

歐盟存款保險機制

——兼論對台灣之啟示

洪德欽*

要 目

壹、前 言	三、歐盟存款保險之改革
貳、存款保險之理論與原則	肆、歐盟存款保險機制的操作 與對台灣啟示
一、銀行業主要功能與風險 特徵	一、EDIS組織架構
二、存款保險的學理	二、EDIS政策工具及操作
參、歐盟存款保險之建置	三、歐盟與台灣存保機制之 比較及啟示
一、發展背景	伍、結 論
二、法律依據	

關鍵字：銀行聯盟、擠兌、信心、歐盟存款保險機制、存款保險基金、道德風險、單一清理機制、單一監理機制

投稿日期：106年04月13日；接受刊登日期：106年12月06日

* 中央研究院歐美研究所研究員／教授，英國倫敦大學學院法學博士。

作者感謝審查老師惠賜諸多寶貴建議，本文乃科技部「歐盟銀行聯盟的理論與政策」(MOST 104-2420-H-001-010-MY4)的部分研究成果，並由詹智翔、牛羿筑及陳紀安研究助理提供文書及校對等協助，謹此一併敬謝。

壹、前言

存款保險（deposit insurance或deposit guarantee）乃銀行破產時確保存款人可以取回一定存款金額之機制，以適當保護存款人權益，避免存款人擠兌（bankrun），而波及整個銀行功能及金融穩定。存保使用並不常見，主要在於建立存款人信心。在歐盟，存保另外具有促進服務自由流通、公平競爭與確保內部市場正常運作等功能。存保是金融安全網之一環，歐盟2014年推動的單一存保機制（European Deposit Insurance Scheme, EDIS），連同單一監理機制（Single Supervision Mechanism, SSM）及單一清理機制（Single Resolution Mechanism, SRM），形成歐盟銀行聯盟（Banking Union）三大支柱。EDIS是歐盟目前的一項重大金融改革，以強化銀行聯盟對抗未來金融危機之能力。EDIS顯示歐盟28個會員國存保計畫之歐盟化，同時被認為是完成歐洲貨幣同盟的一項重要計畫。

1930年至1933年美國經濟大蕭條時期，銀行產生「骨牌效應」（the domino effect），共有9,000多家銀行發生連鎖性倒閉，導致「系統性風險」（the systemic risk），危及整個金融體系，並引發全球經濟大恐慌，美國及各國乃引介存款保險並強化銀行監理¹。存款保險機制在事後多起金融危機，包括2008年全球金融危機，有效避免了存款人擠兌，成為各國金融穩定的重要支柱。

歐盟於1985年起推動單一市場計畫，並通過第二號銀行指令²，以排除會員國間的貿易障礙，促進銀行自由化以及深化金融

¹ George J. Benston & George G. Kaufman, *Risks and Failures in Banking: Overview, History, and Evaluation*, in: GEORGE G. KAUFMAN & ROGER C. KORMENDI EDS., *DEREGULATING FINANCIAL SERVICES: PUBLIC POLICY IN FLUX* 64-73 (1986).

² The Second Council Directive of Dec. 15, 1989 on the coordination of

整合。歐盟認為銀行市場擴大後，必須搭配監理措施及存款保險，一來強化銀行責任，二來規範銀行風險。尤其，銀行本業以外之證券、投資等業務，如果經營不善，也會影響銀行，使其曝險程度大幅提高。存款保險因此是歐盟銀行自由化及金融整合之後，用以強化銀行規範，維護金融穩定的一項重要設計。

2008年全球金融危機之後，歐盟進一步從事金融改革，推動「銀行聯盟」，包括SSM、SRM以及EDIS三大支柱³。存款保險據此提升至歐盟層級，提供歐盟存款人更有效、公平及完整之保障，並對未來銀行風險規範、危機預防及金融穩定具有正面效益。

共同存款保險機制乃歐盟銀行改革之一項重點以及銀行聯盟的一項支柱，對歐盟與會員國存款保險建制、歐洲銀行經營活動與公平競爭、歐盟存款人的保障以及國際存保規則的發展與合作等面向，皆將帶來重大深遠影響，乃是一項具有學理與實務重要性之主流議題。本文將從法律研究方法以及政策分析觀點，研究：歐盟存款保險之概念、學理、發展背景、法律依據、立法目標、組織架構、決策流程、政策工具、實務操作等建議；據此進一步論證其意涵與特徵，比較台灣存保建制及實踐，提出一些具體建制，提供我國參考借鑑，以精進台灣存保制度，提供存款人更好之保障，並維護金融穩定。

laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions and amending Directive 77/780/EEC (89/646/EEC), OJ 1989, L386/1, Art 1.

³ EUROPEAN COUNCIL, TOWARDS A GENUINE ECONOMIC AND MONETARY UNION. EUCO 120/12, Brussels, June 26, 2012, p. 4; 以及EUROPEAN COMMISSION, COMMUNICATION ON A ROADMAP TOWARDS A BANKING UNION, COM (2012) 510 FINAL, Brussels, Sep. 12, 2012.

貳、存款保險之理論與原則

一、銀行業主要功能與風險特徵

(一) 銀行功能

銀行是各國金融體系中之重要機構，其業務範圍涵蓋了大部分金融活動，乃是各國中央或公營銀行以外之貨幣或金融信用創造機構。一般而言，銀行在市場經濟提供下述重要功能：1.提供大眾存款一項安全體系；2.充當存放款資金商業交易之媒介；3.提供持股人一項投資管道；以及4.透過再投資使社會資金合理使用，提高整體經濟資源之使用效率。所以，銀行提供具有高度流動性與安全性之金融性資產，保障儲蓄安全，有利於資本累積；並將資本用於最有效投資，提高資金使用效率，促進經濟成長⁴。

各國傳統上針對銀行皆加以嚴格規範，以維持金融與社會穩定。各國針對銀行經營三大問題皆有妥慎規範，包括：償債能力、流動性與營業活動。償債能力就是不面臨破產危機。銀行資本對負債（或資產）的比例雖然甚低，但是銀行受政府適當法規規範，保障存款人利益，使一般大眾不必過分擔心銀行償債能力。流動性乃指銀行能隨時履行其償債承諾，使存款人能按契約規定提取存款。在銀行經營活動方面，銀行以營利為目的，因此必須提高獲利能力，以對投資大眾或股東負責。然而，銀行經營仍須重視經營效率與服務品質，以確保經營安全，降低風險。

⁴ FREDERIC S. MISHKIN, THE ECONOMICS OF MONEY, BANKING, AND FINANCIAL MARKETS 8, 9 (1989). 另見許嘉棟，台灣之金融體系雙元性與工業發展，收錄於台灣工業發展會議，頁88-89，中央研究院經濟研究所（1983）。

（二）銀行風險特徵

銀行倒閉乃流動性發生枯竭而無法因應每日之現金支付所致，但其根本原因在於銀行之清償能力（*solvency*）之喪失。銀行清償能力喪失的原因是：1.籌措運用資金所產生之利益縮小，而使收益長期惡化；以及2.各種風險，尤其是信用風險與外匯風險之實際發生而導致損失，此乃銀行喪失清償能力之直接原因。另外，個別銀行倒閉並波及整個銀行體系，乃經由：1.銀行間交易之失敗；以及2.一般大眾對存款喪失信心，引發擠兌風潮。自1930年代以來，各國為了解決銀行上述結構性問題與金融風險，乃有存款保險之建制。尤其，美國於1933年創立「聯邦存款保險公司」（*Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC*），有效重建存款人信心⁵。

銀行經營可能遭遇之風險包括：1.利率風險（*interest risk*），因利率變動而導致銀行收益不確定；2.流動性風險（*liquidity risk*），因應存款之提取與放款資金不足，不得不將其持有之資產流動化，以及以較高成本籌措資金，導致收益惡化；3.信用風險（*credit risk*），到期之貸款或債權資產無法收回，形成呆帳；以及4.外匯風險（*foreign exchange risk*），匯率變動所產生之風險⁶。銀行法規較其他產業活動之規範嚴格，其主要原因是銀行經營涉及「系統性風險」；此乃銀行產業結構性問題，如果一家銀行經營不當而倒閉，往往產生「骨牌效應」，波及其他銀行甚至整個金融體系。

避免銀行擠兌，以保護存款人權益，乃存保機制的最重要法

⁵ Benston & Kaufman, *supra* note 1, at 64; 以及 *The Economist, A Survey of International Banking: The Domino Effect*, 339 THE ECONOMIST 3, 3-13 (1996).

⁶ J. COOPER, *THE MANAGEMENT AND REGULATION OF BANKS* 1 (1984).

理。避免擠兌亦可避免問題銀行風險擴散，形成系統性風險，危及金融穩定。金融穩定因此亦成爲存保機制的一項重要目標，於1997年亞洲金融危機之後，更加受到各國重視，也有效避免2008年全球金融危機發生後的銀行擠兌⁷。

（三）公共利益論

銀行另有公共利益或社會性目標，尤其藉由公權力干預以維持銀行同業公平競爭、擴大消費者選擇自由，或提供低收入階層優惠貸款以影響社會財富的分配等。然而，歐盟各會員國存保制度，尤其保障金額，存有很大差異性，對銀行間存款之公平競爭也會形成一定影響。這也是歐盟通過94/19指令⁸從事會員國存保調和，提供最低存款保障之原因。94/19指令限制銀行不得從事存保之廣告，以維護銀行間吸收存款之公平競爭；同時避免銀行透過較高存保廣告，吸收存款，如果經營不當，也容易誘發銀行的「道德風險」（moral hazard）⁹。

歐盟存款保險也是依據上述學理論述之脈絡而從事建置。94/19指令前言第5點及第6點指出，歐盟在廢除所有內部市場障礙，以促進服務及銀行自由化時，應採取存保計畫以保護存款人，提高存款人信心，維護銀行公平競爭，並確保銀行體系之穩定、內部市場功能之正常運作以及實現歐盟條約目標。據此，歐

⁷ Asli Demirgüç-Kunt, Edward Kane & Luc Laeven, *Deposit Insurance and Implementation: Policy Lessons from Research and Practice*, in: ASLI DEMIRGÜÇ-KUNT, EDWARD KANE & LUC LAEVEN EDS., *DEPOSIT INSURANCE AROUND THE WORLD: ISSUES OF DESIGN AND IMPLEMENTATION* 3 (2008).

⁸ Directive 94/19/EC on deposit-guarantee schemes, OJ 1994, L135/5.

⁹ EUROPEAN COMMISSION, PROPOSAL FOR A DIRECTIVE ON DEPOSIT GUARANTEE SCHEMES, EXPLANATORY MEMORANDUM, COM (92) 188, Brussels, June 4, 1992, p. 5.

盟於1990年代在「解除管制」(deregulation)以促進銀行自由化之同時，也針對自由化可能延伸之相關問題，加強管制，形成所謂「重新管制」(re-regulation)之現象。歐盟採取自由化與加強管制雙軌並進之政策，以保障存款人權益，維護金融秩序、促進銀行與金融業健全發展，完善金融監理體系，並提高銀行業競爭力。

歐盟層級的共同存保計畫，也得以避免銀行將其許可設立或主要經營地點移往存保標準較低會員國，以降低其存保準備之成本，形成一種「法規套利」(regulatory arbitrage)，不利存款人保障，也容易誘發各國競相調降存保標準之惡性競爭，產生「劣幣逐良幣」向下沉淪之現象。另一方面，共同存保機制也得避免各國人民競相將存款集中於較高存保標準之銀行，導致存保標準較低銀行之流動性更加惡化，不足以因應外部經濟衝擊以及擠兌風險¹⁰。

二、存款保險的學理

(一) 保護存款人權益

存款保險制度的一項主要目的是為了保護存款人，尤其眾多小額存款人權益。各國存保法律在前言及總則皆提及此一目標，成為各國存保制度最重要的法理依據以及正當性基礎。存款人保障原理涉及資訊不對稱之問題。金融市場及金融活動，普遍存在資訊不對稱現象，較為弱勢的小額存款人不能充分瞭解銀行之財務及經營情況。小額存款人往往晚於大債權人從銀行獲知一些經

¹⁰ 王文字，*金融法*，頁270，元照出版有限公司（2001）；林仁光，*金融危機與轉機——談金融服務業之整合規範*，*月旦法學雜誌*，第168期，頁104-105（2009）；以及 Niamh Moloney, *European Banking Union: Assessing Its Risks and Resilience*, 51 COMMON MKT. L. REV. 1609, 1634 (2014).

營或財務消息；小額存款人相對於大債權人，對銀行較無影響力，不能如同大債權人從公司事先抽離資金或優先受償。銀行如果破產，眾多小額存款人的存款將難以求償，至少難以得到全部保障，而不得被迫承擔銀行不能支付的絕大多數風險，明顯違反公平原則及債權平等原則等法理。小額存款人對風險承受能力又明顯偏低，占銀行大多數存款戶，如果不能得到支付的保障，勢將影響其經濟權益及社會秩序，須由公權力給予保護。因此銀行存款保險制度是彌補存款人資訊不對稱，專業知識較不足的一種具有公益性質的重要手段。

存款保險制度保護存款人的學理意涵，在於避免銀行「擠兌」現象的發生，防範問題銀行風險擴散，以有效維護金融穩定。存款人對銀行之信心及對於金融穩定之重要，或可依「擠兌」現象加以理解。擠兌之產生乃因存款人預期心理，或因市場訊息等因素，致使存款人認為其銀行存款到期有可能不能獲得兌現，因此要求提領存款。銀行如果爆發許多人提領存款，超過銀行支付能力，將產生流動性危機；如果多家銀行同時發生擠兌現象，交互傳染，將可能發生系統性金融危機，影響金融穩定。

（二）維護金融穩定

各國重視銀行「系統性風險」，除為了健全銀行經營功能與維持金融穩定外，其他考慮因素包括：1.銀行客戶大部分是小額存款者，銀行破產勢將嚴重影響其權益，造成社會動盪不安；2.金融體系的穩定有賴於大眾對銀行的信心，如果經常發生銀行倒閉事件，將打擊一般大眾儲蓄意願，降低企業資金籌措機會，導致整體經濟投資不足；3.如果發生多家銀行連鎖性擠兌風潮，大多數銀行將面臨流動性不足困難，難以將資產變換為資金以滿足流動性需求，而引發更多家銀行倒閉；4.如果多家銀行倒閉，整個社會貨幣供給額也將減少，形成通貨緊縮，生產、就業水準將

下降，經濟成長停滯甚至蕭條之後果。銀行系統性風險因此受到各國重視，而使政府法令，尤其銀行監理、清理及存保方面之管制，繼續扮演維持金融秩序穩定之重要角色¹¹。

因此避免系統性風險及維護金融穩定，是各國存保制度之一項主要目標。存保基金得用於銀行經營困難或瀕臨破產，遭遇現金嚴重短缺時，用以賠付存款人，避免爆發大規模擠兌，影響金融穩定¹²。所以有效之存款保險對各國金融體系之穩定幫助甚大，除作為存款擔保之功能外，存款保險為一公益保險性質，銀行及存保機關必須對風險有更加全面且精確的評估，以此精算保險費率與賠付水準。所以，存保計畫需充分掌握銀行營運狀況，必要時並得以存保法律所授權之政策工具，進行干預、退保或建議主管機關撤銷銀行設立許可。因此存保計畫是銀行監理之一項重要建制，成為金融安全網不可或缺之一環，也是各國自1933年以來，在銀行規範與制度的一項重要結構性變革¹³。

（三）有效存款保險之核心原則

1997年亞洲金融危機發生後，各國開始重視存款保險在金融穩定之重要功能。七國集團（G7）中央銀行及財政部於1999年共同設立「金融穩定論壇」（Financial Stability Forum, FSF），在其下設置存款保險研究小組，於2001年9月提出「存款保險國際準則」的最後報告¹⁴。

¹¹ 柳復起，現代貨幣銀行學，頁162-164，三民書局股份有限公司（1987）；以及馬寧，存款保險法律制度研究，頁58-64，法律出版社（2015）。

¹² Paul Davies, *Liquidity Safety Nets for Banks*, 3 J. CORP. L. STUD. 287, 287 (2013).

¹³ Kenneth E. Scott, *Deposit Insurance—The Appropriate Roles for State and Federal Government*, 53 BROOK. L. REV. 27, 27 (1987).

¹⁴ 賴文獻，存款保險國際準則之制定與探討，存款保險資訊季刊，第

該項報告之三項重要結論（general findings）是：1. 建立顯性（explicit）存款保險制度，明確規範存保公司對存款人、債權人之賠付責任，較隱性（implicit）存保制度為佳。隱性存保制度一般未明文規定賠付額度、保障程度、賠付程序及銀行責任等事項，多賴政府慣例及干預，以應付銀行擠兌，存有較高不確定性及增加財政負擔；2. 存款保險制度必須妥當設計，有效執行並使社會大眾清楚認識，以建立存款大眾信心，並避免銀行道德風險；3. 有效存款保險計畫必須是金融安全網之一環，配合完善的金融監理、清理、會計及資訊揭露等法規及制度，才能充分發揮功能。

為了防止亞洲金融風暴重演，G7的財政部長們於1999年在柏林成立G20，2008年開始舉辦領導人高峰會（Heads of State/Heads of Government Summits）。2008年11月，G20擴大FSF的會員國範圍，並於2009年4月G20倫敦高峰會上，發表加強金融系統宣言（Declaration on Strengthening the Financial System），宣布成立「金融穩定委員會」（Financial Stability Board, FSB），接替FSF之工作。FSB的職責領域更為廣泛，並致力於提高金融穩定，成員包括G20國家、FSF會員、西班牙以及歐盟執委會¹⁵。於2009年9月25日在美國匹茲堡舉行之G20第三次高峰會建立共識，認為G20應該成為「國際經濟合作的主要論壇」（the premier forum for international economic cooperation）。

「國際存款保險機構協會」（International Association of

15 卷第4期，頁22（2002）。

¹⁵ FSB, Our History, <http://www.fsb.org/about/history/> (last visited June 7, 2017); G20, DECLARATION ON STRENGTHENING THE FINANCIAL SYSTEM – LONDON SUMMIT, Apr. 2, 2009; and G20, LONDON SUMMIT-LEADER'S STATEMENT, Apr. 2, 2009; and JOHN ENGLISH ET AL., REFORMING FROM THE TOP: A LEADERS' 20 SUMMIT 1 (2005).

Deposit Insurer, IADI) 於2002年5月6日成立，其宗旨在於建立存保準則及推動國際合作，以對存款保險機制之有效運作有所貢獻。IADI據此積極進行各項存保議題研究以建立存保相關國際準則，俾供各國參考，分享各國經驗，強化存保制度之功能。IADI與巴塞爾銀行監理委員會 (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) 於2008年6月18日，共同公布了一項「有效存款保險制度核心原則」文件¹⁶，以強化各國存保制度之有效性，提升銀行對抗風險能力，維持金融穩定。

核心原則包括：1.公共政策目標；2.降低道德風險；3.存保機構之職權 (mandate)；4.存保機構之權能 (Powers)；5.存保機構之治理；6.金融安全網各機構之相互關係；7.跨國議題；8.強制投保；9.保障範圍及額度；10.由全額保障轉換為限額保障；11.存保基金之籌措；12.存款保險之大眾意識；13.法律保障；14.銀行倒閉之人員究責；15.及早偵測、立即糾正及處理措施；16.有效之處理程序；17.對存款人之賠付；18.資產回收。

上述核心原則針對各國存保制度之設立目標、存保機關之職權、機關治理、金融安全網絡、跨國合作、存保銀行會員資格與保額、基金籌措、大眾意識、法律保障、倒閉銀行之處理及究責、停業銀行之處理、存款人賠付及資產回收等存保有效性之核心議題，加以規範並說明立法理由及後續輔助準則之訂定及實施，成為各國存保制度建置之重要參考依據。

2008年9月全球金融危機發生後，2008年版核心原則於2013

¹⁶ BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS AND INTERNATIONAL ASSOCIATION OF DEPOSIT INSURERS, CORE PRINCIPLES FOR EFFECTIVE DEPOSIT INSURANCE SYSTEMS (2009). 此為官方文件，中文翻譯文本詳見林筱雯 (譯)，有效存款保險制度核心原則，存款保險資訊季刊，第22卷第3期，頁151-155 (2009)。

年2月起經由IADI修正，成為2014年11月修訂版「IADI有效存款保險制度核心原則」¹⁷。修正版將18項核心原則整合為16項核心原則，但是內容有所擴增，以因應全球金融危機後的金融體系變遷以及進一步強化存款保險需求。修訂核心原則強化存保機制，尤其加速賠付程序、提高存保及賠付金額、擴大賠付基金、完善存保治理、整合其他金融安全網；強化道德風險概念於相關核心原則；提高存保在清理、金融穩定、危機預防與危機治理等方面之角色，以提高對存款人保障，強化存款人信心¹⁸。

歐盟存款保險機制，也參考上述核心原則從事建置，尤其歐盟會員國的英國、德國、法國及義大利亦是G7及FSF成員，得參與核心原則的訂定，動態掌握國際規則之發展方向。歐盟要求各會員國皆應成立一項以上存保計畫，並採顯性存保制度。

歐盟乃一個超國家組織，其存保機制與一般主權國家差異之處，在於從事跨國存保合作。歐盟早期採取調和方式，提供最低標準存款保障。歐盟進一步採取整合方式，朝向歐盟層級共同存保制度方向發展。歐盟深刻體認當歐洲金融體系及法規環境較為健全時，存保制度之建立及改革較易成功。歐盟據此致力於歐洲金融整合，以及歐洲單一金融市場以及歐洲金融安全網之建立。存保制度僅是金融安全網之一環，尚需建立歐盟層級之SSM及SRM等機制，此乃歐盟推動銀行聯盟之目的，並與EDIS，成為三大支柱，共同完善歐洲金融安全網。

¹⁷ IADI, IADI CORE PRINCIPLES FOR EFFECTIVE DEPOSIT INSURANCE SYSTEMS 18-41 (2014).

¹⁸ IADI, 2014/2015 ANNUAL REPORT 6 (2015).

參、歐盟存款保險之建置

一、發展背景

1957年歐洲經濟共同體（EEC）條約¹⁹第61條第2項規定：「銀行及保險業之自由化，應與資本自由化之實施同時發展。」會員國針對銀行一般採取嚴格管制，其自由化事實上沒有隨著資本自由化而同步進展。歐盟於1977年12月通過第一號銀行指令²⁰，第47條第2項規定：「有關銀行存款之保障，應以立法調和（harmonization）之。」銀行存款採取「調和」方式，顯示歐盟仍欠缺歐盟層級的銀行存保法律，而由會員國各自維持其規範與實踐。第一號銀行指令主要目標在於建立歐洲銀行跨國設立分行及營業條件之最低共同標準，但是在存保方面仍欠缺規定。調和模式於1980年代也廣泛使用於其他歐盟金融法規，以促進金融整合，例如有關銀行合併監理的87/102指令等²¹。

歐盟於1986年12月22日通過一項87/63有關「存款保險計畫建議」²²，規定在歐盟建立共同存款保險制度前，凡在母國已參加存款保險之銀行，其存款保險之範圍，亦應涵蓋其在其他會員國

¹⁹ EUROPEAN COMMUNITIES, TREATIES ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITIES. TREATIES AMENDING THESE TREATIES. SINGLE EUROPEAN ACT 273 (1987).

²⁰ The First Council Directive of Dec. 12, 1977 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions, Directive (77/780/EEC), OJ 1977, L 322/30, Art 1.

²¹ Andrea M. Corcoran & Terry L. Hart, *The Regulation of Cross-Border Financial Services in the EU Internal Market*, 8 CJEL 221, 234 (2002).

另外，Council Directive 87/102, OJ 1987, L42/48.

²² Commission recommendation of Dec. 22, 1986 on concerning the introduction of deposit-guarantee schemes in the Community, (87/63/EEC), OJ 1987, L33/16.

分之存款人。所以，母國已實施存款保險制度之其他會員國分行，不得以地主國無此存款保險制度而拒絕履行存款保險義務。執委會之建議一般不具法律強制力，87/63建議之立法目標無法充分達成。歐盟乃訂頒94/19指令，作為完成內部市場金融整合及銀行自由化之一項重要配套措施²³。

94/19指令第3條第1項規定歐盟會員國必須於其境內建立存款保險制度。未參與各國存款保險計畫的銀行不得經營存款業務。第4條第1項規定，任一會員國官方承認或施行之存款保險計畫應涵蓋在其他會員國設立之銀行分行存款人。第6條規定非會員國在歐盟境內有銀行分行者，亦應提供與本指令同等（equivalent）之存款保險。非會員國如果沒有存款保險制度，會員國得要求外國分行參加地主會員國存款保險計畫。

某些會員國存款保險計畫可能高於歐盟指令調和之最低保險額度2萬歐元。94/19指令認為會員國較高之存款保障仍得繼續存在，不過可能產生兩方面問題；一方面較高標準會員國銀行之成本較高，另一方面較高標準會員國銀行可能吸引較多存款。為維護存款人信心及銀行體系之穩定，指令第9條第3項規定各會員國應限制銀行廣告引用存款保險計畫之金額。指令附件二也規定一些「指導原則」，以解決各國存款保險計畫差異性可能引起之一些適用爭議，促進各國進一步之合作及調和²⁴。

2008年全球金融危機之前，歐盟94/19指令規定歐盟銀行必須提供最低2萬歐元的存款保障，金額雖然不高，但對避免發生銀行擠兌以及維持各國金融穩定，產生了一定正面作用。2008年全

²³ MARC DASSESE ET AL., EC BANKING LAW 365 (1994).

²⁴ Thomas S. Hornbaker, *The European Union's Deposit Guarantee Directive: A Critical Analysis*, 20 B. C. INT'L & COMP L. REV. 335, 350-351 (1997).

球金融危機發生後，94/19指令仍暴露一些缺失，尤其保險制度與保險上限在會員國間存有很大差異，將會產生大量存款移往保險上限較高，甚至全額保險國家之銀行，而波及金融穩定，或在不同會員國銀行間產生不公平競爭。所以，歐盟層級的存款保險，才足以確保歐盟金融市場正常運作及功能發揮²⁵。

2008年全球金融危機後，歐盟將存款保險調高至10萬歐元，穩定了存款大眾的信心，避免因銀行擠兌而發生連鎖倒閉的系統性風險²⁶。歐盟執委會於2010年7月提出強化存款保險機制的建議，於2014年4月16日歐洲議會及理事會通過後，2014年5月30日生效，成為現行歐盟2014/49指令²⁷。本指令第7條規定存款保險金額仍維持10萬歐元，修改重點主要是調和及簡化各會員國存款保險程序，加快存保給付速度；第8條規定於2024年前實現從20個工作天縮短為10個工作天，擴大存款保險適用範圍及增加融資管道；第10條規定於2024年7月3日之前將歐盟存款保險基金（European Deposit Insurance Fund, EDIF）擴大為存款總額的0.8%。

會員國存款保險機制仍具有存款保險機制指令與銀行清理指令規定的功能，尤其對流動性嚴重不足或清理銀行的存款人從事存款保險之給付。會員國存款保險機制如果用盡其存款保險基金，才得尋求政府支援，以及會員國存款保險機制相互間的自願

²⁵ Mathias Hanten & Marion Plaschke, *EU Law Impact on Deposit Protection in Financial Crisis: Icesave*, 51 COMMON MKT. L. REV. 295, 308-309 (2014); 以及 M. H. Engineer et al., *A Positive Analysis of Deposit Insurance Provision: Regulation Competition among European Union Countries*, 9 J. FINANC STABIL 530, 530-544 (2013).

²⁶ Directive 2009/14/EC, OJ 2009, L68/3.

²⁷ Directive 2014/49/EU of Apr. 16, 2014 on deposit guarantee schemes, OJ 2014, L173/149.

性借貸；或依據存款保險指令第10條，依照一定條件向單一清理基金借款，以支付存款人最低存款保障金額，此項借款仍須由國家存款保險機制償還²⁸。因此歐盟存款保險機制對於各會員國存款人多了一層保障，可以獲得每家銀行至少10萬歐元的存款保障，對於一些國家存款基金較為不足會員國的存款人而言，意義特別重大。

歐盟存款保險機制主要是對28個會員國一般存款人的保障機制，以提高存款人的「信心」，避免銀行擠兌行為而危及金融穩定，乃是銀行聯盟穩定的一項重要支柱。存款保險機制的主要目標是保障存款大眾的權益，而不是將基金用於填補銀行虧損，亦非用於庇護銀行經營者、股東及債權人等。另外，存款保險機制不僅協助會員國激勵銀行經營者及股東，提供風險導向存款保險基金，同時要在歐盟層級籌集存款保險基金，以應付大型銀行資金不足或進行清理時可能產生的風險衝擊²⁹。

二、法律依據

（一）94/19指令

1. 指令之基本架構

94/19指令共有16條及3項附件，針對存保一些關鍵議題加以規定，以調和歐盟各國存保制度之差異性，藉以保障存款人權益，維持金融穩定，並確保歐盟內部市場功能的正常運作。

第1條針對存款、聯合帳戶（joint account）、未獲兌現存款

²⁸ EUROPEAN COMMISSION, COMMISSION PROPOSES PACKAGE TO BOOST CONSUMER PROTECTION AND CONFIDENCE IN FINANCIAL SERVICES, IP/10/918, Brussels, July 12, 2010.

²⁹ J. Carmassi et al., *Banking Union: A Federal Model for the European Union with Prompt Corrective Action*, 282 CEPS POLICY BRIEF 1, 1-7 (2012).

(unavailable deposit)、銀行以及分行等概念加以界定，有助於釐清存保計畫保障對象及範圍。第3條至第6條規定歐盟存保之原則及存保提供之保障。第7條及第8條規定保障額度。第10條及第11條規定賠付期限以及代位權 (right of subrogation) 行使。第9條為資訊傳達規定。第12條及第15條則為過渡條款，規定歐盟存保指令在會員國國內法之轉換期限，以及指令生效日期。

2. 指令之基本原則

第3條第1項規定各會員國應建置一個以上官方認可之存款保險計畫。會員國許可之銀行，若未加入存款保險計畫，不得收受存款。第3條第2項規定銀行應善盡作為存保計畫成員之義務；違反者，存保機關應即通知銀行許可之主管機關，共同協調合作對該銀行採取適當措施，包括處罰 (sanctions)，以確保該銀行遵守相關義務。第3條第3項規定銀行於收受改善通知12個月，仍未改善者，該銀行經由銀行許可主管機關之同意，得從存保計畫會員名單除名，亦即不得再從事存款業務，甚至依第3條第5項規定，得撤銷 (revoke) 銀行許可。

在存保保障方面，歐盟採取「母國原則」，亦即在歐盟會員國間從事跨境經營之銀行，其總行及分行之存保責任及監理責任，由總行註冊地之會員國負責。鑑於94/19指令於1994年5月30日生效時，會員國存保機制仍存有差異性，第4條規定於2000年之前，母國提供的保障不應超過地主國存保計畫保障之程度或範圍。惟地主國存保計畫提供保障高於母國，地主國應容許其境內設立之分行，得以自願加入其存保計畫，作為補充 (supplement) 保障。

第4條規定旨在提供一項最低標準保障，同時避免存保計畫成為競爭工具，提供較高存保保障會員國銀行於其他會員國設立的分行，也較易獲得地主國存款人之青睞，為獲得更高存款保障

而將存款存入該分行，排擠地主國銀行獲得存款，而有干擾市場及影響地主國銀行發展之疑慮。所以，94/19存保之保障，採取母國原則，輔以地主國補充原則，以調和各會員國存保計畫與銀行體系發展之差異性。

指令第6條規定，母公司設立於第三國之外國銀行，於歐盟會員國設立分行時，應提供與94/19指令「同等」之存款保障。外國銀行之母公司如果無法提供，則該分行應加入歐盟地主會員國之存保計畫。該外國銀行分行應以地主國官方語文，告知存款人及準備開戶存款人（intending depositors）存保相關資訊。

第7條規定歐盟存款人保障程度於同一銀行合計共2萬歐元。第8條規定存款人之保障採取同一銀行之存款合併計算原則，亦即無論帳戶數目、存款幣別或位處不同會員國分行之存款，皆依據同一存款人加總計算保額內之存款。

第10條規定賠付時機，由主管機關或司法機關決定，確認有到期未獲兌現之存款，且該銀行於可得預見時間內仍無法有效改善，應由存保計畫介入，並於三個月內從事理賠支付。賠付期間的明確規定，得以安定其他（未到期）存款人信心，避免擠兌現象之發生，波及金融穩定。第11條規定，存保計畫主管機構賠付後，應取得「代位權」，依其賠付金額向銀行求償。

94/19指令第9條乃資訊提供之規定，銀行應向存款人及準備開戶存款人告知其存款受到存保計畫之保障，以及保障之範圍與額度。此項資訊應以該會員國官方語文，簡明方式敘述。銀行亦須告知存款人如何獲得賠付之資訊。為避免影響存款人信心並維持金融穩定，第9條第3項規定，會員國應限制有關存保計畫之廣告，尤其是對於存保計畫「事實參考」（factual reference）部分，應予禁止。

換言之，銀行廣告敘述之存保計畫及保障範圍及金額等資訊，雖然皆為事實，但是提供較高保障之銀行仍會增加存款人信心，吸引更多存款，對保障較低但已符合歐盟最低標準之銀行，形成競爭壓力，不利其營業及內部市場功能之正常運作。所以存保廣告，包括事實參考，仍應加以限制。

94/19指令乃歐盟針對存保計畫第一次訂頒之具有強制效力的歐盟層級法律，以確保存保計畫統一適用於所有會員國，強化存款人保障，並依據日後經濟發展與銀行監理之需求，逐步修法調和各會員國存保計畫之差異性，增進會員國合作，強化內部市場銀行自由化及金融整合後之銀行監理及市場紀律。

3. 指令之修正

歐盟存保計畫法規事後歷經數次修正，2005年將94/19指令第3條第1項「銀行業諮詢委員會」修改為「歐洲銀行委員會」（European Banking Committee）。歐盟於2005年並公布一件評估文件（Review of the Deposit Guarantee Schemes Directive [94/19/EC]），以檢討最低存保金額2萬歐元，是否仍合時宜；另一方面則評估會員國存保計畫差異性是否仍需進一步調合³⁰。

2008年9月全球金融危機後，2009/14/EC指令³¹修正94/19指令，主要改變在於大幅提高存保金額為10萬歐元，各會員國至遲應於2010年12月31日之前實施。另外，2009/14指令第1條第6項規定，存款保險賠付期間由原來3個月縮短為20個工作天。賠付期間之展延也由原來3個月縮短為10個工作天³²。2009/14/EC指令乃

³⁰ 朱麗如，歐盟存款保險制度指令之修正方向，存款保險季刊，第19卷第3期，頁192（2006）。

³¹ Directive 2009/14/EC of Mar. 11, 2009, amending Directive 94/19/EC on deposit-guarantee schemes as regards the coverage level and the payout delay, OJ 2009, L68/3.

³² Article 1 (3) 2009/14/EC指令。評論另見王煦棋，從美國與歐盟存

針對全球金融危機，強化存保計畫之一項「緊急」因應方案，以提高存款人信心，避免存款人恐慌、市場混亂，以維護金融穩定、銀行公平競爭及金融市場之正常運作。

IMF分析指出，於承平時，存保金額之上限以各國平均國民所得（per capita GDP）之2倍較為適當；一方面即可滿足存款人之保障，並提醒存款人也需留意自己的存款安全；另一方面也可以避免銀行道德風險，並確保銀行間的公平競爭³³。2009/14指令10萬歐元存保上限，於2009年是德國人均3.3倍，賽普勒斯人均10.6倍。德國事後針對一般個人及家庭存款人，甚至調高為全部保障，以安定人心，並維持金融穩定，可見2008年全球金融危機之嚴重性，對歐盟及各國存保機制帶來重大影響。全額存保乃是一種非常規的手段，仍應僅限於系統性重大危機才可例外性、暫時性採用，並應有退場機制。存保對銀行經營已是例外適用，全額保障更是形成「例外中的例外，保護中的保護」措施，更應嚴格地限制其採取，以維護存保機制的正常功能。

依據歐洲經濟區（European Economic Area, EEA）協定，2009/14指令亦適用於「歐洲自由貿易協會」（European Free Trade Association, EFTA）的冰島、挪威、列支敦斯登及瑞士。EFTA法院於2013年1月28日*Icesave*案裁決表示，2009/14指令之立法精神顯示會員國於任何情況，有義務建立存保機制，以保障存款人權益。冰島因此不得以本國沒有存保機制，拒絕提供存款保障；而該保障包括歐盟28個會員國及EFTA 4國之存款人，不以冰

保法制經驗看中國存款保險法制之建制，東吳法律學報，第23卷第3期，頁19-21（2012）。

³³ IMF, Deposit Insurance, Technical Note, March 2013. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1366.pdf> (last visited Feb. 2, 2017).

島本國存款人爲限³⁴。

EFTA法院同時表示，2009/14指令之目的僅提供適當存款保障，而非全額存款保障，以避免誘發銀行道德風險，反而容易造成銀行倒閉而波及金融穩定。2009/14指令規定10萬歐元之存保上限，才可以確保銀行間之公平競爭。存保基金也應避免由政府支出，以免造成納稅人損失。2009/14指令本質上由會員國負責存保監管責任，僅對個別銀行倒閉提供存款保障；但針對多家銀行同時倒閉、銀行系統性風險，或跨國性存保問題，可能無法有效解決³⁵。因此歐盟層級的存保機制之建立有其必要性及急迫性，以精進及完善歐盟的銀行聯盟。

（二）2014/49指令

1. 基本架構

2014/49指令爲歐盟現行存保計畫之法律，全文共23條，第1條及第2條爲適用範圍及定義規定，第3條及第4條則爲主管機關、存保計畫及成員之規定，第5條則爲除外不保之規定，第6條規定保障額度，第7條及第8條規定賠付。相較於94/19指令，本指令對會員國存保計畫有更加詳細之規定，財務性規範如第10條規定籌資、第12條規定相互間借貸、第13條規定銀行對存保計畫之認捐。外國銀行分行規定於第15條。本指令力求存保計畫之統一，第14條對歐盟會員國合作加以規定。資訊傳遞規定於第16條，另外，制度轉換所需過渡期間規定於第19條。上述條款大多延續94/19指令的架構與脈絡而做進一步之強化，以因應2008年9月全球金融危機後之嚴峻挑戰。

³⁴ EFTA Court, E-16/11, EFTA Surveillance Authority v. Iceland (Icesave), Jan. 28, 2013, paras. 76, 126.

³⁵ *Id.* at 150-151, 158, 164.

2014/49指令立法精神重申減少存保計畫差異，以利歐洲銀行業務推展，尤其本指令涵蓋存保資金機制、風險認捐及存款人保障範圍之統一³⁶。相較於94/19指令僅係調和最低存保標準，本指令採取「相同程度保障」(a uniform level of protection)原則，規定各會員國存保必須趨同於10萬歐元，不多也不少，藉以減少市場扭曲。對存款人而言，提供更高且更為明確之保障，更快獲得賠付以及獲取必要資訊，例如銀行有義務告知存款人所受保障範圍等，以強化其信心。但是對於大額存款人，因其具有更高承擔能力與判斷能力，故不在保障之內，例如政府存款或金融機構存款，但是年度預算小於50萬歐元之地方政府，其存款仍可被承保³⁷。存款若涉洗錢、或係電子貨幣(electronic money)應不予承保。

存保計畫最重要目的在於保護存款人，並由銀行認捐的存保基金支付，以符合「賠付者功能」(the paybox function)³⁸。2014/49指令第4條規定，各會員國應建立一項以上由官方認可之存保計畫。2013/36指令第8條規定會員國設立之銀行，除非其係經母國官方依據2014/49指令第4條第1項認可之存保計畫的成員，否則不得收受存款。銀行如果未善盡其作為存保計畫成員之義務，存保計畫得協同主管機關，對其採取必要措施，例如罰鍰甚至將其退保。藉由強制納保，使存款人不因其存款所在地而受不同程度保障。此外，存保計畫亦可扮演賠付以外之功能，例如協助清理，或經國內法允許，提前支援可能發生問題之銀行，但支出不可超過保額內存款之金額³⁹。2014/49指令仍然未能如同SSM或SRM，形成單一存保計畫機制，但是透過本指令之規定，存保

³⁶ 前言第5段，Directive 2014/49。

³⁷ 前言第31段，Directive 2014/49。

³⁸ 前言第14段，Directive 2014/49。

³⁹ 前言第15/16段，Directive 2014/49。

計畫可發揮歐盟銀行聯盟之整合功能，為將來單一存保計畫機制奠定良好基礎。

本指令亦持續關注政策套利之問題，例如存款人傾向移轉存款到較高保障銀行，可能形成內部市場競爭扭曲，所以本指令重申無論是否為歐元區會員國，存款皆受10萬歐元之保障⁴⁰。然而，會員國認為有暫時提高保障之必要，亦可暫時提高存保金額⁴¹。

2. 會員國存保計畫

存保計畫具有共同保險之性質，需要各銀行繳納保險費，亦即對存保計畫進行認捐，以共同對抗風險。2014/49指令第13條規定，各銀行應對其存保計畫認捐，其標準係基於保額內存款數額以及所生風險程度而定。認捐金額係基於風險而定，所以本指令也授權各會員國，得立法規定若風險較小之銀行，可認捐較少金額。

在計算銀行風險方面，本指令授予各存保計畫享有一定彈性，依其風險基礎方法（risk based methods）計算之，以決定各銀行之認捐數額。惟此計算方法仍須適當地反應風險程度，並妥善考量各種商業模式之不同風險。歐盟銀行管理局（European Banking Authority, EBA）應於2014年11月之前對認捐計算方式公布指引（Guidelines）。

第13條確立各銀行之認捐義務，至於各存保計畫應募資之程度規定於第10條，於2024年7月3日前，應達到其成員保額內存款總額的0.8%。除上述常規認捐外，為充實財源，本指令第12條規定，若條件符合，各會員國內存保計畫得自願借款予其他會員國

⁴⁰ 前言第20段，Directive 2014/49。

⁴¹ 前言第26段，Directive 2014/49。

存保計畫，藉由存保計畫間互助，增加對抗風險之能力。存保計畫針對借款必須立即通知EBA，附具理由說明第12條得借款之條件均已滿足，以及預計借款金額。

歐盟訂定本指令之一項目的，係為確保每一存款人於歐盟境內，盡可能受到相同的存款保障，以此預防系統性風險並維持金融穩定，因此有對銀行認捐之要求，以及各存保計畫之互助規定，以建立一項較為有效運作之存保計畫。指令第15條規定外國銀行於歐盟設立分行，會員國應核查及確保該等外國銀行分行，提供本指令規定之同等存保保障。該分行如果保障不足，會員國得依2013/36指令第47條第1項，規定該外國銀行之分行應加入該國之存保計畫。

會員國應確保存保計畫進行壓力測試（stress test），主管機關發現銀行出現存保計畫必須介入之問題時，應盡快通知該存保計畫。上述壓力測試應定期更新並每3年施行一次。首次壓力測試應於2017年7月3日前施行。基於壓力測試結果，EBA應至少每5年，根據1093/2010規則⁴²第30條執行銀行相互間同儕審查（peer reviews），以檢驗存保計畫之應變及抗壓（resilience）能力。存保計畫與EBA交換資訊時應依1093/2010規則第70條，遵守商業秘密之要求。

為促進存保計畫間更有效的合作，特別是關於第12條與第14條，存保計畫間或與指定機關間，應有書面合作協議。該等協議應考量第4條第9項規定要求。指定機關應通知EBA該等協議之內容，EBA得依1093/2010規則第34條提出意見。指定機關或存保計畫如果未達成協議，或存有對協議解釋的爭議，任何一方得依

⁴² Regulation 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No. 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC, OJ 2010, L331/12.

1093/2010規則第19條提交予EBA解決之。EBA應與歐盟系統風險委員會（European Systemic Risk Board, ESRB）合作，依據1092/2010規則⁴³建立有關存保計畫之系統風險分析。

本指令於第6條至第8條，針對存款人實質保障加以規定。第6條規定，各會員國存保計畫應提供存款人10萬歐元之存款保障。但若有下列情況，得例外在存款劃入該帳戶後至少3個月，最多不超過1年為期，暫時提高對其之保障：

- 關於私人住宅之不動產交易所生存款；
- 規定於國內法，具有社會目的（social purposes）之存款，例如婚姻、離婚、退休、解僱（dismissal）等存款。
- 規定於國內法，具有如同保險金給付或冤獄賠償目的之存款。

指令第5條規定合格存款（eligible deposits）採取負面列舉方式，一般存款皆在保障範圍之內，但是下列存款人或存款，不在承保範圍之內，包括：

- 符合本指令第7條第3項其他銀行之存款；
- 575/2013規則第4條第1項第118點所定義之銀行自有資金；
- 已被刑事定罪有2005/60/EC指令第1條第2項規定之洗錢行為，相關交易所生之存款；
- 575/2013規則第4條第1項第26點規定銀行之存款；
- 2004/39/EC指令第4條第1項第1點規定投資公司之存款；
- 不得提領存款，不能依2005/60/EC指令第9條第1項辨識持有人的存款；

⁴³ Regulation 1092/2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European System Risk Board, OJ 2010, L 331/1.

- 2009/138/EC指令第13條第1項至第6項規定保險公司及再保險公司之存款；
- 集合投資企業（collective investment undertakings）之存款；
- 年金及退休基金之存款；
- 政府機關之存款；
- 銀行發行之債券以及匯票及本票所生債務。

第5條第2項規定，存款雖然符合上述條件，但基於公共利益或其他目的，得納入存保範圍：

- 小型或中型企業私人年金計畫及職業年金計畫（occupational pension schemes）之存款；
- 地方政府年度預算，50萬歐元上限之存款。

實際賠付規定於第7條及第8條，第7條仍延續先前指令規定，每一個存款人於一家銀行之合計存款，最高可獲10萬歐元之保障，聯合帳戶若無特別規定，其保障原則上平均分配。行政機關或司法機關已做出確有無法提領存款之決定或判決時，存保計畫應於7個工作天，對存款人給付。但於2023年底前，仍屬過渡期間，所以會員國得以漸進方式縮短給付天數，本指令規定於2018年前應為20個工作日內，2020年為15個工作天，2023年前為10個工作天，2023年之後為7個工作天。

指令第11條規定存保基金之運用，限定用於根據本指令應償付之存款人、根據銀行復原及清理指令（The Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD）第109條，支援銀行清理以及獲會員國允許，用以預防銀行倒閉發生等目的。

金融體系之穩定有賴銀行與存款人之互信，存款保險計畫正是維繫互信以及提供實質保障之重要設計。正確資訊的交流得以

避免產生認知或溝通差距而影響信心。本指令第16條規定存保資訊之提供，要求銀行應對存款人（包括準備開戶存款人），告知其所受存保計畫之內容，以及實際存保範圍與額度等。

2014/49指令係於金融海嘯後針對存保制度之調整，期能增加對存款人之保障以及成為金融安全網之一環，有效預防危機再度發生，並對建置銀行聯盟有所助益。誠如「歐元、社會對話」執委會副主席Valdis Dombrovskis表示：「落實銀行聯盟對於歐洲經濟暨貨幣同盟（European Monetary Union, EMU）之鞏固及歐元區之繁榮至關重要，執委會EDIS草案立基於會員國存保計畫，且唯有草案所定條件達成共識時，方予施行。」另外，歐盟金融穩定、金融服務和資本市場聯盟總裁Jonathan Hill表示：「金融危機顯示單一貨幣結構之一些弱點，歐盟為此推行SSM及SRM。歐盟目前進程為單一存保計畫，以確保藉由共同承擔風險而降低銀行擠兌風險⁴⁴。」

歐盟在完成銀行聯盟的SRM及SSM二大支柱之後，存保制度目前雖已提高對存款人之保障，但是對於支撐銀行聯盟之運作，仍有不足。所以，歐盟提出EDIS建議，進一步解決存保指令仍未能解決之一些根本問題，尤其透過EDIS統一各會員國存保計畫，將所有符合資格之存款及存款人納入承保範圍，期使存款人不因存款銀行所在會員國存款制度之差異性，而有不同保障，藉以提升存款人對金融體系之信心。存款人具有信心，銀行受到統一監理，形成良性循環，此乃銀行聯盟以及歐洲金融市場，得以穩健運作的一項支柱。

2008年全球金融危機發生後，歐盟指令要求會員國調高10萬

⁴⁴ European Commission, A Stronger Banking Union, http://ec.europa.eu/finance/general-policy/docs/banking-union/european-deposit-insurance-scheme/151124-factsheets_en.pdf (last visited June 16, 2016).

歐元上限之存款保險，有效避免歐洲存款人之擠兌，維護了歐洲金融穩定。EDIS將與國內DGS一起，負責所有隸屬於銀行聯盟中任何現有國家DGS的銀行，10萬歐元上限存款的保障，以維護存款人信心，避免銀行擠兌。許多歐盟會員國DGS容易受到大型地方問題銀行經營不善之影響。EDIS提供一個更穩固且更統一的保險層級，涵蓋所有歐元區的散戶存款人，確保存款人對該銀行的信心程度不受銀行所在地影響，並降低銀行與其國內財政紓困的連結，以促進存款人整體信心，確保銀行聯盟內的銀行有一個公平競爭的環境。

在實務運作方面，EDIS仍有一些侷限性，使存保功能無法正常發揮。例如賽普勒斯於2012年至2013年間遭受金融危機。於2013年，賽普勒斯與歐盟及IMF達成之紓困協議，給予低於10萬歐元以下的存款人存款保障，逾10萬元之帳戶則進行減記或凍結，以換取來自歐盟及IMF的緊急金融援助。然而，此10萬元上限存保制度只對會員國做出原則性的規定，由會員國本身的存保制度提供償付，並非由歐盟主導執行，本國銀行及財政同時出現問題時，並無法完全避免銀行擠兌的發生，甚至出現一般大眾無法提領現鈔之窘境。這也局部說明為何歐盟於2015年正式成立以歐盟為範圍的全面性EDIS之原因，以會員國及歐盟共同分攤風險，有效避免在金融危機時發生擠兌之恐慌⁴⁵。

另外，許多會員國銀行面臨經營危機時，仍以尋求國家紓困為首要選擇，如2017年6月1日的義大利西雅那銀行（Monte dei Paschi di Siena）紓困案。西雅那銀行為義大利第四大貸款銀行，

⁴⁵ 汪震亞，歐債危機爆發後的歐洲經濟整合之發展，經濟研究，第14期，頁221-222（2014）；以及JAN KREGEL, LESSON FROM THE CYPRIOT DEPOSIT HAIRCUT FOR EU DEPOSIT INSURANCE SCHEME, LEVY ECONOMICS INSTITUTE OF BARD COLLEGE, POLICY NOTE 2013/4, 1 (2013).

受到呆帳及經營醜聞的影響，西雅那銀行多年來皆處於金融危機中，EBA於2016年7月的銀行壓力測試評估其短缺的資本額高達88億歐元，而向義大利政府尋求200億歐元紓困。經過幾個月的談判，歐盟最後仍同意義大利政府依據歐盟金融法規，對西雅那銀行進行紓困，義大利政府將提供66億歐元紓困金；銀行必須接受深度結構改革，包括銷售約260億歐元的不良債券（non-performing loan）⁴⁶。由此案件可知，因為EDIS的建立時間尚短，由本國政府針對問題銀行進行紓困，目前仍是許多會員國在面對國內銀行危機時的優先選擇，而非選擇清理程序，並由EDIS進行賠付之保障。所以，歐盟如何打破銀行紓困偏好，以減少風險並發揮EDIS正常功能，歐盟仍須進一步改革，早日完成COM（2015）586草案的立法工作，將歐盟EDIS相關法律統一適用於所有會員國，建立歐盟層級的存保機制，以打破銀行紓困與主權債務間之連結，並促進銀行業之公平競爭。

三、歐盟存款保險之改革

（一）EDIS之理由及目標

2015年6月22日歐盟提出一份「五位主席」聯合聲明之報告，以完成歐盟經濟暨貨幣聯盟⁴⁷。報告指出會員國目前存保計畫仍然容易受到某些會員國金融震盪衝擊影響，更不足以因應歐洲或全球性金融危機之外部衝擊。所以，歐盟有必要進一步建立一項歐盟層級共同存保機制，作為EMU及銀行聯盟的一項支柱，

⁴⁶ EBA, 2016 EU-WIDE STRESS TEST, “BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA S.P.A.”, J4P7MHCXR 8 DAQMKI L78, July 29, 2016, 2; 以及 EUROPEAN COMMISSION, STATEMENT ON AGREEMENT IN PRINCIPLE BETWEEN COMMISSIONER VESTAGER AND ITALIAN AUTHORITIES ON MONTE DEI PASCHI DI SIENA (MPS), Brussels, June 1, 2017, 1-2.

⁴⁷ EUROPEAN COMMISSION, COMPLETING EUROPE’S ECONOMIC AND MONETARY UNION, Brussels, June 22, 2015.

用以對抗各種金融危機⁴⁸。

歐盟執委會於2015年11月24日提出一份修改806/2014規則之草案，以建立一項歐盟存款保險機制（EDIS）⁴⁹。EDIS進程將分三階段進行：

第1階段：再保險階段（re-insurance phase）

本階段再保險期間共3年，自2017年至2019年。本草案第41a條規定歐盟提供部分資金以及承受部分超額損失，亦即當會員國存款計畫遭遇賠付事件或清理時，可向歐盟存款保險基金（Deposit Insurance Fund, DIF）申請資金援助，額度為其流動性短缺的20%。DIF亦承受會員國存款計畫超額損失的20%，惟會員國存款計畫必須歸還自DIF所獲資金。流動性短缺及超額損失之定義分別規定於草案第41b條及第41c條。

第2階段：共同保險階段（co-insurance phase）

共同保險階段從2020年至2023年，共4年期間。草案第41e條規定，共同保險期間，會員國遭遇賠付或清理，可向DIF申請資金援助，額度比例第1年為流動性短缺之20%，第2年及第3年各增加20%，亦即40%及60%，第4年則增加為80%。DIF亦承受規定於草案第41g條會員國存款計畫之部分損失，承受期間之比率如同第41e條規定，惟會員國存款計畫必須歸還自DIF所獲資金。此階段流動性需求及損失分別規定於第41f條及第41g條。

⁴⁸ *Id.* at 2 and 3; 以及Karl-Philipp Wojcik, *Bail-in in the Banking Union*, 53 COMMON MKT. L. REV. 91, 93 (2016).

⁴⁹ EUROPEAN COMMISSION, PROPOSAL FOR A REGULATION AMENDING REGULATION (EU) 806/2014 IN ORDER TO ESTABLISH A EUROPEAN DEPOSIT INSURANCE SCHEME, COM (2015) 586 FINAL, Strasbourg, Nov. 24, 2015.

第3階段：全額保險階段（full insurance phase）

自2024年起，歐盟進入草案第41h條規定之全額保險階段。在此階段，會員國存保計畫皆由歐盟層級的EDIS所涵蓋及承保。會員國存保計畫得向DIF申請所需之流動性需求，惟必須歸還自DIF取得資金。EDIS亦承受會員國存保計畫之損失。

歐盟存款保險目前仍屬會員國層級，歐盟28個會員國共有38個存款保險計畫，其募資方式及規模大小存有很大差異性，大大影響各會員國承受外部經濟衝擊或因應金融危機之能力。EDIS就會員國存保計畫歐盟化，有助於解決上述缺失，提高存款人保障及信心，並維持金融穩定。

（二）EDIS之管理及啟動程序

1. EDIS啟動程序及條件

EDIS啟動（trigger）程序，包括下列三步驟：

第一步：預警（alert）

EDIS針對可能導致銀行破產的情況，向單一清理及存款保險委員會（Single Resolution and Deposit Insurance Board）提出預警。委員會可做好準備，若銀行破產且EDIS應支付存款人或必須為清理程序提供協助時，便得快速提供EDIS資金。

第二步：通知及啟動

若需要EDIS來補償存款人或協助清理程序，單一清理及存款保險委員會將於24小時內決定是否達到EDIS提供協助的條件，以及提供資金之金額。該委員會在做成決定後，會立即提供EDIS資金協助。

若多家銀行同時破產，且歐盟存款保險基金資金短缺，上述委員會亦得決定按比例（pro-rata）提供援助。

第三步：監測、償還及承擔損失（monitoring, repayment and loss cover）

單一清理及存款保險委員會提供EDIS資金予會員國存款保障機制（deposit guarantee scheme, DGS）後，將謹慎監測該資金之運用，確保EDIS從問題或破產銀行的資產，得到比例償還。

申請EDIS資金，必須滿足下列三項條件：

會員國DGS必須達成每年年度目標，才可以請求EDIS提供資助。換言之，DGS必須遵守DGS指令規定之義務及其他條款，達成每年應完成之目標，否則不得請求EDIS提供資金。

於前兩階段，DGS永遠必須自行負擔部分責任：於再保險階段，DGS應在尋求EDIS資金前，先耗盡本身資金；於共同保險階段，DGS應負擔部分支出損失，或協助對其本身之清理行動。

支出之後，DGS必須確保從倒閉銀行取得最大程度的資產，並據此償還單一清理及存款保險委員會。該委員會有權主張此權利，若DGS未能遵守其義務，必須歸還取得之所有或部分EDIS資金。

（三）EDIS基金建置及意涵

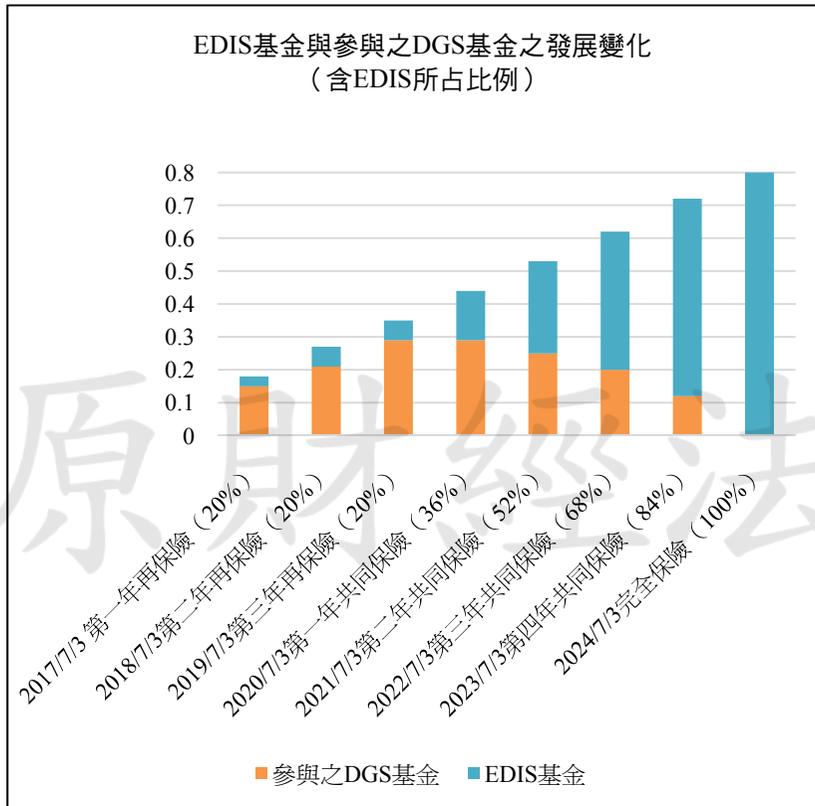
1. EDIS基金規模

草案第74a條規定歐盟應建立一項存款保險基金（DIF）。DIF應逐年增加達到銀行聯盟中所有銀行受保障存款的0.8%。以絕對金額而言，依據2011年開始的銀行資產負債表數據，DIF於2024年應達到大約430億歐元。此基金的目標大小將呈現動態變化，銀行部門如果成長，亦將隨之增加。

銀行部門每年會為DGS及EDIS分別捐助約其目標金額的12.5%，或以絕對金額而言，約68億歐元，直到基金金額足夠為

止。個別銀行必須認捐之精確數額，將由授權法規（delegated act）決定，並將該銀行之風險概況列入考慮。表1顯示EDIS基金之發展與變化。

表1：MS/DGS選擇接受EDIS補償的情況



資料來源：EU (2016)

2. 銀行貢獻及成本

銀行將透過事前認捐（ex-ante contribution）資助EDIS。提供給EDIS的事前認捐，與銀行依據DGS指令而有義務應給付DGS

的事前認捐不同。爲了不增加銀行部門成本，給予EDIS的事前認捐將被包括在DGS指令規定的國家目標層級中。轉換爲EDIS並不會使銀行部門增加額外支出，仍維持DGS指令規定之受保障存款0.8%的目標，但對EDIS的認捐會算入國內DGS的目標金額中。

銀行的個別認捐會依據其風險概況而有所不同。在國家層級上維持對風險概況的規定，並與其所在會員國的所有銀行進行比較，且應於再保險階段保持穩定；同時，在歐盟層級上，針對個別銀行風險概況的規定，與參與共同保險階段的其他會員國銀行相比較。總而言之，EDIS在任何階段皆應避免造成銀行部門的額外支出。

捐助金額會依據受保險的存款及銀行的自有風險程度進行計算，以保護銀行對EDIS年度目標的所有捐助。計算的標準具體規定於執委會通過之授權法規。

EDIS將風險分散給銀行聯盟會員國，以達到深化EMU及弱化銀行及其國內政權連結之目的。此一分散風險的方式，必須伴有用來打破銀行與國家政權間連結的風險減少措施，以進一步減少風險，並確保金融系統中的公平競爭。

3. EDIS之意涵

EDIS的建立期間爲8年，然而，EDIS將以再保險的形式，自一開始便提供協助。草案第74b條規定EDIS的介入金額限制爲其初期目標的20%，或國家DGS目標的10倍，以保護初期EDIS有限的資金。隨著基金的建立，EDIS將增加對損失之分擔。

EDIS會受到單一清理及存款保險委員會的管轄，其就EDIS架構的監測乃一具有強制力的機構。委員會將設立EDIF負責保障國內DGS。國內DGS則將被保留並成爲EDIS的一部分，尤其會在初期階段繼續扮演一項重要角色。同時也會在第一線負擔再保險

階段的支出。在共同保險階段，存款的保險範圍將由存款保險基金及國內DGS共同分攤。

EDIS將與國內DGS共同負責保障所有隸屬於銀行聯盟國家DGS銀行最高10萬歐元的存款保障。在EDIS的第一階段（再保險及共同保險），資金將由存款保險基金及參與之國家DGS共同分攤。其中，在產生支出的情況下，EDIS負擔的部分將逐漸增加。在最終階段，若銀行倒閉，EDIS將完全負擔相關支出。

EDIS將在兩種情況下介入（在前兩階段時，EDIS與國內DGS一起）：

（1）當問題銀行受到清算（liquidated），且必須償還存款時；以及

（2）當問題銀行受到清理，且必須為轉移到其他機構的存款籌措資金，以避免無法提領存款時。

銀行聯盟會員國每一家接受存款的銀行，皆受到EDIS的保障。EDIS的範圍與存款保險制度指令規定的相同。不論銀行隸屬於哪一類的DGS，此提案不排除任何接受存款的銀行。然而，銀行對EDIS的貢獻將會以風險為依據，且會同時考慮其需要存款保險活化的可能性及需要負擔的存款金額。當上述考量在共同保險階段開始後轉為以歐洲為基礎，風險概況（risk profile）將以歐盟層級進行評估。

EDIS可藉由減少國內DGS受金融波動的影響、降低銀行與其國內主權債務的連結，以及促進存款人信心等方式，確保銀行聯盟內的銀行有一個公平競爭的環境。在銀行聯盟內，EDIS可增加銀行部門對抗未來危機的恢復力，提升金融穩定。存款人以及投資人對銀行存款具有更好的信心將對經濟及社會提供更多的貸款資金，確保歐洲經濟成長，創造更多工作機會，促進歐盟金融

穩定。

值得注意的是，DIF預訂於2024年才到位，EDIS及銀行聯盟屆時才完成三大支柱之建構。歐盟於2024年之前如果又遭遇金融危機，導致多家銀行或重要銀行倒閉，甚至會員國發生系統性風險及金融危機，DIF之規模是否足以提供充分保障，以維持歐洲金融穩定。歐盟雖然有ECB及「歐洲穩定機制」（European Stability Mechanism, ESM）可以考慮作為替代性救援機制。然而，ECB作為「最後貸款人」（lender of the last resort），受到歐盟條約禁止規定之限制，以避免銀行的「道德風險」。ESM資金挹注涉及會員國的財政救援，將面臨國內反對壓力。會員國目前普遍欠缺共同分攤風險之政治意願。據此，EDIS在2024年之前仍面臨一些不確定風險，這也是銀行聯盟目前的一項挑戰⁵⁰。

肆、歐盟存款保險機制的操作與對台灣啟示

一、EDIS組織架構

（一）歐盟單一清理委員會

存保與銀行清理相關，歐盟目前仍未實施單一存保機制，所以「歐盟單一清理委員會」（Single Resolution Board, SRB）成為與存保相關的歐盟層級機關。規範歐盟SRM的2014/59指令⁵¹，於第109條規定存款保險在歐盟採取清理行動時，應扮演一項重要

⁵⁰ IDS-MARIA WEIRSØE FALLESENN, THE CHALLENGES OF THE EU BANKING UNION-WILL IT SUCCEED IN DEALING WITH THE NEXT FINANCIAL CRISIS? BRUGES EUROPEAN ECONOMIC POLICY BRIEFINGS 36/2015 23-25 (2015).

⁵¹ Directive 2014/59 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms, OJ 2014, L 173/190.

功能。

806/2014規則第42條規定SRB乃一歐盟機關（a Union agency），具有法律人格（legal personality）。第47條規定SRB及會員國清理機關（national resolution authorities, NRAs）具有獨立（independence）地位，並依公共利益，獨立行使職權。獨立性包括功能獨立、人事獨立及財務獨立等。SRB主席、副主席及四位委員應依據歐盟利益，獨立及客觀地行使職權，從事會議討論及行使投票。他們不應尋求外界任何指示或受到外界影響，且離開職位之後仍受一些工作倫理及利益迴避之規範及限制。2014/59指令第58條規定SRB應具有一項「自主性預算」（an autonomous budget），這也是強化SRB獨立性的一項重要設計及機制。歐盟清理機制的獨立性同時包括NRAs的獨立性。指令第3條第3項規定，NRAs人員在組織結構上應與其他機構分開，行使其清理任務及功能。

806/2014規則第43條規定SRB的建制包括一位主席及四位全職的委員、參與會員國各指派一位委員代表其國家清理機關。執委會及ECB應各指派一位代表作為SRB觀察員，出席SRB的執行會議（executive sessions）以及大會（plenary session）。執委會及ECB代表有權參與會議討論以及接觸所有資料。SRB每一位委員，包括主席，各有一票投票權，觀察員不具投票權。

歐盟執委會2015年11月24日草案（COM（2015）586 final）第48a條，新增SRB聯合大會（joint plenary sessions）之規定，與會成員為806/2014規則的第43(1)條之成員。本草案第49a條規定，806/2014規則第43(1)條第(a)、(b)及(d)款規定之SRB成員，須參與EDIS之大會。

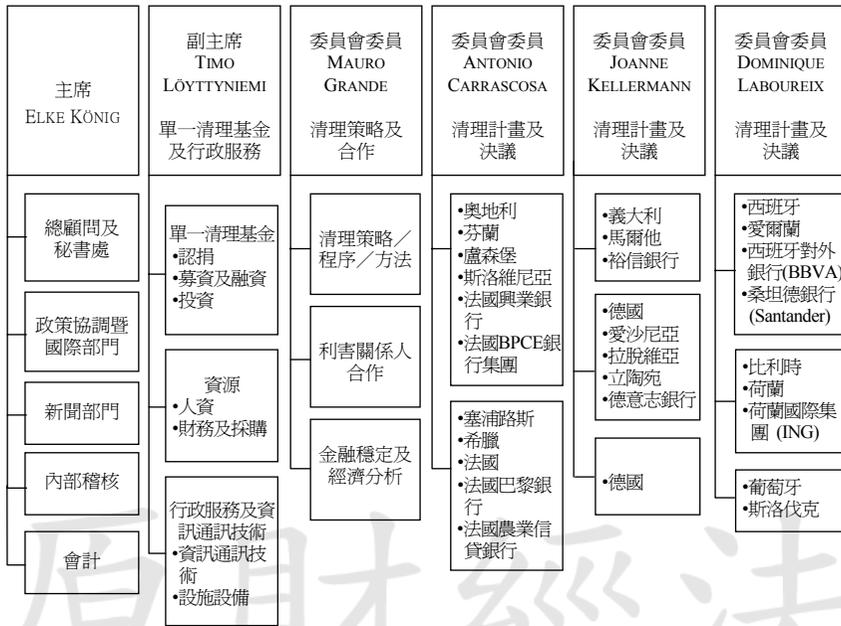
於EDIS大會，根據本草案第50a條，一旦在過去連續12個

月，DIF淨累積使用（net accumulated use）達到最終目標規模25%之門檻，SRB應評估EDIS之適用，特別是DIF的運用；並提供SRB執行會議於後續賠付決定中應遵循之指引，尤其，區分提供資金及損失承受之指引。此外，SRB得決定下列事項：第41m(1)條所定提供資金的展延期間、第74f條籌資安排（financing arrangements）間之自願借款、第74g條之替代融資安排，以及第41i條存保計畫保障不適格條件之決定等。第50a條重申當採取上述決定時，SRB大會應遵守第6條有關依法行政及不歧視等原則。

草案第51條規定，SRB主席根據第56(2)條第(a)款，應召開並主持聯合大會、SRM及EDIS大會。SRB於聯合大會每年應至少開會二次，亦得應主席倡議或三分之一以上成員要求而召開會議。執委會代表得要求SRB主席召開聯合大會、SRM及EDIS大會。主席如果無法準時召開會議，須附具書面理由。上述會議之秘書處，皆由SRB建置。此外，SRB亦得邀請除了第43(3)條所定觀察員以外相關單位與會，包括EBA之代表。

SRB設有行政單位，負責政策推動及執行工作，包括：秘書處、總顧問、政策協調暨國際關係部門、新聞部門、內部稽核單位。副主席負責督導財務會計、人事、技術、總務等部門的行政服務，提供各會員國充分協助，管理單一清理基金等事項。四位委員分別負責督導不同會員國的清理機關的工作及協調合作。SRB組織架構圖詳見表2。

表2：SRB組織架構圖



資料來源：SRB (2017)

(二) EDIS職權範圍

1. 決定援助數額

草案新增一些現行規則所無之權利，第41m條規定得決定援助會員國存保計畫之數額。於收到存保計畫依第41k條之求援通知後，SRB執行會議如果認定已符合受EDIS保障之條件，應於24小時內決定提供予該存保計畫之援助金額。若SRB先後或同時收受數件求援通知，其決定期間可以延長為七天。在展延期間，又有額外求援通知，且各該存保計畫本可向DIF求援之總數，將超過EDIS可用財政額度，此際提供予各該存保計畫之資金，應等於

DIF可用財政額度，乘以下述（1）及（2）之比率，亦即在合計求援金額下，各會員國存保計畫得分配受援之比率：

（1）若無其他求援通知，相關存保計畫得向DIF主張援助之資金數額；

（2）若無其他求援通知，各相關存保計畫可向DIF主張援助之資金總額。

SRB應立即通知參與會員國存保計畫其決定，存保計畫得在被通知後24小時內，附具正當理由要求複審（review），SRB應於收到通知後24小時內做出複審決定。

根據第41n條，SRB應根據下述規定提供資金：

（1）應以現金形式提供予參與會員國存保計畫；

（2）SRB依第41m條做出提供資金決定後，該資金給付即可認定到期（due），亦即SRB應即刻以上述方式挹注資金。

2. 監管存款人賠付及清理資金使用

根據第41p條規定，SRB應密切監管（monitor）存保計畫之賠付程序，特別是其現金認捐之運用。相對地，會員國存保計畫應在SRB所定期間，提供賠付程序、行使代位權以及關於SRB依法有效執行權力及行動之正確、可靠且完整資訊予SRB。此外，存保計畫應以天為單位，通知SRB有關賠付予存款人之總人數及金額、現金認捐之運用以及遭遇之困難。

3. 監管破產程序

根據第41q條，SRB應密切監管相關銀行之破產程序（insolvency procedure），特別是會員國存保計畫對取得代位存款人權利之安排。存保計畫應盡量自破產財產程序取回代位清償權益，並對未善盡責任之破產銀行相關人員追究法律責任。SRB得決定在聽取

存保計畫之意見後，由其行使代位之所有權利。

（三）會員國存款保險計畫

1. 募資途徑

歐盟預定在2024年前，以漸進式推動再保險、共同保險，完全保險，若順利完成此等程序，各會員國存款計畫將會從原先存保制度的保險人轉為協助EDIS運作之角色，亦即進入EDIS階段後，此等原先會員國存保機構於現階段草案上並不會被裁撤，但其存保角色將不如以往。於第一及第二階段時，仍係名義上及實質上之保險人，仍可向SRB求援，但隨著角色轉變，其所剩權利大為限縮。

EDIS雖逐年提高對各會員國存保計畫之保障與損失承受，但會員國存保計畫在各階段仍須盡一定義務，以共同維護歐盟存款保險制度之建置及順利運作。其中一項重要義務規定於第41j條，在各階段應按此條所定路徑每年依比率完成募資，才受EDIS之保障。詳言之，2014/49指令第10(1)條所定，會員國存保計畫所屬銀行認捐數額應達保額內存款總數之下列比率，組成存保計畫之可用財政額度：2017年7月前0.14%、2018年7月前0.21%、2019年7月前0.28%、2020年7月前0.28%、2021年7月前0.26%、2022年7月前0.20%、2023年7月前0.11%，以及2024年7月前0%。草案立法理由是，2017年至2019年為再保險期間，由於此際EDIS保障程度仍小，會員國存保計畫須逐年提高募資，充實可用財政手段。進入共同保險期間後，由於EDIS提供保障，故存保計畫壓力稍減，並隨著所受保障越高可逐年調降，再保與共保合計7年期間經過後的2024年，存保移至歐盟層級，會員國不用再向銀行募捐。

執委會於諮詢SRB後，得因相關會員國景氣循環（business

cycle)、反週期(pro-cyclical)認捐之影響或發生於內國層級之賠付事件等正當理由,准許暫時性中止上述募資之要求,亦得相當程度減輕特定會員國存保計畫之負擔。

2. 通知執行義務

第41k條規定,當參與會員國存保計畫被主管機關通知,或已意識到所屬銀行,即將發生賠付事件或清理事件時,而須向EDIS求援,應即通知SRB,並向SRB提供預期流動性短缺或需求之評估。

另一通知義務定於第41l條,當會員國存保計畫遇賠付事件或清理事件,應立即通知SRB,並附具所有必要資訊,以供SRB評估是否符合本規則第41a條、第41d條及第41h條之資金提供或損失承受的情形。根據同條第2項,會員國存保計畫應該提供下列資訊予SRB:

- (1) 相關銀行保額內存款之數額;
- (2) 存保計畫於賠付或清理時之可用財政額度;
- (3) 賠付事件後3天內,存保計畫可募集非常規認捐之估計;
- (4) 可能干擾其完成國內法上義務之任何情形。

二、EDIS政策工具及操作

(一) 存款保險基金(DIF)以及相關資金

1. DIF來源

草案修正806/2014規則第58條第3項,規定本規則之預算規則應涵蓋三部分:第一部分為SRB之管理、第二部分為SRF以及新增之第三部分DIF。本草案第60a條為DIF財源及支出(revenues & expenditure)之基本規定,收入來源有下列5項:

- (1) 會員國存保計畫銀行成員之認捐；
- (2) 來自非參與會員國存保計畫之貸款 (loans) ；
- (3) 來自金融機構或第三方之貸款；
- (4) DIF之投資收益；
- (5) 參與會員國存保計畫所償還之資金。

支出則有4項：

- (1) 提供資金予參與會員國存保計畫；
- (2) 進行投資；
- (3) 由非參與會員國存保計畫之籌資安排所獲貸款，支付貸款利息；
- (4) 由金融機構或第三方所獲貸款支付貸款利息。

2. DIF於EDIS基本法明文規定

DIF之於存保相當於SRF之於清理，故本草案亦將DIF正式規定於EDIS基本法之規則，彰顯其重要性，又稱為DIF之入憲 (Constitution of DIF)。草案第74a條為一般性規定，DIF由參與會員國存保計畫之銀行對SRB認捐而設立，並由SRB持有管理。此認捐由參與會員國存保計畫代表SRB，向銀行為計算 (calculated) 及開立帳單 (invoiced)。所以，歐盟或會員國不須為DIF支出或損失負責。

草案第74b條規定DIF各期目標規模，第一階段於再保險期間結束前，DIF可用金額目標規模分別是：根據2014/49指令第10條第2項第1款，參與會員國存保計畫應達最低目標規模總額九分之四 (four ninth) 的20%；第二階段共同保險期間結束前，應達上述存保計畫最低目標規模總額之規模。根據第74c條計算再保險

及共同保險期間對DIF之認捐，應盡可能在各期間內平均分配負擔，以達目標規模，此規定係避免存保計畫之銀行集中特定年度認捐而負擔過大，分散年度比例認捐得以提高DIF乃至EDIS完成目標。第一次達成共保期間之預期規模，隨後可用財政手段降至目標規模的三分之二（two-thirds），根據第74c條之認捐計算，應再設定於6年內重返目標規模。

DIF之認捐略可分為「事前認捐」以及「非常規事後認捐」（Extraordinary ex-post contributions），分別規定於草案第74c條以及第74d條，分述如下：

第74c條規定，再保險及共同保險期間的每一年，SRB應諮詢ECB、主管機關，以及參與會員國存保計畫和指定機關，決定各存保計畫銀行應事先認捐之總額，以達第74b條之目標規模，此總額不應超過定於第74b條(1)及(2)的目標規模。於再保險期間，各會員國存保計畫應以上述認捐總額為基礎，計算所屬各銀行應認捐之數額，此計算應適用本條第5項第2款所定之「風險基礎計算方法」（risk-based method）。再保險期間後，SRB應計算各存保計畫所屬各銀行應認捐金額，此際所適用之風險基礎計算方法為同條第5項第3款之規定。

認捐計算之主體隨時期而有不同，但依第74c條第2項，三階段中皆由各會員國存保計畫代SRB開立帳單，各銀行按此通知，最遲應於每年5月31日前直接向SRB（DIF）認捐。此等向DIF之認捐，應達到2014/49指令第10條第2項第1款規定之各會員國存保計畫最低目標規模。若該存保計畫於2024年7月3日前或之後，已遵守第41j條之募款路徑，銀行亦完成對DIF之所有事前認捐，此等認捐便成為達成2014/49指令第10條第2項第1款所定目標規模之完整認捐（full contribution）。

第74c條第5項為風險基礎計算方法之規定。本草案第93條授權執委會制定委任法規，以規定認捐之風險基礎計算方法的標準。上述兩項委任法規，皆應包括計算公式（calculation formula）、具體指標、會員國風險級別、對特定風險級別所定風險衡量門檻以及其他必要因素。上述風險應以下列標準作為評估基礎：

- （1）銀行承損能力之程度；
- （2）銀行達成短期及長期義務之能力；
- （3）銀行資金來源，以及其高流動性未擔保資產之穩健性與類別；
- （4）銀行資產之品質；
- （5）銀行經營模式及管理；
- （6）銀行資本擔保之程度。

非常規事後認捐規定於草案第74d條，DIF原則上係以事前認捐為常態，作為EDIS之主要資金來源，但如果不足，則有非常規事後認捐以為支應。再保險期間過後，若可用財政額度不足因應DIF賠付事件所生支出或承損，可由會員國存保計畫所屬銀行募集非常規事後認捐。原則上，事後認捐之數額應相等於可用財政額度所短缺的部分，且不應超過該等存保計畫所屬之所有銀行，在EDIS範圍內保額存款總額。非常規事後認捐由SRB自行計算該等存保計畫所屬各銀行應認捐數額，計算時應適用第74c條第5項第3款之風險基礎計算法，第74c條第2項第3款得類推適用。

（二）存款保險之操作

1. DIF運用

本草案第74a條第2項規定，SRB僅在三階段中，對參與會員

國存保計畫提供資金、承受其損失，方得運用DIF，並應遵守本草案第6條所定目的及原則。本草案第19條第3項規定，若SRB所採行之清理行動涉及基金運用，無論係SRF或DIF，皆須通知執委會其操作情形。SRB之通知應包括執委會得以藉此評估之所有必要資訊。

本草案第77a條進一步規定，於再保險期間，SRB應運用DIF以根據第41a條第2項提供資金，以及承受第41a條第3項所定比例之超額損失；於共同保險期間以及在此之後，SRB應運用DIF以根據第41d條第2項及第41h條第2項分別提供資金，以及分別承受第41d條第3項及第41h條第3項所定損失。值得注意的是，關於參與會員國存保計畫所屬銀行之DIF運用，應依本規則及2014/49指令，遵守該銀行身為所屬存保計畫成員之相關義務，才得申請。亦即，若該銀行未善盡相關法定義務，則不受DIF之保障。

2. DIF投資

DIF之投資規定於草案第75條，SRB依本規則及本條第4項所定委任法規管理SRF及DIF。來自受清理銀行或過渡銀行（bridge institution）之收入，投資所得利益以及其他收益，應僅歸入SRF及DIF之收益。

SRB應遵守本條第4項委任法規所定之穩健及安全的投資策略（prudent and safe investment strategy），且應考量575/2013規則第460條所定委任法規以及該規則之相關規定，將SRF及DIF所持資金，投資到會員國或政府間組織之債券，或具高信譽之高流動性資產。除穩健安全投資策略外，此等投資亦應充分考量按部門、地域及多元化之合理比例。執委會得依授權針對SRF及DIF之管理以及投資策略的一般規範與標準，制定委任法規。

3. 相關資金

除DIF外，本草案第74f條亦有「自願提供非參與會員國存保計畫借貸」之規定。SRB得應非參與會員國存保計畫之請求，決定予以貸款，此際類推適用2014/49指令第12條；受借款請求之存保計畫，須依2014/49指令第12條考量之。當符合下述條件，SRB得為DIF，決定借款予非會員國存保計畫：

(1) 根據本草案第74c條所募金額，不足DIF用以清理之支出及承損；

(2) 第74d條所定非常規事後認捐無法即時動用(immediately accessible)；

(3) 第74g條所定替代財政措施不能以合理條件即時動用。

本草案第74f條，對「替代財政手段」有所規定。SRB得為DIF，向可於適當時機提供更好財務條件之銀行、金融機構或其他第三方，約定借款或其他形式支援，以優化(optimize)資金成本並維持信用。此項借款資金，應專用於當第74c條及第74d條所募金額不能即時動用，或存保計畫因賠付事件向DIF求援未果之時，履行對存保計畫之義務。

歐盟DIF乃從2008年全球金融危機汲取經驗，從事危機管理與風險預防之存保建制；具有一定規模的歐盟層級DIF，乃是EDIS之核心問題。歐盟具有法定事先籌集及事後補充資金之能力，才得以從事法定賠付操作，強化泛歐存款人信心，以有效解決個別性、地區性、會員國、區域性、歐洲性銀行倒閉問題，對抗外部金融波動及經濟衝擊⁵²。

⁵² Daniel Gros & Dirk Schoenmaker, *European Deposit Insurance and Resolution in the Banking Union*, 52 J. COMMON MKT. STUD. 529, 536-542 (2014).

DIF具有更加充足存保資金，法律明定保障其地位與責任，委員會具有獨立地位得以降低政治干預及避免利益衝突；得以有效解決存保由會員國代理問題，以及據此衍生的跨國存保差異性及其他問題。EDIS是強制性機制，保費依據風險調整，較符合銀行成本效益以及認捐公平原則。EDIS也縮短了賠付期限；另外強化與歐盟SSM及SRM之合作，共同架構為銀行聯盟三大支柱，以及一個更加完備之歐洲金融安全網。凡此種種，在在顯示EDIS更加符合IMF界定的存保機制「最佳操作」(good practice)標準⁵³。歐盟EDIS因此值得台灣與其他國家參考，作為改革之借鑑。

三、歐盟與台灣存保機制之比較及啟示

(一) 台灣存款保險制度及操作

1. 主管機關及執行機構

我國存款保險業務根據存款保險條例(下稱存保條例)第3條規定，由財政部、中央銀行設立中央存款保險股份有限公司(下稱存保公司)執行之。存保公司於1985年9月正式成立，乃我國唯一官方承認辦理存款保險計畫之機構，其主管機關為金融監督管理委員會(下稱金管會)。存保公司並非獨立組織，雖為金融監理之一環，因其非具獨立機關性質，不能擁有金融檢查權，但賦予查核權，以善盡於金融監理體系中所應扮演風險評估及賠付等角色，以及作為政策保險之功能⁵⁴。

存保制度目的規定於存款保險條例第1條：「為保障金融機構存款人權益，維護信用秩序，促進金融業務健全發展，特制定

⁵³ G. G. GARCIA, DEPOSIT INSURANCE: ACTUAL AND GOOD PRACTICE 1-3 (2000); 以及王煦棋，歐盟存款保險制度解析，收錄於歐洲聯盟經貿政策之新頁，頁234-235，臺大出版中心(2011)。

⁵⁴ 王志誠，現代金融法，頁11，新學林出版股份有限公司(2009)。

本條例。」亦即保險費之基數、費率，收受以及運用方式，皆須妥善衡量如何課予金融機構適當保費最適負擔，又應如何管理保險準備金，以達存款人權益最大保障，並兼顧金融穩健發展。

(1) 保險費收取基準及其運用

自2007年1月起保費基數由保額內存款改爲要保存款總額，爲避免金融機構保費負擔過大，故針對是否屬於保額內存款範圍設有不同費率，亦即要保機構存款保險費，保額內存款按其風險指標核算之風險差別費率計收，保額以上存款按固定費率計收。

「2007年7月起差別費率由三級制改爲五級制。自民國96年7月1日起實施『存款保險費率實施方案修正案』，將要保機構的存款保險費，保額內存款按其風險指標核算之差別費率計收，保額以上存款按固定費率計收，並將差別費率等級由三級擴大爲五級，費率級距亦由萬分之0.5擴大爲萬分之1。」以往應付近60家金融機構退場，已使存保公司之準備金嚴重不足，且爲調整存保至300萬元之最高保障，並鼓勵積極掌控風險，穩健經營之金融機構，有必要調升保險費率⁵⁵。

保險費率除可作爲影響保費高低的直接原因之外，亦將相當程度影響存款人信心。蓋存保公司若核定要保機構較高保險費率，雖非必然顯示該要保機構之經營情況，但存保公司係本於資本適足性、資產品質、管理能力、盈利性、市場風險敏感性以及

⁵⁵ 中央存款保險公司，「存款保險費率實施方案」

「民國100年1月1日起施行之存款保險費率如下：

1. 銀行、外國銀行在臺分行、信用合作社之保額內存款差別費率分別爲萬分之5、6、8、11、15及萬分之4、5、7、10、14等五級，保額以上存款固定費率均仍維持萬分之0.5。
2. 農、漁會信用部之存款保險費率未予調整，即保額內存款差別費率爲萬分之2、3、4、5、6等五級，保額以上存款固定費率爲萬分之0.25。」<http://www.cdic.gov.tw/public/Attachment/3102414213471.pdf> (2016/08/04, 造訪)。

其他因素做出相對客觀判斷，相當程度顯示未來經營之狀況。爲了避免影響存款人信心，間接影響金融穩定，存保條例第18條規定，「要保機構不得就要保機構之存款保險費率或相關資料爲廣告。」要保機構對於存保公司所核定之費率有疑義，亦可透過「中央存款保險公司辦理存款保險費率覆審作業要點」進行救濟。

(2) 存款賠款特別準備金

根據存保條例第5條規定，存保公司收取保費扣除必要成本及損失後之餘額，應提存爲保險賠款特別準備金。此特別準備金依要保機構之不同，分爲銀行、信用合作社、郵政儲金匯兌機構之一般金融保險賠款特別準備金，以及農業金融機構之農業金融保險賠款特別準備金分別記帳。分別記帳之原因爲二：一爲二者之主管機關不同，一爲金管會，另一爲農委會；另一原因則係，農業金融機構雖較銀行資產規模小，但承受風險亦有不同，故分別記帳⁵⁶。

於1990年代，我國基層金融機構面臨擠兌風暴，造成金融環境紛亂，政府爲此特設金融重建基金，調整金融體質，重建各界信心。惟賠付金額過於龐大，單憑金融重建基金不足支應，故調動存保基金共同進行賠付工作，以致存保基金賠付多家金融機構，共計692億元，導致負債，於2012年止，一般金融保險賠款特別準備金累積金額爲零。

政府體認存款保險之重要，應於平時按部就班累積特別準備金，以備不時之需，並以此累積金額提高存款人信心。據此，行

⁵⁶ 中央存款保險公司，存款保險費率實施方案中，為何農漁會信用部適用費率較其他類要保機構爲低？又信用合作社之差別費率為何較銀行爲低？，<http://www.cdic.gov.tw/ct.asp?xItem=2116&ctNode=169&mp=1>（2016/07/06，造訪）。

政院金融重建基金設置及管理條例第3條第3項規定，「第一項第一款於本條例修正施行後新增之金融業營業稅稅款，其運用總額以新臺幣一千一百億元為限，所剩稅款應專款撥入存款保險賠款特別準備金。」亦即透過此稅基餘額，充實賠款特別準備金。惟同條第1項第1款定有財源落日條款「一、適用加值型及非加值型營業稅法第十一條第一項規定之各業，自中華民國九十一年一月起至九十九年十二月底九年期間之營業稅稅款。」故於2011年後，時年的加值型及非加值型營業稅法第11條第1項規定，銀行業營業稅稅款專款撥存存保基金，其餘金融業所繳者則撥入銀行業外相關基金。賴此稅款注入，一般存保賠款特別準備金於2014年已達473億餘元，占當時保額內存款比率約為0.27%⁵⁷。

2. 存款保險之保障範圍及保險責任履行

要保機構如果因存保條例第21條或第26條規定，終止存款保險契約時，依存保條例第27條第2項：「前項存款人於存款保險契約終止之日之存款總餘額，扣除其後存款給付金額，自終止之日起半年內，在最高保額範圍，繼續受存保公司保障。被終止存款保險契約之要保機構，應繼續支付相當於保險費之費額。」本項之立法意旨，在於緩衝終止契約後之影響，藉由延長保障期間，避免影響金融秩序。延長期間的存保保障，亦透過原要保機構支付，以顯公平⁵⁸。

(1) 責任履行

對於每一存款人之最高保障額度，規定於存保條例第13條，但並未明文規定額度為何，保留主管機關會同財政部、中央銀

⁵⁷ 中央存款保險公司，中華民國103年年報，頁45，中央存款保險公司（2014）。

⁵⁸ 蔡進財，金融資產證券化受益證券，不受存款保險之保障，全國律師，第6卷第8期，頁39（2002）。

行，得視經濟發展以及金融環境定之。自2011年起，每一存款人，在同一要保機構存款本金及迄最後營業日之利息，受到存款保險保障之最高金額為新臺幣300萬元。例外規定為機關、事業單位或團體於要保機構開立之員工退休金存款專戶，其帳冊紀錄能明確區分每一員工之退休金存款且要保機構分戶繳納存款保險費，並提供分戶帳冊紀錄者，該等個別員工之退休金存款與員工在同一要保機構之其他存款，分別受到最高保額之保障，不受每一存款人最高限額保障之原則所限。

(2) 存款保險與金融重建基金之互動

金融重建基金之定義：「當多家金融機構發生連串倒閉或瀕臨倒閉，而金融體系又無能力自救，也無法以一般監理措施或存保機制予以處理解決，各國政府為了避免這種系統性金融危機的爆發或防止其擴大，不得不採取過渡性措施，撥款成立基金，迅速處理已有問題的金融機構，以達到穩定金融秩序目的。如美國的清理信託公司（Resolution Trust Corporation, RTC）基金、日本的整理回收機構（The Resolution and Collection Corporation, RCC）基金、韓國的不良資產管理基金（Non-Performing Assets Fund, NPA）及存款保險基金（Deposit Insurance Fund, DIF）等，同樣都有類似的機制，以預防或解決系統性金融危機的發生。」⁵⁹ 金融重建基金依其可回收性，一般區分為補償性基金及自償性基金兩種類型。

我國金融體系於1970及1980年代間，因為內部不動產及股票市場資產泡沫化，加上金融市場自由化後競爭激烈反生負面效果，外部則有東南亞金融風暴⁶⁰，導致金融機構與金融體系未能

⁵⁹ 中央存款保險公司，什麼是金融重建基金，<http://www.cdic.gov.tw/ct.asp?xItem=876&ctNode=167&mp=1>（2016/07/06，造訪）。

⁶⁰ 中央存款保險公司，我國金融體系發生問題的主要原因為何？，

健全發展，此種情形對於金融機構影響尤甚，蓋其規模較小，且內部控制機制不彰，若經營團隊稍有不慎或人謀不臧，地方性金融機構往往無力應付所生危機⁶¹。早期信用合作社以及農漁會信用部，主管機關非財政部，不僅財政部無法援引銀行法加以監管，加上法律之限制，如農漁會信用部並非法人，難由銀行承受；修正前存保條例並未涵蓋信用部為要保機構，修改後加入之際，拖延產生之嚴重問題已非原有存保計畫可以單獨處理。我國事後才有金融機構合併法，提供銀行併購信用部之法源，以及特設金融重建基金，以便有效解決此等問題⁶²。

存保條例第49條，針對重建基金有落日條款規定，2005年7月10日停止處理經營不善金融機構，不過仍得繼續委託存保公司辦理已列入處理金融機構之賠付、承受及標售以及重建基金部分財務與訴訟事項。因此我國存款保險與金融重建基金仍維持一定關係。鑑於我國金融重建基金以往之使用，有過高政治及業者之考量，形成政府財政重大損失，存款保險之操作，因此必須記取教訓，避免政治及業者之不當干擾。

<http://www.cdic.gov.tw/ct.asp?xItem=879&ctNode=167&mp=1>（2016/07/06，造訪）。

⁶¹ 余雪明，經營失敗銀行處理的法律分析——從美國銀行破產模式看彰化四信案，臺大法學論叢，第29卷第4期，頁59-83（2000）；中央存款保險公司，我國基層金融機構存在著那些問題，<http://www.cdic.gov.tw/ct.asp?xItem=880&ctNode=167&mp=1>（2016/07/06，造訪）。

⁶² 賴英照，台灣金融版圖之回顧與前瞻，頁114，聯經股份有限公司（1997）；以及陳戰勝，金融安全網，國家政策季刊，第3卷第4期，頁75-77（2004）；中央存款保險公司，問題基層金融機構之處理，<http://www.cdic.gov.tw/ct.asp?xItem=881&ctNode=167&mp=1>（2016/07/06，造訪）。

（二）台灣存款保險之問題

1. 定位與組織

國際金融體系已將職司金融監理、最後放款者以及存款保險三項業務之機關認定是各國金融安全網之重要組成。我國於此分別是由金管會（部分由財政部）主管監理、中央銀行職掌最後放款者，以及存保公司負責存款保險。存保實務上，存保公司資訊獲取主要管道係向主管機關請求，不足之處方再向要保機關索取，立法理由乃為精簡行政組織促進行政效率。存保公司對於要保機構並無金融檢查權力，僅依存保條例有查核權，若行使查核權發覺要保機構有經營不善跡象或擴大承保風險者，得向要保機構提出警告，並限期改善，逾期不改善得通知主管機關後，終止存款保險契約。

我國並非將存保公司完全定位為賠付者，可於要保機構申請加入存款保險時予以審核⁶³，從存保契約數次變動之脈絡，我國存保主導者由主管機關轉為存保公司，存保公司取得一定法律地位⁶⁴，並於日常經營持續獲得資訊，藉以掌握承保風險。然而，我國存保公司尚難認為已從賠付者角色轉為完全風險管控者甚至監理者。蓋我國存保公司係由財政部及中央銀行依法設立之股份有限公司，組織面如董監事選派皆有高度政治性，人事顯非完全獨立；財務來源雖來自各要保機構，存保條例亦規定原則用途，但存款保險畢竟為政策性保險，加上主管機關為金管會，較難期待財務亦能獨立判斷運用。例如，存保條例雖賦予存保公司得終

⁶³ 依論者之分類模式，我國存保公司係具有監理權限，參王南華，亞洲區存款保險機構資金來源與運用管理之探討，存款保險資訊季刊，第23卷第2期，頁12-13（2010）。

⁶⁴ 蕭文生，存款保險契約——行政契約或私法契約？——最高行政法院101年度判字第820號判決評析，法令月刊，第64卷第7期，頁13（2013）。

止與要保機關之契約，法條明文規定僅須通知主管機關即為已足，但停業與否等相關判斷，係由主管機關為之。再者，存款保險最大目的係為穩定金融，主管機關如果憂慮終止契約之後續效應，表達不同意之意向，存保公司終止契約之判斷與決定，可能也會受到一些影響。

所以，存保公司在我國金融體系之定位，值得進一步討論。存保公司是否續以目前股份有限公司之型態處理存保業務，或成為法人或獨立機關，將涉及存保治理及金融穩定等重大議題⁶⁵。我國現行制度，以公司型態於制度面上較為靈活，亦較能與各國存保機關交流，更新存保新知並提升我國存保制度效能等。然而，現行存保公司缺點則在於以公司型態，難以賦予更加獨立之地位。我國如果成立獨立機關，雖可賦予更加獨立權限，但在國際交流或將受到較大限制，各相關機關間之合作又應如何劃界，亦是一項難題。

存保公司之組織及定位，會影響其職權，亦即若將存保公司定位為政府機關，甚至以獨立機關型態，賦予更多之權力，較能發揮完整的存保治理與效能。維持公司型態，賦予金融檢查等相關權力，則有不符體制之疑慮。我國存保公司以往處理問題金融機構時，監察院便對於存保公司所掌權限不足，以致處理受制提出糾正⁶⁶。監察院認為「存保公司於檢查基層金融機構時，並未被賦予可向合庫或其他銀行同業，及相關金融資料中心查對基層

⁶⁵ 李智仁，我國金融改革下之存款保險制度發展面向，國家政策季刊，第3卷第4期，頁150-151（2004）；楊素柳、蘇秋鳳，我國現行存款保險制度之探討，真理財經學報，第21期，頁47-48（2009）；蔡進財，我國建立問題金融機構處理機制之探討，台灣金融財務季刊，第1卷第2期，頁11（2000）。

⁶⁶ 監察院，修正案後文：東港信用合作社案，監察院公報，第2304期，頁24（2001）。

金融機構存放款資料正確與否之驗證權限。」

查核權對比金融檢查權，仍屬被動之權力，限於存保公司得命其改善或終止契約。如欲與要保機構終止存保契約，是否僅憑存保公司之判斷即可，從存保條例第25條規定「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款保險契約之警告，並限期改正。」以及第26條規定「要保機構有下列情事之一者，存保公司應於通知主管機關或農業金融中央主管機關後終止其存款保險契約，並公告之……。」此處通知是否僅係單純通知性質，又或實則存保公司仍須待主管機關「許可」後，方得解除契約？銀行法第19條規定「本法之主管機關為金融監督管理委員會。」又存保條例第2條規定「本條例之主管機關為金融監督管理委員會。」亦即二者主管機關同一，其優點是可以整合，交由金管會統一評估處理，但缺點是金管會若有政策甚至政治考量，不讓該要保機構與存保公司解除契約，存保公司之職權難免受到一定影響。

我國存款保險效率不彰原因之一在於仍無金融檢查權，改革之道應賦予存保公司專案檢查權⁶⁷。國際間討論存款保險準則時，認為若無法賦予金融檢查權，亦應賦予建議處理權⁶⁸。我國存保公司於1980年代金融危機及2008年全球金融危機，皆扮演重要角色，乃是我國金融安全網不可或缺之一環。所以，我國應重新思考存保公司於我國金融法制架構中之定位，並賦予更多權力，提升存保公司權能，促進存保制度良好運作及效能。

2. 存款保險資金

存款保險既為保障小額存款人權益，其所累積之賠款準備金

⁶⁷ 楊素柳、蘇秋鳳，前揭註65，頁53-54。

⁶⁸ 賴文獻，前揭註14，頁38。

數額，非但攸關實際賠付能力，亦攸關存款人信心之建立。我國存款保險初採自由投保，資金累積較為不易，復以1990年代因支援金融重建基金，賠付基層金融機構存款人，準備金所剩無幾。監察院曾對於存保公司賠付能力，於糾正文中表達憂慮，監察院稱：「面對目前全國數百家大小行庫、信用合作社及農漁會信用部之龐大存款數額，存保公司後續為保障存款人權益所能藉之理賠能力，相對上顯有不足」⁶⁹。近年金融體系穩定發展，我國存保基金擴大基數，施行差別費率而略有積累，惟衡諸過往經驗，以目前資金規模，仍難處理重大金融危機。

我國金融營業稅目前5%，其中2%撥歸金融管理基金，用以處理問題銀行或保險公司。一般存保賠款特別準備金已達473億餘元，此準備金占保額內存款比率約為0.27%。存保條例第16條規定目標應為2%，因此仍有不小差距。金融業長期以來一直呼籲政府降低金融營業稅⁷⁰，金管會於政府政權交替之際，提出之金融白皮書，提及「八、推動金融稅制合理化之（四）檢討金融營業稅合理性」，明確表明應考慮調降金融營業稅。然而，調降金融營業稅將對存保基金持續累積有不利影響，值得持續觀察⁷¹。

3. 存款保險責任之履行

存保條例第三章規定存保公司存保責任履行，原則上係待要保機構經主管機關勒令停業後，得以直接賠付（包括現金、匯款

⁶⁹ 監察院，前揭註66，頁26。

⁷⁰ 聯合新聞網，金管會座談——金控業促降金融營業稅，<http://udn.com/news/story/7239/1525381-金管會座談-金控業促降金融營業稅>（2016/08/03，造訪）。

⁷¹ 金融監督管理委員會，金管會發布「金融產業發展政策白皮書」新聞稿，http://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201605170002&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtale=News（2016/04/10，造訪）。

等)、商洽其他要保機構代為賠付、以及對有意併購或承受停業要保機構之其他要保機構，予以財務支援（提供資金、辦理貸款等）。此外，若無法即刻商洽有意併購或承受之要保機構，得成立過渡銀行。

上述措施除有例外情形如存保條例第28條第2項規定外，應循最小成本原則處理之，亦即其他措施不得大於直接賠付之處理成本。另外，存保公司亦應合理考量，何等措施對於保障存款人及維持金融穩定最為有利。蓋保障存款人之實際權益，等同保障其對金融支付體系之信心，如何得以在適當期間內，使存款人獲得賠付或得知存款保障無虞，至關重要，對此定有「中央存款保險股份有限公司辦理賠付作業程序」。惟此等程序似僅規定存保公司應以何種形式公告賠付相關訊息，如時間地點等，對於賠付期限則未規定。立法理由或欲保留存保公司於面對個案時，得審時度勢後決定賠付事項。但金融體系信心維繫不易，稍有不慎即可能產生擠兌或連鎖反應，形成系統性風險。我國是否應訂定一定期限內，必須對存款人賠付，實值考量。

另外值得一提的是，存保責任之履行應待主管機關連同存保公司達成共識並正式公告後，再予施行為妥。蓋我國某銀行曾於2007年爆發擠兌，導致存款流失，金管會為求穩定存款人信心，政府決定在確保轉存款安全無虞之下，商請國內三家金融機構將存款轉存該擠兌銀行。惟其中一金融機構未待正式決議，僅憑政府高層電話通知便撥付部分轉存款項，遭監察院提出糾正⁷²。金融危機之處理，貴在審慎評估而迅速處理，政府高層及金融主管機關於本案充分意識到須盡快處理，因此電聯做出撥付指示，雖

⁷² 監察院，97年10月7日陳健民監察委員糾正文，http://www.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/糾正案/97/097000017case97-2糾正案文-1.pdf（2016/04/08，造訪）。

情有可原，但我國乃法治國家，仍須遵守依法行政原則較為妥當。

（三）歐盟存保機制對台灣的啟示

1. 歐盟存保機制的意涵

歐盟最早的存保法規94/19指令之主要意涵，是規定會員國皆必須於境內建立一項以上存款保險計畫，未參與各國存保計畫之銀行不得經營存款業務。另外，歐盟調和各國存保金額，規定歐盟銀行必須提供2萬歐元最低標準的賠付保障，並於3個月內從事賠付。歐盟存保範圍包括歐盟銀行在其他會員國設立之分行，並由銀行母公司所在地會員國承擔存保責任。跨國存款保險之保障，事實上也較符合歐盟自1993年起，已建置為一單一市場的發展邏輯。單一金融市場，也需調和各會員國存款保障的差異性，以提高歐盟存保的效率及公平競爭⁷³。

94/19指令之立法目標包括：（1）發揮內部市場之適當功能；（2）存款人保護；以及（3）金融體系之穩定等。指令第7條第1項規定調和歐盟最低存款保險每位存款人是2萬歐元。2萬歐元之最低存款保障，其立法考慮因素，除了上述立法目標外，尚包括：（1）銀行參與存款保證計畫之成本；（2）在較短期限內調和各會員國存款保險制度之時間壓力；以及（3）防範銀行因有泛歐存款保險而在某些情況，採取不健全經營（例如惡性競爭或不當擴張經營）⁷⁴。

2008年9月全球金融危機後，94/19指令被修正為2009/14指令，存款金額之保障提高為10萬歐元，賠付期間縮短為20個工作天。2009/14指令之立法目的在於緊急因應全球金融危機，以提高

⁷³ Gros & Schoemaker, *supra* note 52, at 541-542.

⁷⁴ Recitals 8, 16, Preamble of Directive 94/19.

存款人信心，避免存款人恐慌性擠兌，造成市場混亂，對於歐洲金融穩定、銀行及金融市場功能之正常運作，發揮重要功能。

歐盟現行2014/49存保指令，進一步調和會員國存保制度及實踐之差異性，本指令採取「相同程度保障原則」，規定各會員國存保必須趨同於10萬歐元之保障，不多也不少，藉以維持公平競爭，減少市場扭曲。同一標準保障，對存款人也可以導入一些「市場紀律」以及「共保」概念，促使其重視銀行信用及經營情況，而非將存款存放在利息或存保較高之銀行，從事「尋租」或其他法律規避之操作⁷⁵。2014/49指令前言第19段指出，全球金融危機後，很多歐洲存款人將其存款轉存到存保機制較完善、保額較高的銀行，對某些會員國存款規模形成很大壓力，並且某些銀行產生流動性不足甚至枯竭之困境。所以，相同程度保障原則較能維持銀行業的公平競爭；也得以避免銀行競相提高存保金額，吸引存款，如果經營不當，也有道德風險之疑慮⁷⁶。

除了賠付者功能以保護存款人權益，提高其信心外，歐盟存保機制，另有其他公共政策目標，包括：維護會員國及歐洲金融穩定、確保內部市場功能的發揮，完善銀行聯盟形成第三支柱等。2014/49指令前言第3段及第4段說明，存款保險及相關法規乃歐盟內部市場之一項必要措施（an essential instrument），以確保歐洲整合，金融市場擴大後，銀行跨國經營及銀行自由化後之金融穩定。第13段及第19段則指出，歐盟存保也在於確保銀行業的公平競爭，避免道德風險及法規套利。第28段、第37段及第54段說明銀行間及銀行與其他金融機構間之關聯性已日趨密切，而需

⁷⁵ Jennifer Payne, *The Reform of Deposit Guarantee Schemes in Europe*, 12 EUR. CO. & FIN. L. REV. 539, 547 (2015).

⁷⁶ Veerle Colaert, *Deposit Guarantee in Europe: Is the Banking Union in Need of a Third Pillar?* 12 ECFR 372, 382-385 (2015).

採取歐盟層級的存保規範，以提高歐盟存保功能的效力及保障。

歐盟目前進行改革的EDIS草案，將以「規則」形式訂之，以提高歐盟存保的法律位階及效力，生效後將直接適用於所有歐盟會員國，不必經由會員國國內法轉換程序，可見歐盟針對EDIS建制之強烈決心。規則草案前言第5段及第8段提及歐盟理事會、執委會、歐洲議會等5位主席於2015年6月共同發布一項報告，明確指出，EDIS應成為銀行聯盟之第三支柱，與SSM及SRM共同架構成為銀行聯盟，以真正完成EMU，有效應對未來地區性、區域性或國際性金融波動及經濟衝擊，維持會員國及歐洲金融穩定。

EDIS亦可解決歐盟現行存保法律2014/49指令的一項疑義，即金融危機時，會員國存保機構如果無法賠付存款人時，該國政府或存保主管機關是否有義務對存款人提供賠付，或對存保機構提供紓困，以進行賠付。依據歐洲經濟區協定（EEA），歐盟法規亦應適用於冰島、瑞士等EFTA國家。冰島於2008年全球金融危機發生後，國內四大銀行皆破產，無法對外國存款人賠付，使英國及荷蘭存款人蒙受重大損失。EFTA法院在*Icesave* 案例判決指出，歐盟94/19存保指令並沒有規定會員國及主管機關有賠付義務⁷⁷。

此一判決對於存保機制較不健全以及歐債國家存款人而言，會引發一些不安及不確定性。歐盟SRM於2016年實施後，也要求銀行採取「自我紓困」（bail-in）措施。在金融危機，這些國家銀行存款人如果沒有政府背書或紓困，可能最低存款保障金額皆沒法獲得賠付。EDIS建置歐盟層級存保機制，負有完全存保責任，將有效解決上述疑義，對泛歐存款人信心建立，將有正面作用。

⁷⁷ EFTA Court, *supra* note 34, para. 144; Hanten & Plaschke, *supra* note 25, at 295-310.

EDIS之潛在利益包括：（1）由歐盟單一層級行政及管理泛歐存保，較具規模及效率，得快速解決個別銀行存保問題；也符合最小成本及損失分擔等存保處理原則⁷⁸；（2）較有效解決銀行跨境經營產生的問題，尤其是母國及地主國存保法律與實踐之差異性；（3）提供歐盟存款人統一保障，提高存款人信心，避免存款轉存到存保較高國家之銀行；（4）單一存保機制與SSM及SRM共同架構歐盟銀行聯盟，共享銀行監理及清理資訊及資源。

EDIS已從原先賠付者功能，以保護小額存款人之基本目的，逐步建置為兼具金融查核及風險控管等職權之機制，配合金融監理及清理機制，共同促進歐洲金融穩定，以及其他公共利益及政策目標之實現。EDIS之潛在缺點，主要是關於「道德風險」，歐盟單一存保一方面可能造成會員國監理及存保機關較不積極預防銀行之失敗，因為有EDIS存保基金應付發生的問題。另一方面，歐盟單一存保機制是否誘發銀行從事高風險逐利活動，亦是值得留意⁷⁹。EDIS代表會員國存保計畫的歐盟化，乃是歐盟金融整合的新階段，可能也是歐盟對抗金融危機及解決歐債危機新的轉捩點，其意義非常重大。

歐盟存保機制對於泛歐存款人保障及跨國存保差異性的調和及問題解決，具有特定意涵。EDIS可說是一種特殊（*sui generis*）跨國存保模式，也是跨國存保合作之典範。EDIS擴大存保職權，成立單一存保基金，賦予單一清理及存保委員會獨立地

⁷⁸ Charles Goodhart & Dirk Schoenmaker, *Fiscal Burden Sharing in Cross-border Banking Crisis*, 5 INT'L J. CENT. BAKING 141, 159-161 (2009).

⁷⁹ Payne, *supra* note 75, at 560-561; 以及 Harris Weinstein, *Moral Hazard Deposit Insurance and Banking Regulation*, 77 CORNELL L. REV. 1099, 1099 (1992).

位，以強化其功能。歐盟整合存保、監理及清理機制，成為單一金融規範，得以提升存保效率及促進金融穩定⁸⁰。凡此種種，皆是跨國及國際存保發展的重要趨勢，具有重要影響，得提供台灣及其他國家存保改革之參考。

2. 對台灣啟示及建議

台灣存款保險主要涉及存保機關地位、存保基金規模、賠付期間及跨國合作等存保制度及操作方面問題。歐盟於金融危機及歐債危機之後，進行相當大程度金融監理體系改革，例如建置單一監理、單一清理，2017年開始推行EDIS單一存保，此一新的金融安全網趨勢，勢將為歐洲金融體系帶來改變，又歐盟係美國以外另一重要金融體系，與全球市場連動甚為密切，我國自須對其有所研究，透過研究其立法本旨，以及監理思維，我國存款保險制度改革之比較參考。歐盟現行以及未來預定施行之存款保險制度，可供我國借鑑者，主要包括：

(1) 存保機關獨立地位

單一清理委員會（SRB）有關組織及預算獨立性之設計，值得我國於思考存保公司未來組織改革時之參考。蓋SRB雖為獨立機關，仍須向歐洲議會及歐盟理事會有提出報告等義務，但又不受其過度干預，得憑藉專業獨立行使職務。SRB與單一監理委員會（Single Supervisory Board, SSB）就監理權限之劃分，亦是我國未來存保公司於金融安全網角色分工的參考指標。

在決策獨立性方面，除顯示在其可獨立做出決策外，決策之時點亦影響政策推行之效果，尤其金融市場及風險傳染變化快速，適時決策更顯重要。我國存保公司之法定職權包括受主管機

⁸⁰ Dirk Schoenmaker & Daniel Gros, *A European Deposit Insurance and Resolution Fund*, 364 CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH WORKING DOCUMENT 1, 3-6 (2012).

關指派，承擔銀行之接管任務。惟依現行法令解釋，存保公司對存保措施及採行時機皆不能享有充分決定權。監察院於接管慶豐銀行案之調查報告中提及：「本案慶豐銀行符合接管要件時，當時行政院認為該行無立即之流動性不足危險，故以節省政府處理成本為由決議暫緩接管，惟該行讓售越南分支行進度延宕，不如預期，……，爾後應注意相關評估及預測宜避免因過度樂觀而延誤處理時機。」⁸¹ 本案中，監察院似認主管機關決策時點有待商榷，認為主管機構嗣後應積極主動處理以掌握先機，以免延誤處理時機。

我國存保公司既非獨立機關，又與一般金融機構同受相同主管機關（即金管會）之監管，是否有礙其職權行使。監察院曾於東港信用社內部人員挪用資金案提出糾正，其中便謂「財政部為存保公司主管機關，於接獲存保公司金檢報告後，對於該社長期存有之內部控制與業務經營缺失，未能深加探究其癥結所在即長此以往可能導致之後果……並使存保公司及臺灣銀行因處理善後而必須承受鉅額之損失……財政部難卸違失之責。」⁸² 主管機關在存保公司及金融機構利益衝突時，如果受到政治或業者影響，不能公平對待存保公司，對存保功能將有重大負面影響，其中一項根本原因即存保公司不能取得法定獨立地位。

現行存保公司之主管機關雖已由一般行政機關轉為獨立機關之金管會，且賦予存保公司更多權限及應對措施，雖然有助改善上述問題。但是金管會仍受行政院管轄，難免仍有政治考量，使存保公司行使職權仍難排除金管會金融政策或政治因素之影響。

我國銀行法第46條規定：「為保障存款人利益，得由政府或

⁸¹ 監察院，「接管慶豐銀行案」調查報告，098財調0044，頁3-4（2009）。

⁸² 監察院，前揭註66，頁20。

銀行設立存款保險之組織。」我國中央存款保險公司依據存款保險條例第3條，由財政部會同中央銀行所設立。財政部及中央銀行出資應超過存保公司資本總額50%。所以，我國存保公司組織定位為股份有限公司型態，具有國營事業與營利型態性質。存保公司主管機關之金管會如果將其視同一般金融業務管理機構，而非行政機構，亦有不妥。事實上，我國存保公司之營利性質，與存保條例第1條規定保障存款人權益，維護信用秩序，促進金融業務健全發展等公共利益目的，似有出入。

官股占存保公司資本50%以上，存保公司之經營，尤其重大金融事件之處理，也很難避免來自官方或業者之政治或商業干預。鑑於存保公司或機構之獨立地位攸關其政策推動、功能發揮與目標履行。所以，我國似可參考歐盟單一清理與存保委員會獨立地位之精神，於將來修法時，建議於《存款保險條例》第3條或新增條款，明文規定我國中央存保公司具有獨立地位，以強化其功能及目標達成⁸³。

(2) 擴大存保資金並專款專用

EDIS建制中包括設立一項存DIF，基金來源主要是會員國銀行之認捐。DIF規模至2024年止，將達銀行聯盟所有銀行受保障存款的0.8%，大約430億歐元，DIF資金金額並將隨著銀行部門成長而增加。歐盟並配合SSM及SRM，採取更嚴格資本及流動性規範，營造更加健全總體金融體系及經營環境，以有效降低外部經濟衝擊、金融波動等風險，以提高存款人保障，並維持穩定。存款保險基金之規模，在維持存款人信心及因應擠兌風險方面，因此扮演一項關鍵角色。

⁸³ 陳春山，金融改革及存保法制之研究，頁158-184，元照出版有限公司（2004）；以及王煦祺，存款保險國際化發展對我國存保機制影響之研究，東吳法律學報，第17卷第3期，頁240-246（2006）。

而我國，存保資金規模相對較小，在1990年代，爲了因應潛在金融風暴，存保基金甚至被挪用進行賠付工作，金額高達692億元，導致負債。於2012年止，一般金融保險賠款特別準備金累積金額仍然爲零。2011年後，政府以銀行業營業稅稅款撥存存保基金，一般存保特別準備金於2014年才逐漸累積爲大約473億，惟此金額僅占當時保額內存款比率0.27%。我國似應參考歐盟建制，以存保資金於2024年底前達保額內存款比率0.8%爲目標，逐漸擴大存保資金，並應專款專用，僅用於存款保險賠付之用。上述並應於存保條例明文規定之，較有保障，以排除政治或業者之外部壓力，影響我國存保之正常運作及功能發揮。

歐盟2014/49指令第11條規定，存保基金之運用，限定用於賠付存款人。本文建議我國將來修法時，於《存款保險條例》第6條第3項「前二項保險賠款特別準備金帳戶，應分別記帳，專款專用，並應以履行賠付保險責任爲主要用途。」第8條修正爲「存保公司之資金，以履行賠付保險責任爲主要用途，除備供經常費用開之，及依本條例規定提供財政協助、成立過渡銀行及辦理墊付等用途外，應投資政府債券、存放中央銀行或以經該公司董事會同意之方式運用。」

（3）存保賠付期間之明文規定

在存保實務方面，存款人如能較快獲得賠付，越能安定其信心，避免擠兌，而維持金融穩定，此亦爲國際間存款保險發展趨勢之一⁸⁴。我國存保條例雖然規定，要保機構如果經主管機關停業，存保公司即須履行存保責任，但仍有二點較不確定。一是停業時點由主管機關決定，存保公司無置喙空間，另一是賠付期間亦無明文規定。歐盟存款保險規定及實務，皆朝提高存保保障金

⁸⁴ 周孟萱，全球金融風暴後存款保險機制主要改革與趨勢，存款保險資訊季刊，第24卷第2期，頁91-92（2011）。

額及縮短賠付時間之方向發展。未來歐盟規則草案規定，會員國得漸進式縮短給付天數，該規則規定於2018年前應為20個工作日，2020年為15個工作日，2023年前為10個工作日，2023年之後為一星期。我國似可參考歐盟相關規定，於《存款保險條例》第28條或其作業程序新增規定，於一定時間內，例如10個工作天，使存款人獲得賠付。

(4) 跨國存保合作

2014/49指令第15條規定，第三國銀行在歐盟設立之分行，亦應提供與本指令同等之存款保險保障。該分行提供保障如果低於歐盟標準，地主會員國得要求該分行加入該國之存保計畫，以提供分行存款人與歐盟標準同等保障。

外國銀行在我國設立分行，目前除德意志銀行台北分行外，均已加入我國存保。惟我國存保條例第10條後段規定「但外國銀行收受之存款已受該國存款保險保障者，不在此限。」其立法理由略為「二、鑑於外國銀行，如其本國存款保險之保障範圍及於其在台分行之存款，則已達到保障存款人之目的，不再強制要求加入我國存款保險制度。」值得注意的是，若該分行所受母國保障，較我國存保為低者，依現行存保條例第10條之解釋，存保公司似無法要求其納保，以提升我國存款人保障。存保實務現仍採只要該分行加入母國存保，無論所受保障高低，皆無庸加入我國存保⁸⁵。

我國似可參考歐盟存保立法精神，外國分行應提供至少相同保障，方可收受存款，展開營業，亦即我國應修法增訂此類條款為宜。此一建議理由是，一來提供我國存款人同等保障；二來也

⁸⁵ 陳聯一等，存款保險機制處理問題金融機構跨國性議題之研究（下），存款保險資訊季刊，第20卷第2期，頁104-105（2007）。

使我國銀行與外國銀行立於同等競爭條件，外國銀行分行不會因不繳保費而較具競爭優勢；三來對外國分行課徵保費差額，也得增加我國存保資金。另外，外國銀行破產後，我國存保公司對其在台分行存款人賠付後，是否可以與如何向其母國清理人申報代位求償，皆涉及清算時點認定、法院許可、債權確保及國際協定等問題，對我國存保建制亦是一大挑戰⁸⁶。

我國銀行境外分支機構的督導及檢查工作，亦屬金融監理及存保查核的一項重要議題。然而，各國存保制度、法律規定及實務查核等方面，存有很大差異性。這是我國針對國銀境外分支機構的監管及查核工作，所面臨之困難，對問題跨國銀行之處理也不容易有效進行，同時提高了法律的不確定性⁸⁷。

我國因外交處境艱難，與大部分國家皆無正式邦交，雙邊存保合作協議簽署因此較為困難，大大影響存保資訊交換及實地查核等業務。政府近年來積極推動「亞洲盃」，鼓勵我國銀行及金融機構開發亞洲市場。依據金管會銀行局統計，截至2016年第二季止，我國銀行及金融機構在國外設立分支機構共計484家，其中分行為140家。我國銀行隨著海外業務擴張，其曝險程度相對也會提高。針對海外分行如何進行實地監理及存保查核，亦值得政府重視，尤其應加強銀行母公司國際業務及曝險監理之規範，才得以避免國銀海外分行經營不善，波及國內銀行母公司，並影響台灣金融穩定，甚至產生錢進海外，債留台灣之不良後果。

我國亦應參考IADI「有效存款保險制度核心原則」從事改革，以精進、完善我國存保制度及治理；積極參與IADI相關活動，掌握國際規則及實踐之發展趨勢，並推動存保國際合作。銀

⁸⁶ 李智仁，金融危機與存款保險法制，頁56-57，元照出版有限公司（2009）。

⁸⁷ 前揭註，頁355-356。

行存保、清理及監理三者已密切關聯，這也是歐盟銀行聯盟建置之三大支柱，三者間如何加強合作，亦值得我國重視，以強化台灣金融穩定及金融安全⁸⁸。

我國過去已有中信金控香港分行從事海外債券交易案、台新銀行香港分行違法授信案等，前者被金管會認為有缺失，後者被金管會認定違反金融控股公司法及銀行法⁸⁹。我國銀行海外分支機構愈多，曝險程度也隨之提高，金管會進行海外國銀分行的實地檢查，也不容易進行。我國銀行海外分支機構之存保查核，以及如何進行有效監理，因此應列為將來金融施政及改革之重點。

伍、結 論

歐盟依據94/19指令，自1994年起建立並逐步完善歐盟存保機制。基本上，歐盟存保機制對於2008年全球金融危機及2010年之後歐債危機，避免了歐洲存款人的擠兌，有效保障歐洲存款人權益並維護了歐洲金融穩定。存款保險機制之改革乃是2008年全球金融危機後，歐盟金融改革之一環，也成為歐盟推動銀行聯盟的第三支柱，與歐盟SSM及SRM二大支柱，關係密切。歐盟於2008年後之存保建置，尤其目前推動的EDIS，本質上乃透過結構性改革，提供存保制度保障，以促進歐洲金融穩定。

歐盟存保機制之立法精神及政策目標相當多元，包括：1.要求會員國皆建立一項以上存保計畫；2.調和各會員國存保制度及實踐；3.保障存款人權益；4.降低道德風險；5.維護金融穩定；6.維護銀行公平競爭；7.確保歐盟金融市場及內部市場之正常運作

⁸⁸ Dirk Schoenmaker, *Banking Supervision and Resolution: The European Dimension*, 6 L. & FIN. MKT. REV. 52, 52-60 (2012).

⁸⁹ 王志誠、李智仁，我國銀行境外分支機構之監督及檢查，存款保險資訊季刊，第20卷第3期，頁130-135（2007）。

及功能發揮；以及8.推動存保國際合作，提高歐盟銀行競爭力等。EDIS已從原先賠付者功能，以保護小額存款人之基本目的，逐步建置為兼具金融查核及風險控管等職權之機制，配合金融監理及清理機制，共同促進歐洲金融穩定，以及其他公共利益及政策目標之實現。EDIS因此已具有賠付者、風險及損失控管者、金融查核者等多重功能，成為歐盟金融監理及系統性風險預防體系之一環。

歐盟存保機制之意涵包括：1.先後採取調和原則及整合原則，建立最低標準保障；2.採取強制投保，避免逆選擇；3.採取限額保障，以降低道德風險；4.規定會員國銀行分行提供存款人同等保障，解決跨國存保問題；5.確保歐盟存保機制，尤其SRB獨立地位，避免政治干預存保運作；6.歐盟自2015年6月起進一步推動EDIS，預定2024年7月3日起建立完全保險，將是會員國存保計畫的歐盟化，由歐盟建立單一存保基金，統一負擔問題銀行之賠付，以進一步強化歐盟存保機制之效率與功能。EDIS代表會員國存保計畫的歐盟化，乃是歐盟金融整合的新階段，可能也是歐盟對抗金融危機及解決歐債危機新的轉捩點，其意義非常重大。

歐盟存保機制得提供我國參考借鑑，以進一步完善台灣存保制度，尤其：1.將來存保改革，應確保存保公司之獨立地位，包括功能獨立、人事獨立及預算獨立等，避免外來政治或業者之干預；2.擴大存保基金規模，法律明文規定存保基金必須有固定來源，其中主要包括由銀行認捐及年金等項目，同時應確保專款專用，不應被挪用做存保以外其他用途；3.存保賠付期限應有明文規定，參考歐盟作法，期間不宜過長，宜限於10個工作天內賠付，以強化存款人信心及提高存款人權益之保障；4.台灣宜重視國銀海外分行的健全經營，避免海外分行之經營不善，影響母公司銀行及我國金融穩定；5.台灣宜重視如何有效監理及存保查核

國銀海外分行，以提高我國存保治理之有效性；以及6.台灣宜重視存保之國際合作，積極參與IADI存保活動，掌握國際存保動態，與時俱進，從事動態改革，精進我國存保治理及效率，提高存款人保障並維護金融穩定及金融安全。

中原財經法學

參考文獻

書 籍

- 王文字，金融法，元照出版有限公司（2001）。
- 王志誠，現代金融法，新學林出版股份有限公司（2009）。
- 李智仁，金融危機與存款保險法制，元照出版有限公司（2009）。
- 柳復起，現代貨幣銀行學，三民書局股份有限公司（1987）。
- 陳春山，金融改革及存保法制之研究，元照出版有限公司（2004）。
- 賴英照，台灣金融版圖之回顧與前瞻，聯經股份有限公司（1997）。
- 马宁，存款保險法律制度研究，法律出版社（2015）。
- ENGLISH, JOHN RAMESH THAKUR & ANDREW F. COOPER, REFORMING FROM THE TOP: A LEADERS' 20 SUMMIT (United National University Press, New York, 2005).
- COOPER, J., THE MANAGEMENT AND REGULATION OF BANKS (Macmillan, London, 1984).
- DASSESE, MARC, STUART ISAACS & GRAHAM PENN, EC BANKING LAW (Lloyd's London Press, London, 2nd ed., 1994).
- MISHKIN, FREDERIC S., THE ECONOMICS OF MONEY, BANKING, AND FINANCIAL MARKETS (Scott, Foresman and Co., Glenview, Illinois, 2nd ed. 1989).

期刊論文

- 王志誠、李智仁，我國銀行境外分支機構之監督及檢查，存款保險資訊季刊，第20卷第3期，頁117-145（2007）。
- 王南華，亞洲區存款保險機構資金來源與運用管理之探討，存款保險資訊季刊，第23卷第2期，頁12-32（2010）。
- 王煦祺，存款保險國際化發展對我國存保機制影響之研究，東吳

- 法律學報，第17卷第3期，頁183-252（2006）。
- 王煦棋，從美國與歐盟存保法制經驗看中國存款保險法制之建制，東吳法律學報，第23卷第3期，頁1-40（2012）。
 - 朱麗如，歐盟存款保險制度指令之修正方向，存款保險資訊季刊，第19卷第3期，頁191-205（2006）。
 - 汪震亞，歐債危機爆發後的歐洲經濟整合之發展，經濟研究，第14期，頁208-234（2014）。
 - 余雪明，經營失敗銀行處理的法律分析——從美國銀行破產模式看彰化四信案，臺大法學論叢，第29卷第4期，頁59-84（2000）。
 - 李智仁，我國金融改革下之存款保險制度發展面向，國家政策季刊，第3卷第4期，頁147-155（2004）。
 - 周孟萱，全球金融風暴後存款保險機制主要改革與趨勢，存款保險資訊季刊，第24卷第2期，頁84-94（2011）。
 - 林仁光，金融危機與轉機——談金融服務業之整合規範，月旦法學雜誌，第168期，頁93-105（2009）。
 - 林筱雯（譯），有效存款保險制度核心原則，存款保險資訊季刊，第22卷第3期，頁150-169（2009）。
 - 陳戰勝，金融安全網，國家政策季刊，第3卷第4期，頁65-83（2004）。
 - 陳聯一、范以端、楊靜嫻、黃鴻棋、林筱雯、朱麗如，存款保險機制處理問題金融機構跨國性議題之研究（下），存款保險資訊季刊，第20卷第2期，頁104-142（2007）。
 - 楊素柳、蘇秋鳳，我國現行存款保險制度之探討，真理財經學報，第21期，頁25-59（2009）。
 - 蔡進財，我國建立問題金融機構處理機制之探討，台灣金融財務季刊，第1卷第2期，頁1-12（2000）。
 - 蔡進財，金融資產證券化受益證券，不受存款保險之保障，全國律師，第6卷第8期，頁38-39（2002）。
 - 蕭文生，存款保險契約——行政契約或私法契約？——最高行政

- 法院101年度判字第820號判決評析，法令月刊，第64卷第7期，頁1-19（2013）。
- 賴文獻，存款保險國際準則之制定與探討，存款保險資訊季刊，第15卷第4期，頁22-52（2002）。
 - Carmassi, J., C. Di Noia & S. Micossi, *Banking Union: A Federal Model for the European Union with Prompt Corrective Action*, 282 CEPS POLICY BRIEF 1-7 (2012).
 - Colaert, Veerle, *Deposit Guarantee in Europe: Is the Banking Union in Need of a Third Pillar?* 12 ECFR 372-424 (2015).
 - Corcoran, Andrea M. & Terry L. Hart, *The Regulation of Cross-Border Financial Services in the EU Internal Market*, 8 CJEL 221-292 (2002).
 - Davies, Paul, *Liquidity Safety Nets for Banks*, 3 J. CORP. L. STUD. 287-318 (2013).
 - Engineer, M. H., P. Schure & M. Gills, *A Positive Analysis of Deposit Insurance Provision: Regulation Competition among European Union Countries*, 9 J. FINANC STABIL 530-544 (2013).
 - Goodhart, Charles & Dirk Schoenmaker, *Fiscal Burden Sharing in Cross-border Banking Crisis*, 5 INT'L J. CENT. BANKING 141-165 (2009).
 - Gros, Daniel & Dirk Schoenmaker, *European Deposit Insurance and Resolution in the Banking Union*, 52 J. COMMON MKT. STUD. 529-546 (2014).
 - Hanten, Mathias & Marion Plaschke, *EU Law Impact on Deposit Protection in Financial Crisis: Icesave*, 51 COMMON MKT. L. REV. 295-309 (2014).
 - Hornbaker, Thomas S., *The European Union's Deposit Guarantee Directive: A Critical Analysis*, 20 B. C. INT'L & COMP L. REV. 335-351 (1997).

- Moloney, Niamh, *European Banking Union: Assessing Its Risks and Resilience*, 51 COMMON MKT. L. REV. 1609-1670 (2014).
- Payne, Jennifer, *The Reform of Deposit Guarantee Schemes in Europe*, 12 EUR. CO. & FIN. L. REV. 539-562 (2015).
- Schoenmaker, Dirk & Daniel Gros, *A European Deposit Insurance and Resolution Fund*, 364 CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH WORKING DOCUMENT 1-12 (2012).
- Schoenmaker, Dirk, *Banking Supervision and Resolution: The European Dimension*, 6 L. & FIN. MKT. REV. 52-60 (2012).
- Scott, Kenneth E., *Deposit Insurance—The Appropriate Roles for State and Federal Government*, 53 BROOK. L. REV. 27-43 (1987).
- The Economist, *A Survey of International Banking: The Domino Effect*, 339 THE ECONOMIST 3-13 (1996).
- Weinstein, Harris, *Moral Hazard Deposit Insurance and Banking Regulation*, 77 CORNELL L. REV. 1099-1104 (1992).
- Wojcik, Karl-Philipp, *Bail-in in the Banking Union*, 53 COMMON MKT. L. REV. 91-138 (2016).

專書論文

- 王煦棋，歐盟存款保險制度解析，收錄於歐洲聯盟經貿政策之新頁，頁211-246，臺大出版中心（2011）。
- 許嘉棟，台灣之金融體系雙元性與工業發展，收錄於台灣工業發展會議，頁87-114，中央研究院經濟研究所（1983）。
- Benston, George J. & George G. Kaufman, *Risks and Failures in Banking: Overview, History, and Evaluation*, in: GEORGE G. KAUFMAN & ROGER C. KORMENDI EDS., DEREGULATING FINANCIAL SERVICES: PUBLIC POLICY IN FLUX (Ballinger Pub. Co., Cambridge, Massachusetts, 1986).
- Demirgüç-Kunt, Asli, Edward Kane & Luc Laeven, *Deposit Insurance and Implementation: Policy Lessons from Research and Practice*, in:

ASLI DEMIRGÜC-KUNT, EDWARD KANE & LUC LAEVEN EDS., DEPOSIT INSURANCE AROUND THE WORLD: ISSUES OF DESIGN AND IMPLEMENTATION (The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2008).

研究報告

- FALLESENN, IDS-MARIA WEIRSØE, THE CHALLENGES OF THE EU BANKING UNION-WILL IT SUCCEED IN DEALING WITH THE NEXT FINANCIAL CRISIS? BRUGES EUROPEAN ECONOMIC POLICY BRIEFINGS 36/2015 (COLLEGE OF EUROPE, Bruges, Belgium, 2015).
- KREGEL, JAN, LESSON FROM THE CYPRIOT DEPOSIT HAIRCUT FOR EU DEPOSIT INSURANCE SCHEME, LEVY ECONOMICS INSTITUTE OF BARD COLLEGE, POLICY NOTE 2013/4 (LEVY ECONOMICS INSTITUTE OF BARD COLLEGE, 2003).

中原財經法學

摘 要

存款保險在保護存款人、避免擠兌、維持存款人信心及金融穩定方面，扮演一項重要功能。歐盟於2015年推動單一存保機制（EDIS），連同單一監理機制（SSM）及單一清理機制（SRM），形成歐盟銀行聯盟三大支柱。本文基於法學研究方法，研析EDIS下列議題：概念、發展背景、功能及目標、核心原則、法律架構、組織及政策、存保基金、國際合作等項目。本文歸納主要發現，說明歐盟存保機制之重要意涵，並比較台灣存保建制，據以提出一些建議，提供我國未來存保改革之參考，以完善我國存保制度，提高存款人保障，並維護我國金融穩定。

中原財經法學

Deposit Insurance Mechanisms in the European Union and Implications for Taiwan

Der-Chin Horng

Abstract

Deposit insurance serves crucial functions of protecting depositors, preventing bank run, maintaining depositors' confidence, and ensuring financial stability. The European Union (EU) implemented the European deposit insurance scheme (EDIS), single supervisory mechanism, and single resolution mechanism in 2015, which constitute the three pillars of the EU banking union. Based on the method of legal research, this study focused on the EDIS and examined its concepts, development background, functions and goals, core principles, legal structure, organizations and policies, deposit insurance fund, and international cooperation. This study summarized the research findings, explicated the significant meanings of deposit insurance mechanisms, and compared the EDIS with the establishment of the deposit insurance mechanism in Taiwan. Recommendations were accordingly proposed for the future reform of the deposit insurance system in Taiwan, to improve the deposit insurance system, enhance depositor protection, and maintain the financial stability in Taiwan.

Keywords: banking union, bank run, confidence, European deposit insurance scheme (EDIS), deposit insurance fund, moral hazard, single resolution mechanism, single supervisory mechanism