



參加菲律賓存款保險公司舉辦
「存款保險基金目標值國際
研討會」出國報告

范以端、許麗真 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、國際研討會重要內容	5
一、IADI存保基金事前籌資國際準則	5
二、美國聯邦存款保險公司存保基金目標值設定及修正	23
三、加拿大存款保險公司存款保險事前籌資機制	34
四、韓國整合保障制度	39
五、菲律賓存款保險公司簡介及訂定存保基金目標值之經驗	47
六、波蘭存款保證與存保基金籌措機制	51
肆、心得與建議	58
一、截至2015年6月底止，我國一般金融保險賠款準備金占保額內存款比率僅0.28%，離法定目標值2%尚有一段距離，宜加速累積該準備金以及早達到法定目標	58

二、適足的存保基金與多元化籌資 機制，攸關存保制度之有效運 作.....	59
三、宜定期檢討存保基金目標值之 妥適性，以確保籌資機制與存 保制度之職權及金融環境相符.....	60
參考資料.....	61
附錄一、「存款保險基金目標值國際研 討會」會議議程.....	63
附錄二、菲律賓存款保險公司總經理致 謝函.....	66
附錄三、「存保基金目標值之設定及管 理—台灣經驗」及「IADI存保 基金事前籌資國際準則」研討 會議簡報資料.....	68

壹、摘要

- 一、主辦單位：菲律賓存款保險公司
- 二、出國期間：民國104年6月15日至104年6月18日
- 三、地點：菲律賓馬尼拉
- 四、與會人員

本次國際研討會議計有來自18國之存保機構與國際組織代表等40餘人參加，主辦國（菲律賓存保公司）邀請之講師包括來自美國、加拿大、法國、哥倫比亞、波蘭、約旦、馬來西亞、韓國、台灣等國存款保險機構資深主管及國際貨幣基金（IMF）專家，就存保基金目標值設定、存保基金目標值管理、存保基金事前籌資國際準則，整合保障機制基金目標值設定等，向與會各國代表說明，場面熱烈。

五、研討會主要內容

本次會議主題為「存款保險基金目標值（Deposit Insurance Fund Target Size）」，研討主題有三：（一）存保基金目標值設定；（二）存保基金目標值管理；（三）其他與存保基金目標值設定相關議題

如IADI事前籌資國際準則等。本公司業務處許麗真襄理及國關室范以端主任受邀擔任第一天及第二天會議之講座，分別講授「存保基金目標值之設定及管理—台灣經驗」及「IADI存保基金事前籌資國際準則」等議題，獲得與會者熱烈迴響，有效達到雙向溝通與交流之目的，並有助於提升本公司之專業地位及國際形象。

六、心得與建議

- (一) 截至2015年6月底止，我國一般金融保險賠款準備金占保額內存款比率僅0.28%，離法定目標值2%尚有一段距離，宜加速累積該準備金以及早達到法定目標
- (二) 適足的存保基金與多元化籌資機制，攸關存保制度之有效運作
- (三) 宜定期檢討存保基金目標值之妥適性，以確保籌資機制與存保制度之職權及金融環境相符

貳、前言

2008年全球金融風暴之發生，促使各國檢討存款保險制度之籌資機制，其中歐盟在其存款保險指令中規範改採事前籌資方式（Ex-ante

funding)，並訂定存款保險基金目標值為保額內存款的0.8%，其他國家如韓國存款保險公司（Korea Deposit Insurance Corporation, KDIC）、菲律賓存款保險公司（Philippine Deposit Insurance Corporation, PDIC）等亦在法令中明訂存保基金目標值，美國聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC）亦修正其存保基金目標值。有鑒於此，國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, IADI）「存款保險基金目標值（Deposit Insurance Fund Size）」研究附屬委員會主辦機構菲律賓存款保險公司（PDIC），考量該國際研究計畫之重要性暨為廣納各界意見並蒐集各主要國家經驗作法，爰於2015年6月15日至6月18日假馬尼拉舉辦「存款保險基金目標值國際研討會（International Workshop on Deposit Insurance Fund Target Size）」，計有來自18個國家（逾40名代表）之代表人員參加，包括蒙古、亞塞拜然、印尼、印度、泰國、韓國、土耳其、法國、美國、加拿大、肯亞、辛巴威等國之存保機構代表，又邀請之講師包括來自美國、加拿大、法國、哥倫比亞、波蘭、約旦、馬來西亞、韓國、台灣等國存保機構資

深主管及國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）專家，就各國存保基金目標值設定及管理、IADI存保基金事前籌資國際準則，韓國整合保障機制基金目標值設定等，向與會各國代表說明，場面熱烈。

本次會議研討主題有三：（一）存保基金目標值設定（Setting the Target Fund Size）；（二）存保基金目標值管理（Administration of the Target Fund Size）；（三）其他與存保基金目標值設定相關議題（Other Issues Related to Establishing a Target Fund Size）。本公司業務處許麗真襄理及國關室范以端主任受邀擔任第一天及第二天會議之講座，分別講授「存保基金目標值之設定及管理—台灣經驗（Country Case Presentation-Taiwan）」及「IADI存保基金事前籌資國際準則（IADI Enhanced Guidance on Ex-ante Funding）」等議題，獲得與會者熱烈迴響，與會者對本公司自2011年1月起大幅調高存款保險費以彌補一般金融保險賠款準備金之缺口及充實該準備金，以儘早達到2%法定目標值，紛表贊同並詢問如何與業者溝通以降低推動阻力，以及為何以公共資金（銀行營業稅稅款）挹注保險賠款準備金等問題，有效達到

雙向溝通與交流之目的，並有助於提升本公司之專業地位及國際形象。以下爰就國際研討會之重要內容臚列說明如后，最後提出心得與建議。

參、國際研討會重要內容

一、IADI存保基金事前籌資國際準則

近年來IADI及各國際組織倡議存款保險制度應採「事前籌資（Ex-ante funding）機制」。IADI除於2014年11月發布更新版之「有效存款保險制度核心原則（IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems）」¹明定存保制度事前籌資之一般性規範外，其執行理事會（Executive Council）並於2015年6月通過發布「存款保險事前籌資強化準則（Enhanced Guidance on Ex-ante Funding of Deposit Insurance Systems）」，提供相關補充準則內容，並就存款保險事前籌資有關之重點議題進行分析。以下就相關內容簡述之。

（一）事前籌資機制之理由

「保險」¹本身係風險管理的一種方式，

¹ 此處主要指產物保險。

將未來財務損失之不確定性，透過繳付保險費，轉為確定性之財務管理，故保險業之基礎即事前籌資，對「存款保險」亦等同適用。然過去存款保險業基於歷史的理由，許多存保機構採用事後籌資機制²，但在近期全球金融危機後，各國國際組織及政府當局深刻體認金融危機之速度與規模可能超過預期，真正的危機發生時存保機構未必能即時籌得賠付或處理基金，而影響運作效能，故金融危機後，各國國際組織即積極推動存款保險應採事前籌資機制。事前籌資機制之主要優點包括：

1. 強化存款人信心

存保制度於平時累積適足基金，方能於銀行發生問題或倒閉時迅速辦理賠付或處理，有利強化存款人對存保制度之信心。

2. 降低順景氣循環影響

近期全球金融危機教訓之一為「順景氣循環（Pro-cyclicality）」問題。在經濟穩定時期所收取之保費，可在

2 主要為歐洲的賠付型（pay box）存款保險制度。

經濟惡化銀行發生問題時提供緩衝（buffer），避免讓銀行體系在景氣不振、負擔能力較差時反而需要繳付更高額的保費，故事前籌資機制得以降低順景氣循環情形。

3.改善付費公平性

事後籌資（Ex-post funding）機制下，倒閉銀行反而免支付賠付或處理成本。由於事前籌資機制下，所有銀行均需繳付保費，故為較公平之付費制度。

4.存保機構與要保機構均較能掌控資金狀況

對存保機構而言，事前籌資機制可以讓其更能掌控與預期資金收入，並據以進行長期業務規劃，讓整體存保業務之運作更具效能。另對要保機構而言，事前籌資機制可讓存款保險成本進行長期攤提，使保費的支出相較事後籌資機制而言波動較低。

(二)「有效存款保險制度核心原則」事前籌資規定

由於健全之基金籌資機制攸關存保制

度效能，故IADI在2014年11月正式發布的新版「有效存款保險制度核心原則」中，對存款保險基金之籌措與運用提出更明確之規範。IADI要求存保機構應備妥資金並具備所需之配套籌資機制（含流動性取得機制），以確保快速賠付，且保險基金應來自金融機構。IADI有效存款保險制度核心原則9「存保基金之來源及運用」重點簡述包括：

1. 明確規範存款保險應採用事前籌資制（Ex-ante funding），並應確保危機發生時之緊急流動資金來源。
2. 應有完善的存保基金投資及管理機制。
3. 存保機構之創立基金可來自政府出資或國際機構捐贈，但存保機構如要調降對要保機構保費前，應全數償還政府之出資。
4. 存保基金可存放於央行。另存保機構應訂定相關規則，限制對要保銀行為重大投資。
5. 存保機構之收益如需納稅，其稅率不應高於其他企業之稅率，且不應影響存保基金之累積。

- 6.如設有基金目標值者，應有合理之達成期限。
- 7.當存保機構非處理問題金融機構之權責機構時，如需運用存保基金處理倒閉機構時，應有法律之授權並建立合於相關條件之規範，包括：存保機構應被告知並參與處理程序決策過程、基金運用程序應透明且留存紀錄、提供之資金不得超過存保機構辦理賠付之成本等。

(三)「存款保險事前籌資強化準則」重點議題

除上開基本規範外，IADI於2015年6月另外發布「存款保險事前籌資強化準則」，該準則主要就下列存款保險資金議題提供準則與建議：

1.具效能之籌資架構

存保機構應依據籌資目標建立完整之資金架構，並據以決定籌資之方式與策略。籌資目標亦應考量存保機構之職權，包括應具備妥適之流動性資金取得機制以確保快速賠付與處理問題要保機構。

2.存保資金來源

一般而言，籌資機制可分為內部資金（internal funding）與外部資金（external funding），其中內部資金主要指保費與投資收入，外部資金則用以補足為達成問題機構干預處理相關業務（如：提供財務協助、經營過渡銀行等）所需之流動性資金缺口。另應注意定期檢視籌資架構之妥適性及是否與時俱進。例如，倘存保機構由賠付者（pay box）轉型為風險管控者（risk minimizer），使之除了直接辦理賠付之外，尚有其他處理方式或早期介入干預處理等權限，而可能致存保基金之淨損失降低，故其於檢視籌資架構時亦需將該等因素併同納入考量。

由於存保基金通常係為支應銀行倒閉之淨損失，而非因應賠付之流動性需求，故流動性安排對迅速處理以維繫存款人信心至為重要。就IADI所提供之資料觀之，向政府借款仍為主要之流動性資金來源。

表1 主要國家存保制度流動性資金來源比較表

國 家	流動性資金來源	國 家	流動性資金來源
阿根廷	市場借款及要求預付保費	印 尼	政府借款及資金挹注機制
巴 西	特別保費、民間借款或透支	日 本	向央行或市場借款、發行政府保證債券
加拿大	政府或市場借款 ³	韓 國	政府、央行或市場借款、發債
法 國	市場借款或增收保費	墨西哥	政府、央行或市場借款、發債 ⁴ 、特別保費
德 國	市場借款、要保機構特別捐助 (extraordinary contributions)	俄羅斯	發債、提高保費、政府無上限支援
香 港	外匯金融融資機制 ⁵	新加坡	民間資金來源或新加坡金融管理局 (Monetary Authority of Singapore) 借款 ⁶
印 度	央行融資	土耳其	國庫或央行借款、銀行預付保費 (advance payment)
美 國	國庫、聯邦融資銀行、聯邦住宅放款銀行及要保機構借款 ⁷ 。		

資料來源：「存款保險制度同儕評估報告 (Thematic Review on Deposit Insurance Systems: Peer Review Report)」，2012年，金融穩定委員會 (Financial Stability Board)。

- 3 加拿大存保公司得向政府或市場借款，上限以加幣\$190億元為上限，惟該限額隨保額內存款之成長而逐年調高。倘借款金額超逾限額，則需引用特別法。
- 4 墨西哥存保機構得借款上限為銀行業負債總額之6%。
- 5 香港存保機構得向外匯基金取得\$1,200億港幣之備用融資額度。
- 6 新加坡存保公司得向新加坡金融管理局借款以支應處理要保機構倒閉所需流動性，但以新幣\$200億為限。
- 7 借款上限為美元\$1,000億。

3. 籌資替代機制

在特定情況下，存保機構得考量採用特殊之籌資替代機制（alternative funding mechanisms），在不動用存保基金的狀況下處理要保機構財務欠佳的問題。方式包括：

- (1) 由存保機構提供保證：例如由存保機構對特定存款負債（如批發存款及同業拆款）提供保證，以避免同業間抽銀根造成金融不安定⁸。
- (2) 提供系統性流動性支援機制。
- (3) 增資計畫。
- (4) 銀行特定資產購買計畫或保證。

近期金融危機教訓之一顯示，倘存保機構無法證明能有效履行其職權，則將使存款人對其失去信心。存保機構得運用籌資替代機制，實施特殊金融穩定措施以因應系統性危機，該等措施宜事前明定於法規並賦予存保機構配套權限，讓存保機構於金融風暴發生時得以

⁸ 美國聯邦存款保險公司曾在近期全球金融危機期間，對無息交易存款帳戶（non-interest-bearing transaction accounts）提供全額保證至2010年底止（嗣延後至2012年底止）。

更彈性之方式處理危機，惟同時應持續輔以配套作法以免加重道德風險。相關權限可包括：

- (1) 保障非要保金融機構。
- (2) 保障非要保項目。
- (3) 保障超過存款保險最高保額之金額。

上開法定穩定措施應同時明定籌資來源及損失吸收之責任歸屬。存保機構可與政府簽訂協議，明定採取該等措施時之角色與責任劃分，其中存保機構之角色應包括管理穩定措施，如代表政府收取保證費。

4. 建立存保基金目標值

存保基金目標值之訂定應本於明確透明之標準、合理妥適之方法論及運用相關資料，並應讓存保機構足以承擔未來履行保險責任之損失。各國依其整體經濟金融環境、存保制度與金融體系特性，決定目標值之方式亦會不同。一般而言，目標值訂定之方式有較單純之裁量法（discretionary approach）及較複雜的統計模型法，其中前者可能將基金

目標訂在足以處理小型銀行或一定家數之中型銀行，後者則常運用「風險值（value-at-risk）」法評估整體要保機構之信用風險及潛在損失。

依IADI之「存款保險事前籌資強化準則」，存保機構於訂定基金目標值時，應考量之因素如下：

- (1) 要保機構之組成狀況。
- (2) 要保機構之負債結構及對存保機構之風險。
- (3) 要保機構之倒閉機率及損失率。
- (4) 總體經濟狀況。
- (5) 監理狀況與法規架構。
- (6) 存保機構之處理權限及可運用之處理工具（尤指是否具備早期介入干預權限）。
- (7) 流動性資金取得機制。

各國存保機構訂定基金目標值之方式與比率於考量上述因素後，差異甚大。此外，存保基金目標值可設定為固定值或一定範圍。固定值之好處為目標明確，但較缺乏彈性且較難以支持理論

觀點；設定目標值範圍則較能使基金目標持續反映總體經濟、金融體系及各要保機構之風險狀況。主要國家存保基金目標值，詳下表。

表2 主要國家存保基金目標值比較表

國 家	存保基金目標值
阿 根 廷	保額內存款之0.50%
巴 西	保額內存款之2.00%
加 拿 大	保額內存款之1%
香 港	保額內存款之0.25%
印 尼	要保項目存款之2.50%
牙 買 加	保額內存款之8 ~ 10%
約 旦	要保項目存款之3.00%
哈 薩 克	要保項目存款之5.00%
韓 國	銀行、金融投資公司、產險公司：保額內存款之0.825% ~ 1.1%
馬 來 西 亞	保額內存款之0.6% ~ 0.9%
菲 律 賓	預估保額內存款之5%
新 加 坡	保額內存款之0.30%
台 灣	保額內存款之2.00%
美 國	保額內存款之2.00%

資料來源：IADI「存款保險事前籌資強化準則（Enhanced Guidance on Ex-ante Funding of Deposit Insurance Systems）」，2015年6月。

5. 目標值達成年限

另一項與存保基金目標值相關之要素為目標值達成年限（Time-to-Fund），預設之達成年限過長將影響外界對存保制度運作之信心，反之年限過短則可能造成要保機構負擔過重。存保機構在訂定目標值達成年限時，應考量經濟金融情況等外部因素、保額內存款成長率、費率水準及每年累積之基金金額。由於前述因素會隨時改變並影響基金之適足，故目標值之高低、訂定之方式與模型亦應定期檢視，以確保基金目標值能切實達到存保制度之政策目標。

6. 保費訂定

保費之訂定應考量「費率」與「基數」。在決定保費基數時，存保機構應考量要保機構之資產或負債何者最能反映存保制度之職權。倘存保機構負責處理中小型金融機構，則可能選擇採用保額內存款為基數；倘存保機構尚需負責處理系統重要性金融機構，則可考慮採用存款總額或資產總額為基數。此外，

存保機構於訂定費率時，尚需考量對整體要保機構之公平性。一般而言，以保額內存款為基數較為公平，但由於要保機構之資產品質不一，此方式亦會增加管理面之複雜性。依據2014年IADI年度存款保險問卷調查結果，多數存保機構採用保額內存款（27.5%）或要保項目存款總額（58.8%）為基數。

另由於風險差別費率較能提供要保機構財務誘因改善其經營，可降低道德風險，亦可減少要保機構間之互相補貼，故為較佳且國際組織推薦之方式。比較IADI 2011年與2014年之間卷，實施風險差別費率的國家有增加之趨勢（由24家增加為35家）。

7. 資金管理

採事前籌資機制之存保機構需妥善進行資金管理與投資。存保機構之投資目標應保守且注重流動性，應注意避免造成資本損失（capital loss）。一般而言，存保機構多以短期政府債券、國庫券及央行存款等低資金波動性及高流動

性之資產為主要投資標的。由於危機發生與蔓延之速度極快，加上經濟惡化壓力，將致高收益投資商品價值急速貶落甚至無法變現，故不適合存保機構列為投資商品。另存保機構亦應避免將資金存放或投資於要保機構，此不僅可能造成利益衝突，當發生銀行倒閉致存保機構必須動用資金進行處理或賠付時，亦可能造成連鎖性之金融動盪。因此，除了將存保基金投資於保守且高流動性之金融商品外，存保機構宜事前與央行訂定協議，讓存保機構於危機時得將其持有之有價證券迅速於公開市場中變現。另為強化治理，存保機構應將其投資政策揭露於年報及財務報表中。

8. 單一或多個存保基金議題

多數存保機構僅設置單一存保基金辦理存保相關業務，惟整合保障制度（integrated protection schemes）因同時管理不同金融業之消費者保障事宜，故需設立不同基金（如：存款保障、保險保障、投資保障等）以確保帳務獨立，避免造成各基金間跨業補貼（cross

subsidization) ，形成競爭扭曲。

9.其他資金議題

- (1)退費 (rebates)：當存保基金已達到目標值時，有些存保機構會停止徵收保費，惟此方式會使新設銀行免繳存款保險費，但卻享有存保制度的好處，形成不公平現象。因此，較佳之處理方式為連結過去要保機構保費之貢獻程度予以退費，同時持續對所有要保機構收受保費。
- (2)創始基金 (seed funding)：雖然存保基金應由要保機構負擔，但由於新設之存保制度無法立刻具備適足之資金因應其業務或賠付需求，故部分國家會由政府或國際組織提供存款保險創始基金供存保機構迅速有效運作。當存保機構於一段期間後達到目標值並考慮對要保機構退費時，宜先將政府所提供之資金返還政府，再進行退費。惟部分國家因國營機構體制之故，需保有政府投資之資金，在此情況下存保機構宜注意政府資金應用於人事等管理需要，而非用於存款賠

付。

- (3) 稅賦：原則上，存保機構宜予免稅以加速存保基金之累積。惟倘因各國體制之故仍須予課稅，應注意稅賦不宜太高，造成存保基金無法有效累積，影響存保制度之效能及民眾之信賴。

(四) 「存保基金目標值」研究報告重點

除「存款保險事前籌資強化準則」，IADI因應會員需求，責成其研究準則委員會（Research and Guidance Committee）另針對「存保基金目標值（Deposit Insurance Fund Target Ratios）」議題進行研究。專案研究小組日前就該議題發送問卷，計有64個國家回卷，調查基準日為2014年12月31日。茲將調查結果及發現，概述如下：

1. 調查結果

(1) 存保基金目標值達成狀況統計

	達成目標值	未達成目標值	小計
IADI成員	36	21	57
非IADI成員	6	1	7
合計	42	22	64

(2) 籌資方式

	家數	百分比
事前籌資	55	86%
事後籌資	5	8%
其他	4	6%
小計	64	-

(3) 目標值訂定依據

	家數	百分比
法律規定	28	67%
管理機關	13	31%
其他	1	2%
小計	42	-

(4) 目標值訂定方法

方法	家數
基於歷史經驗	8
風險基礎模型	7
混和	6
其他	16
未答	5
合計	42