

國際金融監理快訊

2020 年第 3 季國際金融組織快訊

本公司國關室整理

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

- 一、發布「存款保險機構之風險管理暨內部控制制度 (Guidance Paper for Risk Management and Internal Control System of Deposit Insurers, RMICS)」準則報告
- 二、IADI 第 6 屆兩年一度學術研討會徵稿
- 三、發布「存款人債權優先及其存款保險意涵 (IADI Briefs on Depositor Preference and Implications for Deposit Insurance)」簡要報告

貳、金融穩定委員會 (Financial Stability Board, FSB)

- 一、發布「監理機關及受監理機構之監理科技及法遵科技：市場發展與金融穩定意涵 (The Use of Supervisory and Regulatory Technology by Authorities and Regulated Institutions: Market developments and financial stability implications)」應用報告
- 二、金融穩定委員會主席致 G20 財政部長及央行總裁信函 (FSB Chair's letter to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors: October 2020)

參、金融穩定學院 (Financial Stability Institute, FSI)

- 一、發布「金融科技融資之規範：純網銀及金融科技平台 (Regulating fintech financing: digital banks and fintech platforms)」報告
- 二、發布「新型冠狀病毒疫情大流行期間之銀行壓力測試 (Stress-testing banks during the Covid-19 pandemic)」

肆、加拿大多倫多金融監理研訓中心 (Toronto Centre)

發布「全球新型冠狀病毒疫情期間之金融監理指引 (Guide to Supervision in the COVID-19 World)」

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

一、發布「存款保險機構之風險管理暨內部控制制度 (Guidance Paper for Risk Management and Internal Control System of Deposit Insurers, RMICS)」準則報告^(註1)

此準則報告主要採概觀 (bird's eye view) 研究，目標係為提高存款保險業界對此議題之關注，強調存款保險機構設計與推動風險管理暨內部控制制度的基本原則，俾未來進行更深入研究分析與探討。

該報告除檢視企業常用之風險管理國際標準外，並對 IADI 會員進行問卷調查蒐集存保機構實務作法資訊，調查結果計有 58 家存款保險機構回卷，回卷率約 70%；另亦包含單純賠付者 (paybox)、延伸賠付者 (paybox plus) 及風險控管者 (risk minimizer) 等屬性之 6 家存款保險機構個案研究。該報告探討存款保險機構之風險管理、實務作法、風控政策與方法，以及風險管理機制完善程度，透過問卷資料蒐集，建立基準 (benchmark)，供存款保險機構相互比較。

報告並歸納提出 10 項準則要點，依存款保險機構規模、職權及影響力，述明必要之風險管理機制功能；準則要點係基於比例原則 (proportionality)，制定最低限度要求；存保機構風險管理暨內部控制制度的發展或建置程度，則依據自身規模及職權特性而定。RMICS 準則要點臚列如下：

(一) 治理

1. 存款保險機構應建立風險管理及內部控制制度，便於識別、評估、管理、回應、控制及報告可能影響其履行職權達成存款保險公共政策目標之風險。風險管理與內部控制制度應量身訂製，並與存款保險機構規模、職

權及運作複雜度相稱。存款保險機構應平衡風險管理及內部控制制度之成本與有效性。

- 2.存款保險機構治理單位應於機構內各層級間推動風險文化，核定風險管理政策及風險偏好，並提供適當資源。另應負責監督風險管理及內部控制制度之運作情形，確保制度有效落實。
- 3.存款保險機構高階管理者，在董事會及其他治理單位的監督下，應負責設計、實施及更新風險管理與內部控制制度，定期向治理單位報告風險識別結果及控制措施。

(二)風險管理程序與內部控制制度

- 1.為促進有效風險管理，對於日常工作內容可能對機構構成潛在危險的所有員工，存款保險機構應確保該等員工瞭解其有辨識、評估及因應這些風險的職責。
- 2.為確保明確劃分存款保險機構治理單位、高階管理者、參與風險管理與內部控制制度員工之角色及職責，職權範圍較窄的小型存款保險機構至少應對制度功能或活動訂定適當規則及程序；職權範圍較廣的大型存款保險機構則應於機構內建立正式的風險管理及內部控制制度。
- 3.存款保險機構應剖析其營運流程，從中識別並衡量營運活動隱含之最重大風險；亦應依職權範圍，考量更廣泛的風險，且至少應包括銀行倒閉、財務（資金及流動性）、法律、營運、資訊科技與資訊安全，以及聲譽風險。
- 4.存款保險機構應具備足夠工具就風險發生機率及影響進行評估，並制訂處理優先順序；亦應清楚瞭解風險因應類型，及採取進一步行動降低風險，同時擬定明確行動計畫，包括應變計畫（如業務連續性及災難復原計劃），以及應變情況所需之資金規畫。
- 5.存款保險機構應向治理單位獨立保證風險已充分識別、控制及執行風險降低計畫。規模較大、職權更廣且複雜性更高的存款保險機構，應可考慮實施內部控制三道防線措施 (Three Lines Model approach)。

(三)溝通與報告

存款保險機構應建立適當的風險報告程序，以使風險資訊在機構內各層級間充分流通分享俾利溝通。

(四) 監控與改善

應定期監控並審視風險管理及內部控制制度，以確保可因應內部及外部環境改變。

二、IADI 第 6 屆兩年一度學術研討會徵稿

IADI 將於 2021 年 5 月 10 至 14 日當週於總部瑞士巴塞爾舉辦兩年一度學術研討會，鑒於新型冠狀病毒疫情影響，將採視訊研討會方式進行，並於 2020 年 10 月 16 日對外徵求稿件。

該學術研討會主題為「引領新常態下之金融穩定、存款保險及銀行清理 (Navigating the New Normal for Financial Stability, Deposit Insurance and Bank Resolution)」；前次全球金融風暴已逾十年，近期各國金融體系因新型冠狀病毒疫情的廣泛流行，刻正面臨新的衝擊與挑戰，此主題即考量國際性危機如何持續改變金融樣貌，以此研討會為平台，檢視並探討影響金融穩定、存款保險及銀行清理作法之相關議題與近期發展。

研討會規劃小組徵求對存款保險及清理專責機構於理論與實務面相關之稿件，探討主題可包含但不限於：

- (一) 新型冠狀病毒疫情對銀行風險、存款保險及銀行清理之衝擊。
- (二) 危機管理及銀行重建。
- (三) 金融科技議題 (如數位貨幣、電子貨幣及開放銀行)。
- (四) 資安風險。
- (五) 氣候變遷及對金融穩定及銀行清理的影響。

此外，銀行監理、法規、清理架構及其他與金融穩定相關議題亦在此次徵稿主題範圍內。

稿件徵求於 2021 年 1 月底截止，主辦單位將於 2 月中旬通知投稿人審稿結果。意者請投稿至 David.Walker@iadi.org 及 research@iadi.org。

三、發布「存款人債權優先及其存款保險意涵 (IADI Briefs on Depositor Preference and Implications for Deposit Insurance)」簡要報告^(註 2)

2007 至 2008 年爆發全球金融危機後，在國際監理改革氛圍下，因受償方式影響權益相關者間之損失分配，「存款人債權優先 (Depositor Preference)」之受償方式，重獲重視。基於存款保險機構肩負保障要保存款人 (insured depositors) 責任，以及將倒閉銀行清理成本降至最低需要，本項主題重要性不容小覷，且債權人受償優先順序 (creditor hierarchy) 及存款人優惠待遇 (preferential treatment) 等相關規定，會影響存款保險機構對倒閉銀行資產回收 (recoveries)，以及對非要保存款人 (uninsured depositors) 與其他無擔保債權人整體保護程度。本簡要報告探討存款人債權優先不同類型的受償方式、存款人債權優先優缺點，以及與存款保險機構相關議題。

債權人損失分配相關規定通常臚列於破產法，存款人債權優先的受償方式，不同國家做法並不相同，但一般可分為以下三種類型：

- (一) 要保存款人債權優先 (Insured depositor preference)：要保存款人的受償順位高於非要保存款人及優先性無擔保債權人 (senior unsecured creditors)，要保存款人透過存款保險機構代位求償方式，取得較優先的受償順位；而非要保存款人及優先性無擔保債權人的受償順位相同。
- (二) 一般存款人債權優先 (General depositor preference)：所有存款人 (包括非要保存款人) 的受償順位皆高於優先性無擔保債權人。存款保險機構以代位求償方式為要保存款人求償的順位，與非要保存款人相同。
- (三) 階層式存款人債權優先 (Tiered depositor preference)：要保存款人 (以及為要保存款人代位求償的存款保險機構) 的受償順位，高於非要保存款人，且前揭兩者的受償順位皆高於優先性無擔保債權人。

存款人債權優先的優點包括：透過降低非要保存款的潛在損失風險，減低存款人擠兌問題銀行的動機，進而減少發生傳染性風險的機率；減少存款保險機構之淨清理成本；促使特定清理工具之採用，例如，購買與承受交易。

存款人債權優先不可避免有其挑戰，例如，非存款債權人 (non-deposit

creditors) 透過購買擔保債券 (covered bonds) 確保其債權，則存款人債權優先功能即遭破壞；如果大多數非存款債權皆為擔保債權，則存款保險機構的清理選項將因此受限，且可能導致低資產回收率。再者，若銀行重度仰賴非存款工具籌資，存款人債權優先可能導致非優先債權人 (non-preferred creditors) 迅速擠兌，進而影響銀行資金調度；存款人債權優先甚至可能惡化道德風險問題，如果存款人相信其存款不會承受任何損失，則可能影響存款人選擇金融機構及金融工具之決策。

該報告亦探討與存款保險機構相關的議題，包括存款人債權優先無法取代存款保險保障、存款人債權優先的種類可能影響存款保險機構可供運用的資源、存款人債權優先的種類對存款保險定價之意涵。此外，不同國家採用不同的存款人債權優先原則，在跨境銀行清理議題上亦生挑戰。

貳、金融穩定委員會 (Financial Stability Board, FSB)

一、發布「監理機關及受監理機構之監理科技及法遵科技：市場發展與金融穩定意涵 (The Use of Supervisory and Regulatory Technology by Authorities and Regulated Institutions: Market developments and financial stability implications)」應用報告^(註3)

技術與創新正在改變全球金融樣態，並為監理機關及受監理機構帶來機會、風險與挑戰。監理機關運用新科技技術改善其監理能力，即「監理科技 (SupTech)」)，受監理機構利用新科技技術滿足監理要求，即「法遵科技 (RegTech)」。

FSB 於 2020 年 10 月 9 日發布 FSB 會員國監理機關及其受監理機構監理科技 (SupTech) 及法遵科技 (RegTech) 應用報告，該報告提供 SupTech 及 RegTech 的最新發展資訊，說明監理機關及受監理機構發展應用 SupTech 及 RegTech 於需求與供應面的驅動因素、相關障礙及推動因素，亦檢視促進 SupTech 及 RegTech 發展之相關技術，例如雲端基礎服務、人工智慧、機器學習及應用程式介面等。報告內容亦包括 SupTech 及 RegTech 的應用效益、風險、挑戰與機會；監理機關如何發展 SupTech 策略及相關資源配置；檢視這些工具如何改變監理機關資料收集、

儲存、管理與分析之方式；討論監理機關及受監理機構如何運用這些工具。最後，總結監理機關及受監理機構運用這些工具的政策考量因素及未來發展領域。

該報告同時分析使用 SupTech 及 RegTech 工具對金融穩定的潛在影響，SupTech 可提高監理機關之監督與分析能力，產生即時風險指標，協助其作成具前瞻性與判斷力之監理決策；而 RegTech 則可協助受監理機構改善其法規遵循度、增進風險管理能力，激發業務新解以完善決策制定。

儘管 SupTech 與 RegTech 帶來機會與優勢，但使用這類技術可能產生的風險仍須格外警惕。最受普遍關注的風險是伴隨著網路風險、聲譽風險及資料品質議題相關的資源配置風險。過度依賴這類工具（特別是以歷史資料為分析基礎的方法，可能產生錯誤推論未來的風險），以及這些工具，在設計與產出上可能產生透明度有限或可解釋性有限相關的一系列潛在問題。

展望未來，發展 SupTech 及 RegTech 策略的同時，探討資深管理階層接受度的重要性、即早與工具用戶互動、監理機關間的合作，以及與技術供應商與受監理機構間的合作等亦十分重要。

該報告包含 28 個運用 SupTech 及 RegTech 工具的實務案例研究，且於 2020 年 10 月 14 日召開的 G20 財長與央行行長會議中報告。

二、金融穩定委員會主席致 G20 財政部長及央行總裁信函 (FSB Chair's letter to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors: October 2020)^(註4)

FSB 將於 2020 年 11 月 G20 高峰會議中提出有關新型冠狀病毒疫情對金融穩定影響及政策回應之完整報告，內容包括 2020 年 3 月金融市場動盪之全面檢視。該檢視攸關 FSB 於 2021 年將採取用以改善非銀行金融仲介機構 (non-bank financial intermediation, NBFIs) 之韌性，並使 NBFIs 同時保有優勢之行動方案。

FSB 亦將持續關注金融創新、支付系統、網路韌性及市場分散 (market fragmentation) 等，並將向 G20 提出金融創新及金融科技新議題如下：

- (一) FSB 鼓勵監理機關及金融機構使用其提出之有效做法集 (toolkit of effective practices)，因應並自網路事件負面衝擊中復原，以減少任何金融穩定相關風險。

- (二)檢視大型科技公司對新興市場及發展中國家之衝擊。
- (三)評估監理科技及法遵科技如何改善主管機關監理能力及金融機構之合規性。
- (四)採用「相同活動、相同風險、相同規則 (same activity - same risk - same rules)」原則，提出對穩定幣商品於法規、監理及監督之高層面建議 (high-level recommendation)。

此信函亦說明 FSB 將持續建立更加快速、普遍、低廉且透明之跨國支付系統與流程；另氣候變遷風險對金融穩定之影響亦為 FSB 會員及國際社會十分關注之議題。

參、金融穩定學院 (Financial Stability Institute, FSI)

一、發布「金融科技融資之規範：純網銀及金融科技平台 (Regulating fintech financing: digital banks and fintech platforms)」報告^(註 5)

近來將科技運用於收受存款、授信中介及籌資等相關的新興商業模式出現，例如，數位銀行 (digital banking) 及金融科技平台融資 (fintech platform financing)。金融科技平台融資包括金融科技資產負債表模式網路借貸 (fintech balance sheet lending) 及群眾募資平台 (crowdfunding platform)。此報告探討金融科技融資如何受到規範，並透過大量法規與相關文件的檢視，輔以 FSB 於 2019 年初進行之問卷回復結果，提供 30 個國家 (地區) 對於金融科技活動規範之綜觀。

新興科技商業模式激增對監理範疇產生影響，主管機關爰評估現有管理架構是否進行調整，評估結果取決於主管機關對下列議題之看法：

- (一)監理機關如何看待新興科技商業活動對消費者、投資者、金融穩定及市場誠信之潛在風險。
- (二)監理機關評估強化金融發展、普惠金融與效率之新興科技商業活動如何使整體社會受益。
- (三)在現有架構下如何處理風險及是否出現監理套利機會。

總之，監理機關面臨之挑戰促使金融科技創新優勢最大化，同時降低對金融系統潛在風險。

對數位銀行之監理而言，多數國家（地區）不論業者採行何種技術，數位銀行仍適用既有銀行法規。若干國家（地區）給予業者時間完成建置或符合審慎監理規範之要求，確保新銀行較易進入市場；少數為數位銀行制定特定管理架構之國家（地區），業者取得執照及後續營運規範與傳統銀行相似。業者取得數位銀行執照後，其於資本、槓桿操作、流動性、反洗錢暨打擊資助恐怖主義、市場行為、資料保護及網路安全等規範皆與傳統銀行相同。傳統銀行與數位銀行在取得執照規範上，最主要差異在於與科技有關之項目及業務計畫目標。

多數回卷國家（地區）針對金融科技資產負債表模式網路借貸並無特定規範架構。金融科技資產負債表模式網路借貸非受銀行貸款法規規範。然各國對核貸規範差異甚大，且監理該項活動不必然是金融監理機關之權責。巴西是回卷者中唯一為金融科技資產負債表模式網路借貸引入許可架構。

許多回卷者訂有群眾募資法規，然各國在法規設置 (regulatory setup) 有所差異，主要受該國家（地區）整體監理架構及貸款與股權群眾募資帶來不同風險所影響。多數回卷者專門為股權群眾募資採行單獨法規架構。另有約二分之一回卷者同時制定貸款及股權群眾募資法規架構；對於沒有群眾募資法規架構回卷者，則採用現行銀行、證券及支付等相關法規。

專用監理群眾募資架構通常有二套規範，第一套規範規定群眾募資平台如何運作、平台可執行之活動及為降低風險需採取之措施；第二套規範藉由揭露相關資訊保護投資者，使其體認潛在風險。

二、發布「新型冠狀病毒疫情大流行期間之銀行壓力測試 (Stress-testing banks during the Covid-19 pandemic)」^(註6)

面對新型冠狀病毒疫情大流行之衝擊，公部門推行許多政策支援，並採取擴張性貨幣及財政政策。在維持金融穩定前提下，審慎監理機關提供各種不同之監理鬆綁，使充足資金流向實體經濟市場。在疫情衝擊前，銀行多擁有足夠資本及流動性緩衝，加上疫情後各種因應措施，皆有助於降低疫情對銀行業之初期影響。

然而，疫情對於經濟持續影響將有可能削弱銀行的清償能力，因此，必須對於銀行韌性進行評估。該評估作業可幫助權責機關在不改變較寬鬆之審慎監理立場下，針對體質較脆弱的金融機構採取相關監理措施。

許多權責機關對其管轄的個別銀行進行不同於一般定期測試之壓力測試。特別的壓力測試用以評估整體金融業之脆弱性 (vulnerability)，其與定期測試主要不同之處包含目標、設計、方法及監理機關間協調等。短期而言，特別的壓力測試可作為分析及傳達疫情大流行如何影響整體金融業之工具，並將疫情流行之衝擊納入壓力測試一環。隨著時間，疫情對於經濟之影響大眾亦有更深入了解。此時，壓力測試將可更廣泛使用，權責機關亦可根據各種情況進一步調整及精進壓力測試作業，最終在維持銀行安全與健全，以及使充足的資金流向實體經濟市場兩者中取得平衡。

肆、加拿大多倫多金融監理研訓中心 (Toronto Centre)

發布「全球新型冠狀病毒疫情期間之金融監理指引 (Guide to Supervision in the COVID-19 World)」^(註 7)

加拿大多倫多金融監理研訓中心 (Toronto Centre) 於 2020 年 9 月下旬發布旨揭指引，提供全球金融監理機關，在面臨新型冠狀病毒疫情對其金融業造成立即或長時間影響時的參考文件，主要內容摘述如下：

- 一、監理機關與受監理機構必須對於新型冠狀病毒疫情造成之營運限制及風險增加有所因應。
- 二、監理機關與受監理機構必須持續衡量因疫情廣泛且持續對經濟影響所造成之信用風險增加以及長期信用品質惡化。
- 三、保險及退休基金之監理機關必須評估疫情造成之健康危機，以及長期潛在低利率環境對於受監理機構持續營運之影響。
- 四、證券監理機關必須著重維護市場秩序與運作，並適當監視所有市場參與者，特別是疫情造成零售市場之波動性加劇及流動性下滑。
- 五、受監理機構健全之公司治理至關重要，監理機關可確保受監理機構足以因應

因疫情造成持續且不易回復之眾多挑戰。

- 六、新型冠狀病毒疫情大流行加深監理機關面臨數位金融服務及基礎設施不足之急迫性，不僅是對貧窮族群產生劇烈影響，特別是被金融排除的婦女族群。
- 七、監理機關必須對於疫情造成立即影響調整相關監理措施，並針對受監理機構之長期衝擊加以規劃因應。
- 八、面對疫情後新常態之監理，監理機關需要對持續變動之環境有所規劃及因應，辨識個別受監理機構之各種影響，並且藉由科技調整其監理措施。
- 九、監理機關必須著重能力建置，使其監理官擁有足夠知識、技術與經驗以做出良好的重要評斷。

註釋

註 1： <https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Approved%20Guidance%20Papers/RMICS%20-%20Paper%20-%20IADI%20-%206%20November%202020.pdf>

註 2： <https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Other%20Deposit%20Insurance%20Research%20and%20Policy%20Papers/IADI%20-%20RU%20Depositor%20Preference%20Briefing%20Note%2028%20October%202020%20version%20for%20Members.pdf>

註 3： <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P091020.pdf>

註 4： <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P150720-1.pdf>

註 5： <https://www.bis.org/fsi/publ/insights27.pdf>

註 6： <https://www.bis.org/fsi/fsibriefs11.pdf>

註 7： https://www.torontocentre.org/Files/NewsResources/9-27-2020/TC_Guide_to_Supervision_FINAL4.pdf