

出國報告（出國類別：會議）

參加國際存款保險機構協會第十二屆 「金融改革之願景」國際研討會報告

服務機關：中央存款保險公司

出國人員職稱、姓名：副總經理 蘇財源

主任 范以端

秘書 莊麗芳

高級辦事員 周孟萱

出國地點：阿根廷布宜諾斯艾利斯

出國期間：民國 102 年 11 月 2 日至 11 月 11 日

報告日期：民國 103 年 2 月 7 日

摘 要

一、主辦單位：國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)及與阿根廷存款保險機構(SEDESA)。

二、時間：102 年 11 月 4 日~102 年 11 月 8 日。

三、地點：阿根廷布宜諾斯艾利斯。

四、出席人員

計有來自全世界約 60 國逾 210 名代表與會，包括各國存款保險機構、金融監理機關及中央銀行等相關機構，以及歐盟(European Commission, EC)、世界銀行(World Bank, WB)、國際清算銀行(Bank for International Settlements, BIS)等國際組織代表。我國代表為中央存款保險公司副總經理蘇財源、國際關係暨研究室主任范以端、秘書莊麗芳及高級辦事員周孟萱。

五、研討會主題：金融改革之願景(Navigating through the Financial Reform Landscape)。

六、研討會主要內容

透過五大主題探討各國、區域間及國際間金融改革之現況與未來趨勢，第一場次議題係當前全球金融情勢(Current Global Scenario)探討金融危機後之存款保險及銀行業架構、國際金融監理環境包含金融穩定委員會(Financial Stability Board, FSB)架構、存款保險議題、銀行清理機制及銀行監理；第二場次議題係全球金融危機之檢討：金融安全網設計之改革，探討當前監理官改善準則所採取之策略及行動、存款保險職權之改變對金融安全網體制之影響以及道德風險的控管；第三場次議題係全球金融危機之檢討：存款保險資金籌措機制之改革，存款保險基金在危機期間的脆弱點、事前收取保費及緊急應用資金、存保基金最適水位及存款保障最適額度；第四場次議題係潛在銀行倒閉案之緊急應變計畫，探討實際模擬演練清理多家倒閉銀行的可行性以及與金融安全網成員間如何保持溝通順暢；第五

場次議題係全球金融危機之檢討：銀行處理機制之改革，探討存款保險機構在危機處理扮演之角色演進、系統重要性金融機構(Systemically Important Financial Institutions, SIFIs)之清理及資本重建(bail-in)以及冰島存款保險危機事件的啟示。

七、心得與建議

- (一) 存保機制需因應世界金融、經濟情勢的改變，不斷檢討改進。
- (二) 在經濟金融情勢惡化至不可收拾前，金融安全網宜及早對問題金融機構進行干預處理，是維繫市場信心之關鍵要素。
- (三) 處理問題金融機構需注意任一模式不可能適用於全部個案。
- (四) 存款保險制度並非用以解決系統性危機，金融安全網相關成員宜尋求其他機制處理系統性危機事宜。

目 次

壹、序言.....	5
貳、國際研討會重要內容	6
一、開幕致詞	6
二、第一場次—當前全球金融情勢	8
三、第二場次—全球金融危機之檢討：金融安全網設計之改革	9
四、貴賓致詞—美國聯邦存款保險公司副董事長 Mr. Thomas Hoenig	12
五、第三場次—全球金融危機之檢討：存款保險資金籌措機制之改革	15
六、專題演講—加拿大存款保險公司處長 Mr. David Walker.....	19
七、第四場次—應變規畫以因應未來可能發生之銀行倒閉	29
八、第五場次—後金融危機時代：清理銀行機制改革	36
參、心得與建議	41
參考資料	
附錄一、國際存款保險機構協會 (IADI) 簡介	
附錄二、「IADI 研究準則委員會近期研究成果與未來研究重點」簡報資料	
附錄三、國際研討會議程	

壹、序言

國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)於 2013 年 11 月上旬於阿根廷布宜諾斯艾利斯舉辦第 12 屆全球會員代表大會暨國際研討會，計有來自全世界約 60 國逾 210 名代表與會，包括各國存款保險機構、金融監理機關及中央銀行等相關機構，以及歐盟執委會(European Commission, EC)、世界銀行(World Bank, WB)、國際清算銀行(Bank for International Settlements, BIS)等國際組織代表。中央存款保險公司(以下簡稱本公司)由副總經理蘇財源率相關同仁與會，參與執行理事會、研究準則委員會、常設委員會及區域委員會等多項會議，並代表本公司參選 IADI 執行理事會(Executive Council)理事之選舉，獲全體會員投票順利通過。

本公司為促進我國與法國之存款保險經驗分享與交流合作，亦於會議期間與法國存款保障及處理機構(Fonds de Garantie des Depots et de Resolution("FGDR"))簽署合作備忘錄(Memorandum of Understanding, MOU)，由副總經理蘇財源代表本公司董事長孫全玉與 FGDR 董事長 Mr. Thierry Dissaux 進行換文。

IADI 自民國 91 年 5 月成立，迄今屆滿 11 年，目前有 92 個會員，包括 71 個正式會員、9 個準會員、12 個夥伴會員(含國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)、世界銀行、亞洲開發銀行(Asian Development Bank, ADB)、美洲開發銀行(Inter-American Development Bank, IDB)、歐洲重建開發銀行(European Bank for Reconstruction and Development)及東南亞國家中央銀行總裁聯合會(SEACEN))等¹。本公司自加入 IADI 成為創始會員迄今，積極參與各項事務及活動，目前由本公司副總經理於 IADI 中擔任最高決策單位-執行理事會之理事，負責 IADI 重要會務之決議及推動，另國際關係暨研究室主任范以端擔任研究與準則委員會(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，成果尚稱豐碩。²

¹ IADI 簡介詳附錄一。

² 范主任並於第十二屆年會中向全體會員報告「IADI 研究準則委員會近期研究成果與未來研究重點」，簡報資料詳附錄二。

貳、國際研討會重要內容

本次國際研討會主題³為「金融改革之願景(Navigating through the Financial Reform Landscape)」，會中探討下列五項議題：

- 一、當前全球金融情勢(Current Global Scenario)
- 二、全球金融危機之檢討：金融安全網設計之改革(Response to the Crisis : Reforms in Financial Safety Net Design)
- 三、全球金融危機之檢討：存款保險資金籌措機制之改革(Response to the Crisis : Reforms in Deposit Insurance Funding Arrangements)
- 四、潛在銀行倒閉案之緊急應變計畫(Contingency Planning for Potential Bank Failures)
- 五、全球金融危機之檢討：銀行處理機制之改革(Response to the Crisis : Reforms in Bank Resolution Regimes)

本次研討會內容詳實，由各國國際組織代表專家及學者、存款保險機構代表等共同分享經驗及資訊。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，對於我國存款保險制度與國際接軌，促進各國交流與合作，深具意義。茲將本次國際研討會重點內容摘述如后，俾供經驗交流與分享。

一、開幕致詞

波蘭存款保險機構總經理暨國際存款保險機構協會(IADI)主席 Mr. Jerzy Pruski

Mr. Jerzy Pruski 首先感謝阿根廷存款保險機構執行長 Mr. Alejandro Lopez 及其同仁，辛苦籌辦本次 IADI 年會暨國際研討會，同時亦歡迎阿根廷央行副總裁蒞臨致詞。Mr. Pruski 歡迎所有與會佳賓，特別是近期加入 IADI 大家庭之新成員，包括：加拿大英屬哥倫比亞、芬蘭、宏都拉斯、科索沃、吉爾吉斯共和國、賴索托、巴勒斯坦、及烏干達等國存款保險機構或金融主管機關。Mr. Pruski 表示，透過新會員的加入，不僅強化 IADI 運作功能，對於全球金融藍圖改革亦有顯著貢獻；IADI 會員數的持續穩定成長，係肯定 IADI 獲國際金融組織認可，成為國

³ 本次國際研討會議程詳附錄三。

際標準制定機構(international standard setter)且於全球金融架構(global financial architecture)中扮演重要角色之最佳證明。Mr. Pruski 並概述 IADI 近期數項重要政策，包括：

(1)更新 IADI 策略方向(strategic orientation)

IADI 自 2002 年成立以來，歷經 10 年運作，已漸獲國際組織認可，原先訂定之發展策略多已達成；為期 IADI 更具體有效因應未來挑戰，現任主席 Mr. Jerzy Pruski 提出 IADI 未來發展策略，包括：側重全球存款保險制度改革、加強與國際金融夥伴密切合作、強化秘書處功能以提昇 IADI 研究水準與運作能力等要項，俾使 IADI 充分發揮強化全球存款保險制度功能，維護金融穩定之設立宗旨。

(2)啟動「有效存款保險制度核心原則」檢視與更新計畫

鑒於現行「有效存款保險制度核心原則」及其評估方法自 2009 年 6 月及 2010 年 12 月由巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee of Banking Supervision, BCBS)與 IADI 共同發布後，經過國際金融組織及各國金融主管機關與存款保險機構廣泛運用後，表達前開核心原則及其評估方法有其必要配合金融環境變遷，進行內容更新與強化，IADI 爰於 2013 年 2 月提出推動現有核心原則及其評估方法檢視更新之倡議(Process for the Review and Updating of the Core Principles and Compliance Assessment Methodology)且獲 EXCO 表決通過，於研究準則委員會(Research and Guidance Committee, RGC)下設立「有效存款保險制度核心原則修正專案小組(Steering Committee)⁴」，進行研修工作。本項更新計畫係 IADI 目前首要重點工作。未來 IADI 與 BCBS 將與 IMF、WB、BCBS 及歐洲存款保險機構論壇(European Forum of Deposit Insurers, EFDI)等國際重要組織密切合作，預計於 2014 年 7 月提出修正版本送交 FSB 參考。

(3)強化 IADI 為國際標準制定機構之專業能力以持續對全球金融穩定提供實質貢獻

隨著核心原則及其評估方法的制定，並獲金融穩定委員會(Financial

⁴該小組係由加拿大存款保險公司政策與國際事務處處長 Mr. David Walker 擔任主席，小組約有 30 名成員，其下設置 6 個工作小組(working groups)，本公司國際關係暨研究室主任范以端亦為小組成員之一。

Stability Board, FSB)納入「12 項健全金融體系主要標準(12 Key Standards for Sound Financial Systems)」之一，且存款保險已列入 IMF 及 WB 進行各國金融部門評定計畫(Financial Sector Assessment Program, FSAP)評估項目，大幅提高 IADI 國際專業地位及與全球重要國際組織合作機會。未來 IADI 將透過與 IMF 及 WB 建立之正式合作關係，持續對渠等組織於辦理各國 FSAP 並評估存款保險制度時，提供專業諮詢意見及協助；另 IADI 亦將持續協助 IMF 與 WB 發掘並培訓存款保險資深專業人員，以確保渠等專業人士具豐富的專業技能與經驗，足以協助 IMF 與 WB 辦理 FSAP 有關存款保險之評估。

(4)IADI 秘書處新設研究中心(Research Unit)強化 IADI 諮詢與研究功能

為強化 IADI 於存款保險與處理機制議題之專業能力並充分發揮其諮詢與研究功能，IADI 刻正與國際清算銀行(Bank for International Settlements, BIS)協商，擴大 IADI 秘書處員額，擬由目前 5 人增至 7 人，以因應國際組織不時函請 IADI 就存款保險與處理機制相關議題提出即時專業意見與建議之需求(如近期 FSB 等國際組織即請 IADI 針對類似塞浦路斯銀行事件等特定議題於短期內立即表示意見)，或代表 IADI 參與其他國際組織如 FSB 之工作會議等；此外，新增 2 人亦可協助 IADI 研究準則委員會(RGC)之研究工作。

二、第一場次—當前全球金融情勢(Current Global Scenario)

(一) 阿根廷中央銀行總裁首席顧問 Mr. Arturo O’Connell

金融危機後，各界體認存款保險制度於金融體系及金融安全網的重要性。由於當今全球經濟仍處於不穩定、脆弱階段，金融體系亦受其影響，不易維持金融穩定，因此，存款保險機制仍需持續扮演維護存款人權益之要角，避免存款大眾因銀行倒閉而遭受任何損失。

Mr. Arturo O’Connell 指出目前全球經濟金融市場出現「實質經濟 (real economies)與金融型態經濟(financial economies)錯誤配置(mismatch)」及「已開發市場與新興市場發展不一致」等二項差異現象(discrepancies)；前者問題

在於即使有良好的金融監理制度，欲維持一國金融穩定，尚需有繁榮之實質經濟予以支撐配合，此即何以需將金融型態經濟與實質經濟分開之主要原因之一。另一項已開發市場與新興市場發展不一致，係指當全球金融危機爆發後，新興市場相較於已開發市場，復甦的程度較佳，惟隨著美國聯準會啟動量化寬鬆政策退場，縮減有價證券購買額度等措施後，全球資金已逐漸自新興市場流出，亦導致新興市場之經濟成長率將趨緩和。Mr. O'Connell 最後強調，由於全球金融市場仍持續處於不穩定狀況下，因此即使部分人士質疑存款保險機制恐產生道德風險，惟其於維護金融安定功能上仍扮演重要角色。

三、第二場次—全球金融危機之檢討：金融安全網設計之改革 (Response to the Crisis : Reforms in Financial Safety Net Design)

(一) 阿根廷中央銀行經濟研究處處長 Mr. Horacio Aguirre

Mr. Horacio Aguirre 從分析貨幣政策與國際金融危機關係角度，說明如何透過制定總體審慎政策達其金融穩定。他表示在此波全球金融危機爆發前，工業化國家之貨幣政策制定方向係聚焦維持價格穩定，對於資本市場與信用市場發展，如資產價格泡沫化等問題，相對而言較不重視，並視維護金融穩定為維持價格穩定外之輔助目標；另金融主管機關亦側重對個別金融機構之監督管理。惟隨著全球金融危機爆發，各國政府當局體認金融市場興衰循環與市場經濟關聯緊密，央行制定貨幣政策時應將市場經濟列入考量，主管當局亦應賦予央行必要的金融工具與監理權限，參與金融穩定政策之研議與執行，以共同擔負維護金融安定之重任。另主管當局應自管理面與監理面雙管齊下，就渠等影響金融穩定甚鉅之因素，採取更有效之各項預防性措施，防範未然。

此外，金融危機發生亦反映出銀行業於不同危機階段，均持續不斷面臨流動性危機壓力，突顯緊急流動性備援資金對銀行健全營運的重要性。Mr. Aguirre 建議各國貨幣政策主管當局於現行實施之流動性管理規範外，宜將國際標準制定機構用於觀察短期性與長期性流動性標準與資產品質之量化指標

如流動性覆蓋比率(Liquidity Coverage Ratio)及淨穩定資金比率(Net Stable Funding Ratio)等 BASEL III 相關監理規定列入規範，以確保金融機構隨時均備有充足穩定的資金來源，因應不時之需。Mr. Aguirre 分享有關新興國家如何加強金融機構的流動性管理，他表示由於新興國家仍將流動性管理列為執行總體審慎監理重要項目之一，渠等國家透過對國際流動準備累積與匯率及資金流動之管理、留意金融體系不同幣別總額配置錯誤情形等事項，協助金融機構提昇流動性危機應變能力。

另 Mr. Aguirre 依據流動性審慎管理角度說明流動性資產的特性，包括：

- 信用與市場風險：風險較低的資產通常有較高之流動性。
- 風險性資產的關聯性：金融機構發行的資產通常於銀行業進行流動性測試時，被視為不具流動性。
- 歸類為發展成熟且獲認可之交易市場：市場交易日趨透明化。
- 市場集中度較低。
- 市場規模較大且交易較熱絡。

(二) 辛巴威存款保險機構執行長 Mr. John Chikura

狹義的金融安全網成員包括：審慎的金融監理、中央銀行最後融通者功能與存款保險機制等三項；部分國家亦將負責金融財政政策之財政部納入；廣義的金融安全網則涵蓋金融機構倒閉處理機制。全球金融風暴發生後，各國政府、中央銀行與金融主管機關紛紛實施緊急應變措施甚至採取史無前例之非常手段，以期穩定金融市場，並透過提供流動性援助、購買資產、提供保證或資本重建等方式處理倒閉機構。過程中，諸多國家金融安全網成員亦順勢進行制度設計與重要項目之相關改革。

1. 中央銀行最後融通者功能之改革

此波全球金融風暴對國際金融市場造成之影響暨深且廣，迫使各國央行採取全面性特別手段以履行其擔任最後融通者功能之職責，此種現象於已開發國家尤為顯著，如美國聯準會對保險業鉅子-American International

Group (AIG)提供流動性援助，亦意謂著金融安全網部分成員將逐漸擔負起處理具系統重要性非銀行金融業之責，另區域組織如歐盟、IMF 及各國政府與央行於提供渠等緊急流動性需求援助上亦扮演甚為重要的角色。

另央行透過訂定交換額度(Swap Lines)管理跨國性銀行流動性援助。此波全球金融風暴引發短期性美元籌資市場流動性嚴重不足，美國聯邦準備銀行因而扮演起全球央行之最後融通者角色，透過對已開發國家及新興市場地區國家之央行進行外匯交換、放寬對歐洲、日本、英國及瑞典等國央行借款額度上限，及同意收受美元以外幣值之擔保品等措施，協助各國央行因應突如其來之全球流動性危機。

2. 審慎金融管理法規與監理機制之改革

各國金融主管機關於全球金融風暴發生後，體認出金融監理法規的制定應擴大其監理範疇以因應金融全球化(globalization of finance)，同時總體審慎監理應與個體審慎監理亦應相輔相成。Mr. John Chikura 建議各國金融監理機關應提高對監理資本品質及流動性需求之規範，並應引進資本保留緩衝(capital conservation buffers)機制，同時應依據個別金融機構對系統性風險之影響程度，收取附加費用(surcharges)。

另針對個別金融機構，Mr. Chikura 建議應要求個別金融機構訂定內部資本適足評估計畫(Internal Capital Adequacy Assessment Program, ICAAP)，以改善其風險管理作業規範。至於監理機關，則應透過整合大型且業務複雜機構之金融監理，並加強跨國金融議題之溝通、協調合作與資訊分享等機制，有效掌握跨國法人機構營運範疇與經營風險曝險程度。

強化監理法規部分，鑒於多數國家於處理金融機構倒閉過程中屢遭原股東阻撓，為確保處理機制得以運作，建議另訂定金融機構經營不善處理機制因應。另 Mr. Chikura 建議應將相對集中式的貨幣管理架構(relatively centralized monetary architecture) 轉換成非集中化的多層全球金融安全網(decentralized multilayered)架構，由上而下包括：G20、由 IMF 主導的多國金融安全網、區域、各國金融安全網等多層架構。

3.存款保險制度之改革

全球金融風暴突顯存款保險機制應為金融安全網一環之重要性，也間接提升、擴大存款保險機制於維護金融穩定之職責與權力，並得以參與問題金融機構之處理過程，透過採取賠付、停業前財務協助(open-bank assistance)、設立過渡銀行、購買與承受交易或提供承做放款或投資可回收之擔保證券等流動性援助等各種不同處理方式，有效處理問題金融機構。此外，全球金融風暴爆發亦催促部分國家強化其存款保險機制功能，相關改革內容包括：提高保障額度與範圍以擴大對要保存款人及其帳戶之保障、廢除共保制度、取消抵銷法(set off)以加速對存款人之賠付等。

四、貴賓致詞—美國聯邦存款保險公司副董事長 Mr. Thomas Hoenig

美國陶德法案實施三年後，影響金融及經濟體系長期穩定的因素依然存在，主因係政府對主要大型金融機構的補貼，造就該類金融機構願意從事更高風險的活動；渠等不僅規模龐大且業務組織複雜度高，對於美國經濟的影響既深且遠，自全球金融風暴後，渠等的影響性更高、經濟對其依賴性亦更大。美國最大金融控股公司的資產將近美金 2.4 兆，約占名目 GDP 的 15%，倘計入衍生性金融交易活動，資產規模應達美金 4 兆，約占名目 GDP 的 25%，美國國內八大全球系統性重要金融機構全部資產總共 10 兆美金，約占名目 GDP 的 2/3，倘計入衍生性金融交易活動，資產規模應達美金 16 兆，約占名目 GDP 的 100%。

美國政府一直以來提供金融安全網防護，諸如存款保障、聯邦準備銀行借款及直接投資已擴張至傳統商業銀行以外之金融活動等。美國的 Gramm-Leach-Bliley 法案允許商業銀行從事經紀業務包括自營交易、各種衍生性及金融交換交易活動(如利率或外匯交換)，商業銀行從事的這些經紀業務活動亦受到政府安全網的保障，其他非商業銀行的傳統經紀人為與之競爭，不是與商業銀行合併便是改變其經營模式，並追求更高風險，貝爾斯登(Bear Stearns)即是一例，該公司借短支長並從事與銀行相關之業務。縱使在今日陶德法案已實施的情形下，透過政府顯著或隱性的支持，使主要大型金融機構具備從事高風險活動的

優勢，因為存款人及債權人心中認為政府最終將保障其權益，反而不在意金融機構本身的財務狀況及資本，造就渠等機構能夠借取更低廉的資金，從而提高財務槓桿操作的比率；從歷史觀之，在沒有安全網保障下之金融市場可容許之槓桿比率其實應更低。

美國政府提供的補貼無形中提高大型金融機構的競爭優勢，根據歷史文獻及各方研究，渠等所獲之補貼每年約數十億美金，造就該產業集中在少數大集團手中，當渠等管理失當出現危機，將導致整體經濟易受嚴重的負面影響，使得政府不得不採財務援助以救經濟的歷史不斷重演。陶德法案試圖防止系統性風險增高，並解決萬一風險演變成危機後的混亂，但可惜的是陶德法案終究未能改變傳統安全網對大型金融機構的補貼，只要政府補貼仍存在，則高槓桿、極脆弱之大型金融機構對國家經濟的威脅將一直持續。

為達到長期金融安定的目標並使大型金融機構更趨於市場導向，Mr. Hoenig 認為美國應該改變金融機構現有的結構及誘因導向的行為，安全網的補貼應縮小範圍僅提供一般商業銀行活動，影子銀行系統亦應改革並受市場紀律的規範，方能成功達成金融長期穩定的終極目標。商業銀行的活動應該限縮，僅能從事商業銀行活動、證券承銷與諮詢顧問服務，以及資產與財富管理，後兩項業務係以手續費為收入來源，不會影響金融機構之資本。安全網的補貼不應提供經紀業務活動，此舉非必要且不明智，另投資活動係金融體系重要之一環，沒有政府的保障將能更有效率且安全地運作，因此渠等活動諸如衍生性交易、自營交易、客戶資金的代客操作或市場造市(market making)等，均應受市場力量監督，不受安全網的保護。

至於影子銀行體系改革方面，Mr. Hoenig 認為應著重於貨幣市場基金及附買回市場的改革；第一、應杜絕影子銀行利用貨幣市場短期資金購買長期資產的亂象，貨幣市場基金目前可維持美金固定淨資產價值的規定，應改為採浮動式淨資產價值，降低影子銀行從貨幣市場融資的風氣；第二、應修改美國破產法，刪除房貸相關附買回協議交易之擔保品(mortgage-related repurchase agreement collateral)可自動中止債權人要求債務人破產財產還債之司法或非司法程序

(automatic stay exemption)的優惠條款。此項優惠始於 2005 年，造成複雜且高風險之長期房貸證券作為附買回交易擔保品蔚為風潮，過去金融風暴來源之一即係以次級房貸作為擔保品之附買回交易發生擠兌(repo runs)，前車之鑒不可不慎。

反對 Mr. Hoenig 所提銀行業務與投資銀行業務分開建議的人認為此舉將降低美國金融機構在國際間的競爭力，然 Mr. Hoenig 不認為如此，他表示從歷史來看，美國經濟自第二次世界大戰至 1990 年代期間十分進步繁榮，當時的商業銀行經營業務與投資銀行業務壁壘分明，從 1955 年至 1990 年，美國實質經濟成長率平均達 3.3%，從 1990 年至今平均成長率反降至 2.3%(1999 年 Gramm-Leach-Bliley 法案允許商業銀行經營投資銀行業務)；從過去歷史觀之，1980 年直至最近危機前無論大小金融危機並未拖累整體美國經濟，然而最近這一次的全球金融風暴，有些大型銀行則必須仰賴政府救助否則無法阻止經濟災難，雖然救回了這些大型金融機構，金融危機影響所及仍造成數以百萬計的美國人失去工作，以及數以兆計的財富縮水。Mr. Hoenig 認同大型商業銀行及大型經紀商均是促進美國經濟繁榮十分重要的支柱，但反對政府背後的支持(即前述所強調的補貼)，因為當兩者結合成一個巨大的財團(言下之意即透過安全網對商業銀行的保護，相當於經紀業務亦受到保障)，渠等規模之龐大，結構之複雜，所產生的風險以現今的經濟承載量而言將無以負荷。

Mr. Hoenig 重申他的看法，如果商業銀行與經紀業務分開，讓政府不再補貼經紀業務，則可以降低金融財團營運不透明的問題、市場及金融監理官可清楚監督，亦可徹底執行陶德法案，讓有序清理 SIFIs 變為可能，並使整個金融體系在危機發生時更容易掌控，更易於阻止風險擴散，最終讓監理當局更有辦法讓應該退場的金融機構進入破產程序或由 FDIC 進行清理，減少政府救助的機率，進而免於動用納稅人的錢。

五、第三場次—全球金融危機之檢討：存款保險資金籌措機制之改革(Response to the Crisis : Reforms in Deposit Insurance Funding Arrangements)

(一) 馬來西亞存款保險公司執行長 Mr. J.P. Sabourin

Mr. J.P. Sabourin 首先說明近期由該機構負責撰擬之 IADI 強化準則報告：「事前籌資機制(Ex-ante Funding)」相關重要準則，包括：

- 1.存款保險機構應建立事前(ex-ante)或組合式(hybrid)籌資機制；
- 2.存保機構應依據基金籌措目標，運用妥適的方法論或作業方式，制定最適基金目標值及其基金累積計畫，以確保有充足基金；
- 3.存保機構應建立備援流動資金籌措機制，提供內部緊急資金需求，以維持存保機構應有之公信力；
- 4.存保機構對其資金籌措與運用應有充分的掌控權，俾有效履行其職權，並建立社會大眾對存款保險制度之信心。

至於應如何決定最適基金目標值，Mr. Sabourin 則以馬來西亞存款保險公司為例，說明如何在欠缺倒閉機構資料下，運用相關替代方案研議存保基金目標值，Mr. Sabourin 並提出幾項重要原則：

- 1.存保基金目標值之建立應以承平時期的倒閉案件為基準而非參考系統性危機時發生之倒閉案件資料；
- 2.存保基金目標值之水準應足以反映存保機構依據法定賦予之處理權限而採行各種處理方案所需之資金；
- 3.存保基金規模應足以承擔存保機構於大多數時面對要保機構倒閉所需賠付之淨保險損失，同時應備妥流動性援助籌措機制，以因應介入問題機構處理時所引起的流動性不足問題。
- 4.存保基金目標最適規模應設定於特定區間而非單一絕對值，俾使存保基金得以長期維持於一個穩定水準，不致於受到外在營運環境影響而大幅變動。

(二)美國聯邦存款保險公司(FDIC)保險暨研究處處長 Ms. Dianne Ellis

Ms. Dianne Ellis 強調存款保險基金適足對存保制度有效運作及維護

民眾信心之重要，存保機構應確保資金適足以避免延宕問題銀行之處理。渠並介紹 FDIC 之設立背景及分享其籌資經驗，強調事前籌資機制(ex ante funding)可向存款人及納稅人展現存保機構之財務能力，有利強化存款人信心與金融安定。

1. 存保資金籌措經驗

FDIC 設立於 1933 年，在過去 80 年間，其資金籌措機制亦隨時間由相對簡易的規定發展為較複雜之制度，且風險成為決定存保機構目標值及要保機構保費依據。該項發展亦反映了 FDIC 自過去危機習得之經驗，以及對管理存保機制權限之擴充及分析資金需求能力之提昇。另美國經驗顯示，延誤關閉銀行將使銀行倒閉之最終成本增加，故相關機制亦將影響銀行業需支付存款保險之成本及納稅人可能承擔之風險高低。

此外，包括風險差別費率在內的設計妥適之籌資機制，可以降低存款保險制度所衍生之道德風險；該道德風險主要係因債權人並不需要承擔銀行倒閉之所有後果，並因而降低監控銀行營運狀況之誘因。

2. 事前籌資機制

FDIC 長久以來一直採行明確之事前籌資機制，由銀行業負擔存款保險理賠之需，並認為事後籌資機制(ex post funding)可能會造成處理之延宕，使處理成本增加並危害民眾對銀行體系之信心。

事前籌資機制相對亦屬較公平之機制，未若事後籌資機制由正常銀行負擔問題銀行倒閉的成本，使道德風險更難避免。事前籌資機制亦使存保機構能將存保機制之長期處理成本以較和緩之方式呈現；銀行界亦較傾向採用穩定且易於預期之保費機制，而非隨著經濟惡化造成變動劇烈之保費機制。此外，事前籌資機制可向存款人及納稅人展現存保機構之財務能力，有利強化存款人信心與金融安定。

3. 最適資金規模

就一般保險理論而言，保險公司應收取足夠的保費以支應理賠需求，但其保費之收取卻不能變動過於劇烈和高於同業水準。對 FDIC 而言，其亦期隨時具備足夠資金以支應賠付需求，另即使 FDIC 並無同業競爭之問題，該公司亦須致力於收取穩定的保費，以避免於銀行整體狀況欠佳時提高費率。惟 FDIC 亦不欲持有過多存保基金，而影響銀行之貸放動能。

FDIC 在過去曾採用多種方式決定存保基金之規模。在成立最初的 54 年(迄 1989 年)，FDIC 並未訂定目標值，費率於法律中明定，且允許存保基金持續成長，由於這段時期美國的經濟穩定且銀行倒閉家數低，故存保基金之適足性無虞。

嗣於 1980 年代末期，由於美國經歷嚴重的經濟衰退並造成銀行大規模倒閉(1980~1994 年間倒閉家數逾 2,900 家)，處理成本高達 2,000 億美元，其中儲貸業危機部分最終並造成納稅人損失達 1,250 億美元。雖然問題商業銀行之處理並未用到納稅人的錢，但卻造成銀行業存保基金餘額連續五季呈現負數。因此，為解決存保基金適足性問題，美國國會首次立法訂定存保基金之目標值為保額內存款之 1.25%，並規定倘存保基金水準未達該 1.25%，FDIC 應於次年起將保費調高至銀行國內存款總額之萬分之 23。

由於 1.25%之基金目標值成為具體標準，故國會規定當目標值達到後，禁止 FDIC 對資本適足且管理良好之銀行收取保費，使當時的 FDIC 難以實質提高或降低基金規模。該機制造成數項問題，包括：(1)約十年間至少 90%的銀行業免繳交存款保險費；(2)新設或成長快速的銀行，成為免繳保費但享受保障的受益者；(3)潛在的保費波動與逆景氣循環問題。

美國國會於 2006 年通過將存款保險基金之目標值調整為 1.15% 至 1.5%範圍內浮動。這項調整雖然修正了原固定目標值的缺點，但

仍限制即使 FDIC 認為承保風險已高於 1.5%之基金水準，FDIC 仍應將超過 1.5%目標值的基金全數(含相關利息收益)退還銀行業。這項限制規定在最近金融風暴後被移除，惟當時存保基金已呈負數。2010 年陶德法案已要求將存保基金之目標值調高為 1.35%，並取消上限規定。

4. 現行資金機制

Ms. Ellis 表示，訂定存保基金目標值的方式有數種，有簡單的，亦有複雜的，且應依各國之銀行結構與歷史而有不同。FDIC 已發展出各種決定目標值的方式，包括非常複雜的模型。例如，運用資產負債組合之管理技術及金融機構管理資本與財務風險之最佳實務，計算出每家銀行的倒閉機率、曝險額度及損失率，並進而估算各銀行倒閉的預期損失。另再輔以經濟模型，透過統計方法決定銀行預期損失相關因素與各項經濟變數間之關係；再而運用模擬測試模型，模擬各種經濟假設下可能發生的銀行倒閉案及對存保基金可能造成之損失。然該等複雜模型觀念聽起來雖然非常吸引人且似乎頗具精確性，但迄今仍只能算是實驗性質且實務面有眾多挑戰，例如經濟變數極難預測，更遑論精確預測經濟變數對銀行倒閉之影響與關係；而金融市場超大型銀行的存在，更使模型預測的結果波動度大且易形成扭曲。

因此，即使 2010 年陶德法案擴大了 FDIC 管理存保基金規模之權限，FDIC 反而決定採用較簡單之方式決定基金目標值。在經歷最近兩次銀行危機後，FDIC 重視兩項籌資相關問題：(1)基金目標值應高到何水準才可避免存保基金轉負？(2)應如何穩定地收取保費以達到該目標值？經驗顯示，如果在過去兩次的危機時存保基金達到保額內存款 2%的水準，則可避免基金轉為負值，而平均存款保險費水準應訂定為國內存款總額的萬分之 8，以達到該 2%之基金目標值。

這項「簡易法」迄今仍是 FDIC 訂定基金目標值之基礎，FDIC 董事會並自 2011 年起將目標值維持為 2%。陶德法案要求 FDIC 於 2020 年以前存保基金應達到保額內存款之 1.35%，但 FDIC 決定將基金達到 2% 之水準(2013 年 11 月演講當時 FDIC 的基金水準為 0.63%)。

5. 緊急資金

Ms. Ellis 認為緊急備援資金對存保機制履行其功能亦至為重要。FDIC 在美國國庫有備援信用額度，其中包括得向聯邦融資銀行 (Federal Financing Bank，為受財政部監督之政府機構) 借款支應營運資金，並得向國庫借款 1,000 億美元以支應保險損失；法律規定對 FDIC 向國庫之借款，應由銀行業於一定期間內償還。FDIC 視該等信用額度為因應重大金融衝擊導致之非預期流動性需求之工具，並於 1990 年與 2009 年面臨金融危機時，兩度動用該項工具。然而，由於金融風暴期間銀行業為政府非常救援的受益者，但民眾卻已產生所謂的「紓困疲乏(bailout fatigue)」，並認為即使相關借款僅用於支應流動性需要且有付息，FDIC 向國庫之信用額度仍會惡化相關問題。另一項批評聲浪則為危機期間過度的貨幣刺激與低借款需求，造成銀行業充斥現金與流動性資產但資本與獲利水準均欠佳，而 FDIC 卻因基金為負，而仍需動用向政府借款之信用工具。

因此，在銀行業的支持下，FDIC 首次實施了預收保費政策，並向銀行預收三年保費。該政策不僅解決了 FDIC 的流動性問題，亦免於受到向政府借款之批評。

六、專題演講—加拿大存款保險公司政策與國際事務處處長 Mr. David Walker

(一) 廣泛運用「有效存款保險制度核心原則」之經驗分享

「有效存款保險制度核心原則」及其評估方法自 2009 年 6 月及 2010 年 12 月由巴塞爾銀行監理委員會 (Basel Committee of Banking Supervision, BCBS)

與 IADI 共同發布後，已獲國際組織、各國存款保險機構及財務顧問公司廣泛運用，包括國際貨幣基金及世界銀行辦理各國「金融部門評估計畫」中有關存款保險制度之評估、金融穩定委員會於 2011 年 3 月對其會員國辦理存款保險重要議題同儕檢視(Thematic Review on Deposit Insurance System-Peer Review)，及地區性存款保險機構間進行同儕評估或辦理自行評估等。截至目前為止，計有包括：阿爾巴尼亞、加拿大、波蘭、韓國、馬來西亞、菲律賓、千里達托貝哥、印度、越南等近 20 國辦理核心原則自行評估。依據 IADI 就渠等國家辦理核心原則自行評估所彙整之資料顯示，多數國家於核心原則 4：權能、原則 11：資金籌措、原則 16：停業處理程序、及原則 17：存款人賠付等項目，遵循程度最低，至於核心原則 1 與 3：公共政策目標及職權、原則 8：會員資格及原則 12：公眾意識等項目，遵循程度最高。茲將全世界 8 個司法管轄地區 (jurisdictions) 存保機構辦理核心原則自我評估之彙整比較表詳如下表。

表：8 個司法管轄地區辦理核心原則自行評估結果彙整表

	A	B	C	D	E	F	G	H
核心原則 1:公共政策目標	●	●	●	●	●	●	●	●
核心原則 2:降低道德風險	●	●	●	●	●	●	●	●
核心原則 3:職權	●	●	●	●	●	●	●	●
核心原則 4:權能	●	●	●	●	●	●	●	●
核心原則 5:機構治理	●	●	●	●	●	●	●	●
核心原則 6:與其他安全網成員之關係	●	●	●	●	●	●	●	●
核心原則 7:跨國議題	NA	NA	NA	NA	NA	NA	●	NA
核心原則 8:會員資格與保額	●	●	●	●	●	●	●	●
核心原則 9:保障額度與範圍	●	●	●	●	●	●	●	●
核心原則 10:全額保障轉換為限額保障	NA	NA	●	NA	NA	NA	NA	NA
核心原則 11:基金籌措	●	●	●	●	●	●	●	●

核心原則 12:公眾意識	●	●	●	●	●	●	●	●
核心原則 13:特定法律議題	●	●	●	●	●	●	●	●
核心原則 14:對導閉銀行應究責人員之處理	●	●	●	●	●	●	●	●
核心原則 15:及早偵測與及時干預	●	●	●	●	●	●	●	●
核心原則 16:停業處理程序	●	●	●	●	●	●	●	●
核心原則 17:存款人賠付	●	●	●	●	●	●	●	●
核心原則 18:資產回收	●	●	●	●	●	●	●	●
● 已遵循	● 大致遵循	● 嚴重未遵循				● 完全未遵循		

*NA: 指不適用。

(二)有效存款保險核心原則檢視更新計畫

「有效存款保險制度核心原則」及其評估方法自發布後，經國際組織、各國存款保險機構及財務顧問公司等廣泛運用後，均認為前開核心原則及其評估方法部份原則內容確有必要進一步制定細部規範或強化其內容，以配合瞬息萬變金融環境暨存款保險最新國際發展趨勢，爰此，IADI 於 2013 年 2 月執行理事會會議中通過推動現有核心原則及其評估方法檢視更新之倡議(Process for the Review and Updating of the Core Principles and Compliance Assessment Methodology)，並於研究準則委員會(Research and Guidance Committee, RGC)下設立「有效存款保險制度核心原則修正專案小組(Steering Committee)」，由加拿大存保公司政策與國際事務處處長 Mr. David Walker 擔任負責人。整個核心原則及其評估方法之檢視修正過程係參酌下列各項實施經驗，包括：

- (1) 存款保險機構運用核心原則辦理自行評估；
- (2) IADI 因應 FSB 同儕檢視報告相關建議而研議之 6 篇強化準則報告⁵；
- (3) IADI 舉辦數場核心原則訓練會議會後建言；
- (4) FSB 發布之問題金融機構有效處理機制重要元素；

⁵ 6 篇強化準則報告包括：「強化存款保險公共意識」、「賠付機制與程序」、「降低道德風險」、「存款保險保障額度與範圍」、「事前籌資機制」及「一國分設數個存款保險制度」，前 4 篇報告已獲 IADI 執行理事會通過送交 FSB 參考。

(5) IADI 諮詢小組(Advisory Panel)之建議；

(6) IADI 近期從事伊斯蘭教存款保險制度、金融普及(financial inclusion)與一國分設數個存款保險制度(multiple deposit insurance systems)等議題之研究報告重點。

專案小組自 2013 年 2 月成立以來，已陸續於瑞士巴塞爾、菲律賓馬尼拉、美國華盛頓特區、波蘭華沙及阿根廷布宜諾斯艾利斯等地召開數次會議，針對核心原則及其評估方法逐項逐句討論，並依據修正專案小組、國際重要組織(如：IMF 及 WB)、國際夥伴(如：歐洲存款保險機構論壇、歐洲執行委員會)及 IADI 諮詢小組所提出之建議與意見，彙整研議「核心原則及其評估方法」修正版本(最新為修正第七版)。概括而言，核心原則及其評估方法主要修正重點包括：

- 新增營運環境(operational environment)章節以取代原有之先決條件(preconditions)，並納入總體經濟情況、金融體系結構、審慎管理與監督、法律架構及會計與揭露制度業等檢視項目。
- 合併職權(mandate)與權力(power)二項核心原則，並明定存保機構應具備之基本權力。
- 強化「公司治理」核心原則之規範，以提升存款保險機構之獨立性。
- 就存款保險保障額度訂定基準(benchmark)。
- 就「危機準備與管理(crisis preparedness and management)」制定新核心原則，俾於承平時進行資訊分享與協調合作。
- 針對「事前籌資機制」及「存保機構獲利予以免稅」等議題，宜多加說明。
- 正視債權求償順序與存款人優先等議題。
- 針對存保機構辦理賠付期限、確保存保機構得持續獲得存款人相關資料、消除存款機構應迅速辦理賠付之相關阻礙(如：抵銷)、進行賠付模擬測試等議題，訂定規範。
- 增列伊斯蘭存款保險制度相關內容。

茲將原核心原則與新版核心原則修正重點臚列對照表如下：

原核心原則項目

新版核心原則修正重點

先決條件

經濟及銀行體系之評估

- 總體經濟之穩定
- 健全之銀行體系
- 金融安全網成員健全治理
- 審慎法規及監理
- 完善發展之法制基礎
- 完善之會計及揭露架構

取消「先決條件」，改為「營運環境(Operational Environment)」，下分列「降低道德風險」及「政策架構、經濟及銀行體系之評估」等兩大項，其中後者再分別說明下列項目對存保制度運作效能之影響：

- 總體經濟狀況
- 金融體系架構與狀況
- 審慎法規及監理
- 法律架構
- 會計及揭露架構

核心原則及各項評估條件

核心原則 1: 公共政策目標

- 與現行版本差異不大，惟強調存款保險制度之主要政策目標為保障存款人及促進金融體系安定。公共政策目標應正式明定，並公開揭示，存保制度之設計應反映其公共政策目標。如有其他之政策目標，不應影響前開主要政策目標之達成。
- 有關定期公共政策目標的檢視期間建議2-5年或視需要進行檢視，修正草案更改為定期(regular)檢視。

核心原則 2: 降低道德風險

- 刪除本核心原則，移至「營運環境」項下，主要係各項存款保險制度的設計均為降低「道德風險」，將之獨立為一核心原則將造成評估不易。

核心原則 3: 職權(Mandate)

核心原則 4: 權能(Powers)

- 鑑於存保制度的職權與權能常為一體兩面，故新版之核心原則將合併該二項目，並強調兩者需要相稱(aligned)。
- 整合後有關存保機構職權部分與原核心原

核心原則 5:機構治理

則 3 內容大致相同。

- 另權能部分，將存保制度之業務權限(如：收費、賠付、資訊之取得與分享等)及行政事務權限(administrative powers; 如：簽約、訂定預算等)分別列為兩項評估項目。其中前者並新增應有權決定及收取保費及相關費用。
- 本原則原規範：「存款保險機構必須運作獨立、透明、負責任、不受政治與金融業之不當影響。」有關不受不當影響部分修正為「不受外部單位之不當影響」，並於評估條件中說明「外部單位」包括政府部門(government)、監理機關(supervisory)、中央銀行及金融業。
- 鑑於各國存保機構之治理組織(Governing Body)差異甚大，有些係以董事會為最高之治理決策單位，有些則採政策董事會(policy board)與執行董事會(executive/management board)之雙層式組織，因此，新版之「治理」核心原則將進一步定義治理組織，並將增加附錄說明不同之治理機制。
- 更強調營運獨立性之重要，並擬新增治理組織內之政府與監理機關之代表不應超過半數且不應擔任主席，以及如有銀行代表時應設置有效的防火牆以避免討論與揭露特定銀行資訊(主要適用於民營存保機構)。
- 增加應定期評估董事會運作是否合於政策目標等事項。

原核心原則項目

新版核心原則修正重點

- | 原核心原則項目 | 新版核心原則修正重點 |
|---------------------------------|---|
| 核心原則 6:與其他安全網成員之關係 | 最近之全球金融風暴,使 IADI 及各國際組織特別重視跨國合作與危機管理。 |
| 核心原則 7:跨國議題 | 由於全額保障轉換為限額保障已不再適用於多數存保制度,原核心原則 10 改為「危機準備與管理(Crisis Preparedness and Management)」。 |
| 核心原則 10:全額保障轉換為限額保障(transition) | <ul style="list-style-type: none">因「與其他安全網成員之關係」、「跨國議題」及「危機準備與管理」均有關存保機構與其他組織相互之關係,故該 3 項核心原則將重新排序為連續之核心原則。有關金融安全網資訊分享部分,增加如因涉機密保護事由無法為資訊分享,存保機構應有權直接要求要保機構提供所需資料。新增:如該國有金融穩定之合作協調機制,存保機構需為該機制成員。新版核心原則預期將要求所有具有外國存款機構(包括以子行及分行型態設立者)之地區(jurisdictions),相關存保機構間均應正式簽署資訊共享與合作之協定或合作備忘錄。 |
| 核心原則 8:會員資格與保額 | <ul style="list-style-type: none">仍強調強制投保,但對相關評估條件有更明確之規範。多為文字修正。新增:強制投保對象亦包括公營銀行。 |
| 核心原則 9:保障額度與範圍 | <ul style="list-style-type: none">新版核心原則將持續強調受保障之存款應能明確決定(以利消費者瞭解及迅速賠付)。明確舉例說明何謂「保障多數存款人」(大於 90%)及「多數存款金額未受保障」(大於 50%)。 |

原核心原則項目

新版核心原則修正重點

原核心原則項目	新版核心原則修正重點
核心原則 11:基金籌措	<ul style="list-style-type: none">▪ 新增：二家要保機構合併後，在一定期間內其原存款人應分別受到二個最高保額保障。▪ 新增：外幣存款受廣泛使用之地區，應予納保。▪ 新版核心原則明確建議採用事前收費機制。▪ 如設有基金目標值者，應有合理之達成期限(惟未明確建議何為「合理」期限)。▪ 明定存保基金僅能供「要保機構」使用。▪ 如屬「賠付者(paybox)」型態之存保機構且未擔任要保機構之處理機構(resolution authority)者，處理機構使用存保基金時設有多項條件。▪ 新增：基金投資相關評估條件，強調低風險、高流動性，且不應過度投資於民營有價證券及要保機構。▪ 新增：存保機構之收入應予免稅，以利基金累積。
核心原則 12:公眾意識	<ul style="list-style-type: none">▪ 與現行核心原則差異不大，惟更強調應設定長期之宣導策略並編列預算以達成預期之宣導目標(惟並未明確建議何為「預期目標」)。▪ 宣導項目應涵蓋金融商品中何者受與不受存款保險保障。▪ 強調評估宣導成效之重要，並建議每年至少進行一次獨立之問卷評估。▪ 新增：法令應要求銀行提供存款保險資訊。
核心原則 13:特定法律議題	<ul style="list-style-type: none">▪ 本項修正幅度不大。
核心原則 14:對倒閉銀行應究責	<ul style="list-style-type: none">▪ 本項修正幅度不大。

人員之處理

核心原則 15: 及早偵測與即時干預

- 強調及早偵測與即時干預之重要性。
- 修正啟動及時干預措施之標準並增加相關標準應定期檢視等。

核心原則 16: 停業處理程序

- 存保機構應持續獲得有關要保機構之財務狀況及任何糾正措施之資訊。
- 強調要保機構之處理機構應具備廣泛權限以處理不具經營價值之存款機構 (non-viable deposit-taking institutions)。
- 強調執行清理程序應依循債權順位，要保存款應受保障，股東及次債債權人應先承受損失。
- 處理成本應對整體金融體系之成本最低 (已不再強調以賠付成本為低限)。
- 再次強調處理機構應具備營運獨立性。
- 新增：處理程序在法律面及執行面都應獨立，可資對抗擬推翻處分措施的相關法律行動(即不可要求回覆原狀)，法律救濟應僅限於金錢賠償(monetary compensation)。
- 擬納入「存款人債權優先」之評估條件，惟因本項未達成共識，將留待未來會議討論。

核心原則 17: 存款人賠付

- 強調儘速賠付之重要，惟僅建議賠付不得超過 30 個日曆天；對該 30 天之起算日 (trigger) 尚未達成共識。
- 規範存保機構應具備隨時取得存款人紀錄且得要求紀錄資料之格式，並得以辦理實地檢查以確保資料正確性。
- 除資訊外，尚應具備足夠之資源與經訓練的人員以迅速辦理賠付，並定期辦理賠付

原核心原則項目

新版核心原則修正重點

	模擬測試。
	<ul style="list-style-type: none">▪ 新增：聯名戶不與個人帳戶合併歸戶，且不建議抵銷，以免延誤賠付。▪ 新增：賠付完成後，應由獨立第三方針對賠付過程進行稽核以確保內控之妥適與賠付之正確性。▪ 新增：與所有清算系統間建立機制或協議，以確保銀行倒閉後相關之過渡項目 (transit items) 得以妥適、一致且及時之方式處理。▪ 新增：存保機構不具清理人或清算人功能者，應與清理人或清算人訂定協助存保機構之機制(如:事前訂定契約)。
核心原則 18:資產回收	<ul style="list-style-type: none">▪ 本項未修正。
其他	
一國家/地區分設多個存款保險制度(Multiple Deposit Insurance Systems, MDIS)相關議題	<ul style="list-style-type: none">▪ 由於金融穩定委員會要求 IADI 就 MDIS 相關議題提出準則，故 IADI 未來將就相關衍生之問題(如:保障額度與範圍、差別費率、宣導等)，提出相關建議。

(三)核心原則檢視更新計畫未來執行時程

1. 2013 年 11 月至 12 月

依據核心原則修正專案小組規劃，2013 年 11 月至 12 月間專案小組將提出 IADI 內部最後修正版本並送交 IADI 執行理事會理事評論，該版本將作為 IADI-BCBS 聯合工作小組(Joint Working Group)與國際貨幣基金、世界銀行、歐盟執委會、歐洲存保機構論壇、巴塞爾銀行監理委員會及金融穩定委員會等國際組織代表進行首次討論協商。

2. 2014 年 1 月至 4 月

IADI-BCBS 聯合工作小組預計於墨西哥城、肯亞蒙巴薩、美國華盛頓特區

等地區召開討論會議，並完成核心原則及其評估方法聯合修正版本。

3. 2014 年 5 月至 6 月

提陳核心原則及其評估方法聯合修正版本予 IADI 及 BCBS 理事會，並於渠等理事會核准後供外界諮詢，另亦送交國際貨幣基金、世界銀行、歐盟執委會、歐洲存保機構論壇、巴塞爾銀行監理委員會及金融穩定委員會等國際組織參考。

4. 2014 年 7 月

正式提陳金融穩定委員會。

七、第四場次—應變規畫以因應未來可能發生之銀行倒閉(Contingency Planning for Potential Bank Failures)

(一) 英格蘭銀行特殊清理小組組長 Mr. Andrew Gracie

Mr. Andrew Gracie 針對銀行清理計畫及應變計畫簡報英國實施的情形，首先說明英國當前金融監理機制架構。英格蘭銀行(Bank of England, BOE，即英國央行)與金融服務賠付機制(Financial Services Compensation Scheme, FSCS)均為英國金融安全網成員。英國政府於全球金融危機後進行金融改革，經過監理責任與權力結構調整，BOE 於 2013 年初起不僅擔任最後貸款者的角色，並為銀行、保險公司及大型投資公司之審慎監理官(BOE 轄下金融機構監督機構審慎監管局 Prudential Regulation Authority, PRA)，亦為銀行清理之專責機構，自此英國的金融監理屬於中央集權式。英國國內有幾家大型銀行，甚至被認定為系統性重要金融機構(SIFIs)，結構複雜且國際化程度高，在許多國家設有海外分行或子行，因此 BOE 幾乎參與所有 FSB 列表上 SIFIs 的危機管理小組。英國在前次全球金融危機中受創嚴重，因此英國政界形成強烈共識，即未來將不再以政府資金援助問題銀行，為達成此目的，一套完善的清理銀行計劃與策略，以及健全的金融體系以促進銀行清理具可靠性是 BOE 當前最重要的工作。

為確保未來再度發生銀行倒閉事件時能夠有效且有序的清理，風險不至於對外擴散導致系統性金融危機，且達到不動用納稅人資金的目的，清理計畫必須實際上能達到可清理(resolvability)的目標，承平時做好準備工作，即透過緊急應變規劃(contingency planning)，為未來執行清理建立充分準備(operational readiness)。

一個有效的清理計畫需具備以下條件：

1. 建置清理銀行的各項措施及賦予 BOE 執行各項清理策略的法定權力，在承平時即需完成相關建置。
2. 清理銀行勢必將進行銀行整個內部結構上的改變，銀行重組必須確保各方利害關係人能夠清楚瞭解該銀行是可被清理，其中包含投資市場的中央交易對手。
3. 交易契約條款可變更性：為讓清理順利進行不至影響基本金融服務，與中央交易對手訂定之契約須有彈性且可視實際狀況變更，如有關放款合約中部分條件可做變更。
4. 大多數英國國內銀行設有海外分行或子行，BOE 面對的將不只是國內銀行清理，亦包含海外分行清理，由於目前尚無一個全球法規架構處理國與國間這方面的問題，母國與地主國簽訂兩國跨國清理銀行協議更顯重要，方能確保銀行海外分行的資產負債契約條款有允許被清理的空間。

英國要求國內所有本土銀行及外國銀行在英國子行及分行提交復原與清理計畫(Recovery and Resolution Plan, RRP)，並提供 BOE 必要的資訊以規劃可行之銀行清理策略，據以瞭解銀行為達到可清理之目的，在銀行未發生倒閉前所必須在組織結構或其他部分應作的調整。為達到可清理目的，清理策略需進行下列三項原則檢視：

1. 損失吸收能力：銀行除資本外，在負債(liability)結構上是否具備其他吸收損失的能力或於銀行倒閉時債務能轉換為股權。
2. 重要業務持續運作：對於無法以直接賠付存款方式解決倒閉問題的

銀行，當進行清理程序時是否仍可維持銀行日常基本且系統性重要業務的運作。

3. 重要經濟功能(Critical Economic Functions)從原銀行業務中切割：如何將重要經濟功能從原銀行切割、有何種切割選項、切割後的業務將安置何處，以及是否要將切割出去的業務逐漸結束營業，均是擬定清理策略時應檢視的議題，且不同規模大小的銀行，切割的樣態也會有所不同。

在英國倘處理之問題銀行屬於小型銀行，採取的策略將是直接辦理存款賠付或移轉存款至其他已存在且健全之銀行，BOE 需確保活期存款帳戶可移轉至其他金融機構，以及取得法律授權於平日即隨時可取得活期存款存款人的帳戶資料；此外，英國目標七天內賠付零售存款戶，以便讓這些存款人能順利提領薪水及支付帳單或其他日常開銷；倘處理之問題銀行屬於中型銀行，採取的策略則是部分存款移轉或設立過渡銀行，維持營運及服務不中斷；大型銀行則採「資本重建(bail-in)」的策略，運用以債作股方式注入資金，為倒閉銀行爭取時間以作組織改組及對銀行內系統重要功能進行重組，維持營運不中斷並進行較複雜的重要經濟功能業務切割。

執行任何清理銀行策略均意味著龐大且複雜的後續工作，同時間有多家銀行需要被清理將使 BOE 面對執行上的挑戰。BOE 旗下於 2009 年因應銀行法特殊清理機制(Special Resolution Regime, SRR)所設立的特殊清理小組(Special Resolution Unit, SRU)，專責規劃及執行清理策略及檢視調整清理法制架構，該小組僅配置 30 名員工，但 SRR 共管轄 200 家銀行及互助社(building society)，人力明顯不足以支應，因此 SRR 的工作部份委託外部專業機構以及採用積極干預機制以解決人力不足的問題。英國的金融監理體系設有「積極干預機制(Proactive Intervention Framework, PIF)⁶」，在 PIF 的第一及第二階段，SRU 將以銀行及互助社

⁶ PIF 由 BOE 所屬之審慎監管局 (Prudential Regulation Authority, PRA)訂定及管理，分為五個階段，以銀行是否接近倒閉可能性的風險程度大小分階段，落在第一階段的風險最小，以此類推。

於承平時定期遞交之復原及清理計畫(Recovery and Resolution Plan, RRP)為依據，進行相關銀行復原計畫的推動或執行清理策略；倘有銀行或互助社進入 PIF 的第三及第四階段，SRU 將對銀行要求遞交更多的資料及必要時進入銀行內部檢視資料，並與外部專家密切合作調整修正銀行清理計畫（如律師、會計師、投資銀行家等）。清理成功的關鍵在於需提供外部專家足夠的時間以有效執行清理工作，是否能讓內部 SRU 小組成員及外部專家於短時間內進入狀況執行各項龐大且複雜的工作，承平時期的應變準備與規劃顯得格外重要。

關於應變規劃，第一要件即應保存過去完整的銀行清理執行經驗。在全球金融風暴前，英國未曾發生任何銀行倒閉，以致於金融風暴發生後措手不及，BOE 未來除將金融風暴期間處理倒閉銀行之經驗文件化予以保存外，其他國家的處理經驗亦值得參考保存；第二要件即應於平日建立外部專家名單資料庫並定時開會提供外部專家最新發展的清理策略及該策略可能產生的清理工作；就平日建立 BOE 內部人資源而言，其內部不同單位的同仁過去可能曾不同程度地參與過清理倒閉銀行的工作，SRU 亦建立內部資源名單，並隨時更新，以備不時之需；最後亦最重要即平日應做模擬演練，各種不同情境及清理策略的模擬演練，與 BOE 內部人員及英國金融安全網成員(如 FSCS 及財政部)以及跨國與不同國家清理專責機構的演練；Mr. Gracie 表示透過跨國的模擬演練有助於建立雙方國家彼此間的信任，對於如何進行清理工作以及母國與地主國對於彼此利益將如何被妥善保障將會有更清楚的瞭解。

(二) 加拿大存款保險公司總經理暨執行長 Ms. Michele Bourque

Ms. Michele Bourque 表示加拿大存款保險公司(Canada Deposit Insurance Corporation, CDIC)承保 83 家金融機構，有的會員機構設有房貸公司或信託公司，或旗下設有其他金融服務的子公司，惟共通點係均有收受存款，CDIC 保障超過 6,000 億加幣存款，前 5 大銀行在要保存款

的占有率總計約 82%。加拿大並無 FSB 認列之全球系統性重要銀行 (Global Systemically Important Banks, G-SIBs)，但加拿大監理機關認列 5 家大型銀行為國內系統性重要銀行 (Domestic Systemically Important Banks, D-SIBs)，D-SIBs 的特點為擁有超過 1,000 家分行、海外營運點分布於超過 55 個國家，母公司即銀行本身，在加拿大沒有控股公司，其為旗艦型商業銀行，擁有零售、批發及投資銀行業務，股票經紀及財富管理子行，資金取得非單一來自國內而是來自不同國家。

CDIC 自 1967 年成立以來，加拿大歷經 43 家銀行倒閉事件，其中 36 家倒閉金融機構的資產規模很小，要保存款低於 10 億加幣，大部分以清算方式協助其結束營業，另外 7 家亦屬於中型銀行，要保存款約在 10 億至 100 億加幣，相較於 D-SIBs，資產規模不大，經營業務僅限於加拿大境內，其中 6 家以購買與承受方式 (Purchase and Assumption) 與其他健全金融機構合併。

加拿大自 1996 年後即無發生倒閉銀行事件，歷經全球金融風暴而無一家金融機構發生破產情形。依據過去經驗，CDIC 內部即已建立一套完善的中小型銀行清理模型，但針對大型銀行因無實際執行經驗而未建置任何機制，對於大型銀行清理方式及如何清理，CDIC 在這方面的瞭解亦有限，與 D-SIBs 也少有互動，僅在其申請加入會員及收受保費的階段有所接觸。為因應國際趨勢並建立 D-SIBs 的清理策略，CDIC 自 2011 年開始著手進行 D-SIBs 清理機制的建立，重點集中在三個 P：權力 (power)、規劃 (planning) 與清理準備工作 (preparedness)。

1. 權力

CDIC 根據 FSB 發布之「金融機構有效清理機制之核心要素 (FSB Key Attributes for Effective Resolution Regime)」進行自我評估 (self-assessment)，以檢測 CDIC 現有法定賦予權力不足之處，據以向主管機關爭取修改存保子法或相關法規，俾強化 CDIC 職權以達成清理使命。CDIC 於 2009 年取得設立過渡銀行的權力，法定融資

限額增加 3 倍至 190 億加幣，近期 CDIC 取得可與外國清理專責機構互享銀行資訊的權力。CDIC 主要面臨的挑戰為清理方式及工具在國際間不斷創新(如：英、美國家)，惟非能一體適用，CDIC 需不斷檢視新的工具是否適用於加拿大國內銀行清理以及 CDIC 是否需要採用；另有些針對 D-SIBs 的清理工具尚未進行模擬測試，如過渡銀行或金融機構重建規定(Financial Institution Restructuring Provision)之強制出售(forced sale)等方式，使 CDIC 無法得知現有的權力是否足夠能順利執行清理的任務。

2. 規劃

D-SIBs 清理規劃工作從 2012 年初開始進行，首要工作即為蒐集與銀行清理、重要經濟功能及關鍵業務相關之銀行內部資料，由於在加拿大銀行的復原及清理計畫係分由兩個不同的單位負責，可能出現重複的情形，因而 CDIC 與專門負責銀行復原計畫之監理單位密切協調合作，CDIC 審慎考量每筆向銀行索取的資料，彙整金融監理單位所需資料，共同要求銀行提供；CDIC 亦評估在現有的權力架構下清理策略之「可清理性」，找出窒礙難行之處，以擬定適當的策略減少阻礙。這部分最具挑戰的是於短時間內找到並雇用合適的專家，由於銀行資料保密受到法律的保障，與清理相關之銀行資訊僅能由 CDIC 與金融監理單位取得或閱覽，因此，清理規劃及分析工作以及與銀行的聯繫互動係由 CDIC 內部員工全權處理，非透過外部專家或顧問經手，另外由於 CDIC 內部的薪資水平與外部特定專長的銀行家有極大的差距，使 CDIC 欲在短期間內招聘內部清理規劃人員面臨相當大的挑戰，歷經一年半的籌組，目前 CDIC 已完成清理小組編制 20 人。Ms. Bourque 表示公司整體而言對於目前小組成員組成十分滿意；再則與銀行間合作則是另一項挑戰，因為 CDIC 至今尚未正式取得法定授權可強制要求銀行提供資料，CDIC 採取的方式則是與金融監理機關共同合作，採聯合方式要求

銀行提供清理規劃所需資料，目前為止銀行配合度良好；另 D-SIBs 業務組成複雜，亦提高在規劃清理分析架構上的難度。

3. 清理準備工作

長久以來，CDIC 即有一套中小型銀行清理模型，目前正在檢視該模型包含之功能計劃(functional plan)、溝通計畫、籌資計畫及資源分配計畫是否可直接適用於 D-SIBs，或是否僅需做簡單的調整即可，Ms. Bourque 預期仍將有部分計畫需作大幅度的改變，例如：清理大型銀行時對倒閉銀行或外部利害關係人的溝通策略必將迥異於中小型銀行單純直接賠付的狀況；第二優先工作項目則是與國內金融市場其他參與者接觸，建立合作關係，如：資本市場監理單位、投資人、信評公司及金融市場基礎設施的供應者。此外，由於加拿大前 5 大 D-SIBs 遍佈海外超過 50 個國家，與國外監理單位建立良好的溝通管道及合作關係，亦十分重要；最後則是承平時進行模擬演練，以隨時修正補強清理計畫，建立清理小組人員的操作經驗值。清理準備工作面對最大的挑戰在於僅 20 人的團隊但需要接觸並建立合作關係的外部單位非常多。此外，銀行清理是否能有效執行，金融市場亦必須作好準備，承平時對市場參與者的教育及市場信心的建立格外重要。

關於近兩年 CDIC 在建立清理大型 D-SIBs 機制上的發展，可分 3P 來說明，清理權力方面，自評報告已遞交 CDIC 董事會，針對部分權力不足之處，亦已修法補強，如要求銀行提供與清理相關資訊的權力；清理規劃方面，CDIC 業已完成第二版的 D-SIBs 清理計畫，以及第一版的可清理性評估報告，並在 2013 年 10 月初完成第一次與各 D-SIBs 進行的危機管理小組會議，會議並包含加拿大國內金融安全網成員，如央行、財政部、銀行監理機關及金融消費者保護機構；至於清理準備工作方面，CDIC 每年針對董事會⁷進行 1

⁷ 加拿大董事會成員共 11 人，5 位來自金融安全網成員，包含中央銀行、金融監理單位、財政部、金融消費者保護機構，其他 6 位來自民營單位高階主管。

至 2 次的特別會議，討論有關清理 CDIC 會員銀行的相關議題，最終將進行實際模擬演練。另參考英美作法，CDIC 設立諮詢委員會，委員會成員包含退休銀行高階主管及清理債務專家，並於 2013 年進行實際模擬演練，委員會成員扮演新成立過渡銀行的董事並模擬在初期清理階段將遭遇到的決策進行討論。此外，CDIC 並完成第一版內外部溝通計畫、資產價值評估正在進行中、與國內金融基礎建設供應者已做初步討論、完成清理模擬演練規劃(計畫與國內其他相關單位進行實際演練)、與墨西哥存保機構簽訂一般性的合作備忘錄(MOU)(與日本存保公司洽商中)，以及與美國 FDIC 簽訂清理為主之 MOU(與英國 FSCS 正洽商中)。

Ms. Bourque 分享推動清理規劃成功的關鍵在於 CDIC 董事會成員及金融安全網成員的支持；CDIC 高彈性的組織特性，因 CDIC 相對組織規模較小且不具官僚文化，啟動 D-SIBs 清理規劃工作相對快速；與金融監理單位-加拿大金融機構監理總署(OSFI)的關係良好，有效提高清理規劃工作上的合作；對 D-SIBs 的要求採取漸進式策略，第一年(2012 年)由 D-SIBs 提供清理工作相關所需資料給 CDIC 草擬清理計畫，第二年 CDIC 則向 D-SIBs 要求提供特定的清理分析及補足 CDIC 清理計畫內不足之處；最後 CDIC 藉由積極參加各國際組織如 IADI、FSB 工作小組等學習他國經驗，尤其是擁有 G-SIFIs 國家的經驗。

八、第五場次—後金融危機時代：清理銀行機制改革(Response to the Crisis: Reforms in Bank Resolution Regimes)

(一) 金融穩定委員會(FSB)管制政策與合作顧問 Ms. Eva Hupkes

Ms. Eva Hupkes 就解決銀行「太大不能倒 (too big to fail)」問題及近期 FSB 在銀行清理改革上的進展提出報告，聚焦於系統性重要金融機構(G-SIFIs)的可清理性，包含具體目標、應具備的條件以及目前面臨的阻礙。

自從 2007 年全球金融風暴發生以來，終結銀行太大不能倒的問題即成為國際間金融改革的優先項目。FSB 於 2013 年在美國匹茲堡舉行的 G-20 高峰會上報告相關執行進度，包含 2010 年 G-20 韓國首爾高峰會議上各國領導人共同承諾之國際金融政策改革，主要是降低 SIFIs 的道德風險，最重要從兩方面著手：降低 SIFIs 倒閉的機率及提升 SIFIs 的可清理性。

關於金融機構之可清理性，G-20 領導人於 2011 年坎城高峰會上共同發布認可「FSB 金融機構有效清理機制之核心要素(FSB Key Attributes for Effective Resolution Regime)」，該核心要素(Key Attributes)成為國際間有效清理機制之新標準，FSB 遂專注於使 SIFIs 更具「可清理性」，意味著其必須達成恢復市場紀律、創造及維護不同規模金融機構間公平競爭的環境及保護公共資金等目標。金融機構可清理性的規劃工作有大幅度進展，其中至少有 3 項條件必須達成方能讓有序清理得以實踐。

- 1.各國應依 FSB 之 Key Attributes 調整國內銀行清理機制，FSB 期望各國能於 2015 年底前完成 Key Attributes 的適用；
- 2.各國主管機關應事前準備銀行清理策略及執行計畫，以在危機發生時能從容應對，方能與他國主管機關合作順利；
- 3.銀行本身必須在法規面、業務面及財務結構上具備可清理性，無論清理專責機構係採「單點式清理方式 (single point of entry)」⁸或「多點式清理方式(multiple points of entry)」⁹，均可順利進行清理。

Ms. Hupkes 指出達成可清理性面對最大的障礙即為銀行缺乏吸收損失的能力及跨國處理銀行倒閉問題缺乏法律層面的規範；銀行需具備一定的吸收損失能力，以利於將倒閉損失產生的成本內部化，FSB 針對這部分議題正進行研議以發展國際適用之準則，而與存款保險機構有關的部分係為存款可否作為吸收損失的方式，以及存款保險機構在銀行資本重建(bail-in)及清理銀行資金來源部分所應扮演的角色；跨國處理銀行倒閉問題首要確認的是母國

⁸ single point of entry 即由處理倒閉 G-SIFIs 之母國主管機關統一自金融集團最上層公司(即母控股公司，top-tier parent holding company)進行處理程序。

⁹ multiple points of entry 即由數個清理權責主管機關針對金融集團內各個子公司進行個別處理程序。

所制定的銀行清理策略是否在處理海外分行或子行亦可被充分執行，各國在這方面推動的速度極為緩慢，僅有少數國家建立法制架構承認跨國清理。銀行清理與破產法不同，在銀行清理議題上「時間」是個很大的問題，歐盟未來將在「銀行復原及清理指令(Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD)」建立第三國清理行動認可機制，該機制可作為未來發展國際標準的基石，目前跨國清理以契約型態合作方式較有具體進展。此外，跨國清理亦面臨各國存保機制內容的差異、各國主管機關所需銀行資料不相同等不同程度的挑戰。Ms. Hupkes 表示 FSB 將於 2014 年開始針對全球系統性重要銀行(G-SIBs)進行可清理性評估，由 G-SIBs 所在母國高階官員聯合評估其 GSIBs 清理策略與執行計畫之可行性。

(二) 冰島存款人暨投資人保證基金 Mr. Brynjar Kristjansson

Mr. Kristjansson 就冰島近期金融危機的發展進行說明與探討。冰島總人口約 32 萬，係一個小型開放、出口為導向之經濟體，亦為歐洲自由貿易聯盟(European Free Trade Association, EFTA)一員，透過 EFTA 與歐盟協議加入歐洲經濟區(European Economic Area, EEA)參與歐洲單一市場。90 年代末期以降，由於實施經濟改革與金融自由化、解除外匯管制、政府積極推動國營事業民營化以及引進大量外國投資資金，促使冰島經濟快速成長，平均每人國民生產毛額於 2007 年達到美金 6 萬 5 千元，經濟成長率亦達 6%，當時冰島國內產業快速發展，個人消費亦迅速增加，一般民眾儲蓄率普遍偏低，由於存款率不高，大多冰島銀行仰賴短期資金，尤其是利用當時全球低利率及信用價差縮減的情勢，大量自國際市場借款。為求降低對短期資金的依賴，冰島銀行以設立分行或成立網路銀行方式向其他國家存款人吸收存款，如冰島第三大銀行 Landsbanki 在英國及荷蘭推出網路銀行存款產品 Icesave，以高存款利率吸引外國存款人，該產品使 Landsbanki 在英國吸收 45 億英鎊的存款，並在荷蘭吸收 17 億歐元的存款。依據歐盟存保指令要求，冰島於 1999 年設置存款人暨投資人保證基金(Depositor and Investor's Guarantee Fund,

DIGF)，採事前收受保費機制，保證基金金額達要保存款總額的百分之一，Icesave 帳戶亦受 DIGF 保障，冰島採差額保障制度(Topping up arrangement)，倘兩國保障金額不同，允許將母國較低的保額水準補充到地主國較高的水準。冰島銀行海外分行則受冰島金融監理局(Financial Supervisory Authority)監督管理。

2008 年 9 月美國雷曼兄弟宣告破產，引發連鎖效應導致全球金融危機，全球金融市場流動性凍結，冰島前三大銀行無法取得國際市場資金，當時三大銀行總資產為 GDP 的 10 倍，外匯存底根本不足支付龐大外債，導致前三大銀行宣布倒閉，引發冰島系統性危機，99% 的金融機構不是倒閉就是進行重組，90% 的存款受到影響。為因應金融危機，冰島國會通過緊急法案(Emergency Law)，讓三大銀行倒閉，並進行資本重建，將原銀行的國內存款及資產轉移到新設銀行，國內存款人可透過新銀行提領並受全額保障，原銀行則進行破產管理程序，外國分行之存款則保留在原銀行並未移轉至新銀行，雖然冰島採取存款人債權優先於債權人，但需經過冗長的處理程序及亦有無法取回存款之風險。冰島政府的做法引起英國及荷蘭政府強烈的政治反彈，兩國要求冰島政府承擔全部責任，並應補償荷蘭及英國存保機制賠付 Icesave 存款人所遭受的損失，由於國際間的壓力增加且英、荷以孤立冰島為要脅，冰島政府最終讓步並妥協。爾後冰島民眾舉行兩次公投反對與英、荷的協議，並上訴至 EFTA 法庭，最後法庭判定冰島政府無需擔負所有責任，因為存款保障指令並不表示國家全額保證，存款保險機制亦非作為處理系統性危機的工具。

針對這次事件，Mr. Kristjansson 提供經驗分享。此次冰島政府讓問題銀行直接倒閉並讓政府接管，成立新銀行以維持原銀行基本存放款業務，政府則確保新銀行有足夠資本正常運作，但不吸收銀行的損失，由債權人承擔，成效不錯，因此以冰島為例，他認為政府不需要花納稅人的錢直接金援問題銀行，應讓銀行直接倒閉。此外，Mr. Kristjansson 認為存款優於債權的政策對維護金融與社會安定有很大的貢獻。政府須認知處理問題銀行耗時、費力

並需投入大量資金，此次冰島取得 IMF 及北歐國家的金援穩定克朗幣值並免於債務違約，對於冰島經濟金融快速復甦功不可沒，爰此，他認為取得國際信任、合作與明確的法規架構十分重要。

參、心得與建議

經過研討會之經驗分享與交流，謹將心得與建議臚列如后：

一、存保機制需因應世界金融、經濟情勢的改變，不斷檢討改進

當今之世界是個動態的世界及社會，尤其經濟金融情勢及科技每日與時變動，沒有任何事物是一成不變。而存保機構或金融制度面對此一趨勢，需要定期檢討其履行保險責任之職權、功能、措施及應變程序是否能跟上時代潮流。

近期世界存保制度因賽浦路斯、冰島危機案衍生各跨國金融機構處理及賠付議題，以及對系統重要性金融機構危機可能採用增資及債權重組 (bail-in) 方式，存保機制如何配合銀行處理案等諸多問題，皆顯示存保機制已由被動賠付處理問題機構，而需配合金融監理積極介入大型問題金融機構之重建自救，以避免演變成系統性危機或信心危機，甚有動搖整個金融體系，或危及國家生存，此種趨勢值得任何存保機構或機制留意國際趨勢之發展，並適時檢討是否需修正相關法制及措施，俾利有所因應及預防。

二、在經濟金融情勢惡化至不可收拾前，金融安全網宜及早對問題金融機構進行干預處理，是維繫市場信心之關鍵要素

金融危機時，問題金融機構之大額存款人無法獲償是影響金融穩定及流動性危機很大因素，尤其現今大型國內外系統重要性銀行均明顯繼承非傳統零售型業務，一旦發生問題，不管資本適足率多高，均可能因立即發生流動性危機而陷入支付不能，造成跨國際性金融控股公司名存實亡，可能對當地金融市場形成危機，甚或發生全球性大崩潰，因而金融安全網宜注意建置預防金融危機處理工具，無論是對國內或國外流動性危機，均不亞於資本適足性問題。另現在是金融型態經濟(financial economy)之影響力更甚於傳統之實質經濟(real economy)，無論是系統性重要金融機構或國家債務危機，甚或影子銀行之危機均可能影響金融情勢於短期內急劇惡化，爰金融安全網宜共同合作以預防性方式及早在金融經濟惡化至不可收拾前，採取機關必要措施穩定金融機構之營運，並對國內外流動性危機問題，平

日多加監控因應以免發生更大的金融危機。

三、處理問題金融機構需注意任一模式不可能適用於全部個案

金融性金融危機及其後續處理，告訴世人對問題金融機構之處理不可能僅靠單一模式，金融監理機關及存保機構需注意因應不同狀況及以彈性方式監理，方能應付日益複雜之金融環境。尤其愈複雜的金融市場及金融機構營運愈多元化、多角化，其處理模式較諸簡單的金融市場及依賴傳統吸收存款模式的金融機構更加複雜及難以短期內處理，爰對今日益加複雜之金融環境，金融監理機關及存保機構需注意下述處理原則：

- (一) 不能依賴單一處理模式，需有多樣化之處理機制。
- (二) 需能及早預防處理，而非於發生火災時再急忙滅火。
- (三) 需以全球觀點思考跨國性金融機構處理，宜注意國內相關法規之配合俾利執行順利。
- (四) 儘量使事情簡單化及處理方式彈性化。
- (五) 當任務或狀況與以往不同時，不宜拘泥於原有處理模式。
- (六) 事先尋求所有必需的資源及協助，以及事前做好模擬及測試。

四、存款保險制度並非用以解決系統性危機，金融安全網相關成員宜尋求其他機制處理系統性危機事宜

由冰島及賽浦路斯金融危機處理經驗顯示，在整個國家金融市場瓦解情形下，單靠存款保險制度並無法解決系統性危機問題。全世界最大之金融危機存在於非系統性重要國家之非全球系統性重要銀行，其金融市場如發生問題，將無人願意援助；另表面上仍活躍於全球，惟實質上已死亡之系統性重要金融機構亦為危機所在。無論非系統重要性國家或非全球系統性重要金融機構發生問題時，其問題金融機構常難以順利退場，且國家亦無法對大額存款戶做任何保證，常因而發生該國系統性危機。存款保險制度之存款人優先原則將有助於金融市場及社會之穩定；另國內外相關主管機關之互信、合作及明確之法定退場處理架構均有助於解決國內外系統性危機；再者，相關金融安全網成員加強個體及總體審慎金融監理，均有助於

及早預防系統性危機之發生。小國如冰島及賽浦路斯之金融危機處理經驗，均可作為國人未來建立良好機制之重要參考。

參考資料

1. 「Statement of Thomas M. Hoenig on Avoiding Taxpayer Funded Bailouts by Returning to Free Enterprise and Pro Growth Bank Regulatory Policies before the Committee on Financial Services, United States House of Representatives; 2128 Rayburn House Office Building June 26, 2013」, FDIC Website , <http://www.fdic.gov/news/news/speeches/spjun2613.html> 。
2. 「The UK Special Resolution Regime for Failing Banks in an International Context」, Financial Stability Paper No. 5- July 2009, Bank of England, Peter Brierley 。
3. 「Progress and Next Steps towards Ending “Too-Big-To-Fail”(TBTF)」, Report of the Financial Stability Board to the G-20, September 2013 。
4. 「2013 年參加英格蘭銀行舉辦之金融穩定與中央銀行研討會」出國報告，中央銀行，作者魏錫賓，民國 102 年 7 月。
5. 「冰島因應金融危機的做法與啟示」，國家發展委員會，作者謝中琮，民國 102 年 3 月。