

出國報告（出國類別：開會）

參加國際存款保險機構協會舉辦之  
「建構更具韌性之金融體系-  
存款保險與銀行清理挑戰」  
國際學術研討會摘要報告

服務機關：中央存款保險公司

姓名職稱：總經理蘇財源

副總經理范以端

國際關係暨研究室

主任莊麗芳

領組吳璟芳

出國地點：瑞士巴塞爾

出國期間：民國 108 年 5 月 18 日至 5 月 26 日

報告日期：民國 108 年 8 月 12 日

## 摘 要

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

二、時間：108 年 5 月 18 日至 108 年 5 月 26 日。

三、地點：瑞士巴塞爾。

四、出席人員：

計有來自全世界 75 國之存款保險機構、金融監理機關及中央銀行等相關單位逾 200 名代表與會，我國出席代表包括中央存款保險公司(下稱存保公司)總經理蘇財源、副總經理范以端、主任莊麗芳及領組吳璟芳。

五、國際學術研討會主題：

「建構更具韌性之金融體系—存款保險與銀行清理挑戰(Toward Building a More Resilient Financial System – Challenges in Deposit Insurance and Bank Resolution)」。

六、心得與建議：

- (一) 金融危機不會輕易遠離，建議金融安全網各機關及時研議建立民眾可信賴之危機處理機制，並強化金融市場抵禦危機之韌性。
- (二) 存款保險功能已因時代需要擴增，存款保險機構宜注意金融科技發展並與時俱進。
- (三) 地主國主權債務危機可能影響存款人行為及當地存款保險機制之可信賴度，宜及早重視跨國合作問題。
- (四) 為因應國際金融情勢發展，金融安全網各機關宜共同督促金融機構加強提升資本適足率並控管其變化。

# 目 錄

壹、序言.....	4
貳、國際學術研討會.....	5
一、歡迎致辭.....	5
二、開幕致辭.....	5
三、專題演講(一).....	7
四、專題演講(二).....	8
五、研究報告.....	10
(一) 存款保險可信度的重要性.....	10
(二) 強制銀行資本重建及政府保證的外溢效果.....	11
(三) 存款保險保費與套利.....	13
(四) 民營存款保險、存款流動與銀行放款.....	14
(五) 完備歐洲銀行聯盟的最後一環：歐洲存款保險機制.....	16
(六) 存款保險最適流動性.....	18
(七) 管理銀行流動性：司法與行政制裁程序選擇.....	19
(八) 限額存款保險下影子銀行與金融穩定的關係.....	21
六、專題討論.....	22
七、監理官討論.....	23
八、閉幕致詞.....	24
參、心得與建議.....	25
附錄、研討會議程	

## 壹、序言

國際存款保險機構協會(IADI)於 108 年 5 月下旬假瑞士巴塞爾舉辦第 58 屆執行理事會、核心原則暨研究委員會、年費調整方案工作小組等系列會議，其後亦舉辦國際學術研討會，計有來自全世界 75 國逾 200 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金融安全網成員，以及國際清算銀行(Bank for International Settlements, BIS)、金融穩定委員會(Financial Stability Board, FSB)、國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)及金融穩定學院(Financial Stability Institute, FSI)等國際組織代表。

存保公司蘇總經理財源主持核心原則暨研究委員會(Core Principles and Research Council Committee, CPRC)會議，討論「有效伊斯蘭存款保險制度核心原則(Core Principles for Effective Islamic Deposit Insurance Systems, CPIDIS)」草案、IADI 年度研究計畫及 IADI 問卷資料管理系統等案之工作進度。蘇總經理亦率員參加由 IADI 執行理事會、年費調整方案工作小組、會員關係委員會、訓練暨技術協助委員會、各研究相關之技術委員會等多項會議。存保公司代表團亦參加 IADI 舉辦之國際學術研討會，主題為：「建構更具韌性之金融體系—存款保險及銀行清理面臨之挑戰(Towards Building a More Resilient Financial System—Challenges in Deposit Insurance and Bank Resolution)」。

IADI 自 2002 年 5 月成立，迄今屆滿 17 年，目前有 115 個會員，包括 91 個正式會員、10 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，蘇總經理目前為 IADI 執行理事會理事，參與擬訂 IADI 各項政策；擔任 IADI CPRC 主席，領導制定及發布國際準則，負責審核 IADI 有效存款保險制度核心原則、準則及各項研究等；擔任亞太區域委員會(Asia-Pacific Regional Committee, APRC)主席，加強亞太區域存款保險領域的國際合作，提供相關建議及技術協助，俾強化或改善新建置及已建置存保制度之亞太區域存款保險機構，維繫亞太區域金融穩定。

## 貳、國際學術研討會

本國際學術研討會主題<sup>1</sup>為「建構更具韌性之金融體系：存款保險及銀行清理面臨之挑戰」，講者涵蓋的研究主題包括：存款保險制度的可信度、銀行危機發生時的注資及風險移轉、存款保險訂價及其對銀行間借貸行為的影響、影子銀行、民營存款保險、歐洲存款保險制度及銀行破產制度等。

本研討會內容詳實，此行與聞研究學者之專業研究成果，有助於我國存款保險制度與國際接軌。本國際學術研討會重點內容摘述如下，俾供參考。

### 一、歡迎致辭：

IADI 秘書長 David Walker 表示，全球金融危機後，存款保險制度在保障存款人及維繫金融穩定的功能上逐步發展，IADI 訂定了「有效存款保險制度核心原則(Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems)」，強調立即賠付、明確基金安排、更有效緊急應變與危機處理等議題的重要性，以確保存款保險制度的有效性與可靠性。隨著金融體系不斷改革，金融業務推陳出新，金融安全網發揮的功能是否能繼續為消費者及存款人所信賴，亦值得進一步探討。IADI 於 2018 年 10 月公開徵求學術研究報告，研究存款保險機構及清理機關所面臨的主要挑戰與解決方案，共計收到 63 份學術研究報告，IADI 挑選主題最相關的 8 份報告，於本次國際學術研討會中發表討論，讓研究學者與存款保險業者相互交流。

### 二、開幕致辭

IADI 主席暨日本存款保險公司董事長 Katsunori Mikuniya 提及本次研討會主題為「建構更具韌性之金融體系—存款保險及銀行清理面臨之挑戰」，「韌性(Resilience)」是安全網體系的重要概念。依據世界經濟論壇(World Economic Forum, WEF)於 2013 年發布的一份特別報告「建構國家抵禦全球風險的韌性(Building National Resilience to Global Risks)」，工程學定義「韌性」

---

<sup>1</sup> 本次國際研討會議程詳附錄。

為一種承受壓力後能快速反彈、承受更大的壓力且在特定壓力下受到更少干擾的能力。然大部份全球性風險本質上屬系統性，而系統可能表現出的韌性，並非以完全恢復到先前狀態的方式表現，而是以找到不同的方式執行必要功能的方式呈現，此即適應(adapting)。因此，一個具有韌性的國家，能適應不斷變化的環境、能承受突然的衝擊、能恢復到上個均衡狀態或達到新的均衡狀態，同時還能持續運作。

該報告提出國家韌性的 5 個構成要素：

- 強健能力(Robustness)：結合可靠性的概念，指承受並抵抗騷動及危機的能力。
- 餘裕能力(Redundancy)：在動盪不安的情況下，擁有維持核心功能運作的能力並建置備援系統。
- 靈活應變能力(Resourcefulness)：即因應危機、靈活反應、將負面衝擊反轉為正的能力，隱含若企業與公眾間能建立信任感，危機來臨時則易即時反應、自我組織，尋求解決方案。
- 反應能力(Response)：危機時能快速動員的能力，例如，從社會各界蒐集並傳遞相關資訊的能力。
- 復原能力(Recovery)：危機過後重回常態的能力，包括系統能彈性因應並提升處理萬變情勢的能力。

Mikuniya 主席表示，現實世界並不一定能提供足夠的資源與時間因應危機，且各國面對金融危機的機制係依照實際處理財務困難的需求而定的。因此存款保險制度由多種要素組成，例如：存款保險法之外的法律制度、存款保險機構參與金融安全網的定位、經濟情況、歷史及文化等。

全球金融危機的發生，已重塑我們對全球金融體系及確保金融穩定適當架構的看法。危機之後，2017 年 12 月完成巴塞爾資本協定 III 之改革、金融穩定論壇(Financial Stability Forum, FSF)改制為金融穩定委員會(Financial Stability Board, FSB)、IADI 及巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on

Banking Supervision, BCBS)於 2011 年發布有效存款保險制度核心原則，該核心原則復於 2014 年修訂，併納入 FSB 全球標準。現今各國皆努力將全球監理規範內化各自法規體系。

IADI 章程第三條規定，IADI 宗旨係促進存款保險國際合作、提供存款保險制度指導原則並強化各國存款保險制度，貢獻金融體系穩定；鼓勵存款保險機構及其他相關機構進行國際交流。另 IADI 於 2015 年訂定三項主要策略目標(如下列)，為達前揭策略目標，IADI 不斷鞏固基礎，持續堅定討論未來發展。

- 促進有效存款保險機制核心原則之遵循；
- 提升存款保險研究與政策發展；
- 提供會員技術支援以協助其存款保險機制升級與現代化。

金融交易越是複雜化與全球化，我們越會面臨新的挑戰，而危機總是以出乎意外的新面相出現。良好的監理制度、銀行處理方案及存款保險制度，可以預防並減輕銀行倒閉對存款人及相關利害人的影響，並維繫經濟韌性。故需關切未來全球發展，並自過去經驗中學習，融合理論與實務。

### 三、專題演講 (一)

國際清算銀行金融穩定政策部門主管兼貨幣及經濟處副處長 Stijn Claessens 表示，檢視過去發生的多起危機事件其危機處理經驗所習得的教訓得知，早期的危機主要發生在新興市場國家，2008 年全球金融危機則主要衝擊先進國家。危機發生的原因依危機種類之不同而異且相互關聯。多數危機發生期間皆存在繁榮期與蕭條期的循環模式，一個危機可能會導致下個危機的發生，銀行危機、貨幣危機及主權危機可能重疊發生，因此難以辨識危機且難以加以分類。然可確定的是，金融危機不會輕易遠離，危機會一再發生，且金融危機對實體經濟的影響巨大且持久，因此須從歷史經驗中學習如何因應危機。

各個金融危機因採取的對策及成效不同而有其獨特性，且危機發生的原因具有些許共通點。相較於早期的危機處理，處理全球化的金融危機，需要更大的流動性支持及相應貨幣與財政政策的搭配，加上銀行資本重建、額外擔保及更高的存款保險保障等工具發揮重要作用，而減輕了危機的實質衝擊。即便衝擊得以減輕，危機仍有可能重複發生。因此我們須未雨綢繆預防危機的發生，不僅針對個別銀行，更要整體考量銀行體系。

從過往危機處理的經驗得知，與存款保險相關的結論如下：

- 存款保險可處理個別問題銀行達到多重目標：避免銀行擠兌發生、保護存款人、減輕銀行清理壓力。
- 存款保險對於系統性危機的重要性亦然：避免系統性銀行擠兌事件發生、同時保障存款人及債務人、減輕整體銀行清理壓力。
- 系統性危機處理的學問仍有待學習，特別是加速銀行清理的需求，可能遠比過去殷切。

#### 四、專題演講 (二)

IADI 前任執行理事會主席暨美國聯邦存款保險公司前副董事長 Thomas Hoenig 受邀就「人類的短暫記憶與銀行業未來發展(Short Memories and Banking on the Future)」為題，發表專題演講。Hoenig 指出，全球經濟大多已從大蕭條逐漸復甦，其中美國經濟已自多年緩慢成長與薪資停滯不前的陰霾中完全反彈；部分亞洲國家亦呈現經濟復甦景況；歐洲地區儘管有英國脫歐與貿易戰等壓力壟罩，經濟仍有所改善。另一方面，全球系統性重要銀行(G-SIBs)亦有不錯表現，例如，在美立案之 G-SIBs 獲利及股東權益報酬率創下新高；至於歐洲與亞洲的 G-SIBs，獲利雖未創紀錄，但情況已有改善；綜觀之，幾乎所有 G-SIBs 的財務狀況皆有進步，絕大多數 G-SIBs 的補充性槓桿比率(Supplementary Leverage Ratio, SLR，亦即測定資本適足性最基本的衡量指標)，近十年來逐漸提高，其中以美國銀行業改善最為明顯，目前 SLR 平均值為資產的 6.5%，較中國大陸及日本的銀行業高出 100 個基準點，較歐洲銀行業則高出 225 個基準點。



依據資產負債表數據顯示，大體而言，資本水準較高的銀行通常放款成長較快。例如，過去五年中，美國最大型銀行的平均放款成長率超過 15%，一些銀行的放款增幅甚至達到 30%。對亞洲規模最大的銀行而言，平均成長率接近 4.5%，歐洲的銀行成長率則接近 2%。當銀行資本充足且各國實施標準一致時，經濟表現最佳。體質健全、經營穩健且具備危機防禦能力之銀行，較能承受管理層面偶發之缺失及因應總體經濟帶來之衝擊，亦較能把握機會，化危機為轉機。

全球多數銀行業已從十年前金融海嘯創傷中恢復，但成功的背後總是淺藏威脅，特別是人們容易淡忘過去發生過的危機。在美國經濟成長充滿動能之際，我們開始聽到提倡鬆綁監理管制的聲音，特別是指那些遏止銀行業高度運用槓桿、危及金融穩定之審慎監理準則；危機過後，倡議者認為審慎監理準則，已成為「阻礙經濟成長的枷鎖」，遠超過維持金融市場穩定所需的規範水準。最近銀行監理機關面臨市場要求鬆綁承做高度槓桿放款規範之壓力，美國聯邦準備理事會(Fed)亦在其半年出刊的金融穩定報告中指出，銀行業逐漸降低承銷業務標準，並增加大額放款對象之貸放額度。2018 年，美國銀行業承作此類放款量增加近 20%，放款金額亦超過 1.1 兆美元，達到 2007 年與 2014 之高峰，再者，由於這類放款大部份係貸予信用較差、債務餘額較高之借款人，一旦經濟衰退，銀行業將因這些借款人繳息困難而發生嚴重損失。

最後，Hoenig 提出下列四項結論：

- 儘管全球經濟仍面臨諸多挑戰，惟已從十年前全球經濟衝擊中復甦；凡具充足資本之金融機構，較有能力抵禦金融危機與經濟衝擊。
- 人類記憶是短暫的，面對現階段經濟逐漸復甦，部分金融業者竟不明智地尋求廢除至關重要之審慎監理標準；
- 部分法規應予廢除或修正，因為在其規範下導致相關程序冗長，阻礙參與者進入市場，間接鼓勵業者合併產生金融巨獸，導致風險過度集中，消費者的選項也變少；

- 為降低未來再度發生系統性金融危機，導致政府出面提供財務援助，最好的方式除要求金融機構應維持適足可靠的資本水準外，在服務社會大眾方面，相關規定應以淺顯易懂的方式表達且規範須明確，俾社會大眾易於瞭解。

## 五、研究報告

### (一) 存款保險可信度的重要性

主講人：葡萄牙央行經濟研究處金融中介部資深經濟學家

**Diana Bonfim**

1. 觀諸存款保險相關之研究多數著重在發展中的新興市場，係因 2008 年源於美國的全球金融危機爆發前所發生過的金融危機，主要發生在新興國家市場；2008 年 9 月美國雷曼兄弟公司倒閉引發全球金融危機之後，2010 年 4 月希臘申請紓困、同年 11 月愛爾蘭申請紓困、2011 年 4 月葡萄牙申請紓困，2013 年 4 月賽普勒斯申請紓困等一連串事件引發歐洲債務危機。本研究蒐集 2007 年 3 月至 2013 年 12 月葡萄牙央行及監理報告每月銀行資料，探討歐洲主權債務危機期間葡萄牙發生的兩個事件如何影響存款人行為？如何影響存款保險制度的可信度？期瞭解存款保險在發展成熟的金融體系下所扮演的角色，存款人對存款保險制度的信心有無上限。

#### 2. 事件 1：

外商銀行在葡萄牙設立的子行，存款保險依地主國存款保險制度保障，分行則受母國存款保險制度保障。歐債危機發生後，由於葡萄牙存保制度對要保存款依金額採分階段賠付(1 萬歐元以內 7 日賠付，1 萬至 10 萬歐元採 20 日賠付)，使部分葡萄牙外商銀行將設立於葡萄牙的子行改制為外商分行。研究結果顯示，改為分行的存款量增加，顯示葡萄牙存款人對外商銀行在當地子行的存款保障有所疑慮，而將子行存款移轉至較有保障的外商分行，證明主權風險的

確會影響存款人存款行為，存款人並非對存款保險制度的存在毫無感覺，且會因憂心存款保險制度的不確定性而採取行動。

### 3. 事件 2：

依據歐元區存款保險制度規定，每存款人每一銀行存款保障額度為 100,000 歐元。2013 年 3 月 16 日，IMF 及歐洲主管機關同意附條件金援塞普勒斯，惟規定存款金額低於存款保險保障限額者，須繳交 6.7% 的存款稅；存款金額高於存款保險保障限額者，繳交 9.9% 的存款稅。意即存款人被迫分攤銀行損失，以減輕銀行倒閉對國家產生的衝擊。此消息發布後，不僅塞普勒斯存款保險制度可信度受到影響，歐元區國家亦然。雖然這項金援協議後來被推翻，但存款保險制度的可信度已然受損。本研究比較 2013 年 3 月與 4 月存款成長率發現，僅個人戶存款成長率下降(企業戶因存款保險保障較低，對風險事件較無反應)，且獲利較少、規模較小及流動性較差等較不健全的銀行，其個人戶存款流失較多。

### 4. 總結：

存款人行為的改變易受存款保險制度的可信度影響，本研究結果顯示，倘存款保險制度的可信度存疑，存款人會積極調整其投資組合，且採取因應行動搬移存款。

## (二) 強制銀行資本重建及政府保證的外溢效果

主講人：美國聯邦準備理事會金融穩定部門經濟學家 **Arun Gupta**

1. 本研究探討銀行控股公司面臨旗下各子公司之個別資本要求，控股母公司進行資本結構調整造成資本適足(well-capitalised)與資本不足(undercapitalised)子公司間之外溢效果(Spillover effects)。
2. 全球金融危機以來，銀行資本要求已成為各國總體審慎監理的主要工具。美國前聯邦準備理事會(Fed)總裁柏南克曾說：「對於全球大型銀行採取較嚴格的資本要求，可確保金融體系的安全，降低對全球經濟的影響。」

3. 研究假設一家資本充足之銀行控股母公司旗下有兩間子公司，一間位於經濟蓬勃發展地區，其獲利高且資本相對充足；另一間位於相反條件地區，持續承受損失造成資本不足。母公司雖擁有超額股權資本可平均分配給子公司，但在兩間子公司的存款皆受政府保障的情況下，研究發現母公司選擇不挹注資本不足之子公司。對於監理機關而言，此即意謂母公司將資本不足子公司的風險移轉給存款保險基金，而監理機關或可選擇裁撤該資本不足子公司，但存保基金則須賠付該子公司之要保存款。假設政府強制該資本不足子公司符合資本要求規定，母公司有下列三種方式進行資本結構調整：
- (1) 在資本市場發行新股籌資挹注；
  - (2) 進行內部資本轉移；
  - (3) 縮減資本充足子公司的貸款成長率(外溢效果)。

研究發現，母公司選擇不對外發行新股，而採取(2)及(3)方式因應。此種選擇表示，母公司對外發行新股的成本高於採取(2)及(3)方式的成本。

4. 1980 年代美國儲貸銀行危機過後，以美國聯邦存款保險公司(FDIC)處理控股公司第一共和銀行(First Republic Bank, FRB)案例而言，當時子公司最低資本要求為 5.5%，但因主管機關對未達最低資本要求的銀行所給予的處罰，只是無關緊要的罰鍰以及銀行遞交一只不具拘束力的未來資本重建計畫，顯示主管機關無力強制母公司資本挹注不符資本要求的子公司，FDIC 援決定撤銷子公司執照，由存款保險基金賠償存款人損失，突顯銀行是否進行資本重建的最終決定完全由控股公司決定。1989 年 FDIC 因「金融機構改革、復原及執行法(Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcements Act, FIRREA)」法案的通過，被賦予交叉保證(cross guarantee)權責，即 FDIC 可於事後向同一母公司旗下資本充足子公司收取費用，以彌補因關閉另一間子公司之賠付損失。

5. 本研究以 179 家資本不足銀行子公司為樣本，研究母公司如何因應 1989 年法規變更事件。研究結果顯示，監理機關對資本不足子行要求強化資本，而母公司選擇對內進行資本轉移，降低其他資本充足子公司的貸款成長率約 6%。
6. 在系統重要性金融機構(G-SIFI)的政策應用上，當全球各國為保障其存款保險基金，對國內外商銀行當地子行強制執行資本要求時，可能會經由資本市場，造成他國子公司貸款呈現負成長的外溢效果。

### (三) 存款保險保費與套利

主講人：美國聯邦準備理事會貨幣事務部門首席經濟學家 **Marcelo Rezende**

1. 近來各國存款保險保費對於其貨幣政策執行之影響日趨重要。美國聯邦準備理事會(Fed)自 2015 年將超額準備金利率(Interest Rate on Excess Reserves, IOER)，做為其控制聯邦資金利率(Fed Fund Rate)的主要工具。當 Fed 調升 IOER 時，會產生 IOER 套利(即銀行購買並持有聯邦資金及其他短期基金做為超額準備)，造成短期資金需求提高，短期利率因而上升；相反地，IOER 套利會增加銀行資產，而存款保險保費會隨著銀行資產的增加而增加，故存款保險保費會降低 IOER 套利的獲利。故 Fed 利用 IOER 控制短期利率時，必須考慮保費造成的影響，而瞭解保費如何影響準備金需求以及聯邦資金的供需，則十分重要。(聯邦資金係指美國的商業銀行存放在聯邦準備銀行之準備金，可用於美國銀行同業間借貸。)
2. 美國聯邦存款保險公司(FDIC)職司美國國內所有銀行及部分外商銀行之存款保險業務，以維繫金融體系之穩定與信心。FDIC 設有存款保險基金(Deposit Insurance Fund, DIF)，基金來源為各要保銀行所繳交的保費。各銀行存款保險保費之計算，係由其保費基數(assessment base)與保費費率(assessment rate)相乘。前者為銀行平

均合併總資產扣除平均有形權益資本及調整數，後者為經銀行風險評估後之差別費率。

3. 各銀行保費費率依風險類別及資本比率差別計算：風險類別分為一到四類，從第一類資本良好且 CAMELS 評等良好的風險類別，到第四類資本不足且 CAMELS 評等差的風險類別；並依三項資本比率及 CAMELS 綜合評等系統衡量，資本比率包含總風險基礎資本比率 (total risk-based capital ratio)、第一類風險基礎資本比率(Tier 1 risk-based capital ratio)及槓桿比率(leverage ratio)；CAMELS 綜合評等系統係監理機關依場外書面查核分析資料及現場銀行健全度查核報告，針對 6 項指標給予評等，6 項指標包括資本適足性、資產品質、管理能力、獲利能力、流動性、及市場風險敏感性等。
4. 本研究以美國小型銀行作為樣本(資產介於 1 億至 50 億美元)，使用 Kink Design 計量模型分析存款保險保費費率與銀行存款準備需求之因果關係。當存款保險費率調升一個基準點(0.01%)時，銀行平均超額準備自 560 萬美元降至 80 萬美元，銀行平均出售聯邦資金金額自 370 萬增加至 1,670 萬元。研究結果發現，存款保險保費的增加，的確會降低存款準備需求，並增加聯邦資金的供給。
5. 有關利用 IOER 工具執行貨幣政策時，本研究建議 Fed 須將 FDIC 訂定之存款保險費率納入考量。此外，最適存款保險保費訂價亦須考量存款保險保費對貨幣政策執行之影響。

#### (四) 民營存款保險、存款流動與銀行放款

主講人：英國布里斯托大學經濟金融管理學院教授 **Klaus Schaeck**

1. 本報告探討最近金融危機中，民營存款保險的角色為何？已受美國聯邦存款保險公司(FDIC)保障的銀行，若增加額外的民營存款保險基金保障，是否會獲得額外的存款流入？產生更多的放款？
2. 美國麻薩諸塞州存款保險基金(Deposit Insurance Fund, DIF)為麻州民營且由企業贊助的存款保險公司，提供存款保險予總部設在麻州的

州立特許儲蓄銀行。DIF 係因應大蕭條於 1934 年設立，原本 FDIC 與麻州 DIF 的會員資格是不得重複的，自 1956 年起，DIF 可承保逾 FDIC 承保限額部分。DIF 簡介如下：

(1) 保險範圍：

DIF 提供其會員銀行存款及利息無限額保障，會員銀行超過 FDIC 保障限額的存款皆受 DIF 保障。DIF 保障所有存款帳戶種類，包括儲蓄存款、支票存款及可轉讓提款指令帳戶(NOW accounts)、定期存款、貨幣市場存款帳戶及退休存款帳戶。

(2) 會員資格：

非強制保險，僅麻州州立儲蓄銀行可以加入 DIF 會員。會員數隨著銀行併購或倒閉而有所變動。本研究採用樣本為 2004 年至 2015 年期間 DIF 之 49 個會員銀行。

(3) 資金：

DIF 資金完全來自其會員，無任何聯邦或州政府的資金挹注，資金來源包括會員繳交年保費及投資利息收入。保費費率由 DIF 董事會依據每一會員銀行之超額存款及風險類別決定，惟保費費率須經麻州銀行局核可。DIF 主要投資美國國庫券、聯邦機構證券及其他美國政府保證的證券。

(4) 管理：

DIF 係無政府參與的民營管理企業，董事會主要由 DIF 會員銀行的執行長及總經理組成，DIF 每年接受麻州銀行局檢查，並透過每季檢視會員銀行財務報表的方式監督會員財務狀況；定期與 FDIC 及麻州銀行局開會討論會員銀行的查核報告，DIF 亦可依據會員銀行的個別狀況調整保險費率。此民營管理模式可降低監督之資訊成本並提高管理誘因，同時鼓勵會員相互監督與支援。

(5) 公眾宣導：

會員銀行須將 DIF logo 置於個別銀行網站、銀行據點門口及出納

櫃位，存款人可透過網站、行銷小冊及客戶服務代表瞭解 DIF 資訊。

3. 美國 FDIC 與 DIF 的差異主要為，FDIC 保障限額為 250,000 美元；DIF 是無限額保險。FDIC 是強制保險；DIF 則非強制保險。FDIC 為聯邦機構，DIF 為民營機構。
4. 研究結果顯示，在金融危機中，存款人認為 DIF 能提供額外的存款保險保障，而將其保額外存款轉入 DIF 會員銀行；DIF 會員銀行的放款亦增加。研究建議，設計良好的民營保險可補強政府存款保險機制。

#### **(五) 完備歐洲銀行聯盟的最後一環：歐洲存款保險機制**

**主講人：歐洲央行資深金融穩定專家 Jacopo Carmassi**

1. 歐洲銀行聯盟(European Banking Union)係因應金融危機而創設，目前有兩大支柱：單一監理機制(Single Supervisory Mechanism, SSM)及單一清理機制(Single Resolution Mechanism, SRM)。SSM 由歐洲中央銀行(European Central Bank, ECB)負責歐元區大型及主要銀行之監理；SRM 則由單一清理委員會(Single Resolution Board)負責，以對納稅人及實體經濟負擔最小成本的方式，有序清理倒閉銀行。第三支柱則為歐洲存款保險機制(European Deposit Insurance Scheme, EDIS)，刻正於歐洲議會中討論，相關協商亦持續進行中。
2. 存款保險已成為銀行監理不可或缺的一環，全球金融危機之後，截至 2013 年，全球 189 個國家之中已有 112 個國家設有存款保險機制。歐盟國家存款保險最高限額為每一存款人在同一要保銀行最高保障 10 萬歐元，EDIS 的設立可使歐元區各國在面臨金融危機時，易於集中決策並降低協調成本。惟 EDIS 這項改革面臨許多挑戰，如存款保險基金目標規模設定為保額內存款的 0.8%是否恰當、降低大型銀行等特殊要保機構之存款保險保費的可能性為何，以及 EDIS 可能導致跨國間不合理之交叉補貼問題。



3. 本報告針對歐元區 2,148 家銀行為樣本進行研究，其總資產達 20.26 兆歐元(占歐元區銀行總資產 75%)，保額內存款達 4.9 兆歐元(占歐元區總保額內存款 90%)，顯示樣本具有代表性；另存保基金目標規模約 393 億歐元。研究結果顯示，存保基金事前籌資設定的規模為保額內存款的 0.8%，足以保護存款人在金融危機時免於存款損失，甚至可承擔超過 2007 年至 2009 年全球金融危機時之損失。該研究以風險程度列前 3%及風險程度列前 10%高的銀行同時倒閉的兩種情境，依據各該銀行之違約機率、損失程度及銀行損失吸收能力等進行模擬，模擬結果顯示，銀行清理的損失及銀行破產損失皆不會耗盡存保基金。
4. 其次，依據現有各銀行風險及國家風險因子，本研究認為 EDIS 以風險基礎(risk-based)衡量之存款保險保費，可適當反映各銀行或各銀行體系之特性，即採取污染者付費(polluter pays)原則。另大型銀行因具有較高之損失吸收能力，其於 EDIS 之暴險較低，象徵大型銀行受惠於 EDIS 的可能性較低，因此可考慮降低其保費。
5. 最後，雖然規模前 10%之大銀行與後 10%之小銀行支付之保險費，分別占 EDIS 基金目標規模之 59%及 0.16%，但兩者之保費佔保額內存款比率皆相對較低。研究發現並無明顯證據顯示 EDIS 會產生不合理之交叉補貼情況，各銀行皆依其保額內存款繳付保險費。只有在 2007 年至 2009 年全球金融危機嚴重之情境下，即損失率非常高時，單一金融體系負擔之保險費會低於 EDIS 賠付之金額。
6. 綜上，本研究認為 EDIS 確實具有保障存款人且承擔風險有限之實質效益，另依據銀行個別風險性衡量之風險基礎計算保險費，則可解決 EDIS 可能產生之道德風險。

## (六) 存款保險最適流動性

主講人：蒙特利爾高等商學院教授 Jean Roy

1. 在金融動盪時期，流動性是存款保險機構的關鍵資源。存款保險機構擁有充足的流動性才能立即賠償存款人、維繫存款人對銀行業的信心、有助金融體系穩定。流動性在金融領域通常被定義為滿足短期債務的能力，對存款保險機構而言，當一家或多家要保銀行破產時，即產生須賠償存款人之短期債務。因此，流動性需求雖不頻繁，但可能突然發生且賠償金額龐大，故流動性需求的預測誠屬困難。
2. 流動性可存在流動資產中，亦可借貸取得。此兩種形式類似存款保險機構使用的事前(ex-ante)及事後籌資(ex-post funding)概念。存款保險公司辨識最適流動性的不同方法如下：

- (1) 傳統上，存款保險機構向要保銀行收取保費獲得足夠的事前基金，建立資本並將資本投資流動性資產以獲取流動性。存款保險機構以要保存款的特定百分比訂為基金目標比率，但受限於要保銀行繳交保費的能力，往往收取到的保費無法達到目標比率，而須以借貸方式補足流動性。此法僅以要保存款的金額大小來衡量流動性風險，鑒於有太多的因素可能影響流動性需求，例如，要保銀行破產的機率、破產銀行的資產性質、負債組合及系統性因素等，而這些影響流動性需求的潛在複雜性因素，需要存款保險機構相當程度的質性評估與判斷，結果往往在流動性供給與潛在流動性需求間，面臨政治層面的取捨問題(例如，要保銀行要求存款保險機構將目標比率調低的壓力)，因此很難尋得最適比率做為目標基金比率。
- (2) 存款保險機構利用風險值(Value-at-risk)方法找出流動性需求的分配函數，大多以歷史資料與未來假設為基礎建立模型，以銀行倒閉情境模擬評估損失分配函數。存款保險機構的淨損失，

基本上是存款保險賠付款項扣除取得資產回收款項，由於資產的回收通常曠日廢時，因此流動性需求通常與存款人賠付款較為相關。但在函數設定某特定流動性需求的假設下，須設定某一信心水準，信心水準又連結到最適流動性供給的機率水準，則可能流於武斷判斷。

(3) Jean Roy 提出以庫存理論模型找出最適流動性的方法，引進兩個新概念：持有成本(holding cost，擁有流動資產的成本)及缺貨成本(stock out cost，流動性資產不足的成本)，並將預期邊際持有成本等同預期邊際缺貨成本。Roy 將存款保險機構流動性資產的持有成本定義為機會成本，即要保銀行繳交予存款保險機構的保費可能獲取的利益，扣除存款保險機構投資流動性資產實際獲得的收益。流動性資產的缺貨成本則定義為借款成本，包括交易成本或發行成本，以及利息成本。

3. Roy 使用加拿大存款保險公司的統計數據進行模擬三種情境：實際情境、目標情境及最適情境。模擬結果顯示，缺貨成本越高，流動性越高；持有成本越高，庫存量越低。研究結論：流動性可視為需求不確定的股票，而庫存理論提供尋找最適方案的框架；需同時估算持有成本及缺貨成本；此新方法有助存款保險機構瞭解並改善流動性問題，但缺點是持有成本及缺貨成本數字難以取得，加上長期來而，兩者皆為變動變數，信心水準亦為變動變數，以風險管理的角度看，並非適當的評估方法。

## (七) 管理銀行流動性—司法與行政制裁程序選擇

主講人：英國華威大學法律系教授 Dalvinder Singh

1. 歐盟已發展出不同的國家框架來處理銀行清算問題，且隨著時間的推移，這些框架也依各自市場結構與行政(或法院)基礎設施的特性，及個別銀行倒閉事件中習得的教訓而逐步改善。因此，這些框

架或體系在各自路徑上發展出來的結果，造成銀行體系及銀行清算框架的多樣性，以及各自存款保險機制依其損失率來衡量效率的差異性。

2. 歐元區單一監理機制(SSM)下的銀行破產程序，係由歐洲中央銀行(ECB)發起，ECB 諮詢過負責擬定清理策略的單一清理委員會(Single Resolution Board, FRB)後，即做成銀行是否即將倒閉或可能倒閉的評估。倘銀行經「公共利益測試(public interest test)」屬「不具公共利益(no public interest)」者，則將依各國破產程序結束銀行營業；而是否具有公共利益的檢測，則須考量銀行功能之「系統重要性(systemic importance)」、「可替代性(substitutability)」及核心業務，並經過銀行的市場規模、國內及跨境暴險、相互關聯程度、功能複雜度及市場競爭者多寡等項目的評估。但這樣的公共利益測試，亦容易形成自由裁量的空間以及各國銀行申請破產程序上的差異，並造成歐元區內部及歐洲銀行聯盟的參與成員若干問題。原因包括：
  - (1) 隨著歐洲銀行業及金融市場不斷地整合，意味即使是中小型銀行也會有跨境清算的可能，不同國家的清算機制導致債權人待遇上的不同，從而影響經濟表現，甚至產生法律上的不確定性，這些皆與金融服務共同市場的宗旨不符，由其是歐元的可信度係仰賴確保整個歐元區要保存款人皆享有同等保障的價值上。
  - (2) 各國處理銀行破產機制的效率會影響存款保障機制的財務狀況，例如，冗長的破產程序可能造成銀行資產復原價值急速惡化。歐洲存款保險機制(EDIS)可說是普遍接受的損失分攤安排，倘各國破產行政程序及破產法上債權處理做法各有所異，造成對倒閉銀行索賠經濟價值上的不同，這樣處處存在差異的環境，實讓 EDIS 窒礙難行。

- (3) 銀行無法在合理的時間內完成清理程序，可能導致負責清理的主管機關不願意採用過渡銀行等方式處理，因此處理系統性銀行的有效性，則可能取決於歐元區各國法律機制等方面的全面協調，至少在銀行清理的某些實質層面須標準一致。
3. 本研究建議歐元區成員間應達成政治共識並相互協調，以減少現行各國破產機制上的差異，強化 EDIS 的可信度及功能性。

## (八) 限額存款保險下影子銀行與金融穩定的關係

主講人：瑞士中央銀行基金會研習中心教學研究助理 **Lukas Voellmy**

1. Lukas Voellmy 研究在銀行易受自我實現擠兌(self-fulfilling runs)影響，且在政府存款保險有限額的經濟情況下，影子銀行與金融穩定間的關係。該研究模型假設，銀行出售可贖回債權(存款)予個人(存款人)，銀行投資無風險且到期日超過存款的商品。個人可選擇將其存款存入某家銀行，也可選擇是否要求存款保險保障，惟一不同的是，各銀行要保及不保存款的比例不同。影子銀行的存款不受存款保險保障，傳統商業銀行的存款則分為要保存款及不保存款。受存款保險保障的存款不會有擠兌風險，只有不保存款存在潛在擠兌風險。倘銀行遭受存款人擠兌，銀行須於次級市場出售資產，銀行出售的資產越多，則次級市場的清算價格就越低。因此銀行是否易受擠兌的影響因素，包括不保存款的多寡及清算價格高低。資產清算價格依市場上有多少家銀行被擠兌的系統性因素而定，因此，該研究模型設定，影響經濟的唯一風險來源為自我實現、系統性銀行擠兌因素。
2. 影子銀行的定義係發行類似銀行存款債務商品的非傳統金融機構，商品如美國影子銀行債務，包括：貨幣市場共同基金、隔夜資產擔保商業本票、隔夜附買回交易。近來美國影子銀行快速發展，自 2008 年全球金融危機以來，影子銀行被廣泛認為對金融穩定造成威脅。

但本研究認為分析影子銀行對金融穩定的影響，應考慮傳統商業銀行存款保險限額保障因素。影子銀行主要滿足機構投資偏好短期且安全性高的資產管理需求，現今大型非金融公司的資金普遍動輒幾億美元，大部分以影子銀行負債形式持有，而非商業銀行存款。因存款保險保障有限額規定，將大量資金存放商業銀行做為存款實不可行，影子銀行剛好可以吸收這些超過商業銀行存款保險限額的不保存款，愛影子銀行可能有助於金融穩定。而影子銀行對金融穩定的影響，會依要保存款保障限額有所不同。倘要保存款保障限額高，則影子銀行的存在對金融穩定不利；倘整個銀行體系存款皆存在商業銀行，則不存在影子銀行對金融穩定不利的說法。若要保存款保障限額低，則影子銀行有助於金融穩定，影子銀行可吸收商業銀行不保存款，讓商業銀行可免擠兌風險。

3. 惟該研究結果係建立在高度簡化的假設基礎，實際上，商業銀行與影子銀行間存在高度相互連結性，擁有影子銀行的母公司大部分旗下皆擁有自己的商業銀行，母公司通常透過旗下影子銀行提供自己的商業銀行短期貸款。再者，該研究以無風險資產做為假設，未考量風險性資產對金融穩定的巨大影響，且影子銀行的擠兌可能較商業銀行擠兌破壞力高，最後，該研究僅考量政府提供的存款保險機制，未考慮其他政府干預措施，例如：最後貸款者或紓困保證等。

## 六、專題討論

- (一) 存款保險基金不再僅供賠付使用，基金用途還包括提供銀行清理資金，甚至提供流動性支援。而控制銀行清理成本的方式包括：採取最小成本清理策略；限制存款保險機構在賠付案件上不要超額賠付；或設定基金使用上限。
- (二) 全球金融危機後，各國管理存款保險基金使用之框架或法律規範是否有所改變？加拿大存款保險公司與談人 Dean Cosman 表示，全球金融

危機之後，該國之管理框架尚無重大變化，惟法律賦與該公司的職權範圍逐漸擴增；義大利銀行業存款保障機構代表 **Reccardo De Lisa** 說明，義大利存款保險機制主要係依據歐洲框架改變而改變；金融穩定學院(FSI)代表 **Ruth Walters** 則提及全球各國的銀行破產機制亦持續演化改變中；奈及利亞存款保險公司代表 **Prince Aghastise** 表示，該國刻正嘗試以破壞力最小的方式清理銀行，由其是大型銀行。

(三) 關於存款保險基金的使用用途，倘以存款保險基金支應銀行清理費用，各國如何控管基金之使用？採用最小成本原則是否足夠？加拿大代表表示，該國主要著重在維繫金融穩定並使損失最小化；義大利代表則說明該國採用直接及間接方式控管，最小成本原則有其實務上的執行困難；FSI 代表則提及存款保險基金的使用用途尚包括緊急流動性援助。

(四) 若銀行清理及存款保險分別設立基金，其優缺點為何？FSI 代表提及，歐盟法律已明確訂定設立單一清理基金(Single Resolution Fund, SRF)，這已經不是選擇要不要另外設立清理基金的問題了。另 FSB 發布之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)亦建議設立銀行清理基金，惟對於小型銀行市場來說，分別設立兩種基金可能造成政府管理上的負擔；義大利代表亦附和分設兩個基金易衍生管理及使用基金決策上的問題；加拿大代表表示，加拿大僅設有存款保險基金，但亦擁有清理職權；奈及利亞代表則提及該國刻正立法設立清理基金。

## 七、監理官討論

(一) 印尼存款保險公司董事長 **Halim Alamsyah** 首先以快速成長新興市場金融體系監理官的角度，介紹印尼因應金融危機的經驗，強調預先規劃與準備、預警制度、監理干預及金融安全網之間相互協調的重要性。**Alamsyah** 提及亞洲及其他區域監理區隔化(regulatory fragmentation)日

趨嚴重的現象，並建議須建立「危機可測試性(crisis testability)」架構來測試已完成的金融改革成效。

(二) 美國聯邦存款保險公司保險研究處處長 Diane Ellis 提及銀行透過資產移轉，將風險轉嫁至存款保險基金的現象，攸關存款保險機構承擔的風險，需進一步研究；Ellis 亦關注存款保險保費與套利議題，突顯市場的相互關聯性。

(三) 國際貨幣基金(IMF)資深政策及研究顧問 Jan Nolte 以 IMF 角度發表對研究主題的看法，渠強調國內及國際間資訊分享與相互協調，建立整套銀行清理工具並保有運用工具彈性的重要性。例如，存款保險基金不應只做賠付用途，亦應供購買與承受及其他清理工具使用，只要這些工具能降低銀行清理的成本。

## 八、閉幕致辭

IADI 秘書處資深政策及研究顧問 Kumudini Hajra 強調 IADI 學術研討會的重要性，本研討會聚集學界及業界專業人士，共同研討關於金融穩定、銀行清理及存款保險領域之重要議題。研討會前收到的研究報告主題範圍囊括存款保險可信度的重要性、存款保險機制的設計及重要功能、重大政策的發布對銀行作為之影響等，部份報告亦著重央行數位貨幣等新興議題。Hajra 認為存款保險相關研究皆須重視研究資料庫的良好品質，並提及 IADI 近期進行中的研究計畫。最後，Hajra 宣布 IADI 將於 2021 年主辦第 6 屆國際學術研討會，屆時將邀請學者、存款保險業者、銀行清理及監理機關代表、私部門金融專業人士與會。



## 參、心得與建議

### 一、金融危機不會輕易遠離，建議金融安全網各機關及時研議建立民眾可信賴之危機處理機制，並強化金融市場抵禦危機之韌性。

BIS 金融穩定政策部門主管 Stijn Claessens 於專題演講(一)強調，金融危機不會輕易遠離。不同區域內不同國家的金融危機種類不同，但在不同金融危機間交互作用下，對實體經濟可能造成重大且長期之負面影響。在世界各國金融安全網紛紛建立強健之公司治理機制、可信賴之金融危機處理機制，並加強金融監理的情況下，相關國際組織更應建立合作準則，比較金融危機發生的原因與教訓，共同加強危機管理。

在目前因貿易戰及科技戰等因素造成國際經濟停滯、金融情勢混沌不明下，各國相關部門應及早研議因應對策，以因應未來國際經濟走弱及金融危機再度發生之衝擊。

### 二、存款保險功能已因時代需要擴增，存款保險機構宜注意金融科技發展並與時俱進。

過去金融危機期間，世界各國運用寬鬆性貨幣政策及擴張性財政政策刺激實體經濟發展，存款保險機構亦適時提高對存款負債的保障或給予全面保障，同時加強要保機構之資本重建，使各國得以安然度過金融危機。

過去的存款保險機制在保護存款人權益、重建大眾信心，並為防止銀行爆發連鎖性擠兌提供堅強的後盾；而今的存款保險機制，在危機處理方面，例如，提供要保機構停業前之協助，避免系統性危機，均佔有重要地位。依過往經驗觀諸未來，存款保險制度亦將隨新興金融科技發展而有不同功能，故存款保險制度宜注意因應潮流發展，與時俱進。

### 三、地主國主權債務危機可能影響存款人行為及當地存款保險機制之可信賴度，爰宜及早重視跨國合作問題。

葡萄牙在 2011 年 4 月因金融危機，對要保存款採取分階段賠付，低於 1 萬歐元之存款採 7 天賠付，1 萬至 10 萬歐元者，則 20 天內賠付，此項措施使當地存款人對存款保險制度產生疑慮，對主權債務產生危機感，影響所及，在當地營運之外國銀行(主要為歐盟境內大銀行)將其當地子行改制為分行，並變更母國存款保險保障，當地存款人為尋求保障而將存款流向外國銀行當地分行。

此種因主權政治危機產生不同存款保險制度間信任度有差異及存款人轉向他國存款保障的現象，說明無論金融危機本質為何，政治主權危機已證實會動搖存款人信心。而有堅強實力作為後盾的存款保險制度，則更能取得存款人信任，可見未來隨著金融環境變化及跨國合作議題更形浮現，更突顯存款保險制度在跨國危機合作處理方面的重要性。

#### 四、為因應國際金融情勢發展，金融安全網各機關宜共同督促金融機構加強提升資本適足率並控管其變化。

近期因金融危機後長達十年之金融安定情勢，各國莫不鬆綁法規並擴大金融機構業務範圍，以促進金融市場進一步發展；惟隨著金融科技化及衍生性商品愈加複雜，市場紀律及道德風險有可能因市場槓桿逐漸擴大而產生各種金融警訊，如不多加注意因應，則可能危及金融穩定。依美國聯邦存款保險公司前副主席 Thomas M. Hoenig 提出之警告，「不重視資本適足率(BIS ratio)，則自找苦吃；資本適足率不足，則引發大眾恐慌。(Lack of BIS ratio, asking for trouble; Less BIS ratio, create panic.)」，意即金融安全網機關如不要求提高銀行資本適足率，將無異自掘監理墳墓；而金融機構如 BIS 比率顯著不足，將引發恐慌，尤其當整個金融業平均 BIS 比率不足時，將可能引發系統性危機，影響金融穩定。雖然衡量金融機構健全性之指標甚多，惟 BIS ratio 不失為簡單及重要之指標，金融安全網可依此原則加強相關 BIS 機制之監理及控管。