

出國報告(出國類別：實習)

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：易重威 辦事員

派赴國家/地區：美國/紐約

出國期間：107年9月22日至107年9月29日

報告日期：107年12月12日

摘要

2008 年全球金融危機後，各國金融監理機關及國際組織紛紛進行金融相關監理改革變革，巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision)及美國聯邦準備體系亦積極強化各項監理架構與制度，除強化以風險為導向之監理制度、加強辨識與控管現存與潛在之金融風險、增加對於新金融商品之管理與金融消費者權益之保障措施，並從總體審慎角度進行金融監理，以確保整體金融體系穩健，避免金融危機再次發生。

本課程透過講師授課與課堂互動等方式介紹金融監理相關議題，主要包括美國聯邦準備體系之監理架構、以風險為導向之金融監理方法、對系統性重要金融機構之監理措施、全面性資本分析及審查與復原及清理計畫、美國實施Basel III之情形、對銀行評等系統，以及個別金融機構對相關風險之管理等議題。

此外，為建構強有力的監理機制以監控系統性金融風險並強化金融消費者之保護，美國自2010年正式實施陶德-法蘭克法案（Dodd-Frank Act），惟對於金融機構嚴格之監理措施也迭引起批評，美國總統川普已要求對金融監理體系進行適當調整，並陸續推出相關金融鬆綁措施。

本報告分為陸章，除前言外，第貳章介紹美國聯邦準備體系之架構；第參章探討相關金融監理制度與架構；第肆章說明銀行評等系統；第伍章說明美國近期金融鬆綁措施；第陸章為課程心得及建議事項，摘要如次：

(一)心得

- 1.以風險為導向之監理方式，可有效運用有限監理資源。
- 2.質化與量化監理措施並重。
- 3.加強資本適足要求。

(二)建議

- 1.強化對臺灣大型金融機構之監理。
- 2.持續留意美國鬆綁相關金融管制的後續發展。
- 3.賡續加強與外國監理機關與組織的交流。
- 4.關注國際間監理科技(SupTech)的發展與應用。

目錄

摘要

| | |
|--|----|
| 壹、前言..... | 1 |
| 貳、美國聯邦準備體系架構之介紹..... | 2 |
| 參、金融監理制度及架構..... | 4 |
| 一、陶德-法蘭克（Dodd-Frank Act）之實施..... | 4 |
| 二、以風險為導向之金融監理(risk focused supervision)..... | 5 |
| 三、系統性重要金融機構之監理..... | 11 |
| 四、美國Basel III 資本要求..... | 18 |
| 五、復原及清理計畫..... | 23 |
| 肆、銀行評等系統..... | 26 |
| 一、CAMELS銀行評等..... | 26 |
| 二、ROCA銀行評等..... | 27 |
| 三、CAMELS及ROCA銀行評等分級..... | 28 |
| 伍、美國近期金融監理鬆綁介紹..... | 29 |
| 陸、心得與建議..... | 32 |
| 一、心得..... | 32 |
| 二、建議..... | 33 |
| 參考文獻..... | 36 |

圖目錄

| | | |
|-----|-------------------------------------|----|
| 圖 1 | 12 家聯邦準備銀行分布狀況..... | 2 |
| 圖 2 | 風險減緩過程..... | 7 |
| 圖 2 | 風險管理程序..... | 8 |
| 圖 4 | 壓力測試規劃流程圖..... | 16 |
| 圖 5 | 金融機構資本一覽圖..... | 19 |
| 圖 6 | 美國 Basel III、TLAC 及 LTD 法定資本要求..... | 23 |

表目錄

| | | |
|------|------------------------------|----|
| 表 1 | DFA 主要措施內容..... | 4 |
| 表 2 | 金融機構主要風險種類..... | 6 |
| 表 3 | 固有風險評等性質..... | 9 |
| 表 4 | 二維風險矩陣..... | 10 |
| 表 5 | 風險導向金融監理之執行步驟主要產出..... | 11 |
| 表 6 | 美國 G-SIBs 家數及種類..... | 12 |
| 表 7 | 適用合併監理架構之金融機構種類..... | 13 |
| 表 8 | 合併監理架構之基本目標及核心監理重點..... | 13 |
| 表 9 | 壓力測試情境種類..... | 16 |
| 表 10 | CCAR 最低資本比率要求..... | 17 |
| 表 11 | CCAR 三大評量面向..... | 17 |
| 表 12 | 美國 Basel III 資本比率要求一覽表..... | 20 |
| 表 13 | 美國 Basel III 槓桿比率要求一覽表..... | 20 |
| 表 14 | 美國 Basel III 資本比率要求標準進程..... | 21 |
| 表 15 | 美國 DFA 二階段主題清理計畫..... | 24 |
| 表 16 | CAMELS 主要評等指標..... | 26 |
| 表 17 | ROCA 主要評等指標..... | 27 |
| 表 18 | EGRRCPA 金融鬆綁主要內容..... | 29 |

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, FRNY)舉辦，課程主要目的在協助各國金融監理機關瞭解美國金融監理架構、措施及相關制度之改革趨勢與最新發展，並協助各國監理人員瞭解並改進金融監理實務及制度，以提升金融監理功能，並維持金融體系穩定。

課程講師由FRNY之資深人員及中高階主管擔任。研討會自本(107)年9月24日至9月27日止，為期4天，參與課程學員來自歐洲央行(ECB)、45個國家或地區之央行及金融監理機關共94位。

本次課程透過講師以授課與課堂互動方式，增進學員對金融監理相關議題之瞭解，課程內容涵蓋金融機構監理之相關議題，包括美國聯邦準備體系之監理架構、以風險為導向之金融監理方法、對系統性重要金融機構之監理措施(包括全面性資本分析及審查與復原及清理計畫)、美國實施Basel III之情形、對銀行監理評等系統及個別金融機構對相關風險之管理等議題。

此外，自從陶德-法蘭克法案(Dodd-Frank Act)正式實施以來，金融機構法遵成本大幅增加，較為嚴格之監理措施也引發批評。美國總統川普已要求相關監理機關對金融監理體系進行適當調整，並陸續推出相關金融鬆綁措施，本文也將作相關介紹。

本報告後續內容如次，第貳章介紹美國聯邦準備體系之架構；第參章探討相關金融監理制度與架構；第肆章說明銀行評等系統；第伍章說明美國近期金融鬆綁措施；第陸章為課程心得及建議事項。

貳、美國聯邦準備體系架構之介紹

美國聯邦準備體系（Federal Reserve System, Fed）為美國中央銀行系統，其主要功能包括：

- 一、 執行美國貨幣政策。
- 二、 維護整體金融體系的穩定。
- 三、 透過金融監理與規範，促使個別金融機構健全運作。
- 四、 促進支付與清算系統之安全及效率。
- 五、 維護金融消費者權益並促進社會發展。

該體系主要包括聯邦準備理事會（The Board of Governors of the Federal Reserve System）與聯邦公開市場委員會（Federal Open Market Committee, FOMC），並依經濟功能與區域考量，分為12個區域(圖1)，由12個聯邦準備銀行（Federal Reserve District Bank）各自獨立運作，但仍受聯邦準備理事會監督。

圖1 12家聯邦準備銀行分布狀況



資料來源：課程「Overview of Supervision」簡報資料

歷經2008年全球金融危機後，Fed認為監理應更重視金融機構之策略，強調前瞻性之監理措施並強化相關風險之辨識。此外，應與國內外金融監理機關加強合作，監理方式之改變主要包括：

- 一、 修改監理功能之組織結構，建立新的系統性重要金融機構監理架構。
- 二、 強調總體審慎監理，聚焦於系統性風險。
- 三、 強化監理資料之運用。
- 四、 深入瞭解金融機構之營運策略及主要收入來源。
- 五、 增加與金融機構董事會及高階管理階層之對話。
- 六、 加強與國內外金融監理機關之合作。

參、金融監理制度及架構

一、陶德-法蘭克法案 (Dodd-Frank Act, DFA) 之實施

因應2008年全球金融危機對於金融機構體系之衝擊，各方檢討危機成因，其中不乏指向美國金融監理不足、存在監理漏洞，以及對部分金融商品監理態度過於寬鬆等因素。

為了避免重蹈覆轍、處理金融危機凸顯之金融與監理問題，並重建金融消費者與投資人信心，美國眾議院與參議院分別於2010年6月30日及7月15日通過DFA，並由美國總統歐巴馬於同年7月簽署頒布，該法案核心議題在於防範系統性風險、彌補監理漏洞，以及強化對投資者與金融消費者保護等議題，主要措施如表1：

表1：DFA主要措施內容

| 改革方向 | 主要內容 |
|---------|--|
| 防範系統性風險 | <ul style="list-style-type: none">● 成立金融穩定監督委員會(FSOC)¹，負責監測與處理系統性風險，並促進各監理機關之監理資訊交流與業務合作。● 強化對大型金融機構之監理，提升對其資本適足率與槓桿比率等要求。● 建立金融機構破產清算機制，以及大型銀行應提交「清理計畫」。 |
| 彌補監理漏洞 | 包括限制銀行從事高風險業務與衍生性金融商品自營交易 ² 、高階主管之薪酬設計、加強對信評機構監理、強化對私募及對沖基金(hedge fund)之管理等。 |
| 強化對投資者 | <ul style="list-style-type: none">● 成立消費者金融保護局(Bureau of |

¹ FSOC 的法定目標有 3 項：(1) 辨識可能影響美國金融穩定的風險；(2) 促進金融市場的市場紀律，降低市場對政府紓困的預期與道德風險；(3) 處理各項可能危及美國金融體系穩定的新興風險威脅。

² 限制銀行業從事高風險投機性業務之改革條款，被稱為「伏克爾法則」(Volcker Rule)，主要規範於 DFA 第 6 章第 619 節規定部分。

和金融消費者
的保護

- Consumer. Financial Protection, CFPB)。
- 降低證券化產品風險、完善公司治理，以及加強資本市場監理等。

資料來源：Fed網站

二、以風險為導向之金融監理(risk focused supervision)

傳統以法規為基礎之監理（Rules-based），係評估金融機構特定時點之財務及業務狀況、進行交易測試及檢視其法規之遵循情形，但對於金融機構未來面對潛在風險之偵測能力較為不足。

而採取風險為導向之金融監理係對金融機構採取具前瞻式(forwardlooking)之監理評估程序，透過持續監控及風險導向之檢查業務，分析與評估會影響金融機構未來營運績效及財務狀況之相關程序及風險、進行持續性監控、瞭解其所承受風險之高低及有無相關之控制程序。

採取以風險為導向之金融監理，監理機關將依據對金融機構之評估結果制定適當監理計畫並配置人力，節省監理成本，將有限的檢查資源聚焦於較高風險的業務項目，以提升監理效率與成效，同時將可能對金融機構產生重大財務或聲譽影響之重要非銀行子公司納入考量，提升監理完整性。

(一)風險基本定義、種類及處理方式

1. 風險概念基本定義

- (1) 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。
- (2) 風險胃納(risk appetite)：金融機構為達成目標，願意承受之最大風險數額。
- (3) 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。

(4) 固有風險(inherent risk)：在不考慮內部控制狀況下，所存在之風險。主要固有風險包含信用風險、市場風險、流動性風險、作業風險、法遵風險及商譽風險。

(5) 殘餘風險(residual risk)：採取風險管理措施後仍然無法消除之剩餘風險。

2. 金融機構常見之風險種類

個別金融機構面臨之風險種類包括信用、市場、流動性、作業、模型與法遵等風險，隨著網路技術日漸發達並普及於金融機構日常業務，相關資安風險也逐漸增加(表2)。在全球金融危機後，主管機關更強調健全風險管理的重要性，金融機構管理階層應從日常營運確實瞭解可能面對風險之意義及特性，並進一步加以識別及衡量，以有效控制及降低風險。

表 2 金融機構主要風險種類

| 風險 | 定義 |
|-------|--|
| 信用風險 | 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。 |
| 市場風險 | 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）造成對金融機構資產負債表內及表外部位可能產生之損失。 |
| 流動性風險 | 金融機構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產生顯著價值損失。 |
| 作業風險 | 指因內部作業、人員疏失、系統失誤及外部事件等造成損失之風險。 |

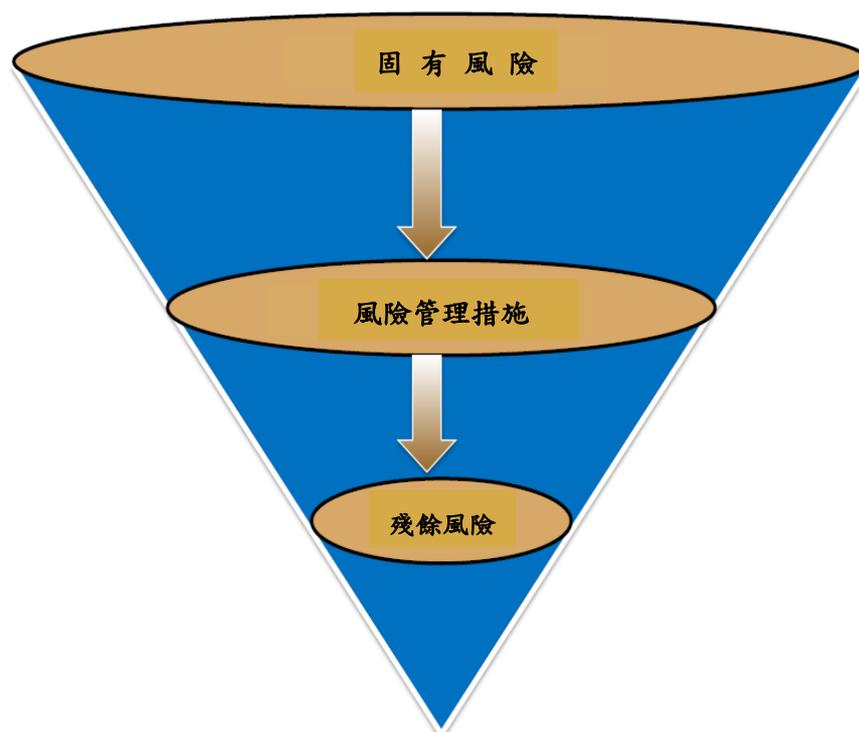
| | |
|--------|---|
| 模型風險 | 係指不完全或錯誤的定價模型，包括偏估參數、不正確的變異數估計值等因素使商品價格錯估，造成暴險程度計算有誤，所導致的風險。 |
| 法遵風險 | 指金融機構未能遵守法令、規章、行為準則及道德標準時，將導致遭受司法機關訴追或監理機關裁罰、遭受財務損失或蒙受聲譽損失之風險。 |
| 網路安全風險 | 由於對電腦網路高度依賴，資訊處理設備、軟體系統、各式應用程式等因存在潛在漏洞，可能遭受網路侵襲而導致營運中斷或重大損失之風險。 |

資料來源：課程簡報資料綜合整理

3. 風險處理方式

金融機構需依據自身風險胃納及損失承擔程度選擇適當的風險管理措施，包括風險規避、風險自留、風險移轉及分散等方式減緩風險及其相對應損失，經由適當風險減緩過程(圖2)，將固有風險降低至殘餘風險。風險減緩過程如圖2。

圖 2 風險減緩過程



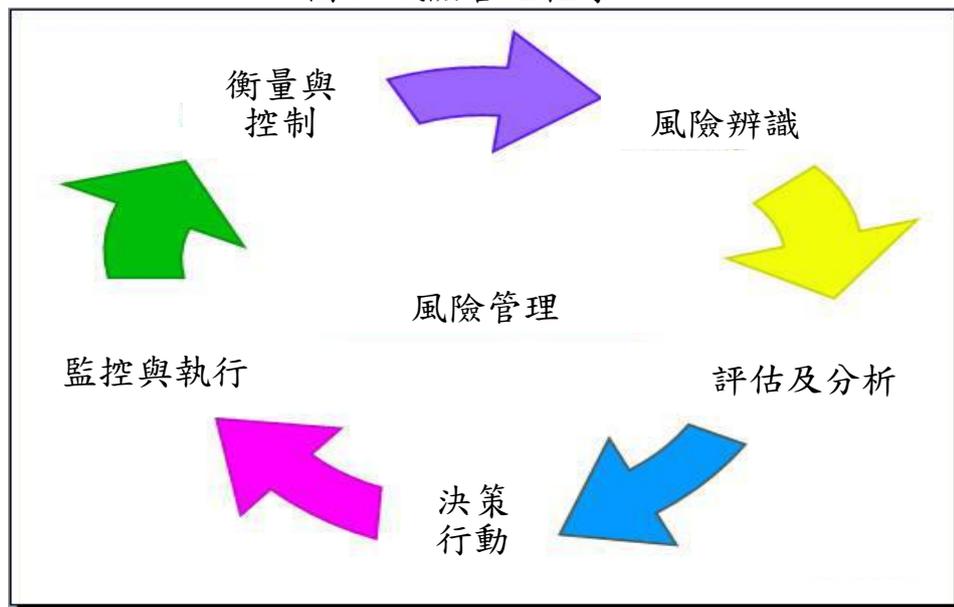
資料來源：課程「risk focused supervision」簡報資料

(二)風險評等與管理程序

有效的風險管理程序，可使金融機構了解所涉風險之種類、性質及涉入程度，俾採取適切管理措施加以控制，降低風險發生機率，或當損失發生時，能夠及時補償以減緩衝擊。

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)、決策行動(Plan Action)、監控與執行(Monitor & Implement)及衡量與控制(Control & Measure)。

圖 3 風險管理程序



資料來源：課程「risk focused supervision」簡報資料

1. 風險評等程序

先將主要固有風險依據其程度高低，分別區分為高(high)、顯著(considerable)、中等(moderate)、有限(limited)及低(low)等5種評等，評等性質列述如表3。

表3 固有風險評等性質

| 評等 | 性質 |
|----|--|
| 高 | 業務本身具重大性，交易部位相對於自身機構或同業較大，交易量大，複雜度高，可能對組織造成重大且有害之損失。 |
| 顯著 | 交易部位和交易量相對於自身機構或同業高於平均，業務較為複雜，業務本身可能潛在對組織造成重大損失，然而損失不會威脅到組織長期穩健。 |
| 中等 | 交易部位和交易量對於自身機構或同業屬於平均，業務可能對組織造成損失，但此損失能夠被正常營運所吸收。 |
| 有限 | 交易量、規模或業務本身，即使內部控制不足，損失發生對機構整體財務狀況幾乎無負面衝擊。 |
| 低 | 交易量、規模或業務本身，即使內部控制不足，損失風險微乎其微。 |

資料來源：課程「risk focused supervision」簡報資料整理

2. 風險管理及控制評等

風險管理及控制分4個類別進行評等，包含(1)董事會與高階管理階層之監督；(2)風險管理政策、程序與限額；(3)管理資訊系統、風險衡量與監控，以及(4)內部控制制度等面向。

評等分為5個評等，分為強健（strong）、滿意（satisfactory）、尚可（fair）、欠佳（marginal）及不滿意（unsatisfactory）等5種(表1)。

3. 風險矩陣

檢查人員於實地檢查時，先與受檢金融機構之管理階層會談，內容著重於其經營策略之變動、新種金融業務及其性質、對前次檢查報告所提缺失之改善情形，並取得風險管理制度之資料及內部控制稽核報告後，將「固有風險」之風險程度及「風險管理及控制」評等結果分別填入二維矩陣，可得出其整體風險程度(範例如表4)，另參考以往評

等結果，決定該風險之趨勢(增加、穩定或下降)，並依據淨殘餘風險及趨勢的程度，決定該項業務是否須納入實地檢查範圍。

表 4 二維風險矩陣範例^註

| 風險種類 | 固有風險 | | 風險管理及控制 | | | | | | | | |
|-------|------|------|------------|------|----------|------|---------|------|--------|------|----|
| | | | 董事會、高階管理監督 | | 政策、程序及限額 | | 風險衡量及監控 | | 內部控制制度 | | |
| | 目前 | 2011 | 目前 | 2011 | 目前 | 2011 | 目前 | 2011 | 目前 | 2011 | |
| 市場風險 | 顯著 | 顯著 | 滿意 | 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 | 滿意 |
| 信用風險 | 低 | 中 | 滿意 | 滿意 | 滿意 | 滿意 | 滿意 | 尚可 | 滿意 | 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 | 滿意 |
| 法遵風險 | 顯著 | 顯著 | 滿意 | 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 | 滿意 |

註：本範例前次檢查與評估年度為2011年。

資料來源：課程「risk focused supervision」簡報資料

(三) 風險導向金融監理之執行步驟及產出

首先瞭解金融機構之營運概況，進而評估金融機構主要風險之並建立風險矩陣，並據以擬定監理計畫、時程與檢查內容，配置妥適的人力執行實地檢查程序，最後出具正式檢查報告，要求受檢金融機構於期限內改善缺失(表5)。

表 5 風險導向金融監理之執行步驟及主要產出

| 步驟 | 產出 |
|----------------------------------|--|
| 1. 瞭解受檢金融機構 | 金融機構營運概況 |
| 2. 評估受查金融機構風險 (評估固有風險及風險控制程序) | <ul style="list-style-type: none"> ● 風險矩陣 ● 風險評估結果 |
| 3. 擬定監理計畫及時程 | <ul style="list-style-type: none"> ● 監理計畫 ● 實地檢查時程 |
| 4. 確認實地檢查內容 | <ul style="list-style-type: none"> ● 檢查範圍備忘錄 (scope memorandum) ● 檢查通知函 |
| 5. 執行實地檢查程序 | <ul style="list-style-type: none"> ● 功能性檢查標準模組及指導 ● 報告備忘錄 (product memorandum) |
| 6. 報告檢查結果 | <ul style="list-style-type: none"> ● 正式檢查報告 ● 官方檢查函文 |

資料來源：課程「risk focused supervision」簡報資料

三、系統性重要金融機構之監理

所謂系統重要性金融機構(Systemically Important Financial Institutions, SIFIs)係指因規模大、從事業務之種類廣泛且複雜性高並與其他金融機構高度關聯，一旦該金融機構發生風險事件，將對整體金融體系或經濟活動帶來重大衝擊。若SIFIs之業務跨及多個國家，其發生之風險事件所產生之衝擊將擴及各國，則稱該金融機構為全球系統重要性金融機構(Global Systemically Important BankS, G-SIBs)。

為防止產生「大到不能倒 (too big to fail)」之風險，2010年於聯邦準備體系下成立大型機構監理協調委員會(Large Institution Supervision Coordinating Committee, LISCC)，成員包括監理機關官員、經濟學家及其他專家學者。其監理重點包括資本適足性、流動性規劃、復原能力與清算機制、公司治理與總體審慎監理方法等。

目前LISCC組合(LISCC portfolio)有12家G-SIBs，均為美國金融體系中規模最大、業務最複雜及相互關聯最高之金融機構，依其業務特性分為四類(表6)。

表6 美國G-SIBs家數及種類

| 業務性質 | 銀行 |
|---|--|
| 全球性銀行 (Universal Banks) | 美國銀行(Bank of America Corporation)、花旗銀行 (Citigroup Inc.)、摩根大通銀行 (JP Morgan Chase & Co.)及富國銀行 (Wells Fargo & Company)。 |
| 投資銀行 (Investment Banks) | 高盛集團(The Goldman Sachs Group,Inc.)及摩根史坦利公司(Morgan Stanley)。 |
| 押匯銀行 (Processing Banks) | 紐約梅隆銀行(The Bank of New York Mellon Corporation)及道富銀行 (State Street Corporation)。 |
| 外國銀行 (Foreign Banking Organizations) | 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)及瑞士聯合銀行集團 (UBS AG)。 |

資料來源：課程「Overview of LISCC」簡報資料

針對該等金融機構，主要監理重點包括：

(一)合併監理架構(consolidated supervision framework)

Fed前於2012年發布SR12-17監理信函(supervision letter)³，針對大型金融機構建立合併監理架構，適用對象分為LISCC公司(LISCC firms)、大型銀行組織(large banking organizations, LBOs)以及大型外國銀行組織 (large foreign banking organizations)等三類(表7)。

³ SR12-17 信函內容 <https://www.federalreserve.gov/supervisionreg/srletters/sr1217.htm>

表7 適用合併監理架構之金融機構種類

| 類別 | 說明 |
|---------------------------------------|---|
| 1. LISCC firms | <ul style="list-style-type: none"> ● 被認為對美國經濟構成最大系統性風險之金融機構，受Fed綜合監理。 ● 由FSOC指定受Fed監理之非銀行金融公司(nonbank financial companies)。 |
| 2. LBOs | 未包含在LISCC組合中，而合併資產規模大於500億美元之本國銀行、儲蓄機構及貸款控股公司(loan holding companies)。 |
| 3.large foreign banking organizations | 指未包含在LISCC組合中，合併資產達500億美元以上之外國銀行組織。 |

資料來源：Fed於2012年發布之SR12-17監理信函

依據該信函，合併監理架構之兩大基本目標為增強金融機構之復原能力，以及降低金融機構經營失敗或破產時，對金融體系與實體經濟之衝擊，相關核心監理重點列示如表8。

表8 合併監理架構之基本目標及核心監理重點

| 基本目標 | 核心監理重點 |
|--------------------------------|---|
| 1.增強金融機構之復原能力 | <ul style="list-style-type: none"> ● 資本適足性與流動性規劃。 ● 核心治理能力。 ● 復原計畫。 ● 核心業務之管理。 |
| 2.降低金融機構經營失敗或破產時，對金融體系與實體經濟之衝擊 | <ul style="list-style-type: none"> ● 關鍵營運活動之管理。 ● 對於銀行控股公司之美國存款機構子公司、外國銀行組織之美國分支機構提供財務與管理之支持。 ● 清理計畫。 ● 其他總體審慎監理管理措施。 |

資料來源：Fed於2012年發布SR12-17監理信函

對該類金融機構之監理活動及範圍，包括協調跨領域之橫向審查、進行專案檢查與持續監督活動，並與其他監理機關進行討論，除確認及解決金融機構之脆弱性並共同協調監督策略，並適度利用金融機構內部稽核及控制，發展全面性分析及

評估。

(二)全面性資本分析及審查(Comprehensive Capital Analysis and Review, CCAR)

CCAR針對合併資產規模超過1,000億美元⁴之銀行控股公司(bank holding companies, BHCs)，透過壓力測試方法，對該等金融機構之資本進行前瞻性規劃，以確保在各種壓力下仍能有足夠資本維持正常營運，包含資本計畫之質化與量化評估。

為確保美國大型BHCs有足夠資本承受預期外的總體經濟衝擊，2009年Fed依據監理資本評估計畫(Supervisory Capital Assessment Program, SCAP)，對BHCs實施第一次壓力測試。

繼SCAP後，壓力測試正式納入Fed對BHCs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(Dodd-Frank Act Stress Test, DFAST)及CCAR。而DFAST與CCAR目前均針對合併資產規模大於1,000億美元之BHCs進行壓力測試及資本規劃評估。相較於DFAST以歷史資料為基礎，CCAR採用各項資本假設為基礎，適用各種情境，較具前瞻性。

質化評估及量化評估均為CCAR之重要評估要素，Fed將依據相關評估結果，決定是否接受BHCs之資本規劃及資本分配。

1. 質化評估

每年金融機構提交予Fed之資本計畫包括：內部資本計畫進程與管理、股息與相關資本分配政策、依據Fed所提供

⁴ 原先門檻為合併資產規模 500 億美元，嗣美國川普總統於本年 5 月簽署的簽署「經濟成長、法規鬆綁及消費者保護法」(Economic Growth, Regulatory Relief and Consumer Protection Act)，對於相關監理門檻大幅放寬，其中將原 DFA 規定壓力測試之 BHCs 合併資產規模門檻提高為 1,000 億美元。

情境與金融機構基於本身業務策略等內部情境之壓力測試結果，以及未來兩年股息與其他資本規畫內容。

Fed對於提交資本計畫之評估主要包含下列方向，並將依公司治理、風險管理、內部控制、資本政策、壓力情境與事件之具體化程度，以及對資本部位之預估衝擊等6大支柱進行評估：

- (1) 計畫之基本分析是否足夠涵蓋金融機構所有之營業活動與潛在風險。
- (2) 資本規畫之穩健性，即是否能有效辨識、衡量及管理風險。
- (3) 基本假設與分析之合理性。
- (4) 公司治理及內部控制制度之有效性。

依據Fed發布SR15-18及SR15-19之監理信函，Fed按BHCs之規模、營運範圍、金融活動及系統重要性程度之差異，採取不同之監理期望。

- (1) SR15-18監理信函⁵：適用LISCC公司及大型複雜金融機構，如G-SIBs、資產規模大於2,500億美元或非銀行總資產大於750億美元之BHCs及中間控股公司(intermediate holding companies, IHCs)。自2017年起，其資本規劃仍需進行質化及量化評估。
- (2) SR15-19監理信函⁶：適用大型非複雜金融機構，如資產規模介於500-2,500億美元及非銀行資產低於

⁵ SR15-18 信函內容<https://www.federalreserve.gov/supervisionreg/srletters/sr1518.htm>。(適用複雜度較高之 BHCs 及 IHCs)

⁶ SR15-19 信函內容<https://www.federalreserve.gov/supervisionreg/srletters/sr1519.htm>。(適用複雜度較低之 BHCs 及 IHCs)

750億美元之BHCs及IHCs。2017年起，其資本規劃僅需進行量化評估並減少其部分資料申報要求。

2. 壓力測試情境設計

壓力測試分為獨立性、可比較性與具有彈性等3個面向，Fed並要求應以三種壓力情境進行測試(表9)。

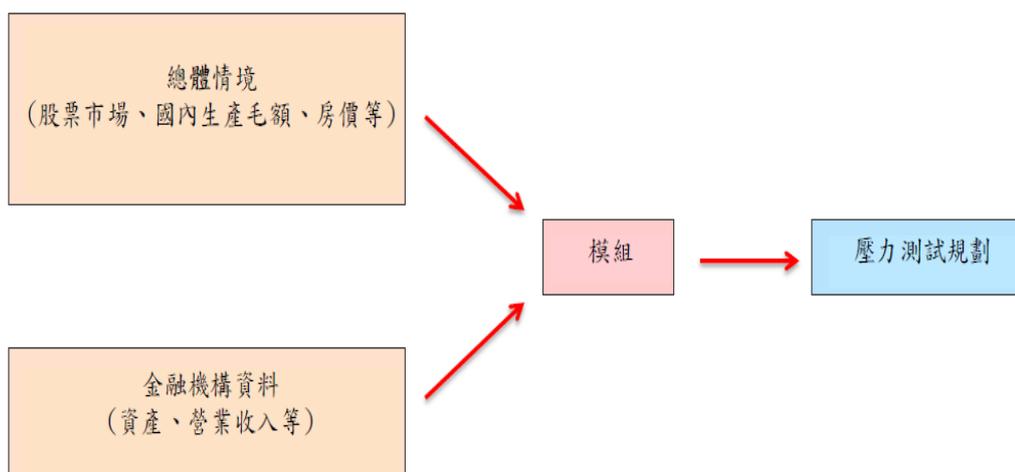
表9 壓力測試情境種類

| 情境種類 | 假設內容 |
|---------------------------------------|--|
| 基本情境 (baselines scenario) | 反映最近期之總體經濟前景。 |
| 不利情境 (adverse scenario) | 反映美國中度景氣衰退，以及各國間疲弱的經濟活動。 |
| 嚴重不利情境 (severely adverse scenario) | 反映全球經濟嚴重衰退，美國失業率上升至10%，同時長期固定收益資產面臨高度壓力狀態。 |

資料來源：課程「comprehensive capital analysis and review (CCAR) overview」簡報資料

隨著總體經濟情境變化，或金融機構暴險部位及假設改變，壓力測試規劃(圖4)之情境、假設及模組亦將隨著時間進行修正。

圖4 壓力測試規劃流程圖



資料來源：課程「comprehensive capital analysis and review (CCAR) overview」簡報資料

3. 量化評估

依目前CCAR規定，適用之金融機構進行壓力測試後，其最低資本比率要求詳表10。

表 10 CCAR 最低資本比率要求

| 資本比率 | 最低比率 |
|---|------|
| 普通股權益第一類資本比率 (common equity tier1 ratio) | 4.5% |
| 第一類風險基礎資本比率 (tier1 risk-based capital ratio) | 6% |
| 整體風險基礎資本比率 (total risk-based capital ratio) | 8% |
| 第一類槓桿比率 (tier1 leverage ratio) | 4% |
| 補充性槓桿比率 (supplementary leverage ratio) | 3% |

資料來源：課程「comprehensive capital analysis and review (CCAR) overview」簡報資料

(三)全面性流動性分析及審查(comprehensive liquidity analysis and review, CLAR)

CLAR係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(表11)。

表11 CLAR三大評量面向

| 支 柱 | 說 明 |
|--------|---|
| 內部風險衡量 | 每年檢視金融機構之內部壓力(company-run test)測試結果，評估壓力測試之情境是否適當。 |
| 獨立性分析 | 透過量化分析，檢視受監理機構各項流動性水準，評估項目著重融資來源集中度、衍生性金融商品交易業務及主要經紀業務之流動性。 |

風險管理

檢視金融機構使用其他風險管理工具之情形，包括內部轉移資金定價、日間流動性管理及風險限額設定。

資料來源：課程「comprehensive capital analysis and review (CCAR) overview」簡報資料

透過監控金融機構的流動性狀況，Fed將由總體審慎監理的角度，確保金融體系維持一定之流動性。

四、美國Basel III資本要求

2008 年全球金融危機對巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)帶來很大的衝擊，因為很多符合當時資本適足率規範的銀行，在該次危機中受到重大衝擊，故BCBS於2010年12月提出Basel III，並自2013年逐步實施，主要聚焦於強化金融機構吸收損失與面對衝擊時之融資能力、限制槓桿使用程度、引進總體審慎與系統性的監理觀點，以及提高金融市場參與者的透明度等。

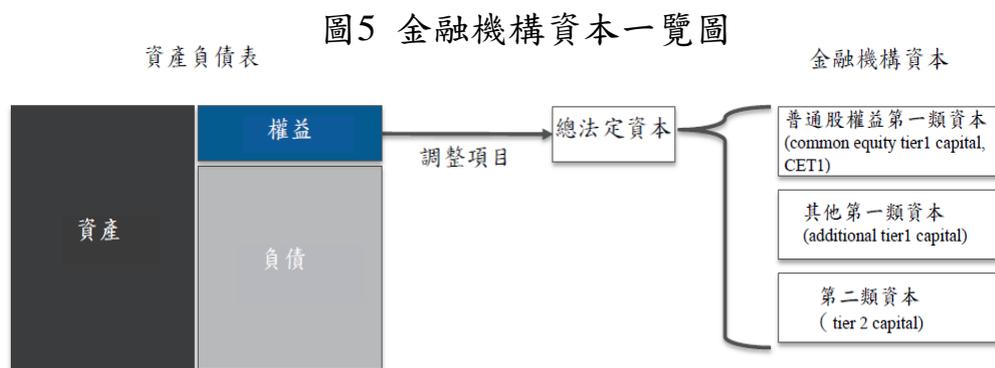
Fed亦於2013年7月與聯邦存款保險公司(FDIC)及貨幣監理署(Office of Comptroller of Currency；OCC)等機關，聯合核准相關資本適足率規定之修正，相關監理要求分述如下：

(一)監理規範概述

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(圖5)，一般監理資本比率要求分為以下兩種：

1. 資本適足率或風險性資本比率(risk-based capital ratio)
= 自有資本總額 ÷ 加權風險性資產(risk-weight assets, RWA)
2. 槓桿比率(leverage ratio)

= 自有資本總額 ÷ 總資產



資料來源：課程「U.S. implementation of Basel III regulatory capital rules」簡報資料

(二) 強化資本適足率相關規定(表12)

1. 新增普通股權益第一類資本比率，最低標準4.5%；提高第一類資本比率由4%至6%；整體資本比率不得低於8%。
2. 建立資本保留緩衝(capital conservation buffer, CCB)，法定標準為2.5%。
3. 適用進階法之銀行機構⁷(advanced approaches banking organizations)適用抗景氣循環資本緩衝(countercyclical capital buffer, CCyB)策略⁸。
4. G-SIBs 增提 1%~4.5% 之額外附加資本 (capital surcharge)。
5. 合格資本工具條件轉趨嚴格，以確保金融機構之總損失吸納能力(total loss absorbing capacity, TLAC)。
6. 增修標準化加權風險性資產(risk weighted assets, RWA)之計算方法。

⁷ 指合併資產大於 2,500 億美元或表內國外暴險部位大於 100 億美元之銀行組織。

⁸ 美國抗景氣循環資本緩衝目前設定為 0%。

表 12 美國 Basel III 資本比率要求一覽表

| | 普通股權益 第一類資本比 率(CET1 Capital) | 第一類資本 比率 (Tier 1 Capital) | 整體資本 (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額外 附加資本 | 視個別金融機構而定(1%~4.5%) | | |
| 總比率 | 7.0%+附加資本 | 8.5%+附加資本 | 10.5%+附加資本 |

資料來源：課程「U.S. implementation of Basel III regulatory capital rules」簡報資料

(三)加強金融機構槓桿使用率之管理(表13)

1. 所有銀行適用之槓桿比率 (generally applicable leverage ratio) 不得低於4%。
2. 對於適用進階法之銀行機構，尚須符合補充槓桿比率 (supplementary leverage ratio, SLR) 不低於3%之要求。
3. 屬於G-SIBs，須另符合加強補充槓桿比率 (Enhanced SLR, e-SLR) 不低於5%之要求。

表 13 美國 Basel III 槓桿比率要求一覽表

| | 一般適用 槓桿比率 | 補充槓桿比率 | 加強補充 槓桿比率 |
|------|--------------|--------|--------------|
| 最低標準 | 4.0% | 3.0% | 5.0% |

資料來源：課程「U.S. implementation of Basel III regulatory capital rules」簡報資料

(四)分階段實施之資本比率要求

由於Basel III導入資本保留緩衝及抗景氣循環資本緩衝，並針對G-SIBs並增提額外附加資本，為降低金融機構

調整壓力，避免衝擊正常營運，Basel III對於相關資本要求採取分階段實施，至2019年完全導入，美國過渡期間實施標準如(表14)。

表14 美國Basel III資本比率要求標準進程

| 目標比率 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|----------------------------|------|---------------|----------------|----------------|--------------|
| 風險性資本比率要求之額外附加標準 | | | | | |
| 資本保留緩衝 | | 0.625% | 1.25% | 1.875% | 2.5% |
| 抗景氣循環資本緩衝 | | 最高 0.625% | 最高 0.625% | 最高 0.625% | 最高 0.625% |
| G-SIBs額外附加資本 | | 個別要求標準 1/4 | 個別要求標準 之2/4 | 個別要求標準 之3/4 | 依個別要求標準 |
| 風險性資本比率要求(加計資本保留緩衝) | | | | | |
| 普通股權益第一類資本比率+資本保留緩衝 | 4.5% | 5.125% | 5.75% | 6.375% | 7% |
| 第一類資本比率+資本保留緩衝 | 6.0% | 6.625% | 7.25% | 7.875% | 8.5% |
| 整體資本比率+資本保留緩衝 | 8.0% | 8.625% | 9.25% | 9.875% | 10.5% |
| 槓桿比率標準 | | | | | |
| 一般適用槓桿比率 | 4% | 4% | 4% | 4% | 4% |
| 補充槓桿比率* | 揭露 | 揭露 | 揭露 | 3% | 3% |

| | | | | | |
|------------|----|----|----|-------|-------|
| 加強補充槓桿比率** | 揭露 | 揭露 | 揭露 | 5%或6% | 5%或6% |
|------------|----|----|----|-------|-------|

*適用對象為進階法之銀行。

**強化補充槓桿比率要求標準於2014年4月完成施行，且適用於指定為G-SIBs之美國公司(非IHCs)。

資料來源：課程「U.S. implementation of Basel III regulatory capital rules」簡報資料

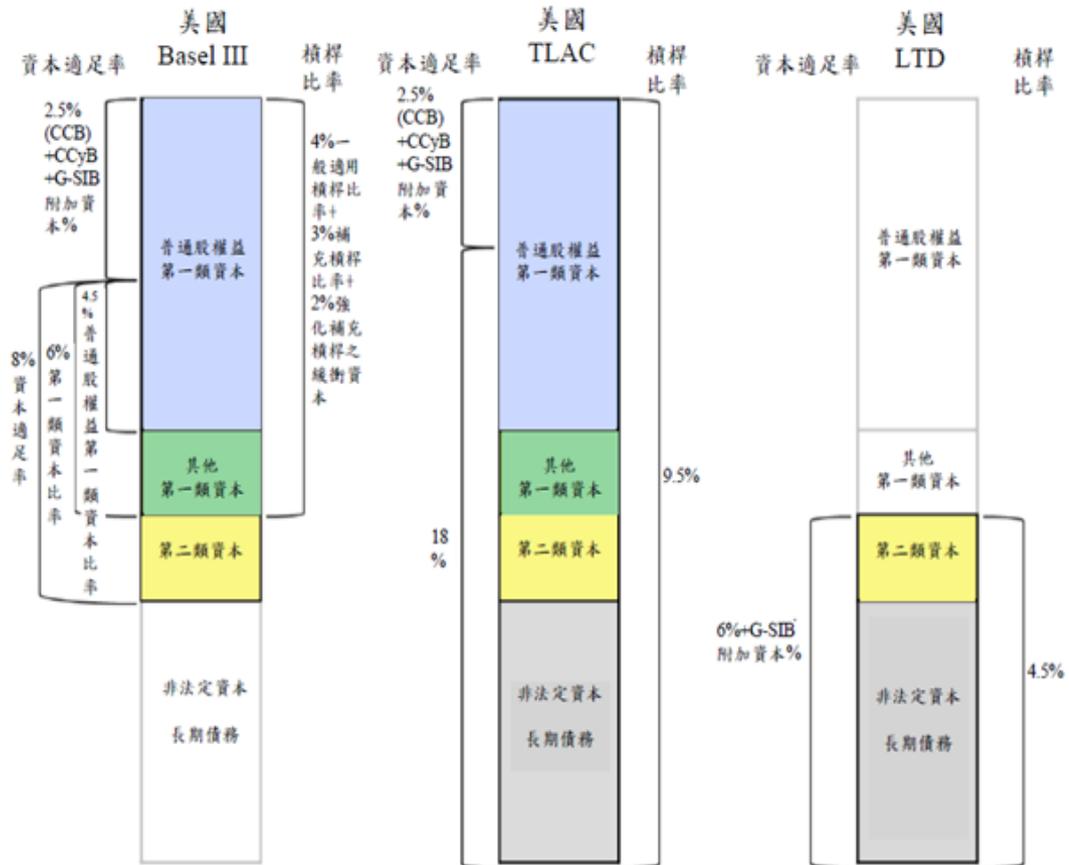
(五)實施TLAC及長期債務資本要求(long-term debt, LTD)

依據 Basel III，第一類資本性質屬於繼續經營資本(going-concern capital)，第二類資本性質屬於停止經營資本(gone-concern capital)。繼續經營資本指金融機構繼續營運時，用以清償債務的資本，當金融機構繼續經營資本消耗殆盡，進入破產狀態時，停止經營資本用來清償剩餘債務。

TLAC與第二類資本性質同屬於停止經營資本，惟Fed要求G-SIBs須增提TLAC及LTD，目的在於確保G-SIBs有足夠資源以自行吸納損失，降低政府動用國家資源援助G-SIBs之可能性，並維持金融體系穩定，預計於2019年1月正式實施。

TLAC合格資本工具除法定資本外，亦包含非法定資本及長期債務(例如：普通股、長天期優先或次順位債券及具股權轉換性質之債券等)；LTD合格資本工具則為第二類資本與非法定資本及長期債務。在監理要求上，TLAC占RWA應為18%加上資本保留緩衝(2.5%)、抗景氣循環資本緩衝及額外附加資本，其占槓桿比率應不低於9.5%；LTD占RWA應為6%加上額外附加資本，其占槓桿比率應不低於9.5%。有關美國Basel III、TLAC及LTD法定資本要求規定詳如圖6。

圖6 美國Basel III、TLAC及LTD法定資本要求



資料來源：課程「U.S. implementation of Basel III regulatory capital rules」簡報資料

五、復原及清理計畫

2008年全球金融危機凸顯出金融系統的脆弱性，由於金融機構營運範圍全球化以及彼此間業務高度緊密連結，當特定金融機構發生危機時，往往會透過交互傳遞而引發系統性危機。

為使問題金融機構有序退出市場，Fed要求大型金融機構預先擬定復原及清理計畫(recovery and resolution planning, RRP)，並強化國際監理機關間有關跨境經營金融機構復原及清理計畫之合作處理程序。

(一)復原計畫(recovery planning)

目的在於強化金融機構在嚴峻壓力環境下之整體復原能

力及事前應對計畫，使其能在不依賴外部力量(如政府)之支持下，作出適當的反應並及時復原。

(二)清理計畫(resolution planning)

當金融機構採取復原計畫後，若仍無法回復正常營運，為了避免危及整體金融穩定，應讓該等金融機構有序退出市場。爰此，DFA制訂二階段主題清理計畫(表15)。

表15 美國DFA二階段主題清理計畫

| Title I | Title II |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ● 依美國破產法進行清理。 ● 金融機構提交清理計畫(即生前遺囑)。 ● 非銀行金融機構違約清理機制。 | <ul style="list-style-type: none"> ● 依據FDIC之有序清理機制 (Orderly Liquidation Authority)進行清理。 ● FDIC之單點切入清理 (Single Point of Entry)策略。 ● 系統性決策程序。 |

資料來源：課程「recovery and resolution planning in the United States」簡報資料

1. 第一階段主題清理計畫(title I)

合併資產大於500億美元之BHCs、外國銀行及Fed指定之非銀行金融機構，依其規模及業務複雜程度，每年定期提交清理計畫(resolution plan)，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，並由Fed及FDIC共同審視及評估，如審查機關認為該金融機構所提清理計畫不具可行性，則該機構必須於受通知起 90 天內重新提交修正計畫。若未能在期限內補交，將受監理機關施以強制性監理措施，包括增提額外資本，以及對槓桿比率及流動性的要求。

清理計畫重點應包括：

(1) 金融機構面對嚴峻財務壓力或經營失敗時，快速有

序清理策略。

- (2) 有關清理時所面對關鍵弱點，如資本、流動性、治理機制、作業、法律實體之分配與切割、衍生性金融商品及交易活動等之處理方式。
- (3) 基於金融機構之特殊架構、作業或清理策略所衍生額外弱點或障礙之處理方案。

2. 第二階段主題清理計畫(title II)

Title II為DFA擬定之有序清理機制(orderly liquidation authority, OLA)，該機制訂定之目的，係因大型金融機構經營規模龐大且與全球性業務牽連範圍甚廣，當經營失敗時，如依相關破產法制處理恐造成重大系統性危機，為終止「大到不能倒」之現象，並避免政府動用納稅人資源救助，故以OLA機制處理大型複雜金融機構⁹。

Title II授權由FDIC擔任接管人，擬定單點切入(single point of entry, SPOE)清理策略¹⁰及其他相關規定，並進行金融機構之清算及關閉程序。

Title II之5項主要元素包括：(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)移轉資產及負債予過渡性金融公司與相關機構，以維持營運之持續性；(4)取得適足之流動性；(5)禁止由納稅人買單（Bailout）。

⁹ 將該類大型金融機構納入 OLA 之要件包括(1)在無其他適當之私部門金融機構得以承受該金融機構時，為避免其發生倒閉；(2)若依美國破產法程序對該經營不善之金融機構進行清理，將對金融穩定造成重大不利影響。

¹⁰單點切入(SPOE)清理策略係指由權責機關針對金融機構母公司或控股公司執行控制接管能力之策略，而金融機構之分支單位則繼續維持營運。

肆、銀行評等系統

美國聯邦金融檢查委員會(Federal Financial Institutions Examination Council, FFIEC)訂定金融機構統一評等制度(Uniform financial institutions rating system, UFIRS)。依金融機構類型之不同，美國金融監理機關對當地銀行係採用CAMELS 評等系統，對外國銀行在美分支機構則採用ROCA 評等系統。

前述兩種評等系統，主要針對各類金融機構之特性，利用統計方法，挑選適當之評估指標，對金融機構進行評等，以客觀比較銀行財務及經營情況之良莠，並使各區域內之聯邦監理機關有一致性之評等標準。

一、CAMELS銀行評等

評等對象為美國國內銀行，評等指標分為資本適足性(C: capital adequacy)、資產品質(A: asset quality)、管理能力(M: management)、獲利能力(E: earning)、流動性(L: liquidity)及市場風險敏感度(S: sensitivity to market risks)等6項(表16)；而每項評等指標可再分為財務面與風險管理面等評估要素。

表16 CAMELS主要評等指標

| 評等指標 | 說明 |
|-------|--|
| 資本適足性 | 資本可就未預期之損失提供緩衝，其應計提金額應考量未來成長率及當前與未來之風險(包括信用、流動與市場等風險)。 |
| 資產品質 | <ul style="list-style-type: none">● 資產品質優劣可反映出與資產負債表內資產及表外交易有關之現存及潛在風險數額。● 資產品質既為金融機構獲利之主要來源，亦為造成經營失敗之主要原因。 |

| | |
|---------|---|
| 管理績效 | 管理績效可評估銀行管理階層的管理能力、決策品質及面對危機時之應變能力。 |
| 獲利能力 | 銀行獲利除支持其營運外，亦可作為吸收預期外損失之緩衝，且可供累積資本或股東盈餘分配，影響銀行經營之長久穩健。 |
| 流動性 | 流動性係指銀行在不產生大額損失情況下，即時滿足其現金義務及擔保義務之能力，流動性風險的種類包括期限錯配風險、市場流動性風險與突發事件造成流動性不足等。 |
| 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程度。 |

資料來源：課程簡報資料綜合整理

二、ROCA銀行評等

評等對象為外國銀行在美分支機構，評等指標分為風險管理（R：risk management）、作業控制（O：operational controls）、法令遵循（C：compliance）及資產品質（A：asset quality）等4項(表17)。

表17 ROCA主要評等指標

| 評等指標 | 說明 |
|------|---|
| 風險管理 | <ul style="list-style-type: none"> ● 風險管理為辨識、衡量、監理、控制及報告各種風險之過程。 ● 主要管理架構包括綜合風險評估法、風險承擔之限額及準則以及管理資訊系統等。 |
| 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瞭解及遵循當地法律 |

| | |
|------|---|
| | 及規定之程度，包含法遵程序書面化、人員訓練及內部稽核機制等。 |
| 資產品質 | 主要利用量化分析，依債權回收可能性賦予不同權重，利用比率分析反應出資產品質之水準、趨勢與嚴重程度，以0.5%、1.5%、3.0%及5%等4個分界點區分成5段區間，其中小於 0.5%為強健，大於5%為不滿意。 |

資料來源：課程簡報資料綜合整理

三、CAMELS及ROCA銀行評等分級

CAMELS及ROCA每一項評估指標結果均分為5級，其綜合評等結果亦分為5級，分別為第1級強健(strong)、第2級滿意(satisfactory)、第3級尚可(fair)、第4級欠佳(marginal)及第5級不滿意(unsatisfactory)，評等級數愈高者，代表經營體質及/或財務狀況愈差，愈須強化監督。

伍、美國近期金融監理鬆綁介紹

2010正式實施之DFA涉及金融監理改革議題甚廣，被認為是自1930年代經濟大蕭條以來美國改革幅度最大、影響最深遠的金融監管改革。

DFA實施以來正反聲浪俱在，反對者認為其大幅增加金融機構法遵成本，依據美國行動論壇(The American Action Forum)研究報告指出，至2016年止，金融機構累計法遵成本已達約360億美元。2017年2月，美國總統川普簽發行政命令，明定7項金融監理核心原則¹¹，其中包括對金融監理體系進行適當調整，使其具有效能與效率，並要求美國財政部與FSOC針對金融監理制度進行全面檢討。

嗣2018年5月川普簽署「經濟成長、法規鬆綁及消費者保護法」(Economic Growth, Regulatory Relief and Consumer Protection Act, EGRRCPA)，該法案主要修正內容如表18。

表18 「EGRRCPA」主要金融鬆綁內容

| 項目 | 修正內容 |
|--|--|
| 提高SIFIs適用強化審慎標準 (enhanced prudential standards) ¹² | <ul style="list-style-type: none">● 將適用門檻由合併資產規模500億美元，提高為2,500億美元。● 賦予Fed裁量權，如對合併資產規模超過1,000億美元之外國金融機構，仍得依據風險評估情況決定是否採取。 |
| 提高須進行壓力 | 合併資產規模未達1,000億美元之金融機構 |

¹¹ 7項核心原則分別為：(1)增強美國民眾在金融市場中有自主財務決策及智慧抉擇、為退休儲備及累積個人財富的能力；(2)防止利用納稅人資金，向問題金融機構提供紓困；(3)透過更嚴謹的法規影響分析，防範系統風險與市場失靈；(4)讓美國公司在國內及國外市場具有競爭力；(5)增進美國民眾在國際金融管理協商與會議之利益；(6)讓金融法規具有效率、有效及合身製定；(7)重建美國聯邦金融機關之行政責任及合理化聯邦金融管理架構。

¹² 依據原DFA第165條規定，對於合併資產達500億美元之BHC(包含外國銀行組織)實施強化審慎標準(enhanced prudential standards)。

| | |
|-------------------|---|
| 測試之金融機構門檻 | (原為500億美元)，Fed不再將其納入年度壓力測試對象。 |
| 放鬆對中小型及社區型銀行之監理標準 | 合併資產規模未達100億美元之銀行，豁免禁止投機性自營交易，即投資於私募股權基金和對沖基金的額度不得超過第一類資本總額3%之規定。 |
| | 對於合併資產規模未達100億美元銀行，放鬆其在審核借款人房屋抵押貸款償付能力之規定。 |
| | <ul style="list-style-type: none"> ● 對於合併資產規模未達50億美元之銀行，簡化其財務報告揭露內容。 ● 對於年度承作房屋抵押貸款低於500筆之銀行，原則免除向監理機關報告借款人資訊之規定。 |

資料來源：參考相關資料綜合整理

此外，Fed於2018年10月31日通過一項主要針對合併資產規模達1,000億美元以上之大型金融機構之監理鬆綁草案，刻正向外界徵求意見¹³。該草案原則將該等金融機構依據其合併資產規模大小分為4類¹⁴，並按其從事跨國性業務活動情形、依賴加權短期批發性融資比重、資產負債表外暴險程度及持有非銀行資產比重等風險因子進行評估，據此決定該等金融機構之最終分類，以分別適用不同之流動性及壓力測試規範。

第一類屬於整體風險評估程度最高者，例如G-SIBs，仍適用目前相關之監理規範，並未作調整。

除考量資產規模及相關風險因子外，如該金融機構發生破

¹³ 徵求意見期限至2019年1月22日。

¹⁴ 第一類屬GSIBs；第二類至第四類之資產規模門檻分別為7,000億美元以上、2,500億美元以上但未達7,000億美元及1,000億美元以上但未達2,500億美元，且均非屬G-SIBs者，但最終分類仍將視相關風險因子評估，以及其經營失敗或破產之成本是否會嚴重衝擊美國金融體系與經濟而定。

產或經營失敗時，對美國金融體系與經濟將產生重大衝擊者(衝擊程度低於G-SIBs)，則屬於為第二類，將適用嚴格之監理規範，包括應符合流動性覆蓋比率(liquidity coverage ratio, LCR)與淨穩定資金比率 (net stable funding ratio, NSFR) 等流動性規範、須以進階法計算資本適足率、適用補充槓桿比率要求及定期進行壓力測試等。

如歸屬於第三類者，免除以進階法計算資本適足率，並將視其依賴短期加權批發性資金程度而適用不同的流動性規範，但其仍應建立並維持健全的流動性風險管理機制並保持一定程度之高品質流動性資產以因應經營壓力下之資金需求；此外，內部(company-run)壓力測試改為每兩年一次(原為每半年一次)，但仍須每年進行監理(supervisory-run)壓力測試。

最後，第四類屬於針對合併資產規模達1,000億美元以上但未達2,500億美元，且風險評估程度最低之金融機構，大幅降低相關監理規範，例如無須提列抗景氣循環資本緩衝、免除適用補充槓桿比率及無須遵循LCR與NSFR等流動性要求；此外，免除進行內部壓力測試，至於監理壓力測試頻率，則改為二年一次(原為每年辦理)。

此外，為確實掌握該等金融機構的整體風險狀況變化，如該機構連續四個季度均不符合目前所屬分類之相關評估指標所定標準，則會重新調整其分類。

Fed預估草案規範之金融監理鬆綁內容，對於合併資產規模超過1,000億美元之美國大型金融機構，依規定計提之資本將減少0.6%，流動性資產將減少2.5%。

陸、心得及建議

一、心得

(一)以風險為導向之監理方式，可有效運用有限監理資源

以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，分別評估其面臨風險之大小及風險管理品質之良窳，並將監理資源集中在較高風險的業務領域，以提高監理資源運用效率。

(二)質化與量化監理措施並重

監理機關除透過對金融機構提交之財務報表及相關報告，所產生之量化指標進行監理，亦應強化相關質化監理機制，除保持與董事會與經營階層之溝通，並應定期檢視金融機構內部管理程序文件及緊急資金計畫等。此外，透過瞭解金融機構整體風險管理品質與內稽內控情形，以及經營策略與獲利來源等，藉以評估該機構風險控管措施是有合宜有效，或相關業務是否有暴險過高情形，並要求管理階層善盡風險衡量及管理之責任。

(三)加強資本適足要求

近期監理趨勢強調金融機構應自行吸收損失，而非依賴政府救助，「大到不能倒」之傳統觀念已逐漸改變。爰此，金融機構是否有足夠自有資本吸收損失，便成為監理重要議題，無論是美國的CCAR，或Basel III的資本適足率規定、流動性標準及抗景氣循環資本緩衝等機制，均強調資本適足之重要性。美國並要求大型金融機構預擬復原及清理計畫，除提升金融機構在險峻環境下之經營與應變能力，以及當無法回復正常營運時，能有序退出市場，避免對金融體系造成重大衝擊。

二、建議

(一)強化對臺灣大型金融機構之監理

全球金融危機期間，歐美政府傾全力紓困大型金融機構，引發社會質疑聲浪。為強化金融機構體質，Basel III及美國DFA陸續提出對SIFIs之強化監理措施，以維護金融機構安全穩健。

金管會近期擬提高金融機構整併誘因，透過增加資產規模以強化競爭力。因應金融機構大型化可能帶來之監理挑戰，為落實對金融機構分級管理，監理機關亦應配合推動本國SIFIs具體認定標準與評估指標，強化對SIFIs之監理規範並與國際接軌，對此類金融機構做更有效之監理，或可參酌Fed作法，設立專責單位負責監理，以維護個別金融機構與整體金融體系之健全與安定。

(二)持續留意美國鬆綁相關金融管制的後續發展

全球金融危機的發生原因之一，包括當時金融監理制度有所缺漏，故各國於危機發生後積極修補監理漏洞。然而，趨嚴之金融監理機制亦產生相關成本。

美國已陸續對 DFA 之金融監理措施進行鬆綁，相關措施將陸續生效，由於美國的金融管制方向對於全球經濟與金融環境均具指標作用，其後續效應值得我國密切關注並適時因應。

此外，我國金融監理機關在思考配合進行金融鬆綁時，應思考之方向有下列數點：

1. **鬆綁應考量外部成本：**金融商品具有外部成本，當市場要達成均衡須將外部成本內部化，而外部成本將會隨市場狀況不同而變動，如新金融商品，由於資訊不對稱其外部成本相當高，因此需要較嚴格的法規將其成

本內部化，當投資大眾對於商品認識有其對稱性時，外部成本自然降低，即可鬆綁法規。

2. **鬆綁後資金流向之觀察：**鬆綁法規之資金是否能有效引導至實體經濟，而有助於經濟成長，允宜評估其鬆綁是否對金融機構資產負債管理產生誘因，而使資金運用調整引發預期的法規研議修正之預期效果。
3. **金融法規修正宜以總體審慎思維為基礎：**金融法規之修正涉及金融體系之架構、金融機構之安全穩健、資金供需之信用中介、消費者與投資者權益保護及公平競爭與風險管理等，應考慮面向相當多元，宜以總體審慎思維為基礎。

(三) 賡續加強與外國監理機關與組織的交流

基於促進國際合作、資訊交流及經驗分享，應持續加強與外國監理機關及國際組織之交流，共同研討國際金融監理議題與趨勢。

除持續派員參加國際金融組織(如東南亞國家中央銀行(SEACEN)研訓中心)或各國金融監理機關舉辦之國際研討會，亦可透過雙邊交流、電話會議或舉行監理官會議等方式，建立與國際監理機關或組織間，彼此信任且適時分享資訊的監理合作管道。

(四) 關注國際間監理科技(SupTech)的發展與應用

如同金融科技(FinTech)為金融機構提供創新的服務與業務，部分國家監理機關近年也逐漸透過相關技術，例如人工智慧(A.I.)、大數據(Big data)分析等 SupTech，運用於金融業務評估與風險管理等面向，使監理資料之取得更即時，管道也更加

多元。

由於 SupTech 目前仍處發展階段，我國監理機關應密切關注國際間 SupTech 之最新發展與應用，俾利採取更具即時性與預防性之監理措施以提升監理效能。

參考文獻

1. 本次課程主辦單位提供與會人員之講義資料。
2. 王朝永 (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，8 月。
3. 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。
4. 紀淑梅(2017)，「Fed 強化審慎監理規劃對臺灣金融機構之影響與因應策略」，金融產業要聞與實務雙月刊，資誠會計師事務所，12 月。
5. 李典運 (2017)，「美國紐約聯邦準備銀行 Supervision 訓練課程出國報告」，中央銀行出國報告，8 月。
6. 謝欣達(2017)，「參加『FDIC101 訓練課程』報告-最小清理成本原則之運作與實踐」，中央存款保險公司出國報告，1 月。
7. 林主恩 (2016)，「Basel III 資本及流動性規範之強化措施」，中央銀行出國報告，2 月。
8. 林汶汎 (2015)，「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。
9. 李佳津 (2016)，「美國金融機構流動性監管機制之改革—兼論 Fed QE 退場對銀行流動性之影響」，中央銀行出國報告，1 月。
10. 陳宗文 (2015)，「各國監理機關對於銀行業流動性風險管理之比較研究」，金融研究發展基金管理委員會研究報告，4 月。
11. 周正山 (2013)，「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，8 月。
12. 陳茵琦 (2012)，「從美國金改法案實施進展檢視其金融體

系變化及對資本市場之影響」，財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會研究報告，12月。

13. BIS (2014), “Basel III Monitoring Report”, Basel Committee on Banking Supervision, September.
14. _____(2010), “International Framework for Liquidity Risk Measurement, Standards and Monitoring”, Basel Committee on Banking Supervision, December.
15. _____(2008), “Liquidity Risk: Management and Supervisory Challenges”, Basel Committee on Banking Supervision, February.
16. Fed (2018), “Comprehensive Capital Analysis and Review 2018: Assessment Framework and Results.”, June.
17. _____(2018), “Agencies issue statement regarding the impact of the Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act”, July.
18. _____(2018), “Implementation of the Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act”, October.
19. _____(2018), “Proposed changes to applicability thresholds for regulatory capital and liquidity requirements”, October.
20. _____(2017), “Proposed Guidance on Supervisory Expectation for Boards of Directors”, A Notice by the Federal Reserve System, August.
21. _____(2015), “Federal Reserve Supervisory Assessment of Capital Planning and Positions for LISCC Firms and Large and Complex Firms”, Supervision and Regulation Letters, December.
22. _____(2015), “Federal Reserve Supervisory Assessment of Capital Planning and Positions for Large and Noncomplex

- Firms”, Supervision and Regulation Letters, December.
23. _____(2014), “Consolidated Recovery Planning for Certain Large Domestic Bank Holding Companies”, Supervision and Regulation Letters, September.
 24. _____(2012), “Consolidated Supervision Framework for Large Financial Institutions”, Supervision and Regulation Letters, December.