

出國報告（出國類別：訓練課程）

參加「紐約聯邦準備銀行金融機構監 理專業課程」出國報告

服務機關：金融監督管理委員會

出國人員：陳專員靜芳

派赴國家：美國紐約市

出國期間：103年9月30日至10月3日

報告日期：103年12月

目錄

壹、前言.....	1
貳、簡介美國聯邦準備銀行.....	2
參、課程內容紀要.....	3
一、美國金融監理架構.....	4
(一) 美國商業銀行（含金融控股公司）.....	4
(二) 參加聯邦保險之儲貸機構（Federal Insured Thrift Institutions）.....	5
(三) 證券及商品買賣機構（Securities and Commodities Firms）.....	5
(四) 保險公司.....	6
二、監理評等系統.....	6
(一) 商業銀行之評等系統—CAMELS：.....	6
(二) 外商銀行之評等系統—ROCA：.....	6
(三) 銀行控股公司適用之評等系統—RFI/CD：.....	7
三、以風險為導向之金融監理.....	8
四、金融海嘯與美國金融監理架構之改革.....	11
(一) 金融海嘯的爆發原點.....	11
(二) 美國金融監理架構之改革.....	12
(三) 金融監理機關權責及組織架構之改組.....	14
五、美國金融監理相關重要措施之推動情形.....	17
(一) 實施巴塞爾資本協定三（Basel III）.....	17
(二) 恢復及清理計畫（Recovery and Resolution Plan, RRP）.....	18
(三) 壓力測試.....	19
(四) 提報復原及清理計畫（Recovery & Resolution Plan）.....	21
六、美國未來之金融監理方向.....	23
肆、心得與建議.....	24
附件：會議議程及資料.....	26

壹、前言

本次課程係由美國紐約聯邦準備銀行（Federal Reserve Bank of New York，以下簡稱 FRBNY）所主辦，該課程係為國際金融監理專業人員設計，以提升金融監理中階官員（mid-level officers）之專業能力，並使各國金融監理機關瞭解美國聯邦準備體系（Federal Reserve System, FRS）在 2008 年金融海嘯後，對於金融監理架構及制度之改革趨勢。

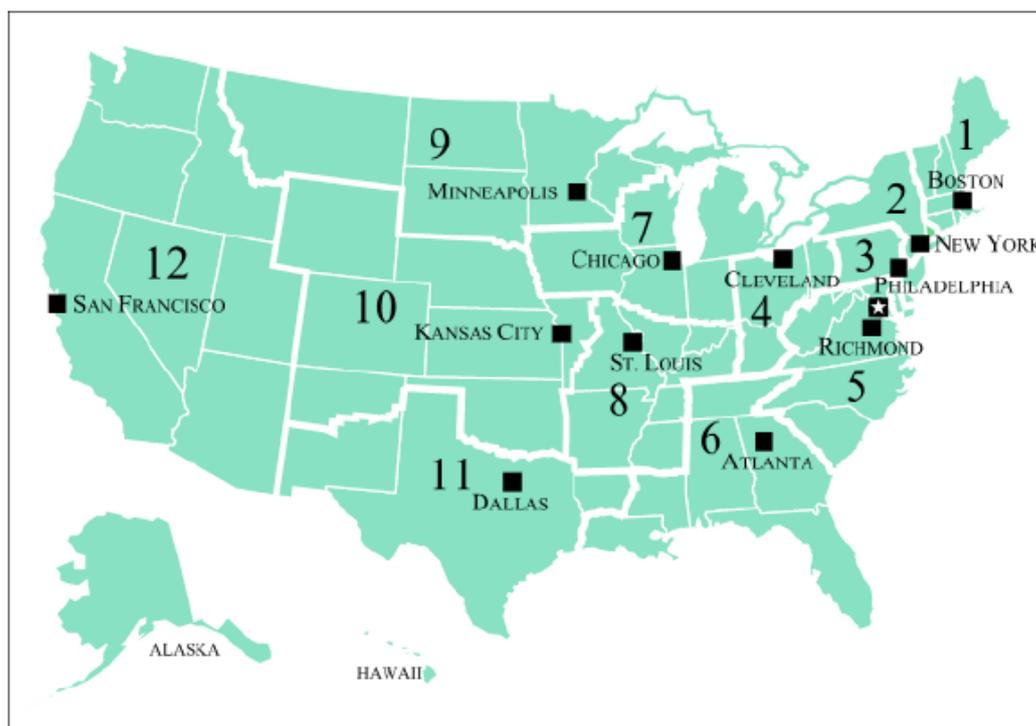
FRBNY 每年例行於春、秋二季舉辦本課程，課程設計的主軸為美國金融監理架構介紹、評等系統及其以風險為導向之金融監理方法、金融機構之風險管理（含市場、作業、模型及流動性等風險）與內部控制、洗錢防制作業、2008 年金融危機後美國金融監理之改革、美國對複雜金融機構之監理、新巴塞爾資本協議及公司治理等。

本次課程計有安哥拉、阿根廷、奧地利、巴林、比利時、加拿大、哥倫比亞、捷克、丹麥、歐洲央行、芬蘭、法國、德國、迦納、印度、印尼、以色列、日本、約旦、肯亞、哈薩克、韓國、澳門、挪威、巴勒斯坦、秘魯、波蘭、羅馬尼亞、沙烏地阿拉伯、塞爾維亞、瑞典、坦桑尼亞、泰國、土耳其、烏干達、阿拉伯聯合大公國等 36 個國家、地區及 1 個機構，共計 59 名代表參加。

貳、簡介美國聯邦準備銀行

美國聯邦準備銀行（FRS）是美國的中央銀行體系「聯邦準備理事會」的運作分支，簡言之，FRS 即美國的中央銀行。該系統目前共有 12 個銀行，每個銀行分管自己的聯邦準備轄區，FRBNY 即為其中之一，為第二聯邦準備區（2nd District (B)），在紐約州水牛城有一分行。

FRS 係於 1914 年 11 月因應美國第一任財政部長 Alexander Hamilton 所提出之建議，由美國眾議院所通過成立，以協助聯準會監理銀行與金融。總部設於當時的第一大城－費城，並於其他主要城市設置分行。



參、課程內容紀要

美國 FRS 對於金融機構監理之方法係以風險基礎為原則，本次課程內容由 FRBNY 之監理官、檢查人員及專業講師負責講授，除分享其實際監理經驗外，並透過簡要之案例分析，使參訓人員能瞭解課程內容。該會並於第一天（9 月 30 日）及第二天（10 月 1 日）課程結束後舉辦簡單茶會，以促進學員、講師、FRBNY 官員以及 FRBNY 周邊單位人員進行面對面之交流。重要課程主講人列表如次：

103 年 9 月 30 日至 10 月 3 日金融監理專業課程

日期	課程	主講人
9 月 30 日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 金融機構監理—概要 2. 以風險為基礎之監理 3. 案例分析—以風險為基礎之監理 4. 系統性重要銀行（SIFIs）之監理 	Patricia Meadow（副總裁）、Alejandro Latorre（副總裁） Jordan Light（資深檢查人員）、Gail Santora（檢查人員—領隊） Sharon Wells（資深檢查人員） Jane Wakefield（資深檢查人員）
10 月 1 日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 內部控制 2. 市場風險 3. 銀行辦理壓力測試之原則及監理架構 4. 洗錢防制（AML）之方法 5. 檢查評等系統（CAMELS/ROCA） 	Michael Tomkowski（資深檢查人員） Brian O'Halloran（資深檢查人員） Lana Ivulonoka（資深副總裁） Janet Hwang（資深檢查人員） Jerry Kotch/Michael Sutura（資深檢查人員）
10 月 2 日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 風險管理之監理—在金融危機時 2. 銀行業改革方案/近期法令之變動 3. 恢復及清理計畫之準備情形 4. 金控公司之調解 5. 市場風險進階概念 	Jane Majeski（資深檢查人員） Lance Auer、Leslie Sperber（資深檢查人員） Robert Fitchette（資深檢查人員） Michael Koh（專業講師） Subir Dhamoon（檢查主管）

日期	課程	主講人
10月3日	1. 流動性風險之管理 2. 美國推動實施 Basel III 3. 公司治理	Justin Lerner/Omaira Crane (檢查人員) Eva Shi (財經分析人員) Sheila McKinney (財經分析人員)

課程內容可以歸納為 3 類，包括(1)美國金融監理架構與制度之改革、(2)美國聯邦體系對於金融機構以風險為基礎之監理方法(包括洗錢防制之管理、作業風險、內部及外部稽核、監理評等系統、壓力測試、市場風險、模型風險、流動性風險、利率風險、內部控制及公司治理等)、(2)美國金融監理相關重要措施之推動情形(包括美國落實 Basel III 之推動現況、對系統性重要金融機構之監理等)。重點分別說明如次:

一、美國金融監理架構

美國金融監理制度屬於多元監理體制，採「職責分工、分別管理」之制度。其商業銀行之監理機關係依銀行之性質做為區分，包含聯準會 (Board of Governors of the Federal Reserve System)、財政部通貨監理署 (Office of the Comptroller of the Currency, OCC) 及聯邦存款保險公司 (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) 三機關。

(一)美國商業銀行 (含金融控股公司)

機構類型	主要監理機關	存款保險
聯邦註冊銀行	財政部通貨監理署 (OCC)	聯邦存款保險公司
州註冊會員銀行 銀行控股公司	聯邦準備理事會 (FED)	聯邦存款保險公司
州註冊非會員銀行	聯邦存款保險公司 (FDIC)	聯邦存款保險公司

(二) 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)	聯邦準備理事會/財政部 通貨監理署 / 聯邦存款保 險公司	聯邦存款保險公 司
儲蓄銀行 (Savings Bank)	聯邦準備理事會/財政部 通貨監理署 / 聯邦存款保 險公司	聯邦存款保險公 司
聯邦註冊信用合作社 (Credit Union – Federally Chartered)	全國信用合作社管理局 (National Credit Union Administration)	美國信合社互助 會 保 險 基 金 (National Credit Union Share Insurance Fund)

(三) 證券及商品買賣機構 (Securities and Commodities Firms)

機構類別	主要監理機關	證券業自律管理組織 (Self-Regulatory Organization ; SRO)
證券經紀/自營商－ 交易所會員 (Broker/Dealer Exchange Member)	證 券 交 易 委 員 會 (Securities and Exchange Commission ; SEC)	各證券交易所
證券經紀/自營商－ 非交易所會員 (Broker/Dealer Non Exchange Member)	證券交易委員會 (SEC)	金融監管局 (Financial Industry Regulatory Authority ; FINRA)

從事商品買賣機構 (Commodities Firm)	商品期貨交易公司 (Commodity Futures Trading Corporation ; CFTC)	美國全國期貨商協會 (National Futures Association ; NFC)
--------------------------------	--	--

(四) 保險公司

美國的保險公司係由各州之保險監理機關 (State Insurance Departments) 負責執行各州保險業之監督管理 (其中並無聯邦準備體系之監理人員)，並由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、 監理評等系統

美國的金融監理機關係採行統一的金融機構評等制度 (UFIRS)，例如，對國內商業銀行、外商銀行及及銀行控股公司等，分別採行統一的 CAMELS、ROCA 及 RFI/CD 系統，茲分述該等評等系統如下：

(一) 商業銀行之評等系統— CAMELS：

美國國內的商業銀行之評估係採此種綜合評等，依據銀行的六個經營層面：資本適足性 (Capital Adequacy)、資產品質 (Asset Quality)、管理 (Management)、盈餘 (Earnings)、流動性 (Liquidity) 及市場風險敏感性 (Sensitivity to Market Risk) 分別加以評估，而 CAMELS 一詞乃為此六層面之字母首字所組成。

(二) 外商銀行之評等系統 — ROCA：

美國針對外商銀行之評估係以 ROCA 綜合評等方式，依據外商銀行經營的四個經營層面：風險管理 (Risk Management)、作業控制 (Operational Controls)、法規與政策遵循 (Compliance) 及資產品質 (Asset Quality) 分別加以評估，而 CAMELS 一詞乃為此四層面之字母首字所組成。

(三) 銀行控股公司適用之評等系統—RFI/CD：

美國對銀行控股公司的評估係以 RFI/CD 綜合評等方式，依據銀行控股公司之 5 個經營層面：風險管理 (Risk Management)、財務狀況 (Financial Condition)、母公司及非存款子公司對存款子公司之潛在影響 (Impact)、銀行控股公司之管理及財務狀況及其吸收子公司潛在風險後之綜合評估結果 (Composite) 及主管機關對存款子公司 (Depository Institution) 而得之評估結果，RFI/CD 一詞乃是由這五層面之字母首字所組成。

根據上開不同的統一金融機構評等制度，每一金融機構在經實地金融檢查後，將給予一個由「1」到「5」不等的綜合評等。各綜合評等的定義如下：

- 綜合評等1 (強健 — Strong)：此類金融機構在各方面具屬健全。若有缺失，尚屬微小，且可由董事會及管理部門以例行日常方式處理。該機構實質上遵循法規，能應付企業異常狀況及抵禦營業區內經濟不穩定的外在影響。相對於該機構的大小、複雜性、及風險曝露狀況，具有最佳的營運績效與風險管理實務，無監理憂慮之虞。
- 綜合評等2 (滿意 — Satisfactory)：此類金融機構基本上健全。此等機構僅顯示輕微缺失，而這些缺失係在董事會及管理部門改進能力及意願之內。此等金融機構穩定且能應付商業環境之波動，且公司實質上遵循法規，並無重大監理疑慮。相對於該機構的大小、複雜性、及風險曝露狀況，整體的風險管理實務令人滿意，監理毋須過多憂慮。
- 綜合評等3 (尚可 — Fair)：此類金融機構顯示有單項或多項監理憂慮。此等機構顯示中度到嚴重程度的缺失，風險管理未達令人滿意之水準，且管理部門不具備於適當期限內有效改正缺失之能力或意願。此類機構較無法抵禦商業波動，且較易受到外在影響的傷害。此外，此

等機構可能明顯地未遵循法規。相對於該機構的大小、複雜性、及風險曝露狀況，整體的風險管理未能令人滿意，因此監理機關需要採行超過平常監理的正式或非正式強制措施，但依據金融機構目前之整體實力及財務狀況下，倒閉似不可能。

- 綜合評等4（不佳 – **Marginal**）：此類金融機構顯示不安全及不穩健的狀況，存在嚴重的財務或管理缺失，導致無法令人滿意的營運績效，並存在嚴重的缺失和問題，而這些缺失和問題無法被董事會及管理部門圓滿地改正或解決。此類金融機構一般未能應付商業波動，亦明顯未遵循法規，相對於該機構的大小、複雜性、及風險曝露狀況，如此之風險管理令人無法接受，因此該種機構須嚴加監理注意，在大多數情況下，為解決問題，正式的強制性措施是必要的。另該種機構有造成存款保險基金損失的潛在風險，如未能圓滿地針對問題和缺失予以解決，倒閉是明顯可能的。
- 綜合評等5（不滿意 – **Unsatisfactory**）：此類金融機構處於極端不安全及不穩健的狀況，顯示極端低落的營運績效。相對於該機構的大小、複雜性、及風險曝露狀況，顯示其風險管理不足並有高度的監理疑慮。其所顯示出之缺失和問題的數量及嚴重性，超逾管理部門控制或改正的能力或意願，因此，立即性的外來財務或其他協助是維持這類機構生存所需要的，並必須密切加以監理關注。此外，此等機構有造成存款保險基金損失的顯著風險，有高度可能的倒閉風險。

三、以風險為導向之金融監理

前已述及，美國對金融機構之監管係採「以風險為導向之金融監理」制度，其

金融監理流程包括六個步驟如下表：

程序	產出
1、 瞭解金融機構	金融機構整體概況
2、 風險評估	風險矩陣、風險評估
3、 規劃及擬定監理活動時間表	監理措施及檢查計畫
4、 定義實地檢查之範圍及內容	實地檢查範圍備忘錄、向受檢機構發出實地檢查通知
5、 執行實地檢查	功能性檢查模式（Functional Examination Modules）
6、 報告檢查結果	1、 撰擬檢查發現及報告 2、 召開檢查缺失及檢查溝通會議

本次研討會課程之重點在上述步驟 2 之風險評估，就金融機構經營各項業務所面臨之信用、作業、市場、流動性、法律及聲譽等 6 種風險，先就其隱含風險之大小及風險管理評定良窳後，再分別給予各別風險及整體機構綜合評估之評等及其風險趨勢，作為擬定監理計畫及執行實地檢查人力配置之重要依據，以有效運用監理資源，將監理重心放在金融機構經營風險最大之業務。茲就風險評估方式說明如下：

（一）評估經營各項業務隱含風險（含信用、作業、市場、流動性、法律及聲譽等風險）的大小，經考量風險之來源、量化風險之因子及各項作業風險指標等後，將風險量化為「高（High）」、「顯注（Considerable）」、「中（Moderate）」、「有限（Limited）」或「低（Low）」表示，定義如下：

高： 業務具重要性、部位大及複雜特質，可能產生具傷害力之重大損失。

顯注：業務有可能導致不具長期傷害力之重大損失。

中：在正常狀況下，業務損失可自行吸收。

有限：業務損失之影響相對不大。

低：業務損失之影響小。

(二) 評估各項風險管理品質之良窳 (評估層面包括：董事會和高階管理階層之監督；政策、程序及限額；管理資訊報告及風險監控；內部控制及稽核)。

(三) 評估各項風險之殘餘 (或綜合) 風險，係指綜合考量風險管理品質良窳抵減隱含之風險數量後之殘餘風險。並以「高」、「顯注」、「中」、「有限」或「低」表示。

(四) 評估各項風險趨勢，風險趨勢指未來 12 個月風險之可能變化，以「增加」、「穩定」、「減少」表示。

依上述 (一) 至 (四) 之評估方式，完成信用、作業、市場及流動性、法律及聲譽等等 6 種風險評估並填製風險矩陣圖 (樣例) 如下：

風險類別	隱含風險	風險管理品質	殘餘或綜合風險評估	風險趨勢
信用風險	高	強健	中	穩定
作業風險	低	滿意	低	穩定
市場風險	高	不佳	高	增加
流動性風險	中	不佳	顯高	增加
法律風險	有限	滿意	有限	穩定

信譽風險	低	滿意	低	穩定
------	---	----	---	----

(五) 整體金融機構綜合評估及風險趨勢

綜合各項業務之評估結果，給予該金融機構整體風險綜合評等（五等級）及風險趨勢（以「增加」、「穩定」、「減少」表示），作為擬定監理計畫及執行實地檢查人力配置之重要依據。

四、金融海嘯與美國金融監理架構之改革

(一) 金融海嘯的爆發原點

在 2008 年 3 月 13 日晚間 11 點，證管會(SEC)通知 FRBNY 關於 Bear Sterns 之流動性危機，並表示若無法妥為處理，第 2 天開市將發生違約，進而造成系統性危機。由於 Bear Sterns 並非 FRBNY 所監理之對象，FRBNY 對其業務經營及問題完全不清楚，甚至連該公司地址都不知道，在緊急與 SEC 會商後，即於次日凌晨派出檢查小組前往 Bear Sterns 瞭解其流動性缺口，於凌晨 4 點向聯準會主席報告並決定援救方式，由 FRBNY 出資美金 300 億元設立 SIV（結構性投資工具：Structured investment vehicle），由該 SIV 向 Bear Sterns 購買有價證券資產，以解決其流動性問題。其救援模式即所謂 Maiden Lane I。之後，聯準會主席下令派出檢查小組至所有投資銀行進行金檢，這些原非屬 FRBNY 所轄之金融機構亦欣然接受。

2008 年時整個夏天陸續有金融機構發生財務緊縮之危機，主要是由於很多機構還是以次級房貸為基礎的金融商品作為在市場上籌資的工具。2008 年 9 月 11 日（週四）Lehman Brothers 通知 FRBNY 其即將發生違約，如無人出面融資，隔週週一就會倒閉。FRBNY 幾經考量，認為該機構之曝險主要在各投資銀行之間，於是決定不採取援救措施，並向各大型金融機構負責人喊話，認為該出手相救的是各大金融機構本身。但這個決定後來造成金融市場信心潰散。

在 Lehman Brothers 通知將發生違約的同一週的週末，FRBNY 也接到 AIG 亦將發生問題的訊息，由於 AIG 也非 FRBNY 所轄，FRBNY 對 AIG 之業務與經

營模式一無所悉，在派出檢查小組進行瞭解後，發現 AIG 在貨幣市場有極大的部位，而貨幣市場是美國許多大型企業如波音、微軟公司等主要的短期融通管道，若因 AIG 發生違約或遭到降評，引起貨幣市場的恐慌，則影響層面將擴及產業部門，因此 FRBNY 決定採取救市措施，但 FRBNY 對援助個別金融機構有經驗，對救整個市場則並無概念。幾經考量，還是採取透過 SIV 的模式，如有企業擔心貨幣市場停滯而無法消化其所發行之 CP，可向該 SIV 繳納一定費用，由該 SIV 無限收購。採取此項措施之後，貨幣市場信心恢復，運用正常，而該 SIV 一張 CP 也未收購，卻意外收到許多企業繳交相當數量的費用。

(二) 美國金融監理架構之改革

從全球金融危機中，我們可以得出一些深刻的經驗教訓，包括：(1) 部分金融市場運作的假設發生了錯誤 (2) 調整金融監理方法，加強金融機構經營策略之監管 (3) 跨領域思考相當重要 (4) 金融機構必須為下一次金融危機預作準備 (5) 加強全球監理機構合作。

為了避免重蹈覆轍及促進金融體系之穩定，美國之主要監管改革措施有：

1. 於 2010 年 7 月 15 日通過「Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act」：

(1) 2008 年金融海嘯後，美國參議員 Christopher Dodd 及眾議員 Barney Frank 提出「Dodd-Frank 華爾街改革與消費者保護法 (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, 以下簡稱 DFA)」，DFA 於 2010 年 7 月 22 日生效。DFA 對金融監理制度之改革重點，包括應有專責機構監控整體金融市場之系統性風險、解決金融機構因太大不能倒 (too big to fail)，以至於政府需動用政府預算 (即納稅義務人之稅款) 挽救特定金融機構之困境、提升店頭衍生性金融商品之市場透明度，及有效管理金融體系之系統性風險與保障投資人及金融消費者之權益等；

(2) 法案主要內容有：設立金融穩定監督委員會¹ (Financial Stability

¹ 金融監理穩定委員會 (Financial Stability Oversight Council, FSOC) 由財政部長 (擔任主席) 及由聯

Oversight Council, FSOC)、循序漸進之清理機制、強化衍生性商品之規範、設立消費者金融保護局及賦予 FED 緊急融通權力、資訊揭露、聯準會治理及外部稽核之規定等；

2. 其中，亦包括金融監理機關權責及組織架構之改組，即成立金融監理穩定委員會 (FSOC)，以及聯邦準備銀行 (FRB) 內部組織架構之調整，以強化其對於系統性重要金融機構之監理 (Systemically Important Financial Institutions, SIFIs)，將於以下詳述之。因應上開改革方向，自 2011 年春天聯邦準備銀行 (FRB) 負責金融機構監理部門之組織有所調整，在新的組織架構下，FRB 係調整原金融機構監理部門之組織分工，於該部門下設立專責部門，負責監理複雜金融機構 (complex financial institution, CFI)。

(3) 複雜金融機構 (CFI) 係指規模大型、所從事業務性質複雜，且與其他金融機構間相互影響程度高之金融機構。由於其大規模之營業活動與其他金融機構產生高度牽連，以致當其發生危機及失序時，將會對整體經濟活動或金融穩定造成混亂或危害，是以，監理機關必須對其加強監理，以避免造成系統性風險。美國之 CFI 有：①美國本國之金融機構經金融穩定委員會 (FSB) 指定為全球系統性重要銀行者；②FSB 指定為全球系統性重要銀行之外國銀行其在美國之營運者；③經美國金融穩定監督委員會 (FSOC) 指定系統重要性金融機構並受美國聯準會監理之非銀行金融機構。CFI 之特徵如下：

A. 重要的銀行控股公司

- I. 合併資產規模達 500 億美元者。
- II. 從事複雜之營業活動 (包括產品及服務)。
- III. 營運活動受到不同監理機關之監理 (包括全球及美國境內)。

邦金融監理機關 (包括聯準會、OCC、FDIC、證券交易委員會、金融消費者保護局等) 之首長所共同組成，計有 10 名具投票權之委員及 5 名不具投票權之委員，其權責主要為指定聯準會為非銀行金融機構之系統性重要公司之監理機關、就聯準會提出對該等公司之監理標準提供意見及定期向國會報告等。

IV. 將對美國金融或銀行體系產生系統性風險威脅者。

B. 重要的非銀行金融機構

I. 從事具有影響力之金融活動者。

II. FSOC 決定重要的非銀行金融機構之標準：

i. 當該機構發生重大金融危機或壓力事件時，將影響美國金融系統之穩健性。

ii. 該機構所從事業務之性質、範圍、規模、複雜度、集中度、交互影響力將對美國之金融穩定造成潛在威脅。

3. 推動全面資本分析與查核計劃 (Comprehensive Capital Analysis and Review, 簡稱 CCAR), 並提升監理技巧, 包括: 加強系統重要性金融機構之監督、深入瞭解金融機構之經營策略及獲利來源、增加與金融機構董事會與高階經理人之對話、對非銀行機構之合併監理及加強金融監理機關之跨國合作等。

(三) 金融監理機關權責及組織架構之改組

FRBNY 於 2011 年春天調整原「金融機構監理小組」(Financial Institution Supervision Group, FISGs) 之組織分工, 於該小組 (FISGs) 下增設「複雜金融機構—Complex Financial Institution」部門, 負責監理複雜金融機構, FRBNY 及「金融機構監理小組」的組織架構如下圖 1 及圖 2:

圖 1：「紐約聯邦準備銀行」組織架構圖

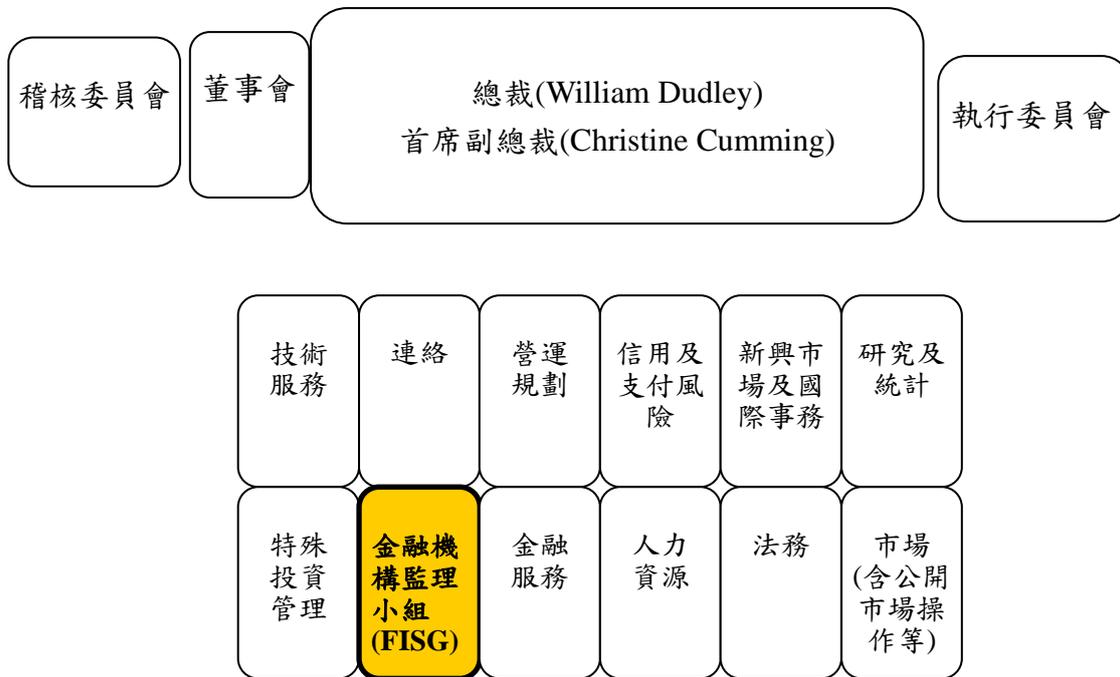
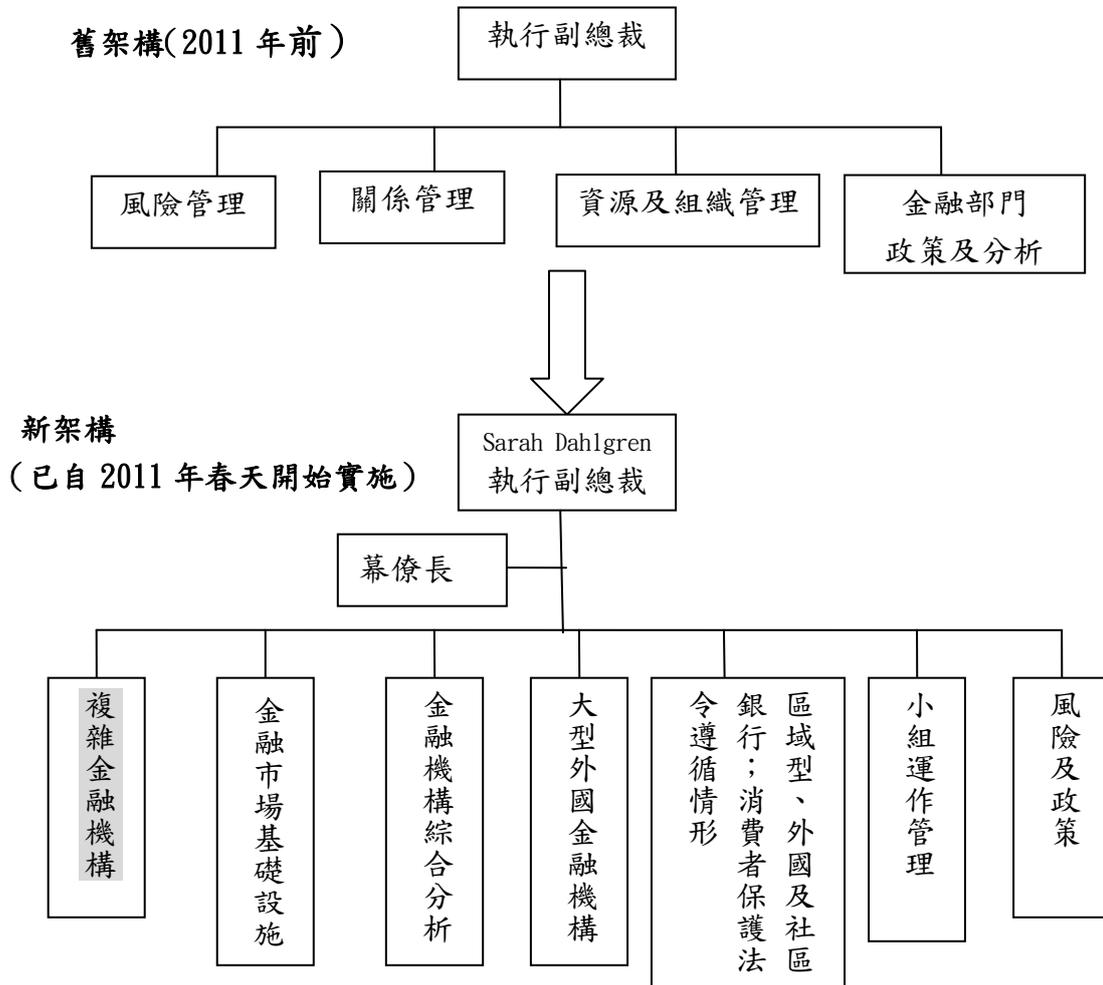


圖 2：「金融機構監理小組」組織架構圖

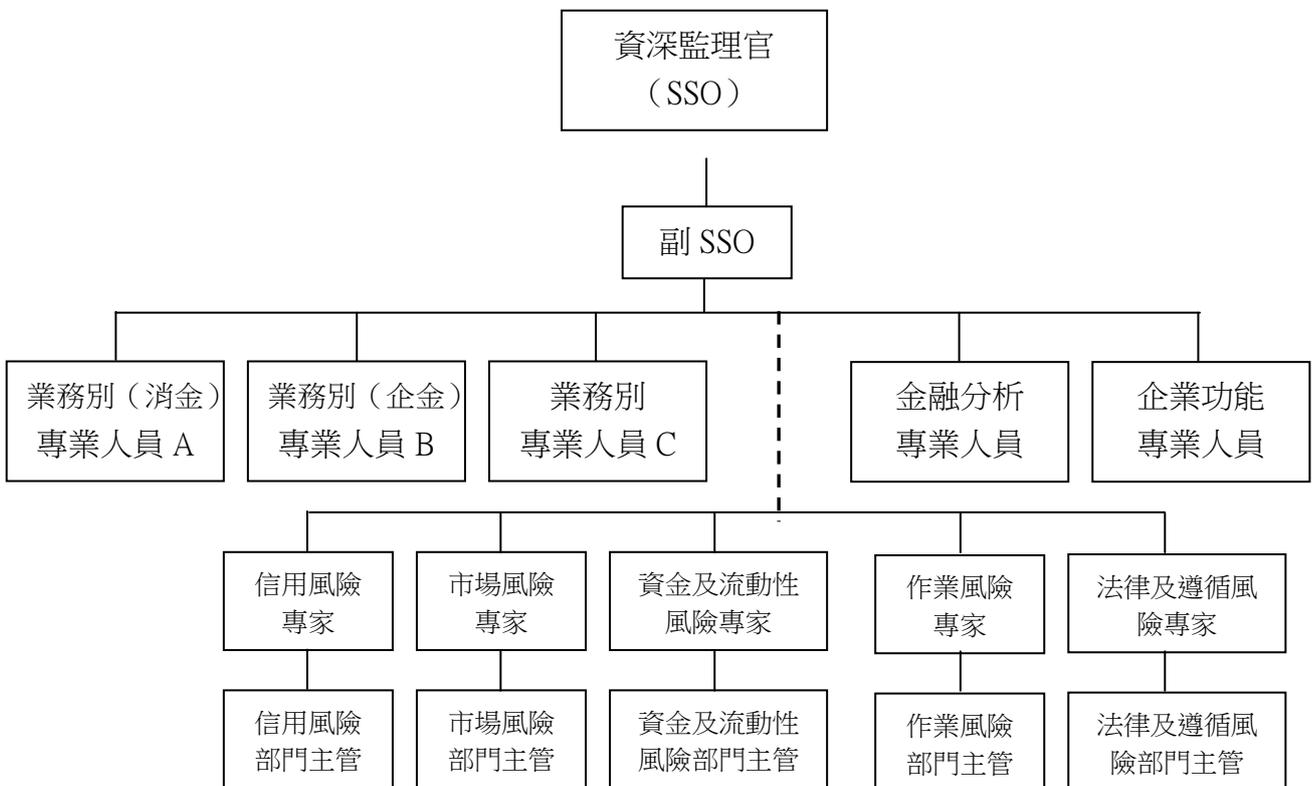


鑑於 2008 年全球金融危機造成國際上多家大型金融機構倒閉或發生擠兌，並造成系統性危機，該小組於危機後特別加強大型金融機構以下事項之監控與查核：

1. 經營模式、風險、脆弱點及獲利來源。
2. 最高管理階層、事業群決策者及風險管理者等三者之關聯性。
3. 金融機構發生危機對整個金融體系所可能產生的衝擊及破壞。
4. 較佳資本及流動性計劃以增加對危機事件的抵禦能力
5. 較有效的公司治理及核心事業群管理。

6. 加強營運危機及清理計劃之辨識或管理能力，以減少該機構發生危機時對整個金融體系及經濟衝擊。

為加強監理 CFI，FRB 對於單一所轄金融機構之監理模式，由過去由一位監理人員瞭解其所負責監理金融機構之所有風險，改採專業功能分工之監理模式，FRB 須針對每一家被指定為系統性重要公司之機構，指派專責小組成員負責對其監理，各小組成員須同時負責實地檢查（on-site）及場外監理（off-site）工作。



五、美國金融監理相關重要措施之推動情形

(一) 實施巴塞爾資本協定三 (Basel III)

美國為實施 Basel II 其於 2007 年 12 月發布「以風險為基礎之資本規範—進階資本適足架構-Basel II」(Risk-Based Capital Standards: Advanced Capital

Adequacy Framework — Basel II)。美國大型銀行於向主管機關申報資本適足率時，須同時申報 Basel II (for our information only) 及 Basel I 之計算結果，並仍以 Basel I 作為法定最低資本要求。

美國聯準會、OCC 及 FDIC 已於 2012 年 6 月 12 日共同發布「Basel III 基本規範」、「標準法規範」及「進階法及市場風險規範」等三項有關銀行資本適足性規範之草案 (three notices of Proposed Rulemaking, 下稱 Basel III NPRs)，並同時公布市場風險資本規範之最終規定 (Basel 2.5)，將 Basel III 相關重要規範及 DFA 相關條文，納入該等法規中明定。

美國 Basel III NPRs 規範內容包括修改對資本之定義、提高法定最低資本要求比率及增訂資本緩衝之規定。與美國實施 Basel II 之情況相同，依據 DFA 規定，採行進階方法之銀行於計算資本適足比率時，仍須同時依標準法及進階法之規定計算，並以計算結果較低者，作為其法規認定之資本適足比率。

(二) 恢復及清理計畫 (Recovery and Resolution Plan, RRP)

2008 年金融海嘯時，美國監理機關發現其現行之監理機制對於大型、具有相互影響性之公司缺乏明確之清理機制、針對跨境金融機構已無法繼續經營之情況下，亦無適用於該等金融機構之清理程序。因此，DFA 於第一章 (Title 1) 第 165 條明定大型 (含系統性重要銀行) 及與其他金融機構間具有交互影響之公司須承諾擬訂「恢復及清理計畫」，包括(1)在金融危機下，銀行仍有存續可能時之恢復計畫 (研擬「恢復計畫」時，銀行恢復正常營運，應以使用其自身之財務資源為前提進行規劃)，及(2)銀行已無法存續或繼續經營時之「清理計畫」。並授權 FDIC 在金融機構對美國金融穩定產生重大風險時，負責擔任特定金融機構之清理人。

美國聯準會與 FDIC 於 2011 年 11 月 1 日發布恢復及清理計畫實施要求之共同規定，適用之金融機構包括經聯準會指定之非銀行金融機構、合併資產總額超過 500 億美元之銀行控股公司、外國公司在美國若設有分行者，其總行或母公司合併總資產達 500 億美元以上者。DFA 對清理計畫之要求如下：

1. 發生重大金融危機事件時，公司之清理計畫應能快速，且有秩序地結束營業。
2. 清理計畫應能符合美國破產法第 11 章及相關破產法令之規定。
3. 符合條件之公司，若未定期報送清理計畫，監理機關有權要求其提高資本、槓桿比率或流動性比率之最低法定比率或限制所從事相關業務或活動。

(三)壓力測試

美國聯準會為瞭解大型銀行控股公司（BHC）是否具足夠資本以因應未來經濟情況之可能持續惡化，於 2009 年 2 月曾與 FDIC、OCC 及 Treasury 共同對 19 家大型銀行控股公司²辦理監理資本評估計畫（Supervisory Capital Assessment Program, SCAP），評估該等金融機構在經濟環境發生壓力情境下（基本情境及較嚴重情境）之資本狀況，該次測試結果顯示在 19 家金融機構中，計有 10 家須進行增資，才能於壓力情境下之第一類資本比率及普通股權益比率仍能分別維持在 6% 及 4% 以上。

金融危機後，DFA（Title 1, Subtitle B, Sec 1115）明定銀行控股公司應依據嚴格之標準，按季辦理壓力測試，並向其主要之金融監理機關及聯準會申報壓力測試結果報告。至於非銀行控股公司之金融機構，若其總資產超過 100 億美元者，亦應每半年辦理及申報壓力測試。近年來美國金融機構壓力測試之辦理情形如下：

1. 2011 年之資本分析及檢視（Comprehensive Capital Analysis and Review, CCAR）：19 家參與計畫之銀行控股公司應按季提供聯準會相關財務資料，包括收入、損失、在三種壓力情境下，預估其未來 9 個月之資本狀況。受測金融機構提供相關資料後，聯準會將依其內部模型，自行估算銀行控股公司於壓力情境下之可能損失，聯準會僅對外公布對金融機構 CCAR 之整體評估結果，未對外公布個別金融機構之測試結果。
2. 2012 年 3 月，聯準會為瞭解大型銀行控股公司達成 Basel III 要求之合理性，

² 19 家金融機構包括 BofA、Wells F、GMAC、Citi、Regions、Sun Trust、Morgan Stanley、KeyCorp、Fifth Third、PNC、UBS、State Street、美國運通、高盛、Metlife、摩根大通、Capone、BNYM、BB&T。

對 19 家大型銀行控股公司進行 CCAR，以評估其內部資本規劃程序及擬採取之資本措施，本次之 CCAR，該等公司應提供之資料包括其 Basel III 之實施計畫，包括預測每年之普通股權益比率、第一類資本比率及資本適足率，並應自 2011 年第 3 季起至 2016 年第 4 季止，按季計算槓桿比率之暴險總額及因應 Basel III 實施所採取之措施或策略。

3. 評估機構之風險：包括信用、市場、流動性、作業、法律遵循、營運活動及經營策略等之風險，評估方式如下：

(1) 隱含風險（量化為：「高」、「顯著」、「中」、「有限」、「低」）。

(2) 風險管理及其相關控制機制之品質（質化為：「強健」、「滿意」、「尚可」、「不佳」、「差」）。

(3) 將受檢單位之內部稽核（若可高度信賴）及其他監理機關之發現列入評估。

(4) 監理總結（Supervisory Conclusions）：透過場外之持續監控及實地檢查等，完成監理工作：

(5) 場外持續監控：例行性之工作包括查核及分析受監理單位之重大風險報告及董事會報告、評估其缺失改善情形、追蹤內部報告（含法規遵循及內部稽核）、經營策略、定期與高階管理階層溝通、監控外部事件及市場資料、瞭解已發生之重大事件或問題（指該等事件或問題對該機構之風險組合、經營策略等已產生重大之改變）。

(6) 實地檢查：檢查類型包括高風險業務之檢視、控制程序之驗證及年度之評估等。

4. 茲以 SSO 小組 2014 年對單一複雜金融機構之監理工作為例，說明其監理之工作內容或目標如下：

(1) 全面資本分析及檢查計畫

- (2) 企業文化及權責劃分
 - (3) 風險管理
 - (4) 恢復及清理計畫
 - (5) 流動性及資金管理（包括是否有適當之風險管理機制及壓力測試之辦理情形）
 - (6) 檢查意見缺失改善情形
 - (7) 持續進行例行性之監控活動
5. 溝通監理之發現：召開檢查溝通會議（監理機關提供較詳細之發現，溝通對象為公司之高階管理階層）、年度評估結果（溝通對象為董事會及高階管理階層、說明次一年度待改善事項及監理評等之最終結果）。

(四)提報復原及清理計畫 (Recovery & Resolution Plan)

美國聯準會及 FDIC 為因應「陶德－法蘭克華爾街改革與消費者保護法 (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)」（以下簡稱「DFA」）之要求，於 2011 年 11 月 1 日發佈實施復原及清理計畫，適用於合併資產總額超過 500 億美元之銀行控股公司、外國分行（或公司）其總行（或母公司）合併總資產達 500 億美元以上者、及經金融穩定監督委員會 (Financial Stability Oversight Council, 以下簡稱「FSOC」) 三分之二以上委員通過，指定其為系統重要性金融機構並受美國聯準會管轄者，以確保系統重要性金融機構發生危機時，可以儘速恢復正常營運，或能有秩序地進行清理，並避免使用納稅義務人稅款進行紓困或避免引發金融機構系統性風險。

1. 復原計畫

美國聯準會要求金融機構預先制定復原計畫，一旦其面臨巨大壓力，可以立即採取事先規劃的措施，來恢復財務能力，實現持續經營，該計畫應：

- (1) 明定復原計畫啟動機制。
- (2) 預先確立在發生危機時，重建財務強度及繼續經營之可行方案，該方案應包括資本節約、保存流動性、資產分拆及重組等。
- (3) 找出可能妨礙成功執行復原計畫之因子。

2. 清理計畫

美國於 2010 年 7 月通過 DFA，該法案之第一章（Title I）對有秩序清理機制做相關規範，茲就主要重點說明如次：

- (1) 系統重要性金融機構必須提報清理計畫給聯準會及美國聯邦儲蓄保險公司審核。
- (2) 清理計畫應架構在美國破產法下，值得信賴並且能有秩序地執行清理計畫，不致於引發系統性風險。
- (3) 若金融機構所提報之上述清理計畫被聯邦準備銀行及聯邦存款保險公司認定為不值得信賴及無法依據美國的破產法案有秩序地執行清理計畫，則可能面臨更嚴格的資本監管要求、槓桿比例限制及流動性風險管理措施等之，或被限制營業範圍及活動等。

聯準會相關人員於審閱 2012 年大型金融機構提報之清理計畫後指出，大型金融機構至少應具備以下五項關鍵性能力以抵禦金融危機：

- (1) 制定有效之擔保品管理、辨識及評價作業程序。
- (2) 確實明瞭各項營業活動之支付、清算或交割義務及曝險額。
- (3) 有能力分析資金來源及使用、各個重要事業體之風險及危機時期之運作困境。
- (4) 正確及可靠之資訊管理系統，俾利隨時取得重要資料
- (5) 為避免危機時期業務中斷，預先安排健全之備援運作措施。

跨國之大型複雜金融機構之清理仍面臨重大之挑戰，包括：

- (1) 金融機構係以事業群之方式運作管理，而非以單一法律個體之方式為之。
- (2) 金融機構各個法律個體高度關聯。
- (3) 不同之清理機關跨越不同之司法審判單位
- (4) 造成國際支付系統中斷之威脅
- (5) 各個不同司法機關之之聯繫及協調困難

六、美國未來之金融監理方向

- (一)繼續加強以風險為導向之金融監理
- (二)致力於持續監控活動
- (三)追求三大中心目標：減少金融機構及金融體系之複雜性、增強金融機構及金融體系遭受金融危機襲擊之復原力及提升金融機構及金融體系之管理能力。

肆、心得與建議

本次課程內容主要針對美國之金融監理制度及其監理方法進行介紹（包括其對複雜金融機構之監理、洗錢防制之管理、作業風險、內部及外部稽核、監理評等系統、壓力測試、市場風險、模型風險、流動性風險、銀行簿利率風險、內部控制及公司治理等），並著重於後金融海嘯之監理改革，讓學員瞭解美國在金融改革上所做之努力。以 FRBNY 處理 Bear Sterns 危機之經過時所言為例，所有強化金融監理改革之種種努力，都是希望當時由少數 3 個人在清晨 4 點，必須於短時間內作出對金融體系影響重大且盲目決定的情形。此案例提醒來自全球的學員：金融機構之監理需於平日儘量備有多套劇本，秉持「毋恃敵之不來，正恃毋有以待之」的風險管理概念來積極應對，並須於平日即與相關機關建立良好溝通管道。

此外，當重大金融事件發生時，便成為危機，監理者處理危機的成果等同於多年來監理制度與金融體系橫向連繫、跨域協調的總檢驗，因此監理者除須妥為因應外，亦應積極掌握此時「問題」、「政策」及「政治」三股潮流所開啟之政策窗（policy window），藉此重新檢視監理制度，進而重塑監理架構。以美國為例，此次金融海嘯身處於風暴核心的美國，便積極進行金融監督管理制度之檢討，並敦促相關國際組織訂定金融業務之操作及監理準則，以有效預防下一次可能的重大金融危機，而英國 2009 年 7 月發布「重建金融市場」報告，提出多項建議，俾利進行英國國內金融體制改革與強化金融穩定之主要依據。此外，歐盟也於 2009 年 6 月通過「歐洲金融監理改革計畫」，各主要經濟體的行動均表明，金融危機其實本質上亦是轉機，是穩定金融市場、促進金融體系的永續發展的好時機。因此，為健全金融機構業務經營、維持金融穩定及促進金融市場發展，如同美國聯邦準備體系對於金融機構監理之方法首重風險管理，我國應更加強金融機構之法律遵循及風險管理。近來本會以「雙翼原則」為監理主軸，要求所有金融機構能在守法、守紀律、重視風險下積極推動金融創新，同時維持前瞻穩健的之金融秩序，符合全球推動金融監督管理體制改革之趨勢。並為增進金融機構之法令遵循，本會已修正「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度

實施辦法」、「保險業內部控制及稽核制度實施辦法」、「信用卡業務機構內部控制及稽核制度應注意事項」及證券商設置法令遵循單位之相關規定，明定總機構法令遵循主管除兼任法務單位主管外，不得兼任內部其他職務；總機構法令遵循單位人員應具備一定專業能力及每年最低應受訓時數；並要求法令遵循主管於金融機構推出各項新商品、服務及開辦新種業務前，應簽署負責。

2008 年全球金融海嘯爆發後，各國金融監理機關及國際組織已進行一連串金融監理制度之改革，並更加重視金融消費者與投資人之保護，以美國為例，FRBNY 表示現階段限制金融機構推出包裝過度的商品予投資人，加強要求金融機構落實客戶商品適合度分析、價格合理性、風險充分揭露及售後服務等。而強化金融消費者保護及滿足多元之金融需求係為本會重要政策之一，尤其我國財團法人金融消費評議中心自 101 年 1 月 2 日揭牌運作，截至 103 年 8 月底止，該中心已受理 11,934 件之申訴案件，其中 11,565 件已移交金融服務業處理並有處理結果，處理結果已和解或依申訴人意見之方式解決者近 4 成。另辦理評議案件共 6,130 件，已結案件數計 5,802 件，其中於 3 個月內結案之件數 5,088 件，比率達 87.7%，結案效率應屬迅速。已結評議案件中經撤回、調處成立及評議成立者共計 3,004 件，紛爭解決率約 52%。為持續強化保護金融消費者的權益，並且本會刻正研擬金融消費者保護法修正草案，送立法院審議中，未來對於金融服務業違反金融消費者保護法商品適合度等規定，將提高現行罰鍰，並得於商品或服務所得利益範圍內加重罰鍰，另亦得停止其業務全部或一部等。

附件：會議議程及資料