

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：林專員玟汎

派赴國家：美國

出國期間：104年9月27日至10月3日

報告日期：104年12月

摘 要

2008 年金融風暴後，引發美國一連串的金融監理改革，包括：增加不同金融監理機關之溝通，強化金融機構審慎監理，並強調對消費者之保護。

本次專業訓練課程廣泛地探討金融機構監理之相關議題，包括：美國金融監理架構介紹、風險為導向之金融監理方法、對系統性重要金融機構(SIFIs)之監理、監理評等系統(ROCA)、個別風險管理（包含：市場風險、信用風險、流動性風險及模型風險管理等）、陶德-法蘭克法案(DFA)之介紹、壓力測試、加強對國外銀行之監管、復原及清理計畫及美國實施巴塞爾 III 之情形等。

目 次

壹、前言.....	1
貳、重要課程內容摘要.....	3
一、金融機構監理概述.....	3
二、風險為導向之監理.....	6
三、監理評等系統.....	10
四、陶德-法蘭克法案重點.....	14
五、美國金融監理相關議題.....	19
參、心得與建議.....	24

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。

本次專業訓練課程自 104 年 9 月 28 日至 10 月 1 日於美國紐約舉辦，為期 4 天，計有阿爾巴尼亞、阿爾及利亞、阿根廷、奧地利、比利時、加拿大、丹麥、厄瓜多、埃及、芬蘭、法國、德國、迦納、直布羅陀、宏都拉斯、香港、印度、以色列、義大利、日本、約旦、肯亞、韓國、盧森堡、馬來西亞、模里西斯、墨西哥、紐西蘭、挪威、巴基斯坦、菲律賓、波蘭、卡達、塞席爾、南非、西班牙、斯里蘭卡、史瓦濟蘭、瑞典、瑞士、泰國、土耳其、烏干達、阿拉伯聯合大公國、英國、尚比亞及我國等 47 國家，與國際清算銀行(BIS)及歐洲央行(ECB)2 個機構，共計 89 名代表參加。

課程內容廣泛地探討金融機構監理之相關議題，包括：美國金融監理架構介紹、風險為導向之金融監理方法、對系統性重要金融機構(SIFIs)之監理、監理評等系統(ROCA)、個別風險管理、陶德-法蘭克法案(DFA)之介紹、美國壓力測試之方法（包含陶德-法蘭克法案要求之壓力測試(DFAST)及全面性資本分析及審查(CCAR))、加強對國外銀行之監管、復原及清理計畫及美國實施巴塞爾 III 之情形等，講授人員及課程內容如表 1 所示。

表 1 課程及講授人員

日期	課程	主講人
9 月 28 日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 金融機構監理概述 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 	<p>Alejandro Latorre</p> <p>Gail Santora</p> <p>B. Biel 等 6 人</p> <p>Paul Bhatti</p>
9 月 29 日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 信用風險 2. 市場風險 3. 檢查評等系統（CAMELS/ROCA） 4. 案例分析—CAMELS 	<p>Randall Trombley</p> <p>Nathan Fujiki</p> <p>Dannie Gray/ Jordan Light</p> <p>Jordan Light</p>
9 月 30 日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 模型風險管理 2. 陶德-法蘭克法案 3. 全面性資本分析及審查概論 4. 復原及清理計畫 5. 加強對國外銀行之監管 6. 美國實施巴塞爾 III 情形 	<p>Minesh Parekh</p> <p>Rpsanne Notaro、Tim Moy、Charles Gray</p> <p>Martin Lord</p> <p>Robert Fitchette</p> <p>Colleen Burke</p> <p>Rene Aiguesvives</p>
10 月 1 日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 流動性風險之管理 2. 公司治理座談 3. 網路安全座談 	<p>Rick Weaver 及 Pascal Weel</p> <p>David Kim 等 4 人</p> <p>Jan Voigts 等 4 人</p>

貳、重要課程內容摘要

一、金融機構監理概述

美國聯邦準備系統（Federal Reserve System，如圖 1）為美國中央銀行系統，包括聯邦準備理事會（The Board of Governors of the Federal Reserve System）、聯邦公開市場委員會（Federal Open Market Committee, FOMC）及 12 個聯邦準備銀行（Federal Reserve District Bank）。

本課程主辦單位紐約聯邦準備銀行(FRBNY)下轄 12 個部門，其中金融機構監理小組（Financial Institution Supervision Group, FISG）負責對金融機構之監理，FRBNY 組織架構如圖 2。

圖 1 聯邦準備系統（Federal Reserve System）

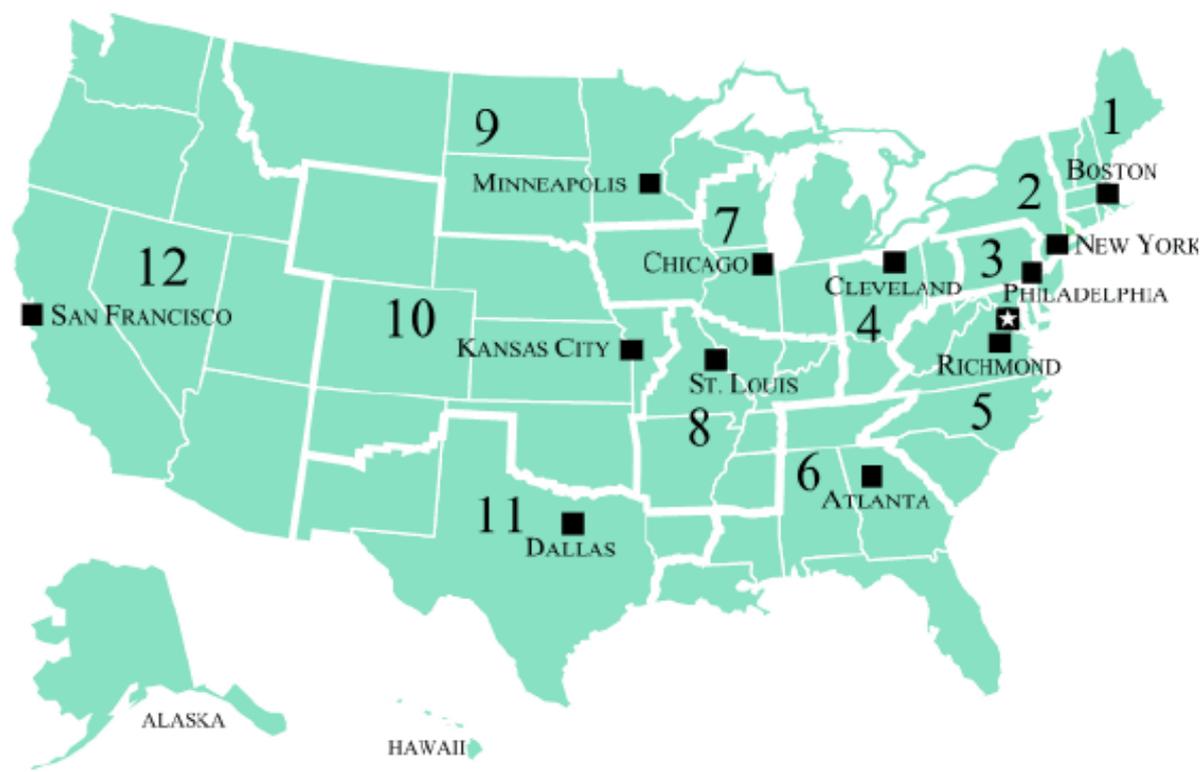
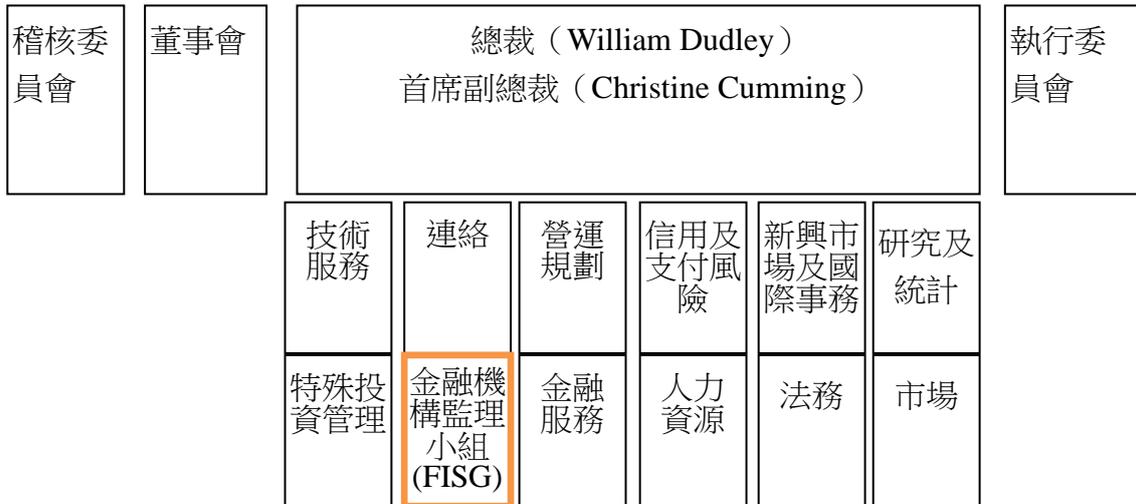


圖 2 紐約聯邦準備銀行組織架構圖



為對系統性重要金融機構(SIFIs)更有效地監理，金融機構監理小組(FISG)於 2011 年初調整其組織架構，增設「複雜金融機構(Complex Financial Institution, CFI)」部門（如圖 3）。

複雜型金融機構指業務性質複雜之大型金融機構，其大規模之營業活動橫跨不同國家，又與金融市場高度相連，若其發生經營危機或倒閉時，將危害經濟活動及金融體系之穩定。認定複雜金融機構之方式如下：

- (一) 合併資產規模達 500 億美元之重要銀行及銀行控股公司。
- (二) 金融穩定監督委員會 (Financial Stability Oversight Council) 認定之重要非銀行金融公司 (significant nonbank financial companies, NBFC)。

複雜金融機構監理目標為：1. 增強金融機構之復原力，以降低其破產或無法履行金融中介功能之可能性，2. 當金融機構遭遇經營危機或破產時，降低其對金融體系穩定及實體經濟之衝擊。因此，其監理重點包括：資本及流動性規劃、公司治理、復原及清理計畫、核心事業之管理及總體審慎監理方法等。

針對複雜型金融機構，過去之監理模式係由與受檢金融機構聯繫之監理人員負責該金融機構之監理工作，依該機構所面臨之市場、信用、作業、法律及法規遵循等風險類別進行任務分工。在新監理架構下，針對每一家被指定之系統性重要銀行或重要非銀行金融公司將組成監理小組，由一位資深監理官（Senior Supervisory Officer, SSO）統籌負責監理工作，依金融機構不同業務別分別指派專業人員進行監理，再依風險類別進行分析（圖 4）。

圖 3 「金融機構監理小組(FISG)」組織架構圖

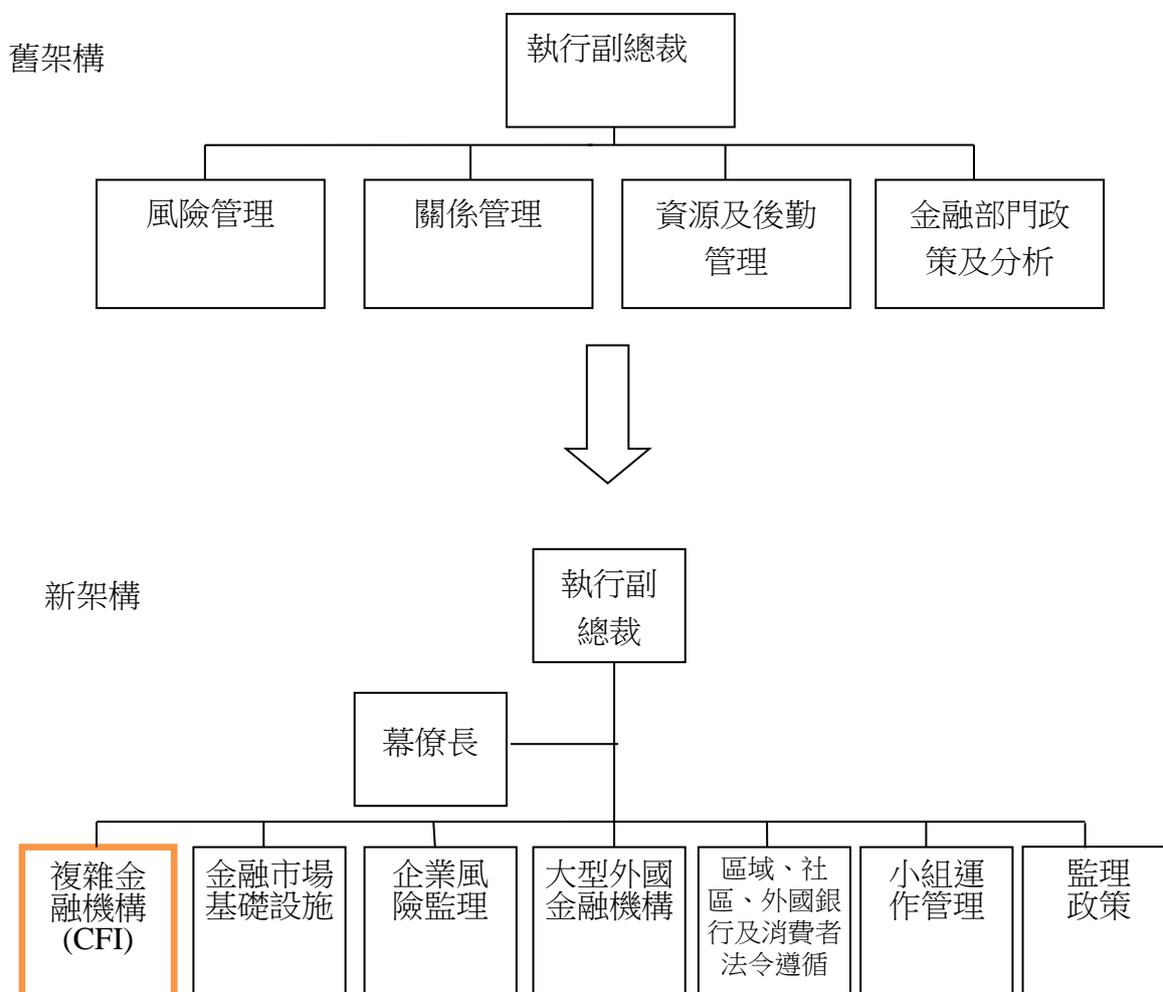
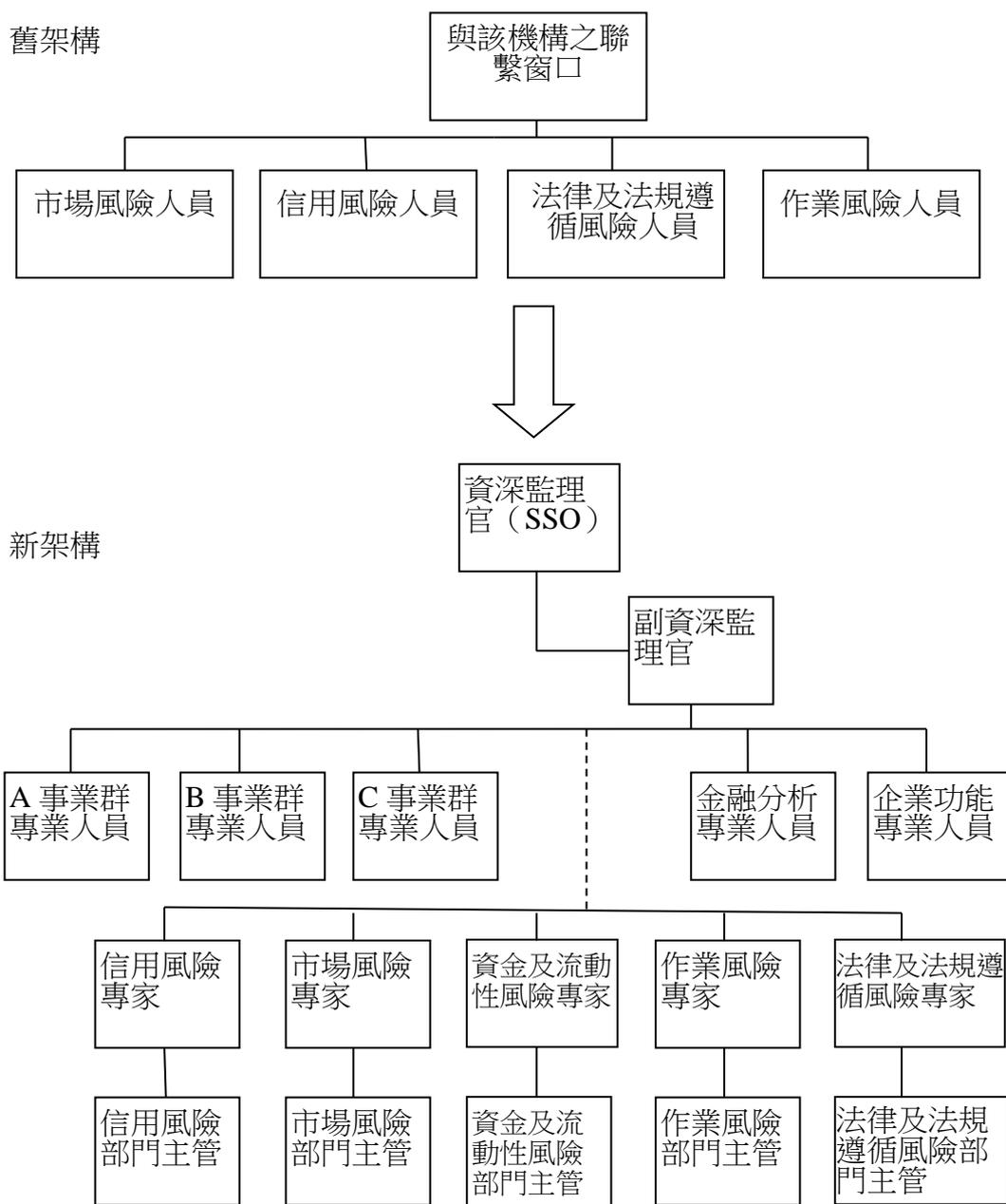


圖 4 複雜金融機構(CFI)監理團隊



二、風險為導向之監理(RFS)

有別於傳統以法規為基礎之監理 (Rules-based)，風險為導向之監理(Risk Focused Supervision, RFS)聚焦於影響金融機構健全經營之主要風險，包含信用、市場、流動性、作業、法律及商譽等風險，分別評估其面臨風險之大小及風險管理之良窳，就上述之個別風險及風

險管理分別給予評等，再對該機構給予綜合評等，根據評等結果擬定監理計畫及執行實地檢查人力配置，以有效運用監理資源。

(一) 風險之概念

1. 風險係指事件發生與否之不確定性，對組織可能產生正面或負面影響，甚或對組織產生危害。
2. 風險胃納 (**Risk Appetite**) 係指組織在其整體風險承受能力範圍內願意接受之風險總量，組織可藉由風險管理程序，降低風險發生之機率或造成之損害。
3. 風險管理程序係指辨識及評估風險之程序或方法，藉以減輕或降低組織之風險。
4. 固有風險 (**Inherent Risk**) 係指不考慮內部控制情況下發生錯誤之風險，殘餘風險 (**Residual Risk**) 係指實行風險管理程序後剩餘之風險，降低風險之策略大致有風險避免、風險保留、風險移轉及風險分擔等方法。

(二) 風險評估程序

1. 主要之固有風險

金融機構面臨之主要固有風險有六種，說明如下：

- (1) 信用風險(**Credit Risk**)：指借款人或交易對手無法履行其契約義務而產生違約損失之風險。
- (2) 市場風險(**Market Risk**)：指因市場利率或價格（利率、匯率、股票價格和商品價格）不利之變動，造成金融機構資產負債表內及表外項目發生損失之風險。
- (3) 流動性風險(**Liquidity Risk**)：指金融機構因未能取得資金以支應資產增加或償付到期負債，而導致損失發生之可能性。
- (4) 作業風險(**Operational Risk**)：指金融機構因內部作業、人員及系統之不當或失誤，或因外部事件所造成損失之風險。
- (5) 法律風險(**Legal/Compliance Risk**)：指金融機構因營業活動不

符合法律規範或外部法律事件，導致損失發生之可能性。

- (6) 商譽風險(Reputational Risk):指金融機構面臨公眾形象損毀，導致收入損失及客戶或核心幹部流失之風險。

2. 固有風險之評等

對固有風險之評等，分為高、顯著、中等、有限及低等 5 種，說明如下：

(1) 高 (High)

業務具重要性，擁有相對較大之部位，交易量大，複雜度高，可能對金融機構產生具傷害力之重大損失。

(2) 顯著 (Considerable)

擁有之部位、交易量及業務複雜度比同業平均高，可能產生重大損失，但不會威脅金融機構之長期發展。

(3) 中等 (Moderate)

擁有之部位和交易量與同業相當，可能產生損失，但在正常情況下，金融機構可自行吸收損失。

(4) 有限 (Limited)

業務損失之影響相對不大。

(5) 低 (Low)

業務損失之影響微乎其微。

3. 風險管理與控制之評等

金融機構風險管理與控制之活動包含四種類別：

- (1) 董事會和高階管理階層之監督(oversight)。
- (2) 政策、程序及限額。
- (3) 管理資訊系統 (MIS) 及風險監控。
- (4) 內部控制及稽核。

對風險管理之評等，分為強健 (Strong)、滿意 (Satisfactory)、尚可 (Fair)、欠佳 (Marginal) 及不滿意 (Unsatisfactory) 等 5

種。

(三) 以風險為監理導向之步驟及相關報告

各步驟及相關報告整理如表 2。

表 2 實行風險為導向監理之步驟及其相關報告

步驟	報告
1.瞭解金融機構	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 風險評估
3.規劃及擬定監理活動	監理計畫 檢查計畫
4.定義實地檢查之活動	實地檢查範圍備忘錄 實地檢查通知
5.執行檢查程序	功能性檢查模式及指導 報告備忘錄
6.檢查結果報告	檢查報告 檢查溝通會議

1. 金融機構概況：監理者必須瞭解受檢金融機構之企業策略、組織架構，及主要財務業務狀況，如：主要獲利來源、資產品質及資本適足率等。
2. 風險矩陣及風險評估：如表 3 所示。
3. 監理計畫及檢查計畫：
 - (1) 監理計畫包含：持續監控、實地專案檢查等。
 - (2) 檢查計畫包含：檢查範圍、檢查日程、預計檢查天數及預計人力等。
4. 檢查範圍備忘錄及檢查通知
 - (1) 檢查範圍備忘錄包括：瞭解實地檢查之主要目標及概述實地檢查活動等。
 - (2) 檢查通知包括：檢查目的、範圍及期限等。
5. 報告備忘錄：為正式檢查報告前之內部文件。

表 3 風險矩陣圖釋例

	固有風險		風險管理與控制							
			董事會、高階管理監督		政策、程序及限額		MIS 及風險監控		內部控制及稽核	
風險因子	目前	2011	目前	2011	目前	2011	目前	2011	目前	2011
信用風險	低	中	滿意	滿意	滿意	滿意	滿意	尚可	滿意	滿意
市場風險	顯著	顯著	滿意	滿意	滿意	滿意	滿意	滿意	滿意	滿意
流動性風險	顯著	顯著	滿意	滿意	尚可	尚可	滿意	尚可	滿意	滿意
作業風險	顯著	顯著	滿意	滿意	滿意	滿意	滿意	滿意	滿意	滿意
法律風險	顯著	顯著	滿意	滿意	滿意	滿意	滿意	滿意	滿意	滿意
商譽風險	顯著	顯著	滿意	滿意	滿意	滿意	滿意	滿意	滿意	滿意
整體	顯著	顯著	滿意	滿意	滿意	滿意	滿意	滿意	滿意	滿意

6. 檢查報告及檢查溝通會議

- (1) 檢查報告為檢查結果之正式文件，但內容並不對外公開，惟各金融機構彼此間可能會互相瞭解檢查結果。
- (2) 檢查溝通會議為監理者與金融機構管理階層溝通會議，會議後監理者將檢查缺失正式發函給管理階層，內容包括：應立即注意事項 (Matters Requiring Immediate Attention, MRIA's) 及應注意事項 (Matters Requiring Attention, MRA's) 等，並依缺失情形有不同之用語強度，金融機構應於限期內改善缺失。有學員提問若金融機構未於限期內改善其處理方式，FRBNY 人員表示，下次檢查時此缺失仍持續列示，嚴重時可撤銷執照，但目前很少發生缺失不改善之情形。

三、監理評等系統

美國金融監理機關對國內銀行係採用 CAMELS 評等系統，對外

商銀行 (Foreign Branches and Agencies chartered in the US) 則採用 ROCA 評等系統。

(一) CAMELS 評等系統

1. CAMELS 評等系統之構成要素

CAMELS 評等系統就國內銀行之 6 個經營層面進行評估，說明如下：

(1) 資本適足性 (Capital Adequacy)：

包括：普通股權益第一類資本比率 (Common Equity Tier 1 Ratio)、第一類資本比率 (Tier 1 Capital Ratio)、全部風險基礎資本比率 (Total Risk Based Capital Ratio) 及槓桿比率 (Leverage Ratio) 等是否合乎最低要求 (如表 4)；資產成長率、資產品質、股息支出比率等。

表 4 資本比率最低要求

	普通股權益第一類資本	第一類資本	全部風險基礎資本比率	槓桿比率
最低要求	4.5%	6%	8%	4%

此外，自 2015 年起修正資本分類，並對不同資本等級應採取相對的監理措施，修正後之資本分類如表 5。

表 5 修正後資本分類

	全部風險基礎資本比率	第一類資本	普通股權益第一類資本	槓桿比率
資本良好	>10%	>8%	>6.5%	>5%
資本適足	>8%	>6%	>4.5%	>4%
資本不足	<8%	<6%	<4.5%	<4%
資本顯著不足	<6%	<4%	<3%	<3%
資本嚴重不足	有形淨值(Tangible Equity)占總資產比率<2%			

- (2) 資產品質 (Asset Quality)
包含：資產負債表、逾期放款、資產類別、資產集中度、信用管理及備抵呆帳金額等。
- (3) 管理 (Management)
包含：董事會及管理階層之角色，政策、程序及限額，風險管理及管理資訊系統及內部控制及稽核等。
- (4) 盈餘 (Earnings)
包含：淨利差 (Net Interest Margin)、經常費用(Overhead)、非利息收入、預提損失(Provision for losses)、稅、非經常性損益(Extraordinary items)、平均資產報酬率 (ROAA) 等。
- (5) 流動性 (Liquidity)
包含：資產流動性、負債流動性、非核心資金依賴度(noncore funding dependence ratio)、緊急資金計畫及資金來源多元化等。
- (6) 市場風險敏感性 (Sensitivity to Market Risks)
包含：盈餘或資本對於利率、匯率、商品價格或股票價格等不利變動之敏感度等。

2. 評等分數

監理機關在實地金融檢查後，對每一金融機構之 CAMELS 構成要素給 1 到 5 之評等，再對該機構綜合評估，給予 1 到 5 的綜合評等，各評等之意義如下：

- (1) 評等 1 (強健—Strong)
- (2) 評等 2 (滿意—Satisfactory)
- (3) 評等 3 (尚可—Fair)
- (4) 評等 4 (欠佳—Marginal)
- (5) 評等 5 (不滿意—Unsatisfactory)

(二) ROCA 評等系統

1. ROCA 評等系統之構成要素

ROCA 評等系統就在美國營運之外商銀行 (Foreign Branches and Agencies chartered in the US) 之 4 個經營層面進行評估，說明如下：

(1) 風險管理 (Risk Management)

包含對信用風險、市場風險、流動性風險、作業風險、商譽風險及法律風險之辨識、衡量、監控管理及報告等。風險管理工具包含：綜合風險評估法、風險限額及管理資訊系統等。

(2) 作業控制 (Operational Controls)

包含：內部稽核、外部稽核、資金移轉、會計系統及資訊科技系統等作業控管之有效性。可能與評估作業風險管理(R)及作業控制有效性(O)有重覆處，應避免重複評估(double counting)。

(3) 法規與政策遵循 (Compliance)

瞭解並遵循美國之法律及規範，包含：書面之法規遵循程序、人員訓練、法規報導、辨識及修正法規遵循議題之管理能力、法規遵循之內部稽核機制及獨立之法規遵循主管等。

(4) 資產品質 (Asset Quality)

運用比率分析以決定資產品質，資產品質比率小於 0.5% 為強健，大於 0.5% 且小於 1.5% 為滿意，大於 1.5% 且小於 3.0% 為尚可，大於 3.0% 且小於 5.0% 為欠佳，大於 5.0% 為不滿意。

2. 構成要素之相對評等及綜合評等

監理機關對外商銀行實地金融檢查後，對每一外商銀行之 ROCA 構成要素給予 1 到 5 之評等，再對該外商銀行綜合評估，給予 1 到 5 之綜合評等。(各評等分數意義與 CAMELS 相同)

四、陶德-法蘭克法案(Dodd-Frank Act)重點

「陶德-法蘭克法案」之核心理念主要體現在兩個方面：一是防範系統性風險；二是保護金融消費者，法案主要內容整理如下。

(一) 金融穩定監督委員會(FSOC)之設立

成立跨部會之監理機關—金融穩定監督委員會 (Financial Stability Oversight Council, FSOC)，其目的係辨別及防範系統性金融風險、提升市場紀律及即時回應影響金融市場穩定之事件。

委員會成員包括：財政部長（為委員會主席）、聯準會主席、消費者金融保護局主席、財政部通貨監理署署長、證券管理委員會主席、聯邦存款保險公司理事會主席、商品期貨交易委員會主席、聯邦住宅金融局局長、全國信用合作社管理委員會主席及具有保險專業之獨立委員等10位具投票權之會員，與金融研究處處長、聯邦保險局局長、州銀行局長、州證券局長及州保險局長等5位無投票權之會員。

委員會職責包括：1.決定納入Fed監理範圍之重要非銀行金融公司 (nonbank financial companies, NBFCs or Nonbank SIFIs)，2.辨別系統重要金融基礎事業 (Financial Market Utilities, FMUs) 及支付、清算、結算活動 (payment, clearing and settlement, PCS)，3.對Fed及其他主要之監理機關提供加強審慎標準之建議，4.收集並分享資訊，5.對監理之優先事項提供建言，6.監控金融服務市場及監管金融事業發展，7.提供監理機關共同討論之論壇及8.監理機關管轄權爭議之決議，及9.準備每年對國會之書面報告及聽證會等。

目前FSOC指定之非銀行金融機構及系統性重要金融基礎事業如表6所示。

表 6 FSOC 指定之非銀行金融公司及金融基礎事業(2015/2/4)

非銀行金融公司	金融基礎事業
大都會人壽保險 (Metlife, Inc.)	The Clearing House Payment Company, L.L.C.
美國國際集團 (American International Group, Inc.)	CLS Bank International
奇異資本公司 (General Electric Capital Corporation, Inc.)	Chicago Mercantile Exchange, Inc.
保德信金融集團 (Prudential Financial, Inc.)	The Depository Trust Company
	Fixed Income Clearing Corporation
	ICE Clear Credit LLC
	National Securities Clearing Corporation
	The Options Clearing Corporation

(二) 強化審慎監理標準

DFA法案第165條要求Fed針對合併資產大於500億美元之金融控股公司及FSOC指定之非銀行金融公司制定審慎監理標準，因此Fed於2014年2月通過強化審慎監理標準（Enhanced Prudential Standards, EPS）之部分措施，EPS之適用標準依金融機構全球合併資產及其於美國合併資產規模之大小而異，其主要容包括：資本壓力測試、流動性壓力測試、風險管理、單一交易對手信用限額、早期矯正措施（Early Remediation Requirements）及債務對權益比率限額等。

此外，在美國合併資產達500億美金以上的外商銀行(Foreign Banking Organizations, FBOs)亦適用強化審慎監理標準。

(三) 清理計畫及有序清理機制

1. 清理計畫（Resolution Planning）

DFA 法案第 165 條規定，合併資產超過 500 億美元之銀行控股公司及指定之重要非銀行金融公司(NBFCs)，必須提交清理計畫，其中最大型之 11 家金融機構為首批適用者，應於 2012 年 7

月 1 日前提交清理計畫。清理計畫又稱生前遺囑 (Living Wills)，該計畫係金融機構事先預估該機構未來可能面臨營運危機而有破產之虞時，如何順利進行清理並依美國破產法進行破產程序，以降低對金融體系之影響。

清理計畫內容包含：執行概要、策略分析、組織資訊、管理資訊系統、相互關聯及相互依賴、監理及監管資訊及聯繫資訊、連絡人等，若金融機構所提之清理計畫不夠完整，監理機關可要求該機構在一定期限內，重擬相關方案，否則 Fed 和 FDIC 將對該機構採取更嚴格之審慎標準，該機構也將面臨更高之資本要求或被迫縮減業務。

2. 循序清理機制 (Orderly Liquidation Authority, OLA)

DFA 法案第 2 章係建立新的循序清理機制 (Orderly Liquidation Authority, OLA)，讓主管機關得以快速有序的處理大型問題金融機構，減輕機構倒閉的衝擊，並避免使用納稅義務人稅款進行紓困，減緩金融機構「太大不能倒」的問題。

適用機構包括：銀行控股公司、指定之重要非銀行金融公司 (NBFCs) 及主要從事金融業務活動的公司，這些公司都必須設立在美國境內。循序清理機制係為確保問題金融機構的退場不危及美國金融穩定，而在破產法外設立的例外處理方式，目標係以最能避免影響金融穩定與降低道德風險的方式，清算問題金融機構。

啟動循序清理機制程序，需 Fed 及 FDIC (若金融機構係證券經紀商則由 SEC，若為保險公司則由聯邦保險局) 向財政部建議，由財政部長對系統性風險疑慮進行認定 (systemic risk determination) 並與總統商議後，指派 FDIC 為該機構之清理人 (receiver)，若該機構不同意被 FDIC 接管，則需向哥倫比亞特區法院 (U.S. District Court for the District of Columbia) 申請裁定。

法院應於收件後 24 小時內裁決。

2013 年 12 月 10 日 FDIC 對使用單一機構清理法 (single point-of- entry) 策略徵求意見，該策略使 FDIC 成為該問題金融機構控股母公司之接管人，而非直接接管各子公司，FDIC 將母公司之資產轉移至新成立之過渡控股公司，讓仍具償付能力之子公司持續營運，避免拆解各子公司而造成損害，而問題金融機構之損失應由債權人及股東承受，不得讓納稅人承擔虧損。

回覆的意見包含不同的主題，例如：設立資本及負債比率、債權人的對待、公司架構、跨國監理機關合作等。

(四) 修改聯準會緊急融通權

在DFA法案前，聯邦準備法 (Federal Reserve Act) 第13條第3款緊急融通規定，在非尋常之緊急情況下，由Fed理事會授權任一聯邦準備銀行，對非屬存款機構之個人、合夥或公司，進行緊急融通。

Fed 於金融海嘯期間所推出多項非傳統貨幣政策，當時雖發揮金融穩定效果，然事後檢討意見，包括：對特定金融機構的紓困是否適當、Fed 持有的資產風險過高將造成納稅人損失，及不應單憑 Fed 判斷即採取融通措施等。

DFA法案第1101條對前述聯邦準備法緊急融通規定進行修訂 (Federal Reserve Act Amendments on Emergency Lending Authority)，修訂重點在於緊急融通須事前取得財政部長同意，且採行的方案或機制需本質為「廣泛適用」基礎 (with broad-based eligibility)，不得用於特定個別機構。新規定並要求依緊急融通規定採行運作的機制，應以提供金融體系流動性為原則，而非援助瀕臨倒閉的金融機構，且需取得足夠擔保品，以確保納稅人免受損失。

(五) 伏克爾法則 (The Volcker Rule)

DFA法案第619條規定，投保存款保險之銀行不得進行自營交易 (proprietary trading)，也不得擁有、經營或涉入避險基金及私募股權基金等業務，該條款亦稱為伏克爾法則 (Volcker Rule)，旨在藉由限制金融機構規模及業務範圍等方式，阻止銀行業之投機行為，降低系統性風險發生之機率，該條款也訂有豁免條件，若在符合承銷、造市及避險等特定前提下，銀行可繼續辦理自營交易。

伏克爾法則之最終規定於2013年12月10日發布，由Fed、通貨監理署、聯邦存款保險公司、證券交易委員會及商品期貨交易委員會等5個監理機關共同參與立法並執行該法則。

依據最終規定，投保存款保險之銀行必須於2015年7月21日以前完成業務調整，另2014年12月18日Fed公布，銀行機構於2013年12月31日前已投資或經營之避險基金或私募股權基金，將給予銀行1年寬限時間處理，至2016年7月21日前完成業務調整，以符合法令規定，同時也表示可能再給予1年寬限期，將適用期限再延長至2017年7月21日。另於寬限期內，銀行業務負責人須出示書面保證，能以具體有效措施，確保銀行業務符合法令規範。

(六) 加強 OTC 衍生性金融商品及避險基金之監理

DFA法案授權證管會及商品期貨交易委員會對OTC衍生性金融商品進行規範，要求大多數衍生性金融商品必須在電子交易平台上進行，並集中清算對手以進行清算，此外授權主管機關要求SWAP交易商及參與者必須有足夠之財務能力，以因應交易所涉之風險，並對其訂定資本及保證金要求。

(七) 成立聯邦保險局及消費者金融保護局

DFA法案第5章規定，於財政部下新設立聯邦保險局 (Federal Insurance Office, FIO)，該局職責包括：監控國內及國際間有關保

險之監理發展；持續監控保險業之系統性風險，並建議FSOC將具有系統重要性之保險公司納入Fed之監理範圍；與州保險監理者聯繫及協調合作；針對保險監理議題之研究與報告等。

DFA法案第10章規定，於Fed下設立消費者金融保護局（Consumer Financial Protection Bureau, CFPB）之獨立機關，該局可獨立制定金融消費者保護相關監管條例，規範之對象涵蓋提供金融產品與服務之存款保險機構及非傳統之金融機構（例如：房貸公司、財務公司及信用卡公司等）。CFPB對各類銀行和非銀行金融機構，以及資產大於100億美元之信用合作社、信貸機構及其他類似之非銀行機構具有金融檢查及執法權限。

五、美國金融監理相關議題

（一）壓力測試

2009年美國Fed以大型、複雜之金融控股公司為對象，首次使用壓力測試作為金融監理工具，即監理資本評估計畫（Supervisory Capital Assessment Program, SCAP），自2011年起則採用年度全面性資本分析及審查（Comprehensive Capital Analysis and Review, CCAR）之壓力測試方法，此外2010年通過之「陶德-法蘭克法案」要求Fed對大型金融控股公司及FSOC指定由Fed監理之非銀行金融公司執行年度壓力測試（Dodd-Frank Act Stress Test, DFAST）。

DFA要求Fed每年對合併資產大於500億美元之金融控股公司及FSOC指定由Fed監理之非銀行金融公司進行壓力測試，也要求上述機構每年自行辦理兩次壓力測試，對於合併資產大於100億美元之金融機構只需該機構每年自行辦理一次壓力測試即可。DFAST僅有量化之評估程序，情境可分為3類：

1. 基本 (Baseline)：目前對總體經濟情勢之一般看法。
2. 嚴峻 (Adverse)：經濟景氣呈現衰退狀況。
3. 非常嚴峻 (Severely adverse)：整體經濟情勢呈現大幅衰退。

自2011年起Fed每年針對合併資產大於500億美元之金融控股公司及FSOC認定由Fed監管之非銀行金融公司進行CCAR之壓力測試，以瞭解該類金融機構在經濟不利之情況下，是否有足夠之資本吸收損失。CCAR之評估包含質化之資本規劃流程審查及量化之資本分析，受測之金融機構提交其內部壓力測試結果及資本計畫，Fed則審查其資本規劃流程，並執行壓力測試，受測金融機構必須符合所有最低資本比率要求，Fed可以基於量化、質化或兩者皆有之理由，拒絕金融機構之資本計畫，假設Fed拒絕該機構之資本計畫，該機構將被限制資本分配及股利發放。

表7 資產大於500億美元受測金融機構辦理CCAR與DFAST之差異

執行者	CCAR		DFAST	
	Fed	公司自辦	Fed	公司自辦
使用情境	Fed基本 Fed嚴峻 Fed非常嚴峻	Fed基本 Fed嚴峻 Fed非常嚴峻 BHC基本 BHC壓力	每年 ● Fed基本 ● Fed嚴峻 ● Fed非常嚴峻 無年中測試	每年 ● Fed基本 ● Fed嚴峻 ● Fed非常嚴峻 年中 ● BHC基本 ● BHC壓力
最低資本要求	有最低資本要求	有最低資本要求	無最低資本要求	無最低資本要求
評估方式	質化評估 量化評估	質化評估 量化評估	量化評估	量化評估

CCAR在質化評估方面，Fed就金融機構所提交之資本計畫進行評估，評估項目包括：該計畫之基本分析是否足夠涵蓋金融機

構所有之營業活動，並處理該機構所面臨之主要風險；是否能有效地辨識、衡量及管理風險；其基本假設的是否合理，可以有效預估該機構之資本損失；以及其公司治理及內部控制制度是否妥適等。

CCAR在量化評估方面，3種壓力測試情境為基本、嚴峻及非常嚴峻，金融機構在各種情境下，必須連續9季測試結果高於最低資本要求。

表 8 CCAR 壓力測試最低資本要求

資本比率	最低要求比率
第一類資本普通股比率 (Tier 1 Common Ratio)	5%
第一類資本比率 (Tier 1 Capital Ratio)	6%
總風險基礎資本比率 (Total Risk Based Capital Ratio)	8%
槓桿比率 (Leverage Ratio)	4%
普通股權益第一類資本比率 (Common Equity Tier 1)	4.5%

(二) 對外商銀行之監理

DFA法案第165條強化審慎監理標準亦適用於全球合併資產大於500億美元之外商銀行，而外商銀行適用之監理標準依其全球資產規模及在美國當地資產規模不同而有所差異。

其中全球資產大於500億美元之外商公司其強化審慎監理標準包括：風險基礎及槓桿資本要求、流動性要求、風險管理及風險委員會要求、清理計畫要求、單一交易對手信用限額及壓力測試要求等，此外被FSOC認定對美國金融穩定造成嚴重威脅之外商銀行，其負債對權益比之限額要求。

表9 外商銀行適用之審慎監理標準

全球資產	美國資產	適用規定
大於100億美元 及小於500億美元	無	<ul style="list-style-type: none"> ● 設立風險委員會 ● 符合母國資本壓力測試要求且大致與美國要求一致
大於500億美元	小於500億美元	以上皆須符合，並包含： <ul style="list-style-type: none"> ● 符合母國資本標準且大致與Basel標準一致 ● 符合每年流動性壓力測試要求
大於500億美元	大於500億美元	以上皆須符合，並包含： <ul style="list-style-type: none"> ● 需設立中介控股公司(IHC)，與美國境內金融控股公司適用相同法規（進階法除外） ● IHC每月進行流動性壓力測試，需符合流動性緩衝及流動性要求 ● 需在美國設立風險長一職（CRO）

此外，依據1991年「外國銀行監理加強法」規定，Fed為做好對外商銀行之監理工作，將持續加強與其母國監理單位及美國其他有關監理單位合作，促進美國金融體系之穩定。

（三）美國實施巴塞爾 III 之情形

2010年12月巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)發布巴塞爾III最終規定，俾增強銀行吸收損失能力，建立資本之安全網以避免過度槓桿，增加銀行應對短期資金短缺能力，於銀行資本架構中加入總體審慎觀點，以及提高透明度使市場參與者易於評估銀行之潛在風險等。

2013年7月Fed、聯邦存款保險公司及聯邦通貨監理署等3單位共同核准修正監理之資本法規，以實行巴塞爾III的資本架構。

表 10 風險基本比率及資本保留緩衝要求

	普通股權益第一類資本 (CET1) / 風險加權資產 (RWAs)	第一類資本 (Tier 1) / 風險加權資產	全部資本/風險加權資產
最低要求	4.5%	6.0%	8.0%
資本保留緩衝 (CCB)	2.5%	2.5%	2.5%
G-SIB 計提額外資本	依公司而定		
最低要求+資本保留緩衝	7.0%+ G-SIB	8.5%+ G-SIB	10.5%+ G-SIB

表11 槓桿比率最低要求

第一類槓桿比率=第一類資本/平均表內資產	補充槓桿比率註1=第一類資本/平均表內外資產	加強補充槓桿比率註2=第一類資產/平均表內外資產
4%	3%	5%

此次修正重點包括：新增普通股權益第一類資本比率為4.5%，第一類資本比率由4%調高至6%，全部資本比率為8%，所有銀行皆需增提資本保留緩衝2.5%，此外，所有銀行計算風險性資產採用一般法 (standardized approach)，但合併資產大於2,500億美元或表內國外曝險大於100億美元之銀行還要再使用進階法(advanced approaches)以決定最低資本要求。所有銀行皆須符合最低4%之槓桿比率要求，對使用進階法之銀行引進補充槓桿比率3%，此外，對合併資產大於7,000億美元或保管資產超過10兆美元之金融控股公司，除了補充槓桿比率3%外，另須增提加強補充槓桿比率2%，使槓桿比率達到5%，另對其參與存保之子銀行則需再增提1%，維持最低6%之槓桿比率。

資本保留緩衝自2016年1月起分階段實施，補充槓桿比率3%的要求則於2018年1月起實施。

參、心得與建議

一、各金融監理機關協調與跨國監理合作之重要性

美國金融監理由各該主管機關負責，但無適當之資訊分享或溝通管道，在金融風暴平息後，出現檢討聲音，因此陶德-法蘭克法案成立跨部會之監理機關—金融穩定監督委員會（Financial Stability Oversight Council, FSOC），提供各監理機關溝通平台，同時也能對監理權限爭議做出決議。我國亦設有金融監理聯繫小組，成員包括：本會、中央銀行、存保公司及農委會農金局等，俾強化各金融監理單位之協調合作機制。

此外，金融機構據點散布各國，且彼此業務關聯甚密，若單一金融機構發生經營之危機或倒閉，可能對全球金融體系之穩定會造成極大衝擊，因此對於此等跨國之金融機構監理，須透過各國金融監理機關通力合作，彼此交流意見及資訊。我國宜密切關注國際金融組織所提出對金融機構監理規範，例如巴塞爾 III 的實施，及透過與其他國家簽署金融監理合作備忘錄(MoU)及積極參與國際金融組織等方式，加強跨國之監理合作。截至 104 年 10 月底，本會已與 40 個國家或地區之 49 個監理機關簽署金融監理合作備忘錄，對於跨國監理合作有相當之助益。

二、加強風險偵測機制

由於國際金融情勢及股匯市波動變化快速，使得金融機構面對的風險加劇，本會為強化場外監控效能，即時辨識重大風險，已建立對金融機構風險的偵測，與先前金融機構風險管理不同之處在於，包括：(1)偵測範圍由國內市場擴大至國外市場，例如金融業海外轉投資事業；(2)從金融機構報表內容至報表外項目，瞭解有無尚未認列入帳

之潛在可能遭受損失，如無活絡市場金融商品之減損；(3)過去著重金融機構經營虧損，未來將更關心金融業獲利來源，分析獲利成長迅速之業務項目，瞭解其業務操作模式、對經營風險及消費者保護之可能影響；(4)過去偏重傳統放款業務，未來也將注意投資業務，加強掌握主要投資標的之種類及風險特性，包括發行人、約定還本付息、強制轉換等交易條件、有無連結高風險資產或指標；(5)過去對於民眾陳情案件，原則上是以個案方式處理，未來將進一步分析陳情案件所屬業務類別、及爭議事件之主要態樣。

三、強化衍生性金融商品業務之監理

由於近年來，客戶購買銀行銷售之「目標可贖回遠期合約」(Target Redemption Forward, TRF) 產生許多爭議，經本會金檢所發現的缺失包括：未充分揭露商品內容及風險、未適當評估客戶風險承擔能力與商品適合度、未考量客戶實際交易需求與承擔能力，及有資格不符之人員協助銷售相關商品等。

本會對於衍生性金融商品市場之管理，已將瞭解客戶、商品屬性評估及風險管理機制等核心價值納入法令規定，並強化對該等商品之監理措施，包括：

- (一) 強化新種商品審查程序：銀行應組成商品審查小組，初次銷售前應提報董事會通過。
- (二) 強化額度核給原則：切實衡量客戶外幣營收、交易經驗及外幣投資需求，並控管客戶風險集中度。
- (三) 銷售控管及產品設計規範：如設定停損機制及提供中譯本之交易契約。
- (四) 風險充分揭露：銀行應明確告知客戶承作交易相關事項，並錄音保存相關紀錄。
- (五) 建立聯徵中心查詢機制。

(六) 健全酬金考核制度：避免業務人員之薪酬直接與特定金融商品業績配額連結。

(七) 強化申報報表：分 3 階段強化櫃買中心 TR 資料庫申報格式，以符監理需求。

本會強調，銀行辦理衍生性金融商品業務應確實瞭解客戶、審慎核給客戶額度，確認商品與客戶承擔風險能力可適切配適，金融機構經營者更應確實監督落實銀行商品銷售政策及風險管理制度，強化公司治理，俾使銀行業務健全發展。