

國際存款保險機構協會（IADI） 「賠付存款人：現在與未來之挑戰、 解決方案及趨勢」研究報告重點

本公司國關室摘譯

壹、摘要
貳、前言
參、存保機構之短期及中期挑戰
肆、結論

壹、摘要

存保機構的主要職能及目標之一是迅速且有效率的賠付存款人。國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, IADI）於有效存款保險制度核心原則（Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, CPs）第 15 條「賠付存款人（Reimbursing Depositors）」之必要條件（Essential Criteria, EC）第 1 項亦強調，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。

然而，一項 IADI 問卷調查結果顯示，56% 的 IADI 會員認為在 2016 至 2021 年期間，實現有效賠付存款人的基本目標對部分存保機構來說仍是一個挑戰。該調查探討賠付流程等各種主題，發現在 51% 的賠付案例中，不到 75% 的存款人可於 7 個工作日內獲得賠付。

存保機構面臨之最大挑戰係存款人資訊等檔案品質不佳，而且無論存保

機構所在地區或職權等特性有所不同，都普遍面臨此問題，其次是存保機構資訊技術（information technology, IT）系統問題，及缺乏取得或預先審查存款人帳冊紀錄正確性之權限等問題。

存保機構迅速有效賠付存款人的關鍵在於是否有充分的能力取得、審查、制定格式及要求修改存款人帳冊紀錄，再者是存保機構的資訊技術系統及基礎設施，其後是事前籌資的可取得性（the availability of ex-ante funding）。

面對已知挑戰帶來的潛在影響，存保機構表示已積極採取因應措施且普遍具有成效。本報告簡述已採行之應對措施，並依據不同主題以案例分析方式呈現相關細節。存保機構也發現未來可能阻礙有效賠付存款人的相關挑戰。由於新冠疫情影響，營運持續性是近期最受關注的挑戰，其次是監理制度及法令規範之不完善、電子貨幣（e-money）及受益人帳戶（beneficiary accounts）相關問題。存款經紀平台與問題銀行間之運作問題（the operations of failed banks with deposit brokerage platforms）雖然比較少被提到，但是部分存保機構強調該問題可能成為對賠付過程影響最嚴重的「近期挑戰」（near-future challenge）。

最後，存保機構為因應已知挑戰所做的努力已逐漸提升賠付能力，特別是在專業能力建構（capacity building）及資訊技術系統（IT systems）發展；其中最明顯例子之一就是存保機構掌握電子管道（electronic channels）及電子貨幣（e-money）興起之契機，探索新支付方式以加速賠付，以及運用數位工具進行賠付時，提升存款人認知及信心。

貳、前言

IADI 有效存款保險制度核心原則（CPs）係落實有效存款保險制度的框架，以及作為評估不同國家或地區存款保險制度的基準。核心原則 15 – 賠付存款人（Reimbursing Depositors）規定存款保險制度應迅速賠付存款人的

要保資金，以維護金融穩定。然而，實際上仍有許多因素，使賠付作業不盡完善。

本研究報告旨在探討存保機構目前面臨之挑戰，及可能影響存保機構辦理存款人賠付速度與效率之能力，並調查已實施的改善措施，以及存保機構對預期未來可能面臨之挑戰。

本研究報告亦根據近期實際案例及作法，收集相關資訊，以了解存保機構是否可達到及如何符合核心原則的必要條件（Essential Criteria, EC），本研究亦可作為 IADI 後續進行深度分析或發展指導方針的資訊來源。

參、存保機構之短期及中期挑戰

本研究探討可能於短中期內影響存保機構賠付存款人速度及效率之潛在挑戰。具體探討主題包括：

- 1、 不完善的監理制度及法令規範
- 2、 跨境議題（cross-border issue）
- 3、 受益人帳戶（beneficiary accounts）
- 4、 電子貨幣（e-money）
- 5、 中央銀行數位貨幣（Central Bank Digital Currencies, CBDCs）
- 6、 中央銀行數位貨幣以外之數位貨幣（Digital currencies other than CBDCs）
- 7、 反洗錢議題（Anti-money laundering issues）
- 8、 營運不中斷之挑戰（例如：新冠肺炎疫情）
- 9、 存款經紀平台與問題銀行間之運作問題
- 10、 受訪存保機構提出的其他挑戰

上述探討的潛在挑戰不一定與存保機構未來發展方向或作法有關，而是已存在一段時間或尚未完全解決的問題，部分挑戰可能與存保機構監理權限受到限制相關（例如：不完善的監理制度）。存保機構在實際案例或模擬情境中所辨別出的挑戰，預期將是多數存保機構近期須處理的問題，例如，多

數受訪存保機構將存款 / 存款人資訊不完整視為重大挑戰之一。

本研究要求受訪機構不僅須識別其觀察到的挑戰，亦須提出這些挑戰可能對存保機構工作表現產生的預期影響；說明目前是否已受影響，以及是否刻正加以因應處理。

一、辨別存保機構之挑戰

在 51 家受訪存保機構中，有 44 家（86%）將一個或多個上述探討的問題視為近期將面臨的挑戰。47% 的受訪機構認為營運持續性是重大挑戰，此結果係因部分存保機構在新冠肺炎疫情中，仍須持續辦理問題金融機構賠付事宜。其他重要潛在挑戰依序為電子貨幣（41%）、不完善的監理制度及法令規範（41%）、受益人帳戶（37%）、跨境議題（31%）、中央銀行數位貨幣以外之數位貨幣（29%）、反洗錢議題（29%）、中央銀行數位貨幣（25%）、存款經紀平台與問題銀行間之運作問題（25%）及其他（16%）。

儘管中央銀行數位貨幣（CBDCs）及其他數位貨幣（Digital Currencies）是當前重要議題，亦在金融產業，特別是存保業務中被廣泛討論；但受訪機構並不認為 CBDCs 及其他數位貨幣是構成潛在影響的重大挑戰。根據部分受訪機構表示，因 CBDCs 及其他數位貨幣在具體設計內容及其是否符合存保機構的承保範圍方面，皆缺乏明確性所致。

以厄瓜多爾及牙買加為例，厄瓜多爾於 2014 年推出 CBDC，惟於 2018 年取消，而牙買加中央銀行則於近期開始在全國分階段推出 CBDC，此兩國之 CBDCs 皆未被視為存款，亦未列入存保機構承保範圍。牙買加案例中，CBDC 發行權係由經授權許可之存款收受機構（deposit-taking institutions）發行，且發行機構皆為存保機構，CBDC 亦可由獲授權的支付服務提供商（payment service providers, PSPs）在零售市場上分銷；然而，CBDC 是將現金以數位形式持有或儲存在存款收受機構或 PSPs 之數位錢包中，惟不屬於存款類別，因此未列入存保機構承保範圍。

問卷調查亦詢問受訪機構目前面臨的挑戰是否已對機構產生影響，因為不同存保機構的業務及營運模式不同，可能導致部分存保機構尚未面臨其他同業所遇之挑戰。超過 33% 受訪機構指出，受益人帳戶、不完善的監理制度及法令規範，以及反洗錢（AML）問題，係當前重要議題及潛在挑戰。受訪機構表示，受益人帳戶的主要問題在於缺乏存款受益人相關資訊，存保機構需依賴第三方，例如：受託人（trustee）、帳戶持有人（account holder）對最終受益人進行身份辨識及驗證，使帳戶存款返還過程變得複雜且耗時。

然時，不同地區銀行業的特點與作法各不相同，若干存保機構近期已經面臨潛在挑戰。其中，至少 10% 的受訪機構表示，目前已面臨受益人帳戶、不完善的監理制度及反洗錢問題等挑戰。

受益人帳戶問題在許多國家或地區越趨明顯，係因存保機構逐漸意識到受益人資訊不足將影響賠付流程的速度及效率。儘管受訪機構未將其列為實際賠付案例中的主要問題，但許多存保機構仍認為受益人帳戶是目前面臨的重大挑戰。

二、主要挑戰對存保機構之影響

儘管營運不中斷（business continuity）議題是受訪機構最常提出的潛在挑戰，在預期未來挑戰之影響程度的調查顯示，最具影響的潛在挑戰是不完善的監理制度與法令規範，及存款經紀平台與問題銀行運作問題，其次是電子貨幣。

本研究所探討的潛在挑戰中，已對受訪機構產生影響之百分比依序為：受益人帳戶（16%）、不完善的監理制度及法令規範（14%）、反洗錢議題（10%）、跨境議題（8%）、營運不中斷（8%）、電子貨幣（4%）、中央銀行數位貨幣（4%）、存款經紀平台與問題銀行間之運作問題（4%）、中央銀行數位貨幣以外之數位貨幣（2%）。

就存款經紀平台（Deposit Brokerage Platform, DBP）而言，解除存款合約的模式及流程可能因存款經紀平台不同而異，在部份情況下，帳戶持有人（direct account holder）是代表存款經紀平台客戶的中間人或中間機構（intermediate entity），例如，與存款經紀平台簽訂相關協議的銀行。

根據實際賠付案例顯示，如果存款收受機構（deposit taker）倒閉，其提交給存保機構的資訊可能不包括存款經紀平台的客戶資料，而這些客戶卻是最終有權受償的存款保險當事人。

此外，當銀行倒閉時，部分存款經紀平台的客戶可能認為，其與存款經紀平台建立契約關係，而非與倒閉銀行建立契約關係，所以客戶本身並不清楚自己的資金已被存放於倒閉銀行。總體而言，存款經紀平台的問題與受益人帳戶議題（beneficiary accounts）相似，在這兩種情況下，不同地區的存款經紀平台向其合作的銀行提交資訊內容及法律所要求遵循的內容不盡相同，亦可能使存保機構無從得知最終受益人身份，從而影響賠付速度及效率。

三、區域差異性對存保機構之影響

存保機構所關注的重要議題因地域不同而異，本研究調查顯示，若將 IADI 歐洲區域委員會（European Regional Committee, ERC）與其他區域委員會進行比較，其中三項潛在挑戰（包含：存款經紀平台運作問題、反洗錢議題及跨境議題）存在顯著差異，大多數歐洲區受訪機構認為該三項挑戰非常重要，且將成為近期重大挑戰，但其他地區存保機構則未將其列為優先重要挑戰。

雖然歐盟法規僅適用於歐盟成員國，但對位於歐洲的非歐盟成員國也有直接影響，因此，該地區的存保機構在一定程度上有共同感興趣及關注的議題。

根據歐盟存款保險制度第 2014/49 號指令（Directive 2014/49 on deposit

guarantee schemes, DGSD）規定，如果一家歐盟銀行在另一個歐盟成員國設有分支機構，而分支機構發生賠付事件時，分支機構所屬之存保機構（Host DI）必須與倒閉銀行所屬之存保機構（Home DI）聯繫及合作。

依據 DGSD 規定，分支機構發生賠付事件時，分支機構所屬之存保機構（Host DI）收到倒閉銀行所屬之存保機構（Home DI）的資金後，必須由分支機構所屬之存保機構（Host DI）代表倒閉銀行所屬之存保機構（Home DI）進行賠付存款人作業。因此，以存保機構立場而言，若要保機構在歐盟成員國設有分支機構，或存保機構所在國設有來自歐盟成員國的金融分支機構，皆會特別關注跨境問題。

實際案例顯示，在歐盟區內跨境協調合作相當重要，Sberbank 奧地利子公司（Sberbank Europe, AG）的賠付案例中，超過 99% 的保額內存款及存款人都位於該銀行的德國分行，因此存款由德國其中一家存保機構（EdB）代表奧地利存保機構進行賠付作業。然而，歐洲以外地區受訪機構普遍未將本國銀行海外分行之存款列入承保範圍內，故歐洲以外地區相較之下較少關注跨境議題。

反洗錢問題是導致部分歐盟存款收受機構倒閉的原因之一，而存款經紀平台近年快速發展，也是歐盟存款機構目前面臨的問題，皆促使主管機關將此類問題列入檢查項目。

主管機關的檢查範圍相當廣泛，不限於反洗錢及存款經紀平台相關問題，而主管機關檢查項目會直接影響歐盟存保機構。歐洲銀行業管理局（European Banking Authority, EBA）向歐盟委員會（EU Committee）提交兩份意見書，第一份是「歐洲銀行業管理局（EBA）針對歐盟反洗錢指令（EU Anti-Money Laundering Directive）及歐盟存款保險指令（EU Deposit Guarantee Schemes Directive, DGSD）相互影響意見書」（Opinion of the EBA on the interplay between the EU Anti-Money Laundering Directive and the EU Deposit Guarantee Schemes Directive），歐洲銀行業管理局（EBA）建議歐

盟委員會（ERC）改善反洗錢及存款保險的管理框架，其建議分為三面向：

- （一）存保機構、存保機構之主管機關及反洗錢監理機關之間的合作及資訊共享。
- （二）改善有關反洗錢問題的賠付流程。
- （三）存款人資訊。

第二份是「歐洲銀行業管理局（EBA）關於根據歐盟存款保險指令（DGSD）處理客戶資金意見書」（Opinion of the EBA on the treatment of client funds under the DGSD），歐洲銀行業管理局（EBA）將受益人帳戶問題納入考量，亦包括存款經紀平台（DBP）用於存放客戶資金的帳戶，思考在賠付過程中，受益人帳戶問題可能帶來的賠付阻礙。

四、存保機構已採取應對行動之挑戰

針對本研究報告中探討的存保機構短期及中期挑戰，受訪機構普遍指出，在發現挑戰之後就會採取應對行動，50% 的受訪機構表示正在研議如何處理挑戰，15% 則已經針對挑戰採取應對行動。然而，在分析不同挑戰時，存在明顯差異，因為並非所有挑戰都受到存保機構相同程度的關注。

80% 以上的受訪機構表示，正在研議如何處理三項重要挑戰（包括：跨境問題、營運不中斷及不完善的監理制度及法令規範），或已經針對上述三項挑戰採取應對行動，而緊接在後的挑戰是受益人帳戶（79%），而已經採取行動以應對受益人帳戶挑戰的存保機構包括厄瓜多爾、薩爾瓦多、香港、哈薩克、馬來西亞、墨西哥、蒙古、挪威、瑞士及烏拉圭。存保機構已經長時間注意到跨境問題及不完善的監理制度與法令規範問題，而營運不中斷問題，則是近年新冠肺炎疫情下所面臨且須及時採取行動的挑戰，部分存保機構在疫情期間仍持續處理賠付案件。

相較之下，CBDCs 及中央銀行數位貨幣以外之數位貨幣尚未受到大多

數存保機構的關注，可能是因存保機構對其設計、可保性（insurability）、
以及其對存保機構快速賠付存款人能力的潛在影響缺乏明確了解。

五、從挑戰中發現機會

存保機構必須應對挑戰，以履行其使命及職責。研究調查證實，應對
這些挑戰需要時間及資源，但同時也提高存保機構的能力與實力。存保機構
認為，解決目前對其造成負擔的法規制度面問題，可以使其改善管理框架及
保障範圍，以完成存保機構的職責，調整或擴大保障範圍亦可加強保護存款
人。

此外，對於維持營運不中斷所做出的應對行動，可同時提升存保機構的
能力，特別是在專業能力建構及資訊技術系統（IT systems）發展方面，部
分存保機構明確表示，已增加資金投資以達成營運不中斷目標。

受訪機構認為電子管道及電子貨幣的興起是一個機會，例如：探索可
加快賠付流程之新支付方法，存保機構在賠付過程中使用數位方法（digital
means）時，無論是在溝通還是支付方面，都能提高存款人的認知及信心，
實際案例如巴西儲蓄銀行（Brazil Fundo Garantidor de Créditos, FGC）推出的
行動應用程式（mobile app），以執行賠付作業。

肆、結論

存保機構作為金融安全網的成員，主要職責之一是在發生賠付事件時，
迅速執行賠付程序。IADI 核心原則 15 – 賠付存款人包含此一目標，並指出
存保機構應有效率的賠付存款人，以促進金融穩定。

然而，存保機構已經面臨或將在近期面臨各種挑戰，阻礙了實現「有效
率賠付存款人」的目標。在最近發生的實際個案中（經歷實際情況的存保機
構有限），部分存保機構表示無法達到核心原則 15 之必要條件（Essential
criteria）第 1 條：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。

本研究調查發現，存保機構普遍認為，存款人資訊內容品質不佳是阻礙快速執行賠付作業的主要原因，其他原因則包括來自存保機構資訊技術系統（IT systems）問題、無法事前取得存款人資訊並進行正確性查核，以及缺乏產出正確賠付資料的能力。

存保機構一直積極採取因應措施，並將相關措施帶入模擬情境及實際案例中測試，存保機構表示，實施因應措施後呈現正面效果，使賠付流程更加快速及順利。

存款人資訊的準確性至關重要，應增加資料審查頻率及完備資料詳盡程度，同時應制訂統一格式，使存保機構內部系統能順利處理存款人資訊。然而，有些存保機構在承平時無法取得存款人歸戶資料（Single Customer View, SCV），則可考慮與主管機關聯繫與合作，以取得存款人資訊，若有無法取得存款人歸戶資料之情形，應通報主管機關，並採取解決措施。

根據 IADI 賠付技術委員會的調查，受訪者表示，各存保機構正在以不同方式符合 IADI 核心原則 15 中的必要條件規範。受訪者亦表示，一般而言，可於賠付前取得存款人資訊，包括得要求要保機構依其規定格式建立存戶資料，以利迅速賠付，並提供多種賠付方式（必要條件 4（a）及（c））；在適用法規允許的情況下，如保額內存款可與逾期債務抵銷，辦理抵銷應可即時為之且不延宕對存款人賠付或影響金融穩定（必要條件 8）。大多數存保機構在存款賠付結束後，應就倒閉金融機構處理為事後檢討，檢視並分析賠付程序（包括處理程序）合宜與否（必要條件 6），惟仍有特定比例的（significant minority）存保機構未達到此必要條件。

倘須延長賠付時程，存保機構實際上似乎並不會採墊付、暫付款或緊急支付款項（必要條件 3），且定期進行賠付情境規劃及模擬演練的存保機構比例相對不高（必要條件 5（d））。存保機構應積極推動模擬演練，測試賠償存款人的能力，並在實際案例發生前發現不足之處並事先加以解決。事

實上，近年來實際賠付資料顯示，模擬演練的表現與存保機構迅速執行賠付能力之間存在直接相關性。

存保機構對未來保有警覺性，並已在內部準備工作中考量市場發展及近期可能面臨的挑戰。營運不中斷、電子貨幣（e-money）及不完善的監理制度及法令規範是存保機構普遍認定的近期挑戰，而存款經紀平台與問題銀行間之運作問題也可能對賠付過程產生嚴重影響。存款經紀平台主要挑戰之一來自於存保機構缺乏最終有權受償存款人的資訊，這個問題在某種程度上與受益人帳戶的情況類似，受益人帳戶也經常被認為是近期挑戰之一，實務上部分存保機構已經面臨此一挑戰。

總體而言，各種挑戰已經影響且將在未來持續影響存保機構，對存保機構快速有效賠付存款人的能力造成壓力，而快速賠付存款人正是存保機構的主要職責之一。存保機構並非被動因應各種挑戰，除提升自身能力外，並須同時考量市場發展及其相關風險，為有效賠付預作準備。無論如何，存保機構皆有精進空間，因為實際案例及存保機構的自身報告顯示，存保機構仍未完全達到核心原則 15 所列舉的行動及必要條件。