

TABF

金融趨勢關鍵議題

美國產業銀行 監理改革對金 融業的影響與 借鏡

2021

第 1 輯

本輯摘要

近年來由於金融科技的快速發展，各行各業逐漸興起了踏入金融產業的興趣。以美國為例，大型網路電商亞馬遜 (amazon)、實體通路商沃爾瑪 (Walmart)，甚至是社群網站巨擘臉書 (facebook)，都已對金融服務呈現具體的布局計畫。而提供金融服務的一個穩當作法，就是透過設立、併購小型銀行取得執照，因此，由州政府批准、以提供消費者及中小企業融資為主的產業銀行 (industrial bank) 及產業放款公司 (industrial loan company, ILC)，因其母公司可以規避聯邦金融體系的監管，逐漸成為熱門的討論話題。

然而，美國監理機關也注意到了此一現象，為了避免大型公司透過產業銀行在金融業裡掀起波瀾，同時也希望從控股公司的母公司角度進行整體監理，從而給予子公司地位的產業銀行更大的創新與發展空間，因此，聯邦存款保險公司(FDIC)在 2020 年 12 月中旬公布管理規章草案 (Part 354 of the FDIC Rules and Regulation，以下簡稱「新規章」)，要求新設立產業銀行的母公司，必須具體受到 FDIC 的管制，並藉此加重母公司對於金融子機構的管理責任，本文則希望藉由 FDIC 的規章方向，在我國金融業的監理層面上獲得新的啟發。



賴威仁 副研究員 Wei-jen William Lai
研究領域：金融商品、兩岸金融、證券發行
聯絡方式：wjlai@tabf.org.tw

CONTENTS

壹、美國產業銀行的緣起與現況.....	1
貳、聯邦存保公司對產業銀行的管理改革.....	2
參、美國產業銀行的監理改革對金融業的影響與借鏡.....	5

美國產業銀行的緣起與現況¹

美國在銀行控股公司法案中 (Section 2 (c) Bank Holding Company Act, BHCA)，提出了一些例外性的做法，讓一般 (非金融業) 公司也能持有或控制州註冊的產業銀行，而不需組成銀行控股公司，因此，這些一般公司並不受銀行控股公司法，或是聯邦儲備體系的法令規範。目前，美國在加州、夏威夷、明尼蘇達、內華達與猶他等州可以設立產業銀行，並且依照各州法令必須加入聯邦存款保險體系。產業銀行所提供的金融商品，主要包括少數款商品 (活期存款、定期存款、支票存款、貨幣市場商品等)²、商業與消費者貸款以及其他金融商品。

由於產業銀行的性質特殊，且許多產業銀行使用類似活期存款的「可轉讓支付命令」 (negotiable order of withdraw, NOW) 存款，讓產業銀行得以規避活期存款的收受限額，此舉讓產業銀行的營運範疇已經接近州註冊商業銀行。因此，美國學界多年前已有不少討論非金融業公司可能透過產業銀行，運用聯邦金融安全網的三大支持方式—聯邦存款保險、支付系統及貼現窗口，來協助取得更為便宜的資金投入產業競爭，且又可豁免各級機關運用BHCA對其母公司進行監理，視為一項漏洞。著名的案例如沃爾瑪早在2007年就曾打算收購產業銀行，但迫於輿論攻擊而撤回收購案。2008年，金融海嘯之

後，高盛 (Goldman Sachs)、摩根士丹利 (Morgan Stanley) 的產業銀行也轉為一般州註冊商業銀行。2010年，陶德·法蘭克金融改革法案通過後，產業銀行的設立申請暫停三年，暫停期滿後一直到2017年，Square和SoFi兩家金融科技服務公司在猶他州設立產業銀行時，這個話題才又重新被持續關注。³

事實上，就現有的產業銀行而言，有部分銀行非常希望能夠與具有競爭力的科技金融公司進行併購或是策略合作，特別是在客戶資料蒐集與運用這些方面，可以讓產業銀行提升競爭力。然而，依據現有的 BHC 現有的業務規範 (Regulation Y)，母公司下的各個子公司的業務都必須與金融相關，因此，站在科技金融公司的立場來看，若是併購後母公司必須依照 BHCA 受到繁複的監理，很多科技金融公司可能就會降低意願，但若是依照原有法令可以豁免，爭議性大且申請時間冗長，因此各界希望美國政府能夠修訂出符合時宜的監理法令、規章。

註 1 : Cinar Oney, *Fintech Industrial Banks and Beyond : How Banking Innovations Affect the Federal Safety Net*, 2019.

註 2 : 美國銀行平等競爭法案 (The Competitive Equality Banking Act of 1987, CEBA) 中，放寬了產業銀行的母公司可以豁免受到 BHCA 的監理，但該銀行所收受的一般活期存款總量必須低於 1 億美元。

註 3 : Square 的產業銀行申請案於 2020 年 3 月獲得批准，預計 2021 年開業，SoFi 的申請案則已於申請後自行撤回。

聯邦存保公司對產業銀行的管理改革⁴

聯邦存保公司 (FDIC) 在前述環境下，希望未來新設立產業銀行、或是透過併購取得產業銀行經營權的非金融業股東，可以受到規章的具體規範，同時提高未來這些銀行向 FDIC 申請存保服務的審查透明度，因而訂出了本次新規章。內容主要包括：

範圍內，除非該產業銀行後續因存保接管、出售股權或併購產生股權變動，由新公司取得控制權者才會適用。此外，產業銀行若非屬其他公司之子公司（例如股權皆由個人持有），也不適用新規章。

一、適用範圍 (Section 354.1)

本節規範新規章適用於生效後設立的產業銀行，且非受聯邦金融體系管轄之母公司類型（以下簡稱「含括公司」）⁵。規章生效前所設立之產業銀行其母公司，並不在適用

註 4：FDIC, Notice of Proposed Rulemaking : Parent Companies of Industrial Banks and Industrial Loan Companies, 2020.

註 5：新規章所稱「含括公司」(Covered Company)，即本次規章所討論之公司類型，定義於 Section 354.2，指的是非受聯邦金融體系管轄，且其直接或間接持有產業銀行並取得控制權之各種公司。



資料來源：本研究整理

產業銀行投資架構示意圖

二、書面協議 (Section 354.3)

本節規範規章生效後的產業銀行，必須和含括公司、FDIC及含括公司旗下各子公司，依據下節FDIC所要求之項目，訂定書面承諾與條款。若含括公司多於一間，則各含括公司必須分別和產業銀行簽訂協議。某些情況下，FDIC會要求含括公司的控制股東一起承諾相關事項，這些控制股東將在日後符合承諾事項時一起依照書面內容履行承諾。

三、書面協議之必要承諾與條款 (Section 354.4)

本節的必要承諾與條款主要是為了保障產業銀行之安全，這些承諾與條款一般必須在核准設立前無異議通過，主要包括八大方面：

1. 含括公司之子公司資訊：含括公司必須每年定期更新子公司列表與相關資訊，包括：財務表現及狀況、營運活動、未來展望及風險架構等資訊。
2. 同意檢查：含括公司必須同意FDIC得檢查每個子公司的狀況，以確保含括公司遵從相關法令及規章。
3. 年報資料：含括公司必須每年提出包含各子公司之年報，以及FDIC特別要求監視之報告內容，這些監視項目包括：財務情況、財務業務監控系統、對子公司之擔保交易項目以及對其他聯邦監理

法令之遵從情形。

4. 特殊紀錄：對於FDIC基於評估風險之必要，向產業銀行及存款保險基金進行溝通之紀錄。
5. 獨立內部稽核：每年對產業銀行執行內部稽核之重點資訊。
6. 含括公司在產業銀行之董事會代表權上限：含括公司對於產業銀行之董事會代表權上限為25%。
7. 資本與流動性水準：含括公司必須維持產業銀行的資本與流動性水準在FDIC要求的規範之上，以維護銀行安全與健全性，並且在需要時供給產業銀行資本或流動性。
8. 稅務分配協定：依據FDIC於2014年所修訂之內部代理政策 (interagency policy)，與產業銀行訂定FDIC認可的稅務分配協定，避免產業銀行因與含括公司簽訂內部稅務分配協定而蒙受損失。

除了上述方面之外，新規章內FDIC也要求含括公司提出緊急應變計畫 (contingency plan)，採取應變的內容包括：對於特殊財務與營運情況建立復原計畫，以及緊急時對於含括公司下的子公司有序處置計畫，而FDIC也會依照產業銀行及其母公司之規模與業務範疇進行合理審視。

四、產業銀行與其他含括公司旗下子公司限制 (Section 354.5)

本節規範產業銀行與其他含括公司旗下子公司之限制，以確保產業銀行得以安全、穩當營運，規範包括：1.產業銀行必須依循FDIC同意之營運計畫進行；2.產業銀行的董事成員及高階主管的增加、替換、聘僱（例如聘僱與含括公司具有關聯性質之高階主管），以及產業銀行與含括公司簽訂重大合約等內容，在新規章中都有具體規範。

五、監理權保留 (Section 354.6)

本節主要是FDIC保留對影響銀行營運之特殊或違法情況進行適當監理之權利，尤其是針對含括公司之承諾事項要求適當處置，以維護銀行之健全營運。



美國產業銀行的監理改革對金融業的影響與借鏡

依據我國目前的金融控股公司法及銀行法，並未准許產業銀行的架構出現。然而，未來可能出現其他提供金融服務的機構，其架構就可能類似美國產業銀行的做法，且監理方式就可能逐漸趨近，強調金融服務業之母公司對於旗下子公司的管理與法令遵從責任。謹就本次新規章的重點意涵整理如下：

一、從集團架構而非個別產業銀行進行監理

FDIC 此次提出的規章，重視產業銀行在整體控股公司架構中的地位與作用，也注意到產業銀行與其他子公司的資料流通與營業活動的關聯度，因此要求得對控股架構內的其他子公司進行必要的檢查，顯示出 FDIC 關切產業銀行是否成為控股公司架構中的資金提供者，甚至必須防範產業銀行在開發業務時是否因過度使用財務槓桿而承擔了過多的風險。

二、增強母公司對於金融子公司的支持責任

在風險的防控上，FDIC 要求母公司對於產業銀行的一些必要承諾與條款，以書面方式在核准設立前提出，目的就是為了防控

產業銀行在業務逐步發展後，可能衍生的金融風險，可以獲得足夠的保障。而這些風險可能不僅是必須由聯邦儲備系統進行最後借款人的保護行動來化解，而是在聯邦系統介入之前，母公司就應該積極調動資源，進行風險緩解的舉措，倘若母公司無法適時完成承諾事項，產業銀行的營運可能就會受到 FDIC 的積極管控，甚至介入。

三、必須確實依循預設的營運計畫方向發展

產業銀行設立前所提出的營運計畫，是其日後營運的重要指南。假使營運計畫所列出的營運方向發生了重大變動，就需要提至董事會討論、修訂，再送交監理機關審核或備查。此外，銀行內的董事會成員、高階主管應具有一定的專業性與獨立性，能夠適時在營運發生偏差時發聲提醒，成為銀行內部的重要守門員，也可以避免銀行因不當的業務操作而損及股東權益。

事實上，中國大陸近期出現的螞蟻金服暫停上市，在某些方面就是體現了加強對金融服務業者整體控股公司架構的監管力道，此一方向與美國 FDIC 通過產業銀行的監理新規章，確實有些不謀而合。從另一方面來看，各國監理機關既然已經加強

對母公司的監理要求，在金融子銀行（公司）這個層級，是否可能採取更加開放的作法？這個答案或許是肯定的，但重點還是母公司是否具有金融法令的遵從意識，以及問題發生時母公司是否具備足夠的能力，對於金融子銀行（公司）進行有力支持。除此之外，進行支持的母公司是否為本國公司，以及母公司履行承諾的意願，也會直接影響到監理機關處理問題的有效性。在這一點上，跨國科技巨頭挾其龐大資源，涉入金融業務時便具有相當大的優勢，尤其是資本雄厚、現金規模龐大的公司更是讓監理機關較為放心。然而，科技產業變化快速，倘若景氣對於母公司造成較大的影響，監理機關又應該如何降低這些大型母公司對於金融子銀行（公司）的衝擊？

從過去的經驗來看，除了母公司的有力支持之外，歸根究柢的還是監理機關必須密切關注這些銀行、金融公司的營運狀況，是否確實依循營業計畫內容而行，特別是在營運出現小問題時，就必須導正它、解決它，而非隨意聽信公司反對傳統監理意見的說法，對其不合理地放寬監理，形成這些機構「監理套利」的動機⁶，到最後可能受影響的不僅是公司股東，更可能牽涉更廣的往來客戶權益與金融體系的穩定性。監理機關若能夠做到這些，開放更多的金融創新就會是促進金融發展的良好途徑。

註 6：監理套利指的是不同類型的機構，運用主管機關對其不同的監理規範，形成有利的競爭優勢，進而在產品或服務上獲得超額利潤的不公平競爭行為。



TABF

台灣金融研訓院 院本部

地址：(10088)台北市中正區羅斯福路三段 62 號

總機：(02)3365-3666

傳真：(02)2363-8968

金融研究所辦公室：(10646)台北市大安區羅斯福路三段 37 號 10 樓

金融研究所專線：(02)3365-3677

