



參加FSI—IADI共同主辦
「銀行處理、危機管理及存款保險
議題」國際研討會摘要報告

桂先農、范以端 著

中央存款保險公司 編印
中華民國 105 年 11 月

序

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

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

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

董事長 雷仲達
總經理 林銘寬 謹識

中華民國 105 年 11 月

目

錄

壹、摘要	1
貳、前言	2
參、國際研討會重點摘要	4
一、全球存款保險機制概況	4
二、主要國際組織近期對具系統重要性 金融機構處理措施	12
三、復原與處理計畫	16
四、債務減計與資本重建	23
五、總損失吸收能力	28
六、銀行處理之資金籌措	35
肆、心得及建議	45
一、持續觀察Bail-in與TLAC國際規範之 發展	45
二、研議我國實施復原與清理計畫之可 行性	45
三、持續厚植存款保險賠款特別準備金	46
附錄一、研討會及拜會照片	47
附錄二、國際研討會議程	51

壹、摘要

一、主辦單位：金融穩定學院（FSI）與國際存款保險機構協會（IADI）共同舉辦。

二、時間：104年9月6日～104年9月12日。

三、地點：瑞士巴塞爾國際清算銀行大樓。

四、出席人員

計有全球約85個國家，涵蓋存款保險機構、中央銀行、金融監理機關、國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）及國際清算銀行（Bank for International Settlements, BIS）等約110個機構逾230名代表參加。我國代表為中央存款保險公司（以下簡稱存保公司）董事長桂先農及國際關係暨研究室主任范以端。

五、研討會主題：「銀行處理、危機管理與存款保險議題（Bank Resolution, Crisis Management and Deposit Insurance Issues）」。

六、研討會重點內容及其他主要行程

本次「銀行處理、危機管理與存款保險議題」國際研討會計有6項議題，探討內容含括確認新興銀行危機、銀行處理之資

金籌措、存款保險資金與處理資金之費率機制設計、各國執行金融機構有效處理機制概況、系統性重要銀行之總損失吸收能力、復原及處理計畫—地區個案研究及金融業觀點。期間桂董事長並拜會巴塞爾銀行監理委員會（Basel Committee on Banking Supervision, BCBS）秘書長Mr. William Coen、國際存款保險機構協會（IADI）主席 Mr. Jerzy Pruski及秘書長 Mrs. Gail Verley、美國聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC）副主席Mr. Thomas Hoenig、國際保險監理官協會（International Association of Insurance Supervisors, IAIS）秘書長Mr. Yoshihiro Kawai，另與本公司MOU夥伴機構瑞士銀行及證券商存款保障機構（esisuisse）執行長 Mr. Patrick Loeb進行年度交流會議。會談議題內容包括當前全球金融市場現況、金融監理、存款保險及金融穩定機制發展與未來趨勢。透過交換經驗與意見，本次成功地促進國際資訊交流與經驗分享。

七、心得與建議

- (一) 持續觀察Bail-in與TLAC國際規範之發展。
- (二) 研議我國實施復原與清理計畫之可行性。
- (三) 持續厚植存款保險賠款特別準備金。

貳、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104年9月8至10日共同舉辦「銀行處理、危機管理與存款保險相關議題（Bank Resolutions, Crisis Management and Deposit Insurance Issues）」國際研討會，本公司由董事長桂先農率員與會。該會議計有來自全世界約85個國家，涵蓋存款保險機構、中央銀行、金融監理機關、國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）及國際清算銀行（Bank for International Settlements, BIS）等約110個機構逾230名代表參加。

本次「銀行處理、危機管理與存款保險議題」國際研討會計有6項議題，探討內容含括確認新興銀行危機、銀行處理之資金籌措、存款保險資金與處理資金之費率機制設計、各國

執行金融機構有效處理機制概況、系統性重要銀行之總損失吸收能力、復原及處理計畫—地區個案研究及金融業觀點。期間桂董事長並拜會巴塞爾銀行監理委員會（Basel Committee on Banking Supervision, BCBS）秘書長Mr. William Coen、國際存款保險機構協會（IADI）主席Mr. Jerzy Pruski及秘書長 Mrs. Gail Verley、美國聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC）副主席Mr. Thomas Hoenig、國際保險監理官協會（International Association of Insurance Supervisors, IAIS）秘書長Mr. Yoshihiro Kawai，另與本公司MOU夥伴機構瑞士銀行及證券商存款保障機構（esisuisse）執行長 Mr. Patrick Loeb進行年度交流會議。會談議題內容包括當前全球金融市場現況、金融監理、存款保險及金融穩定機制發展與未來趨勢。本報告將針對國際研討會重點摘述之。

參、國際研討會重點摘要

一、全球存款保險機制概況

(一)存款保險機制

立法明定設置存款保險制度係各國

近年趨勢，尤其自2007年全球金融風暴後，各國設立存保制度如雨後春筍，G20亦要求會員國設立顯性（explicit）之存款保險制度。顯性存款保險制度相較於隱性（implicit）存保之優勢可從四方面來看，分別為保障金融消費者、建立存款人信心、促進公平競爭及控制政府成本。存款保險制度依法成立後，可在要保機構倒閉時，藉由最高保額的存款保障，保護金融智識較不足之小額存款散戶。當存款人認知有法定存款保險機制時，在要保銀行發生危機時，較不會發生非理性的銀行擠兌。至於促進公平競爭方面，由於有存款保險機制為後盾，存款人會提高對銀行的信心，存款於要保銀行的意願較高。因此，無論銀行規模大小或是否為新設，由於存款人願意存款，可促進銀行間公平競爭，發揮其中介功能。存款保險機制提供存款一定限額的保障，由於依法所定且保障背後有政府的信譽支持，較之隱性存款保險所隱含全額保障的高成本、高代價，顯性存款保險機制更可使政府免於付出更

大的成本。

(二)存款保險機構職權

IADI將全世界各存保機構之職權分為四類，依照職權範圍大小區分，從大到小分別為風險控管者（risk minimizer）、損失控管者（loss minimizer）、賠付外加有限的清理能力者（paybox plus）及單純賠付者（paybox）。存保機構如係單純賠付者，則僅於要保機構倒閉時賠付存款人，paybox plus則在賠付外亦在參與清理要保機構具備有限角色，如提供承受倒閉銀行之金融機構財務協助；損失控管者具備積極參與決定清理策略與提供清理倒閉金融機構所需之資金；具風險控管職權之存保機構，則具備完整的處理問題銀行工具及審慎監理要保機構風險的權力。依據IADI全球2015年進行的存款保險機制調查（基準日為2014年底），調查結果發現約有38.2%為單純賠付者職權，36.3%存保機構為paybox plus，損失控管及風險控管者各自均為12.7%；2009年全球調查有52.6%為單純的賠付者，到2014年已降至38.2%。

從2009年到2014年間，有越來越多存保機構職權被擴大的趨勢，從單純的賠付者擴大至paybox plus及損失控管者。

(三)IADI有效存款保險制度核心原則修正重點

IADI於2014年11月正式發布修正之有效存款保險制度核心原則（Revised Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems）及其評估方法。該修正核心原則於2015年1月28日獲FSB確認，並更新納入「健全金融體系主要標準」。修正後之核心原則包含16個核心原則、各核心原則之評估條件（Essential criteria）共96個，其重要之修正包括：

- 1.強化專門用語之正確性及一致性，並調整部分重覆之內容。
- 2.新增道德風險（Moral Hazard）及營運環境（Operating Environment）等章節以取代原有之先決條件（Preconditions），於營運環境中納入總體經濟情況、金融體系結構、審慎管理與監督、法律及司法架構及會計與揭露制度等檢視項目。另就部分未列為核心原則，但與

存款保險相關之議題，另作相關論述供參，包括伊斯蘭存款保險制度（Islamic Deposit Insurance Systems）、金融普及（Financial Inclusion）與一國分設數個存款保險制度（Multiple Deposit Insurance Systems）、存款人債權優先（Depositor Preference）等。

3. 就危機準備與管理制定新核心原則（核心原則6）：存保機構在緊急應變計畫與危機管理之角色：強調存保機構應參與危機管理政策及程序，以及應準備有效的全面性應變計畫與危機管理政策及程序。
4. 明確採行事前籌資機制（核心原則9）：強調存保基金應於事前累積，以確保可迅速辦理賠付。同時對存保基金之運用亦明定重要的安全防護（safeguard）機制。
5. 設定開始賠付期限（核心原則15）：本次另一重要修正為縮短賠付期限，以7個工作日內完成賠付為目標，於核心原則15明定標準，亦就如何提升賠付效率，及處理有礙快速及正確賠付事項提供相

關準則。

6. 強調存保機構的獨立性（核心原則3）：
強化存保機構治理之規範，存保機構應有充分的權力及能力以履行其職責，應確保其營運獨立性，且其管理階層之組成應避免利益衝突。

IADI未來將推動執行修正後核心原則相關措施，使核心原則廣泛運用，其相關措施包括：

1. 鼓勵存款保險機構進行核心原則遵循之評估，並納入金融體系評估計畫（FSAP）之評估範圍。
2. 擴大運用IADI「自行評估協助計畫（Self-Assessment Technical Assistance Program, SATAP）」，此一計畫係由IADI提供存保機構技術協助以辦理自行評估，亦有助於存保機構金融體系評估計畫之準備工作。
3. 鼓勵IADI會員間辦理同儕評估。

(四)存款保險最高保障額度

依據IADI於年度存款保險機制調查，大部分的存保機構係強制型投保並設有一

定金額的保障額度，自2009年後最高保額平均都增加一倍，平均存款保險保障額度從2009年的39,296美元提高至2014年的80,526美元；90.6%的存款人受存款保險機制的保障，其次，43.5%的存款金額以及85.2%的存款帳戶受存保保障。

(五)存保機構資金籌措方式及保費結構

有關存保機構資金籌措方式，於2009年時大部分係銀行倒閉後再籌措資金（ex-post），占50.8%，至2014年時，大部分已轉為事前籌資（ex-ante）方式，占89.2%，事後籌資之存保機構已減少至11.8%；2009年進行全球存保機制調查時，有設立存保基金目標值者不多，僅24.6%，到2014年時成長很多，有設立存款保險基金目標值之比率已提升至52%。

(六)倒閉金融機構處理及存保機構角色

依據IADI年度存款保險機制調查，截至2014年底止，全球存保機構自成立以來共計有10,715家金融機構倒閉，其中以北美地區所占倒閉家數最多，總共7,726

家，美國FDIC自成立以來總共處理4,071家問題金融機構，美國信用合作社管理局（National Credit Union Administration, NCUA）則共處理3,582家，除美國外，另菲律賓、韓國、印度及奈及利亞分別為占前4名倒閉金融機構最多的國家，倒閉家數分別為菲律賓618家、南韓541家、印度350家、奈及利亞257家。

有關處理問題金融機構的方式，美國的FDIC及NCUA採用最多的方式為購買與承受（Purchase and Assumption），分別占所有處理方法的46.3%及51%，排除這兩家存保機構，全球存保機構最常採用的處理方式為關閉問題金融機構並賠付存款人。

就參與清理問題銀行決策方面，截至2014年底止，有6家存保機構可自行決定處理方式，30家存保機構參與處理策略的決定會議，36家存保機構無權參與處理問題金融機構的任何決策或行動，其他14家存保機構僅參與處理問題金融機構資金方面的籌措。

(七)存保機構與金融安全網成員之合作

就2009年及2014年的調查結果來看，越來越多存保機構與其國內之金融安全網成員（如中央銀行、財政部、金融監理機關等）有簽署合作協議或潛在某種形式的合作關係，從2009年的50.8%提高到2014年的60.8%；至於存保機構彼此跨國合作方面，僅有少數存保機構有正式的跨國合作關係，有的簽署MOU確立合作關係，有的以其他形式建立合作關係，2014年調查發現11.8%的存保機構有建立跨國合作關係。

二、主要國際組織近期對具系統重要性金融機構處理措施

全球金融風暴後，各國金融監理機關及國際組織積極透過研議新處理機制或強化現有處理措施等監理改革，以期降低具系統性重要金融機構（Systemically Important Financial Institutions, SIFIs）發生「太大不能倒（Too Big to Fail）」問題。渠等處理機制，多以有序處理（orderly resolution or liquidation）為目標，期減少納稅人潛在損失，並儘可能由系統性重要大型銀行自行

籌措處理資金。目前主要處理措施包括：「復原與處理計畫」、「債務減計與資本重建」，以及「總損失吸收能力」等三項。另國際組織對處理問題金融機構之資金議題亦相當重視，陸續發布相關國際規範或報告。

復原與處理計畫（Recovery and Resolution Plan, RRP）是FSB發布「金融機構有效處理機制核心要素」12項核心要素（Key Attributes, KA）之一，金融機構在處理前，先進入自救階段並執行復原計畫，進入處理階段後則適用處理計畫，RRP適用對象至少適用國內系統性重要金融機構，復原計畫為整體監理環節之一。其主軸為嚴密監控問題金融機構營運狀況，由金融機構擬訂計畫提交監理機關審閱；處理計畫規範主管機關應如何處理自救失敗問題金融機構，由主管機關或處理機關（含母國及地主國）依金融機構提供之資料據以撰擬。

債務減計與資本重建（Bail-in）源自核心要素第3項所提處理工具之一，旨在透過法制的訂定，使處理機關得令有經營危機或倒閉之SIFIs，減計無擔保債務及股東權益，或

將無擔保債務轉換為金融機構本身或受讓機構之股權，藉此增加金融機構的損失吸收能力。

總損失吸收能力（Minimum External Total Loss Absorbency Capacity, Minimum TLAC）則是規範G-SIFIs於法定資本需求外，應具備足夠的損失承擔與資本重建能力，其規範為TLAC最低量化標準為加權風險性資產（RWA）之16~18%及槓桿比率6%~6.75%，使其面臨倒閉時，處理機關得在避免動用公共資金、確保G-SIFIs重要服務功能不中斷下，採取有序處理措施，降低渠等倒閉對全球金融穩定影響之國際準則。

Bail-in與TLAC機制之立意皆在規範SIFIs應由股東及特定債權人承受損失，增加損失吸收能力。目前Bail-in相關機制實務作法尚未定案，TLAC標準則於2015年11月9日甫獲金融穩定委員會（Financial Stability Board, FSB）通過，並將於2019年起實施，惟總部設於新興國家之G-SIFIs則將延至2025年起方適用，實施狀況有待觀察。至於復原與處理計畫，目前全球G-SIFIs之復原計畫已

全數完成，主要處理策略及相關執行計畫（operational plans）亦已於2014年完成刻正依處理計畫辦理可行性評估及後續調整。

表1 FSB Resolution Steering Group相關工作時程

辦理項目	負責單位	完成期限
I. 損失吸收能力相關項目		
完成量化影響性研究以利訂定TLAC標準	FSB BCBS	2015年秋 (已完成)
完成G-SIBs損失吸收與再增資能力相關原則性條款	FSB	2015年底 (已發布)
進一步研議在Basel III架構下特定揭露規定	FSB BCBS	2016
II. G-SIBs處理計畫及可行性分析相關項目		
所有G-SIBs完成第一輪RAPs	G-SIBs CMGs	2015年中 (已完成)
研議處理時營運持續性相關準則草案，包括確保關鍵服務之分享俾支應主要營運功能持續運作	FSB	2015年底
研議相關準則，以因應當民間資金不足時，如何有效運用政府權限籌資，以執行G-SIBs優先處理策略；另就監理機關應具備何種資訊以更正確評估處理G-SIBs之潛在資金需求，辦理進一步分析	FSB	2015年底
III. 金融機構處理核心原則（Key Attributes, KA）評估方法相關項目		
第二輪先期測試—辦理美國FSAP時進行修正後KA評估方法之適用測試	IMF	2015年中