

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書
(出國類別：實習)

美國監理機關分權之行使及其成效

服務機關：中央銀行

出國人 職 稱：四專

姓 名：鍾魁振

出國地區：美國

出國期間：92. 12. 10-92. 12. 24

報告日期：93. 7. 5

D1 / 009205513

系統識別號:C09205513

公務出國報告提要

頁數：20 含附件：否

報告名稱：美國監理機關處分權之行使及其成效

計畫主辦機關：中央銀行

聯絡人／電話：

出國人員：鍾魁振 中央銀行 金融業務檢查處 四等專員

出國類別：實習

出國地區：美國

出國期間：民國 92 年 12 月 10 日 -民國 92 年 12 月 24 日

報告日期：民國 93 年 7 月 5 日

分類號/目：D1／金融 D1／金融

關鍵詞：金融監理，處分權

內容摘要：行政院為有效統合金融監督管理事權，健全金融機構經營，已成立金融監督管理委員會，未來將由該委員會負責統合銀行證券期貨及保險業之管理與金融檢查，惟本行為履行法定職責，有效處理金融危機所引發之系統風險，及便利貨幣信用外匯政策之執行與運作，將保有適度專案檢查權並且有處分權。依據美國現行金融監理制度，各監理機關均可對其檢查單位行使處分權，各監理機關實務上所採行政處分措施將可作為本行日後執行專案檢查權及處分權之參考。本文包括美國金融監理機關處分權之法律依據及行使程序種類，再以實證來說明處分權之成效，可供本行研訂金融監理處分措施及規範之參考。

本文電子檔已上傳至出國報告資訊網

目 錄

壹、前言.....	1
貳、美國金融監理機關處分權之法律依據及發展.....	3
參、美國金融監理機關處分權行使程序及種類.....	10
肆、美國金融監理機關處分權之成效.....	17
伍、研習心得.....	19

壹、前言

職 92 年 12 月間奉派至美國地區研習該國金融監理機關處分權之行使及其成效為期十五天，期間於華盛頓特區（Washington D.C）拜會聯邦準備理事會（Board of Governors of the Federal Reserve System, FRB）及聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC），於紐約市拜會紐約聯邦準備銀行（Federal Reserve Bank of New York）及紐約州政府銀行局（State of New York Banking Department）等監理機關，本次研習主題係瞭解美國金融監理機關處分權之行使及其成效之現況。

行政院為有效統合金融監督管理事權，健全金融機構業務經營，已由立法院審議通過成立金融監理委員會，並自 93 年 7 月起開始運作，由該委員會負責統合銀行、證券、期貨及保險業之管理與金融檢查。惟本行為履行法定職責，有效處理金融危機所引發之系統風險，及便利貨幣、信用、外匯政策之執行與運作，將保有適度專案檢查權並具有處分權。依據美國現行金融監理制度，各監理機

構均可對其檢查單位行使處分權，各監理機構實務上所採行之各項行政處分措施可作為本行日後執行專案檢查權及處分權之參考。

本報告以介紹美國金融監理機關處分權行使程序現況為重心，第一部分為前言；第二部分為美國金融監理機關處分權之法律依據及發展；第三部分為美國金融監理機關處分權行使程序及種類；第四部分為美國金融監理機關處分權之成效；第五部分為本次研習心得。

本次美國研習，特別感謝本處長官及本行紐約代表辦事處同仁之協助及熱心安排在美拜訪行程，使此次實習能順利完成，更感謝各受訪機關之熱心協助，提供美國金融監理機關處分權之行使及其成效。

貳、美國金融監理機關處分權之法律依據及發展

首先就美國之監理制度作一簡單之介紹，美國之主要監理機關包括財政部金融局、聯邦準備銀行、聯邦存款保險公司、儲貸協會監理局、信用合作社管理局及各州銀行局，各主要監理機關均負責實地金融檢查，且對各自監理之金融機構均有處分權及場外監控制度，亦即美國之金融監理制度係採「職責分工、分別管理」之制度，並未集中由單一機構負責全部金融業務之管理銀行監理。

基本上聯邦暨州主管單位同時有權核准執照暨擁有監理權之並行制度（Dual Supervisory System），以商銀而言，視其成立之執照究由聯邦或州核准，而決定日後之監理主管，如為聯邦核准銀行，則由貨幣監理局（office of Comptroller of Currency）監管，如為州註冊銀行，則由州金融單位掌理，如加入 FRB 會員，因享有 FRB 之貼現窗口暨其聯邦支付系統（Federal Wire）之當日透支額度權利則再受 FRB 監管；，如又為 FDIC 會員，又必需接受 FDIC 之監理。

金融監理主要目的是使銀行維持安全和穩健的業務經營，一般而言達成這個目標的主要措施為進行檢查，金

融監理機關採用實地檢查以確保銀行業務經營是穩健的，當實地檢查發現銀行經營不安全、不穩健或不合法之行為時，金融監理機必須採用各種監理處分措施要求其改正，違反或不配合將受到嚴重處罰。

接下來依序介紹美國銀行處分權之發展

一、1933 年銀行法案(Banking Act)

銀行法案給予聯邦監理機關有限的權力去要求金融機構遵行行政指導也給予中央存保公司對違反法令之金融機構終止存款保險之權力，但對一個金融機構終止存款保險是一個最後之處分措施，而且終止存款保險牽涉一個冗長和複雜的法律程序，所以中央存款保險公司和其他監理機使用其他方法使金融機構改變經營方式，總言之早期監理機關處分權用在無意願配合監理之銀行並不適合，結果對問題銀行之監理時常無效。

二、金融機構監理法案(Financial Institutions Supervisory Act)

鑑於銀行處分權之法律基礎薄弱，美國國會於1966年通過金融機構監理法案(Financial Institutions

Supervisory Act)擴大所有聯邦監理機關處分權，FISA 允許監理機關發布禁制令(cease-and-desist orders, C&D)，停止金融機構特定業務。禁制令被廣泛地運用，用於限制銀行各項業務，從放款到內部控制。除了限制業務外，禁制令通常要求銀行主管採取明確措施以改善業務或違法之情形。

但是發布一個禁制令過程中，可能會延誤，導致問題複雜化，因此在較嚴重的情況下，FISA 亦允許監理機關在銀行可能不能支付、資產或收益減失、財務惡化或損害存款人權益之情況下發布立即有效之暫時禁制令。這種授權改善了對問題銀行之監理，可防止金融機構進一步惡化。雖然賦予發布禁制令之權力後，可解決監理機關早期面對的問題，但對於不具誠信的銀行主管和董事是無效的，因此，FISA 亦授權監理機關得解除銀行相關人員，包括主管、董事、職員等之職務以及禁止其進入其他要保銀行工作。

三、金融機構管理與利率管制法案(Financial Institutions Regulatory and Interest Rate Control Act, FIRIRCA)

1978 年金融機構管理與利率管制法案(Financial Institutions Regulatory and Interest Rate Control Act , FIRIRCA)通過後，聯邦監理機關之處分權更進一步擴大，這個法案賦予監理機關發布之禁制令不只針對銀行，對銀行之主管、董事等亦適用。此外，FIRIRCA 亦給 FDIC 和其他監理機關對銀行或個人不履行禁制令之要求、違反書面協議，或違反聯邦、州政府之法律和規定者處以民事罰鍰，通常每天最高\$1,000，但在特殊情況下可達到每天\$10,000。

四、金融機構改革復甦及執行法案(Financial Institutions Recovery ,and Enforcement Act, FIRREA)

1989 年金融機構改革復甦及執行法案(Financial Institutions Recovery ,and Enforcement Act, FIRREA)更進一步給予金融監理機關處分權，允許其使用現有的各項處分措施，對象除銀行及其主管、董事、職員或任何銀行代理外，對金融機構以外相關人員如會計師、顧問、律師等亦適用。FIRREA 亦增加民事罰鍰之金額，對故意違反法律或規定者可達一天美金一百萬元。

五、聯邦存款保險公司改進法 (FDICIA)

美國爰於一九九一年訂定「聯邦存款保險公司改進法 (FDICIA)」，大幅改革存款保險制度，規定聯邦存款保險公司在成本最小原則下處理問題金融機構，對資本不足之金融機構採取立即糾正措施，一旦資本比率降至二%之危險資本，FDIC 可立即進行監管。聯邦存款保險公司改進法將要保機構資本比率二%訂為危險資本，有助於金融監理機關在問題金融機構淨值仍呈正數時，即可及早介入，可大量節省處理問題金融機構之成本，並可直接保護存款人權益及存款保險基金之安全。FDIC 此種及早介入之制度設計，需賴健全之金融預警制度方能事半功倍，缺乏金融預警制度之偵測，將無法得知要保機構資本比率是否符合規定，而金融預警制度則不僅應能偵測法定風險資本比率（即 BIS 比率），亦需能事先偵測相關資本比率惡化趨勢之預警功能，以及早採取干預措施，充分發揮保障存款人權益及保險基金之功能，避免後知後覺，只能亡羊補牢，使存保制度淪為危機事件及金融風險之承受者。

由美國因應金融自由化所建立之存款保險機制可知，隨著金融自由化及國際化之潮流，存款保險制度已實際成為金融監理及處理金融危機最為重要之一環，亦為保護大

眾存款人權益及維護信用秩序與促進經濟穩定發展所不可或缺之重要制度。此由美國於一九九一年訂定「聯邦存款保險公司改進法 (FDICIA)」，賦予美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 在最小成本原則下處理問題金融機構，對資本不足之金融機構可採取立即糾正及相關監管措施，並可依要保機構對存保基金之風險，實施風險費率制度，及時保護存款人權益及穩定金融，必須要能及時掌控金融機構經營動態並有效評估其風險，方能及早發現問題金融機構，並憑以採取適當之監理措施，而欲有效及時發現金融機構之早期風險，除可採取現場實地檢查之外，更必須有賴建立完善之金融預警制度。

六、Gramm-Leach-Bliley Act 美國金融服務法

美國金融服務法，旨在提供審慎架構，考量銀行、証券商、保險公司及其他金融服務業關聯企業經營，全面提升金融服務業之競爭力。柯林頓總統於 1999 年 11 月 12 日簽署，正式成為法律。11 月初，美國通過對金融證券業者影響最鉅之法案－金融現代化法案 (Gramm-Leach-Bliley Act)，正式廢止自美國景氣大蕭條起使用至今之葛塞法案 (Glass-Steagall Act)，此法

之通過引起國際金融、證券、保險業之震撼及革命性之變化，長久以來金融證券業以一次購足(one-stop shopping)之理想，在此法案通過後，銀行、證券、金融業可正式破除藩籬跨業經營，提供投資人全套服務。

為協助不同監理機構界限模糊造成困惑，此法支持實用性管理方式，即管轄監理權依業務性質訂定，例如，銀行業務將由聯邦準備與財政部通貨監理署就金融控股公司新業務活動聯合監理，其中前者擁有統括監理權〈umbrella regulator〉，銀行經營證券業務由證管會監理，對未來結合銀行與證券業務經營，則與聯邦準備共同監管，而保險業務管制則照舊，依據麥卡倫佛格森法〈McCarran-Ferguson Act〉留在各州繼續執行，祇是不能阻止存款機構與其子公司辦理保險業務，另金融控股公司監理責任屬於聯邦準備理事會。

參、美國金融監理機關處分權行使種類及程序

本段我們主要探討可以使用的處分措施及其於處分措施的種類

一、協議備忘錄(Memorandum of Understanding ,MOU)

這是一種監理機關和董事會成員個別簽署的協議，其中列出銀行必須採取之措施以及每一項措施完成期限，MOU 不公開，在法律上無執行效力，亦為非正式處分措施。

二、董事會決議(Bank Board Resolution)

這是要求董事會提出關於銀行安全和穩健計劃之聲明書，其中內容需列出改正方式和時間，並需於期限內完成，當金融監理機關覺得金融機構情況不嚴重且其管理階層願意配合時，採用這種措施，聲明書並不公開揭露，在法律上不可強制執行，歸類為非正式(informal)的處分措施。

三、禁制令(Cease-and-Desist Order)

所有聯邦監理機關都可採用禁制令，當發現(1)銀行營不安全和不穩健(2)違反聯邦或州政府法令或規定(3)違反與監理機關的書面協議時，它除了限制特定業務外，通常要求銀行主管採取行動改正違規情形。

禁制令在公聽會後發布，在改善措施完成前一直有效，除非法院撤銷或監理機關終止，禁制令是公開的，這是正式的處分措施。

四、停止、解除或禁止個人在要保機構工作
(Suspension, Removal or Prohibition of Individuals from a Federally Insured Depository Institution)

當違反法令、規定和協議時，監理機關有權停止、解除或禁止個人參與要保機構業務經營，此外，個人因違反法律被判決有罪，可能終生被禁止在要保機構工作。

五、民事罰鍰(Civil Money Penalties, CMPS)

當違反法律規定、禁制令和其他書面協議時可處罰鍰，罰金視違規情況而定，如情況輕微每天\$1,000，違反受託人責任每天\$25,000，如果監理機關發現有故意犯罪的證據，導致銀行重大損失或個人重大獲利時，最高可達每天一百萬元。監理機關依據違反者意圖及背信的經過決定處罰程度，銀行主管若配合則是考量減輕之因素，罰鍰以書面通知，受罰者可於接到通知10日內要求公聽會。

六、中止或終止存款保險(Suspension or Termination of Deposit Insurance)

中止或終止存款保險是 FDIC 所採取的最嚴厲處分措施，這是迫使銀行改變業務經營以改善情況的最後手段，特別是用在其主管人員與監理機關人員不合作之情形。

七、接管或清理(Placement in Conservatorship or Receivership)

負責設立許可之主管機關有權對問題機構或不配合者指定由 FDIC 接管，以利出售或清算，這是最嚴重的措施，其如同終止許可或經營一個金融機構之權利。

八、警示性報告(Suspicious Activity Report 簡稱 SAR)

係指金融監理機關藉由實地檢查或場外監控發現金融機構有嫌疑違反法令或不穩健經營時，以警示性報告通知金融機構限期改善，以達到金融監理之目的。

九、立即糾正措施 Prompt Corrective Action 簡稱 PCA)

是指監理機關按照金融機構資本比率的高低，即時採行不同程度的金融監理措施，旨在及早矯正個別金融機構的缺失，預防全面性金融危機之發生。

美國在歷經儲貸機構危機後，1991 年訂定「聯邦存款

保險公司改進法案」(FDICIA)，實施立即糾正措施 (PCA) 後，倒閉金融機構之可吸收損失的淨值及準備占其資產比率，均較往年提高許多。

十、使用程序

首先說明美國監理機關對其金融機構之評等依據，目前金檢單位對美國商銀之金檢評等係採用 CAMELS (Capital, Assets, Management, Earnings, Liquidity, Sensitivity)，對外商銀行則採用 ROCA Rating (Risk, Operation, Compliance, Asset Quality) 及 SOSA (Strength of Support Assessment) 制度。聯邦準備銀行 (FRB) 並根據商銀每季填報之 Call Reports 做為場外監控分析，採行 SEER (System to Estimate Examination Ratings) 分析工具，強化金融預警制度。FRB 自 2000 年六月三十日起開始實施 System Bank Watch List Program 制度 (取代 1994 年後實施之 Bank Surveillance Program)，對信用狀況或資本已受損之商銀列為觀察名單，並要求主要金檢單位立即採取實地檢查。聯邦四大金檢機構 (FRB, FDIC, OTS, 及 NCUA) 並制定一系列金融法規，解釋令，內控暨稽核準則，金檢人員手冊，定期於網

站上公布個別商銀暨儲貸單位之資產負債及損益表、公告處分、協議、民事訴訟暨罰金、停業命令、整體商銀暨儲貸單位之績效比率等，藉以健全商銀之管理，充份揭露及透明化金融機構訊息，以使社會投資大眾知悉，並收市場紀律 (Market Discipline) 之功效。自 1999 年通過現代金融機構法案—Gramm-Leach-Bliley Act 後，允許金融控股公司 (FHC) 從事相關銀行、証券、保險、商人銀行、投資信託、及期貨代理業務，並允許異業結合。FRB 並繼續維持為 FHC 之主要金檢單位，至其功能金檢單位 (Functional Supervisor) 則視其各別主要業務而定，如從事証券、投顧業則歸証管會 (SEC) 監控。FRB 每月定期公告前五十大 BHC 之總資產，以利監控暨分析。FRB 對金控公司 (FHC 及 BHC) 係依 BOPEC Rating System (Bank Subsidiary, Nonbank Subsidiary, Parent Company, Earnings-Consolidated, Capital Adequacy-Consolidated)，並同時參考 CAMELS 及 SEER 評等，以資綜合判斷其財務暨管理強度。

一般而言，檢查人員對銀行辦理實地檢查後，對銀行之安全與穩健程度是以 CAMELS 綜合評等，就資本適足性

(Capital adequacy)、資產品質(Asset quality)、管理績效(Management)、獲利能力(Earnings)、流動性行為(Liquidity)、市場風險敏感性(Sensitivity to market risk)等六方面評估，等級從 1 到 5，最佳為 1，最差為 5，評等為 4 時為問題銀行。

當金融監理單位檢查發現銀行有問題時，會通知銀行可能採取處分措施(通常於檢查後三個月內)，當檢查評等為 3 時，可能採取非正式處分措施如禁制令(監理機關也可選擇不採取正式處分措施，當銀行現況先前之處分後已顯著改善；或因個別狀況這項措施不適用時)，當非正式處分措施無效，(銀行管理階層不遵守協議或銀行情況繼續惡化)時，通常亦採用正式處分措施。

處分措施除禁止不安全、不穩健或違法之行為外，亦要求切實改善缺失，如銀行不良放款過多時，禁制令除要求銀行此類放款降至某一數額外，亦要求採取穩健之放款政策和業務經營。

為避免耗時的公聽會，監理機關通常試著行使對銀行禁制令並放棄公聽會之權利，惟如銀行抗辯，可上訴聯邦法庭，在這種情況下，正式處分措施的完成可能延誤很

久，如果監理機關非常擔心銀行之支付能力，包括關心其是否有弊端、資本減失等需立即採取行動，其可採立即有效的暫時禁制令，惟銀行可於 10 天內上訴聯邦法庭。

監理機關會以要求定期進度報告之方式(通常為按月或按季)監控銀行是否遵行正式或非正式處分措施中之條款，並進一步檢查和訪視，如發現銀行未遵行時監理機關可加重處罰，惟如銀行整體狀況已改進或完全配合禁制令之要求，則可考慮解除禁制令，追蹤改善方法之處分措施通常有效時間約二年，然而在較嚴重的情形下可能長至 3 或 4 年。

肆、美國金融監理機關處分權之成效

一、PCA 之效果

1991 年協商通過聯邦存款保險公司改進法(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, 簡稱 FDICIA) — 為當時金融業認為自 1933 年銀行法後最重要的銀行監理相關立法，規定監理機關應設定勒令金融機構關閉的發動器(trigger)—立即糾正措施(PCA)，並同時改進存款保險制度、重建存款保險基金等重大改革，以換取 RTC 得依據同年 11 月通過的「RTC 再融通、重建及改革法(RTCRRIA)」，於 1992 年再取得 250 億美元的資金，其後隨著 1994 年景氣回升，總處理問題金融成本 875 億美元即未如 1990 年至 1992 年時所估計的成本高，另 PCA 施行後問題金融機構大幅減少，1992 年 12 月施行 PCA 後，1994 年底銀行及儲貸機構家數合計減幅近 13%，其中儲貸機構家數減幅近 16%，FDIC 公告的問題銀行家數較 PCA 施行前巨幅減少。RTC 並於 1995 年底正式功成身退並併入 FDIC 中，加上有效改進存款保險制度並重建存款保險基金，FDIC 的存款保險基金餘額迅由赤字回復到正常水準之上。

二、最近三年處分權行使之效果

以下列表係 2000 年至 2003 年美國監理機關對金融機構處分權行使之次數與倒閉金融機構之比較，很明顯地 2002 年監理機構的處分次數遠多於前兩年，而倒閉之金融機構家數亦顯著降低，由此可見處分權之功效。

年度	2002	2001	2000
中止保險家數	14	10	11
禁制令次數	48	36	30
更換負責人次數	19	15	20
罰鍰次數	66	75	44
警示性報告次數	42,123	28,750	20,720
處分權合計數	42,270	28,886	20,825
倒閉銀行家數	106	184	127

伍、研習心得

綜觀美國監理機關處分權之運作方式，有幾項做法值得我國借鏡：

一、隨著金融全球化及金融經營多元化潮流，在歐美國家相繼拆除銀行、證券及保險業藩籬之後，為因應接踵而來的國際金融競爭壓力及順應國際風潮，自 1999 年通過現代金融機構法案—Gramm-Leach-Bliley Act 後，允許金融控股公司（FHC）從事相關銀行、證券、保險、商人銀行、投資信託、及期貨代理業務，並允許異業結合。FRB 並繼續維持為 FHC 之主要金檢單位，至其功能金檢單位（Functional Supervisor）則視其各別主要業務而定，如證券、投顧業則歸証管會（SEC）監控，此一所謂功能性監理方式值得我國效法。

二、美國金融監理單位對金融機構之處分權之行使內容均公佈於各監理單位之網站上供所有民眾查閱，反觀國內僅上市上櫃金融機構才會將其被監理機關之處分內容公開，這一點我們應可檢討參用。

三、各監理機關對金融機構之處分權行使皆會由相關之監理單位共同行使，並在書面資料提供相同或不同之意

見，這一項亦值得我國金融監理單位效法的。