國際存款保險機構協會（IADI）存款人債權優先及其存款保險意涵

(Depositor Preference and Implications for Deposit Insurance)

本公司國關室摘譯

壹、前言
貳、存款人債權優先制度之類型及其意涵
　一、保額內存款人債權優先（Insured depositor preference）
　二、一般存款人債權優先（General depositor preference）
　三、分層存款人債權優先（Tiered depositor preference）
參、存款人債權優先制度之優點與挑戰
　一、存款人債權優先之優點
　二、存款人債權優先制度所面臨之挑戰
肆、存款保險機構相關議題
　一、存款人債權優先無法取代存款保險保障
　二、存款人債權優先的類型可影響存款保險機構用於賠付以外之資源，即最小成本原則（Least Cost Criterion）
　三、一般存款人債權優先有助於退場銀行之處理，特別是選定P&A 交易作為處理策略
　四、存款人債權優先制度的類型對存款保險具訂價意涵
　五、跨境因素之考量
伍、結論
陸、未來研究方向
附錄：IADI 會員國採行存款人債權優先制度彙整表

本文中譯內容如與原文有歧義之處，概以原文為準。原文網址連結如下：https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Other%20Deposit%20Insurance%20Research%20and%20Policy%20Papers/IADI%20-%20RU%20Depositor%20Preference%20Briefing%20Note%2028%20October%202020%20version%20for%20Members.pdf

壹、前言

2007 至 2008 年爆發全球金融危機後，在國際監理改革氛圍下，因債權順位影響權益相關者間之損失分配，「存款人債權優先（Depositor Preference）」制度重獲重視。基於存款保險機構肩負保障保額內存款人（insured depositors）責任及降低倒閉銀行退場處理成本之需，本議題之重要性不容小覷，尤其是債權人債權受償順位（creditor hierarchy）及存款人優先待遇（preferential treatment）等相關規定，將影響存款保險機構於倒閉銀行資產回收（recoveries）的程度，以及對保額外存款人（uninsured depositors）與其他無擔保債權人等之整體保護程度。

本簡要報告探討不同類型之存款人債權優先制度、存款人債權優先制度之優缺點，以及與存款保險機構相關議題。

貳、存款人債權優先制度之類型及其意涵

存款人債權優先[註 1]係存款人在倒閉銀行資產清理過程中，獲得較高的受償順位，因此，無擔保非存款債權人（non-depositor unsecured creditors）於銀行倒閉分攤的損失比例較高，即主順位無擔保債權人（senior unsecured creditors）負擔的損失較多。

債權人損失分配相關規定通常臚列於破產法，除部分國家未採存款人債權優先，不同國家（地區）採取之存款人債權優先制度並不相同，但一般可分為以下三種類型（如表 1）：

一、 保額內存款人債權優先（Insured depositor preference）

保額內存款人之受償順位高於保額外存款人、非要保存款人及主順位無擔保債權人，存款保險機構因代位求償取得優先受償順位；保額外存款人、非要保存款人及主順位無擔保債權人之受償順位相同。

二、 一般存款人債權優先（General depositor preference）

所有存款人（保額內或保額外、要保或非要保存款人）之受償順位皆高於主順位無擔保債權人。在這種情況下，存款保險機構代位求償順位與保額外存款人

相同。

三、 分層存款人債權優先（Tiered depositor preference）

保額內存款人及具代位求償權之存款保險機構受償順位，高於保額外存款人，兩類存款人受償順位高於主順位無擔保債權人。

表 1　存款人債權優先類型（註 2）

<table>
<tr><th>無存款人
債權優先</th><th>保額內存款人
債權優先</th><th>一般存款人
債權優先</th><th>分層存款人
債權優先</th></tr>
<tr><td rowspan="3">所有存款人、具代位求償權之存款保險機構，及其他主順位無擔保債權人，其受償順位皆相同</td><td>保額內存款人（存款保險機構代位求償）</td><td rowspan="2">所有存款人（保額內或保額外、要保或非要保存款人）以及具代位求償權之存款保險機構</td><td>保額內存款人（存款保險機構代位求償）</td></tr>
<tr><td rowspan="2">保額外存款人、非要保存款人及其他主順位無擔保債權人之受償順位皆相同</td><td>保額外存款人</td></tr>
<tr><td>其他主順位無擔保債權人</td><td>其他主順位無擔保債權人</td></tr>
</table>

依據不同類型的存款人債權優先制度，存款人債權優先在銀行倒閉時，雖可使存款人債權回收率較高，進而減輕部分危機擴散的可能性；然並未解決保額外存款人資金回收速度問題。因此，儘管存款人享有優先受償順位，由於銀行倒閉後將無法提領存款，存款人債權優先依舊無法減少存款人對銀行倒閉的恐懼；且更容易使主順位無擔保債權人在平時投入資源監控銀行營運，迫使管理階層採取更安全的風險策略，以避免銀行倒閉。

對於存款保險機構賠付保額內存款人而取得代位求償權的國家（地區）而言，保額內存款人債權優先及分層存款人債權優先兩種制度，可降低存款保險機構遭受損失的風險。在這種情況下，存款保險機構原本應分攤的損失將移轉至其他包括保額外存款人之債權人。另存款人債權優先之類型亦可能影響存款保險機構用於賠付以外之可用資源（resources）（FSI，2019）。

參、存款人債權優先制度之優點與挑戰

採用存款人債權優先制度的論述，主要係基於可加強保額外存款人及存款保險機構之資產回收率並降低渠等成本。美國於 1993 年完成存款人債權優先制度之立法，存款人債權優先主要是作為美國聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC）降低成本之工具。歐盟則是在 2014 年將分層存款人債權優先制度納入歐盟銀行復原暨清理指令（EU Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD），以降低存款保險機構及保額外存款人之成本。在歐盟，超過 10 萬歐元存款保險保障（保額外存款）之自然人及中小企業存款享有存款人債權優先順位，惟 10 萬歐元存款內（保額內存款）之存款人及代位求償的存款保險機構受償順位，高於保額外自然人與中小企業存款順位。在破產及清理回收過程中，自然人及中小企業債權兩者之受償順位皆較其他債權人債權高。

依據 2019 年 IADI 針對會員進行的年度問卷調查結果顯示，71% 的存款保險制度法律架構包含存款人債權優先受償方式之規範（表 2 及附錄）。

表 2　IADI 會員國採行存款人債權優先制度統計表

區域	採行	未採行	採行比例（%）
亞太	10	4	71%
非洲	4	2	67%
加勒比海	3	2	60%
歐亞	3	1	75%
歐洲	20	2	91%
拉丁美洲	9	4	69%
中東	1	3	25%
北美洲	2	3	40%
總計	52	21	71%

資料來源：IADI 2019 年度問卷調查結果

一、存款人債權優先之優點

存款人債權優先在銀行倒閉時可降低保額外存款人的損失風險，扮演輔助金融安全網功能（通常包括最後貸款者、存款保險、清理及審慎監理）之角色，主要方式如下：

(一)存款人債權優先（特別是一般存款債權人優先）可降低保額外存款人之潛在損失風險，藉此減低問題銀行存款人擠兌之誘因，減少危機擴散之可能性。

(二)存款人債權優先可降低存款保險機構處理銀行退場之淨成本。

(三)存款人債權優先可促進特定清理工具之使用，例如，購買與承受（Purchase and Assumption, P&A）交易。在某些未採行存款人債權優先制度的國家，P&A 較難執行，因為對不同債權人採取差別待遇，即違反債權平等原則（principle of pari passu），在此情況下，依據債權人權益不劣於清算狀態原則（no-creditor-worse-off rule），尚須對因 P&A 致受償金額減少之債權人加以補償。因此，只有在存款人優惠待遇於法有據時，才能減少移轉存款或非存款債權以債作股資本重建（bail-in）所彰顯的存款人債權優先制度可能受到的法律挑戰。（註 3）

二、存款人債權優先制度所面臨之挑戰

施行存款人債權優先制度可能因存款人、其他債權人或市場反應而受阻礙，特別是：

(一)如果非存款債權人採取行動確保其債權，例如購買擔保債券（covered bond），則存款人債權優先的效果即可能因此消失或損害。倘若大多數非存款債權皆為擔保債權，則倒閉機構退場處理的選項將因此受限，且可能導致存款保險機構資產回收率偏低。

(二)存款人債權優先可能使非優先債權人（non-preferred creditors）更加容易擠兌，且易影響問題銀行籌資。這對於重度仰賴由非存款金融工具取得資金

的銀行體系，是一項重要的考量因素。

(三)存款人債權優先可能惡化道德危險問題，倘存款人相信具有優先受償順位的存款不會承受任何損失，則可能影響存款人選擇金融機構及金融工具之決策。

肆、存款保險機構相關議題

一、存款人債權優先無法取代存款保險保障

有效的存款保險保障須能快速賠付保額內存款，即便倒閉銀行仍有無擔保債權人可分攤損失，在無法免除保額外存款人存款損失風險的情況下，採行一般或分層存款人債權優先制度，仍可擴大存款人保障範疇。存款人債權優先在抑制金融危機擴散至其他銀行的成效有限，係因無擔保債權人以及保額外存款人在某些程度上，仍有擠兌的可能。存款人債權優先雖可強化存款人保障，惟若作為獨立政策運作則效果有限。

二、存款人債權優先的類型可影響存款保險機構用於賠付以外之資源，即最小成本原則（Least Cost Criterion）

採用保額內存款人債權優先或分層存款人債權優先制度之存款保險機構，其處理退場銀行之預期回收款將會提高，因為保額外存款人及其他一般債權人會較存款保險機構先行承受損失。當存款保險基金用於賠付以外措施設有使用上限（financial cap）（例如，歐盟 BRRD 規範），且此上限係依扣除預估回收款之淨額（net of estimated recoveries）計算時，這可能限制或甚至排除存款保險機構提供援助這些措施的總金額。另一方面，若為一般存款人債權優先（即所有存款人之受償順位相同，且皆優先於其他無擔保債權人），與保額內存款人債權優先或分層存款人債權優先相較，則可能導致存款保險機構回收率更低，尤其在倒閉銀行大部分債務係由存款組成的例子，更為明顯。

三、一般存款人債權優先有助於退場銀行之處理，特別是選定 P&A 交易作

為處理策略

存款人債權優先可透過 P&A 交易，讓存款與較不易移轉之次順位債務（junior liabilities）比較受償順位的方式，促進存款保障。一般而言，當存款保險機構在銀行倒閉時代位求償，存款人債權優先可能導致存款保險機構回收比率較高、退場銀行處理淨成本較低。

四、 存款人債權優先制度的類型對存款保險具訂價意涵

當存款人債權優先制度有利於保額內存款人（保額內存款人債權優先及分層存款人債權優先情況下），存款保險機構在銀行倒閉時，與沒有存款人債權優先制度的情況相比，其承受損失的可能性較低。計算存款保險「公平價格（fair price）」或「最低成本（least cost）」時，須納入預期損失較低之考量因素。因此，提供存款保險的籌資動能可能受存款人債權優先影響，亦可受倒閉銀行資產回收成效影響。

五、 跨境因素之考量

存款人債權優先規定之差異，例如，來自破產制度、法院權力、存款保險機構職權、債權人受償順位高低及其他因素，皆可能對跨境銀行退場處理作業帶來挑戰。

伍、結論

一、存款人債權優先建立新的債權受償順位，改變優先存款人（preferred depositors）與主順位無擔保債權人（senior unsecured creditors）對倒閉銀行損失之分配。存款人債權優先制度可以是一般性的，即是給予所有存款人優先順位；特定性的制度，如保額內存款人債權優先制度（僅給予保額內存款人優先順位）；或是分層存款人債權優先制度，即所有存款人債權均優先，但保額內存款人的債權受償順位高於保額外存款人。

二、一般存款人債權優先有助於保護保額外存款人免受銀行倒閉造成的損失風險，如此，在金融安全網中即可補足存款保險之功能。

三、在存款人債權優先制度下，存款保險機構在償付特定受保障之存款人債權後，透過代位權獲得優先受償順位，從而最大化倒閉銀行回收款，且有助於降低退場處理淨成本；惟亦可能增加處理過程的複雜度而導致處理時程之延宕。

四、存款人債權優先不能取代存款保險。存款人債權優先制度之設立可改善保額外存款人及存款保險機構（代位求償）之受償順位。在保額內存款人債權優先及分層存款人債權優先的情況下，存款保險機構的成本亦可進一步降低。

五、對於保額外存款人而言，一般或分層存款人債權優先可能減低存款人擠兌動機，且在某種程度上減輕金融危機擴散之可能性；惟亦可能增加道德風險。

六、存款人債權優先有助於退場銀行處理措施之執行，例如，P&A 交易、過渡銀行及以債作股等方式。

七、對於考慮採用存款人債權優先制度或欲改變現行存款人債權優先措施的國家（地區），應在法律與司法架構以及金融體系結構的範圍內權衡利弊。

陸、未來研究方向

本簡要報告以存款保險及退場銀行處理的角度探討存款人債權優先相關議題，存款人債權優先在金融體系其他多項領域有其意涵，因此，本議題值得更進一步研究。未來研究可探討的問題如下：

一、存款人債權優先在降低或抑制金融危機擴散風險可達之程度？

二、存款人是否會考慮存款人債權優先因素並因此改變其行為？答案若為肯定，是否導致金融體系產生額外的道德風險？

三、不同類型的存款人債權優先如何影響存款保險機構採用賠付以外措施及其處理成本？

四、存款人債權優先在債務減計與資本重建（bail-in）工具上的意涵為何？

附錄：IADI 會員國採行存款人債權優先制度彙整表（依區域別區分）

區域	採行	未採行
亞太	1. Bangladesh Bank 2. Central Deposit Insurance Corporation (Chinese Taipei) 3. Hong Kong Deposit Protection Board 4. Indonesia Deposit Insurance Corporation 5. Malaysia Deposit Insurance Corporation 6. Deposit Insurance Corporation of Mongolia 7. Deposit Protection Corporation (Pakistan) 8. Philippine Deposit Insurance Corporation 9. Singapore Deposit Insurance Corporation Ltd 10. Deposit Insurance of Vietnam	1. Deposit Insurance and Credit Guarantee Corporation (India) 2. Deposit Insurance Corporation of Japan 3. Korea Deposit Insurance Corporation 4. Deposit Protection Agency
非洲	1. Ghana Deposit Protection Corporation 2. Kenya Deposit Insurance Corporation 3. Deposit Guarantee Fund (Rwanda) 4. West African Monetary Union DIF	1. Deposit Insurance Board of Tanzania 2. Deposit Protection Corporation (Zimbabwe)
加勒比海	1. Deposit Insurance Corporation (Bahamas) 2. Barbados Deposit Insurance Corporation 3. Bermuda Deposit Insurance Corporation	1. Jamaica Deposit Insurance Corporation 2. Deposit Insurance Corporation (Trinidad and Tobago)
歐亞	1. Agency of Deposit Compensation (Belarus) 2. Kazakhstan Deposit Insurance Fund 3. Deposit Protection Agency of the Kyrgyz Republic	1. Azerbaijan Deposit Insurance Fund
歐洲	1. Albanian Deposit Insurance Agency 2. Guarantee Fund for Financial Services (Belgium) 3. Bulgarian Deposit Insurance Fund 4. Finnish Financial Stability Authority 5. Fonds de Garantie des Dépôts et de Résolution (France)	1. Deposit Insurance Fund (Czech Republic) 2. Deposit Protection Fund of German Banks – Association of German Banks

區域	採行	未採行
	6. Hellenic Deposit and Investment Guarantee Fund (Greece) 7. National Deposit Insurance Fund of Hungary 8. Interbank Deposit Protection Fund (Italy) 9. Deposit Insurance Fund of Kosovo 10. Deposit Protection Fund (Montenegro) 11. Norwegian Banks' Guarantee Fund 12. Bank Guarantee Fund (Poland) 13. Bank Deposit Guarantee Fund (Romania) 14. Deposit Insurance Agency (Russian Federation) 15. Deposit Insurance Agency of Serbia 16. Swedish National Debt Office 17. Esisuisse (Switzerland) 18. Savings Deposit Insurance Fund (Turkey) 19. Deposit Guarantee Fund (Ukraine) 20. Financial Service Compensation Scheme (UK)	
拉丁美洲	1. Seguro de Depósitos Sociedad Anónima (Argentina) 2. Guarantee Fund of Cooperative Entities (Colombia) 3. Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Colombia) 4. Instituto de Garantía de Depósitos (El Salvador) 5. Banco de Guatemala Deposit Insurance 6. Fondo de Seguro de Depósitos (Honduras) 7. Fondo de Garantia de Depósitos de las Instituciones Financieras (Nicaragua) 8. Fondo de Seguro de Depósitos (Peru) 9. Corporación de Protección del Ahorro Bancario (Uruguay) 10. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario*	1. Credit Cooperatives Guarantee Fund (Brazil) 2. Fundo Garantidor de Créditos (Brazil) 3. Corporación del Seguro de Depósitos (Ecuador)

區域	採行	未採行
中東	1. Palestine Deposit Insurance Corporation	1. Jordan Deposit Insurance Corporation 2. Moroccan Deposit Insurance Corporation 3. Saudi Arabian Monetary Authority
北美洲	1. Credit Union Deposit Insurance Corporation of British Columbia 2. Federal Deposit Insurance Corporation, USA	1. Canada Deposit Insurance Corporation 2. Atorité des marchés financiers, Canada (Québec) 3. Massachusetts Credit Union Share Insurance Corporation, USA

* 資料依據 2019 年 IADI 年度問卷調查結果及 Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (Mexico) 之資料更新

參考資料

1. Financial Stability Board (2011), Consultative Document: Effective Resolution of Systematically Important Financial Institutions Recommendations and Timelines.
2. Financial Stability Institute (2019), Bank failure management – the role of deposit insurance, FSI Insights, No 17, August.
3. Andrew Godwin (2018), Depositor preference and deposit insurance schemes: challenges for regulatory convergence and regulatory coordination in Asia, Oxford University – Faculty of Law.
4. Daniel C. Hardy (2013), Bank Resolution Cost, depositor preference and Asset Encumbrance, IMF Working Paper (WP/13/172).
5. IADI (2014), Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems.
6. International Monetary Fund (2013), Cross-Border Bank Resolution: Recent Developments.

7.James Marino and Rosalind Bennett (1999), The Consequences of National depositor preference, FDIC Banking Review.

註釋

註 1： 依據 IADI 2019 年年度問卷調查結果，71% 的存款保險制度法律架構包含存款人債權優先之規範（表 2）。

註 2： 除了本報告討論的這三種存款人債權優先受償類型，尚有第四種「要保存款人債權優先（eligible depositor preference）」類型，凡屬存款保險保障範圍內之所有存款皆享有受償順位優先待遇。

註 3： 日本未導入存款人債權優先制度，日本存款保險公司（Deposit Insurance Corporation of Japan, DICJ）係依據該國存款保險法（Deposit Insurance Act），基於存款人及一般債權人平等原則，以承受存款人損失之方式進行 P&A 交易。在此情況下的 P&A 交易才能落實存款保障及債權人平等原則（存款人債權優先不存在）。