

處理倒閉銀行退場成本之估算

本公司清理處摘譯

壹、前言

- 一、近十年來，存款保險機構權責趨勢明顯轉變
- 二、為保障 DIF 適足性，處理倒閉銀行退場措施須妥適管控

貳、架構

- 一、存款保險機構職權對退場措施之影響
- 二、DIF 與其他處理退場資源結合運用
- 三、運用 DIF 執行非現金賠付退場措施

參、評估處理退場成本之方法論

- 一、以現金賠付成本作為其他退場處理措施成本之比較基礎
- 二、DIF 代位求償順位影響退場處理成本之估算
- 三、部分存款保險機構將間接成本納入總成本估算
- 四、影響成本估算之主要不確定性因素
- 五、系統性風險之處理

肆、結論與建議

- 一、存款保險基金 (DIF) 之運用與退場處理靈活性須取得平衡，惟須先厚植 DIF 適足性，俾健全治理框架
- 二、各國對退場處理成本之估算制度不同，部分國家對成本估算範圍較為廣泛，我國似可考量納入退場處理之決策
- 三、系統性危機事件例外管理係世界金融管理趨勢，旨在維護金融穩定及整體經濟利益
- 四、運用 DIF 之決策並量化限制並非唯一考量，尚須配合金融安全網之整體政策考量

本文係中央存款保險公司摘譯 2022 年 7 月發表於國際清算銀行 (BIS) 之英文報告 (Counting the cost of payout : constraints fro deposit insurers in funding bank failure management)，非 BIS 官方翻譯。本篇文章無償取材自 BIS 網站 (www.bis.org)，本摘譯文內容如與原文有歧義之處，概以原文為準，原文連結網址如下：
(<https://www.bis.org/fsi/publ/insights45.pdf>)

壹、前言

自 2007 年~2009 年金融危機以來，金融改革已建立框架，為主管機關提供一系列措施以處理倒閉銀行。將倒閉銀行之資產及負債（包括存款）轉移予健全經營金融機構係處理措施之一，惟為成功執行該等措施，除倒閉銀行自身之吸收損失能力外，尚需外部資金。

倒閉銀行之吸收損失能力愈低，即需愈多外部資金處理退場。相較於全球系統性重要性銀行 (G-SIB)，一般銀行之資金來源係以存款為主且規模較小，如發生倒閉並突然停止其金融服務，即有可能對存款戶及其他客戶造成重大干擾。若有適足外部資金可用於處理退場，即可減輕或避免前開困擾。因此，確保適足資金來源仍是關鍵議題。

存款保險基金 (Deposit Insurance Fund, DIF) 係前述外部資金之潛在來源。當銀行倒閉、停業清算時，DIF 可用於賠付存款人。然而，金融穩定委員會 (FSB) 「金融機構有效清理機制要點 (KA)」及國際存款保險機構協會 (IADI) 「有效存款保險制度核心原則 (CP)」皆認同運用 DIF 保障存款人，其典型措施係將倒閉銀行業務（包括但不限要保存款）轉移至另一家健全銀行，即所謂「購買與承受 (P&A) 交易」，此乃對 DIF 負擔成本最低措施。

一、近十年來，存款保險機構權責趨勢明顯轉變

許多國家存款保險機構之職掌與法律架構允許其運用 DIF，以非現金賠付 (non-payout) 方式保障存款人。2011 年，IADI 會員機構回報其職掌僅為單純賠付 (paybox) 機構約有 40%；時至 2021 年，該項比例下降至 20% 左右，約 80% 會員機構為「延伸賠付型 (paybox plus)」、「風險管控型 (risk minimizer)」或「損失管控型 (loss minimizer)」，俾其以更多元方式運用存款保險基金。此外，2021 年約有 40% 存款保險機構亦是本國銀行退場處理權責機關（高於 2014 年之 25%）。造成前開差異之主要原因包括：管理 DIF 之法律架構、倒閉銀行之規模、銀行業之結構、承受機構、處理退場措施及權責機關之經驗值等因素，於該段期間發生變化。

二、為保障 DIF 適足性，處理倒閉銀行退場措施須妥適管控

廣泛運用 DIF 可能帶來風險，需要採適當風險控管措施。主要風險是過度消耗 DIF 資源，可能會破壞 DIF 在存款人眼中可信度；另於金融體系疲軟期間，需要補充 DIF 時，將對存保會員機構造成壓力。因此，將 DIF 資源用於非現金賠付措施需充分管控，且其決策過程須有 DIF 代表之適當參與。

(一) IADI 核心原則管控措施

當存款保險機構並非清理權責機關時，IADI 核心原則規定運用 DIF 之條件及保障措施。其中包括：如 DIF 用於退場處理時，存款保險機構將被告知並參與退場處理之決策過程；退場處理須限制存款保險機構履行相同義務之暴險，並避免支付額外資金之風險；運用 DIF 處理退場之成本應不高於辦理現金賠付成本，該等原則構成 DIF 資源用於非現金賠付措施之相關限制。

(二) 將 DIF 用於非現金賠付措施常設有量化限制 (quantitative constraint)，惟其制度設計於不同司法管轄區域而有差別

大多數國家有一共同特徵，即 DIF 因賠付存款人而取得代位求償權，從而自清算倒閉銀行所得回收部分資金。此外，各國計算賠付成本方法之差異性頗大。再者，部分國家採用其他量化限制，包括 DIF 不得或無義務支付超過一定比例金額。當特殊情況發生時，量化限制得適用「安全閥」機制。此安全閥為系統性危機除外之機制，允許在特定情況下得不受量化限制規範，從而允許使用較一般情況更多 DIF 資金，根據倒閉銀行是否被認定具系統性風險，則其相關限制將有不同。

本文旨在檢視量化限制如何在特定國家實施，本研究將以 13 個國家存款保險機構所蒐集資料為基礎^(註 1)，該等國家存款保險機構至少具有延伸賠付型職掌，但各國制度計度亦有顯著差異。研究分析範圍僅限於倒閉銀行之非現金賠付措施，其法律架構可能是針對銀行制定特殊清理機制或為一般破產架構。本文側重於退場措施之類型及 DIF 之支持程度，而非將退場措施分類為清理或破產。惟須注意，部分國家銀行清理與破產架構並

行，並且適用於不同資金來源。反之，將 DIF 資金運用於弱質銀行以防止其發生倒閉措施不在本文討論範圍，因其性質明顯與破產及清理之非現金賠付措施不同。

貳、架構

一、存款保險機構職權對退場措施之影響

經調查各國存款保險制度各有不同，其中一項重大區別是存款保險機構是否兼具退場處理職權。按 IADI 研究數據，2021 年約有 40% 存款保險機構同時為本國銀行清理機構，存款保險與清理職權併置呈成長趨勢。然而，亦有許多國家該二職權分屬不同機構，清理職權屬中央銀行或由其他獨立機構職掌。職權分離對存款保險基金用於非現金賠付措施時，可凸顯對存款保險機構治理獨立性之尊重。

(一)除 DIF，另設一獨立清理基金，特別是於法律規定銀行破產時由獨立法制管理

在此情況下，該法制可能規範更多運用 DIF 資助非現金賠付措施，爰在銀行倒閉事件中存款保險機構可起較廣泛作用，同時可與風險或損失管控型職權相互結合。

(二)各國對 DIF 之使用設有量化限制

受調查 13 個國家中有 10 個國家存款保險機構是清理機構或具有部分清理職權，因此負責或參與處理倒閉銀行退場措施及 DIF 之運用，其餘三個國家存款保險機構不具清理職權。為平衡 DIF 之靈活性及保護 DIF 資源，受調查國家皆對 DIF 之使用皆設定限制措施，惟該等限制之結構各有不同，大致分為三種類：最小成本型、成本控管型^(註 2)及成本上限型^(註 3)。

部分國家之存款保險機構具有廣泛職權（包括清理職能），但其處理退場職權亦受最小成本或成本控管等限制（如：加拿大、印尼、日本、馬來西亞、墨西哥及美國）；其餘七個國家存款保險機構之 DIF 運用限制條件雖有差異，但皆設有量化上限。

(三) 成本並非退場處理唯一考量因素

當處理退場成本最小化並非清理權責機關唯一目標時，清理權責機關將有更大裁量權處理退場。例如，加拿大存款保險公司（CDIC）及馬來西亞存款保險公司（PIDM）即屬這種情況，係因其處理退場措施選項能更符合其整體政策任務，並可靈活尋求非最小成本之選項。該二公司皆有數個特定目標任務，且該等目標並無優先順序。

1. 加拿大機制

加拿大 CDIC 有四項法定目標任務：辦理存款保險及保障存款人、促進加拿大金融穩定、將 CDIC 之損失風險最小化及作為要保機構之清理權責機關。渠等目標及相關方法為 CDIC 選擇退場措施時提供靈活性，且不需被迫選用最小成本退場措施，而放棄其他更具妥適性退場措施。儘管如此，基於控管損失之考量，成本仍是一項重要因素，爰 CDIC 以辦理現金賠付之成本為基準，輔以考量其他因素（例如銀行倒閉對其他要保機構之影響）處理退場。

2. 馬來西亞機制

馬來西亞 PIDM 之法定職掌包括：辦理存款保險及管理 DIF、為金融體系之風險管理提供激勵措施及促進金融穩定。此外，其辦理存款保險及管理 DIF 時，應考量對金融體系成本最小化，爰 PIDM 處理退場時，需考量一系列定量 (quantitative) 及定性 (qualitative) 因素始做出判斷。

(四) 部分國家之成本控管規定更為嚴格，清理權責機關須採成本最小之退場處理措施

1. 成本控管型

印尼存款保險公司 (IDIC)、墨西哥銀行儲蓄保障機構 (IPAB) 及美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 對處理退場成本控管相當嚴格。前開機構須將其存款保險人角色與清理職能相結合，皆須遵守法規要求，以尋求對 DIF 成本最小之清理措施。IDIC 及 IPAB 皆為該國非系統性重要銀行提供數種清理方案，如：停業與賠付、購買與承受 (P&A) 交易或過渡銀行等，IDIC 另有對營業中弱質要保機構提供財務協助措施。同樣，FDIC

須採所有退場處理措施（包括清算及賠付）中成本最小者。因此，該等存款保險機構皆需進行對 DIF 成本最小分析，比較清算倒閉銀行與採 P&A 交易之成本，或在特定情況下，採過渡銀行之處理成本。至清算與賠付是否可能為成本最小之措施，取決於評估成本方法及個別案件情況。

2. 成本上限型

七個國家之存款保險機構採成本上限型，惟其制度卻不全然相同，其中巴西、義大利及西班牙等國之清理權責機關及存款保險機構分屬不同機構，存款保險機構不直接參與清理決策。然而，部分成本上限型之存款保險機構兼具清理職權，如：哥倫比亞、丹麥、土耳其及烏拉圭。

(五) 各受調查國家之處理退場成本上限規定不同

1. 成本較小原則

儘管各國對計算處理退場成本之方法不同，但所有成本上限型存款保險機構皆參考現金賠付成本。就歐盟架構而言，DIF 對清理措施之成本上限係採現金賠付成本與要保存款總額之 0.8% 兩者孰低。

2. 成本最小原則

巴西存款保險機構得在中央銀行監督下，對受接管要保機構提供財務協助，該財務協助金額須受最小成本評估及存款保險機構有形淨值等條件限制；成本評估係存款保險機構決定是否提供財務協助之重要考量因素，另財務協助金額與最小成本評估結果相關。設定某百分比為上限旨在避免單一干預行為而導致過度消耗 DIF，與問題要保機構之規模無關。

成本上限之適用範圍亦可能不同。多數國家使用 DIF 設有限制，通常對單一金融機構處理退場時設定成本上限。例如，巴西對單一要保機構之財務協助總額不得超逾存款保險機構有形淨資產之 25%；另規定 DIF 對問題銀行財務協助總額不得逾 DIF 實際部位之 50%。

二、DIF 與其他處理退場資源結合運用

部分國家除 DIF 外，另已或正在組建其他類型基金。雖然 DIF 之主要目的係保障存款人權益，但清理基金尚有其他設立目的及運用範圍，爰各類資源之使用條件不盡相同。

(一) 設置獨立清理基金，但不得與 DIF 合併運用

美國「有序清算基金 (Orderly Liquidation Fund, OLF)」得用於資助適用「陶德 - 法蘭克法案 (Dodd-Frank Act)」之金融控股公司 (含銀行控股公司) 退場處理，但卻不適用於聯邦存款保險公司之要保機構。運用 OLF 須受某些條件限制，包括確認是否屬於系統性風險事件及依監理規定減記債務等。美國聯邦存款保險基金與 OLF 分別獨立，旨在適用不同法制，且法律明確禁止合併使用。

歐洲銀行業聯盟 (European banking union) 設有「單一清理基金 (Single Resolution Fund, SRF)」用於處理銀行退場，但其基金使用條件包括事先減記倒閉銀行負債總額至少 8%。巴西、印尼及土耳其正組建清理基金，其使用範圍及條件等相關細節仍待政策辯論或立法程序。

(二) 歐盟清理基金得於特定條件下與 DIF 合併運用

迄今為止，受調查國家中，僅歐盟成員國才可能在單一案件中合併使用 DIF 及清理基金。若銀行依「銀行復原及清理指令 (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD)」處理退場，且處理措施保障存款人取得連續性金融服務及符合 SRF 規定，則 DIF 須提供資源支持退場處理方案；DIF 支援之金額視退場處理措施而定，且有金額上限。巴西、印尼及土耳其之兩項基金是否可合併使用則尚未確定。

三、運用 DIF 執行非現金賠付退場措施

(一) 為金融服務不中斷，可考量現金賠付以外措施處理退場，且措施選項較為多元

為保障存款服務之連續性，所有受調查國家皆允許其存款保險基金可用於現金賠付以外退場處理措施。該等措施可能包括促成倒閉銀行與其他

健全銀行合併，或將部分或全部資產及負債讓與第三人。多數國家之 DIF 得用於資助過渡銀行（係指權責機關組設之新銀行，將倒閉銀行業務轉移至該新銀行暫時管理與經營，惟最終旨在將該新銀行讓售予第三人）。部分國家 DIF 亦可用於為受處理退場之銀行提供流動性。結合存款保險及清理功能之權責機關往往具有較廣泛可供使用處理措施。現金賠付與移轉存款係唯一所有受調查國家皆具備之處理措施。

DIF 得以補足倒閉銀行之資產負債差額方式給付承受銀行。若將倒閉銀行之保額內存款、現金及正常資產轉移予承受銀行，該類交易結構類似將保額內存款移轉至第三方銀行代為賠付存款人。惟實務上，若僅將保額內存款讓與第三人可能難以實現，因將破壞存款帳務結構，爰對潛在投資人無法產生吸引力。因此，交易內容通常包括所有存款、其他負債及營業價值。該類交易須有適足資產以匹配擬轉移之負債，如未有適足資產匹配負債，將出現資產負債缺口。為完成交易，需透過外部資金（如：DIF 資源）以彌補前開缺口。

（二）以現金賠付處理退場，其處理成本相對為高

就現金賠付而言，存款保險機構雖取得賠付款之代位求償權，惟可能無法回收全額賠付款，對 DIF 仍有一定風險。賠付款回收率取決於要保存款受償位階及剩餘資產之實際回收金額。停業清算可能會破壞倒閉銀行之任何剩餘特許營業價值，並產生程序及作業成本，而該等成本得於資產負債轉讓過程中避免。此外，清算過程可能相當漫長，爰代位求償程序需頗長時間。最後，現金賠付較移轉存款準備更多資金應對，意即須消耗較多資源或借入較多資金。故比較現金賠付與移轉存款之成本時，須將前開因素納入考量。

參、評估處理退場成本之方法論

一、以現金賠付成本作為其他退場處理措施成本之比較基礎

倘權責機關擬將 DIF 用於非現金賠付措施，則須估算該等措施之處理成本，

俾比較退場處理方案及停業清算之成本，並評估最符合成本控管規定或運用 DIF 之可行方案。所有受調查國家皆以現金賠付存款人之成本作為各處理退場方案之比較參考點。如存款保險機構受最小成本或成本控管之限制，估算現金賠付成本可使其對其他處理退場方案進行基準測試。偏好以 DIF 支持非現金賠付退場處理方案之國家，其主管機關須對各處理方案估算成本。

各國對估算現金賠付成本須考量之因素不盡相同，前開考量因素約分為五類：(一) 賠付要保存款總金額；(二) 與清算程序相關之作業費用；(三) 清算倒閉銀行後存款保險機構可受償之金額；(四) 存款保險機構辦理現金賠付之相關費用，如：借款費用及機會成本；(五) 系統性成本，如：因清算倒閉銀行對其他銀行產生系統性影響而發生之成本。

二、DIF 代位求償順位影響退場處理成本之估算

大多數國家之存款保險機構將清算獲分配款納入成本計算考量，係基於存款保險機構賠付後取得代位求償權。但預期回收款之效果取決保額內存款於債權人受償位階之順序，爰各國情況不同。一般而言，若存款保險機構具有代位求償權，存款債權優先受償可能使 DIF 有較高回收率。其回收程度取決於各國存款債權優先之形式。要保存款債權優先制度中，保額內存款之「超級優先權(super-priority)」可能比一般存款債權優先制具更大影響力。歐盟國家之保額內存款債權優先意味許多情況下，存款保險機構可望從清算分配款中回收大部分或全部賠付款，係因清算倒閉銀行資產所得款項可清償大部分或全部存保機構賠付款，爰該項制度明顯不利其他非現金賠付退場措施。

三、部分存款保險機構將間接成本納入總成本估算

(一) DIF 借入款利息

受調查存款保險機構中，僅有三家機構將賠付之間接成本納入為其賠付總成本，該類間接成本包括為賠付而借入大額資金所支付利息。義大利存款保險機構(FITD)甚至將間接成本視為「機會成本」，即由於資金須用於支付存款人而無法實現投資機會之預期收益。該論點主張存款保險機構

之資金一旦用於賠付將剝奪其流動性與當前及未來生息資產，爰不利流動性或未來收益等因素皆應計入賠付總成本考量。雖然理論上，存款保險機構辦理賠付與否皆有可能發生借貸成本，但部分存款保險機構計算賠付成本時，僅將與賠付相關之直接成本納入，而未考量其他間接成本。此外，賠付時，DIF 之借款成本可能會比預期金額大，係因考量初始賠付所需金額較大，DIF 可能不得不借入較多長天期貸款。

(二)系統性成本

受調查存款保險機構中，僅有三家機構將系統性成本納入為其賠付總成本。義大利 FITD 將一系列間接系統性成本納入考量，包括要求要保機構增加保費支出，以利 DIF 辦理賠付後補充資金部位。如市場將銀行倒閉及賠付存款人視為金融業風險普遍性提升，則 DIF 要保機構、其他金融公司或國家之融資成本亦將增加，並且對其他高風險銀行可能產生風險傳染效應。評估此類成本所適用之時間範圍通常為 1~3 年，具體時間將視銀行規模及預計完成清算時間。如渠等方法已實際運用於處理倒閉銀行，則得以實務經驗數據為基礎加以改進上開措施，惟未有國家公布其方法論或其認為可能導致系統性成本之項目。

四、影響成本估算之主要不確定性因素

所有受調查存款保險機構皆認為成本估算尚需輔以其他判斷。破產及清理方案之決策係基於不完整信息或假設而制定，因此決策包含重大不確定因素。大多數受調查存款保險機構認為渠等不確定性之重大來源，尚需進行一定程度之判斷，如：資產預期回收率、存款保險機構通過代位求償而實現之回收金額、預計將產生費用或實現收益之期間及各種系統性影響之概率與預期程度等。

(一)資產回收率

各國評估資產回收率之方法各有差異。調查結果顯示評估資產回收率大約可分為兩類方法。一是允許權責機關以銀行倒閉時點進行評估資產回收率，通常委任內部或外部評估人員辦理評估，如：美國 FDIC。另一則採標準化回收率，如：哥倫比亞，隨時間推移資產採用標準化折減法，亦

即資產在存款保險機構持有時間越長，其價值即會逐漸調降。另烏拉圭採固定回收率，即倒閉銀行帳列資產價值之 25%，此為迄今最差歷史回收率。

(二)處理退場之時程

部分權責機關採時間範圍方式估算成本。例如，墨西哥存款保險機構 (IPAB) 之標準清算程序預計為 36 個月，IPAB 採該時間範圍核算賠付成本之淨現值。意大利 FITD 對因賠付而產生額外資金成本，其估算期間最長為三年，係基於 FITD 與其融資機構間商定之借款期限。此外，FITD 採用一年期限估算賠付產生之連鎖效應。馬來西亞存款保險機構 (PIDM) 預估成本之期間，採以清理措施期限或任何額外借款期限兩者孰長。

(三)系統性成本

DIF 對系統性成本之考量需綜合分析及判斷。各國認為核算賠付成本時，如欲準確預估系統性成本係不切實際。反之，渠係根據歷史經驗及其性質核算該類成本。例如，三家義大利銀行受退場處理時，該國銀行業融資成本明顯惡化，爰其存款保險機構據此核算賠付總成本，並同時輔以其他因素反映實際情況之變化。加拿大與馬來西亞，因最近未有發生銀行清理案件，爰以假設情境替代最近清理案件。

五、系統性風險之處理

(一)多數國家對系統性危機事件有例外管理機制

大多數國家在特殊情況下，運用 DIF 之數量規範得予例外排除。該類系統性例外管理允許權責機關得運用更多資源以資助非現金賠付處理退場措施，該項機制旨在強化整體處理框架之靈活性，惟該等靈活性通常限制在特殊情況下始得啟用。

是否有系統性例外管理規定與該國權責機關性質及其職能框架有關。本次受調查之存款保險機構，其 DIF 之運用皆受成本管控規範，且部分權責機關將存款保險與清理功能結合，多數情況下未有單獨運用清理基金處理系統性重要銀行退場。丹麥、義大利、西班牙及烏拉圭等國雖有系統性

例外管理規定，其中丹麥與烏拉圭之存款保險及清理職能併於同一機構，惟該四國存款保險基金之運用皆不能超逾現金賠付成本。另有三個歐盟國家，其特殊銀行清理機制 (special bank resolution regime) 與個別銀行破產框架 (insolvency framework) 並存，並適用考量系統性風險之公共利益情況，其清理機制包括具體資金安排，減少或消除使用 DIF 之系統性例外管理。

(二)系統性例外管理有不同形式

1.排除最小成本原則

訂定賠付最小成本原則之國家，當有發生系統性風險之虞時，該成本限制得於特定情況下予以排除。例如，美國規定最小成本原則得在系統性風險確定時，如遵守最小成本原則將對經濟或金融穩定產生嚴重不利影響，得提供財務協助以避免或減輕該類不利影響。該系統性風險例外管理措施旨在允許 DIF 用於控制危機傳染效應，該等措施亦在法規之靈活性與適當性間尋求平衡。當墨西哥銀行倒閉被認定有系統性風險時，其法制允許對最小成本原則予以例外處理，例外情況包括允許提供臨時性財務協助。加拿大存款保險機構 (CDIC) 受限於損失最小化等規定，其例外處理方式略有不同，其財政部長得決定是否不採損失最小化之目標，改以追求金融穩定及保障存款人利益為首要目標，而非盡量減少損失風險，從而提高處理倒閉銀退場措施之靈活性。

2.提供額外財務協助或以穩定金融為優先

土耳其在確定有系統性風險情況時，原有財務規範得予以排除，俾其存款保險機構得提供額外財務協助。馬來西亞選擇處理倒閉銀行策略時，其存款保險機構會進行系統性影響評估，俾履行其促進金融穩定之法定任務。

(三)系統性例外事項須嚴謹管理

1.金融安全網成員參與決策

系統性例外事項須受特殊治理之約束，以確保該等例外事項僅在特殊情況下始得調用。某些情況下，中央銀行或財政部長需要參與決策過程。DIF 權責機關可能是亦可能不是該決策過程成員。例如，美國系統

性例外需 FDIC 董事會及聯準會之書面建議（每種情況均不得少於三分之二董 / 理事會成員投票），然後由美國財政部長諮商總統意見後決定。哥倫比亞亦有類似制度，其存款保險機構董事會決定是否排除賠付上限之規定，董事會成員包括財政部長、中央銀行總裁及金融總監理官與由總統任命之二位金融業代表。巴西中央銀行於書面確定清算倒閉銀行可能會導致不利金融市場後，存款保險機構董事會核准例外管理情況。馬來西亞有關使用 DIF 資源係由其存款保險機構董事會決定，其成員包括中央銀行總裁及財政部長。

2. 對系統性重要銀行特別管理

部分國家對系統性重要銀行訂定特定法制，與其他銀行適用之相關措施不同。該法制適用於所有主管機關認定為系統性重要銀行，因此與部分國家係依個案認定得系統性例外管理之情況不同。例如，印尼與日本皆有不同系統性案例框架。

- 印尼：雖然印尼之最小成本原則導引非系統性重要銀行退場處理方案之抉擇，但在處理系統性重要銀行退場時會考慮不同因素，包括：當前經濟狀況、問題銀行之複雜度、干預之時間框架、潛在投資人之多寡及清理措施之有效性。系統性重要銀行由金融系統穩定委員會 (KSSK) 認定並制定相關決策，該委員會由財政部長擔任主席，其餘成員尚有銀行監理機關主席、中央銀行總裁及印尼存款保險機構 (IDIC) 董事長組成。
- 日本：按倒閉銀行之性質及狀況，日本制定各式管理倒閉銀行之法律框架。當主管機關認定銀行倒閉不具系統性風險時，則採限額賠付並清算倒閉銀行，或由存款保險機構 (DICJ) 提供財務協助將保額內存款轉移承受銀行。DICJ 通常被委任為財務管理人，並採最小成本原則以有效運用存款保險基金。另銀行倒閉可能引發系統性危機之特殊情況時，日本備有兩項處理退場方案：有序清理及因應金融危機措施。渠等危機管理框架賦予多元退場處理措施，包括：對倒閉金融機構之財務缺口向承受機構提供財務協助，惟須經金融危機因應委員會

(Financial Crisis Response Council) 審議並經總理核准，DICJ 對不同危機管理措施會有不同資金安排。

肆、結論與建議

一、存款保險基金 (DIF) 之運用與退場處理靈活性須取得平衡，惟須先厚植 DIF 適足性，俾健全治理框架

存款保險基金之管理架構旨在對基金之保護及其運用靈活性間取得平衡。將 DIF 用於非現金賠付措施可擴大退場處理選項，以維護金融穩定，終而保障公共資金；惟若不採適當治理框架及資金安排，一任靈活處理退場而不對運用 DIF 適當設限，可能會過度消耗基金資源，並超逾 DIF 之主要職能（保障存款人）。

管理倒閉銀行之法制及其他國內因素將影響退場處理措施之選擇。兼具清理權責職能之存款保險機構一般較有處理退場之自由裁量權，以決定如何運用其存款保險基金；反之，不具清理職權之存款保險機構通常較為缺乏處理靈活性。當處理倒閉銀行退場之決策係由第三機構職掌時，為保護存款保險體系資源更須制定存款保險基金運用之限制條件。事實上，當存款保險機構不是退場處理之主要決策者，在既有法律框架下可能無法為處理退場措施提供適足靈活性。

我國存款保險機構司職存款保險與倒閉要保機構之退場處理，相關法制已提供適足治理框架。近年來我國金融環境相對穩定，尚無要保機構發生倒閉事件，惟迄 111 年 6 月底，一般金融保險賠款特別準備金占保額內存款比率僅 0.52%，距法定目標 2% 尚有一段距離，宜適時研修風險差別費率機制，以加速厚植基金之累積，俾健全基金之治理框架。

二、各國對退場處理成本之估算制度不同，部分國家對成本估算範圍較為廣泛，我國似可考量納入退場處理之決策

所有接受調查國家均尋求節制運用 DIF 資源與靈活性運用該資源間之平衡性。應用最廣泛之量化節制係限制 DIF 用於賠付之成本。然而，各國存款保險機構用於確定賠付成本之法律框架及方法論存有頗大差異，其法制靈活性程度亦有

頗大差異。例如，不同國家在計算賠付成本時，是否認列間接成本及系統性成本即有不同見解。按我國存款保險條例第 28 條，存保公司處理退場所需成本應小於辦理現金賠付 (payout) 之預估損失，即我國退場處理成本屬較小成本原則。檢視我國倒閉要保機退場處理成本之核心內容尚未包括間接成本與系統性成本，建議我國未來制定退場處理決策時，可將間接成本與系統性成本納入考量，以提升決策之周延性。

三、系統性危機事件例外管理係世界金融管理趨勢，旨在維護金融穩定及整體經濟利益

各國在處理系統性危機事件存有差異。三分之二受調查國家有制定系統性危機事件例外規範，允許於系統性危機時，DIF 用於非現金賠付措施之金額限制可予排除。未有前開例外規範之國家通常對系統性重要銀行之危機事件定有特殊清理機制，備有特定資金安排，且與 DIF 分別管理。無論法制框架為何，治理至關重要。存款保險機構在其職責範圍內妥適管理並運用 DIF，另管理 DIF 之透明度與問責制亦很重要。援引特殊情況以排除一般情境之約束需符合法律規定。設有系統性危機例外規範之國家，須有金融安全網相關成員參與，俾共同支持系統性危機例外處理，且通常涉及政治決策者之核准。若未來對計算成本之方法論增加其靈活性，則透明度與問責制等原則似乎亦將納入計算成本之考量。然而，與處理系統性危機之安排相比，即便以較周全方法評估清算與賠付成本之國家，其依法監督相關決策之作法，則顯示有較大彈性，不拘泥於特定形式。

我國存款保險條例第 28 條但書規定：「如有嚴重危及信用秩序及金融安定之虞者，經存保公司報請主管機關洽商財政部 及中央銀行同意，並報行政院核定者」，得排除退場處理成本較小原則之規定。據此，我國退場處理機制尚符世界潮流。

四、運用 DIF 之決策並量化限制並非唯一考量，尚須配合金融安全網之整體政策考量

對運用 DIF 設定限制僅是金融安全網機制之一個面向，事實上，運用 DIF 之

政策受該機制許多要素之影響。該等要素包括：管理倒閉銀行之制度安排及責任分配、存款保險機構之職掌、存款保險保障覆蓋率、DIF 緊急籌資能力（特別是公共資金之支持）及處理倒閉銀行退場之其他籌資能力（如：獨立清理基金）。運用 DIF 之決策並非與其他要素分開運作，尚須考量平衡運用 DIF 之靈活性與安全性。事實上，各國存款保險機構採現金賠付或非現金賠付措施之考量，運用 DIF 之金額限制並非唯一決定因素。金融安全網架構及 DIF 資源之運用，形塑如何管理倒閉銀行之資源分配、銀行業應承擔責任及執行前開分配事宜等重大決策。

倘若權責機關已決定 DIF 須為退場處理措施提供大量資金時，存款保險機構可能需更大程度之處理靈活性。該靈活性可能包括：對存款保險機構之授權、核算處理退場成本之考量要素及系統性例外管理之可能性。妥適授予存款保險機構靈活性，俾利建構更大退場處理空間。

倘若成本為退場處理唯一考量，退場處理措施之靈活性將嚴重受限，進而對其他金融體系政策目標產生排擠效果或不利影響，終而損害金融體系之穩定。爰馬來西亞及加拿大等國退場處理權責機關對退場處理設有多元政策目標，且該等目標並無優先順序，須進行整體考量。另我國於民國 90 年面臨可能發生金融風暴，當時存款保險基金顯著不足，政府相關部門毅然採參美國、日本等國家處理金融危機經驗，編列預算成立金融重建基金，全額保障存款權益，讓經營不善之金融機構平和順利退出市場，消弭金融風暴於無形。就實務面而言，處理金融危機事件須就金融安全網整體政策全盤考量，俾促進金融與社會安定。

註釋

註 1：本文所指受調查 13 國為：加拿大、馬來西亞、印尼、日本、墨西哥、美國、哥倫比亞、土耳其、烏拉圭、巴西、丹麥、義大利及西班牙。

註 2：成本控管型係指法律規定存款保險機構應儘量減少其損失風險或對金融體系之成本。

註 3：成本上限型係指非現金賠付處理措施之成本不得高於現金賠付成本，處理退場成本不得超逾 DIF 部位或存款保險機構淨值之一定比例。