

論著與分析

國際存款保險機構協會 (IADI) 亞太區域委員會 (APRC) 「邁向新時代：存款保險機構 創新傳統工具與整合新興作法」 國際研討會摘要報告

本公司國關室整理

壹、前言
貳、國際研討會重點
參、心得與建議

壹、前言

國際存款保險機構協會 (International Association of Deposit Insurers, 下稱 IADI) 及日本存款保險公司 (Deposit Insurance Corporation of Japan, DICJ) 共同舉辦之第 21 屆亞太區域委員會 (Asia-Pacific Regional Committee, APRC) 年會暨國際研討會，其中國際研討會於 2023 年 5 月 30 日舉行，本次國際研討會主題為「邁向新時代：存款保險機構創新傳統工具與整合新興作法 (Evolving Towards a New Era: Renovating Traditional Tools and Integrating New Approaches by Deposit Insurers)」，分 3 場次進行研討，並從全球及區域視角探討新時代趨勢與潛在風險、存款保險機構的創新工具與方法，以及透過研究與訓練強化多面向區域合作等議題，茲重點摘錄此研討會如後文。

貳、國際研討會重點

一、第一場次：從全球及區域視角探討新時代趨勢與潛在風險

(一)專家座談

金融穩定委員會（FSB）政策監管與監督處處長 Eva Hüpkens

由於金融科技日新月異，銀行業經營模式隨之改變，例如：24 小時數位化行動銀行業務、透過社群媒體快速傳播資訊或錯誤訊息、數位資產發展等，在此環境下，若發生銀行擠兌事件，其擠兌速度已不可同日而語。

因應金融環境持續改變，政策制定者及金融從業人員須從多面向角度思考未來之問題及挑戰，例如：收受存款銀行（basic deposit bank）業務模式的可持續性、存款保險的要保範圍、國內及跨境流動性挑戰、清理計畫及債務減計與資本重建單點清理策略（single-point of entry bail-in resolution strategies）等。對於具有監理、風控、清理等職能的存款保險機構，亦須留意下列事項：

1. 公司治理、風險意識文化、建立問責制度
2. 監理強度及監理機構的行動力及危機應變能力
3. 會計問題
4. 利率及流動性風險管理
5. 保額外存款及存款保障之合理性
6. 社群媒體的角色及運用
7. 具備銀行擠兌及客戶即時資訊查詢的應變能力
8. 系統性問題評估能力、有效的清理計畫及具備損失吸收之能力（Loss Absorbing Capacity, LAC）
9. 流動性緊急應變能力及充足性
10. 因流動性不足導致金融機構破產情況的清理方案及計畫
11. 目前對銀行倒閉所採取的方法是否會增加風險集中問題

金融環境瞬息萬變，存款保險機構在加強危機應變能力時，除了考量當前主要議題包含：完善復原及清理計畫、建立可減計債資本重建

(bail-in buffers)、強化營運不中斷能力、提升金融機構的清理可行性 (resolvability)，藉此在發生危機或破產時有效解決問題，並且順利進行解散或重組，以對金融體系衝擊最小化；此外，存款保險機構應積極建置金融市場基礎設施，以持續並即時存取資料及數據，同時透過危機管理小組進行緊密合作及資訊共享，在國際層面上，應持續參與存款保險及金融相關之國際論壇，學習各國新知及經驗並與國際監理架構接軌。

(二) 專家座談

香港金融管理局 (Hong Kong Monetary Authority) 顧問暨東亞及太平洋地區中央銀行會 (Executives' Meeting of East Asia-Pacific Central Banks, EMEAP) 清理研究主席 Stefan Gannon

1. 近期銀行業危機之反思及移轉工具之關鍵要素

對於近期銀行業危機的反思，應積極分析清理相關工作的重要性順序及其優先事項，根據金融穩定委員會 (FSB) 於 2019 年針對非全球系統性重要銀行 (non-G-SIBs) 進行清理計畫的同業檢視中強調，在債務減計與資本重建 (bail-in) 方面，已進行充足的行動計畫，但債務減計與資本重建並非適用於所有問題銀行的解決方式 (one-size-fits-all tool)，故另需考量其他可行的清理工具，例如：移轉 (transfer)。移轉工具六大關鍵要素簡述如下：

- 事先建立過渡機構 (Bridge institution on shelf)：事先建立過渡機構，面臨銀行危機時，得立即啟動及迅速部署。
- 法律文件及標準範本 (Legal documentation and standard template)：法律文件及標準範本的使用有助於確保移轉的合法性、可執行性及合規性，亦能節省時間及成本，縮短清理問題銀行之時程。
- 營運持續性 (Operational continuity)：面臨各種內外部干擾及危機情況下，金融機構能夠持續提供服務，確保業務運作的連續性及穩定性，進而穩定金融體系。
- 內部能力及培訓 (Internal capability and training)：完善企業內部的能力及培訓措施，以提高員工技能、知識及專業能力，並實現企業目

標。

- 臨時融資（Temporary funding）：存保機構有能力在短期內為問題金融機構提供暫時性資金援助。
- 治理（Governance）：組織或機構應制定執行決策、營運模式、監理規範、問責制度等，以實現組織或機構目標，並確保業務營運的合規性。

2. 亞洲金融危機經驗分享 - 香港的銀行抵押貸款證券化（Securitisation of banks' mortgage loans）

1990 年係香港房地產投機盛行時期，抵押貸款顯著增加，當亞洲金融危機於 1997 年夏季爆發時，銀行業無法承受信貸擴張速度，急於出售抵押債權換取現金，以降低流動性緊縮之影響。此情況下，香港抵押貸款公司（Hong Kong Mortgage Corporation, HKMC）於 1997 年 3 月成立，主要目標為發展證券化及其他金融產品。1998 年，HKMC 開始購買銀行抵押債權，以提高銀行體系之流動性，此外，HKMC 亦與業界合作，將房屋抵押貸款相關文件標準化。由於流動性得到顯著緩解，金融市場維持穩定，銀行較少為了獲取流動性而減持其資產，惟 HKMC 仍持續擔任重要且即時的支援平台，以協助銀行滿足其流動性需求。

3. 東亞及太平洋地區中央銀行會議（EMEAP）清理方案研究小組（Study Group on Resolution, SGR）進展更新：優先研究清理移轉工具

為提高存保機構金融危機緊急應變能力，應優先發展清理規畫方案及分析清理工具的可行性，並於承平時期擬訂完善的清理指南以備不時之需。根據 2023 年 4 月份 SGR 會議討論內容，SGR 將優先研究清理移轉工具，並計劃在 2023 年展開相關研究，該研究案旨在探討不同司法管轄區有關移轉方面之經驗、移轉策略面臨的潛在障礙及挑戰、清理主管機關的成功與失敗經驗、移轉過程中可能存在的跨境問題等。透過該項研究，SGR 期望獲得不同司法管轄區在清理移轉方面的經驗分享，並了解其中可能存在的障礙及挑戰。透過學習並吸收清理權責機關的經驗及教訓，此將有助於進一步改善與加強清理移轉工具的應用，提高金融

體系穩定性及可持續性。

(三) 專家座談

國際統一私法協會 (International Institute for the Unification of Private Law, UNIDROIT) 秘書長 Ignacio Tirado

國際統一私法協會 (UNIDROIT) 於 1926 年成立，係獨立於各國政府間之國際組織，旨在發展現代商業法律標準，並提供國際協調服務、有效清理計畫方案及訂定指南，目前有 65 個會員國，逾世界人口 74% 及全球名目 GDP 的 91%。

2008 年全球金融危機期間，UNIDROIT 為系統性倒閉銀行導入銀行清理制度及其他監理措施，並解決國際法律體制中對中小型銀行規範的不足，以及縮小多數國家破產法律 (insolvency laws) 之差異，例如：普通企業破產法 (Ordinary corporate insolvency laws)、修改後的企業破產法 (Modified corporate insolvency laws)、針對銀行的破產法 (Bank-specific insolvency laws)。

UNIDROIT 與國際清算銀行 (Bank for International Settlements, 下稱 BIS) 及金融穩定學院 (Financial Stability Institute, 下稱 FSI) 共同合作及規劃銀行破產解決方案及相關指南，成員包含多位專家學者、39 位機構觀察員、17 個中央銀行、12 個清理權責機構、5 個存款保險機構、IADI、國際貨幣基金 (IMF)、世界銀行 (World Bank, WB)、聯合國國際貿易法委員會 (The United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL)、歐洲銀行業監理局 (European Banking Authority, EBA) 等。

為協助各國強化其銀行清算框架有效性，UNIDROIT、BIS 及 FSI 積極規劃《銀行清算程序立法指南》(Legislative Guide on Bank Liquidation Proceedings) (以下稱本指南)，其涵蓋多個章節及銀行清算框架的關鍵要素，包含：清算範圍、專業術語及目標、清理程序及營運規畫、清理工具、資金籌措、跨境議題等，且提供各種選項並在適當時提供建議。訂定指南過程中，東亞及太平洋地區中央銀行會議 (EMEAP) 清理方案研究小組 (SGR) 拆分為三個主題工作小組，分別簡述如下：

1. 小組一：

負責制定研究範圍及定義、目標、制度模型、程序及操作層面等，本指南對銀行清理程序的範圍及適用性進行明確的界定及解釋，確定銀行清理之程序及步驟，包括啟動程序的要求及時間表，確定銀行管理層的職責及義務，並提供相應的法律約束，定義債權人的權益及參與權利，確保其合法權益得到保障，確定銀行清算人的選擇及任命程序，包括其報酬與法律保護，確定銀行清算程序中的資金來源及分配方式，考慮跨境銀行清算的相關事項，包含合作機制及訊息交換，提供相關術語的定義與解釋，以確保溝通的一致性及清晰度。

2. 小組二：

負責準備工作、評估清理工具、資金運用等，事前準備工作需符合「相稱性原則」（proportionality），指在銀行清理程序中，採取的措施應配合解決問題的嚴重程度，另應確保監理機關間的合作順暢，對銀行資產及負債價值進行評估，辦理資產及負債移轉，銀行清理程序中，部份資訊可能屬高度機密性，例如：涉及客戶資料、商業機密等，故需落實資訊保密性，反之，需一定程度的公開揭露，以確保透明度，提供相關訊息給債權人、投資者、監理機關及利害關係人。

清理工具及權力部份，包含：將資產、負債或營業移轉至另一家銀行、分批清算、附屬措施（如金融契約）；資金運用部份，需掌握資金來源、適時填補資金差距（filling the gap）、選擇援助形式，如：資金挹注、保證或擔保等。

3. 小組三：

負責評估債權人清償順位等級、銀行集團清理、跨境協調等，債權人清償順位（Creditor Hierarchy）係債權人根據其債權的優先順序進行排列及優先支付之順序。債權人清償順位包含：一般原則（General principles）、存款人債權／優先權（Claims of depositors/priority）、次順位債權（Subordination）、有擔保債權人（Secured creditors）等。處理問題銀行集團（Banking Groups）的清理程序可能涉及集團規劃、程序協調、集團層面的解決方案。跨境協調方面則包含跨境合作及保障措施

等。

未來本指南內容將涵蓋收集與分析資訊、專家諮詢及經驗分享、法律及監理架構制定、測試及評估、建立培訓及教育計畫、落實監測行動等。

(四) 專家座談

IADI 研究處資深研究與政策顧問 Bert Van Roosebeke

1. 存款保險機構及清理職權趨勢

依據 IADI 「2022 年存款保險全球趨勢及重要議題」報告顯示，全球存保機構逐步擴大職權範圍，伴隨著存保機構在銀行清理決策角色日益增強，在越來越多的司法管轄區中，存保機構共同負責實施銀行清理工具，例如：債務減計與資本重建 (bail-in)、過渡銀行 (bridge banks)、購買與承受交易 (purchase and assumption transactions)、停業前財務協助 (open bank assistance)、資本或流動性協助等。IADI 2022 年度問卷調查數據顯示，雖存保機構職權為賠付者 (Pay-box) 的比例從 2021 年 20% 增加到 2022 年 25%，然職權為延伸賠付型 (Pay-box plus) 比例則自 2011 年增長較為明顯，逾 15%。在賠付者 (Pay-box) 職權中，存保機構參與清理決策過程的比例為 21%，而風險控管 (Risk Minimiser) 職權中，其參與比例為 92%。

2. 保障範圍及未要保存款

在部分地區，總存款保障比例 (coverage ratios of total deposits) 明顯低於要保存款保障比例 (coverage ratios for eligible deposits)，且要保存款保障比例可能高估存款保險保障程度，惟仍需進一步研究，但調查顯示，有相當比例的存款可能未列於存款保險保障範圍內，因此部分地區仍容易面臨銀行擠兌風險。全球總存款保險保障比例中位數 (median global coverage ratio) 為 33%，明顯低於要保存款水準。以區域觀察顯示，存款保險保額內存款占存款總額比率 (coverage ratios for total deposit values) 與占要保項目存款總額比率具相對應關係；在 G20 經濟體中，義大利、加拿大及土耳其兩者比率相對差異最為顯著。日本的存款保險保額內存款占存款總額比率最高 (63%)，美國則是 53%。

3. 宏觀經濟環境

依據 IADI「2022 年存款保險全球趨勢及重要議題」報告顯示，存款保險保障比例係指受存款保險保額內存款總額占要保存款總額的比例，全球未加權平均比例約為 40%。存款保險保障比例在不同司法管轄區之間沒有顯著差異，但非洲地區的存款保險保障比例明顯較低。在過去 10 年中，全球存款保險保障比例持續超過 40%，在 2018 年達到高峰 50%。自此之後，全球存款保險保障比例未加權平均持續下降，目前已降至八年來最低水準（45%）。

以全球中位數來衡量，全球存保機構覆蓋約 41% 的存款值，反之，59% 的存款未受保障，對於全球經濟體而言，該比例則從 50% 下降至 41%；對於 G7 經濟體而言，在過去八年中，存款保險保障比例從 77% 下降至 70%。然而，G20 經濟體在調查統計期間內，存款保險保障比例每年下降一個百分點，降至 2022 年的 56%，這可能與 COVID-19 相關的存款增長以及全球存款保險保障比例大致持平有直接關係。

二、第二場次：存款保險機構的創新工具與方法

（一）專家座談

美國聯邦存款保險公司董事長代理人（Deputy to Chairman）Arthur J. Murton

1. 美國存款保險制度歷史概述

美國聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation, 下稱 FDIC）董事長代理人 Arthur Murton 表示，FDIC 於 2023 年 5 月 1 日出版存款保險改革方案報告（Options for Deposit Insurance Reform），該報告簡述今（112）年 3 月發生美國銀行倒閉事件、回顧美國存款保險歷史、討論存款保險目的及其結果與可協助達成目標與結果之相關工具。此報告探討限額保障、全額保障及特定帳戶類型保障額度等方式，並說明各種方式如何與其他工具搭配運用，達到最大化功效。

依據 2000 年初期法規規定，倘存款保險基金目標值位於或高於

1.25% 水位，禁止 FDIC 向資本充足、管理良好之要保機構收取保費。此項規定係於 1980 年代美國銀行危機時訂定，有能力達標之金融機構少；時序至 2000 年初，多數受監理之金融機構體質改善，無須支付存款保險費用，其中包括許多新設立且未繳納過存款保險費用之銀行。此舉違反存款保險機制精神，同時可能鼓勵道德風險。因此，FDIC 於 2000 年 8 月提出「方案報告」(Options paper)，檢視美國當時存款保險制度缺失，及提出三大改革方向：存款保險風險定價程序、存款保險基金損失之籌措與最高保障額度設定，並向大眾徵詢意見。

美國國會於 2006 年 2 月通過「2005 年聯邦存款保險改革法案」(Federal Deposit Insurance Reform Act of 2005)，主要內容包括合併銀行存款保險基金 (Bank Insurance Fund) 與儲蓄保險基金 (Savings Insurance Fund)、最高保額應隨通膨物價指數調整、存款保險基金目標值設定在 1.15% 至 1.5%、要保機構保費徵收採風險導向措施、一次性保費抵減、依某設定目標值退還部份保費予要保機構等議題。

美國國會於 2010 年通過陶德 - 法蘭克法案 (Dodd-Frank Act)，其中包括強化存款保險基金措施。此法案擴大 FDIC 職權，使其得修改存款保險基金管理策略，俾利長期厚植存款保險基金。其中 FDIC 向要保機構徵收保費評估基數自存款總額修訂為總資產扣除平均有形資本之金額。另 FDIC 於 2011 年分別針對大型銀行與高度複雜銀行推出計算存款保險費率之計分卡，此計分卡係結合監理評等與特定前瞻性財務評量指標所產生之計分。嗣於 2016 年亦調整部份小型銀行之存款保險費率，使高風險銀行負擔較高保費，希冀降低交叉補貼效果。

此外，存款保險基金最低目標值亦自 1.25% 調高至 1.35%，並自 2010 年起，FDIC 董事會將此年度目標值設為 2%。另陶德 - 法蘭克法案允許 FDIC 於目標值逾 1.5% 時，得退還部分保費 (dividend) 予要保機構；另除退還部分保費外，其董事會亦在存款保險基金目標值高於 2% 與 2.5% 時，採行一套較低之累進保費費率措施。

2. 美國存款保險制度現今面臨之挑戰與改革方案

今年五月自美國矽谷銀行引爆之地區性銀行倒閉事件，突顯美國現今存款保險制度之挑戰。其一是自 2008 年至 2013 年發生之美國信貸危機，銀行日益倚賴保額外存款作為其資金來源，2022 年保額外存款總額為 1990 年代的五倍，此種情況在大型銀行特別顯著。此外因應社群媒體與金融科技蓬勃發展，訊息傳播與過去相比更加容易與快速，導致存款人藉由相關管道獲得資訊後，經由網路或行動媒介，輕易將大筆存款轉出。美國支付系統（FedNow）之強化，亦使這類交易幾近即時進行結算。

對此，FDIC 就保障金額提出改革方案。第一種為維持當前之存款保險架構，即設定最高保額與保留提高最高保額之可能性。其優點為無須變更存款保險機制，可避免轉換至新機制之過渡成本，亦可解決部份道德風險。然缺點係無法有效就今（112）年 5 月美國地區性銀行倒閉之原因：大量保額外存款流失之現象，提供有效之解決方案。

第二種方案為全額保障，意謂對所有存款提供保障。優點為可簡化要保存款基數之計算；就存款人而言，則將喪失評估往來銀行風險之誘因，缺少存款人自律行為。此外，全額保障亦將增加銀行財務負擔，須繳交更多存款保險費用，以充實存款保險基金。

第三種方案為特定類型帳戶保障額度（targeted coverage），針對企業支付帳戶提供更高之保障，如針對特定帳戶提供全額保障，搭配限額保障，或各種不同帳戶提供不同金額保障。此方案之優點為降低銀行倒閉擾亂企業支付活動，與降低至其他銀行擠兌之動機，有利強化金融穩定；缺點係增加區分帳戶之挑戰，此方案複雜度可能降低機制透明性，及需增加存款保險基金之資金來源。FDIC 曾於 2008 年至 2010 年次貸危機發生時，採行交易帳戶保障計畫（Transaction Account Guarantee Program），提供選擇參加此計畫之金融機構，針對特定交易帳戶提供全額保障。另日本存款保險制度之最高保額為 1 千萬日幣，然針對交易與結算存款帳戶提供全額保障，就一般帳戶與此類帳戶所收取保險費率亦不同。

其他方案包括附加保額 (excess coverage)，係指對於逾最高保額之存款進行自願性承保。此種保障方式可由民間機構、FDIC 或兩者共同提供。此方案對金融穩定之影響取決於保額外存款人參與，若有足夠的參與且資金即時到位，此方案將對金融穩定有顯著效益。倘參與度不足，且延遲賠付存款人，則此方案對金融穩定助益將有限。

(二)專家座談

印尼存款保險公司董事長 Purbaya Yudhi Sadewa

1.經濟現況

當前世界經濟面臨困境，各國在新冠疫情趨緩後甫重回生活與經濟正軌之際，2022 年地緣政治衝突掀起全球能源危機，引發全球通貨膨脹壓力，致全球經濟受到嚴峻挑戰。歐元區與南韓之製造業採購經理人指數自 2022 年 7 月仍分別為 52.1 與 51.3，隔月起至 2023 年 4 月該指數則跌破 50 之低迷水位。美國、日本與中國大陸之製造業採購經理人指數同時於 2022 年 11 月起跌破 50，美國於 2023 年 4 月甫回升至 50.2，然日本與中國大陸截至 2023 年 4 月仍低於 50 水位。

另美國於 2022 年 6 月消費者物價指數年增率達 9.1%，創 40 年來新高，後續在美國聯準會啟動升息政策下，逐步緩跌，截至 2023 年 4 月下滑至 4.9%。日本長期維持寬鬆貨幣政策，除 2014 年提高消費稅致物價指數年增率逾 2% 外，2022 年亦迎來高於 2% 之數據，12 月數據達 4%，日本央行亦在當年度調高 10 年期公債殖利率目標區間；另截至 2023 年 4 月，消費者物價指數年增率最高達 4.3%。歐元區 2021 年全年消費者物價指數年增率為 2.6%，2022 年該數據突破二位數，觸及 10.6% 水準，在歐洲央行強力連續升息下，2023 年 4 月走緩至 7%。

此外，世界經濟論壇 2022 年發布之全球風險報告指出，依據全球風險觀點問卷調查 (Global Risks Perception Survey, GRPS)，受訪者認為未來 10 年全球性最嚴峻之風險，依序為氣候行動失敗 (Climate action failure)、極端氣候、失去生物多樣性 (Biodiversity loss)、社會凝聚力惡化、生計危機、傳染病、環境破壞事件、自然資源危機、債務危機

與地緣經濟衝突。時序進入 2023 年，排序依序為生活成本危機、極端氣候、地緣經濟衝突、未能有效降低氣候變遷之衝擊、社會凝聚力惡化、環境破壞事件、適應氣候變遷努力失敗、網路犯罪與網路安全失靈、數位不平等、大規模非自願遷徙等。可見極端氣候造成氣候變遷，破壞環境及物種深烙人心；另亦可見科技進展飛速，網路普及亦造成網路安全疑慮，如社群媒體興盛亦在近期對金融穩定產生顯著衝擊。

2. 存款保險制度現況

1983 年 Douglas W. Diamond 與 Philip H. Dybvig 兩位教授發布「存款保險、流動性、銀行擠兌」研究報告，指出銀行因資產負債期限結構特性使然，倘所有存款人同時要求提領其存款，縱使銀行依法提存負債特定準備金，仍可能無法支應突如其來的廣大存款人大量資金提領，造成擠兌，而面臨流動性危機，最終恐導致破產。報告指出，避免銀行擠兌之較佳方案為政府提供存款保險機制，大眾免於恐慌，進而促進金融穩定。兩位教授與另一位經濟學家 Ben Bernanke 亦因此理論獲頒 2022 年諾貝爾經濟學獎。

可見存款人對銀行信心不足，造成恐慌並提領存款，易將此情緒傳遞給其他存款人，造成金融秩序不穩定；故存款保險機構應強化推廣大眾對存款保險認知，特別是在特殊金融事件，認知存款保險機制所提供之保障。依據歐洲存款保險機構論壇問卷調查結果顯示，俄羅斯、蒙特內哥羅、英國、匈牙利、德國、瑞典與捷克等國民眾對存款保險機制認知度逾 60%，另僅蒙特內哥羅與英國民眾對存款保險機構之存在與功能之認知度達 60% 以上。

印尼存款保險公司除近年來積極強化大眾對存款保險制度之認知外，也持續強化內部能力建置，俾有效的進行問題金融機構清理。在數位轉型面向，整合內部核心應用系統，進行問題金融機構清理程序與建置單一客戶歸戶（single customer view）應用程式，確保有效取得存款人資料。此外，印尼存款保險公司亦持續協助銀行制定危機時可執行之有效清理計畫，及其每年固定進行該機構職能之模擬演練，以備不時之

需。

依據世界銀行相關資料指出目前國際最佳實務，360 度客戶視角應用程式得以縮短賠付存款人時效至 7 天，美國、英國、墨西哥與加拿大可達此標準，德國與印度賠付天數逾 360 天。另印尼目前法規規範，至多 90 天需完成賠付存款人，然印尼存款保險公司已將此進程縮短至平均 61 天，並預計藉由單一客戶歸戶應用程式輔助，可望進一步縮短存款人賠付時間至 7 天。

(三) 專家座談

越南存款保險機構董事 Pham Bao Khanh

1. 越南存款保險機構概況

越南存款保險機構設立於 1999 年，由該國政府 100% 持股，依其職責與角色係延伸賠付型存款保險制度，依據該國存款保險法、信用機構法與相關存款保障法規運作。越南存款保險機構目前共有 1,283 家要保機構，包括商業銀行與外國銀行在越分行 97 家、微型金融機構 4 家、人民信用基金 1,181 家及信用銀行 1 家，總資產約 18,200 兆越南幣，約 7,760 億美元，要保存款金額約為 7,200 兆越南幣。越南存款保險最高保額計算為每人於每家金融機構 1 億 2,500 萬越南幣，約 3,765 美元。越南存款保險機構所營運之存款保險基金規模約 89 兆越南幣，約 38 億美金；至今賠付人民信用基金共 1,793 位存款人，金額約為 268 億越南幣。

倘越南信用機構發生經營危機，係由越南中央銀行接管並成立專案接管委員會（Special Control Board），對該金融機構進行評估調查（due diligence）。嗣後越南央行將決定重整政策，並於獲核准後制定重整計畫並執行；相關輔助措施與程序亦須提出與採行，最終結束其營運。若金融機構破產，則由越南存保機構進行存戶賠付。

越南存款保險機構職責包括金融機構監理與檢查、存款人賠付、參與制定金融機構破產計畫、提供財務協助（如提供緊急專案融資與購買金融機構所發行之長天期債券等）、協調評估問題金融機構重整計畫可行性與參與中央銀行成立之專案接管委員會。另於 2019 年起，依據越

南中央銀行行長要求，對人民信用基金進行檢查；亦自 2022 年起，須派員參與商業銀行接管所成立之監理委員會（Supervisory Board）及派員參與接管人民信用基金所成立之管理委員會（Management Board）。

此外，越南存款保險機構近年在問題金融機構清理議題上，因法令修改扮演新角色，包括依據存保機構財務能力參與清理流程、購買債券時依風險情況計提準備、必要時派員參與清算監理（liquidation supervision）。同時因相關法規尚未討論最小成本法，越南存保機構亦進行最小成本原則之研究，並於 2022 年試驗最小成本原則。

2. 存款保險未來趨勢

依據 IADI 秘書處於 2023 年 2 月發表存款保險機構所面臨之全球趨勢與關鍵議題，以下為其所觀察到之挑戰：

第一項為總體經濟環境，總體經濟情勢產生極大變化，通貨膨脹壓力促使多數國家採取緊縮貨幣政策，恐拖累經濟成長，對於低所得國家衝擊更大。相關數據也顯示高通膨國家也較常調整其最高保額；再者，地緣政治衝突、疫情捲土重來亦需思考對供應鏈之衝擊。第二項為存款保險機構雖因其職權各異，在問題金融機構清理議題的參與度亦不同。就長期趨勢而言，存款保險機構參與度將逐漸增加，近年來其他國際標準制定機構亦持續就此議題進行討論與思考相關政策擬定。

第三項為數位化，特別是中央銀行數位貨幣與穩定幣之發展。鑒於近年虛擬貨幣市場負面消息，如 FTX 破產衝擊下，相關金融法規與監理討論度日增，部分國家亦就虛擬貨幣推出更嚴格之規範。第四項為氣候變遷與環境保護、社會責任與公司治理（ESG）議題。就氣候變遷議題，該報告指出五項對存款保險機構之挑戰：營運挑戰、金融穩定風險、銀行違約與清理成本、金融監理與存款保險基金之管理。另依據 IADI 於 2022 年所作的一份調查結果指出，62% 之存款保險機構將在未來二年內制定 ESG 相關政策，已逾半數。第五項為 IADI 將進行 2014 年有效存款保險制度核心原則之檢視與更新。

(四) 專家座談

義大利存款保險機構總經理暨 IADI 歐洲區域委員會主席 Alfredo Pallini

歐盟執委會 2023 年通過「修正與強化歐盟現有銀行危機管理與存款保險 (crisis management and deposit insurance, CMDI) 架構」提案，主要修訂內容係針對過去中小型銀行清理時所遭遇之難題。CMDI 架構係由三項歐盟法規：銀行復原與清理指令、單一清理機制條例、存款保險制度指令組成，提供處理經營困境銀行在不同階段可運用之工具，主要目的在銀行倒閉時，免於納稅人蒙受損失與維持金融穩定，並避免清理銀行時動用公共資金。

除在前次全球金融危機發生後，歐盟地區之銀行增加持有資本與其他吸收損失負債，增強財務韌性。此外，銀行業資助安全網，如銀行聯盟下的單一清理基金 (Single Resolution Fund)、各國清理基金與其存款保障基金皆可運用吸收損失。然依據過去經驗顯示，部份瀕臨倒閉的中小型銀行之清理案造成納稅人損失，而非由該銀行內部資金或銀行業資助安全網（如存款保險機制或清理基金）等工具承擔損失。

此修正提案可運用更多工具，使各種規模及商業模式之瀕臨倒閉銀行可有序退場。特別是存款人保護機制，可在銀行陷入經營危機時，由相關主管機關採用其他安全網計畫，如移轉存戶至健全銀行等方案。然此等危機產生時，第一道防線仍是以使用銀行自身損失吸收能力為優先，上述業界安全網計畫主要扮演輔助角色。

主要改革內容包括處理銀行危機時，進行公共利益評估 (public interest assessment)，確保可全面使用危機管理工具，如移轉工具（包括出售瀕臨倒閉銀行部份或全部資產予存續銀行或移轉給過渡銀行，或選擇資產管理公司）可使用於破產之中小型銀行，以保護存款人與免讓納稅人蒙受損失。此外，倘使用存款保障基金 (deposit guarantee scheme) 作為銀行危機之資金融通工具，須修改銀行破產時求償順位，亦須符合最小成本測試。

歐洲存款保險機構論壇（EFDI）前已批准 18 個致力於強化永續發展之存款保險機構簽署「存款保障與投資人賠付機制永續發展計畫憲章」（Charter for Sustainable Deposit Guarantee and Investor Compensation Schemes）。依據 IADI 之研究，全球 60% 的存款保險機構預計未來兩年，在其營運方針中將增長 ESG 議題；此外，76% 的存款保險機構已實施正式 ESG 政策，顯示 ESG 之重要性日益增加。

存款保險機構就達成永續發展，營運活動可初步簡化成以下價值鏈：

- 主要營運活動包括資金融通、基金投資、事前干預與日常營運，與其職權有關。
- 支援行動包括基礎設施、人力資源管理、技術建置、採購，係與存款保險機構之特性與日常業務相關之政策、流程、活動以及有形與無形資源。支援行動可在每項主要營運活動中發揮功能。
- 治理政策為係符合道德、反對任何形式之自滿與歧視，並重視個別存款保險機構策略與決策選擇，此部分對達成永續發展所形塑之企業形象與策略亦十分重要。
- 此外，價值之議題亦須被重視，泛指對利害關係人揭露非財務、攸關永續性之資訊，可作為提高存款保險機構聲譽與認知之工具。

三、第三場次：加強區域合作迎向新紀元－從區域觀點進行研究與訓練

（一）專家講座

國際貨幣基金新加坡區域訓練學院（IMF-Singapore Regional Training Institute）處長 Alfred Schipke

依據國際貨幣基金統計之全球經濟展望數據資料，以購買力計，1990 年代美國國民生產毛額占全球生產毛額比例為 20.6%、日本占 8.3%、德國為 6%、印度為 3%，剩餘國家整體生產毛額占全球為 58.9%。時至 2021 年，美國份額減少至 15.7%、日本為 3.8%、德國為 3.3%，而中國大陸則占 18.6%、印度為 7%，剩餘國家份額占全球為 51.6%，上述亞洲經濟體生產毛額占全球生產毛額份額幾近三成，而亞洲新興經濟體崛起速度與對全

球經濟貢獻度與以往不同，漸展露頭角。

然而，地緣政治衝突深刻衝擊全球經濟與造成金融分化，也反映在各國軍事支出經費，此現象加深區域經濟分化，導致原區域經濟整合之合作走向，步入各國以戰略考量為指導方針，將可能為全球經濟帶來昂貴之代價。另外地緣政治緊張局勢升溫也對總體經濟穩定產生不利影響。由於國際投資人重新配置投資組合與貸款額度，衝擊資本流動與造成資產價格下跌，影響金融體系穩定。除上述短期影響外，金融分化加劇亦可能減少分散風險之機會，使各國更易受國內外不利衝擊之影響，長遠來看，將增加系統性風險之機率。

國際貨幣基金新加坡區域訓練學院為 IMF 亞太區之培訓中心，主要提供 37 個國家之政府官員在總體經濟與金融管理及相關法律與統計議題之訓練及技術協助。多數訓練係以研討會形式進行，每年約有 1 千人次參與相關活動。IMF、日本與新加坡政府聯合資助新加坡區域訓練學院，並共同指導訓練活動。該學院協助推動新加坡合作計畫（Singapore Cooperation Program），此計畫主要調度協調新加坡現有資源，進行其他國家之技術協助。此項工作計畫係日本資助國際貨幣基金針對能力建置之重要一環。

新加坡區域訓練學院提供活動包括地區性課程、針對個別國家之訓練或技術協助、高階人員學習課程、全球研討會、與其他能力建置機構合作事項、與非 IMF 之組織團體合作事項。另針對亞太區提供金融業能力建置流程，包括總體壓力測試、網路風險規範與監理、中央銀行系統性流動性風險之預測架構、金融市場基礎建設之原則與實務、銀行重整與清理、金融規範架構議題、金融科技與數位貨幣議題、風險導向之外匯干預規則、金融業監理、中央銀行數位貨幣。

與 IMF 其他地區性能力建置中心合作案包括：中國大陸與 IMF 能力建置中心（China- IMF Capacity Development Center, CICDC）、太平洋金融技術協助中心（Pacific Financial Technical Assistance Center, PFTAC）、泰國能力建置辦事處（Capacity Development Office in Thailand, CDOT）與南亞地區訓練與技術協助中心（South Asia Regional Training and Technical

Assistance Center, SARTTAC)。此外，亦與東南亞國家中央銀行聯合會（SEACEN）與國際清算銀行就氣候變遷與跨境數位支付系統等議題共同舉辦研習活動。

（二）專家講座

東南亞國家中央銀行聯合會資深金融部門專家 Mark McKenzie

1. 東南亞國家中央銀行聯合會培訓中心（SEACEN Centre）能力建置計畫概述

2022 年東南亞國家中央銀行聯合會培訓中心舉辦多場視訊研討會及圓桌會議，討論主題包括：氣候相關壓力測試、永續金融、網路威脅、反洗錢與制裁、開放式債券基金、中央銀行治理、綠色債券、中央銀行數位貨幣（Central Bank Digital Currency, CDBC）與穩定幣等。另亦舉辦線上及實體混合式課程，主題包括：氣候風險韌性及永續金融、大額支付系統架構、加速領導力、資訊及通訊技術風險管理、計量經濟模型建構等。論文著作部分，進行中的研究項目主題包括：資本流動性管理之挑戰與機會、穩定幣及監理明確性、亞洲跨境銀行業務集中度、資本流動與信用貸款關聯性、大數據在貨幣政策之應用分析等。

2. 持續數位化創新及完善監理制度

隨著金融科技持續發展，新金融科技業者加入金融產業，促使競爭加劇，加上不斷增長的互聯網滲透率及智能手機普及率，客戶期望隨之提高，許多消費者採取「手機優先」的交易行為模式，除了提高效率亦可節省成本。在此金融環境變遷下，部分國家已發行數位銀行執照，並將重要的支付系統改革及現代化；另為完善監理制度，部分國家已修訂「可相互操作的信用轉帳架構」（Interoperable Credit Transfer Framework）、「電子化認識客戶」（Electronic Know-Your-Customer）、「電子貨幣草案」（Electronic Money Exposure Draft）等。

3. 數位交易量顯著增加

近年因新冠疫情影響，數位交易量顯著增加，依據國際貨幣基金報告顯示，亞太地區線上零售銷售額占全球近 60%。依據《麥肯錫 2021

年個人理財調查報告》(McKinsey's 2021 Personal Finance Survey)顯示，亞太地區使用數位銀行用戶比例已從四年前的 65% 增加到 88%。疫情期間，電子錢包交易量亦顯著擴張，預計 2026 年，亞太地區將位居使用電子錢包首位，電子錢包線上交易的比例預計從 2022 年的 69% 提升至 73%。

4. 法律規範及金融監理相關挑戰及作法

在風險管理及建立有利於創新與競爭的生態體系間取得平衡至關重要。以下簡述能實現上述平衡的相關措施：

- 由於數位科技的發展往往比監理制度建立或社會結構管理的速度更為快速，故科技與技術變革的速度係訂定法律規範及監理制度的基本挑戰，政策制定者需具備高度政策制定彈性及敏感度。
- 由於金融科技 (FinTech) 公司迅速成長及增加，其業務並不完全符合現有法律及規章，卻帶有與傳統銀行及金融相似的風險，加上金融產品及商業模式高度複雜化，支付價值鏈中的角色職能及責任越趨模糊，上述皆增加法律規範及金融監理的挑戰性，政策制定者須留意法制與監理制度是否適合當前的商業型態與模式。
- 數位科技橫跨多個監理機關及體制，亦提高監理複雜度；數位化具全球影響力，且不受國家或司法管轄範圍限制，增加跨境流動及交易強度。如何有效監理全球性巨頭金融科技公司成為當前重要挑戰及議題。
- 適時提升員工技能及專業知識，以滿足對新興商業模式及金融科技發展之法制與監理需求。

(三) 專家講座

亞洲開發銀行研究副主席 John Beirne

存款保險係維持金融穩定的基石，尤其在全球金融危機後，其認知度及受重視度越趨高漲，強化存款保險機制，並加強金融安全網的合作關係，與此同時，為完善存款保險制度及整體規畫，政策制定者及監理機關亦須留意相關風險及議題，簡述如下：

1. 「道德風險」(Moral Hazard)：

由於銀行或金融機構的部分存款受到保障，可能尋求高風險高報酬的商業模式，而欠缺考慮潛在損失風險，因為在危機發生時，政府或存保機構可能介入提供救助，分擔部分或全部損失。道德風險的存在會導致市場不穩定，因此，監理機關需採取相應的措施來監測及控制道德風險，以確保金融體系穩定運行。

2. 適當的存款保險保障額度：

存款保險保障額度係重要議題，其直接影響存款保險計畫的可持續性、金融體系穩定性及銀行風險承擔程度。保障額度過高可能引起道德風險，導致銀行過度風險導向，而保障額度過低可能引起對金融體系缺乏信心，導致存款客戶擔心存款安全而引發存款外流風險。

3. 經濟及金融循環週期(Business and financial cycle)：

經濟及金融循環週期涵蓋商業活動變化，其中包括經濟擴張及衰退。在經濟擴張階段，金融機構穩健經營及獲利穩定，營運處於較佳狀態，出現大規模擠兌風險機率較低。然而，在經濟衰退階段，金融機構可能面臨較大風險，尤其在信貸及資產價格方面，此時，存款保險尤為重要，其能穩定存款戶信心，並預防擠兌風險。

如何建構完善的存款保險制度及整體規畫係當前重要議題，講者強調須具備健全的經濟基本面、穩定的金融發展步調、建立中央銀行及監理機關之信譽，同時提升監理制度及存保制度的有效性及可信度，此外，適時評估政策工具及處理問題金融機構使用工具的適切性，定期辦理壓力測試及營運不中斷測試，最終達到區域跨境合作。

存款保險僅是金融穩定工具中的一部分，其他要素亦為重要。金融體系波動可能產生全球性蝴蝶效應，金融科技、數位科技及社群媒體快速發展，使現今銀行商業模式較傳統模式更容易發生擠兌風險。此外，美國通貨膨脹預期時間的延長及貨幣政策立場對經濟影響深遠，同時，銀行監理制度的缺漏及利率持續提高，亦可能導致債務違約風險增加。此外，地緣政治及氣候風險也是全球經濟及金融市場潛在不確定因素。維持金融穩

定需綜合考量多面向因素，並採取適當政策及監理措施應對各種風險及挑戰，另亦須加深國際合作與協調，以確保全球金融體系穩健運行。

參、心得與建議

一、因應金融環境快速發展及數位技術演進，存款保險機構宜完善金融資訊相關基礎設備，以及時取得要保機構資料及數據，並與金融安全網成員緊密合作及資訊共享

金融環境快速發展，存保機構在加強危機應變能力時，除了考量當前主要議題包含：完善復原及清理計畫、建立可減計債資本重建（bail-in buffers）、強化營運不中斷能力、提升金融機構的清理可行性（resolvability），藉此在發生危機或破產時有效的解決問題，並且順利進行解散或重整，以對金融體系衝擊最小化。此外，因應數位技術不斷演進，存保機構應積極建置金融資訊相關基礎設備，以持續並及時取得要保機構資料及數據，同時透過金融安全網成員進行緊密合作及資訊共享，進而及時掌握要保機構動態及最新資訊，以維持整體金融穩定。

二、為提高金融危機緊急應變能力，存款保險機構宜持續參與國際事務，學習各國清理權責機關經驗，及完善清理工具，以提高金融穩定性

為提高存款保險機構金融危機緊急應變能力，應積極發展清理規畫方案及分析清理工具可行性，並於承平時擬訂完善的清理指南以備不時之需。在國際層面上，本公司宜持續參與存款保險及金融相關之國際論壇，獲得不同司法管轄區在清理問題金融機構方面的經驗分享，了解其中可能存在的障礙及挑戰，學習並吸收清理權責機關的經驗及教訓，進一步改善與加強清理相關工具的應用，提高金融體系穩定性。

三、參酌近日國外銀行倒閉之緣由與經驗，存款保險機構宜適時檢討現有存款保險制度之保障內容

因地緣政治衝突加劇，致全球能源與金融商品價格高漲，全球亦面臨嚴峻之

通貨膨脹挑戰。多數國家為控制通貨膨脹對經濟衝擊，啟動升息腳步。部份銀行未充分針對利率變動進行有效之資產負債管理，無法因應客戶大量提領，導致賠售其現有部位，除造成虧損，亦致存款人恐慌，加上社群媒體資訊傳播快速，造成倒閉事件。除應督促金融機構建立更完善的風險管理制度，近期國外存保機構亦檢討存款保險保障範圍是否需進行調整，如針對特殊存款帳戶進行全額保障。本公司應借鏡國外經驗，適時研議除一般帳戶之最高保障額度外，是否需針對特定帳戶，採不同保障方式，以提高大眾信心並維持金融穩定。

四、因應氣候變遷加劇，存款保險機構宜持續關注與收集國際標準制定機構之政策方向，適時研議是否將永續觀念作法納入營運方針

因應氣候變遷已是多數行業刻不容緩之工作，就存款保險機構因永續相關議題升溫亦面臨多項挑戰，如營運措施需進行調整、要保機構因其客戶違約事件增加而產生不利影響，進而提高問題金融機構清理之機率，以及是否善盡社會責任與關懷永續發展，調整其存款保險基金投資標的之篩選標準。故存款保險機構宜持續關注國際標準制定機構於氣候變遷之政策方向，參考其資料分析方法、監理措施與要求金融機構揭露氣候風險之要求，並適時研議是否納入相關監控措施與自身營運方針。