

有效存款保險制度核心原則

報告摘要

序言及目標

1. 金融穩定論壇於 2008 年 4 月所發布之「提昇金融市場與金融機構抵禦風險能力」報告中指出「近來之金融風暴再次突顯有效存款保險制度之重要性」，並強調建置一套各國主管機關均同意之「有效存款保險制度國際核心原則」之必要性。
2. 巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Bank Supervision ; BCBS)及國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurer ; IADI) 於 2008 年 7 月決議合作發展國際間所共同接受之核心原則，其係以 IADI 前發布之「有效存款保險制度核心原則」為基礎，並責成工作小組，由其成員各自陳報所屬之國際組織，完成審查及核准程序。上開工作小組係由 BCBS 跨國銀行清理小組(Cross-border Bank Resolution Group ; CBRG)及 IADI 準則小組(Guidance Group)代表組成。下列有效存款保險制度核心原則係為上開二國際組織共同合作之成果。

核心原則及其先決條件

3. 政策制定者必須考量如何保護存款人及穩定金融秩序。顯性(Explicit)存款保險制度優於隱性(Implicit)存款保險制度。存款保險制度中應明定存保機構對存款人(或私人機構之會員)所負有之義務、決策之範疇與限制，俾提昇公眾信心、協助控制倒閉銀行之清理成本、提供各國處理倒閉銀行標準作業程序及建立籌措倒閉銀行處理成本之融資機制。

4. 當一國金融體系及法制環境較為健全時，存款保險制度之建立與改革亦較易成功。基於公信力考量及避免道德風險之產生而致扭曲，存款保險制度必須為健全金融網成員之一環，並應具備適當之設計架構及妥善執行。金融安全網一般包括審慎之法規及監理、央行之最後融通者功能及存款保險。金融安全網成員間之職權與責任分工，係依各國公共政策及環境而定。
5. 存款保險制度之設立，並非以其獨自處理系統性重大銀行倒閉案 (systemically significant bank failures) 或系統性危機 (systemic crisis) 為目的。倘有前述倒閉案或系統性危機發生時，金融安全網成員應有效通力合作以茲因應。此外，處理系統性危機所生之成本，亦不應由存款保險制度獨自承擔，而應有其他財源支應，如政府資金。
6. 本案核心原則之設計及適用範圍，係廣泛反映各國國情、法規環境及結構而制訂。所建議之核心原則係在自願性之基礎下，供各國建置有效之存款保險制度，各國並得依自身狀況配合施行相關輔助措施，俾於其管轄權內完善存款保險制度。核心原則之制訂並無法涵蓋所有金融體系之需求及狀況，故各國應妥善考量其特殊現況，並於其法制架構下儘量達成存款保險制度之公共政策目標及職責。
7. 有效之存款保險制度尚需考量其他外部因素及先決條件。該等先決條件中雖多非屬存款保險制度範疇，惟仍將直接衝擊存款保險制度之運作。相關應考量項目包括：
 - 持續評估經濟及金融體系狀況。
 - 金融安全網各機構之健全治理。
 - 審慎的法規及監理。
 - 完善發展之法制基礎、會計及揭露制度。
8. 18 項核心原則，僅廣義分為 10 大類：設立目標 (原則 1、2)；職權與權能(原則 3、4)；機構治理(原則 5)；與其他安全網成員之關

係及跨國議題(原則 6、7)；會員資格與保額(原則 8~10)；基金籌措(原則 11)；公眾意識(原則 12)；特定法律議題(原則 13、14)；停業機構之處理(原則 15~16)；存款人賠付與資產回收(原則 17、18)。

設立目標

核心原則 1：公共政策目標

設計存款保險制度或改革現行存款保險制度之首要步驟為確立欲達成之公共政策目標。公共政策目標應予正式明定，並妥善整合納入於存款保險制度之設計中。存款保險制度主要公共政策目標為促進金融體系之安定及保障存戶。

核心原則 2：降低道德風險

存款保險制度應予適當設計並透過金融安全網相關要件之配合，以確保降低道德風險。

職權與權能

核心原則 3: 存保機構之職權(Mandate)

存保機構之職權必須明確，且需正式載明，俾能權責相符，並確保與預期之公共政策目標達成一致性。

核心原則 4：存保機構之權能(Powers)

存保機構應具備所有足使其履行職務之權能，且應正式載明。所有存保機構應具備籌措賠付資金、訂定保險契約、制訂內部營運預算及相關程序，以及可即時取得正確資訊以確保其即時履行其對存款人之責任等權限。

機構治理

核心原則 5：存保機構之治理

存款保險制度必須運作獨立、透明、負責任、不受政界與業界之不當干預。

與其他安全網成員之關係及跨國議題

核心原則 6：金融安全網各機構之相互關係

存保機構與其他金融安全網間應持續或針對特定金融機構，建立緊密之協調合作及資訊交流機制，且所交流之資訊應迅速、正確，並適時注意保密性。金融安全網資訊分享及協調機制應明文規定。

核心原則 7：跨國議題

屬於不同管轄權之存保機構間 或存保機構與國外金融安全網成員間之資訊交流應予保密。當地主國對國外分行亦提供存款保險保障時，則應事前明定由何者存保機構進行賠付。倘母國已提供存款保險時，應於決定保費時予以承認 (recognized)。

會員資格與保額

核心原則 8：強制投保

存款保險制度宜採強制投保以避免逆選擇。

核心原則 9：保障範圍及額度

要保存款之定義應以法律或契約訂之。在制度設計上，最高保額應採限額且易於確認，並應能充分保障大多數存戶、符合存款保險制度之政策目標及與存款保險制度之設計達成一致性。

核心原則 10：由全額保障轉換為限額保障

一國如擬將存款保險制度由全額保障轉換為限額保障，或擬修正已施行之全額保障制度，則應於環境許可時儘速進行轉換相關工作。倘全額保障實施期間過長，將產生一些負面影響，其中最明顯者係增加道德風險。轉換期間，政策制定者應特別注意社會大眾的態度及期望。

基金籌措

核心原則 11：存保基金之籌措

存款保險制度應具備完善之基金籌資機制，以確保能即時賠付存款人，其中應包括於必要時取得備援流動資金。由於要保機構及其客戶均可由有效之存款保險制度中受益，故存款保險之成本主要應由要保機構支付。無論是採事前累積、事後攤派或混合制累積基金之存款保險制度，於施行風險差別費率機制時，其計算標準應對所有要保機構公開。存保機構並應具有足夠之資源，以妥善執行管理風險費率機制。

公眾意識

核心原則 12：存款保險制度之公眾意識

為有效落實存款保險制度功能，存保機構有必要持續向社會大眾進行宣導，使其清楚明瞭存款保險之保障範圍及限制。

特定法律議題

核心原則 13：法律保障

存保機構及所屬員工，於依法且善盡善良管理人職責執行公務時，應具備免於民、刑法訴訟之保障。該等人員應遵循利益迴避原則(conflict of interest rules)及行為準則(code of conduct)，以確保公務之負責執行。法律保障應明訂於相關法律及管理準則中，並應自動適用。另若涉及訴訟成本時，亦應涵蓋於法律保障內。

核心原則 14：對倒閉銀行應究責人員之處理

存保機構與金融安全網其他成員，應具備對倒閉銀行之應究責人員進行訴追之權力。

停業機構之處理

核心原則 15：及早偵測、立即糾正及處理措施

存保機構應為金融安全網之一環，共同對問題金融機構

採取及早偵測、立即糾正及處理等各項監理措施。決定一家金融機構是否已列入或即將列入問題機構之時機應儘早確定，且應建基於明確之啟動標準上，並由運作獨立之金融安全網權責機構執行之。

核心原則 16：有效之處理程序

有效之停業金融機構處理程序應使存保機構能妥善履行其保險責任，包括：確保存款人能即時、正確且公平地獲得理賠、儘量降低處理成本及對市場之干擾、倒閉銀行資產回收金額最高，以及透過追究過失或犯罪經營者之法律責任以強化市場紀律等。另應賦予存保機構與其他金融安全網成員建置彈性處理機制之權限，透過促成適當對象購買倒閉銀行之資產與承受其債務之方式，維持金融機構重要中介功能(如提供存戶資金提領不中斷及維持金融機構之清算與支付功能)。

存款人賠付與資產回收

核心原則 17：對存款人之賠付

存款保險制度應能使存款人於金融機構倒閉後立即取得理賠款。因此，存保機構在金融機構倒閉前應被充分告知，俾能完善準備及時進行賠付。存款人應具有在最高保額內獲得賠付之權利，且應瞭解何時辦理賠付及賠付程序等相關訊息。

核心原則 18：資產回收

存保機構應就倒閉銀行資產處理回收款項參與分配，倒閉銀行之資產管理及回收程序(由存保機構或其他團體執行之)，應基於商業考量及經濟利益訂定處理原則。

本 文

序言及目標

1. 金融穩定論壇於 2008 年 4 月所發布之「提昇金融市場與金融機構抵禦風險能力」報告中指出「近來之金融風暴再次突顯有效存款保險制度之重要性」，並強調建置一套各國主管機關均同意之「有效存款保險制度國際核心原則」之必要性。上開核心原則應認知各國存款保險制度之設計或有不同，倘係為符合其目標，各國仍可配合自身狀況廣泛應用。核心原則之發展應審慎考量能否與金融安全網之措施緊密結合，其中包括法規及監理機制、停業金融機構之清理程序等。
2. 巴塞爾委員會於 2006 年 10 月所發布之「有效銀行監理核心原則」中提及，審慎設計之存款保險制度可提昇金融體系中之公眾信心，防範銀行經營不善負面效應之擴散，惟未提供有效存款保險制度之相關準則。
3. 國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurer, IADI)於 2008 年 3 月發布「有效存款保險制度核心原則」¹(Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems)，期能提昇存款保險制度之有效性，其內容主要參考 IADI 已發布之國際準則或相關研究報告等制定，並將會員國之實務經驗深入闡述。
4. 巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Bank Supervision ; BCBS)及國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurer ; IADI) 於 2008 年 7 月決議合作發展國際間所接受之「有效存款保險制度核心原則」，其係以 IADI 前發布之「有

¹ IADI 設立於 2002 年，係以「推動建立準則及國際合作以貢獻存款保險制度之有效運作」為宗旨。為提昇設立及改革存款保險制度之國家利益，IADI 完成核心原則。

效存款保險制度核心原則」為基礎，並責成工作小組，由其成員各自陳報所屬之國際組織，完成審查及核准程序。上開工作小組係由 BCBS 跨國銀行清理小組(Cross-border Bank Resolution Group ; CBRG)及 IADI 準則小組(Guidance Group)代表組成。下列有效存款保險制度核心原則係由上開二國際組織共同合作完成，另並納入先決條件，闡述達成有效存款保險制度之外在要素。

核心原則及其先決條件

5. 政策制定者必須考量如何保護存款人及穩定金融秩序。顯性(Explicit)存款保險制度優於隱性(Implicit)存款保險制度。²存款保險制度中應明定存保機構對存款人(或私人機構之會員)所負有之義務、決策之範疇與限制，俾提昇公眾信心、協助控制倒閉銀行之清理成本 提供各國處理倒閉銀行標準作業程序及建立籌措倒閉銀行處理成本之融資機制。³
6. 當一國金融體系及法制環境較為健全時，存款保險制度之建立與改革亦較易成功。基於公信力考量及避免道德風險之產生而致扭曲，存款保險制度必須為健全金融安全網成員之一環，並應具備適當之設計架構及妥善執行。金融安全網一般包括審慎之法規及監理、央行之最後融通者功能及存款保險。金融安全網成員間之職權與責任分工，係依各國公共政策及環境而定。
7. 存款保險制度之設立，並非以獨自處理具系統重要性之銀行倒閉案(systemically significant bank failures)或系統性危機(systemic crisis)為目的。倘有前述倒閉案或系統性危機發生時，金融安全網成員應有效通力合作以茲因應。此外，處理系統性

²隱性存款保險係指銀行倒閉時，大眾(包括存戶、或是其他債權人)期望獲得保障之型態。此種期望之產生通常係基於政府過去之行為及官方之聲明。隱性存款保險未以明文規範對於銀行之負債、進行賠付時提供保障之程度，且基金之累積方式不固定，多依賴政府作為支應。

³本文所稱之銀行(bank)係指接受要保存款之金融機構。

危機所生之成本，亦不應由存款保險制度獨自承擔，而應有其他財源支應，如政府資金。

8. 本案核心原則之設計及適用範圍，係廣泛反映各國國情、法規環境及結構而制訂。所建議之核心原則係在自願性之基礎下，供各國建置有效之存款保險制度，各國並得依自身狀況配合施行相關輔助措施，俾於其管轄權內完善存款保險制度。核心原則之制訂並無法涵蓋所有金融體系之需求及狀況，故各國應妥善考量其特殊現況，並於其法制架構下儘量達成存款保險制度之公共政策目標及職責。
9. 倘可嚴格遵循核心原則，應可促進金融穩定及提昇存戶保障。

先決條件

10. 有效之存款保險制度尚需考量其他外部因素及先決條件。該等先決條件中雖多非屬存款保險制度範疇，惟仍將直接衝擊存款保險制度之運作。相關應考量之項目包括：

- 持續評估經濟及金融體系狀況
- 金融安全網各機構之健全治理
- 審慎的法規及監理
- 完善發展之法制基礎、會計及揭露制度

當現行條件未盡理想時，找出該等未符條件之處相當重要，如應採取必要措施改善前開狀況，該等措施得於存款保險制度設立前或改革前或同步進行為宜。

11. 當一國經濟及銀行體系之健全及穩定不受重視時，存款保險制度之設立與改革則難以推行。決策者必須就經濟環境中影響金融體系及將影響存款保險制度之因素進行情境分析(situational analysis)。金融體系之健全性涵蓋銀行之資本狀態、流動性、債權品質、風險管理政策及實務、評估問題影響層面等細項分析。金融體系之結構如銀行之數量、型態、特性等均為設計一國存款保險制度之考量要素。

12. 存款保險制度倘缺乏相關法制配合或既存之法制與其政策目標不一致時，則無法發揮其有效性。發展完善之法規機制應包括各項商業制度相關法制，涵蓋公司、破產、契約、消費者保護及私人財產法等規範，且該等法制之執行應具一致性，並提供公平處理各項爭議之機制。其他需考量之因素尚有：是否具備及時干預或關閉問題金融機構之法源、資產清理清算作業及債權人求償清理作業等法規、金融安全網成員及其所屬執行公務之職員應受到法律保障等。
13. 金融安全網各機構之良好治理機制除可強化金融體系之架構外，並可直接促進金融穩定。建立良好治理機制之四大要素為 (1) 獨立運作；(2) 負責度；(3) 透明度及充分揭露；(4) 廉正度。上述因素同等重要，並互為強化良好治理機制之基礎。
14. 審慎法規及監理之強度，與存款保險制度之有效性具有直接關聯。堅實且審慎之法規及監理，應規範惟有具有繼續經營能力及獲准加入存款保險之銀行方能營運。銀行必須具備充足之資本，並依循健全及審慎之風險管理、治理及其他商業慣例。其他要素包括妥善之新設銀行核發營運執照及立案機制、定期性之全面金融檢查、個別銀行之風險評估、問題金融機構之及早偵測、及時干預及清理等。
15. 完善之會計及揭露架構對有效存款保險制度而言相當重要。透過上開架構，發布確實可信且及時之資訊，可提供管理部門、存戶、市場及主管機關等對銀行之風險組合進行決策時使用，進而增加市場、法規及監理等之紀律。健全之會計及揭露架構應包括建制完善定義之會計原則及慣例，俾符合國際標準。

對大型公司而言，獨立之審計機制亦為必要，其可確保財務報表使用者之權利。以銀行為例，審計機構可依據會計原則，由審計人員依其權責，就銀行財務狀況，提供真實及公正之觀點。

16. 完善設計之金融安全網有助於金融體系之穩定，反之則會增加風險，特別是道德風險。各國於設立存款保險制度時應注意道德風險，該風險並應透過金融安全網藉由創造及提昇適當誘因予以降低，如良好之公司治理、健全之個別銀行風險管理機制、具效能之市場紀律、審慎之法規及監理、法律架構(包括問題金融機構之即時清理機制，方能使處理成本及損失最小化)。上開要素之運作應予權衡，倘能協調運作則可提昇其有效性。

核心原則：說明及輔助準則

設立目標

核心原則 1：公共政策目標

設計存款保險制度或改革現行存款保險制度之首要步驟為確立欲達成之公共政策目標。公共政策目標應予正式明定，並妥善整合納入於存款保險制度之設計中。存款保險制度主要公共政策目標為促進金融體系之安定及保障存戶。

說明及輔助準則：

公共政策一般涵蓋目標之選定及在特定範疇內達成上開目標之憑介。公共政策目標係公共政策之一環，且通常隱含正式及非正式政策意涵，並提供政策目的與重點。公共政策目標應正式載明，例如透過法規明定或記載於法規之序文中。

存款保險之主要保障對象，係將資金存放於金融機構卻無法獲知其風險及是否可能發生倒閉狀況之存戶(如一般小額存款人及小型企業存款人)。公共政策目標亦應對亟需保障且無法負擔任何損失之存戶提供保障。

上開係存款保險制度中最重要且經常予以採用之公共政策目標，其他的目標尚涵蓋提供銀行體系發生倒閉案時所生成成本之資金融通機制、透過降低金融體系競爭障礙以提昇

金融部門之競爭、加速引導全額保障轉換為限額保障等。

核心原則 2：降低道德風險

存款保險制度應予適當設計並透過金融安全網相關要件之配合，以確保降低道德風險。

說明及輔助準則：

當金融機構獲得保障時，會產生過度承擔風險之誘因，發生道德風險。舉例而言，當金融機構之存戶及其他債權人獲得保障或相信其將獲得保障而不致發生損失或政府不允許金融機構倒閉時，該等風險行為較可能發生。

存款保險制度之要項如最高保額、不保存款項目、實施風險差別費率降低道德風險等均應適當設計。

除建置存款保險制度外，尚可透過金融安全網強化個別銀行之公司治理及健全之風險管理、有效之市場紀律、堅實之法規及審慎監理等，併同降低道德風險。

職權與權能

核心原則 3: 存保機構之職權

存保機構之職權必須明確，且需正式載明，俾能權責相符，並確保與預期之公共政策目標達成一致性。

核心原則 4：存保機構之權能

存保機構應具備所有足使其履行職務之權能，且應正式載明。所有存保機構應具備籌措賠付資金、訂定保險契約、制訂內部營運預算及相關程序，以及可即時取得正確資訊以確保其即時履行其對存款人之責任等權限。

說明及輔助準則：

組織之權能包括正式之指令及聲明；沒有任何單一或一

套職權得以適合所有存保機構。有些存保機構職權有限，只負責掌理理賠(俗稱「付款箱」, pay box)，有些具有很大的職權得以控制承保風險，有些則介於二者之間。

「付款箱」型之存保機構，僅於金融機構倒閉時賠付存款戶，並未具備審慎監理或干預之權力。然而，賠付仍需具備適當之法律權限，並能取得存款資訊與適足之資金，俾能於金融機構倒閉時，迅速賠付要保存款。

具備控制承保風險權力之存保機構則需具備更多之權能，包括金融機構加入及退出存款保險准駁之權力、評估及管理要保機構風險之能力、執行檢查或具備要求進行檢查之權力。部分存保機構甚至可對問題金融機構提供財務協助。

機構治理

核心原則 5：存保機構之治理

存款保險制度必須運作獨立、透明、負責任、不受政界與業界之不當干預。

說明及輔助準則：

治理係導引及監督機構管理之相關資訊、架構及過程，並將影響該機構及其上級單位(指賦予其職權者)或應向其負責之單位之關係。健全治理主要包括運作獨立、負責度(accountability)、透明及適當揭露、廉正(integrity)等四項要素。上開四項要素在健全治理中同等重要，彼此互補。

與其他安全網成員之關係及跨國議題

核心原則 6：金融安全網各機構之相互關係

存保機構與其他金融安全網間應持續或針對特定金融機構，建立緊密之協調合作及資訊交流機制，且所交流之資

訊應迅速、正確，並適時注意保密性。金融安全網資訊分享及協調機制應明文規定。

核心原則 7：跨國議題

屬於不同管轄權之存保機構間 或存保機構與國外金融安全網成員間之資訊交流應予保密。當地主國對國外分行亦提供存款保險保障時，則應事前明定由何者存保機構進行賠付。倘母國已提供存款保險時，應於決定保費時予以承認 (recognized)。

說明及輔助準則：

存保機構與其他金融安全網各機構間之相互合作關係，可視職權或權力範圍而有所不同。當存保機構需負責執行全體金融安全網成員之功能時，其化解潛在衝突最平和之方式為釐清各相關部門間之獨立權責。然而，倘由不同機構共同執行金融安全網之功能時，資訊共享、權責分工及不同功能之協調等，則較為複雜，需明確載明。

此外，銀行本身、監理機構係提供銀行資訊之主要來源。類等資訊應包括賠付時所具備之必要相關資訊。

存保機構倘具備控管承保風險之權限時，需能即時取得準確之資訊，俾能充分評估要保機構之財務狀況。對多數存保機構而言，中央銀行亦是提供影響存款保險制度重要金融相關資訊來源。為確保存保機構取得必要之資訊，且不會造成金融機構資料申報之額外負擔，資訊之分享及協調合作至為重要。

雖然資訊分享可透過非正式管道進行，惟其仍應明訂於法規中，或以簽署合作備忘錄、簽署法律協定或採用前開綜合之方式辦理。前開措施對建構金融安全網成員協調機制具有極大助益。

當處理問題金融機構時，跨國間之存保機構與金融安全網成員緊密之協調機制與資訊分享機制亦相當重要。倘地主國及母國均對國外分行提供存款保險保障，則應事前決定由何者存保機構負責辦理賠付事宜，另可透過訂定雙向/多向協議規範。具有管轄權之存保機構必須確認在賠付過程中充分提供存戶明確及易於瞭解之相關資訊，如最高保額及賠付程序等。

會員資格與保額

核心原則 8：強制投保

存款保險制度宜採強制投保以避免逆選擇。

說明及輔助準則：

當存款保險制度採取自由投保時，易發生低風險金融機構不願加入，而高風險金融機構較具加入意願之情形，此即為逆選擇。倘要保機構缺乏審慎監理及管理，存保機構將面臨極大之風險。當要保機構非經營傳統業務時(如微型借貸，micro-lending)，或某類信用機構其受監理之方式與既存之要保機構迥異時，上開情形則更顯重要。⁴

政策制定者應確認金融機構是否自動具備要保資格或需提出申請。後者作法對存保機構而言較具彈性，其可設立承保標準藉以控制風險，並可強化金融機構遵循法規標準之程度。類等案例中，尚必須擬定符合承保標準之修正計畫，包括標準細則、程序、時間表，且標準細則必須透明。

要保資格需視各國法律規定狀況而定，部分國家視金融機構經營業務為符合要保資格條件之一，倘該機構經主管機關核准設立並開始營運，存保機構不得拒絕其加入。在此制

⁴政策制定者將類等機構納入為存款保險要保對象之立法理由為：減少提供相同金融商品而屬不同類型金融機構之競爭、促進收受存款(或等同存款)金融機構之穩定、規範所有類等金融機構達成審慎法規及監理。

度下，則由主管機關取代存保機構決定新設立之金融機構是否具有承保資格，惟主管機關應事先與存保機構商議或通知是項申請，使存保機構能辦理新會員加入之相關事宜。同時，當監理機構撤銷金融機構經營資格時，其要保資格亦應同時終止(倘金融機構係由存保機構終止其要保資格，則相關主管機關應吊銷其營業執照)。

核心原則 9：保障範圍及額度

要保存款之定義應以法律或契約訂之。在制度設計上，最高保額應採限額且易於確認，並應能充分保障大多數存戶、符合存款保險制度之政策目標及與存款保險制度之設計達成一致性。

說明及輔助原則：

定義要保存款時，政策制定者應考量不同存款產品(如外幣存款或非本國國民之存款)於存款保險公共政策目標之相對重要性。

保障應設定限額，亦可利用統計等相關資料之檢查，瞭解銀行存款規模分布之狀況，供政策制定者作為客觀之評估工具。例如瞭解存款獲得保障之部分，方能評估保額水準是否適足。最高保額應一體適用於存款保險制度內之全體金融機構。

最高保額應隨時就相關要素，如通貨膨脹程度、實質所得成長情形、新種金融工具之發展狀況等，進行檢視，並瞭解渠等要素對存款規模及存款內容之影響，於必要時予以調整。

核心原則 10：由全額保障轉換為限額保障

一國如擬將存款保險制度由全額保障轉換為限額保障，或擬修正已施行之全額保障制度，則應於環境許可時儘速進行轉換相關工作。倘全額保障實施期間過長，將產生一些負面影響，其中最明顯者係增加道德風險。轉換期間，政策制定者應特別注意社會大眾的態度及期望。

說明及輔助原則：

發生金融危機時，部分國家會明確採行全額保障措施，以保護特定銀行存款人甚至其他債權人。⁵在金融情況極端惡化之非常時期，採行上開措施係不可避免，方足以維護國內及國際銀行體系之穩定。

考慮從全額保障轉換為限額保障措施之國家，應比照渠等從欲正式設置存款保險制度者，進行情勢分析 (situational analysis)。採行全額保障轉換為限額保障之國家，必須考量下列三項特別議題：

第一、對存戶或其他債權人之保障將減少，此舉恐引起民眾關注。因此，政策制定者對於民眾之態度及預期應予特別重視。凡資本移動較快速、且(或)訂有區域性整合政策之國家，須考量不同國家之最高保額水準及其他相關政策。

第二、政策制定者應考量銀行籌資建制存款保險之能力。轉換為限額存款保險制度通常需配合修正銀行之保險費率及費用。倘基金規模不足以支應全額保障之成本(特別是發生系統性危機時)，則該成本多由銀行及政府共同負擔；其中後者可自預算資源(如：收取較高稅負)、出售資產及舉債等方式支應。無論在何種狀

⁵全額保障係主管機關在限額保障制度保障特定存款或金融商品之外，額外提供之保障。施行全額保障時需廣泛考量各項因素，包括保障之範圍(保障機構之類型、產品及保障期間)、銀行獲得全額保障應相對負擔之成本。

況下，均應建立一套機制，以確保存款保險制度能於轉換期間或轉換後取得充足之資金。

第三、應考量轉換之速度。一般而言，在一國狀況允許之情況下應儘速完成轉換。部分國家曾於金融危機結束後施行捷進法(fast approach)成功地進行轉換，其條件為金融體系已快速重建且體質健全，並已具備審慎之監理法規、具效能之法律架構、完善之會計與揭露制度等。

至於其他國家中，全額保障之施行亦與金融危機後之銀行重建策略，以及提昇審慎法規與監理、法律架構、會計與揭露等措施相關。上開要素與全額保障施行期間之長短與轉換之速度相關。漸進式轉換(gradual transition)提供銀行較多之時間進行制度變革(如：法制與監理之改革)。此外，漸進式轉換對銀行經營者而言，得以訓練其養成風險管理之文化，並給予存戶較多時間適應新制度。然而，倘轉換期間過長，其主要缺點為存款人或債權人會質疑政府結束全額保障之決心。此外，全額保障施行期間愈長，愈可能衍生額外之道德風險。

基金籌措

核心原則 11：存保基金之籌措

存款保險制度應具備完善之基金籌資機制，以確保能即時賠付存款人，其中應包括於必要時取得備援流動資金。由於要保機構及其客戶均可由有效之存款保險制度中受益，故存款保險之成本主要應由要保機構支付。無論是採事前累積、事後攤派或混合制累積基金之存款保險制度，於施行風險差別費率機制時，其計算標準應對所有要保機構公開。存

保機構並應具有足夠之資源，以妥善執行管理風險費率機制。

說明及輔助準則：

健全之存保基金籌資機制攸關存款保險制度之有效性

。

政策制定者可選擇事前累積、事後攤派或混合制之基金籌措機制。

事前累積制係透過累積之方式，提供足以賠付存戶之資金及金融機構倒閉前所發生之費用。其來源主要為要保機構之捐贈、保費及其他等。當經濟狀況穩定、金融機構較少倒閉時，基金較易累積，此可彌補經濟狀況不佳、金融機構倒閉案較多，並減少籌資之順景氣循環效應。事前累積制之施行可減少金融危機時動用公共資金支應之機會。凡採取事前訂定存保基金特定目標值或特定區間之國家，應確保資金之充足，以減少金融危機及金融不安定時基金破產之可能性

。

事後攤派制係於金融機構倒閉並需進行賠付時，方由要保機構分攤基金賠付所需之方式。此種制度對要保機構而言負擔較輕，當金融機構倒閉案未發生或較少發生時，保費及基金管理成本亦相對較低。事後累積制由於未於事前累積基金或基金規模不足，故需具備即時取得備援資金之功能，方能有效運作。

許多存保機構結合事前累積制與事後攤派制，如被賦予增收保費、徵收特別保費及收取清算款項之權限，故視為混合制。

鑑於要保機構及其存戶可受惠於存款保險機制，故不論採用事前累積或事後攤派或混合制時，存款保險之成本應

由要保機構負擔。然而，當系統性危機發生、金融體系安定受到破壞時，則未必適用上開狀況。

公眾意識

核心原則 12：存款保險制度之公眾意識

為有效落實存款保險制度功能，存保機構有必要持續向社會大眾進行宣導，使其清楚明瞭存款保險之保障範圍及限制。

說明及輔助原則：

存款保險公眾意識之存在及運作，於存款保險制度中扮演著重要角色。存保機構應持續提昇公眾意識，俾能維持及強化民眾信心。公眾意識計畫目標應明確訂定，且與存保機構之公共政策目標及權能一致。

存保機構於規劃公眾意識宣導計畫時，應明定主要宣導對象及子群，並運用多元化、多樣化宣導工具及溝通管道，以確保相關訊息能傳送至主要宣導對象。

一般而言，存保機構為推展存款保險公眾意識之主要機構。然而，存保機構需與金融安全網成員、要保機構密切合作，確定宣導資訊的一致性，使得效益極大化。上開機構及其成員均需負責宣導。

存款保險公眾意識之宣導預算應就不同之宣導對象族群所欲達成之宣導效果而定，並應定期獨立施行宣導成效之評估。

存保機構應預為規劃處理金融機構倒閉之宣導計畫，其中包括個別或多起銀行倒閉事件、系統性危機等緊急事件之處理等。

特定法律議題

核心原則 13：法律保障

存保機構及所屬員工，於依法且善盡善良管理人職責執行公務時，應具備免於民、刑法訴訟之保障。該等人員應遵循利益迴避原則(conflict of interest rules)及行為準則(code of conduct)，以確保公務之負責執行。法律保障應明訂於相關法律及管理準則中，並應自動適用。另若涉及訴訟成本時，亦應涵蓋於法律保障內。

核心原則 14：對倒閉銀行應究責人員之處理

存保機構與金融安全網其他成員，應具備對倒閉銀行之應究責人員進行訴追之權力。

說明及輔助原則：

法律免責權之不足將會影響執法者敬業勤事之誘因，特別是存保機構及其他金融安全網成員需負責進行偵測、干預及清理問題金融機構時，更是如此。提供法律免責權廣義之方式，最常見者如下：

- 第一、依法且善盡善良管理人職責執行公務時，應具備免於民、刑法訴訟之保障。
- 第二、對存保機構提供法律免責權。
- 第三、於員工契約中訂定保障規章。
- 第四、結合上開方式。

為利對良好行為提供誘因，與個人相關之法令及契約規章必須廣泛而明確。該等保障不應要求個人之行為及決策(包括未採取行動之決策)必須合理而無缺失。

提供法律保障有許多方式，存保機構與其員工及其他金融安全網成員之行為或決策，依法且善盡善良管理人職責時，應具備免於民、刑法訴訟之保障。然而，倘未依法及善

盡善良管理人職責，而有詐騙不實或惡意行為之情事時，則不受上開保障。

法律保障與明確之權責係同時存在，缺一不可。當個人獲得明確之法律保護時，亦需遵循利益迴避原則及行為準則，以確保公務之負責執行。最後，依據各國法定義務，法律保障與個人權利應予併存。

存保機構與金融安全網其他成員，應具備對倒閉銀行之應究責人員進行訴追之權力，包括高階主管、董事、經理人、審計人員及相關人士，使存保機構強化防範貪瀆誘因，加速回收及降低道德風險。

停業機構之處理

核心原則 15：及早偵測、立即糾正及處理措施

存保機構應為金融安全網之一環，共同對問題金融機構採取及早偵測、立即糾正及處理等各項監理措施。決定一家金融機構是否已列入或即將列入問題機構之時機應儘早確定，且應建基於明確之啟動標準上，並由運作獨立之金融安全網權責機構執行之。

核心原則 16：有效之處理程序

有效之停業金融機構處理程序應使存保機構能妥善履行其保險責任，包括：確保存款人能即時、正確且公平地獲得理賠、儘量降低處理成本及對市場之干擾、倒閉銀行資產回收金額最高，以及透過追究過失或犯罪經營者之法律責任以強化市場紀律等。另應賦予存保機構與其他金融安全網成員建置彈性處理機制之權限，透過促成適當對象購買倒閉銀行之資產與承受其債務之方式，維持金融機構重要中介功能（如提供存戶資金提領不中斷及維持金融機構之清算與支付

功能)。

說明及輔助準則：

存保機構之權責因各國監理、審慎法規、問題金融機構之處理及金融安全網成員間之特定權能制度不同而異。然而，不論存保機構權責為何，金融機構之監理及問題金融機構之處理方式均會影響存保機構之成本及相關議題。

重要的是，凡有權決定並認定銀行發生經營困難或預期難以繼續經營之監理機關，應及早加以判定，並依完善定義之啟動標準，進行相關的干預措施及處理程序，俾利減少干預之成本及不必要之質疑。啟動標準各國不同，通常包括資本適足率不足、流動性不足、資產價值之貶損，以及銀行未能審慎及健全經營等。

問題金融機構之處理涵蓋下列選擇方式，如清算並賠付存款人債權(通常涵蓋銀行之關閉)、購買與承受交易、提供銀行財務協助等。此外，存保機構及金融安全網其他成員應具備建置彈性機制之權限，透過促成適當對象購買倒閉銀行之資產與承受其債務之方式，維持金融機構重要中介功能(如設立過渡銀行，協助購買作業或暫時性管理)。

各國法律不同之情況下，破產法及其他相關法律對處理方式具有重大影響。部分案例中，甚至會使特定處理方式難以執行。鑑於部分特定問題金融機構倒閉影響層面深遠，政策制定者可就破產法之規範能否使問題金融機構順利退出市場，進行檢視。此種狀況下，設定金融機構破產專章深值考量。

存款人賠付與資產回收

核心原則 17：對存款人之賠付

存款保險制度應能使存款人於金融機構倒閉後立即取得理賠款。因此，存保機構在金融機構倒閉前應被充分告知，俾能完善準備及時進行賠付。存款人應具有在最高保額內獲得賠付之權利，且應瞭解何時辦理賠付及賠付程序等相關訊息。

核心原則 18：資產回收

存保機構應就倒閉銀行資產處理回收款項參與分配，倒閉銀行之資產管理及回收程序(由存保機構或其他團體執行之)，應基於商業考量及經濟利益訂定處理原則。

說明及輔助準則：

存保機構於銀行倒閉前掌握該行之存款相關資料，可降低資料遭竄改之風險、縮短賠付時間，穩定民眾信心。

存保機構於處理問題金融機構過程中，應建構必要機制及處理程序，對倒閉銀行持有之存款人資料進行及時審核等前置作業，俾能確認賠付對象、最高理賠額及經債權債務相抵後之剩餘存款債權。

存保機構與其他金融安全網成員於扮演資產管理之角色及擔負賠付與回收之責有別。一般而言，存款賠付係於銀行倒閉清算時辦理。存保機構通常具有代位求償權，並會積極處理債權申報及存款賠付事宜。倘存戶無法儘速獲得賠付或問題銀行提供之存款資料不完整，則存戶得向存保機構申報其債權。⁶

某些情況，存保機構同時兼具債權人、清算人或清理人身分，此時存保機構在回收過程中扮演重要角色。即使未擔任上開任務，存保機構亦可指定清算人，透過監督清算人、加入債權人委員會之方式，在清算過程中扮演重要之角色。

⁶此種狀況下應規定存款人必須於規定時間內向存保機構求償。

部分國家係由金融安全網成員執行上開功能及責任。無論如何，存保機構均應參與問題要保機構回收處理款項之分配。

在施行存款人債權優先之國家中，不受保障之存戶及具有代位求償權之存保機構，較問題金融機構一般債權人具有資產回收款項之優先受償順位。對於存款債權採取淨額法 (netting) 或抵銷法 (set-off) 國家之相關作法應依循破產法之規定。

最後，關於倒閉銀行之資產管理與回收程序，應以商業考量及經濟價值為基礎，相關考量要素包括資產品質、市場狀況及胃納程度、資產管理及處分之專業能力、與資產處分相關之法令規定及公共政策目標等。

附 錄

參考資料

1. Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), Core Principles for Effective Banking Supervision, Basel, 2006.
<http://www.bis.org/publ/bcbs129.htm>
2. Financial Stability Forum (FSF), Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience, Basel, April 2008.
http://www.fsforum.org/publications/r_0804.pdf
3. Working Group on Deposit Insurance, Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems: Final Report of the Working Group on Deposit Insurance, Basel, 2001.
http://www.iadi.org/docs/FSF_Final_Report.pdf
4. International Association of Deposit Insurers (IADI), General Guidance for Developing Differential Premium Systems, Basel, 2005a.
http://www.iadi.org/docs/IADI_Diff_prem_paper_Feb2005.pdf
5. Key Conclusions of the APEC Policy Dialogue on Deposit Insurance and IADI Guidance Points, Basel, 2005b.
http://www.iadi.org/docs/IADI_APEC_Guidance.pdf
6. Guidance on Interrelationship among Safety-Net Participants, Basel, 2006a.
http://www.iadi.org/docs/Guidance_Interrelationship.pdf
7. Guidance for the Resolution of Bank Failures, Basel, 2006b.
http://www.iadi.org/docs/Guidance_Bank_Resol.pdf

8. IADI Draft Discussion Paper on Effective Deposit Insurance Mandate, Basel, 2007a.

http://www.iadi.org/docs/IADI%20Draft%20Discussion%20Paper%20on%20Effective%20Deposit%20Insurance%20Mandate_Basel_2007a.pdf

9. IADI Draft Discussion Paper on Funding of Deposit Insurance Systems, Basel, 2007b.

http://www.iadi.org/docs/IADI%20Draft%20Discussion%20Paper%20on%20Funding%20of%20Deposit%20Insurance%20Systems_Basel_2007b.pdf

10. IADI Draft Discussion Paper on the Governance of Deposit Insurance Systems, Basel, 2007c.

http://www.iadi.org/docs/IADI%20Draft%20Discussion%20Paper%20on%20the%20Governance%20of%20Deposit%20Insurance%20Systems_Basel_2007c.pdf

11. IADI Draft Discussion Paper on Public Awareness of Deposit Insurance Systems, Basel, 2007d.

http://www.iadi.org/docs/IADI%20Draft%20Discussion%20Paper%20on%20Public%20Awareness%20of%20Deposit%20Insurance%20Systems_Basel_2007d.pdf

12. IADI Draft Discussion Paper on Deposit Insurance Coverage, Basel, 2008a.

http://www.iadi.org/docs/IADI%20Draft%20Discussion%20Paper%20on%20Deposit%20Insurance%20Coverag_Basel_2008a.pdf

13. IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, Basel, 2008b.

http://www.iadi.org/docs/Core_Principles_final_29_Feb_08.pdf