

# 存款保險國際準則之制定與探討

## 壹、前言

受到金融危機之影響，各界開始正視存款保險在金融安定中所扮演的重要角色。在一九九八年十月七大工業國家中央銀行及財政部長的會議中，決議建立一個新的國際性組織架構，俾透過各國金融監理機關之合作與資訊交流，促進國際間之金融安定，乃於一九九九年共同發起設立「金融穩定論壇」(Financial Stability Forum, 簡稱FSF)，由七大工業國中央銀行及財政部長組成以促進金融穩定，其下並設置存款保險研究小組 (Study Group on Deposit Insurance)，研議訂定「存款保險國際準則」之可行性。

二〇〇〇年三月，國際清算銀行金融穩定論壇依據研究小組之報告，正式設置存款保險工作小組 (Working Group on Deposit Insurance, WGDI)，委由加拿大存款保險公司總經理 Mr. J.P. Sabourin 主持，致力於制定一套可長可久的「存款保險國際準則」，以期對正在設計或實施存款保險制度之國家能有所幫助，並於二〇〇一年九月提出最後報告。

存款保險工作小組的最後報告包括三項結論 (general findings)。第一、建立限額保險存款保險制度明確規範存保公司對存款人、債權人之賠償責任並限制裁量權，較隱含性存保制度為佳。第二、存款保險制度必須適當設計，有效施行並須使社會大眾清楚認識並建立信心，以避免道德風險。第三、有效率的存款保險必須是設計完善金融安全網的一部份，配合嚴格的金融監理，完善有效率的法規，健全會計制度以及公開揭露制度，才能充分發揮功能。

為使各界對該準則之制定及其所涉之政策與實務面考量，得有更深入之瞭解，本文爰就其制定過程及主要議題之討論內容與意涵，提出說明與分析。

## 貳、國際準則之制定過程

為達成上述目標，工作小組除提出背景報告 (Background Paper) 廣徵各界意見外<sup>(註一)</sup>，並透過下列二種方式廣納建言，一為設立專屬網站藉由網站提供不

同主題的初稿向世界各國及存款保險機構公開徵詢意見；其次，與各國際開發銀行組織及國際清算銀行之金融穩定協會（Financial Stability Institute，簡稱FSI）合作，在世界各地舉辦研討會等。工作小組將諮商結果及各方意見彙總綜合分析後作成最後報告並於金融穩定論壇發表。

根據存款保險工作小組訂定之研究計劃，存款保險國際準則共分為四大部分，其下就十六項議題進行討論。第一部分為一般政策議題，包括公共政策目標及道德風險。第二部分為情勢分析與制度轉換考量因素，包括情勢分析、條件與實施考量因素，以及全額保障轉換為限額保障之特別考量因素。第三部分為建立有效存保機制之條件，包括承保對象與投保方式、保障範圍與額度、資金之籌措、存款人賠付、存款人優先債權與抵銷權、架構與組織、民眾對存款保險之認知、金融安全網成員之相互關係，以及存保組織之權限。第四部分為其他議題，包括及早介入與倒閉機構之處理、理賠與回收，以及存保組織未來的挑戰等。

工作小組鑑於全球已有逾七十個國家設有存款保險制度，且越來越多的國家傾向於建立一套完善的存保制度，以增加社會大眾的信心及維持金融體系的安定，爰此「存款保險國際準則」之制定，成為各國建立存保制度之方針，其內容請詳文後附件。

## 參、存款保險國際準則各項議題討論重點

茲就上述存款保險國際準則十六項議題所討論之重點，以及政策面與實務面之考量因素分述如下：

### 一、公共政策目標

各國存保制度之公共政策目標不盡相同，工作小組經過研商分析後，將各國共同之政策目標分為三類，包括(一)促進金融體系穩定(二)保障小額存款人(三)其他目標，如強化金融體系競爭、促進經濟成長等。

雖然各國部分目標相同，但分析人員建議各國應依其個別情勢之需要去解釋及執行其公共政策目標。因此政策制定者須致力瞭解某些政策目標之含義及其

執行之困難，從而制定適當的存款保險制度，並應適時持續地檢討及調整存款保險制度，以確使存款保險制度符合其情勢之需要。

## 二、道德風險

存款保險制度之設計與其他各類保險相同，皆可能產生道德風險。為有效實施存款保險制度，各個國家應盡力防止它。預防道德風險之作法一般分為：(一)良好的公司治理 (corporate governance) (二)市場制裁力量(三)主管機關制裁力量。

上開防範道德風險之作法各有其利弊。在選擇防止道德風險之方式時，通常亦會出現與各項政策目標有所衝突之問題，故政策制定者於選擇控管道德風險時，應考量之因素包括：(一)該國存款保險制度之主要政策目標(二)有效控管道德風險之相關配合條件(三)該國達到相關配合條件之能力(四)為達成相關配合條件之改善成效。

## 三、情勢分析、條件及實施時之考量因素

工作小組於考量設立存款保險制度或改變現有制度時，非常強調應對情勢進行廣泛之分析，包括經濟情勢、金融制度、法令架構、監理情況及會計制度、資訊揭露制度等。

## 四、全額保障轉換為限額保障之考量因素

本項議題主要在探討一國從全額保障轉換為限額保障時之經驗，並強調制度轉變時所常引發之困難。本項研究並非採取理論架構，而係透過各國實施經驗之累積來獲取制度轉換之一般準則。

## 五、承保對象與投保方式

本議題係探討存款保險之承保對象與投保方式，包括何種存款機構應予承保、應採強制或自由投保等，並就調查結果提出意見。

## 六、保障範圍與額度

存款保險之保障範圍與額度，主要係取決於各國家欲維持金融穩定及促使存戶發揮市場制裁力量之平衡程度。倘保障範圍與額度不足，則不易防止銀行的擠兌而恐造成金融不安定；反之，保障範圍及額度太多則將促使存戶忽視銀行業務風險。

## 七、資金之籌措

充足之資金來源是存保制度有效運作及維護大眾信心之重要因素。有效的存款保險制度應於金融機構倒閉時，具有足夠之資金賠付存款人，並具備相關機制以因應存保制度之資金需求。倘資金來源不穩定，則將造成延誤賠付，進而增加賠付成本。

存款保險制度之資金來源分為事前累積及事後攤派，或兩者兼而有之，兩種方式之各有優劣點，各國應參酌存保制度之設立目的及其政策目標訂定資金籌措方式。

## 八、存款人賠付

存款保險之基本功能是，當金融機構停業時立即賠付存款人，並避免延誤賠付可能損失。賠付速度與方便性，亦將影響大眾對存款保險制度之信心。因此工作小組將探討有關賠付程序、各種賠付方式的優缺點，並提供工作小組之觀察意見，供各國存款保險組織參考。

## 九、存款人優先債權及抵銷權

不同國家存款人在存款機構倒閉時，各種債權人之債權順位上也不同。部分國家將存款人債權順位列為最優先，部分國家之存款債權則無優先權；另抵銷權之行使狀況亦有不同。該等因素對存保制度之成本影響甚鉅，並將影響存保組織、其他金融安全網成員、存款機構、存款人及其他債權人之決策與權益。

工作小組將探討存款人債權順位與抵銷權處理方式不同時，可能產生之優缺點，並提供適當之準則。

## 十、架構與組織

為達到存款保險政策目標，其制度架構及組織係決定實施成效之要素，探討重點為存款保險法令授權、存保組織角色及職責管理權、人力資源及其他經營問題。存保組織之權限在不同制度設計下亦有不同，為有效執行其任務，存保組織應能取得要保機構之資料。另存保組織之管理權，會受到法令、其與其他金融安全網成員之關係與獨立性、保障範圍等因素影響；至於良好的管理制度可透過健全之策略與風險管理過程、良好內部控制及稽核制度、管理結構透明化等方式達成。

本部分亦將探討如何吸收及維持優良之人力、保持適當的常備職員並結合外聘人員、確保職員及雇用人員資訊保密、以及對於職員及外聘人員於正常執行業務時之責任與所遭遇的法律訴訟提供保障等。

## 十一、民眾對存款保險之認知

各國於建置存款保險制度時，常忽視的是民眾對存款保險認知之重要性。事實上，雖然讓大眾瞭解存保制度將耗費成本，但讓社會大眾充分瞭解其所受保障與限制卻是制度有效之要件。許多設有存保制度之國家，已多方宣導存款保險之保障範圍，以確保存款人充分認識該制度，俾避免銀行倒閉時產生骨牌效應；另亦須讓存款人瞭解相關限制，如受保障存款之類別及最高保額，以免誤導民眾認為所有存款甚至其他金融商品均在保障範圍。

## 十二、金融安全網成員之相互關係

存款保險為金融安全網之一環，其他成員尚包括金融監理主管機關及最後的貸款者（中央銀行）。在各國政治、歷史、經濟及金融情勢基礎上，中央銀行、監理機關及存款保險機構之間的互動特徵各不同。不過儘管各國制度設計各異，但各成員間之良好協調合作，卻是存保制度能否有效發揮功能之重要因素，尤其是資訊共享、機構機關間之協調與權責劃分等，將使金融安全網之運作更加順暢。一般而言，金融安全網之設計愈複雜，則各成員間之良好互動更為重

要。

### 十三、存保組織之權力

各國存保組織之權力不同，需視其公共政策目標及法令建置而定。目前各國存保組織中，有些僅於銀行停業時負責賠付存款人，部分擔任接管清算任務，另亦有存保組織兼負監督金融機構之任務者。就經營方面而言，存保組織必須能夠進用常任及約聘或臨時人員，方能迅速調整人力應付快速變動之金融倒閉案件；部分國家對存保組織之員工於執行職務時，可免除其個人責任，以避免員工為規避工作責任而影響執行績效。

### 十四、及早介入與倒閉機構之處理

存保制度之有效與否，其要素之一是主管機關對問題機構及時介入處理的能力及意願。介入之目的在及早限制銀行從事高風險業務，並減少銀行倒閉的處理成本，故早期介入與及時有效處理倒閉機構有其必要。為達成上開目的，存保組織得採取各種處理策略，但不同策略對政府及存保組織之成本、道德危險、銀行結構及整個經濟影響都不同。另各國對於處理倒閉銀行之法令制度，以及賦予存保組織、監理機關及中央銀行之角色與責任亦有不同。

### 十五、理賠與回收

存款保險之保障方式，包括賠付存款，或以提供財務協助促成合併、提供保證或注入資本等方式設法維持金融機構的繼續經營價值。因此，存保組織可能成為存款機構之債權人、保證人等各種不同角色。本項議題之討論重點，在於存保組織於債權回收中所扮演之角色，以及其於處理利益與回收極大化時所面臨之困難等有關問題。

### 十六、跨國相關問題

雖然吸收存款主要屬一國境內業務，但境外甚至地區性問題重要性亦逐漸浮現。某些國家存款保險的設計及建立，跨國因素即佔有重要角色，尤其當外商

銀行比重很大時為甚。又如經濟情勢不好的國家，政府為避免存款外流至鄰近國家，故亦需於改革存保制度時考量跨國問題。另在歐洲方面，由於其經濟已密切結合，故設立與改變存保制度時，須考慮鄰近地區國家之狀況。

## 肆、準則主要內容

由於「存款保險國際準則」制訂過程中，所探討之議題甚多，本文謹就其中與我國存款保險制度之建置與發展較有關係之六項議題進行深入介紹。包括存保制度建置基礎之「公共政策目標」及「道德風險」等一般性議題；目前我國存保制度改革與運作所面臨之主要瓶頸，如「資金籌措」、「存保組織權力」及「架構與組織」等議題；另鑑於行政院金融重建基金設置及管理條例中，訂有過渡期間內對存款施行全額保障之規定，為利未來全額保障屆期後平順恢復為限額保障，爰亦摘錄「存款保險如何由全額保障有效轉換為限額保障」內容，俾作為我國施政參考。茲就該六項議題分述如下：

### 議題一、公共政策目標

完善之存款保險制度有賴政治、經濟、法律等各方配套措施密切結合，且在進行規畫前應明確訂立設置存款保險制度之主要公共政策目標，方能有效引導其達成預期成果。一般而言，各國存款保險公共政策目標主要為促進金融體系安定及保障小額存款人，另亦有以加強銀行業共同分攤停業機構處理成本、促進經濟成長等其他項目作為政策目標者。

#### (一)訂定準則

各國於訂立存款保險公共政策目標時，除應事前提出政策白皮書及定期檢討修正外，並應遵循下列準則：

1. 成立或修正存保制度前，決策者應確實瞭解所欲達成之公共政策目標，並分析目標可能產生之負面影響。
2. 公共政策目標應符合各國之特殊需求與環境。
3. 存保制度之架構應配合公共政策目標。

#### (二)各國存款保險公共政策目標施行經驗建議

1. 各國存保組織之公共政策應依其需要訂定之，即使部分國家訂定之目標相同，但其實質意義仍有差異。因此，各國於訂定與選擇公共政策目標時，應確實瞭解目標之涵義與對存保制度之影響。
2. 各公共政策目標應具備一致性與協調性，存保制度方能有效發揮功能並降低負面影響。
3. 許多存保組織係採民營型態，故存保制度之公共政策目標應能反映存保組織之民營性質。
4. 訂定公共政策目標時，應考量各國經濟狀況、法律與監理架構、銀行體系結構、會計制度、監理與稽核標準及資訊揭露情形。公共政策目標應定期檢討，俾符合環境需要。

## 議題二、道德風險

存款保險制度為穩定金融體系之重要工具，惟完善之存款保險制度建置極為困難，需多方配套措施密切結合方足以達成。在施行存款保險制度時，一方面存款人因承擔之風險部分轉移至存款保險機構而降低對其往來金融機構之關注及警覺性，另一方面金融機構極易趨向從事高風險業務，其高階管理人員亦較易疏於控管，而難免產生道德風險。

### (一) 具有控管道德風險誘因者

經由銀行各利害相關者（包括存款人、股東、董事與管理階層、監理機關與存保組織）之制約力量，可有效控管其道德風險，茲分述如后：

#### 1. 存款人

在全額保障之狀況下，存款人並不具有監控銀行經營風險之誘因。反之限額保障之存保制度下，由於銀行倒閉將使非要保存款人及無擔保債權人遭受損失，其將具有強烈監控銀行風險之誘因，惟倘存款人將其存款存放於不同銀行且在保額範圍內時，該等制裁力量將會降低。

#### 2. 銀行主要股東 (Bank Owners)

全額與限額保障制度提供銀行股東之誘因亦有不同。全額保障多於金融危機發生時採行，且常同時保障銀行及銀行債權人免於損失，亦即銀行過度



承作風險亦免受懲罰。然在限額保障制度下，銀行有可能倒閉並發生損失，故銀行主要股東具有控管風險之誘因，惟當銀行資本嚴重不足或瀕於支付不能時，由於主要股東之淨值幾已損失殆盡，其穩健經營之誘因亦將減低。

### 3. 銀行董事與管理階層

由於吸收要保存款之成本較低，故有利於銀行董事與管理階層之經營。基於專業聲譽與潛在責任之考量，通常銀行董事與管理階層會避免承作高風險業務。特別當銀行破產會對其造成負面評價、不當業務行為將致法律制裁，以及安全且賺錢的銀行會提供其優渥之福利，加以限額保障制度下銀行因經營不慎極易引發流動性危機而增加倒閉之情況，該等專業人才穩健銀行經營之誘因將最為顯著。

### 4. 監理機關與存保組織

在金融危機且全額保障之狀況下，監理機關與存保組織很難避免銀行之道德風險，但在限額保障制度下，則可透過各種監理措施，抑制銀行過度承擔風險。此外，各國宜透過法令或其他方式明定及早介入問題銀行之規定，否則將可能因監理寬容或政治壓力等因素，使問題銀行繼續營運，進而導致更大的損失。

## (二) 降低道德風險之方式

一般而言，降低道德風險可經由良好的企業管理、非要保存款人與債權人之市場制裁力量、監理單位與存保組織之監督等三方面著手，分述如后：

### 1. 良好的公司治理 (Corporate Governance and Management)

良好的企業管理包括內部規章制度、董事與高階經理人之監督、適當之內控與稽核、風險管理、營運目標與報酬制度之結合、資本與流動性之管理等。良好的企業管理可引導金融機構持續安全與健全之經營策略，成為防範道德風險之第一道防線。

當外部競爭加劇或銀行盈餘與資本部位下降時，企業管理之監控效力常會減弱。此時銀行為求獲利可能過度承作高風險之放款或投資，或削減內控、稽核、風險管理等相關經費。在銀行幾近支付不能之極端狀況下，由

於銀行從事高風險業務時，股東幾已不致產生更多損失，此時企業管理將喪失風險控管功能，而更需藉由市場或主管機關之力量予以制裁。

## 2. 市場制裁力量 (Market Discipline)

市場制裁力量主要來自非要保存款人、其他債權人及股票投資人

(stockholders)，其會透過將資金移轉至較健全機構之方式，達到抑制道德風險之目的<sup>(註二)</sup>。然市場制裁力量是否得以有效發揮，將取決是否具備良好之會計與資訊揭露制度。市場制裁力量可藉由下列相關配套措施之施行併同強化：

### (1) 限額存款保險 <sup>(註三)</sup>

限額保障為有效抑制道德風險之方式之一，另透過不保障具有監控銀行經營風險能力者（如同業存款）之方式，亦可達到類似效果<sup>(註四)</sup>。存款保險最高保額與承保項目範圍之訂定，應權衡風險與政策目標。倘保額訂得過高或範圍過大，則可能造成銀行過度承擔風險，倘訂得過低或過小，則可能使健全與非健全銀行同時遭致擠兌之風險，甚至使存款流出銀行體系。

另各國之個別狀況亦會影響其保額與承保範圍之訂定，如銀行檢查與監理制度是否完備且落實執行、高（低）保額可能引發之負面影響、法令、會計與資訊揭露制度之實施情形、過去金融情勢之安定與否、公營金融機構之多寡、是否具備其他類似存款之金融商品（如貨幣市場基金）等。

### (2) 共保 (Coinsurance)

共保係指存保組織僅對要保存款提供一定比率而非全額之保障。為避免存款本金遭受損失，存款人通常會更加注意往來銀行之經營狀況。由於要保存款之高低與存款人財富之多寡未必成正比，故共保制度常引發公平與否之爭議。例如退休者之銀行存款可能較多、部分存款人可能只是暫時性擁有高存款（如遺產繼承人、出售房屋等）卻因其銀行突然倒閉而承受損失，以及當整體金融環境惡化時，小額存款人將因無法獲取足夠資訊判別銀行之優劣，而需時時面臨擠兌之壓力（無

論銀行好壞) 等。

### (3)存款人債權優先規定

存款人債權優先之規定雖可降低道德風險，但亦有其負面效果。在該規定下，無論是要保或非要保存款人，其債權順位皆優於其他一般債權人，故後者將具有更強烈的監控銀行之誘因，但一般債權人亦可能採取淨額交易、要求擔保品或額外收費之方式降低風險。此外，由於存款人已優先受到保障，且存保組織將代位具優先順位之存款債權，故主管機關亦可能會降低採行即時糾正措施之誘因。

### (4)銀行次順位債券之持續性發行

理論上，由於次順位債券多為長期且債權順位劣於一般債權人，故為執行市場紀律之有效方式之一，並可提供存保組織多一層之保障。由於次順位債權人多來自銀行體系以外，故對存保組織言，類似取得再保險，並將部分風險轉嫁予資本市場。

次順位債券之價格亦可視為市場對特定銀行之評價，倘能持續發行，該等債券價格更可作為相當有用之市場資訊。然而，由於該等債券發行成本較高且需具有相當之市場流動性，故一般只有高度流通之債券市場內之大型銀行方可能持續性發行。

### (5)銀行向民眾發行之有價證券

市場紀律亦可靠其他銀行發行之有價證券持有人執行之。由於該等證券之發行將促使銀行取得較佳之信用評等及證券分析，故有助於評估銀行之經營績效並可促進資訊之公開揭露。

## 3. 主管機關之監督管理 (Regulatory Discipline)

主管機關監督管理(涵蓋監理單位與存保組織之監督)係泛指透過政府或民間主管單位之干預，避免市場發生不利社會之現象(如擠兌或過度承擔風險)，一般可透過數種途徑執行，如民營存保制度多藉由要保機構間之相互監督，但多數國家則仍係由政府機構執行之。為強化主管機關之制裁力量，所有金融安全網之成員應密切合作、共享要保機構資訊，且對問題要保機構之處理方式亦應具有共識。

主管機關制裁力量之發揮，需靠發展完備的法律制度及充足之人力與科技資源。倘相關規定過度嚴苛，對銀行可能產生困擾並拒絕承擔適度風險。以下謹就與控管道德風險相關之主管機關管理進行探討。

### (1) 最低資本規定

由於法定最低資本之規定，將使大股東為避免投資損失過大而將加強對銀行營運之監控，故成為控管道德風險之有力工具。惟倘最低資本訂得過高且外部資本不易取得，將迫使銀行減少承作放款以符合規定，在經濟疲弱時將造成信用緊縮，並可能使銀行尋找其中漏洞，在不增加資本之情形下承擔額外風險。因此，主管機關於訂定最低資本比率、其落實之範圍及會計制度計算淨值部位之方式時，應綜合考量各監理政策層面及存保制度之設計。

### (2) 實施差別費率

設計良善之差別費率制度能抑制銀行過度承擔風險，惟其實施前提為存保組織應能即時取得要保機構之詳細財務與風險資訊，並具備分析個別機構風險之能力與技術，否則該制度將無法有效區別機構間之風險差異。多數銀行經營健全之際，為最適合引入差別費率制度之時點，俾引導銀行未來不致承作超額風險業務；倘多數銀行已經營欠佳，實施差別費率將使其經營進一步惡化，而致存保組織無法施行能真實反映風險之費率制度。

### (3) 及早干預與立即糾正措施

多數國家經驗顯示，問題銀行或幾近支付不能之銀行，其經營狀況，將因持續虧損及經營者承作高風險業務意願增加而日益惡化，故此時監理機關與存保組織之及早干預將可降低道德風險，亦即應立法授權監理機關或存保組織，得要求問題銀行採取改善措施，包括認列損失、增資、限制業務項目、撤換經理人或董事等。此外，監理機關與存保組織是否能即時取得銀行之全面性資訊，以及是否具備法定授權、處理動機與充足之處理資金，以勒令不具經營價值之銀行停業，亦為及早干預與立即糾正措施能否有效執行之關鍵因素。

#### (4)對經營失當者之懲戒 (Personal liability incentives)

對經營者與董事業務經營失當（如內部人交易、利益衝突、怠忽及未採取應行措施等）依法予以懲罰，為抑制其道德風險之有效方式。對於監理機關與存保組織職員之業務失當亦應有適當懲戒，惟應保障該等職員免於因公涉訟，以避免影響其公務之執行。

各國依法對銀行經理人與董事等人員業務失當之懲戒方式各有不同，包括：撤銷倒閉銀行經理人經營其他金融機構之執照、銀行股東對存保基金之損失應負無限責任、撤換銀行董事及總經理且於一定期間內不得於其他銀行擔任類似職務、倘銀行董事、主管、律師、會計師、估價人員及其他提供專業服務者因業務失當致銀行倒閉並使存保基金遭受損失，存保組織得對該等人員提出訴訟並求償等。

#### (三)各國控管存款保險道德風險經驗建議

綜上所述，為維持存款保險之正常運作及降低存款保險制度之施行可能伴產生之道德風險，有賴主政者充分掌握下列方針：

1. 存保制度會引發道德風險，且多數國家仍需致力於控管該風險。一般而言，法令、會計、資訊揭露及監理制度發展較不完備之國家，較難控管道德風險。
2. 道德風險之抑制，一般可透過個別機構良好的企業管理、非要保存款人及其他債權人之市場制裁力量，以及監理機關與存保組織之主管機關制裁力量執行，倘同時具備上開條件，將可收宏效。銀行主要股東、經理人及董事亦具有降低道德風險之動機，但監理措施與主管機關制裁力量之配合有其必要。
3. 各種控制道德風險之方式皆有其優缺點，故選擇控管方式時常需在公共政策目標與風險間作權衡，且需衡酌各國之特殊狀況。一般而言，各國決策者應考量下列因素：
  - (1) 存款保險制度之主要政策目標。
  - (2) 有效控管道德風險之相關配合條件。
  - (3) 達成相關配合條件之能力。

(4)評估為達到相關配合條件之改善成效。

### 議題三、資金之籌措

不論存款保險制度如何設計，健全的資金來源才能達成存保制度目標及維護社會大眾信心。亦即須確保資金之適足，以免造成延宕賠付與成本大幅增加，另尚須考量存保制度成本由誰或如何負擔等問題。無論存保制度之資金來源為何，皆不宜處理系統性風險。

#### (一)資金籌措方式

##### 1.事前累積

資金來源可分為事前累積及事後攤派。事前累積法係由所有參加存款保險之機構事前繳交保費以累積基金，俾於需要時立即動用辦理賠付。故問題機構倒閉時，該機構已負擔部份保險成本。在此類籌資方式下，存保組織得依要保機構之風險，建置不同之費率制度，無論採取單一費率或風險費率，均可使金融機構在整個經濟循環期間中，平均地分攤保費支出。

##### 2.事後攤派

事後攤派法係當要保機構發生停業賠付狀況時，由其他要保機構繳付保費以支應賠付之需，故平時銀行健全時所繳保費不多，且存保組織之營運支出亦有限。由於本方式須於賠付時方便計算及收繳保費，故無法像事前累積方式般得以立即辦理賠付，且倒閉機構亦無須負擔其造成的損失。此外，尚在繼續經營之金融機構，可能會因提供資金來處理停業機構而要求存保組織或其他監理機關給予回報；另倘停業賠付案造成該等機構負擔過重難以維持營運成本時，亦可能造成存款組織無力理賠而讓不健全之機構繼續維持營運。

事後攤派法之缺點尚包括：要保機構平日不易估計須提列多少可能支付之準備金，倘發生停業且分攤金額大時，亦可能產生立即籌措資金之困難；另因資金未事先籌措，可能使存保組織營運支出短缺，而致人力不足與任務執行困難，連帶地影響存保制度之功能與成效。惟事後攤派法之優點為

可促使銀行間相互監視改善經營，以防止因為停業而增加損失分攤之金額，特別是銀行體系祇有少數幾家大銀行的情況。

實務上，存款保險資金之籌措，通常會結合事前與事後兩種方式。即存保組織平時即累積基金，再輔以各類其他籌措方式，如事後不足，再採分攤或政府融通等方式辦理。

## (二) 資金來源

通常存款保險基金來源最常用方式是收取保費，或由各銀行以某種方式提列準備金，並承諾於實際需要時以此準備金撥給存款保險基金。其他相關來源包括：

### 1. 政府籌措

在存款保險基金籌措上，政府可以在開始時設立基金，或於金融機構一連串停業時挹注存款保險基金，或由政府提供保證而向民間借款。另多數國家對處理問題金融機構之資金籌措會以法律明文規定得以向中央銀行融通。

存款保險基金之籌措尚須考量對一個國家的稅賦負擔及預算的問題。如不同類別金融機構如果有不同稅負之處理，則可能形成不公平競爭之問題。

### 2. 借入款

當存款保險基金不足時，存保組織可能須要對外借款。此種借款含有負債管理之意義，包括為履行保險責任所需資金之借款，以及以未來保費收入來彌補目前資金之不足。為履行保險責任之借入款係為填補賠付與賠付後從停業機構資產處理回收之差額，此類借款須以其資產價值來擔保，再由未來保費收入及資產回收來償還。惟存保組織之舉債應有限制，無限制以借款為籌措來源並非長期可行之方式。另資產回收不管比例多高，均不能規劃作為立即賠付之資金來源。

## (三) 資金運用方式

### 1. 投資策略

存款保險基金如採事先累積，則存保組織須考慮如何有效運用。其方式

之一為採極端保守策略，例如投資運用在低風險高流動資產；另亦可採高風險高報酬之投資策略。前者存款保險基金安全但運用收入相當低；後者則可能因風險過高，致存保組織欲賠付資金不足或必須有損失才能換取現金，而侵蝕社會大眾對存款保險制度之信心。至於某些國家會在特殊情勢下如通貨膨脹及貨幣趨貶時，投資於其他國家或貨幣。

## 2. 返還保費

存保制度資金籌措問題之一為是否返還要保機構過去所繳付之保費。這個問題與決策者如何看待金融機構及政府的角色有關，倘其認為保費是政府或存保組織提供保險而提高其金融機構信用，亦即由政府或存保組織承擔要保機構之風險，則要保機構很難要求退還保費。倘政府僅於金融風暴或系統性風險時提供潛在支援，則要保機構或許有權要求存款保險基金退還以往繳交保費。

### (四) 設置存款保險基金相關事宜

#### 1. 存保基金與存保費率之訂定

建立存款保險基金之方式有二，其一為採取長期穩定之費率，其二係由基金總額佔保額內存款之比率目標值來決定費率。其中前者是以長期穩定之保險費率事先建立存款保險基金，此方式下存款保險基金會隨保險賠付而變動，但除非賠付損失金額相當大，否則存保費率未必會隨基金之餘額而立刻變動，惟應注意費率是否符合存保組織之需求，且不致對要保機構之繳費能力造成太多負擔。

後者則是依基金目標值（存保基金佔保額內存款或其損失風險之比率）訂定保費制度，此方式表示有多少保額內存款，就應累積一定比率之存保基金。當經濟情況良好時，通常不需繳交保費，另亦可於基金達到目標值後，依事前制定之計算公式，採移動平均方式計算保險費率。本方式之優點為不受政治影響，且基金之餘額較易預測。

#### 2. 存款保險基金最適水準

有關存保基金是否具有最適水準乙節，其考量重點包括存保基金承受之風險、存保組織之融通能力、要保機構之債務結構、停業之可能性與損失



率等。而由於受到要保機構損失機率估計甚難、要保機構繳費能力有限，以及存保基金無法單獨應付整個制度風險等因素限制，故實務上各存保組織僅能儘量使存保基金餘額大到足以將不足賠付之可能性降至最低。

### 3. 多個存款保險基金

部分國家會依不同之存款機構類別，而分別設立多個存保基金，在此種情況下，最好將各基金加以統合，再依要保機構類別將基金帳戶明確區分，不能任意或經常變更。

## (五) 保費制度

保費制度之優點包括可累積存保基金、將存保制度之負擔分配到各要保機構、鼓勵要保機構謹慎經營、維持存保組織之日常營運支出等。無論採事前累積或事後攤派方式收費，費率水準均應在存保制度之需及要保機構負擔間求取平衡，至於繳費之方式可採定期繳納（如年繳）或需要時才繳。

### 1. 固定費率與風險（差別）費率

固定費率主要優點為收費容易。由於風險費率或差別費率制度不易制定及執行，故目前多數國家係採固定費率。惟因固定費率並未反映各要保機構對存保制度所生之風險，即使風險增加保費仍然相同，故常被各界批評為鼓勵要保機構從事高風險業務。此外，由於固定費率實際上是由健全機構為從事高風險業務之不健全機構支付高報酬之部分代價，故形成不公平競爭之現象。

### 2. 風險（差別）費率制度訂價方式

風險費率之訂價，最直接之方式是對要保機構收取其對存保組織所生之預期損失。如此不僅可反映各銀行間之風險差異，並可收取足夠收入以支付存款保險之損失成本。此種訂價方式可儘量降低長期之扭曲及道德風險，並降低以低風險機構補貼高風險機構之情形。

依預期損失或風險進行保費訂價時，可利用監理機關資料，包括金融檢查之詳細資料及依檢查資料所作成的檢查評等；另亦可採用各類客觀因素，如銀行月報、季報、非公開特定報告、報表、市場資訊等，惟該等表報資訊雖可減少監理人員主觀之判斷，惟不宜為了取得客觀資訊而給

予要保機構過多監理負擔。因此，實務上最好能將檢查評等及報表資訊主客觀因素合併交互運用，以區別各要保機構之風險。

理想上風險應以未來情勢作判斷基礎，而非以過去之經營績效，但實務上卻不易做到。因此，由於風險評估之困難，保費之差別很可能比其實際風險之差距為小。

### 3. 保險費之評估基數

為了確保存款保險資金籌措之穩定性，保費收入應正確涵蓋存保組織之風險。由於保費收入係以費率及保費計算之基數來決定，故主政者須考量保費基數是否反映存保制度之最大風險或法令賦予之責任。保費基數之一般選擇包括保額內存款、承保項目存款及存款總額等。

### 4. 保費評估及收取

在保費繳納時，要保機構可能會設法降低保費，其方法之一是減少保費基數。由於保費計收是以一固定時點（如年底或月底、季底數字）之基數為準，要保機構可能設法減少當日之基數數額，倘保費基數改以每日平均數額等方式來計算則可避免此一現象。繳費方式可採自動轉帳方式以避免延遲繳費，並宜對不交保費訂定罰則。

## 議題四、存保組織之權力

在探討存保組織需要何種權力，以有效執行其任務之前，應先要瞭解法令授予存保組織之權限、角色及責任，包括存保組織之功能是否僅限於賠付或負有更積極之功能（如直接監督權或參與監督過程），以及與其他金融安全網成員間之關係等。一般言之，存保組織所擔負之職責，應有相當之法令權限以為配套。

### (一) 基本權力與法令

存保組織為執行其業務，應具備最基本的權力及法令授權。以最單純賠付功能而言，需有權取得存戶存款資料及籌措足夠資金辦理賠付。倘欲使存保機制風險極小化，則尚需取得各項風險評估資訊及籌措存保基金之彈性。

#### 1. 營運之問題

##### (1) 組織架構

不論存保組織之責任為何，各國於設置存保組織時，均應以法律敘明下列基本營運問題：

- ①確定該組織是否為政府獨立機構、政府機關或政府支持之民間團體或純民間團體。最重要的是維持存保組織之獨立性與其責任間的平衡。
- ②明定主管機關、中央銀行及存保組織間之職責，尤其是金融危機時各機關、各機構之角色及職務，以免彼此重疊或失調。

## (2) 營運及預算程序

在制定存保組織之營運準則時，應於法令中詳細規定其日常營運方式及預算程序。一般而言，法令應賦予存保組織特定權力，例如能夠隨時聘僱所需常任或臨時人員等營運所需人員及專業技術人員，俾於處理問題機構緊急時，能迅速調整人力。

另外在營運上應考慮的問題為存保組織人員之個人是否須對其職務行為所造成後果負責。倘個人須負責，則可能引起職員不願執行職務，故有些存保組織規定其人員不須負賠償責任。又存保組織之訴訟能力亦為重要之基本問題。

## 2. 存保會員資格及其終止之決定

存保組織應有權決定金融機構能否參加存款保險，而參加及終止保險之規定亦應明確。加入存款保險制度者應具備一定之最低資格限制，俾存保組織控管承保風險。部分國家在銀行申請設立時，除須主管機關審核外，尚須取得存保組織同意；另亦有在新銀行向主管機關申請設立時，同時提供存保組織申請相關資料俾其表達意見。

為了維護民眾對存保制度之高度信心，停業有關規定應詳盡明確，除應明定各相關機構之權責，並應讓存保組織有機會共同參與決策。部分國家係由主管機關對金融機構之停業負完全責任，亦有由立法院來決定金融機構之停業者。倘存保組織真正能夠有權決定能否終止金融機構之要保資格，亦有助於問題機構之及時處理。

## (二) 資訊獲取

存保組織所需之資訊與其職責範圍有關。在現金賠付時，僅需儘速取得存款

人姓名及其存款餘額有關資料，以便賠付工作。當法令賦予存保組織職責更多時，則須取得更進一步資料，例如計算保險費所須評估之資訊；倘由存保組織參與問題金融機構之處理（如監管、接管、清理等）時，則需取得資訊還要更多，包括停業機構對外契約、債務，協議訴訟等資料。存保組織對該等資料之正確性應有權透過金融檢查（由主管機關或存保組織辦理）予以求證。

### （三）其他權力與法令

#### 1. 介入干預

當要保機構經營開始惡化時，應採取相關措施來防止，例如限制資產成長、盈餘分配、要求撤換負責人、增加資本等。該等措施多由主管機關處理，惟如賦予存保組織更多權限，則可降低存保制度之風險，如直接或間接於法令中規定存保組織得參與問題機構之處理，另如不賦予監理權，則至少應於法令中賦予其建議處理權。

倘法令賦予存保組織監理權限時，應同時賦予其採行相關措施之自主權。目前許多國家已具備糾正措施，即當要保機構達到某種情況下就自動生效，這些措施包括未經主管機關及存保組織之同意，銀行不得從事某些業務。

#### 2. 停業機構之處理

如果存保組織之權限包括停業銀行之處理，如資產清理、出售之任務，則應於法令明定資產清理相關規定及授權，並賦予其相當之處理彈性，同時應於處理前由存保組織儘早實地檢查以瞭解評估問題機構之資產負債價值。此外，在管理及處分資產，或執行監管、接管及清理任務時，存保組織應有權聘雇法律、會計、資產評價、資產銷售等專才，並應有權將資產管理、處分，甚至接管及清理等工作，以委外方式辦理。

#### 3. 監理權

少數國家之存保組織具有直接監理權限。倘法令賦予存保組織監理權，則其應同時具備制定監理相關法令及處理問題要保機構等權限。

## 議題五、架構與組織

存款保險之架構與組織是存保制度是否能達成其公共政策目標的重要因素。架構與組織包含許多議題，諸如存保制度之設立宗旨、角色與責任、管理方法、人力資源與影響營運之因素等。

### (一)存保組織之設立宗旨、角色與職責

1. 存保組織之設立宗旨、角色與職責與其公共政策目標相互一致。
2. 以法律明定存保組織之設立宗旨、角色與職責及其與金融安全網其他單位之關係與連繫，可強化存保制度之有效性，並可促進金融體系之安定。
3. 為有效執行任務，存保組織與獲取要保機構必要的資訊。由於很少存保組織具有廣泛的監理權限，必須要能取足夠與及時資訊，顯得格外重要。

### (二)存保組織之管理

1. 存保組織之管理方式視其設立目的、其與金融安全網其他單位在法律上分隔的程度及其在保障存款與維護金融安定之權責而定。
2. 存保組織之管理階層應確實明瞭組織之作業活動與所處環境並具有決策之權限，而且管理階層之成員要適任且適當、沒有利害衝突及不受政治力或業界之影響。
3. 透過健全的策略與風險管理程序與良好的內部控制及審計制度可以強化存保組織之管理，並確保管理架構之可靠性與透明化。

### (三)存保組織之人力資源與其他營運的考慮因素

1. 人力資源是存保制度成功之關鍵因素，要能吸引並留住優秀員工以及建立具競爭性的薪資酬勞，是大部分存保組織遭遇到的重大挑戰。
2. 為確保擁有適任員工以完成存保機制之運作目標，有些存保組織主要是進用正式員工，有些主要是借用外部人力 (outsourcing)，有些是根據情況使用二者混合方式，此視存保組織之設立宗旨及是否有適任員工而定。
3. 大部分存保組織必須倚賴機密資料，因此，確保相關資料可以獲得並保持機密是非常重要的。
4. 存保組織之員工應有法律保障，免於因執行公務而遭受訴訟。
5. 存保組織要具有存取與操作非常迅速的資訊管理系統，以便快速有效地偵

測及處理問題。

## 議題六、存款保險如何由過渡性全額保障有效轉換為限額保障

發生金融危機之國家，為強化存戶信心，避免銀行擠兌、維持金融體系之安定，並防阻金融體系及支付體系之瓦解，多採行全額保障作為過渡性措施。然而，施行全額保障將使得道德風險增加，並間或導致銀行不當管理。爰此，本草案係就實施全額保障國家之施行背景、考量要件及未來如何有效地轉換為限額保障，進行經驗調查與歸納分析，俾作為其他國家之參考。

### (一)施行全額保障及限額保障國家之經驗重點

- 1.全額保障為防範金融體系瓦解及重建金融安定之成功工具。當金融事故產生時，存戶及債權人信心常會迅速流失，並可能強烈地波及至健全之金融機構，為維護民眾信心，全額保障常因應施行，廣泛地保障存戶及金融機構債權人之安全及流動性，以防範系統性危機之發生，波及整體金融秩序。
- 2.使用全額保障之另一重要原因係為提供政府充裕時間以處理問題金融機構，減少金融機構倒閉之機會。
- 3.全額保障常在市場發生急速波動後採行，例如貨幣貶值、市場出現大量投機行為及社會經濟產生重大結構性變化等。
- 4.在比較全額保障及限額保障時，首要之權衡取捨項目為道德風險。在金融體系回歸安定時，執政者應考量在適當之時機轉換為限額保障，並規畫相關配套措施，以利制度轉換。
- 5.若限額保障未正確施行，將導致金融不安定。由於全額保障制度易使大眾產生安全的錯覺，故在制度轉換設計中，應提供銀行、存戶、債權人及監理機關誘因，俾具瞭解制度間之差異並導正其觀念。
- 6.當金融體系重建時，常將全額保障轉換為限額保障列為重要一環。

### (二)有效轉換為限額保障之考量

全額保障僅應為一過渡性之措施，當其階段性目標達成後，應有效轉換為限額保障。為促進有效轉換，經參酌施行國家之施行經驗，茲就轉換過程需考量之重點彙整歸納如下：

## 1. 制度設計 (Institutional arrangements)

負責制度轉換設計之單位須具備足夠之專才、工具及權限。至於究應由何單位負責，各國之經驗則有不同。部分國家經驗顯示，由於大眾易對負責制度轉換之單位存有負面成見，爰認為成立新單位負責該項任務較為妥適。

## 2. 保額

當全額保障需轉換為限額保障時，主政者首將面臨的是如何訂定保障額度。保額高低需視各國環境而定，並無一定之經驗法則可供遵循。惟高保額可強化存戶安心，低保額較可引導市場發揮紀律，存款保險機構應獲得存戶之信心並確保在制定之保額下可配合履行義務。此外，在資本流動快速之兩國中，不同之保額水準會增加資本流動之速度，此點亦需納入考量。至於列入保障之存款項目，要視各國公共政策目標而定。有良好之公共政策目標及即時精確之資料庫為基礎，方足以建制完善之轉換機制，過渡性保障之轉換一般有二種不同作法，一種是僅於一定期限內提供全額保障；一種是自既有之存款保險保障範圍中刪除部分保障項目。

## 3. 保費

全額保障之成本係由納稅大眾負擔，而限額保障之成本通常係由銀行所繳納之存款保險費中分擔。由於全額保障轉換為限額保障之際，通常為銀行體系甫經金融危機後，且體質較弱之際，故訂定存款保險費率時亦應考量銀行體系狀況，收費訂定標準應不影響銀行之競爭力，或影響其穩定性。

## 4. 資金來源

訂定明確之機制確保轉換之過程或轉換後具有充足之資金至為重要。在轉換為限額保障時，一般會訂定新費率制度或修正費率制度。在銀行所支付之保費不足以涵蓋全額保障之成本時，特別是產生系統性風險時，全額保障之成本需由銀行體系及政府共同分擔，其中後者需動用預算資源（例如增稅）、出售資產或發行債券支應。

## 5. 法規制度

限額保障應透過契約或立法予以明定，以利制度有效轉換。在具有施行經

驗之國家中，大部分轉換為限額保障均需透過法令或國會決議，以確保存款組織不致受政府政策或制度轉換而影響存戶之保障程度。

在原本便施行限額保障之國家中，法令需併同考量全額與限額制度之運用。而在未施行過限額保障之國家，則需較多整體性之法規變革。法規之透明化及其執行對促成制度有效轉換極為重要。

## 6. 銀行體系狀況

銀行體系狀況係決定轉換為限額保障時機及結構之重要考量因素。若在金融體系呈不穩定及體質較弱之時期，轉換為限額保障會加深其不穩定性並造成金融體系整體成本增加。多數國家在制度轉換前，其金融環境至少會達到一定的穩定性，且應具備相關配套措施，如實施公開揭露制度以促進資訊流通及採行較嚴謹之風險管理法規等。其中質量兼備之資訊可促使政府正確評估其金融體系之狀況及改善情形，一般而言，限額保障中所需之資訊揭露標準較高，部分國家則會續採全額保障或高額保障直至金融體系恢復健全且資訊品質較佳為止。

## 7. 轉換時機

轉換之起訖時機甚為重要。各國應考量究應採「捷進式」(fast track approach) 調整抑或「漸進式」(gradual approach) 調整（漸進式之優缺點詳見附表）。

許多施行經驗顯示，金融危機發生後較不適宜採用捷進式調整，而較宜採取漸進式調整，俾銀行、政府及監理機關較具適足之時間準備轉換。

部分國家會就全額保障訂定落日條款 (grandfathered) 並逐漸減少對新增負債之保障；亦有國家會立法訂定固定之時程，在若干年後減少保障之範圍及金額。例如對特定存款之保障範圍逐年減少或刪除，或將個人及機構受保障之金額進一步降低等。

## 8. 對大眾之宣導

鑑於大眾信心為重要影響因素，故轉換計畫明確地傳達至各相關部門極為重要。當轉換為限額保障時，似乎剝奪大眾部分權益，然卻可藉由存戶、債權人、監理者之影響力來提昇市場紀律。轉換過程中需併同強化對大眾



之宣導，以避免對新制內容有所混淆。

### (三)各國實施經驗建議

1. 當全額保障轉換為限額保障時，需審慎擬定轉換計劃，涵蓋特定欲達成之要件，如保障之金額與範圍、負責制度轉換單位之安排、強化金融機構機制之規畫進程及相關單位需配合之事項等。
2. 有效之轉換需輔以明確之配套措施，如必要之金融、法令、各機構及政府部門之及時配合，並向大眾廣為宣導政府轉換為限額保障之決心。
3. 轉換之過程中需明定糾正機制，俾防範對市場紀律造成負面影響。
4. 最早施行全額保障且被迫延長保障期限之國家，其施行經驗顯示，與其明定全額保障之施行期間，不如訂定適當轉換為限額保障之配合條件，如相關法規之變革及銀行資本水準等。在此種方式下，政府將具有發出轉換訊息之主動權，並可減少處理危機之成本。
5. 制度之改革應取得銀行股東代表、存戶、債務人及主政者間之共識，較易成功。
6. 限額保障之制度需以契約或立法方式明定。另由於存戶特別關注銀行部門在實施新制後之經營狀況，因此尚需密切掌握銀行之績效。
7. 據施行國家經驗顯示，漸近式調整較為合理，可使銀行主要股東及其他利害關係人有充裕之時間適應新制以達到成功轉換。惟需借助立法或賦予存款保險機制特殊之發債權限等方式，以克服金融主管機關協調之困難及處理停業金融機構資源之不足等相關問題。
8. 當金融體系經歷金融危機後，倘政府欲實施限額保障，最好先確保多數與金融危機有關之主要問題，在制度轉換前均已獲得適當處理或金融體系業已改革完成。

附表 漸進式調整之優缺點

優點	缺點
1. 銀行可平和調整至新制度，特別是當其新資金不易取得時	1. 轉換期間若太長，會加深存戶對執政當局執行該項政策之疑慮

<p>2. 強化銀行管理者風險管理意識</p> <p>3. 銀行存戶需足夠時間適應新制，特別是先前已施行一段期間之全額保障制度</p>	<p>2. 漸進式轉換之道德風險較捷進式轉換為高</p>
---	------------------------------

## 伍、結論與建議

### 一、存保制度之設計應結合公共政策目標並賦予存保公司相當職權

完善的存保制度除有賴政治、經濟、法律等各方面配套措施之配合外，制度之設計更應考量公共政策目標並重視存保組織之權責是否相符。一般而言，各國存款保險之公共政策目標主要為促進金融體系安定與保障小額存款人權益。倘存保制度之設立目的為促進金融安定，由於金融安定不可獨靠存保制度，故政府宜賦予存保組織特殊之監理、法律及政府特別融資等授權，該制度方可有效運作。我國存保條例雖明定存保公司之設立宗旨為保障金融機構存款人利益、鼓勵儲蓄、維護信用秩序、促進金融業務之健全發展，且負有金融監理、存款保險理賠及問題金融機構停業清理等政策性任務，惟就組織功能與權限觀之則尚有不足。因此，未來宜修法提昇我國存保公司之地位與相關監理處分權限，方能有效強化存保機制功能。

### 二、主管機關與存保公司應透過法律與監理措施，致力控管存款保險所帶來之道德風險

存保制度之設置無可避免會引發一定程度之道德風險。降低道德風險可透過金融機構完善之公司治理、市場制裁力量、監理單位與存保組織之監督等三方面著手，並應建置良好之法令、會計、資訊揭露等制度。行政院金融重建基金設置及管理條例中，已明文規定要加重金融機構負責人及職員藉職務謀取不法利益時之刑責，並授權存保公司得向應負賠償責任之人提起民事訴訟，即為防範道德風險之具體措施。

此外，由於多數國家經驗顯示，問題銀行會因持續虧損及經營者承作高風險

業務意願增加，而致營運日益惡化，而監理機關與存保組織之及早干預將可降低道德風險，故我國於解決問題金融機構後，應實施以資本為基準之監理制度與立即糾正措施，以及早導正金融機構之缺失，遏止其過度承擔風險。

### **三、有效之存保制度應具備充足之理賠準備金，並將保費之調整制度化**

理賠準備金不足將影響民眾對存保制度之信心，並可能產生主管機關監理寬容，而致延宕問題金融機構之處理與增加賠付成本。我國存款保險條例及其施行細則雖明定存保公司得依保險賠款特別準備金之累積程度及個別要保機構之營運風險擬訂費率，並於報請主管機關核定後實施，惟實務上則可能因考量要保機構之反應與負擔，致費率無法有效反映承保風險。因此，為確保存款保險理賠準備金之適足，建議將保費之調整予以制度化，例如立法明定準備金最低目標值，倘未達該目標值前存保公司得自動調高保費，俾保費之收受得以制度化，且較能預測理賠準備金之餘額。

### **四、立法賦予存保公司人事自主權，俾有效履行保險責任**

依金融穩定論壇存款保險工作小組之調查與研究，人力資源為存保制度成功之關鍵，故如何吸引與留任優秀員工以及建立具競爭性之薪資酬勞，成為多數存保組織面臨之重大挑戰。此外，由於存款保險之賠付非屬常態性質，故存保公司所需之人力資源亦較難預測，因此，法令應賦予存保公司人事自主權，於處理問題要保機構之緊急狀況時，得聘僱所需之常任或臨時人員及專業技術人員，以迅速補充人力。茲建議參酌美國作法，其聯邦存款保險公司（FDIC）之員工雖為聯邦政府職員且適用聯邦職員相關法規，惟考量該公司之特殊性質，故聯邦存款保險公司不僅對人員之進用具有獨立決策權，並得自行訂定員工福利（compensation）制度。

### **五、保障存保公司職員於執行公務時具有個人免責權**

由於我國存款保險制度並非僅消極地辦理事後賠付，而係採積極之功能設計，即同時兼具金融監理、存款保險及問題金融機構之處理等任務，因此，存

保公司之人員常需擔任艱鉅之政策性任務。建議立法保障存保公司人員於執行公務時，免遭訴訟及負個人賠償責任，以避免影響其職務之有效履行。

## 六、政府宜建立系統性危機處理機制

各國常在發生金融危機時，欲以立法設立存保制度之方式解決危機，然因健全的存保制度應考量道德風險而採取限額保障，故無法且不宜用以處理系統性風險。因此，各國經驗顯示在系統性金融危機發生時，較佳之因應方式係由政府採取全額保障制度，惟因全額保障隱藏極高之道德風險，故應以限期方式辦理。行政院金融重建基金設置及管理條例中，雖已立法明定期限全額保障並注入政府公共資金處理目前金融機構問題、防範系統性風險並維護金融體系安定，惟就長遠觀之，建議參酌美國作法，建立制度化之系統性危機處理機制，俾利監理單位儘速處理系統性風險。

### 註 釋

- 註一：存款保險工作小組所提出之「背景報告」主要分為五大部分，分別為引言、背景介紹、設置與維持有效之存保制度、過渡期議題及存款保險國際準則。
- 註二：非要保存款人及其他債權人之損失主要係指本金之損失，另債權回收之不確定性與回收時間之延宕所引發之流動性問題亦為考量重點。此外，部分具有存款保險之國家，因延遲賠付非要保存款人，雖可降低道德風險，但卻會嚴重影響民眾對存款保險之信心。
- 註三：一般而言，所謂之限額存款保險係指每一存款人在同一要保機構受保障存款之最高限額，惟因部分國家法令規定不同，存款人可透過同時開立個別帳戶、聯名帳戶及信託帳戶之方式，達到提高實質保障額度之效果。
- 註四：除同業存款外，部分國家將內部人（insiders）存款、政府存款、外幣存款、非法存款及高利率存款列為不保項目存款。

## 存款保險國際準則要點

國際清算銀行之金融穩定論壇所組之存款保險工作小組，為利各國採行或改革顯性（explicit）之限額保障之存款保險制度（以下簡稱存款保險制度），於二〇〇一年九月公布國際通用之準則。以下將彙整該準則之主要結論及建議，以協助政策制定者設計、執行並持續評估其存款保險制度。

### 一、存款保險制度之架構

1. 關於存款人如何保障方面，政策制定者可作不同的選擇。存款保險制度倘能闡明存保組織對存款人之責任並且限制其執行時之裁量權限，則於銀行倒閉失敗後會比隱性（沒有成文規定）保障制度為佳；然即便如此，要使存款保險制度有效，仍需妥適地設計與執行，並讓社會大眾瞭解，且制度之實施亦需審慎的法令及監理體制、健全的會計制度與資訊揭露制度，以及法令有效執行等方面之密切結合與支援。
2. 存款保險制度有能力同時處理少數經營倒閉銀行，但無法期望單靠存款保險制度解決整體之系統性銀行危機。

### 二、道德風險

1. 設計良好之金融安全網可促進金融體系之安定，但設計不當可能增加風險，尤其是道德危險。個別銀行健全的公司治理和風險管理制度、有效的市場制裁力量、以及嚴密的金融法令與監理，可以減少道德危險。上述各種制約力量如能緊密結合，將最為有效。
2. 個別銀行良好的公司治理和健全的風險管理制度有助於銀行安全與健全經營，俾作為防範銀行承擔過度風險的第一道防線。健全公司治理和風險管理制度包括建立一套標準、程序和制度以確保銀行經營受到董事會和高階主管的妥善監督管理；如：完善的內部控制制度與稽核制度；風險管理及經營績效評估制度；依適當的營運目標而調整報酬；資本適足性、流動性之管理等。有效的市場制裁機制需有健全的會計及公開揭露制度，配合信用評等機構、市場分析人員、金融評論人員和其他專業人士共同監督和觀察。在法令方面之規範是透過有效的法令，包括新銀行設立規定、最低設立資本、銀行董事

及經理人資格、業務項目、具控制權股東之限制、風險管理規範、有效的銀行內控制度及外部稽核等規定。監理方面之規範係指銀行安全與健全經營及遵行法規均受到監理機關之監督，如有問題出現則應立即採取措施，必要時應予以勒令停業。

3. 適當地設計存款保險制度亦可減少道德危險，包括訂定最高保額、不保存款項目類別、共同保險、差別或風險費率，問題銀行儘速停業以期損失最小之措施，以及對銀行董事及職員不法行為採取法律行動等。

### 三、公共政策目標

1. 存款保險制度設計之首要步驟為確定政策目標，而這些目標必須讓社會充分瞭解。存款保險制度主要目的在促進金融安定以及保障對複雜金融知識瞭解較少的存款人。每個國家最適之存保制度為何，主要取決於其個別因素及其政治及金融制度。
2. 存款保險制度應持續改進，隨時檢討是否達成政策目標。

### 四、情況分析

1. 政策制定者在實施或改革存款保險制度前應先作情況分析。分析內容應包括經濟發展水準、現行貨幣及財政政策、銀行體系現況及結構、社會大眾態度與期望、法律架構、金融法令與監理、會計及公開揭露制度等。
2. 當現行條件不甚理想時，重要的是確定實際與理想之差距並仔細評估各種可行方案，因為建立存款保險制度不是解決重大制度缺失的補救措施。如有必要相關制度必須先行改革或配合存保制度同時改革。
3. 若相關法規或會計揭露制度不周延或不一致，或欠缺落實執行法規的能力，則存款保險制度無法有效落實。
4. 金融法規與金融監理的強度關係到存款保險制度能否有效實施。嚴密的金融法規與金融監理只容許健全的銀行來經營，因此，銀行必須有充足資本、執行安全與健全的風險管理制度、公司治理及其他業務措施。

### 五、由全額保障轉換為限額保障

1. 當存款保險制度由全額保障轉換為限額保障時，應特別注意社會大眾的態度和期望。在資本移動水準高的國家，或有地區結盟的政策，則另需考量不

同國家保障水準及其相關措施。

2. 一國如擬將存款保險制度由全額保障改為限額保障，則宜俟情況許可，儘速進行，以免坐失良機。至於擬由隱性的保障方式轉變為存款保險制度也需要採取同樣情境分析，充分考量如何減緩存款人的恐慌，業者的負擔能力以及適當的時機。

## 六、自我評估機制

決策當局應考慮經常利用自我評估的機制幫助設計、落實、修改及持續評估其存款保險制度。

## 七、存保組織之職權

1. 沒有任何單一或一套職權或授權之法令或聲明可以適合所有存保組織。存保組織職權之法令必須視國情而定。目前有些存保組織只負責掌理理賠，有些具有很大的職權者可以控制承保風險。不論其職權為何，必須權責相符，俾確保達成預期的設立目標。
2. 存保組織之職權(依法律、正式政策聲明、協議、私契約等方式)應正式地載明，以明確定位其在金融安全網中的角色。存保組織明確定位有助於促進金融安定，強化存保組織管理和增加公信力。
3. 原則上，存保組織必須有適足之權力來完成其職權。所有存保組織必須能夠訂定保險契約、訂立適當的規定、可以即時取得正確的資訊以確使其應付其對存款人之責任。

## 八、組織架構

政策制定者可以設立新存保組織，也可以由原有的機構承擔存款保險功能。無論存款保險制度如何設計，存保制度在金融安全網的地位和權責應該十分明確。

## 九、存保組織之管理

1. 存保組織之管理應有一套法令規定並在一定程度內能具有獨立於其他金融安全網而運作之職權。其機構之成員應包括通曉存保業務、熟悉金融環境之人士，並有決定。存保組織應能和金融安全網之其他成員及其他有關單位相互交換資訊和意見。管理階層成員應符合資格，並且不受有利益衝突者之干

預。

2. 存保組織管理應有健全之決策規劃、風險管理、內部控制及內部稽核制度。管理架構應透明化，受到適當監督並有公信力。存保組織也需研擬公司治理的明確規定。

## 十、人力資源及法律免責

1. 吸引和留住人才是存保組織主要的挑戰之一。存保組織為應付這些挑戰，應培訓人才，並有可能利用金融安全網其他成員之人力，亦可借助外界專業人士。
2. 應重視法律免責權之立法，使存款保險組織之員工依誠信原則執行公務時，能受到免於涉訟之法律保障。因倘員工缺少法律保障，將減低其審慎履行職務之誘因，尤其於執行及早偵測、干預措施及關閉問題銀行等業務時，應特別予以免責保障。

## 十一、金融安全網成員間之關係

1. 當金融安全網之功能係由單一機構執行時，則未來得否順利處理問題要保機構，主要視該機構各部門間之權責是否明確。倘係責成不同單位共同擔任金融安全網之功能時，則資訊共享、權責劃分、各項措施之協調機制等問題，將較為複雜且須予明確規範。
2. 存保組織所需之資訊視其法令授權而定，惟皆需與金融安全網成員建立緊密之協調與資訊共享機制。所有金融安全網成員對相關資訊應負保密之責。
3. 金融安全網成員宜具有正式之資訊共享協議，該協議可透過立法、簽訂瞭解備忘錄、簽定契約等方式完成，俾作為各成員間協調之基礎架構。

## 十二、會員資格

1. 加入存保制度之銀行應受嚴格的法律規範與金融監理。
2. 宜採強制投保以避免逆選擇。
3. 存保組織決策者應決定銀行是否應自動成為會員或須提出申請。後者可使存保組織有權審核銀行是否符合承保標準以控制承保風險，並促使銀行遵守穩健經營之標準，故存保組織應明定承保標準、申請程序及時間表，並公開揭露承保標準。



4. 存保組織應有適當機制以確保要保機構申請案得迅速有效處理，且獲准加入之銀行均符合穩健經營標準及承保標準。
5. 政策制定者可用不同方法決定那些金融機構可參加存保制度。通常，本國銀行是主要的成員，有些國家亦讓外商銀行、非銀行金融機構以及國營銀行加入，其目的是為了促進金融安定、分散風險以及將非銀行但收受存款或類似存款之金融機構納入法律規範與金融監理。

### 十三、保障範圍

1. 要保存款之定義應以法律或契約訂之。存保組織於決定要保存款範圍時，應考量各種存款包括外幣存款及外國人存款對存保制度公共政策目標之重要性。
2. 在制度設計上，最高保額之決定可以經過資料實證分析，例如銀行存款金額大小分配之統計資料。不管最高保額訂為多少，必須配合存款保險制度之設計，且符合其政策目標。
3. 為兼顧限額保障與促進金融安定，並考慮銀行合理地提供資料，存款保險之保障宜建立在每一銀行每一存款人之基礎上。
4. 為強化市場制裁力量並減少存款保險之成本，可實施共保制度。惟應對一定金額以上之存款方採用共保，俾得全額保障小額存款人，並可提供大額存款人監督銀行營運之誘因。為使共保制度得以有效實施，應提供民眾更多有關銀行之財務資訊。
5. 由於通貨膨脹、國民所得之增加、金融產品創新等因素，改變了銀行存款的規模和結構，有必要定期調整最高保額。
6. 外幣存款是否列入要保存款，應視外幣之使用是否普遍。倘使用普級，則應納入保障，惟存保組織應注意銀行倒閉時以本國或外國貨幣賠付、銀行是否具有外匯風險控管制度、以及適當的控制。此外，存保組織也須有研擬發展健全政策及程序以審慎管理任何匯率之風險之人才。

### 十四、存保資金之籌措

1. 存款保險制度是否能有效落實，以及存款保險公信力能否建立，主要取決於資金籌措方式是否妥適。為確保能立即賠付存款人，存保制度應有健全的

資金籌措機制。存保資金不足將導致延誤處理問題金融機構之時機、增加存款保險成本及喪失公信力。

2. 存款保險之成本應由會員銀行支付，因為該等銀行及存款人均將受益。惟存保組織應考量保險費率對業者財務健全性之影響。
3. 當局應審慎選擇保險費率計算基礎。
4. 存保組織為確保存保基金妥善管理和有效因應賠付需要，應建立健全投資作業程序、投資政策、內控制度、揭露及公開制度。
5. 實務上，存保制度通常結合事前累積和事後攤派二種資金籌措方式，二種方式各有其優缺點。
6. 存保基金之累積通常有二種方法，其一是以穩定之費率長期累積；其二是設定目標之比率或範圍，並據以收取保險費。雖然存款保險之損失實務上不易估計，採基金目標比率法時仍應儘量避免存保基金失去償債能力。
7. 對不同種類之金融機構可以分設存款保險基金，亦可設置單一存保基金提供保障。採前者時應確保有效區隔各類金融機構，並避免造成不公平競爭。
8. 存款保險費率可選擇固定費率，亦可視個別銀行風險大小實施風險差別費率，風險費率之計算基礎和標準，應對所有會員銀行公開。存保組織並應具有足夠之資源以確保風險費率得以有效實施，並應考量對個別銀行風險組合保密之優缺點。

## 十五、對社會大眾之宣導

為有效落實存款保險制度，應向社會大眾宣導，使其清楚明瞭存款保險之保障範圍及限制。依經驗顯示存款保險制度的特性必須定期向大眾宣導，以維持及強化公信力。

## 十六、跨國保障

1. 若外國銀行之分行所在當地國提供母國存款保險基本額之外的增額保障時，應避免重複賠付。至於該外國分行之總行母國已提供存款保險保障時，存保組織於決定保費時應予考量。
2. 在資訊保密之前提下，存保組織有必要進行國際間合作，俾取得所需資料迅速辦理賠付，以符權責。

## 十七、倒閉銀行之處理

1. 為及時有效處理問題銀行，金融安全網成員間之事前及事後應充分合作。
2. 金融安全網成員應有明確且透明之標準，以決定銀行是否發生嚴重財務困難，俾能立即處理。立即果斷的行動對減少處理成本十分重要，惟金融安全網成員間交換資訊時應注意保密。
3. 處理倒閉銀行時，存保組織應確實履行保險責任，並確保存款人立即獲得理賠、減少處理成本及對市場之干擾、倒閉銀行資產最大之回收、及時且公平地處理真實債務、以及追究經營者法律責任。
4. 處理倒閉銀行之主要方式包括賠付清理、購置與承受交易(出售)及提供停業前財務協助。破產法及其他相關法律會影響處理方式之選擇，由於不同國家這類法令規定不同，處理倒閉銀行時有些措施不易實施。為有秩序地讓問題銀行退出市場，當局有必要檢討破產法及其他有關法律。

## 十八、對存款人之賠付

1. 應建立機制，賦予存保組織具有事前審查問題銀行存款負債之權。該等機制需透過建立行政慣例與程序，以及持續審視銀行存款紀錄之可信度等方式達成。
2. 主管機關勒令銀行停業前應儘早通知存保組織，且存保組織應於問題銀行停業前事先取得所需資訊，俾降低篡改存款紀錄之風險、縮短賠付前置作業期，並可提昇民眾信心。
3. 賠付過程在事後應加以檢討以記取教訓。

## 十九、停業銀行資產負債之後續處理

1. 負責處理停業銀行資產負債者(指清理人)，法律應賦予其下列權限，包括資產處置權、簽約權、准駁債權人之索賠、履行或否決特定契約責任、對不實交易提出控告等。
2. 處理倒閉銀行之資產時，應基於商業考量訂定處理原則，並考量經濟利益、資產品質、市場狀況、是否具有資產處理專才、資產處理相關法規及政策目標等因素。
3. 資訊之公開與可否取得，係處理倒閉銀行資產成功與否之關鍵。處理停

業銀行資產之策略甚多，一般包括個別出售、公開拍買或密封投標、資產組合處理、證券化、資產管理公司、股權合夥等。

4. 對倒閉銀行董事、高階主管、簽證會計師及相關人員之訴追，均為倒閉銀行之重要資產，有可能因此追回大量資金，且有助於金融紀律之強化，故應審慎辨認可能之追償案並詳加調查，以便訴追之前決定其妥適性及估計資產回收狀況。

## 二十、存款人優先權、擔保負債及抵銷權

1. 存款組織應注意存款人法定債權順位對倒閉銀行處理成本可能產生之影響，以及是否可提供存款人與債權人執行市場紀律之誘因。
2. 存保組織應注意銀行負債之擔保可能產生之影響，銀行倘有過多之擔保負債，將增加存保組織之處理成本並影響其對問題銀行提供財務協助能力。
3. 有些國家強調債權與債務行使抵銷權的重要性，有些國家則認為可能造成不公平待遇，如准許抵銷應注意一些相關問題，諸如是否適用於所有的放款，或僅限已屆期之放款或逾期放款。另債權順位亦將影響抵銷權之行使。