

台灣銀行如何在美國開辦銀行業務

前言

隨著台灣開放銀行設立後，自由化、國際化的腳步在可見的未來很快就會實現。單就紐約地區來說，現在就有交通銀行、台北銀行、彰化銀行、第一銀行及華南銀行等分行之設立，中信集團更在當地設立中信銀行。在美國開辦銀行已是時勢所趨。

在紐約或美國任何地方，開設銀行辦公室（banking office）的申請手續因為必須取得兩個主管規範機關（regulators）的批准而更形困難，即聯邦儲備銀行董事會（Board of Governors of the Federal Reserve System）和紐約州銀行廳（Banking Department of the State of New York）或貨幣審計長（Comptroller of Currency）。在此提供本事務所近來為台灣的銀行客戶申請在紐約開辦聯邦分行（federal branch）之經驗與大家分享。

台灣銀行如何在美國開辦銀行業務：

申請程序巡禮（Application Process Overview）

一九九一年十二月以前，在紐約市開辦一家銀行分行只須向審計長遞出申請即可；但是外國銀行監督加強法（Foreign Bank Supervision Enhancement Act）（FBSEA）在一九九一年十二月立法後，國會（Congress）授權指定聯邦儲備銀行董事會直接參與外國銀行在美國開辦業務批准的程序。

根據外國銀行監督加強法和新修訂規則 K（regulation K）的規定，目前欲開辦聯邦分行之外國銀行，必須向貨幣審計長（comptroller of Currency）及地區主管（regional Director）聯邦儲備銀行（Federal Reserve Bank）遞交申請案。聯邦儲備銀行董事會（以下簡稱董事會）授權各聯邦儲備銀行，對外國銀行在其地區開辦業務申請案為初步的審批處理。銀行客戶希望在紐約市開辦聯邦分行，初步申請案應紐約聯邦儲備銀行（Federal Reserve Bank of New York）（FRBNY）和貨幣審計長提出。董事會（the Board）正在設計申請表格，藉以辨識根據規則 K 獲得批准所必須具備的資料，但目前尚未完成該表。

除了向審計長和紐約聯邦儲備銀行遞交申請案外，也應向華盛頓董事會的銀行監督規範局（Division of Banking, Supervision and Regulation）遞交一份申請表。雖然紐約聯邦儲備銀行被董事會指定處理申請案，但若將所有文件也寄一份給董事會華盛頓主辦人，將可縮短紐約聯邦儲備銀行認定銀行資料完整（information complete）並將申請案呈華盛頓董事會作最後決定的處理時間。

初步會議（Initial Meeting）

首先，先就華盛頓董事會和貨幣審計長的申請程序作大體之討論。在送出開辦銀行申請案前，和董事會及審計長的資深官員碰面，對客戶和律師將提供有關申請程序的有用資訊，也藉此和主管官員建立溝通管道和讓客戶理解到申請程序的複雜性和未來會碰到的問題，特別是時效上的問題。

一旦主管機關收到申請案，銀行經常需要補充資料。倘若申請案資料完整，則由銀行總公司資深人員及將經營紐約分行的經理陪同再訪主管機關，並和華盛頓董事會和審計長開高層會議，商討營業之各種手續和管制，而此時人事篩選程序也逐步展開。

銀行在申請期間內也關心分行可否大批接受存款業務，且符合外國銀行監督加強法（FBSEA）而可接受聯邦存款保險公司（FDIC）保險。外國銀行監督加強法要求外國銀行之美國辦公室接受或維持餘額存款十萬元以上存款戶頭，必須為此設立不同的子公司且取得聯邦存款保險公司的保險。

很幸運地，這規定在十月二十八日外國銀行監督加強法修訂第二百十四條刪除，該修訂闡明只要是大宗存款（wholesale deposits）而非零售存款（retail deposits），則不要求該保險，銀行（包括其他外國銀行）很關心董事會對於所有在美國外國銀行之營運是否都必須交由分別設立的子公司（非分行或辦事處）負責的決定，董事會於十二月將報告呈給國會和財政部（US Department of Treasury），報告上認定組一個不同的子公司是不必要的。重要的是給主管機關有機會直接評估銀行高級人員的知識和經驗以及接收銀行經營和申請入母國銀行系統的第一手資料。銀行的高級人員也藉此對主管規範程序有較多的了解並澄清一些困惑。

國家中央銀行董事（Governor）將拜訪高級主管官員（senior regulatory officials），使主管機關（Regulators）深入評估銀行是否在合併基礎上有受詳盡的監督及取得有關銀行營業進一步的第一手資料。

準備文件（Documentation）

審計長的申請表是我們申請案基本的樣式，律師事務所準備初步申請大綱（outline）交予銀行的地方代表，銀行藉和總公司合作，提供一些必要的資料並將大綱擴張成草稿（draft）。申請程序最費時的是準備：（一）有關銀行所有管理架構（ownership and management structure）之詳細敘述；（二）本國銀行制度（banking system），含中央銀行監督狀況之詳細敘述；（三）紐約分行三年的商務計畫（business plan）；（四）計畫中分行之組織（organization）及其管理（management）的敘述；（五）計畫中分行如何為公眾利益服務（benefit the public interest）的敘述及；（六）銀行在美國的主要通訊行（main correspondents）及競爭者（competitors）。

經過草稿處理，更詳盡的「最終申請表」便可準備送出申請，其中主要的附件有：（一）年度報告（annual report）合併及非合併財政報表（Consolidated or non-consolidated financial statement）和銀行風險資本本例（risk-based capital ratios）；（二）擬定分行估計資產負債表（balance sheets）及收入支出表（Income and expense statement）；（三）銀行董事（Directors）及資深職員（senior officers）之傳記報告（biographical report）。

審查程序（Review Process）

大約有二吋厚的申請案，在起初向審計長和紐約聯邦儲備銀行申請時，紐約聯邦儲備銀行便在兩個月內針對申請，以信函函請提供另外特定的資料，銀行將於下個月內回答，並寄複本給審計長及董事會職員。在未來的幾個月中，將須數次呈遞補充資料給主管機關，以回覆後來的問題和其他資料的要求。大約五、六個月後，紐約聯邦儲備銀行確認申請案資料完整時，該申請案則可被接受。審計長也於數天內為相同的決定。

完整的申請案由紐約聯邦儲備銀行轉給在華盛頓董事會的職員作進一步之處理。董事會職員可能會要求銀行提供更進一步的資料。職員一旦對申請案滿意，便將申請案排上議程，請董事會在常會上批准。

在九二年十一月十二日美國律師公會（ American Bar Association）銀行委員會（ Banking Committee）會議上，董事會法律總顧問（ General Counsel of the Board）說明從一九九一年十二月起尚無申請案被批准，三十五件正處理中，但他樂觀地表示九二年底將批准幾件。事實上，在九二年十二月已批准兩件在洛杉磯（ Los Angeles）設立台灣銀行（ Taiwanese banks）的申請案，一家是分行（ branch），一家是辦事處（ agency）。審計長只有在董事會先批准後才發給銀行執照（ license）。

造成申請案遲緩的一個因素是銀行董事及職員背景調查（ Background Investigations），如聯邦調查局（ FBI），中央情報局（ CIA），緝毒局（ the Drug Enforcement Agency）報告，這些單位花很多時間調查這些報告，因此導致申請案遲延其實並不是銀行主管當局的責任或過失。

文件準備因素（ Documentation Factors）

從首度與審計長及董事會代表會面到銀行初步送出申請案，大概是三個月的時間，這段期間，銀行在律師協助下集中精神準備或取得審計長及董事會要求之外國銀行分行申請文件和提供銀行營運方面及銀行母國規範制度的書面描述。

敘述準備下列項目要相當的時間和精神：（一）全球性營業銀行包括外國子公司（ subsidiaries）和非銀行關係企業（ non-banking affiliates）；（二）銀行經營業務及在國際銀行經驗；（三）銀行所有權結構（包括主要股東）；（四）銀行母國之規範制度（ regulatory system）包括金融檢查之頻率及範圍；（五）銀行的董事會和職員和；（六）銀行開辦分行的理由（包括公眾如何從新銀行的開辦中獲益）。

其他考慮（ Other Consideration）

在開辦分行的申請程序中還有一些其他的事項需要注意：適當辦公室地點及設備之取得（包括軟體維修、契約的電腦系統的取得），及相關文件之洽談。銀行也協調獨立會計員在期間內發展一套營業手冊（ operating manual）和一套內部稽核手冊（ Internal audit manual）。社區再投資法案（ Community Reinvestment Act）（ CRA）須評估整個社區信用之需求，當然包括在銀行安全（ safe）和營運（ operation）下兼顧中、低收入（ low and moderate income）者之需要。國家歷史古蹟維護法（ National Historic preservation Act）對銀行及其銀行之行址設立須符合歷史（ historical）或文化（ cultural）之重要性。律師費（ legal fee）和顧問費（ consulting fee）亦應於申請中敘明。

根據我們的經驗，新的外國銀行領照條件（ licensing requirement）是依據外國銀行監督加強法，而新的雙重機構審批程序運作得非常好。主管機關對所提供的文件回覆快速，對問題亦能充分合作。主要主管機關可與銀行職員面對面溝通，在批准程序上有助於促使銀行熟悉美國銀行法之規定。因為申請案件涉及董事會和發照機構遵循新程序法的規範，我們認為在新的制度上較能有效運作。各銀行主管機關也能有效的合作、協調。

向後四顧，能成功處理申請案的主要因素，在於協調各主管機關及主管機關和銀行代表能公開坦誠的溝通。另一個重要因素是計畫分行指定經理必須有相當之紐約銀行國內和國外的經驗，更重要的是受到在銀行法上有經驗之律師（ attorney at-law）和會計師（ certified public accountant）的有效協助。

一九九三年六月