

# 國際存款保險機構協會（IADI） 「2024 年存款保險全球趨勢及 重要議題」重點報告

本公司國關室整理

## 摘要

壹、全球存款保險概況

貳、存款保險四大重要議題

## 摘要

國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, IADI）以本報告概述當前存款保險發展現況及全球趨勢，並探討近期重要議題。本報告利用最新統計數據，及 2023 年進行資料驗證計畫（data validation project）之成果進行分析。IADI 資料分析報告視覺化（Visualization for IADI Data Analysis, VIDA）工具新功能可用於自訂化之橫斷面（cross-sectional）與時間序列分析，該報告擷取部分 VIDA 之綜合分析結果。VIDA 完整功能與分析結果僅提供 IADI 會員使用。報告重要分析結果如下：

- 一、過去十年全球存保機構職權（mandate）呈現顯著擴增趨勢，惟存保機構職權在不同區域仍存在相當大差異，IADI 數據顯示，存保機構職權與其所在國家 / 地區的經濟發展狀況有一定關聯。
- 二、存保機構在清理決策中的角色隨著時間不斷擴大，主要係因存保機構在銀行清理資金籌措中的作用日益增強，存保機構在清理過程中的角色因

地區而有顯著差異，惟與經濟發展狀況較無關聯。此外，除了存保機構在清理程序的參與度日益增加外，IADI 數據亦顯示，權責機關可用之清理工具亦有增加。

- 三、存保機構達到快速賠付的職能係 IADI 核心原則關鍵標準之一，儘管存在許多重大挑戰，過去十年全球存保機構之賠付實務已有廣泛改善。
- 四、存保機構長期籌資之趨勢無顯著改變。絕大多數存保機構採事前（ex-ante）籌資，且存款保險保費多採風險差別費率。此外，除少數區域例外情況，存保機構之基金規模未有顯著變化。
- 五、整體存款保險保障之趨勢呈現多樣化，且因不同衡量方式而有所不同，特別是在高收入國家 / 地區，過去十年中，其保額內存款金額占存款總額之比例逐年下滑。

本報告指出 2024 年存保機構的四項重要議題如下：

- 一、存款保險制度設計之關鍵要素，包含存款保險保障範圍、資金籌措。
- 二、確保存款提領不中斷之銀行倒閉管理措施與金融穩定之相關性。
- 三、存款保險制度面臨數位化之風險與機會。
- 四、存款保險制度與審慎監理、金融監理、銀行清理等架構，及最後貸款者（lender of last resort）與公共備援資金（public backstop）機制協同運作之重要性。

## 壹、全球存款保險概況

以下內容概述全球存款保險現況，並針對存款保險制度重點要項進行說明，資料來源為 IADI 年度問卷調查。本報告中的圖表大量借助 IADI 資料分析報告視覺化工具（VIDA），同時亦參考 IADI 於 2023 年 12 月發布的「2023 銀行危機及存款保險制度—潛在影響及新興政策議題」報告。

## 一、存保機構職權

過去十年來，全球存保機構職權有顯著擴大的趨勢。本報告比較 2014 年與 2023 年各職權占比，職權為賠付者（Pay-box）的存保機構比例從 25% 下降至 17%，延伸賠付型（Pay-box plus）比例則顯著增加，從 37% 成長至 48%。若將延伸賠付型（Pay-box plus）加上損失控管型（Loss Minimiser, 18%）及風險控管型（Risk Minimiser, 17%），三者比例相加後，從 75% 增加至 83%，由此可知，近年存保機構在銀行清理決策中扮演的角色越趨重要。

存保機構職權在不同區域仍存在相當大的差異，儘管賠付者職權比例逐漸減少，但在非洲及亞洲仍較為普遍。以美洲而言，具有清理職權的損失控管型及風險控管型比例高於平均值；反觀歐洲，風險控管型的比例則僅占 4%。

存保機構職權與其所在國家 / 地區的經濟發展狀況呈正相關，經濟較發達的國家更傾向於支持存保機構具備更廣泛的職權。依據世界銀行（World Bank）對國家收入的分類標準來衡量，經濟收入越高的國家，具備損失控管型及風險控管型的存保機構越普遍。

## 二、清理

存保機構在清理決策中的角色隨著時間持續擴大，主要原因是存保機構在銀行清理資金籌措方面越趨重要。儘管存保機構的職權範圍逐漸擴大，但全球僅有三分之一的存保機構具備清理職權，該比例較十年前的四分之一為高。過去十年來，尚未參與或負責銀行清理的存保機構比例幾乎減半（現僅為 18%），換言之，在過去十年間，參與清理的存保機構占比從 67% 成長至 82%。

未參與清理但有義務參與清理基金籌措（no input but an obligation to

participate in resolution funding) 的存保機構占比穩定成長，由 2014 年 16% 成長至 2023 年 37%，主要成長集中於歐盟地區，係因 2014 年歐盟於「銀行復原及清理指令」(Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD) 中要求存保機構有義務為問題金融機構管理提供資金，因此，在歐洲地區的延伸賠付型職權占比較高(57%)。總體而言，存保機構在清理過程中擁有唯一決策權的比例仍低(約 10%)，由此反映金融安全網協調的重要性。

由於各地區金融安全網體制存在顯著差異，存保機構在清理決策扮演的角色因地區不同而異。在美洲地區，存保機構擔任清理決策者的比例遠高於平均值(美洲地區為 21%，平均值 11%)，而北美地區的比例則更高；在歐洲地區，未擔任清理決策者的存保機構在資金籌措方面貢獻相當高；在亞洲及非洲地區，未參與清理決策或負責資金籌措的比例最高，分別為 39% 及 33%。

存保機構的清理決策參與度持續提升，權責機關可用之清理工具亦有增加。目前主要清理工具為債務減計與資本重建(bail-in)、設立過渡銀行、購買與承受交易(P&A)，在各國家/地區的金融安全網中，前述三項清理工具的可用性(availability)日益增加。值得注意的是，2008 年全球金融危機之後，金融穩定委員會(Financial Stability Board, FSB)針對系統性重要銀行制定清理準則，規定可使用債務減計與資本重建(bail-in)作為清理工具，因此 bail-in 的可用性已從十年前的微不足道增加到全球約半數國家/地區皆在使用。在高收入國家/地區中，bail-in 的可用性達到 71%。

過渡銀行的可用性亦大幅增加，過去十年增加 23%，2023 年達到 76%，一旦找到合適的買方，即可配合其他清理策略，例如購買與承受交易(P&A)，2023 年 P&A 的可用性達到 83%。IADI 清理工具可用性問卷調查係針對國家/地區層級，因此，各清理工具不一定適用於存保機構，而是適用於其他金融安全網成員，例如清理權責機關、監理機關及/或中央銀行。

### 三、賠付

存保機構賠付效率係 IADI 核心原則關鍵標準之一，依據 IADI 有效存款保險制度核心原則 15 規定，存保機構應有能力於 7 個工作日內完成對大多數存款人之賠付，儘管此規定對於部分存保機構仍有許多挑戰，但全球存保機構之賠付實務及速度已有廣泛改善。

在過去十年中，能在 7 天內開始賠付的存保機構比例穩定增長，從 2013 年略高於 30% 增加至目前約 60%，此一數據因地區而異，歐洲地區存保機構在 7 天內開始賠付的比例達到 70%，亞洲地區則為 40%。

存保機構開始執行賠付程序所需的平均天數持續下降，全球平均天數從 2014 年的 28 天減少 50%，至 2023 年的 14 天。中高收入國家 / 地區的改善尤為明顯，從 2014 年縮短 64%，至 2023 年的 9.5 天，高收入國家 / 地區則縮短 58%，至 11 天。儘管未加權的平均天數可能使分析略有偏差，但各地區平均天數均超過 IADI 核心原則中提及的 7 天，顯示賠付效率仍是各地區的挑戰，特別是中低收入國家 / 地區，改善幅度有限，過去十年僅縮短 6%，至 2023 年的 27 天。

在銀行倒閉的實際案例中，下列因素可能影響存保機構的賠付效率：

- (一) 存款或存款人資料不齊全及正確性欠佳。
- (二) 存款人缺乏其他銀行帳戶。
- (三) 存款人身份識別問題。

### 四、資金籌措

存保機構長期籌資之趨勢無顯著改變。絕大多數存保機構採事前（ex-ante）籌資，且存款保險保費多採風險差別費率。此外，除少數區域例外情況，存保機構之基金目標值未有顯著變化。

調查顯示，在 96% 的受調查國家 / 地區中，其存款保險資金籌措方式



是向要保機構徵收保費，並採事前（ex-ante）籌資，近年來大致維持不變，約一半的存保機構徵收差別保費，包含額外的風險衡量措施，以此作為風險定價基準。過去十年來，存保基金平均規模已從 26 億美元倍增至 52 億美元。

過去十年間，存保基金目標值中位數（即占保額內存款的比例）維持在 2% 左右。非洲地區基金目標值最大，大致超過 10%，而歐洲地區基金目標值最小，反映歐洲法律規定的 0.8% 最低目標，亞洲地區基金目標值（2.5%）與歐洲相近，美洲地區基金目標值自 2021 年以來顯著成長，2023 年達到 5.3%。拉丁美洲及加勒比海地區基金目標值成長率及絕對基金目標值（absolute fund sizes）均為最高，基金目標值分別為 10.3% 及 6.4%。

自 2016 年以來，北美及歐洲的基金目標值變化不大。基金目標值的差異可能反映多項因素，存保機構職權在不同地區及國家間差異甚大，要保機構在各存款保險制度中的違約率也各有不同。機構體制也是一個重要因素，例如清理基金可能與存款保險基金並存（如歐洲地區），這些變數都直接影響存保機構對基金目標值是否充足的認知。

以全球中位數來看，存保機構現有基金規模占基金目標值的比例（Fund to fund target ratios, F2FT）為 80%，該比例在中低收入國家 / 地區相當低。三分之一的存保機構可透過民間市場（private markets）取得備援資金（例如借款），而 76% 的存保機構可透過要保機構籌集資金，75% 的存保機構表示可透過政府及 / 或中央銀行取得公共備援資金，相較於向中央銀行籌集備援資金（44%），向政府籌集備援資金更為普遍（62%），另外，27% 的存保機構可透過開發銀行（development banks）或國際組織取得備援資金。

## 五、存款保險保障範圍

依據 IADI 核心原則第 8 項「保障範圍及額度」，政策制定者應明確訂定最高保額及要保存款。最高保額應採限額且具公信力，並可保障大多數存款人，但仍應維持適當的保額外存款金額以發揮市場紀律。

過去十年來，全球存款保險覆蓋率一直非常高。在所有地區，按帳戶計算及按存款人計算的覆蓋率皆相當高，顯示全球幾乎所有的帳戶及存款人皆受存款保險保障，只有存款餘額極高的帳戶在銀行倒閉時可能面臨損失風險。

全球存款保險覆蓋率的趨勢各不相同，這取決於所採用的衡量標準，尤其是在高收入國家／地區，存款總額覆蓋率出現連續十年下降的趨勢。

覆蓋率可以透過多種衡量標準來呈現，倘以名目人均 GDP 的倍數（multiple of nominal GDP per capita）來表示，過去十年間全球中位數增加 6%，目前為人均 GDP 的 3.3 倍，中高收入國家／地區及延伸賠付型職權的增幅尤為明顯，分別增加 15% 及 20%。

從另一個角度來看覆蓋率，即存款保險完全覆蓋的存款總值百分比（percentage of the value of deposits that is fully covered by deposit insurance），在過去十年間，全球覆蓋率下降 6.5%（3.3 ppt），到 2023 年降至 47%，儘管高收入國家／地區仍維持最高的覆蓋率（55%），但下降趨勢尤為明顯，下降幅度為 17.3%（11.5 ppt）。中高收入及中低收入國家／地區的覆蓋率明顯較低，分別為 43% 及 30%。

從區域的角度來看，也證實覆蓋率下降的趨勢，過去十年間，歐洲地區下降 14.6%（9.8ppt）、北美地區下降 12.3%（7.8ppt）、亞洲地區下降 13.9%（7.2ppt）、拉丁美洲下降 8.7%（4ppt）。

## 貳、存款保險四大重要議題

本報告指出 2024 年全球存保機構的四項重大議題，與 IADI 於 2023 年 12 月發布的「2023 銀行危機及存款保險制度—潛在影響及新興政策議題」報告中所識別的議題相呼應。IADI 核心原則及其指導手冊檢視工作是 IADI 2024 年重點工作計畫，四項重大議題也將被用來檢視 IADI 核心原則及其指導手冊。

2024 年四項重大議題涵蓋：

- (一) 優化存款保險制度（存款保險保障範圍及資金籌措）
- (二) 存保機構在銀行清理及賠付中的角色
- (三) 數位化及社群媒體
- (四) 金融安全網協調及跨境問題

與過去兩年 IADI 發表的相關報告相比，本報告中識別出的關鍵議題更加重視存款保險核心問題。在過去幾年中，更大的焦點放在當前面臨的問題，例如 COVID-19 的影響（2022 年）及宏觀經濟環境（2023 年）。新興議題如金融科技及數位化議題在今年仍受重視，但影響存保機構基礎的核心問題（例如承保範圍或賠付）越來越受重視。

## 一、優化存款保險制度（存款保險保障範圍及資金籌措）

2023 年銀行倒閉事件後，存款保險制度改革重新受到重視，尤其是存款保險保障範圍及資金籌措。

### (一) 存款保險保障範圍

2023 年銀行倒閉事件引發對存款保險保障範圍的討論，目前，數個國家 / 地區正因應近期事件而進行存款保險保障範圍檢視。存款保險保障範圍是根據存保機構兩項公共政策目標進行評估—存款人保障及促進金融穩定。IADI 數據顯示，全球存款保險覆蓋率整體呈下降趨勢。

存款保險覆蓋率不能單獨考量，需思考道德風險、提高保障範圍對要保機構及最終社會帶來的直接財務成本、在清理過程中採賠付以外替代方式的可用性（例如額外損失吸收能力的可用性），以及存保機構選擇銀行倒閉清理工具的指導原則，例如最低成本測試（least cost tests）。上述問題因國家 / 地區不同而異，而適度提高保障範圍



可能對高額存款的影響有限。

## （二）資金籌措

存款保險保障程度會影響存款保險制度的資金需求，資金不足可能對存款保險可信度造成負面影響，進而影響金融穩定。若存保機構持續面臨銀行業動盪，事前籌集的資金可能大幅耗盡，故取得備援資金來源至關重要，備援資金來源包括公共資金（中央銀行及財政部）、民間資金（額外保費及市場融資）以及國際組織的資金。存保機構取得資金的事前正式授權係確保及時獲取資金、維持市場信心、提高清理決策可預測性以及盡量減少政治干預的必要前提。若差別費率制度的訂定與激勵措施一致，例如考量各銀行保額外存款比例及損失吸收能力的可用性（availability of loss-absorbing capacity），在管理道德風險方面將發揮作用。

## 二、存保機構在銀行清理及賠付中的角色

近期銀行倒閉事件突顯銀行倒閉管理措施對金融穩定的重要性，相關措施允許持續存取保額內及保額外存款，有助於抑制單一銀行危機擴展為系統性危機。鑑於存保機構職權呈擴大趨勢，逐漸提高清理流程參與度，以及增加使用非賠付清理工具（non-payout resolution tools），需進一步研究如何改善存保機構與銀行清理權責機關間的協調合作，包括早期干預措施及存保機構參與度，特別是恢復問題金融機構存續能力的相關措施。

在許多國家 / 地區及部分情況下，非賠付措施可能無法作為清理工具，故 IADI 核心原則要求存保機構應有能力在 7 個工作日內迅速賠付大部分存款人，惟鑑於科技創新、快速付款及 24 小時銀行服務，存款人可能期望更快的賠付或幾乎不間斷的存取其資金，因此，存保機構必須進一步加快賠付速度，並致力於消除所有達成快速賠付的障礙。

### 三、數位化及社群媒體

數位化為存款保險帶來風險與機會，金融創新及數位化提升效率及便利性，亦可能改變存款人行為及銀行業服務提供方式。對於存款保險而言，預測數位創新對金融穩定性、銀行中介（bank intermediation）及銀行業務模式的潛在影響至關重要，包含數位公共及私人貨幣（例如中央銀行數位貨幣、代幣化存款及穩定幣）、社群媒體及人工智慧等，這些數位創新皆可能影響存款作為銀行產品的角色，進而影響存款保險制度。

數位化是存保機構履行其職責的有力工具，而存保機構需強大的實證基礎以有效監控要保機構，評估其所帶來的風險，並為清理及快速賠付做好適當準備。近期技術發展提高數據資料編制及更新速度（例如存款流動相關數據），且有助於詳細的數據分析，同時突顯網路安全、數據管理及數據權限的重要性，以確保存取及使用安全性，並符合存保機構的業務需求。

### 四、金融安全網協調及跨境問題

存款保險制度須協同審慎監理架構、清理架構、最後貸款者（the lender of last resort）及公共備援資金功能（public backstop function），以發揮最佳效用。金融安全網相互依賴，因此需全面性的方法維護金融穩定，在承平時期及危機時期，金融安全網成員之間的合作、協調及資訊共享需明確的法定框架支持，並定期進行測試相關機制之效能。由於銀行跨境活動增加，金融安全網協調的複雜性也隨之增長，因此存保機構及其他金融安全網成員需付出更多努力，以應對相關挑戰。