

國際金融監理快訊

2020 年第 4 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）
- 貳、金融穩定委員會（Financial Stability Board, FSB）
 - 一、發布 2020 年全球系統性重要銀行（Global Systemically Important Banks, G-SIBs）名單
 - 二、發布 2020 年清理報告（2020 Resolution Report）
 - 三、發布「氣候變遷對金融穩定之意涵（Potential implications of climate change for financial stability）」報告
- 參、國際清算銀行（Bank for International Settlements, BIS）
- 肆、國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）
- 伍、世界經濟論壇（World Economic Forum）

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

發布「存款保險暨金融安全網架構」年度問卷調查結果^{（註 1）}

IADI 於 2020 年 11 月發布當年度（資料基準日為 2019 年年底）存款保險暨金融安全網架構問卷調查結果報告，彙整全球 110 個設有存款保險制度國家之回卷資料，占全球設有存款保險機制之國家（地區）的 85%，內容囊括存款保險機構有關職權、治理、要保機構與存款保險保障範圍、基金籌措以及存款保險機構在金融體系危機管理與問題銀行清理等之重要特徵。

調查結果顯示，許多國家（地區）持續強化其存款保險制度，並朝 IADI 有效存款保險制度核心原則規範的相關領域邁進，其中最顯著的發展為職權的持續

變革、存款保險保障範圍、賠付期間縮短以及採行差別費率制度等領域。重點概述如下：

(一)職權與治理

多數存款保險制度由公部門立法設置及管理，惟有四分之一的存款保險制度由民營機構管理；約有 25% 的存款保險機構職權為「賠付型 (pay box)」；屬「延伸賠付型 (pay box plus)」職權（即包含如財務協助、對問題金融機構採行購買與承受處理方式之權限）之存款保險制度達 40%，剩餘之 35% 存款保險制度功能為「損失控管型 (loss minimizer)」或「風險控管型 (risk minimizer)」。

(二)要保機構與存款保險保障範圍

幾乎所有國家（地區）要求收受存款金融機構須強制加入存款保險，主要要保機構為商業銀行，而儲蓄及支票存款帳戶為最普遍之存款保險保障項目。依存款保險制度運作環境不同，如總體經濟情況及制度結構，存款保險保障額度區間從低於 1 千美元至 30 萬美元不等；若干存保制度仍提供全額保障。截至 2019 年底，平均存款保險保障額度約每一存款人每一機構 7 萬美元，且過去 10 年來此數字已大幅上揚。最高平均存款保險保障額度出現在歐洲及北美地區（11 萬美元），最低則出現在非洲（1 萬美元）。

(三)基金籌措

逾 90% 之存款保險制度係於事前向要保機構收取保費。近 40% 的存款保險制度已改採行差別費率制度，以個別銀行風險概況作為評估差別費率之基準。

(四)賠付

存款保險機構投入更多資源提升保額內存款賠付績效，縮短賠付期間。相較於 2013 年，僅 33% 之國家（地區）自銀行停業後到開始賠付存款人的平均天數 7 天，2019 年已上升至 60%。

(五)問題銀行清理架構

存款保險機構屬損失控管型及風險控管型，已由 2011 年的 21% 增至 2019 年的 35%，且有權決定問題銀行之處理方式，顯示存款保險機構在制定清理決策的角色功能大幅提升。

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

一、發布 2020 年全球系統性重要銀行（Global Systemically Important Banks, G-SIBs）名單^{（註 2）}

FSB 經諮詢巴塞爾銀行監理委員會（Basel Committee on Banking Supervision, BCBS）及各國銀行監理主管機關，訂定 2020 年 G-SIBs 名單。該名單係依據 2019 年 12 月底銀行資料^{（註 3）}及 BCBS 於 2013 年 7 月所公布的更新評估方法而訂。本次 G-SIBs 總家數與 2019 年相同，維持在 30 家（詳表 1），惟與 2019 年相較，2020 年有 3 家銀行適用較低一級的額外資本緩衝^{（註 4）}：摩根大通（JP

表 1 2020 年 G-SIBs 名單

G-SIBs 群組	額外資本緩衝	G-SIBs
5	3.5%	（從缺）
4	2.5%	（從缺）
3	2.0%	花旗集團、匯豐控股、摩根大通
2	1.5%	美國銀行、中國銀行、巴克萊銀行、法國巴黎銀行、中國建設銀行、德意志銀行、中國工商銀行、三菱日聯金融集團
1	1.0%	中國農業銀行、紐約梅隆銀行、瑞士信貸集團、高盛集團、法國 BPCE 銀行集團、法國農業信貸集團、荷蘭國際集團、三井住友金融集團、摩根士丹利、加拿大皇家銀行、桑坦德銀行（西班牙國際銀行）、法國興業銀行、渣打國際商業銀行、道富銀行、瑞穗金融集團、多倫多道明銀行、瑞銀集團、裕信銀行、富國銀行

Morgan) 由群組 4 降至群組 3、高盛 (Goldman Sachs) 及富國銀行集團 (Wells Fargo) 由群組 2 降至群組 1；僅有 1 家銀行適用較高一級者：中國建設銀行 (China Construction Bank) 由群組 1 升至群組 2。

FSB 會員國之銀行監理主管機關對 G-SIBs 採取下列措施：

(一)較高的資本緩衝 (Higher Capital Buffer)

自 2012 年 11 月 G-SIBs 名單發布，各國主管機關即依據國際標準，要求該國 G-SIBs 適用相對應較高的資本緩衝，並自每年 11 月名單發布後第 14 個月起開始適用，本次 2020 年 11 月發布之 G-SIBs 名單，將自 2022 年 1 月開始適用新的額外資本緩衝比率。

(二)符合總損失吸收能力 (Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC) 標準

G-SIB 需達成 TLAC 的標準，同時符合巴塞爾資本協定三 (Basel III) 規定的資本要求。自 2019 年 1 月 1 日開始，列於 2015 年 G-SIBs 名單且仍持續認定為 G-SIB 者，已逐步導入 TLAC。

(三)具備銀行清理可行性 (Resolvability)

包含 G-SIB 集團範圍內的清理計畫及清理可行性定期評估。各 G-SIB 銀行清理可行性的檢視係採用較高標準之 FSB 清理可行性評估程序 (FSB Resolvability Assessment Process)，由 G-SIB 危機管理小組資深監理官員負責。

(四)較高的監理期望 (Higher Supervisory Expectation)

監理期望包含風險管理功能、風險資料彙集能力、風險治理及內部控制。

BCBS 於 2014 年 11 月發布的技術摘要 (technical summaries) 報告中明訂 G-SIB 之決定方法。BCBS 每年更新計算銀行分數的篩選指標項目 (denominators) 與 12 項高階指標 (high-level indicators) 統計資料，以及分配 G-SIBs 群組之門檻^(註 5)，並對外公布所有評估銀行完整樣本資料。另 BCBS 於 2018 年 7 月發布最新修正的 G-SIB 評估方法，預計於 2022 年開始實施 (依據 2021 年底數據)，提高額外資本緩衝要求之規畫則將於

2024 年 1 月開始適用，較原先晚一年施行。

二、發布 2020 年清理報告（2020 Resolution Report）^{（註 6）}

FSB 於 2020 年 11 月 18 日發布 2020 年清理報告，就強化系統性重要金融機構清理可行性（resolvability）政策措施的執行進度進行更新，並強調清理準備工作的必要性，另探討自近期嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）疫情大流行的經驗教訓，並且強調持續進行系統性重要金融機構，包含集中交易對手（central counterparties, CCPs），清理可行性工作的重要性。

（一）銀行方面

G-SIBs 估計已達成 2022 年最低外部總損失吸收能力（external TLAC）的最終要求。G-SIBs 於 COVID-19 疫情大流行艱困期間仍持續發行合格的 TLAC 債券，至今市場接受度未出現問題。過去一年來 G-SIBs 對外揭露外部 TLAC 的程度已有改善，然而市場參與者對於銀行集團內部 TLAC 合格工具的分布情形，可取得的資訊仍十分匱乏。關於 TLAC 合格工具的管理、分布及可轉讓性的工作仍持續進行。

（二）集中交易對手方面

近期市場的動盪不安顯現集中結算（central clearing）對全球金融穩定實有助益。支付暨市場基礎設施委員會（Committee on Payments and Market Infrastructure, CPMI）及國際證券管理機構組織（International Organization of Securities Commissions, IOSCO）共同審視並確認 13 家 CCPs 具系統性重要的特質，大部分 CCPs 相關主管機關已建立 CCP 危機管理小組，並開始啟動草擬清理計畫的工作。為利支持 CCP 清理可行性及對適足的清理資金來源探討，FSB 發布有關資金協助 CCP 清理及 CCP 普通股於清理時的處理方式之準則。FSB、CPMI、IOSCO 及 FSB 清理推動小組同意共同合作，透過各自組織推動 CCP 資金籌措研究的相關工作。

（三）保險方面

FSB 持續監督落實保險公司清理計畫關鍵要素的執行。建置全國性保

險清理機制的進度目前暫時趨緩，如建置新的或強化保險清理機制等重大改革。為落實施行保險業復原與清理計畫，為數不少的國家已確認列為系統性重要保險公司的名單，FSB 對於保險公司清理規劃方面的重點工作主要為金融集團內部的關聯性及清理資金籌措。

三、發布「氣候變遷對金融穩定之意涵（Potential implications of climate change for financial stability）」報告^{（註 7）}

FSB 於 2020 年 11 月 23 日發布報告，檢視與氣候相關風險（climate-related risks）如何影響金融體系、跨境傳遞，或是藉由金融體系而使該風險擴大。氣候變遷對金融穩定產生之風險可分為實體風險（physical risk）與轉型風險（transition risks），前者指因氣候變遷對經濟實際或預期影響，使金融資產或負債價值變動；後者指邁向低碳經濟轉型調整所造成之影響。實體風險對於資產價格影響相對受控，但該風險仍可能導致價格急遽下跌，使市場不確性增加。邁向低碳經濟轉型之混亂變革則可能對金融體系產生破壞性影響。

實體風險與轉型風險可能會影響全球金融體系面臨衝擊時之作為。由於與氣候相關風險可能使各種資產之風險溢價突然增加，並且改變資產價格於不同產業或地區之連動性（co-movement），使得財務風險管理之預測受到挑戰，進而弱化風險分散與管理之效率。最終，將影響金融體系之韌性。

與氣候相關風險之影響層面很廣，使得與其他經濟風險相較，對於市場影響更為劇烈。此外，氣候變遷風險與其他總體經濟脆弱性（vulnerabilities）之交互作用，亦可能提高金融穩定之風險。例如，許多新興市場或發展中市場依賴跨境銀行融資管道，特別易受氣候變遷之影響。

全球金融機構已針對其降低與氣候相關風險之暴險採取許多因應措施。然而，缺乏相關數據去評估客戶與該風險之暴險及影響程度，金融機構所採取因應措施之功效可能因而受阻。因此，未來健全風險管理必須仰賴於強化與氣候相關風險資訊之連結。

參、國際清算銀行（Bank for International Settlements, BIS）

第 21 屆國際銀行監理官視訊會議概要^{（註 8）}

加拿大金融機構監理總署（Office of Superintendent of Financial Institutions, OSFI）及加拿大中央銀行（Bank of Canada）於 109 年 10 月 19 日至 22 日以視訊方式主辦第 21 屆國際銀行監理官會議（International Conference of Banking Supervisors, ICBS），約有近 100 個國家、450 名資深銀行監理官員及中央銀行代表等與會。

與會者就未來銀行監理進行廣泛討論，包括金融數位化及銀行商業模式演變、營運韌性（operational resilience）與氣候相關之金融風險及遠距工作措施。另與會者亦就先進及新興經濟體之中央銀行及銀行監理機關在 COVID-19 疫情期間面臨之挑戰及適應不斷變遷之經營環境等議題交換意見。

本次會議係巴塞爾委員會首次與主辦國以視訊方式共同舉辦，會中並邀請巴塞爾銀行監理委員會主席暨西班牙中央銀行總裁 Pablo Hernández de Cos 及美國哈佛大學商學院副教授 Prithwiraj Choudhury 進行專題演講。

國際銀行監理官會議自 1979 年以來每兩年舉辦一次，匯集自全球銀行監理官員、中央銀行及國際金融組織之代表，會中提倡重要監理議題之討論及監督國際金融業務之持續合作，亦為先進及新興經濟體之監理官就即時且攸關議題提供研討之平台。

肆、國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）

發布「資安風險與金融穩定（Cyber Risk and Financial Stability : It's a Small World After All）」報告^{（註 9）}

網路攻擊者破壞或中斷金融機構資訊與通信技術系統之能力對金融穩定而言是一種威脅，並且需要特別額外注意。無論是為賺取利潤或僅是破壞，攻擊者透過網路科技無遠弗屆，可以跨境攻擊各國金融機構與中央銀行。網路攻擊事件增加，造成損失或嚴重影響金融體系之基本運作，使得各資訊部門已提高對資安風

險之關注，並且成為所有金融機構風險管理重點。

各國金融體系對於網路攻擊之準備程度不同，國際間相關之對策亦分歧，爰 IMF 透過本報告提出下列 6 個主要落差（gaps）之改善建議，尚可解決，將可以大幅降低資安風險，並且協助維護全球金融穩定。此外，上述之落差改善需要透過全球標準制定機構、各國監理機關、產業協會、相關國際組織與能力建置（capacity development）提供機構等之通力合作，IMF 在當中即扮演參與角色之一。

（一）金融穩定分析（financial stability analysis）

透過資安定位（cyber mapping），即找出關鍵金融與科技相互連結關係，以及網絡分析（network analysis）與壓力測試等方式，將資安風險有效地納入金融穩定分析。惟因相關數據尚不足，該工作目前仍為起步階段。

（二）法遵與監理

強化法遵與監理措施之一致性可降低遵循成本，以及建置更完善之跨境合作與資訊分享平台。各國監理架構分歧，但國際組織已負責協調各監理實務整合，給予跨國金融機構更多之確定性。全球金融監理之法規一致性，將有助於面對跨境風險，並尋求解決問題之共同方法。

（三）回應與復原

網路攻擊逐漸成為金融業常態，金融機構亦提升其因應攻擊之能力，及攻擊後迅速恢復營運之速度。網路健康教育（cyber hygiene）仍至關重要且須更加落實，如即時更新軟體與作業系統等。此外，強化國家層級之回應與復原相關措施則可避免網路攻擊影響金融穩定。

（四）資訊分享

透過更多公私部門關於網路威脅、網路攻擊與回應等資訊分享可促進相關工作之進行，惟各國國家安全考量與資料保護相關法律使得資訊分享受到限制，因此，必須仰賴資訊分享協定之建立，及增加資訊分享共用平台之使用等，降低分享障礙。

（五）防範網路攻擊

透過各國致力於阻卻網路攻擊者有助於降低資安威脅。儘管目前打擊網路犯罪之相關資訊分享或調查協定仍朝正面發展，惟仍須持續進行，進而可以降低對金融部門風險與成本。

(六)能力建置

協助發展中或新興國家之能力建置可強化金融穩定，並且有助於金融與科技之包容性。COVID-19 危機凸顯系統、設備等連結性（connectivity）之重要，科技利用仍是發展中國家之主要發展目標，資安風險因而無可避免。

伍、世界經濟論壇（World Economic Forum）

2021 年經濟展望調查^(註 10)

依據世界經濟論壇對首席經濟學家進行之問卷調查及諮詢結果顯示，2021 年 1 月現況係形塑未來大環境、政策路線及 2021 年前景之關鍵驅策因素；其中 COVID-19 疫情變化近程及疫苗配送最為重要。COVID-19 疫情除對大眾健康及經濟活動產生直接影響，亦影響及加速未來全球經濟發展動態。相關重點如下：

(一)疫情引發之遠距辦公、長期不均等（historical inequality）發展、科技巨擘漸長之市場力量、政府發揮更大作用及並行供應鏈（parallel supply chain）暨去全球化等面向，強化中長期發展趨勢。

- 1.COVID-19 疫情促使遠距辦公，近期證據顯示員工在家工時增加、生產力提高；然獨立工作及意見交流減少可能抵消生產力之成長，故長期影響尚不明確。
- 2.疫情加劇長期不均等發展（如種族、性別、技能及收入之不平等），尤其低收入國家因衛生體系落後及政府支援已無轉圜空間，重創最深。
- 3.因抑制疫情實施封城，嚴重衝擊製造業及服務業，重新思考佈署供應鏈，以及美中兩國科技競賽等因素，亦加速去全球化。
- 4.多數政府快速回應此次疫情，推出緊急救助措施及刺激經濟方案，發揮極大作用。

5.長時間封城促使數位科技及數位經濟蓬勃發展，推升科技巨擘成長。於此同時，監理角色（如美國監理機關對部分大型數位服務供應商提起反托拉斯訴訟）發揮作用。

(二)因應 COVID-19 疫情衝擊，G20 政府承諾提供逾 10 兆美元之財政援助。雖達成後疫情時代避免採行緊縮政策之共識，然對限制政府支出之看法呈現分歧。部分認為與其著重短期債務及赤字目標，更應追求長期永續目標；再者，政府無法無限期展延債務，最終仍需考量還本付息，否則將面臨借款利率的風險議價。至於開始償還公共債務之最佳時機，多數受訪者認為 2024 年甚至更晚。

(三)高收入國家因應疫情危機，採取提振就業市場或發放救濟金。鑑於近期疫苗供應情況，逐步停止普遍性援助措施，過渡至結構性改革，如對永續發展行業採行特定措施之最佳時機點，多數經濟學家認為 2021 年下半年較合適，亦有部分經濟學家指出嚴重的遞延破產潮可能存在，故 2022 年上半年為最佳時點。

(四)多數經濟學家同意 COVID-19 疫情減弱中央銀行獨立性：截至 2020 年底，全球量化寬鬆規模為 17 兆美元，財政與貨幣政策持續密不可分。另美國聯邦準備理事會於 2020 年 8 月亦將最高就業水準納入其政策架構，承擔物價穩定及就業雙重任務，其他國家亦仿效。

(五)近年歐美等國持續關注數位經濟下之競爭態勢及政策；另反壟斷之有關當局亦獲得更多預算及員額增加，調查科技巨擘在市場之主導地位。但多數經濟學家認為近期投注於反壟斷之努力，可為數位經濟提供公平競爭一事，仍言之過早。

(六)美國總統大選後，新政府暗示將重返國際多邊組織。依據回復問卷指出，重新開啟多邊合作，急需解決之重要議題依序為因應氣候變遷、遏制貿易保護主義、對弱勢國家的財政援助及就公司稅新架構達成協議等。