

「存款保險保障及存款保險公眾意識專題研討會」會議重點報告

服務機關：中央存款保險公司

職稱及姓名：秘書黃鴻棋／專案契約人員林佳瑋

出國地區：奈及利亞

出國期間：97 年 8 月 10 日至 97 年 8
月 19 日

報告日期：97 年 11 月 11 日

壹、目的	3
貳、存款保險保障及存款保險公眾意識(DIS COVERAGE & PUBLIC AWARENESS)」專題研討會議程	4
參、各議題報告重點摘要	5
肆、心得	12
伍、建議	13
附註	15
附錄	

壹、目的

本次代表本公司擔任國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)所屬非洲區域委員會(Africa Regional Committee)訂於本(97)年8月13-16日假奈及利亞阿布札舉辦「存款保險保障及公眾意識(DIS Coverage & Public Awareness)」專題研討會之講座，旨在交流我國宣導存款保險民眾經驗外及善盡國際協會會員之責，更希望藉此專題研討會與各存款保險同業交換存款保險經驗及資訊，進而提昇本公司之國際專業形象。

一、國際存款保險機構協會簡介：

本公司自1985年成立迄今，積極推展國際交流，於2002年5月加入IADI，成為其創始會員，積極與國內外存款保險與金融監理機關交流並建立資訊共享機制，以及協助國內金融機構與國際接軌。IADI總部設於國際清算銀行，設立宗旨係期透過強化世界各國存款保險組織與金融安全網相關單位間之合作與交流，以促進金融體系之安定。其成員由各國存款保險機構、中央銀行或金融監理機關、國際貨幣基金及亞洲開發銀行等國際金融組織共同組成，創設時共計有35個會員，目前已增至73個會員。

二、會議重點及與會人員：

本次專題研討會主題為存款保險保障及存款保險公眾意識兩大項目，本公司受邀擔任「宣導存款保險公眾意識-台灣經驗(Public Awareness of Deposit Insurance Systems: The Experience of Taiwan)」講座，分享我國作法。此外主辦單位尚邀請IADI秘書長、肯亞存款保險機構、辛巴威存款保險機

構、坦尚尼亞存款保險機構以及馬來西亞存款保險機構等來賓與會交流經驗。

貳、存款保險保障及公眾意識（DIS Coverage & Public Awareness）」專題研討會議程

一、舉辦單位：非洲區域委員會暨奈及利亞保險公司

二、舉辦地點：奈及利亞阿布札

三、時間：97 年 8 月 13 日至 96 年 8 月 16 日

四、議程

日期	時間	講 座 及 講 授 內 容
8/13	9:00-9:30	報到
	9:30-11:00	歡迎致辭
	11:00-13:00	IADI 研究準則-存款保險保障
	13:00-14:30	午餐
	14:30-16:00	存款保險保障額度及範圍之訂定-美國聯邦存款保險公司經驗
	16:00-16:30	休息
	16:30-18:00	存款保險保障額度及範圍之訂定-奈及利亞存款保險公司經驗
	19:00	歡迎雞尾酒會
8/14	9:00-10:20	存款保險保障額度及範圍之訂定-肯亞存款保障局經驗
	10:20-11:00	休息
	11:00-11:40	存款保險保障額度及範圍之訂定-坦尚尼亞存款保險局經驗
	11:40-13:30	存款保險保障額度及範圍之訂定-個案研討
	13:30-14:30	午餐

日期	時間	講座及講授內容
	14:30-15:30	分組討論及個案練習-存款保險最高保額訂定
	15:30-16:00	休息
	16:00-18:00	分組討論結果簡報
8/15	9:00-10:00	IADI 研究報告-存款保險公眾意識
	10:00-10:30	休息
	10:30-11:30	存款保險公眾意識-奈及利亞存款保險公司經驗
	11:30-11:50	存款保險公眾意識-辛巴威存款保險局經驗
	11:50-12:10	存款保險公眾意識-肯亞存款保障局經驗
	12:10-12:30	存款保險公眾意識-坦尚尼亞存款保險局經驗
	12:30-13:30	存款保險公眾意識-馬來西亞存款保險公司經驗
	13:30-14:30	午餐
	14:30-15:30	存款保險公眾意識-中央存款保險公司台灣經驗
	15:30-16:00	休息
	16:00-17:00	會議總結
	19:00	歡送晚宴
8/16	9:00-14:00	參訪活動

參、各議題報告重點摘要

一、IADI 研究準則草案-存款保險保障

國際存款保險機構協會之「存款保險保障範圍核心準則及輔助準則 (Deposit Insurance Coverage: IADI Core Principles and Supporting Guidance)」為 IADI 研究暨準則委員會年度研究計畫之一，主要研究小組成員計有奈及利亞、約旦、哈薩克、馬來西亞、墨西哥、台灣、土耳其及烏拉圭。本次會議中由計畫主持人奈及利亞存款保險公司研究處處長

J.Ade Afolabi 博士發表研究成果。此研究報告主要目的，為研訂如何決定存款存款保險保障範圍，以供國際存款保險同業參考。

此研究準則針對存款保險保障範圍，重新再細分總括性全額保障、存款全額保障，以及限額保障之定義分述如下：

(一)總括性全額保障(Blanket Coverage)

在系統性金融危機時，由政府宣布全額保障，保障範圍可涵蓋所有金融機構存款人、其他債權人之負債或他金融商品，不受存款保險最高保額或保障項目的限制。

(二)全額保障(Full Coverage)

全部保障係保證所有存款人之存款。

(三)限額保障

限額保障係指存款保險對受保障帳戶之本金及(或)利息的理賠設有一定限額。

存款保險最高保額之訂定，建議依循三項基本準則。第一項為適當的存款保險保障範圍，應可維持社會大眾信心以及穩定金融。第二項為提供之存款保險保障範圍及相對向要保機構所徵收之保費，不應對要保機構造成太大的負擔，以及存保基金亦不應由公共資金負責補貼。第三項原則為要能保障大多數的存款人。其他影響制定存款保險最高保額及保障範圍之重要考慮因素，尚包含存款保險機構之公共政策目標、國家的經濟及金融發展、民眾信心及存保基金之累積程度。

一般專家學者多建議以國內生產毛額(GDP)之一至三倍為訂定最適保額之原則，然根據 Hoelscher(2006)等人研究，則

說明以國內生產毛額作為訂定最適保額標準可能會造成誤導，因為此結論係根據2001年5月國際貨幣基金之問卷所歸納的數字，另外每個國家金融體系及架構都不同，存款保險的政策目標亦可能不盡相同，存款保險保障很難單用國內生產毛額的倍數來決定。

另一重點是討論存款保險機構處理問題金融機構之跨國性議題。受到金融自由化與全球化之影響，跨國交易日益頻繁，支付系統也開始朝向無疆域國界拓展。跨國性金融機構為客戶提供了更廣泛的金融服務，各地主管機關監督營運之範圍及複雜度也連帶增加。涉及跨國金融機構因所屬區域不同，當在金融監理較寬鬆的市場發生問題時，立即會波及其他國家之金融體系，甚至危及全球金融安定。

跨國金融監理統合等問題之建議與探討包含：

- (一) 若金融機構國外分行之地主國，已提供母國基本存款保障額度外之增額保障時，應避免重複賠付。
- (二) 國外分行之總行母國已提供之存款保障額度，地主國在決定其保費時應予考量。
- (三) 在資訊保密之前提下，各國存款保險機構有必要進行相關資訊交換，俾取得所需資訊迅速辦理賠付，以符權責。

二、美國及非洲各國存款保險保障範圍簡介

(一)美國

自1933年起前後調整存款保險最高保額共計8次，根據美國2005年聯邦存款保險改革法¹，退休

帳戶之最高保險水準已提高到 25 萬美元，一般存戶仍維持為 10 萬美金²。根據 2008 年 3 月 31 日資料顯示，接近 98% 的存款人及 62% 的國內存款帳戶受到 FDIC 保障。

然而，美國為因應次貸危機，爰依據聯邦存款保險法第 13 條系統性風險處理機制之相關規定，自 2008 年 10 月 3 日至 2009 年 12 月 31 日止，FDIC 已暫時將最高保額由原先的 10 萬元美金調高至 25 萬美金。另於 2009 年 6 月 30 日前 FDIC 將對其要保機構、美國銀行控股公司、金融控股公司及儲貸控股公司新承作之優先債提供暫時性之保證，包括一般本票、商業本票、銀行間放款等無擔保債務，擔保期 3 年，並收取保證費用，另保障額度不得超過 2008 年 9 月 30 日債務總額的 1.25 倍。FDIC 將 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。

（二）奈及利亞

最高保額在 1988 年時為 ₦50,000(US\$10,860)，保障 85% 的存款人。然而當時很多商業銀行抱怨最高保障低於銀行的存款平均餘額。時至 2006 年，實質有效保障已下跌，由原本的 US\$10,860 跌至 US\$420，由於奈及利亞存款保險公司並無相關法源可修正最高保額，所以無法及時因應實質保障力被貨幣貶值所侵蝕之情形。

2006 年 12 月存款保險法修正，綜合銀行的最高保障範圍提高至 ₦200,000(US\$1,600)，特別保障金融機構之最高保額為 ₦100,000(US\$800)。相關的最高保額訂定係根據 2004 的存款問卷資料所擬，約

96%的存款人及 42%的總存款受到保障。

(三) 肯亞

存款保障局成立於 1985 年，目前存款保險最高保額為 ksh.100,000(約 US\$1,370)，自成立迄今，尚未調整過最高保額。根據 2008 年 6 月 30 日資料顯示，89%的存款人及 14.5%的存款受到存款保險保障。肯亞存款保險最高保額之訂定係為符合保護多數小額存款人之公共政策目標。會議中肯亞存款保障局並提及目前所面臨的挑戰，係能迅速提供存款戶賠付及肯亞存款保障局在有關存款保險業務面缺乏自主性，目前刻正修法以強化其獨立性³。

(四) 坦尚尼亞

存款保險最高保額一共調整過 2 次，第 1 次於 1994 年最高存款保障為 TZS250,000(US\$312)，第 2 次係在 2003 年調整迄今為 TZS500,000(US\$423)。除了政府存款、同業存款及投資公司或證券公司之存款以及相關中間人之存款不受保障以外，其他存款項目均受坦尚尼亞存款保險局保障。

2001 年 TZS500,000 代表著 93%的存款人以及 15%的總存款受到存款保險保障，但至 2008 年 6 月 30 日，僅有 88.27%的存款戶受到存款保險保障。存款保險覆蓋率下降的原因，係有很多民營銀行要求存戶維持一定的存款餘額以享有優惠利率，以及銀行競業吸收存款激烈，以致銀行存款大幅增加。另經濟成長亦增加民眾儲蓄，以及通貨膨脹的影響等。

三、 IADI 研究報告-存款保險公眾意識

鑑於「存款保險公眾意識」攸關存款保險制度得否有效發展甚鉅，IADI 爰將此一議題列為 2006 年年度研究計畫之一，由本公司負責主持研究小組，其他成員尚包括法國、俄羅斯、馬來西亞、墨西哥、菲律賓、匈牙利、土耳其及烏拉圭等國存款保險機構。

研究內容涵蓋民眾存款保險公眾意識之重要性、其對達成存款保險安定金融之政策目標之影響、存款保險宣導計畫如何有效執行等相關議題，擷集 IADI 之會員機構及學者專家經驗與建議，並納入歷年相關文獻重點，研訂出核心準則及 11 條輔助準則。茲將相關建議之國際準則草案(Draft Core Principles & Supporting Guidance)陳述如下：

- (一)存保機構應建立民眾及利害關係人的信任。
- (二)存款保險機構應明確訂定主要及次要之宣導對象。
- (三)存款保險機構應整合對存戶具有影響力之資訊，
納入宣導計畫之一環。
- (四)存款保險機構應使用廣泛的宣導工具及宣導媒介，確保
資訊能順暢傳達予宣導對象。
- (五)存款保險機構應就不同之宣導對象族群所欲達成之宣
導效果，有效配置宣導預算。
- (六)存款保險機構可借重外部公關公司之專業及品牌
行銷人才，輔助機構內部專業人員，使宣導效益
最大化。
- (七)存款保險機構應定期進行獨立評估，檢視宣導計
畫執行成效。
- (八)當一國存款保險制度需由全額保障轉換為限額
保障時，應及早進行宣導。
- (九)存款保險機構應防範潛在金融危機，預為研擬金

融危機時之宣導計畫。

(十)要保機構依法應配合宣導存款保險相關資訊。

(十一)有效實務作法：存款保險機構應與金融安全網成員發展結合為策略聯盟，俾確保宣導資訊之一致性及綜效極大化。

四、馬來西亞存款保險經驗-存款保險公眾意識

馬來西亞存款保險公司(Malaysia Deposit Insurance Corporation-MDIC)自 2005 年成立以來即積極宣導存款保險公眾意識，民眾對 MDIC 的觀感及認知，將影響 MDIC 建立公共信心。以 MDIC 的觀點來看，沒有信任則存款大眾對 MDIC 的承諾以及處理問題金融機構的能力會有所懷疑。

因此，MDIC 在宣導民眾存款保險公眾意識上，以讓 MDIC 成功品牌化(MDIC as a brand)為導向，藉由策略性溝通計畫達到目標，更結合其他金融安全網成員的力量發揮綜效。比較特別的是，MDIC 利用企業常用的投資報酬率 (Return on Investment, ROI) 來衡量馬來西亞民眾的存款保險認知度。

以 ROI 來評估民眾存款保險認知度並不是一件容易的事，MDIC 的 ROI 評估分為 2 項，分別考慮量化(quantitative)及質化(qualitative)要素。MDIC 先依量化方式評估 2007 年的宣導計畫成效以後，再來比對民眾認知度指數。而 2007 年 MDIC 存款保險宣導計畫成效的評估，係透過年度全國性消費者問卷作出結論。2007 年年底，馬來西亞民眾存款保險認知度為 15%，比 2006 年年底上昇 2%，但距目標 30%仍有一段距離。而這樣的評估，清楚指出該國存款保險公眾意識之提昇，仍需要更多的資源及努力。

五、非洲各國經驗-民眾存款保險認知

本次參加研討會議的非洲國家均相當重視宣導民眾存款保險，仍而卻普遍面臨預算不足以及人力不夠的問題，以至於無法有效提高民眾之存款保險公眾意識。

肆、心得

建立存款保險制度之宗旨在保障存款人權益，並維護金融秩序，但為避免道德風險發生，多訂有最高保額。完善的存款保險保障及最高保額，為建立有效存款保險機制之必要條件。存款保額額度過低將影響民眾信心，惟如存款保額額度過高，雖可提高弱質金融機構經營競爭上的優勢，但容易使存款人疏於慎選往來金融機構，而喪失市場制裁力量。而當面臨系統性金融危機時，為穩定金融及社會大眾信心時，則多數國家採取全額保障措施，此由美國次貸風暴所引發之全球金融危機中得到印證，如愛爾蘭及德國等多個歐洲國家均紛紛宣布採取全額保障，就連我國亦基於相同考量採取預防性之臨時性全額保障措施到 2009 年 12 月 31 日。然此類措施是否會引起道德危機，或各國所採相關抑制金融機構之道德風險機制是否適足，卻是值得各國存款保險機構後續密切觀察。

本次會議之另一主題為分享各國如何提高存款保險公眾意識。存款保險機構藉由提供保障，保護銀行消費者，建立公眾信心，故公眾意識係有效存款保險機制之要件。惟有充分瞭解存款保險制度之民眾較不受市場謠言影響，進而可防範存戶恐慌，減低擠兌機會。整體而言，透過宣導可降低大眾恐懼，建制存款保險機制之公信力，另並藉由發展存款保險及金融教育，以利強化消費者信心及金融素養(financial literacy)之建立，進而提昇金融穩定。因此，提昇存款保險之公共意識為存款保險制度之核心發展目標。

伍、建議

一、定期審閱存款保險保障額度

本次研討會中多個非洲國家表示，存款保險最高保額因為受通貨膨脹及價格波動所影響，存款保險提供之最高保額兌換美元後，最高保額的實質價值逐年下降，面臨保障力不足的問題。非洲各國對民眾之說法為美金係外幣，一般民眾於本國並非使用美金交易，故對民眾不會造成重大影響。但實際卻致力於提高最高保額保障，以為小額存款戶提升保障。

以奈及利亞存款保險公司執行董事 Prof. Peter N. Umoh 則建議存款保險公司應定期視整體經濟狀況、金融體系狀況、國民所得及通貨膨脹建議調整最高保額。依據美國 2005 年聯邦存款保險改革法，最高存款保額可根據綜合物價指數來衡量通貨膨脹情況，每五年審閱最高存款保額，並據以調整。過去本公司為能完善存款保險機制及功能積極修正存款保險條例，以強化要保機構之風險控管，並適時調高存款保險保障。未來若再次修正存保條例，應進一步將定期審閱存款保險保障範圍乙節納入存保條例，以確保提供民眾適足之保障。

二、存款保險宣導計畫重點-全額保障轉限額保障

有鑑於當前國際金融情勢動盪不安，各國為避免系統性風險，紛紛擴大存款保障範圍至全額保障。同樣地，我國基於強化存款人信心及金融機構體質，並促使金融市場健康永續發展，宣佈至 98 年 12 月 31 日前存款人之存款受全額保障。

全額保障制度可穩定金融體系、強化存款人信心，然而，全額保障制度不宜長久實施以增加金融機構之道德風險及影響金融市場紀律；在此期間，亦不宜過度積極宣導全額保障制度

之實施。惟全額保障於階段性之過渡功能完成後，終將視金融安全及穩定程度以及未來金融發展前景，回歸限額賠付機制。全額保障轉換為限額保障之成功與否，大眾信心為重要影響因素，故轉換過程中建議強化對大眾之宣導，並同時提供金融機構、存戶及債權人正確理念，以避免大眾對其權益保障範圍有所混淆，建議宣導項目應包含保額、保障項目、轉換方式、費率以及應預早開始宣導。

三、研議採用 ROI 評估本公司存款保險宣導計畫效益

民眾存款保險公眾意識之宣導及提昇乃長期及持續性的重要工作，本公司現行宣導計畫係以固定預算辦理存款保險宣導計畫，以及積極與金融安全網成員合作宣導民眾存款保險公眾意識以發揮綜效。倘參酌馬來西亞存款保險公司以 ROI 衡量存款保險宣導計畫成效，將宣導計畫費用即為投資成本，透過前後年比較民眾認知度指數之比較，並將民眾認知度指數之差異代表投資效益，據以作為下年度宣導計畫預算及資源分配之參考標準，使預算之編列及宣導效益能以更量化之方式評估。本公司可參考相關作法，能以量化及系統化方式評估民眾認知度，進而機動調整宣導計畫重點及資源分配，以強化宣導效益及存款保險公眾意識。

¹ The Deposit Insurance Reform Act of 2005 ,2006 年由美國布希總統頒布。

²美國存款保險最高保障已經有25年沒有調整， 此法通過後，退休帳戶之最高保險水準已提高到 25萬美元，一般存戶仍維持為10萬美金。至2011年，FDIC(及NCUA)方會視物價狀況再行調整某些帳戶之最高保額。

³肯亞存保制度係由肯亞央行(亦為監理機構)直接負責其運作，未設立獨立機構。

附錄

- 一、 存款保險公眾意識-中央存款保險公司台灣經驗簡報資料
- 二、 Public Awareness of Deposit Insurance Systems
Discussion Paper (Draft)
- 三、 Deposit Insurance Coverage Discussion Paper (Draft)