

出國報告（出國類別：其他）

美國紐約聯邦準備銀行
「Supervision」
訓練課程心得報告

服務機關：中央銀行

姓名職稱：曾筱婷(辦事員)

派赴國家/地區：美國/紐約

出國期間：112年9月30日至10月7日

報告日期：113年1月2日

摘 要

本次「Supervision」訓練課程參與成員包括英國、德國、比利時、紐西蘭、印尼、南非、烏干達及我國等 46 個國家，共計 68 位央行及其他監理機關代表，課程講座主要由美國紐約聯邦準備銀行(FRBNY)各領域資深行員及中高階主管擔任，進行方式除由講座授課外，亦安排學員間分組討論實際銀行案例，使學員更瞭解如何運用美國 CAMELS 評等系統進行金融機構評分。此外，透過座談會方式探討 Fed 大幅升息對銀行帶來之影響、Archehos 資產管理公司倒閉事件、國際新興趨勢及風險(例如對俄羅斯制裁及數位貨幣支付等)對洗錢防制、Fed 支付系統及外匯清算風險之影響等重要監理議題。課程內容理論與實務並重，學員可透過不同課程進行方式，增進對金融監理之瞭解。

本報告彙整訓練課程內容及問答重點，提出之研習心得為：(一)美國各種監理機關具有不同權責，以共同促進金融體系穩定；(二)Fed 已留意大幅升息對銀行體系之影響並持續關注；(三)美國金融監理機關陸續採取措施，以因應國際金融科技趨勢及新興風險之挑戰。

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)我國監理機關似可參酌 Fed 之監理方法，依據不同銀行業務規模大小採取分級監理強度；(二)我國監理機關使用評等系統時，不只應著重於量化指標，亦須關注質化資料，並輔以同業資料瞭解銀行狀態；(三)我國監理機關應與各國監理機關持續合作，並關注新興風險對監理產生之影響。

目 次

壹、 前言	1
一、 課程目的.....	1
二、 參加過程及主要內容.....	1
貳、 美國金融體系監理架構及 Fed 監理方法.....	2
一、 美國金融體系監理架構.....	2
二、 Fed 組織架構及職責.....	2
三、 Fed 針對銀行之監理方法	3
參、 場外監控系統	5
一、 CAMELS 評等系統.....	5
二、 美國統一銀行營運績效報表系統(UBPR)	8
肆、 Fed 大幅升息對銀行體系之影響.....	8
伍、 Archegos 資產管理公司倒閉對監理之影響	10
一、 Archegos 倒閉經過.....	10
二、 Archegos 資產管理公司倒閉事件帶來之啟示.....	11
三、 對金融監理之影響.....	12
陸、 國際新興趨勢及風險對洗錢防制、Fed 支付系統及外匯清算風險之影響.....	13
一、 洗錢防制.....	13
二、 Fed 支付系統	14
三、 外匯清算風險	15
柒、 心得與建議	17
一、 心得.....	17
二、 建議.....	18
參考資料.....	20

圖 目 錄

圖 2-1 Fed 組織架構及職責	3
圖 3-1 FDIC 擔保之商業銀行及存款機構經紀商存款金額.....	8
圖 4-1 銀行之獲利能力及投資證券比例.....	9
圖 4-2 利息淨收益及資產未實現損失對銀行資本之影響.....	10
圖 5-1 Archegos 資產管理公司投資模式.....	11
圖 6-1 外匯市場各幣別交易額.....	15
圖 6-2 外匯市場之清算風險比例.....	16

表 目 錄

表 2-1 Fed 分類之各種銀行機構.....	4
表 2-2 Fed 依銀行規模採取不同檢查頻率及項目.....	4
表 6-1 評估帳戶申請指南分類之各類機構.....	14

壹、前言

一、課程目的

本次「Supervision」訓練課程係由美國紐約聯邦準備銀行(FRBNY)於紐約舉辦，課程主要目的係藉由課程內容安排讓學員更瞭解美國金融監理現況及相關重要監理議題，除本行及金管會代表外，亦包括英國、德國、比利時、紐西蘭、印尼、南非、烏干達等 46 個國家，共計 68 位央行及其他監理機關代表參與。課程講座包括 FRBNY 金融機構政策分析長 Jose Pignano、洗錢防制部門成員 Marlyen Habib、全球銀行政策及分析部門成員 Jimmy Groark 及支付部門專家 John Rutigliano 等多位 FRBNY 各領域資深主管及同仁。

二、參加過程及主要內容

課程時間為 112 年 10 月 2 日至 10 月 6 日，為期 4 天，前 2 天由 FRBNY 之中高階主管透過講座方式介紹美國金融體系監理架構、Fed 監理方法與 CAMELS 評等系統及美國統一銀行營運績效報表系統(Uniform Bank Performance Report, UBPR)等場外監控系統，並透過學員間分組討論實際銀行案例，使學員更瞭解如何運用 CAMELS 評等系統進行金融機構評分，後 2 天 FRBNY 安排資深行員及中高階主管透過研討會方式與學員共同討論 Fed 大幅升息對銀行帶來之影響、Archegos 資產管理公司倒閉事件、國際新興趨勢及風險(例如對俄羅斯制裁及數位貨幣支付等)對洗錢防制、Fed 支付系統及外匯清算風險之影響等重要監理議題，藉由學員提問並與講師討論進一步加深學員對此議題之認識，整體課程安排理論與實務並重，學員可透過不同課程進行方式，增進對金融監理之瞭解。

本報告第貳章說明美國金融體系監理架構及 Fed 監理方法；第參章介紹美國場外監控系統；第肆章簡述 Fed 大幅升息對銀行體系之影響；第伍章透過風險事件 Archegos 資產管理公司倒閉研究對監理之影響；第陸章簡介國際新興趨勢及風險對洗錢防制、Fed 支付系統及外匯清算風險之影響；第柒章為心得與建議。

貳、美國金融體系監理架構及Fed監理方法

一、美國金融體系監理架構

美國採多元監理機關模式，以因應不同金融機構業務需求及監理目的，主要區分為：(一)銀行審慎監理主管機關：包括通貨監理署(Office of the Comptroller of the Currency, OCC)、聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)、全國信用協會管理局(National Credit Union Administration, NCUA)及聯邦準備理事會(Federal Reserve Board, Fed)；(二)證券及衍生性商品主管機關：證券交易委員會(Securities and Exchange Commission, SEC)及商品交易期貨委員會(Commodities Futures Trading Commission, CFTC)；(三)其他金融業務主管機關：聯邦住宅金融局(Federal Housing Finance Agency, FHFA)及消費者金融保護局(Consumer Financial Protection Bureau, CFPB)；(四)業務協調單位：金融穩定監督委員會(Financial Stability Oversight Council, FSOC)、聯邦金融檢查委員會(Federal Financial Institutions Examination Council, FFIEC)及總統辦公室金融市場工作小組(The President's Working Group on Financial Markets, PWG)。

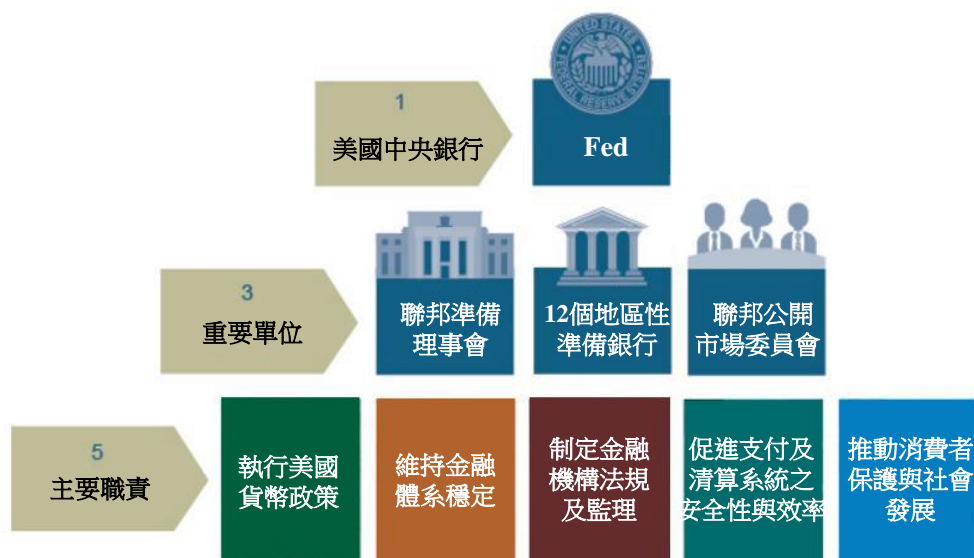
在銀行審慎監理架構中，Fed、OCC 及 FDIC 之監理範圍主要取決於金融機構設立登記機關及其有否投保存款保險，其中 Fed 負責監理銀行、金融控股公司、系統重要性金融機構、屬聯邦準備會員之州特許銀行及外國銀行業務機構；OCC 則監管聯邦特許銀行、儲蓄機構及外國銀行業務機構之分支機構。此外，所有加入聯邦存款保險之金融機構(包括非屬聯邦準備會員之州特許銀行)皆受 FDIC 監理，而信用合作社則受 NCUA 監理。

二、Fed組織架構及職責

Fed 作為美國之中央銀行，重要單位包括聯邦準備理事會(Federal Reserve

Board of Governors)、12 個地區性準備銀行¹及聯邦公開市場委員會(Federal Open Market Committee, FOMC)，主要職責為執行美國貨幣政策、維持金融體系穩定、制定金融機構法規及監理、促進支付及清算系統之安全性與效率及推動消費者保護與社會發展(圖 2-1)。Fed 透過公開市場操作、貼現率及存款準備金制度等 3 種工具以執行貨幣政策，其中聯邦準備理事會負責貼現率及存款準備金制度，FOMC 負責公開市場操作。FOMC 每年召開 8 次會議以分析美國經濟狀況及決定政策方向，成員包括 7 位理事會理事、紐約聯邦準備銀行行長及 4 個地區性準備銀行行長²。

圖 2-1 Fed 組織架構及職責



資料來源：Fed 上課講義。

三、Fed 針對銀行之監理方法

Fed 依據銀行之資產規模將美國銀行機構分為 4 類(表 2-1)，分別為社區型銀行機構(Community banking organizations, CBOs)、區域型銀行機構(Regional banking organizations, RBOs)、大型及外國銀行機構(Large and foreign banking organizations, LFBOs)及受大型機構監督協調委員會監管之機構(Large Institution Supervision Coordinating Committee organizations, LISCC Organizations)，其中

¹ 包括波士頓、紐約、費城、克里夫蘭、里奇蒙、亞特蘭大、芝加哥、聖路易斯、明尼阿波利斯、堪薩斯城、達拉斯及舊金山等地區。

² 由其餘 11 個地區性準備銀行行長輪流擔任。

CBOs 及 RBOs 因資產規模小於 1,000 億美元，屬於小型銀行，面臨同業競爭壓力、員工招聘不易、業務成長有限及業務更新程度無法跟上現行科技等挑戰，而 LFBOs 及 LISCC Organizations 等大型銀行則面臨業務規模龐大且複雜及與金融體系相互關聯性高之挑戰。

表 2-1 Fed 分類之各種銀行機構

銀行類別	CBOs	RBOs	LFBOs	LISCC Organizations
銀行數量	655 家	102 家	35 家	8 家
資產規模標準	小於 100 億美元	介於 100 至 1,000 億美元	達 1,000 億美元但未納入全球系統性重要銀行之銀行	全球系統性重要銀行
總資產規模	2.9 兆美元	2.8 兆美元	10 兆美元	14 兆美元
Fed 投入之監理人力	825 人	250 人	700 人	550 人

註：1.資料統計至 2022 年 12 月 31 日，LFBOs 僅包括資產規模達 1,000 億美元以上之外國銀行機構。

2.Fed 投入之監理人力係指參與檢查之人員，不包括協助檢查人員。

資料來源：Fed。

針對不同類別之銀行機構，Fed 採取著重風險之合併監理模式(risk-focused consolidated supervision)，主要係依不同銀行資產規模、業務複雜度及風險狀態調整其檢查項目及頻率(表 2-2)。對 LFBOs 及 LISCC Organizations 等大型銀行，Fed 採持續監理模式，並適用較嚴格之監理法規，監理特色包括擁有專屬監理團

表 2-2 Fed 依銀行規模採取不同檢查頻率及項目

銀行類別 檢查項目	CBOs	RBOs	LFBOs	LISCC Organizations
銀行特定檢查次數	每12~18個月檢查1次	每年檢查4次	每年檢查12次	每年檢查27次
橫向檢查次數	無	無	平均每年辦理5次	平均每年辦理20次
高階主管會談	無	週期性/每季進行	定期/每月進行	頻繁/每日進行

資料來源：Fed 上課講義。

隊(dedicated supervisory team, DST)、額外進行橫向檢查³、由資深監理同仁及風險專家協助檢查等；對 CBOs 及 RBOs 等小型銀行，Fed 採即時檢查模式，檢查頻率約為 18 個月 1 次，且僅須符合適當之監理政策。

參、場外監控系統

一、CAMELS評等系統

Fed 主要使用 CAMELS 評等系統評估各銀行之營運狀況及檢視監理強度，並由 6 大不同面向組成，分別為資本適足性(Capital)、資產品質(Asset quality)、管理能力(Management)、獲利能力(Earnings)、流動性(Liquidity)及市場風險敏感度(Sensitivity)，每項面向可各自評等為評分 1(強健)至評分 5(不滿意)，再綜合得出最終銀行評等分數，以下簡介各面向代表之意義及衡量指標：

(一)資本適足性(Capital)

資本適足性係衡量銀行遭受負面衝擊時之損失吸收能力，主要依損失承擔能力區分為普通股權益第 1 類資本、其他第 1 類資本及第 2 類資本，監理機關透過檢視銀行之資本來源、股利分配計畫及風險對資本之影響等方面，以瞭解銀行之資本適足程度，常見之衡量標準包括普通股權益比率、第 1 類資本比率、第 1 類資本槓桿比率及資本適足率等，此外，2010 年適用之 Basel III 協定透過要求系統性重要銀行實施資本保留緩衝、抗循環資本緩衝及槓桿比率等措施，加強其風險承受能力。

(二)資產品質(Asset quality)

資產品質係衡量為銀行帶來收入資產(例如放款及投資等)之財務狀況，監理機關透過檢視銀行之信用品質、信用集中度及信用風險管理程序等方面，以瞭解銀行之資產品質狀況，Fed 將銀行資產分為正常資產及各類不良資產，各類不良

³ 橫向檢查係指監理機關針對同一主題對不同大型銀行同時進行檢查，其目的為比較不同銀行之風險程度及風險管理程序，並辨識不同銀行是否具有相似風險及共同趨勢。

資產包括次級資產⁴、具疑慮資產⁵及已損失資產，常見之衡量標準包括總體不良資產比率、加權不良資產比率、貸款及租賃損失準備金占總資產之比率等。

(三)管理能力(Management)

管理能力係衡量銀行管理階層是否確實遵守監理機關法規，以確保其健全經營，監理機關透過檢視銀行之財務狀況表現、風險管理程序有效性、法令遵循及檢查缺失改善情形等方面，以瞭解銀行之管理運作情形，若銀行管理能力評分不佳，Fed 將依嚴重程度採取非正式(例如由管理階層做出改善承諾)或正式(例如禁止經營部分業務)之監理行動。

(四)獲利能力(Earnings)

獲利能力係衡量銀行創造盈餘之能力，盈餘不僅為維持銀行營運所需，亦可用於累積資本及分配股利，監理機關透過檢視銀行之盈餘成長趨勢、利息與非利息收入及支出變化、銀行預算及營運策略等方面，以瞭解銀行之獲利能力情形，常見之衡量標準包括平均資產報酬率、股東權益報酬率、淨利息收益率及效率比率等。

(五)流動性(Liquidity)

流動性係衡量銀行是否擁有穩定之資金來源以支應客戶提款需求，且不會對日常營運產生不利影響，監理機關透過檢視銀行之資產流動性、負債流動性及流動性風險管理程序等方面，以瞭解銀行之流動性風險管理情形，常見之衡量標準包括銀行對核心存款之依賴程度、存款成本、是否有其他資金來源等。

(六)市場風險敏感度(Sensitivity)

市場風險敏感度衡量市場風險(例如利率、匯率、商品價格及股價風險)對銀行資產負債表之影響程度，若銀行市場風險敏感度高且缺乏適當風險管理，市場

⁴ 係指債務人支付能力或擔保品價值無法充分保證其信用風險程度，且債務人具有顯而易見之財務弱點。

⁵ 係指資產具有不良資產之各項特徵，且極高機率無法全額收回。

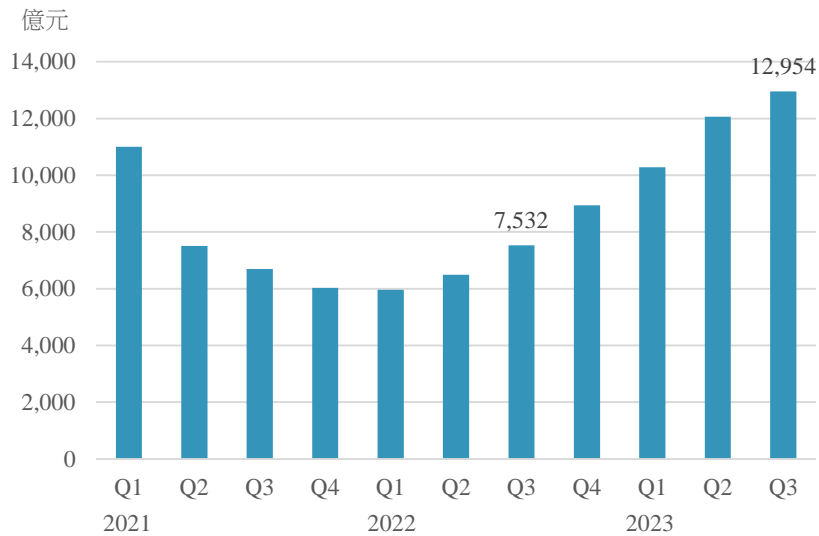
風險將對銀行獲利能力及資本適足產生不利影響。監理機關透過檢視銀行之資產負債表組成、利率風險管理程序及放款或投資暴險集中度等方面，以瞭解銀行之市場風險敏感度，常見之衡量工具包括到期日缺口分析、盈餘模擬、股票存續期間分析及資產現值情境分析等。

在評估銀行營運狀況時，Fed 認為不僅須透過量化指標評估，亦須瞭解質化資料代表之意義，例如在分析獲利能力時，需考量獲利之品質，即由日常營運而非由金融商品投資帶來之獲利程度。此外，須注意各指標定義可能帶來之解釋偏誤，例如銀行可能透過減少期末之權益而造成股東權益報酬率上升之假象，因此須輔以平均資產報酬率指標加以驗證。Fed 亦強調在進行銀行評估時，應綜合考量量化指標之水準、變化趨勢及同業平均水準，並透過質化資料進一步瞭解其變化原因。

在探討銀行流動性時，Fed 講座亦以今年初矽谷銀行(Silicon Valley Bank, SVB)倒閉事件及後續帶來之經紀商存款遽增現象為案例，SVB 倒閉事件主要係因銀行為追求獲利能力，將多數長天期債券分類為「持有至到期日證券」(Held-to-Maturity securities)，加以 SVB 存款有較高比率未受 FDIC 保障，致其於社群媒體傳播造成存戶擠兌之際，無法即時變現資產，引發流動性危機而倒閉(中央銀行 (2023))。SVB 同時面臨債券投資帶來之市場風險(Market Risk)、擠兌之流動性風險(Liquidity Risk)及負面輿論造成之聲譽風險(Reputation Risk)等 3 大風險。而在 SVB 倒閉之後，因為民眾對中小型銀行信心不足，轉存大量存款至大型銀行，中小型銀行面臨資金壓力，導致其使用經紀商存款⁶之比例遽增，2023 年第 3 季經紀商存款達到 1.3 兆美元，相較去年同期增加 72%(圖 3-1)。使用經紀商存款雖可使銀行快速獲得流動性，但因此種存款對利率敏感性高，在銀行面臨擠兌時容易大量流失，FDIC 主席表示若銀行過度使用經紀商存款有可能帶來流動性風險並將密切注意其發展(WSJ (2023))。

⁶ 經紀商存款係指銀行將大額存單賣給經紀商，經紀商再進行拆分銷售予民眾，其利率通常較一般存款高，以吸引民眾投資。

圖 3-1 FDIC 擔保之商業銀行及存款機構經紀商存款金額



資料來源：FDIC。

二、美國統一銀行營運績效報表系統(UBPR)

美國統一銀行營運績效報表系統(Uniform Bank Performance Report, UBPR)為一套可供主管機關用於銀行監理、實地檢查及風險管理之分析工具，亦可提供銀行管理階層及其他監理機關以迅速瞭解各銀行之財務狀況。此系統由 FFIEC 負責維護，除包含銀行損益表及資產負債表外，亦針對資產品質、資產報酬率、信用集中度、利率風險、流動性及資本等方面進行分析，並提供最近 1 季、上年同期及前 3 年之銀行資料、同群組⁷之銀行業平均值及百分位數排序等資訊，部分資料甚可提供近 5 季之趨勢圖。

肆、Fed 大幅升息對銀行體系之影響

自 2021 年底以來，為抑制通膨，Fed 持續採取貨幣緊縮措施，截至 2023 年 10 月已升息 11 次，聯邦資金利率目標區間調升至 5.25% 至 5.5%，並帶動 10 年期美國公債利率上揚，長短期利差縮小，甚至呈現持續倒掛現象⁸。近年 Fed 大

⁷ 依銀行之資產規模及地區進行分組，以避免比較基礎不一致，例如被分類 Peer Group 1 之銀行僅與同屬 Peer Group 1 之銀行平均值比較。

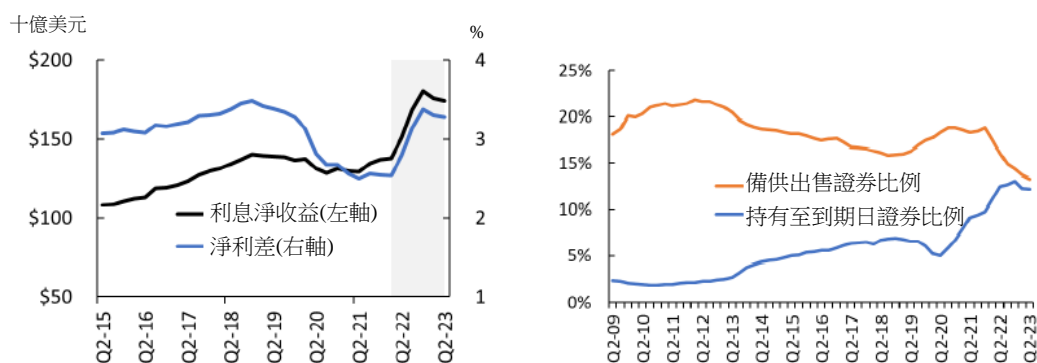
⁸ 即短天期公債利率高於長天期公債利率。

幅升息對銀行營運之影響主要如下：

(一)推升利息淨收益及擴大淨利差：Fed 大幅升息使放款利率攀升，帶動利息淨收益及淨利差於 2023 年第 1 季升抵近年高點(圖 4-1 左)，有助提高銀行獲利能力。

(二)投資證券產生大量未實現金融資產損失，部分銀行爰改變資產分類基礎：Fed 大幅升息下，銀行「備供出售證券」(Available for sale securities)產生大量未實現金融資產損失，進而侵蝕銀行資本。部分銀行爰改變資產分類基礎，將「備供出售證券」重分類為「持有至到期日證券」，導致前者比重下降，後者比重上揚(圖 4-1 右)。

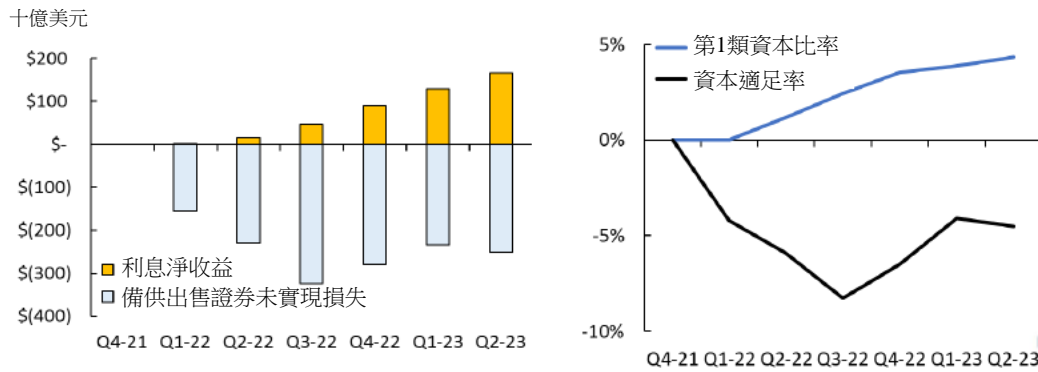
圖 4-1 銀行之獲利能力及投資證券比例



註：投資證券比例為該類型證券占所有獲利資產之比例。
資料來源：Fed 上課講義。

(三)前揭因素造成銀行第 1 類資本比率上升，但資本適足率下降：利息淨收益增加推升銀行保留盈餘及普通股權益第 1 類資本，但未實現金融資產損失則降低第 2 類自有資本，且未實現金融損失影響較利息淨收益大，導致銀行第 1 類資本比率上升，但資本適足率卻下降之現象(圖 4-2)。

圖 4-2 利息淨收益及資產未實現損失對銀行資本之影響



資料來源：Fed 上課講義。

(四)對銀行信用品質及利息淨收益成長產生第二輪效應(second-order effect)：Fed

大幅升息使放款利率上揚，雖使銀行利息淨收益增加，但亦提高部分還款能力欠佳借款人之違約機率，對銀行信用品質產生第二輪效應，且 Fed 亦擔心若後續升息幅度趨緩，將影響銀行未來利息淨收益成長空間，Fed 亦將持續監控銀行之利息淨收益、存款及證券評價等財務情形，以維持金融體系穩定。

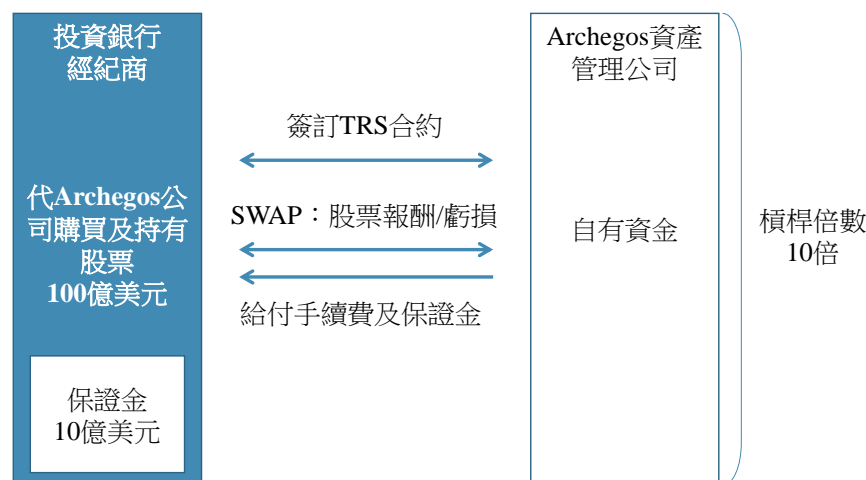
伍、Archegos資產管理公司倒閉對監理之影響

一、Archegos倒閉經過

2013 年成立之 Archegos 資產管理公司，主要業務係利用總報酬交換合約 (Total Return Swap, TRS) 進行股票槓桿投資，操作手法係透過 TRS 交易由投資銀行買進某家公司股票，並帳列於該投資銀行，再以支付保證金方式，向投資銀行收取股票報酬(圖 5-1)。以此方式買入股票，除持有成本低廉外，獲得之股票報酬亦能透過此方式再次投入，在投資標的股價上升時，Archegos 資產亦快速增加，但其風險卻僅透過原始保證金加以擔保，此外，透過此方式 Archegos 可規避公布持有投資部位，導致投資銀行無法判斷其暴險大小，一旦投資標的股價暴跌，Archegos 隨即面臨銀行追繳大額保證金之風險。2021 年 3 月 Archegos 因投資標的股價大跌，無法支付追繳保證金而破產，此事件造成全球投資銀行損失逾 100 億美元，其中瑞士信貸銀行(54 億美元)及日本野村控股公司(29 億美元)受創最大。

此外，亦有多家美國投資銀行(例如 Morgan Stanley 等)產生授信損失。

圖 5-1 Archegos 資產管理公司投資模式



資料來源：Fed 上課講義，作者整理。

二、Archegos資產管理公司倒閉事件帶來之啟示

Archegos 資產管理公司倒閉對投資銀行經營帶來以下啟示：

(一)業務策略及組織架構

缺乏整體業務策略及擁有過多分支機構之投資銀行損失最大，且在面臨 Archegos 帶來之流動性危機時，銀行之資產平倉(unwind)⁹能力扮演關鍵因素。

(二)合約履行及盡職調查

針對家族辦公室及避險基金客戶，投資銀行普遍存在未充分取得客戶資訊即進行交易之缺失，此外，在合約履行方面，一旦金融犯罪及聲譽風險審查委員會核可其交易，銀行將不再針對特定客戶設定風險胃納(risk appetite)。

(三)資產平倉

為避免各銀行大量平倉資產部位，導致持有股票之股價大跌，各投資銀行約定逐步進行平倉，惟當某些銀行不遵守協議時，將導致各銀行爭相賣出，股價進一步重挫，陷入囚徒困境，在此情況下擁有較強清算能力且較早進行賣出之銀行

⁹ 係指投資者在市場上通過反向交易操作以處理現有部位，以實現交易收益或虧損。

將面臨較少損失。

(四)保證金制度

Archegos 資產管理公司與投資銀行簽訂之 TRS 合約具有靜止保證金及 Bullet Swap¹⁰之特性，因此導致銀行之風險擔保不足，且部分銀行未依據風險承擔程度進行額外保證金收取或執行更嚴格之保證金規範。

(五)風險管理及公司治理

多數投資銀行未投入足夠努力瞭解及衡量 Archegos 資產管理公司之投資策略、投資表現及帶來之風險，再加上第二道風險管理防線及溝通管道運作不佳、忽略預警指標等因素，導致 Archegos 資產管理公司倒閉事件發生時銀行無法及時因應。

三、對金融監理之影響

Archegos 資產管理公司倒閉事件造成全球投資銀行產生大額授信損失，促使各國監理機關加強以下監理措施：

(一)評估未來有關重大跨境影響企業之合作及共同監理方法。

(二)檢視自身有關交易對手信用風險監理架構有效性，特別針對交易高度集中及持有大量低流動性部位交易對手制定額外規範，此外，保證金訂定之合理性亦須納入監理架構。

(三)討論資訊共享及建立系統識別危險預警指標之可行性。

(四)探討 Archegos 資產管理公司倒閉導致投資銀行資本適足性議題，並研究是否需修改監理規範。

美國方面，Archegos 資產管理公司促使美國 Fed 重新檢討交易對手信用風

¹⁰ Bullet Swap 係指在 SWAP 合約期間內未設定更新保證金之時點，因此原始保證金將不會依據 SWAP 市場價值重新計算，導致保證金及風險不匹配之情形。

險管理架構，並於 2021 年 12 月發布監理法規(Supervisory and Regulation Letter, SR Letter)21-19 以補充 SR Letter 11-10，SR Letter 21-19 重申交易對手信用風險管理機構(下稱機構)應針對 3 大方面制定適當規範及管理：

(一)資料蒐集

過度依賴避險基金提供之資訊可能危害機構經營健全性，機構應取得有關基金之規模、槓桿比率、大額集中部位及主要經紀商數量等資訊，再判斷是否進行交易，若無法取得完整資訊，則應考慮是否持續往來或採取限制措施以降低風險。

(二)風險管理及公司治理

不良之溝通架構、不足之風險管理措施、未整合之系統及效率不彰之公司治理皆會損害機構之識別及處理風險之能力，機構應針對以上事項制定適當規範。

(三)保證金條款

機構應確保保證金條款具有充分之保障及相當之風險敏感程度，應減少採用禁止機構變更保證金金額或進行平倉之保證金條款，此類條款有違機構風險管理原則，並危害機構經營健全性。

陸、國際新興趨勢及風險對洗錢防制、Fed 支付系統及外匯清算風險之影響

一、洗錢防制

自俄烏戰爭爆發以來，隨主要國家對俄羅斯經濟及金融制裁之警示訊息趨增，導致銀行需投入相當人力與費用，以降低相關制裁風險。此外，去風險(de-risking)¹¹概念之流行及銀行內部稽核部門委外造成第三方風險(third party risk)等皆是近年來各國洗錢防制關注之議題。

¹¹ 去風險係指金融機構終止與具風險之個別機構或客戶往來之風險策略。

二、Fed 支付系統

Fed 之聯邦準備銀行帳戶(Reserve Bank master account)由各金融機構於該行內開設，主要功能包括收取支票、電子轉帳資金、分配與接收現金及硬幣等，並達到協助金融機構進行資金調度及使用支付系統之目的。

近年來，非傳統金融機構對交易安全性、成本及效益之要求促使其欲開設聯邦準備銀行帳戶及使用支付系統，為促進國內加密及數位貨幣交易、金融科技貸款業者、非公用金融服務機構、零售商及銀行間支付服務提供者之蓬勃發展，加以國外央行正放寬對支付服務提供業者之管制，Fed 於 2022 年 8 月發布「評估帳戶申請及使用支付系統」指南，期讓申請帳戶之業者適用一套統一、透明及基於風險考量之審查標準(Fed (2022a))。

該指南包括 6 大審查原則，其中第一項原則規定只有符合聯邦儲備法或其他法律定義之金融機構才可開設帳戶，其餘原則則著重在核可金融機構開設帳戶後可能帶來之風險，包括：(1)對 Fed 之信用、營運及清算等風險；(2)對整體支付體系信用、流動性及營運等風險；(3)對美國金融體系穩定性之風險；(4)法律遵循風險，包括提供洗錢、恐怖主義融資及詐欺等非法活動支付之風險；及(5)對 Fed 實施貨幣政策能力可能帶來之不利影響。指南將符合第一項原則之申請業者依風險程度劃分為 3 類，分別為受聯邦保證之合格機構(第一級)、未受聯邦保證但被納入 Fed 銀行審慎監理架構之合格機構(第二級)及其他合格機構(第三級)，並依據各類級別適用不同程度的盡職調查(表 6-1)(Fed (2022b))。

表 6-1 評估帳戶申請指南分類之各類機構

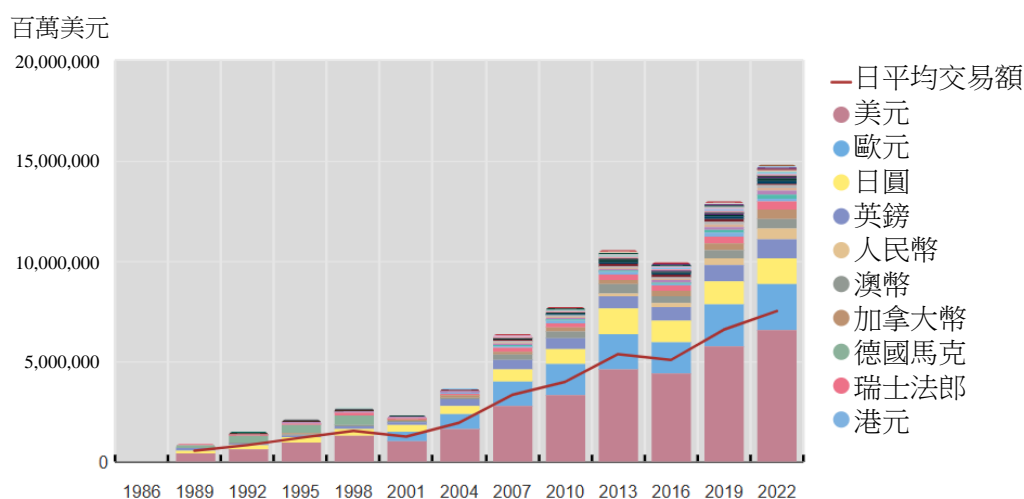
等級	定義	審查程度
第一級	受聯邦保證之合格機構	簡化
第二級	非受聯邦保證之合格機構但(1)被納入 Fed 銀行審慎監理架構、(2)州特許機構且其控股公司受 Fed 監理或(3)聯邦特許機構且其控股公司受 Fed 監理	中等
第三級	未受聯邦保證亦不屬於第二級之合格機構	高度

資料來源：Fed (2022b)。

三、外匯清算風險

外匯市場為全球最大金融市場且於近年快速發展，BIS (2022)指出外匯市場之日平均交易額由 2001 年 1.2 兆美元增加至 2022 年 7.5 兆美元，其中美元作為交易之一方約占整體交易之 88%，其次為歐元(約占 31%)、日圓(約占 17%)及英鎊(約占 13%)，而新興市場貨幣近年來亦逐漸增加交易比重，2022 年交易額達到整體交易之 26%，其中以人民幣為最大宗(約占 7%)(圖 6-1)。常見之外匯商品包括即期外匯、遠期外匯、無本金交割遠期外匯及換匯交易等。

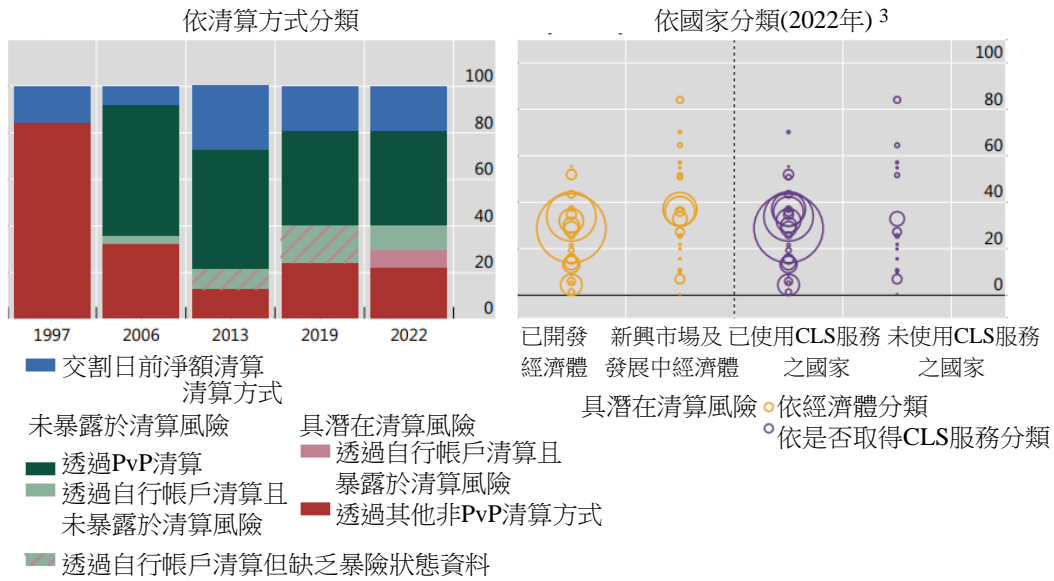
圖 6-1 外匯市場各幣別交易額



資料來源：BIS (2022)。

外匯清算風險係指銀行執行外匯交易時，已支付約定出售之貨幣，但未收到買進貨幣而導致損失之風險，其風險成因可能為各種貨幣清算機制之時間錯配、交易對手違約、清算運作系統問題或市場流動性限制等。為消除外匯清算風險，現今大部分外匯交易皆使用連續連結清算銀行(Continuous Linked Settlement, CLS)提供之款對款同步收付(Payment versus Payment, PvP)進行清算，但因為支援幣別有限、使用 PvP 清算之交易成本較高及現有 PvP 交易無法滿足客戶需求等因素，部分交易仍採用非 PvP 清算模式，BIS (2023)指出約有 1/3 之外匯交易面臨潛在清算風險，比例略高於 2013 年(圖 6-2 左)，且新興市場及發展中經濟體(Emerging market and developing economy, EMDE)與未使用 CLS 服務之國家清算風險較已開發經濟體與使用 CLS 服務之國家高(圖 6-2 右)。

圖 6-2 外匯市場之清算風險比例



註：1.資料採淨額清算基礎統計，且資料期間為2022年4月之日平均資料。
 2.透過自行帳戶清算係指外匯交易之雙方皆在同一家機構進行清算。
 3.每個圓圈代表1個國家，且圓圈大小與外匯交易額成正比。
 資料來源：BIS (2023)。

未採用PvP清算模式之交易無法完全消除外匯清算風險，僅可透過降低暴險(例如使用具法律效力之雙邊淨額清算機制)及控制暴險(例如衡量暴險總額、設定交易對手清算限額及確保具足夠資本以支應風險)等方式減輕清算風險。為處理外匯清算風險，國際清算銀行(Bank for International Settlements, BIS)旗下之巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)及支付暨市場基礎設施委員會(Committee on Payments and Market Infrastructures, CPMI)於2020年以公開信方式鼓勵業者採用現有之PvP清算模式，2023年3月CPMI更進一步發布促進使用PvP之報告，蒐集外匯清算服務提供業者及使用PvP清算之外匯市場交易者之意見提出支付清算之新興模式，並透過增加以下功能以處理外匯清算風險，包括：(1)涵蓋更多種類貨幣(包括新興市場貨幣)、(2)提供符合使用者需求之即時清算服務、(3)允許單一貨幣清算及(4)結合批發商外匯及其他資產使用等。此外，報告亦指出央行在處理外匯清算風險上扮演關鍵角色，包括：(1)制定支持PvP清算之法規、(2)核准新興清算模式、(3)調整營運時間以配合PvP清算、(4)探索即時總額清算系統之創新功能及(5)與私部門共同解決PvP清算之結構性問題及加強資料蒐集。

柒、心得與建議

一、心得

(一)美國各種監理機關具有不同權責，以共同促進金融體系穩定

美國作為世界第一經濟強國，金融機構具有各種不同之組成樣態，各式新興金融商品亦陸續推出，為維持金融體系穩定，美國採多元監理機關模式，以達成不同監理目的，主要分為銀行審慎監理主管機關、證券及衍生性商品主管機關、其他業務主管機關及業務協調單位等 4 類監理機關，並依權責細分各監理機關之監理範圍，而在 Fed 之組織中亦依功能區分為聯邦準備理事會、地區性準備銀行及聯邦公開市場委員會，透過層層堆疊之監理機制，建立美國特有之金融安全網。

(二)Fed 已留意大幅升息對銀行體系之影響，並持續關注

自 2021 年底以來，Fed 持續採取升息措施以抑制通膨，惟該等措施對銀行體系已產生顯著影響，包括推升利息淨收益、產生大量未實現金融資產損失及使資產適足率下降。此外，大幅升息亦可能對銀行信用品質及授信成長帶來第二輪效應，且其伴隨之銀行流動性不足問題，被視為引發本年 3 月 SVB 倒閉事件之導火線之一。SVB 倒閉後，民眾對中小型銀行信心不足，轉存大量存款至大型銀行，導致中小型銀行使用經紀商存款之比例遽增，可能進一步對銀行整體流動性帶來風險。綜上，Fed 將持續關注銀行體系整體財務狀況變化情形，避免金融危機再次重演。

(三)美國金融監理機關陸續採取措施，以因應國際金融科技趨勢及新興風險之挑戰

近年國際金融科技趨勢及新興風險對洗錢防制、Fed 支付系統及外匯清算系統等帶來不同挑戰，促使美國金融監理機關陸續採取因應措施及持續完善法規，以降低其對金融體系可能之不利衝擊，例如 Fed 發布更完善之帳戶審查標準，以因應數位貨幣支付及金融科技貸款業者對該行支付系統之挑戰。

二、建議

(一) 監理機關似可參酌 Fed 之監理方法，依據不同銀行業務規模大小採取分級監理強度

Fed 針對不同業務規模及風險狀態之銀行，採取著重風險之合併監理模式，並將銀行區分為 CBOs、RBOs、LFBOs 及 LISCC Organizations 等 4 類，且依其類別採取不同監理頻率及檢查項目。此外，Fed 擁有專屬監理團隊負責監控大型銀行，且額外進行橫向檢查。相較之下，我國金管會自 108 年 12 月起，依本國銀行之系統重要性區分為系統性重要銀行(D-SIBs)及非 D-SIBs，其中對 D-SIBs 雖已採取強化監理措施(如額外資本要求、提報危機應變措施及辦理兩年期壓力測試等)，但檢查項目似與非 D-SIBs 並無二致。未來似可參採 Fed 之作法，依銀行系統重要性或業務規模分級調整檢查內容，以達到精準掌握風險及檢查人力效率最大化之效益。

(二) 監理機關使用評等系統時，不只應著重於指標亦要關注質化資料，並輔以同業資料瞭解銀行狀態

在使用 CAMELS 評等系統時，Fed 強調不只應著重於量化指標之水準，尚須考量其變化趨勢及同業平均水準，並透過質化資料進一步瞭解其變化原因。本行參酌 CAMELS 評等系統創立之銀行 CARSEL 評等系統，分別代表資本適足性(Capital adequacy)、資產品質(Asset quality)、守法性(Regulations compliance)、經營策略與穩定性(Strategies and Stability)、獲利能力(Earnings)及流動性(Liquidity)等 6 大面向(中央銀行 (2022))，鑑於近年國內外金融情勢變化加劇，似可持續精進質化及量化分析資料，以充分瞭解銀行營運狀況，並及早掌握潛在風險。

(三) 監理機關應與各國監理機關持續合作，並關注新興風險對監理產生之影響

Archegos 資產管理公司倒閉事件，促使各國監理機關思考未來有關重大跨境影響企業之合作及共同監理方法，並且建立資訊共享及系統識別危險預警指標之

可行性。此外，隨俄烏戰爭爆發，主要國家對俄羅斯採取金融制裁、加密與虛擬貨幣交易及金融科技貸款等非傳統金融模式興起、外匯交易清算模式持續推陳出新等因素，我國監理機關應參考各國法令規範及調整情形，適時修改相關法令規範，並持續與各國監理機關合作及進行資料共享，以瞭解現行監理趨勢及適時因應新興風險對監理產生之影響。

參考資料

中文部分

中央銀行 (2022), 「『駱駝標準』是指什麼?」, 央行貨幣金融知識專區, 1月24日。

中央銀行 (2023), 「近期美歐銀行危機事件之研析及其對我國之影響」, 央行理監事會後記者會參考資料, 3月23日。

英文部分

本次訓練課程講義資料。

BIS (2022), “Triennial Central Bank Survey of foreign exchange and Over-the-counter (OTC) derivatives markets in 2022,” October.

BIS (2023), “Facilitating increased adoption of payment versus payment (PvP),” *Committee on Payments and Market Infrastructures Final report*, March.

Fed (2021), “SR 21-19: The Federal Reserve Reminds Firms of Safe and Sound Practices for Counterparty Credit Risk Management in Light of the Archegos Capital Management Default,” December.

Fed (2022a), “Federal Reserve Board announces final guidelines that establish a transparent, risk-based, and consistent set of factors for Reserve Banks to use in reviewing requests to access Federal Reserve accounts and payment services,” August.

Fed (2022b), “Proposed Guidelines to Evaluate Requests for Accounts and Services at Federal Reserve Banks,” August.

WSJ (2023), “Banks Load Up on \$1.2 Trillion in Risky ‘Hot’ Deposits,” September.

網站資訊

FDIC 擔保之商業銀行及存款機構經紀商存款金額，
<https://fred.stlouisfed.org/series/QBPBSTLKDPDOFFDPBRKDP>。

Fed銀行監理方法，<https://www.federalreserve.gov/supervisionreg/approaches-to-bank-supervision.htm>。

Fed 之聯邦準備銀行帳戶及服務資料庫常見問答，
<https://www.federalreserve.gov/paymentsystems/master-account-and-services-database-faq.htm>。

FOMC介紹，<https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/fomc.htm>。

UBPR資料庫，<https://cdr.ffiec.gov/public/ManageFacsimiles.aspx>。