

國際金融監理快訊

本公司國關室及業務處整理

- 壹、歐盟執委會 (European Commission) 通過歐盟銀行危機管理與存款保險制度改革 (CMDI) 提案
- 貳、國際清算銀行 (Bank for International Settlements)
- 參、金融穩定委員會 (Financial Stability Board, FSB) 發布「精進網路事件通報一致性之建議 (Recommendations to Achieve Greater Convergence in Cyber Incident Reporting)」
- 肆、國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 發布「高通膨及地緣政治風險下維持金融穩定」全球金融穩定報告
- 伍、美國聯邦存款保險公司 (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) 於 2023 年 5 月 1 日發布「存款保險改革各種選項 (Options for Deposit Insurance Reform)」研究報告
- 陸、美國聯邦存款保險公司 (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) 根據系統性風險認定研議特別保費徵收規則草案重點

壹、歐盟執委會 (European Commission) 通過歐盟銀行危機管理與存款保險制度改革 (CMDI) 提案^(註 1)

歐盟執委會於 2023 年 4 月 18 日通過調整暨強化現有歐盟銀行危機管理與存款保險制度 (bank crisis management and deposit insurance, CMDI) 提案，主要著重於問題中小型銀行處理模式。該提案將促使歐盟各權責機關能針對任何規模與經營業務之倒閉銀行，提出有序退場計畫 (market exit) 及使用廣泛的處理方式，並促使存款保險制度與清理基金等用於銀行危機中保障存款人，例如將存款自問題銀行轉移至健全銀行。相關機制僅係於銀行內部損失吸收能力之第一道防線後採行。

本次改革提案主要有下列三項目標：

一、維持金融穩定並保障納稅人資金

促進在危機情況下提供存款保險機制，以保障存款人（自然人、企業、公共實體等）免受損失，避免對其他銀行之傳染效果及對社會與經濟之負面影響。藉由存款保險制度與清理基金等機制可保障納稅人免須承擔因維持金融穩定所造成之損失。上述機制僅限於銀行已承擔內部損失吸收或已進入清理程序。

二、保障實體經濟免受倒閉銀行影響

將允許權責機關充分使用清理 (resolution) 工具之優勢。與清算 (liquidation) 相比，清理機制對於銀行存戶之影響較小，例如透過轉移至另一家銀行，渠等仍可使用自身帳戶。確保銀行關鍵功能持續，對整體經濟與社會皆有益。

三、對存款人提供更好保障

依據歐盟存款保障機制指令 (Deposit Guarantee Scheme Directive)，目前歐盟境內所有合格存款人，每一存款人於同一銀行之存款保障最高限額為 10 萬歐元。本次提案將擴大存款保險保障範圍至公共實體 (public entities)，例如醫院、學校與政府機關，以及客戶資金特定型式存放，例如投資公司、支付機構與電子貨幣機構。此外，針對與特定生活事件相關（例如繼承或保險賠償）致使銀行帳戶超過 10 萬歐元，亦將提高額外暫時性保障措施。

有關額外暫時性存款保障措施，查本次提案中之 DGSD 修正，規定歐盟各會員國須就下列與特定生活事件相關之銀行存款，額外提供至少 50 萬歐元存款保險保額之暫時性保障，期間為 6 個月，包含：

- (一) 因個人短期不動產交易所產生之存款，自然人須提供足以佐證之交易文件。
- (二) 於各國法律明定之基於特定生活事件相關社會目的存款，例如結婚、離婚、退休、解雇、裁員、殘疾或死亡。
- (三) 於各國法律明定之基於保險金、刑事傷害或冤案賠償之存款。

CMDI 提案刻提交歐洲議會與歐盟理事會 (European Parliament and Council) 進行討論。

貳、國際清算銀行 (Bank for International Settlements)

一、巴塞爾銀行監理委員會 (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) 檢視近期金融市場發展、推動氣候相關金融風險工作進程與「有效銀行監理核心原則」評估^(註2)

BCBS 於 3 月中下旬召開會議，針對近期金融市場發展、全球銀行體系面臨之風險與脆弱性進行檢視，並探討相關政策與監理措施。

(一) 全球銀行體系風險與脆弱性

近期銀行倒閉事件凸顯建立強韌的全球銀行體系至關重要，該體系係建立在落實有效銀行治理與風險管理、健全的監理標準，以及透過積極跨境合作之監理強化等基礎上。自 2007 年全球金融危機以來，巴塞爾協定 III 改革已協助全球銀行體系度過各種衝擊，並持續向信用良好之個人與企業提供貸款。2011 年以來，銀行槓桿比率自 3.5% 提高至 6.5%，普通股權益比率則自 7% 提高至 13%。另流動性風險概況亦有所強化，銀行平均流動性覆蓋比率與淨穩定資金比率分別為 140% 與 125%。

此外，高度通貨膨脹、低經濟成長趨勢與地緣政治緊張局勢等風險，使銀行面臨風險管理之挑戰。近年來低利率環境促使家戶與企業槓桿提高，隨著大多數央行為抑制通膨而升息，借款人正面臨劇升之負債承擔。資產市場的重新定價亦可能對銀行產生額外風險。BCBS 將會持續密切監控銀行與市場發展，並評估高利率對全球銀行體系所造成之金融穩定風險。

(二) 氣候相關金融風險

為因應氣候相關金融風險，BCBS 針對巴塞爾協定 III 中第三支柱建構相關揭露架構進行討論。該架構係為規範銀行提供審慎風險相關之額外揭露訊息，並可協同國際永續準則委員會 (International Sustainability

Standards Board, ISSB) 或其他權責機關所進行之相關揭露計畫相互運用。BCBS 預計將於 2023 年底發布上述揭露架構之諮詢報告。

(三)有效銀行監理核心原則 (Core Principles for Effective Banking Supervision) 及巴塞爾協定 III 施行

有效銀行監理核心原則前於 2012 年修正發布，BCBS 刻針對該核心原則進行檢視，並納入其 2023-2024 年工作計畫之一，後續將發布相關修正諮詢文件。BCBS 持續評估各會員國金融監理法規與巴塞爾協定架構之一致性，近期即發布南非施行淨穩定資金比率及大型暴險架構之評估結果報告。

(四)加密資產

BCBS 依其工作計畫將持續評估並設法降低加密資產對全球銀行體系之風險，包含一系列審慎監理措施之檢視，例如開放式 (permissionless) 區塊鏈系統之審慎處理 ((prudential treatment)，及第一類具穩定性加密資產之資格標準等。BCBS 亦將持續監控銀行涉入加密資產業務與暴險，包含可能擔任穩定幣與代幣化資產發行機構與加密資產保管人 (custodians)，及其與整個加密資產體系之相互連結。

二、金融穩定學院 (Financial Stability Institute, FSI) 發布「因應氣候相關金融風險之總體審慎政策：挑戰與權衡」報告^(註 3)

氣候相關金融風險可能透過實體風險及轉型風險影響個別金融機構之安全與穩健性。實體風險即銀行承受氣候變遷加劇導致災害事件頻傳、經濟與財務損失嚴重之風險；其次，為減少溫室氣體排放採取減排措施可能產生之轉型風險，即政府政策、技術、消費者與投資者行為及偏好等改變所累積之影響，可能損及企業與整體產業前景，進而削弱銀行資產價值。氣候相關金融風險對金融穩定的影響，可能透過實體風險及轉型風險影響多家金融機構，系統性衝擊金融市場、導致資產價格劇烈震盪。

主管機關應評估是否須針對可能導致系統性衝擊進而影響金融穩定之氣候相關金融風險擬定總體審慎政策，以提升金融體系韌性。由於氣候相關金融風險的

獨特性，以及可能存在的調適失敗問題，要設計能增強金融體系韌性，同時有助抑制系統性風險累積的政策，是項具有挑戰性的任務。實際上，為因應氣候相關金融風險引起的系統性衝擊而擬定之總體審慎政策的設計（例如針對特定風險附加的資本要求），可能會加劇轉型風險，影響整體金融體系。

因此，主管機關須詳加定義這類總體審慎政策適用的範圍，惟於設計並實施這類總體審慎政策的同時，可能面臨之挑戰包括，擬定最終政策目標的困難度、總體與個體審慎政策目標間之衝突等；可能面對的取舍問題則包括，針對碳排放活動新增貸款產生的現有暴險，調整所採行之總體審慎措施；為減少審慎措施可能對企業為調適商業模式，進行轉型融資的風險，主管機關須考量審慎政策工具的使用是否應用在企業層面或是計畫層面。

不論審慎政策的設計如何，氣候相關金融風險審慎政策架構的實施並非易事。主要係因這類架構須建立在足夠清楚且細顆粒的數據及分類基礎上，讓銀行及監理機關得以確立這項工具的適用範圍。儘管面臨挑戰，未能調整針對氣候相關金融風險採行之總體審慎政策適用範圍，可能導致政策失效，進而影響金融穩定。

參、金融穩定委員會 (Financial Stability Board, FSB) 發布「精進網路事件通報一致性之建議 (Recommendations to Achieve Greater Convergence in Cyber Incident Reporting^(註4))」

全球金融體系連結之特性已使金融機構發生之網路事件（或源自其第三方服務商）產生跨國及跨產業之外溢效應。網路事件發生之頻率與複雜度快速增長；另隨著數位轉型、日益依賴第三方服務商及地緣政治緊張局勢，網路威脅情勢逐漸擴大。

G20 認知掌握及時準確之網路事件資訊對事件因應及復原與促進金融穩定之重要性，爰要求 FSB 提交一份精進網路事件通報一致性之報告。FSB 遂藉由三種方式展開此項任務，促進網路事件通報之共識，包括提出解決達成網路事件通報一致性相關阻礙之建議、強化「網路辭典」(Cyber Lexicon)，納入額外相關網路事件通報用語，以作為共通語言，增加一致性、確認金融機構向主管機關提交之網路事件報告內常見類型的資訊，有利形塑報告交流通用格式，以便自金融機構

蒐集事件相關資訊及其彼此互通訊息。

此份報告係依據 FSB 在網路相關工作之成果，包括與外部相關利益者之合作；另亦定調網路事件通報架構之共通性，且詳敘自金融機構蒐集之網路事件資訊及與金融主管機關後續共享之議題。此類議題包括：

- (一)向數個主管機關提出通報之流程而產生相關之作業挑戰。
- (二)設定妥適且一致之質化與量化標準。
- (三)建立合適程序，以及時提出網路事件通報。
- (四)與網路安全相關之定義與分類不一致。
- (五)建立可就網路事件進行溝通之安全機制。
- (六)與跨國及跨產業共享資訊之法律或保密限制。

肆、國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 發布「高通膨及地緣政治風險下維持金融穩定」全球金融穩定報告^(註 5)

國際貨幣基金於 2023 年 4 月發布旨揭報告指出，金融穩定風險及地緣政治風險上升，全球金融體系面臨多面向考驗，加上矽谷銀行 (Silicon Valley Bank) 及紐約標誌銀行 (Signature Bank of New York) 倒閉，以及對瑞士信貸 (Credit Suisse) 喪失信心，係自全球金融危機以來，貨幣及金融環境緊縮所積累相互作用衍生的挑戰。政策制定者為遏制系統性風險所採行之即時措施確實有助減少部分市場擔憂情緒，儘管近期有所改善，惟市場情緒仍不穩定，隨著投資者重新評估金融體系的健全性，許多機構及市場承受之壓力仍居高不下。

銀行業部分，美國近期發生銀行倒閉事件顯示，資金可能快速消退，甚至小型銀行事件亦會產生系統性影響，引發廣泛的信心喪失，加上被技術及社群媒體放大，或將迅速蔓延至整個金融體系。不同機構間存款模式的轉變亦可能增加銀行融資成本，進而限制金融機構提供信貸的能力。

非銀行金融中介機構 (Nonbank financial intermediaries, NBFIs) 在全球金融體系中扮演關鍵角色，可強化信貸管道並支持經濟增長。近年處於低利率情況下，NBFIs 的金融脆弱性 (financial vulnerabilities) 增加，加上槓桿率上升、流動性不

穩定及高度相互連動性 (interconnectedness)，NBFIs 的壓力隨之顯現，亦可能蔓延至新興市場。目前處於高通膨及金融環境緊縮情況，各國央行在因應金融穩定風險及實現價格穩定目標之權衡，具高度挑戰性。政策制定者需透過適當工具，以因應 NBFIs 之壓力所導致的金融不穩定性，例如：在壓力上升時期，NBFIs 得直接獲得央行流動性支援，惟實施時仍需配合適當的監理框架及規範。

伍、美國聯邦存款保險公司 (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) 於 2023 年 5 月 1 日發布「存款保險改革各種選項 (Options for Deposit Insurance Reform)」研究報告

FDIC 於 2023 年 5 月 1 日發布「存款保險改革各種選項 (Options for Deposit Insurance Reform) 報告」，該報告強調現行存款保險制度在大量保額外存款的環境中實現金融穩定目標的侷限性，以及研議能協助存款保險制度實現這些目標的政策選擇。首先討論 2023 年 3 月發生的銀行倒閉事件，然後回顧美國存款保險的歷史及概述存款保險的目標和重要性，其次討論可與存款保險結合使用以實現政策目標的工具，以及討論存款保險制度改革的三種選項和考量因素。本報告重點如下：

- 一、保額外存款的增加及科技的變革，增加銀行擠兌的風險。
- 二、存款保險的主要目標是促進金融穩定及保障多數小額存款人。
- 三、存款保險可能導致道德風險，並增加銀行的風險承擔。
- 四、監理對於協助存款保險制度實現其目標和抑制道德風險至關重要。
- 五、銀行擠兌是一種“減輕道德風險”高代價的市場紀律形式。
- 六、即使有存款保險，非存款債權人和股東仍可能抑制銀行的風險承擔。
- 七、存款保險具有更廣泛的市場效應。
- 八、存款保險不是免費的，必須透過向銀行體系徵收保費來獲取資金。
- 九、其他的政策工具有助存款保險達成金融穩定目標並減輕不良後果。
- 十、本報告評估改革存款保險制度的三種選項，包括限額保障 (Limited Coverage)，無限額保障 (Unlimited Coverage) 及特定帳戶類型保額 (Targeted Coverage)。

- (一) 限額保障維持目前的存款保險制度，適用於所有存款人和帳戶類型。即使提高存款保險保額，其本身也無法處理與高度集中的保額外存款人有關的擠兌風險。
- (二) 無限額保障係為所有存款提供全額保障，可有效地消彌擠兌風險，但可能對銀行的風險承擔、銀行的存款保險費率水準及更廣泛的金融市場產生重大影響。
- (三) 特定帳戶類型保額，係對不同類型的帳戶提供不同程度的存款保障額度，更聚焦於提供企業支付帳戶 (business payment account) 更高的保障額度（包括無限額的保障），而不需將類似的保障擴展到所有的存款，相對於其成本而言，會產生更大的金融穩定效益，同時降低無限額保障的許多缺點。特定帳戶類型之保額的挑戰是需將企業支付性存款和其他存款區分開來。相對於投資性帳戶，企業支付帳戶不是在追求收益，企業很難為獲得更多的存款保險保障，而在多家銀行開立支付帳戶。企業支付帳戶的損失最有可能波及到薪資和其他業務，然而，特定帳戶類型之保額的重大挑戰是如何區分或定義哪些是值得更高保障的帳戶，且提供高額存款保險予企業支付帳戶可能需要大幅增加保費。

因每個選項都有相對的優點和缺點，其有效性取決於同時間推行其他政策的程度。監理和存款保險的定價有助達成金融穩定的目標並減輕不良後果。此外，限制大額保額外存款的可兌換性，要求對大額保額外存款提供擔保，簡化存款保險或提供超額存款保險等，可與限額保障和特定帳戶類型之保額方案併同考慮。

陸、美國聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC）根據系統性風險認定研議特別保費徵收規則草案重點

美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 董事會於 2023 年 5 月 11 日發布一項特別保費規則草案通知，針對要保存款機構 (Insured Depository Institutions, IDIs) 實施特別保費徵收，以彌補之前保障倒閉之矽谷銀行 (Silicon Valley Bank, SVB) 及標誌銀行 (Signature Bank) 保額外存款人的損失。依聯邦存款保險法 (FDI Act) 第 13(c)(4)(G) 條，FDIC 採取該行動係與 2023 年 3 月 12 日宣布的系統性風險認

定 (Systemic Risk Determination) 有關。有關規則草案的反饋意見可於聯邦公報 (Federal Register) 公布後 60 天內提出。以下就規則草案概要說明如下：

一、法律依據

美國 FDIA 第 13(c)(4)(G) 條規定，因處理系統性風險事件所致損失，FDIC 得向適當之要保存款機構或其控股公司徵收特別保費（對控股公司需經財政部長同意），以彌補存款保險基金 (DIF) 之損失。

二、考量因素

因系統性風險金融危機事件採取措施而受益之實體類型、經濟狀況、對行業之影響，及其他 FDIC 認為與該行業有關且適當者。一般而言，擁有大量保額外存款的大型銀行是系統風險認定的最大受益者。

三、特別保費金額

FDIC 估計目前在 SVB 及 Signature Bank 倒閉所花費的 185 億美元總成本中，約 158 億美元歸因於對保額外存款人的保障。

四、特別保費費率

- (一) FDIC 提議在 8 個季度保費徵收期間內以年費率約萬分之 12.5 徵收特別保費。
- (二) 特別保費費率在本規則最終定案前可能會調整，因損失估計或保額外存款金額估計的調整均將導致特別保費費率的修正。

五、特別保費的保費基數

特別保費的保費基數採要保存款機構於 2022 年 12 月 31 日申報保額外存款總額扣除 50 億美元之餘額為基準；適用對象為非屬控股公司子公司的要保存款機構，或擁有一家或多家子公司要保存款機構的控股公司。

六、收取特別保費期間

(一)根據系統性風險認定的損失估計將定期調整，因此 FDIC 可以：

- 1.倘收取的保費足以彌補實際或預估的損失，則可提早停收；
- 2.倘實際或預估的損失超過實收特別保費，則在最初的 8 個季度期間再延長徵收一個或多個季度；
- 3.倘實際損失超過實收特別保費，則在對 SVB 及 Signature Bank 清理結束後徵收單次特別保費補足差額。

(二)特別保費預計從 2024 年第一季保費期開始徵收（即 2024 年 1 月 1 日至 2024 年 3 月 31 日，付款日期為 2024 年 6 月 28 日），將持續徵收計 8 個季度，以維持要保存款機構的流動性，且符合一致性及可預測之保費徵收原則。

七、徵收對象

預計對 113 家銀行機構徵收特別保費。其中，保額外存款比例較高且總資產超過 500 億美元者將支付特別保費的 95% 以上。

註釋

註 1：https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2250

註 2：<https://www.bis.org/press/p230323a.htm>

註 3：<https://www.bis.org/fsi/fsibriefs18.pdf>

註 4：<https://www.fsb.org/2023/04/recommendations-to-achieve-greater-convergence-in-cyber-incident-reporting-final-report/>

註 5：<https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2023/04/11/global-financial-stability-report-april-2023>