

論著與分析

國際存款保險機構協會 (IADI) 「存款保險五大新興議題」政策報告 (Policy Brief: Five Emerging Issues in Deposit Insurance)

本公司國關室摘譯

摘要

壹、氣候變遷

- 一、議題重點
- 二、氣候變遷與存款保險機構
- 三、國際組織相關動態

貳、金融科技

- 一、議題重點
- 二、金融科技與存款保險機構
- 三、國際組織相關動態

參、Covid-19

- 一、議題重點
- 二、Covid-19 與存款保險機構
- 三、國際組織相關動態

肆、問題金融機構之清理

- 一、議題重點
- 二、問題金融機構之清理與存款保險機構
- 三、國際組織相關動態

本摘譯文內容如與原文有歧義之處，請以原文為準，原文連結網址如下：<https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Policy%20Briefs/IADI%20Policy%20Brief%204%20-%20Emerging%20Issues%20in%20Deposit%20Insurance.pdf>

伍、跨境議題

- 一、議題重點
- 二、跨境議題與存款保險機構
- 三、國際組織相關動態

摘要

國際存款保險機構協會 (International Association of Deposit Insurers, IADI) 研究處依據與存款保險機構營運的相關性、與「IADI 有效存款保險制度核心原則 (IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, 以下簡稱 IADI 核心原則) 的關聯度, 以及近來國際間之重要討論, 提出五項可能對存款保險機構活動有重大影響之新興議題—氣候變遷、金融科技應用、新型冠狀病毒 (COVID-19) 政策影響、存款保險機構於問題金融機構清理之角色, 以及跨境議題。

該報告概述各議題內容, 說明其對存款保險機構的重要性, 並列舉全球與區域相關政策倡議, 存款保險機構可參酌此五項新興議題之討論擬定國內因應政策。

- 氣候相關風險可分為實體及轉型風險, 並影響資產價值或金融穩定, 因此氣候變遷對整體金融穩定可能形成的風險越來越受重視。氣候變遷風險可直接 (如營運及業務持續性) 或間接 (如要保銀行風險) 影響存款保險機構, 國際金融標準制定機構也將氣候相關風險之因應列為首要任務。
- 金融科技的發展雖加速金融服務數位化, 提高競爭力、效率與金融普及度, 但金融穩定與競爭性扭曲的問題亦受關切, 而這些政策目標還可能與金融普及性及消費者保護等其他政策目標相互牴觸。金融科技係透過直接與間接管道影響存款保險機構, 這些管道可能涉及銀行部門的基本功能, 例如支付系統及傳統存款業務, 加上國際間存在迫切討論金融科技相關政策推動與標準制定的氛圍, 皆可能影響存款保險機構。
- 各國大規模實施因應 COVID-19 疫情發展之政策措施, 已大幅抑制疫情對經濟及金融穩定的負面影響。同時, 部分存款保險機構亦觀察到保額內存

款的大幅成長。因此，在不引起經濟金融動盪的前提下，解除現行因應措施的聲浪逐漸增加；惟高負債、金融情勢緊縮，以及暫時性監理寬容政策的結束，仍可能造成企業破產爆增、銀行違約風險升高的後果。對存款保險機構而言，這類風險反映出緊急應變計畫測試的重要性，及進一步調查存款流量波動原因的必要性。

- 存款保險機構在問題金融機構清理之角色，依各國存款保險機構職權、現有立法與清理架構而異。然 IADI 問卷調查數據顯示，存款保險機構在問題金融機構清理之職權有擴增趨勢。在部分國家(地區)，存款保險機構參與問題金融機構清理業務時，會以財務限額(financial cap)方式，限制存款保險基金運用於賠付以外的清理工具，以保障存款保險基金安全。存款保險機構之職權關乎國內政策或區域性政策，其決策應參考 IADI 核心原則，不論職權為何，皆須確保職權之定義明確、有足夠的權力與資源支持，以及存款保險制度設計的適切性，並與其他金融安全網成員充分溝通與協調。
- 因全球金融流動的相互關聯性、金融服務無國界及其數位性質等與日俱增，致存款人賠付及問題金融機構清理活動面臨跨境議題的挑戰，存款保險機構亦開始將跨境議題納入考量。目前存款保險機構間制定跨境協議的普及率相對較低，此議題將持續發展，且需投注更多心力加以研究。

壹、氣候變遷

一、議題重點

2015 年 聯 合 國 (UN) 巴 黎 氣 候 協 定 (Paris Climate Agreement) 規 定，與前工業時代水準相較，21 世紀末全球平均氣溫升幅應控制在攝氏 2 度以下，並以攝氏 1.5 度為目標。

氣候變遷對整體金融穩定造成的風險越來越受重視，氣候變遷透過以下氣候相關風險影響資產價值或金融穩定：

- (一)實體風險(physical risk)：氣候變化或惡劣天候事件，如風暴或洪水；
- (二)轉型風險(transition risk)：因應氣候變遷所做的調整，如碳定價或產品規範。

然而，鑒於氣候變遷的複雜度與相互影響的特性，以及減緩氣候變遷與經濟衝擊所採取政策的不確定性，使氣候相關金融穩定風險的量化與模型的建立極具挑戰性。傳統回顧式 (backward-looking) 風險評估模型所具有的非線性、引爆點 (tipping point) 及相關限制等極端不確定特性，更加難以預測「綠天鵝 (green swan)」這類罕見氣候相關事件對金融穩定所造成的高度負面影響。

氣候風險以不同方式影響個別金融機構，包含因應氣候風險採取金融商品多樣化或衍生性金融商品等減緩策略、氣候相關風險影響資產價格及借款人信用，以及貸款普遍下降與若干經濟活動可保性 (insurability) 問題，對實體經濟造成的反饋循環 (feed-back loop) 式影響。

因此，全球正努力將氣候風險納入銀行風險管理與個體審慎銀行監理範疇，後者通常指監理機關與銀行就氣候變遷情境分析的溝通。

氣候變遷之因應及其對金融穩定潛在影響的政策，實扮演越來越重要的角色。非金融領域的氣候變遷相關政策與規範，可能降低生產者信用，增加生產者違約機率；金融領域相關規範則將氣候風險納入考量，可透過審慎監理，影響銀行持有自有資金的水準。另強制銀行揭露氣候風險，亦可對銀行籌資產生影響。

二、氣候變遷與存款保險機構

氣候變遷可對存款保險機構產生直接及間接性影響，氣候變遷透過營運風險直接影響存款保險機構之業務持續運作，例如，惡劣天候引起停電，影響人員及技術性基礎設施之運作。但此風險並非存款保險機構特有，且各種職權類型的存款保險機構皆可能受此風險影響，而風險的相關性亦因地理位置不同而有顯著差別。存款保險機構的因應方式包括人員採遠距方式工作、設備安裝備用電力，並將氣候風險納入緊急應變計畫與危機管理框架；間接影響則係因氣候變遷將影響金融穩定，提高系統性風險發生的可能性，而間接影響存款保險機構之風險評估作業，例如，風險控管型存款保險機構則須將氣候變遷納入個體審慎銀行監理考量。

氣候變遷對經濟造成的衝擊可透過下列方式間接影響存款保險機構，例如，銀行對氣候風險之暴險部位影響銀行違約風險、氣候變遷相關政策措施影響借款

人信用或資產價值，前揭影響將使存款保險機構重新考量保費水準及基金規模的妥適性；另存款保險機構清理問題金融機構時，面臨擱置資產 (stranded assets) 風險上升，資產價格的改變則可能影響資產回收率；風險控管型存款保險機構可選擇積極管理前揭風險。兼具資產管理人身分的存款保險機構，則有必要將永續性 (sustainability) 納入資產管理考量。

三、國際組織相關動態

- (一) 巴塞爾銀行監理委員會 (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)：BCBS 2021 年工作計畫與策略重點內容，包括氣候變遷金融風險的評估、衡量與減緩，以及監理與相關資訊揭露。
- (二) 金融穩定委員會 (Financial Stability Board, FSB)：FSB 已將氣候變遷及永續金融納入 2021 年工作計畫，將擬訂金融機構氣候風險相關法規與監理作法之原則或建議事項。FSB 依據轄下氣候相關財務揭露工作小組 (Task Force on Climate-Related Financial Disclosures, TCFD) 之建議，於 2021 年 7 月在 G20 經濟暨財政部長會議報告氣候相關金融風險因應藍圖，同時提出監測氣候相關金融穩定風險所需資料之取得性，以及促進全球氣候風險揭露共通標準之作法等報告。
- (三) 20 國集團 (G20)：2021 年 4 月 G20 設立永續金融工作小組，全面檢視全球永續金融相關工作，並提出未來工作藍圖。
- (四) 國際清算銀行 (Bank for International Settlements, BIS)：BIS 舉辦綠天鵝會議，討論央行因應氣候變遷的角色，並將氣候風險資料落差視為重大問題。會後，七國集團 (G7) 亦支持強制要求銀行及企業依據 TCFD 之建議揭露氣候相關風險，並呼籲各國協調合作找出評估氣候風險與衡量氣候變遷影響的方式。此議題於 2021 年 11 月舉辦之第 26 屆聯合國氣候峰會 (UN Climate Change Conference, COP26) 續行討論。
- (五) IADI：透過會議及研討會討論氣候變遷議題，IADI 會員馬來西亞存款保險公司及韓國存款保險公司於 2021 年 3 月共同舉辦一場視訊研討會，主

題為「與時間賽跑：氣候相關風險及對金融穩定之影響 (A Race Against Time – Climate-Related Risks and Financial Stability Implications)」，討論存款保險機構針對氣候相關風險影響金融穩定之應有作為，以及須建立組織路線圖，從內部自行評估出發、說明綠色環保成果、建構智識能力及合作網路。

貳、金融科技

一、議題重點

金融科技發展加速金融服務數位化，進而改善金融部門提供數位化服務的效率、易用性及競爭性；然而，監理套利 (regulatory arbitrage) 與平台經濟 (platform economies)^(註1) 產生的競爭性扭曲，及其對金融穩定的影響，卻逐漸受到關注，迫使監理機關及存款保險機構就此新興挑戰進行相關政策討論，全球標準制定機構亦持續瞭解類等重要議題的最新發展，期於努力改善最佳實務以促進金融穩定的同時，仍能顧及民間部門之創新與獲利能力。另於擴大金融普及與消費者保護等議題的政策討論上，亦明顯瞭解到以上目標有時會與其他政策目標相互抵觸。

二、金融科技與存款保險機構

近年來電子貨幣產品越來越受歡迎，往昔未能享有傳統金融服務者 (unserved) 可因此獲得數位金融服務，未能完整享有傳統金融服務者 (underserved)，其取得管道亦獲改善^(註2)。存款保險機構對這類電子貨幣產品之保障程度相關政策討論，涉及直接保障法 (direct approach)、轉付法 (pass-through approach) 及排除法 (exclusion approach)^(註3) 等若干模型。存款保險保障範疇會影響風險辨識、定價與及時賠付，電子貨幣服務供應商的運作方式與傳統銀行有根本上的差異，因此具有傳遞管道難以歸類的獨特風險。這些風險以及國內立法框架的潛在差距，可能對存款保險機構造成更多額外的不確定性。

未來幾年，存款人賠付將受若干金融科技發展的影響，例如，區塊鏈技術^(註4)。存款保險機構利用金融科技技術，結合存款人合併歸戶 (single customer

view, SCV) 近實況的更新 (near-live refresh)，可有助縮短賠付時間，改善存款人賠付過程經歷。SCV 對存款保險機構於監控及賠付準備的角色至關重要，關聯資料集通常在一定的間隔時間內更新，因此存在時滯 (time-lag)。新興技術則可增加與要保機構建立更直接資料湖泊 (data lake) 的可能性，使核心監控指標資料可近即時 (near-real-time) 更新。倘存款保險機構充分投資 IT 基礎設施、研擬申報標準，並培植員工技術能力，將能更迅速、更有效的完成賠付作業。此外，取得要保機構風險與保額內存款的近即時資訊，則可提高存款保險機構辨識並管理風險的能力。

目前有部分國家 (地區) 採用中央銀行數位貨幣 (Central Bank Digital Currencies, CBDC)，全球逾 85% 的中央銀行亦刻正研究 CBDC，其中約 60% 參與概念驗證之測試。巴哈馬於 2020 年首次推出名為「沙錢 (sand dollar)」的 CBDC，中國人民銀行於 2021 年 4 月進行數位人民幣公開測試。另某項聯合報告指出，全球幾個主要中央銀行^(註 5) 決定了 CBDC 未來發展的三個基本原則：「不損害」貨幣及金融穩定；在靈活創新的支付生態系統中與現金及其他類型的貨幣共存；並促進更廣泛的創新與效率。CBDC 依設計不同，可能對存款保險機構的運作產生或多或少的影響，使存款保險機構面臨新的風險。此外，CBDC 是一種無違約 (有限的) 銀行存款替代選項，既可降低存款保險機構風險 (因為暴險降低)，也可能增加存款保險機構風險 (存戶在不確定性提升的情況下將存款轉到較安全的 CBDC)。

諸如比特幣 (Bitcoin) 等加密貨幣則屬具流動性及成本效益的工具，以匿名方式進行交易。在價格過度波動的情況下，加密貨幣創造投機性投資的可能性，且由於通貨膨脹的預期不斷上升，加密貨幣可以數位方式儲存價值。穩定幣 (stablecoin)，即以資產擔保之私人加密貨幣，有些人會因為穩定幣著重交易及波動性較低的特性，以穩定幣替代存款。此外，穩定幣與無擔保加密貨幣不同，穩定幣持有者可向發行人索賠，所以是可贖回的 (儘管程度有限)。加密貨幣及穩定幣與存款保險機構的相關性，取決於未來的管理方式，以及是否納入受監理的銀行業且由銀行業發行。基於加密貨幣與穩定幣係介於證券與存款間的混合形式，其相關風險是否受存款保險機構或其他金融安全網成員保障，尚無法確定，這將

會是政策辯論的重點。

監理科技 (Supervisory Technology, SupTech) 為存款保險機構帶來巨大潛力，尤其是職權擴大到風險控管型的存款保險機構。即時風險警訊可將早期干預與預防措施納入考量，因此降低須採問題金融機構清理及 / 或存款人賠付的可能性。清理科技 (Resolution Technology, ResTech) 將現代技術應用在問題金融機構清理活動上，包括制定清理計畫等，不論存款保險機構職權範圍大小，皆可能受此影響。

網路安全逐漸成為影響數位金融商品的提供與取得，甚至整體金融穩定的風險因素。由於潛在資訊的不對稱與科技知識的差距，存款保險機構可能面臨要保機構的監控、定價與潛在營運韌性風險管理之挑戰。此外，存款保險機構本身之運作亦可能面臨網路安全風險。

整體金融穩定可能因創新帶來的改變所影響，金融科技在支付上的應用，使得人們以銀行存款帳戶支付的比例下滑，改用非銀行支付服務供應商管道支付，導致銀行存款帳戶資金減少，這是否會對銀行的融資產生重大影響尚無定論，另外，原本為刺激競爭的開放銀行政策，可能會造成存款大幅波動，銀行在支付服務市場的市場占有率將低於新進入市場的金融科技公司。無論是對銀行的獲利能力，或是對央行以貨幣政策影響實體經濟的能力，這種去中介化 (disintermediation) 的實質影響仍有待觀察。

三、國際組織相關動態

- (一)G7：2021 年公布關於 CBDC 共同原則的結論，G20 於 2021 年 4 月決定廣泛討論 CBDC 跨境使用之議題。
- (二)BCBS：2021 年 6 月，BCBS 就銀行加密資產暴險之審慎處理進行公開諮詢，諮詢截止日為 2021 年 9 月 10 日。
- (三)FSB：2021 年 10 月向 G20 提交一份關於全球穩定幣監理框架之進度報告。G20 曾多次表示，在所有相關法律、管理監理要求到位之前，不應發行任何一種「全球穩定幣」。2021 年 10 月，FSB 向 G20 提出關於金融部門網路事件申報協調與跨境支付量化目標報告。

(四) BIS：近期設立的創新中心指出影響中央銀行業務之關鍵技術趨勢，並就其對渠等技術的深入瞭解與中央銀行界共享。創新中心提供現代工具與方法予中央銀行、監理機構及其他安全網成員，俾供業務現代化，這對存款保險機構的影響可能十分重大。

(五) IADI：成立金融科技技術委員會，研究存款保險如何受到金融科技發展的影響。該委員會刻就存款保險機構面臨的挑戰、資料標準化、機器學習與存款保險機構對電子貨幣保障等主題撰寫一系列金融科技報告。

參、Covid-19

一、議題重點

各國大規模實施因應 COVID-19 疫情發展之政策措施，有助於抑制疫情對經濟及金融穩定的影響。雖然目前大部分措施仍持續施行中，但關於如何、何時以及以何種速度解除現行因應措施，而不引起經濟金融動盪的討論聲浪逐漸升高。同時，諸如破產延期償付及逾期放款的寬限等措施持續存在，疫情對金融業所造成的實際成本尚不可知。

儘管普遍認為太快撤回這些措施，仍存在相當大的風險。但市場預期經濟快速復甦與過度承擔風險，已導致價值評估非常樂觀及部分 IADI 會員國的存款出現家戶存款年成長率達 16% 之大幅成長。從提供家戶存款數據資料的 33 個會員國中，有 25 國在 2020 年第 4 季存款年增率逾 10%，部分包括澳洲、法國及瑞士等國亦成長約 20%；其他國家，例如奈及利亞則出現存款增幅減少現象，可能係因支應消費者及企業消費的公共財政資源較少的緣故。由於主權債務及企業債務高築，通貨膨脹的預期及 / 或長期低利率的改變可能緊縮金融情勢，並可能造成國家財政或企業籌資困難，其中新興經濟體恐更是如此。

二、Covid-19 與存款保險機構

金融情勢緊縮可能為主權國家、企業及銀行等造成問題。疫情期間部分主權與銀行關聯性惡化，部分銀行可能特別容易受到疫情衝擊最嚴重行業（例如旅遊

業)的影響。

國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 預期銀行不太願意放寬貸放標準，此即意味透過信貸驅動支援經濟復甦的效果不彰。此外，因為高負債國家的財政資源有限，存款保險機構可預見大量公司破產案例，且應為銀行高度違約風險及潛在賠付及 / 或銀行清理方案及早準備。

2021 年 IADI 調查結果分析顯示，40% 的回卷會員機構預計後疫情時代，許多與疫情相關的措施將維持不變。半數回卷機構提出與疫情相關之技術協助及 / 或研究議題，包括加強早期風險偵測及壓力測試、預防性資本援助，以及部分國家 (地區) 觀察到的存款爆增相關風險。此外，多數回卷機構亦表示將進行緊急應變計畫或危機管理活動。

三、國際組織相關動態

- (一)FSB：於 2021 年 7 月向 G20 提交一份關於自 COVID-19 疫情中汲取經驗教訓之期中報告，G20 財長於 2021 年 7 月 9 日至 10 日開會討論，最終報告已於 2021 年 10 月發布。
- (二)G20：2021 年 10 月 30 至 31 日，G20 高峰會就提早取消與較晚取消援助措施之風險權衡進行協調。
- (三)IADI：COVID-19 大流行突顯 IADI 核心原則第 6 條所指緊急應變計畫與危機管理、有效資訊交流與協調安排之重要性。危機中存款流動的波動性是另一個存款保險機構及 IADI 可能進行研究探討的主題。

肆、問題金融機構之清理

一、議題重點

存款保險機構在問題金融機構清理之角色，依各國存款保險機構職權、現有立法與清理架構而異。存款保險機構可能會積極參與以下決定：將問題或可能倒閉之銀行列為清理對象、研議或檢視其管轄範圍內所有或部分銀行之清理策略或為清理所需之融資。

依據 IADI 2019 年問卷調查數據顯示，存款保險機構在問題金融機構清理之職權有擴增趨勢，越來越多存款保險機構採用非賠付工具清理問題金融機構。60% 之回卷機構表示金融主管當局運用存款保險基金支應購買與承受交易、移轉存款至過渡銀行，並提供資本及流動性支援。

部分國家存款保險機構參與問題金融機構清理業務時，會以財務限額方式，限制存款保險基金運用於賠付以外的清理工具，以保障存款保險基金安全。該限額方式涉及存款保險機構或清理機關就不同清理選項比較其成本高低，採最小成本原則選擇清理工具。最小成本原則近來亦廣為存款保險機構應用。

設立另一與存款保險基金分開之獨立清理基金，可避免存款保險基金過度作為清理使用，問卷調查結果顯示，約 40% 回卷機構設有清理基金，其中半數為歐盟會員國。

二、問題金融機構之清理與存款保險機構

存款保險機構之職權關乎國內政策或區域性政策，其決策應參考 IADI 核心原則，不論職權為何，皆須確保職權之定義明確、有足夠的權力與資源支持，以及存款保險制度設計的適切性，並與其他金融安全網成員充分溝通與協調。

對於已具備較廣泛職權（含清理職權）之存款保險機構，或是正在考慮將清理職權納入職權範疇之存款保險機構，其所面臨的挑戰將是確保相關最佳實務作法之遵循，與經常更新最佳實務作法，包括既定條件下適當運用所有可用之清理工具。

可使用清理工具的增加亦衍生出眾多存款保險議題，包括確保金融安全網成員之有效協調與決策制定、清理所需基金之籌措與應用（例如，存款保險基金的適足與運用、風險評估與定價，以及更細膩之公眾宣導溝通細節）。跨境議題亦可能出現在相鄰國家，或具有銀行與存款保險制度高度關聯的國家，面臨因各自清理機制不同產生的差異問題（見五、跨境議題內容）。

* 補充資料：

IADI 核心原則第 9 條：「存款保險基金之來源及運用」必要條件第 8 項

當存款保險機構非清理問題金融機構之權責機關時，基於法律規定，存款保險

機構可選擇授權運用存款保險基金以清算以外方式清理問題金融機構，其運用應合於下列條件：

- (一)存款保險機構應被告知並參與清理程序決策過程；
- (二)存款保險基金之運用應清楚且正式規範，程序應透明且留存紀錄；
- (三)問題金融機構以清算以外方式處理，其結果為重建恢復正常營運，使存款保險機構免於提供額外的清理資金；
- (四)存款保險基金提供之資金，不得超過問題金融機構進行清算時存款保險機構辦理賠付之成本；
- (五)存款保險基金不可用以對受清理問題金融機構辦理增資，除非該金融機構之股東權益已歸零，且依法定債權受償順序，保額外存款人及無擔保債權人共同承擔損失；
- (六)存款保險基金之運用應有獨立的帳務稽查，其結果並應回報存款保險機構；
- (七)所有動用存款保險基金之問題要保機構清理決定及行動，事後均應受檢視。

IADI 核心原則第 14 條：「倒閉金融機構處理機制」必要條件第 3 項

當數個金融安全網成員對倒閉金融機構均有清理權責時，每一成員之目標、職權及權力須以法律明確規範，彼此間無顯著落差、重疊或不一致，且應建立明確的合作機制。

三、國際組織相關動態

- (一)FSB：於 2021 年底前專注推動全面遵循「金融機構有效清理機制關鍵要素 (Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions)」，清理對象包括非全球系統重要性銀行 (non Global Systemically Important Banks, non G-SIBs)、信用合作社及國有銀行。部分國家之存款保險機構亦負責系統重要性銀行之清理，無論是否為國內系統性重要銀行 (Domestic Systemically Important Banks, D-SIBs)。FSB 於 2021 年 11 月發布年度清理

報告。

- (二) 歐盟 (European Commission, EC)：2021 年底前，歐盟計劃提出銀行危機管理與存款保險框架修訂案，降低清理障礙，且刻正針對這些障礙進行「公共利益」檢視^(註 6)；另促進歐盟國家補貼規範 (state aid rules) 與銀行復原暨清理指令 (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD) 結合運用，可增加對問題銀行執行清理的可能性。擴大存款保險機構可使用之工具，並改變存款保險機構清理銀行採取的債權優先原則，可能會影響存款保險機構在銀行清理之角色，但該修訂建議案內容是否涉此層面尚屬未知。
- (三) IADI：IADI 建置之技術協助架構 (Technical Assistance Framework)，協助會員機構相互建立合作關係，讓有意擴大職權範圍並加強遵循 IADI 核心原則之會員機構，就教於發展歷史較久且職權範圍較廣之會員機構。此外，IADI 刻與 IMF 及金融穩定學院 (Financial Stability Institute, FSI) 合作，提供關於銀行清理之線上訓練課程，以強化金融監理機關、清理權責機關及存款保險機構之專業知識與技能。

伍、跨境議題

一、議題重點

因全球金融流動的相互關聯性、金融服務無國界及其數位性質等與日俱增，跨境議題與存款保險機構活動之相關性越來越高。

二、跨境議題與存款保險機構

因為跨境金融活動對存款人賠付及清理構成挑戰，而直接影響存款保險機構。依 IADI 核心原則第 5 條跨境議題規範，當各國國內有重要的外國銀行（含分行或子行）營運時，地主國與母國存款保險機構間應定期聯繫，特別是存款保險機構亦為清理權責機關時，更須如此。例如，母國 / 地主國監理機關或清理權責機關採取行動的訊息，可能會對當地機構產生嚴重的影響。

依 2020 年 IADI 年度問卷調查結果顯示，30% 的回卷存款保險機構表示母國

/ 地主國存款保險機構間已有跨境協議。2013 年以來，訂有跨境協議的存款保險機構家數逐漸增加，2017 年甚至倍增。未來建立跨境協議之上升趨勢是否持續仍有待觀察。

鑒於跨境金融活動密集，存款保險機構間跨境協議的普及率似乎仍相對較低。這可能係因歐盟以外的多數存款保險制度不保障國外存款人。外國存款收受機構持有之存款，通常是透過外國銀行分行之存款保障，其適用之資產維護要求及其他保障措施較為嚴格。其潛在意涵包括：跨境情況下，存款保險機構有效賠付存款人的能力受到限制；各國須加強溝通協調，以全面且具前瞻性之策略減輕相關風險；對資料取得之關注（跨境標準、資料取得之立法基礎，同時確保個人隱私並符合銀行保密法之規定）；對 IADI 核心原則第 5 條之遵循性影響。

三、國際組織相關動態

- （一）FSB 在清理方面，訂定之有效清理機制關鍵要素，鼓勵清理權責機關盡可能與國外清理權責機關合作進行跨境銀行清理。相互承認清理行動可增進國外清理措施效能，讓一國採取的清理行動在他國亦有效。
- （二）FSB 將重點放在全面實施金融機構有效清理機制關鍵要素上，包括與 IADI 聯合倡議制定關於非 G-SIB 銀行清理輔助準則 (supporting guidance)，將可促使跨境清理工作更有效且獲得關注。

註釋

註 1：平台大多屬連接用戶的中介功能。如果是同質性的用戶，則視為單邊 (one-sided) 平台。大多數平台連接不同族群的用戶，例如，消費者、零售商及廣告商，因此屬雙邊 (two-sided) 或多邊 (multi-sided) 平台。平台以具有間接網絡外部性為其特色，此即意味平台單側用戶的利益隨著另一側用戶數量的增加而增加，反之亦然。若將後者效應與規模經濟相結合，往往會導致市場高度集中。用戶族群間（例如消費者與賣家間）不同價格的敏感度，可能使平台對這些族群採取差別定價，導致平台市場消費者端的零定價 (zero-pricing)、用戶群的快速成長，進而強化市場力量。

- 註 2：此種現象以非洲較為顯著。例如，截至 2019 年 7 月，14 歲以上的肯亞人口中，逾 90% 透過 M-Pesa 進行交易。M-Pesa 為沃達豐集團 (Vodafone) 旗下子公司，即肯亞最主要電子貨幣服務供應商薩法利通信 (Safaricom) 提供之行動支付服務。
- 註 3：依據 Izaguirre 及 Dias 2019 年的研究指出，電子貨幣帳戶有兩種主要存款保險保障方法。其一為直接法，因各個電子貨幣帳戶皆受存款保險保障，直接法處理的是電子貨幣發行商倒閉後的殘餘風險 (residual risks)；其二為轉付法，處理的是持有浮動帳戶 (float account) 的存款收受機構倒閉的剩餘風險，轉付法允許存款保險透過浮動帳戶 (由要保機構持有) 將保障傳遞到各個電子貨幣帳戶。
- 註 4：區塊鏈技術利用分散式管理系統記錄、儲存 (加密或數位簽章保障資料安全) 與客戶往來資料，增強利害關係人間的信任，簡化「認識你的客戶 (KYC)」流程以提高效率。前揭益處與潛在成本的節省，在中長期可根本改變存款保險機構賠付作業。
- 註 5：加拿大、歐洲、日本、瑞典、瑞士、英國、美國聯邦準備理事會及國際清算銀行。
- 註 6：與眾多其他國家相比，歐盟對「清理」的定義更為狹窄。歐盟為確保問題金融機構關鍵功能之持續性、保護存款人及維持金融穩定，目前清理問題金融機構可運用之工具包括出售業務、過渡銀行、資產分離、債務減計與資本重建 (bail-in)。此外，清理必須符合「公共利益」，倘若不符合清理條件，可依國家破產程序清算銀行。