

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：其他)

參加美國紐約聯邦準備銀行「金融機構監理
(Financial Institution Supervision)」研討會心得報告

服務機關：中央銀行

出國人姓名：洪櫻芬

出國人職稱：二等專員

出國地點：美國紐約

出國期間：民國101年10月20日至10月27日

目次

壹、前言.....	2
貳、美國金融監理體制.....	3
一、「多元化」金融監理架構.....	3
二、2010年Dodd/Frank華爾街改革與消費者保護法案.....	6
三、系統重要性金融機構之監理.....	8
參、美國金融檢查制度.....	9
一、風險導向金融監理.....	10
二、監理評等制度.....	15
肆、美國重要金融監理新倡議.....	17
一、限制大型金融機構並建立清理機制.....	17
二、強化風險管理壓力測試.....	17
三、採行新巴塞爾資本協定.....	18
四、嚴格管理衍生性金融商品.....	20
五、強化證券化商品管理.....	21
六、加強對信評機構之監理.....	21
七、加強對沖基金之監理.....	21
八、改革薪酬制度.....	21
九、其他.....	22
伍、心得與建議.....	22

壹、前言

本次研討會主要係透過個別領域之專家講課，協助與會者瞭解美國聯邦準備銀行如何執行其金融機構監理計畫，以及金融監理未來發展趨勢，研討會為期四天，共有 69 位央行或銀行監理機構代表參加。

本次研討會內容主要係從危機反省角度出發，除介紹美國現行以風險為導向之銀行監理作業、經常性監督與評等制度、洗錢防制作業、風險管理與評估技術外，並探討如消費者保護、大型複雜銀行組織監理、伏克爾法則(Volcker Rule)及巴塞爾資本協定(Basell III)等相關議題之未來金融監理趨勢。

本報告後續內容如次，第貳章說明美國金融監理體制；第參章介紹美國金融檢查制度，包括 CAMELS、ROCA 及 RFI/CD 等；第肆章探討美國重要金融監理新倡議，包括限制大型金融機構並建立清理機制、強化風險管理壓力測試、採行新巴塞爾資本協定、嚴格管理衍生性金融商品、強化證券化商品管理、加強對信評機構之監理、加強對沖基金之監理、改革薪酬制度及其他等；最後第伍章則為心得與建議。

貳、美國金融監理體制之介紹

有關美國金融機構監理體制介紹如後：

一、「多元化」金融監理架構

美國現行金融監理制度為「多元化」監理，採「職責分工、分別管理」之制度。主要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，管轄權劃分主要以金融機構之「功能性」為依據，銀行業、保險業、證券及期貨業分屬於不同監理機關，各主要監理機關透過場外監控及實地檢查，以監管各自負責之金融機構。其中，Fed 因負責金融控股公司之監理作業，為目前監理架構下之主導機構。

此外，為解決多頭馬車監理架構之溝通協調問題，1978 年設立跨部會之聯邦金融機構檢查委員會(Federal Financial Institutions Examination Council, FFIEC)，負責統籌監理機關間之協調，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，統一訓練監理人才。

有關美國金融檢查之分工方式彙整如下：

(一) 銀行控股公司(Bank Holding Companies, BHC)

銀行控股公司主要監理機關為聯邦準備理事會。

(二) 商業銀行

機構類別	主要監理機關	存款保險
聯邦註冊	財政部銀行監理局	聯邦存款保險公司
州註冊會員	聯邦準備理事會	聯邦存款保險公司
州註冊非會員	聯邦存款保險公司	聯邦存款保險公司

(三) 參加聯邦保險之儲貸機構 (Federal Insured Thrift Institutions)

機構類別	主要監理機關	存款保險
儲貸機構(Savings and Loan)	過去：儲貸機構監理局 現在：聯邦準備理事會 /財政部銀行監理局/聯邦存款保險公司	聯邦存款保險公司
儲蓄銀行(Savings Bank)	過去：儲貸機構監理局 現在：聯邦準備理事會 /財政部銀行監理局/聯邦存款保險公司	聯邦存款保險公司
信用合作社	全國信用合作社管理局	美國信合社互助會保險基金(National Credit Union Share Insurance Fund, NCUSIF)

(四) 證券及期貨業

機構類別	主要監理機關	
		證券業自律管理組織 (Self-regulatory Organization, SRO)
經紀自營商-交易所 會員	證券交易管理委員會	各個證券交易所
經紀自營商-非交易 所會員	證券交易管理委員會	金融業監管局 (Financial Industry Regulatory Authority, FINRA)
商品期貨交易公司 (Commodities firm)	商品期貨交易委員會 (Commodity Futures Trading Commission, CFTC)	美國全國期貨商協會 (National Futures Association)

(五) 保險公司

機構類別	主要監理機關
保險公司	1.各州保險監理機關：負責執行各州保險業之 監督管理； 2.全國保險監理官協會(National Association of Insurance Commissioners, NAIC)：統籌規 劃、法律協助、教育訓練、監理工具之研究 與提供，並建立各州保險監理官之意見交流 平台。

二、2010 年 Dodd/Frank 華爾街改革與消費者保護法案

美國次級房貸風暴引起全球金融危機，不僅對全球經濟及金融造成深遠的影響，亦引起世界各國重新思考金融改革議題。其中，美國財政部於 2009 年 6 月 17 日提出金融監理改革計畫，提經國會多次討論修正，2010 年 7 月 21 日正式通過「Dodd/Frank 華爾街改革與消費者保護法」（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act），法案又名 Dodd-Frank Act（簡稱 DFA），DFA 重要改革內容如下：

1. 新設「金融穩定監督委員會」，監管系統風險

(1) 新設由 10 位監理機關代表、1 位獨立人士及 5 位不具投票權委員組成「金融穩定監督委員會」(Financial Stability Oversight Council, FSOC)，負責監督及處理金融穩定相關風險。該委員會由財政部長擔任主席，並在財政部內設置「金融研究處」，作為委員會之幕僚單位。

(2) 主要職責為確認經濟環境中之系統風險，並加以監視及處理，以維持金融穩定。

2. 調整金融監理架構

(1) 裁撤財政部「儲貸機構監理局」(Office of Thrift Supervision, OTS)，其業務併入財政部「金融管理局」(Comptroller of the Currency, OCC)，並更名為「銀行監理局」(National Bank Supervisor, NBS)。

(2) 避險基金與私募基金應向證券交易委員會 (Securities and Exchange Commission, SEC) 註冊，擔任投資顧問並提供交易資訊協助監視系統風險，該資訊將與系統風險監理機關分享。

(3) 財政部下新設「聯邦保險局」(Office of National Insurance, ONI)

監理保險業務，確認具系統重要性之保險機構；該局亦負責制定現代化保險法規，並向國會報告。

3. 成立消費者保護機構

- (1) 聯邦準備制度 (Federal Reserve System, Fed) 下新設「消費者保護局」(Consumer Financial Protection Bureau, CFPB)，局長由總統提名並經參院認可，擁有獨立預算，規範信用卡、房貸、就學貸款等消費者金融業務。
- (2) 該局可檢查資產達 100 億美元以上之銀行、信合社及非銀行機構，並有權執行相關處分措施，惟不包括汽車交易商；該局應與金融監理機關協調，以避免重複監理。
- (3) 將目前分散於許多部門有關消費者保護之權責，集中於該局，並強化之。
- (4) 該局設置「金融教育處」及全國性消費者申訴專線。

4. 調整聯邦準備制度職權

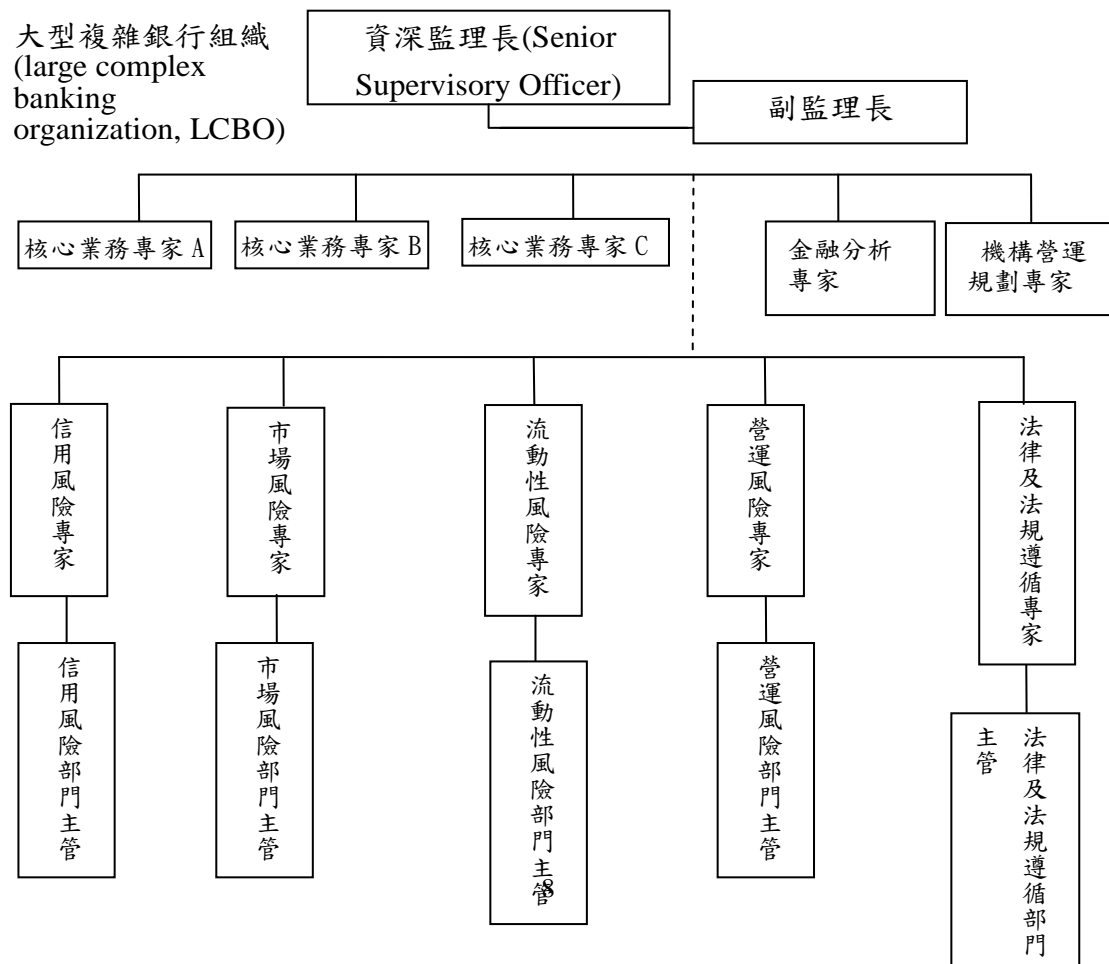
- (1) FED 負責監理大型複雜金融機構，並得對其制定更嚴格法規，甚至可分拆該機構。
- (2) 限制 FED 依據聯邦準備法第 13 條第 3 款規定辦理緊急貸款之權力。在緊急情況下，FED 對機構所作之貼現融通，必須先取得「金融穩定監督委員會」書面同意，並要求該委員會立即通知國會。
- (3) 授權國會監督 FED 對銀行緊急紓困之權責，惟不包括貨幣政策內容。
- (4) 指定一位理事會副主席負責監理政策，每半年向國會報告 FED 之監理作為。

三、系統重要性金融機構(Systemically Important Financial Institutions, SIFIs)之監理

金融危機突顯大型金融機構倒閉所引起傳染風險(contagion risk)之重要性，尤其是「太大不能倒」之道德危機，對此，金融穩定委員會(Financial Stability Board, FSB)與 G20 領袖高峰會均特別指出應優先對 SIFIs 作更嚴密且有效的監理。

金融危機後，紐約聯邦準備銀行針對系統重要性金融機構之監理引進新的監理組織架構。目前紐約聯邦準備銀行組織架構下，設有「金融機構監理小組」(Financial Institution Supervision Group, FISGs)，小組成員透過定期實地檢查及場外分析或監控，來衡量國內金融機構及外國銀行之健全性，並觀察分析新興之監理風險，發展國內及國際性的監理政策(圖 1)。

圖 1：系統重要性金融機構之監理



參、美國金融檢查制度

為能確實掌控銀行經營風險，並有效衡量及監控相關風險，Fed 制定一套檢測風險之監理方式－以風險為導向之銀行監理（Risk Focus Supervision）。金融危機後，風險導向之監理制度(Risk-Based Supervision)受到更多的重視，監理機關投入相當心力於此領域，以期對各種危機情況防患於未然。

一、風險導向監理

(一)風險導向監理之內涵：

該監理方法係同時採用實地檢查及場外查核，依據業者本身特性、隨營業狀況彈性調整，除使監理更具效率外，並可有效發揮實地查核最大效能，以協助主管機關持續督促業者制定重大風險之配置策略，提昇管理效果。主管機關透過此監理方式，直接與銀行管理部門溝通，減少作業負荷，並作為銀行專案檢查之依據。

(二)「風險導向」監理作業流程

考量金融機構的資產規模及綜合評等情形，風險導向之金融檢查作業約每隔 12 至 18 個月執行一次，主要流程彙整如表 1，並介紹如後。

表 1：風險導向金融檢查作業流程

主要步驟	階段成果
1. 瞭解金融機構概況	● 金融機構概況
2. 評估金融機構風險 (評估固有風險及風險控制系統)	● 風險矩陣 ● 及風險衡量
3. 規劃與排定檢查時程	● 監理計畫

	<ul style="list-style-type: none"> ● 檢查計畫
4. 決定檢查範圍	<ul style="list-style-type: none"> ● 檢查備忘錄(Scope Memorandum) ● 發布檢查通知 (Entry Letter)
5. 執行實地檢查	<ul style="list-style-type: none"> ● 功能性檢查模式。
6. 報告檢查結果	<ul style="list-style-type: none"> ● 檢查報告或其他摘要報告。

1. 瞭解金融機構概況

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，歸納受查金融機構主要業務和功能，確認其子公司、分支機構和母公司等重大訊息，充分瞭解金融機構現況。

2. 評估金融機構風險

透過風險矩陣歸納受查金融機構綜合風險評等，並完成金融機構風險評估。

(1) 風險矩陣

完成風險矩陣之過程可分為 3 步驟：(1)決定金融機構特定業務之固有風險、(2)瞭解現有風險管理系統對於業務風險之衡量及監控、外部風險因子之衝擊，以衡量風險管理系統，以及(3)完成每一風險類別或業務項目之綜合風險評等。

A. 決定固有風險

所謂固有風險，即是單一事件或行動，在不考量內部控制結構的前提下，由於內部因素和客觀環境的影響，金融機構的帳

戶、交易類別和整體財務報表發生重大錯誤的可能性。固有風險分成五級：高/顯著/中等/有限/低，評估時排除風險控管之因素，但將業務量及業務特質(例如產品複雜度)納入考量。

- 高(High)：業務具重要性、部位大及複雜特質，可能產生重大且具傷害力之損失。
- 顯著(Considerable)：業務有可能導致重大損失，但不具傷害力。
- 中等(Moderate)：在正常狀況下，業務損失可自行吸收。
- 有限(Limited)：業務損失之影響相對不大。
- 低(Low)：業務損失之影響小。

B. 衡量風險管理系統

風險管理系統衡量主要係依據董事會及高階管理者督導情況、政策、程序或規章、管理資訊系統運作情形、以及內部控制或稽核執行情形等項目進行評估，將整體風險管理及控制之評等分為「強健(Strong)」、「滿意(Satisfactory)」、「普通(Fair)」、「及格邊緣(Marginal)」與「脆弱(Poor)」等五級。

C. 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，並考量整體風險水準與趨勢，可得到綜合風險評估，分別為「強健(Strong)」、「滿意(Satisfactory)」、「普通(Fair)」、「及格邊緣(Marginal)」與「脆弱(Poor)」等五級。

茲舉一風險類別或業務項目之風險矩陣與綜合風險評等之範例如表 2。

(2)完成風險評估作業(Risk Assessment)

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。

表 2 風險矩陣與綜合風險評等之範例

風險種類/ 業務項目	固有風險	控制				綜合 風險
		董事會 及高階 管理者 督導	政策、 程序或 規章	管理資 訊系統	內部控 制	
信用：						
不動產抵 押放款	高	普通	普通	及格 邊緣	及格 邊緣	及格 邊緣
財務：						
流動性風 險管理	溫和	滿意	滿意	滿意	滿意	滿意
市場風險 管理	高	普通	普通	及格 邊緣	及格 邊緣	及格 邊緣
利率風險 管理	高	普通	普通	及格 邊緣	及格 邊緣	及格 邊緣
作業：						
會計	高	及格 邊緣	普通	普通	普通	普通
風險管理	高	脆弱	普通	及格 邊緣	脆弱	脆弱

3. 監理計畫/檢查計畫

(1) 監理計畫(Supervisory Plan)

對目前監理議題之簡短摘要、檢查結果、機構所最關注之重點項目、次輪檢查之配合程度(coordination level)。

(2) 檢查計畫(Examination Plan)

詳列所有檢查活動、特別業務評估項目、預定檢查日期及天數，並分配檢查任務及劃分權責等。

4. 決定檢查範圍

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，使檢查任務能與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之情形，避免檢查範圍重複，減輕檢查工作之負荷。

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。再依據檢查備忘錄量身訂做其檢查通知書(Entry Letter)。檢查通知書列有金融機構應提供之資料清單，但未含監理機關可自行取得或先前已取得之資料，另應事先通知金融機構，給予其充分時間準備資料。

5. 執行實地檢查

一般州註冊銀行應至少每 12 個月檢查一次，若符合以下條件之銀行，可延長其檢查頻率為每 18 個月一次：

(1) 資產總額 500 萬美元以下。

(2) 資本適足(well capitalized)。

- (3) 上次之 CAMELS 檢查綜合評等為 1 或 2 以上。
- (4) 金融機構統一評等制度(UFIRS)下之管理評等為 1 或 2 以上。
- (5) 未受正式強制性監理措施(formal enforcement action)。
- (6) 最近一次檢查後控制權未變動。

6. 報告檢查結果

準備檢查報告或其他摘要報告，並與管理階層或董事會會談。

二、檢查評等制度

為使監理單位執行檢查評等能有一致分類標準，以評估金融機構的安全及穩健性，聯邦金融機構檢查委員會(FFIEC)訂有金融機構統一評等制度(Uniform Financial Institution Rating System，UFIRS)。

(一) 評等制度類型

依金融機構類型之不同，金融機構統一評等制度主要可分為國內商業銀行之 CAMELS 評等制度、外商銀行在美分行之 ROCA 評等制度以及銀行控股公司(BHC)之 RFI/CD 評等制度。

1. 國內商業銀行之 CAMELS 評等制度

評等對象主要為國內商業銀行，評估要素包括有資本適足性(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。此外，提供整體表現之綜合評等(Composite Rating)，以及財務及管理層面之個別組成項目評等(Component Rating)。

2. 外國銀行在美分行之 ROCA 評等制度

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。

3.銀行控股公司之 RFI/CD 評等制度

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。

(二)評分等級

綜合評分為 1~5 級，表達某一固定時點「當下」之評等結果，且呈現個別組成項目之評估結果，而非數量化之平均分數，五個評分等級之涵義及應採取監理方式說明如下：

1. 強健 (Strong)：該金融機構各層面均呈強健，僅需一般性監理。
2. 滿意 (Satisfactory)：該金融機構狀況大致令人滿意，僅有些常見之輕微缺失，僅需一般性監理。
3. 普通 (Fair)：當任何一項個別組成項目評等得到 5 分(不滿意)，則綜合評分將列為「普通」等級，代表機構有較多缺失，須較一般監理投注更多注意。
4. 及格邊緣 (Marginal)：有不少重大缺失，存有不健全或不安全狀況且未被積極處理，需要密切監督，並要求管理階層提

出明確之改善方案。

5. 不滿意 (Unsatisfactory)：存有許多嚴重缺失，以及有不健全或不安全之經營狀況，需要管理階層之迅速介入或重整。

肆、美國金融監理新倡議

美國於 2010 年 7 月 21 日通過「Dodd-Frank 華爾街改革和消費者保護法」，該法由 16 章(Titles)1601 段(Sections)所組成，內容超過 2,300 頁，幾近涉及金融體系每一面向，2012 年美國持續執行改進監理法規及風險監控技術，重要監理倡議包括：

一、限制大型金融機構並建立清理機制

1. 訂定限制大型金融機構規模不得超過整體負債 10%之規定。
2. 禁止銀行以自有資本從事投機交易及與客戶無關之自營交易(伏克爾法則)，銀行投資避險基金及私募基金限額為第 1 類資本之 3 %。
3. 賦予聯邦監理機關有權接管及分拆對金融穩定構成廣泛威脅之問題金融機構。
4. 對問題機構，建立由聯邦存款保險公司 (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) 運作之清理程序，財政部支應處理成本，政府設計賠付計畫。

二、強化風險管理壓力測試

壓力測試係銀行業者執行持續風險管理作業之重要一環，DFA 亦將其列入要項。2012 年度壓力測試中，FED 擬於將測試對象由原資產

規模達 1000 億美元以上之 19 家銀行控股公司外擴大至 31 家¹，其中包括 12 家資產達 500 億美元以上之大型銀行，並擬要求國內六大銀行控股公司(包括美國銀行、花旗、高盛、摩根大通、摩根士丹利及富國等)進行歐洲主權債務危機壓力測試，估計其可能造成的最大損失。前揭壓力測試之假設情境包括美國失業率升至 13%、股價下跌五成及房價衰退經濟成長率下跌 8% 等。此外，FDIC 亦於 2012 年 1 月發布有關要求大型存款保險投保機構每年執行壓力測試之規範草案，適用對象為合併資產規模超過 100 億美元之 23 家參加聯邦存款保險之州立案非會員銀行及州立案儲蓄協會。

此外，美國 FDIC、FED 及 OCC 於 2011 年 6 月共同發布「合併資產逾 100 億美元之銀行業者壓力測試準則」草案，經參酌各方意見後，於 2012 年 5 月 14 日正式發布定案版準則，並自 2012 年 7 月 23 日起適用。重點包括：

1. 適用機構應至少每年一次，正式審查並評估其壓力測試架構之有效性，且將相關資訊函報主管機關。
2. 銀行業者之壓力測試架構應涵蓋穩健的內部治理與有效的內部控制。
3. 明訂資本適足情形之壓力測試執行期間至少兩年。
4. 說明資本及流動性適足情形之壓力測試應分開執行。
5. 明確劃分銀行董事會及高階管理階層之權責，其中董事會負責監督壓力測試之有效性，高階管理階層負責壓力測試之設計及執

¹ 2009 年，FED 聯手其他聯邦監理機關執行「監理資本評估計畫」(Capital Analysis and Review, CCAR)，首度對國內 19 家大型銀行控股公司進行壓力測試，以評估該國金融機構在嚴重經濟與金融壓力情境下，是否仍有充分資本，持續提供家計部門及企業部門借款，以確實掌握該國金融業承受經濟環境變化之能力。

行。

三、採行新巴塞爾資本協定

本次全球金融危機暴露銀行體系過度槓桿操作、資本不適足且品質不佳、以及流動性緩衝不足等問題。為解決該等問題，巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)自 2009 年起，陸續發布多項資本與流動性改革計畫，經 2010 年 11 月韓國首爾 G20 領袖高峰會討論確認後，於 2010 年 12 月定版發布，簡稱為 Basel III。Basel III 規範內涵包括提高資本計提的水準及品質、流動性規範標準、資本緩衝及系統性重要銀行之認定與監理等。此外，BCBS 於 2010 年 12 月宣布將給予銀行 8 年過渡期間，並自 2013 年起開始逐年提高資本比率水準，至 2019 年起完全適用。

有關美國實施 Basel III 情形，2012 年 6 月美國聯邦存款保險公司(FDIC)、聯邦準備理事會(FED)及財政部金融管理局(OCC)(以下統稱監理當局)共同核准三項 Notices of Proposed Rulemaking (NPRs)，並發布市場風險資本規定最終版本，並自 2013 年起逐步實施，其中有關 Basel III 實施內容主要包括有：

1. 要求金融機構增提資本並提升資本品質

- (1) 規定普通股權益第 1 類資本(Common Equity Tier 1, CET1)最低比率 4.5%。
- (2) 提高第 1 類資本比率(CET1 加計其它第 1 類資本)須至 6%；
- (3) 嚴格定義合格資本條件。

2. 對所有銀行設定資本保留緩衝(capital conservation buffer)。

3. 在信用擴張時期，要求大型銀行須計提抗景氣循環資本緩衝

(countercyclical capital buffer) 以因應信用暴險。

表 3 資本適足性比率標準

項 目	普通股權益 (%)	第 1 類資本 (%)	第 2 類資本 (%)
最低比率	4.5	6.0	8.0
資本保留緩衝	2.5		
最低比率 + 資本保留 緩衝	7.0	8.5	10.5

4. 導入財務槓桿比率以作為補助性措施

對所有銀行設定最低第 1 類資本槓桿比率(tier 1 leverage ratio)(第 1 類資本/表內平均總資產)；對採進階法銀行另外規定有補助性槓桿比率 (supplementary leverage ratio) (第 1 類資本/表內及表外平均總資產)。

表 4 槓桿比率

	第 1 類資本槓桿比率 = 第 1 類資本/ 表內平均總資產	補助性槓桿比率 = 第 1 類資本/ 表內及表外平均總資產
最低比率	4.0%	3.0%

四、嚴格管理衍生性金融商品

1. 要求標準化衍生性商品應在交易所交易及經由清算所清算，客製化交換契約應向中央資料庫申報。
2. 訂定衍生性商品交易資本、保證金、申報制度、紀錄維護及業務指導等規定。

3.要求銀行成立子公司進行高風險之衍生性商品交易。

五、強化證券化商品管理

過去由於證券化商品可移轉風險之特性，造成發行機構未必會審慎選擇資產群組，且透過複雜包裝將高風險資產轉賣給不甚了解產品的投資人；而於貸款機構端，也因轉售貸款，而採取過度寬鬆之授信態度、未合理評估借款人之還款能力，承作品質不佳之貸款。為改善該等現象，DFA 要求要求證券化業務中，銀行包裹放款債權出售者，至少保留 5%信用風險部位，並需加強揭露擔保資產群組的資訊。

六、加強對信評機構之監理

過去信評機構因其評等方法錯誤、利益衝突、或監理薄弱等因素，而未能合理評估結構型商品風險，影響投資人判斷，並連帶助長部分市場不穩定現象。對於信評機構，DFA 主要改革包括：

1. SEC 有權檢查評等公司，在 SEC 內成立專責主管單位，定期對信評機構查核，並公開重要檢查結果、處以罰款及撤銷註冊。
2. 設立信評機構員工之旋轉門條款，降低潛在利益衝突，並取消信評機構的免責條款，減少必須使用信評結果之相關法規，讓投資人可對信評機構因蓄意或疏失致未合理調查等情形提出訴訟。

七、加強對沖基金之監理

為消除監理漏洞，DFA 規定對沖基金需向證券交易管理委員會（SEC）註冊，並在評估系統性風險用途的範圍內，提供交易紀錄與資產配置資料。避險基金亦視其規模，分受 SEC 與州主管機關監理。

八、改革薪酬制度

監督上市公司高階主管薪酬，賦予公開上市公司股東對高階主管薪酬及黃金降落傘²機制擁有不具約束力之投票權。

九、其他

其他重要監理倡議尚包括：

1. 提高存款保險上限至 25 萬美元，並追溯自 2008 年 1 月 1 日生效。
2. 加強房屋抵押貸款之承作標準，包括建立全國適用之房屋抵押貸款最低承作標準；貸款者首次核貸時能確認借款者所得、信用紀錄及工作情況並能如期還款；禁止支付仲介人款項致借款人承受高價房貸。

伍、心得與建議

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。謹研提相關之心得與建議事項如次：

一、強化金融監理架構

2008 年金融風暴凸顯金融監理制度跟不上金融自由化，金融監理權過度分散，造成銀行得以選擇對其有利方式規避監理，為避免多頭馬車之監理漏洞，美、英及歐盟等國紛紛重整金融監理機關，期能建立一個簡化且有效率的金融監理新架構。就美國而言，設立「金融穩定監督委員會」(Financial Stability Oversight Council, FSOC)，以促進聯邦金融監理機關間之資訊分享與協調，以及監理系統性風險；設

²機構高級管理人員就任時與公司簽訂之有利條件(如因公司與他人合併等原因而須離職時，可以拿到優渥報酬)。

立消費者金融保護局 (Consumer Financial Protection Bureau, CFPB)，以保護消費者與投資人，使其免於受到金融機構交易弊端傷害；在金融穩定前提下賦予 Fed 更大的系統性風險監理權責；授權聯邦存款保險公司 (FDIC) 有隨時接管及關閉金融機構之權力；以及建置新的銀行破產清償處理程序及管理程序等。

我國亦當審慎思考相關機關職責，特別是存保公司處理問題金融機構之權限與彈性，以及農業金融局之監理職能與全國農業金庫等農業金融機構之定位，似均有改善空間。

二、防範系統性風險

金融危機凸顯現行監理缺失，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，亦未要求銀行進行流動性之壓力測試；其次是未充分考量高度運用財務槓桿的大型金融機構可能造成的系統性風險，因此防範系統性風險發生，實為當務之急。

美國採行相關改革措施，包括：(1)設立 FSOC 負責系統性風險監理；(2)要求系統性風險應予適當訂價及課稅，以防範個別機構風險外溢金融體系之負面影響；(3)對資產規模達一定標準以上之金融機構進行壓力測試，且要求測試結果資本緩衝不足之銀行需辦理增資；(4)強化資本適足性，動態調整資本適足率時，將總體經濟風險參數(如經濟成長率、房價、失業率等)納入金融監理考量因素；(5)強化預警制度；以及(6)Volcker Rule 要求適度區隔商業銀行與投資銀行業務等。我國可參考歐美改革措施，加強金融服務相關事業之監理。

三、因應 Basel III 監理改革

為因應 Basel III 監理改革，我國金管會推動本國銀行自 2013 年

起逐步實施 Basel III，並於 2012 年 11 月 26 日修正發布「銀行資本適足性及資本等級管理辦法」，修正重點包括提高法定資本要求、調整資本組成項目與應符合條件、擴大風險覆蓋範圍，以及增訂槓桿比率之計算，該項管理辦法雖有納入資本保留緩衝之規定，惟對計提抗循環資本緩衝尚無明確之適用規範，可參考歐美修法方向訂定之。

四、加強衍生性商品及市場參與者之規範

對金融商品創新之監理不足亦是本次金融風暴導因之一。金融危機後，美國修法賦予監理機關更多的衍生性商品監督權，以利審慎管理高槓桿金融機構；金融監理範圍擴及避險基金、私募基金、保險、信評機構、集中結算衍生性商品交易；強化金融市場公開化、透明化；以及要求金融監理機構有適格的監理人才與機制，以利進行事前的審核。我國可參考歐美修法方向，修制訂相關法規制度以因應金融市場新變革。

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. 郭秋榮(2009)，「全球金融監理改革方向與啟示」，經濟研究第 10 期。
3. 李佩真(2010)，「參加紐約聯邦準備銀行(FRB NY)舉辦之「銀行監理」(Bank Supervision)研討會心得報告」，公務出國報告，1 月。
4. 劉如心(2011)，「參加美國紐約聯邦準備銀行舉辦之「Bank Supervision」研討會心得報告書」，公務出國報告，8 月。
5. 賴宜君(2012)，「美國 Dodd-Frank 法案對系統性風險處理機制之影響」，公務出國報告，12 月。
6. US Department of Treasury (2009), “Financial Regulatory Reform- A new foundation: rebuilding financial supervision and regulation,” June 17.
7. DavisPolk (2010), “Summary of the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Enacted into Law on July 21, 2010.” July.