



如何透過存款保險制度以強化 對金融消費者保護之研究

范以端、林筱雯、林佳瑾 著
呂佩茹、曾惠清
中央存款保險公司 編印

序

金融機構之健全營運及金融秩序之安定，乃促進國家經濟成長與金融發展之重要力量，亦為政府建立存款保險制度以保障存款人權益、穩定金融秩序之政策目標。本公司自民國七十四年建制以來，致力於保障金融機構存款人權益、維護信用秩序及促進金融業務健全發展等任務；民國八十八年修正存款保險條例，存款保險制度由自由投保改為全面投保，開始實施風險差別費率以引導要保機構加強風險控管；民國九十六年大幅修正存款保險條例，賦予存保公司查核權，明定存保基金之目標值，並建立因應系統性危機之機制，存款保險制度已成為我國金融安全網重要的一環。

一九九〇年以來世界各地陸續發生金融危機，存款保險對穩定金融的重要性再度受到重視，為使存保機制充分發揮其扮演金融安全網之功能，經由各國存款保險組織與監理機構之國際合作，強化國際金融體系之穩定，乃於二〇〇二年設立國際存款保險機構協會（IADI），總部位於國際清算銀行。本公司為 IADI 創始會

員，除積極參與各項活動，擔任執行理事會理事及其研究準則委員會主席，負責規劃研擬制定國際準則外，本公司並榮獲推舉主辦二〇〇五年 IADI 第四屆全球年會暨研討會，深獲國際金融界好評，會中並獲選為「全球最佳存款保險機構」之殊榮。

本公司除繼續積極參與國際活動、強化我國存保機制功能及對問題金融機構之處理外，並選派優秀人員出國考察、研習或進修，對我國存款保險機制及金融監理制度提出興革意見，期我國存款保險制度能掌握國內外經濟金融脈動，亦能師法先進國家典範俾與國際趨勢接軌，讓我國存款保險機制更臻完善。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，並祈各界人士惠予指正。

董事長 陳上程

總經理 王南華

謹識

中華民國九十八年十二月



| | |
|-------------------------------|----|
| 第一章 緒論..... | 1 |
| 第一節 研究動機與背景..... | 1 |
| 第二節 研究目的..... | 4 |
| 第三節 研究方法與範圍..... | 5 |
| 第四節 研究限制..... | 8 |
| 第二章 存款保險與金融消費者保護之關聯..... | 9 |
| 第一節 金融消費者保護機制之重要性..... | 9 |
| 壹、經濟面之利益..... | 12 |
| 貳、非經濟面效益..... | 13 |
| 參、我國金融消費者保護機制..... | 14 |
| 第二節 存款保險機制在金融安全網所扮演之角色..... | 17 |
| 第三節 存款保險強化金融消費者保護角色之國際發展..... | 22 |
| 壹、早期之金融消費者保護重點..... | 23 |
| 貳、近來國際組織倡議之金融消費者保護趨勢..... | 24 |
| 第四節 章結..... | 44 |
| 第三章 我國存款保險機制就金融消費者保護之運作..... | 46 |
| 第一節 我國存款保險機制契合消費者保護之發展歷程..... | 46 |

| | |
|--|-----|
| 壹、設置初期(民國 74 年)採行自由投保，存款人保障未盡完善 | 47 |
| 貳、採取全面投保(民國 88 年)並推動金融資訊揭露 | 49 |
| 參、設置金融重建基金(民國 90 年 7 月)提供暫時性全額保障，並透過「金融服務不中斷」維護金融消費者權益 | 50 |
| 肆、大幅修正存款保險條例(民國 97 年 1 月)，強化存款保險機制穩定金融之功能 | 52 |
| 伍、因應全球金融危機，施行過渡性之全額保障至民國 98 年 12 月 31 日止(民國 97 年 10 月 7 日至 98 年 12 月 31 日) | 53 |
| 第二節 我國存款保險機制強化金融消費者保護之相關議題及相關國家之比較分析 | 54 |
| 壹、保障額度、範圍與商品揭露 | 56 |
| 貳、履行保險責任 | 70 |
| 參、存款保險理賠基金之彌補與累積 | 81 |
| 肆、金融教育與民眾宣導 | 83 |
| 伍、承保風險之控管 | 99 |
| 陸、強化存款保險之定位與公信力 | 103 |
| 柒、系統性金融危機之處理 | 109 |
| 捌、全額保障轉換為限額存保制度之前置作業 | 112 |
| 第三節 章結 | 118 |
| 第四章 結論與建議 | 121 |
| 第一節 結論 | 121 |
| 第二節 建議 | 124 |

| | |
|------------------|-----|
| 壹、存款保險制度設計..... | 124 |
| 貳、履行保險責任..... | 131 |
| 參、金融教育與民眾宣導..... | 136 |
| 肆、承保風險控管..... | 139 |
| 伍、系統性危機處理機制..... | 141 |
| 參考文獻..... | 144 |
| 壹、中文部分..... | 144 |
| 貳、英文部分..... | 147 |
| 參、網路部分..... | 149 |

附錄

| | |
|--|-----|
| 2-1、國際清算銀行巴塞爾銀行監理委員會與國際存款保險機構協會聯合發布之「有效存款保險制度核心原則」 | 151 |
| 3-1、金融服務法草案相關說明 | 199 |
| 3-2、中央存保公司主要宣導方式 | 203 |
| 3-3、各國因應金融危機有關調整存款保險保障額度之緊急措施 | 206 |

圖、表次

| | |
|--|-----|
| 圖 1-1、研究流程圖 | 7 |
| 表 2-1、世界七大工業國經濟成長率、金融服務業 產值比例 | 11 |
| 圖 2-1、我國金融消費者保護機制 | 16 |
| 圖 2-2、金融安全網成員與金融體系參與者之互動 關聯 | 19 |
| 圖 2-3、世界銀行建構金融消費者保護之八大面向 | 29 |
| 表 2-2、國際清算銀行巴塞爾銀行監理委員會與國 際存款保險機構協會聯合發布之「有效存 款保險制度核心原則」摘要 | 39 |
| 圖 3-1、國際清算銀行巴塞爾銀行監理委員會與國 際存款保險機構協會聯合發布之「有效存 款保險制度核心原則」要項 | 55 |
| 表 3-1、美、加、日、韓及我國最高保額相關比較 (2008 全球金融危機發生前) | 60 |
| 表 3-2、各國存保制度同業存款及外幣存款之比率 | 64 |
| 表 3-3、保障外國銀行或其分行比較表 | 65 |
| 表 3-4、英國金融服務保障機制簡介表 | 67 |
| 表 3-5、國際存款保險機構協會(IADI)存款保險公 眾意識準則要點與中央存保公司現行作法 之對照檢視 | 92 |
| 表 3-6、主要國家存保機構組織架構與定位 | 107 |

第一章 緒論

第一節 研究動機與背景

金融為國家經濟發展之重要磐石。

我國金融體系對台灣經濟成長著具貢獻，在政府過去數十年來積極深耕金融及普及化之政策下，我國金融業發展蓬勃，規模日增，金融消費者層面廣大，爰如何加強對金融消費者權益之保護，成為不可忽視之政策議題。

金融環境隨著全球化及國際化之發展趨勢，金融風險已呈現新型態，存款保險機構身為金融安全網之成員，自應隨時充實完備，以因應挑戰。

銀行業之健全與廣大金融消費者保護之規範乃一體二面。一方面透過貸款業務之穩健，使銀行在面臨經濟衰退時能有效管理問題放款，並讓客戶充分瞭解金融產品資訊，提昇客戶信用狀況；另一方面則透過金融安全網之防護，強化存款戶對金融體系之信心。相關規範均係廣泛消費者保護之範疇。

近來美國次級房貸風暴引發全球金融海嘯，突顯各國政府過度強調市場自由化，而未取得「金融效率與創新」及「審慎監理與消費者保護」間之妥善平衡。探究風暴導因，原為美國房貸業核貸標準過於寬鬆及長期低利率政策，創造了美國房市之榮景幻象，該等高風險房貸商品透過高度「複雜化」

(complexity)之財務工程，以各類金融衍生性商品型態及透過層層架疊之「槓桿作用」(leverage)，為這類商品創造更高的流動性，銷售至全球金融消費者。嗣美國房市泡沫破滅，該等資產之實質價值大跌，所有持有該等金融商品者無不遭受損失，對世界各國經濟之總體面及個體面均產生重創。就總體面而言，金融體系瀕臨崩潰、信用緊縮已使金融中介功能幾近喪失，進而衝擊實體經濟，使全球面臨逾半世紀以來最大之經濟衰退。就個體面而言，直接之衝擊包括金融消費者之存款及投資受損，部分金融商品持有人甚至求償無門，間接之衝擊則為經濟蕭條所造成之失業率上升，而使民眾恐面臨基本生計問題。危機之雪球愈滾愈大，終致全球消費者喪失對金融業之運作基礎—「信心」，使整體狀況難以控制。故各國政府近來無不相繼採取積極之非常手段，企圖解決或降低相關衝擊。其主要之金融相關措施，除了降低利率及藉由各類措施提高市場流動性外，並多透過存款保險機制，以提高保額或採取全額保障之方式，穩定金融市場信心。

目前，重建消費者對金融體系之「信心」業已成為各國政府之首要政策目標之一，並更突顯出對金融消費者保護之必要性。對金融消費者而言，相關保護之面向係環環相扣，亦即完善之金融消費者保護應自審慎金融監理與強化金融教育等「基礎工程」出發，並在金融消費者進入金融市場從事各類交易，甚至退出交易時可能面對之相關權益問題，以及

面臨金融機構倒閉時如何獲得賠償等，均宜面面俱到，予以妥善之政策考量，並透過完善之金融消費者保護，使金融市場之發展更為穩健，進而透過乘數效果，促進國家經濟之正向發展。而存款保險制度在金融消費者保護機制中，向來扮演相當關鍵之角色，亦應以更具開創性之思維，研議如何透過該制度並結合其他面向，為金融消費者提供更妥善之保障，進而有效達成存保制度穩定金融之最終政策目標。

實務上，美國聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation)業已積極提倡「經濟導入(Economic Inclusion)」及與社區團體之合作聯盟，透過銀行對經濟之影響力，以協助銀行提供服務予社區民眾，並藉由提昇民眾之金融常識教育和民眾認知宣導等方式，進而強化消費者保護。

另 2007 年國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers)第六屆國際研討會主題即訂為「存款保險與消費者保護」，會中亦獲與會者熱烈討論，更顯見強化消費者保護已成為全球重視之新興金融課題。據此，中央存款保險公司(以下簡稱中央存保公司)爰研提此一議題，責成專人研究。

(本報告僅代表作者觀點，不代表中央存保公司政策)

第二節 研究目的

金融業之成功發展，首重安全性。而中央存保公司身為金融安全網之一環，自應配合政令及金融環境之發展脈動，共同規劃建置金融機構之安全後盾。財政部於民國 97 年公布擘劃之願景經營體系中，特別責成中央存保公司之願景為「發揮存保機制，確保金融安定」，並涵蓋下列四項重點任務：

- 一、充實保險賠款特別準備金，提高風險承擔能力。
- 二、加強場外監控及查核機制，有效控管承保風險。
- 三、建立完備之經營不善金融機構退場機制，並配合主管機關政策執行退場任務。
- 四、強化國際金融安全網之交流與合作，引導我國存款保險機制與國際接軌。

另觀之我國自民國 90 年通過金融控股公司法以來，開放金融機構跨業經營，為能有效管理日漸複雜之金融業務活動，以及避免保險、證券、金融等多元監理制度所可能產生疊床架屋管理問題，「行政院金融監督管理委員會」（簡稱金管會）於民國 93 年 7 月成立，使金融監理制度由原來的多元化改變成為整合之一元化監理，以健全金融機構業務經營、維持金融穩定與促進金融市場發展。然而，我國對金融消費者之保護，依法雖為各業之中央目的主管機關負責，惟

實務面各項相關事宜仍可以更具系統性之整合作法，以進一步落實金融消費者之保障。

中央存保公司為完善政策任務，將結合上開政令及我國經濟、金融發展狀況，自存款保險之公共政策目標與角色出發，並參酌國際之趨勢經驗，從多面向併同檢視，研議如何有效運用金融安全網之各項相關工具，並結合其他可運用之社會資源，透過整體綜效之發揮，提供金融消費者及一般民眾更完善之保護，進而有效發揮存款保險穩定金融之力量，並落實保障存款人及穩定金融秩序之政策功能。

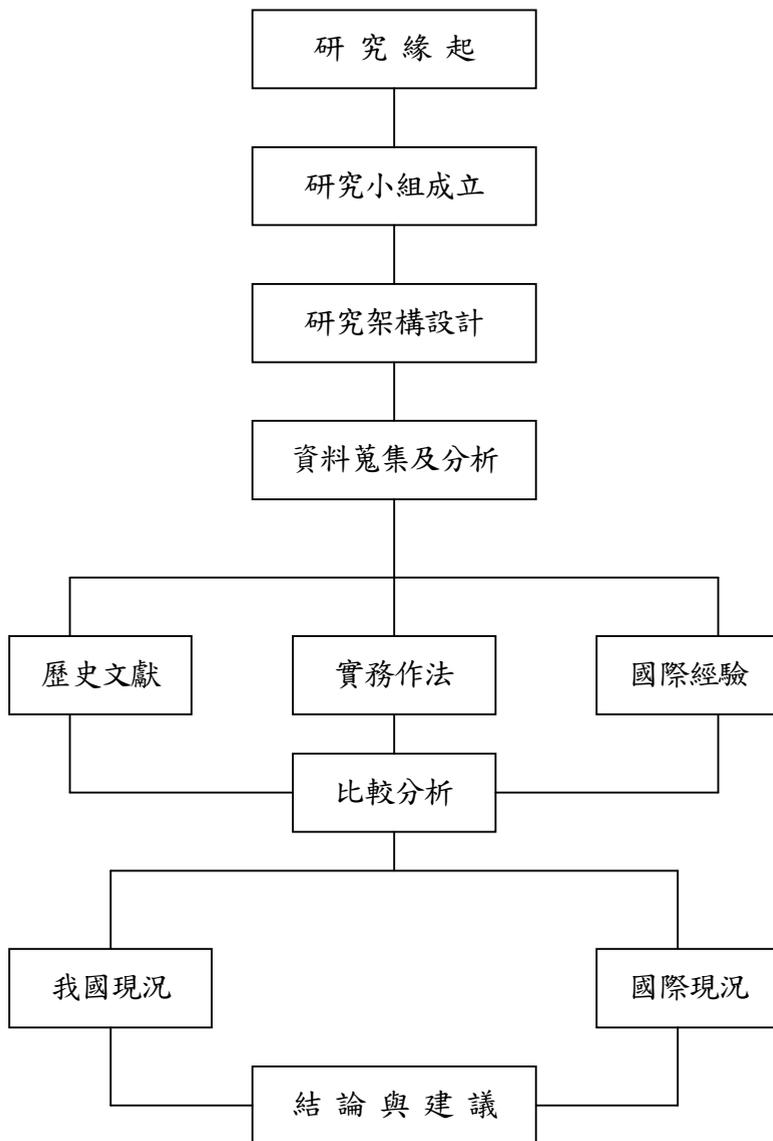
此外，本報告除探討存款保險制度能否在金融消費者保護中扮演更積極之功能外，亦將研析其他金融消費者保護面向及存保機制如何協助強化該等面向，期藉由完整之探討，間而對我國金融消費者保護之優質目標，提供更為穩健之發展基礎，另本報告所提之建議倘有涉及跨部會之處，期透過行政院之統籌，籲請各單位集思廣益，共同建置符合完善之處理機制。

第三節 研究方法與範圍

本文研究方式係採用文獻回顧法，蒐集國內外相關資料，涵蓋研究報告、各式文獻，以及透過網路擷取先進國家之立法例及相關著述。

茲為考量國際慣例對此議題之重要性，本文亦試由國際組織之相關報告與準則，以及全球重要存款保險機構及相關單位有關研究，分析瞭解世界各國對此議題之處理經驗及趨勢，進行輔證，期試由各面向探索、描述與解釋，廣納各界建議等方式，完善本篇報告之宏觀格局，並期透過所建構的觀點，推演本議題嗣後之發展及因應之道，供政府各級決策者於制定未來策略發展方向時參酌，俾使我國未來面臨相關議題時，能積極有效處理，使金融消費者獲得更完善之保障，進而促使金融發展更為安定穩健。

圖 1-1、研究流程圖



第四節 研究限制

金融消費者保護之範圍極廣，依據世界銀行所提出之消費者保護機制檢核表(草案)視之，完整之金融消費者保護機制應涵蓋主權獨立之消費者保護機構、產品之資訊揭露及銷售、消費者帳戶管理與維護、隱私與資料保護、糾紛處理機制、保障及賠付機制、金融教育及競爭等八大面向。而本報告亦蒐集相關文獻，以金融消費者進入金融市場至退出之整體流程(詳圖 2-1)各階段所應著重之保護規範，作為金融消費者保護機制之內涵。

上開機制中各環節缺一不可，惟因金融消費者保護體制範圍甚廣，牽涉主管機關及業別者眾多，且諸多機制非中央存保公司職掌，故難以一一論述，本報告爰聚焦於「如何透過存款保險制度以強化對金融消費者保護」之範疇。另報告所探討之議題援引部分國際組織之報告，目前尚有多項係屬草案階段，上開事項併屬本研究之限制，值為日後進一步研議之議題。

第二章 存款保險與金融消費者保護之關聯

在探討存款保險與金融消費者保護之關聯性前，謹就何謂金融消費者？金融消費者保護之重要性？為何需由政府提供其保障？是否具有特殊的政策使命或社會意義？等議題進行闡述。其後，為落實中央存保公司組織願景之一「引導我國存款保險機制與國際接軌」，爰就國際作法及標準作為立論基礎，進行本章之探討。

第一節 金融消費者保護機制之重要性

所謂「金融消費者」即是金融商品或金融服務之購買者。金融消費者保護、金融安定與經濟成長具有密不可分之關聯。

依據凱因斯所提出之乘數理論¹，在未充分就業的前提下，當自發性支出發生變動，會引起所得呈倍數變動，例如：1 元的投資若能創造獲利，連帶可提高所得，透過繼續的投資獲利，所得也會相對增加，在持續的相互影響，一直反覆循環，自始投資的 1 元如同乘數一般，創造了數倍的所得²。

金融體系之蓬勃發展與穩定係促進經濟成長與健全之重要磐石。倘多數民眾能夠且願意與金融機構往來，將其手中

¹ <http://tw.knowledge.yahoo.com/question/question?qid=1206112507265>.

² <http://tw.knowledge.yahoo.com/question/question?qid=1206112507265>.

握有資金存放銀行，而銀行藉由運用該筆資金提供予有資金需求之企業及個人，促進金融交易正常運作，活絡金融市場，則其整個金融運作可透過乘數效果，擴大對經濟成長之貢獻，創造更大經濟效益，此即稱之為「經濟導入」(Economic Inclusion)。在經濟導入之過程中，「信心」為重要基礎，理性的民眾會依據所蒐集之資訊，將資金存放於值得信賴之金融機構，金融機構並透過上開循環，持續創造經濟動能。反之，部分民眾或因對金融體系信心不足，害怕多年辛苦積蓄存放銀行無法獲得妥善保管，而不願與金融機構往來，如此將無法活絡金融交易運作，並阻礙經濟成長³。此由近來全球性之金融危機因缺乏信心致金融體系無法運作即可觀之。因此，基於穩定消費者信心，世界各國咸認應由政府倡議消費者保護，此亦為當前國際金融發展潮流。

觀之世界先進國家，其金融服務業產值在國民生產毛額(GDP)中均占了極高之比例，足見經濟成長率較高之國家，金融業服務業之發展亦較為活絡，詳表 2-1。另以我國 97 年前三季為例，金融服務業產值即占了國民生產毛額(GDP)之 10.16%⁴，未來可透過消費者保護之強化，引導經濟導入順暢

³ The 2008 IADI Conference Proceeding, 2008.10.30, Session 2 : "Innovative Ways of Promoting Economic Inclusion", CDIC Taiwan.

⁴ 行政院金融監督管理委員會網站，

<http://www.banking.gov.tw/ct.asp?xItem=290568&ctNode=1845&mp=7>.

運作，提高金融服務業之產值，進而將經濟發展導向先進國家邁進。

表 2-1、世界七大工業國經濟成長率、金融服務業產值比例

單位：2006 年平均；%

| 國家 \ 項目 | 經濟成長率 | 金融服務業占 GDP 之產值 |
|----------|-------|----------------|
| 一、我國 | 4.89 | 10.0 |
| 二、七大工業國 | | |
| (一)加拿大 | 3.11 | 25.7 |
| (二)法國 | 2.17 | 32.8 |
| (三)德國 | 2.98 | 29.5 |
| (四)義大利 | 1.84 | 27.1 |
| (五)日本 | 2.42 | 26.6 |
| (六)英國 | 2.84 | 32.7 |
| (七)美國 | 2.78 | 32.4 |
| 三、亞洲鄰近國家 | | |
| (一)香港 | 7.02 | — |
| (二)韓國 | 5.13 | 21.2 |

註：1. 上表係採用七大工業國(G7)、亞洲鄰近國家與我國資料進行比較。

2. 經濟成長率係引自 International Monetary fund, World Economic Outlook Database, October 2008,

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/weodata/index.aspx>.

3. 上表金融服務業占 GDP 之產值，G7 及韓國部分引自 OECD Factbook 2008: Economic, Environmental and Social Statistics.；我國數據則引自金管會網站。

綜上，消費者信心攸關層面甚鉅，故穩固金融消費者信心成為政府理當承擔之重責。由政府提供保護機制除具有穩定消費者信心之首要目標外，尚具有下列之優勢及成本效益：

壹、經濟面之利益

一、維持金融體系之安定，可大幅減少整體社會成本

當金融機構發生倒閉事件時，除影響金融安定外，並會增加整體社會成本。而倘發生系統性金融危機，危及整體金融消費者信心時，其成本與對經濟之影響更將難以估計。

由政府執行提供消費者完善之保障，可於金融危機或金融機構倒閉時之第一時間教育民眾理性處理，以公權力作為安定民眾信心之堅實後盾，防阻金融體系之崩跌，有效維繫金融體系之正常運作及減少社會成本。

二、減少民眾蒐集資訊之成本，強化資訊對稱

依前世界消費者組織聯盟之主張，消費者應獲得保障之權利包括獲得充分消費資訊與消費者教育之權利⁵。就一般民眾而言，由於人數眾多，且對金融機構資訊與監督之常識不足，若由其自行蒐集往來金融機構或經營相關資訊，係不符合成本效益。另金融機構與金融消費者間存在資訊不對稱性，為保護金融消費者對資本市場的信心，故政府有必要建立機制對其提供保障。

⁵ 柴松林，做一個聰明的消費者-從金融風暴中談如何維護自身權益，消費者保護研究(六)，pp.6-7。

貳、非經濟面效益

一、對於弱勢地位者提供特別保護

現代社會強調自由競爭之結果，使強凌弱。因此，對於弱勢地位者的權利應揚棄傳統施恩的想法，給予適切的尊重，轉變為保障人權之觀念⁶。保護弱勢族群已是現代社會文明的表徵，消費者因無論在財力、勢力或商品的資訊上，都較經營者處於弱勢地位。因此，全球各先進國家都將消費者保護列為政府主要施政項目，積極透過立法與採取行政措施，來保護消費者應有之權益⁷。

金融機構或金融中介機構與消費者交易之過程中，通常由銀行負責主導交易過程、標的及規則，兩者相較下，銀行較消費者具備優勢。由於新種金融商品複雜程度愈來愈高，金融消費者難以具有足夠的金融知識分析資訊、並於事前充分體認所購買商品具備之風險，以及防範金融機構對自身進行不當銷售等，在在都促使政府應提供更完善之保護機制。

二、力求法益公平、顧及國際化趨勢

在今日採行自由經濟制度的社會，市場權力的濫用、不公平競爭行為嚴重侵害消費者主權。

⁶ 同註 5，p.7。

⁷ 中華民國全國工業總會，對公平交易暨消費者保護政策的建議，民國 97 年 7 月 3 日。

立法的精神在實現社會公義，為實現社會正義、保護弱勢國民、堅持誠信原則、應由政府透過立法機制，完善消費者保護機制，承擔絕對責任。

當消費者面臨不當銷售或接收錯誤金融資訊時，需要政府著手建立機制，規範銷售者提供保障及完整之資訊，以維護經濟活動之順利運作。另消費者保護不能孤立於國際社會之外。任何一國對消費者權益的漠視，都可能危及他國的消費者。基於此種理念，國際消費者組織側重對跨國公司的監控、貿易自由化與不當保護之禁止、建立國際消費者警察網、規範國際貿易的原則，在消費者事務的處理程序上訂定規範及標準⁸。

美國次貸案未席捲全球之前，多數國家主張及奉行自由市場經濟，相信市場會透過價格機制自行調節，過多的干預會不利於市場發展。但經此一金融風暴後，全球深受其害，反思經濟發展之道，為避免歷史重演，再度倡議強化規範、穩定金融消費者信心及強化消費者保護對市場之重要性。

參、我國金融消費者保護機制

依據我國消費者保護法第 2 條第 2 款之規定，消費者保護法之適用對象為提供商品或服務之企業經營者，故金融機

⁸同註 5，p.7。

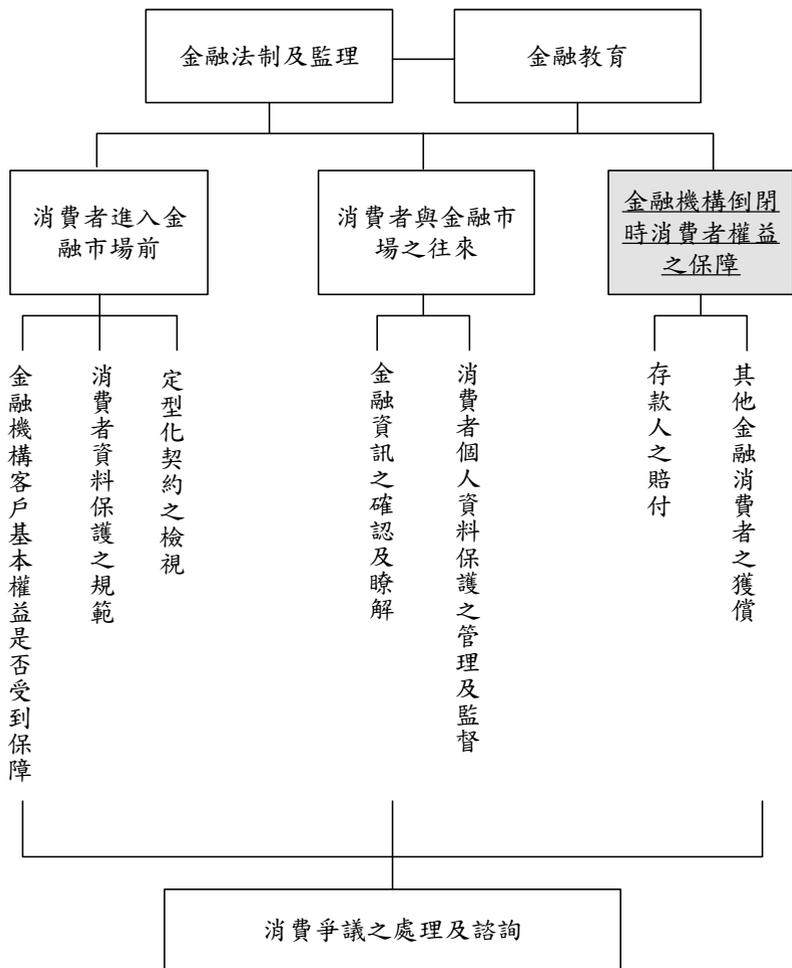
構亦適用消費者保護法⁹。另依該法第6條之規定，消費者保護法主管機關在中央為目的事業主管機關，故金融消費者之保護係由行政院金融監督管理委員會(以下簡稱金管局)負責。

金融消費者保護之範圍極廣，依據世界銀行所提出之消費者保護機制檢核表(草案)視之，完整之金融消費者保護機制應涵蓋主權獨立之消費者保護機構、產品之資訊揭露及銷售、消費者帳戶管理與維護、隱私與資料保護、糾紛處理機制、保障及賠付機制、金融教育及競爭等八大面向。而本報告亦蒐集相關文獻，以金融消費者進入金融市場至退出之整體流程各階段所應著重之保護規範，作為金融消費者保護機制之內涵(詳圖 2-1)。

上開機制中各環節缺一不可，惟因金融消費者保護體制範圍甚廣，牽涉主管機關及業別者眾多，且諸多機制非中央存保公司職掌，故難以一一論述，本報告爰聚焦於如何透過「存款保險制度」以強化對金融消費者保護之範疇。

⁹方國輝，消費者保護法與金融業之關係，行政院消費者保護委員會。

圖 2-1、我國金融消費者保護機制



註：自行整理。

第二節 存款保險機制在金融安全網所扮演之角色

金融體系能順利運作、完善發展，需有安全網之強力支援。

「安全網」這個名詞，最早出現在馬戲團裡，主要係於空中飛人表演危險動作時所架設之防護措施，具有「提供最後一道安全保障」之意涵¹⁰。同樣的觀念亦可用於金融體系中。

金融體系涵蓋金融機構、金融市場以及支付系統，由於金融機構具有公益性及特殊性，其自有資金比率較低，授信資產與存款負債流動性不平衡，若發生流動性危機有引發擠兌或倒閉之虞，又若多家金融機構發生擠兌將破壞央行支付系統，有引發系統性金融風暴之虞。為了保障存款人、股東及其他債權人之權益，維持金融穩定，促進經濟發展，金融機構應受國家的監督管理，我國憲法第 149 條業已明文規定。

狹義的金融監督管理包括金融法規之制定修正、金融機構執照之核發撤銷、金融市場之監視、金融業務之檢查和金融機構缺失之糾正與處分。廣義的金融監理即為金融安全網 (Financial safety-net)，係由金融監理機關、最後融通者(中央銀行)與存款保險機構等架構成金融安全網之支柱¹¹。

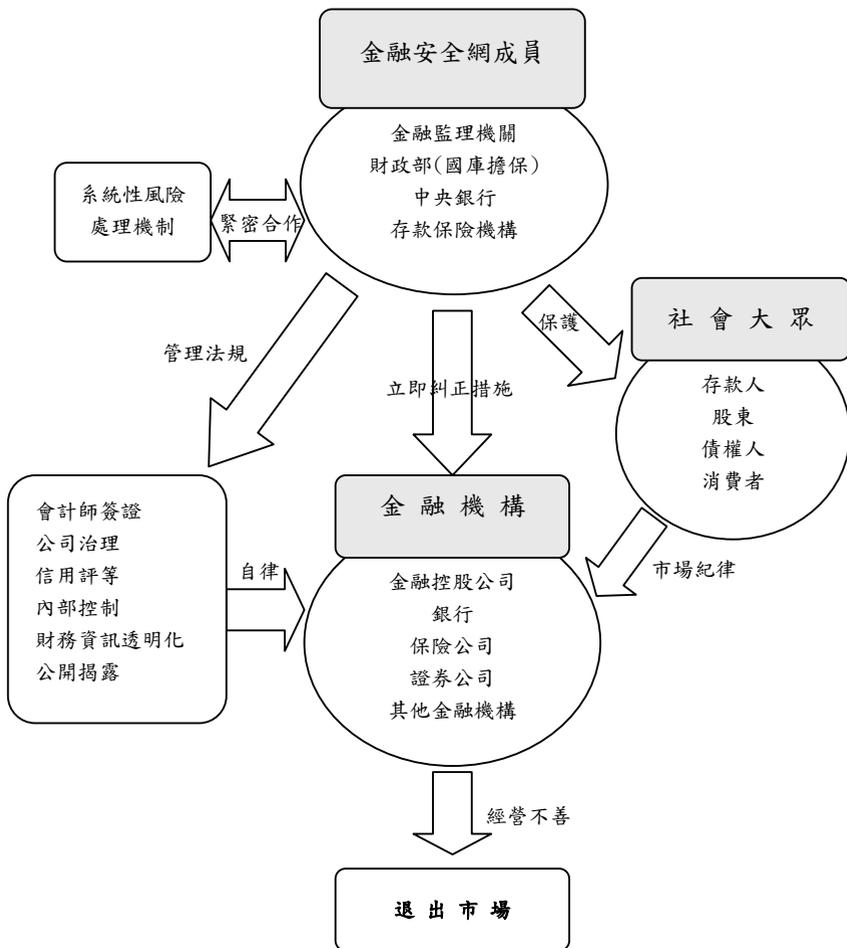
¹⁰方晴，我國金融安全網之健全建置，中央存款保險公司 20 週年回顧與展望專刊 (1985~2005)，中央存款保險公司編印，民國 94 年 9 月，p.41。

¹¹蔡進財，「存款保險在金融安全網之角色」座談會紀實，存款保險資訊季刊第 19 卷第 3 期，中央存款保險公司編印，民國 95 年 9 月，p.3。

存款保險在金融安全網中多扮演協助處理問題金融機構之角色，該項制度係於 1933 年由美國於經濟金融危機時首創，而自 1990 年代全球各地金融風暴頻傳後益發受到重視。

我國金融安全網一般係泛指上開金融監理機關、財政部（國庫擔保機制）、最後融通者（中央銀行）及存款保險機構等，金融安全網成員應對金融機構存款人、投資者、債權人及消費者等提供完善之保障，而上開受保障之對象亦會透過往來之交易行為，對金融機構發揮市場制裁力量。茲將金融安全網成員與金融體系參與者之互動關聯整理如圖 2-2。

圖 2-2、金融安全網成員與金融體系參與者之互動關係



過去我國金融機構大部分為公營，僅有少數為民營，金融機構與金融業務之開放在嚴格之管理下，金融機構獲利相當穩定，風險亦不高，即使發生少數金融弊案亦由政府公權力介入處理消弭，金融安全網之重要性亦未受到重視。及至 1984 年美國發生伊利諾州大陸銀行倒閉事件，引發國際金融衝擊，民國 74 年初國內又發生台北十信等一連串金融倒閉事件，政府爰參酌國外處理機制及基於保障存款人權益及維護金融安定之意旨，於民國 74 年 9 月建置存款保險機制，設立中央存保公司，成為我國專責存款保險之機構。

存款保險主要功能如下：

一、保障小額存款人

如前述，由於小額存款人之人數眾多，對金融機構之資訊與監督常識不足，若由其自行蒐集往來金融機構經營相關資訊，將不符合成本效益。因此，政府有必要對其加以保障。

二、防止金融機構擠兌擴散對社會造成傷害

金融機構為了應付擠兌，可能無法履行對其他存戶之義務，而干擾支付系統順利運作，存款保險制度之實施，正可消除擠兌對此之威脅，有助於支付系統之順暢與穩定。

此外，觀諸世界各國存保機構，若干過去僅擔任賠付者之角色，惟經歷金融風暴後，部分國家存保機構已

轉變為風險控管者，併從防範銀行的經營失敗預為著手，發揮更積極之功能。目前全球施行存款保險機制之國家共有 103 個¹²，依據國際貨幣基金較早於 2006 年所發布之全球存款保險機制調查報告之回卷資料顯示，有 36 國為賠付者之角色，有 48 國為風險控管者之角色¹³，越來越多的國家採行後者，不僅只於消極的辦理賠付，而具備決定問題金融機構之處理方式及擔任停業清理人角色等功能。

中央存保公司肩負金融安全網成員及保障存款人權益之雙重政策性任務，自許除擔任金融安全網的最後一道防線外，亦緊密結合最新監理趨勢，從防範銀行的經營失敗預為著手。在戮力完善存款保險及處理問題金融機構相關機制的同時，有感於惟有在金融安定之前提下，存款保險理賠基金方能減少損失。又當透過完善之金融消費者保護，方能促進金融市場於穩定中健全發展，進而引導國家經濟再創榮景。換言之，金融消費者保護、金融安定、國家經濟健全發展及存款保險係環環相扣，缺一不可。有鑒於此，存款保險機構身為金融安全網成員，對金融消費者提供妥適之保護，並積極研究相關策略措施，實責無旁貸。

¹²國際存款保險機構協會(IADI)網站 <http://www.iada.org>.

¹³International Monetary Fund, 2006,pp.34-35.

第三節 存款保險強化金融消費者保護角色之國際發展

當消費者具有愈來愈多機會及管道面對複雜度之金融產品及服務，而所接受之資訊及相關諮詢管道無法與複雜之金融商品同步對稱時，對金融消費者提供之保護是否適足完善，將影響消費者是否能獲得公平合理之金融服務，或在金融機構倒閉時能減少損失。倘廣大金融消費者認為自身之權益將受損害且無法取得適切之救濟時，則將恐危及其對金融機構甚至整體金融體系之信心。

如前述，金融市場之發展基礎為民眾之信心，倘信心無法維繫，金融體系將無法安定，使金融市場之中介功能與創造經濟發展之乘數效果亦無法發揮，影響國家發展甚鉅。鑑此，各國國際金融組織及主要國家近年來積極推動金融消費者之保護，透過強化金融消費者參與金融市場前之基礎法制建設與金融教育，進入市場後享受金融服務時可能面對之各項權益相關事項之維護，至發生金融糾紛時之申訴機制，以及非自願性停止使用部分金融服務時(如金融機構倒閉)所能獲得之保障等，均已開始籲請各國政府注意並提供相關建議。

為瞭解國際趨勢及主要國家作法，本章將就主要國際組織及專家對金融消費者保護之發展重點與趨勢進行全面性檢視，再針對其中數項對消費者最切身相關之保護措施，進行

深入分析及探討，並比較主要國家之作法，以供我國決策者之參考。

壹、早期之金融消費者保護重點

以往各國在探究金融消費者保護議題時，多從理論面分析切入，並強調強化金融監理係保護金融消費者之重點。該項論點主要考量金融業(尤指銀行)性質特殊，係以廣大民眾之資金為主要營運資金來源，槓桿比率相較於其他行業為高，故應透過審慎之監理與管控，規範金融機構健全經營，以達到保障金融消費者之目的。此外，部分研究¹⁴指出，由於金融中介機構可能利用規模經濟的優勢，以低成本提供非優質之金融服務，造成市場力量之濫用，故監理機關亦應強調資訊之揭露，以避免金融消費者因資訊之不對稱而產生逆選擇並影響其權益。

因此，綜觀金融監理之最終政策目標，主要有二：一是審慎監理金融體系以維護金融機構穩健經營和金融體系之穩定，避免造成系統性金融危機；二是落實保護金融消費者利益。在金融監理機制之設計，主要有三種理論模式：機構型導向之監理、功能導向之監理及目標導向之監理。其中以目標型監理最為強調以金融消費者保護為監理目標。然而，隨著金融自由化與創新及跨業經營，使金融機構之曝險更高之情況下，市場之不穩定性及波動性已使金融機構本身及監理

¹⁴ Nieto, 2000.

機關均難以有效預測與管理風險，故金融產業先進國家紛紛改採較具彈性之監理方法—以風險為基礎的監理方法(risk-based supervision)及強調以原則導向(principle-based approach)作為管理之方式。風險為基礎之監理方法(risk-based supervision)，其監理重心在於透過評估整體金融機構及市場風險，並予以控管以採行事前的預防措施，俾期將市場與消費者可能產生的損害降至最低，但個人金融消費者之風險管理能力及消費者保障則較非主要重點¹⁵。

而原則導向(principles-based)之風險管理則重視結果(outcomes)而非過程(processes)，因此賦予金融機構高度的自由度及自主性訂定相關處理程序，而不採取鉅細靡遺之條文導向法規(rule-based regulation)。惟隨著社會環境變遷及財務金融工具的日益複雜與創新，個人所接觸的金融風險愈來愈多，上述兩種監理方式已無法周延保障個別消費者之金融風險，因此對金融消費者保護之討論，亦已從金融監理面逐漸朝向強化個人金融知識及金融教育發展，以及存款保險或其他更廣之角度予以強化探討。

貳、近來國際組織倡議之金融消費者保護趨勢

在全球次貸風暴未引爆前，綜觀全球市場透過規模化、資訊化、資產證券化及高槓桿衍生性金融商品之誕生等因

¹⁵ Callon, 2007.

素，使經濟蓬勃發展。惟因過度崇尚市場自由化與金融創新產生之高效率，致未落實監理機制及消費者保護制度，終致目前全球實體經濟與金融市場之失衡發展。

2007 年下半年起美國次級房貸問題發生後，由於全球金融市場緊密相連，美國次級房貸風暴受害者並非僅限於美國本土，包括歐美各投資銀行、全球大型銀行與券商都受到次級房貸風暴波及。回顧事件的起源為金融機構過度擴張信用，向信用評等不良或經濟狀況不佳者大量提供房貸。不僅審核借款人信用資格至為寬鬆，且使用調整型浮動利率 (Adjustable Rate Mortgages, ARMs)¹⁶，即開始僅需償還利息，造成許多缺乏金融知識之貸款者產生房貸利息極低之錯覺，而忽視其未來是否具備還款能力。故當利率反轉上升時，該等貸款者即因無法支付利息(更遑論本金)，而面臨住房被拍賣之命運。倘該等次級房貸戶當初在申貸前，具備評估自身償債能力之基本知識或得以判斷房貸仲介機構所提供之訊息，或許當今金融市場及民眾所受之衝擊不致如此鉅大。此外，目前龐大之賣屋壓力，致使房市下跌¹⁷，使金融機構即使出售抵押品，亦無法抵銷損失。加上該等放款透過複雜之財務工程，以層層包裝之各類衍生性金融商品型態一再輾轉出

¹⁶ 前 1、2 年只需支付利息，之後才需要償還本金，許多次級房貸機構或房貸銷售人員並沒有特別強調相關訊息，造成許多貸款者低利息之錯覺，而未考慮到其長期償債能力。

¹⁷ 美國房價自從 2006 年第 3 季起，一反多年來漲勢，開始一路下跌，因此即便金融機構沒收拍賣抵押品，亦無法完全沖銷房貸損失。

售至全球各地之金融消費者與投資人，其間所產生之高度槓桿效果，終於在其根本之擔保品資產(underlying assets)價值不足之狀況下，使該等衍生性金融商品泡沫隨之連環破滅，全球受害之消費者不計其數。

職是，各國政府僅透過金融監理面對消費者提供保護之方式，已然不足，而應有更全面性與具防患未然之積極思維。故近來各國及主要國際組織，已開始從更廣泛之角度檢視對金融消費者之保護，並開始進行相關研究與準則之研訂，期藉由更積極之方式加強消費者保護，進而促進金融市場之效率、透明度及健全發展。

一、經濟合作與發展組織¹⁸(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)

OECD 近來之研究趨勢，已集中於如何提昇民眾金融教育及金融公眾意識(public awareness)以達成對民眾之保護。由於一般民眾在面對金融市場及金融機構時，在訊息、資源取得上較為弱勢，故希望藉由法律規範改善此情況，讓一般金融消費者與金融機構進行交易時，能獲得完整資料，並禁止金融機構對客戶從事不公平交易。作為一個金融消費者要瞭解資訊及基本權益，方可成為強化市場紀律之力量，鼓勵金融機構藉由良性競爭

¹⁸ 參考 OECD 網站

http://www.oecd.org/document/41/0,3343,en_2649_15251491_41426537_1_1_1_1,00.html

提供更好的產品及服務，而非利用資料不對稱性隱瞞消費者，或完全將各項成本直接反映於金融消費者¹⁹。

金融智能(financial literacy)可幫助消費者瞭解資訊，對投資風險及收益進行評估，以規劃管理財務。提升消費者保障亦能改善金融機構之公司治理。此外，完善的消費者保護及金融智能亦有利於消費金融市場之發展，並穩定民眾對金融機構之信心。OECD 研究顯示，民眾面臨之財務風險及成本增加，其主要原因有公、私立退休金福利縮水、個人醫療成本增加、現代人壽命愈來愈長及金融系統不穩定性增高等因素，在在證明民眾有妥善管理財務之誘因及必要性。

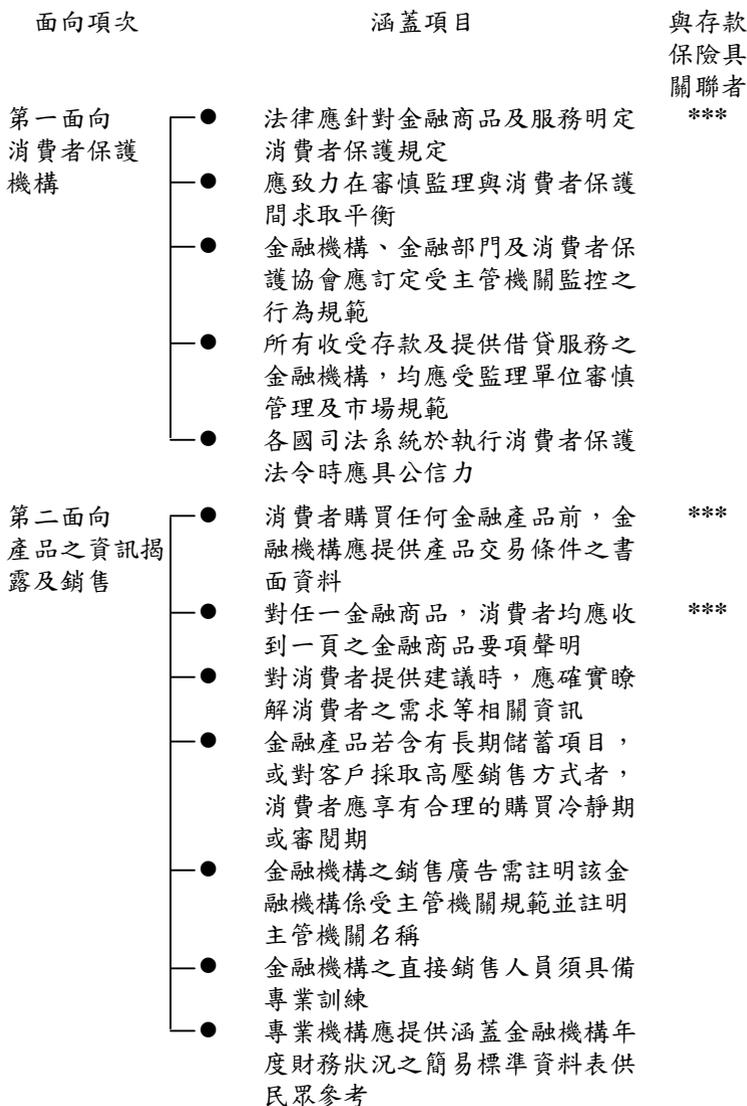
然而，多數現行之監理模式以市場導向為主，在績效至上而不問是否落實審慎監理的情況下，愈來愈多金融機構將風險轉嫁到消費者身上。因此，OECD 希望藉由加強金融教育及提高金融公眾意識，倘有金融監理不足之情況下，讓消費者仍有能力保護自己，使消費者之保護重點，由落實金融監理以維持金融安定之總體性政策，轉為藉由強化消費者自身之金融教育及金融公眾意識來提昇民眾之自我保護意識。

二、世界銀行(World Bank)

¹⁹ The World Bank, 2008.

其於近日發布「消費者及金融知識在歐洲及中亞業務規範－評估工具」報告草案，提出金融消費者保護檢核表(Checklist)，就主權獨立之消費者保護機構、產品之資訊揭露及銷售、消費者帳戶管理與維護、隱私與資料保護、糾紛處理機制、保障及賠付機制、金融教育及競爭等八大面向進行檢視，以協助主管機關、金融機構及消費者檢視其是否提供及受到足夠之保護。

圖 2-3、世界銀行建構金融消費者保護之八大面向



| 面向項次 | 涵蓋項目 | 與存款 保險具 關聯者 |
|------------------------|--|-------------------|
| 第三面向 消費者帳戶管 理與維護 | ● 金融機構應提供帳戶月結單予客戶，內容涵蓋客戶之重要金融交易明細 | |
| | ● 有關利息、手續費及費用變動，應儘早通知消費者 | |
| | ● 金融機構應持續更新客戶資料及允許客戶查詢交易明細 | |
| | ● 辦理客戶交易結算時，應基於相關結算法規及管理規範，或基於有效力之自訂規範 | |
| | ● 任何金融機構或第三方機構，不得對任何金融機構之消費者進行不當催收 | |
| 第四面向 隱私與資料保護 | ● 法律應針對消費者信用報告分享機制建立基本規範 | |
| | ● 法律應針對消費者資料分享，明訂相關權益保障規範。金融機構並應告知消費者有關其隱私權及資料保護之政策 | |
| | ● 法律應明定金融客戶資料更新之程度與期限、免費提供消費者取得其信用報告，並制定更正信用報告錯誤之程序 | |
| | ● 金融機構應積極保護消費者隱私及客戶資料，另相關法律應明定在何種情況下可依法提供政府機關消費者相關資料 | |

| 面向項次 | 涵蓋項目 | 與存款保險具關聯者 |
|-----------------|--|-----------|
| 第五面向 糾紛處理機制 | ● 金融機構應明定客戶投訴程序並建檔存查，以利改善服務品質 | |
| | ● 消費者應可透過有效之投訴機制，而負責消費者投訴之單位應持中立立場處理消費者問題 | |
| | ● 對消費者投訴之案件應定期統計分析並對外公佈；主管機關應對相關統計資料提出改善措施 | |
| 第六面向 保障及賠付機制 | ● 法律應確保主管機關具備當金融機構發生問題時可採取立即糾正措施之權限 | *** |
| | ● 應立法明訂金融保險或保障機制，並應確保當銀行發生倒閉時能迅速有效賠付 | *** |
| | ● 存款戶在金融機構進行清理過程中，求償順位應優於一般無擔保債權人。金融機構破產處理應在迅速、撙節成本及公平之原則下，儘速且提高償付存款人之存款 | *** |
| 第七面向 金融教育 | ● 應透過學校建立基本金融觀念 | *** |
| | ● 金融主管機關及專業獨立機構應提供足夠資訊予大眾媒體，以利其分析金融產品與服務相關議題 | *** |
| | ● 金融主管機關應公布金融產品及服務之獨立資訊 | *** |
| | ● 鼓勵非政府組織協助提高消費者之金融意識 | *** |
| | ● 政府機構應與金融機構及消費者協商並發展出合乎消費者需求與期待之計畫 | *** |
| | ● 應定期透過廣泛之問卷調查，對消費者之金融智能水準進行評估與瞭解 | *** |

| 面向項次 | 涵蓋項目 | 與存款保險具關聯者 |
|------------|---|-----------|
| 第八面向 競爭 | <ul style="list-style-type: none"> ● 金融管理當局及掌理公平競爭之主管機關應相互協商 ● 有關金融服務業的競爭政策應考量同業競爭問題是否會對消費者權益及商品或服務選擇上的限制造成影響 ● 掌理競爭之當局應對零售金融業執行及定期公布競爭力評估結果，並對如何提昇該等金融機構競爭力提出建議 | *** |

註：經檢視，上開八大面向與存款保險有關者以***標示，本報告後述章節將依此一關聯性據以闡述。

上開面向詳細內容分述如下：

(一)消費者保護機構

1. 法律應針對金融商品及服務明定消費者保護規定，並應建立相關機制以確保該等規定能完整、客觀、即時且公平執行。
2. 無論金融監理及市場行為規範是否由單一機構或多個機構負責辦理，均應致力於審慎監理與消費者保護間求取平衡。
3. 金融機構、金融部門及消費者保護協會應訂定原則基礎之行為規範(principles-based code of conduct)，並受主管機關監控。但個別金融機構亦可自行制定措施強化對消費者之保護。
4. 所有收受存款及提供借貸服務之金融機構，均

應受監理單位審慎管理及市場規範。

5. 各國司法系統於執行消費者保護法令時應具公信力，另媒體及消費者保護協會亦應積極協助推廣相關事宜。

(二) 產品之資訊揭露及銷售

1. 消費者購買任何金融產品前，金融機構應提供產品交易條件之書面資料。
2. 對任一金融商品，消費者均應收到一頁之金融商品要項聲明 (one-page Key Facts Statement)，該聲明應以淺顯易懂之文字解釋主要交易條件及內容，並根據業界認同之最低揭露標準提供各項金融商品重要訊息。
3. 對消費者提供建議時，應確實瞭解消費者之需求等相關資訊，以確定提供之金融商品是否適合消費者。
4. 金融產品若含有長期儲蓄項目，或對客戶採取高壓銷售方式者，消費者應享有合理的購買冷靜期或審閱期，在此期間消費者有權取消合約不受任何罰緩。
5. 金融機構之銷售廣告需註明該金融機構係受主管機關規範並註明主管機關名稱。
6. 金融機構之直接銷售人員須具備專業訓練，以適於銷售複雜之金融商品及提供專業之諮詢服務。

7. 專業機構應提供涵蓋金融機構年度財務狀況之簡易標準資料表供民眾參考，以利民眾瞭解其往來金融機構之營運狀況。

(三) 帳戶管理及維護

1. 金融機構應提供帳戶月結單予客戶，內容涵蓋客戶之重要金融交易明細。針對投資產品，應定期提供投資市值明細表供客戶參考。
2. 有關利息、手續費及費用變動，應儘早通知消費者。
3. 金融機構應持續更新客戶資料及允許客戶查詢交易明細。
4. 辦理客戶交易結算時，應基於相關結算法規及管理規範，或基於有效力之自訂規範。
5. 任何金融機構或第三方機構，不得對任何金融機構之消費者進行不當催收。

(四) 隱私及資料保護

1. 法律應針對消費者信用報告分享機制建立基本規範，範圍應涵蓋信貸記錄、申報機構及得使用該等報告之用戶等。
2. 法律應針對消費者資料分享，明定相關權益保障規範，包括資訊之取得、確認、移除錯誤或過時之個人資訊等。金融機構並應告知消費者有關其隱私權及資料保護之政策。
3. 法律應明定金融客戶資料更新之程度與期限、

免費提供消費者取得其信用報告(至少一年一次)，並制定更正信用報告錯誤之程序。

4. 金融機構應積極保護消費者隱私及客戶資料，另應明定相關法律在何種情況下可依法提供政府機關消費者相關資料。

(五)糾紛處理機制

1. 金融機構應明定客戶投訴程序並建檔存查，以利改善服務品質。
2. 消費者應可透過有效之投訴機制，如金融申訴審查中心、金融調查官(financial ombudsman)或類似單位，以提供相關服務，而負責消費者投訴之單位應能客觀公平，並保持中立立場處理消費者問題。
3. 對消費者投訴之案件(含違反業務規範者)應定期統計分析並對外公布。而主管機關應對相關統計資料提出改善措施，如提出管理面之改革或強化金融教育，以避免發生全面性之顧客投訴或爭議。

(六)保障及賠付機制

1. 法律應確保主管機關具備當金融機構發生問題時可採取立即糾正措施之權限。
2. 應立法明定金融保險或保障機制；若無相關保障機制，則應確保當銀行發生倒閉時能迅速有效賠付。

3. 存款戶在金融機構進行清理過程中，求償順位應優於一般無擔保債權人。金融機構破產處理應在迅速、撙節成本及公平之原則下，儘速且提高償付存款人之存款。

(七) 金融教育

1. 應透過學校建立基本金融概念，如風險與收益間之關係及金融體系長期健全之重要性。
2. 金融主管機關及專業獨立機構應提供足夠資訊予大眾媒體，以利其分析金融產品與服務相關議題。
3. 金融主管機關應公布金融產品及服務之獨立資訊，如成本、風險及收益。
4. 鼓勵非政府組織協助提高消費者之金融意識。
5. 政府機構應與金融機構及消費者協商並發展出合乎消費者需求與期待之計畫。
6. 應定期透過廣泛之問卷調查，對消費者之金融智能水準進行評估與瞭解。

(八) 競爭

1. 金融管理當局及掌理公平競爭之主管機關應相互協商。
2. 有關金融服務業的競爭政策應考量同業競爭問題是否會對消費者權益及商品或服務選擇上的限制造成影響。
3. 掌理競爭之當局應對零售金融業執行及定期公

布競爭力評估結果，並對如何提昇該等金融機構競爭力提出建議。

經逐一檢視，世界銀行(World Bank)所提出金融消費者保護之八大面向中，與存款保險具有直接關聯者為「保障及賠付機制」。此外，為充實金融消費者保護之實質意涵，亦可由上開其他面向之內容進一步強化，包括提昇消費者保護機構、產品之資訊揭露及銷售、金融教育等，俾完善存款保險機構之政策使命。

三、國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)

該組織於2002年5月設立，其為強化存款保險制度的有效性，持續進行各項研究，俾對各項存款保險議題發布準則，並以核心原則與有效實務做法之方式呈現。

為協助擬設置或改善存款保險制度之國家，IADI 於2008年2月正式對外發布「有效存款保險制度核心原則」，其涵蓋 IADI 各項研究與準則報告、2001年金融穩定論壇(Financial Stability Forum)之存款保險工作小組公布之國際準則，以及2005年亞太經濟合作組織(Asia Pacific Economic Cooperation)發表之存款保險政策對談重點等，旨在提供有效存款保險實務作法之架構。

2007年下半年起美國發生次級房貸事件，引發全球

金融海嘯，存款保險穩定金融之重要性再度受到各界重視。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。

國際清算銀行巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Bank Supervision; BCBS)及 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。本案於 98 年 6 月 18 日正式對外聯合發布，係為上開二國際組織共同合作之成果，其中共提出 18 項核心原則，廣義分為設立目標、存保機構之職權與權能、機構治理、與其他安全網成員關係及跨國議題、會員資格與保障、資金籌措、公眾意識、特定法律議題、停業機構之處理、存款人賠付與資產回收等 10 大類。茲彙整如表 2-2。

表 2-2、國際清算銀行巴塞爾銀行監理委員會與國際存款保險機構協會聯合發布之「有效存款保險制度核心原則」摘要

| 分類及核心原則 | 內 容 |
|-----------------------------|--|
| 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。 |
| 存保機構之職權與權能 | |
| 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 | |

| 分類及核心原則 | 內 容 |
|--------------------------|---|
| 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性或針對特別金融機構，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： | 一國如擬將存款保險制度由全額保障轉 |

| 分類及核心原則 | 內 容 |
|---------------------------------|---|
| 由全額保障轉換為限額保障 | <p>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。</p> |
| 資金籌措 | |
| <p>核心原則 11： 存保資金之籌措</p> | <p>存款保險制度應具備完善之資金籌措機制，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。</p> |
| 公眾意識 | |
| <p>核心原則 12： 存款保險制度之公眾意識</p> | <p>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。</p> |
| 特定法律議題 | |
| <p>核心原則 13： 法律保障</p> | <p>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、</p> |

| 分類及核心原則 | 內 容 |
|--|---|
| | <p>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。</p> |
| <p>核心原則 14： 對倒閉銀行應 究責人員之處 理</p> | <p>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。</p> |
| <p>停業機構之處理</p> | |
| <p>核心原則 15： 及早偵測、立即 糾正及處理措 施</p> | <p>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及早，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。</p> |
| <p>核心原則 16： 有效之處理程 序</p> | <p>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</p> |

| 分類及核心原則 | 內 容 |
|---------------------|--|
| | 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。 |

上開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。

第四節 章結

金融體系之蓬勃發展與穩定係促進經濟成長與健全之重要磐石。倘多數民眾能夠且願意與金融機構往來，則可藉由經濟導入(Economic Inclusion)之過程提昇經濟。在經濟導入之過程中，「信心」為重要基礎。因此，基於穩定消費者信心，世界各國咸認應由政府倡議消費者保護，此亦為當前國際金融發展重要課題。

由政府提供保護機制除具有穩定消費者信心之首要目標外，尚具有經濟面及非經濟面之優勢及成本效益。在經濟面之利益包括維持金融體系之安定可大幅減少整體社會成本、減少民眾蒐集資訊之成本強化資訊對稱等二者。非經濟面之效益則涵蓋對於弱勢地位者提供特別保護、力求法益公平與顧及國際化趨勢等。

早期之金融消費者保護重點強調金融監理。惟隨著社會環境變遷及財務金融工具的日益複雜與創新，個人所接觸的金融風險愈來愈多，僅端賴監理方式已無法周延保障個別消費者之金融風險，因此對金融消費者保護之討論，亦已從金融監理面逐漸朝向強化個人金融知識及金融教育發展，以及存款保險或其他更廣之角度予以強化探討。從經濟合作與發展組織(OECD)近來之研究觀之，其強調金融教育及公眾意識之提昇。另世界銀行(World Bank)提出金融消費者保護應涵

蓋主權獨立之消費者保護機構、產品之資訊揭露及銷售、消費者帳戶管理與維護、隱私與資料保護、糾紛處理機制、保障及賠付機制、金融教育及競爭等八大面向。其中有數項面向事涉存款保險機構之職責。

金融機構最廣大之消費者為存款大眾。中央存保公司肩負金融安全網成員及保障存款人權益之雙重政策性任務，有感於惟有在金融安定之前提下，存款保險理賠基金方能減少損失。又當透過完善之金融消費者保護，方能促進金融市場於穩定中健全發展，進而引導國家經濟再創榮景。進而推行出金融消費者保護、金融安定、國家經濟健全發展及存款保險係環環相扣，缺一不可。爰自此一角度探討存款保險對金融消費者保護之重要性，並援引國際存款保險機構協會(IADI)甫於2008年2月正式發布之「有效存款保險制度核心原則」，併同與國際組織之相關研究重點作為本報告後述章節之檢視基礎。

第三章 我國存款保險機制就金融消費者保護之運作

2007年下半年起美國發生嚴重之次級房貸金融風暴，由於全球金融市場緊密相連，該風暴迅速蔓延，重創全球金融市場。

綜觀全球金融發展史，金融危機發生後，各國莫不尋求金融安全網之通力合作依序化解當務之急，事後除檢討危機之導因外，並重申消費者信心對金融體系之影響力、金融安全網之重要性及反思其完善之道。

鑒於金融環境全球化、國際化之發展趨勢及金融風險之最新型態，存款保險機構身為金融安全網成員，自應充實完備。另政府過去數十年來積極深耕金融及普及化之政策下，我國銀行業之中介功能與規模日增，與之往來之存款人及金融消費者層面廣大，爰如何加強對其權益之保護，亦成為不可忽視之政策議題。

本章結合上開面向，就存款保險機制如何契合消費者保護之發展歷程，以及我國存款保險機制近年來就消費者保護之實務運作暨所面臨之困難與挑戰等議題進行探討。

第一節 我國存款保險機制契合消費者保護之發展歷程

經濟發展中，市場安全性對消費者保護尤其重要；除可使金融系統穩定外，並可維繫支付系統和經濟活動流暢運作。

金融機構中最眾多之消費者即為存款大眾，存款保險機構藉由提供金融消費者保障，進而建立公眾信心。對發展中國家而言，銀行存款的損失將影響大部分民眾，特別是小額存款人與中小企業（SMEs），倘其存款遭致損失，將連帶妨礙中小企業的發展及對實質經濟的貢獻。換言之，財富保護即為財富的創造²⁰。

論及存款保險機制與消費者權益最息息相關者莫過於往來之金融機構是否加入存款保險、存款保險最高保障額度（最高保額）、保障範圍及金融機構倒閉時是否可迅速獲得賠付等議題。近期更有結構性金融商品是否受到保障及系統性風險下銀行倒閉時，消費者權益如何受到保障等相關議題。

我國存款保險機制自民國 74 年成立運作迄今，配合國際趨勢、金融環境及消費者保護之發展，角色及功能在各階段與時俱進。為勾勒出完整風貌，茲將立法緣由分為下列階段分述之。

壹、設置初期(民國 74 年)採行自由投保，存款人保障未盡完善

²⁰ Sabourin, 2007。

我國於民國 74 年發生台北十信及國泰信託擠兌事件，為處理該等機構，並保障存款大眾之權益，爰於同年 9 月創設存款保險機制，並責成中央存保公司專責存款保險相關業務。

中央存保公司成立當時，我國金融機構中存款總額約八成均為公營行庫擁有，對消費者而言，存款較為安全，故立法採自由投保。參加對象則包括本國一般銀行（不含中華郵政公司）、中小企業銀行、信託投資公司、信用合作社、設置信用部之農會、漁會、外國銀行在台分行（外國銀行在台分行收受之存款已受該國保障者仍為對象）、其他經財政部指定之金融機構等。其後於民國 88 年 1 月修正存款保險條例，除上開金融機構及中華郵政公司外，外國銀行在台分行收受之存款已受該國存款保險保障者得免參加，本部分之參加對象沿用迄今。

此一階段最高保額原訂為新台幣 70 萬元，嗣後於民國 76 年 8 月 15 日調高為新台幣 100 萬元，提供消費者更多保障。另保障範圍為存款本金及利息。

其後我國於民國 78 年大幅修正銀行法，放寬銀行營業項目並開放新銀行的申請設立，民國 80 年底 16 家新銀行陸續開業營運，在金融大餅未大幅擴增情況下，眾多金融機構瓜分現有市場，金融市場競爭激烈，使得某些金融機構經營困難，至民國 84 年基層金融機構首先發生經營危機，引發四、五十起金融擠兌事件，當時中央存保公司擔任救火員角色，

到處滅火，平息擠兌危機，該等問題金融機構的擠兌事件雖已平息，但問題並未能徹底解決，其中有部分金融機構因未參加存款保險機制而難予處理，且處理問題金融機構所需資金均向央行融資，致消費者權益受到嚴重損害。最後尚需透過政府行政指導之方式介入方能解決。

據此，中央存保公司爰積極研議採行全面投保，提供消費者更完善之保護。

貳、採取全面投保(民國 88 年)並推動金融資訊揭露

在自由投保機制下，係以尊重金融機構投保意願為前提，並無強制性，造成部分金融機構因未加入存款保險，而使其存款人無法受到存款保險之保障。

由金融機構之角度觀之，當其經營狀況良好時，經營者認為無倒閉之虞，倘參加存款保險，需繳付保費，徒增經營成本。而經營狀況較差之金融機構，為吸收存款，則較具加入存款保險之意願，俾作為吸引存戶之行銷工具。如此一來，在自由投保機制下，易存在逆選擇之問題，且經營不善之金融機構易透過高利率來吸收存款，連帶產生道德風險，更易使缺乏資訊的金融消費者判斷錯誤與其往來。

為保障全體存款人權益，我國爰修正存款保險條例，並於民國 88 年 1 月 20 日經總統公布，將存款保險投保方式改採全面投保，凡依法收受存款之金融機構均受到存款保險之保障。另為平衡全面投保可能增加道德風險之聲浪，保障範

圍併同修正為限存款本金，而將利息排除於保障範圍之外。此外，中央存保公司並加強推動要保機構財務業務金融資訊透明化，並透過宣導呼籲民眾注意相關訊息以維護自身權益，期進一步強化市場紀律及消費者保護。

參、設置金融重建基金(民國 90 年 7 月)提供暫時性全額保障，並透過「金融服務不中斷」維護金融消費者權益

民國 88 年起存款保險機制雖然改為全面投保，期藉透過存款保險機制予以處理，但因中央存保公司累積的存款保險理賠基金有限，且在金融體系同時存在多家問題金融機構情況下，依存款保險機制採限額理賠方式，有引發眾多存款人對金融體系喪失信心之虞。

民國 90 年代，我國金融體系存在不動產及股票價格泡沫化，價格持續下跌，造成金融機構授信風險增高；金融機構家數過多，競爭激烈及東南亞金融風暴影響等問題，造成整體經濟體質衰退。為促進經濟永續發展，維持金融秩序安定，使經營不善之金融機構能平和順利退出市場，避免產生存款人信心危機及連鎖性系統風險，我國政府於民國 90 年訂定「行政院金融重建基金設置及管理條例」，成立金融重建基金，參酌美、日、韓等國以公共資金挹注方式，於一定期間內適度實施全額保障存款人權益及彌補問題機構財務缺口等機制，來彌補存款保險理賠基金之不足，其相關政策之制定與

監督由行政院金融重建基金管理委員會負責，並由中央存保公司負責執行辦理。

金融重建基金之運作，一方面配合政府金融改革政策，建立我國問題金融機構退場機制，以達到金融整併之功能，另一方面，配合政策督促金融銀行業打銷呆帳以健全經營體質，頗富成效。

在這段期間，為了維護消費者權益，特別將「金融服務不中斷」列為重要目標，政府得以在金融秩序穩定之狀況下，從事較大幅度的金融改革，以強化金融監理，健全金融市場。相較於美、日等國於金融機構已發生多起倒閉並發生金融危機後，方由政府編列預算動用公共資金進行事後處理，我國政府在未有多家問題金融機構倒閉前，即先行通過設置金融重建基金，以彌補存款保險機制無法因應系統性風險之不足，並使問題金融機構之處理因有足夠之財源而更具效率，成功消弭金融危機於無形。

在金融重建基金設置期間(民國 90 年 7 月至民國 94 年 7 月)，所處理及已列入處理之經營不善金融機構，其存款人之存款不受存款保險最高保額之限制。換言之，本段期間採行全額保障。而在保障範圍方面，分成二部分，自民國 90 年 7 月起經金融重建基金處理之經營不善金融機構，其存款及非存款債務均受保障；而自民國 94 年 6 月行政院金融重建基金設置及管理條例修正施行後，經營不善金融機構之非存款債

務不予賠付，惟其在前開條例修正施行前已發生之非存款債務，仍受保障。

截至民國 98 年 7 月底止，中央存保公司戮力配合執行金融重建基金賦予之任務，共處理 55 家經營不善金融機構，基金依法賠付之總金額為 2,060 億元，若依經營不善金融機構之性質別分，基金依法處理計有 38 家農、漁會信用部，金額約 495 億元占 24%，9 家信用合作社金額約 433 億元占 21%，8 家銀行（含信託投資公司）金額約 1,132 億元占 55%，有效建置我國問題金融機構平和退出市場機制，並使得類等金融機構之存款人權益獲得有效保障。

肆、大幅修正存款保險條例(民國 97 年 1 月)，強化存款保險機制穩定金融之功能

我國金融重建基金全額保障之過渡措施於民國 94 年 7 月結束，鑒於金融重建基金處理經營不善金融機構任務已趨完成，為期存款保險機制得以配合主管機關之監理措施，全額保障爰回歸存款保險之限額保障，中央存保公司並於轉換前及早進行相關宣導，廣為告知存款人。

全額保障回復為限額保障後，中央存保公司考量完善之金融監理及存款保險制度、消費者自覺、市場紀律之發揮，方為金融體系長治久安之道，爰參考國際存款保險制度及我國經濟、金融之發展，研修存款保險條例，並配合調整相關策略，期透過更完善之機制設計，使存款保險制度功能更能

有效發揮，俾使存款人及其他金融消費者更能享受金融安定之益處。其中與消費者權益至為相關者，包括最高保額之調整、揭露金融商品是否受到保障，以及加強問題金融機構之處理(含系統性風險危機處理機制)，以迅速賠付存款人等。

伍、因應全球金融危機，施行過渡性之全額保障至民國 98 年 12 月 31 日止(民國 97 年 10 月 7 日至 98 年 12 月 31 日)

承上述，民國 96 年初新修正之存款保險條例中業已訂定系統性風險之處理機制。

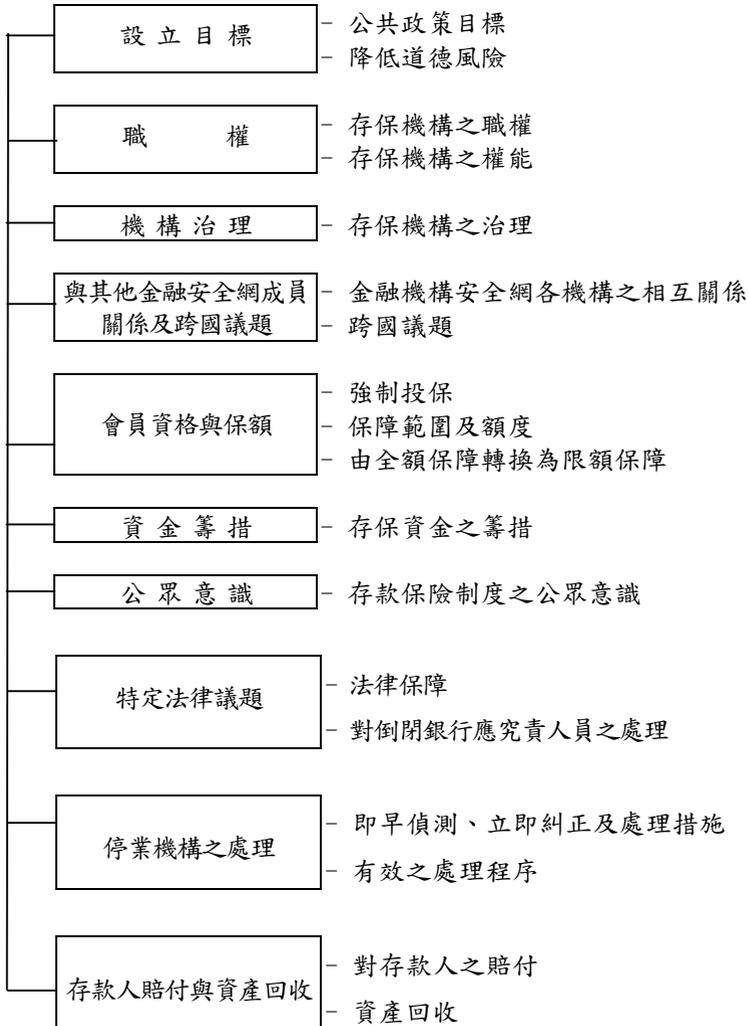
2008 年美國次級房貸風暴所引發之全球金融海嘯，對世界各國經濟之總體面及個體面均產生重創。為避免金融機構發生流動性不足情事，而有嚴重危及信用秩序及金融安定之虞，行政院爰依存款保險條例系統性風險之處理機制，以防患未然之積極作法，宣布對要保機構之存款戶提供存款全額保障之暫時性措施，並施行至 98 年 12 月 31 日止，成為亞洲區第一個實施全額保障之國家；該項措施普遍獲得民眾肯定，並有效穩定金融機構存款大幅移轉之流動性問題。另為穩定金融市場，保障範圍包括原未納入存款保險之外匯存款、同業存款及同業拆款等。此亦我國存保機制保障契合金融消費者保護並維護金融安定之另一例證。

第二節 我國存款保險機制強化金融消費者保護之 相關議題及相關國家之比較分析

存款保險係金融安全網之一環。中央存保公司為完善政策任務，自許除擔任金融安全網的最後一道防線外，亦緊密結合最新監理趨勢，從防範銀行的經營失敗預為著手。自成立迄今，因應金融市場瞬息萬變之趨勢，為完善建制，存款保險條例業經多次修正，惟目前全球遭逢世紀罕見之金融風暴，存款保險之重要性再度受到各界關注之際，經參酌國際標準及先進國家之作法，仍有充實完善之空間。

為使我國存款保險機制加速與國際接軌，謹由 BCBS 及 IADI 聯合發布之「有效存款保險制度核心原則」作為我國存款保險機制之檢視基礎(詳圖 3-1)。

圖 3-1、國際清算銀行巴塞爾銀行監理委員會與國際存款保險機構協會聯合發布之「有效存款保險制度核心原則」要項



經由上開架構逐一檢視，其中設立目標及外部環境一環涵蓋公共政策目標之達成及情勢分析，中央存保公司自當配合國際情勢及國內金融經濟環境積極落實，另其餘要項均已擘劃完整之措施據以執行。惟上開項目中，仍有部分事涉相關機構之權責，倘需接軌國際標準，尚待各主管機關及權責單位之協調合作，方能完善充實；或有賴政策與實務面之長期持續執行、改善及配合，方可盡其功。茲先就與消費者保護切身關係最為密切者(第壹項至第肆項)進行探討，其次再就存款保險如何完備之相關機制，以利存款人與廣大金融消費者保障之強化，逐項進行說明(第五項至第捌項)。

壹、保障額度、範圍與商品揭露

一般而言，存款保險保障之額度、範圍係取決於一個國家金融政策，並需考量穩定金融之政策目標與市場紀律間之平衡。倘保障範圍限制愈少，恐無法有效抑制金融機構經營風險；限制愈多，可增加存款人對金融機構監督，避免其承擔過多經營風險。因存款保險係屬政策性保險，其意旨係為保障小額存款人，並期透過大額存款人對金融機構之選擇產生市場監督功能，以達到安定金融體系之目的。基此，存款保險制度中保障額度及保障範圍之訂定甚為重要。

有鑒於國際金融情勢變動甚大，各國為避免系統性風險，紛紛擴大存款保障範圍至全額保障，我國為穩定金融體系、強化存款人信心，爰參考國際作法，宣布在民國 98 年 12

月 31 日前，對存款人之存款提供全額保障，保障範圍包括原未納入保障之不保項目存款。存款全額保障屆期後，目前存款保險之保障額度及範圍是否足以保障存款人權益及穩定金融秩序，實有因應金融環境變化而研析之必要。另一旦存款保險制度之保障額度與範圍予以明定，該等事項是否確實予以妥善揭露，金融消費者應如何確保其所持有之存款或其他類似之金融商品是否具有保障，亦屬消費者保護應予探討之範疇。

一、保障額度

依據中央存保公司對民眾之問卷調查結果，金融消費者對存款保險最重視之議題為最高保額是否能提供適足之保障。該項額度受許多因素影響，如通貨膨脹、價格波動及整體經濟環境等。

多數國家的存款保險制度皆以保障小額存款人為目的，透過訂定適當之最高保障額度，使大部分小額存款人獲得充分保障，超過最高保額部分，存款人視各金融機構之經營良窳而調整其存款，讓大額存款人監督金融機構之營運，近而發揮市場制裁力量，最高保額若訂得太低，小額存款人的信心不足，易引起金融動盪，若訂得太高，有誘發道德危險(Moral Hazard)之虞，不利市場制約功能之發揮。依國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)彙整世界各國存款保險制度之調查

報告，適當之保額應介於每人國內生產毛額(GDP)之二至三倍間。此外，適當之最高保額，應能完全保障相當高之存款人數，但占存款總額之比率則應相對較低，始能發揮市場制裁力量。又依國際存款保險機構協會(IADI)近日發布之「有效存款保險制度核心原則」第9條規範，存款保險制度之最高保額可透過實證分析決定。不管最高保額訂為多少，必須配合存款保險制度之設計並符合其政策目標。因此，近來各國存保機制基於穩定金融之目的，已將保額之訂定之重點逐漸轉向為保障高比例(如90%以上)之存款人。

我國中央存保公司在民國97年初，經考量最高保額為平均每人國內生產毛額倍數(民國76年最高保額100萬元約為當年平均每人國內生產毛額5.9倍至96年之2倍)及物價變化情形(自民國76年消費者物價年指數之70.4至民國94年為103.46，成長逾45%)等因素，爰自民國97年7月起，將最高保額由新台幣100萬元調整至150萬元。調整後約有97%之存款人之存款本金可完全獲得保障；另150萬元以下存款則占要保存款總額52.6%，換言之即尚有47.4%之存款持有人可發揮金融紀律之功能。目前我國政府考量全球金融風暴，參酌部分國家作法，採取暫時性全額保障至民國98年底，為使存保制度順利轉換為限額保障，存款保險額度是否應再次調整？

此外，參酌世界各國存保制度於平時提供限額保障時，其額度亦可能因特定之政策目的，依保障項目之性質而不盡相同，如美國對政府存款等之保障額度亦較一般存款不盡相同(以強化小型銀行吸收政府存款之競爭力)，日本對清算及支付帳戶存款則提供全額保障(以穩定支付系統安全)等。反觀我國現行存款保險制度之設計，並未對特定存款如支付及清算性質之存款、或依法律要求存入特定金融機構之轉存款提供不同之保障額度。未來為因應特殊金融政策需要或為維護支付系統之穩定，對特定存款提供不同之保障額度，並依其承保風險訂定不同之費率，亦有加以探討之必要，並考量相關法制與實務面應如何配合，以完備我國存保機制功能，強化金融消費者之保障。

表 3-1、美、加、日、韓及我國最高保額相關比較
(2008 全球金融危機發生前)

| 國家 | 項目 | 最高保額 | | 平均每 人國內 生產毛 額 ^{註2} (US\$) | 最高保額 為平均每 人國內生 產毛額之 倍數 | 保 額 調 整 歷 程 |
|-----|--------|--------------------------------|------------------------|--|--|----------------|
| | | 以該國貨幣 計價 | 以 US\$計價 (以 NT\$計價) | | | |
| 美國 | 10 萬美元 | US\$100,000 (NT\$3,286,000) | 46,541 | 2.2 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 1934 年 1 月 2,500 美元 2. 1934 年 6 月 5,000 美元 3. 1950 年 10,000 美元 4. 1966 年 15,000 美元 5. 1969 年 20,000 美元 6. 1974 年 40,000 美元 7. 1980 年 100,000 美元 | |
| 加拿大 | 10 萬加幣 | US\$82,183 (NT\$2,700,533) | 47,066 | 1.8 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 1967 年 20,000 加幣 2. 1983 年 60,000 加幣 3. 2005 年 100,000 加幣 | |

| 國家 | 項目 | 最高保額 | | 平均每 人國內 生產毛 額 ^{註2} (US\$) | 最高保額 為平均每 人國內生 產毛額之 倍數 | 保 額 調 整 歷 程 |
|------------------|-----------|--------------------------------|------------------------|--|---|----------------|
| | | 以該國貨幣 計價 | 以 US\$計價 (以 NT\$計價) | | | |
| 日本 ^{註3} | 1,000 萬日圓 | US\$110,363 (NT\$3,626,528) | 38,095 | 2.9 | 1. 1971 年 100 萬日幣 2. 1974 年 300 萬日幣 3. 1986 年 1,000 萬日幣 (1996-2002 年全 額保障) 4. 2002 年 1,000 萬日幣 | |
| 韓國 ^{註4} | 5,000 萬韓圓 | US\$39,695 (NT\$1,304,377) | 20,583 | 1.9 | 1. 1996 年 2,000 萬韓圓 (1997-2000 年全 額保障) 2. 2001 年 5,000 萬韓圓 | |
| 我國 | 150 萬台幣 | US\$45,648 (NT\$1,500,000) | 17,561 | 2.6 | 1. 1985 年 70 萬台幣 2. 1987 年 100 萬台幣 3. 2007 年 150 萬台幣 | |

註：1. 依據國際貨幣基金(IMF)經驗法則，最適保額訂定約為該國平均每人國內生產毛額 2 至 3 倍。

2. 平均每國內生產毛額資料來源係參考國際貨幣基金網頁

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weodata/index.aspx>，為 2008 年資料；另有關各國保額換算美元之匯率係以中央銀行外匯資訊 2008 年底匯率資料折算。

3. 日本自 1996 年起實施全額保障，嗣採漸進方式回復限額保障機制：2002 年 4 月起，除定期性存款恢復限額保障外，其餘要保存款仍維持全額保障；2005 年 4 月起，除支付及清算等無息帳戶續採全額保障外，其餘要保存款皆恢復限額保障。

4. 韓國自 1997 年起實施全額保障，嗣自 2001 年回復限額保障，惟清算帳戶仍維持全額保障至 2003 年底。

二、保障範圍

除保障額度外，世界各國存保制度之保障範圍亦互異，如美國除境外存款不保外，對其境內所有存款均提供保障(包括可轉讓定期存單、同業存款、外幣存款等)；美、加、日、韓等國保障範圍除要保存款本金債權外，另包含衍生利息部分。

依據我國存款保險條例規定，存款保險標的包括：
(1)支票存款；(2)活期存款；(3)定期存款；(4)依法律要求存入特定金融機構之轉存款；(5)其他經主管機關核准承保之存款。不保項目存款包括：(1)外國貨幣存款；(2)可轉讓定期存單；(3)各級政府機關之存款；(4)中央銀行之存款；(5)收受存款金融機構間之同業存款；(6)其他經主管機關核准不予承保之存款。另我國僅保障要保存款本金債權，並不合其衍生之利息部分。

倘進一步檢視該等項目之允當性，則可發現仍存在下列問題：

- 目前存款保險不保存款中之外幣存款、政府存款等是否有納入保障範圍之必要？
- 如將外幣存款納保，是否僅限在中華民國境內之存款或及於要保機構國際金融業務分行(OBU)及其海外分行之存款？

- 對特定存款如具支付及清算性質之存款、政府存款及依法律要求存入特定金融機構之轉存款可否採不同保障額度？又如何訂定？是否有其他現行要保或非要保存款項目應予以特殊考量？
- 我國僅保障要保存款本金債權是否允當？是否有違存保制度穩定金融之政策目標？

試就其中數項非要保項目中之外幣存款試析之。我國未保障外幣存款，其主要理由包括：

- 一般而言，外幣是否納入存款保險範圍主要係以公共政策考量或視該國特殊環境需要(如外幣存款占存款總額之比重大小及外幣使用普及性等)，我國目前境內之外匯及外幣存款約僅占存款負債總額 5%，比重不高。
- 依中央存保公司 93 年度委託研究計畫結論：持有外幣存款主要目的係因投資需要，且屬於金融智能較高之族群，爰無須提供保障，並可強化該等存款人之市場監督能力。
- 將外幣存款納入保障範圍，倘發生保險事故，賠付款支付應為本國貨幣抑或外幣，又因我國最高保額係以新台幣為計價單位，倘以本國貨幣作為賠付標的，則尚須考量各種幣別折算匯率時點及可能產生之匯率風險等，亦將增加中央存保公司

之整體承保風險。

然而，將外幣存款排除於存款保險保障範圍之外，亦具有下列問題：

- 倘金融機構發生危機，外匯存款人為避免損失，將於外匯市場進行拋匯，影響匯率穩定。
- 配合政府推動外匯自由化，以吸引外資，又國人漸將外幣作為理財工具，爰將外幣存款納保，可擴大存款保險保障。

近來我國積極接軌國際，對外吸引外資、專業外籍人才來台發展，並朝向區域型財富管理中心目標邁進。為因應金融環境之發展，宜進一步研議外幣存款是否應納入存款保險保障範圍。

表 3-2、各國存保制度同業存款及外幣存款之比率

單位：%

| 時間 地區 | 1995 年 | 2000 年 | 2004 年 |
|----------|--------|--------|--------|
| 非 洲 | 75 | 60 | 50 |
| 亞 洲 | 43 | 50 | 57 |
| 歐 洲 | 17 | 38 | 10 |
| 中 東 | 0 | 25 | 50 |
| 美 洲 | 9 | 29 | 21 |
| 合計 | 23 | 38 | 24 |

資料來源：摘自 Hoelscher et al., 2006.

表 3-3、保障外國銀行或其分行比較表

| 存保制度保障外國銀行在當地 分行之國家 | 存保制度保障本國銀行海外 分行之國家 |
|---|--|
| 阿根廷、奧地利、巴哈馬、 孟加拉、巴林、比利時、巴 西、保加利亞、加拿大、智 利、哥倫比亞、捷克、丹麥、 多明尼加、厄瓜多爾、薩爾 瓦多、愛沙尼亞、法國、希 臘、瓜地馬拉、宏都拉斯、 匈牙利、印度、愛爾蘭、牙 買加、哈薩克、韓國、黎巴 嫩、盧森堡、馬歇爾群島、 墨西哥、麥克尼西亞、荷蘭、 秘魯、瑞士、坦尚尼亞、台 灣、菲律賓、波蘭、千里達 與托巴哥共和國、烏克蘭、 英國、美國 | 奧地利、巴林、比利時、丹 麥、厄瓜多爾、薩爾瓦多、 希臘、德國、義大利、韓國、 黎巴嫩、西班牙、瑞典、英 國 |

資料來源：Garcia, 2000, IADI (2008).

另一項重要且值得探討之問題為利息是否宜納入存保制度之保障範圍。以北岩銀行案為例，英國金融服務保障機制(Financial Service Compensation Scheme, FSCS)係採綜合式保障，亦即保障範圍涵蓋銀行、保險、

證券、資產管理等金融服務項目(其簡介詳表 3-4)，屬全方位整合性之金融服務保障制度。在近日制度修正之前，其對銀行業之保障原採 2,000 英鎊內全數保障，2,000 至 35,000 英鎊則採 90% 共保，最高之賠付金額為 31,700 英鎊。但由於該國制度自 1995 年起即以控制道德風險為重點考量所設計之存保制度(當時英國政府以美國儲貸會危機為鑑，認為存保制度將引發銀行以高利率吸收存款、罔顧健全經營之道德風險)，而非以銀行體系可能產生擠兌而影響民眾甚至國家形象為主要考量。因此，當危機發生時，即使銀行可以向民眾解釋其尚具償付能力(因為銀行尚未被關閉)，但一個自 2,000 英鎊以上即須由民眾承擔損失的存保制度，卻難使民眾於危機時感覺安心。

因此，北岩經驗已改變英國存保制度，其中共保已予取消，目前保額並已調高至 50,000 英鎊。新保額可完全保障 98% 之銀行存款人及 97% 的建築協會(building society)存款人，並可保障約 60% 之存款。

反觀我國存款利息非屬保障範圍之設計，亦類似英國共保制度之性質，以北岩銀行案為鑑，存款利息未來實有納入保障範圍之必要。又 FSCS 同時保障各類金融消費者之作法，在國際間雖屬鮮例，惟對金融消費者而言，卻不失為一元化之完整作法，具進一步研究追蹤其

發展之價值。

此外，依據 IADI 發布之核心原則，由於通貨膨脹及其他因素，存保制度應定期調整最高保額。又參酌 2005 年美國聯邦存款保險改革法針對最高保額保障額度及範圍進行修正，其中納入最高保額可根據綜合物價指數來衡量通貨膨脹情況，每五年進行審閱並據以調整。未來，我國應定期檢視整體經濟及金融體系狀況、國民所得及通貨膨脹情形據以調整，確保對民眾之保障。

表 3-4、英國金融服務保障機制簡介表

| 受理賠範圍 | 百分比 | 最高理賠額度 | 可申請理賠情況 |
|--|---|---|---|
| 存款：(不含政府存款、同業存款等，以及存放於歐洲經濟區 (EEA) 外分行之存款均不保) | 5 萬英鎊內 百分之百保障 英國金融服務局於 2008 年 10 月 3 日宣布，對存戶的銀行存款保障上限從 3.5 萬英鎊提高到 5 萬英鎊，聯名戶的理賠上 | <ul style="list-style-type: none"> ➢ 5 萬 (10/7/2008 以後) ➢ 3 萬 1 仟 7 佰英鎊 (10/7/2008 以前) (100% x £2,000 + 90% x £33,000) | <ul style="list-style-type: none"> ➢ 當獲授權營運之存款收受機構 (銀行、建屋互助會及信用合作社) 倒閉或無法或可能無法履約時。 |

| 受理賠償範圍 | 百分比 | 最高理賠額度 | 可申請理賠情況 |
|---|--|-------------|--|
| | 限提高到 10 萬英 鎊。該政策 自 10 月 7 日生效。 | | |
| 金融投資：包含 ➤ 股票 ➤ 單位信 託投資 ➤ 期貨及 選擇權 ➤ 個人退 休金計 畫及長 期投資 | 4 萬 8 千英 鎊；其中 3 萬 英 鎊 100% 保 障，其餘 2 萬英鎊 90% 保障。 | ➤ 4 萬 8 千英鎊 | ➤ 提供不當的投資 建議或不當投資 管理或陳述不實 資訊。 ➤ 獲授權營運之公 司倒閉或無力歸 還消費者投資款 項。 |
| 房貸建議 及安排： 提供不實 或不當的 房貸建議 致消費者 損失，亦 可申請理 賠 | 自 2004 年 10 月 31 日 起英國金融 服務賠付計 畫將保障範 圍延伸至房 貸 4 萬 8 千 英鎊；其中 3 萬 英 鎊 100% 保 障，其餘 2 萬英鎊 90% 保障。 | ➤ 4 萬 8 千英鎊 | ➤ 當消費者沒有獲 得適當的房貸建 議或充足的資訊 導致選擇不適用 的房貸而有所損 失時。 ➤ 提供消費者建議 變更房貸條件， 卻詳細述明理 由，而新的房貸 條件導致消費者 有所損失。 ➤ 若投資顧問建議 |

| 受理賠範圍 | 百分比 | 最高理賠額度 | 可申請理賠情況 |
|---|---------------------------------|---------|---|
| | | | <p>消費者以壽險中之生存險給付款項支付房貸本息，則此類交易屬保障範圍。</p> <p>➤自 1988 年 8 月 28 日起受英國金融服務保障機制保障。</p> |
| <p>長期保險：包含</p> <p>➤退休金</p> <p>➤人壽保險</p> | <p>2 千英鎊 100% 保障，其餘 90% 保障。</p> | 視申請理賠額度 | <p>➤當獲授權營運之保險公司倒閉或無法履約時。</p> |
| <p>強制險：包含</p> <p>汽車第三人責任險</p> | <p>強制險 100% 保障。</p> | 視申請理賠額度 | <p>➤當獲授權營運之保險公司倒閉或無法履約時。</p> |
| <p>非強制險：包含</p> <p>➤房屋</p> <p>➤一般保險</p> | <p>2 千英鎊 100% 保障，其餘 90% 保障。</p> | 視申請理賠額度 | <p>➤當獲授權營運之保險公司倒閉或無法履約時。</p> |
| <p>保險建議及安排</p> | <p>2 千英鎊 100% 保障，其餘 90% 保障。</p> | 視申請理賠額度 | <p>➤當獲授權營運之保險公司倒閉或無法履約時。</p> |

三、保障項目之揭露

依金融控股公司法第 48 條之規定，金融控股公司之銀行子公司及其他子公司經營業務或商品時，應向客戶揭露該業務之重要內容及交易風險，並註明該業務或商品有無受存款保險之保障。另存款保險條例第 17 條中亦明定金融機構應於其金融商品中標示有無受存款保險保障。惟在金融自由化之趨勢下，金融商品項目眾多，且多數採報備方式辦理，使該等條文之執行有實務面之困難。未來我國可參考部分國家(如匈牙利)作法，將所有金融商品給以「產品編號」，並逐一審核某一商品是否屬存款保險保障範圍，本部分雖工程鉅大，惟一旦建置完成，將可使金融消費者與金融機構往來時，能更具體瞭解其權益之保障，應可列為長期努力之目標。

此外，金管會於民國 96 年 7 月通過之「金融服務法草案」(重點詳附錄 3-1)，亦可整合納入金融商品是否受存款保險保障相關內容，並明定納入金融服務業之商品說明義務，進一步以簡明之方式，加強金融消費者對商品與保障之瞭解。

貳、履行保險責任

存款保險係金融安全網一環，目的於補強「最後融通者」與「審慎監理」之功能，三者缺一不可。擔任最後融通者之中央銀行係對短期發生流動性不足惟仍有償債能力之金融機構提供暫時性流動資金，而審慎監理係讓金融體系於有限度

之風險範圍內維持競爭力且有效率地營運，審慎監理可以降低銀行倒閉機率，惟無法完全避免銀行倒閉。金融安全網目的係在保障整個金融體系，而非在保障個別金融機構，弱質銀行與不健全銀行應及早退出市場，金融體系才能保持其競爭力且持續健全發展，而存保制度之功能即在保障存款人權益，降低金融機構退出市場對社會造成的衝擊，使金融機構能有秩序地退出市場而不危及金融秩序與金融市場之安定，並維繫大眾對金融體系之信心，降低處理成本。

過去我國金融機構如發生經營問題而無法繼續經營時，大多由主管機關協調其他健全金融機構予以概括承受或代為經營管理，例如民國74年的台北十信事件、民國84年的彰化四信事件均是如此，主要係過去在法律上並無明確的問題金融機構退場機制，民國78年修正銀行法雖增列第62條，明定銀行因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，主管機關有勒令停業處置之規定，但因前開規定未具明確之客觀標準，行政裁量空間較大，且易受外力干預，以致延宕問題金融機構之即時處理²¹。為改善相關問題，我國業於民國97年12月立法通過銀行法部分條文修正案，比照國外「立即糾正措施(prompt corrective action)」作法，進一步明定問題金融機構之退場門檻，未來應可使問題金融機構之處理更具效率。惟該條文實務面應

²¹參照陳聯一，後金融重建時期完善存款保險制度之研究，國立台灣大學管理學院高階公共管理組碩士論文，p.55。

如何配合其他法規執行，以及我國銀行清理法制尚未完備等，均屬待決之問題。

另為使問題金融機構順利退出市場，避免發生系統性危機並解決存款保險理賠基金不足以處理眾多問題金融機構等問題，我國於民國 90 年 7 月 9 日師法世界各國設立金融重建基金，並提供全額保障，以快速解決金融問題。該基金於民國 94 年 7 月 10 日屆期前，已成功引導 55 家經營不善金融機構順利退出市場，完成政府設置該基金之政策任務，存保制度亦回歸限額保障措施。雖然目前我國政府為因應此波金融海嘯造成民眾恐慌而暫時實施全額保障措施至民國 98 年 12 月底，惟對於回歸常態性之存保制度後，如何強化中央存保公司履行保險責任能力與處理問題金融機構退場機制方式，仍為當今重要探討之課題。

一、理賠機制之強化

(一) 建立更完善快速之存款賠付機制

存款保險制度在平時對金融消費者而言，係屬安定其信心之政策性保障措施；惟該制度是否能確實取得渠信賴，除多項制度設計面應予合宜外，更直接者係當存款人或其他金融消費者遇到實際賠付個案時，是否可快速且正確的取得其賠付款。因此，各國存保機構無不致力改進各項法制與實務面之建置，務期在最短時間內，讓存款

人依法獲償。

在此次全球金融危機的衝擊下，英國及歐盟採取多項措施以改革現行之存款保險賠付計畫，以提昇對金融消費者保護，其中一項即為簡化賠付程序。其中英國金融服務保障機制(FSCS)未來將朝縮短起賠期間，由原本的6個月縮短於7日開始進行賠付，而歐盟委員會亦於近期建議其會員國於3天內進行賠付。

中央存保公司自成立以來，均以購買與承受方式處理問題金融機構，在金融服務不中斷之情形下，均能有效達成保障存款人之職責。雖尚未以實際賠付之方式處理類等問題金融機構，惟已預擬各種狀況下之處理方式及標準賠付流程。

此外，有鑒於要保機構往來交易的存款人人數、存款種類及存款金額繁多，相關資料紀錄是計算保險費之基礎，也攸關存款人的權益甚鉅。因此，為確保中央存保公司得以掌握相關資料，於保險事故發生時，能迅速對存款人辦理理賠等事宜，除於民國96年初新修正之存款保險條例中規範要保機構應依中央存保公司規定之格式及內容，建置必要之存款等相關電子檔，並賦予中央存保公司得派員對要保機構辦理存款保險費基數

正確性及存款等相關電子資料檔案建置內容進行查核。未來，此一部份所發現之問題應確實落實改善，並與金融安全網成員密切整合，俾確保存款大眾快速又正確獲得理賠，以建立民眾信心及強化金融消費者保護。

(二)預為研擬金融危機處理之標準作業流程並建置「危機網頁」

英國北岩銀行於 2007 年 9 月爆發財務危機時，由於銀行營業廳狹小，無法容納額外櫃員，復加上解釋存款人所受保障耗時，且以過往賠付程序及經驗為基礎之解釋，使存款人得到理賠期間冗長之結論；另銀行網頁因頻寬不足，造成瞬間過載而無法運作。上述原因導致擠兌人龍出現，配合媒體畫面傳播後，迅速加劇民眾之焦慮。

經過該項經驗教訓後，英國政府全面要求銀行提高實務面因應危機之需求，包括：提昇網路頻寬及容量以防突然增加數倍之網站造訪需求；重新訓練員工如何在客戶詢問增加時有效移轉業務以因應查詢；如何在提領增加時，彈性增派員工以避免擠兌人潮增加等。這些改善措施，使部分銀行在其後面對類似狀況時，已能更有效因應處理。

金融危機發生之速度既快且廣。為期於第一時間內儘速平息，平日之預擬處理作業應予完備，且需金融安全網成員共同合作，依序分工執行。

因此金融安全網成員平時可先行合力完成金融危機處理之標準作業流程(Standard Operating Process; SOP)，預擬發生狀況及因應措施。另建議參酌國際作法，各金融安全網成員機構均應建置「危機網頁」，即預為設置之備用網頁，當發生金融危機時，各金融安全網成員之危機網頁應同時啟動，並連線開放至金融危機或賠付結束，讓所有金融消費者可隨時掌握最新訊息。另倘以賠付方式處理問題金融機構個案時，該等網頁並可連接中央存保公司提供與賠付相關訊息之功能，如存戶線上債權申報、賠付過程之細節及個人賠償之狀況等。

二、跨國問題機構處理機制

因應金融機構跨國大型化趨勢，目前世界各國金融監理機構均積極致力促進金融監理統合(Supervisory Convergence)，即於現有監理架構下，加強跨國金融機構其母國(Home Country)與地主國(Host Country)之監理合作，以維護全球金融體系安定。另國際清算銀行

(BIS)巴塞爾銀行監理委員會亦發表「銀行國外分支機構之監督責任」、「跨國銀行業務之監理」及「有效銀行監理之 25 項重要原則」等重要法規。然而由於目前並無一套有拘束力之國際標準法規可供遵循，故實務上主要仍著重國際間相互協調機制，由各國司法、行政等單位及存保機構在考量其主權及利益的原則下進行自願性之協調合作。

惟若跨國性大型金融機構發生無法支付存款人之情況，倘無法快速、順利地處理後續的債務清償問題，勢將擴大甚至波及全球金融體系，造成系統性問題。

因此在面對該等跨國金融機構龐大複雜之組織倒閉時，可能面臨之問題如各國司法管轄權範圍、如何降低道德風險、加速處理程序以維護存款人權益、母國及地主國之間由誰主導處理與賠付程序或各自進行、存款保險機構履行保險責任後，代位求償等諸多問題，已成為現今國際專家學者及各國存保組織益加重視之議題。

此外，由此次金融海嘯事件觀之，全球金融體系交互影響已日益密切，隨著全球金融及經濟日趨整合，國際合作及政策協調日益重要，各國政府均強調各國央行、監理機關跨國合作的重要，呼籲強化全球多邊監督以預防金融危機的發生。此外，國際清算銀行巴塞爾銀行監理委員會、金融穩定論壇、歐盟及國際存款保險機

構協會，目前皆分別就問題銀行及危機處理之跨國議題進行研究。中央存保公司為我國辦理存款保險之唯一專責機構，為有效發揮存款保險穩定金融之力量，除側重金融危機處理相關議題之研究外，為能因應國際趨勢，近來迭就外國銀行在台分行及本國銀行海外分行之存款保險保障範圍及限制，以及倘遇跨國金融機構倒閉應如何申請賠付等戮力研究，期能完善存款保險機制，落實消費者權益。其中方式之一，係透過與其他國家金融安全網成員簽署合作備忘錄 (Memorandum of Understanding, MOU) 之方式辦理。

目前中央存保公司雖已與數國存款保險機構簽署 MOU，惟其內容涵蓋之範圍僅限於一般性資訊交流及員工訓練等。因此，為使跨國問題金融機構案例發生時，協調合作與溝通管道更為順暢，除應進一步與他國金融監理單位及存保機構簽署更具實務技術面內容之合作備忘錄外，平時即應與已簽定合作備忘錄之對等機構強化實質交流，並加強國際關係之經營，另並可透過國際存款保險機構協會之平台，積極參與相關議題，與各國存保機構甚至其他金融安全網成員間建立更實質之關係，以利我國多方瞭解跨國性金融問題並及早因應。

三、強化銀行清理相關法規

有關我國銀行之退場機制，除在公司法及破產法設

有一般企業退場時均可適用之清算、特別清算、重整及破產等程序外，於銀行法第 62 條下另設有監管、接管及銀行清理等特別退場制度。此等銀行之特別退場制度，乃考量銀行吸收社會大眾之存款並對諸多消費者或企業貸放款項，其經營涉及眾多存款人及借款人之權益，而且銀行業務涉及高度專業性，平時即由主管機關進行嚴密之監理，基於此等銀行業之特性，故在一般企業之退場機制之外，另設監管、接管及銀行清理等特別退場制度²²。

在實務上，監管及接管制度近年來已多次實施，在實際運作上已累積相當豐富之經驗，相對的，銀行之清理制度自民國64年7月4日增訂於銀行法第62條以來，迄今尚無任何銀行遭主管機關勒令停業後進行清理之案例，故有關銀行清理制度，我國尚無實際運作經驗可供將來實施及相關法令修正之參考。又有關我國銀行清理法制，現行法僅見諸於銀行法第62條、第62條之2、第62條之5至第62條之9及存款保險條例部分條文，區區數十個條文，實在難以全面規範清理程序中所涉相關問題與執行方式，爰建議增修清理相關規定，法律應賦予停業機構清理人具有資產處置權、簽約權、准駁債權人之索

²²委託規劃「銀行清理作業」期末報告，委託單位：中央存款保險股份有限公司，受託單位：寰瀛法律事務所，民國 97 年 4 月 3 日，p.1。

賠、履行或否決特定契約責任、對不實交易或停業機構高階經理人或職員提出控告或訴追等權力，以提高清理成效。就目前而言，我國銀行清理制度之實施，只能探究銀行法、存款保險條例、金融重建基金設置及管理條例等法律及其子法之相關規定，並比較、參照我國一般企業之退場機制以及美國、日本及英國等相關先進國家之法律制度。

基於銀行清理之法律性質及其在實務上之運用多有類似破產法所規範者，又銀行法於新增「停業清理」之相關規定時，立法者特於立法理由敘明「銀行之清理程序，類似於公司之清算程序」等語，是針對現行法制不足因應之處，惟為使銀行清理法制具有整體性，避免因涉及太多其他法規之準用或類推適用而造成法律適用上之混亂且難以預測，實有另行制訂專法規範之必要，或參考銀行法第 62 條第 3 項授權主管機關訂定接管相關事項辦法之方式，將銀行清理程序之相關規範授權由主管機關另以子法定之。惟因銀行清理程序涉及若干限制或剝奪人民權利之事項，如全以授權命令規範，是否符合憲法規定，亦需一併考量²³。

四、加強法律免責保障

2007年2月亞太經濟合作會議於馬來西亞舉辦之存

²³ 同註 22，p.317。

款保險政策論壇會議(APEC Policy Dialogue on Deposit Insurance)中曾提及，許多經濟體(國家)金融安全網內之存款保險機構或其他監理機構之員工(包括現任或離職員工、經理人等員工)，即使已盡善良管理人權責依規執行公務，卻仍可能受法律訴追。雖然各國未設法律保障之原意可能係為提昇公務人員執行其職務之負責度(accountability)，但結果卻已導致降低其積極任事之誘因。因此會議結論爰建議各國政府當局對於金融安全網中之存款保險機構及其他金融監理機構人員，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，該等保障應明訂於相關法律及管理準則中，並應自動適用。倘若涉及訴訟成本時，亦應涵蓋於法律保障內。

此外，國際清算銀行之金融穩定論壇所組成之存款保險工作小組，於2001年9月公布國際通用之準則中，以及國際存款保險機構協會(IADI)所發布之有效存保制度核心原則，建議各國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。另巴塞爾銀行監理委員會發布之「有效銀行監理核心原則」，亦

清楚強調賦予金融監理機構員工法律保障之必要性。又加拿大存款保險公司則於其存款保險法第45.1條中立法明定存保公司之董事、主管及職員以及存保公司之代理人依誠信原則行使職權之免責規定。

觀諸我國，中央存保公司依法接管或處理問題金融機構時，因恐影響金融機構關係人的權益—大額存款人與投資股東的權益，故常遭致相關利害關係人之法律興訟。現行存款保險條例第9條雖對中央存保公司員工於履行保險責任或執行清理業務時提供民事賠償之保障，惟對於因執行輔導或接管等其他公務而涉及之民、刑事訴訟，其法律保障則尚有疑慮，致存保員工於處理繁重公務之際，尚有需面對司法涉訟之虞，影響執行成效之意願並增加處理成本。因此，為強化中央存保公司法律免責保障，建議應修法賦予中央存保公司負責人、職員及聘用之專業人士基於善意之作為或不作為時，應有免於民、刑事追訴之保障，以提高中央存保公司員工執行公務之效能及積極度，方能發揮存保機制功能，保障存款人權益及金融安定。

參、存款保險理賠基金之彌補與累積

各國存款保險制度之型態雖有不同，但多以維護金融秩序，促進金融業務健全發展以及保護存款人(亦為金融消費者)為主要宗旨。存保機構之政策任務為履行保險責任，保險

責任包含賠付、提供財務協助促使金融機構合併支付不能之要保機構、或對問題要保機構提供財務協助，然上述部分保險責任將視存保機構之權能及型態而定。而上述保險責任之執行成功與否，在於存款保險理賠基金是否充足。倘未能及時獲得充裕資金挹注，將影響處理問題金融機構之危機，危害整體金融之安定，更損及民眾對存款保險及金融體系之信心。

存款保險理賠基金用途將視存保機構之權能及型態稍有不同，但用途可歸納為五²⁴大項，第一為辦理賠付；第二為健全機構提供財務協助以促成併購；第三為成立過渡銀行；第四對問題銀行提供財務協助以健全其經營；第五為停業機構存款人提供流動性資金。而根據國際清算銀行巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)與國際存款保險機構協會(IADI)所發布之核心原則中有關存保基金籌措之規範準則，即「存款保險制度基金籌措機制，以確保能即時賠付存款人，具備完善之……」。

民國 96 年 1 月 18 日存款保險條例修正通過後，雖將保費基數計算由保額內存款擴大為要保存款總額，費率等級亦由 3 級擴大為 5 級，惟在政府考量金融機構整體營運之狀況下，徵收之平均費率仍未能反映實質之理賠需求。現行保費收入對中央存保公司存款保險理賠基金之挹注仍屬有限，短期內恐難有效增加理賠能力。中央存保公司為配合政府政策

²⁴國際存款保險機構協會(IADI)亞洲區域委員會 2005 年的研究報告，針對亞洲地區存款保險機構與運用管理進行探討。

擴大金融重建基金處理經營不善金融機構之彈性，遵循金融重建基金與存款保險理賠基金合併運用機制，自民國 96 年下半年起即以一般金融存款保險理賠基金陸續分擔賠付 5 家問題銀行後，歷年所累積之理賠基金於民國 96 年底全部用罄，且尚不足 500 多億元，需以對外向多家銀行以借款方式因應，而在金融環境動盪、系統性風險一觸即發之現況下，存款保險理賠基金之財務狀況恐將更形惡化。鑒於中央存保公司肩負金融重建基金退場後問題金融機構之處理及系統性金融危機之處理重任，儘速厚植存款保險理賠基金並改善其財務結構有其必要，由於目前一般金融與農業金融機構理賠基金占保額內存款之比例分別為 0（實質為負數）及 0.26%，與法定目標值 2% 差距甚遠，宜先以徵收特別保費、編列特別預算或其他方式，先將一般金融存款保險理賠基金之缺口補足，爾後再依據加值型及非加值型營業稅法及存款保險條例等規定，透過銀行業營業稅稅款之專款撥供理賠基金及調整一般保費等方式，以達成存款保險條例訂定之理賠基金目標值 2%，俾有效落實存保公司履行保險責任之功能。

肆、金融教育與民眾宣導

金融教育在美國、歐盟、英國及日本等主要已開發國家相當受到重視，主要原因係鑒於消費者未來將時常面對複雜度高之金融產品及服務，其次原因為消費者訊息及相關諮詢通常無法與複雜的金融商品同步，使消費者面臨金融商品更

容易遭受損失，故消費者需要基本金融能力去選擇與瞭解商品訊息及所獲得的建議。因此，具備金融常識的消費者更能依自身需求釐清不同的建議及資訊作出正確決定，並刺激市場良性競爭，進而提昇市場效率。

以存款人角度來說，具備一定之金融知識及存款保險相關知識，更能慎選往來之金融機構，以及利用有效資產配置分散與金融機構往來之風險，並可具有能力分辨未經證實之謠言，減少存款人恐懼，並降低金融機構擠兌之機會。整體而言，發展存款保險教育有助於消費者信心的建立，提昇金融穩定。

一、民眾金融教育的推廣

為與國際接軌，以及有鑒於金融知識普及是社會發展的重要基礎之一，金管會於民國 94 年 4 月研擬「知識普及計畫」，希望藉跨部會合作，能全面促進社會大眾的金融智能與強化保護權益。而民國 95 年我國爆發卡債風暴與近年來金融詐欺頻傳，益發令人重視金融知識的重要。

(一) 主要機構與分工

我國目前負責整合及推動金融知識教育核心單位為金管會，負責結合金融安全網成員、其他機構如台灣金融研訓院、中華民國財金智慧教育推廣協會及金融機構之力量，進而發揮綜效提昇

宣導成效。

(二) 宣導成效

依據金管會於民國 96 年 12 月完成之「調查國民金融知識水準方法、架構及實地調查之研究」報告資料顯示，受訪者之國民金融知識的平均成績為 53.87 分，顯示我國在提昇國民金融知識水準上面仍有很大的進步空間。因此金管會爰擬定短、中、長期計畫，持續努力推動金融知識水準。短期計畫中較為重要的一點為強化與教育部、勞委會等中央部會溝通機制，以落實藉由多元化管道宣導金融知識並使其普遍化。中期計畫為建立金融知識課程認證制度。長期計畫係師法先進國家，將金融知識課程納入學校教育課程。

二、存保制度之宣導

有效之存款保險機制為健全金融體系及民眾信心之支柱。存款保險公眾意識之存在及運作，於存款保險機制中扮演著重要角色。存款保險公眾意識宣導計畫之最終目標係為提昇存款保險制度之有效性。

2007 年國際存款保險機構協會所舉辦之第 6 屆全球年會暨國際研討會中，亦曾提出安定金融市場紀律有下列四種管道²⁵：

²⁵ Sabourin, 2007.

(一)提昇存款者金融知識

民眾認知及參與係有效存款保險機制之要件，充分瞭解存款保險制度之民眾被未經證實的謠言影響較少，可防範存戶恐慌，降低擠兌之機會。整體而言，發展存款保險教育有助於消費者信心的建立，提昇金融穩定，因此為存款保險制度之核心發展目標。

(二)透過存款保險公眾意識宣導能降低大眾恐懼，建置存款保險機制之公信力

存款保險應具備降低存款人恐懼之信賴感，保障其存款係存款保險機構之責任。2007年英國金融安全網因北岩銀行案廣受批評之處之一，係因該國於危機發生時缺乏有效之對外溝通策略，且無妥適管理媒體與增強民眾信心之計畫，致媒體與民眾對政府提供北岩銀行流動性支援採取負面解讀，並造成恐慌。英國國會於事後已建議應透過全國及地方廣告以及銀行分行海報告示，加強宣導存款保險保障。此與中央存保公司現行作法相符。

(三)強化存款保險制度之價值

存款保險制度有時會遭致提高道德風險之批評，惟現實社會中，道德風險所在皆有，完善設

計之存款保險機制可有效運行、緩和道德風險，其要素如提供限額存款保險、促使經營不善金融機構退出市場、確保存款保險機構具備良好的公司治理，最後為具備儘早介入及解決問題銀行的獨立性等。

(四)促進金融市場紀律

充分了解消費者心理和納入消費者之監督力量，其中包括了解消費者掌握資訊不同樣式的能力、影響消費者的行為、採行影響消費者選擇的計畫等。

綜上，存款保險機構可藉由提昇存款人之金融知識、克服存款人不理性恐懼、建立存款保險系統的價值及了解消費者的心理來協助金融市場維持更佳紀律。倘能側重消費者行為之環節，以消費者心理引導政策設計，則能建構更健全的政策模型獲得公眾的信任。因此，近年來各國存款保險機構亦積極推動相關存款保險教育以及金融教育計畫，希望藉由提高民眾之存款保險公眾意識及金融教育，建立對存保機制及金融體系之信心，並協助提昇金融市場秩序與安定，以達到促進經濟金融發展之目的。以下僅就推廣金融教育甚為積極之美國及菲律賓存款保險公司經驗為

例，作為我國決策者之參考。

(一)美國聯邦存款保險公司

美國聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)自 2001 年起即積極推動全國性金融教育宣導計畫－「聰明理財計畫(Money Smart)」。聰明理財計畫主要對不參與金融活動之民眾提供綜合性金融教育，以建立一定之金融知識基礎，並能與銀行建立良好的往來關係，以利經濟發展之正循環。FDIC 推動成效遠超過原本預期之人數，現已達到 100 萬位消費者。FDIC 正持續與其他主要機關團體形成聯盟，包括金融機構、非營利性組織，社區和消費者團體以及聯邦、州政府、地方單位等合作，全力推廣金融教育。聰明理財計畫課程有兩種版本，一種是教師版，另一種為電腦數位版，並有多國語言版本²⁶。教師版係提供給有意願教授相關金融訊息之師資及專業人士學習，內附有教學指南。電子數位版則可在線上使用或申請光碟。聰明理財計畫共有 10 個單元²⁷。

²⁶ 教師版有提供英語、西班牙語、中文、韓國、越語及俄語；另提供視障人士使用之版本。電子數位版僅提供英文及西班牙文版。

²⁷ 10 個單元包含介紹銀行業務、介紹貸款、選擇帳戶、追蹤財務狀況、儲蓄觀念、金融消費者權利、介紹信用概念、善用信用卡、瞭解借貸商品內容以及建立房屋所有權觀念。

(二)菲律賓存款保險公司

菲律賓政府為強化國家銀行體系，並期透過強化廣大存款人信心，進而支持政府持續推動經濟成長之決心，於2003年4月4日的第358號總統令，明定每年6月16日至22日為「存款保險公眾意識週」。在存款保險公眾意識週期間，由菲律賓政府在重要媒體宣示存款保險公眾意識，彰顯政府強化銀行體系並保護存款大眾利益之承諾及存款保險對推動國家經濟朝向健全金融環境發展的重要性。另外菲律賓存款保險公司(Philippine Deposit Insurance Corporation, PDIC)在存款保險公眾意識週中亦配合舉辦宣導活動，如要求其會員機構在主要辦公大樓外懸掛宣傳旗幟，並在其自動提款機以跑馬燈字樣顯示，以宣傳該週活動。此主題宣示PDIC身為主要金融安全網成員，對貢獻菲律賓銀行體系之穩定具有關鍵地位。此外，亦在菲律賓平面媒體刊登活動訊息，藉由特別報導來提昇民眾對作為存款人權益之認知²⁸。此項作法看似推廣「存款保險」之觀念與存保公司之地位，實則是透過存款保險強化民眾對銀行體系之信心，進而使整體金融發

²⁸ IADI Newsletter, Vol 4 issue 2, 2005.

展更為穩定。

除了於存款保險公眾意識週期間推動宣導外，PDIC 自 2000 年即派員到學校對青年學子進行存款保險之教育巡迴宣導—基本存款人權利及責任等，並與菲國教育部簽訂合作備忘錄(MOU)，草擬存款保險教師指南，透過研討會、教學課程回顧檢討以及專家認證等方式，從校園深植「存款保險與消費者保護」觀念，堪稱透過基層金融教育強化金融消費者保護之另一積極例證。

三、我國存款保險公眾意識之作法與國際準則之檢核

身為我國唯一的存款保險專責單位以及金融安全網成員之一，於存款保險教育以及金融知識教育之推廣自是責無旁貸。謹就中央存保公司如何推廣公眾意識說明如后：

(一)中央存保公司之存款保險公眾意識宣導計畫

有關中央存保公司之存款保險公眾意識宣導計畫之訂定，係於每年年度之初，依據當時金融情勢與未來可能之發展，並參考民眾認知調查報告結果，研訂年度宣導重點及宣導主題，依序施行。並依據不同宣導對象之特性，選擇適當之宣導工具或媒體，傳達最高保額及保障範圍等存款保險制度重要資訊，提昇社會大眾對存款保險之

認知，並提醒存款大眾關心自身權益，慎選往來之金融機構並分散風險。

茲就中央存保公司現行宣導存款保險公眾意識之相關做法與國際存款保險機構協會(IADI)於2008年10月正式發布的「存款保險之公眾意識(Public Awareness of Deposit Insurance Systems)」核心準則以及輔助準則進行對照，據以檢視，並依據檢視結果作為日後執行之參考，詳表3-5。

表3-5、國際存款保險機構協會(IADI)存款保險公眾意識準則
要點與中央存保公司現行作法之對照檢視

| 國際準則 | 中央存保公司目前作法 |
|---|--|
| 一、核心原則 | |
| <p>公眾充分瞭解存款保險機制之優點及限制，係存款保險機制有效執行之要件。存款保險機制要點應定期公開，俾能強化及維持民眾之信心。存款保險機構應持續提昇公眾意識，而公眾意識計畫需透過公眾教育，以達成金融穩定之公共政策目標。公眾意識計畫目標應明確訂定，且與公共政策目標及存款保險機構之權能一致。</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● 中央存保公司為我國專責存款保險之機構，深感為發揮存款保險功能，保障存款人權益，首要之務需使社會大眾充分瞭解存款保險之內容，故向極重視存款保險之宣導及民眾教育。 ● 經檢視，左列相關核心準則中央存保公司業已列為重要工作目標並持續進行中。嗣後，將結合國際趨勢配合精進及戮力完善。 |
| 二、輔助準則要點 | |
| <p>(一)存款保險機構應建立對存戶及股東之公信力。</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● 中央存保公司自成立以來，致力於保障金融機構存款人權益及維護信用秩序，並配合政府政策，積極參與金融安全網各項制度及措施之規劃與執行。 |

| 國際準則 | 中央存保公司目前作法 |
|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ● 經檢視業已建立初步之公信力。 |
| <p>(二)存款保險機構應明確訂定主要及次要之宣導對象。</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● 中央存保公司於每年度之初擬訂宣導計畫時，即依據前一年度之民眾對存款保險認知度調查結果，以較欠缺存款保險知識者列為當年度主要宣導對象。 ● 經檢視，業持續進行中。 |
| <p>(三)存款保險機構應整合對存戶具有影響力之資訊，納入宣導計畫之一環。</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● 中央存保公司宣導內容著重於與存款人權益較相關之資訊，如存款保險最高保額及保障範圍。 ● 經檢視，業持續進行中。 |
| <p>(四)存款保險機構應使用廣泛的宣導工具及宣導媒介，確保資訊能順暢傳達予宣導對象。</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● 中央存保公司使用之宣導工具及方式(詳附錄 3-2)或媒體包括電視、廣播、網路、交通工具廣告版面、座談會、記者會等，並為不同之宣導對象或族群設計不同之表現風格。 ● 經檢視，業持續進行中。 |
| <p>(五)存款保險機構應就不同之宣導對象族群</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● 中央存保公司於規劃當年度宣導預算時，會參考前一年 |

| 國際準則 | 中央存保公司目前作法 |
|--|--|
| <p>所欲達成之宣導效果，有效配置宣導預算。</p> | <p>度之民眾對存款保險認知度調查結果，就不同宣導對象所欲達成之宣導效果進行配置。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 經檢視，雖已於有限預算中極力有效配置，但宣導預算相較先進國家，實為不足。 |
| <p>(六)存款保險機構可借重外部公關公司之專業及品牌行銷人才，輔助機構內部專業人員，使宣導效益最大化。</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● 宣導業務極具專業性，為因應廣告市場之變化，中央存保公司多數宣導案係委外部專業公司提供專業企劃並執行，而由公司內部承辦人員予以控管其執行進度及成效。 ● 經檢視，中央存保公司委外辦理之採購案均依照政府採購法辦理，惟採購法設有多項限制，雖可達成控管防弊之立法良意，惟部分案件中難以兼顧時效，甚或比價之風潮下，品質有時無法兼顧，實有商榷之必要。 |
| <p>(七)存款保險機構應定期進行獨立評估，檢視</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● 為瞭解社會大眾對存款保險之瞭解程度及宣導成效，中央存保公司每年皆委託專業 |

| 國際準則 | 中央存保公司目前作法 |
|--|---|
| <p>宣導計畫執行成效。</p> | <p>市調公司辦理民眾問卷調查，調查結果亦可供作未來宣導方向之參考。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 經檢視，業持續進行中。 |
| <p>(八)當一國存款保險制度需由全額保障轉換為限額保障時，應及早進行宣導。</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● 我國曾於金融重建基金運作期間，實施存款全額保障之過渡措施，該措施於民國 94 年 7 月屆期前，中央存保公司即透過各種媒體加強宣導全額保障回歸限額保障之訊息。 ● 我國刻正實施過渡性之全額保障措施，並暫定施行至民國 98 年 12 月 31 日止。未來將於屆期前及早研擬宣導計畫。 |
| <p>(九)存款保險機構應防範潛在金融危機，預為研擬金融危機時之宣導計畫。</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● 中央存保公司每年初擬訂宣導計畫時，均依據當時金融情勢與未來可能發展，研訂年度宣導主題與重點，另考量潛在金融危機，預為研擬金融風暴或危機時之宣導計畫。 ● 金融危機的蔓延既快且廣，類等事件之處理，實難由金 |

| 國際準則 | 中央存保公司目前作法 |
|---|---|
| | <p>融安全網之任一成員自行完成，本部分建議應由金融安全網成員共同合力預為研擬。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 經參酌國際經驗及作法，金融安全網成員可於平時先行共同完成金融危機處理之標準作業流程 (Standard Operating Process; SOP)，或建置危機網頁」²⁹。 |
| (十)要保機構依法應配合宣導存款保險相關資訊。 | <ul style="list-style-type: none"> ● 遇有存款保險制度重大變革時，發函予要保機構，以道德勸說方式促請其配合宣導存款保險相關資訊。 ● 經檢視，業持續進行中。 |
| (十一)存款保險機構應與金融安全網成員發展結合為策略聯盟，俾確保宣導資訊之一致性及綜效極大化。 | <ul style="list-style-type: none"> ● 金管會、中央銀行與中央存保公司為我國金融安全網三大支柱，在存款保險宣導機制上應結合為策略聯盟，確保宣導資訊之一致性及綜效極大化。 ● 目前金融安全網成員僅就政 |

²⁹所謂「危機網頁」係預為設置之備用網頁，當發生金融危機時，該網頁便聯結啟動，並連線開放至金融危機或賠付結束。該網頁提供與賠付相關訊息之功能，如存戶線上債權申報、賠付過程之細節、及個人賠償之狀況等。

| | |
|------|-------------------------|
| 國際準則 | 中央存保公司目前作法 |
| | 策之施行進行統合，宣導乙節並無完善之合作機制。 |

(二)中央存保公司宣導存款保險公眾意識之挑戰

綜合上列檢視表可知，中央存保公司現行多數做法與國際存款保險機構協會(IADI)公布的存款保險公眾意識準則要點相符。雖然於宣導存款保險公眾意識稍有成效，但實際執行面上仍面臨問題有待克服。

1. 民眾對存款保險之瞭解仍有強化之必要性

根據中央存保公司民國 96 年度「存款民眾對中央存保公司與存款保險觀念問卷調查報告書」³⁰結果顯示，存款民眾對中央存保公司之認知約近 5 成，但對存款保險觀念之瞭解程度卻嫌略低。而金管會於民國 96 年 12 月完成之「調查國民金融知識水準方法、架構及實地調查之研究」報告亦指出，民眾對存款保險相關問題上之正確率不高，足見存款保險之認知部分有深化宣導層面之必要。

³⁰「存款民眾對中央存款保險公司與存款保險觀念問卷調查報告書」，係中央存保公司委託專業市調公司辦理民眾問卷調查，以台灣地區（不含澎湖、金馬地區）年滿 20 歲至 65 歲（含）之民眾，且有任何一家收受存款之金融機構開立存款帳戶者為調查對象，再依性別、年齡、地區、教育程度、平均月收入及職業六變項進行交叉分析，共計取得 1,083 份有效樣本。

2. 宣導預算

中央存保公司每年皆按宣導計畫擬執行之宣導項目及欲達成之宣導效果，依據往年實施經驗、使用工具或媒體及擬執行頻率，分項預估合理費用，並報經立法院審核，目前立法院核定中央存保公司編列之宣導預算每年約新台幣 2 千 8 百萬元，約占營業費用之 5%。根據中央存保公司現行之宣導方式(詳附錄 3-2)來看，已盡極力有效配置將資源最大化。但相較其他部分國家之宣導預算(如加拿大與馬來西亞的 20%)，本部分實為不足。鑒於存款保險教育之重要性，以及民眾對存款保險之瞭解仍有再提昇之必要性，為能達到宣導宏效，宣導預算部分實有考量提高之必要。

3. 金融安全網成員推廣金融教育合作機制之建立

雖然我國目前以金管會為推動金融教育之核心，但尚未就金融安全網成員針對金融教育部分進行全面統合。為防範存款保險教育在眾多金融教育相關議題中易被忽略，中央存保公司於民國 97 年起即分別拜訪金管會、財金智慧推廣協會、台灣金融研訓院等，表達積極參與推動金融知識普及化及金融教育向下紮根之意願，另因身

為存款保險之專責機構，負有宣導存款保險之責，爰自 98 年起與金管會首度合作，共同辦理活動，合力推廣金融教育宣導課程，俾利各階層加強對自身權益之認知。未來應建立系統化之合作機制，立法明定金融安全網成員於金融教育推廣之相關權責，以確保宣導資訊上之一致性以及綜效極大化。

伍、承保風險之控管

金融安全網透過事前預防、事發處理等多種措施來維持金融穩定，存款保險以其保障存款人的功能，為金融穩定的重要元素。在金融機構從經營至倒閉出場的過程中，存款保險機構的基本任務，係使存款人儘速從存款保險理賠基金獲得存款給付，即賠付者(paybox)的功能，除此之外，亦可賦予存款保險機構減少存款保險基金損失的任務，執行相關風險控管機制，例如投保之准駁、保險費(率)之增減、金融機構風險之評估、保險之終止、及早介入處理等，即損失控管者(loss-minimizer)或風險控管者(risk-minimizer)的角色。

上述賠付者與風險控管者兩種型態的差異，是制度設計之別，並非好壞之分，各國依其國情及公共政策目標衍生不同的存款保險體制，存款保險機構若不具風險或損失控管的功能，則其功能仍須由金融監理機關執行，但若干經過金融

風暴洗禮的國家，其存款保險機制已由賠付者轉為風險控管者及損失控管者的角色。

我國存保制度為應國際趨勢，於民國 96 年 1 月之存款保險條例修正案中，大幅強化風險控管之功能。目前中央存保公司之風險控管，大致可分為四大項：(一)自金融機構欲加入存保制度開始，即透過承保審核制度予以第一道把關。(二)一旦參加存保制度成為要保機構，中央存保公司透過全國金融預警系統、每日網際網路傳輸作業系統等多項場外監控措施，加強控管其承保風險，並輔以風險差別費率之實施，提供要保機構財務誘因，以引導其健全經營。(三)如要保機構有違反法令、存款保險契約或業務經營不健全情形時，存保公司得提出終止存保契約之警告並限期改善。(四)倘無法改善，或經主管機關命令限期資本重建或其他財務業務改善，屆期未改善，或發生重大舞弊案或其他不法情事，有增加存款保險理賠基金負擔之虞者，則中央存保公司得終止存款保險契約。前開四階段之風險控管，使中央存保公司得對要保機構進行全方位之風險控管。

然而，現行中央存保公司之風控制度中，仍有部分執行面之問題有待解決，以利風控制度之完備。謹分析如后：

一、承保審核制度

現行存款保險條例第10條規定，新設金融機構應申請參加存款保險，經審查許可後為要保機構；此規定賦

予中央存保公司第一道風險控管防線。中央存保公司並據以訂定依「金融機構申請參加存款保險審核標準」辦理承保審核作業，必要時並得派員查證。其審查標準如下，倘有未符者，存保公司應報請主管機關或農業金融中央主管機關促其改善，倘均符合，則應與存保公司簽訂存款保險契約。

- (一)資本適足率（銀行、信用合作社為自有資本占風險性資產比率；農、漁會信用部為合格淨值占風險性資產比率）未滿百分之八者。
- (二)逾期放款金額占放款總額比率逾百分之一或應予評估資產逾資產總額百分之一者。
- (三)對利害關係人為擔保授信，其總餘額逾淨值三分之一者。
- (四)淨值小於實收資本（外國銀行為匯入資本；信用合作社為股金；農漁會為信用部事業資金及事業公積總和）三分之二者。
- (五)違反相關法令規定或內部控制制度、風險管理制度或內部稽核制度不健全或有其他業務經營不健全事項，有增加承保風險、危及存款人權益事項之虞者。
- (六)現任董（理）事、監察人（監事）、總經理（總幹事）及信用部主任有不適任之具體事實顯示有害

於金融業務健全經營之虞者。

惟就實務面而言，該項審核權係於新設金融機構獲發執照並開始營業後，再進行存款保險申請作業，中央存保公司方始予辦理。因此，倘有新設機構因未能符合上開承保標準而無法參加存款保險，對金融消費者及小額存款人而言，將產生保障之空窗期，對金融安定亦可能產生負面影響。因此，宜比照美、加作法，承保審核應列入銀行發照前之條件，中央存保公司並應與主管機關密切配合，務必使金融機構符合各項規定(含存款保險承保標準)後方能獲發銀行執照及營業，以進一步強化存保制度之風險控管及存款人權益之保護。

二、終止要保

中央存保公司身為我國金融安全網之成員，除於金融機構發生不能履約債務時對金融消費者賠償外，亦肩負輔助金融監理與強化要保機構風險控管之責。依現行存款保險條例第 26 條規定，中央存保公司對有特定事項發生之要保機構，得終止要保契約，以保障存款保險理賠基金之安全。惟為兼顧小額存款人權益，該契約終止後半年內，存款人仍依法受存保制度之保障。

另金管會為維持銀行穩健經營，降低處理問題金融機構之成本，建立以銀行資本適足率為監理衡量與退出市場機制之標準，將銀行資本適足率劃分四類等級，並

採行不同之監理措施。又為使立即糾正措施與金融機構退出市場機制整合，銀行資本等級列入資本嚴重不足、資本適足率或淨值占資產比率低於百分之二，且未於限期內改善者，主管機關將自列入處理之日起 90 日內派員接管，以避免延宕處理時效，該銀行並需限期於主管機關派員接管之日起 270 日退出市場，必要時得予延長一次，延長期限不得超過 180 日。該措施業已納入我國銀行法修正案，並於民國 97 年 12 月 9 日公布生效，正式建立以資本為基準之監理措施，此對我國問題金融機構之退場機制係進一步之強化，亦符合世界銀行及國際存款保險機構協會等國際組織呼籲各國金融安全網應建立立即糾正措施之建議。

該項措施通過後，金管會與相關單位刻正研議各項子法以利執行。惟未來中央存保公司倘有需終止要保契約之要保機構時，應考量如何結合前開立即糾正措施相關規定之退場時程及機制，方可在保障存款人(金融消費者)及市場紀律(弱者退場)間求取妥善平衡。

陸、強化存款保險之定位與公信力

世界主要國家存款保險機構，功能上分為積極處理問題金融機構及消極理賠二種，前者以美國聯邦存款保險公司為代表，它不僅為金融行政監理機關、亦係風險控管者，除行政監督外，尚設有預警系統，及決定立即糾正措施、終止要

保、處理問題金融機構等機制。後者則以多數歐洲國家為代表，存保機構為單純之賠付者，其風險控管主要係透過金融監理機關嚴格之監理及業者公會之自律。存保組織之型態究竟以何者最理想，並沒有一定的答案，端視各國國情與其金融體系的實際狀況而定；最重要的是，金融主管機關、中央銀行及存款保險機構，三者之間應該要相互合作，存款保險制度之運作才能順暢。至於組織則並不侷限於特定的型態，惟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（參閱附錄 2-1、國際存款保險機構協會所發布之「有效存款保險制度核心原則」）：

- 一、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。最重要的是能維持存保組織之獨立性與其責任間的平衡。
- 二、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構之角色及職務，以免彼此重疊或失調。
- 三、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。
- 四、法令應賦予存保組織特定權力，例如能夠隨時聘雇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，能迅速機動調派。

我國中央存保公司係依公司法設立的股份有限公司，成立初期為自由投保，並採營利型態方式運作經營，依存款保險條例雖然規定保障存款人權益、鼓勵儲蓄、維護信用秩序、促進金融業務健全發展的公共政策目標，但實際上難以落實達成。

民國 88 年 1 月修改存款保險條例，將自由投保改制為強制投保，並賦予處理問題金融機構及執行退場之責任，實質上中央存保公司已成為金融安全網之一環，但存款保險條例有關中央存保公司之組織定位及角色功能，並未隨同調整。

過去金融監理與存款保險均在財政部掌控之下，問題金融機構之退場處理，在重建基金時期，存款保險與金融監理機構間之溝通協調與配合，尚不致有太大問題，惟自民國 93 年金融監理分立，銀行及信用合作社之監理由金管會掌管，農、漁會信用部則由行政院農業委員會(以下簡稱農委會)掌理，且在重建基金滿期恢復存款保險限額保障之情形下，存款保險之組織定位與角色功能，及與其他安全網成員(包括財政部、中央銀行、金管會、農委會)間之權責劃分，及對金融問題或危機之處理協調配合等機制，均需作調整，始能落實法定賦予之目標。

一、獨立性與權責劃分

存款保險條例雖於民國 96 年全面修正，強化存款保險相關機制，增加中央存保公司風險控管權限，惟中央

存保公司現行仍以股份有限公司之營利法人型態運作，執行公權力時有窒礙難行之處，加以董事會層級與實際決策權不足，對重大金融問題無法有效解決；另中央存保公司雖身負處理問題金融機構之重責，惟受限於組織架構型態，聘用所需人力之彈性仍有不足，對協助執行處理監、接管或清理等緊急任務之政府政策，其功效大受影響。爰宜參酌其他國家作法(詳表3-6)修改存保組織型態與架構並提高決策層級，同時應能獨立運作並與其他金融安全網成員鼎足而立且地位相當，以符合其職權並強化存保制度運作之獨立性，俾強化制衡功能，另併同加強公司治理及資訊揭露，以發揮監督機制，提昇公信力。

此外，中央存保公司對於保額、承保項目、費率及特定流動性需求等重要決策應具備自主權，對於問題金融機構亦應得及時糾正或介入處理或對要保機構直接科處罰鍰或行政處分，俾有效掌控其保險財務並降低承保風險。

表 3-6、主要國家存保機構組織架構與定位

| 國別 項目 | 美國 | 加拿大 | 日本 | 韓國 | 馬來西亞 |
|--------------------|--|---|---------------------|---|--|
| 組織名稱 | 美國聯邦存款保險公司 (FDIC) | 加拿大存款保險公司 (CDIC) | 日本存款保險機構 (DICJ) | 韓國存款保險公司 (KDIC) | 馬來西亞存款保險公司 (MDIC) |
| 組織性質 | 法人 (聯邦政府機關) | 特殊法人 (government statutory body) | 特殊法人 (半公營機構) | 公營特殊法人 | 公營獨立法人 |
| 隸屬關係 | 獨立機關 | | 金融廳(FSA) | 金融監督委員會(FSC) | 財政部 |
| 報告機制 | 定期向國會報告 | 經由財政部長對國會負責 | 由內閣總理及財務大臣監督 | | 透過財政部長向國會報告 |
| 金融安全網成員出任其最高決策單位委員 | <ul style="list-style-type: none"> • 財政部金融局長 • 儲貸機構監理局局長 | <ul style="list-style-type: none"> • 加拿大銀行總裁 • 財政部次長 • 金融監理局局長 • 金融監理局副局長 • 金融消費者保護局局長 | 無 | <ul style="list-style-type: none"> • 策略財政部副部長 • 金融監督委員會副主委 • 韓國央行副總裁 | <ul style="list-style-type: none"> • 馬來西亞央行總裁 • 財政部國庫署署長 |
| 首長任命機制 | 由總統提名並經參議院同意 | 由總理 (Governor in Council) 任命 | 經參議院、眾議院同意後，由內閣總理任命 | 由金融監督委員會主委及執行理事會推薦委員會提名並經總統任命 | 由財政部長任命 |

| 國別 | 美國 | 加拿大 | 日本 | 韓國 | 馬來西亞 |
|----|-----------------------|------------------------------------|---------------------------------------|--|--------------------------------------|
| 項目 | 聯邦及州銀行監管機關簽訂正式之資訊分享協約 | 存保公司與金融監理局訂定策略聯盟合約，加強彼此間之溝通協調與資訊共享 | • 央行及其他政府機構得提供相關資料 • 存保公司得要求調閱相關資料 | 依法得向監理機關索取檢查報告，或要求其提供與要保機構或依金融控管股公司法之要保機構控管股公司特定範圍之相關資料。 | 存保公司與央行簽訂策略聯盟協約，央行應定期提供金融機構財務資訊予存保公司 |

二、機構治理(governance)

國際貨幣基金(IMF)貨幣與金融體系處前處長Mr. Stefan Ingves在其「監理機構治理之意涵」(Financial Stability Assessments: Implications for Governance Arrangements)一文曾提及，擁有適宜的監理機構與政策有其必要，但仍不足以建立及維護一個健全的金融體系，更重要的是需同時具備有效管理與運作之監理機構，以落實推動政策。而建立完善的監理機構治理制度之先決條件係具備有健全的同法法制，並建基於「獨立性」(Independence；賦與監理機構獨立之監理及監督權限)、「權責性」(Accountability；監理機構應制定可信賴之政策)、「透明度」(Transparency；監理機構之目標、營運架構、決策故成及各項資訊等，大

眾皆能及時取得)及「廉正度」(Integrity；監理機構應建立維持機構及職員忠誠度之相關機制，以確保執行監理機構目標時，不致因個人行為或私利而有所妥協讓步)等四大要素之配合。

存保機構（尤指具廣泛職務者）基於其在金融安全網之重要性，加上設置金融安全網之目的，在於維護大眾對金融體系之信心，故亦應具備高度之治理標準。依據國際貨幣基金(IMF)對存保機構調查發現，各存保機構對於「負責度」及「透明度」執行尚稱良好，「廉正度」相關機制之執行則尚待加強。目前各國國際組織已逐漸注意監理機構治理之重要性並擬修訂相關準則，藉由更系統化之方式，使決策者關注良好監理機構治理之問題，以及良好治理與完善金融體系間相輔相成之關係。

至於如何強化中央存保公司之治理機制，建議其持續建置健全之決策規劃、強化風險管理、內部控制及內部稽核制度，並將管理架構透明化；另各項報告應予公開，透過年報等方式加強相關政策、關鍵績效指標與各類資訊揭露及宣導，並定期對金融機構同業公會等主要相關單位(stakeholders)舉辦公開說明會，強化外部監督機制，進而強化民眾信心，同時亦符合國際趨勢。

柒、系統性金融危機之處理

系統性金融危機會引起整個支付系統的連鎖效應，不僅造成金融機構連鎖倒閉，使信用及金融秩序遭到破壞，甚至形成經濟蕭條等，對整體社會安定及經濟成長皆有嚴重負面影響，此等系統性危機已不是單一監理機關或存保機制所能處理，故先進國家監理法規對有發生系統性風險之虞的情況，訂有彈性處理機制，授權金融主管機關在一定條件下，可以不受存款保險最高保額或最小成本法之限制，以迅速處理問題金融機構，避免危機擴大。例如美國「聯邦存款保險法」第 13 條及韓國「存款人保護法」第 38 條之 4 之規定，均訂有個別金融機構之倒閉有導致系統性風險之虞時，國會授權行政部門經一定條件及程序，可引用例外條款規定，不受存款保險最小成本法或最高理賠限制，以利儘速平息系統性危機。

在我國，存款保險條例第 28 條雖研訂因應系統性風險之特別規定，惟有關係統性風險因應之整體機制是否完備似仍待討論，包括系統性風險之認定宜於法律中明定且由金融安全網成員共同為之而非由中央存保公司發動，致在執行上常生障礙；又其得採行之措施有限且未明確規範其適用範圍，往往造成執行過程中，部分機關對該保障範圍存有疑義；另系統性風險之因應機制雖賦予擴大保障或全額保障之權限，惟其同時可能衍生道德性風險，故於立法政策上應如何兼顧

道德性風險之防範？為有效因應系統性危機，相關主管機關似宜透過修正銀行法或存款保險條例以強化其處理機制。

一、法律位階

依存款保險條例第28條第2項但書規定，在有嚴重危及信用秩序及金融安定之虞時，得例外排除賠付成本之限制。所指「有嚴重危及信用秩序及金融安定之虞」定義如何，於存款保險條例及相關子法中並無規範。又中央存保公司因系統性風險事由而不受賠付成本限制時，其適用之程序需經中央存保公司報請金管會洽商財政部及中央銀行同意，並報行政院核定後始可適用。惟鑒於系統性危機之處理攸關金融體系整體安定，牽涉廣泛且影響重大，系統性危機之認定及處理，並非中央存保公司可單獨為之，宜由金管會或中央銀行等金融監理機關為之，且相關因應機制亦宜於銀行法或中央銀行法中明定，以期權責相符。

二、保障範圍

我國存款保險條例雖訂有因應系統性風險之特別規定，惟得採行之措施有限，主要為擴大要保機構負債保障範圍或於擴大保障範圍內促成問題要保機構被併購。睽諸美國存款保險制度，雖同樣於該國聯邦存款保險法第13條訂有系統性風險例外規定，賦予聯邦存款保險公司於有系統性風險時得採取必要的彈性措施，惟因

該機構本身即為監理機關之一，有權得依不同金融事件特性採取不同之彈性處理措施，例如因應此次金融風暴，美國聯邦存款保險公司採行之措施除提高存款保障額度外，並包括對金融機構提供債務保證等，另於處理美聯銀行案時則採取損失分攤方式，其所採取之處理方式頗具彈性。「他山之石，可以攻錯」，建議政府宜賦予存保機構較大權限與彈性以有效處理系統性風險，進而達成穩定金融之政策目標。

捌、全額保障轉換為限額存保制度之前置作業

自 1990³¹年以來，全球各地金融危機頻傳，在一些發生金融危機的國家中，政府常用動用公共基金，採行「全額保障」作為配套措施，以因應系統危機時，穩定金融秩序、維護存戶信心並防阻金融體系及支付體系之瓦解等共同之公共政策目標。全額保障係為安定金融體系之過渡性配套措施之一，期藉由對存款人提供全額保障之方式，避免存款人恐慌及資金外流，並讓政府在金融秩序穩定下，從事較大幅度的金融改革或重建，以協助經濟復甦及強化金融監理等相關措施。

³¹依據國際貨幣基金(IMF)2000年研究報告以及國際存款保險機構協會(IADI)亞洲區域委員會2005年全額轉限額保障之研究顯示，截至2004年，全世界約有10餘國曾有實施全額保障制度之經驗，採行原因皆為避免系統性金融危機之爆發或防止其擴大，將全額保障視為緊急配套措施之一。

我國金融重建基金時期提供採行全額保障機制，原訂期限為民國 90 年 7 月至 93 年 7 月止，惟有部分金融機構經營不善，尚待處理，爰依原條文規定經立法院同意延長保障期間一年至民國 94 年 7 月止。在金融重建基金設置期間，所處理及已列入處理之經營不善金融機構，依據存款保險條例規定由中央存保公司負責辦理相關執行工作，金融重建基金所列入之問題金融機構，其存款人之存款不受存款保險最高保額之限制。

為因應當前美國次貸所引發的全球金融風暴及防範系統性危機之發生，全球多數主要先進國家紛紛以提高存款保障額度或擴大保障範圍至全額保障(詳附錄 3-3)。同樣地，我國基於強化存款人信心及金融機構體質，再次實施過渡性全額保障至民國 98 年 12 月 31 日。而觀之我國過去施行金融重建基金時期提供全額保障之經驗，其雖於民國 94 年 7 月即告屆期，轉換為限額保障。惟就金融重建基金屆期前列入處理之問題金融機構仍提供全面保障。換言之，前次金融重建基金轉換為限額保障機制至目前，尚未發生金融機構倒閉並以限額保障處理之個案。故當現階段之過渡性全額保障屆期時，存保機制才將真正面臨如何由全額保障順利轉換為限額保障之實質挑戰。

一、全額保障轉換為限額保障之理由

儘管，施行全額保障可穩定存戶信心，但卻使道德

風險增加，並間或導致金融機構不當管理、經營上更傾向承擔較高風險以及降低市場紀律等負面影響。此外，在存款保險限額保障制度下，若金融機構發生經營不善或倒閉之情事，存款保險機制僅提供最高保額之賠付，惟當全額保障之制度下，則將提高整體社會成本。據此，全額保障多僅作為過渡性措施，明定法律上施行期限以及轉換方式。過渡性保障之轉換方式一般有二種不同作法：

(一)捷進式轉換

係指於一定期間內提供全額保障，而當全額保障期限一旦屆期時即立即恢復為限額保障。

(二)漸進式轉換

此類型轉換機制是明訂保障期限，但分階段調降保障項目及金額，俾讓金融市場及存款人適應新制度，以降低衝擊。

就我國現行作法觀之，係採取明定施行期限方式並以捷進式轉換。雖然良善之存保機制應回歸或建立限額賠付之運作機制，以期發揮市場制裁力量。惟為使全額保障順利轉換為限額保障，其前提宜考量轉換時機之經濟復甦與金融體系狀況、保額是否合宜或予以調整、資金來源與存保資金是否充足，以及民眾宣導是否充分，以利恢

復限額保障後之金融發展與安定。

二、經濟與金融體系之穩定與否

整體經濟狀況係決定轉換為限額保障時機及結構之重要考量因素。根據國際存款保險機構協會(IADI)亞洲區域委員會2005年全額轉限額保障之研究顯示，部分國家會續採全額保障或高額保障直至整體經濟較為改善或復甦。除考量經濟狀況以外，金融體系之穩定與否亦影響一國經濟發展。轉換為限額保障之時機需審慎考量對金融市場之影響。在制度轉換前，宜考量當初施行全額保障之事件獲得適當處理。如當金融體系呈不穩定及體質較弱時，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。

本次為因應全球金融風暴，以及穩定我國金融體制之運作與民眾信心所實施之臨時性全額保障，將於民國98年12月31日屆期，未來倘經評估後發現整體經濟及金融狀況未臻預期之穩定，則繼續延長保障期間亦為可行之方式³²，惟有關全額保障之延長與否，需預先擬定相關配套措施並宣導相關訊息，以避免影響政府及中央存保公司之公信力，以及使金融機構有投機之預期。

三、保額之調整

³²根據國際存款保險機構協會(IADI)亞洲區域委員會2005年全額轉限額保障之研究調查，日本及印尼皆有因經濟情況及金融體系尚不穩定而延長全額保障之經驗。

當全額保障需轉換為限額保障時，最受大眾重視之議題為恢復限額保障後之最高保額是否能提供適足之保障。1998年到2000年，韓國為因應1997年金融危機之後續問題，同樣採過渡性全額保障之方式因應。2001年由全額保障恢復到限額保障時，每一存款戶之保障額度也由2千萬韓元提高到5千萬韓元，有效提高民眾信心。穩定民眾信心是金融穩定之重要基石，且是影響轉換成功與否之關鍵。然而，保障額度是否需要調整則視各國轉換前整體經濟環境、國民平均收入、以及通貨膨脹等因素。未來屆期轉換為限額保障時，應視我國整體國情狀況，再行研議是否恢復原本保障額度或調高保障，以確保恢復限額保障機制後能確實提供存款人適足之保護。

四、資金來源

在轉換為限額保障時，金融機構存款戶之資金會有某種程度之移轉，移轉過程中甚或造成金融機構流動性的問題，甚或有擠兌風險，因此，確保流動性是重要考量因素。韓國、印尼為防止類似問題發生，過去均洽定該國中央銀行對有流動性危機之金融機構提供流動性。而台灣於民國94年7月10日恢復為限額保障時，根據中央銀行統計月報民國93年6月至94年度轉換前後的存款變動幅度比較顯示，存款變動幅度約控制在2%上

下，尚稱穩定。顯示民國94年第1次由全額轉換為限額保障之過程尚稱順利，惟於民國98年12月31日再次屆期轉換為限額保障時，仍應密切注意金融機構流動性問題。

五、存款保險理賠基金是否充足

同前述，為處理問題金融機構，存款保險理賠基金已入不敷出，如何在過渡性全額保障階段期間，快速累積存款保險理賠基金，俾確保存款保險制度能有效因應限額保障賠付，以達到保護消費者及穩定金融之目標，係應考量之重要政策課題之一。

六、民眾宣導

全額保障制度易使存款大眾產生安全的錯覺，全額保障轉換為限額保障之成功與否，大眾信心為重要影響因素，故在轉換過程中需併同強化對大眾之宣導，並同時提供金融機構、存戶及債權人正確理念，以避免大眾對其權益保障範圍有所混淆，並防範金融秩序紊亂。國際存款保險機構協會(IADI)「存款保險之公眾意識(Public Awareness of Deposit Insurance Systems)」輔助準則第八點亦建議：「當一國存款保險制度須由全額保障轉換為限額保障時，應及早進行宣導」。完善的公眾意識宣導計畫有助於引導制度之平和轉換，中央存保公司未來應於屆期前及早研擬宣導計畫，並規劃與金

融安全網合作結合資源，針對特定族群以及採多元化媒體工具進行宣導，以確保存款保險準確之資訊傳遞至要保機構、存戶及一般大眾。另宣導計畫之資訊需涵蓋最高保額、轉換期程、及與轉換時程變動之所有項目。

第三節 章結

我國存款保險制度於民國 74 年設立，歷經下列大幅度之修正，進行擴充完備，以期透過強化金融安定，提昇對金融消費者之保障：

- 一、創設初期採取自由投保方式，惟因自由投保產生逆選擇問題，致使中央存保公司業務規模無法擴大，加以長期採用偏低之保險費率，使存款保險理賠基金累積有限，無法有效發揮存款保險之功能。
- 二、民國 88 年首次修正存款保險條例，改採強制投保制度，並賦予中央存保公司若干處理問題金融機構之權限，期透過存款保險機制使問題金融機構平和退出市場。嗣因強制投保後若干經營不善金融機構納入要保，中央存保公司承保風險加重，且相關風險控管配套措施未能配合調整，而過去累積之存款保險理賠基金有限，存款保險機制穩定金融及保障存款人之功能仍顯不足。

三、民國 96 年全面修正存款保險條例，強化存款保險相關機制，增加中央存保公司風險控管權限：修改強制投保制為強制申請制，賦予承保審核權限及特別查核權，得對要保機構特定事項辦理查核；此外，為強化存款保險穩定金融之功能，本次修法亦規劃新機制以加強存款保險理賠基金之累積，並增訂得排除賠付成本限制之因應系統性風險機制。

檢視我國存款保險制度過去 20 多年來之發展歷程，均朝向國際發展趨勢邁進，逐步強化存保機制功能，使存款人及其他金融消費者均可因整體金融安定而獲益。然而，經進一步檢核國際準則對金融消費者保護與有效存保制度之重點發現，我國存保制度設計現況雖多已能契合國際準則之規範，惟在部分與金融消費者權益息息相關者，如保障額度與範圍是否適宜？退場機制是否完善？中央存保公司目前以營利性之股份有限公司型態設立，獨立性不足，對其功能之發揮之影響如何？存保機制是否可扮演更積極之角色，透過強化金融存保教育宣導與風險控管等方式強化金融消費者保護？以及在目前之系統性危機採行暫時性之全額保障下，該機制是否得以更為強化，俾於因應未來金融危機時能更具效力與效率？又應如何順利轉換為限額保障，以確保金融消費者瞭解其權益？等，實為我國存保制度面臨金融環境急速轉變及嚴峻挑戰所需檢討之重要課題。

存款保險條例業雖經多次修正，惟當前全球遭逢世紀罕見之金融風暴，經參酌國際標準及先進國家之作法，仍有充實完善之空間，經深入探討，本章業就上述問題提出分析，並研提相關建議及改進之道於次章，作為未來完善制度之參考。

第四章 結論與建議

第一節 結論

金融為國家經濟發展之重要磐石，而金融業成功發展之基礎為民眾之信心。倘信心無法維繫，金融體系將無法安定，金融市場之中介功能與創造經濟發展之乘數效果亦無法發揮，影響國家發展甚鉅。

就各國經驗觀之，金融體系之蓬勃發展與穩定係促進經濟成長與健全之基礎。倘多數民眾能夠且願意與金融機構往來，將其手中握有資金存放銀行，而銀行藉由運用該筆資金提供予有資金需求之企業及個人，促進金融交易正常運作，活絡金融市場，則其整個金融運作可透過乘數效果，擴大對經濟成長之貢獻，創造更大經濟效益，此即稱之為「經濟導入」(Economic Inclusion)。在經濟導入之過程中，「信心」為重要基礎，理性的民眾會依據所蒐集之資訊，將資金存放於值得信賴之金融機構，金融機構並透過上開循環，持續創造經濟動能。反之，部分民眾或因對金融體系信心不足，害怕多年辛苦積蓄存放銀行將無法獲得妥善保管，而不願與金融機構往來，如此將無法活絡金融交易運作，並阻礙經濟成長。

我國金融體系對台灣經濟成長著具貢獻，在政府過去數十年來積極深耕金融及普及化之政策下，我國金融業發展蓬

勃，規模日增。銀行、證券及保險業間之藩籬已無明顯界線，金融消費者層面廣大，金融服務業產值占國內生產毛額之比例約為一成。惟就世界先進國家該比例多近三成觀之，足見先進國家之金融業服務業之發展亦較為活絡。職是，未來我國如可透過金融消費者保護之強化，引導經濟導入順暢運作，進而提高金融服務業之產值，將可使我國進一步邁向先進國家之林。

然而，2007年下半年起美國次級房貸問題發生後，由於全球金融市場緊密相連，其受影響者不計其數，並非僅限於美國本土，亦蔓延至全球。此次金融危機，金融消費者信心盡失、信用緊縮已使金融中介功能幾近停擺，進而衝擊實體經濟，使全球面臨世紀罕見之經濟衰退。各國政府為力挽狂瀾，莫不群策群力，極思解決之道，並將重建消費者對金融體系之「信心」列為全球及各國首要課題之一。

中央存保公司肩負金融安全網成員及保障存款人權益之雙重政策性任務，自許除擔任金融安全網的最後一道防線外，亦緊密結合最新的監理趨勢，從防範銀行的經營失敗預為著手。在戮力完善存款保險及處理問題金融機構相關機制的同時，有感於惟有在金融安定之前提下，存款保險理賠基金方能減少損失。又當透過完善之金融消費者保護，方能促進金融市場於穩定中健全發展，進而引導國家經濟再創榮景。換言之，金融消費者保護、金融安定、國家經濟健全發

展及存款保險係環環相扣，缺一不可。有鑒於此，存款保險機構身為金融安全網成員，對金融消費者提供妥適之保護，並積極研究相關策略措施，實責無旁貸。

近來各國及主要國際組織，業已體認金融業之健全經營與完善金融消費者保護乃一體二面，並進行相關研究與準則之研訂，期藉由更積極之方式據以強化。惟金融消費者保護不能端賴金融監理之方式，而應從更廣泛之角度檢視該項議題，方能兼具各面向促進金融市場之效率、透明度及穩健發展。

因此，包括經濟合作與發展組織、世界銀行及國際存款保險機構協會等多個國際組織，對強化金融消費者保護之面向，已開始強調如何提昇民眾金融教育及金融公眾意識，以改善一般民眾面對金融市場及金融機構時，在訊息、資源取得上較為弱勢之不對稱性與不公平性，並可強化其自我保護意識。另透過金融智能之提昇，協助消費者瞭解金融財務資訊，有利督促金融機構之公司治理。此外，由於完善的消費者保護尚應考量其他面向，故各國存保機構不僅致力與完善其存款保險機制，以有效達成其政策任務外，亦已思考以更積極性之策略與作法，對存款人及其他金融消費者提供更妥適之保障。

經研析探討相關機制後，目前我國存保制度對金融消費者保護之作法，仍存在相當之改進空間。因此，為使未來相

關法制更臻完備，金融安全網成員及相關權責單位之協力共議，至為重要。

第二節 建議

中央存保公司身為金融安全網之一環，自應配合政令及金融環境之發展脈動，強化存款保險機制，以能有效履行存款保險責任，達到保護金融消費者之目的。

本項研究議題除參酌國內外文獻外，特擴及國際存款保險機構協會之溝通平台，納入國際經驗及作法，謹提列五大類計 20 項建議如后：

壹、存款保險制度設計

一、配合金融環境隨時檢視存款保險保障範圍及保額，提供消費者適足之保障

對金融消費者中之存款人而言，存款保險之保障額度與範圍係對其權益最具直接影響者。

有鑒於國際金融情勢變動甚大，各國為避免系統性風險，紛紛擴大存款保障範圍至全額保障，我國為穩定金融體系、強化存款人信心，爰參考國際作法，宣布在民國98年12月31日前，對存款人之存款提供全額保障，保障範圍包括原未納入保障之不保項目存款。存款全額保障屆期後，目前存款保險之保障範圍及額度是否足以保障存款人權益及穩定金融秩序，並有利於促進金融機

構之公平競爭等問題，實有因應金融環境變化而研析之必要。

本文經檢視我國存保制度，其中尚有部分項目之允當性具檢討空間，例如：外幣存款屬於存款保險不保項目，原係認為存款保險係保障小額存款人，而一般持有外幣存款帳戶者，係屬於金融智能較高之族群，爰不受保障。惟近來我國積極接軌國際，對外吸引外資、專業外籍人才來台發展，並朝向區域型財富管理中心目標邁進。為因應金融環境之發展，宜進一步研議外幣存款或其他非要保存款是否應納入存款保險保障範圍。

另我國現行存款保險制度之設計，並未對特定存款如支付及清算性質之存款提供不同之保障額度，如為因應特殊金融政策需要或為維護支付系統之穩定，對特定存款提供不同之保障額度，並依其承保風險訂定不同之費率，亦有加以探討之必要，以完備我國存保機制功能。

此外，最受存款大眾重視之議題為最高保額是否能提供適足之保障。該項額度受許多因素影響，如通貨膨脹、價格波動及整體經濟環境等。依國際存款保險機構協會(IADI)「有效存款保險制度核心原則」，建議存保制度應定期調整最高保額，暨參酌2005年美國聯邦存款保險改革法針對最高保額保障額度及範圍進行修正，其中納入最高保額可根據綜合物價指數來衡量通貨膨脹情

況，每五年進行審閱並據以調整。未來，我國應定期檢視整體經濟及金融體系狀況、國民所得及通貨膨脹情形據以調整，確保對民眾之保障。

二、共保制度將影響存款保險制度之有效性，我國應儘速將存款利息納入存款保險保障範圍

由英國經驗觀之，其存保制度原採保額 2,000 英鎊內可獲全數保障、2,000~35,000 英鎊則採共保制度，亦即存款人應負擔其中 10%之損失，以期抑制存保制度可能引致之道德風險。惟此制度設計，似造成存款人面臨金融問題時，具有前往擠兌之誘因，致存保制度無法發揮其防範擠兌、穩定金融之政策目標。因此，如何在道德風險與金融安定間求取平衡，宜審慎考量。

我國存保制度自民國88年起將利息納入除外不保項目，用意在於強化市場紀律、降低道德風險，類似共保制度之性質。民國96年7月起存款保險最高保額調高為新台幣150萬元後，統計顯示存款可受全數保障之存款人約占97%，惟該數字並未涵蓋利息之保障。因此，倘我國正式實施限額保障制度賠付時，該設計將使所有存款人分攤部分損失，似可能引發民怨或加速擠兌。職是，存保制度宜予修正，將利息納入保障範圍，以利未來限額保障存保制度順利實施。

三、金融商品是否受到存款保險制度之保障，應落實執行強制揭露

依金融控股公司法第48條之規定，金融控股公司之銀行子公司及其他子公司經營業務或商品時，應向客戶揭露該業務之重要內容及交易風險，並註明該業務或商品有無受存款保險之保障。另存款保險條例第17條中亦明定金融機構應於其金融商品中標示有無受存款保險保障。惟在金融自由化之趨勢下，金融商品項目眾多，且多數採報備方式辦理，使該等條文之執行有實務面之困難。未來我國可參考部分國家(如匈牙利)作法，將所有金融商品予以「產品編號」，並審核某一商品是否屬存款保險保障範圍，本部分雖工程鉅大，惟一旦建置完成，可讓金融消費者與金融機構往來時，能更瞭解其權益之保障，足應列為長期努力之目標。

此外，金管會於民國96年7月通過之「金融服務法草案」，亦可整合納入金融商品是否受存保制度保障相關內容，並明定納入金融服務業之商品說明義務，應可進一步以簡明之方式，加強金融消費者對商品與保障之瞭解。

四、建置金融商品項目電子化機制，提供廣大網路金融消費者檢視金融商品受保障情形

承上述，鑒於我國網路族群及使用網路銀行者成長

迅速，倘金融商品之「產品編號」得以建置完成，未來中央存保公司可進一步運用該等資訊，透過電子化之方式，讓廣大之金融消費者透過無國界之網際網路方式，隨時隨地查詢其金融往來商品之保障情形。

五、彌補並加強累積存款保險理賠基金，以提昇中央存保公司財務能力

依據存款保險國際準則，存款保險制度之落實及公信力之建立，主要取決於是否具有健全的資金籌措方式以確保保險責任之履行。

新修正之存款保險條例雖將保費基數計算由保額內存款擴大為要保存款總額，費率等級亦由3級擴大為5級，惟在政府考量金融機構現況下，平均費率並未能反映實質之理賠需求。現行保費收入對中央存保公司存款保險理賠基金之挹注有限，短期內恐難有效增加中央存保公司理賠能力。又中央存保公司為配合政府政策擴大金融重建基金處理經營不善金融機構之彈性，遵循金融重建基金與存款保險理賠基金合併運用機制，自96年下半年起即以一般金融存款保險理賠基金陸續分攤賠付5家問題銀行後，歷年所累積之理賠基金於96年底全部用罄，且尚不足500多億元，需以對外向多家銀行借款方式因應，而在目前金融環境動盪、系統性風險一觸即發之現況下，存款保險理賠基金之財務狀況恐將更形惡化。

鑒於中央存保公司肩負金融重建基金退場後問題金融機構之處理及系統性金融危機之處理重任，儘速厚植存款保險理賠基金並改善其財務結構有其必要，爰宜先以徵收特別保費或其他方式，先將目前一般金融存款保險理賠基金缺口補足，而後再依據加值型及非加值型營業稅法及存款保險條例等規定，透過銀行業營業稅稅款之專款撥供存款保險理賠基金及調整一般保費等方式，以達成存款保險條例訂定之理賠基金目標值2%，俾有效落實中央存保公司履行保險責任之功能。

六、研議整合性金融保障機制之可行性

雷曼兄弟連動債事件爆發後，金管會曾針對投資人保護法進行研議，考量凡是購買銀行或保險等機構的金融商品消費者都可獲得一定金額保障之可行性。

我國採行金融監理一元化後，朝整合所有金融相關法規之方向發展，而在此一元化之金融監理及單一法規(single rule)之概念下，建議未來可進一步研究英、韓以立法方式，整合現行證券、期貨及銀行業之金融保障機制，提供一元化之綜合性金融保障機制之作法。

我國目前對金融消費者之保障，雖尚有證券投資人保護基金及保險事業發展基金，分別對證券投資人及被保險人提供一定程度之保障，但仍以存款保險之相關法制規範及運作最為完備。鑒於我國金融已朝跨業經營及

交叉行銷之方向發展，各業別的連動性增強，倘採行跨業整合性之金融保障機制，不僅就整體風險控管面及問題機構或金融事件之處理面可予以強化，對金融消費者之保障似亦更為完整。惟由於實施此類整合性金融保障機制之案例全球僅有英、韓兩國，且施行歷史尚不長，本部分建議可進一步研究其可行性，就整合之法律架構，以及保障項目與額度、基金籌措及退場機制等重要相關議題進行深入探討，列為強化金融消費者保障之長期規劃目標。

七、強化存款保險之營運獨立性

存款保險條例雖於民國96年全面修正，強化存款保險相關機制，增加中央存保公司風險控管權限，惟中央存保公司現行仍以股份有限公司之營利法人型態運作，執行公權力時有空礙難行之處，加以董事會層級與實際決策權不足，對重大金融問題無法有效解決。爰宜修改存保組織型態與架構並提高決策層級，同時應能獨立運作並與其他金融安全網成員鼎足而立且地位相當，以符合其職權並強化存保制度運作之獨立性，俾強化制衡功能，以發揮監督機制，提昇公信力。

此外，中央存保公司對於保額、承保項目、費率及特定流動性需求等屬於存保機制之重要決策應具備自主權，對於問題金融機構亦應得以即時糾正或介入處理、或對要保機構

直接科處罰鍰或行政處分，俾有效掌控其保險財務並降低承保風險。

貳、履行保險責任

一、預為研擬金融危機處理之標準作業流程並建置「危機網頁」

金融危機發生之速度既快且廣。為期於第一時間內儘速平息，平日之預擬處理作業應予完備，且需金融安全網成員共同合作，依序分工執行。

金融安全網成員平時可先行合力完成金融危機處理之標準作業流程(Standard Operating Process; SOP)，預擬發生狀況及因應措施。另建議參酌國際作法，各金融安全網成員均應建置「危機網頁」，即預為設置之備用網頁，當發生金融危機或問題金融機構倒閉時，各金融安全網成員便可聯結啟動，讓金融消費者可於第一時間及隨時取得最新之官方訊息。如有個別金融機構倒閉賠付個案，該等網頁並應連接中央存保公司提供與賠付相關訊息之功能，如存戶線上債權申報、賠付過程之細節及個人賠償之狀況等，有助存款人瞭解其自身權益狀況及如何儘速獲得賠償。

二、建立更完善快速之存款賠付機制

完善快速的存款保險賠付機制，直接攸關存款人對存保機制之信心及金融消費者之權益。

在此次全球金融危機的衝擊下，英國及歐盟採取多項措施以改革現行之存款保險賠付計畫，以提昇對金融消費保護，其中一項即為簡化賠付程序。其中英國金融服務保障機制未來將朝縮短起賠期間，由原本的6個月縮短於7日內開始進行賠付，而歐盟委員會亦決議其會員國存保機構自2011年起，應於金融機構停業後20天內進行賠付。

中央存保公司自成立以來，均以購買與承受方式處理問題金融機構，在金融服務不中斷之情形下，有效達成保障存款人之職責。雖尚未以實際賠付之方式處理類等問題金融機構，惟已預擬各種狀況下之處理方式及標準賠付流程，並透過存款保險條例賦予之電子資料檔案建置及查核權等機制，期於未來發生金融賠付案時，能立即透過電子資料之傳輸與檢核，以最快速之方式賠付消費者。目前中央存保公司辦理查核時，仍發現部分執行面問題，未來應責成要保機構確實落實改善，俾確保發生賠付個案時，存款大眾能快速又正確獲得理賠，以建立民眾信心及強化金融消費者保護。

三、加強研究及宣導存款保險之跨國賠付處理相關事宜，維護金融消費者跨國交易之權益保護

金融危機發生後，各國經驗顯示倘民眾對存款保險制度之瞭解越深，越可有效防範擠兌事件之發生。民眾

對存款保險之認知係有效維繫金融安定之要素。

此外，由此次金融海嘯事件觀之，全球金融體系交互影響關聯密切，隨著全球金融及經濟日趨整合，國際合作及政策協調日益重要，各國政府均強調各國央行、監理機關跨國合作的重要，呼籲強化全球多邊監督以防範金融危機的發生；此外，國際清算銀行巴塞爾銀行監理委員會、金融穩定論壇、歐盟及國際存款保險機構協會，目前皆分別就問題銀行及危機處理之跨國議題進行研究。中央存保公司為我國辦理存款保險之唯一專責機構，為有效發揮存款保險穩定金融之力量，除側重金融危機處理相關議題之研究外，為能因應國際趨勢，近來迭就外國銀行在台分行及本國銀行海外分行之存款保險保障範圍及限制，以及倘遇跨國金融機構倒閉應如何申請賠付等議題戮力研究，期能完善存款保險機制，落實消費者權益。其中方式之一，係透過與其他國家金融安全網成員簽署合作備忘錄 (Memorandum of Understanding, MOU) 之方式辦理。

目前中央存保公司雖已與數國存款保險機構簽署 MOU，惟其內容涵蓋之範圍僅限於一般性資訊交流及員工訓練等。因此，為使跨國問題金融機構案例發生時，協調合作與溝通管道更為順暢，除應進一步與他國金融監理及存款保險機構簽署更具實務面技術處理細節之

合作備忘錄外，平時即應與已簽訂合作備忘錄之對等機構強化實質交流，並加強國際關係之經營，另並可透過國際存款保險機構協會(IADI)之平台，積極參與相關議題，與各國存保機構甚至其他金融安全網成員間建立更實質之密切關係，以利我國多方瞭解跨國性金融問題並及早因應。

四、強化銀行清理法制基礎，以加速清理成效

中央存保公司身為我國金融安全網之成員，除於金融機構發生不能履約債務時對金融消費者賠償外，亦肩負監理職責。依據世界銀行近日發布之研究報告(草案)中之保障及賠付機制部分，建議主管機關在金融機構發生問題時可採取立即糾正措施。而國際存款保險機構協會(IADI)發布之有效存款保險制度核心原則第 16 條亦建議「金融安全網內各機構必須建立立即糾正及處理問題存款機構(或稱銀行)措施之架構」。

我國銀行法業於民國 97 年 12 月經修正通過，正式實施以資本適足率為基準、分 4 級管理銀行之立即糾正措施。本部分之後續作法，除應儘速訂定相關子法以利執行外，另因我國對銀行清理之相關法規依據，僅賴銀行法中之有限條文，實屬不足，爰建議增修清理相關規定，法律應賦予停業機構清理人具有資產處置權、簽約權、准駁債權人之索賠、履行或否決特定契約責任、對

不實交易或停業機構高階經理人或職員提出控告或訴追等權力，以提高清理成效。清理工規不足部分，可訂定專法，或將相關條文納入銀行法或存款保險條例，或授權訂定辦法規範之，俾能充分落實本項新通過銀行退場法規之有效執行。

五、強化法律免責權，提昇問題金融機構處理效率

現行存款保險條例雖對中央存保公司員工於履行保險責任或執行清理業務時提供民事賠償之保障，惟對於因執行輔導或接管等其他公務而涉及之民、刑事訴訟，其法律保障則尚有疑慮，致存保員工於處理繁重公務之際，尚有需面對司法涉訟之虞，影響執行成效之意願並增加處理成本。依據2004年2月亞太經濟合作會議於馬來西亞舉辦之存款保險政策論壇會議(APEC Policy Dialogue on Deposit Insurance)結論，即建議金融安全網中之存款保險機構及其他金融監理機構人員，依法執行公務時，應具備免於民、刑法訴訟之保障，該等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。因此，為強化中央存保公司法律免責保障，建議應修法賦予中央存保公司負責人、職員及聘用之專業人士基於善意之作為或不作為時，應有免於民、刑事追訴之保障，以提高中央存保公司員工執行公務之效能及積極度。而惟有使

其執行公務之效能提昇，方能效保障金融消費者、維護金融安定。

參、金融教育與民眾宣導

一、整合國內金融安全網資源，系統化執行金融安全宣導計畫

中央存保公司自民國96年起負責主持國際存款保險機構協會(IADI)其下之研究與準則委員會之「存款保險之公眾意識」準則報告計畫，該份準則報告草案中，歸納14條建議準則及最佳實務作法，其中提及存款保險知識之推廣需金融安全網全體成員共同投入，且宣導資訊需具一致性，此點獲得各國代表極大呼應。據此，建請國內金融安全網相關成員應統合金融教育宣導資源，組成策略聯盟，系統化執行宣導計畫，俾收宣導宏效。而存款保險機構為金融安全網之一環，除與國內金融安全網成員達成策略外，更應針對存款保險積極宣導，以提昇民眾對存款保險之公眾意識。

二、全方位推動金融教育及提昇金融智能，以強化對金融消費者之保護

承上，自1990年起至今，金融教育議題即深受全球重視。各界咸認為提昇大眾金融智能，不僅對個人財務規劃有益，並對整體社會及經濟發展有幫助(如減少問題債務、增加儲蓄及市場競爭、善用保險以規劃退休後的

生活等)。此外，藉由強化消費者之金融知識基礎，使其能審慎選擇金融商品並對自己之投資負責，可進一步成為市場監理力量，進而強化對消費者之保護。

目前我國已將金融教育列入教育部基本教綱中，並開始進行試辦，該項政策對整體金融消費者保護，影響將相當深遠，故應隨時檢討，更應確切落實推廣。

另為深化基礎教育，應提供教師及學生不同之教材，輔以完整之教師訓練，並整合政府機構及民間教育機構之資源以產生綜效等，而政府亦應配合環境變遷隨時研修完整之政策據以施行、金融安全網成員亦應積極跟進，以擴大金融教育之成效，強化金融消費者保護及健全金融市場秩序。

除基礎教育外，本項之執行層面尚應考量弱勢團體（如低收入戶及失業等）、特殊族群（如障礙團體及退休族群）之需求，將金融教育定義為全民教育之一環。

三、積極擘劃並落實推動存款保險對金融消費者保護教育之深耕藍圖

參考國際存款保險機構協會(IADI)於2007年假馬來西亞吉隆坡所舉辦之「存款保險與消費者保護」國際研討會中，菲律賓對青年學子進行存款保險之教育巡迴宣導—基本存款人權利及責任等概念，並與教育部簽訂合作備忘錄(MOU)，草擬存款保險教師指南，透過大學巡迴

研討會、教學檢視及專家確認等多個面向，從校園極早深植「存款保險與消費者保護」之觀念。以長遠觀之，此為低成本及高效益之宣導方式，足供我國借鏡、學習，亦為透過存款保險制度強化經濟金融導入之積極作法。

金融教育係全面性教育，政府業已重視此一議題，並多方擘劃相關措施，目前金管會亦與教育部達成共識，將金融知識教育列入基本教育教綱中，惟未將存款保險議題列入教綱中，鑒於存款保險教育為金融安全網之重要一環，對金融安定具有深遠影響。未來，建議納入教綱中。另亦可結合金融週邊機構與專業訓練團體常態辦理相關課程並建立金融知識課程認證制度，分齡推廣。

四、大幅提高中央存保公司之宣導預算，進一步提昇宣導效益

國際存款保險機構協會(IADI)於2007年國際研討會中，特針對如何強化公眾意識之相關議題進行探討。其中與談者均論及存款保險機構應編列充足之預算，持續提昇公眾意識。

依據我國96年度「存款大眾對中央存款保險公司與存款保險認知度調查結果」顯示，存款大眾對存款保險之平均認知度約50%，顯示仍有持續加強宣導之空間。另該調查結果顯示，電視為我國存款大眾獲得存款保險相

關資訊最主要之媒體，亦是存款大眾最希望獲得該類資訊之主要管道。惟透過電視播放宣導短片或錄製電視專題報導專輯之費用相當昂貴。此外，政府政策需長期、持續、重複宣導，始能讓訊息接收者產生印象，無法收立竿見影之效。惟上開目標實非中央存保公司現行預算所能支應。

中央存保公司每年所編列之宣導預算金額有限，相較於部分國家存保機構(如加拿大存款保險公司，該國存款大眾對存款保險之平均認知度約逾八成，其宣導費用占營業費用之比例為20%)，仍屬偏低。未來，建議此一部分應以系統化方式(如設定營業費用之固定比例)研訂預算，並透過定期檢測分析衡酌調整，確保宣導預算之適足性，方能有效提昇存款保險機制之能見度及有效性。

此外，鑒於存款人大多為一般民眾，加以我國全面性金融教育僅在萌芽階段，並非均具有金融常識，多數民眾甚或未察攸關自身權益之重要規定。且目前金融商品眾多，非所有之金融商品均受到存款保險之保障，民眾難以一一釐清，故各金融安全網成員在辦理金融知識相關宣導時，實務作法可進一步強化，並採用淺顯易懂之宣導用語及宣導方式，俾與一般民眾貼近。

肆、承保風險控管

一、存款保險制度之承保審核應列入銀行發照前審核條件及協調事項

中央存保公司自民國74年成立迄今，已漸由「賠付者」轉換為「風險控管者」，目的係在以更積極與防患未然之方式，透過管理要保機構風險與降低問題發生之方式，以安定金融秩序，進而保障存款人與金融消費者之權益。現行存款保險條例第10條規定，新設金融機構應申請參加存款保險，經審查許可後為要保機構；此規定賦予中央存保公司第一道風險防線。新設金融機構係於獲發執照並開始營業後，方進行存款保險申請作業，並由中央存保公司依「金融機構申請參加存款保險審核標準」辦理承保審核作業，必要時並得派員進行實地查證。惟就實務面觀之，倘有新設機構因未能符合上開承保標準而無法參加存款保險，對金融消費者及小額存款人而言，將產生保障之空窗期，對金融安定亦可能產生負面影響。因此，宜比照美、日作法，承保審核應列入銀行發照前之條件，中央存保公司並應與主管機關密切配合，務確認金融機構符合各項規定(含存款保險承保標準)後方能獲發銀行執照及營業，以進一步強化存保制度之風險控管及存款人權益。

二、結合存款保險條例終止要保與銀行立即糾正措施，以引導問題金融機構順利退出市場

中央存保公司身為我國金融安全網之成員，除於金融機構發生不能履約債務時對金融消費者賠償外，亦肩負輔助金融監理與強化要保機構風險控管之責。依現行存款保險條例第26條規定，中央存保公司對有特定事項發生之要保機構，得終止要保契約，此係其另一項風險控管方式，以保障存款保險理賠基金之安全。惟為兼顧小額存款人權益，該契約終止後半年內，存款人仍依法受存保制度之保障。

另我國銀行法已於民國97年12月9日修正通過「立即糾正措施」，正式建立以資本為基準之監理措施，明定資本適足率或淨值占資產比率低於2%，且未於限期內改善者，需限期退出市場之規範，此對我國問題金融機構之退場機制係更一步之強化。未來中央存保公司倘有需終止要保契約情事時，應併同考量前開立即糾正措施規定退場時程，方可在保障存款人(金融消費者)及市場紀律(弱者退場)間求取妥善平衡。

伍、系統性危機處理機制

一、提昇系統性風險處理機制之法律位階、明定啟動時點、範圍及各相關機構權責

新修正存款保險條例第28條雖已研訂因應系統性風險之特別規定，惟有關係系統性風險因應之整體機制是否完備似仍需進一步加以檢討，包括系統性風險之認定及

採行措施未明確規範等議題。鑒於系統性危機之處理攸關金融體系整體安定，牽涉廣泛且影響重大，系統性危機之認定及處理，並非中央存保公司可單獨為之，宜由金管會或中央銀行等金融監理機關為之，且相關因應機制亦宜於銀行法或中央銀行法中明定，以期權責相符。另建議政府宜賦予存保機構較大權限與彈性，有權得依不同金融事件特性採取不同處理措施，以有效處理系統性風險，進而達成穩定金融之政策目標。

二、全額保障轉換限額保障之時機應妥善考量經濟金融狀況，並儘早進行制度宣導，以利金融消費者瞭解遵循

鑒於當前國際金融情勢變動甚大，各國為避免系統性風險，紛紛擴大存款保險保障範圍至全額保障，以穩定存款人對金融機構之信心。為有效安定存款人信心，我國政府亦參考國外作法，施行暫時性全額保障措施至民國98年12月31日止。根據研究指出，因發生金融危機而採取過渡性全額保障措施之國家，其回復為限額存款保險機制之考量包括整體經濟復甦、金融體系穩健、保額之適度檢討調整、資金流動性與存款保險理賠基金是否充足，以及民眾宣導是否充分等。如過渡性全額保障於屆期之際，倘轉換前評估發現整體經濟及金融狀況未臻預期之穩定，繼續延長全額保障實施期間亦為可行之方式。惟有關全額保障之延長與否，應預早審慎評估並

擬定相關配套措施及宣導相關訊息，以避免民眾對政策無所適從，並影響政府及中央存保公司之公信力，以及使金融機構有投機之預期。

參考文獻

壹、中文部分

1. 郭秋梅，當前我國消費者教育之實踐與展望，消費者保護研究第五輯，行政院消費者保護委員會。
2. 消費者的權利與義務，消費者保護研究第一輯，行政院消費者保護委員會。
3. 林芳忠，我國消費者保護行政，消費者保護研究第一輯，行政院消費者保護委員會。
4. 柴松林，做一個聰明的消費者-從金融風暴中談如何維護自身權益，消費者保護研究(六)。
5. 中華民國全國工業總會，對公平交易暨消費者保護政策的建議，民國 97 年 7 月 3 日。
6. 李禮仲，金融控股公司法上路後看明日的台灣金融市場，國政研究報告，財團法人國家政策研究基金會。
7. 方國輝，消費者保護法與金融業之關係，行政院消費者保護委員會。
8. 調查國民金融知識水準方法、架構及實地調查之研究，行政院金融監督管理委員會，民國 96 年 12 月。
9. 周紋祺，資料庫行銷之研究-以金融業為例，國立政治大學企業管理學系，民國 88 年。

10. 羅祖芳，金融業對個人資料保護（下），2005年9月15日，經濟日報。
11. 方晴，我國金融安全網之健全建置，中央存款保險公司20週年回顧與展望專刊(1985~2005)，中央存款保險公司，民國94年9月。
12. 存款民眾對中央存款保險公司與存款保險觀念問卷調查報告書，中央存款保險公司，民國96年。
13. 樓偉亮，簡介英國金融服務賠付機制，存款保險資訊季刊第18卷第3期，中央存款保險公司，民國94年9月。
14. 蔡進財，後金融重建基金時代我國存保制度如何因應變革，存款保險資訊季刊第17卷第6期，中央存款保險公司，民國93年6月。
15. 鄭明慧、詹碧蓮、陳惠文，我國存款保險制度實施差別費率之可行性研究，存款保險資訊季刊第10卷第1期，中央存款保險公司，民國95年9月。
16. 范以端、林筱雯，全球存款保險機制趨勢與各國存保制度現況，存款保險資訊季刊第13卷第3期，中央存款保險公司，民國89年3月。
17. 許麗真、朱麗如，韓國金融重建後存款保險機制之強化與發展，中央存款保險公司，民國96年3月。

18. 金融監理機關功能性組織調整之研究」期末報告書，行政院金融監督管理委員會 95 年度委託研究計畫，民國 96 年 12 月。
19. 陳茵琦，日本金融管理法制改革新趨勢，證券暨期貨月刊第 24 卷第 8 期，民國 95 年 8 月 16 日。
20. 蔡朝安、謝文欽，試論我國金融服務法規範之整合與革新，證券暨期貨月刊第 24 卷第 8 期，民國 95 年 8 月 16 日。
21. 蔡進財，金融安全網與存款保險言論集，中央存款保險公司，民國 95 年 3 月。
22. 賴文獻、陳俊堅、許麗真、林筱雯、林佳瑾，全額保障轉換為限額保障，存款保險資訊季刊第 18 卷第 4 期，中央存款保險公司，民國 94 年 12 月。
23. 潘隆政、徐明和、陳惠文、趙松卿、劉宜穎，亞洲地區存款保險機構資金與運用管理之探討，存款保險資訊季刊第 18 卷第 4 期，中央存款保險公司，民國 94 年 12 月。
24. 陳聯一，後金融重建時期完善存款保險制度之研究，國立台灣大學管理學院高階公共管理組碩士論文，民國 94 年 6 月。

25. 委託規劃「銀行清理作業」期末報告，委託單位：中央存款保險股份有限公司，受託單位：寰瀛法律事務所，民國 97 年 4 月。

貳、英文部分

1. Asia Regional Committee. 2005. Sources of Liquidity for Deposit Insurance Fund. Basel: International Association of Deposit Insurers.
2. Asia Regional Committee. 2005. Transitioning from a Blanket Guarantee to a Limited Coverage System. Basel: International Association of Deposit Insurers.
3. Callon, Jim. 2007. Market Conduct Supervision: A Look at Risk- and Principle-Based Regulation. IVth International Forum on Financial Consumer Protection and Education, Budapest.
4. Demirguc-Kunt, Laeven, Kane. 2005. Determinants of Deposit-Insurance Adoption and Design. Working Paper, World Bank & Boston College.
5. Dywer F. Robert, Paul H. Schurr, and Sejo Oh, 1987. Developing Buyer-Seller Relationships, Journal of Marketing, Vol. 51.

6. G. G. Garcia, 2000. Deposit Insurance: Actual and Good Practices, IMF Occasional Papers 197, International Monetary Fund.
7. Hoelscher, David S, Taylor Michael and Klueh Ulrich, .2006. The Design and Implementation of Deposit Insurance Systems, IMF Occasional Paper 251, International Monetary Fund.
8. Ingves, Stefan and Quintyn Marc. 2003. Financial Stability Assessments: Implications for Governance Arrangements, 2nd IADI Annual Conference, International Association of Deposit Insurers, Seoul.
9. International Association of Deposit Insurers (IADI), 2005. Philippine Deposit Insurance Corporation celebrates 3rd Depositor Protection and Awareness Week, IADI Newsletter, Volume 4, Issue 2, Basel, September.
10. International Association of Deposit Insurers (IADI), 2008. Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, Basel, February 29.

11. International Monetary Fund (IMF), 2006. The Design and Implementation of Deposit Insurance Systems, Washington DC.
12. Nieto, Maria J, 2000. Reflections on the regulatory approach to e-finance, BIS Papers No. 7.
13. Research and Guidance Committee. 2008. Public Awareness of Deposit Insurance Systems Discussion Paper, Basel: International Association of Deposit Insurers.
14. Sabourin, Jean Pierre. 2006. Market Discipline and Consumer Protection, 6th IADI Annual Conference Deposit Insurance on Deposit Insurance and Consumer protection, International Association of Deposit Insurers, Malaysia, October 31.
15. The World Bank. 2008. “Good Practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: A Diagnostic Tool ”consultative draft.

參、網路部分

1. 行政院消費者保護委員會

- (<http://www.cpc.gov.tw/link.asp>)
2. 英國金融服務署(<http://www.fsa.gov.uk/>)
 3. 國際存款保險機構協會(<http://www.iadi.org/>)
 4. 行政院金融監督管理委員會銀行局
(<http://www.banking.gov.tw/>)
 5. 美國聯邦存款保險公司(<http://www.fdic.gov/>)
 6. 2008 國際貨幣基金世界經濟前景資料庫
(<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/02/wedata/index.aspx>)
 7. 經濟合作與發展組織
(http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html)

附錄 2-1 國際清算銀行巴塞爾銀行監理委員會與國際存款保險機構協會聯合發布之「有效存款保險制度核心原則」

**Core Principles for
Effective Deposit Insurance Systems**

Executive Summary

Introduction and objectives

1. *The Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience* (April 2008) pointed out that events during the recent international financial turmoil illustrate the importance of effective depositor compensation arrangements. The report stressed the need for authorities to agree on an international set of principles for effective deposit insurance systems.
2. In July 2008 the Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) and the International Association of Deposit Insurers (IADI) decided to collaborate to develop an internationally agreed set of Core Principles using the IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems as a basis. A joint working group was established to develop Core Principles to be submitted to the BCBS and IADI for their respective review and approval. This joint working group is comprised of representatives from the BCBS's Cross-border Bank

Resolution Group (CBRG) and IADI's Guidance Group. The following Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems represent the work of the joint CBRGIADI working group in developing Core Principles.

Core Principles and preconditions

3. Policymakers have choices regarding how they can protect depositors and contribute to financial system stability. Explicit deposit insurance has become the preferred choice compared to other alternatives such as reliance on implicit protection. A deposit insurance system clarifies the authority's obligations to depositors (or if it is a private system, its members), limits the scope for discretionary decisions, can promote public confidence, helps to contain the costs of resolving failed banks and can provide countries with an orderly process for dealing with bank failures and a mechanism for banks to fund the cost of failures.
4. The introduction or the reform of a deposit insurance system can be more successful when a country's banking system is healthy and its institutional environment is sound. In order to be credible, and to avoid distortions that may result in moral hazard, a deposit insurance system needs to be part of a well-constructed financial system safety net, properly designed and well implemented. A financial safety net usually includes prudential regulation and supervision, a lender of last

resort and deposit insurance. The distribution of powers and responsibilities between the financial safety-net participants is a matter of public policy choice and individual country circumstances.

5. A deposit insurance system is not intended to deal, by itself, with systemically significant bank failures or a “systemic crisis”. In such cases all financial system safety-net participants must work together effectively. In addition, the costs of dealing with systemic failures should not be borne solely by the deposit insurance system but dealt with through other means such as by the state.
6. The Core Principles are reflective of, and designed to be adaptable to, a broad range of country circumstances, settings and structures. The Core Principles are intended as a voluntary framework for effective deposit insurance practices; national authorities are free to put in place supplementary measures that they deem necessary to achieve effective deposit insurance in their jurisdictions. The Core Principles are not designed to cover all the needs and circumstances of every banking system. Instead, specific country circumstances should be more appropriately considered in the context of existing laws and powers to fulfil the public policy objectives and mandate of the deposit insurance system.
7. An effective deposit insurance system needs to be based on a number of external elements or preconditions. These

preconditions, although mostly outside the direct jurisdiction of the deposit insurance system, have a direct impact on the system. These preconditions include:

- an ongoing assessment of the economy and banking system;
- sound governance of agencies comprising the financial system safety net;
- strong prudential regulation and supervision; and
- a well developed legal framework and accounting and disclosure regime.

8. The 18 Core Principles are broadly categorised into ten groups: Setting objectives (principles 1 to 2); Mandates and powers (principles 3 to 4); Governance (principle 5); Relationships with other safety-net participants and cross-border issues (principles 6 to 7); Membership and coverage (principles 8 to 10); Funding (principle 11); Public awareness (principle 12); Selected legal issues (principles 13 to 14); Failure resolution (principles 15 to 16); and Reimbursing depositors and recoveries (principles 17 to 18).

Setting objectives

- **Principle 1 – Public policy objectives:** The first step in adopting a deposit insurance system or reforming an existing system is to specify appropriate public policy objectives that it is expected to achieve. These objectives should be formally specified and well integrated into the design of the deposit

insurance system. The principal objectives for deposit insurance systems are to contribute to the stability of the financial system and protect depositors.

- **Principle 2 – Mitigating moral hazard:** Moral hazard should be mitigated by ensuring that the deposit insurance system contains appropriate design features and through other elements of the financial system safety net (see Preconditions paragraph 16).

Mandates and powers

- **Principle 3 – Mandate:** It is critical that the mandate selected for a deposit insurer be clear and formally specified and that there be consistency between the stated public policy objectives and the powers and responsibilities given to the deposit insurer.
- **Principle 4 – Powers:** A deposit insurer should have all powers necessary to fulfill its mandate and these powers should be formally specified. All deposit insurers require the power to finance reimbursements, enter into contracts, set internal operating budgets and procedures, and access timely and accurate information to ensure that they can meet their obligations to depositors promptly.

Governance

- **Principle 5 – Governance:** The deposit insurer should be operationally independent, transparent, accountable and insulated from undue political and industry influence.

Relationships with other safety-net participants and cross-border issues

- **Principle 6 – Relationships with other safety - net participants:** A framework should be in place for the close coordination and information sharing, on a routine basis as well as in relation to particular banks, among the deposit insurer and other financial system safety-net participants. Such information should be accurate and timely (subject to confidentiality when required). Information-sharing and coordination arrangements should be formalised.
- **Principle 7 – Cross-border issues:** Provided confidentiality is ensured, all relevant information should be exchanged between deposit insurers in different jurisdictions and possibly between deposit insurers and other foreign safety-net participants when appropriate. In circumstances where more than one deposit insurer will be responsible for coverage, it is important to determine which deposit insurer or insurers will be responsible for the reimbursement process. The deposit insurance already provided by the home country system should be recognised in the determination of levies and premiums.

Membership and coverage

- **Principle 8 – Compulsory membership:** Membership in the deposit insurance system should be compulsory for all financial institutions accepting deposits from those deemed most in need of protection (eg retail and small business depositors) to avoid adverse selection.
- **Principle 9 – Coverage:** Policymakers should define clearly in law, prudential regulations or by-laws what an insurable deposit is. The level of coverage should be limited but credible and be capable of being quickly determined. It should cover adequately the large majority of depositors to meet the public policy objectives of the system and be internally consistent with other deposit insurance system design features.
- **Principle 10 – Transitioning from a blanket guarantee to a limited coverage deposit insurance system:** When a country decides to transition from a blanket guarantee to a limited coverage deposit insurance system, or to change a given blanket guarantee, the transition should be as rapid as a country's circumstances permit. Blanket guarantees can have a number of adverse effects if retained too long, notably moral hazard. Policymakers should pay particular attention to public attitudes and expectations during the transition period.

Funding

- **Principle 11 – Funding:** A deposit insurance system should have available all funding mechanisms necessary to ensure the prompt reimbursement of depositors’ claims including a means of obtaining supplementary back-up funding for liquidity purposes when required. Primary responsibility for paying the cost of deposit insurance should be borne by banks since they and their clients directly benefit from having an effective deposit insurance system.

For deposit insurance systems (whether ex-ante, ex-post or hybrid) utilising risk-adjusted differential premium systems, the criteria used in the risk-adjusted differential premium system should be transparent to all participants. As well, all necessary resources should be in place to administer the risk-adjusted differential premium system appropriately.

Public awareness

- **Principle 12 – Public awareness:** In order for a deposit insurance system to be effective it is essential that the public be informed on an ongoing basis about the benefits and limitations of the deposit insurance system.

Selected legal issues

- **Principle 13 – Legal protection:** The deposit insurer and individuals working for the deposit insurer should be protected against lawsuits for their decisions and actions taken in “good faith” while discharging their mandates.

However, individuals must be required to follow appropriate conflict-of-interest rules and codes of conduct to ensure they remain accountable. Legal protection should be defined in legislation and administrative procedures, and under appropriate circumstances, cover legal costs for those indemnified.

• **Principle 14 – Dealing with parties at fault in a bank failure:**

A deposit insurer, or other relevant authority, should be provided with the power to seek legal redress against those parties at fault in a bank failure.

Failure resolution

- **Principle 15 – Early detection and timely intervention and resolution:** The deposit insurer should be part of a framework within the financial system safety net that provides for the early detection and timely intervention and resolution of troubled banks. The determination and recognition of when a bank is or is expected to be in serious financial difficulty should be made early and on the basis of well defined criteria by safety-net participants with the operational independence and power to act.
- **Principle 16 – Effective resolution processes:** Effective failure-resolution processes should: facilitate the ability of the deposit insurer to meet its obligations including reimbursement of depositors promptly and accurately and on

an equitable basis; minimise resolution costs and disruption of markets; maximise recoveries on assets; and, reinforce discipline through legal actions in cases of negligence or other wrongdoings. In addition, the deposit insurer or other relevant financial system safety-net participant should have the authority to establish a flexible mechanism to help preserve critical banking functions by facilitating the acquisition by an appropriate body of the assets and the assumption of the liabilities of a failed bank (eg providing depositors with continuous access to their funds and maintaining clearing and settlement activities).

Reimbursing depositors and recoveries

- **Principle 17 – Reimbursing depositors:** The deposit insurance system should give depositors prompt access to their insured funds. Therefore, the deposit insurer should be notified or informed sufficiently in advance of the conditions under which a reimbursement may be required and be provided with access to depositor information in advance. Depositors should have a legal right to reimbursement up to the coverage limit and should know when and under what conditions the deposit insurer will start the payment process, the time frame over which payments will take place, whether any advance or interim payments will be made as well as the applicable coverage limits.

- **Principle 18 – Recoveries:** The deposit insurer should share in the proceeds of recoveries from the estate of the failed bank. The management of the assets of the failed bank and the recovery process (by the deposit insurer or other party carrying out this role) should be guided by commercial considerations and their economic merits.

Main Body

Introduction and objectives

1. *The Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience* (April 2008) pointed out that events during the recent international financial turmoil illustrate the importance of effective depositor compensation arrangements. The FSF Report recommended that: *“Authorities should agree on an international set of principles for effective deposit insurance systems. These principles should recognise that there may be a variety of different designs for deposit insurance arrangements that meet the objectives behind the principles, and therefore should be adaptable to a broad range of country circumstances. The development of the principles should also take close account of the broader characteristics of safety-net arrangements, including those of the regulatory and supervisory framework and of resolution procedures for failing institutions.”*
2. The Basel Committee’s Core Principles for Effective Banking Supervision (October 2006) acknowledge that a carefully designed system of deposit insurance can contribute to public confidence in the financial system and thus limit contagion from banks in distress, but do not currently provide guidance for effective deposit insurance systems.

3. The International Association of Deposit Insurers (IADI) developed a set of Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems in February 2008.³³ The IADI Core Principles are designed to enhance the effectiveness of deposit insurance systems and are based on IADI research and guidance papers. In developing its Core Principles, the IADI drew heavily on the practical experience of its members.
4. In July 2008 the Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) and IADI agreed to collaborate to develop an internationally agreed set of Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems using the IADI Core Principles as a basis. A joint working group was established to develop Core Principles to be submitted to the BCBS and to IADI for their respective review and approval. This joint working group is comprised of representatives from the BCBS's Cross-border Bank Resolution Group (CBRG) and IADI's Guidance Group. The following document represents the work of the joint CBRG-IADI working group in developing the Core Principles and an accompanying set of Preconditions which address mainly external elements necessary to support effective deposit insurance systems.

³³IADI was established in 2002 with a mission to contribute to the enhancement of deposit insurance effectiveness by promoting guidance and international cooperation. The IADI Core Principles were developed for the benefit of countries considering the adoption or the reform of a deposit insurance system.

Core Principles and preconditions

5. Policymakers have choices regarding how they can protect depositors and contribute to financial system stability. Explicit deposit insurance has become the preferred choice compared to other alternatives such as reliance on implicit protection.³⁴

A deposit insurance system clarifies the authority's obligations to depositors (or if it is a private system, its members), limits the scope for discretionary decisions, can promote public confidence, helps to contain the costs of resolving failed banks and can provide countries with an orderly process for dealing with bank failures and a mechanism for banks to fund the cost of failures.³⁵

6. The introduction or the reform of a deposit insurance system can be more successful when a country's banking system is healthy and its institutional environment is sound. In order to be credible, and to avoid distortions that may result in moral hazard, a deposit insurance system needs to be part of a well-constructed financial system safety net, properly designed and well implemented. A financial safety net usually

³⁴Implicit deposit protection arises when the public, including depositors and perhaps other creditors, expect some form of protection in the event of a bank failure. This expectation usually arises because of the governments past behaviour or statements made by officials. Implicit protection is, by definition, never formally specified. There are no statutory rules regarding the eligibility of bank liabilities, the level of protection provided or the form which reimbursement will take. Funding is discretionary and often depends on the government's ability to access public funds.

³⁵In this paper the term "bank" is used to denote financial institutions which accept insured deposits.

includes prudential regulation and supervision, a lender of last resort and deposit insurance. The distribution of powers and responsibilities between the financial safety-net participants is a matter of public policy choice and individual country circumstances.

7. A deposit insurance system is not intended to deal, by itself, with systemically significant bank failures or a “systemic crisis”. In such cases all financial system safety-net participants must work together effectively. In addition, the costs of dealing with systemic failures should not be borne solely by the deposit insurance system but dealt with through other means such as by the state.

8. The Core Principles are reflective of, and designed to be adaptable to, a broad range of country circumstances, settings and structures. The Core Principles are intended as a voluntary framework for effective deposit insurance practices; national authorities are free to put in place supplementary measures that they deem necessary to achieve effective deposit insurance in their jurisdictions. The Core Principles are not designed to cover all the needs and circumstances of every banking system. Instead, specific country circumstances should be more appropriately considered in the context of existing laws and powers to fulfil the public policy objectives and mandate of the deposit insurance system.

9. A high degree of compliance with the Core Principles should contribute to financial system stability and enhance depositor protection.

Preconditions

10. An effective deposit insurance system needs to be based on a number of external elements or preconditions. These preconditions, although mostly outside the direct jurisdiction of the deposit insurance system, have a direct impact on the system. These preconditions include:

- an ongoing assessment of the economy and banking system;
- sound governance of agencies comprising the financial system safety net;
- strong prudential regulation and supervision; and
- a well developed legal framework and accounting and disclosure regime.

Where existing conditions are not ideal, it is important to identify them. If actions are necessary, they can be taken before, or in concert with, the adoption or reform of a deposit insurance system.

11. The establishment or reform of a deposit insurance system is more difficult if underlying issues relating to the health and stability of the economy and the banking system have not been addressed. Policymakers should undertake a situational analysis of the economic environment as it affects the

banking system and will influence the effectiveness of a deposit insurance system. The soundness of the banking system, including a detailed evaluation of the condition of banks' capital, liquidity, credit quality, risk management policies and practices, and the extent of any problems should be assessed. The structure of the banking system should be considered since the number, type and characteristics of banks will have design implications for the deposit insurance system.

12. Deposit insurance systems cannot be effective if relevant laws do not exist or if the legal regime is characterised by inconsistencies. A well developed legal framework should include a system of business laws, including corporate, bankruptcy, contract, consumer protection and private property laws, which is consistently enforced and provides a mechanism for the fair resolution of disputes. Additional factors that should be considered include: the ability of a legal regime to support the intervention or closure of troubled banks in a timely manner; that there be provisions made for the clear and orderly liquidation of assets and resolution of creditors' claims; and that financial system safety net participants and those individuals working for them be provided with legal protection.
13. The sound governance of agencies comprising the financial system safety net strengthens the financial system's

architecture and contributes directly to financial system stability. The four major elements comprising sound governance are: operational independence, accountability, transparency and disclosure, and integrity. All are equally important, and reinforce each other in supporting sound governance.

14. The strength of prudential regulation and supervision will have direct implications for the effectiveness of a deposit insurance system. Strong prudential regulation and supervision should allow only viable banks to operate and be members of the deposit insurance system. Banks should be well capitalised and follow sound-and-prudent risk management, governance and other business practices. Other characteristics include an effective licensing or chartering regime for new banks, regular and thorough examinations, the risk assessment of individual banks and a framework for the early detection and timely intervention and resolution of troubled banks.

15. Sound accounting and disclosure regimes are necessary for an effective deposit insurance system. Accurate, reliable and timely information reported by these regimes can be used by management, depositors, the marketplace, and authorities to make decisions regarding the risk profile of a bank, and thereby increase market, regulatory and supervisory discipline. A sound accounting and disclosure regime should

include comprehensive and well defined accounting principles and rules that command wide international acceptance. A system of independent audits is needed for companies of significant size, to ensure that users of financial statements, including banks, have independent assurance that the accounts provide a true and fair view of the financial position of the company and are prepared according to established accounting principles, with auditors held accountable for their work.

16. A well designed financial system safety net contributes to the stability of the financial system; however, if poorly designed it may increase risks, notably moral hazard. In addition to addressing moral hazard in the design features of the deposit insurance system, moral hazard should be mitigated through other elements of the financial system safety net by creating and promoting appropriate incentives through good corporate governance and sound risk management of individual banks, effective market discipline and frameworks for strong prudential regulation, supervision and laws (including minimisation of the risk of loss through the timely resolution of troubled banks). These elements involve trade-offs and are most effective when they work in concert.

Core Principles: Explanations and supporting guidance
Setting objectives

- **Principle 1 – Public policy objectives:** The first step in adopting a deposit insurance system or reforming an existing system is to specify appropriate public policy objectives that it is expected to achieve. These objectives should be formally specified and well integrated into the design of the deposit insurance system. The principal objectives for deposit insurance systems are to contribute to the stability of the financial system and protect depositors.

Explanations and supporting guidance

Public policy generally involves the selection of goals and the means of achieving them within a specified context. Public policy objectives are a component of public policies, and normally involve formal and informal expressions of intent and are meant to provide purpose and focus. Public policy objectives should be formally specified; for example, through legislation or a preamble to legislation.

The focus of protection should be on those depositors who are generally not in a position to make an informed assessment of the risk that the bank to which their funds are entrusted may fail (eg retail and small business depositors). The policy objective is therefore also about protecting those who most need protection (and cannot afford any loss of funds).

Although these are the most prominent and generally applicable public policy objectives for deposit insurance systems, there are other objectives which are less common and generally applicable. Some examples include: providing a mechanism for banks to fund the cost of failures; promoting competition in the financial sector by mitigating competitive barriers in the banking industry; and facilitating the transition from a blanket deposit guarantee to limited coverage.

- **Principle 2 – Mitigating moral hazard:** Moral hazard should be mitigated by ensuring that the deposit insurance system contains appropriate design features and through other elements of the financial system safety net (see “Preconditions” paragraph 16).

Explanations and supporting guidance

Moral hazard refers to the incentive for excessive risk taking by banks or those receiving the benefit of protection. Such behaviour may arise, for example, in situations where depositors and other creditors are protected, or believe they are protected, from losses or when they believe that a bank will not be allowed to fail.

Ensuring that a deposit insurance system contains appropriate design features such as: placing limits on the amounts insured; excluding certain categories of depositors from coverage; and

implementing differential or risk-adjusted premium systems can mitigate moral hazard.

In addition to the design of the deposit insurance system, moral hazard should be mitigated through other elements of the financial system safety net by creating and promoting appropriate incentives through good corporate governance and sound risk management of individual banks, effective market discipline and frameworks for strong prudential regulation, supervision and laws.

Mandates and powers

- **Principle 3 – Mandate:** It is critical that the mandate selected for a deposit insurer be clear and formally specified and that there be consistency between the stated public policy objectives and the powers and responsibilities given to the deposit insurer.
- **Principle 4 – Powers:** A deposit insurer should have all powers necessary to fulfill its mandate and these should be formally specified. All deposit insurers require the power to finance reimbursements, enter into contracts, set internal operating budgets and procedures, and access timely and accurate information to ensure that they can meet their obligations to depositors promptly.

Explanations and supporting guidance

The mandate of an organisation is a set of official instructions or statement of purpose. There is no single mandate or set of mandates suitable for all deposit insurers. Existing deposit insurers have mandates ranging from narrow, so-called “paybox” systems to those with broader powers and responsibilities, such as loss or risk-minimisation/management, with a variety of combinations in between.

Paybox systems largely are confined to paying the claims of depositors after a bank has been closed. Accordingly, they normally do not have prudential regulatory or supervisory responsibilities or intervention powers. Nevertheless, a paybox system requires appropriate legal authorities, as well as access to deposit information and adequate funding, for the timely and efficient reimbursement of insured depositors when banks fail.

A deposit insurer charged with loss or risk-minimisation/management is likely to have a relatively broad mandate and accordingly more powers. These powers may include: the ability to control entry and exit from the deposit insurance system; the ability to assess and manage its own risks; and, the ability to conduct examinations of banks or request such examinations. Such systems may provide financial assistance to troubled banks.

Governance

- **Principle 5 – Governance:** The deposit insurer should be operationally independent, transparent, accountable and insulated from undue political and industry influence.

Explanations and supporting guidance

Governance refers to the processes, structures, and information used in directing and overseeing the management of an organisation. It concerns the relationship between the organisation and the authority from which it receives its mandate or to which it is accountable. The four major elements comprising sound governance are: operational independence, accountability, transparency and disclosure, and integrity. All are equally important, and they reinforce each other in supporting sound governance.

Relationships with other safety-net participants and cross-border issues

- **Principle 6 – Relationships with other safety-net participants:** A framework should be in place for close coordination and information sharing, on a routine basis as well as in relation to particular banks, among the deposit insurer and other financial system safety-net participants. Such information should be accurate and timely (subject to confidentiality when required). Information sharing and coordination arrangements should be formalised.
- **Principle 7 – Cross-border issues:** Provided confidentiality is

ensured, all relevant information should be exchanged between deposit insurers in different jurisdictions and possibly between deposit insurers and other foreign safety-net participants when appropriate. In circumstances where more than one deposit insurer will be responsible for coverage, it is important to determine which deposit insurer or insurers will be responsible for the reimbursement process. The deposit insurance already provided by the home country system should be recognised in the determination of levies and premiums.

Explanations and supporting guidance

A deposit insurer's interrelationship management needs vary according to its mandate and powers. When a single organisation performs all of the safety-net functions the smooth resolution of potential tensions is dependent on clarity of mandates and an adequate accountability regime among the relevant departments. However, when the functions are assigned to different organisations, issues related to information sharing, allocation of powers and responsibilities, and coordination of actions among different functions are more complex and need to be addressed clearly and explicitly.

In addition to the banks themselves, the supervisory authority usually is the primary source of information on banks. Such information can include that needed to meet depositors' claims when necessary. A deposit insurer with a risk-minimising

mandate will require access to timely and accurate information so it can assess the financial condition of individual banks. The central bank can also be a source of information in many deposit insurance systems with respect to financial system issues that could have an impact on the deposit insurer. In order to ensure that the deposit insurer obtains the information it needs, while minimising reporting burdens on banks, it is important to closely coordinate the collection and sharing of information.

Although informal arrangements for information sharing can work, information sharing should be formalised either through legislation, memoranda of understanding, legal agreements, or a combination of these techniques. These arrangements also may be useful in providing a general framework for safety net participants to coordinate their related activities.

The close coordination and information sharing among deposit insurers and other financial system safety net participants is also significant from a cross-border perspective on a routine basis as well as in relation to particular banks. In circumstances where more than one deposit insurer provides coverage, it is important to determine which deposit insurer or insurers will be responsible for reimbursement and it is advisable to have in place appropriate bilateral/multilateral agreements. Care should be taken also to ensure that information provided to depositors

on the reimbursement process (eg applicable coverage limits, claims procedures) in the jurisdictions affected is done so in a clear and easily understood manner.

Membership and coverage

- **Principle 8 – Compulsory membership:** Membership in the deposit insurance system should be compulsory for all financial institutions accepting deposits from those deemed most in need of protection (eg retail and small business depositors) to avoid adverse selection.

Explanations and supporting guidance

Adverse selection is the tendency for higher-risk banks to opt for deposit insurance and lower-risk banks to opt-out of deposit insurance when membership in a system is voluntary.

Unless banks included in the deposit insurance system are subject to strong prudential regulation and supervision, the deposit insurance system will be exposed to unacceptable risk. This is of particular importance where the deposit insurance system may be directed to include non-traditional banks such as micro-lending or credit institutions that may not be under the same form of regulation as existing member banks.³⁶

³⁶The rationale for policymakers considering expanding membership in the deposit insurance system to these institutions may include: the desire not to introduce competitive distortions among different types of institutions offering similar products; the objective of enhancing the stability of the financial system by including all institutions that accept deposits or deposit-like products; and the desire to apply prudential regulatory and supervisory rules to all such institutions.

Policymakers should determine whether eligible banks will be given membership automatically or whether they should be required to apply for entry. The latter option provides a degree of flexibility for the deposit insurer to control the risks it assumes by establishing entry criteria. It can also serve to enhance compliance with prudential requirements and standards. In such cases, an appropriate transition plan should be in place that details the criteria, process and time frame for attaining membership and the criteria should be transparent.

In some deposit insurance systems membership is a condition of a bank carrying on business and it is not possible for the deposit insurer to refuse admission if the regulator has authorised the bank to carry on the business. In such systems, the regulator, rather than the deposit insurer, decides whether the bank is suitable to be granted authorisation. In these circumstances the deposit insurer should be consulted or informed of the application in advance in order to prepare for the new bank.

In situations where a bank in the deposit insurance system has its authorisation to conduct business withdrawn by the supervisory authority, the bank's deposit insurance should be terminated at the same time (or if its membership is terminated by the deposit insurance system, its operating license should be withdrawn by the relevant authority).

- **Principle 9 – Coverage:** Policymakers should define clearly in law, prudential regulations or by-laws what an insurable deposit is. The level of coverage should be limited but credible and be capable of being quickly determined. It should cover adequately the large majority of depositors to meet the public policy objectives of the system and be internally consistent with other deposit insurance system design features.

Explanations and supporting guidance

In defining what is an insurable deposit policymakers should consider the relative importance of different deposit instruments, including foreign-currency deposits and the deposits of nonresidents, in relation to the public policy objectives of the system.

The level of coverage should be limited and can be set through an examination of relevant data such as statistical information describing the size distribution of deposits held in banks. This gives policymakers an objective measure, such as the fraction of depositors covered, with which to assess the adequacy of a certain level of coverage. The same coverage limit should apply to all banks in the deposit insurance system.

Coverage limits may need to be reviewed and when necessary adjusted because of factors such as: inflation, the growth of real

income, the development of new financial instruments, and the way in which these factors influence the composition and size of deposits.

- **Principle 10 – Transitioning from a blanket guarantee to a limited coverage deposit insurance system:** When a country decides to transition from a blanket guarantee to a limited coverage deposit insurance system, or to change a given blanket guarantee, the transition should be as rapid as a country’s circumstances permit. Blanket guarantees can have a number of adverse effects if retained too long, notably an increase in moral hazard. Policymakers should pay particular attention to public attitudes and expectations during the transition period.

Explanations and supporting guidance

Some countries have introduced an explicit blanket guarantee during a financial crisis to fully protect certain bank depositors and possibly other creditors.³⁷ The provision of such guarantees may be unavoidable in periods of extreme financial distress to maintain domestic and international confidence in the banking system.

³⁷A “blanket guarantee” is a declaration by authorities that in addition to the protection provided by limited coverage deposit insurance or other arrangements, certain deposits and perhaps other financial instruments will be protected. A wide range of factors need to be considered when introducing blanket guarantees, including decisions on the scope of the guarantee (eg the type of institutions, products and term maturities covered) and whether the banks utilising the guarantees will be required to contribute in some manner to the costs of providing the guarantees.

A country considering transitioning from a blanket guarantee to a limited coverage deposit insurance system should undertake the same type of situational analysis as a country moving from implicit protection. Countries transitioning from a blanket guarantee will need to consider three special issues. The first issue arises from the fact that protection for depositors and possibly other creditors is being reduced. This may present a concern to the public. Therefore, policymakers should pay particular attention to public attitudes and expectations. Countries with a high level of capital mobility, and/or a regional integration policy, should consider the effects of different countries' protection levels and other related policies.

Second, policymakers should consider the capacity of the banking system to fund a new deposit insurance system. The transition to limited coverage usually involves the imposition of new or revised premiums or levies on banks. If those funds are insufficient to pay for the cost of the blanket guarantee – especially if it stems from a systemic crisis – the cost usually is shared between banks and the government. The latter can resort to budgetary resources (ie higher taxes), asset sales, or debt issues. In any case, it is important to have a clear mechanism in place to ensure that the deposit insurance system will have access to adequate funding during and after the transition.

The final issue concerns how fast the transition should proceed. In general, the transition should be as rapid as a country's circumstances permit. Some countries have implemented so-called fast-track transitions successfully soon after the crisis has passed. These are countries that have restored the banking system to financial health rapidly; and where strong prudential regulation and supervision, effective legal frameworks, and sound accounting and disclosure regimes were already in place.

In other countries, the implementation of a blanket guarantee has been associated with a comprehensive post-crisis bank restructuring strategy and measures to improve prudential regulation and supervision, the legal framework, and the accounting and disclosure regimes. This has implications both for the length of time that the blanket guarantee needs to stay in place and for the speed of the transition. The gradual removal of a blanket guarantee allows banks time to adjust to necessary institutional changes which could include legal and supervisory reforms. In addition, a gradual transition permits bank managers to be trained in a risk-management culture and gives depositors time to become accustomed to the new arrangements. A major disadvantage, however, is that the transition period might be perceived as being too long, raising doubts among depositors and creditors about the government's commitment to withdraw the blanket guarantee. In addition, the

longer the blanket guarantee remains in place, the more likely it is to give rise to additional moral hazard.

Funding

- **Principle 11 – Funding:** A deposit insurance system should have available all funding mechanisms necessary to ensure the prompt reimbursement of depositors' claims including a means of obtaining supplementary back-up funding for liquidity purposes when required. Primary responsibility for paying the cost of deposit insurance should be borne by banks since they and their clients directly benefit from having an effective deposit insurance system.

For deposit insurance systems (whether ex-ante, ex-post or hybrid) utilising risk-adjusted differential premium systems, the criteria used in the risk-adjusted differential premium system should be transparent to all participants. As well, all necessary resources should be in place to administer the risk-adjusted differential premium system appropriately.

Explanations and supporting guidance

Sound funding arrangements are critical to the effectiveness of a deposit insurance system.

Policymakers can choose among ex-ante, ex-post and hybrid (ie combined ex-ante and ex-post) funding mechanisms.

Ex-ante funding requires the accumulation and maintenance of a fund to cover deposit insurance claims and related expenses prior to a failure occurring. It is principally funded by its members through contributions, insurance premiums and other means. Funds can be accumulated during stronger economic conditions, when losses may be low, as a hedge against future needs when economic circumstances may be less favourable and losses higher, thus reducing the pro-cyclicality of funding. Ex-ante funding can help lessen the reliance of the deposit insurance system on public funds during periods of financial stress and crisis. For countries utilising an ex-ante target fund ratio or range the method chosen should be sufficient to reduce the probability of the fund's insolvency to an acceptable minimum.

In ex-post funding systems, funds to cover deposit insurance claims are only collected from member banks when the bank fails and the need to cover claims develops. Ex-post systems may be less onerous on member banks (leaving more funds available to the banking system) when there are little or no failures because fewer premiums are being collected and administrative costs associated with the collection of premiums and fund management is less. In order to be effective ex-post systems require virtually immediate access to back-up funding (since they have little or no funding of their own).

It is important to note that many ex-ante systems incorporate elements of ex-post systems (eg the ability to increase premiums, charge additional levies and receive the proceeds of liquidations) and thus can be considered as combined or hybrid funding systems.

Whether an ex-ante, ex-post or a hybrid system is chosen, primary responsibility for paying the costs of deposit insurance should be borne by banks since they and their clients directly benefit from having an effective deposit insurance system. However, it should be understood that in special situations such as a systemic crisis where the stability of the financial system is in jeopardy this may not be the case.

Public awareness

- **Principle 12 – Public awareness:** In order for a deposit insurance system to be effective it is essential that the public be informed on an ongoing basis about the benefits and limitations of the deposit insurance system.

Explanations and supporting guidance

Public awareness of deposit insurance, its existence and how it works (including the level and scope of coverage and how the claims process operates), plays a significant role in underpinning a sound deposit insurance system.

All deposit insurers should promote public awareness about the deposit insurance system on an ongoing basis to maintain and strengthen public confidence. The objectives of the public awareness program should be clearly set out and consistent with the public policy objectives and mandate of a deposit insurer.

When designing a public awareness program, deposit insurers should clearly define the principal target audience groups and subgroups (eg the general public, depositors, member banks etc). Employing a wide variety of tools and channels of communication can help ensure that the deposit insurers' messages are conveyed to the target audience.

In general, the deposit insurer should be the primary party responsible for promoting public awareness about deposit insurance and should work closely with member banks and other safety net participants to ensure consistency in the information provided and maximise synergies. All these bodies and their staff have a role to play.

Budgets for public awareness programs should be determined on the basis of the desired level of visibility and awareness about deposit insurance among the target audience. And, it is an effective practice for a deposit insurer to conduct a regular independent evaluation of awareness levels.

The deposit insurer should develop ahead of time a public awareness contingency program to address individual bank failures, multiple bank failures and the occurrence of a systemic crisis.

Selected legal issues

- **Principle 13 – Legal protection:** The deposit insurer and individuals working for the deposit insurer should be protected against lawsuits for their decisions and actions taken in “good faith” while discharging their mandates. However, individuals must be required to follow appropriate conflict-of-interest rules and codes of conduct to ensure they remain accountable. Legal protection should be defined in legislation and administrative procedures, and under appropriate circumstances, cover legal costs for those indemnified.
- **Principle 14 – Dealing with parties at fault in a bank failure:** A deposit insurer, or other relevant authority, should be provided with the power to seek legal redress against those parties at fault in a bank failure.

Explanations and supporting guidance

The lack of legal or statutory protection can reduce incentives for individuals to be diligent in the carrying out of their mandates - particularly in cases where deposit insurers and other financial system safety net participants’ mandates

emphasise timeliness in the detection, intervention and resolution of troubled banks. There are a variety of approaches available to provide legal protection. Some of the most common include:

- granting legal protection to individuals from civil and criminal liability for their decisions, actions or omissions taken in the normal discharge of their legal responsibilities;
- granting statutory immunity to the deposit insurance organisation;
- including appropriate indemnification provisions in employment contracts; or
- a combination of these approaches.

To provide incentives for good conduct, however, the relevant statutory or contractual provisions for individuals must be wide and unambiguous. They should also not qualify the protection by requiring the individual to establish that their actions and decisions (including decisions not to take action) were reasonable or not negligent.

Although there are numerous approaches to legal protection, at a minimum the deposit insurer and those individuals working for the deposit insurer and other financial system safety net participants should be protected against lawsuits for their decisions and actions (or decisions taken not to act) taken in “good faith” while discharging their mandates. Legal protection,

however, should not extend to protecting individuals where they have acted in bad faith; for example, where they have acted fraudulently or maliciously.

Legal protection must coexist in an environment where there is clear accountability. This means that while individuals should be legally protected, they must be required to follow appropriate conflict-of-interest rules and codes of conduct to ensure they remain accountable. Finally, legal protection must also be compatible with the right of individuals to be compensated by the deposit insurer or other authorities according to the country specific liability regimes.

A deposit insurer, or other relevant authority, should be provided with the power to seek legal redress against those parties at fault in a bank failure. For example, seeking legal redress from such parties as officers, directors, managers, auditors and related parties of the failing/ failed bank can help improve recoveries for an insurer and can mitigate moral hazard problems by providing strong incentives against malfeasance.

Failure resolution

- **Principle 15 – Early detection and timely intervention and resolution:** The deposit insurer should be part of a framework within the financial system safety net that provides for the

early detection and timely intervention and resolution of troubled banks. The determination and recognition of when a bank is or is expected to be in serious financial difficulty should be made early and on the basis of well defined criteria by safety net participants with the operational independence and power to act.

- **Principle 16 – Effective resolution processes:** Effective failure-resolution processes should: facilitate the ability of the deposit insurer to meet its obligations including reimbursement of depositors promptly and accurately and on an equitable basis; minimise resolution costs and disruption of markets; maximise recoveries on assets; and reinforce discipline through legal actions in cases of negligence or other wrongdoings. In addition, the deposit insurer or other relevant financial system safety net participant should have the authority to establish a flexible mechanism to help preserve critical banking functions by facilitating the acquisition by an appropriate body of the assets and the assumption of the liabilities of a failed bank (eg providing depositors with continuous access to their funds and maintaining clearing and settlement activities).

Explanations and supporting guidance

The responsibilities of deposit insurers for various aspects of supervision, prudential regulation and the resolution of troubled banks are country specific, reflecting the particular mandates of

financial safety net participants. However, regardless of the specific responsibilities of the deposit insurer in any particular country, the manner in which banks are supervised and regulated and how troubled banks are resolved has a major impact on the costs and other aspects of the deposit insurance system.

What is important is that whoever has responsibilities in this regard recognise that the determination and recognition of when a bank is or is expected to be in serious financial difficulty should be made early and that the intervention and resolution process be initiated on the basis of well-defined criteria. This can help reduce the cost of resolutions and avoid unnecessary confusion. Criteria vary between countries and include concerns over a bank's ability to meet capital requirements; low levels of accessible liquidity; deterioration in the quality or value of assets; and a finding that the bank is operated in an unsafe and imprudent manner.

The resolution of troubled banks involves three basic options: liquidation and reimbursement of depositors' claims (which typically involves the closure of the bank), purchase-and-assumption transactions (sales) and open-bank financial assistance. In addition, the deposit insurer or other relevant financial system safety net participant should have the authority to establish a flexible mechanism to help preserve

critical banking functions by facilitating the acquisition by an appropriate body of the assets and the assumption of the liabilities of a failed bank (eg through the use of a bridge bank, assisted acquisition or provisional administration).

Bankruptcy/insolvency and other laws may heavily influence the choice of resolution methods since such laws vary considerably among countries and, in some cases, may make a particular resolution method difficult to implement. Because of the special significance of banks and bank failures, policymakers may wish to review whether bankruptcy/insolvency laws facilitate the orderly exit of troubled banks. In this regard, establishing a separate insolvency regime for banks should be considered.

Reimbursing depositors and recoveries

- **Principle 17 – Reimbursing depositors:** The deposit insurance system should give depositors prompt access to their insured funds. Therefore, the deposit insurer should be notified or informed sufficiently in advance of the conditions under which reimbursement may be required and be provided with access to depositor information in advance. Depositors should have a legal right to reimbursement up to the coverage limit and should know when and under what conditions the deposit insurer will start the payment process, the time frame over which payments will take place, whether any advance or

interim payments will be made as well as the applicable coverage limits.

- **Principle 18 – Recoveries:** The deposit insurer should share in the proceeds of recoveries from the estate of the failed bank. The management of the assets of the failed bank and the recovery process (by the deposit insurer or other party carrying out this role) should be guided by commercial considerations and their economic merits.

Explanations and supporting guidance

Access to the necessary depositor information (eg records) before the bank is closed lessens the risk of record manipulation, shortens the time for completing the reimbursement process and helps preserve public confidence. The deposit insurance system should be provided with necessary systems and processes to undertake a timely preparatory review of depositor information held by troubled banks in order to determine such issues as who should be reimbursed, the amount of individual deposits which are below the deposit insurance limit, and depositor claims remaining following netting/set-off (for those deposit insurance systems utilising this mechanism).

There is considerable variation in the asset management role and in the responsibility for handling claims and recoveries played by deposit insurers and other safety net participants.

Where deposit insurance payments are generally made upon the liquidation of a bank, the deposit insurer usually is subrogated to the rights of the insured depositors, and is likely to file and actively manage the claim arising from the deposit insurance payment. If the depositor has not been reimbursed quickly or the quality of depositor records held by the bank is very poor, then the depositor may need to file a claim with the deposit insurer.³⁸

In some instances, deposit insurers have significant roles in the recovery process, for example as a lender, creditor, or possibly liquidator and receiver. And, even if not, the deposit insurer may nominate a liquidator or have a significant role in the liquidation process through other means such as oversight over the liquidator or participation on creditor committees. In other cases, these functions are the responsibility of other entities within the safety net. Whatever the case, the deposit insurer should share in the proceeds of the recoveries arising from the failure of its member banks.

In countries with depositor preference laws, uninsured depositors and the deposit insurer (through subrogation) will generally have precedence over other creditors in recovering funds from the estate of the failed bank. In countries where

³⁸In such cases there should be time limits on the period of time over which depositors may make claims on the deposit insurer.

netting or set-off is applied to depositors' claims its use should be consistent with insolvency law.

Finally, the management of the assets of the failed bank and the recovery process should be guided by commercial considerations and their economic merits. This means consideration of factors such as the quality of the assets, the depth and condition of markets, the availability of expertise in asset management and disposition, legal requirements relating to the disposition of assets, and public policy objectives.

Annex

References

Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), Core Principles for Effective Banking Supervision, Basel, 2006.
<http://www.bis.org/publ/bcbs129.htm>

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

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

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

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

Guidance on Interrelationship among Safety-Net Participants,

Basel, 2006a.

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

Guidance for the Resolution of Bank Failures, Basel, 2006b.

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

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

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

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

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

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

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

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

附錄 3-1 金融服務法草案相關說明³⁹

民國 93 年 7 月 1 日我國正式邁入金檢一元化，為配合此一金融發展，有必要重新整併我國金融服務之法令規章及制度，以建構我國金融業發展之良好法制環境，援此行政院對於「區域金融服務中心推動小組」所提出之「健全總體金融環境」策略之因應措施，於民國 93 年 11 月 10 日核定「服務業發展綱領及行動方案」，其中編定「整合相關金融服務法令規章及制度，擬訂金融服務業法」為具體措施項目之一。

經參酌世界立法例，英國金融服務及市場法(Financial Services and Markets Act 2000, “FSMA”)，美國金融服務現代化法(Ramm-Leach-Bliley Act of 1999)，日本平成 12 年金融商品交易法等，皆投身金融監理制度及法規整合之改進工程。惟鑑於與我國同為大陸法系之日、韓等國，其金融服務法之整合工程，日本費時 7 年，韓國 2 年，尚無法成功，且目前全球亦僅英國採單一立法方式，考量如仿效英國法制，大規模全面檢討金融法制，整併制定金融服務法，在立法技術方面誠然有其困難，立法時程必相對延宕，不符合立法時效需求，是以本法案乃採取階段性、漸進式之立法，針對現行銀行、保險、證券法令具共通性而管理不一致的事

³⁹行政院金融監督管理委員會網站訊息，
http://www.fscey.gov.tw/news_detail2.aspx?icuitem=2896085

項予以整合，採取功能性之規範並保留各業法，爰將草案名稱改為「金融服務法」，將來再視國內經濟發展狀況及國際金融趨勢，逐步推展金融法規整合工程。

為建立健全、穩定、繁榮，且符合潮流之金融環境，使金融業得以成長、獲利及具有競爭力，客戶得以享有公平、合理及充分之權益保障，參考英國、日本等國之立法例，擬具「金融服務法草案」，另為博採周諮，廣徵學者專家、金融同業及各相關單位之意見，共召集九次公聽會研商，始完成本法草案，計五章，共 46 條，其要點如下：

一、健全業務管理，統合分業法令

(一)為確保客戶權益，提升服務品質，並落實風險控管，明定金融服務業辦理財富管理之具體規範。

(草案第 16 條)

(二)金融服務業間共同行銷之具體規範，包括程序、人員、資訊、設備、場所之管理。(草案第 17 條及第 18 條)

(三)為強化金融服務業負責人及從業人員之管理，明定金融服務業應訂定負責人法令遵循、利益衝突之行為規範；證照有效期間；專業資格識別標示；限制負責人兼任之範圍；涉及違反法令或不誠信或不正當之活動者，主管機關得停止或限制其執行職務。(草案第 22 條至第 26 條)

(四)主管機關得要求以支付行政和解金作為締結行政和解契約之條件，並由特定之財團法人或公益團體將該行政和解金成立基金，分配予受害之客戶。(草案第 27 條)

(五)為鼓勵業者發揮自治監督功能，降低金融檢查之行政成本，明定於未被發覺前，向主管機關自行通報違規情事者，得減輕處罰。(草案第 43 條)

二、確立監理原則，提高經營效能

(一)主管機關得審酌金融服務業之財務、業務及經營狀況、內部控制與稽核成效及法令遵循程度，實施差異化管理。(草案第 11 條)

(二)有關金融商品之銷售，金融服務業得於業務許可範圍內，逕行銷售非法令禁止且與業務相關之金融商品。(草案第 12 條)

(三)為促進我國與其他國家金融主管機關之國際合作，得依互惠原則，簽訂合作條約或協定。(草案第 29 條)

三、金融商品銷售之說明義務及推介適當性

(一)定義金融商品銷售行為，範圍涵蓋跨業別之金融服務項目；金融商品之行紀、居間、代理，視為銷售。(草案第 5 條)

(二)金融服務業從事金融商品銷售接受客戶開戶時，

應建立客戶資料，以為評估客戶投資能力及建立風險管理機制參考。(草案第 30 條)

(三)要求業者確保金融商品銷售推介之適當性，事先訂定推介守則並公告。(草案第 31 條)

(四)對違反說明義務之金融服務業，明定應對客戶負無過失之損害賠償責任，並設有損害額之推定，以減輕客戶之舉證負擔。(草案第 32 條至第 34 條)

四、廣告等行銷規範

金融服務業從事廣告，應確保內容之真實性，並授權主管機關及同業公會訂定相關規範。(草案第 36 條)

五、罰則

整理歸納違反法律規定行為，區分成處新臺幣六十萬以上三百萬以下罰鍰、新臺幣三十萬以上一百五十萬以下罰鍰及新臺幣十二萬以上六十萬以下罰鍰等三個級距處罰。(草案第 40 條至第 42 條)

六、附則

規定本法施行細則及施行日期。(草案第 45 條及第 46 條)

附錄 3-2、中央存保公司主要宣導方式

| 宣 導 媒 介 | 方 式 |
|----------------------------|---|
| 刊登存款保險平面 宣導廣告 | <ul style="list-style-type: none"> ● 政府及公益團體舉辦之活動會場 ● 各類報章雜誌 ● 供民眾免費索取之出版品 ● 大眾運輸交通工具車廂及車站 ● 金融學術研討會及校園金融研習營大會手冊 |
| 製作存款保險簡介 及宣導文宣品分送 民眾 | <p>中央存保公司或各機關團體舉辦活動時贈予參加民眾</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 中央存保公司簡介 ● 存款保險制度簡介 ● 存款保險 Q&A 問答集(「存款保險如何保障您的權益」)手冊 ● 精美實用之宣導品 |
| 透過要保機構宣導 存款保險理念 | <ul style="list-style-type: none"> ● 製作存款保險標示牌、宣導海報及宣導貼紙，寄發要保機構懸掛、擺放與張貼 ● 對要保機構職員進行教育宣導 ● 透過對要保機構職員之宣導，進而向存款人傳達正確之存款保險資訊 |
| 製作並播放宣導廣 告短片 | <ul style="list-style-type: none"> ● 製作存款保險宣導廣告短片 ● 透過電影院、電視頻道、學校、車站、醫院、商業大樓等電視牆播放 |
| 透過電視 | <ul style="list-style-type: none"> ● 於電視頻道播放宣導短片 ● 錄製電視報導專輯於電視節目中深入介紹 ● 以跑馬燈方式傳達存款保險最新資訊 |
| 透過廣播 | <ul style="list-style-type: none"> ● 錄製廣播宣導帶並播放 ● 接受廣播節目專訪，介紹存款保險制度 |

| 宣 導 媒 介 | 方 式 |
|-----------------|--|
| 舉辦存款保險展覽 | <ul style="list-style-type: none"> ● 現場提供相關文宣簡介供民眾索取 ● 中央存保公司資深同仁於會場答覆存款保險問題 ● 中央存保公司於會場(如金融理財博覽會)配合活動主題設計有趣之遊戲及活動，傳達存款保險訊息，使參加民眾寓教於樂 |
| 分區舉辦存款保險專題民眾座談會 | <ul style="list-style-type: none"> ● 針對不同參加族群設計，與民眾面對面交流 ● 以座談會方式講解存款保險相關議題 ● 邀請中央存保公司資深專業同仁、學者專家與談 ● 舉行問答與有獎徵答活動 |
| 舉辦網路活動 | <ul style="list-style-type: none"> ● 針對學生、年輕族群、網路使用者設計 ● 藉由活潑趣味之遊戲，增進存款保險知識之普及性 |
| 舉辦記者會 | <ul style="list-style-type: none"> ● 配合存款保險政策重大政策或變革時舉辦 ● 由中央存保公司首長或發言人對媒體公開說明新制及未來走向 ● 當場答詢疑惑，消弭政策施行之阻力 |
| 設置為民服務之相關管道 | <ul style="list-style-type: none"> ● 免費服務電話：0800-000148 <ul style="list-style-type: none"> -建立國、台、英語發音之語音查詢系統 -將民眾經常詢問之問題列為查詢項目 -可指定服務人員逕行答覆 ● 關心信箱及關心傳真信箱 <ul style="list-style-type: none"> -關心信箱：台北郵政 5-440 號 -關心傳真專線：(02)2357-3357 -供金融同業從業人員表達意見及建議 |

| 宣 導 媒 介 | 方 式 |
|---------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ● 網際網路全球資訊網 <ul style="list-style-type: none"> - http://www.cdic.gov.tw/ - 首頁簡介發布最新業務動態 - 開闢電子郵件信箱 cdic@cdic.gov.tw - 設置留言板互通訊息 ● 為民服務服務台 <ul style="list-style-type: none"> 擺設業務簡介等文宣品，供存款大眾取閱 |

附件 3-3、各國因應金融危機有關調整存款保險保障額度之 緊急措施

基準日：97.10.20

| 機構或 國家 | 決策方式 | 存款保險保障額度 | | 其他措施及備註 |
|-----------|----------------------------|----------|---|---|
| | | 調整前 | 調整後 | |
| 1.美國 | 2008.10.3 通過之「穩定經濟緊急法案」 | 10 萬美元 | 25 萬美元 | (1)2008.10.3～ 2009.12.31，暫時性措施 1 年 (2)依該「穩定經濟緊急法案」第 136 條規定，FDIC 董事會於未來依聯邦存款保險法規定，調整保費制度時，不得將該暫時性方案所生影響納入考量因素。 |
| | 聯邦存款保險法第 13 條(c) | | 1.對銀行間放款提供暫時性之保障 2.對銀行無息交易存款帳戶提供全額保障 | (1)FDIC 將於 2009 年 6 月 30 日前，對其要保機構、美國銀行控股公司、金融控股公司及儲貸控股公司新承作之優先債提供暫時性之保證，包括一般本票、商業本票、銀行間放款等無擔保債務，擔保期 3 年，並收取保證費用，另保障額度不得超過 2008 年 9 月 30 日債務總額的 1.25 倍。 |

| 機構或 國家 | 決策方式 | 存款保險保障額度 | | 其他措施及備註 |
|-----------|----------------|----------|-------|---|
| | | 調整前 | 調整後 | |
| | | | | (2)FDIC 將 2009 年 12 月 31 日前，對 FDIC 要保銀行之無息交易存款帳戶提供全額保障。 |
| 2. 歐盟 | 歐盟 15 國財長達成之協議 | 2 萬歐元 | 5 萬歐元 | 歐盟 15 國財長於 2008 年 10 月 7 日達成協議對歐盟銀行業之存款保障上限由目前的 2 萬歐元增加為 5 萬歐元；另同意對可能引發系統性危機之金融機構提供援助。 |
| 3. 英國 | | 3.5 萬英鎊 | 5 萬英鎊 | (1)2008.10.7 起生效，聯名帳戶的存款保障上限提高到 10 萬英鎊 (2)FSA 刻正研議是否應再提高保額。 (3)英國政府將提供約 5000 億英鎊(約 8700 億美元)資金挹注金融市場，包括： (i)挹注 500 億英鎊購買英國主要八大銀行及儲蓄銀行(building societies)之優先股，以協助其提高資本。 (ii)英國央行將經由所謂的「特殊流動資金 |

| 機構或 國家 | 決策方式 | 存款保險保障額度 | | 其他措施及備註 |
|-----------|-----------------|----------|--------|---|
| | | 調整前 | 調整後 | |
| | | | | <p>計畫 (Special Liquidity Scheme) 向國內銀行提供至少 2,000 億英鎊的資金。</p> <p>(iii)英國政府將提供約 2,500 億英鎊之放款保證，確保銀行體系擁有充足資金以活絡中期借貸市場。</p> |
| 4.德國 | 總理政策宣示，無正式法案 | 2 萬歐元 | 存款全額保障 | <p>(1)2008.10.5 宣布</p> <p>(2)保障所有德國民營銀行存款帳戶(儲蓄存款及支票存款帳戶)</p> |
| 5.奧地利 | 政治宣示 法案將另行通過 | 2 萬歐元 | 存款全額保障 | 政府於 10 月 8 日通過存款保證計畫並送交國會審議，預期於 10 月 28 日立法通過(追溯於 10 月 8 日生效) |
| 6.比利時 | 總理政策宣示 | 2 萬歐元 | 10 萬歐元 | 政府對面臨系統性危機銀行所承做之新放款，如銀行同業存款及債券等，提供保證，並收取保證費用，期間至 2009 年 10 月 31 日。 |

| 機構或 國家 | 決策方式 | 存款保險保障額度 | | 其他措施及備註 |
|-----------|--|--------------|----------------|--|
| | | 調整前 | 調整後 | |
| 7.丹麥 | 立法通過 | 30 萬丹麥 克朗 | 全額保障 | (1)2008.10.5 宣布(10 月 8 日立法通過)，期限至 2010 年 9 月 30 日 (2)保障對象包括丹麥境內一般銀行及儲蓄銀行之本國及外國存款人、優先債權人及一般債權人。 (3)政府與銀行業共同出資，其中銀行業出資 44 億歐元。 |
| | 法案研議中 (金融穩定法) | | 對銀行存款及優先債權提供保證 | (1)適用對象：丹麥本國銀行境內外分行及外商銀行於丹麥境內分行 (2)期限為 2 年，必要時得延長一年。 (3)目的在恢復銀行間之拆放市場以利銀行取的流動性。 (4)自由參加 |
| 8.愛爾蘭 | 立法通過 (Credit Institutions Financial Support Act N 18 of 2008) | 2 萬歐元 | 全額保障 | (1)2008.9.19 由 2 萬歐元調高為 10 萬歐元。 (2)2008.10.2 愛爾蘭通過緊急法案，同意對存放於該國特定金融機構及建築融資協會之存款，提供二年期過渡性全額保 |

| 機構或 國家 | 決策方式 | 存款保險保障額度 | | 其他措施及備註 |
|-----------|--------------|----------|--------|---|
| | | 調整前 | 調整後 | |
| | | | | <p>障措施，並於二年內不定期隨時檢視法案內容。</p> <p>(3)保障範圍：含 6 大銀行在內之特定金融機構及建築融資協會、高達 3,170 億英鎊之存款(包括個人存款、公司存款、機構組織存款及同業存款)、擔保證券(covered bonds)、優先股(senior debts)及已到期之次順位債券(dated subordinated debt)均受其保護。</p> <p>(4)適用對象：除特定金融機構及建築融資協會外，亦擴及於愛爾蘭境內經營之大型外商銀行子行。</p> <p>(5)資金來源：政府出資，亦有可能由銀行繳交之保費資助(以期本項措施係由銀行業者自我籌資完成)</p> |
| 9.希臘 | 政治宣示 法案另行 | 2 萬歐元 | 10 萬歐元 | (1)2008.10.2 宣布，期限 3 年。 |

| 機構或 國家 | 決策方式 | 存款保險保障額度 | | 其他措施及備註 |
|------------|-----------------------------------|------------|------------|---|
| | | 調整前 | 調整後 | |
| | 提報 | | | (2)提案已於10月9日送交國會審議。 |
| 10.匈 牙利 | 總理政策 宣示 將會另行 立法 | | 全額保障 | (1)10月8日宣布 (2)原提議將保障額度由600萬匈牙利幣提高至1300萬匈牙利幣。 |
| 11.冰島 | | 2萬歐元* | 全額保障 | (1)2008.10.6宣布 (2)另依IMF 2006年報告，冰島之存保制度原即可視為全額保障，該國制度於賠付金額超過2萬歐元部分，將視基金餘額再進行分配。 |
| 12.瑞典 | 法案送交 國會審議 中 | 25萬瑞典 幣 | 50萬瑞典 幣 | (1)2008.10.6宣布(法案通過後追溯自10月6日生效) (2)保障範圍包括所有儲蓄帳戶(all type of savings accounts)，適用對象並擴及瑞典境內未受其母國存款保障之外國銀行分行。 |
| 13.法國 | 總理政策 宣示 預計另行 修法(金融 法) | 7萬歐元 | 全額保障 | (1)2008.10.7宣布 (2)刻正研提修正草案，賦予政府得以入股等方式干預問題金融機構。 |

| 機構或 國家 | 決策方式 | 存款保險保障額度 | | 其他措施及備註 |
|-------------------------|-----------------------------------|----------------|----------------|--|
| | | 調整前 | 調整後 | |
| 14.義大利 | 政府政令 | 103,000 歐 元 | 103,000 歐 元 | (1)2008.10.8 宣布 (2)政府得以增資或購買資 產等方式援助問題金融 機構；另政府決議設立 200 億歐元之緊急援助 基金。 |
| 15.斯洛 伐克 | 政治宣示 預期近日 內提案可 獲國會通 過 | | 存款全額 保障 | (1)2008.10.8 宣布 (2)保障對象：一般存款人 及特定類別之法人機 構。 |
| 16.斯洛 維尼 亞共 和國 | 政治宣示 擬議修改 銀行法 | 22,000 歐 元 | 存款全額 保障 | (1)期限至金融危機結束。 (2)適用對象：境內之所有 銀行。 |
| 17.香港 | 政治宣示 | 10 萬港幣 | 存款全額 保障 | 2008.10.14 由財政司司長 及金融管理局局長共同宣 布，為存放於香港所有銀 行之客戶提供存款擔保期 限至 2010 年底 |
| 18.新加 坡 | 政治宣示 | 10 萬新幣 | 存款全額 保障 | (1)2008.10.17 由金融管理 局與財政部共同宣布， 並獲總統同意，期限至 2010 年底。 (2)保障範圍：個人及企業 存放於商業銀行、金融 公司及信貸合作社之存 |

| 機構或 國家 | 決策方式 | 存款保險保障額度 | | 其他措施及備註 |
|-------------------------|------------|------------|------------|--|
| | | 調整前 | 調整後 | |
| | | | | 款(含外幣存款)。 (3)政府將以外匯存底提撥 1500 億新幣資金為其 擔保。 |
| 19.馬來 西亞 | 總理政策 宣示 | 6 萬馬幣 | 存款全額 保障 | (1)2008.10.17 宣布,期限至 2010 年底。 (2)保障範圍:個人及企業 存放於一般金融機構 及回教金融機構之存 款(含外幣存款及銀行 同業存款)。 |
| 20.紐西 蘭 | | 原無存保 制度 | 存款全額 保障 | 2008.10.12 宣布,為期 2 年 |
| 21.澳洲 | | 原無存保 制度 | 存款全額 保障 | 2008.10.12 宣布,為期 3 年 |
| 22.阿拉 伯聯 合大 公國 | | N/A | 存款全額 保障 | (1)2008.10.12 宣布,對本國 銀行的所有存款提供 擔保。 (2)2008.10.13 宣布,擴大保 障對象納入在阿聯境 內擁有「重要業務」的 外國銀行,為期 3 年, 並對所有在波斯灣地 區營業銀行同業借貸 提供擔保。 |

資料來源:本報告彙整。

存款保險叢書一覽

| 編號 | 書名 | 作者 | 出版日期 | 售價(元) |
|----|-----------------------------|------------|------|-------|
| 1 | 各國存款保險制度之比較研究 | 樓偉亮等 3人 | 79.9 | 250 |
| 2 | 我國現行法規對處理問題金融機構時效性之研究 | 樓偉亮等 6人 | 81.6 | 150 |
| 3 | 金融機構報表稽核之研究 | 黃阿彩等 4人 | 81.6 | 150 |
| 4 | 金融自由化與金融秩序之維持 | 陳俊堅 | 81.6 | 150 |
| 5 | 問題金融機構之監督與管理 | 孫致中等 4人 | 81.6 | 200 |
| 6 | 強化我國當前金融監理制度之研究 | 林莉蕙等 5人 | 81.6 | 150 |
| 7 | 我國存款保險制度改進之芻議 | 陳戰勝等 7人 | 81.6 | 150 |
| 8 | 金融機構與其關係人交易之探討 | 陳清心等 5人 | 82.5 | 250 |
| 9 | 西德銀行監理制度與存款保險制度 | 曾國烈 | 82.5 | 100 |
| 10 | 加拿大聯邦金融監理制度與存款保險制度 | 陳家平 | 82.5 | 100 |
| 11 | 英格蘭銀行對金融機構之監理及存款保障委員會所扮演之角色 | 陳英昌 | 82.5 | 100 |

| | | | | |
|----|---------------------------------|------------|------|-----|
| 12 | 美國聯邦存款保險公司處理保險事故之最新趨勢與案例 | 鄭明慧 | 82.5 | 100 |
| 13 | 聯邦存款保險公司對倒閉銀行處置方式與清理清算作業 | 車鵬程 | 82.5 | 100 |
| 14 | 日本金融機關之存款保險制度、相互援助制度 | 陳俊堅 | 82.5 | 100 |
| 15 | 美國全國信用合作社管理局、聯邦住宅貸款銀行理事會之存款保險制度 | 蘇財源 | 82.5 | 100 |
| 16 | 日本之金融監理制度與金融檢查 | 周鴻明 | 82.5 | 100 |
| 17 | 信用合作社經營管理新理念之研究 | 林輝雄等 6人 | 83.5 | 150 |
| 18 | 美國金融業風險性資產管理之研究 | 趙美蘭 | 83.5 | 50 |
| 19 | 美國全國信用合作社管理局以避免停業方式處理問題機構之法規與程序 | 陳聯一 | 83.5 | 50 |
| 20 | 金融自由化與國際化與銀行監督管理 | 蘇財源 | 83.5 | 50 |
| 21 | 新加坡金融監理機關報表稽核暨會計師擔任銀行外部稽核概況 | 林碭力 | 83.5 | 50 |
| 22 | 德國銀行申報資料系統與金融監理 | 陳俊堅 | 83.5 | 50 |
| 23 | 購買與承受交易法律問題及實際交易之研究 | 蔡麗玲 | 83.5 | 150 |
| 24 | 美國金融機構併購制度之研究 | 車鵬程 | 83.5 | 50 |

| | | | | |
|----|------------------------------|--------------|------|-----|
| 25 | 金融人員違法舞弊防範之研究 | 林素蘭 | 83.5 | 50 |
| 26 | 美國聯邦存款保險公司金融監理之電腦作業應用系統之研究 | 林英英 | 83.5 | 100 |
| 27 | 金融機構合併之研究 | 林碯力等 6人 | 84.5 | 250 |
| 28 | 中央存款保險公司出國考察報告彙編 | 林志忠等 6人 | 84.5 | 100 |
| 29 | 美國儲貸機構處理信託公司對儲貸機構之監督管理與接管實務 | 葉祖詒 | 84.5 | 50 |
| 30 | 跨國性銀行與綜合性銀行之監督管理與倒閉處理 | 曾國烈 | 84.5 | 100 |
| 31 | 各主要國家存款保險法規彙編 | 葉祖詒等 18人 | 84.5 | 250 |
| 32 | 美國聯邦存款保險公司對停業要保機構移轉存款作業之處理程序 | 湯慶昌 | 84.5 | 50 |
| 33 | 美國對倒閉銀行理賠電腦作業之研究 | 紀慧敏 | 84.5 | 50 |
| 34 | 瑞士銀行業對存款人之相互保險制度及問題銀行處理 | 陳冠榮 | 84.5 | 50 |
| 35 | 美國金融機構內部交易之研究 | 黃鴻棋 | 84.6 | 50 |
| 36 | 存款保險學術研討會論文集 | 中央存款 保險公司 | 84.9 | 250 |
| 37 | 中央存款保險公司 10 周年回顧及展望紀念專輯 | 中央存款 保險公司 | 85.5 | 150 |

| | | | | |
|----|--------------------------------|-------------|------|-----|
| 38 | 金融自由化所衍生之銀行監理問題探討：美、日經驗對我國之啟示 | 曾國烈等 10人 | 85.5 | 100 |
| 39 | 金融創新、金融監理與存款保險 | 曾國烈 | 85.5 | 50 |
| 40 | 美國金融機構倒閉事件之防範及其資產流動化設計之研究 | 毛淮 | 85.5 | 100 |
| 41 | 加拿大金融業風險性資產管理 | 蘇財源 | 85.5 | 50 |
| 42 | 中央存款保險公司出國考察報告彙編（一） | 呂東英等 3人 | 85.5 | 50 |
| 43 | 建立金融機構預警系統之研究 | 陳聯一等 9人 | 85.5 | 250 |
| 44 | 中央存款保險公司出國考察報告彙編（二） | 林莉蕙等 3人 | 86.6 | 100 |
| 45 | 日本金融機構合併改制及相互援助制度 | 陳俊堅 | 86.6 | 100 |
| 46 | 我國存款保險制度實施以風險為基準之差別費率可行性研究 | 楊泉源等 4人 | 86.6 | 250 |
| 47 | 挪威金融監理制度、存款保險制度及金融危機之處理 | 范以端 | 86.6 | 50 |
| 48 | 美國金融監理報表稽核與預警制度之運用 | 連浩章 | 86.6 | 50 |
| 49 | 金融機構安全與健全經營標準之研究（上）（下） | 樓偉亮等 5人 | 86.6 | 500 |
| 50 | 國際清算銀行金融監理規章暨歐盟存款保證制度及金融監理研習報告 | 楊泉源 | 86.6 | 50 |

| | | | | |
|----|------------------------------------|-------------|-------|-----|
| 51 | 美國信託業之業務操作及其內部稽核制度之研究 | 高炳暉 | 86.6 | 50 |
| 52 | 中央存款保險公司出國考察報告彙編（三） | 林維義等 3人 | 87.6 | 100 |
| 53 | 落實問題農、漁會信用部輔導與監督之研究（上）（下） | 蘇財源 | 87.6 | 500 |
| 54 | 配合強制投保強化我國存款保險制度功能之研究（上）（下） | 徐梁心漪 等4人 | 87.6 | 500 |
| 55 | 日本金融監理機關及存保機構因應金融危機之對策 | 黃銘滄 | 87.6 | 100 |
| 56 | 西班牙金融監理制度與問題銀行之處理 | 黃鴻棋 | 87.6 | 50 |
| 57 | 美國金融機構對不良資產之管理及聯邦存款保險公司對其要保機構之資金援助 | 高士傑 | 87.6 | 50 |
| 58 | 英國監理機關對金融機構追蹤考核作業之研究 | 陳重圳 | 87.6 | 100 |
| 59 | 金融監理與存款保險制度論述選集 | 林維義 | 87.11 | 200 |
| 60 | 中央存款保險公司出國考察報告彙編（四） | 林維義等 3人 | 88.6 | 150 |
| 61 | 我國金融機構財務業務資訊公開揭露之研究（上）（下） | 陳俊堅等 7人 | 88.6 | 500 |
| 62 | 東南亞各國監理制度及未來發展趨勢 | 鄭繼禹 | 88.6 | 50 |
| 63 | 美國金融機構電腦使用開放系統與主從架構的電腦稽核作業之研究 | 何育德 | 88.6 | 50 |

| | | | | |
|----|-------------------------------------|------------|------|-----|
| 64 | 美國聯邦存款保險公司與清理信託公司處理金融危機之經驗與啟示（上）（下） | 中央存款保險公司 | 88.6 | 500 |
| 65 | 中央存款保險公司出國考察報告彙編（五） | 林維義等 3人 | 89.7 | 200 |
| 66 | 利用電腦輔助金融檢查業務之研究（上）（下） | 陳聯一等 5人 | 89.7 | 500 |
| 67 | 參加德國中央銀行舉辦「金融監理」研討會報告 | 蘇財源 | 89.7 | 50 |
| 68 | 美國金融預警制度之最新發展 | 連浩章 | 89.7 | 50 |
| 69 | 美國聯邦存款保險公司營運策略之改進及風險費率之檢討 | 蕭長怡 | 89.7 | 50 |
| 70 | 美國金融監理機關運用金融機構經營資訊之電腦化 | 林英英 | 89.7 | 100 |
| 71 | 美國聯邦存款保險公司處理問題金融機構相關法規之研究 | 徐梁心漪 | 89.7 | 150 |
| 72 | 中央存款保險公司出國考察報告彙編（六） | 林維義 陳戰勝 | 90.1 | 50 |
| 73 | 東亞國家金融監理制度及監理問題之探討 | 車鵬程 | 90.1 | 50 |
| 74 | 美國對問題金融機構處理方式及其程序之研究 | 黃鴻棋 | 90.1 | 50 |
| 75 | 美國金融監理單位對銀行風險管理制度與措施 | 徐俊富 | 90.1 | 50 |
| 76 | 英國金融監理制度與金檢一元化之實施成效及存款保障基金之實際運作情形 | 陳聯一 | 90.1 | 50 |

| | | | | |
|----|--|------------|-------|-----|
| 77 | 參加第五屆「中美次長級經濟對話」會議報告 | 蘇財源 | 90.1 | 50 |
| 78 | 美國金融業電子銀行業務之網路架構安全控管及稽核方式之研究 | 紀慧敏 | 90.1 | 100 |
| 79 | 強化我國問題金融機構處理機制之研究 | 李滿治等 7人 | 90.1 | 250 |
| 80 | 南韓金融監理制度、存款保險制度與資產管理公司考察報告 | 范以端 | 90.1 | 100 |
| 81 | 存款保險國際準則之探討存款保險國際準則之探討 | 賴文獻 | 91.1 | 50 |
| 82 | 馬來西亞國營金融資產管理公司(Danaharta)處理金融機構不良放款之研究 | 王亮之 | 91.1 | 50 |
| 83 | 加拿大金融檢查總署風險管理監理架構之研究 | 周鳴皋 | 91.1 | 50 |
| 84 | 日本之金融改革 | 蔣福齡 | 91.1 | 50 |
| 85 | 南韓經濟金融改革執行情形考察報告 | 潘隆政等 4人 | 92.4 | 100 |
| 86 | 參加國際存款保險機構協會成立大會首屆年會暨研討會報告 | 蔡進財 | 92.11 | 50 |
| 87 | 參加 OECD 在泰國舉辦之「亞洲國家破產機制改革」研討會報告 | 王南華 | 92.11 | 50 |
| 88 | 在銀行併購下如何提昇金融監理功能 | 陳金傳 | 92.11 | 50 |
| 89 | 巴塞爾銀行資本協定與資產證券化研習報告 | 周永寶 | 92.11 | 50 |

| | | | | |
|-----|---------------------------------------|------------|-------|-----|
| 90 | 英國對金融機構場外監控電腦化之研究 | 高炳暉 | 92.11 | 50 |
| 91 | 參加國際存款保險機構協會第2屆年會暨研討會報告 | 蔡進財 | 93.12 | 100 |
| 92 | 日本存款保險公司、整理回收公司與產業再生公司運作現況 | 王南華 | 93.12 | 50 |
| 93 | 加拿大早期干預措施運作情形考察報告 | 侯如美 | 93.12 | 150 |
| 94 | 美國財政部金融管理局對大型銀行之監理 | 許國勝 謝人俊 | 93.12 | 150 |
| 95 | 參加東南亞中央銀行舉行之「新資本協定及風險評等」研討會報告 | 范雯玫 | 93.12 | 50 |
| 96 | 美國聯邦存款保險公司最新營運策略及其對大型存款保險機構風險控管之措施與機制 | 朱麗如 | 93.12 | 50 |
| 97 | 美國監理機關對金融機構風險管理制度之研究 | 陳冠榮 | 94.12 | 50 |
| 98 | 美國金融資產為擔保證券之研究 | 黃鴻棋 | 94.12 | 50 |
| 99 | 美國聯邦存款保險公司對停業金融機構資產處理電腦化之研究 | 蘇席儀 | 94.12 | 50 |
| 100 | 銀行監理之市場風險分析研習報告 | 周鳴皋 | 94.12 | 50 |
| 101 | 國際存款保險機構協會第3屆全球年會暨國際研討會紀實 | 蔡進財 | 95.3 | 100 |
| 102 | 金融安全網與存款保險言論集 | 蔡進財 | 95.3 | 300 |

| | | | | |
|-----|---|--------------|-------|-----|
| 103 | 銀行倒閉處理國際準則 | 蘇財源等 7人 | 95.3 | 100 |
| 104 | 赴馬來西亞考察其存款保險制度暨在亞洲金融危機後之處理現況 | 賴文獻 顏秀青 | 95.12 | 100 |
| 105 | 美國金融監理機關及金融機構因應新巴塞爾資本協定之風險管理制度及資本管理策略之研究 | 趙宗毅 | 95.12 | 50 |
| 106 | 韓國推動「東北亞金融中心」政策藍圖及主要執行策略簡介 | 潘隆政等 3人 | 95.12 | 50 |
| 107 | 韓國資產管理公司（KAMCO）近期發展概況 | 高士傑 王亮之 | 95.12 | 50 |
| 108 | 韓國金融重建後存款保險機制之強化與發展 | 許麗真 朱麗如 | 96.3 | 100 |
| 109 | 中央存款保險公司二十週年慶祝活動暨國際存款保險機構協會第四屆全球年會及國際研討會系列活動及研討會紀實 | 中央存款 保險公司 | 96.3 | 150 |
| 110 | 參加東南亞國家中央銀行研究及訓練中心及金融穩定協會舉辦之「銀行監理機構於金融穩定上所扮演之角色」研討會 | 王南華 | 96.12 | 50 |
| 111 | 韓國資產管理公司(KAMCO)近期發展概況暨發行資產擔保證券(ABS)經驗之研究 | 莊麗芳 劉瑞萍 | 96.12 | 100 |
| 112 | 美國伊利諾州 Superior 銀行經營失敗案例之啟示 | 高士傑 | 96.12 | 100 |
| 113 | 存款保險機制處理問題金融機構跨國性議題之研究 | 陳聯一等 6人 | 96.12 | 200 |
| 114 | 參加國際存款保險機構協會 2006 年第五屆全球年會暨國際研討會報告 | 中央存款 保險公司 | 96.12 | 100 |

| | | | | |
|-----|------------------------------------|------------|-------|-----|
| 115 | 韓國基層金融機構存款保險制度之研究 | 吳宗仁 | 97.12 | 50 |
| 116 | 美國聯邦存款保險公司之賠付及清理作業研究 | 楊靜嫻 林英英 | 97.12 | 100 |
| 117 | 參加國際存款保險機構協會 2007 年第 6 屆全球年會暨國際研討會 | 中央存款保險公司 | 97.12 | 100 |

展售門市：1.國家書店松江門市：10485 台北市松江路 209 號 TEL:02-25180207(代表號)
<http://www.govbooks.com.tw>
2.五南文化廣場台中總店：40042 台中市中山路 6 號 TEL:04-22260330(代表號)
<http://www.wunanbooks.com.tw>
3.三民書局重南門市：10045 台北市重慶南路 1 段 61 號 TEL:02-23617511(代表號)
<http://www.sanmin.com.tw>

國家圖書館出版品預行編目資料

如何透過存款保險制度以強化對金融消費者保護之研究/范以端等著

——初版。——臺北市：中央存保公司，民98.12
面；公分。——（存款保險叢書：118）

參考書目：面

ISBN：978-986-02-0025-6（平裝）

1. 銀行存款保險 2. 金融管理 3. 消費者保護
563.79

98024828

存款保險叢書之118

如何透過存款保險制度以強化對金融消費者保護之研究

著作者：范以端、林筱雯、林佳瑾、呂佩茹、曾惠清

發行人：王南華

出版者：中央存款保險股份有限公司

地址：台北市南海路3號11樓

電話：(02) 2397-1155

網址：<http://www.cdic.gov.tw>

印刷者：九茹印刷有限公司

地址：台北縣板橋市府中路175號1樓

電話：(02) 2966-0816

行政院新聞局登記證局版北市業字第1731號

中華民國98年12月初版

定價 每本新臺幣150元正

展售門市：1. 國家書店松江門市：10485 台北市松江路209號 TEL:02-25180207(代表號)

<http://www.govbooks.com.tw>

2. 五南文化廣場台中總店：40042 台中市中山路6號 TEL:04-22260330(代表號)

<http://www.wunanbooks.com.tw>

3. 三民書局重南門市：10045 台北市重慶南路1段61號 TEL:02-23617511(代表號)

<http://www.sanmin.com.tw>

GPN：1009804387

ISBN：978-986-02-0025-6

著作權利管理—依著作權法規定辦理

