

國際存款保險機構協會（IADI） 「即將發生的風暴：強化金融安全網韌性， 以因應不確定未來」研討會摘要報告

本公司國關室摘譯

壹、研討會重要內容摘要

一、專題演講

二、第一場次：動盪不安之全球經濟環境下建置強健金融安全網

三、第二場次：存款保險機構及清理機關因應未來挑戰適用之 創新工具

貳、心得與建議

摘要

一、主辦單位：國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, IADI）、阿根廷存款保險公司（Seguro de Depositos Sociedad Anonima, SEDESA）

二、時間：2022 年 10 月 21 日至 2022 年 11 月 1 日

三、地點：阿根廷布宜諾斯艾利斯

四、與會人員：

計有來自全世界約 80 國之 260 名代表與會，包括存款保險機構、金融監理機關、中央銀行等單位，以及國際貨幣基金、世界銀行、國際清算銀行、金融穩定委員會等國際組織代表。

五、研討會主題：

即將發生的風暴：強化金融安全網韌性，因應不確定未來（Storm Clouds on the Horizon: fostering resilient safety-net for uncertain times）。

六、研討會主要內容：

為因應全球經濟動盪不安伴隨之挑戰與機會，探討必要之監理及存款人保護政策，並由 IADI 夥伴機構分享加強金融安全網成員韌性之合作領域，同時討論存款保險機構及清理主管機關強化作業韌性與創新工具之運用等議題。

七、心得與建議：

- （一）面對新興風險與各種不同來源之風險，存款保險機構宜預做準備，以確保金融體系與存款保險機制之穩健。
- （二）存款保險機構宜適時參考國際監理規範修正機制，在鼓勵金融創新、業者法律遵循成本與投資人保護等議題取得平衡點，制定符合國內金融環境及趨勢之監理制度。
- （三）存款保險機構宜適時參考更新之國際問題金融機構清理可行性評估，並適度依照國內金融情勢，排定清理議題優先順序，定期檢視與演練測試，期使國內金融機構體質更趨強韌及可因應危機衝擊。

壹、研討會重要內容摘要

一、專題演講

美國聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC）董事長 Martin J. Gruenberg 針對存款保險機構須如何預先做好準備以因應目前所面臨的挑戰進行演講。渠特別提到 2022 年諾貝爾經濟學獎得主－前聯邦準備銀行主席 Ben Bernanke、Douglas Diamond 教授及 Philip Dybvig 教授於 1983 年針對銀行及金融危機的研究工作，該研究顯示銀行資產（長期）及負債（短期）間的流動性差異導致銀行體系不穩定，為存款保險奠基理論基礎；該研究認為社會事件可引起存款人恐懼、造成銀行擠兌及金融危機。研究模型亦指出，政府存款保險機制的存在，可減少銀行擠兌的發生機率，並提升整體銀行體系效用，該研究成果及諾貝爾獎給予之肯定，更強化存款保險機構提供存款保險並維繫金融穩定的重要性，且存款人對存款保險制度的有效性保持堅定信心，實為關鍵。因此，存款保險機構為可能發生的金融危機，須備妥相關因應工具。

(一)回顧歷史

自 2005 年 Martin Gruenberg 加入 FDIC 董事會擔任副董事長起，除 2000 年代初期的輕微經濟衰退外，銀行業受益長達十年經濟情況良好，曾連續兩年半未發生銀行倒閉事件（此為最長無倒閉發生期間），故 FDIC 主要致力於因應潛在金融危機發生之準備工作；惟本次新冠肺炎大流行事件顯示，外生變數的衝擊亦可對全球經濟與金融體系造成廣大且深遠之影響。存款保險機構雖無法預知危機發生的原因，承平時仍應採取措施建立存款人信心，儲備能力以因應可能發生之危機。

(二)疫情期間 FDIC 存款保險基金管理之經驗分享

2008 年的全球金融危機事件突顯美國金融監理架構問題，包括存款保險基金（Deposit Insurance Fund, DIF）資源配置不當等。危機發生前，由於 DIF 準備金比率訂為 1.25%，要求相對較低，且 FDIC 向體質健全之要保機構收取存款保險費用之職權受限，導致至少有 90% 的要保機構將近十年無須繳交保費，造成危機發生時 DIF 累積規模未及應有水準；危機引發銀行大量倒閉致 DIF 消耗殆盡，2009 年基金規模缺口達 209 億美元。FDIC 為支應 DIF 淨值與流動性，徵收 55 億美元之特別保費，並大幅提高保險費率，同時要求要保機構預付 3 年以上保費。這些行動雖屬必要，卻對陷入困境的金融體系與經濟造成順景氣循環性（pro-cyclical）影響。

美國國會因此大力改革，擴大 FDIC 管理 DIF 可用之工具範疇，確保存款保險機制在危機發生期間與危機之後皆仍能維繫公眾信心。例如，2010 年的陶德 - 法蘭克華爾街改革與消費者保護法案（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act），將 FDIC 的 DIF 最低準備金比率提高至保額內存款（insured deposits）預估值的 1.35%，並授權 FDIC 訂定 DIF 指定準備金比率（Designated Reserve Ratio, DRR），俾累積充裕基金以抵禦未來危機。FDIC 於 2011 年發布存款保險基金管理計畫，依過往經驗將 DRR 訂為 2%，並利用歷史資料進行模擬測試，結果顯示，在過去兩次美國銀行業危機期間，設定 DRR 超過 2% 的情境下，DIF 規模不致變成負數。

新冠肺炎疫情爆發後，以上改革即受考驗。政府採取貨幣政策行動、對消費者及企業直接援助，加上消費者支出因疫情全面減少，使得 2020 年上半年要保存款增加逾 1 兆美元，為前所未有，2020 年 6 月 30 日之 DRR 因而降至 1.30%。依 FDIC 於 2020 年 9 月通過之基金復原計畫（restoration plan），在疫情影響激增之要保存款隨時間流逝逐漸消退、且銀行業要保存款持續強勁成長的假設前提下，DRR 須於 2028 年 9 月 30 日前至少提高到 1.35% 的水準。另 FDIC 為因應不確定的未來並做好準備，近期核准保費費率提高兩個基本點，有助 DIF 達成 2% 的指定準備金比率。FDIC 認為現在即應採取審慎且適切行動，而非等到銀行及經濟條件不利時才考慮大幅增加保費。儘管疫情及其他經濟與地緣政治壓力帶來巨大挑戰，美國銀行業仍具韌性，增加保費預計對銀行業收入的影響非常小，不致影響銀行放款或信用。

（三）FDIC 支持政府因應疫情政策之作為

新冠肺炎大流行考驗 FDIC 在支持政府為因應危機所採行政策的能力與效能。美國政府提供前所未有的財政援助迅速因應疫情衝擊，美國國會核可逾 4.5 兆美元，以直接援助、緊急借貸計畫及信用額度等方式協助家計單位與小型企業。美國聯邦準備系統亦於疫情初期介入，提供遠超過全球金融危機期間之援助，以穩定金融市場。

FDIC 並配合美國政府及其他金融監理機關採行相關銀行監理措施，緩和新冠肺炎疫情對美國金融體系之衝擊。全球金融危機期間，FDIC 的「暫時流動性保證計畫（Temporary Liquidity Guarantee Program）」透過擔保特定新發行債務，以及為特定無息交易存款帳戶提供全額擔保，在金融體系穩定方面發揮重大功效。危機後，Dodd-Frank 法案對 FDIC 在未來危機發生時實施類似計畫的裁量權加以限制，法律規定 FDIC 須於聯邦準備理事會及財政部同意後獲國會核准，始可制定可行之債務擔保計畫。2020 年，美國國會洞悉疫情對金融市場之影響，並認可此類計畫的潛在重要性，爰暫時授權 FDIC 制定此類計畫，為仍有償債能力之要保存款機構或存款機構控股公司債務提供擔保。FDIC 有了這項權力，加上持續與政府及產

業利害關係人溝通，始能站穩腳步，在符合保證計畫之流動性事件發生時，即時支應政府政策配合行動。

(四) FDIC 於非常時期維持正常營運

疫情期間 FDIC 為維繫公眾對金融體系的信心須維持正常營運，惟考量疫情因素採遠距作業，包括員工以筆記型電腦工作、開會協調工作事項等以 Microsoft Teams 線上會議軟體工具進行等，將遠距辦公作業現代化。監理活動亦改於場外進行，針對銀行倒閉案，FDIC 指派專員辦理，設立小組現場作業，並由遠距團隊大幅運用科技技術支援，同時修改差旅計畫等。自 2020 年 3 月以來，FDIC 已運用前揭方式成功處理三件銀行倒閉案，並從中汲取教訓納入未來監理及銀行清理活動計畫。

FDIC 持續與 IADI 及其他國際同業交流，強化跨境合作關係，並致力國際準則之發展。FDIC 與歐盟及英國正式約定就全球系統性重要銀行（Global Systemically Important Banks, G-SIBs）之跨境清理及危機管理等活動進行合作；技術協助與訓練部分，則與國際同業透過線上課程方式分享清理經驗。

建議各國可參考國際準則，如金融穩定委員會（FSB）之健全金融體系關鍵準則、巴塞爾銀行監理核心原則、IADI 有效存款保險制度核心原則，及 FSB 問題金融機構有效處理機制核心要素等國際準則，採取必要行動因應疫情衝擊，提高金融體系韌性。多數存款保險機構亦施行營運持續計畫（Business Continuity Plan），並利用危機管理架構確保主要業務之持續運作。

(五) 為未來的風險預做準備

存款保險機構自全球金融危機及新冠肺炎疫情衝擊事件獲得的經驗中得知，未來須就新興風險與其他不同來源的風險對經濟與金融體系可能產生之深遠影響預做準備，氣候變遷及減少依賴碳排放能源之轉型期即此類風險之一。各國雖於極端氣候事件中展現韌性，惟不斷變化的氣候條件已帶來更大的挑戰，包括海平面上升、極端氣候事件發生的頻率升高與嚴重程度增加，以及新型天然災害的發生等。存款保險機構須做好相應準備，

以確保金融體系與存款保險機制之穩健發展與運作。

IADI 會員遍布全球，須考量氣候變遷對不同經濟體與人口族群之影響。美國研究發現，氣候變遷的不利影響可能對經濟能力弱勢族群產生不成比例的衝擊。因此，存款保險機構應以最不具因應衝擊能力的國家及社群為主要考量對象，尋找降低對其潛在衝擊的方式以預為準備。FDIC 為因應氣候變遷衍生的金融風險，加入中央銀行與監理機關綠化金融體系網絡（Network of Central Banks and Supervisors for Greening the Financial System, NGFS），近期並主辦一場推廣會議（outreach meeting），與全球與會者分享因應氣候變遷相關金融風險之最佳實務，促進相互合作。

（六）結論

目前經濟環境充滿挑戰。通貨膨脹、地緣政治緊張局勢、利率上升及全球經濟趨緩所造成的嚴重風險，可能對存款保險機構產生影響。存款保險機構須借鏡過往經驗，為不確定的未來做好準備，包括擬定緊急應變計畫確保業務持續運作、承平時期加強維護存款保險基金水準，制度架構設計須使存款保險機構能夠迅速採取行動。IADI 亦可發揮重要作用，集結全球存款保險機構分享經驗並提供協助，預為準備以因應未來挑戰。

二、第一場次：動盪不安之全球經濟環境下建置強健金融安全網

（一）專家座談

1. 加拿大存款保險公司（Canada Deposit Insurance Corporation, CDIC）

CDIC 執行長 Leah Anderson 表示，依據 IMF 發布之 10 月世界經濟展望報告，除全球金融危機及新冠肺炎疫情衝擊事件外，2023 年將是自 2001 年以來經濟成長最低迷的一年，全球經濟持續惡化伴隨之風險攀升，亦將使金融部門面臨巨大挑戰；所幸加拿大金融部門仍健全發展且具韌性，且流動性與資本充足。CDIC 亦與國際金融組織如 FSB, BIS 及 IADI 等合作發展國際準則，為未來經濟不確定性可能衍生之風險預為準備。而存款保險機構亦須保有警覺性、運用適當工具辨識並評估風險及金融體系之脆弱度。

CDIC 係負有清理職權之存款保險機構，目前兩項主要目標，其一為精進清理倒閉要保機構之能力，其二則是強化存款人信心並加強維護存款人權益。前者包括與金融安全網成員合作，定期評估並及早偵測要保機構風險，及時採取干預行動，以及定期檢視清理計畫；CDIC 業成立卓越模擬中心（Simulation Centre of Excellence），集中公司所有模擬測試資源，以最適頻率及最佳效率測試 CDIC 主要風險。另為加強清理準備工作，CDIC 刻正依要保機構面臨之各項風險及倒閉機率檢視並調整事前籌資與保費基金架構，確保在各種風險情境下 CDIC 皆有籌資能力予以支應。

關於強化存款人信心及維護存款人權益方面，強調唯有一般大眾認知且信任存款保險制度，該制度才能發揮效用。CDIC 刻正檢視公眾認知策略（public awareness strategy），著重正確資訊揭露、清楚明確傳達易於瞭解之訊息；CDIC 亦定期測試存款人賠付資料之正確性，以強化賠付能力。

2. 阿根廷存款保險公司（Seguro de Depositos Sociedad Anonima, SEDESA）

SEDESA 執行董事 Javier Alberto Bolzico 表示，因應制定存款保險國際準則需求，期藉此維繫銀行體系穩定、防範系統性風險、保護存款人權益，並提供各國建置存款保險機制之依歸，爰於 2002 年成立 IADI。IADI 至 2022 年適逢成立 20 週年，全球建置存款保險制度之國家已呈倍數成長，共有 146 個國家建立此機制，在金融安全網架構下發揮穩定金融及提升大眾信心之效。

雖然存款保險機制之設立存在道德風險，然前次全球金融危機證實，存款保險機制有助有序賠付存款、建立存款人信心，進而彰顯存款保險之重要性，加速許多國家建置或完善其存款保險制度，避免金融機構經營危機引發外溢效應及系統性風險。另此波疫情肆虐下，存款保險機構因應防疫政策調整營運模式，改採線上進行業務。依據數據顯示，美洲地區於 2020 及 2021 年，存款保險基金規模較疫情爆發前增長；歐洲地區則呈現下滑趨勢；亞洲地區於 2020 年呈現上升，2021 年出現下

滑。影響存款保險基金增減因素包括，疫情期間發生賠付案件、總體經濟因素如家戶存款變化、個別國家政策改變如存款保險費率調整等。

金融科技發展帶動金融商品創新，亦提供尚未獲得傳統銀行服務之弱勢或偏遠地區民眾取得數位金融服務管道，如電子貨幣、電子錢包等新興金融商品，促成普惠金融。然此類新興商品除影響支付系統，亦對存款保險機構帶來新興挑戰，例如，是否符合存款定義、是否納入存款保險保障，及以何種方式保障等。另此類新興商品發行商之於傳統金融機構亦有不同監理規範，是否符合「相同業務、相同監理」原則，以及倘其倒閉，其用戶之賠付及清理議題均需討論。

過去一年，國際地緣政治緊張導致國際情勢嚴峻，通貨膨脹風險加劇，經濟及金融數據呈現悲觀趨勢，全球經濟成長令人擔憂，許多國家紛紛祭出因應政策。值此之際，存款保險機構及金融安全網成員均須預為準備，以因應經濟衰退之可能衝擊，例如，評估通貨膨脹對最高保額之影響，承平時須進行演練並關注存款保險基金流動性是否充足等。此外，與金融安全網成員間之協調機制，特別是有關問題金融機構之清理議題，亦須予以檢視並強化功能。

3. 日本存款保險公司（Deposit Insurance Corporation of Japan, DICJ）

DICJ 理事長 Hidenori Mitsui 提及該國存款保險要保機構主要分為銀行及金融合作社（financial cooperative）兩類，截至 2022 年 3 月底止，銀行類計有 5 家城市銀行（City Bank）、13 家信託銀行（Trust Bank）、99 家區域銀行及 17 家其他類型銀行；金融合作社類計有 254 家信用金庫（Shinkin Bank）、145 家信合社（credit cooperative）、勞工銀行（labour bank）及 4 家其他類型金融合作社。

DICJ 要保機構現今面臨之潛在風險包括：總體經濟趨勢之變化與金融市場條件改變影響長短期獲利能力、採行金融科技及數位平台之潛在風險、日本人口減少及老年化社會、數位化趨勢加劇競爭、氣候變遷、網路攻擊、疫情衝擊及觸犯洗錢防制法等議題。此外，相較於傳統金融體系之運作係建立於法律制度、領有營業執照之金融機構及監理機關等

三元素所組成之監理架構下，新興型態之去中心化金融（decentralized finance）之信用來源為公開區塊鏈（public blockchains），主要透過數位平台進行交易，不再仰賴金融機構作為中介提供金融服務。

DICJ 因應商業環境變革，推出如下方案：

- (1)為潛在風險預作準備，保費收入採事前向要保機構徵收，並設定存款保險責任準備目標。DICJ 設定於 2012 至 2021 會計年度間之存款保險基金（負債準備）目標值為 5 兆日圓，係為避免負債準備產生赤字，該金額之計算基礎係以 1994 會計年度末之負債準備 0.9 兆日元加計 2002 會計年度末負債準備最大赤字金額 4 兆日圓得出。鑒於 2021 會計年度末，累積存款保險基金（負債準備）已達 5 兆日圓，DICJ 決定自 2022 會計年度開始，將存款保險基金目標值由原先數額目標，改採比率目標，設定存款保險基金占保額內存款總額 0.7%，預計自 2022 會計年度至 2031 會計年度末實施。
- (2)因應金融科技發展趨勢，日本政府於 2022 年定義穩定幣（stablecoin）為數位貨幣（digital money），其發行機構僅限銀行、轉帳服務商（fund transfer service provider）及信託公司（trust company），發行商主要負責穩定幣之發行及管理；而銀行發行之穩定幣視為存款，與傳統銀行存款相同，受存款保險機制保障。中介商須註冊該項服務並受更嚴謹之監理並遵循洗錢防制相關規範，負責穩定幣流通，如進行支付服務及帳務紀錄。DICJ 亦要求中介商提供相關報表文件，並進行實地查核。
- (3)有關銀行清理數位化方面，日本政府推廣連結個人編號（Individual number/My number）至銀行存款帳戶計畫，可供政府執行公共政策及 DICJ 履行職權使用。個人編號係配發予在日本擁有居留紀錄之個人，包括當地居民及外國人，共有 12 位數，用於社會福利、稅金及災害因應等領域，可將不同政府機關所持有之個人資料綁定至同一人。另合法登記之公司行號亦分配一組編號，共 13 位數。存戶可向銀行或使用日本政府管理之 Mynaportal 線上平台提出申請，將其個人編號

綁定指定銀行帳戶，該銀行或 Mynaportal 便將該資訊傳遞給 DICJ，
除由 DICJ 通知銀行此訊息外，亦通知存戶處理結果。

4. 迦納存款保險公司（Ghana Deposit Protection Corporation, GDPC）

GDPC 執行長 Pearl Esua-Mensah 表示，鑒於全球經濟情勢持續惡化，
非洲經濟所面臨的挑戰包括商品價格已升高至疫情前水準，食品價格高
漲是造成通貨膨脹的主要因素，非洲地區各國中央銀行紛紛採取貨幣緊
縮政策，以迦納為例，迦納中央銀行已連續三個月調漲利率，每次皆調
漲約 2%。若干非洲國家亦面臨債務永續性（debt sustainability）問題的
挑戰，刻正向 IMF 尋求財務支援，而國內債務問題亦使非洲國家向國際
債務資本市場融資的能力受到限制；非洲國家貨幣亦受通貨膨脹影響而
貶值，這些問題皆導致社會動盪與糧食安全問題。

非洲國家為減緩新冠肺炎疫情衝擊，降低銀行現金準備率要求，提
供銀行體系流動性，促進金融中介；採行信用貸款紓困措施，降低債務
人償債能力惡化的潛在可能；提供資本及流動性緩衝，降低資本適足率
要求；暫時限制銀行對資深主管發派股利及紅利；調降貨幣政策利率。

而諸多非洲地區國家政府仍面臨因應新冠肺炎疫情超支所引起的債
務問題，以及潛在主權債務違約風險；同時因應開發中國家中央銀行採
取緊縮政策這類外生變數衝擊，且面對向國際債務資本市場籌資能力不
足，節節高升的通貨膨脹局勢，如何將日新月異之金融科技技術應用在
傳統貨幣政策工具上，如何維繫銀行韌性，以及處理社會動盪不安之緊
張情勢、糧食安全及人道主義危機。

後疫情期間，非洲地區中央銀行為增加流動性、遏止貨幣快速貶值，
抑制通貨膨脹，調漲貨幣政策利率、調升銀行現金準備率，並採取外匯
市場干預等貨幣政策措施。本次疫情亦使非洲地區國家政府有機會檢討
收支運用及支出優先順序、並改善支出效率；鼓勵地方產業發展、減少
進口依賴；檢視金融安全網成員功能，特別是存款保險須配合銀行監理、
檢查及清理價值鏈調整誘因結構。同時檢視貨幣政策利率做為抑制通貨
膨脹之有效性，強化存款保險機構功能，將清理成本最小化，並減少金

融安全網成員於監理、檢查以及清理價值鏈之利益衝突。

觀諸本次新冠肺炎疫情衝擊事件，與存款保險制度相關之議題包括，疫情使金融體系流動性不足及投資組合信用惡化，升高銀行倒閉風險；通貨膨脹導致存款保險保障額度之實質價值降低，可能降低存款人對存款保險制度之信心，進而影響金融穩定；疫情衝擊使存款規模縮小，存款保險機構收取之保費水準降低；利率上升一方面有利於投資組合的息票報酬（coupon returns），另一方面卻不利於在市場上有交易部位的存款保險基金投資組合價值，即存款保險基金若用於賠付須出清投資時可能產生的潛在流動性問題。

因此，建議存款保險機構須強化要保機構之實地及場外檢查與監督，及早偵測問題要保機構倒閉風險；導入市場基礎機制（修正存續期間、風險價值）管理投資組合風險，維護存款保險基金價值，且須依風險衡量投資績效；為減緩高利率對基金價值之負面影響，基金須採多樣化投資。

（二）IADI 夥伴機構對透過國際合作提高金融安全網韌性之看法

1. 金融穩定委員會（Financial Stability Board, FSB）

FSB 監理政策部門主管 Eva Hüpkens 表示，金融穩定論壇（Financial Stability Forum, FSF；FSB 前身）於 2000 年發布之有效存款保險制度指導原則（Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems），奠定 2009 年 IADI 有效存款保險制度核心原則（Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems）之基礎。隨著新興經濟體對全球經濟成長與金融穩定之影響日益顯著，G20 於 2009 年成立 FSB 納入新興經濟體會員，強化其職掌促進金融監理改革。其後 FSB 發布之健全金融體系主要國際標準（Key Standards for Sound Financial Systems），亦納入 IADI 有效存款保險制度核心原則，之後 FSB 首次進行之前揭標準遵循度同儕檢視結果，亦促成 2014 年 IADI 核心原則之修訂，且 FSB 刻正與 IADI 合作進行第二次之核心原則檢視工作。另自全球金融危機之後，存款保險機構擴大職權納入清理權限，IADI 亦積極與 FSB 合作發

展清理指導原則。

FSB 目前就新興風險部分係以氣候變遷相關金融風險為優先研究工作，另一方面則著重數位創新（digital innovation）與加密資產（crypto assets）議題之研究。有關運用金融科技相關技術於存款人賠付、存款保險基金風險評估及清理基金等業務亦須監理相關風險部分，FSB 於 10 月發布加密資產活動與市場之監理諮詢報告（Consultative document on Regulation, Supervision and Oversight of Crypto-Asset Activities and Markets）。IADI 與 FSB 將就前揭相關議題與存款保險相關部分持續進行合作與研究。

2. 國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）

IMF 貨幣暨資本市場處金融危機準備暨管理部門主管 Marc Dobler 表示，IMF 於 2022 年 10 月發布全球金融穩定報告及世界經濟展望報告，均顯示全球經濟及金融局勢面臨極大挑戰，經濟下行風險持續進行，預期通貨膨脹壓力仍存在，例如，中國面臨最嚴峻之經濟遲緩及其對疫情發展採取嚴格封城措施對經濟之衝擊，進而影響生產面及房地產市場衰退，2022 年爆發之俄烏戰爭等，皆衝擊 IMF 會員之社會及經濟情況。

另自 2022 年 3 月以來，美國聯邦準備理事會為抑制國內通貨膨脹壓力，連續調升聯邦基準利率，促使美元走勢強勁，多數金融資產價格已受通膨拖累呈現低迷之際，更顯疲態，並影響發展中國家融資能力，取得美元亦相形困難，而市場投資者逐漸移往風險相對高之金融商品投資。美國經濟雖正處衰退邊緣，然相較其他已開發經濟體，包括英國、歐洲國家及日本等國，仍略勝一籌：歐洲經濟體在俄烏戰爭首當其衝，特別是能源價格高漲；日本經濟則受全球對工業產品需求疲軟拖累。

另 IMF 發布之 2022 年 4 月全球金融穩定報告指出，新興市場國家在 2021 年之政府債務占國民生產毛額比率逾六成，而新興市場銀行持有政府債務占其資產達歷史新高為 17%，部分新興國家之銀行持有比例甚至達四分之一。另新興國家之銀行相對全球系統性重要銀行，自有資本持有比率相對低且流動性亦低，貸放企業及家計單位能力及意願降

低。展望未來，鑒於新興市場之經濟成長預期較疫情前遲緩且落後於已開發經濟體，政府財政恐因稅收減少更形捉襟見肘，且對外融資成本提高，恐造成持有其債務之銀行承受虧損風險，導致惡性循環。

Marc Dobler 表示，現今金融穩定風險較半年及一年前升高，嚴重衝擊邊境市場（frontier economy）之小型發展中國家，而面臨無法履行償還現有及未來債務之風險，且存在無法融通主權債務之憂慮，已向國際金融組織如世界銀行及 IMF 提出財務協助請求。渠等國家財政體質脆弱，設計一套可確保金融穩定並維持健全營運之銀行體系之財務協助方案十分艱鉅，除試圖尋求其國內外債務損失分攤方案，亦需協調債權人進行債務條件變更協商。

IADI 及其會員在存款保險及有序銀行清理等金融穩定因子貢獻良多。前次全球金融危機高峰時期，英國面臨國內銀行危機，該國中央銀行曾尋求美國 FDIC 及加拿大 CDIC 之建議與協助以規劃有序銀行清理機制，促使英國中央銀行成為主要問題銀行清理機關並建置銀行清理功能。此外 IMF 亦針對過往汲取之經驗，發行如何處理及管理系統性銀行危機之刊物，針對主要議題提出建議並指出尚待努力之方向。

3. 世界銀行（World Bank）

World Bank 資深金融部門專家 Danilo Palermo 表示，針對未來潛在風險，金融安全網成員須預作準備，並強調採取之實際行動須具備三項要件：營運能力、監理工具及籌資能力。

有關提昇營運能力，此議題難以單一標準檢視部分存款保險機構或其他金融安全網成員之執行能力，端視金融監理機關或存款保險機構擁有之資源多寡、現有技術能力與其他相關因素，如清算銀行花費之時日、完成存款賠付時間等。此外亦有制度性障礙存在，如程序冗長、過度官僚文化等皆可能阻礙職權執行。需強化營運能力，方能使銀行清理架構等穩定金融要素更加現代化。

就金融監理工具而言，FSB 於 2011 年發布「金融機構有效處理機制核心要素」（Key Attributes of Effective Resolution Regimes for

Financial Institutions），提出有效處理系統性重要或關鍵影響問題金融機構之 12 項清理要素，並建置一套考量不同國家法律制度、市場環境及特定商品部門之實施指南，促進各國有效實施此核心要素。嗣 FSB 於 2014 年 10 月推出闡述有關清理資訊共享的核心要素附加指引，以及針對保險業、金融市場基礎設施與進行清理程序時，保障客戶資產議題之相關指引。另有關國營銀行之清理，因其適用法律架構與其資本結構均可能無法使用如債務減計與資本重建（bail-in）工具，針對此類銀行之清理建議，World Bank 亦發布相關文件可供參考。

有關籌資能力，就存款保險機構而言，2021 年 IADI 舉辦有關存款保險基金籌措議題之研討會，包括風險差別費率（risk-based premium）、存保基金投資政策（investment policies）、事前融資機制（ex ante funding mechanism）等，提供存款保險機構有效運用及管理存保基金之理論基礎及實務應用，以充足存款保險基金規模，為未來金融機構倒閉之存款賠付或清理預作準備。新興國家持有之政府債務，在啟動升息循環、全球經濟成長放緩致政府財政窘境下，易對握有政府債務之銀行產生極大財務壓力，故須密切注意國內系統性重要銀行握有之政府債務，金融監理機關亦應檢視此類銀行投資組合及暴險樣態並隨時監理，俾於主權債務違約時及時因應。

4. 金融穩定學院（Financial Stability Institute, FSI）

BIS 金融穩定學院資深顧問 Ruth Walters 表示，FSI 非國際準則制定機構，其成立宗旨係在專業能力發展與國際準則施行方面，協助如巴塞爾銀行監理委員會（Basel Committee on Banking Supervision, BCBS）、國際保險監理官協會（International Association of Insurance Supervisors, IAIS）、FSB、BIS、IADI 等國際準則制定機構。FSI 除與國際準則制定機構合辦實體或線上研討會、提供講師外，並提供線上訓練課程（FSI Connect），同時參與國際準則制定機構之研究計畫，例如與 IADI 共同撰寫政策報告（policy papers）等；FSI 亦與 IADI 合作進行會員機構之實務模擬演練活動。

5. 歐洲存款保險機構論壇 (European Forum of Deposit Insurers, EFDI)

EFDI 主席 Stefan Tacke 介紹歐洲地區存款保險機制現況，其中 EFDI 於 2002 年設立，屬國際性非營利組織。其宗旨係透過強化存款保障計畫 (Deposit Guarantee Schemes, DGSs) 及投資人補償計畫 (Investor Compensation Schemes, ICSs) 的功能，維繫金融體系之健全穩定發展，並促進歐洲地區存款保險機構之合作與交流。目前 EFDI 共有 54 個會員機構及 14 個觀察會員，涵蓋 49 個歐洲國家、54 個 DGS 及 14 個 ICSs。

有關存款保險制度之規範，依據歐盟 2014 年存款保障計畫指令 (Deposit Guarantee Schemes Directive, DGSD)，DGSs 皆須設立存款保障基金，且須於 2024 年 7 月前至少達到要保機構保額內存款總額 0.8% 之目標。基金來源係要保機構定期繳付之保費，保費計算以要保機構保額內存款之風險為計算基礎；每一存款帳戶持有人存款保障最高限額為 10 萬歐元；倘銀行於其他歐盟成員國設有分行，則地主國 DGS 須跨境代母國 DGS 辦理存款人帳戶之理賠。在銀行倒閉情況下，DGS 對存款人的理賠請求權優於倒閉銀行之所有其他債權 (superpreference)。該指令雖允許存款保障基金用於賠付以外其他用途，惟多數會員國尚未發生此種情況。

歐盟刻正檢視危機管理與存款保險架構 (Crisis Management and Deposit Insurance, CMDI)，並於建議草案撰擬過程中諮詢 EFDI 專家意見。歐洲銀行監理機關 (European Banking Authority, EBA) 於過去兩年間，向歐盟委員會提出若干 DGSD 修正建議，歐洲存款保險機構亦參與相關工作小組，貢獻存款保險實務經驗。由於該修正草案提及存款保障基金非限於賠付使用，故引起取消存款人債權優先權之相關討論。另 EFDI 近期發布有關 superpreference、洗錢防制及在途交易 (inflight transaction) 相關工作報告。

三、第二場次：存款保險機構及清理機關因應未來挑戰適用之創新工具

● 專家座談

（一）巴基斯坦存款保險公司（Deposit Protection Corporation of Pakistan）

巴基斯坦存款保險公司總經理 Syed Irfan Ali 表示，巴基斯坦金融安全網成員由巴基斯坦財政部、中央銀行、證券交易委員會及存款保險公司等組成，並設置國家金融安全網委員會，由前三個金融安全網成員組成，彼此協調與聯繫金融穩定相關議題。

該國金融監理及問題金融機構清理權責機關係中央銀行，受監理之金融機構種類包括銀行、開發金融機構（Development Finance Institutions）、微型金融銀行（Microfinance Banks）、匯兌公司（Exchange Company）、支付服務提供商、支付系統營運商（Payment Systems Operators）、電子貨幣機構（Electronic Money Institutions）及基層信用機構（Credit Bureaus）。

監理機制過去採資本適足性、資產品質、管理能力、獲利能力及流動性及市場風險敏感性等評等指標組成之 CAMELS 標準，近年改採風險基礎監理架構，其監理活動包括場外監控、實地評估（onsite assessment）、及強化與金融機構管理階層溝通。監理程序包括制定監理計畫（如識別隔年主要監理主題及須深度探究之風險類別）、場外分析（金融機構提交之資料分析、與金融機構管理階層進行會議）、實地評估（深入了解金融機構既有風險、風控與治理品質，並檢視其法律遵循情形，了解與產業或同行間實務運作狀況）、監理評等及風險矩陣更新（早期干預與監理建議將視金融機構評等而異）。

巴基斯坦存款保險制度於 2016 年建置，該國存款保險公司之職權為延伸賠付型存保制度（paybox plus），存款保險費採事前（ex-ante）向要保機構徵收，並適用一致性之單一費率制度，以要保存款的 0.16% 費率徵收，最高保障額度為 50 萬巴基斯坦盧比。因巴基斯坦主要人口信奉回教，其存款保險制度有傳統金融機構與伊斯蘭會員機構適用之兩套存款保險機制。

有關問題金融機構清理演練計畫測試，係分為五個階段完成：

- 1.設計階段（design phase）：規劃演練目的、人員及演練項目；
- 2.執行階段：依據前項階段各項目，分別進行演練測試；
- 3.待改善事項識別階段（gap identification phase）：須從執行演練過程，發現並辨別問題或與預期效果有差異之議題；
- 4.汲取經驗階段：就所識別之議題提出可行之解決方案，供未來使用；
- 5.計畫修正階段：將汲取之經驗納入未來清理演練計畫，使清理計畫達成其目標並更能有效執行。

（二）加拿大存款保險公司（Canada Deposit Insurance Corporation, CDIC）

CDIC 法務長 Christa Walker 表示，針對精進清理倒閉要保機構之能力部分，CDIC 於 2019 年成立的模擬卓越中心，整合公司資源對潛在重要風險進行模擬演練測試活動，2021/2022 年度即執行 5 項模擬測試演練，包括與 CDIC 董事會、金融安全網成員、及公司內部人員之模擬測試與桌上模擬演練，測試 CDIC 在不同清理情境下之決策制定與落實執行能力，CDIC 自中心成立以來已完成 16 項演練活動。

在強化存款人信心及加強維護存款人權益方面，CDIC 於 2021 年透過賠付現代化計畫（Payout Modernization program）持續進行技術能力轉型工作，目的在改善資料品質、提升賠付技術、增加存取要保存款速度，並加強與要保機構、存款人及合作夥伴間之溝通。CDIC 亦強化網路安全與資訊技術，增強網路防禦、威脅監控與事件因應能力，倘倒閉事件發生時，將有助提升存款人信心，維繫金融穩定。

CDIC 之公眾認知計畫主要係透過廣告、媒體及網路等方式強化存款人對存款保險之認知，2022 年 3 月公眾認知度達 61%，符合年度設定之公眾認知度目標範圍（60% 至 65%）。

隨著金融科技持續發展，如加密貨幣及穩定幣等相關金融商品及服務，可能對消費者保護及金融體系之穩定與健全性、隱私及安全性造成重大風險，CDIC 將與相關金融安全網成員合作，持續密切監控加密資產之潛在風險。

（三）歐盟單一清理委員會（Single Resolution Board, SRB）

SRB 國際關係暨溝通部策略處長 Sammy Harraz 指出，作為歐洲主要銀行清理機關之 SRB 於 2020 年發布「銀行清理可行性進程」（Expectations to Banks），規範銀行於清理規劃（resolution planning phase）應達成之各項任務，希冀銀行得以在面臨經營危機時進行有序清理。銀行清理可行性由七面向組成，分階段進行，預計 2023 年完成此七面向能力建置：公司治理（governance）、損失吸收與資本重建（loss absorbing and recapitalization capacity）、流動性與清理資金融通（liquidity and funding in resolution）、營運持續與取得金融市場基礎設施服務（operational continuity in resolution and access to FMI service）、資訊系統與資料規範（Information systems and data requirements）、溝通（communication）及核心業務分離與組織重整（separation and restructuring）。

渠表示流動性與清理資金融通、資訊系統與資料規範，以及企業重組與分拆計畫等三面向倍受關注。在流動性與清理資金融通議題，銀行應建置程序及此面向之能力，估計執行清理策略時之流動性及資金需求、衡量與報告清理問題金融機構時之流動性狀況、辨認與動用於清理期間與之後可取得資金之擔保品。另銀行應設計在不同清理情境可使用方法，模擬可自資產負債表外與表內之資產與負債可取得之現金流及在壓力情境下創造現金流之能力。

在年度清理可行性評估中，SRB 會評估銀行能否及時收集與提供清理權責機關及評估機構攸關清理議題資料，爰在資訊系統與資料規範面向上，銀行須有妥適的資訊管理系統、評估能力及相關資訊基礎設備，提供下述情況所需資訊：

1. 制定與維護清理計畫；
2. 執行公平、審慎及實際可行之評估；
3. 有效執行清理方案。

此外，銀行的法務、作業及財務結構可能會阻礙清理計畫進行，故為確保銀行組織架構、複雜度及相互依存（interdependencies）不會影響清理

計畫執行，清理可行性評估應包括以下各項：

1. 銀行組織架構變更或調整，確保銀行可進行清理；
2. 在營運持續計畫下，分拆銀行核心業務或關鍵功能是可達成的；
3. 組織重整計畫可使銀行恢復財務健全及存續之目標。

SRB 於 2022 年 6 月依據「銀行清理可行性進程」各預計完成時程，公布首次評估結果，大型銀行已在清理能力議題取得明顯進展，如損失吸收能力及資本重建能力上，主要係持續穩定累積自有資金及合格債務最低要求（Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities, MREL），作為執行 bail-in 策略之用。

（四）巴西存款保險機構（Fundo Garantidor de Creditos, FGC）

FGC 執行長 Daniel Lima 表示，依據 IADI 核心原則第 14 條第 9 項必要條件，處理機制之相關措施應使存款人因金融機構倒閉無法提領其存款之期間越短越好；核心原則第 15 條亦列示，存款保險制度於金融機構倒閉後應儘速賠付存款人，以利金融穩定；第 15 條第 1 項必要條件說明，存款保險機構應有能力於 7 個工作日內完成對大多數存款人之賠付作業。FGC 無法達到前揭核心原則規範之目標，係因 FGC 為民營機構，無法隨時取得存款人紀錄、不具有要求要保機構依指定資料格式提供存款人資料之權力、沒有要求要保機構及時提供監理所需資料的權力、亦不具備清理人（liquidator）身分處理倒閉要保機構。

因此 FGC 須採取創新作法因應，在巴西中央銀行下令處理倒閉要保機構後，將存款人資料提供予 FGC 進行賠付資料處理。往昔巴西存款人須至要保機構實體分行提出賠付申請並須紙本簽章文件，實際完成賠付平均約需 3 週時間；現因科技技術演進及新冠肺炎疫情影響，FGC 採手機應用程式（app）方式進行賠付，2 日內即可完成。

FGC 於中央銀行宣告要保機構倒閉並提供存款人資料予 FGC 後，FGC 首先蒐集存款人個人基本資料，要求存款人以 app 填寫資料並自拍照上傳 app，FGC 即透過應用程式開發介面（API），運用光學字元辨識（Optical Character Recognition）及人臉辨識技術進行背景資料查核與驗

證，再蒐集存款人申請賠付之銀行資料，並與中央銀行提供之資料核對無誤後，存款人於代位求償書上進行電子簽章，賠付款項即透過電匯存款人完成。賠付完成後，FGC 亦透過 Apple 及 Google Store 檢視使用者提供之意見回饋改善流程，FGC 亦將運用科技技術協助中央銀行降低彙整資訊時間。

貳、心得與建議

一、面對新興風險與各種不同來源之風險，存款保險機構宜預做準備，以確保金融體系與存款保險機制之穩健

存款保險機構自全球金融危機及新冠肺炎疫情衝擊事件獲得之經驗中體認，未來須就新興風險與不同來源的風險對經濟與金融體系可能產生的深遠影響預做準備。IADI 於 2021 年 9 月發布的政策報告中指出氣候變遷等五大新興議題，供各國存款保險機構營運之參考。目前各國雖在極端氣候事件中展現韌性，惟不斷變化的氣候條件帶來更大的挑戰，包括海平面上升、極端氣候事件發生的頻率升高與嚴重程度增加，以及新型天然災害的發生等。存款保險機構須做好相應準備，以確保金融體系與存款保險機制之穩健。此外，存款保險機構尚須考慮氣候變遷對不同經濟體與人口的影響。當今經濟環境充滿挑戰，通貨膨脹、地緣政治緊張局勢、利率上升及全球經濟趨緩所造成的嚴重風險，均可能對存款保險機構產生衝擊。存款保險機構須借鑒過往經驗，為不確定的未來做好準備，包括擬定緊急應變計畫確保業務持續運作、承平時期加強維護存款保險基金，制度框架的設計須使存款保險機構能夠迅速採取行動為準備，因應未來挑戰。

二、存款保險機構宜適時參考國際監理規範修正機制，在鼓勵金融創新、業者法律遵循成本與投資人保護等議題取得平衡點，制定符合國內金融環境及趨勢之監理制度

市值逾百億美元之加密貨幣（cryptocurrency）在知名代幣（token）崩盤後，加密貨幣之監理儼然刻不容緩。日本於 2022 年推出限制穩定幣發行機構身分與

定義為存款並受存款保險機制保障之規範，以及打擊穩定幣流通時可能導致有關洗錢行為之措施。另歐美主要經濟體亦以類似監理思維規範加密貨幣產業，俾保護投資人。鑑於國際監理加密貨幣力度加強及範圍擴大，建議存款保險機構宜適時參考國際監理規範修正相關機制，在鼓勵金融創新、業者法律遵循成本與投資人保護等議題取得平衡點，制定符合國內金融環境及趨勢之監理制度。

三、存款保險機構宜適時參考更新之國際問題金融機構清理可行性評估，並適度依照國內金融情勢，排定清理議題優先順序，定期檢視與演練測試，期使國內金融機構體質更趨強韌及可因應危機衝擊

自FSB發布「問題金融機構有效處理機制核心要素」後，許多國家作為範本，規劃國內金融機構清理計畫並進行演練測試，希冀金融機構無法營運時，得有序退場。SRB就清理可行性區分七面向，並致力於流動性與清理資金融通、資訊系統與資料規範及企業重整與分拆計畫等三面向，並於2022年終發布首次評估結果，大型銀行在清理能力已取得重要進展，未來亦將按其時程檢視結果。存款保險機構宜適時參考國際問題金融機構清理可行性評估之更新內容，並適度依照國內金融情勢，排定清理議題優先順序，定期檢視與演練測試，期使國內金融機構體質更趨強韌及可因應危機衝擊。