

存款保險資訊季刊

目 錄

第 36 卷 第 3 期

中華民國 112 年 9 月 30 日

特載

BigTechs 跨足金融服務領域的最新發展、影響與啟示 …………… 中央銀行 (1)

論著與分析

日、韓及我國存保基金運用管理機制之比較與分析… 林清默及趙翼撰擬 (22)

金融穩定學院 (FSI) 與國際存款保險機構協會
(IADI) 「各類型金融機構倒閉處理制度建制」

視訊研討會摘要與分析…………… 本公司清理處及法務處整理 (46)

存保機構將氣候變遷相關風險納入資金管理之探討

…………… 林清默、林志穎、王怡婷及洪聖翔整理 (71)

美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 「存款保險改革

各種選項」研究芻議摘譯…………… 本公司業務處摘譯 (103)

金融穩定委員會 (FSB) 與綠色金融系統網絡 (NGFS)

「按司法區劃分的氣候情境分析」摘譯…………… 本公司風管處摘譯 (142)

國際金融監理快訊 …………… (153)

業務動態 …………… (163)

編者的話

本期「特載」1篇為轉刊中央銀行112年6月15日央行理監事會後記者會參考資料專文「BigTechs跨足金融服務領域的最新發展、影響與啟示」，本文介紹BigTechs跨足金融服務領域的背景、進軍金融服務市場的發展概況、以及未來走向及國際監管當局的態度，以增進大眾對BigTechs發展有深入瞭解。

本期「論著與分析」共5篇：

第1篇為本公司林清默、趙翼撰擬「日、韓及我國存保基金運用管理機制之比較與分析」，主要為彙整國際存款保險機構協會（下稱IADI）及亞太區域委員會（APRC）「存款保險基金管理與投資：在安全性、流動性及獲利性間取得平衡」視訊研討會之會議重點，並探討日本、韓國與我國存保基金之運用管理分析比較。

第2篇為本公司整理金融穩定學院（FSI）與IADI「各類型金融機構倒閉處理制度建制」視訊研討會摘要與分析，介紹設計符合比例原則之銀行清理框架暨執行之挑戰，以及分析國營銀行、合作銀行與信用合作社等小型銀行退場處理。

第3篇為本公司整理IADI「存保機構將氣候變遷相關風險納入資金管理之探討」，主要彙整IADI針對轄下各會員國存保機構有關「ESG應考量因素與氣候風險於資金管理扮演之角色」議題辦理之問卷調查結果，並檢視我國存保公司因應氣候變遷風險及推動永續投資上未來將面臨挑戰及可採取之因應措施。

第4篇為本公司摘譯美國聯邦存款保險公司（FDIC）發布「存款保險改革各種選項」研究芻議，該文討論2023年3月美國發生的銀行倒閉事件、回顧美國存款保險歷史及概述，以及討論存款保險制度改革之三項選項和考量因素。

第5篇為本公司摘譯金融穩定委員會（FSB）與綠色金融系統網絡（NGFS）聯合發布「按司法轄區劃分的氣候情境分析」研究報告，針對FSB成員國各金融監理機關為評估氣候相關財務風險情境分析辦理情形進行分析比較，並參酌各成員國執行情形萃取精華作為借鑒。

本期「國際金融監理快訊」主要刊載IADI、FSB、巴塞爾銀行監理委員會（BCBS）及國際貨幣基金（IMF）等國際組織近期發布之重要訊息。

特 載

BigTechs 跨足金融服務領域的最新發展、 影響與啟示

本文係轉載 112 年 6 月 15 日「央行理監事會後記者會參考資料」

- 壹、BigTechs 挾「DNA」優勢跨足金融服務領域，且已從支付擴大為多元服務
- 貳、阿里巴巴集團在金融服務市場具支配力量，惟旗下螞蟻集團已被責令整頓改革並受監管
- 參、蘋果公司透過與傳統金融機構合作，打造蘋果金融生態系
- 肆、BigTechs 以不同策略進軍金融服務領域所帶來的影響與監管回應
- 伍、結語與政策涵義

伴隨科技發展，大型科技公司（BigTechs）厚植實力，紛紛由本業（非金融業務）跨足金融領域，起初藉由金融科技（fintech）優勢，進軍支付服務市場，後將觸角擴及多元金融服務。本行向來關注非金融業者在金融服務市場的發展與影響，曾以「FinTechs 與 BigTechs 在金融領域的發展、影響與管制議題」專題深入探討^(註1)。近年來，中國大陸監管當局對螞蟻集團的業務擴張有所疑慮，強力要求整頓改革，並朝申設金融控股公司的大方向納管；另國際間如蘋果公司（Apple）等 BigTechs 十分活躍於金融服務市場，外界認為其未來恐具金融服務市場支配力量（dominant power）而備受矚目。

為增進各界對此議題的瞭解，本文擬先由 BigTechs 跨足金融服務領域的背景談起；接著，分別聚焦阿里巴巴集團、蘋果公司進軍金融服務市場的發展概況；

再者，探討 BigTechs 與傳統金融機構競合關係未來可能的走向，以及國際間監管當局的態度；最後，就 BigTechs 涉入金融服務市場的可能影響，提出結語與政策意涵。

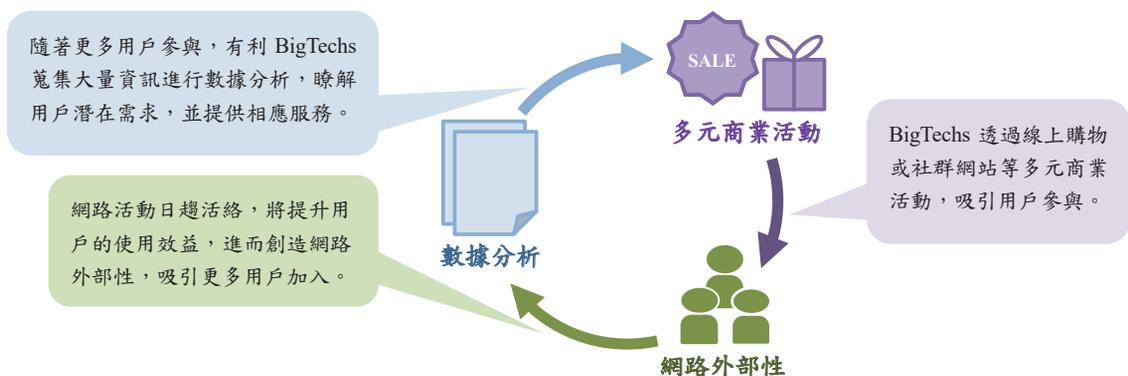
壹、BigTechs 挾「DNA」優勢跨足金融服務領域，且已從支付擴大為多元服務

一、BigTechs 自非金融業務發跡，客戶基礎及科技能力雄厚，擁有「DNA」優勢

(一) BigTechs 原本從事非金融業務，如跨國性電商公司亞馬遜 (Amazon)、社群媒體 Meta (前身為臉書 (Facebook))、搜尋引擎谷歌 (Google) 及消費性電子用品製造商蘋果公司。彼等為各自領域的佼佼者，其品牌知名度高、深獲客戶信任，以及擁有龐大完善的客戶網路與資料庫、穩健的財務狀況及強大的 IT 能力等優勢。

(二) BigTechs 具備「DNA」優勢^(註2)，即數據分析 (Data analytics)、網路外部性 (Network externalities) 與多元商業活動 (Activities)，三者相輔相成 (見圖 1)。

圖 1 BigTechs 的「DNA」優勢



主要整理自：BIS (2019), "Big Tech in Finance: Opportunities and Risks," *Annual Economic Report 2019*, Jun. 23

二、BigTechs 起初由支付市場切入金融領域，漸次提供更多元的金融服務

- (一)傳統銀行業的獲利來源以存放款利差為主，金融服務手續費（主要為信用卡手續費及財富管理手續費）及轉投資收益為輔，其提供的支付服務僅止於滿足客戶的基本需求，故支付領域成為 BigTechs 跨足金融服務的切入點。
- (二)BigTechs 著眼於客戶透過專屬平台交易或用戶間往來時，衍生的線上轉帳、支付或帳戶管理等金融服務需求，透過建置服務其本業的支付平台，作為進入支付市場的立足點，再漸次自行（或與既有金融業者合作）提供類如信用、存款帳戶管理、財富管理及保險等更多元的金融服務（見表 1）。

表 1 國際間主要 BigTechs 所跨足的金融服務領域*

V：自行提供服務；△：與傳統金融機構合作；◎：利用既有信用卡網絡

地區	代表性公司	支付	信用	存款帳戶	財富管理	保險
亞洲	阿里巴巴集團	V	V	V	V	△ 中國平安保險
	騰訊	V	V	V	V	V
	百度	△ PayPal	V	V	V	△ 安聯
	京東	V	V	V	V	△ 安聯
	樂天 (Rakuten)	V	V	V	V	△ 新安東京
	NTT Docomo	V	△ 三菱銀行	△ 三菱銀行		

地區	代表性公司	支付	信用	存款帳戶	財富管理	保險
美洲	蘋果公司 (Apple)	◎	△ 高盛	△ 高盛		△ 安聯
	亞馬遜 (Amazon)	◎	V**	曾與銀行洽 談合作		△ 摩根大通
	谷歌 (Google)	◎	△ Lending Club	2021 年 10 月宣布放棄		V (已中止)
	Meta (前身為 臉書)	◎	曾與 Clearbanc 合作試行			
	Mercado Libre	V	V		V	2018 年曾試行
歐洲	Vodafone	V	V	V	V	

* BigTechs 大抵須遵守所在國的金融產業監管架構，而實際上適用的監管架構係依其提供之服務（如銀行、保險或投資業務）而定，如欲吸收存款或承作保險，BigTechs 須持有相應的銀行及保險執照。詳 Ehrentraud et al. (2022), “Big Tech Regulation: Search of a New Framework,” *BIS FSI Occasional Paper*, No. 20, Oct.

** 亞馬遜於 2012 年起，透過 Amazon Lending Service 涉足中小企業貸款業務；2020 年 6 月，亞馬遜宣布與高盛建立夥伴關係，為在亞馬遜平台上的商家提供 100 萬美元的信用額度，係亞馬遜首次利用第三方資源進行貸款業務。

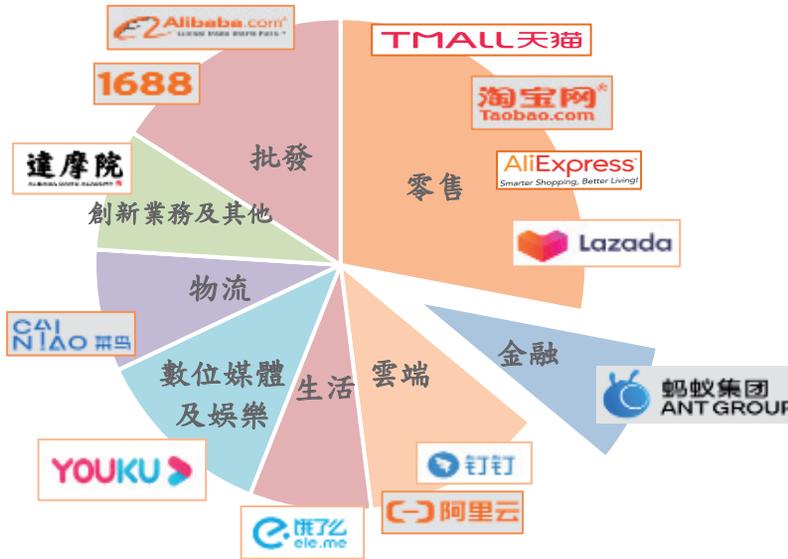
主要整理自：Crisanto et al. (2021), “Big Techs in Finance: Regulatory Approaches and Policy Options,” *BIS FSI Briefs*, No. 12, Mar.; FSB (2019), “FinTech and Market Structure in Financial Services: Market Developments and Potential Financial Stability Implications,” FSB, Feb. 14; Sweeney, Terry (2021), “How Amazon Became a Force in SMB Lending,” *Tech Target*, Apr. 5；各企業官方網站

貳、阿里巴巴集團在金融服務市場具支配力量，惟旗下螞蟻集團已被責令整頓改革並受監管

一、阿里巴巴集團業務迅速跨足各產業，全盤掌握金流、物流及資訊流

(一) 阿里巴巴集團業務範圍從電子商務、雲端服務、物流、數位媒體，乃至透過掌控螞蟻集團^(註 3)的數位金融服務，已在中國大陸各產業具有舉足輕重的地位（見圖 2）。

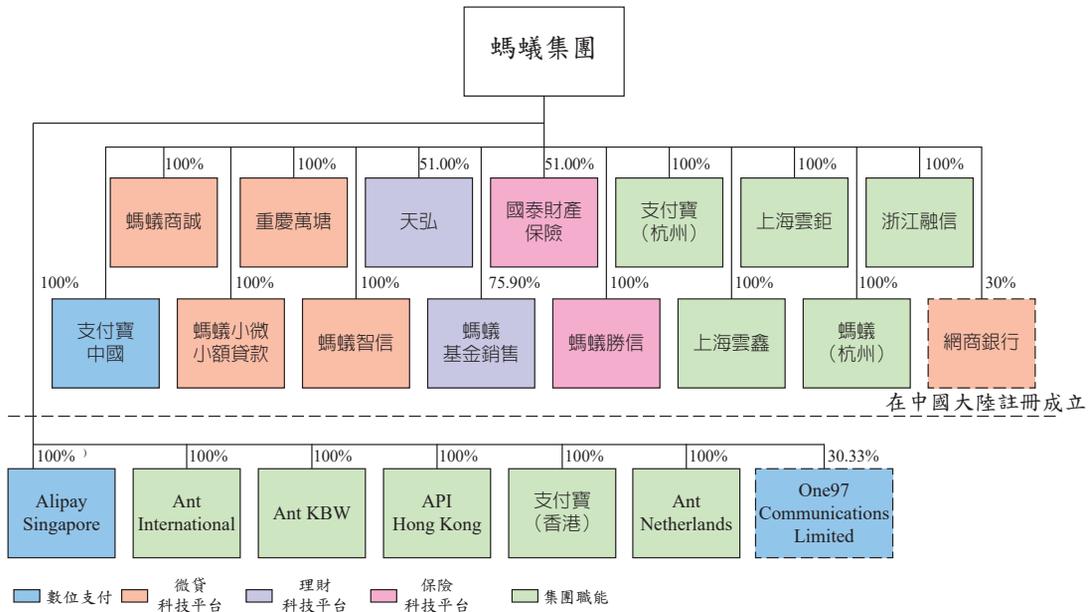
圖 2 阿里巴巴集團的業務範圍



資料來源：阿里巴巴集團官網

- (二) 螞蟻集團旗下的支付寶 (Alipay)，最初僅為阿里巴巴集團旗下購物網站「淘寶網」的第三方支付工具，自 2004 年 12 月正式獨立營運，自此成為中國大陸最大的第三方支付平台。
- (三) 隨著支付寶業務快速擴展，除行動支付市場外，螞蟻集團更拓展事業版圖至傳統銀行業的資產管理、借貸及保險領域，推出網路基金、網路小額貸款及網路保險等數位金融服務（見圖 3）。

圖 3 螞蟻集團從事業務的子公司及關聯公司



資料來源：螞蟻集團 IPO 說明書

二、螞蟻集團涉入支付、理財及微貸等業務，引發備付金挪用套利、流動性風險、債務危機及系統風險等問題

- (一) 螞蟻集團得益於網路效應 (network effect)，曾被視為是全球最有價值的獨角獸公司之一；《彭博資訊》於 2020 年推估其市值可望達 3,150 億美元^(註 4)，高於摩根大通 (JPMorgan)，甚至分別是 IBM、高盛 (Goldman Sachs) 的 3 倍及 4 倍。
- (二) 在過去中國大陸低度管制下，包括支付寶在內的第三方支付機構，帶動中國大陸支付市場大躍進，同時涉入傳統銀行的金融業務，但卻引發諸多問題及風險 (見表 2)。

表 2 螞蟻集團提供多元金融服務所引發的問題及風險

問題	內容
客戶備付金被挪用套利	<ul style="list-style-type: none"> ● 包括支付寶在內的中國大陸第三方支付機構，曾出現缺乏獨立的外部審核機制，將客戶備付金存放在不合格的銀行進行套利，以及加以挪用等問題。
可當日贖回的MMF恐造成龐大流動性風險	<ul style="list-style-type: none"> ● 支付寶所推出的資金管理服務—餘額寶，其連結的天弘餘額寶基金，因高報酬及可當日（T+0）贖回的特性，廣受投資人歡迎，一度成為全球最大規模的貨幣市場基金（Money Market Fund, MMF）。 ● 然而，此等 MMF 一旦遭受短時間內集中贖回等極端現象，恐造成龐大的流動性風險。
小額信貸以高槓桿貸放且貸放品質差	<ul style="list-style-type: none"> ● 旗下的螞蟻小微與螞蟻商誠小額貸款公司推出「花唄」及「借唄」，其客戶原先大多是與銀行無相關信用往來且資產淨值偏低者^(註 5)（如學生等），貸放品質較差，尤其是疫情衝擊下，違約率上升，引發債務危機問題。 ● 再者，透過發行資產擔保證券（ABS）進行高槓桿貸放，亦衍生相關風險疑慮。
阻礙市場競爭	<ul style="list-style-type: none"> ● 螞蟻集團等金融科技產業往往利用數據壟斷的優勢，阻礙公平競爭並追求超額利潤，具有贏者通吃的特性，一旦發展至「太大不能倒」（too big to fail）的局面，恐產生系統風險（systemic risk）。

資料來源：中央銀行（2019），「FinTechs 與 BigTechs 衍生的風險與管制議題」，央行理監事會後記者會參考資料，9 月 19 日；Fitch Ratings（2020），“China’s Tougher Online Lending Regulation to Curb Risks,” Fitch Ratings, Nov. 22; Tudor-Ackroyd, Alison（2020），“Ant Group’s Chairman Eric Jing Breaks Silence after Halt in Largest Global IPO with a Corporate ‘Check-Up’ and Rehabilitation Plan,” *South China Morning Post*, Dec. 15

三、近年來，中國大陸監管當局對 BigTechs 祭出一連串嚴格管制措施，螞蟻集團被迫整頓改革營運模式

（一）為加強對 BigTechs 的管制力道，中國大陸監管當局採取包括客戶備付金須

100% 存放於中國人民銀行（以下簡稱人行）的集中存管帳戶、設定 MMF 當日贖回上限、限制小額信貸的槓桿比率，以及反壟斷等監管措施。

(二) 至於螞蟻集團，中國大陸監管當局更是對其競爭模式、大量蒐集用戶數據及業務恐對金融體系構成的風險，感到擔憂；原計劃 2020 年 11 月初在上海及香港首次公開發行（IPO），遭臨時喊卡。2020 年底以來，中國大陸監管當局數次約談螞蟻集團^(註6)，對其提出整頓改革要求，例如旗下從事金融活動的所有機構，都須納入金融控股公司接受監管（見表 3）。

表 3 中國大陸監管當局對螞蟻集團的五大整頓改革要求

整頓改革要求	具體內容
糾正支付業務的不正當競爭行為	在支付方式上應給消費者更多選擇，並切斷支付寶與「花唄」、「借唄」等其他金融產品的不當連接。
打破資訊壟斷	嚴格落實「徵信業管理條例」要求，依法持牌經營個人徵信業務，遵循「合法、最低、必要」原則蒐集及使用個人資訊，保障個人及國家資訊安全。
整體申設為金融控股公司	所有從事金融活動的機構全部納入金融控股公司接受監管。
嚴格落實審慎監管要求	完善公司治理，認真整頓違規信貸、保險、理財等金融活動，控制高槓桿及風險傳染。
管控主要基金產品流動性風險	主動限縮「餘額寶」這類的財富管理產品。

主要整理自：中國人民銀行（2021），「中國人民銀行副行長潘功勝就金融管理部門再次約談螞蟻集團情況答記者問」，中國人民銀行新聞發布，4 月 12 日

(三) 螞蟻集團已大幅縮減「餘額寶」規模；另新設重慶螞蟻消費金融公司，承接「花唄」及「借唄」小額信貸業務^(註7)，並引進國有企業入股，接受嚴格監管；此外，並與阿里巴巴集團徹底切割，阿里巴巴集團創辦人馬雲降低間接持股至 6.2%^(註8)，不再擁有螞蟻集團的實質控制權。外界預估^(註9)，螞蟻集團市值已縮減至不到 2020 年 IPO 告吹前的 1/3。

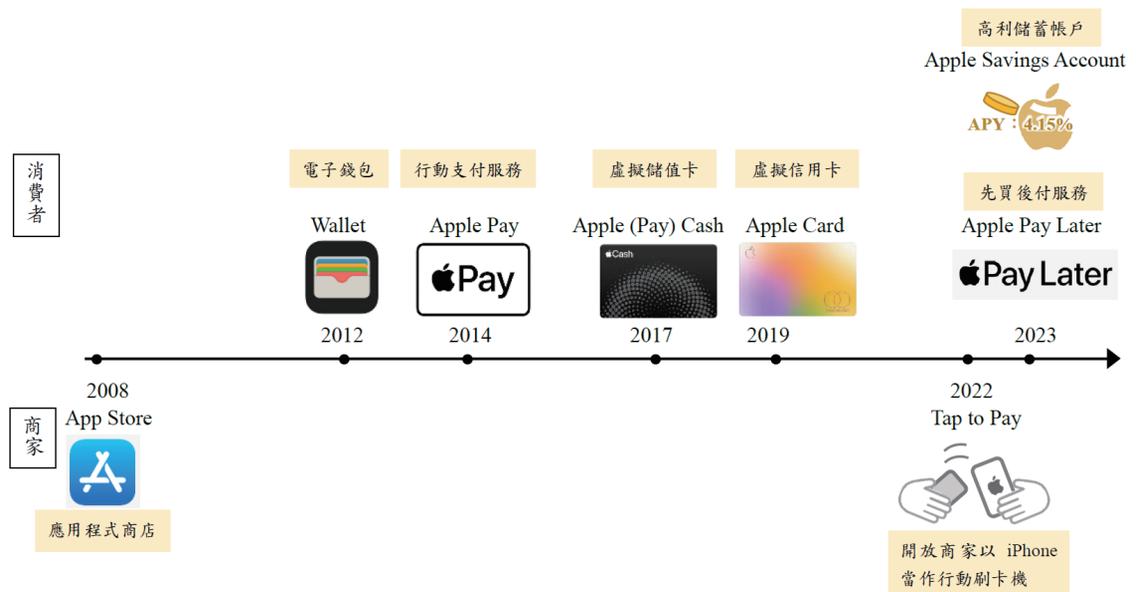
參、蘋果公司透過與傳統金融機構合作，打造蘋果金融生態系

一、蘋果公司早於 2014 年推出 Apple Pay，作為正式跨足金融領域的起手式後，續推出多項金融服務（見圖 4）

(一) BigTechs 提供金融服務已非新鮮事，蘋果公司早自 2010 年代起，便開始在金融服務領域佈局。2014 年，蘋果公司將行動支付功能 Apple Pay 整合至「錢包」^(註 10) (Wallet) 應用程式 (App)；使用者可在「錢包」加入轉帳卡、信用卡或儲值卡等，之後透過生物辨識解鎖進行付款。

(二) 近兩年，蘋果公司更針對消費者推出 BNPL 的 Apple Pay Later 服務，以及高利儲蓄帳戶 Apple Savings Account；且針對商家推出感應式收款服務「iPhone 卡緊收」(Tap to Pay on iPhone)^(註 11)，允許商家直接以 iPhone 感應收款。

圖 4 蘋果公司針對消費者與商家推出的各式服務



主要整理自：蘋果公司官網

二、疫情商機激勵 BNPL 產業蓬勃發展，蘋果公司與高盛策略聯盟，因勢推出 Apple Pay Later

(一) 新冠肺炎 (COVID-19) 疫情期間，民眾轉向網路購物，先買後付 (Buy Now Pay Later, BNPL) 產業商機無限，吸引年輕世代、缺乏信用紀錄或信用不良者；如瑞典 BNPL 公司 Klarna，2020 年的用戶數從 700 萬上升到 1,000 萬，其他提供 BNPL 之企業亦迅速發展。

(二) 本年 3 月，蘋果公司在美推出 BNPL 的 Apple Pay Later 服務，由子公司蘋果金融公司 (Apple Financing)，專責處理相關業務^(註 12)；高盛則協助其連通萬事達卡的網路，以便直接授權支付；惟目前僅少數人可搶先體驗。

(三) Apple Pay Later 並非於結帳時設定，蘋果用戶須先到「錢包」申請使用 Apple Pay Later，同時申請信用額度，通過審核後，到支援 Apple Pay 的商家消費時，可使用 Apple Pay Later 分期零利率付款，後續依約還款^(註 13)。

一用戶可申請 50 美元 ~ 1,000 美元貸款，蘋果金融公司將軟性查詢信用資料 (soft credit pull)^(註 14)、俾予以准駁，並允許其在 6 週內、分 4 期付款，毋須支付利息或手續費，後續償還分期付款時，須以轉帳卡 (debit card) 支付；若用戶設定的轉帳卡無足夠資金償付首期金額，原先核准的貸款將被取消。

一申請 Apple Pay Later 並不影響用戶原先的信用分數，惟消費後，蘋果金融公司或向信用當局回報貸款及還款歷史，就可能產生影響；逾期還款者將被註記信用不良，未來申請其他銀行貸款或金融服務時，恐受影響。

(四) Apple Pay Later 似可對消費者、商家及蘋果公司三方帶來益處^(註 15)；

一對消費者而言，BNPL 服務提供可靈活運用資金、申請手續便捷，且有利缺乏信用紀錄者累積信用等益處；對商家而言，支援 BNPL 服務，有利拓展消費客群，且無須承擔消費者未能如期還款的風險。

一至於對蘋果公司來說，Apple Pay Later 作為 Apple Pay 的支付選項之一，可鼓勵用戶更頻繁使用 Apple Pay，隨著用戶對借款有更多需求，亦有

利拓展 Apple Card 相關業務。

(五)究諸實際，過去數年，類似的 BNPL 服務盛行已損及消費者權益^(註16)，監管機關已多加示警、並著手納管^(註17)。

—BNPL 服務鼓勵民眾做出逾越承受能力的消費，慈善機構 Citizens Advice 針對英國 BNPL 使用者的調查結果指出，逾 40% 使用者借錢還款，甚至動用發薪日貸款 (payday loans)^(註18)。

—BNPL 服務不適用於銀行及其他金融機構的傳統金融法規，消費者遭遇問題時往往無法向監管當局反映；許多國家監管當局紛紛示警注意 BNPL 的風險、要求 BNPL 業者加強自律，並呼籲或已著手修法，將 BNPL 納入監管範圍。

三、蘋果公司續與高盛合作推出高利儲蓄帳戶 Apple Savings Account，深化雙方互惠結盟

(一)2019 年，蘋果公司與高盛、萬事達卡合作^(註19)，針對蘋果使用者推出虛擬或實體信用卡 Apple Card，使用者可在「錢包」申請信用卡；之後在 Apple Pay 綁定、消費，消費當日即可獲得現金回饋 Daily Cash，使用者可將 Daily Cash 自動儲值到虛擬儲值卡 Apple Cash 使用^(註20)。

(二)繼 BNPL 服務後，蘋果公司再次與高盛合作，推出高利儲蓄帳戶 Apple Savings Account，Apple Card 使用者可透過「錢包」開設帳戶，並將 Daily Cash 自動轉存到由高盛鹽湖城分行 (Salt Lake City Branch) 所提供之年利率高達 4.15% 的儲蓄帳戶 (存款額度上限為 25 萬美元)，賺取利息；亦可透過「錢包」追蹤及管理儲蓄帳戶的餘額。

(三)外界認為^(註21)，蘋果公司與高盛締結策略聯盟，雙方同蒙其利，使蘋果金融生態系 (financial ecosystem) 更完整 (見圖 5)。

—以 Apple Card 為例，高盛作為金融基礎設施提供者提供其背後所需的服務，蘋果公司本身不用取得銀行執照，故無須接受金融監管；新服務將受益於高盛商譽加持，且有利其根據服務數據改善平台服務、吸引更多

客戶或提高黏著度，創造更多收入。
一對高盛而言，可獲得蘋果公司的支持，為客戶提供更便利的數位服務體驗，有助於提升銀行的創新能力、靈活性與效率；iPhone 手機成為高盛的分支網絡，有利高盛拓展客群。

圖 5 蘋果公司的金融服務生態系



主要整理自：蘋果公司官網

肆、BigTechs 以不同策略進軍金融服務領域所帶來的影響與監管回應

一、科技、市場、社會及監管等趨勢，決定 BigTechs 與傳統金融機構的關係發展，進而影響金融服務市場未來樣貌

(一) 阿里巴巴集團、蘋果公司，均從分別建立支付寶、Apple Pay 開始提供支付

服務，逐步推出各項金融服務，自成一個金融服務生態系。在美國，甚有論者認為，蘋果公司與高盛的合作模式，或將成為銀行業的未來^(註 22)。

(二) 荷蘭央行 (De Nederlandsche Bank) 近期指出^(註 23)，科技 (如雲端服務、AI 技術)、市場 (如平台化、跨界服務)、社會 (如用戶對數據隱私、便利性的重視) 及監管 (如政府對新興金融服務的管制態度) 等趨勢，將決定 BigTechs 與傳統金融機構間互動形式的發展，並影響金融服務市場版圖。

(三) 此外，荷蘭央行指出，BigTechs 在金融服務領域的策略選擇，以及傳統金融機構能否跟上創新步伐，是決定 BigTechs 與傳統金融機構間互動關係的兩個主要因素。

— BigTechs 的策略，朝向僅促進 (facilitating) 技術與創新發展，或是追求支配地位成為提供金融服務的關鍵管道。

— 傳統金融機構的創新能力，將決定其在雙方關係中扮演積極角色或加深對 BigTechs 的依賴。

二、現階段 BigTechs 與傳統金融機構的互動關係，全球各地不盡相同，惟未來或將從短期夥伴關係，轉為長期競爭

(一) 在亞洲 (尤其中國大陸)，如阿里巴巴集團當初透過掌控螞蟻集團，已發展成具市場支配力量的金融服務提供平台。

(二) 至於歐美國家，如蘋果公司等美系 BigTechs，多選擇與傳統金融機構建立夥伴關係；在歐洲，雙方合作主要聚焦於支付領域。

(三) 國際間金融監管當局大抵上認為^(註 24)，短期內，與傳統金融機構建立夥伴關係，仍舊為 BigTechs 跨足金融服務領域的主要策略；惟長期而言，BigTechs 或將減少對夥伴關係的倚賴，轉而與傳統金融機構競爭。

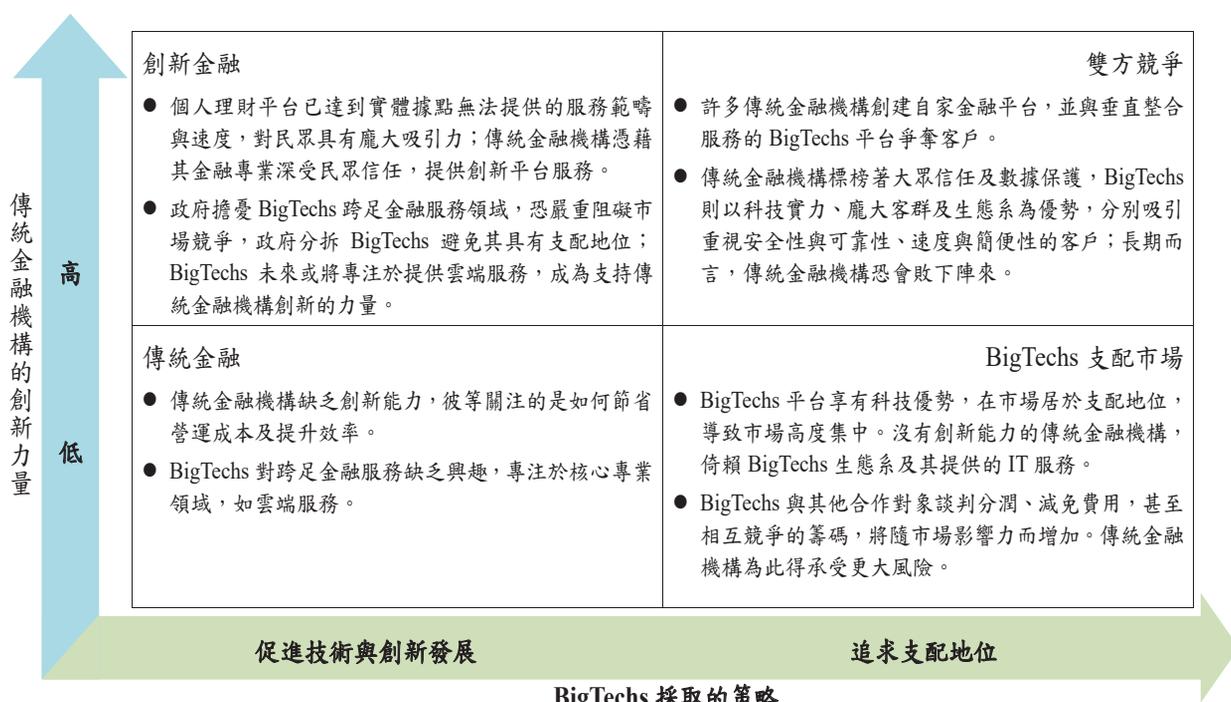
三、荷蘭央行提出未來金融服務市場發展可能出現的四種情境

(一) 荷蘭央行根據 BigTechs 與傳統金融機構間的各種互動關係，描繪金融服務

市場未來發展的四種可能情境，分別為：創新金融、雙方競爭、BigTechs 支配市場、傳統金融（見圖 6）。

(二)不過，荷蘭央行亦指出，市場實際情勢並非靜態（static），而係與時俱變，未必完全切合其列舉的四種情境，但這仍不失為各國監管當局監管方向的指引。

圖 6 金融服務市場未來可能出現四種情境的特徵



主要整理自：De Nederlandsche Bank (2023), “Rise of BigTechs in Financial Services Sector Requires Adjustments in Supervision,” *General News*, Apr. 12

四、針對全球 BigTechs 與傳統金融機構的新互動關係，國際間監管當局正研擬因應對策

(一) BigTechs 參與金融服務領域，雖有助改善金融服務效率與促進普惠金融 (financial inclusion)，但也可能改變金融服務市場的競爭版圖，並伴隨著與金融穩定、數據隱私相關的風險。因此，國際間監管當局對 BigTechs 抱持較大疑慮，並就相關議題提出看法 (見表 4)。

表 4 國際間金融監管當局對 BigTechs 跨足金融服務的看法

國際組織 / 地區	看法
國際機構	<ul style="list-style-type: none"> ● IMF 指出，BigTechs 在金融服務領域的快速拓展，以及其與傳統金融機構相互連結，可能創造新的系統風險管道。為有效監管，須採結合機構別基礎 (entity-based) 及業務別基礎 (activity-based) 的方法。 ● BIS 官員表示，BigTechs 憑在非金融業務的影響力，在金融服務領域占有一席之地，但卻造成「太大不能倒」的風險；須重新思考 BigTechs 進入金融服務的監管架構，包括要求 BigTechs 分拆旗下金融服務與其他業務。
歐洲	<ul style="list-style-type: none"> ● 荷蘭央行及英國金融行為監理局 (Financial Conduct Authority, FCA) 認為，短期而言，BigTechs 進入金融服務領域的主要策略，係採以夥伴關係為基礎的模式；惟長期而言，BigTechs 將減少對夥伴關係的倚賴，轉而與傳統金融機構競爭。
美國	<ul style="list-style-type: none"> ● 美國財政部表明，監管者應為銀行與 BigTechs 的關係，提供清楚且具一致性的監管架構。 ● 美國財政部通貨監理署 (Office of the Comptroller of the Currency, OCC) 於本年 3 月成立金融科技辦公室 (Office of Financial Technology)，部分著眼於銀行與 BigTechs 的結盟案例與複雜性將持續增加。
中國大陸	<ul style="list-style-type: none"> ● 人行行長易綱談論中國大陸 BigTechs 監管實踐時指出，中國大陸監管當局將基於 3 項原則，持續修補金融監管制度的薄弱環節，包括：(1) 金融業務須獲得經營許可；(2) 建立適當的防火牆，避免金融風險跨部門、跨行業傳播；(3) 切斷金融資訊及商業資訊之間的不當連結。

主要整理自：Bains, Parma, Nobuyasu Sugimoto and Christopher Wilson (2022), “BigTech in Financial Services: Regulatory Approaches and Architecture,” *IMF Fintech Notes*, Jan. 24; Carstens, Agustín (2023), “Big Techs in Finance: Forging A

New Regulatory Path,” speech at BIS Big Techs in Finance Conference, Basel, Switzerland, Feb. 8; De Nederlandsche Bank (2023), “Rise of BigTechs in Financial Services Sector Requires Adjustments in Supervision,” *General News*, Apr. 12; Financial Conduct Authority (2022), “The Potential Competition Impacts of Big Tech Entry and Expansion in Retail Financial Services,” *Discussion Paper*, DP22/5, Oct.; U.S. Department of the Treasury (2022), “New Treasury Report Shows Fintech Industry Requires Additional Oversight to Close Gaps, Prevent Abuses and Protect Consumers,” *Press Release*, U.S. Department of the Treasury, Nov. 16; Office of the Comptroller of the Currency (2023), “OCC Establishes Office of Financial Technology,” *News Release*, OCC, Mar. 30; 中國人民銀行 (2021), 「易綱：中國大型科技公司監管實踐—在國際清算銀行 (BIS) 監管大型科技公司國際會議上的講話」, *中國人民銀行新聞稿*, 10 月 7 日

(二) 未來監管重點取決於 BigTechs 與傳統金融機構的關係，金融監管當局須持續關注雙方關係發展，據以擬定對策：

- 若未來市場發展由 BigTechs 支配，金融監理當局須關注傳統金融機構所承受之風險，並與反壟斷的主管當局合作，以抑制 BigTechs 的市場力量 (market power)。中國大陸對螞蟻集團監管趨嚴，正是一個明顯案例。
- 若傳統金融機構與 BigTechs 成為競爭關係，儘管彼等吸引重視項目不同的客戶^(註 25)，惟長期而言，傳統金融機構恐將面臨嚴峻挑戰，監理當局應設法解決，並就市場公平競爭、數據隱私保護等議題與相關主管單位合作。
- 若市場發展係以傳統金融機構為要角，監理當局須關注並檢視傳統金融機構的營運模式與策略。

(三) 國際間監管當局大抵採「同樣行為、同樣風險、同樣監管」(same activity, same risk, same regulation)^(註 26)，惟在挑戰更形複雜、風險愈趨多元的情況下，金融監管當局須攜手不同部門，針對 BigTechs 與傳統金融機構間的關係提出清楚且具一致性的監管架構，兼顧各方需求。

伍、結語與政策涵義

- 一、BigTechs 挾自身優勢跨足金融服務領域，在創造多元價值的同時，衍生出諸多風險

- (一) BigTechs 挾「DNA」優勢跨足金融服務領域與傳統金融機構競合，加劇了金融體系的複雜性。美國財政部通貨監理署（OCC）官員主張^{（註27）}，應以 2008 年全球金融危機為鑑，慎防金融體系趨於複雜所衍生的風險。
- (二) 阿里巴巴集團原先在低度管制下，金融服務範疇廣泛地擴展，惟引發諸多問題與風險，包括客戶備付金被進行套利或挪用、連結的 MMF 隱含流動性風險、小額信貸的高槓桿貸放，以及具市場支配力量恐致系統風險。
- (三) 蘋果公司透過與高盛的異業結盟，推出多項金融服務；其中與高盛合推高利儲蓄帳戶，時值矽谷銀行（SVB）事件引發銀行存款外流潮，或將加劇中小型銀行危機^{（註28）}。

二、科技業者與金融業者的分際漸趨模糊，美、歐監管當局大抵採業務別基礎的管制方法；中國大陸則採機構別基礎的管制方法，將 BigTechs 加以分拆

- (一) 隨 BigTechs 跨足金融服務領域，科技業者與金融業者的分際，漸趨模糊；當前主要國家大抵多秉持「同樣行為、同樣風險、同樣監管」原則，俾讓傳統金融機構及非金融機構能在公平基礎上競爭與創新。
- (二) 許多美系 BigTechs 是以子公司取得特定業務的執照（如蘋果金融公司取得融資相關執照），主要受非銀行金融監管（nonbank financial regulation），係採業務別基礎的管制方法；但其他業務則是藉由傳統金融機構代為服務，因此往往是由傳統金融機構受到監管^{（註29）}。
- (三) 歐洲國家亦採業務別基礎的管制方法，以 BNPL 服務為例，過去該服務不在英國金融行為監理局的監管範圍內，係因「消費者信用法」（Consumer Credit Act）允許非金融公司等提供的無息延遲還款毋須納入；惟 BNPL 本質與信用雷同，現在英國、荷蘭、法國等國多已將 BNPL 視為信用行為，由金融監理當局加以監管^{（註30）}。
- (四) 至於中國大陸，監管當局由原先低度管制轉為嚴格監管，對 BigTechs 採機構別基礎的管制方法，例如對中國大陸金融體系具威脅性的螞蟻集團，要

求其整頓改革營運模式，除責令其與阿里巴巴集團分拆外，並讓國有企業入股。

三、監管當局須密切注意未來發展，據以擬訂適當監管原則，兼顧金融創新與消費者保護

- (一) BigTechs 跨足金融服務領域採行的策略及傳統金融機構的創新能力，決定金融市場未來樣貌。國際間監管當局大抵認為，短期內，BigTechs 主要策略仍為與傳統金融機構合作；惟長期來看，或與傳統金融機構競爭。
- (二) 當前全球對 BigTechs 的管制架構較零散，未考慮各風險間的交互作用；一旦監管失靈，恐發生嚴重問題。面對 BigTechs 帶來的挑戰，管制應採業務別基礎或機構別基礎，目前仍有諸多討論，IMF 則認為，應結合兩者以有效監管^(註 31)。
- (三) 金融監管當局須密切注意未來發展，並攜手主管市場公平競爭及數據隱私保護的有關當局，提出全面性兼顧金融創新與消費者權益的監管架構；同時呼籲傳統金融機構應強化創新，俾避免落入 BigTechs 支配市場的局面。
- (四) 在臺灣，蘋果公司是否可與國內傳統金融業者合作，採類如蘋果公司與高盛合推高利儲蓄帳戶的模式，已引發討論^(註 32)；另在設有存款限額下，高利儲蓄帳戶是否可能對傳統金融機構存款造成大量排擠效應，亦應持續關注。

四、BigTechs 在金融服務領域日益扮演要角，未來或應審慎評估新型態金融環境下的金融穩定與貨幣政策議題

- (一) BigTechs 如挾其壟斷市場力量掠奪金融市場份額，可能改變金融市場參與者結構，讓風險過度集中，也恐讓遭受衝擊的傳統金融機構為求生存而承擔過高風險，不利金融穩定；此外，BigTechs 一旦在金融服務領域扮演要角，或將影響貨幣政策傳遞的信用管道^(註 33)。
- (二) 鑑於新型態的金融環境可能影響金融穩定，且為貨幣政策傳遞與操作帶來

不確定性，進而為金融監理當局與央行政策構成新挑戰，未來或應審慎評估相關問題。

註釋

- 註 1：該專題計有「FinTechs 與 BigTechs 在支付領域之發展及影響」、「FinTechs 與 BigTechs 對銀行業及金融穩定的影響」、「FinTechs 與 BigTechs 衍生的風險與管制議題」三篇報告。詳中央銀行 (2019)，「專題：FinTechs 與 BigTechs 在金融領域的發展、影響與管制議題」，央行理監事會後記者會參考資料，9 月 19 日。
- 註 2：BIS (2019), “Big Tech in Finance: Opportunities and Risks,” *Annual Economic Report 2019*, Jun. 23.
- 註 3：阿里巴巴集團雖僅持螞蟻集團約 33% 的股份，但其創辦人馬雲具有螞蟻集團的實質控制權。
- 註 4：Scanlan, David (2020), “Ant IPO by the Numbers: It’s Bigger than Finland’s GDP,” *Bloomberg*, Oct. 27.
- 註 5：如螞蟻集團目標客群為資產淨值位於中國大陸全國後 90% 者，客戶人均資產管理規模 (Asset Under Management, AUM) 約為人民幣 5,800 元，遠低於如招商銀行的人民幣 5.47 萬元；詳第一財經周刊 (2020)，「螞蟻集團究竟怎麼掙錢，以及哪裡出了問題？」，*新浪財經*，11 月 4 日。
- 註 6：中國人民銀行 (2020)，「中國人民銀行副行長潘功勝就金融管理部門約談螞蟻集團有關情況答記者問」，*中國人民銀行新聞發布*，12 月 27 日；中國人民銀行 (2021)，「中國人民銀行副行長潘功勝就金融管理部門再次約談螞蟻集團情況答記者問」，*中國人民銀行新聞發布*，4 月 12 日。
- 註 7：網路借貸包括個體網路借貸 (即 P2P 網路借貸) 及網路小額貸款。P2P 借貸平台約於 2007 年在中國大陸興起，2013 年進入快速擴張時期，全盛時期約達 6,000 家，但在中國大陸金融監管當局嚴格整治下，迨至 2020 年 11 月中旬已全數歸零而告終，若干 P2P 平台改制為網路小額貸款公司。
- 註 8：Leng, Cheng and Ryan McMorro (2023), “Jack Ma Cedes Control of Ant Group,” *Financial Times*, Jan. 7.
- 註 9：Chen, Lulu Yilun (2023), “Fidelity Cuts Ant Group Valuation by Another 9% to \$64 Billion,” *Bloomberg*, Jan. 27.
- 註 10：「錢包」舊名為「存摺」(Passbook)，係蘋果公司於 2012 年所開發之產品，原本

只支援使用者儲存優惠券、登機證、學生證、身份證、商務憑據、活動票券、公共交通票券、商店卡等。

註 11：本年 4 月 20 日，蘋果公司已宣布在台灣推出「iPhone 卡緊收」服務；目前合作對象包括中國信託銀行、台北富邦銀行及 TapPay。

註 12：蘋果金融公司具備美國 15 個州發放的 Lender 或 Loan 相關執照。

註 13：Apple (2023), “How to Set Up Apple Pay Later,” *Support*, Apple, Apr. 11; Apple (2023), “If Your Apple Pay Later Purchase Is Declined,” *Support*, Apple, Mar. 28.

註 14：查詢信用資料的方式分為硬性 (hard) 及軟性 (soft)。當用戶新申請信用卡、貸款時，金融機構將硬性查詢用戶信用資料，調閱完整的信用報告，此舉將影響用戶的信用分數；至於軟性查詢則包含用戶查詢個人信用資料，或已提供服務的金融機構定期查詢用戶資料，其無法說明用戶信用全貌，亦不影響信用分數。

註 15：Xuan, Tan Ke (2023), “Apple Pay Later: How Can it Drive Apple’s Growth and Benefit Investors,” *The Fifth Person*, May 25; Taylor, Anthea (2022), “Six Reasons Merchants are Offering BNPL,” *checkout.com*, Jun. 20.

註 16：Cooban, Anna (2022), “Buy Now, Pay Later Users in the UK Are Racking Up Debt to Pay off Their Debts,” *CNN*, Jun. 8.

註 17：Anthony, Nicholas (2023), “Buy Now, Pay Later, Regulate Ever?” *Cato at Liberty Blog*, Cato Institute, Jan. 30; Eyers, James (2023), “Big Banks Split on Buy Now, Pay Later Regulation Plan,” *The Australian Financial Review*, Jan. 30.

註 18：發薪日貸款是指為期數週內的短期貸款，借款人承諾在領取薪水後即償還貸款；根據借款人的收入與信用狀況，通常年化利率約為 400%，有時甚至高達 1,000%。

註 19：Apple Card 係以高盛為發卡銀行，並以萬事達卡系統作為 Apple Card 的全球網路支付系統。詳 Apple (2019), “Apple Card Launches Today for All US Customers,” *Newsroom*, Apple, Aug. 20.

註 20：若未持有 Apple Cash，則刷卡獲得之 Daily Cash 將兌換為對帳單餘額的貸方 (亦即用於折抵信用卡消費應繳納金額)。

註 21：Mason, Emily (2023), “Why Apple’s Partnership with Goldman Is the Future of Banking,” *Forbes*, Apr. 24.

註 22：同註 21。

註 23：De Nederlandsche Bank (2023), “Rise of BigTechs in Financial Services Sector Requires Adjustments in Supervision,” *General News*, Apr. 12.

註 24：De Nederlandsche Bank (2023), “Rise of BigTechs in Financial Services Sector

Requires Adjustments in Supervision,” *General News*, Apr. 12; Financial Conduct Authority (2022), “The Potential Competition Impacts of Big Tech Entry and Expansion in Retail Financial Services,” *Discussion Paper*, DP22/5, Oct.

註 25：同註 23。

註 26：Adrian, Tobias (2021), “BigTech in Financial Services,” speech at European Parliament FinTech Working Group, IMF, Jun. 16.

註 27：Hsu, Michael J. (2022), “Safeguarding Trust in Banking: an Update,” remark at the TCH + BPI Annual Conference, New York, Sep. 7.

註 28：Pressman, Aaron (2023), “Apple’s New iPhone Savings Accounts Turn up the Pressure on Small Banks,” *Boston Globe*, Apr. 19.

註 29：Bains, Parma et al. (2022), “BigTech in Financial Services: Regulatory Approaches and Architecture,” *IMF Fintech Notes*, Jan.

註 30：Norton Rose Fulbright (2023), “Buy Now Pay Later: Regulation around the World,” Norton Rose Fulbright, Jan. 12.

註 31：Bains, Parma, Nobuyasu Sugimoto and Christopher Wilson (2022), “BigTech in Financial Services: Regulatory Approaches and Architecture,” *IMF Fintech Notes*, Jan. 24.

註 32：金管會表示，若蘋果公司欲將 Apple Card 引進台灣，可在台灣設立信用卡發行機構，或與台灣的銀行合作、採聯名卡形式發行；若蘋果公司欲與銀行合作，在台灣提供高利儲蓄帳戶服務，應由銀行提供帳戶服務，並須符合「銀行法」相關規定。詳工商時報 (2023)，「蘋果卡若來台 黃天牧 12 字監理」，*工商時報*，4 月 20 日。

註 33：關於 BigTechs 是否會影響貨幣政策傳遞的信用管道，國際間看法不一。Fiorella et al. (2023) 指出，BigTechs 信用供給對央行貨幣政策變化的敏感度較低，恐削弱貨幣政策透過信用管道的影響；但 Huang et al. (2023) 指出，BigTechs 對央行寬鬆貨幣政策的反應似更加靈敏，或可提高貨幣政策的有效性，擴大貨幣政策傳遞的影響。詳 Fiorella, De Fiore, Leonardo Gambacorta and Cristina Manea (2023), “Big Techs and the Credit Channel of Monetary Policy,” *BIS Working Papers*, No. 1088, Apr. 6; Huang, Yiping, Xiang Li, Han Qiu and Changhua Yu (2023), “Bigtech Credit and Monetary Policy Transmission: Micro-Level Evidence from China,” *BIS Working Papers*, No. 1084, Mar.。

論著與分析

日、韓及我國存保基金運用管理機制之 比較與分析

林清默及趙翼撰擬

- 壹、前言
- 貳、日本存保基金之運用與管理
- 參、韓國存保基金之運用與管理
- 肆、我國存保基金之運用與管理
- 伍、日、韓及我國存保基金運用管理之比較分析
- 陸、結論與建議

壹、前言

存款保險制度為確保存款人權益與穩定金融秩序的重要機制，故存款保險機構在各國皆扮演健全金融安全網成員的重要角色，而主要國家存款保險機構皆以國際存款保險機構協會（IADI）所發布之「有效存款保險制度核心原則」（IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems）作為建置有效存款保險制度之重要依據。

本文主要以 IADI 「核心原則 9：存款保險基金之資金來源及運用」的必要條件為探討基礎，挑選與我國在經濟貿易、產業發展、金融體系結構及發展情勢等類似，亦為我國存保機構長期重要合作夥伴的日、韓兩國，作為比較參考對象，探討關於存保基金來源與保費制度、基金投資範疇、風險管理機制及緊急備援籌

本文為本公司財務處襄理林清默及高級辦事員趙翼依研討會主題與內容及輔以相關資料編撰完成。

資機制等面向之異同。

最後，本文以日韓兩國為借鏡，於我國存保費率制度與目標比率、風險管理機制、緊急及備援籌資機制等面向提出建議或歸納結論，期能進一步完善我國存款保險制度，以保障存款人權益並維護金融穩定。

貳、日本存保基金之運用與管理

日本存款保險公司（Deposit Insurance Corporation of Japan, 下稱 DICJ）成立於 1971 年，成立宗旨為維護金融體系的穩定、保障小額存款人與確保倒閉金融機構之資金清算。自成立以來歷經多次重大金融改革及相關法令修正，目前 DICJ 除主要負責管理存款保險業務及擔任問題銀行清理人外，更具備損失控管（loss minimizer）之職權，即 DICJ 將以清理成本最小原則之清理策略來處理問題銀行。

一、存保基金之來源及用途

（一）基金來源

DICJ 存保基金主要來源為事前收取之存款保險費，目前要保機構共 550 家，保險費率採單一固定費率 0.015%，每年存款保險費收入約 1,889 億日圓，截至 2022 年 3 月底止，基金規模已達 5 兆日圓。

（二）基金目標比率

DICJ 基金目標原先設定為單一金額 5 兆日圓，並已於 2022 年 3 月達成 5 兆日圓之基金目標。因此成立存款保險費率研究小組，綜合考量未來存款變動趨勢及金融機構業務經營狀況等因素，提經存款保險費率政策委員會及董事會審議通過，將基金目標由單一金額改為占保額內存款之一定比率，計畫於 2022 至 2032 年度之基金目標比率須占保額內存款之 0.7%（截至 2022 年 3 月底止為 0.5%）。

（三）基金用途

DICJ 存保基金主要用途為無引發系統性風險之虞時，對問題要保機構執行財務協助以促成併購或履行賠付計畫。倘面臨系統性風險時，則改由

金融危機處理委員會決定是否啟動「危機管理帳戶」機制，對問題要保機構提供資金協助。

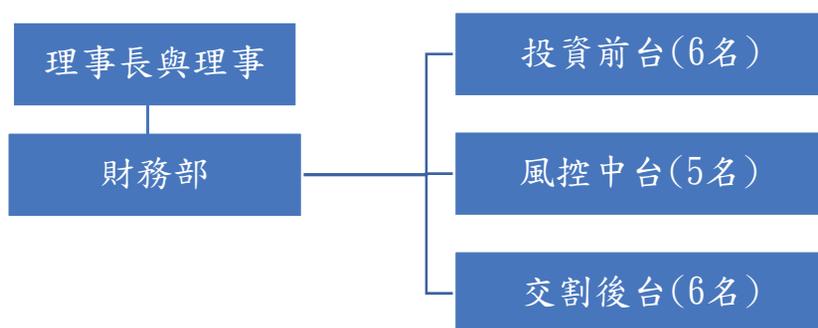
DICJ 具豐富的金融機構清理經驗，1997 年至 2001 年期間曾出現大量金融機構倒閉事件，倒閉金融機構合計達 161 家，以致 DICJ 存保基金產生嚴重赤字，於 2002 年達 4 兆日圓之赤字高峰，爾後隨金融環境穩定，才逐年累積至 5 兆日圓盈餘的基金規模。

二、存保基金之投資運用

(一) 投資政策、策略及架構

DICJ 基本投資政策期望運用有效率之資金管理機制，落實存保基金投資之安全性、流動性及交易之透明度，俾於履行保險責任時，能儘速賠付予存款人，而盈利目標尚不在 DICJ 資金運用之考量中。

DICJ 投資決策須提報存保基金管理會議審議通過，該會議組成成員包含 DICJ 理事長及 4 名理事等，並由財務部之投資前台負責執行投資決策。此會議為每半年舉辦一次，規劃未來半年之投資計畫，如遇央行調整利率等重大事件，亦可召開專案會議。下圖為 DICJ 投資運用組織架構：



(二) 投資運用現況

DICJ 存保基金可投資及運用標的包含：日本公債、政府擔保債券、市政債、日本財政投融资制度之機構債券、擔保公司債（債券信評等級須達 AA+ 以上）、存款（可存放於日本央行及合格金融機構），以及可要求提

前償還之擔保貸款 (Secured call loans^(註1))、貨幣基金、金融債券等，上述標的皆以日圓計價為限，並以持有至到期為原則。

DICJ 投資政策首重安全性、流動性，因此以 3 個月期國庫券為主要投資標的，期建立定期穩定現金流之階梯形投資組合^(註2)，經此規劃可確保每月到期之現金部位達 1.3 兆日圓。另為因應緊急流動性資金需求，DICJ 配置 500 億元之現金與約當現金部位，係由 300 億元附條件交易、100 億元央行存款與 100 億元擔保贖回貸款所組成。若無發生存款賠付事件，則前述交易將以每周為周期，到期持續續作。

近年來因受日本央行實施寬鬆貨幣政策影響，致 DICJ 所有可投資債券之殖利率皆為負利率，爰 DICJ 陸續將到期之債券均改存放於日本央行。截至 2022 年 3 月底止，DICJ 逾 99% 之資金係存放於日本央行。

三、存保基金之風險管理

(一) 風險管理架構

DICJ 存保基金之風險管理程序：首先由投資前台負責提出投資計畫案，經存保基金管理會議審議通過後，投資計畫交由投資前台負責執行，財務部主管負責監督及管理。投資計畫執行過程中，交割後台負責核對交易正確性及辦理交割結算事務，風控中台負責存保基金風險控管，並定期將風控報告上呈財務部門主管。

(二) 風險控管指標

財務部風控中台負責監控基金投資組合之風險狀況，其主要風險控管指標如下：

1. 基點價值 (Basis point value)：

債券在市場利率發生 1 個基點變動 (0.01%) 時的債券價格變化，用以衡量當利率上升 (下跌) 時，債券價格可能下跌 (上漲) 的幅度。

2. 風險值 VaR (99%,3M)：

風險值 VaR (99%,3M) 係衡量在信賴區間 99% 機率下，持有投資組合在 3 個月期間內，預期可能發生之最大損失。

(三) 內部控制、揭露與會計評價制度

投資交易之過程須由前中後台各司其職，達到互相分工與牽制之功能。此外定期有內部審計查核與外部會計審查機關之查核機制，有關存保基金財務資訊亦需揭露於年報中。

DICJ 投資部位係以按攤銷後成本帳列於資產負債表中，並定期辦理預期信用減損評估。另亦衡量投資部位之未實現損益，評估當有流動性需求時，投資部位於市場變現時，可能產生的未實現損失或利益。

四、緊急與備援籌資計畫

(一) 緊急資金來源

當 DICJ 有緊急資金需求時，可依據日本存款保險法第 42 條及第 126 條等相關規定辦理籌資，即可向日本央行、金融機構借款，借款期限原則上最長為一年，亦可透過發行債券方式籌措資金，發債年期為二年或四年。必要時，日本政府可提供擔保，協助 DICJ 對外籌措資金。惟前述各項借款、發行債券之總額度上限為 19 兆日圓^(註 3)。

籌資利率（以 2021-2022 為例）

籌資形式	借款 (政府擔保)	借款 (無政府擔保)	發行債券 (2 年期且政府擔保)
利率	0%	0.1~0.15%	-0.064%~ -0.108%

(二) 備援籌資計畫

當金融體系有引發系統性金融危機時，可啟動備援資金—「危機管理帳戶」機制，以對問題金融機構提供資金協助。啟動該機制之決策單位為金融危機處理委員會，成員包含內閣總理大臣（擔任主席）、內閣官房長官、金融服務部長、財政部長、金融廳長及中央銀行總裁，此委員會將判

斷銀行倒閉是否具有系統性風險，一旦認定銀行倒閉具有系統性風險，將啟動限額保障之外的保障措施，危機管理帳戶之保費屬於事後攤派制，並由所有金融機構共同負擔。

參、韓國存保基金之運用與管理

韓國存款保險公司（Korea Deposit Insurance Corporation ,KDIC）成立於 1996 年，歷經 1997 年亞洲金融風暴等危機，組織功能多次修法改造，目前發展為所賦予之功能與職責相符之風險控管型（Risk Minimizer）存款保險機構，其權限包含對金融機構之風險管理與監理、採行最小化清理成本原則，以及賠付存款人。

一、存保基金之來源及用途

（一）基金來源

1997 年亞洲金融風暴期間，韓國發生大量金融機構倒閉事件，因此 KDIC 發行由韓國政府擔保的存保基金債券計 81.6 兆韓圓，用以清理問題金融機構。當危機過後，為進行金融重建，KDIC 和韓國政府共同協調與制定公共資金償還計劃，自 2003 年 1 月 1 日起，將原存保基金（資產 16.7 兆韓圓、負債 82.4 兆韓圓）分立為兩大基金：新存款保險基金（資產 0 韓圓、負債 0 韓圓）與償債基金（資產 16.7 兆韓圓、負債 82.4 兆韓圓）。

1. 存款保險基金（2022 年底基金規模約 14.8 兆韓元）

KDIC 存保基金主要來源為事前收取之存款保險費，且 KDIC 相較世界各國存款保險制度不同係提供跨金融產業之整合性存款保障制度（Integrated Protection Schemes, IPS），因此針對不同的金融次產業設立獨立帳戶，分別為銀行、證券、壽險、產險、商人銀行、儲蓄銀行及特別基金帳戶等 7 個帳戶。前 6 項帳戶資金來源包含各類要保機構收取保費收入之 55%（餘 45% 匯入為處理停業儲蓄銀行設立之特別基金帳戶）、資金運用孳息、處分承受資產之回收款等。

KDIC 保費費率制度係採取風險差別費率制度（Risk Based Premium System），以基本費率為標準，依風險等級加減一定比率之保費，衡酌

實施初期要保機構之接受度、保費收入穩定性及風險評估模式需要驗證等，因此分階段擴大不同等級的保費費率，其費率調整歷程如下：

風險等級	第一級	第二級 (基本費率)	第三級
2014~2015	-5%	0%	+1%
2016	-5%	0%	+2.5%
2017~2018	-5%	0%	+5%
2019~2020	-7%	0%	+7%
2021	-10%	0%	+10%

自 2022 年起，風險等級細分為 A+、A、B、C+、C 等五級。

風險等級	A+	A	B	C+	C
2022~	-10%	-7%	0%	+7%	+10%

KDIC 亦考量金融產業間的營業性質與經營風險差異，因此各適用不同的基本費率，目前適用之基本費率如下：

風險等級*	銀行業	證券業	壽險業	產險業	商人銀行	儲蓄銀行
2022~	0.08%	0.15%	0.15%	0.15%	0.15%	0.40%

註：倒閉或遭主管機關發布 PCA 禁令之要保機構，適用額外之費率。

2. 償債基金（2022 年底基金規模約 1.4 兆韓元）

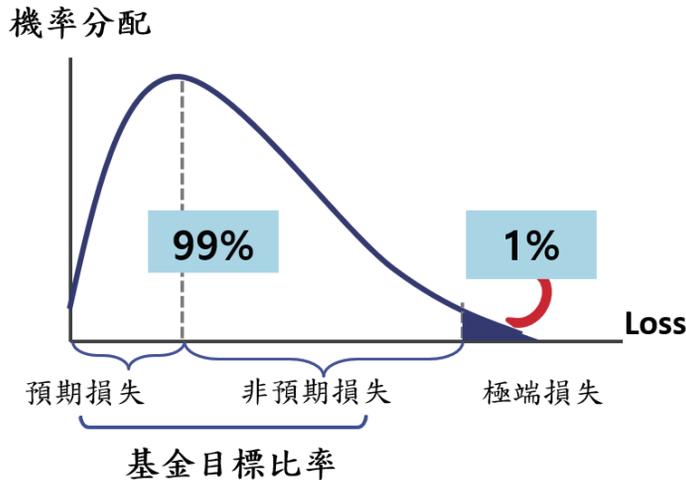
償債基金（Redemption Fund）之資金除一次性從原存保基金移撥以外，其財源亦包含事後收取之特別保費、公共基金之捐贈、發行存款保

險償債基金債券、向韓國政府、中央銀行及金融機構之借款、清理問題金融機構回收款等。

償債基金也從原存保基金移撥高達 82.4 兆韓圓之負債，根據 2003 年分立基金時，所擬定償還計劃之還款來源為：政府捐款 45.7 兆、金融機構特別保費 20 兆、清理問題金融機構回收款 16.7 兆。

(二) 基金目標比率

KDIC 考量過去經驗、備援資金機制、要保機構之財務負擔及未來可能之保險賠付情況等，因此將基金目標比率設為上下區間。當達到目標比率下限時，要保機構之保費可獲折扣；當達到目標比率上限時，要保機構則可豁免或退還部分保費。設定目標比率對於要保機構而言，可提高經營管理的可預測性及降低存保保費之負擔。對 KDIC 而言，可提高存保基金健全性及加強市場對存保制度的信任。



KDIC 基金目標比率的設定係同時採用量化方法及政策方法。量化方法係利用蒙地卡羅模擬法，模擬存款保險可能面臨的損失機率分佈，並評估出預期損失 (Expected Loss) 與非預期損失 (Unexpected Loss) 之金額。據此 KDIC 將基金目標設定為至少足以彌補預期及非預期損失之合計金額 (在正常市場條件下，於一年期間內，99% 之信賴區間)。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，最初所設定之目標比率下限為 1.5%，上限則再加 0.5% 為 2%，約等同可承受 3~4 家中小型銀行同時倒閉。

如同各類金融次產業分別適用不同之風險差別費率，金融次產業之基金帳戶亦按計量分析模型訂有不同之目標比率。自 2008 年 KDIC 創建基金目標比率以來，該比率經歷過多次調整，調整歷程如下表：

單位：%

目標比率調整歷程	銀行業	證券業	壽險業	產險業	商人銀行	儲蓄銀行
2008/12	1.5~2.0	1.5~2.0	1.5~2.0	1.5~2.0	3.0~3.5	3.0~3.5
2009/06	1.5~2.0	1.5~2.0	1.2~1.7	1.5~2.0	3.0~3.5	-
2011/03	0.825~ 1.100	0.825~ 1.100	0.660~ 0.935	0.825~ 1.100	1.650~ 1.925	-
實際準備金比率 2021/12	0.638	0.503	0.850	0.760	1.977	1.460

(三) 基金用途

KDIC 存保基金可用於賠付存款人、提供財務協助及支付 KDIC 營運成本等三項用途。其中提供財務協助又可細分為捐贈、股權投資、貸款與預付款等方式。

二、存保基金之投資運用

(一) 投資政策、策略及架構

KDIC 存保基金投資原則為透過透明與高效的管理，落實基金的安全性、流動性、收益性及社會責任。

KDIC 存保基金管理之最高決策單位為存款保險委員會，旗下分為三個功能委員會，分別為資產管理委員會、風險管理委員會與績效檢視委員

會，各委員會各司其職，其權責包含訂立年度投資政策方針，定期檢視各方面資金營運狀況，每季與每年檢視風險管理評估結果以及分析營運結果。

(二)投資運用現況

依韓國存款人保護法、理事會核定之準則及投資委員會訂定之政策規定，KDIC 存保基金可投資標的如下：

1.政府與公部門債券

政府債券、地方政府債券、公部門債券。

2.存款保險委員會核准之有價證券

政府擔保債券、貨幣穩定債券、金融債券（債券信評等級須達 AAA）、公共退休基金投資池（限貨幣市場基金、政府債券與公部門債券等保守型投資）。

3.存款保險委員會核准之金融機構存款

銀行存款、定存。

4.其他經金融監理委員會核准之金融商品

目前 KDIC 存保基金持有債券之部位，均屬於低風險、高流動性，並以持有至到期為原則。

截至 2022 年底，KDIC 存保基金規模約 14.8 兆韓元，持有部位之平均存續期間約 1~2 年，整體收益率約 1.58%。主要持有部位為金融機構存款約 8 兆韓圓（占 54%）、國內債券約 6 兆韓圓（占 42%），餘部分資金投資貨幣市場基金及委外代操。其中委外代操資金仍以國內債券為主，惟代操之標的可投資於美國國庫券，係考量當韓國境內發生危機時，亦可向國際市場取得資金，以提高危機因應能力。

三、存保基金之風險管理

(一)風險管理架構

設有風險管理委員會，由 5 名內、外部委員所組成，負責研議各項金融資產之風險管理。其權責包含制定與修訂基金投資風險管理之總綱、制

定基金投資風險管理之年度計畫、設定總風險限額、修訂風險管理政策方針、審核基金營運風險管理總報告等。

(二) 風險控管指標

1. 信用風險管理

KDIC 對於金融債券、存款、公共退休基金投資池等投資工具，設有信用評等或限額之投資限制，如金融債券之債券信用評等須達 AAA 等級，投資限額為總投資金額之 10%；存款往來銀行之信用評等須達 AA 等級以上及嚴格之限額；公共退休基金投資池限保守型之投資類型。

2. 市場風險管理

每日監控市場風險值 (VaR)、有價證券存續期間有無超過限制，如遇市場風險值超過限制時，風險管理委員會將提出報告及訂定補救計畫，包括將投資組合逐步調整至低風險性資產，俾使市場風險值合乎標準。

3. 流動性風險管理

每日監控流動性缺口，以及每季確認存保基金可如期收受未來一個月內到期之本金與利息。

(三) 內部控制、揭露與會計評價制度

每月基金管理部稽核會檢視存款與債券之持有部位，另每季及每年檢視會計管理系統是否符合內部控制程序。此外，每季利用「風險控制自我評估表」(Risk Control Self Assessment, RCSA) 進行自我風險評估，評估表共有 41 個項目，分為良好、普通、不足三個等級，評估表範例如下：

評估表項目	執行成果		
	良好	普通	不足
密碼是否定期變更？			
使用者權限是否與該員工的職權一致？			
使用者之交易紀錄是否被記載於電腦系統？			

KDIC 投資部位係以交易或備供出售目的持有，按公允價值衡量，其未實現損益則分別認列於損益表之本期損益、或其他綜合損益。

四、緊急與備援籌資計畫

(一) 緊急資金來源

各金融次產業之存保基金帳戶雖無法彼此相互運用，惟可互相借款，也可向中央銀行、金融機構借款，或取得政府保證於初級債券市場發行債券，以降低融資成本。

(二) 備援籌資計畫（特別基金帳戶）

2011 年韓國爆發金融危機，KDIC 為處理倒閉之儲蓄銀行，設立特別基金帳戶，存續期限訂為 15 年，於 2026 年底到期。特別基金帳戶所提供之財務協助包含股權投資、捐贈、存款賠付、貸款和破產前墊付等 5 類。其帳戶收入主要來自各類別金融業所繳保費之 45% 匯入特別基金帳戶，另亦有政府援助和清理問題金融機構回收款等。

2003 至 2015 年儲蓄銀行倒閉家數

年份	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	合計
倒閉家數	1	3	3	1	3	3	2	0	16	8	5	1	1	47

肆、我國存保基金之運用與管理

中央存款保險公司（Central Deposit Insurance Corporation, CDIC）成立於 1985 年，為我國唯一專責辦理存款保險業務之機構。CDIC 由金管會及中央銀行共同出資成立，其中金管會亦為 CDIC 之主管機關。CDIC 屬風險控管型（Risk Minimizer）之存保機構，被賦予之功能與職責包括對要保機構執行法定事項查核、辦理場外監控、處理問題要保機構、對倒閉要保機構不法人員辦理民事責任求償等。

一、存保基金之來源及用途

(一)基金來源

CDIC 基金資金來源可區分為承平時期及系統性危機時期。承平時期主要資金來源有二：其一為要保機構繳付之一般存款保險費，採事前徵收制，保額內存款採風險差別費率，保額外存款採固定費率，此項來源約占每年存款保險基金收入之 90%；其二為資金運用收入，此項來源約占每年收入之 10%。

當遭遇系統性危機及處理退場處理事項而有資金不足情形時，CDIC 主要資金來源為公共資金，即得依「金融業特別準備金運用管理辦法」第 4 條第 2 項規定，提出動支計畫，報經金管會核准後，動支金融業特別準備金。另依存款保險條例規定，CDIC 得於保險賠款特別準備金不足時，向要保機構收取事後之特別保險費。

(二)基金目標值

CDIC 為建置充足之存保基金，以因應金融危機發生時，有足夠之資金可即時處理問題機構，爰在 2007 年修改存款保險條例時，參酌過去處理問題機構經驗及先進國家作法，明訂存保基金占保額內存款之目標比率為 2%。同時考量銀行、信用合作社之主管機關為金管會，而農漁會信用部主管機關為農委會，二者主管機關、業務經營特性及承保風險皆不同，故將存保基金分為一般金融（銀行及信用合作社）及農業金融（農漁會信用部）二個帳戶，前者資金主要來自一般金融機構繳交之存款保險費，用以處理銀行及信用合作社賠付事項；後者資金主要來自農漁會信用部繳交之存款保險費，用以處理農漁會信用部賠付事項，二個帳戶間不能流用。CDIC 年底之盈餘按當年度二帳戶保費收入比例，分別撥入該二帳戶，截至 2022 年底止，一般金融及農業金融存保基金分別占其保額內存款比率為 0.52% 及 0.41%。

(三)基金用途

依據存款保險條例規定，CDIC 基金用途主要為履行保險責任，其履行方式包括：

1. 對存款人辦理現金賠付。

2. 將存款移轉至健全要保機構，並由該機構代理 CDIC 對存款人辦理賠付。
3. 對健全金融機構提供財務協助，以促其併購或承受經營不善要保機構。
迄今，CDIC 均以本項方式處理經營不善要保機構，使其順利退出市場。
4. 成立過渡銀行，承受經營不善要保機構之營業、資產與負債。
5. 銀行停業前之財務協助。

二、存保基金之投資運用

(一) 投資政策、策略及架構

CDIC 存保基金之資金運用首重安全性與流動性，惟為加速存保基金之累積，及達成年度預算目標，爰亦將收益性納入投資決策之考量因素。為確保資金運用之安全穩健，CDIC 訂立嚴格投資風險控管標準與投資限額並落實風險管理政策、內部控制與內部稽核等制度。

CDIC 資金運用管理之執行單位為財務處，財務處分為投資科、風控科及調撥科，分別掌理投資之前、中、後台。資金運用管理之重大議題須提經 CDIC 「資金重大事項審議小組」審議，再提報 CDIC 董事會決議。

(二) 投資運用現況

CDIC 目前負責運用管理「一般金融存保基金」、「農業金融存保基金」及金管會委託之「金融業特別準備金」。存保基金雖分為一般金融及農業金融二個獨立帳戶，有不同的財源與用途，惟投資運用時採統籌運用管理，復按當年度各獨立帳戶保費收入占比，分配投資收益及分攤各項費用，該制度有效增進資金運用管理效益。

依據存款保險條例規定，存保基金應存放在中央銀行、投資政府債券或依照董事會同意之方式運用。為兼顧資金運用之安全性、流動性及收益性，目前 CDIC 董事會同意之投資項目僅限國內金融商品，包括金融債券、公營事業公司債、銀行擔保公司債、商業本票、短期結構型商品以及承作附買（賣）回條件交易等。

CDIC 截至 2022 年底止基金規模約新台幣 1,480 億元，主要存放中央銀行占 41% 及政府債券占 37%，其餘為信評較佳之金融債券及公司債。

三、存保基金之風險管理

(一) 風險管理架構

1. CDIC 資金運用管理程序：

依據國內外總體經濟金融情勢，分析與研判市場利率趨勢，並綜合考量整體資金狀況、未來現金流量及投資標的之風險及報酬等因素後擬訂投資策略，審慎評估篩選具有高安全性與高流動性之投資標的、確認發行 / 擔保機構之信評、財業務資料是否符合風控指標、投資標的是否符合曝險額度規範，並適時機動調整投資組合之比重與存續期間。

2. 投資後之風險控管：

持續追蹤發行 / 擔保機構及投資商品是否仍續符合風控指標與限額規範，並評估投資組合之預期信用減損金額、未實現損益等。

(二) 風險控管指標

CDIC 根據不同期限和類型的投資商品，制定不同的風控標準和曝險額度，主要風控指標包括下列四項：信用評等、資本適足率、財務指標及 ESG 指標等。

對發行（擔保）機構、發行（擔保）集團、標的類別之曝險額度規範則包括下列三項，並以孰低者為限：對單一機構投資總額與占比上限、對單一集團投資總額與占比上限、對單一標的類別投資總額與占比上限。

(三) 內部控制、揭露與會計評價制度

1. 日常投資組合管理：定期檢視發行 / 擔保機構之信評及財業務狀況是否符合風控指標、單一限額與總限額是否符合規定。

2. 會計評價制度投資組合管理：CDIC 投資部位係以按攤銷後成本帳列於資產負債表中，除定期辦理預期信用減損評估，亦定期衡量投資部位之未實現損益。

3. 內部控制與外部稽核機制：除內部定期辦理自行評估及內部稽核外，會計師每年亦對 CDIC 辦理財務簽證查核事宜。

4. 資訊公開揭露：每月將資產負債表及損益表資訊公開揭露於官網，並將

年報資訊公開揭露於官網。

四、緊急與備援籌資計畫

(一) 緊急資金來源

依存款保險條例第 31 條規定，CDIC 履行保險責任時，若有資金不足時，於可提供擔保品範圍內，得報請金管會轉洽中央銀行核定給予特別融資。前項融資超過 CDIC 可提供擔保品範圍時，金管會得會同財政部及中央銀行報請行政院核定後，由國庫擔保。

如有緊急需要，CDIC 亦得向其他金融機構墊借。依過去 CDIC 向金融機構借款之經驗，係採公開競標融資利率方式，自得標之金融機構取得融資款。

(二) 備援籌資計畫

臺灣 2000 年代面臨系統性金融危機時，政府即以公共資金設立「金融重建基金」，用以處理問題金融機構退場事宜，其中 80% 用於處理一般銀行，已於 2010 年處理殆盡，另 20% 專款處理農漁會信用部，該資金目前由農委會負責運用管理。另政府將 2011 年 1 月至 2024 年 12 月期間之金融業 2% 營業稅，專款成立「金融業特別準備金」，由金管會統籌管理，備供處理問題金融各業之用。未來倘遇 CDIC 一般金融存保基金或農業金融存保基金不足以處理問題要保機構時，得分別向金管會或農委會申請動用該等專款來支應，為一般金融存保基金及農業金融存保基金之備援資金。目前金管會將該金融業特別準備金委託由 CDIC 運用管理。

伍、日、韓及我國存保基金運用管理之比較分析

一、存保費率制度與基金目標比率之比較分析

(一) 存保費率制度設計

DICJ 採取「單一固定費率」，其優點在於設計、實施及管理之簡易性，

惟單一費率制度無法適度反映個別要保機構經營風險，對存款保險產生不同的承保風險程度，故單一費率制度可視為低風險要保機構變相補貼保費予高風險要保機構，產生不公平補貼。

KDIC 採取「風險差別費率」，且考量到金融產業間風險差異而適用不同費率，可相對減緩保費交叉補貼之情形，提高公平性。另風險差別費率可提供誘因，促使要保機構改善自身經營風險，藉以降低保費支出。惟風險差別費率恐面臨高風險要保機構之抗拒，對此 KDIC 於風險差別費率推行初期，為減輕對高風險要保機構之衝擊，制度設計上，讓適用高風險等級所增加費率相對較少，以提高實施風險差別費率之接受度。

我國存保費率制度為「保額內存款」採取風險差別費率，「保額外存款」採取固定費率。保額內存款之風險差別費率亦考量到銀行與農漁會信用部之經營風險差異而適用不同費率；而保額外存款之固定費率係考量超過最高保額的存款雖無受到保障，惟仍受惠於存款保險所提供之整體金融環境穩定，故應分攤受惠金融安定之責任，因此酌收「保額外存款」萬分之 0.5 的固定費率，較符合社會公平原則，亦合理反映存保公司風險監控成本。整體而言，我國存保費率制度之設計較為周延並相對細緻。

(二) 基金目標比率設定

DICJ 原將基金目標值設定為單一金額 5 兆日圓，此目標設定明確且較易計算其達成目標年限，惟單一絕對金額目標，無法反映要保機構保額內存款之實際變動情形，恐有低估存保基金所需規模之虞。因此 DICJ 於 2022 年 3 月達成原目標金額後，就存款變動趨勢及金融機構業務經營狀況等因素納入考量，將基金目標改為占保額內存款比率 0.7%，截至 2022 年 3 月底止，DICJ 存保基金占保額內存款比率為 0.5%。

KDIC 則參酌過去經驗、備援資金機制、要保機構之財務負擔及未來可能之保險賠付情況等，並同時採用量化方法，評估存款保險可能面臨的預期損失與非預期損失之金額，將基金目標比率訂為一區間（如銀行業為 0.825%~1.100%），相對單一目標比率較具彈性，達成目標比率下限之所需年限較短，可提高存保基金健全性及強化市場對存保制度的信心。

我國存保基金目標比率係於 2007 年修訂存款保險條例時，明定存保基金占保額內存款比率為 2%。惟於 2011 年經歷存款保額調整，將最高保額由 150 萬元調高至 300 萬元，使保額內存款基礎大幅增加，致 2022 年底一般金融及農業金融存保基金分別僅占其保額內存款比率為 0.52% 及 0.41%，均較法定目標比率 2% 尚有距離，預估達成目標比率年限尚久。相較日本目標值 0.7% 與韓國目標值 0.825%~1.100%（銀行業），我國基金目標比率 2% 相對較高，亦為預估達成年限較久之原因。

日、韓及我國存保基金之費率制度與目標比率彙整表

存保機構	費率制度	基金目標比率	現況
DICJ	固定費率 0.015%	2022 年 3 月前採單一金額： 5 兆日圓 2022~2032 年採單一目標比率： 占保額內存款約 0.7%	2022 年 3 月達原目標 5 兆日圓。 2022 年 3 月存保基金占保額內存款約 0.5%。
KDIC	風險費率 (分五級， 基本費率 ±10%)	採區間目標比率，且各金融次產業設有不同目標比率。 如銀行業：0.825%~1.100%	2022 年底僅壽險業已達目標比率下限 0.66%，獲費率 7 折優惠。餘金融次產業均未達目標比率（目前銀行業為 0.638%）。
CDIC	風險費率+固定費率： 保額內存款採風險費率 (分五級) 一般金融：萬分之 5~15 農業金融：萬分之 2~6 保額外存款採固定費率 一般金融：萬分之 0.5 農業金融：萬分之 0.25	採單一目標比率： 占保額內存款比率 2%	2022 年底一般金融存保基金占保額內存款約 0.52%。 2022 年底農業金融存保基金占保額內存款約 0.41%。

二、存保基金投資範疇之比較分析

- (一) DICJ、KDIC 及我國存保基金運用範疇尚屬多元化，投資政策均首重安全性及流動性，另 KDIC 及我國存保公司亦將收益性納入投資決策之考量因素，除係考量加速存保基金之累積外，我國則亦需配合達成年度孳息收入之預算目標。
- (二) DICJ、KDIC 及我國存保基金皆以「存款」為占比最高或次高之資金運用項目，差別在於 DICJ 近全數資金存放於中央銀行，占比達 99%；KDIC 因無法存放中央銀行，改存放於金融機構，占比達 54%；我國則存放於中央銀行，占比約 41%。顯示三家存保投資政策均落實安全性及流動性原則。
- (三) DICJ、KDIC 及我國存保基金皆可投資於政府發行 / 擔保債、市政債、公營事業機構債等公債與類公債，以及金融債券等商品，惟 KDIC 及我國存保基金有收益性考量，爰較積極投資於公債與類公債商品，但在安全性原則下，仍以持有政府公債為大宗。另我國存保基金雖可投資公司債，惟限制僅可投資於金控公司債或銀行擔保公司債等類金融債券性質，風險相對可控。其他放寬之金融商品，多以短期資金調度或資金暫泊目的為主，風險亦相對較低。

日、韓及我國存保基金之投資範疇彙整表

存保機構	存款		債券					其他金融商品
	存放中央銀行	存放金融機構	政府發行或擔保債	市政債、公營事業機構債	金融債券	公司債券	海外債券	
DICJ	V ~99%	V	V	V	V			1. 貨幣市場基金 2. 附條件交易 3. 可要求提前償還之擔保貸款

存保機構	存款		債券					其他金融商品
	存放中央銀行	存放金融機構	政府發行或擔保債	市政債、公營事業機構債	金融債券	公司債券	海外債券	
KDIC		V 54%	V	V	V		委外代操	1. 貨幣市場基金 2. 公共退休基金池（保守型） 合計 4%
			42%					
CDIC	V 41%		V 37%	V 3%	V 7%	V 12%		1. 附條件交易 2. 商業本票 3. 短期結構型商品 4. ETF

註：打 v 者係該存保機構法令規定可投資之標的，百分比為 2022 年底實際投資占比。

三、存保基金風險管理機制之比較分析

(一) 投資限額、信用風險及作業風險

DICJ、KDIC 及我國存保基金均對投資標的及交易對象分別設有投資限額，以避免風險過度集中單一標的及對象。對投資標的、或其發行機構或擔保機構亦設有信評等級之規範，如 DICJ 投資擔保公司債之債券信評等級須達 AA+ 以上；KDIC 投資金融債券之債券信評等級須達 AAA；CDIC 投資金融債券、擔保公司債及金控公司債之機構信評等級須達 twA+ 以上，藉以降低違約機率，控管信用風險。另針對基金作業風險之控管，均設有完善之風險管理架構、作業程序、分層授權及內部控制機制等，藉由投資前台負責執行投資計畫、風控中台負責風險控管並定期上呈風控報告、交割後台負責核對交易正確性及辦理交割結算事務，互相分工與牽制以降低作業疏失或舞弊事件發生。

(二) 流動性風險

對於流動性風險管理，DICJ 係規劃建立定期穩定現金流量之階梯形投

資組合；KDIC 則透過監控流動性缺口及未來到期本息之現金流量管理。目前我國存保基金多存放中央銀行、投資政府債券及信評良好之債券等高流動性資產，並監控流動性缺口，定期檢視可供緊急流動性使用之資金，是否足敷支應預估賠付之金額，並據以機動調整基金投資組合。

(三)市場風險

對於市場風險管理，DICJ 以市場風險值 (VaR)、基點價值 (BPV) 及未實現損益等三項控管指標；KDIC 以市場風險值 (VaR) 作為控管指標，其基金持有金融資產部位係以交易或備供出售目的持有，按公允價值衡量，其未實現損益分別認列於損益表之本期損益、或其他綜合損益。我國存保基金持有金融資產部位係以持有至到期為目的，且按攤銷後成本帳列於資產負債表，然而為瞭解緊急變現時可能遭受之投資損益，乃定期監控持有部位之未實現損益，以達有效控管投資風險之目的。

日、韓及我國存保基金之風險管理機制彙整表

存保機構	費率制度	費率制度	費率制度	費率制度	費率制度
DICJ	V	V	V	V	V (VaR、BPV、未實現損益)
KDIC	V	V	V	V	V (VaR)
CDIC	V	V	V	V	V (未實現損益)

四、緊急及備援籌資機制之比較分析

(一)存保基金除應於承平時時期持續累積充實基金外，於發生金融危機時期，更應具備有多元化之緊急及備援籌資機制，以確保處理問題機構時能及時賠付存款人，以維護金融穩定。日、韓及我國存保基金之資金來源均包括事

前保費及事後攤派保費，緊急流動性籌資機制均包含由政府提供擔保融資、向央行或金融機構融資等，亦設有備援籌資機制以因應存保基金不足時之資金取得來源，惟日、韓二國存保基金可於金融市場發行債券做為籌資管道，我國尚無此籌資管道。

(二)依日、韓二國存款保險法規定，皆有明訂得以發行債券做為其籌資管道之一，且實務上亦為該兩國處理問題機構時之重要資金來源之一。我國存保公司曾於 90 年代發行商業本票，用以降低處理問題機構之融資成本，惟商業本票仍屬短期融資工具，與發債穩定支應長期之資金需求仍所有不同。

日、韓及我國存保基金之緊急及備援籌資機制彙整表

存保機構	一般保費 (事前)	特別保費 (事後)	政府提供擔保 融資	向央行 融資	向金融 機構 融資	發行 債券	備援帳戶
DICJ	V	V	V	V	V	V	V 危機管理帳戶
KDIC	V	V	V	V	V	V	V 特別基金帳戶
CDIC	V	V	V	V	V	-	V 金融業特別準備金

陸、結論與建議

一、適時研議存保費率制度與基金目標妥適性，以強化我國存款保險制度

近期歐美之銀行危機事件頻傳，突顯存保機制穩定金融的重要性，存保基金的充實與否，攸關存保制度帶給存款人的信心程度。事前累積制的保費制度是存保基金的主要來源，而目標比率是存保基金欲達成的成果。目前我國存保費率制度設計雖較日、韓兩國更為周延，惟我國存保基金占保額內存款比率距法定目標

比率 2% 尚有距離，另韓國存保基金採區間目標值，相對我國單一目標比率較具彈性。

為避免存保基金不足致影響存款人信心，進而造成對金融市場之衝擊及衍生相關問題，我國存保公司未來將適時配合國內經濟金融情勢發展及要保機構保險賠付情形等，系統性檢討存保費率制度與基金目標比率之妥適性，如調整風險差別費率架構，以加速存保基金之累積，以及研議存保基金採區間目標值之可行性，以強化我國存款保險制度。

二、日、韓及我國因投資會計制度有異，對金融資產評價方式不同，惟均能有效掌控市場利率風險，達有效控管投資風險之目的

日、韓及我國存保基金均設有完善之風險管理架構，包含監控信用風險、作業風險、流動性風險及市場風險等之管理機制。另日、韓二國之存保基金尚針對市場風險設有市場風險值（VaR）作為控管指標，惟從會計政策而言，日韓二國因係投資於按公允價值衡量之金融資產，才會產生市價波動之風險，而我國投資債券係以持有至到期為目的，屬按攤銷後成本衡量（AC）之金融資產，實際上市場利率變動並不影響財務報表之穩健性，爰係定期將持有債券按公允價值予以評價，以瞭解緊急變現時可能遭受之損益，均為有效掌控市場利率風險，達有效控管投資風險之目的。

三、適時研議發債籌資妥適性，完善我國存保基金之緊急籌資機制

隨資訊傳播速度越來越快，能否及時處理經營不善銀行變得至關重要，其中存保機構資金籌措能力便是維持金融穩定及社會大眾信心的重要因素。日、韓二國之存保法規均授權該國存保機構可向中央銀行及金融機構借款、或由政府擔保方式發行債券辦理緊急流動性資金籌資，亦設有適當之備援資金機制。我國存保制度雖亦設有完善之緊急及備援籌資機制，惟缺少發行債券之籌資管道，未來可參採日、韓及國際存保機構之發債經驗與相關規範，研議於存款保險條例中，明定存保公司得發行債券及相關配套措施之可行性，俾完備我國存保公司多元化籌資機制。

參考資料

1. 國際存款保險機構協會（IADI）亞太區域委員會（APRC）「存款保險基金管理與投資：在安全性、流動性及獲利性間取得平衡」國際視訊研討會會議紀錄，112年4月，林清默、趙翼。
2. DICJ 2021/2022 年度報告。
3. KDIC 2022 年度報告。
4. 參加日本存款保險公司第十一屆圓桌會議摘要報告，108年6月，陳惠文、趙翼。
5. 存款保險政策與管理國際專業訓練研討會紀實報告，106年5月，蔡美愉、吳宗仁、趙翼。

註釋

註 1：係指可於一定條件下行使收回權協議之擔保貸款。

註 2：將債券分散至不同到期日建立成的投資組合。

註 3：日本存款保險法第 42 條第 3 款、日本存款保險法施行令第 2 條。

金融穩定學院 (FSI) 與國際存款保險機構協會 (IADI) 「各類型金融機構倒閉處理制度建制」視訊研討會摘要與分析

本公司清理處及法務處整理

壹、前言

貳、第一場次：非系統重要性銀行適用之清理框架設計與執行挑戰

參、第二場次：處理倒閉國營銀行、合作銀行與信用合作社之適當工具

肆、結論與建議

壹、前言

金融穩定學院 (Financial Stability Institute, FSI) 與國際存款保險機構協會 (International Association of Deposit Insurers, IADI) 於 2022 年 11 月 29 日至 30 日舉辦「各類型金融機構倒閉處理制度建制」視訊研討會 (Webinar on Tailoring Failure Resolution Frameworks For All Banks) ，議題涵括設計符合比例原則之清理框架暨執行之挑戰，以及國營銀行、合作銀行與信用合作社 (下文或簡稱「信合社」) 等小型銀行退場處理等，茲重點摘錄此研討會如後文。

貳、第一場次：非系統重要性銀行適用之清理框架設計與執行挑戰

金融穩定委員會 (FSB) 於 2014 年修正發布金融機構有效處理制度之關鍵要

本文為本公司清理處助理稽核王梅馨及法務處副科長謝欣達依研討會主題與內容及輔以相關資料編撰完成。

素 (Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, 下稱「有效處理關鍵要素」或「KAs」) 至今已逾十餘年。在此期間, 國際上乃致力於提供與金融機構處理相關的執行指引 (guidance), 俾使金融機構處理程序更具有可操作性。然而, 就「有效處理關鍵要素」之遵循非意指各類型金融機構之處理制度均適用同一模式 (One Size Fits All), 而應參照各國金融環境與特性。從而, 如何在各國法律與制度之框架內, 設計適合其銀行業既有結構的處理運作機制乃是一項重大挑戰。

一、關於處理機關之有效處理關鍵要素

「有效處理關鍵要素」臚列十二項準則, 以協助各國強化其金融機構處理制度, 就該準則第二項關於處理機關之建制原則摘要如下:

- (一) 各司法管轄區應指定至少一個行政機關, 專責行使其處理機制對於金融機構之處理權限 (下稱「處理機關」)。如設有數個處理機關, 則應明確界定各處理機關之職責 (mandates)、角色 (roles) 與責任 (responsibilities), 及各處理機關相互間之分工協調。
- (二) 在同一司法管轄區內如有複數處理機關分別對同一集團之金融實體具有處理權限, 則於其處理制度應明確規定由其中之一擔任主要的協調機關。
- (三) 處理機關之設置目的與應有職能涵括如下:
 1. 致力金融穩定並確保具系統重要性金融服務及支付、清算和結算功能之連續不中斷;
 2. 適時地協調相關保險計畫與安排, 以保障該等計畫與安排所涵括之存款人、保單受益人與投資人;
 3. 避免對金融資產造成不必要的價值減損, 並在符合相關法令規範下, 致力減少具有管轄權之母國與地主國的處理總體成本與債權人的損失;
 4. 應適當考量其處理作為對於相關司法管轄區金融穩定的可能影響。
- (四) 處理機關應獨立運作, 以符其法定職責、透明程序、健全治理及適當資源, 並接受嚴格評估與責任監督機制, 以評量其處理措施之有效性。處理機關

應具備對於大型複雜公司採取處理措施之專業知識、所需資源與運作能力。

二、國際金融局勢之挑戰與展望

(一)全球經濟受多重因素衝擊

1. 俄烏戰爭及中國封控

全球經濟刻正經歷多重因素的挑戰，肇始於俄、烏兩國在 2022 年初爆發軍事衝突，導致全球能源及原物料價格大漲。之後於 2022 年第 2 季，因中國沿海省市爆發疫情而採取嚴格封控措施，使得全球供應鏈再受打擊。再者，受到俄烏戰爭及中國防疫封控措施的影響，導致美國、歐盟與中國等主要經濟體需求明顯下滑，全球貨幣基金（IMF）遂將全球經濟成長率從 2021 年的 6.0% 下修至 2022 年的 3.2% 與 2023 年的 2.7%。這是自 2001 年以來，除了全球金融危機與疫情大流行的急性期外，全球經濟增長最疲軟的時期。

2. 美歐升息與持續通膨

有鑑於歐、美通膨持續升溫，美國聯準會（Fed）為抑制通膨自 3 月起快速升息，並自下半年起縮減購債，全球金融市場波動隨之加劇，且造成非美元貨幣大幅貶值，導致各國輸入性通膨壓力激增。通貨膨脹率處於數十年來高點，導致多數地區金融狀況趨緊；加上俄烏衝突僵持未解及新冠疫情大流行陰影都嚴重影響經濟前景。

3. 不動產業與新興經濟體衝擊最大

由於全球金融風險升高、流動性緊縮、通膨持續與各國央行升息因應，以及預期經濟前景陰霾，導致金融環境動蕩不安。因貸放利差明顯擴大，除因資產拋售可能造成市場重新定價機制失序外，高利率環境不利房地產市場之需求面，並加深房地產行業低迷，弱化不動產開發商的償債能力而影響銀行業之債權回收。

此外，規模較小的新興經濟體因強勢美元致幣值貶損，在緊縮金融與經濟動盪衝擊下，益彰其金融機構之脆弱性。

(二) 展望與因應

全球經濟情勢趨緩關鍵取決於各國貨幣調控政策得否成功因應、俄烏戰爭持續期程之長短，以及後續疫情造成供應斷鏈的可能性等因素。對於脆弱經濟體，當務之急係強化其金融安全網的聯繫與運作，檢視金融機構處理機關之職權與政策工具，並預擬金融機構之復原與清理計畫、緊急應變計畫與危機溝通機制，俾及早準備倒閉銀行之處理。

三、金融機構處理制度與挑戰

(一) 巴西

1. 金融安全網

巴西金融安全網之構成員包括其中央銀行、巴西存款保險機構 (Fundo Garantidor de Creditos) 及信用合作社擔保基金 (Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito)。後兩者係「延伸賠付型」(pay box plus) 存款保險機構，其會員金融機構分別為商業銀行等收受存款之金融機構 (Deposit-taking Institutions) 及信用合作社，且兩者未具對金融機構之監理與處理權限，主要係由巴西中央銀行依法行使之。

2. 處理機關及處理工具

巴西央行身兼金融機構之監理與處理機關，其處理倒閉金融機構的主要工具包括購買與承受交易 (Purchase-and-Assumption Transaction, P&A)、清算／清理 (Liquidation/receivership)、賠付存款 (Deposit Reimbursement) 等。再者，巴西央行處理倒閉金融機構時，如有導致系統性風險之虞時，可不受最小成本原則 (the least-cost rule) 限制。

3. 處理金融機構之挑戰

自 1995 年起，巴西金融機構因倒閉經處理退場共計 41 家 (商業銀行 38 家與 3 家信用合作社)，均係以清算及賠付存款為處理工具。依該國實務經驗，處理倒閉金融機構主要挑戰來自辦理賠付作業，包括：
(1) 巴西領土廣袤無垠、存戶眾多且分散，辦理及時賠付存款具高度困難；
(2) 巴西法制基礎配套不足，增加賠付作業困難與延宕賠付期程。例如，

法院於賠付相關訴訟案件的裁量空間甚大、代位存款人起訴求償須有書面同意等；

(3)欠缺處理金融機構之法定前置作業時程，導致存款歸戶金額計算作業延遲。

(二)牙買加

1.金融安全網

牙買加金融安全網之成員包括該國中央銀行（Bank of Jamaica）、金融服務委員會（Financial Services Commission）、財政部及牙買加存款保險公司（Jamaica Deposit Insurance Corporation）。其中，該國之收受存款金融機構（Deposit Taking Institutions），包括商業銀行（Commercial Banks）、建築協會（Building Societies）、招商銀行（Merchant Banks），係由牙買加央行監理，並應加入存款保險制度；至非收受存款金融機構（Non-Deposit Taking Institutions），包括證券商、保險公司及諸多的退休管理基金（Pension Plans），則由金融服務委員會監理。該國財政部職司有效監理金融機構之政策制定與管理，以及有關金融犯罪與國際洗錢與資恐之防治與執法，並為牙買加存款保險公司之主管機關；而牙買加存保公司則係損失管控型（loss minimizer）存款保險機構。

2.處理金融機構之現行法制與缺失

依牙買加現行處理相關法規，對於金融機構之「處理」並不同於「有效處理關鍵要素」之定義，且尚無專法規範其金融機構之處理程序，亦無統一的金融機構處理機制。金融機構之處理相關規定係散見個別金融法令，如銀行法、存款保險法及金融服務委員會法等，且與監理相互混雜規定。

雖然牙買加之銀行法與金融服務委員會法並未明定金融機構之處理機關，惟依相關監理與處理規定可得推知，牙買加央行為其收受存款金融機構之處理機關，而非收受存款金融機構之處理機關係金融服務委員會。

此外，該國金融機構處理制度之規範與運作並不完備，主要缺失如下：

- (1)存款保險法雖賦予牙買加存款保險公司執行金融機構處理策略所需權限；然而，其他金融安全網構成員於處理機制內的權責仍有待釐清。
 - (2)認定應予處理經營不善金融機構之法定要件有欠周延。
 - (3)限制非收受存款金融機構之股東權利等處理作為欠缺法律依據。
 - (4)財政部長經內閣核可，得依監督委員會（supervisory committee）與顧問委員會（advisors committee）之建議發布歸入令（vesting order），將經營不善金融機構之股份與次順位債移交主計長（Accountant General）管理處分^(註1)，以重建該等經營不善金融機構。惟此等處理作為卻隱含政府部門負有對倒閉金融機構進行資本重組之責任，有違「有效處理關鍵要素」揭櫫之應避免運用公共資金挹注於處理倒閉金融機構。
 - (5)因部分處理作為涉及法院之監督與介入，致使執程序過度冗長與繁瑣，處理程序之延滯可能導致倒閉金融機構資產價值之減損，使存款人與債權人蒙受更大損失，進而發生金融體系信心崩解，引發營運正常金融機構之擠兌效應，並造成資本外逃。
 - (6)現有處理法制框架係依破產法規定進行金融機構之清理 / 清算，此與處理制度目的不符。例如：依破產法進行清理 / 清算目的在於重建債務、滿足債權；惟此與對金融機構進行處理的目的不同，亦即處理之制度性目的乃維持關鍵金融服務的連續性，以及保護存款人、投資人與保戶利益。
3. 「金融機構處理法」立法綱領

鑑於金融機構處理制度於法制面與實際運作之不足與缺失，為統一各類型金融機構之處理制度與相關法令、避免發生系統性危機及減少以公共資金支應處理金融機構，牙買加政府於 2017 年 10 月通過「金融機構處理法」（The Financial Institutions Resolution Bill）草案綱領，作為金融機構特別處理制度（Special Resolution Regime）之立法指引（drafting

instructions)。此外，該立法指引以「有效處理關鍵要素」等國際準則為藍本，主要框架內容如下：

(1)適用金融機構

明定適用「金融機構處理法」之金融機構類型，包括：

- (a) 收受存款金融機構（商業銀行、建築協會及招商銀行）；
- (b) 金融控股公司（Financial Holding Company）及其提供集團營運具關鍵重要性支持之子公司；
- (c) 保險公司；
- (d) 證券商；
- (e) 信用合作社（於納入央行監理之相關立法通過後適用）。

(2)立法模式

採行制定專法（即「金融機構處理法」）之立法模式，以取代各類型金融機構處理制度分散立法的現狀，俾統一規範適用金融機構之處理相關規定。

其次，「金融機構處理法」採行雙軌制，亦即區別是否為具系統重要性金融機構（Systemically Important Financial Institutions, SIFIs）與收受存款與否，以決定應否適用該法之特別處理制度。亦即，具系統重要性金融機構及收受存款金融機構（Deposit Taking Institution, DTI）適用屬於行政清理之特別處理制度；對於非系統重要性金融機構，則適用現行破產法規修正後之規定（主要為涉及法院審查之相關規定）進行法院清算，並且明定存款債權及處理倒閉金融機構必要費用與債權得優先受償。

(3)明定專責處理機關與協力機關之權責

(a) 牙買加央行

牙買加央行係收受存款金融機構及其金控母公司之處理機關，其權責如下：

- I. 認定金融機構進入處理的要件，亦即是否無法繼續正常營運或已無回復正常營運之可能。

- II. 認定無法正常營運金融機構對金融體系之衝擊，亦即該金融機構是否具系統重要性。
- III. 審查及核定金融機構提交之復原計畫。
- IV. 規劃與決策倒閉金融機構之處理策略與工具。

(b) 金融服務委員會

金融服務委員會係非收受存款金融機構及其金控母公司之處理機關，其權責同前述牙買加央行之處理權責。

(c) 牙買加存款保險公司

由前揭處理機關（即牙買加央行與金融服務委員會）決策定案之處理策略與工具，乃交由牙買加存款保險公司執行，主要權責包括：

- I. 擔任倒閉金融機構之管理人（administrator），行使如同清理人、受託人、清算人與司法事件代表人之權責。
- II. 辦理賠付存款事宜。
- III. 提供財務協助。
- IV. 建立資產管理工具
- V. 處分倒閉金融機構及集團公司之股份。
- VI. 籌措緊急處理基金之資金。
- VII. 參與金融機構復原及處理計畫之審查程序。
- VIII. 參與處理金融機構策略之審查程序。

(d) 財政部

在處理程序中，財政部主要有下列兩項處理權責：

- I. 當問題金融機構符合進入處理的要件時，如該金融機構具有系統重要性，處理機關於作成處理金融機構決定前，應與財政部長會商。
- II. 當對問題金融機構採取暫時收為國有之清理策略而動用公共資金時，應取得財政部長事先核可。

(4)處理權限與工具

首先，處理機關之處理權限主要係移轉問題金融機構之經管權與處分其資產、負債與營業，包括：

- (a) 任命問題金融機構之管理人，解除該機構管理階層之職務，及行使該機構之經管權與股東權限。
- (b) 追討問題金融機構有責人員之薪酬。
- (c) 締結或終止問題金融機構對外合約、處分其資產、負債與營業，及採取必要的重建或清算作為。

其次，對問題金融機構處理工具如下：

- (a) 合併與收購 (Mergers & Acquisitions)

處理機關核准由其他金融機構併購問題金融機構，且於必要時核可縮短併購之法定期程，以加速完成併購。

- (b) 購買與承受交易 (Purchase & Assumption)

將問題金融機構具有營運價值及影響金融體系穩定之重要功能由其他金融機構或設立過渡金融機構承受及營運。

- (c) 過渡機構 (Bridge institution) 承受

於金融情勢急迫或無適當金融機構得以併購或承受問題金融機構，抑或就經營不善之系統重要性金融機構，得設立過渡機構 (Bridge institution) 暫時承受及維持營運。

- (5) 債權人保護與司法救濟

對於問題金融機構債權人因該金融機構之處理而受有損害者，明定得予補償損失之相關要件，向法院訴請審理與救濟，不得請求撤銷處理機關之處理作為，以維護處理制度之目的與機制。

(三) 巴基斯坦

1. 金融安全網

巴基斯坦金融安全網構成員分別為該國之國家銀行 (State Bank of Pakistan，即巴國央行)、證券交易委員會 (Securities and Exchange Commission of Pakistan)、財政部，共同維護金融秩序與穩定。其中，巴國央行除負責監理銀行外，另設有賠付型 (pay box) 存款保險機構

(Deposit Protection Corporation)，職司存款保障及賠付，巴國央行與財政部為該存款保險機構之董事會成員。

2. 處理機關及處理權限

巴基斯坦之銀行區分為兩大類型，亦即商業銀行與伊斯蘭銀行。巴國央行依 1962 年銀行公司條例 (Banking Companies Ordinance 1962) 作為銀行業監理之母法，並依該條例之規定向法院聲請問題銀行進入破產程序，及擔任該倒閉銀行之法定清算人 (原則上法院應予准許)，並依相關之清算程序處理倒閉銀行。

巴國央行於破產程序，除得依 1962 年銀行公司條例得向聯邦政府申請銀行公司停業並擬定重組或合併計畫外，為執行了結現務、收取債權與清償債務等職務，尚應辦理如下事項：

- (1) 提出清算報告初稿。
- (2) 通知優先債權人及有擔與無擔保債權人。
- (3) 對受償順位較為優先之存款債權辦理清償。
- (4) 分派盈餘、虧損與賸餘財產。

3. 金融與經濟挑戰之回應

(1) 發布重要性銀行治理框架因應金融風險

由於巴基斯坦國內銀行前五大銀行之資產總額佔其全體銀行之資產總額逾 50%，巴國央行為使其國內大型銀行之監理規範與國際監理標準與實踐一致，爰依巴塞爾銀行監理委員會 (BCBS) 發布之準則與方法，公布其「國內系統重要性銀行治理框架」(下稱「D-SIB 治理框架」)，經指定的 D-SIB 應達到更高的損失吸收標準與較一般銀行更高的監理要求，以強化系統重要性銀行管理風險能力及因應危機之回復能力。

(2) 尋求國際貨幣基金組織援助化解經濟危機

2022 年初以來，巴基斯坦因國內政治與經濟混亂，以及歷經重大洪災，致使經濟瀕臨崩潰破產。至同年 5 月時，其外匯儲備僅足敷支應約當兩個月進口的金額，而須與國際貨幣基金組織 (IMF) 會商

以尋求業遭凍結的 70 億美元援助計劃，因應該國外匯儲備不斷下降、經常帳戶赤字不斷擴大、通貨膨脹加劇與貨值劇貶等問題。

在巴基斯坦新政府提出相關的緊縮與擲節措施後，包括大幅提高國內燃料價格並減少燃油補貼後，IMF 遂於 2022 年 8 月同意向巴基斯坦提供逾 11 億美元援助，以及恢復先前 70 億美元援助計畫。IMF 上開援助，雖然暫時化解巴基斯坦國家違約的危機，是否能讓巴基斯坦經濟重回正軌，仍待後續觀察。

參、第二場次：處理倒閉國營銀行、合作銀行與信用合作社之適當工具

不同類型的金融機構為金融服務帶來多樣性，並有助於促進普惠金融。在許多國家與地區，國營銀行負有配合政府政策之任務，故於銀行部門佔有重要地位，且具有廣泛的政治與經濟意涵；此外，信用合作社等小型銀行為支援特定的經濟部門，包括金融服務不足之社區，而有其存在目的。然而，無論金融機構之性質及規模，一旦面臨倒閉，對存款人、客戶乃至金融秩序將造成損害，在處理工具選擇有限的情況下，如何妥適處理該等金融機構，減輕政府動用公共資金的壓力，具有相當難度。

一、關於處理倒閉國營銀行之適當工具

自 FSB 於 2014 年發布 KAs，對於如何依據 KAs 指引建制民營金融機構之退場處理架構，已有相當豐富之論述。部分新興國家（如中國、印度、俄羅斯及巴西）及先進國家（如德國），國營銀行（state owned banks, 下稱「國銀」或「SOB」）資產占其金融部門資產之比例相當高，惟國銀退場如何適用 KAs，目前卻未見相關研究。然而，國銀退場所面臨之議題實較民營銀行更為複雜。例如，國銀倒閉可能會引發外界對主權償債能力的疑慮、國銀退場依法尚須經議會批准、國銀所背負之公共政策角色、國銀退場可能引發國銀私有化及經濟民族主義等相關爭議，爰有必要開始探討如何運用 KAs 之原則、可能影響及替代方案。

(一) 政府投入資金 - 紓困或自救

有鑑於國銀與一國之經濟、政治及社會密切相關，其退場處理當為政府所關注，各國政府常透過注資或降低資產減損等措施，維持國銀正常營運，以維持政府公信力、保存國銀關鍵服務功能及遏止系統性危機。^(註2)

一般而言，避免國銀倒閉之第一道防線為政府投入資金，其方式或以公共資金紓困 (bail-out)，或於國銀之處理程序中自救 (bail-in，以債轉股或普通股增資^(註3))，二者之共同點為皆係政府提供資金，其主要差異在於政府資金投入之條件及適用之法規。茲簡要說明如下：

1. 資金投入條件

政府倘依市場條件（無論為發行債券或使用現有財政資源）為國銀注資，此為正常交易，屬資本重組之自救；倘以優於市場條件提供資金、提供全額保障、發行特殊證券或提供資金供其維持營運，此類非正常交易情形則被認為是政府紓困。

2. 以法規界定

紓困或自救之區分亦可藉由法規對於復原及清理 (recovery and resolution) 之適用劃分而定，例如歐洲由單一監理機制規範銀行之復原程序、單一清理委員會負責退場處理。此外，資本重組 (bail-in) 之法律依據多為公司法、契約及銀行法，且 bail-in 僅出現於退場處理程序。

3. 資本重組、自救及紓困之重要差異簡表 *

	資本重組	自救	外部紓困
性質	非退場	退場	退場或非退場
財務條件	依市場條件	不依市場條件，但通常依既有法律架構	不依市場條件，且無固定模式
決策	股東決定	清理權責機關決定	政府依監理目的而決策（不限於退場程序）
對少數股東及債權人之保障	公司法、銀行法	債權人權益不得劣於清算程序	無既定原則

	資本重組	自救	外部紓困
工具	增資、可轉債或類似工具	以債作股稀釋原股東權益、減資	增資、全額保障、降低資產減損、增加流動性資金來源、提供低利資金
股權結構	控制權無變化	控制權可能移轉	控制權可能移轉或無變化
主要考量	補足資金、擴大國銀資產規模及維持金融秩序	維持金融秩序、避免道德風險及降低公共資金損失	維持金融秩序

* 作者編譯（資料來源：Bruno Meyerhof Salama, Danilo Queiroz Palermo & Eva M. Gutierrez (2022), Application of the Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions to State-Owned Banks, World Bank)

4. 小結

當國銀面臨經營不善危機，最佳方案為股東在國銀觸發退場條件前即予增資，即使無法及時進行資本重組，清理權責機關應有權限決定開始退場處理。

(二) 依 KAs 之原則建制國銀退場處理架構

依 FSB 發布之指引，KAs 適用範圍為系統性重要或關鍵性金融機構；巴塞爾銀行監理委員會 (BCBS) 亦表示，無論其股東性質為何，金融機構應適用相同監理標準。準此，國銀之退場處理原則上應有 KAs 之適用，此亦表示政府及主管機關需將 KAs 原則及具體作法納入其國銀之清理架構，以符合減少納稅人損失之目標。

1. 影響國銀適用 KAs 退場處理之主要考量

即使 FSB 及 BCBS 等國際監理組織已倡議多年，國銀之退場模式以及是否採取 KAs 原則退場，仍受下列因素影響：

(1) 國銀退場增加財政負擔且有損政府公信力

無論政府以股東身分增資或外部紓困，均增加財政負擔，政府基於維持公信力之考量，傾向投入公共資金進行資本重組，避免國銀之

退場。

(2) 欠缺相關法律規範

一般而言，國銀退場需取得立法者同意（無法透過清理架構之安排予以排除），立法者通常不願意概括授權清理權責機關逕令國銀退場。

(3) 易引發私有化之爭論

KAs 自救措施將導致國銀私有化，悖於其政策目的及角色，進而引發相關政治爭論，增加社會成本及不安。此點影響當局決策。

(4) 易點燃經濟民族主義爭論

國內資本市場不發達地區，金融債持有人多為外國投資人，bail-in 以債轉股將致股權旁落他國，易點燃經濟民族主義之爭論。此點同上亦對當局決策深具影響。

2. 國銀適用 KAs 退場之可行性分類

依國銀適用 KAs 相關原則進行退場處理之可行性，大致可區分為三類：

- (1) 第一類指適用上無疑慮或障礙：KA 1（適用範圍）、KA 4（客戶資產之分類、結算、擔保與區隔）、KA 5（安全保障）及 KA 12（資訊之取得及分享）。
- (2) 第二類為適用時有部分疑義者：KA 2（處理機關）、KA 7（跨境合作法律架構）、KA 8（危機管理小組）、KA 9（全球系統性重要金融機構跨境合作協議）、KA 10（清理可行性評估）及 KA 11（復原及清理計畫）。
- (3) 第三類為適用上有障礙或難以適用者：KA 3（處理職權）及 KA 6（處理基金）。簡表 * 如下

	KAs	挑戰或障礙	替代措施或改善建議
第一類 適用無疑慮 / 障礙	KA1：適用範圍	--	--
	KA4：客戶資產之分類、結算、擔保與區隔	--	--
	KA5：安全保障	--	--
	KA12：資訊取得及分享	--	--
第二類 適用有部分疑義	KA2：處理機關	處理機關易遭受政治壓力	立法提升處理機關獨立性
	KA7：跨境合作法律架構	各國法制不同	2015 年 FSB 有效跨境清理原則已包括適用 KA 之法律架構
	KA8：危機管理小組 (CMG)	境外營運之保障仍具挑戰	G-SIBs 之母國及地主國成立 CMG；部分國家已針對 D-SIBs 成立 CMG。
	KA9：全球系統性重要金融機構跨境合作協議	1. 同 KA8。 2. 有關資訊分享議題，因國銀涉及政府資訊揭露及國家安全要求等特性而受質疑。	1. 同 KA8。 2. 未提出改善建議。
	KA10：清理可行性評估 KA11：復原及清理計畫	同 KA8，且原本僅針對全球系統性重要銀行有所規範。	建議：清理可行性評估及 RRP 應擴大適用至國銀。

	KAs	挑戰或障礙	替代措施或改善建議
第三類 適用有障礙或難以 適用	KA3：處理職權	1. 國銀 bail-in 引發相關疑慮。 2. 處理機關職權及處理工具受限。	1. 限制僅得轉換為無表決權之股權。 2. 以法律明定處理機關職權。 3. 國銀亦應符合 TLAC 要求。
	KA6：處理基金	使用公共資金	1. 國銀列入存款保險保障範圍。 2. 存保基金充裕後開始累積處理基金。 3. 強制國銀符合資本適足、TLAC。

* 作者編譯（資料來源：Bruno Meyerhof Salama, Danilo Queiroz Palermo & Eva M. Gutierrez (2022), Application of the Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions to State-Owned Banks, World Bank)

有關國銀之退場，僅摘錄世銀研究報告建議以代結論：國銀之特殊性影響其退場工具（包括 KAs 之適用）之選擇，法制面及作業面之障礙尚待配合改善，惟解決國銀倒閉危機之最佳方案仍為儘速處理及早增資。

此外，應要求國銀與民營金融機構具相同之損失吸收能力，於金融債發行契約特約限制轉換為無表決權股份，避免公股因股權遭稀釋而喪失控制權；清理可行性評估及復原及清理規劃之對象應擴及國銀，且以法律明定處理策略應維持其原有之政策任務。

二、處理合作銀行與信用合作社之適當工具

(一) 法國經驗

歐洲被視為遵循 FSB 清理相關準則之先進地區，其 2014 年發布之復原及清理指令（Banking Recovery and Resolution Directive, BRRD）幾已符合上述 KAs 之目標。法國於 2015 年入法，並於 2020 年將修正後之

BRRD2 適用至合作銀行集團 (cooperative groups) 退場處理。惟因財務結構及法規架構之特殊性，對其實施紓困工具或其他退場處理工具，所衍生之問題與投資銀行大相逕庭，包括：以債作股之轉換比率及對股權結構之影響、觸發退場時機之考量、如何運用 BRRD 退場工具處理、如何貫徹債權人權益不劣於清算狀態之原則 (No Creditor Worse Off, NCWO) 以保障投資人及如何維持對其他金融機構之公平性等。

除此之外，合作銀行集團之資產規模、治理架構、合作機制 (solidarity mechanism)、審慎監理要求等方面之不盡相同，表示無法套用相同模式處理^(註4)。

目前法國五大主要金融機構其中三家為合作銀行，且為系統性重要金融機構 (D-SIB 或 G-SIB)，與歐盟其他國家之合作銀行僅具地區性有所不同，相關挑戰及因應方案具有其獨特性。

1. 處理工具

追溯至十九世紀法國工業革命時期，法國合作銀行之業務偏重於提供低收入民眾資金，惟時移世易，現今已集團化及全球化，且有獨特之監理機制 --- 合作機制。此外，法國貨幣金融條例 (French Monetary and Financial Code, MFC)，除以專章 (Chapter II of Title I of Book V of the legislative section) 特別規範合作銀行制度外，另於該條例之 Article L 511-30 至 L 511-32、Articles L.512-1 及 L 512-1-1，就三家系統性重要合作銀行集團 (Crédit Mutuel、Crédit Agricole 及 BPCE) 之義務、成員資格、地區銀行任務、集團組成及與地區銀行之分工、中央主機構 (central body) 權責、資本組成及相互投資可否計入審慎監理資本要求等特別規定。

簡言之，法國將合作銀行集團等同於銀行集團，以相同基礎進行審慎監理及建制退場處理架構，且法國合作銀行集團因被定位為系統性重要銀行，同時亦受到歐洲央行監督，應符合國際及歐洲標準，例如緩衝資本、總損失吸收能力 (Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC) 及最低應提合格負債 (Minimum Required Eligible Liabilities, MREL)，以加強

損失吸收能力。

此外，法國合作銀行之另一特點為以法律明定合作機制，主要重點為合作機制之法律性質及主機構之權限範圍。

(1) 建立合作機制

主要為流動性與資本之移轉及損失共同承擔。具體方式包括金融商品之設計、契約、內規、保證基金及共保條款等。

對象範圍包括中央主機構及其他層級銀行，此外亦允許銀行子公司自願加入。

(2) 法定授權

法國法規明定無論合作銀行中央主機構是否持有股權，均得管理集團內其他層級銀行，此點與金控集團因持股而掌控旗下子公司有所不同。管理權限分為二方面：

(a) 財務面：可全面性採取必要財務措施，以確保集團流動性及支付能力，所謂必要措施包括出售分支機構之全部或部分業務。

(b) 監督管理面：包括適法性監督及行政、財務、組織之管理。

2. 主要挑戰

(1) 介入點範圍之擴大提高 bail-in 複雜度

系統性及大型金融機構偏向採取 bail-in 方式處理，所謂介入點或被處理之機構即為適用處理工具之機構，損失吸收能力及其他財務資源集中於該機構。處理合作銀行首要議題為介入之策略（單點介入或多點介入）及介入點之決定。因應合作銀行之組織特性，BRRD2 允許單點介入範圍擴大至合作機制所涵蓋之金融機構，使符合外部 MERL 發債資格之機構範圍變大，且即使採行單點介入策略，其介入對象也可能是集團內兩家以上銀行，可分為對合併後存續機構之 individual bail-in 及對集團內合格機構之 coordinated bail-in。惟無論 individual bail-in 或 coordinated bail-in，對主管機關而言，其複雜度高出傳統單點切入甚鉅，增加處理困難度。

(2) 可能增加債權人受償風險，有違反 NCWO^(註5) 原則之虞

縱使合作銀行集團之合作機制及上開二類 bail-in 方式具有法律基礎，仍有是否違反 NCWO 原則之疑慮。主要原因如下：

- (a) 無法事先確定上開合作機制之規範於清算程序是否會遭否決，致其 bail-in 受償金額劣於個別機構清算所得。
- (b) 法國無集團破產制度，無法確定單一清算人（或破產法院）得否解決整件退場處理案，且清算要件與退場之 failing or likely to fail (FOLTF) 要件不同，處理結果亦有所差異。

3. 省思或因應

- (1) 依 BRRD2 修正其國內法，將原屬於中央主機構之處理權移轉給處理權責機構，讓處理權責機構有權對中央主機構及其子銀行採取退場處理措施。
- (2) 整合相關概念，將清算要件及 FOLTF 退場要件一致化，符合債權人平等原則；以法律明定集團清算及集團退場程序，確保集團成員之清算或退場程序於相同法院中進行，除統合退場認定標準外亦可避免集團機構同時破產（法院裁量）。
- (3) 形式破產與實質破產之間有「回溯期間」（period suspecte）^{（註 6）}，期間內之交易可被取消，而通常退場前之交易包括自救之流動性協助、併購等，多落於該段期間，因而相關交易之效力具高度不確定性。因此修法明定中央主機構於該等期間所採之措施不得取消。

整體而言，已透過修法明確規定可以整個集團為基礎進行評估及執行退場，以確保 bail-in 有效實施。

4. 未來重點

(1) bail-in 措施之具體執行

- (a) 歐洲單一清理委員會之銀行退場作業手冊針對銀行 bail-in 重要項目詳細規定，包括 bail-in 工具、管理資訊系統、治理及 bail-in 執行流程等；對應至合作銀行，未來其作業手冊側重項目應略有差異，例如：合作銀行股份流通性極低，因此將著重於內部 bail-in 之執行說明；且因無集中保管機構，相關作業細節及管理資訊系

統之處理等更應於作業手冊明定。

(b) 模擬演練有助於評估是否已具備必要之損失吸收及資本重組能力，惟避免干擾業務正常運作，法國尚未對合作銀行進行相關演練，未來可能陸續與各家合作銀行溝通對話，以瞭解其因應所需時間。

(c) 法國合作銀行之國內資產比率約為 83% 至 91%，未來針對跨國處理議題亦應加以著墨。

(2) 自有資金及合格負債之最低要求

BRRD Article 45f (1) 對於個別機構之自有資金及合格負債之最低要求有所規範，依現行歐洲及法國之法律架構，合作銀行集團之地區子公司可因自願加入合作機制而具有發行合格債務之資格。

(二) 在信用合作社組織架構下處理信合社退場^(註7)

依國際存款保險機構協會 (IADI) 「信合社清理議題技術委員會 (Resolution Issues for Financial Cooperatives Technical Committee, RIFCTC)」研究報告^(註8)，銀行與信合社之組織雖不同，但大多數國家對信合社之處理退場措施與銀行幾乎相同，然而某些對銀行之干預措施將導致經營不善信合社之會員制、資產及負債難以繼續保留在信合社體系。有鑑於信合社在許多國家之金融體系扮演重要角色，部分地區或國家，非系統性重要信合社一直為特定經濟部門提供服務，因此如何在信合社組織架構下處理信合社退場，相關議題亟待探究。

1. 處理工具

(1) 早期干預措施

I. 立即糾正措施

II. 促成合併 (M&A)

(2) 維持其組織架構之退場處理

I. 購買與承受 (P&A) 交易。

II. 設立過渡機構。

III. 對經營不善信合社進行財務援助。

IV. 接管：即由存保機構、信合社中央組織（Umbrella Organization or Central Organization）或金融機構保護 / 穩定計畫（Institutional Protection/Stabilisation Scheme, IPS）暫時接手管理經營不善信合社，以避免停業賠付。

此外，有關信合社之退場財源，部分國家之信合社團體組織設有交叉保證機制及預防信合社發生經營危機之措施；部分國家亦得於危機發生後徵收事後（ex post）資金、發行公債、其他形式借款或政府擔保等方式，以因應存保基金之不足。另，財務援助措施相當多元，包括：貸款、墊款及保證債務、收購資產、存款或擔保存款及購買經營不善信合社發行之證券、提供信用狀及財務援助。

2. 主要挑戰

(1) 早期干預、M&A 或 P&A 等方式之主要挑戰與障礙

- I. 缺乏及時與完整之相關訊息，不利判斷財務報表準確性。
- II. 讓信合社理事、員工及會員等瞭解、接受並同意信合社財務狀況，以及進入退場程序之必要性。
- III. 可能面臨未預期之處理費用。
- IV. 有限時間內須完成相關作業，以控制財務損失擴大。
- V. 弱質信合社與健全信合社進行合併程序時，可能引發相關人之抗議或陳情。

(2) 接管所面臨之主要挑戰

- I. 銀行業務始終面臨競爭激烈之議題。
- II. 進入接管程序之經營不善信合社，須確保並重獲得客戶及存款人信心。
- III. 部署接管之時間相當有限。
- IV. 接管後概括讓與，若交割未跨週末期間，可能因交割時間不足，導致發生錯誤。

3. 省思或因應方案

- (1) 干預弱質信合社須注意文化、政治及作業等議題。

- (2)適時干預，有效溝通、規劃及有序執行退場至關重要。
- (3)強化存保機制與監理規定，導入復原與清理計畫。
- (4)訂定強制性規範，採取穩健及審慎管理，降低信合社倒閉風險。

4. 未來重點

- (1)部分國家正研擬有關信合社退場之法制架構或相關法規。
- (2)部分國家之信合社被指定為本國系統性重要金融機構（D-SIFIs），該等國家正研擬或已完成 D-SIFIs 復原及清理計畫。

肆、結論與建議

一、結論

(一)金融機構危機具外溢性，退場處理宜有別於一般破產程序

金融機構經營不善而有不能支付債務或損及存款人利益之虞時，若處理權責機關無法迅速介入並採取必要措施，一旦發生存款遲延給付或無法提領等情事，將致市場與存戶產生信心危機，而有引發擠兌潮等負面連鎖效應之可能，進而導致金融體系之系統性風險。

相對於營利公司之倒閉適用普通破產法規定，其股東或債權人得參與破產程序並作成相關決議，且得就破產管理人之作為或決定向法院聲明異議，致使其破產程序冗長而無效率。考量個別金融機構經營危機可能外溢或傳染其他金融機構之特性，於該等倒閉機構無自救或資本重組可能時，宜針對經營不善金融機構之退場訂定特別處理制度，以即時處理倒閉金融機構，降低負面效應之傳染並維持金融穩定。

(二)我國現行規定信合社準用銀行退場處理制度

有關我國銀行退場制度主要規定於銀行法第 62 條以下，且於依其他法律設立之銀行或金融機構亦有適用（銀行法第 63 條之 1）。又信合社法第 37 條亦規定準用銀行法第 62 條至第 69 條，故依現行法規信合社係採用銀行退場處理制度。

依前述 IADI RIFCTC 研究報告，大多數國家對信合社之處理退場措施

與銀行並無二致，惟部分國家考量特定干預措施將致經營不善信合社之會員制與其資產負債難以繼續保留在信合社體系，故有信合社退場之法制架構或相關法規之研議。

然而，其他國家之信合社係基於社員間一定共同連結（common bond）之金融互助組織，相形之下我國法制對信合社固有之合作性要求已屬薄弱，例如僅須於同一業務區域設籍或從業之自然人或中小企業即得申請加入該信合社，而不侷限於應具一定的共同屬性（如相同宗教或行業）；以及我國信合社對於社員與非社員所得經營之業務近乎相同，僅規定對非社員授信總餘額不得超過其所收非社員存款總餘額。因此，對於信合社之監理規定亦與銀行業趨同。

綜上，我國信合社準用銀行退場處理制度之現行規定尚無窒礙難行之處，應毋須為信合社之退場處理予以特別立法。

二、建議 - 研議金融機構處理專法之可行性

如前文所述，牙買加政府鑑於該國金融機構處理制度之不足與缺失，乃致力倡議與推動制定金融機構處理專法。此作法啟發研議訂定金融機構處理專法之可行性，理由如下：

（一）統整金融機構處理制度規定

我國銀行退場制度雖主要規定於銀行法第 62 條以下，且依其他法律設立之銀行或金融機構亦有準用。惟退場事宜事涉相關人權益之保障，以及各項現務之了結等諸多事項，為期該等機構順利退場，仍有援引相關法規之必要。以辦理金融機構停業清理為例，係於銀行法外之存款保險條例規定，金管會與農業金融等主管機關於勒令存款保險要保機構停業時，應指定存保公司擔任清理人依銀行法進行清理。

其次，現行法制就具體執行面之相關規範仍有不足之處。為執行清理職務，存保公司遂依銀行法、存款保險條例等相關規定及破產法之意旨，訂定存保公司辦理停業要保機構清理作業要點。

然而，上述要保機構清理作業要點非屬法律或法律授權訂定之命令，

於執行清理程序之作業上仍需援引其他法律為依據。又於法令規定未臻周延時，則需由主管機關發佈命令或函釋作為辦理依據^(註9)，或是留待法院作成終局判決^(註10)。因此，制訂專法得以整合金融機構處理制度規定，避免因分散規定致使適用困難，或因規定不全而衍生執行面之疑義。

(二) 兼顧債權人公平受償之配套保障措施

處理金融機構之目的在於維持其提供關鍵金融服務與功能之連續性，避免營運中斷而引發負面連鎖效應，進而導致金融危機。反之，依普通破產法進行破產程序者，因其制度目的在於債權之公平清償，而須適用嚴格的債權清償順位，以及於資不抵債時依債權比例清償等原則。準此，似應考量於金融機構處理專法設計配套措施，以兼顧債權人在金融機構處理程序之權益應不劣於逕為清算之狀態（即前述 NCWO 原則），俾保障債權人與投資大眾（股東）之權益。

(三) 強化問題金融機構處理工具之彈性

依存款保險條例規定，對於問題金融機構之處理工具包括：接管後辦理資產、負債或營業標售；現金賠付；移轉存款；提供財務協助促成併購及移轉資產，以及將負債或營業至過渡銀行後再適時處分，並同時要求所採取之各種處理工具所費成本應較現金賠付成本為低（即「較小處理成本原則」）。其中，就上述處理工具之運作仍有其限制如下：

1. 於發生系統性風險之虞時，始得成立過渡銀行作為處理工具；
2. 無法於發布接管或勒令停業清理問題金融機構前，以非公開方式洽商潛在投資人承受。

實則，為維護停業機構之經營價值、遵循較小處理成本之法定原則，並配合金融服務提供連續性等穩定金融政策，似得考量於專法中授權接管人或清理人於危機肇始之初，即得洽相關機構出價承受，以及放寬設立過渡銀行處理問題金融機構之要件，不以發生系統性風險之虞，以強化金融機構處理工具之運用彈性。

註釋

- 註 1： Banking Services Act, 2014 Part XXII 114 (2) : Enforcement On receiving the advice under subsection (1), the Minister shall consider the advice and may, with the approval of the Cabinet, make an order (hereinafter referred to as a "vesting order"), vesting the licensee's shares and subordinated debt in the Accountant-General.
- 註 2： 亦有不同處理實例，例如烏克蘭於 2016 年即對其國銀（Rodovid 銀行）勒令停業、清算；另 2005 年德國政府對國銀 HSH Nordbank 之注資計畫，因反壟斷之考量而打消。（HSH Nordbank 其後於 2018 年讓售予德國 Hamburg Commercial Bank）
- 註 3： 政府以國銀股東身份進行增資。
- 註 4： 以法國農業信貸銀行為例，其有三層組織結構，包括中央主機構、區域性銀行及地方分行。平時各自分散決策。
- 註 5： 即債權人權益不劣於清算程序原則（No Creditor Worse Off principle）。
- 註 6： 我國破產法第 78 條及第 79 條有類似規定，債務人在破產宣告前所為之無償或有償行為，有損害於債權人之權利，依民法之規定得撤銷者、得向法院聲請撤銷；債務人在破產宣告六個月內特定行為，破產管理人得撤銷之。
- 註 7： 摘自中文摘譯版「在信用合作社組織架構下有效清理問題信用合作社之方式」準則摘要報告，存款保險資訊季刊第 35 卷第 2 期。
- 註 8： 詳見「Ways to resolve a financial cooperative while keeping the cooperative structure」guidance paper, December 14, 2021, IADI。
- 註 9： 例如就進入停業清理之金融機構，其清理人得否準用或類推適用破產管理人毋庸辦理股務之規定。
- 註 10： 例如債權申報期間申報之債權，經清理人審核不列入清理債權者，申報人亦可不申請覆審而逕向法院提起訴訟。清理人得按照該爭議債權，依清理分配比例提存相當金額，而將剩餘財產分配於其他債權。

存保機構將氣候變遷相關風險 納入資金管理之探討

林清默、林志穎、王怡婷及洪聖翔整理

壹、前言

貳、國際間有關存保基金管理之氣候相關風險活動

參、存保機構的資金管理和氣候風險－氣候風險多未被納入風險管理架構，及作為投資風險考量之因素

肆、存保機構的資金管理和信譽風險－信譽風險納入投資政策考量，主要為落實 ESG 投資，防杜綠色金融商品漂綠，以符合社會責任及公眾意識

伍、心得與建議

壹、前言

本篇聚焦於各國存保機構將氣候相關風險納入資金管理範疇之探討，主要彙整國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers，下稱 IADI）針對轄下各會員國存保機構有關「ESG 應考量因素與氣候風險於資金管理扮演之角色」議題辦理之問卷調查報告，該問卷共計獲得 43 個存保機構之回覆，約占 IADI 會員之 45%，據以檢視各國存保機構於管理資金時，其投資政策、風險管理架構及各項風險考量因素是否納入與氣候變遷相關風險之議題。

本篇是 IADI 首次調查有關存保機構在氣候相關風險中所扮演角色的報告之一，鑒於氣候相關風險及必須對其採取之因應措施，可能會對總體經濟、金融穩定及存保機構帶來重大影響，金融市場及金融安全網成員於開發金融商品或制定

本文為本公司財務處襄理林清默、高級辦事員林志穎、王怡婷及中級辦事員洪聖翔輔以相關資料整理完成。

政策時，會越來越重視氣候相關風險，爰 IADI 期望藉由本問卷調查報告，協助各國存保機構管理資金時，除能確保資金安全性及維持充足流動性外，更能辨識法律面及執行面之阻礙，充分考量氣候變遷議題引起之財務風險及信譽風險等相關風險。

本篇最後，我國存保公司亦藉由 IADI 所提重點，檢視自身因應氣候變遷風險及推動永續投資上，從國內外永續發展趨勢及實務運作，提出我國存保公司未來將面臨之挑戰，及可配合採取之相關因應措施。

重點摘要

- IADI 有效存款保險制度之核心原則，要求存保機構對基金之管理，需能確保資金安全性及維持充足流動性。針對資金安全性的管理，需考慮所有相關風險，包括可能存在於各國存保機構有關氣候變遷議題引起之財務風險。除上開風險外，存保機構也應該考慮氣候相關風險可能涉及之信譽風險，這些風險很大程度上，取決於各主權國家本身的特性。
- 各國金融安全網成員，已開始將氣候相關風險納入其行動，國際間各國監理機關之政策及行動，亦納入氣候相關風險產生之財務風險。此外我們還發現部分國家央行，對於氣候相關風險納入風險管理架構，似乎已超越傳統風險管理範疇。
- 近年金融市場有關氣候相關風險的金融產品，特別是綠色債券已顯著增長。雖然仍持續增長，惟此類債券在整體債券市場的占比仍然很低，同時發行人為主權國家（不包括跨國發行人）及發行貨幣多元化的占比，亦屬偏低。
- 各國存保機構將氣候相關風險明確納入其風險管理架構，尚不普遍。同時，各國存保機構普遍認為在管理資金時，未充分考量氣候相關風險產生之財務風險。
- 只有少數存保機構會考量氣候（或其他 ESG）相關議題衍生之財務風險以外的其他風險。存保機構對是否需充分考量氣候風險之意見相當分歧，所提及的理由常與存保機構被賦予的社會責任及公眾期望有關。其中半數認為在未來兩年內，有充分理由會考量將氣候相關風險引發之非財務性風險等，明確納入其氣候投資政策。

- 存保機構將氣候相關風險納入投資政策，所擔憂可能面臨之主要風險包括：資料落差、流動性風險及收益低風險。
- 存保機構無法將氣候風險納入其投資政策之主要法律障礙，係因許多存保機構為確保資金安全性及流動性，只能依規投資於本國主權債券。考慮到氣候相關金融產品市場正處於發展階段，且其發行貨幣僅集中於三種貨幣，這大大限制存保機構建立與氣候相關風險之資金管理能力。
- 當把氣候投資政策納入實務運作時，多數存保機構將以投資綠色主權債券為主，惟未來存保機構投資所據以遵循之綠色分類法，現仍處於發展階段。

貳、國際間有關存保基金管理之氣候相關風險活動

一、IADI 有關存保基金管理之簡介

全球金融標準制定者及金融安全網成員^(註1)，越來越關注氣候相關風險，及其對金融穩定所造成之各項風險，同時對存保機構而言，此議題亦極具策略上之利益。IADI 的出版物^(註2)，已經明確揭示氣候變遷議題，及其相關風險如何影響存保機構的業務。

由於存保機構所處地理位置及其法定職權等原因，氣候相關風險對存保機構的影響程度及規模，可能會有顯著差異。我們先前已確認氣候變遷風險，可能會對存保機構形成的 5 項挑戰如下：

- (一) 作業風險
- (二) 金融穩定風險
- (三) 銀行倒閉風險和淨清理成本
- (四) 金融監理
- (五) 存保機構的資金管理

所有存保機構，無論其法定職權為何，都應該由其要保機構採事前攤提方式，繳納保費以儲備充足的基金，且其資金安排應明確訂定於法律或法規中^(註3)。因此，存保機構在資金管理活動中扮演著關鍵角色^(註4)。

本報告第一部分，討論關於存保機構管理基金時，所適用的 IADI 準則，也一併說明氣候相關風險，如何藉由財務或信譽風險，影響存保機構之投資政策，及提供氣候相關風險應日益加強考量的背景說明，特別是對於金融市場及金融安全網成員所產生的風險。

本報告第二部分，係以對存保機構的問卷調查為基礎，調查存保機構管理基金時，應將氣候變遷議題納入財務風險考量因素之程度。在第三部分，我們實際檢視存保機構管理基金時，針對氣候相關風險，所應考量之新興財務風險因素，是否已超越傳統之財務風險管理。我們也盤點存保機構現行實務作業流程，及其對未來發展的期望作法，並從法律面及執行面，辨識可能因信譽原因而阻礙氣候相關風險應考量的因素，最後並做一總結。

本報告並不試圖對特定的資金管理政策進行偏好排序，各國存保機構最能瞭解其所處區域的特定因素，以確認採取哪種投資政策最能滿足其目標，IADI 期望透過本報告所蒐集之資訊，提供予各會員國相關之支援。

二、IADI 有關存保基金管理之標準

存保機構為能充分履行其保險責任，需審慎管理其基金。IADI 之核心原則，期許各國存保機構對其基金進行健全的投資和管理，也強調資金安全及流動性的重要性。存保機構應為其基金管理制定明確的投資政策，旨在確保以下兩點：

- (一) 確保資金安全性，及維持流動性；
- (二) 具備適當的風險管理政策和程序、內部控制、資訊揭露及財務報導系統^(註5)。

IADI 手冊^(註6)指出，存保機構的投資政策，必須強調安全性及流動性勝於收益性，因為存保機構需要及時取得資金，以快速賠付所有受保障的存款人。因此，存保機構通常會投資於安全性及流動性良好的政府證券，資金不應大量投資於高風險，或價格波動程度較大的金融商品，也不應該對受存款保險制度保障的銀行，進行大筆金額投資。

另 IADI 手冊對於存保機構基金，投資於國外有價證券持保留態度，僅在保證這些投資可立即變現使用時才得以考慮，只要滿足上述條件^(註7)，持有外國發行人的標的資產通常是可能的。

IADI 制定的準則，對於將氣候相關風險（或甚至更廣泛的 ESG^(註8) 焦點）應考量之因素，納入存保機構的投資政策並未作出具體規定。因此，若預期不會對資金的安全性及流動性產生負面影響時，且仍維持適當的風險管理政策（如果相關，需要考慮氣候風險），則納入氣候風險，對於遵循 IADI 相關的核心原則並不會產生負面影響。以下我們將更詳細地說明，將氣候相關風險納入存保機構投資政策中的潛在動機。

三、將氣候相關風險納入存保基金管理之潛在動機

(一) 財務風險管理 (Financial Risk Management) – 確保資金安全性及流動性

財務風險管理之核心原則，係要求存保機構在管理基金時，能實施適當的風險管理政策。如果氣候因素被視為與資金管理攸關的風險因子，則應充分納入其風險管理政策中，以適當管理其尾部風險^(註9) (Tail Risk)，並確保投資的安全性及流動性。

氣候相關風險可能透過氣候異常變化，或重大不利天候事件（如風暴或洪水）產生實體風險，實質影響資產價格或金融穩定性，或透過對氣候變遷之調整措施，如碳定價、生產法規或技術創新產生之轉型風險，上開對於因損害環境而被追究責任風險之機構，與提供承保此類風險的保險公司特別相關。

這些氣候相關風險與存保機構資金管理的相關性，可能會基於存保機構所處地理位置、國內氣候政策差異，及存保機構投資在不同金融工具組合方面的行政裁量權而有所不同。

(二) 信譽風險 (Reputational Risk) – 確保符合社會責任及公眾意識

除了管理財務風險外，存保機構還可以考慮其投資活動所涉及的信譽風險。在中央銀行對「永續和責任投資」(SRI) 的調查中，受訪者反覆提到信譽風險，是參與 SRI 實踐的主要動機^(註10)。

儘管存在區域差異，存保機構可能面臨相似的風險，這些風險可能隨時間經過而不斷增加，例如對存保機構的資金管理，及與氣候相關風險管理的缺口，進行資訊揭露的壓力；或者要求某些行業撤資，或對某些資產

實施全面禁止投資。如果這樣的壓力來自公眾，存保機構可能會考慮將投資政策納入公眾意識活動，全球多數的存保機構^(註 11)都由公共機構管理，這預計會增加這樣的壓力。同時，在某些情況下，要保銀行（即為存保機構基金提供資金的銀行）的壓力也可能與存保機構相關。

基於上述原因，存保機構可能希望其投資組合多元化，以協助實現超越其傳統職責範圍。這些目標往往屬於「社會義務」範疇，可能受到政治壓力、公共政策議題的推動，或被鼓勵表現得更加精湛。在任何情況下，此類政策不應妨礙存保機構實現其目標的能力。

四、國際間日益關注氣候變遷議題

(一)其他金融安全網成員－研訂妥適監理策略，因應氣候變遷風險

氣候相關風險有關的風險，已日益成為金融安全網成員關注的焦點。全球正致力加強考量氣候相關風險，以下我們將提供一些金融安全網中，非存保機構所採取的行動案例。在其行動中，我們已區分究係屬於廣泛性的金融監理行動，亦或屬於積極且具行政裁量權的其他行動，上開兩者的界限有時很模糊。

1. 金融監理機構

(1) Basel 金融監理委員會 (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)

2022 年 6 月，BCBS 發布一項廣泛性的指導方針，係關於如何管理及監督與氣候變遷有關的金融風險。這項指導方針旨在促進銀行業對氣候風險的管理，及主管機構對氣候風險的監理實務。指導方針計有 18 條原則，其中包括銀行公司治理、內部控制、風險管理、財務報導、資金安全及流動性等重大原則。BCBS 近期亦於 2022 年 12 月，發布了一份常見 Q&A 列表，係有關如何在現有 Basel 框架下評估取得與氣候相關之金融風險。

(2) 金融穩定委員會 (Financial Stability Board, FSB) 和綠色金融體系網絡 (Network for Greening the Financial System, NGFS)

FSB 因應氣候風險係聚焦於研究及開發相關政策之書面文件，主

要係 FSB 因應氣候相關金融風險所提出之路徑圖，旨在促進國際間相關標準制定機構、NGFS 及其他國際組織之間的協調合作。路徑圖的重點聚焦 4 個層面，包括資訊揭露、資料平台、脆弱性分析、法規及監理實務和工具。最近此計劃所獲致的成果，係由 FSB 與 NGFS 於 2022 年 11 月聯合發布的氣候相關財務揭露之情境分析報告。

(3)美國聯邦儲備理事會（Federal Reserve Board,FRB）和國家銀行監督管理局（Office of the Comptroller of the Currency, OCC）

美國 FRB 最近啟動了一個對社會大眾之諮詢程序，邀請社會大眾對 FRB 所研議之大型銀行組織，針對健全管理其氣候相關風險的高層次架構提供意見。這些架構涵蓋公司治理、政策、程序及其限制、策略規劃、風險管理、資料平台、風險衡量和財務報導，及氣候情境分析等原則性規範。所提出的原則與早期 OCC 及聯邦存款保險公司（FDIC）之提案基本上一致，惟應留意的是，FRB 各理事，針對這個議題的投票並非一致。

FRB 理事 Waller（投票反對）發表聲明澄清：「氣候變遷是事實，但我不同意它是構成對美國大型銀行的安全及穩健經營，與對金融穩定造成嚴重風險的前提」。此外，為補充這項倡議，FRB 於 2022 年 9 月宣布，美國少數大型銀行，將參加一項氣候情境分析之壓力測試。這是此類倡議的首次嘗試，表明該議題為未來的重點領域，且勢將受到更廣泛的關注。

最近 OCC 在其內部設立一位首席氣候風險長的職務，而在氣候風險領域取得了重大進展，其將負責領導機構內有關金融監理、政策擬定及參與外部的氣候相關之工作。此項人事任命，重申了 OCC 在氣候風險管理行動中，所扮演之長期結構角色。另 FRB 亦分別建立了監理氣候委員會（Supervision Climate Committee, SCC）及金融穩定氣候委員會（Financial Stability Climate Committee, FSCC），從個體和總體審慎的角度分析氣候相關的風險。

金融穩定監督委員會（Financial Stability Oversight Council，

FSOC)^(註 12) 於 2021 年發布氣候相關財務風險報告，並於 2022 年 10 月成立氣候相關財務風險諮詢委員會 (CFRAC)。

(4) 歐洲央行 (European Central Bank, ECB)

ECB 在 2022 年對重要大型金融機構進行了氣候風險壓力測試，作為其年度壓力測試計畫的一部分，旨在評估以下四點：

- I. 銀行在開發氣候風險壓力測試架構方面，已經取得之進展；
- II. 銀行產出氣候風險因子的能力，這是開發氣候風險壓力測試模型的中介步驟；
- III. 銀行產出氣候風險壓力測試預測值的能力；
- IV. 銀行所面臨的轉型風險（長、短期），和突發性實體事件的風險。

這項測試的結果指出，「氣候風險與 ECB 直接監管的多數重要大型金融機構有關」，且雖然在氣候風險壓力測試能力方面，已經取得了「可觀的進展」，但「金融機構間顯然仍存有許多缺陷、資料落差及不一致性」。

(5) 加拿大央行和金融機構監管局 (Bank of Canada, BoC and Office of the Superintendent of Financial Institutions, OSFI)

BoC 於 2020 年與 OSFI 合作，建立了「氣候情境分析壓力測試項目」，旨在「建立主管機關及金融機構進行氣候轉型情境分析的能力，支持加拿大金融業改善與氣候相關風險之評估及揭露，幫助金融業更加瞭解可能面臨的氣候轉型風險」。最終報告於 2022 年發布，詳細說明了所獲致之經驗及後續步驟。

(6) 日本央行 (Bank of Japan, BoJ)

對 BoJ 而言，在氣候風險領域的一個重要里程碑，係於 2021 年成立氣候協調中心，並對氣候變遷採取因應策略。這份公開政策明確表明 BoJ 的意圖：「進一步致力於將氣候變遷、物價穩定、確保金融體系穩定之法定職責間，能取得一致性。」包括在貨幣政策、金融體系、監理研究及國際金融等政策目標內，強調了與氣候相關之四項重要措施。

2. 國際間之其他行動

(1) 國際清算銀行 (Bank for International Settlements, BIS)

目前 BIS 計發行 3 檔綠色債券基金，共計 35 億美元，其中兩檔於 2019 年發行，第三檔於 2021 年發行，均集中於亞洲。這提供機會讓各國央行可投資於綠色債券，該行動是 BIS 承諾支持對環境負責的金融及投資實踐的一部分，該承諾符合 BIS 落實參與全球央行，及監管機構之綠色金融體系網絡的要求。雖然該行動並非針對存保機構的需求而設計，但它顯示全球央行將永續投資視為未來重要的策略。

(2) 歐洲央行 (ECB)

ECB 及歐元區成員國央行已經採取了一些政策性決策，旨在將與氣候變遷相關議題納入其貨幣政策和行動中。ECB 於 2022 年 7 月制定了一系列與氣候相關的措施，明確將這些措施與其法定職掌的次要目標聯繫在一起^(註 13)。這些措施的目的是「支持符合歐盟實現氣候中立目標的綠色轉型。另我們的措施為企業及金融機構提供了將其碳排放量透明化並減少碳排放的誘因」。

ECB 已宣布將辦理如下：

- I. 將調整其公司債投資組合，增加發行公司因應氣候風險績效表現較佳的債券資產之占比。其績效將藉由發行公司的溫室氣體排放量、減碳目標及與氣候相關的資訊揭露予以衡量。最初係僅限於增加持有到期再投資之部位。然而，在 ECB 近期決定停止新增之淨購入部位及之後的再投資部位下降的背景下，在 2023 年 1 月提出了將積極調整其股票投資組合，轉向對氣候更為友好之投資標的。此外 ECB 亦暗示，可能更加強投資於跨國機構所發行的綠色債券。
- II. 自 2024 年底起，向 ECB 進行借款時，將限制高碳足跡企業所發行的金融商品作為擔保品之保證比率。另 ECB 已宣布在 2022 年時會考慮與氣候相關的風險，並用以決定公司債為抵押品的折扣率。為了改善數據可用性，從 2026 年開始，只有當發行人符合

歐盟企業永續報告指令時，其資產才能作為交易的擔保品。

自 2018 年起，法國央行透過一種碳排放影響最小化的投資方式，管理其自有資金及退休資金（220 億歐元）。到 2024 年底，法國央行將不再投資於從事煤炭相關活動的公司，同樣也適用於石油公司及天然氣公司。（若公司營業額有超過 10% 來自石油貢獻，或營業額有超過 50% 來自天然氣貢獻，法國央行將不會對其投資）。

3. 日本央行（BoJ）

BoJ 已強調氣候相關行動與其經營目標之間的聯繫，指出「如果央行的行動可以幫助平穩過渡到淨零碳排，這將有助於中長期的物價穩定。」同時，亦強調其行動對市場中立行為的重要性。然而，如果私人行為開始內部化其氣候相關的負面因素，不排除央行在氣候領域將採取相對應之行動。

2021 年，BoJ 開始實施「因應氣候變遷之融資業務」，為金融機構的投資及貸款提供零利率的資金，以因應氣候相關風險。截至 2023 年 1 月，日本央行已核貸的未償還餘額為 4.4 兆日元（約折合 320 億美元）。為保障市場之中立性，BoJ 不會檢查金融機構進行的個別投資及貸款，但會要求透過資訊揭露等方式顯示其因應氣候方面的努力，例如追蹤其投資或貸款的目標及實際成果。

4. 加拿大央行（BoC）

BoC 已經開始將環境、社會及公司治理（ESG）原則納入投資決策及報告中，並刻正制定實際作業程序，據此將其退休基金投資於綠色金融商品，以善盡對其退休基金之投資管理責任。

5. 聯準會（Fed）

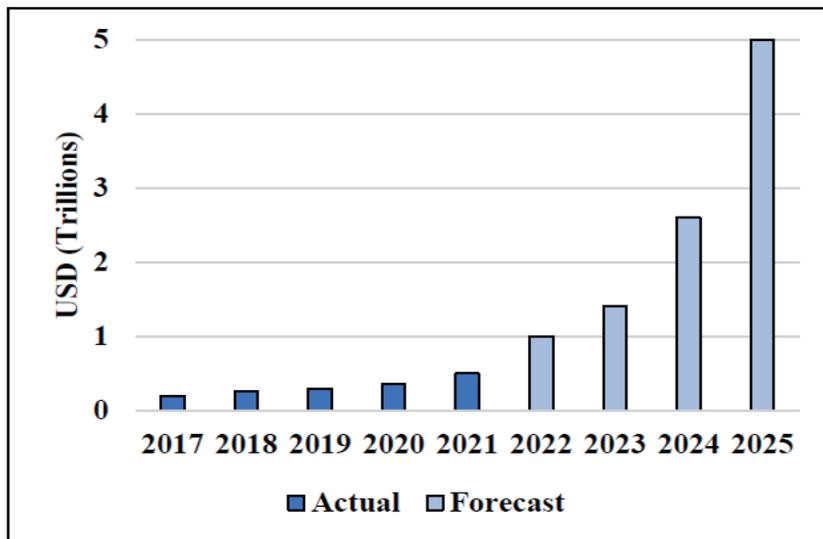
最近在 2023 年 1 月，Fed 主席鮑威爾暗示可能將氣候風險相關議題，納入銀行監管事項中。他指出，Fed 處理氣候相關金融風險的職責與其銀行監管職責密切相關。他強調美國、英國及歐盟央行之間職責差異，並指出「如果沒有明確的國會立法，我們使用貨幣政策或監管工具，促進綠色經濟或實現其他基於氣候的目標是不合適的。」

(二) 金融市場中的氣候相關產品－綠色金融商品之發行規模仍有限

過去 5 年中，永續金融之發行市場一直保持穩定增長。與環境、社會及公司治理（ESG）有關金融資產從 2016 年的 22.8 兆美元增加到 2020 年的 35 兆美元，預計 2025 年將達到 50 兆美元，相當全球資產管理總額的三分之一，這些金融資產絕大多數係由歐洲及美國所發行。

作為 ESG 金融資產的細項，與 ESG 相關的債券市場正迅速增長，並有望進一步增長。根據目前的估計，其規模從 2022 年 6 月的 2.9 兆美元（用於綠色、社會責任及永續債券）到 2022 年 1 月的 4 兆美元（用於 ESG 債券市場）。預測 ESG 債券市場到 2025 年將達到 15 兆美元。預期綠色債券發行將再進一步細分，且其中長期之發行年增率將達 50%。（見圖 1）

圖 1 國際間綠色債券發行規模變化



ESG 相關債券在整體債券市場中的占比仍然偏低，但是逐漸增長中。截至 2022 年（所有發行人分類），綠色債券^(註 14)、社會責任債券^(註 15)及可持續發展債券^(註 16)之流通在外餘額占未到期債券總餘額約 2.5%，這項比率預計會持續上升，過去 2 年中，中央政府發行的主權債券中有 5% 與 ESG 相關，公司債中有 8% 與 ESG 相關，國際金融機構發行的 ESG 相

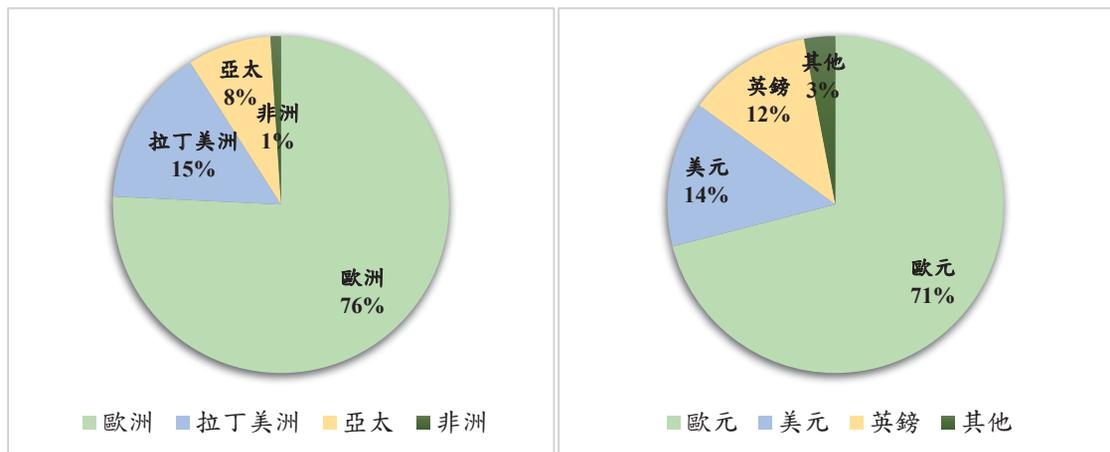
關債券的占比明顯較高，自 2020 年以來占總發行量的 30%。

ESG 相關債券市場中以主權機構為發行人的占比很小，但持續增長中，如包括其他公共機構發行人，則這個占比相當大。這一事實很重要，因為大部分存保機構不投資公司債券。最初發行 ESG 相關債券大多是企業，但主權國家為發行人（即中央政府）的占比從 2020 年的 4% 增加到 2022 年中期的 7.5%。包括其他公共機構發行人，如跨國組織（主要是世界銀行、開發銀行和歐盟）、地方政府及政府擁有或支持的實體組織，占未到期債券總餘額約 30%。

綠色債券是 ESG 相關債券中最重要的一種，在所有 ESG 相關債券中，綠色債券佔有優勢，占有高達 75% 的發行量。社會債券市場最近亦強勁增長，其中公共機構發行人的市場占有率最高達 80%，部分可能歸因於 Covid-19 疫情大流行期間，不斷增加的社會福利需求。

在 ESG 相關債券的主權機構發行人間，存在重大的地域分歧，截至 2021 年底，全球有 39 個中央政府，發行了主權 ESG 相關債券，其中 84% 的發行量與綠色債券有關。中央政府主權 ESG 債券的總額只以 17 種貨幣發行，其中 97% 的額度係以歐元（71%）、美元（14%）及英鎊（12%）所發行。主要發行人係歐洲政府（占發行量的 75%）、拉丁美洲（15%）及亞太地區（8%）占有較小的市場比率。（見圖 2）

圖 2 國際間主權 ESG 債券之發行規模（左側圖）及計價幣別（右側圖）之占比（2021 年底）



世界銀行債務管理辦公室調查概觀

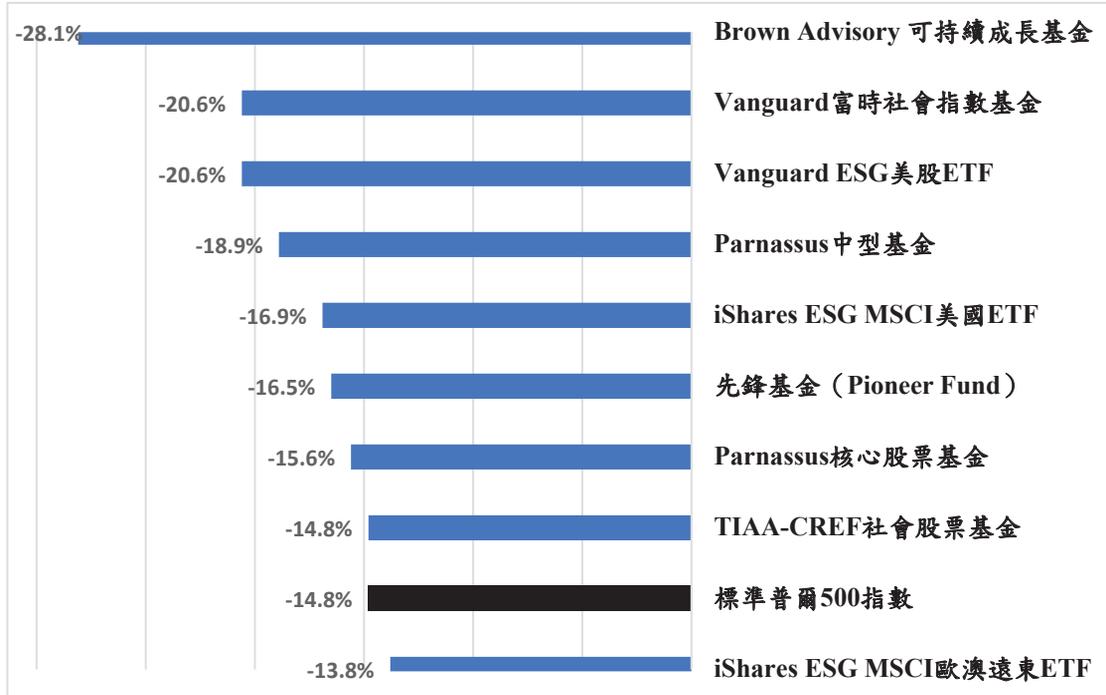
世界銀行於 2022 年對 32 個新興市場，和開發中經濟體的債務管理辦公室（DMO）進行了定量調查。該調查結果顯示，這些國家發行可持續發展債券的可能性很高。然而，最近的宏觀經濟環境惡化，可能在某種程度上會阻礙這種進展。

根據 DMO 調查，新興市場永續主權債券發行量有望增加，但要視市場條件而定。大多數接受調查的國家，正在考慮永續主權債券交易並為此進行準備。DMO 考慮永續主權債券發行的原因，與投資者尋求新興市場永續主權債券的動機類似，雙方都認為，對投資組合及國家投資者而言，這種債券被視為是一種更多樣化的投資工具。

投資於 ESG 基金在過去五年中越來越普遍，但最近常被傳統投資績效超越，人們已經開始關注它們相對於集中交易市場指數，及其他沒有 ESG 認證的基金的表現。對於這個問題有著不同的看法，其中許多人對 ESG 績效表現，會持續看漲的預測持否定態度，但從存保機構的角度來看，這一點非常重要，因為存保基金投資產生的任何收益，都可以用來充實其處理破產銀行之清理資金，相反的，損失則會影響其可用之清理資金。

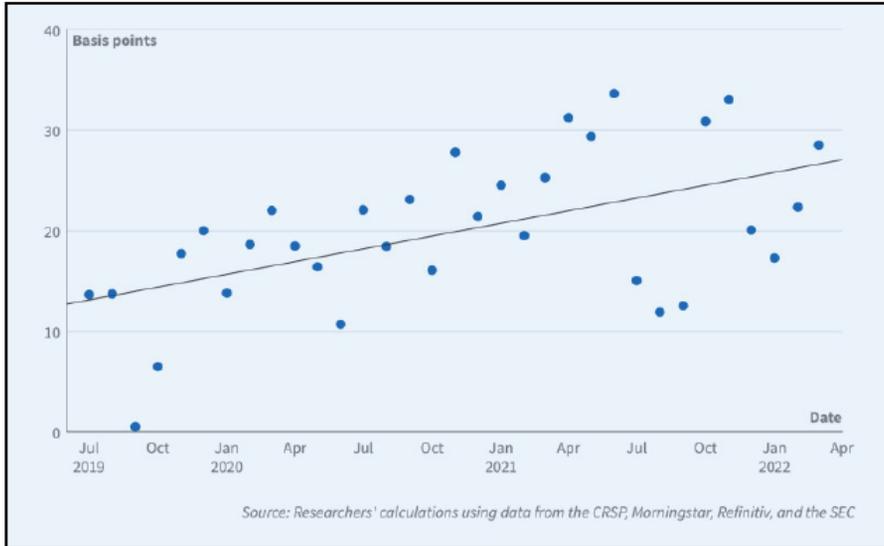
2022 年是一個對資金收益具挑戰性的年度，大多數資金都遭受到雙位數的投資損失，部分原因是由於全球供應鏈中斷，和家庭及企業消費信心下降。即使在這個更廣泛的背景下進行調整，ESG 基金的績效表現仍然不佳。標準普爾 500 指數在 2022 年間下跌了近 15 個百分點。在此一期間，十大 ESG 基金中有八個（按資產規模計算）績效表現不如指數，如下頁圖 3 所示。

圖 3 大型 ESG 基金與標準普爾 500 指數之績效比較 (2022 年)



投資者顯然越來越願意投資 ESG 基金，最近 NBER 發表的一篇研究報告顯示，投資者願意每年多支付 20 個基點 (bp) 的費用，將 0.2% 的資產投資於 ESG 基金，而不是非 ESG 基金 (見下頁圖 4)。這對存保機構至少有兩項攸關因素，首先它彰顯金融業盈利相關部門，對資助 ESG 優先事項感到興趣，而不僅僅是談論這種努力的優點。根據報告所述的觀點，如果存保機構開始投資符合 ESG 的股票，這種趨勢可能突顯存保機構在資金管理中，得不需考慮氣候變遷的信譽風險；或者得被視為存保機構就其可能出現的公共關係問題上已成功管理的能力。其次，它隱含提供了對未來 ESG 基金市場預期的觀點。如果投資者有意願繼續隨著觀察到的趨勢增加投資，則 ESG 投資將可能在金融部門內變得越來越重要。

圖 4 投資者願意多支付 ESG 基金之基點 (bp) 費用



本文指出，IADI 核心原則是存保機構的國際準則，要求資金管理具安全性及流動性。在管理基金時，應考慮所有相關風險，包括與氣候變遷相關的財務風險。

另管理者還應考慮信譽風險，因為該風險可能會對存保機構造成影響。一些金融安全網成員已開始將氣候相關風險納入其行動，國際間各國之監理政策及行動，旨在納入與氣候變遷相關的財務風險，另我們也發現部分央行，已將氣候相關風險納入考量，其風險管理範疇已超出僅管理傳統之財務風險。這些金融安全網成員在金融機構購買資產、資金管理、貸款及擔保政策之監理政策上，似乎也反映了信譽風險問題，旨在支持更廣泛的政策目標，包括促進向淨零碳排經濟之轉型。儘管央行的職權及裁量權，可能與存保機構不同，但這些情況可能作為範例，顯示氣候相關風險在金融安全網成員採取的政策行動中日益重要。

近年來綠色債券市場顯著增長，但總體上綠色債券在債券市場中的市占率仍偏低，主權發行人（不包括跨國發行人）的市占率也很低。這些綠色債券的發行地理位置有限，且主要集中在歐元及美元，這進一步複雜地

影響存保機構在這些綠色債券上的投資。

參、存保機構的資金管理和氣候風險－氣候風險多未被納入風險管理架構，及作為投資風險考量之因素

儘管金融安全網成員愈來愈重視氣候相關風險，但存保機構在管理資金時，對這些氣候相關風險的認知仍顯不足。這不令人驚訝，因為這項議題還剛處於起步階段。因此，IADI 嘗試儘早檢視該項議題，並蒐集資訊供相關利害關係人參考，爰於 2022 年第 3 季，針對各會員國存保機構有關「ESG 應考量因素與氣候風險於資金管理扮演之角色」議題辦理問卷調查，共計獲得 43 個存保機構之回覆，約占 IADI 會員之 45%。

一、文獻回顧

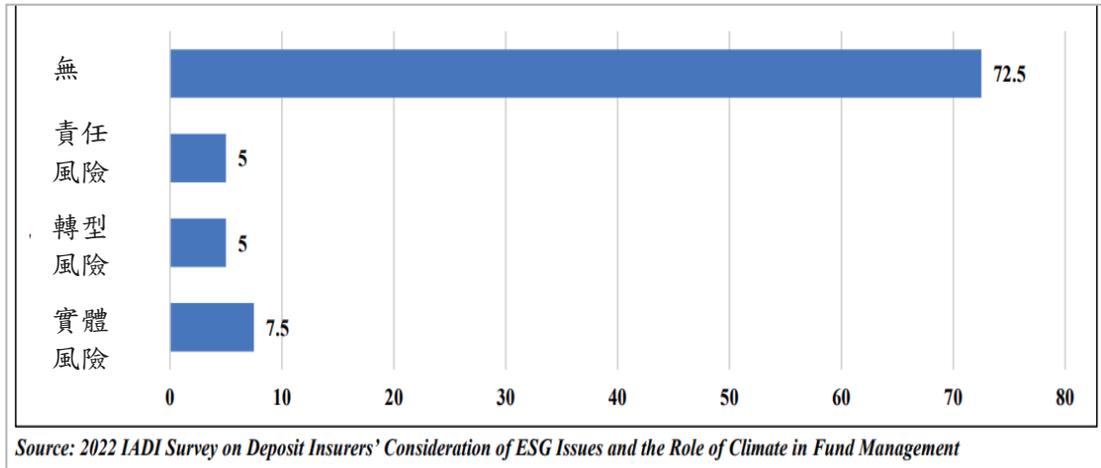
有關氣候變遷引發相關風險，文獻上大致區分下述三種：

- (一)實體風險：源於組織之基礎設施及（或）人員，暴露於與氣候相關的風險，如：極端天候導致之經濟成本和損失。
- (二)轉型風險：源於技術變革、消費偏好及法規修改等因素驅動，組織轉型至低碳經濟可能帶來的財務衝擊。
- (三)責任風險：源於組織因破壞環境而被追究法律責任之風險。

這些風險可能以信用風險、市場風險、作業風險及流動性風險等之傳統重大風險存在，影響各主權國家、金融機構、企業及家庭。

我們發現大多數存保機構（72.5%）管理基金時，並未將氣候相關風險明確納入其風險管理架構（見下頁圖 5）。僅有約 1/8 的受訪機構回覆，會以某種形式明確考慮責任、轉型及實體風險。

圖 5 各國存保機構將氣候相關風險納入風險管理架構之占比 (%)

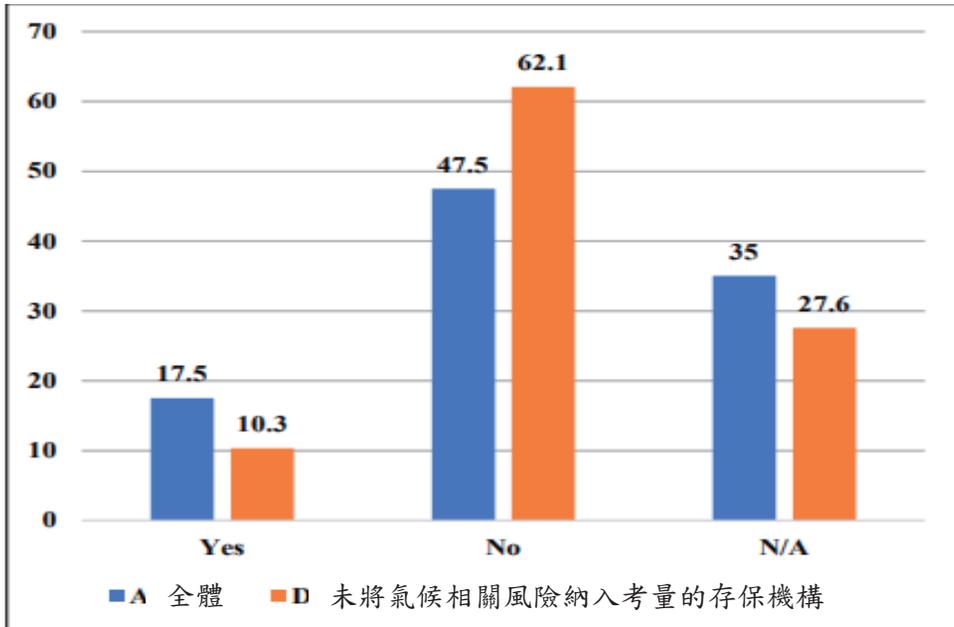


有趣的是，許多受訪之存保機構解釋，由於它們依法僅允許投資於主權債券（或類似債券），因此沒有明確考慮氣候相關風險。這隱含著一種假設，即顯示這些風險與政府並無相關。儘管氣候相關風險對公司債發行人的影響，可能遠超過主權債券發行人，但各主權國家也可能受到不同程度的影響，且越來越多的文獻，強調氣候相關風險與主權債務間具有關聯性。

二、對現有風險管理實務的信心

依據調查結果，發現多數存保機構於管理資金時，並未明確考慮氣候相關風險，故當被問及是否確定其風險管理作業已充分考量氣候相關風險時，約一半受訪者（47.5%）表示，管理資金時並未充分考量氣候相關風險（見下頁圖 6），在那些沒有將氣候相關風險，納入風險管理架構的存保機構中，這一比例增加至 62.1%；約 17.5% 的受訪者表示管理資金時已充分考量氣候相關風險，在那些沒有將氣候相關風險，納入風險管理架構的存保機構中，這一比例降至 10.3%。另約 1/3 受訪者（35%）選擇不回覆。

圖 6 氣候相關風險明確納入各國存保機構風險管理考量之占比 (%)



Source: 2022 IADI Survey on Deposit Insurers' Consideration of ESG Issues and the Role of Climate in Fund Management

大部分受訪者不確定其管理資金時已充分考量氣候相關風險，尤其是那些並未將氣候相關風險納入風險管理架構的存保機構。總而言之，氣候相關風險是需要持續被加強關注，鑑於此問題的未回覆者比例很高，因此應謹慎得出相關結論。

三、小結

多數存保機構於管理資金時，普遍未將氣候相關風險納入其風險管理架構。同時，受訪之存保機構於管理資金時，亦未充分考量與氣候相關的風險。

肆、存保機構的資金管理和信譽風險－信譽風險納入投資政策考量，主要為落實 ESG 投資，防杜綠色金融商品漂綠，以符合社會責任及公眾意識

一、文獻回顧

存保機構在管理資金時，很少會基於風險管理之外原因而考量氣候變遷（或其他 ESG）議題。只有 10% 的受訪者表示會這樣做，而多數受訪者（75%）是基於金融工具（如：綠色金融產品等）而加以考量。加拿大魁北克省 Autorité des Marchés Financiers（下稱 AMF）及法國 Fonds de Garantie des Dépôts et de Résolution（下稱 FGDR）二機構在管理資金時，考慮氣候相關風險之作法相當卓越，爰本文以 AMF 與 FGDR 二案例作為研究。

案例一、AMF，魁北克（加拿大）

魁北克的存保基金係由 AMF 擔任管理機構，惟實際資金運用及管理則受託另一公共機構（Caisse de dépôt et placement du Québec s，下稱 CDPQ）負責執行。

自 2004 年起，CDPQ 成為加拿大第一家引進責任投資（Responsible Investment）的投資機構。在 2005 年，CDPQ 開始將 ESG 因子納入其投資目標（包括私募股權、固定收益、房地產、基礎建設及股票市場等之投資），並設定對應之關鍵績效指標（KPI）。在 2021 年，CDPQ 更新其 2017 年訂定之氣候相關風險投資目標，依重新設定後之目標，旨在於 2050 年前完成淨零碳排之投資組合。

次要目標包括：

- （一）於 2025 年前，持有 540 億加幣的綠色金融資產
- （二）於 2030 年前，投資組合的碳密度^{（註 17）}較 2017 年降低 60%；在 2017 年至 2020 年間，將投資組合的碳密度進一步降至 50%
- （三）規劃 100 億加幣之轉型計畫，提供作為高碳排產業之脫碳作業
- （四）於 2022 年底前，完全出脫石油生產相關產業的股權

AMF 無法強制要求 CDPQ 應優先選擇哪些具體的投資標的，或公司作為投資組合。相反，AMF 需依據其風險胃納程度，決定將存保基金投入 CDPQ 投資組合之比例，並以投資者身分，提出 ESG 相關議題藉以影響 CDPQ 的投資決策，CDPQ 則有權採取相對應的投資配置以滿足 AMF 的指示。

案例二、FGDR，法國

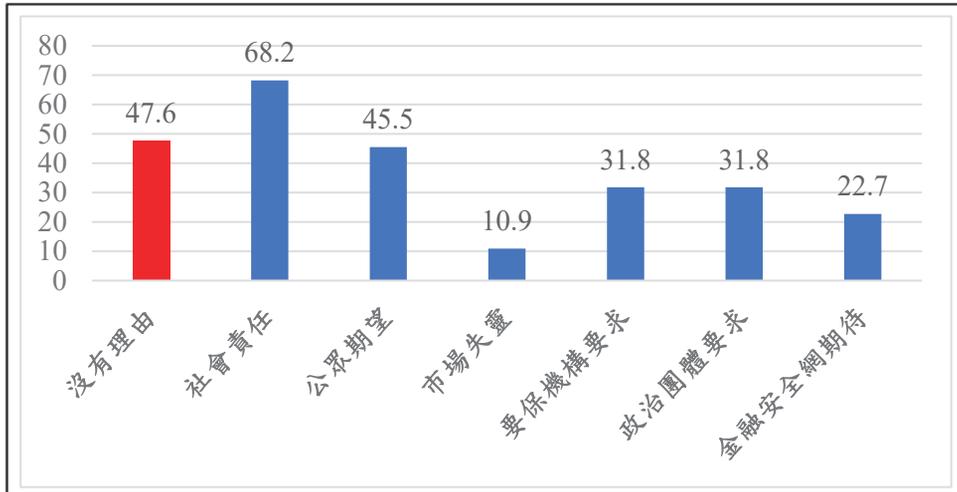
FGDR 遵循責任投資的投資策略，並公開表示其目標係逐步將環境、社會及公司治理（ESG）層面納入其投資及公司管理政策。FGDR 投資政策主要包括：

- （一）驗證金融服務提供者，在資金管理招標期間是否為聯合國（UN）「責任投資原則」（PRI）的簽署者；
- （二）確定投資組合中，將資金配置於符合「社會責任投資」（SRI）資格的投資對象之比率；
- （三）排除以下投資對象（黑名單）
 1. 未遵循聯合國倡議之永續及社會責任全球盟約（有關人權、國際勞工標準、環境及貪腐問題）的公司；
 2. 煤炭使用量超過公司業務的 5%；
 3. 生產或銷售具爭議性的武器。
- （四）依據歐盟「永續金融揭露規範」（SFDR），僅投資於歸類為第 8 條的基金^{（註 18）}。此類基金具促進環境或社會責任之永續發展特徵，僅投資於具有良好公司治理之踐履紀錄者，並且必須揭露有關它們如何促進這些目標，以及它們在多大程度上，符合歐盟環境永續經濟活動分類法的資訊。

二、未來展望與期待

存保機構對於資金管理是否存有令人確信理由，需額外考量傳統風險管理以外的氣候相關風險，看法相當分歧。其中約半數受訪者（47.6%，如下頁圖 7 紅色部分）不認為有令人確信理由需額外考量，另外 52% 受訪者則認為有必要。對於後者，約 68.2% 的受訪者，將存保機構需額外考量氣候相關風險歸因於社會責任，略低於半數之受訪者（45.5%）則歸因於公眾期望，40.9% 的受訪者則歸因於市場失靈產生之風險不當定價，約 1/3 受訪者則歸因於，要保機構或政治團體要求積極考量氣候相關風險的期待，其他歸因於金融安全網成員之期待，比例最低僅占 22.7%。

圖 7 各國存保機構管理基金時額外考量氣候相關風險的理由之占比 (%)

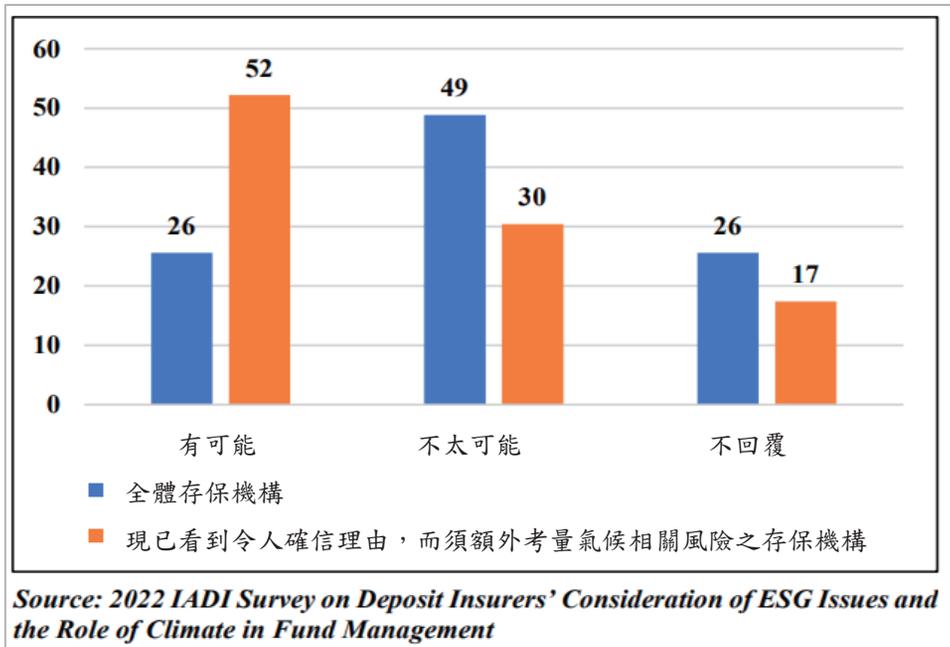


Source: 2022 IADI Survey on Deposit Insurers' Consideration of ESG Issues and the Role of Climate in Fund Management

目前存保機構間對於是否存在令人確信的理由，需額外考量傳統風險管理之外的氣候相關風險，看法仍相當分歧，且此現象不可能在兩年內發生重大改變。在那些沒看到令人確信理由者中，有將近 8 成不認為未來 2 年內會因壓力而訂定氣候投資政策，意即他們不可能在 2 年內，於投資時看到令人確信理由，而額外考量傳統風險管理之外的氣候相關風險。在所有受訪者中，有 56% 預計未來 2 年內壓力會漸增，統計至今，那些已感受到壓力的存保機構，比例已上升至 70%。在該群體中，最重要的壓力被認為係來自公眾期望（39%）。

只有約四分之一（26%）的存保機構，認為未來兩年內會額外考量傳統風險管理之外的氣候相關風險，據以訂定明確的氣候投資政策（見下頁圖 8）。但明顯差異的是，對那些現已看到令人確信理由，而須額外考量氣候相關風險之存保機構，有高達 52% 會在 2 年內訂定明確的氣候投資政策。在所有受訪者中，有 26% 選擇不回覆。

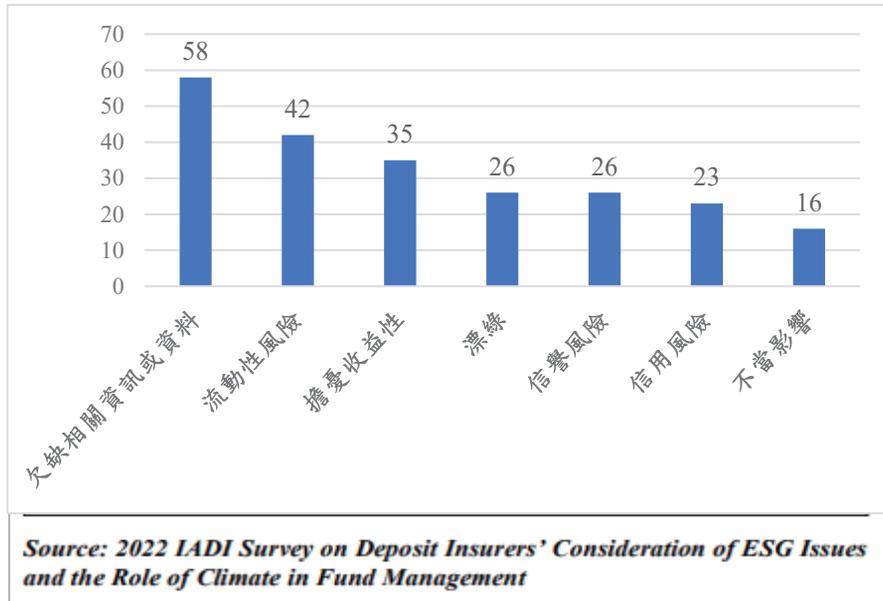
圖 8 各國存保機構未來兩年內可能訂定氣候投資政策的占比 (%)



三、存保機構的風險辨識

氣候投資領域存有許多風險。有將近 6 成的存保機構（58%）回覆欠缺相關資訊或資料而無法辨識氣候相關風險（見下頁圖 9）。這項調查結果對那些早已確認氣候變遷議題，存有重大資料落差的標準制定者而言，毫不感到意外。事實上，金融穩定委員會（FSB）在因應氣候變遷相關金融風險的路徑圖中，業將資料落差問題列為其主要工作項目（見前文第 8 頁）。另部分主權國家及國際間，刻正討論金融及非金融公司的氣候風險揭露責任^(註 19)，及訂定用於識別經濟活動永續性的各項綠色分類標準。該分類標準於各主權國家間之適用上，雖可能有顯著差異，但其重要性在於提供一個共通性詞彙（common lexicon）以蒐集及傳遞相關資料。基本上，資料適用性至關重要，因為它可以量化廣泛的風險，這有助於未來存保機構制定投資決策。

圖 9 各國存保機構納入氣候投資政策所面臨相關風險之占比 (%)



有 42% 的受訪者回覆所面臨第二名風險為流動性風險。該風險主要涉及存保機構將資金運用於對問題機構之融資清理活動、或賠付存款人時可能出現的資產變現不確定性。在這個情況下，流動性側重下列幾項議題：

- (一) 該綠色金融工具是否能輕易地轉換為現金。
- (二) 短期價格波動是否對問題機構清理方案施加意外限制。
- (三) 相對較短的時間內轉換現金所需負擔的成本。
- (四) 對突發性的保險意外事故、或問題機構清理計劃做潛在性妥協。

每一議題之重要性，係基於投資債券或股票而有所差異，債券通常能提供穩定報酬，且信用風險極低（主權債券及央行擔保發行的債券之信用風險幾乎為零），而股票的定價及價格，則展現較大的波動性^(註 20)。整體而言，氣候相關資產市場具有的新興市場本質，可能導致其流動性不及於傳統市場。

有 35% 的受訪者會擔憂收益性較低，目前對其擔憂主要來自避免虧損，亦或追求利潤極大化尚不得而知。對存保機構而言，通常會更加傾向前者，特別是當

存保基金的投資標的，遭受極端氣候事件影響時，例如在災難性天候事件發生後，與計畫相關的主要有形資產可能變得毫無價值，連帶迫使相關聯的金融工具價值大幅貶落。故無法確定存保機構是否願意在其他條件不變下，接受氣候相關投資報酬率低於傳統金融工具之報酬率。

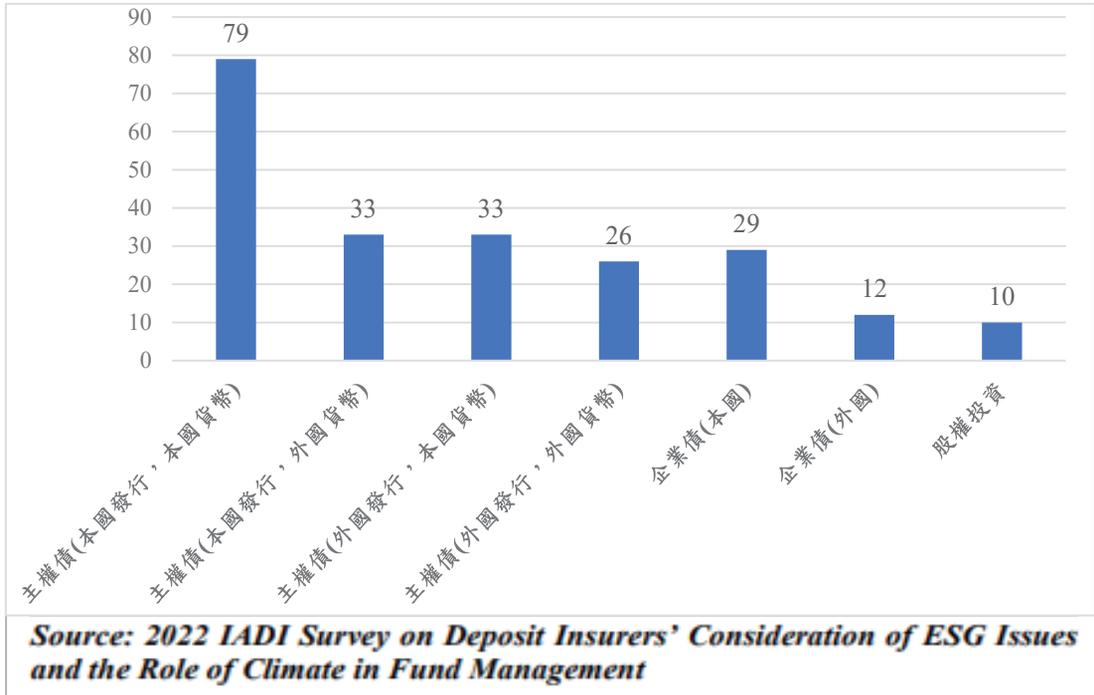
「漂綠」在存保機構的風險認知中排名並非特別高，「漂綠」係指發行人過度誇大其發行計畫中所列之氣候認證的行為，它構成了一種欺詐行為。隨著消費者對「綠色」產品和服務的偏好不斷增長^(註 21)，這種行為可能會繼續增加。儘管「漂綠」現象在撰寫本文時並未有出色的研究，但歐洲委員會在 2021 年所進行的一項調查（調查重點在「漂綠」）發現，在接受篩選網站中有 42% 包含「誇大、虛假或具詐欺性，可能符合歐盟規則下的不公平商業行為」之聲明^(註 22)。漂綠風險相對較低可能是由於其與收益性及流動性問題具關聯性，而這些問題可能已涵蓋該風險。一旦漂綠行為遭公開揭露，相關資產價值可能會大幅貶值。

四、法律及實務之挑戰

存保機構基於投資政策，而由法律規範可投資項目，這潛在限制其投資範疇。在參加受訪的所有存保機構中，有近 80% 可投資以本國貨幣計價，本國所發行的國內主權債券（見下頁圖 10）；約 33% 可投資以外國貨幣計價，本國所發行的國內主權債券，其比例降低部分原因來自於匯率波動產生之額外風險；約 33% 可投資以本國貨幣計價，外國所發行的外國主權債券。考慮到 97% 的綠色主權債券僅以三種貨幣（歐元、美元和英鎊）發行，因此大部分存保機構受限於法律，實際投資於與氣候相關的金融資產仍非常有限。

大約三分之一的存保機構（29%）可以投資於國內公司債；但只有很少數的存保機構可以投資於以外幣計價的公司債（12%）及股票（10%）^(註 23)。少數存保機構無法投資有價證券，通常將資金存放在中央銀行或財政部。

圖 10 各國存保機構依規定可投資的金融資產類別之占比 (%)

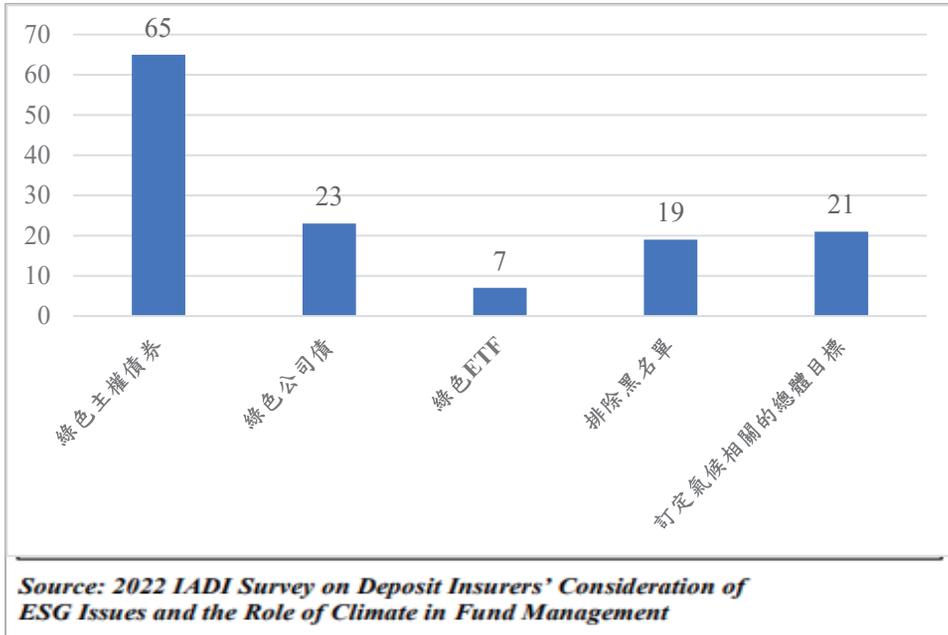


這些限制旨在確保其投資安全性及流動性。對於大多數存保機構而言，沒有其他法律限制會阻礙他們適用氣候投資政策的重要因素。特別是與阻礙存保機構排除某些公司或部門、優先選擇某些金融工具（例如綠色債券）或管理資金時所訂定之一般氣候或 ESG 相關政策的法律規定，通常不相關。

從實務角度而言，有 65% 的存保機構認為投資綠色主權債券，是實施氣候投資政策最可能的方式（見下頁圖 11）。其他潛在政策因素所占比率明顯較低，只有 23% 想購買綠色公司債、19% 想排除投資於某些黑名單公司、21% 想由存保機構訂定氣候相關的總體目標（如降低投資組合的碳排放量等），另基於現行法律之限制，有極少數存保機構（7%）認為投資綠色 ETF 是可行的。

從實務角度來看，使用綠色分類法，可能有助於縮小上述風險辨識產生之資料落差。迄今只有 3 家存保機構依其本國或外國所使用之公共綠色分類法。該偏低數可以解讀為，氣候投資政策的普及度仍有限，及綠色分類法仍處於發展初期階段。

圖 11 各國存保機構納入氣候投資政策的綠色投資選項之占比 (%)



對於未來是否使用綠色分類法的意見仍處於構建階段。約三分之一的存保機構，對使用國內綠色分類法的可能性具有意願，五分之一的存保機構對使用外國綠色分類法的可能性具有意願。惟對使用自行認定綠色分類法的意願則明顯偏低，只有十分之一的存保機構會考慮使用。值得注意的是，約有一半的存保機構，對使用公共綠色分類法的可能性沒有表達任何意願。

五、小結

- (一) 只有非常少數的存保機構會基於財務風險管理以外的原因，而考慮氣候（或其他 ESG）相關風險議題。存保機構對是否存在令人確信的理由，需額外考量傳統風險管理之外的氣候相關風險，看法仍相當分歧。最常提到的原因為存保機構被賦予的社會責任及公眾期望有關。其中有半數認為未來 2 年內，會有令人確信理由需考慮非財務性之氣候風險因素，從而採取明確的氣候投資政策。

- (二)存保機構將氣候相關風險納入投資政策，所擔憂會面臨之主要風險包括：資料落差、流動性風險及收益低風險。
- (三)存保機構致力於與氣候相關之資金管理時，所遭受之主要法律障礙，係為確保投資安全性及流動性，許多存保機構依規只能投資本國主權債券。惟鑑於氣候相關金融商品市場仍處於發展初期階段，且市場發行貨幣僅集中於三種貨幣，事實上已嚴重限制存保機構建立與氣候相關的資金管理能力。
- (四)當實務運作可能納入與氣候相關的投資政策時，大多數存保機構會傾向於投資綠色主權債券。存保機構對於未來使用綠色分類法的觀點仍處於發展階段。

伍、心得與建議

一、現行我國存保基金管理，已初步將氣候變遷風險納入管理機制控管，後續將採取滾動式檢討修正

本報告聚焦氣候變遷之於各國存保機構基金管理活動，是 IADI 首次調查存保機構在氣候相關風險中所扮演角色的報告之一，調查發現各國存保機構普遍認為這些風險非其日常作業應予考量因素，但卻是一個值得關注的議題，並可於未來採取相對應之行動。同時，調查亦發現當少數存保機構將氣候相關風險作為非財務風險之考慮因素，仍存在法律及實務面之障礙，而這些障礙多數是因為氣候相關風險仍處於發展階段所造成的。因此 IADI 認為各國存保機構未來採取的氣候投資政策，需對其主權管轄區進行分析、評估其潛在的信譽風險，並進行國內政策研討，包括是否願意放棄具安全性之綠色金融資產的投資報酬率等。

反觀我國，我國存保公司長期致力於環境保護（Environmental）、社會責任（Social）及公司治理（Governance）等永續發展（以下合稱 ESG）的推動與提升，110 年配合主管機關金管會推動綠色金融政策，成立永續委員會作為最高層級之決策中心，並訂定「當責治理」、「永續環境」、「友善職場」及「普惠金融」為 ESG 四大目標，以利執行遵循。另鑒於氣候變遷對環境生態及經濟金融造成之

衝擊與日俱增，亦對企業永續發展帶來重大影響，爰於 111 年導入 ESG 投資理念，即於投資決策過程中，除重視被投資企業之營運及財務等因素外，亦將該企業實踐 ESG 之因素納入考量，並參採國際愈趨重視及廣泛應用之 ESG 評分數據，擇定適合存保公司之 ESG 評分機制，制定相關投資風險控管標準，以利篩選出重視氣候變遷風險及落實永續經營之企業，並於同年將永續發展債券納入投資組合，係屬目前國際間少數存保機構之管理基金機制中，已納入氣候變遷議題相關風險之國家，後續將採取滾動式檢討修正。

二、未來我國存保公司因應氣候變遷風險面臨之挑戰

我國存保公司將氣候變遷風險納入風險管理架構及將綠色金融商品納入投資組合，雖可減少重大 ESG 風險及信譽風險，惟進一步檢視國內外永續發展趨勢及實務運作情形，存保公司於因應氣候變遷風險及推動永續投資上，仍面臨下列挑戰：

(一) 因應氣候變遷風險之國際標準仍待發展

IADI 雖於「氣候變遷熱潮：存款保險機構能否置身事外」政策報告中提及氣候變遷對存保機構基金管理所面臨之挑戰，建議需適度考量氣候相關風險及避免綠色金融商品漂綠引發之流動性風險及市場風險，惟存保機構管理基金賴以遵循之 IADI 核心準則 9 迄待發展，致尚無法參酌滾動修正永續投資政策。

(二) 相關資料蒐集不易

傳統財務風險資料無法衡量氣候變遷風險，且氣候相關風險之研究方法尚處萌芽階段，其資料品質與可取得性仍相對落後，計算碳排放等氣候變遷指標之方式亦有差異。

(三) 永續發展債券之安全性及流動性仍存疑慮

目前我國存保公司將永續責任投資議題納入考量，目標為支持國際間及主管機關因應氣候變遷之轉型行動，並引導本國企業重視氣候變遷風險及落實永續經營，惟市場綠色投資商品，能否符合存保機構為達迅速賠付

存款人及金融穩定等政策目標，其資金須能確保安全性及流動性之投資政策，依 IADI 調查結果顯示，各國存保機構仍存疑慮。

(四)各項 ESG 評鑑指標之鑑別度仍待瞭解及評估

目前我國存保公司為控管氣候相關風險，係採用台灣證交所編製之「台灣公司治理評鑑」作為風險控管指標，鑒於金管會「綠色金融行動方案 3.0」亦委託該公司參酌 ESG 相關國際準則及評鑑內容，及考量我國產業特性，續予完備 ESG 評鑑，刻正研議建置中，另金管會為促使金融業積極審視氣候變遷及 ESG 相關風險，亦建置「永續金融評鑑」，其他如台北大學亦建置有 ESG 永續評鑑系統「台灣永續評鑑」，檢視公司是否於治理、環境、社會有違法情事發生，避免可能的企業漂綠行為，上開評鑑指標各有其優缺點及適用差異，惟其鑑別度及可比性尚待瞭解及評估。

三、未來我國存保公司因應氣候變遷風險可採取之措施

綜上，面對氣候變遷對經濟金融帶來之嚴峻挑戰，且呼應聯合國及我國永續發展目標，我國存保公司於基金管理時，在投資範疇、風險控管及資訊揭露等面向，宜逐步採取下述措施，以積極因應氣候變遷之衝擊，並協助推動我國永續發展：

(一)密切關注 IADI 因應氣候變遷風險之相關國際準則之進展

目前 IADI 制定的準則，對於將氣候相關議題應考量之因素納入存保機構的投資政策尚未有具體規定，仍需密切關注其因應氣候變遷訂定之相關核心準則，以利我國存保基金投資風險控管機制與時俱進。

(二)持續關注金管會建立之永續分類標準修訂及 ESG 評鑑等趨勢

為防堵發行綠色債券衍生之漂綠風險，金管會刻依「綠色金融行動方案 3.0」研議建立永續分類標準（對一個以上環境目的有實質貢獻、不損害其他環境目的、必須達成社會保障三要素都符合才能稱作永續），具體定義永續經濟活動的質化及量化標準，未來訂定後，可防止債券發行人漂綠行為，並可使投資人辨識真正重視永續經營之企業予以投資，以維持長

期穩健之投資收益。另須留意金管會研訂「永續經濟活動認定參考指引」及委託建置 ESG 評鑑之進展，適時納入作為投資決策及風險考量因素，以降低氣候變遷衍生之市場風險及信譽風險。

(三) 持續留意發行機構之財務業務指標，以因應氣候變遷風險

為降低氣候變遷對金融體系帶來之威脅，由全球主要央行與監理機關組成之「綠色金融體系網絡」(NGFS)及「經濟合作暨發展組織」(OECD)均建議可透過現有審慎監理措施(例如資本適足性與流動性規範等)之補強，以因應氣候變遷衝擊，爰我國存保公司應持續留意發行機構之財務業務指標，以知悉發行機構營運狀況，降低氣候變遷衍生之風險。

(四) 強化本公司人員對氣候議題的專業能力

相較於傳統金融風險管理領域，氣候風險評估之分析工具及方法論尚在發展初期，所需資料與人才亦相對稀缺，因此，我國存保公司應積極派員參與氣候變遷風險相關之國際實務交流或訓練課程，強化投資相關人員對氣候變遷的認知，及對永續投資與風險控管之專業智能。

(五) 參酌國際間其他存保機構實務做法

適當參酌國際間其他存保公司對於基金管理導入氣候投資之作法，如法國 FGDR，並視金管會推動國內企業 ESG 資料平台之建置情形，蒐集與研析我國存保公司可投資永續發展債券之發行機構業務執行狀況，適時研議於投資政策中，將不符永續條件之投資對象，如涉及高汙染、高碳排、公司治理不健全、生產或銷售具爭議性商品(如博弈、武器等)，明定排除於基金投資組合以外(即訂定永續投資之黑名單)。

參考資料

1. 本報告主要摘譯自國際存款保險機構協會(IADI)問卷調查報告：氣候變遷於存保機構資金管理扮演之角色(The Role of Climate in Deposit Insurers' Fund Management)，原文詳：IADI - Survey Brief 5 Climate in deposit insurers funds management.pdf。
2. 國際存款保險機構協會(IADI)「氣候變遷熱潮：存款保險機構能否置身事外」政策報告(Policy Brief: Climate Change Fever: Can Deposit Insurers Stay Cool?) (存款保險

資訊季刊第 36 卷第 2 期)。

3. 金融監督管理委員會「綠色金融行動方案 3.0」。
4. 中央銀行「因應氣候變遷策略方案」。
5. 葉銀華、陳世平，2023.7，當前 ESG 發展面臨之挑戰，會計研究月刊第 452 期。
6. 證券櫃檯買賣中心 ESG 專區。

註釋

註 1：這包括金融穩定委員會 (FSB)、國際貨幣基金組織 (IMF)、綠色金融系統網絡 (NGFS) 和世界銀行集團。

註 2：IADI (Oct. 2021) Policy Brief NO.5“ Climate Change Fever – Can Deposit Insurers Stay Cool?”

註 3：IADI 核心原則 9。

註 4：一些存保機構，將此類基金管理活動外包。

註 5：IADI 核心原則 9，基本準則 6。

註 6：係 IADI 用以提供給各國存保機構，評估對其發布之有效存款保險核心原則遵循程度之手冊。

註 7：持有外國發行人發行的證券可能涉及流動性或匯率風險，惟是否比持有國內證券有更高風險，需要進行個案評估。

註 8：ESG 指的是環境、社會責任和公司治理之考量。

註 9：尾部風險指發生機率低，但一發生就會造成嚴重衝擊的極端事件。

註 10：Network for Greening the Financial System - 綠色金融系統網絡。

註 11：根據 2022 年 IADI 年度調查，只有 30% 的存保機構，由私人機構管理。

註 12：金融穩定監督委員會於 2010 年根據《陶德 - 法蘭克華爾街改革和消費者保護法》成立，係對金融體系的穩定性進行全面監督，由財政部部長擔任主席並負責召開會議。

註 13：ECB 的任務是維持價格穩定（主要目標），並且在不損害這一目標的情況下，支持歐盟的一般經濟政策，以實現聯盟的目標（TFEU 第 127 條）。ECB 最近強調，如果不以犧牲其主要目標 [ECB(2023)] 為代價，這（應支持）有義務支持歐盟的總體經濟政策（此處為：綠色轉型）。

註 14：依據國際資本市場協會 (ICMA) 綠色債券原則 (Green Bond Principles)，發行人將

所籌資金用於氣候變化、自然資源枯竭、生物多樣性保護及汙染控制等綠色項目，或為綠色項目進行再融資的債券工具，以維繫地球資源環境永續，朝向低碳永續模式運作。

註 15：依據 ICMA 社會責任債券原則 (Social Bond Principles)，發行人將籌集之資金用於幫助特定目標人群，如弱勢群體、殘障人士、低教育程度群體等解決或減輕特定社會問題，並以具實質社會效益為目標。

註 16：依據 ICMA 可持續發展債券指引 (Sustainability Bond Guidelines)，必須同時符合綠色債券原則與社會責任債券原則，且發行人將所募得資金同時用於綠色投資計畫及具社會效益投資計畫或其相關放款的融資工具，為結合綠色經濟與社會責任雙重用途的債券。

註 17：碳密度是由一間企業產生的碳排放量（二氧化碳排放噸數）除以該企業收益（按百萬美元計）計算得出。

註 18：歐盟 2021 年 3 月 10 日公布實施，其中 SFDR Article 8 係真正落實 ESG 之基金，可有效防杜漂綠風險。

註 19：在這方面特別有相關的是歐盟引入的許多揭露義務。這些包括企業永續報告指令 (CSRD)（針對約 50,000 家大型企業）以及涵蓋銀行、保險和投資基金的金融服務業相關永續揭露規定。在某些情況下，報告義務與歐盟永續活動分類相一致。國際財務報告準則 (IFRS) 基金會成立了國際永續標準委員會 (ISSB)。ISSB 將制定全球標準，以改善永續報告的一致性、可比較性和可靠性。

註 20：存保機構投資策略傾向風險規避，即使是小額損失風險也希望能極小化，相較之下比較不考慮對收益的影響。

註 21：根據《富比世》的報導「所有世代的消費者都願意花更多錢買可持續性產品。兩年前，只有 58% 的消費者願意為可持續性產品選擇支付更多的價格；而今天，有近 90% 的 X 世代消費者表示，他們願意為可持續性產品支付額外的 10% 或更多的價格，而這一比例僅僅在兩年前為 34% 以上」 — Petro (2022)

註 22：更多資訊請見 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_269

註 23：在「存保機構投資的金融資產類別」中，SB(x,y) 表示由 x 所發行的主權債券以 y 貨幣發行。

美國聯邦存款保險公司（FDIC） 「存款保險改革各種選項」研究芻議摘譯

本公司業務處摘譯

- 壹、摘要
- 貳、前言和背景
- 參、美國存款保險的歷史
- 肆、存款保險的目標及可能產生的影響
- 伍、支持存款保險目標和因應可能受影響的工具
- 陸、提高存款保險保障額度之選項
- 柒、結論

壹、摘要

美國聯邦存款保險公司（FDIC）成立於 1933 年，以因應廣泛銀行擠兌和銀行倒閉對美國經濟造成嚴重損害。雖然此後有許多銀行倒閉，但所有保額內的存款都受到 FDIC 充分保障。

FDIC 於 2023 年 5 月 1 日發布「存款保險改革各種選項（Options for Deposit Insurance Reform）報告」，該報告強調現行存款保險制度在大量保額外存款的環境中實現金融穩定目標的侷限性，以及研議能協助存款保險制度實現這些目標的

本文係中央存保公司摘譯 2023 年 5 月 1 日發表於美國聯邦存款保險公司（FDIC）之英文芻議「存款保險改革各種選項」（Options for Deposit Insurance Reform），非 FDIC 官方翻譯。本篇文章無償取材自美國聯邦存款保險公司網站（www.fdic.gov），本文中譯內容如與原文有歧義之處，概以原文為準，原文網址連結如下：

<https://www.fdic.gov/analysis/options-deposit-insurance-reforms/report/options-deposit-insurance-reform-full.pdf>

政策選擇。首先討論 2023 年 3 月發生的銀行倒閉事件，然後回顧美國存款保險的歷史及概述存款保險的目標和重要性，其次討論可與存款保險結合使用以實現政策目標的工具，以及討論存款保險制度改革的三種選項和考量因素。茲將本報告摘要如下：

一、保額外存款的增加及科技的變革，增加銀行擠兌的風險

在 2021 年的高峰期，銀行體系中保額外存款占存款總額比率為 46.6%，係 1949 年以來最高的。保額外存款帳戶（不受保障存戶之戶數）占比很小，但在銀行的資金中可能占很大比例，特別是在資產規模最大的 10% 和最大的 1% 的銀行中。大量集中的保額外存款，或其他短期流動負債，增加銀行擠兌的可能性，並可能威脅到金融穩定。保額外存款人擠兌，引發了 2023 年 3 月矽谷銀行（Silicon Valley Bank）和標誌銀行（Signature Bank）的倒閉，分別是 FDIC 歷史上第二和第三大銀行倒閉。

另近年來社群媒體及金融科技之興起，致錯誤訊息的傳播速度及存款人根據訊息提取資金的速度較以往迅速，可能會促使銀行擠兌的速度加快，代價也更大。訊息的傳播及存款人在夜間和週末轉移資金的能力，可能會使及時處理銀行擠兌的難度加大。

二、存款保險的主要目標是促進金融穩定及保障多數小額存款人

銀行藉由收受活期存款和承作長期放款，可能會受到擠兌的影響。當出現銀行擠兌時，銀行可能被迫無效率地清算資產。銀行可能需要在短時間內被出售，降低其估值，增加處理成本。銀行擠兌還可能導致蔓延，因為情況類似的銀行流動負債持有人會撤回他們的資金，導致銀行體系的壓力增加。在銀行倒閉中失去資金的存款人可能無法履行即將到期的債務，導致企業和家庭的財務壓力。存款保險可以減少這些風險，促進金融穩定。

截至 2022 年 12 月，超過 99% 的存款帳戶都在 25 萬美元的存款保險限額之下。監控銀行的償債能力是有固定成本的，要小額存款人進行盡職調查（due diligence）既不切實際、也沒有效率。監控銀行也相當耗時，而且需要金融、監

理和法律方面的專業知識，而這些知識是小額存款人所無法具備的。存款保險可以保障小額存款人的存款，且對存款人不會產生不必要的成本和負擔。

三、存款保險可能導致道德風險，並增加銀行的風險承擔

道德風險是指由於受到保障而不需承擔風險的後果，從而更有誘因去承擔更大的風險。由於保額內存款人不會面臨損失的風險，也沒有什麼動機去提領資金。因此，存款保險的改革必須同時考慮更多保額保障所帶來的金融穩定利益，以及對銀行體系風險承擔的可能影響。

四、監理對於協助存款保險制度實現其目標和抑制道德風險至關重要

資本要求和對銀行加強監理等工具有助減少因存款保險而產生的道德風險。同時，流動性監理和利率風險監理可與存款保險相輔相成，降低擠兌風險。擴大長期債務要求既可促進銀行清理以提高金融穩定，也可以透過加強債權人的市場紀律來減少道德風險。

五、銀行擠兌是一種“減輕道德風險”高代價的市場紀律形式

保額外存款人進行銀行擠兌，將損失移轉給 FDIC 和其他市場參與者，透過阻止銀行有序清理而增加銀行體系的風險，並可能藉由蔓延而增加其他銀行的利害關係人（stakeholders）的風險。提領存款會迫使那些從事不安全行為的銀行倒閉。如果銀行管理階層認為銀行擠兌的風險威脅到銀行的經營權價值，那麼銀行擠兌的威脅也可能阻止銀行的冒險行為。從金融穩定的角度來看，類似於限制銀行管理的市場紀律形式，但不是透過擠兌，是比較可行的。

六、即使有存款保險，非存款債權人和股東仍可能抑制銀行的風險承擔

然而，存款保險可以降低存款資金的成本，從而減少銀行募集非存款資金的動機。透過其他市場參與者來約束銀行風險承擔的政策，可以抑制與存款保險有關的道德風險問題。

七、存款保險具有更廣泛的市場效應

銀行在面對存款競爭，隨著存款保險的保額增加，存款成為一種相對更有吸引力的資產，此外對存款的需求可能會上升，導致銀行對存款資金的依賴增加，瞭解存款保險變化對市場的影響，對訂定政策至關重要。

八、存款保險不是免費的，必須透過向銀行體系徵收保費來獲取資金

雖然保額外存款集中所帶來的挑戰主要是由銀行的一小部分存款人造成的，但提高存款保險限額會增加存保基金的規模，增加基金的規模必須透過增加銀行的保費來實現。

九、其他的政策工具有助存款保險達成金融穩定目標並減輕不良影響

存款保險定價係為促進資金充足的工具，鼓勵在銀行間公平分配存款保險成本，並在一定程度上影響銀行的風險承擔。要求大額保額外存款的擔保也可被視為一種選項，以限制銀行對保額外存款的依賴，減少存款人的擠兌動機，並加強存款人的紀律。限制大額保額外存款可兌換性（convertibility），將限制存款人的擠兌行為，並可能以不危及金融穩定的方式提高存款人的紀律。

十、本報告評估改革存款保險制度的三種選項

限額保障（Limited Coverage）係維持目前的存款保險架構，適用於所有存款人和帳戶類型。限額保障包括增加存款保險限額的可能性，但也是有限的。無限額保障（Unlimited Coverage）係提供無限額度的存款保險。特定帳戶類型保額（Targeted Coverage）係允許不同類型的帳戶有不同程度的存款保障額度，更聚焦於提供企業支付帳戶（business payment account）更高的保障額度。特定帳戶類型保額包括無限的保障額度，而其他帳戶則沒有。儘管每種選項都有其優缺點，但“特定帳戶類型保額”因提高保障額度而具許多金融穩定的益處，同時減輕許多不良的影響。

因為每個選項都有相對的優缺點，其有效性取決於同時間推行其他政策的程度。監理和存款保險的定價有助達成金融穩定的目標並減輕不良影響。此外，限制大額保額外存款的可兌換性，要求對大額保額外存款提供擔保，簡化存款保險

或提供超額存款保險等，可與限額保障和特定帳戶類型之保額選項併同考慮。

- (一)限額保障係維持目前的存款保險制度，即使提高存款保險保額，其本身也無法處理與高度集中的保額外存款人有關的擠兌風險。

將限額提高至一個數額（例如，提高到數百萬美元），不足以保障多數大額保額外存款帳戶，這些存款帳戶倘無預警大量提款，可能足以破壞銀行體系的安定。因此，想要一個擁有大量保額外存款的金融體系中實現金融穩定的目標，應該與其他工具併同實施，例如限制銀行對保額外活期存款的依賴、降低保額外存款人擠兌的誘因或降低保額外存款人擠兌行為等。

- (二)無限額保障係為所有存款提供全額供保障，有效地消彌擠兌風險，但可能對銀行的風險承擔、銀行的存款保險費率水準及更廣泛的金融市場產生重大影響。

由聯邦政府支持的保險係因應擠兌風險的最佳措施。然而，全額保障也可能給銀行帶來大量的存款資金流入，並還會降低存款人的紀律及可能誘發銀行過度風險的承擔；此外，全額保障可能會導致以存款作為替代品的資產市場出現重大混亂。其他工具，如監理和定價，可與存款保險一起使用，以減少對其他資產市場的干擾，並抑制道德風險的增加。全額保障將增加存保基金的規模，也會導致銀行需繳納的保費大幅增加。

- (三)特定帳戶類型保額將為企業支付帳戶提供更高的額外保障，而不需將類似的保障擴展到所有的存款，相對於其成本而言，會產生更大的金融穩定效益。

特定帳戶類型保額的挑戰是需將企業支付性存款和其他存款區分開來。相對於投資性帳戶，企業支付帳戶不是在追求收益，且企業支付帳戶的損失最有可能波及到薪資和其他業務，將存款保險擴大到企業支付帳戶可能產生相對較大的金融穩定效益，故相較於其他選項中增加所有帳戶的限額，道德風險的成本較低，企業也很難為獲得更多的存款保險保障，在多家銀行開立支付帳戶。然而，特定帳戶類型保額的重大挑戰是如何區分

或定義那些是值得更高保障的帳戶，且提供高額存款保險予企業支付帳戶可能需要大幅增加保費。

表 1.1 存款保險改革選項優缺點重點整理

	優點	缺點	搭配之輔助工具
限額保障	<ol style="list-style-type: none"> 1. 存款保險的最佳測試模型 2. 對道德風險的影響有限 3. 對存款保險基金（DIF）的適足性影響有限 4. 對其他市場造成的干擾有限 	<p>保額外存款面臨風險，增加對金融穩定的擔憂</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 考慮制定流動性法規，減少對保額外存款的依賴 2. 將額外的流動性風險措施納入存款保險定價中 3. 對大額存款的兌換進行限制 4. 隨著增加保障額度，簡化現有保障帳戶類型（目前 14 種），俾處理透明度問題和複雜性 5. 考慮長期次級債務要求，以促進清理程序
無限額保障	<ol style="list-style-type: none"> 1. 大幅消除銀行擠兌現象 2. 提高透明度，讓存款人清楚了解保障狀況 3. 簡化清理程序 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 排除存款人的紀律；市場紀律的重擔落在債權人和股東身上 2. 可能會造成更廣泛的市場混亂 3. 對 DIF 產生重大影響並增加保費 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 考慮長期次級債務要求和資本要求，以降低道德風險 2. 考慮限制對存款依賴的法規 3. 考慮利率限制

	優點	缺點	搭配之輔助工具
特定帳戶類型保額	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提供特定帳戶類型不同保額，以滿足企業的持續支付和營運需求 2. 提高金融穩定性，取決於保障額度的增加 3. 存款人紀律微幅減少 4. 過去經驗（交易帳戶保證計畫，TAGP） 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 定義帳戶類型具有挑戰性，且存在法規套利風險 2. 由於複雜性而降低透明度 3. 增加清理的複雜性 4. 需要額外的 DIF 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 考慮對擴大額外保障額度的帳戶進行利率限制 2. 考慮簡化現有保障帳戶類型，以降低複雜性 3. 大額存款帳戶如仍有部分受保障，要求對大額存款提供擔保及設置兌換限制

貳、前言和背景

一、前言

2023 年 3 月的銀行倒閉事件提醒我們，銀行擠兌的風險仍然會產生影響。保額外存款人的擠兌導致 Silicon Valley Bank (SVB) 和 Signature Bank 倒閉，分別是 FDIC 歷史上第二大和第三大銀行倒閉事件。2023 年 3 月 12 日，監理機關為增強公眾對金融體系的信心，以保護美國經濟，財政部長根據 FDIC 和 Fed 的建議，在諮詢總統後，援引法定系統性風險例外條款，以保護這兩起倒閉事件中的所有存款人。上開和隨後的倒閉事件激發了一場激烈的政策討論，即是否需要改變美國存款保險制度，以確保其繼續實現國會制訂的重要目標。其中包括提高公眾對銀行體系的信心，金融穩定及保護小額存款人，以及藉由監理、存款保險定價和存保基金管理，以控制存款保險制度的成本。

二、2023 年 3 月的銀行倒閉事件

2023 年 3 月 8 日，在 2022 年底擁有約 113 億美元資產的 Silvergate Bank 宣布結束營運並自行清算。這項宣布是接下來事件的前兆。

3 月 8 日，即 Silvergate 宣布將自行清算的同一天，SVB 宣布擬發行普通股和強制性可轉換優先股。該公告指出，SVB 當天已經售出大部分可供出售債券投資組合，並宣稱其金額超逾 210 億美元，稅後損失為 18 億美元。該公告以及私人投資者在社群媒體上發布關於 SVB 的警訊，加劇保額外存款人對該銀行的擔憂。迄 3 月 9 日營業結束時，420 億美元的存款已被提領。加州金融保護與創新部於 3 月 10 日星期五早上關閉了該銀行，並指定 FDIC 為清理人。

FDIC 週五上午宣布其被任命為 SVB 的清理人，表明 SVB 的保額外存款人將獲得墊付款。與全額保障相比，這種方法對 DIF 的成本更低。根據法定最小成本測試，FDIC 無法保障保額外的存款人，除非財政部長根據 FDIC 和 Fed 的建議並諮詢總統後作出系統性風險認定。

SVB 保額外存款人未得到充分保障的聲明在 3 月 10 日（週五）和 3 月 11 日（週六）在金融市場引起動盪，並導致 Signature Bank 倒閉。隨著 SVB 於週五宣布倒閉，Signature 的存款加速外流，並在 3 月 10 日的幾個小時內流失了 20% 的存款，而在營業結束時，在 Fed 的存款餘額為負數。紐約州金融服務部於 3 月 12 日（星期日）關閉 Signature Bank，並指定 FDIC 為清理人。

隨著這些事件的發展，銀行監理機關對保額外的存款人會迅速從其他銀行提領資金表示嚴重關切。3 月 10 日幾家擁有大量保額外存款的銀行，稱其存款人已開始提領資金。一連串的銀行擠兌可能導致企業工資帳戶的大幅損失，更加大金融業間的風險傳染。

財政部、FDIC 和 Fed 一致認為，對 SVB 和 Signature Bank 進行系統性風險的認定符合公共利益。

Silvergate 的自行清算以及 SVB 和 Signature 的倒閉源於多種因素，其中有些因素是相同的。這三家銀行在倒閉之前都發展得非常迅速。經驗表明，利用短期資金快速增長是一種危險的商業模式。這三家銀行不同程度地面臨其有價證券投資組合中未實現損失的風險。對於這些銀行來說，需要虧損出售有價證券以彌補存款提取的風險已是事實。

最後，特別重要的是，鑑於本報告的重點是存款保險制度，而這三大銀行的絕大多數存款都未受存款保險的保障。就實際情況來看，對其可能面臨的存款人

擠兌和隨之而來的流動性風險而言，這些銀行實際上是在無存款保險狀態下營運的金融機構。

三、對保額外存款擠兌的敏感性已有所增加

從 2023 年 3 月事件觀之，通過社群媒體傳播加深存款人憂慮，部分存款人的反應速度，倒閉處理事件和存款人行為的交互作用，以及金融體系中保額外存款的數量和比例增加，都會增加存款擠兌風險。

存款人擠兌是銀行業固有的風險，因為其長期資產係由短期存款負債來提供，FDIC 成立主要是為因應 1930 年代普遍存在的銀行擠兌。保額外存款人如果擔心銀行的流動性或償付能力，會考慮轉移資金，其他保額外存款人如也有同樣的擔憂，並且認為銀行擠兌和潛在倒閉迫在眉睫，那麼可能會迅速提領資金，迫使銀行同步處置資產並導致銀行倒閉。擠兌導致的銀行倒閉可能是一個自我實現的預言（self-fulfilling prophecy）。

在 1992 年之前，FDIC 不受最小成本測試（Least Cost Test）的約束，因此通常保障保額外存款。隨著 1992 年實施的聯邦存款保險公司改進法案（FDICIA）應運而生，最小成本測試開始執行，它要求 FDIC 以對存款保險基金（DIF）來說成本最小的方式處理問題銀行。如：保額外存款的比重很大時，除非財政部長根據 FDIC 和 Fed 的建議並諮詢總統後作出系統性風險認定，否則 FDIC 無法保障保額外存款。直至 2008 年系統性風險認定流程首用於解決幾家大型銀行的困境，也被用於 FDIC 所訂定的交易帳戶保證計畫（Transaction Account Guarantee Program, TAGP），該計畫將暫時性全額保障範圍擴展至無息交易帳戶。在 2008 年至 2013 年的銀行業危機中，因系統性風險機制的啟動，讓保額外存款人未發生擠兌，發揮金融穩定的重要作用。

四、金融體系對保額外存款的依賴正在增加

在 2008-2013 年銀行業危機之後，保額外存款無論是在金額上或占總存款比重上，金融體系對保額外存款的依賴程度急劇增加。從 2009 年底到 2022 年底，FDIC 要保機構的保額外存款年增率為 9.8%，從 2.3 兆美元增至 7.7 兆美元。如圖

2.1 所示，2021 年保額外存款占比達到高點，為 1949 年以來的最高水平，而 2022 年仍大於 2021 年之前的任何時點。

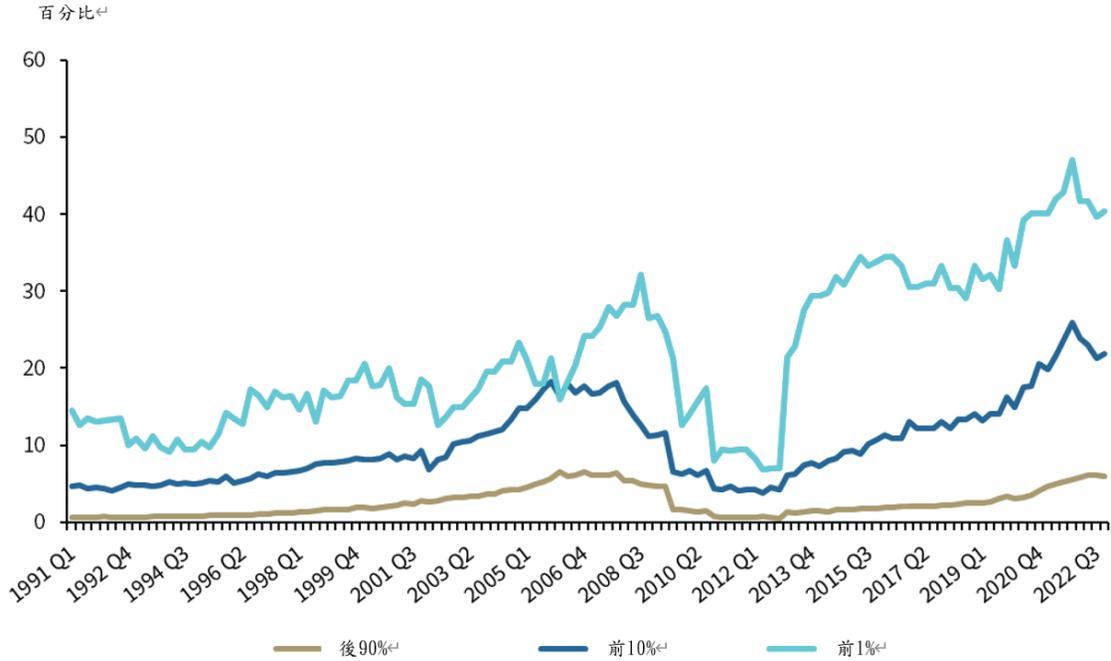
圖 2.1 保額外存款占國內存款的比重增加中



圖 2.2 根據資產規模繪製保額外存款占國內存款 50% 以上的銀行比重。由於銀行業在此期間的整合，資產規模採用每個時期資產規模分布的百分比而不是資產門檻，即前 1%、前 10% 和後 90%。就背景而言，到 2022 年底，前 1% 的分界線為 570 億美元，前 10% 的分界線為 24 億美元。規模較大的銀行中，依賴保額外存款的比重正在增加。例如，截至 2009 年底，資產規模較大者，有 13% 的銀行，國內存款一半以上不受存款保險保障；到 2022 年底，有 40% 的銀行國內存款的一半以上不受存款保險保障。

保額外存款多集中在較大的銀行。迄 2022 年底，資產規模分布前 1% 的銀行，保額外存款占 77%。截至 2022 年底，存款餘額超過 25 萬美元的帳戶占所有存款帳戶的比例不到 1%。然而，按資產排名前 1% 的銀行持有此類大額存款帳戶約 66%。

圖 2.2 保額外存款占國內存款超過 50% 的銀行比重呈增長趨勢



資料來源：FDIC

註：前 1% 代表按總資產計算的前 1% 的銀行（2022 年為 540 億美元），前 10% 代表按總資產計算的前 10%，但少於前 1% 的銀行（2022 年為 24 億美元），後 90% 代表其他要保機構。

最後，自 COVID-19 大流行開始以來，活期存款占國內存款的比例急劇上升；活期存款包括受保障和不受保障存款。儘管所有銀行資產規模的活期存款比重都有所增加，但資產排名前 10% 和前 1% 的銀行相對變化大於規模較小的銀行。到 2022 年底，按資產排名前 1% 的銀行有 32% 的活期存款，較 2020 年之前的 14% 有所上升。

目前尚不清楚活期存款比重的增加將是一種持久的結構性變化，還是被證明是與 COVID-19 大流行相關的存款激增以及用於解決該問題之政策的暫時性影響。然而，就大額活期存款是工資或其他企業支付帳戶而言，此類存款對影響銀行的不利發展相對更為敏感。

參、美國存款保險的歷史

本章研究自 FDIC 成立以來存款保險保額的變化，包括標準最高存款保險金額（standard maximum deposit insurance amount, SMDIA）的週期性變化以及對不同帳戶類型提供不同保額的時期。包括近期的按帳戶類型劃分的差別保額，FDIC 的 2008 年 TAG 計畫，以及 2010 年根據陶德 - 法蘭克法案執行的類似計畫。然後該部分討論自 1984 年以來存款結構的變化並提供有關過去 30 年保額外存款人損失的資訊。

SMDIA 根據所有權或所有權類別適用於每一存款人，截至 2023 年 5 月，共有 14 種所有權類別。實務上，存款人可以在多個所有權類別下開立帳戶，這使得存款人可以在一家銀行獲得超過 25 萬美元的存款保險。

一、FDIC 存款保險最高保額之沿革

自 1933 年 FDIC 最初將保險的 SMDIA 訂為 2,500 美元以來，國會已經七次提高 SMDIA，以跟上通膨的步伐，維持存款人的信心，並幫助較小的金融機構。

表 3.1 列出 SMDIA 的法定變化。

表 3.1 自 1934 年以來，國會七次提高存款保險金額最高標準

年	金額（美元）
1934 年 ^(註 1)	2,500
1934 年	5,000
1950 年	10,000
1966 年	15,000
1969 年	20,000
1974 年	40,000
1980 年	100,000
2008 年 ^(註 2)	250,000

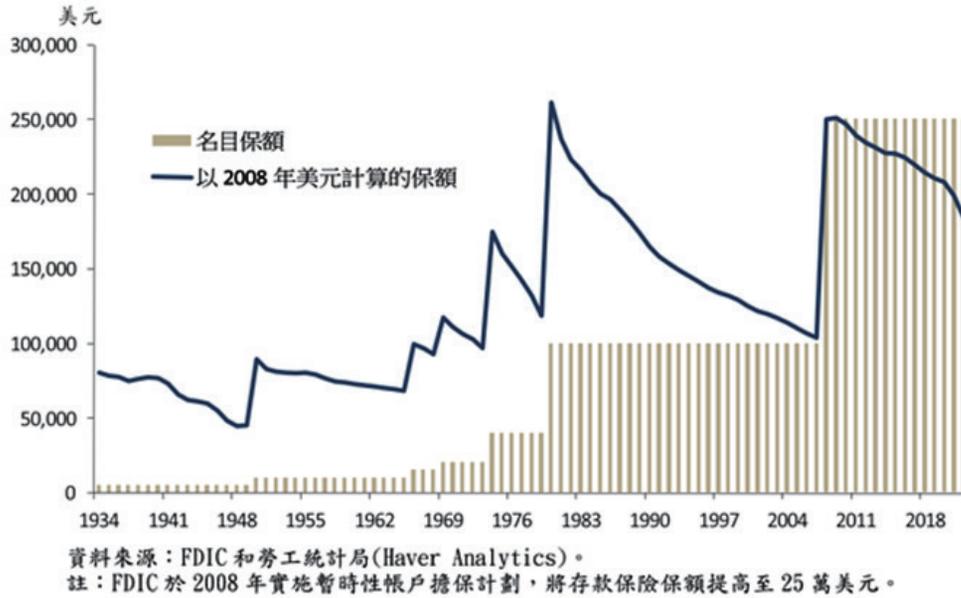
資料來源：FDIC

註 1：從 1934 年 1 月 1 日到 6 月 30 日，初始最高保額為 2,500 美元。

註 2：暫時提高；2010 年起固定為 25 萬美元。

圖 3.1 比較名義上的 SMDIA 和以 2008 年美元計算的保額（最後一次提高 SMDIA），以說明通膨是如何影響 SMDIA，保額實際價值隨著時間的推移而有所波動，且近年來呈下降趨勢。

圖 3.1 保額的實際價值隨著時間的推移而波動



(一) 特定帳戶的差別保障 (Differential Treatment of Accounts)

2008 年前除 SMDIA 的變化外，國會還對特定類型帳戶的保額進行了三次修改，使其保障額度高於當時的 SMDIA。

1. 第一次在 1974 年

當時法規將 SMDIA 定為 4 萬美元，並將州及地方政府等持有的定期和儲蓄存款的最高保額提高到 10 萬美元。這一增加使銀行能夠更有利地競爭前開政府存款，且與之相關的質借放款隨之增加，從而使銀行受益。

2. 第二次在 1978 年

1978 年將個人退休帳戶 (IRA) 和 KEOGH 基金 (自營職業者、小企業和合夥企業退休計畫中的資金) 的定期和儲蓄存款的最高保額提高

到 10 萬美元，當時 SMDIA 為 4 萬美元。

3. 第三次在 2005 年

2005 年聯邦存款保險改革法案進一步提高了對退休帳戶的保額，當時對此類帳戶的保額增加到 25 萬美元，當時 SMDIA 為 10 萬美元，並規定今後定期對 SMDIA 配合通膨進行調整。

(二) 交易帳戶保障計畫 (The Transaction Account Guarantee Program, TAGP)

最近一次差別保額案例是為了因應 2008 年的金融危機和隨後的經濟衰退。FDIC 根據系統性風險例外情況研議 TAGP。該計畫從 2008 年 10 月至 2010 年底。該計畫為選擇參與的機構針對某些交易帳戶提供全額保障。國會在 2010 年根據陶德-法蘭克法案，頒布了適用於所有機構的類似計畫，該計畫於 2012 年底結束。

1. 2008 年 FDIC 之 TAGP- 全額保障

隨著 2008 年 10 月金融危機的加深，當時的政府和銀行監理機關，作為金融安全網的一環，依據系統性風險例外實施暫時性流動性保證計畫 (Temporary Liquidity Guarantee Program, TLGP)。TLGP 包括債務擔保計畫和 TAGP。TAGP 為某些類型的交易帳戶提供了全額保障；這是 FDIC 首次對超過法定最高保額的存款提供保障。

儘管當時要保機構沒有跡象出現大規模擠兌，但傳聞問題銀行的存款出現外流，甚至健全的銀行也出現存款外流。TAGP 旨在緩解潛在的擠兌和流動性壓力，如果相關企業和地方政府提領資金並將其轉移到大型銀行，可能會對小型銀行產生嚴重影響。

2. 2010 年陶德 - 法蘭克交易帳戶擔保計畫 (The Dodd-Frank Transaction Account Guarantee Program)

陶德 - 法蘭克法案 (第 343 條) 研議法定版本的 TAGP，期間從 2010 年 12 月 31 日 (FDIC 的 TAGP 到期日) 到 2012 年 12 月 31 日。與 FDIC 的 TAG 計畫不同，金融機構不能選擇退出，只為無息交易帳戶提供全額保障。該計畫於 2012 年底到期。保障金額在 2012 年計畫結束時達到頂峰，超過 1.5 兆美元。

3.存款結構及其功能逐漸模糊

存款有兩個主要功能。首先，存款在支付系統中具至關重要的作用，家庭和企業使用存款來轉移貨幣價值以結算金融交易。其次，存款是家庭和企業用於儲蓄和投資的一種價值儲存的方法。一般來說，交易帳戶與支付系統功能相關，而儲蓄存款及定期存款與投資功能相關。

在 2020 年前儲蓄存款占國內存款比率為增加趨勢。在 1984 年，存款主要功能為投資，因為大約 72% 的國內存款是定期存款（54%）或儲蓄存款（18%）。同時，交易帳戶約占存款的 22%。2000 年和 2008 年金融危機期間相比，儲蓄存款占國內存款中的比例增加一倍多，主要是定期存款和交易帳戶的減少。金融危機之後，定期存款占國內存款的比例不斷下降，在 2019 年僅占 15%，而在 COVID-19 大流行之前，交易帳戶所占比例一直不到 18%。自 2003 年以來，儲蓄存款都占國內存款的大部分比重（2008 年的 49% 除外）。

儘管存款帳戶在申報上存在差異，但隨著時間的推移，監理變化和經濟環境已經模糊了他們之間的區別。從歷史上看，監理限制，如利率上限和取款限制—在存款的支付和投資功能之間劃分界限。

從 1978 年到 1986 年，法律逐步取消自 1933 年和 1935 年《銀行法》以來的許多存款利率限制。其餘對活期存款利率限制隨後在 2011 年被廢除。

例如，在某些情況下，客戶可以在同一家銀行同時開設支票帳戶和儲蓄帳戶，並將支票帳戶的透支交易設置為從儲蓄帳戶中取款。這允許客戶擁有一個支票帳戶，透過該帳戶他們可以獲得支付服務，並將其所有資金存放在儲蓄帳戶中賺取利息。

儘管監理變化可能帶來了諸如現代化和創新等好處，但亦使存款保險改革複雜化。例如，透過針對特定帳戶類型（例如，TAGP 涵蓋無息支付帳戶），使得根據存款人需求調整存款保險保額變得更加困難。如果需要對帳戶類型做更多區分，則存款保險改革可能需要對不同存款帳戶類型進行額外限制。

儲蓄帳戶和交易帳戶之間的區別，加上定期存款的相對數量，表示存款在 1990 年代主要用作儲蓄和投資。截至 2023 年，對交易帳戶的計息和儲蓄帳戶的支付功能模糊了存款人將存款用於支付、投資的界限。

最後，儘管定期存款常被視為投資工具，但在存款人擔憂其銀行的償付能力時，往往會無視定存未到期的取款罰則。如果存款保險改革對支付帳戶與投資帳戶提供不同保額，則有必要對帳戶類型進行明確的劃分（參見第陸節中的特定帳戶規定之保障額度）。

二、保額外存款人損失的歷史

截至 2022 年 12 月 31 日，要保機構持有的保額外存款估計約為 7.7 兆美元，占國內存款的 43%。從歷史上看，保額外存款人的損失一直很小。在許多銀行倒閉中，大多數保額外存款人沒有遭受損失，而對於保額外存款人有遭受損失的倒閉案，總體來看損失的金額也都很小。FDIC 有很多工具來處理倒閉機構。最常見的是，FDIC 指定一家機構來承受倒閉機構的部分資產和負債。通常，為了保持倒閉機構特許經營權的價值，該機構會承受倒閉銀行的所有存款，所以保額外存款人不會遭受任何損失。

表 3.2 顯示過去 30 年中保額外存款人的歷史損失，分為兩個時期如下：

- (一) 第一個時期，1992 年至 2007 年，涵蓋了後 FDICIA 時期直至 2008 年全球金融危機之前。計有 302 家銀行倒閉，其中保額外存款遭受損失的家數占 43%（131 家）；經清理後保額外存款人未能拿回全部款項者，保額外存款損失占 131 家倒閉機構保額外存款總額比率為 24%。
- (二) 第二個時期，2008 年至 2022 年，涵蓋了從 2008 年全球金融危機開始的時期。計有 536 家銀行倒閉，其中保額外存款遭受損失的家數占 6%（34 家）；經清理後保額外存款人未能拿回全部款項者，保額外存款損失占 34 家倒閉機構保額外存款總額比率為 43%。

又上開保額外存款損失之比率，倘分母改以全體倒閉機構之保額外存款總額計算，則第一時期保額外存款金額損失率為 10%，第二時期為 3%，總平均為 6%。總之，在 1992 年至 2022 年期間，保額外存款人損失金額及其損失率相當低。

表 3.2 保額外存款人損失金額及其損失率在歷史上一直很低

	全體倒閉家數 (家) A	保額外存款有損失的倒閉數 (家) B	保額外存款有損失的家數百分比 C=B/A	保額外存款的損失金額(百萬美元) D	保額外存款損失率 I E=D/B 之 保額外存款總額	保額外存款損失率 II F=D/A 之 保額外存款總額
(一) 1992-2007	302	131	43%	148	24%	10%
(二) 2008-2022	536	34	6%	137	43%	3%
全部	838	165	20%	285	28%	6%

資料來源：FDIC

三、今天和過去有什麼不同？

2008 年金融危機以來的變化意味著銀行、銀行客戶和銀行監理機關面臨著與過去不同的金融環境。

(一) 社群媒體和金融科技

今天的資訊共享比過去更容易、更快速、更有規模。只需按一個鍵，即可與數千或數百萬人分享資訊。引起關注的資訊傳播呈指數成長，因為感興趣的個人會進一步分享它，而自動演算法會將其推廣到觀眾面前。

與此同時，金融領域的技術進步使大額金融交易以前所未有的方式發生。存款人可以更容易地啟動數百萬美元的轉帳、開立和關閉帳戶、將銀行帳戶與其他金融帳戶連結，並在不同資產類別中轉移資金。

這些變化使存款人可以更輕鬆地監督他們的銀行，從而可能提高存款人紀律的有效性。然而，它們也加深恐慌性擠兌的可能性。

(二) 制度變遷

為了因應 2008 年金融危機、COVID-19 大流行和最近的銀行倒閉，Fed 推出了多項融資機制，向金融機構提供流動性，以加強金融穩定性。

Fed 提供融資以滿足銀行短期流動性需求，廣泛增強信心，使銀行能夠繼續提供信貸，並減輕存款人對其存款安全的擔憂。

作為因應 2008 年金融危機的一部分，Fed 還對其持有的銀行準備金提供利息。這種利息為金融機構提供了一定程度的支持，使 Fed 能夠更好地控制短期利率。提供準備金利息會增加銀行對存款的需求（和競爭），可能導致銀行向客戶提供更高的存款利率。

（三）金融體系即將發生的相關變化

2023 年 7 月即將正式推出的美國支付系統（FedNow），藉由提供即時支付來實現交易現代化。客戶將能在幾秒鐘內發送和接收資金，一天 24 小時、一週 7 天、一年 365 天，而且資金將在金融機構之間近乎即時結算。一方面，即時支付可能會對金融穩定產生積極影響，能收到即時付款的銀行可以更好地滿足短期流動性需求。另一方面，正常營業時間外的交易，挑戰了監理機構及時干預的能力，可能會削弱金融穩定性，其影響程度還有待觀察。

肆、存款保險的目標及可能產生的影響

自 1933 年 FDIC 成立以來，已有超過 140 個國家或地區採用存款保險制度。本章檢視存款保險的目標及其在美國監理機關監控法規架構的結果並強調相關重要工具可與存款保障額度的變化併同使用，以符合政策目標，同時盡量減少不良的影響。

一、金融穩定

防止銀行擠兌以提高金融穩定性，是存款保險的首要目標。基本來說，銀行之所以容易發生擠兌，係因其以流動性存款來籌資，並投資於非流動性或流動性較低的長期資產，如放款。由於長期資產通常支付銀行的利率高於銀行的存款成本，因此，銀行若能夠將放款持有到到期，則會具有償付能力和獲利能力。

銀行倒閉，特別是擠兌有清償能力的銀行倒閉，將帶給金融體系和經濟巨大代價與重大損失。首先，銀行擠兌和相關的恐慌：純粹出於行為和心理等原因，

一家銀行的擠兌會蔓延到其他銀行。其次，一家銀行的資金壓力可以透過各種資產價格傳導予其他銀行，陷入困境銀行可能會提高其存款利率來吸引或保留資金，從而增加所有其他銀行必須支付的市場均衡利率或從其他銀行吸引資金。另外，面臨存款流失的銀行可能會大量出售資產來因應存款人的提領，從而壓低這些資產的市場價格，損及持有類似資產的其他金融機構的流動性和償債能力。銀行擠兌和銀行倒閉也有實際的經濟成本，特別是因銀行失去中間借貸的角色。銀行與借款人建立關係且瞭解其狀況，並以取得的存款資金為這些借款人的生產性提供資金。當存款流失或銀行倒閉時，這種信貸中介就會中斷，產業面得不到資金，將從而抑制經濟活動。如果其他銀行擔心其會面臨擠兌，則可能放棄較有利的放款項目，以保留流動性，導致進一步限制信貸中介。

除了對金融體系或經濟的一般影響外，銀行倒閉還可能對保額外存款的存款人或其他債權人，以及間接與銀行有關係者，皆受牽連。

正如最近銀行倒閉事件顯示，企業支付帳戶中的保額外存款所造成的損失是一個重要的問題。支付帳戶對企業支付費用和員工薪資的能力至關重要。由於許多公司的現金流需求很高，這些支付帳戶金額往往很大，並且超過目前存款保險最高保額而未受到保障。銀行倒閉造成企業保額外存款損失，會連帶造成工資損失、企業倒閉和失業。

存款保險消彌了存款人擠兌銀行的動機，從而防止擠兌並避免與其相關的成本。存款人知悉其存款是安全的，因為有結合美國政府信用擔保的 FDIC 和 DIF，是存款可靠的後盾，存款人相信，當往來的銀行倒閉，其仍可以不被中斷地領取其受保障的存款。

從經驗上看，存款保險在防止擠兌方面是非常有效的。整體而言，自 FDIC 成立以來，很少發生銀行擠兌事件，尤其是保額內存款人的擠兌，這清楚地證明了存款保險的穩定作用。從美國及國外對個別存款人行為面分析的數據，證明存款保險在穩定受保障存款資金方面的有效性。一般而言，保額內存款在銀行資金結構中比例越高，銀行個體和整個銀行體系就越不易受到擠兌的影響。

二、存款人保障

保障多數小額存款人的存款，是存款保險制度成立的目標。為小額存款人提供具體保障有三個原因：

- (一) 監控銀行安全和穩健性可能需要固定成本，這使得小額存款人對銀行進行實地查核既不現實、也沒有效率。
- (二) 監控銀行安全和穩健性需要金融、監管和法律方面的專業知識，而這些都是耗時的，小額存款人是不可能做到的。存款保險為小額存款人提供了一個保障他們存款的機制，而不會給他們帶來這些不必要的費用和負擔。
- (三) 資訊是有效監控的重要組成部分。銀行安全和穩健的資訊是一種公共利益，當投資者的監控導致銀行風險承擔改變時，所有債權人都會受益。

基於這些因素，考慮到專業知識、規模和資訊可用性等差異，相對於監控者或存款金額較大的存款人而言，小額存款人在監控銀行的安全和穩健性方面是處於劣勢。

支持保障小額存款人的論點也可以延伸到保障企業支付帳戶。有開立企業支付帳戶的企業、其員工及交易債權人，也很難了解其公司的往來銀行面臨倒閉風險。調查顯示，即使是小到 400 美元的意外支出，也會為許多美國人帶來財務困難。因此，透過保障用於支付薪資的帳戶，可以保障員工免於因銀行擠兌倒閉導致其突然失去薪資或工作，而給消費者帶來重大好處。

三、儘量減少對銀行清理的干預

存款保險的保障額度對銀行清理成本有直接影響。銀行清理的三個主要目標包括：即時支付存款人、維持經營價值及保險基金或金融體系成本損失之最小化。銀行擠兌會壓縮 FDIC 實施有序處理選項的時間，並增加處理成本。

如果沒有在發生倒閉之前進行縝密的規劃和準備，就不可能順利處理該問題機構。這些籌備工作是在銀行倒閉前仍是正常經營的情況下進行。導致銀行倒閉的嚴重流動性挑戰，通常可能會迅速發展，而且幾乎沒有任何預警。為了阻止銀行擠兌，並防止它可能蔓延到其他機構，FDIC 必須迅速採取行動關閉銀行，但這樣做會影響 FDIC 正常執行情序。

要讓存款人獲取其理賠款，需要全面執行要保審定，需要大量的人工來確定帳戶所有權和相關的要保情形。對於某些帳戶類型，則需要全部人工去審查銀行未保存的文件。簡化系統或法規可以降低存款保險的成本，從而減少清理的行政成本。

縮短倒閉前的準備時間也會使得 FDIC 將倒閉機構的特許權價值最大化。FDIC 向潛在的買家行銷倒閉機構的力道較弱，則有興趣的買家能進行實地查核的內容也較少。由於這樣的做法會造成不確定性增加，減少外部單位對倒閉銀行資產的競標，並可能導致價格降低，從而迫使 FDIC 向潛在買家提供更多的條件，如更優惠的損失分擔協議。這些因素增加了 DIF 的成本，使得銀行體系必須支付更高的保險費，最終增加了銀行體系的成本。

四、一致性和透明度

存款保險的另一個目標是使保障措施明確化，並事先向市場提供明確的預期。市場對保額外的存款人可能遭受損失的看法不同，扭曲了誘因機制而影響競爭。設計良好的存款保險制度，能夠可靠地限制危機期間政府干預的需要，提供透明的保障，並能夠在分配相應成本時作出明智的決策。

在清理中執行明確的存款保險保障額度，可增加策略透明度及減少市場參與者的疑問。即使擴大了保障額度，也能減少對保額外存款人損失，從而導致減少市場參與者之風險承擔。

五、存款保險可能產生的影響

儘管存款保險具有潛在的金融和經濟效益，但它也可能造成扭曲，破壞或降低其實現目標的功效。存款保險還可能影響銀行的風險承擔和銀行融通資金選擇。本小節研究了存款保險的這些可能的影響。

（一）道德風險、市場紀律和存款人紀律

1. 道德風險是指因受到保障而不承擔風險的影響，進而有動機承擔更大的風險。存款保險消彌了受保障存款人的存款損失風險，使得存款人對銀行的風險較不敏感，某種程度上這也是保護銀行的存款不受損失。因此，

道德風險會導致風險轉移，銀行過度冒險的影響將由存款保險公司承擔風險。在沒有存款保險的情況下，存款人有動機充當銀行的監督者，如果銀行風險過大而未得到控制，則存款人可以將其存款轉移至其他銀行，以規避風險。

2. 存款人紀律的發揮，可能使銀行主動減少風險承擔，且可視為對銀行的一種懲罰。雖然存款人紀律導致銀行減少風險承擔，會提高金融穩定性，但突然撤回資金和潛在銀行擠兌形式的紀律則會降低金融穩定性。因此，在研究增加存款保險保額的潛在影響時，必須注意的是，存款人紀律能發揮導致銀行減少風險承擔的程度。
3. 透明的會計制度和報告、銀行監督，及明確的法律規範等制度，對銀行風險承擔和存款人對銀行監督的動機相當重要。研究顯示，擁有完善制度的國家較不會面臨與存款保險相關的道德風險。正如第伍節所討論的，風險的定價、監管和監督等工具可以限制銀行的風險承擔。銀行非存款債權人的市場紀律也可以限制銀行的風險承擔，鑑於存款人在債權結構中的優先地位以及其相對於機構投資者的規模而言，非存款人、債權人和股東透過市場紀律約束銀行道德風險的效果，可能比存款人發揮更大的作用。
4. 完善的制度除了對銀行承擔風險發揮制約作用，還可能降低存款人監督的動機及減少存款人紀律的效力。例如，因監控成本很高，存款人可能會依賴銀行監管機構或其他市場參與者來監控。如果存款提領是漸進的，且不會迅速達到銀行擠兌高峰，則此可以視為監管者和其他市場參與者的預警信號。一旦發生擠兌，銀行要糾正任何錯誤的風險管理可能為時已晚。在這種情況下，已經深陷困境的機構，可能會妨礙監管者採取糾正措施和防止情況惡化的措施，另一方面，銀行的擠兌可以終止未得到處理的風險行為，但如果該銀行沒有得到監管者或其他市場力量的糾正，則該等風險行為可能會繼續發展。另外，銀行擠兌可能會促使其他未發生擠兌之銀行加強其風險控管機制。
5. 歸根結底，道德風險取決於幾個因素，存款人紀律只是其中之一，評估

存款保險帶來的道德風險應綜合評估銀行風險承擔的情形。

（二）其他銀行資金來源的變化

- 1.由於存款是銀行的主要資金來源，存款保險保額的變化會大大影響銀行的資金選擇。一般來說，增加保額會降低銀行存款的成本，增加存款金額，導致銀行對存款資金的依賴性增加，對其他資金來源的依賴性減少。
- 2.存款保險保額的變化可能會影響銀行在正常經濟時期和金融風暴時期的負債結構。提高存款保險保額可能會改善銀行國內存款的可用性和成本，減少銀行對其他資金來源的依賴。這種影響在金融動盪時期更是如此，銀行體系在過去的動盪時期，保額外存款人和其他無擔保債權人將他們的資金從銀行轉移到其認為安全的資產。提高存款保險額度，可以減少銀行在危機期間面臨的資金壓力程度，減少對緊急資金來源的依賴。

（三）其他可能的影響

存款保險會影響銀行間的競爭，因為受保障的存款人不需要擔心銀行風險，惟存款保險額度的變化可能會影響到銀行和非銀行金融業間的互動，這些企業在某些方面與銀行競爭，然在其他方面與銀行合作。非銀行金融業者可能在負債方面與銀行競爭，創造類似存款的儲蓄或交易工具，在資產方面則提供傳統上與特許存款機構有關的放款。存款保險額度的增加可能會使存款更具競爭力，至少在某種程度上會減少對替代資產的需求。

伍、支持存款保險目標和因應可能受影響的工具

存款保險的有效性在很大程度上取決於它與其他政策工具的相互作用。工具可以提高存款保險促進金融穩定的效率，或者可以抑制與存款保險相關的不良影響，存款保險額度的改變應結合最佳相關政策工具進行評估。

一、銀行的法規和監理

銀行的法規和監理旨在促進金融穩定、限制存款保險帶來的道德風險問題，

以及迅速對風險處理發揮重要作用。本章將法規和監理行為統稱為風險控管機制，並確定了風險控管機制內的五個領域（即資本、流動性、長期債務、利率風險和加強監督），這些領域可能在支持存款保險的目標和降低不良影響發生關鍵作用。

（一）資本

1. 資本要求可以最大限度地降低道德風險的可能性，並透過增加股東承擔風險的成本，從而提高股東的紀律，促進安全和健全的銀行營運實務。較高的存款保險保額削弱了存款紀律，增加了銀行承擔風險的動機。同時，相對於債權人而言，股東在這種風險承擔的上升過程中會有過多的收益。較高的資本存量使股東對風險的不利趨勢更加敏感，因此提高了股東的紀律，從而減少了道德風險。因此，如果提高存款保險限額會削弱存款人的紀律，那麼資本要求就可以用來降低道德風險的擔憂。
2. 當債券的未實現損失與資本相比較大時，累積這些損失會增加保額外存款人擠兌的可能性。這是因為出售這些債券並伴隨而來的提款行為，將迫使銀行確認損失並迅速倒閉。
3. 為監控資本目的對債券進行更嚴格的估算，可能會促使機構限制對利率高度敏感資產的風險，採取提高資本措施，限制股息、出售債券、或在利率開始上升時提前對沖其風險。如果債券的未實現淨持有損失反映在監控資本中，那麼機構將不得不採取行動增加其資本或面臨法規限制。未來對監控資本計算方式的改變可能更全面地改變監控資本架構。

（二）流動性

流動性法規可以支持金融穩定目標，確保銀行保留足夠的流動性資產，以因應資金外流的風險，包括保額外存款人擠兌。例如，對銀行保額外存款人資金或更廣泛的不穩定短期資金予以簡單限制，可以減少銀行面臨的擠兌風險，而對流動性資產的要求可以讓存款人相信銀行持有足夠的流動性來應對資金外流。另外，像 LCR（流動性覆蓋比率）和 NSFR（淨穩定資金比率）這樣的法規可以減少銀行使用短期負債為長期資產提供資金時自然產生的錯配現象。

(三)利率風險

將利率風險作為資本或流動性法規的一部分，或透過監督方法納入，也可以支持金融穩定目標。原則上，銀行在其交易簿中進行活動的利率風險已被交易簿資本規則所涵蓋，但沒有任何法規對銀行在銀行簿中持有的風險進行明確的限制。根據評論者的意見，巴塞爾銀行監理委員會沒有採取監理方法，但隨後公布了利率風險的衡量和管理原則。加強利率風險的風險管理標準可以減少對金融穩定的風險。

(四)長期債務

- 1.長期債務要求主要被視為一種清理工具，並適用於銀行控股公司而不是銀行，但長期無擔保債務也可以透過減少銀行的道德風險誘因而支持存款保險。例如，大幅提高明確的存款保險保障額度，可能會增加銀行以存款和所需的任何股權為自己提供資金的動機，而減少債務。亦即在存款全額保障下，銀行可能很少以長期無擔保債務作其業務提供資金之動機。存款保險安全網的範圍和成本可能因此而擴大。
- 2.長期無擔保債務收益率的提高或債務展期的困難可以作為銀行監控者的一個預警指標，並啟動可能避免處理選項的干預措施，及作為以存款人擠兌形式的紀律替代辦法，透過長期債務的市場紀律或定價，可以促進金融穩定。

(五)加強對銀行快速成長之監理

加強對銀行快速成長的監督也可以支持存款保險的目標。人們普遍認為，快速成長是銀行承擔風險的一個潛在指標，也是銀行財務困境遞增的第一階段。快速成長可能預示著風險承擔的增加，原因有三個：首先，快速成長往往伴隨著放款標準的放寬或朝新放款業務的擴張；第二，快速成長很可能發生在良性的經濟環境中，然銀行及其借款人在經濟衰退時期沒有得到充分的檢驗。第三，正如 2023 年 3 月倒閉的銀行一樣，快速的資產成長往往是由不穩定的資金形式推動的。

二、存款保險定價

存款保險會導致道德風險，因為它消除了保額內存款人監督銀行的動機，而使得銀行管理階層能夠承擔過多的風險。基於風險的存款保險定價，收取與銀行承擔風險相對應的保險費，可以降低道德風險。基於風險的定價也可以促進公平，即風險較高的銀行支付較高的保險費，並減輕低風險銀行對高風險銀行的交叉補貼。

要準確地衡量銀行風險和價格是很困難的。資料受限是主要挑戰之一，它們往往缺乏足夠詳細的資訊以作為準確的風險定價。基於風險的定價制度不太可能完全準確地反映銀行所帶來的風險。儘管有這樣的挑戰，一個設計良好的制度可以幫助衡量重大風險，識別風險較大的銀行，向這些銀行收取較高的保險費，並阻止銀行過度冒險。基於銀行負債結構和利率風險的定價變化可以降低道德風險的擔憂，並保持存款保險制度內的公平性。

(一)負債結構的風險定價

- 1.銀行的負債結構可以從幾個方面影響 FDIC 的風險狀況。首先，FDIC 的存款保險費收入取決於銀行如何在權益和負債間籌措資產。用於計算存款保險費的保費基數是平均資產總額減去平均有形淨值，相當於銀行的總負債。一家銀行越是用負債而不是淨值來為其資產提供資金，保費基數就越高，保費收入也就越高。其次，FDIC 的損失風險由倒閉銀行的負債結構決定。1993 年《綜合預算協調法》中的國家存款人優先權法規規定，如果銀行倒閉，債權人在破產管理要求的清理優先順序如下：
(1) 有擔保債權；(2) 清理費用；(3) 國內存款；(4) 一般債權，包括無擔保債權及國外存款；(5) 次級債權；(6) 交叉擔保債權及 (7) 股東。
- 2.根據債權的優先順序，銀行因倒閉而造成的損失受其負債結構的影響，與資產相同但擔保負債和保額內存款較少的銀行相比，擔保負債和保額內存款佔比高的銀行將導致 FDIC 的成本增加。銀行的負債結構會影響其承擔風險的行為。有擔保的負債是有抵押品，而且屬優先債權。因此，這些負債的持有者，除關注其抵押品外，幾乎沒有動機去監督或約束銀行，銀行如果較多依賴有擔保的負債，而較少依賴無擔保的信貸，那麼

其所受到的市場紀律約束就較少。

- 3.大型銀行和高度複雜銀行的存款保險定價制度包括流動性風險指標，以反映這些機構承受與資金有關壓力的能力，以及如果這種機構倒閉，FDIC 可能遭受相對程度的損失。這些銀行的資金相關壓力指標由核心存款與總負債比率和資產負債表流動性比率組成。在定價中使用的銀行承受資金相關壓力措施並沒有明確考慮到銀行對保額外存款的依賴所帶來的流動性風險。保額外存款未受存款保險保障，對銀行構成流動性風險。確保這種風險在大型和高度複雜的銀行內得到適當的處理，可能涉及到對當前定價制度的改變。可以在適用於這些機構的記分卡中直接對保額外存款風險進行修改，也可以採取單獨的調整措施，增加銀行的保費費率，以反映對 DIF 增加的風險。

（二）定價利率風險

- 1.利率風險是指利率的變動可能會減少銀行的收益和資本。利率風險是銀行業所固有的，因為銀行一般借短貸長。銀行通常利用期限較短的未到期存款和其他負債辦理放款及期限較長的投資，來賺取收益。
- 2.存款保險定價制度可以透過納入利率風險指標而得到改善，因為利率風險沒有被明確納入，而是透過納入監理評等而被隱含納入，可以說，利率變動的價格風險可以透過衡量利率變動對銀行投資債券的公允價值的潛在變化納入該制度。同樣，未實現的損失也可以被納入以風險為基礎的定價制度中。
- 3.完善的存款保險定價，可根據機構所承擔的風險適當地調整其保費成本，並在一定程度上激勵銀行更謹慎地承擔風險。但是，對風險的準確定價和 FDIC 可以實際收取的保險費是有限的。因此，雖然定價是一個可以說明存款保險制度中的風險管理的工具之一，但仍有其限制。

三、資金的適足性

聯邦存款保險法案（FDI）要求 FDIC 董事會為 DIF 訂定一個目標準備金比率（DRR）。目標準備金比率以基金餘額（或淨值）與估計的保額內存款的比率

來衡量。該準備金比率由董事會根據對 DIF 損失風險的分析、影響要保存款機構的經濟狀況、防止保險費率急劇波動以及董事會認為適當的其他因素來確定。任何一年的 DRR 都不得低於 1.35%。一般來說，如果準備金比率低於 1.35% 的法定最低比率水準，或預計在 6 個月內會低於 1.35%，FDIC 必須採取恢復計畫，在 8 年內將其恢復到至少 1.35%。自 2010 年以來，董事會將 DRR 定為 2.0%，認為 DRR 是一個長期目標。

由於存款保險額度或保額內存款的增加會降低該準備比率，因此，對存款保險額度的任何改變也應考慮對準備金比率的影響，包括法律規定的最低準備金比率和 FDIC 董事會根據法定因素制定的 DRR 是否仍然合適，以及達到這些比率水準需要多少時間。如果提供全額的存款保險保障，將使 DIF 增加約 70% 至 80%，並使目標準備金比率下降 40% 以上，但這不包括因更多保險而可能導致的相關資金流入。

如果不改變與採用恢復計畫有關的要求，將 DIF 恢復到法定的最低目標準備金比率，則就需要提高銀行業的存款保險費。由於存款保險保額的增加，銀行的保額內存款增加雖並不必然導致較高的保費收入，但整個銀行業的保險費率仍可能須提高。

陸、提高存款保險保障額度之選項

本章介紹存款保險改革的幾種選項。經評估和考量各選項後，特定帳戶類型保額選項，為企業支付帳戶（business payment account）提供更高或無限的保額，最能實現存款保險制度目標及減少全面提高保額之不良影響。

限額保障（Limited Coverage），維持現行存款保險範疇，為所有存款人提供限額或更高保障。但該制度對於處理 2023 年 3 月擠兌事件的金融穩定效果幾乎無助益。

無限額保障（Unlimited Coverage），為所有存款提供無限額的保障。儘管其可能為各選項中，對金融穩定效果最大者，但也與現行制度有極大不同。除可能影響銀行體系風險承擔行為，並干擾其他資本市場外，尚須大幅提高存保保費，以維持 DIF 的適足性。

特定帳戶類型保額（Targeted Coverage），按存款帳戶類型提供不同保額，尤其對企業支付帳戶提供更高或無限的保障。此舉可提高金融穩定性，且不致擴大金融安全網，況企業難以跨多家銀行開立此類帳戶；惟此保障選項對帳戶之區分或定義及限制存款人利用保障差異的行為，尚需分析，但就金融穩定而言，則優於限額保障，且減少了無限額保障的多項缺點。

本章另檢視對保額外存款自願性投保超額保險制度，及限額保障或特定帳戶類型保額制度下，對大量保額外存款，尚可能搭配包括要求銀行提供擔保品或限制存款人提領等工具效果更佳。

一、限額保障（Limited Coverage）

此選項乃維持現行制度，但僅以增加保額或簡化現有保障類型方式調整，其結果及影響基本上均與現制相同，例如僅影響保費收入及承保成本。本報告指出，維持現制，將有一定數量的存款未受保障。

現行限額保障制度，在美國和其他許多國家施行。持續施行此項制度，不作改變，好處是可大幅減少制度轉換成本，以及對市場造成的干擾。

為金融穩定，有限度增加保額但簡化現有保障類型的選項，似很值得考慮的作法。截至 2023 年 5 月底止，受 FDIC 最高 25 萬美元保障的存款帳戶多達 14 類型（如退休金帳戶、聯名戶及信託帳戶等），致存有清理程序複雜、延遲賠付時間，及對保額外存款人墊付款不能確定等問題。反之，簡化帳戶類型可減少清理複雜度，但會降低同時擁有多類型帳戶存款人的保障程度。

另簡化保障類型，可使存款人易於瞭解存款保險，且可降低其在金融、法律以及相關法規等專業知識方面的不對稱情形，進而增加對存款的保障。

（一）金融穩定

2023 年 3 月多家地區性銀行發生擠兌事件，恐引發系統性危機後，各界對保額外存款人的看法也發生了變化。因即使保額再提高，例如增加 10 倍，仍然存有大量保額外存款，爰來自大額存款人（逾保額之存款人）的擠兌風險仍在。因此，應考慮搭配使用其他工具以促進金融穩定，例如對大額存款人施以其他限制，如質押、限制流動性、或者限制與擠兌風險相

關之提領權等。

本選項與包括降低流動性存款、適時勸阻保額外存款人提領等作法併用有助改善金融穩定。另對銀行而言，規定保額外存款占銀行資產總額比率上限、全面適用簡化版大型機構流動性監管機制、管控利率風險等措施，亦有直接影響其收受保額外存款意願之效果，另外將限額保障選項搭配限制大額存款人之活期存款帳戶提款權，亦可促進金融穩定。此外，修改存款保險定價方式，將保額外存款集中度、短期負債到期日錯配等項目收取額外保費，且進一步思考，將與金融穩定相關的風險納入存款保險費系統中，例如利率風險。另本章後段將討論到的擔保存款作法乙項，似可降低保額外存款人的預期損失及擠兌動機。

(二) 道德風險、市場紀律和存款人紀律

維持現行制度但僅改變保障額度不太可能對存款人紀律、市場紀律和道德風險產生重大影響。例如保額從 25 萬美元提高到 250 萬美元，也只讓原未受保障之大額存款人，因保額提高而受保障時，喪失監督銀行營運和承擔風險行為的動機。

(三) 更廣泛的市場影響

在現行制度中，保額增加的程度與銀行競爭程度有關。即提高保額可能只影響一般消費者存款行為，但對用於交易目的使用之企業存款戶則影響不大。

(四) 一致性和透明度

如僅在現行制度下提高保額，則更可能使現有的一致性和透明度問題繼續存在。

(五) 存保基金的適足性

存款保險限額的高低直接影響存保基金適足性的問題。因絕大多數存款人已受保障，而保額外的存款集中在少數存款人手中，故保額提高選項預估對 DIF 適足程度影響較小。

二、無限額保障 (Unlimited Coverage)

此選項乃存款保險改革的第二個選擇，且各選項中，無限額保障可能對存款人紀律、DIF 的暴險及其適足性影響最大。為降低其不良影響，此選項需與其他工具搭配使用，且需予以評估政策效果。無限額保障尚有不需確定承保範圍及簡化清理過程的好處，此外亦無須與其他工具搭配使用之情形。

（一）金融穩定

消除存款人擠兌的動機，是降低銀行擠兌動盪最直接的方法。這些動機與銀行倒閉時存款人潛在損失相密合，爰無限額保障選項，幾乎可消除銀行擠兌事件，代價可能是道德風險增加，進而影響金融穩定。

（二）道德風險、存款人紀律和市場紀律

存款人未評估往來銀行之風險狀況並監督其營運，可能使道德風險加劇，惟保持存款人紀律，則可收監督和影響銀行行為的效果。前述須存款人有動機、有意願及具備專業知識。爰本選項係各選項中最無法發揮存款人紀律者，但不會降低有意識到將面臨更高損失風險之非存款債權人（例如債權人和股東）對整體市場紀律的發揮。

另考量，無限額保障下存款可能為銀行之主要資金來源，其次非存款債權人因求償機制排序關係（非存款債權人較後），故較有監督銀行之動機。總之，在無限額保障下，擠兌風險有效解除，惟其他監控金融體系之政策、法規、存保費率等若未發揮作用，可能會造成存保基金更大負擔。

現有的監理工具，可降低無限保額所帶來的道德風險問題，例如，增加資本要求、擴大長期無擔保債務等。此外，在美國歷史久遠之存款利率管制工具（起源於 1933 年銀行法 Regulation Q），亦有某種程度改善道德風險之效果。雖存款利率管制措施，自 1980 年《存款機構鬆綁管制和貨幣管控法》後開始鬆綁，到 2011 年完全廢除，但 1989 年《金融機構、改革、恢復和執行法》規定，此項管制措施仍運用在資本不足銀行的業務限制上。

（三）更廣泛的市場影響

無限額保障，影響銀行間的競爭。以存款來說，報酬率不變的情況下，無限額保障，將使存款更具吸引力，且會排擠其他金融商品之市場，且終

致與其他金融資產間達到新均衡。

(四)一致性和透明度

無限額保障其一致性且透明的保障範圍，使所有存款人都確信存款是安全的，且能降低存款人對存款保險保障範圍之認知差異。

(五)存保基金的適足性

無限額保障，對存保基金規模有重大影響。未考量可能的存款大幅流入前，按 2022 年底國內存款總額 17.8 兆美元及準備金法定目標比率至少為 1.35% 要求下，無限額保障之存保基金規模約需 2,403 億美元，較現行制度下達到法定目標比率所需之基金規模 1,364 億美元，約再增加 70% 至 80%。因 FDIC 承保風險大幅增加，影響所及，存款保險費及法定目標比率均需調高。另一思考點，無限額保障能防止銀行擠兌及降低銀行倒閉成本，惟亦可能使銀行經營問題長期累積，致未來處理成本恐更高。

三、特定帳戶類型保障額度 (Targeted Coverage)

此乃存款保險改革的第三個選項。此選項係將無限額保障概念，轉換成對部分類型帳戶提供無限額保障、部分限額，或對所有類型帳戶採不同限額的保障方式，並有助於金融穩定及保持存款人紀律、降低市場干擾。

企業支付帳戶為可能需更高保障之帳戶類型。因支付型態帳戶作為轉移貨幣價值及商品、服務交換使用，一旦發生損失或延遲支付情形，將嚴重影響家庭和企業的日常維運，且恐引發重大金融或經濟之衝擊。相比之下，另一存款主要型態 - 投資帳戶，則主要以保值及獲取報酬為目的，且替代商品較多，其不能支付，衝擊效應較小。

惟現行制度中，未對企業支付帳戶明確定義（或區分）。因此，作法可採識別碼作區分（例如稅務識別碼（TIN）、雇主身分識別碼（EIN）等）或以帳戶性質作區分（例如活期且不配息型態帳戶）。此外，再針對不同型態支付帳戶區分保障額度，為另一重大挑戰。

另以企業運作效率而言，企業在多家銀行開立支付帳戶，將產生營運金流不效率，此亦無法與投資性質帳戶為獲取報酬目的相比擬。

特定帳戶類型保額，最大挑戰在其符合資格定義，尤其金融科技進步的今日，及銀行與存款人刻意規避下，須確保其定義嚴格，例如銀行讓客戶開立無息帳戶（類似支付帳戶概念），惟以累積點數兌換禮品卡或現金方式，取代配息等實務作法。

另銀行可能與客戶簽訂支付型態之存款流動安排約定（Deposit sweep arrangements），此除具存款可在不同類型帳戶間移轉之便利外，尚可結合投資類型帳戶及較高保額支付型帳戶之優點，惟此將使倒閉銀行之清理程序變得複雜，可能造成存款人不清楚該約定之文件內容，致未及時在銀行倒閉前一刻將存款移轉至高保額帳戶之問題。總之，不同保障帳戶之區分標準，應以簡易及易於理解的方式定義及揭露。另本選項尚有三項重要配套作法：（1）對保額較高的帳戶作利率限制，（2）對不提供較高保額之大額存款帳戶（如支付帳戶）作提領限制，及（3）不能讓大額存款帳戶兼有高保障、高流動性及高收益的好處。

綜上，實施特定帳戶類型保障額度，同時輔以簡化存款保險相關規定及執行流程可能是更佳選項。

（一）金融穩定

對企業支付帳戶提高保額有幾個優點：（1）對客戶需求及金融穩定目標為考量，而非全面性適用於所有帳戶類型；（2）企業支付帳戶多係營運目的之活期存款，如受更高或無限額保障，可有效降低銀行擠兌風險，及（3）對多為大額存款之企業支付帳戶提高保障，可降低其銀行安全顧慮而提領資金之行為。前述作法，會降低大額存款人之過激的擠兌行為，對金融穩定將有一定之效果。相對地，若未對投資型態大額存款帳戶提高保額，則其存款屆期而未展期時，仍可能使銀行面臨擠兌或資金壓力風險。

另本選項所指之大額特定類型帳戶多為活期存款，為達成金融穩定，降低擠兌風險，可考量搭配諸如抵押擔保、流動限制，或提款時程限制等工具施行。

（二）道德風險、存款人紀律和市場紀律

對企業支付帳戶提高保額主要缺點為存款人紀律不彰。此肇因企業存款人聚焦於企業的經營，恐無心留意其往來銀行經營風險。另對較高保障

帳戶作存款利率限制，也可降低道德風險的發生。

前述紀律不彰情形，可能發生在存款人身上，也可能發生在存款保險改革涉及的標準權衡方面，如存款人因只想獲更高保額，而在同一銀行帳戶間移轉資金所引致之擠兌；此為獲更高保障驅動之帳戶類型轉換，因存款未真正跨行流出，惟前述或許仍有些許穩定金融作用，擠兌恐慌低，流動性壓力較小；故帳戶間資金挪移，可對銀行經營階層起警示作用等效果。

(三)更廣泛的市場影響

僅對企業支付帳戶提高保額或提供全額保障，會限制並干擾市場，例如，支付帳戶沒有無限額保障時，企業會權衡安全性、便利性及收益性下，選擇在多家銀行開立帳戶或尋求替代商品；反之，企業可能願意犧牲收益，以代替受完全保障。相較之下，投資性帳戶持有人，較不會有前述之考量。

因此，將企業支付帳戶與投資類型帳戶分開考量保額，可支持銀行支付系統運作並可能對市場產生扭曲。

(四)一致性和透明度

特定帳戶類型保額可能增加制度的複雜性，即使採最基本形式一只區分合格帳戶及非合格帳戶兩種不同保額—因合格帳戶之標準繁瑣。因此銀行對於保障額度及明確揭露每種類型帳戶的保額（例如，在開戶文件、銀行網頁，以及帳戶對帳單等處揭露）變得非常重要。

另對支付帳戶提高保障或提供無限額保障，將降低保額外存款人損失的敏感度，且不會促使制度的一致性和透明度提高。

(五)存保基金的適足性

相較於無限額保障，對特定帳戶提供更多或無限額保障降低 FDIC 之承保風險，惟仍必須充實 DIF，但此充實程度涉及企業支付帳戶的定義方式，且影響保費到何程度尚難估計。

四、超額存款保險 (Excess Deposit Insurance Coverage)

除前述選項外，尚有其他選項可以與存款保額改革同步搭配和考量。

超額存款保險（或自願型超額保險），理論上而言，可區分為銀行或存款人投保兩層面，而可由商業保險公司、FDIC 承保或 FDIC 與商業保險公司共同承保。

超額存款保險，須足以處理單一機構倒閉、幾家小型機構危機，或單一機構倒閉與小型金融危機事件，此非商業保險公司可以應對的。現有的超額存款保險市場存有保障範圍有限、無法處理存款過度集中在大型銀行及構成系統性風險的銀行及存款人的參與度不高等問題。其中參與度不高，主因依據危機處理經驗，政府通常會採取干預措施並加以承擔。

存款保險對個別銀行風險準確定價本就不易，尤其逆選擇對超額存款保險制度更是挑戰：因選擇加保與不加保之銀行或存款，其特性不同。

（一）金融穩定

超額保險，如果參與者（主要係保額外存款人）多，則穩定金融的效果顯著，且如採自願加保制，有利於鼓勵擠兌風險高的銀行參與。因此，對於好的制度而言，參加者的資格要求仍是必要的，以防日後高擠兌風險，進而影響金融穩定。

存款保險降低銀行擠兌風險及危機傳播風險，超額保險亦有同樣功用，但因其屬自願型，參加與不參加仍基於自身的考量。因此，基於對於維護金融體系之安定效果，強制超額保險制明顯優於自願制度。

（二）道德風險、市場紀律和存款人紀律

超額存款保險對道德風險、紀律等層面影響是模糊的。由原本就關心銀行營運狀況的存款人選擇自願投保，則對道德風險、紀律之發揮及銀行風險承擔行為較有影響。

反之，如由銀行投保超額保險，則易受擠兌風險的銀行很可能會選擇參加，而只要存款保險定價不能完全反應其風險，則道德風險就會增加。

保險定價工具與超額存款保險併用，可能可降低道德風險。然而，自願超額保險對逆選擇問題的定價，顯然比純按風險高低定價更具挑戰性。

（三）更廣泛的市場影響

自願超額保險不太可能對更廣泛的市場產生影響，特別對小型銀行而

言，因已有商業超額存款保險制度之存在，因此存款集中度所產生之影響較不顯著。除此之外，更廣泛的市場效應是否會顯著不同，目前尚不清楚。

(四)一致性和透明度

超額存款保險可能不會顯著改善保障一致性和制度透明度的問題，因對金融穩定的擔憂，一般民眾繼續支持政府應適時干預的想法。

(五)存保基金的適足性

自願超額存款保險如由 DIF 承保，則參加與不參加銀行都要分擔風險。且其與 DIF 合併運用，則基金的適足性與否尚不致有直接影響，惟一旦係分別單獨運用，則可能會面臨基金不足的風險。

此外，尚存在跨時間的逆選擇問題，即金融穩定時期，自願參加者少，超額 DIF 累積不足，恐難以因應金融波動時資金需求。

五、其他選項 (Additional Options)

在限額保障及特定帳戶類型保額的制度下，仍存在為數眾多的保額外存款人。本報告另補充兩個選項，以協助在現行環境中實現金融穩定目標。

(一)對大額保額外存款提供擔保

用安全的短期資產支應存款等短期負債，是解決金融穩定問題的常見作法。根據美國州或聯邦法律，政府機關的保額外存款，收受銀行須提供抵押或擔保。且經驗告訴我們，在某些情況之下，公眾利益（政府存款）對金融穩定的影響可能超過金融中介運作的相關成本。

另由大額存款集中在中大型機構，其對金融穩定的影響性顯示，此類存款人和機構，強制要求銀行就其保額外存款或是超過特定大額門檻之存款，提供擔保是值得考慮的作法。

1. 本項作法對大額存款人而言，可減輕監督或評估銀行營運的負擔，而只需對存款之擔保品進行評估，且似乎為各界所接受。若存款人要求更高額的擔保品，這可能是對監理機關釋放預警信號。
2. 擔保存款作法，可能仍無法完全解決擠兌問題。實務上，銀行一有異狀，

擔保存款人最可能的作法是提款，而不是承擔銀行倒閉後之擔保品處理問題。

3. 從競爭的角度看，大型銀行收受大額存款，致信貸業務受壓縮，而整體信貸市場則由小型銀行及非銀行金融中介機構提供，其供應量是否能滿足市場的需求。惟再從存款競爭角度看，擔保存款之作法，可能會削弱小型銀行對保額外存款之競爭力及收受存款之能力。因此，要求對大額存款提供擔保可能會導致信貸市場緊縮及滿足大額存款需求能力下降。
4. 擔保存款對市場穩定之影響。此作法可能使收受保額外存款的銀行，對安全性高的短期資產需求大，進而拉高資產價格；且大額存款人也可能因存款利率越來越沒吸引力，將資金轉出銀行系統，即為未來擠兌風險之所在，不利金融穩定。
5. 擔保存款對存保基金之影響。保額外存款轉換為有擔保存款之作法，不會直接影響保額內存款之金額或準備金比率，惟在破產清理上，因債權優先順位優於 FDIC 問題，可能致 DIF 及保額外存款人蒙受損失。
6. 擔保存款作法適用之對象。在美國目前僅政府機構存款有要求提供擔保，而也僅保額外存款集中度高的銀行適合提供此項服務。因擔保品的任何法規及成本、收益的評估都是複雜問題，因此尚無法擴及其他類型之大額存款適用，此部分也超出本報告的範圍。

(二) 存款保險限額以上之存款兌換限制

1. 大額存款人擠兌對銀行衝擊很大，故限制其流動性（提領）是可能的作法。其對象一般為大額存款人，當銀行面臨經營危機時，可能按金額門檻、限時內提領金額比率上限等方式因應。其中，提領金額比率上限，亦可作為監理上之警訊標準。
2. 限制大額存款人提領權，在銀行倒閉時，形同大額存款人自留部分風險，故可促使大額存款人平時即與銀行債權人行動一致，可降低銀行承擔風險行為，使存款人及市場紀律得以發揮，且在銀行體系承壓時，或有減緩市場恐慌之效益；另此限制權，亦有促使該等存款人分散存款，減少存款集中單一銀行之效果。

- 3.對於經營不善或資本不足的銀行而言，限制提領權，雖不能防止倒閉，但好處是可減緩存款流失速度，降低擠兌機率，讓 FDIC 可有序地清理問題銀行。且此限制權不一定能阻止大額存款大量提款情形，但可以減緩銀行流動性傳染速度，進而促進金融穩定及有序地解決問題。

柒、結論

2023 年 3 月擠兌事件引發之銀行體系脆弱一面，存款保險改革議題就被提出討論。本報告評估三個選項，及其對當前金融環境的有效性及更廣泛影響，及可提高三選項有效性之搭配工具。主要選項如下：

- 一、限額保障，維持現行存款保險制度，或許可提高保額；
- 二、無限額保障，全額保障所有存款；
- 三、特定帳戶類型保額，僅對企業支付帳戶提高保障額度。

銀行以短支長，恐導致銀行償付不能致倒閉。如果其他銀行的存款人亦採取同樣提領資金行為，恐釀連鎖倒閉事件，後續帶給個人、企業財務壓力，並抑制信貸市場和經濟活動。存款保險制度則降低前述風險。

除金融穩定目標外，存款保險制度目標尚包括保障存款人、維持制度一致性和透明度，以及極小化銀行退場清理所帶來的干擾。存款保險制度目的在保障小額存款人，截至 2022 年 12 月，逾 99% 的存戶均受 FDIC 的保障。另外，保障額度影響 FDIC 有效處理問題機構的能力，因此，存款保險改革的目標包括盡量降低清理時對金融市場的干擾。

因有存款保險制度，讓存款人不會因銀行風控不佳就擠兌，致銀行經營風險逐日累積，因而銀行債權人和股東發揮紀律至關重要。

存款保險會影響銀行間的競爭、銀行與非銀行間的競爭、存款替代性及銀行融資行為。此外，保額提高對存保基金的適足性及存款保險費亦有影響。

很多的政策工具可以大幅提高存保制度改革的有效性，及降低負面效應。原則上，金融相關法規及監理可限制銀行的風險承擔行為並降低保額外存款人的擠兌。另存款保險定價方式，可促進存保基金適足及公平性，且一定程度影響銀行的風險承擔行為；銀行對大額存款人之存款提供擔保，可減少其擠兌的動機，同

時限制提領權，亦可降低擠兌風險。所以每個工具都有其優缺點。

本報告指出，特定帳戶類型保額係明顯增加企業支付帳戶的保障程度，應是提高金融穩定之最可期待的選項。然而該選項在實務上仍存在重大的未解挑戰，包括對該等帳戶之定義，以及防止存款人和銀行對前述定義的規避作法等。另在各選項中，無限額保障最能防止擠兌，但代價是對存保基金及市場產生重大的干擾，及潛在增加銀行風險承擔行為。限額保障則無法解決大量保額外存款對金融穩定的挑戰，但對銀行承擔風險行為及市場的干擾最小。本報告認為在現行單純化的存保制度架構下，限額保障及特定帳戶類型保額較為可行，自願性超額保障則較不利實施。本報告所提之選項和工具可供政策研議之參考，並在現行存保制度挑戰中，更有助於政策目標之達成。

金融穩定委員會 (FSB) 與綠色金融系統網絡 (NGFS) 「按司法區劃分的氣候情境分析」 摘譯

本公司風管處摘譯

- 壹、摘要
- 貳、緒論
- 參、情境分析概要
- 肆、情境分析的相關結果
- 伍、資料缺口
- 陸、結論

壹、摘要

本報告由金融穩定委員會 (Financial Stability Board, 下稱 FSB) 和綠色金融系統網絡 (Network for Greening the Financial System, 下稱 NGFS) 聯名發布, FSB 和 NGFS 對成員國 (或地區) 發送問卷, 詢問各金融監理機關為評估氣候相關金融風險之情境分析辦理情形, 並進行分析比較。參酌各成員國 (或地區) 之執行情形萃取精華作為借鑒, 本報告重點如下:

本文係中央存保公司摘譯 2022 年 11 月 15 日發表於金融穩定委員會 (FSB) 之英文報告「按司法區劃分的氣候情境分析」(Climate Scenario Analysis by Jurisdictions), 非 FSB 官方翻譯。本篇文章無償取材自金融穩定委員會網站 (www.fsb.org), 本文中譯內容如與原文有歧義之處, 概以原文為準, 原文網址連結如下:

<https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P151122.pdf>

- NGFS 情境在各轄區情境模擬測試中發揮關鍵作用，多數轄區模擬測試情境參採 NGFS 情境，並依各轄區實務狀況微調情境。
- 大多數模擬測試旨在發展情境分析能力，雖然許多金融監理機關將「金融穩定評估」作為模擬測試目標，但受資料和方法論之侷限，此目標於現階段尚難以達成。
- 鑑於各金融監理機關對氣候情境分析目標不同，且該領域處於起步階段，各監理機關視狀況採用許多嘗試性設計，使各個模擬測試結果無法跨區比較，但這些模擬測試有助於建立風險全面性評估框架。
- 模擬測試中發現在有序轉型情境下衝擊程度較不明顯，然在無序轉型情境下嚴重衝擊 GDP 及造成金融損失，而在具有高實體風險且無序轉型情境下，損失更為可觀。雖然氣候風險的影響不小，但似乎集中在某些部門。又氣候變遷造成的尾端風險不易管理，目前模擬測試仍處探索階段，無法與傳統壓力測試相比。
- 許多受訪者強調，因模擬測試採用的指標無法捕捉第二輪效應、氣候風險非線性變化、風險管理措施成本與缺乏可用數據等狀況，模擬測試結果無法準確估計相關暴險及風險變化。
- 雖然模擬測試結果對金融監理機關具參考性，但並未轉成監理規範。許多受訪監理機關表示，有必要更好地評估金融機構及整個金融體系的潛在損失，以更準確地衡量氣候風險對金融穩定的影響，方能擬定因應政策。
- 資料缺口仍是氣候情境分析的主要挑戰，受訪者提到了資料可用性和可比較性方面的問題，跨轄區的資料可得性也是影響分析跨境傳遞氣候風險的重要因素之一。
- 金融監理機關正在試圖解決資料缺口問題，如：強化金融機構合作關係、與第三方資料提供商合作或開發相關模型。
- 需加強跨境合作，由於跨轄區氣候風險情境分析工作處於初步階段。交流建模方法和氣候情境應用方面的經驗對於促進精進分析至關重要。即除了發布氣候風險情境分析指引外，相關資訊共享有助於推動氣候風險評估任務。在這方面，受訪者強調國際組織或論壇應在此議題上扮演重要角色。

貳、緒論

氣候相關風險在時間、頻率或嚴重性方面存在重大不確定性，在此背景下，情境分析為評估氣候變化對經濟和金融體系潛在影響之重要工具。

FSB 於 2021 年 7 月發布「應對氣候相關金融風險路線圖」，以系統化方式評估及瞭解氣候相關的金融脆弱性。自 2018 年起，NGFS 持續致力於開發總體金融氣候情境，陸續發布相關報告，2021 年 10 月發布「行動情境」進展報告，盤點及彙整 31 個 NGFS 成員執行情境分析之經驗，2022 年 9 月發布第三版「情境分析」報告，優化實體風險建模方法、增強分析細緻度及開發短期情境，另關於資料缺口則於 2022 年 7 月發布氣候相關指標和資料來源報告。

參、情境分析概要

一、樣本概述

本次以問卷方式進行調查，調查對象為 FSB 和 NGFS 成員，對 38 個轄區調查其氣候變遷風險模擬測試概況，處於規劃辦理中有 11 次模擬測試，已完成 38 次模擬測試、20 次模擬測試進行中及 1 轄區無計畫；上該已完成及進行中之 58 次模擬測試有 24 次只評估轉型風險、8 次只評估實體風險、2 次評估風險待定中及 24 次同時評估轉型及實體風險。

二、情境分析主要特點

(一)目的及範圍

以分析目的而言，大多數受訪者表示主係評估氣候風險如何影響整體金融，少數表示他們的模擬測試有助於政府制定政策；以分析範圍而言，涵蓋金融部門(銀行、保險及基金)及非金融部門(家庭、政府公共機構)；以分析層級而言，過半數以交易對手為分析層級，一些則專注於排放密集產業上。

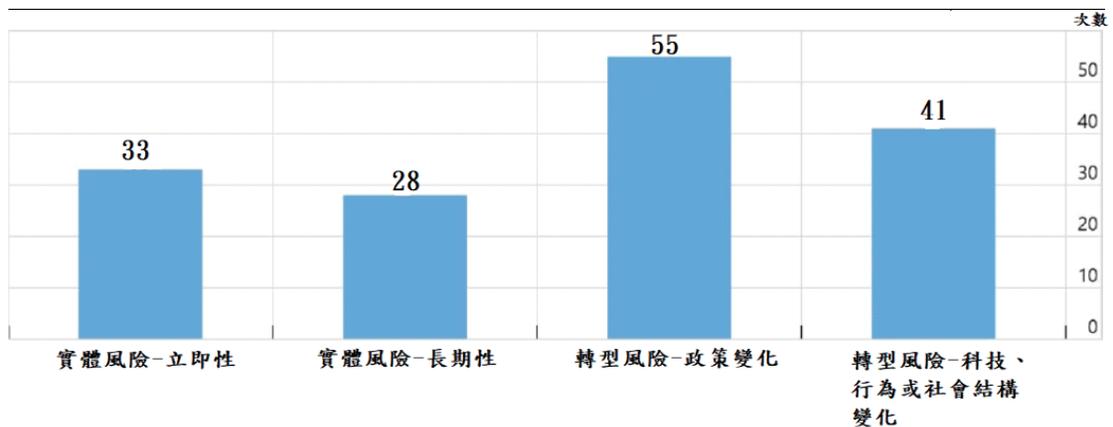
(二)情境選擇

大多使用 NGFS 情境，最常使用前 3 情境依序為當前政策、2050 年淨零排放、無序轉型，過半數會依管轄區調整情境，也有一些轄區採用 NGFS 以外的情境，以符合當地狀況。

(三) 氣候相關風險和時間跨度

關於風險類型選用上，九成受訪者評估轉型風險影響，大多使用碳價及碳稅作為鏈結指標；三分之二受訪者評估實體風險影響，當過半探討立即性實體風險影響（例如洪水和乾旱），見下圖。

圖：模擬測試選用的氣候風險類型



資料來源：FSB與NGFS調查整理

時間跨度上，短期情境通常以政策變化引起實體 / 轉型風險為出發，而長期情境更適合評估長期性實體風險或受轉型風險引發的中期結構轉變（如 2050 年淨零目標促使產業轉變）。

三、模型、方法及挑戰

雖然氣候風險評估領域已取得實質性進展，但受訪者指出仍需改良模型假設及方法論並解決資料缺口，本節簡要介紹與建模和資料相關的方法和挑戰。

(一) 模型選擇

三分之一受訪者使用總體經濟因子推估模型 (NiGEM) 產出的總體經濟

變數，一些受訪者自行建模滿足模擬測試需求，大約三分之一受訪者沒有使用總體經濟模型，主係他們選擇的情境不需要。

(二) 自上而下及自下而上方法

一半受訪者之情境分析係採自上而下方法，該方法提高結果可比較性，減少金融機構負擔，而自下而上方法隨著金融機構蒐集更細緻資料有望得到更廣泛應用，一些則採混合式，結合自上而下和自下而上方法。

(三) 動態及靜態資產負債表

八成受訪者採靜態資產負債表，主係受方法和資料限制，惟該方法有助於初步評估金融機構當前脆弱性，約二成受訪者則採動態或混合式資產負債表，以更貼近現實和精準估算，尤其評估較長期間之影響而言。

(四) 取得系統性風險的建模方法

多數受訪者表示受限資料及方法限制，只進行第一輪效應^(註1)模擬測試，少部分進行第二輪效應^(註2)模擬測試，雖有利於估計未來結果，但因估計系統性衝擊傳播或利用網絡分析傳播渠道甚為複雜及具不確定性，目前尚在嘗試探索階段。

(五) 資料選用

關於轉型風險，多數使用範疇 1 及範疇 2 碳排放資料，一些多使用特定部門/企業資料補強模擬測試，還有一些採用總體經濟變數和能源變數；關於實體風險，三分之一的受訪者採用洪水指標，一些則使用乾旱、野火、颱風或海平面上升指標；至於財務資料，二分之一的受訪者使用借款人/交易對手暴險，四分之一的受訪者使用住宅抵押貸款餘額。

大多數受訪者表示正積極填補資料缺口，以提高氣候情境分析的穩健性和準確性。

四、發展評估氣候風險的指標

金融機構已開發或採用指標來評估與氣候相關風險(見下表)，大致分為兩類，即暴險指標和風險指標。

受訪者使用的氣候相關資料和指標示例

類別	子類別	例子 [使用的單位]
轉型風險	溫室氣體排放	彙總或分部門的溫室氣體排放 [most, 大多數] 特定公司 [歐洲央行, 德國央行] 金融與非金融溫室氣體排放 [歐洲央行]
	轉型途徑	淨收入組成部分 (直接排放成本、間接投入成本、資本支出、收入) [加拿大]
	碳稅 / 價格	碳價格途徑 [several, 若干] 替代碳稅對企業或家庭能源需求 / 成本之影響 [黎巴嫩央行]
	能源結構和成本	按類型劃分能源需求、大宗商品價格、建築能源價格 [英國央行, 德國央行, 歐洲央行]
	其他	新車 / 二手車登記價格 (內燃、電動或混合動力) [英國央行, 德國央行]
實體風險	實體危害指標	洪水、野火、海平面上升、氣旋風暴、健康風險、氣溫、降水、濕度、雲量、風速指標 [法國央行, 德國央行, 新加坡金管局, 英國央行, 歐洲央行, 日本央行 / 日本金融廳, 挪威]
實體經濟暴險	對國家氣候服務框架 (NFCs) 的衝擊	氣候風險對特定部門或公司影響 [most, 大多數]
	總體經濟和財務指標	透過總體金融反饋效應 / 放大與氣候相關衝擊 [加拿大]
	其他	不同碳稅水平對企業和家庭收入影響 [黎巴嫩央行]
金融系統暴險	PD 和 LGD	對貸款 PD 和 LGD 的影響 [most, 大多數]
	其他	貸款抵押品類型與數量 [芬蘭央行, 丹麥央行] 資金對高排放部門的經濟體的暴險情況 [歐洲證券及市場管理局] 債券重新訂價的損失 [歐洲央行]

類別	子類別	例子 [使用的單位]
系統 風險	相互依賴和 聯繫	透過相互聯繫在整個金融系統放大或傳播 [most, 大多數] 轉型風險、實體風險、實體經濟風險暴險 [英國央行] 資產重新訂價對失業率和房價的影響 [美國聯邦住房金融局]
金融部 門的轉 型計畫	定性評估	讓金融機構評估和審查交易對手和客戶的轉型計畫 [英國央行] 考慮大型交易對手的適應計畫並解釋風險再分配策略 [歐洲央 行] 銀行和保險公司潛在管理行動的訊息 [新加坡金管局]
	動態資產負 債表	資產負債表上特定行業風險暴險的演變 [法國央行，澳洲金融監 理署]

(一) 暴險指標

暴險指標通常將財務風險與氣候相關的考慮因素或變量結合起來。以轉型風險而言，歐洲央行採碳排放配額缺口（碳排實際量與配額的差額）及碳密度暴險指標（碳排當量 / 銀行貸款）；以實體風險而言，最常使用洪水相關指標，還有一些模擬測試也考慮保險公司資產及負債受實體風險影響。

(二) 風險指標

由於大部分模擬測試針對信用風險或市場風險，受訪者最常使用信用品質 (PD、LGD) 與市價變化（致投資組合損失）之風險指標，另歐洲央行發展 TCI(transition-to-credit risk intensity) 及 PCI(physical-to-credit risk intensity) 指標以評估歐元區銀行貸款與氣候風險脆弱性。

(三) 識別和設計指標之考量因素

在執行情境分析時優先考慮資料可用性及可比較性，由於氣候相關資料缺口因素，許多受訪者使用現有資料以建立估計模型及生成指標。另許多受訪者提到會選擇管轄範圍內主要氣候相關因素。由於目前指標開發還處早期探索階段，仍有開發新指標的空間。

肆、情境分析的相關結果

一、氣候變化和轉型的脆弱性

(一) 暴露於氣候相關風險

由於各地地理環境及經濟產業不同，模擬測試情境設計和範圍具多樣性，致暴險或弱點有不同結果，因此無法在相同基礎下比較各轄區之測試結果。

(二) 金融脆弱性評估

基於各轄區所使用之方法、指標和模擬測試結果存在很大差異，現在下結論還為時過早。

在實體風險下，無序轉型較有序轉型，銀行的損失相對較大；在轉型風險下，則因不同產業而有不同的結果，主係產業性質或適應速度不同致違約機率變化不同。另一關鍵驅動因素是碳價格大幅上漲，導致能源用戶和能源生產商的企業貸款損失慘重。此外，無序轉型下急劇的調整過程亦導致經濟衰退，包括失業率上升和房價下跌，導致抵押貸款價值可能迅速降低。

理想情況下，測試所採用之指標應反映第二輪效應、潛在的氣候非線性變化以及企業採取的適應措施，但可用資料缺口以及建模的侷限性、不確定性等因素，是受訪者提到無法將其納入評估之關鍵原因，且表示因此目前測試初步結果可能大大低估與氣候相關的實際風險。

(三) 總體經濟和產業影響

模擬測試結果發現，與有序轉型相比，無序轉型情境下的 GDP 和金融損失更大，若再加入實體風險下的無轉型情況，經濟損失更大。但迄今為止的許多模擬測試並未發現嚴重的總體經濟和金融影響，即使在情境設定相對最嚴格的挪威 (2050 年全球碳價突然大漲)，其 GDP 可能在 2 年內最多下降 4.4%，財務影響是「可控的」。不過大多數受訪者都強調在資料與模型有侷限下，目前結果仍有極大不確定性。

在轉型情境中，影響最大的是碳密集型行業，包括石油、天然氣和煤炭開採，以及依賴化石燃料的行業和發電；在實體情境中，更嚴重和頻繁的自然災害可能對農業、採礦或建築等部門或更容易受到氣候事件影響的地理區域產生重大影響。

二、金融穩定的影響和當局的回應

(一)氣候變化對金融穩定的影響

雖然氣候風險的影響不小，但似乎集中在某些部門上。正如上一節所強調的那樣，大多模擬測試結果顯示轉型情境對總體經濟影響尚屬溫和，然而，與氣候變化相關的尾端風險可能難以管理。本次調查各受訪者的模擬測試結果顯示損失雖大，但在系統層面尚屬可控，整體而言，信貸機構的風險承受能力不會低於該司法管轄區的最低監管要求。

(二)可能的政策反應

氣候經濟建模的不確定性和方法侷限性，高度依賴於初始假設。氣候相關風險具有高度不確定性和非線性特徵，不能排除出現極端值（如尾端風險）的可能性。

改良評估公司潛在損失及總體損失方法，對於衡量氣候風險對金融穩定影響並為決策提供資訊是必要的，此外，大多數受訪者從他們的初步評估中得出結論，認為金融機構應該發展評估、監測和管理氣候相關風險的能力。

調查結果顯示，大多數模擬測試都是為了提升對金融機構風險和承受能力的理解，而沒有預期對政策或監管有後續行動。大多數轄區明確表示，他們不打算使用他們的評估結果來修改他們當前的審慎政策，例如要求額外資本或附加條件。

三、結果的可比較性和未來方法的機會

雖然大多數轄區都強調跨區可比較性的重要性，但許多轄區也強調根據其具體背景和目標調整分析之必要性。

(一) 跨界合作是必經之路

許多受訪者表示達到完美的可比較性在現實中不可行，但大多數人強調需要建立氣候情境分析基準方法，包括：

1. 使用通用的能源氣候和相關總體經濟情境，並擴大分析部門和管轄範圍；
2. 總體經濟建模方法共享，及統一分析層級；
3. 強化氣候架構，包括企業和金融機構的氣候相關披露和分類。

(二) 相關限制

雖然受訪者強調需要對假設、方法和結果進行結構化報告，但也指出以國際層面進行自上而下的總體經濟氣候情境分析的困難及侷限性。

資料仍然是一個重要的限制，特別是考慮到氣候風險的部門和地理特殊性，氣候風險分析比傳統壓力測試更需要精細和前瞻性資料。

伍、資料缺口

一、主要資料缺口辨識

在資料可用性方面，受訪者強調缺乏全面和詳細的交易對手氣候相關資料是他們分析的主要障礙，地理位置資料也是重要資料缺口之一，限制評估資產或負債脆弱性之能力。

此外，受訪者還點出一些資料缺口問題，包括：缺乏前瞻性資料，特別是關於交易對手轉型計劃相關前瞻性資料不易取得、現有行業分類代碼未能充分區別及反應經濟活動類型、利用不同來源的氣候相關資料一致性問題。

由於分析工具、能力、專家判斷和使用資料時的假設（包括情境選擇標準）的差異，使機構之間存在潛在的一致性和可比較性問題，而且會因預測時間拉長而放大一致性問題。

(一) 資料缺口對情境分析準確性和範圍的影響

許多受訪者表示，他們的模擬測試結果可能無法準確評估氣候風險，並可能低估氣候變化的影響。資料缺口明顯影響模擬測試準確性，需要謹慎解讀結果，因為氣候變化的影響可能被低估。

資料可用性和顆粒度影響了一些受訪者的模擬測試範圍，模擬測試中採用的情境及範圍均受到現有資料缺乏的限制。

二、為應對資料挑戰而採用的方法

雖然許多受訪者指出目前無法完全解決資料限制問題，但一些受訪者試圖透過自行建模方式以克服此類問題，尤其將總體層級資料降維至區域層級資料領域上。一些受訪者還依賴基於專家判斷的額外假設，超過三分之一的受訪者使用第三方資料提供資料。總體而言，受訪者表示需要與金融機構合作來補充資料和假設，全球集體努力將有助於金融機構解決這些問題。

陸、結論

NGFS 情境為許多模擬測試之基準情境，但在方法、資料或考慮的部門等差異使得結果難以相比，故需要增強國際合作關係，以分享良好做法並推動建立氣候情境分析共同框架。

因為完全標準化的做法可能無法涵蓋不同司法管轄區的獨特性，為了從氣候情境分析中獲得更穩健和有意義的結果，還需要在蒐集、驗證和資料集方面深耕，故應在標準化和當地具體情況之間找到平衡，特別是在新興和發展中的經濟體。

FSB 和 NGFS 將在氣候情境分析方面持續琢磨，並促進國際合作以推進共同和全面的框架。NGFS 將繼續改進其氣候情境，致力解決與情境使用相關的方法問題及資料缺口問題；FSB 則根據應對氣候相關金融風險路線圖，正努力更廣泛地提高氣候相關資料的可用性和跨境可比較性。

註釋

註 1：第一輪效應係指 NGFS 情境下對各金融企業本身直接衝擊影響。

註 2：第二輪效應係指在第一輪效應下，透過金融體系傳遞和擴大產生的間接連鎖效應，導致金融體系內部或金融體系與實體經濟間產生“反饋”連動效應，這種擴大效果是基於回應其他經濟衝擊。簡而言之，第二輪效應係基於第一輪衝擊，各經濟實體做出相對措施因應，此措施又進而影響整體經濟網絡。

國際金融監理快訊

本公司國關室整理

- 壹、國際存款保險機構協會 (International Association of Deposit Insurers, IADI) 發布「保額外存款－隨時間演變的意義」政策簡要報告
- 貳、巴塞爾銀行監理委員會 (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) 發布信用風險議題相關之業務通訊 (Newsletter)
- 參、金融穩定委員會 (Financial Stability Board, FSB) 發布因應氣候變遷之金融風險進度報告 (FSB Roadmap for Addressing Financial Risks from Climate Change Progress Report)
- 肆、國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 發布提升公眾氣候政策認知度並有效落實改善氣候行動調查報告
- 伍、巴塞爾銀行監理委員會 (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) 發布有效銀行監理核心原則 (Core principles for effective banking supervision) 修正文件之公眾諮詢

壹、國際存款保險機構協會 (International Association of Deposit Insurers, IADI) 發布「保額外存款－隨時間演變的意義」政策簡要報告^(註1)

IADI 研究處於 2023 年 5 月發布「保額外存款－隨時間演變的意義 (Uninsured Deposits: Relevance and Evolution Over Time)」政策簡要報告，闡述其運用 IADI 存款保險資料庫分析保額外存款與經濟體、存款保險機構職權及區域間之關係，重點摘要如下：

一、存款保險保障額度：

- (一)通常存款保險保障額度係指每一存款人於每一要保機構之存款保障限額，

超過限額部分之存款則不受保障。以存款保險保障額度之名目金額做比較，涉及將各國貨幣轉換為較具共通性之貨幣，容易因各國經濟狀況及存款量金額的差異，降低名目金額之可比較性，因此名目存款保障額度並非本文探討保額外存款意義之最佳指標。

- (二)以 GDP per capita 倍數而言，IADI 資料庫顯示，拉丁美洲的保障額度最高，其次為歐洲、非洲、北美洲及加勒比海地區、亞太區域；賠付型存款保險機構之存款保險保障額度最低，延伸賠付型最高，損失管控及風險管控型則居中。

二、存款保險覆蓋率（以存款人數計算）^(註 2)：

自 2015 年起，全球存款保險機構之存款保險覆蓋率持續維持高比率。2022 年全球覆蓋率中位數為 98%；多數 G20 經濟體存款保險覆蓋率高於全球中位數，賠付型職權之存款保險機構覆蓋率較低，延伸賠付型、損失管控型及風險管控型職權者覆蓋率與全球中位數相當。

三、存款保險覆蓋率（以存款金額計算）：

- (一)以要保存款金額計算之全球存款保險機構存款保險覆蓋率^(註 3)中位數為 41%，亦即有 59% 的存款非屬保額內存款。一般而言，經濟越發達的國家，存款受存款保險保障的比例就越高；惟 G20 經濟體內，覆蓋率在不同地區間有顯著差異，其中印尼及日本之保額外存款約佔 30%，沙烏地阿拉伯、阿根廷及土耳其則保額外存款比例較高。
- (二)以要保存款金額計算之存款保險覆蓋率在不同區域亦有顯著差異，歐洲及北美洲覆蓋率最高；職權範圍較小的賠付型存款保險機構覆蓋率則較職權範圍廣泛者為低。
- (三)若以總存款金額計算存款保險覆蓋率^(註 4)，全球存款保險機構總存款覆蓋率中位數達 33%，明顯低於以要保存款計算之存款保險覆蓋率。由於某些區域保額外存款金額較大，以總存款金額計算之存款保險覆蓋率會明顯低

於要保存款金額計算之存款保險覆蓋率。

四、結論

- (一)存款保險可降低銀行擠兌風險，未受存款保險保障的存款則容易引發銀行擠兌。存款保險覆蓋率為估計保額外存款與擠兌相關性的良好指標。若將保額外存款項目納入考量，許多地區的存款保險覆蓋率將明顯較低。此情況是否意味銀行擠兌風險與金融穩定具有相關性，則可能取決於這些存款的性質，且需依各國情況分析。
- (二)為有效降低銀行擠兌風險並加強金融穩定，必須倚賴高存款保險覆蓋率。任何透過增加保險保障額度調升覆蓋率的做法，不僅須考量道德風險可能因此升高，尚須賦予存款保險機構適當財務支持，而這可能需要時間建立。倘覆蓋率的增加未伴隨足夠的資金支持，則須避免存款保險機構動用公共資源支應導致加重國家負擔的情況。
- (三)存款保險覆蓋率並不適用於存款保障額度差異化的情況，例如，歐洲「臨時性高額保障（temporary high balances）」可能無法納入覆蓋率的計算，而日本針對特定支付及清算帳戶（payment and settlement accounts）的全額保障則可能納入計算，進而影響覆蓋率之可比較性。
- (四)存款人可能享有存款保險以外的保障，包括銀行倒閉清理或優先順位之安排。銀行倒閉之清理可能包括以購買與承受方式，將所有存款從倒閉銀行移轉至收購銀行，以保護存款人。這類方式是否會減弱以存款保險覆蓋率評估金融穩定及銀行擠兌風險之效力，仍大幅取決於存款人對可能的清理工具及其成功與否的預期。關於銀行清理給予存款人優先債權順位的做法，將影響保額外及非要保存款人對銀行清理淨回收款項的預期。若對保額內存款保險人授予高於保額外及非要保存款人優先債權順位，則可能增加保額外及非要保存款人提取資金的可能性。因此，對於覆蓋率的任何解讀，須考量相關存款人優先債權順位作法。

貳、巴塞爾銀行監理委員會 (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) 發布信用風險議題相關之業務通訊 (Newsletter) ^(註 5)

自 2022 年 3 月發布 COVID-19 信用風險相關議題之業務通訊以來，信用風險仍然是 BCBS 關注重點領域，考量總體經濟仍存在不確定性與利率上升、高通貨膨脹及市場波動等因素可能對借款人產生潛在影響，倘未能及時且使用一致性方法辨識並衡量信用風險發生惡化，將可能導致銀行損失加深與資本不足，從而損害整體銀行業信心。在此背景下，鑒於模型與資料限制，銀行面臨無法掌握借款人與交易對手信用惡化之挑戰，監理機關對銀行目前實務操作仍須採取謹慎態度。

銀行採用高質量與健全方法，建置長期一致性衡量信用風險之模型，至關重要。COVID-19 疫情增加銀行評估借款人信用品質 (credit quality) 時所面臨之挑戰。BCBS 長期監測與分享各監理機關對銀行信用風險模型建置與實務做法，並且關注疫情所產生之議題，就目前風險環境而言，可能仍具關連性，包含下列：

一、在 COVID-19 疫情下，銀行評估借款人信用品質之挑戰日趨嚴峻。例如預期信用損失 (expected credit losses, ECL) 估計、內部信用風險評等 (internal ratings-based, IRB) 模型建置之作法等大不相同，尚需進一步發展健全之跨銀行實務操作。

二、各監理機關持續觀察到下列三項主要挑戰，足以影響銀行及時辨識信用風險變化之能力，且尚需進一步監測：

(一) 模型風險 (model risk) 管理之治理管控，包含人為判斷調整及模型表現。

(二) 經濟不確定性之掌握。

(三) 辨識受衝擊產業與借款人之信用惡化。

三、銀行因模型與資料限制而持續大量使用人為判斷調整，以反映信用風險之預期結果。惟由於政府推出大量支援政策，部分信用風險與實際投資組合風險脫鉤，渠等風險未來仍可能發生。

四、BCBS 認可人為判斷調整於模型表現中所扮演角色，並強調該調整應以健全

治理管控為基礎，並依妥切的文件與研究方法作為依據等。銀行必須監控與持續強化模型風險管理與發展之管控，以確保符合實際需求。

- 五、倘無法深入理解模型或給予適當調整，銀行與監理機關可能無法準確掌握信用風險。各監理機關持續關注銀行及時辨識模型表現相關之能力，及確保健全模型建置之精進措施。監理機關亦持續關注銀行降低或減輕模型風險之策略計畫，銀行透過有效掌控關鍵風險因子與健全資料之治理管控，可強化 ECL 估計之過程。
- 六、因發現違約機率（probability-of-default, PD）模型有低估情況，各監理機關施行監理措施要求銀行採取補救措施，包含模型覆蓋（overlay）調整、風險加權資產（RWA）覆蓋調整、PD 提高調整，及 RWA 附加（add-ons）等。
- 七、近期地緣政治事件可能在 COVID-19 疫情影響被完全反應前，開啟新的信用條件循環。例如利率上揚、高通貨膨脹與市場波動對借款人之影響。另可能面臨 ECL 估計過程與 IRB 模型建置中區隔經濟衰退期（isolate the downturn period）之挑戰。
- 八、由於風險環境快速變化且與近期顯著不同，銀行評估經濟衝擊如何影響不同投資組合時面臨困難，進而導致模型風險提高。銀行採取各種不同方法衡量總體經濟衰退對借款人影響，特別當歷史資料可能無法反應目前經濟衝擊時，各監理機關應持續關注下列事項：
 - （一）銀行如何使用敏感性分析評估不同經濟假設對負債準備（provision）估計之影響。
 - （二）銀行辨識受衝擊產業與將行業風險納入負債準備估計之成效。
- 九、BCBS 強調下列關於信用風險評估之重要事項
 - （一）使用敏感性分析衡量信用風險。
 - （二）妥適使用疫情期間蒐集之資料，以評估信用損失之關鍵因子對不同投資組合之影響。
- 十、監理機關與銀行必須準備應對與 ECL 估計與 IRB 模型建置相關之挑戰，以確保銀行能夠辨識任何潛在借款人與交易對手信用品質之惡化。

參、金融穩定委員會（Financial Stability Board, FSB）發布因應氣候變遷之金融風險進度報告（FSB Roadmap for Addressing Financial Risks from Climate Change Progress Report）^{（註 6）}

金融穩定委員會於 2021 年 7 月發布一份處理氣候相關之金融風險規劃報告，並獲 G20 認可。現今該報告所述之四個面向均有穩定進展，且已確定需進一步關注之領域：

一、企業揭露

國際永續發展準則理事會於 2023 年 6 月 26 日發布永續發展相關之國際財務報導準則永續揭露準則第 S1 號與揭露氣候相關之國際財務報導準則永續揭露準則第 S1 號之最終標準。此刻優先事項係國際證券委員會組織（IOSCO）快速考量核准相關準則，供主管機關及時採用，以反映各國現況。金融穩定委員會將與國際永續發展準則理事會、國際證券委員會組織及其他相關機構合作，推動廣泛且及時使用準則。金融穩定委員會也要求國際永續發展準則理事會接下氣候相關財務揭露工作小組對企業揭露氣候相關資訊之監督工作。國際永續發展準則理事會發布之準則與各國在此議題規範之架構可進行比較，對未來發展此議題顯得份外重要。

二、資料

近兩年持續關注取得氣候相關資料、資料品質與可否進行國與國間比較。另一個重要目標是開發全球資料儲存資料庫，提供存取開放數據，並促進跨國與跨領域使用此類資料。刻正需持續增加氣候資料，並且提高其準確性、一致性與品質，以利評估氣候風險及情景分析；此外，未來需發展衡量前瞻性氣候相關風險之指標。

三、脆弱性分析

在制定監控氣候相關之脆弱性架構與指標的工作持續取得進展。未來也須將氣候情境納入金融脆弱性監控，並瞭解跨國與跨部門之氣候衝擊傳遞，藉以取得

以金融穩定視角之觀點。

四、規範與監理

將氣候相關風險納入風險管理與審慎監理架構刻正進行，且能力建置亦是重點。氣候相關風險監理方法持續發展，故亦持續關注金融機構與非金融之企業轉型計畫，可作為主管機關評估風險總體與個體審慎監理之資訊信息來源。

肆、國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）發布提升公眾氣候政策認知度並有效落實改善氣候行動調查報告^(註7)

國際貨幣基金就公眾對於改善氣候變化的理念及認知進行調查，旨在了解公眾對氣候變化風險的認知，及其對政府氣候行動的支持度，藉此提供政策制定者更適切的認知，以提升整體公眾對氣候變遷的重視。此調查涵蓋 28 個國家近 30,000 位受訪者，包含先進經濟體及新興經濟體，其中包括全球碳排放量前 25 名的 20 個國家，以及受氣候變化影響最嚴重的 25 個國家中的 9 個國家。

調查結果顯示，較為關心氣候變化的多屬女性、受過較高教育、定期追蹤新聞資訊、較常使用公共交通工具，以及較能接受政府在經濟監管中扮演重要角色之民眾；另外，政策宣導單位提供有關政策效益及好處的資訊，包括相關的附帶效益，如改善空氣品質及促進健康，亦能獲得更多支持。然而，如果政策的權衡取捨未被明確交代，公眾感知及支持度會變得短暫，由此可知，確保公眾理解現有政策的相對成本及其效益至關重要。

無論是先進經濟體或新興市場經濟體，大多數受訪者認為不僅是富裕國家，所有國家皆應對氣候變化支付相關費用。在大多數國家中，有相當大比例的受訪者表示，氣候變遷責任分擔程度應該基於現有排放量而不是歷史排放量，公眾可能會支持高花費的氣候政策，不只是為了實現全球淨零排放目標，而係因總體氣候政策對於各國採行公平對待原則，惟目前對於氣候改善政策的了解仍有不足之處，許多受訪者在支持或反對本國氣候政策行動時仍表示無意見。以下是政策決策者或政府單位可採行促進綠色轉型之方法：

一、教育公眾有關氣候變化的原因及後果，以及不採取行動的損失及成本。

- 二、擴大討論不採取改善氣候行動的成本，例如污染，以及解決這些問題的好處，例如改善空氣品質、健康及保護低收入家庭等。
- 三、強調政策的有效性，以彰顯權衡取捨的價值。
- 四、強調全球團結精神，在大多數的經濟體中需要強而有力的共同氣候政策及目標。

伍、巴塞爾銀行監理委員會（Basel Committee on Banking Supervision, BCBS）發布有效銀行監理核心原則（Core principles for effective banking supervision）修正文件之公眾諮詢^{（註 8）}

巴塞爾有效銀行監理核心原則（以下簡稱核心原則）為目前銀行體系健全審慎監理之最低標準依據，其具有普遍適用性，適用於各種銀行體系與銀行類型。各國監理機關使用此核心原則評估其監理架構之有效性。國際貨幣基金（IMF）與世界銀行亦將此核心原則納入金融部門評估計畫（Financial Sector Assessment Program, FSAP），用以評估各國銀行監理制度與施行之有效性。

核心原則最早於 1997 年由 BCBS 發布，最近一次大幅更新是在 2012 年。BCBS 於 2022 年 4 月開始針對核心原則進行檢視，以反應最新監理發展與影響銀行體系之結構性變化，及自前次版本後自 FSAP 汲取之經驗。本次核心原則修正主要包含下列議題，公眾諮詢期間自 2023 年 7 月 6 日發布，至 2023 年 10 月 6 日：

一、財務風險

- （一）核心原則第 16 條資本適足性：加入非風險基礎（non-risk-based）衡量措施，以補充目前用以約束銀行與銀行體系槓桿之風險基礎法。
- （二）核心原則第 17 條信用風險：強化信用風險管理，並加強交易對手信用風險與證券化交易相關之風險。
- （三）核心原則第 18 條不良資產暴險（problem exposure）、規範與準備金（reserves）：加入預期信用損失（expected credit losses, ECL）規範，並與 BCBS 發布相關指引中之定義一致。

(四)核心原則第 19 條集中風險與大型暴險限制：將相關交易對手與大額暴險限制之定義與 BCBS 大額暴險架構一致，並明訂風險集中之範疇。

(五)核心原則第 23 條銀行帳簿中之利率風險：反應銀行客戶行為對利率風險假設之潛在影響。

二、營運韌性

為確保銀行可有效因應並自嚴峻之營運風險事件中恢復，如疫情大流行、資安事件、技術故障或天然災害等，相關強化營運韌性之作為已有重大進展。BCBS 考慮將近期發展納入核心原則第 25 條營運風險與韌性之修正。

三、系統性風險與總體審慎監理

(一)核心原則第 3 條合作與協作、核心原則第 13 條母國與地主國關係：強調負責銀行監理、總體審慎政策，及金融穩定之各方權責機關間緊密合作，無論屬國內或國際間，皆至關重要。

(二)核心原則第 8 條監理方法、核心原則第 9 條監理技術與工具：明定監理機關評估與降低銀行與銀行體系風險時之角色，並要求監理機關具有評估與辨識系統性重要銀程序之國內授權。

(三)核心原則第 16 條資本適足性：賦予監理機關可要求銀行維持額外資本之能力，包含產業資本要求 (sectoral capital requirements)，用以因應整體金融體系危機事件發生。

四、新興風險 - 氣候相關財務風險與金融數位化

(一)核心原則第 8 條監理方法、核心原則第 10 條監理申報：監理機關應於監理方法及監理程序中納入氣候變遷風險；賦予監理機關可要求銀行提供相關資料之權限，以供其辨識氣候相關財務風險影響程度。

(二)核心原則第 15 條風險管理程序：要求銀行應就氣候相關財務風險等關鍵風險建構完整管理政策及程序，並應制定相關措施以因應該等風險於未來

逐漸形成。

- (三)核心原則第 26 條內部控制及稽核：要求銀行內控架構納入氣候相關財務風險因子。考量風險之異質性及不斷發展，銀行業及監理機關之實務作法應靈活應對氣候相關財務風險。
- (四)核心原則第 25 條營運風險及營運韌性：強調營運韌性重要性，以因應金融機構對提供資訊服務第三方倚賴漸增所生相關風險。
- (五)核心原則第 1 條責任、目標、權限，與核心原則第 10 條監理申報：確保監理機關可持續取得有關資料，並檢視包括銀行集團及第三方服務供應商之相關活動。

五、非銀行金融中介

有鑑於非銀行金融機構 (Non-Bank Financial Institutions, NBFIs) 與銀行合作關係日漸緊密，其行為影響金融體系穩定至深，BCBS 雖專注銀行業監理，然由核心原則第 8 條監理方法可見其對 NBFIs 引起的相關風險及對銀行業造成的潛在影響已有著墨。透過在原有架構上修正核心原則第 4 條合規行為，冀期監理機關強化對不同種類 NBFIs 引起風險之重視。另修正核心原則第 1 條責任、目標、權限及核心原則第 10 條監理申報，以強化集團內部協同管控監理之重要。另修訂核心原則第 15 條風險管理程序以具體強調銀行對非銀行業之涉入風險；修正核心原則第 17 條信用風險以提升對交易對手信用風險之管理。

六、風險管理實踐

銀行風險管理重要性不言而喻，BCBS 針對本議題，對核心原則提議如下修訂：

- (一)核心原則第 14 條公司治理：透過結合薪酬措施更具體化強調企業文化及價值，確保銀行董事會具適當技能、經驗、不同專業領域，並強化董事會獨立性與董事成員汰留。
- (二)核心原則第 15 條風險管理程序：具體強調風險文化、風險胃納架構及風

險相關資料的整合，提議將該等成果納入銀行業壓力測試要件。另於核心原則第 8 條監理方法中增補有關提倡永續發展經營模式相關要件。

- (三) 核心原則第 20 條利害關係人 (related parties) 交易：增訂利害關係人概括性定義，並強化監理流程以有效監控利害關係人資金流向。另明確規範利害關係人交易限制及監理申報要求。
- (四) 核心原則第 28 條揭露及組織透明：要求所有國際性銀行應依循核心準則第 16 條、第 19 條、第 24 條類等之規範，以履行揭露義務。
- (五) 核心原則第 29 條金融服務濫用：配合修正以符合最新洗錢防制金融行動工作組織 (Financial Action Task Force, FATF) 建議，並具體規範應於集團層面處理洗錢及資恐議題。

註釋

註 1： <https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Policy%20Briefs/Policy%20Brief%208%20Uninsured%20Deposits.pdf>

註 2： 保額內存款保險戶數除以總存款戶數。

註 3： 保額內存款金額 (covered deposits) 除以要保存款金額 (eligible deposits)。

註 4： 保額內存款金額 (covered deposits) 除以總存款金額 (total deposits)。

註 5： https://www.bis.org/publ/bcbs_nl32.htm

註 6： <https://www.fsb.org/2023/07/fsb-roadmap-for-addressing-financial-risks-from-climate-change-2023-progress-report/>

註 7： <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/02/09/support-for-climate-action-hinges-on-public-understanding-of-policy>

註 8： <https://www.bis.org/press/p230706.htm>

業務動態

一、截至 112 年 8 月底止，本公司要保機構共計 403 家

截至 112 年 8 月 31 日止，本公司要保機構計有 403 家，其中本國公營金融機構 3 家、民營銀行 36 家、外國銀行在臺分行 27 家、大陸地區銀行在臺分行 3 家、信用合作社 23 家、農會信用部 283 家及漁會信用部 28 家。目前除德商德意志銀行臺北分行已受德國存款保險制度保障，依法得免予參加我國存款保險外，餘收受存款之金融機構皆已參加存款保險。

二、本公司副總經理范以端率員於 112 年 6 月上旬參加 IADI 假瑞士巴塞爾舉辦之第 76 屆執行理事會等系列會議暨國際學術研討會

本公司副總經理范以端於 112 年 6 月上旬率團赴瑞士巴塞爾參加 IADI 召開之第 76 屆執行理事會、核心原則暨研究委員會等委員會及相關技術委員會系列會議暨國際學術研討會。

會議期間，范副總經理除出席執行理事會議討論 IADI 治理等重要會務，並主持核心原則暨研究委員會會議，討論 IADI 存款保險制度核心原則修訂案及轄下各技術委員會之工作進度。

代表團另參加 IADI 兩年一度之國際學術研討會，本次 IADI 特別邀請 2022 年諾貝爾經濟學獎得主芝加哥大學教授 Douglas W. Diamond 進行專題演講。研討會分為三場次，主題分別為銀行清理與金融穩定、中央銀行數位貨幣及存款保險，就 IADI 對外徵求獲選之 6 篇學術論文內容進行研討，其中范副總經理受邀主持研討會第一場次。

三、本公司業務處處長許麗真參加 IADI 歐亞區域委員會於 112 年 6 月 28 日至 6 月 29 日舉辦之年會暨國際研討會並擔任講座

本公司業務處處長許麗真於 112 年 6 月下旬赴蒙古烏蘭巴托舉辦 IADI 歐亞區域委員會（Eurasia Regional Committee, EARC）及蒙古存款保險公司（Deposit

Insurance Corporation of Mongolia, DICOM)「存款保險差別費率機制之運作(Implementing Differential Premium Systems)」國際研討會，存保機構代表分享差別費率機制運作實務及經驗，以及如何評估銀行風險，並由 IADI 訓練暨能力建構處(Training and Capacity Building Unit, TCBU)專家 Mr. Juan Lopez 針對 IADI 有效存款保險制度核心原則中差別費率部分引導與會者進行討論，除此之外，IADI APRC 主席暨 DICJ 理事長 Mr. Hidenori Mitsui 並於會中分享 APRC 強化其委員會運作之經驗，供 EARC 會員參酌。本公司業務處許處長擔任第二場次講座，會中分享我國差別費率機制發展、運作情形及經驗教訓，並與其他講座意見交流。本次研討會 100 人與會。

四、本公司於 112 年 7 月下旬邀請資策會顧問講授「編製永續報告書新版 GRI 準則及 TCFD」

本公司於 112 年 6 月發布首本永續報告書，採用全球永續性報告協會(Global Reporting Initiatives, GRI)推出的 ESG 揭露準則進行編製；GRI 另於 2021 發布最新版準則並自 112 年 1 月 1 日起適用，為導入 GRI 最新版準則以編製第二本永續報告書，本公司特邀資策會顧問楊証淙於 7 月 24 日及 8 月 2 日至本公司對各處室主管及相關承辦同仁進行兩場次教育訓練，除 GRI 新版外，並對氣候相關財務揭露(TCFD)方法論及揭露項目進行深入淺出介紹，會中解答同仁相關疑惑，討論踴躍。

五、本公司分別於 112 年 7 月 8 日及 8 月 19 日參加由金融總會所舉辦之「2023 年金融服務愛心公益嘉年華」高雄場及宜蘭場活動，於現場設攤宣導存款保險

台灣金融服務業聯合總會為持續宣導金融教育知識與愛心關懷，特舉辦「2023 年金融服務愛心公益嘉年華」活動，於 112 年 7 月 8 日及 8 月 19 日，分別在高雄市凹子底森林公園及宜蘭市運動公園舉行。本次活動主題以金融知識宣導、慈善公益及金融防詐騙等為主，主要由各金融同業公會、金融機構及周邊單位設攤，與民眾互動。本公司為加強宣導存款保險及提升公司形象，參與前開嘉

年華活動，於活動現場各設置 2 攤位，透過玩遊戲與民眾互動方式，宣導存款保險相關金融知識，參與活動民眾反應熱烈，成效良好。

六、韓國存款保險公司於 112 年 8 月 25 日至本公司進行雙邊交流會議

韓國存款保險公司（Korea Deposit Insurance Corporation, KDIC）董事長暨總經理 Mr. JaeHoon Yoo 偕國際關係部資深經理 Mr. Keehyun Park 及儲蓄銀行風險管理部資深經理 Mr. Dongwan Han，於 112 年 8 月 25 日拜訪本公司，由董事長蘇財源接見，總經理鄭明慧、副總經理范以端及風險管理處、資訊處與國際關係暨研究室同仁陪同。會中本公司簡介我國純網銀監理制度及其監理系統，雙方討論熱烈，並就相關意見與經驗相互交流。

金融監督管理委員會「1998 金融服務專線」業已開通啟用，民眾如有金融諮詢服務，請於上班時間撥打「1998」。

本公司已於公開網站建置「法定查核業務缺失態樣」專區，內容包括風險指標資料查核、電子資料檔案建置內容查核及存款保險費基數查核等三類缺失態樣，資料每半年更新一次，可至本公司網站（<https://www.cdic.gov.tw>）查閱參考。

政府再造是當前政府施政的主軸，本公司為引進企業的經營理念，提高行政效率，加強服務品質，誠摯歡迎您對本公司的人力服務、資源運用、業務興革……等提供寶貴意見或建議，您的意見將是我們推動政府再造，提升行政效能的重要參考。

網址：<https://www.cdic.gov.tw>

電子郵件：cdic@cdic.gov.tw

關心專線傳真號碼：(02) 2322-4407

免付費服務專線：0800-000-148

關心信箱：台北南海郵局第 440 號信箱

本公司和您一樣關心要保機構在安全與健全的基礎上經營業務。若您發現有任何可疑的人從事不當或不法行為，請利用本專線及信箱，本公司對於您的關心將予以保密。

本公司為貫徹政府「國家廉政建設行動方案」加強肅貪防貪、反貪、落實公務倫理、推動企業誠信，促進廉能政治的施政目標，特設置受理檢舉貪瀆專線電話、專用郵政信箱及電子郵件信箱，歡迎民眾踴躍檢舉非法，由於您的關心與行動，才能給後代子孫有一個乾淨家園。

檢舉專線電話：(02) 2397-1587

檢舉專線傳真：(02) 2321-5302

專用郵政信箱：台北南海郵局第 370 號信箱

電子郵政信箱：ethics@cdic.gov.tw

稿 約

- 本刊園地公開，歡迎投稿。
- 凡與我國及世界各國金融監理存款保險制度最新發展、金融制度之改革、問題金融機構之處理以及金融機構業務經營及發展等議題之相關研究論述或譯著，均受歡迎。
- 來稿經發表後，稿費依「中央政府各機關學校出席費及稿費支給要點」規定從優核給，並請勿一稿兩投，如為轉載，請知會本刊。
- 來稿請繕寫清楚，並分段標點，歡迎利用電子郵件：cdic@cdic.gov.tw 傳送（請註明存保季刊投稿）。除特約稿外，每篇字數以不超過 1 萬 5 千字為原則。
- 來稿文責自負，除事先聲明者外，本刊有刪改權。
- 來稿請書寫作者姓名、通訊地址或電話。
- 譯稿請徵得原著作人同意，註明出處與出版時間並附寄原文。

存款保險資訊季刊

第 36 卷 第 3 期

中華民國 112 年 9 月 30 日出版

發行人：鄭明慧

編輯者：中央存款保險公司存款保險資訊編輯委員會

發行所：中央存款保險公司

地址：台北市南海路 3 號 11 樓

電話：02-2397-1155（代表號）

中華郵政台北雜字第 1256 號執照登記為雜誌交寄

印刷所：社團法人中華民國領航弱勢族群創業暨就業發展協會

台北市萬華區西園路二段 261 巷 12 弄 44 號 1 樓

電話：02-2309-3138

定價：新台幣 150 元

展售處：1. 國家書店松江門市：10485 台北市松江路 209 號

TEL：02-2518-0207（代表號）<http://www.govbooks.com.tw>

2. 五南文化廣場台中總店：40042 台中市中山路 6 號

TEL：04-2226-0330（代表號）<http://www.wunanbooks.com.tw>

3. 三民書局重南門市：10045 台北市重慶南路 1 段 61 號

TEL：02-2361-7511（代表號）<http://www.sanmin.com.tw>

GPN：2007600009 ISSN：1019-4010

◎本刊保留所有權利。

欲利用本刊全部或部分內容，須徵求著作財產權人中央存款保險公司同意或書面授權。（請洽中央存款保險公司業務處企劃科，電話：02-2397-1155）