

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 Deposit Insurance Association, IADI)

發布第一篇贊助報告 (Sponsored Papers) — 銀行清理與存款人信任

貳、金融穩定委員會 (Financial Stability Board)

一、因應氣候相關風險監理與法規作法期中報告

二、加密資產對金融穩定之風險評估

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

發布「俄烏戰爭考驗金融體系韌性」全球金融穩定報告

肆、加拿大多倫多金融監理研訓中心 (Toronto Centre)

召開「與氣候相關風險對金融體系之影響」圓桌會議 (roundtable discussion)

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

一 發布第一篇贊助報告 (Sponsored Papers) — 銀行清理與存款人信任^(註1)

IADI 於 2022 年 2 月發布「銀行清理與存款人信任 (Resolution and Depositor's Trust)」贊助報告，此篇報告為波蘭華沙經濟大學 (SGH- Warsaw School of Economics) 教授 Małgorzata Iwanicz-Drozdowska, Łukasz Kurowski 與 Bartosz Witkowski 共同撰寫，主要針對波蘭國內銀行清理過程中存款人行為的研究，除文獻探討外，係透過電話市調方式針對 2020~2021 年間波蘭 3 家經營不善遭清理之信合社與銀行存款人及其他健全銀行存款人的調查，於 2021 年 9 月實際電訪 1,000 名波蘭人，藉由實證研究及波蘭存保機構 (Bank Guarantee Fund) 提供之金融資料，試圖找出存款人於銀行清理過程中決定不提領存款的關鍵因素，作為預防銀行擠兌的政策參考。

電訪目標係評估社會大眾對存款保障機制及銀行清理的認知，以及對政府機

關的信任、銀行清理的有效性與社會大眾對銀行清理的認知對清理有效性的影響等。假設前提為存款人對存款如何受到保障及政府如何進行銀行清理的認知與瞭解，可降低其對銀行存款的提領。這些目標主要係降低銀行出現問題後導致市場混亂的發生（如減少銀行擠兌機率），研究發現對政策制定者至關重要。

依據研究結果顯示對政府（包含金融安全網成員，如央行、金融監理機關及波蘭存保機構）的信任，以及伴隨年齡對金融服務經驗的累積等兩項因素，對存款人行為的影響扮演關鍵角色。然而，在對政府信任方面，並非指一股熱忱的全然相信政府作為，而係客觀的對政府處理銀行個案的信任，這些信任來自於對清理過程及結果等訊息的取得與瞭解。

研究發現有三點可供政策參考：

- （一）須促使存款人持續學習及瞭解其權利及法律保障（包含金融服務），俾利於強化其對自身財務的信心；適當且定期透過多元化媒體管道，針對不同目標族群提高其認知之宣導活動有其必要。
- （二）宣導政府機關扮演的角色（包含金融安全網成員），可建立存款人對政府的信任。過去許多國家民眾對央行有很堅定的信任感，爰有必要併同強化民眾對於其他金融安全網成員的信任。
- （三）提供存款人存款保障或銀行清理等相關資訊內容必須清楚且易懂。

貳、金融穩定委員會 (Financial Stability Board)

一、因應氣候相關風險監理與法規作法期中報告^(註2)

氣候相關風險種類包括實體風險、轉型風險及責任風險，可透過不同管道在金融體系中傳遞，亦可因金融體系之跨境與跨部門業務而擴大風險影響。全球發展一致性作法以因應氣候相關風險，將有助於風險評估，降低易受風險影響之程度，並減少危害市場分割之風險。

該報告旨在協助監理機關擬定監督、管理並減輕氣候變遷風險的方法，同時促進跨部門、跨境採取一致性的作法。以跨部門及全體系角度探討氣候相關金融

風險，可補足目前國際準則制定機構研究各部門如何因應這類風險的工作。此外，由於氣候變遷可能對金融部門構成系統性風險，潛在總體審慎監理工具或方法，可與個體審慎監理工具相輔相成。

(一) 金融機構監理資訊之申報與氣候相關資料之蒐集

金融機構申報的氣候資料，由於一致性、可比性、顆粒度與可靠性不足，成為主管機關制定因應氣候相關風險監理措施所面臨的主要挑戰之一。因此蒐集可協助辨識氣候相關風險之暴險資訊，並瞭解其影響之資料範疇包括：易受實體、轉型與責任風險影響的部門或經濟活動，其顆粒度足夠的資料；金融機構對這類部門或經濟活動之暴險；金融機構易受實體風險影響之暴險地理位置資訊；以及金融機構與其交易對手之碳相關指標報告，包括範疇 1、2 及 3 溫室氣體 (Green House Gas, GHG) 排放資料。

企業依據全球基線氣候資料申報標準 (global baseline climate reporting standards)，揭露具一致性且可供比較之氣候相關資訊，作為主管機關日後研擬標準化定期監理報告要求之參考。主管機關可依監理目的，要求金融機構提供更詳細具體之資訊，以進行氣候風險監測與分析，並提供潛在監理政策發展資訊。

主管機關持續評估其資訊需求，擬定標準化定期監理申報資料要求，其主要之政策考量包括：(1) 擴大監理資訊回報 (regulatory return) 之範疇，定期蒐集細顆粒及更具體之氣候相關資料；(2) 能力建構，含員工技能之提升與分析工具之開發；(3) 資訊系統功能；以及 (4) 考量金融機構之性質、規模與風險狀況，擬定相稱之監理要求。該報告並針對主管機關資訊需求之確定、資料可信度、所需資訊之定義與使用、以及共同監理申報要求之協調等提出相關建議。

(二) 以金融體系全面性角度探討氣候相關風險之監理工具與相應政策

主管機關對監理風險之評估與政策擬定，需深入瞭解金融機構氣候相關風險如何跨部門或跨境移轉的管道。以整個體系角度看待氣候相關風險，所需仰賴現行審慎監理架構之要素如後：(1) 監理審查與評估程序；(2) 風險分析工具之應用，如情境分析與壓力測試演練；(3) 採取監理行動，

處理缺乏管理氣候相關風險的問題；(4) 因應系統性風險所需之總體審慎工具與政策。

到目前為止，主管機關所採取的措施，主要著重在建立金融機構風險管理實務之監理預期，設定監理氣候資訊揭露要求，並增加氣候情境分析與壓力測試之使用，以監理角度提供系統性風險資訊。

氣候情境分析與壓力測試向為多數國家評估實體與轉型風險的主要工具，評估責任風險的國家較少。這類工具的使用在銀行及保險業較常見，於資產管理及退休基金產業則否。信用及市場風險是最常處理的金融風險，銀行業中使用信用風險工具的國家，明顯高於其他行業的其他風險類型。負債、流動性、營運、聲譽及保險（承保）風險亦涵蓋在內，但程度較低。儘管比較這些演練的結果有其侷限，但已足夠讓主管機關規劃未來應採取之監理行動並擬定監理預期。

主管機關刻正檢視總合風險，並將金融部門間的風險移轉、金融體系與實體經濟間的外溢效應與回饋循環等全面性層面的因素納入考量。例如，影響銀行信用風險的潛在保費增加與保險保障缺口；全球氣候政策驟變導致信用緊縮與金融壓力；潛在賤賣風潮；個別金融機構風險管理行動所產生的風險，累積成為系統性風險的可能性。以上檢視工作將有助政策方法或監理預期之擬定，避免非預期性後果與無效轉型。

採金融體系全面性角度檢視時，新興實務包括：由上到下的演練，須結合涉及金融機構、動態資產負債表假設，以及共同情境等由下而上之要素。主管機關間跨部門的往來方式，亦將因其職責而異。該報告提出之建議包括主管機關應如何考量氣候相關風險對整體金融體系之潛在廣泛影響，如情境分析之應用與壓力測試演練。

(三) 提早考量其他潛在總體審慎政策與工具

僅使用個體審慎工具，可能不足以解決氣候相關風險之跨部門、全球與系統性問題。現有文獻及準則制定機構與主管機關在總體審慎政策與工具之研究與工作，皆顯示這些總體政策與工具可與個體審慎措施相輔相成，同時顧及權衡考量。例如，歐盟、歐洲央行以及歐洲系統性風險委員

會刻正研究使用系統風險緩衝 (systemic risk buffer)，因應系統性氣候風險，而英國央行亦針對資本適足性要求進一步分析，研究可能進行的調整工作。

主管機關與準則制定機構於中短期內將進行研究與分析，強化監理架構，支持主管機關金融穩定任務。

FSB 對外公開徵求意見，諮詢期間於 2022 年 6 月 30 日截止。諮詢期間接獲之意見將納入考量作成最終建議於 2022 年第 4 季發布。

二、加密資產對金融穩定之風險評估^(註3)

FSB 於本 (111) 年 2 月發布「加密資產對金融穩定之風險評估」(Assessment of Risks to Financial Stability from Crypto-assets) 報告，提出 FSB 對加密資產市場近期發展及其對全球金融穩定影響之看法。

加密資產市值於 2021 年增長 3.5 倍，達 2.6 兆美元，然目前加密資產在全球金融體系資產仍僅占小部份。另加密資產與系統重要性金融機構及核心金融市場間之直接連結雖迅速增長，惟現階段關連性尚屬有限。目前相關價格波動事件仍僅止於加密資產市場，未蔓延至金融市場及基礎設施，且加密資產並未廣泛運用於實體經濟之關鍵金融服務。然鑒於該等市場之快速發展，存在防礙主管機關進行風險評估之重大資料缺口，故評估加密資產運用於金融體系之全貌尚有難度。

FSB 指出目前各國對加密資產分類不一，本篇報告討論範圍不包括公部門發行之數位資產 (如中央銀行數位貨幣)，著重探討使用密碼學、分散式帳本及類似技術之民間部門發行之數位資產。加密資產包括發行人未擔保之數位交易方式 (如比特幣)、數位代幣 (digital token)，包括證券代幣、表彰財產所有權權益之資產擔保代幣，或可作為收藏或投資工具之非交易代幣。

加密資產市場快速發展，鑒於其規模、結構脆弱及與傳統金融體系緊密聯結等特性，恐將對全球金融穩定造成威脅。其快速發展及跨境特性亦可能擴大監理法規缺口 (regulatory gap)、監理碎片化 (fragmentation) 或進行監理套利 (arbitrage)。

FSB 強調，縱然加密資產在不同國家之使用及性質有所差異，然其發展將增加金融穩定風險，故須及時先行評估相關政策。

綜觀加密資產，需保持高度關注之議題包括：

- (一) 銀行業參與加密資產生態體系日增，其加密資產曝險未被妥適監理或不符合監理規範。
- (二) 機構投資者之投資部位，增加加密資產曝險。倘以高槓桿進行投資，包括衍生性商品，風險將有可能進一步增加。
- (三) 藉由與已臻成熟之支付服務公司、零售商或社交網路平台合作，將加速以加密資產進行支付服務。
- (四) 加密資產交易平台之增長、角色及其風險。
- (五) 加密資產之損失將伴隨著其槓桿、流動性錯配及與傳統金融體系之連結等因素，因財富效應導致系統性風險。另對穩定幣失去信心亦可能導致拋售儲備資產，致影響短期融通市場運作。
- (六) 在缺乏明確可辨識之中介機構或負責治理機構，去中心化金融資產快速增長將挑戰核心金融穩定、監理秩序及理論。
- (七) 不同之法規規範將致監理法規套利，從而增加系統性風險。
- (八) 相關資料缺口將使風險評估及政策制定面臨困難。

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

一 發布「俄烏戰爭考驗金融體系韌性」全球金融穩定報告^(註 4)

國際貨幣基金於 2022 年 4 月發布旨揭報告指出，由於俄羅斯入侵烏克蘭，全球金融狀況明顯緊繃，經濟前景下行風險增加。俄烏戰爭影響範圍觸及全球，並將透過各管道測試金融體系韌性，包括銀行、非銀行金融仲介機構與企業直接及間接的風險暴露、市場中斷（包含大宗商品市場）、交易對手風險升高、加速新興市場加密化 (cryptoization)，以及可能的網路相關事件。未來幾年，政策制定者將面臨俄烏戰爭衍生的一系列結構性問題，包括能源安全及氣候轉型間的權衡取捨、市場分裂風險 (market fragmentation risks) 及美元在資產配置中的角

色。政策制定者需採取果斷行動，控制通貨膨脹上升，解決金融脆弱性 (financial vulnerability) 問題，同時避免金融狀況失序緊繃及影響後疫情時代的經濟復甦，而部分企業及家庭可能需要短期財政援助以因應戰爭帶來的衝擊。

COVID-19 流行期間，新興市場之銀行擴大持有國內主權債務，加深主權及銀行部門的連結，即所謂的主權銀行關係 (Sovereign-Bank Nexus)。隨著公共債務處於歷史高位，以及許多新興市場主權信用前景惡化，更深的連結帶來負面反饋循環 (adverse feedback loop)，亦可能威脅整體金融穩定。主權風險上升對銀行資產負債表及放款胃納 (lending appetite) 產生不利影響，尤其是在資本不足的銀行體系及財政脆弱性較高的國家。由於主權銀行關係具多面向性質，降低主權風險的政策必須考量不同國家具體情況進行調整，並應包括：

- (一) 在財政措施空間有限及貸款限制緊縮的國家，明確訂定支出目標及加強中期財政架構，以建立韌性及減少不利的衝擊；
- (二) 必要時透過限制資本分配，保護銀行資源用以吸收損失；
- (三) 透過多元渠道連結進行銀行壓力測試；
- (四) 隨經濟復甦及疫情相關的金融部門援助措施退場，探討降低主權銀行關係方案，例如對持有超過特定門檻主權債券的銀行徵收資本附加費 (capital surcharges)；
- (五) 持續培養投資者深度及多元化的基礎，以強化本國幣債券市場不發達國家的市場韌性。

此外，報告指出，COVID-19 疫情促使金融科技公司 (fintechs) 快速成長，影響金融脆弱性及金融穩定性，加上缺乏法令及監理規範，金融科技公司成為高風險企業，增加系統性風險及影響潛在金融穩定。金融科技公司不僅自行承擔風險，且對現有銀行帶來壓力，美國房貸市場案例研究證實，金融科技的競爭壓力對傳統銀行收入產生嚴重的負面影響。政策方面，對於金融科技公司及現有銀行需訂定相對應的政策，以新興銀行而言，則需具備更穩健的資本、流動性及與風險程度相當的營運風險管理規定。

肆、加拿大多倫多金融監理研訓中心 (Toronto Centre)

一 召開「與氣候相關風險對金融體系之影響」圓桌會議 (roundtable discussion)^(註5)

加拿大多倫多金融監理研訓中心 (Toronto Centre) 於 2022 年 4 月下旬之國際貨幣基金與世界銀行集團 2022 年春季會議 (2022 Spring Meetings of the International Monetary Fund and the World Bank Group) 期間，召開旨揭圓桌會議，邀請各國中央銀行與監理機關官員，探討國際標準制定機構與各國權責機關如何因應與氣候相關風險對金融體系之影響。

聯合國氣候變遷跨政府委員會 (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) 於 2022 年 3 月發布報告指出，由於許多國家沒有足夠之石化燃料替代品，各國政府對於氣候變遷快速因應之措施有限，因此與氣候相關之實體風險日增。轉型風險則可能因未來政府採取縮減石化燃料生產與使用之干預措施而上升。俄烏戰爭係近期新的地緣政治發展，各國尋求新的石化燃料供應雖可能造成上述兩項風險增加，惟發掘石化燃料以外之能源亦有助於加速可再生能源之轉型，爰邁向低碳經濟之過程變得更加複雜與不確定。由於氣候變遷引起之與自然相關風險 (nature-related risks) 於傳統模型不易衡量，且存在資料缺乏與非線性問題，因而不易提出適當之因應政策，唯一可以確定的是，從風險管理角度而言，金融機構必須建立健全之因應作為，以應對複雜之不確定性，及為尾部事件 (tail events) 發生做足準備。

巴塞爾銀行監理委員會 (Basel Committee) 於 2021 年發布 2 篇與氣候相關金融風險分析報告，該等報告指出與氣候相關風險因素可歸納至傳統金融風險類別，如信用風險、流動性風險與作業風險。然而，未來尚須持續研究，以將與氣候相關風險因素與金融機構暴險連結，並可有效估計。目前相關估計仍存在挑戰，包含風險傳導具體細節、資料落差，及氣候變遷長期性與其發展路徑不確定性等。

漂綠行為 (greenwashing) 係為包含個別投資人在內之各利害關係人所關注，不僅涉及投資者對永續發展 (ESG) 標籤之信任，亦涉及其如何管理風險，相關資訊揭露成為關鍵議題。目前各個信用評等機構使用及發展各種不同 ESG 標籤、指標與資料之規範，對跨部門與跨地區而言，產生可比較性與跨系統互通

性 (interoperability) 之挑戰。金融穩定委員會氣候相關財務揭露專案小組 (Task Force on Climate-Related Financial Disclosures, TCFD) 及國際永續標準委員會 (International Sustainability Standards Board, ISSB)，刻尋求建立一套全球揭露標準，以提供資本市場參與者關於企業永續發展相關風險 (sustainability-related risks) 之資訊，俾利其相關決策。

最後本圓桌會議總結，巴塞爾銀行監理委員會、國際保險監理官協會 (International Association of Insurance Supervisors, IAIS) 及綠色金融合作網絡體系 (The Network of Central Banks and Supervisors for Greening the Financial System, NGFS) 等國際組織提供大量有益之資訊與分析，皆有助於各國權責機關評估及因應與氣候相關風險之發展。

註釋

註 1： <https://www.iadi.org/en/research/other-papers/>

註 2： <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P290422.pdf>

註 3： <https://www.fsb.org/2022/02/assessment-of-risks-to-financial-stability-from-crypto-assets/>

註 4： <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2022/04/19/global-financial-stability-report-april-2022>

註 5： <https://www.torontocentre.org/Files/NewsResources/4-29-2022/Roundtable%20Discussion%20Proceedings%20IMF%20WB%20Spring%20Meetings%202022.pdf>