

國際存款保險機構協會 (IADI) 發布 「存款保險保障額度及保障範圍」研究報告

本公司業務處摘譯

摘要

壹、前言

貳、文獻回顧

- 一、最佳實務
- 二、存款保險之優勢和限制
- 三、保障額度評估 (Assessment)
- 四、文獻結論

參、全球保額水準

- 一、保障額度和範圍：關鍵數據
- 二、存款保險制度的相關特點
- 三、保障額度和範圍之變化
- 四、訂定保障額度與範圍之方法論或程序
- 五、保障額度、範圍與其他因素之關聯性

肆、聚焦關鍵特殊主題

- 一、全額保障
- 二、建立新的存款保險機制
- 三、電子貨幣
- 四、差異化保障額度
- 五、近期的修訂

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/Approved%20Research%20-%20Discussion%20Papers/IADI%20Research%20Paper%20on%20Deposit%20Insurance%20Coverage%20and%20Scope.pdf>

伍、現況與核心原則

- 一、保障額度和保障範圍之關鍵統計數據
- 二、存款保險相關特點
- 三、保障額度和保障範圍的變化
- 四、保障額度和保障範圍計算之方法及程序
- 五、保障額度、保障範圍和其他因素的相互關係
- 六、未來研究方向

陸、結論

柒、心得與建議

- 一、現行我國存款保險保障額度及保障範圍尚屬合宜且與時俱進
- 二、因應金融科技發展帶動之新金融商品，宜適時檢視與存款保險制度之關聯性

摘要

保障額度及保障範圍乃有效存款保險制度之關鍵要素。本文依據 2020 年 IADI 對保障額度及保障範圍主題之間卷調查結果，分析該項主題之重要考慮因素，並以個案分析探討相關新興或獨特的議題。最後就調查分析結果對 IADI 核心原則 8- 保障範圍未來修訂方向提供具體建議。

文獻回顧強調平衡金融穩定和市場紀律之必要性，並允許各國存款保險機制依其特殊情況調整。

調查結果顯示，金融危機後全球最高保額普遍提高，超過 95% 存戶及 40% 存款已完全受存款保險保障。多數會員國對所有要保機構和產品給予相同的保障範圍，然少數會員國其保障範圍依存款類型或持有存款之機構而有所差異。整體而言，各會員國之存款保險機構對當前保額及所採取之方法感到滿意。

就保障範圍而言，重點已指向新興數位支付產品，會員國對此多依據自身具體情況因應這些變化。對此類新興產品，部分會員國面臨法律挑戰，有些會員國則有與轉付保障機制（pass-through scheme）相關的特殊問題。

本文最終為未來修訂 IADI 核心原則提供建議，包括針對特定議題提供額外

準則，例如核心原則 8 中提及應維持相當（substantial）金額的不保存款，以發揮市場紀律；另針對不同機構或存戶有不同保障額度及範圍提供更多準則；最後是存款保險機制取得存款人資料議題，俾對保障範圍及額度有更全面的考量。

壹、前言

存款保險制度是金融穩定的重要支柱，避免存款人恐慌性擠兌，而波及整個銀行功能及金融穩定，其促進金融穩定功能顯現在降低銀行道德風險及過度承擔風險。訂定保障額度及保障範圍對維持市場紀律是重要的。國際存款保險機構協會（以下簡稱 IADI）之有效存款保險制度核心原則為保障額度提供以下標準：

「政策制定者應明確訂定最高保額及要保存款。最高保額應採限額、具公信力且易於確認，並可保障大多數存款人，但仍應維持適當的不保存款金額，以發揮市場紀律。最高保額應與存款保險制度的公共政策目標及相關制度設計具有一致性。（IADI 2014 年核心原則 8）」

本文著重在訂定適當保障額度和保障範圍之主要考量因素及實證。調查全球存款保險保障額度和保障範圍、比較各國制度特點及其未來展望，並探討最高保額和保障範圍與相關議題之關聯性，例如金融危機、事前籌資制基金及保費收取等。本研究係利用 2020 年對 IADI 會員國就保障額度及保障範圍進行之調查及 IADI 定期年度問卷調查結果，另部分會員國亦提供個案分析（case studies）以探討和解釋相關新興或獨特的議題。即便有核心原則之錨定，存款保險機制在不同國家間仍存有極大差異，這些案例有助於反映更全面之存款保險制度。

總之，各國最高保額在金融危機後普遍提高。截至 2020 年，最高保額平均高於一國人均 GDP 兩倍多。相關資料顯示完全受保障之存款及存款人等項符合核心原則之建議，然而有鑑於更高之保障額度可能影響市場紀律，爰有必要監控最高保額持續增加之趨勢。關於保障範圍，因應新型電子支付普及且發展快速，有必要在核心原則架構下研究此趨勢^(註 1)。雖核心原則中關於保障額度和保障範圍之準則仍然適用，本文係提供案例作為其未來修訂參考，從而確保核心原則持續成為全球存款保險機制最佳實務之權威依據。

本文結構如下：第 2 節為文獻回顧；第 3 節為最高保額及保障範圍之調查結果；

第 4 節為案例研究，並按主題描述各國制度之相關特色；第 5 節分析上開案例發現結果並將其與核心原則作連繫；第 6 節為結論；第 7 節為心得與建議。

貳、文獻回顧

有關存款保險制度之學術文獻很多，然著重探討保障範圍和保障額度之文獻卻相當有限。本節將各文獻之主要結論分為三大類，第一類闡述最佳實務，並從原則性觀點對最高保額提供建議。第二類研究存款保險之優勢和局限性，聚焦存款保險（包含保障額度和保障範圍）與銀行體系風險、金融穩定和存款人行為之間的關係。此類研究通常是藉由分析一個或多個國家之銀行財務報表數據或來自少數機構之更詳細資料，為存款保險保障額度和保障範圍提供建議。第三類則直接從理論或實務之角度量化評估保障額度及範圍。

一、最佳實務

有關最佳實務之主要文獻均來自 IADI。自 2009 年開始，IADI 就對訂定保障額度和保障範圍的條件進行相關議題探討。該研究指出，限額保障應和存款保險之公共政策目標一致，如果政策目標是確保銀行體系穩定，傾向制定高保額；如果目標是保護小額存款人及降低道德風險，則偏向低保額。

根據 2008 年全球金融危機經驗，及 2012 年金融穩定委員會（Financial Stability Board，以下簡稱 FSB）通過之存款保險同業調查結果，2013 年 IADI 對最高保額之制定提供額外準則，認為危機後更多人主張存款保險應保護絕大多數存款人（90% 至 95%），同時確保大部分要保存款受市場紀律保護。此外，該準則強調及時更新最高保額之重要性，存款保險機構應能及時取得詳細之存戶資訊，並即時向大眾公告最高保額和限制。該準則還討論關於公營、海外和系統性重要銀行持有外幣存款納保和潛在排除不予納保之議題，及指出具公信力之最高保額須具備完善之資金籌措機制。

IADI（2014）納入存款保險業之最佳實務，核心原則 8 涵蓋前兩份報告探討之保障額度議題，並以必要條件（essential criteria）形式詳細闡述保障額度相關內容。其提到保額各國不同，應因地制宜，因此應制定廣泛準則以適用不同存款

保險制度。主要特點包含保障額度和政策目標間的關聯性、金融穩定和市場紀律之平衡，以及對不同類型存款戶之公平性。然核心原則 8 並無提供最適最高保額之量化準則，並廢除共同保險（co-insurance），另針對由全額保障逐步轉換為限額保障提供詳細建議。

Kleftouri（2015）指出有效存款保險制度保額之訂定須：（1）使權責機關能夠接受銀行清算之政治後果；（2）考慮金融安全網之架構、鄰國之保額水準及本國自身之銀行危機歷史；（3）將大額存款戶列入考慮。關於第 3 點，該文獻強調大額存款戶對銀行擠兌負有責任，因此將其排除於制度之外，以限制其潛在影響力。

對現存不同存款保險制度的分析亦對最佳實務提供有用的質化發現。Garcia（1999）調查 68 個具顯性存款保險制度國家的特色，並將其與國際貨幣基金（IMF）向會員國建議採用一組最佳實務進行比較。作者指出人均 GDP 與最高保額保障比率存在負相關：較貧窮國家之最高保額占人均 GDP 比率高於較富裕國家。作者還發現許多國家的共同特色包含對特定類型存款戶提供有限保障，並將銀行同業存款和外幣存款排除在要保存款之外。IADI（2014）不支持將外幣存款排除保障。Kane（2000）認為金融安全網之設計須考量各國差異。全球實證研究顯示，包含存款保險制度在內之金融安全網的部分關鍵特點存在跨國差異。

近期更多的存款保險跨國調查已記錄自 2008 年金融危機後存款保額的變動及對存保機制之新興風險。FSB（2012）檢視各國存款保險制度，並聚焦於 2008 年及 2009 年金融危機期間之變化。關於保障額度，研究結論發現金融危機後一些國家的保障額度相對提高，爰建議採取其他措施以確保取得金融穩定和市場紀律間之平衡，包含更嚴格監理、導入差別費率制度、排除部分類型存款於保障範圍之外，和及時干預與問題金融機構清理^{（註 2）}。Demirgüç-Kunt、Kane 和 Laeven（2015）建立一個存款保險全球數據庫，利用該資料庫提出一些重要結果。作者發現金融危機期間最高保額藉由各種管道大幅提高，例如導入新的存款保險制度、提高保額上限（包含金融危機期間之暫時性全額保障）及擴大保障範圍，該發現和 FSB 之調查結果一致。作者們強調最高保額及保障範圍增加會造成道德風險提高，且更多的或有負債造成國家信用風險上升。然而，他們最終認為存款保險整體上在危機期間有達成穩定金融之目標。

二、存款保險之優勢和限制

探討存款保險之學術文獻相對較多，研究重心在於金融穩定與提供存款人權益保護之存款保險隱含道德危險間之權衡。存款保險在防止恐慌性擠兌和保護一般存款人之存款不受銀行倒閉影響係具社會效益，然同時降低銀行債權人監督或懲罰有風險銀行之動機，進而誘使銀行承擔更大且無益社會之風險。銀行風險提高導致存款保險成本增加及更頻繁的金融危機。在考慮存款保障額度和範圍時，至少理解這些權衡是至關重要的。

文獻一致認為具公信力之存款保險制度能實現穩定金融和保護存款人之目標。透過丹麥、印度和美國等不同國家之存款人行為的研究發現，不保存款比要保存款更可能在危機時被擠兌。存款保險之有效性也反應在不保存款和要保存款利率之差異。Jacewitz 和 Pogach (2018) 表示，在美國不同銀行對不保存款提供之利率反映市場對各銀行風險的看法，存款人因認為要保存款受存款保險保障而未要求風險溢價。

文獻發現對存款人之保障恐降低其對銀行之監督，使銀行承擔更大風險的機率增加。上述調查顯示，存款保險確實降低存款人對銀行之監督及弱化存款人之紀律。^(註3) 近期 Bennett、Hwa 和 Kwast (2015) 發現美國於 2008 年金融危機之銀行倒閉潮中，存款人在銀行倒閉前提領存款，此舉反映存款人會監督和約束處分銀行；然全部存款均受到保障之存款人亦提前領款，這意味著對存款保險的信任度不足。上述研究亦發現金融壓力發生時不保存款亦因存款人紀律之展現而有流失之情形，然 Martin 等人 (2018) 發現銀行或許可以更高利率來消除大部分未受保障之存款人制約力道。

考量存款保險對金融穩定之影響，及銀行風險承擔之內部變化，其他研究發現存款保險或更高保額會增加危機發生頻率。Demirgüç-Kunt 和 Detragiache (2002) 發現有證據顯示存款保險增加銀行危機之可能性，且保障範圍越廣其影響越大。Ngalawa、Tchana 和 Viegi (2016) 發現存款保險機制導致之道德風險增加抵銷其對銀行業穩定之正面影響。Calomiris 和 Chen (2018) 發現存款保險最高保額提高將推升銀行體系之資產風險，並進一步表示資產風險增加可以部分解釋存款保險與系統性銀行危機可能性和嚴重程度間的正相關。

文獻中提出幾個重要發現。儘管最佳實務顯示，限制最高保額以確保擁有未受存款保險保障存款之存戶持續監督銀行，然研究發現保額內存款也可能產生監督效果。Davenport 和 McDill（2006）發現銀行危機時未受保障存款之存戶有更大的機率對銀行擠兌，然因要保存款金額太大，存款全受保障之存戶如擠兌實際上提領更多資金。Iyer、Puri 和 Ryan（2016）以及 Martin 等人研究顯示銀行危機時，擁有未受保障存款之存戶不僅將存款金額降至最高保額，且也會提領受保障之存款。

三、保障額度評估（Assessment）

早期研究認為對多數國家而言，存在部分可最大化市場紀律並最小化銀行承擔風險動機之道德危險之保額，並強調不論保額高低，監理似乎能最大程度地減少銀行對風險的承擔。Manz（2009）利用全球賽局模型（global game model）研究存款保險最適保障額度。根據模型，在高度開發和高流動性之金融市場，不太需要高保額。最適保額不取決於總體經濟因素：若政府認為有限度保額在經濟繁榮時期是最好的，則不應在預期經濟衰退之情況下轉向全額保障。此外，若資訊透明度高，存款人可獲得即時且正確的訊息，且大額未受保障之債權人並不多，則該模型支持較高保額。最後，如果銀行可以承擔超額風險，且沒有市場紀律或監控風險之情況下，最適保額應該較低。該研究亦認為即使沒有道德危險，高保障額度也可能不是最理想的情況。

Shy、Stenbacka 和 Yankov（2016）比較三種存款保險制度：全額保障、無存款保險和限額保障，並得出結論認為相對於前二者，限額保障削弱銀行間之競爭力並降低其公益性。Egan、Hortaçsu 和 Matvos（2017）開發一個連結存款保險與資本監理之理論模型，研究銀行體系之不穩定性和有限資本及限額保障間關係。Dávila 和 Goldstein（2020）延伸 Diamond 和 Dybvig（1983）之模型，強調在多元環境中，保額變動對社會福利之影響可由數個統計函數表示，包含保額相對應銀行倒閉發生率之敏感度、防止銀行倒閉之效用、銀行倒閉可能性，以及銀行干預之預期社會邊際成本。

四、文獻結論

文獻著重在研究存款保險成本和效益間之權衡，提倡在決定保障額度時應考慮對市場紀律之影響。文獻認為理論上保障額度之高低應取決於各國財務指標和特性，這方面的建議和 IADI (2014) 核心原則之最佳實務一致，其中包含權衡金融穩定性和市場紀律，及認為保障額度之制定應各國因地制宜。其它文獻提到但在核心原則中沒有具體內容，包含制定最高保額納入跨國因素，以及在危機及非危機情境下連結不同最高保額水平的可能性。

參、全球保額水準

2020 年 6 月 IADI 對其會員進行調查，以評估當前有關存款保險保障額度之作法。該問卷調查由 IADI 研究處發出，共收到 53 個國家問卷。主要結果分析如下：

一、保障額度和範圍：關鍵數據

保障額度：大多數國家（85% 的受訪者）根據每一存款機構之每一存款人計算保額。其他（9%）還包含一個額外面向，例如按存款類別、存款所有權類別或兩者的組合，採取此舉之存款保險機構包括加拿大（CDIC-Canada 和魁北克省金融市場管理局 AMF-Quebec）、美國、牙買加和日本。其餘（6%）受訪者部份表示提供存款全額保障，部分未提供有關如何計算之詳細資訊。

平均最高保額為 59,500 美元^(註4)。區間很廣：最低為 1,000 美元，最高為 250,000 美元，分佈略微向右傾斜，中位數為 50,000 美元。關鍵數據如圖 1 所示（中位數）^(註5)。

圖 1 關鍵統計數據（中位數）



占人均 GDP 的百分比：保障額度占人均 GDP 平均為 3.6 倍，高於早期文獻中發現的 1 到 2 倍^(註6)。平均值略有偏差，係因一些高值所致；最低值為人均 GDP 的 0.4 倍，最高值超過 20 倍。剔除人均 GDP 10 倍以上的數值，平均值降至

2.66 倍^(註 7)。完整數據的中位數為 2.3 倍。

如圖 2 所示，該比例因地區而異。拉丁美洲和歐洲較高，分別為 5.17 倍和 2.8 倍。亞太地區和北美 - 加勒比海地區最低，分別為 1.55 倍和 1.35 倍^(註 8)。

圖 2 保障額度占人均 GDP 的百分比（按地區）

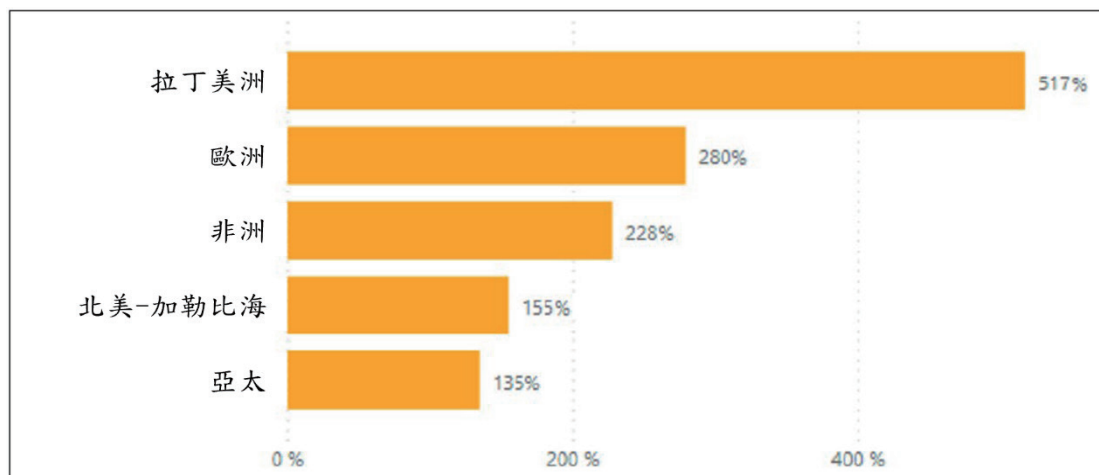
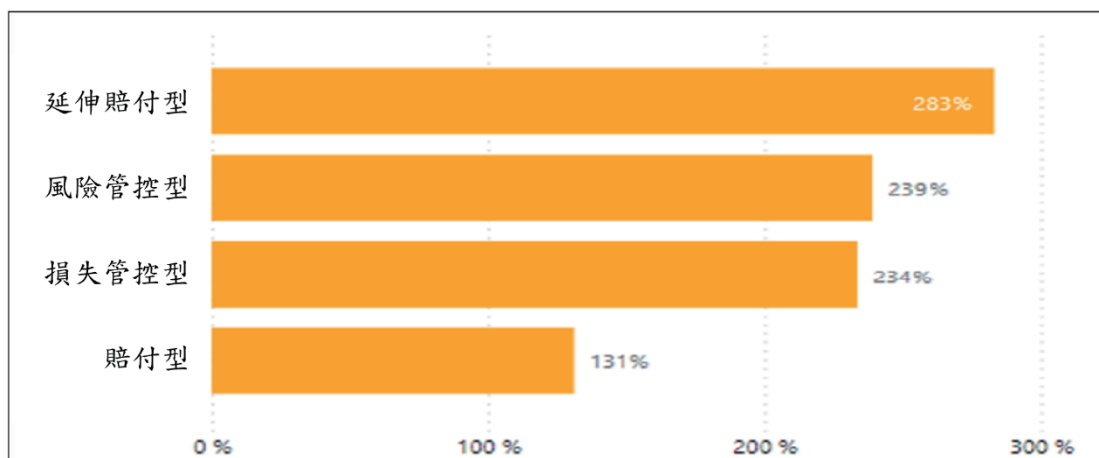


圖 3 以存款保險制度之職責（Mandate）分類。中位數最高為延伸賠付型（paybox plus）者係 2.83 倍，最低為賠付型（paybox）者係 1.31 倍。風險管控型（risk minimiser）和損失管控型（loss minimiser）分別為 2.39 倍和 2.34 倍。

圖 3 保障額度占人均 GDP 的百分比（按存款保險制度之職責）



受存款保險保障存戶和保額內存款百分比：平均而言，受保障存戶比率為 95%。美洲地區較高：拉丁美洲為 98%，北美 - 加勒比海地區為 97%；歐洲地區較低，為 92%。若改為中位數分析，則以全球為範圍的值更高，為 97%。因一些國家低於 90%，使得平均值低於中位數。各地區的中位數相似，但拉丁美洲除外，該值為 99%。

保額內存款占總存款平均為 40%。非洲 - 中東和亞太地區較低，分別為 30% 和 31%；歐洲最高為 51%。總體來看，中位數與平均值相同，以中位數呈現區域趨勢之結果和平均值相似。保額內存款占總存款範圍從 4% 到 100%（全額保障）。

二、存款保險制度的相關特點

不同類型的保額與不保存款：77% 的受訪者對不同類型之機構或存款人或帳戶採用相同之保額；採不同保額的受訪者中約半數對不同的機構採不同的額度，另半數對不同的存款類型採不同的保額。那些對不同存款類型採不同保障額度之受訪者，通常對具臨時性質的存款有無限或更高的保障額度—例如，住宅用不動產交易、與締結或解除婚姻有關的付款。其他受訪者則區分外幣存款與本國貨幣存款，並為兩者設置不同的保障額度，或將外幣存款排除於保障範圍之外。

多數受訪者（92%）將部分類型存款或存戶排除在保障範圍之外。常見如銀行同業存款、政府和中央銀行存款、外幣存款、具投資性質之存款（例如可轉讓定期存單或結構性存款）、與恐怖主義或洗錢有關的存款以及抵押存款。有些國家對銀行管理階層（董事會成員、高階管理階層和一般內部人士）及其親屬也排除在外。

三、保障額度和範圍之變化

保障額度的變化：19% 的受訪者從未調整過保障額度，81% 曾調整且絕大多數在前次修改時提高保額（37 個國家，占受訪者總數之 70%）；只有 5 個國家在前次修改時降低保額（占受訪者總數的 9%）^{（註 9）}。18 個國家在調整保額過程中邀請第三方參與，通常是政府、中央銀行、金融安全網之其他會員或與政府相關的組織。1 位受訪者則表示曾邀請一名顧問參與。

如圖 4 所示，大多保額調整落於全球金融危機期間（2006-2010 年）。在

此期間，所有調整均為單向增加保額，許多受訪者的保額增幅很大，從 50% 到 400% 不等（不包括全額保障），平均增幅為 185%。保額調整時間點在 2006 年之前和 2010 年之後的則有減少和增加兩種調整。近五年之調整皆為提高保額，平均增幅為 158%。

圖 4 上次調整保額的年度（左）

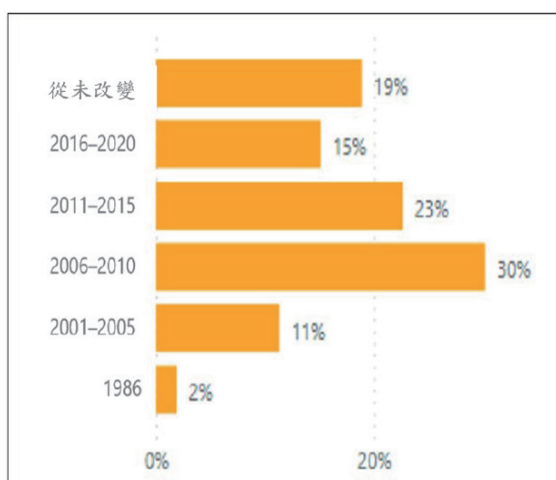
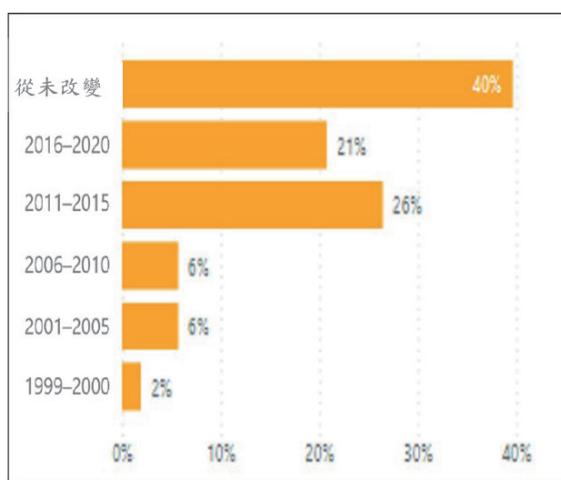


圖 5. 上次調整保障範圍（右）的年度



受訪者提高保額的主要原因為：（1）因應金融危機；（2）內部檢視，或（3）符合歐盟（EU）存款保障機制指令（DGSD）。五個減少保額之案例中，其中三個案例是在全額保障或由於金融危機導致保障額度增加之後所為；另外兩個減少案例是出自於內部檢視，其保額需符合 DGSD 規定且原保額本高於所需^{（註 10）}。

自上次修改保障額度以來，36% 的受訪者已就保額再次檢視。除兩個受訪者計劃調整外，一個受訪者將之前臨時性調整改為永久性，其他則沒有做任何調整。不進行任何調整的主要原因包含：（1）與利害關係人諮詢的結果，（2）存款人覆蓋率仍足夠，（3）與其他國家之保額相當，（4）考量危機時可增加保額的機率，（5）現在不是保額調整的好時機，以及（6）保額調整不會對要保存款產生重大影響。

64% 受訪者沒有強制定期檢視保障額度之規定。23% 受訪者有法律或法規要求定期檢視（例如部分歐洲國家和美國），13% 因內部政策要求檢視（例如香港、馬來西亞和奈及利亞）^{（註 11）}。

保障範圍的變化：40% 的存款保險機構從未改變存款保險機制涵蓋的產品範圍（見圖 5），曾修改者中 14% 發生於 2011 年之前，47% 於 2011 年之後發生。47% 中部分是因應市場趨勢的變化或新金融商品的推出，後者即調整保障範圍的主要因素（77%）。新產品包含行動支付業者帳戶、伊斯蘭存款和外幣計價產品。

大多進行修改的國家採用裁量法（discretionary method）或根據歐盟指令進行修改。回覆曾修改之受訪者中，約有 40% 在調整新保障範圍的過程中聘請第三方加入，這些第三方參與者包括政府機關、金融安全網成員或政府本身；一位受訪者表示曾聘請銀行業人士。

對目前保障額度及範圍之看法：多數受訪者（79%）對目前保障額度沒有任何疑慮。表達有疑慮者（21%），11 個受訪者中有 2 個擬提高保額，因其保額已失去實際價值；4 位有疑慮者係因與鄰近國家或最佳實務相比其保額較低；另有 1 位提到公眾要求提高保額；僅有 1 位受訪者認為其保額太高。值得注意的是，對現行保額有疑慮之受訪者之受保障存戶比率平均僅 91%（總體平均為 95%）；最高保額占人均 GDP 百分比平均僅 3.11 倍（總體平均為 3.6 倍）。

19% 的受訪者認為對部分產品或存戶可考慮採用不同保額，其中包括信用合作組織或公立機構之存款、與特定人生大事或交易相關之存款、存款帳戶有臨時性高餘額（temporary high balances）（例如用於結算和支付目的）、銀行同業存款和部分數位產品或金融科技相關之存款。

有關保障範圍，多數受訪者（85%）對目前要保存款沒有任何疑慮。有疑慮者（15%）提到諸多不同問題，兩個顯著的問題是及時和適當地識別受保障之存戶，以及銀行倒閉時未兌付支票和其他類似在途票據是否受保障。其他問題與外幣存款、金融科技或數位貨幣領域相關之新金融產品，以及目前未受保障之特定帳戶有關。一些歐洲國家受訪者則關注於確保保障範圍符合歐盟指令。

改變現況：多數受訪者（49%）預計未來五年保障額度不會發生任何變化，尤其是在已開發國家。有調整意願者（43%），保額平均低於整體樣本（人均 GDP 的 2.22 倍，受保障帳戶為 93%）^{（註 12）}。部分受訪者認為可能的改變包含保障範圍擴及外幣存款或臨時性高餘額的存款、增加整體保額、完成當前保額調整計畫，或進行調整以完全符合歐盟指令規範。

在保障範圍方面，34% 的受訪者認為未來五年內將會調整保障範圍。部分預期的變化是：（1）納入個人創業家之帳戶，（2）納入因流行病疫情而產生之新產品，（3）納入數位產品和行動銀行（mobile banking）存款，（4）納入外幣存款，（5）參酌鄰國之要保存款項目，（6）納入其他類似存款之產品（例如代幣），以及（7）符合歐盟指令。

多數存款保險機構（74%）沒有訂定特定變數（例如 GDP 的百分比變化、通貨膨脹、平均帳戶餘額、金融危機或景氣衰退、政治、法律、政策等）或情境自動觸發最高保額調整之機制。其餘 26% 的受訪者設定之特定變數包括金融穩定性疑慮、通貨膨脹、平均帳戶餘額和籌資狀況等^{（註 13）}。然而受訪者表示，前開變數不會自動觸發調整，但會使調整更易於執行。保障範圍的情況類似，且更高比例的受訪者表示沒有特定變數或情境自動觸發調整機制（81%）。

四、訂定保障額度與範圍之方法論或程序

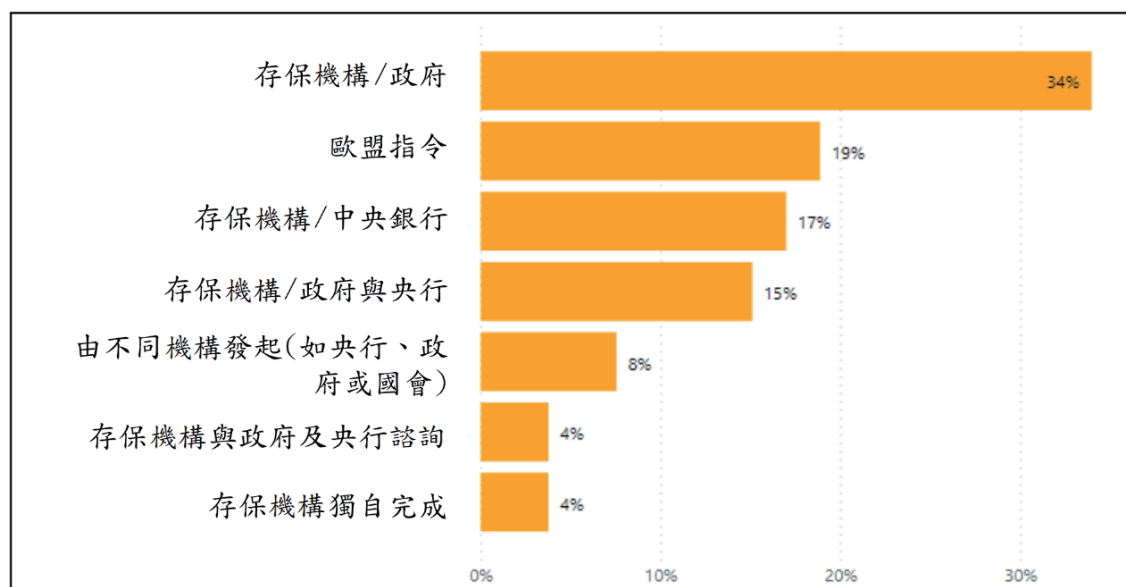
現行計算方法：多數存款保險機構（70%）計算或設定保障額度和範圍都有中央銀行、政府機關（如財政部或其他監管機構）以及議會或國會參與諮詢過程。13% 的受訪者提到在諮詢過程中包含利害關係人。部分受訪者受制於其他機構之決定（即歐盟：19%）。其餘受訪者（7.5%）之諮詢流程是由不同機構發起，例如中央銀行、財政部或國會。只有 4% 的受訪者表示是獨自完成此程序（見圖 6）。

多數受訪者使用多種工具來訂定保障額度。32% 使用統計模型法、裁量法或採用專家意見，36% 同時使用其中兩種方法。26% 選擇“其他”選項，其中多數表示係遵從歐盟指令。一位受訪者表示會檢視存款規模的分佈，同時也考慮質化因素；另一位受訪者表示其使用總體經濟指標來模擬銀行倒閉風險。

與保障額度情況類似，多數存款保險機構（62%）諮詢金融安全網其他成員意見決定保障範圍。這個數字（62%）略低於保障額度，因為一些受訪者的法律或內部政策有不同規定。此外，更高比例的受訪者表示獨自完成此程序（7.5%）。

保障範圍決定主要依裁量法或專家意見。因要保存款具異質性，統計方法如預期地發揮的作用較小，所以一些受訪者表示統計方法不適用，或沒有使用特定統計方法。

圖 6 訂定保障額度諮詢過程之參與者



對方法論或計算方法之挑戰：約 87% 的受訪者對計算保額之方法沒有異議，對裁量法、統計模型法或其組合感到滿意。其餘受訪者之疑慮則包括：（1）正在更新方法論，（2）法律規定之保額計算法並非使用眾所周知之方法，（3）複製他國方法而非依本國因素設計，（4）後 COVID-19 疫情之影響，以及（5）存款保險制度職責之轉變。

同樣地，多數受訪者（90%）對保障範圍之定義方法感到滿意；兩個受訪者未回答問題，三個受訪者表示存有疑慮，其中包括：（1）將某些類型機構提供之高利存款納保（這可能預示著道德風險），（2）保障範圍不是根據存款保險機構之特性決定而是複製他國的，以及（3）將新存款產品納保之法律挑戰。

未來之修訂計劃：75% 的存款保險機構預計未來五年內定義保障額度之計算方法不會發生任何變化^(註 14)。阿爾巴尼亞正在研擬一種新方法，以決定最高保額是否符合該國之經濟和金融狀況。香港正在修訂保障額度。西非經濟貨幣聯盟（WAEMU）正在調查鄰國之保障額度及其演變。

在保障範圍方面，多數存保機構同樣沒有計劃在未來五年內改變定義保障範圍之方法（81%）。計畫變更之機構則正在尋求擴大對某些類型存款之保障，例

如外幣存款以及來自退休、房地產銷售之存款。其中，厄瓜多爾正在分析對來自退休、房地產銷售或其他來源之存款進行差異化和臨時性保障，並研究保障公營金融機構之存款等議題。

五、保障額度、範圍與其他因素之關聯性

金融危機：70% 的受訪者在保障額度方面沒有預先訂定與危機相關之考量因素。部分受訪者表示，沒有預見保障額度需因危機事件而改變，因為其保額之訂定已考量危機時期確保存款保險機制之公信力。另提及對於更高或更低保障額度之推測，將使存保機構與存款人一致性的溝通變成挑戰。

28% 的存款保險機構擁有面對危機時可靈活調整保障額度之機制。例如部分國家的內部法規可根據危機程度提高保額，例如菲律賓、土耳其和美國。其他國家表示危機時可使用緊急法規來達到類似的結果^(註 15)。

關於要保存款，85% 的存款保險機構沒有特定存款僅在危機時考量納入保障範圍。僅在特定期間（例如危機期間）啟動機制改變保障範圍之機構，則包括我國、巴西（信用合作擔保基金）、芬蘭、日本、約旦、馬來西亞和土耳其。

自然災害：98% 的存款保險機構未因自然災害（如地震、颱風、海嘯、流行病）或戰爭而對保額進行調整。僅蒙古回覆曾因自然災害而暫時將外幣存款排除於保障範圍之外。

籌資（事前籌資、目標基金規模、緊急備援資金）：約 49% 的存款保險機構稱其目標基金與其當前保障額度有關，多數表示因為目標基金規模是基於對要保存款規模之估計，因此與保障額度間接相關。23% 表示目標基金規模與保障額度無關。

關於緊急備援資金，多數存款保險機構（55%）表示緊急備援資金與保障額度無關。對於部分受訪者來說，備援資金的額度是依法律或存款保險機構所需而決定。此外，28% 的存款保險機構沒有緊急備援資金。15% 的存款保險機構表示其緊急備援資金與保障額度有關，緊急資金是根據存款保險機構應負的責任計算，或來自會員機構的繳納。^(註 16)

全額保障：72% 的受訪者從未實施過全額保障；24% 過去曾實施，但現在沒有；

4% 受訪者目前仍是全額保障。曾提供全額保障之國家表示，主要是危機時期的暫時性措施或中央銀行暫時運作存保機制時的措施，直至存款保險機構成立和過渡到限額保障即取消。

受訪者列舉轉為限額保障的原因包含：全額保障一開始即設有施行期限（如美國）、漸進式調整額度（如墨西哥、泰國和土耳其）、應歐盟指令（如波蘭）或政府政策要求（如約旦）、經濟已從金融危機中復甦（如我國）或國有銀行私有化並成立存款保險機構（如巴基斯坦）。

道德風險：多數受訪者表示，限額保障可減少道德危險。其他受訪者則以風險差別費率（54%）或落實監理措施（44%）減輕道德危險。27% 的存款保險機構採用其他措施，例如強有力的監理、終止要保資格，以及監控要保機構的關鍵績效指標。只有少數受訪者沒有說明具體措施。

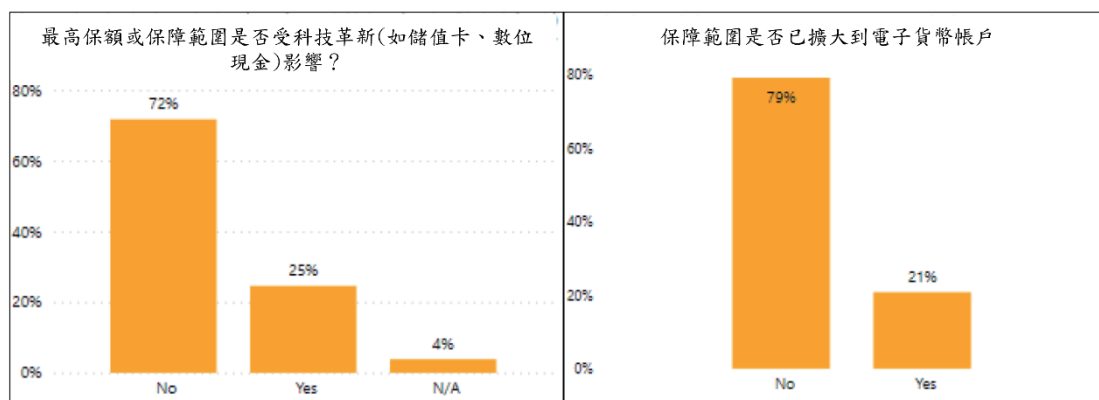
金融體系之複雜性和相互關聯性：多數存款保險機構（77%）在設定保障額度和保障範圍時未考量金融體系之複雜性和相互關聯性。其他有考量的國家，例如義大利，則對歐盟進行區域分析。另鑑於加拿大有多家存款保險機構，加拿大魁北克省存保機構（AMF）對最高保額和 / 或保障範圍進行修訂 [該機構為依據魁北克省法律設立的存款機構（銀行除外）提供存款保險]，主要目標是與加拿大存保公司（CDIC）協調保障額度，加拿大存保公司保障聯邦規範之收受存款機構（包括所有銀行）。在瑞士，法律限制存款保險基金可融資金額用以賠付存款人，以防止銀行間產生骨牌效應。

參考他國：38% 的受訪者會參考其他地區或國家之保障額度。歐盟會員因需遵守歐盟法規大多如此。非歐盟之歐洲國家，如瑞士和烏克蘭，參考歐盟訂定之保額。在非洲，摩洛哥參考歐洲、中東和北非地區之保額。奈及利亞會進行國際比較。在北美，加拿大存保公司檢視其他 IADI 會員之實際情況。加拿大魁北克省（AMF）參考加拿大其他存款保險機構之保額。在加勒比海地區，牙買加參考及比較鄰國之保額。在亞太地區，越南關注於該地區一些國家之保額。泰國參考職責範圍與其相似之存保制度為賠付型和延伸賠付型之國家。澳大利亞在訂定其最高保額時，會考慮多個國家之保額。

科技革新：72% 的受訪者認為保障額度和範圍沒有受到科技之影響。回應受

正面影響之國家包括加拿大、我國、哥倫比亞（FOGAFIN）、迦納、牙買加、肯亞、吉爾吉斯共和國、馬來西亞、奈及利亞、巴基斯坦和瑞士（見圖 7）。我國和奈及利亞指出，保障範圍已經因應金融科技而修訂。在我國，此類涵蓋二種產品：（1）電子支付帳戶及（2）電子儲值卡，此類產品將單獨享最高保額保障，不與同一機構之其他存款合併。除傳統存款外，奈及利亞為行動支付（mobile money）提供相同保障。其他國家已著手研究新科技議題，但尚未建議任何修訂。21% 的受訪者表示保障範圍已擴大到電子貨幣（e-money）帳戶。

圖 7 科技對保額之影響



COVID-19 疫情：96% 的存款保險機構沒有因為 COVID-19 對保額做出任何改變。巴西開始監控銀行存款流動問題，並計畫為此提供特別擔保。泰國將目前的最高保額延長實施一年至 2021 年 8 月，以增強消費者對金融和銀行體系的信心。

多數受訪者（92%）自疫情以來，沒有對保障範圍做任何改變。巴西表示在做出任何決策前將持續監控存款流動問題。墨西哥尚未做出任何決定，但若調整保障範圍，則需通過立法程序予以頒布。蒙古正研議將外幣存款排除保障範圍之可能性。泰國正考量將數位貨幣納保。

肆、聚焦關鍵特殊主題

2020 年 6 月的問卷調查，發現部分國家提供之案例具有獨特性，爰本節特依

主題予以較詳盡介紹。

一、全額保障

全額保障係由政府宣布實施，通常除存款保險保障項目外，部分特定存款或負債亦將在一定期間內受到全額保障。全額保障通常在金融危機時實施，金融情勢恢復穩定時終止。以下兩個案例，一個是全額保障已退場案例，另一個則處於全額保障尾聲階段案例。

台灣：我國政府為處理基層金融危機，於 2001 年首次導入全額保障制度，且以公共資金設置新臺幣 2,077 億元（73 億美元）之「金融重建基金」，對 2001 年至 2005 年間列入處理之經營不善金融機構之存款及非存款債務提供全額保障。存保公司負責執行金融重建任務，除以購買與承受方式讓 56 家問題金融機構退出市場外，並輔以相關改革措施，達到穩定金融市場之目的。

2008 年全球金融危機期間再次實施全額保障。儘管危機對國內金融市場影響並不大，但存款人對金融體系的信心仍然不足，短時間內大量存款從民營銀行轉移到公營銀行。為增強存款人的信心並預為因應未來問題，政府宣布從 2008 年 10 月至 2009 年底，對所有存款提供暫時性全額保障。

為削減全額保障引發之潛在道德危險，金融主管機關加強相關金融監理措施，尤其是存保公司特別強化控管承保風險，包括對要保銀行之同業拆款收取特別保費。存保公司並與金融監理單位密切合作，監控金融機構，並對任何異常或不合規定的經營狀況提出報告。

由於全球經濟金融狀況尚未出現穩定跡象，政府於 2009 年 9 月將全額保障措施再延長一年至 2010 年底，以與周邊同樣實施全額保障措施之國家一致。

為確保全額保障順利過渡至限額保障並回應社會大眾期望，2011 年 1 月，存款保險最高保額提高為原先的兩倍，即從新臺幣 150 萬元提高為 300 萬元（約由 53,000 美元提高為 106,000 美元），並擴大保障至納入存款利息及外幣存款。在恢復為限額保障之前一年（2010）起，存保公司即藉由不同媒體管道向社會大眾宣導，將自 2011 年 1 月 1 日起恢復限額保障且擴大保障範圍。此外，存保公司對存款保險制度進行全面改革，包括加強要保機構風險管理措施及經營不善金融機

構之退場機制。這些改變使存保公司在國內金融體系中扮演積極的風險控管者角色。

存保公司強調，全額保障機制之實施，使存款保險制度在金融安全網中發揮之作用不僅是維護小額存款人的權益，還有助於金融穩定，也正是全額保障再延長一年之主因。同時強調，為降低道德危險，減少賠付成本，尚需繼續加強金融監理機制和金融機構風險管理措施，以及採行立即糾正措施。最後，存保公司提到，所有金融安全網成員應儘可能及早規劃全額保障機制退場後之相關配套措施。

泰國：泰國存款保險機構職責屬延伸賠付型。該機構設立於 2008 年，當時存款保險法規定將全額保障逐步過渡至限額保障，且最終在 2013 年前將限額保障降至 100 萬泰銖（約 34,000 美元）。

該過渡性計畫，後因一系列事件（例如全球金融危機、歐債危機）而多次延長，如表 1 所示。最近一次延期是在 2020 年，由於 COVID-19 疫情造成的不確定性，為維持社會大眾對金融體系的信心，爰將保額 500 萬泰銖（約 168,000 美元）延長一年至 2021 年 8 月，而目標保額 100 萬泰銖亦延至 2021 年 8 月開始實施。

表 1 泰國保障額度調整

年度	原始版	調整 1 (2008)	調整 2 (2011)	調整 3 (2016)	調整 4 (2020)
2008	全額保障	全額保障			
2009	1 億泰銖				
2010	5 千萬泰銖				
2011	1 千萬泰銖	5 千萬泰銖	5 千萬泰銖		
2012	1 百萬泰銖	1 百萬泰銖			
2013					
2014					
2015			2 千 5 百萬泰銖		

年度	原始版	調整 1 (2008)	調整 2 (2011)	調整 3 (2016)	調整 4 (2020)
2016	1 百萬泰銖	1 百萬泰銖	1 百萬泰銖	1 千 5 百萬泰銖	
2017					
2018				1 千萬泰銖	
2019				5 百萬泰銖	5 百萬泰銖
2020				1 百萬泰銖	
2021					1 百萬泰銖

二、建立新的存款保險機制

建立新的存款保險機制是一項充滿挑戰的任務，決定保障額度及保障範圍是重中之重。這種情況在營運不到三年之巴基斯坦存款保險公司案例中有詳細說明。

巴基斯坦：巴基斯坦顯性存款保障概念最早起源於 1974 年，當時該國所有民營銀行均被國有化，政府並對所有存款提供全額保障。

1990 年代，政府對包括銀行業在內的許多經濟部門鬆綁管制和推動民營化，且隨著時間推移，民營銀行市占率逐漸增高，至 2016 年幾乎達 90%，存款戶數及金額顯著增加。自 2011 年以來，傳統銀行的存款年平均成長率超過 10%，而伊斯蘭銀行的存款年平均成長率為 12-15%。隨同民營銀行市占率提高而增加之存款戶數，益加凸顯設立顯性存款保障制度之必要性。

2016 年巴基斯坦國會通過《存款保障公司法》，為日後由巴基斯坦國家銀行（SBP, 為該國中央銀行兼監理機關）附設之存款保險公司（DPC）成立之依據^(註 17)。DPC 於 2018 年 6 月開始運作。

所有在巴基斯坦營運的銀行都必須加入 DPC。DPC 負責賠付，中央銀行則負責銀行的監管和退場清理。DPC 事務由七人董事會監督，其中 SBP 副總裁擔任 DPC 董事長，並由 SBP 任命一人為總經理。其他五名董事會成員包括四名來自不同領域的獨立董事和一名政府成員。

巴基斯坦的銀行業包括傳統銀行及符合伊斯蘭教義之伊斯蘭銀行。因此，DPC 法案要求建立一個單獨符合伊斯蘭教法的存款保障機制，俾對伊斯蘭銀行（IBIs）之存款人提供保障^{（註 18）}。因此，DPC 採用雙軌機制保障存款人，目前正在研擬及實施與這兩種機制相關的政策^{（註 19）}。

由新設的 DPC 制定有限保額是一新的概念，故 DPC 在保障額度及保障範圍的制定上確實面臨不少挑戰。首先須檢視來自其他國家之資料及收集國內之存款統計數據。經與中央銀行及銀行業商議後，決定保額訂為 25 萬巴基斯坦盧比（約合 1,600 美元）。該保額約讓 92% 的存款人完全受到保障，且保額內存款約占總存款之 14%。

保障範圍包括每一家銀行每一存款人之所有本國及外國貨幣支票存款、定期存款及存單，且行動支付帳戶也納入保障範圍。目前正在評估是否納入其他金融產品。

保額與目標基金規模有關，因為該規模是根據銀行倒閉情境分析所決定。因此，未來任何對保額的改變都需要調整目標基金規模。

DPC 面臨的挑戰包括社會大眾對新保額之認知。這不是一件容易的事，因為人們已經習慣由政府提供全額保障之隱性機制。為解決這個問題，DPC 逐步強化限額保障觀念之宣導，並藉由會員銀行網站及媒體強化宣導內容。

第二個挑戰是當存款人在同一家銀行擁有多個帳戶或不同帳戶組合（例如個人帳戶、聯名帳戶和法人帳戶）時，如何正確區別每一存款人、要保或不保存款。為解決前述問題，銀行正在開發標準化數據資料庫，俾能在 DPC 索取資料後的 48 小時內提供正確數據。

三、電子貨幣

電子貨幣（行動支付或類似產品）在許多國家愈發普遍且持續成長。各類型所謂的電子貨幣（e-money）及其嵌入金融系統之方式均存在差異。並非所有電子貨幣或相關產品都受存款保險保障，且如果受保障，其保額亦不同。電子貨幣是否保障以及如何納保，似乎是多數 DIS 近期的優先事項^{（註 20）}。

迦納：過去幾年，該國行動支付使用量大幅增長。近來迦納中央銀行發布指導方針，亦間接促進電子貨幣發行機構（EMI）的發展。行動支付產品為用戶提

供諸多好處，包括支付的便利性和擴大行動支付網絡的發展。政府部門間行動支付之運用也鼓勵該項業務的成長。行動支付現已成為交易和儲值之優先選擇。

行動支付以信託帳戶型式存於綜合銀行，因此符合《迦納存款保護法》的保障範圍。行動支付目前與一般存款的保障相同，但預計不久，迦納存款保險公司（GDPC）將會修改其保障額度。但目前正在研議一些仍待解決的問題，以確保賠付效率。其中有些係與數據和信託規定有關（例如，每個信託帳戶中的受益人名單，以及銀行所持有之電子貨幣機構中每一個使用者之款項資訊）。若要保機構倒閉，GDPC 依據這些資料可即時因應處理。

泰國：泰國越來越多存款人將電子貨幣產品作為存款工具。從 2017 年到 2019 年，電子貨幣餘額占合格存款的比率巨幅成長 600%。電子貨幣之發行主要集中在非銀行機構。截至 2020 年 12 月，共有 31 家電子貨幣機構，其中 7 家為銀行、24 家為非銀行電子貨幣機構。銀行電子貨幣機構發行多種電子貨幣產品，例如預付卡、現金卡、禮物卡、福利卡和電子錢包。非銀行電子貨幣機構也提供預付卡、禮物卡和電子錢包。

電子貨幣主要來自電子錢包。泰國政府發行之電子錢包名為“G-Wallet”，引起大眾極大興趣。2020 年泰國政府推出多項財政刺激補貼方案，以提振國內消費，G-Wallet 為補助款發放方式之一。由於電子貨幣交易不需涉及銀行帳戶，因此消費者無需臨櫃即可進行交易。截至目前，G-Wallet 主要目的是鼓勵民眾以電子貨幣作為支付手段，在當前 COVID-19 疫情下，電子支付被認為是一種安全的支付方式。然而，未來電子貨幣產品可能將在儲蓄財富方面獲得更多的青睞。

承上，仍有幾個問題需解決。電子貨幣不受泰國存款保險機構保障。儘管如此，電子貨幣機構之監理機關（泰國中央銀行）已立法規定，非銀行電子貨幣機構必須單獨將從客戶端收受之電子貨幣資金存入金融機構（銀行），且受《泰國存款保險機構法》保障之金融機構倒閉時，該等資金將與一般存款人獲得相同保障。為確保非銀行電子貨幣機構所收款項存放之要保金融機構倒閉時，其每一電子貨幣使用者能獲得適當保障，泰國金融安全網成員正研議轉付保障機制（Pass-through coverage）。

台灣：隨著金融科技快速發展、電子支付的擴展以及消費者支付需求的變化，具有儲值功能的電子支付工具應運而生。存款保險保障範圍擴大至要保機構發行

之記名式及無記名式電子票證，以及要保機構之電子支付帳戶之儲值金額。

電子票證之餘額視為儲值。同一存款人持有的每張電子票證餘額合併後，單獨可享最高保額新臺幣 300 萬元（約合 106,000 美元）的保障。然而，電子支付帳戶之儲值餘額與其他一般要保存款合併歸戶後受最高保額之保障^{（註 21）}。

四、差異化保障額度

在某些國家或地區，存款保險針對不同金融商品及機構訂定不同之保障額度。下面介紹一些案例。

迦納：迦納中央銀行將存款機構分為兩類：綜合銀行（以下簡稱銀行）和專業存款機構（SDI）。後者包括儲蓄與貸款公司、鄉村和社區銀行、融資公司和微型金融公司。兩類機構有不同的資本要求。

基於銀行的存款平均規模普遍高於 SDI，及存款保障法起草時諮詢委員的建議，目前對銀行及 SDI 實施不同保額，且分別設立存保基金。為訂定不同的保障額度，亦針對銀行及 SDI 之不同存款規模區間彙集每一存款人帳戶相關資料，俾利訂定之保額可使完全受保障存款人之比率介於 93% ~ 95% 間。

日本：係保障每一金融機構之每一存款人，但支付及結算性質（deposits for payment and settlement purposes）存款與一般存款則有不同的保額。支付及結算性質存款係一種特殊類型的存款，不支息且可隨時按要求全額提領，爰受全額保障。此外，該等帳戶還提供以下服務：透過支付及結算性質帳戶進行資金轉帳，用以支應票據或支票付款，及直接從該等帳戶中提取。支付及結算性質存款與其他存款在金融機構中被區隔分開。

資金一旦進入結算程序即受完全保障，直至結算完成。這些是要保機構根據客戶的要求承擔與資金結算有關交易（資金轉移、票據交換所待清算之票據 / 支票及金融機構開出之支票）的責任。

在現行限額保障制度下，只經歷過一次賠付—2010 年日本振興銀行倒閉案^{（註 22）}。由於日本振興銀行只辦理定期存款，未提供支付結算服務，故日本存款保險公司（DICJ）未面臨針對不同類型帳戶提供不同保障之賠付挑戰。

五、近期的修訂

加拿大存保公司 (CDIC-Canada) 近期完成全面檢視存款保險制度。保額因屬適當未修正。然而有關保障範圍的修正具有幾項特色。

加拿大：2014 年加拿大政府啟動存款保險制度檢視 (Deposit Insurance Review, DIR) 工作，並列為該年度預算事項之一。檢視目的為「確保存款保險制度能提供存款人足夠的保障，並從近年金融危機及全球金融業重大變化中吸取教訓。」^(註 23)

在 DIR 架構下，財政部和加拿大存保公司負責進行必要性研究和分析，以建構一個健全及全面性政策架構，並為建制現代且反應迅速之聯邦存款保險機制奠定基礎。為實現此項目標，他們將 DIR 政策討論中所涉及的幾個關鍵問題發布討論報告 (discussion paper)，其中保障額度及保障範圍是 DIR 分析的重要主題之一。

檢視側重於存款人保障的概念和存款保險制度整體架構，探討議題包括：存款人債權優先；保障額度及保障範圍；保額複雜度、存款人認知及計算模型或方法；法規遵循及執行工具的充足；聯邦與省政府合作與協調的機會。另與資金籌措有關事項亦是檢視架構重點之一。

加拿大存保公司並向要保機構取得特定資料，以確保具備足夠加拿大現行存款（即性質、金額、分佈等）之資料，以備 DIR 分析研究之用。

DIR 按部就班就關鍵因素進行分析，俾使所有進入政策討論之資訊及政策建議事項均能獲得檢視及考量。因此，DIR 第一階段和第二階段的工作是透過跨機關之聯邦金融安全網論壇進行商議，並將商議結果送交至加拿大存保公司董事會討論。另闡明關鍵議題之責任及支持、交付成果和時間表等之詳細工作計畫亦善加編撰。

2016 年，財政部對外發布一份諮詢文件，徵詢大眾對 DIR 潛在改進之意見。諮詢文件除討論保額外，並對存保機制可強化部分作重點介紹。部分諮詢意見結果以下詳述之。

結果：DIR 對存款保險架構檢視，認為存款保險的保額基本上運作良好，且達成其主要目標。

- (一)已對加拿大存款人提供足夠的保障，且完全受保障個人存戶比率約 97%。
- (二)有助強化存款人信心和金融穩定。加拿大存保公司公眾認知民意調查顯示，存款人對健全的銀行體系信心很高（80%）。此外，自 1996 年以來沒有任何要保機構倒閉，也沒有發生銀行擠兌事件。
- (三)提升金融服務效率及競爭力。存款保險對每家要保機構之所有合格存款提供相同的保障。

檢視結果指出，存款保險架構不需重大改變，且目前保額 10 萬加拿大幣仍適當，因多數的存款帳戶餘額均在保額內，提高保額無法對大多數存款人增加保障程度。加拿大的存保制度已保障絕大多數存款人，但仍維持適當的不保存款以發揮市場紀律，促使大額存款人特別關注要保機構的風險管理，符合 IADI 關於保障範圍的核心原則 8。

研究發現提高保額對企業存款戶更有利，但同時增加存保公司之承保風險，此舉需要保機構支付額外保費以抵消此部分承保風險，但肯定無法達成存款保險的目標，且可能改變金融穩定和市場紀律之間的平衡，同時亦違反 IADI 核心原則 8。

除保額外，DIR 強化存保保障範圍，以確保存款保險與市場發展和不斷變化的存款人行為間維持相關性。加拿大政府依據 DIR 結論修訂 CDIC 法案以強化加拿大的存款保險體制。上述改變總結在表 2 和表 3，且分兩階段生效—2020 年 4 月 30 日和 2022 年 4 月 30 日。

表 2 第一階段改變

存款保障調整	修法理由
擴大保障至合格之外幣存款	外幣存款（及其保障）對所有存款人都很重要，對中小型企業（SMEs）尤其重要
擴大保障至存期超過五年之合格存款	為反映市場趨勢現況—最初限制保障限於五年以下存期之政策理由已減弱
取消對旅行支票的保障（旅行支票不再由要保機構發行）	為反映市場趨勢現況—旅行支票的使用減少

表 3 第二階段改變

存款保障調整	修法理由
對立案的教育儲蓄計畫 (RESPs) 單獨提供 10 萬加拿大幣的保障	提供立案商品保障的一致性 (目的在強化保障社會大眾為未來規劃之具儲蓄性質帳戶)
對立案的殘障儲蓄計畫 (RDSP) 單獨提供 10 萬加拿大幣的保障	提供立案商品保障的一致性 (目的在強化保障社會大眾為未來規劃之具儲蓄性質帳戶)
取消抵押貸款稅務帳戶存款可單獨保障 (這些存款將與其他類別的合格存款合併, 例如個人儲蓄存款)	為反映市場趨勢和存款人行為現況—該類別的使用不足以支持單獨列為一類而受保障
對信託性質存款新規定, 包括代理、經紀存款, 以強化保障此類存款且能於要保機構倒閉後迅速賠付此類存款	為促進向存款人快速賠付信託存款, 並為受益人提供適當的保障

伍、現況與核心原則

本章節依問卷調查結果從數個關鍵主題探討有關保障額度和保障範圍之現況及 IADI 有效存款保險制度核心原則。「有效存款保險制度核心原則」最初係由 IADI 在 2009 年發布, 為存款保險制度確定廣泛政策方向, 同時保留各國依特定情況採取額外措施之政策彈性。(註 24)

一、保障額度和保障範圍之關鍵統計數據

保障額度中位數與歷來統計平均數一致, 約莫 2 倍人均 GDP (IADI, 2013), 但略高於全球金融危機前之數據。儘管 IMF 建議最適保額為該國人均 GDP 的 1 至 2 倍, 然似乎無理論支持任何特定保障倍數 (Garcia, 1999)。文獻普遍認為保障額度之制訂各國互異, 且核心原則也並未訂定一定人均 GDP 倍數作為條件。

儘管如此, 全球存保制度受保障存戶之比率中位數為 97%, 高於 IADI 早期之準則 -80% (IADI 2009) 和 90-95% (IADI 2013), 此數據符合核心原則 8「最高保額應可保障大多數存款人」之精神。然而核心原則並未考慮上限問題。此中位數為綜合值, 它可能受到較大型銀行的影響, 但以個別銀行而言, 該數值將有所不同。

依調查結果，保額內存款占總存款總額比率約 40%（與中位數約當）。IADI 核心原則認為應維持相當金額的不保存款以發揮市場紀律，且此前相關文獻提到之門檻為 20%（IADI 2009）。許多國家讓較高比率存款人之存款完全受保障，僅留下小部分大額存款人發揮市場紀律功能。全球金融危機後，因跨國關聯提高及國際間相互參考，保額內存款覆蓋率大幅增加。保障額度增加對存保制度而言，是否產生額外責任或對存款保險有不同思考，或僅是危機發生後的因應結果。對此，核心原則倘後續提出相當金額的不保存款量化準則將相當及時及有用的。

二、存款保險相關特點

核心原則中並無有關最高保額應該如何計算之準則。多數國家（85% 的受訪者）根據每個機構的每位存款人計算保障額度，此法易於計算且易於與民眾溝通。有些國家為特定政策目標，會適度增加其他面向思維，如按每種存款或每種存款所有權計算保額。在某些情況下，這些額外面向對特定類別之存款人提供有用的附加保障，如轉付保障機制（pass-through scheme）。關於這些細微的差異也使溝通說明更加複雜。若存款人在同一家銀行有兩種類型之帳戶，則可使該存款人的保障額度高於他人。

有 23% 的存保機構對不同種類之要保機構、存款人或帳戶提供不同保額，此情況似乎與核心原則 8 之必要條件 3「最高保額及保障範圍應一體適用於所有要保機構」之精神相違。不同要保機構適用不同保額，有利於存保機構微調保障額度以實現特定目標，然可能使得有關保障額度之溝通變得複雜，並且可能對市場競爭或紀律產生間接影響。

另一方面，核心原則並未探討不同存款人或帳戶適用不同保障額度之情況。又當局似乎想以保額差異化作為實現特定目標或解決具體情況之工具，未來在調查上可以針對此議題多作著墨，一個較為顯著的例子是外幣存款和本國貨幣存款有不同的保額。^{（註 25）}總體而言，與多層保障制度相比，單一保額似更受益於核心原則的進一步準則。然在某些情況下多層次保障額度是有意義的，但必須考量溝通問題並避免產生不良影響，如偏好特定存款類別。

多數受訪者（92%）排除保障特定存款或存款人。核心原則明確表示有些存

款應排除或被認為不適用存款保險保障，最普遍被排除之存款如下：政府相關或部門之存款、銀行同業存款及銀行流動性相關之存款。核心原則指出特定存款不受存款保險保障，應明確規範、易於認定，並且不影響賠付速度。有關不保存款，核心原則準則已相當明確，然對於賠付之影響仍尚待觀察，因許多國家近期沒有賠付案例，而不保存款可能使賠付過程更加繁瑣。

三、保障額度和保障範圍的變化

多數受訪者（70%）在前次修改保障額度時提高保額，僅少數（7%）降低保額。此觀察是有偏頗的，因前次調整多為因應前次全球金融危機且都是提高保額。然而更重要的是，過去五年調整都僅單向成長，累積的效果使得全球保障額度提高。在金融危機期間提高保額或許有用，但事後應如何調整保額需提供更多準則，而不是永久增加額度。核心原則通常不討論此議題，僅於討論全額保障議題時有所著墨。未來有賴核心原則對有關暫時性提高保額後向下回調保額提供準則。

調查發現，自前次調整保額後僅三分之一的受訪國家有定期檢視保障額度，且多數國家（64%）並未強制要求定期檢視。核心原則倡議至少每五年對保額進行定期檢視，然多數國家並未遵從此原則。可能原因在於資料取得性的問題。另一方面，可能金融情勢沒有重大變化（如金融危機）、沒有足夠的數據以支持保額調整的合理性，因此，定期檢視可能不太必要。如此一來，除定期檢視倡議外，核心原則可以考慮補充在金融環境發生重大變化時調整保障額度的準則或建議。

在保障範圍方面，自 2010 年以來有 47% 的國家曾調整保障範圍，多數的變化與新金融商品的納入有關，例如電子存款（electronic deposits）、伊斯蘭存款和外幣存款。核心原則規定，若外幣存款被廣泛使用，就應納入存款保險；伊斯蘭存款則由 IADI 及伊斯蘭金融服務委員會（IFSB）研議後，於近期共同發布一套伊斯蘭特定核心原則。關於電子存款或類似新電子貨幣商品納入保障範圍的準則則較少，各國似乎多根據自身情況決定，核心原則中若能加以著墨則有助此決策過程。

在保障額度方面，自上次調整後，只有少數受訪者有再次檢視最高保額，多數無強制規定對保額定期檢視，但核心原則倡議應定期修訂。在保障範圍方面，

規定定期修訂的國家更少，多數國家都是遇特殊情況時才及時因應調整，尤其是金融環境發生重大變化時。此舉是合理的，因存款保險制度似乎沒有標準方法論適用於定義保障範圍。

最後多數受訪國家對當前最高保額無任何疑慮，約有半數國家預期未來 5 年內最高保額不會有變化。有趣的是，儘管實證顯示金融危機後保額有所提高，但多數國家對目前保額較高情況仍無疑慮。同樣地，多數受訪國家對目前保障範圍亦無任何疑慮，僅三分之一的國家認為未來 5 年內受保障存款商品將有所變化。然而，某些國家對保障範圍確實有基本上的疑慮，其中一些與前所述新金融商品有關，爰更多的核心原則準則對解決該等疑慮將有效益。另部分受訪國家則針對特定商品在清算時為能夠迅速賠付，回應需有及時與詳盡的準則或資訊。有些國家則關注外幣存款議題。

四、保障額度和保障範圍計算之方法及程序

多數存款保險機構都設有一個諮詢程序來訂定保障額度和保障範圍。在諮詢過程中必會從金融安全網成員中獲得不同的觀點，然而存款保險機構在諮詢過程中扮演的角色更值深究。決策過程是複雜的，而其他各方參與者之意見也可能影響存款保險制度之權益。建議在核心原則中對存款保險制度扮演決策的角色，進一步提供準則。

受訪者使用多種工具來制定保障額度和保障範圍，然多數對所採用的方法沒有疑慮也無意改變。各國存款保險制度似乎多根據其自身特點、需求和限制來訂定保額和範圍。若有更清晰的方法論決定保額多寡將是更好的作法，然實務上並沒有此方法論，故各國多用其認為相關的作法來調整保額。同樣的，核心原則中關於保障範圍的準則也很廣泛，允許各國根據其存款保險制度的實際情況作決定。因此，各國定義受保障產品的方式多反映其實際需求。這意味著存款保險制度具備制定保障額度和保障範圍所需的工具，抑或當前並沒有任何可被認為是「最佳實務」的選項。

五、保障額度、保障範圍和其他因素的相互關係

約半數受訪者表示保額與基金目標值有關，約三分之二受訪者回答保額和

保費有正相關。在設定最高保額時考慮準備金水準和保費多寡是合理的，也符合 IADI 曾提出的建議（2013），儘管在核心原則中並無直接提及這個問題。然而，將資金籌措狀況或收取之保費與保障額度作聯結，可能會限制存款保險機構在決策上之靈活度。核心原則並沒有關於此方面的準則。

多數受訪者沒有考量制定僅適用於金融危機時之保障額度或範圍。這可能有幾個原因，一方面一些文獻指出存款保險之考量不應隨經濟狀況而改變，而是有意義的事前決策。另一說法則認為所有危機都是不同的，需要在危機當下作判斷以採取因應措施，若事前預設保額或保障範圍可能會影響存保公司因應危機時通盤考量的能力。無論如何，在核心原則中包含對保障額度和金融危機間的考慮因素將會對存款保險制度解決這些問題有所幫助。

幾乎沒有受訪者因自然災害等因素對保障額度或範圍進行調整，這反映這類事件的獨特性，讓提前思考和策畫變得更加困難^{（註 26）}。有關自然災害的議題是 2020 年探討存款保險制度議程中的一項。當然，有關 COVID-19 疫情的議題也會在未來有關核心原則討論會議中出現。在完成此次調查時，幾乎沒有受訪者因 COVID-19 疫情而對保障額度或範圍做任何改變，截至 2021 年 6 月止保額方面仍然如此。

關於道德危險，限額保障和差別費率似乎是存款保險制度用來降低的主要工具，與核心原則所述一致，另其亦強調健全的規範與監理。限額保障似乎是減少道德危險的核心工具，與前述關於當前適當保障額度的評論（如受保障存款比率）是相關的。

一些受訪者以其他國家之保額作為參考是有用的，因為鄰近國家使用不同保額可能會對保額較低國家之存款保險制度帶來問題。特別是當鄰近國家的金融發展水準不同時，此舉也可能導致部分存款保險制度的保障額度超出需要或適當之額度，惟核心原則並未就此提供準則。這可能是一個棘手的難題：蕭規曹隨的作法雖不好，但更糟的是根本不作改變。總之，此舉導致全球保障額度高於所需值或期望值。

最後，大多數國家認為保障額度沒有受到科技影響。然而，這些科技提供的新產品似乎是當前存款保險制度正在努力解決的主要問題之一。就保障額度而

言，包括為這些新產品訂定新標準或將渠等納入當前計劃，核心原則對此發展提供準則可能是必要且有用的。然此項議題當前的挑戰是，對很多國家而言新產品的發展仍處於起步階段。

六、未來研究方向

當被問及若保額是目前的一半或兩倍時對保額內存款比率之影響，多數國家沒有回覆，這表示該資訊無法取得。IADI（2013）強調存款保險機構必須可取得存款即時與詳細之資料。存戶數據可用性是保障額度分析之核心—如果沒有關於不同保障額度之存款人的詳細資料，各國政府很難就降低或提高保障額度作成本與效益之分析。取得存戶數據係在作任何有關保額分析時之核心要求^{（註 27）}，這在 IADI（2013）的研究上是明確的，但在核心原則中似乎不明顯。對存款明確地要求詳細資料，將會提高存款保險制度對於關鍵數據的掌握，也將強化未來對保障額度之評估。

調查中沒有直接詢問也沒有在回覆中被提到的兩個議題是共同保險（co-insurance）以及居住狀態或國籍對保障範圍之影響。關於前者，核心原則直接說明存款保險制度不應該有共同保險，而且似乎在世界上多已廢除。另 Moretti 等人於 2020 年的研究中提到在全球金融危機後，共同保險已被列為黑名單，然並沒有提供與共同保險問題相關的證據。關於居住狀態或國籍對保障範圍的影響，受訪者沒有提及是否排除於保障標準之外，而此議題似為少見。

陸、結論

保障額度和保障範圍是存款保險制度架構中關鍵要素。2020 年調查顯示，各國保障額度及範圍發展具多樣性，以求符合自身特殊情況。總體而言，金融危機後保額有所提高，且持續維持在高水準。就保障範圍而言，電子貨幣（e-money）等相關新產品似乎是存款保險制度目前考量的重點，而各國正依據個別制度和人口特徵作出決策。當前存款保險制度的另一個課題是有關 COVID-19 疫情與其對金融體系可能的影響。截至目前，保障額度或範圍並未因 COVID-19 疫情而產生重大變化。

總之，最近一次修訂之核心原則（2014 年）仍極適合解決大多數保障額度和範圍之問題。然而，針對部分問題若有更多細節之準則，將可引導特定問題往最佳作法發展，包含存款保險範圍相關之相當（substantial）金額的不保存款、不同機構或存款人有不同的保障額度或範圍，以及各國應強化存款保險制度之資料取得能力，俾利通盤分析國內之保障額度和範圍。

柒、心得與建議

一、現行我國存款保險保障額度及保障範圍尚屬合宜且與時俱進

保障額度和保障範圍之訂定乃各國存款保險制度之重要課題，茲以我國目前最高保額新臺幣 300 萬元，按人均 GDP（2021 年底主計總處資料）、完全受保障存戶比率及保額內存款占要保項目存款總額比率等三項主要指標計算之 3.28 倍、98.1% 及 47.3%，除遠高於本文問卷調查結果之各國平均值 2.66 倍、95% 及 40%，亦高於 IMF 建議之最適保額為人均 GDP 之 1-2 倍及 IADI 建議之完全受保障存戶之比率宜介於 90%～95% 等，均顯示我國為因應全額保障屆期並安定存款人信心，自民國 100 年起將保額由 150 萬元提高至 300 萬元後，尚屬合宜且符合國際組織建議之水準；另關於保障範圍，依本文所述 IADI 之存保制度核心原則尚無具體準則，各國多係依據自身需求並透過諮詢程序決定其保障範圍之結論，對照我國於民國 101 年將信託財產之存款納入保障範圍，並訂有其保障方式準則，及近年將要保機構辦理電子支付業務之儲值款項納保等節，均是因應特定金融商品之保障需求及金融市場創新發展而與時俱進調整，尚能與本調查結論相呼應。

二、因應金融科技發展帶動之新金融商品，宜適時檢視與存款保險制度之關聯性

民國 101 年存款保險條例施行細則修正，將電子票證發行管理條例中所稱之銀行發行之「電子票證」儲值款項納入保障範圍，為我國存款保險制度保障至金融科技商品之濫觴，嗣 110 年 7 月 1 日施行之電子支付機構管理條例，已將電子票證發行機構及其電子票證業務，整併納入電子支付機構及收受儲值款項業務管

理，並明訂儲值款項包括使用者儲存於儲值卡（原名電子票證）及電子支付帳戶內之款項。復依上開條例第 43 條規定，要保機構收受儲值款項為存款保險標的。爰此，存保公司修正存款保險條例施行細則第 5 條之 1，將要保機構有關電子支付帳戶及儲值卡之「儲值款項」納保，且其使用者在同一要保機構儲值款項合併歸戶受最高保額新臺幣 300 萬元之保障。又使用者倘在同一要保機構另開立存款帳戶，其存款與儲值款項分別受存款保險最高保額 300 萬元之保障。

因應金融科技發展帶動之類存款新金融商品繁多，是否納入存款保險保障範圍，誠如本文所述，視各國依自身特殊需求或限制而定。未來，面對不斷推陳出新之類存款金融商品，存保公司宜密切觀察金融市場脈動，並配合主管機關金融監理政策，適時檢視其與存款保險保障機制之關聯性。

註釋

註 1：本文電子貨幣（e-money）係指電子數據和電子儲值產品。IADI 定義電子貨幣係指消費者以數位形式儲存價值在於科技裝置上，且持有者可於電子貨幣發行者外之其他企業作消費使用。

註 2：即時的接管及清理有賴明確且顯性之清理法規，對清理成本和公共資金之使用加以規範。訂定特別清理制度方能減緩對納稅義務人之衝擊，穩定金融秩序。

註 3：隱性的全額保障結束後通常會引入存款保險制度。如同 Angkinand 和 Wihlborg（2010）所言，相較隱性全額保障，採有限保額之存款保險反而會降低而非增加道德風險。

註 4：整份報告中，其他貨幣以 2019 年 12 月 31 日之匯率換算為美元表示之。

註 5：統計數據包含所有國家，但排除提供全額保障之國家。

註 6：例如參見 Garcia（1999）。

註 7：有 3 個國家保障額度超過人均 GDP 10 倍以上。

註 8：調查之區域如下：歐亞、歐洲、非洲、中東和北非、北美、加勒比海和拉丁美洲。圖中所示歐洲包括歐亞委員會和歐洲委員會；非洲 - 中東包括非洲和中東暨北非委員會。北美 - 加勒比海包括北美或加勒比委員會的成員。每一組合以此方式劃分，每組至少有七個成員。

註 9：剩下 2% 的受訪者未回答此問題。

註 10：見歐盟指令（DGSD）全文請點以下網址參閱：<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0049>。

註 11：在歐盟，DGSD 賦予歐盟委員會（EC）檢視保障額度的權利，但不得對其進行更改。

註 12：其餘 8% 的受訪者未回答此問題。

註 13：歐盟指令也被提及為因素之一，然歐盟指令沒有自動調整機制。

註 14：這並不表示受訪者對存款保險制度現況感到滿意，而可能是因為無權改變，亦或立法者無意進行任何調整。

註 15：歐盟存款保障機制指令（DGSD）對要保存款有較廣泛定義，這些存款可享有臨時性高額保障，或甚至暫時性提高保額。然而，這些與金融危機沒有直接關係，只有少數例外（例如與員工解僱有關的付款）。

註 16：其餘 2% 的受訪者未回答此問題。

註 17：https://www.sbp.org.pk/l_frame/Act-2016-DPC-NationalAssemblySec.pdf。

註 18：IBIs 一詞是指完全伊斯蘭銀行（full-fledged），以及傳統銀行下之伊斯蘭分行。

註 19：見 <https://www.sbp.org.pk/DPC/2018/C4.pdf> 及 <https://www.sbp.org.pk/DPC/2018/C5.pdf>。

註 20：問卷調查中未提到的一個相關問題是由於監理不嚴，電子貨幣發行者可能存在詐欺行為。

註 21：配合 2021 年 7 月 1 日電子支付機構管理條例修正後，銀行依電子票證發行管理條例發行之電子票證業務已整併至「電子支付帳戶」儲值業務，並更名為儲值卡，爰存保公司基於儲值款項與傳統存款本有別，將其保障方式修正為同一使用者（視為存款人）在同一要保機構之兩項支付工具（電子支付帳戶及儲值卡）之儲值款項應單獨合併歸戶受最高新臺幣 300 萬元保障，並明定於存款保險條例施行細則中。

註 22：參見年報 p.12，「第 3 章：日本振興銀行倒閉清算案」。

註 23：加拿大政府，2014 年預算，第 3.4 章 - 支持家庭和社區，第 185 頁，<https://www.budget.gc.ca/2014/docs/plan/pdf/budget2014-eng.pdf>。

註 24：核心原則最後一次更新是在 2014 年。同年，金融穩定委員會將 2009 年核心原則替換為依國際標準彙編的修訂版。

註 25：第二個例子是與人生大事相關的暫時性高額保障（temporary high balances,

THB），THB 保障雖高但只在存款人收到存款後的短時間內為該存款提供額外保障。

註 26：詳見 IADI 問卷調查摘要：COVID-19 疫情全球大流行對存款保險之影響（2021 年 5 月）。

註 27：詳見 IADI 政策說明：有效賠付制度與程序（2021 年 6 月）。