

出國報告（出國類別：開會）

參加國際存款保險機構協會第十六屆
國際研討會「存款保險通用原則—核心原
則於不同金融機構組織架構、職權及類型
之適用」報告

服務機關：金融監督管理委員會銀行局
中央存款保險公司

姓名職稱：金融監督管理委員會銀行局
稽核蔡佩容

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

副主任莊麗芳

高級辦事員吳璟芳

出國地點：加拿大魁北克

出國期間：民國 106 年 10 月 6 日至 10 月 16 日

報告日期：民國 107 年 1 月 5 日

摘要

一、主辦單位：國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)及加拿大魁北克金融市場監理機構(Autorité des marchés financiers of Québec, AMF)

二、時間：106年10月6日至106年10月16日

三、地點：加拿大魁北克市

四、出席人員：

計有來自全世界約70國逾230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單位，以及世界銀行(World Bank)、金融穩定委員會(FSB)等國際組織代表。我國出席代表包括金融監督管理委員會銀行局稽核蔡佩容，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、副主任莊麗芳及高級辦事員吳璟芳。

五、研討會主題：

「存款保險通用原則—核心原則於不同金融機構組織架構、職權及類型之適用 (Deposit Insurance for all-Adapting the Core Principles to Different Structure, Mandates and Types of Institutions)」。

六、研討會主要內容：

本次國際研討會研討議題包括：(一)國際準則及 IADI 核心原則之適用；(二)金融機構組織架構與職權；(三)金融機構種類；(四)普惠金融等，由各國國際組織代表專家及學者、金融監理機關及存款保險機構代表等共同分享經驗及資訊。

七、心得與建議：

- (一) 穩定的金融秩序與環境需要有穩定的經濟成長與制度相互配合。
- (二) 存款保險制度需能符合世界潮流趨勢並兼顧人民需求，建議可就重要項目適時檢討。
- (三) 宜注意因應數位金融科技發展對金融安全網在保護金融消費者權益之衝擊。
- (四) 宜注意金融科技發展對金融監理及存款保險制度架構之影響。

目 錄

壹、序言.....	6
貳、國際研討會重要內容.....	7
一、開幕致詞.....	7
二、專題演講.....	11
三、第一場次—國際準則及 IADI 核心原則之適用	13
四、第二場次—金融組織架構與職權	17
五、第三場次—金融機構種類.....	20
六、晚宴專題演講.....	26
七、第四場次—普惠金融.....	27
八、專題演講.....	30
九、閉幕致詞.....	31
參、心得與建議.....	31
附錄、國際研討會議程	

壹、序言

國際存款保險機構協會(IADI)於 2017 年 10 月上旬假加拿大魁北克市舉辦第 16 屆全球會員代表大會、第 53 屆執行理事會暨相關會議，以及國際研討會，計有來自全世界約 70 國逾 230 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單位，以及世界銀行(World Bank)、金融穩定委員會(FSB)等國際組織代表。期間中央存款保險公司(下稱存保公司)主持核心原則暨研究委員會(Core Principles & Research Council Committee, CPRCC)會議、主持公共政策目標(Public Policy Objective, PPO)附屬委員會會議，並參加執行理事會、會議及技術協助委員會、會員關係委員會及區域委員會等多項會議，以及國際存款保險展。

IADI 自 2002 年 5 月成立，迄今屆滿 16 年，截至 106 年 12 月 31 日計有 106 個會員，包括 84 個正式會員、8 個準會員及 14 個夥伴會員。存保公司自加入 IADI 成為創始會員迄今，積極參與各項事務及活動，副總經理蘇財源目前擔任執行理事會理事，參與擬訂 IADI 各項政策，另亦擔任 CPRC 主席，領導制定及發布國際準則，並負責監控及審核 IADI 有效存款保險制度核心原則(以下簡稱 IADI 核心原則)、準則及各項研究等；另國際關係暨研究室主任范以端擔任研究暨準則技術委員會(Research & Guidance Technical Committee, RGTC)主席及 PPO 附屬委員會主席。

另本公司亦參加國際存款保險展，展示我國近期存款保險制度相關資料與宣導品。會議期間蘇副總經理並與多個本公司合作備忘錄國際夥伴進行雙邊交流會議。

貳、國際研討會重要內容

本次國際研討會主題¹為「存款保險通用原則—核心原則於不同金融機構組織架構、職權及類型之適用(Deposit Insurance for all—Adapting the Core Principles to Different Structure, Mandates and Types of Institutions)」，會中探討下列四項議題：

- 一、國際準則及IADI核心原則之適用；
- 二、金融機構組織架構與職權；
- 三、金融機構種類；
- 四、普惠金融。

本次研討會內容詳實，由各國國際組織代表、專家及學者、金融監理機關及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

(一) 加拿大魁北克金融市場監理機構總經理 **Mr. Louis Morisset** 致歡迎詞

1. 魁北克政府在 1967 年推出存款保險計畫初始，主要係為危機發生時能降低銀行擠兌風險、避免大量金融機構資金流失，而危及經濟與金融體系穩定。當時，美國是少數採用存款保險制度的國家，若干國家面臨部分銀行倒閉造成經營困難的困境，而考慮仿效美國作法。魁北克是當時世界上首批制定並施行存款保險法的國家，該法亦促成魁北克存款保險委員會(Quebec Deposit Insurance Board)的成立，此委員會須與當時加拿大金融機構、公司暨信合社部(Ministry of Financial Institutions, Companies and Cooperatives)共同協調監理行動。
2. 為避免對在聯邦層級及魁北克地方層級皆註冊的金融機構重複保證與金融查核，魁北克存款保險委員會在 1969 年與加拿大存款保險公司(Canada Deposit Insurance Corporation, CDIC)達成協議(至今仍具效力)，共享管轄權限，今年剛好也是加拿大存款保險公司 50 週年慶。魁北克存款保險計畫基金於 1970 年代

¹ 本次國際研討會議程詳附錄。

開始設立，當時魁北克存款保險委員會的干預權限有限，且該基金完全由魁北克政府出資。在 1973 年至 1997 年間，兩次重大經濟衰退襲擊加拿大魁北克，造成經濟動盪不安與金融業衝擊，於是魁北克存款保險計畫在此時空背景下首次啟動。該委員會也因此由單純賠付者(paybox)或賠付外加有限清理能力者(paybox plus)，進階為損失控管者(loss minimizer)。1973-1997 年經濟蕭條期間進行過 30 餘次干預行動，約 28 家機構歷經嚴重的金融危機，賠付金額總計約 2.85 億美元，最終皆由金融機構承擔。

3. 這些年來，魁北克制定的存保計畫持續調整且歷經轉變，以因應存款戶與市場參與者不斷變化的需求。金融自由化導致金融機構更大規模的合併與多元化金融集團的出現。在 1998 年至 2006 年期間，魁北克省境內依存保法成立的金融機構家數遞減幅度超過 50%，其最主要原因係因境內金融業最主要的參與者—加鼎集團(Desjardins Group)大規模整併。魁北克有幾個任務不同的機構負責監督金融業，在魁北克金融部門監理任務小組的規劃及建議下，重新組織金融安全網成員，使其能適應新的市場現實。魁北克省於 21 世紀初檢視金融業監理架構，金融市場監理機構(AMF)繼而成立，立法明定該機構為整合性的監理機構，提供金融消費者保護一站式服務(one-stop service)。存款保險委員會以及其他機構的監理或理賠權責於 2004 年歸屬 AMF，另賦與 AMF 在金融危機發生時能更有效介入問題金融機構的職權，AMF 因此肩負風險控管者(risk minimizer)責任，除可在金融機構破產時行使一系列處理權限與策略外，亦可使用整合性審慎監理工具，減少金融機構倒閉的可能性。
4. 金融危機過後，AMF 藉著整合性監理模式具備全面視野與觀點，強化對金融部門營業活動一致性監理。加鼎集團以其在金融業擔任主要參與者的角色，讓魁北克人引以為傲；但亦提醒著金融監理者須提高警覺。加鼎集團有將近 4.8 萬名員工，7 百萬會員與客戶，與 2,580 億美元資產。2016 年底，該集團資產占魁北克省國內生產毛額的 65.7%，10 年前僅占 47.1%。2013 年，AMF 依據巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)規範，認定加鼎集團為國內系統性重要銀行(Domestic Systemically Important Financial Institution, D-SIFI)，這代表該集團須被要求有較高的資本與資訊揭露，以及加強監理與清理功能，這些都是在風險

監測、早期干預、清理計畫的架構下，以確保該集團發生危機時能持續營運為最終目的。另有關金融機構大到不能倒部分，AMF 亦針對加鼎集團討論復原與清理計畫。

5. 在成立 50 周年之際，魁北克省存款保險計畫成功達成其使命，保障消費者，且倒閉的金融機構得以有秩序地退場，未讓公眾失去對金融體系的信心。展望未來，透過持續性警覺、保持開放的態度，與其他監理機構合作，將使金融安全網更加堅固。

(二) 加拿大存款保險公司總經理 Ms. Michèle Bourque 開幕致詞

1. 目前我們所處的世界，資訊流通迅速。依據世界經濟論壇(WEF)2017 年報告顯示，網路上的一分鐘(internet minute)可以傳送 1,600 萬則文字訊息(text message)、1.56 億封電子郵件、產生 350 萬 google 搜尋次數、45.2 萬則推特(tweet)，這就是我們存款人居住的世界。當危機發生時，科技加速資訊傳遞，意即資金移動的速度加快，十幾億的資金可以在幾天內匯出入，這使得存款保險機構與處理機關採取行動的前置時間(lead-time)變得相對較短，存款保險機構因應危機的時間壓力變大，以前可以有三、四週的時間進行賠付作業，現在可能只有幾天的時間。目前 IADI 訂定七天賠付作業時間的標準尚且合理，但在未來是否足敷需求？因此，Ms. Bourque 強調存款保險機構須檢視現有模型的假設是否合宜。
2. 另分享近幾年加拿大存款保險公司的經驗。存款保險機構須具備健全的風險評估架構，加強深入瞭解要保機構的業務概況及其負債結構，特別是在銀行擠兌狀況下存款流失程度。為使存款保險機構能短時間因應危機，能隨時存取可靠的存款資料是一項重要的必備條件，因此，加拿大存款保險公司須與其要保機構互相合作，確保能及時且有效取得存款資料。渠表示增加存款保險公眾意識可降低銀行擠兌風險，加拿大存款保險公司近期研究顯示民眾倘不懂得存款保險，等同於沒有設置存款保險機制。加拿大存款保險公司爰找出哪些族群的存款人最容易去銀行擠兌，並確保他們瞭解存款保險的重要性。
3. 加拿大存款保險公司從過去的經驗亦瞭解到，發展全面性處理準備架構的重要

性，存款保險機構須持續預測其要保機構可能面臨的風險、更新相關準備機制，且透過定期模擬測試加強演練。最後，Ms. Bourque 重申維繫存款保險機制穩定的重要性，應持續檢視現況更新模型假設，就最惡劣的情境預為準備。

(三) 加拿大魁北克金融市場監理機構(AMF)償付能力處處長 Mr. Patrick Déry 開幕演說

1. 沒有任何一個國家使用完全相同的方式管理其金融體系，多數情況是，在一國境內用不同方式處理相同的議題。以加拿大體系來說明是最好的例子。加拿大是由 10 個省、3 個區及一個聯邦政府所組成，具備 2 個並存的法律系統：魁北克省的大陸法系與其他地區使用的英美法系。聯邦層級與省層級皆訂有金融監理法規，且適用於聯邦監理及省監理的金融機構。雖然，憲法、政治、文化或歷史環境無法在一夕之間改變，金融安全網的成員仍須學習在多元化環境上共同努力。
2. 金融機構多元化的商業模式，例如研討會期間將提到信用合作社商業模式的更多細節，以及在討論可轉讓債及資本重建與債務減計(Bail-in)等工具時，需考量信用合作社其資本結構的特性。信用合作社的治理模式不同於一般傳統銀行，例如信用合作社的公司治理模型如何符合國際準則訂定的獨立性和妥適性標準？如何確保決策過程高度分散的金融機構在危機發生時具備所需的靈活度？解決這些問題或有較務實的方法，惟為達成全球政策性目標所採用的核心原則與其他清理工具層面上，可能需有所調整。因為信用合作社與互助商業組織在加拿大保險與存款收受機構中占有一席之地，因此 AMF 必須發展這類專業，本於公平競爭原則，確保公平對待市場參與者並維持金融體系穩定。
3. 多樣性是我們不得不面對的一項現實，當今世界尚無法透過簡單方法解決複雜問題，亦無一體適用的解決辦法滿足我們的需求；惟可運用許多方式協助我們達到金融穩定的目標。例如，可藉由相互分享看法、經驗與關注議題，學習各國專業知識並改善情況。IADI 自 2002 年成立以來，已展現它在各種處境與眾多場合上擔任溝通橋梁與匯集會員共識的能力。

二、專題演講—IADI 主席 Mr. Thomas Hoenig

(一) 前言

提及他四十多年的職涯，分別於美國聯邦存款保險公司(FDIC)及堪薩斯市聯邦準備銀行從事銀行監理工作，也曾在聯邦公開市場委員會(FOMC)參與貨幣政策擬訂工作，這些經驗讓他有機會看到存款保險制度如何提供銀行客戶與債權人安全感，進而提升金融穩定。然而，存款保險本質上如同一般保險，存在道德危險，對金融穩定可能造成意想不到的危害。有鑑於此，存款保險機構及銀行監理機關可透過健全銀行監理、可信賴的資本標準、存款保險費率定價等措施，降低道德危險。

(二) 道德危險

存款保險制度可降低銀行存款人與債權人對銀行安全性之疑慮，卻也誘使銀行承擔更大的風險，帶來過度承擔系統性風險的隱憂，此即所謂道德危險。尤其是大型銀行過度曝險的後果，往往由公眾承擔。Mr. Hoening 舉例說明，在美國，風險是由提供存款保險基金的健全銀行負擔、由銀行客戶以支付較高的貸款利息並收取較低存款利息的方式承擔，但從近期金融危機中所習得的教訓，風險最終還是由全體納稅人共同承擔。

由於存款保險與政府擔保大幅減低存款人監督與約束銀行的動機，因此，如何避免銀行將高曝險的成本轉嫁到安全網的責任，則有賴健全銀行監理、落實資本要求規範等方式解決道德危險的困境。

1. 監理

良好的監理包括制定標準、蒐集和分析資訊、做出判斷及擁有向金融業與其他市場參與者傳遞訊息的魄力。監理機關與存款保險機構須具備合理的懷疑態度，向金融機構洽詢嚴格的問題。監理機關除須擁有獨立性外，亦須向銀行管理階層充分傳達不合規定的檢查結果，並選擇適當時機向大眾揭露；同時也須秉持依據事實與經驗，具備不隨群眾情緒起舞獨排眾議的處理精神。

舉例而言，美國在 2006 年及 2007 年，市場已出現明顯跡象顯示問題浮

出檯面，但監理機關的行動卻慢半拍。尤其當時已發布商業不動產指導原則，監理機關卻因該產業提出異議而打退堂鼓。事後證明，監理機關的預測是正確的，錯在未堅定立場。更嚴重的情況或許是監理機關隨著大眾聲浪，未對全球性大型複雜的銀行採取監督行為，而做出降低系統性金融機構檢查頻率的決策。倘若監理機關未將金融檢查之發現與模型預警訊息傳遞出去，這些發現與訊息便一無是處。

2. 資本

銀行監理之目的在於查核銀行是否運作良好，確保其營運或投資組合之缺失獲得改善。然而，監理不該企圖消除所有營運風險，亦不該企圖協助企業掩飾個人錯誤的商業決策。這即是資本的作用所在，而衡量資本應該是簡單、可理解與可執行的。

然而，目前是以高度複雜且不透明的風險基礎方法來衡量資本適足與否。例如，使用內部模型法顯示，美國全球系統性重要銀行(G-SIBs)的第一類資本占其風險性資產 14.38%，但風險性資產只占這些銀行總資產的 40%。沒有任何產業可在去除 60%的資產狀況下進行財務狀況評估。特別是當超額風險蔚為風潮，很容易對金融機構的財務實力產生誤導。

另一個衡量資本強度更可靠的方法是有形槓桿比率，計算方式是以有形資本除以總資產。這項市場投資人慣常仰賴的比率顯示，美國 G-SIBs 的有形槓桿比率為 6.6%，美國銀行業其他機構則接近 9%，歐洲 G-SIBs 的有形槓桿比率為 4.6%。而 2008 年金融危機期間，美國銀行業的損失保守估計約占資產的 7%，當時有形資本約為 3%。錯誤總是會發生的，但沒有理由容忍資本計算方式的誤導，也不能容忍資本部位無法吸收損失，致最終由納稅人買單。

另有部份人士認為，以更嚴格的槓桿比率作為主要資本適足的衡量方式，可能導致貸款與經濟成長減緩。亦有認為，要求較高的資本標準將導致銀行從業人員為提高報酬而承擔更高的風險。然而與上述主題相關的研究顯示，這些主張並不成立。國際清算銀行發現，股東權益比率每增加 1 個百分點，與貸款年成長 0.6 個百分點相關。其他數據也顯示，2008 年金融危機期間，持有較高資本的美國銀行，放款減少的幅度較小，在景氣循環中也較快復原。

同時間，包括最大型銀行在內資本部位較低的銀行，借款降幅最大、倒閉與紓困機率最高。以上數據清楚呈現資本充足更可靈活度過景氣循環，有較高資本的銀行，其股價淨值比亦較高，在在顯示提升財務實力是有回報的。

從監理的角度看，以有形資本評估資本適足方式取代以風險為基礎的資本評量，亦較能產出更可靠的資訊作為監理判斷，且可節省目前花在計算分析風險基礎資本評量的幾十億監理預算。

與其由監理機關規定權重，風險基礎資本應由銀行管理階層在其機構內部分配資本，而其流程得接受金融檢查。再者，風險基礎資本及模型有助於不同情境壓力測試的監理。但是擴大使用為資本適足主要衡量方式，往往使投資大眾產生誤解。特別是由上次金融危機之歷史教訓中瞭解，槓桿比率(非風險基礎資本評估)反而是監理機關與大眾在預估償付能力時較實用的衡量指標。以槓桿比率衡量資本適足及相關籌資機制，加上強而有力的銀行檢查與監理措施，是確保銀行穩健經營與促進經濟強勁成長的最佳方法。

3. 存款保險定價

抗衡道德危險的最後一個工具是存款保險的定價，特別是以目前持有資產為基礎算出的風險差別費率。設計良好的風險差別費率機制可藉由增加高風險銀行的負擔，降低道德危險，進而對高度曝險行為產生嚇阻作用。

然而設計並實施有效的風險差別費率機制並不容易，這需要大量的數據與嚴謹的分析，才能力求正確。即便如此，政治現實也很難向高度曝險但政商關係良好之金融機構收取足額的保費，這對存款保險基金會產生較高的風險。爰此，風險差別費率之存款保險機制並無法全數取代健全監理制度及資本標準，而須搭配與風險連結的保費機制。

三、第一場次—國際準則及 IADI 核心原則之適用

(一) 講座演講—歐盟單一處理委員會(Single Resolution Board, SRB)處理規劃暨決策處處長 **Mr. Dominique Laboureix**

1. FSB 有效處理機制核心要素在歐盟的施行，體現在歐洲銀行聯盟(Banking Union)及銀行復原暨清理指令(EU Bank Recovery and Resolution Directive)

上，以 2014 年建立的單一監理機制(Single Supervisory Mechanism)為第一支柱，2015 年建立的單一處理機制(Single Resolution Mechanism)為第二支柱，歐洲存款保險機制為第三支柱。其中單一處理委員會(SRB)與各國處理機構形成單一處理機制，旨在確保以有秩序且對銀行聯盟參與會員在經濟金融層面造成最小衝擊的方式，處理問題銀行(歐盟 28 個會員國中有 19 國參與此機制)。SRB 的宗旨為確保會員銀行重要功能的持續運行、維繫金融穩定、保護大眾資金、保護存款人及投資人、保護客戶資金與資產。SRB 主要工作項目則包括：擬定清理計畫、闡述並制訂處理機制法令、單一處理基金(SRF，目前有 180 億歐元)、設定最低合格負債(MREL)、處理可行性評估及障礙排除。

2. 存款保證機制 (Deposit Guarantee Schemes, DGS) 指令旨在銀行倒閉時保障存款、維繫存款人信心與金融穩定。運用的工具包括：強制銀行加入存款保障機制成為會員、每位存款人存款保障額度 10 萬歐元、保證七天完成賠付、事前準備基金、DGS 間跨境合作、金融安全網參與成員間的合作、對存款人保持資訊透明、要求銀行進行壓力測試等。以上所述宗旨與工具皆與 IADI 核心原則的規範一致。
3. 歐洲銀行監理總署(European Banking Authority, EBA)負責國際準則之遵循，其工作內容包括：
 - (1) 制訂規範(rulemaking)：發布指導原則、提供建議、訂定監理技術準則，例如，DGS 保費計算指導原則、DGS 壓力測試指導原則等。
 - (2) 監督(monitors)：確保法規遵循、規則手冊適用、追查違法行為。
 - (3) 定期檢視(reviewing)：隨著技術快速進步等因素，須定期檢視金融商品並進行同儕檢視，確保架構正常運作。
 - (4) 調解(mediating)：監理機關間在跨境議題上之爭端調解，例如 DGSs 間在跨境賠付的合作協議。
 - (5) 分析(analysis)：政策制定所須之資訊蒐集。
 - (6) 訓練與建議(training and advice)：監理機關間的組織訓練與技術專業之交換。

4. 對 SRB 而言，DGS 是個重要的夥伴，因此 DGS 與 SRB 間的合作非常重要。合作方式包括：DGS 主管機關皆為處理小組的成員，彼此間須有健全的資訊分享機制，若處理行動(resolution action)觸及 DGS 所保障的存款，則 DGS 須進場發揮功能；然而 SRB 的政策係盡可能避免以上情況，SRB 並非以危機發生時採取 bail-in 方式處理的方向來擬訂處理策略，而是設定足夠的 MREL 水準等多層次的工具來吸收損失。
5. Ms. Laboureix 最後比較 DGS 與處理權責機構各自的功能，在強化金融穩定、建置健全的立法與法制架構、建立強力合作機制、強化危機準備工作、提升公眾意識等各層面上，皆相輔相成。

(二) 講座演講－世界銀行金融業資深專家 Mr. Jan Philipp Nolte

1. 說明相關國際準則係國際準則制定機構訂定，提供明確的指導原則與評估標準，供全球各國參考使用，以達標準化的實施結果與評估。國際準則包括：銀行監理使用的巴塞爾核心原則、證券市場使用的國際證券管理機構組織(IOSCO)核心原則、保險公司使用的國際保險監理官協會(IAIS)核心原則、處理機制使用的 FSB 核心要素、存款保險使用的 IADI 核心原則(CPs) 等等。然而各國金融部門存在的差異，例如，金融體系的規模、結構與複雜度不同；存款保險機制/金融體系的發展階段不同；各個存款保險機構的職掌不同(paybox, playbox plus...)；所涵蓋的會員機構範疇不同等等，故應思考這些準則是否更需彈性。
2. IADI 核心原則說明該原則係為各國情況與結構廣泛設計採用的原則，然而該原則並未將比例原則(principle of proportionality)納入考量。此核心原則對內係施行、檢視或改革存款保險制度的指導原則，是 IADI 自評的工具；對外則是供 IMF-World Bank(WB)共同辦理的金融部門評估計畫(Financial Sector Assessment Program, FSAP)的評估指標，也是技術協助的指導原則。自 2010 年起，IADI 只有 10%的會員經 IMF/WB FSAP 做過完整的評估，因此，目前存款保險制度按照此核心原則的全球遵循程度，就 IADI 或 FSAP 的評估結果來看，尚無法做到完全監督。

3. 由 FSAP 的評估結果得知，大部分 IADI 核心原則可適用在不同國家各種類型的存款保險業者上，例如公共政策目標與職權的要求(CP 1 & 2)、緊急應變計畫(CP 6)、可信賴的事前資金籌措(CP 9)等等；部分核心原則存在比例性的問題，例如，可否做到七天完成賠付的時程(CP 15)，則須視金融部門與存款保險機制發展的程度而定；復原及清理所需的權限與工具(CP 13 & 14)須視金融部門的結構而定。
4. 存款保險機制的運作環境以及該機制的成熟度對於 FSAP 的評估有很重大的影響，而核心原則提供足夠的彈性，使得存款保險機構的特定職掌或模型造成的挑戰性較小；目前存保機構進行 FSAP 評估及 IADI 自評的數量仍屬偏低，全球準則遵循程度如何尚無定論，IADI 會員應持續遵循 IADI 核心原則，並於合理期限內進行自評、定期同儕檢視並發布結果。

(三) 講座演講－英國金融服務補償機構(FSCS)企業事務處處長 Mr. Alex Kuczynski

1. 英國 FSCS 所遵循的國際準則包括：IADI 有效存款保險機制核心原則(Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, CPs)、歐洲存款保障機制指令(European Deposit Guarantee Scheme Directive, DGSD)、FSB 存款保險制度主題式檢視的結果—2012 年同儕檢視報告(Financial Stability Board's Thematic Review of Deposit Insurance Systems – Peer Review report (2012))、歐洲銀行監理總署(EBA)發布之各種指導原則、以及 IMF 與 World Bank 金融部門評估計畫(FSAP)提出的建議。其中 DGSD 已納入國內法實施，而 CPs 非鉅細靡遺的規範，旨在創造國際最佳實務、確保金融安全網內實踐的一致性、增加存款保險人的信心。
2. FSCS 於 2001 年設立，為一整合性機制(integrated scheme)，Mr. Kuczynski 說明 FSCS 的不同職掌與職責，FSCS 不僅保障存款、亦保障投資(貨幣/資產報酬、不當銷售索賠以及特別行政機制)、保險(保單持有人索賠、保費收入/保單理賠等等)以及家庭理財計劃。
3. 分析 16 項修改後的 CPs 在 FSCS 的適用性，結論是絕大多數可直接適用，

少數較難適用但仍相關。最後渠表示 CPs 係鼓勵最佳實務、創造存款保險機構間共同語言、但仍可容忍些許彈性，整體而言，CPs 是適用於整合性機制的。

四、第二場次—金融組織架構與職權

(一) 講座演講—牙買加存款保險公司(JDIC)執行長 Ms. Antoinette McKain

1. 介紹加勒比區域(巴哈馬、巴貝多、牙買加及千里達)等國家之金融狀況及存款保險制度情形，並說明自 2008 年全球危機以來，因該區域之持續金融整合及跨國財務活動增加，加劇當地金融體系整合及相互關聯，導致該區域金融主管機關面臨妥適管理風險和維持金融穩定的挑戰，亦增加對有效監測財務風險之需求及認知維護區域金融穩定的重要性，而該區域各國金融機構之資本結構仍尚需加強，另就系統性重要金融機構需採行特殊監理機制以有效地管理。
2. 針對加勒比區域之金融合作社(financial cooperative)概況，說明當地合作金融機構因低收入者可加入成為會員，故相較於銀行業，合作金融機構更鼓勵會員增加儲蓄並提供相關協助，而可促進普惠金融之發展，故合作金融機構對加勒比區域之金融體系穩定具有重要影響。此外，依據過去歷史經驗顯示，加勒比區域之合作金融機構經營不善原因，主要係財務管理、公司治理薄弱、內部控制不足、IT 系統缺失及貸款違約率高等，也因過去失敗經驗教訓，瞭解就合作金融機構應規劃有效的金融監理政策，為確保其長期經營能力應有重點臨時干預措施，及流動性管理措施等。
3. 最後結論提及合作金融機構與銀行相同，均於經濟體系中扮演重要角色，而基於合作金融機構之業務模式具有其獨特性且風險較為集中，考量合作金融機構就促進會員參與經濟活動之貢獻，宜配合健全審慎的監理機制及適宜的會計標準，而存款保險制度之架構與權責亦適用於合作金融機構，另對問題機構之處理方式亦可適用於合作金融機構，但應調整以適應合作金融機構之特殊股權結構。

(二) 講座演講－德國合作銀行全國協會(BVR)處長 Dr. Ralf Benna

1. 德國合作銀行存款保證機制(Institutional Protection Scheme, IPS)起始於1934年5月，並介紹德國金融體系主要包括儲蓄銀行(SAVINGS Banks)、合作銀行(COOPERATIVE Banks)及私人銀行(PRIVATE Banks)等三大支柱，德國合作金融體系並無信用合作社(Credit Union)，所有合作金融機構均為合作銀行。目前德國合作銀行於德國金融體系之市場占有率約為25%。
2. 介紹德國合作銀行全國協會(National Association of German Cooperative Banks, BVR)，說明該協會之會員成員包括基層合作銀行等。BVR對會員提供之服務，包括規劃合作金融發展策略及代為執行存款保證機制。BVR之存款保證機制(IPS)主要係為穩定德國合作金融網路體系，主要職責不僅限於保護客戶之存款，係為預防及拯救陷於經營困難之會員機構，法律上亦授權 BVR-IPS 為促進會員銀行繼續正常營業，可採取鼓勵會員銀行調整營運策略、提出重整計畫、對受拯救會員銀行之人員及（或）物資進行管理及控制，或採取開除會員等相關措施；另 BVR-IPS 之風險管理措施主要包括定期對會員機構稽核、評等、訪談會員機構董事會及管理階層、確認會員機構經營狀況，並定期將稽核報告及評等結果陳報德國監理機關。此外，就陷於經營困難之會員機構，在 BVR-IPS 提供相關協助措施前，會員機構應以本身帳上之資本及準備支應。BVR-IPS 協助措施主要包括：(1) 財務措施，例如：保證、補助及貸款等；(2) 基本重建計畫（基於 BVR-IPS 手冊）；(3) 建議會員機構淘汰非盈利業務領域；(3) 成本削減；(4) 處理不良貸款；(5) 其他任何適當的措施；(6) 建議會員機構採合併方式處理。
3. 德國合作銀行全國協會之存款保證機制(BVR-IPS)符合 IADI 有效存款保險制度核心原則，已建立就會員機構之明確預防和拯救處理措施、並擴大會員機構訊息分享，而現行存款保證機制之費率係採用事前籌資制(Ex-ante funding) 之風險費率制度。BVR-IPS 自 1980 年以來運作成功，從未有過任何賠償/賠付客戶存款情形，已保護所有會員銀行信譽，並積極處理問題機構以促進合作銀行體系的金融穩定。

(三) 講座演講－蒙特利爾國際商學院 (HEC) 教授 Ms. Rym Ayadi

1. 分享有關歐洲及美國銀行經營模型與股權多樣性研究結果：
 - (1) 歐洲銀行業違約情形，以零售銀行(Retail banks)離違約風險距離最遠(低違約風險)、而批發銀行(Wholesale banks)及投資銀行則面臨相似但更高的違約風險，而國有銀行(Nationalised Banks)因其較高的盈餘波動性，有最高的違約風險。
 - (2) 美國銀行業違約情形，總體來說，所有經營模式之違約風險均屬較低，在 2013-2014 年，批發導向型銀行(Wholesale-oriented banks)離違約距離最近(高違約風險)，投資導向銀行(Investment-oriented banks)離違約距離最遠(低違約風險)；多數時候小型銀行(Micro banks)離違約距離最遠(低違約風險)，而中型銀行(Mid-sized banks)離違約距離最近(高違約風險)。
2. 有關信用合作社(Credit union)經營模型結果：
 - (1) 信用合作社(Credit union)在金融危機發生前後數年之經營變動有限，零售 II 類型信用合作社(Retail type II credit unions)過去 15 年似乎是最安全的。
 - (2) 合作金融機構之特徵，主要係信用合作經營模式在本質上並不追求短期股東價值最大化，傳統上合作銀行(Cooperative banks)以謀求會員之利益最大化並持續維護會員與合作銀行間之往來關係，且所有權結構基本上由私人和個人企業家所持有，多數情況下所有權集中於當地或一定區域內。合作銀行之會員是客戶也是存款人，因合作銀行的淨利幾乎是其唯一資本來源，合作銀行會將這些淨利轉(保留盈餘轉)為資本並保留於合作銀行內，故一般不支付股息，合作銀行之資本基礎(即資產淨值)不完全屬於當前的會員，其資本本質上是合作銀行現在及未來會員之利益。
3. 銀行機構多樣性是經由評估不同所有權結構(ownership structure)的共存情形，例如合作銀行(Cooperative banks)和互助社(Mutual)之利害關係人(stakeholders)結構、商業銀行與投資公司之股東(shareholders)情形，及其所

連結之不同激勵因素與不同的職責與風險偏好等。機構多樣性促進了金融體系的穩定性，合作銀行(Cooperative banks)及互助社(Mutual)是金融機構多樣性的基本支柱，因為這些機構經營模式主要係對一般民眾提供金融服務，對經濟之影響效果較為普遍。就確保金融機構之多樣性，研究結果建議除應有明確的存款保險機制外，存款保險機制應考慮到金融機構之商業模式多樣性，而以整體金融安全網進行設計。

五、第三場次—金融機構種類

(一) 講座演講—加拿大加鼎集團(Desjardins Group)總經理 Mr. Guy Cormier

1. Desjardins 集團擁有 700 萬會員，包括 293 個地方聯盟(caisse)的聯合會(federation)，並擁有一個由 10 億加幣淨資產組成的基金。該集團財務概況：2017 年第二季總資產為 2,720 億加幣，淨收益為 18 億加幣，第一類資本比率為 17.3%，逾期放款占總放款與承兌比例為 0.32%。
2. Desjardins 集團遵循國際準則與核心原則遇到四個重要挑戰，例如「巴塞爾資本協定 III」規定 1A 級資本工具須算入總數，這便產生了信用合作社(credit union)會員因兼具股東身分難以分割的分配問題，因為信用合作社(credit union)和金融合作社(financial cooperative)的運作模式不一樣，此項規定用在資本股權擁有相同票面價值且會員間的保留盈餘無法分割的信用合作社上，難以做到一致性規範；信用合作社集團的資本必須採合併基礎。第二個挑戰是聯合會並非集團的所有者，它不控管帳戶；第三個是股份只可發給金融合作社的成員，這些股份並不存在二級市場，如何保護金融合作社存款人的問題須明確界定；第四個挑戰則是與金融合作社的處理相關，Mr. Cormier 指出，當主管機關介入時，所有資產與負債不能合併，因此金融合作社必須將會員制轉為股份制(demutualization)，以促進金融合作社的銷售。每位存款人及債權人不論其業務往來對象為何，皆平等應享有同等待遇，但包括 IADI 核心原則的國際準則卻未提供這樣的平等性。爰此，Mr. Cormier 總結道，全球架構係為公開交易公司設計的，國際準則制定機構應將依據金融合作社的性質調整全球適用架構。

(二) 講座演講－FSB 監理政策及合作處顧問 Ms. Eva Hüpkes

1. 諸如 IADI 核心原則或問題金融機構有效處理機制核心要素(Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions，下稱核心要素，KA)這類全球性通用的標準，要如何適用於不同結構、法律基礎與營運模式的金融機構(例如合作銀行)? 2010 年 G-20 首爾高峰會，各國領袖簽署發布由 FSB 制訂完成「降低系統性重要金融機構道德危險架構 (FSB framework for reducing the moral hazard of systemically important financial institutions (SIFIs))」，系統性重要金融機構(SIFIs)因自身規模、複雜性和系統性相互關聯而陷入困境或失序導致全球金融危機，FSB 的 SIFI 架構提供多管齊下的措施以降低 SIFIs 失敗的機率，包含：
 - (1) 更密集和有效的監督 SIFIs，專注 SIFIs 風險管理與治理，監理機關有更好的資源配置進行監理職責。
 - (2) 提高國內系統性重要銀行(D-SIBs)與全球系統性重要保險公司(G-SIIs)損失吸收能力(Higher Loss Absorbency, HLA)，規範全球系統性重要銀行(G-SIBs)附加資本(capital surcharge)。
 - (3) 建立可信賴的處理機制包括 KA 核心要素、復原與清理計畫(Recovery and Resolution Plan, RRP)、跨國合作及處理可行性評估(Resolvability Assessment)等。
2. G-SIBs 衡量指標分別以跨國業務活動(Cross-jurisdiction Activity)、規模(Size)、與其他金融機構之間的關聯性(Interconnectedness)、金融服務之可替代性(Substitutability)及業務複雜度(Complexity)等 5 種風險分類。FSB 公布 2016 年 G-SIBs 名單，共有 30 家銀行入選如下表：

分級	全球系統重要性銀行	
5 (3.5%)	無	
4 (2.5%)	花旗銀行 摩根大通	Citigroup JP Morgan Chase
3 (2.0%)	美國銀行 法國巴黎銀行 德意志銀行	Bank of America BNP Paribas Deutsche Bank

	匯豐銀行	HSBC
2 (1.5%)	巴克萊銀行 瑞信信貸銀行 高盛集團 中國工商銀行 三菱東京日聯銀行 美國富國銀行	Barclays Credit Suisse Goldman Sachs Industrial and Commercial Bank of China Limited Mitsubishi UFJ FG Wells Fargo
1 (1.0%)	中國農業銀行 中國銀行 紐約梅隆銀行 中國建設銀行 法國人民銀行 法國農業信貸銀行 荷蘭安智銀行 日本瑞穗銀行 摩根史坦利 瑞典北歐聯合銀行 蘇格蘭皇家銀行 西班牙桑坦德銀行 法國興業銀行 渣打銀行 美國道富銀行 三井住友銀行 瑞士銀行 義大利裕信銀行	Agricultural Bank of China Bank of China Bank of New York Mellon China Construction Bank Groupe BPCE ² Group Crédit Agricole ING Bank Mizuho FG Morgan Stanley Nordea Royal Bank of Scotland Santander Société Générale Standard Chartered State Street Sumitomo Mitsui FG UBS Unicredit Group

3. FSB 發布之 12 項金融機構有效處理機制核心要素摘述如下：

- (1) 適用範圍：所有具系統性重要金融機構，主要為全球系統性重要金融機構。
- (2) 處理權責機關：權責機關應以追求金融穩定為職責。
- (3) 處理權限：權責機關應有權限處理及干預問題金融機構，包括有權移

²依據 2017 年 11 月發布之更新名單，法國人民銀行已未列入 G-SIB，改由加拿大皇家銀行(Royal Bank of Canada)上榜。

轉資產負債、成立過渡銀行、執行資本重建與債務減計。

- (4) 抵銷、結算、擔保品、客戶資產之隔離
 - (5) 保護措施：遵守債權人權益不惡化原則，尊重法律上之債權順位。
 - (6) 處理之資金籌措：各國應具備存款保險基金或自金融產業籌措處理基金。
 - (7) 跨國合作：賦予權責機關與國外權責單位合作處理之法定職權，處理之法制不因債權人之國籍、求償或清償地而有不同待遇。
 - (8) 危機管理小組：危機管理小組成員包括 G-SIFIs 母國及地主國之監理機關、權責機關、公營存款保障機構等對金融機構處理具重大影響的單位。
 - (9) 個別機構跨國合作協議：母國和相關地主國之主管機關應就所有 G-SIFIs 簽署個別機構跨境合作協議。
 - (10) 處理可行性評估：對 G-SIFIs 進行處理可行性評估，以評估復原與清理計畫的可行性。
 - (11) 復原及清理計畫：制定、定期更新並檢視復原及清理計畫，主要由全球系統性重要金融機構執行。
 - (12) 資訊取得與資訊共享：各國權責機關皆可分享本國與跨國資訊。
4. 成功的問題金融機構處理需要足夠的損失吸收與資本重建能力，資源的品質、組成和來源皆是處理機構在處理過程中需要考量的因素，處理核心議題如下：
- (1) 損失吸收資源的本質為何？
 - (2) 損失吸收的處理過程使用資本工具或負債形式，降低帳面價值轉換股權、達成資本重建來維持公司營運。
 - (3) 降低資產帳面價值及股權轉換的順序為何？
 - (4) 金融工具持有人為何？是否能承受損失？這些工具是否能有效吸收損失？資產帳面價值降低是否會讓金融危機更加惡化且迅速蔓延？
 - (5) 資源散布在金融機構何處？如果一家由多個法人所組成之金融機構，資源分散在各個法人裏，當需要時，破產機構是否可就地取得或是要從其他地方取得資源。

- (6) 資金是否能從母公司移轉且流通，在移轉過程中是否有法律阻礙？
5. 金融機構法定及所有權結構與商業模式會決定上述問題如何被解決，為擬訂有效處理策略須考量下述狀況：
- (1) 金融機構的經濟角色與商業模式為何？
 - (2) 資金主要來源是零售存款、批發存款或資本市場？
 - (3) 金融機構是否為集中式組織結構，或是由相對自主且不同子公司執行不同銀行業務之分散式結構？
 - (4) 須維持運作的關鍵功能性質為何？關鍵功能是否包括收受存款、支付、清算、結算與金融市場基礎建設服務等。
 - (5) 機構的法律形式、所有權結構及法定架構為何？是股份公司(joint stock company)或合作社？若為合作社，同一國家每個地區管轄權的法定架構是顯著不同的。
 - (6) 金融機構位在單一行政地區或跨國營運？
6. 相較於銀行(股份公司結構)，信用合作機構(cooperative credit institution)在擬訂處理策略時會產生之議題，主要關切重點在於如何確保在對的時間與對的地方取得足夠的資源。在同一個集團裡，不同的制度結構會產生資源供給及分配的差異。舉例來說，合作銀行受限於進入金融市場的門檻，只能發行有限度的普通股權益第一類資本(common equity tier 1, CET1)，所以合作社高度仰賴保留盈餘，創造可觀利潤將是他們主要的挑戰。法國有些信合社股份上市交易，使其擁有快速大量募資能力，但此舉卻也會增加資本結構的複雜度。信合社體系具有倒金字塔型結構的特性，例如一間正常公司，母公司持有子公司的股份，但在信合社體系，區域合作銀行卻擁有中央機構(central body)的股份，並能對附屬機構提供資源。這類的機構特徵因素需要被納入問題金融機構清理計畫。
7. 總損失吸收能力(TLAC)是 FSB 問題金融機構清理計畫標準之一，適用於所有 G-SIBs。TLAC 要求 G-SIBs 在進入處理程序時，應具備最低金融工具數量來吸收損失，並在資本重建過程中，確保關鍵功能正常運作。有別於巴塞爾資本標準，TLAC 規範公司資源的發行來源及如何在集團裡被分

配。TLAC 需求是應用在處理個體，同一個 G-SIBs 可有一個以上處理實體 (resolution entities)，處理方式建構在 G-SIBs 清理計畫。根據 FSB 有效處理策略準則，有二種處理策略模型，分別是單點切入法(Single Point of Entry, SPE)與多點切入法(Multiple Point of Entry, MPE)：

- (1) 單點切入法處理策略：由單一的權責機關針對 G-SIBs 母公司執行清理行動，清理對象只有一個個體。
- (2) 多點切入法處理策略：由二個(含)以上的權責機關針對 G-SIBs 內不同的營運個體或附屬機構執行清理行動，清理對象有多個個體。

8. 此外，FSB 在擬訂 TLAC 規範時亦將合作社特別的資本結構納入考量，因為 30 家 G-SIBs 中，法國人民銀行(Groupe BPCE)與法國農業信貸銀行(Group Credit Agricole)是屬於信合社組織的機構。G-SIBs 中的股份公司，符合 TLAC 要求且受監管的資本工具必須由被處理實體發行，然而在信合社中，資本工具可由任何子公司發行而非母公司，因為這類的機構受互助團結制度約束，能保障子公司的清償能力與流動性。在這法定互助保證機制裡，吸收損失的資源能夠在體系內自由流通，所以位置關係的影響較少。這與一般企業集團(corporate group)不同之處在於，如果沒有這樣的支持與安排，要將集團內的資源從一個強大的個體移轉給陷入困境的個體，可能會產生法律上的挑戰。
9. 然而，在 TLAC 和其他合作互助資源具存的情況下，信合社如何執行債務減計與資本重建(Bail-in)？Bail-in 會導致現有股東的資產帳面價值降低並將債權人轉換為股東，還可能讓個體的法定形式改變。信合社可能會變成常規的公司，如果要保留合作模式，就很難施行重大資本重建。
10. 總結來說，金融機構的合作模式對系統重要性金融機構的處理與規劃相關。FSB 試圖透過與大型全球銀行相關的核心要素與 TLAC 的施行加以著墨。核心要素適用於所有型態的系統性重要金融機構，而準則的適用會隨著機構的法律結構與商業模型有所不同。透過適當調整標準可確保有效地解決問題，以避免造成納稅人的損失及有效維持金融體系穩定。

(三) 講座演講－義大利銀行存款保障基金總經理 **Mr. Giuseppe Boccuzzi**

1. 簡介歐洲金融合作社的主要發展狀況，歷史上，金融合作社在歐洲角色很重要，現今則因金融環境的變遷而面臨挑戰。現在的大型銀行可以更密集地涵蓋本地區域，導致合作社與傳統銀行的競爭日益變大；加上風險管理越來越受到重視，合作社一個會員一張投票權(one-member-one-vote)的基本原則，使得在危機來臨時，形成重大的限制。目前趨勢為合作社間的整合，可使其維持規模小及在地特性，但同時可提供較大範圍的金融服務、降低成本，增加競爭力等等。監理規範將資本及流動性要求提高，亦有助於進行整合。
2. 合作社銀行集團顯示有較強的整合及合作網絡，或稱制度性保障機制(Institutional Protection Scheme, IPS)，意味著較低程度的中央集權機制。銀行集團內，會有個具有中央集權功能的母行及整體集團監督系統及跨保證系統，整個集團係以合併基礎監理；至於 IPS，則為保障會員機構的契約性或法定安排，IPS 可正式視為存款保障機制(deposit guarantee scheme, DGS)，以德國為例，2014/49/EU 號指令授權 IPS 監督會員銀行的風險，但特定功能係集中於 IPS 層級，每個銀行皆有其自主性。
3. 義大利有兩種金融合作社，分別是信用合作社銀行(credit cooperative bank)及大眾銀行(popular bank)。目前合作社銀行若為合作社銀行集團的會員，則僅可從事銀行業務；倘非會員，則可轉型為股份公司或進行清算。與股份公司相反的是，在合作社銀行集團中，是本地銀行控制母行，合作社銀行集團中的銀行，透過集團內財務支援措施，共同擔保其會員的外部債權人，且相互支援。反觀大眾銀行，資產超過 80 億歐元者則須轉型為股份公司。Mr. Boccuzzi 最後表示，當危機發生初期，集團可採取較密集的預防性措施及早干預，透過交叉保證協議可使銀行破產情況較不易產生。

六、晚宴專題演講：美國聯邦存款保險公司董事長 **Mr. Martin J. Gruenberg**

- (一)Mr. Gruenberg 提到今年是加拿大存款保險公司(CDIC)成立 50 週年紀念，繼而述及歐美、亞太等各國存款保險機制發展的歷史，渠表示很多國家在承平時期

曾考慮建立存款保險機制，卻總是等到危機發生才建立完成。鑒於金融風險全球化，存款保險體系間經驗與專業知識分享的重要性顯而易見。在 1998 年的某個會議上誕生了成立存款保險國際協會的想法，由金融穩定論壇（現為金融穩定委員會(FSB)）設立存款保險工作小組。2002 年，工作小組提交報告後，與會的存款保險機構決議成立一國際性協會，作為存款保險機構意見交流、經驗與專業知識分享的平台，並提供指導原則、技術協助與培訓課程。IADI 爰於當年五月成立，Mr. J.P. Sabourin 獲選為 IADI 創始總經理兼執行理事會主席，五年後由 Mr. Gruenberg 繼任。

(二)為呼應 FSB 對建立存款保險國際準則的呼籲，IADI 成立聯合工作小組，由 IADI 存款保險機構、巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)的銀行監理機關、歐洲存款保險機構論壇(EFDI)及 G10 存款保險專責小組組成。該工作小組擬訂「有效存款保險制度核心原則」文件，於 2009 年 6 月由 IADI 和 BCBS 通過，2010 年首次發布核心原則評估方法，2014 年就核心原則進行修訂。IADI 在 2011 年初被認可為國際準則制定機構，當時 FSB 修訂其準則概要，將核心原則納入其健全金融體系的主要標準。IMF 和 World Bank 也正式將核心原則納入金融部門評估計劃(FSAPs)，該計劃旨在審查各國金融監理體系是否適當。

(三)Mr. Gruenberg 概述 IADI 的三項策略目標：促進有效存款保險制度核心原則之遵循；強化存款保險研究與政策發展；提供會員技術協助，提升會員存款保險制度。IAID 為達以上目標所作的努力，彰顯 IADI 自成立以來的角色演變。回顧 IADI 自 2002 年成立的成果，強調邁入策略目標下一階段的重要性，期許大家繼續透過有效存款保險制度確保金融穩定。

七、第四場次—普惠金融

(一) 講座演講—世界銀行-扶貧諮詢小組(CGAP)金融業資深專家 **Mr. Juan Carlos Izaguirre**

1. 就普惠金融(Financial Inclusion)相關資料說明，開發中國家之帳戶普及率已從 2011 年 51%增加至 2014 年之 61%，惟仍有部分區域之帳戶普及率低於 50%，而非 OECD 國家之靜止戶達 30%，顯示普惠金融仍有持續努力之空

間。普惠金融主要係以合理的成本使民眾可普遍廣泛地取得金融服務，且就金融產品與服務提供客戶強有力的消費者保護，並就銀行與非銀行之金融服務提供高效率的基礎設施，及促進低收入者與非銀行使用者可普遍獲得金融服務與產品，普惠金融可促進社會經濟成長，並創造一個充滿活力和具有全球競爭力的金融領域。

2. 就存款保險促進普惠金融而言，提及存款保險可加強客戶信心、增加民眾的信賴感、減少消費者損失、減少系統性風險及客戶使用金融服務中斷風險等貢獻；另分享數位金融發展對普惠金融的影響，以行動支付而言，依資料顯示，約 2% 成人使用行動支付，但開發中國家 3% 成人使用行動支付，而在非洲則高達 34% 成人使用行動支付，而行動支付的發展導致新種金融商品、新商品供應者及新客戶的加入，將衍生風險管控及消費者保護的挑戰，而如何保護低收入者以數位方式儲存之資金，亦將是需面臨的課題。建議存款保險配合數位金融發展的三種模式，包括：

- (1) 排除法(Exclusion approach)：藉由法規審慎排除數位儲值商品於存款保險保障範圍，存款保險明確定義不包含數位帳戶款項(如:e-money)，惟此方式需考量另設立替代機制以保障客戶資金，如：藉由信託協議採取資金隔離(fund isolation)方式等。

- (2) 直接列入法(Direct approach)：數位儲值商品明確定義包含於存款保險中，數位儲值商品之提供者應受法規監理並加入存款保險會員，惟此方式需考量有抑制金融創新情形，及因第三方管理客戶帳戶所面臨執行之複雜性。

- (3) 轉嫁法(Pass-through approach)：數位儲值商品提供者非存款保險會員，而就數位儲值帳戶款項採浮動方式列入管制帳戶處理，存保公司對該管制帳戶非適用一般帳戶保險限額，惟此方式有執行及營運之挑戰，需配合精確且即時之會計計算及帳戶紀錄。

3. 建議存款保險應考慮各國狀況採取不同措施，並應平衡普惠金融、金融穩定性、消費者保護及誠信等目標，而存款保險業者宜積極參與建立數位金融之管理法規及監理機制，並蒐集客戶使用數位金融商品資訊及評估相關保護客戶措施。

(二) 講座演講—肯亞存款保險公司(KDIC)執行長 Mr. Mohamud Ahmed

1. 分享肯亞現行就行動金融之發展狀況，肯亞正處於金融創新和融合的全球舞台，政府強有力的承諾推動行動金融，並逐步為行動金融建立監理機制，而肯亞政府的 2030 願景，其中財政部門目標就是提高金融服務效率、擴大及深化行動金融交易，且就行動金融之存款目標預計從 GDP 之 44% 提升為 80%，而政府亦將致力於就行動金融相關參與者提供支持與協助、並通過更佳的監督安全網以提高金融體系的穩定性。目前肯亞民眾已廣泛使用行動金融服務，而行動金融服務的範圍，已包括保險和貸款產品等，75% 的成年肯亞人（71% 的女性）擁有行動金融的財務賬戶，肯亞行動金融服務使用率在非洲是為最高達 86.2%，也促肯亞的正規金融服務使用率從 2006 年的 26.7% 上升到 2016 年的 75.3%。
2. 另分享肯亞普惠金融措施，包括：推廣金融知識教育、訂定微型金融法規、網路銀行法規及銀行徵信法規等，推動商業銀行將服務從傳統領域擴展至線上銀行模式，提供行動金融服務平台（非銀行電信服務供應商可透過該創新平台提供電子金融服務）等。就有關存款保險促進普惠金融方面，雖然依肯亞經驗顯示相關效果較為間接，但因存款保險制度可鼓勵小型存戶使用金融服務，可促進民眾之消費者保護意識覺醒，進而導致存款增加，並增進整體金融體系的穩定性。

(三) 講座演講—哥倫比亞存款保險公司（Fogafín）總經理 Mr. David Salamanca

1. 介紹哥倫比亞在存款保險與普惠金融方面的做法，哥倫比亞參照國際間推動普惠金融方式已建立相關政策，促進該國普惠金融之發展，普惠金融政策係由跨政府部門之各單位組成普惠金融委員會，委員會成員由財政部、商務部、農業部及中央銀行等單位成員參與，負責普惠金融之政策制定、法規修訂及批准相關計畫等，其下設置諮詢委員會，負責就普惠金融推展與民間單位溝通協商，另諮詢委員會下設置營運委員會，負責監督該國普惠金融政策 BdO (Banca de las Oportunidades)³之工作計畫。另說明哥倫比

³ Banca de las Oportunidades 是哥倫比亞政府之普惠金融政策，主要目標是促進無銀行帳戶的哥倫比亞民眾可獲取信貸和其他金融服務，特別是低收入家庭，中小型企業和企業家等，以減少貧困人口，促進社會平等，促進哥倫比亞經濟發展。

亞國家普惠金融戰略(National Financial Inclusion Strategy, NFIS)之優先事項為：促進金融服務使用、農村普惠金融、中小企業資金取得及金融教育推廣。

2. 有關哥倫比亞存款保險制度演進及發展方面，哥倫比亞已訂有普惠金融相關法規，創造新的管道增進民眾使用金融服務及享受金融服務的便利性與安全性；該國監理機關就提供金融服務之新型機構，已將數位存款及支付專業公司(SEDPEs)納入存款保險機制，並訂定 SEDPEs 營運所需的條件，而哥倫比亞存款保險公司(Fogafín)就數位存款及支付專業公司(SEDPEs)納入存款保險，已訂定相關數位存款等之保險涵蓋範圍。
3. 哥倫比亞就推廣普惠金融方面的法規環境已被公認屬於領先國家，哥倫比亞的立法已經包括了規範提供電子金融服務與產品的新參與者，且就數位存款及支付專業公司(SEDPEs)納入法令規範，而存款保險公司(Fogafín)就數位存款及支付專業公司(SEDPEs)之存款戶已建置雙重保障措施。此外，就推重普惠金融的創新，建議存款保險仍需要一個具協調性機制與新的處理模式以因應未來的發展。

八、專題演講：魁北克財政部部長 **Mr. Carlos J. Leitão**

- (一) 上週提出的一項重要草案，以改善金融部門監理、存款保障及金融機構之運作為目的。該草案建議修訂魁北克金融部門相關法律規範並予以現代化，包括保險和信託公司的監理；經紀人及代表之培訓與職業道德要求，以及適用的紀律措施；房地產經紀、證券與衍生性金融商品。
- (二) 魁北克所採取的行動，與聯邦層級的加拿大銀行、加拿大存款保險公司等所採取的行動，須有效連結。Desjardins 集團於 2013 年被認定為國內具有系統性重要的金融機構(D-SIFI)，其擁有超過 2,700 億美元的資產，在加拿大擁有超過 48,000 名員工，是魁北克金融業的領導者，具有合作社性質的大型金融機構，爰須確保適當的金融監理。
- (三) 前揭所擬草案的目標是讓綜合金融監理機構能涵蓋所有金融領域，同時為公眾和利益關係者簡化相關程序。該法案將賦予 AMF 得全面對金融產業行使

其監理職權，並能在各種處理工具中依個案選擇最適方案。

- (四) Mr. Leitão 針對魁北克的經濟和金融情勢，說明恢復公共財政和促進經濟的努力已獲得成效。2017 年 6 月間，標準普爾評等機構首次將魁北克信用評等上調至「AA-」，為 1993 年來首次調升；實質 GDP 成長率從 2015 年的 1.2% 增加至 2017 年上半年的 2.6%；自 2014 年 5 月以來，魁北克已創造逾 18 萬的就業機會。儘管這些成果令人滿意，但由於世界經濟環境多變，主管機關需更謹慎行事。

九、閉幕致詞

- (一) 加拿大魁北克金融市場監理機構總經理 Mr. Louis Morisset 感謝 Mr. Carlos J. Leitão 概述魁北克金融業最新立法情形，渠指出 AMF 團隊完全支持可提供 AMF 更有效達成其使命的新立法草案。Mr. Morisset 強調這項立法修正案的重要性，此將賦予 AMF 新的監理與處理職權，可加強監理 Desjardins 集團，魁北克監理架構將因而加強並與國際準則接軌。
- (二) 存款保險界的互補性差異強化了金融穩定性，有助存款保險機構制定健全的立法與制度架構，以及建立堅實的合作結構。雖然國際準則提供各國十分重要且有用的基準，但各國應根據各自金融體系的實際情況，以及構成該體系的金融機構狀況來調整。適用金融產品與服務的新型創新技術的出現，迫使存款保險業界更積極主動思考新風險的產生。創新議題將比以往任何時候更應該受存款保險機構的關注與討論，以調整監理架構使更適應新的現實狀況。
- (三) Mr. Morisset 最後對 Mr. Thomas Hoenig 作為 IADI 總經理兼執行理事會主席在過去三年中具智慧與堅強的領導表示衷心感謝。渠感謝 Ms. Michèle Bourque 在加拿大存款保險公司服務的 25 年中，並擔任總經理兼執行長 7 年，祝福她在未來的事業圓滿成功。最後，感謝同事 Mr. Patrick Déry 和 Mr. Julien Reid，以及辦理第 16 屆 IADI 年會之工作團隊。

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、穩定的金融秩序與環境需要有穩定的經濟成長與制度相互配合

魁北克省財政部長 Mr. Carlos J Leitaó 在專題演講中說明，魁北克省失業率僅 4%，較全加拿大平均失業率 6% 為低，主要係該省經濟成長尚佳，財政有盈餘，存保金融監理制度甚為健全。魁北克省注重經濟長久穩定性，而非短期性刺激，經濟要能持續成長，亦需有良好的金融環境相互配合，惟未來新金融科技發展成為金融監理之一大挑戰，亦可能改變金融服務及法律架構。魁北克政府對其管轄之信合社(含系統性重要國際之信合社集團)已加強對其金融監理及資本要求。魁北克政府強調並無一體適用(one size fits all)的金融監理，為因應新金融科技及經濟之變化，未來將強化金融監理準則，健全金融機構公司治理機制及強化風險管理。這些金融監理理念可供我國未來施政之參考。

二、存款保險制度需能符合世界潮流趨勢並兼顧人民需求，建議就重要項目適時檢討

世界銀行資深金融部專員 Mr. Jan Philipp Nolte 在研討會中說明，目前 IADI 會員接受世界銀行評估全套 IADI 核心原則者不到 10%，故尚難定論全球遵循度。IADI 核心原則擁有很大彈性以因應不同種類、規模、職權及功能之存保制度，惟各國存保制度宜考量其運作環境，注意下述原則之檢討：

- (一) 七天賠付原則：在支付工具科技化時代，各存款保險機構需考量能否加速賠付。
- (二) 復原及清理計畫(RRP)：為執行該計畫，各國需有新的權力及工具，另資本重建與債務減計(Bail in)是否各類型要保機構均適用，均宜適切檢討。
- (三) 營運獨立性及公司治理：應依各國狀況需要，加強存保機構之公司治理。
- (四) 要保機構對象：世界各國仍有微型金融機構缺乏適當監理，如果又缺乏存款保險保障，一旦發生經營危機，將影響該些機構存款人權益，各國可視國內狀況需要適時檢討，是否增加要保機構之範圍。
- (五) 最高保額：目前世界各國對不同種類金融機構似乎均提供同一保額，未來有無差異化之必要，宜由各國依民眾需要而檢討。

三、**數位金融科技發展對金融安全網在保護金融消費者權益之衝擊，宜注意因應**

加拿大魁北克金融市場監理機構處長 Mr. Patrick Déry 提醒金融安全網成員在面對金融產業多樣性，規模差異化擴大及無法以一套制度適用不同種類金融機構情形下，為善盡保護金融消費者之職責，金融安全網成員宜加強其職責之分工，充分合作監理，資訊充分交流及經驗充分分享，以因應新金融科技發展對金融消費者保護所帶來之可能衝擊。另加拿大存保公司總經理 Ms. Michèle Bourque 說明加拿大已有 20 年未再發生金融危機，存款人似乎已不如以往關心存款金融機構是否健全營運。但隨著金融科技發展，一般存款及經紀商存款均可在短時間內迅速移撥至另一銀行，受 IADI 規定七天內賠付之原則有其道理，因為現代存款人將無法忍受銀行倒閉後甚久還無法賠付之現象。故為保護金融消費者權益，存保機構宜更加深入瞭解要保機構之營運模式及風險，俾利於最短時間內瞭解相關存款人結構，以利進行快速賠付處理事宜。

四、**金融安全網宜注意因金融科技發展對金融監理及存保制度架構之影響**

中美洲之哥倫比亞金融監理機關要求金融機構對於數位儲值商品應扮演金融教育者角色，並適用與其他金融商品不同之 KYC(know your customers)程序。另要求收受支付性質短暫存款，不應再用於長期貸放或長期投資，以及要求應提高槓桿比率以降低衝擊等。另肯亞平均有 75% 上人口使用手機行動支付工具，非洲平均有 34% 成年人使用手機行動支付工具，面對數位儲值金融商品是否應予納入存款保險保障範圍，亦值探討。全世界各國已發展出三種模式，包括直接排除法，直接列入保障及 pass-through 方式納保等，該些方式均開始影響存保制度之架構擴及一般傳統存款外之商品，值得國人注意該些趨勢未來發展，以利及早因應。