融海嘯漩渦中脫身，以趕搭最早一班復甦列車。

當全球經濟可望持續復甦之際，因應金融海嘯採取的強力措施，仍潛藏隱憂，擴張性財政政策造成龐大外債及預算赤字，量化寬鬆政策造成游資過剩。根據國際貨幣基金(IMF)2010 年 4 月的研究報告預測顯示，自實施刺激政策以來，世界主要經濟體如美國、英國、德國、法國及日本等，其公共債務占國民生產毛額(GDP)的比率已較金融危機前增加甚多。為免情況持續惡化，並使經濟回歸常態運行，刺激措施終將退場，惟過早或過晚都可能引發潛在危機。若太早退場可能扼殺初露嫩芽的經濟復甦動能，甚至造成景氣惡化，太晚退場則恐將引

發道德風險、通貨膨脹隱憂，以及導致資產價格泡沫化等問題，造成下一個金融風暴。

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)主席伏克爾(Paul Volker)於2008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，固然加強金融監理規範與市場干預之呼聲日高，金融市場在自我重建過程中，仍宜自由發展，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，並將有限的資源於各金融機構間進行有效分配，係各國政府面臨之重要政策工作與挑戰。

全球化已成必然之趨勢，全球金融體系亦無法再回到金融管制時代，故外來金融危機之發生將較過去更趨頻繁。管理大師彼得杜拉克(Peter Drucker)所言：「機會是留給準備好的人(Opportunity favors the prepared mind)。」唯有在金融危機再度發生前及早準備因應，方能將危機傷害降至最低。

「他山之石，可以攻錯」。主要國家之相關改革因屬事後措施，卻蘊含寶貴之經驗與智慧。存保公司身為

我國金融安全網之一員，為掌握事件發展之整體脈絡及建置未來發生金融危機之情境警覺力，前於 2009 年彙集 2 本有關「主要國家對全球金融風暴之因應措施」，供各界參閱。目前全球經濟已呈現緩步復甦，各項緊急措施亦陸續啟動退場機制，為從危機中記取教訓，本報告續彙集自 2009 年 9 月至 2010 年 4 月之主要國家近期實施相關退場措施、債信危機事件、美國與歐盟等主要國家或國際組織各項金融監理改革、有效存款保險核心原則評估方法及歐盟存保指令檢視與修正等議題，期供本公司同仁參考。

貳、國際經濟金融情勢淺析及主要國家近期退場措施

為解決自 1930 年代經濟大蕭條以來最嚴重的全球金融海嘯，世界各國家紛紛採取量化寬鬆貨幣政策及財政擴張政策，提供緊急流動性需求協助金融機構，刺激經濟成長，創造就業機會。歷經年餘，相關緊急援救措施的確發揮功效，經濟及金融市場恢復正常運作，全球經濟露出復甦曙光，惟部分國家及區域卻面臨債台高築，主權債信評等遭調降之困境。因此，後金融海嘯時期，全球關注重點除聚焦各國政府如何讓暫時性緊急措施順利退場，以防止市場游資過剩，引發通貨膨脹及資產泡沫隱憂外，對於公共債務占國民生產毛額(GDP)比率偏高國家如何解決債務危機之後續發展，亦高度關切。以下謹淺析國際經濟金融情勢、彙整近來主要國家或地區實施退場措施情形，並簡述部分國家爆發主權債信危機等事件。

圖 2-1: 國際經濟金融情勢淺析、主要國家近期退場措施及金融事件摘要



一、國際經濟金融概況淺析¹

2009 年下半年起，全球經濟正進入比預期更強勁的復甦階段，經濟表現已逐漸穩定。IMF 於 2010 年 4 月預計 2010 年全球 GDP 成長率為 4.2%，相較前次(2010 年 1 月)之預估，上調 0.2 個百分點。以下謹就已開發經濟體及新興經濟體之經濟概況分述之。

¹ 參“World Economic Outlook Update,” IMF, April 2010。

(一)經濟刺激政策之激勵促使實質經濟活動反彈

2009 年下半年開始，全球生產與貿易開始恢復成長，各項刺激政策阻止了 1929 年大蕭條的重演，金融及實質生產部門信心出現強勁反彈。對已開發經濟體而言，庫存週期好轉及美國消費意外強勁的表現可視為明顯向上反轉的指標；另主要新興經濟體國內需求強勁，對於整體庫存情況及全球貿易正常化亦有推波助瀾之效。

然而，推動全球經濟反彈的力量實為金額龐大的刺激政策。各國貨幣政策始終多保持極度寬鬆水準，不管是已開發或新興經濟體，多數國家利率水準已下降到歷史新低，其中部分主要已開發經濟體的資產負債規模業已擴大到前所未見的水準。許多國家為抵抗經濟衰退，提出並付諸實施多項財政政策刺激方案；同時，由於金融部門於低迷經濟環境時傾向採取信用緊縮政策，導致企業或個人資金緊縮，進而使實質經濟產出惡化，造成金融部門採取更緊縮的信用政策。為打破此惡性循環，政府對金融部門提供關鍵支援。目前已開發經濟體自發性的、即非受政策刺激的民間需求，尚未呈現轉強趨勢。

(二)各國復甦腳步不一

根據 IMF 預估，已開發經濟體 2010 年產值將成長 2%，而 2011 年成長率將進一步提高至 2.5%。儘管已作出向上修正，與歷史上衰退後的復甦相比，此次已開發經濟體的回復速度顯得乏力，2011 年底前，實際產出仍將低於金融風暴發生前的水準。此外，高失業率、巨額公共債務、傷痕累累的金融體系，以及某些國家失衡的家庭資產負債結構都是這些經濟體在復甦中面臨的主要挑戰。

至於新興經濟體，繼 2009 年經濟溫和成長 2%之後，IMF 預估 2010 年成長率約將上升至 6%，此次預估值較上次公布數值上調約 1 個百分點，且預計 2011 年 GDP 成長率將進一步加快。顯示有效的經濟政策與政府迅速反應確實減緩多數新興經濟體面臨前所未有的外部衝擊，同時吸引資金迅速回流。

表 2-1 亞洲重要國家經濟數據指標

單位 %

	新加坡	馬來西亞	香港	日本	中國
2008 年GDP成長率	1.149	4.633	2.365	-0.705	9.007
2009 年GDP成長率預估值	-3.328	-3.631	-3.623	-5.369	8.504
2010 年GDP成長率預估值	4.097	2.516	3.499	1.676	9.028
2010 年 1 月消費者物價指數年增率	0.2	1.3	1.0	-1.3	1.5
2009 年第四季失業率	2.1	3.5	4.9	5.2	3.7 ²

資料來源：IMF、Department of Statistics Malaysia、Monetary Authority of Singapore、Bank of Japan、香港金融管理局、中國國家統計局。

註：存保公司國際關係暨研究室整理。

(三)近期金融市場發展³

在實質經濟生產活動持續復甦支撐下，國際金融市場恢復速度亦較預期為快。自 2009 年第一季起，市場參與者的風險胃納(risk appetite)迅速恢復，原因之一係對金融體系高

² 因目前中國並未實施失業率調查，故此數據摘自中國國家統計局所發布之全國平均「城鎮登記失業率」。

³ 參見 “Financial Markets Report,” Bank of Japan, February 2010。

度憂慮似有趨緩跡象，另在風暴高峰期間，庫存急速調降情況下，愈來愈多市場人士預期經濟活動將迅速觸底反彈。然而美歐等國巨額債務問題仍為市場關注，造成投資人風險態度仍擺盪未定，終至杜拜危機發生，市場掀起另一波震幅，國際市場投資者行動更加小心謹慎。惟當主要國家央行紛紛表明捍衛低利政策不變，市場參與者對於風險性資產投資行為又逐漸開始增加，惟速度稍緩；以上所造成的資金流動在已開發國家或新興經濟體皆然，資本市場中股票價格上漲及新興經濟體貨幣升值趨勢可為佐證，且部分國家房地產價格及商品價格亦持續上揚。目前看來，金融市場的復甦以及大部分資產價格的上升可歸功於國際上主要政府對維持金融環境秩序的努力不怠，但另一方面，對於低利環境下資金不斷大量湧入新興經濟體所導致的潛在問題，已成了國際金融市場上一大隱憂。

二、退場措施

(一)美國

1.金融穩定措施成效檢討

美國次貸危機爆發後的骨牌效應快速蔓延，美國政府、財政部及聯邦準備理事會

(The Federal Reserve Board of Governors, FED)積極介入處理，陸續推出各項緊急救援政策以期降低對美國金融及經濟之衝擊。相關措施中，以依 2008 年 10 月穩定經濟緊急法(Emergency Economic Stabilization Act of 2008, EESA)所設置、總額為 7,000 億美元之問題資產救助計畫(Troubled Asset Relief Program, TARP)最備受各界關注（詳附錄 1）。

為能有效監督 TARP 之執行，多項監控機制及監督單位應運而生，計有國會監督小組(Congressional Oversight Panel, COP)，特別監察長辦公室(Office of the Special Inspector General for the Troubled Asset Relief Program, SIGTARP)，金融穩定監督委員會(Financial Stability Oversight Board, FSOB)以及其他協助監理單位如美國政府責任室(Government Accountability Office, GAO)及美國國會預算處(Congressional Budget Office, CBO)。

以下謹就 2009 年 12 月國會監督小組報告及 2010 年 1 月特別監察長辦公室對 TARP 之評估報告重點摘述如后。

(1)國會監督小組報告

2009 年 12 月國會監督小組報告主要評估 TARP 實施 14 個月之成效。相對於美國財政部對 TARP 實施成效持正面的評價，以及隨著參加 TARP 計畫的大型銀行已償還借款，納稅人損失減少的角度來看，COP 報告則指出美國金融市場及經濟仍面臨諸多問題及挑戰，謹將重點摘要如下表：

表 2-2 美國國會監督小組對 TARP 之評估報告重點

議 題	內 容 重 點
信用仍然緊縮，經濟命脈未能活絡	● 銀行貸放意願不高，且許多小企業和消費者都不願借款。當銀行獲得新資金來源，究竟是承作新放款抑或用以彌補其虧損，尚待確認。
倒閉銀行家數激增	● 自 2008 年 1 月 1 日至 2009 年 11 月 30 日間，共有 149 家銀行倒閉 ⁴ ，另存保基金自 1992 年以來首次面臨虧損，且倒閉銀行家數持續增加。而商用不動產可能是讓中、小型銀行營運更為惡化的另一項不確定因素。
大型銀行帳上仍有大量不良資產	● 一些大型金融機構因仍持有大量不良資產，無法有效發揮金融機構信用中介及資金融通等基本功能。

⁴ 2009 年第 4 季，列入 FDIC 問題金融機構名單共達 702 家，創下自 1993 年以來新紀錄。另 2010 年截至 4 月 30 日止，已有 64 家銀行倒閉。

議 題	內 容 重 點
法拍屋持續增加	● 自次貸風暴爆發以來，已有 200 多萬戶家庭房屋遭法拍。在 TARP 之家庭可負擔再融資計畫(Home Affordable Refinance Program, HARP)及家庭可負擔換約計畫 (Home Affordable Modification Program, HAMP) 通過後，房屋遭法拍情形雖已改善，惟成效有限。政府應長期致力解決是項問題。
市場仍然依賴政府援助	● 自 2008 年 9 月以來，金融市場已逐漸恢復穩定跡象，其結果可能源自政府採取強力緊急救援措施，惟在所有救援措施退場後，金融穩定能否延續，情況未明。
隱性全額保障退場	● 政府介入意謂對主要金融機構提供隱性全額保障，未來如何使隱性保障退場將是一項長期艱鉅挑戰。
太大不能倒金融機構之處理	● 自金融風暴發生迄今，專家及決策者對「太大不能倒」或可能危及國家經濟運作之金融機構之處理方式，尚未達成共識。

註：存保公司國際關係暨研究室整理。

(2) 2010 年 1 月 SIGTARP 評估報告

2010 年 1 月 SIGTARP 報告對 TARP 的成效評估與國會監督小組報告所持之意見相似。實施 TARP 計畫雖成功避免金融體系崩潰，卻也產生道德風險，使

政府公信力大受影響。倘金融危機根本問題未能完全改善，未來 2 年、5 年或是 10 年內，美國很可能再次陷入一場規模類似，甚至更嚴重的金融危機。這些懸而未決的問題包含：

- 太大不能倒之金融機構，於受惠 TARP 補助及其他救援方案後，規模反而更大。
- 由於深信政府於必要時會介入援救對金融體系有重大影響之金融機構，不致任其倒閉危及金融安定，爰金融業仍有從事風險業務之傾向。在財政部計畫將 TARP 實施期間延長至 2010 年 10 月 3 日後，此想法更獲證實。
- 大型金融機構存在追求高額獎金而承擔過度風險之情事，諸多參與 TARP 之大型金融機構已於 2009 年底競相退出，以避免其薪酬制度受到 TARP 規範限制。觀察最近金融機構紅利獎金發放，情形雖有改善，惟華爾街追求高風險高報酬之文化本質並無太大變化。
- 本次金融危機成因之一為房地產市場

泡沫化，自危機發生後聯邦政府即致力穩定房價，不僅支援房屋抵押貸款市場，甚至成為其市場參與者，導致原應由民營投資者承擔之風險轉嫁至納稅人。

(3) TARP 近期發展概況

TARP 細分為 12 項方案，截至 2010 年 1 月 30 日止，「資本購買方案 (Capital Purchase Program, CPP)」、「資本協助方案 (Capital Assistance Program, CAP)」、「目標投資方案 (Targeted Investment Program, TIP)」、「資產保證方案 (Asset Guarantee Program, AGP)」、「汽車供應商支援方案 (Auto Supplier Support Program, ASSP)」及「汽車業擔保實施方案 (Auto Warranty Commitment Program, AWCP)」等 6 項已停止實施或即將停止。

(4) TARP 終止對銀行注資

為鼓勵社區型銀行增加對中小企業提供貸款，進而創造更多就業機會，美

國財政部於 2010 年 2 月 3 日宣布結束 TARP 向大銀行注資部分，並自剩餘資金中提撥 300 億美元供社區型銀行貸款予中小企業，以帶動經濟成長。

2. 聯邦準備理事會緊急流動性援救措施近期發展

由於經濟展望略為好轉，美國聯邦準備理事會(FED)已著手規劃讓過去兩年為對抗經濟衰退而祭出之非傳統刺激經濟措施逐步退場，以避免引發通貨膨脹。其中有關各項緊急流動性援救措施，大多已於 2009 年底或 2010 年 2 月即功成身退，目前除「貼現窗口貸款(regular discount window loan)」機制外仍繼續沿用，「定期競標融通機制(Term Auction Facility, TAF)」已於 2010 年 3 月 8 日退場。「定期資產擔保證券貸款機制(Term Asset-Backed Securities Loan Facility, TALF)」中除對新發行「商業不動產抵押貸款擔保證券(Commercial Mortgage-Backed Securities, CMBS)」之貸款預定延長至 2010 年 6 月 30 日外，其餘對各類型擔保貸款則於 2010 年 3 月 31 日結束。

此外，為讓貼現窗口貸款天數逐漸回歸正常，FED 除已將金融海嘯時期實施融通天期最長為 90 天之暫時性措施縮短至 28 天，亦於 2010 年 3 月 18 日起進一步縮短為隔夜。另 FED 亦打算微幅擴大重貼現率與聯邦資金利率之差距，採行附買回機制(reverse repos)、提高超額準備金利率及類似商業銀行定存機制等方式，吸收市場過多游資，以降低通膨隱憂及防範資產泡沫。

3. 聯邦準備理事會調升重貼現率一碼

美國 FED 於 2010 年 2 月 18 日宣布自 2 月 19 日起調升重貼現率 1 碼，由 0.5% 調高至 0.75%，此舉為 FED 逐漸撤回緊急流動性措施的第一步。FED 強調此次提高重貼現率及縮短最長融通天期，係為鼓勵金融機構多利用貨幣市場籌措資金以支應短期信用需求，至其貼現窗口融通則回歸扮演最後資金奧援角色。

FED 表示鑒於美國金融市場情況持續改善，調升重貼現率係技術性調整，旨在使 FED 融通機制進一步正常化，而非緊縮家計與企業部門財務狀況，且不代表對經濟或貨幣政

策展望之改變。面對美國經濟尚處於初期復甦階段，為使剛起步的復甦腳步得以持續、鼓勵民間消費及因應企業資金需求，FED 仍將維持聯邦資金利率於較低水準。

(二)英國

1.北岩銀行重建計畫

2007 年英國第 5 大房貸業者北岩銀行(Northern Rock Bank)因過度依賴短期資金支應房貸業務，受全球金融市場信用緊縮影響，發生嚴重流動性問題並造成大眾恐慌性擠兌。由於該行多次尋找私人收購均告失敗，英國政府於 2008 年 2 月 17 日宣布將其暫時收歸國有。

為儘速讓北岩銀行(Northern Rock Bank)回復民營，俾收回納稅人投入之資金，英國政府分別於 2008 年 3 月及 2009 年 3 月研提重建計畫，擬縮減北岩銀行之貸款業務及其資產規模。2009 年 3 月提出之重建計畫主要是將北岩銀行(Northern Rock Bank)拆成好銀行(Good Bank)及壞銀行(Bad Bank)分別處理，其中好銀行因擁有較強的競爭力，故出售給投資者，重新成為民營機構，並可繼續經營個人金融業務及房貸

業務；另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。

歐盟執行委員會(European Commission)於 2009 年 10 月 28 日業依歐盟執行委員會條約會員國資助條款(EC Treaty state aid rules)同意英國政府所擬之北岩銀行(Northern Rock Bank)重建計畫(詳附錄 2)。

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

英國政府為提高銀行貸放及恢復金融市場信心，於 2009 年 2 月 26 日宣布實施「資產保障計畫(Asset Protection Scheme, APS)」，對參與機構之特定資產信用損失提供保障。其中符合資格參與該計畫之機構主要為經英國核准設立且持有超過 250 億英鎊合格資產之收受存款機構，包括外國金融機構在英國的子公司。

當時，英格蘭皇家銀行(Royal Bank of Scotland, RBS)和駿懋金融集團(Lloyds Banking Group, Lloyds)兩家銀行分別於同年 2 月 26 日及 3 月 7 日獲英國政府同意參加 APS，並分別達成協議，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及執行金融監理局(Financial Services Authority, 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%。

至於 Lloyds 將增資 210 億英鎊並退出 APS，另支付 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，RBS 和 Lloyds 必須在未來四年內，出售龐大旗下事業，出售資產的規模約占英國零售銀行的 10%。另未來兩家銀行必須配合執行嚴格的放款和員工薪酬政策，以換取政府注資（相關說明詳附錄 3）。

3.開徵銀行紅利稅

英國財政部長達林於 2009 年 12 月對國

會提出向銀行家開徵銀行紅利稅計畫，作為解決英國財政惡化方法之一。依據財政部規劃，凡紅利超過 2.5 萬英鎊之銀行家，將遭政府課徵 50% 之一次性附加稅，徵收期間自 2009 年 12 月起至 2010 年 4 月止，適用對象包括所有服務於英國境內銀行、建築合作社以及外國銀行分支機構之銀行家，估計受影響者約有 2 萬人。據財政部估算，政府可從是項新稅中徵收約 5.5 億英鎊(8.96 億美元)稅款。

(三)其他地區

1. 中國大陸

(1) 中國人民銀行調升存款準備率

中國人民銀行分別於 2010 年 1 月及 2 月調高人民幣存款準備率各 0.5 個百分點，顯示自 2008 年 6 月以來中國政府採行降息寬鬆貨幣政策將告一段落，同時各項刺激經濟方案亦將逐步退場。中國人民銀行官員表示，適度收縮流動性有助於舒緩充裕貨幣環境對物價的壓力，惟為加強對三農(泛指農村、農民、農業)和縣域經濟的支持力度，農村信用社等小型金融機構之存款準備率暫不調整。

另中國人民銀行在其 2009 第 4 季的貨幣政策執行報告中透露，將靈活運用貨幣政策，加強流動性管理。未來該行將透過合理安排各種貨幣政策工具組合、期限結構與操作頻率等方式，引導貨幣放款總量合理增加，使銀行體系保持適度流動性。

(2) 中國人民銀行實施差額準備率制度

為嚴格控制銀行業放款，中國人民銀行於 2010 年 1 月 21 提出「差額準備率制度」，針對放款總額過高銀行，額外調高其存款準備率 0.5 個百分點。據了解含中國中信銀行及光大銀行在內之多家銀行已獲通知調高，顯示中國政府全面收縮放款之決心。

所謂「差額準備率制度」，係針對個別銀行放款規模、不良放款及資本適足率等情形綜合考慮並據以執行，期限三個月，倘 3 個月後放款金額趨於均衡，存款準備率將回歸正常。針對中國銀行業放款過熱現象，中國銀監會主席表示該會已嚴格控管放款擴張幅度，透過持續監控，留意信用風險、提高貸款審查，

並要求銀行加強風險控管。

2. 澳洲

(1) 五度調升基準利率

澳洲央行於 2009 年 10 月 6 日宣布升息 1 碼，將處於 49 年低點的基準利率由 3% 調升至 3.25%，成為自 2008 年全球金融海嘯以來，世界主要經濟體中第 1 個率先升息的國家。之後，隨著澳洲經濟數據轉佳，復甦跡象明顯，澳洲央行復於 2009 年 11 月、12 月、2010 年 3 月及 4 月分別調升基準利率各 1 碼。澳洲央行總裁史蒂文斯表示，澳洲在此波金融風暴中，受傷程度相對較小，歸功於政府數百億澳元刺激經濟措施奏效，致其經濟表現遠超於預期，復甦力道優於世界其他國家，緊縮銀根為邁向正常化之必然政策。

(2) 結束對大額存款及法人戶融資擔保計畫

澳洲政府於 2010 年 2 月 7 日宣布，考量銀行業融資情況已有改善，銀行貸款成本亦開始下降，金融海嘯時期對商業銀行實施之「大額存款及法人戶融資擔保 (Guarantee Scheme for Large Deposits and

Wholesale Funding)」計畫於 2010 年 3 月 31 日結束，對州政府提供之債務擔保計畫預定於 2010 年 12 月 31 日終止，另對銀行 call deposits⁵之擔保則至 2015 年 10 月屆期。惟現行已提供擔保之銀行定期存款(term deposits)及法人戶融資等將延至債務到期。

至於政府為安定存款大眾信心，對 1,600 萬澳洲居民銀行存款提供 100 萬澳元最高保障之金融債權計畫(Financial Claims Scheme)，則仍持續實施，並於 2011 年 10 月進行檢討，以決定是否延長實施期限。

3. 巴西調升存款準備率

巴西央行於 2010 年 2 月 24 日宣布調升銀行存款準備率 6 碼，由原先的 13.5%上調至 15%；另自同年 3 月 22 日起調高活期存款準備率，由 5%調高至 8%，同年 4 月 9 日起調高定期存款準備率，由 4%調高至 8%。此外，為抑制經濟過熱風險並有效控制通

⁵ Call deposits 為一種計息之存款，無存款期限，存戶得以各種方式，包括開立支票、匯款或領現等方式，隨時提領，毋須事前通知。

膨，該行復於同年 4 月 29 日調升基準利率 3 碼至 9.5%。

央行官員表示，由於金融體系流動性已大幅改善且通貨膨脹有升溫跡象，為減緩衝擊，該國為應全球金融危機所採取的各項緊急措施將逐步撤回，調高存款準備率即為其第一步措施。巴西是繼中國與印度調升存款準備率後，最新一個啟動寬鬆貨幣政策退場的新興市場大國（有關各國中央銀行近期調升各項利率彙整表詳附表 2-3）。

表 2-3 各國中央銀行近期調升各項利率彙整表

年度	日 期	國 家	內 容
2009 年	8月24日	以色列	• 調升基準利率 1 碼至 0.75%
	10月6日	澳洲	• 調升基準利率 1 碼至 3.25%
	10月27日	印度	• 調升銀行法定流動比例 4 碼至 25%
	11月3日	澳洲	• 二度調升基準利率 1 碼至 3.5%
	11月24日	以色列	• 二度調升基準利率 1 碼至 1.0%
	12月1日	越南	• 調升基準利率 4 碼至 8.0% • 調高重貼現率至 6.0%
	12月1日	澳洲	• 三度調升基準利率 1 碼至 3.75%
	12月28日	以色列	• 三度調升基準利率 1 碼至 1.25%

年度	日 期	國 家	內 容
2010年	1月7日	中國	• 調高大型銀行存款準備率 2 碼至 16.0% • 調高小型銀行存款準備率 2 碼至 14.0%
	1月28日	菲律賓	• 調高重貼現率 2 碼至 4.0%
	1月29日	印度	• 調高存款準備率 3 碼至 5.75%
	2月25日	中國	• 二度調高大型銀行存款準備率 2 碼至 16.5% • 二度調高小型銀行存款準備率 2 碼至 14.5%
	2月18日	美國	調高重貼現率 1 碼至 0.75%
	2月24日	巴西	• 調高銀行存款準備率 6 碼至 15% • 調高活期存款準備率，從 5%上調至 8% (自 2010 年 3 月 22 日生效) • 調高定期存款準備率，從 4%上調至 8% (自 2010 年 4 月 9 日生效)
	3月2日	澳洲	• 四度調升基準利率 1 碼至 4.0%
	3月4日	馬來西亞	• 調高隔夜拆款利率 1 碼至 2.25%
	3月19日	印度	• 調升基準利率 1 碼至 3.5%
	4月7日	澳洲	• 五度調升基準利率 1 碼至 4.25%
	4月20日	印度	• 二度調升基準利率 1 碼至 3.75% • 調高存款準備率 1 碼至 6.0%
	4月29日	巴西	• 調升基準利率 3 碼至 9.5%

註：存保公司國際關係暨研究室整理。

三、金融事件

(一)杜拜事件

1.事件成因

阿拉伯聯合大公國第二大酋長國杜拜，其財政部於 2009 年 11 月下旬發布訊息表示，政府將對國營的杜拜世界(Dubai World)控股公司進行重整，並要求債權人同意杜拜世界延後償還其下不動產公司 Nakheel 於同年 12 月 14 日到期之 41 億美元伊斯蘭債券半年，至 2010 年 5 月底，以利重整。此舉引發歐亞金融市場重挫，投資人擔憂杜拜政府本身倘債信破產，恐形成 2001 年阿根廷倒債事件以來最嚴重的國家主權債券違約案。

2.援救措施

為避免杜拜危機波及阿拉伯聯合大公國及波斯灣國家，阿拉伯聯合大公國主要酋長國—阿布達比幾經考慮終於在伊斯蘭債券到期日前同意出資 100 億美元援助杜拜世界，其中 41 億美元用以協助 Nakheel 償還到期債券，其餘款項則提供杜拜世界支應未來數月利息費用與營運支出。由於阿布達比提出杜拜世界須與債權人達成延後償債協

商之附帶條件，此意謂杜拜世界仍須重回與債權人談判債務重整事宜，倘協商失敗，杜拜政府恐將賤價拋售手中持有之不動產資產。

2010 年 3 月 25 日，杜拜政府宣布注資 95 億美元協助杜拜世界其下不動產公司 Nakheel 進行債務重整。杜拜世界的債務重整金額約達 248 億美元，已與核心債權銀行完成債務重整計畫協議。杜拜政府注資的 95 億美元，其中 57 億美元來自阿布達比金援的剩餘款，剩下部分由杜拜政府自行籌資。另外，杜拜世界將分別發行 5 年期及 8 年期的新債以償還舊債，預計在 8 年內清償非政府債權人的所有債務。杜拜債信危機至此暫告段落。(有關杜拜事件時序彙整表詳表 2-4)

表 2-4 杜拜事件時序彙整表

日期	重大金融事件	後續發展及影響
2009/11/25	由杜拜政府投資的杜拜世界宣布提出延長償債期限的要求，將有關債務（約 600 億美元）延後半年至 2010 年 5 月底償還。	受牽連債權人包括匯豐銀行及渣打等多家銀行，杜拜事件更連帶拖累全球股市下跌。
2009/11/29	阿拉伯聯合大公國中央銀行宣布，將為銀行提	阿拉伯聯合大公國中央銀行宣布，將為國內銀行

日期	重大金融事件	後續發展及影響
	供額外的流動性。	及外國銀行本地分行之活期帳戶提供額外的流動性，徵收費率為阿拉伯聯合大公國銀行同拆利率另加 50 個百分點。
2009/11/30	● 杜拜政府公開宣布不對杜拜世界公司債務承擔任何責任。	杜拜股市大跌 7.2%，創下自 2009 年 10 月以來單日最大跌幅。阿布達比股市更大幅下滑 8.2%，下跌幅度是 2006 年 5 月以來最大的一次。
2009/12/14	● 杜拜獲得阿布達比注資 100 億美元貸款。	該款項主要用途係以償還即將屆期之債務，其中 41 億美元用以協助 Nakheel 償還到期債券，其餘款項則提供杜拜世界支應未來數月利息費用與營運支出。
2010/3/25	● 杜拜政府宣布注資 95 億美元。	杜拜股市漲幅達達 4.3%。

註：存保公司國際關係暨研究室整理。

(二)歐洲債信危機

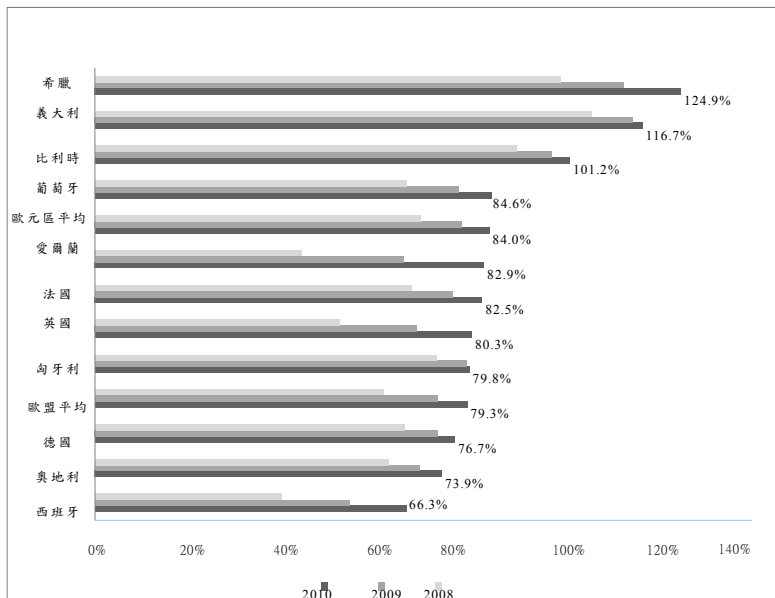
2009 年底希臘之主權債信遭信用評等公司調降，引發市場恐慌，害怕希臘問題可能擴散至歐盟其他體質脆弱、公共債務占國內生產毛額(GDP)比率偏高之國家如義大利、愛爾蘭及葡萄牙等，引燃歐盟區嚴重債務危機。

1. 事件導因

1999 年歐元成立，旨在解決歐盟區受各國幣值貶值影響導致區域金融不穩之問題，並藉由歐元成立促進貿易與增加投資機會，以提升區域內各國競爭力。幾年下來，許多歐盟會員國始終以較其原有貨幣強勁的歐元，及比過去低廉的借款成本舉債。惟金融海嘯後，隨著債務陸續到期，該等國家面臨財政失衡急速擴大與財務惡化困境。

依據歐盟執行委員會研究報告指出，歐盟諸國平均公共債務占國內生產毛額(GDP)比例，於 2008 年~2010 年預估將增加 17.8% 至 79.3% (詳圖 2-2)，而 2010 年平均預算赤字占國內生產毛額比率預估達 7.3%，均遠高於「歐盟穩定與成長公約」(EU Stability and Growth Pact) 準則：「各國每年公共債務占 GDP 比率應控制在 60%以下、預算赤字比率應控制在 3%以下」之規定，部分國家預算赤字比率甚至高出 2~3 倍。雖然渠等國家均誓言將透過縮減財政支出、增稅、公務人員減薪或減少相關補助與津貼等措施落實削減預算行動，惟此舉勢必對正在緩步成長與復甦之經濟產生負面影響。

圖 2-2: 歐洲主要國家 2008~2010 年公共債務占 GDP 比率



資料來源：歐盟執行委員會經濟資料庫，2009 年及 2010 年之資料係預估值。

2. 解決方案

財政窘困之歐盟會員國中尤以希臘最為嚴重，為解決嚴重財政赤字，希臘總理巴本德里歐 3 度提出削減赤字計畫，宣布藉由增加稅收及減少開支等措施，展現改善財政誠意，爭取歐盟金援，並期於 2012 年內將預算赤字比率由 2010 年的 12.7% 降低至符合歐盟標準 3% 以下。

其中最近一次(2010年3月3日)金額約48億歐元之削減赤字方案，內容包括凍結所有老年年金發放、削減公務員三節津貼30%、調高增值稅(VAT)2個百分點至21%、提高燃油、菸酒類及相關奢侈品之稅率。此外，面對今年5月底約220億歐元債券到期及年底550億歐元外債等迫在眉睫債務問題，希臘政府亦於2010年3月4日對外發行50億歐元(約68億美元)10年期債券籌資。

歐盟會員國領袖於2010年2月12日假比利時布魯塞爾召開的高峰會中達成援救希臘之協議，除要求希臘須落實執行預算赤字控制外，亦將採取堅決果斷且一致的行動，擊退這場正在歐元區內擴散的危機，確保歐元區整體金融穩定。有關金援計畫相關細節，尚未定案，據瞭解，可能由德國與法國之國營金融機構出面購買希臘公債，金額介於200億至300億歐元，或由歐盟成立「歐洲版國際貨幣基金(European Monetary Fund, EMF)」，對債台高築會員國提供緊急貸款。

2010年3月26日召開的歐盟會員國領袖會議中通過救援希臘的方案。該方案由德、法提出，歐元區國家及IMF未來將聯合

向希臘提供援助，其中歐元區國家將以雙邊貸款的形式承擔主要金援款項，IMF 也會挹注資金。(有關希臘債信危機發展詳表 2-5)

表 2-5 希臘債信危機時序彙整表

日期	重大金融事件	後續發展
2009/12/7	標準普爾(Standard & Poor's, S&P)將希臘國家主權評等列入可能降等之負向觀察名單。	
2009/12/8	惠譽信評(Fitch)將希臘主權信用評等由 A⁻降至 BBB⁺。	12/9 希臘總理巴本德里歐對外表示將贏回希臘失去的評等。
2009/12/14	希臘總理巴本德里歐準備研擬減少國家預算赤字的財政舉措。	- 預計推出之相關措施如下： - 減少社會保險支出。 - 對銀行業發放之紅利課徵 90% 的稅收。 - 致力於打擊貪污及逃稅。
2009/12/16	S&P 將希臘債信評等由 A⁻降至 BBB⁺。	- 依據 S&P 的聲明，希臘債信評等遭調降理由是希臘政府可能無法解決其高漲的債務，且不好看希臘政府所提出之削減預算赤字方案。 - 該聲明尚指出希臘

日期	重大金融事件	後續發展
		也列入「信用觀察負向」名單中。
2009/12/19	希臘與德國公債殖利率差擴大，達 272 個百分點，創 8 個月以來歷史新高。	市場持續拋售希臘公債及股票。
2009/12/22	穆迪(Moody's)將希臘債信評等由 A1 調降至 A2。	- 這是繼 S&P 及 Fitch 後，第 3 家國際信評機構調降希臘之債信評等，惟 Moody's 公布之評等仍屬於 A 級，較其他兩家機構評等尚高出兩個等級，優於市場預期。 - Moody's 亦評定希臘前景展望評等為負面。
2010/1/14	希臘政府提出具體減少預算赤字方案。	預定於 2012 年將預算赤字占 GDP 比例由 2010 年的 12.7% 降至 3% 以下。
2010/2/2	- 希臘總理公開提議： - 全面暫停公務員加薪，原加薪凍結範圍不包含月薪 2 仟歐元以下的人員。 - 增加燃油稅。 - 提高退休年齡門檻並加速稅制改革(上調年工資收入 40000 歐元	希臘最大公務員組織希臘總工會計劃於 2 月 10 日及 2 月 24 日發起罷工以抗議希臘政府多項削減財政赤字措施。

日期	重大金融事件	後續發展
	以上之高收入人群稅率，同時取消數十項稅收優惠和稅項返還等)，以期擴大財政收入、削減財政赤字。	
2010/2/3	● 歐盟就希臘政府提出之削減預算赤字措施表示支持。	● 儘管歐盟對希臘表示支持，但對是否金援希臘則未明確表態。
2010/2/19	● IMF 表示願與歐盟合作援救希臘。	
2010/2/23	● 歐盟執行委員會、歐洲中央銀行及 IMF 專家小組於本日開始與希臘財政部舉行會談，敦促希臘落實執行已獲歐盟國會通過之穩定增長計畫。	
2010/3/3	● 希臘政府第 3 度宣布將採行一系列新措施，以強化預算赤字削減力度。	● 削減過多赤字，減少公共支出及增稅不僅容易影響剛復甦之經濟活動，且會引起國內不同利益群體不滿，導致社會動盪不安。 ● 希臘零星遊行抗議活動增加。
2010/3/4	● 歐盟官員及歐元區國家領導人對於希臘債務危機由 IMF 介入處理之模式表示不妥。	●

日期	重大金融事件	後續發展
2010/3/8	德、法兩國擬推動成立一個歐洲版國際貨幣基金組織 (European Monetary Fund, EMF)，以加強歐元區內經濟合作和監督。	- 德國財長 Wolfgang Schäuble 對媒體表示將於近期提交成立 EMF 的方案，該機構將具備與 IMF 相當之職能，以防歐元區因某一會員國負債過高而再度陷入不穩定局面。 - 歐盟執行委員會對此提案表示支持。
2010/3/11	希臘兩大工會發起新一輪全國罷工，抗議政府實施緊縮開支之措施。	
2010/3/12	希臘政府宣布，已超前完成1月份和2月份削減預算赤字目標，一般預算赤字比上年同期下降 77.4%。	
2010/3/15	歐元區財長會議於本日召開，原則上已同意給予希臘財政援助，以避免危及歐元。	對於援助希臘之細節如利率、期間等均尚未完全定案，擬於 2010 年 3 月 25～26 日歐盟領袖會議中決定協助希臘方式及規模。
2010/3/26	於本日召開之歐盟領袖會議中通過希臘救助方案。	通過德、法提出之方案。依據這套方案，歐元區國家及

日期	重大金融事件	後續發展
		IMF 將聯合向希臘提供援助，其中歐元區國家將以雙邊貸款的形式承擔主要的金援，IMF 也會挹注資金。
2010/4/11	● 歐元區 16 國財政部長於本日晚上召開視訊會議，敲定希臘貸款方案之最後細節。	● 依盧森堡總理容克表示，歐元區國家將於第一年提供希臘最多 300 億歐元之緊急貸款，利率約為 5%。惟待希臘主動提出紓困要求後方才啟動。
2010/4/22	● 穆迪(Moody's)將希臘債信評等由 A2 調降至 A3	
2010/4/23	● 希臘正式向歐盟與 IMF 請求啟動救援，要求注資 450 億歐元	
2010/4/26	● 德國總理 Angela Merkel 表示希臘必須先與 IMF 和歐盟執行委員會談判，提出更完善及嚴格的削減支出計畫，紓困機制方能啟動。	● 德國國內質疑紓困希臘的聲音不斷，自由民主黨(FDP)認為，希臘如果無力控制公共預算，應自動離開歐元區。 ● 救助方案可能會於 5 月 19 日希臘 85 億歐元債務到期前完成。

日期	重大金融事件	後續發展
2010/4/27	● S&P 將希臘債信評等由 BBB⁺ 降至垃圾等級的 BB⁺	● 自歐元實施以來，希臘為第一個債信評等降至垃圾等級之歐元區會員國。 ● S&P 不僅調降希臘之債信評等，亦將葡萄牙長期信評調降兩級至 A⁻，並警告葡萄牙必須刪減龐大財政赤字，否則不排除再降。受此相關衝擊，歐洲股匯市大跌。

註：存保公司國際關係暨研究室整理。

3.後續觀察重點

(1)西班牙

身為歐元區第四大經濟體之西班牙，雖無類似希臘面臨債務即將到期之窘境，但由於該國面臨 19% 高失業率、房市泡沫破滅、債務高築及預算赤字擴大等衝擊，經濟正陷入半世紀以來最久、最深的衰退。西班牙因受限於歐元區種種限制，既無法透過貨幣貶值以提振出口及觀光收益，亦無法藉由降息或增加貨幣供給，

刺激借貸與消費。西班牙雖可利用減稅及擴大公共支出等方式刺激經濟成長，惟該國先前積極推出振興經濟方案，已使 2009 年預算赤字比率飆高至 11.4%，未來尚須發行新債籌資。因此，如何有效解決西班牙嚴峻經濟財政難題，考驗該國領導者智慧。

(2)英國

英國雖不像希臘等國因採用歐元，失去貨幣政策主導權，惟其財政問題十分嚴重，預算赤字比率為 12%，遠高於歐洲國家平均值，另公共債務占國內生產毛額 (GDP) 比率亦高達 80.3%。倘英國不儘速控制飆升之財政赤字問題，恐將面臨主權債信危機，同時帶動利率揚升、重擊消費市場，造成經濟二次衰退。

參、美國、歐盟及國際組織之金融監理改革發展

金融海嘯發生後，主要國家及國際組織均提出或倡議金融監理改革。美國金融監理改革重點側重於建立總體審慎監理架構，強化對大型金融機構之監控機制、建立大型非銀行問題金融機構倒閉處理機制、加強對金融衍生性商品、信用評等機構、對冲基金、薪酬制度之管理，並增進對金融消費者及投資人之保護。而歐盟則面臨經濟、金融監理長期存在的結構性問題；歐盟會員國間經濟金融依存度高，惟其金融監理職權未進行有效整合，是以本次全球金融危機以及希臘危機均突顯出歐盟面臨會員國間整合之挑戰。以下爰就美國、歐盟及國際組織近期金融監理改革重點摘述臚列如下。

圖 3-1 美國、歐盟及國際組織金融監理改革重點



一、美國近期金融監理改革發展

(一)金融監理改革方案

面對美國自 30 年代經濟大蕭條以來最嚴重的金融風暴，歐巴馬政府於 2009 年 6 月提出「金融監理改革白皮書(Financial Regulatory Reform)」草案，針對「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」及「規劃建立國際監理架構」等五大面向研議金融改革目標，是項草案經送國會參眾二議院審議，部分提議已進入具體化立法條文或於公開諮詢階段。較重要者包括下列二項：

1.眾議院「華爾街改革暨消費者保護法案」

美國眾議院於 2009 年 12 月 11 日以 223 票對 202 票通過「華爾街改革暨消費者保護法草案(The Wall Street Reform and Consumer Protection Act H.R.4173)」，其改革目標旨在：

- 加強消費者保護
- 訂定大型金融機構監控機制
- 建立大型非銀行問題金融機構倒閉處理機制

- 全面改革薪酬獎勵制度
 - 強化衍生性金融商品及信用評等機構管理
- 法案主要重點包括：

(1)設立消費者保護局

新設獨立機構－金融消費者保護局 (Consumer Financial Protection Agency, CFPA)，保護美國民眾免遭受不當之商品交易與金融服務。

(2)設立金融穩定委員會

新設跨部會金融穩定委員會 (Financial Stability Council, FSC)，負責規範監督對金融穩定構成重大威脅之金融機構，並提高渠等金融機構及相關業務活動之監理標準。

(3)有權責令分拆危及金融安定之大型綜合性金融機構

以系統化方式讓大型問題金融機構順利解散，避免政府再度投入資金救援，終結銀行「太大不能倒」魔咒，以保障納稅人及避免風險擴散危及整個金融體系。

(4)改善薪酬獎勵制度

賦予權益相關者(shareholders)具有

薪酬制度諮詢性投票權(an advisory vote)，得對高階主管薪酬待遇及離職補償金之發放表示意見(say on pay)。另監理機構擁有禁止不當或追求高風險業務之薪酬制度及要求金融機構詳實揭露薪酬制度結構內容之權限。

(5)強化投資人保護

提高證券交易委員會(Security and Exchange Commission, SEC)權限以強化投資人保護及全國證券市場管理。此舉反映主管機關針對未能及時發現多起重大金融詐欺案，進行證券產業全面改革，以完善對投資人保護。

(6)強化衍生性金融商品管理

首次對店頭市場衍生性金融商品(over the counter, OTC)進行規範。依據新法，自營商與互換市場(Swap)主要參與者間之制式化互換交易，應於交易所或電子平台完成交易。

(7)強化房屋抵押貸款改革及避免反掠奪性借款

結合 2009 年年初眾議院通過房屋抵押貸款改革及反掠奪性借款法案，強化

金融機構房屋抵押貸款作業，透過訂立審核標準，確保所有借款人具備充足償債能力。

(8)改革信用評等機構

定義信用評等機構於經濟危機中之角色，並訂定規範以減少利益衝突、降低市場對信用評等機構之依賴，另針對信用評等機構應負之責任制定標準。

(9)制定避險基金、私募基金及其他私募資本機構規範

為彌補避險基金、私募基金及其他私募資本機構未受監理規範之漏洞，本法案要求上開機構應向 SEC 註冊，並受金融穩定委員會監督以杜絕系統性危機發生。

(10)新設聯邦保險局

成立聯邦保險局管理全國保險產業，及早察覺問題或管理缺失，以避免保險公司引發系統性危機並破壞整體金融安定。

2.參議院「恢復美國金融穩定法」草案

美國參議院銀行、住宅與城市事務委員會
(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 10 日提出「恢復美國金融穩定法(Restoring American Financial Stability Act)」草案，其改革目標旨在：

- 強化系統性風險管理
- 明確劃分金融監理機構權責
- 加強保險業及證券業管理

參議院銀行委員會草案中最受關注議題為金融監理機構之權責劃分，擬透過新設「金融消費者保護局 (Consumer Financial Protection Agency)」、「金融穩定局(Agency for Financial Stability)」及「金融機構管理局 (Financial Institutions Regulatory Administration)」等三個機構提供消費者更完善保護、終結金融機構「太大不能倒」迷思，並採取預防性措施杜絕系統性金融風暴再度發生。有關新設三機構之工作重點摘述如下表：

表 3 -1 美國參議院銀行委員會「恢復美國金融穩定法」草案新設三機構之功能

機 構 名 稱	說明
金融消費者保護局	● 負責房屋貸款、汽車貸款、信用卡、支票和儲蓄帳戶等消費性金融商品之監理。 ● 針對利率、費率、合約條款等內容訂定標準規範。 ● 各家銀行出資成立消費者保護基金，以補償消費者因銀行業務疏失遭受損失。
金融穩定局	● 金融穩定局局長由總統提名並經參議院同意任命，以確保其獨立性。 ● 董事會成員 9 名，包括聯邦金融監理機構首長及 2 名獨立董事。 ● 針對資本適足率、槓桿比率、流動性管理、風險管理及其他事項訂定更嚴厲規範，以防金融機構發展為「太大不能倒」類型。 ● 有權處理大型或已對金融體系構成威脅之金融機構之資產。 ● 負責監控目前未受監理之金融機構，倘若對金融體系造成系統性風險，則移請聯邦監理機構監控。 ● 負責蒐集分析資料，以監控經濟金融風險，定期公開相關資訊並每年至國會報告兩次。 ● 負責監控由 FED 管理對金融穩定系統有重大影響之市場工具，如支付，清算及

機 構 名 稱	說 明
	票據交換與結算系統等。
金融機構管理局	- 整合銀行業四大監理機構⁶ (FED、FDIC、OCC、OTS)對銀行之管理職責至該局，即對所有金融業採單一監理。 - 局長由總統提名並經參議院同意任命，董事會由 FED 和 FDIC 主席及兩名獨立董事組成。 - 限縮 FED 及 FDIC 之監理權限，FED 將只負責制定貨幣政策。 - FDIC 僅負責金融機構之存款保險及問題金融機構清理，惟仍保有對問題金融機構之備用檢查權，以及協助金融機構管理局檢查營運健全的銀行及控股公司，以確保有足夠資訊履行存款保險職責。

資料來源：美國參議院公布之「恢復美國金融穩定法」草案內容。

註：存保公司國際關係暨研究室整理。

參議院金融改革草案尚包含其他建議事項：

(1)讓 FDIC 負責接管及清理銀行及非銀行金融機構之資產，處理成本將由資產超過 100 億美元之金融機構分攤，以杜絕政府

⁶ 美國銀行業四大監理機構包含 FED、聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)、財政部金融監理局(Office of the Comptroller of the Currency, OCC)及儲貸機構監理局(Office of Thrift Supervision, OTS)；另 SEC 及商品期貨交易委員會(Commodity Future Trading Commission, CFTC)仍維持其獨立運作機制。

紓困。

(2)權益相關者可對高階主管薪資行使投票權，使投資人在選舉董事方面能具更多權力，並要求上市公司倘有財務聲明不實狀況，應繳還已發薪酬。

(3)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。

復美國參議院銀行委員會主席陶德於 2010 年 3 月 15 日再度推出「恢復美國金融穩定法」草案修正版，有關新舊版本內容比較詳表 3-2。另近期美國金融監理改革提案相關時序表詳表 3-3。

表 3-2 「恢復美國金融穩定法草案」新舊版本比較

項 目	新增內容重點摘要	新、舊版本重要項目差異處
強化消費者保護	● 成立金融消費者保護署 (Consumer Financial Protection Bureau)。 ● 消費者保護署對資產超過 100 億美元之銀行、信合社、所有從事抵押貸款相關業務之金融機構及大型非銀行金融公司具有檢查權。資產在 100 億美元(含)以下之銀行，將由各該監理機構負責管理。	● 舊版草案原擬設立金融消費者保護局 (Consumer Financial Protection Agency)，為一獨立機構，旨在保護美國民眾免遭受不當之商品交易與金融服務。新版草案已修正為成立金融消費者保護署，並設在 FED 轄下。 ● 舊版草案並未針對金融消費者保護局之檢查權部分敘明。

項 目	新增內容重點摘要	新、舊版本重要項目差異處
	● 新設全國性消費者免費電話專線，提供民眾申訴管道。	
監控系統性風險	● 新設金融服務監督委員會(Financial Service Oversight Council) 負責監控對金融穩定構成重大威脅之金融機構及金融產品。 ● 非銀行之金融機構如對金融穩定造成重大威脅，經金融服務監督委員會委員三分之二同意，將交由FED負責處理。 ● 經金融服務監督委員會委員三分之二同意，FED 可對規模過大、金融穩定造成重大影響之金融機構進行分割。 ● 於美國財政部下新設金融研究署(Office of Financial Research) 以利金融資料蒐集及經濟情勢分析。	● 有關系統性監控風險，舊版法案擬新設金融穩定局(Agency for Financial Stability)負責。新版創設金融服務監督委員會(Financial Service Oversight Council)之建議與2009年6月由美國財政部提出之金融監理改革計畫(Financial Regulatory Reform Plan) 一致。
終結「金融機構太大不能倒」窘境	● 新增「伏克爾法則」 ● 擴大FED監理權限，可管理規範非銀行金融機構。 ● 對金融穩定造成威脅之大型金融機構之解	

項 目	新增內容重點摘要	新、舊版本重要項目差異處
	散，須獲財政部、FDIC及FED三方同意後，方可進入清算程序。另由3名破產法官組成的小組應於24小時內立即召開會議並同意其破產程序。 ● 處理問題金融機構成本將由資產超過500億美元之金融機構分攤，以杜絕政府紓困。 ● FDIC對倒閉之要保機構及其控股公司之債務提供有條件保證。	
改善銀行監理規範	● FDIC負責監管所有州立案銀行及儲蓄銀行暨資產於500億美元以下之州立案銀行控股公司。 ● OCC負責監管所有全國性銀行及聯邦儲蓄銀行暨前二者資產於500億美元以下之所屬控股公司。 ● 聯準會負責監管資產於500億美元以上之銀行及儲蓄機構所屬之控股公司。	● 舊版「恢復美國金融穩定法」草案，原擬對金融監理權限重新劃分，旨在改善美國多元監理架構問題，朝監理一元化發展，並限縮FED的監理權限。新版法案則仍維持多元監理架構，惟明定有關監理機構之監理責任。 ● 新版中FED的權限隨之擴大，負責監理大型非銀行的金融機構，以及負責分割這些「太大不能倒」之金融機構。

註：存保公司國際關係暨研究室整理。

表 3-3 近期美國金融監理改革提案相關時序表

時間	提議單位	金融監理改革 相關措施芻議	後續發展
2009/ 6/17	美國財政部	「金融監理改革計畫 (Financial Regulatory Reform Plan)」	
2009/ 10/27	美國眾議院 銀行委員會	「強化金融穩定法 (Financial Stability Im- provement Act)」草案	
2009/ 11/10	美國參議院 銀行委員會 主席陶德 (Christopher Dodd)	「恢復美國金融穩定 草案 (Restoring Ameri- can Financial Stability -Discussion Draft)」	此草案由參議院銀行委 員會主席陶德 (Christopher Dodd) 撰 擬，由於未獲得多數參 議員之支持，爰於修正 草案內容後再行公布。
2009/ 12/11	美國眾議院	「華爾街改革暨消費 者保護法案 (Wall Street Reform and Consumer Protection Act H.R.4173)」	該法案於 2009 年 12 月 11 日經眾議院以 223 票 贊成對 202 票反對，審 議通過。嗣已送交參議 院審議。
2010/ 1/14	美國政府	歐巴馬總統提出向大 型金融機構徵收「金融 危機責任稅 (Financial Crisis Responsibility Fee)」計畫，並鼓勵其 他金融中心亦採取類 似措施，以有效遏止金 融機構從事高風險業 務。	本項提議倘獲國會審查 通過，預計於本年 6 月 30 日正式開徵新稅，且 將持續至少十年。
2010/ 1/21	美國政府	歐巴馬總統宣布「伏克 爾法則」，該法則限縮 大型金融機構規模及 禁止自營交易，以期限 制金融業對風險承擔 之胃納，避免金融風暴 重蹈覆轍。	參議院銀行委員會主席 陶德於 2010 年 3 月 15 日公布修正後的「恢復 美國金融穩定草案」，已 將「伏克爾法則」納入。

時間	提議單位	金融監理改革 相關措施芻議	後續發展
2010/ 3/15	美國參議院 銀行委員會 主席陶德 (Christopher Dodd)	「恢復美國金融穩定 草案」(Restoring American Financial Stability)	依據新聞資料顯示，此 版本較有機會與共和黨 獲得共識。

註：本公司國際關係暨研究室整理。

(二)金融監理措施

1.擬議徵收金融危機責任稅

為彌補美國政府於金融危機時期採取各項金融業紓困方案之損失，歐巴馬總統於2010年1月14日提出向大型金融機構徵收金融危機責任稅(Financial Crisis Responsibility Fee)計畫，並鼓勵其他金融中心亦採取類似措施，以有效遏止金融機構從事高風險業務。是項提議倘獲國會審查通過，預計將於2010年6月30日正式開徵新稅，且將持續至少10年。有關金融危機責任稅重要內容包括：

(1)實施對象

新稅徵收對象主要為資產合併計算超過500億美元且高度槓桿操作之大型金融機構，包括要保存款機構、銀行控股公司、儲貸控股公司、保險公司及大型經紀商等，估計約有50家，其中美國公司將占

35 家左右，其餘 10 至 15 家則為外資金融企業在美國子公司。至於接受 TARP 注資的小銀行、社區銀行及汽車生產商，則免繳交此稅。

(2)徵收金額

金融危機責任稅之徵收主要係為填補政府實施 7,000 億美元 TARP 可能造成的虧損；惟在許多業者相繼償還紓困金後，目前 TARP 虧損約降至 1,170 億美元。歐巴馬總統擬議於未來 10 年內透過向大型金融機構徵收是項新稅，以彌補 TARP 虧損，並表示此項課稅行動將至虧損完全填補後，才會停止。據估計，透過是項危機責任稅之徵收，未來 10 年國庫可增加 900 億美元稅收，其中百分之 60 將來自全國前 10 大金融機構。

(3)課稅基礎與稅率

費用徵收基礎為負債額度，須扣除要保存款項目(assessed deposits)或保險法定提撥準備等負債，使高槓桿金融機構承受較高成本負擔。計費標準為擔保負債(covered liabilities)總額的萬分之 15，其中擔保負債為[(金融機構總資產)－(第一類

資本)－(FDIC 要保存款項目(及/或)保險法定提撥準備)]。

2. 限制大型銀行業務

為不使美國納稅人再度為「太大不能倒」銀行倒閉事件買單，歐巴馬總統於 2010 年 1 月 21 日宣布限縮大型金融機構規模及交易活動的計畫，以期限制金融業對風險承擔之胃納，避免金融風暴重蹈覆轍。

歐巴馬總統宣布的金融改革計畫，係採納前聯準會主席伏克爾(Paul Volcker) 提出的建議，故亦稱為「伏克爾⁷法則」。主要內容係將銀行業務與自營商交易、對沖基金與私募基金業務予以分隔，未來凡是吸收客戶存款的商業銀行不得從事與顧客無關的自營商交易(proprietary trading)，亦不得擁有、投資或資助對沖基金或私募基金。各界視此金融改革計畫為現代版的「葛拉斯－史帝格法案(Glass-Steagall Act)」⁸。

⁷ 伏克爾(Paul Volcker)於 1980 年代擔任 FED 主席，以有效打擊通膨而聲譽卓著。由於其倡議嚴加規範金融市場之論調與當時主張市場自由競爭的雷根政府扞格不入而遭撤換；歐巴馬總統上任後聘其為經濟復甦顧問委員會主席。

⁸ 有鑑於 1920 年代銀行兼營證券業被指責為引發 1929 年美股大崩盤的罪魁禍首，美國國會於 1933 年通過由葛拉斯與史帝格所提的「葛拉斯－史帝格法案(Glass-Steagall Act)」，強制商業銀行與投資銀行分業經營，該法案

此外，伏克爾法則亦擬將自 1994 年以來，單一銀行要保存款總額占全體銀行業要保存款總額的比例不得超過 10% 的規定，擴及非要保存款及其他負債，藉以對大型金融機構負債市占率過度成長設限。未來倘計畫付諸實施，諸如摩根大通及美國銀行等金融巨擘將被迫選擇經營方向，亦即在商業銀行與自營商交易間擇一為之。針對美國此項限縮金融機構規模與自營交易業務之計畫，英國及歐洲等國普遍反應表示肯定，惟目前均暫無意跟進，並表示該提議如能獲得國際共識方有可能考慮跟進，渠等國家將密切觀察該提議之後續發展。

二、歐盟及國際組織近期金融監理改革發展

(一) 歐盟金融監理改革發展

2007 年下半年起發生的金融危機發端於美國，卻連帶地使得歐盟受創慘重。依據 IMF 之前統計，本次全球金融風暴所造成之資產減損將達到美金 4.1 兆，其中源自歐洲資產損失估計將達 1.4 兆⁹，歐盟可謂損失嚴重。經歸納其原因，約可分為下列三點：

影響美國與其他國家金融業數十年；嗣後隨著金融交易日趨複雜，此項著重金融安定的法案因限制銀行業效率與競爭力，於 1999 年遭廢除。

⁹ IMF, Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risk

- 歐美金融市場高度關聯
- 歐盟經濟對銀行系統的融資依賴程度較美國更高，銀行一旦面臨信貸緊縮，直接衝擊實體經濟之幅度更大
- 歐盟經濟、金融監理長期存在結構性問題

歐盟經過多年的一體化建設，會員國間的經濟依存度大幅提高。另依據歐洲央行於 2007 年發布之統計，歐盟境內金融機構 68% 之總資產由 39 家跨國金融機構所持有¹⁰。在金融活動日益超越國界之際，歐盟內部的監理職權依然牢牢掌握在會員國手中，且在歐盟層面上缺乏協調，由此形成了會員國各自為政、條塊分割的格局。

經檢視，歐盟目前之金融法令及協定之監管層級，分屬為歐盟及各國兩者：

(Global Financial Stability Report), April 2009.

¹⁰ Commission consults on the measures necessary for a new EU Framework for Crisis Management in the Banking Sector, Brussels, 20 October 2009.

表 3-4 歐盟目前金融法令及協定之監理層級



金融危機剛襲捲歐洲時，歐盟會員國¹¹陷入了“各自為戰”的混亂局面，由於缺乏有效的政策協調機制，危機處理嚴重落後。全球金融危機凸顯了歐盟金融監理體系的弊端，也為改革提供了動力，積極檢討其機制。以下爰就歐盟因應金融危機近期擬採行之改革措施，分為全新的泛歐金融監理體系、金

¹¹ 歐盟會員國目前共計 27 國，包括奧地利、比利時、保加利亞、塞浦路斯、捷克、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、法國、德國、希臘、匈牙利、愛爾蘭、義大利、拉脫維亞、立陶宛、盧森堡、馬爾他、荷蘭、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、斯洛伐克、斯洛維尼亞、西班牙、瑞典及英國。

融危機的認定及因應跨國性金融危機進行改革架構之研議等三部分介紹之。

1.全新的泛歐金融監理體系－雙軌機制基本成形

全球金融危機發生後，歐盟即積極檢討其機制，歐盟領袖前於2009年6月19日倡議成立泛歐洲的金融監理架構¹²。其後，歐盟全體27個會員國財政部長於2009年12月2日於布魯塞爾會議中，就歐盟之金融市場監理架構達成協議，將創設建置「宏觀監理」與「個體監理」兩級體系，並於兩個跨國體系下創設四個監理機構¹³。

(1)「宏觀監理」主體

設置「歐洲系統性風險委員會（European Systemic Risk Board）」，研究整體風險及穩定性。

(2)「個體監理」層級

針對銀行、保險與證券三個不同市場設立個別監理機構。為強化監理功能，立法提

¹² 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)，中央存款保險公司，民國98年8月31日。

¹³ 2009-12-04 中國時報。

案賦予 3 大監理機關下列職權¹⁴：

- 研擬金融業務操作及監理準則。
- 解決會員國間之金融監管歧見。
- 確保會員國監理機關落實歐盟規範。
- 監督信用評等公司。
- 緊急情況之協調聯繫。

上述 3 大監理機關之前身分別為會員國之銀行、證券及保險監理機關所組成之委員會(Committees)¹⁵，原僅具業務諮詢性質，所發布之指導準則及建議並無拘束力。

歐盟監理銀行、證券與保險市場的機構，不得做出不同於個別國家主權的決定，一旦有會員國認為主權遭侵犯，可於歐盟執行委員會上訴，而該會議只要透過多數決即可撤銷金融監理機構的決定。假若歐盟執行委員會未做出撤銷決定，認為主權遭侵犯的國家可再向歐盟部長理事會上訴，此時則須

¹⁴ 謝人俊，國際金融監理改革之新思維：總體審慎監理，存款保險資訊季刊第 22 卷第 4 期，中央存款保險公司，民國 98 年 12 月。

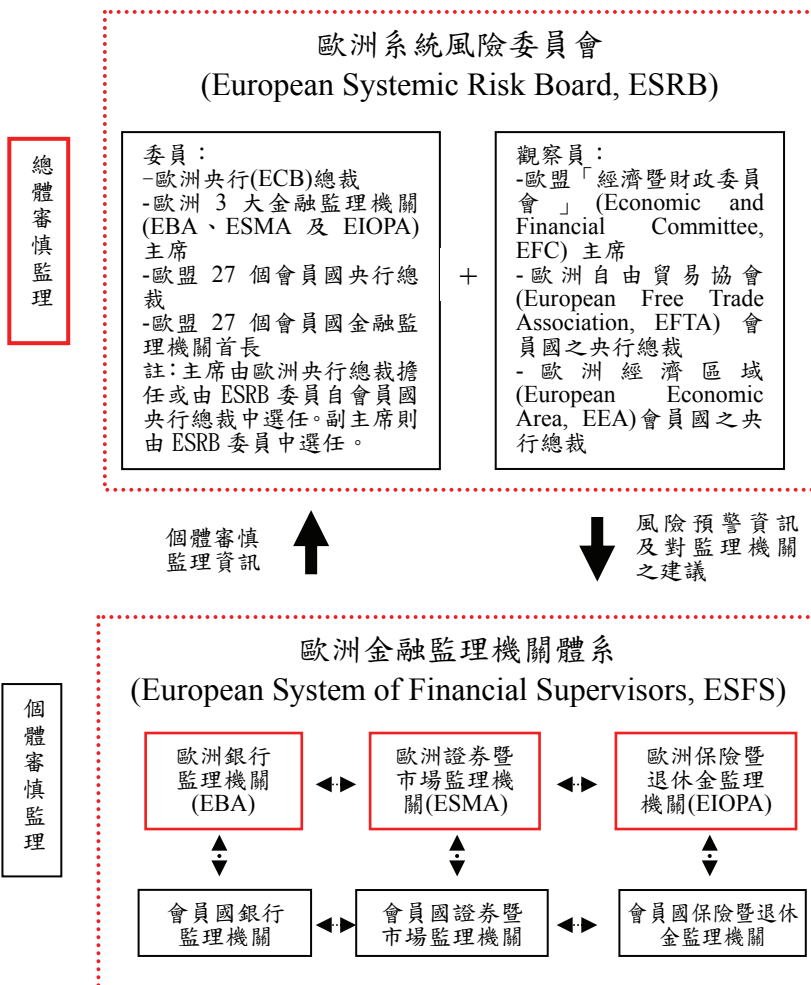
¹⁵ 同前註。

另上述 3 大監理機關之前身分別為「銀行監理機關委員會 (Committee of European Banking Supervisors, CEBS)」、「證券管理機關委員會 (Committee of European Securities Regulators, CESR)」及「保險暨退休金監理機關委員會 (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors, CEIOPS)」，原僅具業務諮詢性質，所發布之指導準則及建議並無拘束力。

取得全體一致的共識，才能推翻金融監理機構的決定。至於非危機時期之侵權爭議，則可以向歐盟法庭提出上訴。

歐盟金融監理改革之立法提案已送請歐洲議會(European Parliament)審議，俟歐洲議會通過後新監理架構將正式運作。

圖 3-2 歐洲金融監理體系



資料來源：Commission of the European Communities (2009), Press Release IP/09/1347“Commission adopts legislative proposals to strengthen financial supervision in Europe,” September 23 及“Communication from the Commission: European financial supervision,” May 27,p.17. 轉載自謝人俊，國際金融監理改革之新思維：總體審慎監理，存款保險資訊季刊第 22 卷第 4 期，民國 98 年 12 月。

2. 金融危機之認定

- 擬採共識決。
- 唯有歐盟全體 27 國會員國達成共識，才可認定並宣布發生金融危機。

3. 因應跨國性金融危機進行改革架構之研議

歐盟因其境內整合，故單一會員國家之金融機構倘發生問題，難以避免將快速蔓延其他會員國市場及產業之衝擊。本次金融危機證明歐洲現行措施對於穩定及控制跨國金融機構之系統性衝擊顯為不足、危機管理架構未能適足反映跨國金融市場之特質。歐盟執行委員會基於上開原因，於 2008 年 10 月成立委員會，邀集專家及相關人士組成，就「歐洲因應跨國金融危機金融改革架構(An EU Framework for Cross-Border Crisis Management in the Banking Sector)」進行研究，研究範疇包括：

- 跨國金融危機中如何穩定金融秩序及維持金融服務不中斷等。
- 危機管理架構應具備之相關工具，包括金融監理機

構導正問題金融機構所採行之及早干預措施(early intervention)、對體質不健全之金融機構所採行重整(reorganization)措施及對倒閉

金融機構採行之破產程序等。

- 跨國合作(境內合作)。

歐盟執行委員會於 2009 年 10 月 20 日正式通過其諮詢文件進行公開諮詢，並於 2010 年 1 月 20 日結束諮詢，共計彙整 64 份建議書，於 3 月 11 日公布諮詢結果¹⁶。

諮詢結果重點如后：

(1)訂定金融危機管理架構之目標：

- 監理機構間資訊之充分交流。
- 採用各會員均可適用之處理工具。
- 金融危機之損失儘量由股東及債權人負擔。
- 賦予監理機構充足之權限。
- 控制道德風險。
- 確保金融服務不中斷。
- 維持重要之金融功能。
- 減少銀行倒閉之跨國經濟衝擊。

金融業者並強調另外三項目標：

- 強化境內市場。
- 普遍提升歐盟跨國金融機構經營體質，維

¹⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2009/banking_crisis_management_en.htm

持競爭力。

- 保護提供資金之債權人。

(2)各關聯性議題重點歸納

A.及早干預措施

問題成因	特 定 目 標	
	發展偵測問題銀行與及早干預之工具及機制	確保國內及跨國監理機構能有效合作
各國監理機構之權能未能顧及跨國性議題之處理	●	●
缺乏有效之及早干預工具及指標	●	●
各國有效之及早干預工具及機制具有差異性	●	●

B.早期干預機制

會員國認為早期干預機制之啟動，不應全然為自動(automatic)，個案(case by case)間仍應維持彈性及保有監理機構之裁量權。IMF 則建議基於干預有逐漸增加之趨勢，故應明確定義干預機制之標準，以減少監理之不確定性。

C.問題金融機構處理

問題成因	特 定 目 標			
	發展工具及機制，確保跨國金融機構之重建及處理得以及時與堅實之基礎進行	確保歐盟各國之問題金融機構處理單位能強化合作，以尋求最適當解決方案	建立明確之問題金融機構處理制，以利益相關者瞭解	確保問題金融機構期間金融服務不斷
各國監理機構之權能未能有效處理跨國問題金融機構	●	●		
對處理跨國問題金融機構融資機制不足	●	●	●	●
缺乏有效之問題金融機構處理工具與權限	●	●		
各國問題金融機構處理工具及權限之差異	●	●	●	●
有效處理問題金融機構之法律障礙	●	●	●	●
維繫銀行服務不中斷具有障礙	●	●	●	●

D.發展問題金融機構處理機制

擬發展促成民營機構併購問題金融機構、移轉資產及負債或優良資產及不良資產至過渡銀行、或促成問題金融機構國有化等權限，使處理機構得快速及有效處理。上開工具可供部分國家採行，或適用歐盟所有國家，並修改各國之清理法，以利在相同之基礎下執行。

E.強化辦理問題金融機構處理及破產事宜機構之交流與合作

此可透過各問題金融機構處理機構及不同管轄區間在基本的法律基礎上簽定合作協定，建立合作及資訊交流之協調架構，並推舉代表統合相關事務，此亦為歐盟在處理跨國金融機構議題中之一大挑戰。

F.降低跨國障礙

公司法必須進行修正，允許清理權限優先於股東權利(惟需受限適當之清償機制及糾正措施)。此外，需修正破產法，對問題金融機構可採取特別程序進行處理。

G. 增加跨國清理時之財務援助工具

在處理銀行之策略中，融資的議題越來越受到重視，惟不可避免地將加重會員國的負擔。歐盟研議強化跨國金融機構處理機制之際，並期研議引進民間資金進行財務支援，降低政府支出。

(二) G20 匹茲堡高峰會議

20 國領袖於 2009 年 9 月下旬假美國匹茲堡舉行高峰會議，商討如何重建全球金融體系相關議題，並倡議「建立強而有力、永

續經營、均衡發展之經濟成長架構」及「強化國際金融監理體系」二大改革方向並發布公報，茲就相關主要內容分述如下：

(1)建立強而有力、永續經營、均衡發展之經濟成長架構

- 短期內各國應持續實施經濟刺激方案，俟經濟確定復甦後，應研議透明且具公信力之程序，使各項經濟振興方案得逐步退場。
- 為恢復強而有力、永續經營、均衡發展之全球經濟成長，各國應勵行各項改革，包括提高經濟成長動能、提升就業能力、制定防範措施以避免資產泡沫及國際資金大量移動等。
- 為確保經濟復甦強而有力，全球各經濟體應調整之措施包括：總體經濟政策應能均衡全球需求、推動結構性改革以提升國內民間部門需求、縮小全球發展不均衡，以及強化長期發展潛能。
- 同心協力確保各國採行之財政、貨幣、貿易等政策符合永續經營及均衡發展之經濟成長軌跡。

(2)強化國際金融監理體系

- 全面改革全球金融監理體系，擴大加強對衍生性金融商品、證券化市場、信用評等機構及避險基金之監理。
- 提高銀行資本計提標準；規範辦理證券化業務之主辦單位及創始機構應承擔證券化標的資產部分風險，俾確保其審慎經營；總體與個體審慎監理二者間應相互協調；開發監控與評估金融體系風險之工具，以達風險控管目的。
- 制定嚴格法令規範金融機構承擔之風險；落實公司治理使薪酬與長期績效相結合，並提升業務運作透明度。改革措施包括：制定高標準之資本適足規範並緩和順景氣循環之影響、改革薪酬制度以促進金融安定、改善店頭市場衍生性金融商品之管理、於 2010 年底前對具金融體系影響性之金融機構監理機制達成國際協議、訂定統一會計準則、反制避稅天堂及落實洗錢防制措施。

肆、存款保險機制之近期發展

全球金融危機發生後，存款保險穩定金融安定之重要性不言可喻，亦突顯改革及完善存保制度之迫切需要。目前各國存保機構所面臨之政策挑戰包括：在金融危機中採全額保障之措施如何轉換為限額保障、如何扭轉金融機構太大不能倒之政策、如何充實存保理賠基金，以及有效存款保險核心原則應如何有效遵循。以下爰就國際存款保險機構協會(International Associations of Deposit Insurers, IADI)與相關國際組織與 IMF 共同研議之「有效存款保險制度核心原則評估方法(Core Principle Methodology)」、各國過渡性存款保障措施退場情形、歐盟存保指令檢視及存保基金之充實等各項存款保險議題近期發展重點摘述如后：

圖 4-1 存款保險機制之近期發展



一、有效存款保險制度核心原則評估方法

這次金融風暴習得教訓之一為存款保險的重要性，存款保險與金融穩定具高度相關，當金融環境的壓力上升時，具備有效能之存款保險機制不可或缺，其可穩定民眾信心，降低恐慌所造成之連鎖反應。存款保險機制需於經濟狀況穩定之時預為妥善建置，以防範問題發生時，無法及時處理。

存款保險制度對金融系統穩定之重要性普獲各國政府重視，各國國際組織刻正集思廣義，共同研議制訂國際準則及相關規範。IADI¹⁷與巴塞爾銀行監理委員會 (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)於2009年6月正式共同發布「有效存款保險制度核心原則」，提出18項核心原則，涵蓋十大類¹⁸，其三項主要目標包括：

(一)加強存款保險制度的有效性，期能助益金融穩定。

(二)廣泛反應並適用於各國國情及法規環境。

¹⁷ 該協會於2002年5月成立，截至2010年4月共有81個會員，包括60個正式會員、6個準會員、3個觀察員及12個夥伴會員(含國際貨幣基金、亞洲開發銀行、美洲開發銀行、歐洲復興開發銀行及東南亞國家中央銀行總裁聯合會(The South East Asian Central Banks, SEACEN)等)。我國中央存保公司為其創始會員，自成立以來積極參與各項事務及活動，目前於IADI中擔任執行理事會理事及研究與準則委員會(Research and Guidance Committee, RGC)主席。

¹⁸ 有效存款保險制度核心原則全文詳IADI網站。

(三)強調存款保險之實務經驗，以期作為運作之指引。

其後，金融穩定委員會(Financial Stability Board, FSB)¹⁹要求各國政府就金融穩定事宜進行檢討與改革，各國國際金融組織並積極檢討各項國際標準之妥適性。FSB 亦考慮將「有效存款保險核心原則」列入其「國際重要標準綱要(Compendium of International Standards)²⁰」。

核心原則係為各國國際組織制定之最高指導原則，供各國建立各種金融制度之基礎；評估方法則是進一步解釋核心原則之應用方式，兩者同樣必須取得多數國家的認同，且需廣泛溝通協商，方有利於全體適用。目前 IADI、BCBS、歐洲存款保險機構論壇(European Forum of Deposit Insurers, EFDI)、IMF 及歐盟等國際組織刻正合作建立「有效存款保險制度核心原

¹⁹ 1999 年 4 月 7 日大工業國(G7)在瑞士巴賽爾會議上決議成立金融穩定論壇(Financial Stability Forum, FSF)，透過加強金融監理及訊息交流與合作，進而促進全球金融體系穩定。2009 年 4 月，由於金融風暴重創全球經濟，20 國集團(G20)於倫敦高峰會上通過，將原金融穩定論壇改為金融穩定委員會，並於同年 6 月 27 日正式開始運作。

FSB 權責包括評估全球金融體系、監督各國金融體系進行改革、促進各國政府交換相關訊息、建議並加強合作及為跨境風險管理制定解決方案等，其成員機構包括 24 國央行、財政部等政府機關及主要國際金融組織及委員會。

²⁰ 目前全球僅有 12 個國際標準獲 FSB 列入「國際重要標準綱要」。

則」評估方法(Core Principle Methodology)²¹，以協助各國評估其採行之作法是否確實遵從核心原則，預計在 2010 年底完成報告。該評估方法未來亦將列入 IMF 對其會員國之金融穩定評估計畫(Financial Stability Assessment Program, FSAP)中。

「有效存款保險制度核心原則」雖係各國在自願性之基礎下，作為據以建置或完善其存款保險制度之標準，各國並得依自身狀況配合施行相關輔助措施，並無強制之拘束力，惟倘 IMF 將該核心原則納入 FSAP，預期將對各國政府強化金融安全網相關機制，產生更深遠之影響。我國目前雖非 IMF 之會員，惟為加速與國際接軌及完善存款保險機制，仍宜重視該核心原則之各項內容。

我國存保制度經歷次修正，多數已符合國際標準，惟為強化機制，存保公司目前進行之存款保險條例修正案，仍依該核心原則進行調整。

除了上述核心原則之制定外，IADI、BCBS 與 IMF 等機構仍持續研究存款保險其他相關

²¹ 存保公司亦為國際工作小組成員。

議題，包括改善特定金融機構不適當的風險管理與監理標準、如何正確評估金融穩定度，以及重要金融機構與實際經濟狀況之間的相關性等，存保公司將持續追蹤其發展。

圖 4-2 IADI 與 BCBS 聯合發布之「有效存款保險制度核心原則要項」



二、過渡性存款保險保障措施之退場

為因應此波全球金融危機，全世界計有 47 個國家採行強化存保相關政策，加強對存款人保障。

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。部分國家實施存款全額保障措施，另部分國家傾向於維持現行存款保險制度架構，僅以提高保障額度方式強化民間部門之信心(詳表 4-1)。

IMF、IADI 及 EFDI 於 2009 年 9 月特別就過去一年曾提高存款保險保障額度或實施過渡性全額保障措施之國家，針對其近期已採取之相關措施、退場計畫及區域內鄰近國家之協調等三項議題進行問卷調查(問卷結果彙整表詳附錄 4)，完成「過渡性存款保險保障措施退場策略(Unwinding Temporary Deposit Insurance Arrangements)」報告，另綜合參酌各國存保機構網站資料，茲將重點彙整如下：

(一)近期各國採取之相關措施

1.採行過渡性存款全額保障措施(約 40%)

共計有 19 個國家採行。然而，提高保障額度的形式及其涵蓋的存款範圍，則因國別不同而有異。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)。

2.採行提高存款保障額度措施(約 60%)

共計 28 個國家採行。提高保障額度的幅度因國別不同而顯有差異，從 75%至 400%不等，且反映出不同考量因素，包括原始存款限額保障額度、銀行業各種類型存款規模及存款人關切程度等之差異。

其中 21 個國家之提高存款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%，可反映出原先訂定的保障額度似乎不足以確保該國金融的穩定。

另 7 個國家之提高保障額度係過渡性措施，其中澳洲及紐西蘭乃首度引進存款保險制度，其餘調整幅度則從 150%~230%不等。部分國家大幅提高保障額度係意圖於未來恢復至常態制度時可順勢提高其保額。

表 4-1 施行過渡性存款保險保障措施之國家

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

註：存款全額保障係指保障銀行業所有存款或銀行業大部分存款。

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

(二)退場計畫

過渡性存款保險保障措施在施行過程中易增加金融機構道德風險及存保機構之承保風險，故在提出過渡性存款保險保障措施之法律規章中幾乎均會明定屆期日，並於適當之時機規劃相關配套措施，以利制度轉換。

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，20 個已明定其屆期日，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。然而，多數退場計畫對於如何協助將保障額度順利回復至長期可適用之額度(例如採取逐步回復制度之可能性、與權益相關者討論或其他相關措施等細節)，並未正式公開提供額外資訊。至於尚未決定屆期日之 6 個國家，多數為政治性宣示，非經立法程序，因此並未明定何時屆期(詳表 4-2)。部分歐盟國家亦表明，俟歐盟新指令之衝擊評估報告(Impact Assessment Report)出爐後，再行決定退場日期，並研擬實施歐盟新保障額度之計畫。

表 4-2 過渡性存款保險保障措施屆期時程一覽表²²

	2009	2010	2011	2012	2013
1月			烏克蘭 ¹ 1/1		美國 ¹ 12/31
8月			泰國 8/10 澳大利亞 ¹ 8/12		
9月	德國 ² 9/27	丹麥 ² 9/30			
10月		紐西蘭 ¹ 12/31	阿拉伯聯合大公 國 10/08		
12月	奧地利 ² 12/31 愛爾蘭 ² 12/31 約旦 12/31	香港特區 12/31 馬來西亞 12/31 新加坡 12/31 斯洛維尼亞 ² 12/31 瑞士 ¹ 12/31 台灣 ³ 12/31	希臘 ² 12/31 葡萄牙 ² 12/31		
尚未宣布過渡性措施屆期時程之國家： 巴西 ¹ 匈牙利 ² 冰島 科威特 荷蘭 ^{1&2} 斯洛伐克 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。

(三)區域協調

依據問卷調查結果顯示，部分實施存款全額保障或提高保障額度等過渡性措施之國家，已著手就何時終止過渡性措施與區域內鄰

²² 過渡性存款保險保障措施之屆期，包括存款全額保障屆期及提高存款保險保障額度屆期。

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險保障措施，則區域協調至為重要。許多國家已表明有意願或有興趣展開區域協調。目前刻正積極進行區域協調處置案例如下：

1. 馬來西亞、新加坡與香港特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²³。
2. 歐洲各國擬依循歐盟 2009/14/EC 指令，提高存款保障額度

歐盟指令之新措施已於 2009 年 3 月正式生效，存款保障額度從是年 7 月起調高至 5 萬歐元，其後並將視歐盟執行委員會之影響評估報告結果決定是否正式將保額調整為 10 萬歐元²⁴。歐盟執行委員會將負責整體協調工作，惟是項計畫之特定內容，截至 2010 年 4 月底前尚未宣布。

3. 顯示高度興趣或表明可接受區域合作之國

²³ 參馬來西亞央行 2009 年 7 月 22 日新聞稿「存款全額保障退場策略三方工作小組(Tripartite working group on exit strategy for the full deposit guarantee)」，<http://www.bnm.gov.my/index.php?ch=8&pg=14&ac=1878>。

²⁴ 歐洲國會於 2009 年 3 月 11 日通過歐盟存保指令(Directive 2009/14/EC)，決議修正原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。

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。

鑑於如何提出退場計畫之具體方案，以利制度平和轉換，對多數國家而言均屬重大挑戰。以下彙整部分國家施行全額保障轉換為限額保障之重要經驗，詳表 4-3，以利決策者及各界參考。

表 4-3 全額保障轉換為限額保障重要經驗

項 目	內 容
一、政策目標	● 轉換後需能維持大眾信心，確保不會再次形成金融危機。
二、宣導方式	● 應以發布好消息之方式進行正面宣導，包括政府將提供更多保障，而非原有之保障終止。
三、近來各國經驗	● 各國事前皆未充分合作及共同因應。 ● 對未採全額保障之國家可能造成下述影響： - 導致資金外流至全額保障國家及公營行庫。 - 對銀行形成不公平競爭。 - 恐發生匯率大幅波動。 - 可能形成新一波金融海嘯。 ● 全額保障轉換為限額保障，倘缺乏國際合作，恐造成更大災難。

項 目	內 容
四、轉換前之前置作業	● 跨國合作 -需有跨國性之合作退場計畫。 -需建立共同諮詢機制(包括建立區域性工作小組)。 -需及早宣布明確之退場時間表。 ● 國內合作 -金融安全網成員應緊密會商轉換後之危機分工機制。 -金融安全網成員應共同決定退場時機及退場之相關策略。
五、順利轉換應考量之因素	● 強化存保機制，包括： -增加保障範圍及提高保障額度，其決定依據如下： (1)依據問卷調查結果。 (2)依銀行業意見。 (3)依量化調查研究結果，如提高保障比率，應包括保障存款人之某一比率或要保存款占全部存款之某一比率。 -考量特定存款商品之保障。 -建置適足之賠付準備金，並需考量其來源及籌資機制是否適足、可靠。 ● 決定退場方式 -迅速退場(其優點係可迅速降低道德風險，惟需考量政府並無犯錯之空間)。 -逐漸退場(優點係可讓銀行及存款人有適切時間調整，缺點係拖延太久才退場，不利降低道德風險)。

項 目	內 容
	● 強化宣導 需以明確、經常性及持續性之方式向大眾宣導，包括採用新宣傳手冊、新電視短片、報紙及新聞媒體、客服中心、宣導會及加強民眾教育等。 ● 明定退場策略之分工作業 對不同對象應有不同退場策略之分工 -消費者：注意大眾情緒反應，針對特定群體採用客服中心宣導，以及正確揭露新存款保障訊息等。 -要保機構：包括教育其員工、監控流動性、進行流動性壓力測試，以及要求建立與央行及存保公司之回應機制等。 -跨國政府：各國政府加強溝通及區域性合作 -中央銀行：注意監控銀行流動性及大額存款波動性、提供緊急流動性援助、進行銀行流動性壓力測試及提供全額保障退場建議等。 -存保機構：應檢討及建議保障項目及保額、應建制要保機構經營資訊、應建立廣泛之宣導計畫(包括大眾認知、教育及宣傳手冊、訓練教材等)、應建議退場方式、時機及轉換計畫。 -政府及主管機關：政府各部門對轉換計畫、時機及宣導方式應持續共同合作，並核准退場計畫。

項 目	內 容
六、全額保障能否順利成功退場之衡量標準	● 必要前提 -總體經濟復甦及金融穩定。 -金融市場安全及健全。 -適切之金融監理法律架構。 ● 其他要件 -主管機關能加強金融監理。 -具有迅速賠付之能力及清理權限(含過渡銀行)。 -明確之金融市場公共政策目標。 -金融市場無重大之資金波動。 -銀行正常營運。 -金融安全網可信賴度高。 -大眾信心無負面變化，無存款人異常提領。 -問題銀行已進行重建及問題銀行資產處理機制已建置(如委託資產管理公司等)。 -跨國合作情形(如建置轉換限制因素及時程)。

註：存保公司國際關係暨研究室整理。

三、歐盟存保指令之檢視-會員國意見調查

原歐盟存保指令(Directive 94/19/EC on Deposit Guarantee Schemes)係於1994年5月30日正式公布施行，並曾於2005至2006年間進行一次全面檢視，但未有任何調整。自2008年9月全球金融風暴以來，原歐盟存保指令已不敷使用，必須

立即修正。爰此，歐盟執行委員會於 2008 年 10 月 15 日提出存保指令修法草案，並於是年 12 月中達成共識。

修正後的歐盟存保指令(Directive 2009/14/EC) 於 2009 年 3 月 11 日正式公布施行，主要有三項修正：

- 最高保額從 20,000 歐元提高至 50,000 歐元及 100,000 歐元。
- 廢除原 10%共保制度。
- 理賠應於要保機構停業日起 4 至 6 周內開始辦理(原規定 3 至 9 個月內)。

由於新修正之歐盟存保指令係因應金融危機所作之迅速回應，歐洲議會認為歐盟存保指令仍需一完整的全盤檢視，遂指派歐盟執行委員會負責此案，要求其於 2009 年底提出檢討報告或必要時提出立法草案。爰此，歐盟執行委員會進行為期 2 個月(2009 年 5 月 29 日至 7 月 27 日)對外意見徵詢，總共回收 104 份建議書，回卷多來自於銀行及銀行公會，其餘為公共組織如歐洲中央銀行、歐洲銀行監理委員會及國際貨幣基金等，93%回卷同意歐盟存保指令必須調整，僅奧地利及德國主張不需調

整，各會員國意見重點摘述詳表四：^{25&26}

表 4-4 歐盟存保指令會員國意見調查彙整表

項 目	調 查 意 見
最高保額	• 多數贊同最高保額設在 100,000 歐元，且支持歐盟境內國家採用單一最高保額，亦即無論何國，境內之最高保額應與其他歐盟國家一致。 • 多數贊成同一存款人在同一家金融機構的不同存款產品，不應分別受到最高保額保障，應歸戶計算，但不同金融機構之存款可分別受到最高保額保障。 • 60%贊成所有存款種類應適用固定最高保額，但反對者認為如退休金帳戶或出售房屋交易款項的存款保障應高於一般存款。 • 採銀行間互保型存保機制之國家(通常為非強制性投保者如德國之多個同業互助基金)，對於各項存款產品是否亦應適用固定最高保額，則意見分歧。
保障範圍	• 三分之二贊成將結構性存款納入保障範圍。 • 四分之三同意將非歐元存款納入保障。 • 大多數不同意保障債務憑證(debt certificates)，係因依是項產品屬性應由投資人理賠機制保障

²⁵ European Commission Internal Market and Services DG (2009), “Review of Directive 94/19/EC on Deposit Guarantee Schemes,” August 27.http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2009/deposit_guarantee_schemes_en.htm.

²⁶ Konrad Szelag (2009), “The Review of the EU Directive on Deposit Guarantee Schemes and the IADI/BCBS Core Principles from a EU Perspective,” European Commission.

項 目	調 查 意 見
	(因債務憑證無法於到期前贖回，故是項產品引發銀行擠兌的情形幾乎不可能發生)。
適用存款保險保障之存款人資格	• 多數同意應統一歐盟各國存款保障資格條件，但對於所有存款人是否均適用，或是將特定存款人排除在外，意見分歧。 • 倘是特定存款人排除在外的情況，多數同意下列存款人不應受存款保險保障：金融機構、政府機關、與倒閉銀行有關係之存款人、匿名存款人及大型企業，多數同意中小企業存款應納入保障。
理賠速度與方式	• 超過 60%不同意減少 4-6 週理賠準備期之天數，30%認為應再降低天數至 1 週，但一致認同理賠速度最主要取決於存保機構對倒閉銀行帳戶資料之取得及其資料品質。 • 對於其他處理方式如移轉存款及先行部分理賠與先行理賠金額，看法不一。 • 理賠方式 ◆ 理賠準備天數計算基準：70%贊同統一以日曆天計算。 ◆ 賠付幣別：50%認為無論賠付何種幣別，存款應統一以同一種幣別理賠。 ◆ 利息賠付：60%主張不賠付在銀行倒閉時尚未入帳之利息，其餘認為應由各會員國自行決定。 ◆ 抵銷債務 (set-off)：60%不贊同存款先抵銷債務計算賠付金額或主張抵銷應設有一定限制(如僅抵銷已逾期未還款之債務)。 ◆ 存款人申請理賠：55%主張存保機構無須收到存款人申請理賠通知即可先進行賠付。

項 目	調 查 意 見
	◆介入處理：70%支持存保機構應在金融監理機關發現問題銀行有倒閉風險之虞時即介入處理，以儘早取得存款人帳戶資料，達成迅速理賠的目標，且大部分主張建立存保機構與銀行間之資訊共享平台，以確保可迅速交換訊息，但為控管 IT 成本，交換之訊息宜限於必要者且須加以保密。 ◆壓力測試：幾乎全數會員國同意應繼續對存保機構進行壓力測試，以確保存保機構具備理賠之能力；多數不同意存保機構定期揭露有關壓力測試結果、存保基金金額及目前人力配置等訊息，以防範影響存款人對存保機構之信心。
資金籌措	• 事前徵收保費(ex-ante funding)機制：多數同意採行且有部分主張應為強制性措施。 • 設定存保基金目標值：各國意見分歧。支持設定目標值者中，多數認為設定一個範圍較設定一個單一目標值恰當。 • 保費上限：多數贊同設定(因無金額上限之保費徵收將增加銀行負擔且削弱其能力)，且此舉將有助於改善順景氣循環(尤其經濟/金融危機期間)所帶來的負面影響。 • 差別費率：大部分同意採行，但對於計算方式及各國是否應統一採用或強制實行無一定論。 • 籌資管道：全數會員國同意存保機構應具備短期與長期額外籌資管道，包括可向國庫、中央銀行或大型商業銀行融資、政府擔保融資及自行發債籌資等。

項 目	調 查 意 見
存款人資料	● 保障訊息：由於原境內各國提供之訊息未統一，造成存款人無法全盤掌握在各國存款之保障程度，因此三分之二會員國贊成統一建立存款保障資訊標準格式，並作為歐盟存保指令之附錄。 ● 通知受理賠時機與方式：各國意見分歧，40%認為應由會員國各自決定，亦有 30%認同應統一於存款人之銀行帳單中明列存保機制之相關訊息或在存款人與銀行有任何合約關係前先確認存款保障相關訊息。 ● 通知受理賠者：究竟應由母國或地主國之存保機構負責，未獲過半意見(支持母國通知者認為其具備充分之倒閉銀行資訊，支持地主國通知者認為距離遠近及是否使用相同語言係考量重點)，但雙方均同意需建立母國與地主國存保機構間之雙邊協議，規範理賠之技術問題及雙方工作分配等事宜。
跨境合作	● 差額保障：雖然歐盟採母國保障制度造成地主國境內各金融機構存款保障程度不一，但仍有約 50%不贊同採行差額保障(topping up)，其認為該措施實際執行不易、易造成存款人困惑及延遲理賠速度。 ● 理賠聯繫窗口：75%主張應由地主國的存保機構作為該國境內他國銀行分行存款人之單一聯繫窗口。 ● 理賠時地主國之角色：無一致看法。有些國家認為應僅限於郵寄服務及存款人疑問回覆方面，有些國家則認為應承擔更大的責任，如代理母國存保機構執行理賠的工作。

項 目	調 查 意 見
職權與泛 歐盟存保 機制	• 多數主張境內存保機構應繼續擔任賠付者(pay box)角色，並不支持權限擴大至可處理倒閉銀行(如美國 FDIC)，並認為各國存保機構的職權範圍應由各歐盟會員國自行決定。 • 對於建立一個泛歐盟存保機制(Pan-EU Deposit Guarantee Scheme)，各會員國意見分歧(支持者認為統一機制更具效率，亦可強化消費者信心、消除不公平競爭及節省行政成本，以達成單一市場目標銀行監標)，但大多數認為現階段推動行之過早，應先待泛歐盟存保機制建立及各歐盟會員國間之責任分擔明確劃分後再議。

註：存保公司國際關係暨研究室整理。

綜合上述各會員國對歐盟存保指令之意見，歐盟存保機制改革面臨最大的挑戰將包括：歐盟境內各國是否應採行單一最高保額、最高保額之設定、保險範圍之統合、理賠準備時間之縮短、資金籌措管道之確保、各會員國存保機構間跨境合作之強化及泛歐盟存保機制之建立等。

另 EFDI 主席於 IADI 於 2010 年 2 月巴塞爾舉辦之會議上表示，目前已完成對各會員國之意見調查主要有 6 項修正重點：

- 調高保障額度至 10 萬歐元。
- 賠付時間縮短至 7 天，且不允許任何延長例外。
- 設立存保基金目標值為 2%，於 10 年內完成存保

基金之充實。

- 透過簽訂雙邊合作備忘錄(MOU)方式管理跨境金融機構。
- 協調整合各歐盟會員國之保障產品及幣別。
- 建立金融機構揭露金融商品保障資訊之標準格式。

歐盟執行委員會將彙整各會員國意見及 EC 聯合研究中心(Joint Research Center)之報告，預計將於 2010 年提出歐盟存保指令改革之衝擊評估報告(Impact Assessment Report)，如有必要將提出修法草案，於 2010 年開始與各會員國就修改之內容進行協商。

四、存款保險基金之充實

本次金融危機中，各國存保機構在處理問題金融機構之過程中，存保理賠基金耗用甚多，甚至有基金為負數之狀況產生。以美國為例，2009 年 FDIC 共處理 140 家倒閉銀行，截至 2009 年第 4 季底，存保基金餘額已縮減至負 231 億美元，其中包含提撥或有損失準備(contingent loss reserve)²⁷ 共 440 億美元，以備處理未來一年可能發生的銀行倒閉事件。

²⁷ 若不計入 440 億美元或有損失準備，存保基金餘額為 209 億美元。

為充實存款保險基金，FDIC 於 2009 年 11 月 12 日發表聲明，其董事會已通過預收保費計畫，要保金融機構除需於同年 12 月 30 日前繳交第三季保費外，並須預繳第四季以及 2010 至 12 年三年之保費，預計 FDIC 將籌得 450 億美元的資金，有助於改善存保基金流動性問題。(詳附錄 5)

此外，歐盟亦擬修正存保指令，納入於 10 年內達到 2 % 存保基金目標值之規定；另外，韓國存保公司亦於 2009 年 1 月通過訂定存保基金目標值之規範，其中銀行業之基金目標區間為 1.5 % ~ 2.0 %。顯見為維持大眾對金融機構之信心，各國均甚為重視存保基金之適足，我國存保公司亦刻正研議相關計畫，期藉由存款保險費率之調整，加速基金之累積。

伍、結論與心得

存保公司彙整相關文獻，就後金融海嘯時期世界主要國家如何讓各項因應對策及過渡性存款保障措施順利退場，而不致影響初露曙光之景氣復甦，暨如何記取教訓並擘劃符合國際趨勢之金融改革措施及存款保險制度，以防範危機再度發生等，謹將相關啟示重點歸納如下：

一、強化金融監理

(一)促進國際合作，避免監理套利

金融危機一旦發生，任何一個環節出問題均將影響國際經濟金融穩定，顯現國際金融監理合作之重要，各國應積極主動進行跨國合作，相互分享資訊，協調整合監理架構，防範監理步調不一產生管制套利(regulatory arbitrage)，以有效防範金融危機再度發生。

(二)建立總體審慎監理架構，提高金融機構資本適足性

強化金融監理制度，建立總體審慎監理架構，要求金融機構提高資本適足性，建立資本緩衝機制，增加流動性與資產負債管理，揭露各項風險(特別是表外項目)，以有效掌控曝險能量並增強其緊急應變能力。

(三)擴大金融法規與監理制度適用範圍

擴大金融法規與監理制度適用範圍，將所有影響整個金融體系之金融機構、金融市場、金融工具及市場參與者納入規範或監督，並遵循一致性與公平性。

(四)導正金融業之薪酬制度

透過法制化的方式導正薪酬制度於金融業公司治理之意涵，倡議薪酬制度應植基於調整風險之資本報酬率(risk adjusted return on capital)並與公司長期績效連結，在多年期架構下，分次給付，藉以健全金融業長期發展。

二、加強金融消費者保護

長期以來由於金融機構與金融消費者間之權利及資訊不對稱，故當金融消費者與金融機構發生糾紛時，消費者均屬於弱勢的一方。因此不論是美國金融機構對民眾提供掠奪式貸款(predatory lending)，埋下次貸風暴的前因，或是亞洲各國小額投資人因購買連動債而面臨血本無歸，再再顯示確有強化金融消費者保護之必要性。是以自全球性金融風暴回穩後，歐美主要國家改革方針，多將提升金融消費者與投資人保護列為金融改革主軸項目。

我國應可順勢檢視對金融消費者之保護是否充足，制定法規防止各種損害消費者權益行為發

生，金融機構於提供服務或行銷商品時，應忠實揭露消費者可能面臨之風險，另加強教導消費者自行評估承擔風險之能力。

三、儘早擬定全額保障轉換為限額保障之計畫

全球金融海嘯爆發後，我國政府為穩定金融體系及強化存款人信心，經參考國外作法，於 2008 年 10 月宣布在 2009 年 12 月 31 日前，對存款人之所有存款提供暫時性全額保障。復基於全球及國內經濟金融情勢尚未完全回穩，以及參考鄰近國家新加坡、馬來西亞等全額保障期限至 2010 年底屆期，政府於 2009 年 9 月宣布延長全額保障期限一年至 2010 年底。由於全額保障會增加道德風險及問題金融機構處理成本，係屬過渡性措施，故應儘早擬定相關之配套措施，於適當時機回歸為限額保障之存保制度，以發揮市場機能。

四、強化存保機制

存保制度之設計原非處理系統性危機，然而卻在此次全球金融危機中發揮重要角色，惟各國各自採取緊急措施，缺乏跨國協商之基礎及一致性，仍突顯改革及完善存保制度之迫切需要。此外，歐、美主要國家也為因應緊急救援政策逐步退場後或回歸限額保障後可能面臨之挑戰，擬定相關之配套措施，強化存保機制即為重要之配套

措施。IADI 與 BCBS 聯合發布之「有效存款保險制度核心原則」，以及目前該等國際組織與國際貨幣基金(IMF)共同研議中之「有效存款保險制度核心原則評估方法(Core Principle Methodology)」，可作為各國檢視存保制度之絕佳依據。

我國目前亦面臨全額保障回歸限額保障之階段，為期制度能順利轉換，建議應厚植存保基金並明定保費自動調整機制，另應強化存保公司承保風險控管及處理問題金融機構之權限。

五、檢視系統性金融危機處理機制

自發生全球金融危機後，各國除採取緊急救援措施外，綜觀歐、美主要國家更痛定思痛相繼提出金融監理改革計畫，以避免類似之全球金融危機再次爆發。而歐、美主要國家金融監理改革方向，均將強化系統性風險之處理機制納入金改重點。我國則由於金融體系尚稱穩健，於此次全球性金融危機中，受傷相對歐、美等主要國家較輕。惟可參考歐、美等主要國家對於系統性危機處理之改革方向，同步檢視我國目前之系統性風險處理機制及處理程序等，以預為因應。

參考文獻

一、中文部分

1. 潘隆政、蘇財源合著，參加 2009 年國際存款保險機構協會中東與北非存保機構委員會國際研討會報告，中央存款保險公司，2009 年 11 月。
2. 謝人俊，國際金融監理改革之新思維:總體審慎監理，存款保險資訊季刊第 22 卷第 4 期，2009 年 12 月。
3. 日本存款保險公司第 5 屆圓桌會議之第 1 場次「全額保障轉限額保障」會議資料，日本存款保險公司，2010 年 3 月。
4. 中央存款保險公司，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)，2009 年 8 月 31 日。
5. 葉銀華，金融機構強將論，台灣銀行家，2010 年 1 月。
6. 范以端等 4 人，參加國際存款保險機構協會第八屆國際研討會「有效存款保險制度核心原則」摘要報告，中央存款保險公司，2009 年 12 月。
7. 許振明，突圍，台灣銀行家，2010 年 2 月。

二、英文部分

1. Conrad Szelag (2009), "The Review of the EU

Directive on Deposit Guarantee Schemes and the IADI/BCBS Core Principles from a EU Perspective”, European Commission.

2. The European Commission Internal Market and Services DG, “Review of Directive 94/19/EC on Deposit Guarantee Schemes”, (http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2009/deposit_guarantee_schemes_en.htm), August 27, 2009
3. The European Forum of Deposit Insurers, “Deposit Guarantee Coverage Levels/Payout Limits in EU-27 and non-EU Countries/EFDI Members in 2008, 2009 and early 2010,” 2010.
4. The International Association of Deposit Insurers, “the European Forum of Deposit Insurers and the International Monetary Fund, “Unwinding Temporary Deposit Insurance Arrangements,” 2009.
5. International Association of Deposit Insurers, “Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems,” February 29, 2008.
6. The International Monetary Fund, “Global Policy responses to Financial Crisis; Range of Interventions: Tables II, and I,” Updated as of December 31, 2008.
7. US Department of Treasury (2009a), “House

- Financial Services Committee and the Treasury Department Release Draft Legislation to Address Systemic Risk - Too Big to Fail Institutions,” October 27.
8. US Department of Treasury (2009b), “Financial Regulatory Reform- A new foundation: rebuilding financial supervision and regulation,” June 17.
 9. US House Financial Services Committee and the Treasury Department (2009), “Draft legislation of Financial Stability Improvement Act,” October 27. US House Financial Services Committee Press Release (2009), “House approves historic new rules to govern America’s financial system,” December 11.
 10. US Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2009), “Restoring American Financial Stability- Discussion Draft,” November 10.
 11. US Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2010), “Restoring American Financial Stability,” March 15.
 12. Wall Street Journal (2009): Chicago Fed Chief Cites Weakness in Regulatory System, January 3.

三、網站：

1. 國際存款保險機構協會(<http://www.iadi.org/>)
2. 美國聯邦存款保險公司(<http://www.fdic.gov/>)
3. 美國聯邦準備理事會(<http://www.federalreserve.gov/>)
4. 美國財政部(<http://www.ustreas.gov/>)
5. 英國金融服務管理局(<http://www.fsa.gov.uk/>)
6. 英格蘭銀行(<http://www.bankofengland.co.uk/>)
7. 歐洲聯盟(<http://europa.eu/>)
8. 國內各大新聞媒體網站(華爾街日報、新浪網、BBC News、新華網、華爾街日報中文網、鉅亨網、中時電子報、聯合新聞網、中央社、自由時報、TVBS、東森新聞、中廣新聞網、中央廣播電台、路透社、法新社、美通社)。

附錄

附錄一、問題資產救助計畫

問題資產處理計畫(Troubled Asset Relief Program, TARP)計畫是美國財政部於 2008 年依據緊急經濟穩定法 (Emergency Economic Stabilization Act of 2008) 推出之主要穩定金融措施，實施期間由 2008 年 10 月至 2009 年 12 月 31 日。美國財政部長鑒於美國金融體系尚未全面修復完成，且美國經濟仍面臨嚴峻挑戰，於 2009 年 12 月 9 日致信國會領袖，說明決議將 TARP 計畫期限延長至 2010 年 10 月。以下謹簡析 TARP 計畫之政策目標及實施項目：

一、TARP 計畫之政策目標

TARP 原用途為收購金融機構之問題資產，但由於無法確實評估不良資產之價值、證券化資產價格，加諸金融機構及汽車產業持續出現鉅額虧損，美國財政部因而改為對金融機構及汽車產業直接注資。TARP 計畫 2010 年的政策重點已調整為減少法拍屋增加、促進中小型企業借款融資以及為 TALF 所購入之資產證券擔保。

二、TARP 計畫之實施項目

TARP 計畫依其支援性質可分為 4 大類，分別針對美國自 2008 年發生次貸危機以來受影響最深的產業，包含金融業及汽車業。

- 支持金融機構方案
旨在穩定金融市場，避免遭受干擾，維持經濟健康穩定發展。
- 支持各類資產方案
此項目方案主要欲維持資產價格及市場流動性，並提供資金予買方。
- 支持汽車產業方案
此項方案目的係為穩定美國汽車行業，促進市場穩定及美國經濟發展。
- 支援房市方案
此方案主要為協助無力償還房貸的借款戶修改貸款條件，避免房屋遭查封及法拍。

附錄二、英國 (Northern Rock Bank) 之重建方案

壹、背景說明

英國第 5 大房貸業者北岩銀行(Northern Rock Bank)因過度依賴短期資金支應房貸業務，受全球金融市場信用緊縮影響，致其流動性問題急速惡化，2007 年 9 月中向英國央行秘密請求緊急資金援助，卻因消息被媒體披露，造成大眾恐慌性擠兌，直至英國政府宣布提供北岩銀行存款人全額保障才平息，此為英國逾百年來首次銀行擠兌事件。之後在多次尋找私人收購失敗的情況下，英國政府於 2008 年 2 月 17 日宣布北岩銀行暫時收歸國有。

在實行國有化之初，英國政府即保證會於適當時機讓北岩銀行回復民營，並收回納稅人投入之資金。2008 年 3 月英國政府提出北岩銀行之重建計畫，擬縮減北岩銀行之貸款業務及其資產負債規模。歐盟執行委員會(European Commission)並於 2008 年 4 月 2 日就相關重建計畫開始進行審查。惟因受全球金融市場和經濟情況持續惡化的負面影響，致使英國政府於 2009 年 3 月再次提出新修正之重建計畫，最主要修正重點為將北岩銀行拆成好銀行 (good bank)和壞銀行 (bad bank)分別處理，歐盟執行委員會於 2009 年 5 月 7 日將相關修正納入審查，並於 2009 年 10 月 28 日宣布，業依歐盟執行

委員會條約會員國資助條款(EC Treaty state aid rules)同意英國政府就北岩銀行（Northern Rock Bank）之重建計畫。

貳、北岩銀行之重建計畫

根據歐盟執行委員會及英國財政部發布之新聞稿，北岩銀行將分拆為好銀行及壞銀行兩個實體，好銀行將擁有較強的競爭力，出售給投資者，重新成為民營機構，並可繼續經營個人金融業務和住房貸款業務；另壞銀行則繼續由政府擁有，統籌處置所有資產，並逐漸歸還英國政府的貸款。以下即就北岩銀行之重建計畫方案擇要摘述。

	北岩銀行 (Northern Rock plc)	北岩資產管理公司 (Northern Rock Asset Management plc)
法律及資本之重建	➤ 新成立之北岩銀行將擁有原北岩銀行所有存款戶和部分抵押貸款戶。 ➤ 未來一旦金融監理局 (Financial Services Authority, FSA) 核准，將可提供新種存款商品、新增抵押貸款，以及吸收企業存款(wholesale deposits)。 ➤ 可獲得政府依 2008 年 8 月所公布最高 30 億英鎊之資金挹注。	➤ 新成立之北岩資產管理公司將擁有原北岩銀行之住宅抵押貸款戶、無擔保貸款戶、政府貸款、企業融資 (wholesale funding) 及次順位債。 ➤ 未來一旦 FSA 核准，將被規範為房貸供應商 (mortgage provider)，而非吸收存款機構，且不能承做任何新的抵押貸款業務。 ➤ 持有的政府貸款中，除原北岩銀行已有之政府貸款，將增加英國政

	北岩銀行 (Northern Rock plc)	北岩資產管理公司 (Northern Rock Asset Management plc)
		府為完成本項重建計畫所須資金而新增貸款 80 億英鎊。 ➤ 可獲得政府依 2008 年 8 月所公布最高 30 億英鎊之資金挹注。
歐盟執行委員會核准之條件	➤ 新增貸款限額： ■ 2009 年 40 億英鎊 ■ 2010 年 90 億英鎊 ■ 2011 年 80 億英鎊 ➤ 在 2011 年底前，在英國、愛爾蘭及根息島之個人戶存款總額應維持不得超過 200 億英鎊 ➤ 在 2011 年底前，新成立之北岩銀行除貸款成數 (Loan-to-Value, LTV) 高於八成及限首購者之產品之外，有關 2、3 或 5 年固定或變動利率抵押貸款不能列入財經資訊公司 Moneyfacts 前三類之評比。 ➤ 政府對個人戶提供之存款保障維持不變，但為使新銀行之資本健全及能維持良好的流動性，英國財政部和 FSA 將在完成重建計畫後進一步檢視。 ➤ 任何新的保障決策施行前至少會有 3 個月的公布期間，且固定	➤ 持續持有所有次順位債，並在接受政府財務援助期間，將不能發還相關本金或紅利 ➤ 次順位債相關本利倘延後償付將會適時通知債券持有人 ➤ 政府對北岩資產管理公司企業戶之擔保 (wholesale guarantee) 原則上將維持不變，相關資訊仍待發布。

	北岩銀行 (Northern Rock plc)	北岩資產管理公司 (Northern Rock Asset Management plc)
	利率債券之保障仍依 原條件不變。 ➤ 政府對北岩銀行企業 戶之擔保（wholesale guarantee）至 2010 年 底。相關資訊仍待發 布。	

註：目前北岩銀行正持續推動並執行其重建計畫，並待 FSA 核准相關條件。

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

附錄三、英國蘇格蘭皇家銀行(RBS)及駿懋金融集團

(Lloyds) 參與資產保障計畫 (Asset Protection Scheme, APS) 之後續處理發展

壹、背景說明：

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

當時，英格蘭皇家銀行(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。

英國政府並依前述協議針對下列事項進行評估：

- 對 RBS 和 Lloyds 請求政府提供擔保之資產進行審慎查核；
- 各項協議條款與歐盟就會員國對企業接受政府財務援助的規定一致；
- 對 RBS 和 Lloyds 執行 FSA 規定之壓力測試。

貳、後續處理發展：

英國財政部完成上述各項評估並與兩家銀行協商後，於 2009 年 11 月 3 日公布 RBS 及 Lloyds 之後續處理措施，除修正 RBS 參加 APS 之協議條款，另 Lloyds 決定退出 APS。歐盟執行委員會並就 RBS 及 Lloyds 是否違反歐盟反壟斷條約進行裁決。其中 Lloyds 退出 APS 業獲歐盟執行委員會同意，RBS 參加 APS 之協議條款則尚待歐盟執行委員會同意。此外英國財政部對於 RBS 和 Lloyds 兩案之後續處理聲明表示，為提升英國金融業的競爭力，並符合歐盟對企業接受政府財務援助的規定，RBS 和 Lloyds 必須在未來四年內，出售龐大的旗下事業，出售資產的規模約占英國零售銀行的 10%。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，謹就相關措施簡述如下：

1. RBS 將參加 APS

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

其他主要修正項目則如下：

項目	原協議 (2009.2)	修正後協議 (2009.11)
應自行承擔 最初虧損	420 億英鎊	600 億英鎊
擔保資產	3,250 億英鎊	2,820 億英鎊
擔保費用	預先支付 65 億英鎊	前 3 年每年支付 7 億英鎊，第 4 年起減為 5 億英鎊。若決定退 出計畫，則將再支付 25 億英鎊 或 RBS 於參加 APS 期間所接受 資本援助之 10%（二者取其高 者），且退出須先經 FSA 同意。

2. Lloyds 將增資並退出 APS

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

3. 紅利限制發放

RBS 及 Lloyds 均同意對於 2009 年收入在 3.9 萬英鎊以上之員工不發放現金紅利，另自 2009 年起到 2012 年至 2012 董事會成員之分紅都延後支付，俾能評估該等人員長期績效。

附錄四、採取存款保險相關措施暨過渡性提高保障額度或存款全額保障國家之退場計畫彙整表²⁸

項目 國家	提高存款保險保障額度				存款 全額 保障 ²⁹	退場計畫 及/或 屆期日	區域轉換計畫
	日期 ³⁰	調整 前金額	調整後金 額	永久性 措施			
阿爾巴尼亞	3/30/09	LEK 700,000	LEK 2,500,000	V		NA	NA
澳大利亞	10/12/08		A\$ 1,000,000			考慮制定機制准許政府得於屆期日 2011 年 8 月 12 日前提前終止是項暫時性計畫	未有正式區域轉換計畫，惟將與紐西蘭及三方團體(香港、馬來西亞及新加坡)協調
奧地利	8/1/08	€ 20,000	€ 50,000 ³¹		V ³²	此保障額度實施至 2009 年 12 月 31 日止，自 2010 年 1 月 1 日起將調高至 10 萬歐元 ³³	將 遵 循 歐 盟 2009/14/EC 指令
比利時	11/14/08	€ 20,000	€ 100,000	V		NA	透過歐盟程序進行區域合作
巴西	3/09	R\$ 60,000	R\$ 20,000,000 ³⁴			無，但將監控金融機構流動性問題以決定何時回復原保障額度	無
保加利亞	11/18/08	LEV 40,000	LEV 100,000	V		NA	NA
克羅埃西亞	10/15/08	KN 100,000	KN 400,000	V		無	倘受鄰近國家明顯影響時，將與其合作
塞普勒斯	7/9/09	€ 20,000	€ 100,000	V		NA	NA

²⁸ 參 IMF、IADI 及 EFDI 於 2009 年 9 月完成之「過渡性存款保險保障措施退場策略(Unwinding Temporary Deposit Insurance Arrangements)」報告，另並參酌相關網頁資料對部分內容進行更新。

²⁹ 本問卷中，存款全額保障(full depositors guarantees)係指對銀行業所有存款或銀行業大額存款(the majority of all deposits)提供全額保障。

³⁰ 問卷中之日期係指宣布或正式實施提高存款保險保障額度之日期。

³¹ SMEs(中小型企業)。

³² 僅個人戶。

³³ 法人戶為 5 萬歐元，並擬自 2011 年 1 月 1 日起調為 10 萬歐元。

³⁴ 僅適用 6 個月至 5 年期之定期存款，適用對象為依賴法人存款(wholesale deposits)資金之中小企業銀行。

項目 國家	提高存款保險保障額度				存款 全額 保障 29	退場計畫 及/ 屆期日	區域轉換計畫
	日期 ³⁰	調整 前金額	調整後金 額	永久性 措施			
捷克共和國	12/15/08	€ 25,000	€ 50,000	V		NA	將 遵 循 歐 盟 2009/14/EC 指令
丹麥	8/08				V	全額保障實施期間自 2008 年 10 月 5 日至 2010 年 9 月 30 日 止，自 2010 年 10 月 1 日將調整為 10 萬歐 元限額保障	雖無計畫但願意參加
愛沙尼亞	10/9/08	€ 20,000	€ 50,000	V		NA	任何變更都將與歐盟 協調
芬蘭	8/8/08	€ 25,000	€ 50,000	V		NA	將 遵 循 歐 盟 2009/14/EC 指令
德國	6/30/09	€ 20,000	€ 50,000		V(10/ 5/08) ³⁵	政策性全額保障實施 期限僅至 2009 年 9 月 27 日政府改選前	將 遵 循 歐 盟 2009/14/EC 指令
希臘	11/7/08	€ 20,000	€ 100,000		V	提高保額之期限至 2011 年 12 月 31 日 止，惟政治承諾之保 證則未明定期限	遵循歐盟指令
香港	10/14/08				V	存保機構於全額保障 屆期(2010 年 12 月 31 日)前提出 50 萬港幣 最高保額之計畫 ³⁶ 。	三方工作小組成員 (香港、新加坡及馬來 西亞)於 2010 年初就 轉換策略進行協調
匈牙利	5/09	Ft 6,000,000	€ 50,000		V(10/ 08)	政治承諾之保障未明 定期限	遵循歐盟指令
冰島	10/6/08	€ 20,887			V	NA	NA
印尼	10/13/08	Rp 1 億	Rp 20 億	V		存保機構將於評估金 融經濟情況後決定新 的保障額度	已表達欲與馬來西 亞、新加坡及泰國合 作之願意

³⁵ 全額保障範圍為參加德國存款保障計畫之會員銀行所吸收的國內個人儲蓄存款(private savings deposits)。

³⁶ 香港存保機構於 2009 年就存保制度進行 2 次公開諮詢，並於 2010 年 4 月 21 日將存保制度修正草案提交立法院審議。

項目 國家	提高存款保險保障額度				存款 全額 保障 29	退場計畫 及/ 屆期日	區域轉換計畫
	日期 ³⁰	調整 前金額	調整後金 額	永久性 措施			
愛爾蘭	9/20/08	€ 20,000	€ 100,000		V ³⁷	2009 年底前進行銀行重建並推出新的存款保障計畫	所有的轉換計畫須經歐盟核准同意
約旦	10/23/08				V	保障計畫將於 2009 年 12 月 31 日屆期，惟轉換計畫尚未定案	計劃召開區域會議，討論有關轉換計畫及其他存款保險議題
哈薩克	10/23/08	Tenge 700,000	Tenge 5,000,000	V		依法律規定將於 2012 年 1 月 1 日變更為 1 百萬哈幣。存保機構擬建議將最高保額調整為 5 百萬哈幣	計畫與俄羅斯存保機構合作
科威特	11/3/08				V	保障期限未定	已建立良好區域合作機制，但尚無計畫終止暫時性提高保障計畫
拉脫維亞	8/18/08	€ 20,000	€ 50,000	V		NA	NA
立陶宛	8/08	€ 22,000	€ 100,000	V		NA	將 遵 循 歐 盟 2009/14/EC 指令
盧森堡	1/1/09		€ 100,000	V		NA	將 遵 循 歐 盟 2009/14/EC 指令
馬來西亞	10/16/08				V	2010 年 12 月 31 日屆期，至於終止暫時性措施之策略計畫將於 2010 年決定	三方工作小組成員(香港、新加坡及馬來西亞)於 2010 年初召開亞洲區轉換計畫圓桌會議，就轉換策略進行協調 ³⁸
馬爾他	8/8/08	€ 20,000	€ 100,000	V		NA	NA
蒙古	11/25/08				V	NA	NA
荷蘭	8/7/08		€ 100,000			無	將 遵 循 歐 盟 2009/14/EC 指令

³⁷ 全額保障範圍涵蓋愛爾蘭 7 大金融機構(Allied Irish Bank, Bank of Ireland, Anglo Irish Bank, Irish Life and Permanent, Irish Nationwide Building Society and the Educational Building Society, Postbank Ireland)。

³⁸ 馬來西亞財政部業於 2010 年 5 月中旬發布新聞稿表示，該國存保公司業已提報有關全額保障轉換限額保障之相關措施，其中保障額度擬自 2011 年 1 月 1 日起提高至 25 萬馬幣。

項目 國家	提高存款保險保障額度				存款 全額 保障 ²⁹	退場計畫 及/ 屆期日	區域轉換計畫
	日期 ³⁰	調整 前金額	調整後金 額	永久性 措施			
紐西蘭	10/12/08		NZ\$ 1,000,000			自 2010 年 10 月 12 日至 2011 年 12 月 31 日止最高保額將調降至 50 萬紐幣	目前尚無計畫，但將考慮區域合作以避免發生存款流失之風險
菲律賓	6/1/09	Peso 250,000	Peso 500,000	V		NA	NA
波蘭	11/28/08	€ 22,500	€ 50,000	V		NA	NA
葡萄牙	11/08	€ 25,000	€ 100,000		V	提高保障額度之措施將實施至 2011 年 12 月 31 日，並將視歐盟之影響評估報告決定是否調整	將 遵 循 歐 盟 2009/14/EC 指令
羅馬尼亞	10/15/08		€ 50,000	V		NA	NA
俄羅斯	10/1/08	RUB 400,000	RUB 700,000	V		NA	中央銀行考慮就跨國銀行業及問題金融機構處理程序進行區域轉換協議
新加坡	10/16/08				V	2010 年 12 月 31 日屆期	三方工作小組成員(香港、新加坡及馬來西亞)於 2010 年初就轉換策略進行協調 ³⁹
斯洛伐克	11/1/08	€ 20,000			V	屆期計畫將俟歐盟委員會最後決議後定案	將 遵 循 歐 盟 2009/14/EC 指令
斯洛維尼亞	10/8/08				V ⁴⁰	預計於 2011 年 1 月 1 日起保障額度將調整為 22,000 歐元，惟另於 2009 年 7 月建議調整為 50,000 歐元	任何變更都將與歐盟協調
西班牙	10/10/08	€ 20,000	€ 100,000	V		NA	NA
瑞典	10/6/08	€ 25,000	€ 50,000	V		NA	任何變更都將與歐盟協調
瑞士	12/20/08	SFr 30,000	SFr 100,000			提高保障額度至 2010 年 12 月 31 日止	無

³⁹ 新加坡存保機構就該國存保制度進行檢視並針對調整項目進行對外公開意見調查，其中研擬修正重點包括將保障額度由現行 2 萬新幣調高至 5 萬新幣。

⁴⁰ 全額保障範圍為存款保險保障之存款範圍(自然人及中小企業)。

項目 國家	提高存款保險保障額度				存款 全額 保障 ²⁹	退場計畫 及/ 屆期日	區域轉換計畫
	日期 ³⁰	調整 前金額	調整後金 額	永久性 措施			
台灣	10/7/08				V	已將原屆期日 2009 年 12 月 31 日延長一年至 2010 年 12 月 31 日 ⁴¹	無，但會將鄰近國家採取的各項行動列入考量
泰國	10/28/08				V	現行的全額保障計畫將延長 2 年至 2011 年 8 月 10 日止，之後，保額先降至 5,000 萬泰銖，於 2012 年 8 月 10 日再降至 100 萬泰銖	暫無計畫，但不排除進行合作
烏克蘭	11/5/08	UAH 50,000	UAH 150,000			暫時性調高保額措施於 2011 年 1 月 1 日屆期	無
阿拉伯聯合大公國	未敘明 (大約於 10/08)				V	保障期限三年	無，惟若基於互惠基礎，則願意進行區域合作
英國	8/7/08	£ 35,000	£ 50,000	V		NA	無
美國	10/3/08	\$ 100,000	\$ 250,000 ⁴²			自 2014 年 1 月 1 日起將回復 10 萬美元之限額保障	透過美國政府進行多邊合作

⁴¹ 存保公司已於 2010 年 4 月初將轉換計畫提報主管機關。

⁴² 另制定自願性計費基礎(voluntary fee-based)之「交易帳戶保障計畫」，內容係 FDIC 對參加此項保障計畫之金融機構之合格無息交易帳戶存款提供暫時性全額保障，自 2008 年 10 月 14 日起生效，原規劃實施屆期日為 2009 年 12 月 31 日，但 FDIC 董事會業於 9 月份會議中通過將其實施期限延長半年至 2010 年 6 月 30 日止。

附錄五、美國聯邦存款保險公司(FDIC)預收保費措施

本次金融危機中，各國存保機構在處理問題金融機構之過程中，存保理賠基金耗用甚多，甚至有基金為負數之狀況產生。以美國為例，2009 年 FDIC 共處理 140 家倒閉銀行，截至 2009 年第 4 季底，存保基金餘額已縮減至負 231 億美元，其中包含提撥或有損失準備(contingent loss reserve) 共 440 億美元，以備處理未來一年可能發生的銀行倒閉事件。

為充實存款保險基金，FDIC 於 2009 年 11 月 12 日發表聲明，其董事會已通過預收保費計畫，要保金融機構除須於同年 12 月 30 日前繳交第三季保費外，並須預繳今年第四季以及 2010 至 12 年三年之保費，預計 FDIC 將籌得 450 億美元的資金，有助於改善存保基金流動性問題。FDIC 主席 Sheila Bair 表示，為維持大眾對金融機構之信心，需解決存保基金不足的問題，基於存保基金「取之於業者，用之於業者」的原則，且考量採行預收保費措施之衝擊小於特別保費之徵收，爰於今年底向要保機構預收保費。

FDIC 通常以倒閉銀行之處理策略及出售承受資產的速度兩部分，據以預估未來存保基金的流動性需求，處理策略則包含採用損失分攤機制，因該機制可有效減

少 FDIC 現金的支出，雖然如此，依據 FDIC 的預估，倘不徵收特別保費或預收保費，預估的流動性需求將於 2010 年第一季超過其流動性資產。

FDIC 主要考量國內金融業截至 2009 年 6 月底仍有高達 1.3 兆美元之流動性準備，相較去年增加 22%，且預付保費認列方式，係以預付費用作資產科目，未來逐季沖銷認列該季保費費用，此舉將減輕預收保費對要保機構營收的衝擊。相關修正重點謹摘述如下表：

內 容	實 施 辦 法	備 註
法律依據	◆ 聯邦存款保險法第七條 (Federal Deposit Insurance Act)	◆
實施期間	◆ 2009 年 12 月 30 日預收 2009 年 第 四 季 及 2010-2012 之 3 年保費	◆ FDIC 保費收取方式係採每季底收取前一季之保費
保險費率	◆ 預收保費之預估將依據要保機構於 2009 年第三季適用之風險差別費率 ⁴³ ◆ 2011 年至 2012 年每季費率將另加萬分之 0.75	◆ 2009 年 9 月 29 日 FDIC 董事會通過一項調高費率決議，於 2011 年 1 月 1 日起年費率增加萬分之三，亦即每季原費率外再加萬分之 0.75
保費基數	◆ 以 2009 年第三季保費基數為基期，每季以 5% 年成長率往上調整	◆

⁴³ 2009 年 4 月起原 4 級保險費年率調整為萬分之 7-24、17-43、27-58、40-77.5，今年第二季保費開始適用之。2009 年 9 月底，FDIC 向要保機構收取萬分之 5 之特別保費，預計今年將不再收取任何特別保費。

內 容	實 施 辦 法	備 註
會計原則	◆ 2009 年 12 月 31 日認列預付費用資產科目，未來要保機構之應付保費從 2010 年第一季底(含)起逐季沖銷	◆ 未來實際上每季保費有可能與原預估之預付保費金額有差異，FDIC 將採多退少補方式補足差額
預付保費之豁免	◆ FDIC 將與要保機構主要聯邦監理機構商討，將可能因預付保費導致嚴重影響營運之要保機構排除在外 ◆ 要保機構亦能向 FDIC 申請免除預付保費或可拒絕 FDIC 對其之豁免，但均須經 FDIC 審核同意	◆
其他	◆ 要保機構可將部分預付保費移轉至其他要保機構，但不能做為抵押 ◆ 倘遇金融機構合併，存續機構承受消滅機構之預付保費 ◆ 倘遇金融機構倒閉，FDIC 將退還清理人剩餘之預收保費 ◆ 倘金融機構要保資格消失，FDIC 將退還剩餘之預收保費	◆

資料來源：美國聯邦存款保險公司網站。