

美國聯邦存款保險公司（FDIC） 「存款保險改革各種選項」研究芻議摘譯

本公司業務處摘譯

- 壹、摘要
- 貳、前言和背景
- 參、美國存款保險的歷史
- 肆、存款保險的目標及可能產生的影響
- 伍、支持存款保險目標和因應可能受影響的工具
- 陸、提高存款保險保障額度之選項
- 柒、結論

壹、摘要

美國聯邦存款保險公司（FDIC）成立於 1933 年，以因應廣泛銀行擠兌和銀行倒閉對美國經濟造成嚴重損害。雖然此後有許多銀行倒閉，但所有保額內的存款都受到 FDIC 充分保障。

FDIC 於 2023 年 5 月 1 日發布「存款保險改革各種選項（Options for Deposit Insurance Reform）報告」，該報告強調現行存款保險制度在大量保額外存款的環境中實現金融穩定目標的侷限性，以及研議能協助存款保險制度實現這些目標的

本文係中央存保公司摘譯 2023 年 5 月 1 日發表於美國聯邦存款保險公司（FDIC）之英文芻議「存款保險改革各種選項」（Options for Deposit Insurance Reform），非 FDIC 官方翻譯。本篇文章無償取材自美國聯邦存款保險公司網站（www.fdic.gov），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.fdic.gov/analysis/options-deposit-insurance-reforms/report/options-deposit-insurance-reform-full.pdf>

政策選擇。首先討論 2023 年 3 月發生的銀行倒閉事件，然後回顧美國存款保險的歷史及概述存款保險的目標和重要性，其次討論可與存款保險結合使用以實現政策目標的工具，以及討論存款保險制度改革的三種選項和考量因素。茲將本報告摘要如下：

一、保額外存款的增加及科技的變革，增加銀行擠兌的風險

在 2021 年的高峰期，銀行體系中保額外存款占存款總額比率為 46.6%，係 1949 年以來最高的。保額外存款帳戶（不受保障存戶之戶數）占比很小，但在銀行的資金中可能占很大比例，特別是在資產規模最大的 10% 和最大的 1% 的銀行中。大量集中的保額外存款，或其他短期流動負債，增加銀行擠兌的可能性，並可能威脅到金融穩定。保額外存款人擠兌，引發了 2023 年 3 月矽谷銀行（Silicon Valley Bank）和標誌銀行（Signature Bank）的倒閉，分別是 FDIC 歷史上第二和第三大銀行倒閉。

另近年來社群媒體及金融科技之興起，致錯誤訊息的傳播速度及存款人根據訊息提取資金的速度較以往迅速，可能會促使銀行擠兌的速度加快，代價也更大。訊息的傳播及存款人在夜間和週末轉移資金的能力，可能會使及時處理銀行擠兌的難度加大。

二、存款保險的主要目標是促進金融穩定及保障多數小額存款人

銀行藉由收受活期存款和承作長期放款，可能會受到擠兌的影響。當出現銀行擠兌時，銀行可能被迫無效率地清算資產。銀行可能需要在短時間內被出售，降低其估值，增加處理成本。銀行擠兌還可能導致蔓延，因為情況類似的銀行流動負債持有人會撤回他們的資金，導致銀行體系的壓力增加。在銀行倒閉中失去資金的存款人可能無法履行即將到期的債務，導致企業和家庭的財務壓力。存款保險可以減少這些風險，促進金融穩定。

截至 2022 年 12 月，超過 99% 的存款帳戶都在 25 萬美元的存款保險限額之下。監控銀行的償債能力是有固定成本的，要小額存款人進行盡職調查（due diligence）既不切實際、也沒有效率。監控銀行也相當耗時，而且需要金融、監

理和法律方面的專業知識，而這些知識是小額存款人所無法具備的。存款保險可以保障小額存款人的存款，且對存款人不會產生不必要的成本和負擔。

三、存款保險可能導致道德風險，並增加銀行的風險承擔

道德風險是指由於受到保障而不需承擔風險的後果，從而更有誘因去承擔更大的風險。由於保額內存款人不會面臨損失的風險，也沒有什麼動機去提領資金。因此，存款保險的改革必須同時考慮更多保額保障所帶來的金融穩定利益，以及對銀行體系風險承擔的可能影響。

四、監理對於協助存款保險制度實現其目標和抑制道德風險至關重要

資本要求和對銀行加強監理等工具有助減少因存款保險而產生的道德風險。同時，流動性監理和利率風險監理可與存款保險相輔相成，降低擠兌風險。擴大長期債務要求既可促進銀行清理以提高金融穩定，也可以透過加強債權人的市場紀律來減少道德風險。

五、銀行擠兌是一種“減輕道德風險”高代價的市場紀律形式

保額外存款人進行銀行擠兌，將損失移轉給 FDIC 和其他市場參與者，透過阻止銀行有序清理而增加銀行體系的風險，並可能藉由蔓延而增加其他銀行的利害關係人（stakeholders）的風險。提領存款會迫使那些從事不安全行為的銀行倒閉。如果銀行管理階層認為銀行擠兌的風險威脅到銀行的經營權價值，那麼銀行擠兌的威脅也可能阻止銀行的冒險行為。從金融穩定的角度來看，類似於限制銀行管理的市場紀律形式，但不是透過擠兌，是比較可行的。

六、即使有存款保險，非存款債權人和股東仍可能抑制銀行的風險承擔

然而，存款保險可以降低存款資金的成本，從而減少銀行募集非存款資金的動機。透過其他市場參與者來約束銀行風險承擔的政策，可以抑制與存款保險有關的道德風險問題。

七、存款保險具有更廣泛的市場效應

銀行在面對存款競爭，隨著存款保險的保額增加，存款成為一種相對更有吸引力的資產，此外對存款的需求可能會上升，導致銀行對存款資金的依賴增加，瞭解存款保險變化對市場的影響，對訂定政策至關重要。

八、存款保險不是免費的，必須透過向銀行體系徵收保費來獲取資金

雖然保額外存款集中所帶來的挑戰主要是由銀行的一小部分存款人造成的，但提高存款保險限額會增加存保基金的規模，增加基金的規模必須透過增加銀行的保費來實現。

九、其他的政策工具有助存款保險達成金融穩定目標並減輕不良影響

存款保險定價係為促進資金充足的工具，鼓勵在銀行間公平分配存款保險成本，並在一定程度上影響銀行的風險承擔。要求大額保額外存款的擔保也可被視為一種選項，以限制銀行對保額外存款的依賴，減少存款人的擠兌動機，並加強存款人的紀律。限制大額保額外存款可兌換性（convertibility），將限制存款人的擠兌行為，並可能以不危及金融穩定的方式提高存款人的紀律。

十、本報告評估改革存款保險制度的三種選項

限額保障（Limited Coverage）係維持目前的存款保險架構，適用於所有存款人和帳戶類型。限額保障包括增加存款保險限額的可能性，但也是有限的。無限額保障（Unlimited Coverage）係提供無限額度的存款保險。特定帳戶類型保額（Targeted Coverage）係允許不同類型的帳戶有不同程度的存款保障額度，更聚焦於提供企業支付帳戶（business payment account）更高的保障額度。特定帳戶類型保額包括無限的保障額度，而其他帳戶則沒有。儘管每種選項都有其優缺點，但“特定帳戶類型保額”因提高保障額度而具許多金融穩定的益處，同時減輕許多不良的影響。

因為每個選項都有相對的優缺點，其有效性取決於同時間推行其他政策的程度。監理和存款保險的定價有助達成金融穩定的目標並減輕不良影響。此外，限制大額保額外存款的可兌換性，要求對大額保額外存款提供擔保，簡化存款保險

或提供超額存款保險等，可與限額保障和特定帳戶類型之保額選項併同考慮。

- (一)限額保障係維持目前的存款保險制度，即使提高存款保險保額，其本身也無法處理與高度集中的保額外存款人有關的擠兌風險。

將限額提高至一個數額（例如，提高到數百萬美元），不足以保障多數大額保額外存款帳戶，這些存款帳戶倘無預警大量提款，可能足以破壞銀行體系的安定。因此，想要一個擁有大量保額外存款的金融體系中實現金融穩定的目標，應該與其他工具併同實施，例如限制銀行對保額外活期存款的依賴、降低保額外存款人擠兌的誘因或降低保額外存款人擠兌行為等。

- (二)無限額保障係為所有存款提供全額供保障，有效地消彌擠兌風險，但可能對銀行的風險承擔、銀行的存款保險費率水準及更廣泛的金融市場產生重大影響。

由聯邦政府支持的保險係因應擠兌風險的最佳措施。然而，全額保障也可能給銀行帶來大量的存款資金流入，並還會降低存款人的紀律及可能誘發銀行過度風險的承擔；此外，全額保障可能會導致以存款作為替代品的資產市場出現重大混亂。其他工具，如監理和定價，可與存款保險一起使用，以減少對其他資產市場的干擾，並抑制道德風險的增加。全額保障將增加存保基金的規模，也會導致銀行需繳納的保費大幅增加。

- (三)特定帳戶類型保額將為企業支付帳戶提供更高的額外保障，而不需將類似的保障擴展到所有的存款，相對於其成本而言，會產生更大的金融穩定效益。

特定帳戶類型保額的挑戰是需將企業支付性存款和其他存款區分開來。相對於投資性帳戶，企業支付帳戶不是在追求收益，且企業支付帳戶的損失最有可能波及到薪資和其他業務，將存款保險擴大到企業支付帳戶可能產生相對較大的金融穩定效益，故相較於其他選項中增加所有帳戶的限額，道德風險的成本較低，企業也很難為獲得更多的存款保險保障，在多家銀行開立支付帳戶。然而，特定帳戶類型保額的重大挑戰是如何區分

或定義那些是值得更高保障的帳戶，且提供高額存款保險予企業支付帳戶可能需要大幅增加保費。

表 1.1 存款保險改革選項優缺點重點整理

	優點	缺點	搭配之輔助工具
限額保障	<ol style="list-style-type: none"> 1. 存款保險的最佳測試模型 2. 對道德風險的影響有限 3. 對存款保險基金（DIF）的適足性影響有限 4. 對其他市場造成的干擾有限 	<p>保額外存款面臨風險，增加對金融穩定的擔憂</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 考慮制定流動性法規，減少對保額外存款的依賴 2. 將額外的流動性風險措施納入存款保險定價中 3. 對大額存款的兌換進行限制 4. 隨著增加保障額度，簡化現有保障帳戶類型（目前 14 種），俾處理透明度問題和複雜性 5. 考慮長期次級債務要求，以促進清理程序
無限額保障	<ol style="list-style-type: none"> 1. 大幅消除銀行擠兌現象 2. 提高透明度，讓存款人清楚了解保障狀況 3. 簡化清理程序 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 排除存款人的紀律；市場紀律的重擔落在債權人和股東身上 2. 可能會造成更廣泛的市場混亂 3. 對 DIF 產生重大影響並增加保費 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 考慮長期次級債務要求和資本要求，以降低道德風險 2. 考慮限制對存款依賴的法規 3. 考慮利率限制

	優點	缺點	搭配之輔助工具
特定帳戶類型保額	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提供特定帳戶類型不同保額，以滿足企業的持續支付和營運需求 2. 提高金融穩定性，取決於保障額度的增加 3. 存款人紀律微幅減少 4. 過去經驗（交易帳戶保證計畫，TAGP） 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 定義帳戶類型具有挑戰性，且存在法規套利風險 2. 由於複雜性而降低透明度 3. 增加清理的複雜性 4. 需要額外的 DIF 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 考慮對擴大額外保障額度的帳戶進行利率限制 2. 考慮簡化現有保障帳戶類型，以降低複雜性 3. 大額存款帳戶如仍有部分受保障，要求對大額存款提供擔保及設置兌換限制

貳、前言和背景

一、前言

2023 年 3 月的銀行倒閉事件提醒我們，銀行擠兌的風險仍然會產生影響。保額外存款人的擠兌導致 Silicon Valley Bank (SVB) 和 Signature Bank 倒閉，分別是 FDIC 歷史上第二大和第三大銀行倒閉事件。2023 年 3 月 12 日，監理機關為增強公眾對金融體系的信心，以保護美國經濟，財政部長根據 FDIC 和 Fed 的建議，在諮詢總統後，援引法定系統性風險例外條款，以保護這兩起倒閉事件中的所有存款人。上開和隨後的倒閉事件激發了一場激烈的政策討論，即是否需要改變美國存款保險制度，以確保其繼續實現國會制訂的重要目標。其中包括提高公眾對銀行體系的信心，金融穩定及保護小額存款人，以及藉由監理、存款保險定價和存保基金管理，以控制存款保險制度的成本。

二、2023 年 3 月的銀行倒閉事件

2023 年 3 月 8 日，在 2022 年底擁有約 113 億美元資產的 Silvergate Bank 宣布結束營運並自行清算。這項宣布是接下來事件的前兆。

3 月 8 日，即 Silvergate 宣布將自行清算的同一天，SVB 宣布擬發行普通股和強制性可轉換優先股。該公告指出，SVB 當天已經售出大部分可供出售債券投資組合，並宣稱其金額超逾 210 億美元，稅後損失為 18 億美元。該公告以及私人投資者在社群媒體上發布關於 SVB 的警訊，加劇保額外存款人對該銀行的擔憂。迄 3 月 9 日營業結束時，420 億美元的存款已被提領。加州金融保護與創新部於 3 月 10 日星期五早上關閉了該銀行，並指定 FDIC 為清理人。

FDIC 週五上午宣布其被任命為 SVB 的清理人，表明 SVB 的保額外存款人將獲得墊付款。與全額保障相比，這種方法對 DIF 的成本更低。根據法定最小成本測試，FDIC 無法保障保額外的存款人，除非財政部長根據 FDIC 和 Fed 的建議並諮詢總統後作出系統性風險認定。

SVB 保額外存款人未得到充分保障的聲明在 3 月 10 日（週五）和 3 月 11 日（週六）在金融市場引起動盪，並導致 Signature Bank 倒閉。隨著 SVB 於週五宣布倒閉，Signature 的存款加速外流，並在 3 月 10 日的幾個小時內流失了 20% 的存款，而在營業結束時，在 Fed 的存款餘額為負數。紐約州金融服務部於 3 月 12 日（星期日）關閉 Signature Bank，並指定 FDIC 為清理人。

隨著這些事件的發展，銀行監理機關對保額外的存款人會迅速從其他銀行提領資金表示嚴重關切。3 月 10 日幾家擁有大量保額外存款的銀行，稱其存款人已開始提領資金。一連串的銀行擠兌可能導致企業工資帳戶的大幅損失，更加大金融業間的風險傳染。

財政部、FDIC 和 Fed 一致認為，對 SVB 和 Signature Bank 進行系統性風險的認定符合公共利益。

Silvergate 的自行清算以及 SVB 和 Signature 的倒閉源於多種因素，其中有些因素是相同的。這三家銀行在倒閉之前都發展得非常迅速。經驗表明，利用短期資金快速增長是一種危險的商業模式。這三家銀行不同程度地面臨其有價證券投資組合中未實現損失的風險。對於這些銀行來說，需要虧損出售有價證券以彌補存款提取的風險已是事實。

最後，特別重要的是，鑑於本報告的重點是存款保險制度，而這三大銀行的絕大多數存款都未受存款保險的保障。就實際情況來看，對其可能面臨的存款人

擠兌和隨之而來的流動性風險而言，這些銀行實際上是在無存款保險狀態下營運的金融機構。

三、對保額外存款擠兌的敏感性已有所增加

從 2023 年 3 月事件觀之，通過社群媒體傳播加深存款人憂慮，部分存款人的反應速度，倒閉處理事件和存款人行為的交互作用，以及金融體系中保額外存款的數量和比例增加，都會增加存款擠兌風險。

存款人擠兌是銀行業固有的風險，因為其長期資產係由短期存款負債來提供，FDIC 成立主要是為因應 1930 年代普遍存在的銀行擠兌。保額外存款人如果擔心銀行的流動性或償付能力，會考慮轉移資金，其他保額外存款人如也有同樣的擔憂，並且認為銀行擠兌和潛在倒閉迫在眉睫，那麼可能會迅速提領資金，迫使銀行同步處置資產並導致銀行倒閉。擠兌導致的銀行倒閉可能是一個自我實現的預言（self-fulfilling prophecy）。

在 1992 年之前，FDIC 不受最小成本測試（Least Cost Test）的約束，因此通常保障保額外存款。隨著 1992 年實施的聯邦存款保險公司改進法案（FDICIA）應運而生，最小成本測試開始執行，它要求 FDIC 以對存款保險基金（DIF）來說成本最小的方式處理問題銀行。如：保額外存款的比重很大時，除非財政部長根據 FDIC 和 Fed 的建議並諮詢總統後作出系統性風險認定，否則 FDIC 無法保障保額外存款。直至 2008 年系統性風險認定流程首用於解決幾家大型銀行的困境，也被用於 FDIC 所訂定的交易帳戶保證計畫（Transaction Account Guarantee Program, TAGP），該計畫將暫時性全額保障範圍擴展至無息交易帳戶。在 2008 年至 2013 年的銀行業危機中，因系統性風險機制的啟動，讓保額外存款人未發生擠兌，發揮金融穩定的重要作用。

四、金融體系對保額外存款的依賴正在增加

在 2008-2013 年銀行業危機之後，保額外存款無論是在金額上或占總存款比重上，金融體系對保額外存款的依賴程度急劇增加。從 2009 年底到 2022 年底，FDIC 要保機構的保額外存款年增率為 9.8%，從 2.3 兆美元增至 7.7 兆美元。如圖

2.1 所示，2021 年保額外存款占比達到高點，為 1949 年以來的最高水平，而 2022 年仍大於 2021 年之前的任何時點。

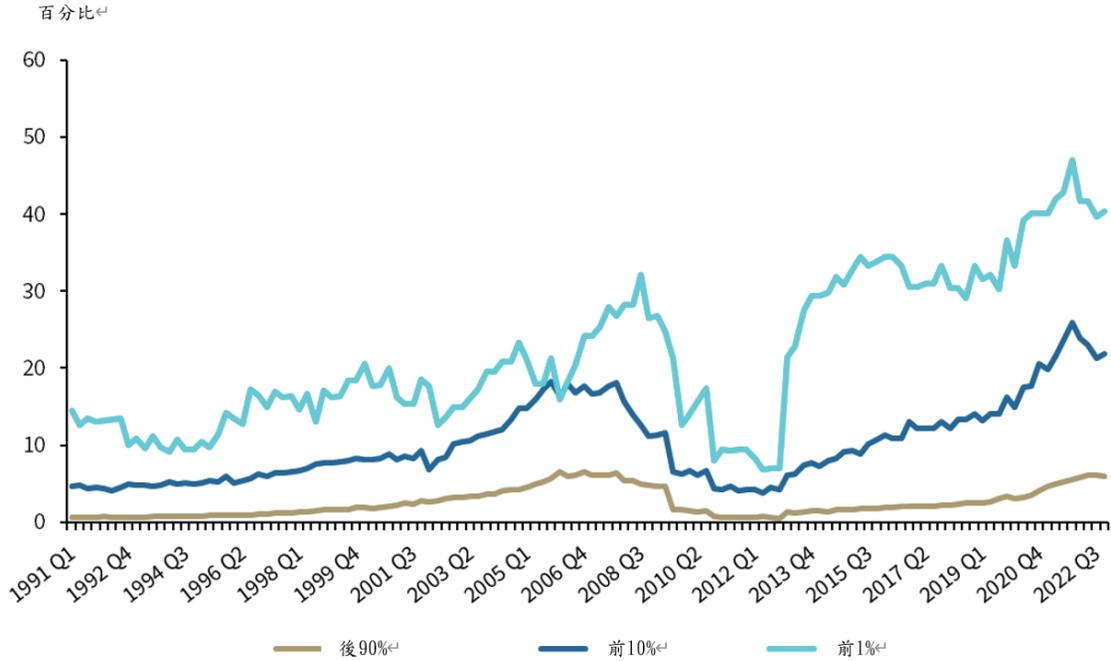
圖 2.1 保額外存款占國內存款的比重增加中



圖 2.2 根據資產規模繪製保額外存款占國內存款 50% 以上的銀行比重。由於銀行業在此期間的整合，資產規模採用每個時期資產規模分布的百分比而不是資產門檻，即前 1%、前 10% 和後 90%。就背景而言，到 2022 年底，前 1% 的分界線為 570 億美元，前 10% 的分界線為 24 億美元。規模較大的銀行中，依賴保額外存款的比重正在增加。例如，截至 2009 年底，資產規模較大者，有 13% 的銀行，國內存款一半以上不受存款保險保障；到 2022 年底，有 40% 的銀行國內存款的一半以上不受存款保險保障。

保額外存款多集中在較大的銀行。迄 2022 年底，資產規模分布前 1% 的銀行，保額外存款占 77%。截至 2022 年底，存款餘額超過 25 萬美元的帳戶占所有存款帳戶的比例不到 1%。然而，按資產排名前 1% 的銀行持有此類大額存款帳戶約 66%。

圖 2.2 保額外存款占國內存款超過 50% 的銀行比重呈增長趨勢



資料來源：FDIC

註：前 1% 代表按總資產計算的前 1% 的銀行（2022 年為 540 億美元），前 10% 代表按總資產計算的前 10%，但少於前 1% 的銀行（2022 年為 24 億美元），後 90% 代表其他要保機構。

最後，自 COVID-19 大流行開始以來，活期存款占國內存款的比例急劇上升；活期存款包括受保障和不受保障存款。儘管所有銀行資產規模的活期存款比重都有所增加，但資產排名前 10% 和前 1% 的銀行相對變化大於規模較小的銀行。到 2022 年底，按資產排名前 1% 的銀行有 32% 的活期存款，較 2020 年之前的 14% 有所上升。

目前尚不清楚活期存款比重的增加將是一種持久的結構性變化，還是被證明是與 COVID-19 大流行相關的存款激增以及用於解決該問題之政策的暫時性影響。然而，就大額活期存款是工資或其他企業支付帳戶而言，此類存款對影響銀行的不利發展相對更為敏感。

參、美國存款保險的歷史

本章研究自 FDIC 成立以來存款保險保額的變化，包括標準最高存款保險金額（standard maximum deposit insurance amount, SMDIA）的週期性變化以及對不同帳戶類型提供不同保額的時期。包括近期的按帳戶類型劃分的差別保額，FDIC 的 2008 年 TAG 計畫，以及 2010 年根據陶德 - 法蘭克法案執行的類似計畫。然後該部分討論自 1984 年以來存款結構的變化並提供有關過去 30 年保額外存款人損失的資訊。

SMDIA 根據所有權或所有權類別適用於每一存款人，截至 2023 年 5 月，共有 14 種所有權類別。實務上，存款人可以在多個所有權類別下開立帳戶，這使得存款人可以在一家銀行獲得超過 25 萬美元的存款保險。

一、FDIC 存款保險最高保額之沿革

自 1933 年 FDIC 最初將保險的 SMDIA 訂為 2,500 美元以來，國會已經七次提高 SMDIA，以跟上通膨的步伐，維持存款人的信心，並幫助較小的金融機構。表 3.1 列出 SMDIA 的法定變化。

表 3.1 自 1934 年以來，國會七次提高存款保險金額最高標準

年	金額（美元）
1934 年 ^(註 1)	2,500
1934 年	5,000
1950 年	10,000
1966 年	15,000
1969 年	20,000
1974 年	40,000
1980 年	100,000
2008 年 ^(註 2)	250,000

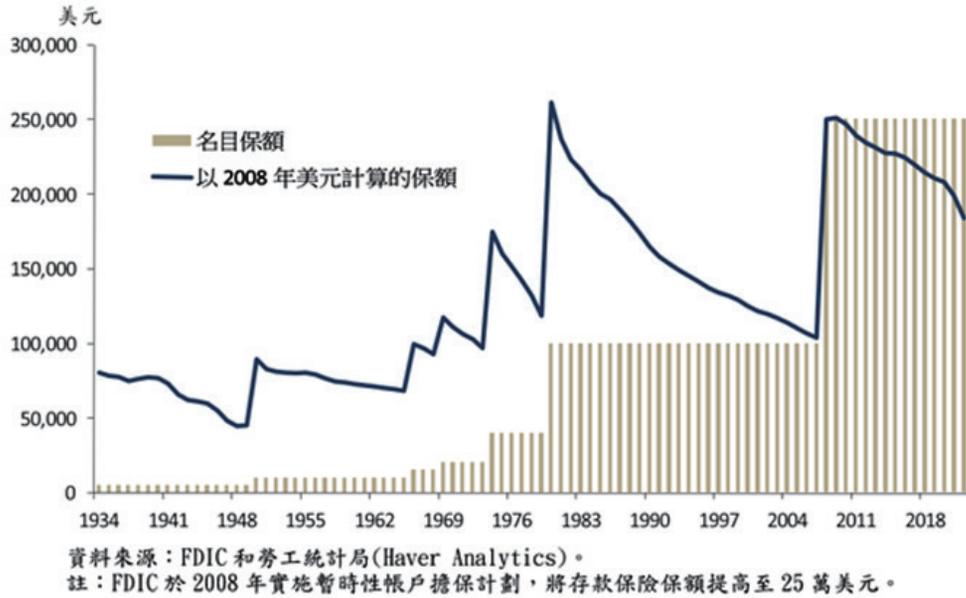
資料來源：FDIC

註 1：從 1934 年 1 月 1 日到 6 月 30 日，初始最高保額為 2,500 美元。

註 2：暫時提高；2010 年起固定為 25 萬美元。

圖 3.1 比較名義上的 SMDIA 和以 2008 年美元計算的保額（最後一次提高 SMDIA），以說明通膨是如何影響 SMDIA，保額實際價值隨著時間的推移而有所波動，且近年來呈下降趨勢。

圖 3.1 保額的實際價值隨著時間的推移而波動



(一) 特定帳戶的差別保障 (Differential Treatment of Accounts)

2008 年前除 SMDIA 的變化外，國會還對特定類型帳戶的保額進行了三次修改，使其保障額度高於當時的 SMDIA。

1. 第一次在 1974 年

當時法規將 SMDIA 定為 4 萬美元，並將州及地方政府等持有的定期和儲蓄存款的最高保額提高到 10 萬美元。這一增加使銀行能夠更有利地競爭前開政府存款，且與之相關的質借放款隨之增加，從而使銀行受益。

2. 第二次在 1978 年

1978 年將個人退休帳戶 (IRA) 和 KEOGH 基金 (自營職業者、小企業和合夥企業退休計畫中的資金) 的定期和儲蓄存款的最高保額提高

到 10 萬美元，當時 SMDIA 為 4 萬美元。

3. 第三次在 2005 年

2005 年聯邦存款保險改革法案進一步提高了對退休帳戶的保額，當時對此類帳戶的保額增加到 25 萬美元，當時 SMDIA 為 10 萬美元，並規定今後定期對 SMDIA 配合通膨進行調整。

(二) 交易帳戶保障計畫 (The Transaction Account Guarantee Program, TAGP)

最近一次差別保額案例是為了因應 2008 年的金融危機和隨後的經濟衰退。FDIC 根據系統性風險例外情況研議 TAGP。該計畫從 2008 年 10 月至 2010 年底。該計畫為選擇參與的機構針對某些交易帳戶提供全額保障。國會在 2010 年根據陶德-法蘭克法案，頒布了適用於所有機構的類似計畫，該計畫於 2012 年底結束。

1. 2008 年 FDIC 之 TAGP- 全額保障

隨著 2008 年 10 月金融危機的加深，當時的政府和銀行監理機關，作為金融安全網的一環，依據系統性風險例外實施暫時性流動性保證計畫 (Temporary Liquidity Guarantee Program, TLGP)。TLGP 包括債務擔保計畫和 TAGP。TAGP 為某些類型的交易帳戶提供了全額保障；這是 FDIC 首次對超過法定最高保額的存款提供保障。

儘管當時要保機構沒有跡象出現大規模擠兌，但傳聞問題銀行的存款出現外流，甚至健全的銀行也出現存款外流。TAGP 旨在緩解潛在的擠兌和流動性壓力，如果相關企業和地方政府提領資金並將其轉移到大型銀行，可能會對小型銀行產生嚴重影響。

2. 2010 年陶德 - 法蘭克交易帳戶擔保計畫 (The Dodd-Frank Transaction Account Guarantee Program)

陶德 - 法蘭克法案 (第 343 條) 研議法定版本的 TAGP，期間從 2010 年 12 月 31 日 (FDIC 的 TAGP 到期日) 到 2012 年 12 月 31 日。與 FDIC 的 TAG 計畫不同，金融機構不能選擇退出，只為無息交易帳戶提供全額保障。該計畫於 2012 年底到期。保障金額在 2012 年計畫結束時達到頂峰，超過 1.5 兆美元。

3.存款結構及其功能逐漸模糊

存款有兩個主要功能。首先，存款在支付系統中具至關重要的作用，家庭和企業使用存款來轉移貨幣價值以結算金融交易。其次，存款是家庭和企業用於儲蓄和投資的一種價值儲存的方法。一般來說，交易帳戶與支付系統功能相關，而儲蓄存款及定期存款與投資功能相關。

在 2020 年前儲蓄存款占國內存款比率為增加趨勢。在 1984 年，存款主要功能為投資，因為大約 72% 的國內存款是定期存款（54%）或儲蓄存款（18%）。同時，交易帳戶約占存款的 22%。2000 年和 2008 年金融危機期間相比，儲蓄存款占國內存款中的比例增加一倍多，主要是定期存款和交易帳戶的減少。金融危機之後，定期存款占國內存款的比例不斷下降，在 2019 年僅占 15%，而在 COVID-19 大流行之前，交易帳戶所占比例一直不到 18%。自 2003 年以來，儲蓄存款都占國內存款的大部分比重（2008 年的 49% 除外）。

儘管存款帳戶在申報上存在差異，但隨著時間的推移，監理變化和經濟環境已經模糊了他們之間的區別。從歷史上看，監理限制，如利率上限和取款限制—在存款的支付和投資功能之間劃分界限。

從 1978 年到 1986 年，法律逐步取消自 1933 年和 1935 年《銀行法》以來的許多存款利率限制。其餘對活期存款利率限制隨後在 2011 年被廢除。

例如，在某些情況下，客戶可以在同一家銀行同時開設支票帳戶和儲蓄帳戶，並將支票帳戶的透支交易設置為從儲蓄帳戶中取款。這允許客戶擁有一個支票帳戶，透過該帳戶他們可以獲得支付服務，並將其所有資金存放在儲蓄帳戶中賺取利息。

儘管監理變化可能帶來了諸如現代化和創新等好處，但亦使存款保險改革複雜化。例如，透過針對特定帳戶類型（例如，TAGP 涵蓋無息支付帳戶），使得根據存款人需求調整存款保險保額變得更加困難。如果需要對帳戶類型做更多區分，則存款保險改革可能需要對不同存款帳戶類型進行額外限制。

儲蓄帳戶和交易帳戶之間的區別，加上定期存款的相對數量，表示存款在 1990 年代主要用作儲蓄和投資。截至 2023 年，對交易帳戶的計息和儲蓄帳戶的支付功能模糊了存款人將存款用於支付、投資的界限。

最後，儘管定期存款常被視為投資工具，但在存款人擔憂其銀行的償付能力時，往往會無視定存未到期的取款罰則。如果存款保險改革對支付帳戶與投資帳戶提供不同保額，則有必要對帳戶類型進行明確的劃分（參見第陸節中的特定帳戶規定之保障額度）。

二、保額外存款人損失的歷史

截至 2022 年 12 月 31 日，要保機構持有的保額外存款估計約為 7.7 兆美元，占國內存款的 43%。從歷史上看，保額外存款人的損失一直很小。在許多銀行倒閉中，大多數保額外存款人沒有遭受損失，而對於保額外存款人有遭受損失的倒閉案，總體來看損失的金額也都很小。FDIC 有很多工具來處理倒閉機構。最常見的是，FDIC 指定一家機構來承受倒閉機構的部分資產和負債。通常，為了保持倒閉機構特許經營權的價值，該機構會承受倒閉銀行的所有存款，所以保額外存款人不會遭受任何損失。

表 3.2 顯示過去 30 年中保額外存款人的歷史損失，分為兩個時期如下：

- (一) 第一個時期，1992 年至 2007 年，涵蓋了後 FDICIA 時期直至 2008 年全球金融危機之前。計有 302 家銀行倒閉，其中保額外存款遭受損失的家數占 43%（131 家）；經清理後保額外存款人未能拿回全部款項者，保額外存款損失占 131 家倒閉機構保額外存款總額比率為 24%。
- (二) 第二個時期，2008 年至 2022 年，涵蓋了從 2008 年全球金融危機開始的時期。計有 536 家銀行倒閉，其中保額外存款遭受損失的家數占 6%（34 家）；經清理後保額外存款人未能拿回全部款項者，保額外存款損失占 34 家倒閉機構保額外存款總額比率為 43%。

又上開保額外存款損失之比率，倘分母改以全體倒閉機構之保額外存款總額計算，則第一時期保額外存款金額損失率為 10%，第二時期為 3%，總平均為 6%。總之，在 1992 年至 2022 年期間，保額外存款人損失金額及其損失率相當低。

表 3.2 保額外存款人損失金額及其損失率在歷史上一直很低

	全體倒閉家數 (家) A	保額外存款有損失的倒閉數 (家) B	保額外存款有損失的家數百分比 C=B/A	保額外存款的損失金額(百萬美元) D	保額外存款損失率 I E=D/B 之 保額外存款總額	保額外存款損失率 II F=D/A 之 保額外存款總額
(一) 1992-2007	302	131	43%	148	24%	10%
(二) 2008-2022	536	34	6%	137	43%	3%
全部	838	165	20%	285	28%	6%

資料來源：FDIC

三、今天和過去有什麼不同？

2008 年金融危機以來的變化意味著銀行、銀行客戶和銀行監理機關面臨著與過去不同的金融環境。

(一) 社群媒體和金融科技

今天的資訊共享比過去更容易、更快速、更有規模。只需按一個鍵，即可與數千或數百萬人分享資訊。引起關注的資訊傳播呈指數成長，因為感興趣的個人會進一步分享它，而自動演算法會將其推廣到觀眾面前。

與此同時，金融領域的技術進步使大額金融交易以前所未有的方式發生。存款人可以更容易地啟動數百萬美元的轉帳、開立和關閉帳戶、將銀行帳戶與其他金融帳戶連結，並在不同資產類別中轉移資金。

這些變化使存款人可以更輕鬆地監督他們的銀行，從而可能提高存款人紀律的有效性。然而，它們也加深恐慌性擠兌的可能性。

(二) 制度變遷

為了因應 2008 年金融危機、COVID-19 大流行和最近的銀行倒閉，Fed 推出了多項融資機制，向金融機構提供流動性，以加強金融穩定性。

Fed 提供融資以滿足銀行短期流動性需求，廣泛增強信心，使銀行能夠繼續提供信貸，並減輕存款人對其存款安全的擔憂。

作為因應 2008 年金融危機的一部分，Fed 還對其持有的銀行準備金提供利息。這種利息為金融機構提供了一定程度的支持，使 Fed 能夠更好地控制短期利率。提供準備金利息會增加銀行對存款的需求（和競爭），可能導致銀行向客戶提供更高的存款利率。

（三）金融體系即將發生的相關變化

2023 年 7 月即將正式推出的美國支付系統（FedNow），藉由提供即時支付來實現交易現代化。客戶將能在幾秒鐘內發送和接收資金，一天 24 小時、一週 7 天、一年 365 天，而且資金將在金融機構之間近乎即時結算。一方面，即時支付可能會對金融穩定產生積極影響，能收到即時付款的銀行可以更好地滿足短期流動性需求。另一方面，正常營業時間外的交易，挑戰了監理機構及時干預的能力，可能會削弱金融穩定性，其影響程度還有待觀察。

肆、存款保險的目標及可能產生的影響

自 1933 年 FDIC 成立以來，已有超過 140 個國家或地區採用存款保險制度。本章檢視存款保險的目標及其在美國監理機關監控法規架構的結果並強調相關重要工具可與存款保障額度的變化併同使用，以符合政策目標，同時盡量減少不良的影響。

一、金融穩定

防止銀行擠兌以提高金融穩定性，是存款保險的首要目標。基本來說，銀行之所以容易發生擠兌，係因其以流動性存款來籌資，並投資於非流動性或流動性較低的長期資產，如放款。由於長期資產通常支付銀行的利率高於銀行的存款成本，因此，銀行若能夠將放款持有到到期，則會具有償付能力和獲利能力。

銀行倒閉，特別是擠兌有清償能力的銀行倒閉，將帶給金融體系和經濟巨大代價與重大損失。首先，銀行擠兌和相關的恐慌：純粹出於行為和心理等原因，

一家銀行的擠兌會蔓延到其他銀行。其次，一家銀行的資金壓力可以透過各種資產價格傳導予其他銀行，陷入困境銀行可能會提高其存款利率來吸引或保留資金，從而增加所有其他銀行必須支付的市場均衡利率或從其他銀行吸引資金。另外，面臨存款流失的銀行可能會大量出售資產來因應存款人的提領，從而壓低這些資產的市場價格，損及持有類似資產的其他金融機構的流動性和償債能力。銀行擠兌和銀行倒閉也有實際的經濟成本，特別是因銀行失去中間借貸的角色。銀行與借款人建立關係且瞭解其狀況，並以取得的存款資金為這些借款人的生產性提供資金。當存款流失或銀行倒閉時，這種信貸中介就會中斷，產業面得不到資金，將從而抑制經濟活動。如果其他銀行擔心其會面臨擠兌，則可能放棄較有利的放款項目，以保留流動性，導致進一步限制信貸中介。

除了對金融體系或經濟的一般影響外，銀行倒閉還可能對保額外存款的存款人或其他債權人，以及間接與銀行有關係者，皆受牽連。

正如最近銀行倒閉事件顯示，企業支付帳戶中的保額外存款所造成的損失是一個重要的問題。支付帳戶對企業支付費用和員工薪資的能力至關重要。由於許多公司的現金流需求很高，這些支付帳戶金額往往很大，並且超過目前存款保險最高保額而未受到保障。銀行倒閉造成企業保額外存款損失，會連帶造成工資損失、企業倒閉和失業。

存款保險消彌了存款人擠兌銀行的動機，從而防止擠兌並避免與其相關的成本。存款人知悉其存款是安全的，因為有結合美國政府信用擔保的 FDIC 和 DIF，是存款可靠的後盾，存款人相信，當往來的銀行倒閉，其仍可以不被中斷地領取其受保障的存款。

從經驗上看，存款保險在防止擠兌方面是非常有效的。整體而言，自 FDIC 成立以來，很少發生銀行擠兌事件，尤其是保額內存款人的擠兌，這清楚地證明了存款保險的穩定作用。從美國及國外對個別存款人行為面分析的數據，證明存款保險在穩定受保障存款資金方面的有效性。一般而言，保額內存款在銀行資金結構中比例越高，銀行個體和整個銀行體系就越不易受到擠兌的影響。

二、存款人保障

保障多數小額存款人的存款，是存款保險制度成立的目標。為小額存款人提供具體保障有三個原因：

- (一) 監控銀行安全和穩健性可能需要固定成本，這使得小額存款人對銀行進行實地查核既不現實、也沒有效率。
- (二) 監控銀行安全和穩健性需要金融、監管和法律方面的專業知識，而這些都是耗時的，小額存款人是不可能做到的。存款保險為小額存款人提供了一個保障他們存款的機制，而不會給他們帶來這些不必要的費用和負擔。
- (三) 資訊是有效監控的重要組成部分。銀行安全和穩健的資訊是一種公共利益，當投資者的監控導致銀行風險承擔改變時，所有債權人都會受益。

基於這些因素，考慮到專業知識、規模和資訊可用性等差異，相對於監控者或存款金額較大的存款人而言，小額存款人在監控銀行的安全和穩健性方面是處於劣勢。

支持保障小額存款人的論點也可以延伸到保障企業支付帳戶。有開立企業支付帳戶的企業、其員工及交易債權人，也很難了解其公司的往來銀行面臨倒閉風險。調查顯示，即使是小到 400 美元的意外支出，也會為許多美國人帶來財務困難。因此，透過保障用於支付薪資的帳戶，可以保障員工免於因銀行擠兌倒閉導致其突然失去薪資或工作，而給消費者帶來重大好處。

三、儘量減少對銀行清理的干預

存款保險的保障額度對銀行清理成本有直接影響。銀行清理的三個主要目標包括：即時支付存款人、維持經營價值及保險基金或金融體系成本損失之最小化。銀行擠兌會壓縮 FDIC 實施有序處理選項的時間，並增加處理成本。

如果沒有在發生倒閉之前進行縝密的規劃和準備，就不可能順利處理該問題機構。這些籌備工作是在銀行倒閉前仍是正常經營的情況下進行。導致銀行倒閉的嚴重流動性挑戰，通常可能會迅速發展，而且幾乎沒有任何預警。為了阻止銀行擠兌，並防止它可能蔓延到其他機構，FDIC 必須迅速採取行動關閉銀行，但這樣做會影響 FDIC 正常執程序。

要讓存款人獲取其理賠款，需要全面執行要保審定，需要大量的人工來確定帳戶所有權和相關的要保情形。對於某些帳戶類型，則需要全部人工去審查銀行未保存的文件。簡化系統或法規可以降低存款保險的成本，從而減少清理的行政成本。

縮短倒閉前的準備時間也會使得 FDIC 將倒閉機構的特許權價值最大化。FDIC 向潛在的買家行銷倒閉機構的力道較弱，則有興趣的買家能進行實地查核的內容也較少。由於這樣的做法會造成不確定性增加，減少外部單位對倒閉銀行資產的競標，並可能導致價格降低，從而迫使 FDIC 向潛在買家提供更多的條件，如更優惠的損失分擔協議。這些因素增加了 DIF 的成本，使得銀行體系必須支付更高的保險費，最終增加了銀行體系的成本。

四、一致性和透明度

存款保險的另一個目標是使保障措施明確化，並事先向市場提供明確的預期。市場對保額外的存款人可能遭受損失的看法不同，扭曲了誘因機制而影響競爭。設計良好的存款保險制度，能夠可靠地限制危機期間政府干預的需要，提供透明的保障，並能夠在分配相應成本時作出明智的決策。

在清理中執行明確的存款保險保障額度，可增加策略透明度及減少市場參與者的疑問。即使擴大了保障額度，也能減少對保額外存款人損失，從而導致減少市場參與者之風險承擔。

五、存款保險可能產生的影響

儘管存款保險具有潛在的金融和經濟效益，但它也可能造成扭曲，破壞或降低其實現目標的功效。存款保險還可能影響銀行的風險承擔和銀行融通資金選擇。本小節研究了存款保險的這些可能的影響。

（一）道德風險、市場紀律和存款人紀律

1. 道德風險是指因受到保障而不承擔風險的影響，進而有動機承擔更大的風險。存款保險消彌了受保障存款人的存款損失風險，使得存款人對銀行的風險較不敏感，某種程度上這也是保護銀行的存款不受損失。因此，

道德風險會導致風險轉移，銀行過度冒險的影響將由存款保險公司承擔風險。在沒有存款保險的情況下，存款人有動機充當銀行的監督者，如果銀行風險過大而未得到控制，則存款人可以將其存款轉移至其他銀行，以規避風險。

2. 存款人紀律的發揮，可能使銀行主動減少風險承擔，且可視為對銀行的一種懲罰。雖然存款人紀律導致銀行減少風險承擔，會提高金融穩定性，但突然撤回資金和潛在銀行擠兌形式的紀律則會降低金融穩定性。因此，在研究增加存款保險保額的潛在影響時，必須注意的是，存款人紀律能發揮導致銀行減少風險承擔的程度。
3. 透明的會計制度和報告、銀行監督，及明確的法律規範等制度，對銀行風險承擔和存款人對銀行監督的動機相當重要。研究顯示，擁有完善制度的國家較不會面臨與存款保險相關的道德風險。正如第伍節所討論的，風險的定價、監管和監督等工具可以限制銀行的風險承擔。銀行非存款債權人的市場紀律也可以限制銀行的風險承擔，鑑於存款人在債權結構中的優先地位以及其相對於機構投資者的規模而言，非存款人、債權人和股東透過市場紀律約束銀行道德風險的效果，可能比存款人發揮更大的作用。
4. 完善的制度除了對銀行承擔風險發揮制約作用，還可能降低存款人監督的動機及減少存款人紀律的效力。例如，因監控成本很高，存款人可能會依賴銀行監管機構或其他市場參與者來監控。如果存款提領是漸進的，且不會迅速達到銀行擠兌高峰，則此可以視為監管者和其他市場參與者的預警信號。一旦發生擠兌，銀行要糾正任何錯誤的風險管理可能為時已晚。在這種情況下，已經深陷困境的機構，可能會妨礙監管者採取糾正措施和防止情況惡化的措施，另一方面，銀行的擠兌可以終止未得到處理的風險行為，但如果該銀行沒有得到監管者或其他市場力量的糾正，則該等風險行為可能會繼續發展。另外，銀行擠兌可能會促使其他未發生擠兌之銀行加強其風險控管機制。
5. 歸根結底，道德風險取決於幾個因素，存款人紀律只是其中之一，評估

存款保險帶來的道德風險應綜合評估銀行風險承擔的情形。

（二）其他銀行資金來源的變化

- 1.由於存款是銀行的主要資金來源，存款保險保額的變化會大大影響銀行的資金選擇。一般來說，增加保額會降低銀行存款的成本，增加存款金額，導致銀行對存款資金的依賴性增加，對其他資金來源的依賴性減少。
- 2.存款保險保額的變化可能會影響銀行在正常經濟時期和金融風暴時期的負債結構。提高存款保險保額可能會改善銀行國內存款的可用性和成本，減少銀行對其他資金來源的依賴。這種影響在金融動盪時期更是如此，銀行體系在過去的動盪時期，保額外存款人和其他無擔保債權人將他們的資金從銀行轉移到其認為安全的資產。提高存款保險額度，可以減少銀行在危機期間面臨的資金壓力程度，減少對緊急資金來源的依賴。

（三）其他可能的影響

存款保險會影響銀行間的競爭，因為受保障的存款人不需要擔心銀行風險，惟存款保險額度的變化可能會影響到銀行和非銀行金融業間的互動，這些企業在某些方面與銀行競爭，然在其他方面與銀行合作。非銀行金融業者可能在負債方面與銀行競爭，創造類似存款的儲蓄或交易工具，在資產方面則提供傳統上與特許存款機構有關的放款。存款保險額度的增加可能會使存款更具競爭力，至少在某種程度上會減少對替代資產的需求。

伍、支持存款保險目標和因應可能受影響的工具

存款保險的有效性在很大程度上取決於它與其他政策工具的相互作用。工具可以提高存款保險促進金融穩定的效率，或者可以抑制與存款保險相關的不良影響，存款保險額度的改變應結合最佳相關政策工具進行評估。

一、銀行的法規和監理

銀行的法規和監理旨在促進金融穩定、限制存款保險帶來的道德風險問題，

以及迅速對風險處理發揮重要作用。本章將法規和監理行為統稱為風險控管機制，並確定了風險控管機制內的五個領域（即資本、流動性、長期債務、利率風險和加強監督），這些領域可能在支持存款保險的目標和降低不良影響發生關鍵作用。

（一）資本

1. 資本要求可以最大限度地降低道德風險的可能性，並透過增加股東承擔風險的成本，從而提高股東的紀律，促進安全和健全的銀行營運實務。較高的存款保險保額削弱了存款紀律，增加了銀行承擔風險的動機。同時，相對於債權人而言，股東在這種風險承擔的上升過程中會有過多的收益。較高的資本存量使股東對風險的不利趨勢更加敏感，因此提高了股東的紀律，從而減少了道德風險。因此，如果提高存款保險限額會削弱存款人的紀律，那麼資本要求就可以用來降低道德風險的擔憂。
2. 當債券的未實現損失與資本相比較大時，累積這些損失會增加保額外存款人擠兌的可能性。這是因為出售這些債券並伴隨而來的提款行為，將迫使銀行確認損失並迅速倒閉。
3. 為監控資本目的對債券進行更嚴格的估算，可能會促使機構限制對利率高度敏感資產的風險，採取提高資本措施，限制股息、出售債券、或在利率開始上升時提前對沖其風險。如果債券的未實現淨持有損失反映在監控資本中，那麼機構將不得不採取行動增加其資本或面臨法規限制。未來對監控資本計算方式的改變可能更全面地改變監控資本架構。

（二）流動性

流動性法規可以支持金融穩定目標，確保銀行保留足夠的流動性資產，以因應資金外流的風險，包括保額外存款人擠兌。例如，對銀行保額外存款人資金或更廣泛的不穩定短期資金予以簡單限制，可以減少銀行面臨的擠兌風險，而對流動性資產的要求可以讓存款人相信銀行持有足夠的流動性來應對資金外流。另外，像 LCR（流動性覆蓋比率）和 NSFR（淨穩定資金比率）這樣的法規可以減少銀行使用短期負債為長期資產提供資金時自然產生的錯配現象。

（三）利率風險

將利率風險作為資本或流動性法規的一部分，或透過監督方法納入，也可以支持金融穩定目標。原則上，銀行在其交易簿中進行活動的利率風險已被交易簿資本規則所涵蓋，但沒有任何法規對銀行在銀行簿中持有的風險進行明確的限制。根據評論者的意見，巴塞爾銀行監理委員會沒有採取監理方法，但隨後公布了利率風險的衡量和管理原則。加強利率風險的風險管理標準可以減少對金融穩定的風險。

（四）長期債務

1. 長期債務要求主要被視為一種清理工具，並適用於銀行控股公司而不是銀行，但長期無擔保債務也可以透過減少銀行的道德風險誘因而支持存款保險。例如，大幅提高明確的存款保險保障額度，可能會增加銀行以存款和所需的任何股權為自己提供資金的動機，而減少債務。亦即在存款全額保障下，銀行可能很少以長期無擔保債務作其業務提供資金之動機。存款保險安全網的範圍和成本可能因此而擴大。
2. 長期無擔保債務收益率的提高或債務展期的困難可以作為銀行監控者的一個預警指標，並啟動可能避免處理選項的干預措施，及作為以存款人擠兌形式的紀律替代辦法，透過長期債務的市場紀律或定價，可以促進金融穩定。

（五）加強對銀行快速成長之監理

加強對銀行快速成長的監督也可以支持存款保險的目標。人們普遍認為，快速成長是銀行承擔風險的一個潛在指標，也是銀行財務困境遞增的第一階段。快速成長可能預示著風險承擔的增加，原因有三個：首先，快速成長往往伴隨著放款標準的放寬或朝新放款業務的擴張；第二，快速成長很可能發生在良性的經濟環境中，然銀行及其借款人在經濟衰退時期沒有得到充分的檢驗。第三，正如 2023 年 3 月倒閉的銀行一樣，快速的資產成長往往是由不穩定的資金形式推動的。

二、存款保險定價

存款保險會導致道德風險，因為它消除了保額內存款人監督銀行的動機，而使得銀行管理階層能夠承擔過多的風險。基於風險的存款保險定價，收取與銀行承擔風險相對應的保險費，可以降低道德風險。基於風險的定價也可以促進公平，即風險較高的銀行支付較高的保險費，並減輕低風險銀行對高風險銀行的交叉補貼。

要準確地衡量銀行風險和價格是很困難的。資料受限是主要挑戰之一，它們往往缺乏足夠詳細的資訊以作為準確的風險定價。基於風險的定價制度不太可能完全準確地反映銀行所帶來的風險。儘管有這樣的挑戰，一個設計良好的制度可以幫助衡量重大風險，識別風險較大的銀行，向這些銀行收取較高的保險費，並阻止銀行過度冒險。基於銀行負債結構和利率風險的定價變化可以降低道德風險的擔憂，並保持存款保險制度內的公平性。

(一)負債結構的風險定價

1. 銀行的負債結構可以從幾個方面影響 FDIC 的風險狀況。首先，FDIC 的存款保險費收入取決於銀行如何在權益和負債間籌措資產。用於計算存款保險費的保費基數是平均資產總額減去平均有形淨值，相當於銀行的總負債。一家銀行越是用負債而不是淨值來為其資產提供資金，保費基數就越高，保費收入也就越高。其次，FDIC 的損失風險由倒閉銀行的負債結構決定。1993 年《綜合預算協調法》中的國家存款人優先權法規規定，如果銀行倒閉，債權人在破產管理要求的清理優先順序如下：
(1) 有擔保債權；(2) 清理費用；(3) 國內存款；(4) 一般債權，包括無擔保債權及國外存款；(5) 次級債權；(6) 交叉擔保債權及 (7) 股東。
2. 根據債權的優先順序，銀行因倒閉而造成的損失受其負債結構的影響，與資產相同但擔保負債和保額內存款較少的銀行相比，擔保負債和保額內存款佔比高的銀行將導致 FDIC 的成本增加。銀行的負債結構會影響其承擔風險的行為。有擔保的負債是有抵押品，而且屬優先債權。因此，這些負債的持有者，除關注其抵押品外，幾乎沒有動機去監督或約束銀行，銀行如果較多依賴有擔保的負債，而較少依賴無擔保的信貸，那麼

其所受到的市場紀律約束就較少。

- 3.大型銀行和高度複雜銀行的存款保險定價制度包括流動性風險指標，以反映這些機構承受與資金有關壓力的能力，以及如果這種機構倒閉，FDIC 可能遭受相對程度的損失。這些銀行的資金相關壓力指標由核心存款與總負債比率和資產負債表流動性比率組成。在定價中使用的銀行承受資金相關壓力措施並沒有明確考慮到銀行對保額外存款的依賴所帶來的流動性風險。保額外存款未受存款保險保障，對銀行構成流動性風險。確保這種風險在大型和高度複雜的銀行內得到適當的處理，可能涉及到對當前定價制度的改變。可以在適用於這些機構的記分卡中直接對保額外存款風險進行修改，也可以採取單獨的調整措施，增加銀行的保費費率，以反映對 DIF 增加的風險。

（二）定價利率風險

- 1.利率風險是指利率的變動可能會減少銀行的收益和資本。利率風險是銀行業所固有的，因為銀行一般借短貸長。銀行通常利用期限較短的未到期存款和其他負債辦理放款及期限較長的投資，來賺取收益。
- 2.存款保險定價制度可以透過納入利率風險指標而得到改善，因為利率風險沒有被明確納入，而是透過納入監理評等而被隱含納入，可以說，利率變動的價格風險可以透過衡量利率變動對銀行投資債券的公允價值的潛在變化納入該制度。同樣，未實現的損失也可以被納入以風險為基礎的定價制度中。
- 3.完善的存款保險定價，可根據機構所承擔的風險適當地調整其保費成本，並在一定程度上激勵銀行更謹慎地承擔風險。但是，對風險的準確定價和 FDIC 可以實際收取的保險費是有限的。因此，雖然定價是一個可以說明存款保險制度中的風險管理的工具之一，但仍有其限制。

三、資金的適足性

聯邦存款保險法案（FDI）要求 FDIC 董事會為 DIF 訂定一個目標準備金比率（DRR）。目標準備金比率以基金餘額（或淨值）與估計的保額內存款的比率

來衡量。該準備金比率由董事會根據對 DIF 損失風險的分析、影響要保存款機構的經濟狀況、防止保險費率急劇波動以及董事會認為適當的其他因素來確定。任何一年的 DRR 都不得低於 1.35%。一般來說，如果準備金比率低於 1.35% 的法定最低比率水準，或預計在 6 個月內會低於 1.35%，FDIC 必須採取恢復計畫，在 8 年內將其恢復到至少 1.35%。自 2010 年以來，董事會將 DRR 定為 2.0%，認為 DRR 是一個長期目標。

由於存款保險額度或保額內存款的增加會降低該準備比率，因此，對存款保險額度的任何改變也應考慮對準備金比率的影響，包括法律規定的最低準備金比率和 FDIC 董事會根據法定因素制定的 DRR 是否仍然合適，以及達到這些比率水準需要多少時間。如果提供全額的存款保險保障，將使 DIF 增加約 70% 至 80%，並使目標準備金比率下降 40% 以上，但這不包括因更多保險而可能導致的相關資金流入。

如果不改變與採用恢復計畫有關的要求，將 DIF 恢復到法定的最低目標準備金比率，則就需要提高銀行業的存款保險費。由於存款保險保額的增加，銀行的保額內存款增加雖並不必然導致較高的保費收入，但整個銀行業的保險費費率仍可能須提高。

陸、提高存款保險保障額度之選項

本章介紹存款保險改革的幾種選項。經評估和考量各選項後，特定帳戶類型保額選項，為企業支付帳戶（business payment account）提供更高或無限的保額，最能實現存款保險制度目標及減少全面提高保額之不良影響。

限額保障（Limited Coverage），維持現行存款保險範疇，為所有存款人提供限額或更高保障。但該制度對於處理 2023 年 3 月擠兌事件的金融穩定效果幾乎無助益。

無限額保障（Unlimited Coverage），為所有存款提供無限額的保障。儘管其可能為各選項中，對金融穩定效果最大者，但也與現行制度有極大不同。除可能影響銀行體系風險承擔行為，並干擾其他資本市場外，尚須大幅提高存保保費，以維持 DIF 的適足性。

特定帳戶類型保額（Targeted Coverage），按存款帳戶類型提供不同保額，尤其對企業支付帳戶提供更高或無限的保障。此舉可提高金融穩定性，且不致擴大金融安全網，況企業難以跨多家銀行開立此類帳戶；惟此保障選項對帳戶之區分或定義及限制存款人利用保障差異的行為，尚需分析，但就金融穩定而言，則優於限額保障，且減少了無限額保障的多項缺點。

本章另檢視對保額外存款自願性投保超額保險制度，及限額保障或特定帳戶類型保額制度下，對大量保額外存款，尚可能搭配包括要求銀行提供擔保品或限制存款人提領等工具效果更佳。

一、限額保障（Limited Coverage）

此選項乃維持現行制度，但僅以增加保額或簡化現有保障類型方式調整，其結果及影響基本上均與現制相同，例如僅影響保費收入及承保成本。本報告指出，維持現制，將有一定數量的存款未受保障。

現行限額保障制度，在美國和其他許多國家施行。持續施行此項制度，不作改變，好處是可大幅減少制度轉換成本，以及對市場造成的干擾。

為金融穩定，有限度增加保額但簡化現有保障類型的選項，似很值得考慮的作法。截至 2023 年 5 月底止，受 FDIC 最高 25 萬美元保障的存款帳戶多達 14 類型（如退休金帳戶、聯名戶及信託帳戶等），致存有清理程序複雜、延遲賠付時間，及對保額外存款人墊付款不能確定等問題。反之，簡化帳戶類型可減少清理複雜度，但會降低同時擁有多類型帳戶存款人的保障程度。

另簡化保障類型，可使存款人易於瞭解存款保險，且可降低其在金融、法律以及相關法規等專業知識方面的不對稱情形，進而增加對存款的保障。

（一）金融穩定

2023 年 3 月多家地區性銀行發生擠兌事件，恐引發系統性危機後，各界對保額外存款人的看法也發生了變化。因即使保額再提高，例如增加 10 倍，仍然存有大量保額外存款，爰來自大額存款人（逾保額之存款人）的擠兌風險仍在。因此，應考慮搭配使用其他工具以促進金融穩定，例如對大額存款人施以其他限制，如質押、限制流動性、或者限制與擠兌風險相

關之提領權等。

本選項與包括降低流動性存款、適時勸阻保額外存款人提領等作法併用有助改善金融穩定。另對銀行而言，規定保額外存款占銀行資產總額比率上限、全面適用簡化版大型機構流動性監管機制、管控利率風險等措施，亦有直接影響其收受保額外存款意願之效果，另外將限額保障選項搭配限制大額存款人之活期存款帳戶提款權，亦可促進金融穩定。此外，修改存款保險定價方式，將保額外存款集中度、短期負債到期日錯配等項目收取額外保費，且進一步思考，將與金融穩定相關的風險納入存款保險費系統中，例如利率風險。另本章後段將討論到的擔保存款作法乙項，似可降低保額外存款人的預期損失及擠兌動機。

(二) 道德風險、市場紀律和存款人紀律

維持現行制度但僅改變保障額度不太可能對存款人紀律、市場紀律和道德風險產生重大影響。例如保額從 25 萬美元提高到 250 萬美元，也只讓原未受保障之大額存款人，因保額提高而受保障時，喪失監督銀行營運和承擔風險行為的動機。

(三) 更廣泛的市場影響

在現行制度中，保額增加的程度與銀行競爭程度有關。即提高保額可能只影響一般消費者存款行為，但對用於交易目的使用之企業存款戶則影響不大。

(四) 一致性和透明度

如僅在現行制度下提高保額，則更可能使現有的一致性和透明度問題繼續存在。

(五) 存保基金的適足性

存款保險限額的高低直接影響存保基金適足性的問題。因絕大多數存款人已受保障，而保額外的存款集中在少數存款人手中，故保額提高選項預估對 DIF 適足程度影響較小。

二、無限額保障 (Unlimited Coverage)

此選項乃存款保險改革的第二個選擇，且各選項中，無限額保障可能對存款人紀律、DIF 的暴險及其適足性影響最大。為降低其不良影響，此選項需與其他工具搭配使用，且需予以評估政策效果。無限額保障尚有不需確定承保範圍及簡化清理過程的好處，此外亦無須與其他工具搭配使用之情形。

（一）金融穩定

消除存款人擠兌的動機，是降低銀行擠兌動盪最直接的方法。這些動機與銀行倒閉時存款人潛在損失相密合，爰無限額保障選項，幾乎可消除銀行擠兌事件，代價可能是道德風險增加，進而影響金融穩定。

（二）道德風險、存款人紀律和市場紀律

存款人未評估往來銀行之風險狀況並監督其營運，可能使道德風險加劇，惟保持存款人紀律，則可收監督和影響銀行行為的效果。前述須存款人有動機、有意願及具備專業知識。爰本選項係各選項中最無法發揮存款人紀律者，但不會降低有意識到將面臨更高損失風險之非存款債權人（例如債權人和股東）對整體市場紀律的發揮。

另考量，無限額保障下存款可能為銀行之主要資金來源，其次非存款債權人因求償機制排序關係（非存款債權人較後），故較有監督銀行之動機。總之，在無限額保障下，擠兌風險有效解除，惟其他監控金融體系之政策、法規、存保費率等若未發揮作用，可能會造成存保基金更大負擔。

現有的監理工具，可降低無限保額所帶來的道德風險問題，例如，增加資本要求、擴大長期無擔保債務等。此外，在美國歷史久遠之存款利率管制工具（起源於 1933 年銀行法 Regulation Q），亦有某種程度改善道德風險之效果。雖存款利率管制措施，自 1980 年《存款機構鬆綁管制和貨幣管控法》後開始鬆綁，到 2011 年完全廢除，但 1989 年《金融機構、改革、恢復和執行法》規定，此項管制措施仍運用在資本不足銀行的業務限制上。

（三）更廣泛的市場影響

無限額保障，影響銀行間的競爭。以存款來說，報酬率不變的情況下，無限額保障，將使存款更具吸引力，且會排擠其他金融商品之市場，且終

致與其他金融資產間達到新均衡。

(四)一致性和透明度

無限額保障其一致性且透明的保障範圍，使所有存款人都確信存款是安全的，且能降低存款人對存款保險保障範圍之認知差異。

(五)存保基金的適足性

無限額保障，對存保基金規模有重大影響。未考量可能的存款大幅流入前，按 2022 年底國內存款總額 17.8 兆美元及準備金法定目標比率至少為 1.35% 要求下，無限額保障之存保基金規模約需 2,403 億美元，較現行制度下達到法定目標比率所需之基金規模 1,364 億美元，約再增加 70% 至 80%。因 FDIC 承保風險大幅增加，影響所及，存款保險費及法定目標比率均需調高。另一思考點，無限額保障能防止銀行擠兌及降低銀行倒閉成本，惟亦可能使銀行經營問題長期累積，致未來處理成本恐更高。

三、特定帳戶類型保障額度 (Targeted Coverage)

此乃存款保險改革的第三個選項。此選項係將無限額保障概念，轉換成對部分類型帳戶提供無限額保障、部分限額，或對所有類型帳戶採不同限額的保障方式，並有助於金融穩定及保持存款人紀律、降低市場干擾。

企業支付帳戶為可能需更高保障之帳戶類型。因支付型態帳戶作為轉移貨幣價值及商品、服務交換使用，一旦發生損失或延遲支付情形，將嚴重影響家庭和企業的日常維運，且恐引發重大金融或經濟之衝擊。相比之下，另一存款主要型態 - 投資帳戶，則主要以保值及獲取報酬為目的，且替代商品較多，其不能支付，衝擊效應較小。

惟現行制度中，未對企業支付帳戶明確定義（或區分）。因此，作法可採識別碼作區分（例如稅務識別碼（TIN）、雇主身分識別碼（EIN）等）或以帳戶性質作區分（例如活期且不配息型態帳戶）。此外，再針對不同型態支付帳戶區分保障額度，為另一重大挑戰。

另以企業運作效率而言，企業在多家銀行開立支付帳戶，將產生營運金流不效率，此亦無法與投資性質帳戶為獲取報酬目的相比擬。

特定帳戶類型保額，最大挑戰在其符合資格定義，尤其金融科技進步的今日，及銀行與存款人刻意規避下，須確保其定義嚴格，例如銀行讓客戶開立無息帳戶（類似支付帳戶概念），惟以累積點數兌換禮品卡或現金方式，取代配息等實務作法。

另銀行可能與客戶簽訂支付型態之存款流動安排約定（Deposit sweep arrangements），此除具存款可在不同類型帳戶間移轉之便利外，尚可結合投資類型帳戶及較高保額支付型帳戶之優點，惟此將使倒閉銀行之清理程序變得複雜，可能造成存款人不清楚該約定之文件內容，致未及時在銀行倒閉前一刻將存款移轉至高保額帳戶之問題。總之，不同保障帳戶之區分標準，應以簡易及易於理解的方式定義及揭露。另本選項尚有三項重要配套作法：（1）對保額較高的帳戶作利率限制，（2）對不提供較高保額之大額存款帳戶（如支付帳戶）作提領限制，及（3）不能讓大額存款帳戶兼有高保障、高流動性及高收益的好處。

綜上，實施特定帳戶類型保障額度，同時輔以簡化存款保險相關規定及執行流程可能是更佳選項。

（一）金融穩定

對企業支付帳戶提高保額有幾個優點：（1）對客戶需求及金融穩定目標為考量，而非全面性適用於所有帳戶類型；（2）企業支付帳戶多係營運目的之活期存款，如受更高或無限額保障，可有效降低銀行擠兌風險，及（3）對多為大額存款之企業支付帳戶提高保障，可降低其銀行安全顧慮而提領資金之行為。前述作法，會降低大額存款人之過激的擠兌行為，對金融穩定將有一定之效果。相對地，若未對投資型態大額存款帳戶提高保額，則其存款屆期而未展期時，仍可能使銀行面臨擠兌或資金壓力風險。

另本選項所指之大額特定類型帳戶多為活期存款，為達成金融穩定，降低擠兌風險，可考量搭配諸如抵押擔保、流動限制，或提款時程限制等工具施行。

（二）道德風險、存款人紀律和市場紀律

對企業支付帳戶提高保額主要缺點為存款人紀律不彰。此肇因企業存款人聚焦於企業的經營，恐無心留意其往來銀行經營風險。另對較高保障

帳戶作存款利率限制，也可降低道德風險的發生。

前述紀律不彰情形，可能發生在存款人身上，也可能發生在存款保險改革涉及的標準權衡方面，如存款人因只想獲更高保額，而在同一銀行帳戶間移轉資金所引致之擠兌；此為獲更高保障驅動之帳戶類型轉換，因存款未真正跨行流出，惟前述或許仍有些許穩定金融作用，擠兌恐慌低，流動性壓力較小；故帳戶間資金挪移，可對銀行經營階層起警示作用等效果。

(三)更廣泛的市場影響

僅對企業支付帳戶提高保額或提供全額保障，會限制並干擾市場，例如，支付帳戶沒有無限額保障時，企業會權衡安全性、便利性及收益性下，選擇在多家銀行開立帳戶或尋求替代商品；反之，企業可能願意犧牲收益，以代替受完全保障。相較之下，投資性帳戶持有人，較不會有前述之考量。

因此，將企業支付帳戶與投資類型帳戶分開考量保額，可支持銀行支付系統運作並可能對市場產生扭曲。

(四)一致性和透明度

特定帳戶類型保額可能增加制度的複雜性，即使採最基本形式一只區分合格帳戶及非合格帳戶兩種不同保額—因合格帳戶之標準繁瑣。因此銀行對於保障額度及明確揭露每種類型帳戶的保額（例如，在開戶文件、銀行網頁，以及帳戶對帳單等處揭露）變得非常重要。

另對支付帳戶提高保障或提供無限額保障，將降低保額外存款人損失的敏感度，且不會促使制度的一致性和透明度提高。

(五)存保基金的適足性

相較於無限額保障，對特定帳戶提供更多或無限額保障降低 FDIC 之承保風險，惟仍必須充實 DIF，但此充實程度涉及企業支付帳戶的定義方式，且影響保費到何程度尚難估計。

四、超額存款保險 (Excess Deposit Insurance Coverage)

除前述選項外，尚有其他選項可以與存款保額改革同步搭配和考量。

超額存款保險（或自願型超額保險），理論上而言，可區分為銀行或存款人投保兩層面，而可由商業保險公司、FDIC 承保或 FDIC 與商業保險公司共同承保。

超額存款保險，須足以處理單一機構倒閉、幾家小型機構危機，或單一機構倒閉與小型金融危機事件，此非商業保險公司可以應對的。現有的超額存款保險市場存有保障範圍有限、無法處理存款過度集中在大型銀行及構成系統性風險的銀行及存款人的參與度不高等問題。其中參與度不高，主因依據危機處理經驗，政府通常會採取干預措施並加以承擔。

存款保險對個別銀行風險準確定價本就不易，尤其逆選擇對超額存款保險制度更是挑戰：因選擇加保與不加保之銀行或存款，其特性不同。

（一）金融穩定

超額保險，如果參與者（主要係保額外存款人）多，則穩定金融的效果顯著，且如採自願加保制，有利於鼓勵擠兌風險高的銀行參與。因此，對於好的制度而言，參加者的資格要求仍是必要的，以防日後高擠兌風險，進而影響金融穩定。

存款保險降低銀行擠兌風險及危機傳播風險，超額保險亦有同樣功用，但因其屬自願型，參加與不參加仍基於自身的考量。因此，基於對於維護金融體系之安定效果，強制超額保險制明顯優於自願制度。

（二）道德風險、市場紀律和存款人紀律

超額存款保險對道德風險、紀律等層面影響是模糊的。由原本就關心銀行營運狀況的存款人選擇自願投保，則對道德風險、紀律之發揮及銀行風險承擔行為較有影響。

反之，如由銀行投保超額保險，則易受擠兌風險的銀行很可能會選擇參加，而只要存款保險定價不能完全反應其風險，則道德風險就會增加。

保險定價工具與超額存款保險併用，可能可降低道德風險。然而，自願超額保險對逆選擇問題的定價，顯然比純按風險高低定價更具挑戰性。

（三）更廣泛的市場影響

自願超額保險不太可能對更廣泛的市場產生影響，特別對小型銀行而

言，因已有商業超額存款保險制度之存在，因此存款集中度所產生之影響較不顯著。除此之外，更廣泛的市場效應是否會顯著不同，目前尚不清楚。

(四)一致性和透明度

超額存款保險可能不會顯著改善保障一致性和制度透明度的問題，因對金融穩定的擔憂，一般民眾繼續支持政府應適時干預的想法。

(五)存保基金的適足性

自願超額存款保險如由 DIF 承保，則參加與不參加銀行都要分擔風險。且其與 DIF 合併運用，則基金的適足性與否尚不致有直接影響，惟一旦係分別單獨運用，則可能會面臨基金不足的風險。

此外，尚存在跨時間的逆選擇問題，即金融穩定時期，自願參加者少，超額 DIF 累積不足，恐難以因應金融波動時資金需求。

五、其他選項 (Additional Options)

在限額保障及特定帳戶類型保額的制度下，仍存在為數眾多的保額外存款人。本報告另補充兩個選項，以協助在現行環境中實現金融穩定目標。

(一)對大額保額外存款提供擔保

用安全的短期資產支應存款等短期負債，是解決金融穩定問題的常見作法。根據美國州或聯邦法律，政府機關的保額外存款，收受銀行須提供抵押或擔保。且經驗告訴我們，在某些情況之下，公眾利益（政府存款）對金融穩定的影響可能超過金融中介運作的相關成本。

另由大額存款集中在中大型機構，其對金融穩定的影響性顯示，此類存款人和機構，強制要求銀行就其保額外存款或是超過特定大額門檻之存款，提供擔保是值得考慮的作法。

1. 本項作法對大額存款人而言，可減輕監督或評估銀行營運的負擔，而只需對存款之擔保品進行評估，且似乎為各界所接受。若存款人要求更高額的擔保品，這可能是對監理機關釋放預警信號。
2. 擔保存款作法，可能仍無法完全解決擠兌問題。實務上，銀行一有異狀，

擔保存款人最可能的作法是提款，而不是承擔銀行倒閉後之擔保品處理問題。

3. 從競爭的角度看，大型銀行收受大額存款，致信貸業務受壓縮，而整體信貸市場則由小型銀行及非銀行金融中介機構提供，其供應量是否能滿足市場的需求。惟再從存款競爭角度看，擔保存款之作法，可能會削弱小型銀行對保額外存款之競爭力及收受存款之能力。因此，要求對大額存款提供擔保可能會導致信貸市場緊縮及滿足大額存款需求能力下降。
4. 擔保存款對市場穩定之影響。此作法可能使收受保額外存款的銀行，對安全性高的短期資產需求大，進而拉高資產價格；且大額存款人也可能因存款利率越來越沒吸引力，將資金轉出銀行系統，即為未來擠兌風險之所在，不利金融穩定。
5. 擔保存款對存保基金之影響。保額外存款轉換為有擔保存款之作法，不會直接影響保額內存款之金額或準備金比率，惟在破產清理上，因債權優先順位優於 FDIC 問題，可能致 DIF 及保額外存款人蒙受損失。
6. 擔保存款作法適用之對象。在美國目前僅政府機構存款有要求提供擔保，而也僅保額外存款集中度高的銀行適合提供此項服務。因擔保品的任何法規及成本、收益的評估都是複雜問題，因此尚無法擴及其他類型之大額存款適用，此部分也超出本報告的範圍。

(二) 存款保險限額以上之存款兌換限制

1. 大額存款人擠兌對銀行衝擊很大，故限制其流動性（提領）是可能的作法。其對象一般為大額存款人，當銀行面臨經營危機時，可能按金額門檻、限時內提領金額比率上限等方式因應。其中，提領金額比率上限，亦可作為監理上之警訊標準。
2. 限制大額存款人提領權，在銀行倒閉時，形同大額存款人自留部分風險，故可促使大額存款人平時即與銀行債權人行動一致，可降低銀行承擔風險行為，使存款人及市場紀律得以發揮，且在銀行體系承壓時，或有減緩市場恐慌之效益；另此限制權，亦有促使該等存款人分散存款，減少存款集中單一銀行之效果。

- 3.對於經營不善或資本不足的銀行而言，限制提領權，雖不能防止倒閉，但好處是可減緩存款流失速度，降低擠兌機率，讓 FDIC 可有序地清理問題銀行。且此限制權不一定能阻止大額存款大量提款情形，但可以減緩銀行流動性傳染速度，進而促進金融穩定及有序地解決問題。

柒、結論

2023 年 3 月擠兌事件引發之銀行體系脆弱一面，存款保險改革議題就被提出討論。本報告評估三個選項，及其對當前金融環境的有效性及更廣泛影響，及可提高三選項有效性之搭配工具。主要選項如下：

- 一、限額保障，維持現行存款保險制度，或許可提高保額；
- 二、無限額保障，全額保障所有存款；
- 三、特定帳戶類型保額，僅對企業支付帳戶提高保障額度。

銀行以短支長，恐導致銀行償付不能致倒閉。如果其他銀行的存款人亦採取同樣提領資金行為，恐釀連鎖倒閉事件，後續帶給個人、企業財務壓力，並抑制信貸市場和經濟活動。存款保險制度則降低前述風險。

除金融穩定目標外，存款保險制度目標尚包括保障存款人、維持制度一致性和透明度，以及極小化銀行退場清理所帶來的干擾。存款保險制度目的在保障小額存款人，截至 2022 年 12 月，逾 99% 的存戶均受 FDIC 的保障。另外，保障額度影響 FDIC 有效處理問題機構的能力，因此，存款保險改革的目標包括盡量降低清理時對金融市場的干擾。

因有存款保險制度，讓存款人不會因銀行風控不佳就擠兌，致銀行經營風險逐日累積，因而銀行債權人和股東發揮紀律至關重要。

存款保險會影響銀行間的競爭、銀行與非銀行間的競爭、存款替代性及銀行融資行為。此外，保額提高對存保基金的適足性及存款保險費亦有影響。

很多的政策工具可以大幅提高存保制度改革的有效性，及降低負面效應。原則上，金融相關法規及監理可限制銀行的風險承擔行為並降低保額外存款人的擠兌。另存款保險定價方式，可促進存保基金適足及公平性，且一定程度影響銀行的風險承擔行為；銀行對大額存款人之存款提供擔保，可減少其擠兌的動機，同

時限制提領權，亦可降低擠兌風險。所以每個工具都有其優缺點。

本報告指出，特定帳戶類型保額係明顯增加企業支付帳戶的保障程度，應是提高金融穩定之最可期待的選項。然而該選項在實務上仍存在重大的未解挑戰，包括對該等帳戶之定義，以及防止存款人和銀行對前述定義的規避作法等。另在各選項中，無限額保障最能防止擠兌，但代價是對存保基金及市場產生重大的干擾，及潛在增加銀行風險承擔行為。限額保障則無法解決大量保額外存款對金融穩定的挑戰，但對銀行承擔風險行為及市場的干擾最小。本報告認為在現行單純化的存保制度架構下，限額保障及特定帳戶類型保額較為可行，自願性超額保障則較不利實施。本報告所提之選項和工具可供政策研議之參考，並在現行存保制度挑戰中，更有助於政策目標之達成。