

出國報告（出國類別：其他）

參加美國紐約聯邦準備銀行
金融機構監理訓練課程心得報告

服務機關：中央銀行

姓名職稱：黃玉青辦事員

派赴國家：美國

出國期間：民國 105 年 5 月 7 日至 5 月 14 日

報告日期：105 年 7 月 25 日

摘要

2007 年美國次級房貸問題，最後演變成全球性的金融危機，並重創歐美金融業，多家國際性大銀行倒閉或重整，銀行不倒神話徹底破滅，探究主因有二：一是衍生性金融商品不斷推陳出新，商品內容複雜且透明度不佳，在層層包裝下，讓投資人輕忽當中潛藏之風險，而放大其暴險水準，在經濟全球化下，進而擴大為全球市場的系統性風險；二是金融監理相關規範不足，產生監理上的重大疏失或漏洞。因此，歐美各國自 2008 年相繼提出金融監理改革計畫，以促進金融體系的穩定，其中對於強化系統性重要銀行之監理及其經營不善所採取之有序退場機制，將有效預防系統性風險，避免金融市場運作陷於中斷，及防止使用納稅人資金對金融機構進行紓困。

本訓練課程主辦單位為美國紐約聯邦準備銀行(FRBNY)，課程目的係與各國金融監理機關分享美國在 2008 年全球金融危機後，如何調整監理架構，修改金融監理制度，以強化金融監理安全網，防患未然。

目 錄

| | |
|--------------------------------|----|
| 壹、前言..... | 1 |
| 貳、美國金融監理改革制度簡介..... | 2 |
| 參、系統性重要銀行之監理..... | 9 |
| 肆、美國金融機構監理評等系統介紹..... | 18 |
| 伍、風險為導向之監理..... | 20 |
| 陸、美國實施 BASEL III 資本要求規定情形..... | 24 |
| 柒、心得與建議..... | 27 |

壹、前言

本金融機構監理專業訓練課程為期4天(105年5月9日至5月12日)，參加學員來自44個國家及歐洲央行(ECB)等機構，共計76位央行及其他監理機關代表參加。

課程內容主要介紹後全球金融危機時期美國金融監理改革制度、風險為導向之金融監理方法(Risk Focused Supervision, RFS)、對系統性重要金融機構(SIFIs)之監理、監理評等系統(CAMELS、ROCA)、金融機構復原及清理計畫、全面性資本分析與審查(Comprehensive Capital Analysis and Review, CCAR)、個別風險管理(信用風險、市場風險及流動性風險管理等)、外國銀行之監理及美國實施 Basel III 之情形等，並藉由分組方式研討金融監理個案(RFS 之個案銀行探討、CAMELS 評等分析)。

本報告後續內容如次，第貳章簡介美國金融監理改革制度，第參章系統性重要銀行之監理；第肆章美國金融機構監理評等介紹；第伍章說明風險為導向之監理；第陸章介紹美國實施 BASEL III 資本要求規定情形；第柒章為研討心得與建議。

貳、美國金融監理改革制度簡介

2008 年金融危機，美國大型複雜金融機構(如：雷曼兄弟、AIG 集團等)陷入經營危機甚至倒閉，並蔓延至其他金融機構，從而演變為系統性風險，鑑此危機，美國聯邦準備銀行(Fed)致力於金融監理架構及制度之改革，實行改革的措施包含：

一、通過施行「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, DFA)。

自 1930 年代的經濟大蕭條，美國立法制定「格拉斯史蒂格法案」(Glass-Steagall Act)，禁止銀行業、證券業與保險業相互跨業經營後，美國號稱最全面的金融改革法案——「陶德-法蘭克華爾街改革與消費者保護法」(總計 16 篇¹)，由歐巴馬總統於 2010 年 7 月 21 日簽署執行，該法案之核心圍繞在預防系統性風險與消費者金融保護之兩大議題上，重要措施如下：

(一)加強對大型金融機構之監理，防止產生「大到不能倒(Too Big to Fail)」之風險，例如：提出更高的資本適足率、

¹ DFA 法案計有 16 篇，包括：第 1 篇金融穩定、第 2 篇循序清理權、第 3 篇財政部金融管理局(OCC)等金融主管機構職權調整、第 4 篇避險基金監理、第 5 篇保險、第 6 篇改善銀行與儲貸機構控股公司等存款機構之監理、第 7 篇加強透明與權責性、第 8 篇支付清算與結算系統、第 9 篇投資人保護與加強證券業監理、第 10 篇金融消費者保護局、第 11 篇聯邦準備理事會相關條款、第 12 篇改善消費者取得主流金融機構服務規定、第 13 篇償還政府紓困資金、第 14 篇房貸與預防掠奪性貸款改革，以及第 15-16 篇其他條款。

流動性、風險管理及壓力測試要求。

(二)伏克爾法則(Volcker Rule)²:限制銀行自營交易及從事高風險的投機性交易，避免銀行過度暴險，降低系統性風險發生之機率。

(三)設立「金融穩定監督委員會(Financial Stability Oversight Council, FSOC)」，係為一跨部門之系統性風險監測及監管協調機構，由具投票權之9位聯邦金融監管機構成員³及1位具保險專業之獨立委員，與5位不具投票權之列席成員構成，以有效協調各監理機關，解決監管上多頭馬車之缺陷，並有效防範系統性風險。

(四)店頭市場衍生性商品改革(OTC Reform)，包括透過集中清算方式進行交易，規範資本、擔保品與保證金要求，揭露交易資訊，並定期接受檢查。

(五)強化評等機構之獨立性與評等資訊之透明度，以提供投資人透明且可靠之投資機構資訊，藉由市場制約機制，建立穩定且健全的銀行經營環境。

² 伏克爾法則(Volcker Rule)源自前Fed主席Paul Volcker對總統Obama提出之建議，條款內容主要包括：(1)授權監理機關訂定禁止銀行、銀行之關係企業及銀行控股公司以自有資金辦理自營交易(proprietary trade)。(2)銀行投資避險基金及私募股權基金之限制。(3)禁止銀行對其所投資之基金於經營困難時提供財務援助。

³ 美國金融穩定監督委員會(FSOC)9位聯邦金融監管機構成員分別是美國財政部長、聯邦準備理事會(FED)主席、消費者金融保護局(CFPB)局長、財政部金融管理局(OCC)局長、證券交易委員會(SEC)主席、聯邦存款保險公司(FDIC)總裁、商品期貨交易委員會(CFTC)主席、聯邦住宅金融局(FHFA)局長及國家信用聯合署(NUCA)署長。

(六)新設消費者金融保護局(CFPA)，以確保美國消費者可取得透明、正確的資訊，並防止金融詐欺情事的發生，由於消費金融所涉範圍甚廣，且該局擁有獨立制定條例之權，預計將在相關監管上，扮演重要的角色。

(七)清理計畫(Resolution Plan)要求合併資產超過500億美元之銀行控股公司及經FSOC認定為具系統性重要非銀行金融公司須訂定清理計畫，且須每年提報該計畫予FED及美國聯邦存款保險公司(FDIC)，以改善該等機構發生問題時之清理計畫執行效率，同時有利於監理機關瞭解SIFIs整體經營資訊，預為準備因應，俾未來能快速有序清理。

(八)經營管理階層之薪酬獎勵制度監督，以確保獎勵制度不會導致對風險的過度追求。

二、美國金融監理壓力測試之執行：

金融危機警醒前瞻性資本適足性評估(forward-looking capital adequacy assessment)的重要性，2009年Fed開始對美國大型銀行控股公司(Bank Holding Companies, BHC)實施第一次壓力測試，監理資本評估計畫(Supervisory Capital Assessment Program, SCAP)計有19家資產規模超過1千億美元的銀行控股公司參加，占銀行體系資產規模的三分之二，目的

是確保美國大型的 BHC 有足夠的資本承受預期外的總體經濟變動，並維持其金融中介功能。SCAP 壓力測試是評估兩種總體經濟情境假設(基本及非常嚴峻)對每家銀行控股公司的衝擊，銀行控股公司在壓力測試下的資本適足率低於最低目標水準時，必須提升資本以達到目標。

繼 SCAP 後，壓力測試正式納入 Fed 對銀行控股公司資本適足性的監理評估，並透過兩個不同但相關的管道來進行：Dodd-Frank Act 壓力測試(DFAST)及全面性資本分析與審查(Comprehensive Capital Analysis and Review, CCAR)。

(一)Dodd-Frank 法案壓力測試(DFAST)

Dodd-Frank 法案要求 Fed 對合併資產大於 500 億美元之銀行控股公司及 FOOSC 認定受 Fed 監管之非銀行金融公司進行年度壓力測試；超過 500 億美元的公司須依據自行模擬的情境作額外的壓力測試，Fed 以及受測機構均須公布壓力測試的結果。另合併資產超過 100 億美元的銀行控股公司則應自行進行壓力測試，壓力測試情境採用 Fed 設計即可。

Fed 設定之 3 種壓力情境分別為基本(Baseline)、嚴峻(Adverse)及非常嚴峻(Severely adverse)，另資本行動

假設包括：股利發放計畫不變，無買進庫藏股及現金增資計畫。

(二)全面性資本分析與審查(CCAR)

自 2011 年，Fed 每年針對合併資產大於 500 億美元之銀行控股公司及 FOSC 認定受 Fed 監管之非銀行金融公司實施新的監理方案 CCAR 之壓力測試，以瞭解在壓力情境下該等金融機構的資本適足率是否低於最低標準。CCAR 之評估包括對於資本計畫之質化評估(Qualitative Assessment)及量化評估(Quantitative Assessment)。每年該等金融機構提交予 Fed 之資本計畫包括以下內容：內部資本計畫進程與治理、股息與相關資本分配政策、依據 Fed 所提供情境與金融機構基於本身業務策略等內部情境的壓力測試結果，以及未來兩年股息與其他資本行動內容。

CCAR 在資本計畫之質化評估項目包含：1. 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，並處理其潛在風險；2. 穩健之資本規畫應能有效辨識、衡量及管理風險；3. 評估方法之基本假設及分析應具合理性；4. 有效的公司治理及內部控制制度。CCAR 之量化評估方面，在基本、嚴峻及非常嚴峻 3 種壓力情境下，該等機構

必須連續 9 季測試結果高於下表(表 1)所列 4 項最低資本要求。

表 1 C C A R 壓力測試最低資本要求

| 資本比率 | 最低要求比率 |
|--|--------|
| 普通股權益第 1 類資本比率 (Common Equity Tier 1) | 4.5% |
| 第 1 類風險基礎資本比率 (Tier 1 Risk Based Capital Ratio) | 6% |
| 總風險基礎資本比率 (Total Risk Based Capital Ratio) | 8% |
| 第 1 類槓桿比率 (Tier 1 Leverage Ratio) | 4% |

資料來源：本次 Fed 訓練課程資料

受測之金融機構須提交其壓力測試結果及資本計畫予 Fed 審查，Fed 可基於量化及質化之理由，駁回受測金融機構所提出之資本計畫，該機構將被限制資本分配及股利發放。

(三) DFAST 及 CCAR 壓力測試之異同(表 2)

DFAST 及 CCAR 壓力測試使用相同的總體經濟情境及共同的收入預測，但對於受測機構股利發放、買進庫藏股及其他資本行動之假設則有不同。在 CCAR 壓力測試結果中，包含受測機構資本計畫用來計算權益及法定資本的股

利發放、買進庫藏股及其他資本行動；在 DFAST 壓力測試結果中，用來計算權益及其他資本行動必須符合 Dodd-Frank 法案所要求的假設，這些假設將股利設定在最近的歷史水準，並將實施庫藏股及股票發行設定(除發行與員工紅利相關的股票外)為零。

表 2 資產大於 500 億美元之金融機構執行 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 | 年度測試 Fed 基本 Fed 嚴峻 Fed 非常嚴峻 無期中測試 | 年度測試 Fed 基本 Fed 嚴峻 Fed 非常嚴峻 期中測試 BHC 基本 BHC 壓力 |
| 資本行動假設條件 | BHC 一般情境 (所有受測機構之資本行動均納入參考) | BHC 一般情境 (所有受測機構之資本行動均納入參考) | 股利發放政策不變，並設定無買進庫藏股及現金增資計畫。 | 股利發放政策不變，並設定無買進庫藏股及現金增資計畫。 |
| 最低比率要求 | 需符合監管比率要求 | 需符合監管比率要求 | 無最低比率要求 | 無最低比率要求 |

資料來源：本次 Fed 訓練課程資料

參、系統性重要銀行之監理

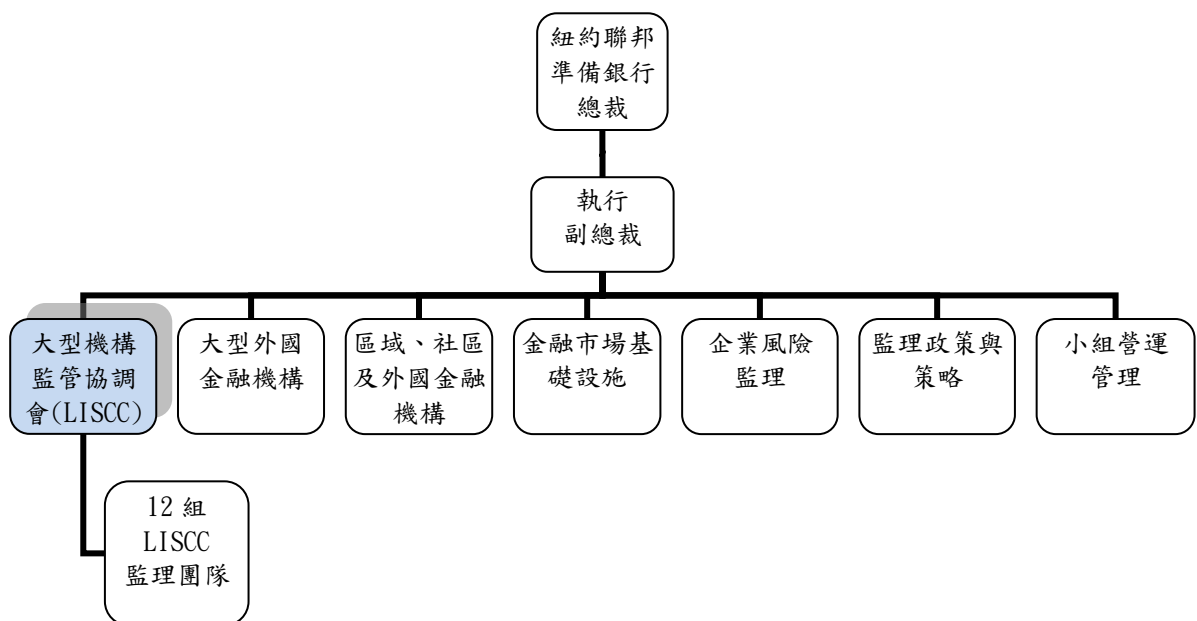
2008 年金融危機凸顯對系統性重要金融機構監管之重要性，大型金融機構其規模營業活動橫跨不同國家，又與金融市場高度相連，若其發生經營危機或倒閉時，將危害經濟活動及金融體系之穩定。為降低金融體系之系統性風險，Fed 在 2010 年成立「大型機構監管協調委員會」(Large Institution Supervision Coordinating Committee, LISCC)，成員包含有監理機關官員、經濟學家及其他專家，定期以水平或跨公司分析方式，分析產業實務、投資及系統性風險控管議題，以確保金融機構之中介功能，促進金融穩定。Fed 認定系統性重要金融機構之方式如下：

- 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)。

系統性重要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、復原計畫、清理計畫、核心事業之管理及總體審慎監理方法等。

目前總計有 16 家大型金融機構⁴受 LISCC 監督，包括 8 家美國大型銀行、4 家外國銀行及 4 家 FSOC 認定之重要非銀行金融公司。12 家地區性聯邦準備銀行須按 LISCC 之指導原則從事金檢，茲介紹紐約聯邦準備銀行金融機構監理小組組織架構圖(圖 1)如下：

圖 1 紐約聯邦準備銀行金融機構監理小組組織架構圖



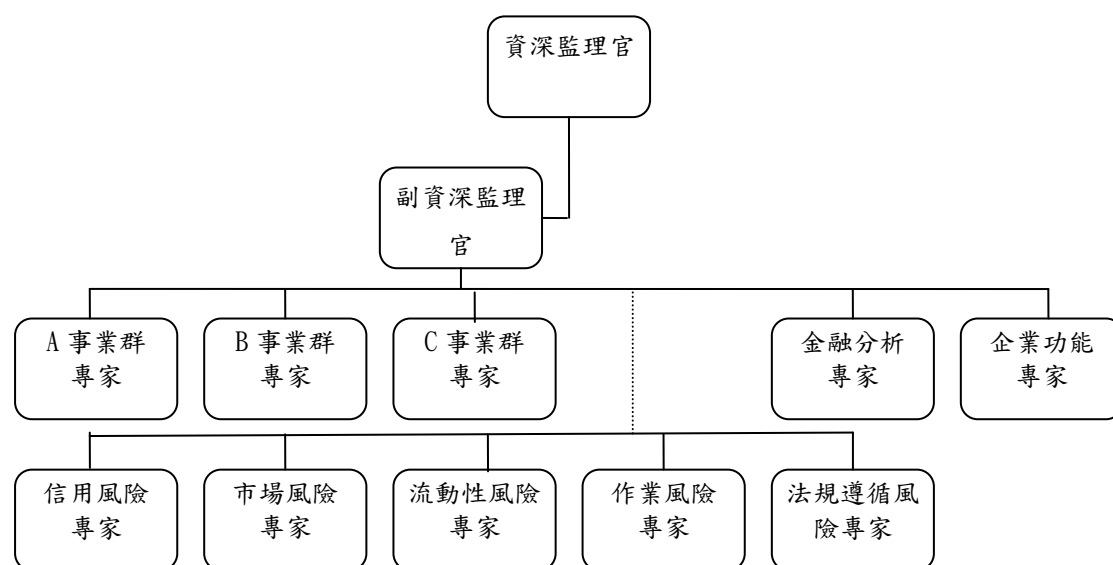
資料來源：本次 Fed 訓練課程資料

紐約聯邦準備銀行針對大型金融機構，過去之監理模式係由與受檢金融機構專責之監理人員負責該金融機構之監理工作，依所面臨市場、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

⁴ 受 LISCC 監督之 16 家機構依序為美國銀行(Bank of America Corporation)、富國銀行(Wells Fargo & Company)、紐約梅隆銀行(The Bank of New York Mellon Corporation)、花旗銀行(Citigroup Inc.)、道富銀行(State Street Corporation)、高盛集團(The Goldman Sachs Group, Inc.)、摩根大通公司(JP Morgan Chase & Co.)、摩根史坦利公司(Morgan Stanley)、巴克萊銀行(Barclays PLC)、瑞士信貸銀行(Credit Suisse Group AG)、德意志銀行(Deutsche Bank AG)、瑞士聯合銀行集團(UBS AG)、美國國際集團(American International Group, Inc.)、大都會人壽保險公司(MetLife, Inc.)、保德信金融集團(Prudential Financial, Inc.)、通用電氣金融服務公司(General Electric Capital Corporation)。

理架構(圖 2)下，針對每一家被指定之系統性重要銀行或非銀行金融公司將組成監理團隊，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指派專人員進行監理，再依風險類別進行分析。

圖 2 紐約聯邦準備銀行 L I S C C 監理團隊



資料來源：本次 Fed 訓練課程資料

Fed 在強化系統性重要金融機構監理之重要措施如下：

(一) 全面性資本分析與審查(Comprehensive Capital Analysis and Review, CCAR)

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，受測之金融機構需提交其內部壓力測試結果及資本計畫予 Fed。美國每年針對合併資產大於 500 億美元大型、複雜之銀行控股公司進行壓力測試，以瞭解該類金融機構在經濟不利情況下，是否有足夠之資本吸收損失。

(二) 流動性綜合分析與審查(Comprehensive Liquidity Analysis and Review,CLAR)

自 2012 年起，Fed 每年透過對金融機構流動性緩衝適足性與品質之量化分析，以及流動性風險管理工具與程序之質化分析，評估大型金融機構之流動性風險。CLAR 包含下列三個評估項目：

- (1) 壓力測試結果評估：每年檢視金融機構之內部壓力測試結果，評估其壓力測試情境模式是否適當。
- (2) 流動性水準量化評估：透過量化分析，檢視金融機構各項流動性水準，評估項目著重於融資來源集中度、衍生性商品交易業務及主要經紀業務之流動性。
- (3) 其他風險管理工具評估：檢視金融機構使用其他風險管理工具之情形，如：資金移轉訂價、日間流動性管理及風險限額設定。

(三) 復原暨清理計畫 (Recovery and Resolution Planning,RRP)

金融海嘯之後，金融穩定委員會(Financial Stability Board, FSB)針對系統性重要金融機構(SIFIs)推出一系列監理措施，並於 2011 年 10 月發布金融機構有效清理機制要點(Key Arrtributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions)，就清理範圍、程序及內容等各

方面的相關議題，提供各國參考，目的即在避免金融市場運作陷於中斷及動用公共資金紓困，使問題金融機構有序退出市場，因此銀行提交復原暨清理計畫就是其中重要的一環。

1. 清理計畫(Resolution Planning)

依據「陶德-法蘭克華爾街改革與消費者保護法」第一篇(Title I)第165(d)條要求FSOC認定之重要非銀行金融公司(NBFCs)及合併資產500億美元以上的銀行控股公司，包括在美國有分行的外國銀行或銀行控股公司，除需遵守新訂之資本和流動性規定外，應每年向Fed及聯邦存款保險公司定期申報「快速及有秩序處理嚴重財務困難或倒閉」之清理計畫(Resolution Plan，或通稱為生前遺囑，living wills)，以改善該等機構發生問題時之清理計畫執行效率，同時有利於監理機關瞭解SIFIs整體經營資訊，預為準備因應，俾未來能快速有序清理。

清理計畫應包含境內及境外分支機構之相關內容，至於外國銀行或控股公司，則應說明其美國分支機構之清理規劃如何融入總行或總公司之應變計畫中，並應提供資料說明其和美國分支機構的關聯性及互依情形。清理計畫內容摘要如下：

(1) 執行概要：簡述該公司清理計畫主要內容，若非首次提

報，則應說明與先前計畫之主要差異、改善清理計畫之有效性或修補計畫弱點曾採取的行動。

- (2) 策略分析：提報之清理計畫應包括該公司面對重大金融困境時，能夠迅速、有序清理之策略。策略分析應詳列該公司如何依據破產法進行清理，並包括支持該計畫的分析過程和內容，且應詳述在何種經濟及金融環境下，可能必須執行清理計畫。
- (3) 公司治理：說明清理計畫如何和公司治理整合，指定高階管理人員監督是否依據法令提報清理計畫，並遵循相關規範，是否定期更新計畫內容，並向董事會報告。
- (4) 公司組織架構：組織架構應說明所有有控制權之子公司營運間之關係，並應提供合併及個別財務報表、衍生性交易報表、主要交易對手，以及有關支付及結算系統等。
- (5) 管理資訊系統：詳述管理資訊系統及應用，包括指定之法定使用者或許可使用人員、服務約定書及相關之智慧財產權，並應著重於使用該系統的權限核准方式，以及該公司、主要子公司及核心業務如何運用該系統。
- (6) 公司營運實體間的關聯及相依情形：說明母公司及主要子公司間之關聯及互相保證、擔保情形等，諸如設備、資訊

系統、風險管理系統及會計系統等都應包括在內；另有關資本、資金及流動性的安排、風險移轉等亦應詳述。

- (7) 主管機關：提供所有監理該公司之金融主管機關之資料，包括美國境內和境外機構。
- (8) 指定計畫連絡人：Fed 和聯邦存款保險公司認為首次擬定清理計畫並不容易，是一種持續改善的過程，應指定高階管理人員為連絡人，將其連絡資訊附於清理計畫中，以促進有效的溝通。

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

DFA 第二篇(Title II)有序清理機制之制訂目的，係鑒於金融危機之經驗，數家大型金融機構之規模龐大，組織複雜，全球性業務牽連範圍甚廣，而難以運用現行破產法制及聯邦存款保險法清理權限妥適解決，並可能會因大到不能倒而需政府紓困，因此，為能終止金融機構大到不能倒之現象，即制訂 Title II 規範，以有序清理機制，對系統性重要金融機構進行清理，其內容與現行 FDIC 清理要保機構之機制大致相同，適用對象為銀行控股公司、經 FSOC 認定為具系統性重要非銀行金融公司、主要從事金融活動之公司，及其子公司從事金融活動者，但不包括子公司為要保機構者。該等機構倒閉後可能對

美國金融穩定造成嚴重影響，且依破產法進行清理會造成系統不穩定，FDIC 將被指定為該機構接管人，以在減少金融不穩定及道德風險最小化之前提，進行清理。

Title II 有序清理機制核心內容為：(1)決定使用時機與指定清理人；(2)授權快速有效之行動方案；(3)維持營運之持續性：移轉資產及負債予過渡性金融公司與相關機構；(4)取得適足流動性；(5)禁止由納稅人買單(Bailout)。

FDIC 發展之單一機關清理法 (Single Point of Entry, SPOE)，係由上而下自金融集團(即母公司層級)進行清理，避免擴及集團較低層級單位，FDIC 將母公司之資產轉移至新成立之過渡性金融公司，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股東及無擔保債權人共同承擔，不得使用納稅人稅金對其進行紓困。

3. Title I 清理計畫與 Title II 有序清理機制兩者之關係(表 3)

DFA Title I 規定所有 SIFIs 必須立下生前遺囑(living wills)，敘明如何在美國破產法或聯邦存款保險法規範下進行清理退場處理，亦即使 SIFIs 與監理單位均了解，倘遇業務無法適用破產法或聯邦存款保險法處理之各項問題時，管理當局

可採取解決之步驟或方式，即其目的在於提出可行方案，並證明如何在破產法或聯邦存款保險法之條文規定下，有序的進行清理，而不會產生系統性風險。

當需依 DFA Title II 規定對於適用金融公司實施有序清理機制時，必須先經 Fed 及 FDIC 董事會各自三分之二成員通過該清理提案，再由財政部長諮詢總統後決定可依 Title II 規定清理該公司，並應指派 FDIC 擔任清理人，假設該金融機構不同意被 FDIC 接管，則須向哥倫比亞特區法院申請裁定。

表 3 清理計畫與有序清理機制主要內容

| | DFA Title I | DFA Title II |
|-----------|-------------------------------------|---|
| 清理計畫之法律架構 | 依據美國破產法 (U. S. Bankruptcy Code) 之清理 | 依據 FDIC 有序清理機制 (Ordely Liquidation Authority) 之清理 |
| 行動方案 | 提交清理計畫 / 生前遺囑 (Living Wills) | FDIC 發展之單一機構清理法 (SPOE) |
| 施行對象 | 非銀行金融機構之清理規定 | 金融機構具系統性風險疑慮認定 |

資料來源：本次 Fed 訓練課程資料

肆、美國金融機構監理評等系統介紹

美國金融監理機構採行統一金融機構評等制度，係針對各類金融機構的特性，利用統計方法，選出適合的評估指標，併採客觀分析與主觀評定決定權數，計算各金融機構之評等得分，對於評等等級較低、或評等結果惡化者，加以督導管理，以防止問題持續擴大。

一、CAMELS 評等系統

評等對象：國內銀行，評估指標屬性分為：

- (一) 資本適足性 (Capital Adequacy)
- (二) 資產品質 (Asset Quality)
- (三) 管理績效 (Management)
- (四) 獲利能力 (Earning)
- (五) 流動性 (Liquidity)
- (六) 市場風險敏感性 (Sensitivity to Market Risks)

二、ROCA 評等系統

評等對象：在美國營運之外商銀行，評估指標屬性分為：

- (一) 風險管理 (Risk Management)
- (二) 作業控制 (Operational Controls)
- (三) 法規與政策遵循 (Compliance)
- (四) 資產品質 (Asset Quality)

三、CAMELS 及 ROCA 評等分級

CAMELS 及 ROCA 兩者之每一項評估指標結果均分為 5 級，分別為 1：強健(Strong)；2：滿意(Satisfactory)；3：尚可(Fair)；4：欠佳(Marginal)；5：不滿意(Unsatisfactory)。評等分數愈高者，代表銀行經營體質不佳有財務狀況惡化之趨勢，須加強督導改善，以防問題金融機構經營惡化。

伍、風險為導向之監理

風險導向監理檢查機制，係強化檢查行前風險評估作業，透過完整風險程度及風險管理品質評估，標示出受檢機構潛在弱點及問題之可能原因，再透過實地檢查之個案抽查與訪談進行確認，以便將有限的檢查資源聚焦於最大風險的業務項目。

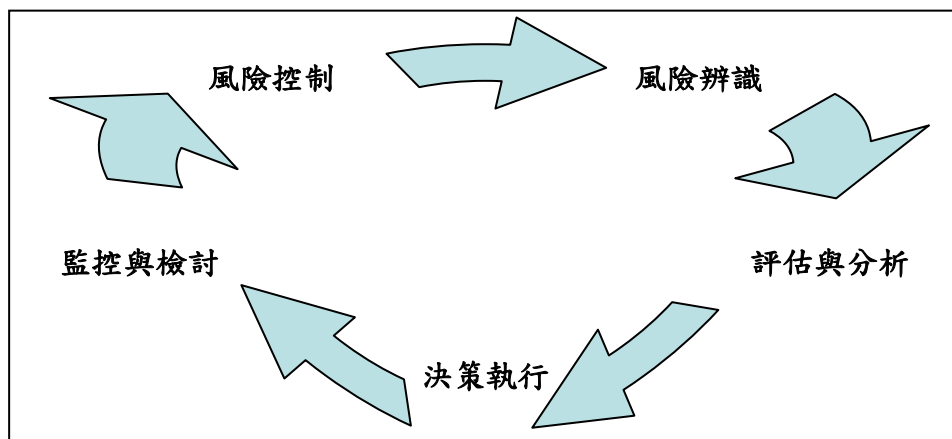
一、風險基本概念

- (一) 風險(Risk):組織在事件發生與否不確定的狀態下，所遭受的損失。
- (二) 風險胃納(Risk Appetite):組織在有效風險系統管理下，所願意承擔風險的總量。
- (三) 風險管理程序(Risk Management Process):透過辨識、評估、執行及監控風險方法，以降低風險。
- (四) 固有風險(Inherent Risk):在不考慮內部控制狀況下，所存在之風險。
- (五) 殘餘風險(Residual Risk):組織執行風險管理程序後剩餘之風險。
- (六) 風險抵減(Risk Mitigation):組織基於己身風險承受能力考量，執行風險自留、迴避、轉移、分擔及預防決策，以降低風險。

二、風險管理程序

風險管理有利於維持金融機構經營的穩定，有效的風險管理，可使組織了解其所面臨的風險性質及嚴重程度，以採取措施加以預防控制，或者當風險損失發生時，能夠及時補償。風險管理程序(圖 3)五大步驟依序為風險辨識(Identify)、評估與分析(Assess & Analyze)、決策執行(Plan Action)、監控與檢討(Monitor & Implement)及風險控制(Control & Measure)。

圖 3 風險管理程序



資料來源：本次 Fed 訓練課程資料

三、銀行主要風險

- (一) 市場風險：市場風險是指因市場價格變動（如市場利率、匯率、股價及商品價格之變動）造成對銀行資產負債表內及表外部位可能產生之損失。
- (二) 流動性風險：銀行未能取得資金以支應資產增加或償付到期負債而可能產生之損失，或因市場缺乏即時性、廣度、

深度及彈性，無法反映其合理價值，造成處理金融資產時面臨顯著價值損失。

(三) 信用風險：係指借款人或交易對手因本身財務惡化或其他因素，導致借款人或交易對手無法履行其契約條件而產生之違約損失風險。

(四) 作業風險：係指因內部作業、人員疏失、系統失誤及外部事件造成損失之風險。

(五) 法律風險：係指銀行因訴訟或違約事件，對金融機構之營運或財務造成不利影響。

(六) 商譽風險：銀行遭受負面文宣而形象受損，導致客戶流失、增加法律訴訟成本及收益減少之風險。

四、風險導向之監理步驟

檢查人員於實地檢查時，先與受檢單位之管理階層會談，會談內容著重於受檢單位經營策略之變動、新種產品及業務、對前次檢查報告所提缺失之改善措施等，並取得風險管理制度之資料及內部控制稽核報告後，將 5 大固有風險之風險程度及風險管理品質評估結果分別填入二維矩陣(如表 4)後，即可得出其淨剩餘風險程度，另參考以往評估結果，可決定該風險之趨勢(增加、穩定或下降)，依據淨剩餘風險及趨勢的程度，決定該業務或作

業是否納入實地檢查範圍。紐約聯邦準備銀行採取之風險導向檢查方式，以表 5 列示說明。

表 4 風險矩陣

| 風險因子 | 固有風險 評等 ⁵ | | 風險管理與控制評等 ⁶ | | | | | | | |
|--------|-------------------------|----------------|------------------------|------------|--------------|----------------|---------------|----------------|-------------|----------------|
| | | | 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 | |
| 評等時點 | 本次 評等 | 最近 一次 評等 | 本次 評等 | 最近一 次評等 | 本次 評等 | 最近 一次 評等 | 本次 評等 | 最近 一次 評等 | 本次 評等 | 最近 一次 評等 |
| 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 |
| 信用風險 | 低 | 中等 | 滿意 | 滿意 | 滿意 | 滿意 | 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 |
| 整體風險評估 | 顯著 | 顯著 | 滿意 | 滿意 | 滿意 | 滿意 | 滿意 | 滿意 | 滿意 | 滿意 |

資料來源：本次 Fed 訓練課程資料

表 5 風險導向之監理步驟

| 步驟 | 成果 |
|--------------------------|-------------------|
| 1. 瞭解受檢機構與資料蒐集 | 金融機構概況 |
| 2. 評估受檢機構風險規模及 風險管理品質 | 風險矩陣 風險評估 |
| 3. 擬定監理計畫 | 監理計畫 檢查方案 |
| 4. 定義實地檢查作業內容 | 檢查範圍備忘錄 檢查通知信函 |
| 5. 執行實地檢查程序 | 功能性檢查項目模組 |
| 6. 檢查結果報告 | 檢查報告及溝通會議 |

資料來源：本次 Fed 訓練課程資料

⁵ 對固有風險評等分為高(High)、顯著(Considerable)、中等(Moderate)、有限(Limitd)及低(Low)5種。

⁶ 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)5種。

陸、美國實施 BASEL III 資本要求規定情形

一、BASEL III

2007 年美國的次貸危機及 2008 年雷曼兄弟銀行之倒閉，造成了全球金融海嘯，巴塞爾銀行監理委員會(BCBS) 探討危機主因在於：

- (一) 銀行過度運用資產負債表內及表外工具進行槓桿操作，資本之質與量不足以吸收所遭受之損失；
- (二) 銀行持有之流動性緩衝部位不足以因應壓力情境下之現金流出；
- (三) 對於 BASEL II 可能造成加重景氣循環的措施進行修正；
- (四) 龐大且活躍於全球的銀行機構倒閉所造成的成本，所帶來之系統性風險。

針對上述危機主因，巴塞爾銀行監理委員會 2010 年 12 月提出國際一致且完整的資本與流動性改革內容，即 BASEL III，改革重點為增加銀行吸收損失之能力、限制財務槓桿操作、強化銀行短期流動性復原能力，增加總體審慎監理(macroprudential)及提高金融機構資訊透明度，透過市場制約力量，建立穩定且健全的銀行經營環境。

二、美國實施 BASEL III-風險性資本計提標準情形

2013 年 7 月美國監理機關 Fed、FDIC 及 OCC 等 3 單位發布符合 BASEL III 資本要求之最終規定，修正內容架構如下：

(一) 規定嚴格之風險性資本要求(表六)

參照 BASEL III 風險性資本計提標準，新增普通股權益第一類資本比率及提高第一類資本比率至 6%，並要求銀行分階段增提 2.5%之資本保留緩衝(Capital Conservation Buffer, CCB)，被認定為全球系統性重要金融機構(G-SIB)之銀行控股公司須計提額外附加資本。

表六 U. S. BASEL III-資本適足性比率最低要求

| | 普通股權益第一類資本比率(CET1 Capital) | 第一類資本比率(Tier 1 Capital) | 總資本比率(Total Capital) |
|--------------|----------------------------|-------------------------|----------------------|
| 最低比率 | 4.5% | 6.0% | 8.0% |
| 資本保留緩衝(CCB) | 2.5% | 2.5% | 2.5% |
| G-SIB 額外附加資本 | 視個別金融機構而定 | | |
| Total 比率 | 7.0%+G-SIB | 8.5%+G-SIB | 10.5%+G-SIB |

資料來源：本次 Fed 訓練課程資料

(二) 補充槓桿比率及強化補充槓桿比率之標準(表七)

為強化槓桿比率，除表內資產暴險外，美國金融監

理機關亦將表外資產項目(如衍生性金融商品及附賣回交易)納入補充槓桿比率之計算，且針對資產規模超過7,000 億美元之大型銀行控股公司採取更嚴格規定，自2018 年1 月起補充槓桿比率須達5%以上，若未符合最低標準，將限制其發放股利及董監事分紅。

表七 U.S. BASEL III-槓桿比率最低要求

| | 一般適用槓桿比率 ⁷ (Generally Applicable Leverage Ratio) | 補充槓桿比率 ⁸ (Supplementary Leverage Ratio, SLR) | 強化補充槓桿比率 ⁹ (Enhanced SLR) |
|------|---|---|--------------------------------------|
| 最低要求 | 4.0% | 3.0% | 5.0% |

資料來源：本次 Fed 訓練課程資料

⁷ 一般適用槓桿比率=第一類資本/平均表內資產。

⁸ 補充槓桿比率=第一類資本/平均表內外資產。

⁹ 強化補充槓桿比率針對資產規模超過7000 億美元之大型金融控股公司採取更嚴格規定，自2018 年1 月起補充槓桿比率須達5%以上。

柒、心得與建議

一、心得

(一)採行風險為導向之監理方式，以有效運用監理資源

風險為導向之監理方式聚焦於影響金融機構健全經營之主要風險，包含信用、市場、流動性及作業等風險，運用風險矩陣(Risk Matrix)分別評估其面臨風險之大小及風險管理品質之良窳，並給予評等，再依據該評等結果擬定監理計畫及實地檢查之人力配置，以有效運用監理資源。

(二)透過壓力測試進行前瞻性評估之演練

金融機構依據主管機關所擬定基本(Baseline)、嚴峻(Adverse)及非常嚴峻(Severely Adverse)等三種情境，分別計算其在各該壓力情境下之可能損失及對資本適足比率之影響。壓力測試之目的係評估金融機構處於總體經濟或金融不利情境下，能否承受損失並維持正常運作，進而對銀行體系的脆弱性做出評估及判斷，並採取必要措施。

(三)加強外國銀行之監理

近年來在美營運之外國銀行規模愈來愈大，業務複雜程度相對提高，為避免其經營不善衝擊美國金融體系之穩定，Fed 依外國銀行全球資產規模及在美當地資產規模進行差異

化監理，監理標準涵括成立該銀行之美國風險管理委員會、聘僱美國營運之風控長、設立中介控股公司管理所有在美的分支機構及遵循資本、流動性、風險管理、壓力測試及營運槓桿等規定。有鑑於金融全球化與跨國銀行綜合經營之趨勢，主管機關必須積極對從事國際業務的銀行，採取全球性合併監理措施，並與其他監理機關(包含他國的監理機關)建立資訊共享機制。

二、建議

(一)持續建構壓力測試模型，以評估金融體系之風險承擔能力

面對全球市場近期的震盪，諸如中國經濟成長放緩與資本持續外流之情勢、油價及大宗商品價格走低、全球銀行面臨收益下降之挑戰(金融科技、負利率政策等)等金融不利因素，銀行經營風險日增，壓力測試有必要考慮包含多種風險因子的壓力情境，以評估前揭市場風險與信用風險之交互作用對整個金融體系之影響，建議未來應持續建構如整合多種風險因子之總體壓力測試模型，以作為金融機構經營現況及暴險分析之參考。

(二)強化複雜性高風險衍生性金融商品業務之監控

受到人民幣波動影響，TRF(Target Redemption Forward

目標贖回遠期外匯)銷售糾紛不斷，銀行似有未落實認識客戶及商品適合度評估、未充分告知相關風險等缺失情事；另銀行銷售予客戶之 TRF 交易，多已將持有部位拋補上手交易對象，雖有賺取權利金價差，惟需承擔客戶信用風險，一旦客戶違約或無力補足保證金，銀行必須代墊時，將面臨流動性風險。鑑此，應強化銀行辦理複雜性高風險衍生性金融商品業務之風險控管、商品交易條件及商品銷售管理，並加強查核銀行辦理該項業務情形及監控相關風險對我國金融穩定之影響。

(三)機動瞭解銀行申報內容並加強查核填報資料之正確性

因應金融環境變化及金融商品創新，執行場外監控分析時，對於大幅變動之申報資料(如業務量、獲利成長或表外項目等)，應瞭解其業務內容，確實掌握銀行營運動態；另為提升分析內容之有效性與參考性，應持續查核銀行是否正確填報資料。

參考文獻

1. 本次訓練課程主辦單位提供與會學員講義資料(2016)。
2. 許麗真、陳素玫(2013)，「第七屆日本存款保險公司圓桌會議
清理機制之最新發展」，公務出國報告。
3. 周鳴皋，「APEC金融監理人員訓練倡議－風險導向金融監理及
風險評估研討會」，公務出國報告。
4. Flannery, Mark, Beverly Hirtle and Anna Kovner(2015),
“Evaluating the Information in the Federal Reserve
Stress Tests” .