



參加國際存款保險機構協會
第十四屆「危機準備-制度安排
與協調、危機溝通及緊急應變
計畫」國際研討會報告

桂先農、蘇財源、范以端
莊麗芳、顏秀青 著
王梅馨、李明峰

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 謹識
總經理 林銘寬

中華民國 105 年 11 月

目

錄

壹、摘要	1
貳、序言	3
參、國際研討會重要內容	5
一、開幕致詞	6
二、第一場次—全球危機經驗談	18
三、第二場次—有效問題金融機構處理架構/機制：制度安排、復原及清理計畫和協調	38
四、第三場次—人類心理學、危機溝通及緊急應變計畫	47
五、第四場次—存款保險與危機準備	55
肆、心得與建議	59
附錄一、國際存款保險機構協會 (IADI) 簡介	68
附錄二、國際研討會議程	70

壹、摘要

- 一、主辦單位：國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, IADI）及馬來西亞存款保險公司（MDIC）。
- 二、時間：104年10月24日～104年10月31日。
- 三、地點：馬來西亞吉隆坡。
- 四、出席人員

計有來自全世界約64國逾380名代表與會，包括各國存款保險機構、金融監理機關及中央銀行等相關單位，以及世界銀行（World Bank）、國際貨幣基金（International Monetary Fund）、國際清算銀行（Bank for International Settlements）及金融穩定委員會（Financial Stability Board）等國際組織代表。我國金融監督管理委員會銀行局代表為組長邱美珠，中央存款保險公司代表為董事長桂先農、副總經理蘇財源、國際關係暨研究室主任范以端、秘書莊麗芳、科長顏秀青、清理處領組王梅馨及風險管理處高級辦事員李明峰。

五、研討會主題：危機準備-制度安排與協調、危機溝通及緊急應變計畫（Crisis Preparedness-Institutional Arrangements and Coordination, Crisis Communication & Contingency Planning）。

六、研討會主要內容

本次國際研討會透過四大主題探討危機準備相關議題，研討議題包括：(一)全球危機經驗談；(二)有效問題金融機構處理架構/機制：制度安排、復原及處理計畫和協調；(三)人類心理學、危機溝通及緊急應變計畫；(四)存款保險與危機準備等，由各國國際組織代表專家及學者、存款保險機構代表等共同分享經驗及資訊。

七、心得與建議

- (一) 金融安全網於處理問題金融機構時，宜先設定整體施政目標，避免拘泥於最小成本原則，以免影響金融穩定。
- (二) 宜以歷史為鑑，記取過去金融危機之教訓，預防未來金融危機之發生。
- (三) 缺乏可靠存保制度、央行融通機制及良好金融監理等穩定金融機制的國家，

欲求實質經濟大幅成長，將有如緣木求魚。

- (四) 宜持續加強跨國資訊分享及合作機制。
- (五) 宜持續宣導存款保險，以強化存款人對存款保險機制之信心。
- (六) 宜視需要適時檢討存款保障額度及範圍，以加強對存款人之保障。
- (七) 宜強化總體審慎監理，以提升企業和銀行因應危機之能力。

貳、序言

國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, IADI）於2015年10月下旬於馬來西亞吉隆坡舉辦第14屆全球會員代表大會暨國際研討會，計有來自全世界約64國逾380名代表與會，包括各國存款保險機構、金融監理機關及中央銀行等相關單位，以及世界銀行（World Bank）、國際貨幣基金（International Monetary Fund）、國際清算銀行（Bank for International Settlements）及金融穩定委員會（Financial Stability Board）等國際組織代表。期間中央存款保險公司並參與執行理事會、研究與準則委員會（Research and Guidance

Committee, RGC)、常設委員會及區域委員會等多項會議，以及國際存款保險展。

IADI自民國91年5月成立，迄今屆滿14年，目前有102個會員，包括80個正式會員、9個準會員、13個夥伴會員（含國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）、世界銀行、亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）、美洲開發銀行（Inter-American Development Bank, IDB）、歐洲重建開發銀行（European Bank for Reconstruction and Development）及東南亞國家中央銀行總裁聯合會（SEACEN））等¹。中央存款保險公司自加入IADI成為創始會員迄今，積極參與各項事務及活動，目前由中央存款保險公司副總經理蘇財源於IADI中擔任最高決策單位執行理事會之理事，負責IADI重要會務之決議及推動，另國際關係暨研究室主任范以端擔任研究與準則委員會（Research and Guidance Committee, RGC）主席，歷年來參與擬訂IADI各項政策、領導制定及發布國際準則，中央存款保險公司整體推動國際事務成果堪稱豐碩。另大會期間中央存

1 IADI簡介詳附錄一。

款保險公司參加「國際存款保險展」，展示我國存款保險制度相關書面資料與宣導品，參展品被索取一空，廣獲好評。

參、國際研討會重要內容

本次國際研討會主題²為「危機準備-制度安排與協調、危機溝通及緊急應變計畫（Crisis Preparedness-Institutional Arrangements and Coordination, Crisis Communication & Contingency Planning）」，會中探討下列四項議題：

- 一、全球危機經驗談。
- 二、有效處理問題金融機構架構/機制：制度安排、復原及清理計畫和協調。
- 三、人類心理學、危機溝通及緊急應變計畫。
- 四、存款保險與危機準備。

本次研討會內容詳實，由各國國際組織代表專家及學者、存款保險機構代表等共同分享經驗及資訊。此行與聞國際金融高階領導者及國際金融組織之專業意見，對於我國存款保險制度與國際接軌，促進各國交流與合作，深具意

2 本次國際研討會議程詳附錄二。

義。茲將本次國際研討會重點內容摘述如后，俾供經驗交流與分享。

一、開幕致詞

(一)馬來西亞存款保險公司董事長**Mr. Tan Sri Datuk Dr. Abdul Samad Bin Haji Alias**致歡迎詞

Mr. Tan Sri Datuk Dr. Abdul Samad Bin Haji Alias代表馬來西亞存款保險公司（MDIC）歡迎所有與會嘉賓，並表達MDIC歡慶成立十周年之際能獲選再度承辦一年一度的IADI全球會員代表會及國際研討會，深感榮幸。

Mr. Tan Sri Datuk指出，本屆研討會主題：「危機準備-制度安排與協調、危機溝通及緊急應變計畫（Crisis Preparedness-Institutional Arrangements and Coordination, Crisis Communication & Contingency Planning）」，非常妥適切題，反映出現階段全球金融體系面臨的處境。2008年全球金融危機爆發，殺傷力之大，可從全球經濟金融迄今仍受其影響觀諸。雖然各國政

府無不致力推動各項政策，以期全球經濟恢復穩定成長，惟渠等措施卻也引發其他不同型態嚴重問題，如歐洲主權債務危機及新興市場債務泡沫危機等；至於每日資本流出流入、匯率劇烈波動、商品價格崩跌等，亦造成資本市場動盪，特別是新興市場，受其影響甚鉅。依其觀察，新興市場發展受中國大陸經濟成長不如預期及美國聯準會升息等嚴重影響，將導致全球經濟再度面臨停滯風險，而新興市場不穩定或將連帶影響已開發國家的經濟成長。

金融全球化與自由化雖使效能提升，卻也導致金融震盪波動增加；金融商品複雜化與高度關聯性，雖擴大金融交易金額，卻也深化系統性危機的規模與嚴重性；資本帳的開放，雖突破金融國界藩籬，卻也提高金融危機擴散風險；此外，從害怕心理學論之，金融恐慌與不正確、不完整訊息，在群聚行為蝴蝶效應（butterfly effect）擴散下，負面反應最終將惡化金融危機深度。不可否認，每一次的金融危機均耗損人類、經濟與財政巨幅

成本，此波金融危機亦不例外，惟卻提供為政者一個”不容再忽視”的警訊。就存款保險業而言，應記取危機教訓，徹底檢討現行相關制度缺失，並研議未來如何更有效將存款保險維護金融安定之角色併入金融安全網功能中。

Mr. Tan Sri Datuk提出幾項建議，包括：

- 1.積極強化各國金融法規架構規範與監理作業規章；
- 2.研議更緊密之國際合作架構以負起維護全球金融安定之責；
- 3.研議詳盡的危機管理計畫，使決策者得以及早準備規劃，妥善因應任何金融危機或災難的發生。

Mr. Tan Sri Datuk勉勵與會者，面對不確定性與日俱增的金融環境，應做好事前防範措施並妥善規劃金融危機處理機制與緊急應變計畫，包括採取更積極的預防行動，透過個體與總體的審慎監理，降低個別銀行倒閉引發的系統性風險；加強與國內外金融安全網成員的合作與協調，包括跨機構間的情境測試；面對

國內與全球具系統重要性（Systemically Important Financial Institutions, SIFIs）之金融機構，應嚴格規範備妥復原與處理計畫（Recovery and Resolution Plans），金融主管機關並落實執行處理可行性之評估（Resolvability Assessment）；此外，為政者亦應透過行為經濟學（behavioral economics），進一步了解大眾對於金融市場的情感及意涵，俾能制定更符合人性的危機管理機制。

(二)波蘭存款保險機構總經理暨國際存款保險機構協會（IADI）主席Mr. Jerzy Pruski開幕致詞

Mr. Jerzy Pruski首先代表IADI向馬來西亞存保公司全體同仁表達感激之意，感謝渠等精心籌備IADI全球會員代表大會及國際研討會等一系列活動，以及過去對提升IADI所做之努力與貢獻。

Mr. Jerzy Pruski表示金融危機一再發生，愈彰顯存款保險業之重要性。2008年發生之全球金融危機主要波及先進經濟體的國家，甚至是經濟合作發展組織

(OECD) 的國家，新興市場則影響輕微。金融危機顯示金融安定基礎建設存在甚多結構性及功能性的差距，這些議題過往在其他國際研討會業已多次討論。在金融危機後，同時可觀察到許多先前被忽略的議題，現在已在新興市場國家熱烈探討，包括脆弱的市場流動性、因結合高槓桿及外幣曝險而加劇金融脆弱性、主要新興市場國家經濟成長減緩，例如金磚四國 (BRICS)、商品價格崩跌、銀行及公司之資產負債表瘦身過度、國際資本流動加劇等。鑒於上開因素對新興市場國家的財政狀況影響甚鉅，為因應金融危機後的挑戰，結構性改革、財政調整、強化金融安全網之功能等甚為重要，另存款保險制度因對銀行健全及金融穩定有直接影響力，亦扮演重要角色。

IADI於2009年起對全球設有存款保險制度之國家/區域進行年度問卷調查，回卷數逐年增加，在2014年達123個，約占全球設有顯性存款保險機構之80%。就賠付保額內存款人而言，建立存款保險信賴度關

鍵在3大支柱：最高保額、適宜的資金籌措機制及立即賠付。第一，依據2008年的問卷回卷報告，平均最高保額小於美金4萬元，2013年則超過美金8萬元。存款保障機制能否有效運作，最高保額的額度是影響心理層面最重要的因素，這也足以解釋為何金融危機期間各國紛紛調高最高保額。另IADI亦於2013年3月發布存款保險最高保額準則報告。

然而，當面臨實際檢驗時，僅有適足保額及消費者意識仍不足以因應，存款保險機構必需具有足夠的資金籌措機制以履行其存款保險的責任，爰需要第二支柱：適宜的資金籌措機制。依據2008年的回卷資料，約有32%的存款保險機構設有事前（ex-ante）籌資機制，但在2013年時比例達75%，且另外有14%是屬於混合型（hybrid），亦即同時設有事前及事後（ex-post）籌資機制。就基金目標值而言，2008年僅有25%的存款保險機構訂有目標值，2013年此比例已超過2倍。簡言之，資金籌措機制在金融危機後更趨完

善。

第三支柱是立即賠付。以歐洲為例，在金融危機期間，許多國家在金融機構倒閉後，需長達12個月才能完成辦理存款賠付，而這也符合1994年訂定的歐盟指令規定。2009年修正後的歐盟指令將賠付期間縮短至20個工作天，再加上必要時得延長10天。2014年歐盟指令則縮短至7個工作天，此也與有效存款保險制度核心原則（IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems）相符，顯示立即賠付之重要性深受各界肯定。

金融危機突顯存款保險是金融安全網不可或缺之一環。雖然存款保險在金融安全網的角色中不必然需要有比賠付箱（pay-box）更大的職權，惟擴大存款保險機構職權能賦予其早期干預的選擇權，且有助維持金融安定。2014年的IADI年度問卷回覆顯示存款保險機構之職權有擴大的趨勢，有60%的存款保險機構具有比賠付箱更大的職權，亦即有問題金融機構處理權限。約有30%係屬損失及風險最小化之

風險管控者，賦有採擇最小處理成本策略之選擇權。

鑒於問題金融機構處理工具可取代傳統的賠付，存款保險機構賦有處理問題金融機構籌資機制之角色。依據金融穩定委員會（FSB）發布之「問題金融機構有效處理機制核心要素（Key Attributes of Effective Resolution Regimes）」，處理問題金融機構之潛在資金來源之一即是事前籌資之存款保險基金（DGS fund），再加上事前籌資之問題金融機構處理基金（resolution fund）。

Mr. Jerzy Pruski指出，自2007年起迄今，有24個地區新設立存款保險制度，包括邇來成為世界第二大經濟體的中國。相對應上開趨勢，IADI的會員數也持續成長，目前已涵蓋全球設有顯性存款保險制度國家/地區之65%。IADI為因應瞬息萬變的環境及監理措施，亦不斷擴大及回應會員之需求。IADI於2014年11月完成研修有效存款保險制度核心原則，並於2015年1月獲金融穩定委員會（FSB）確認，

列入「健全金融體系主要國際標準（key standards for sound financial systems）」。

IADI並與國際貨幣基金（IMF）及世界銀行（World Bank）簽定合作協議，將核心原則納入IMF/World Bank辦理金融體系評估計畫（Financial Sector Assessment Program, FSAP）使用。IADI於2015年6月通過未來策略目標（Strategic Goals），包括廣泛提倡有效存款保險核心原則及其運用、協助會員進行存款保險制度改革，以及強化存款保險相關研究與政策研議等事項。

(三)馬來西亞央行副總裁 Ms. Datuk Nor Shamsiah Mohd Yunus開幕致詞

Ms. Datuk Nor Shamsiah Mohd Yunus指出，七年前雷曼兄弟倒閉事件不僅對傳統金融危機處理機制造成極大震撼，亦促使全球對於維護金融體系穩定之管理，重新定義遊戲規則。七年過後，全球經濟是否已呈現復甦景象，尚不明顯，各國金融改革仍持續進行，面對無法預期的未來，事前做好危機準備，益顯重要。為期強化未

來危機應變能力，各國政府進行多面向改革，尤其著重於政策面，並輔以相關基礎設施及制度規劃。然而，在危機準備中有三件事很重要，卻因不易於事前明確定義其架構或模式進而採取行動，因此甚少被討論，此三件事即為人性、靈敏及信任，亦為今天演講重點。

睽諸危機歷史，凡經歷金融泡沫事件之政策制定者及市場參與者，皆一再遭受「此次情況不同以往（this time would be different）」的慘痛教訓。渠等認為歷經前次危機，市場應已有能力承受風險而持續運作，經濟體亦已具備一定程度的結構彈性，可隨著風險出現而自行調整；惟事與願違，市場變化總是不按牌理出牌，此亦導致各種不同情節的危機發生，如30年代大蕭條、80年代債務危機、90年代亞洲及拉丁美洲危機、本世紀的大衰退等。每次危機發生情況迥異，但人們過於自信、低估危機嚴重性的心態，始終不變。回顧金融現代化時期，金融創新雖無法降低風險，卻也發展出一套新模式，有效分散風

險。因此，面對未來不可預知的危機，政策制定者宜針對「人性」研議出一帖健康良藥，以有效解決人性弱點。

Ms. Datuk Nor Shamsiah Mohd Yunus指出，後金融危機時代，許多國家已進行多元化、多面向的政策制度改革，並針對過往缺失進行檢討修正，但更重要的是，為政者應有效落實政策的執行，並了解相關窒礙難行之處。由於現階段為政者對於系統性風險的來源、驅動、傳播管道等的認知並不完整，因此如何有效抑制系統性風險及管理危機之多面向政策架構與處理工具，仍持續研議發展中，即使預期未來相關數據的品質及分析架構將大幅改善，惟就未來危機動向仍無法完全掌控。因此，為政者應有隨時因應環境變遷而改變決策之心理準備，承認判斷錯誤，及早修正，縱然重新評斷也較墨守成規為佳。

金融危機就如同循環的轉折點一般，通常以不易預測方式出現，因此政策制定者與金融體系需具備高靈敏度（agility），方足以適應新的營運環境。就危機管理架

構而言，高靈敏度意謂須具備定義明確的策略目標與負責任的組織架構，且應具有充足的彈性以因應各種情況發生，另須具備豐富的經驗與知識。本質上，金融危機準備架構應提供明確的行動目的，俾能妥適評估相關行動選項，有效執行危機因應措施，包括危機溝通等。由於金融危機呈現模式與一般失敗危機不同，無法事前依據相關屬性，故應籌劃一套專屬的安全系統維護機制。決策者應有所體認，事前擬定好的計畫可能中途失敗，必須針對不同階段的危機困境，擇定妥適的應變計畫。

面對市場參與者行為不理性、金融基礎設施不健全、經濟金融體系未臻完善、政治環境深不可測、金融市場易受人為操縱、過度曝險等負面因素，危機準備架構更需具備彈性並配合環境隨時調整，如此才可確保該架構及相關運用工具與資源不至於過度僵硬或受限，進而影響危機管理效率。至於危機管理的執行與治理架構核心，在於一群由危機處理專家、決策者、相關主管機關等組成的團隊，這些重要成

員對於迅速擴散的金融危機，是否具備採取立即有效因應措施之能力，對於全球金融體系得否持續運作，整體危機管理程序是否維持一致，至為重要。因此有必要集結全球危機管理專家，透過危機管理智能的交流與持續研議更縝密的危機管理机制，以提高未來危機處理的時效。

面對金融危機造成的恐慌與混亂，原有的協調與溝通機制往往不堪一擊，特別是當信賴基礎不足，影響更甚。因此，唯有在承平時期的國內外金融安全網成員積極建立並培養相互信賴，方能共同面對金融危機嚴峻挑戰，彼此間的信賴才經得起考驗。Ms. Datuk Nor Shamsiah Mohd Yunus 並以馬國央行與存款保險公司已建立良好的策略聯盟為例，說明只有植基於穩固的政策架構與完善制度規劃，跨機構間的溝通協調機制才得以順利運作。

二、第一場次—全球危機經驗談

(一)專題演講—FDIC前主席Ms. Sheila Bair

Ms. Sheila Bair於研討會第一場次開宗明義指出，歷經金融危機後，易為人們所

忽視的12項課題：

1. 監理措施的寬嚴應與金融危機的嚴重程度具有相當性。
2. 槓桿比率高低才是引發金融危機的關鍵因素。
3. 過多的短期貸款，於金融系統有害。
4. 銀行本即習於利用法律漏洞。
5. 安全穩定的銀行體系築基於平淡無奇的金融商品而非金融創新。
6. 進行功能性管理，倘商品及商業行為具有銀行功能，即應適用銀行的規範管理。
7. 小型銀行對於金融系統之興衰無足輕重。
8. 相關金融法規應予通盤檢討。
9. 貨幣政策對於金融穩定具系統性的影響力。
10. 通貨膨脹造成的衝擊，上自央行下至消費者，均應重視。
11. 徒法不足以自行，法律規範與市場紀律，對於金融穩定同等重要。
12. 健全的存款保險機制對於穩定金融系統十分重要。