



參加歐洲存款保險機構論壇及羅馬
尼亞銀行存款保障機構共同主辦
「新監理環境下之存款保障機制」
國際研討會摘要報告

范以端 著

中央存款保險公司 編印
中華民國 105 年 11 月

序

本公司肩負保障存款人權益、維護信用秩序及促進金融業務健全發展等三大使命，自民國74年成立迄今，積極配合政府金融改革政策，參與金融安全網各項制度及措施之規劃與執行，遵照行政院金融重建基金決策並結合存款保險機制，縝密規劃處理57家問題金融機構順利退出市場。2008年全球金融海嘯發生後，配合系統性危機處理機制及存款全額保障之施行，有效穩定金融秩序。自民國100年起，存款全額保障制順利轉換為限額保障制，並提高存款保險保障額度及擴大保障範圍至外幣及存款利息，以強化存款保險之保障機制。

全球金融風暴後，各國政府與國際組織肯定存款保險制度於維護金融安定之重要性，國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)於2014年11月發布的「有效存款保險制度核心原則(Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems)」即納入金融穩定委員會(Financial Stability Board)「12項健全金融體系主要標準」之一。本公司自2002年5月加入IADI成為創始會員以來，配合政府國際化政策，積極參與該協會各項事務，並持續獲選擔任該協會執行理事會理事，直接參與擘劃存款保險國際準則與政策，為全球金

融穩定共盡心力。為瞭解國際間存款保險機制與金融監理之趨勢，並配合我國整體經濟與金融發展，本公司持續選派優秀人員出國考察、研習或進修，吸取各國寶貴經驗並研提前瞻性之建議或措施，俾使我國存款保險機制更臻完善，有效提升金融安全網之功能。茲將各類研究報告成果編列為【存款保險叢書】，提供各界相關人士參考，並祈惠予指正。

董事長 雷仲達
總經理 林銘寬 謹識

中華民國 105 年 11 月

目

錄

| | |
|--|----|
| 壹、摘要 | 1 |
| 貳、前言 | 4 |
| 參、研討會重點摘要 | 5 |
| 一、存保機構在銀行處理之角色 | 6 |
| 二、歐盟法制新修正方向 | 17 |
| 三、新改變對存款保險機制之挑戰 | 25 |
| 四、存保機構治理與組織功能之強化 | 32 |
| 肆、心得及建議 | 40 |
| 一、檢視我國存保機制之功能角色， 並參酌最新通過之歐盟指令，強 化我國存保制度保障功能 | 40 |
| 二、持續觀察各國建置金融機構復原 與處理機制之發展，並強化我國 問題機構處理機制 | 41 |
| 三、持續強化存保機構之風險管理， 有效發揮風險管控者之功能 | 43 |
| 附錄一、研討會議程 | 45 |
| 附錄二、簡報資料（Early Warning System for DGSs Readiness） | 48 |

壹、摘要

一、主辦單位：歐洲存款保險機構論壇（European Forum of Deposit Insurers, EFDI）及羅馬尼亞銀行存款保障機構（Bank Deposit Guarantee Fund of Romania）。

二、時間：103年9月22日~103年9月23日。

三、地點：羅馬尼亞布加勒斯特。

四、出席人員

計有全球近逾70個機構共123位來自各國國際組織、金融監理機關、存款保障機構、投資人賠付機構之代表及學者參加。我國代表為中央存款保險公司（以下簡稱存保公司）國際關係暨研究室主任范以端，受邀擔任研討會講座。

五、研討會主題：新監理環境下之存款保障機制（DGS in New Regulatory Environment）。

六、研討會主要內容

鑑於全球金融風暴後，各主要國際金融組織及歐盟執委會持續推動金融監理與大型金融機構退場機制相關改革，歐洲存款保險機構論壇為讓歐洲存款保險機構及其他金融安全網成員深入瞭解相關議

題，並探討該等改革對存款保險機制之影響與相關政策意涵，爰以「新監理環境下之存款保障機制」為題舉辦年度研討會。本次研討會存保公司國際關係暨研究室主任范以端受邀代表國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, IADI）¹擔任「存保機構治理與組織功能之強化」場次之講座，以「透過金融預警機制完備存保制度之處理能力（Early Warning Systems for DGS Readiness）」為題發表專題報告，講授內容涵蓋早期偵測與及時干預措施對金融安全網成員及存保機構有關之重點議題、IADI就早期偵測與及時干預所訂定之國際準則、研究發現及各國存保制度（含台灣）之實務作法等，獲得與會者熱烈迴響，有助提升存保公司之專業地位及國際形象。

七、研討會議程簡介

(一) 9月22日：開幕場次由EFDI主席
Dirk Cupei、羅馬尼亞央行總裁

¹ 存保公司國際關係暨研究室主任范以端係現任IADI研究準則委員會 (Research and Guidance Committee) 之主席。

Mugur Isarescu、及德國聯合信用銀行(UniCredit Bank AG Germany) 財務長 Peter Hofbauer、國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)主席Jerzy Pruski及羅馬尼亞銀行存款保障機構執行長Eugen Dijmarescu共同發表演說。

- (二) 9月23日：主要議程包括介紹歐盟法制新修正方向，並探討新法制對存款保險機制之挑戰，另就存保機制如何在新的銀行環境下有效運作、如何建置適足之存保籌資機制，以及如何強化存保機構治理與組織功能等節進行探討。

八、心得與建議

- (一) 檢視我國存保機制之功能角色，並參酌最新通過之歐盟指令，強化我國存保制度保障功能。
- (二) 持續觀察各國建置金融機構復原與處理機制之發展，並強化我國問題機構處理機制。
- (三) 持續強化存保機構之風險管理，有效發揮風險管控者之功能。

貳、前言

鑑於全球金融風暴後，各主要國際金融組織及歐盟執委會持續推動金融監理與大型金融機構退場機制相關改革，為讓歐洲存款保險機構及其他金融安全網成員深入瞭解相關議題，並探討該等改革對存款保險機制之影響與相關政策意涵，歐洲存款保險機構論壇（European Forum of Deposit Insurers, EFDI）爰於103年9月22日及23日，以「新監理環境下之存款保障機制」為題舉辦年度研討會，計有全球近逾70個機構共123位來自各國際組織、金融監理機關、存款保障機構、投資人賠付機構之代表及學者參加，我國中央存款保險公司國際關係暨研究室主任范以端受邀代表國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, IADI）擔任「存保機構治理與組織功能之強化（Good Governance and Effective Organizations）」場次之講座，以「透過金融預警機制完備存保制度之處理能力（Early Warning Systems for DGS Readiness）」為題發表專題報告，講授內容涵蓋早期偵測與及時干預措施對金融安全網成員及存保機構有關之重點議題、

IADI就早期偵測與及時干預所訂定之國際準則、研究發現及各國存保制度（含台灣）之實務作法等，獲得與會者熱烈迴響，不僅有利於提升我國存保公司之國際形象及專業，並有助於學習歐盟存保機制及相關監理機制之發展趨勢，可作為未來強化我國金融監理及金融安全網之參考。

本次參加研討會之主要心得及建議包括：

- (一) 檢視我國存保機制之功能角色，並參酌最新通過之歐盟指令，強化我國存保制度保障功能。
- (二) 持續觀察各國建置金融機構復原與處理機制之發展，並強化我國問題機構處理機制。
- (三) 持續強化存保機構之風險管理，有效發揮風險管控者之功能。

參、研討會重點摘要

本次研討會除開幕場次外，另探討「全球與歐洲存款保險與金融機構處理新法制發展（New Regulatory Initiative）」、「對存款保險機制之挑戰（Challenges for DGS）」、「存保機制如何在新銀行環境下有效運作（Driving

Toward a New Banking Environment)」、「如何建置適足之存保籌資機制 (Financing of Deposit Guarantee Schemes)」、以及「如何強化存保機構治理與組織功能 (Good Governance and Effective Organizations)」等議題，茲將本次研討會重點內容摘述如后，俾供經驗交流及分享。

一、存保機構在銀行處理之角色

(一)危機管理與金融安全網之演進

一國存保制度之設立常於金融危機發生之後，以因應下一次的危機。全球第一個存款保險機構為1934年成立於美國的聯邦存款保險公司 (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)，設立於美國30年代大蕭條 (Great Depression) 之後；近期全球知名之金融危機則多發生於1980年後，包括80年代之拉丁美洲金融危機，90年代之北歐金融危機與亞洲金融危機，以及2007年起之全球金融危機。目前全球計有120個存款保險機構，倘以1980年為切點，之前全球所設立之存保制度計有17個 (除美國FDIC外，另16個係於1960~1980年間

設立），而1980年後所設立者則高達103個。

此外，金融安全網之功能與組成，亦多於金融危機後調整以因應新型風險。早期金融安全網包括金融監理、審慎法規（prudential regulation）及最後貸款者（lender of last resort）等三項功能；1960年後則開始納入存款保險；而2007年全球金融危機發生後，則暴露出危機管理架構中存在重大缺漏——純粹且各自為政的個體金融監理與法規不足以處理大型問題金融機構，且各國缺乏足夠之機制使大型銀行得以有秩序的方式退場處理，故金融安全網再納入總體審慎監理（macro-supervision）及金融機構之處理（resolution）。

對應金融安全網功能之機構，則包括金融監理機關負責個體金融監理、政府（或財政部）負責審慎法規與系統危機之支援、中央銀行負責最後貸款者與總體審慎監理、存保機構負責辦理存款保險賠付，至於金融機構之處理由何單位負責，

則各國尚未有一致定論（主要係歐洲的金融機構處理與存款人賠付未必由存保機構同時負責辦理）。前開之各項功能，有時會由同一機關負責（如：央行同時負責金融監理）。金融安全網（含存保機構）之角色與時俱進，然各國之作法不同，亦無單一之國際標準可一體適用。

（二）存保機構在危機管理中角色之演進

至於存保機構在危機管理中的角色，則於近年全球金融風暴後有所強化。傳統上存保機構主要負責停業機構之賠付（payout），近來逐漸亦擔任處理機構（resolution authority），負責採用賠付以外之方式處理問題機構；有些賠付型之存保機構（paybox）²，則可能協助支應處理問題金融機構所需資金。另近來各國國際組織，包括金融穩定委員會（Financial Stability Board, FSB）、歐盟（European Commission）、IADI等，亦鼓勵逐漸以購買與承受（Purchase and Assumptions, P&A）或移轉存款等方式取代賠付，亦即

2 有關存款保險制度之分類方式，詳后貳、四。

當無法採用P&A方式處理（如無法尋得併購機構）、無法採用處理（resolution）工具，且問題機構非屬系統重要性者，方宜採用直接賠付方式辦理。

此外，由於部分賠付型存保機構協助支應處理問題機構資金，故存保機構之資金籌措機制方式更形重要；以歐盟國家為例，歐盟近期通過之存保指令即規定存保機構應採用事前籌資（ex-ante funding）機制，存保基金應於10年內達到保額內存款0.8%之水準，另預期歐盟各國存保機構分擔處理問題機構所需資金者亦將增加³。以2013年IADI年度存款保險問卷資料觀之，2008年採事後籌資之存保機構約佔17%，2013年則降低為10%，採事前籌資者之比率則由54%提高至64%⁴。

另IADI雖未在其所發布之「有效存款保險制度核心原則」中明文規範，但亦開始推動存保機構除為賠付機構外，同步擔任處理機構之角色，主要係因兩者合一在資金管理上更具彈性與效率、可降低監

3 目前歐盟各國存保機構仍以「賠付型」為多。

4 其餘採混合式資金籌資機制。

理寬容之風險，且具備採用「最小處理成本」之誘因。倘兩者角色分立，則應特別留意存保基金之使用應有一定之「安全防護（safeguards）」，亦即處理成本至多以賠付成本為限。無論存保機構是否兼具兩項角色，趨勢均顯示存保機構在危機管理架構之角色與功能已較以往更為強化。

(三)問題金融機構處理策略

FSB近期發布有效處理策略準則中，述明以「處理（resolution）」策略處理問題機構，可以維護金融機構關鍵業務功能、降低政府公共資金之挹注，並有益於整體金融體系之穩定。在訂定處理策略時，應考慮營運架構及經營模式、財務結構及機構內各營運單位之關聯程度，並應考量處理策略（如：過渡銀行、購買與承受、債權減計與增資等）是否同時適用問題機構之母國及地主國。

在處理跨國大型問題金融機構時，會採用單點介入（Single point of entry, SPE）或多點介入（Multiple point of entry, MPE）兩種策略之一。SPE策略係由金融集團

母公司吸收潛在損失（損失上傳至母公司），而特定子公司則會獲得資金得以繼續營運（營運資金下傳至子公司）。此策略由整體集團上層吸收損失，處理權限亦適用於整體集團之最上層母公司。相對於SPE策略，MPE策略則較側重個別子公司之處理，較重視各介入點之子公司是否有足夠之損失吸引能力，且處理權限亦適用於被切入處理之子公司。SPE與MPE之優缺點主要分析如下：

1.SPE

- (1)優點：可保留特定營運子公司之持續營運；較具誘因讓地主國配合整體集團處理策略而不獨自採行處理措施；適用減計之負債（bail-inable debt）之平均籌資成本可能較低。
- (2)缺點：損失上傳且資金與流動性下傳之架構較為複雜，可能因法律、會計及租稅相關規定而產生滯礙；決定損失吸收能力之評價程序更為複雜。

2.MPE

- (1)優點：處理對象即為問題發生點，較

為明確；不致因跨國法令不同而造成法律障礙；較無跨國協調困難的問題。

(2)缺點：地主國不具備強烈誘因配合整體集團處理策略，而較可能依各國計畫獨自採取處理措施，導致經營權之改變及脫離整體集團；倘子公司損失吸收能力不足，仍需集團內支援方案。

雖然SPE與MPE各有優缺點，目前在處理29家全球系統重要銀行之規畫中，贊成採用SPE處理策略者，仍大幅高於採MPE處理者。

至於存保機構在SPE與MPE處理策略中所需注意及可能受影響之部分，分述如下：

1.SPE

採SPE策略處理時，處理成效有賴跨國之信賴與合作，母國與地主國之存保基金是否協助支應所需資金，亦視母國與地主國之協議內容而定。一般而言，如果母公司營業活動之資金來源包

括存款，較可能由母國存保基金共同支應，而地主國存保基金支應之可能性則較低。倘採債權減計與資本重建（以下簡稱”Bail-in”）方式處理時，損失吸收能力（loss absorbing capacity）之提撥亦應在整體集團之層次辦理。惟由於FSB在其復原與處理計畫準則（Recovery and Resolution Plan Guidance）中，要求倘存保基金可以支應處理所需者，應研訂讓存保機構得以支應處理「控股公司」（非僅止於要保機構）所需資金之機制。FSB亦透過危機管理小組（Crisis Management Group），藉由機構特定跨國合作協議（institution-specific cross-border cooperation arrangement），以承諾（commitment）之方式讓母國與地主國之存保機構建立資金支應機制。

2.MPE

反觀MPE處理策略，在適當之安全防護下，存保基金用來支應處理所需之可能性很高；在採用bail-in方式處理時，存保基金可以用參與處理取代保額

內存款賠付，惟債權減計與轉換可能導致所有權改變及母子公司之分立。

綜上，存保機構在處理大型具系統重要性問題金融機構上所扮演之角色，產生下列結論與需要：

1. 存保機構之職權將逐漸擴大（由賠付者逐漸轉向損失或風險管控者），且存保基金將廣泛運用於支應處理問題金融機構。
2. 有必要持續訂定國際標準，以反映其在安全網內角色之變化並建立適當之防護機制以保障其權益。
3. IADI在訂定存款保險國際標準之角色至為重要，且須持續與其他國際金融組織合作。IADI除於日前與其他國際組織合作發布「有效存款保險制度核心原則」之修正文件外，並持續辦理相關研究（如：Bail-in對存款保險及相關資金之影響）。

(四)IADI有效存款保險制度核心原則修正重點

IADI有效存款保險制度核心則修正案業於2014年10月獲其執行理事會通過，並

於同年11月正式發布。其主要修正之內容如下：

1. 原則2——職責與權限

- (1) 存保機構之職責（mandate）應與金融安全網其他成員之職權相配合。
- (2) 存保機構之權限（powers）應要能配合其職責，以利履行相關責任角色。其中主要應包括之權限為：即時取得及分享正確且完整之金融安全網相關資訊、制定營運預算、政策、系統及實務規範等。

2. 原則3——治理

- (1) 存保機構於履行其職責時，具備營運獨立性且使用權限時不會受到外界之干預。
- (2) 具備足以支應營運獨立性及履行職責之能力。

3. 原則4——與其他金融安全網成員的關係

- (1) 存保機構與其他金融安全網成員持續密切合作，特別是當對要保機構採取重大監理措施時。
- (2) 透過法規、合作備忘錄及其他協議等

方式，正式建立資訊分享機制。

4. 原則6——危機管理中之角色

- (1)所有金融安全網成員應共同制定涵蓋整個金融體系之危機準備策略及管理政策。
- (2)存保機構在整體金融體系危機準備與管理之跨機關溝通合作架構中，必須為正式成員之一。
- (3)存保機構應參與定期之危機規畫及模擬，並共同參與危機前後之管理與溝通計畫。

5. 原則9——資金之運用

- (1)倘存保機構非處理機構，應有權選擇是否將存保基金用於賠付以外之處理方式之需，且應全程參與處理決策程序。
- (2)存保基金之使用（倘用以支應處理成本），以賠付成本為上限，且不用於被處理機構之增資。
- (3)存保基金之使用需有獨立之稽核，且所有存保基金所支應之處理措施與決策，事後均應予檢視。

6. 原則16——回收 (Recoveries)

- (1) 存保機構於賠付後應取得代位權，成為停業機構之債權人。
- (2) 存保機構對所賠付之金額，依代位之債權順位受償。

綜上，IADI認為存保機構在整體危機管理架構之角色將愈形重要，並將有下列趨勢與結論：

1. 快速賠付對維護存款人信心至為重要。
2. 銀行處理可能取代純粹賠付，而存保機構應同時擔任處理機構，或至少有提供處理資金之功能。
3. 存保機構之權限將日益擴張，逐漸由純粹賠付轉為具備賠付者延伸功能 (paybox plus)，或成為風險或損失管控者 (risk/loss minimizer)。

二、歐盟法制新修正方向

2008年美國金融海嘯引爆並波及全球，由於歐洲與美國之金融體系關係緊密，再加以希臘於2009年11月發生銀行債信危機，嗣於2010年初逐漸引發骨牌效應，包括希臘在內之葡萄牙、愛爾蘭、義大利與西班牙等國