

國際金融監理快訊

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、「存款保險五大新興議題」政策報告
- 二、發布「氣候變遷熱潮：存款保險機構能否置身事外」政策報告

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

- 一、「COVID-19、加密資產與氣候變遷：引領轉型之挑戰」全球金融穩定報告
- 二、「電子貨幣之審慎監理、監督及用戶保障」報告

參、世界經濟論壇 (World Economic Forum)

- 全球經濟情勢與風險之調查 - 「2022 年全球風險報告」

肆、金融穩定委員會 (Financial Stability Board)

- 2021 年金融機構清理計畫實施情形年度報告 (Resolution Report)

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

一、「存款保險五大新興議題」政策報告^(註1)

IADI 研究處依據與存款保險機構作業的相關性、與「IADI 有效存款保險制度核心原則 (IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, 以下簡稱 IADI 核心原則) 的關聯度, 以及國際間近來重要討論, 挑選出五項可能於近期嚴重影響存款保險機構活動的新興議題—氣候變遷、金融科技應用、新型冠狀病毒 (COVID-19) 政策影響、存款保險機構於問題金融機構處理之角色, 以及跨境議題。

報告概述各議題內容, 說明其對存款保險機構的重要性, 並列舉全球與區域

相關政策倡議，存款保險機構可參酌此五項新興議題之討論擬定國內因應政策。

- (一)氣候相關風險可分為實體或轉型風險，並影響資產價值或金融穩定，因此氣候變遷對整體金融穩定可能形成的風險越來越受重視。氣候變遷風險可直接（如營運及業務持續性）或間接（如要保銀行風險）影響存款保險機構，國際金融標準制定機構也將氣候相關風險之因應列為首要任務。
- (二)金融科技的發展雖加速金融服務數位化，提高競爭力、效率與金融普及，但金融穩定與競爭性扭曲的問題亦受關切，而這些政策目標還可能與金融普及性及消費者保護等其他政策目標相互牴觸。金融科技係透過直接與間接管道影響存款保險機構，這些管道可能涉及銀行部門的基本功能，例如支付系統及傳統存款業務，加上國際間存在迫切討論金融科技相關政策推動與標準制定的氛圍，皆可能影響存款保險機構。
- (三)各國大規模實施因應 COVID-19 疫情發展之政策措施，已大幅抑制疫情對經濟及金融穩定的負面影響。同時，部分存款保險機構亦觀察到保額內存款的大幅成長。因此，在不引起經濟金融動盪的前提下，放寬現行因應措施的聲浪增加；惟高負債、金融情勢緊縮，以及暫時性監理寬容政策的結束，仍可能造成企業破產爆增、銀行違約風險升高的後果。對存款保險機構而言，這類風險反映出緊急應變計畫測試的重要性，以及進一步調查存款流量波動原因的必要性。
- (四)存款保險機構在問題金融機構清理之角色，依各國存款保險機構職權、現有立法與清理架構而異。然 IADI 問卷調查數據顯示，存款保險機構在問題金融機構清理之職權有擴增趨勢。在部分國家，存款保險機構參與問題金融機構清理業務時，會以財務限額 (financial cap) 方式，限制非賠付工具之基金使用，以保障存款保險基金安全。存款保險機構之職權關乎國內政策或區域性政策，其決策應參考 IADI 核心原則，不論職權為何，皆須確保職權之定義明確、有足夠的權力與資源支持，以及職權設計的適切性，並與其他金融安全網成員充分溝通與協調。
- (五)因全球金融流動的相互關聯性、金融服務無國界及其數位性質等與日俱

增，致存款人賠付及問題金融機構清理活動面臨跨境議題的挑戰，存款保險機構亦開始將跨境議題納入考量。目前存款保險機構間制定跨境協議的普及率相對較低，此議題將持續發展，且需投注更多心力加以研究。

二、發布「氣候變遷熱潮：存款保險機構能否置身事外」政策報告^(註2)

雖然氣候變遷影響全球金融體系之相關研究與日俱增，但其中關於氣候變遷對存款保險的影響、存款保險相關氣候變遷風險的討論，在文獻資料中極少。鑒於全球金融標準制定機構已將氣候風險之處理列為重點議題，IADI 首度闡述氣候變遷對存款保險機構業務可能構成的五項核心挑戰，以及存款保險機構達成主要目標的能力，同時依據風險性質將這些挑戰加以分類列表如表 1。

囿於類等議題新穎、高度不確定性，且需長期觀察之屬性，該報告之討論無法詳盡無遺；且存款保險機構職權或氣候風險影響的地理區域不同，將使氣候變遷對存款保險機構造成的影響，在規模與程度上有巨大的差異；儘管如此，以氣候變遷相關風險所涉程度與範圍之大，以及金融標準制定機構在此領域上的廣泛討論，皆使存款保險業界在策略擬定層面上開始關注類等議題，而這些挑戰與 IADI 核心原則的關聯亦加重政策議題討論的急迫性。

(一) 挑戰 1：氣候變遷風險可能影響存款保險機構營運能力

1. 氣候相關作業風險可能直接影響存款保險機構核心業務。隨著全球極端氣候事件的增加，即使不同地域之風險差異極大，這類挑戰仍將持續升高，存款保險機構可運用相關工具與程序管理這類風險。
2. 有關存款保險機構、銀行及整體金融體系等基礎設施的氣候相關作業風險，可能會影響存款保險機構辦理及時賠付的能力（核心原則 15）。
3. 應適當辨識並管理作業風險（例如，是否可取得存款帳戶資料或具備賠付程序）。存款保險機構之緊急應變計畫應適度考量將氣候風險視為作業風險的潛在來源（核心原則 6 以及風險管理暨內部控制制度準則報告）。

(二) 挑戰 2：氣候風險可能導致金融穩定風險

1. 氣候變遷對金融穩定造成潛在負面衝擊，最終會對存款保險機構造成影

響。金融穩定風險包含各式風險，且與許多傳統風險類別相關；考量國際金融標準制定機構對金融穩定風險的研究重點、該風險可能受多項因素影響所導致的複雜度，及金融穩定風險研究的公共財性質，存款保險機構參與貢獻相關研究將有助於因應此一挑戰。

2. 存款保險制度公共政策目標原則包括促進金融穩定（核心原則 1）。因此，存款保險機構可支援相關研究以瞭解氣候變遷系統性風險。

（三）挑戰 3：氣候風險可能影響銀行違約風險及淨清理成本

1. 氣候風險可能影響個別銀行之違約風險，進而對存款保險機構產生影響。這些風險可能來自實體風險與轉型風險，存款保險機構雖可運用相關工具與機制進行預測並處理，但似乎僅限於特定程度。存款保險機構因應本項挑戰所伴隨的風險，主要是銀行倒閉風險及市場風險。市場風險可能會導致銀行資產負債表中與氣候變遷相關的資產價格下降，可能對存款保險機構的回收率產生負面影響。
2. 存款保險機構針對氣候風險對個別銀行之違約風險，是否產生重大影響及影響範圍等，其評估可能會非常複雜，同時亦須視存款保險機構職權內容及建置內部評估之意願。然而，無論政策決定為何，將個別金融機構氣候風險暴險相關資訊，與國內其他金融安全網成員（核心原則 4）及國外存款保險機構（核心原則 5）分享，有助於存款人保障與金融穩定。存款保險機構可與國際同業加強分享企業與銀行氣候風險相關標準化資訊，將有助於存款保險機構辨識氣候相關風險，進而加以定價。
3. 氣候風險可能影響個別銀行違約機率，進而影響存款保險機構決定採取賠付或清理的成本。倘氣候風險影響違約銀行資產之價值，存款保險機構資產回收後之淨成本可能會增加（核心原則 16）。如此一來，可能違反核心原則第 9 條，基金目標規模需足以支應若干小型銀行或數家中型銀行倒閉之清理或賠付，且須保證迅速賠付。

（四）挑戰 4：如何在金融風險評估與監督作業中納入氣候風險考量

1. 鑒於全球金融監理機關致力將氣候風險納入審慎監理範疇，對於同時具

有監理職權之存款保險機構而言，此一挑戰可能涉及監理的聲譽風險。

2. 擁有風險評估與監理職權之存款保險機構，可考慮投注資源將氣候風險納入其風險分析與金融監理範疇。此有助於金融安全網成員透過監理職能及早偵測風險（核心原則 13）。

（五）挑戰 5：氣候風險與存款保險機構投資基金管理

1. 存款保險機構身為投資基金管理人，須穩健投資並管理其基金（核心原則 9）。為此，存款保險機構應於資產管理實務中，適度考量相關氣候風險之影響。
2. 存款保險機構為達迅速賠付存款人及金融穩定等公共政策目標，在永續金融市場投資（例如，綠色主權債券市場），應顧及這類發展中市場的特性，將流動性風險及市場風險納入考量。例如，漂綠—將某項資產或活動誤導歸類為氣候友善型 (climate-friendly)，日後發現資產錯置後導致資產價格下修。
3. 存款保險機構可能需預測未來對透明度及綠色投資實務的要求，以及伴隨而來的潛在聲譽與申報風險。

表 1 五大挑戰之風險屬性

項目	作業風險	銀行倒閉風險	流動性風險	市場風險	申報風險	聲譽風險
挑戰 1	✓					
挑戰 2	✓	✓	✓	✓	✓	✓
挑戰 3		✓		✓		
挑戰 4						✓
挑戰 5			✓	✓	✓	✓

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

一、「COVID-19、加密資產與氣候變遷：引領轉型之挑戰」全球金融穩定報告

國際貨幣基金於 2021 年 10 月發布旨揭報告指出，隨著全球持續面臨 COVID-19 疫情大流行，目前金融穩定風險尚能得到管控，顯示 2021 年初各國施行援助政策與全球景氣復甦之成效。然而，許多產業仍存在高度金融脆弱性。通貨膨脹上行風險之擔憂持續，特定市場的資產估值過高。在籌資成本較高的情況下，新興與新領域市場持續面臨大量的融資需求，許多非銀行金融機構因追求目標收益率，其風險亦不斷升高。

加密資產生態圈方面，提供一個令人振奮的新氣象，雖充滿機會亦存在挑戰。缺乏與加密資產提供者相關之營運或資安韌性，消費者可能面臨風險。在匿名性與全球標準尚未完善下，相關資料落差對監理機關產生影響，並造成金融誠信 (financial integrity) 風險。其次，加密資產與穩定幣之發展，可能加速新興市場與發展中經濟體面臨持有相當高比例外幣之美元化風險 (dollarization risks)。

此外，報告分析，全球投資基金產業可對迫切需要之綠色經濟轉型及其對產業帶來之風險發揮支援作用。政策制定者應強化全球氣候變遷資訊建構，促進氣候變遷金融市場 (climate finance markets) 發展，以及確保適切的監理與監控，以防止漂綠行為，並進行相關情境分析與壓力測試，以降低金融穩定風險。

二、「電子貨幣之審慎監理、監督及用戶保障」報告

國際貨幣基金 (IMF) 資本市場暨法務部門 (Monetary and Capital Markets and Legal Departments) 於 2021 年 12 日發布「電子貨幣之審慎監理、監督及用戶保障」(E-Money Prudential Supervision, Oversight, and User Protection) 報告，探討非銀行之電子貨幣發行商之審慎監理架構。文中提到，現今部分國家(地區)對電子貨幣發行商採取相對寬鬆之監理方式；另基於此領域重要性不斷升高，部分國家則採取較嚴格措施保護電子貨幣用戶。

本報告以國際貨幣基金過往就此議題之文獻探討為基礎，提出加強對電子貨

幣之監理制度，特別是在個別或整體電子貨幣發行商之發展規模具總體金融重要性地位時，另並分別介紹電子貨幣發展背景、經濟利益、潛在風險及電子貨幣發行商之審慎監理；此外亦以支付系統角度探討電子貨幣發行商之監理機制、可增加的電子貨幣用戶保障措施及其發行商倒閉之緊急應變計畫。

本報告亦指出電子貨幣發行商之監理應與其風險相稱且應具前瞻性，確保涵蓋其不斷變化之商業模式。電子貨幣監理制度應包括項目如下：

- (一) 法律、治理、營運及所有權架構。
- (二) 用戶資金之保管及隔離規則。
- (三) 禁止零售借款 (retail lending)。
- (四) 最低資本規範。
- (五) 作業風險治理及管理、委外作業、欺詐預防、資料及網路安全、營運持續及災難復原之最低規範。
- (六) 對直接及間接受益股東、董事會、高階管理人員及受託人之適當規範。
- (七) 市場行為及消費者保護規則。
- (八) 控管反洗錢及打擊資恐風險，與監控代理商。
- (九) 確保安全及效率之支付系統監控標準。

主管機關應依據電子貨幣發行商之商業模式加強審慎監理及用戶保障，另應強化潛在系統性電子貨幣發行商之監理機制，包括監理強度、治理、風險管理、內控標準等，確保支付服務之安全性及效率，以保護用戶。

參、世界經濟論壇 (World Economic Forum)

- 全球經濟情勢與風險之調查^(註3) - 「2022 年全球風險報告」

世界經濟論壇發布「2022 年全球風險報告」，針對 124 個國家約 12,000 位國家重要決策者進行問卷調查，渠等提出國家短期風險及決策觀點，並提供國家短期風險及全球風險之比較及展望。

2022 年 COVID-19 持續影響全球經濟與社會發展，疫苗分配問題使各國經濟復甦程度不均，加劇地緣政治緊張局勢，而全球分化亦提高各國面對挑戰態度之不一致，全球挑戰包含氣候變遷、數位資訊安全控管、太空競賽管理、恢復生計穩定及社會凝聚力等。本調查報告將分析目前經濟、社會、環境與技術緊張局勢帶來的主要風險，相關重點如下：

一、全球社會及環境風險

自 COVID-19 爆發迄今，全球社會凝聚力下滑，民生危機升高、心理健康惡化，預估未來三年維持高度變動性。環境問題仍是最嚴重且具長期威脅之風險，前三大環境風險包含因應氣候變遷行動之失敗、極端氣候及生物多樣性流失，債務危機及地緣衝突則列為未來十年最嚴重的風險。技術風險部分，數位不平等^(註 4)及網路安全性為短期及中期之威脅。

二、經濟復甦不均致使國際合作面臨挑戰

COVID-19 影響全球經濟發展，導致勞工市場失衡、貿易保護主義興起、擴大教育、技術及數位程度差異，進而造成全球分化。部分國家因疫苗接種快速、數位轉型成功，以及新興成長機會，預期短期內即可回復疫情前的發展趨勢，惟部分疫苗接種速度低落之國家，仍面臨嚴峻的健康問題、數位落差及勞工市場停滯壓力。由於全球經濟復甦不均及地緣分化，導致期盼藉由國際合作以解決氣候變遷、移民管理及資安風險等問題之難度增加。

三、氣候變遷持續惡化

氣候行動的失敗被列為未來 10 年首要長期風險，政府、企業及社會皆承受氣候變遷壓力，部分國家持續減少二氧化碳高度排放產業，亦未追求技術革新，因此加深失業問題，造成社會分化。全球防疫封鎖期間二氧化碳排放量雖暫時下降，惟 2020 年溫室二氧化碳氣體濃度增加速度仍高於過去 10 年平均速度，決策者擔憂於疫情趨緩後，排放量或將反彈。

四、高數位依存度加深網路攻擊風險

因應 COVID-19，部分企業採行遠距辦公，惟網路安全設備未隨之提升，使網路攻擊案件顯著增加（例如：病毒軟體），倘政府單位僅單向控制網路攻擊風險，將阻礙國際合作安全性，當網路攻擊加劇影響範圍擴大，將進而導致國際緊張局勢。

五、全球不穩定性增加

非自願性移民及難民問題逐步成為全球議題，2020 年超過 3,400 萬人口為避免戰亂而移居他鄉，創歷史新高，惟多數國家因流行疾病、貿易保護主義、勞動市場變動等因素，提高移民及難民政策之壁壘。此外，發展中國家移民匯款金額超出預期，形成民生問題、政治不穩定風險、擴大薪資差距及勞工缺口等。

六、太空競賽使全球緊張升溫

許多國家持續增強太空活動，謀求提升科技發展及軍事力量，惟全球缺乏太空管制辦法，頻繁的太空活動可能損害既有的太空設備，同時導致太空軌道中出現摩擦及碰撞風險，另外，太空軍事測試亦造成地緣政治緊張、環境衝擊及提高公共設施成本（例如：氣候觀測成本）。

肆、金融穩定委員會 (Financial Stability Board)

-2021 年金融機構清理計畫實施情形年度報告 (Resolution Report)

金融穩定委員會 (FSB) 於 2011 年發布「金融機構有效清理機制核心要素 (Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, 簡稱 Key Attributes)」^(註 5)，訂定各類金融機構清理機制及清理計畫改革標準，於 2021 年實施已屆滿十周年。十年來，金融機構在清理可行性 (resolvability) 方面取得重大進展。FSB 近期評估「太大不能倒 (Too big to fail) 改革」報告^(註 6)時發現，清理改革尚待解決之實務與 Key Attributes 間仍存在落差 (gap)。清理計畫新興探討議題主要係數位創新，包含第三方服務提供廠商、雲端服務及評估非傳統市場參與者的清理可行性等。FSB 於 2021 年 12 月 7 日發布金融機構清理計畫實施情形年

度報告，彙整銀行、中央交易對手 (Central Counterparties, CCPs) 及保險公司在清理方面尚需改善部分：

一、銀行

全球系統性重要銀行 (G-SIBs) 清理可行性仍需持續改善，包含金融集團內總體損失吸收能力 (Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC) 資源的配置，執行 G-SIBs 清理計畫所需資金來源，金融市場基礎建設 (financial market infrastructures) 的資產評價及清理；此外，跨國清理議題亦有部分仍待解決，包含金融機構清理資金籌措、債務減計暨資本重建 (bail-in) 執行等。

二、CCPs

由於 CCPs 於金融體系扮演的系統性角色，其清理可行性仍具不確定性；FSB 將續針對 CCPs 清理資金的分析報告，提供訂定或修正政策的選項、復原與清理 CCPs 所需資金的組成及金額相關內容。

三、保險公司

數年前有些國家篩選確認其國內系統性重要保險公司 (systemically important insurers) 及 (或) 跨國保險集團，其中部分國家正開始進行清理規劃及清理可行性評估，FSB 將續發布二篇針對清理計畫及清理資金籌措相關之財務與營運相互關聯性實務作法報告。

FSB 亦發布 18 項清理改革執行行動方案及時間表：如 TLAC 標準、G-SIB 以外銀行之清理計畫、bail-in 執行、持續為銀行清理取得金融市場基礎建設資訊、銀行清理揭露、銀行清理可行性評估程序、跨國合作及協調、跨國清理籌資、銀行清理後之重建、CCP 清理可行性評估程序、監督及推動 CCP 清理計畫、CCP 清理及處理 CCP 股權 (equity) 資金來源、監督及推動保險機構清理計畫、保險機構核心要素評估方法、監督保險機構清理可行性、危機處理數位創新及啟示、監督執行年度報告及用於清理與復原計畫之法人機構識別碼等，詳細內容可參考 (<https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P071221.pdf>)。

註釋

- 註 1： <https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Policy%20Briefs/IADI%20Policy%20Brief%204%20-%20Emerging%20Issues%20in%20Deposit%20Insurance.pdf>
- 註 2： https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Policy%20Briefs/IADI_-_Policy_Brief_5_Climate_Change_Fever.pdf
- 註 3： <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2022>
- 註 4： 數位不平等係是指因投資或購買能力不等、缺乏技能、政府限制或文化差異等因素，造成人民取得關鍵數位網路與技術的不均等問題。
- 註 5： Key Attributes 係由 FSB 全體會員通過，並於 2011 年 11 月 G20 坎城高峰會上獲 G20 國家認同。
- 註 6： 2021.3 月出版。