

目次

壹、前言.....	2
貳、Fed現行監理架構及檢查作業.....	3
一、金融檢查之分工方式.....	3
二、風險導向監理作業.....	5
參、檢查評等制度.....	10
一、CAMELS.....	10
二、ROCA.....	12
三、RFI / CD.....	15
肆、美國金融監理改革計畫.....	18
一、財政部「金融監理改革計畫」.....	18
二、國會立法草案要點.....	27
伍、國際監理改革相關議題.....	32
陸、結論與建議.....	36

壹、前言

美國次級房貸風暴所引起的全球金融危機，不僅對全球經濟及金融造成深遠的影響，並且引起世界各國重新思考金融改革的議題。其中，有關監理架構之改革亦備受關注。如美國歐巴馬政府於 2009 年 6 月提出「金融監理改革計畫：重建新基礎」，重新檢討其現行金融監理架構之諸多缺失，並賦予 Fed 更大的監理職權；英國財政部也於同年 7 月提出「英國金融市場改革計畫白皮書」，正式將英格蘭銀行維持金融穩定職責法制化，並擴充金融監理局(FSA)之監管權限；國際監理組織亦陸續召開跨國聯繫會議，針對監理架構及各項規範提出改革建言。

本次課程內容主要係從危機反省的角度出發，除介紹美國現行以風險為導向的銀行監理作業、經常性監督與評等制度、風險管理與評估技術外，並探討如消費者保護及大型複雜銀行組織監理等相關議題之未來監理趨勢及改革方向，課程內容多元且充實，除可突顯現行監理架構落後的問題，實已無法跟上金融體系變遷之速度，對於已付諸實行或尚在研議中之各項改革措施，亦提供了完整的說明與介紹。

本報告後續內容如次，第貳章說明 Fed 現行之監理架構、檢查作業分工方式及風險導向之監理作業流程；第參章介紹金融機構檢查評等制度，包括 CAMELS、ROCA 及 RFI/CD 等；第肆章探討美國財政部所提出之「金融監理改革計畫」，及參眾兩院目前針對該計畫所草擬之法案內容與立法進度；第伍章主要檢視金融穩定委員會(the Financial Stability Board, FSB)針對 G20 高峰會所提出之強化金融穩定建議案，目前已採行措施與改革進度；第陸章為結論與建議。

貳、Fed 現行監理架構及檢查作業

一、金融檢查之分工方式

現行美國之金融監理制度可稱之「多元化」監理，主要的監理機關包括財政部金融管理局(Office of the Comptroller of the Currency, OCC)、聯邦準備理事會(Fed)、聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)、儲貸機構監理局(Office of Thrift Supervision, OTS)、信用合作社管理局(National Credit Union Administration, NCUA)及各州銀行局等，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。此外，「功能性」監理亦為其特色之一，即銀行、保險、證券及期貨各有其業務權責單位，如證券經紀自營(broker-dealer)業務受證管會(Securities and Exchange Commission, SEC)管轄，期貨業務則由商品期貨交易委員會(Commodities Futures Trading Corporation, CFTC)負責監督等。

而透過成立跨部會之聯邦金融機構檢查委員會(Federal Financial Institutions Examination Council, FFIEC)，可解決多頭馬車監理架構下各監理機關間之溝通協調問題，委員會成員包括聯邦準備理事會、聯邦存款保險公司、全國信合社管理局、財政部金融局及儲貸機構監理局等單位之機關首長，主要任務包括：1.建立統一的檢查原則、檢查標準及檢查報告格式；2.訂定金融機構統一評等制度(Uniform Financial Institution Rating System)，統一監理機關對於金融機構進行檢查評等之標準及方法；3.促進金融監理事務之一致性；4.設立檢查人員訓練學校。

聯邦準備理事會的主要職權有：1.制定及執行貨幣政策；2.管理

及監控支付系統之運作；3. 監理及檢查金融機構。金融檢查作業即為其重要職權之一，且 Fed 因負責金融控股公司之監理作業，故為目前傘狀監理架構下之主導機構。現行金融檢查之分工方式可彙整如下：

表 1：美國金融監理之分工情形

金融機構	金融監理機關
銀行控股公司	聯邦準備理事會
商業銀行	
聯邦註冊	財政部金融局(OCC)
州註冊會員	聯邦準備理事會/州銀行廳
州註冊非會員	聯邦存款保險公司(FDIC)/州銀行廳
儲貸型機構	
儲蓄銀行(Savings Bank)	儲貸機構監理局(OTS)
儲貸機構(Savings and Loan)	儲貸機構監理局(OTS)
信用合作社	全國信用合作社管理局(NCUA)
外國銀行在美分行	聯邦準備理事會/州銀行廳
證券公司	
交易所會員	證券交易委員會(SEC)
非交易所會員	金融業監管局(Financial Industry Regulatory Authority, FINRA)
期貨公司	商品期貨交易委員會(CFTC)
保險公司	州保險監理機關及全國保險監理官協會(National Association of Insurance commissioners, NAIC)

二、風險導向監理作業

Fed 的檢查頻率原則是考量金融機構的資產規模及綜合評等情形，每隔 12 至 18 個月執行以「風險」為導向的金融檢查作業。所謂風險導向的金融檢查，可明確辨識金融機構的主要營運風險，以場外監控及實地檢查的方式，評估金融機構風險管理系統的運作情形。

「風險導向」監理作業之主要流程包括：

(一) 彙整受檢單位背景資訊

包括歸納其主要業務和功能，瞭解法律架構和財務資料，以及確認子公司、分支機構和母公司重大訊息。

(二) 辨識核心業務單位

透過業務方針、業績成長、市場競爭、核心產品、內部稽核、風險管理及法規遵循等方式，了解金融機構營運之概況，並依據放款、外匯交易、淨值、私人銀行、資產管理等業務分類，定義出主要核心業務。

(三) 完成風險矩陣分析

風險矩陣之目的在確認金融機構特定業務項目之固有風險規模，接著評估現有管理系統用以偵測及控管業務風險，以及承受外部風險因子衝擊之能力，最後完成每一風險類別或業務項目之綜合風險評等。

所謂固有風險，即是單一事件或行動，在不考量內部控制及個別員工績效表現的情形下，對特定業務項目可能造成之不利影響。在此將固有風險依其對金融機構可能造成之損失金額大小，分為「風險偏高」、「風險適中」與「風險偏低」三級，惟評估時須考慮個別業務之規模與特性，例如：

- 業務重要程度：對整體盈餘之貢獻程度、所佔資本配置情形等。
- 產品複雜程度。
- 業務量或市占率多寡。

而評估風險管理系統即是依據董事會及高階管理者督導情況、政策方針或規章、管理資訊系統運作情形、以及內部控制或稽核執行情形等評量重點，將整體風險管理及控制之評等分為「控管能力強」、「控管能力中等」與「控管能力弱」等三級。

(四) 確認綜合風險評等

依據個別業務單位之固有風險及控管系統之評等結果，並斟酌整體風險水準與趨勢，可得到綜合風險評估，分別為「偏高」、「適中」與「偏低」等三級，其定義如下：

- 偏高：風險控管系統無法大幅降低業務風險。
- 適中：業務單位之固有風險適中，且風險控管系統可適度抵減業務風險。
- 偏低：業務單位之固有風險偏低、內部控制缺失不多且財務狀況受負面衝擊有限。

風險矩陣分析與綜合風險評等之關係整理如表 2，並可反映出相對應之檢查頻率與監理深度(表 3)。

表 2：風險矩陣與綜合風險評等

綜合風險評等	控管能力強	控管能力中等	控管能力弱
固有風險偏高	中等至高	中等至高	高
固有風險適中	低至中等	中等至高	中等至高
固有風險偏低	低	低	低至中等

表 3：不同綜合風險評等相對之監理深度

預設監理深度	控管能力強	控管能力中等	控管能力弱
固有風險偏高	高度監控	高度監控	年度檢查名單
固有風險適中	監控	監控	檢查名單或高度監控
固有風險偏低	低度監控	低度監控	監控

(五) 完成風險評估作業

依據固有風險、風險控管、整體風險及趨勢等資料，完成風險矩陣分析；整合內部稽核評估結果，將風險控管情形予以質化分析；考量可能影響機構風險之要素(如策略、計畫、經濟情勢等)；分析前次檢查結果之正面或負面影響。

(六) 擬定監理重點及檢查計畫

- 監理重點：整理當前監理重要議題、彙整歷次檢查缺失、列出特殊應注意事項及檢查之聯繫窗口。
- 檢查計畫：詳列所有檢查活動、特別業務評估項目、預定檢查日期及檢查天數人數等。

(七) 決定檢查範圍與項目

依業務項目及風險類別，明訂檢查目標，並進行檢查人員業務分工，使檢查任務能和風險評估程序相互配合；另定義測試方法及交易資料覆核層級；說明對內部及外部稽核依賴的情形，盡量避免檢查範圍與其重複，並減輕檢查工作的負荷。

(八) 發布檢查通知(Entry Letter)

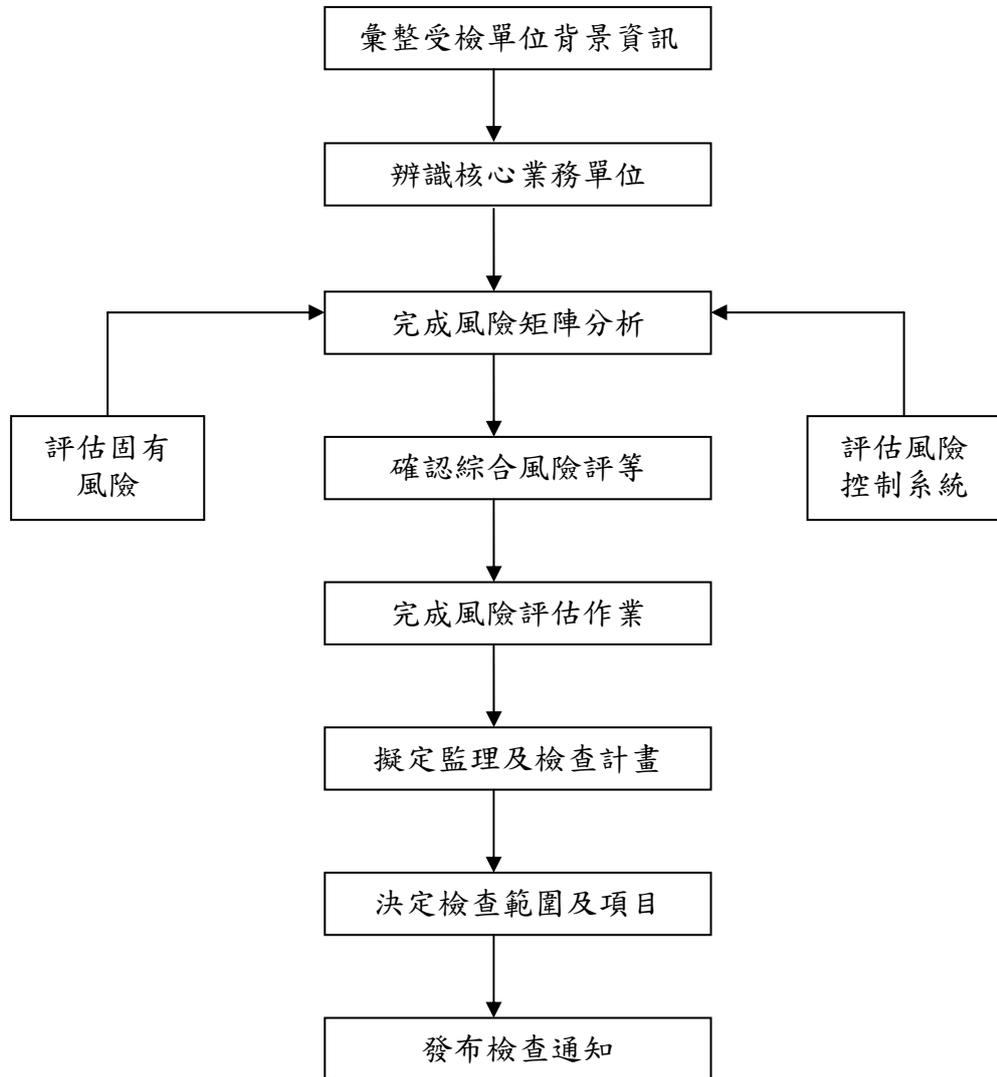
依據檢查備忘錄(Scope Memo)，明訂檢查目標與優先順序；蒐集執行檢查任務、測試工作及交易覆核所需之資訊。

完成以上步驟後，即可開始執行實地檢查工作。

表 4：風險導向金融檢查之執行步驟及採用工具

主要步驟	主要工具
彙整受檢單位背景資訊	機構資料檔案
評估受檢單位之業務風險及風險 控管系統	風險矩陣分析
規劃必要之實地檢查作業	年度檢查計畫
擬定檢查範圍及項目	檢查備忘錄(Scope Memorandum)
針對個別機構提出檢查重點	檢查通知(Entry letter)
執行實地檢查作業	執行檢查備忘錄所載事項、記錄檢查 結果
溝通檢查結果	書面檢查報告或溝通座談會
持續進行場外監控作業	更新受檢機構之風險文件、持續監 視、管理階層溝通聯繫會議

圖 1：風險導向檢查作業流程



參、檢查評等制度

聯邦金融機構檢查委員會(FFIEC)所訂定的金融機構統一評等制度(Uniform Financial Institution Rating System)，使各金檢單位執行檢查評等時，能有統一的分類依據，以評估金融機構的安全及穩健性，並針對需要特別監理的金融機構採取即時且必要的監理措施。依金融機構類型之不同，主要可分為針對國內商業銀行的 CAMELS 評等制度、針對外商銀行在美分行的 ROCA 評等制度以及銀行控股公司(BHC)的 RFI/CD 評等制度。

一、CAMELS

評等對象主要為國內商業銀行，評估屬性(Components)分為資本適足性(Capital Adequacy)、資產品質(Asset Quality)、管理能力(Management)、獲利能力(Earnings)、流動性(Liquidity)及市場風險敏感度(Sensitivity to Market Risks)等六項。

CAMELS 評等制度對金融機構的綜合評等(Composite Rating)與各主要評估屬性(Component Rating)之評估結果，可分為一至五之評級，用以判別經營狀況之良窳。評級「一」(Strong)代表該機構有較佳的經營績效與風險管理措施，需要的監理關切最少；評級「二」(Satisfactory)代表該機構整體經營狀況尚屬健全，一般而言在同業平均水準之上；評級「三」(Fair)代表整體經營績效表現中等，惟在同業平均水準之下；評級「四」(Marginal)代表整體經營績效不佳，缺失程度濱臨危急邊緣，明顯低於同業平均水準；評級「五」(Unsatisfactory)代表整體經營績效表現嚴重欠佳，具有重大缺失且風險管理能力薄弱，主管機構必須付予高度關切。

茲將個別評估屬性之評估重點分別說明如下：

(一) 資本適足性(Capital Adequacy)

銀行資本具有吸納損失、促進業務成長及承擔風險之功能，評估重點包括：

- 資本品質及水準，整體財務結構
- 巴塞爾資本協定(Basel Accord)及本國監理規範
- 業務成長及未來展望(含資產負債表表內及表外項目)
- 風險性資產的規模、品質及結構
- 不良資產的數量與種類，備抵呆帳提列情形
- 盈餘水準及成長趨勢、股利發放政策
- 整體經濟情勢之影響
- 籌措資金的成本及資金取得管道

(二) 資產品質(Asset quality)

須考量不良資產之規模、分布情形、可能遭受損失金額及趨勢，並評估備抵呆帳及各項損失準備之提列情形、授信政策程序及核貸管理作業是否健全與妥適。

(三) 管理能力(Management)

- 管理階層評估及監控風險的能力
- 管理的效能及品質
- 董事會的監督力量及支持程度
- 對法令、規章與內部規範之遵循情形
- 內部稽核與內部控制之品質
- 對稽核單位與監理機關所提缺失之改善情形

(四) 獲利能力(Earnings)

盈餘具有彌補虧損及強化資本的功能，其數量與品質係反映在以保留盈餘充實資本的能力，評估重點包括：

- 獲利的穩定性
- 市場風險對獲利能力之影響

- 獲利的品質及來源
- 產生盈餘所需相對費用分析
- 業外及非經常性收入分析

(五) 流動性(Liquidity)/資產負債管理

- 各項存款之趨勢與來源的穩定性
- 對不穩定資金來源的依賴程度
- 資產得以迅速變現而無不當損失的能力
- 資產組合證券化的能力
- 從貨幣市場或其他來源取得資金的能力
- 緊急籌資計畫、管理資訊系統及相關規範之妥適性
- 資金來源的多樣性

(六) 市場風險敏感度(Sensitivity to Market Risk)

即反映利率、匯率及商品價格的變化，對盈餘或經濟資本所造成的影響程度，評估時須考量管理階層用以辨認、衡量及監控市場風險曝額之管理制度的健全性。

二、ROCA

評等對象主要為外國銀行在美分行，評估屬性包括風險管理(Risk Management)、作業控制(Operational controls)、法規遵循(Compliance)及資產品質(Asset Quality)等，並輔以 SOSA 制度(Strength of Support Assessments)，以評估總行之支持度，且需考量總行所在國之國家風險(Country Risk)及移轉風險(Transfer Risk)等之影響，評估後可得到評級由「一」至「五」之綜合評等結果，最高之評級「一」(Strong)表示受檢單位各方面與營運狀況均健全，照正常的監理程序處理即可；最差的評級「五」(Unsatisfactory)表示受檢單位出現嚴重的業務經營缺失，問題的嚴重性超過管理階層的控制或改善的能力，必須採取迅

速有效的改善措施或處理方法。

茲將個別評估屬性之評估重點分別說明如下：

(一) 風險管理(Risk Management)

即辨認、評估、監控及分析信用風險、市場風險、流動性風險、作業風險、商譽風險及法規風險的過程，惟商譽風險及法規風險的評估，需將母國及母公司的相關風險因子列入考量。一個完善的風險管理系統應具備以下要素：

- 風險承擔限額，及詳盡的作業準則
- 妥適監控且即時掌握各項風險的管理資訊系統(MIS)

(二) 作業控制(Operational controls)

評估會計及財務等各項內部控制之有效性，評估重點包括：

- 內部稽核：頻率及範圍、計畫妥適性、總行監督機制、獨立性、風險辨識敏感度、員工人數和素質以及報告追蹤處理流程等。
- 參考外部稽核報告結果。
- 資金調度：合理的分層負責和授權、雙軌勾稽制度及資產負債管理。
- 會計作業：異於總行的獨立會計系統、對聯行往來之淨部位管理、國際金融業務單位(International Banking Facility, IBF)¹會計系統之獨立性。
- 資訊作業：是否可提供充足且可靠及時的資訊，以有效管理風險，並幫助形成決策判斷。

(三) 法規遵循(Compliance)²

¹ 1981年於美國核准設立，得以承作外國顧客(非美國)的存款和貸款業務，通常不受美國監理和賦稅規範。

² 遵循的法令包括美國愛國者法案(USA Patriot Act)中，有關銀行保密法案(Bank Secret Act)及洗錢防制法之修正規定；財政部外國資產監控處(Office of Foreign Asset Control, OFAC)對銀行交易往來對象之管制及可疑申報規定；Regulation K(銀行從事國際金融業務之規範，以及外國銀行

評估重點包括法令遵循作業手冊之規範是否詳盡、對行員是否施以適當的法令教育訓練、呈報監理機關報表之正確性和及時性、管理階層辨識違法事件及督促缺失改進的能力、內部稽核對法令規章之查核情形以及遵循法令主管是否獨立於管理階層之外。

(四) 資產品質(Asset Quality)

海外分行非獨立的資本個體，其償付能力仍有賴總行的財務支援程度，惟此項評估作業仍可有效評量銀行信用風險管理之效能，且係四項評估屬性中，惟一可具體量化之指標。

1. 資產的分類

依據問題資產發生損失之機率大小，給予不同的比重權數，以估計可能遭受損失之金額。

- 次級資產(substandard assets)：雖有明顯瑕疵，但可由管理階層加以督促改進，損失相乘權數為 20%。
- 問題資產(doubtful assets)：存在嚴重的問題，可能無法收回放款的大部分本金，損失相乘權數為 50%。
- 損失(Loss)：收回無望，損失相乘權數為 100%。
- 特殊應注意事項(Special Mention)：除以上三者明確分類外，對於存在潛在缺失的問題資產，應以特別註記，以利管理階層應給予特殊關注。

2. 資產品質比率(X)

計算方式主要是將表內資產科目及表外或有項目(Contingent Liabilities,如擔保信用狀及放款承諾)，加以評估分類，並依據各類別之權數，估算出可能遭受損失之總金額(L)，再除以資產總額(含其他未納入分類之資產)以及各類或有負債總額之和(W)，公式如下：

在美分行之設立規定和核貸限額)；Regulation D (存款機構各項準備之提存規定以及IBF相關規範)。

$$X = L / W$$

L = Weighted Classified Assets + Weighted Classified Contingent Liabilities

W = Total Non-related Assets + Total Classified Contingent Liabilities

表 5：資產品質比率所代表之資產品質

資產品質比率(X)	資產品質定義
$X < 0.5\%$	極佳(Strong)
$0.5\% < X < 1.5\%$	滿意(Satisfactory)
$1.5\% < X < 3.0\%$	普通(Fair)
$3.0\% < X < 5.0\%$	逐漸惡化 (Marginal)
$X > 5.0\%$	不滿意(Unsatisfactory)

三、RFI / CD

大型複雜銀行組織(Large Complex Banking Organization,LCBO)與大型金融機構(Large Financial Institutions, LFI)監理的主要目標，除了在維持金融穩定及遏制系統性風險外，更重要的是確保一個安全、穩健及自由競爭的金融環境，惟近年來，隨著金融產品不斷推陳出新及日益複雜化，非銀行組織型態的金融機構之崛起，再加上信貸及資金市場之危機紛擾事件與 Basel II 新規定的實施，皆使其監理作業面臨更大的挑戰。本節將介紹銀行控股公司(BHC)所適用的 RFI/ CD 評等制度，除了可評估其風險管理系統及內部控制之效能、衡量整體財務狀況與韌性，並得依據母公司之評等結果，了解對銀行子公司可能造成之影響與衝擊。

RFI/ CD 評等對象主要為銀行控股公司，主要評估屬性包括風險管理(Risk Management)、財務狀況(Financial Condition)、非存款子公司對存款子公司潛在的影響(Impact)，另外要參考存款子公司

(Depository Institution)主要監理機關的評估結果。考量管理及財務狀況之評估與評等，及其對存款子公司未來潛在風險之評估結果，給予「一」至「五」等級之綜合評等結果(Composite)。評等「一」代表最高等級，績效及業務表現最佳，所需監理關注最少；評等「五」則表示最低等級，績效表現最差，所需監理關注最多。

茲將個別評估屬性之評估重點分別說明如下：

(一) 風險管理(Risk Management)

代表 BHC 董事會及高階管理人員辨識、衡量、監視及控制風險的能力。評估重點包括：(1)董事會及高階管理階層之監督及控管能力；(2)會計及風險管理相關之政策、作業程序及限額；(3)風險監視及管理資訊系統之效能；及(4)內部控制與內部稽核之適當性。

(二) 財務狀況(Financial Condition)

主要係評估 BHC 之財務強度，亦即支撐其業務風險水準的能力。評估重點包括：(1)合併之資本適足比率；(2)合併之資產品質水準；(3)盈餘之水準、趨勢及來源；及(4)流動性，包括 BHC 架構下各重要法律個體之資金狀況，並確認是否可能影響 BHC 整體資金部位。

(三) 影響(Impact)

係評估非存款單位對存款子公司的影響力，亦即目前或潛在威脅存款子公司安全穩健之程度，評估重點著重在非存款單位之風險管理實務及財務狀況，要項包括：(1)業務成長之策略與計畫；(2)作業面損失；(3)法律及聲譽；(4)風險集中等各項風險因子，對存款子公司可能產生之潛在影響。

(四) 存款機構(Depository Institution)

主要係反映監理機關對存款子公司之 CAMELS 綜合評等結果，若 BHC 旗下擁有多家存款子公司，此項目即為各存款子公司

CAMELS 綜合評等之加權平均，權數依各存款子公司資產規模及其於 BHC 組織架構中的相對重要性。

肆、美國金融監理改革計畫

本節主要介紹美國財政部所提出之「金融監理改革計畫」，以及國會目前金融改革之擬議作法，以了解美國金融改革之方向與法案進展。

一、財政部「金融監理改革計畫」³

美國財政部於 2009 年 6 月 17 日公布的「金融監理改革計畫」，係歐巴馬政府為導正本次金融危機所造成廣泛傷害的缺失，全盤檢討研議之金融管理方案，期能建立一個簡化且有效率的金融監理新架構。該計畫內容除整合以往疊床架屋卻又漏洞百出的監理機制，在金融穩定前提下賦予 Fed 更大的系統風險監理權責，強調消費者及投資人權益的保障，並對衍生性金融商品及信用評等公司採取更嚴謹的監管標準，另透過國際協調合作改善會計準則與強化銀行資本及流動性管理，以期恢復市場信心，並避免重蹈危機覆轍。

「金融監理改革計畫」臚列五大目標如下：

- (1)強化金融監理。
- (2)全面監理金融市場。
- (3)保護消費者與投資人。
- (4)賦予政府處理金融危機之必要職權與工具。
- (5)提高國際監管標準並加強國際合作。

(一) 強化金融監理

本次金融危機突顯現行監理缺失，首先是對資本及流動性的要求普遍過低，不足以支應高風險放款或表外金融商品等業務所需，亦未

³ 本節主要摘譯自 Department of the Treasury “Financial Regulatory Reform: A New Foundation”, June 2009。

要求銀行進行流動性之壓力測試，其次是未充分設想大型、高度運用財務槓桿的金融機構所可能造成的系統風險，另外則是金融監理權過度分散，造成銀行得以選擇對其有利的方式以規避監理，最後是對投資銀行的監理不足。

1. 設立「金融服務監督委員會」(Financial Services Oversight Council, FSOC)

設立目的在促進聯邦金融監理機關間之資訊分享與協調，依據金融機構的規模、槓桿操作以及與金融體系的相互關連性，經檢視有影響金融穩定之虞者(以下稱此類機構為「第一類金融控股公司」(Tier 1 FHC))，則將所辨識的相關風險訊息通知 Fed。

- (1) 該委員會將由財政部長擔任主席，並由 Fed、新設之全國銀行監理局(National Bank Supervisor, NBS)及消費者金融保護局(Consumer Financial Protection Agency, CFPA)、證券管理委員會(SEC)、商品期貨交易委員會(CFTC)、聯邦存款保險公司(FDIC)及聯邦住宅金融局(Federal Housing Finance Agency, FHFA)等 7 位聯邦金融主管機關之首長共同組成，並由財政部提供常任幕僚。
- (2) 立法草案將賦與該委員會蒐集金融機構資訊之權責，並將新生風險洽請相關監理機關注意。

2. 對所有大型且具相互關連性之金控公司執行高度之合併監理

- (1) 任何金控公司經檢視符合 Tier 1 FHC 之定義者，無論其旗下是否有存款機構，均需接受積極之合併監理，以防止其試圖規避銀行控股公司(BHC)應接受之嚴格監理。
- (2) Fed 以其目前對 BHC 合併監理之豐富經驗與資源，最適合作為 Tier 1 FHC 合併監理之執行單位，且 Fed 將會同財政部訂定 Tier 1 FHC 之辨識標準。

- (3) Tier 1 FHC 之資本、流動性與風險管理等標準，將比一般金融機構更為嚴格，以反映其對金融體系之潛在威脅程度。
- (4) Tier 1 FHC 之合併監理應涵蓋其母公司及所有海內外子公司，惟各業別子公司之原功能性監理單位仍應維持其監管功能；此外，應廢除「金融服務業現代化法」對 Fed 業務執行之種種禁錮。
- (5) Tier 1 FHC 之合併監理將聚焦於「總體審慎監理」，改進以往偏重於個別金融機構而可能造成之監理盲點，考量相互間之影響並評估整體系統風險。

3.加強銀行與 BHC 之資本水準及其他審慎監理作業標準

- (1)財政部將主持一工作小組(成員包括各聯邦監理機關與外部專家)，重新檢討目前對銀行、BHC 與 Tier 1 FHC 等之法定資本需求，以及重新評估目前對銀行與 BHC 之監理作業。
- (2)聯邦監理機關將發布相關準則，使金融機構高階主管之酬勞與長期性股東價值更為一致，並避免前述酬勞影響金融機構之安全與穩健。
- (3)所有金融控股公司均須在合併基礎下，符合有關資本與管理之規範，而不侷限於收受存款機構。
- (4)制定會計準則之單位(含 FASB、IASB、SEC 等)，應檢討訂定前瞻性之金融機構放款損失準備計提作業標準，並檢討公平價值會計準則。
- (5)強化銀行與其附屬機構間之防火牆，俾保護聯邦金融安全網，有效防制各該子公司造成的傷害進一步擴散至銀行附屬機構。

4.消弭銀行監理漏洞

- (1)建議新設「全國銀行監理局」，負責監理所有聯邦註冊的存款機

構，以及外國銀行在美之分行及辦事處，並概括承受目前財政部金融管理局(OCC)及儲貸機構監理局(OTS)之監理業務，至於州註冊銀行的監理，仍維持由 Fed 與 FDIC 各司其職。

(2)鑒於儲蓄銀行之業務獨特性已逐漸式微，建議廢止聯邦儲蓄銀行設立規章，並解除商業銀行跨州設立分行之限制，但保留消費者保護相關條款及個別銀行之存款市占率上限等規定。

(3)旗下擁有存款機構之金控公司，無論其組織型態，均需接受 Fed 之合併監理，並受到銀行控股公司法中有關非銀行業務之規範。再次肯定金融業應與一般商業脫勾之政策，對於「銀行控股公司法」中有關儲蓄控股公司、工業銀行、信用卡發卡機構、信託公司及特許之非典型銀行等監理漏洞，則應予弭平。

5.廢止 SEC 對投資銀行等控股公司之合併監理權責，並將前述權責移轉給 Fed。

6.要求對沖基金與其他私募基金(例如私募股權基金及創投基金)的資產規模超過一定門檻時，其投資顧問須依「投資顧問法」(Investment Advisers Act)向 SEC 註冊登記，並陳報相關資訊以供主管機關評估旗下基金是否有威脅金融穩定之虞。

7.降低貨幣市場共同基金(money market mutual funds, MMFs)易遭大額贖回壓力之可能性，例如減弱投資大眾對其淨資產價值具穩定性的預期心理、或要求基金能獲得可靠的私部門緊急資金援助。

8.強化保險業之監理

建議在財政部內設置「全國保險局」(Office of National Insurance, ONI)，負責資訊之蒐集、專業技術之研發、國際協議之磋商以及協調政策之推動，並由財政部提出六項保險監理原則：(1)有效的保險業系統風險監理；(2)健全的資本要求，以及妥適的資本負債配置；(3)

督飭各州訂定一致性的消費者保護法規；(4)強化保險業監理的一致性，促進金融穩定，提昇經濟效率，確保消費者權益；(5)在合併基礎上，加強保險公司本業及副業之監理，並擴大其適用範圍，將傳統保險業務之外的附屬業務一併納入；(6)增進國際協調合作。

9.決定政府贊助機構(GSEs)之未來角色

2008年住宅暨經濟復甦法(Housing and Economic Recovery Act)將OFHEO、FHFB、及HUD監理GSEs之業務功能予以合併，並成立新的聯邦住宅金融局(FHFA)，統籌負責監理Fannie Mae、Freddie Mac及聯邦住宅貸款銀行體系。該局依法得就GSEs投資部位研擬監理政策、設定資本水準要求以及在必要時加以接管等權限，並可對個別機構設定貸款政策目標；依此法源，財政部可於2009年底前購買GSEs所發行的有價證券或其他債務憑證，以確保金融市場的穩定，防止房貸資金無以為繼。

目前財政部正會同住宅暨都市發展部(HUD)與其他政府機關，試圖找出GSEs之未來定位，並將於總統發表2011年國情咨文時，向國會及美國民眾公告研究成果。

(二) 全面監理金融市場

1.加強對證券化市場之監理

- (1)規定證券化商品之創始機構或發行機構應對其證券化商品信用曝險持有相當比重之信用風險部位。
- (2)市場參與者之報酬應與其標的放款之長期績效相搭配。
- (3)SEC應繼續提升證券化市場之透明度與標準化，並得要求資產擔保證券(ABS)的發行機構提交完整報告。
- (4)SEC應繼續強化對信用評等機構之管理，包括訂定利益衝突管理及揭露原則、要求結構型商品的評等應有別於一般產品、以及提

昇評等流程的完整性等。

(5)儘可能在監理作業中減少信用評等資訊之使用。

2.對所有店頭市場(OTC)衍生性金融商品，包括信用違約交換(CDS)等，訂定完整之管理法規。

政策目標包括避免相關業務活動危及金融市場之穩定、提昇市場效率及透明度、防範人為操縱與舞弊等交易弊端、以及確保衍生性商品無不當銷售給不適格的客戶。

3.由 CFTC 與 SEC 協調國會對於期貨業與證券業相關法規，在適用上取得一致標準。

4.將對系統重要性之支付、結算、清算系統及相關作業，責成 Fed 加強監管。Fed 並就應受監管系統之辨認及其風險管理作業標準之訂定，於洽商金融服務監督委員會(FSOC)後為之；有權蒐集各該系統相關資訊，以評估其對系統運作上的影響力；一旦各該系統的風險管理作業未達標準，Fed 有權採取糾正措施。

5.對關鍵性支付、結算、清算系統運作能力之提升及其攸關流動性資源之調節，責成 Fed 妥為辦理，俾便各該系統得以利用 Fed 帳戶、金融同業服務及貼現窗口等取得所需資金。

(三) 保護消費者與投資人，使其免於受到金融機構交易弊端的傷害

1.創設消費者金融保護局(CFPA)

(1)創設聯邦層級之 CFPA，賦予廣泛的司法管轄權，保護消費者信用、存款、支付及其他消費金融商品的權益，並監督管理業者之營運。

(2)CFPA 是唯一負責消費者金融保護之獨立機關，擁有穩定、可靠的資金來源，並透過法規訂定以減少監理漏洞。

- (3)CFPA 應致力提昇監理效能，包括定期審視並檢討相關法規、設立外部評議委員會、與金融服務監督委員會(FSOC)相互協調等。
- (4)CFPA 所訂定的法規應為執行監理之最低標準；各州政府則應採較高標準訂之，並同步比照聯邦法令執行之。
- (5)CFPA 應加強與州政府協調，助其整合並提高金融商品註冊標準，改善商品提供者及中介機構之品質。
- (6)美國聯邦貿易委員會(Federal Trade Commission, FTC)亦身負消費者保護之責，應賦與更有效的保護工具，增添其人力、資金及技術資源。

2.消費者保護之改革

- (1)透明度：要求攸關消費者之重要訊息應予適當、清楚地揭露。
- (2)簡易性：應針對簡單的陽春型(plain vanilla)商品訂定規範，並要求所有商品提供者及中介機構確實遵循，俾使消費者能夠從市場充分取得此類商品的資訊並瞭解其風險，進而加以管理；購買者更可以提供該類商品作為借款的合格擔保品。
- (3)公平性：一旦透明度與簡易性不足以防制不公平待遇與弊端的發生，則應視商品之條款及其提供者之實務作業，妥加審酌，有所規範；甚而督促金融中介機構善盡保護消費者之注意責任。
- (4)普及性：應大力推行「公平貸款法」、「社區再投資法」(Community Reinvestment Act)及其相關法規，俾能確保弱勢族群或社區享有同樣的貸款、投資理財等金融服務。

3.強化投資人保障

責成SEC在既有權限基礎上，研修現代化行政管理架構，提升投資人保障的能力；並創設「消費金融協調委員會」(Financial Consumer

Coordinating Council，由SEC、FTC、司法部、CFPA及其他州或聯邦政府等機關首長組成)，至少每季召開一次會議檢討攸關金融方面的消費者保護議題；此外，修法將SEC轄下新設立的「投資人顧問委員會」(Investor Advisory Committee)改為常設機關。

(四) 賦予政府處理金融危機之必要職權與工具

1.參酌 FDIC 運作模式，建立特別處理機制，以避免對問題銀行控股公司(包括 Tier 1 FHC)的不當處置措施可能危及金融體系或經濟的穩定。

該機制由財政部啟動，經取得Fed理事會、FDIC或SEC董事會2/3以上成員書面同意(若問題金融機構之最大子公司為證券經紀自營商或證券公司，則毋須經FDIC董事會同意，但須取得SEC 2/3以上委員的同意)，呈報總統核准後，即被賦予啟動該機制之裁量權，至於對問題經紀自營商或證券公司，財政部有權指定SEC為接管人或清理人。

此機制賦予財政部專案處理的工具，包括接管或清理、提供貸款、購入其資產、保證其負債或挹注資本等。財政部在評量措施時，需考慮到各該工具對金融體系或經濟可能帶來的副作用、對納稅人的負擔以及道德危險等。

2.修訂 Fed 緊急融通規定：為加強危機處理措施之行政責任，將修訂「聯邦準備法」(Federal Reserve Act)第 13 條第 3 款規定，要求 Fed 執行緊急融資前，須取得財政部長的書面同意。

(五) 提高國際監管標準並加強國際合作

1.透過 20 國集團(G20)高峰會、金融穩定委員會(Financial Stability Board, FSB)及巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)等跨國機制，美國將引導世界各國齊力推動金融監理改革措施。

2.協調各國對下述措施達成共識：

- (1)對自有資本適足率的計提標準，應予提升：建請 BCBS 持續修正新巴塞爾資本協定(Basel II)風險性資本相關規範，包括重新檢視交易簿及證券化商品的風險權數、新增槓桿比率之衡量、以及在 2009 年底前統一規範風險性資本的定義、劃一作業方式。
- (2)對全球金融市場的監督，應予改善：提升信用衍生性商品及其他 OTC 衍生性商品的標準化作業並改善相關監理事宜。
- (3)對活躍的國際性金融機構，應予加強監理：G20 為促進各國對國際性金融機構之跨國監理合作，已建立監理機關聯繫會議 (supervisory colleges) 機制，建請 FSB 及各國主管機關多加利用。
- (4)金融危機之預防與處理，應予改革：建請 BCBS 儘速研議改進國際金融機構的跨國清理機制，於 2009 年底以前擬妥建議事項；並籲請各國妥善協商資訊分享安排事宜以及共同遵循 FSB 跨國危機處理原則。
- (5)強化金融穩定委員會功能：建請 FSB 於 2009 年 9 月以前完成其促進全球金融穩定使命之組織再造。
- (6)加強審慎作業規範之訂定：建請 BCBS 改進對金融機構的流動性風險管理作業規範，並請 FSB 應與國際清算銀行(BIS)及國際準則制定機構密切合作，研擬總體審慎監理方法。
- (7)擴大監理範圍：對 Tier 1 FHC 妥訂定義，並適用外商金融機構之監理標準；對沖基金資產規模超過一定門檻時，應依規定註冊登記並揭露相當資訊，俾供監理機關評估其旗下個別基金或集體可能引發的系統風險。
- (8)引進較佳之薪酬實務規範：規範金融機構高階主管之酬勞應與長期性股東價值相當，不宜激勵彼等從事超高風險業務；並建請 BCBS 於 2009 年底前將 FSB 之薪酬規範整合至其風險管理指導

手冊中。

- (9)訂定較嚴格之洗錢防制及打擊恐怖活動融資法規。
- (10)改善會計準則：包括檢討公平價值會計原則之適用與放款損失準備計提之準則，以及推動全球一體適用之會計準則。
- (11)強化對信評公司之監督：建請各國提昇對信評公司的有效監督管理，規定其評等作業應遵循國際證券管理機構組織(IOSCO)所訂定的自律規範及 G20 建議事項。

二、國會立法草案要點

美國財政部公布「金融監理改革計畫」後，該計畫內容受到各界熱烈評論，目前相關改革提議已進入具體化立法條文或諮詢大眾意見階段，包括：

- (一)眾議院「華爾街改革暨消費者保護法案」(Wall Street Reform and Consumer Protection Act)⁴

法案重點包括：(1)創設聯邦層級的消費者金融保護局(Consumer Financial Protection Agency, CFPA)，以維護消費者之各項權益；(2)設置跨機關協調機制「金融穩定會議」(Financial Stability Council, FSC)監控大型及業務連結金融機構對金融體系造成之風險；(3)建立倒閉處理機制，解決金融機構之“太大不能倒”問題；(4)賦予股東對於高階主管實質薪酬及黃金降落傘(golden parachute)⁵制度的意見徵詢投票權(advisory vote)，且監理者得以禁止不合理薪酬制度的實行，並要求公司應揭露含有激勵措施在內的薪資結構；(5)強化SEC的權力，

⁴ 眾議院金融服務委員會於 2009 年 10 月 27 日與美國財政部聯合公布「強化金融穩定法案」(Financial Stability Improvement Act)。該立法草案嗣經眾議院於 2009 年 12 月 11 日審議通過，並將法案更名為「華爾街改革暨消費者保護法案」(Wall Street Reform and Consumer Protection Act)。該立法草案將再送請參議院審議通過後，經美國總統公布後實施。

⁵ 指與高階主管訂定報酬契約，若公司因為遭第三人敵意併購成功，而導致高階主管離職時，公司應支付高額之補償金，防止管理者做出損害股東權益的行為。

避免舞弊事件的發生並保護投資人權益；(6)加強監管衍生性金融商品，特別是針對OTC市場，；(7)實行「抵押改革及反掠奪性貸款法案」(Mortgage Reform and Anti-Predatory Lending Act)⁶，統一貸款準則並確保其公平及合理性；(8)推動信用評等機構(credit rating agencies)之改革，避免利益衝突問題、降低大眾對信評資訊之依賴程度以及對信評機構施以懲罰性條款；(9)改進避險基金(Hedge Fund)、私募股權(Private Equity)以及私人集合資金的監管漏洞，要求應向SEC註冊；(10)設立聯邦層級的保險局。

(二) 參議院「恢復美國金融穩定法案」(Restoring American Financial Stability Act of 2009)⁷。

法案重點包括：

- (1)創設獨立的消費者金融保護局(Consumer Financial Protection Agency, CFPA)，保護消費者信用、信用卡及其他金融產品的權益。
- (2)解決金融機構“太大不能倒”問題，採取限制措施並避免未來紆困之可能性。建立倒閉處理機制，賦予FDIC必要職權，以處理大型綜合性金融機構之倒閉案件，並要求資產規模逾100億美元之大型金融機構攤付FDIC處理倒閉機構之費用；視金融機構業務規模提高資本及槓桿比率規定；要求業者發行長期混合型負債證券，以確保資金來源無虞；修改聯邦準備法第13條第3款規定，避免Fed緊急融通機制淪為扶助特定企業之工具。
- (3)創設金融穩定局(Agency for Financial Stability, AFS)，監控大型複雜金融機構、產品或業務所造成之系統風險。
- (4)創設單一旦獨立的聯邦監理機關-金融機構管理局(Financial Institutions Regulatory Administration, FIRA)，負責銀行監理業務。目的

⁶ 該草案由眾議院修正通過，2009年5月12日送交參議院審議中。

⁷ 參議院銀行委員會主席Christopher Dodd經其他委員支持，於2009年11月10日提出。

是解決疊床架屋監理機制所造成的監理漏洞問題，此外，FDIC將專注於存款保險及問題機構之清理，惟保留緊急檢查權以協助FIRA業務之運作，而Fed則將更專注於貨幣政策，其於金融監理上所扮演之角色恐遭削弱。

(5)消弭監管漏洞，加強OTC衍生性金融商品、資產擔保證券、避險基金及抵押貸款經紀商等之監管。

(6)保護投資人，加強規範投資顧問、金融商品仲介及信評機構。

綜上，對於金融監管改革，美國政府、立法者及監管機構等各方矛盾主要集中在下列議題，即如何解決金融機構“大到不能倒”問題、消費者及投資者保護、改革金融監理機關體制、金融衍生性商品監管以及監控系統風險之管理機制。參、眾兩院版本對於上述議題之見解不盡相同，未來仍有待進一步整合雙方歧見，以利完成立法。在此就該2立法機關法案主要目標、監理機關架構、系統風險監控及大型問題機構處理機制等4方面，比較其異同如表6。。

表6 美國參眾兩院金融監理改革芻議比較

項 目	眾議院「華爾街改革暨消費者保護法案」	參議院「恢復美國金融穩定法案」
一、計畫(或法案)主要目標	1.改革金融監理制度。 2.設立監控金融體系風險之管理機制。 3.建立大型非銀行金融機構之倒閉處理機制。 4.保護消費者、投資人及住宅貸款人。	1.大幅改革金融監理機關架構。 2.建立大型綜合性金融機構之倒閉處理機制。 3.健全金融基礎以協助經濟成長及創造就業。 4.保護消費者與投資人。
二、檢討監理機關架構	1.裁撤財政部儲貸機構監理局(OTS)，並將該局監督聯邦註冊儲貸機構之業務全部移轉至財政部金融管理局(OCC)，成為新設之「全國銀行監理局」(National Bank Supervisor, NBS)。有關州註冊儲貸機構之檢查業務則移轉予聯邦存款保險公司(FDIC)。 2.創設消費者金融保護局(CFPA)，保護美國民眾使其免於遭受不當之金融服務及商品交易。 3.廢除「金融服務業現代化法」(G-L-B Act)有關限制 Fed 合併監理能力之規定，並賦予 Fed 監控系統風險之職權。惟本法案亦授權國會「政府審計署」(Government Accountability Office, GAO)查核 Fed 及 12 區聯邦準備銀行業務。 4.財政部內設置「聯邦保險局」(Federal Insurance Office, FIO)，強化聯邦政府對保險機構之監理。	1.創設三大機關： (1) 金融穩定局 (Agency for Financial Stability, AFS)：負責監控系統風險及處理大型綜合性金融機構之倒閉案件。 (2) 金融機構管理局 (Financial Institutions Regulatory Administration, FIRA)：負責銀行監理，並裁撤 OCC 及 OTS。 (3) 消費者金融保護局 (CFPA)：負責監理有關消費者金融業務。 2.財政部內設置「全國保險局」(ONI)：強化保險機構與業務之監理。
三、系統風險監控	1.創設「金融穩定會議」(FSC)，委員由財政部、Fed、OCC、OTS(業務併入 OCC 前)、SEC、CFTC、FDIC、FHFA 及 NCUA 等 9 名聯邦監理機關首長組成，財政部	1.由獨立運作之金融穩定局(AFS)負責，主席由總統任命並諮請參議院同意。 2.該局設委員會，委員包括 AFS、財政部、Fed、FIRA、CFPA、FDIC、SEC、CFTC

項 目	眾議院「華爾街改革暨消費者保護法案」	參議院「恢復美國金融穩定法案」
	<p>長擔任主席。</p> <p>2.FSC 負責監控系統風險，監理對象包括所有金融機構、具系統重要性之金融市場公共事業、支付、結算及清算系統。</p> <p>3.必要時，Fed 擔任備援機關，與其他監理機關合作處理 FSC 辨識之金融問題。</p>	<p>等 8 名聯邦監理機關首長及 1 名總統任命之獨立委員，由 AFS 首長擔任主席。</p> <p>3.AFS 負責辨識具系統重要性之支付、結算及清算系統；該等系統之日常監督作業由 Fed 辦理。</p>
四、大型問題機構處理機制	<p>1.賦予 FDIC 必要職權，以立即處理大型綜合性金融機構之倒閉案件。</p> <p>2.金融監理機關對危及金融穩定之大型綜合性金融機構，有權命令分拆該機構。</p> <p>3.要求大型金融機構(資產規模逾 500 億美元)及對沖基金(資產超過 100 億美元)出資成立 1,500 億美元之「金融體系清理基金」(Systemic Dissolution Fund)，作為政府清理倒閉金融機構之基金。</p>	<p>1.賦予 FDIC 職權，透過接管方式處理大型綜合性金融機構之倒閉案件。</p> <p>2.金融監理機關對危及金融穩定之大型綜合性金融機構，有權命令分拆該機構。</p> <p>3.要求資產規模逾 100 億美元之大型金融機構須攤付 FDIC 處理倒閉機構之費用。</p>

資料來源：謝人俊(2009)，「美國金融監理制度改革方案」，中央銀行全球金融危機專輯。

伍、國際監理改革相關議題

金融穩定委員會(the Financial Stability Board, FSB)成立於2009年4月，成員包括G20國家、西班牙和歐盟。該組織宗旨在於針對經濟體系可能面臨的風險提出預警，通報金融市場可能發生的危機和因應措施，並與國際貨幣基金(IMF)密切合作，以維護金融系統的穩定。FSB前身為「金融穩定論壇」(Financial Stability Forum)，2009年4月的G20高峰會決議賦予更強大的監管權責，成立管理小組監控主要跨國金融機構、設定金融準則並觀察金融體系可能出現的危機。

FSB於2009年9月25日在G20匹茲堡高峰會議中，針對倫敦高峰會之強化金融穩定建議案提出了一份改革進度報告⁸，以供各界了解2009年4月後相關事宜之進展，其後並於2009年11月7日再度針對相關議題提出進展報告⁹，並公布已採行措施，重點包括：

(一) 締造優質資本結構與減緩順景氣循環作用

巴塞爾銀行監理委員會(The Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)於2009年10月召開會議，對Basel II架構之改革提出具體建議，內容包括修正「資本」定義，並將在2010年進行定量影響研究；致力改善交易對手信用風險之捕捉，特別是針對OTC市場衍生性金融商品曝額；針對Basel風險基礎的資本架構，導入財務槓桿比率以作為補助性措施。

另外則是減緩Basel II的順景氣循環作用，引進反循環的緩衝機制，作法包括緩和最低資本需求的景氣循環作用、增提更前瞻性的準

⁸ 詳見“Overview of Progress in Implementing the London Summit Recommendations for Strengthening Financial Stability”，Report of the FSB to G20 Leaders. (http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_090925a.pdf)。

⁹ 詳見“Progress since the Pittsburgh Summit in Implementing the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability”，Report of the FSB to G20 Finance Ministers and Governors. (http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_091107a.pdf)。

備、以及建立資本緩衝以因應壓力情境所需。

(二) 強化會計準則

國際會計準則委員會(the International Accounting Standards Board, IASB)呼應 G20 和 FSB 之強化會計準則建議，提出以下改革計劃：1. 預期損失準備之提列及會計處理準則；2. 公平價值衡量與借貸活動：IASB 可能不會將公平價值衡量擴大適用至放款及債務證券投資，將考量公司的經營模式，以決定金融工具應歸類為公平價值衡量或按攤銷後成本列帳，並應在經營模式改變時，對金融資產進行重分類；3. 增進 IASB 與監理當局及市場主管機關間之溝通聯繫機制；4 資產負債淨額表達規則與附買回交易處理方法應趨於一致。

(三) 改革薪酬實務以維持金融穩定

許多國家已宣布執行FSB於 2009 年 9 月 25 日在匹茲堡高峰會發布的「FSB健全薪酬實務原則：執行準則」¹⁰，國際保險監理官協會(the International Association of Insurance Supervisors, IAIS)也正以FSB原則為基礎，建立保險業薪酬監理準則，另國際證券監理機構組織(the International Organization of Securities Commissions, IOSCO)也正依據此一準則，致力於提昇上市公司薪酬決策程序的資訊揭露品質，並審視其薪酬制度設計的特性。

(四) 改進 OTC 衍生性商品交易市場

設立集中交易結算所(central counterparties)，促進 OTC 衍生性商品交易標準化及透明化，另針對利率及權益衍生性商品導入全球性交易對象名錄(Repositories)，市場已達成共識，進程分別為 2009 年底及 2010 年中，而建置中的名單係以即有市場參與者為優先選擇。此外，OTC 衍生性商品主管機關論壇已於 2009 年 9 月成立，有利於

¹⁰詳見“FSB Principles for Sound Compensation Practices：Implementation Standards”
(http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_090925c.pdf)。

OTC 集中交易及交易對象名錄之資訊分享與合作。

(五) 提出跨國清理機制並解決系統重要性金融機構“太大不能倒”問題

因應 G20 於匹茲堡高峰會中要求 FSB 對系統重要性金融機構之「太大而不能倒閉(too big to fail)」問題提出政策建議，FSB 已研擬工作計畫，將致力於降低倒閉的機率與衝擊、增進對問題機構的清理能力、以及強化核心金融基礎設施和市場以降低傳染風險。

(六) 強化國際監理規範及準則之遵循

FSB 為強化國際金融準則之遵循，建立了一套卓越競爭架構，使各國或轄區成員能在同儕比較之制度激勵下，提昇遵循程度，研擬作法是建立同儕評比制度(peer reviews)，所有轄區會員國皆必須接受主題同儕評比(thematic peer review)以及國家同儕評比(country peer review)¹¹。

(七) 其他議題

- 1.發展總體審慎風險衡量架構及工具：發展定量工具與指標以監控及評估總體審慎風險，且 IMF、BIS 及 FSB 已在 2009 年 11 月的 G20 財長會議中，提出有益監理當局辨識系統重要性金融機構、金融市場及金融工具的指導準則。
- 2.對沖基金：美國與歐盟正推動立法以建立對沖基金之登錄、報表申報及監管作業標準，並透過 FSB 與 IOSCO 以達成國家或地區改革倡議之一致性，以避免監理套利。
- 3.信評機構(Credit Rating Agency, CRA)：為建立 CRA 之監理制度，

¹¹ 主題同儕評比係比較各成員國對於 FSB 認可的政策或標準之實行情況，並特別注意各國間之一致性問題與實行效率；國家同儕評比則是觀察特定會員國對於國際準則之施行情形，特別是針對 IMF 所提建議事項-世界銀行金融部門評估計畫(Financial Sector Assessment Program, FSAP)以及「遵守標準和準則報告 (Reports on the Observance of Standards and Codes, ROSCs)」。

各國陸續推動相關立法，其中美國已在 2009 年 7 月提出草案賦予 SEC 對 CRA 更大的監理權，以增進信評資訊透明度、加強 CRA 監管、降低對 CRA 之依賴程度及減少利益衝突的情形。

4. 監理機關聯繫會議(Supervisory colleges)¹²：BCBS將制定會議運作之最佳實務指導原則，IAIS在 2009 年 10 月年會也決議採用此一機制加強對保險業之監理。
5. 危機管理：委由各國監理機關定期就個別危機問題進行協商並分享必要資訊，以建立跨國合作危機處理機制，FSB 另制定指導文件俾供遵循，一方面要求業者降低曝險金額，另一方面監理機關應安排退場機制。
6. 監控各國或區域所計劃之立法概況與監管措施：FSB 已建立監控網路，密切注意各國對 G20 與 FSB 建議事項之執行情形。

¹² 係由金融穩定論壇先找出 30 多家大型金融機構，再由所屬地主國及母國監理機關所組成之協調組織。

陸、結論與建議

本次金融危機對全球經濟與金融之衝擊程度既深且廣，世界主要國家一致呼籲應重新檢討金融監督管理制度，並敦促國際金融機關儘速修訂金融業務之操作及監理原則。惟改革之路遙遠，金融改革所遭逢之國內外阻力與歧見，加以意見協調、立法審議期等過程曠日費時，非短期內可推動完成，再加上金融體系結構之轉變，由銀行導向朝市場導向發展，更暴露出傳統監理架構與金融法規無法跟上市場發展速度之問題。在風暴已暫告平息之際，主要國家景氣復甦露出一線曙光，更應積極對全球經濟及金融情勢作一全面性檢修，找出問題根源所在以對症下藥，以避免重蹈危機之覆轍。

爰此，謹從本行實行貨幣政策與維持金融穩定之法定目標觀點，研提相關之結論與建議事項如次：

一、Fed 監理職權仍存在爭議

相對於若干國家之央行已移除其原有金融監理法定權限，Fed 仍擁有對銀行及金融控股公司之監理權，惟隨著英格蘭銀行因未能在北岩銀行(Northern Rock)事件中及時採取因應措施而飽受責難，央行是否該擁有監理權之議題再度浮上檯面，支持者認為央行應擁有監理權，以充分掌握金融機構經營及財務狀況，俾利在危急時進行融通與紓困措施。依據目前美國參眾兩院對「金融監理改革計畫」所擬之草案內容，對於 Fed 監理權限應予擴張或限縮，尚未有明確定論，惟可透過賦予央行維持金融穩定之法定目標，增訂央行得要求金融機構提供財務及金融資料之法源基礎，或與其他監理機關簽訂合作備忘錄，使央行能擁有更多可運用之政策工具，以遂行其職權。

二、風險監控難度仍高

本次金融危機由美國引爆而逐步蔓延至全球，更突顯出有效監控

系統性風險的重要性，惟金融商品日益複雜且資訊欠缺透明度，金融機構跨國經營造成全球市場之相關性擴大，加以金融市場具快速變動之本質，皆使風險管理之難度大為提高，此外，有效的系統性風險監控機制尚付之闕如，如何發展總體審慎風險衡量架構與工具，以掌握及監控大型及業務連結之金融機構對金融體系造成之風險，並評估個別金融機構受衝擊的影響程度，乃是現階段金融改革所必須面臨的艱鉅挑戰。

三、退場機制下之隱憂

Fed 因應金融危機所採取之流動性援助措施，如定期借券機制(Term Securities Lending Facility)、主要交易商融通機制(Primary Dealer Credit Facility)、商業本票融資機制(Commercial Paper Funding Facility)等，以及與外國央行進行換匯機制，實施期限即將在 2010 年 2 月 1 日屆滿，寬鬆貨幣政策即將告一段落，未來將積極處理市場過剩游資之問題，Fed 日前已提議對商業銀行設立定期存款機制，似有以此做為退場機制第一步之意，惟市場對於在此時收回各項刺激經濟措施仍存有疑慮，擔心太早實行退場機制恐不利經濟之復甦，因此對於實行之細節與時機，仍有待整合各界之看法與意見，期能緩步並有效地處理退場問題，並化解通膨壓力之隱憂，締造經濟成長與金融穩定的雙贏局面。

四、靈活運用央行扮演最後融通者角色之工具

本次金融危機發生初始，Fed 陸續採用調降利率、調整貼現窗口融通機制與公開市場操作條件等多項傳統政策工具，惟因效果有限，其後推出非傳統之政策工具，改採避開銀行體系、直接注資市場的創新援助措施，對非銀行之金融機構、貨幣市場共同基金、房貸市場，甚至是個別公司與個人，提供短期與中長期之流動性，方才紓解市場信用緊縮之壓力。本行在扮演「最後貸款者」角色時，似可參考 Fed

針對問題來源研提不同紓困措施之作法，增加操作緊急融通工具之靈活度，以發揮政策之最大成效。

五、積極參與國際或區域監理合作與危機處理機制

為有效結合各國資源以齊力對抗本次金融危機，如監理機關聯繫會議等跨國監理組織應運而生，目的是提供一個永久且持續性的溝通聯繫機制，分享監理資訊、統一監理準則以消弭監理套利行為，並建立危機處理跨國合作機制。我國在本次危機事件中受創程度雖較先進歐美等國為輕，箇中原因不無可能是國際化程度不足所致，而非風險管理控管得宜，未來仍應積極參與國際或區域性之監理合作組織，或與各國監理機關簽署監理合作備忘錄(MOU)等，以促進區域合作並進行經驗分享與交流，進而提高整體監理之效能。

參考文獻：

1. 謝人俊(2009)，「美國金融監理制度改革方案」，全球金融危機專輯，中央銀行。
2. 蘇子淵(2010)，「強化金融穩定建議案自 G20 匹茲堡高峰會後的進展」，國際貨幣金融資訊簡報第 183 期，中央銀行內部參考資料。
3. 黃淑君(2009)，「全球金融危機對美國金融監理之挑戰」，公務出國報告，8 月。
4. 李佩真(2009)，「美國金融監理改革計畫」，國際貨幣金融資訊簡報第 174 期，中央銀行內部參考資料。
5. 黃富櫻、彭德明、蔡曜如(2009)，「美國次級房貸問題與金融改革方向」，中央銀行國際金融參考資料第 57 輯。
6. 何慧麗(2006)，「美國金融控股公司之監理及銀行場外監視計畫」，公務出國報告，5 月。
7. US Department of Treasury (2009), “Financial Regulatory Reform- A new foundation: rebuilding financial supervision and regulation,” June 17.
8. The Financial Stability Board (2009a), “Progress since the Pittsburgh Summit in Implementing the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability,” November 7.
9. The Financial Stability Board (2009b), “Overview of Progress in Implementing the London Summit Recommendations for Strengthening Financial Stability,” September 25.
10. US House Financial Services Committee Press Release (2009), “ House approves historic new rules to govern America’s financial system,” December 11.
11. US Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs Press Release (2009), “Financial Reform Discussion Draft Summary,” November 10.