

出國報告（出國類別：訓練課程）

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銀行局

出國人員：廖英傑 科長

派赴國家：美國（舊金山）

出國期間：105年9月12日至9月23日

報告日期：106年2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 年首次舉辦亞洲銀行監理人員訓練課程，目的除為使亞洲各國監理機關之人員了解美國的監理制度架構、近年來對外國銀行在美營運據點之監理重點以及最近新興的相關金融監理議題，並藉此機會讓亞洲各國監理機關分享各國之監理體制、關切重點以及就最近新興的監理議題交流意見。

本次訓練課程計有中國大陸、香港、印度、日本、韓國、馬來西亞、菲律賓、新加坡、臺灣、泰國等 10 個國家或地區之金融監理機關共派 17 名代表參加。訓練課程除由 FRBSF 及美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 等監理機關 (機構) 分享監理架構及監理經驗，並以分組討論及各組組員互調方式進行各國監理經驗之分享及交流。

本報告摘述課程重點，包括美國金融監理制度架構及主要監理機關之職權分工介紹、銀行保密及防制洗錢、網路安全、風險導向監理協調合作、執照申請、場外監視、資料分析、外國銀行監理重點、消費者保護、壓力測試及清理計畫，最後提出心得與建議。



# 目 錄

壹、研習目的 .....	1
貳、研習課程 .....	3
一、研習時間.....	3
二、研習課程.....	3
參、研習過程 .....	4
一、美國聯邦監理架構及聯邦準備體系介紹 .....	4
(一) 美國聯邦監理機關 .....	4
(二) 美國主要聯邦審慎監理機關及其管轄之機構.....	5
(三) 聯邦準備體系 .....	6
二、銀行保密法、防制洗錢及網路安全 .....	8
(一) 防制洗錢之國際標準 .....	8
(二) 美國防制洗錢之監理架構.....	8
(三) 網路安全 .....	11
三、風險協調.....	14
(一) 風險協調單位之角色與責任 .....	14
(二) 風險監控原則及方式 .....	15
四、銀行執照及業務活動之申請 .....	16
(一) 五項主要申請類別 .....	16
(二) 主管機關的核准及審核重點.....	16
五、監理行動.....	18
(一) 主管機關之管轄權力.....	18
(二) 監理行動之目的 .....	18
(三) 採取監理行動之時機.....	18
(四) 監理行動措施可分為正式及非正式的行動措施.....	19
六、監理報告、場外監控及資料分析.....	20

(一) 財務及監理報告 .....	20
(二) 場外監控 .....	21
(三) 資料分析方法論 .....	22
七、外國銀行監理.....	23
(一) 外國銀行在美國之概況.....	23
(二) 外國銀行在美國之營運型態 .....	24
(三) 外國銀行適用的監理法規.....	26
八、消費者金融保護.....	32
(一) 當前消費者金融保護關注焦點.....	32
(二) 公平放款 .....	32
(三) 不公平或虛偽的行為及實務.....	33
(四) 社區再投資法 .....	34
(五) 消費者金融保護局 .....	36
九、壓力測試.....	36
(一) 壓力測試及資本規畫之演進.....	36
(二) 聯邦準備壓力測試方法.....	37
十、清理計畫.....	39
(一) 聯邦存款保險公司之任務及功能.....	39
(二) 清理計畫 .....	40
肆、心得與建議 .....	42

## 附錄

附錄一、議程

附錄二、與會人員

附錄三、會議資料

## 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)於美國聯邦準備體系 12 個管轄區域中，因所監督之外國銀行在美營運據點 (U.S. operations) 其中亞洲地區之銀行家數相對其他管轄區域較多，為加強與亞洲地區金融主管機關之監理合作關係，爰於 105 年首次舉辦亞洲銀行監理人員訓練課程，目的除為使亞洲各國監理機關之人員了解美國的監理制度架構、近年來對外國銀行在美營運據點之監理重點以及最近新興的相關金融監理議題，並藉此機會讓亞洲各國監理機關分享各國之監理體制、關切重點以及就最近新興的監理議題交流意見。

本次亞洲銀行監理人員訓練課程於 105 年 9 月 12 日至 23 日在 FRBSF 辦公大樓舉行，計有中國大陸、香港、印度、日本、韓國、馬來西亞、菲律賓、新加坡、臺灣、泰國等 10 個國家或地區之金融監理機關共派 17 名代表參加。訓練課程除由 FRBSF 及美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 等監理機關 (機構) 分享監理架構及監理經驗，並以分組討論及各組組員互調方式進行各國監理經驗之分享及交流。

本次訓練課程內容包括美國金融監理制度架構及主要監理機關之職權分工介紹、銀行保密及防制洗錢、金融科技與網路安全、風險導向監理協調合作、執照申請、場外監視資料分析及報告、外國銀行

監理重點及消費者保護、壓力測試、問題金融機構監理、清理計畫、  
國家風險分析以及金融創新與科技等議題。



## 貳、研習課程

一、研習時間：105 年 9 月 12 日至 23 日

### 二、研習課程

日期	課程主題
9 月 12 日	美國監理架構及聯邦準備體系介紹 與會亞洲各國監理制度、主要關切及新興議題簡報
9 月 13 日	銀行保密法、防制洗錢及網路安全
9 月 14 日	風險協調、執照申請及監理行動
9 月 15 日	監理報告、場外監控及資料分析
9 月 16 日	外國銀行監理、消費者保護之法令遵循
9 月 19 日	壓力測試
9 月 20 日	不同監理團隊之交互觀點
9 月 21 日	問題金融機構之監理
9 月 22 日	清理計畫、國家風險分析
9 月 23 日	金融創新與科技

## 參、研習過程：重點摘要

### 一、美國聯邦監理架構及聯邦準備體系介紹

#### (一) 美國聯邦監理機關

美國銀行業之聯邦監理機關計有：聯邦準備理事會(FRB)、通貨監理署(OCC)、聯邦存款保險公司(FDIC)、全國信用合作社監理署(NCUA)……等金融監理單位或機構，各監理機關(構)之監管職權分工如下表：

監理職權分工	監理機關
銀行業審慎監理機關 (Prudential Bank Regulators)	1. 通貨監理署(Office of the Comptroller of the Currency)。 2. 聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation)。 3. 全國信用合作社管理署(National Credit Union Administration) 4. 聯邦準備理事會(Federal Reserve Board)。
證券及衍生性商品監理機關 (Securities and Derivatives Regulators)	1. 證券交易委員會( Securities and Exchange Commission)。 2. 商品期貨交易委員會(Commodities Futures Trading Commission)。
其他金融活動監理機關 (Other Regulators of Financial Activities)	1. 聯邦住宅金融署(Federal Housing Finance Agency)。 2. 金融消費者保護局(Consumer Financial Protection Bureau)。
協調平台會議 (Coordinating Forum)	1. 金融穩定監視委員會(Financial Stability Oversight Council)。 2. 聯邦金融機構檢查委員會(Federal

	<p>Financial Institutions Examinations Council)。</p> <p>3. 總統之資本市場工作小組(President' s Working Group on Capital Market)。</p>
--	---

## (二)美國主要聯邦審慎監理機關及其管轄之機構

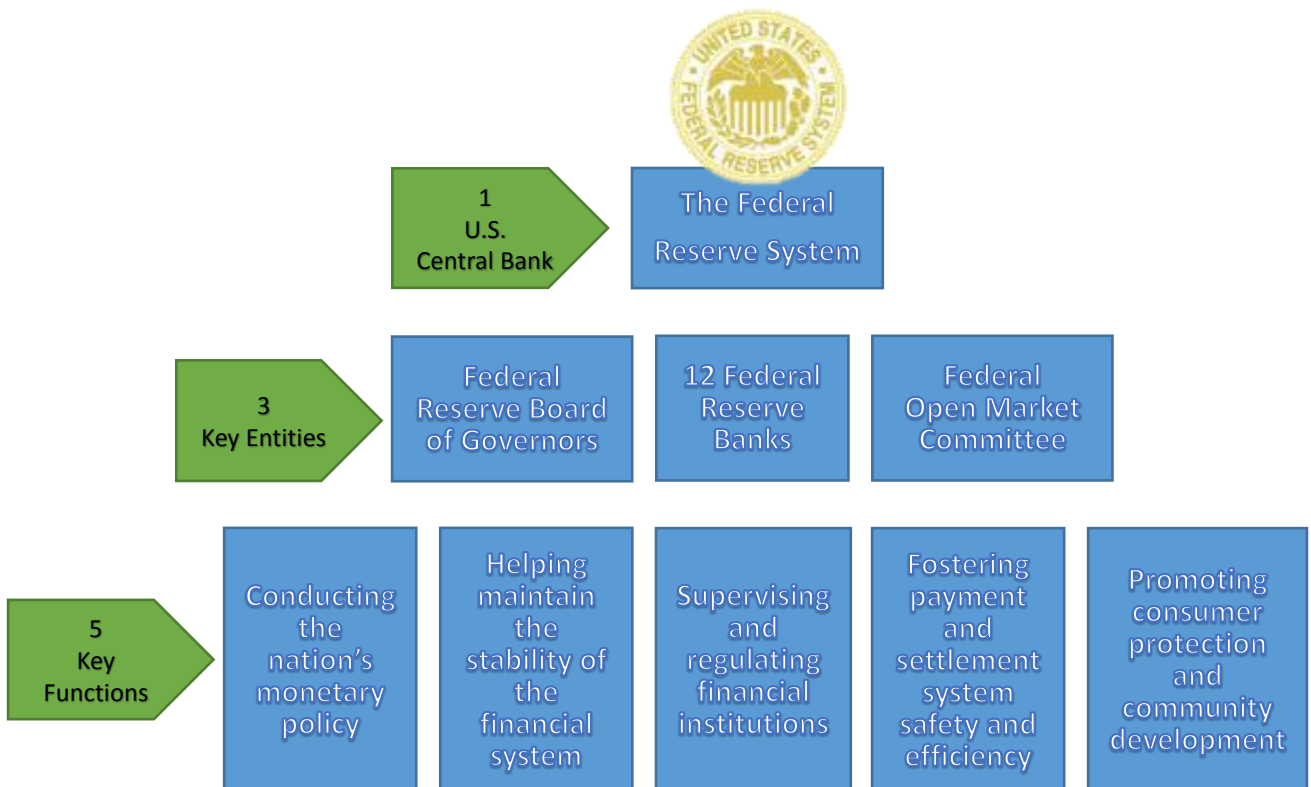
主要聯邦審慎監理機關	受管轄之機構
聯邦準備體系(Federal Reserve System ; FRB)	銀行及金融控股公司(系統性重要金融機構)、州特許的會員銀行、外國銀行組織
通貨監理署(Office of the Comptroller of the Currency ; OCC)	全國性銀行 ( National-Chartered Banks )、儲蓄協會 ( Savings Associations)、外國銀行組織的聯邦分行
聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation ; FDIC)	加入聯邦存款保險之機構(包括非屬聯邦準備體系會員之州特許銀行及儲蓄協會)

美國聯邦準備銀行並非屬核發營業執照之主管機關；全國

性銀行 (National-Chartered Banks) 是由通貨監理署 (OCC) 核發執照；州特許銀行 (State-Chartered Banks) 則是由當地州政府之主管機關核發執照(例如加州商業監理署; California Department of Business Oversight)，且亦受當地主管機關之監督管理。另加入聯邦存款保險之機構，亦同時受 FDIC、FRB 及 OCC 之監督管理。

### (三) 聯邦準備體系

#### 1. 聯邦準備體系架構 (Structure of the Federal Reserve System) :



聯邦準備體系即為美國的中央銀行，構成該體系的三個主要實體為聯邦準備理事會、十二家聯邦準備銀行及聯邦公開市場委員會，所具有的五項主要功能包括：掌理全國的貨幣政策、協助維護金融系統的穩定、監督管理金融機構、促進支付及清算系統的安全及效率、提升消費者保護及社區發展。

## 2. 十二個獨立的聯邦準備區域(Twelve Independent Federal Reserve Districts)：

除聯邦準備理事會設於 Washington, D.C. 外，美國領土由東向西共劃分成十二個聯邦準備區域，包括 Boston、New York、Philadelphia、Cleveland、Richmond、Atlanta、Chicago、St. Louis、Minneapolis、Kansas City、Dallas 及 San Francisco 等。其中 San Francisco 為第十二個聯邦準備區域的總部所在地，第十二區並為地理上及經濟上最大的聯邦準備區域。截至 2016 年 3 月底第十二個聯邦準備區域所負責管轄的金融機構包括 199 家銀行控股公司、21 家儲蓄及放款控股公司、37 家州會員銀行、52 家全國性銀行、250 家州特許但非屬聯邦會員銀行、以及 70 家外國銀行組織所設立之分行、代理行 (Agencies) 及代表人辦事處等。

## 二、銀行保密法、防制洗錢及網路安全

### (一)防制洗錢之國際標準

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，其目的是為發展、建立及促進各國及國際間有關防制洗錢、打擊資助恐怖分子及資助擴散活動的政策及最佳實務。該組織所制訂之「四十點建議」（40 FATF Recommendations）及「關於資助恐怖分子之九點特別建議」（9 Special Recommendations on Terrorists Financing）為防制洗錢工作之主要國際標準。另透過會員國間之彼此相互評鑑（Mutual evaluations），並得以衡量及監督各會員國對於該組織所制定之相關建議之遵循情形。

### (二)美國防制洗錢之監理架構

#### 1、美國防制洗錢的歷史簡介

美國於 1970 年制定銀行保密法（Bank Secrecy Act），是第一部有關防制洗錢的法律。1986 年訂定洗錢控制法案（Money Laundering Control Act），將洗錢行為罪刑化。1988 年制定的反毒品濫用法（Anti-Drug Abuse Act），加重相關的罰則。1992 年通過的 Annunzio-Wylie Anti-Money

Laundering Act，開始施行有關疑似洗錢活動的報告 (Suspicious Activity Reporting)。2001 年由總統 George Bush 簽署頒布的美國愛國者法案 (USA PATRIOT Act)<sup>1</sup>，擴大了防制洗錢的涵蓋範圍並且包括所有金融機構及實體，為自施行銀行保密法以來有關防制洗錢架構的最大變革；其中包括 2001 年所制定消除國際洗錢及反資助恐怖分子法案 (Title III—International Money Laundering Abatement and Anti-Terrorist Financing Act)，修正了許多銀行保密法的相關規定。

美國銀行保密法及防制洗錢架構，從 1970 年代初始致力於打擊國內的毒品走私，逐步發展成目前的複雜架構並把範圍延伸至以打擊犯罪活動為目標。在目前的金融服務環境，特定的顧客、產品及服務都可能掩飾財務透明、允許匿名、或是在支付鏈上包含多重參與者而導致洗錢風險的提高。因此洗錢風險的評估隨著複雜性的增加變得更困難且更為重要。

---

<sup>1</sup> 《美國愛國者法案》(USA PATRIOT Act) 是 2001 年 10 月 26 日由美國總統喬治·沃克·布希簽署頒布的國會法案，英文全名為「Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001」，中文意指「透過使用適當之手段來阻止或避免恐怖主義以團結並強化美國的法律」，取英文全名的首字縮寫簡稱為「USA PATRIOT Act」，其中「patriot」即為英文「愛國者」之意，故稱之為「美國愛國者法案」。

## 2、美國防制洗錢計畫之法定要求：

根據 USA PATRIOT Act 第 352 段有關防制洗錢計畫四項主要規定(4 Pillars)，金融機構必須建立的防制洗錢計畫(AML Program)，至少應包括：

- (1) 內部政策、程序及控制之發展情形(the development of internal policies, procedures, and controls)。
- (2) 法令遵循主管之指派(the designation of a compliance officer)。
- (3) 持續的員工訓練計畫(an ongoing employee training program)。
- (4) 獨立的稽核功能以測試計畫之有效性(an independent audit function to test program)。

## 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，包括擴展、收購及合併。
- (3) 舉出相關違反法規之事證，採取正式或非正式的執法行動(Enforcement actions)或導正措施。
- (4) 民事罰款(Civil money penalties)、刑罰(Criminal



penalties) 或 撤 銷 銀 行 執 照 (Banking license revocation)。

### (三)網路安全

1、網路對環境的威脅：隨著網路時代的來臨，透過電腦網路進行金融交易雖大幅提升金融服務的效率，惟同時亦對整體金融環境帶來威脅及風險，例如敏感性資料之處理、電子支付系統之交易安全…等，因此網路交易安全已成為各國監理機關目前主要甚至首要之監理關切議題。

2、美國聯準會處理網路風險的方法：

美國聯準會對金融機構網路安全之因應對策，係選擇一網路安全之監督架構以評估金融機構的風險，並配合修正相關監理計畫，以評估及強化資訊技術的檢查資源，另藉由蒐集彙整相關網路威脅事件之處理經驗及報告，與相關產業及其他政府機關培育聯繫關係及溝通管道，以強化對網路安全的認識。

(1) 網路安全之監理架構 (Cybersecurity Framework)：

A、辨識(Identify)：金融機構之公司治理、董事會報告情形、風險評估、內部政策及規範、資訊技術資產的管理、網路交易安全策略、服務提供者的監督、內部控制評估

及稽核計畫方案。

B、保護(Protect)：資料安全、客戶身分驗證、員工存取資料之控制、責任的明確區隔、軟體的修補及安全配置、申請權限之控制、顧客及員工之交易安全訓練、以及交易之程序與步驟。

C、偵測(Detect)：測試相關交易程序及步驟，以確認相關保護計畫是否發揮作用，以及是否有異常情事發生。

D、反應(Respond)：根據顧客之回應，進行規劃、溝通及分析，以降低網路交易風險。

E、復原(Recover)：透過規劃、改進及溝通，建置相關資訊復原及備援計畫及執行方案。

(2) 修正監理計畫 (Amended Supervisory Plans)：

A、對於大型、複雜或系統性重要金融機構<sup>2</sup>：發展多面向之網路安全檢查目標策略，包括根據聯邦準備體系之監視方法，針對目標採取不同監理架構之措施，並對每一目標建立日常監控範圍，及成立專案檢查小組完成目標檢視，以及持續性的監控以追蹤及報告金融機構之狀況及糾正措施。

---

<sup>2</sup>大型金融機構 (Large Banking Organization)，是指總資產達 500 億美元以上之金融機構。

B、對於中型或較不複雜的金融機構：適用於區域性<sup>3</sup>、社區銀行及外國銀行，包括採行跨監理機關間的網路安全試驗性檢視，並由聯邦金融機構檢查委員會（Federal Financial Institutions Examination Council；FFIEC）公布從試驗性檢視中所觀察的結果，FFIEC 並發布有關網路安全評估工具。此外，聯邦準備銀行、聯邦存款保險公司及州政府主管機關亦發展出以風險為基礎之資訊技術檢查計畫草案，其中亦包含網路安全之檢視。該項資訊技術檢查計畫草案於2016年第一季及第二季經過相關主管機關之測試後，於2016年第三季業已定案。

(3) 評估及強化資訊技術檢查人員資源（Assess and Enhance IT Examiner Resource）：

藉由清點檢查人員的資訊技術專業技能，確認評估網路安全所需要的關鍵技能，並發展及提供相關資訊技術專業訓練，例如基礎的資訊技術及網路安全訓練、網路安全架構之執行、進階之資訊技術及新的網路威脅與趨勢，以及提供監理人員可諮詢資訊技術或網路安全相關問題之及時方式。

---

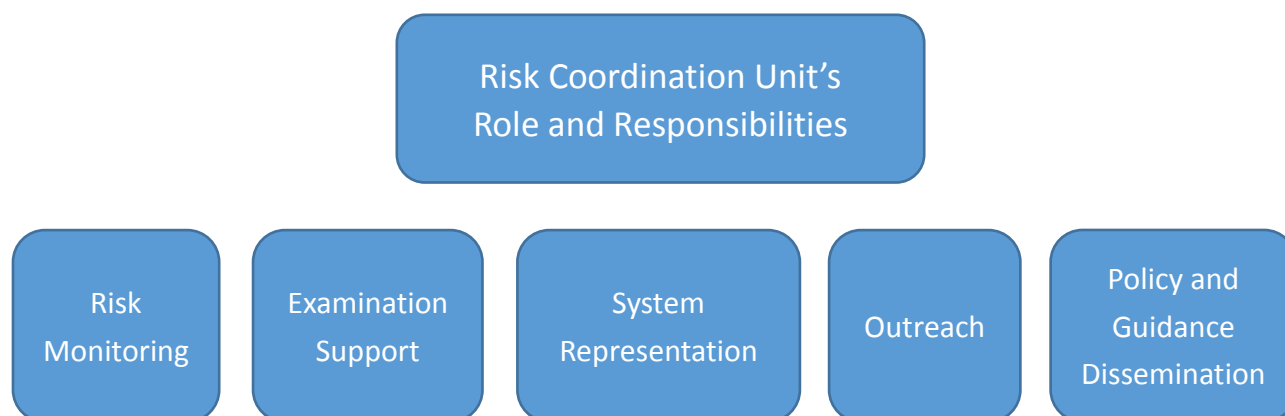
<sup>3</sup>區域性金融機構（Regional Banking Organization），是指總資產達100億美元以上、未達500億美元之金融機構。

#### (4) 槓桿操作威脅情資 (Leverage Threat Intelligence):

藉由辨識及評估潛在外部威脅的情資來源，加強蒐集金融機構被報導之資安事件，以採集與核對可能造成核心威脅之資料及事件報告，並與產業及政府相關部門協調合作以加強意識及建立危機發生前之聯繫管道，以及分析資料以強化監理過程。

### 三、風險協調 (Risk Coordination)

#### (一) 風險協調單位之角色與責任：



1. 風險監控：風險協調單位(RCU)負責監控新興議題及橫跨主要風險的發展，尤其特別關注那些可能對金融機構造成負面衝擊的風險議題。
2. 檢查支援：透過電話、會議及風險彙整報告等方式，支援檢查人員及時監控風險。

3. 系統表徵：透過工作小組、關係團隊(例如信用風險協調團隊)及資訊分享，建立風險之系統表徵。
4. 外展服務：透過產業（例如銀行公會）之研討會議、學術或風管協會之公開場合，或 FRB 自行主辦之區域性銀行家論壇及相關主管人員圓桌會議，以瞭解產業及市場狀況並掌握相關風險議題。
5. 政策及指引之宣導：透過發布新的法規、業界準則及內部指引，以宣導及落實風險管理。

## (二) 風險監控原則及方式：

風險協調單位特別關注內生性風險 (inherent risk)，但並不會忽視任何風險管理議題，尤其是所監管金融機構可能面臨的風險議題。所關切之風險議題亦必須適用於所監管之多數金融機構，而且在風險報告中所揭露之風險議題，亦必須依不同的關切層面循序漸進。

有關風險監控過程的資訊來源包括：

1. 檢查發現。
2. 檢查人員與中央聯繫窗口 (Central Points of Contact) 的評論。
3. 機構的風險評估及監督策略。

4. 風險測試及模擬。
5. 監管報告。
6. 系統風險報告。
7. 銀行業界的評論或意見。
8. 外部資料。
9. 產業資訊。
10. 業界聯繫。

#### 四、銀行執照及業務活動之申請

##### (一) 五項主要申請類別：

銀行業為特許事業，故多數營業活動必須事先取得核准

始得辦理，主要類別包括：

1. 特許執照。
2. 合併及購併。
3. 控制權的轉變。
4. 營業活動。
5. 外國銀行的准入。

##### (二) 主管機關的核准及審核重點：

在美國的二元銀行體系 (Dual-Banking System) 以及

多重的聯邦監理機構，銀行從事某項營業活動需要同時取得相關主管機關之核准，包括州政府或聯邦主管機關，聯邦準備銀行、聯邦存款保險公司及通貨監理署等。例如兩家銀行的購併，必須取得三個主管機關核准；如果涉及控股公司之銀行結構，則由聯邦準備銀行負責控股公司之審核，聯邦存款保險公司及州政府則負責銀行之審核。

各個監理機關對於各類營運活動之審核或有不同考量因素及關切重點，惟實務上係考量下列四個共同核心因素（Big 4 factors）：

1. 財務條件：包括資本、獲利、負債及資金來源，通常並需要三年的財務預測或規劃。
2. 經營管理能力：包括銀行或相關管理經驗、監管記錄及管理階層的個人財務行為。
3. 未來展望：考量銀行未來是否能經營成功，營業計畫及經濟情況。
4. 消費者便利及需要：包括是否符合社區中低收入消費者的信用需求，消費者保護之法令遵循及監管記錄，以及社會大眾的評論意見。

## 五、監理行動 (Enforcement Action)

### (一) 主管機關之管轄權力：

聯邦準備銀行可針對下列對象採取監理行動：

1. 金融機構 (Financial Institutions)：包括銀行或金融控股公司、州政府特許銀行、外國銀行在美分行及機構、及非銀行之子公司。
2. 個人 (Individuals)：隸屬該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) 及聯邦準備僱員。

### (二) 監理行動之目的：

1. 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 (Composite Rating 1 or 2)。
2. 採取積極行動以導正歧視弱勢族群之違法行為或不健全之實務做法。
3. 阻卻違反法律、命令、規定、不健全實務及信託責任等行為。

### (三) 採取監理行動之時機：

美國依據日常監理及金融檢查結果，對於管轄金融機構給予之綜合評等 (Composite Rating) 由優至劣分為 1~5 個等級，



通常金融機構之綜合評等被評為 3 等或劣於 3 等時，主管機關即可能採取相關監理行動。

**(四) 監理行動措施：可分為正式及非正式的行動措施。**

**1. 非正式行動 (Informal Actions)：**

非正式行動主要用於綜合評等為 3 等，以及組成部分評等 (Component Rating) 為 3 等或較 3 等差之金融機構，屬金融機構與聯邦準備銀行間之自願性協議，非屬法律文件且不會對外公開。其種類包括：

- (1) 承諾信 (Commitment Letters)。
- (2) 董事會決議 (Board Resolutions)。
- (3) 備忘錄 (Memorandums of Understanding)。

**2. 正式行動 (Formal Actions)：**

採取正式執行行動屬聯邦準備理事會之職權，綜合評等為 4 等及 5 等的金融機構將自動收到相關監理措施要求，此類金融機構之管理階層通常已讓主管機關缺乏信心，對金融機構可能是自願性及非自願性但具有法律執行效力之文件，且會在聯準會的網站上公布。其種類包括：

- (1) 書面協議 (Written Agreements)。
- (2) 停止命令 (Cease and Desist Orders)。

- (3) 禁止命令 (Prohibition Orders)。
- (4) 解決協議 (Cure Agreements)。
- (5) 民事罰款 (Civil Money Penalties)。
- (6) 立即糾正行動命令 (Prompt Corrective Action Directives)。
- (7) 終止聯邦準備會員資格 (Termination of Federal Reserve Membership)。

## 六、監理報告、場外監控及資料分析

### (一) 財務及監理報告

舊金山聯邦準備銀行設有統計部門，該部門組織計有 63 名員工，並設有 8 個業務單位，負責轄區內金融機構之財務及監管報告之產出工作。

該統計部門的主要任務，為致力於與金融機構建立協同及具創造力的合作關係，俾利提供具高品質之資料及資訊，以支援系統性之監督管理並達成貨幣政策目標。

該部門有效執行工作之方式，包括：

1. 資料品質保證 (Data Quality Assurance)：蒐集、分析金融機構申報之資訊，以提供及時、高品質之資料 (包括量

化財務報告及質化說明資料) 給股東參考。

2. 資料校訂 (Data Editing): 透過提問、背景研究、假設、試驗、分析、推論及溝通結果等持續不斷的過程, 編輯校對資料。

## (二) 場外監控 (Off-site Monitoring)

有效果且有效率的監理, 需要同時仰賴場內(on-site)及場外(off-site)的監控活動。一般而言場內監控雖較有效果, 但成本較高; 場外監控雖不如場內監控之效果, 但因成本較低而較有效率。

### 1. 場外監控的目的:

- (1) 辨識金融機構是否有財務惡化或新興風險。
- (2) 增加使用具前瞻性且由資料驅動的方法。
- (3) 提早採取進一步行動或加速場內監控的時機。
- (4) 協助場內監控之風險聚焦(risk-focused)及強化場內監控的品質。
- (5) 偵測金融機構違反法律的可能性。
- (6) 洞悉產業趨勢或其他金融機構之潛藏風險。

### 2. 場外監控的運用層面:

- (1) 個體分析: 個體機構層面的各種分析報告, 目標係為於早

期辨識出剛開始發生的問題，提供管理階層及檢查人員相關警訊，衡量相對於同業之績效，以及監控是否具健全的遵法政策。

- (2) 水平分析：跨機構的組合比較分析報告，目標係為提供同類組合金融機構之整體概況，並做績效排序及與同業之比較。
- (3) 總體分析：跨產業的總體研究分析報告，目標係為評估廣泛的經濟趨勢及議題，以辨識銀行產業之結構性趨勢。

### (三) 資料分析方法論 (Data Analytics)

所謂資料解析方法，是指為從資料當中獲得結論而運科學方法去檢視分析資料。分析師通常使用自己的推論及對事物主體的了解，而從資料當中得到自己的結論。

聯邦準備銀行的資料分析方法，包括使用統計模型 (Statistical Modeling)、想像 (Visualization) 及報告 (Reporting)：

1. 統計模型 (Statistical Modeling)：包括使用監理資料衡量金融機構在壓力下潛在資本不足之風險等級，以及使用總體經濟及不動產市場資料來辨識住宅抵押貸款未來潛在的違約風險。例如：放款暴險資本適足壓力測試模型

(Capital Adequacy Stress Testing for Loan Exposures)、居住活力模型 (Residential Vitality Model)、商業不動產活力模型 (Commercial Real Estate Vitality Model)、監督放款檢查之儀表模型 (Supervisory Loan Examination Dashboard) 等。

2. 想像 (Visualization) 及報告 (Reporting): 包括使用訂購資料資料去辨識商業不動產市場未來可能遭遇的問題，及利用放款資料來建立儀表模型以協助界定檢查範圍程序以及提供檢查人員有用的資訊俾與銀行管理階層討論。

## 七、外國銀行監理

### (一) 外國銀行在美國之概況

目前計有來自 51 個國家 168 個外國銀行組織在美國設有營運據點，這些外國銀行在美國的總資產達 3.15 兆美元，占有所有在美國銀行之總資產約為 18.6%。營運據點最多的前五大國家依序為加拿大、日本、英國、法國及德國，這五個國家在美國之總資產即占全部外國銀行在美國總資產之比例達 71.7%。

外銀在美國之主要營業活動型態，大多數為批發性的放

款 (wholesale lending) 及相關銀行服務 (related bank services)，其次為貿易融資 (trade finance)、私人銀行 (private banking)、金融交易 (trading) 等專業活動，以及少部分的零售業務 (retail activity)，及一些重要的資產負債表外活動 (例如信用狀、受託管理資產等)。

美國對於外資銀行的准入原則持開放態度，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本國金融機構類似。外國銀行必須事先獲得聯邦準備銀行的核准，以及取得當地州政府主管機關或通貨監理署核發的營業執照，始得在美國營運。

## (二) 外國銀行在美國之營運型態

外國銀行在美國設立營運據點的法律主體型態包括：

### 1. 代表人辦事處 (Representative offices)

可代表母國總行從事商情蒐集及市場行銷調查等聯繫工作，但不可收受存款、核准信用額度及有任何資產負債之記帳。

### 2. Edge Act Corporations

由聯邦準備銀行特許可從事國際金融業務的子公司，吸收存款的對象僅限於外國客戶，且所有交易均必須與國

外或國際金融相連結，目前此類公司家數已顯著下降。

### 3. 代理機構(Agencies)

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的存款。

### 4. 分行(Branches)

可從事廣泛的銀行業務，包括放款、貨幣市場服務及貿易融資，且可吸收大於 25 萬美元的批發(大額)存款，一些較早設立的分行亦享有存款保險的保障。

### 5. 銀行子公司(Bank Subsidiaries)

可從事與美國本國銀行相同的銀行業務，並受相同的法律與監理要求，且必須自己本身擁有資本。

### 6. 非銀行子公司(Non-Banking Subsidiaries)

(1) 銀行控股公司(Bank Holding Companies)：根據銀行控股公司法的相關規章，可從事與銀行業密切相關的各項業務。

(2) 金融控股公司(Financial Holding Companies)：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)等業務。

### (三)外國銀行適用的監理法規：

美國主要監理外國銀行組織的法律，包括國際銀行法(International Banking Act; 1978)、外國銀行監理加強法(Foreign Bank Supervision Enhancement Act; 1991)、金融服務現代化法(Financial Services Modernization Act; 1999)、通貨及外國交易報告法(Currency and Foreign Transaction Reporting Act)/銀行保密法(Bank Secrecy Act)/美國愛國者法案(USA PATRIOT Act)、聯邦準備規則K(The Federal Reserve's Regulation K)、華爾街改革及消費者保護法(Wall Street Reform and Consumer Protection Act; 2010)等。

#### 1、國際銀行法(International Banking Act)：

主要提供外國銀行得以本國公司主體(子公司)在美國營運之方式(例如 Edge Act Corporations)，並提供外國銀行藉此取得聯邦準備銀行貼現窗口(Discount Window)之融通管道。

#### 2、外國銀行監理加強法(Foreign Bank Supervision Enhancement Act; FBSEA)：

FBSEA 主要係為賦予聯邦準備銀行對外國銀行更大的監



理權限，包括所有外國銀行申請案必須經過 FRB 核准、要求對外國銀行辦理年度金檢(目前有些金檢頻率為 18 個月)、及禁止分行及代理機構收受零售存款等。

FRB 根據 FBSEA 之規定，必須確認外銀母行或總行對於在美國之子銀行、分行或代理機構等係採取全面性的合併監理(Comprehensive Consolidated Supervision; CCS)，或母國主管機關對於外銀在美國之分行、代理機構或代表人辦事處係採取積極且充足的合併監理方式，始得核准外國銀行進入美國營運。

### 3、金融服務現代化法 (Financial Services Modernization Act)：

金融服務現代化法即所謂「格雷姆-里奇-比利雷法案」(Gramm-Leach-Bliley Act)，於 1999 年廢除了 1933 年制定的《格拉斯-斯蒂格爾法案》(Glass-Steagall Act)有關商業銀行與投資銀行必須分業經營之限制條款，允許銀行控股公司與外國銀行於符合一定條件下，得以金融控股公司之模式跨業從事銀行、證券、保險、共同基金、商人銀行及其他金融活動。該法案並將 FRB 定位為可仰賴各功能性監管機關(functional regulators)之總體監督管理者(“Umbrella”

supervisor)角色。

外國銀行得以金融控股公司模式於美國跨業經營的條件

(仍須視其經營型態而定)，包括：

- (1) 良好的資本(Well capitalized)：例如普通股權益之第一類資本達 6.5%以上；總體資本適足率達 10%以上。
- (2) 良好的管理(Well managed)：例如綜合 ROCA 評等<sup>4</sup>及美國綜合營運評等(combined U.S. operations rating)達滿意(Satisfactory)以上。
- (3) CRA(Community Reinvestment Act)評等達滿意以上：適用於納入聯邦存款保險公司保障之機構，以確保該等金融機構對於社區弱勢階層所提供之金融服務沒有歧視。

4、銀行保密法/防制洗錢計畫(Bank Secrecy Act/Anti-Money Laundering Program)/美國愛國者法案(USA PATRIOT Act)：

銀行保密法(BSA)要求外銀在美國之營運據點必須遵守

四大支柱(Four Pillars)以落實執行防制洗錢(AML)計畫。所

稱四大支柱(Four Pillars)包括：

- (1) BSA 法遵主管(BSA Compliance Officer)：

---

<sup>4</sup> ROCA 評等系統係美國主管機關對於外國銀行組織在美國設立之分行及代理機構(U.S. branches and agencies of foreign banking organizations)所使用之評等方式，有別於對銀行本身所使用的 CAMELS 評等系統。ROCA 四個英文字母分別代表 Risk management、Operational controls、Compliance 及 Asset quality，每個個別項目評等及綜合 ROCA 評等由優至劣共可分為 1~5 等，1~2 等即為滿意(Satisfactory)以上等級。

銀行保密法之法令遵循主管，負責日常監控 (day-to-day monitoring) 以及法遵計畫之管理，並必須具有相關專業知識 (expertise)、職權 (authority) 及時間 (time)，以圓滿地完成防制洗錢工作。

(2) 內部控制 (Internal Controls)：

內部控制制度是否建立有關防制洗錢之政策 (policies)、程序 (procedures) 及步驟 (processes)，以有效限制及控制相關風險，並遵守 BSA 之相關規定；包括交易監控之執行程序或步驟，必須能有效偵測及報告相關可疑活動。

(3) 獨立測試 (Independent Testing)：

各項業務或產品線必須具有獨立稽核 BSA/AML 法令遵循情形之功能，且必須包括 BSA 法遵計畫架構及測試之目標評估。

(4) 訓練 (Training)：

確保所有相關人員已接受適當之訓練，訓練內容必須包括監理法規之要求、內部 BSA/AML 的政策及程序等。

美國愛國者法案 (USA PATRIOT Act) 則是為了避免及偵測

恐怖主義分子藉由洗錢管道而取得的金流，因此要求更廣泛之金融服務機構必須申報各種潛在的洗錢交易或活動。

5、聯邦準備規則 K(The Federal Reserve' s Regulation K)：

主要提供美國銀行組織從事國際金融業務之指導原則，以及符合從事國際金融業務條件之外國銀行組織之相關指導原則，包括對外銀組織在美國可從事之業務種類、金融實務及交易之相關限制，銀行控股公司所適用之相關規定，以及允許 Edge Act Corporations 之相關營運活動。

6、華爾街改革及消費者保護法(Wall Street Reform and Consumer Protection Act; 2010)

又稱為「陶德-法蘭克法案」(Dodd Frank Act, 簡稱 DFA)，為美國自 1930 年以來最大規模之金融監理改革法案，目的是為了處理 2008 年金融危機所衍生「太大不能倒(too big to fail)」的問題。

DFA 建立了一個監控系統性風險的架構，以及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。該法案之主要關鍵要素包括：

- (1) 成立金融穩定監視委員會 (The Financial Stability Oversight Council)，負責監測和處理威脅國家金融穩定

的系統性風險。

- (2) 設立消費者金融保護局 (Consumer Financial Protection Bureau)，整合各主管機關之消費者金融保護業務，對提供信用卡、抵押貸款和其他貸款等消費者金融產品及服務的金融機構實施監管。
- (3) 伏克爾法則 (Volcker Rule)，旨在限制金融機構所承擔之風險，及降低系統性風險發生頻率。例如禁止受規範的外國銀行組織，辦理自營商交易及持有或投資對沖基金與私募基金等。
- (4) 店頭市場衍生性商品之集中清算，例如要求外國金融機構註冊成為交換自營商或主要交換市場參與者，透過集中清算方式進行交易，提高交易資訊之掌握及透明度。
- (5) 復原及清理計畫 (Recovery and Resolution Planning)，要求以子行、分行及代理機構 (Agency) 等形式於美國營運且全球資產超過 500 億美元的外國銀行組織，亦須訂定復原及清理計畫。
- (6) 加強審慎監理標準 (Enhanced Prudential Standards)，要求 FRB 對於合併總資產超過 500 億美元的外國銀行組織，亦必須訂定以風險為基礎之資本及槓桿比率、流動性、風

險管理(包括成立風險委員會)、資本規畫及壓力測試等規定標準。

## 八、消費者金融保護

### (一)當前消費者金融保護關注焦點

美國當前對於消費者金融保護的關注焦點，包括：

- 1、公平放款(Fair Lending)。
- 2、不公平或虛偽的行為及實務 (Unfair and Deceptive Acts and Practices)。
- 3、社區再投資法 CRA (Community Reinvestment Act)。
- 4、新興議題(例如 Fintech)。

### (二)公平放款(Fair Lending)

有關公平放款相關之法規，包括：

- 1、公平住屋法(Fair Housing Act；1968)：禁止放款機構藉由種族、膚色、宗教、性別與國籍等因素，而對有意從事買賣、租賃及辦理房貸之消費者產生授信歧視行為。
- 2、公平信用機會法(Equal Credit Opportunity Act；1974)：禁止授信單位在處理任何信用交易(不限於與住宅有關之交易)時，因對申請信用者之性別或婚姻狀況存有偏見，而影響放款

機構之授信決定。

美國當前有關公平放款的主要議題，包括：

- 1、Redlining：指金融機構拒絕向居住在中低收入社區之住戶或居民提供放款。
- 2、Auto Loan Pricing：金融機構辦理汽車貸款，有對少數借款者加價計收較高利率之情形，或給予汽車交易商過大的斟酌加價處理空間，或是對於偵測公平放款議題未採取充分的監控措施。

### (三)不公平或虛偽的行為及實務 (Unfair and Deceptive Acts and Practices；UDAP)

美國主管機關對於金融機構是否涉及 UDAP，主要視那些對業者帶來獲利的金融商品或服務，是否真的對消費者有利，或是會讓消費者處於不利情勢。有關不公平(Unfair)與虛偽(Deceptive)的認定標準：

- 1、不公平(Unfair)：
  - (1)會造成或可能造成消費者權益實質損害(Causes or is likely to cause substantial injury)。
  - (2)這些損害無法合理或適度地避免(The injury is not reasonably avoidable)。

(3)這些損害並沒有被相對可補償之利益所超越(The injury is not outweighed by countervailing benefits)。

## 2、虛偽 (Deceptive)：

(1)實務作法會誤導或可能誤導消費者(The practice misleads or is likely to mislead)。

(2)消費者的對於實務作法的詮釋是合理的(Consumer's interpretation of the practice is reasonable)。

(3)這些誤導的實務作法是具關鍵性的(The misleading practice is material)。

## (四)社區再投資法 (Community Reinvestment Act)

美國於 1977 年通過社區再投資法 (簡稱 CRA)，要求聯邦立案銀行、州立案銀行、儲蓄機構、及其他貸款機構等，在不影響健全經營之前提下，有義務滿足地方社區(包括中低所得收入戶)之信用需求，且不得有隨意拒絕中低收入戶或落後地區居民之授信申請等歧視行為，以達到回饋社會並振興社區發展等目的。

根據 CRA 規定，主管機關會定期對金融機構辦理 CRA 遵法情形之金融檢查，檢查頻率視受檢機構之規模大小而定。<sup>5</sup> CRA

---

<sup>5</sup> CRA 檢查頻率視金融機構規模大小而定；小型金融機構(資產小於 304 百萬美元)約 4 至 5 年檢查一次，中小型金融機構(資產介於 304 百萬美元及 12.16 億美元之間)約 3 年檢查一次，大型金



檢查結果可分為下列四個評等：

- 1、 優良(Outstanding)。
- 2、 滿意(Satisfactory)。
- 3、 有待改進(Need to Improve)。
- 4、 完全未遵循(Substantial Non-Compliance)。

金融機構之實務行為如有涉及違反公平放款、UDAP 及其他違反 CRA 規定之情形，將導致 CRA 評等之調降。另銀行 CRA 評等及遵法情形，亦反映在主管機關對下列申請案件之准駁重要參考依據：

- 1、申請取得聯邦存款保險之保障(包括新設立之機構，或由州立案轉換為聯邦立案銀行之機構，或由聯邦立案轉換為州立案銀行之機構等)。
- 2、設立分行或其他可收受存款機構，及分行(包括取得聯邦保險的外國銀行分行)之遷址等。
- 3、與其他金融機構進行合併、或收購其他金融機構之資產或負債等。
- 4、設立銀行控股公司，或銀行控股公司申請轉型為金融控股公司時，主管機關將考量控股公司旗下銀行子公司的社區再投

資遵法情形及績效紀錄。

## **(五)消費者金融保護局(Consumer Financial Protection Bureau)**

美國消費者金融保護局（簡稱 CFPB）是因應 2008 年金融危機發生後，依據 2010 年所通過之 Dodd-Frank Act(簡稱 DFA) 所授權，於 2011 年設立，屬聯邦政府機構，旨在促進金融機構提供消費者公平和透明的金融產品及服務，包括房屋貸款、信用卡、國外匯款、或其他消費者金融產品及服務。

CFPB 監管之機構包括銀行、信用合作社和其他金融公司，並可強制執行金融法律，俾保障美國消費者免受不公正、欺騙性或濫用等不當之金融實務行為或金融商品所害。

## **九、壓力測試**

### **(一)壓力測試及資本規畫之演進**

聯邦準備銀行對於銀行資本適足性之評估方法，自 2008 年全球金融危機發生後，開始一連串之演進過程。

- 1、在 2009 年以前，主要仍採用過去的靜態資料來衡量資本，例如第一類資本比率、全部資本適足率。
- 2、從 2009 年開始，則採用監理性的資本評估計畫(Supervisory Capital Assessment Program；SCAP)，以標準化之壓力測試

方法評估所需要之資本大小，始足以承受當時金融風暴所帶來之壓力，適用之範圍僅涵蓋 19 家大型銀行(資產超過 1,000 億美元)，以促進金融安全穩定、恢復市場信心及增加放款能力等為目標。

- 3、自 2011 年起，隨著全球金融危機之情況逐漸改善，監理機關亦需要思考如何持續評估銀行增加資本配置之需要，以維持銀行體系之健全及穩定。因此採用全面性的資本評估與審查方式(Comprehensive Capital Assessment and Review; CCAR)，要求資產規模大於 500 億美元以上之銀行，均必須提出經過壓力測試之資本規畫，以及在壓力情境下之復原能力。
- 4、自 2012 年起，除 CCAR 之外，另增加資本規畫審查(Capital Plan Review)；從 2013 年起，依據 Dodd Frank Act 之要求，將所有的銀行及資產規模達 100 億美元以上的銀行，均納入進行壓力測試之對象(Dodd-Frank Act Stress Testing; DFAST)。

## (二)聯邦準備壓力測試方法

美國聯邦準備銀行(FRB)進行壓力測試之資料，仍來自於金融機構，但使用 FRB 自己所設計的模型進行壓力測試。另 FRB 會提供基礎情境(baseline scenario)給金融機構，並允

許金融機構使用自己的模型進行壓力測試。此外，金融機構亦可使用自己設定的情境及模型進行壓力測試並提交給 FRB，因為金融機構應更清楚知道自己所面臨的特定風險（specific risks）。

Dodd-Frank Act 除要求 FRB 每年應對由金融穩定監視委員會(FSOC)所指定之系統性重要金融機構進行監理性壓力測試(Supervisory Stress Tests)，並要求被指定之機構每半年自己進行公司之壓力測試（Company-Run Stress Tests）。Dodd-Frank Act 要求之監理性壓力測試和公司自行壓力測試，旨在提供大型系統性重要機構之管理階層、董事會成員、社會大眾及監理機關前瞻性的資訊，以協助辨識市場下行風險（downside risks）和不利條件對這些大型銀行組織資本適足率之潛在影響。

#### 1、監理性壓力測試(Supervisory Stress Tests)

由 FRB 與其他金融主管機關合作，對被指定金融機構實施年度壓力測試，以評估該等機構是否具足夠資本，以吸收經濟衰退時之財務損失。

FRB 於壓力測試前，至少會提供基礎、不利與嚴重不利等 3 種情境（baseline, adverse, and severely adverse

scenario)，並假設各情境的經濟與金融變數（例如實質 GDP、失業率、股價、不動產價格等）情形。該等壓力測試結果應作為早期糾正措施之一，並作為金融機構調整資本結構或修改其清理計畫之參考。

## 2、公司自行壓力測試 (Company-Run Stress Tests)

被指定之機構每半年另應自行辦理一次壓力測試（即每年兩次），而中型存款機構（指資產規模 100 億元以上的銀行控股公司、存貸機構、州立案銀行）每年亦應另自辦一次壓力測試。

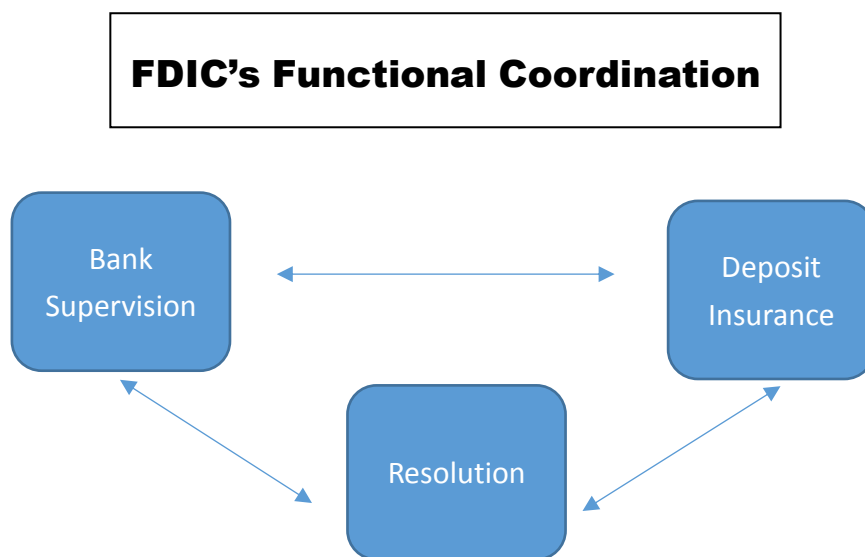
金融機構除應估算相關項目在不同壓力情境下的未來發展情況（例如損失、淨收益、備抵呆帳、資本、資本比例等項目），並須訂定壓力測試的內控制度及程序，經董事會決議通過。另金融機構亦應公布公司自行辦理之壓力測試結果，而 FRB 也鼓勵公司將自行測試結果納入資本規畫之參考。

## 十、清理計畫(Resolution Planning)

### (一)聯邦存款保險公司之任務及功能

美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 是由美國國會所通過設立之獨立管轄機構，其任務係為了維持國家金融體系之穩定及大

眾之信心。FDIC 同時具有銀行監理、存款保險及負責清理計畫等三項職權功能，這三項功能必須具有高度地協調性 (coordinated) 及合作性 (collaborative)，才能貫徹執行其維持金融穩定之任務。



## (二) 清理計畫 (Resolution Planning)

依據 Dodd-Frank Act 規定，美國聯邦準備銀行 (FRB) 應要求其監督且符合應申報門檻之銀行控股公司及非銀行金融機構 (下稱應申報機構)<sup>6</sup>，擬具面臨重大金融壓力事件 (Material financial distress) 或無法繼續經營時，能以迅速且有秩序的方式進行清理之計畫 (rapid and orderly resolution)，並定期向 FRB、金融穩定監視委員會 (FSOC) 及聯邦存款保險公司

<sup>6</sup> 依據 Dodd-Frank Act 第 165 條 (a) 規定，合併總資產等於或超過 500 億美元之銀行控股公司 (Bank holding company)，或由 FSOC 指定受 FRB 監理之非銀行金融機構 (Nonbank financial company)，即符合應申報門檻，須適用本條規定。

(FDIC)三機關進行申報。

清理計畫應申報之事項包括：

- 1、提供應申報機構之受存款保障之聯屬機構，不受非銀行子公司營運風險影響之方式及程度等相關資訊。
- 2、有關股權結構、資產、負債及合約義務(contractual obligations)之全面性描述。
- 3、辨識與不同證券關聯公司之交互保證、辨識主要交易對手、及應申報機構其擔保品抵押對象之確認程序。
- 4、FRB 與 FDIC 聯合訂定之規定所要求之任何其他資訊。

清理計畫內容亦必須包括下列重要結論：

- 1、於重大金融壓力事件或無法營運時，以迅速且有秩序方式進行清理之策略計畫要點。
- 2、與最近一次申報清理計畫之重大差異。
- 3、自最近一次申報清理計畫迄今，該機構為改善其清理計畫之效率、或為能有效且即時執行清理計畫而補正缺失所採取之任何行動。

## 肆、心得與建議

### 一、心得

#### (一)認識美國聯邦監理架構及各監理機關之職權分工

在美國之商業銀行因特許立案之主管機關（Chartering Authority）不同，可分為聯邦立案（Federal Charter）銀行及州立案（State Charter）銀行，因此有所謂雙元銀行體系（Dual-Banking System）之稱。聯邦立案之銀行可不受州政府主管機關之監督，其主要之聯邦監理機構（Primary Federal Regulator）為通貨監理署（OCC）；州立案之銀行則同時須受聯邦及州政府主管機關之監督，如亦屬聯邦準備體系之會員，其主要聯邦監理機構即為聯準會（FRB），如非屬聯邦準備體系之會員，其主要聯邦監理機構則為聯邦存款保險公司（FDIC）。另所有加入聯邦存款保險之銀行或機構，均有一個主要的聯邦監理機構，因此有多重聯邦監理機構之架構。

#### (二)了解美國對於防制洗錢的重視及監理要求

美國對於防制洗錢之觀念或目的，從 1970 年代初始係為打擊國內的毒品走私，逐步發展成目前的複雜架構並把範圍延伸至以打擊資助恐怖主義及其他犯罪活動為目標。其認為在目前的金融服務環境，特定的顧客、產品及服務，都可能藉由掩



飾財務透明、允許匿名、或是在支付系統鏈上隱含多重參與者等方式，而導致洗錢風險的提高，對於洗錢風險的評估隨著複雜性的增加也變得更困難，因此對於銀行防制洗錢之監理要求亦特別提高及重視。

### **(三)美國對於消費者金融之保護，可供我國借鏡**

美國主管機關對於消費者金融保護之關注焦點，包括金融機構是否涉及不公平或虛偽的行為及實務 (UDAP)，有關不公平(Unfair)與虛偽 (Deceptive)的認定標準，包括是否造成或可能造成消費者權益實質損害(Causes or is likely to cause substantial injury)、實務作法是否誤導或可能誤導消費者(The practice misleads or is likely to mislead)等，可供本會處理相關金融消費爭議之參考。例如 TRF、DKO 等複雜性高風險衍生性金融商品之交易爭議。

## **二、建議**

### **(一)參考美國防制洗錢監理規範，要求銀行落實執行**

我國兆豐國際商業銀行於 105 年 8 月間因紐約分行防制洗錢之法令遵循缺失，遭美國紐約州金融署 (DFS) 核處 1 億 8 千萬美元之民事罰款，此事件因罰款鉅額引起國內各界及輿

論高度關注。依據 DFS 於網站所指出之主要缺失包括：(1) 防制洗錢人員及法遵主管對法規欠缺了解，且無專責法遵主管；(2) 法遵人員未全面監控可疑交易；(3) 防制洗錢程序未能持續有效監控可疑交易，不合法遵政策；(4) 交易監控、客戶開戶及盡職調查等之政策和程序不符聯邦法規指引。

依據美國銀行保密法(BSA)要求外銀在美國之營運據點落實執行防制洗錢計畫所必須遵守之四大支柱(Four Pillars)，包括：(1) 專業之 BSA 法遵主管負責日常監控(day-to-day monitoring)以及法遵計畫之管理；(2) 建立有效偵測及申報相關可疑活動之內部控制政策及交易監控執行程序或步驟；(3) 獨立測試(Independent Testing) BSA/AML 法令遵循情形之功能；(4) 法規、內部政策及程序之教育訓練(Training)。可知，兆豐銀行應係對美國 BSA/AML 相關法令之認識不足，或未能落實執行，以致遭 DFS 鉅額罰款，足堪我國其他在美有營運據點之銀行引以為鑑。

另為避免類此事件再次發生，本會除已檢討修正相關法規，包括要求銀行依據國外當地法規設置專責 BSA/AML 法遵主管，建議亦可參考美國對銀行 BSA/AML 所要求之內部控制，訂定具體政策及有效的執行程序與步驟，及提報董事會以提升對

BSA/AML 法尊重是之文化。並由稽核單位定期測試追蹤執行情形及有效性，以及持續加強相關人員之專業訓練，以有效建立及落實執行相關內控制度。

## **(二)美國相關消費者金融保護機制，可持續觀察及作為研議參考**

美國消費者金融保護局（簡稱 CFPB）是因應 2008 年金融危機發生後所設立，屬獨立之監理機關，可強制執行金融法律，並可直接受理及處理消費金融爭議案件。目的在促進金融機構提供消費者公平與透明的金融產品及服務，俾保障美國消費者免受不公正、欺騙性或濫用等不當之金融實務行為或金融商品所害。

我國對於金融消費者保護之監理機關及爭議處理機構，則分屬本會相關業務局及本會相關周邊單位（例如財團法人金融消費評議中心），對於金融消費者保護功能之發揮及成效，與美國制度相較各有優劣，可持續觀察並作為日後研議制度改革之參考。