

美國金融機關退出綠化金融系統網絡與《2024 年國會銀行 監管優先事項與問責法案》影響

謝彥民 編譯

摘要

美國聯邦準備理事會與聯邦存款保險公司宣布退出綠化金融系統網絡，理由是該組織的活動已超出其法定職責。此外，《2024 年國會銀行監管優先事項與問責法案》強化對美國金融監管機關參與未經參議院批准的國際組織的限制，要求提高透明度並加強國會監督。該法案促使美國監管機關重新評估其國際合作，可能導致更多機關跟進退出。此決策反映美國金融監管政策的調整，並可能影響國際氣候金融標準的制定與美國在全球金融治理中的角色。

(取材資料：Matthew Bisanz & Jeffrey P. Taft, *Federal Reserve and FDIC Withdraw From the Network for Greening the Financial System*, MAYER BROWN (Jan. 22, 2025), <https://www.mayerbrown.com/en/insights/publications/2025/01/federal-reserve-and-fdic-withdraw-from-the-network-for-greening-the-financial-system>.)

前言

今 (2025) 年 1 月 17 日與 21 日，美國聯邦準備理事會 (Federal Reserve, Fed) 與美國聯邦存款保險公司 (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) 先後宣布退出綠化金融系統網絡 (Network for Greening the Financial System, NGFS)¹。Fed 及 FDIC 皆於官方聲明中指出，此決策係源於 NGFS 所推動之倡議已逾越兩機關依據美國法律所賦予之職權範圍。

目前，NGFS 之美國成員僅餘聯邦層級的聯邦住房金融局 (Federal Housing Finance Agency, FHFA) 與州層級的紐約州金融服務署 (New York State Department of Financial Services)²。由於 FHFA 的監管職權直接受聯邦法律規範，外界預期

¹ Press Release, Board of Governors of the Federal Reserve System, Federal Reserve Board Announces It Has Withdrawn from the Network of Central Banks and Supervisors for Greening the Financial System (NGFS) (Jan. 17, 2025); Press Release, FDIC, FDIC Withdraws from the Network of Central Banks and Supervisors for Greening the Financial System (Jan. 21, 2025).

² *Membership*, NGFS, <https://www.ngfs.net/en/about-us/membership> (last visited Mar. 25, 2025).

其可能重新評估成員資格並跟進退出。

壹、簡介綠化金融系統網絡

NGFS 是一個自願性質的國際間政府組織，由各國中央銀行及金融監管機關共同組成。該組織於 2017 年 12 月在巴黎「一個星球峰會 (One Planet Summit)」上成立³，其旨在開展或委託進行綠色金融方面的分析研究，並制定、推廣與促進 NGFS 內外的相關發展實踐⁴。

自成立以來，NGFS 在將氣候變遷及自然相關風險納入金融議程方面發揮顯著作用，並為各國中央銀行及金融監管機關提供交流實務之平台，成員透過分享最佳實務及產出優質研究成果，使 NGFS 成為全球氣候治理體系中的重要參與者⁵。

《巴黎協定》之順利運行有賴於各國政府的承諾與行動⁶，而 NGFS 則冀望透過中央銀行及金融監管機關來促成氣候環境治理目標之實現。其認為中央銀行及金融監管機關必須充分體認到氣候相關金融風險之重要性，並深入理解氣候變遷與淨零轉型對總體經濟之影響，唯有將這些因素納入決策考量，方有助於市場資金流向符合《巴黎協定》所設定之氣候目標⁷。

Fed 於 2020 年 12 月正式加入 NGFS⁸，以回應拜登政府計畫推動的各項氣候政策，FDIC 隨後於 2022 年加入⁹。此外，美國多個金融監管機關亦陸續加入 NGFS¹⁰。隨著時間推移，Fed 逐步將 NGFS 的研究成果與工具融入其業務運作，

³ 「一個星球峰會」係由法國、聯合國及世界銀行於 2017 年發起，旨在匯聚各界力量，推動應對氣候變遷、生物多樣性保護及生態轉型的具體行動。截至 2023 年 11 月，該峰會已舉辦六屆，主題涵蓋氣候行動融資、生物多樣性及海洋保護等。最近的一次峰會於 2023 年 11 月 8 日在法國巴黎開幕，為期三天，聚焦極地及冰川議題。One Planet Summit: Acting Together for the Planet, ONE PLANET SUMMIT, <https://oneplanetsummit.fr/en/one-planet-summit-acting-together-planet-169>.

⁴ *Origin and Purpose*, NGFS (Jan. 3, 2025), <https://www.ngfs.net/en/about-us/origin-and-purpose>.

⁵ *Id.*

⁶ 《巴黎協定》是一項具法律約束力的國際氣候變遷條約，於 2015 年 12 月 12 日在法國巴黎舉行的聯合國氣候變遷大會 (COP21) 上由 196 個締約方通過，並於 2016 年 11 月 4 日正式生效。該協定的總體目標是將全球平均氣溫升幅控制在比工業化前水準低於 2°C，並努力將升溫幅度限制在 1.5°C 以內。Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Dec. 12, 2015, 3156 U.N.T.S.

⁷ *Origin and Purpose*, *supra* note 5.

⁸ Press Release, Board of Governors of the Federal Reserve System, Federal Reserve Board Announces It Has Formally Joined the Network of Central Banks and Supervisors for Greening the Financial System, or NGFS, as a Member (Dec. 15, 2020).

⁹ Martin J. Gruenberg, “*The Financial Risks of Climate Change*”, FDIC (Oct. 3, 2022), <https://www.fdic.gov/news/speeches/2022/spoct0322.html>.

¹⁰ 加入 NGFS 之金融監管機關分別為美國通貨監理局 (Office of the Comptroller of the Currency)、聯邦住房金融局 (Federal Housing Finance Agency) 以及美國紐約州金融服務署 (New York State Department of Financial Services)。

例如在試行氣候情境分析 (Climate Scenario Analysis) 時，採用 NGFS 提供之分析工具¹¹，以評估氣候變遷對金融體系的潛在影響。

貳、美國退出之緣由

近年來，美國的監管機關參與未經美國法律規範條約批准程序所成立的國際組織之行為備受爭議¹²。條約批准程序係指美國在行政部門談判簽署國際協議後，必須經由參議院給予「建議與同意」(通常需要三分之二多數)，最終由總統批准使其正式生效成為美國法律的程序。這個程序賦予了參議院重要的審查及同意權¹³。美國國會於去 (2024) 年舉行聽證會，討論美國監管機關參與諸如 NGFS 或巴塞爾銀行監理委員會 (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) 等非條約性質組織所涉及的透明度不足及權力授予的問題¹⁴。

國會特別關切美國金融監管機關在應對氣候變遷相關風險時，其作法可能會逾越自身之職權範圍。部分機關負責人對此表示認同，指出即使氣候變遷帶來一定風險，其影響程度與相關性尚不足以構成實施額外監管措施之正當理由¹⁵。此外，國會亦擔憂，對金融機關氣候相關風險管理實務之監管，可能會演變為氣候政策制定，例如要求銀行提供或加大對淨零轉型之融資與投資力度。

參、美國立法限制其他金融監管機關的參與

基於上述原因，國會於去年提出《2024 年國會銀行監管優先事項與問責法案 (Congressional Banking Regulation Priorities and Accountability Act of 2024)》¹⁶，限制美國監管機關參與未經參議院批准條約所成立的各類國際組織。該法案適用於所有聯邦金融監管機關，包含美國聯邦保險局 (Federal Insurance Office) 及美國證券管理委員會 (Securities and Exchange Commission)，其所限制之對象明確涵蓋諸如 NGFS、BCBS，以及涉及計準則、證券監管、支付系統與金融穩

¹¹ *Pilot Climate Scenario Analysis (CSA) Exercise: Participant Instructions*, FEDERAL RESERVE SYSTEM (Jan. 19, 2023), <https://www.federalreserve.gov/publications/climate-scenario-analysis-exercise-instructions.htm>.

¹² Matthew Bisanz & Jeffrey P. Taft, *Federal Reserve and FDIC Withdraw From the Network for Greening the Financial System*, Mayer Brown (Jan. 22, 2025), <https://www.mayerbrown.com/en/insights/publications/2025/01/federal-reserve-and-fdic-withdraw-from-the-network-for-greening-the-financial-system>.

¹³ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICES, *INTERNATIONAL LAW AND AGREEMENTS: THEIR EFFECT UPON U.S. LAW* 3-5 (2023).

¹⁴ 巴塞爾銀行監理委員會係負責制定全球銀行監理標準及促進跨國監理合作，並為銀行監理事務的定期合作提供論壇。The Basel Committee – Overview, BIS, <https://www.bis.org/bcbs/index.htm>.

¹⁵ Press Release, Board of Governors of the Federal Reserve System, Statement by Governor Michelle W. Bowman on Principles for Climate-Related Financial Risk Management for Large Financial Institutions (Oct. 24, 2023).

¹⁶ Congressional Banking Regulation Priorities and Accountability Act of 2024.

定等領域之國際組織¹⁷。

該法旨在「保護美國的主權，並透過提高問責性及透明度，加強國會對聯邦金融機關活動之監督，特別是在參與相關國際組織的成員資格及其影響方面，以確保美國企業所適用的法律、法規及指引的完整性，並為其他目的提供保障。」簡而言之，其目的係為提升國會對美國金融監管機關參與國際組織的監督權力，確保這些參與符合美國利益¹⁸。

法案要求聯邦金融機關在加入、成為成員或觀察員、或參與任何法案所涵蓋之國際組織前，必須事先通知相關的國會委員會，並進行諮詢¹⁹。此外，國會有權透過共同反對決議案 (joint resolution of disapproval) 否決聯邦金融機關參與特定國際組織²⁰。法案亦對金融機關之定期報告進行規範，要求聯邦金融機關定期 (每兩年) 向國會提交報告，詳細說明其參與特定國際組織之理由、目標、成效以及是否需進行調整²¹。

關於適用範圍，法案明確定義了「適當的國會委員會」(參議院銀行、住房及城市事務委員會，以及眾議院金融服務委員會)、「聯邦金融機關」以及「涵蓋的國際組織」，後者包括國際清算銀行 (Bank for International Settlements)、BCBS、NGFS 等²²。

此法案預計將成為今年立法議程的一部份，並納入美國聯邦行政部門對美國參與國際氣候變遷組織的重新評估。值得注意的是，今年 1 月，時任 FDIC 副主席 Travis Hill 表示，NGFS 的活動範疇並不屬於該機關的法定職權範圍，並預期 FDIC 將在新政府上任後不久退出 NGFS²³。幾週後，當他成為 FDIC 代理主席時，該預測隨即成真，FDIC 正式退出 NGFS。

肆、美國未來走向

Fed 與 FDIC 退出 NGFS 之決定主要源於該組織之活動範圍已超出兩大機關之法定職責。吾人認為這一決策反映出美國對監管機關參與非條約國際組織的態度日益謹慎，特別是在國會審查加強的背景下。未來，其他美國聯邦機關可能會

¹⁷ *Id.* §6.

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.* §2(a).

²⁰ *Id.* §2(b).

²¹ *Id.* §2(d).

²² *Id.* §6.

²³ Travis Hill, *Charting a New Course: Preliminary Thoughts on FDIC Policy Issues*, FDIC (Jan. 10, 2025), <https://www.fdic.gov/news/speeches/2025/charting-new-course-preliminary-thoughts-fdic-policy-issues>.

跟進退出，進一步重塑美國在全球金融監管與氣候變遷議題上的立場²⁴，而這或將帶來潛在影響。

首先，美國的金融監管政策可能轉向以更聚焦於國內法規架構，減少來自國際組織的影響，此舉雖能強化其監管主權，卻可能削弱全球在金融穩定與氣候風險管理上的合作²⁵。其次，美國與歐盟等友邦在綠色金融政策上的協作恐受衝擊，甚至加劇全球金融體系在氣候變遷政策上的分歧。

於此同時，此事亦突顯美國國內在面對氣候變遷與金融監管間的矛盾日益擴大，因一方主張金融監管機關應積極應對氣候風險以維護金融穩定，而另一方則認為此舉偏離其核心職責，可能會導致政策目標混淆。

伍、結論

美國退出 NGFS 並非單一決策，更可能標示著現任川普政府相較於前任拜登政府對氣候政策態度的全面轉向。此反映美國政府及監管機關可能會進一步審查並限制聯邦部門對國際金融與氣候組織的參與，並強調金融監管應專注於其核心職責，而非向氣候政策領域肆意延伸。這不僅會影響美國金融與氣候政策，也勢必會對全球氣候治理產生深遠影響。

²⁴ See Graham Steele, *The Fed Says It's Independent, but Leaving the NGFS Was Political*, GREEN CENTRAL BANKING (Mar. 18, 2025), <https://greencentralbanking.com/2025/03/18/fed-says-its-independent-but-leaving-the-ngfs-was-political/>.

²⁵ See *id.*