

重視與氣候變遷有關之金融風險

張書芳 編譯

摘要

近幾年極端氣候的發生讓全世界意識到因應氣候變遷已刻不容緩。事實上，氣候變遷不僅威脅到我們賴以生存的自然環境，亦可能衝擊我們的經濟與社會。美國金融穩定監督委員會於今（2021）年即提出一份報告，揭示氣候變遷可能對美國金融市場帶來之風險，並就後續如何因應提出具體建議。鑑於氣候因素已不僅影響自然環境，其對金融體系的威脅亦不可小覷。我國金融主管機關雖於 2020 年 8 月已提出「綠色金融行動方案 2.0」，但除現有做法外，或可參酌美國上述報告，增加機關本身相關能力之提升、並特別考量財務弱勢人口所面臨之挑戰。

（取材資料：Press Release, U.S. Department of Treasury, Financial Stability Oversight Council Identifies Climate Change as an Emerging and Increasing Threat to Financial Stability (Oct. 21, 2021), Fact Sheet.）

COP26 已落幕，對於《格拉斯哥氣候協定（Glasgow Climate Pact）》¹，有人因為低於期待而表示失望，但也有人認為該結果已超出預期²。惟無論如何，不可否認的是全球對氣候變遷之重視程度已愈來愈高。全球暖化、乾旱、野火、颶風及其他與氣候相關的事件所造成的衝擊已對公眾與經濟加諸可觀的成本。在金融海嘯後根據美國陶德法案而成立，要確認有害於美國金融穩定之新威脅並加以因應的美國金融穩定監督委員會（Financial Stability Oversight Council, FSOC）³，亦於今（2021）年 10 月首度於其發表的「與氣候相關之金融風險報告」中確認氣候變遷對金融穩定是一種新興的威脅，並就後續如何因應提出四個面向的建議⁴，以下依序介紹之。

¹ Glasgow Climate Pact to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Nov. 13, 2021, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf.

² 綠色和平，【COP26 系列】聯合國氣候大會落幕，結果如何？減碳協議是成功還是失敗？，綠色和平專題報導，2021 年 11 月 19 日，<https://www.greenpeace.org/taiwan/update/28276/>（最後瀏覽日：2021 年 12 月 10 日）。

³ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act §§ 111(a), 112(a), 12 U.S.C. §§5321(a), 5322(a) [hereinafter Dodd-Frank Act].

⁴ FINANCIAL STABILITY OVERSIGHT COUNCIL [FSOC], REPORT ON CLIMATE-RELATED FINANCIAL RISK (2021); 此份報告是 FSOC 依拜登總統發布之第 14030 號行政命令所做，該行政命令要求財政部

壹、制定共同的因應策略

儘管美國各金融主管機關已在確認和因應氣候相關風險以增進金融體系韌性方面有重大進展⁵，但仍有相當多的工作尚待完成。而 FSOC 成員間強而有力的協調有助於上述工作⁶，特別是在以下方面的協調⁷：一、提高機關應對風險之能力；二、改善資訊蒐集及測量風險之能力；三、加強揭露；四、評估潛在脆弱性的規模並適當地調整監管及監督工具。因此，FSOC 提供以下建議：

一、各成員應優先投資己身在定義、確認、衡量、監測、評估、以及報告與氣候相關之金融風險、與其對金融穩定之影響等方面的能力。這包含在員額、訓練、專業技能、數據資料、分析與模擬方法、以及監測上之投資⁸。各成員宜在包括年度報告及其他任何其所發佈之相關風險報告中，加強與大眾溝通其有關因應氣候變遷之努力⁹。

二、為獲取一致且可靠的數據以評估與氣候相關之風險，各成員宜對現階段可得資訊進行盤點，並透過蒐集、共享或採購資料等方式，發展取得額外必要資訊之計畫¹⁰。FSOC 成員宜發展一致性的資料標準 (data standards)、資料定義 (data definition) 及相關衡量標準，並在發現、填補資料不足以及解決資料問題時相互合作¹¹。

三、各成員宜檢討現有的資訊揭露要求並考慮更新相關揭露要求，以對於與氣候相關風險及氣候所帶來機會的資訊，促進其一致性、可比較性以及決策上實用性¹²。當 FSOC 成員發布與氣候相關之揭露要求時，宜考量是否合適將溫室氣體排放量納入揭露範圍，以幫助判定與氣候相關之重大金融曝險¹³。另外，FSOC 成員宜評估是否將揭露公共氣候風險 (public climate risk disclosure) 之資料格式

長作為 FSOC 的主席，應與其他 FSOC 成員發布與氣候相關之金融風險的報告。Exec. Order No. 14030, 86 Fed. Reg. 27967 (May 20, 2021).

⁵ FSOC, *supra* note 4, at 26-44.

⁶ FSOC 是以財政部長為主席，並有來自聯準會 (Board of Governors of the Federal Reserve System)、通貨監理局 (Comptroller of the Currency)、存保公司 (Federal Deposit Insurance Corporation)、證管會 (Securities and Exchange Commission) 等 8 個具有投票權的監理機關首長及其他不具投票權的成員所成立之委員會。Dodd-Frank Act § 111(b), 12 U.S.C. § 5321(b).

⁷ FSOC, *supra* note 4, at 118-125.

⁸ *Id.* at 119.

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.* at 120-121.

¹¹ *Id.*

¹² *Id.* at 122.

¹³ *Id.*

加以標準化，以促進資訊間之可比較性¹⁴。

四、各成員宜使用情境分析作為評估氣候相關風險的工具，且宜考慮利用築基於現有工作上的共同情境，包括綠色金融合作網絡 (Network of Central Banks and Supervisors for Greening the Financial System) 及金融穩定委員會 (Financial Stability Board) 的工作成果¹⁵。另外，各成員宜回顧現有的與氣候風險相關之法規、指導方針和監管報告，並評估是否有必要針對氣候風險訂有額外的規範或指導方針¹⁶。

貳、加強國內機關間之協調

為加強 FSOC 成員在上述建議事項上的合作，將在 FSOC 內成立一個「與氣候相關之金融風險委員會 (Climate-related Financial Risk Committee, CFRC)」¹⁷。CFRC 會將評估及減緩氣候變遷對金融體系的風險視為優先領域，且 CFRC 作為一個協調機構，將促進資訊分享、制定共通方法及標準的發展，並促成 FSOC 成員間的交流¹⁸。此委員會亦會檢討其工作進展且向至少每半年向 FSOC 為報告，以便 FSOC 的年度報告得以包含這部分資訊¹⁹。另外，亦會成立 CFRC 的諮詢委員會 (Climate-related Financial Risk Advisory Committee)，以便更多相關外部人士提供與氣候金融風險相關的資訊與分析²⁰。

參、促進國際間的合作

鑑於全球金融體系的關聯性，確保 FSOC 以雙邊形式及透過相關國際組織與其他國家合作，以處理共同之挑戰、保障公平競爭、並避免監管套利實乃至關重要²¹。這包括與下列組織一起合作，即金融穩定委員會 (Financial Stability Board)、巴塞爾銀行監督委員會 (the Basel Committee on Banking Supervision)、國際證券

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.* at 123-124; 綠色金融合作網路是由全球主要國家中央銀行及金融監管機關所組成，其目的為幫助各國實現《巴黎協定 (Paris Agreement)》所定之減碳目標，並加強金融體系於環境永續發展目標下在資本調動及風險管理所扮演的角色。Network of Central Banks and Supervisors for Greening the Financial System [NGFS], *Origin and Purpose*, <https://www.ngfs.net/en/about-us/governance/origin-and-purpose> (last updated Sept. 13, 2019) (“The Network’s purpose is to help strengthening the global response required to meet the goals of the Paris agreement and to enhance the role of the financial system to manage risks and to mobilize capital for green and low-carbon investments in the broader context of environmentally sustainable development.”).

¹⁶ FSOC, *supra* note 4, at 124-125.

¹⁷ *Id.* at 118-119.

¹⁸ *Id.* at 119.

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.* at 121-122, 124-125.

管理機構組織 (International Organization of Securities Commissioners)、國際保險監理官協會 (International Association of Insurance Supervisors)、永續保險論壇 (Sustainable Insurance Forum)、以及綠色金融合作網絡²²。

肆、將弱勢族群的需要納入考量

報告亦強調氣候變遷之不利影響可能會不成比例地衝擊包含低收入社群、有色人種、及其他弱勢或資源不足社群在內的財務弱勢人口²³。因此，FSOC 具體建議其成員在衡量氣候變遷對經濟及金融體系之影響時，同時評估與氣候相關影響及相應政策對財務弱勢人口的衝擊²⁴。

伍、結論

極端氣候所造成之衝擊是否可能引爆下一個金融危機？若是如此，我們又該如何因應？檢視美國 FSOC 報告內容，相關建議分佈在能力建構、改善資料蒐集及衡量方法、加強揭露、以及利用共同情境加以模擬分析等，並強調國內機關間之協調、國際間之合作及考量財務弱勢人口之重要性。

我國於 2020 年公佈之「綠色金融行動方案 2.0」亦驅動金融業因應氣候變遷之風險，現階段除了持續觀察各國監理機關及巴塞爾銀行監理委員會將氣候相關風險納入金融業壓力測試及資本計提等之後續發展，並請相關公會研議評估以便適時納入我國規範外，已要求產險業在壓力測試中納入氣候變遷所造成的巨災進行測試，也要求保險業在自我風險及清償能力評估監理報告中將氣候變遷相關風險納入評估等²⁵。惟由 FSOC 報告中可知，資料蒐集及分析為監理機關擬定因應計畫之關鍵，故我國金融主管機關除了上述驅動金融業加以因應外，或可參考美國 FSOC 的建議，增加機關在有關人員編制、訓練、分析、模擬方面能力建構之預算。另一方面，對財務弱勢人口在氣候風險下所面臨的特別挑戰，亦宜加以重視，並納入相關評估。

雖然 COP26 甫落幕，氣候變遷對金融體系所帶來的可能衝擊並不待人，加速因應之準備才能避免或至少減緩危機之發生。

²² *Id.* at 44-46.

²³ *Id.* at 21-22.

²⁴ *Id.* at 120.

²⁵ 金融監督管理委員會，綠色金融行動方案 2.0 重要措施及成效，頁 2，11，網址：
https://www.fsc.gov.tw/websitedowndoc?file=chfsc/202111230915440.pdf&filedisplay=_110Q3.pdf
(最後瀏覽日：2021 年 12 月 10 日)。