

外資銀行成爲“金融控股公司”的程序和標準 - “1999年金融服務現代化法”有關實施細則簡介

陳小敏、彭海燕

一、背景

1999年11月12日，美國總統克林頓簽署了“格蘭姆-李區-布理力法案”(Gramm-Leach-Bliley Act)，又稱“1999年金融服務現代化法”(The Financial Services Modernization Act of 1999，如下稱“金融現代化法”)。該法于2000年3月11日正式生效。“金融現代化法”廢除了1933年銀行法等其他金融法規對商業銀行進入證券、保險、公司股權投資等行業的基本限制，允許美國銀行控股公司(Bank Holding company(1))和外資銀行機構(Foreign Banking Organization(2))，如下稱“外資銀行”)通過“金融控股公司”(Financial Holding Company)的方式從事廣泛的金融業務，包括證券承銷、保險銷售和承銷以及公司的股權投資等等。對在美國長期受制不准從事銀行業之外行業的銀行而言，“金融現代化法”真是一大福音。在該法生效後的短短的6個月內，已有426家美國銀行控股公司和21家外資銀行選擇成爲“金融控股公司”(3)。

2000年1月18日和3月10日，美國聯儲會理事會先後頒佈了有關“金融現代化法”中涉及銀行控股公司部分的暫行實施規則，詳細規定了美國銀行控股公司和外國銀行機構成爲“金融控股公司”的程序和標準以及“金融控股公司”可以從事之“金融業務”的範圍(4)。該暫行規則與“金融現代化法”同時生效。2000年3月15日，聯儲會理事會又對暫行規則中有關外資銀行部分作了修正(5)。之後，聯儲會理事會在聽取各方對暫行規則的評論之基礎上于2000年12月21日頒佈了取代上述暫行規則的正式實施細則(6)(如下稱“實施細則”)，于2001年2月2日生效。

“金融現代化法”的頒佈也給在美國銀行業佔重要地位的外資銀行帶來了無限的商機。毫無疑問，只要有條件的外資銀行，都會象美國銀行那樣選擇成爲“金融控股公司”。根據“1978年國際銀行法”確立的針對外資銀行之“國民待遇及平等競爭基礎”原則，實施細則要求外資銀行按類似于美國銀行的條件成爲“金融控股公司”。但由於外資銀行在美國的形式多樣以及他們對其母國的關係，實施細則對外資銀行成爲“金融控股公司”的程序和標準作了某些專門的規定。

二、外資銀行成爲“金融控股公司”的法定條件

根據實施細則，外資銀行基本上有兩大類，一類是在美國擁有具獨立法人資格之全資或控股子銀行的外資銀行；另一類是在美國有分支機構(如分行、代理行以及代表辦事處)的外資銀行(7)。實施細則對這兩類外資銀行成爲金融控股公司的條件要求有所不同。

(一)擁有美國子銀行之外資銀行成爲“金融控股公司”的法定條件和程序

如果外資銀行在美國擁有子銀行而且經過美國銀行主管當局批准而成爲“銀行控股公司”，那麼，它們在法律地位上與美國本地銀行控股公司無二致。因此，對美國本地銀行成爲“金融控股公司”的法定要求同樣適用於擁有美國子銀行的外資銀行。

1、法定條件(8)

- (1) 外資銀行必須是一家“銀行控股公司”。
- (2) 外資銀行控制或屬下之所有儲蓄所都必須持續保持資本充分和管理良好的狀況。

所謂“資本充分”指這些儲蓄所至少要保持聯邦主管當局對它們所要求的資本水平。

所謂“管理良好”，據下述情況所指含義不同：**a**、如果是外資銀行本身，“管理良好”指在最近的年度評估時，主管當局對該外資銀行美國業務的綜合評級至少令人滿意；**b**、如果是外資銀行屬下儲蓄所並且這些機構最近剛剛接受過主管當局的檢查，“管理良好”指主管當局至少給了這些儲蓄所令人滿意的綜合評級和至少令人滿意的管理狀況評級；**c**、如果還沒有受過主管當局檢查的外資銀行屬下儲蓄所，“管理良好”指主管當局根據現有外資銀行資料以及經諮詢其他有關聯邦管理機構後作出的肯定決定；**d**、如果涉及一家剛剛被兼併的儲蓄所並且這家受兼併儲蓄所根據前述情況已經被認爲“管理良好”，這一狀況將不受影響；**c**、如果涉及剛被兼併的“非管理良好”之儲蓄所，“管理良好”指主管當局根據現有外資銀行資料以及經諮詢其他有關聯邦管理機構後作出的肯定決定。

- (3) 如果外資銀行屬下美國子銀行是美國聯邦保險公司承保的儲蓄所，這些機構還必須在滿足社區信貸需要方面具有令人滿意的記錄。這是“金融現代化法”及其實施細則爲了落實“社區再投資法”作出的要求。

2、選擇程序(9)

- (1) 外資銀行必須向所受管轄之聯儲會提交書面聲明。書面聲明必須包括如下內容：**a**、外資銀行自選成爲“金融控股公司”；**b**、外資銀行的名稱和總部所在地址以及每一屬下儲蓄所的名稱和總部所在地址；**c**、至書面聲明提交之日，每一屬下儲蓄所都保持資本充分和管理良好的狀況；**d**、提供了每一屬下儲蓄所的最新季度全部有關資本率(Capital Ratios)。

- (2) 外資銀行的選擇將在聯儲會收到書面聲明後的第 31 天自動生效，除非聯儲會提前通知該外資銀行，其選擇是無效的。聯儲會也可以在自動生效日之前書面通知外資銀行，它的選擇可以生效。在這種情況下，生效日當然就是聯儲會的通知日。

- (3) 還沒有成爲銀行控股公司的外資銀行可以在申請成爲銀行控股公司的同時要求選擇成爲“金融控股公司”。當然，如果成爲銀行控股公司的申請被拒絕，申請

者也就不能成爲“金融控股公司”。

3、不能維持有關資本和管理法定條件的後果(10)

按照實施細則，任何銀行都必須保持前述“資本充分”和“管理良好”的標準以維持其“金融控股公司”的地位。如果外資銀行發現其本身或其屬下任何儲蓄所已經不再滿足前述任一標準，該外資銀行有義務在發現非達標狀況後 15 天內通知聯儲會；如果聯儲會在任何時候發現某外資銀行“金融控股公司”已不再滿足“資本充分”或“管理良好”的標準，它將在外資銀行主動報告非達標之前或之後通知外資銀行並指明非達標之處。聯儲會在發出通知後 45 天內允許該外資銀行簽署補救協議。在補救期間，該外資銀行不能從事任何新的業務並且聯儲會可以限制該外資銀行原有的業務活動和範圍。如果該外資銀行不能在上述通知後 180 天內按補救協議重新達標，該外資銀行必須放棄(通過出售或其他處置途徑)非達標之儲蓄所。

4、不能維持社區信貸標準的後果(11)

實施細則也對沒有滿足社區信貸標準的後果作了規定。如果任何受保的外資銀行儲蓄所沒有維持令人滿意的社區信貸記錄，該外資銀行不能從事任何新的業務，並且不能直接或間接地兼併任何從事金融業務之美國公司。

(二) 擁有美國分支機構之外資銀行成爲“金融控股公司”的法定條件和程序

如果外資銀行在美國擁有子銀行，現行“銀行控股公司法”顯然適用該外資銀行。如前所述，它可以其現有銀行控股公司地位選擇成爲“金融控股公司”(或同時進行兩者的申請)。然而，大多數外資銀行在美國並不擁有子銀行，它們都是通過其在美國的分行、代理行、代表辦事處或商業信貸處(被視爲分支機構，不具獨立法人資格)從事銀行業務，這些機構是外資銀行總行的一個組成部份，不具獨立法人資格。按“銀行控股公司法”的定義，這類外資銀行不是控股公司，因而不能成爲銀行控股公司。但是，爲了落實“1978年國際銀行法”確立的“國民待遇”和“平等競爭”原則，實施細則原則上將在美國擁有分支機構的外資銀行“視爲”銀行控股公司。因此，在這類外資銀行選擇成爲“金融控股公司”方面，適用類似于那些適用於銀行控股公司但又有區別的要求(12)。現簡介如下：

1、法定條件(13)

(1) 外資銀行必須持續保持資本充分和管理良好的狀況。

所謂“資本充分”指：a、外資銀行母國銀行主管機構已採用“銀行監管巴塞爾委員會”通過的風險資本標準；外資銀行必須保持 6%的一類資本(又稱核心資本)(14)和總風險資產之資本率 and 10%的總資本和總風險資產之資本率；並且該外資銀行資本相當於一家“金融控股公司”所有的美國銀行之法定資本。b、外資銀行已獲得美國聯儲會決定，其資本確實相當與前述美國銀行之法定資本。

所謂“管理良好”指：**a**、按最近的評估，外資銀行在美國的分支機構得到至少令人滿意的綜合評級；**b**、外資銀行母國銀行主管機構同意該外資銀行擴大其在美國的業務(指“金融控股公司”可從事的業務)；**c**、外資銀行具有相當於一家“金融控股公司”之美國銀行的管理水平。

(2) 如果外資銀行美國分支機構受到美國聯邦保險公司承保，這些機構必須在社區信貸需要方面具有令人滿意的記錄。

2、選擇程序(15)

(1) 外資銀行必須向聯儲會提交書面聲明。書面聲明必須包括如下內容：**a**、外資銀行選擇被視為“金融控股公司”；**b**、提供外資銀行的風險資本率和其一類資本和總風險資產資本率；**c**、至書面聲明提交之日，外資銀行保持資本充分和管理良好的狀況；**d**、證明所有外資銀行美國儲蓄所子公司保持資本充分和管理良好的狀況；**e**、提供所有美國儲蓄所子公司最近季度全部有關資本率。

(2) 外資銀行的選擇將在聯儲會收到書面聲明後的第**31**天自動生效，除非聯儲會提前通知該外資銀行，其選擇是無效的。聯儲會也可以在自動生效日之前書面通知外資銀行，它的選擇可以生效。在這種情況下，生效日就是聯儲會的通知日。(16)

(3) 實施細則允許外資銀行可以在正式提交選擇聲明之前，申請聯儲會進行類似於評估性質的事先審閱。聯儲會在收到事先審閱申請後**30**天內作出決定，告知申請者是否符合“金融控股公司”的要求。對大多數外資銀行而言，這一事先審閱程序不是強制性的。但是，如果某外資銀行母國銀行主管機構對本國銀行沒有採取綜合監管的方式，該外資銀行必須經過事先審閱程序並得到認可後才能選擇被視為“金融控股公司”。

3、外資銀行不能維持有關資本和管理法定條件的後果(17)

如果外資銀行自行發現其本身或其任何美國儲蓄所子公司已經不再滿足前述任一標準，該外資銀行有義務在發現非達標狀況後立即通知聯儲會；如果聯儲會在任何時候發現某外資銀行或任何外資銀行美國儲蓄所子公司已不再滿足“資本充分”或“管理良好”的標準，它將在外資銀行主動報告非達標之前或之後通知外資銀行並指明非達標之處。聯儲會在發出上述通知後**45**天內允許該外資銀行簽署補救協議。在補救期間，該外資銀行不能從事任何新的業務並且聯儲會可以限制該外資銀行原有的業務活動和範圍。如果該外資銀行不能在上述通知後**180**天內按補救協議重新達標，該外資銀行必須關閉或處置在美國的分支機構。

4、不能維持社區信貸標準的後果(18)

實施細則同樣對外資銀行沒有滿足社區信貸標準的後果作了規定。如果任何受保的外資銀行分支機構沒有維持令人滿意的社區信貸記錄，該分支不能從事任何新的業務，並且不能直接或間接地兼併任何從事金融業務之美國公司。

三、結論

“金融現代化法”是美國銀行業發展史上的一個新的里程碑。許多外資銀行，特別是發達國家的銀行，已經不失時機地通過“金融控股公司”這一新形式，在美國開展銀行業之外廣泛的金融業務以及法定的非金融業務。來自中國的銀行也應該重視這一機會，改變原來只從事狹窄的傳統銀行業務的狀況，進入法律允許的不同業務領域。這樣，中國的銀行才能在國際性的大市場中和其它國際性銀行競爭。

註釋：

- (1) 銀行控股公司指直接或間接控制並支配一家銀行的公司。銀行控股公司本身可以是銀行也可以是其他非銀行機構。銀行控股公司一般只能從事銀行業務和與銀行業務密切相關的、經主管部門批准的其他非銀行業務。一家銀行或非銀行機構必須經聯儲會理事會批准方能成為銀行控股公司。注意!“銀行控股公司”和“金融控股公司”是兩個完全不同的概念，不能混同。
- (2) 外資銀行機構指在美國擁有分行、代理行、商業信貸處、控股子銀行以及控股“愛治公司”(Edge corporation) (必須是在1987年3月5日後被兼併的)之外資銀行。外資銀行的母公司也在外資銀行機構的定義範圍內。見12 CFR 211.21(n)和(o)。
- (3) Remarks by Governor Laurence H. Meyer before the American Law Institute and American Bar Association, Washington, D. C. (February 3, 2000), <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2000/200000203.htm>。到目前為止，還沒有任何一家來自中國的銀行選擇成為“金融控股公司”。
- (4) 暫行規則分別載于65 Federal Register 3,786 (2000年1月25日期)和65 Federal Register 14,433 (2000年3月17日期)。
- (5) 載65 Federal Register 15,053 (2000年3月21日期)。
- (6) 載66 Federal Register 415 (2001年1月3日1期)
- (7) 現實施細則將在美國擁有全資或控股商業信貸處(Commercial Lending Company)的外資銀行歸為這一類，並且將該外資銀行之全資或控股母公司(不一定是銀行)也歸入該類。
- (8) 見12 CFR 225.2(r) (s) 和225.81。
- (9) 見12 CFR 225.82。
- (10) 詳見12 CFR 225.83。
- (11) 詳見12 CFR 225.84。
- (12) 同前註(6)。
- (13) 見12 CFR 225.90。
- (14) 美國銀行主管當局從1990年開始適用“巴塞爾委員會”的資本標準。根據此標準，一銀行的資產可根據風險程度分成四類。第一類資本(Tier 1 Capital) 一般包括銀行的股本和儲備金。這些資本稱為“核心資本”。
- (15) 見12 CFR 225.91。
- (16) 儘管實施細則涉及外資銀行的部份立法原則是“平等競爭”和“國民待遇”，但在立法過程中還常顯示主管當局對通過分支機構在美從事銀行業務的外資銀行某種程度的“偏見”或“不放心”。比如，2000年1月18日通過的暫行規則規定，外資銀行的選擇在聲明提交之後，不是在第31天自動生效，而是在收到聯儲會通知該外資銀行滿足規定的標準後才生效。見65 Federal

Register 3, 786 (2000 年 1 月 25 日期)。這種待遇顯然有別于銀行控股公司得到的待遇。這一規定後來被 2000 年 3 月 15 日通過的暫行規則所修正。美國銀行主管機構對這類外資銀行成爲“金融控股公司”的這種看法是有根據的，因爲對這類外資銀行的管理涉及到其母國主管機構。而且，美國銀行主管當局只能根據外資銀行在美分支機構的資料判斷該銀行的營運情況。而外資銀行在美國的子銀行是在美國註冊的獨立法人，是地地道道的美國銀行，因此，對這類銀行的管理就比較簡單。

(17) 詳見 12 CFR 225.93。

(18) 見 12 CFR 225.94。

作者簡介：

陳小敏：廈門大學法學院國際經濟法碩士、美國賓州州立大學法學院比較法碩士、美國楊百翰大學法學院法學博士。現任德恆美國律師事務所主任，中國和紐約執業律師。

彭海燕：廈門大學法學院國際經濟法學士、美國波士頓大學國際銀行法碩士。現就職中國銀行紐約分行風險控制部，紐約執業律師。