

壹、前言

課程主題、地點、期間、參加成員、研討目的與研討方式.....1

貳、研討內容摘要

一. 美國之金融監理架構.....1

二. 聯邦準備制度之金融監理架構.....3

三. 聯邦準備制度注重風險之金融監理

(一) 監理機構.....7

(二) 規範程序.....7

(三) 監理程序之目標.....8

(四) 注重風險之監理.....9

(五) 傳統監理方法與注重風險監理方法之比較.....12

四. 聯邦準備制度注重風險檢查之核心原則.....13

五. 聯邦準備制度注重風險之檢查過程.....20

六. 聯邦準備制度之駐點稽核.....25

參、心得與建議.....26

附錄：紐約聯邦準備銀行之監理組織架構.....29

參加美國紐約聯邦準備銀行舉辦之「金融監理」專業訓練課程內容摘要 與心得報告

壹. 前言

課程主題、地點、期間、參加成員、研討目的與研討方式

- 一. 課程主題及地點：職奉 派參加美國紐約聯邦準備銀行在其聯邦準備銀行大樓舉辦有關金融監理之專業訓練課程，同期間本行其他局處亦派員參加有關中央銀行職能之其他訓練課程。課程結束後並利用三天時間順道拜訪當地美國紐約銀行、花旗集團之所羅門美邦公司及美林證券。
本次訓練研討會係美國紐約聯邦準備銀行每年針對各國監理機關監理人員設計之訓練課程，本處近年均有派員參加。
- 二. 訓練期間：本次專業訓練課程自民國八十九年十月三十日起至十一月三日止，為期五天。
- 三. 參加成員：本次計有全世界 37 個國家或地區之中央銀行或財政部負責金融監理之人員共 48 人參加，其中本處除職代表參加外，謝專員人俊亦利用在美研習期間以紐約辦事處名義報名參加本訓練。
- 四. 課程目的及方式：本課程之主要係介紹美國根據巴賽爾委員會近年發表有關注重風險管理之國際金融監理趨勢，發展出美國以風險為基準之監理，並針對美國聯邦準備體系現行金融監理架構及其以風險為基準之監理、注重風險之檢查等為主題，由美國聯邦準備銀行紐約分行之資深檢查人分別擔任各個主題之講座，提供美國之經驗供各國金融監理人員參考，以促進各國對金融監理新趨勢之瞭解，並提昇金融監理人員之洞察力及增進風險管理技巧與能力。

貳、課程內容摘要

- 一. 美國之金融監理架構
 - (一) 雙軌之銀行體系：

美國聯邦政府及州政府均可核發銀行執照，銀行業務之檢查與監督管理，亦由聯邦政府與州政府分別辦理。聯邦政府係由財政部下之通貨監理署（Office of the Comptroller of Currency）核發執照，稱為國家銀行（national bank）或聯邦發照銀行（Federal-chartered bank）；州政府由各州之銀行廳局發照，稱之為州銀行（state bank）或州發照銀行（state-chartered bank）。依據 1913 年國會通過之「聯邦準備法」，每一國家銀行必須加入聯邦準備制度成為其會員銀行，而州發照銀行可選擇自由加入與否（實際上，大多未加入）。

(二) 多元化之監理與檢查：

1. 主要監理機關及其檢查單位：

- (1) 聯邦準備制度理事會(Board of Governors of the Federal Reserve System)：州發照之會員銀行、銀行控股公司及外商銀行分行與辦事處。
- (2) 聯邦存款保險公司（FDIC）：要保金融機構（國家銀行必須加入存保、州銀行可選擇是否加入）。
- (3) 通貨監理署（OCC）：國家銀行。
- (4) 儲蓄監理署（Office of Thrift Supervision，OTS）：儲貸會社（Savings and Loan Association）。
- (5) 全國信用合作社監理署（National Credit Union Administration，NCUA）：聯邦信用合作社。

上列 5 個主要的聯邦監理機關組成聯邦金融機構檢查委員會（Federal Financial Institutions Examination Council，FFIEC），負責統合金融機構監督與檢查事宜。

2. 其他監理機關：

州政府銀行廳局、證管會、聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission，FTC）、司法部、其他國家政府、超國家監理組織及其他國際組織。

二. 聯邦準備制度之監理架構

(一) 監理組織：

包括聯邦準備理事會(由七位指定之人員組成)及 12 家地區聯邦準備銀行,負責對州發照之會員銀行、銀行控股公司及外商銀行分行與辦事處之監督及檢查。茲以本次主辦之紐約聯邦準備銀行為例說明其監理組織架構：

1. 新的組織架構(如附錄一)：

紐約聯邦準備銀行於 2000 年 7 月變更其金融監理部門組織架構,將金融監理部門(Bank Supervision Group)下設四個部門,分別負責四項不同職能,分由四位資深副總裁負責,每一職能又分為不同組,分別執行所付予之職責,其編制如下：

(1) 政策及申請(Policy & Application): 銀行申請(25 人) 政策及分析(10 人), 共 35 人。

(2) 關係管理(Relationship Management): 國內大型複雜之機構(25 人) 國外大型複雜之機構(20 人) 外商銀行組織(60 人) 地方性銀行及銀行控股公司(10 人) 社區銀行及銀行控股公司(20 人)、品質保證及管理(Quality Assurance/Administration, 20 人), 共 155 人。

(3) 風險管理(Risk Management): 信用風險(65 人) 保險風險(5 人) 法律及遵循風險(80 人) 市場及流動性風險(45 人) 作業風險(70 人) 銀行業務趨勢(Banking Trends, 20 人), 共 285 人。

(4) 人力資源及後勤管理(Resource and Logistics Management): 人力資源規劃及檢查過程支援、人力發展及行政管理、訓練、基礎建設支援及應用開發、檔案及文件管理, 共 85 人。

2. 管轄地區及業務比重

紐約聯邦準備銀行係屬第二地區，管轄地區包括紐約州、康乃迪克州西部、新澤西州北部及波多黎各，迄 2000.10.30 止管轄之金融機構 330 家，佔十二區管轄金融機構總數之 6 %，但管轄之資產佔十二區管轄總資產之 40 %。

3. 實地檢查與場外監控人力之配置比重

迄 2000.10.30 止，紐約聯邦準備銀行配置監理人員 577 人，其中實地檢查人員佔 65 %、資源及後勤人員佔 21 %、場外分析人員佔 14 %。

綜上，紐約聯邦準備銀行之監理工作係採功能性分工，除按金融機構類別分工外，亦以風險類別分工，且風險管理人員所佔比重最大，顯示目前國際監理一再強調注重風險之監理工作，非但是實地檢查與場外監控之方法須予改變，就連監理組織之架構亦須配合重建，如此不但對金融監理專業人員之養成有所助益，應更能掌握金融機構之風險概況。國內正值金融監理制度之改革，美國紐約聯邦準備銀行以風險為主之組織架構，頗值借鏡。

(二) 監理授權

聯邦準備制度之監理授權包括：

1. 監理及規範對象包括州許可之會員銀行、外商銀行組織在美國之業務、美國的金融控股公司及銀行控股公司、會員銀行之外匯業務。
2. 監督消費者保護法規之遵循情形，包括誠實借貸法(Truth in Lending Act) 公平信用機會法(Equal Credit Opportunity Act) 住宅抵押揭露法(Home Mortgage Disclosure Act) 等。
3. 檢查頻率：
 - (1) 依據總資產及綜合評等，每 6 至 18 個月檢查一次。
 - (2) 州會員銀行及外商銀行組織以每年檢查一次為原則。
 - (3) 小型之銀行控股公司可僅以場外評估方式監督。

若金融機構之情況有變化，亦得隨時辦理檢查。

(三) 監理之評估方式

1. 統一金融機構評等制度

(1) 州會員銀行：駱駝評等 (CAMELS)，評等項目包括資本、資產品質、管理、盈餘、流動性及市場風險敏感性。

(2) 外商銀行組織：洛卡評等 (ROCA)，評等項目包括風險管理、操作控管、法規及政策遵循及資產品質。

2. 導正行動

(1) 正式的 (Formal)：

書面協議、禁制令 (Cease & Desist Orders)、禁止與撤換令 (Prohibition and Removal Orders)、迅速糾正行動指令 (Prompt Corrective action Directives)、民事罰鍰、終止聯邦準備制度會員資格。

其中迅速糾正行動指令 (Prompt Corrective action Directives) 係一正式強制性監理行動，係依據 1991 年「聯邦存保公司改進法案」第三十八條辦理。當銀行有形權益比率 (tangible equity ratio, 係去除無形資產後所計算之資本比率) 低於或等於 2% 時，監理機關得禁止受檢單位從事某些業務，如限制資產成長或股利支付，或要求採取更積極之改正行動，如資本回復計畫。由於國內並無類似強制要求補足資本之機制，而近年金融機構資產品質逐漸惡化，基層金融機構經營問題亦日益嚴重，部分金融機構調整後淨值甚至已為負數，金融情勢可謂岌岌可危。財經單位雖已訂定金融機構合併法，開放資產管理公司之設立以解決當前之金融問題，惟未來似可參採美國之機制，在金融機構發生問題以前即先強制要求補足資本，俾使金融機構在穩健之基礎下繼續經營。

(2) 非正式的 (Informal)：

承諾函、特別稽核程序、備忘錄 (MOU)、道德說服。

3. 注重風險之監理

注重風險之監理要素包括：

- (1) 指定駐點稽核 (Central point of contact, CPC, 詳本報告二、第)。
- (2) 審查功能性業務 (如放款、投資、零售銀行業務)。
- (3) 強調對組織風險分類及風險管理制度之分析、瞭解及評估。
- (4) 以組合方法作為對跨機構之瞭解。
- (5) 量身訂製監理活動。
- (6) 注重持續性之監理。

注重風險之實地檢查方法：

- (1) 依業務種類及風險水準分配檢查資源。
- (2) 透過對高風險業務範圍之審查。
- (3) 交易測試。
- (4) 督促建立令人滿意之內部控制、風險管理系統及管理。
- (5) 確保金融機構係獨立的評估。

注重風險之場外評估方法係由一靜態的、法律授權的方法變為一持續性之監理過程，包括：

- (1) 持續性之監視及評估：持續對金融機構之風險概況評估及更新監理計畫。
- (2) 與金融機構持續之溝通及接觸：對每一金融機構指派駐點稽核 (CPC) 對大型複雜金融機構以監理小組方式監控。

(四) 傘式監理

1. 依照國會通過 Gramm-Leach-Bliley 法案，要將聯邦準備制度建立為傘式監理機關，該法案並說明聯邦準備制度對金融控股公司合併監理之責任。

2. 聯邦準備制度之監理方法

(1) 資訊蒐集、評估及監理合作，包括：

- 監理機關間之相互合作，自主要銀行及主要監理機

關、功能性監理機關（如證管會）金融控股公司之高階主管及董事會取得資訊。

- 協調監理活動以減少重複監理或監理缺口以及對金融機構之監理負擔。
- 對特定交易測試其是否適當。

(2) 持續性之監理：

- 瞭解業務合併組織，包括其主要業務活動、風險管理架構及制度、風險暴險等。
- 以保護存款保險機構為目標，因此對業務合併組織評估其合併資本適足性、評估其跨集團風險及其集中情形之潛在影響。
- 必要時依功能性檢查其附屬公司，或執行導正行動。

(3) 促進穩健之實務及改善揭露情形：

- 監控風險暴險及風險管理實務之發展趨勢以建立穩健之實務。
- 努力加強揭露會影響組織之活動、風險暴險及風險管理。

三. 聯邦準備制度注重風險之金融監理

(一) 監理機構

1. 美國之組織：州立案會員銀行（包括其國內、國際業務及依艾奇法設立之公司）銀行控股公司、銀行控股公司所屬之非銀行子公司、金融控股公司。
2. 國際性組織：非美國銀行之分行及辦事處、代表人辦事處及非美國銀行組織之非銀行子公司、合併在美業務以及金融控股公司。

(二) 規範程序

1. 美國國會：授權各類監理機關之監理權、制訂聯邦銀行法、法令及條例。

2. 州政府：制訂州銀行法、法令及條例。

3. 聯邦準備理事會：

- (1) 與其他聯邦金融機構委員會 (FFIEC) 會員共同制訂一般監理決策。
- (2) 監督聯邦準備銀行之業務，以確保全系統監理之一貫性與相似性。
- (3) 討論跨監理機關之問題及與其他監理組織共同關心並發展非正式但具法定約束力之政策聲明、詮釋、較佳慣例及指導方針等。

4. 聯邦準備銀行：

- (1) 將聯邦準備理事會之監理政策應用於所管轄地區之金融機構。
- (2) 就當地銀行業及一般經濟情況，執行持續性之總體分析。
- (3) 對所分配管轄之銀行執行實地檢查及場外監控。

(三) 監理程序之目標

聯邦準備銀行透過其一般之監理架構，包括核准申請、實地檢查、場外監控及監理政策以達成其監理程序之目標，包括：

1. 提供一具彈性及回應之監理方式

該監理方式係動態的、向前的，係隨科技及環境之變化而改變的，以促進市場及特定機構之發展。

2. 促成監理機關間之一致性、協調及溝通

監理活動應避免與內部管理者及外部監理機關重複，但亦必須為一天衣無縫之監理，不可有漏網之魚，所有之監理活動均為量身訂製。

3. 促進金融機構之安全及穩健

透過對金融機構之風險管理評估、財務狀況評估及法規遵循情形之瞭解，以促進金融機構之安全及穩健。

4. 提供對金融機構全盤性之評估

監理程序要促進金融機構之安全及穩健，須與監理人員之專業

結合，就金融機構功能性業務風險予以評估及審查，並與其他有關之監理機關之監理活動相結合。

(四) 注重風險之監理

1. 注重風險之監理係指：

在監理及規範過程中，允許金融機構合理承擔其主要業務之風險，並將實地檢查及場外監控之活動及資源著重在評估這些風險。或係一分析架構，強調：係一定性分析及對每一金融機構面臨特定風險之瞭解；係對這些風險做有規律性之分析；係對可用之檢查資源予以評估；係在不同實地檢查之間，對重要內外部發展及策略改變，所不斷增加之先進知識。

2. 風險管理評估

風險管理係指對風險辨識、衡量及監視、評估、管理及控制之程序。主要風險包括：信用、市場（包括利率及價格風險等）、流動性、作業、法律及信譽風險等六項。當評估風險管理品質作為評估整體管理品質之一部份時，檢查人員須考量作為健全風險管理之下列要素：

(1) 積極的董事會及管理階層之監督：

- 董事會及高階管理階層對於已存在機構內之各項風險已經辨識及有清楚之瞭解，並對有關金融市場、風險管理實務及機構業務有關之風險已盡適當之注意。
- 董事會已經審核及核准適當之政策，以限制存在於機構之放款、投資、信託、保管及其他重要業務或產品之風險。
- 董事會及高階管理階層已充分瞭解並運用適當之紀錄及報告系統以衡量及監控主要之風險來源。
- 董事會定期審核及核准風險暴露限額以符合機構策略之改變，審核新產品及其對市場變動之影響。

- 管理階層必須確保各業務線已經適當之管理，並配置適當之人員，他們的專業必須與機構之業務性質及範圍一致。
- 管理階層必須確保人力資源之深度足以經營及穩健管理機構之業務，以及確保職員有正直及道德之價值觀，並有能力維持一審慎管理哲學及經營方式。
- 各階層之管理人員必須對主管人員及經辦人員每天業務活動予以適當之監督，包括對高級主管或業務線主管在管理上監督。
- 管理階層應能夠對競爭環境或新產品進入市場改變所產生之風險迅速反應。
- 在從事新業務或介紹新產品以前，管理階層必須辨識及審核有關之風險，並確保有關管理風險之基礎架構及內部控制已經存在。

(2) 適當的政策、程序及限額：

- 機構必須提供適當辨識、衡量、監視及控制之政策、程序及限額，以評估存在於放款、投資、信託、保管及其他重要業務或產品之風險。
- 政策、程序及限額必須與管理階層之經驗、機構之既定目標及組織整體之財務強度一致。
- 政策須清楚之敘述跨機構業務之責任及各業務線授權。
- 政策須提供對新業務之審核之機制，以確保在其提出前，機構已有必須之基礎架構以辨識、衡量及控制有關之風險。

(3) 適當的風險衡量、監視及資訊管理系統：

- 機構之風險監視實務及報告能夠提出機構所有重要風險。
- 用於衡量及監視風險之主要假設、資料來源及程序是

正確的且適當地以文件留存，以及在持續之基礎下經測試其可信度。

- 報告及其他形式之溝通，內容必須與組織業務一致，並用於監視風險及是否遵循已建立之限額、目標，以及比較機構實際與預期之績效。
- 對管理階層及董事會之報告係正確且及時的，並有足夠資訊供辨識不利趨勢及適當地評估機構面臨風險水準之決策作成。

(4) 適足之內部控制

- 就組織性質及範圍所生之風險型態及水準而言，其內部控制系統係適當的。
- 機構之組織架構應建立清楚的授權及責任，以監控是否符合政策、程序及限額。
- 控制範圍之報告線必須獨立於業務線，機構對各項作業責任（如交易、保管及後台作業責任）有適當之分層負責。
- 正式之組織結構能反應實際經營實務。
- 財務的、作業的及法規的報告係可信、正確、及時的，有例外違規情況必須評註及立刻調查。
- 有適當之程序以確保符合現行法律及規定。
- 內部稽核或其他控制審查實務，提供獨立性及客觀性。
- 內部控制及資訊系統經適當地測試及審核；稽核及審核測試之範圍、程序、缺失及答覆經適當地書面保存；經辨識之重要缺失經適當而及時地注意，且管理階層對重要缺失之改正行動已被客觀地辨識及審核。
- 機構之稽核委員會或董事會定期審核內部稽核及其他控制審查作業之有效性。

風險評估即係針對上述各項控制系統之強弱及財務、管理能力之強度，評估上述信用、市場、流動性、作業、法律及信譽風險等六項風險之大小。另尚須評估其意外災害計畫及對風險模型測試。

(五)傳統監理方法與注重風險監理方法之比較

1. 為何要變為注重風險監理方法

(1)使實地檢查過程更有效率、更有效，並減少累贅：

- 更有效率：讓實地檢查日數極大化；不要重複已做過之工作。
- 更有效：將資源用在主要風險；以業務線為導向，而非部門導向；事前多做計畫，檢查時計畫更多。
- 減少累贅：調整交易測試；確認管理階層及董事會之關切事項；把金融機構視為一客戶。

(2)建立較佳之預警系統，確認合併趨勢及新的風險。

(3)確認實地檢查可以提供最詳盡之財務狀況資訊、風險概況及管理強度。

2. 為何要注重風險

- (1)提供一具彈性及可回應之監理方式。
- (2)提供一對金融機構全盤性之評估。
- (3)係量身訂製之監理活動。
- (4)可減少監理負擔。
- (5)相對於交易測試，較注重風險管理過程。

3. 方法之比較

傳統監理方法	注重風險之監理風法
評估歷史績效	績效評估係向前的且賦彈性
被動的	積極的

一體適用	量身訂製
每年辦理一般業務檢查	依重要性事前計劃
審查所有之財務結果	審查風險調整後之財務結果
評估風險水準	強調風險管理過程
審核有限之風險管理	注重內部稽核及內部控制之審核
注重交易測試	有限之交易測試
強調檢查結果	強調整合方法
部門別導向	業務線導向

四. 聯邦準備制度注重風險檢查之核心原則

注重風險檢查之核心原則有四，即瞭解金融機構、評估機構之風險、建立監理計劃、界定檢查活動，分述如下：

(一) 第一核心原則為瞭解金融機構，而瞭解金融機構，首在於建立機構之概況 (Institutional profile) 檔案，該檔案：

1. 係動態資料而非係靜態資料，包括簡單描述機構之組織結構；上次審核後有關機構業務策略之彙總及業務線之變動、業務成長情形，產品組合及新產品；機構主要之問題所在，不論係來自內部或外部；對管理之概觀；機構未來展望之敘述；對內、外部稽核之描述；上次審核後有關執行之監理活動；未來執行實地檢查之考量事項；競爭對手及環境、業務操作、管理資訊系統及法規遵循情形；相關法律架構及財務狀況，包括合併及被合併法律問題，經營績效及趨勢以及一般之風險概況；子公司、關係企業及母公司之問題（特別是每次檢查之變動情形）以及概述相關監管活動及與監理機關之聯繫情形。
2. 主要係依賴內部及大眾資訊來源，包括金融機構之資料，如年報、公布之財務報告、新聞稿；公眾之資料，如評等機構之報告、投資機構分析人員之報告以及報紙、期刊、雜誌、

網際網路、路透社等之資訊；各監理機關之資料，如金檢報告、監理信件及備忘錄、監控及監視資料、監理報告、銀行統一績效報告（UBPRs）金融機構預警系統資料（聯邦準備制度自 1993 年以後之預警系統已不採用統一銀行監督篩選模型【UBSS】，而改採用希爾【SEER】或芬姆斯【FIMS】模型，以排除主觀並增加分析結果之正確性）。

3. 透過駐點稽核（每季至少要提供最新之重要資料）及領隊檢查人與金融機構高階管理階層及內部稽核主管之會面情形，瞭解機構策略之變動、新產品或新業務存在之問題、對金檢報告之改善情形、職員變動情形、作業及技術變動情形、風險管理資訊及內外部稽核報告，並於機構之概況中敘明。

其次係透過注重風險之檢查程序，瞭解金融機構，其考量因素包括：

1. 所需之文件及檢查程序端賴由業活動產生風險之數量及幅度、跨監理機關及跨轄區協調之程度、組織架構及複雜情形。
2. 依據機構組織之複雜程度決定檢查程序，考慮之因素包括，資產規模、產品傳統性或複雜性，批發或零售、表外項目係客戶導向或專賣的、分支機構及關係企業之單位數、座落地區及管轄國、組織經營係中央集權或授權等。

(二) 第二核心原則為評估機構之風險

為使監理活動可以專注於機構之較大風險所在，駐點稽核必須執行機構之風險評估，以作為採行各項監理活動之參考。

1. 風險評估程序之目標

風險評估程序之目標，主要在於決定金融機構：

- (1) 業務活動之固有風險水準。
- (2) 現存管理制度對評估及監控各項業務線風險之適足性。
- (3) 外在風險因子之影響。
- (4) 每一功能性業務線之綜合風險及風險管理評等。

2. 風險評估程序

風險評估程序有四個步驟，包括：

(1) 蒐集資訊

包括最近有關信用、市場、流動性管理報告，其他管理資訊系統之報告（包括交易量之揭露），機構風險評估方法之資料、內部稽核程序以及其如何評估及控管風險，最近內部及外部稽核報告、評等及管理階層之回應情形；對主要業務線內部控制執行及有效性之評估情形；組織圖（敘述重要的前、中、後台單位，業務操作及技術，會計及管理者之功能）；重要的管理及經營委員會一覽表；策略性之計劃及預算（包括全機構之觀點及業務線觀點）。

(2) 界定功能性之業務線

利用金融機構自己對各項業務線之觀點，如金融機構之管理報告、可稽核單位及業務、法規架構之需要、組織分析等；由組織失敗之部門找出管理上之問題；運用檢查人員之專業判斷及經驗。

(3) 完成風險矩正

包括評估固有之風險、評估風險管理系統及決定綜合評等，分述如下：

A. 評估固有風險：

即評估事件或活動潛在不利影響，將導致特定業務線內控及個人績效獨立性失效，說明如下：

分配風險：

就業務活動數量及有關特性予以評估，不須考慮減緩風險控制之因子（如下列 B 之 c 所述），評估結果，依對公司之損失程度共分為高、中、低三等，其中會導致公司明顯及傷害性損失者係屬高風險，損失可經由正常業務活動吸收者為中度風險，損失輕微或無損失者為低風險。評估完成後尚須辨識哪一項特定風險係增加、穩定

或減少。

B. 評估風險控制系統：

a. 評估風險控制系統須評估金融機構絕對及相對之風險水準；須就其組織之複雜性、營運績效經驗、稽核結果及與管理階層討論結果等因子予以考慮；須就其內部控制架構如何偵測及更正不利情況予以瞭解。

b. 評估風險控制系統可包括四項基本之論題：

管理階層有效的監督每日業務活動，包括有凝聚力之內部溝通機制及適當之報告路線；

風險控制能力及業務項目功能具充足之獨立性，可確保適當之責任分工及避免利益衝突；

資訊系統能正確並及時監控內部控制政策及限額之遵循情形；

有效的內部稽核功能（或有效的外部稽核計畫）可以全盤地確認及評估金融機構主要風險區域。

c. 全盤風險控制系統之評估

風險控制系統之評估結果可區分為強、可接受及弱三等。做全盤風險控制系統之評估時須考量風險減緩之因子，包括對監理機關關切問題之回應情形、對銀行經營狀況改變或新趨勢之適應能力、適當之系統及監控工具、對模型假設有效之診斷、適當之報告系統及獨立之風險監控等。

C. 決定綜合評等

就每一業務線，比較其風險水準（高、中、低）所對應之風險控制系統（強、可接受、弱），以決定總風險。

而低總風險係指業務活動固有風險低，雖內部控制有一些缺點存在，但對企業全盤財務狀況僅有輕微之負面影響；中度總風險係指業務活動存在中度風險，而內部控制系統足以適度地減輕風險；高總風險係指內部控制系

統無法明顯減輕特定業務活動所存在之高風險。

D. 風險矩正如下：

a. 決定綜合風險評等

總風險	風險控制 強	風險控制 可接受	風險控制 弱
高風險	中到高	中到高	高
中風險	低	中到高	中到高
低風險	低	低	低到中

預期審查 深度	風險控制 強	風險控制 可接受	風險控制 弱
高風險	有限的	有限的	全部
中風險	不須	有限的	全部
低風險	不須	不須	有限的

b. 完成風險矩正（總合風險）

風險 管理 品質	弱	中	高	最高
	可接受	低	中	高
	強	最低	低	中
		低	中	高

風險數量

(4) 完成風險評估評述

總合風險評估完成後，須就風險評估結果予以評述，其內容須包括風險分析之彙總（涵蓋描述、數量及統計、業務

活動類型等) 管理階層對管理風險有效性之定性評估、影響風險概況檔案之現存問題及潛在問題。

(三) 第三核心原則為建立監理計劃

監理計劃係指對目前監理問題、金檢缺失、任何整體機構關切之問題及下次檢查所需與其他監理機關協調之程度，做一簡明之概述。一個完整之監理計畫必須每年研擬，並至少每季重新審核並修正，以反應重要之資訊及可能浮現問題銀行之趨勢或風險。因此，監理計劃之作成須考量下列因素：

1. 係基於風險評估需要及組織發展方向之考量。
2. 須與其他監理機關聯繫並致力於協調檢查分工事宜。
3. 與內部稽核人員聯繫以決定今年檢查應特別注意的部分。
4. 與專案檢查人員聯繫以決定相關檢查範圍。

檢查計畫係指對所有檢查活動作一全盤之計畫，包括專案檢查項目及實地檢查審查範圍、預計檢查日期、檢查期間及預計檢查人天。檢查計畫應載明受檢單位名稱及分派與指示其他監理機關所扮演之角色及責任。

(四) 第四核心原則為界定檢查活動

1. 檢查範圍可否刪除內、外部稽核之查核範圍，其考量理由如下：

- (1) 為何要重複內、外部稽核之檢查範圍？
- (2) 消除不必要之重複，可以減少監理負擔。
- (3) 允許檢查範圍做調整，並不意味檢查範圍一定減少。
- (4) 早已要求提供及審核稽核報告。

除此之外，內、外部稽核工作之質與量亦須予以考量。在品質方面須考量檢查是否獨立、檢查人員是否勝任、稽核範圍、報告及工作底稿之深度、高階管理階層之支持及配合情形。在數量方面須考量投入之資源、稽核計畫及方法論、稽核頻率等。綜上，如要調整檢查範圍，金融機構內、外部稽核執行情形應符合下列條件：

- (1) 稽核工作於最近辦理。
- (2) 稽核工作適當及完整。
- (3) 管理階層瞭解稽核缺失。
- (4) 稽核缺失均於稽核報告提列檢查意見。
- (5) 已採取缺失改善之方法。

2. 檢查範圍備忘錄 (Scope Memorandum)

檢查範圍備忘錄之目的係略述實地檢查之特定目標、檢查範圍及所需配置之檢查人員。其主要內容如下：

- (1) 檢查目標聲明。
- (2) 依風險評估程序配置相稱之檢查人力。
- (3) 確認測試之方法及交易之審核水準。
- (4) 確認應由場外監控執行之程序。
- (5) 提供過去就安全及穩健之檢查所作之 CAMELS 及 BOPEC 評等，而檢查資源會更有效地分配在風險較高之區域。
- (6) 對內部風險管理系統及內、外部稽核缺失之信賴水準。
- (7) 敘述專案檢查發現之缺失為何用於本次檢查。
- (8) 敘述檢查人員之分工。

3. 檢查信

- (1) 針對特定實地檢查目標及重點而設計。
- (2) 係為蒐集必須之資訊以利檢查工作之執行、測試及交易之審查。
- (3) 前項資料須排除已蒐集或可立即使用之資料。

4. 實地檢查過程

- (1) 依照現行之範圍。
- (2) 注重高風險之區域。
- (3) 注重風險管理程序。
- (4) 審查前次檢查問題。
- (5) 評估管理資訊系統之報表及系統資整合。
- (6) 利用內、外部稽核缺失之結果。

- (7) 係專案檢查組及一般業務檢查組之結合。
- (8) 須與檢查人員經常保持聯繫，以確保檢查係依計畫進行。
- (9) 經常與聯邦準備銀行高階主管溝通。
- (10) 撰寫檢查報告摘要，確保最重要之問題已列入報告。
- (11) 領隊檢查人須確保報告所提列意見具建設性及前瞻性。
- (12) 行政人員須負責更新注重風險之相關建檔文件。
- (13) 逐步改善檢送受檢單位檢查報告品質，使其更具意義、更能切入問題主幹、更及時、高品質、提高附加價值及可提供產業最佳之實務參考。

5. 自動注重風險之檢查基準 (Automated risk-focused examination modules)

(1) 主要基準 (primary modules), 包括 :

放款組合管理、管理及內部控制、盈餘分析、資本分析、流動性分析、證券及投資分析、其他資產及負債等。

(2) 附屬基準 (supplementary modules), 包括 :

電子資金移轉、信用卡業務、抵押銀行業務、關係企業、國際銀行業務、電子銀行業務、與放款相關者。

五. 聯邦準備制度注重風險之檢查過程

(一) 檢查前工作

1. 持續性之工作：瞭解金融機構。
2. 檢查十週前：
 - (1) 計劃檢查工作如何進行、與金融機構管理階層會議、與金融機構稽核主管會議。
 - (2) 資訊蒐集。
 - (3) 注重風險文件檔案之更新。
 - (4) 場外監控資料之更新 (預警系統資料)。
 - (5) 準備檢查範圍有關之文件。
3. 檢查六週前

- (1) 檢送檢查通知信函，須詳列受檢單位所需準備之資料。
- (2) 檢查人員工作分配。
- (3) 內勤檢查相關資料支援。
- (4) 工作底稿之準備。

4. 檢查兩週前

擬定工作底稿方案及準備內部控制問卷。

(二) 實地檢查工作

實地檢查工作包括評估銀行之財務及管理狀況、風險管理、內部控制及法規遵循情形，指定駱駝評等 (CAMELS) 之個別評等及綜合評等，撰寫金檢報告，與受檢單位管理階層舉行檢討會。

(三) 實地檢查循環

茲舉一例說明聯邦準備銀行紐約分行自開始檢查，有關檢查範圍之擬定、檢查信之重點、檢查人力之配置及整個檢查過程發現等，說明其實地檢查之循環，如下：

1. 檢查前對受檢單位問題掌握如下：

- (1) 前次檢查之駱駝評等 (CAMELS) 為 221222/2。
- (2) 本次檢查前掌握受檢單位之資訊如下：
 - 授信餘額為 15 億美元，較去年成長 25%。
 - 公司已更換新的經營及管理階層。
 - 國內經濟情勢正下滑中。
 - 不動產市場不景氣。
 - 不生利資產比率 (逾放比率) 由 2% 上升至 4%。
 - 最近內部控制功能不佳。
 - 內部稽核功能不彰。
 - 參與新的國際放款業務。
 - 目前盈餘較同期下滑 30%。
 - 預警系統 (金融機構監控系統, FIMS 模型) 評分為 2.67。

2. 檢查重點之擬定

- (1) 評估放款惡化之程度及性質，包括管理階層之回應。

- (2) 評估資本適足性。
- (3) 評估放款損失準備之適足性。
- (4) 評估內部控制環境之適足性。
- (5) 評估管理階層對內部稽核功能不彰之回應。
- (6) 評估新管理方式之有效性。
- (7) 評估新的國際放款業務限額之訂定。
- (8) 評估虧損及資產品質惡化之揭露對其影響。
- (9) 評估未來可能應採取之導正措施。

3. 最初檢查人力之配置

資本適足性 (5%) 、 資產品質 (40%) 、 管理 (5%) 、 盈餘分析 (5%) 、 流動性及資金管理 (10%) 、 風險管理 (5%) 、 內部控制 (20%) 、 國際放款業務 (5%) 及其他 (5%) 。

4. 檢查信

- (1) 先考量後勤部門可提供哪些資料？本案可提供資料，包括注重風險之相關文件、財務報表、監理報告、資產品質及其他風險管理報告、內部及外部稽核報告、受檢單位之內部管理系統之報告、組織圖、經營及管理階層資訊、各項經營政策、策略計畫及預算
- (2) 本案檢查信要求受檢單位提供資料，包括放款徵信及授信卷、最近放款覆審情形（尤其是不動產）、非生利資產明細（包括詳細之分類及處理報告）、最近內部及外部稽核報告、前次缺失改正情形、最近之管理資訊系統報告、董事會及各種委員會會議記錄。

5. 第一週

- (1) 收受受檢單位準備檢查信函之有關資料。
- (2) 領隊檢查人與助檢重新檢視检查工作分配之情形。
- (3) 與受檢單位資深及中級主管之最初會議。
- (4) 產生放款評估之抽樣。
- (5) 審查董事會及各種委員會之會議紀錄。

(6)開始審查內部控制及內部稽核之功能,包括業務線之審查及從整體銀行觀點之審查。

(7)開始檢查國際借貸業務。

6. 第二週

(1)問題放款之檢查

發現對現存及未來可能浮現問題之辨識能力不足及放款行政程序、鑑價之瑕疵。若抽樣樣本太小,須增加檢查人員。

(2)初步發現國際性放款業務缺失,包括未辦理內部稽核、未訂定策略計畫。但應受帳款尚在可接受之控制範圍。

(3)執行初步之盈餘分析,包括評估不生利資產對盈餘之影響、授信高成長率之影響等,初步之 CAMELS Rating 為 3。

(4)評估資本適足性,初步結果為資本適足。

7. 第三週

(1)放款檢查快要完成,檢查情況為:檢查人員與受檢單位內部對放款分類意見不一;發現放款功能不彰且不可信之證據;分類資產較上次檢查增加 200%;初步之評等結果為第四級。

(2)內部稽核及控制環境之審查結果低於一般水準。

(2)流動性及資金管理審查近乎完成,發現未訂定緊急應變計畫,但核心存款分散良好,初步評等第二級。

8. 第四週

(1)完成放款檢查,發現檢查人員之資產分類與受檢單位之分類有許多不同,且放款功能不彰且不可信。

(2)放款損失準備提存之初步分析,發現不適當。

(3)部分投資業務之檢查完成,市場風險敏感性評等為第二級。

(4)新的經營階層不願作重大之改變,僅專注於成長。

(5)記下輕微之稽核缺失。

9. 第五週

(1)與管理階層討論放款問題,就資產之配置達成協議。

- (2) 決定呆帳打銷及準備之提列，對盈餘之評等降為第四級。
- (3) 要求訂定信用風險集中政策。
- (4) 要求改善現行之放款審核制度。
- (5) 資本適足之評等降為第三級，顯示銀行之風險概況惡化，須加強盈餘，並評估採取「迅速導正措施(Prompt Corrective Action)」(係當銀行有形權益比率低於或等於 2%時，監理機關得要求受檢單位提出資本回復計畫) 對其影響。

10. 第六週

- (1) 檢視各項業務發現之缺失。
- (2) 對「管理」之評等為何？
考量因子包括新的經營及管理階層組成，管理階層對嚴重問題之認知、對關切問題之解決方案，業務成長對盈餘及內部稽核之影響等。
- (3) 風險管理之次評等為何？
考量項目包括不動產集中情形、國際性業務、投資業務及內部稽核產生警示之功能。
- (4) 對「管理」項目之評等為第三級，其中風險管理次評等及內部控制次評等均為第三級。
- (5) 總結駱駝 (CAMELS) 評等為 343422/4
- (6) 完成檢查報告。
- (7) 與管理階層舉行檢討會，告知初步之評等及討論可能之導正措施。

11. 第七至十週

- (1) 就檢查結果向聯邦準備銀行紐約分行之管理階層作簡報，討論最後之評等及導正措施。
- (2) 將檢查報告原稿送報告審核部門。
- (3) 開始導正措施之程序，包括展開行動及定期監控其遵循情形。
- (4) 安排對聯邦準備理事會報告，討論有關缺失、檢查結論以及

相關之導正措施。

- (5) 檢送檢成報告予受檢單位，要求其董事會在三十天內答覆。
- (6) 導正措施方案包括問題資產解決方案 增加放款損失準備之提列、加強放款審核及行政作業管理、資本及盈餘改善計畫、稽核部門對導正錯失之追蹤。

12. 第十週以後

- (1) 審核受檢單位董事會對檢查報告之答覆
- (2) 分析定期函報資料
- (3) 維持高度之監控程度
- (4) 定期與受檢單位管理階層召開改進會議
- (5) 確保受檢單位遵循各項導正措施
- (6) 計劃及準備下次檢查，更新受檢單位有關注重風險之文件檔案。

六. 聯邦準備制度之駐點稽核 (Central point of contact, CPC)

聯邦準備制度對大型、複雜金融機構 (LCBOs) 之監理設有監理小組及指定駐點稽核，俾能掌握其多樣化及複雜化之業務種類及風險，並增強與金融機構之互動，維持持續性之監理，而非一年一次之例行檢查。所稱大型、複雜之金融機構必須同時具有下列特徵：具備功能性之管理架構；產品多樣化；業務經營跨不同之監理管轄權；合併資產超過十億美元。

駐點稽核主要工作包括：

- (一) 持續瞭解機構之財務狀況、管理結構、策略計畫及方向；
- (二) 掌握機構最新之狀況，瞭解對該機構所有之監理活動，監控機構之重要資訊、申請新業務之問題、資本市場活動，與管理階層會面以及討論導正措施問題等；
- (三) 確保天衣無縫、注重風險之監理目標可以達成；
- (四) 經由持續之溝通與監視以確保監理關切事項、改正行動等已經妥適地予以追蹤；

(五)有必要時，亦參與實地檢查，以確保對機構之監理計畫一致，並確保檢查資源有效分配，包括專案檢查及其他監理機關實地檢查之協調，以及促進機構對檢查有關資料之提供。

另每一大型機構由一監理小組負責，其小組成員對機構之業務及風險，均有特別之專長，如有必要時，亦會增加其他資訊系統專精人員加入檢查。駐點稽核人員負責管理整個監理小組，並使監理小組對機構維持高度瞭解，以確保監理策略及監理之優先注意範圍與已經辨識之風險及機構之風險概況一致。

國內「金融機構合併法」甫於西元 2000 年底經立法院三讀通過，國內金融機構之合併浪潮正如火如荼得展開中，加上未來「金融控股公司法」之通過，國內銀行亦逐步朝向大型化發展，未來對金融機構之監控難度亦增高，美國聯邦準備銀行之駐點稽核（CPC）機制，頗值正在研擬金融監理制度改革之我國參考。

參、心得與建議

一. 本次訓練課程主要係紐約聯邦準備銀行介紹其目前注重風險之監理架構，課程內容安排極為豐富，係由該分行資深檢查人員以演講方式進行，惟由於每一主題講授時間較短，大部分之講義內容都無法詳細講解，實惟本次研討課程之憾。由於國際金融監理之趨勢已邁向以風險為基礎之監理，且隨著金融之自由化、國際化，及科技之快速發展，金融商品不斷推陳出新，並影響金融業之變革，金融監理方式亦應隨之調整。本次出國報告即以美國聯邦準備制度「注重風險」之監理及「注重風險」之檢查為主題，介紹其現行作法，以為我國金融監理制度改革之參考。

二. 隨著「金融機構合併法」及未來「金融控股公司法」之通過，國內金融機構之型態亦逐步朝向大型、複雜化發展，未來對金融業之監理難度亦增高，而國內亦正值金融監理制度一元化之改革，本次研討課程部分內容頗值國內金融監理改革之參考，說明如下：

(一)「注重風險」之監理非但是監理人員在觀念上、知識上，吸收

國際監理潮流相關資訊，而必須在監理方式 技術上予以突破，甚至連監理組織之架構亦採功能性、注重風險之架構，以使「注重風險」之監理能夠達成天衣無縫之監理目標。美國聯邦準備銀行之注重風險之檢查方式，已非以金融機構部門導向之檢查，而係強調功能性業務線、風險為導向之檢查，且不惜於西元 2000 年 7 月將其監理組織架構重新再造為功能性、注重風險之架構（詳第 3 頁），以貫徹「注重風險」之監理方式。反觀國內之金融檢查，由於受限於金檢機關統一使用之「檢查報告格式」關係，仍承襲傳統按部門、業務別為導向之檢查，且在組織架構上亦未有所突破。因此，國內雖在觀念上不斷吸收國際監理趨勢「注重風險」之監理，惟在實際執行上，仍不算是「注重風險」之監理。現行「檢查報告格式」似應配合國際監理之趨勢，及早研擬修訂。

- (二) 美國聯邦準備銀行注重風險之檢查核心原則首要為瞭解金融機構，而瞭解金融機構，首在於建立機構之概況 (Institutional profile) 檔案，該檔案平時透過內勤人員、實地檢查人員及駐點稽核之蒐集，內容詳盡，除平時可掌握金融機構之風險概況，亦可供下次實地檢查人員掌握受檢單位之風險概況，擬訂檢查範圍及檢查重點之參考。本處由於組織分工之關係，相關受檢單位之檔案散見於各科，並無完整之各受檢單位風險概況檔案。
- (三) 美國聯邦準備銀行駐點稽核 (CPC) 機制，在其監理大型、複雜化之金融機構，扮演非常重要之角色。未來國內在「金融機構合併法」及「金融控股公司法」陸續頒佈後，國內金融機構亦逐步朝向大型、複雜化發展，該駐點稽核機制亦足資參考。
- (四) 聯邦準備銀行之檢查結果，對有關檢查評等及導正措施之處理非常慎重，除在檢查完成後與受檢單位管理階層舉行檢討會，告知初步之評等及討論可能之導正措施外，必須向聯邦準備銀行之管理階層作簡報，討論最後之評等及導正措施。最後尚須對聯邦

準備理事會報告，討論有關缺失、檢查結論以及相關之導正措施，可見聯邦準備理事會對其聯邦準備銀行金融檢查結果非常重視。反之，國內各金檢單位金檢報告，多由首長授權其下主管核定，較難瞭解金檢人員實地檢查之情形及產生互動。較之美國而言，國內金檢人員地位較低，專業較不被尊重。

- (五) 聯邦準備銀行之導正措施有所謂「迅速糾正行動指令」(Prompt Corrective action Directives)，係一正式強制性監理行動，係依據 1991 年「聯邦存保公司改進法案」第三十八條辦理。當銀行有形權益比率 (tangible equity ratio，係去除無形資產後所計算之資本比率) 低於或等於 2% 時，監理機關得禁止受檢單位從事某些業務，如限制資產成長或股利支付，或要求採取更積極之改正行動，如資本回復計畫。由於國內並無類似強制要求補足資本之機制，而近年金融機構資產品質逐漸惡化，基層金融機構經營問題亦日益嚴重，部分金融機構調整後淨值甚至已為負數，金融情勢可謂岌岌可危。財經單位雖已訂定金融機構合併法，開放資產管理公司之設立以解決當前之金融問題，惟未來似可參採美國之機制，在金融機構發生問題以前即先強制要求補足資本，俾使金融機構在穩健之基礎下繼續經營。
- (六) 聯邦準備銀行對檢查導正措施之追蹤，除例行審核受檢單位之答覆資料外，亦定期與受檢單位管理階層召開改進會議，以掌握受檢單位對重要問題改進之遵循情形。