

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：會議)

參加歐洲存款保險機構論壇與
克羅埃西亞存款保險暨處理問題銀
行機構共同主辦「航向金融穩定」
國際研討會摘要報告

服務機關：中央存款保險公司

姓名職稱：范以端 主任

派赴國家：克羅埃西亞杜布羅夫尼克

出國期間：民國 104 年 9 月 1 日至 9 月 7 日

報告日期：民國 104 年 11 月 19 日

摘要

一、主辦單位：歐洲存款保險機構論壇(European Forum of Deposit Insurers, EFDI) 及克羅埃西亞存款保險暨處理問題銀行機構(State Agency for Deposit Insurance and Bank Resolution-Croatia)。

二、時間：104 年 9 月 1 日~104 年 9 月 5 日。

三、地點：克羅埃西亞杜布羅夫尼克。

四、出席人員

計有全球 45 國約 120 位來自各國國際組織、金融監理機關、存款保障機構、投資人賠付機構之代表及學者參加。我國代表為中央存款保險公司(以下簡稱存保公司)國際關係暨研究室主任范以端，受邀擔任研討會第四場次主持人，並發表專題簡報。

五、研討會主題：航向金融穩定(Sailing toward Financial Stability)。

六、研討會主要內容

鑑於全球金融風暴後，歐盟積極推動金融監理相關法規改革，目的在建立歐洲銀行聯盟(Banking Union)並維護金融安定。該等法規已大幅改變歐洲各國金融環境，並對存款保險制度在內之金融安全網各機構形成新挑戰。為讓歐洲存款保險機構及其他金融安全網成員深入瞭解相關議題，並探討該等改革對存款保險機制之影響與相關政策意涵，歐洲存款保險機構論壇(European Forum of Deposit Insurers, EFDI)於民國 104 年 9 月 2 日至 9 月 5 日，以「航向金融穩定(Sailing toward Financial Stability)」為題舉辦年度研討會，計有全球 45 國約 120 位來自各國國際組織、金融監理機關、存款保障機構、投資人賠付機構之代表及學者參加，我國中央存款保險公司國際關係暨研究室主任范以端受邀代表國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)¹擔任「歐盟與非歐盟

¹ 中央存款保險公司國際關係暨研究室主任范以端為現任 IADI 研究準則委員會(Research and Guidance Committee)主席。

國家存保制度替代性籌資機制 (Alternative Financing Arrangements (EU and NON-EU))」場次之主持人，並以「存款保險資金議題－全球觀點(Global Overview of Funding Issues)」為題進行簡報，講授內容涵蓋 IADI 發布之存保制度籌資相關國際準則與研究報告、全球存保制度籌資趨勢(含台灣)、流動性資金籌措方式及替代性資金來源之實務作法等，獲得與會者熱烈迴響，不僅有利於提昇我國存保公司之國際形象及專業，並有助於瞭解國際存保機制及相關監理機制之發展趨勢，可作為未來強化我國金融監理及金融安全網之參考。

七、心得與建議

- (一)存保制度效能有賴健全之資金籌措機制，宜依 IADI 發布之國際準則檢視我國相關機制。
- (二)金融安定有賴健全之金融安全網，宜持續強化存保制度之角色與功能。

目 次

摘 要.....	2
壹、前言.....	5
貳、研討會重點摘要	6
一、全球各存款保險機制概況	6
二、存款保險費計算新模型	11
三、金融安全網成員間之合作	14
四、存款保險資金籌措機制	18
參、心得及建議	22
一、存保制度效能有賴健全之資金籌措機制，宜依 IADI 發布之國際準則檢視 我國相關機制.....	22
二、金融安定有賴健全之金融安全網，宜持續強化存保制度之角色與功能	22
附錄一、大會邀請函.....	23
附錄二、研討會議程.....	25
附錄三、簡報資料(Global Overview of Funding Issues for DIS).....	27

壹、前言

鑑於全球金融風暴後，歐盟大幅推動金融監理相關法規改革，目的在建立歐洲銀行聯盟(Banking Union)並維護金融安定。該等法規已大幅改變歐洲各國金融環境，並對存款保險度在內之金融安全網各機構形成新挑戰。為讓歐洲存款保險機構及其他金融安全網成員深入瞭解相關議題，並探討該等改革對存款保險機制之影響與相關政策意涵，歐洲存款保險機構論壇(European Forum of Deposit Insurers, EFDI)爰於民國 104 年 9 月 2 日至 9 月 5 日，以「航向金融穩定(Sailing toward Financial Stability)」為題舉辦年度研討會，計有全球 45 國約 120 位來自各國際組織、金融監理機關、存款保障機構、投資人賠付機構之代表及學者參加，我國中央存款保險公司國際關係暨研究室主任范以端受邀代表國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)擔任「歐盟與非歐盟國家存保制度替代性籌資機制 (Alternative Financing Arrangements (EU and NON-EU))」場次之主持人，並以「存款保險資金議題－全球觀點(Global Overview of Funding Issues)」為題進行簡報，講授內容涵蓋 IADI 發布之存保制度籌資相關國際準則與研究報告、全球存保制度籌資趨勢(含台灣)、流動性資金籌措方式及替代性資金來源之實務作法等，獲得與會者熱烈迴響，不僅有利於提昇我國存保公司之國際形象及專業，並有助於瞭解國際存保機制及相關監理機制之發展趨勢，可作為未來強化我國金融監理及金融安全網之參考。以下茲就研討會重點摘述之。

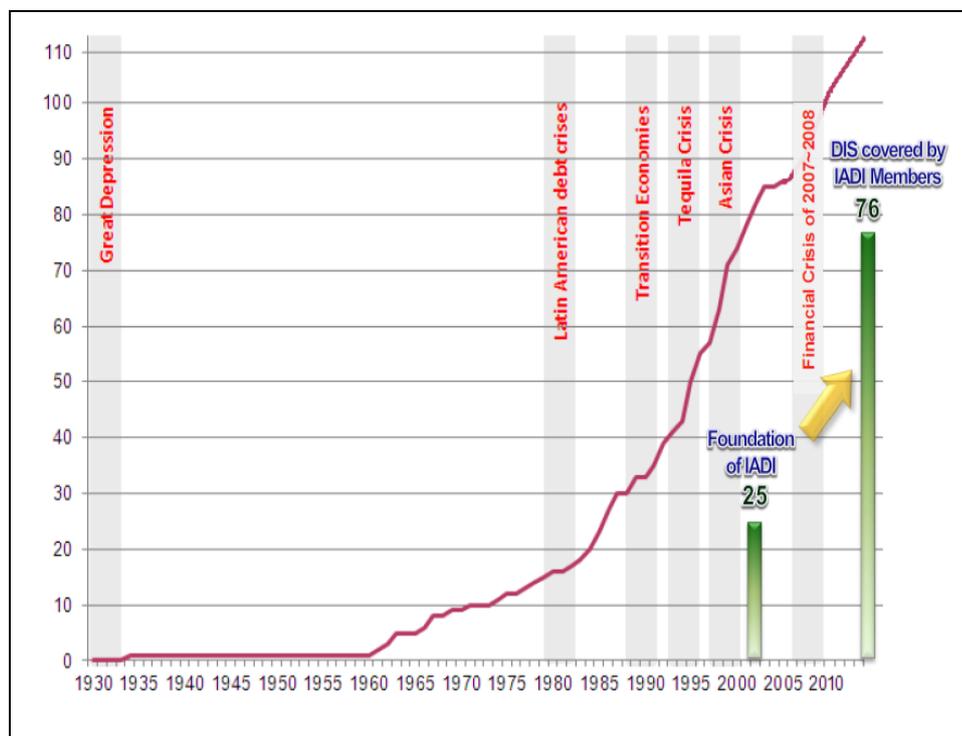
貳、研討會重點摘要

本次研討會除開幕場次外，另有「步入歐洲銀行聯盟(Path towards EU Banking Union)」、「強化權責機關合作(Authorities Cooperation Booster)」、「存保機制之實施(DGS Implementation)」，以及「歐盟與非歐盟國家存保制度替代性籌資機制 (Alternative Financing Arrangements (EU and NON-EU))」等場次，茲將本次研討會重點內容摘述如后，俾供經驗交流及分享。

一、全球各存款保險機制概況

(一) 存款保險機制

建立明定於法規之存款保險制度係近年趨勢，尤其自2007年全球金融風暴後各國設立存保制度如雨後春筍，G20亦要求會員國設立顯性(explicit)之存款保險制度，有關全球存保制度設立趨勢可參考下圖：



顯性存款保險制度相較於隱性(implicit)存保制度之優勢可從四方面觀之，分別為保障金融消費者、建立存款人信心、促進公平競爭及控制政府成本。存款保險制度依法成立後，可在要保機構倒閉

時，藉由最高保額的存款保障，保護金融智識較不足之小額存款散戶，保住一定的存款金額，不至於完全損失；當存款人認知有法定存款保險機制時，在要保銀行發生危機時，較不會發生非理性的銀行擠兌。至於促進公平競爭方面，由於有存款保險機制為後盾，存款人會認為銀行是安全的，對於存錢於要保銀行的意願較高，因此，無論銀行規模大小或是否為新設，由於存款人願意存款，可促進銀行間公平競爭。存款保險機制提供存款一個限額的保障，由於依法所定且保障背後有政府的信譽支持，較之隱性存款保險所隱含全額保障的高成本、高代價，顯性存款保險機制更可使政府免於付出更大的成本。

(二) 存款保險機構職權

IADI將全世界各存保機構之職權分為四類，依照職權範圍大小區分，從大到小分別為風險控管者(risk minimiser)、損失控管者(loss minimiser)、賠付外加有限的清理能力者(paybox plus)及單純賠付者(paybox)。存保機構係單純賠付者時，僅於要保機構倒閉時賠付存款人；paybox plus則在賠付外亦參與清理要保機構，但具備有限角色，如提供承受倒閉銀行之金融機構財務協助；損失控管者具備積極參與清理策略之決定，並提供清理倒閉金融機構所需之資金；具風險控管職權者則具備完整的處理問題銀行工具，以及審慎監理要保機構風險的權力。依據IADI全球年度存款保險機制調查，2014年調查結果發現有38.2%為單純賠付者職權，36.3%存保機構為paybox plus，損失控管及風險控管者各自均為12.7%，2009年全球調查有52.6%為單純的賠付者，到2014年已降至38.2%，從2009年到2014年間，有越來越多存保機構職權被擴大的趨勢，從單純的賠付者擴大至paybox plus及損失控管者。

(三) IADI 有效存款保險制度核心原則修正重點

IADI於2014年11月正式發布修正之有效存款保險制度核心原

則(Revised Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems)及其評估方法。該修正核心原則於2015年1月28日獲FSB確認，並更新於「健全金融體系主要標準」。修正後之核心原則包含16個核心原則、各核心原則之評估條件(Essential criteria)共96個，其重要之修正包括：

- 1.強化專門用語之正確性及一致性，並調整部分重覆內容。
- 2.新增道德風險(Moral Hazard)及營運環境(Operating Environment)等章節以取代原有之先決條件(Preconditions)，於營運環境中納入總體經濟情況、金融體系結構、審慎管理與監督、法律及司法架構及會計與揭露制度等檢視項目。另就部分未列為核心原則，但與存款保險相關之議題，另作相關論述供參，包括伊斯蘭存款保險制度(Islamic Deposit Insurance Systems)、金融普及(Financial Inclusion)與一國分設數個存款保險制度(Multiple Deposit Insurance Systems)、存款人債權優先(Depositor Preference)等。
- 3.就危機準備與管理制定新核心原則 6：存保機構在緊急應變計畫與危機管理之角色
強調存保機構應參與危機管理政策及程序制定，以及應準備有效的全面性應變計畫與危機管理政策及程序。
- 4.明確採行事前籌資機制(核心原則 9)：強調存保基金應於事前累積，以確保可迅速辦理賠付。同時對存保基金之運用亦明定重要的安全防護(safeguards)機制。
- 5.設定開始賠付期限(核心原則 15)：本次另一重要修正為縮短賠付期限，以7個工作日內完成賠付為目標，於核心原則 15明定標準，亦就如何提升賠付效率，及處理有礙快速及正確賠付事項提供相關準則。
6. 強調存保機構的獨立性(核心原則 3)：強化存保機構治理之規範，存保機構應有充分的權力及能力以履行其職責，應確保其營運獨立性，且其管理階層之組成應避免利益衝突。

IADI未來將推動執行修正後核心原則相關措施，使核心原則廣泛運用，其相關措施包括：

- 1.鼓勵存款保險機構進行核心原則遵循之評估，並納入金融體系評估計畫(Financial Sector Assessment Program, FSAP)之評估範圍。
- 2.擴大運用IADI「自行評估協助計畫(Self-Assessment Technical Assistance Program, SATAP)」，此一計畫係由IADI提供存保機構技術協助以辦理自行評估，亦有助於存保機構金融體系評估計畫之準備工作。
- 3.鼓勵IADI會員間辦理同儕評估。

(四) 存款保險最高保障額度

依據 IADI 於 2014 年所做之全球年度存款保險機制調查，大部分的存保機構係強制型投保並設有一定金額的保障額度，自 2009 年後最高保額平均都增加一倍，平均存款保險保障額度從 2009 年的 39,296 美元提高至 2014 年的 80,526 美元；90.6%的存款人受存款保險機制的保障，其次，43.5%的存款金額以及 85.2%的存款帳戶受存款保險保障。

(五) 存保機構資金籌措方式及保費結構

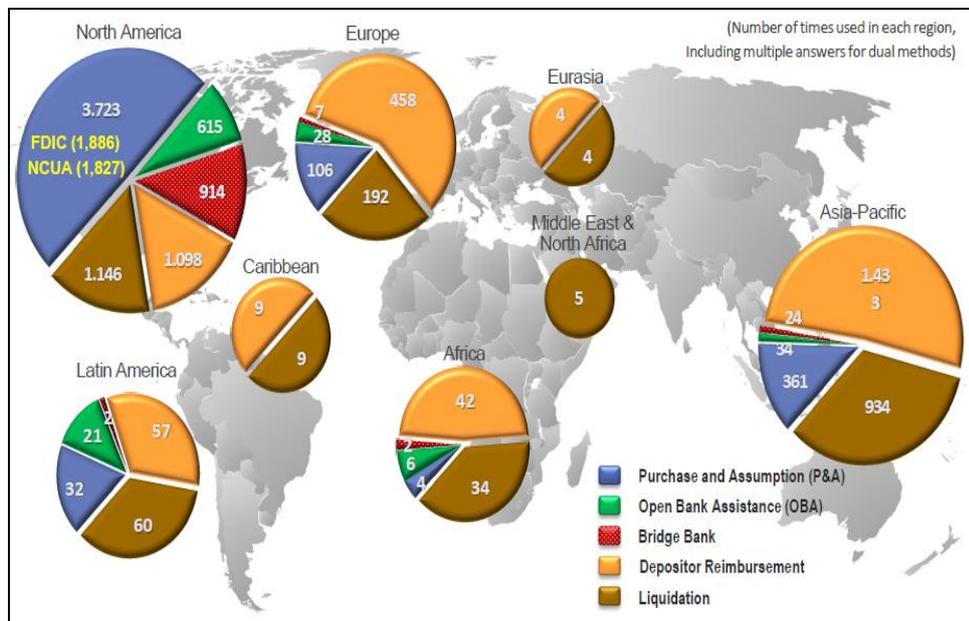
有關存保機構資金籌措方式，於 2009 年時大部分係銀行倒閉後再籌措資金(ex-post)，佔 50.8%，至 2014 年時，大部份已轉為事前籌資(ex-ante)方式，佔 74.5%，事後籌資之存保機構已減少至 11.8%；2009 年進行全球存保機制調查時，有設立存保基金目標值的存保機構不多，僅 24.6%，到 2014 年時成長很多，有設立存款保險基金目標值之比率已提升至 52%。

(六) 倒閉金融機構處理及存保機構角色

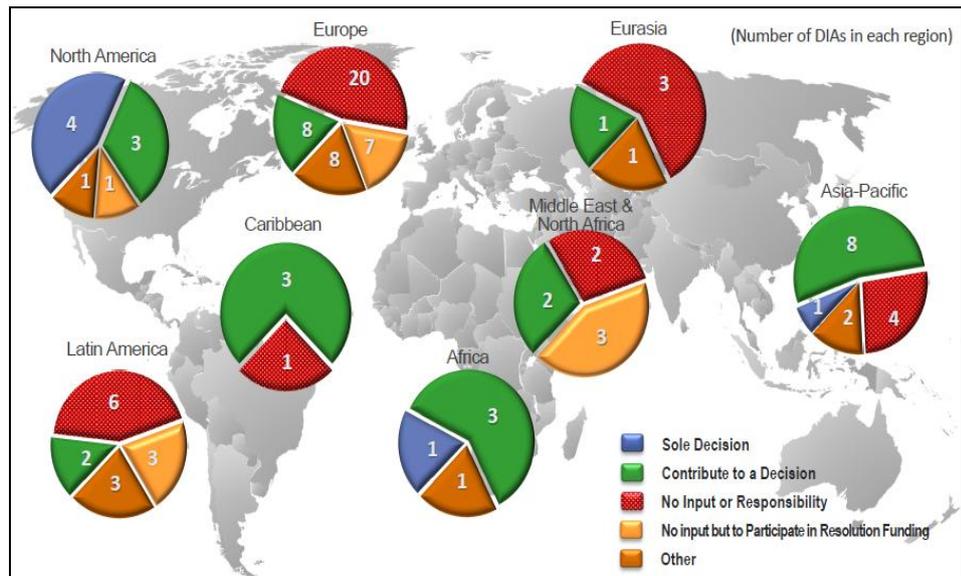
依據 IADI 於 2014 年所做之全球年度存款保險機制調查，全球存保機構自成立以來共計有 10,715 家金融機構倒閉，其中以北美地區所占倒閉家數最多，總共 7,726 家，美國 FDIC 自成立以來總共處

理 4,071 家問題金融機構，美國信用合作社管理局(National Credit Union Administration, NCUA)則共處理 3,582 家，除美國外，另菲律賓、韓國、印度及奈及利亞分別佔前 4 名處理倒閉金融機構最多的國家，倒閉家數分別為菲律賓 618 家、南韓 541 家、印度 350 家、奈及利亞 257 家。

有關處理問題金融機構的方式，美國的 FDIC 及 NCUA 採用最多的方法為購買與承受(Purchase and Assumption)，分別佔所有處理方法的 46.3%及 51%，排除這兩家存保機構，全球存保機構最常採用的處理方式為關閉問題金融機構並賠付存款人。



就參與清理問題銀行決策方面，依據 2014 年調查資料，有 6 家存保機構可自行決定處理方式，30 家存保機構參與處理策略的決定會議，36 家存保機構無權參與處理問題金融機構的任何決策或行動，其他 14 家存保機構僅參與處理問題金融機構資金方面的籌措。



(七) 存保機構與金融安全網成員間的合作關係

就 2009 年及 2014 年所作的全球調查來看，越來越多存保機構與其國內之金融安全網成員(如中央銀行、財政部、金融監理機關等)簽署合作協議或存在某種形式的合作關係，從 2009 年的 50.8% 提高到 2014 年的 60.8%；至於存保機構彼此跨國合作方面，僅有少數存保機構有正式的跨國合作關係，有的簽署 MOU 確立合作關係，有的以其他形式建立合作關係，2014 年調查發現 11.8% 的存保機構有建立跨國合作的關係。

二、存款保險費計算新模型

自從有存款保險機制以來，其概念因與財產保險類似，傳統上，存款保險保費收取計算方式採用類似產險模型(non-life insurance model)，然而，一些外在因素的出現支持改變這個傳統模型，例如，近年來國際間發展多樣處理問題銀行機制的工具，讓處理問題銀行的大部分資金由外部籌措，如債務減計與資本重建(bail-in)這項問題銀行處理工具即由債權人以債作股或債務減計，解決負債到期無法償還的問題，從而讓動用存款保險基金的機率降低，相對而言，存保機構所需承受的風險範圍亦縮小，另存款保險機構可在事故發生後向其他要保

金融機構額外收取特別保費，則與一般商業保險僅能事前收取保費不同。此外，存款保險機構尚需要考量事前籌資及事後籌資的資金配置。

如同其他金融安全網成員，亦同IADI有效存款保險制度核心原則(Core Principles)中所強調的，存款保險機制的設計在保障存款人之虞，必須避免要保機構產生道德危險(moral hazard)，確保要保機構對其自身風險負起全然的責任，避免因存在存款保險保障而提高要保機構採取風險作為的意願，從這個觀點來看，傳統上由產險概念承襲而來的存款保險費計算方式存在嚴重的限制，即該計算方式不具彈性，且無法有效反應存款保險機構當年度所面臨的風險狀況。因此，法國存款保險暨金融機構處理機構採「事前籌資(ex-ante)」方式，亦即在事故發生前向要保機構固定收取保費，所採用的一般傳統存款保險保費計算公式如下：

$$C_{i,n} = CR \times ARW_{i,n} \times CD_{i,n}$$

其中CR為保費費率，每年大致一樣

$ARW_{i,n}$ 係要保機構i於第n年的風險係數(通常以%表示)

$CD_{i,n}$ 係要保機構i於第n年的保額內存款金額

尤有甚者，當存保基金水準穩定後，即基金水準達到存款保險目標值，存保機構會停止向要保機構收取保費，有些存保機構甚至會退還保費，造成上開傳統的計算方式更無法反應要保機構實際的風險概況。由於要保機構不再需要繳付保費，以風險差別費率鼓勵要保機構降低風險的制度設計不存在，反而因要保機構可享有存款保險保障，變相地間接鼓勵要保機構驅向風險操作，突顯傳統費率機制設計的不完美。

基於上述種種因素，法國存款保險暨金融機構處理機構提出另一套調整後的存款保險保費計算方式，奠基於產險計算方式的架構上，但將存款保險業務特性、籌資需要及避免產生道德危險等因素納入考量。在這套方法下，保費的樣態從向各個要保機構逐年收取保費，全

部挹注於存款保險基金的資金池(pool)，不特別區分何者為某要保機構何時所繳納，全部混為一起以流量累積之方式(flow-based contributions)，轉變為各機構逐年繳費挹注於存款保險基金池之保費仍能明確區分，即某家要保機構歷年來總共所繳納的保費，以分別庫存記帳之方式進行累積(stock-based contributions)。此外，此方式對保險費率之高低，係以年度保費得以完全覆蓋年度整體風險為目標，意即對要保機構保費收取多寡需考慮到要保機構對其風險政策負全責，以有效降低道德危險的問題。

有關設定存款保險基金目標值方面，若一個國家設有問題銀行處理機制，處理經營不善金融機構的方法不僅限於賠付存款人，尚可透過bail-in方式或另建立處理問題金融機構基金(resolution fund)提供處理倒閉金融機構所需之財源，故存款保險機構無須無限制地收取保費，而應設定一個存保基金累積上限，存保機構只需累積一定足夠基金以支應未來所需的賠付金額即可。

法國存款保險暨金融機構處理機構所提議之個別要保機構風險自負的保費支付方式，即上開所稱之stock-based contributions，最重要的精神即是存保基金池內持續注入活水(refresh的概念)，如前所述，由於存保基金不可能無止盡累積，一定設有一個上限，即基金目標值，因此為避免存保基金一旦達到目標水位即停止收取保費的弊病，他提出一旦達到目標值即部分退還各要保機構過去所繳之保費，但同步仍向要保機構依現行風險狀況持續收取新保費，以維持存保基金於目標值水準，並兼顧要保機構所繳保費充分反應其當年度之風險政策，使存保機構可持續以保費制度敦促要保機構控制風險，免除前述所提之道德危險的產生。

此種方式在實際賠付存款人時，將先動支該倒閉金融機構過去所繳之保費，不足再自其他要保機構所繳之保費中支用，由於採Stock-based的方式，存款保險機構保有各要保機構歷年所繳交之保費

記錄，萬一該金融機構倒閉，即可將其過去所繳保費先用來賠付存款人，符合要保機構風險自負的精神；另由於採傳統flow-based的模式，會發生一種狀況，即是新的要保機構沒繳多少年的保費即發生倒閉，存保機構賠付存款人勢必大部分動用到其他要保機構所繳的保費，產生不公平的現象，但如採用Stock-based的模式，則可消除這樣的不公平，在法國，已經開始對新加入存保機制的要保機構要求繳付額外的保費，以共同分擔過去尚未加入存保機制前其他要保機構的保費負擔。此外，當一家要保金融機構被併購時，存保機構將退還該要保機構過去所繳交之保費，合併到存續之要保機構後，存保機構將依照新的風險基礎計算存續之要保機構新納入之存款所應繳付之保費。

三、金融安全網成員間之合作

過去幾次金融危機，以最近於2007年肇因於美國次級房貸風波，引發全球性金融危機影響最廣泛，省思過去全球危機發生造成如此廣大的衝擊，主要因世界各國政府缺乏明確且法定的危機管理工具，以有序地關閉並清理經營不善金融機構，亦無建置完備的金融機構退場機制，造成倒閉金融機構僅以一般企業所適用之破產法進行清理，導致金融服務中斷，存款人因深怕銀行無法持續正常地提供金融服務而擠兌，金融機構間亦彼此不信任，造成信貸緊縮，銀行互不提供同業貸放或提高貸放利率，使得資金吃緊，亦拖累整個經濟發展，各國政府為挽救金融市場以及低迷的經濟，無可避免地對流動性出問題的金融機構提供資金挹注，造成銀行太大不能倒的爭議，無疑地此項負擔最終由納稅人承擔，並形成銀行產業紛亂及主權債務危機惡化的負向反饋循環(negative feedback loop)。歐盟疾呼強化整個金融機構暨金融系統的安全性及遭逢危機之因應彈性，透過修改及訂定各項指令，強化資本適足率、流動性、銀行可清理性、存款保障、總體審慎監理，修改IADI有效存款保險制度核心原則、IADI事前籌措資金準則、存款保

險保障指令(Directive 2014/49/EU)，制訂新的總體審慎規範包含巴塞爾協定III以及新資本要求指引(CRD IV/CRR)，以及金融機構清理機制，包含金融穩定委員會(Financial Stability Board, FSB)的問題金融機構有效處理機制之核心要素(Key Attributes of Effective Resolution Regime for Financial Institutions, KA)，以及問題銀行復原及處理指令(Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD)。

1960年以前金融安全網包含金融監理及最終貸款者(lender of last resort)，1960至2007年間，新增存款保險保障，2007年以後再增加金融機構清理機制及總體審慎監理機制；金融安全網成員的角色與職權目前無一國際標準，每個國家的制度安排亦不盡相同，目前金融安全網的分工，大致上由金融監理機構負責個體審慎監理，監督管理各個金融機構的風險狀況，進行早期干預及監督問題金融機構執行復原計畫，中央銀行擔任總體審慎監理、最後貸款人角色及提供緊急流動性，政府負責系統性金融危機發生時之政策支持，存款保險機構負責存款保障，另有經營不善金融機構之處理機構專責有序清理倒閉之問題金融機構，有些國家，存款保險的角色近年來有擴大的趨勢，有的並肩負處理經營不善金融機構之責，如加拿大存款保險公司，有的存保機構除單純賠付外亦提供處理問題金融機構資金；全世界第一家存款保險機構即為美國聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)，FDIC成立於1934年美國經濟大蕭條之後，目前世界上大部分的存款保險機構則成立於1980年後，1947年時共有12家存款保險機構，1999年則增加至71家，直到2014年全球已有113個國家/特別行政區設立存保機制。

當金融危機管理之責由多個政府單位共同承擔時，各機構間必須有效地協調合作，方能成功完成危機管理，因此，充分且完整的資訊分享則顯得相當重要。存款保險機構有義務與金融監理機關及掌管總體審慎政策及監理機關密切合作，存保機構之主管機關、處理問題金

融機構之權責單位及其他相關行政方面主管機構亦應彼此緊密合作，例如存保機構之風險差別費率計算方式，可參考金融安全網其他機關資訊，決定信用機構是否延後支付部份或全部特別保費(屬存款保險之事後籌資機制)。IADI於2015年初所頒布之有效存款保險制度核心原則之核心原則 4—與其他金融安全網成員之關係，即規範應建立存款保險機構與其他金融安全網成員間資訊分享與協調合作之正式且完整的機制。IADI核心原則 6：存保機構在緊急應變計畫與危機管理之角色，即規範所有金融安全網成員應共同發展金融體系之危機準備策略及管理政策，存款保險身為金融安全網機制之一環，在金融危機溝通及協調方面應扮演積極角色，以提供危機管理上的增額價值。

波蘭存款保障基金於2013年加入金融穩定委員會(Financial Stability Committee, FSC)，FSC成員包含波蘭財政部、央行、金融監理機關、存款保障基金，主要的權責係協調各會員金融危機策略及行動方案，確實掌握足以危害金融穩定之主要金融事件及趨勢資訊，研擬並採用金融危機緊急處理程序，持續評估國內金融體系以避免危機的升高，擔任總體審慎監理主管機關(波蘭存保基金亦加入管理人之列)。

在金融危機之前，存款保險機制提供金融安全網有關金融機構之風險預警資料，其他安全網成員或金融研究機構亦提供一系列分析研究，惟存款保險機構將直接承擔問題金融機構倒閉的損失成本，因此更有誘因積極回應任何金融市場上任何可能的倒閉警示，存款保險機構的金融風險分析應視為金融監理與總體審慎監察的重要補強工具。另存款保險機構因計算保費的關係，透過查核保費基數等可控制存款帳戶的資料品質，新的存款保險指令要求存款保險機構於宣布關閉金融機構後七個工作天內開始賠付存款人，實現快速賠付的前提是完整且不斷更新的存款資料及存款人其他相關資料(如個人資料、借款資料等)，在法律及金融責任上，存款保險機構必須做到及時且金額正確的賠付，因此，存保界有很大的呼聲要求授權存款保險機構可以在平時

監控計算賠付金額所需的所有存戶資料。

在金融危機發生時，存款保險機制可以減輕銀行擠兌的風險，有效降低銀行擠兌向外傳染形成風潮，實務上亦可讓金融機構得以標準破產程序進行清算，若要達到以上的目標，存款保險機制必須存保資金充裕且信譽良好，民眾對其快速確實的賠付有信心，並且央行可隨時支援存款保險機構，提供設立過渡金融機構的資金。

由於存款保障機制需計算保費，因此其為唯一一家可取得存款人之最高保額內存款、合格及非合格存款資料的金融安全網成員，基於存款保險可取得存款人資料之特殊性，其可預估金融機構倒閉之經濟後果，及在部分案例中之社會效應，辨別金融恐慌的擴散管道，可確立超出存款最高保額外之金額，以及存款人可能遭受到的損失，使存款保險亦可成為其他金融安全網成員的明燈，一旦金融倒閉事件發生時，可提供經濟或社會負向影響評估資訊，以維繫民眾權益，由於可確認要保範圍內之存款，其中超過存款保險最高保額部分，可進一步協助金融安全網成員決定負債面必須進行資產重建暨債務減計(bail-inable)的部分。當金融機構發生個別的流動性壓力及缺乏足夠的資訊以判別其資產負債表是否足以清償債務時，存款保險可對中央銀行提供足夠的支持，以協助其判別是否對特定的金融機構提供緊急流動性支持，並爭取時間，以讓金融監理機關檢視該金融機構之資產負債表及所有認列之損失，並讓處理問題金融機構之專責機構研擬相關處理策略及措施，預為準備。

存款保險機制可提供金融危機管理架構重要加值，故應強化存款保險機制以使危機管理機制更有效率，並善加利用存款保險可辨別金融危機擴散管道的特性。在一國金融安全網內或跨國處理問題金融機構的議題上，存款保險之角色有時被低估，倘若存款保險機制可被賦予處理問題金融機構之權力，將可提供廣泛的綜效。

四、存款保險資金籌措機制

(一) 存款保險事前籌資機制

鑑於妥適籌資機制對存保制度效能之重要性，IADI針對籌資議題，近年來已發布系列研究報告與國際準則，包括：

1. 2009年發布「存保制度之籌資機制國際準則(General Guidance for Funding of Deposit Insurance Systems)」；
2. 2011年發布「以風險為基礎評估存保基金之適足性(Evaluation of Deposit Insurance Fund Sufficiency on the Basis of Risk)」；
3. 2011年發布「存款保險差別費率國際準則(General Guidance for Developing Differential Premium Systems)」；
4. 2014年發布「有效存款保險制度核心原則修正版(Revised Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems)」原則9(Core Principle 9)；及
5. 2015年發布「存款保險事前籌資機制強化準則(Enhanced Guidance for Effective Deposit Insurance Systems: Ex-Ante Funding)」。

其中最重要之觀念，在於存保制度之資金籌措在近年來已確立應以「事前籌資(ex-ante funding)」機制為主。依存保制度核心原則9之規範，存款保險機構應隨時備妥可用之資金及所有基金籌資機制，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性資金；存款保險之成本應由要保機構負擔。依據IADI於2015年進行的年度問卷調查(基準日為2014年底)，約有89%之存保制度採取事前籌資機制，其中逾五成另輔以事後之特別保費(ex-post extraordinary premium)籌資機制。

(二) 存款保險流動性資金機制

由於事前籌資機制通常無法因應所有存保基金之流動性需求，故事前之流動性資金安排對存保機構迅速賠付處理及維護存戶信心至為重要，各國亦多以立法方式賦予存保機構取得流動性資金

之權限，依IADI問卷，主要三種流動性資金來源為政府融資(59.8%)、特別保費(48.04%)及央行融資(38.24%)。

表一、主要國家存保機構流動性資金來源比較

國家	流動性資金來源	國家	流動性資金來源
阿根廷	市場融資、預收保費	印尼	政府融資與增資機制
巴西	特別保費、向民間借款或透支	日本	央行或市場融資、發行政府保證債券
加拿大	政府或市場融資	韓國	政府、央行或市場融資、發行債券
法國	市場融資、增收保費	墨西哥	政府、央行或市場融資、特別保費、發行債券
德國	市場融資、要保機構特別捐助金	俄羅斯	發行債券、增收保費、無限額政府融資
香港	外匯基金備用信用機制	新加坡	民間融資或新加坡監理局(即新加坡央行)融資
印度	央行補充性融資	土耳其	國庫或央行融資、銀行透支
台灣	央行或市場融資	美國	國庫、聯邦融資銀行、聯邦住宅放款銀行及要保機構融資

(三) 替代性籌資機制

除事前籌資與流動性資金機制，存保機構亦可考量「替代性籌資機制(alternative funding mechanisms)」以因應存保基金於賠付或處理停業機構時之不足，主要包括：

- 1.存保機構提供保證：指由存保機構對特定負債(如：同業存款、批發存款)提供付款保證；例如：美國聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)在全球金融風暴期間，對無息交易帳戶提供暫時性全額保證至2012年底止。
- 2.其他金融穩定委員會(Financial Stability Board, FSB)國家於金融危機期間曾使用之籌資替代機制如：金融體系全面性之流動性支援機制、增資計畫、批發債務保證(wholesale debt guarantee)及銀行增資及資產購買計畫或保證。
- 3.存保機構因應系統性危機所採取之穩定措施亦可視為替代性融資機制的一種，其方式包括：擴大保障至非會員機構、非要保金融商品或提高保額。

表二、主要國家存保機構金融危機期間特別存款保障措施比較

國家	提高保額	費率調整	擴大保障範圍	存款全額保障	擴大存保制度權限或其他措施
澳大利亞				X	
巴西	X		X		X
法國	X			X	X
德國	X			X	X
香港				X	
印尼	X				
義大利					X
韓國			X		X
荷蘭	X				X
俄羅斯	X	X			X
新加坡				X	
西班牙	X				X
瑞士	X		X		X

國家	提高保額	費率調整	擴大保障範圍	存款全額保障	擴大存保制度權限或其他措施
英國	X				X
美國	X	X		X	X

(四) 國際組織提供資金

由於存保機構與金融監理機構及中央銀行同為金融安全網之支柱，為利金融安定，部分國際組織如歐洲重建與發展銀行 (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) 及世界銀行 (World Bank) 透過提供資金、技術協助、融資額度等方式，協助新興國家設立存保制度。以 EBRD 為例，近年來透過提供融資額度及技術協助方式，協助阿爾巴尼亞存保機構 (Albania Deposit Insurance Agency)、科索夫存保機構 (Deposit Insurance Fund of Kosovo) 及塞爾維亞存保機構 (Deposit Insurance Agency of Serbia)，目前並與保加利亞存保機構 (Bulgaria Deposit Insurance Agency) 洽商融資協議，以協助該機構因應未來問題金融機構之處理²。

世界銀行於特定條件下，亦會對存保機構或問題銀行處理機構 (resolution authority) 提供資金，以協助選定國家設立存保制度或重建存保基金。其財務協助之方式包括：直接提供資金 (如：提供創設基金設立科索夫存保機構)、借款 (如：塞爾維亞存保機構於 2012 年及 2013 年因處理 3 家小型銀行導致存保基金用罄)、或有融資 (當議定金融事件發生時啟用)、保證存保基金借款等。

² 保加利亞有 2 家本國銀行於 2014 年發生擠兌，嚴重影響民眾對金融監理與存款保險機制信心。

參、心得及建議

一、存保制度效能有賴健全之資金籌措機制，宜依 IADI 發布之國際準則檢視我國相關機制

依據 IADI 於 2014 年發布「有效存款保險制度核心原則修正版」及 2015 年發布「存款保險事前籌資機制強化準則」之規範，存款保險機構應隨時備妥可用之資金及建置所有相關籌資機制，以確保在要保機構倒閉時，具有足夠資金即時賠付存款人，其中應包括於必要時取得備援流動資金。各國經驗顯示，倘延遲賠付處理，將造成民眾恐慌，並嚴重影響渠對政府、金融監理機關與存保機構之信心。因此，我國於檢視存保制度時，宜特別注意資金籌措機制與實務運作是否完備順暢，包括存保機構對央行及市場之融資契約、國庫擔保程序、存保基金之累積是否符合金融現況等之定期檢視，以確保未來於金融事件發生時，得即時取得所需之處理或賠付資金，迅速有效履行保險責任，穩定金融秩序。

二、金融安定有賴健全之金融安全網機制，宜持續強化存保制度之角色與功能

過去數次金融危機顯示，危機之所以造成廣大，主要係因世界各國政府缺乏明確且法定的危機管理工具，致經營不善金融機構無法有序退場清理，導致金融服務中斷，存款人恐慌，金融機構間彼此不信任，造成信貸緊縮，金融中介功能無法運作，拖累整個經濟發展。因此，各主要國際組織與各國政府益加重視金融安全網之完善建置，除金融監理與最終貸款者外，應積極強化存款保險制度，期透過提供存款保障及有序退場功能之發揮，降低金融危機可能帶來之衝擊。我國存保機制過去在政府相關政策之配合下，尚能發揮穩定金融與存款人信心之功能，惟因金融危機發生之原因與面貌已愈來愈難以預測，故宜持續參酌國際趨勢並尋求適合我國國情之作法，強化我國存保制度，俾未來危機發生時能有效發揮政策功能。

附錄一、大會邀請函



CDIC Central Deposit Insurance Corporation Taiwan
Ms Yvonne Fan
11F, No.3, Nanhai Road
Taipei 10066
TAIWAN, R.O.C.

Berlin, 2nd July 2015

Invitation to the EFDI AGM & International Conference 2015 "Sailing towards Financial Stability" from 2nd to 5th September in Dubrovnik, Croatia

Dear Yvonne,

As a result of the Financial Crisis, substantial reforms were initiated in the European Union regarding financial regulation and supervision, with the overall aim to create a Banking Union and restore financial stability in Europe. The new rules substantially change the environment for deposit insurers in Europe and create new challenges for the interaction among the different players of the financial safety net.

It is against this background that EFDI has decided to dedicate this year's International Conference "*Sailing towards Financial Stability*" to the new EU Directives on Deposit Guarantee Schemes and Bank Resolution and their impact on the financial regulatory landscape. Within the framework of the conference, we will address a range of key issues related to challenges, which stakeholders responsible for financial stability are facing on EU and national levels and specifically challenges related to DGS.

We are glad to announce that the 2015 EFDI Annual Meeting and the International Conference will kindly be hosted by the *State Agency for Deposit Insurance and Bank Resolution* from the 2nd to 5th of September 2012 in Dubrovnik.

We would be delighted if you were to attend the conference and possibly contribute a speech in your capacity as IADI Research and Guidance Committee Chairperson.

A detailed agenda will be sent shortly. We look forward to hearing from you soon.

Kind regards

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of connected loops and a long horizontal stroke ending in a small dot.

Dirk Cupei EFDI Chairman

附錄二、研討會議程



EFDI International Conference

Thursday, 3rd September 2015

Hotel President Dubrovnik, Croatia

8:00 – 8:30 Registration

8:30 – 9:00 Opening session

Marija Hrebac, Head of Croatian State Agency for Deposit Insurance and Bank Resolution and host of the International Conference

Boris Lalovac, Minister of Finance of Croatia

Dirk Cupei, EFDI Chairperson

9:00 – 9:20 Keynote speech

“The Europeanized Bank Safety Net: Elements of continuity and change”, Prof. Christos V. Gortsos, Panteion University of Athens

9:20 – 11:00 PANEL 1: PATH TO/TOWARDS EU BANKING UNION

Moderator: Timothy Buenker, European Banking Federation

Theme for the panel: Important aspects of Directives on EU level

Participants

Gerhard Hofmann, Member of the Board, Association of German Cooperative Banks (BVR), Germany

Theodoros Kyriazidis, Head of Research, Hellenic Deposit and Investment Guarantee Fund, Greece

Moritz Quecke, National Seconded Expert, European Commission, DG FISMA

Prof. Martin Hellmich, Frankfurt School of Finance & Management, Germany

11:00 – 11:15 Coffee break

11:15 – 11:35 Keynote speech

Prof. dr. sc. Boris Vujčić, Governor of Croatian Central Bank

11:35 – 13:15 PANEL 2: AUTHORITIES COOPERATION BOOSTER

Moderator: Gail Verley, IADI Secretary General

Theme for the panel: Important aspects of Directives on national levels

Participants:

Dr. Mejra Festić, Vice Governor of Central Bank of Slovenia

Charles Canonne, Principal Policy Expert, European Banking Authority

Jerzy Pruski, President of IADI and President of Management Board, Polish Bank Guarantee Fund

13:15 – 14:30 *Lunch*

14:30- 14:50 Keynote speech:

14:50 – 16:30 PANEL 3: DGSD IMPLEMENTATION AND VISION FOR NEW ICS DIRECTIVE

Moderator: Joseph Delhaye, Chairman of the Association pour la Garantie des Dépôts Luxembourg

Theme for the panel: Challenges for DGSs on national levels with DGSD implementation and execution

Participants:

Thierry Dissaux, FGDR, France : *‘New model for contributions to deposit insurance’*

Karen Gibbons, Financial Services Compensation Scheme, UK

Andras Fekete-Gyor, NDIF Hungary: *‘Managing systemic crisis by ICS’*

Dr. Ralf Benna, Association of German Cooperative Banks, Germany:

‘DGSD-Implementation and the effects on the established IPS of the German Cooperative Banks’

16:30 – 16:50 *Coffee break*

16:50- 17:10 Keynote speech:

‘EU Directives as a pattern for the Eurasian Economic Union’

Nikolay Evstratenko, Director International Cooperation, DIA Russia

17:10 – 18:50 PANEL 4: ALTERNATIVE FINANCING ARRANGEMENTS (EU AND NON-EU)

Moderator: Yvonne Fan, CDIC Taiwan, IADI Research and Guidance Committee Chairperson

Theme for the panel: Options for alternative financing

Participants :

Vedrana Jelusic, European Bank for Reconstruction and Development

Isfandyar Zaman Khan, World Bank

Urs Sauer, Six Group

Lidija Perovic, Director, Deposit Insurance Agency Serbia

20:00 *Dinner – city of Dubrovnik*

附錄三、簡報資料(Global Overview of Funding Issues for DIS)

(詳次頁)



中央存款保險公司
Central Deposit Insurance Corporation



International Association
of Deposit Insurers

GLOBAL OVERVIEW OF THE FUNDING ISSUES FOR DIS

EFDI International Conference
Sept. 3rd, 2015, Dubrovnik, Croatia



Yvonne Fan

Chairperson, Research of Guidance
Committee, IADI

Director, Int'l Relations and Research
Office, CDIC (Taiwan)

IADI Funding-Related Guidance/Research Papers

- IADI Research and Guidance Committee has released three principle/guidance papers and one research paper for funding related issues on deposit insurance since 2009.

Enhanced Guidance for Effective Deposit Insurance Systems: Ex-Ante Funding (June 2015)

The Revised Core Principles for Effective Insurance Systems – Principle 9 (2014)

General Guidance for Developing Differential Premium Systems (October 2011)

Evaluation of the Deposit Insurance Fund Sufficiency on the Basis of Risk (November 2011)

Funding of Deposit Insurance Systems (May 2009)

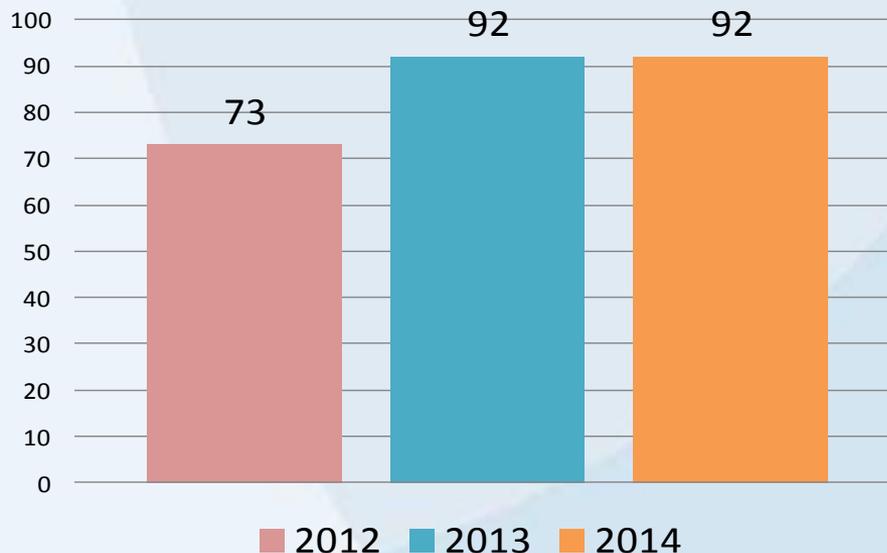
Enhanced Guidance for Effective Deposit Insurance Systems: Ex-Ante Funding

- Deposit insurers should have **a comprehensive funding framework** to ensure prompt reimbursement at all times
- **Ex-ante funding system** enhances depositor confidence and financial stability
- Deposit insurance **funds should be adequate** to cover potential net losses from providing deposit insurance protection
- **Cost** of deposit insurance should be **borne by banks**
- **Long term premium strategy** should mitigate pro-cyclicality and promote steady premiums

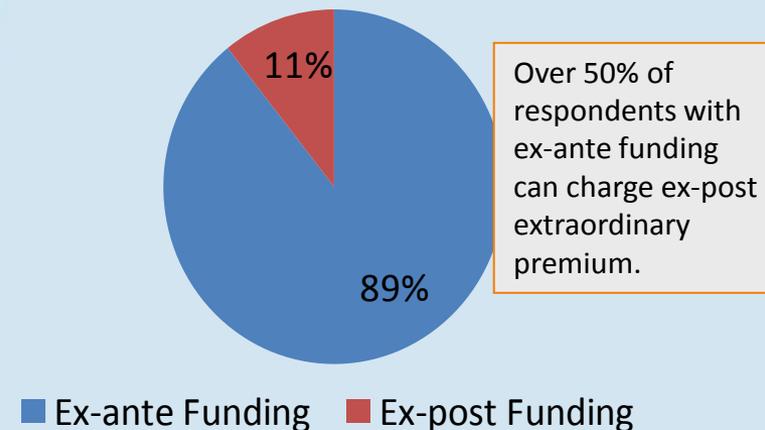
Ex-ante Funding Dominates

- More DIAs choose ex-ante funding over recent 3 years.
- 89% of respondents to the 2015 survey (data as of the end of 2014) collected premiums up front from the latest IADI Survey. Over 50% of the DIAs with ex-ante funding has ex-post provision by collecting extraordinary premiums.
- All DIs established after 2003 were funded ex-ante.

Ex-ante funding over the recent three years



Type of Funding in 2014



Core Principle 9

SOURCES AND USES OF FUNDS

- The deposit insurer should have **readily available funds** and **all funding mechanisms** necessary to ensure prompt reimbursement of depositors' claims, including assured **liquidity funding arrangements**.
- Responsibility for paying the cost of deposit insurance should be **borne by banks**.



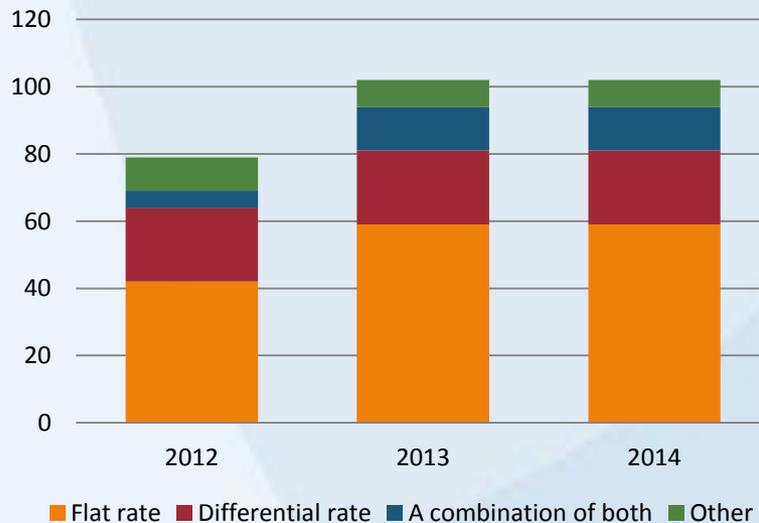
General Guidance for Developing Differential Premium Systems

- Primary objectives of differential premium system should **provide incentives** for banks to **avoid excessive risk taking**.
- The approach used to differentiate bank risk should be:
 - ❑ **Effective at differentiating** banks into appropriate risk categories;
 - ❑ Utilizing a wide variety of **relevant information**
 - ❑ **Forward looking**;
 - ❑ Well accepted by the **banking industry** and **financial safety-net participants**.
- **Formal agreements** need to be in place to require information from supervisors
- Premium rates should be set to **meet funding requirements of DIS** and to provide effective incentives for sound risk management of banks.
- **A formal process** to review potential disagreements from banks on assigned scores should be set up.

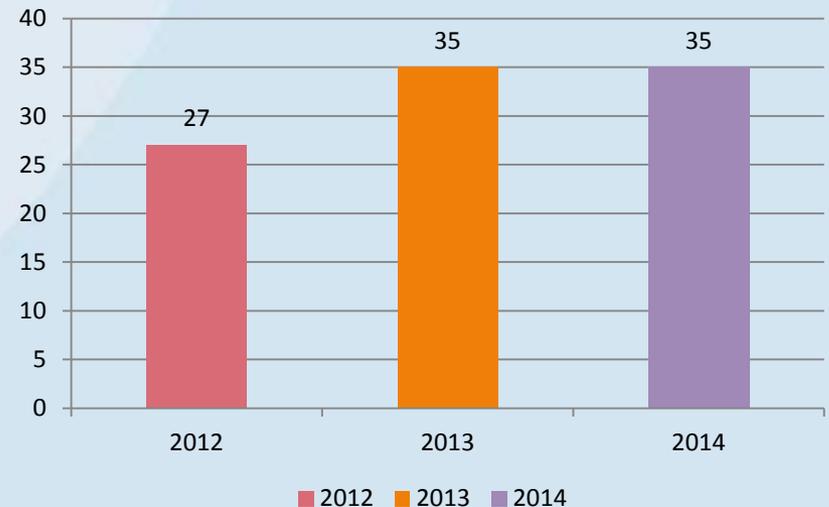
Flat Rate Still Predominate but More DIS Using Differential Rates

- 57% of respondents to the 2015 survey assessed premiums on a flat rate basis.
- From the future agenda of lots of DIAs, changing to differential premium rate system becomes a trend.

Composition of assessment rates over recent 3 years



Number of DIAs using differential rates



Evaluation of the Deposit Insurance Fund Sufficiency on the Basis of Risk

- DI Fund should be sufficient for serious difficulties in banking sector but **not for systemic banking crisis**.
- DI Fund sufficiency should be taken in the context of **a moving target**.
- Two basic methods of evaluation of DI Fund sufficiency
 - ❑ On the basis of **expert opinions** on sufficient size of DI Fund
 - ❑ On the basis of **risk analysis**: probability of default of member banks and DI Fund cover losses.
 - Estimation of **expected and unexpected losses** of DI Fund
 - **Excluding “too big to fail” banks** from the evaluation of DI Fund sufficiency
 - Orientation on the implied level of **DIS financial reliability**
- **Correlations of member bank defaults, stage of business cycle and type of economy** should be considered in evaluation of DI Fund sufficiency.

Alternative Funding Mechanisms

- **Alternative Funding Mechanisms**
 - The provision of guarantees by deposit insurers
 - System-wide liquidity support facilities
 - Recapitalization programs
 - Wholesale debt guarantees
 - Bank-specific capitalization and asset purchase plans or guarantees
- **Stabilization Measures to Specifically Deal with a Systemic Crisis**
 - protecting non-member financial institutions;
 - protecting uninsured financial products; and
 - protecting insured products over deposit insurance limit.

Extraordinary Depositor Protection Measures during Recent Financial Crisis

Country	Coverage Limit Increase	Premium Rate/System Change	Coverage Expansion	Full Deposit Guarantee	Extension of DIS Powers and Other Measures
Australia				X	
Brazil	X		X		X
France	X			X	X
Germany	X			X	X
Hong Kong				X	
Indonesia	X				
Italy					X
Korea			X		X
Netherlands	X				X
Russia	X	X			X
Singapore				X	
Spain	X				X
Switzerland	X		X		X
U.K.	X				X
U.S.A.	X	X		X	X

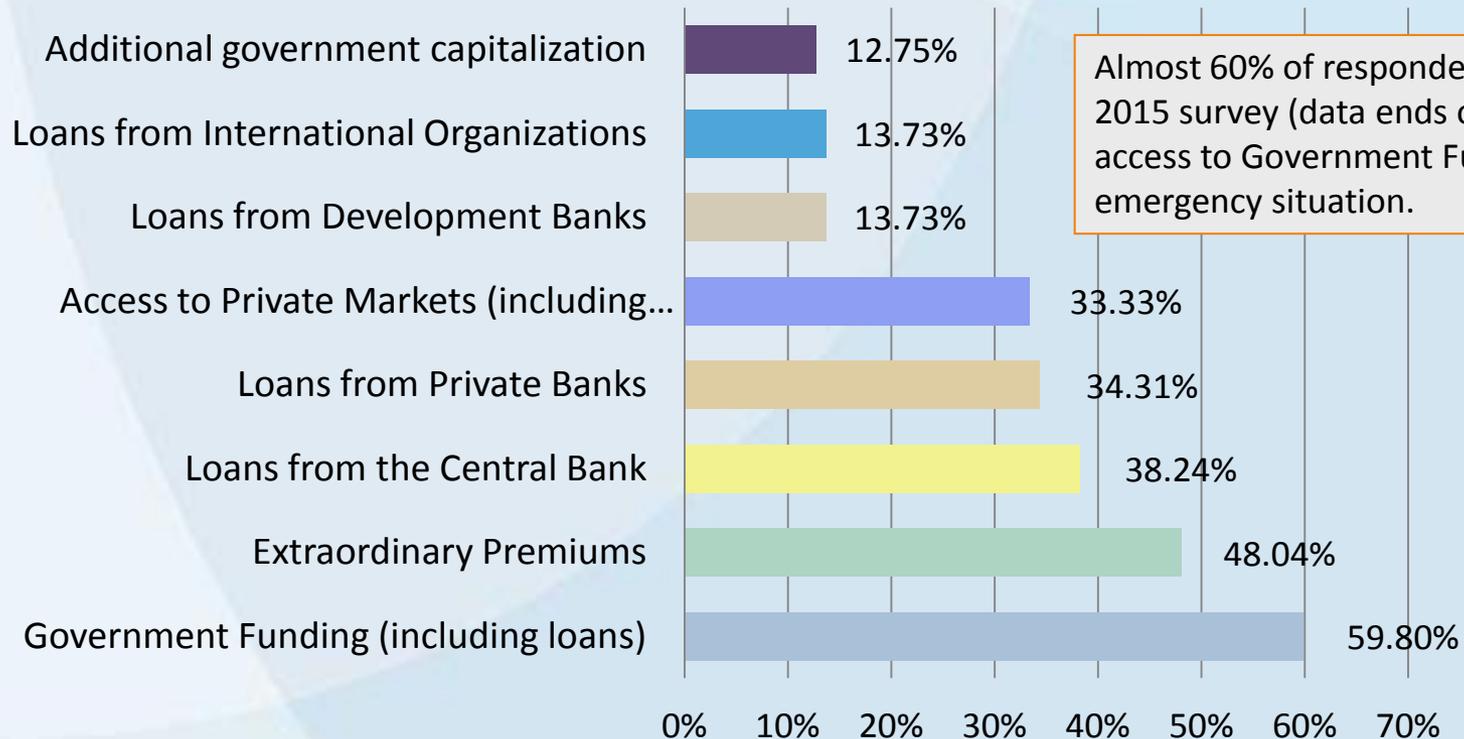
Liquidity Funding

Country	Liquidity funding	Country	Liquidity funding
Argentina	Borrow in market and require advanced premium payments	Indonesia	Government lending facility and recapitalisation facility
Brazil	Special premiums, advances, loans from private sectors	Japan	Borrow from central bank, in market or issue bonds with government guarantee
Canada	Borrow from the Government or markets	Korea	Borrow from government, central bank or market, issue bonds
France	Borrow in market and additional premiums	Mexico	Borrow from government, central bank or markets, impose extraordinary premiums, issue bonds
Germany	Borrow in market, extraordinary contributions from institutions	Russia	Issue bonds, increase premiums, unlimited government support
Hong Kong	Standby credit facility from the Exchange Fund	Singapore	Private sources or Monetary Authority of Singapore
India	Central bank supplementary financing	Turkey	Borrow from Treasury or central bank, advance payments from banks
Taiwan	Borrow from central bank or market	United States	Borrow from Treasury, Federal Financing Bank, Federal Home Loan Banks and insured depository institutions

Government Funding is the Major Source of Back-up Funding

- Top 3 additional funding sources are from government funding (including loans), extraordinary premiums and loans from Central Bank.
- For the EU member states, primary back-up funding is loans from private banks (62%).

Additional Back-up Funding



Save for a Rainy Day



"Into each life some rain must fall. Some days must be dark and dreary."

~ Henry Wadsworth Longfellow

It's better to save money during good times, so you have it when the rainy days show up.

Then, you can sing in the rain

