

## 出國報告（出國類別：會議）

# 參加國際存款保險機構協會第十三屆 「更新存款保險核心原則以強化金融穩定架構」國際研討會報告

服務機關：中央存款保險公司

出國人員職稱、姓名：	副總經理	蘇財源
	主任	范以端
	一等專員	邱民芳
	秘書	莊麗芳

出國地點：千里達及托巴哥西班牙港

出國期間：民國 103 年 10 月 18 日至 10 月 27 日

報告日期：民國 104 年 1 月 12 日

## 摘 要

一、主辦單位：國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)及與千里達及托巴哥存款保險機構(DICTT)。

二、時間：103 年 10 月 18 日~103 年 10 月 27 日。

三、地點：千里達及托巴哥西班牙港。

四、出席人員

計有來自全世界約 60 國逾 160 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，以及世界銀行(World Bank, WB)等國際組織代表。我國代表為中央存款保險公司副總經理蘇財源、國際關係暨研究室主任范以端、一等專員邱民芳及秘書莊麗芳。

五、研討會主題：更新存款保險核心原則以強化金融穩定架構(Updated Core Principles to Strengthen the Financial Stability Architecture)。

六、研討會主要內容

本次國際研討會透過五大主題探討存款保險核心原則之內容及其運用，第一場次議題探討存款保險核心原則與銀行處理機制；第二場次議題包括探討存款保險資金與存保機構之職責、債務減計與資本重建(以下簡稱 bail-in)與銀行處理機制等相關問題；第三場次議題係核心原則遵循情形之評估；第四場次議題係不同職責、機制及組織架構存款保險機構適用核心原則之探討；第五場次議題係探討加勒比海地區存保機構適用核心原則面臨之挑戰。

七、心得與建議

- (一) 為強化存保公司在國際存款保險組織之職能，宜鼓勵存保公司參與相關重要職務選舉及編列相關預算支應。
- (二) 存保制度之國際發展已由保障一般小額存款人及注重道德危險轉為注重金融穩定，宜注意存保機構與其他金融安全網成員共同承擔金融穩定責

任之未來發展。

(三) 國際潮流正研議最新「bail-in」模式，避免使用公共資金處理問題金融機構，宜注意其後續發展，以利強化問題金融機構處理機制。

(四) 系統性風險需及早處理及給予相關權責單位必要權力及工具，以避免引發系統性危機。

# 目 錄

摘 要 .....	2
壹、序言 .....	5
貳、國際研討會重要內容 .....	6
一、開幕致詞 .....	6
二、第一場次—存款保險核心原則與銀行處理機制 .....	10
三、貴賓致詞—美國聯邦存款保險公司副董事長 Mr. Thomas Hoenig .....	20
四、第二場次—提昇存款保險核心原則運用於存款保險資金及處理機制 .....	21
五、專題演講—日本存款保險公司理事長 Mr. Masanori Tanabe .....	27
六、專題演講—美國紐約聯邦準備銀行首席副總裁暨金融穩定委員會跨國危 機管理小組主席 Ms. Christine Cumming .....	30
七、第三場次—IADI 核心原則遵循評估 .....	34
八、專題演講—加拿大存款保險公司執行長暨總經理 Ms. Michele Bourque .... .....	38
九、第四場次—IADI 核心原則之適用 .....	41
十、第五場次—加勒比海地區存保機構適用核心原則面臨之挑戰 .....	45
參、心得與建議 .....	50
附錄一、國際存款保險機構協會(IADI)簡介	
附錄二、「IADI 研究準則委員會近期研究成果與未來研究重點」簡報資料	
附錄三、國際研討會議程	

## 壹、序言

國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)於2014年10月中旬於千里達及托巴哥舉辦第13屆全球會員代表大會暨國際研討會，計有來自全世界約60國逾160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，以及世界銀行(World Bank, WB)等國際組織代表。中央存款保險公司(以下簡稱本公司)由副總經理蘇財源率相關同仁與會，參與執行理事會、研究與準則委員會、常設委員會及區域委員會等多項會議。

IADI自民國91年5月成立，迄今屆滿12年，目前有98個會員，包括79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(Asian Development Bank, ADB)、美洲開發銀行(Inter-American Development Bank, IDB)、歐洲重建開發銀行(European Bank for Reconstruction and Development)及東南亞國家中央銀行總裁聯合會(SEACEN))等<sup>1</sup>。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，渠並擔任亞太區域委員會副主席，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<sup>2</sup>，本公司整體推動國際事務成果堪稱豐碩。

---

<sup>1</sup> IADI 簡介詳附錄一。

<sup>2</sup> 范主任並於IADI第十三屆全球年會中向全體會員為專題報告「IADI研究準則發展之演進」，簡報資料詳附錄二。

## 貳、國際研討會重要內容

本次國際研討會主題<sup>3</sup>為「更新存款保險核心原則以強化金融穩定架構(Updated Core Principles to Strengthen the Financial Stability Architecture)」，會中探討下列五項議題：

- 一、存款保險核心原則與銀行處理機制(The Core Principles and Bank Resolution)
- 二、提昇存款保險核心原則運用於存款保險資金及處理機制(Advancing the IADI Core Principles for Funding Resolutions and Deposit Insurance)
- 三、IADI核心原則遵循評估(Assessment of Compliance with the IADI Core Principles)
- 四、IADI核心原則之適用(Applying the Core Principles with Different Mandates, Settings and Structures)
- 五、加勒比海地區存保機構適用核心原則面臨之挑戰(Challenges in Applying the Core Principles in the Caribbean Region)

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

### 一、開幕致詞

#### (一)千里達及托巴哥存款保險機構主席(DICTT) Mr. Jwala Rambarran

Mr. Jwala Rambarran 首先歡迎所有與會者來到千里達及托巴哥參加 IADI 第 13 屆年會。他於致詞中表示當前全球的金融環境變遷有別於以往，一旦脆弱的金融體系崩壞，一般民眾生活必受到衝擊。他引用國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF) Christine Lagarde 處長的談話，表示全球經濟需要相當長的時間，才能從六年前金融風暴所造成的大衰退中復甦，此一經濟危機對家庭及就業的衝擊迄今並未稍減，據研究資料顯示，如果目前全球 2 億的失業人口組成國家，將是世界第五大國。

---

<sup>3</sup> 本次國際研討會議程詳附錄三。

目前存款保險制度之目標已較以往擴大，除保護小額存款人外，更強調整體性穩定金融之任務。此種對存款保險制度於金融安全網角色之檢視，亦反映於 IADI 對「有效存款保險制度核心原則(Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems)」的修正，本次會議之主題為修正後的有效存款保險制度核心原則，以提升有效存款保險制度的標準及穩定金融之架構。

他指出同樣位於加勒比海區域的古巴，於 1952 年建立存款保險制度，係西半球繼美國之後第 2 個建立存款保險機制的國家，當時全球存款保險機制仍處於發展初期。千里達及托巴哥的存保制度則至 1980 年代中期始建立，當時有 8 家金融機構及信用抵押機構倒閉，加上中央銀行及財政部對已快速發展具相當規模的非銀行金融體系未及時處理，導致民眾發生嚴重的信心危機。千里達及托巴哥的中央銀行及存款保險機構近三十年來關係緊密，央行總裁同時擔任 DICTT 主席，央行的高階主管兼任 DICTT 董事，並擔任總經理，DICTT 許多職員係由中央銀行轉任，甚至二機構之辦公室亦位於同一建築中。

DICTT 目前雖然負責處理該國最大的投資銀行 CLICO Investment Bank (CIB)極為複雜的清算事務，但其於金融安全網體系中扮演之角色仍屬有限。DICTT 近二年來已著手調整與央行之關係，朝向基於相互尊重、信賴及影響的夥伴關係努力。DICTT 並擬擴大其職責，除存款賠付以外，將承擔包括監控、風險控管及問題金融機構處理等更多的責任。

Mr. Rambarran 強調他們非常榮幸能主辦此次會議及該國央行與 DICTT 為慶祝成立五十周年的相關國際會議。千里達及托巴哥是第一個位於加勒比海承辦 IADI 年會的國家，這對和千里達及托巴哥一樣同屬世界金融體系中的小國家而言，具有重大的意義。

最後 Mr. Rambarran 提醒與會者於二天的會議中，除回顧 IADI 成立 13 年來的各項成績，也要省思未來的發展方向，使得存款保險制度更為精進。

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

## Pruski

Mr. Pruski 於致詞演說中回顧 IADI 本次更新及修正存款保險制度核心原則案之修正歷程，並展望未來相關工作方向。

### 1. 核心原則修正過程及進展

核心原則修正案正式啟動係 2013 年 2 月於加拿大渥太華舉行的第 38 屆 IADI 執行理事會(Executive Council, EXCO)，該次會議中研究與準則委員會(RGC) 提出全面視檢視核心原則之提案並經 EXCO 通過，全案即依規劃之時程開始進行。首先成立內部推動小組(Steering Committee, SC)擬訂工作計畫及時程，著手各項更新及修正事宜，歷經無數次會議與討論，推動小組於 2013 年 11 月於阿根廷布宜諾斯艾利斯提出修正報告，經 EXCO 通過後，提送巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee of Banking Supervision, BCBS)交由 BCBS 及 IADI 聯合工作小組(Joint Working Group)討論，該小組成員包括來自 BCBS、世界銀行、IMF、金融穩定委員會(Financial Stability Board, FSB)、歐盟執委會(European Commission, EC)、歐洲存款保險機構論壇(European Forum of Deposit Insurers, EFDI)等國際組織之代表，共同研議如何提升有效存款保險制度核心原則之標準，除具運用之彈性並可作為跨國適用之標準。聯合工作小組提出之修正案於 2014 年 9 月對外公開諮詢，經依諮詢意見再修正之核心原則修正全案於 10 月 21 日獲得 IADI 第 43 屆執行理事會通過。

### 2. 重要修正內容

本次核心原則更新的特點為可彈性適用於各類型的存款保險環境、設計及架構，可兼顧有效保護小額存款人及危機管理之目標，其有關處理機制之修正內容具實用性，不論對風險或損失管控者(risk/loss minimizer)型態之存保機制，或屬賠付者(paybox)均十分重要，因為近來的趨勢顯示，許多屬於賠付者類型之存保制度，也逐漸參與金融機構之處理程序，證明存款保險機構在危機管理及應變計畫中已承擔更多之責任。本次核心原則修正案將多項近年來金融市場動盪而衍生之重要趨勢及發展納入考量，其重要之修正內容包括：

- (1)有效的危機管理機制，包括及早干預及處理：核心原則 6 規範，存保機構應參與危機管理政策及程序，以及有效的全面性應變計畫。
- (2)事前籌資機制：存保基金籌措機制於本次修正中再經強化，強調存保基金應於事前累積，以保證機制運作之效力。事前籌資制對賠付資金之準備較為完善，只有採事前累積才能提升逆景氣周期(countercyclical effect)的效果。修正後核心原則係強制採取事前籌資制，同時對存保基金之運用亦明定重要的安全防護機制。
- (3)縮短開始賠付期限：本次另一重要修正為縮短開始賠付期間，以 7 個工作日內開始賠付為目標。存款保險的重要功能為於金融機構停業時，可迅速使存款人獲得賠付，核心原則 15 為此明定標準供各國遵循，亦就如何提升賠付效率，及處理有礙快速及正確賠付事項提供相關準則。
- (4)強調存保機構的獨立性：為履行存保機構之職責，確保營運獨立性至為重要，此亦為本次修正案之重點。存保機構應有充分的權力及能力，且其管理階層之組成應避免利益衝突。

Mr. Pruski 強調本次的修正內容具備明確性及一致性，其適用性不僅及於複雜的存款保險機制及金融機構處理架構，對單純的賠付者類型亦可適用。

### 3. 核心原則未來工作方向

執行核心原則及其廣泛運用是 IADI 未來的重要挑戰之一，應推動之工作包括：

- (1)鼓勵存款保險機構進行核心原則遵循之評估，並納入金融體系評估計畫 (Financial Sector Assessment Program, FSAP)之評估範圍。
- (2)擴大運用「自行評估協助計畫 (Self-Assessment Technical Assistance Program, SATAP)」，此一計畫協助存保機構辦理自行評估，對其準備金融體系評估計畫之準備工作亦有助益。
- (3)在推動核心原則的同時，IADI 會加強與其他國際準則的制定者共同合作，會持續與 IMF、WB、FSB、BCBS、EC、EFDI 等國際組織交換經驗，密切

合作，共同為建構金融穩定而努力。

## 二、第一場次—存款保險核心原則與銀行處理機制( The Core Principles and Bank Resolution)

本場次由本公司國際關係暨研究室主任范以端擔任主持人，她以作家馬克吐溫的名言“History does not repeat itself, but it does rhyme”開場，述明歷史經驗顯示全球至少每 10 年便會遭遇一次大型金融危機，其型態與原因雖不盡相同，但問題均有相似之處，故自經驗中學教訓相當重要。此次 IADI 協同其他國際組織積極修正「有效存款保險制度核心原則(Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems)」，亦期自最近全球金融風暴之經驗教訓，為全球存款保險機構提供更完善之國際準則以改進各國存保機制，以因應未來之挑戰。

### (一)加拿大存款保險公司政策與國際事務處處長 Mr. David Walker

Mr. Walker 簡要介紹修正後有效存款保險制度核心原則與 FSB 「金融機構有效處理機制核心要素 (Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions)」(以下稱 KA 處理要素)之重要內容，並就二者關聯議題為對照說明：

#### 1. 有效核心原則與 KA 處理要素之制定背景及目標

##### (1)有效存款保險制度核心原則

有效存款保險制度核心原則自 2009 年 6 月由巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)與 IADI 共同發布，其後並於 2010 年 12 月發布核心原則之評估方法。制定核心原則的主要目標有二項：一為提升存款保險機制在保障存款人及維護金融穩定的效能；一為確保核心原則可妥適且廣泛的適用於各國不同的金融環境及運作架構。

IADI 已於 2014 年 9 月 1 日發布有效存款保險制度核心原則之修正文件，公開徵詢各界意見。本次修正係基於下列目的：

- 強化核心原則內容（例如治理、存款賠付、保額及籌資等），並改進存款保險基金運用之安全防護機制(safeguards)。

- 將 IADI 為回應 FSB 建議而研議且已發布有關賠付、宣導、保額、道德風險及籌資等強化準則報告重要內容(enhanced guidance)納入核心原則。
- 因應存款保險機構在金融機構處理機制扮演之角色已加重，並確定與 FSB 的核心要素一致。
- 彙整各核心原則有關道德風險事項，以取代現行將道德風險議題列為一項核心原則之作法。
- 增加有關存保機構於危機準備和管理之角色及跨國處理二議題之核心原則。

## (2) FSB 金融機構有效處理機制核心要素

FSB 於 2011 年 11 月發布金融機構有效處理機制核心要素，設定 12 項有效處理金融機構的重要原則，其評估方法尚在研議中，KA 處理要素之目的使權責機關可有秩序的處理具系統重要性的金融機構，避免造成納稅人損失，同時維持金融體系功能。本次 IADI 核心原則修正相關內容，例如處理權限、籌資及危機準備等亦受 KA 處理要素的影響。

## 2. KA 處理要素與核心原則相關議題對照表：

KA 處理要素 (Key Attributes, KA)	存款保險核心原則 (Core Principle, CP)
<b>KA1 適用範圍 (Scope)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 指具系統重要性之金融機構，主要為全球系統重要性金融機構 (G-SIFIs)</li> </ul>	<b>適用範圍及運作環境 (Scope and operating environment)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 可廣泛適用於不同的金融環境、設計及系統。</li> </ul>
<b>KA2 問題金融機構處理權責機關 (Resolution authority)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 單一或多數之處理權責機關。</li> <li>● 運作獨立、負責任之權責機關應以追求金融穩定為職責。</li> </ul>	<b>CP2、CP3 職責、權限及治理 (Mandates、Powers and Governance)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 存保機構之職責各國不同，由賠付者到風險管控者均有之。許多國家存保機構有問題金融</li> </ul>

KA 處理要素 (Key Attributes, KA)	存款保險核心原則 (Core Principle, CP)
<p><b>KA3 處理權力</b>(Resolution power)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 應有廣泛的權限以干預及處理問題金融機構，包括有權移轉資產、成立過渡銀行、實施債務減計及資本重建(bail-in)、賠付或移轉存款。</li> </ul>	<p>機構之處理權責，屬 KA 處理要素所稱之處理權責機關。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 存保機構之職責明確界定其角色及責任，應與其他金融安全網成員之職責相配合。</li> <li>● 存保機構應保有營運獨立性及責任性(accountability)。</li> <li>● 齊備足以履行職責之能力。</li> </ul>
<p><b>KA4 抵銷、結算、擔保品、客戶資產之隔離</b>(Set-off, netting, collateralisation, segregation of client assets)</p> <p><b>KA5 保護措施</b>(Safeguard)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 力求法律的確定性、有效性及執行力。</li> <li>● 遵守債權人權益不惡化原則(No creditor worse off)。</li> </ul>	<p><b>CP9 資金之籌措及運用</b>(Funding)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 存款保險基金應來自金融機構。</li> <li>● 存款保險應採用事前籌資制，且應確保危機發生時之緊急流動資金來源。</li> <li>● 應有完善的基金投資及管理機制。</li> </ul>
<p><b>KA6 處理之資金籌措</b>(Funding of firms in resolution)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 由民間籌措的處理資金，例如存保基金或處理基金。</li> <li>● 必要時於事後由業者回收資金。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 合於特定條件時，存保機構之創立基金可來自政府或國際捐贈。</li> <li>● 存保機構應有運用存保基金之權限。</li> <li>● 存保機構之收益如需納稅，應不影響存保基金之累積。</li> </ul>
<p><b>KA7 跨國合作</b>(cross-border cooperation)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 賦予處理權責機關與外國權責單</li> </ul>	<p><b>CP5 跨國議題</b>(Cross-border issues)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 存保機構間應建立正式的資訊</li> </ul>

KA 處理要素 (Key Attributes, KA)	存款保險核心原則 (Core Principle, CP)
<p>位合作處理之法定職權，包括資訊分享及處理策略等。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 處理之法制不因債權人之國籍而有不同待遇。</li> </ul>	<p>分享及合作機制。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 對存款人保障不受國籍影響。</li> </ul>
<p><b>KA8-KA10 危機管理小組 (Crisis Management Groups, CMGs)、個別機構 跨國合作協議 (Institution-specific cross-border cooperation agreements)、處理 可行性評估(Resolvability assessments)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 由 G-SIFIs 母國及重要地主國之監理機關、中央銀行、處理權責機關、財政部等組成危機管理小組。</li> <li>● 不論平時或危機發生時，G-SIFIs 母國及重要地主國就復原及處理計畫應共享資訊。</li> <li>● 對 G-SIFIs 進行處理可行性評估，以評估復原及處理計畫的可行性。</li> <li>● 母國和相關地主國之主管機關應就所有 G-SIFIs 簽署個別機構跨國合作協議。</li> </ul>	<p><b>CP6 危機之準備及管理 (Crisis preparedness and management)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 存保機構應建置緊急應變計畫及危機管理政策及程序。</li> <li>● 存保機構在整體金融體系危機準備與管理之跨機關溝通合作架構中，必須為正式成員之一。</li> </ul> <p><b>CP14 失敗金融機構之處理 (Failure resolution)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 金融機構之處理方案應達成存保機制保護存款人及穩定金融之目標。</li> <li>● 法制設計應包括特殊的處理機制。</li> </ul>
<p><b>KA11 復原及處理計畫 (Recovery and resolution planning, RRP)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 制定復原及處理計畫，並由全球具系統重要性金融機構付諸執行。</li> <li>● 藉由處理可行性評估瞭解相關情</li> </ul>	<p><b>CP14 失敗金融機構之處理 (Failure resolution)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 金融機構之處理方案應達成存保機制保護存款人及穩定金融之目標。</li> </ul>

KA 處理要素 (Key Attributes, KA)	存款保險核心原則 (Core Principle, CP)
<p>形。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 定期更新並檢視。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 運用廣泛權限及工具以有效處理各類金融機構，包括有權可設立保留其經營價值的過渡銀行、移轉存款或資產、資產減計或以債作股。</li> </ul>
<p><b>KA12 資訊取得與資訊共用</b>(Access to information and information sharing)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 強化資訊系統之管理</li> <li>● 符合保密原則下，排除各國權責機關跨國資訊分享之障礙。</li> </ul>	<p><b>CP15 賠付存款人</b> (Reimbursing depositors)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 大多數存款人可在七個工作日內得到賠付。</li> <li>● 訂定提前賠付、暫時賠付或部分賠付規定。</li> <li>● 存保機構可取得存款人存款資料以辦理賠付或作賠付測試。</li> <li>● 應辦理賠付之模擬或測試。</li> </ul>

### 3. 特定議題之處理

#### (1) 道德風險及債務減計與資本重建(bail-in)

- FSB 於討論 KA 處理要素時，認為要保存款不應列入適用債務減計之範圍(scope of bail-inable liabilities)。
- 部分國家研議要將非要保存款排除於適用 bail-in 範圍。
- G-SIB 的處理機制可能會運用處理基金甚至包括存保基金。

#### (2) 存款人優先原則未列入 KA 處理要素及核心原則

雖然存款人優先原則未明定於 KA 處理要素及核心原則，但逐漸有許多國家以不同型式將存款人優先原則納入該國處理機制中。

### 4. 未來發展

(1) 有效存款保險制度核心原則修正案定案後，IADI 將著手研訂核心原則評估相

關工具，例如評估作業手冊等。

(2)核心原則修正後各國應關注的項目：

- 存保機構治理。
- 保額。
- 適足的存保基金及安全防護機制。
- 危機準備及管理。
- 跨國合作協議。
- 賠付期限。

(3)FSB 力促進行各項改革，以確保更多符合 KA 處理要素之金融機構處理機制被採行，因為：

- 目前僅少數國家之機制合於 KA 處理要素之要求。
- 處理可行性仍存在許多障礙，例如：運作架構及財務事項。
- G-SIBs 需建立適當的損失吸收能力。
- 跨國風險處理(close-out risks)及跨國處理機制之合作事項仍待推動。

(4)IADI 與 FSB 將繼續研訂各項準則，並於共同關注事項(例如資金議題)共同合作發展相關準則。

## (二)波蘭存款保險機構副總經理 Ms. Anna Trzecinska

Ms. Trzecinska 簡報波蘭存款保險制度設立及逐漸調整為金融機構處理權責機構的過程。波蘭存款保險機構(The Bank Guarantee Fund, BFG)係於 1995 年 2 月成立，其設立之法源為 1994 年 12 月通過之銀行保障基金條例(The Act of Bank Guarantee Fund)，係遵循同年 5 月 30 日歐盟通過的 94/19/EC 存款保障計劃(deposit guarantee schemes)指令所為之立法。BFG 成立之初，其基金之累積主要採事前累積制，並搭配合事後籌資制(ex-post component)，其職責除賠付者(pay-box)之角色，尚有下列權限：

- 蒐集並分析要保機構資訊：向金融監理機關中央銀行取得要保機構相關資訊。

- 對要保機構提供財務協助：可運用存保基金對問題要保機構提供財務協助，例如貸款或保證等，或對合併或承受要保機構之機構提供財務協助。

2001 年新增有關對合作銀行(cooperative bank)提供財務協助等處理權限、2008 年 11 月提高保額至 5 萬歐元並取消百分之 10 的共保制度、2010 年 12 月配合歐盟指令，保額再提高至 10 萬歐元，並且將賠付期限縮減至 20 天，另亦增加對要保機構查核之相關權限，例如對計算賠付存款資料正確性之查核及對要保機構辦理實地或表報查核(on/off site inspections)。

2013 波蘭存款保險制度又有新的改革，BFG 增加下列權限：

- 除商業銀行、合作銀行外，信用合作社(credit union)亦納為 BFG 的要保機構。
- 針對信用合作社 BFG 可運用過渡銀行、促成合併或併購等方式處理，另亦可對問題要保信用合作社，運用合作儲蓄及信用合作社保障基金(Cooperative Savings and Credit Union Guarantee Fund)提供貸款或保證等財務協助。
- 新增對銀行提供資本協助規定，經財政部要求，可動用新設之安定基金(Stabilization Fund)對銀行提供財務支援，可以購買或承受股份、債券或銀行發行之債券方式辦理。

Ms. Trzecinska 強調 BFG 自成立以後持續進行各項改革，建置相關系統並提升其效能，例如：建立預警系統(Early Warning System)作為掌握金融機構狀況的重要資訊來源；發展以單一客戶檢視規格(Single Customer View format)之資訊系統；對要保機構進行各種實地或表報查核(on/off site inspections)以監測要保機構的財務業務狀況；充實有關處理問題金融機構能力的研究及人力資源，各項發展以配合該機構作為處理問題金融機構權責機構之職責。其表示促使 BFG 轉向為處理問題金融機構權責機關的法制基礎包括：歐盟的法令(存款保險指令、銀行復原及處理指令)，以及 BFG 被賦予新的處理權限以處理信用合作社(credit unions)等。

Ms. Trzeczinska 指 BFG 自成立以來，各項運作及改革均係依循 IADI-BCBS 共同發布之有效存款保險制度核心原則國際標準。2013 年世界銀行及國際貨幣基金之專家對波蘭的存款保險機制進行核心原則遵循之評估，其評估結果於適用之 17 項核心原則中有 16 項均被評為已遵循(Compliant)或大致遵循(Largely compliant)，僅有一項被評為嚴重未遵循(Materially Non-Compliant)。針對未完全遵循之部分，該國已研擬訂定有關處理機制之相關法律，以求改善。BFG 未來的努力重點在配合歐盟存款保障計畫相關指令，持續推動波蘭國內相關的處理機制的法制工程。

### (三)美國聯邦存款保險公司董事長特別顧問 Mr. David Hoelscher

#### 1. 存款保險的功能

各國金融安全網成員間的權責劃分多依其國情而有不同之安排，存款保險機構亦因其職責及角色之不同，可以大致分為4類：

- 賠付型存保制度(paybox systems)：其功能在負責賠付保額內存款。
- 延伸賠付型存保制度(paybox plus)：負責保額內存款賠付外，另在問題要保機構之處理上扮演如提供資金之有限角色。
- 損失管控型存保制度(loss minimizer)：具有選擇處理策略或提供處理資金之功能。
- 風險管控型存保制度(risk minimizer)：具備處理要保機構及審慎管控承保風險之權限。

#### 2. 存款保險角色的擴充

##### (1)存款保險制度發展趨勢

- 更關注於維護金融安定功能，對保護小額存款人及高保額造成道德風險議題之重視相對減少。
- 擴充有關風險分析及判斷的角色：存保機構對風險管理有更多的角色，例如分析銀行經營狀況供監理機關參考、及早分享金融機構相關資訊、參與危機管理委員會等。

- 增加有關處理問題金融機構之職責：就問題金融機構之處理，與金融安全網成員共同合作並分享資訊，並有保護存款保險基金之職責，另辦理相關之情境測試及模擬。

(2)各國存款保險機構職責相關統計

- 全球各類型存款保險制度比率 (2013 年)

賠付型存保制度(paybox systems)	36.3%
延伸賠付型存保制度(paybox plus)	33.8%
損失管控型存保制度(loss minimizer)	13.8%
風險管控型存保制度(risk minimizer)	16.3%

- 各區域各類存款保險制度比率 (2013 年)

存保制度/區域	美洲	歐洲	亞洲	非洲
賠付型存保制度	17.4%	48.5%	41.2%	20%
延伸賠付型存保制度	47.8%	27.3%	23.5%	40%
損失管控型存保制度	13.0%	18.2%	11.8%	0%
風險管控型存保制度	21.7%	6.1%	23.5%	40%

- G20 國家存款保險機構處理權限對照表

	賠付	監理權限	處理問題金融機構權限
阿根廷	O	X	O(註 1)
澳大利亞	O	X	O
巴西	O	X	O(註 1)
加拿大	O	X	O
法國	O	X	O
德國	O	O	X
香港	O	X	X
印度	O	X	O(註 1)
印尼	O	X	O(註 1)
義大利	O	X	O(註 1)
日本	O	O	O
韓國	O	O	O
墨西哥	O	X	O

荷蘭	O	X	X(註 2)
俄羅斯	O	O	O
新加坡	O	X	X
西班牙	O	X	O
瑞士	O	X	X
土耳其	O	X	O
英國	O	X	O(註 1)
美國	O	O	O

註 1：主要為提供資本重建或合併之資金。

註 2：新法將增加存保機構提供處理資金之功能。

### 3. 修正後核心原則有關存保機構的處理職責

下述修正後核心原則均有關存款保險機構之處理職責：

- 核心原則 6 存款保險機構於應變計畫及風險管理之角色

存款保險機構應參與金融機構有效應變計畫及風險管理政策及程序，以確保其對銀行倒閉及相關事件可有效因應。發展危機準備策略及管理政策之相關機制，是金融安全網成員共同之責任。

其應遵循之重點為：有關應變計畫及危機管理的程序、定期的測試計畫、存保機構應為相關合作會議或組織之成員，並應參與危機管理研議計畫，不論是事前或事後。

- 核心原則 5 跨國議題

如外國銀行在地主國中屬重要之金融機構，則地主國應與外國銀行母國建立正式的資訊交流合作之協議。

其應遵循之重點為：應有正式的資訊交流及合作協議，及透過協議決定母國及地主國二方之責任。

- 核心原則 14 問題金融機構處理

有效的問題金融機構處理機制應達成存保機構保護存款人及穩定金融之目標。法制設計上應納入特殊之處理機制。

其應遵循之重點為：存保機構擁有營運的獨立性及足夠的資源、處理機制中應有充分權限及各類選擇方案、各機構間之目標、職責及權限

應清楚劃分、對問題金融機構採行之處理決定不應被法律行動推翻。

#### 4. 對擴充後職責之準備

針對職責之擴充，存款保險機構需配合辦理事項：

- 加強金融安全網成員間之合作：訂定資訊共享協議，就合作事項，並應定期與其他金融安全網成員互動。
- 強化對問題金融機構之分析及判斷能力：即使是賠付型之存款保險機構，亦應發展對銀行體系之系統性分析及金融預警系統，並應與其他機構就問題金融機構之分析及繼續經營評估共同合作。
- 強化存款保險基金機制：需保障存款保險基金之安全性，並應獲得政府部門之支持。
- 提升機構職員相關之職能。

#### 5. 結論

- (1) 存款保險機構角色已逐漸轉變：穩定金融已成為存款保險主要的政策目標，也因此存款保險機構對金融穩定扮演之角色日顯重要。金融安全網成員間之合作關係會更為緊密。另保護存款保險基金為應關注之課題。
- (2) 隨著存款保險機構角色的轉變，其責任也有所不同。為擔負處理問題金融機構之職責，存款保險機構需要有更精進的分析能力，針對各項金融機構之處理工具應有深入之瞭解。

### 三、貴賓致詞—美國聯邦存款保險公司副董事長 Mr. Thomas Hoenig

美國聯邦存款保險公司副董事長 Mr. Thomas Hoening 透過視訊方式發表演說指出，全球金融危機發生後，金融部門風險集中情形增多。他認為由資料顯示全球系統重要性金融機構(G-SIBs)的風險加權資本適足率(risk-weighted capital adequacy ratio)，就銀行的損失吸收能力是一誤導性的指標。依其意見，槓桿比率應被用於衡量銀行資本適足性的主要方法，利用此種指標，可知目前多數的全球系統重要性金融機構及其他的銀行均為資本不

足(undercapitalized)，特別是那些槓桿比率在百分之二至百分之四的金融機構。

Mr. Hoening 強調銀行主要的資本來源應為其盈收，而且銀行應該將獲利分配於第一類資本(Tier 1 capital)而不是作大量分配紅利。他在回應加拿大存款保險公司總經理 Ms. Michelle Bourque 的問題時表示，長期之負債不應列為損失吸收能力中，因其持有者如預期銀行會倒閉，將會發生擠兌，贖回其債權，依其觀點，最穩定的資本來源就是股份。另在答覆波蘭存款保險機構總經理 Mr. Jerzy Pruski 的提問，Mr. Hoening 強調風險權重資本應被用作槓桿比率的補充，因為槓桿比率並不受銀行採用的內部模型影響，而且更廣泛被市場參與者利用於評估銀行存續經營的可能性。另流動性比率如何水準為足夠，其認為基於過去的經驗，百分之十至十五應足夠。

Mr. Hoening 最後強調，當前最重要的議題是如何使國際金融體系可以隨著時間推移而更為安全。

#### 四、第二場次—提昇存款保險核心原則運用於存款保險資金及處理機制 (Advancing the IADI Core Principles for Funding Resolutions and Deposit Insurance)

##### (一)波蘭存款保險機構處長 Mr. Krzysztof Broda

###### 1. IADI 有關 Bail-in 之研究計畫

2008 全球金融風暴發生，有關倒閉金融機構之處理，尤其是具系統重要性之金融機構，係以運用公共資金援助(Bail-out) 之方式，其衍生道德風險等相關問題，爰其後相關國家及國際組織即著手研議改革問題金融機構處理機制，期有秩序的處理具系統重要性金融機構，並避免造成納稅人損失，且可維持金融體系之功能。債務減計與資本重建(Bail-in)即為近年來提出有別於以往的問題金融機構處理機制的處理工具，就存保機構而言係存款賠付以外的另一處理的選項。IADI 於 2013 年 11 月成立債務減計與資本重建對存款保險及存保基金之意涵研究小組(Subcommittee on Bail-in implications for deposit

insurance and funding)，由各會員機構有興趣參與此議題研究之人員組成。研究小組成立之目的在辨識、分析並討論有關 Bail-in 的重要議題，並且針對此一工具與存款保險制度間之相互關係，探討其面臨之挑戰及風險。

Mr. Broda 為此一研究計畫之主持人，其於演講中藉由 FSB 金融機構有效處理機制核心要素及歐盟銀行復原及處理指令 BRRD (Bank Recovery and Resolution Directive)有關 Bail-in 之定義，說明 Bail-in 意涵，並與其他的處理工具或重建方式作比較。

## 2. Bail-in 定義

(1) FSB 金融機構有效處理機制核心要素 KA3.2 及 3.5 有關 bail-in 內容

- 「..處理之權責機關應具備廣泛之職權，可辦理：
  - (ix) 執行 bail-in 權力，藉此達成金融機構重要功能得以繼續維持，其方式有：對問題金融機構增資或另出資成立一新的機構或過渡機構以承受問題金融機構的主要功能，其他剩餘資產則予以清算」(KA3.2)
- 要執行 Bail-in 權責機關應有如下權力：(KA3.5)
  - (i)依清算之債權順位減計受處理機構股份或其他無擔保債權，達到足以吸收損失之程度。
  - (ii)依清算之債權順位轉換受處理機構(或其母機構或任何承受機構)之股份或其他全部或部分之無擔保或保額外債權(unsecured and uninsured creditor claims)，以吸收損失。
  - (iii)依前述(i)及(ii)之規定，轉換或減計或有可轉讓，或具契約關係之 bail-in 標的，依其契約約定，其履約條件於進入處理前尚未成就者。

(2) 金融機構有效處理核心要素評估方法草案 Bail-in 的定義

進入處理程序之 Bail-in 係一重建機制，係對受處理機構增資，或有效注資於一過渡機構，執行方式為取消、減計或終止股權、特定債務 (debt instruments) 及其他優先或次順位無擔保債權，並將該等債務轉換為受處理機構 (包括過渡機構) 或承受機構及受處理機構母行的股權或類似權利。

### (3) 歐盟銀行復原及處理指令 Bail-in 的定義

Bail-in 為一機制，問題金融機構處理權責機關得運用權力減計或轉換受處理機構債務。其運用方式為：

- 對受處理金融機構增資，使其足以恢復正常營運，並可維持市場對該機構之信心。
- 轉換股權或減計債權：轉換為對過渡銀行之資本或為業務或資產之轉讓。

### 3. Bail-in 的型態

(1)繼續經營之資本重建 (Open Bank Bail-in)：藉由債務減計及股權移轉，吸收損失並令問題金融機構增資，營業重整，並提供流動性，使其恢復正常營運，並改變其股東結構。

(2)停業之資本重建 (Closed bank Bail-in)：問題金融機構分二部分處理，以債務轉換為股權方式成立過渡銀行，承受問題金融機構健全部分之業務，並對過渡銀行提供流動性；另未經過渡銀行承受部分則進行清算。過渡銀行其後可以出售股份、移轉部分營業及清算等方式處理。

### 4. Bail-in 對存款保險機構可能衍生之風險及其因應之安全防護機制

Mr. Broda 指出 Bail-in 方式所有的特殊及隱含的風險等相關事項，包括法律風險、操作風險、業務重建、流動性管理、籌資、感染性、資金成本及資產設定抵押和移轉限制問題 (asset encumbrance) 等，他說明 Bail-in 之風險對存款保險各種影響，例如增加成本、降低資金運用效率及影響存保機構聲譽等。

#### (1)對存保機構之風險

採用 Bail-in 機制處理問題金融機構，如無法順利處理，存保機構可能需辦理賠付，增加處理成本，且此一方式未符合最小成本原則，對保護存保基金而言非屬最有效益之方式。又如此一機制處理問題金融機構而引發傳染其他金融機構之效應，亦增加存保機構的處理支出。另如存保機構並非處理問題金融機構之權責機關，亦未參與採行 Bail-in 機制的決策，將導

致對存保基金之使用無法控管。

## (2)安全防護機制

他並進一步指出存款保險機構可運用的安全防護機制(safeguards)，以減少實施 Bail-in 之風險，應在完善的法制基礎下，執行下列事項，以保護存款保險基金：

- 存保機構應參與問題金融機構處理決策之相關程序。
- 存保基金提供作為問題金融機構處理基金使用時，處理程序應透明。
- 有效的存保基金應採行事前籌資制並具有備源資金機制。
- 建置有效的事前預防及危機管理機制。
- 就債權之處理應採行存款人優先原則。

## (二)義大利存款保障基金總經理 Mr. Giuseppe Boccuzzi

Mr. Boccuzzi 介紹歐盟新發布的存款保障機制指令(Directive on Deposit Guarantee Schemes, DGS)以及銀行復原及處理指令(Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD)，其中設立歐洲銀行監理聯盟(Banking Union)為重要的進展，其相關機制包括單一監理機制(Single Supervisory Mechanism, SSM)、單一處理機制(Single Resolution Mechanism, SRM)，及未來的單一存款保險機制(Single DGS)。這些新的指令希望藉由制定單一法規(Single Rule book)納入共同的原則、目標及指標，使歐盟存款保障機制與處理機制可更為融合。

Mr. Boccuzzi 另就新的歐盟指令與新修正的 IADI 有效存款保險制度核心原則，對照說明存保基金之運用及與處理基金關係事項：

1. 依核心原則9之規範，倘存保機構非處理機構，應有權選擇是否將存保基金用於賠付以外之處理方式之需，且應合於下列條件：
  - 存保機構被告知相關資訊並全程參與處理決策程序。
  - 存保基金使用程序應透明，且文件齊備及明確。
  - 倘被處理機構以賠付清算以外方式處理，存保基金之使用(倘用以支

應處理成本)，以賠付成本為上限。

- 不用於被處理機構之增資。
- 存保基金之使用需有獨立之稽核，其結果並應回報存保機構。
- 所有存保基金所支應之處理措施與決策，事後均應予檢視。

2. 歐盟存款保障機制指令以及銀行復原及處理指令有關存保基金運用事項有強制性的規範，包括存保基金應依銀行復原及處理指令第 109 條規定用以處理問題金融機構，處理權責機關洽商存保機構後可決定運用存保基金之金額，其相關事項尚包括：

- 金融監理機關、處理權責機關、相關行政機關及存保機構等應共同合作，就問題金融機構之處理應及早介入因應並為預作處理之準備。
- 各會員國應確保當有問題金融機構需處理時，存保機構會被及早告知。
- 存保基金承擔之債務應限於問題金融機構經處理時，存保基金賠付要保存款之損失。
- 存保基金享有優先債權人(preferred creditor)的資格。
- 存保基金之使用不得超過如受處理機構進行清算，存保基金應受之損失。
- 受處理機構執行債務減記、以債作股等資本重建(bail-in)措施時，存保基金不得作為對該受處理機構或過渡銀行之增資資本。
- 存保基金所受損失如超過受處理機構進行清算其應有之損失，存保基金有權向處理基金請求其差額。

Mr. Boccuzzi 並指出歐盟指令用以規範歐盟會員國，而核心原則適用對象較歐盟指令為廣，及於全球的存款保險相關機構。他強調核心原則並無強制性，屬軟性之規範(soft law)，而歐盟存款保障機制指令則具強制性，但與核心原則此一國際標準一致，但存款保障機制指令更具規範性，且包括更多的技術細節。

Mr. Boccuzzi 於結論時指出，歐盟的存款保障機制最主要的挑戰是該等機制係適用於個別的國家，但卻必需與歐盟區的單一處理機構、單一監理機

構（歐盟中央銀行）及歐盟銀行權責機關有密切的聯結互動，而目前這些機構要讓銀行監理聯盟順利運作，必需先處理許多執行上的問題。

### (三)哥倫比亞存款保險機構投資、風險及處理處處長 Mr. Juan Carlos Quintero

哥倫比亞存款保險機構 Fondo de Garantias de Instituciones Financieras (FOGAFIN) Mr. Quintero 首先介紹哥倫比亞存款保險制度。該國存款保險制度建立於 1985 年，之前因發生嚴重的金融危機，該國政府因此採行的重要政策包括：將部分金融機構國有化，另對金融機構提供必要的財務援助，以及成立存款保險機制。該國存款保險機制屬於延伸賠付型 (pay box plus)，其問題金融機構之處理機制主要如下：

1. 自行處理機制(Private Resolution Mechanisms):由問題金融機構自行尋求解決之方法，包括資產及負債之移轉(assets and liabilities transfer)、合併與承受(merger and acquisition)、自行清算(voluntary liquidation)。
2. 停業處理機制(Closed Bank Resolution)：如問題金融機構停業不致影響金融支付系統運作，則可採行賠付清算(Liquidation and deposit payoff)方式，另亦可以移轉資產負債方式(Purchase of assets and assignment of liabilities)處理。
3. 停業前財務協助處理機制(Open Bank Resolution)：國有化(Nationalization)或停業前財務協助(Open bank assistance)。

Mr. Quintero 表示該國近年來針對上述包括合併、購買與承受、清算及賠付等處理機制，研訂相關執行計畫（含細部的程序規定）。

Mr. Quintero 進一步說明問題金融機構處理資金之相關事項，以 FOGAFIN 之經驗為例，認為累積之存保基金除應足以處理個別的失敗銀行，亦應足以因應付系統性金融事件。

FOGAFIN 累積之存款保險基金，截至 2014 年 6 月，其規模約為 46 億美元，約占全體存款金額的 3.1%。目前存保基金之目標值之訂定仍在研究中，另如何達成基金目標值，例如採取較高之費率、再保險制度及緊急應

變的融資支援等，以及有關存保基金資產的配置及投資原則等也是目前研議的重要事項。

最後 Mr. Quintero 說明哥倫比亞存款保險機構有關處理計畫發展之未來工作重點，除強化各項執程序，並將進行模擬測試，以評估執行效率，同時也要師法國際最新準則用以改善其制度。Mr. Quintero 強調處理計畫及存保基金之設置均應與存款保險之目標相結合。其認為系統性危機無法由存款保險機構單獨因應，需金融安全網成員共同合作，始能有效處理，此外，處理系統性危機之成本亦不應僅由存款保險機構負擔，應尋求其他例如由國家支付等方式處理。

## 五、專題演講—日本存款保險公司理事長 Mr. Masanori Tanabe

Mr. Tanabe 以日本過去處理金融危機經驗為題，發表演講，其指出自 1990 年代早期至 2000 年中期，日本經歷了約 15 年接近災害性 (sub-catastrophic) 之金融危機，經由處理金融危機，獲得處理的寶貴經驗，茲分述如下：

### (一)系統性風險(systemic risks)

金融系統性危機與個別金融機構倒閉事件大不相同，如以森林火災為比喻，其開始多源於人為疏失引起單一樹木起火，漫延至其他樹木，因風勢助燃，進而延燒為森林大火，為有效撲滅火勢，其處理方式由原來利用水注對地面灑水，改為從空中噴灑消防泡沫，救火方法必需不同。

幾世紀以來，人類已遭遇無數次的金融危機，雖然陸續發展出如金融監理、中央銀行及存款保險等各類制度以為因應，然而金融危機仍一再發生，究其原因，應是我們仍未充分瞭解系統性風險之本質。

金融體系會發生系統性危機的主要原因有：1.銀行發行之金融商品為其負債，銀行財務惡化時直接造成其金融商品貶值，所以，一旦銀行經營不善，可能會發生擠兌或客戶流失，以及信用緊縮等情形；2.銀行的債務以各種型態被社會廣泛運用，銀行以財務清算、信用中介及財務移轉等方式深入各項經濟活動；3.銀行透過支付系統與整體經濟產生密切連結。基於上述功能均

具有系統性之性質，金融體系無法完全免除系統性危機。

一般而言，金融體系是由少數大型銀行加上多數的小銀行所組成，全球具系統重要性銀行(G-SIB)就像是航空系統之中心，輻射出各小型金融機構，核心金融機構如果發生問題，也會影響其他周邊銀行，甚至整個金融體系，所以核心機構的健全十分重要。日本的金融危機及近年來的全球金融危機發生時，多數國家不得不選擇保護大型銀行，因而造成納稅人的損失，基於此一教訓，各國政府現正尋求各種方案以終結「太大不能倒」的問題。

系統性風險的另一特點為金融體系與實體經濟間存在回饋圈(Feedback loop)關係，金融體系無法自外於實體經濟，重要的銀行倒閉會降低經濟活動，進而對其他銀行，乃至最終對整體金融體系產生負面效應，此種效應會延長危機，這是日本過去處理金融危機所得到的痛苦經驗。

## (二)金融安全網成員的角色

不具系統重要性的失敗銀行一般會以賠付或購買與承受(purchase and assumption)方式處理，存款保險機構於支付賠付款或提供財務協助促成購買與承受交易，一般債權人、股東及次順位債權人依其債權順位承擔損失。有關損失之吸收順序，於銀行倒閉前，銀行提存之準備為吸收損失之第一道防線，超過準備部分損失首先由其資本吸收，不論是第一類(tier1)或第二類資本(tier2)，或其他法定的最低資本等。

如銀行損失超過資本，其即屬支付不能狀態，此時存保機構應介入處理。一般情形下，存保機構所吸收的損失可於事前評估出來，依一般信心水準，預期及非預期之損失可依風險評估領域運用之概率論(probability theory)來計算。

於事前累積適量存款保險基金十分重要，此有助於降低景氣循環的影響，也避免對銀行處理不公平，因為如僅採事後累積制的存保基金，其失敗銀行並不再支付保費。故修正後之核心原則強調事前籌資之重要性。

## (三)危機管理

首先，要強調要合理精準的評估損失幾乎是不可能。在金融危機發生時，

金融體系會產生大規模的損失，如同像失控的森林火災。日本上次之金融危機中，經濟泡沫不斷放大，一經破滅，主要資產如股票及商業不動產的價格跌至危機前的四分之一，對銀行造成之損失更形分散擴大，在此種極端的經濟狀況下，銀行儘可能要強化其資本以避免發生倒閉。然而，事實上僅由個別銀行的努力以因應危機，維持經營極為困難。

如 G-SIB 之類的核心銀行如突然倒閉，其他銀行經營必受衝擊，不論是小銀行或核心銀行要維持營運均有難度，這更凸顯系統性危機的特點，就是破壞金融體系的正常功能。只要能有效處理核心銀行並維持其功能，就可以避免金融體系運作受影響。

要於事前計算出金融危機時可能的處理成本非常困難，因為系統性危機具變動性大、複雜且不易處理之特性，故許多國家已經開始有計畫地對金融業收取額外的資金，這是預為處理系統性危機必要的規劃之一，即使我們預期未來處理 G-SIB 不會動用公共資金。

#### (四)日本處理金融危機之規劃

金融危機發生時應由誰負責處理失敗銀行？部分國家係由政府機關主導處理程序。在日本失敗銀行之處理係由日本存款保險公司負責並與金融監理機關及中央銀行共同合作。此種安排係基於個別銀行倒閉有可能快速演變為系統性危機，因此由單一機構負責處理各種失敗銀行案較為妥適。再以森林火災為比喻，由單一權責機構作全面性監控，不僅可注意小型火災也可防止其漫延為森林大火。

FSB 的目標在於金融危機發生時可有秩序的執行處理方案，另一方面，非危機時期的問題金融機構之處理方案亦能保有持續性及一致性。因此，不論在危機或非危機時期，均由單一權責機構負責處理問題銀行，係合理之作法。其次，日本處理金融危機有各種之處理方式，包括：財務協助、對問題銀行提供其所需之流動性、挹注資本、提供全額保障，及暫時國有化等。

日本設有二類型基金用以支付處理之成本，以及提供資本及流動性之需。一為一般帳戶(General Account)，即存款保險基金，一為危機管理帳戶(Crisis

Management Account)，供作處理系統性危機之用，例如暫時國有化之支出。  
存款保險基金亦可用於處理系統性危機。

## (五)結語

日本存款保險公司被賦予幾乎所有可能用以處理失敗銀行的工具，不論是在平時或危機發生時。世界各國存保機構雖然功能不一，但存保機構之功能即在迅速且平順的辦理賠付存款，就如同是金融體系的消防員撲滅個別樹木的小火，進而阻斷森林火災發生的可能。

對照近年來金融環境的演變，本次會議齊聚大家共同分享經驗更顯重要，也可藉此機會就未來如發生全球系統性危機，預為奠定共同合作之基礎。

## 六、專題演講—美國紐約聯邦準備銀行首席副總裁暨金融穩定委員會跨國危機管理小組主席 Ms. Christine Cumming

全球金融風暴後，各國金融監理機關積極透過研議新處理機制或強化現有處理措施等監理改革，以期降低具系統重要性大型金融機構(G-SIFIs)發生「太大不能倒(Too Big to Fail)」問題、避免對該等機構動用政府資金援助，並提昇對其處理效能，其中幾項重要措施，包括：2011年11月金融穩定委員會(FSB)發布的「金融機構有效處理機制核心要素」(以下簡稱 KA 處理要素)與 G-SIFIs 之復原與處理計畫(RRP)、單點切入處理策略(single point of entry resolution strategy)、問題金融機構債務減計與資本重建之處理方式(Bail-in)、處理資金之籌措(Funding in Resolution)等。以下爰就各項分別說明。

### (一)KA 處理要素與 RRP

FSB 的金融機構有效處理機制核心要素發布後，全球主要國家紛紛透過立法要求其處理權責機關(resolution authorities)切實遵循，其中最顯著之進展是歐盟於 2014 年訂定「銀行復原及處理指令(BRRD)」，各歐盟國刻正依該指令進行國內立法中。該 KA 處理要素有幾項特色，包括：

1. 明定問題金融機構處理權責機關應有之權力。
2. 依據金融機構類型及規模大小，制定個別適用之處理機制。
3. 建議賦予問題金融機構處理權責機關有權透過設立過渡銀行(bridge

bank)或過渡機構(bridge institution)方式處理問題金融機構。

4. 引進問題金融機構部分負債項目得以「bail-in」方式進行處理。
5. 對經FSB認定為G-SIFIs且應提出復原與處理計畫予各該主管機關者，訂定指導方針加以規範。

另為有效實施G-SIFIs之復原與處理計畫，FSB之KA處理要素要求每一G-SIFI應成立危機管理小組(Crisis Management Group, CMG)，其成員包括各G-SIFI母國與主要地主國(指於地主國之業務經營活躍者)之主管機關，另FSB設立跨國危機處理小組(Cross-Border Crisis Management Group, CBCM)，供主要國家研議及協調處理G-SIFI及RRP之相關問題，並定期向FSB之處理問題金融機構專責小組(Resolution Steering Group)提出報告及研商相關議題。

各G-SIFIs之復原計畫(recovery plan)已全數完成，並持續進行調整。由於歷史經驗顯示早期發現金融機構之問題並及早採行處理措施係降低處理成本最佳方式，故復原計畫亦被視為主要之風險管理方式，其重點在於找出問題發生初始可採行之各項措施，以穩定金融機構為主要目標，並期能讓該機構營運恢復健全及獲利。復原計畫係透過情境分析(scenario analysis)，以涵蓋「機構特定(firm-specific)」及「整體市場(marketwide)」之壓力測試找出壓力點，並評估須採用措施之規模與強度，故各G-SIFIs須研議宜採行相關措施之量化及質化啟動點(quantitative and qualitative triggers)，該等啟動點未必需要自動引致採行特定措施，但必須引導該問題金融機構審慎研議宜採行之措施。針對復原計畫之情境分析及設計要項等節，CBCM業於檢視完成各G-SIFIs提出之初步復原計畫後，於2013年7月提出報告。

另各G-SIFIs之主要處理策略(high-level resolution strategies)業於2013年選定，作業面計畫(operational plan)則於2014年完成，並已由各CMG通過。目前各CMG正在進行各處理計畫之可行性評估(resolvability assessment, RAP)，並將視評估情形以持續重覆程序(iterative process)調整

處理計畫。此外，各 CMG 成員間正在簽訂合作協定(Cooperative Agreements)，並就各 G-SIFI 的處理計畫及 RAP 議題持續進行高層討論(senior-level discussions)，其中第一輪之 RAP 討論應於 2015 年第 1 季完成。

## (二) 單點切入處理策略近期發展

2008 年雷曼兄弟事件引發之多國清理程序，凸顯出大型跨國金融機構之處理缺乏協調機制的問題，嗣美國聯邦存款保險公司(FDIC)事後發表專文探討如何透過單點切入(Single Point of Entry, SPE)有效處理雷曼兄弟，並於 FDIC 與英格蘭銀行(Bank of England)聯合發布之報告中進一步闡述相關作法。在最簡單之 SPE 處理型態中，處理權責機關僅需將最上層之母公司列入處理(put into resolution)，而其下之子公司則可持續營運，且處理權責機關亦僅需針對該列入處理之母公司進行籌資，再由母公司將營運資金提供給子公司運用。此方式廣受各 G-SIFIs 的 CMG 所接受。

FSB 於 2013 年 7 月就制定有效處理策略發布準則，述明各處理權責機關於選擇 SPE 或多點切入(Multiple Point of Entry, MPE)等方式處理時之考量重點。其中 SPE 方式之前提為具備充分能力將損失上傳至母公司、資金下傳至子公司，以及母公司具有充足的損失吸收能力(loss-absorbing capacity)，或子公司具備充足的損失吸收能力且可被母公司取得運用。至於 MPE 方式之前提則應考量多個面向，包括：各區域間之可拆分性(regional breakup)、業務項目之可拆分性、好/壞銀行(good/bad bank)等，另須考量金融集團各法人或各國之金融面及業務面如何進行大規模拆分，以及擬切入之各點是否具備足夠的損失吸收能力及籌資能力。目前各國監理與處理機關就採擇倒閉處理策略乙節，均強烈表達應給予彈性。

## (三) Bail-in

有關 Bail-in 處理方式之重點，在於降低永久性(permanent)公共資金之需求。透過 Bail-in 之方式，讓處理權責機關得採用以債作股或減債方式，讓帳上產生新資金，並可讓被處理的金融機構降低對公共資金之挹注需求、提高出售機會及改善市場籌資能力，惟採用 Bail-in 方式處理時，

應注意不要造成市場之不穩定<sup>4</sup>。因此，對於傳統銀行業務中之「存款」，由於其相對較具有「黏著性(sticky)」，亦即該等存款負債對金融機構的利率高低或經營狀況之敏感性較低，故如同好資產般具有價值，不宜用於 bail-in 造成市場不穩定。就金融機構而言，股本之目的之一，在於吸收金融機構發生問題或倒閉時之損失，倘股本用罄時，則尚需其他可以減計或轉為股份且足以吸收損失之負債，故適合 bail-in 之項目應可用於吸收損失、不致引發擠兌，且避免造成籌資市場之不穩定，故次順位債(subordinated debt)及優先受償債(senior debt)應可被用於 bail-in；衍生性金融商品、短期融資、保額內存款(甚至包括保額外存款)<sup>5</sup>，則不宜被列入應被 bailed-in 之負債；另目前正在討論存款保險基金未來是否宜用於作為損失吸收能力之項目之一。

#### (四)處理資金之籌措

經驗顯示問題機構之處理需要資金及流動性，其中前者係用於支應資產負債表及擔保需求，後者主要是指於交易市場取得流動性，惟當金融機構發生問題時，由於其信用惡化，故其融資能力與資金需求亦產生差距(gap)。目前 CBCM 已開始針對此項議題進行研究，過去倒閉或瀕臨倒閉之個案顯示資金需求會在處理時上升，即使該等機構恢復籌資能力，仍難以支應大量的暫時性資金需求，故 CBCM 刻正研究如何在採用 bail-in 方式處理前，改善籌資能力並預估資金缺口，另 CBCM 亦就「儘量採用民間籌資方式」及「確有必要挹注公共資金」等狀況下訂定相關原則，以及研議如何在提供暫時性資金時降低道德風險等。

未來 FSB 下之處理問題金融機構專責小組及 CBCM 將持續追蹤各國實施 KA 處理要素之狀況，並將評估如何整合 G-SIFI 處理計畫於監理實務內，另將持續研議相關議題，包括：處理程序中如何維持金融機構關鍵營運功能、處理 G-SIFIs 時有關管理、評價、問題資產管理等決策之訂定、各金融安全網成員(監理機關、

<sup>4</sup> 例如：美國 FDIC 在金融危機時對 Washington Mutual 之優先受償債(senior debt)進行減債措施，與當時市場預期該等債券在金融機構倒閉時應受保障之預期大相逕庭，造成市場不安定。

<sup>5</sup> 塞浦路斯金融機構 bail-in 經驗教訓。

處理權責機關、存保機構等)角色與權責之進一步劃分等。

## 七、第三場次—IADI 核心原則遵循評估(Assessment of Compliance with the IADI Core Principles)

### (一)菲律賓存款保險公司存款保險部資深副總經理 Ms. Ana Carmela L. Villegas

Ms. Ana Carmela L. Villegas 介紹菲律賓存保公司於 2013 年 6 月辦理核心原則自我評估，並聘請由 IADI 國際資深存款保險專業人士組成的團隊到菲國提供實質評估協助與專業建議，藉以瞭解該公司現行法律架構、營業政策、業務計畫等項與 IADI 核心原則之落差，並據以擬定具體行動方案，以期該國存款保險制度更具效能並符合國際標準。Ms. Villegas 除詳細說明自評方案各階段，包括：前置作業、辦理實際自評、擬定具體行動方案之重點工作外，亦分享菲國辦理核心原則自評工作之經驗與未來挑戰。

#### 1. 前置作業準備階段

- (1) 菲律賓存保公司於辦理核心原則自行評估前，除通知菲律賓存保公司董事會成員外，亦知會該國由中央銀行、證期局及保險局所組成的金融部門論壇(Financial Sector Forum)，以尋求董事會支持及金融安全網成員之合作與必要協助。
- (2) 公司內部由 9 名資深高階主管組成評估小組，由資深副總經理擔任召集人，負責辦理實際自評並配合國際評估團隊需要，準備相關資料並與其溝通討論。另亦成立秘書處提供評估小組關於技術面與管理面之協助，包括蒐集整合自評所需之佐證文件、資料與資訊、撰擬相關會議紀錄與決議事項，負責與政府機關及金融安全網成員聯繫等事宜。
- (3) 先行逐條檢視核心原則之必要條件(Essential criteria)與附加條件(Additional criteria)，並派員參加 IADI 舉辦之核心原則評估工作會議及區域性國際研討會，學習相關自評技術，以確保符合國際評估標準。

#### 2. 辦理實際自評階段

- (1) 擬定工作計畫與時程，並於評估小組下另設 3 個工作小組，依據核心原則作業手冊辦理初步自評，並就評級充分討論溝通後撰擬自評初稿、彙整未

符合評估條件之缺失，並擬定行動方案初稿，最後交付評估小組開會討論，以確定最後評級及自評內容。

- (2) 上述涵蓋每項核心原則評估內容與評級說明、核心原則遵循與未遵循事項、中短期行動方案之完整自評報告，呈交存保公司執行委員會、董事會及政府金融部門論壇參閱。
- (3) 針對核心原則自評報告，菲律賓存保公司除聘請 IADI 核心原則國際評估團隊進行檢視外，並提供該份報告作為 IADI 舉辦自評協助工作研討會之教材，以獲取第三人客觀評估意見。
- (4) 菲律賓存保公司並就自評報告中完全未遵循之事項擬訂修正條文，目前已送交參眾議院討論中。

### 3. 經驗分享與未來挑戰

Ms. Villegas 最後分享該公司辦理自評之寶貴經驗，包括應確保獲得公司治理單位及管理階層充分支持、詳細規劃工作計畫與時程暨參與自評工作之部門與人員、將自評結果告知公司所有同仁，並鼓勵同仁得就報告內容與評級提出質疑與討論，使每位同仁多能認同最後評估內容。此外，Ms. Villegas 亦指出，辦理自評應與利害關係人(包括其他金融安全網成員與主管機關等)充分溝通並就相關決策事項尋求共識，尤其是核心原則必要條件與附加條件遵循程度之評斷，是件複雜任務，需對各項業務深入了解方能做出正確判斷(judgment call)。

## (二)世界銀行前金融部門資深專員 Ms. Claire McGuire

Ms. Claire McGuire 以其多年服務於世界銀行(WB)並長期參與金融部門評估計畫(Financial Sector Assessment Program, FSAP)之豐富經驗，說明國際貨幣基金(IMF)與世界銀行(WB)如何執行 FSAP 計畫暨存款保險核心原則檢視評估列入 FSAP 評估要項之優點。

### 1. 金融部門評估計畫(FSAP)簡介

FSAP 自 1999 年亞洲金融危機後開始實施，係一項針對各國金融部門進

行深度評估之計畫。自實施以來，全球已有 140 餘國要求進行此項計畫評估，且實施過數次。針對全球 29 個金融部門被視為具系統重要性之國家，FSAP 規定應每 5 年定期進行檢視評估，至於其他國家是否進行 FSAP，則屬自願性。目前開發中國家及新興市場地區的 FSAPs 係由 WB 及 IMF 共同執行。另由於 IMF 將 FSAP 視為判斷各國金融部門是否健全之重要元素，因此 FSAP 評估項目中有關金融體系穩定(Financial System Stability Assessment, FSSA)之評斷，係由 IMF 負責執行；至於有關金融體系發展評估項目(Financial System Development Assessment, FSDA)則由世界銀行負責。因應全球金融風暴發生，IMF 與 WB 體認應將「危機準備與危機管理(crisis preparedness and crisis management)」列入評估項目，爰於 2009 年配合修改 FSAP 評估項目，將金融安全網效能列入 FSSA 三項評估重點項目之一，目前 FSAP 評估報告已大幅增加前開項目之建議事項。

## 2. 存款保險核心原則納入 FSAP 評估要項

一般而言，一國是否進行 FSAP 評估檢視，係由該國政府當局(通常為財政部長)正式向 IMF/WB 提出申請，至於評估項目的深度與廣度及其報告內容詳細程度，多半由政府當局與 FSAP 評估小組領隊協商討論後決定；惟不論何種模式，報告內容通常以國際組織發布之核心原則或國際準則為評估標準，而存款保險常被納入檢視金融安全網效能一部分。

針對存款保險核心原則檢視評估，通常 IMF 評估小組會出具「準則與法規遵循報告(Report on Observance of Standards and Codes, ROSCs)」，詳細載明會員國對於核心原則每項原則及條件(criteria)之評估結果，該報告為 FSAP 完整報告(Detailed Assessment Report, DAR)之一部分。由於完成 DAR 及 ROSCs 報告，包括事前填寫存款保險相關議題問卷、備妥評估小組索取之佐證資料(含法律規章)、答覆評估小組實地評估之任何提問等，存保機構須協調安排評估小組與金融安全網其他成員進行必要的溝通會議等事項，過程相當繁瑣且需耗費許多資源與時間，截至目前 FSAP 完整評估報告中含有存款保險核心原則檢視評估者並不多，僅馬來西亞、烏拉圭、波蘭、阿爾巴尼亞、波士尼亞、摩

爾達維亞(近期完成)等國。因此，Ms. McGuire 建議，倘存款保險機構希望該國 FSAP 評估報告中能涵蓋完整詳實之核心原則檢視評估內容，該國主管當局應於 FSAP 評估小組著手規劃相關前置作業時即告知其領隊；另存保機構應詳細檢視評估小組完成的各種報告，以確保報告內容一致性與正確性。

### 3. FSAP 評估過程結合存款保險核心原則之優點

Ms. McGuire 指出，渠等 FSAP 相關評估報告不僅為外界有興趣人士欲深入了解一國存保機制如何運作及制度內容之重要參考，亦可作為存保機構宣導其存保機制最佳實務運作之最佳途徑，或作為制度總體檢報告而為未來改善強化存保機制重要依據；此外，存保機構可藉由充分參與 FSAP 過程，凸顯存保機制在該國金融監理架構居重要一環，並強調金融安全網之充分合作與溝通對完成 FSAP 評估計畫之重要性；更重要的是，存保機構可透過詳列金融業優點與缺點等重要訊息之 FSAP 評估報告，以更積極嚴謹方式與決策當局溝通，使其了解強化存保制度效能於維護金融安定之必要性。爰此，Ms. McGuire 建議存保機構應積極爭取將存款保險核心原則檢視評估列入該國 FSAP 評估項目。

#### (三)辛巴威存款保險機構執行長 Mr. John Chikura

Mr. John Chikura 主要介紹 IADI 核心原則自行評估協助計畫 (Self-Assessment Technical Assistance Program, SATAP)之運作。Mr. Chikura 指出，核心原則自行評估係有組織有系統的檢視過程，透過蒐集、檢視、及運用重要量化、質化指標與多元化資訊，瞭解該國存保制度是否符合 IADI 核心原則各項規定，亦可檢視其存保制度是否具效能與效益且符合公共政策目標，並就未達遵循之要項進行必要改革。通常存保機構可藉由自行辦理或透過第三人(如專業顧問公司)辦理同儕檢視或經由 IMF/WB 執行 FSAP 計畫進行評估檢視。

Mr. Chikura 指出，辦理自行評估關鍵要素應涵蓋一份詳實列載評估目的、政策目標與辦理時程、評估小組成員及其個別角色與任務之完整計畫，並應

將前次評估報告、法律規章與相關報告之檢視、資料蒐集與分析、與金融安全網成員開會討論等事項列入規範。

IADI 為協助其下會員機構辦理自行評估時，對於評級核定與遵循程度能趨一致，提出核心原則自行評估協助計畫(SATAP)，期透過一群對如何辦理核心原則自行評估工作熟捻且曾實際參與評估工作組成之團隊，實地參與評估並提供必要技術協助，使評估報告更具公正、客觀，同時協助會員國為即將進行的 FSAP 計畫預作準備。

通常 SATAP 係由會員機構向 IADI 訓練與會議委員會(Training and Conference Committee, TCC)提出申請，TCC 主席儘可能自一群專業人士中挑選與申請機構屬同一區域且具有評估與申請機構相同職責類型經驗者，組成協助小組。該小組於事前製發問卷(通常約 7 個星期前)送交申請機構填報(期限約 3 星期)，據以蒐集相關資料與文件，隨後進行資料審閱與法規檢視暨實地遵循評估(其中包括與該國存款保險機構及金融安全網成員密集溝通會談)，最後將涵蓋：法規與機構組織架構摘述、有效存款保險先決條件之分析、評估小組主要結論摘述，及核心原則逐條詳細評估遵循意見等內容之評估報告送交申請機構參考。

Mr. Chikura 最後表示，執行完整詳細的核心原則遵循評估，應全方位檢視該國金融制度與監理規章，以避免因其中一環不健全，影響金融主管機關維護金融安定之功效。未來，IADI 將持續更新、研議更多國際準則，以提供更具體詳細之規範，協助全球存款保險制度更具效益與效能，發揮其穩定金融之功能。

## 八、專題演講—加拿大存款保險公司執行長暨總經理 Ms. Michele Bourque

Ms. Bourque 以加拿大存保公司(Canada Deposit Insurance Corporation, CDIC)如何運用 IADI 核心原則協助其克服存款保險機構轉換為該國系統重要性銀行(Systemically Important Banks, SIBs)處理權責機構所面臨之挑戰為題，進行專題演講。Ms. Bourque 表示，加拿大於此波全球金融風暴受傷程度相對較輕係歸功於該國擁有完善的金融監理制度、穩定且相對保守的銀行體系、獲利佳且致力經營

本業的銀行零售業務，及具信賴且健全的存款保險制度。加拿大銀行業堪稱相對穩定惟高度集中化，目前 CDIC 要保機構有八十家，其中前六大要保銀行資產總額超過銀行業全體資產總額 90%以上，約當加拿大 GDP 的二倍，規模甚大可見一斑，其經營業務非常複雜且具國際化，分行數多超過一千家，在全球五、六十國均有分行據點。相對地，其他要保機構規模都不大，多以經營國內業務或地區性業務為主。

CDIC 自 1967 年成立以來已處理過 43 例要保銀行倒閉事件，渠等倒閉銀行均屬地區性或規模小且業務相對單純之銀行，CDIC 多透過清算程序並以辦理存款人賠付之方式，處理倒閉機構。其中最大倒閉案於 22 年前發生，該銀行屬當時中間等級且規模較大之要保銀行，資產約 100 億加幣。CDIC 最後透過財務協助將其賣給一家大型健全銀行，並運用企業正常化公司計畫(workout company)及正規清算程序，處理股東及次順位債券持有人之債權。雖然該倒閉案之規模與複雜程度無法與當今的 SIBs 相比，惟其有序處理且未損及股東及其他無擔保債權人權益之處理經驗，促使 CDIC 成為擔任加國 SIBs 處理權責機構之最佳候選人。

考量 SIBs 之營運規模與複雜程度，近年來 CDIC 持續透過修法擴大其應有之職能與權限，例如：

- (1) 權力：CDIC 可協助或強迫將倒閉銀行賣給符合資格條件之健全銀行或過渡銀行；
- (2) 資金：CDIC 實施事前籌資機制已逾十年，迄今已累積 28 億基金，約保額內存款的 0.4%，預估十年後可達基金目標值，即保額內存款的 1%。另 CDIC 必要時，得向加國政府借款，融資額度為 190 億加幣，該額度隨保額內存款增加而自動提高；此外，倘有必要 CDIC 得經國會同意，申請特別撥款。
- (3) 風險評估與金融安全網成員間協調：長久以來 CDIC 不僅建制完善有效的風險管理制度，用以早期偵測辨識要保機構經營風險曝險程度，並與金融安全網成員間建構一套良好的資訊分享與協調機制。
- (4) 人員培訓與模擬測試：CDIC 向極重視人員培訓，目前已建立一份核心員工名單，作為未來危機處理或緊急應變之用；另已研議詳細完整的工作計畫與作

業手冊，並建置複雜的賠付資訊系統，定期進行倒閉處理模擬測試。近期 CDIC 將就存款戶超過一百萬戶數之要保機構進行賠付模擬測試。

Ms. Bourque 表示，前開的各項改革仍不足以因應加國任何一家 SIB 倒閉案，因此，目前 CDIC 仍積極配合國際各項準則完善其相關職權與機制，並擴大尋求與各國金融監理機關及存保機構之跨國合作，包括：

- (1) 權力：CDIC 刻正配合 FSB 發布的金融機構有效處理機制核心要素及其復原與處理計畫，檢視相關的處理機制並研議下列改善措施，包括：與外國處理權責機關簽訂資訊分享與協調協議、要求銀行提供相關資訊與分析，以完善 CDIC 處理計畫、配合近期政府宣布計劃實施 bail-in 機制，擴大 CDIC 可供運用之處理工具。
- (2) 資金：雖然現階段 CDIC 籌資機制已完全符合 IADI 核心原則之規範，惟考量目前向海外或資本市場籌資額度及大量賠付資金緊急需求，無法支應 SIBs 處理所需，CDIC 將重新檢視籌資模型的適足性。
- (3) 風險評估：囿於缺乏主管機關之審慎監理權責及檢查資源，目前 CDIC 風險管理制度並未設計深入了解要保銀行業務運作，惟為因應成為 SIBs 處理權責機關，CDIC 有必要從問題銀行處理角度，重新建立一套風控制度，以確實掌握 SIBs 營運狀況。經參考美國 FDIC 制度，CDIC 近期成立新的部門：「Complex Resolutions」，此部門負責研議大型機構處理計畫，並建置一套完整應變措施；另 CDIC 亦擴大與其他金融市場基礎建設週邊機構之主管機關，如資本市場主管機關、信評機構、外國金融主管機關等之協調合作關係。此外，為期未來能在維持民眾信心與金融安定前提下，以有秩序且符合成本效益方式處理 SIBs，CDIC 亦著手對渠等 SIBs 進行處理可行性分析(resolvability assessments)，以辨識渠等機構未來倘因經營不善遭主管機關執行處理措施時，是否有結構性重要問題及其他相關缺失，如核心業務之持續性、籌資機制、跨國合作等。
- (4) 跨國合作：考量渠等 SIBs 業務經營範圍擴及全球，因此加強與其他國家存款保險機構及處理權責機關跨國合作，係未來工作重點之一。目前 CDIC 積極尋求與他國處理權責機關簽訂合作備忘錄，惟過程並不順利，特別是部分擁

有全球系統重要性金融機構(G-SIFIs)之國家，因自身尚有許多 G-SIFIs 難題待解決，對此提議並不積極。CDIC 預計於明年秋天召開國內第二次危機管理小組會議，屆時將邀請要保機構與會說明該機構如何解決相關缺失。

## 九、第四場次—IADI 核心原則之適用(Applying the Core Principles with Different Mandates, Settings and Structures)

### (一)土耳其存款保險機構策略發展處處長 Ms. Ayla Kucukoglu Keles

為期對土耳其存款保險制度與 BCBS-IADI 於 2009 年聯合發布之存款保險核心原則遵循情形有個概括性瞭解，土耳其存款保險機構(Saving Deposit Insurance Fund, SDIF)於 2011 年依據前開核心原則評估方法(IADI Core Principles Methodology)辦理自行評估。評估結果令 SDIF 相當滿意，18 項原則中有 14 項已遵循(Compliant)，4 項大致遵循(Largely Compliant)。惟為進一步獲取更詳實客觀之遵循評估，SDIF 於 2013 年 5 月辦理一場 IADI 核心原則遵循評估工作研討會，並以土國存保制度為討論教材。Ms. Keles 表示，辦理遵循評估對所有參與者從不同面向而言，均有助益，其中就 SDIF 而言，不僅使所有員工更進一步瞭解 IADI 核心原則實質內容，亦檢視出 SDIF 法規面與組織架構尚待改進之處，同時也凸顯擔任存保機構及處理機關之 SDIF 於金融安全網扮演極重要角色。就 IADI 而言，透過此研討會不僅獲得評估「損失最小」存保機構(loss minimizer)之實際經驗，亦收集對遵循評估工作相關寶貴意見，作為 IADI 核心原則修正專案小組研議改進評估方法之參考。

依據國際評估團隊對 SDIF 所做的遵循評估，18 項核心原則中已遵循及大致遵循者有 14 項，包括：立法明定 SDIF 公共政策目標與職責並賦予該機構履行擔任損失最小存保機構之必要職權、累積豐厚的存保基金(基金餘額為 80 億美元，占保額內存款 6%)、完善的風險差別費率制度、設計良好的金融安全網、具備對倒閉銀行應究責人員進行訴追之權力(迄今回收金額約 220 億美元，多數與 2000~2001 年土國金融危機有關)等。

由於 SDIF 職責屬損失最小機制，並無實地查核(on-site inspection)與場外

檢查(off-site examination)權限，亦無法直接取得要保機構重要財業務資料，因此幾項嚴重未遵循(Material Non-Compliant)者均與其職權有關，包括：

1. 早期偵測與及時干預：

(1)雖然目前 SDIF 可透過進入該國監理機關(Banking Regulation and Supervision Authority, BRSA)建立的銀行業資料庫，獲取相關資料以進行要保機構風險評估及計算適用之風險差別費率，惟國際評估團隊建議 SDIF 在金融機構遭 BRSA 執行相關監理干預措施前，應即取得金融機構存款相關資料，以強化該機構對承保風險之控管。

(2)SDIF 雖透過與 BRSA 簽訂合作備忘錄方式，可於 BRSA 對問題金融機構採取相關限制措施或要求其進行重整時副知 SDIF，惟國際評估團隊認為，身為問題金融機構處理機關之 SDIF，應有權參與相關監理措施之決策過程。

2. 處理與賠付程序：目前實務上 SDIF 於問題金融機構倒閉後 3 個月至一年內對該機構存款人辦理賠付，遠超過核心原則建議的 7 天，經考量實務作業困難，未來 SDIF 將朝 20 個工作天之目標努力。另國際評估團隊亦建議 SDIF 應定期與金融安全網成員共同進行金融機構倒閉處理模擬測試，以提高問題金融機構處理效率。

3. 跨國議題：國際評估團隊建議 SDIF 應透過與其他國家處理權責機關簽訂協議方式，特別於資訊分享之規範，以有效處理外國銀行在土國分行或子行之倒閉事件；另應與外國監理機關密切聯繫，以瞭解外國銀行在土國分行營運之法律基礎及其未來倒閉之處理模式。考量前開建議，SDIF 刻正與金融主管機關討論未來僅將外國銀行子行納入要保機構之可行性。

4. 備援資金：建議 SDIF 應與中央銀行及財政部訂定正式協議或事前協議，以妥善規範緊急備援資金來源。

針對國際評估團隊提出的建議，目前 SDIF 刻正與其他金融安全網成員密切合作，共同分析評估報告所列缺失且研擬行動方案，並擬定策略計畫與優

先執行項目，同時亦將評估結果提報土國金融協調委員會(Coordination Committee)及金融穩定委員會(Financial Stability Committee)討論。目前金融主管機關已同意賦予 SDIF 參與相關監理措施決策過程之權限。另 SDIF 亦積極研議銀行法修正草案，擬新增得設立過渡銀行之權限及擴大要保存款保障範圍等。

最後 Ms. Keles 提及「損失最小」類型存保機構面臨之挑戰，包括：

1. 存保機構與金融監理機關間應建構完善之協調合作與資訊分享平台，以落實核心原則對渠等類型存保機構之相關規範，惟因監理機關有時不願意分享存保機構所需資訊，致建立此平台並非易事。
2. 由於完整的核心原則遵循評估不僅檢視存保機構本身運作效能，亦評斷其他金融安全網成員於實施存保機制所扮演之角色，因此如何與其他金融安全網成員就有效落實遵循評估報告所提建議事項乙節達成共識，值得注意。

## (二)墨西哥存款保險機構執行祕書 Mr. Lorenzo Meade

Mr. Meade 分享墨西哥存保機構(Instituto para la Protection al Ahorro Bancario, IPAB)於遵循、運用與實施有效存款保險制度核心原則之經驗暨該國政府因應金融危機發生，如何強化問題金融機構處理機制，包括制定支付不能機構清理清算特別機制，並賦予存保機構相關處理權限。IPAB 為公營機構，除辦理存款保險業務外，亦負責問題金融機構退場處理。目前採事前籌資機制，對要保機構收取固定費率之保險費，並提供存款人 15 萬美元之最高保障額度。

IPAB 配合 IADI 制定核心原則評估方法於 2010 年實施 pilot test。依國際評估小組檢視結果，IPAB 於原 18 項核心原則中計有 6 項未完全遵循，墨西哥存保機構亦研提相關行動方案，內容概述如下表：

核心原則	保留意見	行動方案
	● IPAB 訂定之任務 (mission)與法條文字無太	● IPAB 於 2011 年修改其 "任務"文字敘述：「…

核心原則	保留意見	行動方案
CP 3 職責(mandate)	大差異，另該機構職責未能與公共政策目標完全一致(例如職責係保護小額存款人惟卻與提供高額保障相牴觸)。	保障銀行存款，主要為中小型規模之存款人」。
CP 9 保障範圍及額度	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 對每位存款人提供保障額度過高，導致降低道德風險功能無法發揮。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 因應金融風暴發生，主管當局認定只要多數存款人獲得充分保障且特定比率之存款額未受保障，則該保障額度應屬妥適。</li> </ul>
CP 11 存保基金之籌措	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 為償還 1994-1995 年墨國金融危機衍生之債務，致存保基金無法順利累積。</li> <li>● 存保基金未訂定目標值。</li> <li>● 取得特別籌資管道是有條件式的，且可能需耗費一段期間方可取得。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2011 年 IPAB 治理委員會通過進行一項策略計畫以決定妥適基金目標值及達成目標時程。</li> <li>● 特別籌資管道修正草案刻正研議中。</li> </ul>
CP 15 及早偵測、即時干預及處理措施	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 問題金融機構股東得經由法院禁止令 (judicial injunctions)，要求停止處理措施之進行。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2013 年法院已修法明定禁止左列事項。</li> </ul>
CP 16 有效之處理程序	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 銀行財務惡化速度可能遠超過預期。</li> <li>● 依現行企業破產機制，銀行一旦無力償還，可能即進入清算程序。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 有關無力償還銀行清算程序新制已於 2014 年起實施。</li> </ul>
CP 17 對存款人之賠付	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 並無實地檢查權；另建議 IPAB 應就金融機構資料建置規格標準化且簡化債權申報應填表格，以提高賠付效率。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2014 年起主管機關已賦予 IPAB 得實地查核之權限，另已簡化債權申報應填表格。</li> </ul>

Mr. Meade 指出，依據 2014 年發布之核心原則規範，IPAB 於治理、跨國合作、保障範圍與保額、存保基金來源與運用及賠付存款人等項，包括：加強營運獨立性、與外國銀行母國存保機構簽訂合作協議、定期檢視保障範

圍與額度、事前妥善規劃流動性資金來源、縮短賠付時程等項目，仍有改善空間，未來 IPAB 將盡全力積極改善，以期墨國存保機制更臻完善。

## 十、第五場次—加勒比海地區存保機構適用核心原則面臨之挑戰(Challenges in Applying the Core Principles in Caribbean Region)

### (一)牙買加存款保險公司執行長 Ms. Antoinette Mckain

#### 1. 加勒比海地區銀行體系概要說明

加勒比海地區銀行體系具有幾項特色，包括：外國銀行市占率相對偏高(約 60%)且多屬加拿大籍金融機構、區域性銀行具高度關聯性且多透過共同持股與非銀行業金融機構(如保險、證券投資、及信合社等)業務往來密切。另從銀行業資產總額與金融業資產總額分別占國民生產毛額比率為 91% 及 124%觀之，加勒比海地區金融業對經濟發展影響甚鉅。

#### 2. 加勒比海地區問題金融機構處理

Ms. Antoinette Mckain 指出，近期國際組織發布的幾項重要準則，包括 2011 年 FSB 發布的金融機構有效處理機制核心要素、2012 年 BCBS 發布的銀行監理核心原則(Core Principles of Banking Supervision)及 2014 年的 IADI 有效存款保險制度核心原則等，對於問題金融機構處理機制，特別是有關早期偵測與及早介入、立即糾正措施、特別處理機制、處理權責機關應有權力、處理措施選項、相關權責機關之境內與跨國合作等項，皆有明確規範。至於在加勒比海地區，過去 30 年來，金融體系因有下列缺失，導致部分國家如牙買加、巴貝托、千里達及托巴哥等國皆發生問題金融機構倒閉事件。

- (1) 金融監理法規與監理強制措施未盡完備；
- (2) 銀行實務作業不健全；
- (3) 公司治理未能有效落實；
- (4) 法律架構與刑事調查制度不完善、欠缺銀行破產機制，僅能適用一般企業透過法院進行的破產程序；
- (5) 部分存款保險機構雖擔任倒閉機構清理/清算人，惟相關清理清算程序均由中央銀行/財政部主導，缺乏獨立性；

(6) 金融集團組織架構複雜且旗下各子公司業務擴充過速，

### 3. 加勒比海地區金融體系面臨之挑戰

- (1) 部分少數銀行市占率過高，金融機構間過度緊密關聯且高度集中；
- (2) 跨國監理機關間資訊分享與交流架構仍於研議中；
- (3) 金融體系規模較其他地區相對小，因此金融機構倒閉事件易造成金融不穩定；
- (4) 法院相關處理程序緩慢，不僅影響民眾對金融體系信心，銀行倒閉資產回收效率及剩餘價值亦受拖累；另加勒比海地區各國之破產法與銀行清理清算規章未能一致，影響倒閉機構處理效能，特別是涉及跨國處理問題；
- (5) 目前區域內僅有 4 個國家(巴哈馬、巴貝多、牙買加、千里達及托巴哥)設置存款保險機制，對於保障存款人權益尚待加強；
- (6) 區域內各國金融主管機關與監理機關之互助合作關係，仍有改善空間；
- (7) 民眾金融智識程度普遍偏低，金融危機發生時恐影響民眾對金融體系安定之信心；
- (8) 政治勢力介入金融機構倒閉處理，延緩決定處理策略的時效性；
- (9) 礙於主管機關專業技術人才與人力資源有限，執行問題金融機構處理時恐有利益衝突之虞。

### 4. 對加勒比海地區金融體系之建議

最後 Ms. Mckain 以她身為牙買加存款保險公司執行長，對於加勒比海地區金融體系提出幾項建議，包括：

- (1) 建置存款保險機制：
  - a. 鑒於有效存款保險機制不僅可強化區域金融穩定，亦可對存款人保障趨和諧一致且降低銀行發生擠兌危機機率，爰建議區域內尚未建置存款保險機制國家應加快其腳步。
  - b. 存款保險機構應具備營運獨立性。

- c. 整合區域內存款保險機制相關資源，如資金籌措與專業技術人才等，以強化問題金融機構處理效能。
  - d. 應賦予存款保險機構擔任清理人或清算人之法定權限，且應指派為金融機構處理機關。
- (2) 強化境內與區域間金融安全網成員之協調合作
- a. 各國金融安全網成員之角色與責任應明文規範。
  - b. 加強金融安全網成員跨國合作，特別是跨國銀行集團與金融集團金融監理與處理等事宜。
  - c. 當金融機構於加勒比海區域內其他國家設有分行時，相關的金融主管機關應事先協調並明定何者存保機構負責對該機構各分行存款人提供存款保障，及未來倒閉應如何處理等事宜。
- (3) 規範有效問題金融機構處理機制法定權限
- a. 應明文規範問題金融機構干預措施與處理機制啟動標準。
  - b. 應立法明定主管機關之處理權限與可採行之處理措施。
  - c. 政府應指定處理權責機關且/或指派處理機構。
- (4) 訂定特別處理機制以處理無力償債問題銀行
- a. 檢視現行破產法/架構是否足以及時處理問題銀行。
  - b. 現行法律應賦予處理權責機關或處理機構有權進行跨國協議。
  - c. 應立法明定辦理賠付時得進行抵銷、採淨額法、禁止加速條款。
  - d. 各國法律規章對債權人權益不因國籍、債權所在地、或償還機構而有差別待遇。
  - e. 處理權責機關或處理機構應儘可能與外國處理權責機關合作，並在許可範圍內，針對跨國問題金融機構資產處置事宜，事先通知他方權責機關。
- (5) 各層級應訂定危機管理計畫
- a. 金融機構層級：各金融機構應研議金融危機時期內部復原策略。

- b. 相關金融主管機關：包括財政部、中央銀行、金融監理機關、存保機構等，均應訂定個別的危機管理計畫。
- c. 國家層級：金融安全網成員間亦應制定一套危機管理計畫。
- d. 區域層級：各國主管機關應積極規劃與他國各國主管達成資訊共享協議，或可透過簽訂合作備忘錄方式達成。

## (二)千里達及托巴哥存款保險機構總經理 Mr. Arjoon Harripaul

Mr. Arjoon Harripaul 主要介紹區域內某大型複雜銀行倒閉處理個案。他表示，長期以來，區域經濟整合一直是加勒比海地區執政者努力的中心目標。近十五年來，由於經濟金融漸趨整合，跨國資本流量增加，惟區域內各國監理機關未配合研議相關監理配套措施，致區域金融因高度關聯，危機擴散之風險提高。該區域於 2007-8 年全球金融風暴並未倖免於難，且因區域內跨國交易頻繁，面臨挑戰更趨艱困複雜。2009 年元月位於千里達及托巴哥境內的 CL 金融集團發生倒閉事件，對加勒比海地區金融業造成震撼，除牙買加及海地二國未受影響外，其餘 13 個加勒比海地區聯盟(Caribbean Community, CARICOM)均受嚴重波及。由於 CL 金融集團資產總額占千里達及托巴哥全國 GDP 一半以上(2007 年該集團資產規模達 160 億美元，占千國 GDP 的 76.1%，占整個加勒比海地區 GDP 約 30%)，規模龐大，因此政府決定出面援助(bailout)，並於 2011 年 10 月 17 日指派該國存款保險機構(Deposit Insurance Corporation of Trinidad and Tobago, DICTT)擔任 CL 金融集團子公司—Clico 投資銀行之清算人，並對其存款人辦理賠付。

CL 金融集團係 Colonial Life Insurance Company 母公司，企業版圖擴及多種行業，除銀行與保險業外，尚經營能源、不動產、農牧業、菸酒、服務業及通信業等。CL 金融集團事業營運地點多集中於加勒比海地區，在美國與英國等國亦有據點。由於該集團市占率很高，營業規模龐大，因此極易受該國經濟成長起伏影響。2009 年該國經濟呈現負成長，導致 CL 金融集團經營發生困難，為避免引發系統性金融危機(類似太大不能倒)，政府爰與該集團簽訂合備忘錄，對其下當地及區域型企業提供財務協助，此倒閉案亦暴露該

國監理架構，特別是風險管理機制，無法有效及早察覺渠等曝險過高之企業。另依據該國前央行總裁說法，Clico 投資銀行及 Colonial Life Insurance Company 發生經營困難原因尚包括關係人交易過於頻繁、提供存款利率過高、從事高風險投資業務及過度財務槓桿操作等。

Mr. Harripaul 指出加勒比海地區受限於經濟規模不大，因此對於系統重要性金融機構之處理策略多採合併與購買(Mergers and Acquisitions)及政府援助(government bailouts)等方式，另相關法律規章亦未能配合經濟金融環境變遷予以更新；此外就存款保險而言，保障額度、職權(普遍存在獨立性不足)、賠付存款人時程、倒閉機構處理效率等要項，多未能完全遵循核心原則規範。例如在辦理 Clico 投資銀行存款人賠付時，原規劃於 90 天內辦理賠付，因故延長。Mr. Harripaul 最後表示，為強化該國問題金融機構處理效能，近期該國財政部、央行、存保機構及證期局等金融安全網成員將設立全國金融危機管理委員會(National Financial Crisis Management Group)，以期未來對於引發金融危機之事件能採取更積極有效的事前防範措施，降低渠等事件對金融體系影響。另 DICTT 亦刻正配合檢視相關法規，期能擴大職權，並賦予更多可供運用之處理措施(如 bail-in、購買與承受、停業前財務協助等)，加速問題金融機構處理效率，以發揮該機構保障存款人權益及維護金融安定之政策任務。

### 參、心得與建議

經過研討會之經驗分享與交流，謹將心得與建議臚列如后：

#### 一、為強化存保公司在國際存款保險組織之職能，宜鼓勵存保公司參與相關重要職務選舉及編列相關預算支應。

目前國際存款保險機構協會(IADI) 已有98個會員，會員數量不斷增加，影響力日增，且為國際相關準則制定者，目前中國大陸亦準備建立相關存保機制，未來如加入 IADI 對我國是項挑戰，爰宜鼓勵存保公司參與 IADI、APRC（亞太區域委員會）等相關職務之選舉，並配合編列相關預算，以利相關職權之行使及建立我存款保險專業之國際地位及形象。

#### 二、存保制度之國際發展已由保障一般小額存款人及注重道德危險轉為注重金融穩定，宜注意存保機構與其他金融安全網成員共同承擔金融穩定責任之未來發展。

過去存保制度主要在保障存款人及注意保額高低以避免引發道德危險，惟由 2008 年全球金融風暴及歐洲希臘等國之債務危機所引發之改革，目前國際存保制度已轉為注重承保風險分析診斷及更強調金融穩定，因而將與中央銀行之總體金融穩定責任及金融監理機關之個體金融穩定責任部分類似，故如何增加政治共識以強化存保功能，以及如何加強金融安全網成員對金融穩定功能之合作與分工，應持續注意未來國際潮流發展及改革，俾能適時強化存保制度，以穩定金融。

#### 三、國際潮流正研議最新 bail-in（債務減計及資本重建）模式，避免使用公共資金處理問題金融機構，宜注意其後續發展，以利強化問題金融機構處理機制。

Bail-in 係指於問題金融機構發生危機時採用類似國內一般公司「以債作股」方式增資重建，避免由政府挹注資金增資或動用公共資金賠付問題金融機構之新處理模式。可轉換為增資股本之債務包括次順位債券及優先順位債務。衍生性商品債務及短期週轉金借款暫不列入。至於要保存款則非以債作股之對象，另鑑於塞浦路斯經驗，非要保存款亦暫不列入以債作股對象。另

跨國處理跨國性問題金融機構時，需由相關國家之相關機構認可以債作股程序，惟相關衍生性商品債務則暫不列入。由於此種及早介入之資本重建處理方式，可避免政府賠付損失，如有相關損失亦全由股東及債務持有人承擔，而非由存款人承擔，故成為目前國際上最新研究潮流，此種處理模式正在研議中，如能定案，其對我國未來處理問題金融機構之影響，頗值注意。

#### **四、系統性風險需及早處理及給予相關權責單位必要權力及工具，以避免引發系統性危機。**

日本存款保險公司理事長 Mr. Masanori Tanabe 於專題演講時指出，個別金融危機不及時處理最後將引發連鎖性效應，尤其是大型系統性銀行，其影響會及於全體金融機構。其認為金融危機經常發生主因為金融商品自由化及衍生化，債務型金融工具大幅盛行，流動資產比率不足因應預期及非預期損失，清算系統具流動性危機傳染性效應等，另鑑於金融危機會加深實體經濟之負面影響，因此政府宜賦予專責機構處理權力及足夠資金等配套措施，以防範系統性危機之發生。另主管機關對系統重要性金融機構宜要求建立平日及危機發生時之風險管理和危機處理機制，並要求定期檢討及進行模擬演練，以利於危機時迅速因應處理，並可避免主管機關等金融安全網機構於金融危機時被迫以公共資金處理大型或系統性問題金融機構。