

行政院及所屬各機關出國報告  
(出國類別:會議)

## 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

服務機關:中央存款保險公司  
出國人職稱及姓名:主任:范以端  
                            副處長:陳冠榮  
                            副科長:蘇席儀  
                            中級辦事員:周孟萱  
出國地點:瑞士巴賽爾  
出國期間:98年9月18日至9月26日  
報告日期:98年12月

## 目 錄

壹、	序言 .....	2
貳、	研討會重要內容 .....	3
一、	開幕致詞 .....	3
二、	專題演講 .....	3
三、	核心原則在金融穩定中所扮演之角色.....	4
四、	有效存款保險制度核心原則之發展背景.....	5
五、	專題演講 .....	9
六、	核心原則小組座談會(第一場).....	13
七、	核心原則小組座談會(第二場).....	27
八、	核心原則小組座談會(第三場).....	38
九、	核心原則實施評量與未來挑戰.....	48
參、	結論及心得 .....	58

## 參加國際存款保險機構協會有效存款保險核心原則研討會摘要報告

### 壹、 序言

國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)自2002年5月成立，目前有75個會員，包括54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、歐洲重建開發銀行及東南亞國家中央銀行總裁聯合會(SEACEN)等。中央存款保險公司(以下簡稱中央存保公司)自2002年5月加入該IADI成為創始會員迄今，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，歷年來參與擬訂IADI各項政策、領導制定及發布國際準則，可謂成果豐碩。本次IADI第八屆全球年會暨國際研討會於瑞士巴塞爾國際清算銀行舉行。本公司由國際關係暨研究室主任范以端、副處長陳冠榮、蘇席儀、周孟萱等一行四人與會，參與各項工作會議及國際研討會，會議活動期間自2008年9月20日至9月24日。

2008年IADI第八屆國際研討會主題為「國際存款保險機構協會有效存款保險制度核心原則」，本次研討會與會者係來自世界各國存款保險機構、中央銀行、監理機關共約220人，研討會內容詳實，獲得與會者之熱烈迴響。此行與聞國際金融高階領導者及國際金融組織之專業意見，深具意義，對於我國存款保險制度與國際接軌，促進各國交流與合作，成效卓著。茲將本次國際研討會重點內容摘述如后，俾供經驗交流及分享。

## 貳、 研討會重要內容

### 一、 開幕致詞

由IADI主席Martin Gruenberg及金融穩定機構主席Josef Tošovský開幕致詞。

金融穩定論壇於2008年4月7日發表報告，對於國際金融危機，認為有必要制定一套有效的存款保險機制，報告中述及監理機關應建立有效存款保險準則，各國因國情不同可以建立適合其國情之存款保險體系，但應符合存款保險準則的精神。

IADI於2008年2月即發展出有效存款保險核心準則，2008年7月國際存保機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)準則小組與巴賽爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS )合作共同發展出核心準則，並個別向其所屬之組織提出報告，並經其審查。

2009年6月上開共同發展之核心準則經由IADI及BCBS審查通過並發布，金融穩定委員會(Financial Stability Board, FSB)並將其列為該會所認同之國際準則。其主要內容包括儘早辨識及介入不良金融機構、管理不良金融機構、有效處理不良金融機構、跨國監理及全額保障轉限額保障等議題。

### 二、 專題演講

主講人:BCBS 主席 Nout Wellink

#### (一)核心準則之必要性

2007年北岩銀行事件後，有人質疑存保的保障額度太低、理賠速度太慢，以至於無法防止銀行出現擠兌。2008年金融危機，其嚴重程度不下於1930年代的大蕭條，因此各國政府不得不提高存款保險最高保額，甚至提供全額保障，以維持金融安定。存款保險制度必需與金融安全網之其他監理機構，共同採取行動，如提供流動性或注資至金

融機構以維持金融安定。

有效存款保險核心準則為非強制性之措施，各國主管機關可視其國內情況適度調整，以達成建置有效存款保險制度之目的。因此有效存款保險核心準則，可作為主管機關衡量其國內存款保險制度之準繩，亦可作為各國存款保險組織自我評量之依據。

## **(二)存保制度未來之挑戰**

1. 如何決定適當的保額，保額太高會有道德風險，存款人存款時不會管銀行營運之良窳，而喪失市場制裁的力量。但前一陣子為了對抗金融危機，各國紛紛提高存款保險最高保額，甚至提供全額保障，以保障存款人並維持金融安定，惟金融一旦恢復穩定則應恢復限額保障，以免道德風險。
2. 如何解決存款保險跨國性議題，許多銀行已跨國經營，但金融安全網仍然僅限於國內，因此在金融危機發生時，跨國合作是必要的。

## **三、 核心原則在金融穩定中所扮演之角色**

**主講人:FSB 顧問 Eva Hupkes**

由過去發生之金融危機顯示，建立存款保險制度可有效保護存款人並維持公眾信心。但此次的金融危機顯示現行之存款保險制度仍有其侷限，並衍生跨國性處理之困難。

金融安全網係由最後融通者之中央銀行，審慎監理之監理機關，安排退場之存保機構所組成，並以儘早干預之方式處理問題金融機構。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銀行如何轉為限額保障，以及如何扭轉太大不能倒之政策。而核心原則能提供一個有限但可靠的存保制度，該原則要求確定存款保險之定位及任務，並賦與其足以執行其任務之權力，主管機關應給予存保機構適當但可靠的支持，並迅速而有效的處理問題金融機構。

#### 四、有效存款保險制度核心原則之發展背景

由加拿大存款保險公司 Mr.David Walker 與美國聯邦存款保險公司 Mr.Michael Krimminger 共同主講。

##### (一)發展背景

金融穩定論壇於2008年4月所發布之「提昇金融市場與金融機構抵禦風險能力」報告中指出，近來之金融風暴突顯出有效存款保險機制之重要性，並強調應建置一套各國通用之「有效存款保險制度國際核心原則」，提供各國配合自身的情況廣泛應用。核心原則之發展應與金融安全網之措施緊密結合，包括法規及監理機制、停業金融機構之清理程序等。

基此，BCBS及IADI於2008年7月決議合作發展國際間所接受之「有效存款保險制度核心原則」，其係以IADI於2008年2月發布之「有效存款保險制度核心原則」為基礎，並責成工作小組，由其成員各自陳報所屬之國際組織，以完成審查及核准程序。2009年6月，BCBS與IADI核准並正式發布這份共同發展核心原則。

##### (二)目標與研究方法

###### 1. 核心原則之三項主要目標：

- (1)加強存款保險制度的有效性，期能助益金融穩定。
- (2)廣泛反映並適用於各國國情、法規環境。
- (3)強調存款保險之實務經驗，以期作為實務之指引。

###### 2. 核心原則之研究方法與資料來源：

- (1)研析IADI 2002年至2009年之研究與準則報告等文獻。
- (2)與BCBS進行研討。
- (3)2005年亞太經濟合作會議政策會談中有關存款保險的部分。
- (4)2001年金融穩定論壇之存款保險工作小組意見。

### (三)核心原則之先決條件

當一國金融體系及法制環境較為健全時，存款保險制度之建立與改革亦較易成功。因此，有效之存款保險機制需植基於以下之外部因素及先決條件：持續評估經濟及金融體系狀況，金融安全網各機構之健全治理，審慎的法規及監理，以及完善發展之法制基礎、會計及揭露制度。

當現行條件未盡理想時，找出該等未符條件之處相當重要，如應採取必要措施改善前開狀況，該等措施於存款保險制度設立前或改革前或同步進行為宜。

### (四) 有效存款保險制度核心原則

#### 1. 核心原則 1—公共政策目標

設計存款保險制度或改革現行存款保險制度之首要步驟為確立欲達成之公共政策目標。公共政策目標應予正式明定，並妥善整合於存款保險制度之設計中。存款保險制度主要公共政策目標為促進金融體系之安定及保障存戶。

#### 2. 核心原則 2—降低道德風險

存款保險制度應予適當設計並透過金融安全網相關要件之配合，以確保降低道德風險。

#### 3. 核心原則 3—存保機構之職權

存保機構之職權必須明確，且需正式載明，俾能權責相符，並確保與預期之公共政策目標達成一致性。

#### 4. 核心原則 4—存保機構之權能

存保機構應具備所有足使其履行職務之權能，且應正式載明。所有存保機構應具備籌措賠付資金、訂定保險契約、制訂內部營運預算及相關程序，以及可即時取得正確資訊以確保其即時履行其對存款人之責任等權限。

#### 5. 核心原則 5—存保機構之治理

存款保險機制必須運作獨立、透明、負責任、不受政界與業界之不當干預。

#### 6. 核心原則 6—金融安全網各機構之相互關係

存保機構與其他金融安全網間應持續性或針對特別金融機構，建立緊密之協調合作及資訊交流機制，且所交流之資訊應迅速、正確，並適時注意保密性。金融安全網資訊分享及協調機制應明文規定。

#### 7. 核心原則 7—跨國議題

屬於不同管轄權之存保機構間、或存保機構與國外金融安全網成員間之資訊交流應予保密。當地主國對國外分行亦提供存款保險保障時，則應事前明定由何者存保機構進行賠付。倘母國已提供存款保險時，應於決定保費時予以承認(recognized)。

#### 8. 核心原則 8—強制投保

存款保險制度宜採強制投保以避免逆選擇。

#### 9. 核心原則 9—保障範圍及額度

要保存款之定義應以法律或契約訂之。在制度設計上，最高保額應採限額且易於確認，並應能充分保障大多數存戶、符合存款保險機制之政策目標及與存款保險機制之設計達成一致性。

#### 10. 核心原則 10—由全額保障轉換為限額保障

一國如擬將存款保險制度由全額保障轉換為限額保障，或擬修正已施行之全額保障制度，則應於環境許可時儘速進行轉換相關工作。倘全額保障實施期間過長，將產生一些負面影響，其中最明顯者係增加道德風險。轉換期間，政策制定者應特別注意社會大眾的態度及期望。

#### 11. 核心原則 11—存保資金之籌措

存款保險制度應具備完善之資金籌措機制，以確保能即時賠付存款人，其中應包括於必要時取得備援流動資金。由於要保機



構及其客戶均可由有效之存款保險制度中受益，故存款保險之成本主要應由要保機構支付。無論是採事前累積、事後攤派或混合制累積基金之存款保險制度，於施行風險差別費率機制時，其計算標準應對所有要保機構公開。存保機構並應具有足夠之資源，以妥善執行管理風險費率機制。

#### 12. 核心原則 12—存款保險制度之公眾意識

為有效落實存款保險制度功能，存保機構有必要持續向社會大眾進行宣導，使其清楚明瞭存款保險之保障範圍及限制。

#### 13. 核心原則 13—法律保障

存保機構及所屬員工，於依法且善盡善良管理人職責執行公務時，應具備免於民、刑法訴訟之保障。該等人員應遵循利益迴避原則(conflict of interest rules)及行為準則(code of conduct)，以確保公務之負責執行。法律保障應明訂於相關法律及管理準則中，並應自動適用。另若涉及訴訟成本時，亦應涵蓋於法律保障內。

#### 14. 核心原則 14—對倒閉銀行應究責人員之處理

存保機構與金融安全網其他成員，應具備對倒閉銀行之應究責人員進行訴追之權力。

#### 15. 核心原則 15—及早偵測、立即糾正及處理措施

存保機構應為金融安全網之一環，共同對問題金融機構採取及早偵測、立即糾正及處理等各項監理措施。決定一家金融機構是否已列入或即將列入問題機構之時機應及早，且應建基於明確之啟動標準上，並由運作獨立之金融安全網權責機構執行之。

#### 16. 核心原則 16—有效之處理程序

有效之停業金融機構處理程序應使存保機構能妥善履行其保險責任，包括：確保存款人能即時、正確且公平地獲得理賠、儘量降低處理成本及對市場之干擾、倒閉銀行資產回收金額最

高，以及透過追究過失或犯罪經營者之法律責任以強化市場紀律等。另應賦予存保機構與其他金融安全網成員建置彈性處理機制之權限，透過促成適當對象購買倒閉銀行之資產與承受其債務之方式，維持金融機構重要中介功能(如提供存戶資金提領不中斷及維持金融機構之清算與支付功能)。

#### 17. 核心原則 17—對存款人之賠付

存款保險制度應能使存款人於金融機構倒閉後立即取得理賠款。因此，存保機構在金融機構倒閉前應被充分告知，俾能完善準備及時進行賠付。存款人應具有在最高保額內獲得賠付之權利，且應瞭解何時辦理賠付及賠付程序等相關訊息。

#### 18. 核心原則 18—資產回收

存保機構應就倒閉銀行資產處理回收款項參與分配，倒閉銀行之資產管理及回收程序(由存保機構或其他團體執行之)，應基於商業考量及經濟利益訂定處理原則。

### (五)未來發展

目前正在進行有關核心原則應用方法論(Core Principle Methodology)之研究，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 年底完成初步報告。

## 五、 專題演講

**主講人：國際清算銀行總經理 MR.Jaime Caruana**

### (一)本次金融危機—一個實際的考驗

首先，MR.Jaime Caruana提到三年前他首次應邀參與IADI活動時的演說，並感嘆金融環境變化之大，該次演說中曾提出全球金融市場兩大有助於金融穩定之重大變革：金融機構風險管理實務的成長，以及新興市場國家債務管理的進步，然而時至今日，僅第二個論點符合現況，健全的新興市場於本次金融風暴中確實是重要的穩定因素之

一。第一個論點則不盡正確，成熟金融市場的彈性遠比預期的脆弱，現行的風險管理架構無法妥善處理過度的槓桿運用與風險承受，監理機制與市場法則也都無法避免此次危機，市場效率和自我穩定的能力都低於之前的預期。

到底是哪理出錯了？Mr.Jaime Caruana認為不需要特別誇大金融相關模型的不足，雖然確實有些模型是錯的，或尚需改善，但他認為主要的問題還是出在管理失效，以及現行的工具無法有效處理未預期的事件。

## (二)存款保險與金融穩定

這次金融風暴習得教訓有哪些？其一是存款保險的重要性，這次的危機顯示金融保險與金融穩定高度相關，當金融環境的壓力上升時，具備適當的存款保險機制變得不可或缺，它可以穩定信心，降低恐慌造成的連鎖反應，以及避免經濟體系過度保守。不過存款保險機制必須於經濟狀況穩定的時候就事先建置好，畢竟一旦問題發生，往往來不及改善，像是這次的金融危機中，便有許多國家被迫莽撞且未經妥善溝通合作，就擴大存款保障範圍。

從這個觀點來看，最近完成的有效存款保險核心原則，就是一個重大的成就。IADI與BCBS的此項合作，證明官方單位可以共同提供高品質、經過審慎思考且密切相關之服務。

這套新的核心原則也對金融穩定貢獻卓越，透過適當的存款保險機制，可以加強公眾的信心，降低系統性風險，避免道德風險與提昇市場效率，亦可降低未來危機的發生機率與嚴重程度。此外，核心原則也能幫助我們處理本次金融危機突顯的存款保險新挑戰，包括顯性(explicit)與隱性(implicit)存保機制策略的調整，以及大型金融機構處理模式，尤其在跨國銀行處理方面。針對此問題，巴塞爾委員會跨國銀行處理小組最近的研究中，便針對跨國之問題金融機構處理提出10項關鍵的建議，並指出各國應具備特殊處理制度，以確保跨國要保存

款能立即支付，降低道德風險問題。

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議題，包括改善特定金融機構不適當的風險管理與監管標準、以及如何正確評估金融穩定度，重要金融機構與實際經濟狀況之間的相關性等。

### (三)持續推動制度再造

持續推動制度再造不僅對存款保險很重要，對金融法規與監理制度亦然。制度再造可以協助解決法規與監理架構中的不足之處，亦可在確保市場正確發展的前提下，找出降低系統性風險之方法。故而國際清算銀行一直致力於研究更完善之金融法規，並針對本次金融危機突顯的監理弱點迅速的提供了相關的原則與建議。

今年九月初，27國金融監理單位與央行在巴塞爾之會議，決議採行一組綜合指標來強化銀行法規、監理以及風險管理，以期達到下列六項目標：

1. 提昇銀行資本品質與標準。
2. 募資活動依全球流動性標準辦理。
3. 實施逆景氣循環資本緩衝機制。
4. 更清楚的定義出單一機構對系統風險的影響。
5. 確保資本需求有徹底且廣泛的分級定義。
6. 提供足夠時間供特別措施之轉換，以免阻礙目前的金融復甦。

銀行領域外之金融法規也有進展。2009年9月中FSB在巴黎的會議，檢視了國際間法規改善計畫的實行狀況，並得到各方面都發展迅速的結論。例如，國際間已針對「大到不能倒」的金融機構可能引發的道德風險採取諸多防範措施、加強跨國合作、許多國際標準與會計準則都已修正等，這些也是IADI以及BIS下各單位正在進行的工作。

這些制度再造有兩個好處：降低不確定性以及修復並強化金融體系，然而，Mr. Jaime Caruans強調，我們並不能以此自滿，這些進行

中的制度再造，仍然有很長的路要走，許多新的風險會陸續產生，像是金融市場的持續反彈很會降低某些制度再造所產生的刺激效果等。忽略這些風險很可能造成嚴重的問題，畢竟促使經濟復甦的原因還不清楚，目前金融體系仍然需要密切注意。

金融體系必須要轉變為更具彈性，並足以應付像這次複雜的金融壓力。處理這類金融壓力困難度高且費時甚鉅，因其涉及範圍廣泛，諸如金融機構重整、資產負債表之修正、企業模型改良等，且需實質經濟面配合對槓桿應用與過度融資提出具體的調整方案。這類調整需要時間以及政策的配合，而且轉換期間不論是金融體系或是實質經濟都會面臨巨大的不穩定與倒退的危機。這個過程中，若缺乏良好的退場策略時，很容易出現政策錯誤，需要各國特別關注。

#### **(四)法令、政策與執行三者並重**

持續的改善金融法規很重要，然而僅有法令改善是不足的。本次全球金融危機對許多資本法規相似的國家，有截然不同的影響，某些金融體系幾乎沒有損傷，而其他國家卻幾近崩潰。

原因之一是不同國家的法規強制力不同。制定了適當的法規，卻沒有搭配前瞻性的實施與適當的強制力，將無法發揮效果。好的法規必須要有好的監理來支援，且需具備高度的公信力與即時執行力。為確保效果，監理者必須具備法律授權及適當工具以發揮效果。

法規也必須搭配良好的總體經濟政策，這些政策必須在經濟成長的時候，主動的降低過度的金融槓桿以及資產泡沫，否則只依靠法令不但可能阻礙創新，應可能反而自我損傷。整體而言，總體經濟政策架構必須要防止金融無節制的發展，這是減少一連串的盛極而衰循環的關鍵。舉例來說，貨幣政策目標可以訂為不論物價穩定與否，均需對抗極度的信用擴張與資產價值膨脹。同樣的，政策亦可要求平時就要節制財政支出，除可緩和景氣過度發展，平日節省之公債額度還能於不景氣時提供調動的空間。

雖然政府不應當主導經濟復甦，但仍需以長期的角度審視目前的例外政策，並事前充分計畫要如何收回這些政策，這也就是所謂的退場策略。這個問題也與存款保險息息相關，本次金融危機中，許多國家匆忙提出的存款保障特殊處理方案，均缺乏跨國協商作為基礎。這些臨時性方案必須在考量與其他國家關係之前提下慢慢的退場，這並不是說所有的國家都要有相同的時程安排，而是必須事前充分溝通國際合作事宜，並且採取一致性的原則。

### **(五)結語**

除了瞭解各官方組織為了因應本次危機提出的眾多方案外，確實的履行也是必要的。建立審慎的標準與監理指導原則只是第一步，下一步便是如何在國際合作的架構下，實行這些標準與指導原則。

最後，Mr. Jaime Caruana再度強調監理單位間的合作與資訊分享之重要性，並再次對IADI、巴塞爾理事會以及FSB籌劃本次的會議，表達高度的感謝。

## **六、 核心原則小組座談會(第一場)**

本場次由日本存款保險公司副理事長 Mr. Mutsuo Hatano 主持，並與加拿大存款保險公司執行長 Mr. Guy Saint-Pierre、本公司國際關係暨研究室代理主任 Ms. Yvonne Fan、辛巴威存款保險基金執行長 Mr. John Chikura，和美國聯邦存款保險公司副主席代理人 Ms. Barbara Ryan 共同針對有效存款保險核心原則的前四項進行與談。

### **(一) 加拿大存款保險公司執行長 Mr. Guy Saint-Pierre**

#### **1.核心原則 1—公共政策目標**

##### **(1)核心原則內容**

設計存款保險制度或改革現行存款保險制度之首要步驟為確立欲達成之公共政策目標。公共政策目標應予正式明定，並妥善整合納入於存款保險制度之設計中。存款保險

制度主要公共政策目標為促進金融體系之安定及保障存戶。

## (2)核心原則輔助說明

- A.公共政策一般涵蓋目標之選定及在特定範疇內達成上開目標之方式。公共政策目標係公共政策之一環，且通常隱含正式及非正式政策意涵，並提供政策目的與重點。公共政策目標應正式載明，例如透過法規明定或記載於法規之序文中。
- B.存款保險之主要保障對象，係將資金存放於金融機構卻無法獲知其風險及是否可能發生倒閉狀況之存戶(如一般小額存款人及小型企業存款人)。存保制度之公共政策目標亦應對亟需保障且無法負擔任何損失之存戶提供保障。
- C.上開係存款保險制度中最重要且經常予以採用之公共政策目標，其他的目標尚涵蓋提供銀行體系發生倒閉案時所生成本之資金融通機制、透過降低金融體系競爭障礙以提昇金融部門之競爭、加速引導全額保障轉換為限額保障等。

## 2.核心原則 1 之應用

### (1)主要公共政策目標

綜觀全球各存保機構主要公共政策目標，無非維護金融安定及保護存款人，維護金融安定之目標包含預防銀行擠兌、快速理賠、維持存保機構良好信譽及有秩序地處理倒閉銀行，至於保護存款人方面則包含社會責任及保護弱勢的小額存款人；金融風暴前，各國存保公共政策目標著重於保護小額存款人，意即藉由有限的存款保障金額、保險範圍以及共保制度，保障大多數金融專業有限且資訊取得不易之小額存款人，並由大額存款人如機構法人扮演市場

監督者的角色。金融風暴發生以來，存保公共政策側重於維持金融安定，透過提高保額及取消共保制度，以預防體質較弱之金融機構發生大筆存款流失或擠兌情形。

## (2) 公共政策目標與職權

各國依據所確立之公共政策目標賦予存保機構各項職權，過去多數存保機構僅負責理賠，現在部分存保機構擴大職權，還需負責監控要保機構及處理倒閉銀行，甚至於金融風暴時期，存保機構需負責擔保放款(如加拿大及美國)、管理全額保障(如馬來西亞)、處理非銀行之金融機構倒閉(如美國)，以及依內閣指示採任何必要之措施以維護金融安定(如加拿大)。

## (3) 公共政策目標—以加拿大為例

- A. 對存款人部分或所有之存款損失提供保障。
- B. 促進金融體系之穩定。
- C. 基於維護要保機構存款人之利益追求上開兩項目標，並致力控制加拿大存保公司之損失降至最低。

## 3. 核心原則 2—降低道德風險

### (1) 核心原則內容

存款保險制度應予適當設計並透過金融安全網相關要件之配合，以確保降低道德風險。

### (2) 核心原則輔助說明

- A. 當金融機構獲得保障時，會產生過度承擔風險之誘因，發生道德風險。舉例而言，當金融機構之存戶及其他債權人獲得保障或相信其將獲得保障而不致發生損失或政府不允許金融機構倒閉時，該等風險行為較可能發生。
- B. 存款保險制度之要項如最高保額、不保存款項目、實施風險差別費率降低道德風險等均應適當設計。



C.除建置存款保險制度外，尚可透過金融安全網強化個別銀行之公司治理及健全之風險管理、有效之市場紀律、堅實之法規及審慎監理等，併同降低道德風險。

#### 4.核心原則 2 之應用

##### (1)降低道德風險方法

根據 2001 金融穩定論壇所提之報告，降低道德風險可藉由三種方式包含良好之公司治理(corporate governance)、市場紀律(market discipline)及監理紀律(regulatory discipline)。良好之公司治理包含風險管理、合宜之薪酬制度、內部稽核及控制、資深管理團隊及董事會之監督管理；在限額保障制度下，由未受完全存款保障之存款人及其他債權人可發揮市場紀律之功能，此包含限額保障、次順位債券及共保制度之存保機制設計；監理紀律之發揮需包含限額保障、風險差別費率、部分存保機構可行使監理權或風險控管權、早期干預措施及存保政策宣導之設計。

##### (2)降低道德風險—以加拿大為例

為減低道德風險，加拿大存保公司採行下列措施：場外風險監控、風險差別費率制度，並可要求要保機構提供必要資訊、針對問題銀行進行風險評估測試、可取消要保機構資格、可向銀行主管機構申請關閉問題銀行，以及對倒閉銀行不法人員(包含管理階層及董事)追究法律責任。

#### (二) 本公司國際關係暨研究室代理主任 Ms. Yvonne Fan

##### 1.核心原則 3—存保機構之職權(Mandates)

存保機構之職權必須明確，且需正式載明，俾能權責相符，並確保與預期之公共政策目標達成一致性。

##### 2.核心原則 4：存保機構之權能(Powers)

存保機構應具備所有足使其履行職務之權能，且應正式載

明。所有存保機構應具備籌措賠付資金、訂定保險契約、制訂內部營運預算及相關程序，以及可即時取得正確資訊以確保其即時履行其對存款人之責任等權限。

### 3.核心原則輔助說明

組織之權能包括正式之指令及聲明；沒有任何單一或一套職權得以適合所有存保機構。有些存保機構職權有限，只負責掌理理賠(俗稱「賠付者」，pay box)，有些具有很大的職權得以控制承保風險，有些則介於二者之間。

「賠付者」型之存保機構，僅於金融機構倒閉時賠付存款戶，並未具備審慎監理或干預之權力。然而，賠付仍需具備適當之法律權限，並能取得存款資訊與適足之資金，俾能於金融機構倒閉時，迅速賠付要保存款。

具備控制承保風險權力之存保機構則需具備更多之權能，包括金融機構加入及退出存款保險准駁之權力、評估及管理要保機構風險之能力、執行檢查或具備要求進行檢查之權力。部分存保機構甚至可對問題金融機構提供財務協助。

### 4.核心原則 3 和 4 之應用

#### (1)賠付者、較大職權賠付者及風險控管者

此 3 種基本存款保險制度之差異源自於職權及所賦予之權能不同，單純作為「賠付者」之存保機構通常具備三種基本功能：收取保費、管理存保基金及辦理賠付。另採職權較大賠付者之存保機構(pay-box with extended powers systems)，除上述賠付者應有之職權外，在問題要保機構及倒閉要保機構之處理上亦扮演重要的角色，並擁有某種程度風險管理及監理權限。採風險最小化制度之存保機構(或稱風險管控者)具備管理承保風險之權責，並負責促進金融穩定。其職責及權限包括直接干預、對會員機構之監控及

處理倒閉要保機構等。

## (2) 金融危機發生前之存保制度整合現象

存款保險之全球性整合項目為存保機構之公共政策目標。最常見之目標為保護存款人及促進金融穩定，但並未限制存保機構採用更廣泛的目標，包括強化有秩序地處理倒閉金融機構、提升大眾對金融體系的信心、預防危機、保護支付系統、管理過去金融危機留下之相關資產、為健全風險管理提供誘因、確保所有銀行分擔處理個別機構倒閉及金融危機之成本、以及致力於減少金融犯罪等。另一項全球性整合項目為迅速辦理賠付，由於存款人普遍期望能獲得更快的理賠，故及時辦理賠付係有效建立公眾對存款保險制度信心之重要關鍵。其中在法律面或經濟狀況(如取得存款人之資訊、有效處理要保機構之能力及在清理期間出售資產的能力等)之配合亦極為重要。儘管各國均認同賠付存款人之重要性，存保機構之理賠時程仍存有重大差異，範圍從幾天至數年不等。影響理賠時間的因素，包括銀行存款紀錄的品質、存保機構被通知機構倒閉及可取得資料的時間點、存保機構之運作機制及能力、以及該國之法律與會計制度等。各國在非屬銀行業務方面之法律規定(如當地的破產法未必會讓存款人之債權優先於其他人)，亦可能提高取得停業機構存款之複雜度。

## (3) 金融危機發生後存保制度可望整合現象

### A. 職權

如前所述，不同顯性存款保險制度之具體職權在各國之間存有顯著差異，從僅能對倒閉機構之存款人進行賠付(paybox)的權力，到擁有包括風險評估、風險管理、處理倒閉及直接監理等較大的權力。賦予存保機構除賠付外更

多的責任與權力似乎有增長趨勢，該趨勢促使存保制度建置風險評估模型，並賦予存保機構更大權責，如檢查會員銀行、風險評估及干預，以及處理問題及倒閉機構等。有關處理問題及倒閉機構乙項，存保機構之權限可涵蓋決定妥適的處理方法(如直接清算或採用購買與承受交易)，並有半數存保機構具有檢查會員銀行的權力。

#### B. 資金籌措

有關存保基金之籌措與管理等項目業已出現整合趨勢，惟仍有進一步之整合空間。在 2004 年底，有 84% 的存保機構採事前籌資機制，但 2008 年的調查則顯示已有 93% 的存保機構採事前籌資機制，且其中所有 2003 年之後新設之存保機構均採該籌措機制。然仍有部分採事後籌資機制之存保制度(多在歐洲)有待進一步整合。

各存保機構之資金來源廣泛，包括政府撥款、徵收款(levies)、向會員銀行收取保險費、政府/市場借款，以及各項方法之組合。大多數存保制度(事前)徵收保險費以充足基金，但仍保有在必要時向會員銀行徵收特別費用的權力。已開發國家的存款保險制度主要係向參加銀行收取費用，而平均國民所得相對較低的國家則傾向倚靠共同(政府/民間)之資金來源。多數顯性存款保險制度為因應流動性需要，可直接從政府、會員機構或資本市場取得緊急資金來源。保費計收通常為固定費率基礎，惟差別費率已漸趨盛行。大部分採賠付者型態之存保機構均能以借貸方式獲得流動性資源挹注(可能有臨時性之需求及特別的規範限制)，只有一半採賠付者制度之存保機構有權決定籌措存款保險基金之方式，特別是徵收保費之條件。

#### (4) 結論

不管何種存款保險型態，大多數管理上均屬於強制投保，此有助於避免逆選擇情況產生。然而，大部分風險控管者有權決定金融機構能否加入存款保險，有權核准或終止金融機構之會員資格，此反應風險最小化制度之存保機構權責相符。此外，風險控管者有權決定處理問題金融機構之方法，採賠付者存款保險制度者就無相關權責。不同於另外兩種類型的存保機構，風險控管者係依照成本最小化的原則並配合不同的清理方式來處理倒閉銀行。根據研究顯示，風險控管者通常最能權責相符。無論存保機構之類型為何，充足的資源為有效執行存保機構職能之重要因素。

### (三) 辛巴威存款保險基金執行長 Mr. John Chikura

#### 1. 核心原則 5—存保機構之治理

##### (1) 核心原則內容

存款保險制度必須運作獨立、透明、負責任、不受政界與業界之不當干預。

##### (2) 核心原則輔助說明

治理係導引及監督機構管理之相關資訊、架構及過程，並將影響該機構及其上級單位(指賦予其職權者)或應向其負責之單位之關係。健全治理主要包括運作獨立、負責度(accountability)、透明及適當揭露、廉正(integrity)等四項要素。上開四項要素在健全治理中同等重要，彼此互補。

#### 2. 核心原則 5 之應用

##### (1) 主要構成元素

存保機構之治理主要包含 4 大要素，分別為運作獨立 (Operational Independence)、負責度 (Accountability)、廉正度 (Integrity) 及透明度 (Transparency)。運作獨立為機

構組織對其所賦予之職權，能在不受其他外力不當干預下獨立行使之能力。負責度係指個人及機構應對其作為及達成機構所訂之目標負責。廉正度意涵兩個概念，第一個概念係指個人在執行機構目標時不因個人利益或其他原因有所妥協或讓步。第二個概念係指機構之健全性，存保機構可藉由聘請外部專家擔任治理委員會成員及管理階層，並明訂任期及聘用標準等事項達成。透明度係指存保機構於採取任何行動及決策時，須向權益相關人(Stakeholders)說明或澄清。

## (2) 治理架構

存款保險制度有許多不同設立型態，許多存保機構為獨立的政府機構或國營企業，亦有屬於政府機構的部門或隸屬於中央銀行或監理機關下之部門。另民營存保機構，通常由收受存款機構組成之銀行公會負責。不論何種治理架構，共同架構包括：

- A. 主管機關或其他單位(如立法機關、財政部及銀行公會)賦予存保機構職能對存款保險制度負責。
- B. 治理委員會(如董事會或理事會)。
- C. 存保機構的管理階層。

不論存保機構之型態以及營運方式為公營或民營，應清楚定義及立法明訂存保機構權責。

## (3) 存保機構與金融安全網其他成員之關係

存保機構與主要權益相關人(即存保機構之主管機關、存款人、要保機構及金融安全網其他成員)之關係，可能增加潛在利益衝突、過度影響及干涉該等相關人之領域。為達成獨立自主，並讓存保機構能有效執行職能，必須將受政治、業界或其他形式等不當外力影響所產生之潛在衝突最

小化。同時，存保機構必須履行相關責任，並對其主管機關負責。存保機構應與金融安全網其他成員進行溝通及資訊分享。如此可增加存保機構之效率及效能，以及預防或至少能減低潛在分歧或責任重疊。

#### (4) 治理委員會成員之選任

治理委員會之成員在許多案例係由賦予存保機構職權或存保機構須向其負責的主管機關遴選。存保機構應研訂治理委員會成員應具備之專業能力，以提供有關當局遴選時參考，其次，儘可能交替安排選派以免太多成員職位同時出缺，亦可使治理委員會成員能健全輪替並提高由不同政黨選派代表的可能性。金融穩定論壇於 2001 年推薦治理委員會的成員應接受所謂之「適任 (fit-and-proper) 測試」，以防止重大利益衝突及其獨立性受到不當政治或業界影響。

#### (5) 存保機構訓練、酬勞及績效評估

理想中，所選派之治理委員會成員應具備存款保險和金融服務業的專業知識。但要找到具備前述專業領域經驗之成員並不容易，因此必須提供新成員有關金融業和存款保險等方面之基本訓練。存保機構可為治理委員會新成員建立一套培訓計畫。例如，日本存款保險公司為所有政策委員會新成員提供訓練，且針對總裁（即治理委員會領導人）和副總裁提供更密集的訓練。許多國家支付存保機構治理委員會成員之報酬明顯低於金融服務業相當之職務。但由於存保機構的董事職位常被認為是一種公共服務，因此報酬的高低未必影響合格人選之選定。

個人不願加入存保機構治理委員會的原因，較可能為有關金融業相關業務之利益衝突限制規範(例如：限制持有要

保機構之股票或不容許兼任要保機構之董事)。因此，需確保存保機構在未受不當利益衝突影響與過度嚴格規範二者間取得平衡。例如，存保機構可限制治理委員會成員持有要保機構股票之價值和數目，但並非完全禁止持有。另外，不當的訓練和缺乏法律保障亦可能降低個人加入存保機構治理委員會之意願。

有關個人貢獻度評估可採行的標準有：出席會議狀況、對存保機構善盡管理之責、會議準備充足與否、以及與其他治理委員會成員和管理階層之溝通和互動等項目。存保機構可考慮委聘一獨立顧問協助辦理自我評估作業並驗收成果。

#### (6) 治理委員會及管理階層之任務

制定治理政策方針或章程以明確劃分治理委員會和管理階層的責任乃一最佳實務作法。相關文件可幫助治理委員會成員瞭解其責任和確保履行責任的方法，其中包括治理委員會附屬委員會和管理階層的訓練、功能分派、執行長或其他主管各別的責任、業務管理和職業道德行為規範、高階主管的選派以及管理階層主管之評估。治理政策方針或章程亦須敘明管理階層應如何協治理委員會履行其責任。除章程外，彼此間有效的溝通，亦有助於釐清各自的任務。為對管理階層活動提供適當監督，進而提昇其負責度和廉正度，治理委員會可建立附屬委員會，對人力資源、治理原則、繼任、稽核、風險管理、以及其他事項進行監督。對財務運作複雜（例如基金管理、薪資及契約）之存保機構，審計委員會特別重要，該委員會成員應具備財務知識。風險委員會也很重要，俾確保重大風險（例如承保及財務風險）獲合理及妥善掌控。



#### (7) 稽核及法律保障

外部稽核可確保存保機構之業務是否有效被執行，資產安全是否受到妥適控管。最佳實務作法係將外部稽核和檢查結果提供給治理委員會，而非給管理階層。存保機構也可能考慮將稽核結果對外公開，俾增加對其權益相關人之負責度；但公開相關資料時需考慮資訊的機密性。除定期由外部稽核財務報表和主要業務，存保機構應有一內部稽核功能以評估作業過程及相關控管，包括帳冊和紀錄、符合經濟效益的資源管理及有效的執行業務。

存保機構和其他的安全網成員工作人員在履行職責時，對其決策、作為或不作為，若業秉其善意，則應受法律保障免除民事責任。法律保障應明定於法律和行政程序，且在妥適情況下涵蓋法律費用和賠償。倘無相關保障，治理委員會成員、高階主管和員工可能不願作出對倒閉或問題銀行採取必要干預措施之決策。缺乏法律保障使存保機構決策制定受到外界不當影響之可能性增加，並降低其運作之獨立性。

#### (8) 透明度及充分揭露

存保機構在資訊公開揭露及對第三者敏感資訊之保密二者之間應取得平衡。為確保能謹慎有效執行治理原則，最佳作法或許就是將相關業務對外公開檢視。透明度及揭露亦可強化存保機構健全治理的負責度和廉正度。許多存保機構由於同時也會獲得要保機構和其他安全網成員之機密業務資訊，或本身的機密資訊（例如問題機構名單），倘這類資訊發佈，可能會嚴重地傷害要保機構之競爭力，甚至影響金融穩定。

### (四) 美國聯邦存款保險公司代理副主席 Ms. Barbara Ryan

## 1.核心原則 6—與其他安全網成員之關係

### (1)核心原則內容

存保機構與其他金融安全網間應持續或針對特定金融機構，建立緊密之協調合作及資訊交流機制，且所交流之資訊應迅速、正確，並適時注意保密性。金融安全網資訊分享及協調機制應明文規定。

## 2.核心原則 7—跨國議題

### (1)核心原則內容

屬於不同管轄權之存保機構間、或存保機構與國外金融安全網成員間之資訊交流應予保密。當地主國對國外分行亦提供存款保險保障時，則應事前明定由何者存保機構進行賠付。倘母國已提供存款保險時，應於決定保費時予以承認(recognized)。

## 3.說明及輔助準則

- (1)存保機構與其他金融安全網各機構間之相互合作關係，可視職權或權力範圍而有所不同。當存保機構需負責執行全體金融安全網成員之功能時，其化解潛在衝突最平和之方式為釐清各相關部門間之獨立權責。然而，倘由不同機構共同執行金融安全網之功能時，資訊共享、權責分工及不同功能之協調等，則較為複雜，需明確載明。
- (2)銀行本身、監理機構係提供銀行資訊之主要來源。類等資訊應包括賠付時所具備之必要相關資訊。
- (3)存保機構倘具備控管承保風險之權限時，需能即時取得準確之資訊，俾能充分評估要保機構之財務狀況。對多數存保機構而言，中央銀行亦是提供影響存款保險制度重要金融相關資訊來源。為確保存保機構取得必要之資訊，且不會造成金融機構資料申報之額外負擔，資訊之分享及協調

合作至為重要。

(4)雖然資訊分享可透過非正式管道進行，惟其仍應明訂於法規中，或以簽署合作備忘錄、簽署法律協定或採用前開綜合之方式辦理。前開措施對建構金融安全網成員協調機制具有極大助益。

(5)當處理問題金融機構時，跨國間之存保機構與金融安全網成員緊密之協調機制與資訊分享機制亦相當重要。倘地主國及母國均對國外分行提供存款保險保障，則應事前決定由何者存保機構負責辦理賠付事宜，另可透過訂定雙向/多向協議規範。具有管轄權之存保機構必須確認在賠付過程中充分提供存戶明確及易於瞭解之相關資訊，如最高保額及賠付程序等。

#### 4.核心原則 6 之應用- 與其他安全網成員之關係：以美國為例

「金融安全網」主要應包括審慎之金融監理、中央銀行之最後融通及存款保險制度，金融安全網各機構應密切協調合作及資訊交流，在保密之前提下，該等資訊應即時且正確，此外，前述資訊分享機制應透過法律、瞭解備忘錄或法律協定等方式正式建立。美國金融安全網成員包含：聯邦準備銀行、各州金融監理機構、聯邦存款保險公司、美國財政部、儲貸機構監理局、金融管理局、全國信用合作社管理局、美國商品期貨交易委員會及證券交易委員會。根據聯邦存款保險法(Federal Deposit Insurance Act)，聯邦存款保險公司主要扮演的角色包含對州立案及非會員銀行之監理、所有銀行及儲貸機構之存款保險及擔任問題金融機構之清理人。

#### 5.核心原則 6 之應用- 跨國議題

至於跨國金融機構存款保障，究竟應採母國或(及)地主國存款保障計畫才是適當的政策，係存款保險制度能否有效執

行之重要關鍵，惟通常是依據地主國法令而定。一般而言，存款保險制度關係公共利益，大多數國家均推行強制保險，對於跨國性金融機構參加存款保險資格選擇上，大部分國家採屬地原則，即以當地原則為準，凡在一國境內吸收存款的全體金融機構(包括外國金融機構之分支機構)均在承保範圍，但部分國家本國金融機構在海外之分支機構則排除在外，例如美國、加拿大、日本及韓國。另依據歐盟存款保險指令，銀行母國存款保險制度承保範圍可及於在歐盟之其他國家銀行分支機構，倘母國存保制度已提供指令要求之最低承保範圍，該分行不能再被課予加入地主國存保制度之義務。假如地主國存款保障額度較高或範圍較大，該分行可選擇接受地主國會員資格條件參加地主國存款之差額協議保障。

此外，針對跨國金融機構之存款保障政策，除歐盟係採母國存款保障原則外，其他各國多屬地主國保障原則。其中依美國存款保險門檻立法例，為使存保基金免於因承擔非美國管轄範圍之外國銀行分行所生之風險，爰強制零售性銀行參加存款保險，並需依美國存款保險條例之規定，交付存保公司擔保債券或資產抵押或兩者，其金額及種類應由存保公司定之。另為完善跨國存款人權益保障，跨國銀行之海外分行均應適當揭露係適用母國存款保障計畫或地主國家存款保障計畫或兩者均適用，尤其以參加母國保障制度之情形，更為重要。另亦須告知地主國存款人之存款保障確定金額及當機構倒閉時，如何請求賠付程序等。

## 七、 核心原則小組座談會(第二場)

本場次由匈牙利存款保險基金副總經理Andras Fekete-Györ主

持，並由約旦存款保險公司總經理Mohammed Al-Ja'fari、俄羅斯存款保險機構經理Andrey Pekhterev、馬來西亞存款保險公司經理Wai Keen Lai、墨西哥存款保險機構董事Jorge Chávez-Presa共同與談。

### (一)約旦存款保險公司總經理 Mohammed Al-Ja'fari

#### 1. 核心原則 8--存款保險制度宜採強制投保以避免逆選擇

##### (1)核心原則內容

強制收受存款機構投保，可保障存款人，並分散風險，防止逆選擇，以維持金融安定，故大部分存款保險制度係採取強制投保。

##### (2)核心原則輔助說明

當存款保險制度採取自由投保時，易發生低風險金融機構不願加入，而高風險金融機構較具加入意願之情形，此即為逆選擇。倘要保機構缺乏審慎監理及管理，存保機構將面臨極大之風險。當要保機構非經營傳統業務時(如微型借貸，micro-lending)，或某類信用機構其受監理之方式與既存之要保機構迥異時，上開情形則更顯重要。

政策制定者應確認金融機構是否自動具備要保資格或需提出申請。後者作法對存保機構而言較具彈性，其可設立承保標準藉以控制風險，並可強化金融機構遵循法規標準之程度。類等案例中，尚必須擬定符合承保標準之修正計畫，包括標準細則、程序、時間表，且標準細則必須透明。

要保資格需視各國法律規定狀況而定，部分國家視金融機構經營業務為符合要保資格條件之一，倘該機構經主管機關核准設立並開始營運，存保機構不得拒絕其加入。在此制度下，則由主管機關取代存保機構決定新設立之金融機構是否具有承保資格，惟主管機關應事先與存保機構商議或通知是項申請，使存保機構能辦理新會員加入之相關事宜。同時，

當監理機構撤銷金融機構經營資格時，其要保資格亦應同時終止(倘金融機構係由存保機構終止其要保資格，則相關主管機關應吊銷其營業執照)。

### (3)核心原則之應用

目前世界上大部分存款保險制度係採強制投保制，除上開有逆選擇之不良影響外，強制投保制可使所有的要保機構適用同一監理標準，分散存款保險組織之曝險，進而降低承保風險。

## 3. 核心原則 9--保障範圍及額度

### (1)核心原則內容

要保存款之定義應以法律或契約訂之。在制度設計上，最高保額應採限額且易於確認，並應能充分保障大多數存戶、符合存款保險制度之政策目標及與存款保險制度之設計達成一致性。

### (2)核心原則輔助說明

定義要保存款時，政策制定者應考量不同存款產品(如外幣存款或非本國國民之存款)於存款保險公共政策目標之相對重要性。

保障應設定限額，亦可利用統計等相關資料之檢查，瞭解銀行存款規模分布之狀況，供政策制定者作為客觀之評估工具。例如瞭解存款獲得保障之部分，方能評估保額水準是否適足。最高保額應一體適用於存款保險制度內之全體金融機構。

最高保額應隨時就相關要素，如通貨膨脹程度、實質所得成長情形、新種金融工具之發展狀況等，進行檢視，並瞭解渠等要素對存款規模及存款內容之影響，於必要時予以調整。

### (3)核心原則之應用

存款保險保障範圍及額度之訂定，應以保障存款人並維持金融穩定為政策性目標。

- A. 存款保險保障範圍:應包括所有吸收存款機構，所有類別的非躉售存款，如果有資金外流風險應包含外幣存款，並應將通貨膨脹因素納入考量。
- B. 存款保險最高保額:應參考平均每人平均國內生產毛額、平均每人存款額度、存款結構、存保基金是否充足。最高保額若太高，會有道德風險，而太低則無法保障存款人。
- C. 依IADI調查各國最高保額訂定狀況如下:約有三分之二的存保機構將90%以上之存款人納入保障(樣本數23國)、約有62%的存保機構將保額上限定為低於美金40,000元(樣本數94國)、約有75%的存保機構將保額上限定為每人平均國內生產毛額的4倍以下(樣本數88國)。

#### 4. 核心原則 10--由全額保障轉換為限額保障

##### (1)核心原則內容

一國如擬將存款保險制度由全額保障轉換為限額保障，或擬修正已施行之全額保障制度，則應於環境許可時儘速進行轉換相關工作。倘全額保障實施期間過長，將產生一些負面影響，其中最明顯者係增加道德風險。轉換期間，政策制定者應特別注意社會大眾的態度及期望。

##### (2)核心原則輔助說明

發生金融危機時，部分國家會明確採行全額保障措施，以保護特定銀行存款人甚至其他債權人。在金融情況極端惡化之非常時期，採行上開措施係不可避免，方足以維護國內及國際銀行體系之穩定。

考慮從全額保障轉換為限額保障措施之國家，應比照渠等從欲正式設置存款保險制度者，進行情勢分析(situational

analysis)。採行全額保障轉換為限額保障之國家，必須考量下列三項特別議題：

第一、對存戶或其他債權人之保障將減少，此舉恐引起民眾關注。因此，政策制定者對於民眾之態度及預期應予特別重視。凡資本移動較快速、且(或)訂有區域性整合政策之國家，須考量不同國家之最高保額水準及其他相關政策。

第二、政策制定者應考量銀行籌資建制存款保險之能力。轉換為限額存款保險制度通常需配合修正銀行之保險費率及費用。倘基金規模不足以支應全額保障之成本(特別是發生系統性危機時)，則該成本多由銀行及政府共同負擔；其中後者可自預算資源(如：收取較高稅負)、出售資產及舉債等方式支應。無論在何種狀況下，均應建立一套機制，以確保存款保險制度能於轉換期間或轉換後取得充足之資金。

第三、應考量轉換之速度。一般而言，在一國狀況允許之情況下應儘速完成轉換。部分國家曾於金融危機結束後施行捷進法(fast approach)成功地進行轉換，其條件為金融體系已快速重建且體質健全，並已具備審慎之監理法規、具效能之法律架構、完善之會計與揭露制度等。

至於其他國家中，全額保障之施行亦與金融危機後之銀行重建策略，以及提昇審慎法規與監理、法律架構、會計與揭露等措施相關。上開要素與全額保障施行期間之長短與轉換之速度相關。漸進式轉換(gradual transition)提供銀行較多之時間進行制度變革(如：法制與監理之改革)。此外，漸進式轉換對銀行經營者而言，得以訓練其養成風險管理之文化，並給



予存戶較多時間適應新制度。然而，倘轉換期間過長，其主要缺點為存款人或債權人會質疑政府結束全額保障之決心。此外，全額保障施行期間愈長，愈可能衍生額外之道德風險。

### (3)核心原則之應用

為因應金融危機許多國家暫時採行存款保險全額保障，全額保障期間若太長會增加道德風險，銀行有經營高風險業務之動機，產生弊案損失之機會較高，因此若環境許可應儘速轉換為限額保障。

由全額保障成功轉換為限額保障的先決條件為：穩定的經濟及金融情勢、健全的銀行體系、強而有力的監理制度、完善的存保制度、合作良好的金融安全網等。

## (二)俄羅斯存款保險機構經理 Andrey Pekhterev

### 1. 核心原則 11--存保基金之籌措

#### (1)核心原則內容

存款保險制度應具備完善之基金籌資機制，以確保能即時賠付存款人，其中應包括於必要時取得備援流動資金。由於要保機構及其客戶均可由有效之存款保險制度中受益，故存款保險之成本主要應由要保機構支付。無論是採事前累積、事後攤派或混合制累積基金之存款保險制度，於施行風險差別費率機制時，其計算標準應對所有要保機構公開。存保機構並應具有足夠之資源，以妥善執行管理風險費率機制。

#### (2)核心原則輔助說明

健全之存保基金籌資機制攸關存款保險制度之有效性。

政策制定者可選擇事前累積、事後攤派或混合制之基金籌措機制。

事前累積制係透過累積之方式，提供足以賠付存戶之資金及金融機構倒閉前所發生之費用。其來源主要為要保機構之

捐贈、保費及其他等。當經濟狀況穩定、金融機構較少倒閉時，基金較易累積，此可彌補經濟狀況不佳、金融機構倒閉案較多，並減少籌資之順景氣循環效應。事前累積制之施行可減少金融危機時動用公共資金支應之機會。凡採取事前訂定存保基金特定目標值或特定區間之國家，應確保資金之充足，以減少金融危機及金融不安定時基金破產之可能性。

事後攤派制係於金融機構倒閉並需進行賠付時，方由要保機構分攤基金賠付所需之方式。此種制度對要保機構而言負擔較輕，當金融機構倒閉案未發生或較少發生時，保費及基金管理成本亦相對較低。事後累積制由於未於事前累積基金或基金規模不足，故需具備即時取得備援資金之功能，方能有效運作。

許多存保機構結合事前累積制與事後攤派制，如被賦予增收保費、徵收特別保費及收取清算款項之權限，故視為混合制。

鑑於要保機構及其存戶可受惠於存款保險機制，故不論採用事前累積或事後攤派或混合制時，存款保險之成本應由要保機構負擔。然而，當系統性危機發生、金融體系安定受到破壞時，則未必適用上開狀況。

### (3)核心原則之應用

估計存保基金是否充足一般有二種方法：以專家意見為基礎及以風險分析為基礎。專家意見係以專家主觀評估基金應有的額度，而風險分析係評估要保機構倒閉之機率及存保基金之可能損失。

以風險分析評估存保基金時，太大而不能倒的銀行在計算存保基金時應予扣除(系統性風險不應由存保公司單獨負責)，其計算方式如下：

存保基金之預估損失(CL)=預期損失(EL)+非預期損失(UL)

其中預期損失(EL)= $\Sigma$ 要保存款x要保銀行倒閉機率(PD)x損失率(LGD)，非預期損失(UL)則以統計方法模擬。

### (三)馬來西亞存款保險公司總經理 Wai Keen Lai

#### 1. 核心原則 12--存款保險制度之公眾意識

##### (1)核心原則內容

為有效落實存款保險制度功能，存保機構有必要持續向社會大眾進行宣導，使其清楚明瞭存款保險之保障範圍及限制。

##### (2)核心原則輔助說明

存款保險公眾意識之存在及運作，於存款保險制度中扮演著重要角色。存保機構應持續提昇公眾意識，俾能維持及強化民眾信心。公眾意識計畫目標應明確訂定，且與存保機構之公共政策目標及權能一致。

存保機構於規劃公眾意識宣導計畫時，應明定主要宣導對象及子群，並運用多元化、多樣化宣導工具及溝通管道，以確保相關訊息能傳送至主要宣導對象。

一般而言，存保機構為推展存款保險公眾意識之主要機構。然而，存保機構需與金融安全網成員、要保機構密切合作，確定宣導資訊的一致性，使得效益極大化。上開機構及其成員均需負責宣導。

存款保險公眾意識之宣導預算應就不同之宣導對象族群所欲達成之宣導效果而定，並應定期獨立施行宣導成效之評估。

存保機構應預為規劃處理金融機構倒閉之宣導計畫，其中包括個別或多起銀行倒閉事件、系統性危機等緊急事件之處

理等。

## 2. 核心原則之應用—以馬來西亞為例

馬來西亞存保公司認為要建立存款保險制度之公眾意識，需增進存保公司的能見度、建立存保公司的品牌及增進大眾對存保公司的信心。

### (1) 馬來西亞存保公司提供公共意識之作法:

- A. 確保存保體系之運作，以建立存款人對該公司之信心，並建立管理良好的公司形象。
- B. 良好的資訊宣導，對社會大眾的宣導重點包括:
  - (A) 馬來西亞存保公司之角色。
  - (B) 存款保障之限額及範圍。
  - (C) 採取限額保障之優點(防範道德危險)。
  - (D) 存款保險之優點及其限制。
  - (E) 民眾如何辨識金融機構是否加入存款保險。
- C. 善用各種宣導之工具，如宣導手冊、年報、電話諮詢、網路宣導、各種大眾傳媒如報紙、電視等。
- D. 利用外部資源宣導，如外部公關公司等。
- E. 加強與策略伙伴之合作，如加強與中央銀行、金融局、財政部等之策略合作。

### (2) 所面臨之困難及挑戰

- B. 預算有限:該公司2008年宣導費用占年營運費用之18%。
- C. 存款保險全額轉限額:馬來西亞於2008年開始實施存款全額保障，預計2011年1月恢復限額保障，需預先作好準備。
- D. 發展處理問題要保機構之處理程序，因為倘賠付成效不彰，將嚴重打擊存保制度之形象，致再多的宣傳亦將難獲存款人及其他權益相關人之信任。

## (四) 墨西哥存款保險機構監事 Jorge Chávez-Presa

## 1. 核心原則 13、14--法律保障與對倒閉銀行應究責人員之處理

### (1)核心原則內容

#### 核心原則 13—法律保障

存保機構及所屬員工，於依法且善盡善良管理人職責執行公務時，應具備免於民、刑法訴訟之保障。該等人員應遵循利益迴避原則(conflict of interest rules)及行為準則(code of conduct)，以確保公務之負責執行。法律保障應明訂於相關法律及管理準則中，並應自動適用。另若涉及訴訟成本時，亦應涵蓋於法律保障內。

#### 核心原則 14--對倒閉銀行應究責人員之處理

存保機構與金融安全網其他成員，應具備對倒閉銀行之應究責人員進行訴追之權力。

### (2)核心原則輔助說明

法律免責權之不足將會影響執法者敬業勤事之誘因，特別是存保機構及其他金融安全網成員需負責進行偵測、干預及清理問題金融機構時，更是如此。提供法律免責權廣義之方式，最常見者如下：

- A. 依法且善盡善良管理人職責執行公務時，應具備免於民、刑法訴訟之保障。
- B. 對存保機構提供法律免責權。
- C. 於員工契約中訂定保障規章。
- D. 結合上開方式。

為利對良好行為提供誘因，與個人相關之法令及契約規章必須廣泛而明確。該等保障不應要求個人之行為及決策(包括未採取行動之決策)必須合理而無缺失。

提供法律保障有許多方式，存保機構與其員工及其他金融安全網成員之行為或決策，依法且善盡善良管理人職責

時，應具備免於民、刑法訴訟之保障。然而，倘未依法及善盡善良管理人職責，而有詐騙不實或惡意行為之情事時，則不受上開保障。

法律保障與明確之權責係同時存在，缺一不可。當個人獲得明確之法律保護時，亦需遵循利益迴避原則及行為準則，以確保公務之負責執行。最後，依據各國法定義務，法律保障與個人權利應予併存。

存保機構與金融安全網其他成員，應具備對倒閉銀行之應究責人員進行訴追之權力，包括高階主管、董事、經理人、審計人員及相關人士，使存保機構強化防範貪瀆誘因，加速回收及降低道德風險。

## 2. 核心原則之應用

### (1) 委託人及受託人之關係:

委託人委託受託人行使其權利，而受託人則努力達成委託人託付之目標。就存款保險制度而言，委託人即為存款人或納稅人，受託人即為存保機構，存保機構受存款人或納稅人委託以最小成本保障其存款。

### (2) 法律保障之必要性:

存保機構在處理問題要保機構時，可能影響到要保機構股東、存款人、債權人及審計機關之利益，若沒有立法保障，存保機構人員可能與該等人員利益衝突，遭上開人士法律訴訟而官司纏身，進而考量法律風險，而無法採取適當之作為。

### (3) 應提供之法律保障:

應提供存保機構及所屬員工，依法且盡善良管理人職責執行公務時，免於民刑法訴訟之保障，使其在處理問題金融機構時則可放心採取適當之決策。

A. 受保障之人員:存保機構、存保機構現任及曾任職員、存保

機構董事會、存保機構派遣處理問題要保機構之職員及委派人員。

B. 受保障之行為:依法且盡善良管理人職責執行公務時。

C. 上開保障條文，應明定於法律或施行細則。

#### (4)墨西哥之實例

1999年墨西哥存款保險機構剛創設時，該機構人員並無法律保障，1999年5月該機構理事會提議引進法律保障該機構人員之條文，從此該機構人員法律保障成為該機構一般勞動條件細則之一部分。2006年該國銀行法122條明文規定主管機關及相關人員在處理銀行時，應受法律保障，且該等因法律訴訟衍生之費用應由主管機關負擔。

主管機關參與處理問題要保機構之理事會、職員、約聘人員不必為問題要保機構之損失負責，因此其可依其職權判斷，作出最佳之抉策。

### 八、 核心原則小組座談會(第三場)

本場次由美國聯邦存款保險公司國際事務部主任Mr.Fred Carns主持，並與土耳其存款保險基金副總經理 Mr.Ridvan Cabukel，和英國金融服務賠償機構執行長 Ms. Loretta Minghella，共同針對有效存款保險核心原則的最後四項進行與談。

#### (一) 美國聯邦存款保險公司國際事務部主任 Mr.Fred Carns

##### 1. 核心原則 15--及早偵測、立即糾正及處理措施

##### (1)核心原則內容

存保機構應為金融安全網的一員，共同對問題金融機構採取及早偵測與立即糾正措施。決定金融機構是否已經或即將面臨嚴重的財務問題的時機應該趁早，且應建基於明確的

啟動標準上，並由運作獨立之金融安全網全責機構執行。

## (2)核心原則輔助說明

- A. 存保機構的權責因各國監理、審慎法規與問題金融機構處理措施而有不同。
- B. 金融機構之監理與問題金融機構處理方式，均對存保公司的成本與其他面項有很大的影響。
- C. 決定金融機構是否已經，或是即將面臨嚴重的財務危機之時間必須趁早。
- D. 問題金融機構之干預與處理程序，必須依照定義完善的標準啟動，啟動標準包括資本適足率不足、流動性不足、資產價值的貶損，以及銀行為審慎且健全的經營等等。

## 2. 核心原則之應用—以美國為例

### (1)美國金融安全網成員之監理權限

美國金融安全網成員主要包括FDIC、FRS、OCC與OTS，他們的監理權限如下表所示。

金融監理機構	受監理之金融機構類型
FDIC	1. 州立且非 Federal Reserve System (FRS)會員的收受存款機構。 2. 州立的工業貸放公司(ILC)
FRS	1. 州立且為 Federal Reserve System (FRS)會員的收受存款機構 2. 所有金控公司。
OCC	所有全國性銀行
OTS	所有收受全國性或聯邦存款之金融機構

其中，FDIC擁有三種權限：存款保險人、問題金融機構清理人，以及銀行清理人之角色。若從存款保險人的角度來看，FDIC是唯一同時具有聯邦銀行監理與「備援」監理權限



之機構。在某些特定狀況下，FDIC可以啟動獨立的監理檢查，並且與主要聯邦監理機關(Primary Federal Regulators)獲致不同之結論。

## (2)FDIC的監控與干預措施

從美國過往的經驗得知若希望預防金融機構經營嚴重惡化，必須及早察覺問題所在，而這必須仰賴持續的監控金融機構活動來達成。同時，健全金融機構之極端風險承受能力，也與其是否能在產生嚴重損失之前就找出問題所在，息息相關。因此FDIC的各種措施，均以立即偵測出可能造成金融機構損失或傷害的舉動、情況與違法行為為目標。

### A. 及時發現—嚴格的監控措施

FDIC將金融機構依照其資產狀況分成5級，並持續且緊密的監控被列為第3,4,5級的金融機構。監控的工具包括問題銀行報表與備忘錄、風險檢視與監控、與FDIC清理清算部門合作、以及辦理問題銀行會議等等。

### B. 立即處理—干預與糾正措施

FDIC監控發現金融機構營運有問題時，可採用下列三類的干預工具：與銀行的非正式協議、法令干預行動、其他特殊監控工具。這些方法除了針對金融機構外，還可以進一步應用在銀行內部人員身上，以及其他相關團體或個人，例如會計師等。

立即糾正措施是最主要之法令干預措施之一，FDIC依據銀行分級決定採行之立即修正措施<sup>1</sup>。其中資本狀況最差的「資本嚴重不足機構」(有形資產占總資產比率小於2%)，FDIC會要求其於90天內完成增資或是直接要求停業<sup>2</sup>。

---

<sup>1</sup> FDIC可以採用的立即糾正措施包括限制經營活動項目、限制資產成長、限制存款利率、限制與相關團體或個人之交易、要求交易許可、剝奪權力、解雇主管、發布監督指令、發布停止業務命令等。

<sup>2</sup>問題金融機構若符合下列狀況將被要求停業：

如果糾正措施有效，讓金融機構回到安全的狀態，或是金融機構由其他更大的金融機構或公司購併，或是金融機構自行清算，則不會進到停業清理階段。但如果還是無法存活，則主管機關或FDIC可指定FDIC為清理人，開始進行清理清算<sup>3</sup>。

## (二)土耳其存款保險基金副總經理 Mr.Ridvvan Cabukel

### 1. 核心原則 16--有效之停業機構處理程序

#### (1)核心原則內容

有效之停業金融機構處理程序應使存保機構能妥善履行其保險責任，包括：確保存款人能即時、正確且公平地獲得理賠、儘量降低處理成本及對市場之干擾、倒閉銀行資產回收金額最高，以及透過追究過失或犯罪經營者之法律責任以強化市場紀律等。另應賦予存保機構與其他金融安全網成員建置彈性處理機制之權限，透過促成適當對象購買倒閉銀行之資產與承受其債務之方式，維持金融機構重要中介功能(如提供存戶資金提領不中斷及維持金融機構之清算與支付功能)。

#### (2)核心原則輔助說明

停業機構之處理方式包括下列幾種選擇：清算並賠付存款人債權(通常涵蓋銀行之關閉)、購買及承受交易、以及提供銀行財務協助等，惟上述方式是否適用，與各國法律體系有很大的關係。舉例而言，破產法等相關法律對處理方式具有重大影響，在部分案例中，甚至會使特定處理方式難以執行。鑑於部分金融機構倒閉影響層面深遠，政策制定者可就破產

- 
- 不安全或不清楚的銀行實務。
  - 故意違反停止業務命令。
  - 資產不足以支應負債。
  - 隱匿帳簿或交易資訊及洗錢。

<sup>3</sup> FDIC 對所有聯邦存款保障機構有清理清算的權力。

<sup>4</sup> 法令來源包括 FDIA, CEBA, FIRREA, FDICIA。

法之規範能否使問題金融機構順利退出市場進行檢視。此種狀況下，制定金融機構破產專章值得考量。

## 2. 核心原則之應用

### (1) 最小成本法

存款保險人可用最小成本測試來決定停業金融機構處理方式，其基本概念為比較各種停業金融機構處理方式，並從中選擇成本最小的方案。美國、加拿大等國家已經有設計完善的最小成本方法論，土耳其法令雖明訂可使用最小成本法，但相關之方法論尚在建構中。

使用最小成本法時，除了需將停業銀行之資產總量、存款帳戶是否對承受機構有利、接管人的營業支出等因素納入停業銀行價值的估計，並依此挑選成本最小的方案外，尚需將該方案對市場秩序的影響納入考量，以免反而造成市場秩序的破壞。

### (2) 例外處理措施(Special Resolution Exceptions;SRE)

一味的盲從最小成本法可能反而對金融穩定造成不良的影響，甚至造成系統風險或市場瓦解，因此必須視情況改採例外處理措施因應。

美國、加拿大和日本等國，均已訂有例外處理措施之法源。而此次全球金融風暴當中，亦有部分國家採用SRE，例如英國北岩銀行的國有化，以及TLGP(Temporary Liquidity Guarantee Program)等等措施。

### (3) 購買與承受

購買與承受指的是銷售停業銀行之資產與負債，將停業機構中全部或部分之資產與負債移轉至另一家銀行或機構，其餘的部分則進行清理。這個方式的優點為可降低交易成本，並且提供管理當局將良好與不良之資產負債切割開來的彈

性。

#### (4) 過渡銀行(Bridge Bank)

過渡銀行可以視為購買與承受交易的一種應用。新成立的過渡銀行取得停業銀行中良好的資產負債，並繼續提供關鍵的銀行業務，直到停業金融機構處理程序完成為止。留在停業銀行的不良資產則會進行清算。此方式的優點包括：

- A. 特別適用於無法在短期間內完成停業銀行之購買與承受交易之狀況，或是主管機關希望保護某些關鍵之銀行業務時。
- B. 透過建立新的銀行可以廢除銀行與原經營者和股東的關係。

美國、加拿大與韓國等國家均有法定權限可建立過渡銀行。

#### (5) 財務協助(Open Bank Assistance)

財務協助一般適用於倒閉可能引起系統風險之金融機構。提供財務協助的方式包括：資本挹注、提供長期貸款、負債保證以及不良貸款銷售等。此種方式可能造成道德危險、過度依賴及資訊不透明等等問題。

本次全球金融風暴中便可見財務協助之應用，土耳其本身亦有採用財務協助來幫助跨國及國內銀行。

#### (6) 跨國停業金融機構處理

有效存款保險制度核心原則中提及跨國停業機構處理之議題，尤其強調國際金融安全網之合作，然而目前關於跨國處理的法令或文件相當少，僅有英國UNCITRAL Model Law, 歐盟各機構間的合作備忘錄等。

不過跨國議題已逐漸為世界性的趨勢，G20已經接受世界銀行提出的「有效破產者與債權人權力系統」，作為FSB 標準概要之一。FSB與BCBS也各自建立了討論跨國議題的工作小

組。這個議題將是金融安全網成員的新挑戰。

### 3. 以土耳其為例

土耳其從1994年至今遇到兩次重大的危機，第一次發生在1994年，有三家銀行倒閉，為了避免狀況惡化，土耳其旋即宣布全額保障。到2000年底又遇到第二次危機，2000年至2001年間倒閉了18家金融機構，土耳其於是擴大存款保障的範圍，到2004年才恢復為限額保障。

土耳其存款保險基金(SDIF)於全額保障期間共處理了25家停業機構，其中19家採用購買與承受的方式，另外6家則直接依破產程序清算完成。2001年的危機之後，土耳其引入了財務協助作為銀行資本重建計畫的一環。

#### (1)土耳其的停業機構處理權責

BRSA(Banking Regulation and Supervision Agency)擁有撤銷銀行營業執照，或是要求銀行轉移給SDIF的權限。如果BRSA決定撤銷銀行營業執照，則SDIF必須賠付給存款人並清算該家銀行，如果BRSA將銀行轉移給SDIF，則SDIF可以取得該銀行之股權，進行購買與承受交易，與要求BRSA撤銷銀行或不良營業項目的營業執照。

#### (2)土耳其資產回收的作法

- A. 利用公眾求償權相關法令，加速資產銷售程序。
- B. 取得重新規劃債務的權限。
- C. 提供特殊折扣計畫以加速回收程序。
- D. 銷售不良貸款。
- E. 銷售資產。

### 4. 結論

- (1) 有效的停業機構處理程序是所有金融安全網成員的責任，不論各成員之權責如何。

(2) 各國政府可訂定特別賠付或處理法令來增加處理程序之成效。

(3) 問題金融機構處理方法依各國法令與市場結構而不同。

(4) 跨國銀行處理對法令之訂定是一個新的挑戰。

### (三)英國金融服務賠償機構執行長 Ms. Loretta Minghella

#### 2. 核心原則 17、18--款賠付與資產回收

##### (1)核心原則內容

###### 核心原則 17—對存款人之賠付

存款保險制度應能使存款人於金融機構倒閉後立即取得理賠款。因此，存保機構在金融機構倒閉前應被充分告知，俾能完善準備及時進行賠付。存款人應具有在最高保額內獲得賠付之權利，且應瞭解何時辦理賠付及賠付程序等相關訊息。

###### 核心原則 18—資產回收

存保機構應就倒閉銀行資產處理回收款項參與分配，倒閉銀行之資產管理及回收程序(由存保機構或其他團體執行之)，應基於商業考量及經濟利益訂定處理原則。

##### (2)核心原則輔助說明

若存款保險機構於銀行倒閉前便能掌握該行之存款相關資料，則可降低資產遭到竄改的風險，加速資訊審核，縮短賠付時間，並幫助穩定公眾信心。因之，存款保險機構應建構必要之處理機制與程序，對倒閉銀行持有之存款人資料進行及時審核等前置作業。

#### 3. 核心原則之應用—以英國為例

##### (1)英國金融服務賠償機構(FSCS)簡介

英國金融服務賠償機構於2001年12月1日成立，取代原已設置的八個賠償機構，提供一元化的保障機制。在本次的金

融風暴之前，FSCS僅有非常小額的賠付經驗(2001~2008年總處理成本約350萬英鎊)。然而此次金融風暴，短短幾個月(2008年9月至2009年3月)即花了200億英鎊處理問題金融機構。

## (2)英國存款賠付作業

### A. 存款賠付目標：

依據2009年修訂之銀行法規定，停業銀行清理有兩大目標，第一個是清理人與FSCS應密切合作以確保存款人帳戶盡快被移轉或收到FSCS之理賠款。第二個目標則是以保障銀行債權人最大利益的方式結束銀行的作業。其中第一個目標優先於第二個目標。

### B. 存款理賠的方法：

為使存款人於金融機構倒閉後立即取得理賠款，英國提供多種理賠方式，包括帳戶移轉、過渡銀行、暫時國有化、現金賠付等，其中過渡銀行是最近才立法新增之理賠方式，可由英格蘭銀行(央行)執行。

### C. 賠付期限：

目前英國法定賠付期限是20天，但為求存款人之最大利益，FSCS擬定自2010年底開始，需於7天內賠付完成。為了達的這個目標，FSCS目前規劃精簡現行賠付程序，如取消存款人債權聲明等。

### D. 賠付資金的籌措：

為了籌措賠付的基金，除現行基金籌措方式外，英國最近亦修法讓存保單位可以向英國政府借款支應，且此等借款無上限限制。

### E. 停業機構資訊之取得：

英國金融監理機關(Financial Services Authority, FSA)可以要求金融機構或金融檢查單位提供停業機構之資訊，而FSCS

則可透過其取得資料。然為確保資訊之正確性，英國目前正在草擬法案，讓FSCS未來可以直接檢驗資訊檔案正確性，例如實地查核或是抽樣檢核。

#### F. 公共意識政策：

平日就要宣傳FSCS之保障內容以提昇公眾意識，補償方案中就要提供充分的資訊提供存款人決策參考，並以不會引起恐慌的方式達到上述目標。

### (3)英國資產回收作業

#### A. 債權轉移：

存款人取得賠付款後，FSCS便取得代位求償權，因此FSCS通常是債權人委員會中最大的債權人。

#### B. 存款人取得之賠款總額：

金融機構停業時，存款人會先取得保障額度內的的賠款，然後FSCS依據資產回收率，再將額外的賠款賠給存款人。

#### C. 資產回收原則：

進行資產回收時，FSCS會採取市場交易模式進行回收，以確保納稅人的利益。

#### D. 資產回收法源－特別清理法案 (Special Resolution regime, SRR)：

##### (A)SRR 目標：

- ◇ 保障英國金融系統的穩定性。
- ◇ 加強民眾對英國金融體系穩定性的信心。
- ◇ 保障存款人
- ◇ 保障公共基金。

##### (B)SRR 授權英國政府，可進行下列清理措施：

- ◇ 移轉銀行的股權，或將全部或部分之銀行業務出售至另一民營機構。



- ◇ 建立過渡銀行
- ◇ 暫時接管銀行
- ◇ 賠付存款人
- ◇ 所有依據 SRR 權限處理金融機構產生的成本，均可由 FSCS 進行資產回收。
- ◇ 於進行上述措施時動用政府資金。

#### 4. 結論

- (1) 處理停業金融機構時，存款的延續未必是最好的方案，如果需要賠付，存保制度就必須事先知道需要賠付，並且取得正確的資料。因此，存保機構需要與監理單位有緊密的連結與互動。
- (2) 如果停業金融機構有跨國問題，且賠付是唯一的方法時，就必須清楚告知存款人接下來的所有步驟，讓他們知道並非全部的存款都會立即賠付，但有清楚的作業時程。

### 九、 核心原則實施評量與未來挑戰

本場次由美國聯邦存款保險公司副主席代理人 Ms. Barbara Ryan 主持，並與國際貨幣基金副總監 Mr. David Hoelscher、歐盟執行委員會銀行與金融機構專家 Mr. Konrad Szelag 及經濟合作開發組織 (OECD) 經濟發展檢視委員會主席 Mr. Bill White 共同針對核心原則之實施評量與未來挑戰進行與談。

#### (一) 建置核心原則之後續發展-國際貨幣基金副總監 Mr. David Hoelscher

##### 1. 「金融部門評估計畫」(Financial Sector Assessment Program, FSAP)

IADI 與 BIS 今年共同發布之有效存保制度核心原則實為各國擬定及調整存保制度之最高指導原則，接著即將面對的挑戰為如

何確保核心原則為各國廣泛採用及如何實踐核心原則以達到最終穩定金融的目標，因此，建立可被廣泛接受之評估方法(Methodology)至為重要。其中 IMF 與 World Bank 為辨認金融體系之強度及弱點，並協助各國發展適當之因應對策，於 1999 年所提出之「金融部門評估計畫 (Financial Stability Assessment Program, FSAP)」可作為參考；FSAP 計畫的兩大目標係在評估金融穩定與金融體系發展健全度，所採用之評估工具包括三大部分：金融健全指標(Financial Soundness Indicators, FSIs)、壓力測試及評估國際標準與規範遵循程度；FSIs 分為「核心指標」及「建議指標」，核心指標包括存款機構有關之資本適足性、資產品質、獲利能力、流動性及市場敏感性指標共 12 項；建議指標則包括存款機構、其他金融機構及非金融部門之評估指標共 27 項。央行藉由各項指標水準、趨勢變化及跨國比較之分析，得以瞭解金融體系之風險來源及承受不利衝擊之能力。FSAP 採用壓力測試以補充其他評估工作，其目的在分析異常但似屬合理之總體經濟變數大幅變動，對金融體系健全性之衝擊情形，以協助各國評估其金融體系之風險與弱點。FSAP 壓力測試之總體經濟變數通常包括利率、匯率、信用、流動性及其他資產價格等，並採用下列三種方法進行影響性評估：(1)敏感度分析、(2)模擬情境分析、及(3)傳染度分析。

此外，評估各國遵循國際標準及規範情形，亦是 FSAP 計畫之重要工作之一，其協助各國辨識金融機構與金融監理架構之缺失及與國際標準之差異，以管理及降低風險。其中，FSAP 檢視的國際標準及規範包含(1)IMF 貨幣與金融政策透明化最佳實務 (IMF's Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies, MFP Transparency Code)、(2)巴塞爾委員會有效銀行監理核心原則(Basel Core Principles for Effective Banking

Supervision, BCP)、(3)重要支付系統最佳實務(Core Principles for Systemically Important Payment Systems, CPSIPS)、(4)國際證券委員會證券監理目標及準則(IOSCO Principles)、(5)金融行動工作小組對洗錢防制與對付恐怖活動融資之建議。此外，FSAP 亦檢視其他標準、準則或指導原則，包括(1)OECD 公司治理準則、(2)世界銀行有效破產與債權人權益準則、(3)CPSSIOSCO 對證券清算系統之建議及(4)國際會計及審計準則。核心原則係為各國國際組織制定之最高指導原則，以作為建立各種金融制度及評估方法的指導方針，至於評估方法則是更進一步解釋核心原則的應用，同樣必須取得多數國家的認同，且需要廣泛的溝通協商，最終始能取得全體的採用。

## 2.建立評估方法:以 BCP 為例

巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)於2004年6月成立指導委員會(Steering Committee)研究銀行監理與政策相關議題，以建立BCP，並成立3個核心原則草擬小組，組成成員來自各地區，且BCBS與非BCBS成員組成平均分配，各小組各司其責，就其負責之重點進行原則及評估方法之撰擬，由指導委員會負責掌控進度及流程，最後於2006年第二季完成並由BCBS公布之。以下就其存保風險相關之原則為例說明之：

(1)原則二十三「監理機關之糾正權」：監理機關須具備適當之監理措施，俾利即時對銀行予以糾正，其中應包括必要時監理機關得逕行或建議撤銷銀行執照。

### (2)必要規範(Essential Criteria)

A.監理機關若對銀行管理階層或董事會有監理方面之疑慮，應在早期階段提出，並要求銀行即時採取改善措施。

B.監理機關對於有秩序地處理問題銀行之時機與方式（包括停業、協助其重整、或與其他較健全之金融機構合併）應

參與決定。

- C.如監理機關認為銀行未遵循法律、法規或監理機關之決定，或從事不安全或不穩健的實務，或損及存款人權益時，監理機關應有適當的監理工具可供使用。上開工具包括監理機關有權要求銀行採取立即改善措施或處罰銀行。實務上，監理機關應視問題嚴重程度採取不同之措施。
- D.當「必要規範 C」中所描述之情形發生時，監理機關應具備適當之處理方式，提供明確之監理目標或設定應採取之措施，其中包括限制銀行現有業務、暫停核准新業務或收購、限制或暫停發放股利或買回股權、禁止特定人涉入銀行業、更換或限制經理等。
- E.如銀行資本適足率低於最低標準，監理機關有權採取相關措施，並於早期介入，以避免資本適足率低於最低標準。監理機關在不同情況下，有權選擇不同措施，以為因應。
- F.監理機關進行懲處時，其對象除銀行外，必要時得包括銀行管理階層、董事會及相關人員。

### (3)額外規範(Additional Criteria)

- A.法律或法規應保障監理機關，以避免造成監理機關不當延緩糾正措施之執行。
- B.監理機關有權採取改善措施，包括對可能危及銀行安全性與健全性的母公司、子公司、平行所有權銀行結構（Parallel-Owned Banking Structures）及其他關係企業採取與銀行分隔之措施。
- C.如採取與銀行相關之正式改善措施時，監理機關應確認非銀行金融機構之主管機關知悉此措施，並適當地與其合作。

### (4)BCP 評估方法

- A.完全符合 BCP (fully compliant)，表示該國完全符合規範，

無任何重大差異。

B.大部分符合 BCP (Largely compliant)，表示該國僅小部分未符合規範，且監理機關有能力在一定時間內達到完全符合規範。

C.明顯未符合 BCP (Materially non-compliant)，表示有嚴重的缺失，明顯未符合規範且有證據顯示監理無效。

D.未符合 BCP (Non-compliant)，表示該國尚未推動 BCP。

## (二) 歐盟存保指令之檢視- 歐盟執行委員會銀行與金融機構專家 **Mr. Konrad Szelag**

最早的歐盟存保指令(Directive 94/19/EC)係於 1994 年 5 月 30 日公佈施行，並曾於 2005 至 2006 年做過一次檢視，但未有任何變動，自 2008 年 9 月雷曼兄弟倒閉導致全球金融風暴以來，舊的歐盟存保指令已不敷使用，必須立即修改，爰此，歐盟執行委員會於 2008 年 10 月 15 日提出立法草案，並於是年 12 月中達成最後共識，修正後的歐盟存保指令(Directive 2009/14/EC)於 2009 年 3 月 11 日正式公佈施行，主要有三項修正：1.最高保額從 20,000 歐元提高至 50,000 歐元及 100,000 歐元、2.廢除原 10% 共保制度、3.理賠應於要保機構停業日起 4-6 周內開始辦理(舊條文規定 3-9 個月內)。

由於新修正之歐盟存保指令(Directive 94/19/EC)係因應金融危機之迅速回應，歐洲議會認為仍需一完整的全盤檢視，由歐盟執行委員會負責執行，須於 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 個月對外意見徵詢，總共回收 104 份建議書，最多來自於銀行及銀行公會，其餘來自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，93% 的回覆同意歐盟存保指令必須調整(僅奧地利與德國主張維持現狀)。

## 1.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，此外，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，但在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的最高保額，但反對者認為如退休金帳戶或出售房屋的交易款項的保障應高於一般存款，但對於採行銀行間互保型的存保機制(通常為非強制性投保，mutual and voluntary guarantee schemes)如德國之各項存款產品是否亦應適用固定最高保額，則意見分歧。

## 2.保障範圍

三分之二回覆贊成將結構性存款納入保障範圍，四分之三回覆同意將非歐元存款納入保障，但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，且是項產品無法於到期前贖回，因此，債務憑證將導致銀行擠兌的情形幾乎不可能發生。

## 3.適用存款保險保障之存款人資格

多數同意歐盟各國存款保障資格條件應統一，但對於是否將所有存款人適用存款保障，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。

## 4.理賠速度與方式

超過 60 %不同意再減少理賠準備天數(預計從 2010 年底實施之 4-6 週理賠準備期)，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，至於其他處理方式如存款移轉及先行部分理賠(如在3天內先行支付存款人1萬歐元)，各國看法不一。關於先行理賠金額，支持者建議金額應為3千或5千歐元，但反對者認為該方式將使理賠過程在技術及法律上變得相當複雜，導致工作重複及行政成本增加。

至於理賠方式，70%贊同理賠準備期間統一以日曆天計算，50%認為應以同一種幣別理賠；至於利息之賠付，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；60%不贊同存款及債務抵消作法(set-off)或主張設有一定限制(如僅抵消已逾期未還款之債務)；關於存保機構收到存款人申請理賠證明始進行賠付之作法，55%主張存保機構無須收到存款人申請即可進行理賠。此外，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可介入，以儘早取得存款人帳戶資料及準備相關理賠工作，方能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，但為控制IT成本，交換之訊息宜限於必要者且須予以保密。

幾乎全數同意應該繼續對存保機構進行壓力測試，以確保存保機構具備有效處理理賠之能力；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，主要擔心影響存款人信心。

## 5. 資金籌措

多數同意採事前收保費(ex-ante funding)機制，且有部分主張應為強制性措施，但關於是否應設定存保基金目標值的意見分歧，在支持設定存保基金目標值中，多數認為設定一個範圍優於設定一個單一目標值(如要保存款之5%)；多數贊同設定年繳保

費上限，此舉將有助於改善順景氣循環所帶來的負面影響；大部分同意採差別費率，但對於差別費率的計算及各國是否統一採用或強制實行無一定論；全數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、政府擔保及自行發債籌資等。

## 6.存款人資料

三分之二回覆贊成建立存款人資料標準格式，並作為歐盟存保指令之附錄，以確保歐盟境內所有存款人得到相同的資訊；對於通知存款人的時機與方式則意見分歧，但多數認同應於存款人之銀行帳單中明列有關存保機構之訊息，傳達之訊息應簡短且清楚，並在提高存款人認知及增加銀行業者負擔間取得平衡。此外，有關通知存款人銀行倒閉之訊息，應由母國或地主國之存保機構擔當則未獲過半意見，支持母國通知者認為母國具備充分之倒閉銀行資訊，但支持地主國通知者認為距離近及語言通才是最重要，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。

## 7.跨國合作

雖然歐盟採母國保障制度造成地主國各金融機構產生保障不一之情形，但仍有約 50%贊同不採行差額保障(topping up)，因為該措施執行不易、易讓存款人混淆及拖累理賠的速度；75%主張地主國的存保機構應於理賠時做為該國境內外國銀行分行存款人的單一聯繫窗口，至於地主國的存保機構應在理賠過程中扮演何種角色，尚且無一多數看法，有的認為應限縮在提供郵寄服務及回覆存款人疑問，有的認為應承擔更大的責任如替代母國存保機構執行理賠的工作。

## 8.職權與結構

各歐盟會員國對於建立一個泛歐盟存保機制(Pan-EU Deposit



Guarantee Scheme)的意見分歧，支持者認為一個統一的機制將可比現行各國各自運作之存保架構更具效率，亦可強化消費者信心、消除不公平競爭及節省行政成本，以達成單一市場的目標，但大多數認為現階段推動該機制，顯得行之過早，應先建立泛歐盟銀行監理機制及清楚確立各歐盟會員國間之責任分擔。另外，多數主張歐盟境內之存保機構應繼續擔任賠付者(paybox)的角色，並不支持將存保機構權限擴大至如美國 FDIC 般可處理倒閉銀行，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。

歐盟改革存保機制面對最大的挑戰包括：歐盟境內國家採用單一最高保額、最高保額應設定多少、保險範圍的統合、降低理賠準備時間、確保適切的資金籌措管道、強化各會員國存保機構間的跨國合作及建立泛歐盟存保機制；歐盟執行委員會將彙整各會員國意見及 EC 聯合研究中心之報告(Joint Research Center)，預計將於 2009 年底或 2010 年初提出歐盟存保指令改革之衝擊評估報告(impact assessment report)，如有必要將提出立法草案，於 2010 年開始與各會員國就修改之內容進行協商。

### **(三)存款保險未來發展：檢視與挑戰-經濟合作開發組織(OECD)經濟發展檢視委員會主席 Mr. Bill White**

#### **1.存款保險的利與弊**

存款保險機制可提供消費者保護、降低銀行擠兌的機率，以及依程序有秩序地處理倒閉銀行以避免影響存款人信心，但該制度將產生道德風險問題及受存款保險保障之金融機構將有不公平的競爭優勢，因此全額保障措施必須有退場策略，以避免上述問題加深。最重要的是政策制定者必須在存款保險機制的利弊間取得平衡，方能達成維護金融穩定的最終目標。

#### **2.系統性危機**

比較過去與近年各國系統性危機發生的起因，有顯著的差異，二次世界大戰之前幾乎沒多久就有一次危機發生，例如發生在1825、1874及1929年系統性危機事件，主因是缺乏一個完整的金融安全網機制；二次世界大戰後各國金融安全網機制確立，大幅降低系統性風險發生的機率，但近年來由於各國解除金融管制，系統性危機發生的次數變得較頻繁且程度較嚴重，可預見的是未來系統性危機將變得十分常見，主要因為金融產業不可能再恢復到過去管制的時代，金融管制解除使金融機構間之競爭將更形激烈，加上不斷進步的科技以及在市場化、全球化、金融合併風潮推波助瀾之下，造成金融市場資金氾濫及超額信用擴張，各國政府又採取最方便簡易的「印鈔票」貨幣政策救市，致使各國財政赤字大幅攀升，債務問題令人憂心，未來系統性危機發生的程度可能將比過去更加嚴重。近年來幾次系統性危機如1987、1991、1998、2001及2008，各國政府引進存款全額保障及對金融機構提供擔保等，中央銀行同樣介入以支持金融體系維持正常運作，造成的道德風險問題，使退場機制備受關注。

### 3. 金融危機之教訓

政府在清理信用泡沫問題之虞，仍須致力於避免未來再次產生信用泡沫，現行相關規範及監督必須重新檢討修改，且應有所認知，縱使再多的努力及改善，危機仍將以不同的形式再度發生。因此，在危機發生之前應先建立危機因應機制及安排，並立法明確各金融安全網成員職責及賦予其處理金融危機之各項工具，有助於危機管理順利進行。

### 4. 對存款保險之啟示

金融危機解除後，全額保障或暫時性提高保額機制必須於適當時機退場，有幾件事必須思考：(1)在穩定金融與道德風險間如何取得平衡、(2)隨時間變動之風險差別費率是否對於減緩信用循環

(credit cycle)問題有所助益、(3)在危機未發生前先建立一套完善存款保險機制是否可以解決金融危機問題、(4)其他金融安全網成員是否亦應建立事前機制以妥適處理危機引發的問題，監理寬容恐將造成存款保險承擔理賠的風險。此次金融危機促成監理機關再次重視清楚目標、適切金融監督及危機處理工具及責任度之建立，且存款保險應在金融安全網中扮演重要的角色，但存款保險機制在主要國際金融監理報告如 G30 中能見度低，實為未來應努力改變的目標。最後，各金融安全網成員應積極合作並開始行動，共同將未來危機發生的頻率與程度降至最低。

### 參、 結論及心得

存保制度之重要性，在本波全球金融海嘯中各國紛紛運用該機制以穩定金融，可見一斑。雖然國際間對如何強化存保制度功能之討論，已較以往為多，但相對於其他議題，存保制度之整體「能見度」仍屬偏低。為避免各界對存保議題之重視，可能隨著金融危機之逐漸平息而趨淡化，IADI 爰將強化國際組織合作，列入其重點策略目標之一，並積極加強與國際清算銀行及金融穩定委員會等之關係，期透過成為該等國際組織認可之「標準制定者(standard setter)」，從而提高該制度之全球能見度，使國際間或各國政府對存保制度之設計與運作更加重視。

由於全球化已成必然之趨勢，全球金融體系亦已無法再回復到金融管制時代，故金融危機之發生將較過去更趨頻繁。身為存保從業人員，應當隨時注意國際存保發展趨勢，並考量我國之金融環境，時時檢視我國存保制度是否仍能有效發揮其功能，俾使危機再次發生時，得迅速因應，將整體損失最小化，而 IADI 與 BCBS 於 2009 年 6 月聯合發布之「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一評

估方法(Core Principle Methodology)」，均是我國檢視存保制度之絕佳依據。誠如管理學大師彼得杜拉克(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，方能使危機再度發生時發揮存款保險制度之效能。存保機構肩負之重擔與制度未來性，不容小覷。

本次國際研討會邀集世界各地之金融與存款保險專業人士，闡述有效存款保險制度核心原則之內涵，並分享實際運用之經驗，對於我國存款保險制度之改進極有助益。茲就有效存款保險制度核心原則，與本公司現行存款保險制度與作法進行對照，據以檢視本公司針對各核心原則之辦理情形，與未來可考量之發展方向與作法，作為日後執行之參考(詳表 3-1)。

表 3-1 有效存款保險制度核心原則本公司目前辦理情形表

有效存款保險核心原則	本公司目前辦理情形
<b>設立目標</b>	
<p><b>核心原則 1—公共政策目標</b> 設計存款保險制度或改革現行存款保險制度之首要步驟為確立欲達成之公共政策目標。公共政策目標應予正式明定，並妥善整合於存款保險制度之設計中。存款保險制度主要公共政策目標為促進金融體系之安定及保障存戶。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 政府設立中央存款保險公司的宗旨，依「存款保險條例」法律規定有下列三項：               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 保障金融機構存款人權益。</li> <li>2. 維護信用秩序。</li> <li>3. 促進金融業務健全發展。</li> </ol> </li> <li>◆ 全球金融風暴過後，為強化本公司在維持金融安定扮演積極角色，刻正研修存款保險條例，強化機制功能，俾政策目標得以有效達成。</li> </ul>
<p><b>核心原則 2—降低道德風險</b> 存款保險制度應予適當設計並透過金融安全網相關要件</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 無論平日限額保障或非常時期全額保障期間，本公司已為降低道德風險採行下列措施：</li> </ul>

有效存款保險核心原則	本公司目前辦理情形
<p>之配合，以確保降低道德風險。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 場外風險監控系統，包含金融預警系統、每日即時監控要保機構之重要財務資料、專責輔導員制度及對要保機構從事不穩健業務辦理特定表報稽核。</li> <li>2. 可對要保機構是否有應終止要保契約事項進行查核，且查要保機構有違反法令、存款保險契約或業務經營不健全時，可提出終止存款保險契約警告並限期改正。</li> <li>3. 實施風險差別費率制度。</li> <li>4. 為控制承保風險，可要求要保機構提供必要資訊。</li> <li>5. 可對倒閉銀行不法人員(包含管理階層及董事)追究法律責任。</li> </ol> <p>◆ 另我國銀行法已於民國 97 年 12 月 9 日修正通過「立即糾正措施」，正式建立以資本為基準之監理措施，明訂資本適足率或淨值占資產比率低於 2%，且未於限期內改善者，需限期退出市場之規範，此對我國問題金融機構之風險控管及退場機制係更一步之強化。</p>
<p><b>職權與權能</b></p>	

有效存款保險核心原則	本公司目前辦理情形
<p><b>核心原則 3—存保機構之職權</b></p> <p>存保機構之職權必須明確，且需正式載明，俾能權責相符，並確保與預期之公共政策目標達成一致性。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 存款保險將於民國 100 年起轉換為限額保障，屆時市場紀律將可提升，係降低道德風險之重要作法。</li> <li>◆ 為強化日後存保機制因應金融危機之應變能力，本公司刻正研修存款保險條例，修正重點著重於強化風險控管及問題金融機構處理機制，明定系統性風險之認定程序、保障範圍以及因應財源等，期未來扮演更積極的風險控管者角色。</li> </ul>
<p><b>核心原則 4—存保機構之權能</b></p> <p>存保機構應具備所有足使其履行職務之權能，且應正式載明。所有存保機構應具備籌措賠付資金、訂定保險契約、制訂內部營運預算及相關程序，以及可即時取得正確資訊以確保其即時履行其對存款人之責任等權限。</p>	<p>其他可考量方向：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 鑒於系統性危機之處理攸關金融體系整體安定，牽涉廣泛且影響重大，系統性危機之認定及處理，並非中央存保公司可單獨為之，宜由金管會或中央銀行等金融監理機關主導辦理，且相關因應機制亦宜於銀行法或中央銀行法中明訂，以期權責相符。</li> <li>◆ 為強化本公司之財務能力，避免間接造成國庫損失，應強化本公司之營運獨立性，並賦予本公司對保額、費率等之決定權，俾透過保額及費率之調整健全存保財務，迅速累積存保理賠準備金。</li> </ul>
<p><b>機構治理</b></p>	
<p><b>核心原則 5—存保機構之治理</b></p>	<p>其他可考量方向：</p>

有效存款保險核心原則	本公司目前辦理情形
<p>存款保險機制必須運作獨立、透明、負責任、不受政界與業界之不當干預。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 本公司現行仍以股份有限公司之營利法人型態運作，執行公權力時有窒礙難行之處，加以董事會層級與實際決策權不足，對重大金融問題無法有效解決。爰宜修改存保組織型態與架構並提高決策層級，同時應能就存保業務獨立運作並與其他金融安全網成員鼎足而立且地位相當，以符合其職權並強化存保制度運作之獨立性，俾強化制衡功能，以發揮監督機制，提昇公信力。</li> <li>◆ 由兼具存款保險及金融服務業專業領域之人擔任董事會成員並不容易，因此建議本公司可為董事會新成員建立一套培訓計畫，提供新成員有關金融業和存款保險等方面之專業訓練。</li> </ul>
<b>與金融安全網成員之關係及跨國議題</b>	
<p><b>核心原則 6—金融安全網各機構之相互關係</b></p> <p>存保機構與其他金融安全網各機構間應持續性或針對特別金融機構，建立緊密之協調合作及資訊交流機制，且所交流之資訊應迅速、正確，並適時注意保密性。金融安全網資</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 已設置金融監理聯繫小組，針對金融監督管理及檢查事項建立本公司與其他金融安全網各機構間(如金管會、中央銀行或其他部會)之合作與聯繫機制，原則上每月集會一次，必要時得隨時召集會議，合作聯繫事項包括重大金融制度及政策之協商、金融機構經營危機、影響金融體系穩定</li> </ul>

有效存款保險核心原則	本公司目前辦理情形
<p>訊分享及協調機制應明文規定。</p>	<p>重大事件之處理及緊急資金融通之協調、金融市場清算及金融支付系統變革之協調以及資訊交流及共享之協商等，詳細內容係明定於行政院金融監督管理委員會涉及中央銀行或其他部會業務事項要點。</p>
<p><b>核心原則 7—<u>跨國議題</u></b></p> <p>屬於不同管轄權之存保機構間、或存保機構與國外金融安全網成員間之資訊交流應予保密。當地主國對國外分行亦提供存款保險保障時，則應事前明定由何者存保機構進行賠付。倘母國已提供存款保險時，應於決定保費時予以承認(recognized)。</p>	<p>◆ 針對跨國議題部份，本公司刻正研修存款保險條例，擬將國內銀行境外分行不納入存款保險條例保障範圍內，且母國已提供存款保險之外國銀行在台分行，以「差額保障」方式提供存款保險保障。</p> <p><u>其他可考量方向：</u></p> <p>◆ 跨國銀行在台設立分行改採地主國存款保障政策</p> <p>倘採地主國(我國)優先原則，跨國銀行發生倒閉，就參加我國存款保險之外國銀行在台分行應優先賠付。倘採母國優先原則，跨國性銀行發生倒閉，而其境外分行僅參加母國存款保險者(例如德意志銀行)，當該分行在我國清理時，倘發生母國存保機構遲不賠付或已被終止存款保險不予賠付之情形，我國存款人僅能向母國法院對存保機構提起跨國賠付訴訟求償，本公司依法無法對非要保機構進</p>



有效存款保險核心原則	本公司目前辦理情形
	<p>行賠付，參酌各國法制作法及國際經驗檢視本國法制及現況情勢，建議採地主國保障原則，較符合保障存款大眾權益，順應世界潮流趨勢。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 外國銀行在台分行無論採行地主國存款保障或維持現行母國保障優先原則，應明文規定母國總行均應出具保證函承諾為分行於地主國之行為承擔最終法律責任、母國總行交付擔保品、或其他強化債權保全措施等。</li> <li>◆ 制定跨國賠付清理之專法，若無則於破產法或銀行法中設專章以建立退場機制，另於存款保險條例亦增訂跨國賠付相關條文。</li> <li>◆ 預為蒐集外國銀行在台分行經營狀況，模擬研議可能發生之危機處理模型，並與該行母國之存保機制及/或金融監理機關共同進行事前協調。</li> <li>◆ 透過國際組織簽署多邊備忘錄(MMOU) 或與各國金融監理單位及存款保險機構簽署合作備忘錄(MOU)，納入跨國合併監理合作機制、聯繫溝通與合作管道及存款保險相關事，並積極強化跨國性問題金融機構資訊及存款保險相關事宜之交流。</li> </ul>
會員資格與保額	

有效存款保險核心原則	本公司目前辦理情形
<p><b>核心原則 8—強制投保</b></p> <p>存款保險制度宜採強制投保以避免逆選擇。</p>	<p>◆ 已採強制投保，惟採強制申請核准制，即金融機構應向存保公司申請參加存款保險，經存保公司審核許可後為要保機構。</p> <p><u>其他可考量方向：</u></p> <p>◆ 上開強制申請核准制，可能造成金融機構已開業營運，惟存保公司尚未核准其成為要保機構，而造成存款保險之空窗期，不利存款人權益之保障。擬可考量改成金融機構向主管機關申請營業許可時，核發營業執照審查除一般資格條件外，亦須洽會本公司審核是否符合加入存款保險之條件。</p>
<p><b>核心原則 9—保障範圍及額度</b></p> <p>要保存款之定義應以法律或契約訂之。在制度設計上，最高保額應採限額且易於確認，並應能充分保障大多數存戶、符合存款保險機制之政策目標及與存款保險機制之設計達成一致性。</p>	<p>◆ 我國在 97 年 7 月將存款保險最高保額調高至新台幣 150 萬元，存款可受全額保障之存款人占 97%。惟保障範圍尚未包括利息及外幣存款，另跨國性議題如本國銀行境外分行及外國銀行在台分行之保障方式仍有研議空間。</p> <p>◆ 本公司目前除考量調整最高保額外，另研議修正存保條例，已納入修正保障範圍相關議題：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 外幣存款納入存款保險。</li> <li>2. 存款利息納入存款保險。</li> <li>3. 本國銀行境外分行不納入存款保險</li> </ol>

有效存款保險核心原則	本公司目前辦理情形
	<p>保障範圍。</p> <p>4. 外國銀行在台分行若母國已提供存款保險，以差額保障方式提供存款保險。</p> <p><u>其他可考量方向：</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 建議納入定期(如 5 年)檢視機制。</li> </ul>
<p><b>核心原則 10—由全額保障轉換為限額保障</b></p> <p>一國如擬將存款保險制度由全額保障轉換為限額保障，或擬修正已施行之全額保障制度，則應於環境許可時儘速進行轉換相關工作。倘全額保障實施期間過長，將產生一些負面影響，其中最明顯者係增加道德風險。轉換期間，政策制定者應特別注意社會大眾的態度及期望。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 我國在 97 年 10 月宣布在 98 年 12 月 31 日前對參加存款保險之金融機構，其存款人之所有存款均受全額保障。惟考量國內經濟金融情勢尚未回穩，及鄰近國家如新加坡及香港等全額保障期限至 99 年底屆期，為避免資金競爭情事等考量，於 98 年 10 月宣布將全額保障延至 99 年 12 月 31 日。由於國內經濟金融情勢已漸穩定，行政院主計處預測 99 年全年經濟成長率將可達 3.92%，且鄰近國家新加坡香港等全額保障期限至 99 年底屆期，我國宜於全額保障於 99 年 12 月 31 日屆期後轉換為限額保障。</li> <li>◆ 配合全額保障轉換為限額保障，本公司已研議以下因應措施： <ul style="list-style-type: none"> <li>1. 調高最高保額至新台幣 300 萬元。</li> <li>2. 擴大保障範圍，將利息及外幣存款納入保障。</li> </ul> </li> </ul>

有效存款保險核心原則	本公司目前辦理情形
	3. 加強全額保障轉換為限額保障之業務宣導。
<b>基金籌措</b>	
<p><b>核心原則 11—存保資金之籌措</b></p> <p>存款保險制度應具備完善之資金籌措機制，以確保能即時賠付存款人，其中應包括於必要時取得備援流動資金。由於要保機構及其客戶均可由有效之存款保險制度中受益，故存款保險之成本主要應由要保機構支付。無論是採事前累積、事後攤派或混合制累積基金之存款保險制度，於施行風險差別費率機制時，其計算標準應對所有要保機構公開。存保機構並應具有足夠之資源，以妥善執行管理風險費率機制。</p>	<p>◆ 本公司累積多年的存保理賠準備金，因配合政府政策處理經營不善金融機構退場事宜，目前理賠準備金已嚴重不足，雖以每年存款保險手續費收入及民國 100 年起銀行營業稅款每年約 180 億元逐步彌補，存保準備金仍不足，惟宜調整一般保費費率或加徵特別保費，並建立法制化自動調整費率機制，以加速彌補準備金之缺口及充實準備金，及早達成存保條例所規定 2%之法定基金目標值，以增進存保公司之理賠能力，並穩定存款人信心。</p> <p>◆ 另存款保險採限額保障，故本公司本身無法處理大規模的金融危機，且其設立目的亦不在於解決系統性風險問題，故系統性風險應由金融安全網成員共同因應，其所需資金，應由政府籌措財源共同支應</p> <p><u>其他可考量方向：</u></p> <p>◆ 為處理系統性危機，可考量由政府成立金融穩定基金，另研議擴大中央銀行融資合格擔保品範圍，以解決流動</p>

有效存款保險核心原則	本公司目前辦理情形
	性問題。
<b>公眾意識</b>	
<p><b>核心原則 12—存款保險制度之公眾意識</b></p> <p>為有效落實存款保險制度功能，存保機構有必要持續向社會大眾進行宣導，使其清楚明瞭存款保險之保障範圍及限制。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 本公司一向將存款保險宣導列為每年重點工作項目，利用各種大眾媒體如電視、廣告看板等宣導存款保險之保障範圍及限制，促使民眾了解其自身之權益。</li> <li>◆ 存款保險全額保障於 99 年 12 月 31 日屆期後轉換為限額保障，宜將其列為 99 年存款保險之宣導重點。</li> </ul> <p><u>其他可考量方向：</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 可增加宣導預算並投入資源加強辦理宣導活動。</li> <li>◆ 與金融安全網其他成員合作宣導，以強化協調相關議題之傳播，擴大宣導綜效。</li> </ul>
<b>特定法律議題</b>	
<p><b>核心原則 13—法律保障</b></p> <p>存保機構及所屬員工，於依法且善盡善良管理人職責執行公務時，應具備免於民、刑法訴訟之保障。該等人員應遵循利益迴避原則(conflict of interest rules)及行為準則(code of conduct)，以確保公務之負責執行。法律保障應</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 現行存款保險條例有關本公司員工之法律責任係明訂於第 9 條：「存保公司之負責人及職員，依本條例規定履行保險責任或執行清理業務時，因故意或過失不法侵害他人權利者，存保公司應負損害賠償責任。前項情形，負責人及職員有故意或重大過失時，存保公司對之有求償權」，雖對本公司員工於履行保險責任或執行</li> </ul>

有效存款保險核心原則	本公司目前辦理情形
<p>明訂於相關法律及管理準則中，並應自動適用。另若涉及訴訟成本時，亦應涵蓋於法律保障內。</p>	<p>清理業務時提供民事賠償之保障，惟對於因執行輔導或接管等其他公務而涉及之民、刑事訴訟，其法律保障則尚未致完備，致使本公司員工於處理繁重公務之際，尚有需面對司法涉訟之虞，影響執行成效之意願並增加處理成本。</p> <p><u>其他可考量方向：</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 為強化本公司法律免責保障，建議擬修法賦予本公司負責人、職員及聘用之專業人士基於善意之作為或不作為時，應有免於民、刑事追訴之保障，以提高本公司員工執行公務之效能及積極度。而惟有使其執行公務之效能提昇，方能有效保障金融消費者、維護金融安定。</li> </ul>
<p><b>核心原則 14—對倒閉銀行應究責人員之處理</b></p> <p>存保機構與金融安全網其他成員，應具備對倒閉銀行之應究責人員進行訴追之權力。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 目前現行之存保條例已賦予本公司對倒閉銀行之應究責人員進行訴追之權力。</li> </ul>
<p><b>停業機構之處理</b></p>	
<p><b>核心原則 15—及早偵測、立即糾正及處理措施</b></p> <p>存保機構應為金融安全網之一環，共同對問題金融機構採</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 已具備本項機制。為及早處理經營不善之問題金融機構，銀行法第 44 條之 1、第 44 條之 2、第 62 條及第 64 條已明確定義問題金融機構，以及規</li> </ul>

有效存款保險核心原則	本公司目前辦理情形
<p>取及早偵測、立即糾正及處理等各項監理措施。決定一家金融機構是否已列入或即將列入問題機構之時機應及早，且應建基於明確之啟動標準上，並由運作獨立之金融安全網權責機構執行之。</p>	<p>範各項立即糾正與處理問題金融機構之監理措施。惟未來相關措施之執行應與本公司密切協調避免金融安全網之防護有所疏漏。</p>
<p><b>核心原則 16—有效之處理程序</b></p> <p>有效之停業金融機構處理程序應使存保機構能妥善履行其保險責任，包括：確保存款人能即時、正確且公平地獲得理賠、儘量降低處理成本及對市場之干擾、倒閉銀行資產回收金額最高，以及透過追究過失或犯罪經營者之法律責任以強化市場紀律等。另應賦予存保機構與其他金融安全網成員建置彈性處理機制之權限，透過促成適當對象購買倒閉銀行之資產與承受其債務之方式，維持金融機構重要中介功能(如提供存戶資金提領不中斷及維持金融機構之清算與支付功能)。</p>	<p>◆ 問題金融機構處理程序與存保機構之彈性處理權限，已具備相關之法源：依存保條例規定，問題金融機構處理方式包括現金賠付、移轉存款、購買與承受、財務協助、以及於系統性風險狀況下得採行之過渡銀行措施等，至於採行何種處理方式係依據最小成本法而定。</p> <p>◆ 我國問題金融機構停業清理前，係採接管方式處理，由於接管日起迄概括讓與日仍有一段時日，此期間依存款債權優先受償規定，恐導致該機構支付往來功能無法正常運作，而有金融服務中斷之虞。為保障存款人權益，確保金融服務不中斷，本公司履行保險責任時，需得先行委聘財顧辦理資產負債查核與評估、將資料提供與潛在投資人辦理標售，並於標售成功後與併購機構簽署備忘錄，然現行法規</p>

有效存款保險核心原則	本公司目前辦理情形
	<p>無此前置作業之法源基礎。爰此，本公司刻正辦理存保條例修正作業，擬增訂本公司得依主管機關指示，以預定清理人身分辦理要保機構退場處理之前置作業，以有效處理問題金融機構暨降低處理成本。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 依存款保險條例第 30 條規定，過渡銀行之設置係於系統性風險發生時方可啟動，然倘基於維護金融服務不中斷與銀行通路價值，及減少處理成本之考量，該機制於非系統性風險狀況下亦有其必要性，故本公司辦理之存款保險條例修正作業，即建議將其回歸適用於一般狀況。</li> </ul> <p><u>其他可考量方向：</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 有關問題金融機構處理方式之選擇，法律雖已明訂可採行最小成本法，惟其相關方法論目前尚在建構中。為確實符合本公司之公共政策目標，計算各方案之成本時，除將停業銀行之資產、存款帳戶是否對承受機構有利及未來持續接管之預計營業支出等因素納入停業銀行價值估計外，亦應將各處理方案可能對市場秩序之衝擊納入考量，以同時兼顧最小成本法與公共政策目標。</li> </ul>



有效存款保險核心原則	本公司目前辦理情形
	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 強化中大型金融機構之退場機制。過去本公司將全行概括讓與投資人之處理模式(Whole Bank, P&amp;A)，因市場胃納量問題，不完全適用於中大型機構，爰此，可改以將 Good Bank 拆分標售，該方式雖技術上較困難且需考量可能流標之後續處理，然其較易吸引投資人參與競標，可提昇問題金融機構之標售價值，降低賠付缺口，並得以儘早完成資產處分。</li> </ul>
<p><b>核心原則 17—對存款人之賠付</b></p> <p>存款保險制度應能使存款人於金融機構倒閉後立即取得理賠款。因此，存保機構在金融機構倒閉前應被充分告知，俾能完善準備及時進行賠付。存款人應具有在最高保額內獲得賠付之權利，且應瞭解何時辦理賠付及賠付程序等相關訊息。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 為使存款人於金融機構倒閉後能迅速取得理賠款，本公司已依據存保條例第 28 條，訂立「中央存款保險股份有限公司辦理賠付作業程序」以為辦理賠付作業之依據。同時，為協助賠付作業之辦理，本公司目前正積極依賠付程序辦理賠付資訊系統之開發設計，並於存保條例中明訂金融機構依本公司規定之檔案格式及內容建置必要之存款等相關電子資料檔案，俾利事故發生時可迅速取得存戶最新資料及完成賠付金額之計算以辦理賠付。</li> <li>◆ 我國賠付存款債權係採抵銷法，目前執行面上存在部分問題，恐影響賠付速度，為加速賠付作業，辦理中之存</li> </ul>

有效存款保險核心原則	本公司目前辦理情形
	<p>保條例修正案即規劃將賠付前之抵銷改由清理人為之，並就抵銷之要件另為規範。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 為提供存款人瞭解賠付程序等相關訊息，辦理中之存保條例修正案，規劃增訂賠付請求期限及屆期未申領之處理方式。</li> </ul> <p><u>其他可考量方向：</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 金融機構倒閉事件發生時，本公司暨金融安全網成員應提供存款人充分正確之資訊，以避免存款人恐慌，然倒閉事件之發生往往迅雷不及掩耳，為在第一時間平息信心危機，建議擬金融安全網成員間共同合作預擬標準處理作業流程，並建置適當的危機處理資訊公告機制。當發生金融機構倒閉事件時即啟動該作業流程與公告機制，提供存款人與相關債權債務人，可在第一時間即時取得最新之官方資訊，協助其了解自身權益與索賠之程序。</li> </ul>
<p><b>核心原則 18—資產回收</b></p> <p>存保機構應就倒閉銀行資產處理回收款項參與分配，倒閉銀行之資產管理及回收程序（由存保機構或其他團體執行</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 依據存保條例第 41 條規定，主管機關或農業金融中央主管機關勒令要保機構停業時，應即指定本公司為清理人進行清理，因此，於資產管理、回收與分配程序中，本公司兼以存款</li> </ul>

有效存款保險核心原則	本公司目前辦理情形
<p>之)，應基於商業考量及經濟利益訂定處理原則。</p>	<p>債權人(代位求償)與清理人之角色參與，地位重要。為提高資產處理回收效益，本公司刻正研擬清理清算程序，以作為辦理清算、資產管理及回收暨分配之準則。</p> <p><u>其他可考量方向：</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 依據 IADI 核心原則，倒閉銀行之資產管理與回收程序應以商業考量及經濟價值為基礎。本公司自民國 90 年 7 月金融重建基金成立以來，已採標售方式成功處理多家經營不善金融機構，擁有豐富之市場交易經驗，可考量在訂定資產回收與分配之處理原則時，參考過去標售經驗，並參酌政府公共政策目標、資產處分相關之法令規定及目前金融機構之資產處理原則等因素。</li> </ul>



