

壹、目的

參加美國芝加哥聯邦準備銀行(以下稱 Chicago Fed)第 43 屆年會有關銀行結構及競爭(The 43RD Annual Conference on Bank Structure & Competition)之研討，主要在了解美國監理機關、學者專家及當地業者對銀行業及商業混合(The Mixing of Commerce and Banking)所持看法，作為我國制定金融管理規範之參考。

在美國，以立法區隔銀行業及商業係見於 1933 年之格拉斯史帝格法案 (Glass-Steagall Act) 及 1956 年之銀行控股公司法 (Bank Holding Company Act)，1999 年之 Gramm-Leach-Bliley(GLB)Act 允許商業銀行與其他金融活動之結合，但仍維持銀行與商業活動之區隔，有人認為 GLB Act 是象徵朝向放寬銀行業及商業結合之第一步。

歷經 20 餘年來的府會協商，美國最大規模的金融改革－金融服務業現代化法案 (Financial Services Modernization Act, FSMA)，於 1999 年 11 月 12 日由美國總統柯林頓簽署通過。此一法案的通過，正式撤除過去 60 餘年來美國銀行、證券與保險業者跨業經營的藩籬，且帶來美國金融服務業競爭版圖的重組。由於金融服務現代化法案係經由美國參議院銀行委員會主席 Phil Gramm、眾議院銀行委員會主席 Jim Leach 及白宮商業委員會主席 Tom Bliley 的不斷居間協調才得以順利通過，因此此一法案亦稱為 Gramm-Leach-Bliley Act，主要內容包括：

- (一)金融服務業集團將可成立受美國聯邦準備理事會 (FRB) 監管之金融控股公司 (Financial Holding Company)，從事傳統銀行業務、保險承銷、證券承銷、投資經紀和商人銀行等業務。
- (二)金融控股公司旗下的各銀行關係企業須服膺 1977 年制定的社區再投資法 (Community Reinvestment Act, CRA) 中對中低收入者貸款、或對中低收入社區投資的規定；且須達到監理當局認定滿意最低水準的評等，方可進行新核准的業務，監理當局也才能批准銀行對併購業務的申請。

(三)金融監理制度的主要監理當局為 FRB 及美國財政部。風險性最高的業務，如證券承銷及不動產的開發，由金融控股公司經營者須受到 FRB 之監管；經聯邦政府核准設立的全國性銀行之附屬公司，在一定限制條件下可從事證券承銷業務者，則須受到財政部所屬之通貨監理署（Office of the Comptroller of the Currency, OCC）之監管。

(四)基於保障消費者隱私權，原則上金融服務業現代化法案禁止金融機構對其關係企業以外的第三方提供客戶個人資訊；至於金融機構對其關係企業提供個人資訊，該法並未設限。此外，所有金融機構皆有義務對客戶揭示該機構的隱私權政策及準則。

貳、過程

Chicago Fed 首次之銀行結構及競爭會議係於 1963 年舉行，當時係由 25 位經濟學家出席且為一非正式之事件，該會議係對 1960 年之銀行合併法（Bank Merger Act）所作回響。自那時起，Chicago Fed 之年會就成為一學者、監理者、業者與決策者研討金融機構及市場之集會。本次年會共計 3 日，於芝加哥之 Westin Hotel 舉行，此亦為 Chicago Fed 建議之住宿旅館。第 1 天 5 月 16 日出席才知與會者多為芝加哥當地大學學者，其他國家金融監理機關多未派員出席，另 Chicago Fed 參與討論之人員亦多有經濟等研究背景人員。實際上本次年會可說為一學術發表會，由各大學教授就其研究主題所採行之模型，將獲致之結論予以說明，會議經過如下：

一、5 月 16 日議程

發表之論文主題涵括下列領域，皆為學術性論文，以數學模型得出結論：

(一)銀行業及對顧客之距離(Banking and “Distance” to the Customer)

發表之報告包括藉由一些小企業貸款之取向及違約之情形，研究非公

開資訊及借款者之接近(borrower proximity)對貸款交易之決定。研究結果顯示，借款人接近對銀行是有利的，對非公開資訊之蒐集亦有利。接近借款人之銀行利用這些訊息掌握自己之市場，不利競爭者；科技雖然進步，距離仍影響貸款者對訊息之獲得。

(二)私有及公有債務(Private and Public Debt)

發表之報告發現公司之破產 (bankruptcy) 及其復原率 (recovery rate) ，與私有債務者 (private debt holder) 有密切關係，相對於其他變數，債務之結構對破產及復原有實質之影響力。

(三)關係借貸(Relationship Lending)

主要探討次級市場之貸款出售，是否貸款契約可以減少貸款出售之代理問題，以及有關公司借款戶之利益與成本問題。結果發現，代理問題較嚴格時，已出售貸款契約有較限制之條文。報告並指出一般貸款被出售者其本身係有很高之槓桿比率，出售貸款可使其更容易貸款；另亦發現與一般關切貸款出售會弱化借貸者間關係之相反情形，即貸款出售後反而有更長久之借貸關係。

二、5月17日議程

本日上午聯邦準備理事會主席 Ben S. Bernanke 就次級房貸市場(The Subprime Mortgage Market)作專題演說，近來次級市場房貸違約之攀升已成為美國經濟、社會及監理之議題，次級房貸係對信用差、風險高者所作之抵押貸款。數十年來，美國政府鼓勵民眾圓「購屋置產夢」，在金融政策及金融機構推波助瀾下，次級房貸滿足了低收入戶之需求。有些業者用浮動利率及無須付頭期款做推銷重點，此類購屋者一旦遇到利率上升或家中遭到意外變故，例如失業或利率攀升，因債信差，無資格申請房屋重新貸款 (refinance) 或修改貸款條件，而陷入無法償還貸款之困境，致倒帳金額

攀升。許多舉借次級房貸之家庭，每年花在償還貸款、支付保險費、繳交房地產稅等之金錢，約佔其稅後所得 37%。

另一方面，次級房貸市場之發展助長了金融創新，借款者將抵押貸款賣給金融中介機構，這些中介機構再將這些資產打包成結構證券，滿足不同投資人之需求，更促使次級房貸市場之擴大。這些貸款風險絕大部分移轉給投資人，而非原始貸款機構，Bernanke 曾在國會呼籲，加強對抵押貸款次級房貸市場巨擘 Fannie 及 Freddie Mac 資產組合進行限制，以防止其債務對整體經濟之威脅。其非建議改變這二家機構在次級房貸市場之業務，而是整個資產組合，誠具有先見之明。Bernanke 表示，聯準會將致力防止貸款違約，對消費者作有效之揭露，並避免影響負責之借款或借款人重新貸款之機會

【註：我國情形】

受到卡債風波之影響，銀行對現金卡及信用卡業務已趨保守謹慎，相對於美國次級房貸之問題，我國銀行對房貸市場正是大力擴展中，目前尚未出現嚴重問題，惟隨著利率走升及授信風險之集中，銀行應有風險意識。依據銀行法第 72 條之 2，原則上商業銀行辦理住宅建築及企業建築放款之總額，不得超過放款時所收存款總餘額及金融債券發售額之和之 30%，有部分銀行已接近滿水位。

針對偏遠地區、預售屋推案量大之地區及投資客，銀行應謹慎評估辦理房貸，民眾亦評估其本身還款能力，包括評估利率調升之負擔，只繳利息之寬限期結束後能否負擔本金之攤還，並提高自備款成數，以減輕貸款壓力等。為因應房貸額度之限制，我國銀行發行房貸證券化商品 RMBS（房貸抵押權受益證券）之意願大為提高，所謂證券化係將現有資產移轉後並發行有價證券，以取得資金並加以活用，同時將現有資產

之風險予以移轉。因此有部分銀行考慮將房貸予以證券化，以避免超越前述限制，並取得資金後進行新的貸放或運用。

依據金管會之對外說明，迄 96 年 7 月 10 日已核准發行之房貸證券化案件計有六件，金額 511 億元。鑒於證券化有利於活化銀行資產、增加銀行籌資管道並可移轉風險，因此金管會對於銀行辦理房貸證券化樂觀其成，惟金管會仍將注意擬證券化之銀行取得資金後之用途是否合宜，以及對其財務業務之影響是否正面，以促進證券化市場之發展，同時兼顧金融機構之穩健經營。】

本日研討主題包括：

(一)銀行業與商業之混合(The Mixing of Commerce and Banking)

美國公共銀行家（America's Community Bankers，成員包括各社區銀行）代表表達反對商業涉足銀行業，1999 年美國國會考量 GLB Act 時，爭論銀行業與商業之混合，國會決定不要把金融安全網擴及商業公司。國會注意到 1980 年之教訓（儲貸機構 S&L 之失敗）及 1930 年代銀行業之崩潰，體認存款保險是為保障受監理銀行之存款而創造的，並不是為保護商業公司而創造的。其他報告之反對意見包括，銀行業及商業混合會使銀行偏好對與銀行相關之企業貸款，不貸款給其競爭對手之相關企業等。

(二)發薪日貸款(Payday Lending)

發薪日貸款是屬高風險之貸款，借戶主要為有資金困難者，此種美元貸款之特點為金額小（通常少於美金 500 元）、期間短及無擔保，實務上由借戶提供借款金額加計費用之支票或債權授權書，貸款人同意於下一發薪日再提出兌償。發薪日貸款通常收取固定費用，由於這些貸款期間短，換算成年率是非常高的，一些存款機構辦理此項貸款缺乏適當之評估及風險控管，其結果可能是非常嚴重的。研究結果顯示，銀行對既有客戶增

加貸款比新增貸款客戶較有利，亦承受較少之損失。

(三)評估銀行業及商業混合之潛在衝擊(Evaluating the Potential Impact of Mixing Banking and Commerce)

自 1956 年銀行控股公司法禁止綜合銀行以來，綜合銀行在美國一直是引人注目之議題。近來引發爭議者為從事零售業之 WAL-MAT 擬設立工業貸款公司 (industrial loan corporation)，從事放款業務，遭致相當大之抨擊及反對，最後 WAL-MAT 撤回了此案。研究顯示，銀行業與商業之結合及銀行集中度是貸款訂價之重要決定因素。在銀行業與商業高度結合之國家，由於借貸雙風堅固之關係，當地貸款人收取低的貸款費用，外國貸款人因有監督費用及高風險暴露，爰收取高費用。

【註：我國情形

我國銀行股東於銀行法上主要之限制為持股比率，基本上符合股東適格性、無不良紀錄，得為銀行股東，爰我國銀行股東許多來自產業界，甚至當選為董監事。近來部分銀行發生財務問題，由政府接管，其中中華銀行負責人本身經營多家產業，彼此間利益輸送，造成銀行重大損失，爰外界有金融業及非金融業應有防火牆之呼籲。

行政院金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）基於落實公司治理暨產業與金融分離政策，避免銀行負責人未能專任職務而影響銀行業務推行，且為避免銀行與非金融機構因代表人相同而產生風險連結之不良效應，強化銀行負責人於非金融事業兼職限制，並參酌「金融控股公司負責人資格條件及兼任子公司職務辦法」有關兼顧公益目的推動之經神，於 96 年 5 月 1 日修正發布「銀行負責人應具備資格條件準則」，主要修正重點為增訂銀行之董事長、總經理或與其職責相當之人不得擔任非金融事業之董事長、總經理或職責相當之人。但擔任財團法人或非營

利之社團法人職務者，不在此限。就銀行業與商產（包括產業）之混合，我國金融監理機關亦持審慎之態度。

金管會於 95 年 9 月 18 日依據銀行法第 45 條之一修正發布「金融機構作業委託他人處理內部作業制度及程序辦法」，銀行得將部分涉及營業執照所載業務項目或客戶資訊之相關作業委外，其中包括代收消費性貸款及信用卡帳款，此種委外作業，多委託便利商店辦理，可謂另一種銀行業與商業結合之型態。另外超商亦接受電信業者及稅捐機關委託，代收電信費用及稅捐費用等，其功能愈趨多元。由於便利商店據點多且營業時間長，銀行委託其代收款項不但方便又節省成本，消費者更樂於由超商代收，但此代收項目如一再擴大將弱化銀行之地位，且超商本身屬零售業，似有角色混淆之虞。】

三、5 月 18 日議程

本日上午由一手推動 Gramm-Leach-Bliley(GLB)Act 之李奇就該法案及其對銀行業與商業之混合之看法發表演說，雖然 GLB Act 允許商業銀行與其他金融活動結合，基本上李奇對銀行與商業之混合仍持保留態度。本日其他研討主題包括：

(一) 金融市場之新巴塞爾及風險管理 (Basel II and Risk Management in Financial Markets)

報告指出新巴塞爾協定對銀行部門之影響存在不一致性，2006 年 5 月美國監理機關指出，如果銀行採行進階內部評等法（Advanced Internal Rating-Based Approach，AIRB）其自有資本約減少 10%，監理機關保留了重新設計 AIRB 制度之權利；此減少恐將成爲大型銀行想要遊說的事情，對於有關監理及銀行衡量制度上投入了時間及資源後，仍未有可行結果之情形，各方皆感到困擾。

2006年7月Citigroup、JPMorgan Chase、Waschovia及Washington Mutual四大機構公開要求賦予其選擇協助改良AIRB公式或採行標準法(Standardized Approach)，同年8月3日美國銀行家協會(the American Bankers Association)致函聯邦準備理事會主席Bernanke及聯邦存款保險公司(FDIC)首長，要求主管機關允許各銀行得選擇其擬採行之資本計提方法，Bernanke反對，但大型銀行及FDIC董事長質疑該答復。不論最後監理機關如何決定風險權重，其應該對資本之定義更加嚴謹。

【註：我國情形】

另美國計畫對資產總額超過2500億美元或外幣暴險達100億美元以上之核心銀行，於2009年強制適用進階內部評等法，其餘銀行仍適用現行Basel I規定。我國業依國際清算銀行建議時程，於2007年起實施新巴塞爾資本協定第一支柱有關之信用風險標準法、基礎內部評等法，以及作業風險基本指標法與標準法，另第二支柱及第三支柱預計於2008年起開始實施。我國透過推動新巴塞爾資本協定之實施引導銀行強化風險管理，主要之作法如下：

- 一、在第一支柱方面，鼓勵銀行引進先進之風險管理技術，建置內部評等系統，落實風險管理文化。對銀行以內部評等法計提資本者，採取鼓勵及全力支持，而不強制的態度。
- 二、在第二支柱方面，要求銀行進行風險自評，利用各種質化與量化指標(如RAROC)，加強風險訂價與資產配置。
- 三、在第三支柱方面，透過風險揭露和市場紀律，引進外部監督機制，促使銀行加強風險管理。

依據我國銀行申報2007年第1季之資本適足率資料，平均資本適足率為10.10%，相較於2006年底之平均資本適足率10%，減少0.01個百分點，初步來看新巴塞爾資本協定之實施對我國銀行業之資本適足率尚無顯著影響。在信用風險方面，已有2家銀行申請採行信用風險內部評等法，另有多家銀行亦開始著手建置信用風險內部評等法

相關制度；在作業風險方面，已有 2 家銀行經金管會核准於 2007 年起採行作業風險標準法，顯示我國監理機關及銀行業皆積極配合新巴塞爾資本協定之實施。】

(二)房地產市場經濟學(Housing Market Economics) 及銀行風險承受(Banking Risk Taking)監理

此為同時分二組分別研討前開主題，由與會者自由選擇要參與何組，本人選擇參與後者。發表之報告說明研究顯示，市場力量（market power）在限制銀行風險方面扮演重要之角色，當銀行對市場力量增加時，其逾期放款比率隨之減少，此結果對特許之價值是有利的。另有關於銀行所有權、市場結構與風險之報告，探討不同類型銀行在風險、監督及破產成本上之不同，研究結果顯示，公營銀行有最大之市占率，外國銀行之結構風險明顯高於公營銀行及本地民營銀行等。

參、心得及建議

本屆芝加哥年會性質上較屬學術研討會，參與者多為當地大學教授，另有部分當地銀行業者，性質上非屬跨國監理之研討會，其他國家多未派員出席。由 Chicago Fed 年會舉辦學術研討會，可看出美國金融監理機關與學術界係維持密切關係，我國金融監理機關則偏重與業界溝通、交流，較少有專門與學界之交流。

有關銀行業與商業之混合，美國之案例為從事零售業之 WAL-MAT 擬設立金融機構，從事放款業務，遭致抨擊及反對，尤其是中小型銀行之反對，主要基於其競爭力將大受影響。對於銀行業與商業之混合議題，我國仍宜繼續深入探討。

茲就參與本次年會後提出下列建議：

- 一、銀行應加強對房貸之風險管理。
- 二、銀行應就其與商業(包括產業)之關係予以釐清，防火牆及風險管理機制應明確。
- 三、主管機關對於便利商店涉足銀行金流之趨勢應有所因應及明確之政策。
- 四、主管機關可考量加強與學術界有關金融議題之交流，善用學術界數理之專長。