

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書
(出國類別：研討會)

參加日本存款保險公司舉辦之 第4屆圓桌會議報告

服務機關：中央存款保險公司

姓名職稱：處長鄭明慧、秘書黃鴻棋

派赴國家：日本

會議日期：民國98年2月25日至2月26日

報告日期：民國98年3月20日

目 錄

壹、前言.....	3
貳、日本中央銀行總裁白川方明專題演講「金融危機－日本經驗及當前全球金融危機」摘譯.....	4
參、研討會重點	
一、以存保機構觀點探討系統性金融危機之處理與管理機制.....	8
二、近期問題銀行處理議題與案例探討.....	18
肆、心得.....	29
附錄：研討會議程表.....	33

壹、前言

2007 年下半年美國次級房貸問題發生後，由於全球金融市場緊密相連，美國次級房貸風暴受害者並非僅限於美國本土，包括歐美各投資銀行、全球大型銀行與券商都受到次級房貸風暴波及。

各國政府為了紓緩這場金融海嘯及經濟危機，避免信用危機惡化與信用緊縮，使金融體系陷於停頓，甚至導致經濟衰退，已採取前所未有的行動，如降低存款準備率及基準利率、直接挹注市場資金、提高存款保險保障額度或全額保障、成立紓困基金及金融機構收歸國有化等措施，在各國政府積極介入下，全球金融市場失序情形已略趨穩定，惟如何避免信用危機惡化與信用緊縮，進而引導經濟渡過衰退風險，有賴各國通力合作，有效整頓金融機構與改革監理制度，並建置更具前瞻性之金融管理架構，避免危機之重演。

日本存款保險公司(DICJ)為使國際存保組織(IADI)亞洲區各會員國就金融危機處理議題進行意見交流，於 98 年 2 月 25 日至 98 年 2 月 26 日假東京召開第四屆圓桌會議，會議分為二部分，第一部分主題為「以存保機構觀點探討系統性金融危機之處理與管理機制(Systemic Issues On Dealing With And Managing Financial Crises From The Deposit Insurers' Viewpoint)」，係由日本、美國及匈牙利共同擔任主講人，並分由印尼、台灣、越南及加拿大等代表擔任此場次之與談人，第二部分主題為「近期問題銀行處理議題與案例探討(Specific Issues And Case Studies Of Recent Bank Resolution)」，係由日本、美國及英國共同擔任主講人並分由俄羅斯、新加坡及日本等代表擔任此場次之與談人。此外主辦單位並邀請日本中央銀行總裁白川方明(Mr. Masaaki Shirakawa)就日本處理金融危機經驗為題進行專題演講。

本次會議計有來自各國存款保險機構、金融監理單位等 16 國逾 50 位代表參加，本公司由清理處處長鄭明慧及國際關係暨研究室黃秘書鴻棋代表與會，並由鄭處長明慧擔任與談人，分享台灣經驗與多國代表進行經驗及意見交流。

貳、日本中央銀行總裁白川方明專題演講「金融危機—日本經驗及當前全球金融危機」摘譯

一、前言

全球性信用泡沫破滅，致使全球金融體系動盪不安。特別是在去年（2008）秋天雷曼兄弟（Lehman Brothers）破產後，全球金融市場都陷入極度緊張的狀態。平時中央銀行與存保機構均不引人注意，然而在存款人及金融市場參與者對於金融機構健全性及金融體系穩定性的信心不足時，中央銀行與存保機構就格外受人注目，但同時也意謂金融體系面臨嚴峻挑戰。而由日本於 1990 年代多次處理金融危機的經驗可知，具備多重功能的存保制度，對維持金融穩定甚為重要。以下將藉由比較日本 1990 年代金融危機與當前全球金融危機，提出個人對處理金融危機之看法。

二、日本不動產泡沫經濟破滅後之金融危機

在 1990 年代日本金融危機當時，不動產價格相關指數由最高點跌落約 75%，銀行業因是主要金融中介機構亦受到拖累，損失高達 110 兆日圓，相當於日本 GDP 的二成。直到 2003 年，隨著全球經濟成長，日本經濟開始復甦，日本銀行業的資本適足率及獲利率才觸底回升，金融體系的穩定性及功能也隨之改善。在當時，日本經濟平均成長率幾乎停滯，因而被稱為「日本失落的十年」。金融危機的因應政策需綜合考量經濟面及金融面，但以下主要就日本當時在金融面之因應政策，提出三點思考：

(一)對於鉅額不良資產影響經濟的嚴重性，體認得太遲

日本係在泡沫經濟破滅後數年，才瞭解到不動產之跌價已嚴重影響金融機構獲利，並且又落後認知其對總體經濟的影響，以現在說法解釋，即是未體認到金融體系與經濟體系間之惡性循環（adverse feedback loop）現象。（經濟金融惡性循環流程圖請參閱肆、一）

(二)會計與資訊揭露制度不夠完備

現今國際會計準則對預期損失之會計處理已有所討論及規範，但日本當時卻遲未要求金融機構將已顯現之損失於財報適當表達及揭露，導致各

界未能適時驅策銀行業儘早處理不良資產問題。

(三)由於上述二點原因及延遲規劃大型問題金融機構處理機制，導致主管機關未能及時處理問題金融機構。

由上可知，健全的問題金融機構處立法制、作業程序，及支應資本不足金融機構之公共資金，乃係確保順利處理問題金融機構之重大要素。日本係在歷經多家大型金融機構倒閉之後，於 1998 年完成了金融安全網之建構，並賦予日本央行必要時得對問題金融機構提供注資之任務，而這顯然這並非央行傳統之職權。

三、對當前全球金融危機之觀察

因個人經歷過日本前次金融危機之經驗，故對當前全球金融危機之發展，讓我真有似曾相識之感。原以為日本失落十年的金融危機，僅是日本個別的特殊經驗，但現今全球共同面臨之金融危機，不也同樣使各國逐漸見證了超級信用泡沫，與泡沫破滅所代表的意義及其影響的嚴重性。以下提出個人若干觀察：

(一)問題的嚴重性難以確認

IMF 估計美國授信相關總損失會持續增加，而由金融體系與經濟體系間存有惡性循環之現象判斷，全球此次金融危機所造成的負面影響仍有低估情形。

(二)會計與揭露制度面臨新議題

與 1990 年代的日本相比，現今會計制度更為完善，但仍有新增議題需予考量，包括：如何評價市場流動性極差且結構複雜的金融商品？如何合併表達表外項目之風險？此外，由於前述金融與經濟惡性循環的影響，原由金融機構證券化金融資產引爆之問題，已逐漸擴散到金融機構傳統放款品質惡化之問題，如何評價放款資產也成為難題。

(三)問題金融機構處理機制不夠完備

例如北岩銀行及雷曼兄弟的處理方式並非十分完善，且即使以

公共資金注資金融機構是由法律所授權，仍無法令人民接受，致金融機構申請公共資金注資會蒙受污名。再者，申請公共資金注資的前提需確認金融機構之損失金額，而這也是個重大難題。

四、流動性不足危機之因應措施

當前全球金融危機與日本金融危機頗多相似，然而處理方式並非一體適用，以下僅就因應對策提供基本概念作為參考。

金融危機的表面現象就是流動性不足。依日本經驗，如果有中型規模的證券公司在金融同業拆款市場發生違約，儘管金額不大，也會引發市場流動性劇烈緊縮，而造成日本金融體系混亂。反觀當前金融危機，在2007年8月次貸風暴後，歐美金融機構也面臨流動性不足，而雷曼兄弟破產更使資金市場狀況惡化。

流動性不足只是問題開端，而問題根源在於金融機構清償能力。在危機發生初期，難以確認流動性及清償能力問題的嚴重性。如果是單純的流動性問題，央行可以「最後融通者」角色輕易處理。但若是清償能力問題，能否採取及時因應措施則面臨諸多挑戰。對此，中央銀行會採取積極的流動性政策，防止金融體系不安，而金融機構應確認損失，並彌補其資本缺口，政府則需在資本不足時挹注公共資金。

在此次金融危機，雷曼兄弟破產後，交易風險成為關注重點。不只是存款戶信心降低，連平時首重信賴關係的金融同業拆款市場也面臨失序。一旦信心崩潰，恢復信心即成為首要之務。因此，有多國擴大存款保險保障範圍，並對金融機構融資提供政府保證，這些措施確實有效。存保制度原就有助於維持存款戶信心，在危機時擴大保障範圍更有安定效果。再者，各國央行特別採取供給美元等通貨措施增加市場流動性，以穩定全球金融市場。

採取上述措施後，歐美金融機構資金融通情況已比雷曼兄弟破產當時較為寬裕。然而，因政府提供保證機制及擴大存款保險保障範圍，無意中也產生些問題。如國際資金流動發生改變，以及健全金融機構因無需政府

保證，對外融資條件相形變差。因日本政府未提供保證機制，有他國政府保證的國際金融機構在境外市場或武士債券（Samurai bond，外國公司在日本市場發行的日圓計價債券）市場上的籌資，已對日本企業在日圓市場的公司債發行造成負面影響。日本在 1990 年代金融危機後期，亦是採取特別措施對金融機構負債提供全額保障，有效防止金融體系的崩潰。

五、恢復金融機構清償能力之因應措施

金融危機時除採取支援流動性相關措施外，恢復清償能力的因應措施也不可或缺。為因應當前全球金融危機，各國已採取多項措施，運用公共資金以恢復金融機構的清償能力，並已發揮效果。但是，有些接受公共資金的金融機構其股價仍然低落，其信用違約交換（CDS）商品的保險費也較高，因而需要再次挹注公共資金。

因市場流動性降低，以及貸款品質受金融與經濟惡性循環關係之影響，使結構型金融商品已難以評價。即使有公共資金挹注，但外界因考慮金融機構資產損失會隨時間經過而增加，仍擔心其資本會再面臨不足。

對此情況，便極需排除金融機構不良資產的不確定性。這有二種處理方式，即政府購買不良資產，或提供資產損失保證。儘管如此，未受購買或保證的資產仍存有不確定性，投資人也會對其要求高額風險報酬。因此，市場可能無法完全恢復對該金融機構之信心。此外，尚有其他難題，例如資產購買機制中如何制訂不良資產收購價格？保證機制如何制訂保證費？日本過去處理金融危機與此次全球金融危機所面對的問題都是相同的，但儘管如此，仍有必要儘速確認損失金額及辦理資本重建，以確保金融穩定。

六、結語

以上是對金融危機處理方式的幾項觀點。最後再提供二點思考。

(一)必須瞭解金融危機因應措施可以解決及無法解決的事項各是為何。迅速而明確地採取經濟面及金融面的因應措施並非易事，卻很重要。若沒有相關措施，經濟將劇烈惡化。有些因應措施無法解決的問題，如

是於危機爆發前已累積發生，若問題龐大，就需要較長時間等經濟穩定復甦才能有效解決，例如日本「失落的十年」即是此狀況。一國若是因經濟不佳而擴大保護主義，經濟成長能力反而會降低。所以，處理金融危機時，有必要認識當前危機的本質與因應措施的限制。

(二)金融危機發生時，負責金融穩定的相關主管機關，如中央銀行、金融監理機關及存保機構等更應注重合作。因金融市場及金融危機的全球化，使各國主管機關的合作也益發重要，而分享各國處理經驗也屬合作關係之一。

參、研討會議題重點

一、以存保機構觀點探討系統性金融危機之處理與管理機制

本場次係由日本存款保險公司資深顧問 Mr. Nobusuke Tamaki、美國存款保險公司營運長暨董事長助理 Mr. John F. Bovenzi 及匈牙利執行副總 Dr. András Fekete-Gyor 共同擔任主講人，並分由印尼、台灣、越南及加拿大等代表擔任此場次之與談人，相關內容簡述如下：

(一) 處理系統性金融危機之一般性與非常規性措施

日本存款保險公司資深顧問 Mr. Nobusuke Tamaki 本次演講題目為「處理系統性金融危機之一般性與非常規性措施(Conventional and Unconventional Measures for an Unconventional Crisis)」。他認為日本過去因受第一次石油危機而導致之經濟而非金融之危機、英國未動用公共資金解決之次級金融危機，以及美國以公共資金解決之儲貸機構危機等，皆屬一般性之金融危機。而所謂的系統性金融危機(Unconventional Risk)，係指金融市場流動性突然緊縮導致大型機構瀕臨倒閉甚而產生系統危機，並進一步造成國內及國際間經濟層面負面衝擊。

為解決系統性金融危機所緊急採取之一般性措施通常包括：調降利率水準使趨近於零、提供流動資金需求及放寬存款保障額度等；而非常

規性措施則包括:對金融機構非存款債務提供保證、挹注資本、購買問題資產(toxic assets)及銀行國有化等。而綜觀此次系統性金融危機之發展及各國因應措施，他特別提出下列重要議題供與會代表討論：

- 1.避險基金或投資銀行等影子金融機構”shadow-banking”業務已發展迅速，金融安全網之監理範圍應否調整擴及該等行業？倘若是則應採何種方式？
- 2.採取非常規性措施處理金融危機時那一機構應負責？其理由為何？
- 3.系統性風險時，存保機構在金融安全網中應扮演之基本角色為何？
- 4.大型銀行持有之問題資產應如何處理？
- 5.金融安全網成員如何克服經濟與金融之惡性循環問題？
- 6.要求金融安全網成員依其職權採取處理問題金融機構或處分問題資產時，就總體經濟面應考量之因素有那些？

Mr.Tamaki 認為現今之金融市場依然欠缺流動性且仍處險峻，致各國央行仍扮演資金供應者角色並接受金融機構以風險較高資產為擔保之融資申請。

(二)美國穩定金融市場相關因應措施

美國存款保險公司營運長暨董事長助理 Mr. John F. Bovenzi 本次演講重點係介紹美國財政部、聯邦準備銀行及聯邦存款保險公司因應本次全球性金融危機所提出之穩定金融市場相關因應措施。

1.財政部 7000 億美元 TARP 計畫

美國財政部於 2008 年 9 月所提出之 7,000 億美元金融機構問題資產紓困計畫(The Treasury's Troubled Asset Relief Program ,TARP)，計包括：(1)資本認購計畫；(2)涉及系統性風險之大型問題金融機構處理計畫；(3)特定標的投資計畫；(4)汽車業融資計畫。謹概述如下：

(1)2,500 億美元資本認購計畫(The Capital Purchase Program)

本計畫旨在強化金融機構貸放中介功能，由財政部購入銀行或其他金融機構之優先股。該計畫適用於營運正常之銀行、儲貸機構及控

股公司，已於 2008 年 10 月 14 日動用了 1,250 億美元投入幾家美國大型金融機構，包括：花旗集團 250 億元、摩根大通 250 億元、美國銀行 200 億元外加 50 億元支應併購美林案、富國銀行 200 億元外加 50 億元支應併購美聯銀行案、高盛集團 100 億元、摩根士丹利 100 億元、紐約美隆銀行 20 億元，及道富銀行 30 億元等。截至 2009 年 2 月 13 日止美國全國已有 359 家金融機構接受 1,959 億美元之資本挹注。

(2) 涉及系統性風險之大型問題金融機構處理計畫 (Systemically Significant Failing Institutions Program)：此計畫旨在防止大型金融機構倒閉造成系統性風險，例如已對 AIG 集團挹注 400 億美金購買其特別股。

(3) 特定標的投資計畫 (Targeted Investment Program)：此計畫旨在強化大眾對金融機構之信心，例如對美國銀行 (BOA) 及花旗銀行已分別額外投資 200 億美元。

(4) 汽車業融資計畫 (Automotive Industry Financing Program)：此計畫旨在防止汽車業經營繼續惡化，財政部已核准對通用汽車融資 134 億美金，Chrysler 汽車 50 億美金，General Motors Acceptance Corporation (GMAC) 50 億美金等。

2.2009 年金融穩定方案

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

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

財政部在經濟不景氣情況下，為促使金融機構持續對企業融資，計畫推出資本協助方案 (Capital Assistance Program)，在該計畫下，凡通過壓力測試 (Stress Test) 之金融機構有資格接受財政部注資，財政部將取得該金融機構之可轉換優先證券 (Convertible Preferred Security)，並可於一段時間內轉換為普通股，是項注資

及取得之證券將由新成立之金融穩定信託基金管理。另財政部將與各監理機關¹共同研擬改善銀行資產負債表資訊揭露之方案，並預計提出一套前瞻性之壓力測試機制以評估銀行之風險。

(2) 公民營聯合投資基金(Public-Private Investment Fund)

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

(3) 消費者及企業資金融通方案(Consumer and Business Lending Initiative)

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

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

為提高「金融穩定方案」運作之透明度，使公共資金運用受到合理之監督，財政部將要求接受資本挹注或特別援助之金融機構提供以下資訊及遵守下列規範：

- A. 提出如何運用該資金強化其放款能力之計畫，財政部亦將於注資同時公開是項計畫。
- B. 於提報財政部月報中，應按類別揭露其該月放款項目及金額，及其所購買之資產擔保證券，並簡述放款市場概況。

¹包含美國聯準會(Fed)、聯邦存款保險公司(FDIC)、金融管理局(OCC)及儲貸機構監理局(OTS)。

C.所有揭露資訊及提報財政部之報告將公開於「金融穩定方案」之專設網站。

D.需參加財政部之降低房屋查封計畫(Foreclosure Mitigation Plans)

E.每季普通股股利發放金額不得超過 0.01 美元、不得進行任何併購，並應遵守 2 月 4 日公布之薪酬限制措施(如高階主管年薪 50 萬美元上限)；

此外，財政部亦將研擬防杜遊說團體介入「金融穩定方案」資金運用之措施，並將與「金融穩定方案」有關之契約及資金運用資訊公開於專設網站。

(5)購屋貸款補助及防止房屋查封計畫(Affordable Housing Support and Foreclosure Prevention Plan)

由 Fed 協助降低房貸利率，並計畫投入 6,000 億美元收購房利美、房地美等政府贊助機構(Government-Sponsored Enterprises, GSE)發行或擔保之房貸抵押證券。另計畫投入 500 億美元以協助金融機構調降中產階級自用住宅貸款每月房貸還款金額，以防止因房貸違約提高造成房屋查封拍賣增加。財政部將制定放款還款條件修正標準及方針供金融機構遵循。

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

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

3. 銀行控股公司在不同經濟情況假設下財務承受能力之檢測(Forward-Looking Economic Assessments)

美國財政部、Fed、FDIC、OCC 及 OTS 於 2009 年 2 月 26 日發表聯合聲明，將全力確保銀行體系具備充裕資本及流動性，提供經濟活動所需

之資金，並公布對銀行控股公司在不同經濟情況假設下財務承受能力之檢測方案(Forward-Looking Economic Assessments)，針對 19 家資產規模超過 1,000 億美元²的銀行控股公司進行該項檢測，以瞭解銀行控股公司之資本是否足以承受其風險，以利及早因應處理。

檢測項目包含其本身及業務隱含之風險、表內及表外資產品質、未來營收預測及資本結構等。銀行控股公司如無法通過檢測，需於 6 個月內向市場籌資，將資本提高至安全水位。如其無法自市場籌足最低資本，則由政府啟動資本援助計畫(Capital Assistance Program, CAP)，以可轉換優先股方式注資，必要時這些優先股可轉換成普通股。已經依問題資產紓困計劃 (TARP) 項下之資本認購計劃(Capital Purchase Program)，由美國政府認購優先股之銀行控股公司，可將優先股轉換為上述新式可轉換優先股。

財政部辦理上述檢測將根據 2009 年及 2010 年預估的經濟成長率、失業率及房價變化等數據(詳附表一)，並透過 2 套經濟發展假設基礎：一般經濟情況 (baseline scenario) 及嚴峻經濟情況 (more adverse scenario)，以衡量這 2 年期間內個別銀行控股公司預期虧損或獲利之金額，並據以判斷各銀行控股公司承受虧損之能力。金融監理機關預計於 4 月底前完成對 19 家銀行控股公司的檢測，但將不公開檢測結果。

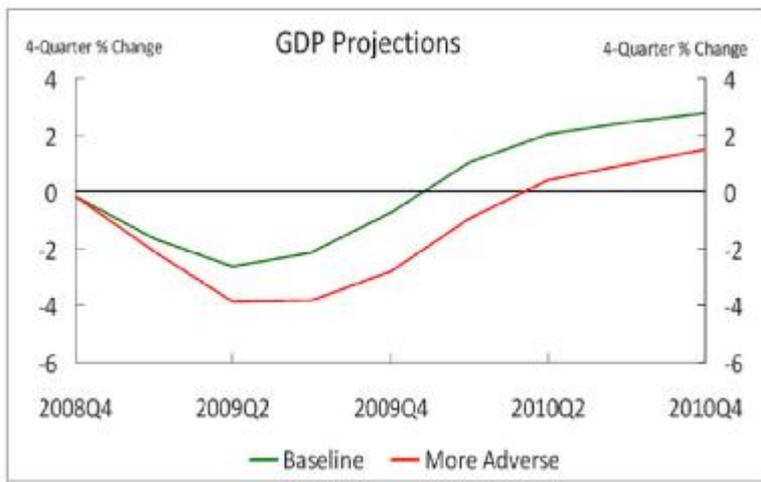
附表一：美國金融控股公司財務承受能力檢測指標

經濟狀況 指標	2009 預測		2010 預測	
	一般經濟 情況	嚴峻經濟 情況	一般經濟 情況	嚴峻經 濟情況
實質經濟成長率(圖一)	-2.0%	-3.3%	2.1%	0.5%
失業率(圖二)	8.4%	8.9%	8.8%	10.3%
住房價格 ³ (圖三)	-14%	-22%	-4%	-7%

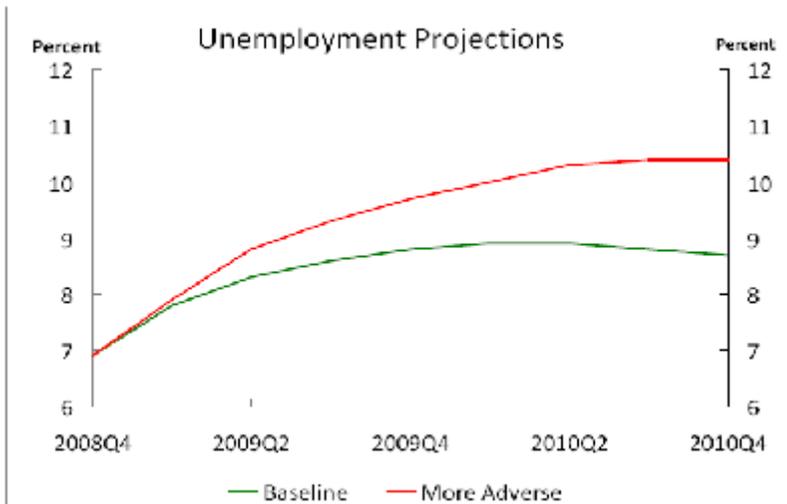
² 需進行檢測之銀行控股公司資產已占有銀行控股公司資產的三分之二。

³ 採用 Case-Shiller 10-City Composite 指標，係前一年第四季至當年度第四季住房價格變化年率的預測。

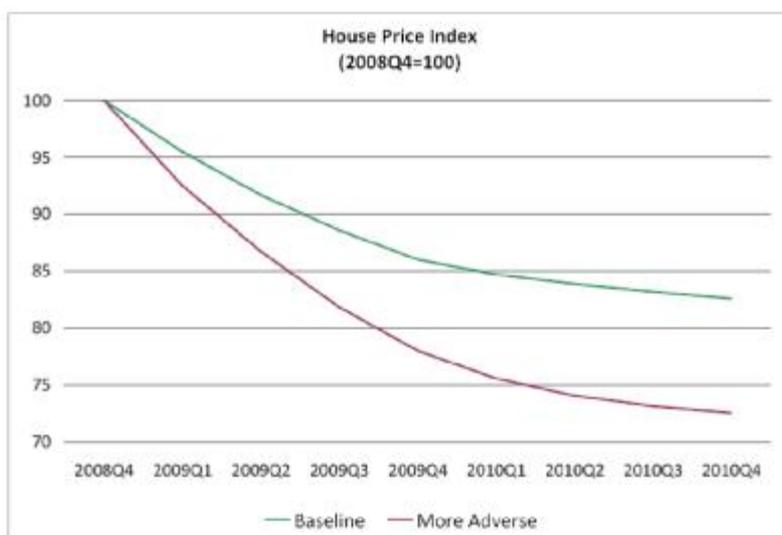
圖一 美國實質經濟成長率預測圖



圖二 美國失業率預測圖



圖三 美國住房價格預測圖



4. 聯邦準備銀行(FED)維護流動性因應措施

FED 因應此次系統性風險引發流動性問題所提出之因應措施，目的在於增加金融市場信用中介功能、擴大申請融資者資格、放寬擔保品範圍及降低融資成本等，其中多項措施都是以往金融危機未曾採用者。

- (1)短期資金拍賣機制(Term Auction Facility, TAF)，以拍賣資金之方式對存款機構提供所需之流動性。
- (2)主要交易商融通機制(Primary Dealer Credit Facility, PDCF)，提供主要公債交易商貼現融通窗口。
- (3)短期融券機制(Term Security Lending Facility, TSLF)，讓主要證券交易商，以較不具流動性的證券為擔保品，向 Fed 借入公債。
- (4)暫時性換匯機制：Fed 透過與英格蘭銀行、歐洲央行、瑞士央行與日本央行等 14 個外國央行建立短期換匯機制，無限制提供美元資金，穩定金融市場。
- (5)貨幣市場投資者融通機制(Money Market Invest Fund Facility, MMIFF)：由 FED 對特別目的機構 (SPV) 提供融資資金，以利其向合格投資者購買合格資產，包括高評等金融機構所發行 90 天內到期之美元定存單與商業本票，合格投資者為美國貨幣市場共同基金之參與者。
- (6)短期資產擔保證券融通機制(Term Asset-Backed Securities Loan Facility, ALF)：對購買以學生貸款、汽車貸款、信用卡貸款以及中小企業處保證貸款為標的所發行之資產擔保證券投資人，提供融通資金，促使家庭與小型企業獲得所需信用資金。
- (7)房貸抵押證券收購機制 (Mortgage Backed Securities Program ,MBS)
由 Fed 動用 6,000 億美元收購 Fannie Mae、Freddie Mac 與 Ginnie Mae 等政府贊助機構發行或擔保之房貸抵押證券。另將透過紐約聯邦準備銀行提供 2,000 億美元的融資額度，用來收購信用卡

卡債等金融資產證券化商品。

5.聯邦存款保險公司(FDIC)因應措施

(1)暫時流動性保證方案

FDIC 因應措施包括每個銀行帳戶存款可獲保險理賠的最高額度，由 10 萬美元(本金加利息)提高為 25 萬美元，此項暫時性保障期限為期一年。另 FDIC 可向財政部借貸之金額，在 2009 年底前可無限制提高，以確保 FDIC 之流動性足以於銀行倒閉時保障存戶之存款。此外 2008 年 11 月 21 日通過暫時流動性保證方案(Temporary Liquidity Guarantee Program, TLGP)，依聯邦存款保險法系統性風險例外規定，對銀行、銀行控股公司、金融控股公司及儲貸控股公司等新承作之同業借款及先順位債務提供三年期之保證，以強化銀行體系的信心與促進流動性，目前已逾 7,200 銀行加入暫時流動性保障計畫。計畫重點如下：

a.保障項目

(a)對銀行間放款提供暫時性之保證。

(b)FDIC 對前述適用對象於 2009 年 6 月 30 日前新承作之先順位債務將提供暫時性之保證，包括一般本票、商業本票、銀行同業拆放等無擔保債務，擔保期限 3 年，並收取保證費用，以強化信用市場之流動性。另保障額度不得超過 2008 年 9 月 30 日債務總額的 1.25 倍。

(c)FDIC 於 2009 年 12 月 31 日前，對 FDIC 要保銀行之無息交易存款帳戶提供全額保障。

b.保證費用

前 30 天不收取保證費用，實行 30 天後 FDIC 將向金融業者收取費用，計費方式如下：

(a)新承作之先順位債務

債務發行期間	年息(註)
180 天以下(不含隔夜債務)	0.05%
181~364 天	0.75%
超過(含)365 天	1%

註：對特定控股公司及非要保機構之關係企業 (Affiliates)將加收 0.1%費用。

(b)無息交易存款帳戶：超過原保障限額 25 萬美元部分，依各該機構適用之風險費率加收 0.1%。

(2) 充實存款保險基金

2007 年年底 FDIC 存保基金佔保險標的存款比率為 1.22%，惟自 2008 年迄今陸續處理 45 家倒閉銀行後，上開比率於 2008 年底已降為 0.4%，為充實其存款保險基金，FDIC 於 2009 年 2 月 27 日發表聲明，其董事會已通過修正原 2008 年 10 月提議之「存款保險基金重建計畫(Deposit Insurance Fund Restoration Plan)」，將於 2009 年第 2 季開始調高銀行存保費用，並將徵收緊急特別保費(Emergency Special Assess)，相關修正重點謹摘述如下表：

	原重建計畫 (2008.10.7)	修正後之重建計畫 (2009.2.27)	備註
實施期間	<ul style="list-style-type: none"> ┃ 2009 年 1 月 1 日至 2013 年底(5 年) ┃ 預計至 2013 年底之存保基金準備率可達 1.15%。 	<ul style="list-style-type: none"> ┃ 2009 年 4 月 1 日至 2015 年底(即延長計畫實施期間為 7 年) ┃ 預估新增保費今年能為存保基金挹注 270 億美元。 	
調整後之存款保險費率	<ul style="list-style-type: none"> ┃ 萬分之 12~50(每級加萬分之 7) ┃ 2009 年 4 月將再調高高風險金融機構之費率 	<ul style="list-style-type: none"> ┃ 原計畫第一級費率為萬分之 12~14，現修正為萬分之 12~16 	調整前為四級費率，分別為國內存款總額之萬分之 5~7、10、28、43

特別保費	無	<ul style="list-style-type: none"> I 預訂於2009年9月30日向金融機構收取緊急特別保費為2009年6月30日存款總額之萬分之20 I 2009年6月30日後視需要可向金融機構收取緊急特別保費，最高費率為萬分之10 	本項特別保費之徵收提案尚須接受30天公聽期。
------	---	--	------------------------

二、近期問題銀行處理議題與案例探討

本場次係由日本存款保險公司總裁 Mr. Shunichi Nagata、美國 FDIC 營運長暨董事長助理 Mr. John F. Bovenzi 及英國金融監理總署(FSA)金融及理賠改革處處長 Mr. Peter Smith 共同擔任主講人並分由俄羅斯及新加坡等代表擔任此場次之與談人。以下謹就上開主講人簡報重點整理如下：

(一)日本金融危機處理經驗(日本存款保險公司總裁)

本次研討會日本存保公司(DICJ)總裁永田俊一(Mr. Shunichi Nagata)以”日本金融危機處理經驗”為題發表專題演說，其演說重點謹摘譯如下：

1.日本九0年代金融危機處理簡介

日本之金融危機可大概分為二個階段。第一階段是泡沫經濟破滅後的1990至1996年。日本股市在1989年攀至頂點，接著泡沫破滅，金融體系漸生弊病。1991年起先有小型金融機構倒閉，惟因當時金融業尚有能力自救故未動用公共資金處理。1992年日本政府考量股市及房市價格跌落，欲動用公共資金注資金融機構，但因內外阻力（包括金融業）反對而作罷。1993年金融業自行成立特殊目的公司以收購不良債權，然成效不彰，不良債權仍持續增加。

1995年，非屬銀行業的住宅專門金融公司財務狀況嚴重惡化，1996

年 7 家住宅專門金融公司形同倒閉，必須使用公共資金處理。1995 至 1996 年間，日本經濟方稍好轉，旋又遭逢 1997 年亞洲金融風暴而受重創，之後日本金融情勢動盪不安，此即金融危機第二階段（1997 至 2005 年）。期間，多家大型金融機構相繼倒閉。對此，日本政府實施以下政策：(1)運用公共資金提供存款全額保障；(2)運用公共資金注資主要銀行；(3)銀行暫時國有化；(4)運用公共資金收購銀行不良債權(設立債權整理回收公司，RCC)。為解決不良債權及重建經濟，日本加速處理大型企業債務重整，並修正破產法、公司法，並於 2003 年設立產業再生公司 (Industrial Revitalization Corp.)。隨經濟景氣復甦，日本金融危機終於在 2005 年落幕，存保制度也回歸限額保障機制。

自 2008 年起，因全球經濟急劇衰退，日本經濟深受其害，更重創汽車、電子等出口導向產業，金融業同受波及。日本政府已預備隨時注資銀行，日本央行也特別購買商業本票及公司債。

2. 日本處理 90 年代金融危機相關問題及經驗

由日本過去經驗得知，為因應金融危機，必須具備保障存款、挹注資本、收購不良資產及銀行暫時國有化等機制，並改進債務重整相關制度。以下簡述暫時國有化機制。1998 年日本制訂金融重建法 (Financial Reconstruction Law) 後，政府可將瀕臨倒閉銀行國有化，以避免系統性風險，嗣政府並依法將二家銀行國有化(係指 Long-Term Credit Bank, Nippon Credit Bank)，事前先由股權評價委員會判定該等銀行清償能力不足，公平股價為零。2000 年，日本存款保險法修訂時亦納入系統性風險特例的因應處理方式，藉由判定銀行清償能力，而有不同處理對策。例如銀行有財務困難，但尚具清償能力，則政府可挹注公共資金，股東繼續持有股權，但 DICJ 持有多數股權；若銀行不具清償能力，則可完全國有化。

因此種處理方式必須準備鉅額公共資金及修訂法規，故有賴國會及社

會大眾的認同配合。但依日本經驗，公共資金不易及時動用，原因如下：

1. 主管機關與政策制訂者不易取得金融機構之即時財務報表，因而難以認定是否有危機情況，一旦錯判，反會促使危機發生。導致主管機關與政策制訂者會對危機判認有所遲疑。
2. 社會大眾日常生活未受危及時，不會認同動用公共資金。金融體系屬於公共財，若是動盪不安，即會影響社會大眾日常生活，但當大眾察覺受到影響時，通常情勢已相當惡化。
3. 動用公共資金方式並不普遍，且在日本政治背景下不易使用。在1990年代初期，日本曾動用公共資金處理住宅專門金融公司，但未得到社會大眾支持。因此社會大眾已對此種政策有所反感。此外，1993年後，日本政壇情勢不穩，執政黨未掌握國會多數，政府無法採取果敢作為。社會大眾對不穩定的政府信心不高，因此政府更難施政，導致惡性循環。

比較日本金融危機經驗與當前金融危機的異同，可汲取經驗教訓如下：

1. 日本金融危機源自單純的不動產貸放，因此危機侷限於日本國內。當前金融危機則因證券化商品流動，從歐美擴及全世界。依據主要大型銀行受危機影響而財務惡化，可及早判定具有系統性風險。由於此次金融風暴為全球性，因而新增國際合作及政策協調等議題，動用公共資金等政策實施更需費思量。
2. 日本金融危機是逐漸加劇，而當前金融危機會變成全球性，並在短期內快速惡化且成為惡性循環，係肇因於美國經濟體龐大，且流動全世界的證券化商品難以評價。因此，各國政府的因應措施，如運用公共資金方式，急需國內及國際的認同支持，並必須在金融與經濟的惡性循環加深之前，採取一切可用手段，並設法評定證券化商品的公平價值。尤其要克服此次金融危機，必須全球合作。

(二)美國近期處理大型金融機構案例

美國 FDIC 營運長暨董事長助理 Mr. Bovenzi 本次演講主要介紹 FDIC 處理之 IndyMac Bank、Washington Mutual Bank、Wachovia、Citigroup 及 Bank of America 等數家大型金融機構案例。

1.IndyMac 銀行

美國儲貸機構監理局(Office of Thrift Supervision, OTS)於 2008 年 7 月 11 日宣布關閉營運陷於困境的加州 IndyMac 銀行，由 FDIC 接管，並以 IndyMac Federal Bank 名稱於 14 日繼續營運。IndyMac 資產至 2008 年 3 月底約 320 億美元，存款 190.6 億美元，就當時而言，係美國歷來資產規模第二大之銀行倒閉案，僅次於 1984 年資產 400 億美元的伊利諾大陸銀行倒閉案。

IndyMac 銀行主要業務是對信用等級較低(介於第一級與次級房貸之間，即所謂 Alt-A 級⁴)的購屋者提供住宅抵押貸款，這種貸款不要求借款人提供收入證明文件。其提供的非傳統型房貸，造就該行成為全美規模最大的抵押貸款供應機構。

惟該機構自次貸危機爆發後，因該行業務地域過分集中在遭受房價超跌之加州、內華達州及佛羅里達州，致 Alt-A 房貸的違約攀高，使 IndyMac 營運日益窘迫，2007 年該行因 Alt-A 房貸業務影響而虧損 6.14 億美元。整體信用市場緊縮更導致 IndyMac 無法取得新融資，加上其評等遭華爾街大幅調降，使情勢雪上加霜。

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

⁴ Alt-A 級或「等同 A 級」房貸(Alternative-A mortgage)：位於優質和次級之間的灰色地帶均可稱為 Alt-A 級。借款人一般信用記錄良好，但缺少存款、資產和穩定收入的合法證明文件。這類房貸被認為比次級房貸「安全」，但利率比優質房貸一般要高出 100 至 200 個基點。

後已先行墊付 5 億美元予存款人)。

2008 年 12 月 31 日 FDIC 將 IndyMac Federal Bank 的營運賣給 IMB 管理控股公司旗下之儲貸控股公司，聯邦存款保險基金損失約 90 億元。

2. 華盛頓互惠銀行(Washington Mutual, WaMu)

華盛頓互惠銀行創立於 1889 年，為全美最大的儲蓄金融機構，並積極承作以住宅與商業不動產為擔保之貸款及金融商品。因此，隨著次級房貸危機日趨嚴重，該行的經營狀況不斷惡化。為強化資本，該行曾於 2008 年 4 月宣布大規模增資。

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

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

摩根大通在 FDIC 接管華盛頓互惠銀行後展開的競標程序中將其收購，惟摩根大通並未收購華盛頓互惠銀行股票、次級和先順位債券。摩根大通並宣布將以售股方式籌募 80 億美元的增資款。

3. 美聯銀行(Wachovia Corporation)

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

美國官方表示，倘若美聯銀行倒閉，將對全美金融系統產生「系統性風險」。爰此，美國政府援引 1991 年 FDICIA 之系統性風險例外處理機制，以「停業前財務協助(open bank assistance, OBA)」的方式進行處理美聯銀行，且不受「最小成本(least cost)原則」的限制。本案乃 FDICIA 通過後，美國首次動用「系統性危機處理例外機制」之案例，其交易協議重點如下：

- 1.花旗集團以價值 21.6 億美元的股票購買美聯銀行旗下銀行業務。美聯銀行出售銀行業務後，將續經營旗下證券公司 A.G. Edwards 及互惠基金家族 Evergreen。花旗集團則獲得美聯銀行遍及 21 州之 3,300 間分行。
- 2.花旗集團與 FDIC 訂有損失分攤條款。花旗從美聯承接的 3,120 億美元房貸相關債權中，花旗最多將吸收 420 億美元之損失，超過部份將由 FDIC 承擔。
- 3.因 FDIC 須承擔保額外存款之損失，爰取得 120 億美元的之花旗優先股及認股權證。

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

(三)英國近期處理問題金融機構案例與金融改革議題

英國 FSA 金融及理賠改革處處長 Mr. Smith 除介紹英國近期處理之布拉德福-賓利銀行(Bradford & Bingley, B&B)及冰島土地銀行兩案例外，並就英國政府因應此次金融風暴之相關措施及進行之金融改革議題等層面提出經驗分享。

1.布拉德福-賓利銀行(Bradford & Bingley, B&B)案例

布拉德福-賓利銀行為英國第 9 大房貸銀行，2008 年前六個月該行放款總額 420 億英鎊中，有將近半數購屋者係以出租為目的，使該銀行在英

國投資用房貸(buy-to-let mortgage)市場占有率提高到 19%。由於英國租金的增長趕不上房屋貸款利率的增長，房東們漸漸入不敷出，逾期房貸在 2008 年前四個月增加約 52%。另外，英國房市不景氣已讓該行客戶逾放比例升高至逾 2%，遠高於當時業界平均 0.5%的水準。該行陷入財務困境之原因與北岩銀行相似，均在於過度依賴躉售市場籌措放款資金，存款所占比重很低。

2008 年 9 月 27 日金融服務管理局對該行宣布勒令停業，9 月 29 日該行將其存款業務(240 億英鎊)及其 200 家分行，出售給西班牙最大銀行集團 Banco Santander 旗下之 Abbey National 銀行，其他資產負債包含房貸業務則收歸國有，亦即政府買下該行 500 億英鎊的抵押貸款投資組合，為繼北岩銀行後第 2 家收歸國有之銀行。

2.處理冰島土地銀行(Iceland Landsbanki)案例

2008 年 10 月冰島政府接管該國第 2 大銀行土地銀行，並停止該行存款提款業務，影響 30 萬英國存款人，英國政府隨即聲明包含土地銀行、Heritable、Kaupthing 及 Friedlander 等冰島銀行在英國分行之存款受到全額保障，大部分之存款負債將移轉至荷商 ING Direct(隸屬荷商 ING 集團之英國子公司)，部分存款將由 FSFC 全額賠付，英財政部並將凍結 Landsbanki 在英資產，此外除提供土地銀行 1 億英鎊短期擔保放款，以協助這家銀行儘速償還英國存款人之存款外，並提供冰島政府約 30 億英鎊貸款，用以支付冰島倒閉銀行需償付英國人之存款，目前並與冰島政府持續協調因應措施。

3.特別流動性資金提供計畫(Special Liquidity Scheme)

英國央行經由所謂的特別流動性資金提供計畫(Special Liquidity Scheme)提供至少 2,000 億英鎊的資金挹注，協助銀行業重建財務強度，俾其能支持經濟體系。

英國政府並要求 8 家銀行於 2008 年底前提高其第一類資本(Tier 1 Capital)總共至 250 億英鎊，這 8 家銀行分別為皇家蘇格蘭銀行、巴克萊

銀行、駿懋銀行、標準渣打銀行、匯豐銀行、HBOS PLC 及 Nationwide Building Society 等。

4. 資產保障計畫(Asset Protection Scheme)

英國政府提出之資產保障計畫，係針對超過 250 億英鎊合格資產之英國銀行，該計畫預估提供銀行資產擔保之金額將超過 5,000 億英鎊，確保銀行體系擁有充足資金可對即將屆期之大額融資(Wholesale Funding) 予以展期，以活絡中期貸款市場，英國政府將向參與該計畫之銀行收取被擔保資產 2%~3% 的費用，該計畫提供之最低擔保年限為 5 年。

5. 金融改革議題

英國北岩銀行擠兌事件促成英國金融安全網成員財政部、英格蘭銀行及金融服務管理局(FSA) 三方機構全面檢視其金融監理機制，未來將朝下列方向進行改革：

- (1) 建立永久性問題銀行特別處理機制(Special Resolution Regime, SRR)，提供主管單位得以處理財務陷入困境銀行之法令措施，包含由民營機構購併、過渡銀行及暫時性國有化。(英國以往未曾建立處理倒閉銀行之永久法定機制，2008 年 2 月通過之銀行法特別規範，雖賦予財政部清理倒閉銀行之權力，以維護金融安定及保障公共利益，惟其為暫時性措施並將於 2009 年 2 月失效。)
- (2) 建置銀行破產清理程序(Bank Insolvency Procedure)，以適用於商業銀行、儲蓄銀行及信用合作社，提供步驟清楚之程序以關閉問題銀行，提高對破產銀行存款賠付或存款移轉之速度。
- (3) 建立問題銀行管理程序(Bank Administration Procedure)，俾問題銀行部份業務得移轉至私經濟部門或過渡銀行，銀行管理人則由法院指派。
- (4) 修改金融服務市場法(Financial Services and Markets Act 2000)，以配合金融服務機構賠付機制之修正。
- (5) 賦予英格蘭銀行監理銀行同業間支付系統之角色。
- (6) 禁止英格蘭及北愛爾蘭地區部分商業銀行發行貨幣之權利，限制僅能由英

格蘭銀行發行，財政部並可制定銀行發行貨幣相關規範，以保護貨幣持有人於發行銀行陷入經營困境時之權益。

(7)強化央行治理相關規範，包括訂定金融穩定法定目標，及設置金融穩定委員會等。

6.英國銀行法(Banking Bill 2007-08)修改重點

本次英國銀行法之修正旨在強化主管機關處理銀行體系危機、保護存款人及維護金融安定之能力，期藉由提供全面且永久性法定架構，以處理銀行陷入經營困境前後所衍生之問題。修法重點如下：

- (1)英國金融服務賠付機制可事前收取保費，以建立銀行倒閉緊急應變基金(Contingency Funds)。
- (2)財政部可要求英國金融服務賠付機制分攤因採行特別處理機制所衍生之費用。
- (3)英國金融服務賠付機制可將銀行倒閉緊急應變基金投資於財政部在英格蘭銀行設立之國家貸款基金(National Loans Fund)
- (4)財政部可從國家貸款基金融資予英國金融服務賠付機制，相關融資金額等規範由財政部訂定。
- (5)相關條款制定可使英國金融服務賠付機制迅速辦理賠付或移轉存款至承受銀行。
- (6)英國金融服務賠付機制可向倒閉銀行追償其賠付存款人所產生的損失。
- (7)為利英國金融服務賠付機制辦理各項業務及賠付作業，賦予英國金融服務管理局可制定相關規範之權力，使英國金融服務賠付機制取得相關必要資訊，並可要求個人提供相關資訊。
- (8)英國金融服務賠付機制可向已列入特別處理機制之銀行取得必要資訊，以利其先行估算賠付存款人之分攤成本。
- (9)英國金融服務賠付機制可將其部分業務委託第三人或專業公司執行。

三、綜合討論

為利本次與會代表能就本次二大主題「系統性金融危機之處理與管理機制」及「近期銀行處理議題與案例」進行意見交流及討論，本次圓桌會議日本存保公司爰設計相關討論議題，供與會代表進行討論，惟由於相關議題涉及廣泛，且與會之大部份國家此波所面臨之金融危機並未如英美等國嚴重，所採取之因應措施亦不如英美等國多元及強力，爰就主辦單位設定相關議題之探討，較無法提出具體建議或形成共識。以下謹就討論議題及相關意見整理如下：

(一) 討論議題

- 1.如何解決系統性危機或信心危機？金融安全網成員如何克服經濟與金融之惡性循環問題？
- 2.採取非常規性措施處理金融危機時那一機構應負責？其理由為何？
- 3.存保機構在金融安全網中應扮演之基本角色為何？
- 4.避險基金或投資銀行等影子金融機構”shadow-banking”業務已發展迅速，金融安全網之監理範圍應否調整擴及該等行業？倘若是則應採何種方式？
- 5.大型銀行持有之問題資產應如何處理？
- 6.將問題金融機構暫時國有化，是否為最不應採行卻為不得不採行之措施？國有化宜採漸進式(creeping)或一次“outright”國有化方式辦理較佳？
- 7.如何取得大眾與立法機構信心(如金融監理與法規之改革、強化法規與道德責任)？
- 8.全額保障轉限額保障之政策考量為何？

(二)與會各國代表發言概述

- 1.系統性危機或信心危機之解決方式，應迅速、全面且嚴謹的採用所有可能方式來強化市場信心，而解決信心危機之金融政策，則可採行增加存款保障限額或採全額保障、對金融體系之健全採行嚴謹之處理方式、改善金融機構資產負債表如以資本挹注方式處理等。

2. 目前各國政府已陸續實施擴張性經濟政策並採取必要之金融及貨幣救援措施，2009 年世界經濟不景氣狀態雖仍將持續，國際金融市場動盪局面也將延續，但隨著應對措施效果的逐漸顯現，國際經濟金融形勢應可出現轉機。
3. 七大工業國已承諾加強國際合作並加速改革金融監理架構，重點包括降低景氣循環影響、監理法規範圍、存款理賠範疇、市場廉正程度及風險管理等，此外，七大工業國領袖並進一步要求相關國家應對國際經濟與金融活動之適切性、廉正度與透明度之準則與規定出具進度報告。
4. 目前各國採取非常規性措施處理金融危機時多由中央銀行負責發動，主要係因央行主管貨幣與利率政策，可以運用之工具較多，惟金融安全網成員在相關措施訂定與執行亦可共同參與，以維持金融市場穩定。
5. 由過去金融市場監理現況得知，現今之金融安全網係為監理一般收受存款金融機構設計，而如避險基金或投資銀行等影子金融機構 (Shadow-Banking) 均未涵蓋，而該等金融機構業務已發展迅速，因此各國仍應檢視目前金融安全網架構是否已能有效監督該等機構，而存保機構在金融安全網中仍可繼續扮演 Insurer 及 Liquidator 之基本角色。
6. 大型銀行持有之問題資產可採取資產管理公司購買、金融監理機構加以控管或保證、金融監理機構購買後加以控管、資本挹注完成後處理等方式。
7. 採行金融機構國有化方式處理金融機構流動性不足及財務狀況不佳等問題，乃為維持金融市場穩定而不得不採行之暫時措施，待金融市場穩定後應逐步將政府持有之股份釋出。
8. 全額轉限額保障之政策考量仍應視各國狀況而定，而於存款全額保障或增加保障金額屆期前，應檢視存款保障範圍及額度是否足以保障存款人權益，並加強宣導。

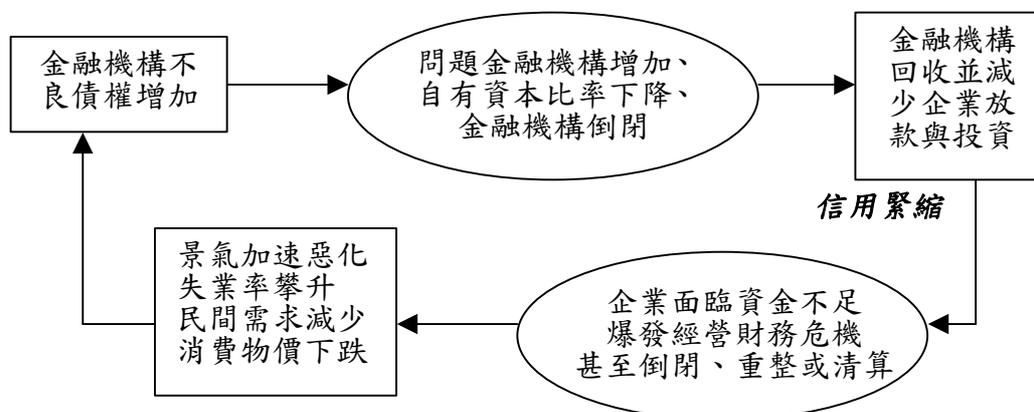
肆、心得

一、日本「失落十年」系統性金融危機之經驗顯示，政府對系統性金融危機宜針對問題及早積極作為，以避免落入經濟與金融之惡性循環

日本央行總裁及日本存保公司總裁於本次圓桌會議所做的專題演講，均一再提醒本次全球金融危機似乎是日本失落十年金融危機之翻版，皆肇因於不動產市場泡沫破滅，但日本之狀況是單純國內不動產的泡沫，而此次全球金融危機，各國境內不動產的泡沫透過證券化金融商品全球化的層層轉嫁，影響層面已完全失控。換言之，以往我們討論的「系統性」風險，原係指對個別國家體系之層面，但此次之系統性風險已是全球性體系的層面，其影響範圍及嚴重性，使日本失落十年之系統性風險忘塵莫及。

該二人也同時提醒，日本九〇年代之金融危機，之所以造成日本日後失落十年之困境，是因為日本當局於不動產泡沫化破滅初期，未及時要求金融機構將已顯現之損失於財報適當表達及揭露，導致各界未能適時驅策銀行業儘早面對不良資產問題，連帶無法對實質資本已呈不足之銀行及時強化體質或退場，疲弱的金融體系拖累經濟體系之復甦，使日本落入長達十年的經濟與金融惡性循環之旋渦及泥沼。(經濟金融惡性循環之關係請參閱下列流程圖)

經濟金融惡性循環流程圖



資料來源:行政院經建會

二、金融危機時如何儘速評定金融資產之合理公平價值，確認損失金額，為有效解決金融危機及問題金融機構之關鍵

此次英美等國政府於危機爆發不到一年時間，就開始注資重建銀行資本，與日本於危機發生後耗費 8 年時間才對問題銀行進行注資相較，英美等國似已採取積極、快速靈活之因應措施，但日本央行總裁及 DICJ 總裁亦提醒金融危機之處理關鍵，係應儘速確認損失金額及辦理資本重建，以確保金融穩定。因不論政府擬要求金融機構自行強化資本，或由政府注資或購買不良資產或提供資產價值保證等措施，均會面臨資產價值如何評定之問題。而此次金融危機需確認的損失是市場流動性極差且結構複雜的金融商品，評價不易，但為確認所採行救援措施需投入之金額，及向社會大眾說明其必要性及效益性，DICJ 總裁建議英、美等國政府應儘速提出一套專業客觀之評價方式，以利相關救援措施之評估及推動。

三、日本、英國及美國等國處理系統性金融危機所採取之多元化因應措施，可供我國政府借鏡

由日本過去處理經驗及美英等國此波全球危機所採取之因應措施可知，為因應系統性金融危機，必須具備保障存款、挹注資本、債務保證、資產損失保證、收購不良資產及銀行暫時國有化等方式。我國由於金融機構在此波金融危機遭受之損失尚在其可承受範圍，影響較大的僅是存款人信心危機引發之金融機構流動性危機，嗣經政府發布暫時性存款全額保障措施後，國內金融體系已有效獲得穩定，至英、美及日本等國對問題金融機構挹注資本、收購不良資產及銀行暫時性國有化等措施，我國尚無採行之必要，於以往處理問題金融機構時亦未曾使用。

上開因應措施主要目標有二：維護流動性及資本重建，其中存款保障、債務保證、資產損失保證係屬於維護流動性之措施，收購不良資產、挹注資本及暫時國有化，則屬資本重建之措施。債務保證等維護流動性之措施，因可有效穩定金融市場參與者之信心，對政府而言，只要該等機構仍具繼續經營價值，透過上開保證，該等機構即可自行向金融市場取得資金，不

須由政府挹注流動資金或實際賠付，可謂效果立竿見影且成本較小。惟如僅採取上開措施，因該等機構資產面之損失仍隱藏在帳上，是否有必要進行資本重建或退場並無法確認，故根本之道仍需對其資產面進行公平合理之評價，以確認其淨值狀況。而收購不良資產則是較能確認其淨值之措施，日本失落十年之金融危機，也是在設立收購不良資產專責機構 RCC(債權整理回收公司)後，問題機構之淨值狀況得以確認，才能進一步就問題機構不同狀況，採取資本挹注、暫時國有化或退場等具體處理方案，使金融危機得以徹底解決。但收購不良資產、挹注資本及暫時國有化等資本重建措施，因涉及資產評價、資金實際動撥、資金動撥後管理、資金如何回收及退場等複雜層面，在採取時需審慎評估及規劃配套機制。

四、以公共資金注資問題金融機構應有週延配套機制，以確保公共資金之運用符合政策目標及社會期待

據報載鑒於全球經濟衰退恐需持續一段時間，為因應國內部分體質較弱之金融機構如營運進一步惡化之需，政府正未雨綢繆研議修法擴大重建基金規模及其運用對象，運用方式也可能擴大採取上述資本挹注、保證及收購不良債權等措施，日本及英美等國之實施經驗應可供借鏡。例如：日本設置評價委員會專責判定問題金融機構是否具繼續經營價值；美國財政部甫公布之金融穩定方案明定財務強度須通過壓力測試之金融機構，才具資格接受財政部注資；另為提高「金融穩定方案」運作之透明度，使公共資金運用受到合理之監督，美國財政部亦將增加下列配套規範：要求接受資本挹注或特別援助之金融機構提供如何妥善運用公共資金之計劃，並定期申報及公告執行情形、相關契約；限制股利發放每季不得超過 0.01 美元、不得進行任何併購，並應遵守薪酬限制等，均可供參考。

此外，美、英、日處理系統性風險所採取之重大因應措施雖大致相同，但日本處理機制中設有一不良債權收購公司 RCC(債權整理回收公司)專責收購不良債權，卻為美英等國於此波金融危機尚未採取之措施。如同前述，不良債權自問題機構快速移除，其淨值狀況才得以儘速確認，並利後

續採取資本挹注或退場處理方案之決定，金融問題才能徹底獲得解決。RCC 現已成為日本常設性組織，相信對日本於未來處理類似金融危機時，將可發揮較前次更及時處理之功能。

美國財政部於 2009 年 2 月份發布之金融穩定方案亦有提出公民營聯合投資基金向銀行購買不良資產方案，相關細節及運作模式將於近期公布，惟不論係日本之公營模式或美國之公民營模式，其目標均是相同，但成效是否相同則有待進一步觀察與比較。

附錄：研討會議程表

DICJ Round Table - Preliminary Program(February 25-26, 2009, Tokyo, Japan)

Day 1: Wednesday, February 25, 2009 (Place : “Botan” room, 2nd floor, Main Building, the Imperial Hotel, Tokyo)	
08:30-	Registration
09:00	Welcome Remarks: Mr. Shunichi Nagata, Governor, DICJ Speech by Mr. Masaaki Shirakawa, Governnor, Bank of Japan Session 1: Systemic issues on dealing with and managing financial crises from the deposit insurers’ viewpoint 1-1 Introductory Presentation and Issues for Discussion (30 min.):
09:45	Mr. Nobusuke Tamaki, DICJ
10:15	Coffee Break
10:30	1-2 Speaker Presentation (1) (45 min.): Mr. John Bovenzi,
11:15	FDIC-USA
12:00	1-2 Speaker Presentation (2) (45 min.): Dr. András Fekete-Győr, NDIF-Hungary Q&A for speaker presentations (30min.)
12:30	Lunch
13:45	1-3 Comments from other countries: Indonesia, Taiwan, Vietnam,
14:45	Canada 1-4: Discussion & Wrap-up: (Moderator: Mr. Nobusuke Tamaki, DICJ)
15:45	Coffee Break
16:00	Presentation by Mr. David Walker, CDIC-Canada and Mr. Don Inscoe, IADI

Day 2 : Thursday, February 26, 2009 (Place: “Botan” room, 2nd floor, Main Building, the Imperial Hotel, Tokyo)	
09:30	Session 2: Specific issues and case studies of recent bank resolution
10:00	2-1 Introductory Presentation and Issues for discussion : Mr. Yosuke Kawakami, DICJ
	2-2 Speaker Presentation (1) (45 min.): Mr. John Bovenzi, FDIC-USA
10:45	Coffee Break
11:00	2-2 Speaker Presentation (2) (45 min.): Mr. Peter Smith, FSA-UK
11:45	Q&A for presentations (30min.)
12:30	Lunch
14:00	Special Session on Japanese Culture
15:00	Coffee Break
15:15	2-3 Comments from other countries: Russia, Singapore, Japan
16:15	2-4: Discussion & Wrap-up: (Moderator: Mr. Yosuke Kawakami,
17:15	DICJ)
18:30	Closing Remarks: Mr. Mutsuo Hatano, Deputy Governor, DICJ