

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書  
(出國類別：其他)

參加美國紐約聯邦準備銀行  
「Supervision」課程出國報告

服務機關：中央銀行

姓名職稱：吳端霖(辦事員)

派赴國家/地區：美國紐約

出國期間：108年10月5日至108年10月12日

報告日期：108年12月4日

## 摘要

本次參加美國紐約聯邦準備銀行舉辦之「Supervision」訓練課程，為期 4 日，共有 101 位學員參加，分別來自 57 個不同國家之央行及監理機關。課程內容主要係金融監理相關議題，包括美國聯邦準備體系(Federal Reserve System, Fed)之監理趨勢、系統重要性銀行之監理、美國實施 Basel III 現況、銀行評等系統及未來可能影響金融機構營運成因。

本課程主要目的係增進金融監理人員專業知識，強化其對風險辨識及監理制度之理解，以提升監理控管能力。課程期間除由講師與學員就相關議題進行討論外，亦透過個案分析，將監理概念與實務結合，促進學員對金融監理之瞭解。

本報告彙整課程內容及個案研討重點，提出之研習心得為：(一)全球金融危機後歐美各國監理機關加強監管大型金融機構，以避免大到不能倒問題，並及早防範系統風險；(二)美國聯邦準備體系(Federal Reserve System, Fed)透過問卷調查及評分模型等方式，及早監控未來五到十年恐影響金融機構營運之成因，有助防範金融機構面臨營運困難或轉型失敗等問題；(三)美國將逐步鬆綁金融法規，有利中小型銀行拓展業務，以活絡經濟。

本報告研提有助於強化我國金融穩定與監理之建議事項：(一)監理機關未來在強化我國國內系統重要性銀行(D-SIBs)監理之同時，似可考量研擬搭配政策鼓勵之可行性；(二)主管機關似可採取更多元之分析方法，並輔以專家判斷及意見，篩選出未來可能影響本國金融機構營運之成因；(三)我國監理機關應持續留意美國鬆綁金融法規之後續發展。

# 目 次

壹、 前言 .....	1
貳、 美國聯邦準備體系架構 .....	2
參、 美國金融監理實務 .....	4
一、 陶德法案實施重點.....	4
二、 系統重要性金融機構監理 .....	12
三、 美國 BASEL III 資本要求 .....	18
四、 美國近期法規鬆綁介紹.....	21
肆、 銀行評等系統及未來可能影響金融機構營運之成因 .....	25
一、 CAMELS 與 ROCA 銀行評等 .....	25
二、 未來可能影響金融體系之風險與金融機構營運之成因.....	27
伍、 心得與建議 .....	31
一、 心得 .....	31
二、 建議 .....	32
參考資料.....	34

## 壹、前言

回顧 2008 年之金融風暴，主要肇因於次級房貸之不斷惡性擴張、金融市場深化及金融創新等因素。大型金融機構將次級房貸證券化進行銷售，致房地產市場價格節節上升時形成泡沫化，最終導致全球面臨系統風險，而金融全球化及普及化更加深金融體系間關聯性，使系統風險迅速擴散，最終導致總體系統性危機。此次危機暴露金融監理規範不足、系統風險控管亟待改善及太大不能倒等問題，鑑此，危機後巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)及歐美各國監理制度紛紛提出金融監理改革計畫，提高銀行資本適足率及槓桿比率規範，並針對全球系統重要性銀行(Global Systemically Important Banks, G-SIBs)加強監理，避免金融市場運作再次失能。

有鑑於金融危機後監理重要性大幅提升，美國紐約聯邦準備銀行(Federal Reserve Bank of New York, FRNY)舉辦「金融監理」訓練課程以增進金融監理人員專業知識，強化其對風險辨識及監理制度之理解。本次訓練課程由美國紐約聯邦準備銀行資深行員及中高階主管擔任，研習課程為期 4 天，參加學員分別來自 57 個不同國家，總計中央銀行、金融監理機關等貨幣政策或金融穩定部門之中高階人員共 101 位。**課程目的**在於探討全球金融危機之成因、金融體系面臨之風險及系統重要性銀行之監理，除瞭解美國實施 Basel III 現況外，並學習銀行評等系統與評估未來可能影響金融機構營運之成因。**課程過程**除由 FRNY 邀請專家授課外，並透過個案分析，將監理概念與實務結合，促進學員對金融監理之瞭解。

本報告後續內容如次，第貳章介紹美國聯邦準備體系之監理架構；第參章說明美國聯邦準備體系監理實務；第肆章介紹銀行評等系統及未來可能影響金融機構營運之成因；第伍章為課程心得及建議事項。

## 貳、美國聯邦準備體系架構

美國金融監理機關包括聯邦準備體系(Federal Reserve System, Fed)、聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)、消費者金融保護局(Consumer Financial Protection Bureau, CFPB)、證券管理委員會(Securities and Exchange Commission, SEC)、貨幣監理署(Office of the Comptroller of the Currency, OCC)、公開公司會計監督委員會(Public Company Accounting Oversight Board) 以及金融業監理機關(The Financial Industry Regulatory Authority)等。其中，金融機構之主管機關為 Fed、OCC 及 FDIC，依照受轄機關分類如表 2-1。

表 2-1 美國主要金融監理機構

監理機關	受管轄機構
Fed	銀行及金融控股公司(金融穩定監督委員會指定之系統重要性金融機構) 屬聯邦準備會員之州特許銀行(State-Chartered Bank) 外國銀行機構(Foreign Banking Organization, FBO)
OCC	全國性銀行(National-Chartered banks)及儲蓄機構(Savings Associations)之外國銀行分行
FDIC	加入聯邦存款保險之機構(包括非屬聯邦準備會員之州特許銀行及儲蓄機構)

資料來源：吳蕾惠、蕭伊婷(2019)。

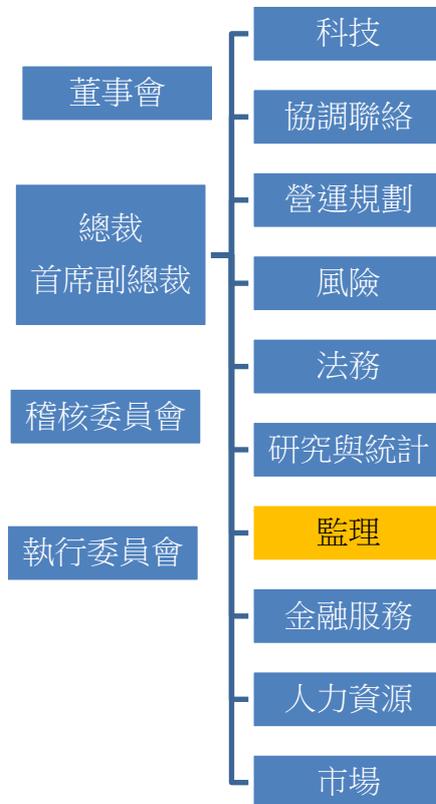
本課程主辦單位 Fed 係美國中央銀行系統，主要功能包括：(1)執行美國貨幣政策；(2)維持金融體系穩定；(3)對金融機構進行監理；(4)促進支付清算系統之效率並維護其安全；以及(5)保護金融消費者權益並促進社會發展。

圖 2-1 Fed 轄下聯邦準備銀行分布



資料來源：Supervision Group: An Overview 簡報。

圖 2-2 FRNY 架構



資料來源：Supervision Group: An Overview 簡報。

Fed 轄下組織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)，聯邦準備銀行係獨立運作，但仍受聯邦準備理事會監督(圖 2-1)。當中 FRNY 轄下包括風險、人資、金融監理等 10 個部門，詳細架構見圖 2-2。

## 參、美國金融監理實務

2008 年金融危機後，Fed 著手改革監理架構，主要內容包括：(1)加強銀行商業模式監管；(2)益加重視前瞻性監理及風險辨識；(3)資本適足與流動性要求規範更趨嚴格；(4)擴大壓力測試實施範圍；以及(5)審視大型金融機構之復原清理計畫。為改革上述架構，Fed 實施陶德法案(Dodd-Frank Act)並針對系統重要性銀行制定多項政策，且依據 BCBS 於 2010 年 12 月提出之 Basel III 規範，修正資本適足率等規定，本章節將依序說明美國近十年來金融監理架構實務。

### 一、陶德法案實施重點

金融危機後，為避免重蹈覆轍，並妥善處理金融危機所反映之金融與監理問題以重建消費者與投資人的信心，美國財政部於2009年6月提出金融監理改革方案，以強化金融機構監理、彌補消費者保護漏洞、建立金融市場規範、提供政府處理金融危機之政策工具與促進國際間提升監理標準(賴宜君(2012))。該法經過參眾兩院協商後，於2010年6月整合最終版本，並分別於同年6月30日及7月15日在眾議院及參議院通過，爾後由時任美國總統歐巴馬簽署頒布，法案全名為「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)，簡稱Dodd-Frank Act(DFA)。

DFA內容涵蓋金融穩定、循序清理權、金融主管機構職權調整及避險基金監理等十六個章節(許雁淋(2015))。以下簡介金融穩定監督委員會(Financial Stability Oversight Council, FSOC)、伏克爾法則(Volcker Rule)、加強衍生性商品規範、復原及清理計畫，與強化投資者及消費者保護等各界關注重點。

## (一) 成立FSOC

為維持金融穩定，DFA規範中新設FSOC，負責監控與處理系統風險，並促進各監理機關之監理資訊交流與業務合作。委員會由十位具投票權之成員組成，其中財政部長係委員會主席，其餘成員包括Fed主席、CFPB主席、財政部通貨監理署署長、SEC主席、FDIC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，上述委員具投票權，任期均為六年。該委員會另有金融研究局(Office of Financial Research)主任、聯邦保險局主任、州保險委員會選出的一位州保險監管專員代表、各州銀行監理機關選出的州銀行監管者代表，以及各州證券監理機關選派的一位證券監管委員等五位無投票權之會員，任期均為兩年(林玟汎(2015))。

FSOC法定職責有以下項目：(1)辨識恐危害美國金融穩定之各類風險；(2)促進金融市場紀律，降低太大不能倒之道德風險；(3)有效因應危及美國金融體系穩定之各類新風險；以及(4)提供監理機關共同討論平台，並準備每年對國會之書面報告與聽證會。為維護其職責，FSOC被賦予數項權利：(1)FSOC可向Fed及其他主要之監理機關提供加強審慎標準之建議，針對規模不斷擴增之金融機構提出更嚴格之資本適足與槓桿比率要求；(2)對恐嚴重威脅美國金融穩定之機構，具強制分拆權(demerger)；(3)FSOC有權建議美國國會修改法律，以強化監

管範疇(李岱青(2011))。

## (二) 伏克爾法則

伏克爾法則由前Fed主席Paul Volcker所提出，該法則源自DFA第六章619條，法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。伏克爾法則主要目的係限制金融機構業務範圍及規模，防止其進行投機性交易而致損及客戶權益，以降低系統風險及道德風險發生機率。

2013年12月10日，FDIC、Fed、SEC、OCC及期貨交易委員會(Commodity Futures Trading Commission, CFTC)等五家主管機關聯合通過伏克爾法則之最終版本。該法則共分為四節，包括自營交易之限制、避險基金活動與投資之限制、交易資料之申報與法規遵循計畫之執行等，分述如下。

- **自營交易之限制**：限制美國境內銀行以交易帳戶從事有價證券、衍生性商品、商品期貨及選擇權等自營交易活動。
- **避險基金活動與投資之限制**：禁止金融機構直接或間接取得、保留自身利益相關之基金，亦不可成為特定基金發起人或保證人。
- **交易資料之申報**：金融機構從事自營交易，應依其交易規模，向主管機關申報交易資料。
- **法規遵循計畫之執行**：金融機構從事自營交易，應依其總資產規模，訂定法規遵循計畫。

伏克爾法則於2014年7月21日起正式實施。根據2013年12月最終版本規定，

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，以符合法令規定(林耀傑(2015))。

### (三) 加強衍生性商品與避險基金監理

衍生性商品原為金融機構或一般企業之避險管道，惟許多保險公司看中衍生性金融商品之高收益，利用其承擔高度風險且未妥善進行避險或提列足夠準備，加以眾多衍生性商品資訊不透明，一旦爆發危機將引發風險擴散並造成骨牌效應，嚴重傷害金融體系之穩定，故應對其加強監理。

鑑此，DFA將櫃買(Over-The-Counter, OTC)衍生性商品納入主管機關監理範疇，授權SEC及CFTC針對OTC衍生性商品進行規範，要求多數衍生性商品須在電子交易平台上進行交易，並敦促該等商品須集中結算與資訊申報揭露，以利主管機關掌握市場情況。此外，DFA授權主管機關可針對SWAP交易的交易商與參與者，訂定資本要求與保證金規範，此舉能強化市場參與者財務保障，確保該等機構有足夠的財務準備，可因應交易所涉風險。

避險基金方面，DFA規定避險基金依規模分別受SEC及州主管機關監理，避險基金須向SEC註冊，且私募股權及避險基金顧問有責任保存交易紀錄。此外，避險基金公司須定期提供交易紀錄與資產配置資料，俾利監理機關評估系統風險。

### (四) 強化投資者及消費者保護

為保護消費者權益，美國依照DFA第十章規定成立CFPB，該局整合過去分散在各監理機關之金融消費者保護業務，保障美國消費者免於不當金融實務與金

融商品之損害。CFPB雖隸屬於Fed，但預算獨立，且可單獨制定金融消費者保護相關監管條例，以避免發生過去各監理機關未將金融消費者保護業務視為重要項目而有疏漏之處。

CFPB規範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(如房貸公司、財務公司及信用卡公司等)，確保消費者在辦理貸款或信用卡等業務時能獲取精準且全面之資訊，以杜絕金融機構產生收取隱性費用或產生掠奪性貸款(predatory lending)等不公平行為，確實保護消費者權益。

此外，CFPB具有制定規則及金融檢查權利，該局可訂定金融消費者保護相關規定，並對各類金融機構，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進行金融檢查。

## (五) 清理計畫與循序清理機制

DFA法案中與金融機構清理有關之章節為第一章清理計畫(Resolution Planning)及第二章建立建立新的循序清理機制(Orderly Liquidation Authority，OLA)，兩章規定之清理計畫差別如表3-1。

**表 3-1 清理計畫與循序清理機制**

	清理計畫	循序清理機制
主要原則	依據美國破產法進行清理	依據 FDIC 有序清理機制進行清理
清理計畫參照之法條或規範	清理計畫/生前遺囑(living wills)	FDIC 發展之單一機構清理法
執行清理計畫對象	由金融機構自行擬定清理計畫	由 FDIC 執行清理計畫

資料來源：Resolution Planning in the United States 簡報。

## 1. 清理計畫

清理計畫又稱為生前遺囑(living will)，主要目的係幫助金融機構事先預估該機構未來可能面臨營運危機，當有破產之虞時，方可順利進行清理並依破產法進行破產程序。根據DFA第一章第165條(d)規定，合併資產500億美元以上的銀行控股公司以及FSOC指定由Fed監理之系統重要性非銀行金融公司，必須於每年7月1日或12月31日向Fed及FDIC提交清理計畫，內容應敘明在發生經營失敗或破產時，其快速有序清理之策略。若金融機構所提清理計畫有缺漏，監理機關可要求該機構在90天內重提方案，否則Fed及FDIC可提高監理標準，包括增提額外資本，以及對槓桿比率及流動性之更嚴格要求。

近年來清理計畫主要著重於金融機構之結構性改變與復原能力兩大重點，2019年7月美國前八大銀行提交之清理復原計畫依據上述重點，將焦點放在資本適足與流動性、公司治理機制、作業流程、法人組織合理性，以及衍生性商品與交易活動等五大面向，詳見表3-2。

**表 3-2 美國清理計畫重點**

類別	主要措施
資本適足與流動性	<ul style="list-style-type: none"><li>• 建立可預先配置資本適足與流動性之方法</li><li>• 開發可估算復原清理過程中所需資本與流動性之方法</li></ul>
公司治理機制	<ul style="list-style-type: none"><li>• 建構嚴重壓力事件或破產發生時之決策框架</li><li>• 衡量融資需求量與目前可用資源，以便在復原清理時即時作出決策</li></ul>
作業流程	<ul style="list-style-type: none"><li>• 持續保持支付清算管道暢通</li><li>• 與大型業務夥伴簽訂合約，以確保服務不中斷</li><li>• 辨識哪些業務為共享服務，並嘗試將其融入法人實體與核心業務</li><li>• 加強抵押品管理識別系統並評估抵押品價值</li></ul>

法人組織合理性	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 簡化管理階層結構</li> <li>• 在市場結構發生改變時，辨識商品及可售資產之變動情形</li> </ul>
衍生性商品與交易活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 加強衍生性商品實作與風險監控能力</li> <li>• 開發在壓力情境下辨識投資組合與預測風險之能力</li> </ul>

資料來源：Resolution Planning in the United States 簡報。

2019年4月，Fed及FDIC修訂清理計畫，主要內容包括：

- 精簡清理計畫提交及審查流程。
- 針對不同金融機構對美國金融體系構成之風險，實施漸進式監理。
- 將所有機構分成三類，分別規定不同的清理計畫提交頻率(分類詳見圖3-1)：(1)第一類為G-SIBs，需兩年提交一次計畫；(2)第二及第三類金融機構需三年提交一次計畫；(3)其他達到提交標準之外國銀行亦需三年提交一次計畫，惟計畫內容較為精簡。
- 納入金融機構之總損失吸納能力(total loss absorbing capacity, TLAC)要求及完成國際交換交易暨衍生性商品協會(International Swaps and Derivatives Association, ISDA)之衍生性金融商品合約改革。
- 針對美國大型機構成立風險管理群組(Crisis Management Groups)。

圖 3-1 美國提交清理計畫機構分類

雙年申報人	三年完整申報人		三年部分申報人
第一分類	第二分類 <sup>1</sup>	第三分類 <sup>2</sup>	其他外國銀行 <sup>3</sup>
申報期間兩年一次，需提交完整計畫		申報期間三年一次，需提交完整計畫	三年申報一次，提交部分計畫
部分大型 機構監理 協調委員 會架構下 之 G-SIBs	美國銀行 紐約梅隆銀行 花旗銀行 摩根史坦利公司 高盛集團 摩根大通銀行 道富銀行 富國銀行	巴克萊銀行 第一資本控股公司 瑞士信貸銀行 德意志銀行 瑞士聯合銀行集團 匯豐銀行 ...等 13 間金融機構	53 家其他外國銀行

註：1. 第二分類標準為：(1) 資產規模大於 7,000 億美元或資產規模大於 1,000 億美元且從事 750 億美元以上跨國金融活動之金融機構；(2) 持有超過 7,000 億美元資產或資產規模大於 1,000 億美元且從事 750 億美元以上跨國金融活動之外國銀行。

2. 第三分類標準為：(1) 資產規模介於 2,500 億-7,000 億美元之金融機構；(2) 持有介於 2,500 億-7,000 億美元資產之外國銀行。

3. 其他持有超過 2,500 億美元資產且根據法規需提交清理計畫之外國銀行。

資料來源：Resolution Planning in the United States 簡報。

## 2. 循序清理機制

循序清理機制主要目的係讓監理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承擔虧損，減緩金融機構「太大不能倒」的問題。根據 DFA 法案第二章規定，當系統重要性金融機構破產並影響美國金融穩定時，FDIC 的董事會<sup>1</sup>與 Fed 理事會將進行投票，若超過三分之二

<sup>1</sup> 若金融機構係證券經紀商則改為 SEC，若為保險公司則改為聯邦保險局，但 FDIC 仍擔任諮詢角色。

以上成員需投票通過，兩機構將書面建議財政部長指派FDIC擔任問題金融機構的清理人，故Fed、FDIC及財政部長三方又稱為the three keys。

財政部長接到書面通知後將與總統商議，依據金融機構是否具不能支付之虞等條件衡量是否採OLA，一旦採用將立刻通知該金融機構，且財政部長將授權FDIC依據OLA進行清理復原計畫，若該公司董事會不同意，財政部長需向哥倫比亞特區法院(United States District Court for the District of Columbia)申請裁定授權財政部長指定FDIC為清理人，FDIC接管金融機構後將在破產法外進行處理。

OLA適用金融機構包括金融控股公司、由Fed監理(即由FSOC指定為具系統重要性)之非銀行金融控股公司、主要從事金融業務或與銀行控股公司法第4(k)條相關金融活動之公司，與前述三種公司外，從事金融業務的非要保存款機構或保險公司之子公司等。

按DFA相關規定，FDIC執行OLA之基本重點如下(Lee(2011))：(1)FDIC應確保股東於所有權利清償前均無法取得任何款項，即問題機構的債權人與股東將承受損失；(2)要求FDIC確保撤換造成接管公司之管理階層，且管理人與董事應承擔與其責任相符的損失，如償還薪酬獎金等，目的係避免讓納稅人承擔虧損；(3)FDIC不得成為問題金融機構及其子公司的股東；(4)FDIC應盡可能以最大化資產出售淨現值、最小化已實現損失，及降低對金融體系造成嚴重損害可能性等原則，執行其接管人的職責。

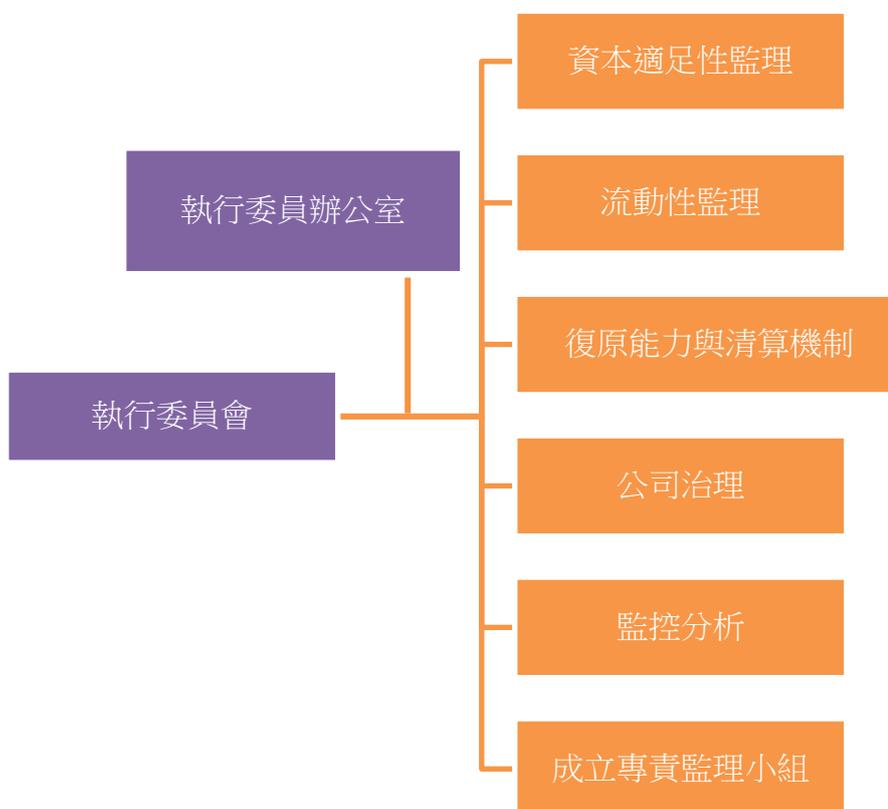
## 二、系統重要性金融機構監理

BCBS 所定義的系統重要性金融機構(Systemically Important Financial Institutions, SIFIs)，係指因規模超大、複雜程度高、與其他金融機構或金融體系

具高度關聯、所提供的金融服務對金融體系有不可替代性之金融機構。一旦該等金融機構發生重大風險事件，將引發負向外部性問題(negative externalities)，對金融體系或經濟活動帶來重大衝擊，甚至造成系統風險(黃俞寧、陳南光、李宗憲(2017))。若 SIFIs 的業務跨及多個國家，該衝擊將引發跨境的負向外部性問題，危及全球的金融體系或經濟活動，此時該等 SIFIs 被稱為全球系統重要性金融機構(Global SIFIs, G-SIFIs)。

為避免引發大到不能倒風險，美國 2010 年在 Fed 底下成立大型機構監督協調委員會(Large Institution Supervision Coordinating Committee, LISCC)以監督 SIFIs(Fed (2015))，LISCC 設有執行委員會(Operating Committee, OC)，主要針對資本適足性監理、流動性監理、復原能力與清算機制、公司治理、成立專責監理小組及監控分析等六大監理計畫進行監理，其組織架構詳見圖 3-2。

圖 3-2 LISCC 架構



資料來源：Overview of LISCC 簡報。

2019 年受 LISCC 監管之 12 家 SIFIs 均係美國金融體系規模、相互關連性及業務複雜程度名列前茅之金融機構，12 家 SIFIs 並依業務性質分為全球性銀行、投資銀行、押匯銀行及外國銀行四類(表 3-3)。

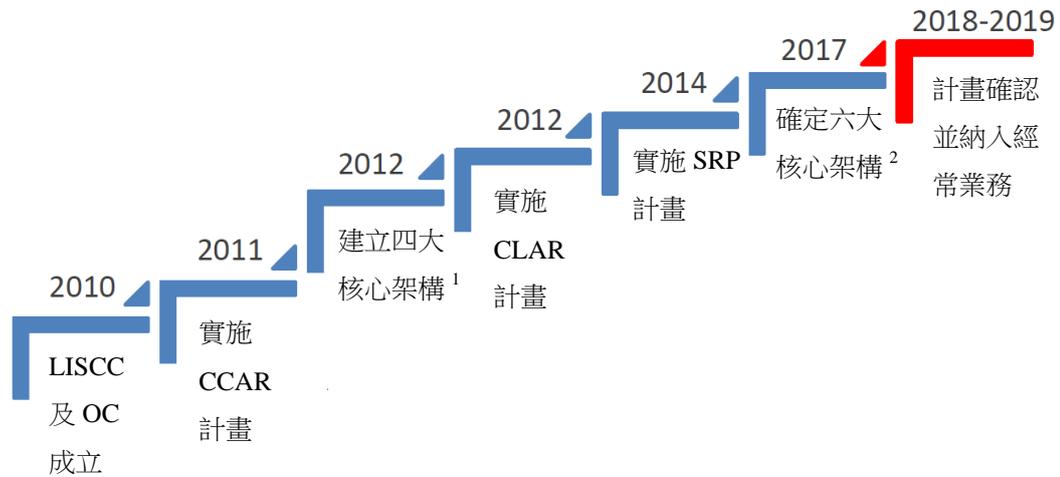
**表 3-3 美國系統重要性銀行**

業務性質	銀行
全球性銀行 (Universal Banks)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 美國銀行(Bank of America Corporation)</li> <li>• 花旗銀行 (Citigroup Inc.)</li> <li>• 摩根大通銀行(JP Morgan Chase &amp; Co.)</li> <li>• 富國銀行(Wells Fargo &amp; Company)</li> </ul>
投資銀行 (Investment Banks)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 高盛集團(The Goldman Sachs Group, Inc.)</li> <li>• 摩根史坦利公司(Morgan Stanley)</li> </ul>
押匯銀行 (Processing Banks)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 紐約梅隆銀行(The Bank of New York Mellon Corporation)</li> <li>• 道富銀行(State Street Corporation)</li> </ul>
外國銀行 (Foreign Banking Organizations)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 巴克萊銀行(Barclays PLC)</li> <li>• 瑞士信貸銀行(Credit Suisse Group AG)</li> <li>• 德意志銀行(Deutsche Bank AG)</li> <li>• 瑞士聯合銀行集團(UBS AG)</li> </ul>

資料來源：易重威(2018)。

自 2010 年 LISCC 成立以來已提出多項計畫(圖 3-3)以監控系統重要性金融機構之營運情況，並避免發生傳染效果，其中最重要措施係全面性資本分析及審查(Comprehensive Capital Analysis and Review, CCAR)、全面性流動性分析及審查(comprehensive liquidity analysis and review, CLAR)與復原清理計畫之監理評估(Supervisory Assessment of Recovery and Resolution Preparedness, SRP)等。以下分別就 CCAR 及 CLAR 進行介紹。

圖 3-3 LISCC 計畫實施時間表



註：1.最先確認之四大架構為資本適足性監理、流動性監理、復原能力與清算機制，以及公司治理。

2.加入成立專責監理小組及監控分析兩項架構。

資料來源：Overview of LISCC 簡報。

### (一) 全面性資本分析及審查(CCAR)

Fed 於 2009 首次依據監理資本評估計畫(Supervisory Capital Assessment Program, SCAP)，對銀行控股公司(bank holding companies, BHCs)實施第一次壓力測試，此後壓力測試正式納入 Fed 監控 BHCs 之評估項目，且分為兩管道實施 (Fed(2018))：陶德法案壓力測試(Dodd Frank Act Stress Test, DFAST)及 CCAR。兩者均要求合併資產規模大於 1,000 億美元<sup>2</sup>之 BHCs 進行 Fed 與公司內部兩種壓力測試，彼此最大差異係 CCAR 要求 BHCs 在壓力情境下需達一定資本要求，且採用各項資本假設為基礎，適用各種情境，故較 DFAST 具前瞻性。

CCAR 分為質化與量化評估兩大部分，Fed 可基於質化、量化或兩者皆具之

<sup>2</sup> 2018 年以前僅要求合併資產規模超過 500 億美元之 BHCs 進行壓力測試，在美國總統川普總統於 2018 年 5 月簽署「經濟成長、法規鬆綁及消費者保護法」(Economic Growth, Regulatory Relief and Consumer Protection Act, EGRRCPA)後，放寬監理標準，僅要求合併資產超過 1,000 億美元之 BHCs 進行壓力測試。

理由，拒絕 BHCs 之資本規劃及資本分配。

## 1. 量化評估

如前所述，CCAR 要求 BHCs 需進行公司內部壓力測試，並在 Fed 所設計之壓力測試情境下吻合其資本適足要求，壓力測試情境、假設及模組亦須隨總體經濟情境、時間或金融機構暴險部位進行修正與調整，2019 年 Fed 設計之壓力情境如下：

- **基本情境(baseline scenario)**：以最近總體經濟概況為基礎進行設計。
- **壓力情境(adverse scenario)**：美國及全球其他國家經濟體成長略為走緩。
- **嚴重壓力情境(severely adverse scenario)**：全球經濟嚴重衰退，美國失業率大幅上升6個百分點至10%，且長期固定收益資產面臨高壓狀態。

除上述情境外，CCAR 要求跨國交易頻率高之機構需在壓力及嚴重壓力情境下額外納入全球市場衝擊(global market shock)，並按市值計算交易對手風險可能造成之損失。在經過壓力測試後，BHCs 之最低資本要求詳見表3-4。

**表 3-4 CCAR 壓力測試最低資本適足要求**

比率項目	最低比率
普通股權益第一類資本比率 (Common Equity Tier 1 Capital Ratio)	4.5%
第一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%
第一類槓桿比率 (Tier 1 Leverage Ratio)	4%
補充性槓桿比率 (Supplementary Leverage Ratio)	3%

資料來源：Comprehensive Capital Analysis and Review (CCAR) Overview 簡報。

## 2. 質化評估

質化評估主要係衡量BHCs在面臨壓力時是否有足夠能力貸款予家庭部門及企業，BHCs需提交資本計畫，內容包括內部資本計畫進程與管理、股息與相關資本分配政策、內部壓力測試結果以及未來兩年股息與其他資本規畫等。

Fed將依據上述提交之資本計畫進行衡量，衡量基礎包括公司治理、風險管理、內部控制、資本政策、壓力情境設計，以及對資本部位之預估衝擊等六大支柱，而評估重點包括資本計畫合理性(reasonableness)、計畫內容是否考慮機構活動造成之潛在風險，以及資本計畫之穩健性(robustness)等三大項。

因近年來BHCs之風險管理與資本規劃大幅改善，加以多數BHCs已將量化評估納入日常監理範疇，故2019年Fed放寬了CCAR質化評估相關要求，主要內容包括：(1)若BHCs在過去四年內達到質化評估目標，則Fed將不再對其提出新的評估要求；(2)除巴克萊銀行、瑞士信貸銀行、德意志銀行、TD控股公司(TD Group US Holdings LLC)及瑞士聯合銀行集團外，其他BHCs將不會收到Fed之質化評估駁回(qualitative objection)。

### (二) 全面性流動性分析及審查(CLAR)

CLAR主要用於評估大型金融機構之流動性風險，包含衡量該類金融機構流動性緩衝之適足性及品質之量化分析，以及評估流動性風險管理工具及程序之質化分析，並以內部風險衡量、獨立性分析與風險管理等三大面向作為評量依據。簡述如下：

- **內部風險衡量**：每年檢視金融機構內部壓力測試結果。

- **獨立性分析**：以量化分析評估金融機構各項流動性水準，評估項目主要為融資來源及衍生性商品交易之流動性。
- **風險管理**：評估金融機構風險管理要素，如資金移轉定價、日間流動性風險及風險限額等。

### 三、美國Basel III資本要求

針對 2008 年金融危機，BCBS 在 2009 年 1 月發布「強化 Basel II 架構」(Proposed enhancements to the Basel II Framework)，主張以加強槓桿比率規範作為補強工具，並在同年 9 月之央行總裁及監理主管小組(The Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision)正式通過，決議將槓桿比率納入 Basel 規範，同時為確保槓桿比率在各國間具可比較性，將允許各國依其會計準則分別進行調整。槓桿比率決議與「提升銀行第一類資本品質及其一致性、透明度」及「導入加計一定比率的抗循環(counter-cyclical)資本緩衝架構」共同形成 Basel III 草案，並於 2010 年 9 月由 BCBS 宣布通過，爾後在同年 11 月 G20 高峰會議裡獲得正式背書而定案，2013 年起逐步實施(郭照榮(2013))。

2013 年 7 月，美國 Fed、FDIC 及 OCC 共同公布 Basel III 實施規範，內容主要包括資本適足率相關規範、加權風險性資產(risk-weight assets, RWA)計算方式、槓桿比率規定，並要求 G-SIBs 提列抗循環資本緩衝且要求其遵守嚴格資本適足與槓桿比率規範，簡述如下。

圖 3-4 Basel III 資本組成



資料來源：U.S. Regulatory Capital Implementation of Basel III & Latest Developments 簡報。

### (一) 資本適足率與加權風險性資產相關規範

為因應金融監理需求，金融機構資本可分為普通股權益第一類資本(common equity tier 1 capital, CET1)、其他第一類資本(additional tier 1 capital)及第二類資本(tier 2 capital)等三類，其組成詳見圖 3-4。而資本適足率或風險性資本比率(risk-based capital ratio)定義為資本總額/加權風險性資產，Basel III 對資本適足率規定如表 3-5。

表 3-5 Basel III 資本要求總覽

	普通股權益 第一類資本比率 (CET1 Capital)	第一類資本 比率 (Tier 1 Capital)	資本適足率 (Total Capital)
最低標準	4.5%	6.0%	8.0%
資本保留緩衝	2.5%	2.5%	2.5%
抗景氣循環資本 緩衝	0%	0%	0%

G-SIBs附加資本	視個別金融機構而定(1%~4.5%)		
總比率	7.0%+G-SIBs附加資本	8.5%+ G-SIBs附加資本	10.5%+ G-SIBs附加資本

資料來源：U.S. Regulatory Capital Implementation of Basel III & Latest Developments 簡報。

## (二) 槓桿比率規範

槓桿比率計算方式為第一類資本/資產負債表內外平均總資產，在Basel III下將金融機構分為三個等級分別進行槓桿比率規範，規範標準詳見表3-6。

- **一般適用槓桿比率標準(Tier 1 leverage ratio)**：適用採一般法計算風險性資產之所有銀行，計算時第一類資本應在季末進行統計，表內外平均總資產可自由選擇用週平均或日平均進行計算。
- **補充槓桿比率(Supplementary leverage ratio, SLR)**：適用採進階法計算之銀行<sup>3</sup>，計算時第一類資本應在季末進行統計，表內平均總資產需採日平均進行計算，表外平均資產需採週平均進行計算。
- **新增強化補充槓桿比率 (enhanced supplementary leverage ratio, e-SLR)**：實施對象為美國G-SIBs，需在補充槓桿比率外額外增提強化補充槓桿比率2%，規範標準最為嚴格。

**表 3-6 Basel III 槓桿比率規定**

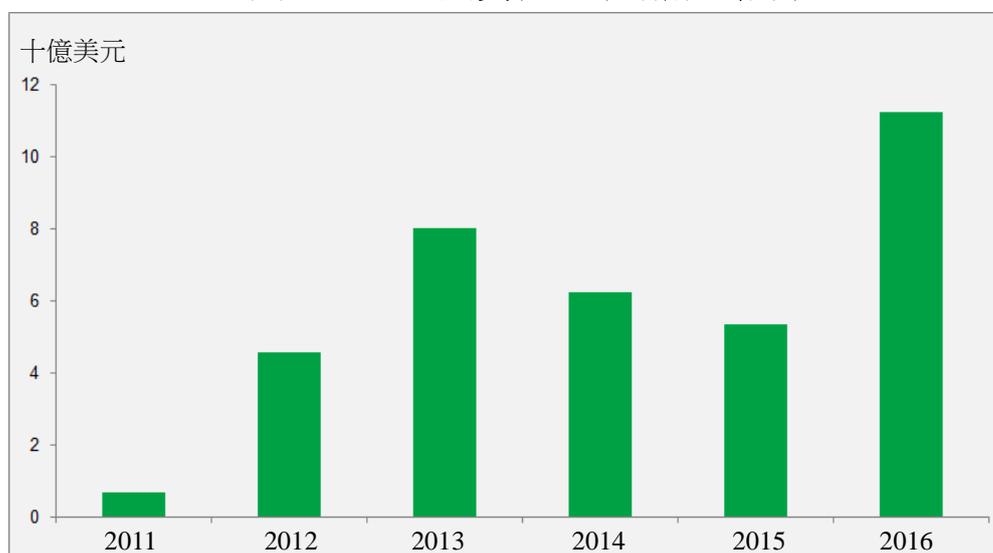
	一般適用槓桿比率標準	補充槓桿比率	新增強化補充槓桿比率
最低標準	4.0%	3.0%	5.0%

資料來源：U.S. Regulatory Capital Implementation of Basel III & Latest Developments 簡報。

<sup>3</sup> 根據 Fed 規定，銀行若合併資產大於 2,500 億美元或表內國外曝險大於 100 億美元，須採進階法計算最低資本要求。

#### 四、美國近期法規鬆綁介紹

圖 3-5 DFA 因實施法案增加之成本



資料來源：Batkins and Goldbeck (2016)。

DFA 被視為美國自 1930 年代經濟大蕭條以來改革幅度最大且影響金融體系運作最深遠之法案，DFA 雖確保各金融機構穩定運作，並解決太大不能倒等問題，惟認為所有金融機構均面臨相同風險，故對任何規模大小之金融機構要求接受同樣程度的監管。鑑此，某些評論認為該法案矯枉過正，給予小型銀行施加了過度監管壓力，使其法遵成本大幅上升，根據 Batkins and Goldbeck (2016) 預估，2010 至 2016 年 7 月間，DFA 使金融機構成本增加 360 億美元，書面作業等相關成本亦增加 7,300 萬小時，相當於美國每人承擔 112 美元成本(圖 3-5)。

因 DFA 引起許多批評聲浪，美國總統川普於 2017 年 2 月針對金融機構監理簽屬行政命令，第一段為 7 項核心指導原則<sup>4</sup>，第二段要求該命令發布後 120 天內財政部長應與 FSOC 協商，依照核心指導原則檢討現有金融監理制度。2017

<sup>4</sup> 7 項指導原則包括：(1)增進美國民眾在市場中做金融投資選擇、累積退休存款及個人財富之能力；(2)避免使用納稅人繳納之稅負進行紓困；(3)透過金融監管來解決系統風險與市場失靈(如資訊不對稱或道德風險)，以促進經濟發展並活絡金融市場；(4)促進美國企業在國內外市場中，面對外國企業之競爭力；(5)增進美國在國際金融管理協商與會議之利益；(6)使金融法規更有效率、效力更強且能依金融機構類型量身訂做；以及(7)重建美國聯邦金融機關之行政責任並使聯邦金融管理架構更具加合理。

年 12 月美國參議院之銀行、房市與城市事務委員會(Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs)擬定出鬆綁監管法案內容，法案名為「經濟成長、法規鬆綁及消費者保護法」(Economic Growth, Regulatory Relief and Consumer Protection Act, EGRRCPA)，爾後參眾議院分別表決通過該法案，嗣 2018 年 5 月總統川普正式簽屬實施(Congressional Budget Office (2018))。

EGRRCPA 主要內容係放寬對中小型社區銀行及 SIFIs 之監管，並致力於提高消費者權益，分述如下(楊明(2018))。

## (一) 放寬對中小型社區銀行之監管

### 1. 放寬中小型銀行資本適足率與槓桿比率監理

美國長久以來遵守 Basel III，實施槓桿比率與資本適足率相關規範，然而資本適足率相關計算非常複雜，加重中小型銀行法遵成本，且人為計算得出的資本適足率指標未必能有效反映銀行的真實風險<sup>5</sup>，相較之下槓桿比率計算方式較為簡單，且對不同資產均要求相同水準之資本緩衝。鑑此，EGRRCPA 第 201 條法案要求監理機關針對社區銀行制定槓桿比率臨界值，若社區銀行總資產低於 100 億美元且槓桿比率高於臨界值，則可免去遵守其他槓桿比率和風險資本要求。

### 2. 放寬中小型銀行自營交易限制

伏克爾法則只允許銀行因風險避險等目的從事有限之自營交易，該規定飽受批評，主要係反對者認為自營交易不一定比抵押貸款等傳統銀行業務風險為高，再者若允許銀行進行自營交易，可增加其分散風險管道，降低發生銀行倒閉的可能性。因此，EGRRCPA 第 203 條款規定，總資產未達 100 億美元，且用於交易

---

<sup>5</sup> 資本適足率計算時若未能即時依特定資產風險進行調整，會導致投資風險權重低於真實水準。如 2008 年金融危機前，金融機構持有大量以次級房貸為證券化標的之不動產抵押貸款證券(Mortgage Backed Securitization)，而該類債券在危機中出現大量違約，顯見資本適足率計算方式並無法即時反應風險。

資產和負債不足總資產 5%的銀行，可豁免伏克爾法則中有關禁止投機性自營交易之限制。

### **3. 減少對中小型銀行之檢查頻率**

在 EGRRCPA 實施前，美國監理機關至少每年需進行一次金融檢查，若某銀行資產規模未達 10 億美元，且吻合某些資本適足相關要求則可每一年半方接受一次檢查。EGRRCPA 第 210 條款將上述門檻由 10 億美元進一步放寬至 30 億美元，降低更多小型銀行檢查頻率。

### **4. 減少中小型銀行財務報告揭露內容**

在 EGRRCPA 實施前，美國金融機構需在季末向監理機關提交財務報告，詳細說明收入、支出和資產負債等情況，此規定大幅增加中小型銀行負擔。EGRRCPA 第 205 條款要求聯邦銀行管理機構制訂法規，針對資產規模未達 50 億美元之銀行，簡化其財務報告揭露內容。

### **5. 放寬房屋抵押貸款要求**

目前銀行在提供建商融資時，除非開發商至少已投入建案 15%之資金，否則在計算風險加權資本適足率時，需將該等項目列為高波動性商業房地產(High Volatility Commercial Real Estate)，並給予 150%風險權重，而非一般商業房地產適用之 100%權重。EGRRCPA 第 214 條款放寬此規定，允許建商計算風險權重時，給予商業房地產收購、開發或建設類信貸工具 100%風險權重。

## **(二) 放寬對SIFIs之監管**

DFA 特別針對資產規模超過 500 億美元之 36 家 SIFIs 額外制定法規，從資本適足率、槓桿比率、流動性比率和風險管理水準等方面嚴格監管。為降低規模

較小 SIFIs 之法遵成本，EGRRCPA 第 401 條款降低其監管門檻，規定不再對資產規模 500 億美元至 1,000 億美元之間的銀行進型強制性監管；另一方面，為避免發生系統風險，EGRRCPA 仍賦予監理機關對應之決策權，規定資產規模在 1,000 億美元至 2,500 億美元之間的銀行仍需接受壓力測試，且 Fed 可酌情對這些銀行施加其他強化的審慎標準(enhanced prudential standards)，而資產規模超過 2,500 億美元之銀行將繼續被認定為 SIFIs，並受嚴格監管。

### (三) 提高消費者權益

除放寬各級金融機構之監理標準外，EGRRCPA 亦強調消費者權益保護，主要措施如下：

- **允許金融機構通過提供電子授權方式驗證消費者訊息**：因2017年美國發生Equifax洩漏消費者資訊之事件，EGRRCPA第215條要求美國社會安全局(Social Security Administration)改善其資料庫系統，俾利金融機構以電子授權方式快速驗證消費者相關訊息。
- **提供退伍軍人更多信貸保障**：原先美國所有退伍軍人享有貸款醫療費用可延遲六個月方於徵信報告中展示之特殊待遇，EGRRCPA第302條款則將該寬限期進一步延長六個月。
- **加強學貸貸款者之權益**：EGRRCPA第601條規定，禁止貸款機構在學貸連帶保證人死亡或破產的情況下宣佈貸款自動違約(automatic default)；而在學貸貸款者死亡之情況下，貸款機構需免除連帶保證人關於學貸之相關義務。

## 肆、銀行評等系統及未來可能影響金融機構營運之成因

### 一、CAMELS與ROCA銀行評等

為客觀比較全美各地金融機構經營狀況、財務情形與體質良莠，美國聯邦金融檢查委員會(Federal Financial Institutions Examination Council, FFIEC)根據 SR 96-38 監理信函訂定金融機構統一評等制度(Uniform Financial Institutions Rating System, UFIRS)，並依金融機構類型不同，美國當地銀行適用 CAMELS 評等系統，外國銀行在美分支機構使適用 ROCA 評等系統。

#### 1. CAMELS 評等系統

評等對象為國內銀行，評分子項目分為資本適足性(capital adequacy)、資產品質(asset quality)、管理能力(management)、獲利能力(earning)、流動性(liquidity)及市場風險敏感度(sensitivity to market risks)等 6 項，評等機關再根據子項目給予最終評等分數，簡介如表 4-1。

表 4-1 CAMELS 評等系統

評等項目	說明	評分內容
資本適足性	資本主要係用於支應未預期損失，所需計提金額應由當前經濟成長率，與現在或未來所面臨之風險(包括信用、流動與市場風險)所決定。	金融機構所提資本計畫、在壓力情況下金融機構運用資本吸收損失之能力以及其能否在未來達到資本適足相關要求。
資產品質	資產品質優劣可反映出與資產負債表內外產生之風險。	內部貸款監控制度之品質、貸款評分系統、逾期放款比率及資產集中度等項目。
管理能力	管理能力可反映金融機構董事會與管理階層對辨識、控制與監控風險之能力。	面臨風險時調整營運模式之能力、內部控制是否妥適與管理資訊系統等。
獲利能力	獲利能力主要反映銀行以盈餘	獲利水準、獲利來源品質、政治

	支持其營運之能力，而盈餘亦可作為非預期損失之緩衝，供累積資本或分配報酬予股東。	或經濟事件對獲利之影響程度、利率與信用風險等。
流動性	流動性係金融機構即時履行現金與擔保品義務之能力。	持有長短部位水準、流動性資產來源之多樣性、進入市場難易度與資產轉化現金能力等。
市場風險敏感度	市場風險敏感度係指利率、匯率、商品價格或股票價格變動對銀行收益或資本所產生之不利影響。	風險估值(VaR)、風險管理系統、利率敏感性資產及負債之缺口分析及股票價值等。

資料來源：Supervisory Rating Systems - CAMELS 簡報。

## 2. ROCA 評等系統

評等對象為外國銀行在美分支機構，評等子項目分為風險管理(risk management)、作業控制(operational controls)、法令遵循(compliance)及資產品質(asset quality)等 4 項，簡介如表 4-2。

**表 4-2 ROCA 評等系統**

評等項目	說明
風險管理	風險管理係辨識、衡量、監控或回報信用、市場、流動性與作業風險之過程。
作業控制	評估所有作業控制之有效性，包含內部稽核、外部稽核、資金移轉、會計系統及資訊系統等。
法令遵循	評估外國銀行在美分支機構遵守美國金融法律與相關規定之能力，內容包括制訂法遵相關辦法、員工訓練與定期回報機制等。
資產品質	資產品質係金融機構貸款組合之良莠，主要採資產品質比率進行衡量。

資料來源：洪菁吟(2018)。

## 3. CAMELS 與 ROCA 銀行評等系統分級

CAMELS 及 ROCA 均將評等子項目分為 5 級，其綜合評等結果亦分為 5 級，

5 個等級為：第 1 級強健(strong)、第 2 級滿意(satisfactory)、第 3 級尚可(fair)、第 4 級欠佳(marginal)，與第 5 級不滿意(unsatisfactory)。評等級數數字越小代表金融機構體質較為健全，詳細定義如表 4-3。

**表 4-3 ROCA 評等系統**

評分等級	定義
第 1 級強健	各類指標均非常強健，僅需進行一般監管。
第 2 級滿意	多數指標令人滿意，僅存在輕微缺失，且該等缺失於正常營運狀況下均可立即改善。
第 3 級尚可	存在多項缺失且造成監理疑慮，可能有任一項評估指標結果列為第 5 級，需投入更多監理量能。
第 4 級欠佳	有大量重大缺失，且金融機構無法有效管理不安全或不健全之業務，需要進行密切監理，並要求其提出立即改正方案。
第 5 級不滿意	存在眾多缺失，管理階層需要進行緊急重組。

資料來源：Supervisory Rating System - ROCA 簡報。

## 二、未來可能影響金融體系之風險與金融機構營運之成因

全球金融危機後，主管機關更著重強化風險管理之重要性，本課程亦介紹常見之金融機構風險，可供學員瞭解金融機構管理階層應辨識之風險(表 4-4)。

**表 4-4 金融機構主要風險種類**

風險項目	主要內容
交割風險	又稱 Herstatt 風險，指換匯交易因交易對手時區不同，造成結算時間落差所產生之風險。
外包風險	指銀行將業務外包予第三方經營，可能產生之管理、營運或商譽毀損等情況。
資安風險	網路遭受駭客攻擊，造成營運中斷或重大損失。
信用風險	貸款者或交易對手因財務狀況惡化無法履約。
市場風險	金融市場價格(匯率、利率、股價或商品價格)產生變動時，

	金融機構資產負債表或表外產生損失。
模型風險	因參數偏誤、模型設計或編碼錯誤等造成定價模型估計失準，導致金融機構錯估暴險程度。
流動性風險	金融機構無法即時取得資金以償付即時到期負債。
作業風險	因系統喪失功能、作業疏失或內部作業造成之風險。

資料來源：課程簡報資料綜合整理。

除上述可能造成金融不穩定之風險外，近年來不斷成長之革命性技術與銀行結構改變均對美國監理機關帶來全新挑戰，鑑此，除風險監控外，Fed 亦於 2019 年起引入趨勢分析方法(transformational trends)，找出最可能造成未來銀行經營模式改變之成因。該模型先從 56 個主要成因中進行過濾，刪除與金融機構無關之成因，並將某些性質相近之成因進行合併，最後篩選出 27 個，將其分為科技、經營趨勢與總體環境等三大類(表 4-5)。

**表 4-5 可能影響銀行經營模式之成因**

科技	經營趨勢	總體環境
自然語言處理(Natural Language Processing)	貸款去中介化(Credit Disintermediation)	人口老化(Aging Population)
流程自動化機器人(Robotic Process Automation)	提供金融交易之新競爭者(New Entrants in Transaction)	氣候變遷(Climate)
機器學習(Machine Learning)	銀行儲蓄業務(Banking and Savings)	網路軍備競賽(Cyber Arms Race)
雲端運算(Cloud computing)	新的銀行整併(Renewed Bank Consolidation)	美元的角色(Role of the Dollar)
分散式帳本技術(Distributed Ledger Technology)	企業客戶脆弱性(Corporate Client Fragility)	監理分割化(Regulatory Fragmentation)
快速支付科技(Faster payments)	銀行法定業務範圍之界定(Legal Boundaries of Banking)	地緣風險(Geopolitical)
量子電腦(Quantum Computing)	去國際化(De internationalization)	貨幣政策衝擊(Monetary Policy Impacts)
生物辨識(Bio Metrics)	銀行外包業務	

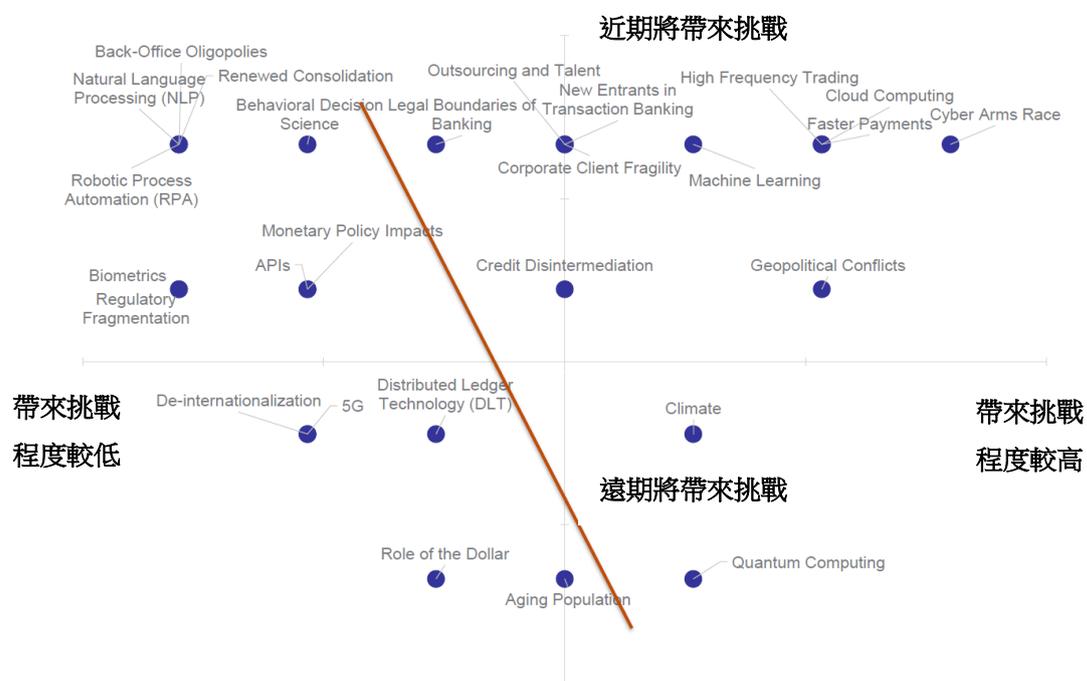
	(Outsourcing and Talent)	
應用程式介面 (Application Programming Interfaces)	後臺壟斷業務(Back Office Oligopolies)	
5G 科技(5G Technologies)	銀行決策行為科學 (Behavioral Decision Science)	
	自動化交易(Algorithmic trading)	

資料來源：Transformational Trends 簡報。

歸納出 27 個成因後，Fed 欲知哪些成因將為未來銀行經營帶來挑戰，故 Fed 透過評分模型及問卷調查等兩種方式，找出未來最可能影響美國金融機構營運情況之成因，分述如下。

## 1. 評分模型

圖 4-1 內部評分模型



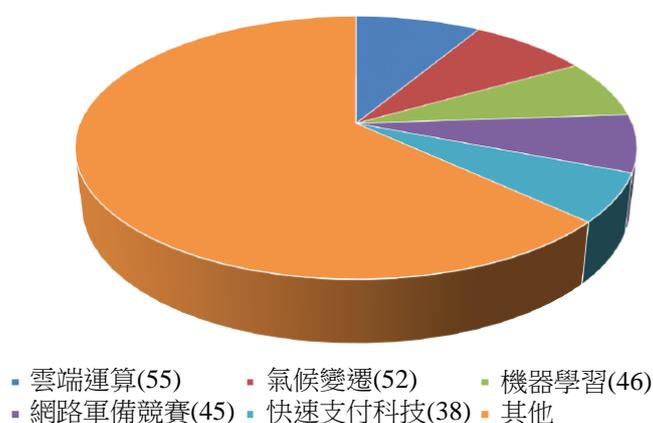
資料來源：Transformational Trends 簡報。

Fed 透過內部評分模型，以該成因近期是否將為銀行經營模式帶來挑戰，與帶來挑戰程度高低兩個維度進行評比，最後以圖 4-1 表示。

## 2. 問卷調查

除內部模型評分法外，Fed 亦採問卷型式詢問專家及監理機關層峰，請其選出心中認為前五大最可能在未來為金融機構營運帶來挑戰或結構性變革之成因。調查共收回 128 份有效問卷，分布如圖 4-2。

圖 4-2 最可能造成金融機構營運模式改變之成因



註：括弧內數字係將該成因擺在前五名之問卷數。  
資料來源：Transformational Trends 簡報。

由圖 4-2 可發現調查結果非常分歧，對影響未來金融機構營運之成因並無一致共識，鑑此 Fed 綜合評分模型與問卷調查結果，整理 7 項未來 5 到 10 年最可能影響銀行營運之成因<sup>6</sup>，俾利金融機構及早進行員工訓練、培養人力資源、對各成因趨勢進行深入研究及調整營運政策等，以避免金融機構因新科技發展蒙受轉型損失或營運成本大幅增加。

<sup>6</sup> 七大趨勢包括雲端運算、機器學習、地緣政治紛擾、提供交易服務之新競爭者、氣候變遷、量子電腦及法定銀行業務範圍之界定。

## 伍、心得與建議

### 一、心得

#### (一) 全球金融危機後歐美各國監理機關加強監管大型金融機構，以避免大到不能倒問題，並及早防範系統風險

全球金融危機凸顯大型金融機構對金融體系穩定影響甚鉅，尤其近年因金融科技快速發展與金融普惠程度大幅提升，國際大型金融機構因多具有跨境且業務涵蓋範圍廣泛之性質，擴大其對全球金融體系之傳染效果，一旦該等機構發生經營困難或倒閉，恐引發系統風險危及全球穩定。

爰此，歐美監理機關均提高對大型金融機構之監理強度，例如 Fed 要求 G-SIBs 遵循更嚴格之槓桿比率規範，並擬定期評估該等機構規劃復原與清理情形及其執行能力，以避免大到不能倒問題，俾及早防範系統風險。

#### (二) 透過問卷調查及評分模型等方式，及早監控未來五到十年恐為金融機構帶來營運變革及挑戰之成因，有助金融機構提早因應

鑑於近年來金融科技及純網路銀行之興起，伴隨新的金融風險，Fed 爰發展新的趨勢分析方法，並於 2019 年將其納入監理作業，俾利及早監控未來可能影響金融機構營運之成因，主要分析範圍包括新形態科技之興起(人工智慧與大數據等)、益趨複雜之網路攻擊、非傳統銀行模式、自動化銀行之興起、非銀行信用中介機構及其他總體經濟以及社會或生態環境變化(人口老化或氣候變遷問題)等。此外，先進國家監理機關如 Fed 以「該成因帶來威脅與挑戰之期程遠近」與「影響程度」兩個維度予以評分，並輔以問卷調查，以瞭解專家及監理機關層峰對其之看法。此作法應有助於監理機關協助金融機構及早安排員工專業知識訓練、進行相關研究並擬定因應對策，以避免金融機構營運遭受阻礙或轉型失敗。

### (三) 美國將逐步鬆綁金融法規，有利中小型銀行拓展業務，以活絡經濟

美國 2010 年實施之 DFA 係自 1930 年代以來改革幅度最大且影響最深遠之金融法規變革，鑑於該法採取「寧嚴勿鬆」之防禦性管理制度，引發金融機構法遵成本大幅增加，並招致外界強力批評，美國爰於 2018 年通過 EGRRCPA，藉以提高系統重要性金融機構監理門檻、放寬壓力測試對象，並鬆綁對社區銀行借貸條件之監管。

近年來，美國監理機關一方面強化對其系統重要性金融機構之金融監理，另一方面，則透過逐步鬆綁金融法規之措施，協助區域性銀行拓展業務及增加放款，以活絡經濟。先進國家央行試圖在維持金融穩定及促進經濟成長間取得衡平之作法及其後續發展，值得關注。

## 二、建議

### (一) 監理機關未來在強化我國 D-SIBs 監理之同時，似可考量研擬搭配政策鼓勵之可行性

2019 年 6 月金管會依據規模、關連性、可替代性及複雜程度等四大面向，初步篩選出符合條件之我國系統重要性銀行，包括中國信託、國泰世華、台北富邦、兆豐及合作金庫等 5 家銀行。該等 D-SIBs 需遵守三大監理規定，包括提高資本要求、申報經營危機應變措施及每年應辦理二年期之壓力測試。

為強化對我國 D-SIBs 之監理，未來似可參考 Fed 作法，進一步規範 D-SIBs 之槓桿比率及流動性，惟鑑於國內 D-SIBs 與非 D-SIBs 之業務相近，若對 D-SIBs 採取過嚴之規定恐造成銀行間競爭不公平，建議監理機關似可考量研擬搭配政策鼓勵之可行性，促使本國銀行能透過業務與布局多元化管道強化體質並提高其獲

利，達到「強到不會倒」之目標。

## **(二) 監理機關似可採取更多元之分析方法，並輔以專家判斷及意見，篩選出未來可能影響本國金融機構營運之成因**

為因應新型態銀行及金融科技興起，監理機關除傳統報表分析及場外監控外，似可考量採取更多元之分析方法，例如參酌 Fed 最近發展之趨勢分析方法，除採評分模型分析結果外，並透過問卷調查，瞭解產官學專家對各類金融機構營運趨勢動態變化情形之意見與看法，藉以辨識未來可能影響金融機構營運或造成其轉型困難之各類成因，並將各成因衝擊強度進行排列，俾作為政策制定及擬訂應變措施之參考。

## **(三) 我國監理機關應持續留意美國鬆綁金融法規之後續發展**

美國目前已就 DFA 內容對金融機構進行金融法規鬆綁，相關措施將陸續生效，由於美國監理機關之金融管制態勢對全球監理趨勢具指標性作用，在數位化金融方興未艾之際，未來該國監理機關是否修正其法規鬆綁力道，以及實施該等鬆綁措施後續能否確實對經濟發展產生正面助益，值得我國監理機關密切關注。

未來我國監理機關如欲考慮鬆綁金融法規，除可借鏡美國經驗，以銀行規模作為鬆綁程度之依據外，似可考慮法規鬆綁之外部成本，並以總體審慎思維進行監理，以避免發生損害消費者權益或危及金融穩定情形。

## 參考資料

### 中文部分

李岱青 (2012)，「參加美國紐約聯邦準備銀行『第35屆中央銀行研討會』(2011 Central Banking Seminar)出國報告」，中央銀行出國報告，1月。

吳蕾惠、蕭伊婷 (2019)，「參加『美國舊金山聯邦準備銀行舉辦亞洲監理人員訓練課程』報告」，金融監督管理委員會出國報告，1月。

林玟汎 (2015)，「參加『紐約聯邦準備銀行金融機構監理專業課程』出國報告」，金融監督管理委員會出國報告，12月。

易重威 (2018)，「參加美國紐約聯邦準備銀行『Supervision』課程出國報告」，中央銀行出國報告，12月。

洪菁吟 (2018)，「美國紐約聯邦準備銀行監理課程出國報告」，中央銀行出國報告，1月。

郭照榮 (2013)，「Basel III 對金融穩定及貨幣政策之影響」，中央銀行委託研究報告，1月。

許雁淋 (2015)，「美國Dodd-Frank金融改革法案對金融市場影響之探討」，土地銀行出國報告，11月。

楊明 (2018)，「美國金融監管放鬆改革的影響與啟示研究」，金融監管研究。

賴宜君 (2012)，「美國Dodd-Frank法案對系統性風險處理機制之影響」，中央銀行出國報告，12月。

## 英文部分

Batkins, Sam and Dan Goldbeck (2016), “Six Years after Dodd-Frank: Higher Costs, Uncertain Benefits”, July.

Berre, Stein and Louis Braunstein (2019), “Transformational Trends”, Handout for the *Supervision Training Program*, October.

Congressional Budget Office (2018), “S. 2155, Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act”, March.

Fed (2019), “Federal Reserve Board invites public comment on regulatory framework that would more closely match rules for foreign banks with the risks they pose to U.S. financial system”, April.

Fed (2018), “Comprehensive Capital Analysis and Review 2018: Assessment Framework and Results”, June.

Fed (2015), “Federal Reserve Supervisory Assessment of Capital Planning and Positions for LISCC Firms and Large and Complex Firms”, *Supervision and Regulation Letters*, December.

Firestone, Kerri (2019), “Supervisory Rating Systems CAMELS”, Handout for the *Supervision Training Program*, October.

Iacucci, Anna (2019), “Supervision Group: An Overview”, Handout for the *Supervision Training Program*, October.

Lee, Paul (2011), “The Dodd-Frank Act orderly liquidation authority: a preliminary analysis and critique”, *The banking law journal*, November.

Mayer, Rachel and Alex Blair (2019), “U.S. Regulatory Capital Implementation of Basel III & Latest Developments”, Handout for the *Supervision Training Program*, October.

Nahme, Gonzalo (2019), “Supervisory Rating System ROCA”, Handout for the *Supervision Training Program*, October.

O’Sullivan, John (2019), “Comprehensive Capital Analysis and Review (CCAR) Overview”, Handout for the *Supervision Training Program*, October.