美國聯邦存款保險公司實施風險費率制度之演進

本公司國關室摘譯

壹、風險費率制度 (Risk-Based Premiums) 之建立
一、初始風險費率制度之設計
二、費率設計過程
三、成果評估
貳、存款保險制度改革
一、向所有要保機構收取保費之權能
二、風險費率制度修正
三、費率設計過程
四、成果評估
參、金融危機時風險費率制度之修正
一、擴大第一風險類別保費費率之幅度設計
二、新增要保機構保費費率調整項目
三、第一風險類別中屬大型要保機構之財務比率
肆、金融危機後改革
一、保費基數修正
二、大型要保機構風險費率定價
三、小型要保機構風險費率定價
伍、結論
附錄 1、大型及高度複雜要保機構計分卡之衡量
附錄 2、FDIC 存款保險費計算基礎及費率演進表

本文取材自 FDIC 員工研究報告 (Staff Study)，摘譯內容如與原文有歧義之處，概以原文為準，原文資料網址連結如下：https://www.fdic.gov/bank/analytical/cfr/staff-studies/2020-01.pdf

壹、風險費率制度 (Risk-Based Premiums) 之建立

美國聯邦存款保險公司 (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) 於 1933 年成立之時，依法律規定，存款保險費收取須採行一致性之單一費率 (flat rate) 制度，最初設定費率為萬分之 8.3 (8.3 basis points)。1980 年代，美國銀行業與儲貸業倒閉風潮導致存款保險基金餘額下降，使得美國國會於 1989 年推行相關改革（註 1），包含提高存款保險費率 (assessment rates)，改善存款保險基金管理及問題金融機構清理等。法律亦訂定存保基金目標比率 (或稱最低存款保險準備率，reserve ratio) 為 1.25%，即存保基金目標值須達預估保額內存款 (estimated insured deposits) 之 1.25%，並訂有提高存保費率之時程，以達成前述目標。

1989 年改革法案亦要求 FDIC 研議差別 (風險) 費率制度之建立。1980 年代，監理機關、銀行業及國會針對存款保險制度之改革進行政策辯論，特別是關於風險費率保費收取之優缺點。1990 年 12 月，FDIC 發布相關研究，建議賦予 FDIC 採行風險費率保費收取之權限，以降低交叉補貼 (cross-subsidization)（註 2）效果，並提供銀行控制風險承擔之誘因。1991 年，國會通過聯邦存款保險公司改進法案 (Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, FDICIA)，首度規定 FDIC 應依要保機構對存款保險基金暴險程度採行風險費率相關監理機制，要求 FDIC 須衡量要保機構持有不同資產負債類別與集中度所產生之風險，以及存保基金承受相關風險而損失之可能金額等。

一、 初始風險費率制度之設計

FDIC 於 1993 年起改採風險費率制度，並期該制度能符合下列政策目標：(1) 公平且易於瞭解；(2) 不會對體質較弱之要保機構產生過度負擔；(3) 確保足夠收入以挹注存保基金；(4) 強化要保機構維持安全與健全之財務誘因。由於單一費率制度可能使要保機構所產生之額外風險，最終由其他要保機構承擔，新的風險費率制度設計則藉由降低道德風險，促進金融市場安全與健全性。

在初始風險費率制度下，要保機構之存保費率主要依據下列 2 項要素進行風險衡量：

(一)資本等級 (capital levels)

本項衡量將要保機構區分為 3 個等級：資本良好 (well capitalized)、資本適足 (adequately capitalized)、資本不足 (less than adequately capitalized)。分類依據係依美國聯邦銀行監理機關施行之立即糾正措施 (Prompt Corrective Action, PCA) 中資本適足率相關衡量標準。

1. 資本良好：總風險性資本比率 (total risk-based capital ratio) 達 10% 以上，第一類風險性資本比率 (Tier 1 risk-based capital ratio) 大於或等於 6%，且槓桿比率 (leverage Ratio) 大於或等於 5%。
2. 資本適足：總風險性資本比率達 8% 以上，第一類風險性資本比率大於或等於 4%，且槓桿比率大於或等於 4%。
3. 資本不足：未達上列 2 類標準者。

FDIC 將新設立要保機構列為資本良好等級，作為首次半年期間保費收取之衡量依據。

(二)監理評等 (supervisory ratings)

本項衡量將上述 3 個資本等級之各要保機構，再依 3 個監理評等區分：A 級 (體質健全，healthy)、B 級 (監理干預，supervisory concern)、C 級 (重大監理干預，substantial supervisory concern)。分類依據除了由 FDIC 參照美國聯邦監理機關或各州監理機關 (倘要保機構屬州特許銀行) 之 CAMELS 評等（註 3），亦依據要保機構申報報表 (Call Reports) 之資料、對存保基金之風險等因素予以衡量。由於監理評等是參照各權責機關機密之監理評估，爰本項衡量受資訊揭露之限制。

綜上，FDIC 初始風險費率設計劃分為 3 x 3 之九宮格矩陣如下表 1，以計算要保機構之保費，其中保費費率最低為萬分之 23，最高為萬分之 31。

表 1　1993-1995 年之存款保險費率表

資本等級	監理評等		
	A 級：體質健全 CAMELS 1 或 2	B 級：監理干預 CAMELS 3	C 級：重大監理干預 CAMELS 4 或 5
資本良好	萬分之 23	萬分之 26	萬分之 29
資本適足	萬分之 26	萬分之 29	萬分之 30
資本不足	萬分之 29	萬分之 30	萬分之 31

FDIC 限縮初始風險費率 5 種不同費率的級距係反映下列考量因素：

(一)歷經 1980 年代至 1990 年代初銀行與儲貸機構大規模倒閉風潮，存保基金須有充足之收入挹注，以達成 1.25% 之法定存保基金目標比率，另由於多數要保機構係屬資本良好等級且體質健全，適用最低風險類別，因此最低保費費率設定，必須遠高於存保基金已達成 (或超過) 法定目標之費率。

(二)倘將存保基金資本重建之負擔，多加諸於屬風險較高類別之要保機構，使原本體質較弱之要保機構可能產生倒閉及經營困難之風險。FDIC 作為公營機構且為金融機構唯一之存款保險機構，收取較高保費有其困難且可能適得其反。

(三)由於各費率類別間之費率差異，可能小於各類別反映對存保基金預期損失之差異，最高與最低費率之間距限縮，代表費率無法完全反映風險差異。

(四)為維持基金適足收入，倘 FDIC 對於體質較弱之要保機構短收保費，則必須對體質較好之要保機構超收保費。

然而，就 FDIC 看來，初始風險費率間距限縮設計為初步合理方案，除可降低原本單一費率制度所產生交叉補貼風險，亦可提升體質較弱之要保機構維持安全性與健全性之誘因。

要保機構繳付之保費計算，即由上述存款保險費率乘上平均保費基數 (average assessment base)。FDICIA 法案並未明定保費基數之衡量方式，即賦予 FDIC 設計新的風險費率制度之裁量權。在 FDICIA 法案通過之前，保費基數係依據要保機

構之國內存款總額及相關調整；當採行風險定價時，FDIC 仍選擇維持原有保費基數之衡量方式。

二、 費率設計過程

FDIC 在實施初始風險費率制度時曾考慮許多其他方案，包含保費費率之風險衡量標準、區分大型與小型要保機構之保費費率、將最小風險 (minimal-risk) 要保機構之費率類別獨立、擴充 3 x 3 之九宮格矩陣費率設計等。FDIC 在法規制定過程中亦針對上述議題進行公開諮詢。

(一)保費費率之風險衡量標準

FDIC 曾考量是否採用單一客觀要素，而非採綜合要素衡量。公開諮詢的意見不一，多數意見支持使用綜合要素，有些則認為監理評等衡量僅限於受監理干預之要保機構。FDIC 認為使用監理評等衡量，比起單獨評估要保機構公開之財務報表數據，更可作為決定對存保基金風險影響之合理依據。此外，透過持續監控等監理過程，包含與要保機構各種正式或非正式形式之聯繫，比起財務報表可以提供更多要保機構暴險相關資訊，爰監理評等要素於風險費率制度中扮演重要之角色，並可使風險定價更加精確。

然而，FDIC 不願僅依據監理評等作為風險費率之單一衡量要素，希望藉由量化且定義明確之指標，使風險費率制度可提供體質較弱之要保機構，作為改善其財務狀況之直接財務獎勵。將要保機構於申報報表及儲貸機構財務報表 (Thrift Financial Reports) 申報之資本比率做為衡量保費依據之一係提供相當客觀之方式，並且與 PCA 標準分類方式一致。

藉由改善資本比率，體質較弱之要保機構可減少保費繳付。擁有較高之資本，則可提升金融機構承受虧損能力，在穩健經營中提高業主權益，並且降低要保機構倒閉發生機率，避免造成存保基金損失。因此，FDIC 決定將資本比率與監理評等作為風險費率評估之依據。

(二)區分大型與小型要保機構之保費費率

FDIC 另外一個考量是在 FDICIA 法案授權下，是否針對大型與小型要

保機構建立不同的費率制度。然而，FDIC 當時並不希望因規模不同，對具有相同資本比率且相同監理評等的要保機構有不同的衡量方式。多數公眾意見亦同意 FDIC 之觀點，因此，FDIC 選擇不依據要保機構總資產規模來制定保險費率。

(三)最小風險 (minimal-risk) 要保機構獨立之費率類別

FDIC 預期多數要保機構被歸類為最低保費費率類別，即資本良好且屬 CAMELS 評等之第 1 或 2 類，使得初始費率設計可能無法提供要保機構充分誘因，促其更加審慎評估風險之承擔，並強化安全性與健全性。因此，FDIC 公開諮詢是否須將最小風險要保機構之費率與最低保費費率類別切割，並進一步差異化風險。在法規制定過程中，FDIC 計收到 108 個相關意見，大多數同意增加最小風險要保機構之費率類別可強化新費率制度之誘因設計，然而，對於如何定義最小風險之標準則無共識。此外，FDIC 指出，為維持基金適足收入，倘最小風險要保機構繳付較低之保費，則必須提高其他要保機構之保費，在風險費率間距限縮設計下，對於其他體質較弱之要保機構將產生過度負面影響。基於上述因素，FDIC 選擇不採用最小風險要保機構之費率類別。

(四)擴充 3 x 3 之九宮格矩陣費率設計

FDIC 亦向公眾諮詢是否擴充費率矩陣，包含增加更多資本等級與監理評等。大多數建議維持原有 3 x 3 之九宮格矩陣，僅有極少數提出不同的費率矩陣設計，FDIC 董事會則與大多數建議一致，同意維持初始風險費率制度設計。

(五)保費基數擴大或限縮

倘發生需收取緊急特別保費 (emergency special assessment) 之情況，依法 FDIC 可採不同保費基數計算方式，如平均合併資產總額 (average consolidated total assets) 扣除平均有形淨值 (average tangible equity) 及次順位債 (subordinated debt)，為重建存保基金，FDIC 於 2009 年曾經使用類似上述計算方式收取一次性之特別保費。然而，FDIC 認為改變初始風險

費率制度之保費基數計算方式，會造成各要保機構實質保費負擔之重新分配，並且影響風險費率制度施行。因此 FDIC 認為本項議題需進一步研析，爰未提議修改保費基數計算方式。

三、成果評估

新的風險費率制度將要保機構保費費率與其對於存保基金之風險相互連結，比起原本舊的單一費率制度而言邁出了重要一步。在新費率制度施行幾年後，FDIC 將各費率類別中要保機構 (不含儲貸機構) 之倒閉發生頻率進行分析，其倒閉率計算方式為，以季為單位，各費率類別之要保機構於未來 5 年內，倒閉機構數量占該費率類別要保機構總數之百分比。1985-2000 年各費率類別之倒閉率如下表 2(已整合所有季度)，其中顯示較高風險費率類別之倒閉率比較低風險費率類別的高。

表 2　1985-2000 年各費率類別之倒閉率

資本等級	監理評等		
	A 級：體質健全 CAMELS 1 或 2	B 級：監理干預 CAMELS 3	C 級：重大監理干預 CAMELS 4 或 5
資本良好	0.77%	2.67%	6.78%
資本適足	2.03%	5.51%	14.43%
資本不足	2.30%	7.10%	28.84%

儘管如此，1980 年代末至 1990 年代初金融危機後，由於存保基金亟需重建，在最低風險費率類別設定高費率，且風險費率間距限縮設計下，初始風險費率制度並未反映上述各類別要保機構倒閉率之差異程度。此外，多數要保機構被歸類為最低保費費率類別，使得該類別中亦無法反映個別風險差異。

此外，依據 1996 年存款保險基金法 (Deposit Insurance Funds Act, DIFA) 規定，在法定存保基金目標比率達 1.25% 之後，FDIC 禁止向資本良好且監理評等高之要保機構收取保費，爰在達成存保基金目標比率後，FDIC 將風險最高要保機構

類別之費率由萬分之 31 調降至萬分之 27，風險最低要保機構類別之費率則由萬分之 27 調降至 0 (詳下表 3)。

表 3　存保基金目標比率達 1.25% 後之存款保險費率表（1996-2006 年）

資本等級	監理評等		
	A 級：體質健全 CAMELS 1 或 2	B 級：監理干預 CAMELS 3	C 級：重大監理干預 CAMELS 4 或 5
資本良好	萬分之 0	萬分之 3	萬分之 17
資本適足	萬分之 3	萬分之 10	萬分之 24
資本不足	萬分之 10	萬分之 24	萬分之 27

儘管基本風險衡量標準維持不變，多數屬最低費率類別之要保機構於 1996-2006 年間並未繳付保險費，前述 DIFA 之規定嚴重限制風險費率制度中差異化風險之功能，以及提供要保機構審慎評估風險承擔之誘因。直到 2006 年初之存款保險制度改革，最終重新賦予 FDIC 實施更有效率之風險費率保費制度之權能 (ability)。

貳、存款保險制度改革

1990 年代後期，FDIC 針對存款保險制度展開全面性檢視，由於幾乎所有要保機構於這段期間皆屬資本良好且監理評等高之費率類別，加上保險費收取相關法定約束，限制風險費率制度差異化風險之功能，最低費率類別中風險較高要保機構因而受惠，新設立銀行與快速成長銀行之存款保障亦受益。最終風險費率制度無法提供要保機構審慎控制風險承擔之誘因。2000 年 8 月，FDIC 發布諮詢文件 (options paper)，摘述存保制度既有相關分析，並公開諮詢。該文件針對風險費率保費收取與存保基金管理提供許多改革方案，為之後修訂風險費率制度提供理論基礎。

2001 年，FDIC 正式發布聯邦存款保險制度改革之建議報告，其中 FDIC 建議，無論存保基金之規模大小，可以向所有要保機構收取風險費率保費，進而藉由減

輕高、低風險銀行間與新、舊銀行間之交叉補貼，以降低潛在道德風險，並提高公平性。在國會聽證會期間，FDIC 董事長 Donald Powell 針對超過 1,100 家新設立銀行 (計有 2,620 億美元存款享有存款保險保障) 卻未繳付任何保險費表示，當時舊有且發展趨緩要保機構之保費收取，事實上正補貼新設立且快速成長要保機構之存款保障。FDIC 董事長亦指出，FDIC 風險費率定價之政策目標係在統計分析與專業判斷下，促使保費收取公平、透明。

最終，在經過多次法案草擬修改後，國會於 2006 年 2 月通過聯邦存款保險改革法案 (Federal Deposit Insurance Reform Act of 2005, FDIRA)。FDIRA 賦予 FDIC 得向所有要保機構收取保費之權能，並促使 FDIC 施行更多改革措施。FDIC 將原有 3 x 3 之九宮格矩陣費率設計合併為 4 個費率類別，以及區分大型與小型要保機構之風險費率定價模式，並且修正原本要保機構屬最低費率類別之差異化風險衡量，與新設立要保機構之保費衡量。

一、向所有要保機構收取保費之權能

FDIC 強烈主張無論要保機構體質或存保基金之規模大小，應有可向所有要保機構收取保費之權能。由於先前 FDIC 被限制向多數要保機構收取保費，使得風險費率制度無法有效遏止道德風險。2001 年 FDIC 建議報告亦指出，缺乏風險費率定價可能會鼓勵要保機構怠於審慎評估風險承擔，爰應該廢除相關法規限制。此外，要保機構中 95% 未繳付任何保費者皆為新設立機構，其存款保障係受益於其他要保機構先前繳付之保費。

2006 年 FDIRA 法案終結當法定存保基金目標比率達 1.25%，禁止向體質健全要保機構收取保費之限制，並且賦予 FDIC 改革風險費率定價政策之施行空間。FDIC 指出，新的風險費率制度將提供要保機構誘因完善風險控管。FDIRA 法案亦授權 FDIC 給予要保機構之保險費扣抵 (one-time assessment credit)，以認可過去 (包含 1990 年代初期) 要保機構繳付之保費對於存保基金之挹注貢獻，該總扣抵金額估計近 47 億美元。

二、風險費率制度修正

在 FDIRA 法案充分授權下，FDIC 修正原有風險費率制度，以改善制度中差異化風險之功能、限制風險較高要保機構之補貼效果，並使保險費收取能更反映風險。FDIC 參考要保機構倒閉率後 (詳表 2)，將原有 3 x 3 之九宮格矩陣費率設計合併為 4 個費率類別 (詳下表 4)：

(一)第一風險類別 (Risk Category I)：風險最低之要保機構，屬 CAMELS 1 或 2 且資本良好等級。

(二)第二類風險類別 (Risk Category II)：要保機構屬 CAMELS 1 或 2 或 3，並且非屬第一風險類別及資本不足等級。

(三)第三類風險類別 (Risk Category III)：要保機構屬 CAMELS 1 或 2 或 3 且資本不足等級；或要保機構屬 CAMELS 4 或 5，並且非屬資本不足等級。

(四)第四類風險類別 (Risk Category IV)：風險最高之要保機構，屬 CAMELS 4 或 5 且資本不足等級。

表 4　2007-2008 年之存款保險費率表

<table>
<tr><th rowspan="2">資本等級</th><th colspan="3">監理評等</th></tr>
<tr><th>A 級
CAMELS 1 或 2</th><th>B 級
CAMELS 3</th><th>C 級
CAMELS 4 或 5</th></tr>
<tr><td>資本良好</td><td>第一風險類別：
萬分之 5 至 7</td><td rowspan="2" colspan="2">第三風險類別：
萬分之 28</td></tr>
<tr><td>資本適足</td><td colspan="2">第二風險類別：
萬分之 10</td></tr>
<tr><td>資本不足</td><td colspan="2">第三風險類別：
萬分之 28</td><td>第四風險類別：
萬分之 43</td></tr>
</table>

第二到四風險類別之要保機構採單一基本費率定價，屬該等類別之要保機構相對較少，並且受金融檢查的頻率較高。FDIC 認為監理評等與資本等級提供衡

量要保機構倒閉風險之良好依據，然而，在風險費率制度中設定保險費率時，試圖估算最高風險銀行之精算公平保費 (actuarially fair premium)，將導致其保費費率過高，進而意外造成體質較弱要保機構倒閉的後果，爰第二到四風險類別之保費費率設定，遠低於該等類別要保機構過去倒閉所反映之成本。

多數要保機構皆屬資本及監理評等良好之第一風險類別，為避免屬該類別之要保機構因適用相同保費費率而喪失差異化風險之功能，FDIC 將第一風險類別之費率保有萬分之 2 的調整幅度，以降低該類別中風險高與風險低之銀行的交叉補貼效果。第一風險類別之要保機構依據其風險特性，以萬分之 5 到 7 的費率計算保險費，其中萬分之 2 的調整幅度，FDIC 試圖在限縮或擴大設計中取得平衡，倘採限縮幅度設計，同一類別之要保機構相對風險差異性不大，費率評估較具可測性 (predictable)；倘採擴大幅度設計，雖可提升差異化風險功能，但可能造成費率評估高於或低於許多要保機構之實際風險。

此外，自 1991 年開始研議風險費率制度以來，FDIC 首度嘗試區分大型與小型要保機構之費率定價模式。為將屬第一風險類別多數要保機構之風險差異化，FDIC 將總資產不超過 100 億美元者區分為小型要保機構，大於 100 億美元者為大型要保機構，並且分別決定各自保險費費率。分別定價設計促使 FDIC 可依據市場數據針對大型要保機構進行風險定價。與小型要保機構相比，大型要保機構通常具有更複雜風險概況 (risk profiles)，並涉及更多財務及市場資訊。

(一)第一風險類別中屬小型要保機構之風險定價

小型要保機構主要依據監理評等與財務比率進行定價。FDIC 採用加權平均 CAMELS 評等，其中各項組成要素之不同加權權數，代表 FDIC 對於不同要素於區分要保機構風險差異之相對重要性。另外 FDIC 亦使用財務比率做為輔助，基於財務比率申報基礎與頻率具一致性，並可提供最新相關資訊。經過一連串模型測試（註 4），FDIC 最終選擇下列各項財務比率：第一類槓桿比率、逾期 30-89 天之貸款占資產總額比率、不良資產占資產總額比率、轉銷呆帳淨額占資產總額比率、稅前淨利占風險性資產比率。

(二)第一風險類別中屬大型要保機構之風險定價

大型要保機構主要依據加權平均 CAMELS 評等與長期債務發行者信

用評等 (long-term debt issuer ratings) 進行定價，倘大型要保機構無長期債務發行者信用評等，則改採與小型要保機構一致的財務比率衡量。另 FDIC 可在諮詢負責監理要保機構之主要聯邦監理機關後，依據額外的風險資訊，例如市場數據、財務績效、壓力測試等，調整大型要保機構之保費費率，該調整幅度限制為萬分之 0.5。

最後，2006 年改革中 FDIC 亦修正新設立要保機構之保費費率定價。當 1993 年初始差別費率制度實施時，新設立要保機構被認為對存保基金之暴險較小，因而被列為資本良好等級，作為首期收取保費之衡量依據。2006 年修正後之風險費率制度，新設立要保機構 (即設立未滿五年) 於第一風險類別中適用該類別之最高費率，除因新設立要保機構之倒閉率高於既有要保機構，其目的在於抑制新加入存款保險但未繳付相對應風險保費機構之道德風險。

三、 費率設計過程

當 FDIC 於 2006 年修正風險費率制度時，考慮許多其他方案，惟最終未付諸施行。首先，FDIC 曾經考慮不針對新設立且資產快速成長之要保機構收取保險費，因為當時 FDIC 認為 FDIRA 法案授權之保險費扣抵，代表 1996 年施行萬分之 0 費率以前，要保機構繳付之保險費足以支應 1996 年至 2006 年間新設立要保機構之快速成長。另 FDIC 認為銀行快速成長將使其國內存款總額之保費基數擴大，繳付之保險費亦依比例增加。無論存保基金目標比率為何，FDIC 皆可收取到保費。

其次，FDIC 經考量後選擇不將倒閉損失率 (loss given failure) 衡量納入費率設計，儘管聯邦存款保險法 (Federal Deposit Insurance Act, FDI Act) 要求 FDIC 需衡量倒閉損失率，FDIC 則因資料取得受限、損失假設定義不明等因素，無法將其納入保費定價設計。然而，FDIC 針對大型要保機構保費衡量調整時，已將可能損失嚴重程度 (loss severity) 相關指標納入考量。

四、成果評估

2006 年在恢復無論存保基金規模大小，皆可向所有要保機構收取保費之權能下，FDIC 針對風險費率制度進行修正，促使保費制度更加公平，並且降低道德風險。如下表 5 顯示，在 2006 年存款保險制度改革後，較高風險費率類別之倒閉率比較低風險費率類別的高。此外，由於屬第一風險類別之要保機構非採單一基本費率定價，該類別中要保機構將依四分位數排序進行費率分類，其中要保機構費率屬第 1 四分位數者之倒閉率較低，較高費率者之倒閉率則較高。

表 5　2007-2012 年各費率類別之倒閉率

<table>
<tr><th></th><th colspan="3">監理評等</th></tr>
<tr><th>資本等級</th><th>A 級
CAMELS 1 或 2</th><th>B 級
CAMELS 3</th><th>C 級
CAMELS 4 或 5</th></tr>
<tr><td>資本良好</td><td>第一風險類別：
第 1 四分位數：0.51%
第 2 四分位數：0.83%
第 3 四分位數：1.99%
第 4 四分位數：4.57%</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2">第三風險類別：
13.09%</td></tr>
<tr><td>資本適足</td><td colspan="2">第二風險類別：
4.82%</td></tr>
<tr><td>資本不足</td><td colspan="2">第三風險類別：
13.09%</td><td>第四風險類別：
60.60%</td></tr>
</table>

新的第一風險類別 (多數要保機構之類別) 費率評估設計增加風險費率制度之複雜性，但似乎可強化風險費率制度差異化風險之功能。另將財務比率納入風險費率定價，亦可增加費率反映各種情勢變化之能力。為降低風險費率計算複雜性對要保機構之影響，FDIC 於官網上架設線上試算平台供保險費估算使用。

參、金融危機時風險費率制度之修正

2008 年金融危機時銀行發生倒閉不斷，造成存保基金損失，並使存保基金目標比率低於法定目標，FDIC 遂於 2008 年 10 月通過一項恢復計畫 (Restoration Plan)，以改善存保基金損失情況。同時 FDIC 針對風險費率定價提出重大修正建議，以強化風險費率制度歷經金融危機後差異化風險之功能。以下 3 項修正措施，於 2009 年開始施行。

一、 擴大第一風險類別保費費率之幅度設計

FDIC 將屬第一風險類別要保機構之保費費率，由原本萬分之 5 至 7，改為萬分之 12 至 16，其中調整幅度由萬分之 2 擴大至萬分之 4，其目的在於改善費率定價中，衡量要保機構對於存保基金風險影響之準確性，以及降低該類別中風險較低要保機構對於風險較高要保機構之補貼效果。FDIC 自 2007 年首度採取費率調整幅度萬分之 2 的設計，有助於在差異化風險功能與審慎評估費率間取得平衡。風險費率定價係依據倒閉率與損失率之歷史資料作為衡量，將第一風險類別中風險最高與最低要保機構之保費費率幅度擴大至萬分之 4，亦符合歷年倒閉及損失比率之數據變化。

二、 新增要保機構保費費率調整項目

FDIC 針對要保機構保費費率新增 3 項調整項目：無擔保債務 (unsecured debt) 調整、擔保債務 (secured liability) 調整，以及經紀商存款 (brokered deposit) 調整。其目的是將要保機構特定負債納入衡量，如無擔保債務可降低銀行倒閉時存保基金的損失，擔保負債和經紀商存款則會提高銀行倒閉時存保基金的損失，其中經紀商存款調整僅適用於第二到四風險類別費率之要保機構。

(一)無擔保債務調整

要保機構承做長期無擔保債務之業務，可調降保費費率，因當要保機構倒閉時，無擔保債務清償順位次於擔保債務、行政費用債務，以及存款債務 (包含 FDIC 代位求償保額內存款人之債權)，因此長期無擔保債務可提供緩衝，減輕 FDIC 因要保機構倒閉之損失。由於無擔保債務依其順位，

於 FDIC 與非保額內存款人 (uninsured depositors) 前先行承擔銀行倒閉之損失，爰 FDIC 鼓勵要保機構可承作無擔保債務作為其資金來源。本項調整規定長期無擔保債務定義須為距到期日達一年以上之債務，所有要保機構承作之無擔保債務皆可適用最高萬分之五之保費費率減免。

(二)擔保債務調整

擔保債務調整之主要目的在於改善要保機構大量持有擔保債務，進而影響倒閉損失率 (loss given default) 衡量。由於當時保費基數仍依據國內存款總額計算，在費率調整之前，倘資金來源多來自於擔保債務而非保額內存款之要保機構，在相同倒閉風險下，其繳付之保險費比資金來源僅單純來自存款之要保機構低。然而在擔保債務取代無擔保債務下，因擔保債務之清償順位較高，要保機構倒閉時將提高 FDIC 之損失。本項調整規定所有要保機構，倘持有擔保債務與其國內存款總額之比率大於 25%，則將提高保費費率。

(三)經紀商存款調整

經紀商存款調整僅適用於費率屬較高 (第二到第四) 風險類別，並且持有大量經紀商存款之要保機構。本項調整規定要保機構，倘其經紀商存款總額超過其國內存款總額之 10%，則將提高保費費率，調整幅度最高至萬分之 10。另針對第一風險類別之要保機構，FDIC 則將上述相關調整納入整體財務比率衡量。

三、第一風險類別中屬大型要保機構之財務比率

FDIC 於 2009 年修正第一風險類別中屬大型要保機構之費率評估，除了依據原本 CAMELS 評等與長期債務發行者信用評等衡量外，亦將相同於小型要保機構之財務比率衡量標準納入費率評估，其中 FDIC 認為前者兩項標準經常無法完整快速反映大型要保機構經營情況之惡化，爰本次修正預期保費費率不僅可準確反映風險，亦可對於要保機構之風險概況即時反應。

綜上，金融危機時風險費率定價模型之修正，以及整體保費費率因應要保機構倒閉造成預期損失而提高，2009-2011 年之存款保險費率表如下表：

表 6　2009-2011 年之存款保險費率表　　單位：萬分之一

項目	風險類別			
	第一風險類別	第二風險類別	第三風險類別	第四風險類別
起始費率 (Initial Base Assessment Rate, IBAR)	12 至 16	22	32	45
無擔保債務調整 (減項)	-5~0	-5~0	-5~0	-5~0
擔保債務調整	0~8	0~11	0~16	0~22.5
經紀商存款調整	不適用	0~10	0~10	0~10
總費率	7 至 24	17 至 43	27 至 58	40 至 77.5
註：風險類別定義同表 4。				

相關計算方式說明如下：

(一)無擔保債務調整 (減) 項：要保機構持有之長期無擔保債務與其國內存款總額比率，乘上萬分之 40，減免幅度最多不得超過萬分之 5。

(二)擔保債務調整項：要保機構持有之擔保債務與其國內存款總額之比率大於 25%，將增加額外費率，最高至起始費率之 50%。

(三)經紀商存款調整項：要保機構之經紀商存款超過其國內存款總額之 10%，將增加額外費率，最高至萬分之 10。

肆、金融危機後改革

2008 年金融危機及經濟蕭條引發銀行業危機，造成 FDIC 之要保機構大量倒閉或經營不善。2010 年美國國會通過陶德－法蘭克華爾街改革與消費者保護法案 (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, DFA)，提供許多強化存保基金之措施，FDIC 在 DFA 之充分授權下，大幅修正其存保基金管理策略。FDIC 亦大幅修正風險費率制度，首先依據 DFA 法，FDIC 於 2011 年修正保費基

數定義之相關規定，從原本的國內存款總額，擴大為平均合併資產總額扣除平均有形淨值。其次，FDIC 修正大型與小型要保機構之費率定價模式，於 2011 年發布新的計分卡 (scorecards) 法，以評估大型要保機構之風險費率，另於 2016 年修正小型要保機構之費率定價方式，主要係參照金融危機期間與之後，許多小型要保機構發生倒閉之相關資料。金融危機後之費率制度改革，旨在精進費率定價反映要保機構對於存保基金風險之準確性，並且提升要保機構審慎評估風險承擔之誘因。

一、 保費基數修正

DFA 要求 FDIC 修正保費基數相關定義規定，自國內存款 (包含要保及非要保) 總額擴大為平均合併資產總額扣除平均有形淨值，其中為簡化要保機構申報要求，FDIC 使用第一類資本 (Tier 1 capital) 代替有形淨值，並可反映要保機構提供存保基金實質資本緩衝之能力。新的保費基數定義相較於僅依國內存款總額衡量，更能接近要保機構之負債總額。

美國國會希望保費基數修正可使整體存款保險保費負擔多轉移至大型要保機構。大型要保機構之資金來源，比起小型要保機構資金多來自國內存款而言，較為多元。在本項修正之前，總資產超過 100 億美元之要保機構 (佔全體銀行業總資產之 80%) 負擔整體 70% 之存保保費，修正後則提升至 80% 左右。

此外，保費基數修正亦提供大型要保機構改變資金來源組成之誘因。由於保費基數不再依國內存款總額計算，銀行無法仰賴國內存款以外之資金來源，規避 FDIC 之保險費收取。依據國際清算銀行 (Bank of International Settlements, BIS) 研究調查指出，在保費基數修正之後，美國銀行 (特別是大型銀行) 降低其波動性較高之批發性融資 (wholesale funding) 來源，並且選擇較穩定之國內存款，美國境內之外國銀行分行則因不受保費基數修正影響而改變其資金來源組成。

二、 大型要保機構風險費率定價

FDIC 於 2011 年針對大型要保機構費率定價進行修正，主要政策目標有下列三項：(1) 藉由風險定價降低順景氣循環 (procyclicality) 之負面影響，避免損失產

生；(2) 依據銀行面臨景氣壓力時表現，於景氣好時有效進行差異化風險；(3) 將大型要保機構倒閉時可能產生之潛在損失明確地計入 FDIC 損失。為達成上述目標，FDIC 取消原本之風險類別分類，使用計分卡法來衡量大型要保機構之保費費率，並進一步區分「大型金融機構計分卡法」與「高度複雜機構計分卡法」(詳附錄 1)，其中高度複雜機構係：(1) 要保機構之總資產連續四季達 500 億美元以上，或是該機構由總資產連續四季達 5,000 億美元以上之美國控股公司所持有；(2) 信託資產達 5,000 億美元以上且總資產連續四季達 100 億美元以上之轉交銀行 (註 5) (processing bank) 或信託公司。

計分卡法衡量方式結合監理評等與相關財務指標預測，主要包含下列兩項：

(一)績效得分 (performance score)：衡量要保機構之財務績效及要保機構承受壓力之能力。

(二)損失嚴重程度得分 (loss severity score)：估計要保機構倘發生倒閉時 FDIC 之潛在損失。

將績效得分與損失嚴重程度得分整合計算出總得分後，即可套用轉換公式產生要保機構之起始費率。另 FDIC 對於未能納入總得分計算之定量或定性風險指標，保有得調整費率之有限裁量權。

此外，計分卡法中之財務指標篩選，係採用統計迴歸模型 (3 年期間) 進行分析，並依據 FDIC 過去經驗與評鑑，針對截至 2009 年底，大型要保機構之相對風險 (relative risk) 進行衡量。前述模型及財務指標，可使 FDIC 在要保機構發生損失前，對於可能產生之風險已有事前之預測，並且降低順景氣循環之負面影響。由於要保機構長期風險暴險較高，須繳付較高之保險費，要保機構因而避免於景氣良好時承擔過度之風險。

本次風險費率定價之修正亦將大型要保機構倒閉時可能產生之潛在損失加以明確衡量。先前風險費率制度已將要保機構特定負債 (如擔保債務、長期無擔保債務等) 列為倒閉時可能造成損失之衡量，新的計分卡法則同時考慮大型要保機構資產與負債損失嚴重程度之影響，以及發生倒閉前資產負債表之變化，其中損失嚴重程度影響係衡量要保機構倒閉時潛在損失，對於存保基金可能產生之風險大小。

三、 小型要保機構風險費率定價

FDIC 於 2016 年修正小型要保機構 (不包含五年內新設立金融機構) 風險費率定價設計，以更精確反映小型機構對於存保基金產生之風險，並且在發生損失前，對於可能產生之風險進行事前預測。費率定價修正之目的在於降低交叉補貼效果，以及確保風險較高之要保機構繳付更多之保費。本項措施自 2016 年第三季開始施行。

由於過去金融危機累積許多倒閉銀行案例資料，FDIC 可依據相關資料修正風險定價迴歸模型，以直接估計銀行倒閉率。該模型係採用之前第一風險類別中屬小型要保機構之風險定價模型，其中假設小型要保機構之監理評等於未來一年發生評等惡化 (downgraded)，作為銀行倒閉率之替代衡量，並對可能產生之風險進行事前預測衡量。新的小型要保機構費率定價亦取消風險類別分類，直接使用模型中各項財務比率計算所有小型要保機構之保費費率，其衡量方式及財務比率項目與先前大致相同。最後，為了避免模型計算之費率，無法有效反映要保機構之風險，FDIC 依據 CAMELS 評等類別，設定各該評等中要保機構之費率上下限。

綜上，自 2016 年起小型與大型 (及高度複雜) 要保機構之存款保險費率表如下表：

表 7　自 2016 年起之存款保險費率表　　單位：萬分之一

項目	小型要保機構 (非新設立)			大型及高度複雜要保機構
	CAMELS 評等			
	1 或 2	3	4 或 5	
起始費率	3 至 16	6 至 30	16 至 30	3 至 30
無擔保債務調整 (減項)	-5~0	-5~0	-5~0	-5~0
經紀商存款調整	不適用	不適用	不適用	0~10
總費率	1.5 至 16	3 至 30	11 至 30	1.5 至 40
註：無擔保減項不超過萬分之 5 或起始費率的 50%。				

伍、結論

FDIC 風險費率制度自 1993 年首度實施以來已有相當大之演進。FDIC 依法被要求須依據風險費率定價收取存款保險保費，歷年來各次費率定價修正，其目標皆為改善風險費率制度，促使保費收取更具公平性且準確性。風險費率制度降低較低風險要保機構對於較高風險要保機構之補貼，並且提供要保機構監控及降低風險之誘因，以降低存保基金潛在損失。自初始風險費率制度以來，美國已歷經 2 次金融危機，FDIC 因此汲取超過 25 年之經驗。另隨著法定授權之改變，FDIC 對於存保基金管理與實施風險費率制度亦更具彈性。

由於首度採行風險費率，以及後續相關法律規定限制其差異化風險之功能，初始風險費率制度設計可以說相當簡易。隨著風險費率定價逐漸演進，如區分大型與小型要保機構之定價模型、納入許多財務風險指標衡量，以及相關費率項目調整，風險費率制度設計變得更為複雜。對於 FDIC 而言，費率設計更可有效差異化風險，納入統計分析模型則使目前風險費率定價更為準確，並對較高風險概況之要保機構收取合適之較高保費。

隨著銀行業不斷演進，FDIC 持續對於要保機構監控及衡量其風險，並且可能進一步修正風險費率定價。未來 FDIC 風險費率制度，將持續改善費率制度中差異化風險之功能，以因應銀行業之產業變化。

附錄 1　大型及高度複雜要保機構計分卡之衡量

大型金融機構計分卡法：

計分卡指標與項目	指標權重	項目權重
P. 績效得分 (performance score) 項目		
P.1 加權平均 CAMELS 評等	100%	30%
P.2 資產承受壓力之能力： 第一類槓桿比率 集中度指標 核心收益 / 平均季末資產總額 信用品質指標	 10% 35% 20% 35%	50%
P.3 資金來源承受壓力之能力： 核心存款 / 負債總額 資產負債表之流動性比率	 60% 40%	20%
L. 損失嚴重程度得分 (loss severity score) 項目		
L.1 損失嚴重程度指標		100%

高度複雜機構計分卡法：

計分卡指標與項目	指標權重	項目權重
P. 績效得分 (performance score) 項目		
P.1 加權平均 CAMELS 評等	100%	30%
P.2 資產承受壓力之能力： 第一類槓桿比率 集中度指標 核心收益 / 平均季末資產總額 信用品質指標	 10% 35% 20% 35%	50%

計分卡指標與項目	指標權重	項目權重
P.3 資金來源承受壓力之能力： 核心存款 / 負債總額 資產負債表之流動性比率 平均短期資金來源 / 平均資產總額	 50% 30% 20%	20%
L. 損失嚴重程度得分 (loss severity score) 項目		
L.1 損失嚴重程度指標		100%

附錄 2　FDIC 存款保險費計算基礎及費率演進表

<table>
<tr><th>項目
時間</th><th>單一或風險差別費率</th><th>保險費計算基礎</th><th>保 險 費 年 率</th></tr>
<tr><td>1993 年以前</td><td>單一費率</td><td>國內存款總額</td><td>萬分之 8.3</td></tr>
<tr><td>1993-1995 年</td><td>風險差別費率</td><td>國內存款總額</td><td>
<table>
<tr><th rowspan="2">資本等級</th><th colspan="3">監理評等</th></tr>
<tr><th>A 級：
體質健全
CAMELS 1 或 2</th><th>B 級：
監理干預
CAMELS 3</th><th>C 級：
重大監理干預
CAMELS 4 或 5</th></tr>
<tr><td>資本良好</td><td>萬分之 23</td><td>萬分之 26</td><td>萬分之 29</td></tr>
<tr><td>資本適足</td><td>萬分之 26</td><td>萬分之 29</td><td>萬分之 30</td></tr>
<tr><td>資本不足</td><td>萬分之 29</td><td>萬分之 30</td><td>萬分之 31</td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

<table>
<tr><th>項目
時間</th><th>單一或風險差別費率</th><th>保險費計算基礎</th><th>保險費年率</th></tr>
<tr><td>1996-2006年</td><td>風險差別費率</td><td>國內存款總額</td><td>
<table>
<tr><th rowspan="2">資本等級</th><th colspan="3">監理評等</th></tr>
<tr><th>A 級：
體質健全
CAMELS 1 或 2</th><th>B 級：
監理干預
CAMELS 3</th><th>C 級：
重大監理干預
CAMELS 4 或 5</th></tr>
<tr><td>資本良好</td><td>萬分之 0</td><td>萬分之 3</td><td>萬分之 17</td></tr>
<tr><td>資本適足</td><td>萬分之 3</td><td>萬分之 10</td><td>萬分之 24</td></tr>
<tr><td>資本不足</td><td>萬分之 10</td><td>萬分之 24</td><td>萬分之 27</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>2007-2008年</td><td>風險差別費率</td><td>國內存款總額</td><td>
<table>
<tr><th rowspan="2">資本等級</th><th colspan="3">監理評等</th></tr>
<tr><th>A 級：
CAMELS 1 或 2</th><th>B 級：
CAMELS 3</th><th>C 級：
CAMELS 4 或 5</th></tr>
<tr><td>資本良好</td><td>第一風險類別：
萬分之 5 至 7</td><td rowspan="2">第二風險類別：
萬分之 10</td><td rowspan="2">第三風險類別：
萬分之 28</td></tr>
<tr><td>資本適足</td></tr>
<tr><td>資本不足</td><td>第三風險類別：
萬分之 28</td><td>第四風險類別：
萬分之 43</td></tr>
<tr><td colspan="4">註：第一風險類別區分大型 (總資產大於 100 億美元) 與小型 (總資產不超過 100 億美元) 要保機構</td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

<table>
<tr><th>項目
時間</th><th>單一或風險差別費率</th><th>保險費計算基礎</th><th>保險費年率</th></tr>
<tr><td>2009-2011年</td><td>風險差別費率</td><td>國內存款總額</td><td>
<table>
<tr><th rowspan="2">項目</th><th colspan="4">風險類別</th></tr>
<tr><th>第一風險類別</th><th>第二風險類別</th><th>第三風險類別</th><th>第四風險類別</th></tr>
<tr><td>起始費率</td><td>萬分之12至16</td><td>萬分之22</td><td>萬分之32</td><td>萬分之45</td></tr>
<tr><td>無擔保債務調整(減項)</td><td>-5~0</td><td>-5~0</td><td>-5~0</td><td>-5~0</td></tr>
<tr><td>擔保債務調整</td><td>0~8</td><td>0~11</td><td>0~16</td><td>0~22.5</td></tr>
<tr><td>經紀商存款調整</td><td>不適用</td><td>0~10</td><td>0~10</td><td>0~10</td></tr>
<tr><td>總費率</td><td>萬分之7至24</td><td>萬分之17至43</td><td>萬分之27至58</td><td>萬分之40至77.5</td></tr>
<tr><td colspan="5">註：風險類別定義同上列，調整項單位為0.01%。</td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

<table>
<tr><th>項目
時間</th><th>單一或風險差別費率</th><th>保險費計算基礎</th><th>保險費年率</th></tr>
<tr><td>2011 年至今 (2016 年完成修正)</td><td>風險差別費率</td><td>平均合併資產總額扣除平均有形淨值</td><td>自 2016 年起：
<table>
<tr><th rowspan="3">項目</th><th colspan="3">小型要保機構
(非新設立)</th><th rowspan="3">大型及高度複雜要保機構</th></tr>
<tr><th colspan="3">CAMELS 評等</th></tr>
<tr><th>1 或 2</th><th>3</th><th>4 或 5</th></tr>
<tr><td>起始費率</td><td>萬分之 3 至 16</td><td>萬分之 6 至 30</td><td>萬分之 16 至 30</td><td>萬分之 3 至 30</td></tr>
<tr><td>無擔保債務調整 (減項)</td><td>-5~0</td><td>-5~0</td><td>-5~0</td><td>-5~0</td></tr>
<tr><td>經紀商存款調整</td><td>不適用</td><td>不適用</td><td>不適用</td><td>0~10</td></tr>
<tr><td>總費率</td><td>萬分之 1.5 至 16</td><td>萬分之 3 至 30</td><td>萬分之 11 至 30</td><td>萬分之 1.5 至 40</td></tr>
<tr><td colspan="5">註：調整項單位為 0.01%。無擔保減項不超過萬分之 5 或起始費率的 50%。</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

註釋

註 1： 通過「金融機構改革、復甦與強制法案」(The Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989, FIRREA)。

註 2： 即低風險要保機構繳交的保費承擔高風險要保機構對存保基金之暴險。

註 3： CAMELS 評等係金融監理機關對銀行依資本適足性 (C)、資產品質 (A)、管理能力 (M)、獲利能力 (E)、流動性 (L)、及市場風險敏感性 (S) 等 6 個要素進行評估之評等系統，最終結果將產生 5 個級別，評等 1 (CAMELS1) 為最優。

註 4： FDIC 使用統計迴歸模型預測小型要保機構未來一年內 CAMELS 評等惡化之機率，並將模型中之估計係數 (estimated coefficients) 作為各項財務比率之價格乘數 (pricing multipliers)，經計算後即可得出保費費率。

註 5： 當信用狀之指定押匯銀行非為受益人之往來銀行或其他緣故，受益人透過其往來銀行辦理押匯，再由往來銀行將單據轉交予信用狀指定之押匯銀行。此時受益人之往來銀行稱為轉交銀行。