

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：研究)

美國對問題金融機構處理方式及其程序之研究

服務機關：中央存款保險公司

出國人 職 稱：二等專員

姓 名：黃鴻棋

出國地區：美國

出國期間：89年6月28日至89年7月29日

報告日期：90年1月4日

內容摘要

1997年東南亞之金融風暴衝擊亞洲各國經濟，我國亦難置身事外，部分企業因經營困難導致跳票甚或倒閉情形時有所聞，二、三年來金融機構受此影響，逾期放款比率升高或存款戶擠兌情形也屢見不鮮。惟觀諸近二十年來，金融風暴前後數次橫掃全球各地，世界各國無不盡力處理此一問題，其中美國處理方式最為成功，爰此，本次赴美研習主題：「美國對問題金融機構處理方式及其程序之研究」之內容，首先提出美國聯邦存款保險公司(FDIC)之監理及存保基金概況，問題金融機構處理之方式與程序及實例探討，最後就個人淺見提出心得與四項建議：一、預防勝於事後處理。二、及早介入問題金融機構之處理。三、強化存保公司權能及四、充實問題金融機構處理資金等。

目 次

第一章 前言

3

第二章 FDIC 處理問題金融機構方式5

第一節 FDIC 對金融機構業務監理概況 5

第二節 FDIC 存款保險基金概況 7

第三節 FDIC 對問題金融機構處理方式. 13

第三章 FDIC 處理問題金融機構程序.

23

第一節 問題金融機構處理之籌備工作 24

第二節 問題金融機構處理之工作配置..... 32

第三節 問題金融機構之出售..... 35

第四節 倒閉金融機構之標售..... 40

第四章 處理實例..... 46

第五章 心得與建議 6 2

參考資料

6

5

第一章 前言

1997年東南亞之金融風暴衝擊亞洲各國經濟，我國亦難置身事外，雖因經濟體質良好而躲過風暴襲擊，然因匯率相對升值致外銷產業競爭力相對減弱，1998年之出口呈現衰退現象，爾後部分企業因經營困難導致跳票甚或倒閉情形時有所聞，而近二、三年來金融機構受此影響，逾期放款比率升高或存款戶擠兌情形也屢見不鮮，為因應此一動盪金融情勢，我國於1999年初通過金融機構強制投保規定，並賦予存保公司得以現金賠付及移轉存款、提供財務協助促成合併及以存保公司名義承受並繼續經營等方式強化存保公司對問題金融機構之處理能力。

觀諸近二十年來，金融風暴前後數次橫掃全球各地，如美國一九八〇年代危機時期發生鉅量銀行與儲貸機構倒閉、日本一九九〇年代泡沫經濟破滅後引發之金融業合併與倒閉風潮、拉丁美洲與俄羅斯貨幣嚴重貶值導致之金融危機及亞洲金融風暴等事件，世界各國無不盡力處理此一問題，其中美國藉由清理信託公司(Resolution Trust Corporation，以

下稱 RTC) 之設立進而處理儲貸機構鉅額問題資產、聯邦存款保險公司 (Federal Deposit Insurance Corporation, 以下簡稱 FDIC) 之積極有效處理及 1991 年底美國國會通過「一九九一年聯邦存款保險公司改進法案」(以下簡稱 FDICIA) 等改善方式處理下，存款人之要保存款並未遭受任何損失，金融機構經營亦漸趨穩定且無任何聯邦要保機構曾發生嚴重擠兌或現金流量出現紊亂之情事。FDIC 與 RTC 對於此次危機處理之寶貴經驗及啟示，頗值得我國相關主管機關研參。

爰此，本次赴美研習主題：「美國對問題金融機構處理方式及其程序之研究」的主要目的，即為因應強制投保制度之變革並有效處理問題金融機構，深入瞭解對問題金融機構處理程序與方法作為我國處理問題金融機構之參考。職於民國八十九年七月間赴美國研習，共計二十天，期間除訪晤 FDIC 華盛頓總部之清理接管處 (Division of Resolutions and Receiverships)，並赴達拉斯分處研習問題金融機構處理程序及參加相關課程訓練。

本研習報告分為五章，第一章為前言；第二章 FDIC 處理問題金融機構方式；第三章 FDIC 處理問題金融機構程序；第四章處理實例；第五章之心得及建議，係就本次赴美研習

所見及感想提出個人意見。

第二章 FDIC 處理問題金融機構方式

第一節 FDIC 對金融機構業務監理概況

美國金融監理機構計有 FDIC、財政部金融局 (Office of the Controller of Currency, OCC)、聯邦準備銀行 (Federal Reserve Bank, FRB)、儲貸監理局 (Office of Thrift Supervision, OTS) 及州銀行局 (State Banking Commissioners' Offices) 等機構。

其中 FDIC 之監理方式係以實地檢查為主，表報稽核為輔，藉以監督銀行業務之安全性，在必要時更採取適當處理措施，嚴控經營風險，以維護存款保險基金之安全。而執行實地檢查之基本目的計有分析金融機構財務狀況、評估金融機構管理品質、檢視金融機構守法情形、確認有否需糾正之缺失及檢查紀錄之建檔以追蹤其缺失改善情形等五項。

此外 FDIC 於非檢查期間，依金融機構申報之財務報表及評等資料等結果對金融機構辦理書面審核或實地複查，除要求其改善缺失外，並可防止金融機構經營情況惡化。實地複查是由 FDIC 區域主管 (The Regional Director) 核准，其方式是以較少的檢查人力，針對金融機構某些特定事項進行瞭

解，例如該機構簽定之備忘錄 (Memorandum of Understanding)改善情形、追蹤申報財務資料內容、確認書面審核之缺失、追蹤上次檢查缺失之改善情形等。此種訪查方式可視實際情況需要改為檢查，並可要求受檢單位事先提供相關資料，此種具彈性之做法可使檢查人員對檢查計劃之擬定更有效率且檢查更具效果。

而在掌握金融機構營運狀況方面，FDIC 係藉由銀行統一報表制度「Uniform Bank Call Report, UBPR」於金融機構經營出現營運不佳徵兆之時，即辦理適當的處置與控制，而公開之金融機構營運資訊亦可使存款大眾及市場機能產生制裁力量，金融機構之債權人及相關機構亦可節省蒐集營運資訊所需成本，而其餘金融監理機構之表報稽核系統亦可共用相同資訊。

FDIC 對於金融機構經營情況之評等係採聯邦金融機構檢查委員會 (Federal Financial Institutions Examination Council, FFIEC) 之金融機構統一評等制度 (Uniform Financial Institutions Rating System, 簡稱 UNFIRS)，此一制度是依受檢金融機構之資本適足性 (Capital adequacy)、資產品質 (Asset quality)、管理能力

(Management)、獲利能力(Earnings)、流動性(Liquidity)及對市場風險之敏感度(Sensitivity to Market Risk)等六項合稱 C A M E L S 之經營管理重點因素，經檢查人員評估後，先以 1 至 5 之等級分別評等後，再決定該機構之綜合評等。

此外 FDIC 對於金融機構經營缺失之糾正，常採階段性的監理方式，以期成監理效果，如道德規勸(Moral Suasion)、書面切結(Commitment Letter)、董事會決議錄(Board Resolution)、簽定備忘錄(Memorandum of Understanding, MOU)、書面協議(Written Agreement)、禁制令(Cease and Desist Order)、管制資本(Capital Directive)、移送調查(Order of Investigation)、罰鍰(Civil Money Penalty)、停職，撤換或禁止參與令(Suspension, Removal and Prohibition)。

第二節 FDIC 存款保險基金概況

一九九一年底，美國實施聯邦存款保險改進法案(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, 以下簡稱 FDICIA)，該法案改進內容包括重建存款保險基金、重新檢討「太大不能倒(Too Big To Fail)」之問題金

融機構處理原則、以「最小成本法」為處理問題金融機構策略、同時建立以風險為計算基礎之保費制度及訂定銀行健全與安全之經營標準等。

而自 1990 年起將單一費率由要保存款萬分之 8.3 分階段逐步調高為萬分之 12、15、23 等，並自 1993 年 1 月起實施風險差別費率由萬分之 23 至 32 不等，而 1995 年起，因提早達到基金占保額內存款保險之目標值(百分之 1.25)遂予大幅調降，目前為萬分之 0 至 27。(詳如表一)

此外，一九九二年九月 FDIC、FRB、OCC 及 OTS 等金融監理機構共同發布立即糾正措施(Prompt Corrective Active)施行細則，該細則為主管機關對金融機構監理或強制措行之執行標準。

立即糾正措施(Prompt Corrective Active)施行細則方式是將金融機構依其資本分為下列五級並依存款機構資本標準之不同而採取不同的監理方式及糾正措施。

1. 資本良好機構(Well Capitalized Institutions)

係指資本占風險性資產比率至少為 8%、其中第一類資本至少占 6%、槓桿資本率在 5% 以上，且該機構未受任何書面協議、命令或指示其資本需符合或維持某特定水準。

此類金融機構如因發放股利、其他資本分配，或支付管理費用，而導致資本低於最低標準時，則不得發放股利。

2. 資本適足機構(Adequately Capitalized Institutions)

係指資本占風險性資本比率為 8 % 以上，其中第一類資本至少占 4 %、槓桿資本率在 4 % 以上，或槓桿資本率為 3 % 以上，且該機構最近連續幾期的檢查報告綜合評等為第一級者。此類金融機構盈餘分配或管理費用之支付原則與資本良好機構相同。

3. 資本不足機構(Undercapitalized Institutions)

風險性資本比率結構及綜合評等均與資本適足機構相同，但槓桿比率小於 3 % 者。此類金融機構盈餘分配或管理費用之支付原則亦與前二類者相同，但尚有四項加強監理措施。

(1) 聯邦監理機關應密切監視資本不足機構情況，並定期評估其重建資本之成效。

(2) 要求資本不足機構於聯邦監理機關所定期限(通常是資本不足後四十五天內)提交資本重建計劃，並要求監理機關於提交後六十天內予以准駁。

(3) 限制其總資產之成長。

(4)限制其設立分支機構、購併其他機構，或增加新種業務

。

4. 資本顯著不足機構 (Significantly Undercapitalized Institutions)

係指風險性資本比率在 6 % 以上，或第一類資本比率在 3 % 以上，槓桿比率低於 3 %。此類金融機構尚包括未提出或未遵守資本重建計劃之金融機構。其監管措施除不准其幹部加薪或分派紅利外，監理機關尚採取諸如要求其增資、限制其與關係企業交易、限制其存款利率上限及資產成長、禁止收受通匯銀行存款、撤換其經理人員及重組董事會、禁止其控股公司在未經聯邦準備理事會核准前分配盈餘、強制出售、合併或清算其子公司或關係企業等措施。

5. 資本嚴重不足機構 (Critically Undercapitalized Institutions)

資本未達有金融監理機關規定之「臨界資本」 (Critical Capital--係指有形資本比率在 2% 以上與最低資本之 65% 以下之間) 者，即已面臨接管或關閉之處置標準。

此類金融機構在其資本嚴重不足後六十天起，除對特定次順位債券有除外規定外，不得對次順位債券發放利息及本

金，另除有其他替代方案可使存保基金減少損失，並經主管機關與 FDIC 達成協議外，各該聯邦金融監理機關應於該金融機構資本嚴重不足後九十天內，為該機構指定接管人，如讓金融機構資本低於臨界資本已達一年者，金融監理機關必須關閉該機構，並指定清理人清理之，但如該機構淨值為正數，且確實執行經核准之資本重建計畫，經營獲利或盈餘有上升趨勢，及已降低其逾期放款比率，經監理機關及 FDIC 認定其尚可存續不致倒閉者，得免指定清理人，而以其他計畫代替之。此外，此類機構未經核准不得辦理下列事項。

- (1) 從事正常營業行為以外之重大交易，如投資、購併、出售資產及其他須通知監理機關之類似活動。
- (2) 從事高財務槓桿放款。
- (3) 除其他法令另有規定外，不得修改其章程。
- (4) 對會計原則作重大改變。
- (5) 從事聯邦準備法第 2 3 A 之 b 條所定義之與關係企業之交易。
- (6) 支付過多之酬勞或紅利。
- (7) 支付新發生或更新負債之利率，明顯超過該機構市場利率水準。

觀諸美國近來要保銀行及儲貸機構在不同資本等級及監理機關風險評估分級的分布狀況(詳表二及表三), FDICIA 及立即糾正措施等無疑重建了美國金融市場的新規則, 目前, 美國銀行大量倒閉的情形已明顯改善, 存款保險基金日益短絀的危機亦隨之解決。

表一 美國存款保險風險費率表

資 本	監理機關風險評估分級		
	A (1、2 級)	B	C(4、5 級)
資本健全機構	0	3	17
資本適足機構	3	10	24
資本不足機構	10	24	27

表二:要保銀行在不同資本等級及風險評估分級的分布情形

風險群組	A		B		C		總 計	
	家數	%	家數	%	家數	%	家數	%
資本健全	8,160	92.8	364	4.1	60	0.7	8,584	97.6
資本適足	171	1.9	14	0.2	11	0.1	196	2.2
資本不足	2	0.0	0	0.0	9	0.2	11	0.2
總 計	8,333	94.7	378	4.3	80	1.0	8,791	100.0

表三 要保儲貸機構在不同資本等級及風險評估分級的分布情形

	A		B		C		總 計	
	家數	%	家數	%	家數	%	家數	%
資本健全	1,242	90.0	91	6.6	14	1.0	1,347	97.6
資本適足	21	1.5	8	0.6	3	0.2	32	2.3
資本不足	0	0.0	0	0.0	1	0.1	1	0.1
總 計	1,263	91.5	99	7.2	18	1.3	1,380	100.0

第三節 FDIC 對問題金融機構處理方式

美國銀行業與儲貸業(Savings & Loans, S&L)於一九八〇年代初期發生嚴重金融危機。如此嚴重之金融危機發生原因可歸納為：

1. 銀行與儲貸機構受經濟環境影響導致經營不善。
2. 銀行與儲貸機構投資與營運策略失誤。
3. 金融機構內部管理不當等人為因素。
4. 聯邦儲蓄貸款保險公司(Federal Savings and Loan Insurance Corp., 以下簡稱 FSLIC)負責承保儲貸機構存款人存款，並協助該等機構經營失敗時重建、合併、讓售或清算責任，惟該公司並未如 FDIC 對金融機構具有執行金融業務檢查權力，因此不能有效掌握要保機構之經營風險。

據統計，自一九八〇年至一九九四年間，總計有九千七百餘家機構關閉，二千九百一十二家機構倒閉，存款人損失高達十四億美元。平均每隔一天即有一家存款機構倒閉。倒閉機構資產總值為九千二百四十億美元(約占整個銀行體系的百分之二十點五)，即每天倒閉銀行或儲貸機構待清算或處理之資產為一億六千八百萬美元。

而在儲貸業業務狀況惡化，虧損連連及倒閉事件持續不斷影響下，專責儲貸業存款保險之 FSLIC 受其連帶影響，財務狀況出現危機，原累積可觀之保險基金，轉盈為虧，負債達一百多億美元。FSLIC 的財務困境，迫使儲貸業存款保險制度無力運作，進而影響儲貸業金融秩序。儲貸業面臨空前的信心危機，儼然已成為美國當時重大的政治與金融問題。

而為解決儲貸業危機，美國政府在一九八九年八月九日通過「一九八九年金融機構改革、復甦、強制法案(The Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act of 1989, FIRREA)」。法案改革重點包括：

1. 改革儲貸業監理架構：裁撤原聯邦住宅貸款銀行理事會及聯邦儲蓄貸款保險公司，另設儲貸機構監理局(Office of Thrift Supervisory, OTS)及聯邦住宅

融通理事會(Federal Housing Finance Board)負責
監理儲貸機構相關業務，其中儲貸機構監理局負責掌
理對儲貸機構之監理任務，而聯邦住宅融通理事會則
負責監督十二家地區性聯邦住宅貸款銀行對其會員
儲貸機構之住宅信用融通業務。

2. 提高儲貸機構最低資本規定，並增加對儲貸機構業務
範圍之限制，凡是聯邦立案儲貸機構不准經營之業務
或不得投資之產業，亦擴大適用於州立案儲貸機構。
3. 新設儲貸機構保險基金(Savings Association
Insurance Fund, SAIF)隸屬於 FDIC 管理，與 FDIC
另一保險基金-銀行保險基金(Bank Insurance Fund
, BIF)合稱為存款保險基金。FIRREA 中規定，自一九
九二年起，SAIF 每年至少應收到二十億美元之基金，
若保險費收入不足此數時，可請求國庫提撥；另必要
時，SAIF 經聯邦住宅融通理事會同意後，可向聯邦
住宅貸款銀行借款。
4. 擴大 FDIC 董事會之組織與職權：將 FDIC 之董事會由
三人擴編至五人；另鑒於 FSLIC 已併入 FDIC，為使
FDIC 有能力勝任此項新任務，法案賦予 FDIC 對儲貸

業有檢查權、強制處分權、要保案件申請准駁權、及禁止或限制儲貸機構資產成長之其他金融監理權。

5. 強化強制處分權、增加對金融機構舞弊行為之刑事責任及罰鍰、全面探討現行存款保險制度及金融監理措施，包括聯邦住宅貸款銀行體系辦理住宅貸款效率之評估等。

6. 成立專責機構處理支付不能之儲貸機構：由 FDIC 成立並管理一家新機構 - 清理信託公司 (Resolution Trust Corp., RTC) 專責處理支付不能之儲貸機構。

一九八〇年代儘管銀行與儲貸機構相繼發生倒閉，惟在 FDIC 與 RTC 積極有效處理下，並無任何要保機構發生嚴重擠兌或流動性問題且存款人之要保存款並未遭受任何損失。FDIC 與 RTC 藉由處理彈性與制度創新之原則，穩定金融市場並維護存款大眾對金融體系的信心。

以下分別介紹 FDIC 與 RTC 在問題金融機構處理所採取的方式如購買與承受交易、辦理要保存款現金賠付或移轉存款、繼續營運尚未關閉之銀行提供財務協助等多項措施。

一、購買與承受交易(Purchase and Assumption, P&A)：

P&A 之解決方法是 FDIC 較常採行之處理政策，自一九八

0 年至一九九四年間，FDIC 共計處理 1,617 家問題與倒閉機構，其中 1,188 家(佔 73.5%)機構係透過 P&A 交易方式解決。而 RTC 亦如 FDIC 一般，側重以 P&A 交易方式處理大部分個案，747 家機構中有 497 家(66.5%)係透過 P&A 交易完成。

所謂 P&A 處理交易係指由健全機構購買倒閉銀行或儲貸機構部分或全部資產，以及至少應承受所有要保存款並得承受所有存款負債。該法使用初期，買受銀行通常承受倒閉機構要保及非要保存款及特定的擔保負債。買受人亦限量購買「單純」資產(如現金與約當現金)。以下說明購買與承受幾種交易類型：

1. 附賣權之購買與承受交易：

當 FDIC 接收過量資產而無法消化之際，即開始嘗試儘可能將資產運用賣權選擇權(put option)移轉給買受銀行之方式辦理，所謂賣權選擇權係移轉更多資產給買受人之一種方式，得減低首次支付給買受銀行之現金，為吸引買受人接收更多資產，FDIC 同意買受人接收資產時，准許其於特定時間範圍內對無意願持有者，有權將該資產返還 FDIC。這項作法的特色為：

(1)買受人得以「揀櫻桃」方式選擇資產，亦即挑選市價

高於帳面價值或保留風險較低之資產，其餘所有資產則一律歸還 FDIC。

(2) 賣權到歸還期間，買受人可能忽略資產之管理，進而對資產價值造成負面影響。最後，投標前僅為有限的妥適檢視無法令買受人獲得投標之潛在利潤。

2. 全部購買與承受交易：

這種交易型態係將所有倒閉銀行資產與存款均移轉給買受人。FDIC 僅須對得標人完成一次給付，而相對的是由買受人承受該機構所有與資產相關的風險與負債。本象方法常見於 1988 年至 1991 年間，因全行交易投標只須較 FDIC 清算成本低，即可行使，但自 FDICIA 施行最小成本原則後，全行交易已不再具競爭力。

3. 損失分攤 (loss sharing)：

一九九〇年代初期以前，FDIC 在處理大型銀行倒閉案時，不易取得買受人對商業放款組合之合理投標。為了說服意願不高之買受人購買此放款，FDIC 採用損失分攤方式，特色為 FDIC 以填補特定問題放款組合大部分損失(同時接收大部分權益)方式，降低買受人之風險，而買受人則同意負責吸收該資產組合中剩餘的損失。其優

點為透過將倒閉銀行借款人留在銀行體系之方式，降低倒閉案對當地市場之衝擊。當併購銀行審慎地與借款人重新架構問題放款或增貸時，即可藉避免「信用緊縮」造成抵押品價值之滑落。

4. 其他類型之 P&A 交易

其他類型之 P&A 如修正型之 P&A 交易(modified P&A) 要求得標者購買現金、證券，通常還有分期償還貸款和全部或一部分的抵押貸款組合，偶而亦包括多戶住宅貸款(multi-family loans)，修正型 P&A 結構占一般購買倒閉銀行資產的百分之二十五至五十。

另外貸款購買型 P&A (loan purchase P&A) 則要求得標者承受較小部分的貸款組合，通常除現金和證券外只有分期償還貸款，典型的貸款購買型 P&A 交易將移轉百分之十至二十五的倒閉銀行資產。

二、辦理要保存款之現金賠付(Straight Deposit Payoffs) 與移轉存款(Insured Deposit Transfers, IDT)

當 FDIC 與 RTC 無法尋得買受人且辦理 P&A 交易投標成本較高時，則辦理要保存款之現金賠付或移轉存款方式。該等方法係由 FDIC 與 RTC 直接向倒閉機構要保存款人辦理現金賠

付,或將該要保存款透過由健全機構充任 FDIC 或 RTC 代理人要保存款之移轉方式為之。倒閉機構之非要保存款人及一般債權人則於處置倒閉機構資產所得後發給清理債權憑證。現金賠付之處理方法常見於小型銀行倒閉案例,因該等金融機構之經營特權價值較不吸引人,且若辦理現金賠付,其他金融機構不須承受負債與購買資產。

FDIC 係於首度於一九八三年採用 IDT,俾供倒閉銀行要保存款人之需,採用此種方式,使 FDIC 節省相當可觀費用,並使代理銀行吸引潛在新客戶,此外並可減低因辦理現金賠付而造成當地社區之紊亂情形。

三、對繼續營運尚未關閉之銀行提供財務援助(open bank assistance, OBA)

FDIC 面臨問題金融機構幾近倒閉時,常對繼續營運而尚未關閉之銀行提供財務援助方法,包括貸款、捐助、存款、購買資產或承受負債。一般而言,大多數問題機構之資產仍屬完整狀態,因此採用 OBA 的適當時機是經營困難之金融機構於繼續營運前提下,由政府提供財務援助,以協助其度過難關或用以加速促請健全機構購買或合併問題金融機構。

通常 FDIC 會依法要求由新經營管理團隊接手、並確認原

機構股東之股權利益稀釋至名目數量，及注入新資金至私人部門等。

四、寬容計劃(Forbearance Programs)

寬容計劃係指對安全穩健經營卻遭遇困境之金融機構，免除其最低資本要求。其設計係主要針對那些管理良好、具經濟效益並集中其放款組合於農業或能源貸款達百分之二十五以上之金融機構。

五、所得維持合約(Income Maintenance Agreements)

所得維持合約之方式係 FDIC 於確認存續機構繼續經營無虞時簽署，並約定保證買受資產的市場報酬率，強制經營不善的儲蓄銀行與經營健全的銀行或儲貸機構合併，而 FDIC 須承受利率風險亦即支付買受人買受生利資產與儲蓄銀行平均資金成本之價差。倘若利率下降致資金成本低於生利資產報酬率時，買受人應支付 FDIC 差額。

六、過渡銀行/ 實行接管(Bridge Banks/Conservatorships)

美國於一九八七年通過銀行公平競爭法 (Competitive Equality Banking Act) 授權 FDIC 創設過渡銀行處理瀕臨倒閉機構，包括承受問題機構存款、其他特定負債及資產。過渡銀行係經 OCC 核准之暫時性銀行結構型式而以服務性質為

主的聯邦銀行，由 FDIC 負責管制，並策劃如何接手經營並繼續提供該行客戶相關銀行業務服務。

實務上，因過渡銀行制度頗為複雜，且小型金融機構倒閉機率較高，FDIC 較少運用過渡銀行權限處理問題金融機構。

接管措施係指主管機關判定金融機構支付不能，或已符合進入接管階段，而由 FDIC 或 RTC 擔任接管人，FDIC 或 RTC 接受該任務後，通常會指定一位管理代理人 (Managing Agent)，充分授權其監管該機構日常營運。而為不使金融業務中斷，影響該地區金融活動及商業交易，通常允許該機構暫得於短期內繼續營業。

過渡銀行與接管之處理方式均為暫時性處理措施，用以促進問題金融機構之重建與穩定，同時並賦予 FDIC 與 RTC 處理大型複雜問題金融機構之寬廣權限。此外重建機構之管理目標係保存問題金融機構既有經營特權之價值，降低存款保險基金處理成本並減輕對當地社區可能造成之干擾。

七、分行分割(branch breakup)

RTC 發展分行分割交易之原因係部分大型問題機構處理個案，極少買受人願意承受具多家分行之銀行或儲貸機構之

存款，且此法可用以強化金融機構經營特許價值吸引更多投資者之參與、競爭，以強化處理過程之彈性。

第三章 FDIC 處理問題金融機構程序

一九九一年 FDIC 為配合同年底實施 FDICIA 之立即糾正措施，成立清理處(Division of Resolution, DOR, 1996 年起，因 RTC 業務結束，由 FDIC 接辦，該處更名 Division of Resolution & Receivership)負責問題金融機構資產處置籌劃、出售業務。

通常該處主要工作係於接獲問題金融機構所屬主管機關通知後，負責處理該金融機構之善後事宜。而為配合處置倒閉金融機構時限九十天之標準，D O R 部門必須以高效率作業方式執行，目前係採 RAVEN(Risk Analysis and Value Estimation)的風險分析及評價軟體為工具，且以多樣化的交易結構，提高決策之效力，產生更有用及可轉換的資訊來源，並利用既有的評價及清算經驗，以保障其產品及決策品質。

該處之作業程序經過數年運作，規格化作業方式已臻完備，由於每家問題金融機構狀況皆有不同，處理方法及工具也不盡相同。

第一節 問題金融機構處理之籌備工作

一、籌備階段任務

DOR 於接獲金融機構可能倒閉通知起，即開始籌備相關處置工作，此一階段之主要任務為：

1. 掌握該問題機構之規模、複雜度、潛在問題點，如掌握金融機構經營狀況公開資料、銀行自行申報之通知報表(Call Reports)、FDIC 分析之銀行經營狀況統一報告(UBPR)及金融機構年報及金檢報告等均是資料之主要來源。
2. 蒐集處置金融機構所需附加資料，此類資料包括 FDIC 之監理部門簽發給該金融機構之備忘錄(DOS Memorandum)、投標人一覽表(Bidder list)、競爭報告(Competitive reports)等。
3. 建立處置該金融機構永久檔(Retention File)，此一檔案是為覆核之需要而設，以確保必要步驟均已妥善執行，並留存稽核軌跡。而依 FDICIA 規定，此一檔案保存期限為自該金融機構關閉後起算五年。
4. 建立審核表(Checklist)並隨時更新。

二、處理小組之人員分工

問題金融機構處理之執行是由處理小組人員依任務編組方式進行，其小組主要成員包括處理方案協調人員 (Resolution Project Coordinator, RPC)、處理小組領隊 (Resolution Team Leader, RTL)、處理專家 (Resolution Specialist, RS)、處理專員 (Resolution Technician, RT)、資訊專家 (Information Systems Unit Specialist, ISU)、法務、資產服務部理賠及調查人員 (Legal, DAS Claims and Investigations Staff) 等人。

茲將處理小組主要成員工作內容概述如下：

處理方案協調人員

本項工作應由熟悉 FDIC 及 DOR 業務者擔任，且亦應對倒閉機構之處置程序、金融機構業務及會計相當熟悉，主要工作包括：

- a、會議之督導。
- b、參與倒閉機構之初步接觸。
- c、建立處理資產之時間表。
- d、與處理小組組長及電腦單位人員協調，將問題機構電腦資料下載至該部門。
- e、督導或準備授信內容規劃。

- f、策劃倒閉機構出售交易架構。
- g、覆核或促請其他銀行協助交易進行。
- h、與潛在買方會商。
- i、覆核及分析交易所需之法律文件。
- j、協調及督導倒閉機構之評鑑說明程序(Due Diligence Process)。
- k、準備銷售問題機構所必要之備忘文件。
- l、倒閉機構處理事宜必要時之磋商。
- m、與涉及該事件所有相關單位協調及溝通。
- n、於適當時機將處理方案之進度向首長報告。
- o、進行資訊包裹第二階段的覆核。
- p、覆核及核准永久檔內容。

處理小組領隊

負責處理計劃中的日常事務，並向協調人報告處理進度及情況，此一角色應熟悉 FDIC 及 DOR 部門業務程序、倒閉機構處置過程、金融機構作業及會計事務、授信及擔保工具及文件、金融機構之存放業務、金融機構評鑑(Due Diligence)程序、處置資產過程中所獲訊息之了解及研判、資產服務部之政策及作業程序，並具備電腦知識，且有能力在預定時間

內處理複雜之任務，並督導小組成員及分配工作以充份發揮工作效率，能以簡單明瞭方式口頭及書面說明，並能推動在職訓練工作。其主要工作內容為：

- a、執行資產處置之籌備工作，包括：與倒閉機構之初步接洽、蒐集任務所列之初期資料、處理問題金融機構電腦資料之下載等。
- b、與法務及資產服務部連繫存戶理賠及調查等工作。
- c、維護正確而完整之資訊包裹及資產估價總評。
- d、維護永久檔中留存之工作底稿允當妥適。
- e、辦理該問題機構之評鑑工作。

處理專家

擔任資訊包裹及資產估價總評之工作，其主要工作內容為：

- a、分析、組合及處理來自電腦資料及其他明細帳中之資產負債項目。
- b、運算各項明細，包括加權平均利息、加權平均到期日及不良資產之逾期天數。
- c、準備資產及負債之相關計劃表，以及其他雜項資訊包裹計劃表。

- d、將資訊包裹計劃校對後與資產負債表結合。
- e、蒐集、組合及報告當地不動產價格、趨勢及其他必要之市場資訊。
- f、辦理授信文件總整理。
- g、準備個別資產之估價。
- h、為最終資產估價總評報告之細目編排及說明。

處理專員

在處理過程中支援各項程序之進行。

資訊專家

在與問題金融機構初步洽商時負責檔案傳輸及存、放款資料之篩選、歸類，並協助準備資訊包裹所需之電子資料處理計劃。

資產服務部理賠人員

理賠人員應預先計算一份截至籌備基準日未保存款金額及最小處理成本金額，作為資訊包裹項目之一。

法務人員

參與資訊包裹工作底稿之編製，並在處理小組領隊監督之範圍內，與問題金融機構人員接觸，其主要工作內容為：

- a、負責覆核問題機構之租賃、合約、信用狀、未決訴訟

案、無擔保承諾及依法律觀點評估之其他或有負債。

b、以承接人之觀點評估問題金融機構之可能遭受損失。

c、編製或有負債報告，作為未來處置該金融機構時之重要參考資訊。

資產服務部之調查人員

任務與法務人員類似，並應通知處理部門可能理賠之金額，主要工作內容為：

- a、覆核綜合債券政策(Blanket Bond Policy)、董事及經理人信用保險額度、對承保金額部分之未確定理賠金額、超逾保額政策。
- b、以承接人之觀點，決定現存之可能理賠對承保金額之比例。

三、處理小組之作業

處理小組之作業內容包括下列四項：

(一)處理小組會議：

處理小組會議討論問題金融機構概況及完成本計劃之時間規劃後，由處理方案協調人提報。本小組基本成員至少應包括協調人、小組領隊及資訊單位。其討論之重點為：

- a. 協調人負責提供該機構之概況，但不限於該機構之規

模、複雜度、存放款結構、分支單位組織、潛在問題區域或主管機關關切之所在等。

b. 時間之規劃包括實際工作起始日、估算資訊包裹及資產總評實地工作所需時間、投標受理日等。

c. 決定合適之組織成員時應考慮問題機構之規模、有無獨特或複雜之授信需特殊專家之參與、時間及場地限制等。

(二) 與問題金融機構初步洽談

初步洽談人員如協調人、小組領隊、資訊專家均屬與問題金融機構資深管理人員洽談之基本成員。洽談之重點為：

a. 通知該機構 FDIC 正對其進行特殊複查。

b. 選定該機構相關資料及會計資料下載日。

c. 索取 DOR 所需文件；相關文件之日期應與下載日一致，至少應徵提之項目包括總分類帳、存放業務之相關規定，如擔保品徵提、存款或放款方式等。

d. 徵提選定日之電腦報告及其他相關資料。

e. 選定該機構之緊急連絡人。

f. 其他洽談事項尚包括對問題機構之指示、工作場所、

工作小時、可能影響該計劃之潛在限制。

(三) 授信內容規劃

協調人在取得問題機構之授信規則後，由小組領隊及處理專家協助，開始辦理授信內容規劃。其目的是將性質相近之貸款歸為一類，以便行銷及估價所需，並作為風險分析及價格評定之項目。

歸類方法是依貸款型態、目的、擔保品以及銀行自行申報資料(Call Report)作為補充資料，並將貸款依其型態分為一至四口居民首次抵押權之住宅貸款、商業性不動產貸款、工商貸款及消費者貸款等四類。

而各類貸款再依擔保性質或信用情形予以區分並需區分為正常戶及不良戶。區分情形如下：

- a. 住宅貸款區分為屬退伍軍人處者、大額房貸者、聯邦房屋管理局者及依其他規則劃分者，並將其區分為固定利率或變動利率。
- b. 商業性不動產貸款區分為大型住宅、建築工程、土地融資、商業不動產及農業貸款等。
- c. 工商貸款區分為營業資產貸款(係以存貨及應收帳款擔保者)、以可轉讓定期存單及存款全額擔

保者、有價證券(股票及債券)、小型企業管理局、其他擔保品及無擔保者。

d. 消費者貸款區分為汽車、住宅裝修、住宅設備、次順位一至四口居民住宅貸款及信用卡貸款等項。

(四) 徵提電子資料

通常存放款明細帳資料之徵提是以磁帶或磁碟方式辦理，且於處理小組與問題金融機構初次洽談時即應取得相關之檔案名稱，若有懸而未決之外包合約亦應一併徵提，其資料下載日與其他資料之日期應一致，並應注意徵提之資料應能達成監控該問題金融機構之目標。

第二節 處理問題金融機構之工作配置

工作配置功能為取得資產、負債及剩餘資產另並應確認有效資料及留下重新包裝之稽核軌跡。茲就工作內容分述如下：

一、取得剩餘資產

此項資料之取得方式是向該機構電子資料處理負責人直接索取基本資料磁帶，再由處理小組之資訊專家轉為其既定格式(Fox Pro format)之原始資資料檔，經試算無誤後，截

取應付金額、目前餘額、到期日、抵押放款之利率調整因素、利率、支付頻率等資料，由處理小組人員載入 RAVAN 風險及評價軟體。

通常由問題金融機構取得之電子資料僅能提供基本資料，尚需以人工作業方式完成存貨之編列，範圍包括總帳、非授信資產、其他不動產及其他負債，主要係由處理專家研析完成，並依此完成資訊包裹。本項作業過程應留存稽核軌跡，因此重新分類時應注意原始總帳紀錄之完整性。

二、有效資料之確認

此一步驟是就剩餘資產經完整性測試、合理性測試及正確性等三種測試，以證明其有效性。

a. 完整性測試：問題金融機構各項明細帳之加計數應與總帳總餘額一致，亦應與處理小組調整後總帳(資訊包裹餘額表)一致。

b. 合理性測試：目的在稽核資產資料庫檔案中是否存有可能之例外，在 RAVAN 系統中對於放款之稽核是將例外事項之種類與數量彙列稽核總表，亦對特殊貸款及例外事項編列明細表，以便與該機構研究討論，以更正此例外項目。該例外項目若不影響風險及評價作業

，則並無更正之必要，而其是否具影響應由處理小組領隊決定，並應記載於工作底稿，所有調整及改變之項目均應於工作底稿中記載。

- c. 正確性測試：以統計抽樣方式將資料庫樣本資料與實際資料比較(如放款種類、擔保品種類、到期日等項)，以証實其正確性。

三、重包裝之追蹤查核

銷售問題金融機構常對剩餘資產重新包裝，並將其資產及負債區分為不同類別，為留存稽核軌跡，常採三種重新包裝程序。

- a. 授信工作底稿之留存

RAVAN 系統中放款歸類方法之說明，及放款規則製作均應留有工作底稿，做為日後稽核軌跡。

- b. 調整分錄

在處理過程中允許資產負債之重分類，但應逐筆編製調整分錄或備忘分錄，列示調整理由，並留存原始輸入資料(問題機構總帳)及調整後總帳之稽核軌跡。

- c. 列印 R A V E N 檔案資料，以便反映原始資料

之所有改變情形。

第三節 問題金融機構之出售

此一階段之工作內容主要為行銷、準備資訊包裹、資訊會議及金融機構評鑑等程序。茲分述如下：

一、行銷

此項程序之目的在各項不同的行銷策略中，分析及發展最佳策略，以鼓勵潛在購買者參與競爭，達成最低處理成本之目標。因此處理方案協調人員於推出資產及負債說明時，其放款歸類應對購買者有利，且放款組合之重包裝能具市場競爭性。其作業重點如下：

(一) 對交易移轉策略應準備充份資料

在完成倒閉銀行推薦工作前，協調人所擬之移轉策略應包括下列項目，並經 FDIC 總部及主管之區域辦事處同意

- a. 該機構概況，包括擬出售及不擬出售之部分、該倒閉機構之特殊問題及可能發生的小股東權益問題。
- b. 本移轉策略之資料來源，包括實地檢查該機構情形及資訊包裹工作底稿、主管機關檢查報告及主管機關簽定之備忘錄等。

行銷策略擬定之考慮重點如下：

- a. 倒閉機構之資產及負債結構、當地之競爭及經濟因素、在同區域上次處理情形及其他相關資訊。
- b. 考慮潛在之詐欺行為及少數股權之問題。
- c. 行銷策略包括將倒閉機構之資產及負債選擇以全部購買與承受交易、分攤損失方式購買與承受或 IDT 等方式分析及組合，若採 RAVEN 系統，則更有助於創造複式組合，以順應出售該機構時可能遭遇變化多端之市場需求。
- d. 取得有資格參與投標之金融機構投標名單、倒閉銀行專卷、監理部門備忘錄及倒閉金融機構地區監理部門競爭輕型分析報告。
- e. 覆核投標名單，決定是否應增列合格買者。
- f. 協調人員依各種交易型態下資產負債詳細情形、該機構面臨之特殊問題、及出售時涵蓋及不涵蓋之項目等負責編製倒閉機構推薦書。
- g. 推薦書應經覆核後定稿。
- h. 推薦書送華盛頓總部之倒閉金融機構處理處 (DOF)。
- i. 與存戶及資產服務處 (DAS) 討論推薦書內容，必要時應與 D A S 部門簽訂出售放款之臨時服務合約，或簽

訂其他臨時管理合約。

j. 推薦書提交法務部門。

k. 協調人員應確保所有相關事項均已適當反應、文件與推薦報告上所載之交易大綱一致及需特別處理之情況於文件上已予適當說明。

L. 有關交易之任何改變，應由 FDIC 地區經理或指定人以書面通知所有有意應買者。

二、資訊彙總 (Information Package)

資訊彙總之目的係將倒閉金融機構特定日之財務狀況作一說明，所提供之資料是在處理小組領隊之督導下進行，經協調人員覆核後送交地區辦公室核准後定案，於資訊會議中發佈。

資料發佈內容分為公開及保密等兩項。

公開部分包括目錄 (Table of Contents)、否認聲明 (Disclaimer)、資產負債表 (Balance Sheet)、損益表 (Income Statement)、證券等級及信用品質一覽表 (Listing of Securities by Class and Credit Quality)、放款組合總表 (Summary of the Loan Portfolio)、類別 (Classifications)、一至四口之家住宅貸款 (Single Family Residential R/E

Loans)、商業不動產貸款(Commercial Real Estate Loans)、工商貸款(Commercial and Industrial Loans)、消費者貸款(Consumer Loans)、放款組合總表(Loan Pool Summary)、參與買入(Participation Purchased)、參與賣出(Participation Sold)、未動用放款承諾(Unfunded Loan Commitments)、信用狀(Letters of Credit)、放款服務(Loan Servicing)、信用卡(Credit Cards)、租賃融資(Lease Financing)、交易涵蓋之其他不動產(OREO/Covered Transactions)、該機構之建物及設備(Institution Premises and Equipment)、應收利息/預付費用/其他資產(Accrued Interest Receivable, Prepaid Expenses, Other Assets)、存款類別(Distribution of Deposits)、分行存款總表(Summary of Deposits by Branch)、定期存單屆期情況(Time Certificates of Deposit Maturity Distribution)、以附買回方式出售之聯邦基金及證券(Federal Funds Purchased and Securities Sold Under Agreement to Repurchase)、其他借款(Other Borrowings)、有擔保之債務及已抵押之資產(Secured Liabilities and Pledged Assets)、其他應付費用及其他負債(Other Accrued

Expenses and Other Liabilities)、電子資料處理 (Electronic Data Processing)、員工薪津總表(Summary of Officer and Employee Salaries)、信託業務、國際性業務及資產負債表外資產交易。

保密資訊包括未保存款估算金額(Estimated Uninsured Deposits)、所有權及控制情形(Ownership and Control)、忠誠險之保險範圍(Fidelity Insurance Coverage)、會計師查核報告(CPA Audit Reports)等。

三、資訊會議

本會議之目的是將倒閉金融機構之處理過程及交易方式告知潛在承買人，會議之日期、時間、地點由協調人訂定後，通知相關主管機關、FDIC 相關部門(如存戶及資產服務部、法務部等)，及投標名單上所列之合格承買人。

通知應買人時應注意保密原則，除內部應留存處理部門與合格應買人接洽之已採保密程序紀錄外，承買人獲取保密資料前並應簽具保密合約，以確保機密資料之維護。

四、金融機構評鑑

評鑑目的是針對倒閉金融機構之標售做說明，對象是資訊會議後對該金融機構有興趣之潛在應買者，以提供評估該

金融機構隱含風險機會，但若該機構面臨嚴重的流動性危機或大規模舞弊時，則可能因時間急迫影響評鑑結果。

金融機構評鑑指定人員(Due Diligence Designee, DDD)，其要務為維護專業作業水準、對所有潛在應買人平等而一致之對待，並提供相同之資訊及設備。尤應注意不得對潛在應買人提供出價或該金融機構狀況之意見、揭露對手之數量或名稱、臆測可能之截止日。

評鑑工作應以倒閉機構營運停頓最短為原則，在接受投標之三天前，應更新資產負債表、保額外存款之估算、有擔保之債務及已抵押之資產及其他借款等餘額資料，便於最小成本法之執行，尤其對流動性不足或仍有大額保額外存款之倒閉機構。

第四節 倒閉金融機構之標售

此階段之主要工作內容為投標之接受、標單分析、決標及停業安排。

一、接受投標

投標之接受由所屬之地區辦公室辦理，標單應在金融機構預定停業日七至十天前接獲，並應加蓋日期、時間並予記錄，至截止日再行拆封。標單於截止日後送華盛頓總部，由

處理專家依 FDICIA 「最低處理成本」原則辦理標單分析，再由法務部簽發法律文件發還主辦之地區辦公室。

二、標單分析

標單分析功能是以資產估價總評 (Asset Valuation Review, AVR) 程序，完成倒閉機構剩餘財產之鑑價，做為以最小成本處理該金融機構之依據。

AVR 程序應包括下列內容：

1. 假設鑑價 (Valuation Assumptions)

為便於剩餘財產鑑估，處理部門對鑑價應做某些假設，這些假設是過去清理類似資產累積的歷史經驗，及調查當前市場變化所獲之資料。這些資料及其來源均應留存於資產估價總評之工作底稿中，常採假設方法之資料大致有下列各項：

a. 間接費用率 (Indirect Expense Rates) 是由 FDIC 之研究及統計部 (Division of Research and Statistics) 提供，該費率不因各案不同而異。

b. 基本比率 (Base Rates) 係對不同情況鑑價權衡之基礎，當處理小組以授信資產估價軟體鑑價時，應將此一比率載明於工作底稿。此一比率之來源包括該區域之

市場調查、當地所屬地區辦公室行銷部門之資料、當地出版品、交易雜誌等。

- c. 加計比率(Add on Rates)係基本比率中信用風險之調整因素，當放款面臨地區特性、放款文件瑕疵、放款品質不佳、特殊放款型式、放款狀態(正常戶或異常戶)之差異、放款規模、倒帳率及其他風險因素時之鑑價調整因子，其數值均應載於工作底稿中。
- d. 折扣比率(Discount Rates)：此數值是以上二項比率加計之結果。
- e. 再融資費用(Refinance Points)：經由對借款人市場調查取得，可包括文件費或任何再融資之預付費用。
- f. 估計處理非授信資產所需之時間。
- g. 不動產假設鑑價(Real estate assumptions)，此項假設之主要用於鑑估倒閉機構不動產擔保品之價值。其方法是對特定區域做不動產市場調查，取得資料包括：鑑價調整因素、每單位租 / 售價格、空屋率、費率、各型財產銷售現況之比較、資本化比率等。

- h. 現金收回試算費用 (Cash Recovery Worksheet Expense)：包括資產變現佣金、鑑價費用等之估算。
- i. 抽樣 (Sampling)：受時間、場所限制，通常不可能對倒閉金融機構之所有放款資產評估，因此全體放款資產價值必需以統計抽樣本推算。協調人決定合適的行銷策略前，會先試驗大量的結構變化，這些結構即是由為數甚多的樣本組成，抽樣之主要程序是將倒閉機構之所有放款分別放入不同的結構體中，各結構體包含不同性質的貸款，以便處理小組成員進行鑑價及歸類，亦方便協調人逐次調整修正。RAVEN 的鑑價系統中，抽樣過程是連續且累積的，所以某一結構之放款抽樣可以帶入另一結構中。
- j. 放款鑑價：處理專家針對完成之放款架構體予以覆核，以證實倒閉機構提供資料之精確性，如覆核列在資產評核表 (Asset Review Sheet) 之資料均屬正確、放款文件之欠缺是否導致加計比率不正確、製作資產評核表、現金收回試算表均已歸併並註明件數以便二次覆核追蹤及資產估價之理由業已精確陳述，並留存必要之底稿等。

- k. 非放款資產之鑑價：此項目主要包括現金及應收款、有價證券投資、關係企業投資、信託業務、該機構行舍及設備、應收利息、預付費用及其他資產、資產負債表外項目等之評價。主要工作在確認帳面資產之存在及其價值(如現金項下有無帳列存款係存於其他倒閉金融機構之非要保項目)，並由帳載資料查核是否有未列帳項目，對重要變動項目均應具體述明。
- l. 資產估價總評(AVR)之擬定及核准：主要文件包括資產評核表(ARs)、現金收回試算費(CRWs)、各項一覽表、各項說明、由 RAVEN 系統中產生之各項報告等。並將所有工作底稿歸檔，依 FDICIA 規定，各項紀錄保存年限係自該倒閉機構停業後五年。
- m. 最低成本之決定係標單分析之最後階段，主要依下列程序進行：
- (1) 標單須與最新之資訊彙總表(Information Package Schedules)、資產估價總評及資金流量預估表等配合。
 - (2) 核定資訊彙總表中更新部分並決定帳面價值與資產估價總評間是否有重大差異，其差異是否需調

整資產之預期損失。

(3)至少擬定兩個以上之案例，其中一案應由合格之

覆核人員簽發，另一案由交易分析單位簽發。

(4)送交符合最低成本之決定給合格覆核人員。

(5)FDIC總部將符合最低成本之決定及其相關資料送

交所屬區域辦公室之執行人員。

三、決標

問題金融機構之處理至此進入最後程序，除 FDIC 華盛頓總部通知得標者所屬之地區辦公室外，處理協調人員亦將此情形通知所有投標者及相關部門如存戶及資產服務部、法務部及其他主管機關。同時，協調人員亦將得標之必要法律文件交付法務部，並協助得標人在截止日前執行所需之法律文件。

四、停業安排

協調人在停業前先安排得標人與存戶及資產服務部人員會談，討論停業程序之技術問題，並將參予停業事宜之主管官員姓名通知存戶及資產服務部，至停業新聞公佈，倒閉金融機構處理告一段落。

第四章 處理實例

以下之處理實例係就 FDIC 於一九九一年九月十九日處理位於佛州邁阿密市之 Southeast Banking Corporation (以下簡稱 Southeast) 所屬兩家銀行倒閉實際案例摘譯簡述。

FDIC 係首次採取損失分攤方式處理，此種方式是購買與承受交易之一部分，主要是由 North Carolina 州 Charlotte 市之 First Union Corporation 所屬位於佛州 Jacksonville 市之 First Union National Bank of Florida 子公司 (以下簡稱 First Union) 以一〇六億美元美金購買倒閉銀行之資產。

FDIC 在損失分攤之架構下，扮演接管人角色並補償 First Union 在合併後五年間管理並清算資產之損失，此項計畫非常成功且 FDIC 亦收回其處理兩家倒閉銀行之費用。

一、倒閉金融機構簡述及背景說明

Southeast 旗下之 Southeast Bank, N.A. Miami (以下簡稱 Southeast Miami) 於一九九一年九月十九日因為無法支付 Federal Reserve Bank Atlanta (以下簡稱 Federal Reserve) 之貸款而倒閉，Southeast 旗下另家銀行 Southeast Bank of West Florida, Pensacola (以下簡稱 Southeast Pensacola)，倒閉原因係 FDIC 執行該行與 Southeast Miami 之交互保證契約並要求該行支付清理 Southeast Miami 之可能損失。

Southeast Miami 與 Southeast Pensacola 倒閉時資產總額為一〇五億美美元，存款總額七十六億美美元，其中大多數資產屬於 Southeast Miami，而 Southeast Pensacola 僅有一億美美元資產，Southeast Miami 有二一八家分行，Southeast Pensacola 有六家分行，二者合計二二四家分行，員工合計有六、二〇〇人。

Southeast 原係於於一九〇二年十二月一日以 The First National Bank of Miami 名稱創立，並安然渡過一九三〇年代美國經濟大蕭條時期，而於一九四六年成為佛州規模最大銀行。該行於一九六九年改名為 Southeast Bank 並由 Lyndon.B.Johnson 總統任內之主計長 Charles Zwick 擔任總裁。

一九六〇及一九七〇年代，Southeast Miami 仍為佛州境內最大銀行，它享有“南方的摩根銀行”之聲譽。一九八〇年代初期，Southeast Miami 之營運狀況曾因佛州地區經濟欠佳而有衰退跡象，不過在佛州金融業營運普遍衰退情形下，該行仍享有極高評價。

一九八二年曾有股東試圖以一億四千八百萬美美元控制該行經營權，惟未能成功。一九八三年，佛州 Jacksonville 市的 Barnett Banks 超越 Southeast 成為佛州第一大銀行。一九八七年 Southeast 對開發中國家貸款產生八千七百萬美美元損失，此外，一九八八年購併佛州 Jacksonville 市的 First Federal Savings and Loan 亦造成虧損。

自一九八九年起，Southeast Miami 存款開始流失且陸續關閉分行，一九九〇年六月三十日止，僅餘二四六家分行，規模已次於 First Union 之三九〇家分行 總行位於喬治亞州亞特蘭大市的 Sun Trust Bank (Sun Trust) 之三六九家分行及 Barnett 之五四八家分行。

雖然佛州地區金融業獲利利基之業務範圍大多集中於消費金融及中小企業融資，然而 Southeast Miami 經營策略卻集中於大型企業融資及拉丁美洲客戶私人銀行業務，此外，該行非屬存款保險保障項目存款比率亦相當高，一九九〇年非要保存款金額七億六千萬美美元占存款總額之百分十三，一九九一年該行倒閉時，仍高達百分之十。

Southeast Miami 於一九九〇年一月至一九九一年一月間，曾撤換負責人並與 OCC 達成協議，承諾立即改善不動產融資政策及徵信調查程序，然而這些缺失不但未能有效改善，且該行因大量商業建築放款繳息狀況欠佳、承銷業務績效差與徵信程序有諸多缺失而導致持續虧損。一九九〇年虧損達一億七千二百萬美美元，一九九一年第一季虧損為一六百萬美元，第二季則虧損達一三九百萬美元。一九九一年八月三十一日止，Southeast Miami 不動產貸款金額為三十五億美元（或放款總額之四十五%），催收款占放款比率為十%，

一九九一年第二季宣布虧損消息引起存款人提領存款並使該行流動性出現危機，存款總額自一九九〇之一一二億美元降至一九九一年八月

底之八十億美元，而同年七月至八月期間就減少了十億美元。

Southeast Miami 於一九九一年九月間以提高利率方式吸收存款試圖改善流動性不佳問題。Federal Reserve 在同一年經國會核准，提供二個月融資額度給連續四個月無法取得金融同業融資之流動性資金欠佳金融機構，俾利其應付每日資金需求。

此外 Southeast Miami 自一九九一年六月至九月初，曾試圖經由 FDIC 協助安排 Open bank assistance (OBA) 計畫事宜，由 Southeast Miami 管理階層與 Barnett, First Union, NCNB Corporation (NCNB)，Sun Trust 及一些私人投資者安排 OBA 計畫相關之法律程序，然而在一九九一年九月十三日，紐約一家投資公司宣佈增資談判失敗後，Southeast Miami 總裁 Douglas Ebert 承認要以 OBA 解決問題之希望相當渺少。

二、新的交易結構

一九九一年時相較於美國東北部地區，佛州並未遭逢經濟不景氣影響，因此 Southeast Miami 經營不善情形吸引不少銀行有意購併，因此，FDIC 相信這是一個絕佳機會來嚐試以損失分攤之新方式處理 Southeast Miami 問題。

而不同於過去 FDIC 在德州及東北部地區將問題資產另外處置方式，FDIC 此次要求有意購併者須購買倒閉銀行除自有不動產外之資產，而

FDIC 則計劃於五年期間，補償購併者百分之八十五可能遭受損失金額。

如此一來，FDIC 不需要承擔全部之損失，而購併者除了承擔百分之十五之風險外，會有較高意願管理購併之資產，而較低的損失風險亦不會影響購併案之進行。有意購併者會依可能之損失金額調整其購併價格，使其具競爭性以確保購併案之成功。此外，被合併銀行之貸款客戶可以繼續獲得較健全金融機構之服務，而購併者也能取得信用較佳之貸款客戶並延展原貸款者貸款額度或重新與其訂定貸款契約。

為了介紹此種新型交易方式，FDIC 提供兩個提議給購併者

1. FDIC 同意接受購併者以年利率 1.125% 方式發行之不良資產票券 (the Nonaccrual Asset Note, 簡稱 NAA) 方式補償購併者持有不良資產之成本，而發行票券額度在五年期間可以依不良資產價值之高低而調整。
2. FDIC 體認到購併者合併倒閉銀行後帳上承受資產不論是否能有利息收入，仍可能產生淨值虧損，因此，FDIC 同意承購購併行所屬控股公司一億五千萬美元固定收益利率之優先股，並於該控股公司股價上升時，決定是否出售。

綜上，FDIC 歸納四項激勵購併措施

1. FDIC 關閉 Southeast Miami 後，購買購併行六億三千九百萬美元之 NAA。

2. 購併銀行需就倒閉銀行資產扣除負債後淨額計五千五百一十萬美元部分以現金支付 FDIC。
3. 購併銀行考量資產可能損失金額後，可以溢價方式或要求 FDIC 提供資金支援併購。
4. FDIC 持有倒閉銀行之自有不動產。

三、清理

一九九一年九月十九日，OCC 通知 FRB, Southeast Miami 已無法正常營運，FRB 遂要求該行支付五億六千八百萬美元貸款，然而該行帳上資產雖有一 0 四億美元，卻無法償付，於是 OCC 勒令該行停業。FDIC 並執行交互保證條款將 Southeast Pensacola 以 FDIC 預估處理 Southeast Miami 可能損失一億四千三百萬美美元金額方式處理，而佛州政府則據此將 Southeast Pensacola 關閉。

Southeast Miami 關閉時，帳上資本為四億九百萬美美元，備抵放款損失四億三千萬美元。然而放款可能遭受損失可能達十億美美元，遠高於資本及放款備抵呆帳之總和。

FDIC 關閉 Southeast Miami 後，隨即展開標售程序，計有 Bernet, First Union 及 Sun Trust 等銀行參與投標，其中 First Union 投標金額符合 Bank Insurance Fund (BIF) 最低成本原則，於是 FDIC 董事會核准 First Union 以溢價八千一百萬美美元購併這兩家銀行之交

易。所有存款人權益並因 FDIC 安排存款移轉至 First Union 而得到完全保障。此項交易使得 First Union 在佛州境內成為僅次於 Barnett 之第二大銀行，而在全美國則排名第十六。

購買與承受交易之詳細資料

1. First Union 同意將 Southeast Miami 一百一十萬個存款帳戶計七十六億美美元存款及 Southeast Pensacola 銀行一萬三千個存款帳戶計八千五百萬美元存款移轉至該行，另並溢價支付八千一百萬美元。
2. First Union 同意購買除自有不動產行舍、其他投資等之資產，而 FDIC 同意 First Union 以支付租金方式繼續使用這些不動產，此外並提供 First Union 選擇權權利決定是否於一百二十天內以市價購買這些資產。
3. First Union 共支付一〇一億美元購買資產，其中正常資產七十一億美元（包括四億三千五百萬美元現金，十七億美元有價證券），十六億美元逾期放款，八億美元信用卡貸款及六億三千九百萬美元之催收款。
4. FDIC 同意於五年內以持有 First Union 發行 NAA 票券（年利率 1.125%）而不支領現金方式承擔放款壞帳。票券總金額可以在這五年間隨著壞帳金額調昇或調降。但六個月後，First Union 決定以六億三千九百萬美元固定金額方式鎖定該筆票券金額，First Union 則於票券到期

時全數支付 FDIC。

5. FDIC 擁有價值二 0 五百萬美元之自用不動產，一億五千一百萬美元之轉投資公司資產，二億三千二百萬美元之其他不動產共計六億二千四百萬美元。此外，FDIC 亦支付 FRB 之貸款五億六千八百萬美元。

6. Southeast 於一九九一年九月二十日（即兩家銀行宣布倒閉後一天），依美國破產法第七章進入清算程序。

四、損失分攤協定

Southeast Miami 案例是 FDIC 首次採用損失分攤協定方式處理，購併銀行 First Union 僅購買倒閉銀行之不良放款，而不包括自用不動產等固定資產且不需支付費用來管理及清理逾期放款，另並承購一九九一年六月三十日帳上信用卡八千萬美美元業務。

信用卡放款損失分攤金額係採逐年下降方式處理，此外，已採循還使用信用卡之持有人並未取銷其使用信用卡，然而此種限制放寬表示 FDIC 之債務可能增加。

在過去的案例中，FDIC 皆將信用卡業務採賣斷方式處理，而去除可能增加之債務。然而在 Southeast Miami 案例中，FDIC 相信讓購併者合併信用卡業務並予管理可以減少損失。

在損失分攤架構下，First Union 保有彈性確認倒閉銀行之放款承諾、重整問題放款及增加貸款額度權利。

FDIC 理事主席 L. William Seidman 曾提及在損失分攤架構下，應可顯著降低存保基金損失並減輕對倒閉銀行放款客戶造成之傷害。然而紐約 Duff & Phelps 金融業分析家 Cynthia Mahoney 並未接受此種說法，他表示 FDIC 對此案例之處理方式是否可能造成之損失是值得觀察的。

損失分攤處理方式係為降低存保基金成本，因為：

1. 可以避免對失敗銀行問題放款之清算。
2. 在此協議下，FDIC 管理費用可以降低。
3. 可保留倒閉金融機構之企業價值。

不過 FDIC 採用此種方式可能產生的風險有：

1. 無法有效控管購併行的營運活動。
2. FDIC 是否可能遭受損失端賴購併行管理不良放款之績效，購併銀行管理不良放款績效可能比不上資產管理公司，所以經濟情勢欠佳時，FDIC 之損失可能增加。

FDIC 原來研擬之損失分攤金額為七十九億美元，訂約時，FDIC 估算損失總額為八億五千四百萬美元，但因支付方式須以分期方式處理，因此 FDIC 人員以現值法估算可能損失金額並與其他方案相較，最後決定金額為六億四千七百萬美元，而此案例中 FDIC 最後實際支付金額為四億五千萬美元，佔原估算金額八億五千四百萬美元之五二．七%。

五、股權交易

FDIC 承購 First Union 控股公司一億五千萬美元優先股交易中包括十一%股利比率且一年內可以面額購回，First Union 贖回股票速度極為迅速，其中二百萬股於二個月內購回，其餘的股票皆於七個月內購回，FDIC 並無損失或收益。在此一年內，FDIC 共獲得六百八十萬美元股利，詳細的股權交易如表四。

FDIC 處理 Southeast Miami 及 Southeast Pensacola 銀行之股權交易 單位：股、千美美元

日期	交易方式	期初股數	出售或轉換	投資金額	處分收入	交易之帳面價值	交易損益	股利收入
91.9.27	購買	6,000,000		150,000				
91.11.21	股利							856
91.11.21	贖回		(2,000,000)		50,000	50,000	0	
91.12	股利							2,903
92.3.31	股利							2,750
92.4.10	贖回		(4,000,000)		100,000	100,000	0	
92.4.10	股利							275
92.6.25	股利							61
總計		6,000,000	(6,000,000)	150,000	150,000	150,000	0	6,845

資料來源：FDIC 銀行存款保險基金之股權投資組合

六、FDIC 清理成本

1. FDIC 利用本身資源協助 First Union 處理兩家銀行負債，包括七十六億美元存款，並運用 Southeast 兩家銀行資產來符合 First Union

之資金需求。First Union 購買兩家銀行帳上除自用不動產及其他資產外之資產計一〇一億美元，FDIC 則承擔 First Union 放款可能遭受損失。而 FDIC 損失分攤總額近四千五百萬美元，而倒閉銀行百分之八十五資產風險已出售予 First Union,FDIC 共收取八百一十萬美元的溢價收益。

2.FDIC 接受 First Union 六億三千九百萬美元利率極低之 NAA 票券，以抵償 First Union 可能損失。

3.購買 First Union 一億五千萬美元之優先股

4. FDIC 支付 FRB，原屬 Southeast Miami 貸款五億六千八百萬美元並出售原屬 Southeast Miami 之自用不動產及其他資產計六億二千四百萬美元。

5. FDIC 於一九九四年三月三十日正式宣布，所有債權人皆可全額收回其債權並且提供二千七百萬美元支付部分之利息。此筆金額係因佛州房地產市場及經濟明顯改善而產生，此種改善使得 FDIC 及 First union 持有資產增值並由損失分攤契約所涵蓋。

6,一九九六年十一月，破產管理者宣告支付七十二．二一%之股利作為 Southeast Miami 合格債權者支付不能後之利息，另並支付 Southeast Pensacola 合格債權者作為支付不能後之利息。

7.Southeast Pensacola 案破產程序終止時，計償還現金股利及資

產計八百一十萬美元給破產信託管理者。

FDIC 損失分攤協定在一九九七年六月三十日完全終止，而評估與破產有關之未付及或有債權後，帳上仍有三千一百八十萬美元金額可供支付。Southeast 破產管理程序所得高於原來估算金額，主要原因是損失分攤契約中之損失低於預估，而顯然的，FDIC 的處理成本不如預期的高。

七、法律訴訟協議

Southeast 於一九九一年九月二十日依美國破產法第七章進行清算。一九九三年三月 Southeast 信託人 William A. Brand, Jr 控告 FDIC 擔任 Southeast 接管人時有不當與圖利之移轉，因為該行需要增資時，OCC 曾於一九九〇年要求 Southeast 安排成立 Southeast Mortgage Company，並附屬於 Southeast。

此項指控於一九九四年三月修正，改為指控 FDIC 在 Southeast Miami 倒閉後對 Southeast Pensacola 執行交互保證處理是違法行為，因為 FDIC 取得處理資產行為已違反 Southeast Pensacola 自行處理之權利。

在一九九六年十一月，上述控告再次修正為 FDIC 對於 subrogated 存款債權提供支付不能後利息違反 1864 年 National Bank Act。

FDIC 對 Southeast 破產人之七十六億美元存款債權宣告在一九九一

年九月至一九九四年三月間共衍生三億零四百萬美元利息，而在此時期，FDIC 同時亦支付了一億八千三百萬美元利息給 Southeast 破產管理者（此項費用係因 FDIC “借”用 Southeast 之資產來支應 First Union 移轉存款之費用）。

破產信託管理人於一九九五年十一月份再度控告 FDIC 對於 Southeast 之破產管理程序欠佳，包括 FDIC 未能控告 Southeast 之前任負責人、未能有效控管及釐清破產相關債權及 FDIC 因管理破產公司資產產生之清理費用，這項控告與一九九二年德州 First City 二十家倒閉銀行破產信託管理者控告 FDIC 引用交互保證方式處理案例相當雷同。

FDIC 於一九九五年達成 First City 案例之協議，這項協議有助於 FDIC 處理 Southeast 案例之訴訟。一九九七年八月，FDIC 與 Southeast 破產信託管理人達成協議。協議內容如下：

1. 取銷所有訴訟(包括 FDIC 之交互保證處理)
2. Southeast 破產程序以二億二千一百四十萬美元協議作為支付所有債權人支付不能後之利息。
3. FDIC 保留破產處理所需費用近四千七百萬美元
4. Southeast 破產處置剩餘之資產移轉予 Southeast 破產信託管理人

訴訟協議定案後，所有債權人取得全部的本金及利息，而 FDIC 則取

得其支出本金、清理成本及與 Southeast 破產信託管理人協議取得之二億二千一百四十萬美元支付不能後利息。

此項法律訴訟協議是雙方體認 FDIC 係基於法律賦予之公權力且可以支付要保機構或安排轉移存款給第三者之結果。總括來說，此項協議為倒閉銀行提供了適當的保護，亦允許 FDIC 結束所有相關法律訴訟，而不會造成 BIF 其他費用負擔，所有破產債權人皆獲本金及利息賠償，而 FDIC 亦償還 Southeast 原有股東一億二千萬美元。

八、本案教訓

FDIC 對 Southeast bank 之解決方案非常成功，而 FDIC 處理此案得到之教訓主要有：

1. FDIC 與 First Union 簽訂之損失分攤契約內容及執行交互保證契約方式處理 Southeast Pensacola 成為日後處理模式之參考。
2. FDIC 完全支付破產債權且債權人收取二億二千一百四十萬美元支付不能後之利息，而 Southeast Bank 之原有股東亦可因土地資產出售取回一億二千萬美元資金。
3. 除了未移轉 Southeast Bank 之自用不動產及其他資產外，First Union 全數買下其餘資產，而 FDIC 不須負責全部損失，此舉不同於過去將所有問題資產交由資產管理公司負責，而 First Union 僅負責 15% 之風險，且有意願管理及清理合併之資產。

4. 自從一九九七年 Southeast Bank 倒閉案例結束後，FDIC 亦非常成功的以損失分攤方式處理十五家倒閉案例，以此方式處理之優點是 FDIC 承受資產金額可降低至最低水準、倒閉金融機構原有放款客戶之擔保品價值可以保留且原有客戶亦能與購併機構繼續往來。
5. FDIC 以損失分攤方式處理倒閉金融機構時，僅需著重於商業性貸款處理，因為小額放款之資產處理較耗成本，不如將這些資產在市場上出售以利清算。而尚未逾期繳息貸款，例如消費性及房屋貸款得以帳面金額移轉予購併機構，而不須列入於五年分攤損益之契約。
6. 與 FDIC 處理東北部倒閉銀行採用之資產管理契約相較，FDIC 採損益分攤方式處理較為成功，雖然東北部資產回收情形尚佳，但該地區借款戶卻遭受損失，因為擔保品價值降低甚速，大多數之放款擔保品面臨清理拍賣命運。而許多借款戶則抱怨因信用欠佳，而喪失向其他資金供給者求援之機會，許多小型企業更因缺乏援助而倒閉。
7. FDIC 過去處理倒閉案例中，雖擁有資產所有權，卻將處理資產工作委託資產管理顧問公司處理，若有任何缺失，卻不易控管。而 Southeast 之交易中，因為購併銀行擁有資產權利，因此可以公平對待借款人，另外損益分攤協議也同意購併銀行具延展融資之權利，使得許多企業能解決現金流量問題。

九、對未來清理的影響

FDIC 此次處理兩家 Southeast 所屬二家銀行案例，尤其是採用損失分攤方式之改變了日後 FDIC 處理問題金融機構方式。綜而言之，包含這兩家機構在內，FDIC 在一九九二年至一九九三年期間，計處理了二〇三家倒閉銀行案例，其中二十四家共簽訂十六項損失分攤契約，FDIC 計保留一百八十五億美元資產不予清算。

第五章 心得及建議

三年前東南亞金融風暴之衝擊，使得亞洲各國經濟遭受重創，我國雖因經濟體質良好而倖免於難，然因部分企業經營困難，致金融機構逾期放款比率升高或存款戶擠兌情形也時有所聞，而未來我國金融體系的壞帳也可能隨著全球經濟條件的轉差而跟著升高，此外出口的減少與消費者信心的不足都使企業戶的借貸成本提高，為因應此一動盪金融情勢，我國於 1999 年初通過金融機構強制投保規定，並賦予存保公

司得以現金賠付及移轉存款、提供財務協助促成合併及以存保公司名義承受並繼續經營等方式強化存保公司對問題金融機構之處理能力，此外金融自由化亦已有初步成果，如 2000 年 11 月通過金融機構合併法及未來資產管理公司之成立與銀行之合併案等，然而如何有效解決當前問題並建立健全問題金融機構處理機制乃重要任務。

而觀諸其他各國處理問題金融機構方式及成果，其中美國藉由 RTC 設立處理儲貸機構鉅額問題資產、FDIC 積極有效處理及 1991 年底美國國會通過 FDICIA 等改善方式處理下，金融機構經營漸趨穩定且無任何聯邦要保機構曾發生嚴重擠兌或現金流量出現紊亂之情事。因此 FDIC 與 RTC 對於問題金融機構危機處理之寶貴經驗及啟示，頗值得我國相關主管機關研參。

以下就個人建議分述如下：

一、預防勝於事後處理

FDIC 與 RTC 為處理問題金融機構，耗費大量人力物力，集中運用於資產處置、提早回收更多資金以避免資金長期積壓等，雖有圓滿結果，所耗費之社會成本畢竟過高。因此為達事半功倍成效，如何應用「預防勝於治療」原則，事先對金融機構各種經營風險要求改善，

以改正經營缺失，並強化其資本等，是金融監理理當強調之重點。

二、及早介入問題金融機構之處理

一九九一年 FDICIA 明訂 FDIC 可於金融機構淨值小於資產總額百分之二以下時，及時採取相關強制措施，對於問題要保機構處理成本及對整體社會經濟之衝擊可以降低。

目前我國相關法令並未明訂存保公司得以此方式及早介入處理問題要保機構之機制及權限，尤其是農、漁會信用部問題最為困難。因此應儘速建立及早處理問題要保機構機制，並授權存保公司在要保機構之資本有不適足情形(如在某一定比率以下)時，可採取適當措施，降低存保公司承保風險及處理問題要保機構之成本。

三、強化存保公司權能

FDIC 為一超然獨立之存款保險專責機構，不但擁有監理、金融檢查權，同時擁有行政處份權，使得 FDIC 能掌握最佳時機處理問題或倒閉金融機構。反觀我國將來金融監理已規劃一元化，存保公司已不具一般金融檢查的功能，惟對於問題金融機構處理方面，如業務輔導、監管接管甚或清算等仍然有舉足輕重的地位，因此如何強化存保公司之權能，以適時補強一般金融檢查之功能，實為重要課題。

四、充實問題金融機構處理資金

近年來我國存款保險費率已依金融機構風險情況平等計收不同費率，惟觀諸現今要保金融機構未來風險狀況，光是問題基層金融機構部分，估計就需 300 億元以上資金，而依現今之存款保險費率估算，存保公司理賠準備金規模若要累積到此一水準，預估尚需十年以上，因此如何強化存保公司處理問題要保機構資金或提撥足以解決目前問題基層金融機構之基金，藉以加速解決農漁會信用部淨值惡化問題。

參考資料

1. Managing The Crisis: The FDIC and RTC Experience
1980-1994, FDIC
2. Resolutions Handbook: Methods For Resolving
Troubled Financial Institutions in the United
States.
3. FDIC Annual Reports, 1999 & 1998
4. Resolutions Policy Manual

