



參加國際存款保險機構協會
亞太區域委員會第十二屆年會
暨國際研討會報告

林銘寬、蘇財源、林英英 著
黃鴻棋、周孟萱

中央存款保險公司 編印
中華民國 105 年 11 月

序

本公司肩負保障存款人權益、維護信用秩序及促進金融業務健全發展等三大使命，自民國74年成立迄今，積極配合政府金融改革政策，參與金融安全網各項制度及措施之規劃與執行，遵照行政院金融重建基金決策並結合存款保險機制，縝密規劃處理57家問題金融機構順利退出市場。2008年全球金融海嘯發生後，配合系統性危機處理機制及存款全額保障之施行，有效穩定金融秩序。自民國100年起，存款全額保障制順利轉換為限額保障制，並提高存款保險保障額度及擴大保障範圍至外幣及存款利息，以強化存款保險之保障機制。

全球金融風暴後，各國政府與國際組織肯定存款保險制度於維護金融安定之重要性，國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)於2014年11月發布的「有效存款保險制度核心原則(Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems)」即納入金融穩定委員會(Financial Stability Board)「12項健全金融體系主要標準」之一。本公司自2002年5月加入IADI成為創始會員以來，配合政府國際化政策，積極參與該協會各項事務，並持續獲選擔任該協會執行理事會理事，直接參與擘劃存款保險國際準則與政策，為全球金

融穩定共盡心力。為瞭解國際間存款保險機制與金融監理之趨勢，並配合我國整體經濟與金融發展，本公司持續選派優秀人員出國考察、研習或進修，吸取各國寶貴經驗並研提前瞻性之建議或措施，俾使我國存款保險機制更臻完善，有效提升金融安全網之功能。茲將各類研究報告成果編列為【存款保險叢書】，提供各界相關人士參考，並祈惠予指正。

董事長 雷仲達
總經理 林銘寬 謹識

中華民國 105 年 11 月

目

錄

壹、摘要	1
貳、序言	3
參、國際研討會重要內容	6
一、專題演講—日本失落十年對未來 因應金融危機之啟示	6
二、陶德—法蘭克法案對系統性重要 金融機構之處理	16
三、「有效存款保險制度核心原則」 修正重點與時程	22
四、歐盟存款保險及問題銀行處理機 制改革	25
五、存款人債權優先及存款保險	30
六、金融監理與早期干預：菲律賓案 例	33
七、新加坡存款保險公司之立即賠付 與模擬演練	40
八、哈薩克存款保險賠付系統	47
九、馬來西亞存款保險公司之有效資 訊科技基礎設施設計經驗	49
十、有效存款賠付IT基礎設施設計— 台灣經驗	77
十一、韓國存款賠付IT基礎設施	99
肆、心得及建議	122
附錄一：國際存款保險機構協會簡介	135
附錄二：Agenda for the 2014 IADI APRC International Conference	137

壹、摘要

一、主辦單位：國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, IADI）及日本存款保險公司（Deposit Insurance Corporation of Japan, DICJ）。

二、時間：103年4月22日～103年4月26日。

三、地點：日本京都。

四、出席人員

計有來自亞洲及部分歐美國家約22國逾100名代表與會，包括各國存款保險機構、金融監理機關及中央銀行等相關機構。我國代表為中央存款保險公司總經理林銘寬、副總經理蘇財源、清理處副處長林英英、國際關係暨研究室副主任黃鴻棋及高級辦事員周孟萱。

五、研討會主題：存款保險及問題銀行處理:國際趨勢與有效實務（Deposit Insurance and Bank Resolution: Global Trends and Effective Practices）。

六、研討會主要內容

透過四大主題探討各國、區域間及國

際間存款保險及問題金融機構處理機制與政策架構之現況與未來趨勢，探討內容包括存款保險及問題銀行處理架構國際趨勢（Global Trends in Deposit Insurance and Bank Resolution Frameworks）、存款保險在處理問題銀行資金扮演之角色（Resolution Cost Arrangements- Implications for Deposit Insurers）、處理問題銀行之應變計畫（Contingency Planning for Bank Resolution）及IT系統建置（Use of IT Systems in Bank Resolution）等重要議題。

七、心得與建議

- (一) 對於日本之經驗，應及早辨認個別金融危機及系統性危機，並及早分工合作共同因應處理。
- (二) 對跨國性銀行可能衍生之跨國金融危機處理議題，應及早與相關國家建立合作處理協議。
- (三) 適時研議是否歐美解決經營不善系統性重要金融機構之資本重建與債權減計機制（bail-in）納入我國問題金融機構處理機制。

(四) 為配合政府處理問題金融機構之政策任務，宜於金融穩定時期加強賠付系統功能之建置及演練。

貳、序言

國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, IADI）亞太區域委員會（Asia Pacific Regional Committee, APRC）於103年4月下旬於日本京都舉辦第12屆年會暨國際研討會，計有來自亞洲及部分歐美國家約22國逾100名代表與會，包括各國存款保險機構、金融監理機關及中央銀行等相關機構。中央存款保險公司（以下簡稱本公司）由總經理林銘寬、副總理蘇財源率相關同仁與會，本次區域委員會年會就IADI近期發展、亞太區存款保險跨國議題調查結果、APRC未來對外會員推廣計畫、亞太區近期專題研討會及資訊分享機制等進行討論。本公司副總經理蘇財源以APRC副主席身分於APRC年會中報告102年12月本公司舉辦之IADI高階經理人訓練會議及APRC對外會員推廣研討會之成果，並就104年將由本公司於台北舉辦之第13屆APRC年會暨國際研討會進行宣傳。

此次國際研討會主題為「存款保險及問題銀行處理：國際趨勢與有效實務（Deposit Insurance and Bank Resolution: Global Trends and Effective Practices）」，計分為4場次，探討內容包括存款保險及問題銀行處理架構國際趨勢（Global Trends in Deposit Insurance and Bank Resolution Frameworks）、處理問題銀行成本規範對存保機構之影響（Resolution Cost Arrangements- Implications for Deposit Insurers）、處理問題銀行之應變計畫（Contingency Planning for Bank Resolution）及IT系統建置（Use of IT Systems in Bank Resolution）等重要議題。本公司清理處副處長林英英就「有效的賠付系統IT基礎架構」為題進行演說，分享台灣經驗，有利於提昇我國存保公司之國際形象及專業。此次研討會有助於本公司學習各國存保機制及相關金融監理機制之未來發展趨勢，以及各國在處理經營不善金融機構政策架構及國際趨勢、存款人債權優先問題、賠付系統電腦化設計等近期存款保險領域最關注之議題，可作為未來強化我國存款保險機制及調整存款保險條例政策之參考。茲將

本次國際研討會重點內容摘述如后，俾供經驗交流與分享。

IADI自民國91年5月成立，迄今屆滿12年，目前有94個會員，包括75個正式會員、7個準會員、12個夥伴會員（含國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）、世界銀行、亞洲開發銀行、美洲開發銀行、歐洲重建開發銀行（European Bank for Reconstruction and Development）及東南亞國家中央銀行總裁聯合會）等¹。本公司自加入IADI成為創始會員迄今，積極參與各項事務及活動，目前由本公司副總經理蘇財源於IADI中擔任最高決策單位—執行理事會之理事，負責IADI重要會務之決議及推動，另國際關係暨研究室主任范以端擔任研究與準則委員會（Research and Guidance Committee, RGC）主席，歷年來參與擬訂IADI各項政策、領導制定及發布國際準則，成果尚稱豐碩。

1 IADI簡介詳附錄一。

參、國際研討會重要內容²

一、專題演講—日本失落十年對未來因應金融危機之啟示

日本央行副總裁**Mr. Hiroshi Nakaso**

1990年代初期日本資產泡沫重創國內經濟，日本央行於「失落十年」習得之經驗教訓正可為前幾年遭逢全球金融風暴襲及之各國政府借鏡及學習，Mr. Hiroshi針對以下三個議題進行深入探討，分別係日本央行解決通縮問題、建立遏止金融危機再發生之機制以及中央銀行做為最後貸款人之角色。

(一)解決長期通縮問題

1.名目利率降至零利率界限（Zero Lower Bound）及通縮均衡

自1990年代金融危機以來，日本經濟已落入通縮均衡，價格逐漸及持續地下跌，進入21世紀後，勞動人力的減少增加經濟往下的壓力。一般狀況只要央行有能力降低名目利率不至於讓通縮持續下去，惟日本名目利率已達零利率界限，日本央行無法再以降低利率的手段

2 國際研討會議程詳附錄二。

改變通縮的困境。

2. 逃離通縮均衡

當經濟陷入通縮均衡后要脫離泥沼委實不易，政府必須盡可能採用各種政策措施挹注經濟足夠的「脫離彈藥（escape velocity）」。日本政府為解決此問題，採貨幣政策及財政政策雙管齊下的方式，日本央行於去（102）年4月推出質化及量化貨幣寬鬆措施，日本政府則透過額外預算祭出財政擴張政策，雙政策自去年聯合推出以來，直至今（103）年，日本經濟逐漸並穩定地脫離通縮均衡。日本目前距離2%通膨均衡目標還有段路，日本央行將持續觀察今（103）年4月推出的消費稅對整體經濟的影響，Mr. Hiroshi個人判斷日本目前整體經濟尚稱健全足以吸收消費稅實施後產生的負面影響，主因係就業市場及薪資持續復甦，整體金融體系相對健全穩健，不似1997年當時有過多不良債權、以及金融界充斥冗員的問題導致無法實施消費稅政策。Mr. Hiroshi聲明日

本央行將視經濟發展前景及風險導致價格波動的狀況作必要的政策措施調整，亦呼籲日本政府應持續執行刺激經濟成長策略。

(二) 遏阻金融危機的機制

根據日本中央銀行法，維護金融體系安定及物價穩定係日本央行法定目標，透過實地查核及場外監控，日本央行致力掌握金融機構營運的健全狀況，最主要在檢視市場是否出現金融不平衡（financial imbalances）擴散的現象，包含信用超額擴張或過度槓桿操作，以及資產價格不正常上揚的情形，對金融不平衡的監控係日本現今貨幣政策架構重要職責之一。欲確保金融體系穩定則須落實早期危機的偵測及預防，縱使已建立早期干預機制仍無法免除金融危機發生的可能性，因此，至關重要的是必須建立一個有效機制以降低災害的擴散程度，日本於1990年發生的金融危機提供很好的借鏡，事後檢討該危機演變成全國全面性危機的原因有三：

1. 第一個嚴重的錯誤就是主管當局延遲承

認或認知金融危機的發生，在1992年日本政府的經濟白皮書中提到當時主要銀行的不良資產達8兆日圓，占總放款餘額十分小的比例，且帳上持有證券未實現利益達17兆日圓，然而實際情況與日本政府所估差異甚大，銀行業打銷呆帳累積的損失從1993年到2007年達100兆日圓，直逼日本GDP的20%，金融危機發生初期主管當局延遲因應，造成金融中介功能失靈，資金緊縮又進一步影響總體經濟表現，經濟不振又影響金融體系的借貸需求，造成金融體系與實際經濟形成一個負面反饋循環（negative feedback loop）。該次經驗教訓即是在金融體系面臨初期震盪的時候政府應揚棄「事態會好轉」的樂觀態度，應預期最差情況的發生擬定預防措施以為因應。

2. 第二個問題是對金融系統風險本質的錯誤認知。1994年12月兩家東京起家的信用合作社相繼被接管清理，市場瀰漫不信任的氛圍，大家對於金融機構所藏壞帳感到憂心，深恐自己來往的金融機構

成為下一家倒閉清理的對象，終於在1997年11月爆發四家金融機構於同月份連續倒閉事件（包含一家跨國金融機構（旗下擁有許多海外分支機構）），其中一家中型證券公司在短期同業拆放市場發生債務違約，由於這是歷史上首宗債務違約案例，結果導致拆借市場更加恐慌，同業間彼此不信任，資金緊縮、金融中介功能幾度崩潰。經驗教訓是縱使是一家小型銀行或非銀行金融機構倒閉亦會增加金融體系的脆弱性並產生蔓延效果，一個倒閉事件亦有可能演變成金融危機。

3. 第三個問題是當時日本缺乏一個有效的金融安全網架構。日本金融危機發生前金融安全網架構疏漏，拖慢問題金融機構清理速度，導致金融危機升高。當金融機構出問題時，首先是以該機構自有資本彌補漏洞，倘不足再由日本存款保險公司（DICJ）提供財務協助，但根據當時的法規，財務協助僅限於保障要保項目存款，但若要保障非要保存款，

唯一的選擇即是透過金融機構間自願提存的互助金，然而當倒閉事件增多、保障存款人成本膨脹後，無法單靠自願提存方式填補破洞，日本政府則修法移除財務協助上限，但存款保險財源係來自金融機構所繳保費，市場承受力量不足後，最後日本政府只好動用公共資金，但政治角力延誤公共資金使用的時機，直到1997年爆發黑色11月事件，各方政治勢力方妥協採用公共資金，解決金融問題。經驗教訓是在金融危機期間建立金融安全網是個痛苦的過程，一直至黑暗11月過後6年，日本才真正脫離金融危機的風暴。最理想的狀況是在承平時期的建立有效的金融安全網機制，在抑制道德風險及避免系統危機取得平衡。

(三)日本金融安全網的演進

在金融危機當時，Mr. Hiroshi係主掌政策措施委員會成員之一，他認為當初倘若早點挹注公共資金也許危機不會拖到如此之長，然而透過處理危機的同時有關當局持續改善日本金融安全網體制，如今金

融各業均已建置完善的投資人保障機制，吸收存款金融機構亦設有危機處理機制，可於非常時期採取非常手段（包含暫時性國有化），去年日本通過一項法令以建置一個處理非銀行類（證券公司及保險公司）系統性危機機制，Mr. Hiroshi認為目前日本金融安全網已建構完備。

(四)中央銀行最終貸款者的角色

1.最終貸款者的範疇及金融安全網

在處理金融危機時，中央銀行的角色在提供遭遇短暫流動性不足之金融機構資金，以避免系統性風險演變成危機，此稱為特別融資，惟四大要件必須成立方能進行融資，第一、有極大的可能性該金融機構的倒閉將造成系統性危機；第二、除了中央銀行提供資金外別無他法；第三、所有相關部會需擔起應有的責任避免道德危險；第四、中央銀行的財務健全性不能被損害。最終貸款者機制的設計係應支持流動性不足但仍有償債能力的金融機構。但事實上金融危機通常伴隨著流動性不足及償債能力

問題，在危機早期階段，很不容易辨別一家金融機構到底是流動性不足還是償債能力有問題，央行扮演最終貸款者的角色勢必遭遇信用損失的風險，倘中央銀行資金無法收回，其財務健全性將遭遇損害，最終損失還是由納稅人承擔。這樣的問題倘在金融安全網尚未完全建立時期發生將更形嚴重，日本在90年代金融危機即是發生在這樣的時空背景之下，日本央行付出慘痛的代價處理金融體系壞帳的問題，提供「特別融通」以完成金融體系穩定的法定目標，當時信用損失超過2,000億日圓。如今完善的金融安全網已建立，DICJ的職權已擴張可提供問題金融機構資金如資本挹注，日本央行的角色相對過往已縮小，主要在提供DICJ備援資金，未來最重要的是強化金融安全網成員間的協調合作，以期在金融危機發生時危機管理措施能迅速地執行。

2. 最終貸款者新定義

(1) 最終市場造市者 (Market Maker of Last

Resort)

就最近的全球金融風暴而言，中央銀行最終貸款者角色似乎已進入一個新境界。現今全球金融市場持續深化且相互關聯性大，系統性風險更易於因融資管道縮減及市場流動性衰退的交互影響而擴大，2007年爆發的全球金融風暴，各國中央銀行為重啟金融市場功能，透過公開市場操作挹注流動性，在日本由於市場資金流動性不足，當地企業深受嚴重打擊，為扭轉情勢，日本央行採取非常手段買斷企業發行之商業本票、資產擔保商業本票及公司債，其他國家央行亦相繼採取各種措施以挽救市場，如美國聯邦準備銀行提供商業本票發行者及資產擔保證券發行商資金、歐洲央行則透過3年長期再融資操作提供大規模資金解決會員國主權債務問題等，上開各國央行所採各種措施在填補市場中介功能失靈的漏洞，央行最終貸款者的角色於這次全球金融風暴中演變成

提供市場資金：一個最終市場造市者的角色。

(2)全球最終貸款者（Global Lender of Last Resort）

近期全球金融危機彰顯系統性風險不只侷限於單一國家境內，更已向外擴散至其他國家，全球化的普及使得金融機構的金融中介功能擴展至支持母國貨幣以外他國貨幣的經濟活動，因此母國央行必須面對他國貨幣流動性危機帶來的挑戰，由於需求數量、交易時間落差及作業上的限制使得母國央行要即時提供他國貨幣變得相當困難，2007年底歐洲央行、瑞士央行與美國聯邦準備銀行（Fed）簽署美元貨幣交換協議，以在歐盟國家或瑞士需要美元的時候可即時取得所需；2008年美國雷曼兄弟倒閉後，日本、英國及加拿大中央銀行一起加入與美國Fed的美元貨幣交換機制，2011年的歐債危機再度深化上開貨幣交換機制，六家央行各自與彼此間建立雙邊貨幣交換安排，透過事前建立貨幣

交換機制以於流動性危機發生時可提供日圓及美元以外他國貨幣交換，上開機制已成為永久性措施，央行最終貸款者的角色因貨幣交換機制建立亦被賦予新的定義：全球最終貸款者。與過往相較，現今各國央行須合作努力強化危機管理技能以抵禦未來的金融震盪。

二、陶德—法蘭克法案對系統性重要金融機構之處理

美國聯邦存款保險公司複雜金融機構辦公室主任**Mr. Arthur Murton**

於2007年晚期爆發的全球金融危機突顯美國處理經營不善金融機構退場機制普遍存在的缺失，金融風暴過後國會通過陶德—法蘭克法案（Dodd-Frank Act, DFA），其中第一與第二章節賦予FDIC與其他相關主管單位處理系統性重要金融機構（Systemically important financial institution, SIFI）退場的權力。陶德—法蘭克法案規範問題系統性金融機構宣布倒閉後進入破產程序是第一優先處理辦法，因此聯邦準備理事會（FRB）與聯邦存款保險公司（FDIC）共同制定相關子法

以落實DFA165(d)節，即大型、複雜金融機構必須遞交”生前遺囑”，擬定未來倘遇倒閉事件在美國現行破產法規下將如何有序且快速地結束營業退出市場（前提是不能仰賴政府的特別支助），上開遺囑須每年更新，FRB與FDIC共同審閱金融機構遞交的生前遺囑是否可靠、是否可執行、是否可落實有序且迅速清理。

FRB及FDIC共同指出影響有序清理最大的障礙包含同時多家金融機構發生倒閉事件、跨國合作處理金融機構不易、倒閉銀行交易對手採取的行動恐不利有序清理、籌資困難與流動性不足的問題等。在2013年7月，金融穩定監理委員會指定非銀行之金融機構如美國國際集團及奇異資本公司須接受合併監理及遵守增強的審慎標準，同年9月又將保德信金融公司加入名單，165(d)規定上開三家公司必須於2014年7月1日前提交第一版有序清理計畫。美國國會認知到在某些情況下SIFI無法以破產法方式處理，於是在DFA第二章提供FDIC接管SIFI的法源，當一個SIFI採用破產法程序有嚴重破壞美國金融穩定之

負面影響時則可由FDIC接管。循序清理機制（Orderly Liquidation Authority, OLA）提供必要的工具以快速及有序清理金融公司，第二章節清楚規範OLA的政策目標：倒閉金融機構的股東、債權人及母公司高階管理人須對倒閉事件負責、必須穩定美國金融體系、倒閉銀行損失承擔需依照法定順位且不損及美國納稅人。處理經營不善SIFI退場的挑戰係來自於因SIFI的組織為控股公司結構，組織牽連好幾百甚至好幾千家子公司與分公司，造成處理時將涉及不同國家的法規與監理機構，核心業務通常與控股母公司不具法律上關係，資金分散於不同關係企業。

在處理經營不善SIFI退場機制方面，FDIC正在建立單點式處理策略（Single Point of Entry Strategy, SPOE），倒閉或即將倒閉之最上層母控股公司進入接管程序，讓倒閉金融機構的股東、債權人及母公司高階管理人對倒閉事件負責，並讓仍具償付能力的國內外子公司繼續營運，以保護金融體系、維持各個重要功能子公司間的聯繫運作及金融服務不中斷。移轉被接管機構資產至新設過

渡金融公司（bridge company），大部分的負債將保留在被接管的實體，支持子公司繼續營運之契約則移轉至過渡公司，撤換被接管機構中須對倒閉負責之高階主管及職員，並由FDIC指派新的董事會董事。FDIC草擬更多有關於SPOE的政策細節以及FDIC在處理經營不善SIFI將面對的關鍵問題，上開提案目前在公眾諮詢階段，以尋求各方的意見，FDIC將審視收到的建議調整相關政策內容以為因應。

關於籌資方面，最理想的是過渡金融公司有充足的資本及其子公司可直接從市場取得所需資金；倘無法從民間市場立即取得資金，FDIC可從依DFA成立於財政部之循序清理基金（Orderly Liquidation Fund, OLF）取得短期必要資金處理經營不善金融機構退場事宜，惟需提供十足擔保品，且須於60個月內償還（經財政部同意得以延長），但若清理所收回之資金無法全數償還，則可向獲償較高的債權人收回資金，仍不足以償還則向大型金融機構收取費用，此OLF機制的設計在避免動用公共基金，保護納稅人免於承擔

損失。

DFA規定FDIC於擔任清理人處理經營不善金融機構過程中所投入的資金享有優先受償的順位，股東權益、次級債券及控股公司之大量無擔保負債將保留在被清理的公司，部分債權（如維繫正常營運之廠商合約）則移轉至過渡公司，取決移轉的要件包含是否能極大化回收債權人的資金以及對於維持過渡公司持續營運是否有必要性，過渡公司的價值由會計師及財顧評估提出，再由FDIC的顧問審核後再經FDIC核准同意，FDIC核准同意重整計畫後過渡公司始能結束營運。

有關國際間協調合作方面，有的國家係美國SIFI重要的海外營運據點，有些國家的SIFI在美國分支機構營運規模不小，FDIC均與上開國家直接接觸洽談初步合作；FSB及巴塞爾銀行監理委員會（Basel Committee on Banking Supervision, BCBS）在2013年11月公布全球SIFIs（G-SIFIs）名單中共有29家銀行入榜，其中27家銀行來自美國、英國、歐盟、瑞士、日本，這些G-SIFI國家間共組危機管理小組，共商處理G-SIFI問題；FDIC

與歐洲執委會（European Commission, EC）共組工作小組，建立一個論壇作為雙方相關主管機關官員交換有關存款保險、清理經營不善金融機構意見及資訊的平台，FSB建立處理問題SIFIs核心小組（resolution steering group），FDIC亦參加該組織與國際金融組織（如金融穩定委員會（FSB）及BCBS）合作，以早期發現並解決執行跨國清理經營不善SIFI可能的問題。FDIC與英國政府於2013年12月發布共同合作白皮書，並已舉辦過一次執行人員層級的跨國清理紙上演練，雙方計畫於2014年進行一個原則性層級的演練。FDIC並與德國和瑞士金融監理機關高層有進一步的接觸與合作討論；FDIC代表拜訪日本主管機關探討清理相關議題，並簽訂合作交流意向書（LOE）促進資訊分享，與日本方面研討修改衍生性金融商品標準合約，以防止於金融機構倒閉初期金融合約的大量解約，造成處理問題金融機構上的窒礙難行；FDIC近期並與中國人民銀行簽訂清理經營不善金融機構相關之合作備忘錄（MOU）。

三、「有效存款保險制度核心原則」修正重點 與時程

加拿大存款保險公司政策與國際事務處處
長**Mr. David Walker**

(一)修正重點

「有效存款保險制度核心原則及其評估方法」自2009年6月及2010年12月發布，經國際組織、各國存款保險機構及財務顧問公司等廣泛運用，惟2008金融危機後，IADI為記取金融危機獲得經驗及配合現今金融環境暨存款保險最新國際發展趨勢，於2013年2月執行理事會會議中通過推動現有核心原則及其評估方法檢視更新之倡議，並於研究準則委員會（Research and Guidance Committee, RGC）下設立「有效存款保險制度核心原則修正專案小組（Steering Committee）」，專案小組自成立以來，已陸續召開數次會議，針對核心原則及其評估方法逐項逐句討論，並依據修正專案小組、JWG（Joint Working Group，包含BCBS理事會、國際貨幣基金、世界銀行、歐盟執委會、歐洲存保機

構論壇、巴塞爾銀行監理委員會及金融穩定委員會等國際組織)及IADI諮詢小組所提出之建議與意見，彙整研議「核心原則及其評估方法」修正版本。

概括而言，核心原則及其評估方法主要修正重點包括：

1. 新增營運環境 (operational environment) 章節以取代原有之先決條件 (preconditions)，並納入總體經濟情況、金融體系結構、審慎管理與監督、法律架構及會計與揭露制度等檢視項目。
2. 合併職權 (mandate) 與權力 (power) 二項核心原則，並明定存保機構應具備之基本權力。
3. 強化「公司治理」核心原則之規範，以提升存款保險機構之獨立性。
4. 就存款保險保障額度訂定基準 (benchmark)。
5. 就「危機準備與管理 (crisis preparedness and management)」制定新核心原則，俾於承平時進行資訊分享與協調合作。

6. 「事前籌資機制」及「存保機構所得予以免稅」等議題。
7. 針對存保機構辦理賠付訂定期限（目標7天）、確保存保機構得持續獲得存款人相關資料、消除存款機構應迅速辦理賠付之相關阻礙（如：抵銷）、進行賠付模擬測試等議題，訂定規範。
8. 增列伊斯蘭存款保險制度相關內容。
9. 金融導入（Financial Inclusion）相關議題
10. 一國家/地區分設多個存款保險制度（Multiple Deposit Insurance Systems, MDIS）相關議題

(二)核心原則檢視更新計畫執行時程

1. 2014年5月至6月

提陳核心原則及其評估方法聯合修正版本第9版予IADI及JWG，並於6月JWG召開會議後提出核心原則及其評估方法聯合修正版本第10版。

2. 2014年7月至8月

提陳核心原則及其評估方法聯合修正版本第11版予IADI執行理事會，另並

於理事會核准後，8月底提陳核心原則及其評估方法聯合修正版本第12版供外界諮詢。

3.2014年9月至10月

提陳核心原則及其評估方法聯合修正版本第12版，並經IADI及JWG審查確認。

4.2014年11月 正式提陳金融穩定委員會。

四、歐盟存款保險及問題銀行處理機制改革 歐洲銀行監理局銀行發照、處理與復原單位最高主管**Mr. Stefano Capiello**

遵照G20高峰會所達成協議的要求，歐盟於2014年4月中旬由歐洲議會通過與「解決金融機構太大不能倒」問題相關之2項指令與1項法規，分別為銀行復原與處理指令（Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD）、存款保障機制指令（Deposit Guarantee Scheme, DGS）及單一處理機制（Single Resolution Mechanism, SRM）法規，各會員國於2015年1月1日起開始適用BRRD，2015年6月左右適用新的DGS，2015年1月成立SRM委員會並開始運作，於2016年1月1日起全面採用SRM。上述立法背景在於2008年全

球金融危機擴散至歐洲國家時，歐盟缺乏一個整合性協調處理問題金融機構的機制，造成各會員國各自為政，主權債務問題及銀行壞帳攀升的惡性循環，歐盟單一市場分裂，有資金的會員國無法資助有流動性問題的會員國，會員國金融監理機構互不信任，處理問題金融機構延宕，各國為此付出極大的成本。歐洲議會通過的法令即期望建立跨境處理經營不善金融機構機制，建立母國與地主國間互信基礎，在處置銀行計畫、策略與可處置性評估方面達成共識，可在下次金融危機發生時迅速回復跨境融資快速讓問題銀行退場。

BRRD落實金融穩定委員會（FSB）之「金融機構有效處理機制之核心要素（Key Attributes）」，包含建立問題銀行處置專責機構，賦予其清楚的職權、要求銀行提供復原計畫並由專責機構擬定經營不善銀行處置計畫以及評估方法與流程、備妥完整的早期干預及處置問題銀行措施、建置處置問題銀行籌資管道以及透過會員國共同決策強化跨境合作，歐元區國家（亦包含自願加入SRM

的歐洲國家）將成立單一處置問題銀行機構（Single Resolution Body, SRB）。根據歐盟這一新規定，各會員國政府需在10年內逐步向銀行徵收費用建立經營不善銀行處置基金（Resolution Funds），基金目標值相當於銀行保額內存款的1%，處置基金亦可與存款保障基金（目標值相當於銀行保額內存款的0.8%）合併使用。從2018年起，政府在動用處置基金救助瀕臨倒閉銀行之前，股東、初級/次順位債券持有人、高順位無抵押債券持有人和大企業存戶、中小企業和個人10萬歐元以上不受存款保險的存款，將依順序承擔最低為銀行總負債8%的損失，政府動用處置基金對銀行救助的最高金額上限為銀行總負債的5%。

BRRD為歐盟區（包含區域內歐元與非歐元國家）跨境處置經營不善金融機構之法源依據（軟體），SRM係歐元區單一處置經營不善金融機構之制度安排（硬體），因應SRM體制設有單一經營不善金融機構處置委員會（Single Resolution Board, SRB）以及單一經營不善金融機構處置基金，為歐元區單

一決策機構；Mr. Capiello認為欲達成一個可靠的跨境處置辦法，必須強化法制面及制度安排，以及歐盟區內非歐元國家與歐元國家在合作解決問題上，採取堅定的承諾（共同決策）。

存款保障機制（Deposit Guarantee Schemes, DGS）的修訂亦反映全球金融風暴之經驗教訓，賠付時間從原規定的20天縮減至7個工作天，要求會員國在10年內達成上述目標；歐盟內有些會員國採事前籌資、有些是事後籌資機制，修法後一律強制性改採事前籌資方式，DGS基金目標值設在保額內存款總額的0.8%，要求會員國在10年內達成上述目標，歐洲銀行監管局將研擬風險差別費率指導方針提供會員國作為規劃差別利率之依據；修正指令中更進一步釐清DGS基金在危機管理中使用的時機及方式，DGS僅有在經營不善金融機構仍有清償能力且符合最小成本法、公共基金指導方針齊備的情況下可作為銀行自救的資金來源。有關存款人受償優先性，BRRD要求各會員國應於法律上清楚定義債務優先受償的順序，其規定自然人

及中小企業之要保項目存款受償順序應優先於一般無擔保之債權人，最高保額內保障之存款（目前為10萬歐元）優先受償的位階又更高。

EBA的角色包含下列四項：

- (一)確保28個歐盟會員國在處理各樣挑戰的方式具一致性，EBA扮演標準制定者的角色，將於近期內草擬與BRRD及DGS相關子法約40項；其中包含復原及處理計畫及評估草案、早期干預及啟動處置方法的要件、資本與債權重建（bail-in）與合格負債最低要求（Minimum Requirement for Eligible Liabilities, MREL，類同於非繼續經營基礎吸收損失能力之機制（Gone-concern Loss Absorbing Capacity, GLAC））之訂定、啟動處理銀行及處理工具行使之評估方法、存款保障機制之風險差別費率條件之訂定及歐洲處理銀行協會之功能訂定。
- (二)當會員國在金融監理或處理經營不善金融機構方面無法達成共同協議時，EBA擔任調解的角色促進共識的形成；

(三) 主持各會員國銀行復原及處理計畫之同儕評估 (peer reviews) ；

(四) 擔任歐盟與第三國間在處理問題金融機構方面之聯繫與協調人的角色，促進彼此對話以達成共識。

五、存款人債權優先及存款保險 俄羅斯存款保險機構研究與分析室副主任 **Mr. Nikolay Evstratenko**

當論及存款人債權優先制度，首先應審視存款人優先所涵蓋的範圍，有的國家存款人債權優先僅涵蓋本國貨幣存款（如澳洲）；有的國家存款人債權優先設有限額（如印度及香港）；有的國家不包含銀行海外分支機構所吸收的任何存款（如印尼、印度、土耳其、阿根廷及美國）；有的國家沒有存款人債權優先制度（如日本、韓國、加拿大、巴西及德國）；有的國家存款人債權優先包含所有要保存款及存款保險代位求償的索賠金額（如俄羅斯（僅包含自然人）及美國）；有的國家包含自然人及中小企業之保額內存款（如歐盟（新的存款保險指令））。至於存款保險代位求償之受償位階，有的國家高於要保存款之存款人（如土

耳其)；有的國家受償位階是與要保存款之存款人相同(如澳洲、印尼、俄羅斯及美國)；有的國家則是低於要保存款之存款人(如印度)。

在俄羅斯處理經營不善銀行之相關法律計有三，一是一般的破產法處理一般性公司行號債務無法清償的問題；一是銀行破產法，處理信用機構債務無法清償問題的法律規範；一是特別法，專門處理經營不善之系統性重要銀行，通常伴隨實施強化俄羅斯國內銀行體系穩定之措施。俄羅斯存款保險機構(DIA)在職權上的演變，從2004年2月成立，即係一個賠付者的角色，8月DIA即被主管機關授權清理清算經營不善金融機構，2008年10月之後DIA即被賦予另個責任—處理國內系統性重要銀行。截至2014年4月，共有333家銀行進入清理程序，DIA已完成處理203家銀行；提供財務協助的共有18家銀行，包含DIA財務協助予新投資人進行購併者計有15家銀行；提供經營不善銀行資本重組及結構重整(包含購買資產)計有3家銀行；以購併與承受(Purchase and Assumption)方式

處理經營不善銀行共計有4家。

至於債權人求賠順位，第一優先順位為自然人之存款（該筆存款有危及自然人健康與生命之虞）及DIA為存款保險賠付存款人之代位求償索賠金額；第二優先順位為薪水及遣散費（資深高階經理人除外）；第三優先順位為其他無擔保之債權人（包含個人創業者）、未支付DIA之存款保險費及支付銀行高階資深經理人超過勞基法規定之最低遣散費金額。DIA希望做一些改變，債權人求賠第一順位中再區分較高順位與較低順位，較高順位包含自然人之存款（設有超過存款保障額度俄羅斯盧布3萬內之上限）以及該筆存款有危及自然人健康與生命之虞者；至於DIA為存款保險賠付存款人之代位求償金額設為較低順位。Mr. Evstratenko提到存款債權優先政策不能避免銀行擠兌，且必須與存款保險制度做妥適的配合；存款保險機構在銀行倒閉清理債權時至少需有相同或可匹配於存款人債權之求償順位；當存款保險求償順位越高時，DIA預期存款保險基金可回收的金額也越多。

六、金融監理與早期干預：菲律賓案例 菲律賓存款保險公司總經理Mr. Valentin A. Araneta

金融預警系統係指金融監理機關採用各種方法及程序持續監控及評估銀行，目的在透過實地查核輔以場外監控方式，以一個正式的架構系統化評估銀行財務業務狀況，早期發現銀行內部存在的問題或可能形成的問題，可作為銀行金檢優先順序的依據以及為金融監理資源、金融檢查前置規劃作最適分配、啟動金融監理機關即時干預行動的依據。在菲律賓，銀行風險評估的方法有下列幾項：銀行監理評比制度（CAMEL rating），屬於靜態、落後的方式；財務指標及同儕評比分析機制，通常以銀行資產規模分類、銀行財務指標與其過去表現及同業趨勢做比較分析；綜合型銀行風險評估系統，進行分析後分派評分予銀行各業務單位，此法需要密集的實地查核及必要時安排深入訪查（約需6個月至3年完成），由於資源需求大及耗時適合大型且複雜之金融機構；統計模型著重於銀行表現之未來方向，被視為真正的金融預警模型，包含評比估計、倒閉與

存活率模型、預測損失模型及其他模型，缺點是模型並未包含管理、控制、信用文化及其他質化因子，目前PDIC尚未完成開發，並未在各種經濟循環模式下作測試。菲律賓境內銀行家數、存款金額及PDIC預警系統工具詳下表。

銀行種類	銀行家數	總存款 (TD)	PDIC曝險 (預估保額內存款, EID)	EID/TD	PDIC預警系統工具	
					過去歷史資料	前瞻式
總計	673	7,600.25	1,793.06	24%	CAMELS 評分系統	財務/統計模型
KB ^{註1}	36	90%	85%	22%	場外銀行 評分模型	銀行壓力 測試模型 及銀行預 測損失模
TB ^{註2}	71	8%	10%	29%		
RB ^{註3}	566	2%	5%	63%		

註：

1. KB 代表商業銀行占吸收存款金融機構的大部分份額，在各類型中提供最多元的銀行服務。
2. TB代表儲蓄銀行主要銀行服務對象為中小企業及自然人，提供短期營運資金及中長期融資，借貸對象通常係農業、服務業、工業、建築業與金融服務業。
3. RB代表鄉村銀行包含合作社、微型金融及一般鄉村銀行，大部分係家庭式經營，提供鄉村地區人民基本金融服務以促進鄉村經濟發展。

存款保險基金代表PDIC承擔經營不善銀行預期與非預期損失的資金能力，包含永久性保險基金、預估的保險損失及保留盈餘，存款保險基金的最適規模，存款保險準備之目標值（Insurance Reserves Targets, IRT）以及存款保險基金之預估要保存款（Estimated Insured Deposits, EID），IRT是預期損失及非預期損失的總合，預期損失是100%乘以具風險之銀行的EID，非預期損失是2.5%乘以不具風險之銀行的EID，在菲律賓，基金目標值設在5%係一個策略性長期目標，由世界銀行及專家學者所建議，研究顯示目標值設在5%足以承擔連續兩年內歷史上實際倒閉銀行的損失，在承平時期（非系統性金融風暴時期）可以吸收至少一家大型銀行的損失，提供非預期性風險額外吸收能力，PDIC尚未採用風險性差別費率制度，未來計畫採行。

PDIC評估工具組合包含：1.與中央銀行共同執行或由央行獨立進行之實地銀行金檢；2.每季評估一次，評估依據係銀行遞交之財務報告、實地金檢報告及其他PDIC可取得資訊之場外銀行評分模型；3.銀行倒閉預

期模型的評估未來12個月內銀行倒閉的可能性、銀行壓力測試模型- 使用假設性情境及敏感性分析、評估未來12個月銀行財務健全性，通常每季作一次之財務/統計模型（預警系統）。上開兩個模型均由世界銀行主導之金融產業改革暨強化計畫與PDIC共同開發，首要目的在強化PDIC管理存款保險基金的能力以確保其準備量最適化，並改善PDIC監理及降低風險的能力，該模型已於2013年完成開發，於2014年開始全面適用。

資訊來源分為量化及質化兩部分，量化資訊包含財務方面如資產負債表、損益表或支持性計畫表以及風險基礎資本適足報告如巴塞爾協定的要求；質化資訊包含PDIC銀行金檢報告及央行可分享資訊。PDIC進行一般實地查核需PDIC董事會及央行的同意，若是央行進行之實地查核，PDIC會在查核後對被查核之銀行進行約12個月的觀察；倘PDIC認為有威脅金融體系穩定之虞或金融機構有倒閉可能之慮，亦可發動特別查核，在這種情形下無須央行同意即可發動，但需要一定程度的協調工作，倘PDIC發現銀行有不安全或

不健全的經營行為，PDIC可要求檢視其存款帳戶。

PDIC預警系統工具之一銀行倒閉預測模型包含三種銀行倒閉形式，分別為銀行關門、資本適足率低於2%以及同時面臨關門營業及適足率低於2%；採用5家銀行指標及比率，分別為問題資產毛額占健全資本（unimpaired capital）比率、逾期放款占總放款比率、淨利率收入占平均有孳息收入資產的比率、稅後盈餘（損失）占平均資產比率（ROA）以及流動資產占總資產比率，該模式係以Excel為輸出格式，簡單易於使用閱讀，預測期間約1年。PDIC預警系統另一工具銀行壓力測試模型係一個Excel介面的預測模型，評估大型銀行未來在一個假設性的壓力情境下財務營運承受力，並以此工具監控問題銀行未來的營運狀況，上開模型模擬假設性的壓力因子在未來一段期間內發生時，對銀行資本適足、獲利能力、資產、負債及流動性的影響，期間設定通常為未來1年內，測試每月或每季的壓力承受情形。模型應用方面：PDIC的壓力測試模型可應用於測試

單一銀行或數家銀行，或是合併所有銀行測試整體銀行體系的承受力，透過模型可產生財務健全性指標包含第一類、第二類壓力指標及資本適足性程度、財務比率及資本重建要求；可評估銀行間併購的未來可持續性、銀行未來營運計畫、新產品線開發的財務預測等，其他待開發的應用包含關閉一間銀行的成本。上開模型仍有其使用上的限制，包含為增加應用的可行性，簡化部分假設但造成無法全面性或更深入地反應整個壓力因子對一家銀行帶來的影響，亦未作經濟計量分析、評估總體指標與風險指標之間的關聯程度或資產、負債與風險因子的因果關係，此外，壓力測試係針對一家銀行整體作測試，尚不能對單一部門/業務或跨部門/業務作壓力測試。PDIC處理經營不善銀行架構如下圖所示。