

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) 發布「保額外存款－隨時間演變的意義」政策簡要報告
- 貳、巴塞爾銀行監理委員會 (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) 發布信用風險議題相關之業務通訊 (Newsletter)
- 參、金融穩定委員會 (Financial Stability Board, FSB) 發布因應氣候變遷之金融風險進度報告 (FSB Roadmap for Addressing Financial Risks from Climate Change Progress Report)
- 肆、國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 發布提升公眾氣候政策認知度並有效落實改善氣候行動調查報告
- 伍、巴塞爾銀行監理委員會 (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) 發布有效銀行監理核心原則 (Core principles for effective banking supervision) 修正文件之公眾諮詢

壹、國際存款保險機構協會 (International Association of Deposit Insurers, IADI) 發布「保額外存款－隨時間演變的意義」政策簡要報告^(註1)

IADI 研究處於 2023 年 5 月發布「保額外存款－隨時間演變的意義 (Uninsured Deposits: Relevance and Evolution Over Time)」政策簡要報告，闡述其運用 IADI 存款保險資料庫分析保額外存款與經濟體、存款保險機構職權及區域間之關係，重點摘要如下：

一、存款保險保障額度：

- (一)通常存款保險保障額度係指每一存款人於每一要保機構之存款保障限額，

超過限額部分之存款則不受保障。以存款保險保障額度之名目金額做比較，涉及將各國貨幣轉換為較具共通性之貨幣，容易因各國經濟狀況及存款量金額的差異，降低名目金額之可比較性，因此名目存款保障額度並非本文探討保額外存款意義之最佳指標。

- (二)以 GDP per capita 倍數而言，IADI 資料庫顯示，拉丁美洲的保障額度最高，其次為歐洲、非洲、北美洲及加勒比海地區、亞太區域；賠付型存款保險機構之存款保險保障額度最低，延伸賠付型最高，損失管控及風險管控型則居中。

二、存款保險覆蓋率（以存款人數計算）^(註 2)：

自 2015 年起，全球存款保險機構之存款保險覆蓋率持續維持高比率。2022 年全球覆蓋率中位數為 98%；多數 G20 經濟體存款保險覆蓋率高於全球中位數，賠付型職權之存款保險機構覆蓋率較低，延伸賠付型、損失管控型及風險管控型職權者覆蓋率與全球中位數相當。

三、存款保險覆蓋率（以存款金額計算）：

- (一)以要保存款金額計算之全球存款保險機構存款保險覆蓋率^(註 3)中位數為 41%，亦即有 59% 的存款非屬保額內存款。一般而言，經濟越發達的國家，存款受存款保險保障的比例就越高；惟 G20 經濟體內，覆蓋率在不同地區間有顯著差異，其中印尼及日本之保額外存款約佔 30%，沙烏地阿拉伯、阿根廷及土耳其則保額外存款比例較高。
- (二)以要保存款金額計算之存款保險覆蓋率在不同區域亦有顯著差異，歐洲及北美洲覆蓋率最高；職權範圍較小的賠付型存款保險機構覆蓋率則較職權範圍廣泛者為低。
- (三)若以總存款金額計算存款保險覆蓋率^(註 4)，全球存款保險機構總存款覆蓋率中位數達 33%，明顯低於以要保存款計算之存款保險覆蓋率。由於某些區域保額外存款金額較大，以總存款金額計算之存款保險覆蓋率會明顯低

於要保存款金額計算之存款保險覆蓋率。

四、結論

- (一)存款保險可降低銀行擠兌風險，未受存款保險保障的存款則容易引發銀行擠兌。存款保險覆蓋率為估計保額外存款與擠兌相關性的良好指標。若將保額外存款項目納入考量，許多地區的存款保險覆蓋率將明顯較低。此情況是否意味銀行擠兌風險與金融穩定具有相關性，則可能取決於這些存款的性質，且需依各國情況分析。
- (二)為有效降低銀行擠兌風險並加強金融穩定，必須倚賴高存款保險覆蓋率。任何透過增加保險保障額度調升覆蓋率的做法，不僅須考量道德風險可能因此升高，尚須賦予存款保險機構適當財務支持，而這可能需要時間建立。倘覆蓋率的增加未伴隨足夠的資金支持，則須避免存款保險機構動用公共資源支應導致加重國家負擔的情況。
- (三)存款保險覆蓋率並不適用於存款保障額度差異化的情況，例如，歐洲「臨時性高額保障（temporary high balances）」可能無法納入覆蓋率的計算，而日本針對特定支付及清算帳戶（payment and settlement accounts）的全額保障則可能納入計算，進而影響覆蓋率之可比較性。
- (四)存款人可能享有存款保險以外的保障，包括銀行倒閉清理或優先順位之安排。銀行倒閉之清理可能包括以購買與承受方式，將所有存款從倒閉銀行移轉至收購銀行，以保護存款人。這類方式是否會減弱以存款保險覆蓋率評估金融穩定及銀行擠兌風險之效力，仍大幅取決於存款人對可能的清理工具及其成功與否的預期。關於銀行清理給予存款人優先債權順位的做法，將影響保額外及非要保存款人對銀行清理淨回收款項的預期。若對保額內存款保險人授予高於保額外及非要保存款人優先債權順位，則可能增加保額外及非要保存款人提取資金的可能性。因此，對於覆蓋率的任何解讀，須考量相關存款人優先債權順位作法。

貳、巴塞爾銀行監理委員會 (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) 發布信用風險議題相關之業務通訊 (Newsletter) ^(註 5)

自 2022 年 3 月發布 COVID-19 信用風險相關議題之業務通訊以來，信用風險仍然是 BCBS 關注重點領域，考量總體經濟仍存在不確定性與利率上升、高通貨膨脹及市場波動等因素可能對借款人產生潛在影響，倘未能及時且使用一致性方法辨識並衡量信用風險發生惡化，將可能導致銀行損失加深與資本不足，從而損害整體銀行業信心。在此背景下，鑒於模型與資料限制，銀行面臨無法掌握借款人與交易對手信用惡化之挑戰，監理機關對銀行目前實務操作仍須採取謹慎態度。

銀行採用高質量與健全方法，建置長期一致性衡量信用風險之模型，至關重要。COVID-19 疫情增加銀行評估借款人信用品質 (credit quality) 時所面臨之挑戰。BCBS 長期監測與分享各監理機關對銀行信用風險模型建置與實務做法，並且關注疫情所產生之議題，就目前風險環境而言，可能仍具關連性，包含下列：

一、在 COVID-19 疫情下，銀行評估借款人信用品質之挑戰日趨嚴峻。例如預期信用損失 (expected credit losses, ECL) 估計、內部信用風險評等 (internal ratings-based, IRB) 模型建置之作法等大不相同，尚需進一步發展健全之跨銀行實務操作。

二、各監理機關持續觀察到下列三項主要挑戰，足以影響銀行及時辨識信用風險變化之能力，且尚需進一步監測：

(一) 模型風險 (model risk) 管理之治理管控，包含人為判斷調整及模型表現。

(二) 經濟不確定性之掌握。

(三) 辨識受衝擊產業與借款人之信用惡化。

三、銀行因模型與資料限制而持續大量使用人為判斷調整，以反映信用風險之預期結果。惟由於政府推出大量支援政策，部分信用風險與實際投資組合風險脫鉤，渠等風險未來仍可能發生。

四、BCBS 認可人為判斷調整於模型表現中所扮演角色，並強調該調整應以健全

治理管控為基礎，並依妥切的文件與研究方法作為依據等。銀行必須監控與持續強化模型風險管理與發展之管控，以確保符合實際需求。

五、倘無法深入理解模型或給予適當調整，銀行與監理機關可能無法準確掌握信用風險。各監理機關持續關注銀行及時辨識模型表現相關之能力，及確保健全模型建置之精進措施。監理機關亦持續關注銀行降低或減輕模型風險之策略計畫，銀行透過有效掌控關鍵風險因子與健全資料之治理管控，可強化 ECL 估計之過程。

六、因發現違約機率（probability-of-default, PD）模型有低估情況，各監理機關施行監理措施要求銀行採取補救措施，包含模型覆蓋（overlay）調整、風險加權資產（RWA）覆蓋調整、PD 提高調整，及 RWA 附加（add-ons）等。

七、近期地緣政治事件可能在 COVID-19 疫情影響被完全反應前，開啟新的信用條件循環。例如利率上揚、高通貨膨脹與市場波動對借款人之影響。另可能面臨 ECL 估計過程與 IRB 模型建置中區隔經濟衰退期（isolate the downturn period）之挑戰。

八、由於風險環境快速變化且與近期顯著不同，銀行評估經濟衝擊如何影響不同投資組合時面臨困難，進而導致模型風險提高。銀行採取各種不同方法衡量總體經濟衰退對借款人影響，特別當歷史資料可能無法反應目前經濟衝擊時，各監理機關應持續關注下列事項：

（一）銀行如何使用敏感性分析評估不同經濟假設對負債準備（provision）估計之影響。

（二）銀行辨識受衝擊產業與將行業風險納入負債準備估計之成效。

九、BCBS 強調下列關於信用風險評估之重要事項

（一）使用敏感性分析衡量信用風險。

（二）妥適使用疫情期間蒐集之資料，以評估信用損失之關鍵因子對不同投資組合之影響。

十、監理機關與銀行必須準備應對與 ECL 估計與 IRB 模型建置相關之挑戰，以確保銀行能夠辨識任何潛在借款人與交易對手信用品質之惡化。

參、金融穩定委員會（Financial Stability Board, FSB）發布因應氣候變遷之金融風險進度報告（FSB Roadmap for Addressing Financial Risks from Climate Change Progress Report）^{（註 6）}

金融穩定委員會於 2021 年 7 月發布一份處理氣候相關之金融風險規劃報告，並獲 G20 認可。現今該報告所述之四個面向均有穩定進展，且已確定需進一步關注之領域：

一、企業揭露

國際永續發展準則理事會於 2023 年 6 月 26 日發布永續發展相關之國際財務報導準則永續揭露準則第 S1 號與揭露氣候相關之國際財務報導準則永續揭露準則第 S1 號之最終標準。此刻優先事項係國際證券委員會組織（IOSCO）快速考量核准相關準則，供主管機關及時採用，以反映各國現況。金融穩定委員會將與國際永續發展準則理事會、國際證券委員會組織及其他相關機構合作，推動廣泛且及時使用準則。金融穩定委員會也要求國際永續發展準則理事會接下氣候相關財務揭露工作小組對企業揭露氣候相關資訊之監督工作。國際永續發展準則理事會發布之準則與各國在此議題規範之架構可進行比較，對未來發展此議題顯得份外重要。

二、資料

近兩年持續關注取得氣候相關資料、資料品質與可否進行國與國間比較。另一個重要目標是開發全球資料儲存資料庫，提供存取開放數據，並促進跨國與跨領域使用此類資料。刻正需持續增加氣候資料，並且提高其準確性、一致性與品質，以利評估氣候風險及情景分析；此外，未來需發展衡量前瞻性氣候相關風險之指標。

三、脆弱性分析

在制定監控氣候相關之脆弱性架構與指標的工作持續取得進展。未來也須將氣候情境納入金融脆弱性監控，並瞭解跨國與跨部門之氣候衝擊傳遞，藉以取得

以金融穩定視角之觀點。

四、規範與監理

將氣候相關風險納入風險管理與審慎監理架構刻正進行，且能力建置亦是重點。氣候相關風險監理方法持續發展，故亦持續關注金融機構與非金融之企業轉型計畫，可作為主管機關評估風險總體與個體審慎監理之資訊信息來源。

肆、國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）發布提升公眾氣候政策認知度並有效落實改善氣候行動調查報告^{（註 7）}

國際貨幣基金就公眾對於改善氣候變化的理念及認知進行調查，旨在了解公眾對氣候變化風險的認知，及其對政府氣候行動的支持度，藉此提供政策制定者更適切的認知，以提升整體公眾對氣候變遷的重視。此調查涵蓋 28 個國家近 30,000 位受訪者，包含先進經濟體及新興經濟體，其中包括全球碳排放量前 25 名的 20 個國家，以及受氣候變化影響最嚴重的 25 個國家中的 9 個國家。

調查結果顯示，較為關心氣候變化的多屬女性、受過較高教育、定期追蹤新聞資訊、較常使用公共交通工具，以及較能接受政府在經濟監管中扮演重要角色之民眾；另外，政策宣導單位提供有關政策效益及好處的資訊，包括相關的附帶效益，如改善空氣品質及促進健康，亦能獲得更多支持。然而，如果政策的權衡取捨未被明確交代，公眾感知及支持度會變得短暫，由此可知，確保公眾理解現有政策的相對成本及其效益至關重要。

無論是先進經濟體或新興市場經濟體，大多數受訪者認為不僅是富裕國家，所有國家皆應對氣候變化支付相關費用。在大多數國家中，有相當大比例的受訪者表示，氣候變遷責任分擔程度應該基於現有排放量而不是歷史排放量，公眾可能會支持高花費的氣候政策，不只是為了實現全球淨零排放目標，而係因總體氣候政策對於各國採行公平對待原則，惟目前對於氣候改善政策的了解仍有不足之處，許多受訪者在支持或反對本國氣候政策行動時仍表示無意見。以下是政策決策者或政府單位可採行促進綠色轉型之方法：

一、教育公眾有關氣候變化的原因及後果，以及不採取行動的損失及成本。

- 二、擴大討論不採取改善氣候行動的成本，例如污染，以及解決這些問題的好處，例如改善空氣品質、健康及保護低收入家庭等。
- 三、強調政策的有效性，以彰顯權衡取捨的價值。
- 四、強調全球團結精神，在大多數的經濟體中需要強而有力的共同氣候政策及目標。

伍、巴塞爾銀行監理委員會（Basel Committee on Banking Supervision, BCBS）發布有效銀行監理核心原則（Core principles for effective banking supervision）修正文件之公眾諮詢^{（註 8）}

巴塞爾有效銀行監理核心原則（以下簡稱核心原則）為目前銀行體系健全審慎監理之最低標準依據，其具有普遍適用性，適用於各種銀行體系與銀行類型。各國監理機關使用此核心原則評估其監理架構之有效性。國際貨幣基金（IMF）與世界銀行亦將此核心原則納入金融部門評估計畫（Financial Sector Assessment Program, FSAP），用以評估各國銀行監理制度與施行之有效性。

核心原則最早於 1997 年由 BCBS 發布，最近一次大幅更新是在 2012 年。BCBS 於 2022 年 4 月開始針對核心原則進行檢視，以反應最新監理發展與影響銀行體系之結構性變化，及自前次版本後自 FSAP 汲取之經驗。本次核心原則修正主要包含下列議題，公眾諮詢期間自 2023 年 7 月 6 日發布，至 2023 年 10 月 6 日：

一、財務風險

- （一）核心原則第 16 條資本適足性：加入非風險基礎（non-risk-based）衡量措施，以補充目前用以約束銀行與銀行體系槓桿之風險基礎法。
- （二）核心原則第 17 條信用風險：強化信用風險管理，並加強交易對手信用風險與證券化交易相關之風險。
- （三）核心原則第 18 條不良資產暴險（problem exposure）、規範與準備金（reserves）：加入預期信用損失（expected credit losses, ECL）規範，並與 BCBS 發布相關指引中之定義一致。

(四)核心原則第 19 條集中風險與大型暴險限制：將相關交易對手與大額暴險限制之定義與 BCBS 大額暴險架構一致，並明訂風險集中之範疇。

(五)核心原則第 23 條銀行帳簿中之利率風險：反應銀行客戶行為對利率風險假設之潛在影響。

二、營運韌性

為確保銀行可有效因應並自嚴峻之營運風險事件中恢復，如疫情大流行、資安事件、技術故障或天然災害等，相關強化營運韌性之作為已有重大進展。BCBS 考慮將近期發展納入核心原則第 25 條營運風險與韌性之修正。

三、系統性風險與總體審慎監理

(一)核心原則第 3 條合作與協作、核心原則第 13 條母國與地主國關係：強調負責銀行監理、總體審慎政策，及金融穩定之各方權責機關間緊密合作，無論屬國內或國際間，皆至關重要。

(二)核心原則第 8 條監理方法、核心原則第 9 條監理技術與工具：明定監理機關評估與降低銀行與銀行體系風險時之角色，並要求監理機關具有評估與辨識系統性重要銀行程序之國內授權。

(三)核心原則第 16 條資本適足性：賦予監理機關可要求銀行維持額外資本之能力，包含產業資本要求（sectoral capital requirements），用以因應整體金融體系危機事件發生。

四、新興風險 - 氣候相關財務風險與金融數位化

(一)核心原則第 8 條監理方法、核心原則第 10 條監理申報：監理機關應於監理方法及監理程序中納入氣候變遷風險；賦予監理機關可要求銀行提供相關資料之權限，以供其辨識氣候相關財務風險影響程度。

(二)核心原則第 15 條風險管理程序：要求銀行應就氣候相關財務風險等關鍵風險建構完整管理政策及程序，並應制定相關措施以因應該等風險於未來

逐漸形成。

- (三)核心原則第 26 條內部控制及稽核：要求銀行內控架構納入氣候相關財務風險因子。考量風險之異質性及不斷發展，銀行業及監理機關之實務作法應靈活應對氣候相關財務風險。
- (四)核心原則第 25 條營運風險及營運韌性：強調營運韌性重要性，以因應金融機構對提供資訊服務第三方倚賴漸增所生相關風險。
- (五)核心原則第 1 條責任、目標、權限，與核心原則第 10 條監理申報：確保監理機關可持續取得有關資料，並檢視包括銀行集團及第三方服務供應商之相關活動。

五、非銀行金融中介

有鑑於非銀行金融機構（Non-Bank Financial Institutions, NBFI）與銀行合作關係日漸緊密，其行為影響金融體系穩定至深，BCBS 雖專注銀行業監理，然由核心原則第 8 條監理方法可見其對 NBFI 引起的相關風險及對銀行業造成的潛在影響已有著墨。透過在原有架構上修正核心原則第 4 條合規行為，冀期監理機關強化對不同種類 NBFI 引起風險之重視。另修正核心原則第 1 條責任、目標、權限及核心原則第 10 條監理申報，以強化集團內部協同管控監理之重要。另修訂核心原則第 15 條風險管理程序以具體強調銀行對非銀行業之涉入風險；修正核心原則第 17 條信用風險以提升對交易對手信用風險之管理。

六、風險管理實踐

銀行風險管理重要性不言而喻，BCBS 針對本議題，對核心原則提議如下修訂：

- (一)核心原則第 14 條公司治理：透過結合薪酬措施更具體化強調企業文化及價值，確保銀行董事會具適當技能、經驗、不同專業領域，並強化董事會獨立性與董事成員汰留。
- (二)核心原則第 15 條風險管理程序：具體強調風險文化、風險胃納架構及風

險相關資料的整合，提議將該等成果納入銀行業壓力測試要件。另於核心原則第 8 條監理方法中增補有關提倡永續發展經營模式相關要件。

(三)核心原則第 20 條利害關係人 (related parties) 交易：增訂利害關係人概括性定義，並強化監理流程以有效監控利害關係人資金流向。另明確規範利害關係人交易限制及監理申報要求。

(四)核心原則第 28 條揭露及組織透明：要求所有國際性銀行應依循核心準則第 16 條、第 19 條、第 24 條類等之規範，以履行揭露義務。

(五)核心原則第 29 條金融服務濫用：配合修正以符合最新洗錢防制金融行動工作組織 (Financial Action Task Force, FATF) 建議，並具體規範應於集團層面處理洗錢及資恐議題。

註釋

註 1：<https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Policy%20Briefs/Policy%20Brief%208%20Uninsured%20Deposits.pdf>

註 2：保額內存款保險戶數除以總存款戶數。

註 3：保額內存款金額 (covered deposits) 除以要保存款金額 (eligible deposits)。

註 4：保額內存款金額 (covered deposits) 除以總存款金額 (total deposits)。

註 5：https://www.bis.org/publ/bcbs_nl32.htm

註 6：<https://www.fsb.org/2023/07/fsb-roadmap-for-addressing-financial-risks-from-climate-change-2023-progress-report/>

註 7：<https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/02/09/support-for-climate-action-hinges-on-public-understanding-of-policy>

註 8：<https://www.bis.org/press/p230706.htm>