

參加美國芝加哥聯邦準備銀行第三十五屆年會報告 —全球金融危機對銀行業及金融監理之省思

陳總經理戰勝

前言

本人於八十八年五月間奉派赴美參加美國芝加哥聯邦準備銀行第三十五屆年會。美國芝加哥聯邦準備銀行自一九六四年起，於每年五月初舉辦有關銀行經營與金融監理之研討會，除邀請美國聯邦準備理事會主席、美國及各國金融主管機關蒞臨與會外，並邀請美國國內及國際學者、專家、金融業負責人及商業界領袖共襄盛舉，就當前國際金融體系重要議題，集思廣益共同研討。

芝加哥聯邦準備銀行鑒於近二年來金融市場紊亂，特將本屆年會之主題訂為「全球金融危機對銀行業及金融監理之省思」。雖然近年來金融危機主要導因於大型銀行之問題，但由於國際間經濟狀況息息相關，使其影響層面深遠，而各國監理機關對金融危機之因應措施，亦對金融機構之經營績效與企業行為產生衝擊。因此，本屆年會即針對金融危機對金融機構及公共政策架構所帶來之啟示與影響，進行綜合性之分析與討論。

會議結束後，本人並順道拜訪美國紐約州銀行局及紐約聯邦準備銀行，與其高階主管就金融檢查實務，廣泛交換意見，承蒙該等機關熱心接待並提供許多相關資料，將可供本公司執行金融檢查任務之參考。考察全程為期十一天。

本報告共分五部分：第一部分為參加芝加哥聯邦準備銀行年會紀實；第二部分為各國金融危機之省思及因應之道；第三部分

為金融危機時期加強資訊揭露對銀行業衝擊之實證；第四部分為聯邦存款保險公司改進法（FDICIA）實施之回顧與評估，最後為本次考察之心得與建議。

第一節 參加芝加哥聯邦準備銀行年會紀實

壹、年會實況與研討重點

本（三十五）屆年會於本（八十八）年五月五日至七日於美國芝加哥舉行。會議為期三天，研討主題為「全球金融危機對銀行業及金融監理之省思」，與會人員共四百五十四人，包括美國各地區聯邦準備銀行代表、聯邦準備理事會代表、FDIC 代表、OCC 代表、日本、加拿大、美國、義大利、德國、歐洲中央銀行、世界銀行代表、國際清算銀行及各國銀行界代表等。

近年來由於金融風暴席捲全球，由金融管理之角度觀之，實有必要審慎檢討與評估其對金融機構與金融體系之影響，芝加哥準備銀行爰以「全球金融危機對銀行業及金融監理之省思」作為本屆年會之主題，集合各界專家共同研討。本屆年會除慣例邀請聯邦準備理事會主席 Alan Greenspan 作專題演講外，另舉辦四場專題討論會，發表論文二十五篇，研討重點計包括：(一)全球金融危機發生及波及之原因；(二)各國當局應如何適切處理金融危機並防範重蹈覆轍；(三)因應全球金融市場日益整合趨勢，改革國際監理架構之各種方案；以及(四)銀行業經營資訊透明化之探討等議題。

貳、Alan Greenspan 對全球經濟之觀點與建言

美國聯邦準備理事會主席 Alan Greenspan 援例於本年芝加哥

研討會進行專題演講，渠每年皆會針對金融體系關切之議題，以全球宏觀之角度，提出其觀點與建言。本屆會議正值全球金融風暴後經濟甫見曙光之際，Greenspan 開幕詞探討之重點：美國維持強勁經濟與低通貨膨脹率之原因，以及其對美國與全球景氣之看法，可謂極具前瞻性與象徵性之意義。以下即為講詞之重點：

一、勞動生產力提昇為美國物價穩定主因

近年來美國貿易赤字顯著擴大已持續支撐全球經濟穩定應屬無庸置疑。自一九九六年起，美國國內生產毛額約占全球的三分之一。Greenspan 認為，在經濟指標顯示全球景氣將可望走出谷底之際，實有必要探討為什麼相較於開發中國家的不振、日本的蕭條及歐洲的微溫，美國經濟迄今仍能成為維繫全球經濟沙漠中的綠洲？美國經濟究竟還能支撐全球疲弱的經濟多久？

過去幾年來，包括聯邦公開市場委員會在內，幾乎所有對美國通貨膨脹率與實質經濟成長的預測均告失敗—通貨膨脹率長期高估，而實質經濟成長率則長期低估。即使各界咸認為通貨膨脹將伴隨三十年來最低的失業率而攀高，但該項預期迄未發生。

歸結美國物價長期維持穩定，除油價下滑及非油品商品價格走跌外，幕後最大功臣是勞動生產力提高。勞動生產力成長率上升，使單位產出成本下降，致油品以外其他國內物價下跌。一九九〇年代初期，勞動生產力成長率尚不及百分之一，一九九九年第一季止已上昇至約百分之三。由於勞動生產力指標差異未經預期之出現，解釋了為什麼近年來許多經濟預測都不盡準確。

二、科技導向之勞動生產力提昇促使美國經濟持續走強

本世紀末，資訊科技之發展，使業者經營與創造價值的觀念大幅轉變。Greenspan 認為美國經濟正如過去許多經驗一般，因為科技發展而面臨結構性的轉變。這些轉變通常具有深遠的影響，且在數年內會跳脫傳統經濟之模式。

(一)科技創新促使單位勞動成本下降

在資訊科技發達之前，多數二十世紀的企業決策者由於無法及時掌握消費者需求以及複雜生產線中存貨與原料之確切狀況，使企業必須具備並規劃相當之商品庫存量，俾確保經營之順暢。

因此，為預防實際營運過程中不可避免之誤判，企業之生產計畫必需備有充足的安全庫存與備援人力，且其決策多係基於一小時、一天、甚至一週前之資訊。但近年來即時資訊的大幅進步，不僅使企業管理者得以解決過度庫存與人員過剩的問題，亦使從業人員具備詳細資訊以調整產品特色並滿足多數客戶之需求。

再者，取得產銷過程中之各項即時資訊（如透過出納櫃台的條碼掃描、衛星追蹤卡車方位等），亦進一步縮短了貨運時間。因此，企業從事生產所需之整體資金規模相對下降，並提高了勞動生產力。

過去資訊與品管不足使中間產銷過程角色吃重之狀況不再，而日漸普遍的網際網路將可望大幅改變以往銷售系統之管理方式。

(二)科技創新造成資本重新配置

科技創新這種「具破壞性的開創過程」的威力顯而易見，這個過程伴隨著無限生機，亦將資金自夕陽行業轉進至新興科技業。由於資訊取得的進步，使商品定價更精確且節省成本，讓市場參與者更具備察覺消費者需要並作適切反應的能力。金融商品的發展，使風險大幅降低，進而促使資本重新配置。

(三)科技使資本報酬率加速成長

自一九九三年起，由於預期將有高報酬率，使資本投資（尤指高科技設備投資）擴增速度已超逾過去之經驗，且迄今該等投資仍持續成長。

早自一九九五年初起，華爾街某研究機構之專才，即對標準普爾五百種股票進行預測，並預期將出現持續走高的五年盈餘成長。一九九五年元月，該等專家預測五年盈餘之年平均成長率將達百分之十一，經過持續向上修正後，一九九九年三月的預測訂在百分之十三·五（擴張期之高峰）。雖然許多數據推斷這些預測有向上偏離的現象，但尚無足夠證據顯示該趨勢有所轉變。

上述預測專家之所以將盈餘成長不斷向上修正，主要係反映企業成本控制持續改善，而對整體經濟而言，這種現象亦形成促使勞動生產力進一步提昇之良性循環。迄今企業分析師仍預期生產力將持續提昇，雖然分析師或企業的認知未必完全正確，但根據目前總體經濟資料，並無證據顯示生產力之成長將有稍歇。

綜上，科技創新快速使近期產能大增，已不僅僅是經濟週期現象或統計上的偏離，而是反映了更深遠，且仍在持續中的，對經濟全貌造成的改變。

三、美國擴張經濟存在之變數

過去七年來美國經濟表現確屬優異。科技大躍進及其運用，促使企業有形與無形資產價值大增，進而讓股價漲幅超乎常理。

眾目之焦點在於這繁盛時期還能維持多久。目前美國擴張的經濟中仍存有不均衡因素，這些因素倘未獲矯正，將可能終結美國長期以來之強勁經濟成長與低通膨狀況。前述不均衡因素包括：

(一)勞力日漸短缺形成通膨隱憂

雖然近年來生產力持續提昇，但驚人的國內需求（部分導因於股價大漲），使資本取代勞工之效果仍無法阻止勞力資源的日漸不足，而該不足現象將對勞力市場與成本產生壓力，並增加未來通膨可能上升之風險。

所謂有意願工作人口包括勞力市場中尚未就業者及不積極就業但有工作意願者，目前美國這些年齡介於十六歲至六十四歲之潛在就業人口總數約一千萬人，換算失業率約五·七五%。這是七〇年代以來的最低數字，約較平均數低二·五個百分點。

總需求之快速增加，使就業成長率高於人口成長率，使潛在就業人口自九〇年代中期以來即以每年約一百萬人的速度遞減。這個趨勢何時會迫使薪資與物價上漲並無法精確判斷，即使近年來生產力提昇似已打破勞力市場與薪資成長間的相對關

係，但長期而言供需法則仍是不變的定律。到了某一臨界點，勞力市場之緊繃，終將促使名目薪資之成長超越勞動生產力之成長，屆時物價將無可避免地攀升。

(二)物價上漲將致長期利率走高

在物價上漲之情況下，通膨貼水無疑將使長期利率上升，而投資人對未來物價看法不定造成風險貼水增加，亦將使實質利率走高。因此，即使新資本設備之投資報酬率仍維持成長，實際資金成本提高仍將抑制資本支出之增加，甚至影響股價。

(三)過度消費使國內需求成長出現變數

美國近年來過度消費造成個人儲蓄率為負，雖顯示財富效果存在且無疑係維繫國內需求之主因，然一但股市不振，消費者及企業投資需求將必然大減。

(四)外債持續增加終造成經濟沉重負擔

美國國內需求及經常帳(貿易帳)赤字的增加，雖成為維持全球經濟穩定之基石，但由於經常帳赤字使美國之國外淨負債上升，赤字現象還能持續多久將成為重要問題。

要判斷負債成本何時過重且無法持續頗為困難。目前雖尚無證據顯示美國市場已不欲再繼續這種外貿不平衡的狀況，但外債累積增加以及複利成本的問題倘不改變，這種不均衡現象未來終將成為美國經濟的隱憂。

(五)生產力成長倘有變化將引發通貨膨脹

目前雖然許多企業團體甚至華爾街仍預期美國產能成長尚未到極限，但歷史經驗顯示，過去有太多科技相關之預測失靈

。在目前無以計數各種綜合因素交互影響的環境下，要預測科技之發展確是難題。此外，基於下列考量，我們在樂觀預期生產力持續成長之際，仍應秉持審慎謙沖之態度：

- 倘生產力不再成長，或預期之科技綜效未能落實，或科技未能帶動生產力提昇，則通膨壓力可能再度出現，程度甚至超過目前之認知與預期。
- 倘生產力成長減緩，將使單位勞動成本增加、盈餘縮減，進而衝擊物價。的確，我們不能排除勞動生產力不再成長的可能性而不加以評量。當潛在勞動人口減少促使成本增加，或當生產力趨勢改變時，人類的預測能力將相當有限，且無法預知通貨膨脹率是否或何時將再度走高。

四、全球經濟展望

(一)美國經濟前景與東亞復甦息息相關

Greenspan 認為，要預測美國經濟究竟還能支撐全球疲弱的經濟多久並不容易。歷史顯示趨勢大逆轉通常難以預料，倘經濟變化很明顯易察時，企業必會依其預測進行調整，最後並將之溶入經濟循環趨勢中。

美國的經濟前景與東亞是否全面復甦息息相關。目前印尼與香港經濟確已自谷底回升、泰國與馬來西亞亦有改善跡象、韓國之復甦狀況則最佳。至於日本這個中國大陸以外最大的東亞經濟體，則因銀行體系不穩定致景氣仍然疲弱，惟狀況已較先前改善。

(二)經濟金融紀律為新興國家危機解除關鍵

然而，東亞走出嚴重金融危機之腳步仍不穩健，目前經濟改善的現象，似已影響到許多國家執行有利其復甦之各種經濟金融紀律計畫之決心。

巴西在貨幣危機後，已致力於走出風暴。但巴西及其他躲過巴西風暴之拉丁美洲國家，其可能不再繼續執行經濟金融紀律計畫之不確定因素，仍為值得注意的重點。

然一般而論，由於一九九七及一九九八年的教訓令人難忘，預期經濟金融紀律應仍被遵循。因此，過去兩年之新興國家危機應會逐步解除，並邁向復甦之路，但高額外債及難以解決之結構性問題，則可能成為復甦之障礙。此外，該等國家經濟成長之路亦將受日本、歐洲、尤其是美國經濟走勢之影響。

(三)新興科技引進歐洲將使其接手帶動全球經濟成長

歐洲目前並無通膨的問題，實質經濟成長率亦呈穩定。新興科技引進歐洲之速度似乎不若美國，但除非美國新興科技的蓬勃發展出現非預期之障礙，或穩固的歐洲市場能無視於強大的國際競爭，否則這種低速引進狀態應僅是短暫現象。屆時歐洲將成為帶領全球經濟穩定之重鎮。

• 小結

Greenspan 認為，我們政策制訂者近年來持續在接受大量的在職訓練。傲人的美國經濟表現及驚人的亞洲金融風暴，已使政策制訂者認清世界隨時在我們身旁急劇改變。因此，政策制訂者對所面臨的重大變革應有所警覺，但應謹記這些變革的基礎—經濟

基本法則及人性—並未且不致改變，這也是在與快速變遷的全球經濟環境及其管理架構奮鬥時，所應特別牢記的信念。

第二節 國際金融危機之省思與因應之道

壹、由各國金融危機獲得之省思

經濟專家觀察分析日本、斯堪的那維亞半島、美國等銀行業危機及最近二年亞洲金融風暴之成因(歷年各國發生金融危機情形及原因詳附表一及二，金融危機領先指標彙總表詳附表三，另以泰國為例之經驗詳附表四)，歸納出下列六大結論，提醒各國政府重視金融危機之影響及防範之道：

一、金融自由化會導致重大銀行業危機

由各國金融危機可知金融自由化雖然會帶來很多利益，但倘其實施方向發生錯誤，則可能會引發重大的銀行業危機。所謂方向發生錯誤，包括：

- (一)實施金融自由化時，政府對其自由化政策有意無意的提供若干保證及鼓勵，使銀行業低估了新種投資商品之風險；
- (二)銀行股東對其所面臨之風險沒有充份的資金作為吸收損失之準備；
- (三)銀行法規及金融監理措施未配合強化；
- (四)自由化創造了更多的金融業務需求，而該等需求也因為資金融通管道便利而能獲得滿足。而這些被創造的需求通常隱含投機性，而非實質性的需求。

在上述狀況下，銀行資產負債迅速擴充，並使銀行之資金集中於因自由化而新興發展之金融業務。最後當經濟條件改變時，如緊縮貨幣政策、資本流入減緩、外匯貶值，或經濟活動減緩，就會暴露出銀行業脆弱的本質。

附表一：重大金融危機一覽表 1970-98(資料來源:IMF)

日期	事件	主要特徵
1973	英國次級銀行危機	銀行因放款損失倒閉
1974	德國 Herstatt 銀行倒閉案	銀行因交易損失倒閉
1982	第三世界國家債務危機	銀行因放款損失倒閉
1984	美國伊利諾州大陸銀行危機	銀行因放款損失倒閉
1985	加拿大區域性銀行危機	銀行因放款損失倒閉
1986	浮動利率本票(FRN)市場危機	初級及次級市場崩潰
1986	美國儲貸業危機	銀行因放款損失倒閉
1987	全球股市崩盤	市場預期改變造成價格劇烈變動
1989	美國垃圾債券崩盤危機	初級及次級市場崩潰
1989	澳洲銀行危機	銀行因放款損失倒閉
1990	瑞典商業本票危機	初級及次級市場崩潰
1990-1	挪威銀行危機	銀行因放款損失倒閉
1991-2	芬蘭銀行危機	銀行因放款損失倒閉
1991-2	瑞典銀行危機	銀行因放款損失倒閉
1992-6	日本銀行危機	銀行因放款損失倒閉
1992	歐幣(ECU)債券市場崩潰	初級及次級市場崩潰
1992-3	歐洲匯率機制(ERM)危機	市場預期改變造成價格劇烈變動
1994	債券市場逆轉危機	市場預期改變造成價格劇烈變動
1995	墨西哥金融危機	市場預期改變造成價格劇烈變動
1997	亞洲金融危機	市場預期改變造成價格劇烈變動，且銀行因放款損失而倒閉
1998	俄羅斯金融風暴與長期資本管理公司(LTCM)危機	金融市場(含初級及次級市場)崩潰

附表二：重大金融危機特徵（1933-89）

項目	美國經濟大蕭條 (1933)	英國次級銀行危機 (1973)	德國 Herstatt 銀行倒閉案 (1974)	第三世界國家債務危機 (1982)	美國伊利諾州大陸銀行危機 (1984)	加拿大區域性銀行危機 (1985)	浮動利率本票 (FRN) 市場危機 (1986)	美國儲貸業危機 (1980年代中期)	全球股市崩盤 (1987)	美國垃圾債券崩盤危機 (1989)	澳洲銀行危機 (1989)
負債擴增	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
資產價格暴漲	●	●					●	●	●	●	●
風險集中	●	●	●	●	●	●		●	●		●
政權移轉	●	●	●	●			●	●	●		
新金融媒介加入市場	●	●	●	●			●	●	●	●	●
金融創新	●	●					●		●	●	
緊縮貨幣政策	●	●	●	●					●		●
資本適足性降低	●	●	●	●	●	●		●		●	
信用管制/流動性不足/銀行擠兌	●	●	●	●	●	●			●		●
各市場危機交互影響	●		●	●			●		●		
國際性影響	●		●	●					●		
政府措施影響		●	●	●	●	●		●	●		●
對總體經濟造成激烈衝擊	●			●							●
金融體系失能/經濟大蕭條	●										

資料來源：IMF

項目	瑞典商業 本票危機 (1990)	挪威銀行 危機 (1990)	芬蘭銀行 危機 (1991)	瑞典銀行 危機 (1991)	日本銀行 危機 (1992)	歐幣(ECU) 債券市場 崩潰 (1992)	歐洲匯率 機制(ERM) 危機 (1992)	債券市場 逆轉危機 (1994)	墨西哥金 融危機 (1994)	亞洲金融 危機 (1997)	俄羅斯金融風暴 與長期資本管理 公司(LTCM)危機 (1998)
負債擴增	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●
資產價格 暴漲	●	●	●	●	●			●		●	●
風險集中	●	●	●	●	●			●		●	●
政權移轉		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
新金融媒介 加入市場	●	●	●	●	●	●				●	●
金融創新	●					●	●	●			●
緊縮貨幣政策		●	●	●	●		●	●	●	●	
資本適足 性降低		●	●	●	●					●	●
信用管制/ 流動性不足 /銀行擠兌	●	●	●	●	●	●				●	●
各市場危機 交互影響								●		●	●
國際性影響						●	●	●	●	●	●
政府措施 影響		●	●	●	●				●	●	●
對總體經 濟造成激 烈衝擊	●	●	●	●	●		●	●	●	●	
金融體系 失能/經濟 大蕭條					?					?	

附表三：金融危機領先指標之分類與其變化趨勢

現金流量指標	財務價格指標	貨幣數量指標	銀行/金融結構	質化資訊指標	境外金融指標	總體經濟指標
企業與家計部門赤字+- 企業負債水準+ 企業透過直接或間接金融取得資金+ 企業負債- 股權比率+ 家計部門負債水準+ 異常獲利+ 特定市場中金融索賠案異常成長+ 機構投資人(特別是跨國投資者)之投資模式+ 與現金流量相關之金融指標(如：整體資本適足性-，資產負債擴張+)	股價(全體及金融機構)+ 商業及自用住宅價格(考量全國性及地區性水準)+ 公司債利差-+ 企業放款利差-+ 銀行債券利差-+ 三個月期可轉讓定期存單利差-+ 三個月期商業本票利差-+ 負債到期日+- 由過去的平均走勢來看，股市、債市、或匯市有“泡沫化”現象+	廣義貨幣成長+- 非金融部門授信總額+ 貨幣及信用流通速度+ 法定利率-+ 銀行資產成長(包括全體銀行及依銀行別)+ 放款集中度+ 短期與長期實質利率-+	資本適足性- 邊際報酬- 流動性- 批發銀行之籌資能力+與零售銀行之籌資能力- 獲利能力- 淨值報酬率- 不良放款+ 銀行家數變動+ 外國銀行家數變動+ 市場新加入者+	放寬金融管制+ 金融創新+ 現行貨幣政策及其持續性- 降低市場進入障礙(特別是科技進步後)+ 安全防護網的保障額度+(特別是存款保險或其他隱性或顯性之保證) 金融監理架構對風險擴散之控制能力-	經常帳赤字+ 銀行外幣放款+ 實質匯率及交易條件+ 外匯準備- 資本帳流向金融業或以投資型態出現+ 外幣短期負債占國內負債總額之比例與其占外幣短期資產之比例+ 交易資料參考價值- 與其他處於風險中國家之相關性+	全國性與區域性之經濟成長+- 投資+- 通貨膨脹+

註：以上指標係金融情勢不穩定之典型先期變化走勢。同時有+或-兩項特徵時，則係顯示長短期影響，例如在景氣過熱或經濟泡沫化之際，實質利率通常會較低，但在危機發生前或當時則會因政府採取緊縮貨幣政策而升高。

附表四：泰國金融危機出現之領先指標(一九九七年六月)

資料來源：IMF(1997),BIS(1997年)

現金流量指標	財務價格指標	貨幣數量指標	銀行/金融結構	質化資訊指標	境外金融指標	總體經濟指標
國際性銀行到期之債務+(1996年底) 特定市場中金融索賠案異常成長(外幣及本國貨幣銀行放款)+(1996年底)	股價(全體及金融機構)+(1997年中) 歐洲債券利差+及到期日+(1996年底) 公司債利差+(1994年底) 三個月期可轉讓定期存單利差+(1996年9月) 由過去的平均走勢來看,股市、債市、或匯市有“泡沫化”現象+(1997年中)	貨幣供給增加+(1996年底) 非金融部門授信總額+(1996年底) 貨幣及信用流通速度+(1996年底) 法定利率+(1997年6月) 銀行資產成長+(1996年底)	市場新加入者+	放寬金融管制+ 金融創新+ 現行貨幣政策及其持續性- 降低市場進入障礙(特別是科技進步後)+ 安全防護網的保障額度+(特別是存款保險或其他隱性或顯性之保證) 金融監理架構對風險擴散之控制能力+	經常帳赤字+(1995年底) 銀行外幣放款+(1996年底) 實質匯率及交易條件+(1996年底) 外匯準備-(1997年1月) 資本帳流向金融業或以投資型態出現+(1995年底) 外幣短期負債占國內負債總額之比例與其占外幣短期資產之比例+(1996年底) 交易資料參考價值-與其他處於風險中國家之相關性+(1996年底)	全國性經濟成長+(1995年底) 投資+(1995年底) 通貨膨脹+(1996年底)

我們由日本、斯堪的那維亞半島以及美國之金融危機，都可以看到上述金融體系之異常現象，事實上，在一些新興國家以及工業國家之金融危機中，都可明顯看到金融自由化與銀行業危機之密切關係。例如，Kaminsky 及 Reinhart 二位學者在一九九六年以發生金融危機之二十個新興國家及五個小型工業國家為研究樣本發現，二十五個樣本中有十八個國家，均是在發生銀行業危機之前五年推動金融自由化。

二、會計制度、資訊揭露以及法律架構非常重要

銀行業若會計處理不當，例如未將正常放款及逾期放款明確分類，將使資訊使用者低估不良放款之規模，進而高估銀行之資本水準，銀行債權人也無法對體質較弱之銀行發揮事前監督之功能；同樣的，如果法律架構的設計，無法協助銀行能迅速處理其不良資產，銀行將因這些不良資產缺乏流動性而使其獲利能力降低。

日本銀行業危機背後即潛藏各種會計及資訊揭露不當之問題。例如一九九二年九月，日本大藏省報告其國內大型銀行之不良放款總額為十二兆日圓，但當時合理之估計，實際不良放款總額約為政府公布之二倍或三倍，而且，其僅公布二十一家銀行不良放款之總額，亦使外界無法區分二十一家營運好壞之差別。

日本並不是會計及資訊揭露不當唯一之案例，美國一九八〇年代之儲貸業危機其情形也是如此。但丹麥要求其銀行採市價會計準則之規定，則使該國隱藏銀行業呆帳問題之機率降低，而不似其鄰國如芬蘭、瑞典及挪威等國隱藏之狀況，也使丹麥成為斯

堪的那維亞半島各國中唯一不必動用政府資金抑注大型銀行之國家。

在法律架構設計上，日本由於法令規定之土地交易稅率極高，使日本銀行業不易出售其不良之不動產擔保放款，而在瑞士銀行業危機及美國儲貸業危機中，不良資產卻得以大量處分，而沒有如日本所碰到之障礙，足見相關法律設計架構，對解決金融危機之效率影響頗鉅。

三、超額信用創造及不合理之資金融通為銀行業風險之所在

多位學者專家曾在不同時期提出呼籲，銀行業在經濟景氣擴張階段承作超額之信用創造及不合理之資金融通，會使銀行業在經濟泡沫破滅後遭受巨額損失。根據學者之研究，經濟衰退及股票價格滑落，是造成銀行業危機五項預警指標中二項重要之指標，學者相信，如果能夠取得不動產每月價格之變化狀況，相信不動產價格下跌也是一項有效的預警指標。

有學者指出，要求銀行在經濟景氣擴張時期分辨良好授信及不良授信似乎不太容易，因為借款人在當時都顯現良好的獲利性及流動性，但由於銀行之放款大多以股票及不動產為擔保，銀行對該等市場價格之變化須具有較市場敏銳之判斷力及應變力，才能在巨幅波動之市場下全身而退。

四、金融監理寬容使金融危機之成本增加

由各國金融危機之經驗顯示，金融監理機關對資本比率不足之銀行若未能採取立即糾正措施，常常導致銀行危機最後處理成本之增加，而監理機關對該等機構不採取立即糾正措施之原因，通常是

政府無預算可提供資金吸收處理該等機構之成本。然而，讓仍具流動性但實質已支付不能之銀行繼續存在，其結果就是無謂增加政府未來之處理成本。美國於一九九一年通過FDICIA法案後，對金融監理機關之監理寬容產生了有效的抑制力量。日本在大藏省在一九九八年也宣布將實施立即糾正措施之計畫。開發中國家由於政府對銀行體系擁有較大的股權或介入較深，以及關係人放款金額偏高等現象，更有必要儘速訂定明確的立即糾正措施，才能降低金融監理面臨的各種寬容壓力。

五、銀行業因面臨市場占有率及特許權價值降低之威脅而挺而走險

近年來由於科技之發展、貨幣政策及金融監理政策之改變，使銀行面臨市場占有率及特許權價值降低之壓力，造成銀行業被迫放棄以往穩健融資之原則，以避免面臨資產萎縮之窘境。挪威的經驗就是如此，挪威的銀行在其市場占有率被較不受法律規範之金融公司佔有後，即開始增加其資產組合之風險，美國學者在研究美國銀行業時亦發現，美國銀行在過去數十年間，因受到非銀行(non bank)機構之競爭，導致銀行特許權價值降低後，銀行業之資產組合風險也隨之增加。可見，金融自由化使銀行業面臨非銀行業之競爭，銀行業市場占有率及特許權價值因而降低，也是導致銀行增加其業務風險之主因之一。

六、銀行過度倚賴外幣計價之借款風險極高

研究顯示，芬蘭及瑞典之銀行十分仰賴外幣計價之借入款，作為其承做放款之資金來源，當該等國家之匯率因金融危機大幅貶值時，其銀行面臨了放款收回之資金不足償付外幣借款之窘境。一九

九三年底至一九九四年底間，墨西哥披索對美元之匯率由 3.1 貶至 5.3 時，墨西哥銀行之外幣負債幾乎增加了兩倍，而在同時，墨西哥大型及中型企業約有百分之六十之負債係以外幣計價，而以外幣計價之資產僅百分之十。最近的例證則是泰國，該國發生金融危機時，其許多銀行及其客戶均面臨幣值戲劇性變化及資產負債到期日嚴重失衡之困境。足見，過度仰賴外幣計價之借入款，將使國家更難脫離銀行業危機。

貳、金融危機之處理與防範

一、政府處理金融危機應掌握之基本原則

- (一)政府處理銀行問題時必須堅決明快，包括即時關閉支付不能之金融機構。銀行重建為複雜而長期之工作，且必須在機構之改革及對整體經濟之衝擊間取得平衡。
- (二)危機高漲時，政府對存款及放款提供保證係利大於弊之必要措施。該項措施可有效穩定金融，並可降低政府為處理問題銀行所須之資金及資本外流。
- (三)政府應充分展現金融重建之主導權與決心，即政府重建計畫應考量法令、業界與人力資源等各方面之限制。
- (四)政府之作為應充分透明化，以取信民眾。亦即政府應公布所有欲採行之措施並避免偏重特定對象或項目。
- (五)重建銀行體系代價甚高，但卻是解決銀行體系問題所不可避免的。
- (六)處理金融危機與處理企業危機息息相關，故兩者應齊頭並

進。

(七)政府監理者應要求健全之金融機構平時充實資本，以增強其於非常時期之風險承擔能力，此外尚應要求銀行加強擔保品之徵提與呆帳準備之提列。

(八)強化金融監理雖可望降低未來系統性危機發生之可能性，但並非保證危機不再發生之萬靈丹。為進一步強化銀行體系，各國主管機關應採用國際標準管理銀行為目標。

二、訂定國際性銀行業監理準則

自從一九八〇年代起，金融危機在各國相繼發生，因而激發各界進行改革之動機，俾降低未來再發生銀行業危機之頻率及嚴重性，學者專家一致呼籲應制定一項對銀行業之國際性監理最低準則，並由各工業國家及開發中國家自願性簽署，一致遵循，該項監理準則應涵蓋下列範圍：

- 政府對銀行體系介入程度及持股程度資訊應予透明
- 限制關係人放款
- 訂定明確之會計準則及會計實務
- 銀行財務狀況之公開揭露
- 強化及明確規範銀行之內部控制制度
- 資本適足性準則(涵蓋銀行經營環境風險之評估)
- 避免金融監理寬容之保護措施，其運作模式可參考美國 FDICIA 法案設計之立即糾正措施及最低處理成本(least-resolution)規定。
- 銀行母國及地主國監理機關間之合作

為達到上述改革目的，很多國家於一九九七年四月簽署了由巴塞爾銀行委員會所提出之有效監理銀行二十五項原則，各國可以該原則檢視國內銀行體系之健全性，進而進行必要之改革，上述行動，即是各國朝向有效改革銀行體系重要的一步。儘管如此，由各國金融危機之經驗來看，學者專家認為上述有效銀行監理準則仍應朝以下四個方向加強：

- (一)就政府對銀行體系介入程度及持股程度之資訊，訂定較高之透明化規定。一般而論，政府為援助問題企業，較常透過由公營銀行體系來援助，而不動用政府預算，其理由即是前者較不易被外界察覺，若能訂定最低之透明化準則，則可改變政府之作法，及降低銀行基於政府壓力承做巨額不穩健放款之機率。
- (二)目前對於金融體系不穩定之國家，僅要求其銀行維持較高資本水準之作法是不夠的，可行之道有二：一、由該國監理機關要求銀行以市場風險計算“風險值”之方法，計算其信用風險，藉以要求銀行維持較高之資本水準。另一項作法是，直接訂定較高之最低資本比率，如百分十二，而不是對較低風險國家銀行所要求之八%。
- (三)將 FDICIA 立即糾正措施及最低成本法之精神訂入二十五項主要監理原則中，以解決金融監理寬容對金融安全網之不利衝擊。
- (四)國際貨幣基金及世界銀行應就國際金融預警及追蹤考核各國對二十五項主要監理原則遵循情形兩方面，扮演更積極重要的角色，尤其在二十五項主要監理原則實施前幾年，這些組織應該對金融監理及信用評等較弱之國家予以協助。

三、建立健全之存款保險制度

銀行由於其先天財務結構之特性，如部分準備金制度、高財務槓桿等，致其較其他行業更易面臨流動性風險及支付不能之困境，而由於其又扮演資金之中介者，萬一其經營發生問題，會對金融同業及支付系統引發嚴重的衝擊及骨牌效應。有鑒於此，各先進國家為維護銀行業健全經營之環境，除訂定專業法規予以規範並實施嚴格之金融監理外，尚建立了中央銀行之最後融通制度及存款保險制度。

存款保險與其他人壽保險、健康保險、產物保險及災難保險等一般商業性保險，有很大的不同。一般商業性保險涉及之對象只有保險人及被保險人兩方面，但存款保險卻涉及存款保險人、存款人及銀行三方面，存款人及銀行都可能因存款保險之保證而獲得利益。再者，一般商業保險保障之保險事故通常是單一獨立且不可控制，而存款保險保障之保險事故，通常是肇因於受益之一方—銀行本身—造成之錯誤，且其因具有傳染性，致單一保險事故會引發多起保險事故。存款保險之功能雖在穩定金融及保障存款人權益，但如果存款保險設計不當，將引發如監理機關監理寬容、金融機構道德危險、存款人道德危險及保險逆選擇等問題，反不利金融安定。

• 金融體系正常時期存款保險制度之設計

設計健全的存款保險制度應掌握相關基本原則，附表五即為健全之存保制度與不健全之存保制度基本特性對照表，由該表即可瞭解健全存保制度應具備之基本要件，以供各國用以檢視

其存保制度之健全性。由附表五可知，健全存款保險制度之基本特性包括：以明確法規規範存保制度之運作、存款保險組織為一超然獨立之組織、採取強制投保、訂定較低的最高保額、實施風險費率、存保基金有充足之資金及適當的融通管道，以避免支付不能、能迅速辦理賠付、監理機關能掌握充足適時的資訊、揭露之資訊足資信賴且完整、金融監理制度有配合採取及早糾正措施、能迅速處置失敗要保機構、銀行業者擔任存款保險之諮詢角色，但不是擔任主要董事、存保組織與中央銀行(最後融通者)及監理機關維持密切關係。

附表五：正常時期健全與不健全存款保險制度基本特性對照表

健全存款保險制度	不健全存款保險制度	補充說明
能避免引發道德危險及逆選擇等問題	會引發主管機關監理寬容、道德危險及逆選擇等問題	設計未完善之存保制度將造成不健全之銀行體系。例如若一存保制度採自由投保且實施單一費率，可能導致最健全的銀行退出存保體系，健全銀行退出後，保險費率將被迫提高，可能使次級健全之銀行也選擇第二波退出存保體系，直到存保體系僅餘最不健全之銀行參加，進而造成金融體系不安定
以明確法規規範存保制度之運作	存保制度之運作方式不明確	存保制度透明化有助於相關關係人瞭解其權利義務所在，因而能降低道德危險
存款保險組織為一超然獨立之組織	存保組織受到政治干預	1 存保組織應能以獨立自我負責之方式運作，以避免政治干預，但存保基金之財務報告應定期陳報政府並公諸大眾，年

健全存款保險制度	不健全存款保險制度	補充說明
		<p>度報表並應經審計機關之審核。</p> <p>2 為使存保組織能以獨立、自我負責之方式運作，各國應審慎考量各自特殊之政治背景及架構。</p>
採取強制投保	採取自由投保	如何避免逆選擇及道德危險，目前實施風險費率之國家如美國、瑞典、中華民國、阿根廷、葡萄牙及保加利亞等，都採強制投保。
訂定較低的最 高保額	提供高額甚至 全額之保障	低保額可促使大額存款人及其他具有辨識風險能力之債權人發揮監督功能，此外，亦可運用共保制度來達到相同目的。
實施風險費率	實施單一費率	依據要保機構不同營運風險收取保費，可避免存款保險逆選擇問題。
能迅速辦理賠 付	賠付作業延遲	存保組織若不能有效迅速地賠付，將損及其信用，進而質疑其功能。
存保基金有充 足之資金及適 當的融通管道 ，以避免支付不 能	存保基金不足 或無其他融通 管道	<p>1 存保基金應以能同時因應正常時期及金融情勢逆轉時期所需之資金需求為累積目標。</p> <p>2 存保基金之來源最好為要保機構，惟通常政府會提供建制該制度初期之資金。</p> <p>3 金融情勢逆轉時期，存保基金資金若不足，應由政府支應或由政府提供還款保證，存保基金則以課徵特別保費或提高費率來償還借款。</p> <p>4 基金及融通管道不足，將使存保基金無</p>

健全存款保險制度	不健全存款保險制度	補充說明
		法關閉銀行及保障存款人，並因延宕而使增加處理成本。
監理機關能掌握充足適時的資訊	監理機關掌握之資訊不充足	掌握充足適時之資訊，可使監理機關採取正確及時的監理措施。
揭露之資訊足資信賴且完整	揭露之資訊極少且會造成誤導	適度之資訊揭露對維護市場紀律確有必要
金融監理機關採取及早糾正措施	未訂定及早糾正措施或監理機關延遲處理	及早糾正措施可降低問題金融機構倘繼續營運，可能更積極從事高風險業務之機率
能迅速處置失敗要保機構	讓應予關閉之要保機構繼續營運	若金融機構已無法採取相關糾正措施來改正其缺失，且已呈現支付不能，監理機關即應儘速勒令其停業或安排併購予以處理。
銀行業者擔任存款保險之諮詢角色，但不是擔任主要董事	存保組織由銀行同業控制	銀行同業與納稅人利益相互衝突
存保組織與中央銀行(最後融通者)及監理機關維持密切關係	存保組織與中央銀行及監理機關之關係不密切	1 最後融通者對存保制度之支持度若不足，將提高存保組織之運作成本 2 金融監理資訊應分享

• 金融危機時期存款保險制度之調整

一般而論，當系統性危機發生時，我們無法期待由存款保險制度支應處理大量金融機構倒閉所需之成本。通常在此情況下，需仰賴由政府提供財務援助，尤其倘造成連鎖性倒閉係肇因於總

體經濟政策錯誤、天然災害或各種政治災害，由政府提供支援更屬適當，因該等因素都不是民營部門所能控制或自我保護之狀況。一旦金融危機開始擴散，政府可能有必要採取緊急措施，在短期內對金融機構之債權人，提供全額保障(詳附表六)，暫時取代正常存款保險所能提供之限額保障，始能有效安定社會大眾對金融體系之信心。政府在宣布時尤其應明白告知，此項政策屬短期之緊急應變措施，待不穩定因素消除後，即會終止該項政策，以避免影響未來金融體系之健全發展。

附表六：金融危機時期提供全額保障之緊急應變措施

健全之緊急應變措施	不健全之緊急應變措施	決策考量重點
暫時取代原有之存款保險制度	太快宣佈取代限額之存款保險制度	在何時機宣布取代原存保制度
提供全額保障	太快宣佈提供全額保障	在何時機宣佈提供全額保障
讓社會大眾明確瞭解全額保障僅是暫時性的	提供高額或全額保障之期間太長，甚至一直持續	以何種方式取消全額保障
由政府提供資金支應	政府無資金支應或流動性不足	應能兼顧銀行業者及存款人之利益

綜上可知，健全之存款保險制度，應能有效引導要保機構自我管理其風險、提高市場監督機能、及時監理及處置問題要保機構，而不健全之存款保險制度，則會使上述三種紀律—業者紀律、市場紀律及金融管理—無法有效發揮，進而損及銀行體系之健全與穩定，在設計規劃時應審慎考量，而各國之實施經驗則是很好的借鏡。

第三節 金融危機時期加強資訊揭露對銀行業衝擊之實證

近年來許多開發中及新興市場國家之金融問題係來自銀行業危機。為降低銀行危機之發生，各國國際組織莫不呼籲各國加強銀行資訊透明化，然實際進行強化銀行財務資訊揭露者為數甚少，有些國家甚至選擇在銀行危機發生時降低揭露程度。此主要係資訊揭露雖可透過市場紀律使銀行體系資源有效配置，使穩健經營者因有效控管風險受益，不當經營者則須支付較高之資金及存款成本，進而降低系統性風險之發生，惟因銀行業危機具有制度性效果（金融環境改變或政策偏差可能導致許多銀行同時倒閉）與第三者效果（個別銀行倒閉可能波及其他金融機構），為防問題銀行資訊揭露引發存款人擠兌及股票崩跌，進而造成連鎖效應，使許多國家仍懼於資訊揭露之系統性負面影響而選擇維持低透明度狀態。

為瞭解資訊透明化對銀行業可能產生之衝擊，本報告以下先就主要國際監理組織－國際清算銀行巴塞爾委員會建議金融機構揭露項目簡要介紹，再就美國波士頓聯邦準備銀行針對美國實施經驗實證之結果，作一簡要報告。

壹、巴塞爾委員會建議金融機構揭露項目

各國國際組織近年來皆積極呼籲各國政府加強金融機構資訊透明化，其中最具體者應屬國際清算銀行巴塞爾委員會，該委員會為強化金融機構之資訊揭露，於一九九八年九月發布「銀行透明度之強化－公開揭露與監理資訊對銀行體系安全與健全之提升」

準則報告，建議銀行於財務報表及其他揭露資料中，提供及時資訊俾市場參與者進行評估，並列出下列六大類別及其明細資訊，以利銀行達到合理之資訊透明度（建議揭露項目詳附表七）：

- 財務績效。
- 財務狀況（含資本、償債能力及流動性）。
- 風險管理策略與實務。
- 暴險狀況（包括信用風險、市場風險、流動性風險、營運、法律及其他風險）。
- 會計政策。
- 基本之業務、管理及企業管理資訊。

附表七

巴塞爾委員會建議金融機構公開揭露資訊類別與項目表

揭露類別	建議揭露項目
財務績效	<ul style="list-style-type: none"> • 財務績效基本量化指標(如平均淨值報酬率、平均資產報酬率、利息淨收益率、營業支出率)。 • 管理階層對財務績效之討論與分析。 • 依性質或功能劃分收支之損益表。 • 損益表附註。 • 業別與地區別資訊。 • 當年主要影響銀行財務績效項目之討論。 • 前後年度績效差異之探討。 • 對未來績效將產生重大影響項目之探討。
財務狀況（含資本、償債能力與流動性）	<ul style="list-style-type: none"> • 提列損失準備之金額與方法。 • 資產負債表及其附註。

揭露類別	建議揭露項目
	<ul style="list-style-type: none"> • 法定資本及其內涵（第一、二、三類資本、風險性資產、以風險為基礎之資本比率等）。 • 淨值相關資訊（負債占淨值比率、限制分配事項等）。 • 管理階層對銀行財務狀況與變化之論析。 • 抵押資產之性質與金額。 • 擔保負債金額。
風險管理策略與實務	<ul style="list-style-type: none"> • 整體風險管理之精神、政策與方法。 • 風險產生原因及控管方式。 • 如何使用衍生性金融商品管理風險。 • 風險管理架構。 • 風險衡量與監督相關模型與程序。 • 壓力測試與驗證測試。 • 承作限額。 • 定期覆核。 • 特定風險管理策略。
暴險狀況（含信用風險、市場風險、流動性風險、營運、法律及其他風險）	<ul style="list-style-type: none"> • 銀行風險組合資訊。 • 未來盈餘對市場變化之敏感性。 • 信用風險： <ul style="list-style-type: none"> – 導致信用風險之業務、該等業務策略、風險性質與組成項目等敘述性資訊。 – 總部位。 – 衍生性契約。 – 不良放款與資產金額。 – 逾期放款與資產狀況表。 – 信用風險集中度。

揭露類別	建議揭露項目
	<ul style="list-style-type: none"> - 交易對手信用風險總額。 - 風險管理策略資訊。 • 市場風險： <ul style="list-style-type: none"> - 市場風險質化與量化資訊。 - 利率敏感性資訊。 - 依幣別提供外匯風險集中狀況摘要資訊。 - 外匯風險性質之討論、各年風險變化、對盈餘衝擊、風險管理（避險）策略效果。 - 對海外子公司之投資金額。 - 風險值。 - 風險盈餘。 • 流動性風險： <ul style="list-style-type: none"> - 流動性資產及資金來源。 - 存款人與其他資金提供者之集中度。 - 存款與其他負債到期日。 - 資產證券化金額。 • 營運及法律風險： <ul style="list-style-type: none"> - 營運風險主要項目與特定問題。 • 或有法律責任及未來責任之探討。
會計政策	<ul style="list-style-type: none"> • 一般公認會計原則。 • 會計政策與慣例之改變。 • 合併原則。 • 不良資產認定政策與方法。 • 不良資產收益與不良放款損失之認列。 • 特定與一般放款損失準備提列政策。 • 收入認列政策。

揭露類別	建議揭露項目
	<ul style="list-style-type: none"> • 價值認列政策（交易目的與投資目的有價證券、放款、有形及無形固定資產與負債等）。 • 認列與不認列政策。 • 證券化。 • 外匯交易。 • 放款費用。 • 溢折價。 • 附買回契約。 • 有價證券放款。 • 固定資產（不動產）。 • 所得稅。 • 衍生性商品（避險、非避險及相關損失）。
基本之業務、管理及企業管理資訊	<ul style="list-style-type: none"> • 與競爭對手之比較。 • 策略及對策略目的達成之進度。 • 銀行組織資訊。 • 銀行獎勵。 • 報酬政策。 • 關聯企業與關係人交易資訊之性質與金額。

貳、波士頓聯邦準備銀行實證報告

一、實證背景

許多國家擔心加強資訊揭露會造成問題銀行不穩定，使銀行因存款人擠兌而倒閉，並因投資人過度反應大賣股票，讓銀行籌資能力進一步惡化，甚至引發投資人信心問題而形成系統性危機。因此，無論是正面臨銀行業危機或銀行業狀況甚佳之國家，

皆對執行透明化政策有所疑慮。事實上，即使是積極落實資訊揭露之美國，其監理機關之檢查資訊亦屬機密，禁止銀行高階主管將監理評等告知其他員工、客戶或投資人。

因此，美國國會一九八九年決議於其銀行業正面臨最嚴重危機之際加強監理資訊揭露確屬創舉。相較於一九四三年至一九七九年每年銀行倒閉數皆為個位數（除一九七四至七五年因不景氣倒閉超過十家），即使一九八五年至一九九二年間聯邦存款保險公司要保機構每年倒閉數皆逾一百家，國會仍立法要求監理機關對銀行之正式糾正措施應公告周知，一九八九年金融機構改革、復甦與強制法（FIRREA）更要求監理機關於一九八九年八月九日後簽發之禁制令應予揭露。由於因經營安全穩健欠佳而遭監理機關簽發禁制令之銀行，通常為倒閉機率甚高者，加上監理機關揭露之資訊有限，故該項資訊之揭露確實明示了監理機關之負面評價¹。為瞭解正式糾正措施之公布對銀行業之衝擊，該報告即採用金融局、聯邦準備銀行及聯邦存款保險公司提供銀行業一九八九年至一九九四年間之資料，針對資產規模三億美元以上之銀行（股票公開交易者資產多達此一規模），透過數量模型實證分析監理機關發布正式糾正措施後，對其股價、存款，以及同區與他區銀行之影響。

二、實證結果

（一）對銀行股價之影響

- 正式公布糾正措施雖提供了額外之資訊，但揭露程度的增加卻

不必然造成個別銀行問題惡化。

- 由於市場參與者不認為糾正措施之公布代表銀行將立即倒閉，故銀行重訂價之幅度亦不致過劇。

(二)對銀行存款之影響

- 正式糾正措施公布之當季，會使銀行特定項目存款流失，存款總額則僅於當季呈微幅下滑。
- 活期存款及小額定存上升、儲蓄存款略減，但大額定存劇降，此現象反映出存款保險之影響，即受全額保障之存款人不具提領存款之誘因，故正式糾正措施之公布與否與其是否提領存款無關。

(三)對銀行本身及同儕銀行之影響

- 即使監理機關公布某銀行倒閉之可能性甚大，但實證顯示多數仍未因而導閉；即使真正發生倒閉，亦發生於正式宣告後相當時間之後。
- 倘市場對銀行問題之嚴重性已有認知，則正式糾正措施之公布對其股價影響不大；倘銀行之營運情形持續不公開，則正式公布糾正措施將造成其股價大幅波動。
- 有關正式公布糾正措施對同區域銀行之影響程度，實證顯示倘資訊足以使市場參與者區別問題銀行與其他同儕銀行之狀況，則同儕銀行受影響之程度較小
- 正式公布糾正措施之連鎖性影響主要發生在性質相近且同區域之銀行，顯示機密監理資訊之公布確實提供市場參與者相當具參考價值之資訊，而非僅提供單一問題銀行之資訊。亦即資訊

揭露並不致引發銀行危機，但透明度之強化卻會使類似之銀行更謹慎經營以防被波及，達到以市場紀律防範銀行問題發生之積極目的。

參、亞洲主要金融風暴國—日本之資訊揭露效應

即使美國於其發生嚴重金融危機時採行新揭露政策之經驗尚佳，識者仍擔心其揭露經驗無法運用其他亞洲金融風暴國。然而，此一憂慮是基於投資人對銀行價值相關資訊一無所知，但事實上股票投資人、債權人、信評機構及交易對手皆會利用現有資訊對銀行進行評估。至於特定銀行之新資訊、影響銀行風險之新市場資訊，以及總體經濟新資訊，皆將影響銀行評價。

日本雖經歷了嚴重的金融危機，但事實上近年來卻有資訊反透明之現象。該國允許銀行之證券價值以帳面價值而非市價進行申報（膨脹資本）、自行評估自有不動產價值（膨脹資本），並得將同一客戶之存放款相抵銷（降低計算自有資本比率之風險資產），近來更允許銀行透過虛擬交易價格隱藏持有日本政府公債之損失。

即使如此，從過去數年來日本大型都市銀行、長期信用銀行及信託銀行之股價大幅跌落，可看出市場投資人並不會誤以為帳面價值即等於市價，亦即缺乏透明度之銀行體系中，市場參與者仍有能力對銀行進行評價。

以美日兩國經驗可知，加強資訊揭露不僅可使市場參與者正確評估銀行價值，更可透過市場紀律引導銀行體系資源有效配置。

小結

許多國家在過去十年經歷了嚴重的銀行業危機。即使國際組織不斷呼籲加強資訊揭露將有助於銀行渡過危機，但鮮有國家接受這項觀念。為使各國監理機關於實施資訊透明化政策時更具信心，美國波士頓聯邦準備銀行爰就以往金融危機中，機密監理資訊揭露後對美國銀行股價之影響進行調查，並發現監理資訊透明化對股價有相當但非嚴重之衝擊，亦即銀行股價與存款皆會下跌，但跌幅尚稱穩定。倘銀行多數問題已於市場曝光，則正式糾正措施發布對股價的影響相當有限，但倘銀行之盈餘、資本與備抵放款損失無法充分反應銀行之問題，則實際資訊曝光時對股價即會產生較大之衝擊。

上述實證發現，有助於巴賽爾委員會、國際貨幣基金與世銀所致力推動之銀行業資訊透明化。美國揭露對問題銀行之監理資訊並未付出太大代價，且可使市場紀律更有效運作。尤其美國之新揭露政策始於大蕭條後最嚴重的銀行業危機期間，該報告之實證結果正可供亞洲國家在銀行體系不安之際，作為推動銀行資訊透明化之借鏡。

第四節 美國聯邦存款保險公司改進法實施之回顧與評估

在上述解決金融危機相關建議中，均會提及金融監理機關應實施如美國 FDICIA 法案(聯邦存款保險公司改進法案)所採取之立即糾正措施。該項法案是由美國國會於一九九一年制定，(FDICIA)，主要係鑑於一九八〇年代二千多家儲貸機構及一九九〇年代數百家銀行倒閉事件中，多數導因於當時之聯邦存款保險制度，引發金融機構道德危險及主管機關不當監理，唯有透過監理機關對經營陷入困境之銀行實施懲罰措施並落實市場紀律，方可健全存保制度之發展。由於該法案實施後成效頗佳，故成為國際組織呼籲各國於金融改革措施中應予列入之項目。

為使各界瞭解美國 FDICIA 法案之實施成效，本節特就美國 F D I C 自行評估其實施之成果簡略介紹。

壹、FDICIA 主要內容

(一)立即糾正措施

FDICIA 將資本占資產比率分為五類(監理機關依 FDICIA 規定作成之分類規定及分類結果詳附表八及九)，並明訂監理機關應對各類不同程度資本比率之金融機構，採取必要之強制處理措施。另 FDICIA 中僅針對「資本嚴重不足」機構之標準(二%)加以明確定義，其餘各類之資本比率臨界值，則授權由聯邦監理機關訂定。FDICIA 所建立的資本分類及強制處理措施，顯示監理單位之部分裁量權已以法律取代。

(二)實施風險費率：

除了及時糾正措施外，FDICIA 亦要求 FDIC 實施風險費率制度，而風險等級的區分即是根據 FDICIA 的資本分類及監理機關之檢查評等。

(三) 最小成本法則：

FDICIA 為加強監理機關執行職務之責任，除要求 FDIC 應提出文件說明各種不同處理問題要保機構所需之成本，以判斷其所選擇之方案係成本最小者外，當金融機構發生重大損失時，其監理機關之首長亦應提出報告，該報告每年應由審計部（GAO）審核是否符合 FDICIA 之處置規定，並提報其上級主管機關及國會。

(四) 太大而不能倒之例外處理：

本規定係自一九九五年一月一日起生效，為減少存保基金損失，FDICIA 禁止 FDIC 保障倒閉銀行之保額外存款人或債權人。但當監理機關認定銀行「太大而不能倒」，且若不保護保額外存款人或債權人免於遭受損失，將對經濟狀況或金融穩定有嚴重負面影響時，則不受此限。惟該項例外應經財政部部長向美國總統諮商，並參酌 FDIC 董事會與聯邦準備理事會（董事會與理事會代表三分之二以上之多數）之書面建議。因此，與 FDICIA 制定前的情況相比，「太大而不能倒」的原則已經很少採用了。

貳、FDICIA 實施成效之評估

在 FDICIA 通過後，銀行業與儲貸業即開始復甦。由於通貨膨脹率維持低檔、房地產與不動產景氣自谷底回升、寬鬆貨幣政策

及預期低通貨膨脹率使利率走低，使全國性及區域性經濟同步復甦，使銀行業獲利性大幅提升。FDICIA 中主要提出三項改革重點：

一、強化監理機關處罰經營不善及未達 FDICIA 規定最小資本額金融機構之處理措施。

二、藉由增資使金融機構更符合法令之基本規定，進而降低倒閉之機會及降低風險。

三、FDIC 不再對停業金融機構之保額外存款人提供保障，即該等存款人應按存款比例分攤損失，此規定促使保額外存款人加強控制其往來之存款機構，進而使金融機構適時增加資本以減緩存戶憂慮。

以下謹就上述三項改革之實施評估分述之：

一、立即糾正措施 (PCA) 及最小成本處理原則 (LCR)

在大部分處理案例中，監理機關並非一開始就依照 FDICIA 之規定採取立即糾正措施。一九九二年十二月至一九九四年七月間，FDIC 處理四十三家資本不足金融機構之案例中，約有三分之一由於各種不同的原因而未使用立即糾正措施。且審計部 (GAO) 發現，雖然監理機關會依規定將資本嚴重不足者於九十天內關閉，但一九九五年起，金融監理局 (OCC) 及聯邦準備銀行 (FED) 僅針對未達資本標準六十一家 (1993-1994) 樣本中之八家發動立即糾正措施。此外，自一九九二年底至一九九六年中，OCC 及 FED 僅二度以「從事不安全與不穩健業務」為由，將「資本良好」銀行降為「資本適足」、或將銀行資本等級予以降級。監理機關未嚴格執行 PCA 規定，係其認為 PCA 以資本作為唯一指標不僅太嚴格，

且資訊不夠即時。

自 FDICIA 法案通過後，FDIC 平均損失率並未大幅下降。顯示各監理機關對資本不足金融機構之處理態度與效率仍具有改善空間。

據審計部觀察，FDIC 一九九五年損失逾二千五百萬美元之四個處理案例中，即有三個個案顯示監理機關並未採行積極之處理措施，以導正金融機構安全健全之經營缺失，且未敦促問題金融機構確實遵循現行糾正措施。

一九九三年預算調解法（Omnibus Budget Reconciliation Act）訂定存款人優先法案後，有效降低了 FDIC 之損失。這項法律使得 FDIC 及美國國內要保機構保額外存戶於銀行停業時，其債權順位優於美國要保機構海外分行存戶及銀行一般債權人，該等債權人於該法實施前，其債權順位皆相同。為因應該項法令變革，穆迪評等公司迅速將資本較差銀行新發行的次順位債券評等，降至低於銀行本國存款之後。此項規定，將使 FDIC 未來在解決大型國際銀行時可望不致發生損失，因該等銀行擁有龐大未受存款人優先法案保障之海外存款及一般債權。然而，次順位債權人為保障其權益，則可能以擠兌或取得擔保品等方式，使 FDIC 債權之不確定性較以往更高。

一般咸認為 FDICIA 明定「資本嚴重不足」金融機構之關閉門檻為帳面股本佔資產小於二%，並可引導 FDIC 更快速處理該等機構。但上述二%的門檻比例顯然太低，尤其衍生性金融商品被大量運用後，銀行風險變化快速，但 FDICIA 訂定關閉門檻規定後，

除非金融機構帳面資本比例已降至二%，或調整後淨值已呈負數，否則理論上若嚴格執行此關閉門檻，存款人將不會有損失，存保基金亦將成為多餘。然而，部分案例顯示，監理機關於處理支付不能問題時，處理時效仍有待改善。

二、銀行資本的提昇

在一九九〇年代初期，由於一些銀行之管理階層以及股東十分憂慮其資本適足率偏低會迅速遭受懲罰，使銀行業增資及發行次順位債券金額創歷史新高。一九九五年以前，大部分銀行達到「資本適足」水準，且市場更鼓勵銀行擁有超過該水準之資本，以吸收合理之風險估算誤差，這顯示市場認為主管機關訂定之資本規定太低，且充其量僅能視為最低水準。雖然，大部分銀行之資本水準仍較其他非銀行業競爭對手為低，但 FDICIA 之實施導致銀行業資本提高，確已提高銀行承受損失之能力並降低道德風險之動機。

三、停業機構保額外存款人依債權比例分攤損失

為了符合 FDICIA 法案中最小成本的規定，FDIC 大幅改變了處理問題機構之原則，即不再保護保額外存戶（存戶存款超過十萬元者）。在 FDICIA 前，FDIC 在解決破產金融機構（特別是大型銀行）時，幾乎皆採概括承受停業機構負債的方式，使保額外存款人免於遭受損失。附表十為一九八六年至一九九五年間，FDIC 處理的一二七家銀行倒閉案件，其中僅有百分之十七的保額外存戶遭受損失，使 FDIC 耗費極大的成本。這些遭受損失之保額外存戶基本上多隸屬小銀行，其資產僅占 FDIC 處理個案總額的三%，反

觀在大型銀行之保額外存戶則均完全受到保障。

FDICIA 實施後，一九九二年已處理之一二二家銀行中，保額外存戶未獲保障之比例大幅增加至五四%，佔上述銀行總資產之四五%，包括德州之 First City Bank、康乃迪克州之 American Saving Bank 等中大型銀行在內之保額外存戶皆未獲保障。然而，其他四家大型的機構，如紐約 CrossLands Savings 及其他三家儲蓄銀行（其保額外存款比例通常較商業銀行為低），其保額外存款人則仍受全額保障。一九九三年已處理的四十一家金融機構中，八五%的保額外存戶未受全額保障。

一九九四年僅有十三家處理個案，且部分是較重要的儲蓄銀行。在這十三家中，有八家（家數比例為六二%）銀行之保額外存款人未受保障，該等銀行佔已處理銀行資產之五五%。而其餘五家中，有二家儲蓄銀行之保額外存戶受到保障，惟此二家在當年度處理案例中算是最大的二家，但其中規模最大者資產亦僅有三·三七億美元；另外二家保額外存款人受保障之銀行中，其一為沒有存戶的信託公司，以上四家處理案例 FDIC 皆不致遭受損失。在已處理之九家商業銀行中，有八家（八九%）之保額外存戶最後未獲得保障，佔所有已處理商業銀行總資產之九六%。

一九九五年計有六家銀行處理案例，而其保額外存戶均未受到保障，這些均為小銀行，而資產規模最大者亦低於三億。一九九六年僅有五家銀行處理案例，而其中只有三家非常少的保額外存戶發生損失。相對於 FDICIA 之前的政策，一九九三年至一九九六年 FDIC 對大銀行的存戶較不致提供保障。

由於 FDICIA 生效後，尚無大型之銀行呈現資本嚴重不足，故「太大不能倒」之政策是否仍存在，目前未獲證實。FDICIA 之前預防及懲罰措施實施後，使大規模連鎖之倒閉不再發生，此外，由於 FDICIA 對保障保額外存款人訂有層層限制，使 FDIC 較難破例將政策鬆綁。另外值得一提的是英格蘭中央銀行的作法，以往其雖奉行「太大不能倒」之政策，但在最近二個銀行（一九九一年之國際信貸銀行及一九九五年霸菱銀行）倒閉的案例中，亦均未對保額外存戶提供保障。

小結

由上可知，FDICIA 實施五年來，在幫助銀行業與儲貸業強化財務狀況方面是成功的，存款保險亦建置於具有引導金融機構降低風險之基礎上。未來 FDICIA 是否能繼續維持良好成效將決定於下列幾項因素：

- 一、銀行監理機關須有實現其立法目的之決心，甚至願意以縮減其裁量權為代價。
- 二、監理機關必須加快腳步並突破有關市價計價、強化申報及資訊揭露之困難。
- 三、提高銀行各資本類別門檻之水準，該水準應與銀行之競爭者——非銀行金融機構（the nonbank banks）——相當。

考察心得與建議

一、以科技為導向之勞動生產力係經濟能持續發展之動力

近年來相較於開發中國家經濟的不振、日本的蕭條及歐洲的微溫，美國經濟迄今仍能成為維繫全球經濟沙漠中的綠洲，究其原因，主要是美國以多年來以科技為導向之勞動生產力持續提昇，促使美國經濟持續走強，而科技導向勞動生產力之提昇，使勞動成本降低，不致造成通貨膨脹，使美國經濟能以軟著陸的方式持續走強。

美國此種以科技為導向所帶動之經濟成長模式，不僅使各經濟預測機構之預測模型失靈，進而必須有所調整，也對各國的經濟發展引發很大的啟示。我國目前正積極發展成為科技島，美國此波經濟成長的經驗，應可給予我們極大的鼓勵與啟發。

二、掌握「經濟基本法則」及「人性」是政策制訂者因應重大變革應牢記之信念

近年來在世界不同區域，在經濟金融方面都面臨了前所未有的衝擊與挑戰，因此，Greenspan 特別在本次年會中特別指出，這些衝擊與挑戰，是各國的政策制訂者最佳的在職訓練。尤其傲人的美國經濟表現及驚人的亞洲金融風暴，更使政策制訂者認清世界隨時在我們身旁急劇改變，甚至無法預測。Greenspan 因而特別呼籲各國政策制訂者，對所面臨的重大變革應有所警覺，但 Greenspan 也特別提出，這些重大變革並非全然無法掌握，他特別提醒政策制訂者應謹記，所有變革的基礎—經濟基本法則及人性—並未改變且不致改變，政策制訂者在與快速變遷的全球經濟環

境及其管理架構奮鬥時，應特別牢記此一信念，才不會無所適從。

三、經濟、金融紀律是化解金融危機最佳利器

根據美國經濟學者在一九九六年以發生金融危機之二十個新興國家及五個小型工業國家為樣本之研究顯示，二十五個樣本中有十八個國家，均是在發生銀行業危機之前五年推動金融自由化。金融自由化通常意謂某程度的解除管制，此時若未同步強化市場紀律與業者自律，在超額的信用創造及不合理之資金融通背後，即潛藏了隨時可能引爆的金融危機。面對自由化及充滿競爭、利誘的金融環境，吾人以為，不僅是政策制定者，金融業者本身在追求短期利潤的同時，更應謹記 Greenspan 的警言「經濟基本法則」及「人性」等真理，才不致讓金融泡沫一再重演。

四、金融監理寬容會使金融危機之成本增加

由各國金融危機之經驗顯示，金融監理機關對資本比率不足之銀行若未能採取立即糾正措施，常常導致銀行危機最後處理成本之增加，例如美國儲貸業危機及日本之銀行業巨額呆帳危機等，都是前車之鑑。美國於一九九一年通過 FDICIA 法案實施立即糾正措施，就各種不同風險程度之金融機構，明文強制金融監理機關所應採取之監理措施後，對金融監理機關之監理寬容產生了有效的抑制力量。日本大藏省在一九九八年也宣布將實施立即糾正措施之計畫。有鑒於美國實施立即糾正措施之成效頗佳，各國國際監理組織都呼籲各國應於金融改革措施中，將立即糾正措施列入。尤其是銀行體系較易被政治干預或關係人放款金額偏高之國

家，通常是開發中國家，更有必要儘速訂定明確的立即糾正措施，才能降低執行金融監理措施時面臨的各種寬容壓力。

五、強化存保基金是我國存保制度未來需努力的重點

各先進國家為維護銀行業健全經營之環境，除訂定專業法規予以規範並實施嚴格之金融監理外，尚建立了中央銀行之最後融通制度及存款保險制度。存款保險之功能雖在穩定金融及保障存款人權益，但如果存款保險設計不當，將引發如監理機關監理寬容、金融機構道德危險、存款人道德危險及保險逆選擇等問題，反不利金融安定。

依學者專家之研究分析，健全存款保險制度之基本特性包括：以明確法規規範存保制度之運作、存款保險組織為一超然獨立之組織、採取強制投保、訂定較低的最高保額、實施風險費率、存保基金有充足之資金及適當的融通管道，以避免支付不能、能迅速辦理賠付、監理機關能掌握充足適時的資訊、揭露之資訊足資信賴且完整、金融監理制度有配合採取及早糾正措施、能迅速處置失敗要保機構、銀行業者擔任存款保險之諮詢角色，但不是擔任主要董事、存保組織與中央銀行(最後融通者)及監理機關維持密切關係等。

由上述各特性來檢視我國存款保險制度，除充足的存保基金及立即糾正措施外，我國存款保險制度於本(八十八)年元月存保條例經修正通過改採強制投保、增加得提供財務協助等處理工具，以及實施風險費率後，相關架構多已能符合健全存保制度之標準。

上述我國尚未具備的二項特性中，實施立即糾正措施乙節，

因已蔚為國際金融監理必然之趨勢，相信我國金融主管機關將會適時引進；至存保基金不足之問題，則是肇因於我國存保制度原係採自由投保制度，在金融機構投保意願普遍不高之金融背景下，存保公司多年來不得以全世界最低的保險費率，來引導金融機構儘速投保，致保險賠款特別準備金之累積極為緩慢，而目前我國亟待處理之問題基層金融機構為數不少，實有必要以調高費率方式來加速籌措處理問題要保機構所需資金，並使存保基金能累積至一定之目標值(如美國之一·二五%)，以健全我國存保制度。

六、系統性金融危機發生時無法僅仰賴存款保險制度

一般而論，存款保險制度之主要功能在防範因個別金融機構倒閉所引發之骨牌效應，並以此為基礎訂定合理、讓業者不致負擔過重之保險費率及基金目標值，亦即存保制度安定金融之功能，主要是在金融體系處於正常時期。因此倘金融體系發生系統性危機時，則無法期待由存款保險制度來支應處理大量金融機構倒閉所需之成本。

在此情況下，通常需仰賴政府專案提供援助，尤其倘造成連鎖性倒閉係肇因於總體經濟政策錯誤、天然災害或各種政治災害時，由政府提供支援更屬適當，因該等因素不是民營部門及存保組織所能控制之狀況。尤其一旦金融危機開始擴散，政府可能有必要採取緊急措施，在短期內對金融機構之債權人，提供全額保障，以暫時取代正常存款保險所能提供之限額保障，始能有效安定社會大眾對金融體系之信心，例如日本於幾前年銀行業龐大呆帳危機持續擴大之際，其政府即宣布在五年內對存款人提供百分之百之保障，以安定存款人對金融體系之信心。

七、我國基層金融機構之問題不宜再延宕，建請相關部會應儘速協商出整體解決方案，以避免徒增處理成本

我國基層金融機構，尤其是農漁會信用部，因長期以來處於淨值太低(無股金或資本)致風險承受能力不足、單一地方金融無法分散區域產業風險、缺乏金融專業經營人才及信用部非獨立組織等弱勢狀況，致近年來受金融自由化及經濟不景氣之衝擊頗大，目前已有不少基層金融機構營運已持續發生虧損，再加上九二一集集大地震之天災因素所造成當地基層金融機構之經營危機問題，使基層金融機構之潛在問題更形擴大，甚有引發成基層金融體系之系統性風險之虞。

美、日等先進國家於一九八〇年代及一九九〇年代亦曾發生某類金融機構之整體性危機，如美國之儲貸業危機、日本銀行業危機等。上述國家為處理該等危機並籌措處理危機之資金，均採專案立法，由政府編列特別預算及調高存款保險費率兩種管道集資，並同時大幅改革金融監理制度，以澈底解決。

目前我國基層金融體系之問題亦已面臨須儘速解決之關鍵時機，尤其對農漁會信用部之處理，因尚涉及農政單位之政策立場，已非現行銀行法及存款保險條例相關規定所能獨立處理，因而有賴相關主管機關協商研議出整體性處理方案，始能澈底解決。本公司為因應保險賠款特別準備金累積不足支應之問題，也已研議調高保險費率方案陳報財政部鑒核在案，俟相關主管機關就問題基層金融機構之政策性處理措施及本公司調高保險費率方案定案後，本公司自當依存款保險條例相關規定，配合執行，以共維基層金融體系之安定。

八、我國應加強規定金融機構揭露財業務資訊，以強化市場監督機能

近年來金融危機發生後，國際組織經檢討後發現，資訊透明化不足是造成金融危機之一項主因，因而積極呼籲各國政府應加強金融機構資訊透明化，其中最具體者應屬國際清算銀行巴塞爾委員會，該委員會為強化金融機構之資訊揭露，於一九九八年九月發布「銀行透明度之強化－公開揭露與監理資訊對銀行體系安全與健全之提升」準則報告，建議銀行於財務報表及其他揭露資料中，提供及時資訊俾市場參與者進行評估。

為使各國監理機關於實施資訊透明化政策時更具信心，美國波士頓聯邦準備銀行更特別就以往金融危機中，機密監理資訊揭露後對美國銀行股價之影響進行調查，並發現倘銀行多數問題已於市場持續曝光，則主管機關正式糾正措施發布對股價的影響相當有限，但倘銀行之盈餘、資本與備抵放款損失無法充分反應銀行之問題，則實際資訊曝光時對股價即會產生較大之衝擊，嚴重者甚至會引發金融危機。

由於美國係於最嚴重的銀行業危機期間開始推動資訊揭露，該報告之實證結果，正可供亞洲國家在其金融危機或銀行體系不安之際，作為推動銀行資訊透明化之借鏡，俟金融危機穩定後，此項持續性的揭露措施，將可進而確保未來市場紀律之有效運作。此項實證結果，頗值我國監理機關在衡酌是否推動資訊揭露制度之參考。

附表八

1991年聯邦存款保險公司改進法(FDICIA)之立即糾正措施(PCA)一覽表

類別	強制措施	選擇性措施	資本比率(%)		
			風險資本比率		槓桿資本比率
			合計	第一類	第一類
1. 資本良好			>10	>6	>5
2. 資本適足	1. 除經 FDIC 同意外, 禁止收受經紀商存款		>8	>4	>4
3. 資本不足	1. 暫停發放股利及管理費用 2. 提出資本重建計畫 3. 限制資產成長 4. 須經特許才可開設分行、開辦新業務及併購其他機構 5. 禁止收受經紀商存款	1. 命令重建資本 2. 限制關係人交易 3. 限制存款利率 4. 限制辦理特定業務 5. 其他更有效之措施	<8	<4	<4
4. 資本顯著不足	1. 同第三類強制規定 2. 命令資本重建* 3. 限制關係人交易* 4. 限制存款利率* 5. 限制發放各級主管薪資	1. 同第三類任意規定 2. 若未依命令提交或執行資本重建計畫之要求, 則需受監管或接管 3. 若有必要, 得採行第五類之強制規定	<6	<3	<3

-
5. 資本嚴重不足
1. 同第四類強制規定
 2. 90 日內進駐監管或接管*
 3. 若資本嚴重不足達四季，則
強制接管
 4. 暫停支付次順位債權*
 5. 限制辦理特定業務
-

<2

*若主要監理機關認為該措施與立即糾正措施目的不合，或符合其他特定要件時，得免執行該*強制規定。

資料來源：美國聯邦準備理事會

附表九
銀行業要保機構資本分類狀況
(1990-1996)

FDICIA 資本分類	1990		1991		1993		1996	
	家數	總資產占全體之比例 (%)	家數	總資產占全體之比例 (%)	家數	總資產占全體之比例 (%)	家數	總資產占全體之比例 (%)
資本良好與資本適足 (第一、二類)	95	75	97	92	99.5	99.7	99.8	99.9
資本不足 (第三、四、五類)	5	25	3	8	0.5	0.3	0.2	0.1
合計	100	100	100	100	100	100	100	100

資料來源：美國聯邦存款保險公司

附表十

停業要保機構保額外存款人受保障情形統計表

(1986-1996)

項目	按銀行家數統計				按銀行總資產統計 (單位：十億美元)			
	合計	受保障	未受保障	未受保障比例 (%)	合計	受保障	未受保障	未受保障比例 (%)
1986	145	105	40	28	7.6	6.3	1.3	17
1987	203	152	51	25	9.2	6.7	2.5	27
1988	221	185	36	16	52.6	51.3	1.3	3
1989	207	176	31	15	29.4	27.2	2.2	8
1990	169	149	20	12	15.8	13.3	2.5	16
1991	127	106	21	17	62.5	60.9	1.6	3
1992	122	56	66	54	45.5	25.0	20.5	45
1993	41	6	35	85	3.5	0.2	3.3	94
1994	13	5	8	62	1.4	0.6	0.8	57
1995	6	0	6	100	0.8	0.00	0.8	100
1996	5	2	3	60	0.2	0.10	0.1	63

資料來源：美國聯邦存款保險公司

附註

註一：禁制令（cease and desist order）中通常涵蓋下列管理建議措施及量化資訊，提供市場參與者額外之明確資訊：

- 1 撤換高階主管。
- 2 通過聘任新高階主管名單。
- 3 加強對管理資訊制度之監控。
- 4 加強控管授信風險。
- 5 特定量化比率應達目標，如資本比率、不良放款等。

參考資料

1. Alan Greenspan, May 6, 1999, “Remarks at the 35th Annual Conference on Bank Structure and Competition of the Federal Reserve Bank of Chicago”.
2. Morris Goldstein, “The case for International Banking Standards”, *Preventing Bank Crises: Lessons from Recent Global Bank Failures*, Economic Development Institute of The World Bank.
3. Douglas D. Evanoff, “Global Banking Crisis: Commonalities, Mistakes, and Lessons”, *Preventing Bank Crises: Lessons from Recent Global Bank Failures*, Economic Development Institute of The World Bank.
4. Gillian G. Holway Garcia, “Deposit Insurance”, *Preventing Bank Crises: Lessons from Recent Global*

Bank Failures, Economic Development Institute of The World Bank.

5. George J. Benston and George G. Kaufman, “FDICIA After Five Years: A Review and Evaluation”, *Working Papers Series Issues in Financial Regulation*, Research Department Federal Reserve Bank of Chicago.

6. John S. Jordan, Joe Peek and Eric S. Rosengren, “The Impact of Greater Bank Disclosure Amidst a Banking Crisis”, *Working Paper* No. 99-1 February 1999, Federal Reserve Bank of Boston.

7. *Preventing Bank Crises: Lessons from Recent Global Bank Failures*, Economic Development Institute of The World Bank.