

出國報告（出國類別：研究）

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

服務機關：金融監督管理委員會

姓名職稱：綜合規劃處 吳專員蕾惠
銀行局 蕭專員伊婷

派赴國家/地區：美國（舊金山）

出國期間：107年10月15日至10月26日

報告日期：108年1月

摘要

美國舊金山聯邦準備銀行(Federal Reserve Bank of San Francisco, 下稱 FRBSF)於 2016 年首次舉辦為期二週之亞洲監理人員訓練課程(Asian Regulator Training Program), 因成效良好、頗受好評,FRBSF 爰再函邀亞洲地區金融監理機關派員參訓(每機關 2 名)。

本次訓練課程計有中國大陸、香港、澳門、印度、南韓、菲律賓、新加坡及台灣(依英文字母順序)等 8 個國家或地區之金融監理機關共派 12 名代表參加, 並由 FRBSF 及美國聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)等機關(構)分享監理架構及監理經驗, 學員部分則以分組討論及各組組員互調之方式, 進行各國監理經驗之交流。

本報告摘述課程重點, 包括美國金融監理制度架構與主要監理機關之職權分工、大型銀行監理、外國銀行監理、清理計畫、場外監控、銀行保密法與防制洗錢、問題銀行監理、資本規劃與壓力測試、消費者保護及金融科技發展等, 最後提出心得與建議。

目次

壹、 研習目的	1
貳、 研習課程	2
一、 研習時間	2
二、 研習課程	2
參、 研習過程	3
一、 美國金融監理架構與聯邦準備體系介紹	3
二、 執照與業務申請	6
三、 社區與地區銀行監理	8
四、 大型銀行監理	10
五、 外國銀行監理	12
六、 強制性監理措施	17
七、 問題銀行監理	21
八、 清理計畫	23
九、 場外監控	25
十、 銀行保密法與防制洗錢(BSA/AML)	29
十一、 資安檢查	33
十二、 資本規劃與壓力測試	35
十三、 消費者保護	40
十四、 金融科技發展	44
肆、 心得與建議	48

壹、研習目的

美國舊金山聯邦準備銀行(Federal Reserve Bank of San Francisco, 下稱 FRBSF)為加強與轄區內亞洲地區銀行之母國金融主管機關之監理合作關係，於 2016 年首次舉辦為期二週之亞洲監理人員訓練課程(Asian Regulator Training Program)，為學員介紹美國金融監理制度架構、監理金融機構之方法與重點、消費者保護措施，以及探討新興金融監理議題，並透過學員分組討論與各組組員互調方式，促進深度學習及充分意見交流。

本次訓練課程於 2018 年 10 月 15 日至 26 日在 FRBSF 總部大樓舉行，計有中國大陸、香港、澳門、印度、南韓、菲律賓、新加坡及台灣(依英文字母順序)等 8 個國家或地區之金融監理機關共派 12 名代表參加，並由 FRBSF 及美國聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)等機關(構)分享監理架構及監理經驗，學員部分則以分組討論及各組組員互調之方式，進行各國監理經驗之交流。

本次訓練課程內容包括：美國金融監理制度架構與主要監理機關之職權分工、執照與業務申請、社區與地區銀行監理、大型銀行監理、外國銀行監理、強制性監理措施、清理計畫、場外監控、銀行保密法與防制洗錢、問題銀行監理、資安檢查、資本規劃與壓力測試、消費者保護及金融科技發展等議題。

貳、研習課程

一、 研習時間：2018 年 10 月 15 日至 26 日

二、 研習課程：

日期	課程主題
10 月 15 日	美國金融監理架構與聯邦準備體系介紹 與會亞洲各國簡報其監理體制、主要關切及新興議題等
10 月 16 日	執照與業務申請、社區與地區銀行監理
10 月 17 日	大型銀行監理
10 月 18 日	外國銀行監理、強制性監理措施
10 月 19 日	清理計畫
10 月 22 日	場外監控、銀行保密法與防制洗錢
10 月 23 日	問題銀行監理
10 月 24 日	資安檢查、資本規劃與壓力測試
10 月 25 日	消費者保護
10 月 26 日	金融科技發展

參、研習過程：重點摘要

一、美國金融監理架構與聯邦準備體系介紹

(一) 美國金融監理架構

1. 美國金融監理機關(構)包括聯邦準備理事會、消費者金融保護局(CFPB)、聯邦存款保險公司(FDIC)、通貨監理署(OCC)、證券管理委員會(SEC)、金融業監管機構(FINRA)、公開公司會計監督委員會(PCAOB)…等，其中聯邦監理機關依職權分工如下表：

銀行業審慎監理機關	證券及衍生性商品監理機關	其他金融活動監理機關	協調平台會議
通貨監理署 (Office of the Comptroller of the Currency, OCC)	證券管理委員會 (Securities and Exchange Commission, SEC)	聯邦住宅金融局 (Federal Housing Finance Agency, FHFA)	金融穩定監督委員會 (Financial Stability Oversight Council, FSOC)
聯邦存款保險公司 (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)	商品期貨交易委員會 (Commodities Futures Trading Commission, CFTC)	消費者金融保護局 (Consumer Financial Protection Bureau, CFPB)	聯邦金融機構檢查委員會 (Federal Financial Institutions Examinations Council, FFIEC)
全國信用合作社監理署 (National Credit Union Administration, NCUA)			總統轄下之資本市場工作小組 (President's Working Group on Capital Markets, WG)
聯邦準備理事會 (Federal Reserve Board, FRB or the Fed)			

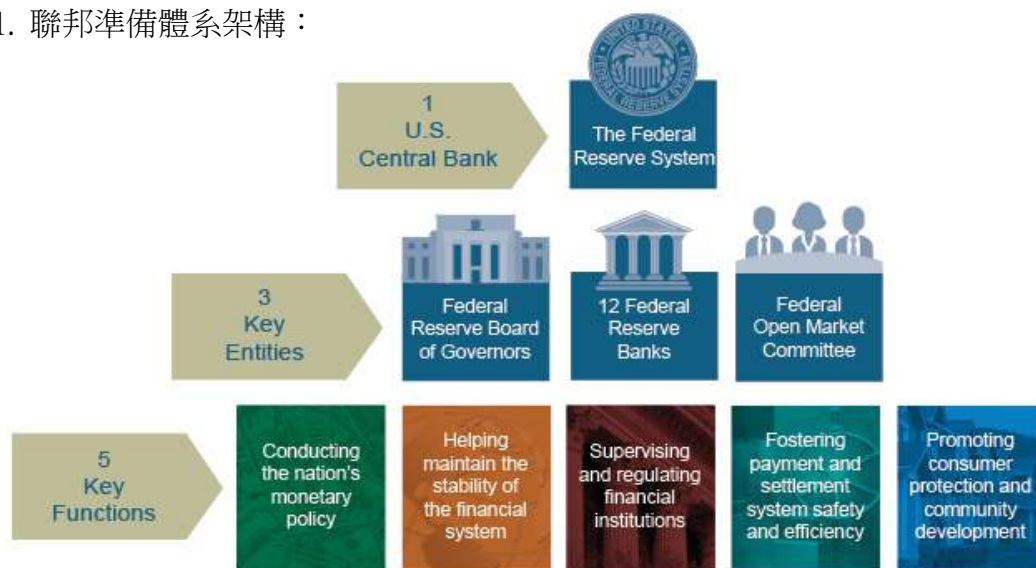
2. 美國主要之聯邦審慎監理機關及其受管轄之機構：

監理機關	受管轄機構	備註
聯邦準備體系	<ul style="list-style-type: none"> 銀行及金融控股公司(受FSOC指定之系統性重要金融機構) 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) 	<p>1.聯邦準備銀行並非銀行執照核發單位，全國性銀行由OCC發照，州特許銀行由當地主管機關發照。</p> <p>2.州特許銀行亦受當地主管機關監管。</p>
OCC	<ul style="list-style-type: none"> 全國性銀行 (National-Chartered banks)及儲蓄機構 (Savings Associations) 外國銀行之聯邦分行 	
FDIC	<ul style="list-style-type: none"> 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) 	



(二) 聯邦準備體系

1. 聯邦準備體系架構：



聯邦準備體系即為美國之中央銀行，由聯邦準備理事會、12 個區聯邦準備銀行及聯邦公開市場委員會三個主體構成，其具有 5 項主要功能包括：掌理全國貨幣政策、協助維護金融體系之穩定、監管金融機構、促進支付及清算系統之安全與效率、提升消費者保護與社區發展。

2. 12 個獨立之聯邦準備區域：美國領土由東向西劃分為 12 個聯邦準備區域(如下圖)，其中第 12 區聯邦準備銀行之總部位於舊金山(San Francisco)，該區並為地理上及經濟上之最大區。截至 2017 年 12 月底，第 12 區所轄金融機構包括 201 家銀行控股公司、19 家儲蓄及貸款控股公司、43 家全國性銀行、36 家州會員銀行(為州特許銀行且為聯邦準備會員)、227 家州特許銀行(非聯邦準備會員)及 69 家由外國銀行所設立之分行、代理行及代表人辦事處等。



二、執照與業務申請

(一) 審核重點：美國為二元銀行體系(Dual-Banking System)及多重監理機關架構，銀行從事經營行為及營業活動前，須同時取得相關監理機關之核准。確保銀行健全經營及消費者與社區之利益，及避免未有健全體質之銀行再擴張或傷害存款保險體系，係各監理機關辦理審核時之共同宗旨，審核重點包括：

1. 財務條件：包括資本適足情形、獲利能力、負債管理能力、資金來源，通常須取得 3 年財務預測。
2. 經營管理能力：包括管理階層是否具備銀行或相關經驗、監管記錄、管理階層個人財務行為。
3. 未來展望：包括營業計畫及經濟情況，例如是否有資金及管理資源去執行、資產是否集中於特定業務上、風險管理能力等。
4. 消費者便利及需求：包括是否符合社區中低收入消費者之信用需求及相關金融檢查紀錄、消費者保護之監管記錄、社會大眾評論意見。

另針對對銀行具有控制力之人，監理機關亦多會納入審核考量。

(二) 須事先申請核准之主要類別

1. 特許執照：

- (1) 銀行執照：銀行執照包括商業銀行、儲蓄機構、工業銀行。其中，全國性銀行由 OCC 核發執照；州特許銀行由州立銀行主管機關核發執照(例如加州商業監督局 California Department of Business Oversight)，惟州特許銀行如屬聯邦準備會員，尚須再受聯邦準備銀行監管，如非屬聯邦準備會員，則尚須再受 FDIC 監管。另 2018 年 OCC 宣布接受從事銀行相關業務之金融科技公司申請限制性銀行執照("FinTech" Bank)。

- (2) 存款保險：OCC 及大部分州政府要求所轄銀行須加入聯邦存款保險。
 - (3) 控股公司執照：控股公司執照包括銀行控股公司、儲蓄及貸款控股公司 (Savings and Loan Holding Company, S&LHC)、金融控股公司，主管機關為聯邦準備銀行。
 - (4) 聯邦準備會員：全國性銀行無須另外申請即取得會員資格，州特許銀行可自行選擇是否提出申請，以取得會員資格。
2. 合併及收購：如涉及一個以上主管機關(例如控股公司併購銀行)，須同時取得相關主管機關之核准。審核重點尚包括：
 - ① 併購後不得形成壟斷或實質降低市場競爭之情形(併購後存款餘額不得超過全美銀行存款餘額之 10%或全州銀行存款餘額之 30%，美國司法部亦會以小型企業貸款市占率來檢視)；
 - ② 併購後不得對金融體系造成更大或更集中的風險；
 - ③ 防制洗錢及打擊資恐風險；
 - ④ 被併購銀行須成立 5 年以上。
 3. 控制權改變：一般如擬取得銀行或控股公司 25%有表決權之股權，即涉及控制權改變，惟股東持股較分散之情形，僅取得 10%或 5%股權亦可能屬之。
 4. 營業活動：審核重點尚包括確認辦理該營業活動是否有法令依據，並要求產金分離及不得從事不動產業務(S&LHC 除外)。
 5. 外國銀行准入：外國銀行進入美國之營運方式，包括設立代表人辦事處、代理行、分行，及收購美國的銀行等。審核重點尚包括：
 - (1) 外國銀行的母國主管機關須對其於美國的營運據點採取全面性的合併監理(Comprehensive Consolidated Supervision, CCS)，惟外國銀行如僅為申請設立據點，而非收購美國的銀行，聯邦準備銀行對 CCS 可採較寬鬆之標準，即接受母國主管機關朝 CCS 的方向監理。

- (2) 外國銀行於美國的營運據點須為合格外國銀行機構(FBO)，主要條件為大部分業務屬銀行業務，且大部分銀行業務於美國以外地區辦理。
- (3) 外國銀行進入美國營運應已獲母國主管機關核准，母國主管機關須同意與美國主管機關分享相關監理資訊。
- (4) 如外國銀行擬收購美國的銀行，須將上開合併及收購所述相關審核重點納入考量。

三、社區與地區銀行監理

(一) 金融機構分類

機構類型	資產及業務內容
社區銀行機構 (Community Banking Organization, CBO)	合併資產規模小於 100 億美元，主要提供當地社群相關金融商品與服務，包括存/提款、貸款、轉帳、保管箱、信託、財富管理及保險等，並協助當地企業發展。
地區銀行機構 (Regional Banking Organization, RBO)	合併資產規模介於 100 億至 500 億美元間，包括銀行控股公司及州會員銀行。
大型銀行機構 (Large Banking Organization, LBO)	合併資產大於 500 億美元。其中，如合併資產達 2,500 億美元以上或合併資產負債表內之外匯暴險達 100 億美元，則屬大型且複雜金融機構(Large and Complex Financial Institution, LISCC Firm)。

- (二) 社區銀行機構(CBO)與地區銀行機構(RBO)為聯邦準備體系所監理機構之最大宗。聯邦準備銀行之監理作為包括：對銀行董事會及高階管理階層進行適性評估、評估銀行風險管理及內部控制程序之品質、以 CAMELS 評等系統評估包括資本適足性(Capital)、資產品質(Asset quality)、管理能力(Management)、獲利能力(Earnings)、流動性(Liquidity)及市場風險敏感性(Sensitivity to market risk)之妥適性，以及檢視銀行遵循相關法規之情形。相關監理強度並因銀行規模不同而有如下差異：

	針對大型銀行	針對小型銀行
1.	採持續性監理	於特定時點進行金融檢查
2.	專屬監理團隊、風險專家支援	每 18 個月金檢一次
3.	監理要求較為嚴格	確保監理措施合理可行

(三) 聯邦準備銀行之監理方式：包括金融檢查、日常監理、與銀行聯繫溝通並與其他監管機關(構)協調合作。

1. 需立即關注事項(MRIAs)與需關注事項(MRAs)：當受監理銀行發生①對銀行健全形成潛在重大風險，或②屬於重大違規事項，或③因銀行之不作為或不注意而日漸嚴重之事件，聯邦準備銀行將對該銀行發出「需立即關注事項(Matters Requiring Immediate Attention, MRIAs)」通知；當發生事件具重要性，且銀行應於合理期間內處理者，聯邦準備銀行則發出「需關注事項(MRAs)」。

若該銀行未能及時處理或改善，後續將採取非正式(不公開)或正式(具法定強制性且公開於機關網站，並可能有罰款)之強制性監理措施(enforcement actions)。

2. 風險聚焦監理(Risk Focused Supervision)：風險聚焦將可更適當地分配金檢資源(例如從事高風險活動的銀行應分配到較多金檢資源，反之亦然)。聯邦準備銀行已加強結合其對社區及地區銀行之健全性檢查情形，以決定對該等銀行之監理範圍；至於針對特定風險之檢查範圍及強度，則取決於受檢銀行的風險分級(依風險情形制訂檢查計畫－Bank Exams Tailored to Risk, BETR)。
3. BETR 概述：BETR 使用風險度量，並結合檢查人員的判斷，將銀行面臨的風險予以分級，其目的為確保低風險活動係採用適當檢查計畫以最小化監理成本及有效運用監理資源，並使監理機關及時發現目標高風險活動。其中，風險度量(metrics)可預估未來潛在損失，並將風險分成高、適中及低；金檢人員及其他監理人員亦將結合其他質化資訊與自身判斷，以確認風險等級。

4. 第 12 區延伸計畫(12th District Outreach Program)：除了在檢查過程及因特定議題而與受監理銀行有所接觸外，舊金山聯邦準備銀行亦不定期安排座談會或非正式會議，與該等銀行就銀行業新興風險交換意見，或就共同關切議題進行對話，相關討論主題包括借貸市場、存款活動、競爭對象、監理環境、網路安全、金融科技及社區銀行面臨之最大風險等。

四、 大型銀行監理

- (一) 大型機構監督協調委員會(LISCC)：2008 年金融海嘯之後，美國於 2010 年通過「陶德-法蘭克法案(Dodd-Frank Act)」，建立一個監控系統性風險的架構，並強化審慎監理標準，另 Basel III 也修正資本計算方式及最低資本適足率。聯邦準備銀行並於 2010 年成立「大型機構監督協調委員會」(Large Institution Supervision Coordinating Committee, LISCC)，針對大型金融機構，透過監理計畫之執行、金融檢查及風險評估，以促進美國金融體系及個別金融機構之安全穩健。LISCC 共有資本(Capital)、流動性(Liquidity)、復原及清理(Recovery and Resolution)、治理及控制(Governance and Controls)與監控及分析(Monitoring and Analysis)等 5 項計畫。

LISCC 組織架構(由下而上)	權責範圍
個別大型機構監理小組 (Firm-Specific Dedicated Supervisory Team, DST)	每一家大型機構有一組 DST，成員包括 DST 主管、各項計畫之主管、特定主題之專家、檢查人員、金融分析人員、行政人員等。DST 負責執行監理計畫、持續監控風險、參與金融檢查、與金融機構溝通、維護與金融機構之關係等。
計畫領導小組 (Program Leadership Group, PLG)	負責執行各項計畫。

LISCC 組織架構(由下而上)	權責範圍
計畫指導委員會 (Program Steering Committee, SC)	負責監督 PLG。
LISCC 作業委員會 (LISCC Operating Committee, OC)	負責制定計畫之優先順序及策略、監督 SC 及 PLG、核准年度監理評估結果及評等。

(二) 大型機構之金融檢查

1. 特定機構檢查：檢查範圍以 DST 日常監理發現為基礎，檢查人員為 DST 成員，但也可能包括專案檢查人員或其他監理機關檢查人員。
2. 水平組合檢查：檢查範圍以 LISCC 系統趨勢為基礎，最多同時檢查 12 家金融機構，檢查人員包括一般檢查及專案檢查人員。

(三) 大型機構之評等系統

1. 聯邦準備銀行於 2004 年起採用 RFI/C(D)評等系統來評估每一家銀行控股公司，評估因子包括風險管理(Risk Management)、財務狀況(Financial Condition)、母公司及非存款子公司對存款子公司之潛在負面影響(Impact)，另外尚須參考主要主管機關對存款子公司(Depository Institution)之評估結果。金融海嘯以後，於 2012 年再對大型機構建立合併監理架構，兩大目標為：
 - (1) 提升大型機構的復原能力，降低倒閉機率：包括大型機構應強化資本與流動性部位及相關規劃、強調公司治理之完整性及有效性、制定復原計畫、有效管理核心業務。
 - (2) 降低大型機構經營失敗對金融體系及整體經濟之衝擊：包括大型機構應加強關鍵營運業務的管理、提供財務與管理資源支持其銀行機構、制定清理計畫、因應影響金融穩定的潛在風險。

2. 聯邦準備銀行考量現行監理實務、評估結果之表達及一致性、為加強監理發現之溝通等，針對大型機構將於 2020 年採行新的評等系統，評估因子包括：
- (1) 資本計畫及資本水準：包括治理及資本規劃之過程、資本適足程度。
 - (2) 流動性風險管理及流動性水準：包括治理及流動性風險管理的過程、流動性適足程度。
 - (3) 治理及控制：包括與董事會之關係、對核心業務的管理及獨立風險管理、復原計畫。

評等(由優至劣)	意涵
Satisfactory	金融機構健全經營，符合監理期待。
Satisfactory Watch	金融機構大致健全經營，惟部分缺失如未於日常經營中及時改善，仍會對金融機構之健全經營產生風險。
Deficient-1	金融機構目前經營未受到重大威脅，惟相關財務面或作業面之缺失仍對金融機構產生重大風險。
Deficient-2	相關財務面或作業面之缺失已嚴重威脅到金融機構之健全經營。

五、 外國銀行監理

(一) 外國銀行在美國經營概況

1. 截至 2018 年 3 月 31 日止，計有來自 53 個國家的外國銀行在美國設立 178 個營運據點(即 FBO)，資產總額為 4.3 兆美元，占全美銀行總資產之 20%；營運據點最多之前 5 大國家依序為加拿大、日本、法國、英國及德國，其資產總額合計占外國銀行在美總資產之 72.4%。
2. FBOs 在美國主要從事企業貸款及相關銀行服務，其次為貿易融資、私人銀行、金融交易等專業活動及少部分消費性業務；重要的資產負債表外活動包括信用狀及受託管理資產。

3. 美國對於外國銀行准入持開放態度，並基於國民待遇原則，於法令明定管理標準，故相關設立標準及監理要求與其本國金融機構類似。外國銀行須事先經聯邦準備銀行核准，並由當地州政府或 OCC 核發執照，始得在美國營運。

(二) 外國銀行在美國之營運型態

1. 代表人辦事處(Representative Office)：包括①商情蒐集及市場行銷調查、②收受貸款申請及提供貸款資訊兩種型態，可代表母國總行從事聯繫工作，惟不可收受存款、核准信用額度及對資產或負債記帳。
2. Edge Act Corporation：特許可從事國際金融業務的子公司，僅能向外國客戶吸收存款、所有交易須與國外或國際相連結；目前此類公司家數已顯著下降。
3. 代理行(Agency)：可從事與放款相關的廣泛業務，包括貨幣市場服務及貿易融資，但不能吸收美國公民或居民之存款。
4. 分行(Branch)：可從事廣泛銀行業務，包括放款、貨幣市場服務、貿易融資及可吸收 25 萬美元以上之大額存款；部分較早成立的分行亦享有存款保險之保障。
5. 子行(Bank Subsidiary)：可從事與美國本國銀行相同的銀行業務，並受相同的法令與監理要求，且須擁有自有資金。
6. 非銀行子公司(Non-Banking Subsidiary)：
 - (1) 銀行控股公司：依據金融控股公司法相關規定，可從事與銀行業密切相關的各項業務。
 - (2) 金融控股公司：可從事較銀行控股公司更廣泛之金融業務，包括銀行、證券、保險、共同基金及商人銀行(merchant banking activities)等業務。

(三) FBO 適用之監理法規

美國主要監理法規	法規內容要點
國際銀行法 (International Banking Act, 1978)	將外國銀行在美國設立的分公司及代理行納入監管範圍。
外國銀行監理加強法 (Foreign Bank Supervision Enhancement Act, 1991)	賦予聯邦準備銀行對外國銀行更大的監理權限，例如所有申請案皆須經其核准。
金融服務現代化法 (Financial Services Modernization Act, 即格雷姆-里奇-比利雷法案 Gramm-Leach-Bliley Act, 1999)	創設金融控股公司並將聯邦準備銀行定位為總體監管者(umbrella supervisor)。
銀行保密法/防制洗錢計畫 (Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering)	要求 FBO 須遵守銀行保密法五大支柱並落實執行防制洗錢計畫。
美國愛國者法案 (USA Patriot Act)	要求更廣泛之金融服務機構須申報潛在的洗錢交易或活動。
規則 K (Reg K)	聯邦準備銀行對銀行經營國際金融業務提供指導原則及欲從事該業務之外國銀行應具備之資格條件。
華爾街改革及消費者保護法 (Wall Street Reform and Consumer Protection Act, 即陶德-法蘭克法案)	建立監控系統性風險的監理架構並授權訂定對系統重要性及其他大型金融機構之強化審慎監理標準 (Enhanced Prudential Standards, EPS)。
經濟成長、減輕監管及消費者保護法 (Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act, EGRRCPA)	將金融機構適用 EPS 之資產門檻由原 500 億美元提高至 2,500 億美元。

(四) 對 FBO 之監理架構：聯邦準備銀行針對 FBO 之規模大小及業務之複雜程度採取風險基礎監理方式，即對大型且從事業務較複雜之銀行採持續性監理，對從事相對單純業務之銀行則於特定時點始進行金檢，其監理架構包括以下四部分：

1. 瞭解 FBO

- (1) 「經濟成長、減輕監管及消費者保護法」與 EPS 之適用：適用減輕監管 (Regulatory Relief) 之銀行資產規模由 500 億美元提高至 1,000 億美元；除了上市公司的風險委員會外，資產規模小於 1,000 億美元之 FBO 豁免適用 EPS；並在清理計畫、流動性壓力測試及資本適足性壓力測試三方面減輕監管報表作業。
- (2) 評估母/總行對 FBO 之支援強度：評估因素包括 FBO 財務狀況、母國之銀行監理制度及其他有關 FBO 能有效運作之因素。聯邦準備銀行將在以下情形對 FBO 進行密切監控，包括①母/總行未善加監管 FBO 且未要求其提出額外報告、②美國子行未具備充足資本、③母/總行未再申請新設子行或代表人辦事處。

2. 評估 FBO 之風險

- (1) 利用以下矩陣評估 FBO 的風險：

風險分類	固有風險	風險管理	綜合風險	趨勢(未來 12 個月)
總體	高(High) 適中 (Moderate) 低(Low)	強(Strong) 可接受 (Acceptable) 弱(Weak)	高(H) 適中(M) 低(L)	上升(Increasing) 持平(Stable) 下降(Decreasing)
信用	H/M/L	S/A/W	H/M/L	↑ / = / ↓
市場	H/M/L	S/A/W	H/M/L	↑ / = / ↓
流動	H/M/L	S/A/W	H/M/L	↑ / = / ↓
營運	H/M/L	S/A/W	H/M/L	↑ / = / ↓
法律	H/M/L	S/A/W	H/M/L	↑ / = / ↓
法規遵循	H/M/L	S/A/W	H/M/L	↑ / = / ↓

- (2) 透過四項因素評估 FBO 之固有風險，包括①董事會及資深管理人員之監督、②政策、程序及風險限制、③風險監控及管理資訊系統、④內部控制(含內部稽核)。

3. 規劃監理行動→進行金融檢查

- (1) 擬定監理方案及金檢計畫:監理方案包括 FBO 在美國之整體營運概況、前次金檢缺失之後續辦理情形、場外監控及持續性監理(例如檢視 FBO 及其母/總行財務情形、監管報表比對、重要經營策略轉變或組織異動及與其他監理機關溝通協調等)。金檢計畫則係依排定時程及所獲資源(依其系統重要性，分配檢查資源)對 FBO 進行金檢，並依個別機構狀況聚焦相關監理議題及特定領域。

- (2) 進行實地金檢

A. 評等系統：

- i. ROCA 評等系統：用來評估分行及代理行之風險管理(Risk management)、營運管控(Operational controls)、法規遵循(Compliance)、資產品質(Asset Quality)等各項評等與綜合評等，其妥適性由優至劣分別給予 1 至 5 級。
- ii. 資訊科技統一評等系統(Uniform Rating System for Information Technology, URSIT)：用來評估分行及代理行管理資訊科技風險的能力，評估要項包括稽核(Audit)、管理(Management)、購置與開發(Acquisition & Development)、支援與傳輸(Support & Delivery)，各項評等及綜合評等由優至劣分別給予 1 至 5 級。

B. 檢查內容：

- i. 信用風險管理：核貸政策與監督、獨立的信用檢視、抽檢貸款樣本(全國性聯貸案件、檢視核貸內容)。
 - ii. 銀行保密法/防制洗錢之遵循：確保營運合規的內控制度、獨立的合規檢測、指定專責人員、施予教育訓練、客戶盡職調查、認定實際受益人、可疑交易監督(貿易融資與 SWIFT 電文、國外電匯援助美國境內的家庭成員)。
 - iii. 營運管控與稽核。
 - iv. 需(立即)關注事項(MRAs /MRIAs)：後續辦理情形、定期檢視及與管理階層溝通、管考狀態(持續追蹤 open 或已完成 closed)。
4. 決定在美國營運單位之總體情形
- (1) 美國監理機關透過金融檢查及持續性監理之方式，對 FBO 在美國總體營運情形，依其穩健程度由強至弱給予 1 至 5 級的綜合評等。
 - (2) 營運狀況摘要(Summary of Condition Letter)：對於在美國設有一個以上營運據點的 FBO，主責的聯邦準備銀行(Responsible Reserve Bank, RRB)將提供該等據點之總體營運狀況摘要，內容包括營運評估、母/總行對 FBO 的支援強度、所有分行及代理行之綜合評等、重要的系統性議題等；必要時亦將要求 FBO 提具改善計畫。

六、 強制性監理措施

(一) 主管機關之管轄權力

聯邦準備銀行可對下列對象採取強制性監理措施：

1. 金融機構：包括銀行或金融控股公司、州特許銀行、外國銀行在美分行、代理行及非銀行子公司。
 2. 個人：隸屬前開機構之關係人或內部人，包括主管、董事、雇員、控制性股東、代理機構、應申報控制權之股東、顧問、合夥人、獨立訂約人(律師、會計師、估價人員)及聯邦準備銀行之雇員。
- (二) 強制性監理措施之目的：最終目標是為促使金融機構回復到令人滿意或更佳的評等(綜合評等第 1 級或第 2 級)，透過採取相關措施以改正或終止違法行為或不健全之作法(例如財務狀況疲弱需要注資或引進新投資人、管理不善、缺乏內控、內部交易等)。
- (三) CAMELS 評等系統：對本國銀行機構以 CAMELS 評等系統評估，評估要項包括：資本適足性、資產品質、管理能力、獲利能力、流動性、市場風險敏感性，各要項評等及綜合評等由優至劣分別給予 1 至 5 級。

評等(由優至劣)	意涵	檢查頻率
第 1、2 級	沒有或有少部分監理關切事項。	12~18 個月
第 3 級	較常態性監理須更多關注，但不會發生營運失靈。	6~8 個月
第 4 級	須密切監理，有必要採取正式的強制性監理措施，且有可能發生營運失靈。	
第 5 級	須列為優先關注對象並加強監理，且很有可能破產。	

- (四) 採取強制性監理措施之時機
1. 當金融機構因檢查缺失被評為第 3 至 5 級、當個人因違反法規或信託義務或從事導致金融機構損失擴大或引起重大負面影響之行為、當監理機關發現有需要立即處理及改善的問題等情形，聯邦準備銀行將採取強制性監理措施。

2. 另當金融機構之綜合評等為第 4 級或第 5 級，或受監理機關要求須改善財務狀況時，該機構即被認為已陷入困境(Troubled Condition, TC)，在此情況下，其資深經理人之異動及資遣費(黃金降落傘)皆須經監理機關核准。

(五) 正式及非正式之強制性監理措施

1. 強制性監理措施之內涵：在財務面，一般要求金融機構應以控股公司作為財務支援、提高資本、現金流量預估、策略規劃及預算、財務控制(例如限制業務成長、債務、支付利息、股利、分配等等)；在管理面，要求金融機構應聘僱合格經理人或職員、管理控制(例如該機構在困境中，控管其管理階層異動及遣散費約定)；在營運或其他方面，要求金融機構依監理機關指示改善營運策略、作業程序、檢視或核准計畫、定期報告缺失改善進度等。
2. 非正式之強制性監理措施：主要適用於綜合評等第 3 級或各要項評等為第 3 級甚至第 4 級或第 5 級的金融機構，係基於對金融機構管理階層的信任，屬金融機構與聯邦準備銀行間之自願性協議(非法律文件)，且不對外公開(惟如屬重大事件，建議公開發行公司仍予揭露)。其種類依監理強度由低到高包括：
 - (1) 承諾信(Commitment Letters)：由聯邦準備銀行起草、金融機構管理階層或經理人簽署，為最低強度的監理措施，FBO 因其董事會不在美國境內，爰由當地管理階層簽署。
 - (2) 董事會決議(Board Resolutions)：由聯邦準備銀行起草、金融機構之董事會簽署，併入董事會決議事項執行，不適用 FBO。
 - (3) 備忘錄(Memorandums of Understanding)：由聯邦準備銀行起草，與金融機構共同簽署，為最常採用的非正式強制性監理措施，內容條理分明且具詳細指示(通稱為 road map)。

3. 正式之強制性監理措施：為聯準會職權，適用於綜合評等第 4 級與第 5 級的金融機構，已經對金融機構的管理階層失去信任，屬法定強制文件(格式已標準化且具共通性用語)，並在聯準會的網站上公布。其種類包括：
- (1) 書面協議(Written Agreements, WA)：聯邦準備銀行起草，由金融機構或有關個人與聯準會(或委任聯邦準備銀行)共同簽署，其法律效果與禁止命令(C&D)相同，惟多數金融機構認為 WA 較不嚴苛，且部分銀行監理機關不使用 WA。
 - (2) 停止命令(Cease & Desist Order, C&D)：聯邦準備銀行起草，由金融機構或有關個人與聯準會共同簽署。當金融機構或有關個人從事違法行為或不健全之作法或違反申報規定，或金融機構未能建立及維持銀行保密法遵循計畫或未能改正問題時，聯準會將發布停止命令。
 - (3) 禁止命令(Prohibition Orders)：聯邦準備銀行起草，由金融機構或有關個人與聯準會共同簽署。當個人行為至少符合下列三項測試之一，聯準會有權禁止該個人再也不能涉足金融業：
 - A. 行為測試：從事不健全之作法、違法、違反信託義務。
 - B. 結果測試：使金融機構遭受損失、損害存戶權益、個人財務所得。
 - C. 有罪測試：為最難證實，包括個人之不誠信。
 - (4) 治癒協議(Cure Agreement)：當金融控股公司未具備充足資本、管理良好及保持令人滿意的社區再投資評等(Satisfactory CRA)時，須與聯邦準備銀行簽署治癒協議，並應於 180 天到 360 天內改善相關缺失，否則將須停止金融活動(保險、證券、商人銀行)。

- (5) 民事罰款(Civil Money Penalties)：當金融機構或有關個人已嚴重違法，或從事不健全的銀行業務，或未遵從強制性監理措施，或未正確填報季報表，聯準會將依該等行為嚴重程度予以罰款。最高罰款金額依法而定，以 2016 年為例，4 起罰款金額分別為美金 6 千元、2 萬 7 千元、3,600 萬元及 1.31 億元。
- (6) 立即糾正措施 (Prompt Corrective Action, PCA) / 增資指令 (Capital Directives)：係為快速解決資本不足的問題並降低銀行破產機率，相關措施包括 PCA 通知函、資本復原計畫評估、發布增資指令。當金融機構未能提交適當的資本復原計畫(Capital Restoration Plan)且未能於 30 天內增資時，聯準會將發布增資指令，該機構若未能遵循將導致停止營業。
- (7) 終止聯邦準備會員資格(Termination of Federal Reserve Membership)：為最嚴厲的強制性監理措施，只會在所有監理措施都用罄後才會考慮，其效果近似於銀行控股公司切割銀行業務。

七、問題銀行監理

(一) 造成銀行倒閉的因素

1. 過度集中於商用不動產貸款，特別是建築及開發貸款。
2. 過度依賴非核心資金，特別是經紀存款(brokered deposits)。核心資金來源非支票存款或儲蓄存款，較容易引起流動性危機。
3. 資本不足，與自身風險概況不相稱。
4. 風險管理及內部控制不佳。

(二) 當銀行 CAMELS 評等落入第 3 級至第 5 級，聯邦準備銀行將採取前述非正式或正式之強制性監理措施。惟如銀行財業務狀況持續惡化，則須透過與州

政府及 FDIC 進一步協調(包括清理計畫)、外部或投資人對增資之參與、持續與利益相關者對話(例如貼現窗口)，以確保有序清理。

(三) 立即糾正措施(PCA)

1. PCA 是針對資本不足的金融機構，立即採取強制性或有裁量權的監理措施機制，目的以最少成本及時解決問題，避免持續惡化而增加往後處理成本。

2. 資本適足情形依下表判斷：

資本適足情形	風險基礎資本比率			第一類槓桿比率 (Tier 1 Leverage Ratio)
	總資本 (Total RBC Ratio)	第一類資本 (Tier 1 RBC Ratio)	普通權益 第一類資本 (CET 1 RBC Ratio)	
資本良好 (Well Capitalized)	≥ 10%	≥ 8%	≥ 6.5%	≥ 5%
資本適足 (Adequately Capitalized)	≥ 8%	≥ 6%	≥ 4.5%	≥ 4%
資本不足 (Undercapitalized)	< 8%	< 6%	< 4.5%	< 4%
資本顯著不足 (Significantly Undercapitalized)	< 6%	< 4%	< 3%	< 3%
資本嚴重不足 (Critically Undercapitalized)	可認定股本(第一類資本+永續特別股) / 總資產 ≤ 2%			

3. 監理措施：

(1) 資本不足：不得支付股利或其他資本分配、增加資產規模、收購、新增分行或新的業務等，或須提交資本復原計畫。

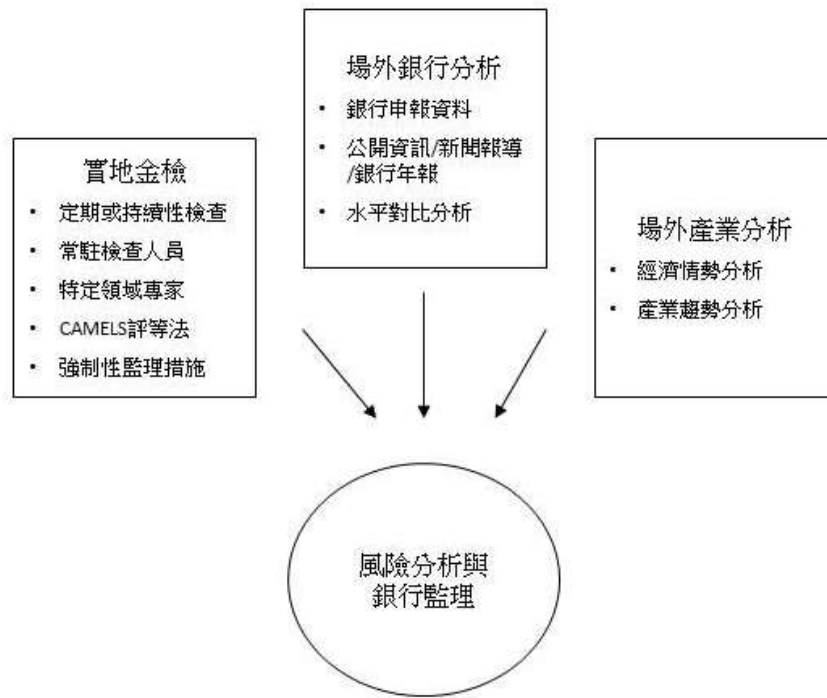
(2) 資本顯著不足：除上開監理措施外，強制性的監理措施包括要求增資或出售銀行、限制與關聯公司的交易、限制利息支付等，另有裁量權的監理措施則包括更嚴格限制資產增加、要求更換董事或人員等。

- (3) 資本嚴重不足：除上開監理措施外，不得執行某些重大交易、擔保交易、增加利息支付、未經 FDIC 許可前採取定行動、在資本嚴重不足 60 天後支付次級債的利息或本金等。
4. 採行 PCA 之效果：①PCA 與其他執法工具併行最為有效、②假如其他執法行動效果遞延，PCA 至少已提供一定程度有效性的保障、③提供金融機構關閉的指引，並限制監理寬容(supervisory forbearance)、④ 90 天的金融機構關閉條款，有利有序清理、⑤藉此鼓勵銀行持有較多資本、⑥監理機關裁量權(例如解雇人員、限制股利發放)仍為有效。
5. 採行 PCA 之限制：PCA 雖是重要的監理工具，但並非萬靈藥，仍有其限制，例如可能勸阻潛在投資者、只有較大的銀行有可能獲取財務協助或增資、資本分類基礎為階梯式指標、經濟急遽衰退將使銀行惡化問題更為快速等。監理機關應於銀行落入較差資本等級前，及時發現相關缺失並採行行動，及早介入解決健全性疑慮問題。

八、 清理計畫

(一) 聯邦存款保險公司(FDIC)之任務

1. FDIC 是由美國國會所通過設立之獨立管轄機構，其任務係為了維持金融體系之穩定及大眾之信心，並同時具有銀行監理(檢查銀行是否健全及消費者保護遵法情形)、存款保險(保障存款及管理存款保險基金)與負責清理計畫(管理接管程序及促使大型複雜之金融機構具備可清理性)三項職權功能。
2. FDIC 之監理計畫包括實地金檢及場外分析(個別銀行分析及產業分析)，如下圖。



其中 CAMELS 系統，係 FDIC 依存款機構各評估要項之穩健程度由強至弱分別給予 1 至 5 級的個別評等及綜合評等，並判斷該機構資本充足情形，如為資本不足，將採取 PCA。

(二) 清理計畫

1. 當金融機構面臨重大金融壓力事件或無法繼續經營時，將啟動清理計畫，並由 OCC 及州立銀行主管機關依法指定 FDIC 擔任受清理機構之管理人，而 FDIC 執行之相關清理支出亦為存款保險基金花費之最小成本。
2. 清理計畫之目標係為使存款人能及時從存款機構取回受保障之存款，且能從存款機構之資產規模得到最大回報，並將債權人損失降到最低。存款機構應提報之清理計畫內容包括：該機構之組織架構(含國外營業單位)、主要業務、管理資訊系統(MIS)、軟體授權、智慧財產權、銷售策略、設立分支機構之規定、收購者應符合之資格條件、業務分割之困難及如何克服、資本結構及資金來源。另清理時之優先受償權依序為：有擔保債權、管理成本(FDIC)、存款債權、一般債權、次級債權、股權。

九、 場外監控

(一) 場外監控與監督方法

1. 有效果且有效率的監理，需同時仰賴實地金檢(Onsite)及場外監控(Offsite)，為提高監理效率，同時降低監理成本，已逐漸偏重場外監控；相關資料來自銀行按季申報監理報表，由監理機關製成統計報告—統一銀行營運績效報告(Uniform Bank Performance Report, UBPR)。該報告指出銀行之主要比率(例如平均資產報酬率 ROAA 及淨利息收益率 NIM 皆有標準化定義)及趨勢，可看出銀行在特定比率下與同儕團體平均值之比較情形，以及在同儕團體中之百分比排名，另針對銀行控股公司也有類似的報告(BHCPR)。

2. 場外監控之主要目的

(1) 偵測金融機構可能的違法行為，例如檢視其與關係企業間之交易，確保為公平、正常的交易。

(2) 辨識金融機構是否有財務惡化或新興風險：

A. 特定機構檢視：利用 UBPR、前瞻性指標或模型辨識金融機構是否處於財務惡化之早期階段，將有較高機率失敗或被降等之金融機構列入觀察名單，並確認金融機構依照監理機關檢視結果，採取進一步行動。

B. 水平組合檢視：針對小型、地區性及大型等同類型金融機構，提供組合式檢視報告，並利用量化指標進行分析，包括績效評估、評等資訊、監控資料及前瞻性指標。

(3) 提早採取進一步行動或加速實地金檢的時機。

- (4) 以風險聚焦方式決定實地金檢的範圍，改善金檢之有效性並提高效率：
- A. 使用金融度量(例如風險帶 risk stripes，包括信用、流動性、資本、獲利及利率等風險)估算銀行整體風險程度。
 - B. 確保金檢程序係趨向有效率地分配檢查人力資源，且將較多檢查資源用以檢視及測試高風險活動，而花費較少時間關注低風險活動。
- (5) 分析影響銀行之關鍵產業趨勢，例如追蹤商用不動產市場之績效表現及監督銀行之暴險程度(在商用不動產放款之集中程度，第 12 區銀行之平均值約為全國銀行平均值之 2 倍，且第 12 區為美國境內最熱門的商用不動產市場之一)。

(二) 利用科技支援銀行監理－文字探勘(Text Mining)技術

美國公開發行公司(包括金融機構)須向 SEC 提交季度(10Qs)及年度財務報告(10Ks)，其中包括會計師簽證報告，相關資料皆儲存在 SEC 的資料庫(EDGAR)，並公開供大眾檢視運用。而文字探勘是指透過確認及檢索相關文字資訊，或將文字內容轉換為量化資料以利分析，或將文件進行組織及分類等方式，從大量文字中萃取及分析出有用的資訊。以下為兩個使用案例：

1. 檢視外部查核意見

- (1) 目的是為了能提早辨識出公開發行之金融機構，其財務報表及相關內控制度被簽證會計師出具保留意見或否定意見，以及在申報公開資訊時，發生更換外部查核人員或與該等人員有意見分歧(查看 10K 之項目 9)，或延遲申報之情形(查看格式 NT 10K)。一旦發現有前開異常情形，應將資訊傳達給檢查該銀行之負責人，並就國內同樣有此情形之銀行提供全國性的水平對比分析。

- (2) 從 10Ks 中萃取資訊：由於查核意見之表達已標準化，且銀行被出具保留意見者，通常其查核意見會出現「除…外(expect for、with the exception of)」之文字，以此為關鍵片語或詞組進行萃取。
- (3) 檢視結果及未來方向
- A. 2016 年檢視結果：沒有公開發行銀行的財務報告被簽證會計師出具保留意見，但有 9 家公開發行銀行在提交財報的相關內控制度上被出具否定意見，其中 4 家位在第 12 區，相關檢視結果及可能的進一步監理措施已提供給主責之檢查人員。另有 9 家公開發行銀行更換外部查核人員，但皆未發生與外部查核人員有意見分歧之情形。
- B. 2017 年檢視結果：與 2016 年情形相似，但在提交財報之內控制度上被出具反對意見的銀行家數較少。另有一重要發現：有一金融機構因其貸款損失準備之適當性與外部查核人員產生意見分歧，造成延遲申報；嗣依 SEC 的公開資訊顯示，該機構開除其外部查核人員，並重新聘僱先前合作的查核人員；相關資訊已提供主責之檢查人員，以利進一步監理行動。
- C. 未來方向：將檢視有多少破產銀行曾發生過此類與外部查核相關之議題，並自 2019 年起將增加從重大查核事項(Critical Audit Matters)之揭露中萃取資訊。
2. 揭露 CECL 實施情形：採用當期預期信用損失(Current Expected Credit Loss, CECL)模型之新會計準則將自 2020 年起適用公開發行公司，實施 CECL 將導致金融機構提報更高的貸款損失準備。

- (1) 目的是為了瞭解公開發行之金融機構實施 CECL 對其造成相關衝擊之揭露，包括量化及質化影響(例如實施計畫、相關準備等)。
- (2) 從 10Ks 中萃取資訊：共有 332 家公開發行金融機構，都提到在某種程度上實施 CECL 之情形。萃取 CECL 資訊之相關文字如下：



(3) 實施重點及未來方向

A. 實施重點

- i. 提早採用：有一家銀行(Mercantile Bank Corporation)表示，將在2018年採用 CECL。
- ii. 量化衝擊評估：有兩家金融機構(Citigroup Inc.與 Arrow Financial Corp)分別表示，實施 CECL 將需增提 10-20%與少於 10%之貸款損失準備；另有四家金融機構明確表示，採用 CECL 不會對其財務報表造成重大衝擊。
- iii. 質化衝擊評估：多數公司認為採用 CECL 將對財報造成重大影響，包括增提貸款損失準備、增加該準備波動性、衝擊獲利或資本等。

B. 未來方向：在 CECL 於 2020 年正式生效前，將持續檢視公開發行公司之實施情形。

3. 文字探勘之使用限制：包括探勘結果取決於所挑選的特定片語或詞組、若使用非典型表達方式或相關揭露資訊不在 10Ks 內，則不在探勘範圍，以及因聯邦準備銀行之機構辨識碼與 SEC 之代碼不完全相合，導致遺漏部分金融機構之 10Ks。然而即便如此，文字探勘技術仍是場外監控中，能從不同文件中萃取有用資訊之強力工具，尤其是萃取出來的資訊能做到早期辨識、水平檢視及潛在監理議題之趨勢分析。

十、 銀行保密法與防制洗錢(BSA/AML)

- (一) 防制洗錢之國際組織：防制洗錢金融行動特別組織(Financial Action Task Force, FATF)係於 1989 年成立的跨政府組織，成立目的為建立標準及促進國際間有關防制洗錢、打擊資恐及防制資助大規模毀滅性武器擴散的政策。FATF 並制定「四十點建議」，最近一次修正為 2012 年。

- (二) 美國防制洗錢之監理架構

1. 美國防制洗錢歷史：

美國防制洗錢法規	法規內容要點
銀行保密法 (Bank Secrecy Act, 1970)	第一部有關防制洗錢的法律。
洗錢防制法 (Money Laundering Control Act, 1986)	將洗錢行為罪刑化。
反毒品濫用法 (Anti-Drug Abuse Act, 1988)	加重相關罰則。
Annunzio-Wylie 反洗錢法 (Annunzio-Wylie Anti-Money Laundering Act, 1992)	開始施行可疑交易申報。

美國防制洗錢法規	法規內容要點
美國愛國者法案 (USA Patriot Act, 2001)	擴大防制洗錢涵蓋的範圍且包括所有金融機構及實體，為銀行保密法施行以來的最大變革。其中包括 2001 年訂定「消除國際洗錢及反資恐法案 (Title III - International Money Laundering Abatement and Anti-Terrorist Financing Act)」，修正銀行保密法相關規定。

另美國財政部下設有「外國資產控制辦公室(Office of Foreign Asset Control, OFAC)」，負責更新指定制裁名單。

2. 美國防制洗錢計畫之法定要求：依「美國愛國者法案」第 352 段規定，金融機構必須建立防制洗錢計畫，至少應包括：①內部政策、程序及控制之發展情形、②法令遵循主管之指派、③持續的員工訓練計畫、④獨立稽核功能以測試計畫之有效性。
3. 違反防制洗錢相關規定之罰則：
 - (1) 根據金融檢查結果，對董事會或管理階層提出評論意見，或可能調降銀行評等。
 - (2) 限制相關營運活動，包括擴張、收購及合併。
 - (3) 舉出違法事證，採取正式或非正式的執法行動、民事罰款、刑罰或撤銷銀行執照。
 - (4) 主管機關對金融機構法令遵循之期待愈來愈高，違反防制洗錢相關法規之處分也愈來愈重。

(三) 防制洗錢檢查

1. 聯邦金融機構檢查委員會(FFIEC)制定的 BSA/AML 檢查手冊(下稱 FFIEC 手冊)，係檢查人員辦理檢查的主要指引。檢查程序至少包括制定檢查範圍及規劃、BSA/AML 及 OFAC 風險評估、BSA/AML 及 OFAC 法令遵循計畫、可疑交易監控等，並得出檢查結論。辦理檢查主要目的為評估金融機構的 BSA/AML 及 OFAC 法令遵循計畫是否妥適：
 - (1) 評估內部控制系統：包括風險評估、政策、程序及實務運作、主要風險管理過程等之妥適性、可疑交易監控及申報是否有效。
 - (2) 評估獨立測試：包括獨立審查、稽核人員專業能力、檢查範圍之妥適性、評估過程的客觀性及完整性、文件是否足夠、追蹤缺失改善情形、審查頻率等。金融機構依 FFIEC 手冊辦理，僅是符合基本要求，主管機關仍期待金融機構能做更多。
 - (3) 評估 BSA 主管之指派：包括專業能力、董事會及高階管理階層的支持、監督及風險瞭解程度。BSA 主管之指派不須經主管機關同意。
 - (4) 評估教育訓練：教育訓練人員的資格、教育訓練頻率及內容。
 - (5) 評估 OFAC 法令遵循計畫：包括客戶帳戶及交易的審查、凍結特定國家、實體及個人帳戶與財產、禁止及拒絕未經許可的交易、凍結及拒絕交易的申報。
2. 另每次檢查均須執行交易測試，目的為評估銀行法令遵循之妥適性、確保內部政策、程序及過程被有效且適當地執行。交易測試之作法包括對交易、帳戶或程序的測試，以確認銀行適當執行內部控制，以及檢視特定帳戶，包括

開戶及風險評估文件、監控報告及日誌、交易報告、會議記錄等。交易測試計畫舉例說明：

- (1) 客戶資訊計畫(Customer Information Program, CIP)、客戶盡職調查(Customer Due Diligence, CDD)、加強盡職調查(Enhanced Due Diligence, EDD)：帳戶包括高風險客戶、新開戶，須依風險高低決定樣本規模。
 - (2) 可疑交易監控及申報。
 - (3) OFAC：名單更新日誌審查、申報 OFAC、凍結帳戶。
3. BSA/AML 評估結果將反映在本國銀行 CAMELS 評等的 M (Management)，及外國分行或代理行 ROCA 評等的 C (Compliance)。

(四) 風險評估及風險評估方法

1. 風險基礎評估方法(Risk-Based Approach, RBA)：依風險高低決定資源配置，對監理機關及金融機構均適用，故高風險應能被清楚地辨識。在防制洗錢上，RBA 也可運用於 CDD、交易監控、教育訓練、內部控制、獨立測試及內部稽核上。
2. FATA「四十點建議」的第一點即著重於評估風險及採行 RBA。美國相關法規雖未強制要求，但銀行須訂定一個與自身風險概況相稱之 BSA/AML 法令遵循計畫。
3. 目前監理機關關切重點：不妥適的 CDD 及 EDD、無效的可疑交易監控程序、法令遵循資源配置不足、法令遵循文化不足、不妥適的獨立測試、BSA/AML 計畫無法跟上業務營運、過度依賴監理機關協助管理防制洗錢風險。

十一、資安檢查

資安檢查係依「資訊科技統一評等系統(URSIT)」評估金融機構的資訊科技風險，檢查範圍則依該機構資訊科技風險之高低及相關法規指引來決定。

- (一) URSIT：係獨立於 CAMELS 或 ROCA 評等。URSIT 評估要項包括 IT 稽核、管理、開發與購置、支援與傳輸，由優至劣分別給予 1 至 5 級的個別評等及綜合評等。

評等(由優至劣)	意涵
第 1 級	依受檢機構規模、複雜度及風險概況而言，風險管理過程已能完整地辨識及監控風險。
第 2 級	依受檢機構規模、複雜度及風險概況而言，風險管理過程已能適當地辨識及監控風險，且在作業面、管理過程或系統發展面可能有部分缺失。
第 3 級	相關缺失可能較重大，受檢機構可能無法有效辨識風險，風險管理過程可能與自身規模、複雜度及風險概況不相稱。
第 4 級	受檢機構未於健全環境下營運，無法適當地辨識及監控風險，風險管理過程與自身規模、複雜度及風險概況不相稱。
第 5 級	受檢機構的風險管理過程嚴重不足，須立即採取補救措施。

- (二) 法規指引

1. 監理函令：

- (1) SR 16-11、SR 98-09、SR 95-51：金融機構風險管理之妥適性評估，包括管理(例如科技風險管理)、設備架構(例如主機代管)、完整性(例如資料完整性)、安全性(例如網路安全、資訊安全)、可用性(例如網路恢復能力、服務委外的恢復能力)。

(2) SR 15-03、SR 13-19：委外風險管理。

(3) SR 11-09、SR 05-19：跨機構於網路銀行的認證。

2. 資料隱私相關規定：

(1) 「金融服務現代化法(Gramm-Leach-Bliley Act, GLBA)」：要求金融機構應建立對個人可辨識資料、非公開個人資料之保護機制，亦要求主管機關應訂定對客戶資料相關管理、技術或實體層面的保護標準。

(2) 「加州消費者隱私法(California Consumer Privacy Act)」：2018 年制定，又稱 Google Rule，係要求企業須公開所搜集的使用者資料，包括個人識別、地理位置、生物特徵資料、網路瀏覽紀錄、心理測量數據等。依 GLBA，只有當企業確認資料被駭，才須通知客戶。

(3) 歐盟「個人資料保護規則(General Data Protection Regulation, GDPR)」。

(4) APEC「跨境隱私保護規則(Cross-Border Privacy Rules, CBPR)」。

(5) APEC 隱私架構(Privacy Framework)。

(三) 網路安全：FFIEC 依據 SR 15-09，發布網路安全評估工具(Cybersecurity Assessment Tool, CAT)：

1. 固有風險概況：協助管理階層決定網路安全風險等級。

2. 網路安全成熟度：透過下列面向，協助管理階層評估網路安全防禦水平，包括網路風險管理及監督、威脅情報與合作、網路安全控制、外部依存管理、網路事件管理及恢復能力。

3. 完成上述兩項後，管理階層及董事會即可評估固有風險及管理控制程序是否相稱。

(四) 檢查經驗與發現：金融機構無法保護其所不知道的事項、風險評估應從連接上網路的節點開始進行、應透過資料分類，分割網絡以保護資料、應加強執行內外部滲透測試。

(五) 新興網路安全議題

1. 詐欺：透過釣魚郵件或非法取得憑證，啟動電匯交易及接管客戶的帳戶等。
2. 行動裝置：目前並無利用行動裝置之重大攻擊事件，惟員工攜帶自己的行動裝置處理公事(例如使用 iPhone 收發電子郵件)之趨勢已帶來資安隱憂。
3. 物聯網：以往利用殭屍網路發動分散式阻斷服務(DDoS)攻擊，最快為每秒 360 Gbps；現在利用物聯網發動攻擊，最快已可達每秒 600 Gbps 以上。

十二、資本規劃與壓力測試

(一) 監理期待之轉變

1. 金融危機以前，銀行資本適足情形僅係以是否符合法定最低資本要求為基準，而未考量不同業務模式或不同暴險之資本需求可能不同、風險辨識及風險管理之有效性如何影響資本適足性，或過於著重信用風險等。金融危機發生後，聯邦準備銀行於 2009 年開始採用「監理資本評估計畫(Supervisory Capital Assessment Program, SCAP)」，對 19 家資產超過 1,000 億美元之大型銀行進行壓力測試，評估其資本需求，並發布相關指引，期望銀行持有之資本高於法定資本要求，以及銀行內部評估風險適足的程序應能反映銀行辨識風險之能力，並確保持有之資本與風險相稱。
2. 2011 年再將 SCAP 調整為「全面資本分析與審查(Comprehensive Capital Analysis and Review, CCAR)」，以前瞻分析，針對大型金融機構於壓力情境

且甚至考慮資本分配下之資本適足情形及資本規劃內容予以評估。評估方法分為量化及質化。量化評估係透過壓力測試檢視資本是否仍然適足，質化評估則包括資本規劃過程的可靠性，亦即金融機構如何辨識、計算及決定資本需求之過程。

3. 2010 年發布「陶德-法蘭克法案」，要求監理機關及金融機構均應執行壓力測試。監理機關針對大型金融機構進行壓力測試，壓力情境由美國聯準會設計，每年提供 3 種壓力測試情境，包括基準情境、不利情境及嚴重不利情境。另金融機構亦應自行進行壓力測試。

(二) 資本規劃架構

1. 資本代表銀行吸收非預期損失的能力，而資本規劃的目的係為協助董事會確保資本適足及制定資本決策、提高對重大風險的意識、提供壓力事件下資本及財務狀況之前瞻分析資料。適用的金融機構須每年提交資本規劃，內容包括未來 9 季資本狀況、評估資本適足的過程、資本政策、資本來源及使用之規劃、可能重大影響資本適足或流動性的相關說明等。
2. 資本規劃架構六大支柱：
 - (1) 治理：金融機構應對資本規劃過程有健全的治理。董事會應為資本決策及資本規劃過程的有效性負最終責任，權責範圍包括監督資本規劃的執行、資本適足評估過程之穩健性、核准年度資本規劃、確保資本規劃缺失能妥適改善、至少每年評估及核准資本政策、制定資本決策。另高階管理階層應確保資本規劃健全且被良好執行、適當控制及獨立審查過程、提供董事會充分資訊。

- (2) 風險管理：金融機構應維持有效的風險管理，以妥適辨識、衡量、評估不同暴險及業務活動所產生的重大風險。重大風險將影響壓力情境的設計、資本適足評估、潛在資本策略的妥適性。
- (3) 內部控制：金融機構的內部控制應確保資本規劃產出健全的評估結果及決策，關鍵重點在於全面性的政策/程序/控制、有效的估計方法(包括模型風險管理)、及時報告過程異常。另內部稽核應評估資本規劃過程之妥適性。
- (4) 資本政策：金融機構應訂定資本目標、評估資本適足過程、規劃資本來源及使用、制定潛在資本不足之應變計畫(包括觸發條件及對應之行動)、資本政策治理程序等。
- (5) 情境設計：金融機構應發展壓力情境，包括影響資本水準的情境及事件。情境須與風險辨識過程相稱，適當反映業務模式及相關風險特徵與弱點。
- (6) 預測方法論：金融機構應對損失、收入、資產負債表部位採用健全的估計方法，以利預測壓力情境對資本的影響。估計方法可以質化或量化，並使用標竿分析及敏感性分析，確保預測穩健性。

(三) 模型方法論

1. 信用風險損失估計：目的係為衡量在壓力情境下，信用風險(包括違約風險、擔保品風險、信用額度增加風險)損失對資本的影響，其估計方法可以量化(統計基礎)或質化(專家判斷基礎)，因每個方法都有其限制，可採用敏感性分析，以瞭解估計結果對關鍵假設及模型變數變動的敏感程度，或使用標竿分析，以降低損失估計的不確定性。基本模型架構：

$$\text{預期損失}(EL) = \text{違約機率}(PD) \times \text{違約損失率}(LGD) \times \text{違約暴險額}(EAD)$$

(1) 企業貸款模型：

A. Obligor Level Models：信用風險對總體經濟變數的敏感程度。模型限制為債務人完整資訊不易取得。

B. Transition Matrix Models：以信用等級轉換矩陣估計出來的違約機率與總體經濟變數的關係。所謂的轉換矩陣是指在一定期間內，將授信組合內各信用等級的變動與違約情形以矩陣方式呈現，亦即各信用等級由原等級轉變為其他等級的機率。模型限制為假設信用等級反映真實違約機率、信用等級的定義須維持不變。

C. Portfolio Level Models：以借款人分類(例如以產業、地區、風險等級分類)來估計違約機率。模型限制為無法解釋在同一分類下不同借款人的差異，分類愈多，須使用愈多模型來處理。

D. Net Charge-off Models：每一個授信組合或借款人分類的呆帳率與總體經濟變數的關係，屬於簡易模型，適合用於評估較不複雜的授信組合。模型限制為較難找出風險驅動因子、使用歷史資料預測、未考慮授信組合風險特性的變化或不同授信組合間風險特性的差異。

(2) 消費性貸款模型：

A. Econometric Loss Models：分別估計違約機率、違約損失率、違約暴險額，再估計預期損失。模型限制為資料取得不易、須辨識許多風險驅動因子、假設違約機率/違約損失率/違約暴險額的定義不變。

B. Vintage Loss Curves：同企業貸款 Transition Matrix Models 之概念。

借款人分類方式是將掛在帳上時間相同的授信部位歸類為同一分類，再於未來一定期間內，估計每一分類每一期的損失率，並畫出帳齡損失曲線。

C. Roll Rate Models：利用滾動率(即不良授信資產由逾期一定天數滾動至逾期更長天數的比率)來估計損失。模型限制為在經濟情況變化太快下可能低估損失、借款人分類是唯一解釋風險驅動因子的方式。

D. Net Charge-off Models：同企業貸款 Net Charge-off Models 之概念。

2. 收入估計：在壓力情境且外部資本來源受限下，準備提列前淨收益(Pre-Provision Net Revenue, PPNR)很可能為補充資本的唯一方法。惟 PPNR 之估計具挑戰性，因大部分銀行的盈餘來自不同業務，故銀行須瞭解資產負債表、收支如何被壓力情境影響，並同時使用質化與量化方法來估計。

(四) 模型風險管理

1. 銀行應建立一有效的控制過程，產出資本規劃中使用的影響因子，以及管理使用估計模型所產生的風險，包括模型錯誤使用、模型風險隨模型複雜程度及假設的不確定性提高而增加等。
2. 驗證及獨立審查：所有運用於資本規劃及壓力測試的模型，應被獨立審查及驗證是否符合原本預期的用途，且應包括概念上健全性的評估、估計結果的持續監控、估計結果分析。模型驗證頻率則視其重要性及風險而定。
3. 模型可被改善或更換，惟須有一定之觀察期來評估新模型是否適合，且留存相關稽核軌跡。

十三、消費者保護

(一) 當前關注焦點

1. 公平放款：自 2009 年起，每年皆有少數涉及放款歧視之案件轉送美國司法部進行調查。
2. 不公平及欺罔行為：自 2010 年起，每年涉及違反「不公平及欺罔行為禁止法(Unfair and Deceptive Acts and Practices, UDAP)」之金融機構約維持穩定的家數。
3. 社區再投資：聯邦準備體系下的大多數金融機構具備令人滿意的社區再投資評等，截至 2018 年 6 月 30 日止，僅有 7 家機構係負面評等。
4. 新興議題(例如 FinTech)。

(二) 金融機構遵法檢查

1. 目的：評估金融機構是否能辨識及管理風險，並遵循相關消費者保護法規。
2. 方法：採用風險聚焦方式，檢查金融機構遵法情形。相關程序如下：
 - (1) 依據金融機構之規模及評等，規劃實地檢查之頻率。
 - (2) 瞭解金融機構之風險概況及其有效辨識、測量、監督及管控遵法風險之相關作業程序。
 - (3) 檢查活動聚焦於金融機構之有形商品、服務或業務別。
 - (4) 辨識金融機構固有及殘餘之遵法風險。其中，固有風險來自於機構本身(策略面包括成長、結構複雜度、歷史/趨勢，產品面包括產量、精細度、穩定度及第三方參與程度)、法律及監理因素(例如未遵法之後果、監理複雜度及相關異動)、環境因素(例如人口、市場及競爭)。

- (5) 評估金融機構遵法風險之管理計畫：透過三方面進行評估，包括董事會及管理階層之監督、遵法計畫、違法與對消費者之損害。
- (6) 給予金融機構遵法之評等：依其遵循情形由優至劣給予 1 至 5 級評等，其代表意義分別為第 1 級－優良(Strong)、第 2 級－普遍良好(Generally Strong)、第 3 級－有待改善(Less than Satisfactory)、第 4 級－須密切注意(Close Supervisory Attention Warranted)、第 5 級－須強力監督(In Need of the Strongest Supervisory Attention and Monitoring)。得到負面評等之金融機構家數在 2011 年達到高峰，計有 40 家；目前，大多數金融機構係被評為第 1 級或第 2 級，評為第 3 級之金融機構約占 10%。

(三) 公平放款與不公平及欺罔行為禁止法

1. 公平放款

- (1) 相關法規制定目的：禁止對信用申請人之任何歧視(例如種族、膚色、宗教信仰、性別、婚姻狀況、年齡等)、於消費者購買住宅時提供保護、收款並記錄抵押貸款資訊、回報正確的消費者信用資訊並善加利用、確保不動產成本之準確揭露、確保淹水地區之貸款抵押物受到保障。
- (2) 聯邦準備銀行檢查金融機構之消費者保護遵法情形，即涵括檢視該機構是否符合公平放款相關規定。檢查人員透過銀行政策與程序、面談銀行人員、先前檢查紀錄、客戶申訴案件及相關資料，評估銀行之公平放款風險，亦將銀行管理該風險之計畫(包括分析核貸條件、利率、第三方、例外及撤銷)納入考量。
- (3) 當前重要議題－放款歧視風險(Redlining Risk)：redlining 指金融機構拒絕向居住在中低收入地區之住戶或居民提供放款。近期和解案例為

Kleinbank(2018 年 5 月)，其於訴訟持續 3 年後提出和解，聯邦準備銀行雖未對其處以罰款，但要求該行應擴大授信評估區域、於少數族群組成大多數居民之區域設立分行、設立 30 萬美元之信用專款，並另以至少 30 萬美元進行宣傳、推廣、金融教育及信用修復。

2. 不公平及欺罔行為禁止法(UDAP)

- (1) 定義：**Unfair** 指該行為導致或可能導致損害，該損害無法合理避免，且不能被補貼所抵銷。**Deceptive** 指該行為使人產生或導致錯誤想法，消費者對該行為之認知是合理的，且該誤導行為是有形的。
- (2) 主管機關透過檢視使銀行獲利而消費者未獲利或受損之商品或服務，以辨識該銀行是否違反 UDAP。

3. 管理公平放款及 UDAP 風險之建議：包括在產品開發階段請法遵部門參與、實施風險評估、檢視公司政策與程序及內部控制制度、員工訓練。

(四) 社區再投資法及遵法檢查

1. 社區再投資法(Community Reinvestment Act, CRA)：係為解決特定團體(尤指社會底層或弱勢族群)無法取得信用的問題。金融機構(包括商業銀行、儲蓄機構及貸款協會等)有義務協助其所在社區之住戶或居民取得信用，且不限於住房貸款；若該等機構未能有效提供信用，主管機關將停止或減緩其業務擴張速度。
2. 遵法檢查
 - (1) 檢查型態及頻率依金融機構之資產規模而定：當金融機構資產少於 3.13 億美元，4~5 年檢查一次(小型檢查)；資產介於 3.13 億與 1.252 兆美元間，3 年檢查一次(中小型檢查)；資產為 1.252 兆美元以上，2 年檢查一次(大型檢查)。

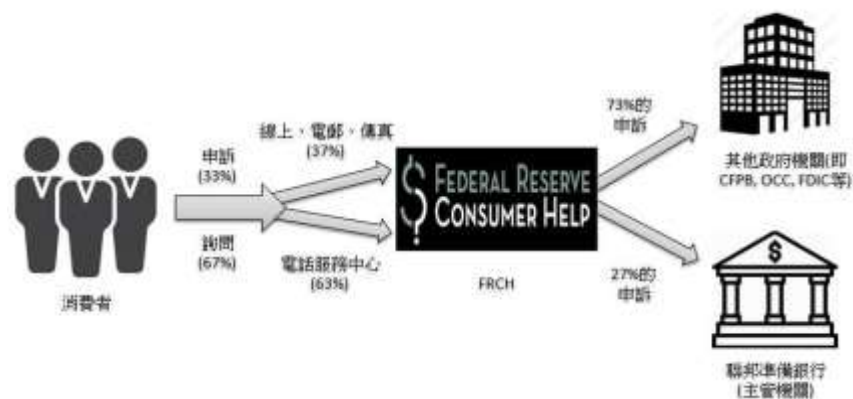
(2) 金融機構之績效表現並無特定標準，主要依據該機構自身能力與限制、當地社區需求、社區內之機會及檢查人員之判斷而定。檢查結果可分為優良(Outstanding)、滿意(Satisfactory)、有待改進(Needs to improve)及完全未遵循(Substantial Non-Compliance)；若金融機構涉及違反公平放款、UDAP 及其他違反 CRA 規定之情形，將導致評等調降。

(3) 遵法檢查將由放款、投資及服務等三方面進行測試，並以四項指標檢驗金融機構提供之信用是否符合社區發展所需，包括①對中低收入戶提供可負擔之住房、②對小型企業提供信用，促進經濟發展、③穩定或振興地方所需、④對中低收入戶提供社區服務(例如孩童關懷、教育、健康、食物儲存、急難救助等)。

3. 近期發展： OCC 前於 2018 年 8 月 28 日發布法規預告，尋求大眾對 CRA 監理架構改革及現代化之意見，相關問題包括增加提供貸款及服務予最需要的人及地區(包括中低收入區)、釐清及擴大經 CRA 允許進行之活動類型、建立 CRA 評等之度量門檻、使銀行之 CRA 績效更透明、提高 CRA 相關監理決策之時效性，並降低衡量 CRA 績效之成本及負擔等。

(五) 消費者申訴案件

1. 確認金融機構有無妥適處理消費者之申訴，係監理機關重要職能，其目的為保護消費者權益、確保金融機構對消費者之申訴係採取迅速且一致性作為，並作為進一步調查及採取監理行動之依據。
2. 消費者之申訴不包括口頭請求、資訊或文件不足、訴訟繫屬及有關金融機構健全經營之議題。一般申訴案件(每年約 1 萬件)由聯邦準備銀行之消費者協助中心(Federal Reserve Consumer Help, FRCH)進行初步分類，示意圖如下。



3. 聯邦準備銀行對消費者申訴案件之處理程序包括①檢索(由資料庫取得案件資料)、②調查(請銀行回復及提供資料、確認銀行有無違規，一般需 60 天)、③回復消費者(總結調查過程及結論)、④報告(辨識業界及產業趨勢、配合監理工具)。透過前開作業流程，聯邦準備銀行能發現並處理消費者所受損害，並辨識需對金融機構加強監管之領域。

十四、金融科技發展

(一) 由於銀行業務與金融科技(FinTech)息息相關，例如銀行投資或收購金融科技公司、與金融科技公司合作或利用金融科技開發符合自身需求之解決方案，故引起金融監理機關之關注。金融科技除了使金融服務更有效率，提供消費者多元體驗，同時也增加了金融機構的風險，包括現有之信用風險、法律遵循風險、營運風險，以及新型態之資料使用風險、發展新業務之監理風險等。

(二) 金融科技產業之不同業別

1. 另類線上放款(Alternative Online Lending)：約自 2005 或 2006 年開始，初期係以 P2P 之個人借貸模式興起，雖成長快速但市占率約僅 3%，目前借款對象主要是一般個人及小型企業，相關業者包括 Lending Club、Social Finance、OneDeck、Prosper 等。

2. 儲蓄、投資及金融計畫(Savings, Investment & Financial Planning)：包括①自動儲蓄平台：綁定帳戶並利用演算法分析支出習慣，以幫助消費者儲蓄，相關業者包括 Digit、Dyme、SIMPLE 等，②機器人理財：未透過理財規劃人員(即自動化)及以演算法為基礎的投資組合管理建議，相關業者包括 Wealthfront、Betterment、SIGFIG 等，③金融計畫：為一持續性程序以幫助消費者做出與金錢有關之合理決策，相關業者包括 PiggyMojo、Even、Mint 等。
3. 數位支付(Digital Payments)：數位錢包即是利用電子設備協助個人從事電子商務交易，依資金流向分為①從個人到個人(C2C)：以線上工具協助個人間完成金融交易，相關業者包括 Xoom、Venmo、Popmoney 等，②從個人到企業(C2B)：為主要支付服務，協助消費者透過手機(連結信用卡帳戶)付款給企業，相關業者包括 Apple Pay、Google Pay、Samsung Pay 等，③從企業到企業(B2B)：這些公司提供即時線上付款，其數位付款網絡與金融機構連結，以加速銀行轉帳，相關業者包括 Dwolla、YapStone 等。
4. 區塊鏈及虛擬貨幣(Blockchain & Virtual Currency)：使用區塊鏈能加速金融資產之交易並減少中間人，其成長中的業者包括 Chain、Mirror、ripple 等。比特幣(Bitcoin)為數位貨幣，其之創造及持有均電子化，區塊鏈則為比特幣之底層技術(分散式帳冊技術)，兩者均對金融科技業產生重大影響。
5. 數據及技術生態系統(Data and Technology Ecosystem)：包括①手機應用程式：依據使用經驗調整修正，並順應消費者之金融服務需求隨時推出，②大數據：如何分析大量消費數據並加以運用，③應用程式介面(Application Program Interface, API)：程式語言使兩個軟體程式可互通，並可運用在銀行之消費者交易數據。

(三) 對金融科技公司之監管

1. 相較銀行，金融科技公司屬於低度監理

- (1) 不同於銀行同時受到審慎監理及行為監理，非銀行之金融科技公司未受審慎監理，僅需遵循消費者保護相關規定，且無強制執行機關(CFPB 可主張管轄權，惟尚未提出)。相關監管差異如下表。

	銀行	非銀行之金融科技公司
取得執照條件	高	低
審慎監理規定	高	低
資本規定	有	無
關係企業之交易限制	有	無
從事非金融活動之限制	有	無
清理計畫	有	無
消費者保護規定	高	高
消費者保護監理	高	低

- (2) 對金融科技公司而言，申請成為銀行可從事放款(訂定利率、跨州營業)、取得資金(收受存款、特許資本)、使用支付系統(聯邦準備體系或其他)、安全網(存款保險、貼現窗口)等特許業務，但相對地需支付法遵成本。金融科技公司與銀行之關係，亦由初期之競爭對象，隨著雙方優勢互補，逐漸轉變為合作夥伴。

2. 多個主管機關等同於沒有單一主管機關

- (1) 美國財政部、銀行監理機關、證券管理委員會及其他主管機關皆已發布部分金融科技相關規範，其共同主題包括平衡監管與創新、特許業務、创新中心/沙盒等。

- (2) OCC 已發布擬核發非存款機構之限制性銀行執照，使金融科技業能從事部分銀行業務(跨州放款、數位支付系統、不能收受存款)，且相較傳統銀行，僅受到較少監管。據悉目前尚未有業者提出申請，惟已有州政府對 OCC 是否有權核發前開執照提起訴訟。
- (3) 聯邦準備銀行關注的是，金融科技業是否應成為聯邦準備會員？是否可使用聯邦準備體系之支付系統？是否能取得貼現窗口之服務？並將俟業者正式提出申請，始有所決斷。

肆、心得與建議

一、心得

- (一) **課程著重互動式學習，強化監理經驗分享：**主辦單位 FRBSF 為提高學員之學習效果，協助學員間互相熟悉，爰請講師於授課後進行案例研討，並安排學員 4 人一組分組討論，使學員迅速掌握課程要點，加深印象，且每 2 天將各組組員互調(同一國家或地區之學員不同桌)，使學員很快認識彼此，有效建立與其他國家或地區金融監理機關之聯繫管道，有利未來監理合作。
- (二) **瞭解 ROCA 評等邏輯，有助於判讀美方對我國銀行在美分行之評價：**目前我國銀行在美分行計有 23 家，當聯邦準備銀行給予 ROCA 評等，皆會函知本會。本次課程分享 ROCA 評等邏輯，除包括金融機構於各項評估要項之妥適性，亦將監理人員之主觀經驗納入綜合考量；並透過案例研討，模擬 ROCA 評等之決定過程，對學員往後判讀 ROCA 評等結果有相當助益。
- (三) **文字探勘輔助場外監控，可供我國借鏡：**聯邦準備銀行利用文字探勘強化監理效能，例如透過外部查核意見，辨識金融機構是否處於財務惡化早期階段，或瞭解新會計準則之實施對金融機構造成之衝擊，以發掘潛在監理議題等，皆是透過大數據分析，及早發現金融機構風險與預測產業趨勢變化，可作為提高本會監管有效性及針對性之參考，惟應注意相關使用限制。
- (四) **金融科技業方興未艾，惟對監理沙盒較無著墨：**本次課程介紹美國金融科技五大業別，其中以線上放款(P2P)最為蓬勃發展，惟對監理沙盒則較無述及。嗣後 CFPB 於 2018 年 12 月 10 日提出產品沙盒(Product Sandbox)草案以促進創新，相較我國以訂定專法(金融科技發展與實驗條例)推動金融科技創新，並已於 2018 年 4 月 30 日施行，美方起步略晚，其後續發展仍待觀察。

二、建議

(一) 持續關注 OCC 核發限制性銀行執照之後續發展，作為本會推動監理沙盒之參考

1. 據研究機構(Competitive Enterprise Institute)指出，FinTech 公司若申請 OCC 核發之限制性銀行執照(special purpose national bank charters)，雖無須在每州都取得經營執照，但將與全功能之全國性銀行受到相同高標準的法規限制，包括資本額、流動性、消費者保護及普惠金融等規定，對多數公司而言仍為沉重的監管負擔，加上仍面臨法院訴訟之不確定性，預期僅有大型且積極之 FinTech 公司將領先提出執照申請。值得關注其相關後續發展，以作為本會推動金融科技創新實驗機制(俗稱金融監理沙盒)之參考。
2. 本會為鼓勵金融科技創新，免除業者違反金融法規之疑慮，擬定「金融科技發展與實驗條例」並自 2018 年 4 月 30 日施行，以提供金融科技研發試作之安全環境，同時兼顧金融市場秩序及消費者保護。截至 2018 年 12 月底止，已受理申請案 6 件，其中已核准 1 件(凱基銀行運用電信行動身分認證辦理普惠金融業務)、否准 1 件、2 件(辦理外籍移工小額跨境匯款業務)經 2018 年 12 月 25 日審查會議審查通過，尚有 2 件處於補件程序。另有 26 家業者刻由本會輔導完備申請文件。未來並將參酌創新實驗之辦理情形，主動檢討研修金融法規、協助創業或策略合作。

(二) 美國對開放銀行(Open Banking)仍有所疑慮，可持續觀察其作為供政策參考

1. 相較歐洲及英國已自 2018 年起要求銀行開放客戶資料，以 API 方式授權給第三方機構使用，美國在 Open Banking 之進展則較為緩慢。在美國，個人資料多掌握在數據整合者(data aggregator)，其依使用目的整合後再提供終端

使用者(例如 FinTech 公司)利用。目前銀行、數據整合者及 FinTech 公司間尚未形成合作聯盟，原因在於銀行對 Open Banking 之維運成本高，且個資開放後，即使是終端使用者發生資安事件，客戶仍將歸責於銀行並要求銀行承擔，故美國銀行對 Open Banking 仍有疑慮。

2. Open Banking 改變金融資料所有權與使用權之主從關係，並實質上達到金融消費者數據可攜性，使消費者獲得更好的金融服務，但也對銀行之傳統經營方式造成衝擊。本會鼓勵金融機構基於營運策略與業務需求以自願自律方式推動，並已請銀行公會與財金公司研議相關自律規範內容與 API 技術標準及資安標準。前揭美國銀行之疑慮及後續發展可持續觀察並作為政策參考。

(三) 美國針對大型銀行機構採行差異化管理，可作為本會參考

1. 美國監理強度因金融機構規模而有不同，針對總資產達一定規模之大型銀行機構，因其具有複雜及跨境營運之性質，除應建立全行之法令遵循風險管理及監督架構外，美國亦給予大型銀行較多之監理資源配置，包括監理人力及檢查人力之配置、監理流程、檢查頻率，以及各相關單位之橫向溝通討論等。
2. 本會亦已建立以法令遵循及風險管理為核心的差異化管理制度，並導入相關監理法規，例如於 2018 年 3 月 31 日修正「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」規定，明定前一年度經會計師查核簽證之資產總額達新臺幣 1 兆元以上之銀行，總機構應設置專責的法令遵循單位，並建立全行之法令遵循風險管理與監督架構，以及應設置具職權行使獨立性之資訊安全專責單位。未來將在維持金融機構穩健經營的前提下，持續推動業務開放及法規鬆綁，並建議參考美國作法，深化差異化管理機制，俾利大型金融機構具有較佳風險管理能力及較高風險承擔能力，降低金融體系之系統性風險。