

金融監督管理委員會因公出國報告

出國類別：其他(國際研討會)

銀行結構及競爭力第五十屆年會心得報告

服務機關：金融監督管理委員會
銀行局

出國人職稱：稽核
姓名：張曉萍

出國地區：美國芝加哥

出國期間：103年5月7日至
103年5月9日

報告日期：103年7月31日

目錄

| | |
|---|----|
| 壹、目的..... | 3 |
| 貳、過程..... | 4 |
| 一、美國聯邦準備理事會理事 Daniel K. Tarullo 專題演講... | 4 |
| 二、美國前眾議院金融委員會主席 Barney Frank 專題演講.. | 9 |
| 三、聯邦消費金融保護局局長 Richard Cordray 專題演講.. | 10 |
| 四、5月7日會議重點..... | 11 |
| 五、5月8日會議重點..... | 20 |
| 六、5月9日會議重點..... | 24 |
| 參、心得及建議事項 | 28 |

壹、目的

美國芝加哥聯邦準備銀行自 1960 年以來每年定期舉辦「銀行結構及競爭年會」，就金融相關最新議題，邀請金融業者、政府官員及學術界人士進行討論，本年第五十屆年會於 2014 年 5 月 7 日至 5 月 9 日召開。本年會議主題為「Transitioning to the “New Normal” in Banking」，議題包括金融產業結構、大型複雜金融機構之清理、資本及流動性要求之評估及執行、總體監理及系統性風險之辨識及監理、住宅融資及政府資助房貸保證機構之未來、信用取得、消費金融之保護及教育事宜、金融海嘯經驗、聯邦準備體系成立 100 週年相關議題探討等。

本次會議著重於學術論文之探討，會議除邀請產、官及學界擔任各研討主題主談人外，另邀請聯準會主導金融改革理事 Daniel K. Tarullo、美國 Dodd-Frank Act 金改法案共同起草者，前眾議院金融委員會主席 Barney Frank，以及消費金融保護局（CFPB）局長 Richard Cordray 等重要人士進行專題演講。

貳、過程

鑒於本次會議著重於學術論文之探討，謹先就芝加哥聯邦準備銀行邀請金融主管機關之相關重要人士專題演講部分摘要說明，再依序就其他會議主題分項說明。

一、美國聯邦準備理事會理事 Daniel K. Tarullo 專題演講，講題為「審慎監理法規之重新思考」(Rethinking the Aims of Prudential Regulation)，T 理事係聯準會中負責督導執行美國 Dodd-Frank Act 金改法案之主要官員，發言甚受外界關切，渠於演說中提出現行美國金改措施之未來可調整方向，以及巴塞爾資本協定之內部進階法宜廢除或修改，可考慮由主管機關壓力測試予以取代等，渠演說重點摘述如次：

- (一) 有關美國銀行業監理以往採同一套標準，缺乏執行彈性(Unitary Approach to Bank Regulation)所衍生相關議題，T 理事說明目前大型銀行持有非銀行金融機構關係企業之情況已相當常見，然對於大型銀行之資產負債表者有複雜結構者之監理措施卻不多；現行對於證券商 (broker-dealers)、投資公司 (investment companies)及保險公司之監理，著重於投資者及消費者之保護，至於有關道德風險之防範、促進金融體系穩定等審慎監理之措施相當缺乏，對此 T 理事解釋，以往有關道德風險等審慎監理措施以銀行為主要實施對象，係因銀行業受到存款保險制度及聯準會貼現窗口之融通之保障，為避免銀行經營不善之損失，經由前述存保及融通機制而轉嫁納稅人負擔，因此有必要對於銀行業施加大量審慎監理措施，如風險資本要

求，或對於銀行涉及非銀行業務予以限制等，因此證券商、投資公司及保險業等非銀行金融機構，除與銀行有聯屬關係者外，不受審慎監理措施之限制。

- (二) 審慎監理措施僅適用於銀行機構，然實際上銀行業務與非銀行金融機構間之區分卻非絕對，例如商業銀行放款與投資銀行公開承銷債務憑證，二者已漸無明確之界線；另金融海嘯之後，外界開始關切以往審慎監理措施缺乏適用彈性衍生之問題，例如銀行業無論規模大小均適用相同之審慎監理標準；另審慎監理措施之適用對象僅限銀行業之缺點亦漸浮現，例如金融海嘯期間雷曼兄弟倒閉事件，足以撼動整體金融體系，卻無任何類似銀行業之審慎監理措施，得以監理該等非銀行金融機構；另附買賣回交易(Repo Market)於金融海嘯期間內短期大量贖回，亦凸顯該等交易市場存有參與者，其應適用監理規定有落差等問題。
- (三) 有關監理目標之辨識(Specifying Regulatory Aims)乙節，T 理事說明對於大型金融機構應施予特別監理之原因，依金融海嘯之經驗，一家大型金融機構面臨長尾事件(tail event)可能對整體金融體系產生重大衝擊，連帶影響其他大量從事交易性質、結構型商品或資本市場工具，或依賴短期資金之大型金融機構，因此監理架構應採取比傳統機構監理 (Microprudential Regulation)更加嚴謹之方法，以降低大型金融機構經營不善無法營運之機率；此外該等特別監理措施亦應能消除大型金融機構之太大而不倒之現象。
- (四) 有關美國金融機構規模差距甚大，應如何採取不同強度監理措施，以避免產生不必要影響乙節，T 理事說

明聯準會目前研議方向包括：

- 1、 社區銀行(合併總資產低於 100 億美元以下，即通稱之社區銀行 Community Banks)規模小系統風險程度低，仍維持傳統監理模式即可，T 理事表示美國社區銀行約有 5,700 家，約全體銀行數之 98%，然社區銀行資產合計僅占全體商業銀行總資產之 20%左右，此等銀行非造成系統性風險之來源，維持傳統個別機構監理模式，應足敷現行需要。
- 2、 合併總資產超過 100 億美元，但未達系統重要金融機構(LISCC)標準之金融機構，聯準會將再研議依其規模及風險程度，細分不同強度監理措施：
 - (1) 對於總資產超過 100 億美元以上，但非屬 Basel 銀行委員會指定之 8 家美國之全球系統重要金融機構，合計 80 餘家之美國金融機構之監理措施，由於此類銀行資產規模差異亦相當大，可能僅約數百億，或高達數千億美元資產者，基本上此類銀行業務性質仍偏向傳統商業銀行，僅係持有較大之資產負債，惟 T 理事認為此類機構仍需適用較傳統更嚴格之監理措施，其原因係此類機構中仍有部分機構有相當資產且具有相當程度系統性風險，足以影響金融體系穩定；另此等 80 餘家金融機構總計持有銀行業總資產之三分之一，倘其中部分機構產生經營問題，亦可能連帶影響其他機構，危害整體金融體系之信用供給及穩定運作。
 - (2) 惟 T 理事亦認為該等 80 家機構中，僅部分具有較大系統性風險，有必要施予較大強度之監理；聯準會將於近期就此類 80 家非社區銀行，亦非屬系

統重要機構，再依據其規模大小及風險程度差異，研議不同強度之審慎監理措施。

(五) 有關美國監理架構之重新思考(Rationalizing the Regulatory Framework)：T 理事針對前述不同規模金融機構之監理機制應如何重新調整，表示新機制應能減少不必要監理行為，以減輕商業活動成本；同時使投注之監理資源能得到最大報償，重點如下：

1、 社區銀行(Community Banks)部分：渠表示美國主管機關已針對 Dodd-Frank Act 之各項子法規定中，將部分規定之適用對象排除社區銀行，惟仍有部分新強化監理措施仍有適用之必要，因此社區銀行不能完全排除金改法案所有規定；此外 T 理事認為 Volcker Rule，以及 Dodd-Frank Act 之 956 條規範獎酬誘因機制(incentive compensation requirements)此二項規定所防範之缺失情況，較容易發生於大型機構且影響程度大；倘社區銀行有類此違規情況時，以一般監理檢查程序足以處理，因此 T 理事認為未來此二法規可考慮修正明文排除社區銀行之適用。

2、 中型銀行(Middle-range banks)部分：

(1) T 理事表示如前述理由，對於總資產超過 100 億美元但非達系統重要門檻之 80 餘家美國金融機構，整體而言，仍有必要實施審慎監理措施，然僅有部分機構有較高程度之系統性風險，應可於此範圍內再區分不同強度之審慎監理規範，T 理事指出 Dodd-Frank Act 金改法案中之各項強化監理措施，原則上均以總資產超過 500 億美元為基礎適用門檻，即已反映此等想法；惟 T 理事個人

認為 Dodd-Frank Act 之門檻可再調高至 1000 億美元，渠認為總資產介於 500 億美元至 1000 億美元之金融機構，應可無須適用 Dodd-Frank Act 中有關申報清理計畫及其他強化監理標準。

(2) 倘前述 Dodd-Frank Act 之最低適用門檻，可調高至 1000 億美元，則不同規模機構應適用之強化審慎監理規範，未來可分類歸納如下：

- A、合併總資產 1000 億美元以下之銀行控股公司無須適用 Dodd-Frank Act 第 156 條授權訂定之強化審慎監理規範。
 - B、合併總資產超過 1000 億美元至 2500 億美元之銀行控股公司須適用主管機關之壓力測試，以及遵循 Dodd-Frank Act 第 156 條授權訂定強化審慎監理規範之基本要求部分。
 - C、合併總資產超過 2500 億美元以上者，需增加適用 Dodd-Frank Act 第 156 條授權訂定強化審慎監理規範之更嚴格規範，包括補充性槓桿比率 (supplementary leverage ratio)、流動覆蓋比率 (the full LCR) 以及抗景氣循環資本緩衝 (the countercyclical capital buffer provision)。
- 3、最大型銀行 (Largest institutions)：

(1) T 理事說明對該等機構之資本規範，未來將考慮再納入吸收損失之額外資本緩衝；另對於使用短期批發性資金之現象，亦須施予額外監理措施，包括對於其資本、流動性及清理機制另予加強處理；此外對於證券融資交易，應訂定一致性增提擔保品標準規範，適用所有交易對象。

(2) T 理事指出目前美國合併總資產超過 2500 億美元以上金融機構適用巴賽爾資本協定之內部進階法 (IRB approach)，可考慮予以修正或廢除，其理由包括：IRB 具有使金融機構應計提資本減少之傾向，此於金融海嘯後證實有誤導之負面效應，此外 IRB 由金融機構自行決定風險權數並以複雜模型計算其本身應計提之資本，可能導致風險誤算或故意誤導，外界不易監控，且市場不易正確瞭解其實際風險，影響市場自律機制之效果；且依據歷史資料計算所得之應計提資本，容易具有加速景氣循環效果(pro-cyclical)，且對於風險敏感度亦將有所不足；因此 IRB 恐無助於促進金融穩定及達成總體審慎監理之政策目標。

T 理事於專題演講後，接受與會人士現場詢問之回應重點包括，針對有關美國金融穩定監視委員會(FSOC)依據 Dodd-Frank Act 授權得指定系統重要保險業者，接受聯準會刻正研議之非銀行系統重要業者之強化審慎監理規範，T 理事認為對於系統性保險業者，亦須視其規模及業務型態差異而有不同處理方式；聯準會將充分考量保險業之特性，擬訂切合所需強化監理措施，目前較大挑戰為保險業與銀行業於負債面具有相當差異，渠另指出聯準會研擬中之規範亦將針對負債面差異，予以不同風險權數等。

二、美國 Dodd-Frank Act 金改法案共同起草者，前眾議院金融委員會主席 Barney Frank 專題演講重點：

(一) 主辦單位邀請美國 Dodd-Frank Act 金改法案之共同提案者，前眾議院金融委員會主席 Barney Frank 進行

專題演講，F 前眾議員就其親身參與金融海嘯後美國國會與行政機關之間，就金融改革法案之制定過程及相關討論折衝事宜向與會人士分享，並回應與會人士之提問。

- (二) 與會人士提問，有關外界批評 Dodd-Frank Act 規定美國消費者金融保護局(CFPB)採首長制，然因該局於消費金融保護領域有相當大權力，可就重要消費金融保護事宜訂定跨機構別之行為面規範，影響層面相當廣泛，為使該局決策能充分考量各方意見，該局是否宜改採合議制較為妥適乙節，對此 F 前眾議員回應表示，此等批評係因該局近期相繼訂定嚴格消費金融保護規定之不滿而產生，渠認為美國仍有眾多聯邦機關，例如負責監督聯邦註冊銀行之通貨監理署(OCC)亦採首長制，爰消費金融保護局之現行組織架構，並依據法律授權執行消費金融保護監理工作並無問題。

三、聯邦消費金融保護局 (CFPB) 局長 Richard Cordray 專題演講重點：

- (一) 美國消費金融保護局(CFPB)係依據 2010 年 Dodd-Frank Act 法授權而新成立之聯邦金融監理機關，歐巴馬總統於 2010 年指派 Richard Cordray 為首任局長，CFPB 依法得對於重大消費金融保護事宜，訂定跨業別之行為面監理規範，並有檢查業者及施予處分罰款之權力，其監理職權係獨立行使，與聯準會等並列為主要聯邦金融監理機關，另 C 局長前曾任職州檢察長，執法嚴格為外界關注，其提名確認案於參眾議院審查時亦曾頗國會議員關切。
- (二) C 局長就該局近期訂定之消費金融保護措施予以簡

要說明，例如合格房貸規定(即放款人應對於借款人還款能力進行評估，以及針對前述高風險複雜房貸訂定嚴謹遵循規定等)；另 C 局長對於外界對該局監理方式之疑慮關切，重申該局係依據 Dodd-Frank Act 授權，對於金融業者違規行為嚴格執法以強化消費者保護，惟該局未來亦將加強與金融業者間之溝通，並對於規模不同機構採取不同監理措施，對於業者之申請案，亦將發布更詳細指引及對於個案發布不反對意見書(non-action letter)，以利業者充分瞭解 CFPB 之意見俾利遵循；另 CFPB 亦將藉由規範金融業者行為，逐步導引金融業者發展健全妥適金融服務。

四、5 月 7 日會議重點

(一) 銀行及總體經濟(Banking and the Macroeconomy)：

本節主要係探討銀行之行為對於總體經濟層面所產生之影響，重點如次：

- 1、有關銀行債務工具對於貨幣政策傳遞之影響(Is Bank Debt Special for the Transmission of Monetary Policy?)，依據 Filippo Ippolito、Ali Ozdagli 及 Ander Perez 之研究結果¹，銀行提供企業信用融通行為，對於貨幣政策之傳遞存有特別效果；聯準會之聯邦資金基本利率(Fed Funds rate)倘突然調升 1%，企業股價預期平均將下跌 4% 至 5%；其原因係因目前企業向銀行融資，已有相當比率(約 30%)係以浮動利率計價(floating rate debt)，此借款交易將使企業更加曝露於利率變動之風險；另該研究發現貨幣政策之

1

http://www.chicagofed.org/digital_assets/others/events/2014/50th_annual_bank_structure_conference/duca_050714.pdf

傳遞效果，與企業利用銀行債務工具與其總資產之比率(bank debt/total assets)，二者呈現正向關係(即企業使用銀行債務工具比率越高，利率變動對企業股價之影響程度越大)。

- 2、有關銀行風險資本規範與銀行業務關聯性(Capital Requirements in a Quantitative Model of Banking Industry Dynamics)乙節，Dean Corbae 及 Pablo D'Erasmus 針對最低資本要求變動，對於銀行放款量及銀行產業結構之影響程度，以及貨幣政策對於體質較弱及體質較健全之銀行影響程度等進行研究²，重要結論包括：最低資本要求增加 50%，例如 Basel III 資本協定擬將第 1 類資本與風險資產之比率，由 4%提高至 6%，預估將使小型銀行之倒閉比率(exit rates)減少 40%，然而銀行產業集中現象將更加明顯，整體而言放款供給將產生緊縮現象，放款利率將增加 50 基本點左右。
- 3、有關信用供給枯竭與失業率關係(When Credit Dries Up: Job Losses in the Great Recession)乙節，Samuel Bentolila、Marcel Jansen、Gabriel Jiménez 及 Sonia Ruano 就西班牙於歐債危機前後當地銀行業之貸放標準之變化，及借款企業能否繼續經營等進行分析；結論為西班牙企業與體質較弱銀行往來者，其面臨金融危機而無法營運所導致失業率增加之程度，顯較該企業本身體質不佳所導致失業情況更為嚴重；另有關金融危機對於銀行貸放標準之影響，

2

http://www.chicagofed.org/digital_assets/others/events/2014/50th_annual_bank_structure_conference/corbae_pablo_05714.pdf

該研究發現金融危機前，體質較弱銀行之放款核准比率，較體質強健之銀行核准比率平均多 6.5%；然金融危機後，體質較弱銀行之放款核准比率，已較健全銀行者低 6.3%。

(二) 金融法規(Financial Regulation): 本節主要係探討金融監理法規及政策對於銀行業務活動之影響，重點說明如次：

- 1、 有關銀行組織對信用供給影響(Exporting Liquidity: Branch Banking and Financial Integration)乙節，Erik Gilje、Elena Loutskina 及 Philip E. Strahan 之研究³，係分析美國銀行業透過擴展分行據點(Branch banking)提供融資，與透過證券化模式提供融資，此兩種機制對整體信用市場調和(integrate credit markets)之影響差異分析，結論為美國於 1990 年代放寬銀行跨州申設分行之限制，對於調和並增加美國各州間之信用融通能力有所助益，可將財富增加之州分行所吸收之存款，透過跨州設立分行轉借給有融資需求之州之借款戶，使整體信用市場之供給得以作最有效運用；此外該研究亦指出分行模式可將資金提供予無法透過證券化方式取得資金之區域；另分行對於借款戶有較密切長期之往來關係，能掌握較多深入資訊，此亦證券化機制無法比擬之處；因此即使美國證券化市場持續成長，美國銀行業整體而言，仍呈現穩定增設分行據點之現象。

3

http://www.chicagofed.org/digital_assets/others/events/2014/50th_annual_bank_structure_conference/gilje_loutskina_strahan_050714.pptx

- 2、 有關銀行監理對於銀行經營績效之影響(The Effects of Supervision on Bank Performance: Evidence from Discontinuous Examination Frequencies)乙節，美國聯邦準備理事會 Marcelo Rezende 及 Jason Wu 二人針對金融檢查頻率與銀行經營績效間關係予以分析，以驗證金融監理是否有助於銀行經營績效之提升，重要結論如下：
- (1) 美國聯邦準備體系約配置 1 萬餘人之人力及 20 億美元之經費，用於監督銀行體系，惟以往之研究 (Levine 2005) 報告多顯示大多數國家之金融監理缺乏顯著效益，然本研究指出以往研究認為金融監理與銀行經營效率提升因果關係之證據薄弱原因在於，過去大部分研究係引用各國資料；而本研究則以美國為分析主體。
 - (2) 本報告認為以美國為例，金融監理有助於銀行經營效率提升之原因為：美國法規要求監理機關應對於風險較高之銀行予以較高程度之關切，即使法規未要求，美國監理機關對於銀行之評等及分類仍相當嚴格，另美國監理機關對於銀行績效亦相當關切；此外美國法律要求監理機關應至少 12 個月檢查銀行一次，惟符合一定條件之銀行其受檢週期可延長至 18 個月，其條件為合併總資產低於 5 億美元以下、資本健全、監理機關評等良好 (CAMELs 綜合評等為 1 或 2 級)、以及未受監理機關處分者，始得適用延長檢查週期。
 - (3) 有關本報告之相關變數指標選用，係以獲利指標如 ROE 及淨利息收入等，以及放款損失及逾期比

率等作為分析指標；本研究報告之結果顯示，較高金融檢查頻率有助於銀行經營績效之提升，並減少放款損失及降低逾放比率；然本研究亦提出未來可探討延伸議題，例如如何分析對於具有太大而不能倒特性之銀行之金融監理效能？如何分析金融監理對於系統性風險之影響程度？

(三) 總體審慎監理(Macroprudential Regulation): 本節主要係就總體審慎監理之執行成效及相關影響進行探討，相關重點如次：

- 1、 有關強制資訊揭露與金融蔓延(Mandatory Disclosure and Financial Contagion)乙節，芝加哥聯邦準備銀行之 Gadi Barlevy 及芝加哥大學之 Fernando Alvarez 以美國房價崩跌與 2008 年金融海嘯之關聯性進行分析⁴，渠指出依據 Gorton (2008) 研究，市場參與者因無法取得風險之相關資訊，自然無法理性採取交易行為，爰導致市場恐慌衍生金融危機；美國政策制定者亦採此見解，要求監理機關應強制公開揭露金融機構壓力測試之相關資訊；渠等研究主軸為金融蔓延(financial contagion)所扮演之角色，渠將金融蔓延定義為對於部分金融機構之衝擊，造成其他未受衝擊金融機構損失之現象，依據渠等建立模型所研究之主要結論為，強制揭露有助於改善大規模蔓延之情況，惟仍無法防範小規模之蔓延情形；部分蔓延情況涉及過度財務槓桿，此時仍須有主管機關介入矯正之必要。

4

- 2、 有關放款領先景氣循環與總體審慎監理政策 (Lending Pro-Cyclicality and Macro-Prudential Policy: Evidence from Japanese LTV Ratios) 乙節，印第安那大學 Arito Ono、Hirofumi Uchida、Gregory F. Udell 及 Iichiro Uesugi 之研究，係依據日本不動產統計資料，分析總體審慎工具之一，貸款與現值比率(簡稱貸放比率, LTV Ratio)上限規定對於商業不動產放款之影響，是否具有領先景氣循環之效果(pro-cyclical)；以及貸放比率上限規定是否與銀行績效有所關聯，重點如次；
- (1) 渠等研究指出目前總體審慎工具之發展現況，依據 IMF 報告(2011)表示抗景氣循環總體審慎工具 (countercyclical macro-prudential policy tools, CMPPT)除前述之貸放上限外，另至少包括抗景氣循環之資本緩衝(Countercyclical capital buffers,已規範於 Basel III 資本協定)、動態放款損失準備(Dynamic loan loss provisioning)及債務與收入比率(Dynamic loan loss provisioning)等政策工具；總體審慎工具與傳統個體監理方式不同，實際上可能產生個別金融機構之風險不高，惟整體系統風險已增加之情況，因總體審慎工具旨在防範系統性風險，因此該等工具之效果已成為目前為前各界研究之重點。
- (2) 有關總體審慎工具-貸放比率(LTV ratio)之目標，第一為減緩資產泡沫時期之資產價格傳遞效果(pricing channel)，另一目標為對於高槓桿比率放款所累積之系統性風險予以限制(risk channel)，有

關對於貸放比率設定上限(LTV ration limit)，IMF2010年調查49國家中，已有20國家採取此具有抗景氣循環審慎監理工具，大部分為亞洲及歐洲國家；貸放比率上限目前多用於住宅貸款，已開發國家於金融海嘯前採用貸放比率上限規定者不多，僅加拿大及丹麥例外，部分已實施貸放比率上限之國家於金融海嘯後再度修訂其比率上限；部分國家對於貸放比率較低者給予較低資本要求，以鼓勵金融機構對於放款採取妥適之貸放比率(FSB 2011)。

- (3) 有關日本以不動產抵押之商業放款，受貸放比率上限之影響，分析統計資料來源為日本最大之徵信提供者 Teikoku Databank 於 1975 至 2009 年間之 420,889 筆申報放款之相關資訊，研究結果顯示放款與擔保品價值之比率(即前述之貸放比率 LTV ratio) 有抗景氣循環之特性(Counter-Cyclical)；日本資產泡沫時期放款增加速度被擔保品價增值速度抵銷，此時銀行曝險程度呈現不對稱之增加；於資產泡沫化時期，訂定簡單之貸放比率上限並無太大效果；另本研究結果顯示金融機構之核貸標準寬鬆不一定會造成高貸放比率，訂定簡單之貸放比率上限，可能反而限縮對高成長企業放款，此外高貸放比之企業於資產泡沫時期之經營績效相對較佳。
- (4) 本研究之具體結論包括，貸放比率具有抗景氣循環之性質，而非領先景氣循環；即資產泡沫化時期之貸放比率反而偏低；另實證結果無法證實貸

放比率上限具有實際效果；另該研究指出貸放比率上限無助於金融機構之控管風險，並可能影響信用良好借戶取得融資能力，因此設定一簡單之貸放比率上限，恐無法產生實際成效，仍應審慎考量於何種情況下實施貸放比率上限，才會有預期成效。

(四) 風險管理(Risk Management): 本節討論風險管理有關之議題，討論重點如次：

- 1、 有關風險管理與放款品質(The causal effect of risk management on loan quality)乙節，Bonn University之Tobias Berg以歐洲某一銀行客戶申請貸款案件之審核機制及相關數據進行分析，渠首先說明本研究係設定分行放款人員主要係為業務量導向，風險管理人員係集中於區域中心，與客戶無接觸僅由申請案件資訊進行分析，以決定是否須介入申請案，此時申請案需放款人員與風險管理人員共同同意始可呈核(亦即 4 eyes principle)，該報告分析不同時間範圍內，風險管理人員介入之案件與其貸放比率(LTV)、逾放等之關聯性，有關本研究之主要結論為銀行配置有放款人員及風險管理人員，並賦予不同職責者(4 eyes principle)，約可減少 50%之逾期案件；另該結論亦指出依據近期危機事件顯示，損失程度大之機構多缺乏 4 eyes principle 機制，因此有必要朝此機制方向予以改進。
- 2、 有關銀行規模與系統性風險(Banks' size, scope and systemic risk: What role for conflicts of interest?)，

Tilburg University 之 Olivier De Jonghe 及 Maaike Diepstraten，以及 Glenn Schepens 針對金融機構之規模及非利息收入等因素，對於系統性風險之交互影響進行分析⁵，重點如下：

- (1) 非利息收入之相關交易增加，將提高小型銀行對於系統性風險之曝顯程度，大型及中型銀行對於系統性風險之曝險程度反而減少。
 - (2) 業務集中程度(Concentration)降低能減少系統性風險，惟對於大型及中型銀行之效果較大，小型銀行之影響程度較低。
 - (3) 將銀行業務規模予以限制(Downsizing)，將直接或間接減少系統性風險(因集中度亦隨之降低)；改善資訊揭露(透明度)之效果較 ring-fencing(英國金融海嘯後要求銀行應將特定高風險業務，移由另一獨立事業體辦理以降低風險)為佳。
- (五) 中央銀行議題(Central Bank Program)：本節討論有關中央銀行貨幣政策操作之相關議題，重點如下：
- 1、 紐約聯邦準備銀行 David Skeie 說明聯邦準備銀行之管理利率及準備工具(Federal Reserve Tools for Managing Rates and Reserves)，渠指出聯準會金融海嘯後採取寬鬆貨幣政策已持續購入債券而累積大量準備，此時聯邦準備銀行可執行貨幣操作新工具，包括銀行將資金以定期存款形式轉存央行(Term Deposit Facility, TDF)及附賣回交易(Reverse Repurchase agreement, RRP, 銀行及非銀行如貨幣

5

http://www.chicagofed.org/digital_assets/others/events/2014/50th_annual_bank_structure_conference/djonghe_diepstraten_schepens_050714.pdf

型基金可與央行進行抵押借款交易)等，聯邦準備銀行透過 RRP 機制可將資金直接融通予有需要者，無須再透過銀行中介機構；另渠亦指出以 RRP 機制所執行之隔夜拆款交易，可降低利率波動風險等。

- 2、 Allen N. Berger、Lamont Black、Christa H. S. Bouwman 及 Jennifer Dlugosz 針對聯邦準備銀行於金融海嘯時期，就其貼現窗口所採取援助措施(The Federal Reserve's Discount Window and TAF Programs: "Pushing on a String?")成效進行分析，渠指出聯邦準備銀行透過貼現窗口(DW)及定期存款標購機制(Term Auction Facility, TAF)於金融海嘯期間提供約達 15 兆美元之資金融通予金融機構，其中 6 成為大銀行所使用；其中使用該等資金之小型銀行多為財務困難者，大型銀行則非如此；另渠等分析發現該等資金並未有明顯替代其他資金來源之效果；此外渠等分析亦證實無論是大銀行及小銀行，使用 DW 及 TAF 而取得較多融通資金者，其放款亦隨之增加；然除財務不佳銀行外，財務較健全之銀行亦有透過該機制取得資金之現象；惟整體而言，聯準會透過該機制增加民間信用供給之政策目標可謂有所達成。

五、5 月 8 日會議重點

- (一) 轉型至新傳統銀行(Theme Panel: Transitioning to "The New Normal" in Banking): 本節由芝加哥聯邦準備銀行執行副總裁 Daniel G. Sullivan 為主持人，與談人包括費城聯邦準備銀行執行副總裁 William W. Lang、BMO Financial Group 執行長 William Downe、

Federal Financial Analytics, Inc 合夥人 Karen Shaw Petrou、以及全美社區銀行家協會 (Independent Community Bankers of America) 資深執行副總裁 Terry Jorde、以及波士頓學院之 Edward J. Kane 教授，討論重點略以：

- 1、費城聯邦準備銀行執行副總裁 William W. Lang 說明有關防範系統性風險之相關事宜，渠指出有關系統性風險之衡量及處理應由中央銀行辦理，惟渠亦指出如何精確衡量系統性風險目前仍面臨相當挑戰；BMO Financial Group 執行長 William Downe 說明銀行業如何轉型至新傳統銀行，渠認為無論金融業務如何演進，如何充分瞭解客戶真正需求，仍為銀行業最根本之工作。
- 2、Federal Financial Analytics, Inc 合夥人 Karen Shaw Petrou 指出金融海嘯後美國各項金融改革措施，例如美國聯邦存款保險公司所擬具之主管機關接管清理系統性重要金融機構之策略草案(Single Point Entry，即主管機關接管財務困難之大型系統性重要金融機構之控股公司，其重要子公司仍繼續維持運作以避免影響客戶及金融市場之穩定，相關損失轉由原控股公司股東承受並退場，組成過渡金控並引進新經營團隊，主管機關退場由新控股公司繼續營運)，以及限制銀行業從事短期高風險交易之 Volcker Rule 等重要改革措施，應注意改革是否對於金融業造成過度遵循負擔；以及是否會影響客戶取得金融服務之成本等潛在負面效應。
- 3、全美社區銀行家協會 (Independent Community

Bankers of America)之資深執行副總裁 Terry Jorde 說明美國社區銀行於前述金融改革措施後，雖因遵循成本增加而有被大銀行合併之趨勢，惟渠指出社區銀行較能貼近美國廣大區域之在地民眾金融需求，且多專注傳統存放款業務，規模雖小但體質強健，仍將繼續於美國金融體系扮演重要角色；波士頓學院之 Edward J. Kane 教授則指出目前美國金融改革廣度仍嫌不足 (too narrow focused)，渠並批評美國政府援助經營困難金融機構(Bail-out)，本質上仍屬財富移轉之行為等。

(二) 房貸市場(The Economics of Mortgage Markets)：此節主要係討論美國房貸抵押證券市場現況及相關議題，重點如下：

- 1、 德意志銀行之 Steven Abrahams 說明有關民間房貸抵押證券(private MBS)之市場現況，渠指出金融海嘯後由政府機關(如房貸保證機購)保證之政府房貸抵押證券(Agency MBS)已取代民間發行者(Private MBS)，成為主要 MBS 來源；MBS 整體發行之量雖仍未達金融海嘯 2007 至 2008 年間水準，然其他證券化標的已有明顯成長，例如汽車貸款債權證券化、商業不動產貸款證券化，以及槓桿貸款(leveraged loans)等，因此於前述其他債權標的證券化交易量回溫之影響下，預期民間發行之 MBS 亦可望有明顯成長，惟仍需注意與性質相近之金融工具間競爭效應，例如前述之政府房貸抵押債券(Agency MBS)以及銀行放款(Bank portfolio lending)等。

- 2、 University of California 之 Stuart A. Gabriel 及聯準會之 Wayne Passmore 二人報告有關美國政府擬重建美國房貸市場保證機制，即美國政府將對於政府資助之住宅房貸保證機構 Fannie Mae and Freddie Mac 所進行之改革，美國政府刻正對前述改革擬定更詳細執行計畫，討論中之方案包括係採純粹民營之證券化機制 (Pure Private Securitization)，或採政府與民間混合證券化機制 (Hybrid Securitization)，倘採混合機制似可研議收取政府保證費用 (Government Guarantee Fee)；目前美國政府之改革立場為盡量導引民間資金注入該新房貸證券化機制。
- (三) 金融監理之過去及未來 (Financial Regulatory Deja Vu)：此節討論重點略以：
- 1、 Douglas J. Elliott、Greg Feldberg 及 Andreas Lehnert 三人研究主題為總體審慎政策之循環 (Cyclical American Macroprudential Policy)，研究有關美國於 1913 至 1992 年所採取之總體審慎政策，包括貸放上限 (LTV)、保證金 (Margin requirements，即聯準會之 Regulation T 及 Regulation U)、存款準備金、銀行負債比率上限規定 (聯準會 Regulation Q) 及資本規定等，對於信用供給造成緊縮或寬鬆之效果；渠等分析結論為總體審慎政策對於信用供給之影響呈現不對稱特性，即對於緊縮信用之影響效果較寬鬆信用為大；此外渠等分析亦發現總體審慎政策對於較能影響消費信用供給 (consumer credit growth，如消費

性放款量之增減等)，然對於銀行信用供給(bank credit growth)則無明顯之影響。

- 2、 R. Christopher Whalen 研究主題為美國金改法案與經濟成長之關聯(Dodd-Frank and the Great Debate: Regulation vs. Growth)，渠認為金改法案對於金融機構之資本及流動性及風險等訂定相當強化規範，惟對於金融機構之負債面應如何加強監理則較為缺乏，渠建議未來可朝此領域多加以研究。
- 3、 另聯準會之 Jonathan D. Rose 研究之主題為 Old-Fashioned Deposit Runs，以金融海嘯期間美國金融機構存款流失現象及政府實施存款全額保險緊急因應機制，與 1930 經濟大蕭條時期銀行擠兌現象，進行差異分析，渠分析指出即便實施存款全額保障機制，似仍難保證未來不會再發生存款擠兌之現象。

六、5 月 9 日會議重點：

(一) 房貸市場行為(Mortgage Markets Activity)：此節討論議題包括房貸再融資之排擠效應(Crowding Out Effects of Refinancing On New Purchase Mortgages)、房屋增值貸款與房貸違約(Equity Extraction and Mortgage Default)、及複雜房貸(Complex Mortgages)，相關討論重點如下：

- 1、 有關房貸再融資之排擠效應，聯準會之 Steven A. Sharpe 及 Shane M. Sherlund 二人分析結果為⁶，當利率調升後，通常會導致新購屋貸款債權之增加

6

http://www.chicagofed.org/digital_assets/others/events/2014/50th_annual_bank_structure_conference/sarpe_sherlund_050914.pdf

(Purchase Mortgage Originations)，當房貸利率調升 100 基本點(basis points)後，將使美國消費者其信用評比等級為 621 至 680 者，其購屋貸款量增加 2.5%。

- 2、有關房屋增值貸款(Equity Extraction)與房貸違約乙節，依據聯準會之 Steven Laufer 之分析⁷，房屋增值貸款係指民眾以自有房屋之現值抵押借款供作他用，借款額度通常為房屋現值扣除房貸及其他相關負債後之餘額；房屋增值貸款與房貸違約之連動關係大致上可分為兩種管道，第一種為民眾於房屋價格飆漲時會選擇辦理房屋增值貸款，惟房價回跌後無力償還增貸而致違約(直接效應 Direct effect)；第二種為民眾以房屋增值貸款支應日常消費，當民眾遭受外在衝擊無收入時，無力償還貸款而違約(選擇性效應 Selection effect)；有關 L 君建立統計模型分析結論為，房屋增值貸款之增加，主要係因民眾持有房屋之價格飆漲，爰辦理增貸以供額外消費；2006 年以後之房貸違約係因增貸與房屋現值比率高所致(LTV ratio)；另倘對於前述 LTV 比率設定上限，例如將 LTV Ration 設定為 80%，將有助於抑制房價飆漲、降低房屋增值貸款以及減少房貸違約率，有助於增進新購屋貸款者之福利。
- 3、有關複雜房貸乙節，Gene Amromin、Jennifer Huang、Clemens Sialm 及 Edward Zhong 針對複雜

7

http://www.chicagofed.org/digital_assets/others/events/2014/50th_annual_bank_structure_conference/laufer_050914.pdf

房貸對金融危機之相關影響進行分析⁸，過去 10 年間美國房貸商品逐漸複雜化，大部分新房貸商品之設計，係以減少借款人分期攤還金額及遞延攤還期限為主要目的，惟該等房貸商品所增加之複雜設計，隱含更多之不確定性，例如以增加槓桿比率為代價而減少每月攤還本金等；另房貸證券化及次級房貸之融資亦有相當影響；有關複雜房貸包括下列型態：第一種為首段期間僅繳息不攤還本金(Interest Rate Only)；第二種為選擇性浮動利率房貸(Option ARM)，即首段期間僅繳息，且應繳金額比僅繳息不攤還本金者更低，惟一定期間後或房貸價值比率(LTV)超過 110 或其他門檻後，需依約轉換成浮動利率，此時每月之應繳本息會大幅增加，其槓桿比率整體而言亦顯較固定或浮動利率等傳統房貸為高；此外依據其分析結果顯示，美國使用複雜房貸之借款人多為信用良好但欲購買超過其收入之高價房屋，且該等借款人並非缺乏較專業知識者；複雜房貸之借款人對於利率變動較為敏感；而複雜房貸借款人違約率，亦顯較其他固定或浮動等房貸為高。

(二) 消費者法規(Consumer Regulation)：

- 1、 依據堪薩斯聯邦準備銀行(Federal Reserve Bank of Kansas City) 之 Emily Cuddy 及 Fumiko Hayashi 報告有關重複可儲值預付卡(General Purpose Reloadable Prepaid Cards: Penetration, Use, Fees,

8

http://www.chicagofed.org/digital_assets/others/events/2014/50th_annual_bank_structure_conference/mromin_huang_sialm_zhong_050914.pdf

and Fraud Risks)之分析，渠指出美國預付卡近年來年成長率高達 20%，對於未能取得合適銀行服務之消費者(Underbanked Consumers)而言為一替代金融工具；監理政策之重點為如何防範相關詐騙交易，以及防止發卡機構倒閉；對雇主企業而言使用預付卡支付員工薪資福利之成本，較以傳統支票發放方式更低；對於金融機構而言發行預付卡係屬另一新種收入來源，可增加金融機構收取刷卡手續費及卡片年費；渠根據美國消費者使用預付卡之方式、儲值金額及刷卡筆數、用途及費用收取等統計資料進行分析，結論重點包括未能取得合適銀行服務消費數量較多之區域，使用預付卡之情形較為普遍；預付卡使用期限較短，其相關詐騙案件數量，亦較其他類似金融工具為多。

- 2、美國消費金融保護局(CFPB)之 Alexei Alexandrov 及 Xiaoling Ang 二人，就次級房貸市場之交易付款保證機制(Identifying a Suitable Control Group Based on Microeconomic Theory: The Case of Escrows in the Subprime Market)進行分析，渠等分析重點為美國聯準會實施之 Escrow Rule(交易付款保證機制)，對於房貸信用供給之影響，渠指出相關監理政策應能在消費者保護，與金融商品之取得能力及價格間，作出最佳之取捨(Tradeoff)；依據模型假設及統計資料分析，獲致結論為聯準會之 Escrow Rule 並未對於整體信用供給造成影響；對於大都會地區次級房貸(Subprime Lending)量有抑制之效果；對於鄉村地區則無影響。

叁、心得及建議事項

本次會議著重於美國監理架構之重新思考，尤其是針對不同規模金融機構之監理機制應如何重新調整，包括減少不必要的監理行為及減輕商業活動成本等措施，以進一步健全金融市場發展。至於我國金融監理現況與國際改革內容之差異，謹提出下列心得與建議：

一、混合採用標準法及壓力測試衡量風險資本：

聯準會實施近 5 年主管機關壓力測試(Supervisory Stress Test)，係屬對於風險敏感程度較高之應計提風險資本衡量工具，壓力測試不依賴金融機構自行估算可能損失，而且是以可反映整體經濟狀況及不同資產關聯性之假設負面情境為基礎；另外將壓力測試結果公開揭露亦有助於市場交易對手及投資人正確評估該金融機構之風險，雖金融機構及主管機關須付出相當資源，然以成效衡量應屬合宜之措施。前述美國作法，有助市場自律機制及健全金融市場發展，可作為我國監理之參考。

二、推動差異化管理，建置以風險為導向之內部稽核制度：

聯準會刻正研議依金融機構規模及風險程度採取不同強度監理措施，以避免產生不必要的影響，此為美國金融改革後監理機制之主要調整方向。我國在有效運用金融監理資源措施方面，已對銀行金融檢查採取風險導向之查核頻率。另一方面，我國在提升銀行經營績效及降低經營成本上，或可參考美國監理新思維，對於銀行財務、業務、作業、法規遵循及風險管理之內部稽核作業，訂定差異化評比標準及續後評估機制，允許符合

一定標準以上之銀行，採行風險導向之內部稽核制度。

三、授信擔保品相關規範限制可適度放寬由銀行內部依其風險評估為原則：

美國在後金融海嘯時代的監理新思維，著重於降低監理程度，同時使投注之監理資源能得到最大報償。在現今以服務為導向的產業趨勢下，我國在制定相關金融監理措施時，例如銀行授信擔保品的相關規範及限制，或可適度放寬由銀行內部依其風險評估為原則，避免對金融業造成過度遵循負擔，或影響客戶取得金融服務之成本等潛在負面效應。