

目 錄

壹、前言	1
貳、銀行發生系統危機探討	3
一、銀行系統危機之定義與原因	3
二、銀行系統危機之成本與處理方式	4
三、銀行系統危機與金融安全網機制	10
參、美國銀行產業及問題銀行概述	12
一、銀行產業概述	12
二、美國銀行主要法規及內容	16
三、問題銀行之形成原因與統計	19
肆、美國聯邦準備銀行組織及金融監理架構	23
一、組織架構	23
二、金融監理架構	28
三、金融危機管理	31
伍、美國聯邦準備銀行因應問題銀行之機制與實務運作	34
一、實地檢查	34
二、場外監控	39
三、州會員銀行觀察名單計畫	43
四、立即糾正措施	46
陸、美國聯邦存款保險公司對問題金融機構之清理	50
一、處理問題金融機構法令	50
二、處理倒閉金融機構採取方式	57
三、處理倒閉金融機構程序	59
柒、研習心得與建議	65
一、研習心得	65
二、建議	66
附錄 美國聯邦準備理事會針對問題金融機構所發布之參考資料	69

壹、前言

本報告為中央銀行國際金融人才培訓計畫 95 年度出國專題研究「中央銀行對發生經營危機銀行之評估與處理」，筆者於 95 年 6 月至 12 月間以訪問學者身分於美國舊金山州立大學 (San Francisco State University) 商學院 (College of Business) 從事半年研究，除選讀銀行管理及實務運作等相關課程計有 Financial Institutions、International Corporate Finance、Seminar Financial Markets & Investment 及 Seminar Financial Management 外，期間並拜會紐約聯邦準備銀行 (Federal Reserve Bank of New York)、紐約州政府銀行監理局 (New York State Banking Department)，在華盛頓特區拜會聯邦準備理事會 (Board of Governors of the Federal Reserve System, FRB)、聯邦存款保險公司 (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) 及儲貸機構監理局 (Office of Thrift Supervision, OTS) 等機構¹，實際瞭解各監理機構如何評估與處理問題金融機構。

本次專題研究對瞭解美國聯邦準備銀行如何因應銀行經營發生危機之機制與所採行之安全穩健配套措施，並如何與其他監理機關建立溝通聯繫機制，聯邦存款保險公司如何進行問題銀行之各種評估處理實務以及增進國際金融視野，收穫良多。在此，特別感謝金檢處陳處長上程鼓勵我勇於接受此一任務，本行紐約代表辦事處蘇主任導民細心安排在美拜訪行程，金檢處資料科林科長銘寬行前之指導，使此

¹原預計參訪財政部金融局 (Office of the Comptroller of the Currency, OCC) 行程，未獲其同意，惟相關資料尚可於該局網站上取得。

次研習能順利完成。

銀行體系穩定與否對一國產業發展及經濟成長具有決定性的影響。美國於 1980 年代中期以後由於不少銀行與儲貸機構爆發財務危機，致使金融情勢惡化、信用緊縮問題普遍存在，進而造成產業成長遲緩、失業率居高不下、經濟呈現停滯狀況。直至 1990 年代初期美國政府及監理機關大幅整頓銀行與儲貸體系，制定多項監理法規，整體經濟方得以復甦。在這期間，最主要之成功因素為妥善評估與處理問題銀行與儲貸機構，有效避免道德危機風險及降低社會成本，其中聯邦準備銀行擔任存款機構最後貸款者角色並負有維持金融穩定及支付系統正常運作職責，聯邦存款保險公司則負責問題銀行之評估與退場機制，上述各項遵循法規、措施及實務，均可作為我國建立銀行退場機制，制訂相關法令規章之參考。

本研習報告分為七章，第一章前言；第二章銀行發生系統危機探討；第三章美國銀行產業及問題銀行概述；第四章美國聯邦準備銀行組織及金融監理架構；第五章美國聯邦準備銀行因應問題銀行之機制與實務運作；第六章美國聯邦存款保險公司對問題金融機構之清理；第七章研習心得及建議，係就本次赴美研習所見及感想提出意見。

貳、銀行發生系統危機探討

一、銀行系統危機之定義與原因

依據巴塞爾銀行監理委員會 2002 年 3 月所發布「發生經營危機銀行監理準則」，經營危機銀行 (Weak Banks) 係指「除非能大幅改善財務資源、風險概況、經營策略、風險管理能力及 (或) 管理品質，其流動性或償債能力業已受損或即將受損之銀行」。政府因應經營危機銀行之政策與措施，對問題銀行之解決具有關鍵性影響，不協調及紊亂之處理政策，將造成國家經濟重大之成本負擔。

系統危機定義為威脅銀行體系之穩定並足以影響支付系統之運作，造成整體經濟之信用金額減少或資產品質減損結果。在系統危機中，有一特徵為不易區分那些銀行具有償債性或頻臨破產邊緣，緊接著債權人，包括存款人大量自銀行提款，造成擠兌，威脅整個銀行系統之穩定。上述擠兌伴隨著支付價格之不確定，不足夠之銀行準備、外匯存底及境外信用額度支付而更加嚴重。

個別銀行倒閉可能來自未核准之交易或舞弊事件，而大量銀行倒閉，Richard A. Breley (2001) 認為主要源自下列三種原因：一為外在的、自發性的恐慌，如銀行體系之淨提款或因景氣衰退所造成之放款損失；二為因骨牌效應 (Domino Effect) 從一家銀行倒閉傳染至多數銀行倒閉；三為經由支付系統產生之銀行間交易之曝露風險，即時總額交易制度雖能消除該項風險，惟僅止於將該項損失轉為銀行其他債權人負擔。

根據國際貨幣基金分析²，銀行經營發生危機原因大致上可區分為

²參閱 International Monetary Fund Occasional Paper, 「Managing Systemic Banking Crises」, 2003 年。

二種類型：個體經濟因素(microeconomic)及總體經濟因素(macroeconomic)。個體經濟因素主要與個別銀行經營管理不善有關，寬鬆之貸放條件可能導致其資產價格泡沫化或過度集中。銀行薄弱之風險管理系統首先浮現危機，接者產生大額及未查覺之資產不對稱金額(貨幣或到期日)，導致其資產品質轉劣及大量未實現損失。總體經濟因素係起因於銀行體系外面的原因，總體經濟、政治環境惡化將造成銀行經營危機，即便原為管理良好之銀行體系，亦將受到不利影響。經營良好之銀行雖可應付一些總體經濟之衝擊，但不健全之貨幣、外匯或財政政策可能產生財務緊縮效果使銀行窮於因應，影響其償債能力或迫使其進行較具風險之營業活動。

二、銀行系統危機之成本與處理方式

(一)銀行系統危機之成本

Hoelscher 及 Quintyn (2003) 分析 14 個國家發生銀行危機期間，有關財政處理支出統計資料彙整如下：

表 1 各國銀行危機財政處理支出統計

單位：占該國 GDP 之%

國家	危機期間	總支出	回收	淨成本	資產
智利	1981-83	52.7	19.2	33.5	47.0
厄瓜多	1998-2001	21.7	0	21.7	41.3
芬蘭	1991-93	12.8	1.5	11.2	109.4
印尼	1997-2003	56.8	4.6	52.3	68.1
南韓	1997-2003	31.2	8	23.1	72.4
馬來西亞	1997-2001	7.2	3.2	4	130.6
墨西哥	1994-95	-	-	19.3	40
挪威	1987-1989	2.5	-	-	91.9
蘇俄	1998	-	-	0.0	24.9
瑞典	1991	4.4	4.4	0.0	102.4
泰國	1997-2003	43.8	9	34.8	117.1
土耳其	2000-2003	31.8	1.3	30.5	71
美國	1984-1991	3.7	1.6	2.1	51.4
委內瑞拉	1994-95	15	2.5	12.4	28.3

註：- 表示無該項資料。

資產欄表示發生危機前 1 年存款機構資產合計數。

金融穩定學院（2004）統計 10 個國家在發生銀行危機³，其前後二年之GDP變動情形如下：

³參考 2004 年 2 月 Financial Stability Institute 在曼谷舉辦之「Weak Banks and Systemic Crises」研討會資料。

表 2 各國銀行危機期間 GDP 變動情形統計資料

單位：實質 GDP 成長率 %

國家	T-2	T-1	T	T+1	T+2
墨西哥(1995)	2	4.4	-6.2	5.2	6.8
印尼(1997)	8.2	8.0	4.5	-13.1	0.8
南韓(1997)	8.9	6.8	5	-6.7	-10.9
馬來西亞(1997)	9.8	10	7.3	-7.4	5.8
泰國(1997)	9.3	5.9	-1.4	-10.8	4.2
菲律賓(1998)	5.8	5.2	-0.6	3.3	3.9
巴西(1998)	2.7	3.3	0.2	0.8	4.2
蘇俄(1998)	-3.4	0.9	-4.9	3.2	7.5
土耳其(2001)	-6.1	6.3	-9.4	3	-
阿根廷(2001)	-3.4	-0.5	-4.4	-10.9	-

註：- 表示無該項資料。

T 為發生當年，(T-1)及(T+1)分別表示前一年及後一年，餘類推。

Hoggarth, Reis 及 Sapota (2000) 估計各國銀行危機發生後，平均處理成本為該國GDP之 11%。另依據英格蘭銀行金融穩定評論資料⁴顯示，各國銀行危機，其平均累計損失，在新興經濟體約為GDP之 14%，在已開發國家為GDP之 25%。

(二)銀行系統危機之處理準則與方式

巴塞爾銀行監理委員會 2002 年 3 月發布「發生經營危機銀行監理準則」，列示有關處理準則如下：

1. 處理準則

(1)速度(Speed)

⁴參閱Bank of England, 「Bank of England Financial Stability Review」, June, 2001。

監理機關應迅速採取各項適當措施，許多國家經驗顯示，若
法規及監督上予以寬容，將加深問題嚴重性，除增加處理困難
度，花費更多成本外，更可能導致系統性風險之蔓延。

(2) 成本效率(Cost-efficiency)

選擇處理方式達成監理目標，需考量最低成本原則。

(3) 彈性(Flexibility)

一般係採取既定處理方式，惟允許監理機關對監理工具及實施
時點擁有適當裁量權以彈性處理，亦有益問題之解決。

(4) 一致性(Consistency)

協調一致且明確之監理行動，有助於維持競爭環境，一旦危機
出現，將減少混亂及不確定性。

(5) 防止道德危機(Avoiding moral hazard)

監理行動應避免鼓勵經營危機銀行無須負擔全額損失，政府不
應補償股東損失及保障原有經營者利益。

(6) 透明與合作(Transparency and Cooperation)

相關主管機關對經營危機銀行所擬採取措施，應分享資訊。惟
對於金融同業及社會大眾是否揭露，尚需視情況而定。

2. 處理方式

(1) 重建計畫(Restructuring plans)

適用於短期內經評估確有可能以穩健基礎繼續經營者為限。在
處理規模龐大且業務複雜之問題銀行時，若無法經由合併或購
併方式找到承接銀行時，可能僅能使用重建計畫。

(2) 合併或購併(Mergers and Acquisitions)

當銀行無法自行解決經營危機時，需考量由私部門之健全銀行

加以合併或購併，銀行（即使已發生問題）因含有內在特許價值，為極具吸引力之投資標的。該方式優點為：

- A. 可繼續對外營業，維護資產價值。
- B. 不中斷銀行服務，減少市場衝擊。
- C. 資產全部移轉，可保障存款人及債權人權益。

合併或購併宜在資產價值貶落前辦理。當承接銀行為外國銀行時，監理機關須注意國外註冊轄區相關法律及規章，並與國外監理機關保持密切聯繫。

(3) 購買與承受(Purchase-and-assumption transactions)

由健全金融機構或民間部門購買倒閉銀行全部或部分資產，同時倒閉銀行進行清算並收回註冊證照。該方式優點為：

- A. 可維持銀行資產價值，減少處理成本。
- B. 迅速移轉資產與存款，降低市場衝擊。
- C. 存款保險客戶可在承接銀行存提資金，金融服務不受影響。

由於結束倒閉銀行意謂原有股東將失去其投資金額，管理階層亦將遭撤換，由這一觀點出發，購買與承受係較能符合減少道德風險之處理方式。

(4) 過渡銀行(Bridge bank)

主管機關在未找到適當處理方式前，可先勒令問題銀行停業並進行清算程序，另設過渡銀行，領有營業執照並受清理人控管，以協助處理作業，縮短處理時間。


(5) 勒令停業並賠付受保存款(Closure of the bank : Depositors pay-off)

辦理清算程序為處理問題銀行之最後手段，須考量是否符合最

低成本原則，對總體經濟及社會大眾之影響。

A, G. Haldane 等 (2004) 提出銀行危機之解決方式，並以下述二個構面加以衡量⁵：(1)對金融體系之衝擊程度及(2)對金融體系之蔓延程度。其分析性架構如下：

圖 1 銀行危機構面分析

		異值性 (Idiosyncratic) $\xrightarrow{\text{衝擊程度}}$ 普遍性 (Common)	
蔓延程度 	無廣泛性之蔓延 (No widespread contagion)	A (小至中型單一銀行) Barings, BCCI	B (部門或區域多數銀行) S & L (U.S.)
	潛在之廣泛性蔓延 (Potential widespread contagion)	C (單一之大型複雜銀行) Continental Illinois	D (廣泛性之系統危機) Small banks (U.K.) Nordic countries (early 90s) Japan (90s) East Asia (late 90s)

- A 及 B 象限之銀行危機，主管機關應採取直接影響短期金融體系最小之政策，如轉移問題銀行貸款至其他金融機構。
- C 象限之銀行危機，政策考量為評估是否繼續維持該問題銀行之業務，抑或在有秩序之計畫下加以清算處理，並減低對其他銀行之衝擊。

⁵參閱 A, G. Haldane, Glenn Hoggarth, Victoria Saporta, Peter Sinclair, 「Financial Stability and Bank Solvency」，2004。

- D 象限之銀行危機，政策重點為立即採取金融穩定措施（在最低財政及道德風險成本下），然後再儘速重建倒閉之銀行。

三、銀行系統危機與金融安全網機制

國際清算銀行（Bank for International Settlements；BIS）認為金融安全網包括最後貸款者、安全之清算支付系統、審慎金融監理及存款保險制度。另國際貨幣基金（International Monetary Fund；IMF）認為金融安全網包括存款保險制度、最後貸款者及弱質金融機構市場退出機制。

銀行體系健全發展與及早處理發生經營問題銀行，均有賴金融安全網健全運作，以避免引發系統性危機。金融自由化後，民營銀行大量加入市場營運，競爭日趨激烈，致使銀行發生倒閉並非不可能。一旦發生銀行倒閉，不僅弱勢存款人遭殃，甚至會危害金融支付系統正常運作，進而不利金融體系穩定。如何讓無繼續經營價值之問題銀行及早退出市場，避免金融體系信心喪失並引發系統性危機，厥為主管機關處理問題銀行之政策考量重點。

以當前國際金融實務觀之，當一國或地區發生系統性銀行危機時，無論其是否設有存保機構，很少存款人會遭受損失，如1980年代美國、1990年代日本及韓國發生金融危機時，亦都由政府出面處理並提供全額保障，讓存款人免於損失。因此，存款保險設計應強調當整個銀行體系發生危機時，所產生之處理成本為最低，但審慎之金融監理、安全之清算支付系統及最後貸款者功能亦同等重要，單靠存款保險制度恐無法應付銀行系統性危機。

一般而言，系統性銀行危機之發生，除金融因素外，尚包括如總體經濟失衡、不動產泡沫化、資金過剩、過度競爭、法制不健全等其

他因素，因此系統性銀行危機須由政府以整體力量解決，充分運用各項金融工具，依據情勢輕重緩急，採取近、中、遠程具體措施，妥為規劃因應。

參、美國銀行產業及問題銀行概述

一、銀行產業概述

美國銀行組織係採「雙軌式」註冊方式，聯邦立案之商業銀行或儲貸銀行分別由財政部金融局或儲貸機構監理局審核，州立案銀行則由各州政府負責，各銀行可自由選擇登記方式，並可隨時申請變更。聯邦立案銀行必須加入聯邦準備體系成為會員銀行，州立案銀行則可自由選擇加入與否。另聯邦存款保險公司經營全國要保機構之存款保險基金，並擔任倒閉銀行接收者與清算者角色。各監理機關均可依其職權監管所屬銀行機構，此種複雜且具相當重複性質之監理架構，與該國獨特之政治現實有關⁶，主要包括：歷史上根深蒂固排斥各種政治、經濟及金融資源之集中、聯邦政府與州政府間之權力競爭關係及1930年代因銀行倒閉引發經濟大恐慌之政治敏感性。上述背景因素，進一步形成美國境內銀行家數眾多且規模差距頗大之現象。

2006年12月底美國要保機構（FDIC-Insured Institutions）家數⁷及資產規模分布統計如下：

⁶ 參閱 Juliette Healey, 「Financial stability and the central bank - International evidence」, 2001。

⁷ 要保機構包括商業銀行及儲貸機構。

表 3 美國要保機構家數統計

資產規模	家數	比率
小於 1 億美元	3,633	41.85%
1 億美元 - 10 億美元(不含)	4,399	50.67%
10 億美元 - 100 億美元(不含)	530	6.11%
大於 100 億美元	119	1.37%
合計	8,681	100%

表 4 美國要保機構資產規模家數統計

資產規模	資產合計(10 億美元)	比率
小於 1 億美元	190	1.60%
1 億美元 - 10 億美元(不含)	1,290	10.88%
10 億美元 - 100 億美元(不含)	1,398	11.79%
大於 100 億美元	8,982	75.73%
合計	11,860	100%

有關美國銀行組織之金融監理分工現況及各聯邦監理機關監管之銀行組織統計列表如下：

表 5 美國銀行組織之金融監理分工現況

銀行組織型態	監理機關
金融控股公司	聯邦準備銀行作為傘狀監督者角色
銀行控股公司	聯邦準備銀行
聯邦立案銀行	財政部金融局
州立案銀行： 會員銀行 非會員銀行	聯邦準備銀行或州銀行監理單位 聯邦存款保險公司或州銀行監理單位
儲貸控股公司	儲貸機構監理局
儲貸銀行	儲貸機構監理局或聯邦存款保險公司
外國銀行分支機構： 聯邦立案分支機構 州立案分支機構 代表辦事處	聯邦準備銀行、財政部金融局或聯邦存款保險公司 聯邦準備銀行、聯邦存款保險公司或州銀行監理單位 聯邦準備銀行

表 6 美國各聯邦監理機關監管銀行組織統計

投保 FDIC 之存款機構統計至 3/8/2007			
財務資料統計至 12/31/2006 (單位:百萬美元)			
銀行組織及監理機關	存款機構家數	資產合計	存款合計
商業銀行	7,401	\$10,090,042	\$6,731,036
FDIC-Supervised	4,788	1,854,233	1,391,782
OCC-Supervised	1,713	6,832,285	4,339,170
FRS-Supervised	900	1,403,524	1,000,084
儲貸機構	1,276	1,770,203	1,094,078
OTS-Supervised	841	1,463,828	878,244
FDIC-Supervised	435	306,375	215,834
商業銀行及儲貸機構合計	8,677	11,860,244	7,825,114
外國銀行在美分行	12	415	272
投保 FDIC 之存款機構合計	8,689	11,860,659	7,825,386

整體而言，美國監理機關對其所監理之金融機構均各自擁有金融檢查與處分等權限，美國金融監理係採「職責分工、分別管理」制度，並無單一機構負責統籌全盤金融監理業務。聯邦準備銀行負責貨幣政策之擬定與執行，財政部金融局負責聯邦立案銀行業務經營准駁之相關事宜，聯邦存款保險公司對各要保金融機構辦理存款保險。各監理機關間秉持相互分工原則，共同維護金融體系安定，並定期向國會報告。

二、美國銀行主要法規及內容

綜觀美國銀行法規發展歷史，以 Glass-Steagall 法、銀行控股公司法及金融服務現代化法為最具影響力之三項法案。它們決定美國銀行業之經營模式與競爭型態。1933 年通過之 Glass-Steagall 法，嚴格限制銀行跨業經營證券及保險業務。1956 年通過之銀行控股公司法，進一步規範銀行業經營活動。美國國會在銀行、證券與保險業務間，設下多層障礙及防火牆，防範大型複雜金融機構過度成長，進而漠視公眾利益，甚至超出政府掌控範圍。儘管業者不斷創新途徑來規避這些法規，例如建立銀行控股公司及非銀行子公司等，但原則上仍限制銀行業不能提供多樣化之產品及業務，導致競爭力日漸下降。直到 1990 年代末期，單一銀行產品及業務，已無法充分滿足消費者需求，而相對於歐洲之綜合銀行制度，美國境內之外國銀行及其它金融機構不斷侵蝕銀行業市場占有率時，美國國會終於在 1999 年通過了金融服務現代化法，除廢止 Glass-Steagall 法，修訂銀行控股公司法，允許成立金融控股公司，可同時經營證券、保險及投資銀行業務，並允許投資及開發與其金融本質密切相關之房地產及其它業務。

有關美國銀行業之主要法規及內容列表如下：

表 7 美國銀行業之主要法規及內容

<p>1927 The McFadden Act</p> <ol style="list-style-type: none">1. 禁止銀行跨州設立分行。2. 聯邦立案銀行申設分行標準採用與州立案銀行一致規定。3. 開放聯邦立案銀行證券承銷業務，無需經由州註冊之金融機構進行。 <p>1933 The Banking Acts of 1933 (The Glass-Steagall Acts)</p> <ol style="list-style-type: none">1. 禁止商業銀行從事證券承銷業務，但有下列 4 項例外：

- (1) 地方政府發行之債券。
 - (2) 聯邦政府發行之債券。
 - (3) 私募方式。
 - (4) 不動產貸款。
2. 成立 FDIC 辦理銀行存款保險業務。
 3. 禁止銀行對支票存款支付利息。

1956 The Bank Holding Company Acts

1. 限制多元銀行控股公司(multibank holding companies)進行銀行及非銀行業務之併購。
2. 賦予聯邦準備銀行管理多元銀行控股公司之下列權限：
 - (1) 核准業務種類。
 - (2) 執行監理權力
 - (3) 核發登記證照。
 - (4) 進行業務檢查。

1970 Amendments to the Bank Holding Company Acts of 1956

1. 限制單一銀行控股公司(one-bank holding companies)進行銀行及非銀行業務之併購。
2. 銀行控股公司核准之業務需與”銀行本質密切相關”(closely related to banking)。

1978 International Banking Act

1. 規範外國銀行在美國設立分支機構。
2. 外國銀行適用 McFadden 及 Glass-Steagall Acts。
3. 允許外國銀行進入聯邦清算系統、貼現窗口及存款保險。

1980 Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act (DIDMCA)

1. 設定 6 年期間廢除有關小額定期及儲蓄存款利率上限規定(Regulation Q)。
2. 核准支票計息存款帳戶(NOW)。
3. 聯邦立案銀行與州立案銀行採一致之存款準備計提標準。
4. 存款保險限額由 \$40,000 提高為 \$100,000。
5. 允許聯邦立案儲貸機構進行可消費及商業放款業務(有最高限額規定)。

1982 Garn-St. Germain Depository Institutions Act(DIA)

1. 引進貨幣市場存款帳戶(Money Market Deposit Accounts, MMDAs)及 Super NOW 帳戶(兼具付息之儲蓄存款及有限之支票存款性質)。
2. 放寬聯邦立案儲貸機構之存、放款業務限額。
3. 允許健全之商業銀行併購倒閉之儲貸機構。
4. 再次確認限制銀行從事證券承銷及保險業務。

1987 Competitive Equality in Banking Act(CEBA)

1. 重新界定銀行定義並限制非銀行機構(Nonbank banks)之成長。
2. 尋求挹注聯邦儲貸機構保險公司(Federal Savings and Loan Insurance Corporation, FSLIC)之資本。

1989 Financial Institutions Reform Recovery and Enforcement Act(FIRREA)

1. 限制儲貸銀行投資非住宅不動產，出清持有之垃圾債券(1994 年以前)，並制定儲貸機構合格貸款測試規定(The qualified thrift lender (QTL)test)。
2. 儲貸機構與銀行採一致之資本要求規定。
3. 改制 FSLIC 為聯邦存款保險公司之儲貸保險基金(FDIC-SAIF)。
4. 設立儲貸機構監理局取代原聯邦房貸銀行委員會(Federal Home Loan Bank Board)，辦理聯邦儲貸機構之註冊事宜，隸屬於財政部。
5. 成立資產清理信託公司(Resolution Trust Corporation, RTC)以解決問題儲貸機構。

1991 Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act(FDICIA)

1. 頒布立即糾正措施，要求監理機關在銀行資本不足時採取強制性措施。
2. 自 1993 年起，存款保險費率改採以風險為基準之計算方式。
3. 限制聯邦監理機關對大型銀行進行「太大以致無法倒閉， too-big-to-fail」之救援措施。
4. 增修外國銀行監理強化法，制定外國銀行分支機構之聯邦監理規定。

1994 Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act

1. 自 1995 年 9 月起，允許銀行控股公司可跨州購併銀行。
2. 廢止各州有關僅允許於一定區域或基於互惠性方可跨州設立分行之法令。
3. 自 1997 年 6 月起允許銀行控股公司設於其他各州之銀行分公司(out-of-state subsidiary banks)可轉型為在該州登記之銀行跨州分行(branches of a single interstate bank)。
4. 允許各州法令可註冊新成立之跨州分行。

1999 Financial Services Modernization Act

1. 廢除銀行業、保險業及證券業必須分業經營之限制。允許設立金融控股公司。
2. 提供保險業應受各州監理規範之法令依據。
3. 金融控股公司監理由聯邦準備銀行以傘狀監督方式負責。
4. 禁止聯邦存款保險公司援助銀行及儲貸機構之分支機構。
5. 提供外國銀行亦可依該法令從事各項金融業務之依據。

2002 Sarbanes-Oxley Accounting Standard Act

1. 銀行高階主管應確實負責其財務報表之正確性。

2. 公開發行之金融機構貸款予高階主管時，其條件不得優於一般貸款客戶。
3. 自 2003 年 10 月起，聯邦監理機關有權拒絕紀錄不佳之會計師公司查核存款機構業務。

2005 Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act

1. 高收入之借款人在破產時應承擔較高成本。
2. 宣告破產者應繳納最低限度之銀行貸款，以減輕銀行一般客戶之平均借款成本。

三、問題銀行之形成原因與統計

美國儲貸機構（Saving and Loan Association, S&L）建立於 1930 年代，由於適值經濟大蕭條，失業問題相當嚴重，許多人無力購買房屋，為解決此一問題，政府允許儲貸機構設立，以互助方式彼此周濟。長久以來，儲貸機構遍佈美國社會各個角落，成為一般民眾資金借貸場所，並有社區銀行⁸（Community Bank）之美譽。由於利率長期以來相當平穩，此種借貸方式尚能運行。但自 1980 年代開始，歐美先進國家推行金融自由化及國際化政策，利率及匯率開始大幅波動，而儲貸銀行⁹（Savings Bank）主要資金來源為短期存款，其資金運用為中、長期固定利率住宅抵押放款，如此資產負債期間不配合現象，在此高利率時期便遭受重大損失。另一方面，因存款利率設有高限，無法充分反映市場利率之上漲，存款人紛紛將存款提出，儲貸銀行面臨資金吸收困難及流動性不足，而導致經營發生危機。

依據美國聯邦存款保險公司資料顯示，自 1980 年至 2006 年，美國存款機構倒閉家數暨交易型態統計如下表：

⁸社區銀行主要業務為零售及消費金融業務。

⁹自 1982 年起，FSLIC 允許儲貸機構可選擇改制為儲貸銀行，正式使用銀行名稱，並以 thrift industry 通稱該產業以彰顯本項改制。

表 8 美國存款機構倒閉家數暨交易型態統計表

1980-2004 年

年	總機構數	基金種類		註冊類型			交易型態								
		BIF	SAIF	CB	SB	SA	A/A	REP	RO	P&A	IDT	MGR	PO	PA	PI
2004	4	3	1	3	0	1	0	0	0	0	0	0	1	2	1
2003	3	3	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
2002	11	10	1	10	0	1	0	0	0	0	0	0	4	0	7
2001	4	3	1	3	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	2
2000	7	6	1	6	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	5
1999	8	7	1	7	0	1	0	0	0	0	0	0	0	6	2
1998	3	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
1997	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
1996	6	5	1	5	0	1	0	0	0	0	0	0	0	4	2
1995	8	6	2	6	0	2	0	0	0	0	1	0	0	4	3
1994	15	13	2	11	2	2	0	0	0	0	2	0	0	6	7
1993	50	41	9	42	1	7	0	0	0	0	0	0	8	12	30
1992	180	121	59	99	21	60	2	0	0	0	13	0	12	107	46
1991	271	127	144	108	17	146	3	0	0	0	18	0	9	231	10
1990	381	169	212	159	8	214	1	0	0	0	46	0	44	284	6
1989	534	207	327	206	1	327	3	1	0	43	140	0	71	276	0
1988	470	280	190	280	0	190	238	0	0	0	43	17	7	165	0
1987	263	203	59	201	1	60	45	0	0	0	55	14	15	133	0
1986	203	144	59	144	0	59	42	0	0	0	33	6	25	97	0
1985	180	120	60	118	2	60	41	0	0	0	26	0	26	87	0
1984	103	79	24	78	1	24	21	0	0	61	16	0	5	0	0
1983	98	47	51	45	2	51	49	0	0	34	8	0	7	0	0
1982	117	41	76	34	7	76	84	1	0	24	0	0	8	0	0
1981	38	10	28	7	3	28	29	1	0	5	0	0	3	0	0
1980	22	11	11	11	0	11	12	0	0	7	0	0	3	0	0

註：2005 年及 2006 年未發生存款機構倒閉。

上表中，BIF 為銀行保險基金 (Bank Insurance Fund) ，SAIF 為儲貸機構保險基金(Savings Association Insurance Fund)，該二基金原係由 FDIC 經營管理，為提高操作績效，已於 2006.3.31 合併為存款保險基金 (Deposit Insurance Fund, DIF)。CB 為商業銀行(Commercial Banks)，SB 為儲貸銀行(Saving Banks)，SA 為儲貸機構(Saving Associations)。另 FDIC 依據採用保障受保存款人方式及其註冊有效性，將倒閉存款機構交易型態分為下述三大類：

(一)倒閉機構仍保有註冊登記者，包括：

1. A/A 為支援交易(Assistance Transaction)。
2. REP 為再私有化(Reprivatization)。
3. RO 為機構結束營業並重新開業(Institution closed and reopened)。

(二)倒閉機構已註銷註冊登記，並將受保存款、部分資產與負債移轉予接收者，包括：

1. P&A 為購買與承受(Purchase of assets and assumption of liabilities of a failed institution)。
2. IDT 為移轉或承接受保存款 (Transfer or assumption of insured deposits of a failed institution) 。
3. MGR 為政府指定單位接管 (Failed institution was placed under government control through FSLIC's Management Consignment Program, then transferred to the Resolution Trust Corporation's conservatorship program after creation of RTC in 1989) 。

(三)賠付受保存款並關閉倒閉機構，包括：

1. PO 為 FDIC 賠付倒閉機構受保存款，並將其餘資產與負債清算 (Payoff of insured deposits, remaining liabilities and assets are liquidated)。
2. PA 為 FDIC 將倒閉機構全部存款移轉至其他機構承接，並將其餘資產與負債清算 (Payoff and assumption of deposits, remaining liabilities and assets are liquidated)。
3. PI 為 FDIC 將倒閉機構受保存款移轉至其他機構承接，並將其餘資產與負債清算 (Payoff and Assumption of insured deposits, remaining liabilities and assets are liquidated)。

肆、美國聯邦準備銀行組織及金融監理架構

一、組織架構

美國聯邦準備體系（The Federal Reserve System，以下簡稱FED）為美國之中央銀行，設立於1913年。在19世紀初期，美國除了二家全國性銀行外¹⁰，商業銀行均係由各州註冊登記，當時該二家全國性銀行可在各地設立分行，相對其他銀行僅止於當地設立據點，具有鈔券發行及法償貨幣之優勢，甚至在緊急狀況下可融通其他銀行，但後來由於競爭及政治因素，其存續時間都很短暫。此種缺乏全國性銀行之金融體系導致各銀行競相發行折價鈔券，以維持大眾持有信心，且不利其分散投資組合，以致經常發生銀行倒閉事件，尤其是位於以農業為主之各州。在當時，鼓吹設立中央銀行者，認為其他國家沒有發生銀行連串倒閉事件及金融危機，乃係成立中央銀行並可提供緊急融通功能所致。再者，若沒有中央銀行，將無法進行金融機構間有效率之票據交換作業。1907年美國又發生嚴重之金融危機，各方遂群起倡議設立中央銀行，1913年威爾遜總統正式簽署聯邦準備法案(Federal Reserve Act)，成立美國聯邦準備體系。

FED組織架構主要包括4個單位，此項設計係基於其形成之特殊背景，兼顧聯邦與各州權限之均衡，並藉以避免因中央集權而影響其獨立性，分述如下¹¹：

¹⁰分別為美國第一銀行(The First United States Bank, 1791-1811)及美國第二銀行(Second United States Bank, 1816-1841)。

¹¹ 參閱李靜惠，「獨立之中央銀行在憲政體制中的地位」，95年6月。

(一)聯邦準備理事會 (The Board of Governors of the Federal Reserve System, 以下簡稱聯準會)

位於華盛頓特區，由 7 位專任理事組成。理事由總統提名，經參議院三分之二同意後任命；聯準會係聯邦獨立機關，屬公領域部門。理事除因正當事由經總統解任外，任期 14 年，採任期交錯制，每 2 年輪流退任一位；理事出缺時，其繼任理事任期，至原理事任滿為止；任滿 14 年者，不得再連任。理事任職期間，不得兼任其他銀行、金融機構及信託公司職務，或持有其股份，亦不得擔任國會議員。總統於 7 名理事中提名 1 位，經參議院同意後，擔任理事主席，對外代表聯準會，另提名 1 位擔任副理事主席，任期均為 4 年，期滿得連任。理事主席對聯準會、貨幣政策之相關決議，以及聯邦準備制度之運作，具重大之影響力，歷屆理事主席之任命，均極受全國及國際金融界之矚目。

(二)聯邦準備銀行 (Federal Reserve Banks, 以下簡稱準備銀行)

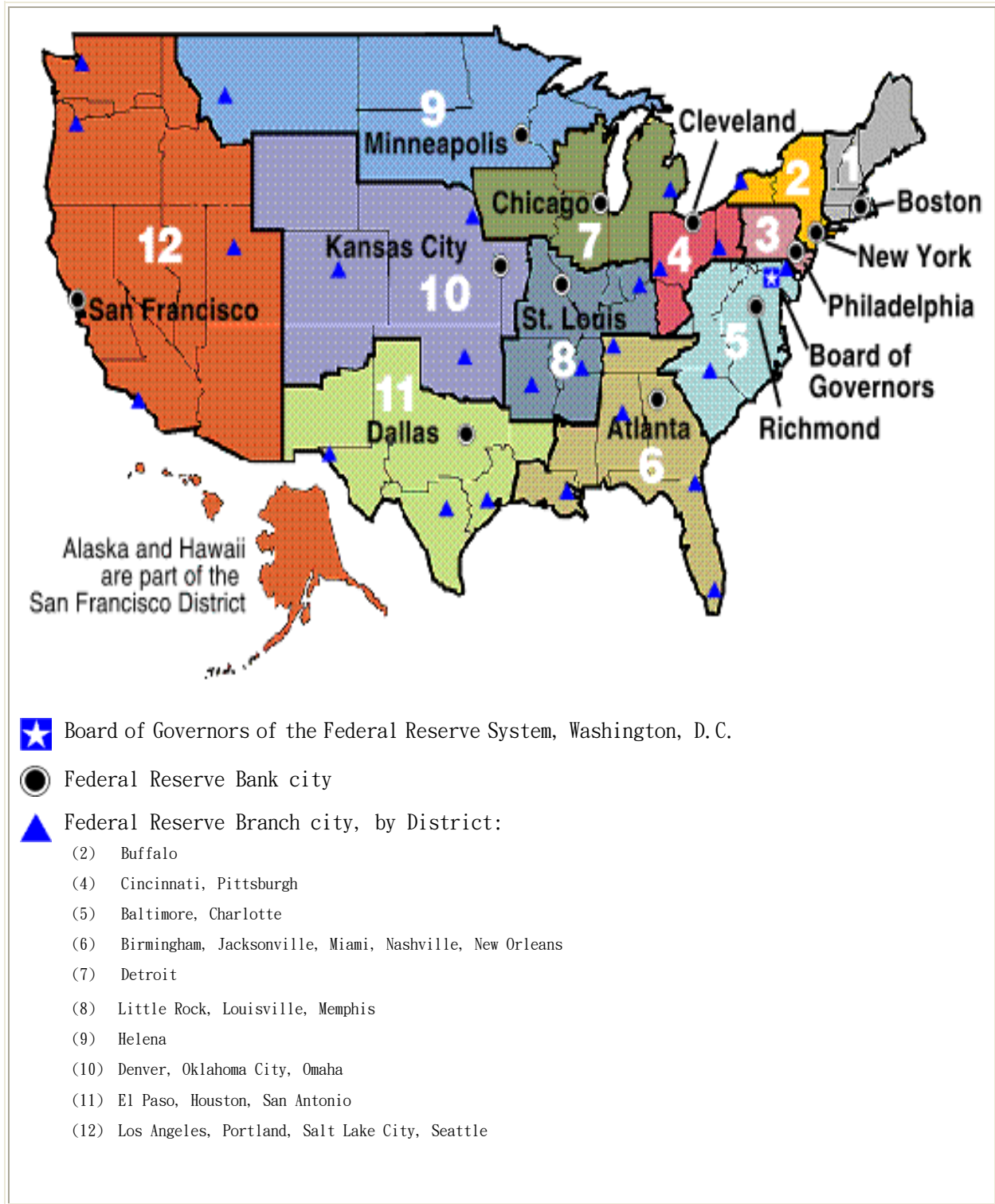
聯準會將美國領土 (含阿拉斯加州及夏威夷州)，劃分為 12 個聯邦準備區 (Federal Reserve Districts)，各區設立 1 準備銀行¹²。12 家聯邦準備銀行及其分行，可兼顧農業、工業、商業及其他產業之地區性需要。就資產規模而言，12 家準備銀行以紐約聯邦準備銀行為最多，其餘依序為舊金山、芝加哥與亞特蘭大等聯邦準備銀行¹³。其中紐約聯邦準備銀行因占

¹²位於各該區域之聯邦立案銀行 (national banks)，必須加入各該聯邦準備銀行，成為會員銀行。

¹³以 2005 年底 12 區聯邦準備銀行總資產 8,511 億美元統計，紐約聯邦準備銀行占 37.23%，舊金山占 11.86%，芝加哥占 8.62%，亞特蘭大占 8.52%，資料來源：聯邦準備理事會，2005 年報。

地理位置優勢，其資產更達所有聯邦準備銀行總資產三分之一以上，其重要性不可言喻。紐約聯邦準備銀行與全國主要貨幣市場參與者交易，並代表聯邦準備制度進行公開市場操作，買賣各種票債券，又可與外國中央銀行或國際金融機構進行金融交易。各區準備銀行由區域內之聯邦立案銀行及州立案會員銀行共同認股出資設立，由其董事會督導，屬私領域部門。準備銀行董事會成員 9 名，任期 3 年，分為 ABC 級，每級各 3 名；Class A 由會員銀行選出，並為會員銀行代表；Class B 由農工商業、勞工及消費者代表選出，代表公眾利益；Class C 由聯準會選任農工商業人士出任，亦代表公眾利益，且不得擔任任何銀行之職員、受雇人或股東，亦不得為國會議員。

圖 2 美國聯邦準備體系



(三) 聯邦公開市場操作委員會 (the Federal Open Market Committee; 以下簡稱 FOMC)

為聯邦準備體系貨幣政策決策單位，其成員共 12 位，包括聯準會 7 位理事，紐約聯邦準備銀行總裁，以及每年由其餘 11 家準備銀行分成 4 組輪流擔任委員之總裁 (資深副總裁) 4 位¹⁴。FOMC 會議由聯準會理事主席召集，紐約聯邦準備銀行總裁擔任副主席，每年至少於華盛頓特區舉行 4 次會議，討論各州、全國及國際有關經濟、金融情勢，並對聯邦準備體系所採取之各項貨幣政策及措施，經由投票過程，作成決議。各準備銀行即依 FOMC 之指示及規定，從事該法所賦予之交易或進行公開市場操作。

(四) 聯邦諮詢委員會 (Federal Advisory Council)

由 12 個準備銀行董事會於各該準備區選任代表 1 人共同組成。每年於華盛頓特區舉行會議至少 4 次，通常因聯準會之邀請而召集。委員係每年選出，如有出缺，仍由該缺額代表所屬之準備銀行推舉，任期至出缺者任滿為止。委員之職權，包括就一般商業狀況與聯準會理事交換意見、就其所屬聯邦準備銀行董事會職權有關事項，提出書面或口頭說明，以及對其所屬聯準區之貼現率、重貼現率、準備狀況、公開市場操作業務等事項，提出建議。

聯邦準備銀行董事會及諮詢委員會成員，包含銀行業、農工商業及社會公益各階層代表，提供相關行業及公眾參與聯邦準備

¹⁴ 此 4 組所各包含之聯邦準備銀行分別為 Boston Philadelphia and Richard 一組；Cleveland and Chicago 一組；Atlanta, Dallas, and St. Louis 一組；Minneapolis, Kansas City and San Francisco 一組。

制度及表達意見之管道，形成 FED 組織架構另一項特色。

二、金融監理架構

由於金融體系在經濟中扮演重要角色，維持金融體系穩定為 FED 主要目標。為達成此目標，FED 負有監督及管理銀行職責。目前，銀行監理任務由 FED、OCC、FDIC 及 OTS 等監理機關及各州監理機構共同負責。此外，FED 亦與國外監理機關合作，監理美國銀行海外分行及外國銀行美國分行。FED 作為聯邦政府銀行監理一員，有權訂定各項銀行營運及業務規範，並負責執行信用與金融交易相關之消費者保護法規。FED 作為最後貸款者角色，與銀行流動性管理密切相關。FED 利用貼現窗口，貸款予具償付能力，惟短期流動性不足之銀行。FED 亦負責全國支付清算系統之營運並監控民營之相關系統。

(一) 作為金融控股公司之傘型統括監理並結合功能性監理

美國國會於 1999 年通過金融服務現代化法 (Gramm-Leach-Bliley Act of 1999, GLBA)，正式廢除格拉斯-史迪格法案 (Glass-Steagall Act) 有關禁止銀行跨業從事證券業務之規範；在新型態「金融控股公司」(financial holding company, FHC) 架構下，銀行、證券公司、保險公司及從事金融業務之其他企業彼此構成關係企業 (affiliations)，但原則上仍禁止持有商業性公司之股權，並保留 1933 年銀行法第 16 條及第 21 條規定，亦即證券公司仍不得收受存款，銀行本身亦不得經營證券承銷與自營業務。有關保險業務部分，基於傳統以來保險業務之管轄，依據聯邦法規規定 (McCarran-Ferguson Act of 1945)，係

屬各州管轄事務，國會不得制定任何法案致使管理保險業務之各州法律有無效、受損或被取代之情形，因此，GLBA 有關保險業務規範部分，雖明定銀行業與保險業得成為關聯企業，但保險業務仍由各州監理機關管轄。

原有之銀行控股公司在符合一定條件下¹⁵，可向FED提出申請轉換為金融控股公司。金融控股公司及其關係企業及子公司可從事業務除GLBA列舉之九項金融性業務（涵括商業銀行業務、證券承銷及自營、保險經紀及承銷、期貨經紀、投資顧問及商人銀行業務等）外，聯邦準備體系可與財政部進行協商，透過法規或行政命令，核定金融性（financial in nature）或其附屬業務，或與金融業務具互補性但不致對存款機構或金融體系造成重大風險之業務範疇。

FHC 原則上不得從事非金融業務，惟仍有部分例外，例如主要從事金融業務（金融性服務收入超過總收入 85%以上）之公司在成為 FHC 後，原得經營之商業性業務，可繼續營業至 GLBA 通過後 10 年為止，或在 FED 核准下再延長 5 年，但商業性業務收入不得超過 FHC 及其子公司（存款機構除外）總收入之 15%；原得經營商品（commodities）或實體資產（physical properties）業務之金融業者，在成為 FHC 後仍可繼續經營，惟該等業務之總資產不得超過 FHC 合併總資產之 5%；另 FHC 不得透過併購取得經營商業性業務之公司。

¹⁵ 銀行控股公司具備充足資本（well-capitalised）、管理良好（well-managed）及保持令人滿意之社區再投資評等（maintain a satisfactory CRA rating）者。

GLBA 明定 FED 為銀行控股公司（包括 FHC）之監理主管機關，即擔任傘狀監理的角色。FHC 旗下銀行、證券及保險機構子公司之主要監理機關仍維持現制，FED 應盡可能完全信賴其主要監理機關。其理論依據為各監理機關已具備與發展不同之監理專業，而要求單一機構同時有能力監理控股公司各項金融業務顯係不切實際且無效率。因此，GLBA 金融管理法制架構傾向從事證券、商品或保險業務之非銀行（或非儲貸）子公司，由功能性監理機關負責監理，受功能性監理之子公司（functionally regulated subsidiaries）包括依法註冊並由證管會（SEC）或州主管當局監管之證券經紀商、自營商、投資顧問公司及投資公司；由州保險局監管之保險公司或保險經紀商；以及受商品期貨交易委員會監管之非銀行子公司等。

在功能性監理架構下，FED 係作為銀行控股公司及金融控股公司之傘型監理機關，得要求控股公司及其子公司向理事會提出報告，說明有關財務狀況、監控及管理營運及財務風險之系統、與存款業務子公司之交易往來及法令遵循情形。GLBA 禁止 FED 對各功能性子公司制定任何法規或命令，包含不得對於證券或保險子公司制定或提出任何資本健全之要求。

FED 監理金融控股公司係以合併組織或集團為基礎，辨識與評估母公司及其他子公司可能影響存款子公司安全與穩健經營之重大風險。因此，FED 對金融控股公司之監理重心為其財務強度與穩定性、合併風險管理過程及整體資本適足性。

(二) 與其他監理機關之合作與聯繫

FED 為執行其職責須與各主要及功能性監理機關密切合作與聯繫。1978 年各監理機關已聯合成立聯邦金融機構檢查委員會 (Federal Financial Institutions Examination Council, FFIEC)，成員包括 FED, OCC, FDIC, OTS 及全國信用合作管理局 (National Credit Union Administration, NCUA) 五大監理機構。聯邦金融機構檢查委員會成立目的為：

1. 制定聯邦各監理機關一致遵行之存款機構檢查原則與規範。
2. 促進聯邦各監理機關有關金融管理之協調與分工。
3. 增進聯邦監理機關與各州監理機關有關金融管理之協調與分工。

在GLBA通過後，FED與其他監理機關之合作與聯繫事宜更顯重要。事實上，FED作為金融控股公司之傘型統括監理機關，與監理其非銀行業務之功能性監理機構－聯邦證券管理委員會及各州之保險監理機構存在著潛在緊張關係；而在大型複雜銀行機構之監理實務上，FED亦須進一步加強與其他銀行監理機關合作與分工，尤其是與OCC之間關係，因為大多數之大型複雜銀行機構係由OCC註冊與監理¹⁶。

三、金融危機管理

FED 對金融危機之管理係採個案因應方式。1991 年 FDICIA 通過後，FDIC 成為問題或倒閉銀行之接收者，同時有效賦予其協調

¹⁶ 參閱 2000 年 1 月 Meyer 在全國經濟研究發展委員會 (National Bureau of Economic Research Conference) 演講稿資料。

與監視上述銀行資產之評估與出售事宜。FDIC 可建議其他聯邦監理機關對要保機構或其分支機構採取導正措施。聯邦監理機關在 60 天內，如不採行 FDIC 建議或其他可接受措施時，FDIC 可逕行介入並採取行動。

FED 作為最後貸放者角色，對於存款機構符合貼現窗口融資規定者，必須提供其暫時或長期之流動性需求。目前，FED 貼現窗口之融通對象分為下列四類：

1. 主要融通：適用營運健全且資本適足之存款機構。
2. 次要融通：適用於不符主要融通資格之存款機構。
3. 季節性融通¹⁷：適用於每年有明顯特定期間重複發生資金需求型態之存款機構，該等機構大多位於農業或鄉村地區，缺乏取得貨幣市場資金之有效管道。
4. 緊急性融通¹⁸：適用非存款機構之個人、合夥或公司。

最後貸放者角色結合銀行控股公司主要監理者及金融控股公司傘狀監理者角色，賦予 FED 成為問題金融機構危機管理早期介入主要職責，尤其是大型金融機構。然而，亦有若干限制，例如 FDICIA 規定 FED：

- 對資本不足存款機構融資，在任何 120 天期間內，不得超過 60 天。惟若該機構所屬其他聯邦監理機關主管發函聯邦準備銀行，或聯邦準備理事會主席對聯邦準備銀行函示，證明該機構能繼續生存，則不受此限制。

¹⁷ 季節性融通對象為農業地區等不易尋求其他借貸資金之較小型金融機構，以滿足其季節性現金需求。

¹⁸ 某些非銀行業部門健全營運與否，對美國經濟運作之順暢影響重大，例如個人、合資企業或法人等，FED 可對其提供緊急融通，上一次使用在 1930 年代。

- 對資本嚴重不足之存款機構，僅能在該機構成為資本嚴重不足類後之 5 天內提供，以避免造成 FDIC 之存保基金更大損失。

伍、美國聯邦準備銀行因應問題銀行之機制與實務運作

一、實地檢查

聯邦準備銀行實地檢查州會員銀行及銀行控股公司之重點項目為：財務狀況與經營績效、評估管理、內部控制及風險管理架構。聯邦準備銀行對州會員銀行每間隔 12 個月，必須進行全面檢查，對規模較小之州會員銀行可相隔 18 個月。對銀行控股公司之檢查頻率則取決於其機構規模、狀況及複雜度。

檢查人員在評估受檢銀行所有狀況，包括相關流程及風險管理系統後，會給予 CAMELS 綜合評等，評估屬性分為資本適足性 (Capital Adequacy)、資產品質 (Asset Quality)、管理績效 (Management)、盈利性 (Earning)、流動性 (Liquidity)、市場風險敏感性 (Sensitivity to Market Risks)。對銀行控股公司之綜合評估，自 2005 年 1 月 1 日起由原有之 BOPEC¹⁹ 評等改採 RFI/C (D)²⁰ 評等。

為因應金融環境大幅變動及金融風險加劇，聯邦準備銀行已採取以風險為重心或導向之金融監理，並於 1997 年 8 月發布「大型金融機構之風險監理架構 (Framework for Risk-focused Supervision of Large Complex Institutions)」，將監理重心放在銀行經營風險最大之業務，以提昇金融檢查效率。

¹⁹ BOPEC 分別為銀行子公司 (bank subsidiaries; B)、非銀行子公司 (nonbank subsidiaries; O)、母公司 (parent company; P)、合併盈餘 (consolidated BHC earnings; E) 及合併資本適足性 (consolidated BHC capital adequacy; C)。

²⁰ RFI/C (D) 分別為風險管理 (risk management; R)、財務狀況 (financial condition; F)、非銀行附屬機構對存款機構之衝擊 (potential adverse impact of nonbank affiliates on the affiliated depository institution; I)、綜合評等 (composite BHC rating; C) 及存款機構評等 (rating for the composite depository institution rating; D)。

聯邦準備銀行對大型銀行監理程序包括六個步驟（表 9），集中監理注意力於銀行風險最大之業務，並評估銀行風險管理是否能適當辨認、衡量、監督及控制風險。評估銀行風險主要項目，包括綜合評估銀行整體風險環境、內部風險管理制度、管理資訊系統及各項重大業務之隱含風險，包括信用、市場、流動性、作業、法律及聲譽風險等，並決定綜合風險評等(表 10)，作為擬定監理計畫及執行實地檢查重要依據。

表 9 以風險為重心之金融監理六步驟

基本監理步驟	監理報告名稱
瞭解金融機構	個別金融機構概況分析報告 (Institutional Overview)
評估風險	風險矩陣表(Risk Matrix) 風險評估報告(Risk Assessment)
規劃及擬定監理業務時程表	監理計畫(Supervisory Plan) 檢查計畫(Examination Program)
定義實地檢查範圍及內容	檢查範圍備忘錄(Scope Memorandum) 進駐檢查通知函(Entry Letter)
執行實地檢查程序	功能性實地檢查標準程序(Functional Examination Modules)
報告檢查結果	檢查報告(Examination Report)

資料來源：“Risk-Focused Examination Manual”，Federal Reserve Bank of New York.

表 10 綜合風險評等原則

風 險 管 理 系 統	交 易 活 動 隱 含 風 險		
	低 風 險	中 風 險	高 風 險
	綜 合 風 險 評 等		
弱	低或中	中或高	高
可 接 受	低	中	高
強	低	低或中	中或高

資料來源：“Risk-Focused Examination Manual”，Federal Reserve Bank of New York.

在金融控股公司（FHC）監理方面，由於 FHC 係以合併組織或集團為基礎，FED 對 FHC 之監理重心為其財務強度及穩定性、合併風險管理及整體資本適足性。FED 希望在保護存款子公司與避免加諸子公司繁重監理負擔間尋求平衡。

GLBA 要求 FED 盡可能信賴 FHC 及其子公司所填報資料、公開揭露資訊、外部稽核財務報表及其他監理機關檢查資訊。FED 若需要 FHC 其他子公司專案報告，應先向該子公司功能性監理機關請求提供；若無法取得，FED 在下列情況下，經評估可直接要求各該子公司提供：

- 存有危及 FHC 或其任一存款子公司之重大風險。
- 聯邦法規賦予 FED 對 FHC 或其子公司之相關遵循規定。
- FHC 財務或作業風險控管系統可能威脅其存款子公司安全與穩健經營。

在下列情況下，FED 可檢查 FHC 受功能性監理之子公司：

- 其他子公司所從事業務對存款子公司產生重大風險；
- 必須透過實地檢查方可瞭解 FHC 財務或作業風險控管系統可能

不利存款子公司安全與穩健之經營風險；

- 子公司未遵循 FED 有權執行之任何聯邦法規（FED 必須藉由實地檢查 FHC 或其存款子公司以確認其遵循）。在檢查 FHC 受功能性監理子公司前，FED 應先向功能性監理機關尋求必要資訊，若檢查確屬必要，須再與功能性監理機構協調檢查行動。

依據 GLBA，FED 不能檢查 FHC 旗下依證券交易法註冊且本身非銀行控股公司之投資公司。FED 原則上亦不得檢查控股公司各功能別子公司，例如證券商或保險公司。例外情況僅止於該子公司經營對存款子公司可能產生系統性風險，並參酌各功能性監理機構檢查報告後，仍有不足或須釐清時，方可實地檢查該子公司，且該檢查範圍侷限於對存款子公司健全經營具有重大影響之負面事項。

美國聯邦準備銀行 2001 至 2005 年對州會員銀行及銀行控股公司之實地檢查統計如下表：

表 11 FED 對州會員銀行及銀行控股公司之實地檢查統計
2001 至 2005 年

State Member Banks and Holding Companies, 2001–2005

Entity/Item	2005	2004	2003	2002	2001
<i>State member banks</i>					
Total number	907	919	935	949	970
Total assets (billions of dollars)	1,318	1,275	1,912	1,863	1,823
Number of examinations	783	809	822	814	816
By Federal Reserve System	563	581	581	550	561
By state banking agency	220	228	241	264	255
<i>Top-tier bank holding companies</i>					
Large (assets of more than \$1 billion)					
Total number	394	355	365	329	312
Total assets (billions of dollars)	10,261	8,429	8,295	7,483	6,905
Number of inspections	501	500	454	439	413
By Federal Reserve System ¹	496	491	446	431	409
On site	457	440	399	385	372
Off site	39	51	47	46	37
By state banking agency	5	9	8	8	4
Small (assets of \$1 billion or less)					
Total number	4,760	4,796	4,787	4,806	4,816
Total assets (billions of dollars)	890	852	847	821	768
Number of inspections	3,420	3,703	3,453	3,726	3,486
By Federal Reserve System	3,233	3,526	3,324	3,625	3,396
On site ²	170	186	183	264	730
Off site	3,063	3,340	3,141	3,361	2,666
By state banking agency	187	177	129	101	90
<i>Financial holding companies</i>					
Domestic	591	600	612	602	567
Foreign	38	36	32	30	23

1. For large bank holding companies subject to continuous, risk-focused supervision, includes multiple targeted reviews.

2. In 2002, the supervisory program for small bank holding companies was revised, resulting in more

inspections being performed off-site versus on-site. See text section "Bank Holding Companies" for more information.

FED 對州會員問題銀行 (Problem Banks) 之定義如下：

- CAMELS 綜合評等為 4 或 5。
- CAMELS 綜合評等為 3 且情況持續惡化，改善機會不大。
- 進入正式書面協議階段，發布禁制令或備忘錄。
- 業務已被監視惟仍不符重要規定或急劇惡化中。
- 存在圖利自身或不安全與不穩健之業務。
- 在檢查過程中已確認之任何情況或業務，會對或可能致使銀行陷入嚴重危機者。

二、場外監控

FED 自 1994 年起採用評估檢查評等系統 (System to Estimate Examination Ratings; SEER)，以監控州會員銀行之財務狀況及經營績效。SEER 系統可分為綜合評等及風險等級 (risk rank) 兩種評等模型，前者係根據銀行最近兩季申報報表 (call report) 資料，估計未來 CAMELS 綜合評等；後者係估計未來兩年內銀行倒閉的機率，以 0 至 100 之百分位表示。

SEER 模型發展以來，由於銀行法規、金融創新及經營實務發生重大變化，另以風險為焦距之檢查方法及辨識銀行風險及控制之評估亦已納入監理實務，FED 在 2005 年底開始採用新發展之銀行風險監管統計評估 (Supervision and Regulation Statistical Assessment of Bank Risk model, SR-SABR) 取代原 SEER 模型。

SR-SABR 模型賦予銀行二項監視評等，第一項評等為 CAMELS 綜合評等；第二項評等為英文字母 A、B、C、D 或 F，係該銀行與同一

CAMELS評等等級²¹內其他銀行之指標再作比較分析。評等為A者，表示該銀行較同組群CAMELS評等之其他銀行，具有卓越（particularly strong）之財務及監理指標；評等為B者，表示該銀行之財務及監理指標衡量結果與同組群之大多數銀行相稱；評等為C者，表示該銀行較同組群之大多數銀行為差；評等為D者，表示該銀行較同組群之其他銀行具有較重大之財務或監理指標缺點。評等為F者，表示該銀行較同組群之其他銀行，其財務表現不佳或顯示有其他重大缺失徵兆。

SR-SABR 評等為 1A 者，表示該銀行相較所有評等為 1 及 2 之同組群銀行，具有卓越之財務及監理指標；評等為 1F 者，表示該銀行目前雖維持最佳 CAMELS 綜合評等，但其財務或監理指標在同組群銀行評等中最为脆弱。

SR-SABR 監視評等係由三個獨立計量經濟模型組成，其中二個模型係估計下一季實地檢查銀行時，其檢查評等不利變動之機率，另一個模型為評估銀行未來 2 年內倒閉或變為資本嚴重不足之機率。第一個模型估計目前CAMELS評等為 1 或 2 之銀行，其檢查評等不利變動之機率；第二個模型估計目前CAMELS評等為 3, 4, 或 5²²之銀行，其檢查評等不利變動之機率。上述二模型使用報表申報資料，計算出 7 個財務變數，再加入最近 3 年運用統計分析，能有效解釋銀行評等變差之 7 個監理變數，綜合評估銀行「不利變動（adverse change）」評等。第三個模型為「存續能力(viability)」

²¹ 若銀行目前評等等級為 1 或 2，則與CAMELS評等為satisfactory（1 或 2）之所有銀行進行比較；若銀行CAMELS評等等級低於satisfactory，僅與相同CAMELS評等等級之其他銀行比較。

²² 評等為 5 之銀行，其檢查評等不利變動之定義為延續目前之評等。

模型，使用報表申報資料計算 11 個財務變數加以評估，主要係根據 1980 年代末期及 1990 年代初期所發生相關大型銀行倒閉之財務資料進行分析。

有關上述模型之定義、配置、綜合評等標準及分布比率列表如下：

表 12 銀行不利變動評等定義

(Definition of an Adverse Change)

前次 CAMELS 評等	最新 CAMELS 評等
1 或 2	3 或更差
3	4 或更差
4	5
5	5

表 13 銀行不利變動評等配置

(Assignment of Adverse Change Ratings)

不利變動評等機率	英文字母評等
<1%	A
1-5%	B
5-15%	C
15-35%	D
>35%	F

註：灰色部分屬觀察名單銀行。

表 14 銀行存續能力評等配置
(Assignment of Viability Ratings)

存續能力評等機率	英文字母評等
<0.05%	A
0.05-1%	B
1-3%	C
3-10%	D
>10%	F

註：本表適用於綜合評等為 1 或 2 級者；灰色部分屬觀察名單銀行範圍。

表 15 SR-SABR 綜合評等標準釋例

不利變動評等	存續能力評等	綜合評等
1B	1D	1D
2D	2B	2D

註：SR-SABR 綜合評等標準以不利變動評等或存續能力評等孰低者為準。

表 16 SR-SABR 綜合評等分布比率

單位：%

英文字母評等	CAMELS 綜合評等				
	1	2	3	4	5
A	38	17	7	4	3
B	55	58	47	25	4
C	6	18	28	30	16
D	1	5	11	23	23
F	<1	2	7	18	54

註：CAMELS 綜合評等為 1 者，其中英文字母評為 A 者占 38%，評為 B 者占 55%，以此類推；灰色部分屬觀察名單銀行範圍；評等為 F 者應列為優先檢查單位。

三、州會員銀行觀察名單計畫

(一) 符合下列標準之州會員銀行，FED 會列入觀察名單並按季填寫分析報告：

1. SR-SABR 監視評等為 1D, 1F, 2D, 或 2F。
2. CAMELS 綜合評等為 3 或更差。
3. 管理或風險管理評等為 3 或更差。
4. 在信託、資訊科技、消費者遵循或社區再投資法 (CRA) 評等系統中，任何二項綜合評等為最差者。

除依據上列標準外，FED 與各區聯邦準備銀行可視情況增列觀察名單，例如選擇性納入新設銀行、資產快速增加、業務發生重大變化及依其財務特性需加強場外監控之銀行等。

(二) 每季觀察名單處理程序

FED 於分析州會員銀行每季申報資料後，將分送初步觀察名單給各區聯邦準備銀行，並提供 SR-SABR 風險因子報告表（Schedule of Risk Factors, SRFs），協助檢查人員瞭解 SR-SABR 模型分析結果。SRFs 顯示銀行各項財務與監理比率，並與 CAMELS 同組群平均值作比較，以分析其相對強弱性。FED 另會傳送補充性螢幕監控資訊（supplemental monitoring screens），以協助分析觀察名單銀行及其他須額外監理注意之銀行。

各區聯邦準備銀行依據 FED 每季分送之監視資料，執行下列程序：

- 覆核並修正觀察名單

聯邦準備銀行應於收到初步觀察名單後 5 天內覆核，並將欲新增之監視銀行相關資料及理由，以電子郵件通知 FED 相關人員；聯邦準備銀行亦可提供理由，建議移除列入初步觀察名單之銀行。初步觀察名單送達 10 天後，受監視觀察之銀行視為確認。

- 評估最後觀察名單之個別銀行財務狀況與風險概況

聯邦準備銀行應依據該等銀行及其關聯機構，最近檢查所發現缺失及其他外部資訊來源，並利用合適之監視工具評估各該銀行財務狀況與風險概況，包括銀行營運績效報告、銀行螢幕監控系統顯示結果、銀行控股公司營運績效報告及銀行控股公司螢幕監控系統顯示結果等。

- 決定個別觀察名單銀行是否應提前辦理實地檢查

若有證據顯示銀行財務重大惡化或風險明顯增加，除非最

近一次實地檢查結束，截至目前不滿 6 個月或聯邦準備銀行提出文件證明該銀行 SR-SABR 評等，並未顯現有重大安全與穩健問題，聯邦準備銀行應在最終觀察名單發布後 60 天內，開始進行實地覆核。州會員銀行 SR-SABR 評等為 1F, 2F 或 3F 時，通常應提前進行檢查。聯邦準備銀行對觀察名單銀行執行之實地覆核範圍，依據銀行風險因子及其管理人員專業能力不同而有所差異。

- 為個別觀察名單銀行準備監視評估報告 (write-ups)
聯邦準備銀行在收到每季最終觀察名單後 30 天內，應將觀察名單銀行之書面評估報告結果，上載至「中央資料及文件儲存庫」(Central Data and Text Repository, CDTR) 及「銀行機構桌上型電腦系統」(Banking Organization National Desktop, BOND)。評估報告應包括：
 - 簡要彙總銀行出現在觀察名單上的原因，並評估是否會對銀行健全性造成威脅；
 - 詳述聯邦準備銀行對銀行健全經營所採取之監理行動；
 - 敘述銀行管理人員對銀行健全經營之反應；
 - 表達 CAMELS 評等是否正確反映銀行目前狀況，並應適時檢視 SR-SABR 不利變動之評等結果；
 - 評估是否應提前下一次銀行實地檢查時間；
 - 敘述聯邦準備銀行下一季有關銀行健全經營議題相關計畫；

對於上一季已列入觀察名單銀行，評估報告應著重銀行最新狀況或營運績效趨勢與變化，強調關鍵背景資訊，並作為銀

行目前狀況及尋求改善之獨立總結文件。

四、立即糾正措施

立即糾正措施(Prompt Corrective Action；PCA)，係指金融監理機關依據金融機構不同資本比率與標準，明確規範對其所應採取限制盈餘分配或其他各種可能之處分措施，可分為應採取之「強制性措施」及視情況自由裁量之「選擇性措施」。

1991年美國國會通過聯邦存款保險公司改進法(FDICIA)，頒布立即糾正措施，要求監理機構在金融機構資本不足時採取強制性措施。此項強制處分權，賦予主管機關即時處理問題金融機構，不要等到其欠缺償債能力或違法經營時，始進行監管或接管，能有效降低問題金融機構處理成本。有關銀行立即糾正措施資本等級分類及監理措施列表如下：

表17 美國立即糾正措施之銀行資本等級分類

比率分類 資本等級	風險性資本比率	第1類風險性資本比率	槓桿比率
資本良好	≥10% 且	≥6% 且	≥5%
資本適足	≥8% 且	≥4% 且	≥4%
資本不足	≥6% 且	≥3% 且	≥3%
資本顯著不足	<6% 或	<3% 或	<3%
資本嚴重不足	實質業主權益/總資產≤2%		

註：槓桿比率 = 第1類資本 / 平均資產總額

表18 美國立即糾正措施之監理措施分類

監理措施 資本等級	強制性監理措施	選擇性監理措施
資本良好	若進行資本分配或支付管理諮詢服務費用後，有成為資本不足機構之虞時，則不得為之。	當機構處於不安全或不穩健狀態，或正從事不安全或不穩健之業務時(註1)，監理機關可將其降等為資本適足類。
資本適足	-	監理機關可對其採取適用於資本不足類強制性監理措施。
資本不足	禁止資本分配及對任何具有控股權者支付管理諮詢費用、加強監理並定期覆核資本改善情形、提出資本重建計畫並經母公司保證、限制總資產成長，以及未經核准，不得承購金融機構、增設分支機構或經營新種金融業務。	監理機關必要時，可對其採取適用於資本顯著不足類強制性監理措施。
資本顯著不足機構未提出或未履行資本重建計畫之資本不足機構	除採取適用於資本顯著不足類強制性監理措施(註2)外，亦應限制主管人員報酬。	必要時，監理機關可採取適用於資本嚴重不足類強制性監理措施。
資本嚴重不足	除採取適用於資本顯著不足機類強制性監理措施外，亦應進行接管或清算，並進一步限制業務	-

註1：銀行最近一次檢查報告，其資產品質、管理能力、盈利性、流動性其中一項被列為不良評等(3級或3級以下)，且未改善者，監理機關可判定該機構正從事不安全(unsafe)或不穩健(unsound)之業務。

註2：包括(1)讓受有表決權之股份，或與其他機構合併；(2)限制與關係企業間之交易；(3)限制存款利率之不當支付；(4)限制資產成長；(5)限制從事高度之風險性業務；(6)要求撤換或重新選任董事或高級主管；(7)禁止收受同業存款；(8)限制控股公司進行資本分配；(9)要求放棄有破產之虞關係企業持股。

聯邦準備銀行對州會員銀行之導正措施（Enforcement Actions）可區分為正式措施及非正式措施二大類：

（一）正式導正措施

根據 12 USC 1818規定，聯邦準備銀行可對問題或觀察名單銀行採取下列具有法律效果之正式措施：

1. 禁制令（Cease and Desist Order）

當銀行正進行、已進行或將進行(1)違反法令；(2)違反與FED書面簽訂之保證承諾或協議；(3)不安全或不穩健之業務；(4)無法履行或改善銀行秘密法相關規定（Board’s Regulation H）情況下，FED可發出禁制令，要求停止相關違規事項，或採行導正措施加以改善。

2. 書面協議（Written Agreement）

當銀行狀況尚未達到發出禁制令標準時，依據 12 CFR 265.11（a）（15）規定，聯邦準備銀行可與銀行簽訂書面協議。

3. 撤職與勒令停業（Prohibition and Removal Authority）

當銀行有關部門直接或間接(1)違反法令、禁制令或與聯邦準備銀行書面協議；(2)從事不安全或不穩健業務；(3)違背信託義務情況下，FED可依據12 USC 1818（e）規定，發布撤職與勒令停業，撤換銀行負責人、命令停止部分或全部營業，以及勒令停業。

4. 罰款（Civil Money Penalty）

銀行違反停業或禁制命令時，聯邦準備銀行可對違反者處以最高1百萬美金罰款，科或併科最高5年徒刑。

（二）非正式導正措施

1. 出具改善承諾 (Commitment Letter)

對於輕微或非重大之違規事項，聯邦準備銀行可對銀行發出信函，要求出具改善承諾。

2. 董事會決議紀錄 (Board Resolution)

聯邦準備銀行可要求銀行董事會針對檢查或業務缺失，提出對策並出具相關會議紀錄。

3. 簽署備忘錄 (Memorandum of Understanding)

聯邦準備銀行可與銀行董事會簽署書面備忘錄，主要適用在檢查銀行時，發現多項缺失，惟聯邦準備銀行確信其可以改善者。

4. 監理信函 (Supervisory Letter)

聯邦準備銀行可發布一體適用之監理信函，通常在董事會決議紀錄及簽署備忘錄程序前實施。

陸、美國聯邦存款保險公司對問題金融機構之清理

美國銀行業與儲貸業1980年代初期所面臨之經營環境，係自1929年至1933年經濟大恐慌以來，另一發生嚴重系統性金融危機時期。自1980年到1994年間，共有1,617家聯邦要保銀行（計3,026億美元資產）關閉或接受聯邦存款保險公司之財務援助。同期間，共計1,295家儲貸機構（計6,210億美元資產），遭聯邦儲貸機構保險公司或資產清理信託公司予以關閉，或接受聯邦儲貸機構保險公司之財務援助。

1980年到1994年這15年期間，總計2,912家聯邦要保存款機構倒閉，相當每隔一天便有一家存款機構倒閉。倒閉存款機構總資產為9,240億美元，換算這十五年間，每天要清算或處理倒閉銀行或儲貸機構資產計1億6800萬美元。同一期間，大約六分之一聯邦要保存款機構，遭到關閉或需要財務援助²³。

一、處理問題金融機構法令

1980年代以前，FDIC處理問題金融機構權限大多來自1930年代與1950年代之法律規定。隨著銀行業與儲貸業危機惡化，FDIC需要更多處理權限，以滿足其解決問題金融機構之任務目標。為因應金融危機，美國國會通過下列法律，以利FDIC處理問題金融機構：

（一）金融機構改革回復加強法(FIRREA)

1989年通過，設立資產清理信託公司，由其負責接管經營不善之儲貸機構。

（二）聯邦存款保險公司改進法(FDICIA)

²³ 詳見Federal Deposit Insurance Corporation, 「Managing The Crisis: The FDIC and RTC Experience1980-1994」, 1998。

1991年通過，確立美國對問題金融機構之處理原則，依照資本適足率採取立即糾正措施及處理成本最小化原則，即採取任何清理措施所花費成本必須小於存款保額內理賠金額。

(三) 資產清理信託公司重建與改進法 (RTCRRIA)

1991年12月通過，將RTC自FDIC獨立出來，以超然地位處理金融機構不良債權。

1991年通過之FDICIA法，對問題金融機構採行立即糾正措施與處理成本最小原則等內容，均係主導FDIC處理問題金融機構，極具影響力之條款，茲將相關重要規定彙整如下：

● 最小成本處理原則 (Least Possible Cost Resolution Requirement)

該原則旨在要求FDIC提供問題銀行援助時，必須符合對存款保險基金長期成本最小考量。其考慮事項包括：

1. 提供援助保障問題銀行之要保存款，係FDIC為履行其義務所必要者；
2. 為履行其義務，FDIC應在所有可行方案中，選擇對存款保險基金使用成本最小者。

最小成本測試之必要，意謂FDIC完成任何一件處理交易成本均應小於清算成本，而且也應小於採行其他交易之所有可行方案。依據以往法律規定，完成交易成本應小於清算成本，但不必然一定小於所有其他可行之交易方式。FDICIA法規定最小成本處理原則，取代FDIC以往最常使用之全行交易方式²⁴，促使FDIC考量

²⁴在全行交易投標過程中，競標人必須估算整個倒閉銀行之潛在損失，使得出價權利金相對較少；若能將倒閉銀行之資產進行分類，甚至僅出售正常資產，競標者願意出價之權利金自然較高。

選擇既有方式以外之其他可能交易方式。為決定是否符合最小成本處理原則，FDIC應評估各項選擇方案，並依據現值基礎估算，使用實質利率報價。

FDICIA法禁止FDIC保障倒閉銀行未要保之存款人或債權人，以防止存款保險基金增加損失。然而，監理者若評估有「太大致不能倒閉」及由存款人或債權人分擔損失對「經濟情況或金融穩定將有重大不利影響」時，可排除適用最小成本處理原則。該排除條款須由財政部長在取得聯邦準備理事會及FDIC董事會三分之二以上書面建議，並諮詢總統後採行。直至目前，美國尚未採用「太大致不能倒閉」條款。

●立即糾正措施（Prompt Corrective Action ,PCA）

FDICIA法規定監理機關應於要保存款機構資本比率屬資本不足、資本顯著不足或資本嚴重不足時，立即採取糾正措施。這些措施包括限制存款機構盈餘分配、要求存款機構辦理增資、限制存款利率或收受同業存款、命令撤換或改選董監事、接管或監管等。對於資本嚴重不足（實質業主權益/總資產 \leq 2%）之存款機構，主管機關應於該機構被評估為資本嚴重不足類起算，90日內指定接收人或監管人。

●以風險為基準之保險費率制度（Risk-based Assessment）

自1994年1月1日起，依據FDICIA法規定，FDIC應依據存款機構個別經營風險，收取保險費用。該法亦授權FDIC於銀行無法滿足法定要件時，得拒絕金融機構之存款保險申請。FDIC將存款機構風險依其資本水準及監理評等評估。資本群組分為三類—資本良好、資本適足及資本不足，計算基準為槓桿比率及以風險

為基準之資本比率。監理群組依存款機構綜合CAMELS評等分為三類-CAMELS 1或2，CAMELS 3，CAMELS 4或5。三類資本水準及三類監理評等共構成9類風險基準評估標準。當存保基金達到或高於預定準備比率（Designated Reserve Ratio；DRR）時，FDICIA禁止FDIC向資本良好及資本適足機構徵收存款保險費用。

下表列示美國存款保險基金（Deposit Insurance Fund；DIF）2006年9月底之要保機構及比率，其費率標準係根據2006年6月底核定之風險類別。費率單位為每年要保存款之0.01%。

表19 美國存款保險基金要保機構費率結構表

Risk-Related Premiums			
Capital Group	Supervisory Risk Subgroup		
	A	B	C
1. Well Capitalized:			
Assessment Rate	0	3	17
Number of Institutions	8,324 (95.1%)	345 (4.0%)	38 (0.4%)
2. Adequately Capitalized:			
Assessment Rate	3	10	24
Number of Institutions	39 (0.5%)	3 (0.0%)	1 (0.0%)
3. Undercapitalized:			
Assessment Rate	10	24	27
Number of Institutions	2 (0.0%)	0 (0.0%)	3 (0.0%)

註：監理群組A係CAMELS綜合評等為1或2，監理群組B係CAMELS綜合評等為3，監理群組C係CAMELS綜合評等為4或5。

●FDIC強制處分後之行動權限

FDICIA法授權FDIC對要保儲蓄機構、聯邦立案銀行與州立案會員銀行具強制處分後之行動權限。當聯邦銀行主管機關接到FDIC對要保存款機構、或關聯機構應採取強制處分措施建議時，該聯邦銀行主管機關在60天內仍未回應者，FDIC得逕予介入，如情況緊急，FDIC 得立即採取行動。

●資產處理限制

FDICIA法規定FDIC 處理問題金融機構資產，必須注意下列事項：

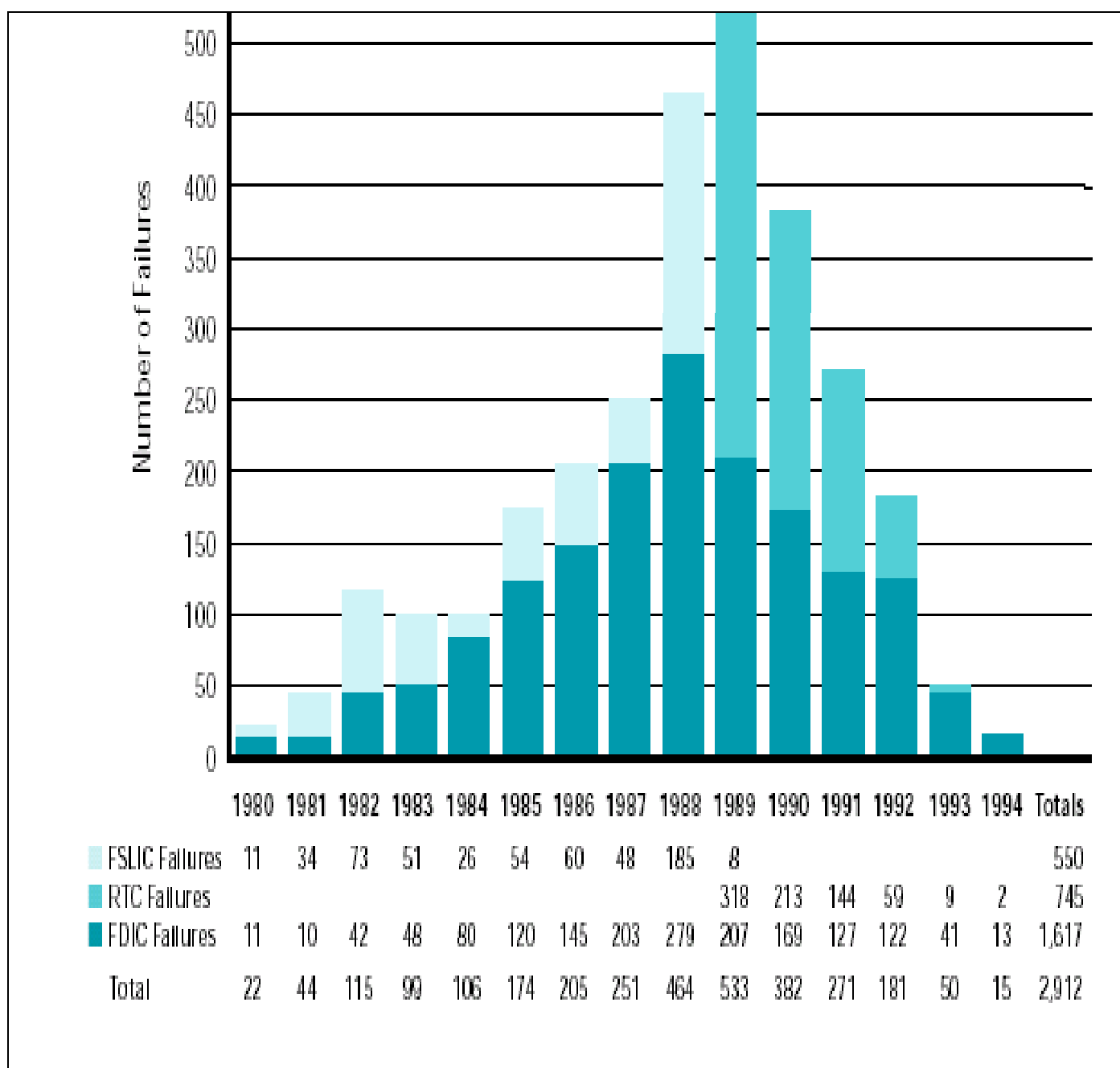
1. 資產出售或處理淨現值應力求回收率最大化。
2. 處理問題金融機構個案時，應實現損失最小化。
3. 確保投標者取得公平競爭機會與一致性待遇。

4. 禁止種族、性別或任何團體在要約條款或對價方面遭受歧視。
5. 儘量提供中低收入戶取得不動產或為其保留機會。

目前，對於不具清償能力、資本嚴重不足、涉及嚴重弊案或無法因應存款外流之存款機構係由其註冊機關予以關閉（州立案銀行由州監理機關負責，聯邦立案銀行由 OCC 負責，聯邦儲貸機構由 OTS 負責）。FDICIA 法亦授權 FDIC 在機構資本嚴重不足且無周延計畫重建資本到要求水準時，可逕予關閉。FDICIA 法亦賦予 FDIC 在機構違反法令致資產有嚴重損失之虞、以不安全或不穩健方式經營業務、故意違反禁制令、隱匿記錄時，可直接關閉該等機構或終止投保。

依據前述法律，美國 1980 年代以來之金融危機，主要係以 FDIC 及 RTC 來處理倒閉或資本適足率低於 2% 之金融機構。自 1980 年至 1994 年間，該二公司共對 2,912 家經營不善之金融機構予以承接或提供財務援助，計花費 9,236 億美元，約占美國 1994 年 GDP 之 13.3%，各年度存保機構處理經營不善金融機構家數統計如下圖：

圖 3 美國存保機構處理經營不善金融機構家數統計
(1980~1994 年)



資料來源：FDIC 1994 年報。

二、處理倒閉金融機構採取方式

一般而言，FDIC 對處理倒閉金融機構所採取方式如下：

(一) 購買與承受 (Purchase and Assumption; P & A)

購買與承受是FDIC處理倒閉金融機構主要方式，由體質健全之金融機構購買倒閉金融機構部分或全部資產並承受其相關負債。實務運作上，可分為購買銀行全部資產 (Whole Bank)、附加賣權²⁵ (Put Option)、損失分擔 (Loss Sharing) 及過渡銀行²⁶ (Bridge Bank) 等 4 種方式。

(二) 直接存款賠付 (Straight Deposit Payoffs; P0)

當 FDIC 無法覓得買受人，且購買與承受方式成本較高時，則採取存款賠付方式。小型金融機構之倒閉案件，多以現金賠付方式處理，因其移轉存款附加價值較小，不易吸引其他金融機構接手。

(三) 保額內存款移轉 (Insured Deposit Transfer; IDT)

FDIC 將倒閉銀行要保存款及擔保負債移轉予同意擔任代理人之健全機構，由其代理 FDIC 進行賠付。此方式客戶可要求在承受機構內開立新存款帳戶，有助代理機構擴張業務，提高代理機構出價或競標意願。

(四) 直接財務協助 (Open Bank Assistance; OBA)

由 FDIC 透過貸款、購買資產、負債等方式，協助面臨問題之金融機構恢復正常營運；另一方式為協助問題金融機構與健全

²⁵當FDIC沒有充分時間來評估倒閉金融機構資產時，可運用附加賣權方式處理。

²⁶當大型複雜金融機構倒閉，可能引發系統性風險時，FDIC可設立過渡性銀行，繼續其業務營運並尋求最適當之解決方案。

金融機構進行合併，並對健全金融機構提供援助。

自1980至2000年，美國FDIC及RTC採取上述方式，處理倒閉或經營不善金融機構相關統計資料如下表：

表 20 美國處理倒閉金融機構採取方式統計
1980 - 2000 年

Variables	Fund type	Open bank assurance	Insured deposit transfers	Purchase & assumption	Deposit payoff	Other
Assets (\$ billions)	FDIC	92.1 (28.7%)	11.0 (3.4%)	211.8 (66.1%)	5.5 (1.7%)	0.0 (0.0%)
	RTC-after 1989	0.0 (0.0%)	45.7 (11.6%)	337.1 (85.6%)	11.2 (2.9%)	0.0 (0.0%)
	FSLIC-before 1989	179.5 (84.1%)	2.0 (0.9%)	0.1 (0.0%)	8.4 (3.9%)	23.4 (11.0%)
Cost (\$ billions)	FDIC	5.4 (14.4%)	3.1 (8.2%)	27.7 (73.6%)	1.5 (3.9%)	0.0 (0.0%)
	RTC-after 1989	0.0 (0.0%)	15.6 (19.0%)	60.2 (73.4%)	6.3 (7.7%)	0.0 (0.0%)
	FSLIC-before 1989	55.0 (79.7%)	1.0 (1.5%)	0.03 (0.0%)	3.8 (5.5%)	9.2 (13.3%)
Number of failures	FDIC	137 (8.3%)	174 (10.6%)	1,216 (73.7%)	122 (7.4%)	0 (0.0%)
	RTC-after 1989	0 (0.0%)	158 (21.2%)	497 (66.5%)	92 (12.3%)	0 (0.0%)
	FSLIC-before 1989	455 (79.5%)	11 (1.9%)	1 (0.2%)	62 (10.8%)	43 (7.5%)

資料來源：Bank for International Settlements, Basel Committee on Banking Supervision, Working Paper No.13 「Bank Failures in Mature Economies」, April 2004。

三、處理倒閉金融機構程序

當金融機構無法繼續經營時，FDIC 會以接收者角色進駐該機構，並評估其價值及找尋買主，如在關閉日前銷售出去，則無需支付理賠金額；如果無法找到買主，FDIC 則以存款保險人角色，賠付存款人法定保險金額，相關程序詳述如下：

(一) 發現問題金融機構

當金融機構實質業主權益占總資產比率不足 2% 時，其他監理機關必須通知 FDIC 處理，法定處理期限為 90 天；另一情況係其他監理機關或 FDIC 實地檢查金融機構發現嚴重缺失，必須立即關閉，則無 90 天緩衝期，而係依照實際處理狀況決定。

(二) 資訊蒐集 (Information Package)

確定問題金融機構後，FDIC 會蒐集該機構各種資料，包括財務報表、資產負債種類、股東結構及沿革簡介等，彙總成為資料庫，作為日後所有決策基礎。

(三) 資產價值評估 (Asset Valuation Review; AVR)

與資訊蒐集流程同時進行，主要評估問題金融機構資產負債價值，同時設計其出售方式。FDIC 資產評估工具包括：

1. 標準資產評價估計 (Standard Asset Valuation Estimate; SAVE)

包括貸款定價模式及現金流量工作表模式。貸款定價模式 (Loan Pricing Model) 運用於正常或按期分期繳納之各種放款。現金流量工作表模式 (Cash Flow Work Sheet Model) 則使用在非定期或延滯未繳之各種放款。

2. 風險分析價值評估 (Risk Analysis Value Estimation;

RAVEN)

RAVEN 實際作業流程包括：

(1) 提供金融機構一般性管理資料

包括基本資料、重要業務概況、分類帳、子公司資料及工作底稿附註。

(2) 匯入詳細資產負債資料

資產負債分為放款、非放款授信、自用不動產、透支、存款、負債與權益及信用狀等七大類。各類資料處理程序一致，包括參數設定、資料匯入與確認。

(3) 進行資料檢測

RAVEN 針對匯入資料完整性、正確性及合理性進行檢核測試，主要分為放款、自用不動產、存款與透支等 4 類資產進行檢測。

(4) 設定分析參數

評價人員取得相關資料，經過適當調整，設定各種分析參數，再輸入 RAVEN 系統，以利後續作業進行。

(5) 群組抽樣及評價作業

RAVEN 依據問題金融機構之資產或負債特性，建立各項群組結構，然後抽取適當樣本評估其價值，再設算至各群組中，最後評估出整體資產總價值。

3. 全國模擬參考資料庫 (National Assumption Reference Library; NARL)

FDIC 設有全國模擬參考資料庫 (National Assumption Reference Library; NARL)，提供各種有關清理或成本估

算資料，例如調整後基本利率、可比較之不動產資料、可比較之清算成本及企業資產清理準則等資訊。評價人員自NARL取得相關資料，經過適當調整，再輸入RAVEN系統，以利進行評價作業。

(四) 確立清理架構 (Resolution Structure)

依據前述資訊蒐集與資產價值評估程序所取得資料，進行確立清理架構，包括：

1. 決定處理倒閉金融機構方式

包括購買與承受、直接存款賠付、保額內存款移轉或直接財務協助等。

2. 決定標售交易。

3. 決定交易中特定資產及存款處分策略，包括：

(1) 停業前出售金融機構。

(2) 資產分群組銷售。

(3) 委外處理。

(4) 拍賣或標售。

(5) 資產證券化。

(6) 權益合夥²⁷。

4. 決定銷售資產群組之使用參數。

5. 定義資產群組及其理論依據。

(五) 銷售問題金融機構

本階段作業包括下列4個步驟：

²⁷ 由政府及私人投資者共同出具資金成為權益合夥，日後處理資產回收金額扣除融資成本及必要費用後，再依據原出資比率分配至合夥雙方。

1. 市場區隔

進行問題金融機構市場定位及競爭區隔，並重新包裝其資產，以符合市場需求。

2. 尋找潛在投資人

利用資料庫或其他管道，列出可能投資人清單，並利用網頁或書面資料提供相關標售資料。

3. 實地查核 (Due Diligence)

當前置作業完成，並與潛在投資人聯絡確認後，FDIC 將辦理金融機構說明會，提供詳細資料。若有需要，潛在投資人可於約定時間會同 FDIC 人員至該金融機構進行實地查核，取得必要資訊，以利評估。所有參加說明會或實地查核之投資人必須簽署保密協定。

4. 標售

為節省成本與時間，通常透過線上安全網頁方式進行標售，並附有回覆功能。結標日期通常為關閉日期 7 天內完成，依照最小成本法，並參酌有無設定底標規定，選出得標者。

(六) 關閉金融機構

該階段處理事項包括移轉資產負債、決定交易價格及處理營運結束等，為把握時效²⁸，各時限辦理事項如下表：

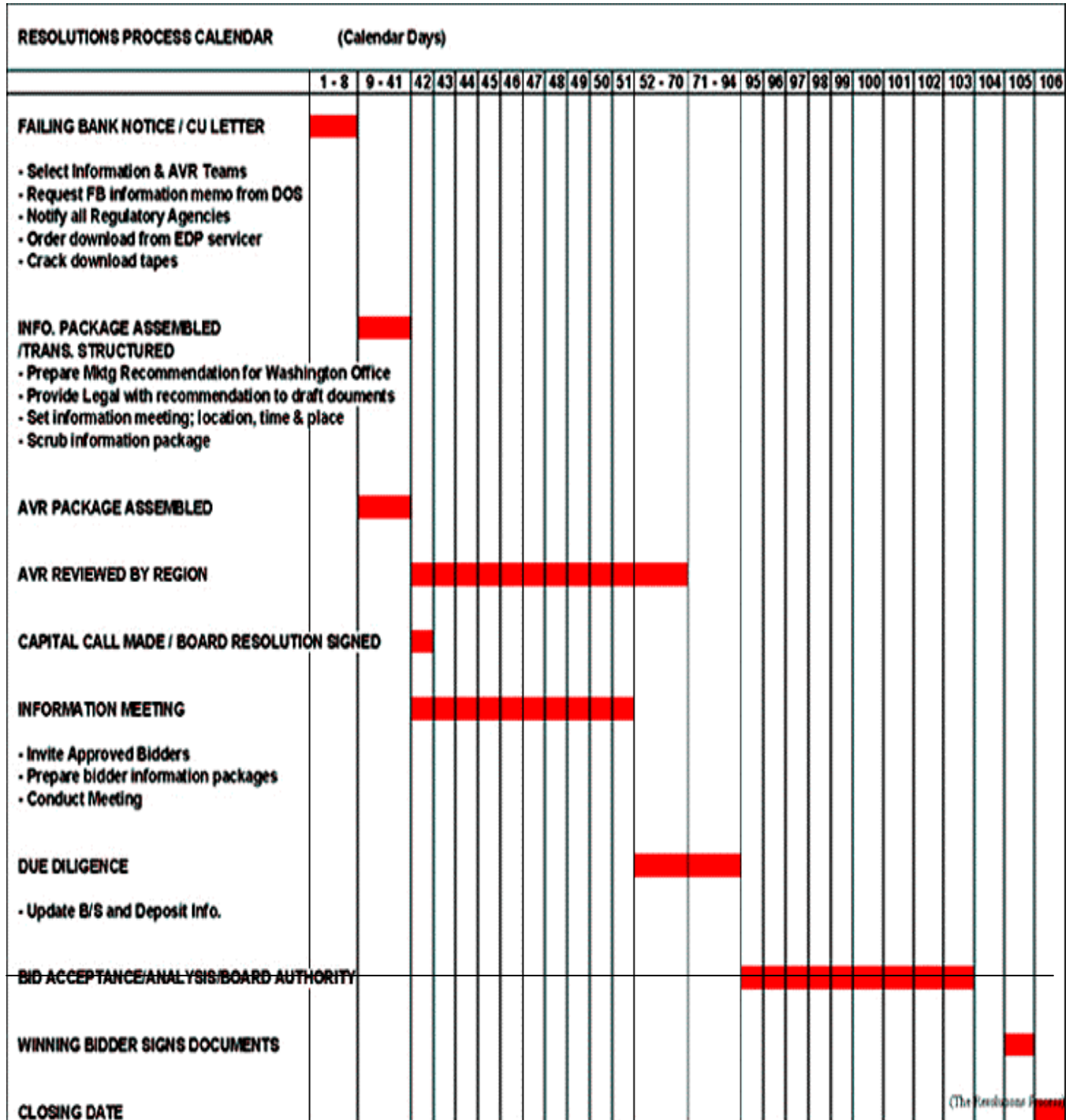
²⁸ 當情況緊急時，可能必須立即處理，不一定有 90 天之緩衝時間。

表 21 關閉金融機構各時限辦理事項

<u>時 限</u>	<u>1-10 天</u>	<u>10-30 天</u>	<u>30-45 天</u>	<u>70-90 天</u>
辦理事項	申報報表資料	資訊處理	資產評估	完成所有程序
資訊及說明會	無	基本資料	部分資產資料	全部資料
<u>採用之交易內容</u>				
存款	保額內	保額內	所有或保額內	所有或保額內
資產	不處理	不處理	賣權銷售	正常銷售
買方利益	極少	部分存款	較佳	最佳

有關 FDIC 處理倒閉金融機構之相關程序與時程，詳如下圖：

圖 4 FDIC 清理倒閉金融機構接管流程時限



資料來源：FDIC網站資料。

柒、研習心得與建議

一、研習心得

銀行經營發生危機原因可區分為二種類型：個體經濟因素及總體經濟因素。個體經濟因素主要與個別銀行經營管理不善有關，寬鬆之貸放條件可能導致其資產價格泡沫化或配置過度集中。總體經濟因素係起因於銀行體系以外原因，不當之財政、經濟及貨幣政策、國際金融環境動盪及政治局勢惡化均可能造成銀行經營危機。

1990年代初期美國大幅整頓銀行體系，最主要成功因素為：妥善評估與處理問題銀行，有效避免道德危機及降低社會成本，聯邦準備銀行擔任存款機構最後貸款者角色並維持金融穩定及支付系統正常運作；聯邦存款保險公司負責問題銀行之評估與退場機制；各監理機關在銀行資本不足時，採行「立即糾正措施」作為，似可作為我國建立銀行退場機制，制訂相關法令規章之參考。

有效處理系統性銀行危機之指導原則為：政府政策支持；由單一專責機構處理危機；及早介入；建立協調一致及考慮周延之配套措施；適度保障存款人及其他債權人權益有利於銀行重建；損失負擔比率應透明公開；清理策略應包含詳細評估及處理計畫；重建及清理標準不因銀行股東結構或業務型態不同而異並應前後一致；以最低成本原則處理危機；私部門資金優先運用；儘早處理受損資產；重建過程中同時進行公司治理改革。

問題銀行之產生，並非一夕之間形成，監理機關應正視其不安全、不穩健之業務及相關缺失事項，依法盡速予以導正處理，當可防微杜漸，避免惡化至難以收拾。

二、建議

從美國聯邦準備銀行與聯邦存款保險公司對問題金融機構之法規制度建立、處理過程及相關因應措施，可作為我國現行建立問題銀行退場機制之參考。他山之石，可以攻錯，謹就本次研習所得，研提下列建議：

- (一)中央銀行對發生經營危機銀行處理原則，宜考量具清償能力惟短期流動性不足者為限，並評估其對貨幣政策、道德風險、監理實務及公司治理等層面之可能影響。
- (二)為有效衡量銀行清償能力，中央銀行應與各監理機關保持密切聯繫，即時取得重要資訊，並運用場外監控結果及實地檢查報告等有關資訊，評估銀行之風險概況、清償能力及流動性等。
- (三)我國處理問題銀行應符合成本最低原則，並兼顧維持市場競爭及減少市場參與者之作業中斷。使用公共資金協助處理問題銀行僅適用於會造成系統性風險者。
- (四)為使我國問題銀行處理機制更臻完善與具有效率，主管機關似宜指定專責機關或單位負責，以減輕存款保險之理賠損失並強化金融安全網。
- (五)主管機關應就經常監督或實地檢查所發現問題，及時依銀行法相關規定採取必要導正處分措施，確保銀行健全經營，包括：銀行自有資本比率低於 8% 時，主管機關應限制其盈餘分配並為其他必要之處置或限制；銀行虧損逾資本三分之一時，主管機關應於三個月內限期命其補足資本；逾期未經補足資本者，應派員接管或勒令停業；銀行業務或財務狀況顯著惡化時，主管機關應採取勒令停業並限期清理、停止其一部業務、派員監

管或接管或為其他必要之處置，並得洽請有關機關限制負責人出境。

- (六)落實銀行獨立董事之設置²⁹及審計委員會功能³⁰，其中獨立董事應提供董事會專業及客觀意見，協助董事會作出對公司治理最有利之決策；審計委員會最少每季應開會一次，有關銀行重大事項之決議，如涉及董事自身利益、重大資產交易、募集有價證券及簽證會計師之委任等事項，應先經審計委員會二分之一以上同意，再提報董事會決議。
- (七)主管機關間應建立銀行及其所屬集團企業之完整資訊平台，強化對其負責人、董監事及經理階層全方位監督網絡，並充分掌握其股權結構，防範具控制權之不肖股東，惡意掏空資產。
- (八)持續檢討修正銀行資訊揭露相關規範與方式，並充實公開資訊揭露內容，以強化銀行之財務業務透明度。另規劃建立一套考量本國銀行特性且兼顧國際共通標準之公司治理評量制度，促進銀行重視公司治理，另配合研訂獎勵措施，以利公司治理之推動。
- (九)為預防監理寬容導致金融危機之發生與擴大，宜仿效美國實施立即糾正措施，建立以風險資本為基準之分級管理機制，明訂銀行或金控公司退出市場門檻機制，讓無繼續經營能力之問題

²⁹金管會 95 年 3 月 28 日金管證一字第 0950001616 號令：依據證券交易法第 14 條之 2 規定，已依本法發行股票之金融控股公司、銀行、票券、保險及上市（櫃）或金融控股公司子公司之綜合證券商，暨實收資本額達新臺幣五百億元以上非屬金融業之上市（櫃）公司，應於章程規定設置獨立董事，其人數不得少於二人，且不得少於董事席次五分之一。

³⁰證券交易法第 14 條之 4 第 2 項：審計委員會應由全體獨立董事組成，其人數不得少於三人，其中一人為召集人，且至少一人應具備會計或財務專長。

金融機構及早退場（或促成併購），以降低社會成本，維持金融穩定。

(十)主管機關應儘速研擬與實施更具風險鑑別能力之要保機構保險差別費率制度，充實存款保險理賠準備金，早日達成準備金目標比率³¹，並妥為審慎運用，以保障存款人利益為優先，避免道德風險之發生。

³¹ 存款保險條例第 16 條第 1 項規定：存保公司之各保險賠款特別準備金餘額占保額內存款之目標比率為百分之二。

附錄 美國聯邦準備理事會針對問題金融機構所發布之參考資料

(網址：<http://www.federalreserve.gov>)

SR 06-2 Feb., 2006	Enhancements to the System's Off-Site Bank Surveillance Program
SR 04-18 Dec., 2004	Bank Holding Company Rating System
SR 04-12 Jun., 2004	Supervision of State-Chartered Banks
SR 03-6 Apr., 2003	Guidance Regarding Restrictions on Institutions in Troubled Condition
SR 02-1 Jan., 2002	Revisions to Bank Holding Company Supervision Procedures for Organizations with Total Consolidated Assets of \$5 Billion or Less
SR 00-13 Aug., 2000	Framework for Financial Holding Company Supervision
SR 99-15 Jun., 1999	Risk-Focused Supervision of Large Complex Banking Organizations
SR 97-25 Oct., 1997	Risk-Focused Framework for the Supervision of Community Banks
SR 97-24 Oct., 1997	Risk-Focused Framework for Supervision of Large Complex Institutions
SR 95-43 Aug., 1995	Revised Bank Holding Company Surveillance Procedures