

歐洲存款保險機構協會（EFDI） 「穩健迎向未來、強化金融穩定」 研討會摘要報告（下）

本公司國關室整理

參、研討會議題

肆、心得及建議

伍、附錄：美國 FDIC 修正中大型銀行清理計畫規範

參、研討會議題

一、立足穩健基礎以強化金融穩定

（一）歐盟需要整合商品市場及金融體系，促使會員國之協力合作

我們如今身處的時代充滿不確定性。近幾個月來，地緣政治對全球經濟造成重大影響。美國施加關稅，引發其他國家的報復性措施，導致全球貿易受阻。在歐洲，該等問題又因俄烏衝突而更加嚴峻，且自 2022 年起即對人道與經濟造成嚴重衝擊。

然而，歐洲面臨的挑戰不僅於此。歐洲的經濟表現不僅持續落後美國與中國，且在科技創新領域，歐洲與其他地區的差距尤為顯著。目前市值最高的科技公司均為美國或亞洲企業，過去五十年間沒有任何歐洲新創企業市值達到 1,000 億美元，彌補這一差距有賴龐大的公私部門投資。只是僅有投資仍不足，如前歐洲央行總裁 Mario Draghi 所言：「整合是我們最後的希望。」歐洲不僅需要統一的商品市場，

更需一個整合的金融體系，促使歐盟與各國主管機關協力合作，以維護金融穩定。

該原則同樣適用於金融安全網成員們。中央銀行、監理機關、清理機構與存保機構之間的合作至關重要。

(二) 歐盟執委會啟動「競爭力指南」，為歐盟經濟重整制訂路線圖

美國近期宣布之關稅政策，引發中國報復性措施，仍需各國密切關注此類保護主義事件，因其不僅影響資本流動，更會衝擊金融市場穩定。在歐洲，俄烏戰爭與中東地區衝突加劇，亦加劇此困境，並造成難以承受之人命損失。

隨著國際情勢越發充滿不確定性，前義大利總理 Enrico Letta 與前歐洲央行總裁 Mario Draghi 發表的報告更進一步指出，與美國、中國相比，歐洲刻正面臨結構性競爭力差距（structural competitiveness gap），主要反映在研發投資、產業規模化能力與取得創投資金等方面。當前的不確定性與競爭力落差說明，唯一有效之歐盟層級因應方式，係團結與迅速行動。

歐盟執委會近期啟動「競爭力指南」（Competitiveness Compass），為歐盟經濟重整制定路線圖。該指南將 Draghi 建議轉化為具體政策，並獲得必要政治支持，以利迅速且協調之執行，從而彌平競爭力差距，同時降低歐盟在資源與技術等關鍵領域上對外部之依賴。該指南內容包括深化單一市場、優先推動歐盟政策、簡政便民，以及簡化法律監理與稅務架構等措施。

歐洲必須齊力推動經濟，以因應氣候變遷、科技變革與地緣政治等挑戰。Draghi 報告指出，至 2030 年每年須加大投資約 750 至 8,000 億歐元，尤以無法單靠銀行融資之中小企業與新創公司為重。

(三) 推動單一資本市場需有穩健規範、治理及有效監理

歐盟擁有技術人才、創新企業與高達 10 兆歐元的家庭存款資源。銀行存款雖安全易取，惟通常低於資本市場投資報酬。「儲蓄與投資聯盟」將使公民儲蓄透過傳統銀行融資或資本市場運用，更便於支持生產活動。此舉將有助於企業更容易取得融資與創投資金，尤其是新創與中小企業。同時，該聯盟亦將推進歐盟實現「真正的單一資本市場」之長期目標。

然而，該等變革不會立竿見影。歐洲銀行（包括西班牙央行）仍須在引導儲蓄進入生產性投資中發揮關鍵角色。此外，穩健的法律規範、健全治理與有效監理，均為健全銀行體系不可或缺之基石。

歐洲央行近期發起一項倡議，旨在識別監理中重複或過度複雜之處，以提升歐洲銀行效率與競爭力。然而，簡政減負不應犧牲合規與資訊申報品質（reporting standards）。該等標準係鞏固歐洲銀行穩健之基礎，特別是在資本與償付能力方面。

目前，歐洲銀行迎來歷史新低的不良貸款比率、高獲利能力與經強化之資本適足率，具備因應數位化與人工智慧浪潮之能力。銀行應善加利用當前優勢、加速數位轉型，為迎接新興競爭者帶來的挑戰做足準備。

(四) 人工智慧、資產代幣化與量子運算正迅速改變金融業，歐盟推動數位營運韌性法等多項法案，以控管衍生之新興風險

1. 數位營運韌性法案（DORA）

銀行業的數位轉型已不可逆。人工智慧、資產代幣化與量子運算正迅速改變金融業，其影響力將持續擴大。然而，該等技術亦帶來新風險，包括資安攻擊以及金融機構對科技供應商之依賴。歐洲的「數位營運韌性法案」（DORA）係對管理科技風險建立強制性標準，重點關注資安、防禦測試，以及供應商管理等面向。

該法案之推動過程有賴主管機關、業者與供應商三方通力合作；執行該法案的經驗未來亦可供存保機構借鏡，作為面對類似科技風險之參考。

2. AI 法規

人工智慧帶給整體經濟與金融部門的轉型潛力顯而易見。AI 可協助自動化重複性作業，釋放人力投入至具有更高附加價值之任務，並透過資料分析優化決策流程。銀行亦可藉此改善與客戶之互動體驗，提供更個人化的服務。然而，AI 應用亦伴隨重大風險，包括模型誤用、資安攻擊增加等，須加以監控。

歐盟已採取措施規範此類風險。新頒布之「AI 法規（European AI Regulation）」賦予各國主管機關監理金融業使用具高風險 AI 系統之權力，這表示如西班牙中央銀行等監理機關將承擔更多責任。該法規能否成功實施，對主管機關、金融機構與供應商而言皆至關重要。

3. 將發布「支付服務指令第三版」（PSD3）取代 PSD2

另一方面，在支付領域，數位歐元亦不容忽視。數位歐元不會取代現金，而是降低對大型科技公司的依賴，提升歐盟競爭力。否則，由於目前歐洲的信用卡支付系統仍依賴外部網路，可能導致歐洲在關鍵時刻受制於人；外國行動支付工具與美元穩定幣的出現，恐加劇歐洲對外部的依賴。目前針對數位歐元之設計，雖然尚有關鍵要素未定，特別是與私人系統之整合方式，以及業界對後續調整成本與餘額上限有所疑慮，該等問題將在設計階段被一一妥善處理。整體而言，數位歐元將為歐盟帶來戰略上之優勢。

此外，2025 年預計將由「支付服務指令第三版」（PSD3）取代現行 PSD2，以反映電子支付成長帶來的監理需求、強化數位服務下的消費者保護，以及降低詐騙風險。隨著電子貨幣機構與支

付機構在金融業之角色日益重要，PSD3 規定其未來須遵守統一的申請核准與營運制度，確保整個金融體系具備一致之監理標準。該新法案亦將降低新興業者進入市場的門檻，鼓勵更多業者投入支付體系，同時亦將建立明確規範以管理該等機構。

自 2025 年初起，歐元區已推動即時轉帳法規（immediate transfer regulation），並將逐步於 2027 年前全面實施。現階段，歐元區支付業者已為即時與普通轉帳提供相同或更優惠之費率，並增設收款人身份驗證機制。

（五）CMDI：推動清理資金來源多元化及存保基金可用於非賠付用途

針對銀行復原與清理指令（BRRD）、單一清理機制法規（SRMR）以及存款保險指令（DGSD）之修訂，歐盟共同立法機構目前正進行三方協商，期透過「危機處理與存款保險」改革法案（CMDI），建構更具整合性、韌性與前瞻性之銀行聯盟架構，提升金融穩定與存款人保障。

CMDI 改革之核心目標，係強化清理機制以確保存款人對其存款之存取權，以及推動清理資金來源多元化。具體作法為擴大清理適用對象，讓更多信用機構得以進入清理程序，並透過存保基金參與作為補充資金來源，而無須依賴公共資金，以保障存款人權益與金融穩定。

同時，CMDI 改革亦針對存保基金可運用於非賠付用途之情境進行明確規範，例如可用於協助避免銀行倒閉，或作為破產程序中可採用的替代性手段，協助銀行資產轉移、負債重組、資本重整或促成併購等，突顯存保資金在銀行危機管理中的效益。整體而言，工具組合越多元，危機管理時的應變彈性越高。

此次改革亦強化清理機關與存保機構間之協調合作，透過溝通協

議（communication protocols）、聯合危機演練及早期資訊共享機制，建立有效因應危機之體系。CMDI 最終條文亦應提供可讓主管機關實際執行之架構，同時賦予存保基金於危機管理中更明確之職責與角色。

二、MREL 是否具下調空間？

（一）針對損失吸收能力（LAC）規範，全球最具系統重要性的銀行（G-SIBs）皆須滿足「總損失吸收能力（TLAC）標準」，持有足夠且能隨時動用之 LAC 以內部吸收清理成本

2008 年金融危機後，國際社會建立了一套清理機制（resolution framework），作為取代紓困（bail out）倒閉金融機構之可信方案，包括清理權力與工具、制度架構及協作安排。但其中最核心的，係對損失吸收能力（Loss-absorbing Capacity, LAC）的要求。LAC 的存在，使銀行得以內部吸收清理成本，如進入破產程序一樣由股東與債權人承擔損失，同時在不動用公共資金的情況下持續維持倒閉銀行的關鍵業務運作。

因此，金融穩定理事會（FSB）所制定之「總損失吸收能力標準（TLAC）」即為現行清理機制的補充，目的在於確保全球最具系統重要性的銀行（G-SIBs）持有足夠且能隨時動用之 LAC，使主管機關在清理過程中得以有效執行其清理策略。TLAC 工具包括法定資本、資本緩衝以及特定 TLAC 資本工具，其結構包括：

1. 普通股權資本（CET1）：主要由普通股與保留盈餘構成，屬於風險吸收能力最強之資本層級；
2. 其他一級資本（AT1）：例如永續債與可轉換債券，能在資本充足率下降時自動轉為普通股；
3. 第二級資本（T2）：包括長期次級債務，提供額外資本緩衝以因

應市場波動；

4.合格負債工具：銀行發行之無擔保長期債務，能在清理過程中吸收損失，確保銀行重組後仍保持資本充足。

FSB 要求 G-SIBs 至少須持有相當於風險加權資產 18%，或是總槓桿曝險 6.75% 之 TLAC（以較高者為準），並將 TLAC 架構進一步區分為外部 TLAC（External TLAC）與內部 TLAC（Internal TLAC），以強化銀行集團內部及外部資源的損失吸收能力。其中外部 TLAC 係由清理實體直接發行給第三方，作為銀行清理過程中吸收損失之主要工具；內部 TLAC 則由子公司或附屬機構發行給清理實體，確保在集團內部轉移資本資源，支援重要子公司在面臨困難時進行資本重建。

當初決定僅將 TLAC 要求適用於 G-SIBs，係基於其跨國特性與可比性，有助於採取一致的國際標準。然而，G-SIBs 並非唯一在倒閉時具有系統性風險之銀行。2023 年美國地方性銀行倒閉事件即揭示：即便是規模較小、較少跨國業務之銀行，其倒閉亦可能引發系統性風險。

矽谷銀行（SVB）與 Signature Bank 倒閉事件，因被認定為具重大風險，因此美國聯邦存款保險公司（FDIC）引用「系統性風險例外條款（systemic risk exception）」，得以採取成本較高之清理策略，進而保障保額外存款（uninsured deposits）。該等案例突顯要求非 G-SIBs 銀行持有足夠 LAC 之重要性；由於美國現行制度僅針對 G-SIBs 在審慎監理之資本要求外，額外持有可吸收清理損失之負債工具。此次倒閉事件後，有觀察指出，若 SVB 與 Signature Bank 擁有額外 LAC，將能降低保額外存款之損失，避免擠兌情形惡化，並賦予 FDIC 在面對銀行倒閉危機時更多因應選擇。

(二)除了對 G-SIBs 之 TLAC 規範，歐盟銀行另須遵守銀行自有資本及合

格負債最低要求（MREL），故整體 LAC 要求相對更高

歐盟對於損失吸收能力（LAC）的規範較美國更為嚴格，原因有二：

首先，與總損失吸收能力（TLAC）規範不同，銀行自有資本及合格負債最低要求（MREL）並非一固定比率，而是由歐盟單一清理委員會（SRB）或各國清理機關根據個別銀行之風險特性、業務模式、清理策略等，個案設定之最低要求，通常以銀行在基於風險加權資產（RWA）與槓桿比率曝險（LRE）計算下的 MREL，選擇較高者作為最終資本要求，以確保銀行在不同風險環境下皆具備足夠的資本緩衝和負債吸收能力。

MREL 之計算方式為損失吸收量（LAA）與資本重組量（RCA）之相加。其中 LAA 係為確保銀行能夠吸收即期損失，避免系統性風險擴散。RCA 係在銀行重組後，提供必要資本支持，防止資本不足。

1. 風險基礎比率（Total Risk Exposure Amount, TREA）：以銀行的總風險曝險金額為基礎計算，即風險加權資產（RWA）。

$MREL_{TREA} = LAA_{TREA} + RCA_{TREA}$ ，其中

$LAA_{TREA} = TREA * (\text{Pillar 1} + \text{Pillar 2})$ ；

$RCA_{TREA} = TREA * (\text{Pillar 1} + \text{Pillar 2})$ 。

(1) Pillar 1：最低監理資本要求（通常為 8%）

(2) Pillar 2：額外資本要求，由監理機關針對銀行特定風險設定，範圍通常在 2% 至 5% 之間。

2. 槓桿基礎比率（Leverage Ratio Exposure, LRE）：以銀行槓桿比率曝險衡量。

$MREL_{LRE}$ 以槓桿曝險金額計算，同樣由 LAA 與 RCA 構成：

$MREL_{LRE} = LAA_{LRE} + RCA_{LRE}$ ，其中

$LAA_{LRE} = LRE * \text{槓桿比率}$ ；

$RCA_{LRE} = LRE * \text{槓桿比率}$ 。

槓桿比率：一般為 3% 或 5%，取決於銀行規模與系統重要。

對於全球系統重要銀行（G-SIBs）或國家級系統重要銀行（D-SIBs），MREL 要求通常更高，並結合如總損失吸收能力（Total Loss Absorbing Capacity, TLAC）等其他國際標準同步監理，以確保在清理時具備足夠的「可動用清理資本結構（bail-inable liabilities）」可供使用。

此一作法促成歐盟銀行所需符合之 LAC 標準高於其他國家類似之銀行。以 G-SIBs 為例，整體而言，歐盟規範較美國銀行高出約 4% 的風險加權資產附加要求。

第二，歐盟對 MREL 要求之適用範圍遠較美國以清理為基礎之 LAC 要求廣泛，兩者差異顯著。歐盟約有 300 家銀行（包括銀行聯盟內逾 80 家大型銀行集團）須符合 MREL 規範，並依其在發生倒閉時之預期清理方式進行調整。需特別注意的是，並非所有銀行皆須持有超過自有資本之 LAC；如為預期將於倒閉時直接清算之銀行，則無須額外持有 LAC。相對地，美國僅有八家 G-SIBs 需符合 TLAC 要求。由此可見，歐盟銀行體系較不易出現美國銀行動盪期間所揭示之損失吸收能力不足問題。

美國近期亦已著手擴大 LAC 適用範圍，建議要求資產達 1,000 億美元以上之銀行須發行足以於清理時重新補回資本缺口之長期債務。該項建議之預期效益包括：提升大型銀行的可清理性、降低保額外存戶（uninsured depositors）之損失風險、賦予 FDIC 在清理過程中更大彈性，以將存款負債轉移予接手機構，並創造更多元的清理選項。該項建議雖尚未被正式採納，惟講者認為 LAC 對清理機制之可信度至關重要，故支持該項提案。

(三)下修 MREL 有賴清理資金來源之多元化，將加大對單一清理資金、

存款保險基金或政府資金之依賴

儘管難以預測未來美國將會如何調整相關規範，惟歐盟之制度設計仍致力於維持金融穩定與促進經濟繁榮。在此脈絡下，確實有必要檢視當前歐盟之損失吸收能力（LAC）要求是否對歐洲銀行造成過重負擔，並思考是否可透過下修 MREL 要求或簡化其設定方式加以緩解。

誠然，MREL 架構本身相當複雜，且由於無法以科學方式精準調整 LAC 要求，則此複雜性是否為必要條件，實值探討。原則上，任何制度設計若能在不影響其核心目的下達成簡化，均屬可取之舉。

為妥適回應此一問題，須回歸清理制度之整體設計加以審視。銀行清理作業如無資金挹注，將難以執行或無法具備可信度，而該資金來源可多元化。除個別銀行帳上之 LAC 外，其他可能來源尚包括清理基金、存款保險機制（DGS）以及政府資金。LAC 要求係將銀行倒閉之成本分配予銀行債權人與股東；由業界籌措之共同資金機制則有助於整個銀行體系內部分攤該等成本；而公共資金作為最後防線則將成本轉嫁予納稅人，惟該等支出最終亦可能透過課徵費用或稅捐，再度由產業端回補。

上述各類資金來源之配置與分擔比例，實為政策判斷之結果，涉及政治與技術層面之多重考量，其中亦包括如何避免道德風險。在歐盟體系中，相關立法機關已明定 LAC 應作為首道防線，且對於使用共同資金來源應訂有明確且嚴格之限制。

單一清理基金（Single Resolution Fund, SRF）之定位則為次道防線，要求進入清理程序之問題銀行先行減記至少 8% 之負債與自有資本，即由其股東與債權人先行承擔損失後，方可動用 SRF。此為制度中的硬性規定，沒有例外。此外，原則上存保基金雖可用於支援清理程序，惟因歐盟法律對「保額內存款」賦予超優先順位（super-

preference of insured deposits），加上受限於「最低成本原則」規定，實務上協助銀行清理之成本遠大於直接賠付，從而限制存保基金實際介入清理之可能性。

最後，雖然「歐盟銀行清理與復原指令（BRRD）」允許成員國於必要時動用政府資金以協助銀行清理，惟適用於銀行聯盟成員國之「單一清理機制法規（SRMR）」並未納入此項機制。因此，銀行聯盟內之清理架構實際更為嚴謹，實務上亦無法仰賴政府資金直接介入清理程序。綜上所述，由於歐盟清理制度對各類可用於銀行清理之外部資金來源設有限制，故相較其他體系，歐盟銀行在執行清理策略時，所需仰賴之內部資金來源（即 LAC）相對更高。

(四) 歐盟 CMDI 改革允許 DGS 資金計入法定 8% 損失吸收門檻，分擔銀行原先須滿足之損失吸收能力，有助於調降對銀行 MREL 要求

針對倒閉銀行資金來源之配置，其他國家則採取不同政策。以美國為例，FDIC 於清理程序雖仍須遵守「最低成本原則」，惟因保額內存款與保額外存款於美國制度下具同等清償順位，FDIC 在評估成本時具有較多彈性得以採行清理措施，較不易如歐盟般傾向直接進行清算。

此外，2023 年 3 月美國銀行倒閉事件期間，美國監理機關曾動用「系統性風險豁免條款（Systemic Risk Exception, SRE）」，破例准許 FDIC 提供資金以因應系統性風險，從而彌補銀行自有清理吸收能力（LAC）之不足。該制度設計需經嚴格程序門檻始得適用，確保僅於特殊情況下啟動；惟其作為「安全閥（safety valve）」之設計已納入美國法律架構，並由美國財政部提供最終資金支援（backstop）。其他國家亦具備類似制度。

至於歐盟是否應引入類似彈性設計，目前仍有討論空間。歐盟現有的架構實際上是歐洲立法機關基於其特有之制度背景所為之設計，

或許並非最理想的架構，但整體設計仍具有內部一致性。然而，這並不是否定調整現有制度的可能，歐盟執委會最初提出之 CMDI（危機管理與存款保險）改革方案，即包含若干改良建議，有助於強化將「業務出售」作為優先清理選項之銀行的可清理性。該方案建議以「一般存款優先權（general depositor preference）」取代現行 DGS 債權之超優先權（super-preference），並允許 DGS 於清理過程中提供之資金得計入法定 8% 損失吸收門檻之計算。

(五) DGS 出資可用於彌補資產價值與存款總額落差、支援接手銀行（assuming bank）之資本要求，以及共同構成 8% 損失吸收門檻以啟動清理財務協助安排

具體而言，由於部分中小型銀行係以存款為主要融資來源，難以在不動用保額外存款的情況下，滿足動用如單一清理基金等外部資金來源之條件。然而，若對保額外存款進行減記，可能導致市場恐慌與擠兌，進一步衝擊金融穩定與實體經濟。為此，CMDI 改革方案提出允許 DGS 出資計入原先須由銀行內部吸收損失達總負債與自有資本（Total Liabilities and Own Funds, TLOF）之 8% 門檻，以維持金融穩定與存款人信心：

1. 彌補資產價值與存款之缺口

當主管機關採行資產轉讓策略，將問題銀行部分或全部存款轉移至健全銀行或過渡銀行時，若轉移資產之公允價值低於所對應之存款金額，即產生「價值落差（value gap）」。為確保轉讓交易具吸引力並促使受讓銀行接手，DGS 得於符合最小成本原則（least-cost test）前提下，出資填補該落差，避免需對保額外存款進行減記處理。

2. 支援接手銀行之資本適足性需求

在部分交易架構下，接手銀行可能為維持自身資本適足率，要求主管機關提供額外財務支援作為條件。DGS 得依其職責範圍，提供必要補助以協助交易達成「資本中性（capital neutrality）」，確保該銀行接手後不影響其風險承擔能力。

3. 共同構成 8% 損失吸收門檻以啟動清理財務協助

為確保在採行資產負債轉移（transfer strategy）之清理方式時，得啟動清理財務協助安排（Resolution Financing Arrangements, RFA），DGS 於清理中之出資金額得計入「總負債與自有資本（TLOF）」8% 門檻，與股東及債權人共同承擔損失。若由遭清理機構之股東與債權人，透過減記或債轉股所做之出資，加上 DGS 之出資金額，合計達該機構 TLOF 總額 8% 以上，清理機關即得動用清理資金，最終使該問題銀行自市場退出。惟為確保 MREL 仍為第一道防線，以維護制度公平性（level playing field），上述 DGS 得計入 8% 門檻之規定，僅適用於該等清理計畫或集團清理計畫中未預設需破產處理之機構，以防範道德風險。

上述調整將可放寬當前動用外部資金之限制，且在此架構下，由於銀行部分「內部損失吸收能力」已由外部機制分擔，表示銀行自身所須準備之 LAC 水位可望降低，從而調降其 MREL 要求。

(六) 放寬 MREL 要求須有相應資金來源補充，任何調整皆會涉及現有協議背後之政策選擇

最後，回歸至常被提及之歐盟與美國制度比較，以及要求調降 MREL 水準之呼聲。原則上，若欲實質調降 MREL 要求，則必須有其他資金來源作為補充；惟以目前制度而言，歐盟可用之替代資源相對有限。

例如，若欲放寬 MREL 要求，可能需仰賴「單一清理基金」

(SRF) 提供更多支援，亦即放寬其動用條件。換言之，若銀行於清理前所需自行吸收之損失金額減少，執行清理策略時須仰賴之外部資金需求即相對提高，將導致更多成本須由國內銀行業一同分攤。另一方面，透過放寬公共資金支援之彈性，亦可平衡 MREL 調降所帶來之缺口。

然而，上述任一作法皆會破壞現行清理機制背後之政治協議。MREL 之設定看似屬於技術層面作業，惟若欲進行重大調整，終將涉及敏感且重大之政策選擇。

三、跨境銀行業務未來發展

(一) 歐洲銀行體系展現韌性，惟長期成長與轉型投資動能仍待強化

歐洲銀行體系自歐洲單一監理機制 (Single Supervisory Mechanism, SSM) 上路以來，在資本充足率、資產品質與流動性水準等核心指標上皆呈現穩健發展。截至 2025 年，多數銀行不良資產比率已降至 2% 以下，整體資本水準較 2014 年前相比幾乎翻倍，且平均流動性覆蓋率明顯高於法定要求。此一改善成功協助歐洲銀行體系抵禦多次重大衝擊，包括 COVID-19 疫情、俄烏戰爭引發之能源危機，以及歐洲央行快速升息所帶來之利率環境變化。歐洲銀行業於該等風險情境中持續履行作為資金供應者之角色，並發揮穩定金融職能，足以顯示歐洲銀行業具備相當充分之韌性。

然而，儘管銀行業當前體質良好，歐洲整體長期成長與轉型投資方面的能力仍待強化，特別是在推動綠色轉型與協助數位基礎建設等高資本需求之領域，銀行是否具備足夠動能與誘因支持相關融資，仍是值得關注的問題。

(二) 跨境整併與 EDIS 推進受阻，監理架構有待簡化以提升銀行資源配置

效能

儘管歐洲銀行體系已建立單一監理與清理機制，其在區域整合上仍面臨諸多瓶頸。目前跨境銀行整併（cross-border consolidation）進展有限，主因係各成員國之監理法規、稅制、破產法及監理詮釋標準等差異顯著，導致即便某些銀行已完成股權整合，其營運仍高度分割，缺乏實質操作整合與成本協同效益。

此外，歐洲銀行聯盟的第三支柱一單一存款保險機制（European Deposit Insurance Scheme, EDIS）迄今尚未完成，導致銀行仍受制於「主權國家與銀行間風險連結」（sovereign-bank nexus），影響市場對銀行體系穩定之信心。在監理制度方面，未來應推動監理架構之「簡化」而非「鬆綁」（simplification, not deregulation），強調在維持金融穩定之餘，應減少重複性規定與監理解釋不一致之空間，並強化監理政策的透明度與一致性，避免同一法規於歐盟層級、國家層級與監理實務中不斷被層層加碼強化，加劇銀行業合規負擔，反而不利於銀行業資源配置與監理效能。

（三）歐洲銀行業於制度整合、科技創新與地緣風險下尋求韌性與轉型對策

未來歐洲銀行業將面臨來自科技創新、地緣政治與制度設計等面向之多重挑戰。數位支付與金融科技的快速崛起已重新塑造金融服務競爭格局，非傳統業者（如大型科技公司與跨境支付平台）在用戶體驗與技術整合方面占有優勢，對傳統銀行構成壓力。儘管如此，部分國家仍在本地創新上展現競爭力，例如由西班牙央行推出之 Bizum，已成為西班牙國內最普及之行動支付平台之一，顯示在適當政策支持與市場共識下，歐洲銀行業仍具備回應挑戰之能力。另一方面，針對數位歐元的推動，其定位應係由公部門發行之額外支付工具，作為現有私部門支付方式的補充，而非取而代之；並強調設計上應兼顧隱私

保護、社會信任與使用接受度，以確保數位歐元之推行過程中得兼顧技術創新與金融穩定。

此外，隨著銀行業對第三方科技供應商（如雲端服務商）之依賴日益加深，資安風險與營運中斷風險亦越發嚴峻。網路攻擊事件可能導致大規模金融服務中斷，對社會與金融穩定構成實質威脅。整體而言，當前銀行體系雖已建立穩固基礎，惟在面對制度整合、科技競爭與監理轉型三重挑戰下，應持續調整其監理策略，確保歐洲銀行體系之競爭力與韌性不致弱化。

四、CMDI 是改革的終章，抑或新篇章的開始

(一) CMDI 改革強化中小型銀行清理可行性，歐盟 BRRD、SRMR 與 DGSD 三項法規同步修訂

CMDI（危機管理與存款保險）架構係於 2008 年金融危機後設立，旨在於銀行倒閉時，維護金融穩定與存款人權益，並避免動用納稅人資金進行紓困。

CMDI 架構的核心支柱之一為「最低自有資本與合格負債要求（MREL）」，以確保銀行具備足夠之損失吸收能力支應清理成本。惟在實務上，多數中小型銀行係以存款為主要資金來源且缺乏資本市場籌資管道，難以達成 MREL 要求，部分國家主管機關因此傾向對其進行破產清算或提供國家援助，而非依 CMDI 架構實施清理，導致該架構之有效性減弱，違背當初設立 CMDI 架構之初衷。

歐洲執行委員會（European Commission）於 2023 年 4 月提出對歐盟 CMDI 架構之重大改革提案，旨在改良現行制度中對中小型銀行實施清理不易、清理工具運用有限之不足，進而使清理機制在實務上更具可行性與一致性，特別是強化中小型銀行因應能力。

具體而言，本次改革之核心目標在於彌補資金缺口，賦予中小型

銀行得以動用業界資金安全網（industry-funding safety nets）作為提供額外清理財務協助之權限，俾於銀行股東與債權人依法承擔之損失（bail-in）金額，尚不足以達到啟用單一清理基金（SRF）所需之 8% 總負債門檻時，得由存款保險基金提供「過渡性」資金支應。

自此，歐洲議會（European Parliament）與理事會（European Council）兩個共同立法機關於 2024 年接續展開三方協商程序（trilogue），並於 2025 年 6 月 25 日就 CMDI 改革核心內容達成政治協議（political agreement）。本次 CMDI 檢討涉及修訂以下三項立法文件：

1. 銀行復原與清理指令（Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD）；
2. 單一清理機制法規（Single Resolution Mechanism Regulation, SRMR）；
3. 存款保險指令（Deposit Guarantee Schemes Directive, DGSD）。

主要改革重點茲分述如下：

1. CMDI 新規放寬 MREL 限制，中小型銀行得以動用 DGS 補足 8% 門檻

歐洲理事會與歐洲議會已達成協議，未來中小型銀行面臨倒閉風險時，除可延續運用現行之清理工具外，得以在特殊情況下透過存款保險基金（DGS）出資補足損失吸收門檻（8% TLOF），進而啟用單一清理基金（SRF）作為清理財務協助來源，以促成銀行有序退出市場。換言之，雖然目前規定僅允許在銀行已動用自身內部資源（包括自有資本與可轉換債務）達到至少該銀行總負債加資本的 8% 時，方能申請動用上述安全網資金；未來新規則將放寬該項限制，若銀行無法達到 MREL 8% 要求，將可透過動用 DGS 資金作為「過渡性」資金支應。然而，為避免破壞市場紀律與產生道德風險，相關動用行為必須符合五大安全機制（safeguards），即：

(1) 逐案審查 (case by case decision of the resolution authority) , 監理機關不得自動同意 (no automatism) ; (2) 僅適用於引導問題機構退場之轉移策略 (only for transfer strategies with market exit) ; (3) 問題銀行必須是「非清算機構」 (only for non-liquidation entities) ; (4) 必須合理證明為何要保障保額外存款 (only if the protection of non-covered deposits in a transfer is justified) , 以及 (5) 符合「債權人權益不劣於清算狀態」原則 (no creditor worse off) 。

2. CMDI 改革保留「最小成本測試」 (least-cost test) , 確保存保基金介入符合成本效益

雖然 CMDI 改革整體目標係強化存款保險資金之及早介入, 惟新協議仍保留「最小成本測試」限制。該原則規定, 只有在動用 DGS 資金進行銀行清理所需成本, 低於直接透過清算程序賠付保額內存款人時, 方可動用 DGS 資金。換言之, DGS 能否介入清理仍需通過成本效益判斷, 以確保其資金不被濫用。

3. 擴大公共利益考量層面, 中小型銀行更易啟動清理程序

修訂後之 CMDI 架構明確界定啟動清理程序所需之「公共利益評估」 (Public Interest Assessment, PIA) 標準。該新規範進一步延伸評估準則, 確保當「清理」比「清算」更能維護金融穩定與保障存款人時, 將優先選擇清理。

該項修正將提高銀行通過公共利益評估之可能性, 特別有助於中小型銀行進入清理程序。根據最終協議, 未來進行公共利益評估時, 清理機關不僅須考量全國層面之影響, 亦應納入區域層級之經濟衝擊, 以反映部分中小型銀行在地方經濟中扮演之重要

角色。

4. CMDI 改革保留現有保額內存款「超優先權」制度，並建立三層清償順位架構

現行清理架構下，受存款保險保障（DGS-covered）之存款人享有「超優先權」（super-preference），即在銀行破產或清理程序中優先獲償。歐盟執委會原先在 CMDI 改革提案中，擬取消現有之「超優先權」制度，改為所有存款人適用單一層級之一般優先順位（general depositor preference）。

然而，根據最終協議，新架構將保留現有「超優先權」制度，並建立三層存款清償順位架構如下：

- 第一順位：受 DGS 保障之存款（covered deposits）；
- 第二順位：不受 DGS 保障之家庭與中小企業存款；
- 第三順位：小型公共機關之存款（前提係該等機關不屬於專業投資人）。

歐洲執行委員會、議會與理事會三方就 CMDI 改革達成協議，實為推進歐洲危機管理與存款保險架構之重要里程碑，亦重新定位存款保險機制（DGSs）於維護金融穩定之核心角色。未來 DGS 將不僅限於存款賠付，亦將在實施預防性措施與危機處理中發揮更積極功能。隨著 DGS 提供資金援助之責任加重，亦須同步強化其與其他金融安全網成員之協調與決策參與，確保於關鍵時刻具備執行力與可信度。整體而言，此次改革反映對 DGS 功能之肯定，亦為強化歐洲金融安全網之協調機制、執行能力與效率之關鍵一步。

表 2 CMDI 改革前後之內部紓困 (Bail-in) 機制比較

項目	改革前 (BRRD 原始設計)	CMDI 改革
基本原則	Bail-in 為首要工具，用以吸收損失與重建資本，避免公帑救助。	維持原則，但在操作上引入更多例外與補充機制，強調實務可行性與彈性。
MREL 與 8% 門檻	啟用 SRF (單一清理基金) 前，銀行須先承擔 8% 損失 (含自有資本與可 bail-in 負債)。	若未達 8%，允許以存款保險基金 (DGS) 或 SRF 作為橋接性資金來源 (bridge the gap)，支援中小型銀行完成清理。
存款人清償順位設計 (depositor preference)	實施「超優先順位」(super preference)，即保額內存款之賠付順位優於其他債權人。	原先提議取消超優先順位，改為單一順位 (single-tier) 設計，但最終協議仍保留三層順位：①保額內存款→②保額外之家庭與中小企業存款→③小型公共機構存款 (非專業投資者)。
公共利益評估 (PIA) 與內部紓困 (bail-in) 執行連動性	僅在具備重大公共利益時方能啟動清理與內部紓困 (bail-in)。	PIA 標準更加明確，將可能造成之地方性影響納入考量，提高中小型銀行進入內部紓困 (bail-in) 清理程序之機率。

五、如何兼顧競爭力、經濟成長與永續發展

(一) 推動投資、監理簡化與自主性，重建歐洲成長與競爭力基礎

促進歐洲成長與競爭力之關鍵主要有以下三點：(一) 大幅提升私部門與公部門投資；(二) 簡化且更具彈性之監理規範，以及(三) 強化歐洲於科技、安全、能源與貿易等領域之自主性。以上三項缺一

不可，且應作為互補而非對立之政策。

提升「生產力」係帶動歐洲長期成長與競爭力之根本動能。為此，歐洲須具備穩定之總體經濟條件、加強公私部門共同投資、簡化監理法規，以及建立允許公平競爭之環境。歐洲雖具有大量儲蓄，惟針對如何有效將資金導入至具生產性之投資項目，仍有進一步強化空間。甚者，隨著歐洲在全球 GDP 占比自 1990 年代之 32% 下滑至目前的 18%，突顯其競爭地位正逐漸流失，更有賴相關政策出台以加速因應現有挑戰。

（二）制度複雜與市場分裂限制歐洲創新與投資動能

當前歐洲金融與實體經濟環境之「制度複雜性」已構成實質障礙，金融從業者每週平均須面臨兩項新監理規範，對業務創新與投資規畫造成沉重負擔。儘管建立制度之初衷係為確保金融穩定，但過度重疊與失衡之監理架構，反而容易導致「合規不確定性」，不利市場運作與創新。

進一步而言，歐洲市場整合進展有限亦為當前核心瓶頸。歐洲單一市場（Single Market）潛力雖大，惟實際上各國金融市場仍呈碎片化，資本市場聯盟（Capital Markets Union）與銀行聯盟（Banking Union）均尚未完備。與會代表指出，目前歐盟 27 個國家，即有 27 個監理機關與 27 套金融規範，此種結構性分裂在限制資本流動性與跨境投資效率。相較之下，美國資本市場在支持企業科技創新之效能顯著高於歐洲。

（三）地緣政治與氣候衝擊加劇金融不確定性，英國推動跨市場壓力測試以強化風險管理策略

地緣政治、貿易政策與氣候衝擊同樣可能影響歐洲經濟穩定。隨著全球風險環境日益惡化。地緣政治碎片化（geo-economic

fragmentation) 恐導致國際金融市場效率降低，干擾風險定價與資本分配，並進一步削弱全球與歐洲自身之韌性。ECB 亦指出，疫情、俄烏戰爭及氣候異常等事件將加劇不確定性，為歐洲經濟長期規畫與預測帶來重大挑戰。

就金融穩定面而言，英國已啟動首個「金融市場層級情境壓力測試 (market-wide scenario stress test)」，涵蓋銀行、對沖基金、保險公司與負責市場交易之關鍵平台，目的係評估金融市場面臨系統性衝擊時之資金流動與風險傳導機制。該測試結果顯示，英國整體金融體系雖有所提升，但在「公司債市場」與「政府債券回購市場」兩個領域，仍具有潛在資金過度集中風險，一旦發生恐慌，可能發生流動性不足的問題，並蔓延至整個金融市場。英國監理機關強調，未來風險管理策略應以強化「資訊揭露 (information transparency)」與「提前警示 (pre-warning)」為主，而非單純透過新增更多法規進行規範，否則可能加劇當前金融體系之複雜性，反而不利於應變。

(四) 金融體系應透過促進生產力與推動永續轉型支持實體經濟，並優先完成法規簡化與資本市場整合

針對金融體系應如何扮演支持實體經濟、促進生產力與推動永續轉型之角色，英國近期已推動多項改革，包括：(1) 放寬保險業資本要求，以釋出資金投入基礎建設與長期投資；(2) 整併年金機構以提升資金規模與投資效率；(3) 建立支持中小企業資金需求之架構，以克服技術導入與生產力瓶頸。

此外，歐洲應優先解決兩項根本性問題：(1) 簡化金融相關法規與制度流程，減少業者於不同國家間營運時可能面臨之障礙與成本；(2) 加速完成資本市場整合，引導境內儲蓄有效支持本地企業投資與創新。尤其在 ESG 永續金融方面，因現行歐洲 ESG 評級機構過多且

標準不一，阻礙金融機構進行風險識別與資訊揭露，未來仍應儘速建立一致之架構與認證制度，以強化綠色投資可信度與效率。

（五）推動制度整合、監理簡化與金融市場深化，鞏固歐洲長期競爭力與經濟韌性

目前，多份報告已提出完整且具體之歐洲整合與簡政改革藍圖，惟實際推動進程受限於政治層面改革動能不足。改革方向雖已有高度共識，然礙於選舉考量、主權敏感性以及部分改革對個別成員國潛在利益衝擊，導致整體進展遲滯，政策多停留於倡議階段，未能形成實質制度變革。

綜合而言，未來歐洲應聚焦於下列三大面向推動具體改革措施，以強化歐洲金融體系之韌性資金配置效率：

1. 制度整合（institutional integration）：加速完成資本市場聯盟與銀行聯盟架構，促進跨境資金流動與監理一致性；
2. 監理簡化（regulatory simplification）：減少重疊之國家與歐盟監理規範，降低跨境企業合規成本，提升制度效率。
3. 金融市場深化（market deepening）：建立歐盟層級之財政工具、引導國內儲蓄投入本地投資項目，並促進金融中介效率與風險分散能力。

唯有具備足夠改革動能，方能真正克服改革阻力，確保改革提案落實於法規與預算安排中，進而在當前充滿高度不確定性之全球情勢下，鞏固歐洲長期競爭力與經濟韌性。

六、實現金融創新

（一）數位化重塑金融服務樣貌，數位歐元與穩定幣發展仍存分歧

數位化（digitalization）已大幅改變一般存款人之金融服務使用

習慣，並進一步提升支付效率與金融可及性。24 小時即時轉帳服務與線上帳戶管理已成為現代金融服務之基本標配，數位體驗正逐步取代傳統臨櫃服務，未來更可能衍生出目前尚未可知之新型商業模式。此外，雖然目前人工智慧與數據分析尚未被視為首要利基，其於 KYC、AML 與風險識別等面向之潛力不容忽視，且消費能亦能透過數位化獲得更透明之市場資訊，從而做出更具效率之金融選擇。由此可見，數位科技對消費者與銀行雙方皆能帶來實質助益。

然而，在數位貨幣與穩定幣之議題上，各方人士對其仍抱持一定程度的分歧與觀望態度，反映市場對其實質應用場景與未來定位尚存疑慮。未來金融體系極可能呈現多元並存格局，同時包括央行數位貨幣（CBDC）、穩定幣與代幣化存款等形式，惟此等創新工具需審慎設計其監理架構與使用機制，避免對現有金融穩定造成衝擊。

(二) 穩定幣不與美元掛鉤、清算疑慮與保障制度設計成國際關注重點

穩定幣標榜背後有等值儲備資產以支持其價值，惟實務上，大部分穩定幣係以美元計價，且其儲備資產多集中於少數金融機構；若穩定幣不再與美元掛鉤（即「去錨（de-pegging）」）或是發行機構面臨清算，將導致穩定幣持有人短期內無法兌回法幣資產，對消費者信任構成挑戰。

此外，穩定幣未來是否會成為銀行存款之替代工具，目前仍屬未定之數。現行存款保險制度係以帳戶為基礎設計，主要針對存款機構所持有、記名且受監理之法定貨幣存款提供保障。惟若未來穩定幣之使用日益普及，且逐漸承擔資產儲存與支付功能，則現行保障架構將面臨適用範圍與制度設計之調整壓力。是否應對穩定幣持有人提供類似保障機制，涉及其是否納入法定監理架構、應由誰負擔潛在保障成本，以及如何確保其監理標準與現行存款機構相稱等多項政策性議

題，迄今國際間尚未形成共識。

(三) 豬仔詐騙與深偽技術挑戰金融安全，監理機構與業者需共同強化因應

當前數位詐騙手法日趨多樣且具高度即時性，已成為金融機構與監理機關面對的重要挑戰之一。例如：近年屢見不鮮的「豬仔詐騙」（Pig Slaughtering Scam），詐騙者透過竊取個人資料掌握客戶金融帳戶資訊，進而施以心理操控與威脅，使受害者在表面上自願進行資金轉帳，導致金融機構難以從交易行為中即時辨識異常風險；另一案例則為詐騙者運用深偽技術仿冒企業主管語音或影像，向員工發出偽造指令，進行授權式詐騙，顯示數位詐騙已進入高度擬真化的新階段。

面對此類風險，現行監理架構與金融機構之因應機制皆面臨挑戰。以西班牙為例，目前針對數位科技之監理規則即高達五套以上，涵蓋資安、數位營運韌性、人工智慧應用等領域。然各項規定間協調性不足，不僅增加業者遵循成本，也不利於形成有效之整體防詐策略。同時，由於數位詐騙之偵測與因應須即時處理，相較傳統信用風險係以年度為週期基礎進行評估，防範數位詐騙對於制度靈活性與科技應用能力亦提出更高要求，方能抵禦層出不窮之詐騙變化。

有鑑於此，防範數位詐騙更需仰賴產業間緊密之合作機制，包括金融機構間之資訊共享、建立共通的可疑行為通報平台，以及結合人工智慧與行為偵測模型強化即時預警功能。整體而言，建立一套涵蓋監理、技術與產業協作的防詐生態系，將是未來存保與金融穩定機制不可忽視之重點方向。

(四) 建立彈性監理架構、強化原則式監理及雙向溝通機制以支持金融創新

在金融科技與數位創新快速發展之潮流下，「原則式監理（principle-based supervision）」與「比例原則（proportionality）」不

僅係平衡創新與監理之關鍵，更有助於新興業者在合理風險控管下嘗試創新模式。相對地，若監理制度仍僅停留於傳統程序導向之規範形式，未能隨技術演進與市場變化進行動態調整，則反而可能形成制度性障礙，抑制創新動能與競爭彈性。

然而，創新與監理並非對立，而應在政策設計與監理執行上同步發展。以新創公司為例，其創立初期即應投入大量時間與監理機關建立穩定的對話機制，確保其產品與服務設計符合監理期待與法規精神。創新業者應將合規視為產品設計與營運架構中的一部分，監理當局則應避免拘泥於「特定執行方式」的要求，轉而聚焦於「是否實現預期公共目的」的成果導向監理（outcome-based supervision），以提供更多彈性空間，並強化因應風險之適切性。

監理與創新間的關係核心在於「溝通」與「理解」。許多創新在實務上遭遇制度性限制，往往並非因業者主觀違規，而是源自監理機關與創新業者間缺乏即時、雙向的對話與相互理解。此外，當前業界所謂「最佳實務（best practices）」在執行過程中，常常演變為具約束力的「非正式規範（soft regulation）」，一旦未保留適度彈性，容易使創新業者誤以為只能全然仿效既有模式，進而喪失創新實驗與差異化發展的空間。為避免此情形，監理制度應在設計與執行層面保留動態調整的彈性，並建立可預期之溝通機制與監理窗口，使創新業者得以在可接受風險範圍內持續探索與優化服務模式。

(五) ECB 擬循序推動數位歐元並設置持有上限，以控管資金轉移風險與維持金融穩定

數位歐元作為歐洲央行（ECB）主導發展之央行數位貨幣（CBDC），其設計目的乃在於提供穩定、安全且具公信力之數位支付工具。然而，若未妥善控管其對銀行體系之潛在衝擊，尤其在資金

可能由商業銀行大規模轉向央行錢包之情況下，恐將弱化金融中介功能，進而影響整體信貸供給與金融穩定。

為降低上述風險，ECB 正研擬設置「持有上限」（holding limit）機制，例如設定個人用戶最多可持有 €3,000 的數位歐元，避免其被視為資產儲存工具，並保持其「支付導向」的設計初衷。此外，推動數位歐元應採循序漸進方式，透過「baby steps」漸進試點與社會溝通，避免因政策變革過快而引發市場不安或監理真空。同時，由於現階段數位支付系統在歐洲已經高度成熟，數位歐元需明確界定其價值與定位，方能獲得使用者認同並作為現有金融基礎建設之有效補充。

（六）代幣化存款挑戰現行存款保險機制，其法律定位、互通性與監理架構亦須同步調整

而在代幣化存款議題上，將涉及更根本之制度設計挑戰。代幣化存款若設計為可由持有人直接持有與轉讓之「持有型工具」（bearer instruments），即非以傳統銀行帳戶為載體，則其法律性質將與目前存保制度所保障之「帳戶型存款」產生根本差異。傳統存款保險制度係建立於帳戶記名、資金受託管理與機構受監理三大前提，若代幣化存款採用可轉讓、無記名或區塊鏈形式儲存與交易，則現行制度可能無法直接適用，需重新思考其納保可行性與條件設計。

此外，隨著金融資產代幣化與跨境支付應用快速發展，代幣化存款的「互通性」（interoperability）將成為制度落地的必要條件。不同發行機構、平台或國家間的互通性設計，不僅關乎消費者體驗與支付效率，更直接影響其能否實現類似現金或帳戶資金的普遍適用性與法償地位。未來若數位歐元、代幣化存款與穩定幣等多元數位資產並存於市場，監理機關需從技術、法律與制度面共同制定一套兼具一致

性與彈性之架構，確保支付體系穩定與保障存款人權益。

(七)各國加強加密資產監理架構，相繼推出如「加密資產市場規則 (MiCAR)」與「巴塞爾標準」等規範

近年來，加密資產及去中心化金融 (DeFi) 於全球快速發展，主要監理機關亦在逐步強化相關監理架構。例如，歐盟已於 2024 年 6 月 30 起適用「加密資產市場規則 (MiCAR)」，並於「資本要求條例第三次修訂 (CRR3)」導入對加密資產過渡性審慎處理方式；巴塞爾銀行監理委員會 (BCBS) 亦於 2022 年發布「加密資產暴險之審慎處理標準」(Standard on the Prudential Treatment of Cryptoasset Exposures, SCO60，簡稱巴塞爾標準)，完整規範加密資產暴險所涉及信用風險、交易對手信用風險、信用評價調整風險、作業風險、市場風險、基礎結構風險、流動性風險、槓桿比率、限額等之最低資本要求處理，要求銀行須依加密資產之風險特性採取差異化的資本處理方式。

該標準將加密資產暴險依條件分類為兩大組，第一組 (Group 1) 加密資產必須符合嚴格條件，包含第 1a 類「代幣化傳統資產」及第 1b 類「具有效穩定機制的資產」；不符條件者歸為第二組 (Group 2)。第二組又分為第 2a 類與第 2b 類，第 2a 類須滿足避險認可標準，未達標準則屬第 2b 類。銀行須持續評估並分類所持有之加密資產，以確保正確適用資本要求。巴塞爾標準則預計於 2026 年 1 月 1 日起於各成員國實施。

(八)我國主管機關積極推動制定「虛擬資產服務法」，並啟動 RWA 代幣化與虛擬資產保管試辦，促進虛擬資產與傳統金融業務融合發展

隨著加密貨幣備受全球市場關注，我國主管機關同樣積極推動該資產之創新應用及建立其監理架構。金管會於 2025 年 3 月公告「虛

擬資產服務法」草案，代表台灣對於虛擬資產的監理正式進入最後階段，立法院並於 6 月 12 日舉行公聽會廣納各界意見，目前尚待陳報行政院後，經立法院三讀通過完成立法。

該草案重點包括：(1) 總則規範；(2) 虛擬資產服務商（VASP）之許可規範；(3) VASP 之共通管理規範；(4) 個別 VASP 之特別規範；(5) VASP 同業公會之規範；(6) 穩定幣發行之許可及廢止以及穩定幣發行人之管理；(7) 虛擬資產交易及服務之管理與監督；(8) 相關罰則，以及 (9) 過度安排及施行日期。

除了推動「虛擬資產服務法」立法外，金管會亦推出「現實世界資產（RWA）代幣化小組」及「虛擬資產保管主題式業務試辦」，從而透過實際的技術測試或業務試辦，引導金融業發展與虛擬資產之相關業務。

其中，RWA 係包括如股票、債券等金融資產，房地產、貴金屬等實體資產，以及碳信用等無形資產。RWA 代幣化則為利用區塊鏈、密碼學或智能合約等技術，將現實世界資產轉化為數位代幣（Digital Tokens），以利後續交易或提供服務。「RWA 代幣化小組」由金管會協力台灣集中保管結算所與六家金融機構（包括台新銀行、台北富邦銀行、中國信託銀行、國泰證券、國泰投信及元大金控）成立，共同研討 RWA 代幣化相關推動事宜。RWA 代幣化小組係以不同底層資產分為國內債券組、國外債券組與基金組共 3 個組別，現階段先以概念及技術驗證為主，最終目標係由參與之金融機構提出業務試辦或申請創新實驗，以推進法規調適討論。

另一方面，金管會推出之「虛擬資產保管主題式業務試辦」則係配合 VASP 之資產分離及客戶資產保護等需求，進行虛擬資產保管服務之試辦。截至 114 年 4 月底，已有 4 家金融機構（包括中國信託銀行、凱基銀行、聯邦銀行與國泰世華銀行）遞交試辦虛擬資產保管業

務申請，參加試辦之金融機構將於試辦六個月後提出成果報告，包括查核機制、公平待客客戶處理報告等，進一步完善虛擬資產保管業務之監理與應用。

肆、心得及建議

一、建議透過對問題銀行課以內部紓困（bail-in）先行之責，及賦予主管機關或清理機關發動債務減記及股權轉換之權限與程序，建構如歐盟之內部紓困機制

歐盟「銀行復原與清理指令」（BRRD）設有內部紓困工具，要求問題金融機構優先由股東及債權人透過債務減記或股權轉換吸收損失並重建資本，避免動用納稅人資金。若內部紓困不足，始得動用清理財務協助安排，且須先由股東及債權人承擔至少 8% 損失，財務協助金額不得逾總負債 5%，並遵循「不得使債權人承受較破產清算更大損失」（NCWO）原則。

相較之下，台灣現行清理制度雖依「銀行法」第 62 條之 1 至第 62 條之 8，以及「存款保險條例」設有接管、資產讓與（Purchase and Assumption, P&A）與併購等工具，實務亦多由中央存保公司協助進行 P&A 模式，但並未建構類似 BRRD 之內部紓困機制。惟依 PCA 規定，對資本不足之銀行，主管機關有權命其於限期內提出資本重建計畫或其他財務改善計畫。

具體而言，問題銀行之自救計畫應包括該行之股東及債權人如何自行吸收相關損失之措施，例如透過債務減記或股權轉換、增資等方式，進行資本重建，要求內部紓困先行，倘仍有必要，再予外部紓困。倘問題銀行自行資本重建仍無法達成自救目標（股東及債權人可能無意願或不積極），主管機關應有權於勒令該行停業前或清理機關受命進駐清理時，依復原計畫或逕依法律規定，進行債務減記或股權轉換。爰建議應對問題銀行應依銀行法課以內部紓困先行之責及賦予主管機關或清理機關發動債務減記及股權轉換之權

限與程序，將有助於提升台灣金融機構自行損失吸收與資本重建機制之完整性與前瞻性。

二、建議將我國 D-SIBs 經營危機應變措施擴大為復原清理計畫，俾復原計畫自救不成時，再依清理計畫有序退場

各國銀行清算法制及發展不同，無法全體適用同一個模式，惟迅速處理倒閉銀行退場，維護金融市場穩定均為各國執行清理策略或工具之首要目標，故各國相關處理機制與經驗皆有助於其他國家未來面臨銀行倒閉危機時之借鏡。

為強化國內具系統重要性銀行的風險承擔能力，降低渠等如發生經營風險時對金融體系的衝擊，目前我國主管機關指定 6 家本國系統性重要銀行，除需增提額外資本要求外，並需依「我國系統性重要銀行（D-SIBs）經營危機應變措施之申報架構」申報其經營危機應變措施。

惟參酌歐美對矽谷銀行快速倒閉的省思，均是更為強化金融機構復原清理計畫申報內容，期於金融機構財業務狀況發生問題時，能透過復原計畫先行自救，自救不成，則依清理計畫有序退場。尤其對如 D-SIB 大型金融機構均會要求提出復原清理計畫。

FDIC 於 2023 年修正強化原有清理規範，並於 2024 年 10 月 1 日生效，修正內容要求所有適用該規範之特定要保機構（Covered Insured Depository Institution, CIDI）於清理計畫中描述核心業務、關鍵服務、關鍵人員之敘明及留任方法、特許經營業務分割與出售等內容，以利 FDIC 進行行銷、出售、處置特許經營權業務、最低成本測試價值評估及瞭解關鍵管理資訊系統及應用程序運作。另所有適用該規範之 CIDI 應具備建立即時線上盡職調查（Due Diligence）平台之能力，並對有意承購者提供關鍵資訊，以供投資者在資訊充足情況下對該 CIDI 或其資產進行投標。

綜上，爰建議主管機關宜參考歐盟及美國聯邦存款保險公司（FDIC）

作法，適時要求 D-SIB 將經營危機應變措施擴大為復原清理計畫，以備不時之需。至於其他中小型銀行，至少應於要保機構因資本不適足經主管機關依 PCA 規定要求研提自救計畫時，亦要求其一併出清理計畫，俾利進行自救及有序清理，以保障存款人權益及維護金融安定。

三、建議明定本國銀行應發行一定比率之損失吸收債券 (loss absorbing capacity instruments)，以強化損失吸收能力，俾銀行在危機發生時能進行資本重建，及於清理時能減少保額外存款之損失，以降低保額外存款人擠兌動機

歐洲多數國家已透過 MREL 制度，要求系統性與特定規模以上之金融機構維持一定比例具損失吸收與資本重建功能之負債工具。MREL 為歐盟「銀行復原與清理指令 (BRRD)」第 45 條所明定的核心架構之一，其目的在於確保一旦銀行進入清理程序，主管機關可不依賴公部門資金，即可透過事前設置之可減記或可轉股負債進行內部紓困 (bail-in)，從而迅速吸收損失與重建資本結構，達到維護金融穩定與市場紀律之雙重目標。

鑑於銀行發行具損失吸收能力 (Loss-Absorbing Capacity, LAC) 債券及長期債務等工具可提升其損失吸收能力，不僅於平時能為銀行提供流動性資金，降低對大額存款的依賴，於發生流動性危機時可作為額外損失緩衝工具降低保額外存款人疑慮，及於進入清理時，可降低存款保險基金、保額外存款或非要保存款發生損失情形。爰建議應透過修法，明定銀行應發行 LAC 及長期債務等損失吸收工具之比率，以強化要保機構損失吸收能力，確保銀行發生危機時能順利執行復原及清理計畫、實現具彈性與韌性之清理體系，進一步強化金融穩定防線，並與國際監理標準趨同。

四、建議參酌歐美作法，強化我國金融機構向中央銀行申請融通時認可之合格擔保品或同意之證券標準，以因應未來發生如美國矽谷銀行（Silicon Valley Bank, SVB）數位擠兌之情境時，可迅速取得最大的流動性資金支持

2023 年美國矽谷銀行（SVB）倒閉事件凸顯「數位擠兌」風險，其於 3 月 9 日單日內即面臨約 420 億美元的提款請求，佔其總存款約 24%，速度遠超傳統銀行擠兌。此案例震撼全球金融市場，愛歐美等國均重申其緊急融通機制的可預期性與透明度，視其為穩定金融體系、防止市場恐慌的重要工具。歐元體系下，歐洲中央銀行與成員國中央銀行共同扮演最後貸款人角色，要求融通申請機構提供充足且合格之擔保品，並建立透明、彈性的合格資產清單及嚴謹的資訊通報程序，確保在流動性壓力情況下可迅速取得資金支持。

美國則自 2023 年矽谷銀行倒閉事件後，聯邦監理機關共同發布「收受存款機構流動性風險管理 - 緊急融資應變計畫指引」，要求金融機構平時備妥各項融資額度與合格擔保品，並定期演練融資流程及測試因應數位銀行擠兌的能力。各國經驗顯示，建立明確且透明的擔保品制度，有助金融機構於平時預作資產配置，並在危機發生時及時獲取資金以維持金融穩定。

在我國，存保公司及金融機構為因應金融危機事件之緊急資金融通需求，皆有向中央銀行申請資金融通之需要。惟目前依據中央銀行訂定之「中央銀行對中央存款保險公司特別融資要點」第 6 條規定：『存保公司應以政府債券、本行存單及其他經本行認可之合格擔保品為擔保，向本行申請融資』，及「中央銀行對銀行辦理融通作業要點」第 10 條規定：『銀行申請短期融通，應檢附重貼現之合格票據、政府債券、本行發行之定期存單或其他經本行同意之證券為擔保品』，其中前開中央銀行認可之合格擔保品或同意之證券標準，倘能更明確、透明，將有助存保公司及金融機構於平時資產

配置時未雨綢繆預為準備，並於個別銀行發生數位擠兌時，能及時向中央銀行取得充足資金，強化緊急融通制度之可預期性與制度化程度，提升我國金融機構因應未來發生如 SVB 之數位擠兌所需之資金融通金額得以最大化。

五、因應主要國家監理機關及國際組織陸續建立加密資產及穩定幣監理架構，宜持續關注國際及我國相關監理法規進度及金融機構業務發展可能衍生之風險

加密資產的快速崛起，帶動國際監理機關對其的重視與陸續建立監理架構，如歐盟的「加密資產市場規則」（MiCAR）以及巴塞爾銀行監理委員會（BCBS）的「加密資產暴險之審慎處理標準」。美國亦於本（114）年 6 月 17 日通過「指導並建立美國穩定幣國家創新法案」（Guiding and Establishing National Innovation for US Stablecoins, GENIUS，以下簡稱天才法案），該法案為美國首部聯邦層級之穩定幣專法，透過限定發行主體、要求一比一準備金支持與資訊揭露，提供明確之法律基礎，使穩定幣得以安全、合規地在美國金融體系中流通。

換言之，隨著穩定幣現已承載逾六成之加密貨幣交易量，天才法案的推動，意在將穩定幣納入正式監理架構，避免潛在金融風險的同時，亦藉由促進美元掛鉤穩定幣之使用，強化美元在數位金融市場的核心地位，並鼓勵大型銀行與企業發展相關業務，進一步擴大私人部門對美元的需求，甚至可能影響全球貨幣體系。

與此同時，我國亦持續跟進國際監理步伐，金管會於 2025 年 3 月公布的「虛擬資產服務法」草案、推動「現實世界資產（RWA）代幣化小組」與「虛擬資產保管主題式業務試辦」，皆為進一步強化對虛擬資產服務商（VASP）之監理與持續探索虛擬資產之創新應用。

爰此，存保公司將密切追蹤我國發展加密資產業務制定相關監理法規之進度及與要保機構業務發展可能衍生之風險。另因應巴塞爾加密資產暴險標

準將於 2026 年 1 月 1 日起在各成員國實施，亦擬密切追蹤我國主管機關規劃將加密資產暴險納入風險性資產計算應計提資本要求之時程，持續因應日益發展之虛擬資產市場需求。

伍、附錄：美國 FDIC 修正中大型銀行清理計畫規範

自 2011 年起，美國聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC）要保機構清理計畫（Insured Depository Institution Resolution Plan）規範明定，要求總資產逾五百億美元之特定要保機構（Covered Insured Depository Institution, CIDI）定期提報清理計畫，提供 FDIC 有關有效清理計畫所需關鍵資訊。該規範要求 CIDI 制定並提報詳細計畫，說明被清理（Receivership）機構如何即時且有序清理。

FDIC 另於 2023 年修正強化原有清理規範，並於 2024 年 10 月 1 日生效，修正內容包含清理計畫提報內容及時點，及過渡期須增補資料等。旨在使 FDIC 面對大型 CIDI 遭遇嚴重經營困境及倒閉時，得妥適執行清理計畫。主要重點內容如下：

1. 資產總額一千億美元以上（A 組）CIDI 應提報更為詳細之清理計畫，資產總額五百億美元以上未滿一千億美元（B 組）CIDI 應提報其範圍相對限縮之清理計畫。每個清理計畫必須包括一個確定之策略，以利 FDIC 於 CIDI 經營不善時清理該機構之資產及負債，且該策略需具可信度及可選性之彈性，且 CIDI 需自行證明清理計畫之資訊或分析具備正確性
2. A 組 CIDI 須依其面臨倒閉清理或出售予其他金融機構等情境提交詳細明確策略（Identified Strategy），包括 FDIC 以清理人身分於過渡銀行架構下清理該要保機構之情境分析。上述策略應能達到確保及時取得要保存款資訊、出售或處置資產回收最大化、債權人損失極小化，及有效因應美國經濟暨金融穩定潛在之負面影響等既定政策目標。
3. 自 2025 年起，A 組 CIDI 中與系統性重要銀行（G-SIB）關聯者，應每兩

年提交清理計畫，其餘 CIDI 應每三年提交清理計畫，應涵蓋之主要內容包含：

- (1) 必須能敘明並描述包含 CIDI、母公司、母公司關聯公司等重要企業之法律關係及職能結構。
 - (2) 必須敘明總存款內容，包括要保存款及非要保存款、按業務種類劃分之存款類別或具特殊性質存款，因為該等具特殊性存款可能會增加 FDIC 退場處理之複雜性。
 - (3) 必須於清理計畫中描述核心業務、關鍵服務、關鍵人員之敘明及留任方法、特許經營業務分割與出售等內容，以利 FDIC 進行行銷、出售、處置特許經營權業務、最低成本測試價值評估及瞭解關鍵管理資訊系統及應用程式運作。
4. 所有適用本規範之 CIDI 應具備建立即時線上盡職調查（Due Diligence, DD）平台之能力，並對有意承購者提供關鍵資訊，以供投資人在資訊充足情況下對該 CIDI 或其資產進行投標。
 5. FDIC 期許所有適用本規範之 CIDI 與 FDIC 合作，評估並測試其清理能力，包括確保銀行核心業務持續營運、特許經營權及事業體分拆標售等面向。