

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：會議)

存款保險國際準則之探討

服務機關：中央存款保險公司
出國人 職 稱：副總經理
姓 名：賴 文 獻
出國地區：馬來西亞
出國期間：民國90年1月16日至1月21日
報告日期：民國90年6月28日

| 目 錄 | 頁次 |
|--|----|
| 第一節 前言 | 1 |
| 第二節 存款保險國際準則之緣起 | 2 |
| 壹、概述 | 2 |
| 貳、組織緣起 | 2 |
| 參、國際準則之制訂過程 | 3 |
| 第三節 存款保險國際準則草案 | 6 |
| 壹、存款保險國際準則草案簡介 | 6 |
| 貳、主要草案內容 | 12 |
| 一、公共政策目標草案 | 12 |
| 二、道德風險草案 | 15 |
| 三、資金之籌措草案 | 26 |
| 四、存保組織之權力草案 | 34 |
| 五、架構與組織 | 38 |
| 六、存款保險如何由過渡性全額保障有效轉換為 限額保障草案 | 40 |
| 第四節 心得與建議 | 48 |
| 附註 | 52 |
| 附錄 一、近年存款保險實施經驗重要啟示 | 53 |
| 二、The Deposit Insurance System in the R.O.C. and Its Experiences of Membership, Coverage and Public Awareness (英文講稿) | 55 |

第一節 前言

本人於本(九十)年元月間奉派赴馬來西亞參加金融穩定協會(Financial Stability Institute, FSI)、亞洲開發銀行暨菲律賓存款保險公司聯合舉辦之亞洲存款保險政策研討會(Asian Policy Conference on Deposit Insurance)。該會議旨在就金融穩定論壇組織(Financial Stability Forum, FSF)下設之存款保險工作小組(Study Group on Deposit Insurance)，其研議訂定之「存款保險國際準則」草案，邀集亞洲各國召開會議並進行簡報，以瞭解該等國家於金融風暴後之相關經驗，並期集取其對該準則草案之意見，俾存款保險國際準則之研訂更為周延妥適。

「存款保險國際準則」草案大致分為四大部分，包括一般性議題、情勢分析與轉變考慮因素相關議題、建立有效存保機制之條件相關議題及其他議題，各大議題下尚包括多項子議題，就存款保險制度之建置與運作之理論與實務面作多方面之探討，俾供世界各國未來於設立或修正存保制度時有所依據。為使我國存保制度之發展更符合國際趨勢，本公司爰派員出席此項會議，並就承保對象與投保方式(membership)、保障範圍與額度(coverage)及民眾對存款保險之認知(Public Awareness)等子議題進行簡報，提供我國十五餘年之實施經驗供與會各國代表參考。

本報告主要分為三部分：第一部分為存款保險國際準則之緣起與制訂過程；第二部分為存款保險國際準則草案之內容介紹；最後一部分為本次會議之心得與建議。其中有關資料之蒐集與彙整，承蒙業務委員侯如美、科長范以端、領組林筱雯及秘書施麗萍協助甚多，謹此誌謝。

第二節 存款保險國際準則之緣起

壹、前言

一九九七年中旬發生之金融危機造成許多國家的幣值、股票市場及資產價值大幅滑落；同時也對亞洲以外的新興市場及開發中國家造成衝擊，此次金融危機誠如金融穩定論壇存款保險工作小組主席 Mr. Sabourin（現為加拿大存保公司總經理）所說：「金融危機讓大家上了些無價的課程，讓大家注意到存款保險在金融安定中所扮演的重要角色，這也就是為什麼極須建立存款保險國際準則之原因所在」。在金融危機期間，許多國家採全額保障，使金融體系及支付系統免於瓦解。此次金融危機引發了維持穩定金融系統的相關問題，如：制度面、金融監理及金融安全網建制的議題。

貳、組織緣起

由於金融危機之影響，一九九八年十月七大工業國家中央銀行及財政部長所舉辦會議中，決議委請 Mr. Hans Tietmeyer（德國中央銀行總裁）洽商相關單位，研議建立一個新的國際性組織架構，俾透過各國金融監理機關之合作與資訊交流，促進國際間之金融安定。乃於一九九九年共同發起設立「金融穩定論壇」（Financial Stability Forum，簡稱 FSF），由七大工業國中央銀行及財政部長組成以促進金融穩定，金融穩定論壇並成立各研究小組，其中存款保險研究小組（Study Group on Deposit Insurance）研議訂定「存款保險國際準則」之適當性及可行性。去年三月 FSF 舉行會議根據研究小組之報告，設置存款保險工作小組（Working Group on Deposit Insurance, WGDI），致力於制定一套可長可久的「存款保險國際準則」，以期對正在設計或實施存款保險制度之

國家能有所幫助，並預計於二〇〇一年九月提出報告。

參、國際準則之制定過程

為達成上述目標，工作小組除提出背景報告(Background Paper)廣徵各界意見外¹，並透過下列二種方式廣納建言，一為設立專屬網站藉由網站提供不同主題的初稿向世界各國及存款保險組織公開徵詢意見；其次，與各國際開發銀行組織及國際清算銀行之金融穩定協會(FSI)合作，在世界各地舉辦研討會，包括在去年五月十日至十二日在瑞士由國際清算銀行(BIS)所舉行之第一次研討會，此次研討會中對存款保險國際準則發展有一初步共識，接下來的研討會是由FSI及美國存款保險公司(FDIC)聯合舉辦為期兩天的存款保險研討會，超過60個國家將近135人參與，此次研討會與會者反應熱烈，皆認為存款保險業者及決策者意見交流是非常重要的。去年十月又在墨西哥舉辦，由拉丁美洲及加勒比海地區國家參加之會議。討論內容主要為問題銀行重組、由全額保障改為限額保障、及資金融通問題。美洲開發銀行也參與該次會議。此外工作小組並與墨西哥國會人員舉行一天的會議。

在去年十月三十日工作小組主席參加世界銀行的視訊會議，該會議向中國大陸、印尼、韓國、泰國、越南、波蘭、羅馬尼亞、烏克蘭、蘇俄及波西尼亞政府人員播放。

去年十一月工作小組成員之一匈牙利存款保險基金主辦存款保險機構會議，邀請中歐及東歐國家參與，使工作小組能從這些國家聽取建議。其討論主題包括承保對象、保障範圍、資金融通、大眾認知、及各金融安全網的互動。另外，金融穩定學院與歐洲復興及重建銀行舉行有關執行，保障範圍等會議，並進行拉丁美洲及中歐、東歐地區存款保險制

度比較分析。去年十二月在芝加哥聯邦準備銀行召開會議，主要是在瞭解研究機構對存款保險的看法。主要討論存款保險的公共政策目標、道德風險執行所須考量因素及情勢分析、全額保障改變為限額等議題。本次會議是在本年元月由工作小組成員，菲國存款保險公司在馬來西亞舉辦邀請亞洲各個國家包括我國、韓國、馬來西亞，泰國、印度、菲國、香港、印尼、日本、柬埔寨、蒙古等國參加。提供其對各準則之看法或其對亞洲金融風暴的回應。這次會議由金融穩定協會提供財務贊助、東南亞中央銀行總裁聯合會(SEACEN)安排會議場地，而亞洲開發銀行一開始安排場地及提供可能參加名單。

本年三月工作小組在柏林舉行會議，邀請歐聯及瑞典在OECD 與中亞各國開會，與拉丁美洲中央銀行總裁在阿根廷會商。

工作小組會將諮商結果及各方意見彙總綜合分析後作成最後報告並將在九月的金融穩定論壇發表。在最後報告的國際準則報告當中將包括一般原則，及執行措施並說明建立有效存款保險制度何以會如此選擇之原因。

根據存款保險工作小組訂定之研究計劃(Research Plan)，存款保險國際準則共分為四大部分、十六議題：

第一部分：一般議題(General Policy Issues)

公共政策目標(Public-Policy Objectives)

道德風險(Moral-Hazard Issues)

第二部分：情勢分析與制度轉換考量因素(Situational analysis and transitional considerations)

情勢分析、條件與實施考量因素(Situational analysis, conditions and implementation considerations))

由全額保障轉換為限額保障之特別考量因素 (Special considerations when transitioning from blanket deposit guarantees to limited-coverage explicit deposit insurance systems)

第三部分：建立有效存保機制之條件(Terms and conditions for establishing an effective deposit insurance system)

承保對象與投保方式(Membership)

保障範圍與額度(Coverage)

資金之籌措(Funding)

存款人賠付(Reimbursing depositors)

存款人優先債權與抵銷權(Depositor priority and right of set-off)

架構與組織(Structure and organization)

民眾對存款保險之認知(Public awareness)

金融安全網成員之相互關係(Interrelationships between safety-net players)

存保組織之權力(Power)

第四部分：其他議題(Other issues)

及早介入與倒閉機構之處理(Intervention and failure resolution)

理賠與回收(Claims and recoveries)

存保組織未來的挑戰，如跨國相關問題(Future challenges facing deposit insurance, e.g. cross-border issues)

工作小組指出超過 70 個以上的國家設有存款保險制度，同時越來越多的國家傾向於建立一套建制完善的存保制度，以增加社會大眾的信心及維持金融體系的安定，相信此一「存款保險國際準則」的制訂，定將成為各國建立存保制度之方針。

第三節 存款保險國際準則草案

壹、存款保險國際準則草案簡介

如上節所述，依據 FSF 存款保險工作小組之研究計畫，研擬中的準則草案計涵蓋十六個議題，茲就各議題討論重點分述如下：

一、公共政策目標

此一主題指出不同國家有不同公共政策目標。工作小組經過研商分析後，將各國共同之政策目標分為下列三類：

促進金融體系穩定。

保障小額存款人。

其他目標，如強化金融體系競爭、促進經濟成長等。

雖然各國部分目標相同，但分析人員建議各國應依其個別情勢需要去解釋及執行其公共政策目標。因此政策制定者須致力瞭解某些政策目標之含義及其執行之困難，從而制定適當的存款保險制度，並應適時持續地檢討及調整存款保險制度，以確使存款保險制度符合其情勢之需要。

二、道德風險

存款保險制度之設計與其他各類保險相同，皆可能產生道德風險。為有效實施存款保險制度，各個國家應盡力防止該等風險。預防道德風險之作法一般分為下列三類：

良好的企業(金融機構)管理。

市場制裁力量。

主管機關制裁力量。

上開防範道德風險之作法各有其利弊。在選擇防止道德風險之方式時，通常亦會出現與各項政策目標有所衝突之問題，故政策制定者於選擇控管道德風險時，應考量下列因素

:

該國存款保險制度之主要政策目標。

有效控管道德風險之相關配合條件。

該國達到相關配合條件之能力。

為達成相關配合條件之改善成效。

三、情勢分析、條件及實施考量因素

工作小組於考量設立存款保險制度或改變現有制度時，非常強調應對情勢進行廣泛之分析，包括經濟情勢、金融制度、法令架構、監理情況及會計制度、資訊揭露制度等。

四、全額保障轉換為限額保障之考量因素

本項議題主要在探討一國從全額保障轉變為限額保障時之經驗，並強調制度轉變時所常引發之困難。本項研究並非採取理論架構，而係透過各國實施經驗之累積來獲取制度轉換之一般準則。

五、承保對象與投保方式

本議題係探討存款保險之承保對象與投保方式，包括何種存款機構適合承保、應採強制或自由投保等，並就調查結果提出意見。

六、保障範圍與額度

存款保險保障範圍與額度，主要係取決於各國家欲維持金融穩定及促使存戶執行市場紀律間之平衡程度。倘保障範圍與額度不足，則不易防止銀行的擠兌而恐造成金融不安定；反之，保障範圍及額度太多則將促使存戶忽視銀行業務風險。

七、資金之籌措

充足之資金來源是存保制度有效運作及維護大眾信心之重要因素。有效的存款保險制度應於金融機構倒閉時，具

有足夠之資金賠付存款人，並具備相關機制以因應存保制度之資金需求。倘資金來源不穩定，則將造成延誤賠付，進而增加賠付成本。

存款保險制度之資金來源分為事前累積及事後攤派，或兩者兼而有之，兩種方式之各有優劣點，各國應參酌存保制度之設立目的及其政策目標訂定資金籌措方式。

八、存款人賠付

存款保險之基本功能是，當金融機構停業時立即賠付存款人，並避免延誤賠付可能損失。賠付速度與方便性，亦將影響大眾對存款保險制度之信心。因此工作小組將探討有關賠付程序、各種賠付方式的優缺點，並提供工作小組之觀察意見，供各國存款保險組織參考。

九、存款人優先債權及抵銷權

不同國家存款人在存款機構倒閉時，各種債權人之債權順位上也不同。部分國家將存款人債權順位列為最優先，部分國家存款債權則無優先權；另抵銷權之行使狀況亦有不同。該等因素對存保制度之成本影響甚鉅，並將影響存保組織、其他金融安全網成員、存款機構、存款人及其他債權人之決策與權益。

工作小組將探討存款人債權順位與抵銷權處理方式不同時，可能產生之優缺點，並提供適當之準則。

十、架構與組織

為達到存款保險政策目標，其制度架構及組織係決定實施成效之要素，探討重點存款保險法令授權、存保組織角色及職責管理權、人力資產及其他經營問題。存保組織之權限在不同制度設計下亦有不同，為有效執行其任務，存保組織應能取得要保機構之資料。另存保組織之管理權，會受到法

令、其與其他金融安全網成員之關係與獨立性、保障範圍等因素影響；至於良好的管理制度可透過健全之策略與風險管理過程、良好內部控制及稽核制度、管理結構透明化等方式達成。

本部分亦將探討如何吸收及維持優良之人力、保持適當的常備職員並結合外聘人員、確保職員及雇用人員資訊保密、以及對於職員及外聘人員於正常執行業務時之責任與所遭遇的法律訴訟提供保障等。

十一、民眾對存款保險之認知

各國於建置存款保險制度時，常忽視的是民眾對存款保險認知之重要性。事實上，雖然讓大眾瞭解存保制度將耗費成本，但讓社會大眾充分瞭解其所獲保障與限制卻是制度有效之要件。許多設有存保制度之國家，已多方宣導存款保險之保障範圍，以確保存款人充分認識該制度，俾避免銀行倒閉時產生骨牌效應；另亦須讓存款人瞭解相關限制，如受保障存款之類別及最高保額，以免誤導民眾認為所有存款甚至其他金融商品均受保障範圍。

十二、金融安全網成員之相互關係

存款保險僅為金融安全網之一環，其他成員尚包括金融監理主管機關及最後的貸款者(中央銀行)。在各國政治、歷史、經濟及金融情勢基礎上，中央銀行、監理機關及存款保險機構之間的互動特徵各不同。不過儘管各國制度設計各異，但各成員間之良好協調合作，卻是存保制度能否有效發揮功能之重要因素，尤其是資訊分享、機構機關間之協調與權責劃分等，將使安全網之運作更加順暢。一般而言，倘安全網之設計愈複雜，則各成員間之良好互動更為重要。

十三、存保組織之權力

各國存保組織之權力不同，需視其公共政策目標及法令建置而定。目前各國存保組織中，有些僅於銀行停業時賠付存款人、部分擔任接管清算任務、另亦有存保組織兼負監督金融機構之任務者。就經營方面而言，存保組織必須能夠雇用常任及約聘或臨時人員，方能迅速調整人力應付快速變動之金融倒閉案件；部分國家對存保組織之員工於執行職務時，可免除其個人責任，以避免員工為規避工作責任而影響執行績效。

十四、及早介入與倒閉機構之處理

存保制度之有效與否，其要素之一是主管機關對問題機構及時介入處理的能力及意願。介入之目的在限制銀行從事高風險業務，並減少銀行倒閉的處理成本，故早期介入與及時有效處理倒閉機構有其必要。為達成上開目的，存保組織得採取各種處理策略，但不同策略對政府及存保組織之成本、道德危險、銀行結構及整個經濟影響都不同。同樣地，各國對於處理倒閉銀行之法令制度，以及賦予存保組織、監理機關及中央銀行之角色與責任亦有不同。

十五、理賠與回收

存款保險之保障方式，包括賠付存款，或以提供財務協助促成合併、提供保證或注入資本等方式設法維持金融機構的繼續經營價值。因此，存保組織可能成為存款機構之債權人、保證人等各種不同角色。本項議題之討論重點，在於存保組織於債權回收中所扮演之角色，以及其於處理利益與回收極大化時所面臨之困難等有關問題。

十六、跨國相關問題

雖然吸收存款主要屬一國境內業務，但境外甚至地區性問題重要性亦逐漸浮現。某些國家存款保險的設計及建立，

跨國因素即佔有重要角色，尤其當外商銀行比重很大時為甚。又如經濟情勢不好的國家，政府為避免存款外流至鄰近國家，故亦需於改革存保制度時考量跨國問題。另在歐洲方面，由於其經濟已密切結合，故設立與改變存保制度時，須考慮之鄰近地區國家之狀況。

貳、主要草案內容

由於「存款保險國際準則」草案所探討之議題甚多，本報告謹就其中與我國存款保險制度之建置與發展較具直接關係之六項議題進行深入介紹。包括存保制度建置基礎之「公共政策目標」及「道德風險」等一般性議題；目前我國存保制度改革與運作所面臨之主要瓶頸，如「資金籌措」、「存保組織權力」及「架構與組織」等議題；另鑑於我國當前為因應國際化競爭之趨勢，刻正立法研訂金融重建基金設置及管理條例，俾積極處理問題金融機構，其中輔以過渡期間施行全額保障之相關規定，茲為瞭解全額保障之施行背景、考量要件及未來如何有效地轉換為限額保障，爰亦摘錄「存款保險如何由全額保障有效轉換為限額保障」草案內容，俾作為我國施政參考。茲分述如下：

一、公共政策目標草案

近年鑑於全球各地金融危機頻傳，遂引起世界各國對存款保險制度之重視，許多國家為安定金融秩序，或新設建置此一制度，或就既存制度積極尋求改進之道。完善之存款保險制度有賴政治、經濟、法律等各方配套措施密切結合，且在進行規畫前應明確訂立設置存款保險制度之主要公共政策目標，方能有效引導其達成預期成果。

存款保險主要政策目標

一般而言，各國存款保險公共政策目標主要分為下列三大類：

1. 促進金融體系安定

存款保險最主要的政策目標為促進金融體系安定。當存款人對特定金融機構失去信心時，透過存款保險可降低擠兌程度及預防金融危機之擴散，進而達到安定金

融之目的。而是否可達到前開目標，則取決於存款保險最高保額、賠付速度及存款保險組織之公信力與理賠能力等因素。

金融安定並不可獨靠存保制度，在系統性危機時尤為如此。因此，政府應賦予存保制度特殊之監理、法律及政府特別融資等授權，方能使存保制度有效發揮其功能。本項政策目標一般尚包括正式建立停業銀行處理機制、促進支付系統安全、避免與處理金融危機等。

2. 保障小額存款人

存保組織採用本項政策目標之主要理由一般有二，一為保障社會較弱勢族群；二為存保組織可代小額存款人監督銀行經營。由於銀行資訊取得不易，透過限額保障之存款保險，可兼顧保障小額存款人之權益及發揮大額存款人之制裁力量。

3. 其他類政策目標，主要包括：

加強銀行同業共同分攤停業機構處理成本。

強化金融機構間之公平競爭。

促進經濟成長。

降低經濟不景氣之衝擊。

加速銀行立法與監理制度之發展。

政府對存款之全額保證，透過成立存保制度轉為限額保障。

訂立存款保險公共政策目標之準則

各國於訂立存款保險公共政策目標時，應遵循下列準則：

1. 成立或修正存保制度前，決策者應確實瞭解所欲達成之公共政策目標，並分析目標可能產生之負面影響。
2. 公共政策目標應符合各國之特殊需求與環境。

3. 存保制度之架構應配合公共政策目標。

而為使公共政策目標之訂定符合實際所需並更臻完備，決策者於訂定公共政策目標前得提出政策白皮書，涵蓋該國狀況之分析並列出存保制度之訂立要項，並應考量存保組織在金融安全網中所扮演的角色及與安全網中其他相關機構之關係。另決策者應定期檢討公共政策目標與存保制度架構，並進行適當修正。

結語

為期存款保險制度之健全與永續發展，本準則草案業將各先進國家訂立存款保險公共政策目標之施行經驗歸納如后，俾供各國政府及存保組織研參：

1. 各國存保組織之公共政策目標各有不同，惟原則上皆會依其需要訂定之，另即使部分國家訂定之目標相同，但其實質意義仍有差異。因此，各國於訂定與選擇公共政策目標時，應確實瞭解目標之涵義與對存保制度之影響。
2. 各公共政策目標應具備一致性與協調性，存保制度方能有效發揮功能並降低負面影響。
3. 多數存保組織為民營型態。因此，存保制度之公共政策目標應能反映存保組織之民營性質。
4. 訂定公共政策目標時，應考量各國經濟狀況、法律與監理架構、銀行體系結構、會計制度、監理與稽核標準及資訊揭露情形。公共政策目標應定期檢討，俾符合環境需要。

二、道德風險草案

存款保險制度為穩定金融體系之重要工具，惟完善之存款保險制度建置極為困難，需多方配套措施密切結合方足以達成。在施行存款保險制度時，一方面存款人因承擔之風險部分轉移至存款保險機構而降低對其往來金融機構之關注及警覺性，另一方面金融機構極易趨向從事高風險業務，其高階管理人員亦較易疏於控管，難以避免地產生道德風險。為使存保制度能兼顧市場制約功能及效能，有效控管道德風險實為必要。本部分茲就存款保險道德風險之控管作一介紹。

控管道德風險之考量重點

一般而言，降低道德風險可經由良好的企業管理、非要保存款人與債權人之市場制裁力量、監理單位與存保組織之監督等三方面著手。上開方式各有其優缺點，且通常需併同考量各國之公共政策目標與特殊環境因素。因此，決策者於選擇如何控管存款保險所衍生道德風險時，尚需併同考量下列重點並據以評估，方能有效達成。

1. 各國存保制度之主要政策目標

各國於訂定存款保險之保障範圍與額度時，亦與公共政策目標息息相關。公共政策目標究為保障小額存款人、提昇金融安定、鼓勵銀行新設或促進本國銀行業發展，皆會造成不同之政策選擇，故通常須考量之因素包括：銀行未來是否可能過度承擔風險、健全與非健全銀行是否皆可能發生擠兌、存款資金是否會流向其他類似之金融商品、公營金融機構之多寡、銀行是否太大則不能倒等。

2. 有效控管道德風險之相關配合條件

道德風險是否得以有效控制，需多方配合，如非要保存款人需靠良好之會計與資訊揭露制度、其他具金融專業之存款人等則需藉由取得之資訊，以判別銀行良窳，其他債權人亦為執行市場制裁之主力，倘法令明定存款人債權順位優先，則該力量尤為顯著，但卻將降低存款人監控銀行風險及主管機關採行即時糾正措施之誘因。

3. 各國達到相關配合條件之能力

並非所有國家皆具有選擇各種控管道德風險方式之條件。各國銀行體系之狀況與結構、銀行法律與監理制度，以及要保機構與存保公司之財務能力等，皆會影響道德風險控管成效。

4. 為達到相關配合條件之改善成效等

選擇控管道德風險方式之配合條件亦可能隨時間而改變，如動盪之經濟可能趨於穩定、銀行體質亦可能強化，另倘會計與揭露制度獲得改善、訓練優秀之銀行檢查與監理人員，以及其他配合環境條件之強化等，亦將增進控管道德風險之成效。

具有控管道德風險誘因者

經由銀行各利害相關者之制約力量，可有效控管其道德風險，茲分述如后：

1. 存款人

在全額保障之狀況下，存款人並不具有監控銀行經營風險之誘因。除非存款人無法確定政府在銀行倒閉時是否會提供特別保障，否則在隱性存保制度下通常亦有類似情形。反之，在顯性且採限額保障之存保制度下，由於銀行倒閉將使非要保存款人及無擔保債權人遭受

損失，其將具有強烈監控銀行風險之誘因，惟倘存款人將其存款存放於不同銀行且在保額範圍內時，該等制裁力量將會降低。

為進一步強化市場制裁力量，銀行停業時應落實限額保障制度，且應加強會計與資訊揭露制度，俾大額及具金融專業之存款人取得足以判斷銀行良窳之資訊。

2. 銀行主要股東(Bank Owners)

全額與限額保障制度提供銀行股東之誘因亦有不同。全額保障多於金融危機發生時採行，且常同時保障銀行及銀行債權人免於損失，亦即銀行過度承作風險亦免受懲罰。然在限額保障制度下，銀行有可能倒閉並發生損失，故銀行主要股東具有控管風險之誘因，惟當銀行資本嚴重不足或瀕於支付不能時，由於主要股東之淨值幾已損失殆盡，其穩健經營之誘因亦將減低。

3. 銀行董事與管理階層

由於吸收要保存款之成本較低，故銀行董事與管理階層亦可從中獲益。基於專業聲譽與潛在責任之考量，通常銀行董事與管理階層會避免承作高風險業務。特別當銀行破產會對其造成負面評價，不當業務行為將致法律制裁，以及安全且賺錢的銀行會提供其優渥之福利，加以限額保障制度下銀行因經營不慎極易引發流動性危機而增加倒閉之情況，該等專業人才穩健銀行經營之誘因將最為顯著。

4. 監理機關與存保組織

在金融危機且全額保障之狀況下，監理機關與存保組織很難避免銀行之道德風險，但在限額保障制度下，則可透過各種監理措施，抑制銀行過度承擔風險。此

外，各國宜透過法令或其他方式明定及早介入問題銀行之規定，否則將可能因監理寬容或政治壓力等因素，使問題銀行繼續營運，進而導致更大的損失。

降低道德風險之方式

一般而言，降低道德風險可經由良好的企業管理、非要保存款人與債權人之市場制裁力量、監理單位與存保組織之監督等三方面著手，分述如后：

1. 良好的企業管理(Corporate Governance and Management)

良好的企業管理包括內部規章制度、董事與高階經理人之監督、適當之內控與稽核、風險管理、營運目標與報酬制度之結合、資本與流動性之管理等。良好的企業管理可引導金融機構持續安全與健全之經營策略，成為防範道德風險之第一道防線。

當外部競爭加劇或銀行盈餘與資本部位下降時，企業管理之監控效力常會減弱。此時銀行為求獲利可能過度承作高風險之放款或投資，或削減內控、稽核、風險管理等相關經費。在銀行幾近支付不能之極端狀況下，由於銀行從事高風險業務時，股東幾已不致產生更多損失，此時企業管理將喪失風險控管功能，而需藉由市場或主管機關之力量予以制裁。

2. 市場制裁力量(Market Discipline)

市場制裁力量主要來自非要保存款人、其他債權人及股票投資人(stockholders)，其會透過將資金移轉至較健全機構之方式，達到抑制道德風險之目的²。評等公司、證券分析師、金融評論專家及其他專業銀行分析師，會運用取得之資訊，分析銀行之營運狀況。因此，市場制裁力量是否得以有效發揮，將取決是否具備良好之會計

與資訊揭露制度。

市場制裁力量可藉由下列相關配套措施之施行併同強化：

限額存款保險³

限額保障為有效抑制道德風險之方式之一，另透過不保障具有監控銀行經營風險能力者(如同業存款)之方式，亦可達到類似效果⁴。為收抑制道德風險之效，此方式應具下列三項前提：

- A 銀行財務資訊透明化，俾非要保存款人足以判別銀行之良窳；
- B 監理機關與存保組織會依據檢查及市場資訊，適當處置問題銀行；
- C 存款保險之限額保障一體適用所有倒閉銀行之存款人。

存款保險最高保額與承保項目範圍之訂定，應權衡風險與政策目標。倘保額訂得過高或範圍過大，則可能造成銀行過度承擔風險，倘訂得過低或過小，則可能使健全與非健全銀行同時遭致擠兌之風險，甚至使存款流出銀行體系。雖然公共政策目標未必會予明定，但一般言之，保額低及承保範圍小者，其公共政策目標主要在保障小額存款人；保額高及承保範圍大者，其公共政策目標主要為提昇金融安定、鼓勵銀行新設與競爭、促進本國銀行業發展等。

另各國之個別狀況亦會影響其保額與承保範圍之訂定，如銀行檢查與監理制度是否完備且落實執行、高(低)保額可能引發之負面影響、法令、會計與資訊揭露制度之實施情形、過去金融情勢之安定與否、公

營金融機構之多寡、是否具備其他類似存款之金融商品(如貨幣市場基金)等。

共保(Coinsurance)

共保係指存保組織僅對要保存款提供一定比率而非全額之保障。為避免存款本金遭受損失，存款人通常會更加注意往來銀行之經營狀況。共保之方式一般有下列數種：

- A 一定金額內不予保障(類似車險自負額之概念),該金額以上則提供一定比率之保障；
- B 一定金額內(如二萬歐幣)提供一定比率之保障(如90%)；
- C 一定金額內提供某一比率之保障，金額遞增，保障比率遞減；
- D 對特定類別存款予以共保(如定期存款採共保，活期存款則採全額保障)。一般而言，採行共保制度之國家並不多。

由於要保存款之高低與存款人財富之多寡未必成正比，故共保制度常引發公平與否之爭議。例如退休者之銀行存款可能較多、部分存款人可能只是暫時性擁有高存款(如遺產繼承人、出售房屋等)卻因其銀行突然倒閉而承受損失，以及當整體金融環境惡化時，小額存款人將因無法獲取足夠資訊判別銀行之優劣，而需時時面臨擠兌之壓力(無論銀行好壞)等。

存款人債權優先規定

存款人債權優先之規定雖可降低道德風險，但亦有其負面效果。在該規定下，無論是要保或非要保存款人，其債權順位皆優於其他一般債權人，故後者將

具有更強烈的監控銀行之誘因，但亦可能採取淨額交易、要求擔保品或額外收費之方式降低風險。此外，由於存保組織將代位具優先順位之存款債權，故主管機關亦可能會降低採行即時糾正措施之誘因。

銀行次順位債券之持續性發行

理論言之，由於次順位債券多為長期且債權順位劣於一般債權人，故為執行市場紀律之有效方式之一，並可提供存保組織多一層之保障。由於次順位債權人多來自銀行體系以外，故對存保組織言，類似取得再保險，並將部分風險轉嫁予資本市場。

次順位債券之價格亦可視為市場對特定銀行之評價，倘能持續發行，該等債券價格更可作為相當有用之市場資訊。然而，由於該等債券發行成本較高且需具有相當之市場流動性，故一般只有高度流通之債券市場內之大型銀行方可能持續性發行。

銀行向民眾發行之有價證券

市場紀律亦可靠其他銀行發行之有價證券持有人執行之。由於該等證券之發行將促使銀行取得較佳之信用評等及證券分析，故有助於評估銀行之經營績效並可促進資訊之公開揭露。

3. 主管機關制裁力量(監理單位與存保組織之監督；Regulatory Discipline)

前述之市場制裁力量主要係透過設計良好之存保制度，提供市場參與者足夠之誘因，以抑制過度承擔風險之行為。主管機關制裁力量則係泛指透過政府或民間主管單位之干預，避免市場發生不利社會之現象(如擠兌或過度承擔風險)。主管機關制裁力量可藉由訂定法令、賦

予主管機關裁量權、或由民營存保制度參與者訂立契約等方式執行。

雖然市場制裁力量為控制道德風險的有效方式之一，多數國家仍仰賴主管機關之制裁力量，此主要係因市場監督力量有時會產生負面效果，且監理機關及存保組織一般會透過實地檢查及表報稽核取得較市場更有效之綜合性資訊，並可藉由法令之授權及時處理問題機構，以協助問題機構重建或控制倒閉時之成本。

主管機關制裁力量可透過數種途徑執行，以民營存保制度為例，其可藉由要保機構間之相互監督，但多數國家則仍係由政府機構執行之。為強化主管機關之制裁力量，所有金融安全網之成員應密切合作、共享要保機構資訊，且對問題要保機構之處理方式亦應具有共識。

另主管機關制裁力量之基礎主要包括新銀行之設立標準與加入存款保險之規定、董事與經理人之資格、銀行業務權限、主要控制階層變更之核准、風險管理及內外部稽核之規定等。雖然多數國家之存保組織未必具有上述相關法律授權，但該等規定對道德風險之控管仍相當重要。

主管機關制裁力量之發揮，需靠發展完備的法律制度及充足之人力與科技資源。倘相關規定過度嚴苛，對銀行可能產生困擾並拒絕承擔適度風險。以下謹就與控管道德風險相關之主管機關授權進行探討。

最低資本規定

由於法定最低資本之規定，將使大股東為避免投資損失過大而將加強對銀行營運之監控，故成為控管道德風險之有力工具。惟倘最低資本訂得過高且外部

資本不易取得，將迫使銀行減少承作放款以符合規定，在經濟疲弱時將造成信用緊縮，並可能使銀行尋找其中漏洞，在不必增加資本之情形下承擔額外風險。因此，主管機關於訂定最低資本比率、其落實之範圍及會計制度計算淨值部位之方式時，應綜合考量各監理政策層面及存保制度之設計。

實施差別費率

設計良善之差別費率制度能抑制銀行過度承擔風險，而該制度之實施前提為存保組織應能即時取得要保機構之詳細財務與風險資訊，並具備分析個別機構風險之能力與技術，否則該制度將無法有效區別機構間之風險差異。多數銀行經營健全之際，為最適合引入差別費率制度之時點，俾引導銀行未來不致承作超額風險業務；倘多數銀行已經營欠佳，實施差別費率將使其經營進一步惡化，而致存保組織無法施行能真實反映風險之費率制度。

及早干預與立即糾正措施

多數國家經驗顯示，問題銀行或幾近支付不能之銀行，其經營狀況，將因持續虧損及經營者承作高風險業務意願增加而日益惡化，故此時監理機關與存保組織之及早干預將可降低道德風險，亦即應立法授權監理機關或存保組織，得要求問題銀行採取改善措施，包括認列損失、增資、限制業務項目、撤換經理人或董事等。此外，監理機關與存保組織是否能即時取得銀行之全面性資訊，以及是否具備法定授權、處理動機與充足之處理資金，以勒令不具經營價值之銀行停業，亦為及早干預與立即糾正措施能否有效執行

之關鍵因素。

對經營失當者之懲戒(Personal liability incentives)

對經營者與董事業務經營失當(如內部人交易、利益衝突、怠忽及未採取應行措施等)依法予以懲罰，為抑制其道德風險之有效方式。對於監理機關與存保組織職員之業務失當亦應有適當懲戒，惟應保障該等職員免於因公涉訟，以避免影響其公務之執行。

各國依法對銀行經理人與董事等人員業務失當之懲戒方式各有不同，包括：撤銷倒閉銀行經理人經營其他金融機構之執照、銀行股東對存保基金之損失應負無限責任、撤換銀行董事及總經理且於一定期間內不得於其他銀行擔任類似職務、倘銀行董事、主管、律師、會計師、估價人員及其他提供專業服務者因業務失當致銀行倒閉並使存保基金遭受損失時，存保組織得對該等人員提出訴訟並求償等。

結語

綜上所述，為維持存款保險之正常運作及降低存款保險制度之施行可能伴隨產生之道德風險，有賴主政者充分掌握下列方針：

1. 存保制度會引發道德風險，且多數國家仍需致力於控管該風險。一般而言，法令、會計、資訊揭露及監理制度發展較不完備之國家，較難控管道德風險。
2. 道德風險可透過多種方式控制。道德風險之抑制，一般可透過個別機構良好的企業管理、非要保存款人及其他債權人之市場制裁力量，以及監理機關與存保組織之主管機關制裁力量執行，倘同時具備上開條件，將可收宏效。銀行主要股東、經理人及董事亦具有降低道德風險

之動機，但監理措施與主管機關制裁力量之配合有其必要。

3. 各種控制道德風險之方式皆有其優缺點，故選擇控管方式時常需在公共政策目標與風險間作權衡，且需衡酌各國之特殊狀況。一般而言，各國決策者應考量下列因素：

存款保險制度之主要政策目標。

有效控管道德風險之相關配合條件。

達成相關配合條件之能力。

為達到相關配合條件之改善成效。

本準則草案建議主政者應牢記後述所言並予落實於決策程序：今日之適當決策於未來仍需有效改進。

三、資金之籌措草案

不論存款保險制度如何設計，健全的資金來源才能達成存保制度目標及維護社會大眾信心。亦即須確保資金之適足，以免造成延宕賠付與成本大幅增加，另尚須考量存保制度成本由誰或如何負擔等問題。無論存保制度之資金來源為何，皆不宜處理系統性風險。

資金籌措方式 - 事前累積或事後攤派

1. 事前資金來源

資金來源可分為事前累積及事後攤派。事前累積法係由所有參加存款保險之機構事前繳交保費，以累積安全基金量，俾於需要時立即動用辦理賠付。故問題機構倒閉時，該機構已負擔部份保險成本。在本籌資方式下，存保組織得依要保機構之風險，建置不同之費率制度，無論採取單一費率或風險費率，均可使金融機構在整個經濟循環期間中，平均地分攤保費支出。

存保組織於資金籌集後，須仔細規劃、運用及保管，以維持存保基金之價值(如避免因通貨膨脹而降低價值)。

2. 事後資金來源

事後攤派法係當要保機構發生停業賠付狀況時，由其他要保機構繳付保費以支應賠付之需，故平時銀行健全時所繳保費不多，且存保組織之營運支出亦有限。由於本方式須於賠付時方計算及收繳保費，故無法像事前累積法般得以立即辦理賠付，且倒閉機構亦無須負擔其造成的損失。

事後攤派法可促使銀行間相互監視改善經營，以防止因為停業而增加損失分攤之金額，特別是銀行體系祇

有少數幾家大銀行的情況。在保費方面由於採事後分攤，因此對銀行經營情況並未於事前加以詳估，故存款保險制度營運效率較差。

此外，尚在繼續經營之金融機構，可能會因為提供資金來處理停業機構而要求存保組織或其他監理機關給予回報；另倘停業賠付案造成該等機構負擔過重難以維持營運成本時，亦可能造成存款組織無力理賠而讓不健全之機構繼續維持營運。

事後攤派法之缺點尚包括：要保機構平日不易估計須提列多少可能支付之準備金，倘發生停業且分攤金額大時，亦可能產生立即籌措資金之困難；另因資金未事先籌措，可能使存保組織營運支出短缺，而致人力不足與任務執行困難，連帶地影響存保制度之功能與成效。

實務上，存款保險資金之籌措，通常會結合事前與事後兩種方式。即存保組織平時即累積基金，再輔以各類其他籌措方式，如事後不足，再採分攤或政府融通等方式辦理。

資金來源

通常存款保險基金來源最常用方式是收取保費，另外方式則是由各銀行以某種方式提列準備金，並承諾於實際需要時以此準備金撥給存款保險基金。相關之來源包括：

1. 政府籌措

在存款保險基金籌措上，政府可以在開始時設立基金，或於金融機構一連串停業時挹注存款保險基金，或由政府提供保證而向民間借款。另多數國家對處理問題金融機構之資金籌措會以法律明文規定，例如得以向中央銀行融通。

存款保險基金之籌措尚須考量對一個國家的稅賦

負擔及預算的問題。如不同類別金融機構如果有不同稅負之處理，則可能形成不公平競爭之問題。

2. 借入款

當存款保險基金不足時，存保組織可能須要對外借款。此種借款含有負債管理之意義，可以分為二類，包括為履行保險責任之營運資金之借款，以及以未來保費收入來彌補目前任何計劃中的資金不足。前者是為了填補賠付與賠付後從停業機構資產處理回收之差額，此類借款要以其資產價值來擔保，再由未來保費收入及資產回收來償還。惟存保組織之舉債應有限制，無限制以借款為籌措來源並非長期可行之方式。

另外資產回收不管比例多高，均不能規劃作為立即賠付之資金來源。

資金運用

1. 資金運用方式

投資策略

存款保險基金如採事先累積，則存保組織須考慮如何有效運用。其方式之一為採極端保守策略，例如投資運用在低風險高流動資產；另亦可採高風險高報酬之投資策略。前者存款保險基金安全但運用收入相當低；後者則可能因風險過高，致存保組織欲賠付資金不足或必須有損失才能換取現金，而侵蝕社會大眾對存款保險制度之信心。至於某些國家會在特殊情勢下如通貨膨脹及貨幣趨貶時，投資於其他國家或貨幣。

返還保費

存保制度資金籌措問題之一為是否返還要保機

構過去所繳付之保費。這個問題與決策者如何看待金融機構及政府的角色有關，倘其認為保費是政府或存保組織提供保險而提高其金融機構信用，亦即由政府或存保組織承擔要保機構之風險，則要保機構很難要求退還保費。倘政府僅於金融風暴或系統性風險時提供潛在支援，則要保機構或許有權要求存款保險基金退還以往繳交保費。

設置存款保險基金相關事宜

1. 一般事宜

建立存款保險基金之方式有二，其一為採取長期穩定之費率，其二係由基金總額佔保額內存款之比率目標值來決定費率。存款保險基金是否為最適規模則為制度規劃之另一相關問題。

上述第一種基金設置方式是以長期穩定之保險費率事先建立存款保險基金，此方式下存款保險基金會隨保險賠付而變動，但除非賠付損失金額相當大，否則存保費率未必會隨基金之餘額而立刻變動。如此，存款保險之成本長期間都會很平順、平均。制度規劃者所關心的是費率是否符合存保組織之需求，且不致對要保機構之繳費能力造成太多負擔。

第二種方式則是依基金目標值(存保基金佔保額內存款或其損失風險之比率)訂定保費制度，此方式表示有多少保額內存款，就應累積一定比率之存保基金。此種制度在存保基金達到該比率之目標值後，要保機構所繳之保費，則視各存款機構經營情況而定，且當經濟情況良好時，通常不需繳交保費，另亦可於基金達到目標值後，依事前制定之計算公式，採移動平均方式計算保

險費率。此種保費制度可不受政治上影響，且基金之餘額較易預測。

當直接由政府承擔要保機構倒閉之賠付責任時(隱性存款保險制度)，則亦可不設保險基金，惟依各國經驗顯示，設置存保基金仍屬較佳作法。存保基金之設置係由要保機構付費，以保障納稅義務人免於要保機構停業時承受損失，故此類資金可謂是從正常預算程序獨立出來之籌資機制。

綜上，設置存保基金可使存保組織於處理問題或停業要保機構時具有足夠資金，並有利於維持存款保險成本之長期穩定，另亦可視為促進各類銀行公平競爭之方式。

2. 最適當存款保險基金

另一項有關存保基金主要問題為該基金究竟是否具有最適之水準。此問題考量之重點包括存保基金承受之風險、存保組織之融通能力、要保機構之債務結構、停業之可能性與損失率等。迄今，部分研究顯示，由於大規模之要保機構具有經濟規模、資金籌措彈性較大、風險分散、舞弊案件損失不易大到導致停業倒閉等有利因素，亦即當要保機構規模不同時，倒閉及損失率亦不同；但機構規模大之缺點則包括處理成本較高、倒閉對銀行業及存保組織之影響相當大。而究竟存保基金之規模是否適足，一般則視存款特別準備金目標值與保費費率之關係而定。

由於受到要保機構之損失機率估計甚難、要保機構繳費能力有限，以及存保基金無法單獨應付整個制度風險等因素限制，故實務上各存保組織僅能儘量使存保基

金餘額大到足以將不足賠付之可能性降至最低。

3. 多個存款保險基金

部分國家會依不同之存款機構類別，而分別設立多個存保基金，在此種情況下，最好將各基金加以統合，再依要保機構類別將基金帳戶明確區分，不能任意或經常變更。

保費制度

透過保費制度，可累積存保基金、將存保制度之負擔分配到各要保機構、鼓勵要保機構謹慎經營、維持存保組織之日常營運支出等。無論採事前累積或事後攤派方式收費，費率水準均應在存保制度之需及要保機構負擔間求取平衡，至於繳費之方式可採定期繳納(如年繳)或需要時才繳。

1. 固定費率與風險(差別)費率

固定費率主要優點為收費容易。由於風險費率或差別費率制度不易制定及執行，故目前多數國家係採固定費率。惟因固定費率並未反映各要保機構對存保制度所生之風險，即使風險增加保費仍然相同，故常被各界批評為鼓勵要保機構從事高風險業務。此外，由於固定費率實際上是由健全機構為從事高風險業務之不健全機構支付高報酬之部分代價，故形成不公平競爭之現象。

風險(差別)費率則可避免上述固定費率問題之發生，並反映個別要保機構所存在的風險，惟鑑於風險費率制度具有之風險不易衡量、資訊難以取得、如何確保透明化，以及對問題銀行收取更高保費可能引起之潛在不穩定效果等問題，故多數國家仍採單一費率制度。

2. 風險(差別)費率制度訂價方式

風險費率之訂價，最直接之方式是對要保機構收取其對存保組織所生之預期損失。如此不僅可反映各銀行間之風險差異，並可收取足夠收入以支付存款保險之損失成本。此種訂價方式可儘量降低長期之扭曲及道德風險，並降低以低風險機構補貼高風險機構之情形。

依預期損失或風險進行保費訂價時，可利用監理機關資料，包括金融檢查之詳細資料及依檢查資料所作成的檢查評等；另亦可採用各類客觀因素，如銀行月報、季報、非公開特定報告、報表、市場資訊等，惟該等表報資訊雖可減少監理人員主觀之判斷，但也不宜為了取得客觀資訊而給予要保機構過多監理負擔。因此，實務上最好能將檢查評等及報表資訊主客觀因素合併交互運用，以區別各要保機構之風險。

理想上風險應以未來情勢作判斷基礎，而非以過去之經營績效，但實務上卻不易做到。因此，由於風險評估之困難，保費之差別很可能比其實際風險之差距為小。

。

3. 保險費之評估基數

為了確保存款保險資金籌措之穩定性，保費收入應正確涵蓋存保組織之風險。由於保費收入係以費率及保費計算之基數來決定，故主政者須考量保費基數是否反映存保制度之最大風險或法令賦予之責任。保費基數之一般選擇包括保額內存款、承保項目存款及存款總額等。

。

4. 保費評估及收取

在保費繳納時，要保機構可能會設法降低保費，其方法之一是減少保費基數。由於保費計收是以一固定時

點(如年底或月底、季底數字)之基數為準，要保機構可能設法減少當日之基數數額，倘保費基數改以每日平均數額等方式來計算則可避免此一現象。繳費方式可採自動轉帳方式以避免延遲繳費，並宜對不交保費訂定罰則

。

結語

充足之資金籌措是有效存款保險制度及維持社會大眾信心之重要因素。資金籌措不當會造成處理停業機構成本大幅增加並侵蝕社會大眾信心，至於當存保制度於設計資金籌措方式時，不論擬採事前累積或事後攤派或兩者兼具，均應考量其優缺點及架構。

四、存保組織之權力草案

在探討存保組織需要何種權力，以有效執行其任務之前，應先要瞭解法令授予存保組織之權限、角色及責任，包括存保組織之功能是否僅限於賠付或負有更積極之功能(如直接監督權或參與監督過程)，以及與其他金融安全網成員間之關係等。

基本權力與法令

存保組織為執行其業務，應具備最基本的權力及法令授權。以最單純賠付功能而言，需有權取得存戶存款資料及籌措足夠資金辦理賠付。倘欲使存保機制風險極小化，則尚需取得各項風險評估資訊及籌措存保基金之彈性。

1. 營運之問題

組織架構

不論存保組織之責任為何，各國於設置存保組織時，均應以法律敘明下列基本營運問題：

- A 確定該組織是否為政府獨立機構 政府機關或政府支持之民間團體或純民間團體。最重要的是維持存保組織之獨立性與其責任間的平衡。
- B 明定主管機關、中央銀行及存保組織間之職責，尤其是金融危機時各機關、各機構之角色及職務，以免彼此重疊或失調。

營運及預算程序

在制定存保組織之營運準則時，應於法令中詳細規定其日常營運方式及預算程序。一般而言，法令應賦予存保組織特定權力，例如能夠隨時聘雇所需常任或臨時人員等營運所需人員及專業技術人員，俾於處理問題機構緊急時，能迅速調整人力。

另外在營運上應考慮的問題為存保組織之職員個人是否須對其職務行為所造成後果負責。倘個人須負責，則可能引起職員不願執行職務，故部分存保組織規定職員不須負賠償責任。又存保組織之訴訟能力亦為重要之基本問題。

2. 執行基本功能之權力

存保會員資格及其終止之決定

存保組織應有權決定金融機構能否參加存款保險，而參加及終止保險之規定亦應明確。加入存款保險制度者應具備一定之最低資格限制，俾存保組織控管承保風險。部分國家在銀行申請設立時，除須主管機關審核外，尚須取得存保組織同意；另亦有在新銀行向主管機關申請設立時，同時提供存保險組織申請相關資料俾其表達意見。

為了維護民眾對存保制度之高度信心，停業有關規定應詳盡明確，除應明定各相關機構之權責，並應讓存保組織有機會共同參與決策。部分國家係由主管機關對金融機構之停業負完全責任，亦有由立法院來決定金融機構之停業者。倘存保組織真正能夠有權決定能否終止金融機構之要保資格，亦有助於問題機構之及時處理。

資訊獲取

存保組織所需之資訊與其職責範圍有關。在現金賠付時，僅需儘速取得存款人姓名及其存款餘額有關資料，以便賠付工作。當法令賦予存保組織更多職責時，則須取得更進一步資料，例如計算保險費所須評估之資訊。保費基數在部分國家係以存款總額來計算，亦有以保額內存款來

計算者。存保組織對該等資料之正確性應有權透過金融檢查(由主管機關或存保組織辦理)予以求證。如由存保組織參與問題金融機構之處理(如監管、接管、清理等)時，則需取得更多資訊，包括停業機構對外契約、債務，協議訴訟等資料。

其他權力與法令

1. 介入干預

當要保機構經營開始惡化時，應採取相關措施來防止，例如限制資產成長、盈餘分配、要求撤換負責人、增加資本等。該等措施多由主管機關處理，惟如賦予存保組織更多權限，則可降低存保制度之風險，如直接或間接於法令中規定存保組織得參與問題機構之處理，另如不賦予監理權，則至少應於法令中賦予其建議處理權。

倘法令賦予存保組織監理權限時，應同時賦予其採行相關措施之自主權。目前許多國家已具備糾正措施，即當要保機構達到某種情況下就自動生效，這些措施包括未經主管機關及存保組織之同意，銀行不得從事某些業務。

另各國於建立存保制度時，尚應詳細考量存保組織應否具備介入參與處理問題要保機構之權力、在何種情況下介入參與，以及如何協助防止要保機構倒閉等。

2. 處理

如果存保組織之權限包括停業銀行之處理，如資產清理、出售之任務，則應於法令明定資產清理相關規定及授權，包括購併、設立過渡銀行及移轉存款等。由於每家要保機構都不同，故應賦予存保組織相當之處理彈

性，且應於處理前由存保組織儘早實地檢查以瞭解評估問題機構之資產負債價值；如須辦理清理作業，則存保組織應具備相當權限以取得、管理、處分資產，俾儘可能使其資產價值得到回收，亦即對於停業機構之債權催討、出售或處分資產、債權之通知、處理過程之檢討與決定、債務契約與訴訟之處理等，均應於法令中明確規定。此外，在管理及處分資產，或執行監管、接管及清理任務時，存保組織應有權聘雇法律、會計、資產評價、資產銷售等專才，並應有權將資產管理、處分，甚至接管及清理等工作，以委外方式辦理。

3. 監理權

目前僅有少數國家之存保組織具有直接監理權限。倘法令賦予存保組織監理權，則其應同時具備制定監理相關法令及處理問題要保機構等權限。

結語

存保組織必須賦予適當法令權限，除基本執行任務之權力外，亦應賦予執行其職責相當之權力。如上所述，各國存保組織之權責差距甚大，倘僅具賠付功能，則不須太多權限，倘負直接監理功能，則應具備所有監理權限。無論存保所負功能為何，最重要的是權責應相符，並賦予必備之法令工具及權力，方能有效達成其任務。

五、架構與組織草案

存款保險之架構與組織是存保制度是否能達成其公共政策目標的重要因素。架構與組織包含許多議題，諸如存保制度之設立宗旨、角色與責任，管理方法，人力資源與影響營運之因素。存保制度之設立宗旨可能差異極大，但是，最重要的是，應該予以明確定義，而且公共政策目標與存保機制之設立宗旨、角色、責任要有直接的關聯。為了有效執行職務，存保公司要能獲得要保機構必要的資訊，至於存保公司之管理制度，則受其負責之職掌及與金融安全網其他單位在法律上之獨立自主程度影響，藉由健全的策略管理與風險管理程序，以及良好的內部控制與稽核，可強化管理制度，管理方法要能確保管理架構之可靠性與透明化。人力資源與其他營運問題也是組織與架構之重要因素，要能吸引並保有資格良好的職員，必須決定常任員工與外聘員工之適當組合，確保資料之保密，以法律保障員工不因執行職務而遭受訴訟。

存保組織之設立宗旨、角色與職責

1. 存保組織之設立宗旨、角色與職責與其公共政策目標相一致甚為重要。
2. 以法律明定存保組織之設立宗旨、角色與職責及其與金融安全網其他單位之關係與連繫，可強化存保制度之有效性，並可促進金融體系之安定。
3. 為有效執行任務，存保組織與獲取要保機構必要的資訊。由於很少存保組織具有廣泛的監理權限，必須要能取足夠與及時資訊，顯得格外重要。

存保組織之管理

1. 存保組織之管理方式視其設立目的，其與金融安全網其

他單位在法律上分隔的程度及其在保障存款與維護金融安定之權責而定。

2. 存保組織之管理階層應確實明瞭組織之作業活動與所處環境並具有決策之權限，而且管理階層之成員要適任且適當、沒有利害衝突及不受政治力或業界之影響。
3. 透過健全的策略與風險管理程序與良好的內部控制及審計制度可以強化存保組織之管理，並確保管理架構之可靠性與透明化。

存保組織之人力資源與其他營運的考慮因素

1. 人力資源是存保制度成功之關鍵因素，要能吸引並留住優秀員工以及建立具競爭性的薪資酬勞，是大部分存保組織遭遇到的重大挑戰。
2. 為確保擁有適任員工以完成存保機制之運作目標，有些存保組織主要是進用正式員工，有些主要是借用外部人力(outsourcing)，有些是根據情況使用二者混合方式，此視存保組織之設立宗旨及是否有適任員工而定。
3. 大部分存保組織必須倚賴機密資料，因此，確保相關資料可以獲得並保持機密是非常重要的。
4. 存保組織之員工應有法律保障，免於因執行公務而遭受訴訟。
5. 存保組織要具有存取與操作非常迅速的資訊管理系統，以便快速有效地偵測及處理問題。

六、存款保險如何由過渡性全額保障有效轉換為限額保障草案

近二十年來各地金融危機頻傳，使得大眾更加關注政府在維護整體金融體系安定及提供小額存款人儲蓄安全機制中所扮演的角色。在一些發生金融危機之國家中，多採行全額保障作為過渡性措施，以進一步強化存戶信心，避免銀行擠兌、維持金融體系之安定，並防阻金融體系及支付體系之瓦解。然而，施行全額保障將使得道德風險增加，並間或導致銀行不當管理。爰此，本草案係就實施全額保障國家之施行背景、考量要件及未來如何有效地轉換為限額保障，進行經驗調查與歸納分析，俾作為其他國家之參考。

施行全額保障及限額保障國家之經驗重點

1. 全額保障成為防範金融體系瓦解及重建金融安定之成功工具

各國施行全額保障之原因雖不盡相同，惟其具有「因應系統性危機時，防範銀行擠兌並維護存戶信心」之共同公共政策目標。當金融事故產生時，存戶及債權人信心常會迅速流失，並可能強烈地波及至健全之金融機構，為維護民眾信心，全額保障常因應施行，廣泛地保障存戶及金融機構債權人之安全及流動性，以防範系統性危機之發生，波及整體金融秩序。

2. 使用全額保障之另一重要原因係為提供政府充裕時間以處理問題金融機構，減少金融機構倒閉之機會。

3. 全額保障常在市場發生急速波動後採行，例如貨幣貶值、市場出現大量投機行為及社會經濟產生重大結構性變化等。

4. 在比較全額保障及限額保障時，首要之權衡取捨項目為

道德風險

全額保障中隱藏極高之道德風險，所耗費之成本較高且將造成金融機構承擔額外之不當風險。在金融體系回歸安定時，執政者應考量在適當之時機轉換為限額保障，並規畫相關配套措施，以利制度轉換。

5.若限額保障未正確施行，將導致金融不安定

由於全額保障制度易使大眾產生安全的錯覺，故在制度轉換設計中，應提供銀行、存戶、債權人及監理機關誘因，俾具瞭解制度間之差異並導正其觀念。

6.當金融體系重建時，常將全額保障轉換為限額保障列為重要一環。

有效轉換為限額保障之考量

健全之存款保險制度應以保障小額存款人為目的，並借助大額存款人之力量共同監督銀行之經營以發揮市場制裁力量。據此，全額保障僅應為一過渡性之措施，當其階段性目標達成後，應有效轉換為限額保障。為促進有效轉換，經參酌施行國家之施行經驗，茲就轉換過程需考量之重點彙整歸納如下：

1. 制度設計(Institutional arrangements)

負責制度轉換設計之單位須具備足夠之專才、工具及權限。至於究應由何單位負責，各國之經驗則有不同。部分國家經驗顯示，由於大眾易對負責制度轉換之單位存有負面成見，爰認為成立新單位負責該項任務較為妥適。

另一較重要之考量是，限額保障之存款保險制度是否應由另一單位進行管理，或採合併法（Umbrella Approach）將銀行法規、監理及保險由同一機構統籌管

理，此一問題之答案並無定論，但多數受訪國家係採用前者（分由另一單位）之方式辦理。

2. 保額

當全額保障需轉換為限額保障時，主政者首將面臨的是：如何訂定保障額度。保額高低需視各國環境而定，並無一定之經驗法則可供遵循。惟高保額可強化存戶安心，低保額較可引導市場發揮紀律，存款保險機構應獲得存戶之信心並確保在制定之保額下可配合履行義務。此外，在資本流動快速之兩國中，不同之保額水準會增加資本流動之速度，此點亦需納入考量。

另有關列入保障之存款項目，要視各國公共政策目標而定。有良好之公共政策目標及即時精確之資料庫為基礎，方足以建制完善之轉換機制，過渡性保障之轉換一般有二種不同作法，一種是僅於一定期限內提供全額保障；一種是自既有之存款保險保障範圍中刪除部分保障項目。

3. 保費

全額保障之成本係由納稅大眾負擔，而限額保障之成本通常係由銀行所繳納之存款保險費中分擔。由於全額保障轉換為限額保障之際，通常為銀行體系甫經金融危機後，且體質較弱之際，故訂定存款保險費率時亦應考量銀行體系狀況，收費訂定標準應不影響銀行之競爭力，或影響其穩定性。在某些國家，經歷過金融風暴後，會將金融危機之成本納入保險費之考量中，以致存款保險費相當高，惟當保費穩定收取一段期間後，會重新評估保費標準。

另在轉換期間，該國需考量應採擇單一費率或差別

費率，部分存款保險體系係就銀行對存款保險業者所形成風險不同而課徵不同保費。然在調查之所有國家中，在綜合考量資訊之取得與品質、風險管理特質、金融體系之穩定性、是否具備專業人才及其他等相關因素後，最初均採行單一費率制度。

4. 資金來源

在轉換為限額保障時，一般會訂定新費率制度或修正費率制度。在銀行所支付之保費不足以涵蓋全額保障之成本時，特別是產生系統性風險時，全額保障之成本需由銀行體系及政府共同分擔，其中後者需動用預算資源（例如增稅）出售資產或發行債券支應。訂定明確之機制確保轉換之過程或轉換後具有充足之資金是極為重要的。

5. 法規制度

限額保障應透過契約或立法予以明定。在具有施行經驗之國家中，大部分轉換為限額保障均需透過法令或國會決議，以確保存保組織不致受政府政策或制度轉換而影響存戶之保障程度。同樣地，明確而充分之法源及監理架構有利於限額保障之有效轉換。

在原本便施行限額保障之國家中，法令需併同考量全額與限額制度之運用。而在未施行過限額保障之國家，則需較多總括性之法規變革。法規之透明化及其執行對促成制度有效轉換極為重要。

6. 銀行體系狀況

銀行體系狀況係決定轉換為限額保障時機及結構之重要考量因素。若在金融體系呈不穩定及體質較弱之時期，轉換為限額保障會加深其不穩定性並造成金融體

系整體成本增加。

當一金融體系經歷金融危機後，倘政府欲實施限額保障，則最好先確保大部分與金融危機有關之主要問題，在制度轉換前均已獲得適當處理；惟需考量倘政府俟所有大小經濟金融問題皆獲處理或金融體系改革完成，方欲實施限額保障，則全額保障制度可能已成為民眾根深蒂固之觀念。

在調查的國家中制度轉換前，其金融環境至少會達到一定的穩定性，且應具備相關配套措施，如實施公開揭露制度以促進資訊流通及採行較嚴謹之風險管理法規等。其中質量兼備之資訊可促使政府正確評估其金融體系之狀況及改善情形，一般而言，限額保障中所需之資訊揭露標準較高，部分國家則會續採全額保障或高額保障直至金融體系恢復健全且資訊品質較佳為止。

7. 轉換時機

轉換之起訖時機甚為重要。各國應考量究應採「捷進式」(fast track approach) 調整抑或「漸進式」(gradual approach) 調整(漸進式之優缺點詳見附表一)。

許多施行經驗顯示，金融危機發生後較不適宜採用捷進式調整，而較宜採取漸進式調整，俾銀行、政府及監理機關較具適足之時間準備轉換。

部分國家會就全額保障訂定落日條款(grandfathered)並逐漸減少對新增負債之保障；亦有國家會立法訂定固定之時程，在若干年後減少保障之範圍及金額。例如對特定存款之保障範圍逐年減少或刪除，或將個人及機構受保障之金額進一步降低等。

8. 對大眾之宣導

鑑於大眾信心為重要影響因素，故轉換計畫明確地傳達至各相關部門極為重要。當轉換為限額保障時，似乎剝奪大眾部分權益，然卻可藉由存戶、債權人、監理者之影響力來提昇市場紀律。轉換過程中需併同強化對大眾之宣導，以避免對新制內容有所混淆。

結語

為審慎運用過渡性全額保障措施並降低其負面效應，俾作為防範系統性風險之有效工具，本準則草案業將各先進國家之施行經驗歸納如后，俾供各國政府及存保組織研參(各國促進成功轉換之要素詳附表二)：

1. 當全額保障轉換為限額保障時，需審慎擬定轉換計劃，涵蓋特定欲達成之要件，如保障之金額與範圍、負責制度轉換單位之安排、強化金融機構機制之規畫進程及相關單位需配合之事項等。
2. 有效之轉換需輔以明確之配套措施，如必要之金融、法令、各機構及政府部門之及時配合，並向大眾廣為宣導政府轉換為限額保障之決心。
3. 轉換之過程中需明定糾正機制，俾防範對市場紀律造成負面影響。
4. 最早施行全額保障且被迫延長保障期限之國家，其施行經驗顯示，與其明定全額保障之施行期間，不如訂定適當轉換為限額保障之配合條件，如相關法規之變革及銀行資本水準等。在此種方式下，政府將具有發出轉換訊息之主動權，並可減少處理危機之成本。
5. 制度之改革應取得銀行股東代表、存戶、債務人及主政者間之共識，較易成功。

6. 限額保障之制度需以契約或立法方式明定。另由於存戶特別關注銀行部門在實施新制後之經營狀況，因此尚需密切掌握銀行之績效。
7. 據施行國家經驗顯示，漸近式調整較為合理，可使銀行主要股東及其他利害關係人有充裕之時間適應新制以達到成功轉換。惟需借助立法或賦予存款保險機制特殊之發債權限等方式，以克服金融主管機關協調之困難及處理停業金融機構資源之不足等相關問題。
8. 當一金融體系經歷金融危機後，倘政府欲實施限額保障，則最好先確保大部分與金融危機有關之主要問題，在制度轉換前均已獲得適當處理或金融體系業已改革完成。

附表一 漸進式調整之優缺點

| 優 點 | 缺 點 |
|-------------------------------------|-------------------------------|
| 1.銀行可平和調整至新制度，特別是當其新資金不易取得時 | 1.轉換期間若太長，會加深存戶對執政當局執行該項政策之疑慮 |
| 2.強化銀行管理者風險管理意識 | 2.漸進式轉換之道德風險較捷進式轉換為高 |
| 3.銀行存戶需足夠時間適應新制，特別是先前已施行一段期間之全額保障制度 | |

附表二 各國促進成功轉換之要素

| | |
|-----|------------------|
| 法 律 | 1.需於契約或存款保險法規中明定 |
|-----|------------------|

| | |
|------|--|
| | 2.存款保險體制需具自主權，惟需對其決策負責 3.需立法明定存款保險資金來源 4.存款保險機制或其他單位若必要時，得處分停業金融機構之不良資產及進行融資 |
| 管 理 | 銀行體系營運需遵循國際準則 |
| 監 理 | 需明定法令遵循與公開揭露之規定 |
| 制 度 | 負責制度轉換及管理要保機構之單位，其營運應予公開 |
| 資金來源 | 需有充足之資金以重建銀行體系及設置存保制度，並透過私人市場及公共部門共同籌資 |
| 政 治 | 透過法律或契約方式制定存保制度前，需與主政者充分溝通以達共識 |

第四節 心得與建議

一、存保制度之設計應結合公共政策目標並賦予存保公司相當職權

完善的存保制度除有賴政治、經濟、法律等各方面配套措施之配合外，制度之設計更應考量公共政策目標並重視存保組織之權責是否相符。一般而言，各國存款保險之公共政策目標主要為促進金融體系安定與保障小額存款人權益。依據存款保險國際準則草案之初步建議，倘存保制度之設立目的為促進金融安定，由於金融安定不可獨靠存保制度，故政府宜賦予存保組織特殊之監理、法律及政府特別融資等授權，方可使該制度有效運作。我國存保條例雖明定存保公司之設立宗旨為保障金融機構存款人利益、鼓勵儲蓄、維護信用秩序、促進金融業務之健全發展，且負有金融監理、存款保險理賠及問題金融機構停業清理等政策性任務，惟就組織功能與權限觀之則顯有不足。因此，未來宜修法提昇本公司之地位與相關監理處分權限，方能有效強化存保機制功能。

二、主管機關與存保公司應透過法律與監理措施，致力控管存款保險所帶來之道德風險

存保制度之設置無可避免會引發一定程度之道德風險。依據存款保險國際準則草案之建議，降低道德風險可透過金融機構完善之內部管理、市場制裁力量、監理單位與存保組織之監督等三方面著手，並應建置良好之法令、會計、資訊揭露等制度。我國政府目前積極推動之金融重建基金設置及管理條例草案中，已明文加重要保機構負責人及職員藉職務謀取不法利益時之刑責，並授權本公司得向應負賠償責任之人提起民事訴訟，即為防範道德風險之具體措施。

此外，由於多數國家經驗顯示，問題銀行會因持續虧損

及經營者承作高風險業務意願增加，而致營運日益惡化，而監理機關與存保組織之及早干預將可降低道德風險，故我國於解決問題金融機構後，應實施以資本為基準之監理制度及立即糾正措施，以及早導正金融機構之缺失，遏止其過度承擔風險。

三、有效之存保制度應具備充足之理賠準備金，並將保費之調整制度化

理賠準備金不足將影響民眾對存保制度之信心，並可能產成主管機關監理寬容，而致延宕問題金融機構之處理與賠付成本增加。我國存款保險條例及其施行細則雖明定存保公司得依保險賠款特別準備金之累積程度及個別要保機構之營運風險擬訂費率，並於報請主管機關核定後實施，惟實務上則可能因考量要保機構之反應與負擔，致費率無法真正反映承保風險。因此，為確保存款保險理賠準備金之適足，建議將保費之調整予以制度化，例如立法明定準備金最低目標值，倘未達該目標值則存保公司得自動調高保費，俾保費之收受得以制度化，且較能預測理賠準備金之餘額。

四、立法賦予存保公司人事自主權，俾有效履行保險責任

依 FSF 存款保險工作小組之調查與研究，人力資源為存保制度成功之關鍵，故如何吸引與留任優秀員工以及建立具競爭性之薪資酬勞，成為多數存保組織面臨之重大挑戰。此外，由於存款保險之賠付非屬常態性質，故存保公司所需之人力資源亦較難預測，因此，存款保險國際準則草案建議，法令應賦予存保公司人事自主權，得隨時聘僱所需之常任或臨時人員及專業技術人員，俾於處理問題要保機構之緊急狀況時，能迅速調整人力。茲建議參酌美國作法，其聯邦存款保險公司(FDIC)之員工雖為聯邦政府職員且適用聯邦職員相

關法規，惟考量該公司之特殊性質，故 FDIC 不僅對人員之進用具有獨立決策權，並得自行訂定員工福利(compensation)制度。

五、保障存保公司職員於執行公務時具有個人免責權

由於我國存款保險制度並非僅消極地辦理事後賠付，而係採積極之功能設計，即同時兼具金融監理、存款保險及問題金融機構之處理等任務，因此，存保公司之職員常需擔任艱鉅之政策性任務。建議參酌存款保險國際準則草案建議，立法保障存保公司職員於執行公務時，免遭訴訟及負個人賠償責任，以避免影響其職務之有效履行。

六、政府宜建立系統性危機處理機制

各國常在發生金融危機時，欲以立法設立存保制度之方式解決危機，然因健全的存保制度應考量道德風險而採取限額保障，故無法且不宜用以處理系統性風險。因此，各國經驗顯示在系統性金融危機發生時，較佳之因應方式係由政府採取全額保障制度，惟因全額保障隱藏極高之道德風險，故應以限期方式辦理。目前政府為快速即時處理經營不善之金融機構，避免產生存款人信心危機與連鎖性風險，刻正推動金融重建基金設置及管理條例草案，立法明定期全額保障並注入政府公共資金，預期將可有效處理目前金融機構問題、防範系統性風險並維護金融體系安定。惟就長遠觀之，建議參酌美國作法，建立制度化之系統性危機處理機制。依據美國聯邦存款保險法第十三條之規定，國會雖明文禁止 FDIC 在增加其成本之前提下，對保額外債權人提供保障，但系統性風險狀況下不受此限；倘美國政府認定其金融體系已產生系統性風險，FDIC 應依各機構之資產規模並扣除有形資本與次順位負債後之金額，向全體要保機構收取緊急特

別保費，原有之一般保費仍得繼續徵收。我國倘能於相關法令授予類似的權限，未來將有利監理單位儘速處理系統性風險。

附註：

- 註 1：存款保險工作小組所提出之「背景報告」主要分為五大部分，分別為引言、背景介紹、設置與維持有效之存保制度、過渡期議題及存款保險國際準則(訂定中)。另並附有三項附錄，其中附錄三「近年存款保險實施經驗重要啟示」甚具參考價值，爰節錄於本報告附錄中。
- 註 2：非要保存款人及其他債權人之損失主要係指本金之損失，另債權回收之不確定性與回收時間之延宕所引發之流動性問題亦為考量重點。此外，部分具有存款保險之國家，因延遲賠付非要保存款人，雖可降低道德風險，但卻會嚴重影響民眾對存款保險之信心。
- 註 3：一般而言，所謂之限額存款保險係指每一存款人在同一要保機構受保障存款之最高限額，惟因部分國家法令規定不同，存款人可透過同時開立個別帳戶、聯名帳戶及信託帳戶之方式，達到提高實質保障額度之效果。
- 註 4：除同業存款外，部分國家將內部人(insiders)存款、政府存款、外幣存款、非法存款及高利率存款列為不保項目存款。

附錄一 近年存款保險實施經驗重要啟示

存保制度並非為解決系統性危機而設立，系統性危機應由政府從多方面協調處理。

金融體系於自由化之同時，金融監理與存款保險制度應配合調整，否則將造成政府採用全額保障制度，而致道德風險擴大。

金融監理機關與存款保險組織均應儘早發現金融體系之問題並迅採補救措施。

金融監理欠佳、缺乏處理複雜問題之專業人員、以及主管機關寬容等三者，係延誤處理問題時機之主要原因，將增加政府與存保組織之成本。

金融體系資訊流通不良，監理機構間資訊交流欠佳，均將影響存保組織執行其職責。

金融監理機關、中央銀行與存保組織間之職責，應以法律明確訂定，績效亦應分別考量。

健全之會計與稽核準則為金融體系穩定之關鍵要素。

倘宣導不足，將影響民眾對存款保險制度之信心，故應促使社會大眾瞭解存保制度之保障與限制，以減少道德風險、避免影響市場制裁力量。

不完善之資訊系統與缺乏優秀員工，將使存保組織無法迅速因應金融情勢之變化，故存保組織應吸收並保有優秀適任人員，並建立具競爭力之員工福利制度。

倘政府能立法保障存保組織與監理機關人員於執行法定任務時能免除個人責任，將使存保制度更具績效。

各國金融監理機關與存保組織處理問題時，如關閉銀行、清算資產、債權求償等，其相關法律不夠周延。

各國於設立存保制度時，多欠缺限制道德風險與增進市場

紀律功能之措施，如提供銀行董事與經理者健全經營之誘因並提高經營責任、及早關閉問題銀行並採最小處理成本法。

對於經常援用「最後貸款者」措施之銀行，應視為警訊，予以密切監控並與其他監理機關聯繫。

附錄二 (英文講稿)

The Deposit Insurance System in the R.O.C. and Its Experiences of Membership, Coverage and Public Awareness

Ladies and gentlemen:

I'm very happy that we have a good opportunity to get together here to share the experiences and opinions about the deposit insurance system. I'm from the Central Deposit Insurance Corporation (or the CDIC) of Taiwan. It's my pleasure to give a presentation about The Deposit Insurance System in the R.O.C. and Its Experiences of Membership, Coverage and Public Awareness.

Brief Introduction of our Deposit Insurance System

The first part of my presentation is the Brief Introduction of our Deposit Insurance System, which includes:

- The establishment of the Central Deposit Insurance Corporation
- Our objectives
- Our major responsibilities
- The insured financial institutions
- The coverage
- The assessment rates
- The sources of funds
- The means of fulfilling insurance obligations

Let me explain one by one.

Establishment of the Central Deposit Insurance Corporation

Our Corporation was established by the Ministry of Finance and the Central Bank in 1985. In the first beginning when it was established, the paid-in capital was \$800 million NT dollars (about \$24 million US

dollars). Up to now, it has been increased to \$10 billion NT dollars (about \$303 million US dollars). The MINISTRY OF FINANCE and the Central Bank own 99.9% share capital. Therefore, the CDIC is a government-owned corporation.

Objectives

The objectives of our system are:

- To safeguard the benefits of depositors in financial institutions
- To promote savings
- To maintain an orderly credit system
- To enhance the sound development of financial operations

I think they are similar to those of other countries.

Major Responsibilities

Our major responsibilities are:

- To handle deposit insurance
- To examine insured institutions
- To assist problem insured institutions
- To deal with failed insured institutions

In our country, bank examinations are conducted by Ministry of Finance, the Central Bank and our corporation. Among all the 457 financial institutions, about 382 regional banks are examined by our corporation. In other words, about 80% of financial institutions are examined by us, including all the regional banks. After examinations, we have to make reports and suggest to Ministry of Finance.

Insured financial institutions

As for the insured financial institutions, our deposit insurance system is administered on a voluntary basis before 1999. The Deposit Insurance Act was amended in January 1999. Since then, every financial institution that accepts deposits is required to join in the deposit insurance

system.

Our insured financial institutions include:

- Domestic banks (52)
- Postal saving system (1)
- Trust and investment companies (3)
- Local branches of foreign banks (38)
- Credit cooperative associations (48)
- Credit departments of farmers' and fishermen's associations (314)

Insurance Coverage

Our insurance coverage is limited as follows:

- The maximum coverage that the CDIC extends to each depositor in any bank is set at NT\$1,000,000 (about 30 thousand US dollars).
- Under the new Act, only principal is covered; interests are excluded. However, the old act covered both.

The insured subjects are the following deposits and trust fund:

- Checking deposits
- Demand deposits
- Time deposits
- Savings deposits
- Trust funds

But there are some deposits such as amount due to banks, amount due to all levels of government are excluded.

Assessment Rates

In our system, the assessment rate was fixed at 0.015% before 1999. It was changed from a fixed rate to a risk-based premium system after July 1999. Every bank pays the insurance premium according to its risk group. The risk indicators are capital adequacy and composite score of CAMEL system. As you can see in Table 1, the insured institutions are classified into 9 risk groups and three rate levels. The rates were

0.015%, 0.0175% and 0.02% from July 1, 1999 to December 31, 1999. Since January 1, 2000, the rates have been raised to 0.05%, 0.055% and 0.06%. Please make a reference to Table 1-1 and Table 1-2 Risk-Based Premium System in the R.O.C

Sources of Funds

Our sources of fund are from capital, assessment income and special financial accommodation from the Central Bank. Up to December 31, 2000, the sources of fund of our corporation were:

- Capital, which was 10 billion NT dollars (about 303 million US dollars in December 31, 2000)
- Assessment Income, which was 3 billion NT dollars last year (about 91 million US dollars)
- Financing from the Central Bank of China, which was about 2 billion NT dollars last year (about 61 million US dollars).

Means of Fulfilling Insurance Obligations

The deposit insurance act authorizes us the following means of fulfilling our obligations

- Cash pay-offs
- Insured deposit transfers
- Providing financial assistance to facilitate healthy insured institutions to merge with or acquire a failed institution or its operations, assets and liabilities in whole or in part
- Temporarily continuing to operate failed institutions in the name of the CDIC
- For those insured institutions receiving assistance, being put under supervision or conservatorship, the CDIC may extend loans and place deposits in such institutions.

The CDIC's Experiences

Now I'll talk about the second part of my presentation: Our Experiences in Membership, Coverage and Public Awareness.

Membership: From Voluntary to compulsory

We changed the membership system from a voluntary system to a compulsory one in 1999. One of the reasons is to accumulate and enlarge the deposit insurance fund. To increase the insurance fund can give depositors more confidence, at least they will not wonder the ability of the insurance corporation to protect the depositors due to the small size of fund.

Ten years ago, in order to attract banks to join the deposit insurance, our corporation decreased the premium rate twice from 0.05% in 1985, to 0.04% in 1987, and to 0.015% in 1988. Up to 1991, the total membership increased to 160. Now the total membership is 456.

Membership: Accumulation of Deposit Insurance Fund

Now let's look at table-2 Accumulation of Deposit Insurance Fund. The total fund in 1986 was 48 million NT dollars. It increased to 300 million in 1990, and to 820 million in yearend 1994. As you can see in Table 2, it increased to 1.4 billion in end of 1996. Up to the end of last year, it became 4.9 billion NT dollars.

Membership: Adverse Selection

Another reason for changing the membership system is that during the voluntary time, some less healthy regional financial institutions were eager to join in the deposit insurance, especially during 1995 and 1996 after one regional bank in central Taiwan happened some financial trouble. On the contrary, large healthy banks lacked the willingness to participate because they thought that they were strong enough to avoid trouble.

Membership: Enhancing Financial Stability

The other reason to adopt compulsory membership was to enhance financial stability. There were some regional bank runs which endangered the financial stability. People, bank managers and the government all wanted a stable financial environment. They urged banks to join in the deposit insurance.

Membership: To Avoid Moral Hazard

When talk about the compulsory membership, we have to try our best to avoid moral hazard and bank failures, and to keep banks in healthy and sound situation. In order to curtail moral hazard, we have adopted the following policies:

- Risk-based premium system
- To terminate deposit insurance of failing banks
- Enhancing market discipline, including financial disclosure and limited coverage
- Strengthening Financial Supervision, including on-site examination and off-site monitoring. In off-site monitoring, we use the early warning system, account officer system, follow-up evaluation, and Real-time On-line Data Transmission Monitoring System. The purpose of Real-time On-line Data Transmission Monitoring System is to know if any bank has anything irregular like dishonest loans or any doubtful activities immediately.

Coverage : Scope and Level

As for the coverage, we consider the following factors:

- Income level
- Inflation rate
- Savings rate
- Other economic conditions

Now in our country, per capita GDP is about 13,000 US dollars (USD

\$13,114), and our coverage is about 30,000 US dollars (1 million NT dollars). So the insurance coverage is about 2.3 times to per capita GDP in Taiwan.

Because our savings rate is as high as 26.1%, we consider how to protect small depositors and what is the best coverage to protect the small depositors. In our country, the deposits within 1 million NT dollars is usually defined as small deposits. So now we set 1 million NT dollars as our limit of coverage.

To protect small depositors and to maintain appropriate market discipline, the coverage level should cover a high percentage of the number of accounts, but a smaller percentage of the total value of deposits. Let me explain this by Table-3 Ratio of Fully-covered Depositors to Total Depositors of All Insured Institutions, and Table-4 Ratio of Insured Deposits to Total Insurable Deposits of Insured Institutions.

Indexing Coverage and Fixed Coverage

We know there are two kinds of coverage: indexing and fixed. In our country, we adopt fixed coverage now, for the reason that although the indexing coverage can better reflect the real value of protection, it will confuse the depositors because it may be changeable.

Low Coverage

We believe the coverage in our country is appropriate according to the income level. Although some small banks, especially some regional banks hope to raise the coverage to 2 million NT dollars to attract depositors, we still think that it is unnecessary. Besides, we think that low coverage can enhance market discipline better.

Public Awareness

As for public awareness, we think that high public awareness can better exert the functions and fulfill the objectives of the deposit insurance

system. In other words, the more we let people know, the better the deposit insurance system will be performed.

Public Awareness: Target Audiences

While setting up a public awareness program, a deposit insurer should determine its target audiences based on the development of the deferent stages of the system. Under voluntary basis before 1999, we wanted to urge participation in deposit insurance. Under compulsory membership now, we want to enhance market discipline and avoid moral hazard.

Public Awareness: Information to be Communicated

The information that we want to communicate with the public consists of the following:

- The Scope of Deposit Insurance
- The Coverage of Deposit Insurance
- Who Pays for the Deposit Insurance

I think most people know that the banks, instead of depositors, should pay for the insurance premiums. But in our experience, although our corporation has been established for 15 years, there were still some depositors calling us up to ask who would pay the premiums.

Public Awareness: Means of Communication

The means of communication contain:

- Financial crisis or events
- Advertisement campaign
- School education
- Toll-free telephone lines
- Internet website

In our experiences, when a financial crisis happens, the mass media always report a lot about the event, the financial situation and the deposit insurance system. Gradually, people understand the importance of the financial conditions of banks and the stability of the financial system.

Then they want banks to participate in deposit insurance. I'll tell a story which happened to an uninsured regional bank in central Taiwan in 1995. The president of that bank secretly embezzled bank fund to speculate in the stock market; unfortunately, the stock market price fell sharply, the huge loss made him unable to pay back to that bank. Therefore, that bank failed, and almost all the other uninsured regional banks in that area had the trouble of panic runs at the same time. From then on, people and banks knew the importance of financial stability and deposit insurance. Ladies and gentlemen, I would like to emphasize that from the lessons of the financial crisis, people learned more about the functions of the deposit insurance system.

Public Awareness: Major Concern

Finally I'd like to point out that the major concern of public awareness is to avoid the possible negative impacts caused by the public awareness program. We learned a lesson seven years ago. At that time it was voluntary membership. Our corporation made an advertisement on TV. That ad described that some regional banks might be in weak situations, so the CDIC urged the depositors to carefully choose their depository banks, or better to choose the insured banks. Then many non-member regional banks got angry and complained to the Ministry of Finance. Therefore, before setting up a public awareness program, we suggest that a deposit insurer select a relatively positive point of view or manner.

This is the end of my presentation. Thank you very much for your attention.