

存款保險資訊季刊

目 錄

第 39 卷 第 1 期

中華民國 115 年 3 月 31 日

特載

金融資安韌性發展藍圖…………… 金融監督管理委員會（ 1 ）

穩定幣的貨幣屬性、對貨幣信用創造的影響及其相關風險之探討
…………… 中央銀行（ 27 ）

論著與分析

「人工智慧於金融業的風險監測與監理機關的內部應用」報告
…………… 劉正淙撰擬（ 54 ）

國際存款保險機構協會（IADI）「強化銀行清理架構與存保制度
於銀行倒閉時之重要角色」研討會摘要報告
…………… 本公司財務處整理（ 71 ）

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（ 97 ）

美國聯邦存款保險公司（FDIC）「資產總額一千億美元以上與資產
總額五百億美元以上未滿一千億美元要保機構申報清理計畫修正案」
…………… 本公司清理處摘譯（ 133 ）

國際金融監理快訊……………（ 150 ）

廉政宣導……………（ 159 ）

編者的話

本期「特載」共2篇，第1篇為轉刊金融監督管理委員會於114年12月發布之「金融資安韌性發展藍圖」，透過目標治理、全域防護、生態聯防及堅實韌性之四軸架構，建構可預測、可防禦、可復原之金融生態系，以強化金融資安防護能力及營運韌性。第2篇為轉刊114年12月18日中央銀行理監事會後記者會參考資料專文「穩定幣的貨幣屬性、對貨幣信用創造的影響及其相關風險之探討」，以問答方式說明穩定幣屬性、對信用創造之影響、衍生之風險及國際監理趨勢。

本期「論著與分析」共4篇：

第1篇為本公司風險管理處劉正淙撰擬之「人工智慧於金融業的風險監測與監理機關的內部應用」報告，本篇探討人工智慧於提升效率與法遵及發展個人化金融產品之潛力，惟其廣泛應用亦伴隨第三方依賴、供應商集中、網路安全及模型與數據品質等治理風險。

第2篇為本公司整理之國際存款保險機構協會（IADI）「強化銀行清理架構與存保制度於銀行倒閉時之重要角色」研討會摘要報告，該研討會議題涵蓋金融安全網協作、清理基金設立與治理、跨境清理機制及數位轉型等，可歸納未來存保制度發展的關鍵趨勢。

第3篇為本公司整理之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），聚焦跨境業務未來發展、銀行自有資本與合格負債最低要求（MREL）及歐盟危機處理與存款保險（CMDI）改革及國際案例。本文分上下兩集，上集已刊登於第38卷第4期。

第4篇為本公司摘譯之美國聯邦存款保險公司（FDIC）「資產總額一千億美元以上與資產總額五百億美元以上未滿一千億美元要保機構申報清理計畫修正案」，本次修正強化原有清理計畫規範，包含清理計畫提報內容與時點及過渡期須增補資料等，俾使其面對大型要保機構遭遇嚴重經營困境及倒閉時，得妥適執行清理計畫。

本期「國際金融監理快訊」主要刊載國際清算銀行（BIS）、歐洲央行（ECB）、金融穩定學院（FSI）、金融穩定委員會（FSB）、英國審慎監理總署（PRA）及國際貨幣基金（IMF）等國際組織近期發布之重要訊息。

特 載

金融資安韌性發展藍圖

金融監督管理委員會

- 壹、緣起
- 貳、全球資安的挑戰與趨勢
- 參、金融資安推動現況與發展策略
- 肆、推動措施
- 伍、推動與管考
- 陸、預期成效
- 柒、未來展望

壹、緣起

金融業為國家經濟運作的基石，金管會鑒於金融科技快速發展及金融服務創新開放，資通安全也面臨嚴峻挑戰，於 2020 年 8 月發布「金融資安行動方案」，期間歷經新冠疫情驅動金融業數位轉型，加劇資安威脅情勢，並為因應在重大災害及地緣政治等風險下，能持續提供民眾安心、便利、穩定不中斷的金融服務，於 2022 年 12 月發布「金融資安行動方案 2.0」，已引導金融業設立資安長及遴聘具資安背景之董事、顧問或設置資安諮詢小組，

本文僅轉載主文，未刊原附件「執行措施彙總表」。如有需要可至金管會官方網站參閱（https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202512300002&dtable=News）。

增進資安監理量能，並推動金融機構導入國際資安管理標準，建立資安監控機制、聯防機制及持續透過攻防演練等，提升防禦部署之有效性，並積極走向主動防禦。

然而，近年隨著雲端、人工智慧、量子計算等技術快速發展，也帶來新型態的資安風險，且金融機構間錯縱複雜的合作關係及供應商關係，也讓風險情勢變得更加不透明和難以預防；面對持續且不斷升級的資安威脅，金管會除了持續推動零信任架構，將資安防護邊界拓展至非屬傳統邊界的遠距辦公及雲端存取等場域，深化資安防護之廣度及深度，也觀察到國際間正積極推動「韌性導向」的監理，強調金融機構在面對網路攻擊、運作中斷或其他不確定性時，須具備快速回應與復原的能力。爰此，金管會廣續推出「金融資安韌性發展藍圖」，透過「目標治理」、「全域防護」、「生態聯防」及「堅實韌性」的四軸架構，目標是建構「可預測、可防禦、可復原」的金融生態系，並確保即使在極端情境下，金融關鍵服務也能持續運作。

貳、全球資安的挑戰與趨勢

世界經濟論壇（WEF）「2025 年全球網路安全展望報告」^(註1)指出，地緣政治緊張局勢、供應鏈日益增長的相互依賴性，以及人工智慧（AI）技術快速發展帶來的應用和挑戰，都是造成網路環境複雜化的主要因素，其中國家級的威脅已蔓延至對關鍵基礎設施的攻擊，且當各組織越來越集中於特定供應商，也可能因為對這些供應商的攻擊或漏洞產生連鎖反應，進而對整個生態系統造成影響，爰 WEF 提出應加強公私部門合作、提升供應鏈的合作與透明度等建議，也呼籲組織領導者必須採取「安全優先」（security-first）的心態，將網路安全視為一項戰略投資，以確保在面對新興威脅時保持韌性，並應量化網路風險及其經濟影響，以便將投資與核心業務目標保持一致等。

美國貨幣監理署（OCC）於 2025 年 7 月發布「網路安全與金融系統韌性報告」^(註2)，也指出當前金融業主要的網路威脅包含勒索軟體、分散式阻

斷服務攻擊（DDoS）攻擊、帳戶盜用、供應鏈風險、地緣政治威脅、人工智慧（AI）威脅、後量子密碼學等。

根據國際貨幣基金組織（IMF）「2024 年全球金融穩定報告」指出，一次資安事件就可能造成 25 億美元的損失，佔一般金融公司營業收入的 800%^(註3)，恐危及其清償能力與資本適足性；於 2025 年 10 月的報告中^(註4)，也指出網路攻擊所引發的營運中斷可能削弱外匯市場功能，進而造成流動性緊縮與市場劇烈波動，並強調即使是交易平台短暫的停擺，也足以衝擊市場流動性並導致結算延遲，甚至在跨市場間引發連鎖的系統性壓力，且當金融體系對少數關鍵技術服務供應商的高度依賴，更加劇了單點故障的風險，一旦這些關鍵節點遭駭，衝擊將迅速擴散至全球金融網路。

爰此，國際間也紛紛推出更全面、更主動的策略，並涵蓋監理政策、風險管理及防禦技術等面向，其最終目的都指向提升金融機構在面對極端情境下的營運韌性，以維護金融市場的長期穩定發展，包含：

一、強化高層責任及提升資安成熟度

美國紐約州金融服務署（NYDFS）於 2023 年 11 月修訂金融服務業網路安全要求規範（23 NYCRR Part 500）^(註5)，指定由董事會或其他適當委員會組成高階管理階層，且須具備妥適專業，負責督導網路資安風險之管理，及定期審查、核定資安相關政策與報告，並明確資安長職責，包含定期向高階管理階層報告資安執行情形、即時報告重大資安問題，及共同簽署資安符合性聲明等。

美國國家標準暨技術研究院（NIST）於 2024 年 2 月 26 日發布「網路安全框架」（CSF, Cybersecurity Framework）版本 2.0^(註6)，增加的「治理」（Governance）層面不僅貫穿整個框架，並涵蓋 6 大類別，包含：組織全景、風險管理策略、角色 / 職責 / 授權、政策、監管、網路安全供應鏈風險管理；由金融機構和產業協會組成的網路風險研究所（CRI, Cyber Risk Institute）

緊接於 2024 年 2 月 29 日發布金融業專用的「網路安全評估框架」(CRI Profile) 版本 2.0^(註7)，協助金融業於 CSF 2.0 的基礎上，透過標準化的問卷來衡量資安成熟度並進行風險管理。

歐盟於 2022 年 12 月發布數位營運韌性法案 (DORA, Digital Operational Resilience Act)^(註8)，並自 2025 年 1 月 17 日起適用，第 5 條明確要求董事會必須對資通訊科技 (ICT) 風險管理負最終責任，及定期接受 ICT 相關培訓等，以確保其具備足夠的知識來理解和評估風險。

日本金融廳 (FSA) 於 2024 年 10 月發布的「金融業網路安全指引」^(註9)，指出網路安全非僅是 IT 部門的技術問題，董事會和高階主管需主導政策制定、資源分配，並對因管理不善造成的損失承擔潛在的法律責任，也強調金融機構應根據自身的業務環境、策略及風險承受能力，識別、評估並緩解網路風險，避免僅為符合規範而採取的表面功夫，並將應對措施分為「基本應對措施」(Fundamental response measures) 是所有金融機構都應實施的基礎實務，「建議措施」(Recommended measures) 則是針對大型金融機構和金融市場基礎設施的進階最佳實踐。

二、推動資安左移及軟體物料管理

美國國家標準與技術研究所 (NIST) 於 2022 年 2 月發布安全軟體開發框架 (SSDF, Secure Software Development Framework)^(註10)，指出要確保軟體足夠安全，應將安全實踐在軟體開發生命週期 (SDLC, Software Development Life Cycle) 中，並將安全軟體開發分為 4 大構面，包含：組織準備、保護軟體、生產安全軟體、回應漏洞，分別提供實際任務及實作範例，協助組織將資安內化為軟體品質的一部分，及將資安問題左移至 SDLC 較前且較低成本的階段解決，並指出應於生產過程中獲取每個軟體元件的資訊 (如軟體材料清單 SBOM)，才能在軟體發布後迅速且有效地應對新漏洞。美國網路安全暨基礎設施安全局 (CISA) 於 2023 年 10 月與 17 個美國

及國際資安機構共同發布白皮書「Shifting the Balance of Cybersecurity Risk: Principles and Approaches for Secure by Design Software」，提出了三個核心原則，指導軟體製造商在設計過程中將安全性納入考量，並提供安全設計策略（security by design tactics）最佳實務^(註11)。

針對軟體元件的管理，國際支付卡產業標準（PCI DSS）於2022年發布的第四版^(註12)（2024年3月31日生效、2025年3月31日強制執行），已在條款6.3.2要求機構維護客製化軟體及第三方軟體的元件清單，以便於漏洞管理與修補；美國網路安全與基礎設施安全局（CISA）於2024年發布「軟體元件透明度架構」（Framing Software Component Transparency）第三版^(註13)，進一步定義了軟體物料清單（SBOM）的屬性及建立流程，為軟體元件資訊共享的通用標準，可促進軟體供應鏈的透明度和問責制。而歐盟「網路韌性法案」（CRA, Cyber Resilience Act）^(註14)已於2024年12月10日生效（2027年起將全面強制實施），亦要求所有在歐盟銷售的「具數位元素產品」（包含軟體等），其製造商必須記錄軟體物料清單（SBOM），以便於製造商及用戶追蹤漏洞等。

三、推動 AI 資安治理與防護

英國國家網路安全中心（NCSC）於2023年11月發布「安全AI系統開發指引」（Guidelines for Secure AI System Development）^(註15)，將AI開發生命週期分為4個關鍵領域：安全設計、安全開發、安全部署、安全運行和維護，並針對每個領域提出相應的注意事項和緩解措施，以降低AI系統開發流程的整體風險；英國科學創新與技術部（DSIT）並續於2025年1月發布「AI網路安全實務守則」（Code of Practice for AI Cyber Security）及「AI網路安全實務守則實作手冊」（Implementation Guide for the AI Cyber Security Code of Practice）^(註16)。

美國國家標準與技術研究所（NIST）於2023年1月26日發布「人

工智慧風險管理框架」(AI RMF, Artificial Intelligence Risk Management Framework) 第一版^(註 17)，主要描述管理 AI 風險的方法，並指出 AI 系統特有的安全問題，2024 年 1 月則發布關於對抗式機器學習的報告^(註 18)，詳細定義了針對預測式 AI、生成式 AI 的攻擊類型及緩解方法等，2024 年 7 月更進一步針對生成式 AI 的風險管理提出建議^(註 19)。

資安領域著名的非營利組織 OWASP (Open Web Application Security Project) 也於 2023 年 10 月發布「生成式 AI 安全專案」(GenAI Security Project) 第一版^(註 20)，提供軟體開發人員有關生成式 AI 的安全建議等，另一著名的非營利組織 MITRE 所提出的資安攻擊與防禦框架 ATT&CK (Adversarial Tactics, Techniques & Common Knowledge)^(註 21) 自 2024 年起也陸續加入 AI 相關攻擊指標。

歐盟「人工智慧法案」(AI Act)^(註 22) 於 2024 年 8 月 1 日生效，第 15 條更明確要求高風險 AI 系統必須具備適當的安全性(附件 3 指出金融領域包含用於評估自然人信用狀況或建立其信用評分的 AI 系統，及用於自然人相關的保險評估與定價的 AI 系統等)，並確保具有抵禦惡意第三方攻擊的能力等。

四、規劃後量子密碼遷移準備

美國國家標準與技術研究所(NIST)與摩根大通(J.P. Morgan)於 2020 年建議金融業應立即建立加密敏捷性^(註 23)，美國總統並於 2022 年 12 月簽署「量子運算網路安全準備法」(Quantum Computing Cybersecurity Preparedness Act)，推動關鍵基礎設施及政府機關將資訊系統加密機制轉移為可抵禦量子電腦威脅的後量子密碼學(PQC, Post-Quantum Cryptography)系統，隔(2023)年美國網路安全暨基礎設施安全局(CISA)、美國國家安全局(NSA)和 NIST 併提出量子遷移步驟建議^(註 24)，NIST 並於 2024~2025 年間已推出 3 項全球通用的 PQC 演算法標準。歐盟網路安全局(ENISA)則

於 2022 年 10 月發布報告^(註 25)，建議在過渡期採用混合機制（PQC+ 傳統加密），以避免新演算法風險。

美國 FS-ISAC（Financial Services Information Sharing and Analysis Center）則成立工作小組，陸續發布盤點基礎設施加密技術、因應後量子密碼準備路線圖、建構加密敏捷性、對支付卡產業衝擊等報告^(註 26)；新加坡金融管理局（MAS）於 2024 年 2 月函知金融機構有關解決與量子相關的網路安全風險的建議^(註 27)，包含盤點加密資產、與第三方供應商接觸、規劃遷移時間表等，並於 2024 年 7 月發布量子運算計畫（Quantum Computing Programme）^(註 28)，承諾投入 1 億新元支持量子及人工智慧領域的創新。

五、強化供應商管理與營運韌性

美國金融監管機構（Fed、FDIC、OCC）於 2023 年 6 月聯合發布「第三方關係風險管理指引」（Interagency Guidance on Third-Party Relationships）^(註 29)，將第三方風險管理的生命週期分為 5 個階段，包含：規劃、盡職調查與選擇、合約談判、持續監控、終止，並描述每個階段的風險管理原則，也提到應根據第三方的「關鍵性」（Criticality）採取依風險為基礎的管理手段，及明確指出對第三方的依賴並不能免除其對客戶的法律與合規責任。

針對第三方與供應鏈風險，金融穩定委員會（FSB）於 2023 年 12 月提出一套風險管理工具^(註 30)，協助金融機構識別關鍵第三方服務，及管理第三方服務關係於整個生命週期中的潛在風險，也為金融主管機關設定了監督、識別和管理系統性風險的標準，並強調跨境監管合作和資訊共享的重要性；另考量事件報告是監管機構監控營運中斷的關鍵工具，FSB 於 2025 年 5 月發布 FIRE 框架（Format for Incident Reporting Exchange）^(註 31)，旨在建立一套國際通用的金融營運事件報告格式，並涵蓋事件初始階段到結案的完整生命週期，使各監管機構能夠以標準化資料交換方式共享事件資訊。

歐盟於 2022 年 12 月發布數位營運韌性法案（DORA, Digital Operational

Resilience Act)^(註32)，並自 2025 年 1 月 17 日起適用，要求金融機構應建立資通訊科技 (ICT) 風險管理框架、即時通報重大資安事件及測試數位營運韌性等，及金融機構與供應商簽約的相關要求，以確保金融機構具備承受、回應並從各類 ICT 中斷和威脅中恢復的能力。

另在實戰演練方面，除了要求金融機構自身進行韌性測試，國際間也持續辦理不同形式的聯合演練，來測試金融業在面對不同情境下的韌性，以 2024 年為例，模擬網路攻擊的有英國 CBEST^(註33)、歐盟 TIBER-EU^(註34) 等，模擬跨機構大規模中斷的有英國 SIMEX^(註35)、美國 Hamilton Series^(註36)、新加坡 Exercise Raffles^(註37) 等，進行營運壓力測試的有英國 CORST^(註38)、歐盟 CRST^(註39) 等，這些演練不僅為驗證金融機構是否能足夠人力及資源，得以快速應對網路威脅與恢復中斷，更著重於跨機構溝通協調、流動性危機處理以及市場信心維持機制等。

參、金融資安推動現況與發展策略

金融領域為我國關鍵基礎設施之重要一環，為保障民眾財產權及提供穩定的金融服務，金管會自 2020 年底推動金融資安行動方案以來，多項措施執行已達目標，並納入常態運作，如定期檢視資安風險因子與金融監理工具連結之有效性、因應新興業務調整資安檢查重點、滾動檢討修訂資安規範，多數主要金融機構並已取得國際資安管理標準驗證、辦理金融資安治理成熟度評估及建置資安監控機制 (SOC)，並建立包含金控集團、周邊單位或公會及 F-CERT 等金融資安事件應變體系，另以法規要求達一定規模之金融機構設置資安長，並定期辦理資安長聯繫會議，在推動金融業界之資安意識及增強資安風險管理等方面取得了顯著進展；另在促進資安合作與國際交流方面，金管會自 2017 年底成立金融資安資訊分享與分析中心 (F-ISAC, Financial Information Sharing and Analysis Center)，已推動金融業資安情資分享與合作、建立聯防 SOC 機制等，並先後加入美國 FS-ISAC 會員、出席歐盟 FI-ISAC

年會，與日本 F-ISAC、泰國 TB-CERT 等簽訂 MOU，成為資安事件應變及安全小組論壇（FIRST）之會員、加入亞太地區電腦網路危機處理聯合組織（APCERT）等。

為持續提升金融機構資安防護能力及應變能力，在人才培育方面，金管會於 2021 年訂定「金融資安人才職能地圖」^(註 40)，從供給面協調周邊訓練機構開設金融資安人才養成專班，並從需求面鼓勵金融機構重視各式資安人才之配置及取得資安證照（書）；在防護技術方面，2024 年 7 月發布「金融業導入零信任架構參考指引」^(註 41)，建議金融機構以風險導向，擇高風險低衝擊之場域先行，漸進導入相關控制措施，並責成 F-ISAC 陸續發布「金融機構組態基準」及「金融雲端資安監控基準」等，提供金融機構資安防護設定、監控規則等監控機制建置參考，亦透過持續辦理 DDoS 攻防演練、網路攻防演練課程、金融資安攻防評比活動及重大資安事件應變情境演練等活動，實證金融機構因應攻擊之防禦能量與應變能力，並據以督促金融機構資安實戰能量之提升。

基於各類資通安全威脅日益嚴重，我國「國家資通安全戰略 2025：資安即國安」^(註 42) 針對國家級資安威脅、新興科技挑戰、網路犯罪猖獗等外部威脅，提出國家策略四大支柱：全社會防衛韌性、國土防衛與關鍵基礎設施、關鍵產業與供應鏈安全、人工智慧應用與安全，其中跨支柱準則之一「堅實資安治理機制及防護」，強調零信任架構（ZTA）已成為近年資安治理中不可或缺的一環，透過「絕不信任，永遠驗證」的理念，可有效降低網路攻擊的影響範圍，並提到運作韌性是資安治理的另一核心要素，而韌性的實現包括推動關鍵系統核心功能朝境外雲端備援轉型，加強基礎設施的異地備援與容錯設計等；另我國「國家資通安全發展方案（114 年至 117 年）」^(註 43) 並針對關鍵基礎設施，提出培育高階型資安人才、強化資安威脅監控、加強情資分享、辦理實地演練與稽核、落實各領域資安防護基準等執行措施。

為應國家資通安全戰略及國家資通安全發展方案，並從前述國際趨勢可

以推得，除了最低的合規標準，透過將資安議題上升至公司治理層級，採可監控、可量測、可成長的方式，持續提升資安成熟度，並從軟體根本的開發和使用上進行安全性管控，才得以更主動、更有效地面對不斷演進的資安威脅，金融機構並應改變傳統以系統為中心的「營運持續」思維，朝向以服務為中心的「營運韌性」，將整個生態系（包含供應商及合作夥伴等）視為服務的一部分，從預防災難發生到假設災難發生，持續針對複合情境進行測試演練，才得以有效控制、降低損失及維持信譽。

因此，本發展藍圖採「四軸架構」，引導金融體系由「合規導向」轉向「成果導向」，旨在形成一個不斷提升資安治理的良性循環，使金融機構的資安防護具備可預測性、可防禦性與可復原性。

	軸線	核心目標	達成路徑
一	目標治理	成果導向，強化決策鏈與問責鏈，建立可衡量、可提升的治理體系。	強化高層問責、法規調適與人才韌性。
二	全域防護	從安全設計到技術韌性的全鏈防護，建構可持續演進的安全技術藍圖。	推動「資安左移」與「零信任架構」，提升資安監控效能，前瞻部署 AI、PQC 等新興科技防護。
三	生態聯防	建構跨域共防與智慧情資生態，提升整體生態系資安成熟度。	強化供應鏈資安管理與資安情資分析合作，深化國際聯防。
四	堅實韌性	確保關鍵服務持續與快速恢復，達成可持續運作與快速恢復。	以演訓、備援與風險分層確保關鍵金融服務不中斷。

肆、推動措施

根據前述四大軸線，推動 10 個工作項目計 29 項執行措施如下：

一、目標治理：以成果導向強化決策鏈與問責鏈

由合規導向轉為成果導向，建立具前瞻性與彈性的資安治理模式，強化高層問責、法規調適與人才韌性，建立可衡量、可提升的治理體系。

(一)強化經營階層資安治理職能與問責機制，鼓勵資安法規調適

1.提升董事會資安監督能量，資安納入公司治理核心

金管會要求金融機構應將資安辦理情形定期提報董事會，為提升董事會對資安議題之決策能量，前於金融資安行動方案持續鼓勵金融機構遴聘具資安背景之董事或設置資安諮詢小組，增納專業人員參與董事會運作，帶動機構重視資安的組織文化。將持續推動提升董事會資安監督能量，資安納入公司治理核心，並將資訊安全目標與組織的整體業務目標相結合，確保資安策略能為企業創造價值、降低風險並實現永續發展。

2.強化金融資安長問責及賦權機制

金管會已推動一定規模或電子交易達一定比例之金融機構設置副總經理層級以上之資安長，為進一步強化資安長職責與權責，確保其有足夠職能、資源和權限執行資安業務，爰續參考美國 NYDFS Part 500 明訂資安長之職責，包含資安長應對資安業務之合規性負一定責任，每年向董（理）事會報告資安整體執行情形等。另考量各金融機構業務、規模、環境之差異性，適度授權資安長於執行上基於一定理由或特定範圍可採取相當控制措施，以提升資安治理之效率與彈性，建立具「責任、權限、資源」三位一體的金資安治理架構強化問責鏈、確保決策獨立、提升資安治理彈性與韌性。

3.增修訂資安自律規範，鼓勵資安法規調適

延續金融資安行動方案，持續督導金融同業公會因應資安威

脅、業務需求及新興科技等增修訂資安相關自律規範或作業指引，提供金融機構強化資安防護之準據。另考量資安法遵要求因應愈趨繁複，且更新速度可能難以因應資安威脅演變，爰鼓勵於法規之增修，併同就既有法規重疊、滯礙或策略目標進行法規調適或前瞻布局，亦鼓勵採風險基礎方法（RBA），適度授權資安長於執行上基於一定理由或特定範圍可採取相當控制措施，以提升資安治理之效率與彈性。

(二) 加強資安人才培育與交流，從共通基準邁向策略目標

4. 滾動修訂金融資安人才職能地圖，鼓勵優化資安職能配置及取得專業證照

金管會於 2021 年訂定金融資安人才職能地圖，從供給面協調周邊訓練機構開設金融資安人才養成專班，並從需求面鼓勵金融機構重視各式資安人才之配置及取得資安證照（書），以強化金融機構防護能量，並利金融資安人才之職涯發展。為應對全球化、國家級的資安威脅，將於前述基礎上，持續因應新興科技發展、金融政策及法規調適、實務需求等滾動修訂；並鼓勵金融機構參考美國 NICE 框架^(註 44)盤點現行金融資安人才分布情形及缺口，據以健全資安職能配置。

5. 鼓勵分享前瞻規劃暨典範實務

金管會自 2017 年底成立 F-ISAC 推動金融資安聯防，已建立金融機構間的橫向鏈結，就資安情資分享、網路攻防演練、重大資安事件情境演練及零信任架構導入等，辦理金融業分享交流活動並獲回饋意見。金管會亦藉由定期召開資安長聯繫會議，就當前重要資安政策措施與監理重點、資安情勢及資安聯防等議題交換意見。配合目標導向治理之推動，規劃以此為基礎，藉由定期舉辦跨機構「主題式」論壇、工作坊或案例研討，聚集相同領域

之跨機構人才，共同研討金融資安前瞻規劃暨典範實務，深化資安人才之知識共享及技術提升，並做為轉型目標治理之關鍵策略。

6. 目標導向，銜接防護基準與典範實務

資安規範係奠基於可共通遵循之防護基準（即最低的資安合規要求），惟僅以合規要求作為防線勢難以因應網路攻擊之高速演化，金管會前參考美國 FFIEC 採可重覆量測之網路安全評估工具（CAT）^{（註 45）}，調適訂定成熟度等級，鼓勵金融機構據以自主評估並持續強化相關資安管理作業。惟經檢視現行規範與成熟度指標間尚未能完全接軌，爰規劃以既有資安規範為基準、「典範實務（Best Practice）」為目標，調修建立成熟度分級評估指標，引導金融機構從合規導向轉向目標導向，建立「可量測、可成長、可差異化」監理架構。

二、全域防護：從安全設計到技術韌性的全域防護

推動「資安左移」與「零信任架構」，提升資安監控效能，前瞻部署 AI、PQC 等新興科技防護，建構可持續演進的安全技術藍圖。

（三）資安左移，安全納入設計（Secure By Design）

7. 鼓勵導入軟體安全開發、測試及部署流程（CI/CD）

傳統軟體開發流程著重於功能實現與滿足使用者需求，安全性檢測常被延後至測試階段或功能上線前才進行，導致系統設計初期的安全缺陷未能及早發現，增加潛在資安風險，且一旦開發後期或上線前才發現安全漏洞，再緊急進行修補或採行減緩措施，將增加修復成本及延宕專案期程。爰規劃參考美國 NIST SSDF 框架^{（註 46）}、國際組織 OWASP SAMM 模型^{（註 47）}及相關應用程式安全驗證標準（如 OWASP ASVS 等），鼓勵金融機構導入軟體安全開發、測試及部署流程，如於分析設計階段進行風險評估或威脅建

模，將安全控制嵌入設計、開發、測試與部署流程中，於實作與測試階段以安全開發為原則，並適時將安全性工具（SAST/DAST）整合到後續發佈與部署（CI/CD）流程。

8. 建立軟體供應鏈透明化與弱點追蹤機制

於軟體生命週期藉由軟體成分分析（SCA），識別其使用的組件（含開源、第三方元件）及其依賴組件，產出軟體物料清單（SBOM），提升軟體組件透明度與可追溯性，並連結弱點資料庫（CVE）^{（註 48）}或已知被利用漏洞（CISA KEV）^{（註 49）}，建立漏洞監控與版本更新之機制。

9. 研訂 API 安全基準，建立 API 安全管理機制

考量 API 為金融業系統間溝通之重要橋樑，且 API 常具有較高之權限與風險，OWASP 亦已發布 Top 10 API Security Risks^{（註 50）}，爰規劃於銀行公會既有開放銀行 Open API 規範之基礎上，研訂更完整且涵蓋 Partner API 及 Internal API 之 API 安全基準，依據存取資料之機敏性及對象等，區分 API 類別及等級，落實 API 資安管控。

（四）推動零信任架構（ZTA），提升資安防護基準

10. 推動導入高風險場域，漸進提升成熟度

金管會於 2024 年 7 月 15 日發布「金融業導入零信任架構參考指引」^{（註 51）}，建議金融機構以風險導向，擇高風險低衝擊之場域先行，並依該高風險場域之完整存取路徑（即身分、設備、網路、應用程式、資料 5 大支柱），評估既有資安防護機制之完備度，依傳統、初始、進階及最佳等四階段循序漸進導入相關控制措施。據至 2025 年調查，多數金融機構已陸續擇場域導入 / 規劃零信任架構，以此為基礎持續推動高風險場域優先導入，並漸進提升成熟度。

11. 鼓勵導入實務分享與交流

為推動金融機構導入零信任架構，持續由各業別重點推動對象組成先導小組，並由 F-ISAC 協助建立交流平台，進行零信任架構之技術交流，分享導入規劃及實務，帶動持續深化及擴散。

12. 建立導入實務共識，漸進納入基礎規範

定期調查各金融機構於零信任架構之導入規劃及進程，召集相關周邊單位、同業公會共同依據各金融業別屬性、規模及業務風險等，衡量實際資安防護需求及執行可達性，滾動修訂推動策略及實施進程，並評估將實作參考原則漸進納入資安基礎規範，提升整體資安防禦水準。

(五) 強化資安監控及防護有效性

13. 增修訂資安組態及監控作業基準

網路異常行為偵測告警之即時性及有效性，攸關其是否惡化為資安事件及需進行後續災損控管，金管會自 2020 年起鼓勵金融機構建置資安監控機制（SOC），隔（2021）年起研析駭客組織攻擊手法，制定金融資安監控及組態基準，提供金融機構設定資通訊設備組態及建置營運 SOC 參考，構成 F-ISAC、金融機構及資通訊設備廠間互利共好生態圈。

配合零信任架構之導入與提升成熟度，資安監控及組態基準亦不可或缺且仍需持續精進，爰規劃持續依重要性推動具一定規模或電子交易達一定比例之金融機構或周邊單位建置資安監控機制，並持續研析駭客組織新興攻擊手法及擴增資安監控及組態基準涵蓋範圍。

14. 雲地資安接軌，確保資安水準

金融機構原於地端資安防護已有一定的基礎，惟雲端環境與傳統地端架構存在資安管控責任差異與技術挑戰，依雲端共同責任

模型，雲端服務提供者及金融機構各自所應負責處理安全性工作，如管理不當易造成管理縫隙與風險外溢。

金管會於 2024 年起規劃將資安監控及組態基準延伸至雲端服務環境，並於 2025 年 3 月先以 MITRE ATT&CK Cloud Matrix^(註 52) 及網際網路安全中心 (Center for Internet Security, CIS) 就公有雲基礎服務所發布的 CIS Benchmarks (如帳號管理、靜態資料儲存、託管虛擬機、稽核紀錄、無伺服器運算、機密與金鑰管理及 IaaS 等)^(註 53) 為範圍，提供金融雲端資安監控及組態基準以供金融機構於規劃導入雲端服務時參考運用。為因應雲端服務的快速發展，爰規劃持續擴增其範疇 (如容器服務、PaaS 等)，確保在雲地接軌上維持一致且高水準的資安防護。

15. 鼓勵資安監控及防護有效性評估

資安監控與防護重在早期發現處置與防護網之綿密，惟純粹以守方思維，難免掛萬漏一，爰持續鼓勵金融機構引入攻擊方思維，定期藉由網路攻擊手法，如 DDoS 攻防演練、紅藍隊演練、入侵與攻擊模擬等，檢驗資安監控及防禦部署之有效性。

(六) 前瞻部署，因應新興科技的挑戰

16. 人工智慧 (AI) 強化效率，資安守護信任

AI 技術快速發展，加速金融機構應用 AI 技術，考量 AI 系統的資安風險與傳統系統雖有交集，但更複雜與隱蔽，使得傳統資安政策無法直接套用，需延伸出 AI 專屬資安框架，爰規劃參考 OWASP 已成立生成式 AI 安全性專案^(註 54)，以及 MITRE 以 MITRE ATT&CK 為藍本，補充發布 MITRE ATLAS (Adversarial Threat Landscape for AI Systems)^(註 55)，將其相關安全設計及檢測機制納為後續研議重點，研訂金融業 AI 系統安全防護及檢測參考指引，引導金融業於 AI 系統設計納入風險評估或威脅建模作業，

以涵蓋傳統網路威脅及 AI 特有攻擊類型，並應視情境導入隱私強化技術，及適時對 AI 系統進行安全性相關測試、驗證與演練等，降低其 AI 曝險程度。

17. 盤查加密態勢，布局後量子密碼（PQC）遷移

量子電腦已證實對「非對稱式加密技術」構成嚴重威脅，影響網路交易、電子簽章及身分驗證等加密安全，美國國家標準暨技術研究院（NIST）已於 2025 年 3 月發布三項後量子密碼（Post-Quantum Cryptography, PQC）演算法標準文件^(註 56)。

為因應量子運算發展帶來的風險，美國 FS-ISAC 已成立 PQC 工作小組，自 2023 年起陸續發布盤點基礎設施加密技術、因應後量子密碼準備路線圖、建構加密敏捷性、對支付卡產業衝擊等報告^(註 57)。金管會已於 2025 年 7 月籌組先導小組，召集具代表性利害關係成員，並透過 F-ISAC 建立溝通討論平台，凝聚推動共識並研擬 PQC 遷移準備事項，將陸續進行技術清單，識別組織應用在 ICT 中的加密技術（包含網路協議、硬體設備及軟體套件等），並據以評估其安全等級及業務風險（至少包含資料保密期間、業務衝擊、業務相依性、生態系關聯性、國際接軌、加密技術脆弱性等因子），及辦理其他準備工作（至少包含培訓技術人力、調查主要供應商、提升加密敏捷性、制定系統汰換採購策略等），研訂金融業 PQC 遷移參考指引，提供金融業據以建立 PQC 遷移計畫，及視量子電腦及 PQC 發展成熟度適時推動金融機構辦理 PQC 遷移作業。

三、生態聯防：建構跨域共防與智慧情資生態

強化供應商於資安之透明性及可歸責性，並透過跨業聯防協作提升供應鏈之資安成熟度，增進資安聯防運作效能，提升整體金融生態系韌性。

(七)強化供應鏈資安，健全金融資安生態系

18. 研訂供應商分級及委外資安責任參考範本

因應數位轉型與金融生態系的發展，金融業對於第三方服務供應商與外包商的依賴程度日益加深，供應鏈的組成也愈趨於多元且複雜。因應供應鏈攻擊增溫趨勢，爰規劃依產業特性、供應商接觸資通系統之類別及資料敏感度等面向進行分級，研訂資安責任之委外契約參考條款，如資安服務水準協議（SLA）、資料保護責任、對於資安事件之通報時限及資安風險揭露等；又如金融機構對於軟體安全開發階段，要求供應商提供其產品或服務之安全性檢測證明及軟體物料清單、配合一定程度之資安測試及演練等，提供金融機構參考強化其供應商資安管理。

19. 鼓勵與關鍵供應商資安情資分享與協作

除由 F-ISAC 持續自 TWCERT/CC 及同業資安聯盟等資安情資來源，取得供應商異常資訊，並分享供應商相關漏洞資訊及其攻擊手法與防禦策略外，亦鼓勵金融機構建立供應鏈風險評估機制，與其關鍵供應商、第三方服務商、系統整合商等上下游合作，分享威脅、保護資訊、強化控管，聯合資安演練，降低整體供應鏈的資安風險。

(八)加強資安情資分析與協同防禦

20. 強化資安情資關聯分析及情資分享動能

金管會自 2017 年底成立 F-ISAC 推動金融資安聯防，已建立金融機構間的橫向鏈結，另於 2022 年底建置資安情資關聯分析平台，並提供自動化情資介接及情資分享獎勵機制。為增加情資介接可用性及廣度，規劃強化既有情資自動化（API）分享機制，提供會員可依需求種類取得情資，並研議修訂情資分享獎勵辦法，鼓勵會員蒐集分享生態系關聯曝險情資。

21. 建立金融資安漏洞通報與回應管道

金管會為降低金融機構外部曝險，自 2025 年起模擬駭客角度，檢測金融業者對外之網際網路服務是否存在未修補之漏洞、使用不安全的加密機制或錯誤的組態設定等，並將檢測結果轉化為資安情資由 F-ISAC 通報金融機構應處，除將賡續辦理外，另由 F-ISAC 規劃建立金融資安漏洞通報與回應管道，擴大金融資安漏洞通報來源，並於初判後轉介金融機構應處，降低網路攻擊的風險。

22. 提升金融機構 SOC 與聯防 SOC 協同運作效能

金管會持續鼓勵金融機構建置資安監控機制（SOC），並督導 F-ISAC 建置聯防 SOC，為能對參與金融機構回傳事件單做更有效率之關聯分析，責由 F-ISAC 輔導金融機構 SOC 導入資安監控及組態基準，以增進聯防 SOC 對金融機構饋送事件單關聯分析之即時性及有效性。為更增進聯防 SOC 對事件單的分析價值，規劃導入自動化分析機制，強化事件單中關鍵資訊（如攻擊手法、影響範圍、攻擊鏈位置）的萃取與比對，並結合威脅情資庫進行關聯分析，藉由建立事件單內容分類與優先度標準，提升 SOC 在事件研判、趨勢掌握與預警通報上的精準度與即時性，進而提供金融機構更高效的分析結果。

23. 加強金融資安國際合作

F-ISAC 成立後已先後加入美國 FS-ISAC 會員、出席歐盟 FI-ISAC 年會、與日本 F-ISAC、泰國 TB-CERT 等簽訂 MOU，並成為資安事件應變及安全小組論壇（FIRST）、亞太地區電腦網路危機處理聯合組織（APCERT）。為持續強化與國際合作夥伴互享資安威脅情資，規劃定期舉辦跨國線上交流會議，分享我國近期攻擊案例、趨勢及防禦策略等，並定期提供我國英文版威脅分析報告及整體威脅態勢報告，深化與國際合作夥伴交流及提升國際能

見度，並強化跨境事件的預警與應變效益。

四、堅實韌性：確保關鍵服務持續與快速恢復

以演訓、備援與風險分層確保關鍵金融服務不中斷，達成可持續運作與快速恢復。

(九)辦理資安攻防演訓，強化資安事件應處能量

24.辦理金融機構 DDoS、網路攻防或其他資安演練

傳統的資安防禦方法較偏重防禦面，往往陷入被動守勢而受制於駭客，爰金管會為強化因應駭客攻擊之防禦能量，導入 MITRE 發布之攻擊與防禦方法論（MITRE ATT&CK & ENGAGE），延續金融資安行動推動措施，透過辦理金融資安攻防演練，增進第一線防守量能。

25.開設金融資安演訓專班

除持續辦理前揭攻防演練外，考量金融機構規模與資安人力資源之差異，為擴大對攻擊防禦認知與技能培訓，規劃與訓練機構合作，另以演訓專班方式擴大參與量能。

26.辦理重大資安事件應變情境演練

除延續辦理攻防演練及演訓專班外，為驗證於重大資安事件之指揮體系運作，擴大演練情境之廣度與深度，如勒索軟體、供應鏈攻擊、雲端供應商服務中斷等應變情境演練，並適度驗證金融機構與金控集團電腦資安事件應變小組、周邊單位或公會之資安應變支援小組、F-ISAC 等資安聯防體系間之通報、協調及支援機制。

(十)強化多層次備援機制，確保關鍵金融服務可用性

27.鼓勵導入國際營運持續管理標準及取得相關驗證

為讓國際間對營運持續管理有共通語言及完整框架可供遵循，

國際標準組織已訂有以營運持續管理為主題之國際標準，金管會鼓勵金融機構導入國際營運持續管理標準，參採最佳實務做法，透過第三方獨立機構驗證符合來自內部、法規、及客戶的各種要求，並據以向利害關係人溝通其面臨衝擊之準備。

28. 因應複合災難情境，建立關鍵服務多層次備援機制

金管會發布金融資安行動方案 2.0 時考量金融核心業務資料之保全攸關民眾於金融機構財產權之確保，為因應重大資安事件、天然災害及地緣政治等風險，除金融機構既有的本地及異地備份及備援機制外，已將強化金融機構關鍵資料保全機制（如第三地或雲端備份等）列為推動重點之一。為持續提升災難復原能力及業務持續運作的韌性，爰規畫推進強化關鍵金融服務多層次備援架構，依據營運衝擊分析（BIA）評估於各式備援情境之最小復原需求，設定復原時間目標（RTO）與資料復原點目標（RPO），作為備援設計與資源分配的依據，並考量實際災難發生時的跨區資源調度與指揮運作，透過定期測試與演練驗證，以於任一層故障時皆能切換運作，優先恢復關鍵金融服務。

29. 評估建立關鍵金融服務生態系營運持續量能、備援協作機制

考量金融服務高度依賴外部供應商與生態系合作夥伴（如核心系統廠商、電信業者、支付處理機構、API 介接對象等），爰金融機構應同步針對關鍵供應鏈夥伴評估其災難復原與備援能力是否足以支援關鍵金融服務，並建立相關備援協作機制或研擬替代措施，併納入備援及演練規劃。

伍、推動與管考

一、公私協力：透過公部門、金融周邊單位及各業別公會等部門，訂定相關管理規範標準、辦理資安人才培育、協力資安監控及應變，以協助金融

機構提升資安防護能力。

- 二、差異化管理：針對各業別屬性、機構規模及業務風險等，分級規範適當的資安水準，兼顧金融機構實際資安防護業務需求及可執行性。
- 三、資源共享：廣續推動資安情資分享與合作、建立金融資安事件應變及監控體系，發揮資安聯防功能，並鼓勵金控及周邊單位（公會）建立資安事件應變小組，透過資源共享及合作，強化金融資安防禦能力。
- 四、激勵誘因：透過主管機關監理機制，如將資安風險因子納為新申辦業務准駁、作業風險法定資本計提、存款保險費率、保險安定基金費率之參考因子等措施，引導金融機構積極主動執行資安管控及強化措施。
- 五、國際合作：藉由加強與其他國家金融資安機構交流合作或簽定 MOU，掌握國際金融資安情勢，結合國際資安組織，共同強化資安防禦。

本藍圖發布後，由金管會召集各業務局及相關周邊單位、同業公會共同訂定各項目之推動指標與執行進程。自 115 年度起，每季檢討執行情形，滾動修訂推動策略、執行措施及各項推動指標。

陸、預期成效

- 一、政策面：採雙軌制，透過推動產業規範（標準化）與典範實務（最佳化）並行，奠立短、中、長程目標，逐步降低金融業法遵負擔，並由金融機構經營層級帶動提升資安治理成熟度與韌性，以堅實支撐金融服務創新與 AI 應用安全落地。
- 二、管理面：透過推動金融業強化軟體安全、供應鏈安全管理與協作機制等，提升跨業防護與復原能力，降低供應商資安事件對於金融業的衝擊，保障金融穩定性。
- 三、技術面：透過推動金融業逐步導入零信任架構、建立多層次備援機制及擴大演練範疇等，以增強金融機構攻擊預警能力（TTP Intelligence）及降低重大事故平均恢復時間（MTTR）。

四、國際面：透過持續提升本國金融機構營運韌性，加強與國際金融資安組織合作，提升台灣金融資安的國際信任評等，並有利金融機構跨國合作與外資布局。

柒、未來展望

未來的資安威脅不會因金融機構防禦能力提升而減弱，反而會因科技持續性的革新而更加複雜。因此，金融體系必須從「防止發生」的心態，轉向「快速反應、快速恢復」的韌性邏輯。

本藍圖提出的四軸架構，結合國際監理趨勢、台灣實務現況與科技發展方向，透過強化高層治理的問責鏈、導入前瞻的技術防護（如資安左移、零信任、AI/PQC 部署）、擴大供應鏈的協同防禦，並透過多層次備援與常態化演訓，期於金融業建立一套：可執行、可量測、可提升、可國際接軌的韌性治理模式，最終目標是打造：安全、可信、可持續創新的台灣金融。

註釋

註 1： <https://www.weforum.org/publications/global-cybersecurity-outlook-2025/>

註 2： <https://www.occ.treas.gov/publications-and-resources/publications/cybersecurity-and-financial-system-resilience/index-cybersecurity-and-financial-system-resilience-report.html>

註 3： <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9798400257704/CH003.xml>

註 4： <https://www.imf.org/en/publications/gfsr/issues/2025/10/14/global-financial-stability-report-october-2025>

註 5： https://www.dfs.ny.gov/system/files/documents/2023/12/rf23_nycrr_part_500_amend02_20231101.pdf

註 6： <https://cyberriskinstitute.org/cris-issues-profile-version-2-0/>

註 7： <https://cyberriskinstitute.org/the-profile/>

註 8： <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2554>

&from=FR

註 9 : https://www.fsa.go.jp/common/law/cybersecurity_guideline_en.pdf

註 10 : <https://csrc.nist.gov/projects/ssdf>

註 11 : <https://www.cisa.gov/securebydesign>

註 12 : https://www.commerce.uwo.ca/pdf/PCI-DSS-v4_0.pdf

註 13 : <https://www.cisa.gov/resources-tools/resources/framing-software-component-transparency-2024>

註 14 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R2847>

註 15 : <https://www.ncsc.gov.uk/collection/guidelines-secure-ai-system-development>

註 16 : <https://www.gov.uk/government/publications/ai-cyber-security-code-of-practice>

註 17 : <https://www.nist.gov/itl/ai-risk-management-framework>

註 18 : <https://csrc.nist.gov/pubs/ai/100/2/e2023/final>

註 19 : <https://www.nist.gov/publications/artificial-intelligence-risk-management-framework-generative-artificial-intelligence>

註 20 : <https://genai.owasp.org/>

註 21 : <https://atlas.mitre.org/>

註 22 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32024R1689>

註 23 : <https://www.nccoe.nist.gov/sites/default/files/2021-10/6-Yassir-NIST-%2020200819-8.pdf>

註 24 : <https://www.cisa.gov/resources-tools/resources/quantum-readiness-migration-post-quantum-cryptography>

註 25 : <https://www.enisa.europa.eu/publications/post-quantum-cryptography-integration-study>

註 26 : <https://www.fsisac.com/knowledge/pqc>

註 27 : <https://www.mas.gov.sg/regulation/circulars/advisory-on-addressing-the-cybersecurity-risks-associated-with-quantum>

註 28 : <https://www.mas.gov.sg/schemes-and-initiatives/quantum-computing-programme>

註 29 : <https://www.occ.gov/news-issuances/bulletins/2023/bulletin-2023-17.html>

- 註 30 : <https://www.fsb.org/2023/12/final-report-on-enhancing-third-party-risk-management-and-oversight-a-toolkit-for-financial-institutions-and-financial-authorities/>
- 註 31 : <https://www.fsb.org/2025/04/format-for-incident-reporting-exchange-fire-final-report/>
- 註 32 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2554&from=FR>
- 註 33 : <https://www.bankofengland.co.uk/financial-stability/operational-resilience-of-the-financial-sector/2024-cbest-thematic>
- 註 34 : <https://www.ecb.europa.eu/paym/cyber-resilience/tiber-eu/html/index.en.html>
- 註 35 : <https://www.bankofengland.co.uk/news/2024/october/simex-24-testing-the-uk-financial-sector-resilience>
- 註 36 : <https://www.chicagofed.org/events/2025/midwest-cyber-workshop>
- 註 37 : <https://www.mas.gov.sg/news/media-releases/2024/business-continuity-exercise-to-bolster-financial-sector-operational-resilience>
- 註 38 : <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/letter/2024/thematic-findings-2024-cyber-stress-test>
- 註 39 : <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2024/html/ssm.pr240726~06d5776a02.en.html>
- 註 40 : https://www.fsc.gov.tw/websitedowndoc?file=chfsc/202405061552070.pdf&filedisplay=金融資安人才職能地圖_11304版.pdf
- 註 41 : <https://www.fsc.gov.tw/websitedowndoc?file=chfsc/202410210854050.pdf&filedisplay=金融零信任架構參考指引.pdf>
- 註 42 : <https://www.president.gov.tw/Page/317/1870>
- 註 43 : <https://www-api.moda.gov.tw/File/Get/acs/zh-tw/tcWbCXvyTtLkaRY>
- 註 44 : <https://niccs.cisa.gov/tools/nice-framework>
- 註 45 : https://www.ffiec.gov/sites/default/files/media/resources/FFIEC_CAT_May_2017.pdf

註 46 : <https://csrc.nist.gov/projects/ssdf>

註 47 : <https://owasp.org/2020/02/11/SAMM-v2>

註 48 : <https://www.cvedetails.com/>

註 49 : <https://www.cisa.gov/known-exploited-vulnerabilities-catalog>

註 50 : <https://owasp.org/www-project-api-security/>

註 51 : <https://www.fsc.gov.tw/websitedowndoc?file=chfsc/202410210854050.pdf&filedisplay=金融業導入零信任架構參考指引.pdf>

註 52 : <https://attack.mitre.org/matrices/enterprise/cloud/>

註 53 : <https://www.cisecurity.org/cis-benchmarks>

註 54 : <https://genai.owasp.org/>

註 55 : <https://atlas.mitre.org/>

註 56 : <https://csrc.nist.gov/projects/post-quantum-cryptography>

註 57 : <https://www.fsisac.com/knowledge/pqc>

穩定幣的貨幣屬性、對貨幣信用創造的影響及其相關風險之探討

本文係轉載 114 年 12 月 18 日「央行理監事會後記者會參考資料」

穩定幣（stablecoins）於 2014 年問世，旨在解決比特幣等虛擬資產（virtual asset）（或稱加密資產（crypto asset））價格劇烈波動問題，據以作為加密生態系統（crypto ecosystem）中安全的支付與價值儲藏工具。然而，許多穩定幣在過去幾年來，因未實現價值穩定的承諾，脫鉤（depeg）情況層出不窮，甚至崩潰；主要經濟體基於穩定幣一旦與傳統金融市場更加緊密，恐成為金融不穩定的來源，紛紛制定因應的監管機制。

近期，美國政府對穩定幣等虛擬資產大力支持，認為其可鞏固美元在國際間的支配地位（dominance），已通過「指導與建立美國穩定幣創新法案」（Guiding and Establishing National Innovation for US Stablecoins Act, GENIUS Act）（簡稱 GENIUS 法），主要針對以法幣價值擔保的穩定幣進行規範，其價值係與法幣 1:1 掛鉤，被外界看好具支付潛力，有越來越多新興市場國家亦用穩定幣進行日常金融活動。穩定幣日益受到關注，一旦其交易規模顯著擴大，對於貨幣金融體系影響值得重視。

我國目前已研擬「虛擬資產服務法」草案，將穩定幣納入監管。外界關切未來穩定幣發展普及化對商業銀行體系的貨幣信用創造之影響及其相關風險，爰繼央行於上季簡介穩定幣相關議題後^{（註1）}，再臚列各界關心之議題，以問答方式加以說明，提供各界參考：

Q1：穩定幣是否為貨幣？是否影響央行的鑄幣權？

Q2：穩定幣的發行是否衝擊傳統金融體系的貨幣信用創造？

Q3：穩定幣服務商的借貸與商業銀行的存放款對貨幣信用創造有何

不同？

Q4：美元穩定幣的推出是否削弱他國貨幣主權？

Q5：穩定幣可能衍生出哪些風險？目前國際監理趨勢為何？

Q6：穩定幣體系對央行的貨幣、信用及外匯管理有何影響？

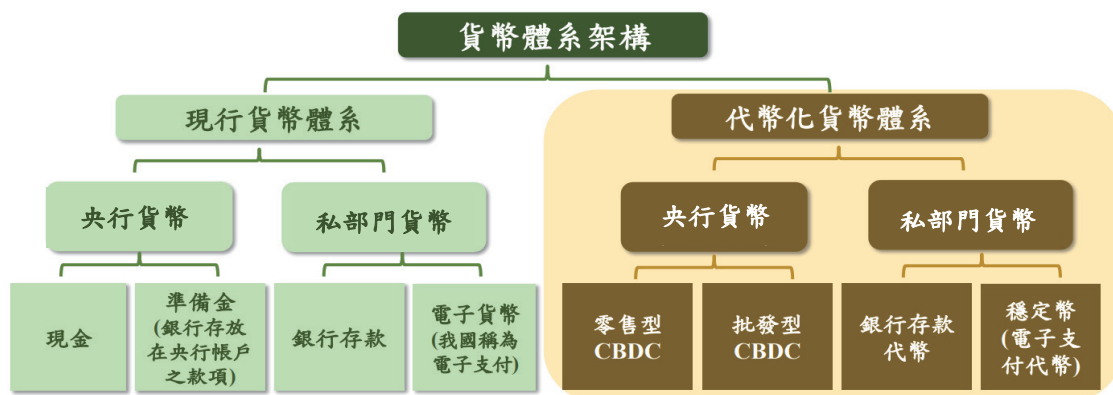
Q1：穩定幣是否為貨幣？是否影響央行的鑄幣權？

A1：穩定幣屬於代幣化私部門貨幣，因不具法償效力，未來發展仍須依靠央行貨幣為定錨，央行鑄幣權尚不至於受到影響。

(一) 現行貨幣體系係由央行貨幣及私部門貨幣共同建構的雙層運作架構，以法幣價值擔保的穩定幣屬於代幣化私部門貨幣

1. 現行貨幣體系由央行貨幣，以及私部門的商業銀行貨幣（銀行存款）、電子貨幣等共同建構而成，透過雙層運作架構及公私協力方式，由央行貨幣提供信任基礎，支持商業銀行貨幣、電子貨幣等私部門貨幣的創新發展（圖 1 左半部）。
2. 近來新型態的代幣化貨幣如存款代幣、穩定幣，甚至央行數位通貨（CBDC）等相繼出現，以支援代幣化世界的金流運作；其中，穩定幣屬於代幣化私部門貨幣^(註2)（圖 1 右半部）。

圖 1 現行貨幣體系與未來可能的代幣化貨幣體系



資料來源：楊金龍 (2025)，「支付的數位化創新與央行扮演的角色」，出席財金公司 114 年度金融資訊系統年會專題演講，12 月 4 日。

(二)IMF 建議將穩定幣歸類在金融帳的「通貨及存款」(currency and deposits) 統計項下，有學者認為穩定幣類似 M1；BIS 則評估穩定幣難以成為貨幣體系的支柱




1. 目前 IMF 正審慎評估，預計於 2028 年提供穩定幣衡量及統計指引^(註3)。

(1)本(2025)年3月，IMF 發布《國際收支手冊》第7版(BPM7) 建議：設計作為一般交易媒介的有相對應負債之虛擬資產，如對發行人有求償權(claim)之穩定幣，歸類在金融帳的「通貨及存款」統計項下。

(2)IMF 資深經濟學家 Manmohan Singh 等人認為^(註4)，穩定幣不是央行貨幣，對央行沒有求償權，不屬於 M0^(註5)。民眾持有以法幣價值擔保的穩定幣，對穩定幣發行人擁有債權，可向發行人求償，較類似 M1。

2. 國際清算銀行(BIS)則認為^(註6)，穩定幣不符合貨幣單一性、彈性及完整性等三項測試標準(圖2)，難以成為貨幣體系的支柱。

圖 2 穩定幣不符合貨幣單一性、彈性及完整性等三項測試標準

三項測試標準	現行貨幣體系具三項測試標準	穩定幣未能符合三項測試標準
 貨幣單一性 (singleness)	央行貨幣可讓所有形式的貨幣，皆與央行貨幣以面值(如 1:1)互換，具有定錨功能，確保價值穩定並能在不同體系互通使用。	<ul style="list-style-type: none">• 穩定幣的市場價格可能偏離面值，而且不同穩定幣可能因準備資產、發行人信用等差異會有折價或溢價的情況。• 各種穩定幣的價格穩定性不足，且發行的私部門多註冊在未有妥適監管的地區，因此有學者認為無異是「野貓銀行」時代的翻版*。
 彈性 (elasticity)	貨幣供給可因應市場流動性的需求，隨時進場調節。	<ul style="list-style-type: none">• 穩定幣是採100%準備的發行方式，如要增加供給，需要用戶提前交付法幣才能發行，發行人無法自行創造供給。
 完整性 (integrity)	具備防制非法用途的能力，包括防範偽造及洗錢防制、資恐防制等機制。	<ul style="list-style-type: none">• 穩定幣屬不記名工具，自由跨境流通、出入不同交易所及可自行保管錢包，在「認識你的客戶」(KYC)的合規上存在漏洞，誠信不足。

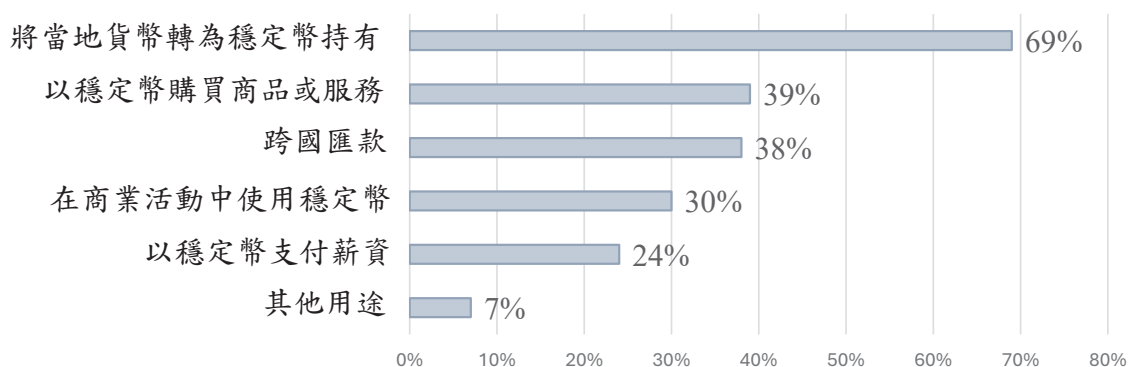
* 耶魯大學管理學院教授 Gary Gorton 與 Fed 官員 Jeffery Zhang 於 2021 年 7 月發布以「馴服野貓穩定幣」(Taming Wildcat Stablecoins) 為題的研究報告指出，穩定幣的問題與 19 世紀美國自由銀行時代 (free banking era) 的野貓銀行券 (wildcat bank note) 相同，未能滿足作為交易媒介須符合的「無需解釋」(no-questions-asked, NQA) 原則，無法在交易時讓交易雙方同意以平價接受貨幣，也易遭受擠兌風險。

資料來源：BIS (2025)

(三)穩定幣不具法償效力，仍須依靠央行貨幣為定錨，央行鑄幣權尚不至於受到影響

1. 穩定幣已有充當計價單位，作為日常金融支付的案例（圖 3）；部分新興市場經濟體或高通膨國家的居民會將本國貨幣轉為美元穩定幣持有，充作美元使用以維持購買力，其他用途尚包括國際匯款、商業活動及支付薪資等。
2. 目前市場主流的以法幣價值擔保的穩定幣，係以其價值與法幣 1:1 掛鉤，儘管以法幣價值作為擔保，但仍不是法幣，不具有與法幣同等的法律地位。
3. 當前的雙層貨幣體系仍是未來代幣化貨幣體系的最適模式，穩定幣發展仍需以央行貨幣為定錨，支援不同私部門貨幣間的互通性及安全性，以確保清算最終性及貨幣單一性，故央行鑄幣權不至於受到影響。至於幣值不穩定的新興市場經濟體，則可能因美元穩定幣的廣泛使用，帶來鑄幣權 / 鑄幣稅私有化的風險。

圖 3 Visa 等對新興國家用戶的穩定幣實體經濟用途之調查



註：調查對象來自於巴西、印度、印尼、奈及利亞及土耳其等新興國家逾 2,500 名用戶。
資料來源：Visa (2024), “Stablecoins: The Emerging Market Story,” Visa, Sep、央行整理

4. 穩定幣的發展將取決於市場需求、法規架構以及技術的進步。新台幣穩定幣未來可能在虛擬資產與現實世界資產（RWA）代幣化這些領域發展；其發展空間還是要看這些代幣化資產的實際應用情況而定。

Q2：穩定幣的發行是否衝擊傳統金融體系的貨幣信用創造？

A2：穩定幣發行人收取資金後，須配置十足的準備資產，如存款、短期公債等，其仍會回歸傳統金融體系的信用創造過程，以台灣為例，對 M2 之影響大致維持不變。

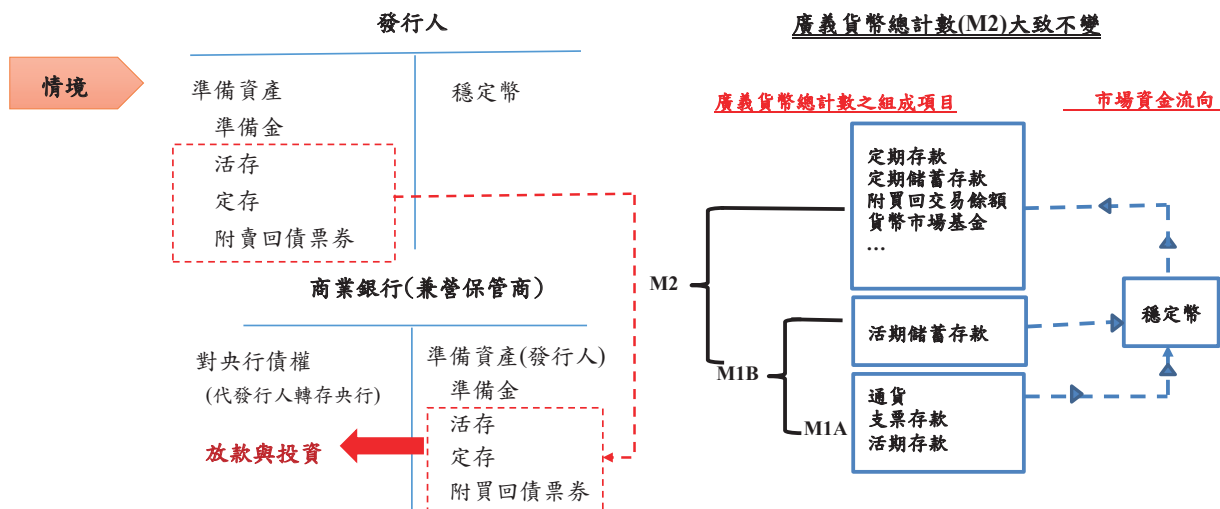
(一) 穩定幣發行人配置的準備資產，仍多屬貨幣供給之組成項，廣義貨幣總計數大致維持不變

1. 目前國際間對穩定幣的監管架構普遍禁止發行人向持幣者提供利息或報酬^(註7)，因此發行人的準備資產將係回歸傳統金融體系的信用創造及貨幣供給。
2. 在現行法規架構下，民眾購買穩定幣後，發行人須將所收取之資金用以購買準備資產，該資金回到傳統金融體系內流動。換言之，穩定幣之發行僅形成廣義貨幣總計數組成項的重新分配，以台灣為例，M2 大致維持不變（圖 4 右半部）。

(二) 目前穩定幣發行人收取資金後，須配置存款、短期公債等高流動性金融資產充當合格準備，不致改變傳統金融體系的信用創造過程

1. 以存款當作穩定幣發行人之準備資產為例，發行人將收到的民眾存款回存商業銀行，商業銀行仍可在提存必要準備金後進行貸放（圖 4 左半部）。
2. 即使發行人的準備資產配置於存款以外的高流動性金融資產，如附賣回債票券，新台幣資金仍將回流傳統金融體系之信用創造過程。

圖 4 穩定幣發行人準備資產對信用創造及貨幣供給的影響



註 1：假設發行人與商業銀行進行債票券附條件交易。
 2：假設發行人準備金係由保管商代轉存央行。

Q3：穩定幣服務商的借貸與商業銀行的存放款對貨幣信用創造有何不同？

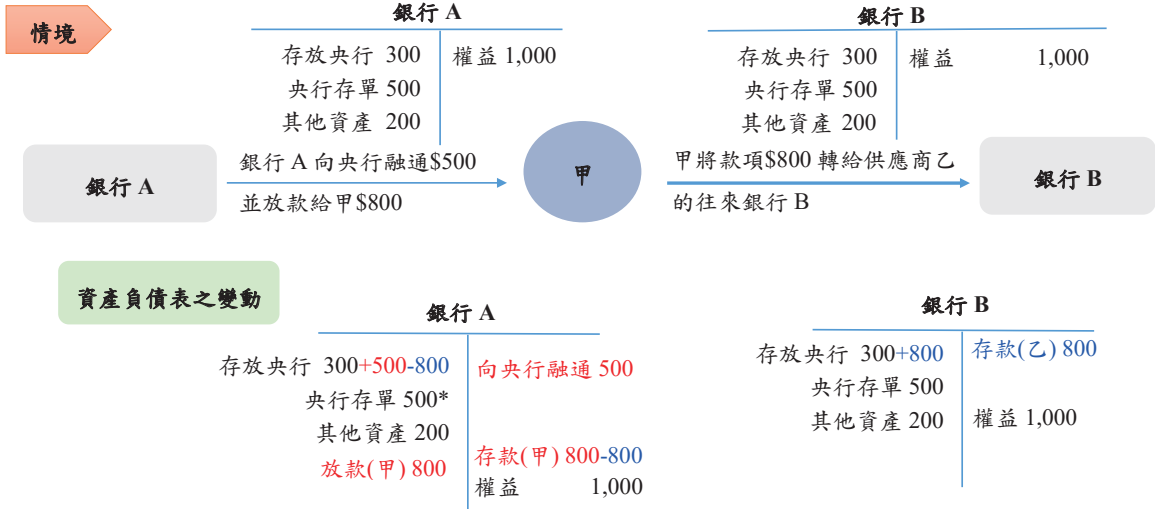
A3：商業銀行承作存放款，會同時產生貨幣與信用創造；穩定幣服務商辦理借貸僅具有信用創造功能，且受到穩定幣當時發行量之限制。

(一)面臨流動性不足時，商業銀行與穩定幣服務商能夠取得的資金來源不同，進而對貨幣信用創造有所差異

1. 在商業銀行體系中，銀行可向央行取得流動性，支應其放款資金需求，有貨幣與信用創造之效果

透過減持央行存單或提供合格擔保品，銀行可向央行取得融通資金^(註8) (圖 5)。

圖 5 商業銀行以央行定存單融通資金後進行貸放的過程



* 央行存單 \$500 已設質給央行辦理融通。

一 情境：假設銀行 A 及 B 皆存放央行 \$300、央行存單 \$500 及其他資產 \$200。當銀行 A 流動性不足時，其向央行融通資金進行放款

- 存戶甲擬向銀行 A 借款 \$800，惟銀行 A 存放央行僅 \$300，無法因應放款客戶轉出 \$800 的資金需求，爰銀行 A 以央行存單向央行質借取得融通資金 \$500，並放款 \$800 給甲，使銀行 A 之存、放款各增加 \$800。
- 甲取得放款後，將款項 \$800 轉給貨品供應商乙的往來銀行 B。此時，銀行 B 存放央行增加 \$800，且供應商乙之存款亦增加 \$800。

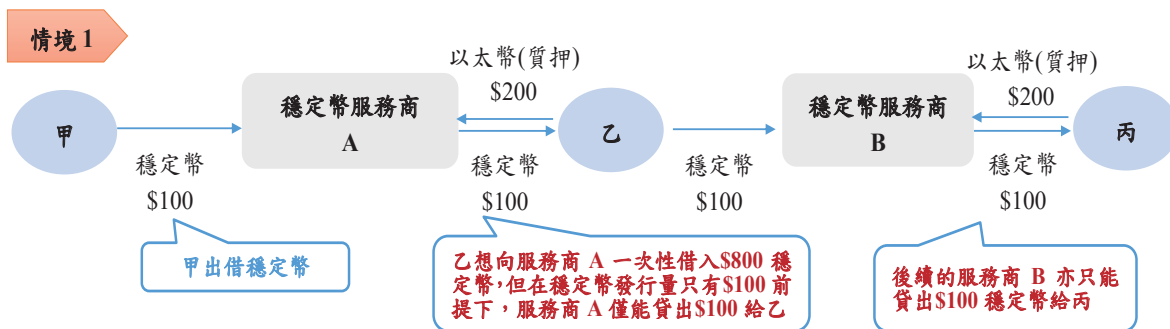
2. 穩定幣服務商辦理借貸會擴大其信用創造，惟受穩定幣當時發行量之限制

現行穩定幣服務商非央行流動性供給對象，其借貸將受到穩定幣當時發行量限制；假設服務商從事借貸業務並可支付利

息^(註9)，分析情境 1、2 如下：

(1)情境 1：在穩定幣發行量只有 \$100 的前提下，服務商 A 僅能貸出 \$100 穩定幣給乙，並取得乙質押的 \$200 以太幣^(註10)；之後，服務商 B 如要貸出 \$100 穩定幣給丙，只能先向乙借入穩定幣，再貸放給丙（圖 6）。

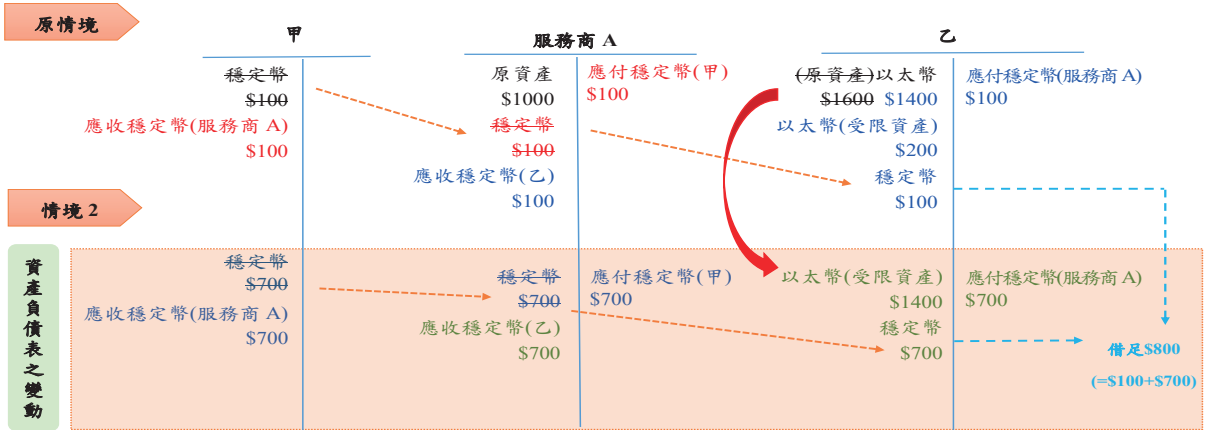
圖 6 穩定幣服務商的借貸過程



(2)情境 2：若乙想向服務商 A 一次性借入穩定幣 \$800，需透過發行人增發穩定幣 \$700，再間接由服務商 A 借給乙。

- 發行人增發穩定幣 \$700，甲再購入後又出借穩定幣予服務商 A，資產負債表借方記應收穩定幣（服務商 A）\$700；服務商借方記穩定幣 \$700，貸方記應付穩定幣（甲）\$700。
- 乙向服務商 A 借入穩定幣 \$700 並質押以太幣 \$1400 給服務商，資產負債表借方記以太幣（受限資產）\$1400，穩定幣 \$700，貸方記應付穩定幣（服務商 A）\$700；服務商 A 的資產負債表借方記應收穩定幣（乙）\$700，貸方記應付穩定幣（甲）\$700。

穩定幣的貨幣屬性、對貨幣信用創造的影響及其相關風險之探討



註：另有表外項目：服務商 A 收到乙質押之以太幣共 \$1600(\$200+\$1400)。

(二)商業銀行除有央行作為最後貸款者之流動性支持外，其存放款亦受存款保險、高度監理等較高的金融安全網保障；穩定幣服務商之借貸，目前尚欠缺此類安全網之防護設計

1. 商業銀行體系有央行作為最後貸款者，支應其資金流動性；穩定幣服務商則無此機制。
2. 商業銀行體系有存款保險支持，當銀行或市場承壓時，存戶因有此保障，減少其前去銀行擠兌的動機；穩定幣持有者出借穩定幣予服務商，並未享有類似存款保險機制之保障，當承壓時，持有者前去擠兌的機率較高。
3. 商業銀行體系受高度監管，而穩定幣市場對消費者的保護責任係分散至穩定幣發行人、錢包服務商及基礎網絡維護者等不同參與者之間，導致消費者保護力度低於商業銀行體系^(註 11)。
4. 此外，服務商辦理借貸時，若提供偏高的利率給穩定幣借出者，恐誘使投資人增購穩定幣，再借出給服務商供其貸放，除造成服務商信用擴大外，亦使穩定幣發行量增加。未來宜密切關注此等情勢變化，如金融穩定委員會 (FSB)、歐洲銀行業管理局 (EBA) 及歐洲證管局 (ESMA) 皆示警其可能產生的過度槓桿風險^(註 12)。

Q4：美元穩定幣的推出是否削弱他國貨幣主權？

A4：經濟與金融體質脆弱的新興市場經濟體，其貨幣主權易受威脅，至於支付系統具成本效率、物價穩定且債信佳的經濟體（如台灣），較不易受影響；另歐元區與中國大陸，因地緣政治及自身情況，加速因應美元穩定幣之可能衝擊。

（一）部分新興市場經濟體因經濟與金融體質脆弱，較易遭美元穩定幣侵蝕貨幣主權；至於支付系統具成本效率、物價穩定且債信佳的經濟體（如台灣），則不易受影響

1. 美元穩定幣因與美元掛勾，得益於美元貨幣體系的網絡外部性（network externalities）及可信度（credibility）；對那些身處金融體系脆弱、受資本管制或外部制裁的國家民眾而言，是比當地通貨更穩定且便利的支付及價值儲藏工具^{（註13）}。

（1）美元及其相關安全資產長期被視為全球公共財（global public goods），而美元穩定幣承襲美元作為全球最重要通貨的特性，在支付系統落後或資本管制嚴格的國家中，成為當地民眾難以取得美元時的替代方案^{（註14）}。

（2）儘管許多國家存在美元黑市，但因現金的驗證難度高、安全性差、儲運成本高，加上黑市的美元供給有限且經常伴隨溢價；反觀美元穩定幣憑藉其高安全性與便於儲藏與流通的特性，更受當地民眾青睞。

2. 部分新興市場經濟體普遍存在高通膨、幣值不穩及資本外流等問題，本就有較高的美元化^{（註15）}（dollarization）傾向，而美元穩定幣的普及可能加劇此現象^{（註16）}。

3. 相形之下，支付系統具成本效率、物價穩定且債信佳的經濟體（如台灣），民眾高度信任本國貨幣，不易陷入部分新興市場經濟體因穩定幣而被「美元化」的風險。

(二)除地緣政治考量外，歐元區擔憂美元穩定幣侵蝕當地支付系統，中國大陸則擔憂其削弱外匯管制措施，因而加速採取因應對策

1. 歐元區擔憂美元穩定幣的出現，進一步弱化支付系統的主導性，因此推動數位歐元以維護貨幣主權^(註17)。

(1)支付系統及貨幣日益成為地緣政治影響力的工具，大國致力於確保自身的貨幣主權獨立性。ECB 執行委員會成員 Philip Lane 示警，美元穩定幣壯大，恐削弱歐元支配地位與貨幣主權，並帶來金融風險及更高融資成本。

(2)歐元區的數位支付系統呈現碎片化（fragmentation）狀態，缺乏一個能真正涵蓋歐洲、處理零售支付的當地數位解決方案，而過度倚賴美國支付巨擘^(註18)，使其易受到歐元區以外的政策轉變及經濟決策之影響。

(3)ECB 以發展數位歐元為優先策略，認為其有助維護以歐洲銀行為基礎的貨幣金融體系，並在實體交易場景成為捍衛歐元區貨幣主權的重要防線。

2. 中國大陸擔憂美元穩定幣普及恐致若干資本移動無法監控，正採取「分隔式」數位通貨策略，以數位人民幣鞏固貨幣管理，另以港元穩定幣或離岸人民幣穩定幣擴大其人民幣的國際地位影響力^(註19)。

(1)近期中國人民銀行召開「打擊虛擬貨幣交易炒作工作協調機制會議」，對外表示穩定幣存在被用於洗錢、集資詐騙、違規跨境轉移資金等非法活動的風險，拒絕其在境內作為支付工具使用。

(2)美國外交關係委員會研究員認為，美元穩定幣普及後，將成為中國大陸政府無法監控的資本流通管道，面臨喪失人民幣地位及政治影響力的風險。

(3)芬蘭赫爾辛基大學學者指出，中國大陸似正採取「分隔式」數

位通貨策略：境內以數位人民幣鞏固國家主導的貨幣治理地位；境外則以香港試點，允許發行港元或離岸人民幣穩定幣，以擴大其通貨的全球影響力。

Q5：穩定幣可能衍生出哪些風險？目前國際監理趨勢為何？

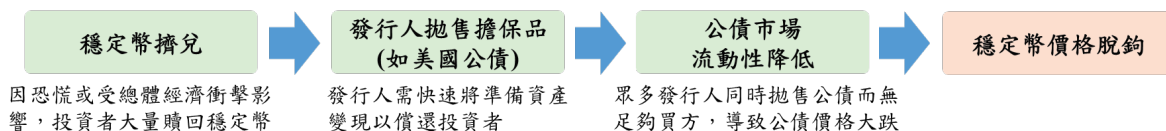
A5：穩定幣體系^(註20)不在存款保險範圍內且缺乏央行作為最後貸款者，若未適當監管，可能衍生價格脫鉤、擠兌、傳染及匯率波動風險，並衝擊商業銀行金融中介功能，故主要經濟體正逐步強化監理措施，國際組織亦建議加強對穩定幣之監管。

(一)穩定幣體系若未受適當監管，可能衍生價格脫鉤、擠兌、傳染及匯率波動等風險，並影響商業銀行之金融中介功能

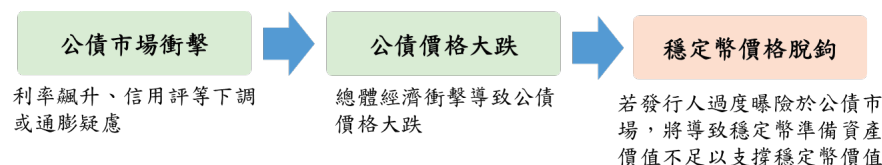
1. 價格脫鉤風險

(1)即使穩定幣以公債等安全性資產作為準備資產，在市場壓力期間安全性資產仍可能遭到拋售，進而使穩定幣價格脫鉤；尤其，若準備資產過度集中，當特定資產價格受衝擊時，穩定幣更會面臨價格脫鉤甚至崩跌風險^(註21)。

● **準備資產脆弱性(fragility)**：安全性資產在市場壓力期間可能遭到大量拋售。



● **集中度風險(concentration risk)**：穩定幣準備資產過度集中於單一資產。



(2)據 BIS 統計^(註22)，2019 年以來穩定幣的價格波動度雖遠低於比特幣等虛擬資產，但仍無法維持在固定價格（如 1 美元），脫

鉤事件時有所聞。例如，2023 年全球第二大穩定幣 USDC 曾因其存放準備資產的矽谷銀行（SVB）倒閉，一度遭到拋售，與美元暫時脫鉤。

2. 擠兌風險

(1)由於穩定幣體系不在存款保險範圍內，且缺乏央行作為最後貸款者，若未受適當監管，可能因準備資產透明度不足、資產被挪用或資產價格波動影響市場對穩定幣之信心，引發穩定幣持有人之擠兌風險。

(2)一旦穩定幣發行人或服務商倒閉，持有穩定幣之消費者可能面臨損失，且因被視為無擔保債權，而面臨契約不利後果，損及金融消費者權益。

3. 傳染風險

(1)FSB 與 IMF 聯名報告^(註 23)指出，當穩定幣與傳統金融機構或支付系統緊密連結，在壓力情況下可能將風險從虛擬資產領域擴散到傳統銀行體系或金融市場，形成系統性傳染效應。

(2)FSI (2025)^(註 24)亦指出，當穩定幣的投資報酬不如預期時，可能擴大穩定幣服務商擠兌可能性，進而引發穩定幣服務商與發行人之間的傳染風險。若銀行提供穩定幣服務或其存款被充作準備資產，亦將受影響。

4. 匯率波動風險

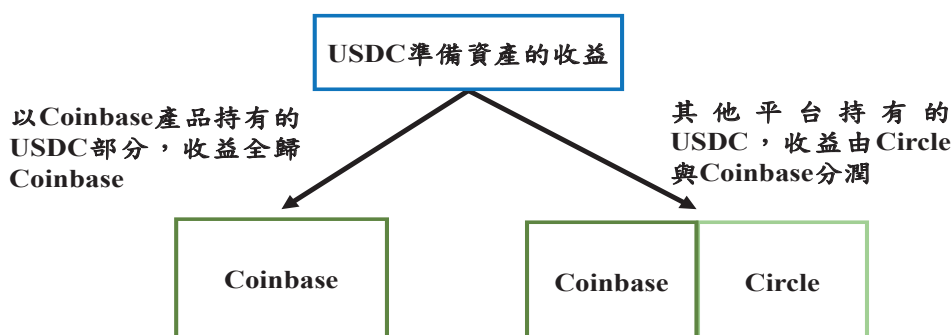
— 釘住他國法幣的穩定幣，若與本幣存在套利空間，可能在短時間內出現大規模資本移動，進而放大外匯市場波動，帶來加劇匯率波動的金融穩定風險。

5. 衝擊商業銀行金融中介功能

(1)FSI (2025)指出，目前國際上穩定幣服務商常透過提供穩定幣借貸等各種收益性產品^(註 25)，對穩定幣持有人支付收益或報酬。

以美國為例，虛擬資產交易所 Coinbase 即向 USDC 持有者提供獎勵收益。而 Coinbase 即透過持有 USDC 發行人 Circle 的股權，以及與 Circle 合作的分潤模式，取得 USDC 準備資產的收益（圖 7）。

圖 7 Circle 與 Coinbase 的分潤模式



資料來源：Coin Metrics State of the Network (2025), “Circle Goes Public: CRCL Valuation & the Economics of USDC,” Jun. 24

(2)銀行業者及央行示警^(註26)，若穩定幣能提供收益，客戶可能傾向將資金投入穩定幣以賺取收益，而非存入銀行，恐引發銀行存款外流至穩定幣，形成影子銀行體系，威脅銀行的金融中介角色。

— 根據美國財政部借款諮詢委員會（TBAC）本年第 2 季報告^(註27)，截至上（2024）年第 4 季，美國銀行業存款總額達 17.8 兆美元，其中 6.6 兆美元屬不計息且易移轉的交易性存款；若穩定幣可提供收益，該類存款可能大量流向穩定幣市場。

— 銀行業者及央行擔憂，若消費者轉向收益較高的穩定幣，恐削弱傳統金融中介信用創造功能，迫使銀行提高存款利率或更加依賴不穩定的批發性融資，不僅衝擊銀行穩健經營，並對家庭與企業形成不利影響^(註28)。

(二)因應上述潛在風險，主要經濟體正強化穩定幣之監管規範，國際組織亦建議加強監管

1. 主要經濟體針對穩定幣發行人及服務商之監管作法分為兩類：(1) 將現有金融監理法規擴展至虛擬資產領域（如新加坡、日本），使穩定幣發行人及服務商之監管與傳統金融機構監管維持一致性；(2) 根據虛擬資產獨特性，訂定虛擬資產專法（如台灣、美國、歐盟及香港），將穩定幣發行人及服務商納管^(註29)（詳附錄3之表1）。兩種作法之監管重點大致相似，主要包括：
 - (1)穩定幣發行人：須遵守準備資產、贖回權、公司治理與風險管理、業務限制、洗錢防制、揭露及行銷等規範。
 - (2)虛擬資產服務商：須遵守財務審慎要求、市場誠信、資產隔離、向主管機關申報資料、資訊揭露等規範。
2. 有關對穩定幣持有人支付收益或報酬，目前國際間多禁止穩定幣發行人對持有人支付收益或報酬，但是否禁止服務商對穩定幣持有人辦理借貸或支付收益或報酬，各國規範仍不一致，部分國家禁止或僅限對非零售消費者提供，部分國家雖未明文禁止，但正研議加強監理力度（詳附錄3之表2）。
3. FSB（2025）^(註30)指出，目前多數國家對虛擬資產服務商及穩定幣借貸等高風險活動之監理仍有不足，監理機關應要求提供收益或借貸服務之穩定幣服務商，遵守與傳統金融業務相當之監理規範，以防範監管套利與系統性風險。
4. 此外，為適度監管穩定幣服務商業務帶來之風險，FSI（2025）建議可禁止穩定幣服務商對持有人提供借貸等收益型產品並支付收益或報酬，或採行其他強化監理措施，例如：(1) 限制對零售消費者提供穩定幣有關之收益型產品；(2) 強化對服務商公司治理、風險管理及償債能力之監管；(3) 對多功能服務商^(註31)訂定防止利

益衝突之控管措施；(4) 強化資訊揭露，包括穩定幣報酬來源及相關風險；(5) 將收益型產品視為投資工具，並依相關規定進行監理；以及 (6) 強化跨國合作與資訊共享，以協助各國有效監理跨國經營之服務商。

Q6：穩定幣體系對央行的貨幣、信用及外匯管理有何影響？

A6：新台幣穩定幣對央行貨幣及信用管理尚不致帶來影響，未來端視應用場景與法規架構設計；另須關注美元穩定幣是否規避外匯管理規範，加劇新台幣匯率波動風險。央行將依循 IMF 等國際組織之指引，適時修訂穩定幣相關統計，並強化即時監控及完善外匯管理，維護國內金融運作順暢。

(一) 目前規劃中的新台幣穩定幣對貨幣信用創造及貨幣政策傳遞機制的影響不大；惟未來影響程度取決於其應用場景多寡與法規架構設計

1. 新台幣穩定幣的性質類似我國電子支付代幣化；未來發行人發行穩定幣、購買準備資產交付信託後，僅形成 M2 組成項重分配，資金仍在貨幣體系內流通，對 M2 之影響大致維持不變（圖 4）^(註 32)。
2. 目前「虛擬資產服務法草案」擬規範穩定幣發行人不得支付任何形式之利息與收益，惟未來服務商若有付息及借貸之機制，其信用創造規模若過於擴大，可能影響金融穩定，宜審慎因應。
3. 目前規劃中的新台幣穩定幣對國內銀行體系的貨幣信用創造影響有限，央行仍可透過調整貨幣政策工具，調節整體新台幣流動性，貨幣政策傳遞機制的貨幣、信用及利率等管道不致受到太大干擾；惟未來影響程度取決於其應用場景多寡與法規架構設計。
4. 未來穩定幣發展規模，將取決於市場需求、法規架構及技術進步。新台幣穩定幣未來可能在虛擬資產與現實世界資產（RWA）代幣化這些領域發展；發展空間須視其實際應用情況而定。

(二) 美元穩定幣可能規避我國現行結匯規範，弱化跨境資本移動監控，影響新台幣匯率穩定

1. 由於現行外匯管理架構係建立於「跨境資金移動須經由金融機構」的前提下，若未來大量跨境支付改以穩定幣進行交易，以規避我國現行結匯規範，將使外匯管理架構出現監理缺口，弱化跨境資本移動監控。
2. 未來客戶透過服務商進行新台幣與美元穩定幣交易及跨境移轉（類似將新台幣兌換為美元匯出），若不適用現行結匯管理及申報規定，將可能造成法規套利，影響外匯管理之完整性。
3. 若未來企業將美元穩定幣廣泛用於貿易貨款、金融性交易或跨境匯款等，可能形成現行外匯管理制度外的平行「鏈上美元流入與流出」通道，若主管機關無法即時掌握相關資訊，部分跨境交易將脫離監理，形成影子外匯市場，削弱對資本流向的監控能力。
4. 當美元穩定幣價格發生偏離，可能出現法幣與穩定幣間之套利，增加新台幣匯率短期波動。另若未來穩定幣交易普及且規模大，其價格變動可能被市場視為新台幣對美元匯率的「即時參考指標」，進而讓虛擬資產市場情緒外溢至實體外匯市場，形成潛在風險，亦對央行維持外匯市場穩定與秩序構成新的挑戰。

(三) 央行將依循 IMF 等國際組織之指引，適時修訂穩定幣相關統計，並強化即時監控及完善相關外匯管理，維護國內金融運作順暢

1. 自上次（2016 年）IMF 修訂貨幣與金融統計手冊（Monetary and Financial Statistics Manual, MFSM）以來，全球金融體系已發生重大變化，尤其是數位化對金融部門的衝擊，及相關新興金融活動對傳統信用與流動性之影響。爰此 IMF 在官網發布將啟動對 MFSM 的更新。該更新預計於 2028 年底完成，並提出相關指引供各界依循。
2. 未來央行將遵循 IMF 之最新指引，適時修訂相關貨幣統計，以便即時

掌握相關資訊

(1)我國貨幣統計多依循 IMF 之指引；目前央行密切關注 IMF/MFSM 之修訂進度，且留意穩定幣生態系之發展，重新檢視貨幣相關總計數之定義，未來視需要，遵循 IMF 最新指引，適時修訂相關貨幣統計與定義。

(2)穩定幣係私人發行，可能使央行難以控制的貨幣與金融領域擴大，增加貨幣管理與貨幣政策操作的不確定性。為更全面掌握市場流動性，未來隨穩定幣使用普及，有必要將穩定幣相關資訊納入央行貨幣政策管理的觀察指標。

— 若未來穩定幣廣泛用於消費、薪資支付或儲蓄，央行相關貨幣統計必須將其納入衡量或列為觀察指標，以避免整體經濟活動所需之流動性被低估^(註33)。

— 美元穩定幣若成跨境支付主流，導致部分國人美元存款從銀行體系移轉至鏈上錢包，將影響國內金融機構之外匯存款餘額及 M2。

(3)央行對美元穩定幣交易、跨境支付之因應

— 為完善外匯管理，將規劃建立服務商之穩定幣資料通報機制，要求境內服務商報送客戶外幣穩定幣移轉及兌換等資料，以納入管理。

— 為有效追蹤穩定幣的跨境流動，可與金融機構合作建立「鏈上監理科技」(RegTech)，運用區塊鏈分析工具(如 Chainalysis 等)來監測穩定幣交易，以強化對穩定幣交易的流動性與透明度之掌握，完善外匯管理架構。

— 服務商提供之穩定幣兌換、轉移、保管及借貸等服務，已與傳統銀行買賣外幣、匯兌及放款業務相近，並涉及金融消費者權益。基於「相同活動、相同風險、相同監管」原則，宜比照金融機構

穩定幣的貨幣屬性、對貨幣信用創造的影響及其相關風險之探討

建立相應之管理規範。央行將與相關主管機關共同完善穩定幣交易與跨境支付之監理架構，提升金融體系之穩定性與透明度，以因應虛擬資產市場所帶來之新興風險。

附錄 1：BIS 將穩定幣分為以法幣價值擔保之穩定幣、以虛擬資產價值擔保之穩定幣、以商品價值擔保之穩定幣及演算法穩定幣等 4 大類^(註 34)

1. 穩定幣是一種虛擬資產，主要作為虛擬資產交易的媒介通貨，其結合區塊鏈（blockchain）技術，並強化去中心化金融（Decentralised Finance, DeFi），在主要虛擬資產交易所涉入逾 80% 的交易。
2. 為解決傳統虛擬資產價格劇烈波動問題，並作為加密生態系統中安全的價值儲藏工具，穩定幣需有價值連結來源；BIS 依其價值連結來源，將穩定幣分為 4 類^(註 35)：連結法定通貨的以法幣價值擔保之穩定幣、靠演算法機制維持價值的演算法穩定幣、價值來源為虛擬資產擔保品的以虛擬資產價值擔保之穩定幣，及價值來源連結大宗商品如黃金的以商品價值擔保之穩定幣（下圖）。

圖 穩定幣類型



資料來源：央行依據 BIS 分類所繪製之示意圖

3. 相對於演算法穩定幣、以虛擬資產價值擔保之穩定幣及以商品價值擔保之穩定幣，以法幣價值擔保之穩定幣，因其價值與法幣 1:1 掛鉤，價格波動度最小，為穩定幣市場主流，在市場上亦最具支付潛力。

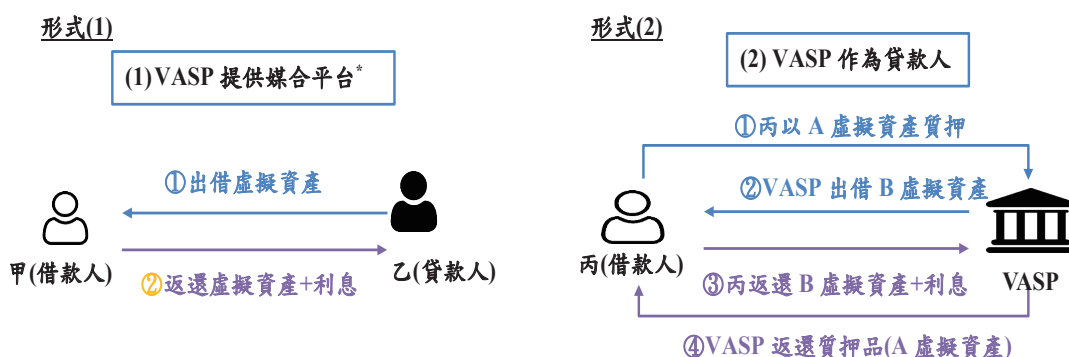
附錄 2：虛擬資產服務商（VASP）^(註 36) 的借貸活動常見於虛擬市場體系中^(註 37)

1. VASP 係指作為中介角色，提供虛擬資產交易、投資、託管、移轉、諮詢及借貸等服務之業者；其中，在借貸服務方面，現行 VASP 提供借貸服務大致分為兩種形式^(註 38)（下圖）：

(1) VASP 提供媒合平台，使借、貸雙方（甲、乙）進行配對。

(2) VASP 本身作為貸款人，向投資人丙提供虛擬資產借款服務；如下圖右 (2)，丙以 A 虛擬資產為質押品，向服務商借入 B 虛擬資產；之後，丙返還 B 虛擬資產及利息，服務商則返還原質押的 A 虛擬資產。

圖 VASP 提供借貸服務之商業模式



* 箭頭係指虛擬資產之移轉，另借貸相關資訊將由 VASP 擔任中介角色進行傳遞。

資料來源：EBA and ESMA (2025)

2. 國際間 VASP 常見的穩定幣借貸機制^(註 39) (下表)，包括：

表 VASP 常見的穩定幣借貸機制

常見的穩定幣借貸機制	說明
出借給交易平台與造市者	<ul style="list-style-type: none"> • VASP 將用戶的穩定幣出借給交易平台與造市者，為需要在不同交易所間進行價格套利的交易者提供流動性。 • 以身為 VASP 的虛擬資產交易所 Gemini 推出的 Gemini Earn 計畫為例，Gemini 將用戶穩定幣出借給虛擬資產借貸商 Genesis，再由 Genesis 轉借給其他機構借款者。
保證金借貸	<ul style="list-style-type: none"> • 將用戶的穩定幣導入交易所的保證金借貸池 (margin lending pools)，供槓桿交易者借入。 • 例如，作為 VASP 的虛擬資產交易所 Bitfinex，有提供保證金融資市場，用戶可提供泰達幣或 USDC，以浮動利率借給槓桿交易者；Bitfinex 則從所獲利息中收取一部分作為手續費。
去中心化金融 (DeFi) 借貸	<ul style="list-style-type: none"> • VASP 通常扮演中介角色，協助用戶將穩定幣投入 DeFi 借貸協議 (如 Aave)。 • 用戶的穩定幣進入鏈上借貸池，從借款者支付的利息中獲取收益。
套利或衍生性商品策略運用的擔保品	<ul style="list-style-type: none"> • VASP 出借用戶穩定幣，作為套利或衍生性商品策略運用的擔保品。 • 如套利者向 VASP 借穩定幣，作為買進比特幣現貨、做空比特幣期貨時的擔保品。

資料來源：Ocampo, Denise Garcia (2025)

附錄 3：主要經濟體對穩定幣發行人及虛擬資產服務商之規範

表 1 主要經濟體對穩定幣發行人及虛擬資產服務商之規範

	台灣	美國	歐盟	香港	新加坡	日本
立法方式	訂定虛擬資產專法				修訂現有的法規	
法規名稱	虛擬資產服務法草案	GENIUS 法、Clarity 法案	加密資產市場規範 (MiCA)	穩定幣條例、虛擬資產交易平台指引	支付服務法 (修法中)	支付服務法
穩定幣發行人規範內容	須遵守準備資產、贖回權、公司治理與風險管理、業務限制、洗錢防制及打擊資恐，以及揭露及行銷等要求規範；另針對全球穩定幣或系統重要性穩定幣，額外制定較嚴格的監管要求。					
VASP 規範內容	須遵守財務審慎要求、市場誠信、資產隔離、向主管機關申報資料、資訊揭露等規範；另部分經濟體如台灣、美國及歐盟亦要求個別服務提供商 (如交易平台、保管商等) 須遵守不同之規定。					

資料來源：FSB (2025)；Crisanto, Juan Carlos et al. (2024), “Stablecoins: Regulatory Responses to Their Promise of Stability,” *FSI Insights*, BIS, Apr.

表 2 主要經濟體對 VASP 辦理穩定幣借貸業務或提供收益之規範

	VASP 是否可辦理借貸業務	VASP 是否可提供收益	內容
美國	—	—	<ul style="list-style-type: none"> 不論是 VASP 目前適用的現有證券及衍生性商品相關法規，或是國會討論中的「Digital Asset Market Clarity Act」草案（簡稱 Clarity 法草案），均未包含禁止 VASP 提供利息或收益產品的相關規定。 Clarity 法案僅針對保管商、經紀與交易商及交易所進行規範，未提及穩定幣借貸業務。
歐盟	回歸各會員國法令，並研究加強監控	✘	<ul style="list-style-type: none"> MiCA 明確禁止穩定幣發行人及服務商向持有人支付持有期間之任何形式收益或報酬。 MiCA 前言指出，本規定不涉及包括穩定幣等虛擬資產之借貸，而係回歸歐盟各會員國法令規定，惟歐盟金融監理機關正研究及加強監控借貸模式可能衍生風險^(註 40)。
新加坡	✓ (僅專業投資人)	✓ (僅專業投資人)	<ul style="list-style-type: none"> 禁止服務商對零售消費者提供任何形式的獎勵或誘因，以勸誘其進行穩定幣交易，並禁止提供零售消費者任何信用額度或進行槓桿交易^(註 41)。 惟對非零售用戶的專業投資者，可在已充分揭露風險並取得用戶同意的條件下進行借貸活動。
日本	✓ (以放貸業務法進行規範)	—	<ul style="list-style-type: none"> 法規未限制 VASP 不得辦理穩定幣借貸業務，惟若欲從事放貸業務，似須依「放貸業務法」(Money Lending Business Act) 辦理登記，並遵守相關規定。
香港	明文禁止交易平台進行借貸	明文禁止交易平台支付收益	<ul style="list-style-type: none"> 香港證券及期貨事務監察委員會 2023 年 6 月發布之虛擬資產交易平台指引，已明定禁止支付收益或報酬，亦不得從事借貸業務。

資料來源：各經濟體監管機構網站；FSB (2025), “Thematic Review on FSB Global Regulatory Framework for Crypto-asset Activities,” *Peer review report*, Oct. 16

註釋

- 註 1：請參見中央銀行 (2025)，「美元穩定幣與新台幣穩定幣相關議題之說明」，[央行理監事會後記者會參考資料](#)，9 月 18 日。
- 註 2：穩定幣一般分為 4 種 (詳見附錄 1)，其中以法幣價值擔保的穩定幣價格波動度最小，為穩定幣市場主流，也是市場上最具支付潛力，為國際間主要探討重點，本報告內容亦聚焦於以法幣價值擔保的穩定幣之探討。
- 註 3：請參見本文 Q6 之 (三)。
- 註 4：Singh, Manmohan (2024), “M1 vs M0 in an Instant Payments World,” *Central Banking*, Oct. 11.
- 註 5：M0 係指通貨淨額，即央行通貨發行額 (央行發行的法定貨幣，即央行之負債) 減去全體貨幣機構庫存現金的部分。
- 註 6：BIS (2025), “The Next-Generation Monetary and Financial System,” *BIS Annual Economic Report*, Jun. 24.
- 註 7：美國 GENIUS 法、歐盟加密資產市場規範 (MiCA) 及香港穩定幣條例皆禁止發行人提供利息或報酬。
- 註 8：由於央行有鑄幣權，央行融通給銀行的資金規模不受限制，但銀行會受制於其有多少合格的融通擔保品可向央行融通；此外，銀行取得央行融通資金如轉至其他銀行時，僅係各銀行在央行的銀行業存款帳戶間的款項移轉，央行不會發生存款流失問題。
- 註 9：國際間虛擬資產服務商 (VASP) 常見的穩定幣借貸機制詳見附錄 2。
- 註 10：假設以太幣質押的貸款成數 (loan to value, LTV) 為 50%。
- 註 11：Sveriges Riksbank (2025), “Stablecoins Could Lead to Better Payments, But Risks Remain,” *Staff memo*, Sveriges Riksbank, Nov.
- 註 12：FSB (2025), “Thematic Review on FSB Global Regulatory Framework for Crypto-asset Activities,” *Peer review report*, Oct. 16; EBA and ESMA (2025), “Recent Developments in Crypto-assets (Article 142 of MiCAR),” *Joint Report*, Jan. 16.
- 註 13：Rey, Hélène (2025), “Stablecoins, Tokens, and Global Dominance,” *IMF Finance & Development Magazine*, Sep.

- 註 14：Miran, Stephen I. (2025), “A Global Stablecoin Glut: Implications for Monetary Policy,” *Speech at the BCVC Summit 2025, Harvard Club of New York City, New York*, Nov. 7.
- 註 15：美元化有多種形式，一是將美元作為一國主要或唯一法定貨幣的「完全或正式美元化」(full or official dollarization)；另一是本國貨幣仍在境內流通，但亦允許以美元自由地進行支付及交易的「部分美元化」(partial dollarization)。美元化可進一步區分為 3 種形式：(1) 支付美元化 (payments dollarization)，係指美元主要被用作支付工具；(2) 金融美元化 (financial dollarization)，係指國內居民握有以美元計價的金融資產；(3) 實質美元化 (real dollarization)，係指當地價格及 (或) 工資以美元訂價。詳 Heysen, Socorro (2005), “Dollarization : Controlling Risk Is Key,” *IMF Finance & Development Magazine*, Mar.
- 註 16：BIS (2025), “The Next-Generation Monetary and Financial System,” *BIS Annual Economic Report*, Jun. 24; Miran, Stephen I. (2025), “A Global Stablecoin Glut: Implications for Monetary Policy,” *Speech at the BCVC Summit 2025, Harvard Club of New York City, New York*, Nov. 7.
- 註 17：Prasad, Eswar S. (2025), “The Stablecoin Paradox,” *IMF F&D Magazine*, Dec.; Schaaf, Jürgen (2025), “From Hype to Hazard: What Stablecoins Mean for Europe,” *ECB Blog*, Jul. 28; Cipollone, Piero (2025), “The Digital Euro: Ensuring Resilience and Inclusion in Digital Payments,” Introductory Statement at the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament, Sep. 4. ; Lane, Philip R. (2025), “The Digital Euro: Maintaining the Autonomy of the Monetary System,” *Keynote speech at University College Cork Economics Society Conference 2025*, Mar. 20; Cipollone, Piero (2024), “Monetary Sovereignty in the Digital Age: The Case for A Digital Euro,” Keynote speech at the Economics of Payments XIII Conference organised by the Oesterreichische Nationalbank, Sep. 27.
- 註 18：國際信用卡機制 Visa、Mastercard 處理歐元區 65% 的卡片支付交易；另科

技巨擘 Apple、Google 及 PayPal 主導的行動支付，亦占歐元區零售交易近 1/10，且呈兩位數的年成長。

註 19：中國人民銀行 (2025)，「打擊虛擬貨幣交易炒作工作協調機制會議召開」，新聞稿，11 月 28 日；中國評論新聞 (2025)，「中美金融貨幣博弈下的香港穩定幣新政」，11 月 7 日；Zongyuan, Zoe Liu (2025), “Why China Is Spooked by Dollar Stablecoins and How It Will Respond,” *Council on Foreign Relations*, Aug. 21；Taylor, Monique (2025), “Stablecoins Prompt Strategic Rethink of China’s Financial Strategy,” *East Asia Forum*, Aug. 22。

註 20：係指穩定幣初級市場發行及次級市場交易的生態體系。

註 21：MIT Digital Currency Initiative (2025), “Will Stablecoins Impact the US Treasury Market?” MIT Digital Currency Initiative, Aug. 21.

註 22：BIS (2025), “The Next-Generation Monetary and Financial System,” *BIS Annual Economic Report*, Jun. 24.

註 23：FSB (2023), “IMF-FSB Synthesis Paper: Policies for Crypto-Assets,” FSB, Sep.7.

註 24：Ocampo, Denise Garcia (2025), “Stablecoin-related Yields: Some Regulatory Approaches,” FSI Briefs, Oct. 23.

註 25：穩定幣相關收益性產品，例如出借穩定幣給有流動性需求之交易平台、出借充當保證金或投入去中心化 (DeFi) 融資平台等。

註 26：BitcoinEthereumNews (2025), “Citi Exec Warns Stablecoin Yields Could Drain Bank Deposits: Report,” *BitcoinEthereumNews*, Aug. 26; Schaaf, Jürgen (2025), “From Hype to Hazard: What Stablecoins Mean for Europe,” *ECB Blog*, Jul. 28.

註 27：TBAC (2025), “Digital Money,” *TBAC Presentation*, Apr. 30.

註 28：Quinio, Akila (2025), “US Banks Lobby to Block Stablecoin Interest over Fears of Deposit Flight,” *Financial Times*, Aug. 25.

註 29：FSB (2025), “Thematic Review on FSB Global Regulatory Framework for Crypto-asset Activities,” FSB, Oct.

註 30：FSB (2025), “Thematic Review on FSB Global Regulatory Framework for Crypto-asset Activities,” Oct; FSB (2023), “Global Regulatory Framework for

Crypto-asset Activities: Updated Recommendations,” *FSB Policy Document*, July.

註 31：多功能服務商係指服務商同時提供虛擬資產或穩定幣之多種服務，例如發行、保管、交易、移轉、承銷等。

註 32：請參見中央銀行 (2025)，「美元穩定幣與新台幣穩定幣相關議題之說明」，[央行理監事會後記者會參考資料](#)，9 月 18 日。

註 33：Lee, Yurim (2025), “Stablecoins, the GENIUS Act, and Monetary Aggregates: A DSGE Approach,” *SSRN Working Paper*, Sep. 16.

註 34：亦有以穩定幣持幣者是否可獲取鏈上 (on-chain) 收益，而將穩定幣分為「支付型穩定幣」及「收益型穩定幣」兩大類。

註 35：BIS (2025), “The Next-Generation Monetary and Financial System,” *BIS Annual Economic Report*, Jun. 24.

註 36：依據虛擬資產服務法草案第 18 條規定，平台業者為客戶保管之資產，與其自有財產，應依規定之方式分別獨立，未經客戶指示不得動用其資產。因此，辦理保管業務的平台不會產生信用創造情形。

註 37：由於虛擬資產借貸商的財務風險較高，主要經濟體對借貸業務規範仍不一致，未來穩定幣借貸活動仍待觀察，央行謹假設情境分析。

註 38：EBA and ESMA (2025), “Recent Developments in Crypto-assets (Article 142 of MiCAR),” *Joint Report*, Jan. 16.

註 39：Ocampo, Denise Garcia (2025), “Stablecoin-related Yields: Some Regulatory Approaches,” *FSI Briefs*, Oct. 23.

註 40：依據 EBA 與 ESMA 於本年 1 月發布之「加密資產近期發展」(Recent Developments in Crypto-assets) 報告指出，歐盟多數國家之服務商提供虛擬資產借貸相關服務。該報告亦指出，借貸服務模式存有過度使用槓桿、資訊不對稱、洗錢 / 資恐，以及因再質押與抵押鏈、順循環性與相互關聯性所衍生的系統性風險。

註 41：新加坡金融管理局 (MAS) 於 2023 年 8 月發布穩定幣監管架構，將穩定幣服務商視為數位支付代幣 (digital payment tokens, DPT) 服務提供者，適用「數位支付法」(Digital Payment Act)。

論著與分析

「人工智慧於金融業的風險監測與監理機關的內部應用」報告

劉正淙撰擬

壹、摘要

貳、監理機關對 AI 監測的現況

參、央行與監理機關對 AI 的應用

肆、對金融機構監測上的考量與可能的監測指標

伍、案例研究：AI 的第三方依賴與生成式 AI 的供應商集中

陸、總結

壹、摘要

本篇係以 2025 年 10 月金融穩定委員會（FSB）「監測人工智慧在金融業的採用情況及相關脆弱性」^(註1)為主軸，並結合國際清算銀行（BIS）2025 年 10 月發布「人工智慧在政策制定上的應用」^(註2)之重點，解析監理機關對應人工智慧（AI）的觀察與挑戰；前者深入分析金融機構在使用 AI 上的風險及監理機關的監測考量，後者則著重央行及監理機關內部對 AI 的應用及挑戰。

本文為本公司風險管理處中級辦事員劉正淙依金融穩定委員會（FSB）「監測人工智慧在金融業的採用情況及相關脆弱性」、國際清算銀行（BIS）「人工智慧在政策制定上的應用」，並輔以相關資料編撰完成。

AI 已具備提升效率、強化法規遵循、促進資料分析及發展個人化金融產品的潛力，然而 FSB 於 2024 年「人工智慧對金融穩定之影響」^(註 3) 中指出，AI 的廣泛應用亦伴隨多項潛在脆弱性，包括對第三方的依賴、服務供應商的集中、市場連動性、網路安全，以及模型與數據品質等治理風險，而 BIS 則點出 AI 人才短缺亦是一大挑戰。

FSB 應 G20 之請，彙整了問卷調查及業界意見交流等，提出一系列可用於監測金融業採用 AI 情況的相關風險指標。然而，各國金融監理機關的監測工作仍屬於起步階段，普遍面臨缺乏對 AI 統一的定義、跨國間資料缺乏可比性、難以評估 AI 對機構之關鍵程度等問題。BIS 則透過各項創新專案，探討監理機關擔任 AI「使用者」與「觀察者」的發現與應留意的面向。

兩篇報告皆強調生成式 AI (Generative AI)^(註 4) 發展所帶來的利與弊，其能對洗錢防制、網路風險監控等帶來監理上幫助，然同時亦可能增加金融詐欺與市場錯誤資訊的傳播能力。

貳、監理機關對 AI 監測的現況

2025 年初 FSB 向會員機關發出問卷調查，收到 1 個國際組織及 19 個管轄區總計 28 份的回覆。本章將依據調查結果與相關研究，分析當前監理機關對 AI 的監測情形。

一、監測模式

多數監理機關均有蒐集金融業對 AI 採用情況的資料，最常見的資料蒐集方式為問卷調查，其次是透過公開資料進行研究，另有部分參考私部門資料供應商的資訊。然而各監理機關的回覆中，對 AI 的定義並不一致：部分採取經濟合作暨發展組織 (OECD) 或歐盟的定義，部分則依據國內自訂之法規，且有少數尚未對 AI 明確定義。

蒐集的問卷多數屬於自願填答，資料蒐集對象通常涵蓋不同規模的金融機構，但有些僅針對大型機構調查。各監理機關對 AI 相關的調查多屬非常態性的，惟約有半數監理機關會公布調查後彙整的結果，而有部分亦採用其他監測方式，例如：建立金融業 AI 應用之清單、透過創新中心（innovation hubs）與業界對話、從監理訪談中蒐集質化資訊，以及分析金融機構之職缺與公開資訊。

二、脆弱性監測

相較於掌握金融業對 AI 的採用與應用，要對 AI 帶來的脆弱性進行監測更加困難。以下揭示多數監理機關監測脆弱性的項目、方法與發現：

表 1 脆弱性監測

脆弱性	監測方式與調查發現
對第三方的依賴與服務供應商的集中	多數問卷均有納入此項的調查，以了解依賴程度及與外部供應鏈的關係；少數機關更進一步調查機構對 AI 應用的關鍵性程度，並詢問金融機構在採用第三方 AI 服務供應商時所面臨的挑戰。
市場連動性	僅有少數機關蒐集 AI 決策對市場變化的連動關係，其中尤其關注跨機構間使用相似 AI 模型與數據來源會對市場的影響；須留意若機構間皆使用相同供應商之模型與數據，AI 是否會做出相同的判斷，而有「羊群效應（herding behaviour） ^{（註 5）} 」的系統性風險。
網路安全	調查網路資安相關事件與 AI 之相關性，要求金融機構說明其與 AI 相關之網路脆弱性及防護措施。
模型風險、數據品質與治理	多數問卷中均有詢問機構關於 AI 的治理機制、模型管理風險等，其中關注機構對 AI 模型決策可解釋性（explainability） ^{（註 6）} 的因應做法。

三、具體監測機制

(一)問卷

為最普遍之監測手段，這類調查為監理機關提供具體的統計基礎，然問卷調查仍存在限制，如回覆率差異、樣本偏差等問題。

(二)產業交流

常見方式包括研討會、工作坊，邀集產官學界參與，部分監理機關與大型科技公司合作設立創新中心或監理沙盒（regulatory sandboxes），以蒐集實務經驗與新興應用案例。

有些監理機關會定期向機構發出有關 AI 的「資訊索取（Requests for Information）」，然機構可能不願公開具體資訊。因此，監理機關亦可考慮「閉門會議」，與金融業相關利害關係人進行保密性的討論，以作為更深入的工作分析補充。

(三)公開資料與商業資料來源

這些資料包括企業問卷調查、專利申請、公開資訊揭露、工作職缺資訊等，它們在監測 AI 時具有重要價值，且這些資料不會增加金融機構的申報負擔，且可涵蓋不同規模與類型的金融機構，有助於呈現整體之多樣性。

表 2 監測資料來源

資料來源	監測說明
商業調查	專業的調查機構對各類金融機構進行 AI 相關議題的調查；美國 Business Trends and Outlook Survey 發現，證券與投資類金融機構的 AI 使用率最高。
AI 相關專利申請	了解金融業申請有關 AI 專利之應用種類及發展趨勢。

資料來源	監測說明
公開資訊揭露	對公開資訊（如股東年報、財報及會議紀錄與公告文件等）進行文字分析。
工作職缺	觀測金融業對 AI 相關職務所開設之職缺。

然而，這些資料指標也存在一些缺點，其內容往往缺乏針對性，無法明確反映營運效率、風險管理或 AI 在核心業務中的關鍵程度，目前多數指標著重於「採用率」，而非與特定脆弱性相關，因此 FSB 建議，在使用這些資料時應採綜合性分析，結合多元資料來源，以確保評估結果能更全面地反映金融體系中 AI 採用的情況與脆弱性。

參、央行與監理機關對 AI 的應用

根據調查，多數央行於過去三年間顯著提升對 AI 或機器學習（Machine Learning）的專案預算，約三分之一的受訪央行預期未來三年內將超過 5% 的業務預算投入 AI 相關項目，反映 AI 已成為重要的基礎設施，而央行大多將 AI 應用在經濟研究、貨幣政策、統計分析及金融監理等。

BIS 的「極光計畫（Project Aurora）」展示了 AI 對洗錢防制所帶來的潛力，計畫採用圖神經網絡（Graph Neural Network）^{（註 7）}，結合隱私保護技術（如聯邦式學習^{（註 8）}），進行跨國交易的比對分析。AI 模型可以偵測更複雜的洗錢模式，而這些模式過往常難以透過單一銀行的核對來發現。研究結果顯示，該方法檢測到複雜洗錢案件的數量可達傳統方法的三倍，同時將誤報率降低近 80%。

同時 BIS 點出，客製化模型的建置並使用特定專屬領域的資料，能比未經調校的一般 AI 基礎模型達到更高的準確度，如 BIS 的央行語言模型專案（Central Bank Language Model Project）透過收錄央行的演講稿和研究論文來調校 AI 模型，使模型對貨幣政策相關的專業術語分析準確率從約 60% 提

高至近 90%。

針對 AI 的內部使用，央行最關切的風險為隱私、網路安全與可解釋性等議題，此些與 FSB 監測金融機構的 AI 風險多有契合。而 BIS 更進一步點出人才短缺是 AI 內部應用到外部監測時的一大挑戰，近九成央行表達在招募 AI、金融科技與資安人才上遇到了困難。且央行及金融機構在生成式 AI 的應用上仍須留意民眾的「信任度」，據調查相較於 AI 所做的決策，民眾當前對人為決策仍是較為信任的，民眾尤其擔憂資料外洩及濫用的風險，因此強化 AI 治理與透明度也成為一大考驗。

肆、對金融機構監測上的考量與可能的監測指標

一、設計資料蒐集時的考量

以下設計原則可協助監理機關在可行性與監測精度之間取得平衡，並依各國之情況適度調整之：

表 3 監測上的考量

考量因素	說明
與脆弱性之相關性	可參考 FSB 於 2024 年發布之「人工智慧對金融穩定之影響」其中有關脆弱性的相關指標。
代表性	涵蓋不同類型金融機構（依業務類別、規模等），以反映整體 AI 採用狀況。
標準與分類一致性	監理機關應盡可能與國際標準或相關監理機構的定義接軌，以提升資料的明確性與可比性。
時效性	定期蒐集資料至關重要，以避免資訊過時；然應採取彈性的方式，以利監測機制能隨時因應技術環境的變化而調整。

考量因素	說明
監理與申報之負擔	盡可能降低資料蒐集所帶來的負擔與成本，監理機關可在既有的申報架構下，促進監理機關間的資料共享，避免重複作業並提升樣本代表性。

二、挑戰與潛在的因應對策

(一)挑戰

1. 定義與可比性：一些機構將外部購得但經自行修改的模型視為「第三方模型」，另一些則歸類為「內部開發模型」。
2. 監測範圍與成本：許多 AI 服務供應商不在金融監管範圍內，使得追蹤其活動之能力受限。此外調查結果顯示，不到半數機關能每年進行收集資料，反映出資源與人力上的限制。
3. 各項 AI 服務的關鍵性評估：評估服務在營運中的關鍵性極具挑戰，需深入理解 AI 與營運流程的交互作用，以及全體金融體系對特定供應商、模型或訓練資料的依賴程度。單純的問卷調查通常不足以滿足此需求。

(二)因應對策

1. 由國際組織主導，建立具一致性的 AI 分類方式與指標。
2. 簡化問卷設計，聚焦高價值問題以減少負擔並提高回覆率。
3. 結合質化訪談並借助全球監理合作倡議，以提升監測深度與資訊互通。
4. 發布 AI 金融應用之監理指導原則、強化與業界之交流，並建立標準化通報機制，且監理機關可考慮更具效率地將 AI 監測問題整合進既有的監測框架裡。

三、 監測指標與監測困難

(一) 監測指標

為協助監理機關因應前述挑戰並有效追蹤 AI 發展，以下將介紹一系列潛在之監測指標。

表 4 監測指標

監測標的 或風險	建議指標與內容
AI 採用情況 (直接指標)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建立機構之 AI 應用清單 <ol style="list-style-type: none"> (1) 應用類型：放款、保險、支付等。 (2) AI 技術：生成式 AI、代理式 AI^(註9) 等。 (3) 關鍵程度：核心業務、低風險內部作業等。 2. 採用 AI 之機構比例 追蹤不同規模與性質的金融機構使用 AI 的比率與趨勢。 3. 質化資料 從產業交流、公開文件（如年報與新聞稿）取得，以補充量化統計。這些資料有助於辨識主要應用方向、共通挑戰以及導入方式（如與外部供應商合作或自行開發）。
AI 採用情況 (間接指標)	<ol style="list-style-type: none"> 1. AI 專利申請數量 機構申請專利的數量可反映對創新活動與技術投入的程度。 2. AI 相關職務之趨勢 透過第三方資料或研究機構彙整之 AI 職務需求變化，了解金融業對 AI 技能與人力的需求。 3. 研究發展支出 參考財報中的研究發展支出，並可結合文字分析（如投資人報告、會議紀錄），評估 AI 在機構裡的重要性與投入程度。

監測標的 或風險	建議指標與內容
對第三方的依賴與使用服務的供應商集中	<ol style="list-style-type: none"> 1. 多少比例使用第三方提供之 AI 2. AI 服務供應商清單 3. 多少系統性重要銀行使用第三方提供之 AI 4. AI 服務的成本與效能 透過公開來源（如大型語言模型排行榜、供應商網站或性能報告）比較主要 AI 服務的成本與效能，以衡量可替代性與市場集中風險。
市場連動性	<ol style="list-style-type: none"> 1. 機構使用同一特定預訓練模型的數量與特徵 追蹤各機構使用相同或類似預訓練模型的情況（如模型類型、結構設計、訓練資料或目標函數），倘多家機構依賴少數模型與資料庫，則可能放大市場連動性。此指標有助於衡量模型集中度與潛在行為趨於相同之風險。 2. AI 採用與資產價格波動的關聯分析 由統計或分析方法（如迴歸分析）評估 AI 的採用與市場波動之關聯性。監理機關可與學術界合作，共同發展具實證基礎的觀測指標。 3. AI 自動化程度 探索 AI 之自動化交易、信貸審核等，若自動化程度高且人為干預較少，AI 驅動的市場連動風險可能上升。
網路安全	<ol style="list-style-type: none"> 1. AI 相關外部攻擊事件數量 2. AI 相關內部事件 如將敏感資料外洩至外部 AI 工具，或內部 AI 應用系統存在漏洞。 3. 第三方供應商的 AI 相關事件數量 追蹤 AI 供應商（如雲端平台、模型開發商）所發生的網路事故。 4. AI 防禦系統的應用 建立 AI 防禦系統的使用登錄資料庫，協助監理機關與機構辨識並推廣有效防禦的應用。

監測標的 或風險	建議指標與內容
模型風險、數據品質與治理	<ol style="list-style-type: none"> 1. 機構模型庫中 AI 模型的占比 蒐集受監理機構之模型清冊資料，以衡量 AI 模型在整體模型應用中的比例，並可進一步區分高風險與低風險應用 2. 透過金融檢查挖掘與 AI 相關之風險與趨勢 透過檢查建立彙總指標，如年度內涉及可解釋性或資料治理缺失的案件數量，此趨勢資料有助監理機關掌握系統性弱點的演變。
AI 驅動的金融 詐欺與假訊息	<p>此類活動可能削弱信任、放大市場波動，甚至引發瞬間崩盤或擠兌，此類風險多源自外部行為：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. AI 驅動的金融詐欺事件 追蹤生成式 AI 的詐欺數量（如深偽影像）。除事件統計外監理機關應評估金融機構的防詐能力（如是否運用 AI 進行異常交易偵測）。 2. 假訊息 包括假新聞、影響投資人行為與市場情緒的資訊干擾事件，追蹤此類事件的頻率與傳播範圍，有助於識別有哪些高風險的資訊流。 3. 與 AI 詐欺及假訊息相關的客訴 消費者的投訴資料可作為 AI 詐欺與假訊息活動上升的早期訊號。

(二) 監測困難

AI 不對齊 (Misaligned AI systems) 係指 AI 系統的輸出或決策過程，與開發者或使用者所設定的原則產生偏離，導致違規或不符合道德規範的結果。造成此狀況的原因包含 AI 模型缺乏可解釋性、訓練資料來源不透明以及模型複雜性提高等。

隨著模型的逐漸演進，監理機關越來越難以掌握模型的運作及其風險，其中包含大型語言模型輸出的正確性難以驗證及其回答的偏誤，如 AI 模型試圖填補不確定資訊時，自信地產生錯誤、虛構或無意義內容的幻覺（hallucination），更是為考證資訊正確性帶來難度。

伍、案例研究：AI 的第三方依賴與生成式 AI 的供應商集中

觀察顯示，金融業對生成式 AI 的依賴與集中現象普遍較其他 AI 技術更為顯著。生成式 AI 常仰賴預訓練模型為基礎，而這些模型需要有專用「硬體」與「雲端服務」支撐其開發與運行。然金融機構自行研發此類模型將面臨極高的成本與人才取得障礙，以致在實務上往往只能在「採用外部模型」與「不採用」間做出選擇。

同時，隨著生成式 AI 的持續擴張與應用，金融機構對生成式 AI 模型供應商的第三方依賴程度亦可能進一步上升，且須留意更上游的「次級供應商（nth-party）」出現營運事故、網路攻擊或供應鏈中斷時，金融機構的業務穩定性亦可能受到實質影響。後文將進一步探討監理機關目前如何監測這些關鍵脆弱性，並說明如何運用「第三方風險管理指引（Third-Party Risk Management Toolkit）」來建構更具體的監測。

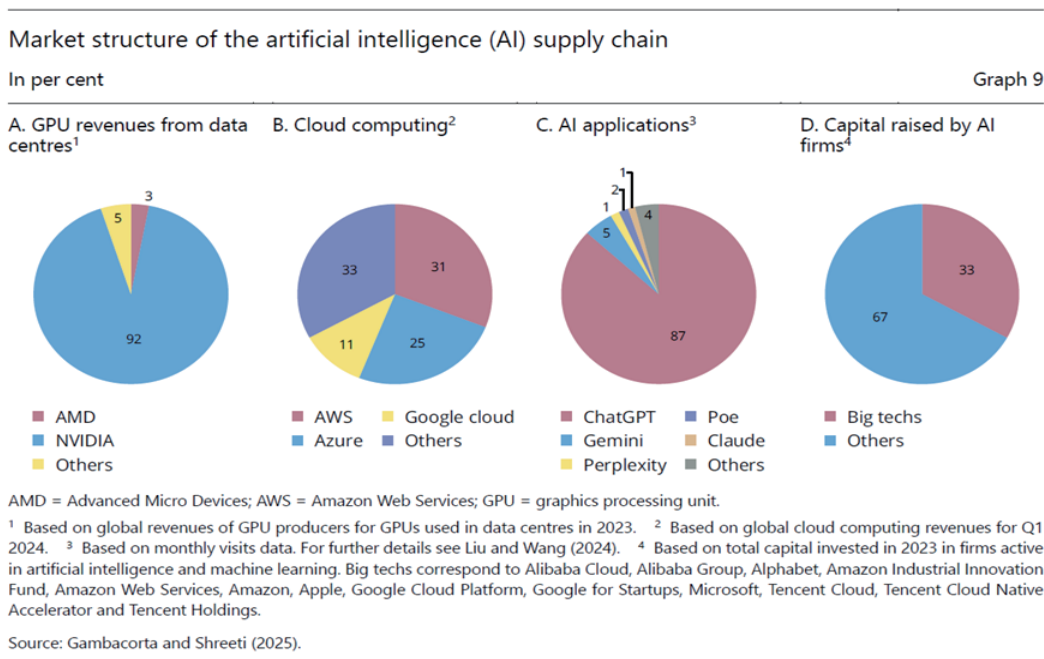
一、生成式 AI 的供應鏈

生成式 AI 供應鏈的結構將決定金融機構在使用時，第三方的依賴與服務供應商的集中度如何交互影響其營運脆弱性。整體而言生成式 AI 供應鏈可分為五個主要層面：

表 5 生成式 AI 供應鏈

供應鏈	說明
硬體	訓練與執行 AI 模型所需的運算晶片，如圖形處理器（GPU）及其他 AI 專用晶片。此類是目前 AI 供應鏈中最集中化的環節，少數大型供應商掌握主導地位。
運算基礎設施	主要由雲端服務構成。此類高度集中於少數科技巨擘，這些企業受惠於早期大規模投資形成的高進入門檻、高使用者轉換成本以及其垂直整合解決方案（vertically integrated solutions）帶來的競爭優勢。
訓練資料	大型資料庫的建構與管理耗費龐大資源。現行供應商多數擁有既有資料管道與大量使用者，藉由規模經濟與網絡效應強化優勢，達成資料越多、服務品質越好、吸引更多使用者並產生更多資料的「大者恆大」。
基礎預訓練模型	這些供應商常享有「先行者優勢（first-mover advantage）」，透過早期累積的資源、品牌知名度等使其難以被挑戰。不過較小型的開放權重模型（open-weight models）已逐漸出現，有望降低部分進入門檻。
用戶應用程式	此集中度通常源於數據優勢、聲譽優勢以及將人工智慧功能整合到現有軟體生態系統中所帶來的益處（如少數平台可能壟斷了客戶關係管理工具的市場）。

圖 1 AI 供應鏈的市場結構



科技巨擘對硬體、雲端與模型服務的垂直整合，可帶來便捷與高效能的解決方案，然高度集中的供應鏈結構意味著可替代性的受限，並限制了跨平台的互通性（interoperability）、推高轉換成本，且可能因單點故障（single point of failure）而引發巨大的風險。圖 1 點出，當前 AI 模型所需的圖形處理器完全由輝達主導，雲端計算由亞馬遜、微軟及谷歌累積涵蓋了三分之二的市占，AI 應用則由 ChatGPT 占有領先地位（市占 87%）。

小型語言模型（Small Language Models, SLMs）因訓練與調校所需的資料與運算資源大幅低於大型模型，亦被視為減輕依賴與集中風險的潛在替代方案。然金融機構若同時仰賴過多不同供應商，其基礎設施也可能變得複雜且難以有效管理。

二、現行監測下的發現

(一) 2024 年英國金融業中有 33% 的 AI 應用依賴第三方的提供，高於

2022 年的 17%。

(二) 瑞士金融市場監理局 (FINMA) 的調查顯示，雖然部分公司自行開發 AI 應用，但多數仍同時使用外部供應商提供的服務，且許多中小型機構完全依賴外部 AI 服務。

(三) 國際證券管理機構組織 (IOSCO) 與國際貨幣基金 (IMF) 一致指出：供應商集中與第三方依賴是 AI 使用過程中最主要的脆弱性之一。

三、須關注的重點監測面向

「第三方風險管理指引」提出了一系列監測要點，用以識別與金融機構採用 AI 相關的潛在風險。這些要點單獨存在時未必構成系統性風險，但若在服務中斷或失效的情境下相互作用，則可能引發更廣泛的金融不穩定。FSB 認為最須關注的幾項要點如下：

表 6 重點監測面向

監測面向	說明	潛在監測來源
關鍵性	關注該 AI 服務若發生故障或中斷，是否可能嚴重損害機構的存續能力及關鍵營運。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 依機構申報資料，建立 AI 服務及其供應商的關鍵性登錄表。 2. 問卷調查關鍵 AI 應用的數量。 3. 國際機構於報告中列示的關鍵 AI 服務與供應商。
集中度	不論機構規模之大小，關注其是否過度依賴單一或少數第三方 AI 服務供應商。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 第三方 AI 業務占整體之比例。 2. 關鍵 AI 服務由單一或少數供應商提供的數量。 3. AI 各層供應鏈（硬體、基礎設施、資料等）之市占率。

監測面向	說明	潛在監測來源
可替代性	AI 服務若能輕易替代或轉換，則其關鍵性相對較低；相對難以替代的服務則在中斷時恐造成重大衝擊。	1. 常用 AI 服務的成本與效能比較。 2. 在不同 AI 服務間轉換的時間與成本估計。 3. 機構使用多少垂直整合之 AI 系統。

陸、總結

一、當前的觀察

本報告檢視了金融機構採用 AI 及其相關脆弱性之監測情形，並透過建議之監測指標及「第三方風險管理指引」，協助監理機關辨識與因應潛在之風險。當前最常見的資料蒐集方式為問卷調查，然對 AI 脆弱性之了解仍屬起步階段，未來若能更有效地將指標對應至特定脆弱性、確保定期資料蒐集，並彌補第三方依賴、市場連動性等關鍵領域的監測缺口，將有助於全面強化監理工作。

二、對監理機關之建議

- (一) 監理機關本身亦需運用並探索 AI 工具之利與弊。
- (二) 與金融機構及 AI 業者多方交流，深入了解 AI 相關脆弱性，尤其是難以量化指標之領域。
- (三) 國內監理機關間建立更廣泛的資料共享。
- (四) 跨境合作，促進 AI 監測指標的一致性與可比性。
- (五) AI 作為自動化的輔助，最終仍是要有人為介入、由專家督導 AI 的運作與決策。

參考文獻

1. BIS (2025), “The use of artificial intelligence for policy purposes”.
2. FSB (2025), “Monitoring Adoption of Artificial Intelligence and Related Vulnerabilities in the Financial Sector”.
3. Gambacorta, L. et al (2024), “CB-LMs: language models for central banking,” BIS Working Papers, no 1215.
4. Gambacorta, L and V Shreeti (2025): “The AI supply chain,” BIS Papers, no 154.

註釋

註 1： Monitoring Adoption of Artificial Intelligence and Related Vulnerabilities in the Financial Sector

原文網址：<https://www.fsb.org/uploads/P101025.pdf>

註 2： The use of artificial intelligence for policy purposes

原文網址：<https://www.bis.org/publ/othp100.pdf>

註 3： 詳如本公司存款保險資訊季刊第 38 卷第 2 期－金融穩定委員會（FSB）「人工智慧對金融穩定之影響」摘要報告。

註 4： 能生成新內容（如文字、影像、影片等）的 AI，通常依使用者的提示（Prompt）來運作。此類 AI 常見的基礎模型如大型語言模型（LLMs）。

註 5： 經濟學裡常用此描述經濟個體的群聚行為，會一窩蜂地做出相同反應；實例佐證說明：2005 年 7 月土耳其東部有 1,500 多隻綿羊原本在崖邊吃草，其中 1 隻羊不知何故突然跳下懸崖，其餘所有綿羊便不明就裡地集體跟進（資料來源：中央銀行／貨幣金融知識專區）。

註 6： 人工智慧模型提供清晰且可解釋的輸出或決策之能力。

註 7： 是一種專門用處理結構型數據的深度學習模型，它能利用節點（Node）與邊（Edge）所包含的關係，透過訊息傳遞計算並整合相鄰的特徵，最終能學習到整個圖或節點的樣態；在處理複雜關聯數據時具有優勢，能有效地預測和識別不尋常的樣態。

註 8： 允許多國協作訓練一個模型，但將原始數據保留在當地，可尊重數據主權，

但同時仍能獲得數據匯集的好處，使機器學習演算法能夠擁有「全視角」，從而偵測到單一銀行可能遺漏的複雜跨機構連接和洗錢模式。

註 10：指能自主執行複雜且長期任務的 AI 系統，通常可在有限人為監督下自行決策與採取行動。

註 11：公開其學習參數（權重與偏差值，weights and biases）的 AI 模型，使開發者能對特定應用進行微調。可提升靈活性、減少對第三方模型的依賴，並有助於分散 AI 生態系統的集中風險。

國際存款保險機構協會（IADI）「強化 銀行清理架構與存保制度於銀行倒閉時 之重要角色」研討會摘要報告

本公司財務處整理

壹、前言
貳、國際研討會
參、結論與建議

壹、前言

在國際金融市場變動快速、銀行業經營風險高度連動的情勢下，各國存保機構面臨前所未有的挑戰。2023 年美國矽谷銀行（Silicon Valley Bank, SVB）與瑞士信貸（Credit Suisse, CS）等個案所引爆信心危機，進一步突顯當前金融機構清理機制應變能力不足與制度缺口。故如何適應銀行清理機制日趨複雜、金融產品跨境流通加劇風險傳染效應，及存保制度轉型建構具前瞻性與可信賴的銀行清理架構，已成為全球存保機構關注之重點。

國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, IADI）非洲區域委員會（Africa Regional Committee, ARC）與肯亞存款保險公司（Kenya Deposit Insurance Corporation, KDIC）於 2025 年 6 月中旬假肯亞蒙巴薩舉辦 2025 年 ARC 年會暨「強化銀行清理架構與存款保險制度於銀行倒閉時之重要角色」國際研討會，研討會內容主要涵蓋強化銀行清理機制、清理基金與存保基金之設立及治理、危機社群媒體溝通、跨境清理協調合作、存款歸戶資料安全性等議題，透過實務分享與討論，提供各國在強化

問題金融機構退場處理機制、建立公眾信任及提升賠付效率等之寶貴借鏡，茲將研討會重點摘述如後。

貳、國際研討會

一、2023 年金融危機後銀行清理制度之強化

(一) 國際法律學院非洲法律卓越中心

存保機構須建構並強化銀行倒閉之清理機制及所應對制度的韌性，要實現這個目標，首要認清當前制度漏洞包括：

1. 法律及清理架構限制：法規與國際標準接軌，導致清理權責不清、清理工具運用空間受限。
2. 清理工具匱乏：如購買與承受交易（P&A）、過渡銀行等未被納入清理機制或缺乏具體操作指引致執行困難。
3. 跨境協調合作薄弱：對於跨國性銀行或集團的清理處置，缺乏法源依據與合作機制，無法及時啟動跨境聯合協作因應。
4. 賠付機制不足：缺乏建置自動化賠付系統、存戶資料整合平台及緊急動員能力，導致危機處理反應遲緩。

傳統存保機構僅具「賠付者」職權，意即在銀行倒閉後單純負責賠付存款人。然現代存保機構職權不僅限於參與風險監控，也在銀行倒閉前及時介入預警與評估，並在倒閉後主動參與清理策略規劃、危機後之政策協調。這種角色轉變，對存保機構本身能力與制度建構要求更高。

因此，存保機構需轉型建構「倒閉前預防」到「倒閉後應變」之一條鞭式能力。包含預先規劃緊急應變方案、參與賠付決策流程、協調司法與監管機構，並能迅速啟動合適清理工具。

（二）波蘭銀行擔保機構（Bank Guarantee Fund Poland, BFG）

2023 年一系列銀行倒閉事件，包括美國 SVB、第一共和銀行及瑞士 CS，其處理過程引發各界對現行銀行清理機制，是否足夠因應存戶信心危機與流動性衝擊的質疑。特別是對非屬全球系統重要性銀行（Non-G-SIBs）面臨市場信心快速流失及流動性枯竭時，亦可能引發系統性風險。

各國金融危機雖具獨特背景，但仍存共通特徵，例如：利率快速上升導致金融資產未實現損失、大額存款集中風險、社群媒體傳播加速、存款人信心不足引發流動性壓力及未充分配置具虧損吸收能力（Loss Absorbing Capacity, LAC）的合格負債等。另即使是中小型銀行，也需具備完整的清理應變架構，包括緊急流動性協助及損失吸收等機制：

1. 清理機制設計核心以內部紓困（bail-in）優先且具明確順位

(1) 資金動用順序與損失承擔順序設計

理想「損失承擔順序」依序先為「私部門資源（股東權益與可減記債務工具）」，其次為「清理基金／存保基金」，最後才是「公共資金」。故當銀行發生損失時，宜優先採用 bail-in 方式吸收損失，依序為減記股本、次順位債與非優先高級債（Senior Non-Preferred, SNP），最終透過「以債轉股」方式重建資本結構，恢復銀行正常營運。

(2) 法制結構與債權清理順位明確性

銀行損失吸收制度的設計，須結合清楚明確的清理順位與法律保障。歐盟制定「銀行復原與清理指令（Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD）」條文，將 SNP 債納入正式順位層級，其清理順序介於高級債與次順位債間，以強化法律可執行性。制度設計並落實下述原則：

- A. 預先配置符合最低資本及負債要求（Minimum Required Eligible Liabilities, MREL）之 LAC，並確保法律可執行；
- B. 清楚明確的債權順位結構，避免臨時性操作；
- C. 決策透明與可預測性，強化市場紀律並維護制度公平。

2. 歐盟 MREL 制度與 bail-in 操作機制

歐盟根據「資本要求條例」（Capital Requirements Regulation, CRR）建立 MREL 制度，強調銀行平時即須配置可被減記或轉股之 LAC 工具，以於銀行倒閉時由股權及非存款債權吸收虧損、減少對清理或存保基金之依賴。

歐盟現行 MREL 規範，要求境內約 300 家銀行依據其風險特性、業務模式、清理策略等，個案設定最低要求，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，以確保銀行具備足夠資本緩衝和負債吸收能力。

MREL 由損失吸收層（Loss Absorbing Amount, LAA）及資本重建層（Recapitalization Amount, RCA）構成。常用工具包括 CET1、AT1、Tier2、SNP 債、高級債等。波蘭實務提供高度彈性，可允許 100% RCA 由債務工具構成，有助監理機關針對不同銀行體質做個別化設計。

下頁圖 1 例示問題銀行四階段損失吸收模型（從左至右），說明銀行在遭遇重大損失後，透過 bail-in 重建資本的順序與方法，如：股東權益及 SNP 債等工具是如何透過債務減記與轉股以吸收銀行損失，概述如下：

(1) 第一階段：清理前資產負債表（before bail-in）

- A. 資產大於負債結構維持穩定；
- B. 各層債務依法律順位排列；
- C. 尚未進行減記以吸收損失。

(2)第二階段：損失減記

- A. 發生重大損失（€40）；
- B. 減記順位依序為股東權益→次順位債→ SNP 債→高級債；減記金額視損失規模而定。

(3)第三階段：資本重整

- A. 將部分高級債及存款轉換為新資本，例如：將 €2 高級債 +€17 合格存款轉為資本；
- B. 形成新的股本結構，以恢復銀行資本適足率，目的為讓銀行得以持續營運，避免破產清算。

圖 1 銀行損失吸收機制之設計



註：圖中數字僅為示意與概念強調，經過簡化與放大處理，不可視為真實世界的財務數字。

資料來源：摘自波蘭 BFG 於研討會提供簡報資料

(4)第四階段：內部紓困後的重建結果（after bail-in）

- A. 原本的債權人轉變為新股東；
- B. 銀行資產與資本結構重新調整；
- C. 合格存款人權益受到保護，金融穩定維持。

二、建構強韌金融安全網 - 清理基金與存保基金之設置與協作

(一)奈及利亞存款保險公司（Nigeria Deposit Insurance Corporation, NDIC）

NDIC 面對境內銀行業潛藏的多重風險，近年積極擴展其功能，從傳統「賠付機構」邁向「清理參與型機構」，並建立一套完備多元化的清理工具組合，包括 P&A、過渡銀行、破產清算及建置資產管理平台等，作為問題銀行的清理策略。同時亦運用監理科技（SupTech）平台，辨識並控管要保機構營運風險，強化異常警訊資料即時掌控，使能於問題銀行出現早期徵兆時及早干預，爭取清理處置的黃金時間。

在清理機制之架構，採取「三層防線」模式。第一層為持續性事前風險監控與預警制度，整合來自中央銀行、監理機構與內部模型的風險評等；第二層為設立清理基金，提供緊急財務協助；第三層由中央銀行作為最終資金提供者，在系統性危機發生時介入支持金融穩定。

下述係該國清理基金制度介紹及實務操作暨與存保基金間之協調與治理原則：

1. 制度架構與設置目的

奈及利亞清理基金建立於 2009 年金融危機後，政府意識到傳統依賴公共財政資源紓困銀行已不符現代治理標準，因此透過立法設立「銀行業清理基金（Banking Sector Resolution Fund, BSRF）」，由 NDIC 專責管理，並與中央銀行共同協調運用事宜。

該基金設置目的在於建構一套「預備性清理架構」，能於銀行面臨倒閉時，立即啟動合適工具進行清理，降低納稅人負擔，及維持金融體系穩定。

存保基金與清理基金分別以帳戶區隔，並明確授權清理基金法定用途、獨立運作，避免角色重疊與資源誤用。整體架構呈現法源依據清楚明確、分層治理及與其他金融安全網機關協同互補等特色。

2. 資金來源與管理方式

奈及利亞清理基金採用多元化且漸進式之資金籌措與管理方式，主要來源為事前徵收保費，由國內全體銀行依資產規模、風險程度及業務性質定期繳納費用。此一制度設計參考美國 FDIC 資金事先籌措，透過常態性徵收形成基金規模。

其次，當清理案件超出基金規模時，得啟動事後徵收機制，針對參與銀行比例分擔補充基金。另極端金融情境中，NDIC 得申請中央銀行提供信用擔保與臨時資金融通，必要時亦可由財政部動用緊急儲備資金。

基金管理方面，依法律設有委員會進行資金配置、風險監控及績效評估，並強制施行年度揭露與外部稽核，以強化公信力與透明度，有助提高銀行業支持意願與市場信任。

3. 與存保基金之協調與治理原則

(1) 雙基金獨立管理原則

清理基金與存保基金須能明確分工與有效協調，避免功能重疊或資金誤用。NDIC 為兩基金管理主體，採雙帳戶管理，並依基金用途分別設計資金運用條件。清理基金專責問題金融機構清理與資本重整；存保基金專責存戶賠付。

(2) 運作流程與決策標準

A. 啟動條件：

(A) 須由中央銀行認定符合「倒閉或可能倒閉」(Failing or Likely to Fail, FLTF) 標準；

(B) 通過最小成本測試 (Least Cost Test, LCT)。

B. 動用順序：

(A) 優先啟用 bail-in 之內部損失吸收機制；

(B) 清理基金僅在必要時介入，確保政府公共資金使用最小化與效率最大化。

(3) 兩者透過簽署合作備忘錄，明訂資訊交換、聯合審議與危機情境應變流程，定期召開會議進行風險預測與壓力測試。

NDIC 實務上已發展多元彈性之清理工具組合，並根據金融機構風險程度與清理時效進行選擇，清理工具須透過中央銀行與 NDIC 聯合審查，並符合法定程序與財務審查。另於 2010 年後授權設立資產管理公司 (AMCON) 專責處理不良資產與資本重整任務，與 NDIC 進行角色分工。

整體而言，奈及利亞清理機制逐步創新，展現前瞻性，近年制度創新，包括：科技及風險模型導入（如發展 SupTech 平台及建置數位清理模擬平台）、實施風險基礎之差別費率制度風險調整及引入 ESG 與氣候風險監控指標等。

(二) 肯亞存款保險公司 (KDIC)

KDIC 不僅負責國內 19 家存款機構的存款保險職責，更被賦予清理職權。為達成資訊對等與清理一致性，KDIC 與中央銀行共同設立「雙向資訊交換機制」，涵蓋每日財務指標交換、風險分級報表互通，及異常事件即時通報等。此舉除提升金融監理即時性，更為 KDIC 執行清理提供依據。

另亦成立「聯合清理委員會 (Joint Resolution Committee,

JRC）」，納入財政部、央行與系統性重要金融機構，定期進行跨部門模擬演練。以 2022 年 Yugo Bank 案為例，KDIC 在該行發生流動性危機初期，即依模擬演練機制啟動緊急清理程序，鎖定關鍵支付系統與流動性資金來源，由 KDIC 主導採取「部分收購（P&A）」+「資產處分」的混合型清理方案，由健全銀行承接倒閉銀行存款與良好資產，對不良資產則啟動資產處分機制，並由清理基金與存保基金雙方共同出資補貼轉移差額，中央銀行則暫時接管支付系統以維持營運連續性。該案所有存戶於清理完成前即已獲全額保障，未啟動現金賠付，整體操作時間與成本均低於傳統清算。

KDIC 針對該國金融安全網協調合作機制及建置雙基金架構之目標及功能等說明如下：

1. 金融安全網協調合作機制的十大關鍵實務要素

KDIC 針對金融安全網提出「十大關鍵實務要素」，包括資訊共享機制、資訊保密規範、持續性資訊交流、危機應變協調機制、跨境協作機制、協作架構定期檢討、存戶公眾意識建立、聯合培訓演練、明確責任分工及持續創新與回應能力等。

2. 雙基金架構：保障存戶與穩定金融之雙重目標

KDIC 除設有「存保基金」負責存款賠付，亦設有「清理基金」，專責支持有序清理作業。兩者功能不同，但彼此互補。這種「雙基金互補架構」能同時兼顧個別存戶賠付與整體金融穩定，有助於建立多層次防禦機制，避免僅依賴公部門資金救助或中央銀行緊急融資。

3. 清理基金功能

清理基金設立目的應以提升金融危機應變靈活性為主，核心功能包括支援存保基金加速存戶賠付作業、提供多元清理工具選項、減少公共資金介入與道德風險、緊急流動性支援及承擔非存

款債權之損失吸收等。

三、存保機構於金融危機中的信任治理及溝通策略

(一)烏干達存款保障基金 (Deposit Protection Fund, DPF)

DPF 於 2024 年接連處理銀行倒閉事件，展現穩健之危機應變與溝通機制。事件發生初期，DPF 與央行於黃金 72 小時內召開聯合記者會，統一口徑發布賠付流程，並以多語言、跨媒體同步傳遞訊息，有效阻斷錯誤資訊蔓延。DPF 並成立「快速應變團隊」，每日監測輿情動態，結合社群互動與地方溝通平台，穩定市場信心。危機中期，DPF 強化「人本分眾溝通」應對，設立地方賠付站、行動服務車與多語言資訊平台，照顧鄉村及弱勢族群，建立具包容性的危機對話模式。

另為防假訊息干擾，DPF 設立「反假訊息小組」監測社群平台，建立多語言闢謠頁面與圖像式澄清內容，並與具影響力意見領袖合作推播正確資訊。最後賠付階段之媒體溝通，DPF 推動「無紙化」賠付，採取行動支付入帳，並每日公布賠付比例、案件進度與處理時間，以透明數據化強化公信力，同步進行現場教育與問卷回饋。

經驗顯示，DPF 已將危機溝通制度化，建立「危機語言模組庫」與標準作業流程，將發言、澄清、媒體協調與社群互動納入常態化演練。DPF 最終主張面對科技、地緣與輿情風險疊加時代，存保機構應以制度韌性、資訊透明與公民參與為三大基石，將「信任治理」列為金融穩定的核心任務，以確保公眾信心。

(二)辛巴威存款保障公司 (Deposit Protection Corporation, Zimbabwe, DPCZ)

數位時代，社群媒體已成為資訊主要傳播管道，惟 DPCZ 指出五大風險來源，包括假帳號與假訊息氾濫；傳統媒體仍掌握輿論主導

權；社群傳播速度及內容超越官方核實程序；回應過程須避免觸法或洩密；另人力與預算受限，使部分機構無法建立 24 小時監控與即時回應機制。此等挑戰若處理不當，不僅損及制度信譽，更可能擴大金融危機連鎖效應。

DPCZ 建構涵蓋危機前中後期的完整溝通體系。危機初期啟動「預揭露機制」，提前釋出關鍵問答（FAQ）模板；中期設即時回應中心與直播說明會，主動掌握話語權；後期則透過輿情監控與正向敘事修復信心。所有訊息須統一品牌形象、語調與設計，跨足 Facebook、X、LinkedIn、YouTube 與 WhatsApp 等平台。

另 DPCZ 危機時成立橫跨法遵、公關、IT 與營運「社群風險應變小組」，並制定明確 SOP 與授權制度，確保於「黃金 1 小時」內統一回應並掌控輿論。另透過數位監測工具與情緒分析系統，提前預警潛在謠言或負面情緒爆發點，結合人工智慧輿情分析與「情緒預警模組」，即時偵測恐慌情緒變化。

建立「跨機關一致且具權威的發聲體系」是維繫官方公信力的關鍵。存保機構應與央行、監理機關、銀行公會及主流媒體形成發聲聯盟，平時進行模擬演練與聯合聲明，危機時迅速統一口徑，避免多重訊息造成混亂。銀行端亦應同步轉發公告、推播官方簡訊與展示視覺化說明圖卡，以提升民眾對官方資訊的可及性與信任度。

辛巴威危機溝通案例顯示，制度韌性不僅取決於資金調度與賠付能力，更取決於「資訊流動的節奏與品質」。存保機構若能在平時建立強韌的社群治理架構、導入數位工具並整合跨機關協作，就能在金融危機發生時即時反應、主導敘事、化解恐慌。

四、中小型存款機構清理機制之經驗分享

（一）菲律賓存款保險公司（Philippine Deposit Insurance Corporation, PDIC）

自 2010 年起，PDIC 在金融危機後積極推動小型銀行改革與整併政策。當時全國鄉村銀行（Rural Banks, RBs）比率逾 85%，受全球金融危機影響，多數 RBs 因資本結構薄弱與風險管理能力不足陷入經營困境。接連倒閉事件導致存戶信心動搖，對金融穩定構成威脅。PDIC 因此從「被動賠付者」轉型為「主動整併推動者」，展開一系列清理機制創新與能力建構。

PDIC 與政府共同推出「鄉村與合作銀行強化計畫（Strengthening Program for Rural & Cooperative Banks, SPRB）」及「投資媒合計畫」。SPRB 旨在透過合併、整併與收購，活化鄉村與合作銀行體系。PDIC 提供財務援助，協助受援銀行在十年內償還資金，中央銀行則以監理寬鬆與行政誘因（如資本緩衝放寬等）支援整併進程。同時，PDIC 設立「投資與受投資人媒合平台（Investor-Investee Help Desk）」，協助問題銀行與潛在買方接觸，透過市場機制推動整併，以降低破產清算後之賠付風險。截至目前，PDIC 已核准 48 件整併案，涉及 107 家銀行，全國 RBs 由 647 家減至 380 家，展現出整併政策的效益。

為進一步強化效率與數位治理，PDIC 推出電子化媒合平台 EPIC（Electronic PDIC Investor-Investee Connect），取代傳統紙本系統。EPIC 具線上註冊、流程簡化、適用對象擴大及永久有效等特點，將提升資訊公開、整併透明度與政策可持續性，成為推動中小銀行整併的重要數位基礎建設。

展望未來，PDIC 將聚焦兩大方向：其一，持續強化清理能力與利害關係人合作，透過定期訓練、模擬演練與跨機關政策諮詢，深化制度韌性；其二，推動立法改革以擴大 PDIC 法定授權，使其能進行臨時接管、不良資產處理及跨部門協調，進一步與國際最佳實務接軌。

（二）克羅埃西亞存款保險機構（Croatia Deposit Insurer, CDI）

克羅埃西亞自 2014 年起正式啟動金融機構清理機制建構。該國於同年通過「國家清理法」，確立國家層級清理法制。隨後，鑑於國內金融市場以中小型銀行為主，CDI 於 2015 年續推動「中小型信用機構清理計畫」（SCI Resolution Scheme），專責處理非系統重要性銀行倒閉與重整。該計畫於 2016 年獲歐盟委員會批准，並於同年 12 月首次應用於實際金融機構清理案件。

在法制架構上，克羅埃西亞建立「國家級清理機制」，核心內容包括：明確的適用範圍、權責清理機關、職掌及清理原則指引等。制度強調公平、效率與最小成本清理原則，並透過法定授權賦予清理權責機關執行臨時接管、資產處分與資本重組等權限。又該國於中小型信用機構清理，採「存保與清理職能合一」模式，由 CDI 直接負責清理方式決策與執行，避免與中央銀行或歐盟單一清理委員會（Single Resolution Board, SRB）職掌重疊，確保行動一致與決策迅速。

針對 SCI 清理計畫資金來源，該國建立三層次資金防線：首先動用問題金融機構之 LAC 工具進行內部紓困，其次啟用清理基金，最後以存保基金作為補充支援，確保清理資金充裕與清理機制穩定。清理工具則制度化為可操作的標準組合，包括出售業務、設立特殊目的機構（SPV）、資產分離與內部紓困等。各非賠付（non-payout）型清理工具依危機程度與成本效益靈活選用，須貫徹「最小成本原則」，以維持金融秩序。

該國強調「銀行倒閉→清理→存款賠付」流程須迅速執行，避免延誤引發恐慌與擠兌。因此存保基金在清理機制中應主導如下工作：

1. 彈性支援清理業務所需資金；
2. 將清理視為優先選項，當其成本不高於賠付時應優先啟動；
3. 發揮「以清理代替破產清算」的策略效果，以縮短處理流程、減輕

市場不安。即應傾向啟動積極干預行動，進行銀行重組或市場轉售，最大化保護存款人與維持金融秩序。

截至目前，CDI 在歐盟指令推動下，已轉型為兼具清理職能之機構，並針對地區性系統重要性中小型銀行設計專屬清理架構。其制度展現兩大成果：一是建立制度化清理工具組合以因應多元危機；二是存保基金功能擴展至清理前端，主動資助問題銀行資本重整與過渡銀行方案。

政策啟示方面，克羅埃西亞 SCI 清理機制不僅強化本國金融安全網，也為新興市場中小型銀行清理機制上提供參考：

1. 雙重角色整合：將存保機構與清理機構角色合一，提升反應速度與制度連貫性；
2. 聚焦中小型銀行：針對非系統重要性銀行設計專屬清理機制，避免以大型銀行的標準一體適用，造成效率低落；
3. 法規與國際接軌：遵循歐盟法規指導，確保制度設計與區域金融穩定戰略一致；
4. 彈性因應的清理模式：SCI 清理架構作為可擴充平台，可因應不同危機情境、銀行規模與風險類型，辦理客製化之清理。

(三) 墨西哥銀行儲蓄保障機構 (The Institute for the Protection of Banking Savings, IPAB)

墨西哥中小型存款機構 (Small and Mid-size Deposit Institutions, SMDIs) 營運結構普遍脆弱，風險包括資金來源集中、流動性緩衝不足，且易受社群媒體與數位化提款的加速影響。由於依賴特定族群或區域客戶，一旦出現負面消息，短時間內即造成流動性耗竭與倒閉風險。

SMDIs 的倒閉賠付作業面臨下述三大挑戰，包括：存戶資料品質不足；對小型機構監管鬆散、賠付與接管準備不足；倒閉頻繁但規

模小，使賠付成本累積衝擊存保基金永續性。

面對挑戰，IPAB 採行四大策略應對：首先，強化存戶資料準確性，依法授權實施遠端審閱與實地查核，定期檢視要保機構存戶資料、帳務與系統品質，確保資料正確可用。其次，落實停業倒閉前準備，透過模擬演練與測試，依據資源與風險程度建立不同清理計畫，提前預測風險並強化金融機構應變能力。第三，消除制度障礙與協作瓶頸，明確訂定清理決策啟動條件，並建立跨機關標準化協作流程，必要時推動法規修正以強化授權。最後，建置數位化賠付平台與定期模擬演練制度，確保 IT 之資訊安全，提升賠付自動化能力。

IPAB 賠付制度歷經四階段演進：由早期人工與自由格式報表，逐步邁向標準化、自動檢核，再發展智慧賠付與高頻模擬，至 2024 年具備 AI 輔助檢測、一日內啟動賠付能力與安全上傳平台，展現制度成熟與前瞻性。

綜上，IPAB 的經驗顯示，唯有強化存戶資料品質、監理協作、數位化賠付與清理機制，方能建立一個具備「高準備度與高信任度」的存保體系。

五、運用過渡銀行作為有效清理之工具

（一）迦納央行清理與重整局

1. 法律基礎與制度架構

迦納推動設立過渡銀行具備三大法律基礎：一是法律授權明確，國家法規須賦予清理機構設立臨時性金融機構之法定權限；二是資產與負債移轉權，允許清理機構將問題銀行的關鍵業務、資產與負債轉入過渡銀行；三是資金支援機制，由中央銀行或存保機構提供臨時流動性或資本注入，確保穩定營運。

2. 運作流程與執行階段

過渡銀行實施流程大致可分為三階段，每階段須有相對應資源與制度支撐：

(1)事前準備

制定具體可操作「清理作業計畫」，預先與核心供應商（如 IT 及支付清算平台）簽署合作協議，確保技術與基礎設施支持，並定期進行清理評估、壓力測試及模擬演練等，始能快速啟動反應能力。

(2)清理後快速啟動（swift activation post-resolution）

倒閉事件後 24 小時內完成對外公告；保留並安置關鍵員工，維持日常營運；確保 ATM、網路銀行、卡片與支付功能等即刻恢復；啟動緊急流動性支援機制，維持現金流穩定。

(3)運作與退出管理（ongoing operation & exit strategy）

設立臨時董事會與專責經營團隊；每日監控客戶存取情形與資金動態；定期發佈公開說明與財務報告；擁有靈活退出策略（如預設 2 至 3 年內完成出售、併購或解散等）。

3.過渡銀行的關鍵目標 - 維持金融服務不中斷與市場信心穩定

持續提供關鍵金融服務（如存款、支付、貸款等）；確保服務不中斷（如 ATM、網路銀行、支付系統等）；維繫公眾信心，避免擠兌；為後續重整或出售創造一定時間。

4.制度挑戰與風險管理

儘管過渡銀行具高度政策價值，但仍面臨多項挑戰：

(1)高資本成本與營運負擔：需迅速籌措營運資金與注入資本，設置臨時機構並維持營運，資本成本與營運負擔高。

(2)法律執行政程序繁複：涉及資產重分類、合約重新簽署、跨部會職掌畫分等程序，須高度法制支持。

(3)潛在延遲風險：若過渡銀行無法於短期內出售，反可能變為系

統性壓力來源。

(4)跨機關協調不易：成功執行須仰賴清理機關、監理機關、中央銀行與財政部門高度協同與即時授權。

5.實務案例：迦納 2018 年 5 家銀行整併「過渡銀行」經驗

迦納 2018 年發生 5 家銀行接連出現資本不足與流動性危機，市場信心下滑，擠兌風險升高。當局決定撤銷執照並合併其良好資產與存款，成立一家全新的過渡銀行。整合行動於週末完成資訊系統、分行與 ATM 整合，並於週一全面恢復營運，實現「Day-One Integration」。政府同時發行「Bridge Bond」作為臨時資金融通工具，並設立臨時治理團隊負責營運與策略規劃。

此案面臨挑戰包括 5 家銀行 IT 系統差異大、法規授權不足與資產分類爭議，及存戶與員工的溝通問題。透過跨部門協調、媒體透明揭露資訊及員工安置方案，有效化解市場不安。最終，該過渡銀行成功穩定金融秩序，並逐步轉型為具競爭力商業銀行，後續推動民營化，成為非洲地區清理機制成功案例。

(二)波蘭銀行擔保機構（BFG）

1.制度面架構與治理設計：協調平台之關鍵作用

(1)法律授權的制度面平台：波蘭過渡銀行的操作是建構在一個明確且法律授權的金融穩定委員會下進行；

(2)委員會組成多元化：涵蓋 BFG（存保機構兼具清理職權）、中央銀行、財政部及監理機關；

(3)法定權限與保密資訊機制：具備召開危機應變會議之法定授權，允許資訊共享及啟動決策。

(4)政策決策交叉治理機制：委員會成員由三大主管機關分別提名：財政部提名 3 人、中央銀行提名 2 人、監理機構提名 1 人，確保政策決策時兼顧三方權責平衡與協作效率。

(5)妥適之清理決策：當銀行面臨倒閉或可能倒閉的情形，清理機關依銀行流動性或資本問題判斷如何介入，並經由委員會依不同案例決定清理方式（如業務出售或過渡銀行）。

2.波蘭 Getin Noble Bank（2022）案例回顧：從業務出售到啟動過渡銀行

(1)清理轉折

該銀行在 2016 年前營運表現尚可，但此後逐年惡化，關鍵原因包括高風險業務集中於瑞士法郎房貸；資產品質惡化，資本逐年流失；銷售具爭議性投資商品，引發集體訴訟與聲譽風險；公司集團結構不透明、交叉投資複雜。該銀行清理策略從業務出售轉向過渡銀行之轉折主要係無法尋得合適買家，2022 年 9 月，主管機關宣告該行進入清理程序，啟動設立臨時機構 - 過渡銀行。

(2)過渡銀行架構及執行機制：

A. 組織結構與功能分離 - 雙分割模式（Good Bank/Bad Bank）

(A) 壞銀行（Bad Bank）：保留問題資產，如：瑞郎房貸、待訴訟投資商品及應收帳款等。

(B) 過渡銀行：承接良好資產與存款（Good Bank），負責持續提供關鍵金融服務。

B. 資金與資本安排

先由市場挹注資本近 6 億歐元，填補資產負債缺口；續由政府與 BFG 提供擔保與增資支持；依歐盟清理規範，須於 18 個月內完成過渡銀行出售。

C. 資產處置與補救機制

指派 JP Morgan 為交易顧問；為處理「無法交割資產」，設立資產管理機構先行接管；經歐盟委員會審查與批准後完

成出售程序。

(3) 關鍵啟示與制度建議：靈活工具運用與事前備案為核心

A. 協作平台不可或缺

(A) BFG 與金融安全網成員之事前協調合作為成功條件；

(B) 金融穩定委員會提供即時危機應變決策與「法定資訊共享機制」平台，避免孤立決策與延遲反應。

B. 法制即時調整為必要支撐

財政部在本案例啟動後迅速修法，賦予過渡銀行合法地位，解決資產分類與交易程序障礙。

C. 清理工具的優先原則與靈活性

過渡銀行為最後手段；優先推動市場解決方案，如部分業務出售；維持工具選項的彈性與應變空間是制度設計的關鍵。

D. 策略建議

(A) 制度設計應包含「過渡銀行、資產管理機構、部分業務出售」等多元工具選項；

(B) 建立跨部門法定協作平台以供危機應變決策；

(C) 強調事前備案不等於立即動用，但能大幅降低金融危機下之錯誤決策風險。

六、 跨境清理之挑戰與因應

(一) 全球跨境銀行營運現況

截至 2024 年底，統計全球銀行總資產超過 400 兆美元，年營收約 7 兆美元，平均股東權益報酬率（ROE）達 11.7%，顯示銀行業仍是全球最具獲利能力的產業之一。全球有 76% 的成年人持有銀行帳戶，金融覆蓋率與普惠性顯著提升，銀行業在全球經濟穩定與資本配置中發揮關鍵作用。然而，金融科技革命、新型虛擬銀行與數位貨幣

快速崛起對傳統銀行營運模式的衝擊。這些新興金融力量正重塑銀行的獲利與服務結構，迫使監理與存保制度須同步轉型。

(二) 跨境清理機制的挑戰與因應機制

跨境清理機制之挑戰包括地緣政治風險、資安風險、貨幣風險與匯率波動、法規差異、操作複雜性、跨機關協調難度高、清理基金不足及公眾信任不足。為提升跨境清理的制度化與協調性，各國可採取以下措施因應：

1. 設置危機管理小組（Crisis Management Groups, CMGs）：由中央銀行、監理機關與存保機構組成，平時即規劃清理策略與模擬演練。
2. 建立清理協調論壇：協調各國監理機關對單一集團的資訊交換與政策一致性。
3. 簽署合作備忘錄（MOU）：規範跨國清理資訊共享與啟動門檻。
4. 舉辦跨境模擬演練：強化各國清理程序熟悉度與危機應變整合能力。

(三) 存保機構於跨境非賠付（Non-Payout）型清理之角色

1. 參與本國清理策略規劃與危機應變

存保機構應與清理機關及本國銀行共同制定復原與清理計畫（RRPs），並透過模擬演練與壓力測試強化應變能力，成為清理策略的共同設計者與監督者。

2. 具備跨境協調能力與國際認可程序

存保機構除積極與母國及地主國主管機關協調合作外，並參與跨境清理措施認可程序及建立與他國存保機構與清理機構的合作備忘錄，推動法定合作平台。

3. 清理前風險監控與預警制度之建構

存保機構在清理前階段應導入監理科技建構早期預警指標，整合監理數據及跨機關風險通報流程，於倒閉事件前，及早啟動資本重整、資產轉讓等進行干預。

4. 有效防範系統性風險

存保機構應以制度化設計防止風險擴散，核心策略包括：建立可隔離風險的清理與重整架構，確保倒閉機構與母行或關聯企業間的風險不外溢，並協助主管機關即時監測跨境曝險，於必要時啟動暫停交易或限制資金流動等緊急措施，維持市場秩序與公眾信心。

5. 強化能力建構與制度支援

新興市場常面臨人力、技術及執行力不足問題，需藉由 IADI 等國際組織提供制度健檢、技術合作與危機模擬支援。存保機構應積極參與國際準則研擬及資料共享，並推動區域清理支援平台以強化能力。

(四) 西非經濟貨幣聯盟存款保險與銀行清理基金（FGDR-UMOA）

西非經濟貨幣聯盟由八個成員國組成，採用共同貨幣與統一中央銀行，形成區域性金融整合的典範。FGDR-UMOA 於 2014 年成立，作為聯盟架構下的專責存款保險與銀行清理機構，主要任務包括三項：保障存款安全、協助清理與資本重整、維護金融穩定與跨國協調。

在 2025 年 2 月，FGDR-UMOA 首次參與 IADI 與非洲區域金融安全網共同舉辦的跨境危機模擬演練，模擬區域系統性銀行倒閉情境，涉及多國監理與清理機構的協調與決策。此次演練的核心目標在於驗證跨境合作協議的可行性與行動效率，包括測試資訊共享時效、檢視法規承認障礙與評估跨機關決策機制。

在跨境協調合作與資訊共享機制方面，FGDR-UMOA 強調必須

建立多層級溝通管道與協作平台。其一，定期召開技術與決策會議，確保中央銀行、監理機關、股東及其他金融安全網成員之間資訊同步；其二，將股東參與納入危機決策流程，確保在資本重整階段的財務承擔具透明性與合法性；其三，針對不同市場條件設計「在地化」清理工具，如混合型賠付與資產轉移機制，以兼顧技術可行性與各國政治接受度。

此外，FGDR-UMOA 亦重視危機溝通與媒體管理策略。在進入清理程序前，需提前模擬外部輿論風險與社群傳播效應，確保對外訊息一致、透明並可即時回應。

七、存保機構辦理賠付作業之挑戰及制度改革

(一) 奈及利亞存款保險公司 (NDIC)

奈及利亞 Heritage 銀行案例揭示，即便具備法令與賠付架構，實務上執行仍受法律訴訟、存戶資料品質與資訊溝通等因素限制，造成賠付延宕。Heritage 銀行前身為 SGBN，於 2006 年因資本不足遭撤照，歷經長達七年法律訴訟後，2013 年復業，2024 年再度倒閉，由 NDIC 接管。然而，賠付初期階段因法院訴訟、KYC 資料錯誤及存戶通訊不全等問題延誤，顯示現行制度仍存結構性瓶頸。

在此背景下，NDIC 推動多項改善措施：首先，針對存戶名稱錯誤與資料缺漏，與行動支付機構 (MMO) 合作開設以手機號碼為帳號的專屬存款帳戶，並導入電子支付以提高賠付覆蓋率。其次，為提升存戶參與度，開發線上賠付平台與 App，搭配社群媒體宣導，減少未領之賠付案件。第三，推動 SCV 系統，以整合存戶資料，加速資格確認與金額撥付。同時推動倒閉銀行資料數位化保存，強化文件安全與追蹤效率。

制度面上，NDIC 近年已完成多項法制與政策進展：建立 SCV

平台與雲端支付工具；串聯全國性銀行識別碼（Bank Verification Number, BVN），自動驗證存款人身份，簡化未臨櫃賠付作業；並於 2023 年修改存款保險公司法，授權 NDIC 直接向任何金融機構或相關單位要求提供倒閉銀行存戶資料、資產負債明細或合約紀錄並有權主動追討倒閉銀行資產，包括未收債權、抵押品與遭凍結資金等。存款保障限額亦調升至 500 萬奈拉，並依銀行類型設立獨立分類之賠付基金帳戶，確保資金運用透明。據統計，銀行倒閉後 4 日即啟動賠付，90 日內已賠付近 77% 存戶，顯示制度執行效率提升。

展望未來，NDIC 持續強化制度韌性與跨境標準化，包括：強化 KYC 與推動 BVN 數位身份驗證、調整保額上限以符合通膨水準、深化公眾宣導與危機溝通，並透過區域平台制定共同技術標準與演練規範。

（二）印度存款保險與信用擔保公司（Deposit Insurance and Credit Guarantee Corporation, DICGC）

DICGC 負責全國所有受監理銀行的存款保險業務。儘管成立已久，存保制度基礎完善，但在存戶資料治理及賠付流程仍有重大挑戰包括：

1. 存戶資料品質不一：銀行端人事異動頻繁，SCV 常有格式錯誤與遺漏，增加 DICGC 彙整與驗證的負擔；
2. 人工審核流程過長：涉及多層級人員與稽核機構審查，作業流程極為複雜，依序包含銀行提供賠付清單、內部審核、外部合約查核、DICGC 審核小組覆核等多層把關流程，導致處理週期冗長、彈性不足。
3. 清算人延遲遞交最終存戶資料：須等完成帳務結算與法定程序，造成資料遲延。

面對上述挑戰，DICGC 採取多項創新因應方式：

1. 開發專屬 App 與離線版 SCV 工具：協助銀行端預先準備並驗證 SCV 資料，加速提交效率；
2. 強化銀行員工訓練與跨機關協調平台：與 RBI、司法機構及清算人定期召開協調會議，統一賠付標準與處理流程；
3. 導入整合身份認證系統之線上驗證機制：結合印度國民識別系統，建構數位驗證平台以降低冒領風險；
4. 推動雙軌賠付模式：在推動數位化的同時，保留人工索賠與實體櫃檯機制，尊重不同存戶的技術使用習慣。

展望未來，DICGC 擬導入印度身份認證系統（UID）與其賠付流程進行整合，實現 App 登入、自動身份核驗及自動賠付指令下達等流程。同時進行現有官網功能升級，增設 AI 聊天機器人、FAQ 與 OTP 驗證查詢平台，讓存戶能即時追蹤賠付狀況。

參、結論與建議

一、結論

本次研討會議題涵蓋金融安全網協作、清理基金設立與治理、跨境清理機制及數位轉型等，可歸納未來存保制度的關鍵趨勢：

(一) 存保機構由事後賠付轉向清理預防導向的制度思維

當前金融風險特性要求存保機構轉型為「預防性清理」，對要保機構營運能即時監測及早期干預，並定期進行壓力測試與模擬演練，確保危機發生時及時啟動預防措施。

(二) 高度制度化跨機構協調合作為清理與危機處理的核心基礎

有效銀行清理端賴制度化協作機制。各國透過設立常設之清理協

作平台、落實跨部門演練及標準化資訊通報流程，強化危機應變與決策一致性，避免權責重疊與資訊落差。

(三) 存戶資訊整合的制度化與標準化為及時賠付之前提

統一存戶資料格式與傳輸機制是及時賠付關鍵。各國正推動標準化 SCV 格式與監理科技驗證機制，並研議跨境共用資料平台，確保跨國銀行資訊即時及準確交換。

(四) 數位化與技術應用成為清理制度升級的核心驅動力

自動化流程與電子化平台應用提升存保機構核心能力。各國導入賠付 App、ERP 及整合身份認證系統之驗證機制，顯著提升效率，且透過多因子驗證技術強化資安，確保資料安全。

(五) 強化公眾信任與金融素養可降低金融危機之擠兌風險

金融穩定依賴存保制度公信力與民眾信任。各國重視分眾化宣導與金融教育，推動多語言、多媒體平台，強化弱勢族群參與及維繫危機時公眾信任，降低擠兌風險。

(六) 推動國際接軌與區域合作確保各國清理制度一致性

隨跨境銀行營運增加，各國加強國際接軌與區域合作，透過採用國際資料格式（如：通用 SCV 架構）、簽署協議及導入國際標準（如：ISO27001、CP15），確保跨境清理行動一致性。

二、建議

(一) 深化我國退場清理機制與多元化清理工具運用，並定期進行清理情境相關模擬訓練，增強危機應變能力

國際趨勢顯示，愈來愈多國家將非賠付型清理工具（如：過渡銀行、P&A 等），作為有效穩定市場的重要機制，並建構內部紓困機制，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。

建議我國未來或可參考歐盟「銀行復原與清理指令」(BRRD)，建立可減記債務工具、明確順位結構及資訊揭露等內部紓困機制，逐步將部分國際清理工具配合我國國情修正，並適時透過修法建立啟用條件、法律授權與操作流程等，提供更具應變能力的清理機制，以提升問題金融機構處理效率。

又近年來，各國存保機構與清理權責機關為提升金融危機應變實務，依據不同銀行規模與倒閉情境進行跨機關或跨境模擬演練，積極協助檢驗清理制度可行性與作業流程，並已制度化定期演練機制，爰建議我國可藉由定期模擬演練預判潛在挑戰，並優化作業程序，增強危機應對能力。

(二)鑒於當前社群媒體即時傳播與假訊息氾濫，致危機時引起存戶恐慌，宜持續強化對存款人宣導與市場信任建立

存保公司現已透過官網、社群媒體及影片宣導等方式，持續向公眾傳達存保制度重要性及保障範圍，有助危機時減緩不必要的恐慌性擠兌。這與多國透過強化公眾意識以維持金融穩定的策略相符。國際案例顯示，多語言、多平台的宣導方式（如地方電台、社群互動、線上問答）能更有效觸及不同族群，特別是年長者與非數位族群。我國存保公司可在現有成果上，進一步採取分眾化策略，例如針對偏鄉與特定年齡層設計制式化訊息，並結合金融機構、地方社群媒體與教育機構進行多層次宣導，以強化存戶對存保制度的信任。

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

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

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

(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。

美國聯邦存款保險公司（FDIC）「資產總額一千億美元以上與資產總額五百億美元以上未滿一千億美元要保機構申報清理計畫修正案」

美國聯邦存款保險公司（FDIC） 「資產總額一千億美元以上與資產總額 五百億美元以上未滿一千億美元要保 機構申報清理計畫修正案」

本公司清理處摘譯

- 壹、概述
- 貳、清理計畫重點
- 參、要保機構分類
- 肆、清理計畫提交週期
- 伍、清理計畫內容

壹、概述

自 2011 年起，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）

本文係中央存保公司摘譯 2024 年 7 月 9 日發表於美國聯邦存款保險公司（FDIC）之「資產總額一千億美元以上與資產總額五百億美元以上未滿一千億美元要保機構申報清理計畫修正案」（Resolution Plans Required for Insured Depository Institutions With \$100 Billion or More in Total Assets; Informational Filings Required for Insured Depository Institutions With at Least \$50 Billion but Less Than \$100 Billion in Total Assets），非 FDIC 官方翻譯。本篇文章無償取材自美國聯邦存款保險公司網站（www.fdic.gov/），本文中譯內容如與原文有歧義之處，概以原文為準，原文網址連結如下：<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2024-07-09/pdf/2024-13982.pdf>。

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 於 2023 年 8 月 29 日就「12 CFR § 360.10」規範清理計畫要求內容修訂公開徵求意見，公眾諮詢截止日期為 2023 年 11 月 30 日。該草案已於 2024 年 7 月 9 日定案，並於 10 月 1 日生效。該文件主要提供實務操作關鍵資訊，以利於透過週末出售或短期接管方式有效處理銀行倒閉情境。

貳、清理計畫重點

本次修正強化原有清理計畫規範，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：

- 一、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（本案統稱清理計畫）。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。
- 二、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。

美國聯邦存款保險公司（FDIC）「資產總額一千億美元以上與資產總額五百億美元以上未滿一千億美元要保機構申報清理計畫修正案」

三、自 2025 年起，A 組 CIDI 中與系統性重要銀行（GSIB）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：

- (一) 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。
- (二) 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。
- (三) 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。

四、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。

五、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。

參、要保機構分類

A 組 CIDI 指總資產超過 1000 億美元之存款機構，而 B 組 CIDI 指總資產在 500 億到 1000 億美元之間之機構。該等分類是依據該要保機構最近四份財務報告之平均值來認定。

肆、清理計畫提交週期

一、清理方案提交日期及週期

(一)提案原本要求所有 CIDI 每兩年提交一次完整計畫，但因部分意見建議拉長到三年，修訂規則採納三年週期（大多數 CIDI），並加強期中補充資料（Interim Supplement）與回饋機制以確保資訊之即時性。惟 A 組 CIDI 與 U.S. GSIB 相關者仍保留兩年申報週期，並同步加強期中補充資料與回饋機制。

(二)於修訂規則生效之後符合 CIDI 標準者，必須在 FDIC 書面指定之日期內提交清理計畫，對於 A 組 CIDI，截止日為規則生效日起 270 天內。B 組 CIDI 截止日為規則生效日起一年內，因為該等機構通常沒有制定過清理計畫，或距前次提交時隔久遠，故給予較長之準備時間。

二、特殊重大事件（Extraordinary Event）通知

本次修正調整 CIDI 應通知 FDIC 之事件範圍，由「重大變更」縮減至「特殊重大事件」。CIDI 必須在其組織結構、核心業務、規模或複雜性等特殊重大事件發生變化後 45 天內向通知 FDIC，並說明這種變化可能係合併、收購或分拆資產，或係可能產生重大影響之類似交易。此外，如係重要企業、關鍵服務或特許經營組成部分之發生變化，或係清理計畫敘述能力有所重大變化，亦必須進行通知，該通知必須敘述變更之情形並說明造成特殊重大事件之原因。另若該事件發生於距下次完整清理計畫提交截止日 90 日內，則可免除通知義務。

美國聯邦存款保險公司（FDIC）「資產總額一千億美元以上與資產總額五百億美元以上未滿一千億美元要保機構申報清理計畫修正案」

三、董事會批准

CIDI 清理計畫必須經董事會批准。倘 CIDI 為分支機構，則董事會授權之受託人需負責批准該清理計畫，並於董事會紀錄中明確記載授權事宜。

伍、清理計畫內容

每個清理計畫必須包含明確策略，以及該等策略是否符合該 CIDI 之規模、複雜性及風險狀況。CIDI 提交之資訊或分析，應清楚表明其來源及截至日期，且需證明從其他來源之資訊或分析具正確性。A 組提交之清理計畫，需包含下列各點內容，B 組提交清理計畫可免除第一～三、九之（四）至（六）點、十一點：

一、明確清理處理策略

每個清理計畫必須包括一個明確之策略，以利於 CIDI 經營不善時清理該 CIDI，且該策略需具可信度及可選擇性，以利執行。如以成立過渡銀行（Bridge Depository Institution, BDI），或透過一個或多個投資人之購買之方式退場，亦可以在 BDI 營運穩定後採取其他退場策略。

二、退場處理情境之應用

（一）退場處理方案之情境

1. CIDI 在制定清理方案時，必須考慮一系列經營不善情境，並將方案情境設定為正在經歷重大財務困境。該情境顯示 CIDI 之資產品質已經惡化，特別是在高品質流動資產已耗盡或被質押之情況。此外，這種情況可能會由於存款大量意外流出，流動性需求增加，從而影響 CIDI 在正常營運時之支付能力。
2. CIDI 之清理計畫中還需考慮到資本之枯竭及流動性問題，即使經營不善事件可能直接與流動性問題有關，亦要考慮市場對 CIDI 財

務狀況失去信心，但 CIDI 在清理計畫中不能建議採取任何監理豁免。

(二)清理計畫之應用

- 1.刪除清理計畫必須包含 CIDI 在經營不善前之一段時間內將獲得貼現窗口或其他借款之假設情境。因為與陶德法案（Dodd-Frank Act, DFA）中之清理計畫相比，聯邦存款保險法（Federal Deposit Insurance Act, FDI）下可使用存款保險基金（Deposit Insurance Fund, DIF）提供暫時性流動性，使貼現窗口借款假設較不重要。
- 2.此外，倘 CIDI 在其清理計畫中假設使用 DIF 資金，則必須證明能夠在完全擔保之基礎上進行此類借款，並說明還款之來源及方式。
- 3.FDIC 可以在提交計畫截止日前至少 12 個月要求提供額外情境設定或替代方法，並請 CDIC 進行說明。

三、清理計畫摘要

必須包括執行摘要、關鍵要素、核心業務及特許經營業務組成等概述。

四、描述組織結構，包括：

(一)法律及職能結構

提交之清理計畫必須敘明及描述所有重要企業包含 CIDI、其母公司、母公司關聯公司之法律關係及職能結構。

(二)核心業務

需確認敘明並敘述 CIDI 每個核心業務，包括評估每個核心業務是否從母公司或母公司關聯公司之營運中獲取額外價值或依賴其營運。

(三)核心業務之財務資訊

美國聯邦存款保險公司（FDIC）「資產總額一千億美元以上與資產總額五百億美元以上未滿一千億美元要保機構申報清理計畫修正案」

需提供有關每個核心業務之資產及年收入之資訊。

(四) CIDI 國內外分支機構及子公司

包括各分行地址及存款總額，確定每個 CIDI 子公司之類型，並提供每個子公司之地址與資產規模。

(五) 跨境業務

確認所有與核心業務或特許經營相關之跨境業務，包含子公司、辦事處及代理機構。

(六) 如何與母公司切割營運

提交之清理計畫內容必須包含該 CIDI 與其母公司組織分開營運之能力。這包括評估 CIDI 與母公司分割後，對於維持 BDI 之可行性及對特許經營業務價值之影響。清理計畫並應必須描述如何以符合成本效益且及時的方式，將 CIDI 及其子公司與母公司組織結構分開及敘明所需採取之行動。這表示，在制定清理計畫時，CIDI 需要評估其與母公司在組織及經營上之獨立性，以及這種分割可能對其業務及財務狀況帶來的影響。

五、自母公司拆分之潛在障礙或重大阻礙

說明 CIDI 脫離母公司組織後獨立營運之能力，以及在符合各種清理法規之假設前提下，維持經濟可行性，與在 BDI 中保存特許經營價值之影響。同時須說明將 CIDI 及其子公司自母公司組織架構中分離之步驟，在 CIDI 與母公司分離時，對 CIDI 有序清理可能造成之潛在障礙或其他重大阻礙及可能產生之風險，還有可能妨礙 CIDI 即時且有效清理之相互關聯與依賴性，並應列出為消除或降低該等障礙或阻礙所需之步驟或措施。

六、存款業務

(一)總存款內容

清理計畫必須說明 CIDI 之總存款內容，包括要保存款及非要保存款、按業務種類劃分之各類存款、基礎存款或具特殊性質之存款，因為該等具特殊性存款可能會增加 FDIC 處理退場之複雜性，CIDI 並需記錄或描述如何確認此等存款。

(二)外國存款

確認按司法管轄區劃分外國存款金額及比例，並說明外國存款與核心業務之關係，以及對外國分支機構、子公司或關聯公司等相關存款之整體安排。

(三)存款清理計畫

說明 CIDI 與母公司、母公司關聯公司及第三方企業之間存款之清理計畫及管理該等合約之方式。

(四)敘明及說明主要存款人

敘明及說明對 CIDI 具有重要意義之主要存款人，並說明 CIDI 向該等主要存款人提供之其他服務。

七、關鍵服務之提供及支持

(一)CIDI 必須確保清理計畫中關鍵服務不中斷

確認並說明 CIDI 提供之關鍵服務及其支援來源，無論是由 CIDI、子公司、分支機構、母公司或其關聯公司提供，並應進一步說明該等關鍵服務或支援是否最終由第三方企業提供。此外，還需要確定關鍵服務合約中同意於 CIDI 破產或 FDIC 被指定為 CIDI 清理人時，服務提供者停止提供服務、更改定價或服務內容之條款。

美國聯邦存款保險公司（FDIC）「資產總額一千億美元以上與資產總額五百億美元以上未滿一千億美元要保機構申報清理計畫修正案」

(二) 解決障礙及緩解措施

為確保母公司或母公司關聯公司持續提供關鍵服務及支援，需查看 CIDI 是否與母公司或母公司關聯公司簽訂書面協議，是否制定成本加成或公平費率，以及 CIDI 用於敘明及預測與該等成本相關流程是否合理。

(三) 透過以上措施及合約條款，可更確保 CIDI 在面臨清算或其他不利情況時能夠繼續提供關鍵服務，同時降低潛在風險。

八、 確認關鍵人員及留任方法

(一) 提交之清理計畫必須能確認所有關鍵人員，並敘述確認關鍵人員之方法，並提供在 CIDI 清理期間留任關鍵人員之建議方法。

(二) 員工福利計畫：確定 CIDI 提供關鍵人員之所有員工福利計畫，包括健康保險、退休計畫及員工健康計畫，以及任何集體談判協定或其他類似安排。

九、 特許經營業務

CIDI 必須能夠證明有能力確保特許經營業務於清理方案是可分拆及可銷售的，清理方案應包括以下幾個方面：

(一) 對於 CIDI 提交之清理計畫，於首選方法不可用時，需提供其他有意義的選項。

(二) 說明每個特許經營業務之規模、重要性及其重要指標。

(三) 確認負責監督該特許經營業務之管理高層。

(四) 行銷及潛在投標人：說明 CIDI 如何向潛在第三方（收購方）進行特許經營業務行銷，以及特許經營業務之潛在投標人。

- (五) 關鍵假設：說明特許經營業務之關鍵假設，例如市場狀況、可用之資產銷售時間、預期之客戶行為等。
- (六) 執行障礙：敘明分割每個特許經營業務所面臨之重要障礙及挑戰，包括：法律、監理、跨境挑戰或對營運之挑戰。
- (七) 經紀自營商：倘 CIDI 之子公司或關聯公司是經紀自營商，則需說明與 CIDI 業務之整合情況。
- (八) 虛擬資料室之建立：清理方案必須說明 CIDI 建立虛擬資料室 (Virtual Data Room, VDR) 之能力及流程。該虛擬資料室中之資訊應該足夠支援 FDIC 辦理行銷、出售或處置特許經營權業務，包括但不限於財務資訊、存款業務資料、貸款業務資料、證券資料、公司組織資料、員工資料、重大契約、關鍵服務資料及盡職調查過程所需之其他資訊等。
- (九) 以上各點為 CIDI 於清理計畫中必須考慮之因素，以確保特許經營業務之有效管理及適時處置。

十、資產組合

詳述每個重要資產組合之管理及評估內容（包括外國分支機構持有之資產），需說明資產之價值評估方式以及其在 CIDI 帳簿中之記錄情形，並預想出售該等資產組合時可能面臨之障礙及擬定處置方式及時程。

十一、價值評估

CIDI 必須提出足供 FDIC 進行最低成本測試之價值評估。另 CIDI 在其清理計畫中必須詳細說明對特許經營業務組成部分之評估，及整體特許經營業務之價值評估方法，包括所依據之基本假設及理論，價值評估之具體要求包括：

美國聯邦存款保險公司（FDIC）「資產總額一千億美元以上與資產總額五百億美元以上未滿一千億美元要保機構申報清理計畫修正案」

(一) 價值評估

1. 提供特許經營權處置可能獲得之價值。
2. 須敘明所採用評估方法之考量因素。
3. 對價值評估結論需有合理之定量或定性分析支持，包括不同評估方法之相關性及相關權重內容。

(二) 從資產品質等不同面向評估不轉移非要保存款至 BDI 可能導致喪失特許經營價值之分析。並說明在沒有轉移所有存款到 BDI 之情況下，如何降低喪失特許經營價值之方法。另考量清理預先分配（Advance Dividend）對存款人行為及在不同損失水平下維持特許經營價值之影響。

(三) 所有價值評估相關內容必須作為清理計畫之附件，包括對流動性及存款流失假設以及所依據因素之分析。

(四) 此文件強調 CIDI 必須具備之評估能力，以及清理計畫中必須包含詳細評估方法及分析。該等要求旨在確保 CIDI 能夠準確估計特許經營權之價值，並在各種情況下，適時提供重要資訊及分析，以支持 FDIC 決策。

十二、資產負債表外風險缺口

提交清理計畫必須說明 CIDI 之任何重大資產負債表外風險缺口（包括資金承諾、擔保及合約義務之金額及性質），且該等風險缺口須反映出對核心業務、特許經營業務及重大資產組合產生之影響。

十三、合格之金融合約

(一) 敘明 CIDI 與客戶合格金融合約交易類型，與此類交易相關之核心業務及特許經營業務部分。並說明 CIDI 對沖此類交易之風險。

(二) CIDI 簽訂合格金融合約交易之客戶，該等交易在名目總額或交易量方面具有重大性。

(三) 要求 CIDI 提供有關其風險記錄模型之資訊，以及 CIDI 如何使用合格金融合約來管理對沖或流動性需求。

(四) 說明 CIDI 如何使用合格金融合約來管理其避險或流動性需求，包括具體說明避險標的（如基礎風險、現金流、被避險資產或負債）、相關之核心業務線，以及所採用之風險緩解方法。

該等資訊將幫助 FDIC 在決定是否將合格金融合約轉移至 BDI 時做出決策。

十四、未合併資產負債表及企業財務報表

提供 CIDI 之未合併資產負債表及所有重要企業與受監管子公司之財務報表，以及該等企業（子公司）與 CIDI 合併之時程表。

十五、支付、清算及結算系統

確認並敘明 CIDI 所使用的每個支付、清算及結算系統，清理計畫應提供與其有直接關係之支付、清算及結算服務提供者之完整資訊。包括系統提供之服務、活動價值及數量，以及 CIDI 作為仲介或代理銀行提供之有關支付、清算及結算之服務，以及該等服務對特許經營業務或核心業務收入或價值之重要性。

十六、資本結構及資金來源

(一) 敘明 CIDI 用於該 CIDI 子公司或外國分支機構等重要企業之資金、流動性、資本需求，及可用資源之流程。並說明 CIDI 預測其資金及流動性需求之能力，其中對 CIDI 之負債須按類型、到期期間、是否為次債等面向詳細評估。

美國聯邦存款保險公司（FDIC）「資產總額一千億美元以上與資產總額五百億美元以上未滿一千億美元要保機構申報清理計畫修正案」

- (二) CIDI 與任何作為重大企業之 CIDI 子公司或外國分行之間的重大資金關係與重大關聯曝險，包括重大關聯間之財務曝險、債權或留置權、借貸安排與關係、保證、存款以及衍生性金融商品交易。

十七、描述 CIDI 與關係企業之資金往來關係

- (一) 敘明 CIDI、CIDI 子公司、與母公司或母公司關係企業或重大企業之資金往來關係、交易、帳戶、風險缺口及集中度等內容，包括描述資金往來關係之條款、目的、期限、財務風險、索賠或留置權、貸款額度與擔保關係等相關詳細訊息。
- (二) 敘明母公司或任何母公司關聯機構作為 CIDI 及其子公司資金來源之性質與程度，包括任何合約安排（例如資本維持協議）之條款、相關資產、資金或存款之所在地，以及資金從母公司或其關聯機構轉移至 CIDI 及其子公司之機制。

十八、對經濟造成之影響

- (一) 必須確定 CIDI 提供重要服務或功能之任何活動或業務種類。且必須說明終止此類活動對地理區域、地區或國家或商業部門、行業、產品線或金融行業之潛在干擾性影響。
- (二) 要求敘明重要服務或功能是否能夠由其他提供者輕易替代，描述終止該等服務或功能之影響，並提供有關是否有其他提供者能夠輕易替代 CIDI 之活動或終止該等服務可能帶來的其他緩解措施之資訊。

十九、確認非存款債權人之系統及流程

要求 CIDI 在其清理計畫中詳細說明其確認及管理非存款債權人之能力，包括相關系統及流程的明確說明，以及記錄保存做法之具體細節。這要求係

為確保 CIDI 能夠準確確認及管理其非存款債權人。

二十、跨境因素

提交之清理計畫必須說明母公司及母公司關聯公司營運內容，有助於評估 CIDI 價值、收入或營運，包含位於美國境外子公司以及外國分支機構及辦事處。清理計畫必須包含外國分支機構、子公司及辦事處之分割、轉讓或後續可能遭監管或其他障礙（如：包括保留或終止人員）。修訂規則對於跨境活動提出更具體之要求，尤其是對外國合資企業之影響，並強化對監理障礙及許可證或授權要求。

二十一、管理資訊系統、軟體許可證、智慧財產權

- (一) 提供詳細清單，並說明關鍵管理資訊系統與應用程式，包括風險管理、會計、財務與監理報告系統，及 CIDI 與 CIDI 子公司使用或服務之重要系統與應用程式。
- (二) 說明每個系統或應用程式合法擁有者或許可人、支援及操作系統或應用程式所需之人員、系統或應用程式之使用及功能、使用系統或應用程式之核心業務種類、所在位置（如有）、相關第三方合約或服務協定、相關軟體或系統許可，以及任何其他相關智慧財產權。
- (三) 對於任何關鍵管理資訊系統或應用程式，若該系統或應用程式之擁有者或授權人非為 CIDI 或其子公司，應說明在 CIDI 進入清理程序時，維持存取該系統或應用程式所面臨之障礙，以及為維持存取所採取之因應方式，並應包括在 CIDI 進入清理程序時預估的存取維持成本。
- (四) 說明 CIDI 用以收集、維護及產出完整清理計畫所需資訊及其他基礎資料之程序與系統能力。應識別所有相關管理資訊系統與應用程式，並說明資訊如何被管理與維護。

美國聯邦存款保險公司（FDIC）「資產總額一千億美元以上與資產總額五百億美元以上未滿一千億美元要保機構申報清理計畫修正案」

(五)說明該等能力中任何缺失、不足或弱點，以及 CIDI 擬採取之立即因應行動與實施時程，以處理該等缺失、不足或弱點。

二十二、數位服務及電子平臺

說明向客戶提供之所有數位服務及電子平臺，包括該等服務及平臺是否由 CIDI、CIDI 子公司、母公司關聯公司或企業之第三方提供，及該等服務或平臺對 CIDI 之營運或客戶關係之重要性，與對特許經營價值及客戶之影響。定案版將草案中的「存款人（Depositors）」修正為「客戶（Customers）」，以釐清 CIDI 之個金與企業客戶得包含存款人或其他類型客戶或用戶。

二十三、溝通手冊

提交清理計畫必須包括一份溝通手冊，說明 CIDI 當前溝通能力，包括與員工、客戶、交易對手及利害關係人溝通能力，以及 CIDI 從經營不善到被清理，如何使用該等能力。相關說明必須確定溝通管道、過程、估計所需時間、負責危機溝通之關鍵人員（依不同利害關係人類別及溝通管道區分），以及與相關溝通活動有關之組織架構，並包括跨境溝通（如有）。

二十四、公司治理

提交之清理計畫必須涵蓋 CIDI 如何將清理計畫整合到其公司治理結構及流程中。這包括關於清理計畫提交之準備及批准之具體政策、程序及內部控制，以及負責制定、維護及提交清理計畫管理高層之身份及職責。

二十五、CIDI 提交清理計畫

提交之清理計畫必須包含自上一次清理計畫以來，CIDI 進行之任何緊急因應或類似演練之性質、範圍及結果。俾評估明確策略之可行性，或加強

執行清理計畫內容之能力。

二十六、期中補充資料

- (一)其他重要因素：每個提交之清理計畫都必須明確並討論可能阻礙 CIDI 清理計畫之任何其他重要因素。
- (二)期中補充資料：CIDI 應依照規定提交清理計畫之最新正確資訊的補充，補充內容及項目。包括組織結構、存款活動、關鍵服務、關鍵人員、特許業務組成、資產組合等。提交之資訊應為截至最近一個財政季度末之最新資訊，並應確認及說明與上一次清理計畫之重大變化。
- (三)提交期中補充資料時間：每個 CIDI 必須在最近一次清理計畫提交之一周年（或之後的第一個工作日）向 FDIC 提交期中補充資料（除非收到 FDIC 另行通知）。於提交清理計畫之年度，不需提交補充。定案版納入新要求，規定 CIDI 須說明因特殊重大事件所產生之所有重大變更，並說明自前次完整清理計畫或期中補充資料以來，適用於本次期中補充資料之各項重大變更內容，或明確聲明無任何重大變更。同時進一步規定，期中補充資料所使用之財務數據，應以 CIDI 最近一期之會計年度為基準。
- (四)清理計畫之可信度與審查：提交之清理計畫必須是可信的。FDIC 將審查計畫可信度，並得要求 CIDI 提交修改後之清理計畫，以改善任何發現之缺失。倘 CIDI 提交之清理計畫被 FDIC 評定為不可信，則 CIDI 必須在收到 FDIC 通知後 90 天內（或 FDIC 指定之更短或更長期限）向 FDIC 提交修訂後清理計畫，這份修訂後清理計畫應詳細改善 FDIC 指出之任何缺失。
- (五)未履行重新提交之後果：如 CIDI 未能在指定期限內提交修正後清理計畫，或 FDIC 認為修訂後清理計畫未能充分改善之前所提缺失，

美國聯邦存款保險公司（FDIC）「資產總額一千億美元以上與資產總額五百億美元以上未滿一千億美元要保機構申報清理計畫修正案」

FDIC 得依據相關規定對 CIDI 採取執法行動。

(六)重大發現：定義「重大發現」為不構成重大弱點但仍影響可信度之缺陷，及說明其處理機制與轉化為重大弱點情境；FDIC 得要求專案計畫解決之。

(七)訪問權：賦予 FDIC 在任何時間接觸 CIDI 及其人員之權力，並要求 CIDI 應配合提供資料、人員與能力以支持清理規定所需內容。

二十七、其他

(一)功能測試：CIDI 必須提供 FDIC 查調所需之資訊及人員資料。FDIC 可要求進行能力測試，以證明 CIDI 於清理計畫中所敘明之能力。

(二)保密處理及豁免：清理計畫提交分為公開部分及機密部分。提交之非公開數據或資訊將於法律允許範圍內被視為保密。

(三)延期及豁免：FDIC 可根據具體情況主動延長任何時間範圍或截止日期，或免除對 CIDI 之某些要求。

(四)罰則：CIDI 違反該等規定可能會導致 FDIC 採取執法行動。

國際金融監理快訊

本公司國關室及業務處整理

- 壹、金融穩定委員會 (Financial Stability Board, FSB) 發布「移轉工具實務運作」報告
- 貳、國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 發布「世界經濟展望」更新報告
- 參、金融穩定學院 (FSI) 發布「清理所需之損失吸收能力要求:G-SIB 以外之機構」報告
- 肆、歐洲央行 (European Central Bank, ECB) 發布「金融穩定評估」報告
- 伍、國際清算銀行 (BIS) 發布「非銀行金融機構崛起對貨幣政策效果與傳導機制之影響」報告
- 陸、英國審慎監理總署 (Prudential Regulation Authority, PRA) 發布自 2025 年 12 月 1 日起，金融服務賠付機制 (Financial Services Compensation Scheme, FSCS) 存款保障上限由 8.5 萬英鎊調高為 12 萬英鎊

壹、金融穩定委員會 (Financial Stability Board, FSB) 發布「移轉工具實務運作」報告^(註 1)

移轉工具 (transfer tools) 係清理工具之一，透過將倒閉銀行之部分或全部業務移轉至民營買方或過渡銀行，確保關鍵業務功能持續運作，並由股東及債權人承擔損失，而非由納稅人負擔。移轉工具實務運作講求時效性，在執行上相對複雜，需經縝密規劃與跨機關協調。本報告旨在探討移轉工具操作實務及重要考量要素，以協助清理權責機關提前強化其清理準備工作。

全行移轉 (whole bank transfers) 係將整家銀行移轉至買方或過渡銀行，

部分移轉（partial transfers）則係移轉重要營運功能及具存續價值之業務部門，將不良資產及損失吸收負債（loss-absorbing liabilities）留於殘存實體進行清算，另可透過清算殘存實體完成損失吸收，由股東及債權人依債權優先順序分攤損失，多數監理機關可選擇在移轉前，透過減記倒閉銀行的股權及特定負債，或將符合資格的負債轉換為股權，以達到損失吸收之目的。

移轉範圍（transfer perimeter）之界定係辨識倒閉銀行需移轉之業務與資產，以確保重要業務能持續運作且保障保額內存款。清理機關透過納入具存續價值之業務部門、排除不良資產組合，提升轉移資產的市場吸引力，且審慎評估移轉範圍與殘存實體間的相互連結及影響，預先規劃業務與資產的分離方案，以利移轉作業順利完成，損失吸收負債（Loss-absorbing liabilities）則保留於殘存實體，或於移轉前進行減記處理。

為確保清理期間之營運連續性（operational continuity），需規劃殘存實體及第三方供應商（third-party providers）相應的配套措施，另考量殘存實體與轉移業務之間的暫時服務連續性（temporary continuity of services），清理機關得要求銀行識別及繪製內部相互連結關係圖，並具備簽訂過渡性服務協議（transitional service agreements）的能力，在部分情形下，銀行應主動重組並簡化營運與財務依賴關係，惟清理機關通常會避免拆分具有資產與負債高度連結特徵之商品（例如衍生性金融商品）。針對第三方供應商部分，清理機關多運用法定權力防止清理程序中終止契約，並盡可能在契約中納入可移轉性（assignability）條款，以提升契約在清理程序中之韌性，此外，涉及服務相關的契約條款設計及預先完成外包合約的資金配置，皆有助於維持第三方供應商的服務連續性。

出售倒閉銀行或其部分業務將面臨多項挑戰，清理機關須在極為有限時間內，迅速辨識並接觸合適的買方，同時確實保密避免動搖市場信心。為使出售流程更為順利，事前應建立潛在買方名單、具備完善的資料室（data room），以及縮短監理核准程序。實務上，清理機關會依個案特性設計競標

程序，並回應競標者關切問題（例如：特定資產品質或地點的不確定性），同時為特定風險設置緩衝機制。

過渡銀行係暫時性架構，用以接管及管理倒閉銀行或其部分業務，直至尋得合適買家為止。為確保過渡銀行能迅速設立，清理機關應事前備妥經核准之設立範本或採行加速程序（fast-track procedures），以利即時完成法人設立，其牌照核發亦多透過加速機制，使過渡銀行得於設立後立即開始營運，基於相同目標，部分國家 / 地區允許暫時豁免特定審慎監理要求，例如資本與流動性標準。

清理機關應為過渡銀行建立完善的治理架構，通常由具備實務經驗之董事會與管理層組成，且成員多遴選自預先篩選合格的人選名單，另應特別留意過渡銀行的營運持續性與資金籌措問題，係因過渡銀行與民營企業不同，無法像民營企業運用自有資源及金融市場基礎功能。過渡銀行退場部分，則多由清理機關將其業務移轉予民營部門買方，達到過渡銀行退場目的。

貳、國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）發布「世界經濟展望」更新報告^(註 2)

IMF 預測 2026 年及 2027 年全球經濟成長率分別為 3.3% 及 3.2%，與 2025 年預測值 3.3% 相近，顯示全球經濟成長整體表現維持韌性，且與 2025 年 10 月發布之《世界經濟展望》相比，僅對 2026 年預測值小幅上修。此一穩定表現，實係多重分歧力量相互抵銷結果。貿易政策調整帶來的下行壓力，部分由科技（包括人工智慧）相關投資成長、寬鬆金融環境、財政與貨幣支持，以及民間部門高度調適能力所支撐。全球整體通膨預期將自 2025 年之 4.1% 降至 2026 年之 3.8%，並於 2027 年進一步降至 3.4%，美國通膨回落至目標水準速度相對其他主要經濟體仍較為緩慢。

經濟前景之風險仍偏向下行。若市場重新評估人工智慧（AI）對生產力成長之貢獻，可能抑制相關投資動能，並引發金融市場大幅修正，風險恐自

AI 相關企業擴散至其他產業與資產市場，進而侵蝕家庭財富與消費信心。貿易緊張情勢亦可能再度升溫，延長政策與市場不確定性，對經濟活動形成更大拖累。此外，國內政治或地緣政治衝突若升高，將增加新的不確定因素，並透過金融市場波動、供應鏈中斷及大宗商品價格變化等管道，對全球經濟造成干擾。

財政赤字擴大與公共債務水準偏高，亦可能推升長期利率，進一步導致整體金融情勢緊張。若 AI 相關投資持續擴增並轉化為生產力提升，經濟成長動能有望進一步強化，並朝向較具持續性之成長軌道發展；同時，若貿易緊張局勢持續緩解，亦將有助支撐經濟活動。政策上，為維持總體經濟與金融穩定並提升中期成長潛力，各國宜著重重建財政緩衝空間、確保物價與金融穩定、降低政策不確定性，並儘速推動必要之結構性改革。

自 2025 年 10 月以來，全球經濟動能呈現不均衡發展。儘管貿易緊張情勢整體趨於緩和，惟仍不時出現波動，加以雙邊貿易安排與出口管制措施調整頻繁，增添政策複雜性與不確定性；整體政策不確定性雖較去年 10 月下降，仍明顯高於 2025 年初水準。儘管市場波動及主權國家風險上升，金融情勢整體大致穩健，對經濟活動具支撐效果。2025 年第三季全球經濟成長年率放緩至 2.4%，惟仍優於預期，各國表現分歧：美國受科技相關投資帶動成長加速；日本經濟出現萎縮，德國及部分歐洲經濟體則受出口疲弱拖累；中國成長受國內需求疲弱影響，惟出口具韌性。全球貿易在科技相關產品出口支撐下維持相對穩健，而全球通膨整體趨於持平；美國家庭對高生活成本之關切及短期通膨預期仍維持高檔。

參、金融穩定學院（FSI）發布「清理所需之損失吸收能力要求：G-SIB 以外之機構」報告^(註 3)

自 2007 年全球金融危機（GFC）後，各國主管機關致力於建立銀行清理機制。金融穩定委員會（FSB）隨後於 2011 年通過「金融機構有效清理

機制關鍵要素（Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions）」，旨在為系統性重要銀行制定清理計畫，確保該等銀行在預設清理策略下具備可清理性。

清理機制之核心目標，係讓主管機關在無需動用公共資金（Bail-out）前提下清理倒閉之系統性重要銀行，並將其對金融穩定與經濟活動之衝擊降至最低。實現此目標之關鍵即透過對倒閉銀行負債及股權進行減記或轉換之內部紓困機制（Bail-in），以吸收損失並對其關鍵業務進行資本重組，抑或將倒閉銀行之關鍵功能移轉予財務健全之承接機構。上述策略之執行，均須仰賴損失吸收能力（Loss-Absorbing Capacity, LAC）或其他資金來源支持。

清理所需資金來源主要為個別銀行資產負債表內之 LAC，用於吸收損失並協助銀行或其承接機構進行資本重組，以維持關鍵功能運作。其他資金來源則包括存款保險基金、清理基金，以及政府提供之非常規公共流動性支持。

目前，FSB 已針對全球系統性重要銀行（G-SIBs）制定「總損失吸收能力（Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC）」標準，為該等機構設定最低 LAC 要求。然而，對於同樣具備系統性影響之「非 G-SIBs」，國際間尚無統一 LAC 標準，主要挑戰在於可能具系統性影響之非 G-SIBs 具備高度多樣性，其清理資金要求須根據當地銀行市場特徵進行「量身定制（Tailored Approach）」。

報告調查澳洲、加拿大、歐洲銀行聯盟、香港、南非以及英國在設計與實施非 G-SIBs 清理相關 LAC 要求之實務做法。結果顯示，LAC 要求之適用範圍主要可歸納為兩種方式：第一種方式係將 LAC 要求僅限於被正式認定為「國內系統性重要銀行（D-SIBs）」或「系統性重要金融機構（SIFIs）」之銀行；第二種方式則係在制定清理計畫過程中，由監理機關逐案判定個別銀行是否適用 LAC 要求。

在此分類方式下，若 LAC 要求係適用於指定之系統性銀行，通常監理

機關會採取統一資金標準；若銀行是否適用 LAC 要求係由監理機關逐案判斷時，則具體資金要求將依據銀行之清理策略及可清理性之評估結果而定。

針對個別銀行定制 LAC 雖能反映其業務模式與清理策略之多樣性、提高清理信心，卻也增加作業複雜度，並且可能面臨法規透明度與可預測性降低之風險。因此，未來有必要評估 LAC 要求是否能進一步精簡，確保簡化之架構仍可提供充足 LAC 支持清理可行性。

過往經驗顯示，銀行在滿足 LAC 要求方面尚未面臨重大困難，但在適用範圍與合格工具間仍須權衡。若 LAC 要求擴及至傳統上未大量發債之銀行，該等銀行可能主要依賴普通股權一級資本（CET1）支應。然而，主管機關須審慎考慮 CET1 在銀行倒閉前夕可能已耗盡之風險。相較之下，次級長期債務雖為清理過程中較可靠之損失吸收與資本重組來源，但仍須將銀行發行成本、進入國際市場能力以及當地市場吸收能力納入考量。

肆、歐洲央行（European Central Bank, ECB）發布「金融穩定評估」報告^{（註 4）}

歐洲央行（ECB）於 2025 年 11 月 30 日發布「金融穩定評估」報告指出，歐元區金融體系整體仍具韌性，惟地緣政治緊張、通膨壓力及經濟成長疲弱等因素交互影響下，金融穩定風險仍偏高。市場對部分國家公共財政狀況惡化的疑慮，恐引發全球債券市場波動，進而影響國際資本流向及匯率，並對歐元區金融穩定構成潛在衝擊，包括削弱歐元區商品之國際競爭力及加劇融資成本波動。

當前全球股市雖屢創新高，信用利差亦維持歷史相對低點，惟此類市場情緒可能在經濟成長前景轉弱，或科技產業（尤其 AI 相關企業）獲利表現未符市場預期時，迅速出現反轉並引發市場劇烈波動。在此情況下，歐元區非銀行金融機構（NBFIs）恐因其對美國市場曝險規模龐大且集中，而承受較大損失；同時，部分避險基金之高槓桿操作及私募市場資訊透明度不足等

結構性問題，均可能在市場承壓時放大金融穩定風險。

就債券市場而言，目前主權債務投資人結構中，對價格變動較為敏感之投資人漸增，若部分歐元區國家的財政狀況進一步惡化，所帶來的衝擊恐將較以往更難被市場消化；儘管如此，在大量債券發行的情況下，目前市場整體仍維持穩定。

銀行體系方面，歐元區銀行近年展現相當韌性，資本、流動性與獲利能力皆維持良好水準，有助於吸收外部衝擊。然而，貿易戰緊張局勢仍未完全消散，對貿易敏感產業之信用風險可能上升，進而影響銀行放款表現；同時，銀行與 NBFIs 之連結日益加深，可能增加銀行脆弱性。NBFIs 之槓桿及市場集中等結構性問題，於壓力情境下可能透過資產拋售行為放大市場波動。

整體而言，ECB 認為歐元區金融體系仍具相當韌性；惟在地緣政治不確定性升高、全球金融市場估值偏高，以及 NBFIs 存在脆弱性的情況下，仍須持續關注金融穩定風險。未來透過推動跨部門監理協調，並強化對 NBFIs 之總體審慎政策，將有助於提升金融體系因應市場波動與外部衝擊之能力。

伍、國際清算銀行（BIS）發布「非銀行金融機構崛起對貨幣政策效果與傳導機制之影響」報告^{（註 5）}

國際清算銀行（BIS）於 2025 年 12 月 1 日發布「非銀行金融機構崛起對貨幣政策效果與傳導機制之影響」報告指出，全球金融危機後，金融中介體系出現結構性轉變，非銀行金融機構（NBFIs）於金融體系角色日趨顯著，並逐步成為影響金融運作與貨幣政策傳導效果之關鍵因素。近二十年來，多數先進經濟體 NBFIs 資產規模已超越銀行體系，新興市場亦呈現相同發展趨勢。該趨勢主要肇因於投資基金與避險基金之成長，並伴隨金融中介活動由銀行放款轉向債券融資，在政府債務持續擴張背景下，NBFIs 已成為債券市場中重要投資與交易主體。

NBFIs 崛起對貨幣政策傳導機制產生多層面影響。相較於以銀行為核心

之金融體系，在市場型金融體系中，政策利率對長期利率與金融情勢之影響，愈加仰賴 NBFIs 資產配置行為與風險承擔特性。實證研究顯示，不同類型之 NBFIs 對貨幣政策衝擊之反應方向與幅度存在顯著異質性：投資基金與避險基金因槓桿操作及流動性錯配，往往放大政策衝擊；保險公司與退休基金則因負債結構相對穩定，可能在部分情境下緩和政策影響；至於非銀行放款機構反應亦隨其財務結構而異。

報告進一步指出，當避險基金交易活動活絡且槓桿水準偏高時，政策升息對長期利率與金融情勢影響顯著放大；在市場交易活動低迷時，央行資產購買措施對長期利率之影響較為明顯。此外，隨著投資基金於跨境資本流動中所占比重上升，主要經濟體之貨幣政策調整對其他國家金融市場與資本流動外溢效果亦隨之增強，對新興市場之影響尤為顯著。

整體而言，隨高槓桿且以市場為基礎之 NBFIs 在金融體系中比重上升，貨幣政策傳導效果可能趨於強化，惟其穩定性與可預測性亦相對下降。此一結構性變化支持央行在高度不確定環境下，採取審慎、漸進且具彈性之政策調整策略，並持續監測金融中介結構變化。同時，NBFIs 於市場壓力期間可能放大流動性與系統性風險，亦對央行操作架構提出新挑戰，包括是否及於何種條件下，應賦予 NBFIs 取得央行流動性支援之可能性，以兼顧貨幣政策有效性與金融穩定目標。

陸、英國審慎監理總署 (Prudential Regulation Authority, PRA) 發布自 2025 年 12 月 1 日起，金融服務賠付機制 (Financial Services Compensation Scheme, FSCS) 存款保障上限由 8.5 萬英鎊調高為 12 萬英鎊^(註 6)

PRA 於 2025 年 11 月 18 日發布新聞稿，宣布自同年 12 月 1 日起 FSCS 存款保障上限由 8.5 萬英鎊調高為 12 萬英鎊。自該日起，若英國的銀行、房貸公司或信用合作社發生倒閉，每一存款人在每一要保金融機構，最高可獲得 12 萬英鎊的賠付保障。此一調整將原本自 2017 年沿用至今的 8.5 萬英

鎊上限大幅提高，顯示監理機關因應通膨上升與金融環境變化，重新檢視既有保障水準。

PRA 指出，最終決定將保障上限提高至 12 萬英鎊，係在廣泛蒐集公眾諮詢意見後，並綜合最新通膨數據所作出的政策判斷。此金額亦高於原先諮詢文件中提出的 11 萬英鎊方案。PRA 強調，此次調整屬於其近年持續更新多項監管門檻的措施之一，目的在於確保監理規則能反映當前經濟情勢，並維持制度的實質保護功能。

除了提高一般存款保障上限外，PRA 同步宣布，對特定「臨時高額存款」（Temporary High Balances）的保障上限，由 100 萬英鎊提高至 140 萬英鎊。此類保障主要針對房產交易、保險理賠等特定「人生重大事件」所產生的短期高額資金，顯示制度設計已進一步回應實務上資金集中風險的需求。

為配合新制上路，PRA 已修訂 FSCS 相關揭露文件，包括金融機構須提供予存款人之資訊說明表及公告內容，並要求金融機構於 2026 年 5 月底前完成相關更新。上述調整已獲英國財政部（HM Treasury）核准，存款保障將以金融機構倒閉時有效的上限為準，並採「每一存款人在每家要保金融機構」的計算方式，存款人可透過分散存款於不同金融機構，以獲得完整保障。

註釋

註 1：<https://www.fsb.org/uploads/P101025.pdf>

註 2：<https://www.imf.org/-/media/files/publications/weo/2026/january/english/text.pdf>

註 3：<https://www.bis.org/fsi/publ/insights69.htm>

註 4：<https://www.ecb.europa.eu/press/financial-stability-publications/fsr/html/ecb.fsr202511~263b5810d4.en.html>

註 5：<https://www.bis.org/publ/bisbull116.pdf>

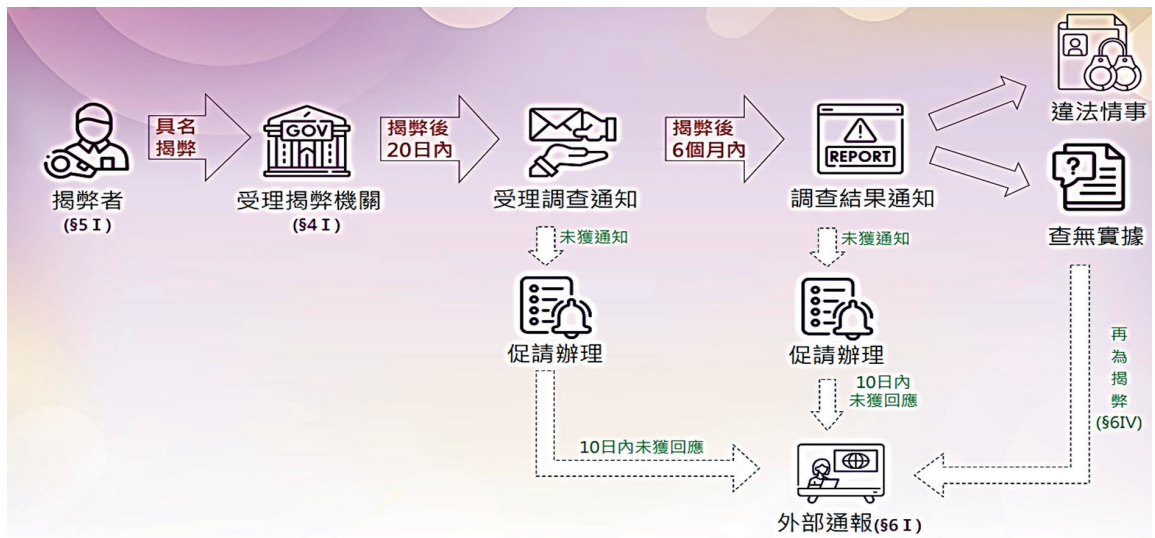
註 6：<https://www.bankofengland.co.uk/news/2025/november/pr-a-confirms-fscs-deposit-limit-to-be-increased-to-120000-from-1-december>

廉政宣導

公益揭弊者保護法

「公益揭弊者保護法」為我國首部揭弊保護專法，於 114 年 1 月 22 日經總統公布，同年 7 月 22 日實施，以維護公共利益，有效發現、防止、追究重大不法行為，保障泛公部門揭弊者權益，並建立揭弊友善文化，落實聯合國反貪腐公約，共創廉潔社會。相關資料請參閱法務部廉政署網站 (肅貪業務專區 / 揭弊者保護專區)





金融監督管理委員會「1998 金融服務專線」業已開通啟用，民眾如有金融諮詢服務，請於上班時間撥打「1998」。

本公司已於公開網站建置「法定查核業務缺失態樣」專區，內容包括風險指標資料查核、電子資料檔案建置內容查核及存款保險費基數查核等三類缺失態樣，資料每半年更新一次，可至本公司網站（<https://www.cdic.gov.tw>）查閱參考。

政府再造是當前政府施政的主軸，本公司為引進企業的經營理念，提高行政效率，加強服務品質，誠摯歡迎您對本公司的人力服務、資源運用、業務興革……等提供寶貴意見或建議，您的意見將是我們推動政府再造，提升行政效能的重要參考。

網址：<https://www.cdic.gov.tw>

電子郵件：cdic@cdic.gov.tw

關心專線傳真號碼：(02) 2322-4407

免付費服務專線：0800-000-148

關心信箱：台北南海郵局第 440 號信箱

本公司和您一樣關心要保機構在安全與健全的基礎上經營業務。若您發現有任何可疑的人從事不當或不法行為，請利用本專線及信箱，本公司對於您的關心將予以保密。

本公司為貫徹政府「國家廉政建設行動方案」加強肅貪防貪、反貪、落實公務倫理、推動企業誠信，促進廉能政治的施政目標，特設置受理檢舉貪瀆專線電話、專用郵政信箱及電子郵件信箱，歡迎民眾踴躍檢舉非法，由於您的關心與行動，才能給後代子孫有一個乾淨家園。

檢舉專線電話：(02) 2397-1587

檢舉專線傳真：(02) 2321-5302

專用郵政信箱：台北南海郵局第 370 號信箱

電子郵政信箱：ethics@cdic.gov.tw

稿 約

1. 本刊園地公開，歡迎投稿。
2. 凡與我國及世界各國金融監理存款保險制度最新發展、金融制度之改革、問題金融機構之處理以及金融機構業務經營及發展等議題之相關研究論述或譯著，均歡迎。
3. 來稿經發表後，稿費依「中央政府各機關學校出席費及稿費支給要點」規定從優核給，並請勿一稿兩投，如為轉載，請知會本刊。（撰稿費：一般中文稿件每千字 1,600 元）
4. 來稿請繕寫清楚，並分段標點，歡迎利用電子郵件：cdic@cdic.gov.tw 傳送（請註明存保季刊投稿）。除特約稿外，每篇字數以不超過 1 萬 5 千字為原則。
5. 投稿文章經編委會接受刊登後，來稿請依「存款保險資訊季刊文稿格式說明」辦理，不符格式者，本刊將請作者修改。格式說明請至中央存款保險公司全球資訊網 (<https://www.cdic.gov.tw>) 「出版刊物」項下之存保季刊專區自行參閱。
6. 來稿文責自負，除事先聲明者外，本刊有刪改權。
7. 譯稿請徵得原著作人同意，註明出處與出版時間並附寄原文。
8. 來稿經本公司同意刊登者，需簽署本公司提供之「著作財產權同意書」，同意該文著作財產權存續期間，授與本公司重製權、散布權及公開傳輸權。

存款保險資訊季刊

第 39 卷 第 1 期

中華民國 115 年 3 月 31 日出版

發行人：鄭明慧

編輯者：中央存款保險公司存款保險資訊編輯委員會

發行所：中央存款保險公司

地址：台北市南海路 3 號 11 樓

電話：02-2397-1155（代表號）

中華郵政台北雜字第 1256 號執照登記為雜誌交寄

印刷所：社團法人中華民國領航弱勢族群創業暨就業發展協會

台北市萬華區西園路二段 261 巷 12 弄 44 號 1 樓

電話：02-2309-3138

定價：新台幣 150 元

展售處：1. 國家書店松江門市：10485 台北市松江路 209 號

TEL：02-2518-0207（代表號）<http://www.govbooks.com.tw>

2. 五南文化廣場台中總店：40354 台中市臺灣大道二段 85 號

TEL：04-2226-0330（代表號）<http://www.wunanbooks.com.tw>

3. 三民書局重南門市：10045 台北市重慶南路 1 段 61 號

TEL：02-2361-7511（代表號）<http://www.sanmin.com.tw>

GPN：2007600009 ISSN：1019-4010

◎本刊保留所有權利。

欲利用本刊全部或部分內容，須徵求著作財產權人中央存款保險公司同意或書面授權。（請洽中央存款保險公司業務處企劃科，電話：02-2397-1155）