

存保基金目標值比率之研究

本公司業務處摘譯

摘要

壹、前言

貳、專有名詞定義

參、方法論

肆、基金目標值架構

伍、基金目標值達成年限

陸、檢視基金目標值

柒、基金餘裕或不足之因應對策

捌、影響基金目標值之其他籌資議題

玖、結論

摘要

本文主係就存款保險機構採行事前籌資並透過設定基金目標值（fund target）來決定最適存保基金規模之方式及做法予以檢視。前開方式及做法係採用調查及個案分析歸納而得，期提供存款保險機構在設定基金目標值或強化現行作法之指引。

設定基金目標值對於採行事前籌資機制之存款保險機構極為重要，可確保存保基金之適足性，此可由 2015 年存保基金目標值比率之調查結果得知。該調查

本文出自國際存款保險機構協會（IADI）核心原則暨研究委員會（CPRC）「存保基金目標值比率技術委員會（Deposit Insurance Fund Target Ratio Technical Committee）」之研究報告，摘譯內容如與原文有歧義之處，概以原文為準，原文資料網址連結如下：
https://www.iadi.org/en/assets/File/IADI_Research_Paper_Deposit_Insurance_Fund_Target_Ratio_July2018.pdf

中有 69% 採行事前籌資機制之受訪者表示已設定基金目標值。

根據國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, IADI）2014 年有效存款保險制度核心原則 9，存款保險制度之基金籌措機制應採事前籌資制。另一方面，IADI 2009 年「存款保險制度之籌資」文中指出，適當之基金目標值規模至少應足以涵蓋存款保險機構在正常狀況下之潛在損失。基金目標值受多種因素影響，不同國家或地區有所不同。因此，每個國家或地區可能採行不同方法來設定其基金目標值。

一、基金目標值架構

基金目標值通常以存款保險機構保險費基數（如保額內存款或要保存款）之比率呈現。設定基金目標值最常考量之因素包括金融制度結構及特性（如要保機構家數、要保機構財務狀況、存款保險機構風險曝險，存款類型及存戶受保障程度，存款保險機構集中度及損失經驗）、法律架構及總體經濟條件等。

存款保險機構間使用不同方法來設定其基金目標值。有些機構使用自由裁量方法，即依專家意見或自由裁量判斷，相關意見或判斷會以數據及資訊分析為依據。有些機構則使用統計方法，其中有些是使用以風險為基準之模型，有些則未使用。存款保險機構可結合統計模型及自由裁量判斷據以估計基金目標值。

二、設定達成基金目標值時間表

大多數存款保險機構會設定達成基金目標值時間表，其中多數如期達成或提前達成。

三、檢視基金目標值

為確保基金目標值具即時性及適當性，大多數存款保險機構會定期進行檢視，主要為每年至少一次，以驗證用於確定目標之方式、方法論及模型是否適當。

四、基金餘裕或不足之因應對策

倘出現基金餘裕，多數存款保險機構會降低存款保險費率或暫停收取保費，

但後者會造成新成立銀行未挹注資金予存保基金，存有不公平問題。

在存保基金不足之情況下，多數存款保險機構會向要保機構增收保費或課徵特別保費，部分存款保險機構則要求政府注資、編列預算撥入，或向要保機構預收保費。

五、其他資金議題

（一）創始資金及定期資金來源

超過半數存款保險機構之設立係來自創始資金或種子資金，這些資金通常來自政府。保費收入及投資收益係存保基金最常見之資金來源。

（二）基金用途

存保基金用於支付保險損失、處理成本及基金營運費用。一些存款保險機構將基金用於其他目的，如償還政府創始資金。

（三）備援資金籌措

多數設有基金目標值之存款保險機構，會於法律明訂緊急資金籌措規定，但多數沒有執行措施。存款保險機構應考慮建置相關執行措施，以確保及時有效地取得緊急資金，俾迅速賠付存款人債權。

（四）系統性危機時之資金籌措

系統性危機通常由所有金融安全網成員共同處理。調查顯示，系統性危機通常由政府、中央銀行、金融監理機關、問題銀行退場處理機構及（或）存款保險機構共同處理，前開機關（構）通常無法單獨處理系統性危機。

儘管金融安全網成員處理系統性危機時應採用常備之基金籌措機制，但僅有三分之一存款保險機構與其他安全網成員間對此機制訂有正式協議。在某些情況下，存款保險機構已設立或正考慮設立獨立之基金，用以處理系統性危機。

壹、前言

經觀察，存款保險機構設定基金目標值比率之趨勢正在增加。依 2015 年 IADI 所進行之存款保險制度調查結果，半數受訪者表示，基金目標值之設定，依據不同之方法論及採行方式，分為依法律規定或由治理權責單位制定。值得注意的是，近年來基金籌資策略已轉向事前籌資制，並設定基金目標值。依據 2008 年及 2014 年 IADI 年度調查結果，採用事前籌資制之存款保險機構，比例已由 83% 增加至近 90%。

2014 年 IADI 執行理事會發布有效存款保險制度核心原則修訂版，包括基金來源及用途之相關修訂（核心原則 9）。其中，必要條件 1 規定，存款保險制度之資金籌措機制應採事前籌資制，並於法規中明訂。事前籌資制具有明顯優點。首先，只要風險訂價正確，可強化民營部門信心及促進金融穩定；其次，較為公平，因所有機構，包括倒閉機構，均有繳納保費。

使用事前籌資制之存款保險機構，設定基金目標值對確保正常條件下存保基金之適足性而言非常重要。必要條件 5 指出，在建立事前籌資制之存保基金後：

1. 訂定基金目標之基礎須明確、一致及透明，並定期進行檢視；
2. 設定達成基金目標之合理期限。

承上述，本文試由採行事前籌資制之存款保險機構，檢視其現行方式及實務，據以確定存保基金目標值之最佳規模。經調查及個案研討，彙整相關方式及實務，作為存款保險機構在採行基金目標規模或強化當前方式及實務時之準則。

貳、專有名詞定義

一、保險費基數（Assessment base）

存款保險機構向要保機構收取保險費或須賠付存款人之收費基礎（如要保存款、總負債、資產）。

二、備援資金籌措（Backup funding）

當累積基金不足以支付干預、處理倒閉案及賠付存款人時，其他可提供存保

基金之籌資機制。

三、銀行 (banks)

任何接受大眾存款或須償還其存款之機構，且該機構依據國家或地區法律架構定義為收受存款之機構。

四、存款保險機構 [Deposit insurance agency (DIA)]

負責提供存款保險、存款擔保或類似存款保護措施之特定法律機構，亦有其他名詞如存款保險公司、存款保障機制及存款保護機制。

五、事前籌資制 (Ex-ante funding)

定期收取保費累積基金，以應付未來債務（如賠付存款人）、支付存款保險機構營運及相關成本。

六、事後籌資制 (Ex-post funding)

履行保險責任所需資金僅於銀行倒閉後向其他銀行收取。

七、金融安全網 (Financial Safety-Net)

包括審慎法規、監理、清理、最後貸款者及存款保險等架構。在許多國家或地區，金融安全網中包含一個政府部門（通常是負責金融政策之財政部或國庫）。

八、基金籌措 (Funding)

為支付存款保險機構營運費用及履行保險責任所需之籌資機制。

九、保額內存款 [Insured deposits (covered deposits)]

不超過存款保險制度最高保額內之存款，亦稱為受保證存款、受保障存款及受覆蓋存款。

十、要保 (合格) 存款 (Eligible deposits)

屬於存款保險制度保障範圍內之存款（即符合存款保險制度保障規定，通常以存款人或存款類型為基礎規範），亦稱為承保項目存款（insurable deposits）。

十一、退場處理（Resolution）

依支付不能相關法律對無法繼續經營銀行所採取之處置計劃及流程，相關處置通常需結合退場處理權限。退場處理方案可包括：清理及賠付存款人、資產及負債之移轉及（或）出售、成立臨時過渡機構及減記債務或轉換為股權。

十二、處理成本（Resolution costs）

處理機構採行特定處理方法所生支出及債務之總和，包括倒閉銀行任何即時或長期債務，及未來任何須支付之直接或或有負債，減去倒閉銀行資產之回收款。

十三、創始資金（Start-up funding）

存款保險機構成立時之初始出資，通常來自金融機構、政府及（或）中央銀行。該創始資金不包括：1. 政府及（或）其他金融安全網成員為存保機構之行政成本、人員配備及營運費用所投入之初始資助或資本；2. 國際組織或技術援助機構透過明文協議提供且同意無須償還之資金。其另一名詞為種子資金。

十四、基金目標值規模（Target fund size）

存保基金事前籌資之規模，通常以保險費基數比例（如總存款或保額內存款）衡量，須足以支付存款保險機構預期未來履行保險責任及營運相關成本。另一名詞為準備金目標值比率。

參、方法論

本文是依據一項調查及個案研討撰寫而成，經提報存款保險基金目標值規模國際工作小組討論並輔以文獻回顧。這些方法旨在就存款保險機構現行設定及管理基金目標值之方式及作法予以必要之更新暨填補資訊落差，並將收集之資料進行分析後，從中得出結論。

一、調查

存款保險基金目標值比率問卷調查（DIF TR Survey）於 2015 年 4 月 10 日發送 113 家存款保險機構（含 IADI 會員及非會員），計有 69 家存款保險機構（61%）回覆，其意見可作為 IADI 資料庫現行資料之補充。

依 69 家回覆問卷之存款保險機構（詳附錄）調查顯示，計 64 家存款保險機構（93%）採行事前籌資制，其中：

- （一）44 家（69%）設有基金目標值；
- （二）20 家目前未設定基金目標值，但其中 19 家已計劃設定。

二、個案研討

本部分由存保基金目標值比率附屬委員會之 9 名成員，即哥倫比亞、法國、牙買加、約旦、科索沃、菲律賓、俄羅斯、韓國及我國提供個案研討，提供內容包括基金目標值規模、設定基金目標值之發想、估計方法、基金適足性之評估、目標值之管理等詳盡資訊，亦包括定期檢視、採行後之變革、基金餘裕（不足）之政策因應、所面臨之挑戰，及相關強化措施等。

三、工作小組會議

2015 年 6 月在菲律賓舉行「存保基金目標值」工作小組會議，計 20 家存款保險機構、60 名與會者及菲律賓其他機構（如中央銀行、財政部門及審計委員會）參加。該會議介紹存保基金目標值研究案初步調查結果，並就設定及管理基金目標值提供國家或地區經驗研討交流之平台。IADI 區域及準則委員會（RGC）其下所屬之存保基金目標值比率附屬委員會部分成員國如哥倫比亞、約旦、菲律賓、韓國、加拿大、波蘭、美國及我國等提供研討個案；法國則分享該國管理基金目標值之模型芻議。

四、文獻回顧

除檢視 IADI 準則報告、研究（討論）報告外，另包括對存保基金籌措及目

標值等方面具有豐富經驗之學術界、多邊機構及其他存款保險機構之研究。

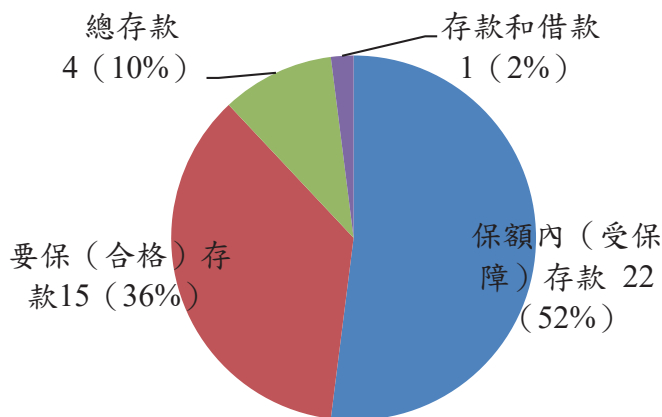
肆、基金目標值架構

一、設定基金目標值

適當之基金目標值至少應足以支應存款保險機構（保險人）在一般情況下之潛在損失。受各種因素影響，每個國家或地區設定基金目標值之方式或有不同。42 家存款保險機構（占設定基金目標值者之 95%）將其基金目標值以比率設定，僅巴哈馬及日本存款保險機構採用特定金額作為基金目標值。

基金目標值比率之分母通常是保額內（受保障）存款或要保（合格）存款。在保額內（受保障）存款為分母之情況下，該比率區間從 0.25%（中國香港）至 15%（吉爾吉斯）。對於要保（合格）存款為分母之情況下，該比率區間為 0.825%（韓國）至 5.7%（哈薩克）。

圖 1 基金目標值比率之分母



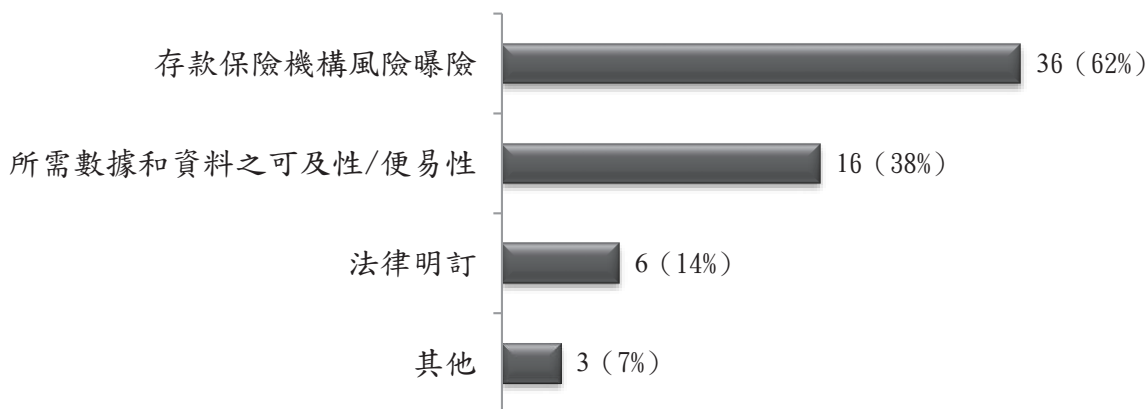
樣本：基金目標值以比率設定之存款保險機構（計 42 家）

目標值採用比率之存款保險機構，其中 74% 使用之分母與保險費基數相同，此與 IADI 對基金目標值之定義一致。分母之選擇主要取決於存款保險機構風險曝險及所需資料與資訊之可及性及便易性，至少分母應反映存款保險機構「在適

當時間範圍內潛在損失風險」之大小，如菲律賓採用預估保額內存款作為基金目標值合適之分母，相較於總存款，保額內存款增加較能反映存保基金增加之曝險。倘存款保險保障額度增加一倍，當其他條件不變時，基金餘額占總存款之比率不會改變，但基金餘額占保額內存款之比率將減少 50%。

在美國，目標值比率之分母係預估保額內存款，而該國收取保費之保險費基數係平均合併總資產減去平均有形淨值，俾越大型銀行所繳付之存款保險費佔美國聯邦存款保險公司（FDIC）總保費收入之比例越高。

圖 2 研訂目標值比率分母應考慮之因素



樣本：基金目標值以比率設定之存款保險機構（計 42 家）

註：因有多重選項，故百分比合計不等於 100%

目標值比率有時以區間（最小值及最大值）呈現。目標值比率採用區間有利於存款保險機構得視基金規模調整費率，並減少費率調整頻率。單一目標比率可能會導致大幅提高費率以補足基金。IADI 於 2015 年提出，目標區間更可反映金融體系及要保機構之風險狀況，並與不斷變化之總體經濟狀況保持連動性。至採用單一目標值比率之存款保險機構，宜透過更密切檢視目標比率或達成目標之年限，以避免費率之急劇調整。

存款保險機構之基金目標值可明訂於法律或法規，或由存款保險機構之治理權責單位制定。依調查顯示，大部分存款保險機構，計 28 家或占訂有基金目標值國家之 64%，係採於法律或法規制定目標值。於法律或法規制定目標值，可使

基金目標值公開透明，從而提供明確而具體之觸發因素，使要保機構可預期何時會進行費率調整。惟倘需兼顧銀行風險狀況之變化及其他因素，仍可能不易適時調整。

部分國家或地區存款保險機構有提及其雖於法規中訂定最低基金目標值，但同時賦予治理權責單位得依其評估結果，訂定更高目標值之彈性。例如美國 FDIC 以 2% 作為存保基金之長期目標值，稱為指定準備金比率（designated reserve ratio, DRR），高於法律規定 FDIC 須在 2020 年前達到之 1.35%。

表 1 存款保險機構之基金目標

基金目標值之訂定方式	國家或地區	基金目標值
明訂於法律或法規 28 家	占保額內（受保障）存款之比率，15 家	
	阿爾巴尼亞	5%
	保加利亞	1%
	芬蘭	0.8%
	法國	0.5%
	香港	0.25%
	匈牙利	0.8%
	義大利	0.8%
	吉爾吉斯	15%
	利比亞	3%
	摩爾多瓦	7%
	蒙特內哥羅	10%
	波蘭	2.6%
	新加坡	0.3%
	斯洛伐克	0.8%
	我國	2%
	占要保（合格）存款之比例，11 家	

基金目標值之訂定方式	國家或地區	基金目標值
	亞塞拜然	5%
	巴西	2%
	捷克	1.5%
	愛沙尼亞	2%
	瓜地馬拉	5%
	宏都拉斯	5%
	印尼	2.5%
	哈薩克（註 1）	5.7%
	馬其頓	4%
	巴勒斯坦	3%
	烏拉圭	5%
	占總存款之比例，2 家	
	亞美尼亞	5%
	阿根廷	5%
由存款保險機構之治理權 責單位訂定 16 家	占保額內（受保障）存款之比例，7 家	
	汶萊	0.5%
	加拿大	1%
	牙買加	8% to 10%
	科索沃	8% to 9%
	馬來西亞	0.6% to 0.9%
	菲律賓（註 2）	5.0%
	美國	2%
	占要保（合格）存款之比例，4 家	
	哥倫比亞	5.5%

基金目標值之訂定方式	國家或地區	基金目標值
	蒙古	4%
	羅馬尼亞	3%
	南韓	0.825%to1.1%
	占總存款之比例，2 家	
	加拿大 - 英屬哥倫比亞	0.88%
	辛巴威	2%
	占存款及借款之比例，1 家	
	加拿大 - 亞伯達	1.5%
	特定金額，2 家	
	巴哈馬	8,100 萬巴哈馬元
	日本	約 5 兆日元

註：1. 哈薩克存款保險法規定存保基金 DIF TR 之最低目標值為保額內存款 5%，惟其依統計模型訂定之最低目標值為要保存款之 5.7%。

2. 菲律賓於 2017 年將目標值比率由單一數字改為區間目標 5.5%~8%。下限目標 5.5% 可因應參酌其過去銀行倒閉處理經驗之直接成本及潛在損失；上限目標 8% 可因應大型銀行倒閉且引發傳染效應之相關損失。

二、設定基金目標值應考慮之因素

存款保險機構於設定基金目標值過程中會考慮許多因素。經調查 44 家設定基金目標值之存款保險機構，其最常考慮之因素包括金融體系結構及特性、法律架構、審慎法規、監理及退場處理制度、總體經濟狀況、緊急（備援）資金之可及性及便利性、會計及揭露制度等。請參考表 2。

表 2 設定基金目標值考慮之因素

項目	家數 (比例)	內容
金融體系結構及特性	33 家 (75%)	●要保機構家數 22 家 (50%) ●要保機構財務狀況 21 家 (48%) ●存款保險機構風險曝險 21 家 (48%) ●受保障存款及存戶類型 19 家 (43%) ●集中度 16 家 (36%) ●存款保險機構損失經驗 13 家 (30%) ●其他 - 銀行同業關聯程度 10 家 (23%) - 倒閉機率 9 家 (20%) - 多元幣別制度 3 家 (7%) - 要保機構業務範圍 2 家 (5%) - 跨境交易關聯程度 2 家 (5%)
法律架構	29 家 (66%)	●存款保險機構之職權及權力 27 家 (61%) ●問題銀行之特殊處理機制，有別於一般公司破產法 7 家 (16%) ●規範金融交易之商事法 3 家 (7%) ●司法體系狀況 3 家 (7%)
審慎法規、監理及退場處理制度	24 家 (55%)	●是否能立即發現及糾正要保機構缺失 ●適當監控之糾正措施 ●可採取之退場處理方式 ●存款保險機構之權力，如及早干預以降低處理倒閉銀行相關成本。尤其，IADI 於 2014 年提出，當銀行資本不足時，早期干預及有效之處理制度有助於降低處理倒閉銀行之相關成本。
總體經濟狀況	24 家 (55%)	●直接或間接影響整體金融體系穩定之總體經濟狀況，尤其是要保機構潛在違約機率。

項目	家數 (比例)	內容
緊急（備援）資金之可及性及便利性	14 家 (32%)	●存款保險機構在賠付存戶之保險求償時可使用之外部資金來源，以完全滿足其及時流動性需求，如：向政府借款措施。 （外部資金來源不同於內部資金來源，內部資金主要來自於要保機構所繳交之保費）
會計及揭露制度	7 家 (16%)	●國際公認會計原則及規則 ●確保易於辨識風險之系統及內部審計系統
其他	12 家 (27%)	●避免費率急劇波動及該公司董事會認為適當之因素（FDIC） ●存款保險制度成立年限、基金成長及存保費率 ●徵收保費之保險費基數 ●系統性危機時之資金來源（6 家）

三、決定基金目標值之方法

各國存款保險機構在確定基金目標值時，採用不同之途徑和方法，從自由裁量方法到建立統計模型皆有。

（一）自由裁量方法

該等方法有賴於判斷，如存款保險機構設定一個適足的基金目標值，以涵蓋其對所有小型銀行和部分中型銀行存款保險之潛在風險。同樣地，該方法反映了專家對於國際最佳作法及存款保險機構具體情況之意見，並會將銀行倒閉及相關損失之歷史資料納入分析，作為自由裁量方法之基礎。有處理部分倒閉機構經驗或沒有處理經驗之存款保險機構亦會採專家意見方法。

根據 IADI 於 2011 年以風險為基礎對存保基金適足性之評估，採自由裁量法之國家主要以目標值比率（TRR）設定其基金目標值。於估算目標值比率時，主要與存款保險機構之最高保額有關，尚無須考慮其潛在負債。

當保額較高或市場狀況不佳時，存保基金必須有更大之緩衝來承受基金之損失。

(二)統計方法

通常涵蓋對存款保險機構損失情形之估計，這可用於決定存款保險機構資金適足之程度。存保基金適足性之評估係根據統計方法所進行之風險分析。通常採風險值（Value at Risk）法估計存款保險機構之承保損失，並要求存保基金應足以因應預期損失（expected loss, EL）和非預期損失（unexpected loss, UL）。

- 1.非預期損失：通常採統計模擬方法及蒙特卡羅模擬法估計。
- 2.預期損失。

包括估算要保機構之保額內存款，稱為違約曝險額（exposure at default, EAD），屬預先已知之外部要素、暴險違約率（PD），及失敗銀行破產財產不可收回之損失率【Loss given default, LGD；其定義為預估違約損失金額占違約暴險額之比率】。違約機率（probability of default, PD）可使用三種方法計算：（1）信用評等方法，根據要保機構之信用評等估算，該方法由存款保險機構內部開發或由信用評等機構提供，如標準普爾、穆迪和惠譽；（2）計量經濟模型法：一般使用羅吉特機率（logit）、常態機率（probit）、排序性常態機率（ordered probit）及存續期間（duration）等模型估計違約機率；（3）利用現有金融市場資訊進行市場分析。

前開模型必須持續進行回溯測試，以確保違約機率估計結果具可比較性。實務上各種方法及模型都存在偏差。

IADI 拉丁美洲區域委員會（LARC）已針對缺乏金融、經濟及銀行分析指標或銀行倒閉詳細歷史統計資料之主權地區，另外建立了一套以信用風險模型理論為基礎之方法論，供該等國家決定基金目標值水準之參考^{（註1）}。

(三)綜合法

係指結合基於歷史經驗或專家意見之自由裁量方法及統計方法。

表3列示存款保險機構採用自由裁量方法、統計方法或綜合法來決定

基金目標值之調查結果，其中計 11 家存款保險機構（占 25%）未指明方法，但於法律中明定其基金目標值。

對於使用自由裁量方法之存款保險機構，係以專家意見及依資料（資訊）之分析為裁量判斷。對於使用統計方法之存款保險機構，有些使用以風險為基礎之模型評估，有些則否。存款保險機構同樣可結合統計模型及自由裁量判斷來決定基金目標值。

表 3 確定基金目標的方法

方法	內部開發		委外 / 與委外合作		立法 / 指令		未標明方法		合 計	
	家數	%	家數	%	家數	%	家數	%	家數	%
自由裁量法	6	37	3	30	3	38	5	50	17	39
統計方法	3	19	2	20	1	12	0	0	6	14
綜合方法	7	44	2	20	1	12	0	0	10	23
未標明方法	0	0	3	30	3	38	5	50	11	25
合計	16	100	10	100	8	100	10	100	44	100

根據調查結果，存款保險機構決定基金目標值之方法，需依資料和資訊之可用性、可及性及國際慣例等影響作出選擇，另亦考慮其他針對存款保險機構之因素，如缺少要保機構倒閉經驗、要保機構違約個案極少、不依賴數學模型，以及歐盟指令規定等。

一般來說，沒有損失經驗的國家會採取自由裁量方法（如牙買加、科索沃）；有資料可取得者，則會採用系統化模型估算存款保險機構之風險並據以計算基金需求（如俄羅斯）；有些國家即使有歷史損失經驗，仍採用自由裁量方法而非統計方法（如菲律賓）。為擷取上開兩種方法之優點，一些存款保險機構綜合採用自由裁量及統計方法（如加拿大、波蘭、韓國）。總之，決定基金目標值方法之選擇各國考量各有不同。再予說明如下。

（一）自由裁量法

調查顯示，計有 17 家存款保險機構（39%）於估計基金目標時採用自由裁量法，其中 6 家存款保險機構採自行開發模型，3 家以委外或共同委外方式辦理，3 家透過立法或依 EU 指令。

各國在自由裁量法下採用不同方式，如牙買加、科索沃及我國等採用專家意見，菲律賓採用定性分析。我國及菲律賓均以存款保險機構倒閉及相關損失之歷史資料，作為以自由裁量方式決定基金目標值之判斷依據。IADI 發現歷史經驗係存款保險機構共同採用之作法，儘管過去發生銀行倒閉或金融危機不代表未來會發生，但依賴既有資訊，相對明確。

1. 美國

美國 FDIC 就 1950 年至 2010 年存保基金餘額、準備金比率、費率及模擬保費收入等歷史資料進行分析，以確認在此期間之兩次金融危機前，為維持基金正數及費率穩定，準備金比率須達到之水準。結果顯示，如準備金達保額內存款之 2%，則存保基金在未來可承受與過去相似規模之金融危機。根據這些結果，FDIC 就準備金比率採取全面及長期之管理計劃，旨在降低順景氣循環並維持基金正數。FDIC 董事會在 2010 年 12 月通過嗣後存保基金目標值比率應為 2%。

2. 菲律賓

同樣委託第三方專家來研究其存保基金是否適足，分析過去 15 年銀行倒閉和相關損失之歷史資料，包括亞洲及全球金融危機。根據現有資料，不可能僅採統計方法，因為近年來存款保險保額提高，致早期計算之存保基金損失率嚴重偏低。經採用歷史資料分析之定性方法，存保基金目標訂為預估保額內存款之 5%，該基金目標相當於 1. 連續二年處理倒閉銀行最大的實際損失，加上 2. 在一般市場狀況而非系統性下，至少一家大型銀行倒閉之潛在損失；3. 再額外增加一年一家商業銀行破產之損失，以涵蓋非預期之風險。

3. 牙買加及科索沃

均無銀行倒閉之歷史資料，因此係根據相關政策及可用數據進行自由裁量權之判斷。兩個存款保險機構均稱，因缺乏銀行倒閉歷史資料，

故採專家意見之方法是有利的。

牙買加採用專家意見依法來決定基金目標值，並數度提高其目標值比率。2006 年，該國目標值訂為保額內存款 5%，需於 2012 年前達成，俾敷支應 15 家銀行中 9 家銀行賠付之需。2009 年，基金目標值比率提高為 8~10%，應於 2012 年前達成，俾支應 2 家中型機構賠付之需。2014 年，該國評估該目標值將不敷支應賠付 2 家中型機構，再將目標值比率調高為 10%~12%。嗣該國表示，未來會將重心轉為如何強化其銀行退場處理機制及存保基金緊急資金融通機制，俾因應賠付所需，而非不斷提高基金目標值比率。

科索沃決定目標值比率方式及未來重心與牙買加類似，2013 年將原訂保額內存款 5% 目標值提高為 8%~9%，俾敷支應 2 家小型要保銀行或 1 家大型要保銀行賠付之需。

4. 歐盟國家

基金目標規模係明訂於存款保障機制指令，最小應涵蓋保額內存款之 0.8%，倘銀行營運高度集中於國內市場則為 0.5%。最初，使用蒙特卡羅模擬得出目標比率至少應訂定為保額內存款之 1.5%，但經歐盟會員國協商降低至目前規定，其中亦考量過去做法、法律環境（含特別處理程序及系統性案例之獨立處理基金）等其他因素。

5. 我國

基金目標採用實證方式，包括參考學者專家意見及存款保險實務經驗。依 2004 年我國中央存款保險公司委外研究，對以下三種模型進行分析：1. 蒙特卡羅歷史模擬及馬爾可夫轉換模型；2. 信用風險模型及 3. 實證模型。依據研究報告及過去處理問題機構經驗，採用實證方式，建議將基金目標值設定在得以支付一家大型銀行或一至四家中型銀行賠付處理成本。嗣於 2007 年，於存款保險條例中明訂基金目標比率為保額內存款之 2%。

(二) 統計法

調查顯示，6 家存款保險機構（14%）在估計基金目標時採用統計方

法^(註2)，其中3家存款保險機構採自行開發模型，2家以委外或共同委外之方式辦理。

就俄羅斯而言，訂定基金目標值是以風險分析為基礎，採用三個數學模型進行風險管理並預測存保基金之充分性：

1.計量經濟模型

用於評估基金在一季、半年及一年內可能之支出。該模型使用演算法來處理銀行財務報表並估計每家要保機構之違約機率。

2.債券模型

根據銀行發行債券之市場報價來估計銀行之違約機率。

3.評等模型

以信用評等機構提供之資訊估計銀行違約機率之輔助模型。

(三)綜合法（結合自由裁量法及統計法）

調查顯示，共有10家（23%）存款保險機構使用該方法據以估計基金目標值，常用者為以風險為基準之統計模型^(註3)。

1.哥倫比亞

採用方法係依據存款保險機構損失狀況及風險承擔能力估算。存款保險機構損失係以要保機構違約機率及使用蒙特卡羅模擬所計算而得之相關性。其統計風險分析會結合要保存款及存保基金成長歷史資料估算，俾敷支應經歷類似1990年代危機所需。此外，該方法還會考慮清算過程之回收情形、其他緊急融資管道及存款保險機構之資金投資政策等。依上述統計分析及政策考量，得出其基金目標為要保存款之5.5%，並提交存款保險機構董事會正式通過。依其制定之五年策略計畫（2015至2019年），須於2019年前達到基金目標值比率之75%（即4.125%）。

2.加拿大

採損失估計及自由裁量分析法。存款保險機構之損失狀況係採用蒙特卡羅模擬法估算而得。要保機構之倒閉係採每一要保機構之隨機試驗及違約機率所決定。而傳導效應係透過任意兩家金融機構違約機率之相關性來進行模擬。損失估計模型投入因素如下：

- (1)要保機構之曝險金額（含國內系統性重要銀行及非國內系統性重要銀行）。
- (2)要保機構之違約機率（PD）：使用 KMV^(註4) 模型、標準普爾及穆迪信用評等依據其歷史統計資料所訂之違約機率（PD）。
- (3)要保機構之違約損失率（LGD）：由於加拿大缺乏最新的損失數據、損失情境或同一類別要保機構可能發生違約機率之相關性，因此參採國際之統計數據計算違約損失率。

由於基金目標係屬估計數，因此另進行壓力測試，以瞭解投入要素被修正時之影響。當壓力測試正向時，即優於一般情況下，違約機率和違約損失分別減少 20% 和 35%，反之，壓力測試負向時，即劣於一般情況下，違約機率和違約損失分別增加 20% 及 35%。除統計分析外，還根據加拿大存款保險公司流動性資金是否適足、要保機構體質、賠付單一要保機構或數家要保機構所需之資金、對要保機構提供重建資金之能力及調度資金之能力。

3. 韓國

同時採用量化方法及政策方法。量化方法係透過預估損失機率以推測基金目標。該國採用摩根大通（J.P. Morgan）之信用矩陣違約模型（default model）估算損失機率（PD），並以 99% 的信賴區間計算信用風險值，並使用蒙特卡羅模擬法及估計存款保險機構損失狀況、設定百分位數的信用 VaR 值，決定基金目標值。蒙特卡羅模擬法之投入要素包括基於策略變數之假設及模型、估計要保機構要保金額及回收率所得出之曝險、使用信用評等及基於策略變數假設之關聯性等據以估算違約機率。此外，決定目標值之政策方針係根據存款保險機構在緊急情況下之籌資能力、要保機構支付能力、歷史經驗及國外案例等進行全面檢視。最後綜合兩種方法，得出目標值區間。

4. 波蘭

採用蒙特卡羅模擬法。根據國際違約機率之經驗（採用評等機構之研究），估計存款保險機構之資金需求。蒙特卡羅模擬之投入要素為

銀行風險，該風險係透過早期預警系統評等及其所對應標準普爾統計之平均歷史違約機率而定。除了蒙特卡羅模擬法之外，還運用較高之歷史覆蓋率、目前覆蓋率及專家廣泛對最大可覆蓋銀行排名之意見等進行分析，得出基金目標。基金目標值係立法明訂，其中存保基金為 2.6%、處理基金為 1.2%。截至 2015 年 3 月 31 日止，存保基金比率採事前累積制為 1.75%、採事後累積制為 0.94%，已超過存款保證計劃（Deposit Guarantee Scheme, DGS）所規定之目標。

伍、基金目標值達成年限

在設定基金目標值達成年限時，IADI 於 2015 年事前籌資強化準則表示，應將保額內存款成長率、要保機構保費水準及每年累計之淨盈餘水準等因素納入考量，其中以保費收入影響最大，因調整存款保險費率是存款保險機構加速基金目標值達成之主要工具。然而，在某些國家或地區中，存款保險費率有法定限額（最低或最高），因此在訂定達成基金目標值之年限時，應一併納入考量。另應考量達成基金目標值之時間，倘過長，可能會損害存款保險制度之信譽，倘過短，可能會對要保機構之財務狀況造成不利影響。

在 44 家設有基金目標值之存款保險機構：

- 一、設有基金目標值達成年限：計 23 家（52%），其中有 12 家設定年限為「至少 5 至 10 年」；設定「最多為一年」者計 2 家，設定「最長為 10 年」計 5 家。
- 二、未設有基金目標值達成年限：計 21 家（48%），其中 4 家（亞美尼亞、哥倫比亞、捷克、吉爾吉斯）有建立基金目標值達成年限之計畫。

大多數存款保險機構按計劃進行，且都採用中期時限（大於 5 年至 10 年），但一半的存款保險機構於該相同時間內仍未如期達成。

表 4 實現基金目標值年限之情況

計畫時限	實現基金目標值情形					
	按計劃進行		較計劃提前		未按計劃達成	
	家數	%	家數	%	家數	%
1 年內	2	13%	0	0%	0	0%
大於 1 年至 5 年內	0	0%	1	50%	2	33%
大於 5 年至 10 年內	9	60%	0	0%	3	50%
大於 10 年	4	27%	0	0%	1	17%
未明訂	0	0%	1	50%	0	0%
總計	15	100%	2	100%	6	100%

投資收益及保費收入高於預期，要保機構財務狀況之改善致處理成本降低及法規環境之改善等，有助於早日達成基金目標。此外，稅收減免及政府對存保基金之挹注亦有助益。

上表 6 家存款保險機構因保費收入低於預期而未能如期達成其基金目標，如科索沃，銀行風險狀況降低，因此以風險為基準之保費收入減少；匈牙利因大量賠付阻礙基金目標之達成；利比亞存款保險機構，因國內環境不佳致偏離基金目標。

陸、檢視基金目標值

基金目標值不應是靜態的，設定基金目標值考慮之因素（如總體經濟狀況、銀行環境、要保機構風險狀況、保額內存款成長率及存款保險機構淨值等）可能會隨著時間發生變化。因此，IADI 於 2015 年提出最佳作法，即應定期檢視及驗證用於確定基金是否適足之方式、方法論及模型，以確保基金隨時維持其適足性。

根據調查，設定基金目標之存款保險機構，大多數（26 家或 59%）會進行定期檢視，主要是每年至少進行一次（15 家）、一些存款保險機構持續檢視（如香港）、根據需要檢視（如汶萊）或必要時檢視（如吉爾吉斯）。7 家存款保險機構每 2 至 5 年檢視一次基金目標。而在 26 家定期檢視之存款保險機構中，計 24 家由內部進行檢視，2 家（匈牙利、義大利）由外部單位（即歐盟委員會及歐洲

銀行管理局檢視。

調查顯示，自開始設立基金目標值以來，17 家（39%）存款保險機構已修訂其基金目標值，其中 13 家存款保險機構有定期檢視。

表 5 基金目標值修正原因

因 素	國家或地區
1. 存款保險最高保額提高	亞美尼亞、香港、牙買加、吉爾吉斯
2. 總體經濟環境變化	亞美尼亞、加拿大－亞伯達
3. 金融部門評估機制或顧問之建議	科索沃、菲律賓
4. 法規修訂	韓國、美國
5. 基金目標估算參數	哈薩克
6. 金融體系集中度	巴西
7. 新的存款保險保障機制指令	保加利亞
8. 因應信貸危機及國際動向之更高目標	加拿大
9. 信用合作社體系及監督 / 監測方法之變化	加拿大 - 亞伯達
10. 保額內存款總額、存款保險機構投資收益及支出之變化	馬來西亞
11. 建立特別帳戶以因應一連串儲蓄銀行倒閉所造成之損失	韓國

柒、基金餘裕或不足之因應對策

當基金餘裕或不足時，存款保險機構可考慮不同做法。在基金餘裕時，可制定退費機制，另一方面，需確定彌補基金不足之措施，以加速基金累積。在 44 家有基金目標之存款保險機構中，計有 23 家或 52% 有制定涵蓋上開二種狀況之政策。

一、基金餘裕

調查顯示，有 29 家（66%）存款保險機構有因應對策，最常見者為降低存

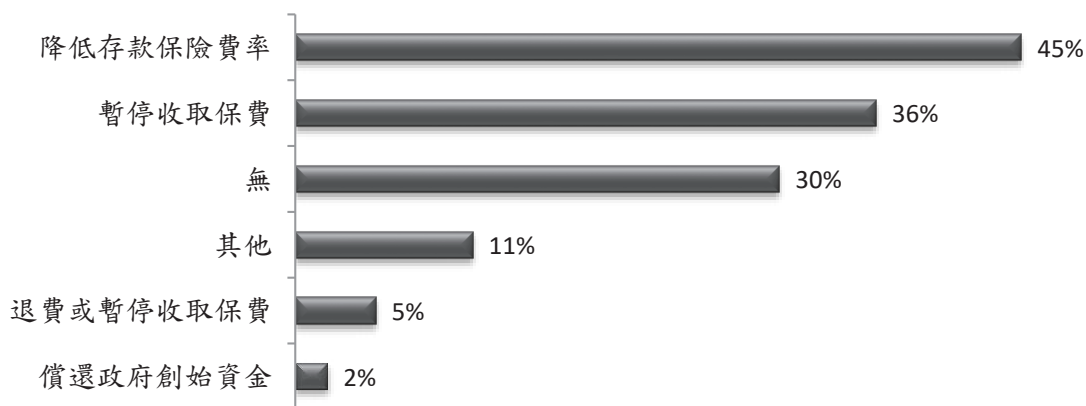
款保險費率及暫停收取保費；其中 20 家存款保險機構（45%）於法律中明訂，12 家存款保險機構（27%）由存款保險機構治理權責單位（如董事會）制訂。愛沙尼亞、蒙古和蒙特內哥羅併由法律及存款保險機構治理權責單位規定。

存保基金達到目標值後餘裕之資金，香港及韓國係採退費或暫停收取保費；烏拉圭係採償還政府創始資金（此為 2014 年 IADI 有效存款保險制度核心原則所倡導之處理方式）；印尼則將其作為非稅款收入繳交予政府。

法國提出一個模型，並自 2016 年實施，該模型依據存款保險機構之承保風險，滾動式調整其基金目標，以解決基金餘裕問題，並透過下列方式運作：將超逾基金目標之資金按成為要保機構之先後次序依序退還，或按要保機構歷年總繳保費之佔比退還之。

較公平之作法係持續收取全體要保機構保費，再根據每家銀行當前風險狀況（亦即要保機構依據風險調整評估繳交之保費）退還過去保費，這與暫停收取保費迥異，在暫停收費下因新成立銀行無需繳付保費予存保基金，被視為較不公平。

圖 3 基金超過目標水準之因應對策



樣本：設定基金目標之存款保險機構（計 44 家）

註：因有多重選項，故百分比合計不等於 100%

二、基金不足

計 37 家存款保險機構（84%）對基金不足有因應對策，最常見者為增收保費。

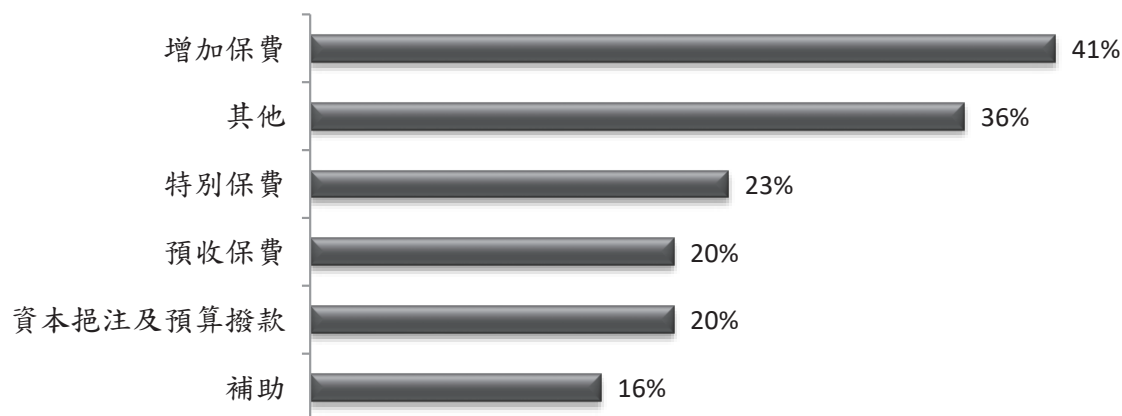
一些存款保險機構得徵收特別保費、要求政府注資、編列預算撥入或要求要保機構預付保費。

16 家存款保險機構（36%）亦列舉其他對策，包括從政府、中央銀行、資本市場或其他來源借款。這些借款是外部資金來源，通常係為輔助存款保險機構內部資金，以反應干預和處理失敗銀行產生之流動性需求。哥倫比亞正在研議一項非官方緊急融資額度或再保險計畫。我國在因系統性危機致存保基金不足之情況下，可徵收特別保費，韓國在達到目標下限前可調整保費。

在約旦，如於基金目標值設立之日（即 2011 年）起 10 年內未達成，存款保險機構有權在不超過年會費 100% 之範圍內增加銀行年保費；然而該存款保險機構在 2011 年選擇不行使這項權利，當時其基金占要保存款之比率為 1.2%，低於目標比率 3%，係為避免在經濟不確定之情況下增加要保機構負擔，且因當時基金水準被認為足以同時處理 7 家問題銀行及個別處理 16 家問題銀行之存戶。

存款保險機構使用基金時應考慮適當順序，並有權從公共和私人部門借款或籌資。倘自要保機構收取保費籌措之內部基金確定不足，而融資金額對整體金融體系之影響甚微時，則可直接自市場進行融資。這些措施必須輔以公部門強有力的後援或緊急籌資機制。存款保險機構之借款，最後應由破產要保機構清算收回之資金及以要保機構未來保費償還。

圖 4 基金不足之未來對策



樣本：設定基金目標之存款保險機構（計 44 家）

註：因有多重選項，故百分比合計不等於 100%

捌、影響基金目標值之其他籌資議題

一、設立基金 - 來源及用途

為確保及時賠付存款人債權，IADI 2014 年「有效存款保險制度核心原則」原則 9 規定，存款保險機構應有及時可動支之資金及必要之融資機制，包括緊急流動性籌資措施。資金來自政府、要保機構或兩者，從經常性及其他來源建立一個穩定之事前籌資制，將有助於達成基金目標。

(一)創始或種子資金

根據核心原則 9 之 3 規定，得以創始資金或種子資金建立存款保險機構，而存款保險機構須全部償還政府資金後，才可降低銀行存款保險費。來自政府或其他來源的創始資金有助於建立可信及有效之存款保險制度，特別是對於不是有時間或能力可迅速建立適足基金的新存款保險制度而言。

在 44 家設立基金目標之存款保險機構中，有 23 家（52%）存款保險機構取得創始資金或種子資金。

以美國為例，FDIC 成立於 1933 年，其資本由美國財政部及 12 家聯邦準備銀行共同提供，業於 1948 年全額償還。

(二)定期及其他資金來源

調查資料顯示，存保基金最常見之來源為收取保費^(註 5)及投資收益，此符合核心原則 9 之必要條件 2「存款保險制度所需資金應由要保機構負責」。IADI 於 2015 年提出，為確保自要保機構所收取之保費獲得妥善管理並可隨時運用於履行保險責任，存款保險機構應建立事前籌資之健全資金管理架構。近四分之三之存款保險機構亦包括將倒閉金融機構收回款項作為資金來源。部分存款保險機構將罰款 / 罰金（亞塞拜然、宏都拉斯、哈薩克、利比亞）、捐贈（亞塞拜然、宏都拉斯）及政府捐款（如宏都拉斯）等列為其他資金來源。

(三)資金用途

根據 IADI 2015 年事前籌資強化準則指出，存保基金依據立法授權可用於多種用途。存保基金運用之目的及用途需立法明訂，其中包括銀行倒閉時賠付存款人債權。調查顯示，大多數存款保險機構使用存保基金支付保險損失、處理成本^(註6)及營運費用。

一些存款保險機構將部分基金用於其他目的。在韓國，其存款保險機構因許多儲蓄銀行倒閉而面臨特殊風險，因此於 2011 年為籌措渠等儲蓄銀行處理資金設立一個特別帳戶^(註7)。2011 年至 2026 年間全體要保金融機構 45% 之保費撥入至此特別帳戶，其餘 55% 則撥入存款保險機構所保障之各業別基金帳戶（如銀行、金融投資、人壽保險、非人壽保險、商人銀行及儲蓄銀行等）。

二、備援資金

規範緊急資金可增加存款保險可信度。依據 IADI 核心原則 9，為迅速賠付存款人，須確保能有效、及時取得緊急資金，而明確之安排係不可或缺的。

設有基金目標值之 41 家（93%）存款保險機構於法律或法規中規範緊急資金。在這些存款保險機構中，制定執行緊急籌資措施者不及半數，另 3 家（7%）存款保險機構（宏都拉斯、香港及科索沃）雖未於法律或法規中明訂，但仍有管道取得緊急資金。

存款保險機構可能具有多個緊急資金來源，經彙整如下表。

表 6 緊急資金來源

項目	家數（比例）
1. 國內市場借貸	29（66%）
2. 與政府之融資協議	24（55%）
3. 與中央銀行之融資協議	18（41%）
4. 國際市場借貸	15（34%）
5. 要保機構（銀行）保費（捐助）	11（25%）
6. 補助	8（18%）

項 目	家數（比例）
7. 其他來源借貸	2（5%）
8. 聯邦銀行及（或）要保存款機構借貸	2（5%）
9. 其他存款保險機構	1（2%）

樣本：設有 44 家基金目標存款保險機構

註：因有多重選項，故百分比合計不等於 100%

三、系統性危機時籌資機制

根據 IADI 2014 年核心原則，存款保險並非處理系統性危機之主要機制。有些國家或地區透過強化現行存款保險機制或其他措施，為系統性金融危機提供資金來彌補資金缺口，俾讓納稅人免遭受損失，相關方法包括事前累積基金以因應未來金融危機之處理，以及事後向金融機構收費以支付處理成本。此外，要求個別機構提供更多資本及流動性緩衝來強化經營體質。

2009 年，瑞典向某些銀行課徵其負債之 0.036%，用以設立穩定基金，該基金由中央政府統籌管理（約 15 億歐元），並於金融危機中使用，以避免金融危機重創瑞典之金融體系。2010 年，德國通過一項有關銀行重建、有序處理及設置重建基金之法律，以確保任何銀行（包括系統性重要銀行）之償付能力。該基金與存款保障計劃是分開的，前者旨在解決重建，而後者則側重於清算時之賠付。

（一）處理系統性危機之權責機構

調查顯示，系統性危機通常由政府、中央銀行、金融監理機構、處理機構及 / 或存款保險機構共同處理。其中部分存款保險機構亦參與問題金融機構倒閉之處理。

在 2000 年初，我國存保公司在國內金融危機期間直接參與 56 家經營不善金融機構之處理，致存保基金虧損。自 2007 年至 2014 年間，根據營業稅法修正案，自政府取得營業稅款收入，以彌補基金虧損。

美國於處理特定經營不善金融機構時尚有引發系統性危機之虞，得排除最小成本處理法而改採其他處理機制。根據美國破產法規定，一般將指

定 FDIC 為接管人，必要時得以存保基金以外之特別處理基金名義向財政部借款，而處理該等經營不善金融機構之回收資產無法償付向財政部之借款時，可透過特殊方式彌補此虧損。

(二)與安全網其他成員之正式融資協議

系統性倒閉或系統性危機通常由金融安全網成員共同處理，這些機構通常都不是為了處理系統性危機而設置。因此，倘有必要採取措施為解決系統性危機提供資金，但又不能使納稅人蒙受損失，安全網成員間可簽訂正式融資協議。

然而調查顯示，僅 15 家（34%）存款保險機構透過合作備忘錄及（或）法律或法規與其他安全網成員進行融資協議，以因應系統性危機時之倒閉案。對於其他存款保險機構而言，提前建立正式之融資協議非常重要，因其在危機期間幾乎無時間設計及建立該機制。

在系統性危機期間之融資協議通常由中央銀行主導，很少由政府（特別是財政部及國庫）主導，該協議涉及向存款保險機構之貸款或捐款。

在日本，存款保險機構可借款或發行由政府擔保之債券。在美國，FDIC 可向財政部借款及使用特別處理基金（特別處理基金亦可向財政部借款）。FDIC 在 2010 年訂定 2% 存保基金目標值長期管理目標，以期在危機期間維持基金餘額為正數，減少在經濟或金融危機期間向財政部借款之可能性。在歐盟，自 2016 年 1 月 1 日開始運作之單一處理基金（Single Resolution Fund），旨在處理銀行系統性危機，該基金規模相當於歐盟保額內存款之 1%，設置期間自 2016 年至 2024 年。

(三)設定基金目標值時對系統性危機之考量

僅 6 家（14%）存款保險機構在設定基金目標時，併同考量系統性危機時倒閉案之籌資（如哥倫比亞、瓜地馬拉、日本、利比亞、賓夕法尼亞州及新加坡等）。

哥倫比亞及新加坡之基金目標係透過要保機構間具關聯性銀行倒閉進行模擬而得。哥倫比亞目前僅有一個基金同時支應處理一般及系統性金融危機二種用途，但正考慮將其基金分為二。

波蘭在設立存款保障基金時並未考慮系統性危機，因此單獨設置處理基金，以解決系統性重要銀行問題，其目標是在 2030 年達到保額內存款之 1.2%，以符合歐盟指令之要求。

玖、結論

存保基金最適水準攸關公眾對金融體系之信心。基金目標值之設定，對確保存保基金之適足極為重要。

本文經分析調查資料、審閱各國個案及國際存保基金目標值規模工作小組會議紀錄後，謹將採行事前累積基金機制之存款保險機構訂定基金目標值之現有方法及實務，予以彙整如下，應可作為各國擬定或強化現行基金目標值之指引。部分存款保險機構未依 IADI 核心原則設置事前累積基金之機制者，尚須完成更多工作，以符合 IADI 一致標準。

● 基金目標架構

- (一) 存款保險機構之基金目標值通常以要保存款或保額內存款之比率表達。對於大多數存款保險機構，分母係保險費基數。存款保險機構之承保風險最常被選擇作為分母。
- (二) 部分存款保險機構目標值比率係以區間（最小值及最大值）表達，這與 IADI 之觀察結果相符，即目標範圍更能反映要保機構之風險狀況，並與持續變化之總體經濟狀況保持關聯性。
- (三) 大多數存款保險機構基金目標係訂定於法律或法規中。然而，在某些情況下，法律中規定最低或初始目標，但存款保險機構可依據其檢視結果，設定並採用更高之目標。
- (四) 為符合 IADI 事前累積基金強化準則之規定，存款保險機構在設定基金目標值時需考量許多因素，最常見者為金融體系之結構及特性、法律架構及總體經濟狀況等。
- (五) 存款保險機構得以不同方法設定基金目標值。對於使用自由裁量方式、專家意見或裁量判斷之存款保險機構，通常以資料及資訊分析作為依

據。對於採用統計方法者，有些使用以風險為基礎之模型。存款保險機構有時會結合統計模型及自由裁量等二種方式訂定基金目標。

● 設定基金目標值達成年限

(六) 大多數存款保險機構會設定基金目標值達成年限，又大多數存款保險機構會提前或按計劃達成。訂定基金目標值達成期限符合 IADI 發佈之事前累積基金強化準則規定，並使存款保險機構能追蹤其達到目標值之進度情形。

● 檢視基金目標值

(七) 大多數存款保險機構會定期檢視基金水準是否適足、方法論及模型，通常每年至少進行一次，此做法可確保基金目標值之可行性及關聯性。

● 基金超過目標值水準或不足之因應對策

(八) 大多數存款保險機構制定基金超過目標水準之對策，通常係採用降低存款保險費率或暫停收取保費之方式。但 IADI 事前累積基金強化準則指出，各國更公平之做法是繼續對全體要保機構課徵保費，然後依據各機構之風險狀況，按其過去對存保基金之貢獻進行退款。暫停收取保費會使得新成立銀行對基金無法產生貢獻。

(九) 在存保基金不足之情況下，大多數存款保險機構都會向要保機構增收保費或課徵特別保費。某些存款保險機構會要求政府注資、編列預算撥入或向要保機構預收保費。

● 其他資金議題

- 創始資金及一般資金來源

(十) 超過半數存款保險機構設立資金來自創始資金或種子資金，該等資金來源通常為政府，此做法有助於建立可靠且有效之存款保險機構，故為

IADI 所認同。收取保費及投資收益係存保基金最常見的來源，此符合 IADI 核心原則 9，存保基金之資金來源應由要保機構負責，而存款保險機構應建立健全之基金管理架構。

- 資金用途

- (十一) 存款保險機構使用存保基金支付保險損失、處理成本及基金營業費用。部分存款保險機構會將基金使用於其他目的，如償還政府之創始資金，此與 IADI 核心原則 9 償還借款及對要保機構提供流動性支援之規範相符。

- 備援資金

- (十二) 大多數設有基金目標值之存款保險機構均有緊急籌資之法律規定，但其中大部分沒有執行措施。存款保險機構應考量建置類似措施，以確保能有效且及時取得緊急資金，俾迅速賠付存款人之債權。

- 處理系統性危機之資金

- (十三) 系統性倒閉或系統性危機通常由全體金融安全網成員共同處理。調查證實，系統性危機通常由政府、中央銀行、金融監理機構、退場處理機構及（或）存款保險機構共同處理，而這些機構通常無法單獨處理系統性危機。

- (十四) 金融安全網成員就處理系統性危機而採取正式之融資措施係屬必要。然而，調查顯示僅三分之一存款保險機構與其他金融安全網成員在法律或規章中，透過簽訂正式融資協議，俾在系統性危機期間及時取得資金。鑑於金融危機期間並無太多時間設計及建置正式融資協議，因此對其他存款保險機構而言，預為建立機制係非常重要。

有些存款保險機構在設置基金目標時會考慮系統性危機，但有些機構（如歐盟會員國）則已建置獨立之系統性危機基金或正考慮納入系統性重要銀行之處理。

本文根據調查結果、個案研討、工作小組會議及文獻回顧，就基金目標值進行詳盡討論，惟關於事前累積基金措施仍有下列相關議題可考量於未來進行研議，例如：

- 一、存款保險基金因存款保險機構無處理權限，須由第三方使用；
- 二、設立獨立基金用以處理系統性危機之理由及需考量之因素；
- 三、存保基金填補及累積期限如何訂定；
- 四、依據相關風險衡量基金目標值之適足性。

註釋

- 註 1：在缺乏自破產銀行收回資產率歷史資料之情況下，IADI LARC（2015 年）建議使用另一個存款保險機構或國際標準之違約損失。
- 註 2：要保機構財務狀況之估計係根據其過去財務表現及其他相關參數統計而得，故可將實際觀察及估計間之相似性最大化（IADI，2011 年）。
- 註 3：存保基金適足性評估之風險分析方法係基於對要保機構之違約機率及存保基金覆蓋損失之估計（IADI，2011）。
- 註 4：Kealhofer，McQuown 和 Vasicek，"穆迪分析企業風險解決方案"之信用風險分析工具。
- 註 5：根據 IADI 2015 年度調查，在 44 家存款保險機構中，有 55%採行單一費率建置基金，而有 30 %使用差別費率進行建置。5 家存款保險機構（阿根廷、汶萊、捷克、烏拉圭及我國）採行單一費率及差別費率之綜合制。2 家存款保險機構（瓜地馬拉及波蘭）使用其他方式評估保費。
- 註 6：IADI 2014 有效存款保險制度核心原則 9 規定，無處理權限之存款保險機構可授權第三方根據其法律架構，使用其基金來支應要保機構之處理、清算以外之其他事宜。當存款保險機構基金係由其他單位運用時，存款保險機構應瞭解及參與決策過程，這部分未來可進行研究。
- 註 7：韓國存款保險公司花費 27.2 兆韓圓用於處理 31 家倒閉儲蓄銀行（Jang，2015 年）。