

美國金融服務業現代化法對金融監理的 影響

黃秋光、林正芳 譯

本文係美國聯邦準備理事會理事 Mr. Laurence H. Meyer 於 1999 年 12 月 15 日出席婦女家政協會所舉辦的「金融服務業現代化法座談會」，針對金融服務業現代化法對金融監理的影響發表演說。

一、前言

經過多年的努力，金融服務業現代化法終於立法通過，金融產業即將面臨最大的挑戰，就是如何把握良機大展身手；而金融監理機關也將面對一大問題，就是要如何在新法允許設立業務更多元化的金融控股公司架構下，訂定行政和業務法規，執行平時監督的任務。

至於新法實施後，有多少金融機構會整合？以及個別金融機構能否因此而獲益？這些都要由市場來決定。依我看來，對消費者而言，將因金融機構經由異業結合，交互提供更多的服務，以及金融產業日趨競爭所產生的綜合效益，而大為受惠；對監理機關而言，將面臨一項挑戰，就是在新法的監理架構下，要如何確保本身能夠順利執行法規訂定和平時監督的監理職責。新的金融監理架

構融合了傘式統括監理與功能式分業監理，也就是由聯邦準備理事會（以下簡稱聯準會）統括合併監理金融控股公司；主要的銀行主管機關（primary bank regulators or supervisors；譯者按：通常係指發照機關）負責監理存款機構；至於其他非銀行事業單位，則按其業務性質由各該目的事業主管機關負責監理。新法允許銀行提供更多樣化的金融服務，也促使聯準會、各主要銀行主管機關、金融控股公司旗下聯屬證券經紀商、交易商及保險公司的目的事業主管機關彼此間更加強合作。

首先，我將大略介紹金融服務業現代化法的主要特色；其次，推測金融產業因應新法的實施，未來幾年內可能發展的趨勢。進而探討金融監理機關如何調適新法對現行金

融監理架構的修正，以及如何因應金融產業結構的變動。

我認爲金融監理機關需要妥善規劃，一方面要對組織龐雜且業務多元的金融控股公司，其所可能引發的系統危機，投注更多的心力。另一方面要避免因重複或過度監理而增加業者的負擔；同時也要避免造成人們錯誤的印象，誤以爲聯邦金融安全網的保護將

涵蓋非銀行業務。

要完成這些艱巨的工作，有賴聯準會與銀行聯屬保險公司或證券公司的目的事業主管機關建立新的合作關係；同時，加強聯準會與主要銀行主管機關的合作與資訊交流，藉資共同努力儘可能減少重複監理，避免過度增加業者負擔。

二、金融服務業現代化法概要

美國一九九九年金融服務業現代化法最後定名爲 Gramm-Leach-Bliley Act，此次修正有下列六大重點：

1. 完全取消現行法律對銀行控股公司旗下銀行所得從事的金融業務限制。

2. 明訂銀行得透過子公司或控股公司從事新增或擴大非銀行金融業務的相關限制。

銀行在許多限制條件和防範措施下，可透過子公司的形態從事證券業務和保險業務。聯邦立案銀行及其子公司或聯屬公司可辦理市政府債券承銷業務；惟對於銀行子公司從事證券經紀商、自營商業業務，則有一定的規模限制。聯邦立案銀行必須符合管理完善及資本充裕（capitalized well）的條件，且在計提其支應風險性資產所需合格自有資本時，應先減除其對金融子公司的股權投資金額。銀行在設立上述子公司或對子公司增加投資金額時，必須跨過信用評等的門檻限制。商人銀行(merchant banking)業務和保險

承銷業務，只准透過控股公司的子公司辦理。證券業務和保險代理業務，可透過銀行的控股公司或子公司辦理。

3. 對銀行兼營一般商業的限制，有部分鬆綁，有部分更趨嚴格。

金融控股公司得從事任何經聯準會認定與金融業務有互補性，且不會危害存款機構或整體金融體系安全穩健的相關業務。然而，新法禁止金融控股公司（旗下有銀行）同時兼營銀行業務和一般商業。但在新法實施以前，原已兼營銀行業務和一般商業的單一儲蓄機構，不在此限，仍可繼續兼營。既存的儲蓄機構有權收購一般商業公司，但若該儲蓄機構一經轉手，即喪失此項權利；又新法實施後，新獲准設立的單一儲蓄機構，並無此特權。

4. 對金融控股公司併採功能式分業監理和傘式統括監理。

新法規定聯準會統籌金融控股公司合併

監理事宜，各主要銀行主管機關負責監理金融控股公司旗下的銀行，而各目的事業主管機關，則視金融控股公司旗下各非銀行事業單位的業務性質，依權責監理之。換言之，財政部通貨監理署繼續負責聯邦立案銀行的法規訂定和平時監督；聯邦存款保險公司和各州政府銀行局負責州立案非會員銀行的監理；聯準會和各州政府銀行局負責監理州立案會員銀行；儲蓄機構監理署負責監理各儲蓄機構。以往，控股公司旗下若有銀行者，若即定位為銀行控股公司(bank holding company)，一律由聯準會負責監理。而新法所稱的金融控股公司(financial holding company)，係指銀行控股公司經核准得辦理聯準會認可的金融相關業務者，因此，金融控股公司一定是銀行控股公司，但銀行控股公司不一定是金融控股公司。金融控股公司必須具備下列法定要件：其旗下的銀行和儲蓄機構必須管理完善、資本充裕且對於社區回

饋法(the Community Reinvestment Act, 簡稱CRA)規定的遵循評等至少必須達到“滿意”的程度。新法同時規定負責合併監理的聯準會，基本上應尊重州保險局、證券交易委員會等目的事業主管機關的意見。同樣地，各主要銀行主管機關審理所轄銀行申設子公司以經營證券經紀商或自營商業務時，應尊重證券交易委員會的意見。

5. 對銀行客戶個人資料的保護，嚴格規定銀行應對第三人保密。

6. 有許多規定攸關存款機構執行社區回饋法的成效。

金融服務業現代化法將存款機構執行社區回饋法的成效，列為其金融業務拓展或進行購併的重要考量。例如：規定銀行控股公司要申請轉為金融控股公司，其旗下參加存款保險的各個存款機構，對社區回饋法的遵循評等須達到“滿意”以上的程度。

三、金融產業未來的發展趨勢

金融產業早在金融服務業現代化法制定前，已在醞釀未來走向合併與提供更多樣化金融服務的發展趨勢，新法的實施無異更加速其發展的腳步。

值得探討的是，即使沒有金融服務業現代化法的制定，金融機構的整合運動，仍是熾熱可期。目前美國的銀行家數大約比一九九〇年的家數減少了四分之一，約為二十年

前的一半，且繼續加速減少中，預計未來十年內，減少的家數更為可觀。其他的金融服務業也有同樣的情形。新法的實施，將使得在金融服務方面各有一片天的金融機構加速跨業合併，以發揮業務互補與降低成本的效益。此一合併風潮方興未艾，將來的發展未可預知。

在情況許可之下，我們大可期待銀行能

夠如願跨足其垂涎已久的證券業務和保險業務。雖然銀行法第二十條有關聯屬公司的業務限制於一九九六年有所放寬，如：聯準會准許銀行控股公司從事證券承銷業務；財政部通貨監理署也允許聯邦立案銀行兼營保險業務。這兩項放寬措施，大大紓解來自遊說團體的壓力。

然而，金融服務業現代化法很可能加快目前銀行業務與證券業務相結合的發展趨勢。目前美國共有五十一家依據銀行法第二十條規定透過控股公司方式設立的聯屬證券公司；這五十一家公司的股東，分別來自二十五家本國銀行控股公司和十九家外商銀行。在新法下，有幾家聯屬證券公司只要依照新法有關證券業務量限制的規定，調整其資產配置，就可申請轉為商業銀行的子公司；至於不願或無法轉為商業銀行的子公司者，仍可維持現況繼續做為控股公司旗下的聯屬證券公司。此外，還有很多銀行和證券公司目前雖無關聯，但由於法令限制的放寬，並不排除未來相互結合的可能。

新法實施後，對大型投資銀行業者而言，可能面臨一個最大的前途問題，就是由於規模太大而不適格做為金融控股公司聯屬銀行的子公司，究竟要併購其他商業銀行組成金融控股公司，成為銀行的聯屬公司？還是要維持其原有的獨立法人個體，專營投資銀行的本業？或者是要取得一家銀行組成一以投資銀行業務為主的金融控股公司？或

是投資申設一家新的小型銀行？可能會出現多種不同的組合方式，不過無論怎麼組合，預期會朝大型銀行與大型證券公司、大型銀行與多家中型證券公司、小型銀行與大型證券公司的模式整合。

接著談銀行業跨足保險業務的問題。雖然多年來，銀行透過其散佈各地營業據點代銷保險產品的效益，有目共睹。但是銀行業未來是否會積極跨入承保領域，情勢尚不明朗，因為跨入承保的綜效似不顯著。況且有很多保險公司屬於無股金的相互保險公司，形成併購上的障礙，除非先改制為股份公司的形態，才可望進行跨業併購。再者，由於保險公司的資金運用係以安全穩健為第一優先考慮，不在追求高風險、高利潤，因此其資產報酬率，對很多大型銀行而言，欠缺吸引力。因此，我希望一開始就提醒那些有意聯結銀行業務和保險業務的業者，要慎思遠慮，做好心理準備。

總之，新法實施的結果，很可能會帶動同業或異業合併的風潮。合併後的業者，固然會隨著業務的多樣化，獲得較銀行為高的債信評等，又可以用較低的成本籌措資金。然而，對於「銀行業務愈多樣化，固有的風險愈低，愈不可能引發系統風險」的迷思，應小心檢視其假設。因為根據過去的經驗，銀行合併之後，往往會夾其業務的多樣化和營業據點的多元化，提高其個別資產組合分子的風險部位，而墊高固有的風險。雖然每

一家銀行因應新法實施的實際作法，不盡相同，但有件事情相當明確，就是每一家銀

行，特別是大型銀行，會愈來愈重視資訊的適當揭露和風險的有效管理。

四、新法對金融監理的影響

金融服務業現代化法的實施，對監理機關而言，最大的挑戰是如何在融合傘式統括監理和功能式分業監理的架構下執行任務，其將面對的問題難度，端視金融控股公司所營事業的複雜程度以及其從事銀行與非銀行業務活動的比重而定。再者，監理機關必須儘可能避免將聯邦金融安全網延伸到從事非

銀行業務的聯屬公司和子公司。尤其是，對於要保存款機構和非銀行聯屬公司的監理，應有所區別。因此，負責傘式統括監理的聯準會與負責非銀行業務監理的主管機關之間，應建立一套協商聯繫的管道。同時，也必須加強聯準會與各個主要銀行主管機關間的溝通、合作和協調。

五、聯邦準備理事會扮演的角色

新法對於銀行控股公司（包括金融控股公司）的監理，仍然維持由聯準會負責。新的金融監理架構，談不上有什麼改革，充其量只不過是順應金融產業的發展趨勢，自然而然所做的修正罷了。但國會也明確要求聯準會應尊重其他業務主管機關的職權，避免各自為政，造成重複監理的浪費或陡增業者的負擔。

就聯邦準備理事會而言，其立即面對的挑戰是，要進一步瞭解銀行從事新法開放經營的新種業務，其所可能衍生的風險，尤其是保險業務和商人銀行業務的風險。聯準會過去幾年在監理花旗集團(Citi Group)的時候，便已率先研發出一套監理保險業務的作業程序。然而，隨著銀行規模的擴大和新種業務的增加，使得聯準會在延聘、訓練和留

用有經驗的專業監理人才方面，遭遇相當多的困難。

說到這裡，請讓我先就傘式統括監理的目的和深度，與一般對要保存款機構的監理，作一比較，以說明傘式監理的整個理念。目前，各先進的大型金融機構對於風險管理，都是以合併基礎從整體觀點出發，不再以法律的獨立個體觀念，將銀行與非銀行聯屬公司分開個別管理。因此，在監督管理上，也有必要從整體合併的觀點來考量。合併或傘式監理的目的，就是在辨識金融控股公司多樣化業務或產品所承擔的種種風險，評估各該風險個別面及整體面對聯屬銀行的潛在影響，並將研判結果告知各有關業務主管機關。國會顯然認為聯準會既然是銀行控股公司的監理機關，擴大其職權及於金融控

股公司，是天經地義的事。

聯準會對金融控股公司的監理，將著重其整體合併的風險管理作業以及資本適足性。在資本適足性的監理方面，由於金融控股公司旗下各聯屬銀行各有其金融主管機關所訂的資本適足性規定要遵守，所以在合併基礎下，要如何監理整體的資本適足性，便成了棘手的問題。至於風險控管作業的監理方面，聯準會深知各銀行的風險控管作業，其嚴謹與否主要關鍵繫於銀行管理階層及其主要銀行主管機關是否善盡其責，因此正就相關問題研擬對策。身負合併監理重責的聯準會，其監理目的在於全盤掌握金融控股公司整體的業務活動，防堵各業務主管機關因各自為政形成的監理漏洞，以避免聯屬要保存款機構的健全經營受到危害。

聯準會對金融控股公司的監理，與銀行主管機關對銀行的監理職責大不相同，其主要差異在於對金融控股公司旗下要保存款機構和非銀行聯屬公司的監理上。要保存款機構受到聯邦金融安全網的保護，既有存款保險的保障，且可獲得聯邦準備制度貼現窗口的資金援助和支付系統的相關支援。但這反而壓抑了銀行投資人和債權人自行監視銀行營運風險的動機，破壞銀行資金成本的高低應與其所承擔風險的高低成正相關的定律。而政府制定法規以管理銀行，並經常監督其業務，目的就是在於扶持市場紀律，發揮其應有的制約功能，避免存款保險理賠基金因

銀行倒閉而蝕盡，以致政府最後出面將虧損轉嫁給納稅人負擔。此外，我們也必須體認到：一家大型銀行倒閉，或是數家銀行同時倒閉，很有可能會對整個經濟社會產生重大的衝擊。

金融服務業現代化法並未改變金融安全網保護的對象。但面對銀行控股公司從事要保存款機構以外業務活動的相對增加，和其管理階層與監理機關日益重視合併基礎下的風險管理趨勢來看，要堅持以要保存款機構為保護對象，恐怕越來越不容易。

金融安全網的支援和保護遭銀行聯屬機構不當流用的可能性是存在的，但是，目前新法規定，若各業務主管機關已各自對新核准業務有所監督時，則各監理機關之間應彼此避免重複監理的工作，造成業者過度負擔監理成本。再者，如果非銀行業務的監理亦比照銀行辦理，會有道德風險之虞，使市場之制約功能較難發揮，監理機關宜避免減損市場對新金融控股公司的自律監督。因此，新法並不主張對非銀行聯屬公司或子公司的監理，亦比照銀行辦理。此外，也可以利用口頭聲明及實際行動表明銀行聯屬的非銀行公司不在金融安全網的保護範圍，以防金融安全網不當流用。

然而，國會又認為負責合併監理的聯準會，有必要確保銀行控股公司旗下要保存款機構免於受到其他聯屬公司營運風險的危害。目前法令禁止要保存款機構對其聯屬公

司授信，同時規定聯準會應針對要保存款機構所屬銀行控股公司集團的風險暴額設限。綜上觀之，一方面既要保護銀行免於受到其他聯屬公司營運風險的衝擊，另一方面又不能比照銀行的監理方式，對待銀行的非銀行聯屬公司，是一大挑戰。因此，金融服務業現代法中，利用對聯準會與非銀行業務目的主管機關間之關係的規範，試圖在兩難間取得平衡。

根據該法規定，聯準會對銀行控股公司（包括金融控股公司）及其子公司仍保有檢查權，並有權命令各該公司陳報相關報表。惟新法中有所謂的「聯邦條款」（Fed-lite provisions），意思是指限制銀行控股公司旗下子公司已向其目的事業主管機關（如：證券交易委員會、州保險局及商品期貨交易委員會）申請核准辦理非銀行業務並受其監督管理者，聯準會應自我節制對這些子公司實

施檢查和徵提相關報表。這些子公司主要是向證券交易委員會申請核准設立的證券經紀商、交易商、投資公司之類的公司；此外，也有一些是保險公司、保險代理人、投資顧問公司、商品期貨交易委員會核准設立的事業。但目的事業主管機關的監理範圍，也僅限於其所核准的業務。

因此，聯準會必須盡力蒐集各該子公司公開揭露的資訊、外部審定的財務報表及陳報目的事業主管機關的各種報表，進行場外監控。至於實地檢查，則以下列情形為限：

（1）聯準會有充分的理由相信各該子公司所營業務對聯屬存款機構的營運，有重大危害。

（2）聯準會認為有必要透過實地檢查，以瞭解各該子公司的風險管理制度。

（3）聯準會有充分理由相信各該子公司有違反銀行法規的情事。

六、監理機關間的溝通與協調合作

美國多元化的金融監理制度是以錯綜複雜著稱，這次金融服務業現代化法並未予以簡化，僅僅就各監理機關的權責，加以明確劃分，以避免不必要的重床疊架，徒增業者負擔。因此，負責合併監理，銀行業務監理和非銀行業務監理的權責機關將面臨新的課題，就是必須考慮如何遵照新法相關條文的文義和立法精神，相互合作，彼此分享資訊，以滿足各自的監理需求；同時，儘可能

避免重複，以降低業者負擔。

以上介紹聯準會在金融控股公司監理中所負責的合併監理角色，以及聯準會與其他非銀行業務主管機關間的關係。接下來，我想進一步探討聯準會與主要銀行主管機關間的關係。目前新法並未改變聯準會與主要銀行主管機關間的關係，但再次督促我們思考：如何提昇合作績效，以符合大眾的利益；同時，我覺得新法也要求各個監理機關

均應妥善研擬彼此合作的連繫作業準則，以確保金融市場的安全、穩健和效率。其實，各監理機關之間存在的緊張關係，是件不可否認的事實，唯有善意再加上合作的誠意，才有可能紓解，也才能夠落實新法的實施。

聯準會和各州銀行局同屬州立案會員銀行的主要監理機關，向來合作無間，共同為避免重複監理和降低業者負擔而努力；同時，在銀行越來越走向跨州經營，甚至跨足全國經營的環境下，仍努力保留州政府核發銀行執照的體制，誠屬不易。至於其他主要監理機關，則分別是州立案非會員銀行的聯邦存款保險公司；聯邦立案銀行的財政部通貨監理署。

因此，談到合併監理機關與主要銀行監理機關間的協調連繫，就聯邦級而言，基本上係指聯準會與聯邦存款保險公司或財政部通貨監理署的協調連繫。但實務上，因為大型綜合金融控股公司，其旗下的銀行不是州立案的會員銀行，就是聯邦立案銀行，因此對於此類金融控股公司的監理，其需要協調連繫者，主要在於聯準會與財政部通貨監理署。事實上，大部分有可能利用新法大展身手的大型綜合金融控股公司，其旗下的主力銀行都是聯邦立案銀行。

主要銀行監理機關和傘式合併監理機關必須相互尊重對方的職權，並在不造成重複監理和不增加業者負擔的前提下，共同分享

監理資訊，以達成彼此的監理任務。

由於系統風險與大型銀行營運出問題有密切的關連，也與大型金融集團旗下銀行所扮演的角色息息相關，因此，聯準會認為有必要進一步瞭解大型要存款機構的業務狀況，不能僅靠公開揭露的資訊或主要銀行監理機關所提供的監理資訊。同樣地，主要銀行監理機關也需要獲得銀行所屬母公司和其他非銀行聯屬公司的相關資訊，以確保其所監理的銀行不會受到其他集團份子的危害。這在金融控股公司對於其旗下各個事業單位所營業務及所生各項風險，突破法律上獨立個體的界線而就整個集團加以管理的情況下，更是有其必要性。

如此一來，各監理機關間的協調連繫就顯得錯綜複雜，且彼此間也存在著一些緊張關係。各監理機關雖然各自擁有法定的職權，由主要的銀行監理機關負責監理銀行業務，聯準會負責整體金融控股公司的合併監理；但為求充分發揮監理效果，仍應彼此合作，建立資訊交流和溝通的管道；並於必要時，辦理聯合檢查。

總之，主要的銀行監理機關和聯準會應訂定連繫作業辦法，以避免重複監理，降低業者負擔，相互尊重對方的職權，並加強資訊交流，以滿足個別監理和整體合併監理的需要。

七、結語

金融服務業現代化法的通過，並不意味著銀行和其他金融業的監理機關不用再為金融現代化的推動工作花腦筋。事實上，聯準會和財政部正緊鑼密鼓共同研擬新法的施行細則或相關規則。其他銀行監理機關和其他金融業務主管機關也一樣要在限定時間內完

成此項艱鉅的工作。為落實新法融合傘式合併監理與功能式分業監理的金融監理制度，各監理機關均應研擬一套更重視協調合作的監理策略。我個人深信，各監理機關一定能夠善盡職責，做好個別監理和整體合併監理的工作，達成新法所交付的任務。

附 錄：聯邦準備理事會為配合新法實施之應辦理事項

聯邦準備理事會為落實金融服務現代化法的施行，其應辦理事項有二：其一是，訂定相關的行政和業務法規，通常是與財政部

共同研商；其二是，在研究各種監理議題和研提法律議案方面，聯邦準備理事會也應經常與財政部協商合作。

一、訂定行政和業務法規

1. 聯邦準備理事會和財政部有權共同訂定商人銀行轉為金融控股公司的相關法規，包括：投資股權的持有期間；存款機構與商人銀行轉投資的事業和該事業的客戶之間的交易限制。
2. 聯邦準備理事會和財政部有權共同核定金融控股公司得以經營的金融業務或與金融有關的業務。
3. 聯邦準備理事會應就會員銀行與適用聯邦準備法第 23A 條規定之聯屬事業從事衍生性商品交易和日中授信行為，訂定相關規則。
4. 聯邦準備理事會和其他聯邦政府的銀行監

理機關對於存款機構或其聯屬事業依社區回饋法規定同意向民間人士或事業機構公開揭露相關資訊和報表乙事，除法律另有規定外，應訂定法令規範之。

5. 聯邦準備理事會和其他銀行監理機關、財政部、證券交易委員會、聯邦信用組合管理局（NCUA）和期貨交易委員會，應就金融機構與第三人交換客戶保密資料、金融機構公開揭露客戶個人資料的處理政策、以及消費者不同意金融機構將個人資料交與第三人分享資訊的權利等事宜，洽商各州保險局後，訂定相關法令規範之。

二、專案研究

1. 聯邦準備理事會應與參、眾議院銀行委員會的主席和重量級議員磋商，專案研議並檢討社區回饋法，特別應就金融機構辦理該法規定項下放款的延滯比率、呆帳比率和獲利力深入研究。
2. 聯邦準備理事會和財政部應共同研議大型要存款機構及其控股公司發行次順位債券充作資本的可行性與妥適性。
3. 財政部長應洽商其他聯邦政府的銀行監理機關，專案研究新法對中、低收入地區居民使金融服務的影響。
4. 聯邦準備理事會和財政部應就金融控股公司從事商人銀行業務辦理實證研究，並於五年後，共同研商取消金融機構透過子公司從事商人銀行業務的限制。
5. 財政部和聯邦政府的銀行監理機關應研究新法對小型企業放款和農業放款的影響。
6. 財政部、聯邦貿易委員會、聯邦準備理事會及其他聯邦監理機關，應研究金融機構實際處理客戶個人資料交換的問題。
7. 財政部和聯邦政府的銀行主管機關應研究如何制定法律，以管理電子銀行業務。

(本文完稿於 89 年 3 月，譯者黃秋光及林正芳分別為本行金融業務檢查處稽核及二等專員)。