

行政院及所屬各機關出國報告
(出國類別：研究)

參加美國聯邦存款保險公司舉辦之
「FDIC 101 訓練課程」
出國報告

服務機關：中央存款保險公司

姓名職稱：副處長 林英英

派赴國家：美國

出國期間：民國 104 年 10 月 17 日至 10 月 26 日

報告日期：民國 105 年 1 月 8 日

摘 要

- 一、主辦單位：美國聯邦存款保險公司
- 二、出國期間：民國 104 年 10 月 17 日至 26 日
- 三、地 點：美國華盛頓特區
- 四、課程摘述：

美國聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)鑒於每年有許多國外存款保險機構及金融監理機關派員至該公司研習，爰針對國外人士設計一新訓練課程，稱 FDIC 101 訓練課程，整體性介紹其使命及營運，並於本年 10 月首次舉辦，免費提供各國存款保險機構、中央銀行、金融監理機關及其他政府機關指派中高階管理人員參與，且未來將每年常態性舉辦兩次。

本次 FDIC 101 訓練課程於 FDIC 維吉尼亞州阿靈頓之 L. William Seidman Center 舉辦，參與之學員共 34 名分別來自 21 個國家之存款保險機構，我國參與者為中央存款保險公司清理處副處長林英英。課程為期五天，由 FDIC 各部門資深專家講述該公司的職責、任務、重點業務、執行任務所採用之主要政策與程序，以及風險費率實施、場外監理、問題機構處理等經驗，該課程強調並非在教導國際最好的存款保險、銀行監理或問題機構處理實務，僅是呈現 FDIC 在這些議題上所採用的方法及經驗與各國分享，且不作任何建議，因各國法制及國情不同。課程內容重點包括：

- (一)有效存款保險制度核心原則(Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems)
- (二)美國銀行體系與聯邦存款保險公司(The US Banking System and the FDIC)
- (三)銀行風險管理之監理(Risk Management Supervision)
- (四)存款人與消費者保護(Depositor and Consumer Protection)
- (五)存款保險基金管理(Deposit Insurance Fund Management)

(六)金融機構處理與清理(Resolutions and Receiverships)

(七)大型及複雜金融機構處理(Complex Financial Institutions)

五、心得與建議：

(一)美國 FDIC 的地位超然獨立且有強制措施處分權，相較我國存保公司之職權及獨立性，似有借鏡之處。

(二)新存款機構申設案建議由相關主管機關及存保公司同時分別辦理審查，並一併核准設立及參加存款保險，以提升作業效率。

(三)為有效辦理賠付，加強對存款人之保障，存款保險對每一存款人之定義應更明確、易懂且排除有效賠付障礙，例如：

1.信託財產存款專戶之保障範圍應更明確

2.擴大員工退休金存款之保障範圍

3.聯名存款戶比照非法人團體分別保障，以提升賠付作業效率

4.對要保機構代理之各級公庫存款及各級政府機關之存款保障期能一致

(四)存款保費之計算，可考量在不增加要保機構財務負擔下調整差別費率標準，簡化計算公式，以節省要保機構及存保公司之作業成本。

(五)強化我國經營不善金融機構退場與清理法制，以使處理機制更完備、多元、有效。

1.法律明定存保公司得於問題金融機構 PCA 期間進行前置處理及行銷。

2.為處理機制多元化，以提升賠付效率，建議法律明定存保公司得利用停業機構支付系統辦理賠付。

3.檢討現行銀行清理法制，明定資產清理、債務清償、法人格消滅等規範並賦予清理人適度必要權能，以利執行。

(六)持續加強跨境合作，積極參與國際組織及相關活動，以提升我國能見度。

目 錄

壹、前言	5
貳、課程重點摘要	7
一、有效存款保險制度核心原則(The Core Principles of Effective Deposit Insurance)	7
二、單元一：美國銀行體系與聯邦存款保險公司(The US Banking System and the FDIC).....	13
(一)美國聯邦存款保險公司簡介(Introduction to the FDIC)	13
(二)美國銀行體系(The US Banking System)	18
(三)FDIC 之員工監督與責任(FDIC Oversight and Accountability) .	25
三、單元二：風險管理之監理 (Risk Management Supervision)	32
(一)銀行監理概觀(Bank Supervision Overview).....	32
(二)銀行申請 (Bank Applications)	40
(三)場外審查計畫(Offsite Review Program)	44
(四)場外監控模型(Offsite Models)	49
(五)問題機構及強制措施(Problem Institutions and Enforcement Actions)	56
(六)大型銀行監理(Large Bank Supervision)	63
四、單元三：存款人與消費者保護(Depositor and Consumer Protection)66	
(一)法令遵循及消費者保護(Compliance and Consumer Protection) 66	
(二)存款保險保障範圍(Deposit Insurance Coverage).....	69
五、單元四：存款保險基金管理(Deposit Insurance Fund Management) 75	
(一)基金定價(Fund Pricing)	75
(二)基金管理(Fund Management)	87
(三)基金投資(Fund Investment)	96

六、單元五：處理與清理(Resolutions and Receiverships).....	101
(一)處理及清理概觀(Resolution & Receovership Overview)	102
(二)處理交易架構(Resolution Transaction Structures).....	116
(三)業務資訊系統(Business Information System)	124
(四)特許經營權行銷(Franchise Marketing)	126
(五)賠付(Claims)	136
(六)業務作業支援(Business Operations Support).....	144
(七)交割及購買與承受合約(Settlement and P&A Agreements).....	148
(八)資產管理(Asset Management)	152
(九)調查(Investigations).....	156
(十)處理案例研討(Resolution Case Study).....	163
七、單元六：大型、複雜金融機構處理(Resolving Complex Financial Institutions)	171
(一)陶德-法蘭克法(DFA)	171
(二)複雜金融機構處理(Resolution of Complex Financial Institutions)	178
(三)國際合作計畫及跨境推廣(Coordination with International Organization and Outreach).....	187
參、心得與建議.....	193
附錄 「FDIC 101 訓練課程」課程表	202

壹、前言

美國聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)的存款保險機制、運作及問題金融機構處理經驗等為世界首屈一指，亦為世界各國主要之倣效對象，故吸引許多國外存款保險機構、中央銀行及金融監理機關每年派員至該公司研習，該公司為國際交流及協助各國建立完備之存款保險機制，穩定其國內金融秩序，爰針對外國人士設計 FDIC 101 訓練課程，於 104 年 10 月 19 日至 23 日首次舉辦，免費提供各國存款保險機構、中央銀行、金融監理機關及其他政府機關指派中高階管理人員參與，且未來將每年常態性舉辦兩次。

FDIC 101 訓練課程之主要目的，係希望藉由對 FDIC 主要業務功能的全面性介紹，使各國存款保險機構、金融監理機關及其他政府機關相關決策人員瞭解美國存款保險機制之運作，面臨 2008 年金融危機時為維持金融體系穩定美國政府採取之特殊措施，及經歷該次金融危機後相關制度之改革及實施之現況，以洞察如何改進、增強及執行其國內之存款保險機制。

本次派員參與 FDIC 101 訓練課程之機構，包括來自孟加拉、巴西、加拿大、薩爾瓦多、德國、瓜地馬拉、香港、印尼、日本、肯亞、韓國、馬其頓、墨西哥、蒙古、荷蘭、秘魯、沙烏地阿拉伯、台灣、土耳其、烏拉圭、辛巴威等 21 國之 34 名存款保險機構人員。課程為期五天，由 FDIC 各部門資深專家對該公司的業務做全面性介紹，包括：

- (一)2014 年 11 月發布修正之有效存款保險制度核心原則及 FDIC 各項作業與 16 條核心原則之對照。
- (二)FDIC 的組織架構、員工之監督管理與法律保護，以及美國銀行體系之概況與金融監理架構。
- (三)FDIC 的銀行監理作業、銀行申請 FDIC 核准事項、場外審查計畫、主要場外監理模型(SCOR、SCOR_Lag、GMS 及 REST)、強制措施及對大型銀行監理作業等。

- (四)存款人與消費者保護，包含法令遵循監理、存款保險保障範圍介紹。
- (五)存款保險基金管理，包含保險費定價考量、基金管理及投資等。
- (六)問題金融機構處理與清理，包含處理作業程序、處理交易類型、FDIC 的業務資訊系統人員作業、特許經營權行銷、賠付作業、業務作業支援、購買與承受合約主要條款、交割作業、保留資產管理、不法人員調查追償及處理個案研討。
- (七)大型、複雜金融機構處理，包括陶德-法蘭克法之 Title I 及 Title II 處理計畫內容，FDIC 於複雜金融機構處理中之角色，以及 FDIC 的國際合作與跨境推廣作業現況。

課程進行中，其相關部門主管及資深人員均列席協助解答學員提出之問題，惟不做任何建議，因各國法制及國情不同，且強調該課程非在教導國際最好的存款保險、銀行監理或處理方面之實務，而僅是提出 FDIC 在這些議題上採用的方法及實務經驗與各國分享。此外，為提高學習效果，FDIC 先於開課前一週將課程講義 e-mail 各國學員，供事先閱讀；研習期間，為增進學員之參與感及互動，每單元均設計問題或個案研討，透過遙控器應答，電腦系統當場自動統計各選項獲採擇比率，並將答案顯示於前方螢幕，作為互動討論之基礎。本次課程內容十分豐富，經由此次研習，對美國的存款保險相關機制有較整體性了解，可謂收益匪淺。茲將課程重點內容摘述如后，提供分享。

貳、課程重點摘要

FDIC 本次舉辦的「FDIC 101 訓練課程」為期五天，內容除首日之有效存款保險制度核心原則簡介外，其餘為該公司之各項業務及營運介紹，共分六大單元：

單元一：美國銀行體系與聯邦存款保險公司簡介。

單元二：銀行風險管理之監理(Risk Management Supervision)－包含銀行監理方式、銀行申請核准、場外監控、監控模型、問題銀行與強制措施及大型銀行監理等六個課程。

單元三：存款人及消費者保護(Depositor and Consumer Protection)－包含法令遵循、消費者保護及存款保險保障範圍。

單元四：存款保險基金管理(Deposit Insurance Fund Management)－包含基金定價、管理及投資。

單元五：處理與清理(Resolutions and Receiverships)－包含問題金融機構處理與清理程序、處理交易、業務資訊系統(BIS)作業、特許經營權行銷、賠付、後勤業務作業支援(BOS)、購買與承受合約及交割、保留資產管理、不法案件調查及處理個案研討等十個課程。

單元六：複雜金融機構處理(Resolving Complex Financial Institutions)－包含陶德-法蘭克法及複雜金融機構處理簡介二個課程。

一、有效存款保險制度核心原則(The Core Principles of Effective Deposit Insurance)

本課程首先介紹有效存款保險制度核心原則(Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems)之目標、制定歷程、核心原則、FDIC 101 課程各單元主題與核心原則之對照，俾助學員了解 FDIC 各項作業機制落實核心原則之情況。

(一)有效存款保險核心原則之目的

有效存款保險核心原則為非強制性之措施，各國主管機關可視

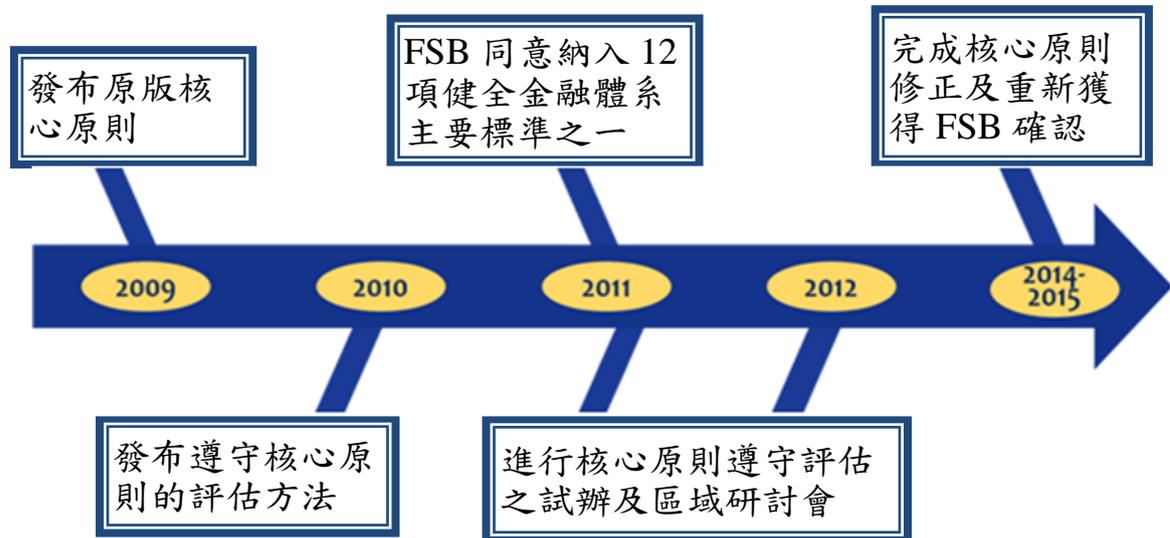
其國內情況適度調整，以達成建置有效存款保險制度之目的。因此有效存款保險核心原則，可作為主管機關衡量其國內存款保險制度品質之準繩，亦可作為各國存款保險組織自我評量、辨識及改善制度缺陷之依據。

(二)核心原則制定歷程

「有效存款保險制度核心原則」由國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)及巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee of Banking Supervision, BCBS)於 2008 年共同發展及審查，並於 2009 年 6 月正式發布。嗣後於 2010 年 12 月與國際貨幣基金(IMF)、世界銀行(WB)、歐盟及歐洲存款保險機構協會(European Forum of Deposit Insurers)共同制定核心原則之評估方法(Core Principle Methodology)。前開核心原則於 2011 年 4 月獲金融穩定委員會(Financial Stability Board, FSB)同意納入「12 項健全金融體系主要標準(12 Key Standards for Sound Financial Systems)」之一。之後，各國存保機構或其金融安全網機，陸續依核心原則及評估方法辦理 IMF 之金融穩定評估、同儕評估(Peer review)或自行評估(self assessment)。

2013 年 2 月 IADI 執行理事會(Executive Council, EXCO)會議中通過推動核心原則及其評估方法檢視更新之倡議(Process for the Review and Updating of the Core Principles and Compliance Assessment Methodology)，並於研究準則委員會(Research and Guidance Committee, RGC)下設立「有效存款保險制度核心原則修正專案小組(Steering Committee)」，針對核心原則及其評估方法逐項討論修正，修正之「核心原則及其評估方法」於 2014 年 9 月對外公開諮詢，並依諮詢意見修正後全案於 2014 年 10 月 21 日獲得 IADI 第 43 屆執行理事會通過並送交 FSB。2014 年 11 月 IADI 正式發布修正之有效存款保險制度核心原則(Revised Core Principles for

Effective Deposit Insurance Systems)及其評估方法，且該修正之核心原則於 2015 年 1 月 28 日獲 FSB 確認，並更新納入「健全金融體系主要標準」。



(三)核心原則(Core Principles, CP)

2014 年 11 月 IADI 發布修正之有效存款保險制度核心原則由原 18 條變為 16 條，內容摘述如下：

核心原則 1：公共政策目標(Public Policy Objectives)

公共政策目標應正式明定，公開揭露，並妥善整合納入於存款保險制度之設計中。存款保險制度主要公共政策目標為促進金融體系之安定及保障存戶。

核心原則 2: 職責與權限 (Mandate and Powers)

存款保險機構之職權必須明確定義，且正式規定於法規中，並應確保與預期之公共政策目標達成一致性。

核心原則 3：治理(Governance)

存款保險制度必須運作獨立、治理良好、透明、負責任、不受政界與業界之不當干預。

核心原則 4：與其他安全網成員之關係(Relationships with Other Safety-Net Participants)

為保護存款人及促進金融穩定，存保機構與其他金融

安全網成員間應建立正式且完成之架構，俾持續緊密協調合作及資訊共享。

核心原則 5：跨國議題 (Cross-Border Issues)

當轄區內有具有重要地位之外國銀行時，相關司法管轄區之存款保險機構間，應建立正式資訊分享及合作安排。

核心原則 6：存款保險機構於緊急應變計畫及危機管理中之角色 (Deposit Insurer's Role in Contingency Planning and Crisis Management)

危機策略發展及危機管理政策之實施，非單一機構之責任，而是所有安全網成員之共同責任，故應建立一個司法管轄區之危機管理框架，成員包含存款保險機構。

核心原則 7：會員 (Membership)

存款保險制度應強制所有銀行投保，成為會員。

核心原則 8：保額 (Coverage)

要保存款之定義及保障範圍應以法律或契約明定。在制度設計上，最高保額應採限額且易於確認，並應能充分保障大多數存戶、符合存款保險制度之公共政策目標及與存款保險制度之設計達成一致性。

核心原則 9：基金來源及運用 (Sources and Uses of Funds)

存款保險機構應備妥可用資金及所有必要之籌資機制，以確保即時賠付存款人債權，包括流動性資金安排應有保證，存款保險賠付成本應由銀行負擔。

核心原則 10：公眾認知 (Public Awareness)

為了保護存款人及促進金融穩定，存保機構有必要持續向社會大眾進行宣導有關存款保險制度之好處及

保障範圍。

核心原則 11：法律保障(Legal Protection)

存款保險機構及為其工作之個人，於依法且善盡善良管理人職責執行公務時，應具備免於民、刑法訴訟之保障。法律保障應明訂於相關法律及管理準則中，並應自動適用。

核心原則 12：銀行倒閉處理有過失責任之當事人(Dealing with Parties at Fault in a Bank Failure)

存款保險機構或其他有關機關，應有權力對銀行倒閉處理中有過失責任之當事人請求法律賠償。

核心原則 13：及早偵測與即時干預(Early Detection and Timely Intervention)

存款保險機構應為金融安全網架構之一環，共同對問題銀行採取及早偵測、即時干預及處理之各項監理措施。此架構應提供銀行倒閉前之干預措施，且此措施應保障存款人及促進金融穩定。

核心原則 14：倒閉處理(Failure Resolution)

有效的倒閉處理機制應使存款保險機構能妥善履行保險責任，保護存款人及促進金融穩定。該法律框架應包含一項特別處理機制。

核心原則 15：賠付存款人(Reimbursing Depositors)

存款保險制度應讓存款人於銀行倒閉後立即取得其受保險之資金，並對要保存款人之賠付，有一清晰且明確之觸發訊息，以利金融穩定。

核心原則 16：回收(Recoveries)

存款保險機構應有權利依法律規定之債權順位，參與倒閉銀行資產處理回收分配，收回其賠付款。

(四)核心原則遵循評估(Compliance Assessment)

IADI 於 2010 年完成核心原則之評估方法制定後，即鼓勵存款保險機構進行核心原則遵循評估，各國存保機構亦陸續依有效存款保險核心原則及評估方法辦理自行評估。為使會員機構辦理自行評估之評級核定及遵循程度趨向一致，IADI 提出核心原則自行評估協助計畫(Self-Assessment Technical Assistance Program, SATAP)，期透過一群對辦理核心原則自行評估工作熟捻且曾經實際參與評估工作組成的團隊，實地參與評估，並提供必要技術協助，使評估報告更具公正、客觀。FDIC 在此方面亦提供其他存保組織相關協助：

- 1.試驗性(pilot)評估：如捷克共和國、印度、墨西哥
- 2.區域性研討會：阿爾巴尼亞、奈及利亞、馬來西亞、哥倫比亞、肯亞、土耳其、科索沃、千里達及托巴哥
- 3.自行評估：菲律賓、韓國

(五)FDIC 101課程單元主題與核心原則之對照

下表為本課程各單元主題與核心原則之對照，有利於了解FDIC各項機制遵循核心原則之情況。

FDIC 101單元主題		核心原則項目
	所有單元	核心原則2：職責與權限 核心原則11：法律保障
單元一	美國銀行體系與FDIC	核心原則1：公共政策目標 核心原則3：治理 核心原則4：與其他安全網成員之關係 核心原則6：存款保險機構於緊急應變計畫及危機管理中之角色
單元二	風險管理之監理	核心原則5：跨國議題 核心原則7：會員(要保機構) 核心原則13：及早偵測與即時干預
單元	存款人及消費者保護	核心原則6：存款保險機構於緊急應變計畫及危機管理中之角色

三		核心原則8：保額 核心原則10：公眾認知
單元四	存款保險基金管理	核心原則8：保額 核心原則9：基金來源及運用
單元五	問題金融機構處理與清理	核心原則6：存款保險機構於緊急應變計畫及危機管理中之角色 核心原則10：公眾認知 核心原則12：銀行倒閉有過失責任之當事人處理 核心原則13：及早偵測與即時干預 核心原則14：倒閉處理 核心原則15：賠付存款人 核心原則16：回收
單元六	複雜金融機構	核心原則5：跨國議題 核心原則6：存款保險機構於緊急應變計畫及危機管理中之角色
單元七	公司營運	核心原則6：存款保險機構於緊急應變計畫及危機管理中之角色

二、單元一：美國銀行體系與聯邦存款保險公司(The US Banking System and the FDIC)

本單元介紹美國 FDIC 之組織架構、美國銀行體系監理架構、檢查及 FDIC 之員工道德規範與法律保護等，重點摘述如下。

(一)美國聯邦存款保險公司簡介(Introduction to the FDIC)

1.FDIC 之設立

美國從 1929 年至 1933 年短短幾年間，約有九千家以上的銀行停業，導致存款人蒙受損失達 14 億美元以上，而美國金融體系亦受 1929 年經濟大蕭條的影響及商業銀行陷入擠兌的信心危機，而從原本僅是正常週期性經濟衰退，演變成大量失業與經濟蕭條狀況，造成美國銀行制度全面性崩潰。美國聯邦政府體認

1913年建立的聯邦準備制度(The Federal Reserve System)為兼顧控制貨幣供給量及穩定貨幣價值，而無法在銀行倒閉處理及擠兌事件因應上發揮其預期效果，故其國會於1933年6月通過「銀行法(Banking Act of 1933, Glass-Steagall Act)」，提供設置聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)之臨時性法源依據，同年9月，美國財政部與12家聯邦準備銀行共同出資約2.9億美元成立聯邦存款保險公司，並於1934年1月開始營運。其後，於1935年通過的「銀行法(Banking Act of 1935)」將聯邦存款保險公司改制為聯邦政府之常設性機構，並擴張其對銀行之監督與管理權限；1950年制定的「聯邦存款保險法(Federal Deposit Insurance Act of 1950, FDI Act)」，確立FDIC為美國聯邦政府獨立機關之地位。

1989年美國聯邦政府為解決美國儲貸業所面臨之危機，簽署了「金融機構改革、重建與執行法案」，將銀行清算程序的普通法相關發展予以法典化，並對聯邦存款保險法進行重大修正，賦與FDIC擔任接管人及清理人之權限，以及將原董事會成員由三名增加到五名。

2.FDIC 之使命

FDIC 為一獨立行政機關，具下列職權，並直接對國會負責，每年應向國會提出年度業務報告：

- (1)銀行監理(Bank Supervision)：辦理銀行之安全與健全檢查及消費者保護。
- (2)存款保險(Deposit Insurance)：辦理存款保險及管理存款保險基金。
- (3)處理(Resolutions)：管理倒閉機構之清理，及大型與複雜金融機構之處理。

3.FDIC 之組織架構

FDIC 之最高權力單位為董事會，由五名董事組成，其中二名當然董事，一名由財政部金融管理局局長兼任，另一名由消費者金融保護局(Consumer Financial Protection Bureau, CFPB)局長兼任，其餘三名由總統提名，經參議院同意後任命之。其中一名須具備州銀行監理經驗，且自 1993 年 2 月 28 日後，董事會成員限制不得有超過 3 位來自同一政黨¹。

董事長為總統提名、參議院同意任命之三名成員之一，副董事長亦由被任命的成員中選出。為維護 FDIC 的公平性及獨立性，董事長任期 5 年，其餘董事任期 6 年。

FDIC 董事會下設有 17 個部門負責各項業務之運作，包括：

(1)業務部門

- 風險管理處(Division of Risk Management Supervision, RMS)
- 存款人及消費者保護處(Division of Depositor and Consumer Protection, DCP)
- 保險及研究處(Division of Insurance and Research, DIR)
- 處理及清理處(Division of Resolutions and Receiverships, DRR)
- 複雜金融機構室(Office of Complex Financial Institutions, OCFI)

FDIC 之銀行監理、存款保險及處理三項主要業務由上述五個部門分工負責：

銀行監理業務：涉及風險管理處(RMS)、存款人及消費者保護處(DCP)、保險及研究處(DIR)三處之業務。

存款保險業務：涉及存款人及消費者保護處(DCP)、保險及

¹ 參閱 12 U.S.C. §1812 (a)

研究處(DIR)之業務。

問題銀行處理：主要由處理及清理處(DRR)負責。

複雜金融機構處理：由複雜金融機構室(OCFI)、處理及清理處(DRR)、風險管理處(RMS)三處分工處理。

(2)協助部門

- 法務處(Legal Division, LD)
- 資訊科技處(Division of Information Technology, DIT)
- 管理處(Division of Administration, DA)
- 財務處(Division of Finance, DF)

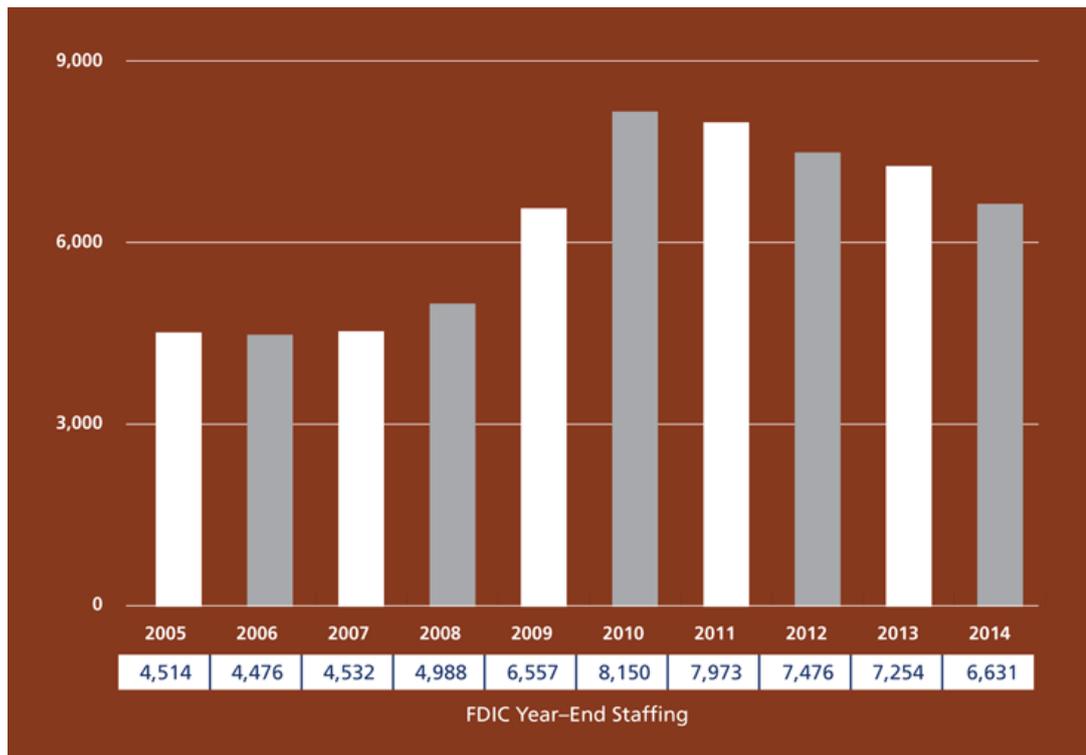
(3)行政部門

- 企業大學(Corporate University)－負責教育訓練
- 督察長(Office of Inspector General, OIG)
- 資訊安全及員工穩私(Information Security and Privacy Staff)
- 財務機構裁決室(Office of financial institution adjudication)
- 少數民族及婦女包容室(office of minority and women inclusion)
- 法制室(office of Legislative Affairs)
- 溝通室(Office of Communications)
- 監察室(Office of the Ombudsman)

4.FDIC 之員額編制

FDIC 職員人數，自 2008 年金融風暴發生後逐年增加，2010 年達 8,150 人高峰，之後金融漸趨穩定，倒閉機構逐年下降，職員人數亦配合逐年減少，2014 年底已降至 6,631 人(如下圖)，較核定之員額編制人數 7,200 人少，但仍未回到 2007 年金融風暴前之用人數 4,532 人水準。

2005-2014 年年底 FDIC 職員人數趨勢圖



註：2008 年之前職員人數統計，為到職(on-board)員工人數；2008 至- 2014 年則為年終等同全職員工之人數(因部分約聘員工非全職)。

該公司 2013-2014 年各部門實際用人數及 2014 年員額編制人數如下表。由該表可看出 2014 年實際用人數較 2013 年減少之部門，主要為五個業務部門，次為四個協助部門，其中減少最多的為處理及清理處(DRR)，已由 2013 年的 1,283 人縮減至 2014 年的 883 人。

2013-2014 年年底 FDIC 各部門之職員人數(註 1)

處室名稱	2014 年 員額編制	2014 年 職員人數	2013 年 職員人數
風險管理處	2,963	2,704	2,814
存款人及消費者保護處	902	853	857
處理及清理處	916	883	1,283
保險及研究處	230	196	187
複雜金融機構室	83	68	74
法務處	708	600	678

管理處	363	372	396
資訊科技處	352	324	340
財務處	193	170	176
企業大學	198	205	195
督察長室	130	115	117
資訊安全及員工穩私	35	33	29
行政室(註 2)	30	23	20
行政支援室(註 3)	97	85	88
總 計	7,200	6,631	7,254

註：1.表中之職員總數係依員工之計畫工時，使用等同全職 (full-time equivalent)方法統計。各部門職員人數則四捨五入至最接近整數，故有尾差。

2.行政室(Executive Offices)包括董事長、副董事長、董事(聘任制)、首席運營長、首席財務長及首席資訊長室。

3.行政支援室(Executive Support Offices)包括法制室、溝通室、監察室、少數民族及婦女包容室及企業風險管管理室。

(二)美國銀行體系(The US Banking System)

1.美國金融體系監理架構

美國金融監理制度為「多元化」監理，並採「職責分工、分別管理」。2008 年全球金融危機發生前，主要金融監理機關包括財政部金融管理局(Office of the Comptroller of the Currency, OCC)、聯邦準備理事會(Board of Governors of the Federal Reserve System, FRB)、聯邦存款保險公司(FDIC)、儲貸機構監理局(Office of Thrift Supervision, OTS)、全國信用合作社管理局(National Credit Union Administration, NCUA)及各州銀行局等。管轄權劃分主要以金融機構之「功能性」為依據，銀行業、保險業、證券及期貨業分屬於不同監理機關，各主要監理機關透過場外監控及實地檢查，以監管各自負責之金融機構。

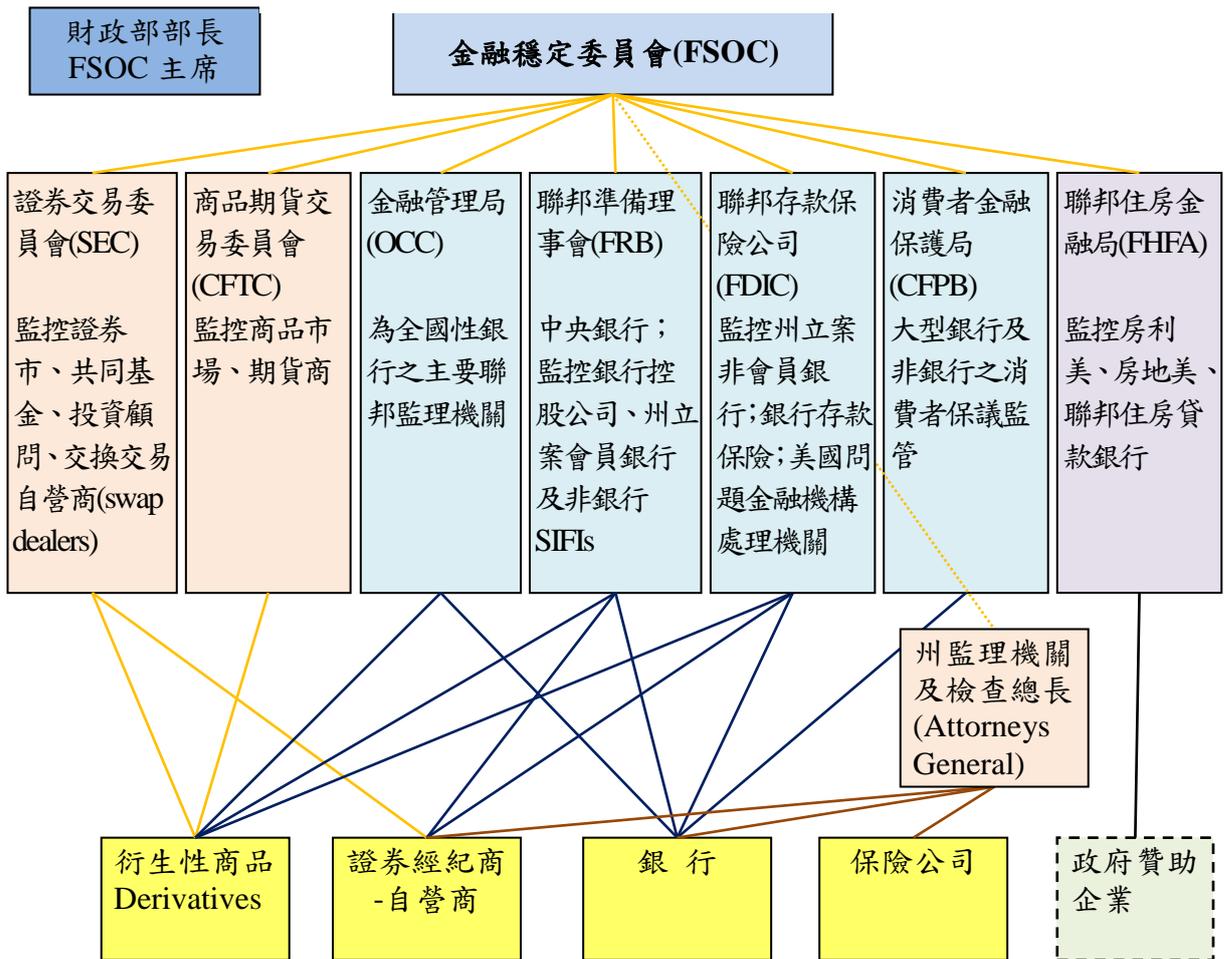
金融危機發生後，美國財政部於 2009 年 6 月 17 日提出金融

監理改革計畫，經國會多次討論修正，2010年7月21日正式通過「陶德-法蘭克華爾街改革與消費者保護法」(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, 又名 Dodd-Frank Act, 以下簡稱陶德-法蘭克法)，該法重要改革內容，包括新設「金融穩定監督委員會」(Financial Stability Oversight Council, FSOC) 監管系統風險，調整金融監理架構，於聯邦準備制度下新設「消費者金融保護局」(Consumer Financial Protection Bureau, CFPB)，調整聯邦準備制度職權，由 FRB 負責大型複雜金融機構監理。其中，調整金融監理架構部分，包括：

- (1) 裁撤財政部「儲貸機構監理局」(OTS)，於財政部下設立「全國銀行監理局」(National Bank Supervisor, NBS)，將 OTS 及 OCC 之業務及人員移轉至 NBS，但原 OTS 監理州儲貸機構之功能移轉至 FDIC，而原 OCC 及 OTS 之消費者金融保護功能則移轉予 CFPB。
- (2) 避險基金與私募基金應向證券交易委員會 (Securities and Exchange Commission, SEC) 註冊，擔任投資顧問並提供交易資訊協助監視系統風險，該資訊將與系統風險監理機關分享。
- (3) 財政部下新設「全國保險局」(Office of National Insurance, ONI) 監理保險業務，確認具系統重要性之保險機構；該局亦負責制定現代化保險法規，並向國會報告。

目前美國金融體系之監理架構如下圖：

美國金融體系監理架構圖



2. 美國銀行監理架構(US Bank Supervision)

(1) 美國銀行類型

美國銀行分下列三種類型：

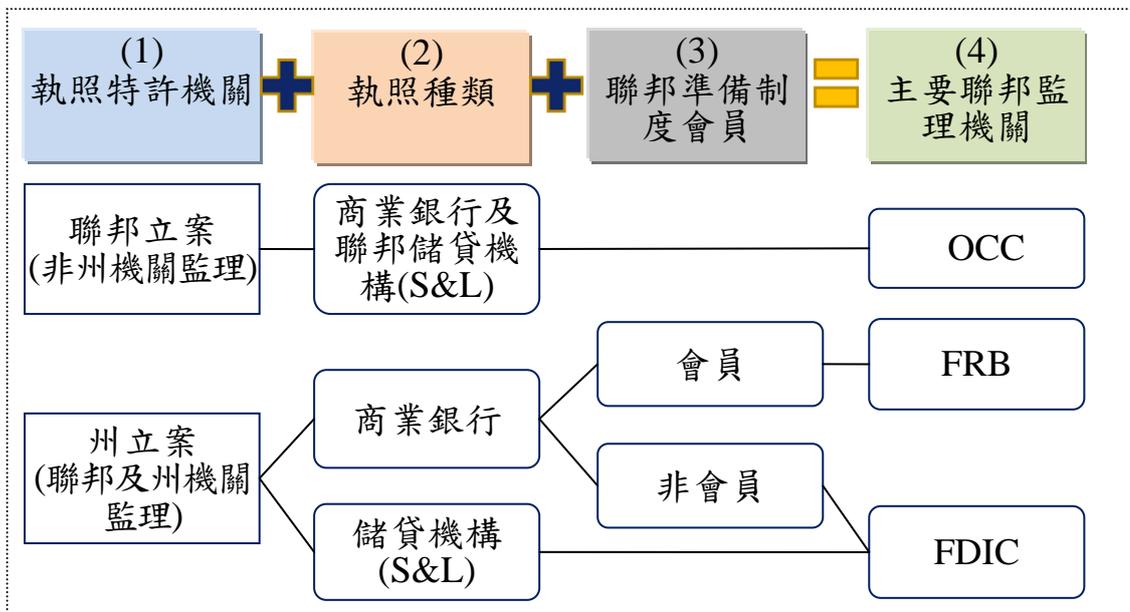
- 依註冊機關(Chartering Authority)，區分為聯邦註冊銀行及州註冊銀行。
- 依特許執照種類(Charter Type)，區分為商業銀行及儲貸機構(savings association, S&L)。
- 依是否為聯邦準備制度之會員，區分會員銀行²及非會員銀行。

² 美國國會於 1913 年制定「聯邦準備法(Federal Reserve Act of 1913)」創設聯邦準備制度(The Federal Reserve System)，凡於聯邦註冊的銀行為聯邦準備制度當然之會員銀行，州註冊銀行亦得在聯邦準備理事會(FRB)核准後成為會員銀行。

上述機構，除特別註明外，以下統稱為銀行或要保存款機構(insured depository institutions, IDI)，不包含信用合作社(Credit Unions)，因美國信用合作社由美國信用合作社管理局(NCUA)監理，參加美國信合社互助會保險基金(National Credit Union Share Insurance Fund, NCUSIF)，不是 FDIC 的要保存款機構。

(2) 銀行監理分工

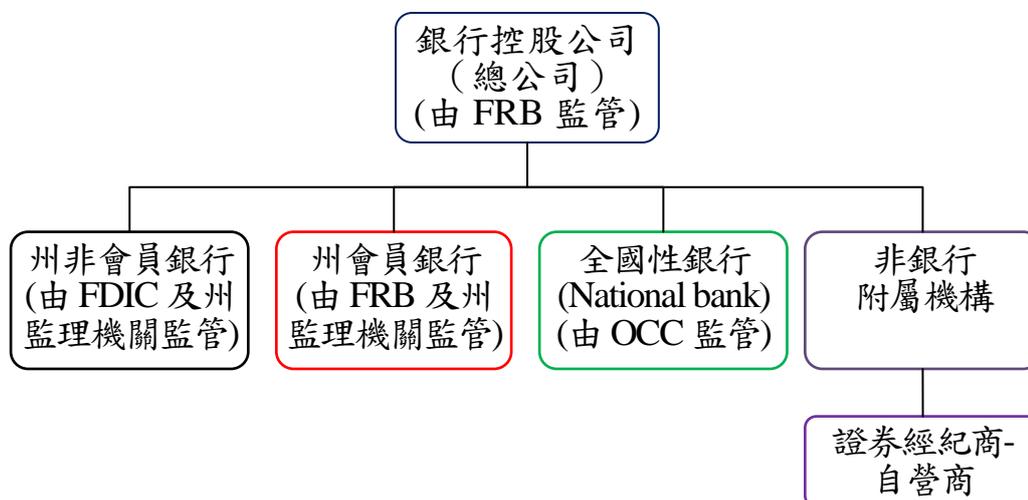
美國所有銀行均有一主要聯邦監理機關(primary federal regulator, PFR)，監理分工係依據特許機關、執照種類及是否為聯邦準備制度會員分工，方法如下：



3. 銀行控股公司多機關共同監管

美國 1999 年之金融服務現代化法(Financial Services Modernization Act of 1999, Gramm-Leach-Bliley Act, GLB Act)允許銀行控股公司透過子公司形式經營多種金融業務，故控股公司組織結構複雜，監管模式係結合傘狀監理(Umbrella Supervision)及功能性監理(Functional Supervision)。在傘狀監理模式下，由 FRB 負責所有銀行控股公司之監督與管理，而銀行控股公司從事銀行業務與非銀行業務之子公司，如證券、保險業等，仍維持原有監理模式，

亦即銀行業者，由原屬聯邦或州監理機關監管，證券業仍由證券交易委員會(SEC)監管、保險業則由州保險監理署(SIC)監管。銀行控股公司的監理架構如下圖：



4. 檢查分工

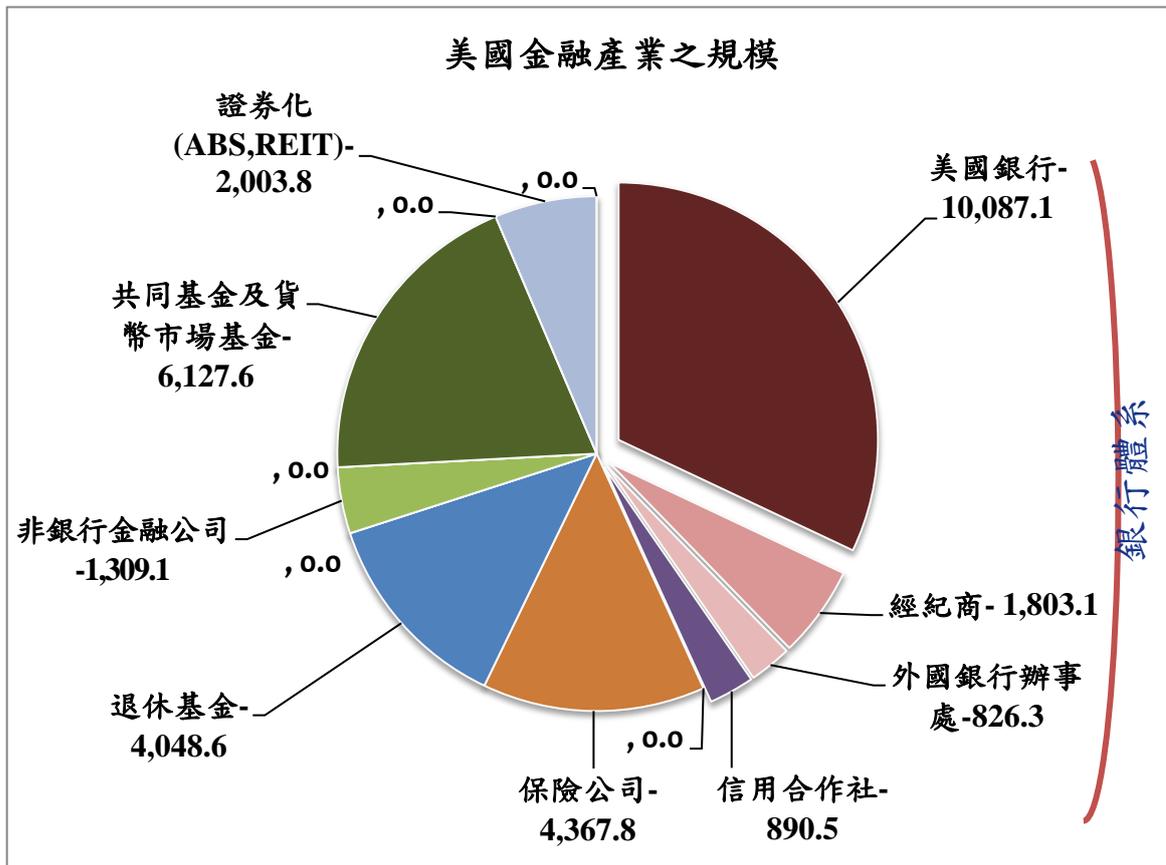
美國各類銀行的檢查分工如下表，其中 X 代表主要檢查機關，B 代表備援檢查機關。另 CFPB 係依聯邦消費者保護法執行大型銀行及非銀行機構的檢查。

金融機構 \ 檢查機關	NCUA	State	OCC	FED	FDIC	CFPB
信用合作社	X	X				>\$100億美元
州會員銀行		X		X	B	>\$100億美元
全國銀行			X		B	>\$100億美元
聯邦儲貸機構(S&L)			X		B	>\$100億美元
州儲貸機構(S&L)		X			X	>\$100億美元
州非會員銀行		X			X	>\$100億美元
控股公司				X		

5. 美國銀行規模及經營狀況

(1) 美國銀行規模

美國銀行體系相較其他國家，規模較大，且更多樣化、複雜化，惟其銀行規模僅占整個金融體系之一小部分，下圖所示為美國金融產業之不同類型銀行及非銀行金融中介機構之相對規模，由此圖可看出美國銀行規模約占整體金融體系之32%。



資料來源：Federal Reserve, Domestic Credit Market Assets (e.g., Securities, Loans) 2014 年 9 月 30 日資金流量

依 2014 年 12 月底各金融監理機關監理之銀行家數及資產統計(如下二表)，美國之國內銀行有 6,519 家，資產總額達 15.65 兆美元。在美國設立的外國銀行，包含外國銀行在美國分支機構與代理機構，以及外資銀行，共有 275 家，資產總額約 3.766 兆美元。

2014 年年底金融監理機關監理之銀行家數及資產統計表

監理機關	家數	資產總額(兆美元)
FDIC 監理之機構合計	4,138	2.66 兆
OCC 監理之機構合計	1,513	10.66 兆
FED 監理之機構合計	858	2.23 兆
要保外國銀行分支機構合計	10	0.0967 兆
要保銀行及儲貸機構合計	6,519	15.65 兆

外國銀行及外資銀行統計表

外國銀行之分支及代理機構 (Branches & agencies)	家數	資產總額 (10 億美元)
要保分支機構	10	97
非要保分支機構	180	2,303
代理機構(agency)	40	128
分支及代理機構合計	230	2,528
外資銀行(Foreign-owned banks)		
全國銀行	20	861
州會員銀行	3	139
州非會員銀行	21	204
州儲貸銀行(savings banks)	1	33
外資銀行合計	45	1,237
總計	275	3,765

資料來源：Structure Data for U.S. Banking Offices of Foreign Banking Organization, FRB, December 2014

(2)美國銀行經營狀況

美國銀行業之經營狀況，就下表之監理指標可看出，自 2008 年金融風暴後，其銀行體質漸趨好轉，各項指標逐步恢復到正常水準，倒閉機構亦年年減少。

選擇之指標	2009	2010	2011	2012	2013	2014	備註
資產收益率 ROA(%)	(0.08)	0.65	0.88	1.00	1.07	1.01	獲利回復正常水準
核心資本比率 (leverage %)	8.60	8.89	9.07	9.15	9.40	9.46	銀行有更多資本

非流動資產(%)	3.37	3.11	2.61	2.20	1.63	1.20	問題資產持續處理而降低
淨轉銷呆帳占授信比率(%)	2.52	2.55	1.55	1.10	0.69	0.49	
資產成長率(%)	(5.45)	1.77	4.30	4.02	1.94	5.58	銀行又開始成長
淨利息收益率(NIM%)	3.49	3.76	3.60	3.42	3.26	3.14	NIM 處於五年低點
金融機構家數	8012	7658	7357	7083	6812	6509	產業持續進行合併
倒閉機構家數	140	157	92	51	24	18	倒閉機構減少

資料來源：FDIC Quarterly Banking Profile(2014 第 4 季)

6. 結論

美國金融監理之架構、成員及權責，各監理機關對其所監理之機構各自擁有檢查與處分等權限，採「職責分工、分別管理」之制度，並非由單一機構負責統籌全部金融業務之監理。各監理機關間秉持合作分工原則，共同維持金融體系之穩定。

(三)FDIC 的員工監督與責任(FDIC Oversight and Accountability)

1. 員工道德規範(Ethics Requirements)

美國政府機關為維持大眾之信任，降低聯邦官員涉及公共道德與利益衝突之爭議，並避免外界質疑，制定許多道德管理計畫，俾確保聯邦官員行為之客觀與公正。FDIC 之員工，除適用聯邦政府之道德規範外，亦有自訂內部道德標準，嚴格要求員工遵守。

FDIC 員工適用之道德規範：

(1) 刑事法規(Criminal Statutes)之禁止或限制

美國刑事法規明訂禁止或限制聯邦官員為下列行為：

- 尋求或接受賄賂。
- 接受遊說或其他政府捐獻活動之賠償。
- 在美國政府之前，擔任其他個人之代理人或律師。
- 為銀行或任何與銀行相關者工作。

- 接受第三方對政府服務之補償。
- 接受要保機構之貸款或禮物。
- 揭露銀行檢查報告資訊。
- 操縱有價證券買賣。
- 離開政府服務部門後，為新雇主執行某些相關業務。

(2) 行政部門員工道德行為標準 (Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch)

聯邦政府之「行政部門員工道德行為標準」適用於所有聯邦職員，其重要之規定：

- 明訂下列限額：
 - ✓ 來自外部之禮物限額。
 - ✓ 員工間之禮品限額。
 - ✓ 相互衝突之經濟利益限額。
- 禁止濫用個人職位之規定：
 - ✓ 利用公職謀取私利。
 - ✓ 濫用非公開信息。
 - ✓ 使用政府財產。
 - ✓ 濫用公務時間。
- 限制某些外部活動，包括：
 - ✓ 具有衝突之外部就業。
 - ✓ 提供專家證人之服務。
 - ✓ 教學、演講及寫作。
 - ✓ 籌款。
- 其他規定：
 - ✓ 員工應有公正之義務
 - ✓ 員工尋找其他工作時，必須遵守一定的規範。

(3) FDIC 員工之特別道德規範

FDIC 員工補充標準(Supplemental Standards for FDIC Employees)為 FDIC 另行訂定之道德規範，主要規定如下：

- 員工必需：
 - ✓ 於開始工作後之 30 天內提交財務揭露報表。
 - ✓ 提交年度機密財務揭露報表及更新。
 - ✓ 高級政府官員必須公開披露。
- 限制員工：
 - ✓ 由 FDIC 之要保機構獲得貸款。
 - ✓ 持有 FDIC 要保機構之股票。
 - ✓ 購買受清理要保機構之財產。
 - ✓ 進入 FDIC 後之一年內辦理與前雇主有關之業務。
 - ✓ 檢查其家庭成員工作之機構。
 - ✓ 為要保存款機構工作。
 - ✓ 為執業之房地產、評估、證券或保險等相關經紀工作。

(4)對律師之額外道德規範

美國對持有專業執照者亦有特別之道德規範，例如：美國律師協會職業行為示範規則(American Bar Association Model Rules of Professional Conduct)規定：

- 律師之義務：
 - ✓ 保密之義務：應維護客戶資訊與通訊之機密性。
 - ✓ 避免利益衝突之義務：應避免現任與前任客戶間發生利益衝突。
 - ✓ 告知之義務：應對客戶盡告知之義務。
 - ✓ 保護之義務：應善盡保護客戶及忠誠之義務。
- 律師離開政府服務後：
 - ✓ 不得在其之前作為政府官員或僱員時曾親自並實質參與過之事項上代表客戶，除非適當的政府部門對此等代表

給予知情同意並書面簽署確認。若其律師事務所代表客戶，則該前政府律師必須被屏蔽隔離，不得以任何形式參與該事項，且不得分得任何相關之律師服務費。

- ✓ 不得使用關於其代表客戶針對之個人的政府機密資訊。如果某一律師擁有關於某一特定個人或實體之資訊，且明知此等資訊是其作為政府官員或僱員時取得，並屬於政府機密資訊，而此等資訊若被用於特定事項則會嚴重損害該個人或實體之利益，那麼該律師就不得在該事項上代表另一位屬於私部門領域之客戶。

2. 法律保護(Legal Protections)

FDIC 職員依常規辦理業務之行為受法律保護，在職務範圍之外的行為則不受保護。有些法律保護是有成文法規，例如聯邦侵權賠償法(Federal Tort Claims Act, FTCA)，有些則是法庭判例，有些則是訂於 FDIC 補償職員之政策中。

(1) 聯邦侵權賠償法(FTCA)

聯邦侵權賠償法規規定，凡聯邦機關及為其工作之人員於其職務範圍，因疏忽、過失或不作為致相對人財產上之損害或損失，或人身之傷害或死亡，均得以美國政府為被告，請求行政侵權賠償。

(2) 行政賠償程序

行政賠償程序有行政程序及司法程序二種，相對人請求行政賠償，必須先經行政程序，然後才能訴諸法院。

行政賠償程序一般包括三個階段：

第一階段：申請及受理

申請人認為其權利受到行政機關及其公務員之行政侵犯並造成損失，可依法向行政行為實施機關或公務員所在之機關以書面形式提出求償申請，行政機關如認

為申請人符合申請條件，即應受理，如不符合條件，則不應受理。

第二階段：協商、調解及裁決

聯邦侵權賠償法規定，行政機關應對求償人負責時，行政機關首長應指定工作人員，依據相關法規，對求償人之賠償請求予以考慮、核計，並與相對人進行協商、調解或予以裁決，協商、調解達成和解或調解書，雙方簽字後即發生終局法律效力，相對人不得就此向法院提起賠償訴訟。

行政機關就賠償請求作出的裁決，如相對人表示接受，亦發生終局法律效力。

第三階段：提起行政賠償訴訟

相對人的求償請求如被行政機關通知作出終局拒絕或雖受理，但不能達成調解或和解，其裁決亦不為相對人接受，相對人可向法院提起賠償訴訟。

(3) 聯邦職員之法律保護程序

聯邦職員執行職務而被投訴或起訴時，依聯邦侵權賠償法(FTCA)規定之處理程序如下：

步驟一：聯邦職員收到投訴書後，將投訴書影印一份送交檢察總長(Attorney General)。

步驟二：檢察總長證明該事件發生時，員工的行為係職務範圍內。

步驟三：由美國政府取代作為被告。

(4) 保護之排除規定

聯邦侵權賠償法(FTCA)規定聯邦職員為下列行為，美國政府不放棄主權豁免，即不負賠償責任：

□ 政府機關及政府官員行使自由裁量權的作為或不作為。

- 政府官員在執行職務範圍內的惡意嚴重侵權行為，包括：襲擊或毆打、非法拘禁、非法逮捕、誣告、程序濫用、書面或口頭誹謗或中傷、詐欺、介入合約權利侵害債權等。

上述排除規定，意味著政府對公務員執行職務時的行為負賠償責任，對於公務員以私人名義從事個人事務的行為，政府則不負責任，該等賠償義務由行為具體實施者之職員個人承擔。

(5)賠償責任之歸屬

FDIC 處理清理業務之職員若需負疏失之責，FDIC 為此付出的相關費用，會依其業務性質決定是屬於清理人或保險人之管理費用。

3.監督員工道德規範之聯邦機關

監督聯邦職員道德規範遵守之機關包括美國司法部 (Department of Justice, DOJ)、美國政府道德局 (United States Offices of Government Ethics, OGE)、美國政府責任署 (United States Government Accountability Office, GAO) 及 FDIC 相關部門。各機關之職掌及監督重點簡述如下：

(1)美國政府道德局 (United States Offices of Government Ethics, OGE)

美國政府道德局之職掌，為公務員道德規範之建立與執行，預防及解決公務員的利益衝突，以確保公務員公正、廉正的執行職務。其使命為培養行政部門員工高道德標準，並加強公眾對政府執行業務公正性與完整性之信心。其主要任務為：

- 制定道德行為標準草案 (Drafts standards of ethical conduct)。
- 行政部門員工財務資訊揭露之監督。
- 行政部門員工道德規範遵守之監督。

- 提供官員及行政部門員工之倫理教育訓練。

(2) 美國政府責任局 (United States Government Accountability Office, GAO)

美國政府責任局(GAO)是美國國會的下屬機構，負責調查、監督聯邦政府的規劃及支出，其前身是美國總審計局 (General Accounting Office)。該機構是一個獨立機構，只對國會負責，以中立精神開展工作。其主要任務：

- 審查各機關之作業，以確定聯邦資金是否有效地花費。
- 調查非法及不當行為之指控。
- 報告政府的計劃及政策如何符合其目標。
- 改良政策分析及概要選項以供國會參考。
- 提出法律決策及意見。

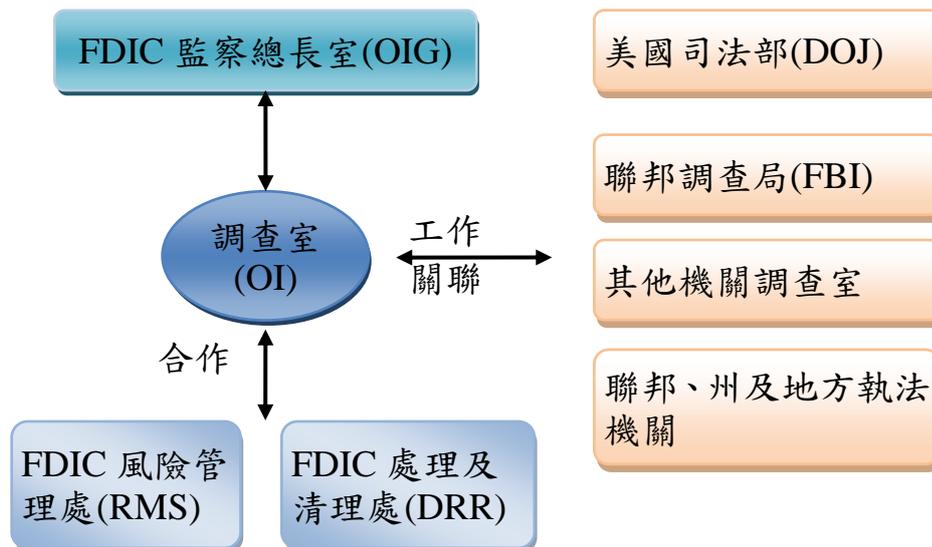
(3) FDIC 監察總長室 (Office of Inspector General, OIG)

FDIC 監察總長室(OIG)主要任務係執行審計、調查及 FDIC 其他計劃與作業之審查，為一獨立單位，監察總長由總統任命。

- 監察總長室之功能之一，是執行倒閉要保存款機構之重大損失審查(Material Loss Reviews, MLRs)。重大損失是指超過 2,500 萬美元或倒閉銀行資產之 2% 以上。
- 聯邦存款保險法(FDI Act)規定，如存款保險基金發生重大損失，適當聯邦銀行監理機關之監察總長，應提出一份書面報告包含下列事項：
 - ✓ 審查該倒閉機構之監理機關對其監管情形，包括執行立即糾正措施。
 - ✓ 釐清該機構造成存款保險基金重大損失之問題。
 - ✓ 對預防未來再發生此類損失作成建議。

(4) FDIC 調查室 (Office of Investigations, OI)

FDIC 對其職員行為之監督，由其調查室與外部相關機關及其內部單位合作進行調查。外部機關包括：美國司法部、聯邦調查局、其他機關調查室(如 FRB、OCC)及聯邦、州及地方之執法機關。而內部單位則包含監察總長室、風險管理處、處理及清理處等。



三、單元二：風險管理之監理 (Risk Management Supervision)

本單元重點為 FDIC 之銀行監理方式、銀行申請核准事項與程序、場外監控與審查計畫、場外監控模型(Offsite Models: SCOR/ SCOR-LAG、GMS、REST)、問題金融機構名單、強制措施及大型銀行監理等作業。

(一)銀行監理概觀(Bank Supervision Overview)

1.FDIC 風險管理處

FDIC 的銀行監理業務由該公司的風險管理處(Division of Risk Management Supervision, RMS)負責，該處因就地監理需要，除華盛頓特區總部外，另設有 6 個區域辦事處(Regional Offices)及 86 個分處(Field Offices)。

華盛頓總部：主要負責監理政策及程序制定。

區域辦事處：6 個區域辦事處分別位於亞特蘭大、芝加哥、達拉斯、堪薩斯城、紐約、舊金山。

負責監督 86 個分處。

分處：辦理銀行檢查。

2. 共同監理架構(Common Supervisory Framework)

美國銀行監理採分工監理架構，為確保所有銀行的監理規定相似及可比較性，五個聯邦金融監理機關，包括財政部金融管理局(OCC)、聯邦準備理事會(FRB)、聯邦存款保險公司(FDIC)、信用合作社管理局(NCUA)及消費者金融保護局(CFPB)共同組成聯邦金融機構檢查委員會(Federal Financial Institutions Examination Council, 簡稱FFIEC)，聯合制定監理法規及研擬相似的檢查方法。

FFIEC 的主要任務：

- (1) 訂定金融機構統一的管理原則及各項標準，以促進金融監理事務的一致性。
- (2) 發展適用於金融機構及其控股公司、非金融機構子公司及其控股公司的統一申報報表系統(Call report)。
- (3) 訂定及檢討統一金融機構評等制度(Uniform Financial Institutions Rating System, UFIRS)。
- (4) 提出有助於統一監理制度方面的建議。
- (5) 提供金檢人員培訓課程。

3. 統一金融機構評等制度(UFIRS)

美國聯邦準備體系之金融機構監理，使用統一金融機構評等制度(UFIRS)，針對轄下不同類型與規模之金融機構設計一套獨立的監理評等系統，對每一機構進行評等並給予一個綜合評等，以供各監理機關依評等結果進行缺失導正及採取具體改善措施。

(1) 評等系統(Rating System)

美國目前使用的場外監理評等系統，計有 CAMELS、ROCA 及 RFI/CD，而 FDIC 主要使用 CAMELS 系統。上述系統的評估層面如下：

□ CAMELS

CAMELS 評等系統適用於國內商業銀行。此系統依據銀行的六個經營層面進行綜合評等，評估銀行經營的健全性。其中：

C 資本適足性(Capital Adequacy)：指一家銀行持有與風險之性質及程度相稱之資本數量與品質。

A 資產品質(Asset quality)：評估資產價值，衡量資產組合連結之信用風險。

M 管理(Management)：評估管理者及董事會之能力及效率。

E 盈餘(Earnings)：評估獲利品質、數量及趨勢。

L 流動性(Liquidity)：因應資金需求時之流動性水平及潛在資金來源。

S 市場風險敏感性(Sensitivity to Market Risk)：指利率及其他市場價格變動對盈餘及資本之影響程度。

□ ROCA

ROCA 評等系統適用於外商銀行。此系統依據外商銀行的四個經營層面進行綜合評等，包括：

R 風險管理(Risk Management)

O 作業控制(Operational Controls)

C 法規與政策遵循(Compliance)

A 資產品質(Asset Quality)

□ RFI/CD

RFI/CD 評等系統適用於銀行控股公司。此系統依銀行控股公司的下列五個經營層面進行綜合評等，包括：

R 風險管理 (Risk Management)

F 財務狀況 (Financial Condition)

I 母公司及非存款子公司對存款子公司之潛在影響 (Impact)。

C 銀行控股公司之管理及財務狀況及其吸收子公司潛在風險後之綜合評估結果(Composite)。

D 主管機關對存款子公司(Depository Institution)之評估結果。

(2)綜合評等(Component Ratings)

統一金融機構評等制度，係根據每一金融機構實地金融檢查之報告，考量各機構之規模與複雜性、業務之性質與複雜度及風險概況，給予一個「1」至「5」的綜合評等，1級為最強健，5級為最弱。各綜合評等的定義如下：

綜合評等1(強健—Strong)：此類金融機構在各方面均屬健全。若有缺失，尚屬微小，且可由董事會及管理部門以例行作業方式處理改善。

綜合評等2(滿意—Satisfactory)：此類金融機構基本上健全；僅顯示輕微缺失。

綜合評等3(尚可—Fair)：此類金融機構顯示有單項或多項監理憂慮；有中度到嚴重程度的缺失，風險管理未達令人滿意的的水準。

綜合評等4(不佳—Marginal)：此類金融機構顯示不安全及不穩健的狀況，存在嚴重的財務或管理缺失，導致無法令人滿意的營運績效。

綜合評等5(不滿意—Unsatisfactory)：此類金融機構有嚴重缺失，極有可能倒閉。

4.風險導向監理(Risk-Focused Supervision, RFS)

為因應金融環境大幅變動及金融機構風險加劇，美國金融監理機關於多年前已改採以風險為導向的監理模式。所謂風險導向監理

係對金融機構採取前瞻式評估，監理著重於分析會影響該機構未來營運績效及財務狀況之相關程序及風險，並對金融機構進行持續性監控，俾瞭解其承受風險之高低及有無相關控制程序，及早發現銀行潛在經營風險，再透過實地檢查確認是否確實存在管理弱點。

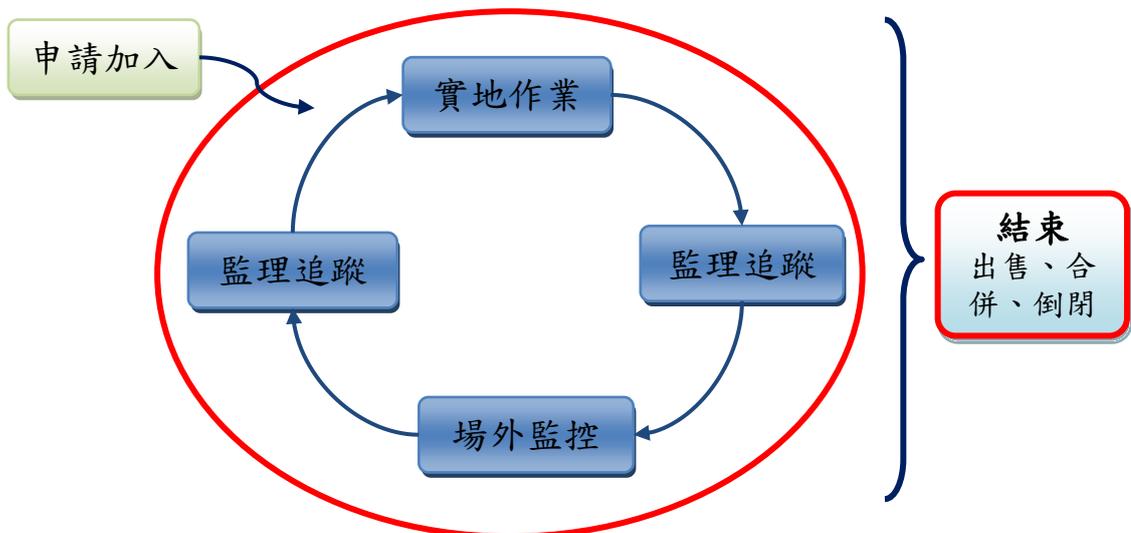
(1)風險導向監理流程，包含下表六個步驟：

程序	產出
1. 瞭解金融機構	金融機構概況
2. 評估風險	風險矩陣、風險評估
3. 規劃及擬定監理活動時間表	監理措施及檢查計畫
4. 定義實地檢查之範圍及內容	實地檢查範圍備忘錄、向受檢機構發出實地檢查通知
5. 執行實地檢查	功能性檢查模式 (Functional Examination Modules)
6. 報告檢查結果	檢查發現及報告 檢查缺失及檢查溝通會議

(2)風險導向監理週期

風險導向監理，自金融機構申請加入三個月後開始，於其整個生命週期中持續進行實地檢查、監理追蹤、場外監控，至該機構出售、合併或倒閉才結束(如下圖)。

於金融機構整個生命週期內進行風險監理



(3)FDIC 監理之機構及項目：

- FDIC 風險管理處辦理州立案非會員銀行的實地檢查(onsite examinations)及場外分析(offsite analysis)作業。
- FDIC 風險管理處對所有要保存款機構辦理場外審查(offsite reviews)，且可能參與 OCC 及 FRB 的實地檢查作業，尤其是，金融機構變成問題機構(problem institutions)時，FDIC 為備援機關(Back-up Authority)。

(4)特別檢查機制(Special Examination Authority)

依聯邦存款保險法第 10 條(b)規定，FDIC 得針對不同要保存款機構辦理常規檢查(Regular examination)及特別檢查(Special examination)。

一般常規檢查之對象為要保之州立案非會員銀行、州立案外國分行、向該公司申請參加存款保險之存款機構及不能清償債務(in default)之要保存款機構。

特別檢查(備援機關)，係依據聯邦存款保險法授權及監理機關間的備忘錄辦理，檢查目的及對象說明如下：

- 檢查對象為具下列特質之機構：
 - ✓ 綜合評等為 3、4 或 5 級者
 - ✓ 資本不足
 - ✓ 依場外模型為高風險
 - ✓ 系統重要性
- 另大型機構，FDIC 需派員持續在該機構內進行檢查。
- 實地檢查之目地：
 - ✓ 維持公眾對銀行體系之信心
 - ✓ 評估要保存款機構之風險
 - ✓ 確定該要保機構對相關法規之遵守
 - ✓ 避免問題機構未依規定辦理改善

- 金融機構檢查報告之綜合評等結果如為 1 或 2 級，則進行正常監管；綜合評等為 3、4 或 5 級者，進行較嚴密的監控，且通常會給予糾正措施，而檢查發現之問題需列為機密。

5. 檢查類型

FDIC 風險管理處辦理檢查之類型，有安全與健全檢查、銀行保密法檢查及資訊技術檢查三類：

(1) 安全與健全檢查(Safety and Soundness Examination)

安全與健全檢查，係 FDIC 依其規則及規範 (Rules and Regulations) 之規定，對要保州立案非會員銀行辦理全面性 (full-scope) 的實地檢查。

- 檢查頻率：通常每 12 個月一次，但總資產未超過 5 億美元，且先前之檢查綜合評等及管理評等均令人滿意者，可延長至 18 個月檢查一次。
- 檢查程序：安全與健全檢查之程序係依 FDIC 風險管理檢查策略手冊(FDIC's Risk Management Manual of Examination Policies)辦理。
- 檢查方式：安全與健全檢查之方式有下列三種：
 - ✓ 獨立檢查：FDIC 自己派員檢查。
 - ✓ 聯合檢查：與其他監理機構聯合檢查，如與 FRB 或 OCC 聯合派員合作檢查。
 - ✓ 同步檢查(Concurrent Exams)：FDIC 及其他監理機構就不同事項或重點分別派員，同時辦理檢查。
- 檢查報告(Report of Examination, ROE)
 - 檢查發現之不妥當風險應告知該銀行董事會，以便：
 - ✓ 傳達重大檢查結論、建議及管理階層之回應。
 - ✓ 作為檢查人員期望管理階層及董事會對檢查發現之問題，相對辦理改進之指引。

□ 監理申訴審查(Supervision Appeals Review)

銀行對監理機關之監理決議有異議時，應於 45 天內提出申訴，再由監理申訴審議委員會(Supervision Appeals Review Committee)進行審議。

(2)銀行保密法檢查

美國銀行保密法(Bank Secrecy Act, BSA)之主要目的在要求容易被罪犯及逃漏稅者利用的機構，應按規定向有關機關遞送報告書並留存交易紀錄備查，以達到(1)早期發現洗錢意圖並加強調查程序，(2)對犯罪者及未依規定辦理的金融機構處以罰金及刑責，(3)制止使用海外銀行帳戶進行犯罪行為，(4)要求銀行對其大量的交易做成紀錄以利調查及追蹤等四大目標。

銀行保密法第一篇(Title I)授權財政部長得發布行政規章，規定金融機構應保存各種適當之紀錄及證據³。第二篇(Title II)規定金融機構應就特定金融交易行為予以報告或製作紀錄，並授權財政部長規定提出報告之時間方式、應報告之交易情況、種類與數額，及那些該交易之參與人應提報告等。此外，並有沒收、強制令及民、刑事處罰等，以使犯罪偵查機關得確實有效地掌握銀行紀錄。

FDIC 依其規則及規範(Rules and Regulations)Part 326.8(c)條規定，對要保州立案非會員銀行辦理銀行保密法之法令遵循計畫檢查，要求銀行之法令遵循計畫應至少能：

- 提供內部控制系統以確保持續遵循。
- 提供銀行人員或外部機構對法令遵循進行獨立測試。
- 指定銀行保密專責人員，負責協調及每日監督法令之遵循。
- 提供對適當人做訓練。

³ 參閱 12 U.S.C. §1829b(b)

另 FFIEC 亦制定「美國銀行保密法／反洗錢檢查手冊(bank secrecy act and anti money laundering examination manual)」供各機關用於指導銀行保密法及反洗錢法執行情況之檢查，以及海外資產控制之檢查參考。

(3) 資訊科技檢查

資訊科技(Information Technology, IT)檢查之目的係為確認銀行自動化系統是否經由內部控制評估及管理監督程序產出正確、可用、可靠及安全之紀錄。

□ 銀行 IT 功能可能以下列三種方式執行，因此檢查之對象可包含代為處理之機構：

- ✓ 自建應用系統處理
- ✓ 透過另一家金融機構處理
- ✓ 透過獨立之資料中心處理

□ 資訊科技評等範圍為 1 至 5 級

FFIEC 制定統一資訊科技評等機制 (Uniform Rating System for Information Technology)，用於評估金融機構及 IT 服務提供商之技術風險狀況，從而採取相應的監理措施。

(二) 銀行申請 (Bank Applications)

所謂申請(application)係指申請人函請 FDIC 核准其從事某項企業活動及交易。通知(notice)係指某存款機構或其他機構發函通知 FDIC，其擬從事或已進行某些企業活動或交易。申請結果或通知處理情形：可能為批准、退回、撤銷、拒絕。

1. 申請事項及處理程序

(1) 存款機構或其他機構向 FDIC 申請之事項，通常係要求：

- 加入聯邦存款保險
- 取得州非會員銀行之控制權
- 藉由合併承受其他機構

- 從事信託或其他業務
- 減資或退還銀行資本
- 某些情況之管理階層或董事異動

(2)申請及處理程序

- 將申請書及相關文件送交適當之 FDIC 區域辦事處 (Regional Office)；請求事項及問題通常由相關機關相互配合處理。

FDIC 與其他監理機關整合設計「跨機關註冊及聯邦存款保險申請表 (The Interagency Charter and Federal Deposit Insurance Application Form⁴)」及說明，並刊登於網站供申請人下載填寫，以簡化申請程序。

- 申請審核：著重適法性因素。

2.申請參加存款保險

依聯邦存款保險法第 5 條規定，除同法第 3 條(p)項所定之信託基金外，凡從事收受存款業務之存款機構，於向 FDIC 提出申請，經該公司檢查及審核，並獲該公司董事會核准後，始取得要保存款機構之地位⁵。

申請參加存款保險之程序：

(1)申請前會商(Pre-Filing Meeting)

FDIC 強烈鼓勵申請者於遞出申請書前，先與銀行的監理機關協商，以獲得有關申請程序及送件要件的具體指示，尤其是籌組新銀行者。協商方式可為面對面會議或電話會議。會議由監理機關主持，參與者，包括申請人、FDIC、FRB、註冊機關等；會議討論結果可能導致提案者需重新思考計畫內容。

(2)加保申請核准方式

- 非註冊申請：FDIC 核准參加存款保險。

⁴ 申請表請參閱 FDIC 網站 <https://www.fdic.gov/regulations/laws/FORMS/applications.html>

⁵ See 12 U.S.C §1815(a)(1)

- 特許執照及 FDIC 保險申請：FDIC 評估存款保險申請，聯邦存款保險結合註冊機關之特許執照一併核准。
- 配合州監理機關、OCC 及 FRB 辦理調查。此調查係對申請人提出之商業計劃及財務預測進行完整分析，審查每位董事及管理成員之背景，並進行面談。

(3)申請參加存款保險應考量之七項法定因素

FDIC 對每一存款保險申請案應依聯邦存款保險法第 6 節 (section 6)所述之因素辦理評估。這些因素：

I.金融歷史及狀況—主要考量事項為：

- 籌組者援助銀行之能力，如果需要的話。
- 預期的內部人交易(insider transactions)。
- 固定資產投資數量—有多少是投資在不動產。
- 財務預測。
- 資產及負債預測之合理性：是否有支持其預測之資料。

II.資本結構適足

- 開始運營的前三年，槓桿比率(資本/資產)應維持在 8% 以上(FDIC 監管的銀行要求前 7 年)。
- 放款損失準備金充足。
- 營運第 1 天的資本應足夠因應未來三年營運所需。

III.該機構未來獲利前景

- 預測必須顯示三年的獲利能力。
- 預測必須是合理且有支持基礎。

IV.該機構一般管理特質及體質

- 管理品質至少應相當於滿意等級(就如檢查一家開業銀行—CAMELS 評等 2 級)。
- 擬議的董事會成員至少五名。
- 內部人員安排應審慎評估，俾確保沒有任何優惠條款存

在。

- 先前的經驗必需是成功的銀行業經營經驗。

V. 這樣的存款機構對存款保險基金所帶來之風險

- 業務計劃或任何其他特殊或獨特的提案，應盡可能考量各種風險。

VI. 該機構能提供社區方便及需要之服務

- 存款及信用需求。
- 有意願及有能力對有金融需要者提供服務。

一般情況，如管理者及董事都願意且能夠提供實質與充足的資金數量，並意識到社區的需求，則應有該社區需求之推定指標。另現行金融機構的產品與服務於提議設立分支機構的市場區域內是否足夠，應列入考量。

VII. 公司的權力是否與聯邦存款保險法(FDI Act)一致性

- 公司的權力必須與聯邦存款保險法之授權一致。

3. 銀行控制權改變之通知

企業希望獲得銀行控制權，多數情況，必須先獲得主要聯邦監理機關之核准。

(1) 控制權推定：

- 有投票權之 25% 股權。
- 有 10% 所有權，且沒有擁有高過此數量者(反駁控制推定)。

(2) 控制權改變之評估考量因素

評估銀行控制權改變應考量下列六項法定因素：

- I. 該提案是否會導致壟斷。
- II. 提案的國內任何部分是否造成競爭大幅減少、形成壟斷，或可能會以任何其他形式造成貿易限制。
- III. 承受機構的財務狀況以及其對銀行與存款人的潛在影響。
- IV. 任何收購人或建議之經營人之能力、經驗或誠信。

V.任何收購方是否疏忽、錯誤，或拒絕提供 FDIC 要求之資訊。

VI.對存款保險基金之影響。

4.分行申請(Branch Applications)

(1)申請設立或搬遷現有國內分行。

(2)申請設立國內分行，FDIC 核准需考量之因素與申請設立銀行之因素相同。

(3)美國國內銀行擬設立外國司法管轄區分行，亦需申請核可。

5.核准(Approvals)

申請案之處理時間依提案之特性各有不同，一般為 4 至 6 個月。為加速審查，FDIC 的工作人員會盡力及時討論相關問題、所需資訊及其他事項。

申請結果，依個案及申請類型而有不同，標準情況：

(1)所有必要及最終核准均已獲得。

(2)於特定時間後交易仍未改善者，核准屆期。

(3)調整、暫停或撤銷核准。

(4)核准後完成改善前等待時間，通常係為合併，先申請核准辦理合併，完成合併後核准才生效。

(三)場外審查計畫(Offsite Review Program)

1.場外審查計畫之主要目的

(1)早期預警系統

提供早期預警系統功能，以供辨識銀行財務惡化狀況，呈現風險概況，並輔助查核前規劃，確認關心或風險揭露之領域，協助監理人力有效運用。

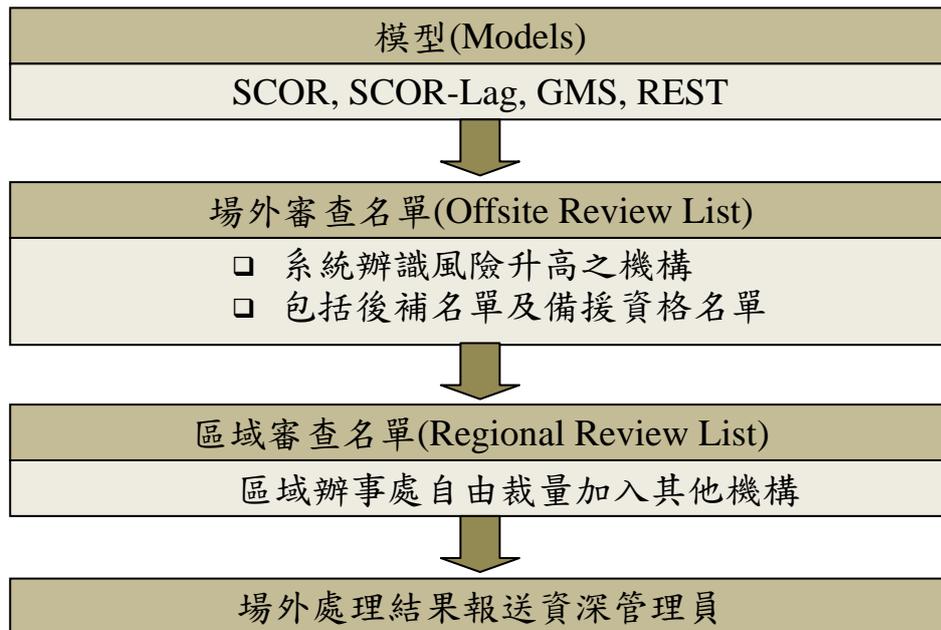
(2)輔助檢查前規劃

場外審查計畫不是設計來取代實地檢查或調查，其最顯著之特點是可在實地與場外之間，根據設計之監控計畫對銀行進行連續性系統評估，辨別風險機構及風險區域，優化人力資

源，提供預警並採取監理行動。

2.場外審查計畫架構(Program Structure)

場外審查計畫係利用系統模型，產出場外審查名單，供各區域辦事處監理參考，並自由裁量加入其他機構，成為區域審查名單，再將處理結果送資深管理員審查。場外審查計畫架構如下圖：



3.場外審查名單(Offsite Review List)

場外審查名單由各區域辦事處確定各機構之風險水準及趨勢，再供後續監理決定之參考。

(1)風險水準及趨勢分為：

- 水準(Level)：高、中、低
- 趨勢(Trend)：升高、穩定、降低

(2)潛在監理回應(Potential Supervisory Responses)

場外審查名單內之機構，依風險狀況決定監理方式：

- 實地作業：實地檢查或拜訪。
- 繼續監控
- 無

4.場外監控模型及方法(Models)

FDIC 的主要場外監控模型，包括預測 CAMELS 評等系統 (Statistical CAMELS Offsite Rating, SCOR)、SCOR-Lag 系統、成長監視系統(Growth Monitoring System, GMS)及不動產壓力測試 (Real Estate Stress Test, REST)四個模型。此四個模型均使用申報報表(Call Reports)及實地檢查之 CAMELS 資料，利用統計技術進行檢查評等預測或個別金融機構排序，產出場外審查名單供監理參考。

5. 申報報表(Call Reports)

(1) Call Reports 是美國銀行監理之金融資料主要來源。為銀行每季報送之資產負債表、損益表及其他補充性明細表(如：放款、投資、存款、衍生性商品部位...等明細表)。

- 財務狀況表有 20 個明細表，並提供有關資產、負債及資本帳戶之詳細資訊。
- 收支表有 5 個明細表，並提供有關收入及支出之的詳細資訊。

(2) 所有銀行均應按季報送 Call Reports，其格式修正及頻率，係配合銀行業發展及監理需要辦理。

(3) 大型金融機構及從事較特殊業務之機構需提供更詳細的資訊。

(4) 除了某些例外情形，Call Reports 資料被視為公開資訊，可透過 FFIEC 網站對外提供(www.ffiec.gov)。

(5) Call Reports 係用於產出「銀行統一營運績效報告 (Uniform Bank Performance Report, UBPR) 」

6. 銀行統一營運績效報告(Uniform Bank Performance Report, UBPR)

(1) 銀行統一營運績效報告(UBPR)係 FFIEC 基於銀行監理、檢查及管理目的而設計之一項分析工具，此工具以簡要格式表達金融機構管理決策與經營情況對銀行營運績效及資產負債之影

響。

(2)UBPR 係依據每季申報之 Call Report 資料編製而成。主要提供下列三種資料，且資料及比率係與同組群比較，並同時顯示五年之資料(UBPR 範例如下圖)：

- 個別銀行資料：以特定銀行為對象，列出各項財務資料。
- 同組群(peer group)銀行資料：依資產規模、營業單位、座落地點及是否位於大都會區等因素將全體銀行分組。列示與該特定銀行規模及經濟環境相近組群之資料時，大多以平均數表示。
- 百分位排序(percentile ranking)：顯示特定銀行某項財務比率在同組群中之高低程度。

(3)UBPR 之績效及綜合資料可用於輔助評估獲利率、流動性、資本、資產及負債管理，以及成長管理是否適當，並供檢查人員分析受檢單位之財務狀況。

(4)UBPR 如同 Call Report，為公開資訊，並透過 FFIEC 網站對外提供。

Earnings and Profitability Percent of Average Assets:	12/31/2014			12/31/2013		
	BANK	PG 1	PCT	BANK	PG 1	PCT
Interest Income (TE)	3.49	3.52	43	3.68	3.62	54
- Interest Expense	0.53	0.31	86	0.63	0.36	85
Net Interest Income (TE)	2.96	3.19	33	3.06	3.23	35
+ Noninterest Income	1.17	1.01	67	1.26	1.05	68
- Noninterest Expense	2.66	2.65	48	2.43	2.72	33
- Provision: Loan & Lease Losses	0.29	0.11	88	0.36	0.15	87
Pretax Operating Income (TE)	1.19	1.47	28	1.53	1.44	57
+ Realized Gains/Losses Sec	0	0.01	45	0.03	0.02	74
Pretax Net Operating Income (TE)	1.19	1.48	28	1.56	1.46	57
Net Operating Income	0.76	0.98	25	1.06	1.02	55
Adjusted Net Operating Income	0.53	0.97	15	0.69	0.97	23
Net Inc Attrib to Min Ints	0.01	0.00	93	0.01	0.00	92
Net Income Adjusted Sub S	0.75	0.97	26	1.08	1.01	58
Net Income	0.75	0.98	25	1.08	1.02	58

Diagram illustrating the flow of data from the table to analysis components:

- Profitability Analysis ("Earnings Trail") is derived from the Earnings and Profitability Percent of Average Assets section.
- Year-to-date Bank Data is derived from the BANK column for 12/31/2014.
- Peer Group Data is derived from the PG 1 column for 12/31/2014.
- Peer Group Percentile Ranking is derived from the PCT column for 12/31/2014.
- Previous Year Data is derived from the 12/31/2013 data.

註：同時顯示五年的資料

7.其他場外監控工具：旗幟(Flags)

(1)Consistent Grower (CG)

Consistent Grower 係利用成長監視系統(GMS)資料庫，計算每一金融機構前 20 季之 GMS 加權平均百分位排序，通常擁有較低 GMS 百分位排序之機構，未來 CAMELS 實地檢查評等被降等之機率較高。

(2)Young Institutions (YI)

YI 是對最近二年成立之金融機構的類似 SCOR 評等。此系統主要顯示下列各項比率、新銀行群組之同業平均及同群組銀行之平均。

- 股東權益／資產
- 放款損失準備／資產
- 逾期 30—89 天之放款／資產
- 催收款項／資產
- 非營業用不動產／資產
- 轉銷呆帳金額／資產
- 稅前盈餘／資產
- 非核心負債／資產

(3)Multiflag

綜合指標報告系統(Multiflag)係於上述相關場外監控系統處理結果於達到下列標準時，標記一面旗子(flag)，如旗子數目越多，代表該金融機構需要檢查人員加強注意之處就越多。

- SCOR flag：SCOR flag 評等顯示未來 CAMELS 被降等機率大於或等於 20 者。
- SCOR-lag flag：係使用調整後資產計算之 SCOR 評等，顯示未來 CAMELS 被降等機率大於或等於 20 者。
- GMS flag：GMS 評等大於或等於 90 者。

- REST flag：REST 評等在 4 或 5 級者。
- Consistent Grower flag：連續幾季 GMS 評等較高者。

(4)內部控制評估評等系統(Internal Control Assessment Rating System, ICARuS)

ICARuS 是一個辨識金融機構可能較易受欺詐的場外監控系統。

8.場外監控工具之預測水準

上述場外監控工具之預測水準：

- (1)SCOR 及 SCOR-Lag：用於 1 年或 1 年以下的短期預測。
- (2)GMS 及 Consistent Grower、Young Institutions、ICARuS：用於 1-3 年的中期預測。
- (3)REST 及 Consistent Grower、Young Institutions：用於 3 年以上的長期預測。

(四)場外監控模型(Offsite Models)

FDIC 的主要場外監控模型，包括 SCOR/SCOR-Lag、GMS 及 REST，其採用的變數、指標及準確度摘述如下。

1.預測 CAMELS 評等系統(Statistical CAMELS Offsite Rating, SCOR)

SCOR 主要是用來預測銀行未來 12 個月實地檢查 CAMELS 評等被降等的機率。SCOR 利用 Call Report 的資產負債表及損益表資料，並運用數理統計中的 logistic 模型技術，估計申報資料與檢查結果的關係，依據 12 項財務比率進行統計分析。基本上是以最近一次檢查評等結果，比較分析其與檢查前最近期間申報資料之關聯性，並使用檢查後最近一年同期申報資料比較其間變化情形，再據以推估下次檢查之評等結果。

SCOR 計算後會顯示一家銀行的綜合評等及 CAMELS 項目評等被降為 3、4 或 5 等的機率及預估之 CAMELS 評等。包括：

- 評等為 1 及 2 級的銀行被降為 3、4 或 5 級的機率。

□ 評等為 3 者，被降等為 4 或 5 的機率。

SCOR 係以歷史績效為主的補充性工具。FDIC 從 SCOR 季分析取得需要增加場外監控的銀行名單，若銀行最近一次實地檢查綜合評等為 1 或 2 且被降等為 3，4 或 5 的機率超過 30% 即被註記，被註記的銀行將聯繫 OCC 監理部門以進行場外分析。

(1) SCOR 使用之 12 項變數

(1) 股東權益(Total equity capital)
(2) 放款損失準備(Loan loss reserves)
(3) 逾期 30 至 89 天之放款(Past due loans 30-89 days)
(4) 逾期 90 天以上之放款(Past due loan 90+days)
(5) 催收款項(Nonaccrual loans)
(6) 非營業用不動產(承受擔保品)(Other Real Estate owned)
(7) 轉銷呆帳總額(Gross Charge-Offs)
(8) 放款損失準備(Provisions for loan losses)
(9) 稅及非經常項目前未分配盈餘(income before tax extraordinary items)
(10) 非核心負債(Non-core liabilities)
(11) 流動資產(Liquid assets)
(12) 放款及長期投資有價證券

(2) SCOR 產出評等公式

SCOR 評等公式：假設銀行 CAMELS 評等為 2 級

評等	發生機率	預測評等
1	1.3%	0.01
2	16.6%	0.33
3	69.5%	2.09
4	9.2%	0.37
5	3.4%	0.17

評等 × 發生機率 = 預測評等

降等風險	82.1%	預測 CAMELS 評等	2.97
------	-------	--------------	------

(預測評等之合計數)

(3)SCOR 範例

例如：某一小型社區銀行(資產小於 10 億美元)，目前 CAMELS 綜合評等為 2，最近檢查日期為 2013 年第 3 季(Q3/2013)

主要財務資料	Q3/13	Q4/13	Q1/14	Q2/14	Q2/2014 Means
股東權益	9.5	9.6	9.2	8.7	11.7
催收款項	1.6	1.5	2.2	2.2	0.9
非營業用不動產	0.6	0.6	0.4	0.6	0.6
轉銷呆帳總額	1.4	1.7	2.2	4.1	0.2
收入	0.8	0.6	0.2	0.2	1.1
非核心負債	19.4	19.3	18.3	17.7	18.6
流動資產	29.9	29.9	30.3	32.1	34.5

組合成分(Portfolio Composition)

商業及工業貸款(C&I)	3.7	15.1	16.7	18.3	8
建築工程貸款	3.5	6.3	6.1	9.7	3.3
資產成長率	3.9	3.2	5.7	11	2.4
集中係數 (0-125)	11.8	11.7	12.7	42.8	10

SCOR 評等	2.97	降等機率 (SCOR)	82.1%
SCOR-LAG 評等	3.12	降等機率 (SCOR-LAG)	87.4%

(4)SCOR 準確度

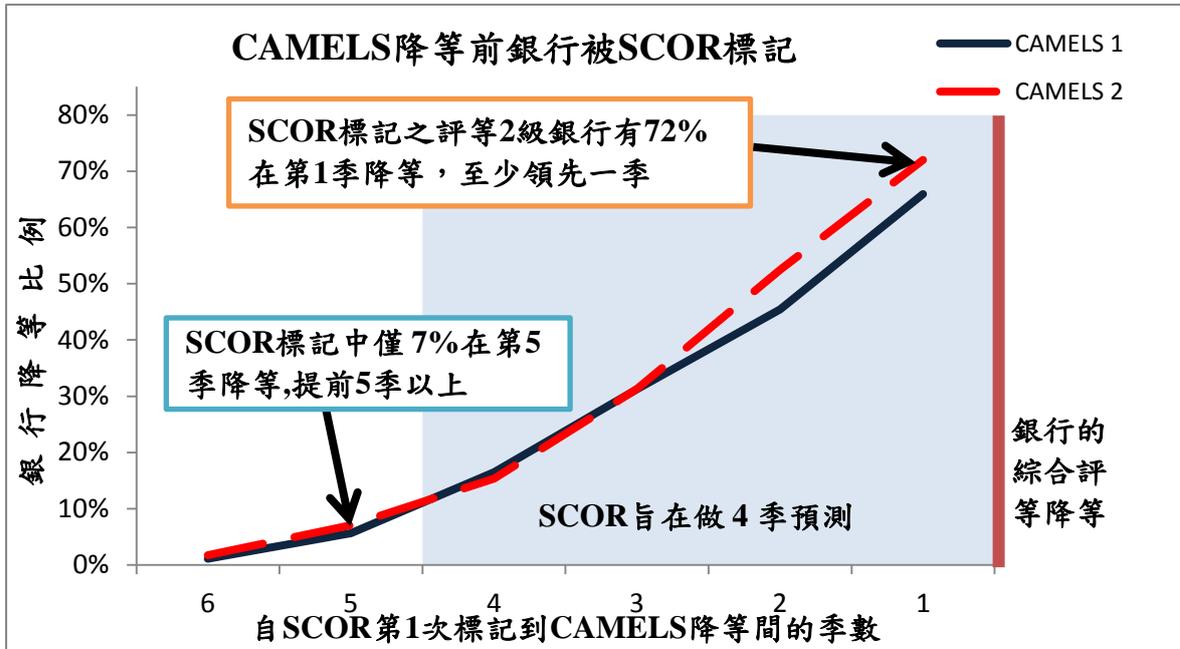
2008 年第 2 季金融機構 CAMELS 評等為 1 級及 2 者經過降等期間到 2009 年第 4 季之情形如下表，評等為 2 級者 2008 年第 2 季 SCOR 標註會降等者，到 2009 年第 4 季檢查評等真的降等者，高達 75.7%。

2008 Q2 CAMELS 評等	2008 Q2 SCOR 標記之機構總數	被標記者至 2009 年 Q4 被降等之比例(%)
1	27	48.0
2	274	75.7

下圖是 SCOR 跨越不同期間之準確率，橫軸為 SCOR 第 1

次標記到 CAMELS 實際降等之季數，縱軸是銀行實際被降等之比率，由此圖可看出 SCOR 用於一年之短期降等預測較為準確。

SCOR 跨越不同期間之準確率



2. SCOR-Lag 系統

SCOR-Lag 是由 SCOR 衍生而來的系，差別在於 SCOR-Lag 係以上年度之資產為分母來顯示 SCOR 系統的十二項變數，其餘計算方法相同。其使用的變數如下：

SCOR-Lag 的十二項變數

項目	SCOR 評等	SCOR-Lag 評等	SCOR-Lag 加權評等
股東權益/調整後資產			
放款損失準備/調整後資產			
逾期 30-89 天之放款/調整後資產			
逾期 90 天以上放款/調整後資產			
催收款項/調整後資產			
非營業用不動產/調整後資產			
轉銷呆帳/調整後資產			
放款損失準備/調整後資產			
稅前未分配盈餘/調整後資產			

非核心負債/調整後資產			
流動資產/調整後資產			
放款及長期投資有價證券/調整後資產			

3. 成長監控系統(Growth Monitoring System, GMS)

成長監控系統(GMS)係場外監控工具，主要用以偵測銀行資產負債表項目快速成長之銀行。該系統對各金融機構依其相對於同組群有快速成長及(或)高度依賴非核心資金來源之資金結構的程度，進行排序並給予 0 至 99 百分位等級(GMS Rank)。百分位等級越大，表示成長越快速，在美國快速成長是未來問題的前兆。

(1)GMS 使用下列比率衡量成長：成長率係當季與上一年同季比較

- 非核心資金占資產總額：此指標可反映銀行特許經營權價值(franchise value)的高低。
- 放款占資產總額：此指標亦可反映特許經營權價值。
- 資產成長率
- 放款結構變動(change in loan mix)
- 準備覆蓋率(reserve coverage ratio)
- 股東權益占資產總額(equity to total assets)

(2)GMS 銀行範例

例如：某一小型社區銀行(資產小於 10 億美元)，最近一次檢查日期為 2013 年第 3 季，CAMELS 綜合評等 2 級

主要財務資料	Q3/13	Q4/13	Q1/14	Q2/14	Q2/2014 Means
股東權益	9.5	9.6	9.2	8.7	11.7
催收款項	1.6	1.5	2.2	2.2	0.9
非營業用不動產	0.6	0.6	0.4	0.6	0.6
轉銷呆帳總額	1.4	1.7	2.2	4.1	0.2
收入	0.8	0.6	0.2	0.2	1.1
非核心負債	19.4	19.3	18.3	17.7	18.6

流動資產	29.9	29.9	30.3	32.1	34.5
------	------	------	------	------	------

組合成分(Portfolio Composition)

商業及工業貸款(C&I)	3.7	15.1	16.7	18.3	8
建築工程貸款	3.5	6.3	6.1	9.7	3.3
資產成長率	3.9	3.2	5.7	11	2.4
集中係數 (0-125)	11.8	11.7	12.7	42.8	10

GMS 排序	99
---------------	-----------

4.不動產壓力測試模型(Real Estate Stress Test, REST)

不動產壓力測試模型(REST)主要用以分析不動產放款風險之集中度。

(1)不動產壓力測試之特性：

- 主要風險特性：建設與開發
- 次要風險特徵：
 - ✓ 商業與工業及商業不動產(C&I and CRE)
 - ✓ 成長率
 - ✓ 非核心資金
 - ✓ 資產品質差
- 若壓力事件發生，則會發生什麼事：
 - ✓ 條件機率：假設我們已經知道那時會不好
 - ✓ 不會預測到什麼時候變不好

(2)REST 方法:

步驟一：預估危機前及危機後銀行變數間之關係：

獲取「加壓(stressed)」下銀行狀況變數

步驟二：用 SCOR 估計技術，但以假設之「加壓」變數取代原有之金融變數，再由步驟一獲得一個加壓後 CAMELS 預測。

(3)REST 模型精準度

REST 模型精準度以危機時期進行測試，例如 2005 年第 3 季的 REST 評等，至 2010 年第 3 季時各等級的倒閉家數，仍以第 3-5 級較高。

REST 評等	2005 Q3 銀行總家數	2010 Q3 倒閉之銀行家數(註)
1 or 2	2,141	12
3	2,882	24
4	1,697	36
5	2,135	144

註：2010 第 3 季共有 216 家銀行倒閉，相對 2005 年第 3 季 REST 評等

(4) REST 模型計算範例

例如：某一小型社區銀行(資產小於 10 億美元)，最近檢查日期為 2013 年第 3 季，CAMELS 綜合評等為 2 級

主要財務資料	Q3/13	Q4/13	Q1/14	Q2/14	Q2/2014 Means
股東權益	9.5	9.6	9.2	8.7	11.7
催收款項	1.6	1.5	2.2	2.2	0.9
非營業用不動產	0.6	0.6	0.4	0.6	0.6
轉銷呆帳總額	1.4	1.7	2.2	4.1	0.2
收入	0.8	0.6	0.2	0.2	1.1
非核心負債	19.4	19.3	18.3	17.7	18.6
流動資產	29.9	29.9	30.3	32.1	34.5

組合成分(Portfolio Composition)

商業及工業貸款(C&I)	3.7	15.1	16.7	18.3	8
建築工程貸款	3.5	6.3	6.1	9.7	3.3
資產成長率	3.9	3.2	5.7	11	2.4
集中係數 (0-125)	11.8	11.7	12.7	42.8	10

REST 排序 4

5. 結論

前述範例，依四種場外監控模型計算結果，降等機率極高，故應被放入場外審查名單中。

SCOR 評等：2.97
SCOR-LAG 評等：3.12
降等機率：82.1%
GMS 排序：99
REST 評等：4

(五)問題機構及強制措施(Problem Institutions and Enforcement Actions)

本節重點為問題機構的辨識、處理及強制措施。

1. 問題機構辨識及監控

銀行發生問題通常為管理上出現下列狀況：

- (1) 疏於了解特殊業務活動之風險。
- (2) 對重要業務活動之作業規範缺乏認知。
- (3) 管理理念明顯與該機構的最佳利益不一致。
- (4) 實施軟弱或無法發揮效用之風險管理計畫。

銀行綜合評等為 3、4 或 5 級者，FDIC 風險管理處會嚴密監控，且監理機關通常會給予糾正措施，而綜合評等為 4 或 5 級者，稱為問題機構(problem institutions)。

研究 1980 年代的 FDIC 歷史顯示，金融機構的營運問題必須在金融機構情況惡化前及早辨識，預為防範，且早期辨識需持續辦理，並嚴密的對金融機構活動進行監控。

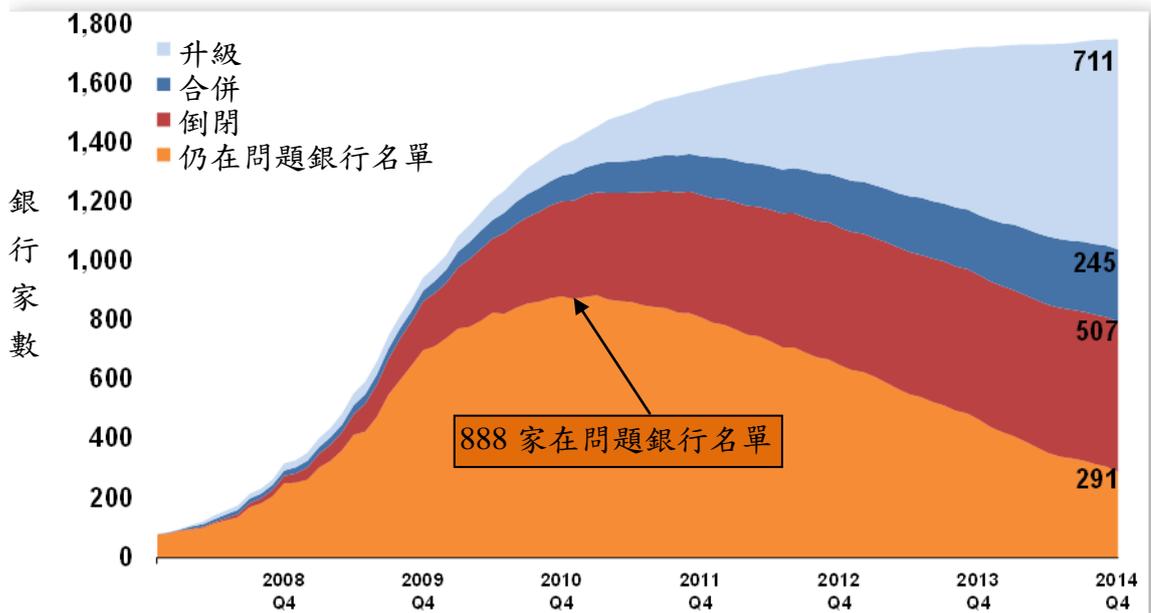
2. 問題情況處理

對問題銀行採取糾正措施通常不會導致倒閉，因為：

- (1) 糾正措施可能足以讓金融機構恢復到安全及健全的狀況。
- (2) 該機構可能被較強健的金融機構或控股公司收購或合併。

(3)該機構可能在沒有影響到存款保險基金下自行清算。

下圖顯示 2010 年時，問題銀行高達 888 家(即綜合評等 4 及 5 級者)，到 2014 年底，累積問題銀行名單家數 1754 家，其中有 711 家評等升級，恢復到 3 級以上者占 41%；245 家被合併，占 14%；倒閉者 507 家，占 29%，仍在問題名單者僅剩 291 家，占 17%。由此可證，問題銀行及早辨識、即時干預，可降低存款保險基金處理損失。



升級累積	合併累積	倒閉累積	仍在問題銀行名單	合計問題銀行名單
711	245	507	291	1754
41%	14%	29%	17%	100%

3. 強制措施(Enforcement Actions)

美國 1991 年通過的「聯邦存款保險公司改進法(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991, FDICIA)」除要求實施差別保險費率外，尚有(1)賦與 FDIC 立即糾正措施(Prompt Corrective Action, PCA)之權限，(2)倒閉金融機構之處理模式，(3)最小成本原則(Least Cost Resolution, LCR)之賠償方式改革，(4)實施強制處分措施之權限等。強制措施可遏制銀行採取令人反感的做法，帶來相關改正行為，確保該機構的安全與健全，以及確保存款

保險基金損失風險最小化。

(1)FDIC 處理銀行時依法有權對下列當事人進行司法訴追：

- 銀行
- 銀行內部人士，如董事、管理人員、員工、控股股東
- 其他銀行關聯機構，如律師、估價師或會計師

(2)FDICIA 規定 FDIC 在下列條件下得對要保存款機構實施強制措施：

- 倘要保存款機構處於不安全不健全之狀；或
- 要保機構與其關係人正從事不安全或不穩健的經營活動，且強制處分措施將制止要保存款機構從事該項經營活動。
- 該項經營活動將對存款保險基金造成風險或損害存款人之利益時，FDIC 得建議聯邦監理機關採取強制處分措施。該監理機關如於接獲建議 60 天內仍未採取強制處分措施，或向 FDIC 提出可接受之計畫時，FDIC 經董事會決議後，得逕行採取干預措施。如情況緊急時，經董事會決議並通知聯邦監理機關後，不受 60 天期限之限制，得立即採取強制處分措施⁶。

(3)強制措施依處理措施之性質，可區分成非公開且不具執行力之「非正式措施(Informal Actions)」，及公開且具拘束力之「正式措施(Formal Actions)」，舉凡行政命令、金錢罰鍰、命令改善或發佈禁制令、終止存款保險合約等均屬之。

□ 正式與非正式措施之決定

正式及非正式措施之採擇，通常以綜合評等為主要考量。倘銀行之綜合評等優於 3 級(含)者，原則上採非正式措施，若銀行綜合評等為 4 或 5 級，則一般會採取正式措施。

□ 另正式與非正式措施之決定尚考量下列因素：

⁶ 參閱 12 U.S.C. §1818(t)

- ✓ 銀行管理層的態度及歷史：若銀行綜合評等為 3 級時，FDIC 會採取非正式措施，但若銀行不意時，FDIC 亦可採正式措施，故銀行最後通常會接受非正式措施。
- ✓ 違反規定或令人反感的行為是否為故意、重大或數量眾多。
- ✓ 是否為管理階層或主要人員異動造成之缺失。
- ✓ 糾正措施採取的情況：若銀行未依非正式措施辦理改善，則可能進一步採正式措施。
- ✓ 財務或其他危害引起之程度。
- ✓ 其他情況下。

4.非正式措施(Informal Actions)

(1)銀行有下列情況時採非正式措施也許適當：

- CAMELS 綜合評等不可差於 3 級。
- 需要採取措施以解決特定問題。
- 銀行管理階層願意且能夠採取必要的措施。

(2)非正式措施之條款

非正式強制措施一般為銀行董事會決議(BR)、簽備忘錄(MOU)及雙方合意令(Consent Orders)形式。要求之事項通為：

- 最低資本水平要求
- 限制分紅
- 減少不良資產
- 增提放款損失準備
- 要求管理之獨立審查
- 修訂或制定政策、預算或策略計劃
- 改正違法及內部控制缺失
- 要求年度獨立稽核
- 定期提供進度報告

5.正式措施(Formal Actions)

(1)正式強制措施具下列特性：

- 監理機關被授予廣泛的執法權。
- 糾正措施能合法的於法庭強制執行。
- 未遵循法令可處民事罰鍰。
- 最後措施公開揭露。

(2)正式措施之類別：

- 命令停止及終止
- 立即糾正措施
- 解除職務及禁止
- 民事罰鍰
- 調查

(3)命令停止及終止

- 命令停止及終止係依檢查發現，要求銀行或銀行關聯機構：停止及終止不安全或不健全的作業或違法行為，並採取積極行動，改善不安全及不健全的狀況。
- 如銀行之綜合 CAMELS 評等為 4 或 5 級，或非正式強制措施已失效時，採停止或終止命令也許是適正的。

(4)解除個人職務及禁止行為

- 強制銀行特定個人：
 - ✓ 解除其職務。
 - ✓ 禁止參與任何要保機構之事務。
- 實施本項措施應有下列三項測試：
 - 行為不當：有違反法律、參與不安全或不健全的業務或違反信託義務。
 - 因果關係：造成金融機構損失、個人獲利或損害存款人權益。

罪責：個人不誠實或故意或持續無視該機構的安全及健全。

(5)民事罰鍰(Civil Money Penalties, CMPs)

銀行有下列情事者，得依行為不當之嚴重程度給予不同的處罰，課徵銀行及(或)個人罰金，罰鍰金額從幾千元到一百萬美元以上。

- 違反法律或規定。
- 違反任何最終命令(final order)。
- 違反書面約定之任何情形。

(6)調查

FDIC 經授權得進行下列調查：

- 主持宣誓及確認陳述事實。
- 詢問證人，並採取及保存宣誓之證詞。
- 發出傳票。
- 行使某些其他權力。

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

PCA 是對資本不足的銀行採取強制監理措施的機制。美國 PCA 規定聯邦監理機關應依金融機構資本適足性的高低，立即採取不同程度的糾正措施，以及早處理金融機構的缺失，避免問題持續惡化，增加之後的處理成本。

- 資本適足性係依據銀行的槓桿(leverage)比率及風險性資本比率(risk-based capital ratios)高低分為五級：(1)資本良好(well capitalized)，(2)資本適足(adequately capitalized)，(3)資本不足(undercapitalized)，(4)資本顯著不足(significantly undercapitalized)，(5)資本嚴重不足(critically undercapitalized)等五級。其分類如下表：

PCA：資本分類

PCA 門檻	風險性資本比率			第一類槓桿比率
	資本適足率(註 1)	第一類資本比率(註 2)	普通股權益第一類資本比率(註 3)	
資本良好	≥ 10%	≥ 8%	≥ 6.5%	≥ 5%
資本適足	≥ 8%	≥ 6%	≥ 4.5%	≥ 4%
資本不足	< 8%	< 6%	< 4.5%	< 4%
資本顯著不足	< 6%	< 4%	< 3%	< 3%
資本嚴重不足	有形淨值(定義為第一級資本+非第一級永久優先股) 佔總資產比率≤2%			

註：(1)資本適足率=資本總額/加權風險性資產

(2)第一類資本比率=第一類資本(Tier 1 capital)/加權風險性資產

(3)普通股權益第一類資本比率=普通股權益第一類資本(Common Equity Tier 1 capital, CET1)/總資產

(4)第一類資本槓桿比率(Tier 1 Leverage ratio)：第一類資本/資產總額平均數

□ PCA 除規定所有資本不足的機構需有資本重整計畫外，亦規定金融監理機關對各類資本等級的金融機構，應採行或得採行之立即糾正措施：

- ✓ 當要保機構處於「資本嚴重不足」即有形資產淨值佔總資產比率小於或等於 2%後，相關銀行主管機關有 90 天指定清理人(receiver)，或經 FDIC 同意，得繼續採取其他能夠實現監管目標之替代措施。
- ✓ 符合資格者最多可延長二次，每次延長 90 天。
- ✓ 倘該機構資本嚴重不足於通知後持續達 270 天，應停業並指定清理人。

□ PCA 的限制

依 PCA 規定，FDIC 可以或必須對銀行：

- ✓ 限制業務活動：如命該機構減少或終止被聯邦監理機關認定為高風險的業務。
- ✓ 限制資產成長。
- ✓ 限制存款利率。
- ✓ 限制股息分配及支付管理費用：例如未經監理機關核准前，禁止該機構之控制公司對任何資本進行分配。
- ✓ 限制與關聯企業交易。
- ✓ 尋求重大交易的核准。
- ✓ 某些資產或業務剝離：如聯邦監理機關認為該機構之分支機構有破產風險，對該機構造成顯著風險時，要求該機構脫售或清算其分支機構。
- ✓ 撤換董事及高級管理人員。
- ✓ 上述措施，依銀行的資本水準施於某些強制性限制。

□ PCA 的優缺點

- ✓ PCA 優點：可防止監理寬容、降低銀行危機發生之可能性、增進市場自律、加強監理合作。
- ✓ PCA 缺點：強制性及自由裁量限制措施使資本下降更加嚴重。

6. 強制措施結論

- 強制措施是針對個別情況量身制定。
- 可能是對銀行、董事、管理人員或其他機構關聯方啟動。
- 可以是非正式的董事會決議或 MOU，亦可以是正式的 PCA。
- PCA 透過檢查及調查報告作為實施之支持。

(六)大型銀行監理(Large Bank Supervision)

所謂大型銀行係指業務結構較複雜，資產規模較龐大，可能具

系統重要性及對存款保險基金有較大風險揭露之機構。美國對大型銀行的定義為資產總額 100 億美元或超過者。

FDIC 對大型銀行的監理作業包含：

- 大型要保存款機構計畫(Large Insured Depository Institution Program, LIDI Program)
- 大型銀行檢查
- 專屬檢查團隊
- FDIC 的備援監理機制

1.大型要保存款機構計畫

大型要保存款機構計畫(Large Insured Depository Institution Program, LIDI 計畫)為 FDIC 監理作業的一部分，係對大型要保存款機構(LIDI)以量化方式提供即時、綜合及前瞻性的分析，包含資產壓力、資金壓力、損失嚴重性及其他壓力分析等，俾了解 LIDI 風險概況，辨識及監控存款保險基金最大的風險。且以場外監控方式分析對每一家 LIDI 的風險，按季評定等級，俾利整體趨勢分析。

FDIC 開發 LIDI 報告系統並結合排序做為衡量大型機構健全及存款保險基金風險之額外方法。此系統根據 FDIC 人員的審查、個案經理對每一家機構給予 A(最好)至 E(最差)評等及為正向、穩定、或負面的「展望(outlook)」評等，以反映一家機構前瞻性風險。LIDI 評等並不一定與 CAMELS 評等相吻合，因為他們的時間及檢查的性質與時間點不同。

LIDI 計畫分析的主要項目摘述如下：

(1)LIDI 資產壓力(Asset Stress)分析：包括信用壓力、市場壓力及損失吸收能力分析。

- 信用壓力(Credit Stress)
 - ✓ 資產組合

- ✓ 放款集中度
- ✓ 逾期放款或打消呆帳比率
- ✓ 放款結構（承銷）
- ✓ 放款政策及程序
- 市場壓力(Market Stress)
 - ✓ 危機曝露對市場波動
 - ✓ 交易活動的範圍及管理
- 吸收損失能力(Capacity to Absorb Loss)
 - ✓ 資本緩衝對吸收損失
 - ✓ 放款與租賃備抵損失：吸收放款損失之緩衝
 - ✓ 獲利水準及品質

(2)LIDI 資金壓力(Funding Stress)

- 資金的來源及使用
- 流動性結構
- 壓力可能負面影響籌資

(3)LIDI 損失嚴重性(Loss Severity)

- 資產處理價值
- 擔保及優先債務之金額
- 存款結構

(4)LIDI 其他壓力

- 資訊系統
- 法令遵循
- 控制
- 稽核
- 附屬機構
- 處理規劃
- 壓力測試

2.其他監理作業

(1)大型銀行檢查

- 整年持續性進行審查，再針對特定風險領域辦理專案檢查。

(2)專屬檢查團隊

- 較複雜銀行長年派駐檢查人員辦理檢查。
- 檢查負責人每5年輪調一次。

(3)FDIC 的備援監理機制(Back-Up Supervisory Authority)

- 與主要聯邦監理機關一起作業，檢查重要風險領域。

四、單元三：存款人與消費者保護(Depositor and Consumer Protection)

本單元討論如何透過存款保險制度強化對金融消費者的保護，議題含括：FDIC的消費者保護事務、存款保險保障額度與範圍、存款保險所有權分類、提昇民眾金融智能之宣導及教育等。重點摘述如下：

(一)法令遵循及消費者保護(Compliance and Consumer Protection)

陶德-法蘭克法改重點之一為強化對金融消費者之保護，於FRB下新設美國消費者金融保護局(CFPB)，賦予獨立的監管權力及預算，局長一職由總統提名並經參議院同意，負責監管向消費者提供信用卡、房屋貸款或販售金融商品之銀行或非銀行金融機構及制定相關法規。

1.消費者金融保護局(CFPB)

(1)CFPB 組織架構

CFPB 下設置五個單位，分別為研究(Research)、社區事務(Community Affairs)、客訴追蹤及蒐集(Complaint Tracking and Collection)、公平貸款及公平機會處(Office of Fair Lending and Equal Opportunity)及金融智能處(Office of Financial

Literacy)。設有全國性金融消費者申訴免費專線，負有確保民眾能獲得公平、公正及非歧視性之貸款及提升民眾金融智能之職責。

(2)CFPB 權責

負責整合聯邦監理機關之保護消費者權責，及監督聯邦法律之執行。賦予對所有與抵押貸款業務相關之企業、資產超過(含)100 億美元之銀行及信用合作社、短期小額信用融通機構(pay-day lenders)、票據貼現機構(check cashers)及其他特定非銀行之金融機構，檢查及執行法規之權限。資產在 100 億美元以下之金融機構由 FDIC 負責檢查。

2.FDIC 的存款人及消費者保護

FDIC 對存款人及消費者的保護作業，包括法令遵循監理、消費者保護事務及社區事務。

(1)法令遵循監理(Compliance Supervision)

法令遵循監理得以檢查、拜訪及調查方式辦理。FDIC 的檢查作業包含法令遵循檢查及社區再投資法檢查。

□ 法令遵循檢查(Compliance Exams)

法令遵循檢查涵蓋的項目，如：

- ✓ 存款：可用資金。
- ✓ 放款：資訊披露(誠實借貸法 Truth in Lending Act)。
- ✓ 公平及平等待遇(Fair and equal treatment):懲罰不公平或欺騙性行為或做法(Unfair or Deceptive Acts or Practices, UDAP), 制止信用和放款機會歧視、同等信用機會(Equal Credit Opportunity, ECOA)及公平住房法(Fair Housing Acts, FHA)。
- ✓ 資訊告知(Information reporting):房屋抵押公開法(Home Mortgage Disclosure Act, HMDA)

✓ 社區再投資法(Community Reinvestment Act, CRA): 制止放款歧視(“紅線區 redlining”)。

□ 社區再投資法檢查(CRA Exams)

CRA 鼓勵銀行以下列方式幫助滿足其營業區之整個社區的信用需要：

✓ 包括不同收入水準的借款人及不同規模的企業/農場。

✓ 包括中、低收入地區，一些非大城市中等收入地區或指定之災區。

✓ 維持一貫的安全及穩健經營。

CRA 評級是公開的。每家銀行或儲蓄機構均應維護一份公開的檔案文件，內容包含其最近 CRA 績效審查的公開資訊、該機構的服務及分支機構名單、公眾書面意見，以及其他資訊等。

(2) 消費者保護(Consumer Protection)

消費者保護事務包含存款保險事務及消費者事務(Consumer Affairs)，而消費者事務則包含答覆消費者詢問之問題、調查爭議事項、消費者保護教育及分析相關事項。

(3) 社區事務(Community Affairs)

FDIC 協助辦理的社區事務包括擴廣及教育：

□ 推廣：FDIC 鼓勵金融機構投資，並提升法律、規則、政策及程序，以滿足他們服務之社區所需之信用，並盡可能保護及告知消費者。

□ 教育：Money smart 是 FDIC 的金融教育課程。此課程適合年輕人、成人、老年人、小型企業。上課方式包括教師引導課程、線上自學、播客(podcasts⁷)等。

⁷ podcast 是一種使用者可自行訂閱、下載及發佈的網路廣播技術。

(二)存款保險保障範圍(Deposit Insurance Coverage)

1.保障額度

所謂標準最高存款保險金額(Standard Maximum Deposit Insurance Amount, SMDIA)係指存款人在每一家要保存款機構之存款，受到存款保險保障之最高金額(即最高保額)。

FDIC 對每一存款人的最高保額為\$250,000 美元（2010 年根據陶德-法蘭克法規定為永久性），保障範圍包含本金及計算至要保機構倒閉日之利息。

2.帳戶種類(account type)

FDIC 僅對存款帳戶提供存款保險保障。

(1)要保存款帳戶

- 支票存款帳戶
- 活期存款帳戶
- 儲蓄存款帳戶
- 貨幣市場存款帳戶長(MMDA)
- 可轉讓支付命令帳戶(NOW)
- 定期性存款：如定期存單(CDs)或銀行簽發的公務帳目(official item⁸)如本行支票或匯票。

美國銀行之國外分行收受的存款，雖然可能符合國內存款人優先之意旨，但不受存款保險保障。

(2)非要保產品—下列產品不受 FDIC 保障：

- 股票、債券、市政債券(Municipal Bonds)及其他有價證券。
- 共同基金：貨幣市場共同基金及股票、債權或其他有價證券共同基金。

⁸ official item 係指銀行簽發的支付工具，如本行支票(Cashier's Check)、匯票(Money Order)、銀行本票(Officers' Check)、費用支票(Expense Check)、股利支票(Dividend Check)、貸款發放支票(Loan Disbursement Check)、利息支票(Interest Checks)、贈與支票(Gift Check)、Christmas Club checks 等。

- 年金。
- 保險產品。
- 保管箱存放之物品。

3.存款保險所有權分類(Ownership Category)

FDIC 的存款保險所有權有 14 種，每一所有權分別受 SMDIA 保障。其中最常見的有下列 9 種：

- (1)個人帳戶(Single accounts)：指自然人在 FDIC 要保機構開立且以個人名義持有之存款帳戶。每一個人帳戶受存款保險最高保額(SMDIA)\$250,000 美元保障。(12 C.F.R. §330.6).
- (2)聯名帳戶(Joint accounts)：係指一個存款帳戶由二個或二個以上之個人名義持有。每個聯名帳戶的每一聯名人就其在同一家銀行所分配的所有聯名帳戶存款金額，受 SMDIA 之保障(12 C.F.R. §330.9)。聯名帳戶必須符合下列規定：
 - 存款人必須為自然人。公司、合夥企業、團體、信託、不動產都沒有資格獲得聯名帳戶的保障。
 - 每一共有人均需簽署印鑑卡(存單及及經紀商存款除外)。
 - 每一共有人必須與其他共同人具有相同的提款權利。

聯名存款帳戶分配及受保障金額範例如下表

聯名人 帳戶	Jane's Interest	Andrew's Interest	Harry's Interest	合 計
帳戶 1	\$200,000	\$200,000	\$0	\$400,000
帳戶 2	\$100,000	\$0	\$100,000	\$200,000
合 計	\$300,000	\$200,000	\$100,000	\$600,000
要保存款	\$250,000	\$200,000	\$100,000	\$550,000
不保存款	\$ 50,000	\$0	\$0	\$ 50,000

- (3)可撤銷信託帳戶(Revocable trust accounts)：存款由一個或多個人擁有且確定受益人之可撤銷信託帳戶，符合一定的規定，以

每一受益人為一個所有權人受 SMDIA 保障。(12 C.F.R. § 330.10)

- (4)不可撤銷信託帳戶(Irrevocable trust accounts)：不可撤銷信託合約存款，符合一定規定者，同一委託人或讓與人(grantor)之每一信託受益人之不可撤銷信託帳戶存款合計受 SMDIA 保障。且與同一存款機構之不同委託人、受託人、受託人之不可撤銷信託帳戶分別保障。同一帳戶有二個以上的委託人委託人，視為每個委託人按比例分配給受益人。不符合規定的信託帳戶，就每一受益人合計分別受 SMDIA 保障。(12 C.F.R. §330.13)
- (5)確定退休金帳戶(Certain retirement accounts)：存款為個人以自我導向(self-directed)開立之退休金帳戶，如個人退休金帳戶(IRA)，只要符合一定的規定，受 SMDIA 保障。(12 C.F.R. § 330.14(b)(2))
- (6)員工福利計畫帳戶(Employee benefit plan accounts)：員工福利計畫帳戶是非自我導向的養老金計畫存款、固定福利計畫存款或其他員工福利計畫存款，只要符合一定的規定，每一員工受 SMDIA 保障。(12 C.F.R. §330.14)
- (7)企業/組織的帳戶(Business/Organization accounts)：以一個公司、合夥企業及非法人團體名義持有的存款，只要符合一定的規定，受 SMDIA 保障。(12 C.F.R. §330.11)
- (8)政府帳戶(又稱為公家單位帳戶)(Government accounts)：以政府實體或公家單位(public unit)名義持有的存款，依存款類型及所在地分別受 SMDIA 之保障。(12 CFR §330.15)
- 美國帳戶(Accounts of the United States)：美國每一基金之官方保管人將保管之基金存放於要保存款機構者，應分別保障，並依下列方式計算保障金額：
- ✓ 所有定期及儲蓄存款合計受 SMDIA 保障。

- ✓ 所有活期存款合計受 SMDIA 保障。
- 州、縣、市或行政區帳戶 (Accounts of a state, county, municipality or political subdivision)：任何州、縣、市或行政區之官方保管人將保管之基金存放於要保存款機構，應分別保障，並依下列方式計算保障金額：
 - ✓ 所有定期及儲蓄存款合計受 SMDIA 保障。
 - ✓ 所有活期存款合計受 SMDIA 保障。

上述官方保管人若將保管之基金存放於該州以外的存款保險機構，包含公家單位或公家單位所在地以外，不論其是否為定期、儲蓄或活期存款，應合併受 SMDIA 保障。

- (9) 供支付本金及利息之抵押貸款服務帳戶 (Mortgage servicing accounts for P&I payments)：由抵押債務人存入抵押貸款服務帳戶之累計餘額，於符合一定規定，對抵押貸款服務者之每一抵押債務人(借款人)提供 SMDIA 之保障。(12 CFR §330.7(d))
- 另有五種較少見的所有權分類：

- (10) 存款機構為受託人持有之不可撤銷信託帳戶：要保存款機構以受託人身分持有之不可撤銷信託資金，不論是其信託部門持有、或存放於該信託機構的其他部門或其他部門持有、或由該信託機構存放於其他要保存款機構，每一所有人或受益人均受最高保額\$250,000 美元之保障，且與所有人或受益人之任何其他存款分別保障。(12 CFR §330.12)

- (11) 年金合約帳戶 (Annuity contract accounts)：保險公司或其他公司持有，以人壽保險或年金合約及此類合約附帶之任何利益為唯一目之存款帳戶資金，符合下列規定者，每一年金分別受最高保額\$250,000 之保障，且與該公司或年金存放於同一要保存款機構之任何其他保險帳戶分別保障：(12 CFR §330.8)

- 該公司為每一基金分別開立存款帳戶；

- 該帳戶不能是該公司任何其他業務產生之負債；及
- 該帳戶於該公司破產及其資產被清算時，不能被該公司之其他債權人所擁有。

(12)公共債券帳戶(Public bonds accounts)：凡公家單位的官員、代理人或僱員將保管之依法或依債券契約約定提撥用以履行對公家單位發行之票據或債券持有人所欠債務的特種基金，存放於要保存款機構，則該等存款應視為信託基金受託人存放之存款，票據持有人或債券持有人則為比例受益人，並依每一票據持有人或債券持有人對存款之信託收益，分別受 SMDIA 之保障。(12 CFR §330.15(c))

(13)美國印第安人委託保管帳戶(12 CFR §330.7(e))

(14)根據能源部銀行存款金融援助計畫開立之要保存款機構帳戶

4.存款保險推廣活動(Outreach Activities)

FDIC 擔任存款保險與保護存款人權益之要角，為確保銀行業及存款人能接觸到存款保險相關之正確資訊，在認知度推展及教育上作了許多努力。

(1)為提高公眾對存款保險保障範圍之認知，FDIC：

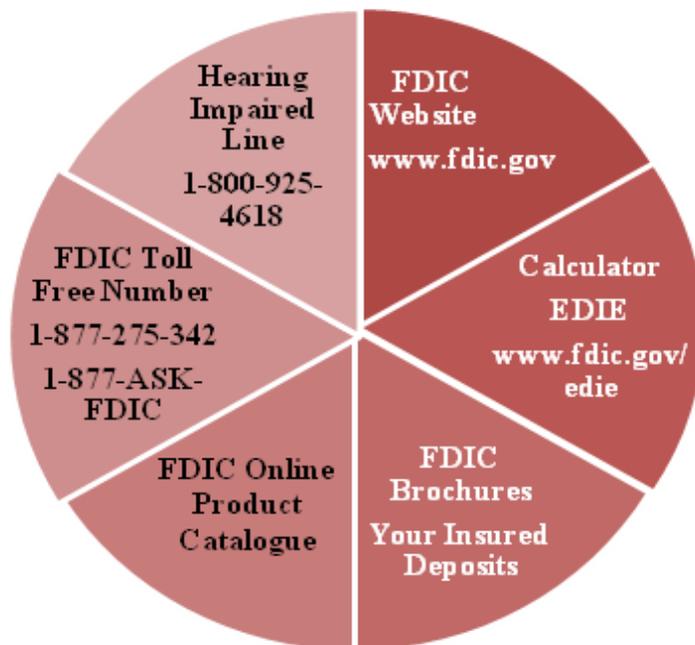
- 存款保險法規解釋及適用告知存款人及銀行業者。
- 開發對金融機構員工的教育工具。
- 開發對公眾的教育工具。
- 研擬提高民眾對存款保險法規認知度之策略。
- 辨認影響 FDIC 存款保險範圍之新議題。

(2)推展存款保險之業務及資源

- 規劃銀行業者研討課程、計算存款保障範圍之電子工具，及專供銀行業者使用之書面及電子資訊。FDIC 的線上產品如下圖。
- 持續對消費者宣導，加強對中、低收入者與非熟悉金融業

者之金融服務，提供書面簡介及電子資訊等供銀行顧客使用。

- 舉辦存款保險研討班，致力與各類團體形成夥伴關係，包括：金融機構、銀行公會、非營利組織、社區及消費者團體、金融主管機關等，共同促進金融教育，並以不同形式舉辦，包括：網路、電話會議與教室，提供存款帳戶保障範圍等制度之深入課程。
- FDIC 為「金融知識教育委員會」之成員，委員會下設 2 個小組，其中之一由 FDIC 擔任主席，主要負責全國免費諮詢專線，使消費者能取得有關個人財務主題之資訊。
- FDIC 調查並答覆來自消費者、金融機構及其它團體之申訴與詢問，主要係針對違反消費者保護與公平借貸法及存款保險等事項。「消費者答覆中心」負責調查有關要保機構之消費者申訴，並答覆有關消費者保護法及銀行作業之諮詢。



五、單元四：存款保險基金管理(Deposit Insurance Fund Management)

本單元介紹基金定價、管理、籌資及投資運用，包括美國保費費率之歷史演變、風險費率定價基礎、現行費率制度、存保基金目標值訂定程序、如何實現不同經濟及信用週期中之溫和與穩定費率並減少順週期性、基金流動性來源、系統性風險期間之籌資方法、基金之投資與管理等，重點摘要如下：

(一)基金定價(Fund Pricing)

本節重點為 FDIC 之存款保險費率演變、單一費率轉換為差別費率之實務運作、目前訂價基礎及小型、大型與複雜銀行之保費計算方法等議題。

1.存款保險費率歷史回顧

(1)1935-1992 年：單一費率(Flat Rate Pricing) 時期

美國於 1993 年之前採單一費率。所謂單一費率係指所有要保機構不論風險高低，均使用相同費率計算存款保險費。美國單一費率實施情況：

- 1950 年之前根據法律以要保機構國內存款之萬分之 8.33 計算保險費。
- 1950 年至 1984 年因有部分退費，致實際費率降低。
- 1989 年之後，因銀行倒閉增加，存款保險基金不足，故費率調高三次。
- 1991 年聯邦存款保險公司改進法(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, FDICIA)要求 FDIC 採取風險相關費率機制。

因單一費率制度隱含強健銀行對較弱銀行提供補貼之情況，易產生道德風險，且在缺乏財務面之糾正誘因下，較無法遏止要保機構從事不健全及高風險之活動，易導致

金融體系倒閉風險增加，爰 1991 年聯邦存款保險公司改進法(FDICIA)要求 FDIC 採取風險相關費率機制，並明定基金目標比率為要保存款的 1.25%，且授權 FDIC 隨時調整費率。

(2)1993 之後：採風險差別費率制度(Risk-Based Pricing)

FDIC 依 FDICIA 規定於 1993 年起改採風險差別費率制度，以降低單一費率制度之強健銀行補貼較弱銀行之情況。

新制度設計一個 3 x 3 之九宮格矩陣，縱軸為三個「資本組群」，橫軸為三個「監理組群」(如下表)，用以決定每家銀行適用的費率，俾讓有較高風險之銀行承擔較高之費率。

1993 -2006 年基金低於目標值時之風險差別費率

資本組群 (Capital Group)	監理組群(Supervisory Group)		
	A CAMELS 1 或 2 級	B CAMELS 3 級	C CAMELS 4 或 5 級
1: 資本良好 (well Capitalized)	最低風險 最低費率		
2: 資本適足 (Adequately Capitalized)			
3: 資本不足 (Under Capitalized)			最高風險 最高費率

(3)2006 年改革立法

因美國國會規定當存款保險準備率(Reserve ratio)到達或超過 1.25%，FDIC 即不得對資本良好及監理評等優良的銀行徵收保費，導致 1996 年至 2006 年間，90% 以上的銀行因屬最低風險類，不必繳交保費。FDIC 鑒於原有制度之風險訂價設計不適當，風險訂價過低，且無法充分區個別銀行間之風險，致大多數銀行不必繳交保費，爰提出增加風險分類及擴大費率級距之建議，並於 2006 年完成改革立法，2007 年起正式實施。

(4)2007 年至目前的新風險差別費率制度

2007 年起實施之新風險分類，將風險差別費率分為四個

等級(如下表)，要保機構適用之風險費率等級以資本適足率(capital group)及監理評等(supervisory group)為判斷標準。

2007 年至目前之新風險分類

資本群組	監理群組(Supervisory Group)		
	A 級 CAMELS 1 或 2	B 級 CAMELS 3	C 級 CAMELS 4 或 5
1: 資本良好	第一類風險(I) 最低費率		第三類風險 (III)
2: 資本適足	第二類風險(II)		
3: 資本不足	第三類風險(III)		第四類風險(IV) 最高費率

2. 風險費率調整

2007 年實施的四個等級風險費率介於萬分之 7 至 43 間，2008 年暴發金融危機，為因應金融風暴期間處理倒閉銀行導致存保基金用罄，FDIC 除徵收特別保費及預收保費外，並自 2009 年起陸續將風險費率逐步調高。

- (1) 首先於 2009 年第 1 季調高保險費率，將舊制每一風險費率等級調高萬分之 7。
- (2) 嗣於 2009 年 4 月 1 日至 2011 年 3 月 31 日期間，為確實反應各家金融機構之風險差異，將風險費率分兩部分計算，即初始費率(initial base assessment rates)再加上三項風險調整項目，包含擔保債務(secured liability adjustment)、無擔保債務(unsecured debt adjustment)與經紀商存款(brokered deposit adjustment)，合計稱為總費率(total base assessment rates)。初始費率依風險共分為四大類(I、II、III、IV)，對應之保費年率為萬分之 12 至 45，另加上三項調整項後，調整後總費率進一步擴大至萬分之 7 至 77.5(如下表)。

2007-2011 年第 1 季之美國風險費率變化表

實施日期	小型銀行風險分類			
	I	II	III	IV
2007 年 1 月 1 日~ 2008 年 12 月 31 日	5-7	10	28	43
2009 年 1 月 1 日~ 2009 年 3 月 31 日	12-14	17	35	50
2009 年 4 月 1 日~ 2011 年 3 月 31 日 初始費率	12-16	22	32	45
調整：				
無擔保債務	(5)-0	(5)-0	(5)-0	(5)-0
擔保債務	0-8	0-8	0-8	0-8
經紀商存款	N/A	0-10	0-10	0-10
總費率	7-24	17-43	27-58	40-77.5

註：所有數字均以基點表示，每一基點=0.0001

(3)2011 年第 2 季再調整風險費率

2010 年 FDIC 配合陶德-法蘭克法法案之規定，再度修正風險費率制度，將銀行倒閉時可能造成存款準備金損失增加或減少之某些債務納入考量，並於 2011 年第 2 季正式實施(如下表)。

新保費制度除改變保費基數(assessment rates)計算方式及更新風險調整項目外，亦對大型與高度複雜金融機構單獨計算初始費率。修改後之風險費率，係以初始費率再加(減)二項風險調整項目，作為總費率。

二項風險調整項目，包括減項的無擔保債務及加項的經紀商存款。因無擔保債務不屬存款保險保障範圍，且清理分配順位劣於存款，不會造成存款準備金損失增加，故列為減項；而經紀商存款，因屬要保項目存款款，可能造成存款準備金損失

增加，爰列為加項。

2007 年第 2 季起實施之風險費率表

實施日期	小型銀行風險分類				大型及高度 複雜銀行
	I	II	III	IV	
2011 年 4 月 1 日實施 初始費率	5-9	14	23	35	5-35
調整：					
無擔保債務	(4.5)-0	(5)-0	(5)-0	(5)-0	(5)-0
經紀商存款	N/A	0-10	0-10	0-10	0-10
總費率	2.5-9	9-24	18-33	30-45	2.5-45

3. 小型銀行之風險費率定價方法(pricing method)

- (1) 小型銀行指資產規模小於 100 億美元之要保存款機構。
- (2) 小型銀行風險費率，係使用金融機構之 CAMELS 項目等級加權平均(Weighted Average CAMELS Component Ratings)及六項財務指標比率之結合，作為風險費率之判斷基礎。CAMELS 項目等級加權平均計算範例如下表。

CAMEL 項目等級加權平均範例

CAMELS 項目	权重	項目 綜合等級	加權 等級
C	25%	x 1	= 0.25
A	20%	x 2	= 0.40
M	25%	x 2	= 0.50
E	10%	x 1	= 0.10
L	10%	x 1	= 0.10
S	10%	x 1	= 0.10
100%			1.45

- (3) 而初始費率係就各項財務指標加權後 CAMELS 評等乘以價格乘數，再做加總而得(計算範例如下表)。

(4)價格乘數，係使用一個機率預測統計模型，計算每一銀行未來一年 CAMELS 評等可能由 1 或 2 等降為 3 或更差等級之機率。

(5)前述初始費率需再加減二項風險調整項目，即無擔保債務及經紀商存款後，才得到總費率。

小型機構屬第一類風險之風險計價範例

風險衡量	Call Report 比率		價格乘數 (來自統計模型)		得出之費率
統一數額 (Uniform Amount)			4.86		4.86
第一類槓桿比率(%)	8.57	x	(0.06)	=	(0.48)
逾期 30 至 89 天之放款 / 資產總額 (%)	0.60	x	0.58	=	0.35
不良資產 / 資產總額 (%)	0.40	x	1.07	=	0.43
轉銷呆帳淨額 / 資產總額 (%)	0.08	x	1.21	=	0.10
稅前未分配盈餘 / 風險加權資產 (%)	1.95	x	(0.76)	=	(1.49)
調整後經紀商存款比率 (%)	12.83	x	0.07	=	0.83
CAMELS 組成項目等級加權平均	1.45	x	1.10	=	1.59
初始費率 (基點(Basis Points, BP))					6.18

4.大型及高度複雜銀行之風險費率定價方法

FDIC 保費系統(assessment system)定義之大型銀行(Large Bank)係指資產總額等於或超過 100 億美元之要保存款機構 (不包括外國銀行在美分行)，因風險概況較複雜，且金融、市場及其他公開資訊較多。而高度複雜銀行(Highly Complex Large Bank)，則

包含二類：(1)本身資產總額等於或超過 500 億美元，且其在美國之母公司資產總額等於或超過 5,000 億美元之存款機構。(2)本身資產總額等於或超過 100 億美元，且為一個轉交銀行(processing bank⁹)或受託保管資產超過 5,000 億美元之信託公司(trust company)。

FDIC 於 2011 年 2 月改變大型銀行的初始費率定價方法，改採全新的「記分卡法 (Scorecard Approach)」來評估。

(1)大型銀行的新定價方法主要特點：

- 費率依據更前瞻性的風險指標評估。
- 模型依壓力下經濟狀況區分銀行之費率。
- 對資產高度集中及資產負債表流動性之穩定性較低的銀行徵收較高的費率。
- 將銀行倒閉時 FDIC 可能招致之損失(損失嚴重性)納入考量。

新的大型銀行記分卡法，依照銀行之複雜度適用不同記分卡模型計算初始費率，共分為「大型銀行記分卡法(Scorecard for Large Banks)」及「高度複雜銀行記分卡法(Scorecard for Large and Highly Complex Banks)」二種。

使用記分卡法計算銀行保險費率，分成三個階段：

- 首先依銀行適用之記分卡計算其得分；
- 接著將得分透過一個公式換算成初始費率；
- 然後將初始費率再加上無擔保債務及經紀商存款風險二項調整項後，即得出該銀行之總費率。

(2)大型金融機構記分卡法

⁹ 轉交銀行(Processing Bank)，即對於有限定押匯銀行之信用狀，若受益人與該指定之押匯銀行間無往來關係，或因其他緣故，而不能或不願逕向該指定銀行辦理押匯時，可將單據持向其往來關係較密切之銀行辦理押匯。然後再由該往來銀行將該押匯單據轉交予信用狀所指定之押匯銀行，申請再匯事宜，故稱為轉交銀行或第一次押匯銀行。

每一家大型銀行會有一張記分卡(scorecard)，每一張記分卡包含兩類分數：績效得分(Performance Score)及潛在損失嚴重性得分(Loss Severity Score)，其中績效得分又分成 CAMELS 加權平均等級(Weighted Average CAMELS Rating)、資產抗壓能力(Ability to Withstand Asset Stress)與融資抗壓能力(Ability to Withstand Funding Stress)三大項，詳細的記分卡結構如下表。

大型銀行記分卡

	記分卡評量及項目	評量權重	項目權重
P.1	CAMELS 項目等級加權平均	100%	30%
P.2	資產抗壓能力		50%
	第一類槓桿比率	10%	
	集中度評量 -較高風險集中度指標或調整後成長 組合集中度指標	35%	
	核心收益/平均季資產總額(註)	20%	
	信用品質評量 -需特別注意項目或績效不彰之資產	35%	
P.3	融資抗壓能力		20%
	核心存款/負債總額	60%	
	資產負債表之流動性比率	40%	
P	績效得分		
L.1	損失嚴重性評量額 潛在損失/國內存款總額		100%
L	損失嚴重程度得分		

註：五季之季底資產總額平均(最近一季及前四季)

□ CAMELS 項目等級加權平均

CAMEL項目等級加權平均得分之計算方式如CAMEL項目等級加權平均範例。

□ 資產抗壓能力(Ability to Withstand Asset Stress)指標

資產抗壓能力(P.1)由四項指標組成，分別為第一類槓桿比率(Tier 1 Leverage Ratio)、集中度評量(Concentration Measure)、核心收益占平均季資產總額比率(Core

Earnings/Average Quarter-End Total Assets)及信用品質評量 (Credit Quality Measure)。這些指標均可由金融機構申報的call reports或檢查資料中取得。

- ✓ 集中度評量可選擇採較高風險集中度或調整後成長組合集中度(Growth-Adjusted Portfolio Concentration)指標。較高風險集中度指標，指較高風險資產／第一類資本與準備金；較高風險資產包括建設及土地開發放款、較高風險商業及投資放款、非傳統抵押放款、較高風險消費性放款。調整後成長組合集中度，指各類放款組合中截獲之成長率。
- ✓ 信用品質評量，可選擇以需特別注意項目/第一類資本與準備金，或績效不彰之資產/第一類資本與準備金為指標。
- ✓ 得分轉換公式：
集中度評量與信用品質評量的值越低，表示風險越低，其得分轉換公式為：

$$\text{得分}=(\text{指標值}-\text{指標下限})\times 100/(\text{指標上限}-\text{指標下限})$$

第一類槓桿比率與核心收益佔平均資產總額比率的值越低，表示風險越高，則其得分公式轉換如下：

$$\text{得分}=(\text{指標上限}-\text{指標值})\times 100/(\text{指標上限}-\text{指標下限})$$

- ✓ 資產抗壓力得分
上述4項指標得分計算出來後，需分別乘上其評量權重 (measure weights)，再做加總，即為資產抗壓能力得分。

資產抗壓力臨界值與權重表

記分卡指標	指標臨界值		評量 權重	項目 權重
	下限	上限		
資產抗壓能力				50%
第一類槓桿比率	6%	13%	10%	
集中度評量			35%	
較高風險資產//第一類資本與準備金	0%	135%		
調整後成長組合集中度指標	4%	56%		
核心收益/平均季資產總額	0%	2%	20%	
信用品質評量			35%	
需特別注意項目/第一類資本與準備金	7%	100%		
績效不彰之資產/第一類資本與準備金	2%	35%		

□ 融資抗壓能力(Ability to Withstand Funding Stress)

融資抗壓能力(P.3)係由核心存款占負債總額比率及資產負債表之流動性比率二項指標組成，其得分轉換公式為：

$$\text{得分} = (\text{指標上限} - \text{指標值}) * 100 / (\text{指標上限} - \text{指標下限})$$

上述二項指標得分計算後，分別乘上其評量權重(如下表)，再做加總，即為融資抗壓能力得分。

融資抗壓力臨界值與權重表

記分卡指標	指標臨界值		評量 權重	項目 權重
	下限	上限		
融資抗壓能力				20%
核心存款/負債總額	5%	13%	60%	
資產負債表之流動性比率	7%	243%	40%	

□ 績效得分

績效得分(P)係由CAMELS項目等級加權平均 (P.1)、資產抗壓能力(P.2)與融資抗壓能力(P.3)三項得分，乘上各自之項目權重 (30%, 50%, 20%)再予以加總而得。

□ 損失嚴重程度(Loss Severity)得分

損失嚴重性得分(L)，以潛在損失/國內存款總額為指標，用此指標來衡量金融機構停業時，FDIC面臨之潛在風險。指標之下限為0%，上限為28%，得分轉換公式為：

$$\text{得分} = (\text{指標值} - \text{指標下限}) \times 100 / (\text{指標上限} - \text{指標下限})$$

□ 總得分

記分卡總分係結合績效得分及損失嚴重性得分，計算時，需先將損失嚴重性得分換算為損失嚴重性因子值，再將績效得分乘上損失嚴重性因子值，即得出記分卡總得分。

損失嚴重性因子值=

$$0.8 + (\text{損失嚴重性得分} - 5) \times 0.005$$

總得分=績效得分 × 損失嚴重性因子值

總得分代表銀行的相關風險排序，總得分介於30（低風險）至90（高風險）之間，總得分超過90者設為90，低於30者設為30。另FDIC於獲取未反映於記分卡上之風險資訊時，得視情況酌予調整總得分。

(3) 初始費率計算

一般大型機構的初始費率計算公式如下：

$$\text{初始費率} = \text{最低費率} + ((1.4245 \times (\text{總得分}/100) \times 3) - 0.0385 \times (\text{最高費率} - \text{最低費率}))$$

上述初始費率計算後，FDIC有萬分之15的調整裁量權。

(4) 總費率計算

初始費率算完後需再加上無擔保債務及經紀商存款風險二項風險調整項目，才得出總費率。

5. 高度複雜銀行記分卡法

高度複雜銀行記分卡、得分及費率之計算方式與大型金融機構記分卡之計算方式相同，亦由績效得分與損失嚴重性得分兩大指標組成，僅資產抗壓能力與融資抗壓能力之指標有差異，其中資產抗壓能力以「前20大交易對手曝險佔第一類資本與準備金」或「最大交易對手曝險佔第一類資本與準備金」取代「調整後成長組合集中度」，融資抗壓能力則增加「交易收入波動性」、「市場風險性資本」及

「第三級可交易資產」各佔「第一類資本」的比率，因此資產抗壓能力與融資抗壓能力之得分計算稍有不同。詳細的得分卡結構如下表。

高度複雜銀行記分卡

	記分卡評量及項目	評量 權重	項目 權重
P.1	CAMELS 項目等級加權平均	100%	30%
P.2	資產抗壓能力		50%
	第一類槓桿比率	10%	
	集中度評量 -較高風險資產/第一類資本與準備金 -或前 20 大交易對手曝險/第一類資本與準備金 -或最大交易對手曝險/第一類資本與準備金	35%	
	核心收益/平均季資產總額(註)	20%	
	信用品質評量 -需特別注意項目/第一類資本與準備金 -或績效不彰之資產/第一類資本與準備金	35% (1-交易資產比率)	
	市場風險指標 -交易收入波動性/第一類資本(比重 60%) -市場風險性資本/第一類資本(比重 20%) -第三級可交易資產/第一類資本(比重 20%)	35% (交易資產比率) (註)	
P.3	融資抗壓能力		20%
	核心存款/負債總額	50%	
	資產負債表之流動性比率	30%	
	平均短期資金/平均資產總額	20%	
P	績效得分		
L.1	損失嚴重性評量額 潛在損失/國內存款總額		100%
L	損失嚴重性得分		

註：交易資產比率係平均交易資產值除以平均證券、放款及交易資產總和。

6.保費基數近期變革

鑒於2008年的金融風暴中有相當多的大型金融機構倒閉，究其原因係這些倒閉機構的資產結構相當複雜，許多風險來自存款負債以

外的業務，且該等機構亦不依賴以吸收存款方式籌資，因此單用存款負債計收保費，不足以反映其經營風險。此外，依此金融風暴經驗顯示，該等大型機構發生問題或倒閉時之處理成本甚高，依「使用者付費」觀點而言，有必要支付相對較高的保費。因此，2010年的陶德-法蘭克法要求FDIC修改計算保費的保費基數(assessment base)，爰FDIC將保費基數從「國內存款總額」改為平均合併資產總額(average consolidated total assets)扣除平均有形淨值(average tangible equity)，俾更合理反應處理成本。

改用要保機構資產面計算保費基數後，新保費基數較原保費基數(國內存款總額)約高出50%，為避免增加要保機構財務負擔，爰2011年4月1日實施的新風險費率表亦配合調降初始基本費率，由原萬分之12至45間(2009年4月1日實施)調降為萬分之5至35間，俾維持保費收入與保費基數變更前相同。

(二)基金管理(Fund Management)

本節重點為美國存保基金現況、或有損失準備預估、基金管理架構、基金目標值、流動性來源。重點摘要如下：

1.存款保險基金預估概述

FDIC的存款保險基金(Deposit Insurance Fund, DIF)餘額，係以資產總額減負債總額，其2014年底資產負債表(如下表)顯示，DIF餘額為628億美元，其中負債項目的「或有損失準備」估算方法說明如下。

2014 年底 FDIC 之 DIF 資產負債表		
資產項目	\$億美元	%
DIF 投資組合	524	72%
對之前倒閉機構之應收款款	181	25%
應收保費及其他資產	24	3%
資產總額	\$729	
負債項目	\$億美元	%

或有損失準備(供未來損失)	18	18%
與之前倒閉機構有關之應付款項	78	77%
其他應付款	5	5%
負債總額	\$101	
資產 - 負債 = DIF 基金餘額	\$628	

另其 DIF 期末餘額之估算公式如下表。

存款保險基金變動表

期初基金餘額
+ 保費收入
+ 利息收入
+ 先前的處理回收
- 業務費用
+ / - 損失準備
+ / - 有價證券未實現收益或損失
= 期末基金餘額

(1) 損失估計

或有損失準備(Contingent Loss Reserve, CLR)為未來 12 個月 FDIC 可能因銀行倒閉導致損失之可能及估計數。包含：

- 或有損失準備基礎之銀行 CAMELS 等級為 4 或 5 等者。
- 會使 DIF 餘額減少之債務
- 經與主要監理人員協商，並經跨處室小組每季會議決定之損失估計。

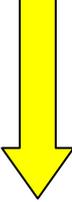
或有損失準備計算公式如下：

$$\text{預期損失(Expected Loss)} = \text{資產} \times \text{倒閉率} \times \text{損失率}$$

公式中的資產來自最近一期的 Call Report，倒閉率(Failure Rate)為違約機率(Probability of default)，損失率(Loss Rate)為損失嚴重程度(Loss severity)。或有損失準備總額為每一家可能倒閉銀行預期損失合計數。

(2) 倒閉機率(probability of failure)估計

倒閉機率即是倒閉率，估算是將問題銀行依其未來 12 個月預測之資本水準及 CAMELS 等級放入下表之四個風險群組之一。

預期資本高於 2% 及 CAMELS 等級 4 級		風險較低
預期資本高於 2% 及 CAMELS 等級 5 級		
預期資本低於 2% 及 CAMELS 等級 4 級		
預期資本低於 2% 及 CAMELS 等級 5 級		風險較高

- 預測資本係依據銀行的目前資本、盈利、放款損失準備、不良資產及呆帳等因素估算。
- 四個風險群組之每一倒閉率係依最近兩年的歷史期間推估。
- 金融機構為嚴重資本不足或即將倒閉，則給予第五風險組，倒閉率 100%。

(3) 損失嚴重程度估計

損失嚴重程度，係對未來 12 個月間可能發生倒閉的每一家銀行，使用下列資訊估算其對 FDIC 造成的損失程度：

- 清理費用之歷史資訊
- 不同資產類別之估計損失率
- 該銀行的負債結構

如目前的資訊顯示，由歷史資料導出的比率無法反映當前的風險，則倒閉率及損失率可予以調整。

(4) 或有損失準備之最近趨勢

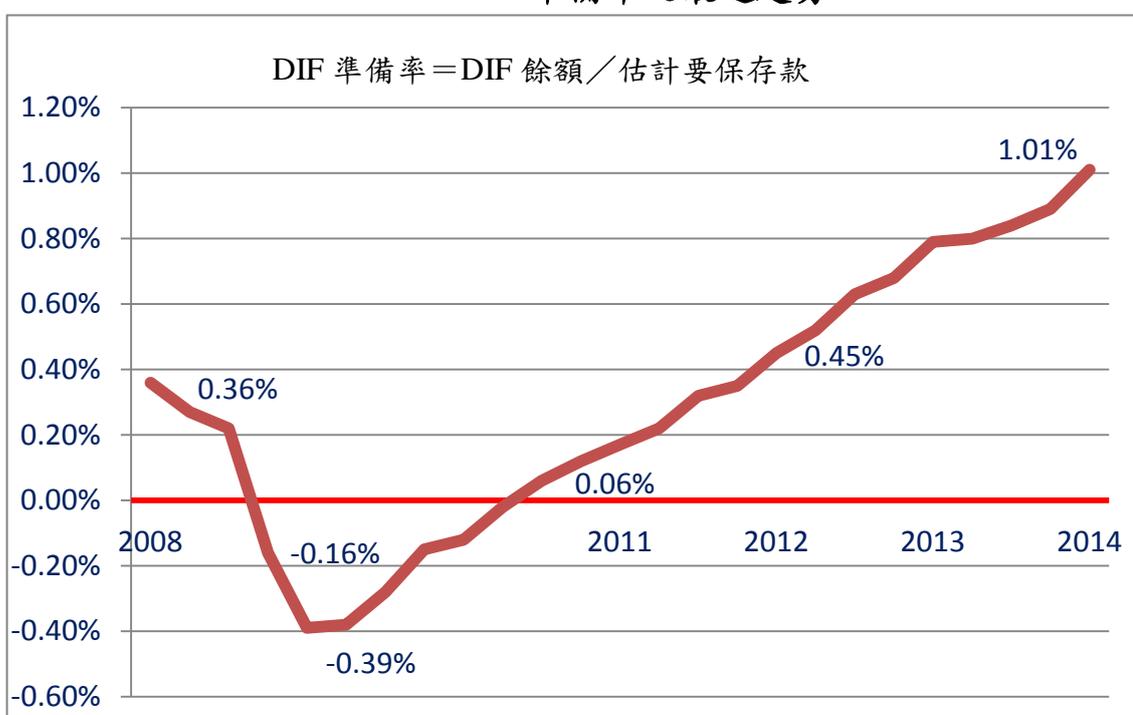
FDIC 對預期倒閉銀行所提列的或有損失準備，由 2008-2014 年或有損失準備趨勢圖(如下圖)可看出，其或有損失準備在 2009 年第 4 季達 440 億美元的高峰，與金融風暴時之倒閉機構趨勢一致。



(5) DIF 及損失準備率現況

美國的存款保險基金及損失準備率，隨著銀行倒閉家數的下降及預期損失的減少而上升。2014年第4季其DIF餘額為628億美元，預估要保存款6.2兆美元，準備率達1.01%，準備率已由2009年12月的-0.39%低點穩步地增長(如下圖)。

DIF 準備率之最近趨勢



2. 陶德-法蘭克法改變基金管理

美國國會於 2006 年通過將存款保險基金之目標值調整為保額內存款的 1.15% 至 1.5% 範圍內浮動，雖然修正了之前固定目標值之缺點，惟仍限制 FDIC 即使認為承保風險已高於 1.5% 之基金水準，仍應將超過 1.5% 目標值的基金全數(含相關利息收益)退還銀行業。經歷金融危機後，2010 年的陶德-法蘭克法案，對 FDIC 的存保基金目標準備率及管理再為修正：

(1) 指定準備率(Designated reserve ratio, DRR)

- 將存保基金指定準備率(亦稱最低目標值(target reserve ratio))由原來的 1.15% 提高為 1.35%。
- 要求 FDIC 採取恢復計畫(restoration plan)，以達成 2020 年 9 月 30 日前存保基金目標值回復至 1.35% 以上之目標，惟不得影響小型金融機構之權益。
- 要求資產超過 100 億美元的銀行支付最低目標值在 1.15% 至 1.35% 間變化的成本。
- 取消存款保險基金規模達目標值之最高上限規定。

(2) 保險費及分配

- 取消存款保險基金達目標值 1.35% 到 1.5% 間必須分配予銀行之規定。
- 當存保基金超過 1.5% 目標值時，對超額部分，FDIC 有權自行決定是否進行分配、暫停分配或限額分配予銀行。
- 改變保險費之收費，使最大的銀行負擔較大部分的保費。

3. 基金管理架構

(1) 基金管理之關鍵性問題

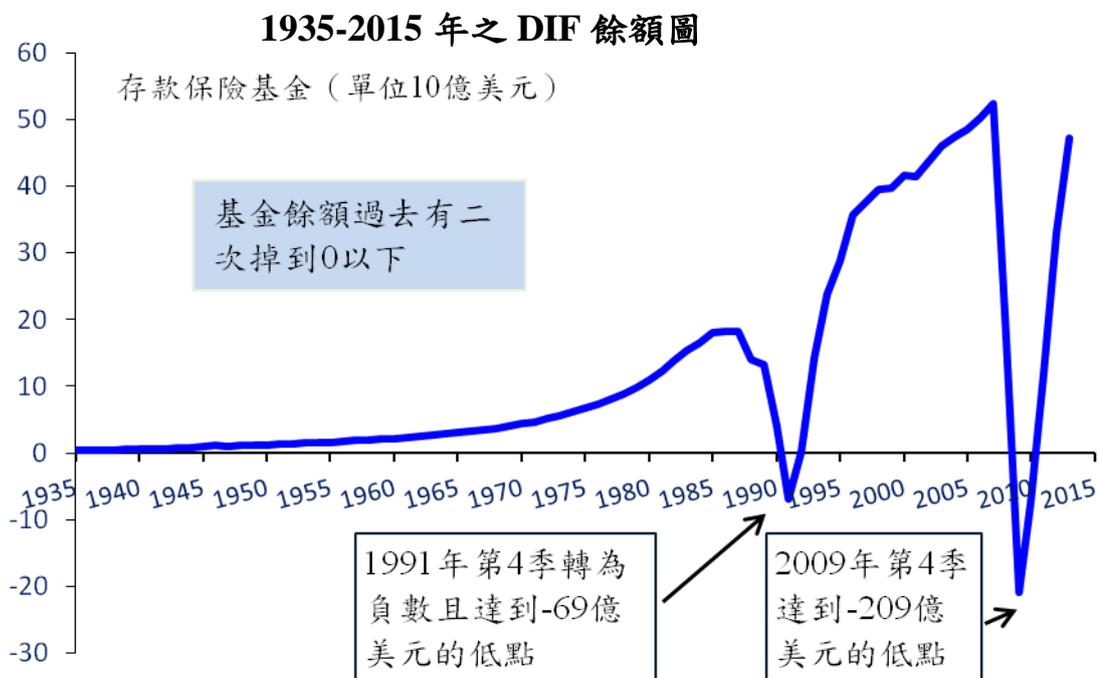
陶德-法蘭克法雖擴大 FDIC 的存保基金規模管理權限，惟由 FDIC 歷史經驗顯示，長期以來存款保險基金管理有下列關鍵性問題：

- 如何平衡保費及基金規模間的穩定關係？
- 如何決定最佳的基金規模？
- 當基金達到最佳規模時會發生什麼事？

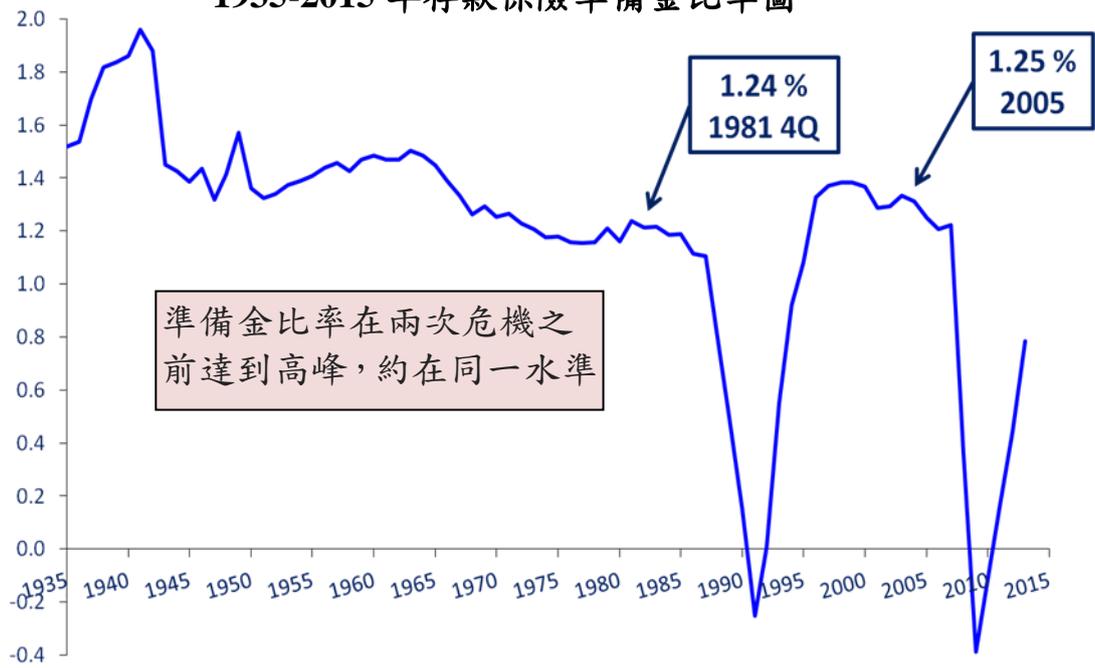
(2)發展長期計畫(Long-Term Plan)

對上述議題，FDIC 決定採用較簡單的方式決定基金目標值，即重著：基金目標值應高到何種水準才可避免存保基金轉為負數，及應如何穩定地收取保費以達到該目標值二項議題，並發展一個長期計畫。

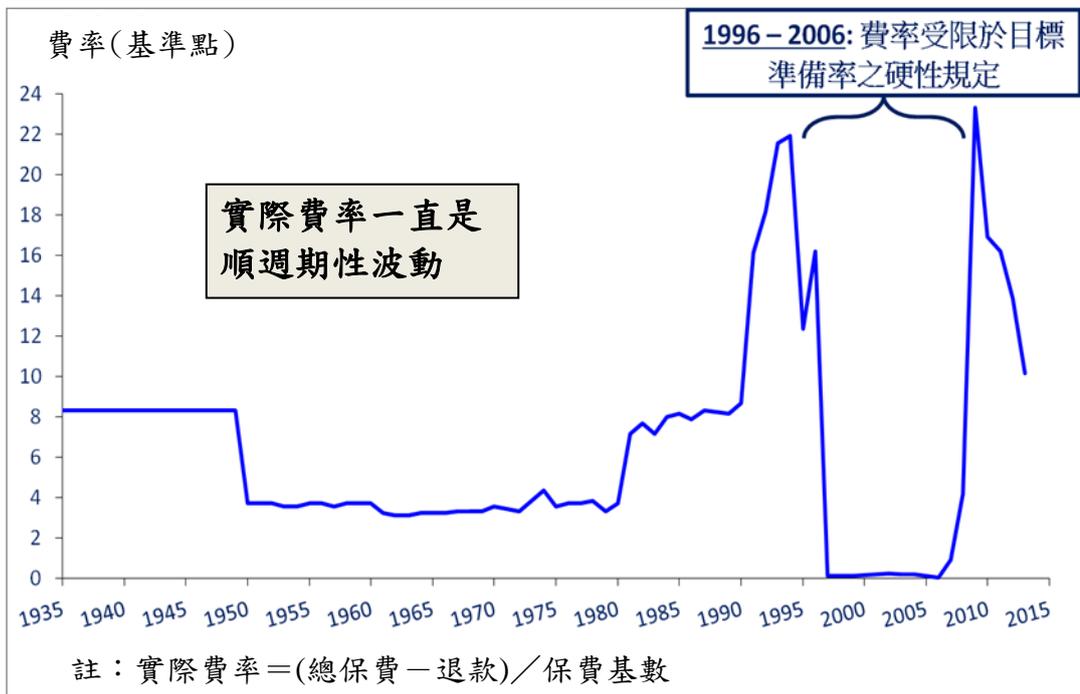
- FDIC 使用最近兩次銀行業危機資料，對維持「正數的基金餘額」及「穩定與溫和的費率」二種狀況所需基金準備率進行歷史分析。
- 用此分析來發展一個 DIF 全面性長期管理計畫，用以：
 - ✓ 維持正的基金餘額，同時減少順週期性(Pro-cyclical)。
 - ✓ 在不同的經濟及信用週期中，實現溫和、穩定的費率。
- 分析結果如下列五個圖：



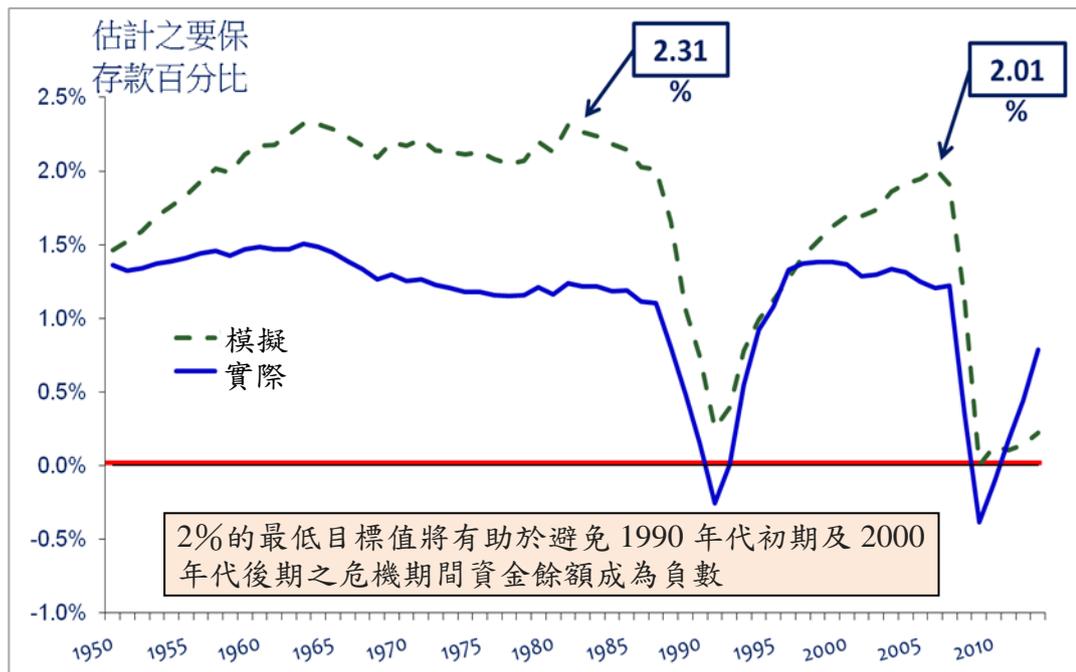
1935-2015 年存款保險準備金比率圖



1935-2015 年存款保險實際費率圖



1950-2015 年避免金融危機分析圖



1950-2015 目標準備率圖



(3)2010 至目前：保費更穩定及更少順週期

FDIC 依其處理金融危機之經驗及上述資料分析結果認為，若存保基金達到保額內存款 2% 水準，可避免基金轉為負值，而平均存款保險費水準應訂定為國內存款總額的萬分之 8，以

達到該 2%之基金目標值。爰其董事會於 2010 年 12 月，通過最終規則，重點為：

- 2011 年起，設定指定準備比率(DRR)為 2%。
- 倘準備率超過 2%及 2.5%，將會逐漸降低費率。
- 無限期暫停分配，並以逐步降低費率取而代之。

3.流動性來源

(1)FDIC 的一般流動性來源：

- 要保機構支付之存款保險費
- 基金投資獲取之利息收入
- 倒閉銀行資產處理回收

(2)最近金融危機期間的備援流動性來源

- 特別保費
 - ✓ 2008 年金融危機暴發後，因存保基金全部用罄，爰 FDIC 於 2009 年 6 月對要保機構徵收特別保費。
 - ✓ 特別保費導致要保機構負擔增加，特別是小銀行，因銀行業當時正處於虧損狀態。
- 預付保費
 - ✓ FDIC 於 2009 年 12 月向要保機構預收三年保費。相較於特別保費，銀行較喜歡預付保費，因為它帳列預付費用(資產)，不會導致銀行收益降低。且 2009 年年底，大多數銀行處於高流動性，因為他們很少做新的貸款，故有能力支付預付保費。
 - ✓ 如果 FDIC 確定預付保費將對金融機構的安全及健全造成不利影響或導致不當的危害，將免除預付保費。

(3)流動性備援來源(緊急籌資)

- 當 FDIC 需要更多的流動性時，可向下列機構申請緊急融資：

- ✓ 向美國財政部貸款，上限 1,000 億美元。最近金融危機期間，FDIC 經授權可向美國財政部辦理臨時額外貸款上限 5,000 億美元。
- ✓ 向美國財政部的聯邦融資銀行貸款(Federal Financing Bank)。
- ✓ 向要保存款機構貸款。
- ✓ 向聯邦住房貸款銀行(Federal Home Loan Bank)貸款。
- FDIC 也可藉由提高正常保費、徵收特別保費或要求預付保費，來提高額外流動性。

最近的金融危機中，FDIC 不曾使用任何緊急融資方案，而是使用預收保費方式籌足支應 2008 - 2014 年銀行倒閉所需資金。

(三)基金投資(Fund Investment)

本節重點為 FDIC 的存款保險基金投資管理、策略、組合、收益及現金流等作業。

1.基金種類及投資餘額

FDIC 保管二種基金，存款保險基金(Deposit Insurance Fund, DIF)及國家清算基金(National Liquidation Fund, NLF)。

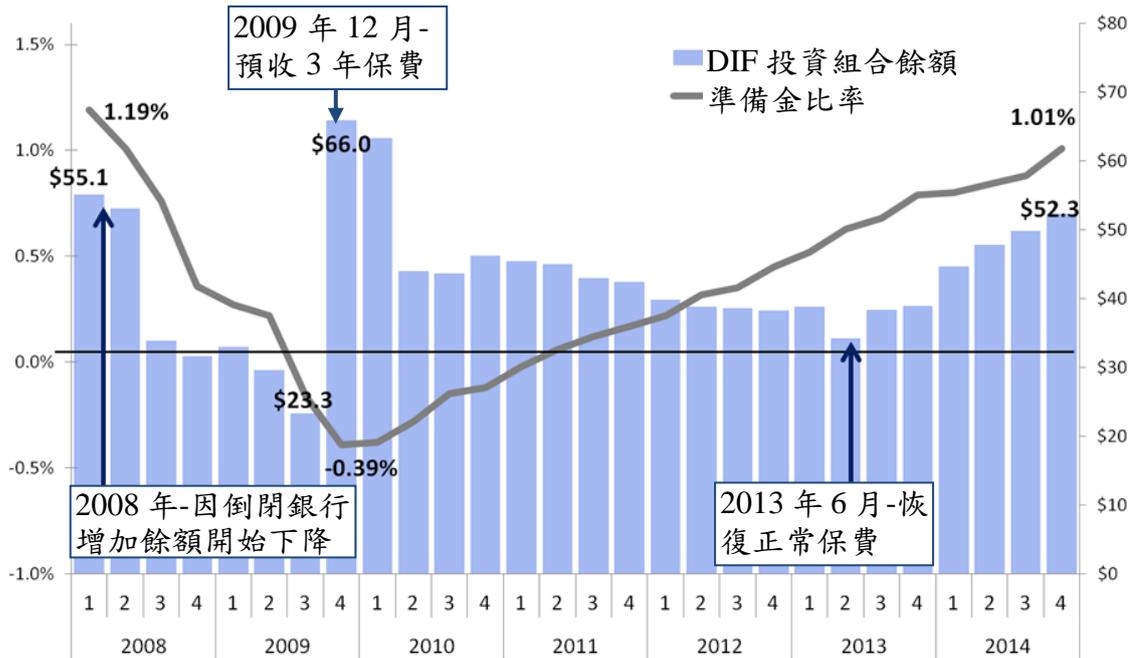
DIF: 為主要基金，係銀行倒閉時用於支付要保存款。2014 年底時，DIF 用於投資組合的餘額為 524 億美元。

NLF: 為次要基金，係彙總所有清理財產的現金部位，當清理結束，清理分配返還，這些錢會由 NLF 流回到 DIF (關係如 DIF 及 NLF 之來源及使用圖)。2014 年底時，NLF 用於投資組合的餘額約為 130 億美元。

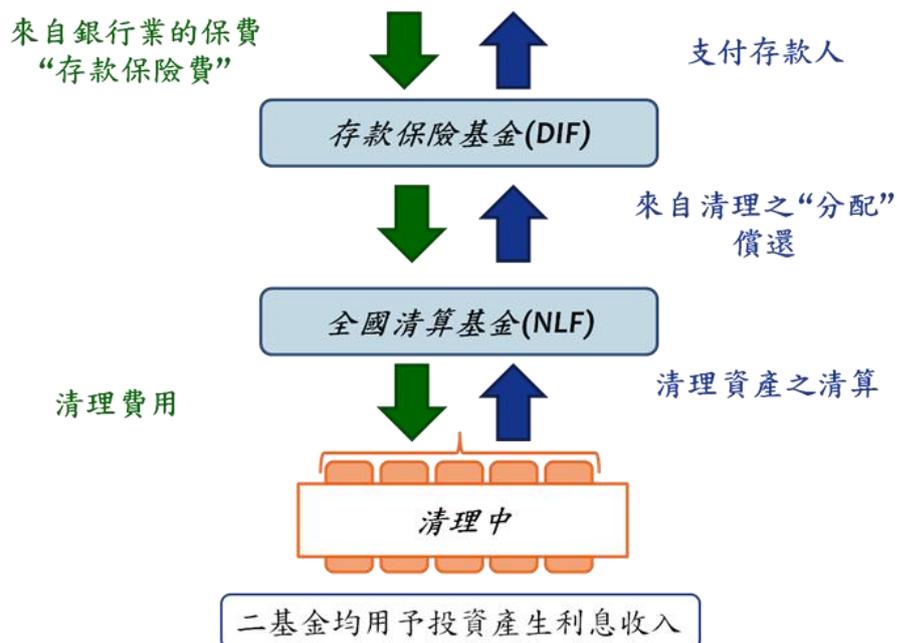
2008-2014 年 DIF 的基金投資餘額及準備金比率如下圖，圖中顯示 2008 年因金融風暴倒閉銀行增加，基金餘額及準備金比率同時下降，2009 年 12 月 FDIC 預收 3 年保費用以處理倒閉銀行，

故基金投資餘額大幅提高至 660 億美元，但準備金比率則在-0.39% 的低點，2010 年之後銀行體質逐漸恢復，倒閉銀行減少，準備金比率亦逐漸回升，爰 FDIC 於 2013 年 6 月恢復徵收正常保費，基金投資亦逐漸提高。

DIF 投資餘額及準備金比率(單位：10 億元)



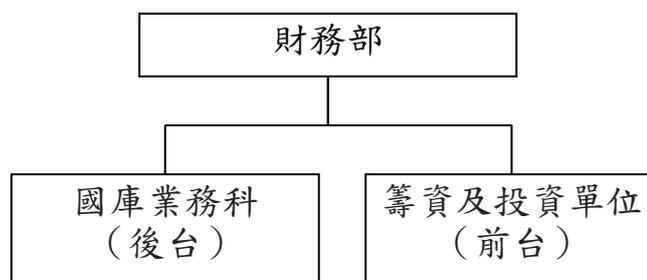
DIF 及 NLF 的來源及使用



2.投資組合管理

DIF 及 NLF 基金的投資管理：

- (1)FDIC 董事會核准公司投資政策(Corporate Investment Policy)及清算投資政策(Liquidation Investment Policy)。
- (2)投資諮詢小組(Investment Advisory Group, IAG)監督政策之執行。IAG 小組主席由首席財務官(Chief Financial Officer)擔任，成員包括董事、財務部人員及其他成員。
- (3)FDIC 財務部(Division of Finance)人員掌管投資事宜。國庫業務科(Treasury Operations Section)負責後台，籌資及投資單位(Funding and Investment Unit)負責前台。



3.DIF 投資策略

DIF 投資依下列規定：

- (1)聯邦法律(Federal Law)

聯邦法律規定，基金必須投資於美國公債 (UST)，因為這些債權由美國政府十足信用擔保。

- (2)任何美國國庫產品

基金可以從事證券投資的組合，包括隔夜投資、短期國庫券、國庫票據、國庫債券及通漲保值債券。

- (3)政府機關的特殊計畫(special program)

FDIC 參加美國財政部提供的一個特殊計畫，該計畫允許聯邦機關投資大量反映上市櫃有價證券之未上市櫃有價證券。

4.基金之投資種類及組合成分

(1)DIF 投資種類，包括在美國公債之隔夜帳(overnight account)、美國國庫票據(Treasury notes)、通膨保值債券(Treasury Inflation-Protected Securities，TIPS)。

(2)NLF 投資種類，包括機關票據貼現(Agency Discount Notes)、政府貨幣市場基金、隔夜帳。

2014 年底 DIF 及 NLF 的投資組合成分如下表，主要為傳統公債。

DIF 投資組合成分

投資種類	2014/12/31 市場價值 (單位：億美元)	百分比
隔夜投資	\$19	4%
傳統公債	\$479	91%
通膨保值債券(TIPS)	\$25	5%
投資組合總餘額：	\$523	100%

NLF 投資組合成分

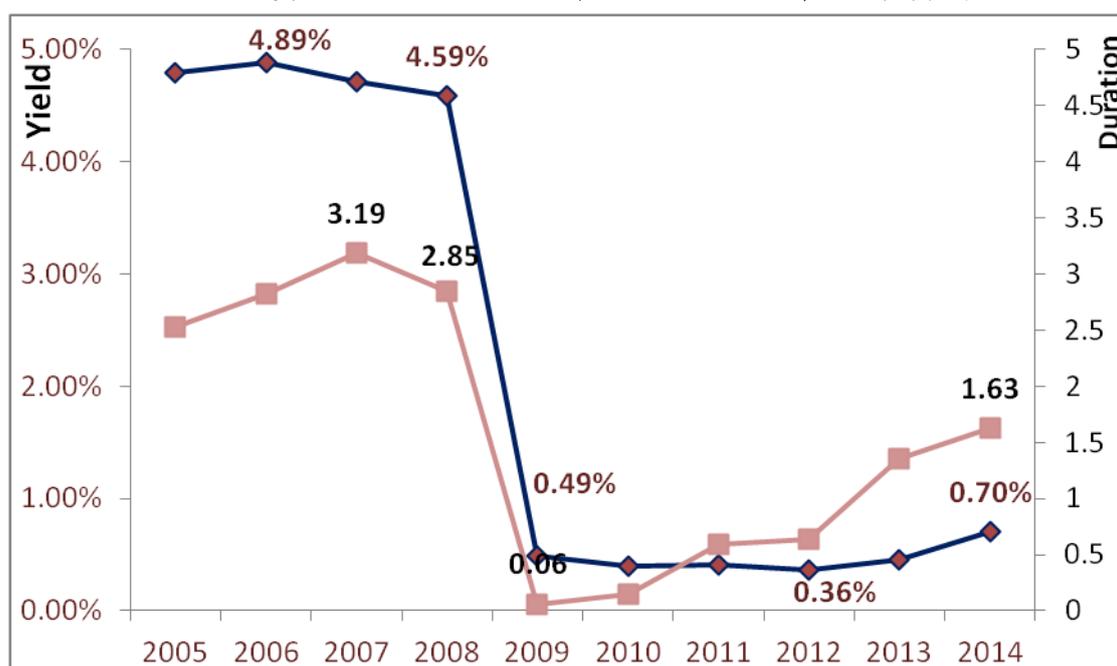
投資種類	2014/12/31 市場價值 (單位：億美元)	百分比
機關票據貼現	\$52	37%
傳統公債	\$84	59%
隔夜投資	\$ 6	4%
投資組合總餘額：	\$142	100%

5.DIF 投資組合總收益率及存續期間

2005-2014 年間 DIF 投資組合之總收益率(yield)及存續期間(duration)如下圖，該圖顯示：

- 2008 年以前，經濟狀況不錯，DIF 收益率高，投資組合主要為存續期間較長的有價證券。
- 到了 2009 年，DIF 收益率極低，且因流動性需求，投資組合主要為存續期間很短的有價證券。

DIF 投資組合 2005-2014 年底之總收益率及存續期間



6.DIF 投資組合現金流(Cash Flows)

2011-2014 年間 FDIC 的 DIF 投資組合現金流如下二個表，表中顯示 2011-2012 年的總現金流出均大於總現金流入，2013-2014 年則總現金流入大於總現金流出，主要係保費收入增加且清理支出減少。

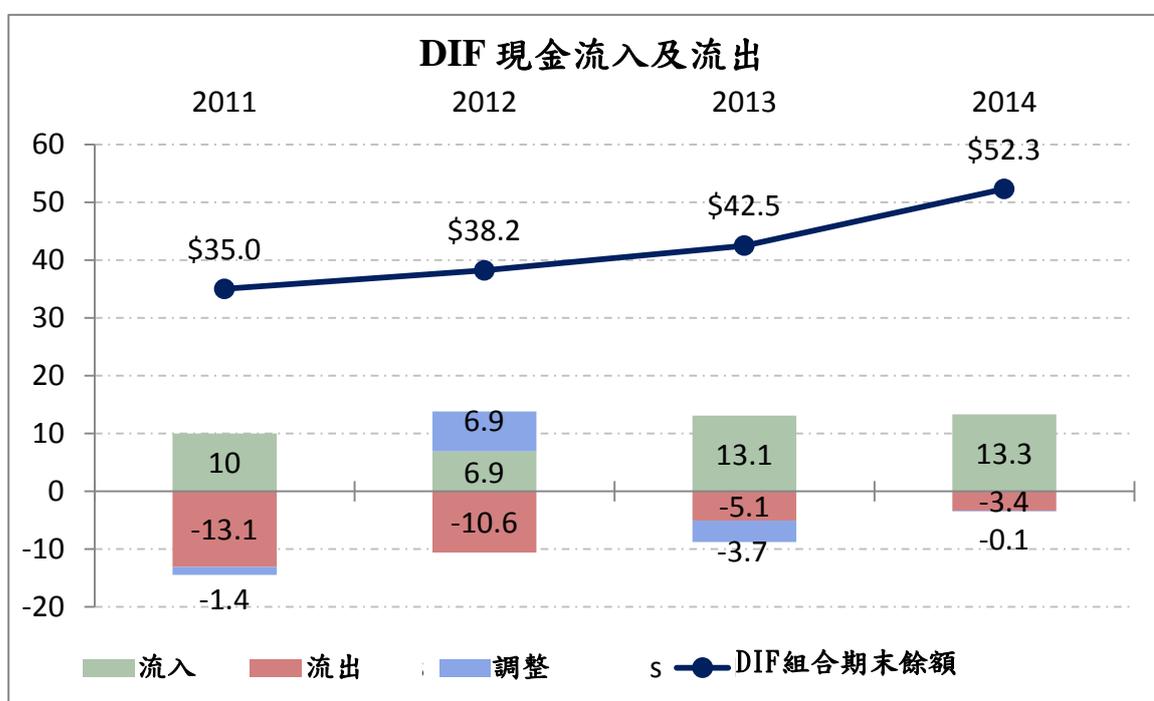
2011-2014 年 DIF 投資組合現金流

現金項目 \ 年度	2011	2012	2013	2014
期初餘額	\$39.6	\$35.0	\$38.2	\$42.5
現金流入:				
存款保險費	0.8	1.5	7.2	8.9
全國清算基金(NLF)分配	8.8	5.0	5.7	4.1
投資收益	0.4	0.4	0.2	0.3
總現金流入:	10.0	6.9	13.1	13.3
現金流出:				
清理相關支出	(11.5)	(8.8)	(3.5)	(1.7)
業務費用	(1.6)	(1.8)	(1.6)	(1.7)

總現金流出:	(13.1)	(10.6)	(5.1)	(3.4)
其他現金項目/非現金調整*:	(1.4)	6.9	(3.7)	(0.1)
期末餘額	\$35.0	\$38.2	\$42.5	\$52.3

*其他現金項目/非現金調整，包括證券按公允市價調整、為「暫時流動性保證計畫」(Temporary Liquidity Guarantee Program, TLGP)之淨移轉及一次性交易，如退還預付保費、出售花旗集團信託優先證券(Trust Preferred Securities, TruPS)及依法結算等。

2011-2014 年間 DIF 投資組合之現金流變化



六、單元五：處理與清理(Resolutions and Receiverships)

本單元介紹 FDIC 處理及清理倒閉要保機構之程序、交易類型、處理之七個主要作業模組，包括業務資訊系統(Business Information Systems, BIS)人員作業、特許經營權行銷(Franchise Marketing, FM)、賠付(Claims)、清理之後勤業務作業支援(Business Operations Support, BOS)、交割及購買與承受合約(Settlements–Purchase & Assumption Agreement, P&A)、資產管理及調查(Investigations)，最後並以 New

Hampshire 處理案進行個案研討。茲就重點內容摘述如下：

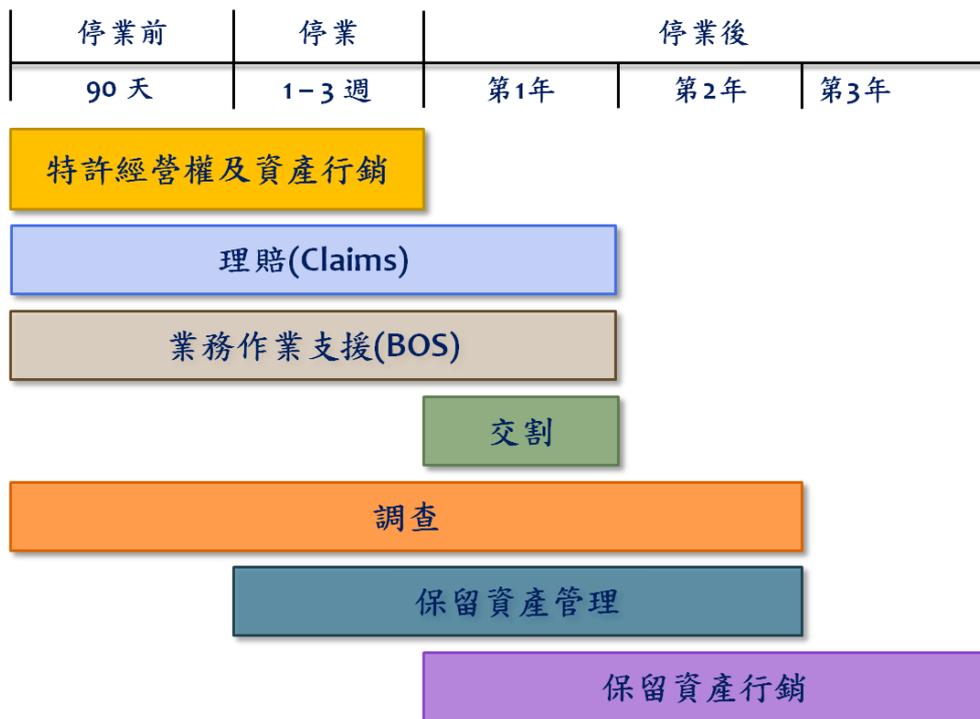
(一)處理及清理概觀(Resolution & Receivership Overview)

本節重點為 FDIC 處理及清理簡介，包括處理及清理之重要概念、處理程序、處理三階段作業內容、處理之主要資源、時程、溝通策略、處理交易架構與選項、處理策略及銀行停業小組之組織與運作等。

1.處理及清理週期(Resolution & Receivership Lifecycle)

FDIC 處理問題機構的生命週期如下圖，於該機構停業前 90 天（即實施 PCA 時），開始進行銀行特許經營權及資產行銷、賠付與清理前置作業，同時進行不法案件調查；停業時辦理概括讓與及交割；停業後繼續管理及行銷保留資產，一般情況，約為停業後 3 年可清理結束，。

處理及清理生命週期



2.處理及清理之重要概念

(1)FDIC 的多重角色

FDIC 依聯邦存款保險法賦與之職權，同時具有下列四種角色：

- 存款保險人(Deposit Insurer)：辦理存款保險，收取保費及於銀行倒閉時辦理存款理賠，以確保金融穩定及鞏固民眾信心。
- 存款保險基金管理人(DIF Manager)：管理存款保險基金。
- 銀行監理人(Supervisor)：監理州立案非會員銀行暨要保儲蓄銀行，辦理檢查、訪談及調查，並與 FRB 及 OCC 共同分擔銀行業監理作業。
- 清理人(Receiver)：為倒閉要保機構之法定清理人，於要保機構倒閉時，執行清理作業；另依陶德-法蘭克法規定，FDIC 亦為大型金融公司倒閉時之清理人。

美國法院長久以來瞭解 FDIC 擔任保險人、監理人及清理人之法定權限，爰可從事三項業務之內部交易。

(2)立即糾正措施(Prompt Corrective Action, PCA)¹⁰

PCA 係正式依據資本適足率水準，明定採取監理措施與關閉銀行的時機，其目的係強化政府缺乏處理問題銀行的魄力，強制監理機關在銀行自有資本比率低時，必須採取及早介入的糾正行動。此外，經由法制化，減少監理機關運用寬容措施的潛在機會，限制銀行從事過度風險的行為。

若監理機關對要保機構發出资本嚴重不足通知，該機構應於受通知後 45 日內提出自救方案。主管機關接獲自救方案後，應於 60 日內審議並將方案內容副知 FDIC，主管機關也可要求銀行就下列事項修正：

- 限制交易、分配及業務
- 撤銷或撤換經理人

¹⁰ 參閱 12 U.S.C. § 1831 O

- 要求監理核准
- 要求資本重整

銀行資本嚴重不足時，主管機關可於 90 日內勒令其停業清理並指派清理人進行清理，但 90 日之期間視情形可予以延長，每次最多 90 日，最多延兩次，亦即最遲應於 270 日內勒令停業。

(3)清理人指派之理由(Grounds for Appointment of Receiver)

問題機構關閉之時點由其聯邦監理機關決定，非屬 FDIC 之權限。1991 年聯邦存款保險公司改進法(FDICIA)賦予 FDIC 得指定自己擔任清理人。

當問題機構有下列情事時，聯邦監理機關得指派清理人進行清理程序：

- 已無償債能力
- 流動性不足
- 經營不安全/不健全
- 故意違反停止及終止令
- 違反聯邦洗錢防制法：檢察總長以書面形式通知聯邦監理機關或 FDIC，該機構涉嫌觸犯洗錢罪時。
- 隱藏帳簿及記錄
- 資產大量耗散
- 違反法律而有支付不能之虞。
- 同意：經要保機構之董事會、股東會或會員之決議，同意該項指派時。
- 遭終止要保資格。
- 資本嚴重不足。

(4)最小成本處理(Least Costly Resolution)

FDICIA 明文規定，除有系統性風險外¹¹，FDIC 處理倒閉

¹¹ 依聯邦存款保險法第 13 條(c)項(d)款(G)目規定，系統性風險考量乃造成最小成本處理原則之例外，亦即若一家金融機構倒閉將產生系統性風險時，FDIC 無須通過最小成

機構時，應自所有可能的處理方式中，擇最小成本方式辦理。即使倒閉案件有系統性風險，FDIC 仍必須節制成本，因此，FDIC 辦理倒閉銀行標售案，主要以最小成本為考量基礎。

FDICIA 為加強監理機關執行職務之責任，要求 FDIC 應提出現值分析(present-value analysis)之證明文件，並在現值的基礎上利用實質貼現率(realistic discount rate)評估各種不同問題機構處理所需之成本，用以研判其所選擇之方案是否屬於成本最小者。此外，當要保存款機構發生嚴重虧損可能導致系統性風險時，財政部長應提供相關證明文件，由審計部審查是否符合 FDICIA 之處置規定，並將審查結果向國會報告。

最小成本分析的項目包括，問題機構資產及負債情況、溢價或折價，以及預估損失應如何分配予各順位債權人；倘標案附有損失分擔機制，則依損失分攤年限(例如 10 年)折算現值預估，以求公平處理每一標單。

最小成本分析主要將全部資產價值減掉資產減損，加上存款的溢價再減清理費用，即為清理後可辦理分配之金額，然後將此金額依債權順位分配予各債權人。

(5)清理權力(Receivership Powers)

□ 保護資產

FDIC 擔任清理人，應達成淨值最大化及損失最小化之責任，當倒閉機構的董事或經理人有疏失時，FDIC 有權進行追究，若其他法令(包括州法令)對董事及經理人有較高標準時，FDIC 亦可選擇適用該法及對應管轄法院。由於高階職員通常有責任保險，因此如果 FDIC 認為該員有疏失，亦會向其求償。

□ 訴訟程序暫時停止(12 U.S.C. §1821(d)(12))

本測試，即可對其進行財務援助。

FDIC 擔任清理人，得請求法院暫時停止倒閉銀行之所有訴訟程序 90 天；法院接獲 FDIC 之請求時依法應予准許。

□ 有保障之契約(12 U.S.C. §1821(e)(11))

依法可取消但 FDIC 通常不會取消此類契約，除非該契約會造成銀行更多損失或有欺騙行為者，才會取消。

□ 撤銷契約(12 U.S.C. §1821(e))

FDIC 有權撤銷或終止倒閉銀行所簽訂之有效契約。因撤銷或終止契約可主張之賠償，以債權人所受直接損失為限，即使原契約訂有提前解約之賠償條款，此部分 FDIC 亦可不予賠償。FDIC 常行使此項權限，不過終止前會詢問買家意願，如買方有意繼續履行該契約，FDIC 則尊重買方意願。

□ 反停止處分(12 U.S.C. §1821(j))

法院就清理程序、FDIC 擔任清理人依法所為之行為，不得為停止處分，債權人僅得請求以金錢賠償損失。

□ 一般勞動契約或與高階經理人之特別約定(12 U.S.C. §1821(K))

通常 FDIC 不予履行。其約定之類型包括：一般僱傭契約、高階經理人黃金降落傘約款、免責約款、員工選擇權契約、遞延給付條款、退休金、退職金或資遣費之約定。

□ 合格金融契約(12 U.S.C. §1821(e)(8)(9)(10))

包括證券期貨經紀契約、遠期契約、買回條款、SWAP 交換契約以及其他 FDIC 認定之合格金融商品契約。為維持正常金融交易秩序，FDIC 對此類合約通常在重新開業日後第 2 個營業日中午前作成決定，除非履行將造成銀行更大損失或基於不法詐欺所為之約定，原則上清理人應依原約款繼續履行。

□ 交叉保證責任(12 U.S.C. § 1815(e))

FDIC 有權向倒閉銀行之控股母公司及旗下其他子銀行請求

賠償，請求期間為兩年，賠償金額由法院裁定。

□ 撤銷資產移轉(12 U.S.C.§1821(d)(17)(18))

對於倒閉銀行疑涉不法之資產移轉行為，FDIC 於擔任清理人起 5 年內得予撤銷；FDIC 得要求上開買家退還資產。

□ 對倒閉銀行董事、經理人之訴追(12U.S.C.§1821(K))

FDIC 就倒閉銀行之董事或經理人之疏失，有權予以訴追，請求其賠償損失。其他法律，如州法律，對於相關人員之責任有較高標準者，FDIC 均得以主張。

(6)清理債權順位(Priority of Claims)

清理程序之債權清償順位如下：

第一：擔保存款人及優先債權人。

第二：清理費用。

第三：存款債權。

第四：普通債權。

第五：次順位金融債券。

第六：股東。

(7)清理債權申報流程

通知債權人：FDIC 登報公告，同時也會郵寄通知。

申報債權：債權人應於公告後 90 日內申報，清理人接到債權人的申報，應於 180 日內決定是否受理。

債權審核：清理人駁回債權申報時，債權人應於駁回日起 60 日內向法院申覆。

3.處理及清理階段

問題要保存款機關(IDI)經其監理機關確認有關閉之虞時，FDIC 通常分二個階段(stages)三個時期(phases)處理，即停業前(pre-closing)的處理階段(resolution stage)，及停業日(closing)與停業後(post-closing)的清理階段(receivership stage)。

所謂處理階段，係指當要保存款機構有得清理之情事發生，監理機關將其放入觀察名單，並於資本嚴重不足(BIS 低於 2%)時，依 PCA 規定，正式發出經營不善之通知予該機構及 FDIC，FDIC 於收到該通知後於 90 天內準備標售事宜，並尋求最佳且成本最低之解決方案，辦好各項退場準備，以降低銀行退場處理成本及減輕對金融市場及存款大眾造成之衝擊。因銀行一旦進入清理，即注定面臨關閉命運，故明確之 PCA 機制，促使 FDIC 能於停業前取得問題銀行的合作，進行秘密標售作業，係其處理問題機構，穩定金融秩序，降低賠付損失之成功要件。

而清理階段係 PCA 期間屆期，監理機關勒令問題機構停業，並指定 FDIC 為清理人，由清理人將該機構資產及存款負債移轉予承受機構，再為保留資產處理及依清理債權順位辦理清理財產分配等清理事宜。前述停業前 90 天期間，若情勢特殊並經主管機關告知，FDIC 的準備時程可能縮短。

FDIC 停業前處理及停業後清理之作業重點如下：

停業前 (120 天至停業日)	停業日 (第 0 天)	停業後 (第 1 天至清理結束)
<ul style="list-style-type: none"> □ IDI 經歷不良事件 □ 監理機關將 IDI 放入觀察名單 □ IDI 同意準買家進行查核評估 □ FDIC 行銷該 IDI 之特許經營權 □ FDIC 規劃策略處理計畫(SRP) □ FDIC 選擇得標者 	<ul style="list-style-type: none"> □ 註冊機關關閉 IDI □ FDIC 辦理公告及郵寄賠付通知書 □ FDIC 執行處理策略 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 出售特許經營權予承受機構 ✓ 若無承受機構其他處理方式 	<ul style="list-style-type: none"> □ FDIC/承受機構重開倒閉 IDI 各營業據點 □ 清理財產管理及出售保留資產 □ FDIC 監控風險損失分攤資產 □ FDIC 支付賠付款 □ FDIC 終止清理

4.重要停業前處理資源

FDIC 處理問題機構之主要事項及資源如下：

- (1)資產價值評估審查(Asset Valuation Review, AVR)
- (2)編製非要保存款估算備忘錄(Uninsured Deposit Estimation Memo, UDEM)
- (3)研擬策略處理計畫(Strategic Resolution Plan, SRP)－供停業日執行參考：

- 辨識下列事項，以利行銷及風險控管：
 - ✓ 銀行特色亮點(資產、負債、業務)以利行銷
 - ✓ FDIC 作業風險
 - ✓ FDIC 聲譽風險
- 最終策略處理計畫(SRP)

(4)設計投標表格(Bid Form)

設計各類型購買與承受合約(Purchase & Assumption, P&A)

交易之投標表格，如：

- 所有存款或僅非要保存款
- 全行(Whole Bank)P&A
- 改良式全行(Modified Whole Bank)P&A
- 放款組群(Loan pools)
- 乾淨銀行(Clean Bank)P&A
- 損失分攤(Loss sharing)P&A－內容包含損失分攤資產種類及分攤比率：
 - ✓ 住宅放款(Residential)
 - ✓ 商業放款
 - ✓ 分攤比率 80/20 或投標人選擇之比例

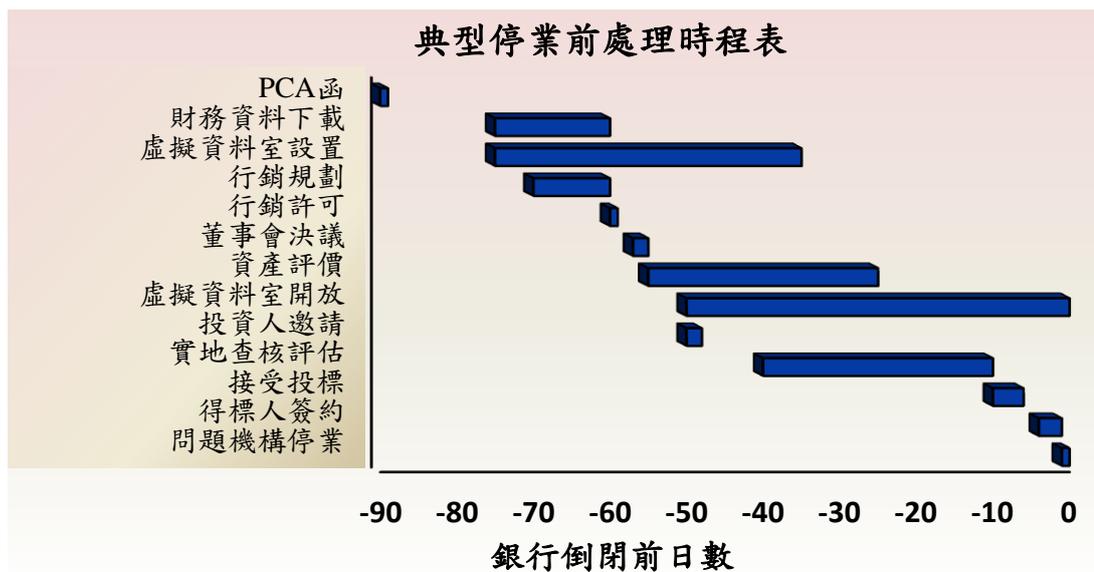
(5)研擬購買與承受合約

5.典型的處理時程及作業流程

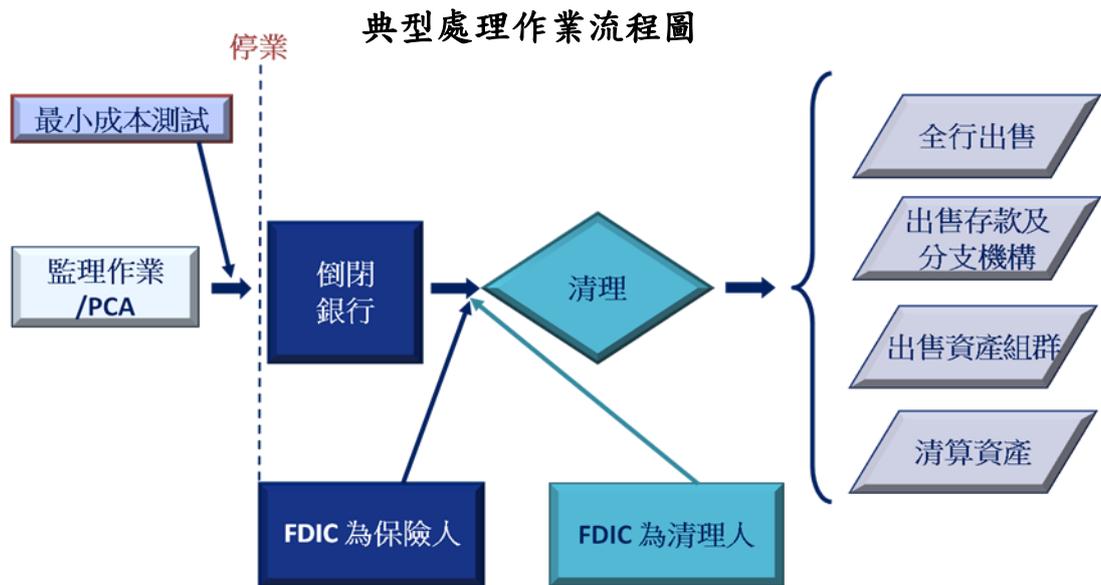
典型的問題機構處理時程如下圖，係於監理機關發現非要保存款機構資本嚴重不足時，依 PCA 規定正式發出通知並給予 90 天

的改善期限。FDIC 於接獲 PCA 通知後即應進行停業前的處理作業及，並取得該要保機構之配合，派員進駐當地秘密進行資料下載、搜集、處理及評估，並建置虛擬資料室(Virtual Data Room, VDR)，規劃市場行銷，由其資訊系統自動篩選合格之投資人，透過網路提供資料袋(Information Package, IP)予潛在投資人，並積極取得行銷授權及該要保機構董事會同意，進行資產評價，開放 VDR，邀請潛在投資人參與投標查核及實地查核評估，接受投標，辦理最小成本測試(Least Cost Test, LCT)後決標、簽約，然後監理機關勒令問題機構停業，辦理概括該與及停業後事宜。

下圖之時程表僅代表正確的行銷順序，但個案情況不同，開始時間及存續期間可能有顯著不同。



典型的處理作業流程(Resolution Process)如下圖，FDIC 於 PCA 期間進行前置處理及最小成本測試，停業時以清理人身分辦理概括讓與，並以保險人身分賠付保額內存款，停業後清理人繼續管理處分未出售資產，處分完畢後清算資產，辦理分配，結束清理。



6.處理交易架構(Resolution Transaction Structures)

FDIC 處理倒閉機構之交易架構多樣化，常見者：

(1)購買與承受交易(Purchase and Assumption Transactions, P&A 交易)

所謂 P&A 交易係指由健全機構購買倒閉機構部分或全部資產，以及至少應承受所有要保存款(保額內存款)，也可能為所有存款，或要保存款及連結標的(Linked Bids)之存款。P&A 交易之特色係將大部分資產及要保存款移轉予承受機構，風險較低之資產亦移轉予承受機構，涉及機密或詐欺之資產留下清理，對銀行倒閉所引發之衝擊較小，且清理手段較具彈性，故已成為處理問題機構最常採用之方式。

FDIC 的 P&A 交易配合個案狀況設計多種型式：

□ 全行式(Whole Bank)P&A

✓ 全行 P&A (Whole Bank P&A)

全行 P&A 交易係以帳面價值（有價證券以公平市價）移轉所有資產予承受機構。

✓ 修正式全行 P&A(Modified Whole Bank P&A)

通常係以全行 P&A 為藍本，但不包括不良放款、購地及建築開發融資(ADC Loans)、空地貸款、自用不動產(ORE)等資產。

✓ 全行 P&A 附損失分攤(Optional Loss Share)

此類型交易係 FDIC 先將倒閉機構資產以帳面價值出售予承受機構，雙方約定於未來一定期間內，就特定資產處分之損失，由 FDIC 以清理人身分與承受機構依約定比例，分攤損失。

□ 基本型購買與承受(Basic P&A)

✓ 附放款組合選擇權 P&A (P&A with Optional Loan Pools)

本類型交易係將同性質的資產歸為一組合包，譬如：同性質的放款、不良放款、小額信貸、自用不動產等，為吸引更多不同性質的投資人，這些組合包一起推出市場，由投資人依其需求分別投標一包或多包，此方式不僅擴大參與層面且可保持地區金融市場的活躍性。

✓ 乾淨銀行 P&A(Clean Bank P&A)

乾淨銀行 P&A 又稱標準 P&A(Standard P&A)，係指健全機構購買的資產，僅限於現金、約當現金及市場流通性廣的資產，營業處所、辦公家具則經常是選擇性的；在負債方面可為保額內存款，亦可為所有存款。

(2) 過渡銀行(Bridge Bank)

過渡銀行為 FDIC 暫時創設之金融機構，用以承受倒閉金融機構資產及負債，直至清理完成。

(3) 賠付(Payout)

FDIC 直接向倒閉機構要保存款人辦理現金賠付。FDIC 通常在銀行倒閉的一個工作天之後，以開立支票方式直接賠付存款人。

- 存款保險國家銀行(Deposit Insured National Bank, DINB)
- 直接賠付(Straight Deposit Payoff)

7.市場行銷考量

P&A 交易行銷之考量因素：

- (1)處理時間是否足夠：倘緊急停業，停業前置處理及潛在投資人查核評估可能作業不及。
- (2)要保存款機構的流動性部位。
- (3)要保存款機構的資產及存款成分。
- (4)特許經營權市場化，即該機構的特許權是否有潛在投資人對其有興趣。

8.停業時之作業準備

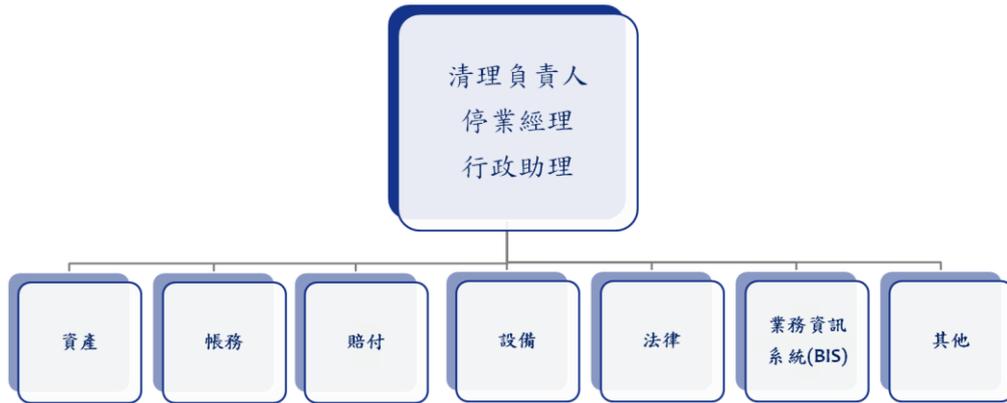
(1)籌組清理小組

FDIC 於接獲 PCA 後即預為籌組停業小組(Closing Team)擔任清理負責人(Receiver-in-Charge, RIC)，負責下列主要事項：

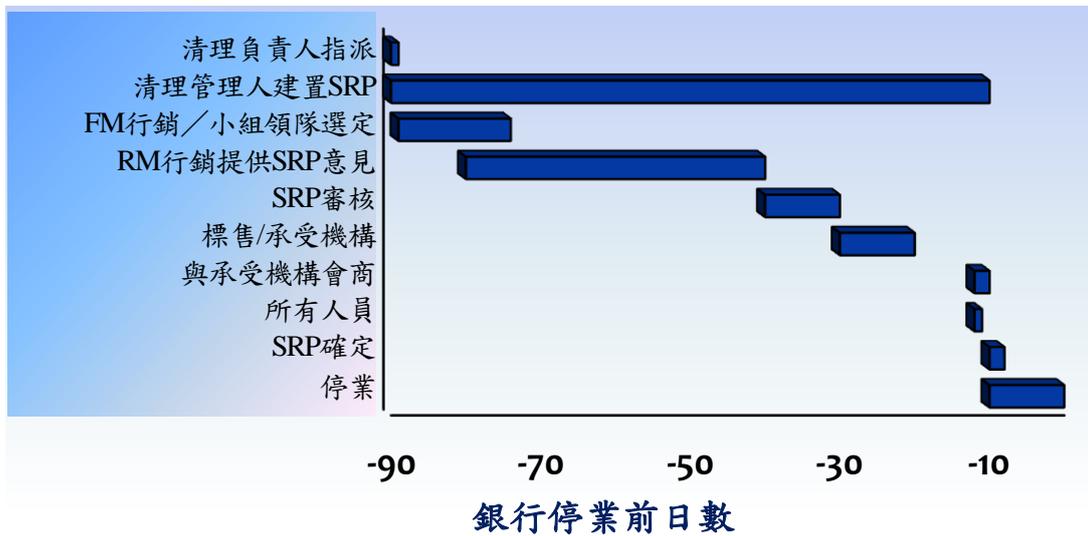
- 準備策略處理計劃(SRP)
- 督導職員
- 制定溝通計畫(Communication Plan)
- 管理停業物流(Closing logistics)

停業小組之組織架構如下圖，由停業經理(Closing Manager)督導，成員五至十五人，包括行政組理(Administrative Assistant)資產、會計、賠付、設備、法律、業務資訊系統及其他相關人員。

停業小組組織架構



(2)停業小組作業時程(Closing Team Timeline)



9.停業後作業

清理(Receivership)係指一家金融機構發生倒閉時，FDIC 被指定為清理人(Receiver)。

FDIC 擔任清理人之主要任務：

- 資產清算及財產了結等事務。
- 加速終結程序以維護公眾信心。
- 回收最大化並將財產分配於所有債權人。

(1)清理作業管理

- 帳務及報表(Accounting and Reporting)
- 服務及管理剩餘資產直到清算完結
- 辦理不法案件調查
- 啟動／解決訴訟
- 證明債權人的債權及支付分配款(Dividends)
- 客戶服務
- 結束清理

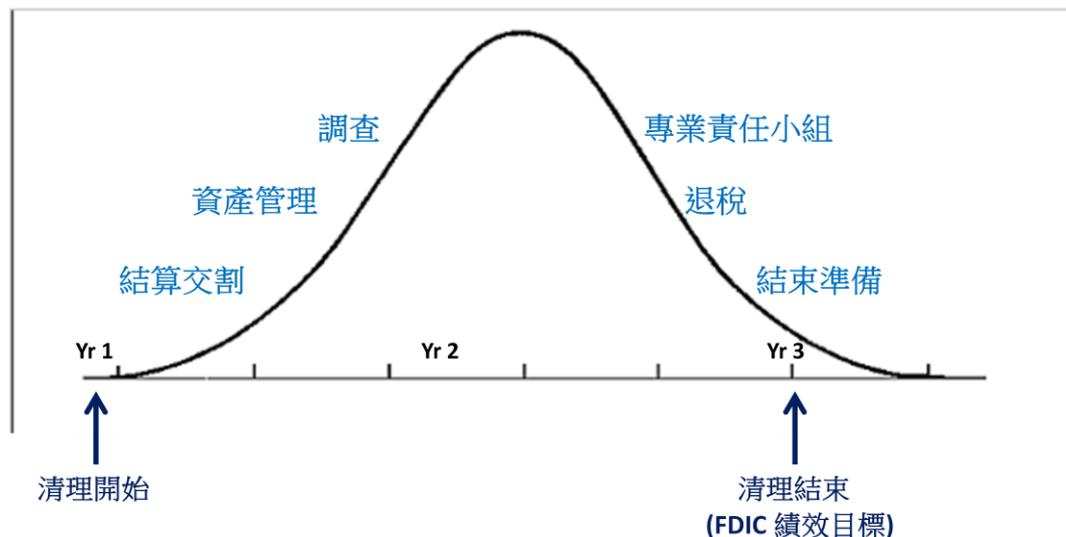
(2) 出售清理資產

清理資產出售之方式：

- 結構型交易(Structured Transactions)
 - 證券化(Securitization)方式出售
 - 股權合作(Equity Partnership)
- 現金出售(Cash Sales)
- 資本市場(Capital Markets)

(3) 清理時程(Receivership Timeline)

FDIC 規劃的目標清理時程，自停業清理開始，至清理結束約 3 年，其作業時程如下圖。



10. 結論

問題機構處理成功之要素：需有完善的計畫、良好的溝通、計

畫執行之確實及後續追蹤。

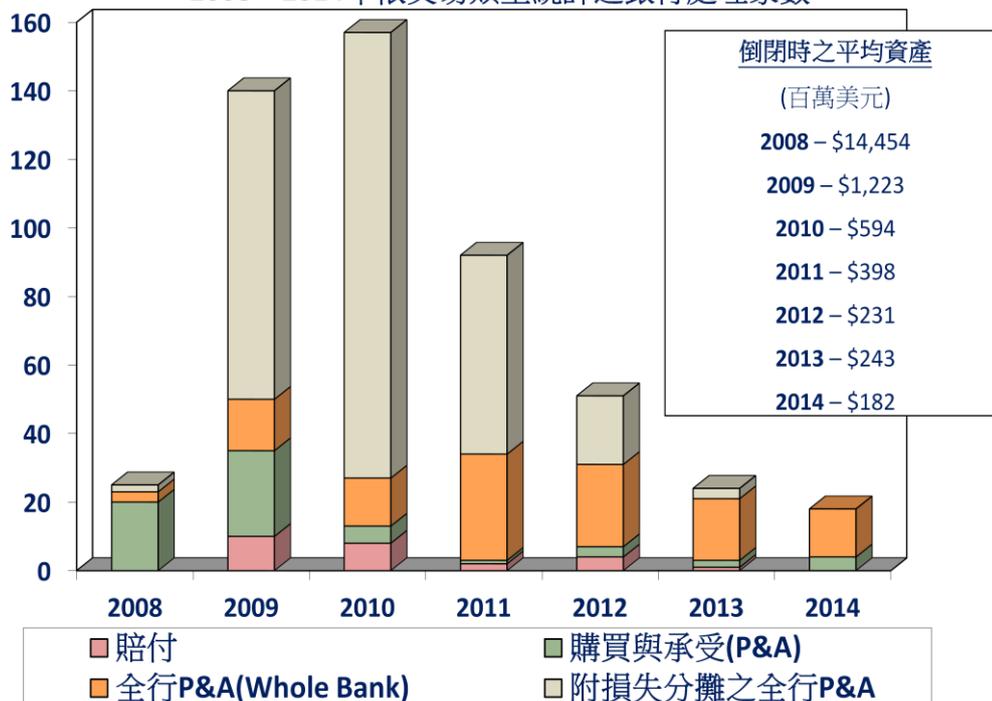
(二)處理交易架構(Resolution Transaction Structures)

2008 年金融危機時期至 2014 年，美國銀行共倒閉 507 家，其中僅有 25 採賠付方式，其餘均採 P&A 交易(如下表)。而 P&A 交易，又有基本型 P&A、全行 P&A 及附損失分攤之全行 P&A，就表中可看出，2009-2011 年倒閉高峰時，多數採附損失分攤之 P&A，2012 年之後，金融逐漸穩定，損失分攤 P&A 交易漸少，而以全行 P&A 為大綜。

2008-2014 年美國銀行倒閉家數及處理方式

交易類型 \ 年度	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
賠付		10	8	2	4	1	
購買與承受(P&A)	20	25	5	1	3	2	4
全行 P&A	3	15	14	31	24	18	14
附損失分攤全行 P&A	2	90	130	58	20	3	
合計	25	140	157	92	51	24	18

2008 - 2014年依交易類型統計之銀行處理家數



1. 全行 P&A (Whole Bank P&A)

FDIC 提供的全行 P&A 係將所有資產以帳面價值(有價證券以公平市價)移轉予承受機構，而承受機構需承受所有存款或僅保額內存款。

(1) 全行 P&A 之標準交易架構

- 承受項目：
 - ✓ 所有資產除了排除項目外
 - ✓ 存款負債(所有存款或僅保額內存款)
 - ✓ FRB 借款或 FHLB 證券抵押墊款
- 排除項目：留由清理人處理
 - ✓ 非流通證券
 - ✓ 詐欺性放款
- 選購(Optional)－投資人自由投標選購
 - ✓ 銀行營業場所及固定資產
 - ✓ 自有不動產(Owned Real Estate, ORE)
 - ✓ 損失分攤放款(如果有)
- 停業後選購權(Post-Close Option)－銀行停業後，承受機構得選擇是否購買：
 - ✓ 固定資產
 - ✓ 承受租賃固定資產

(2) 修正式全行 P&A (Modified Whole Bank)

通常以全行 P&A 為藍本，但排除某些資產群組，例如不良放款、購地及建開發放款(ADC Loans)及自有不動產(ORE)等資產。

(3) 全行 P&A 附損失分攤(Optional Loss Share)

此類型交易係 FDIC 先將倒閉銀行資產以帳面價值出售予承受機構，雙方約定於未來一定期間內，就特定資產處分之損

失，由 FDIC 以清理人身分與承受機構依約定比例分攤損失。

所謂損失分攤(Loss sharing)，係 FDIC 同意對特定資產組群承擔大比例的實際損失，以保存其價值，並讓這些資產繼續留在銀行/私部門的一種合約。

□ 損失分攤項目

- ✓ 可提供損失分攤之資產，包括獨棟家庭住宅放款(Single Family Residential Loans)、商業放款。
- ✓ 不可提供損失分攤之資產為消費性放款。
- ✓ 損失分攤比率通常為 80/20% (即 FDIC 分攤 80%)，分攤範圍僅為實際損失及允許之費用。

□ 損失分攤交易之目的

- ✓ 承受機構：易於收購優質資產，降低損失風險，及提供機會進入新市場。
- ✓ FDIC：可降低資產管理成本，減少緊急資金需求，讓資產快速回到動盪市場之私部門。
- ✓ 市場：避免問題資產充斥市場，給予時間讓市場價值恢復。

□ 損失分攤合約之主要內容

- ✓ 獨棟家庭住宅放款—10 年期
承受機構必須使用經核准之放款修改計畫 (loan modification program)。損失範圍為修改放款、急售(Short Sales¹²) 及查封出售抵債房地產之損失。
- ✓ 商業放款(Commercial Loans)—5 年期
損失範圍為合格的損失及費用，以及事先經 FDIC 同意之放款出售損失。

¹² 急售(Short Sale)指銀行核准抵押貸款之屋主自行找買家出售房地產，還清貸款，當出售之房地產價格低於貸款時，短少(short)部分由銀行認列損失，貸款人不必再支付不足部分。

□ 損失分攤之監控

FDIC 對損失分攤交易嚴格監控：

- ✓ 以確保 FDIC 及承受機構依合約規定履行其義務。
- ✓ 審查、核准/拒絕及支付承受機構提出申領之損失分攤款。

□ 損失分攤合規審查

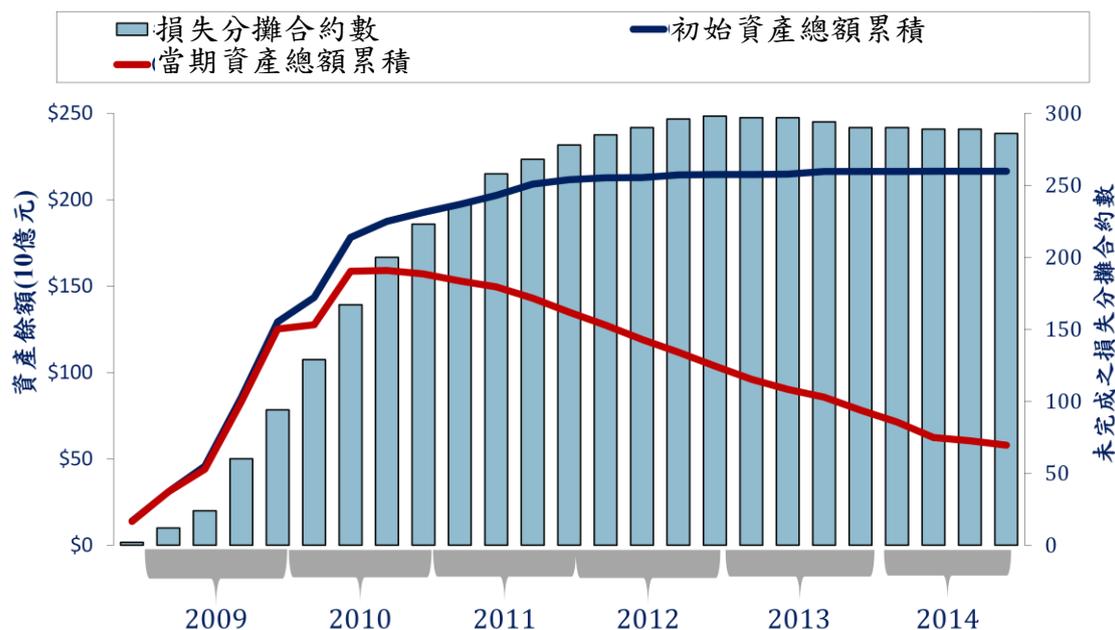
合規審查係審查承受機構是否以下列方式處理損失分攤資產：

- ✓ 盡力讓損失分攤資產回收最大化。
- ✓ 對損失分攤及承受之資產，處理一致性。
- ✓ 有適當的記錄保存及內部控制機制。
- ✓ 以審慎的銀行實務管理損失分攤資產。

□ 損失分攤合約屆期處理

- ✓ 損失分攤合約期限，獨棟家庭住宅放款為 10 年期，商業放款為 8 年。
- ✓ 屆期時，承受銀行需將必要的行政管理及報告送 FDIC 端，剩餘之損失分攤資產併入承受機構之承受資產組合。
- ✓ 屆期後，承受機構仍需維護詳細的資產記錄，及依 FDIC 要求提供相關文件。

下圖是 2009-2014 年 FDIC 以損失分攤交易處理之損失分攤資產及倒閉機構家數趨勢圖。由該圖可看出，至 2014 年底多數損失分攤合約尚未屆期，惟當期損失分攤資產累積已較初始資產減少許多，顯示大多數損失分攤資產已處理完畢。



2. 基本型 P&A (Basic P&A)

(1) 基本型 P&A 之標準交易(Standard Transaction)架構

- 承受項目：
 - ✓ 僅具體指明包含之資產
 - ✓ 存款負債(所有存款或僅保額內存款)
 - ✓ 現金及應收帳款
 - ✓ 存款擔保放款及流通證券
- 排除項目(Excluded)：留由清理人處理
 - ✓ FRB 借款或 FHLB 證券抵押墊款
- 選購(Optional)：投資人自由投標選購
 - ✓ 銀行營業場所、固定資產、自有不動產(ORE)
 - ✓ 放款組合(Loan Pool)
 - ✓ 損失分攤放款(如果有)
- 停業後選購權(Post-Close Option)
 - ✓ 固定資產
 - ✓ 承受租賃之固定資產
 - ✓ 購買放款選擇權

(2)基本 P&A 附放款組合選擇權(Basic P&A with Loan Pools)

係將相似資產包在同一組合，提供基本型 P&A 交易選購，以提高投標出價，並降低不合格出價之頻率。

資產分包類型如下：

- 住宅放款
- 正常商業放款
- 不良商業放款
- 自用不動產
- 正常消費性放款

(3)清理人保留資產

P&A 交易下架構下，保留由清理人處理的資產：

- 經紀商存款(Brokered Deposits)
- 應收稅款
- 抵押貸款服務協議
- 忠誠保險
- 欺詐相關之資產
- 商譽
- 銀行的銀行股票(Bankers Bank¹³ Stock)
- 專業責任判斷(Professional Liability Judgments)－對銀行經理人責任之追償。
- 清理人有關之放款
- 與環境問題有關之資產

3.過渡銀行(Bridge Bank)

過渡銀行是一種暫時性處理方案，目的是讓 FDIC 有足夠的時間進行評價，穩定銀行狀況，降低處理成本。過渡銀行為 FDIC 向 OCC 登記立案之國家銀行(National bank)；一家過渡銀行可承

¹³ 銀行的銀行(Bankers bank)是一個為美國社區銀行提供金融服務的金融機構。銀行的銀行為投資銀行所擁有，並可能只對社區銀行提供服務。

受一家或多家倒閉機構之存款與特定之其他負債，以及購買一家或多家倒閉機構特定資產，以延續金融服務之提供。

(1)設立過渡銀行之主要考量

- 金融機構突然倒閉，FDIC 需要較多的時間進行市場行銷。
- 金融機構規模較大。
- 為保留具吸引力之金融機構特許經營權價值。
- 提供額外的行銷，以獲取最大的特許經營權價值。

(2)過渡銀行之特點

- 將倒閉機構之大部分資產及負債移轉到過渡銀行。
- 給予時間以便設計一個具成本效益的處理方案。
- 讓客戶繼續獲得銀行服務。
- 讓 FDIC 控制貸款。

(3)過渡銀行之設置期限

過渡銀行初期之設立期間為二年，得延長三次，每次最多延長一年。

4.賠付(Payout)

存款賠付是處理成本最高，亦是倒閉機構處理之最後手段。FDIC 通常在 P&A 交易投標未能符合最小成本測試或無人投標時，才會考慮採用存款賠付交易。2008 至 2014 年間美國共倒閉 507 家機構中，其中僅 25 家採用存款賠付方式處理。

FDIC 的存款賠付又有下列方式：

(1)代理支付機構(Paying Agent)

FDIC 如無法覓得買受人或倒閉機構無法以 P&A 方式處理時，將保額內存款移轉至一家或多家經營健全之銀行，由其代為支付予倒閉機構之要保存款人。存款戶可選擇直接結清或與該銀行繼續存提款業務，此法亦稱移轉存款 (Insured Deposit Transfer, IDT)。

(2)直接賠付(Straight payout)

FDIC 將保額內存款以簽發支票方式直接郵寄支付予倒閉機構之要保存款人。

(3)存款保險國家銀行 (Deposit Insurance National Bank, DINB)

美國 1933 年的銀行法，授權 FDIC 設立一新國家銀行(new national bank)稱為 DINB，以承受倒閉機構之受保障存款。DINB 的營運期間及權利均受限制，沒有資本，且僅能承受倒閉機構的保額內存款，存續期間最長二年。

要保機構倒閉時，若有必要，由 FDIC 申請設立暫時性 DINB，將倒閉機構保額內存款交易帳戶移轉至此新註冊銀行，並由 FDIC 負責營運，營運期間會使用倒閉機構原有營業處所，倒閉機構開立的支票、金融卡(debit card)及自動櫃員機(ATM)可持續使用至 DINB 結束前第 3 天，但 ATM 提款上限會予以降低，原則僅供存款人提取急用之現金。倒閉機構的存款人應於 DINB 營運期間內將其保額內存款移轉至其他金融機構或直接提領。DINB 設立屆期，未提領之保額內存款，開立支票郵寄存款人。

移轉到 DINB 的要保存款通常不包含經紀商存款、定期存款及個人退休金帳戶(IRA)，經紀存款需等經紀商申報後才能確定，而定期存款及 IRA 則由 FDIC 直接郵寄支票予存款人。

2008 至 2014 年間以賠付方式處理的 25 家機構中，僅 7 家以設立 DINB 方式賠付，存續期間約為 30~60 天。DINB 雖不常使用，惟有助倒閉機構之有序進行清算，並降低對當地社區及金融市場之衝擊。

直接賠付與 DINB 之比較如下表：

賠付(Payout)	DINB
處理成本最高／最後之處	FDIC 存款保險決議做成

理手段	
直接將要保存款支付予存款人	倒閉銀行停業時，定期存款帳戶及非核心存款，開立支票支付
存款債務代表對清理財產之請求權	分支機構暫時營業，讓客戶將交易帳戶移到其他銀行，俾維持支付程序不中斷
可能需要 DINB 架構分發支票	DINB 屆期結束時剩餘帳戶，開立支票支付
ACH 帳戶發送到其他金融機構	可確保在沒有其他銀行願意承受要保存款時，存款人仍能繼續提領他們的要保資金
可使用代理機構。FDIC 將倒閉銀行的保額內存款匯到一家或多家存款機構。	

(三)業務資訊系統(Business Information System)

本節重點為 FDIC 處理及清理處(DRR)之業務資訊系統(Business Information System, BIS)人員於問題要保機構處理、停業及清理時期負責之業務及時程。

要保存款機構停業前處理、停業時營業場所管理及倒閉清理等所有作業，均由 FDIC 的 DRR 負責。而倒閉機構的所有資訊作業系統、資料、硬體設備等處理與控管，以及賠付資料處理等，則由 DRR 的業務資訊系統科(BIS Section)負責。因應作業需要，DRR 事先制定一個「基本訂單合約(Basic Ordering Agreement, BOA)」，列明適用於未來任務訂單條款的合約，以便其業務資訊系統科能快速的獲得資訊技術(Information Technology, IT)支援。

業務資訊系統科負責的業務及時程如下：

1.停業前—90 天期間

- (1)接獲監理機關 PCA 通知時，即儘速請該要保存款機構提供存款帳戶餘額等相關資料，以供價值評值、市場行銷、資產銷售。

- (2)進行資料轉換、調節及下載－內容包含存款人、借款人及員工之個人身份資訊(如姓名、地址、社會安全碼、電話號碼存款帳戶及放款)。
- (3)建立行銷需交付予潛在投資人之初始資料。
- (4)在銀行辦理實地訪談。
- (5)會見利害關係人(Stakeholders)。
- (6)與服務提供商(Service Providers)進行會商，了解提供之服務及合約內容。
- (7)完成可交付的銀行基礎設施。
- (8)投資人簽署保密協議及保密。
- (9)與參與處理的相關單位會商，討論可能倒閉銀行之詳細處理計畫。

2.停業時－第 0-5 天

- (1)控管要保機構環境安全，確保要保機構的 IT 基礎設施及作業安全。
- (2)由要保機構資訊系統擷取資料或下載更新之資料。
- (3)轉換、調整相關資料及將報表送利害關係人。
- (4)建置初始交付資料。
- (5)與利害關係人及服務小組會商。
- (6)控管銀行轉送資料予承受機構。若沒有承受機構，由 FDIC 充當承受機構角色，直到倒閉銀行被出售或處理完結。
- (7)未出售之資產資料移交給清理人，供停業後相關作業使用。

3.停業後－第 1 天至清理結束

- (1)確認相關資產建置在 FDIC 的系統上。
- (2)進行資產轉換。
- (3)記錄出售相關資料。
- (4)依據需要提供銷售資訊。

(5)隨時更新資產及資訊系統。

(四)特許經營權行銷(Franchise Marketing, FM)

FDIC 於要保存款機構 PCA 期間即開始策劃該機構的行銷及資產查核等作業，而市場行銷應獲該要保機構董事會決議通過，授權 FDIC 辦理。市場行銷之主要目的，係期望在最小成本處理原則下，以公平、透明及保密之方式，讓資產以最好的價格有序的回到私部門，並減少對社區之衝擊，維護金融穩定及民眾信心。

1.典型的行銷處理程序

倒閉前：進行可能倒閉銀行的行銷，規劃交易架構，提供全行或基本 P&A(存款及放款組合或無放款組合)等交易類型供潛在投資人選擇承購。

倒閉時：註冊機關指定 FDIC 為清理人，FDIC 以保險人及清理人身分，同時辦理賠付、P&A 及資產組合結構化銷售等作業。

倒閉後：清算剩餘資產。

2.市場行銷之挑戰

問題機構特許經營權行銷所面對之主要挑戰：

- (1)分支機構拆分出售(Branch Break-Up):例如倒閉機構規模龐大，市場投資人無力購買或承受時，需將該機構拆分出售，拆分及交割處理，相關複雜。
- (2)結構化資產出售：結構化資產設計專業技術較高。
- (3)私人投資者(Private Investors)：投資人為參加國際投資關係的法人、非法人經濟組織及自然人，其適用之法規及資格條件相對複雜。
- (4)合夥投標
- (5)財務顧問
- (6)銀行聯貸參與放款

3.停業前市場行銷時程

市場行銷作業，由行銷小組組長帶領團隊於要保機構倒閉前 70~60 天期間開始辦理，一直到銀行停業。

行銷小組之主要職責如下：

(1) 協調下列現場工作團隊辦理相關作業(停業前)：

- 資產價值評估審核(AVR)小組
- 財務系統下載(Financial Systems Download)小組
- 潛在投標人實地查核(Due Diligence, DD)小組

(2) 由倒閉機構取得相關記錄及報表，建置到虛擬資料室(VDR)，以供潛在投資人自行上網存取，內容包含可能倒閉機構之記錄及給停業小組的表報。

(3) 協助停業小組

- 為停業小組、可能倒閉機構及承受機構間之主要聯繫者。
- 提供可能倒閉機構之組織結構及相關問題資訊。

4.辨識潛在投資人(Potential Bidders)

特許經營權行銷，是由 FDIC 依投資人名單(Bid List)邀請認可之合格投資人參與收購機會。投資人名單係就每次收購機會，依潛在承受機構之資格與興趣，以及可能倒閉機構之特性，如資本比率、監理等級、資產規模及最近一期申報資料之核心存款與銀行地理位置等因素產出。每次研製之投資人名單，均使用許多標準(Criteria)進行比對，能被列入投資人名單之機構或組織團體，必須是要保存款機構或監理機關已事先核准特許(shelf charter¹⁴)者。投資人名單上的合格機構，FDIC 會於適當之收購機會以 email 通知，並授權其存取 FDIC 虛擬資料室之行銷初始資料。

¹⁴ 「shelf charter」係為增加問題銀行 P&A 交易競標參與者，由監理機關先給予尚無銀行經營許可之投資人初步核准全國性銀行特許之機制。此特許仍處於「未激活(inactive)」或「擱置(on the shelf)」狀態，直至投資人承受一家問題機構後才會激活，並由監理機關核發正式經營許可，FDIC 亦正式承保；若未得標，投資人可於特許之有效期間 18 個月內，就 FDIC 問題銀行 P&A 交易尋找其他合適對象。

(1)投資人名單(Bid List)處理程序

- 設計特許經營權行銷投資人名單標準(Criteria)
- FDIC 風險管理處核准投資人名單標準
- 邀請潛在投資人參與簡報
- 簽署保密協議
- 簽署保密協議者授權存取虛擬資料室之資料
- 監理機關核准有興趣之投資人

(投資人名單係依 Bid List Directive 設計)

(2)潛在投資人資料庫

投資人名單係由 FDIC 「金融機構及投標人資料庫」中之下列資訊，依設定之標準進行篩選：

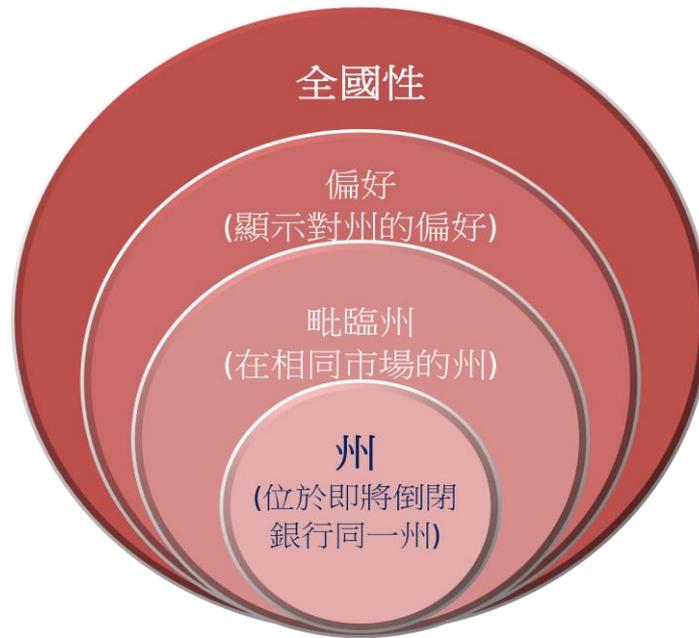
- 人口統計及監理資訊。
- 監理評等資料。
- 投標人業務項目。
- 專案業務項目：用以核對投資人之業務項目。
- 銀行聯繫資訊。
- 地理偏好：銀行對經營地區之偏好。

(3)投資人名單篩選標準(Criteria)

能被列入投資人名單之機構，必須是：

- 監管標準符合規定。
- 特定資產符合依地理條件設定之門檻。
- 投資人與即將倒閉機構位於同一州、毗臨州、地理位置偏好或全國性銀行。

另為讓金融機構取得額外的資本，對積極之投資人及承受機構，於事先獲監理機關核准且符合資本與地理限制者，得篩選追加加入投資人名單。



(4) 投資人名單範例

下表為投資人名單處理範例，該範例依可能倒閉銀行之情況設定資產門檻及地理位置，並依該等標準篩選了 390 家合格投資人列入投資人名單。

假設投標名單		
在伊利諾伊州(Illinois)的銀行資產 2 億美元		
潛在投資人標準	準銀行資產門檻	合格投資人
在 Illinois 之要保存款機構	\$4 億美元	59
在毗臨州之要保存款機構 (Iowa, Indiana, Kentucky, Michigan, Missouri, Wisconsin)	\$8 億美元	64
偏重 Illinois 之要保存款機構	\$8 億美元	59
資產超過 15 億美元之全國性要保存款機構	\$15 億美元	205
追加投資人	NA	3
總投資人		390

(5) 合格金融機構可能考量下列原因而參與倒閉機構之收購：

- 成長：承受機構可能有穩定的資金來源擴大其客戶群。
- 購買獲利資產：FDIC 的 P&A 交易通常包含該地區市場之

良好放款組合客戶，且承受機構可協助 FDIC 以更有效率的方法處理資產。

- 擴大現有市場或進入新市場：承受機構承受存款，但可彈性的選擇辦事處維持開業超過一年。另收購作業可能允許承受機構在他們期望的據點增設分支機構。
- 經濟穩定：協助維持完整的銀行存提款服務，將金融機構倒閉對社區的不利影響最小化。

5. 資產價值評估

(1) 資產價值評估審查(Asset Valuation Review, AVR)

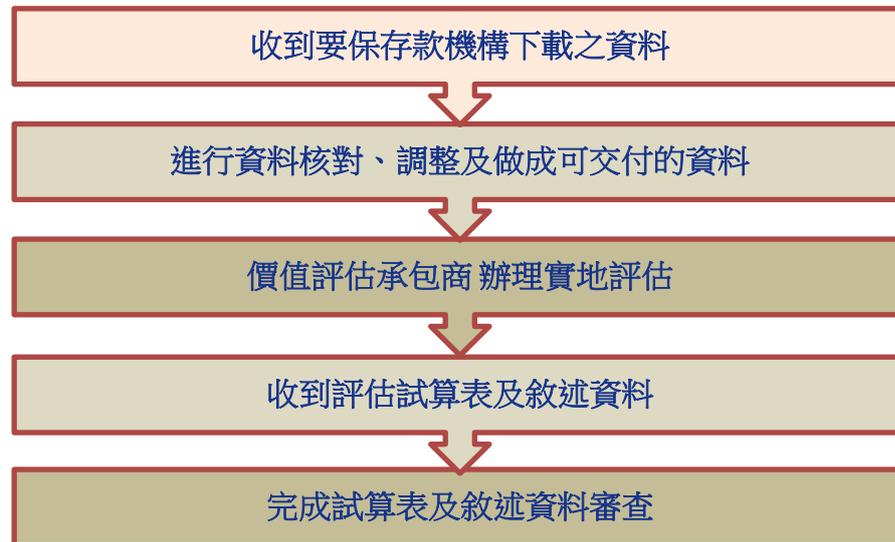
資產價值評估審查(AVR)之主要目的是估計問題機構擁有的資產負債價值，俾用以設計資產負債出售結構及決定最佳的處理方法。

- AVR 依下列方式決定目前市場價值或放款可收回性、自有不動產及抵押服務權利：
 - ✓ 放款組合概貌(snapshot)。
 - ✓ 信用損失估計。
 - ✓ 銀行承銷標準評價。
 - ✓ 經濟/金融市場評論。
- AVR 統計分析結果與目的：
 - ✓ 產出的 AVR 報告主要用以建立投標資產組合、訂定底價、評估投標單，及決定最小處理成本交易。
 - ✓ 估計損失可用以預測 FDIC 的損失分攤交易及或有損失準備提列。
 - ✓ 決定損失分攤合約終止之價格。
 - ✓ 規劃整合資產評價資料。

(2) AVR 處理流程

依據 FDIC 的資產價值評估參考手冊(Asset Valuation

Reference manual)，FDIC 處理及清理處(DRR)辦理價值評估需有內部控制，俾確保各種放款組合價值評估之合理性，如此才能巧妙的提高標售價格，並讓資產價值回收最大化。AVR 處理流程如下圖：



6. 虛擬資料室(Virtual Data Room, VDR)

FDIC 於蒐集必要資料及決定最適處理策略後，即建置一個安全網站，以方便投資人透過網路閱覽相關資訊，並可廣泛地提供銷售資訊予有意購買之投資人，以及從有意參與標購的金融機構或個人名冊中，考量地理位置、競爭環境、少數民族情況、財務狀況、資產規模、資本大小及檢查評等因素後，寄發銷售訊息，以增加投資人參與，並提昇競價效果。

虛擬資料室之作業：

(1)行銷程序開始時：

- 將投標通知以 email 發送給潛在的投資人。

(2)簽署保密協議：

- 經篩選合格的潛在投標人才能獲准存取 VDR 資料。
- 提供行銷報告總結、交易條款予潛在投標人。

(3)存取虛擬資料室所有資料

資產價值評估後，FDIC 會考量問題機構之資產負債組合、

該區域經濟情況、同區域類似機構處理經驗及潛在舞弊案件等相關訊息，決定最適處理架構，將問題機構基本資料、評估資訊及標售策略等刊登於虛擬資料室之網站，供簽署保密協議之投資人辦理查核。

準備下列資料供投資人存取：

- 要保機構下載的存款及放款轉入 VDR 網站。
- 銀行作業及房地產。
- IT 概況。
- 投標文件。
- 監理機關聯絡資訊。

(4)連線查核(On-Line Due Diligence)

虛擬資料室建置的文件主要有報告總結、交易事實表、總分類帳、放款下載資料、存款下載資料、IT 合約、自有不動產、銀行房地產/租賃資產及交易文件等，潛在投資人可登入虛擬資料室，進行連線查核。

7.實地查核(On-Site Due Diligence)

凡已簽署保密協定的合格投資人，由 FDIC 規劃及安排辦理實地查核。實地查核之主要目的係讓投資人透過實地查核金融機構帳冊、紀錄等資料，以評估擬承購之資產與負債價值。

實地查核作業：

- 放款檔卷審查：查核人員於完成規定之表格申請後得審查實體放款檔卷。
- 管理審查：查核人員得與銀行經理人進行訪談。
- 其他表報：其他銀行表報於可能時提供。

8.接受投標(Bid Acceptance)

投標人完成資料查核後，應在截止日前向 FDIC 遞出標單，再由 FDIC 針對每一標單之標價進行評估，並與其估算之清算成

本進行比較，決定最小成本之最後決標價。

FDIC 之密封投標程序：

- (1)確定預定標售之交易類型與數量。
- (2)協調監理機關核准標售及收購案。
- (3)配合辦理最小成本測試(LCT)分析及法律議題。
- (4)建立投標遞送之安全網站。
- (5)回應不合格投標或投標未符合最小成本測試者。
- (6)投標結果通知監理機關及投標人。

9.決定最小成本處理交易

FDIC 對問題機構之處理，依 FDICIA 規定需符合最小成本處理原則。

(1)FDICIA 規定的最小成本處理原則：

- 公平標售評價程序。
- 如果成本可以計算則決標。
- 投標金額係相對於其他標單出價及清算成本。

(2)最小成本測試來源

成本以現值為基礎，採實質貼現率為之。最小成本測試之主要資料來源：

- 資產價值評估(AVR)。
- 可能倒閉機構總分類帳及申報資料(Call Report)。
- 未受保障之存款估計。
- 投標人標單所寫對存款權利金(Deposit Premium)及資產折扣(Asset Discount)之出價。

投資人填寫的標單通常包含二項金額：第一項為權利金，即倒閉機構存款特許經營權之價值，該數字通常反映投資人對顧客基礎之價值認知；另一項為投資人對受讓機構資產願意付出的價格，該數字反映投資人對資產風險程度及潛在損失之認

知。

(3)標單之最小成本測試

每一標單均以對 DIF 的成本進行評估後，再選擇最小成本之標單為得標者。最小成本測試公式如下表：

資產總額(Total Gross Assets)
— 資產損失
+ 投標金額：
存款權利金 及 / 或
資產折扣
— 清理債務
= 清理損失

最小成本測測範例

最小成本測試範例		單位：千美元
Box 1		
總資產合計	\$71,116	
減：預估資產損失	\$(20,241)	
預估清理費用	\$(2,643)	
清理債務	\$(74,745)	
加：投標資料	-----	
債權人之總損失	\$(26,513)	

Box 2		
清理債權分配/損失	分配獲償	損失
擔保及優先債權人	\$191	-----
FDIC	\$74,425	\$(26,432)
非要保存款人	\$74	\$(26)
普通債權人	\$55	\$(55)
次順位債權人	\$0	\$0
合計	\$74,745	\$(26,513)
合計 FDIC 成本		\$(26,432)

上述範例，最後 FDIC 的處理成本為 26,432 元。

10.行銷挑戰案例

(1)Silverton 銀行(2009 年 5 月)

- Silverton 銀行是 FDIC 史上第一次遇到銀行的銀行(Bankers' bank)倒閉的事件。該銀行概況：
 - ✓ 資產：41.5 億美元
 - ✓ 存款：33 億美元
 - ✓ 一個營業處所
 - ✓ 客戶銀行(client banks)：1,400 家客戶銀行分別位於 44 州
- 提供全國各地社區銀行所需之作業。
- 提高對金融體系之系統性紊亂及客戶銀行之運作關注。
- Silverton 銀行行銷考量重點：
 - ✓ 代理行服務(correspondent bank services)
 - 提供的業務線有多少不是一般銀行典型業務
 - 對潛在承受機構的負面因素有那些
 - ✓ 承銷資訊(Underwriting Information)
 - 客戶銀行的力量
 - 放款組合的品質
 - ✓ 保密(Confidentiality)
 - 較多的客戶銀行
 - FDIC 分析情況時維持機密性之可能性

(2) 橡樹園第一銀行 (First Bank of Oak Park, FBOP Corporation)(2009 年 10 月)

- 9 家銀行在同一控制之下，包括兩家有償付能力的銀行。其概況如下：
 - ✓ 資產：\$190 億美元
 - ✓ 存款：\$150 億美元

- ✓ 分支機構：153 家
 - 使用交叉保證(Cross guaranty)
 - 9 家銀行在同一週末停業
 - 提供連結標案(Linked Bid)選購
- (3)波多黎各銀行(Puerto Rico Banks)(2010 年 4 月)
- 三大銀行同時倒閉，其概況如下：
 - ✓ 資產：\$189 億美元
 - ✓ 存款：\$145 億美元
 - ✓ 分行：109 家
 - 運用溝通以避免潛在危機
 - ✓ 與金融機構波多黎各辦公室的專員積極互動
 - ✓ 實施有效的策略處理計畫
 - ✓ 辦理語言及文化議題準備
 - ✓ 制定全方位的溝通及公共關係策略

11. 結論

市場行銷目的是提供靈活的交易，以達成損失分攤下的最大資產移轉。行銷需與風險管理部門合作加強監控及溝通，藉由委外處理，以提高公正及透明，行銷需投資自動化資訊系統，以投高行銷作業效率。

(五) 賠付(Claims)

1. FDIC 辦理存款賠付之主要職責，包括

- (1) 配合將存款保險金額支付予帳戶持有人
- (2) 通知倒閉機構的存款人及債權人
- (3) 同意或不同意申請倒閉機構賠付之案件列入清理債權

2. 債權順位

FDIC 本於職權對存款人履行保險責任後，依規定代位取得存

款人對該要保存款機構之存款債權¹⁵，故通常 FDIC 為倒閉機構之最大債權人。而非要保存款人係指存款人於該倒閉機構內，超過存款最高限額部分之存款(保額外存款)，此部分之債權與 FDIC 代位權具同一受償順位，且優於一般無擔保債權人。存款債權之順位如下：

- (1)擔保存款人及優先債權人
- (2)清理費用
- (3)存款人：包含要保存款人(FDIC)及非要保存款人
- (4)普通債權人
- (5)次順位債權人
- (6)股東

3. 賠付管理系統(CAS)

賠付管理系統(Claims Administration System, CAS)是 FDIC 用以辨別倒閉機構要保及不保存款的一套全自動化賠付系統，亦是其決定存款保險策略及有效賠付之輔助工具。CAS 可產出基本資訊供 FDIC 分析問題機構、排定處理優先順序及選擇最佳的賠付方式，亦可自動決定存款人在倒閉機構的存款及保額內存款金額，以便移轉承受機構或直接賠付予存款人。該系統亦記錄及保存所有倒閉機構的存款及賠付相關資訊，以供後續辦理賠付及記錄追蹤。

CAS 系統之主要特性：

- (1)停業前
 - 供集中儲存停業金融機構之重要資訊。
- (2)資料品質處理
 - 接受格式化及非格式化檔案資料。
 - 支援金融機構以關鍵字及商業規則，剖析資料、淨化、驗

¹⁵參閱 12 U.S.C.§1821(g)

證及標準化。

- 支援金融機構與 CAS 間資料交換之多檔案傳輸機制。
- 支援一個能有效識別及自動更正潛在錯誤之程序，以免影響保險狀態，例如資料欄位缺漏或帳戶號碼重複等。

(3) 要保存款核算

- 載入及處理存款帳戶資料，並應用業務規則及關鍵字決定存款人之保險類別。
- 分析金融機構以最低所需資料項目建置之資料，並計算保險狀態。
- 提供多重比對演算法(multiple matching algorithms)以確定存款帳戶之唯一所有人功能。
- 提供追蹤帳戶所有人及受益人之功能。
- 提供可信度設定及調整功能，以利確認所有權唯一。
- 資料更新功能。

(4) 客戶關係管理(CRM)

- 管理 CAS 內個案相關之所有交易、事件、資料、內容及信件。
- 依業務規則、系統事件及使者互動處理之自動化工作流程案件。
- 產出信件和官方文件(如郵件、電子郵件、通知、備忘錄、公告)。
- 啟動金融交易，例如清理憑證(Receivership Certificate, RC)。
- 自動保留、借記及貸記。
- 提供非存款債權人透過網路瀏覽及更新其申領賠付狀態。

4. 賠付作業項目及時程

(1) 停業前作業(停業前 120—0 天停業日)

- 取得問題機構下載之存款資料。
- 資料上傳賠付管理系統(CAS)。
- 停業前決定要保狀態。
- 準備不保存款估計備忘錄(Uninsured Deposit Estimate Memo, UDEM)。
- 研擬賠付策略處理計畫(SRP)，為賠付做準備。
- 公務帳目(official item)審查。
- 為停業之週末做準備。

(2)停業時(第 0 天-第 3 天)

- 調整未支付的公務帳目。
- 完成要保金額決定(需要時)。
- 完成供應商清單。
- 準備法律聲明、通知書及公告。
- 與承受機構進行交割會議。
- 倘為移轉存款(IDT)/設立 DINB/過渡銀行：
 - ✓ 存款帳戶轉移到新存款機構。
- 倘為賠付：
 - ✓ 列印支票，郵寄倒閉機構存款人。

(3)停業後(第 1 天-清理結束)

- 存款人服務。
- 未申領存款處理。
- 非存款債權(Non-Deposit)賠付。

5.停業時之週末期間作業

(1)要保機構停業時之週末期間應辦事項及順序如下圖：



(2)最後營業至停業後星期日之作業

□ 星期五：(最後營業日)

- ✓ FDIC 業務資訊系統(BIS)人員協調倒閉機構員工儘速完成「營業結束(end of day)」之交易處理。
- ✓ 與倒閉機構員工一起開始處理未兌現公務帳目支票(official items)確認及調整等賠付開始工作。

□ 星期六凌晨

BIS 人員進行相關處理：

- ✓ 由倒閉機構或其服務商(servicer)下載取得存款資料。
- ✓ 準備資料以便上傳到 FDIC 的賠付管理系統(CAS)。
- ✓ 進行下載資料的存款餘額核對及調整，例如未兌現公務帳目支票的調整。

□ 星期六早上至下午：

以 CAS 系統進行保額內存款處理：

- ✓ BIS 人員將上述下載並核對完成的資料上傳 CAS 系統。
- ✓ 將 CAS 計算出的存款餘額及統計資料與會計帳務及 BIS 人員提供的資料進行核對。
- ✓ 會計帳務產出一份總分類帳報表。

□ 星期六晚上至星期天：

- ✓ 確定最終的存款賠付金額。
- ✓ 建立賠付相關的借記/保留檔案。
- ✓ 要求保留者，將該等存款帳戶予以保留。
- ✓ 核准保額內存款支付。

□ 星期天：

- ✓ 採賠付交易時，保額內存款由 FDIC 簽發支票郵寄給存款人。
- ✓ 採所有存款移轉交易時，將資金匯給承受機構。

6. 與存款人溝通

FDIC 與存款人溝通之方式：

(1) 建置客服中心(Call Center)

- 負責回應存款人詢問之問題
- 約見存款人

(2) FDIC 網站，提供下列資訊：

- 常被問及之交易資訊問題與解答(FAQ)
- 清理資產負債表
- 是否為要保存款

7. 停業後作業

(1) 存款人服務

- 採賠付交易時
 - ✓ 與存款人會面
 - ✓ 連絡非要保存款人
 - ✓ 在分支機構與存款人會談
 - ✓ 審查賠付金額
 - ✓ 取得其他文件
 - ✓ 回答問題
- 採所有存款移轉時

- ✓ 回答存款人詢問的問題
- ✓ 管理未賠付之存款處理程序
- 處理保留帳戶
 - ✓ 辦理保留解除
 - ✓ 解決資產、調查和法律保留等事宜
- 處理抵銷
 - ✓ 申請非要保資金與未償還放款餘額抵銷(offset)
- 非資產攻防訴訟
 - ✓ 繼承訴訟案件處理

(2)非存款之賠付(Non-Deposit Claims, NDC)作業

- 除了公開聲明稿外亦郵寄通知給債權人。
- 債權人應於「截止日期(Bar Date)」前申報債權，申請賠付。
- 發給清理債權證明書(Receivers Certificates, RC)以證明其債權。
- 債券持有人及股東不必申報債權。

8.抵銷(offset)

(1)二種抵銷情形

FDIC 的抵銷作業分自願性抵銷及非自願性抵銷二種情形：

- 自願性抵銷是存款人或債務人請求 FDIC 以其非要保資金支付其在同一倒閉機構之貸款，此一權利已由法院確認超過 100 年。
- 非自願性抵銷是 FDIC 以存款人之存款支付其在同一倒閉銀行之逾期或屆期貸款。

(2)抵銷要件

抵銷必須是相互性。一般情況，指當事人互負相同種類及權力之債權債務。

有時相互關係不明確時：

- 抵銷必須轉由法務部審查及核准。
- 存款人／債務人的權力地位不同(例如：個人及公司)。
- 如果相互關係不現在，不得辦理抵銷。

(3)得主張抵銷者

- 承受機構／FDIC 將非自願性抵銷之存款人的資金於存款人借款金額範圍內予以保留，直至非自願性抵銷完成。
- FDIC 的賠付請求權內部管理審核程序進行抵銷。
- 保額內存款人亦為借款人，得主張抵銷。
- FDIC 會計申請以存款資金辦理放款。

9.賠付停業檢核表(Claims Closing Checklist, CCC)

FDIC 設計下列的賠付停業檢核表(CCC)以方便作業控管，表中有勾選註記者，表示該步驟於三種處理方式中應被執行：

停業時作業項目	所有存款 P&A	要保存款移轉 P&A-IDT	賠 付
1.取得停業機構最後存款下載資料	✓	✓	✓
2.核對及調節下載之存款資料與總分類帳	✓	✓	✓
3.調節公務帳目	✓	✓	✓
4.取得帳戶保留之清單	✓	✓	✓
5.以 CAS 系統確定賠款決定	✓	✓	✓
6.取出印鑑卡		✓	✓
7.通知存款人		✓	✓
8.通知不保存款人並進行溝通		✓	✓
9.完成所有後續手續	✓	✓	✓
10.與承受機構會商	✓	✓	
11.確認及連絡債權人	✓	✓	✓
12.準備非存款債權人清單	✓	✓	✓
13.發布法律通知予存款人及債權人	✓	✓	✓
14.搜集次順位債券持有人及股東名單	✓	✓	✓

(六)業務作業支援(Business Operations Support, BOS)

所謂業務作業支援(BOS),係為清理提供後勤作業及支援功能,包括評估(Proforma)、現金管理、授信作業、稅務、財務處理、資產管理服務、會計(總分類帳/負債會計/調節)及全面性功能等。



後勤作業中的評估(Proforma),係指產出一個能反映倒閉機構停業日合理準確財務狀況之資產負債表。評估財務報表是承受機構及清理人編制開帳分錄之基礎。

評估(Proforma)之目標係為掌控會計記錄、評估會計系統及處理程序、查驗證明文件、編制調整分錄後,產出倒閉銀行停業日之財務報表。

1.評估(Proforma)於不同處理階段之作業項目如下:

(1)停業前之評估作業

- 取得並研究總分類帳內容
- 確定人員編制及物流
- 準備停業前財務報表
- 準備策略處理計畫(SRP)

(2)停業時之評估作業

- 確認及訪談主要人員
- 取得停業時的總分類帳餘額

- 準備初始淨資金(net funding)
- 確認餘額並拆分至每一 P&A 交易案
- 調整至清算基礎會計

(3)停業後之評估作業

- 最終評估財務報表
- 最終停業備忘錄
- 建立臨時服務工作流程(Interim Servicing workflow)
- 移到持續清理階段(RA)

(4)持續清理作業(Receivership Activities, RA)

- 清理開帳交易
- 清理財務報表
- FDIC 公司之關係
- 依債權順位辦理支付
- 結束清理

2.評估作業小組(Proforma Closing Team)

評估作業由下列專家組成評估停業小組，並由財務經理領導辦理相關事務：

- 小組組長
- 稅務專家
- 放款專家(暫時性服務)
- 存款專家
- 會計人員
- 子公司會計專家
- 有價證券專家

3.停業階段之評估作業

(1)評估概念

評估使用 GRASS 概念產出最終資產負債表：

- 搜集(Gather)：搜集存款帳戶餘額佐證資訊。
- 調節(Reconcile)：存款帳戶調節到獲證實餘額。
- 調整(Adjust)(如果需要)：辦理任何必要的調整，以讓帳戶餘額準確
- 拆分(Split)：將資產負債表分配到每一 P&A 合約
- 報表(Statement)：準備停業日之最終資產負債表

(2) 初始資金(Initial Funding)

- 以下表的全行 P&A 為例，承受機構承接大部份的資產，FDIC 需支付給承受機構的初始資金淨額為 17,570,000 美元。

全行 P&A 停業階段之初始資金範例

組成項目	範例金額(美元)
承受之負債總額	63,000,000
－購買之資產金額	(56,000,000)
= 小計	7,000,000
－存款權利金 (1%)	(630,000)
+ 資產折扣 (20%)	11,200,000
應支付承受機構之淨額	17,570,000

- 若為乾淨 P&A(Clean P&A)交易，因承受機構僅承接少部份資產，例如現金及等同現金等資產，其餘資產留由清理人處理，故所需初始資金較多，如下表範例，承受機構僅購買少部分資產，FDIC 支付予承受機構的初始資金淨額擴大為 58,370,000 美元。

Clean P&A 停業階段之初始資金範例

組成項目	範例金額
承受之負債總額	63,000,000
－購買之資產金額	(5,000,000)
= 小計	58,000,000
－存款權利金 (1%)	(630,000)

+ 資產折扣 (20%)	1,000,000
應支付承受機構之淨額	58,370,000

- 下表為全行 P&A，承受機構承接大部份的資產，且承接的資產金額大於承受的負債，故停業日 P&A，可向承受機構收取資金淨額 43,630,000 美元。

全行 P&A 停業階段之初始資金範例

組成項目	範例金額
承受之負債總額	5,000,000
— 購買之資產金額	(60,000,000)
= 小計	(55,000,000)
— 存款權利金 (1%)	(630,000)
+ 資產折扣 (20%)	12,000,000
向承受機構收取之淨額	(43,630,000)

- 下表為評估工作表範例

Pro Forma Worksheet By ProForma Number
Sample Bank
Washington, DC
Fund 54321
Closed 12/26/14



PF Account	Description	Jacket	Institution GL Account	Institution GL Balance	Debits	Credits	Confirmed Balance	Acquiring Institution	FDIC
Assets									
1110	CASH	01.0	100100	\$170,714.57	\$0.00	\$0.00	\$170,714.57	\$170,714.57	\$0.00
	Total For 1110			\$170,714.57	\$0.00	\$0.00	\$170,714.57	\$170,714.57	\$0.00
1120	TRANSIT ITEMS	02.0	100205	\$39,388.74	\$0.00	\$0.00	\$39,388.74	\$39,388.74	\$0.00
1120	ATM CLEARING	03.0	100800	(\$1,104.86)	\$42.42	\$0.00	(\$1,062.44)	(\$1,062.44)	\$0.00
1120	VISA/MC CLEARING	04.0	100850	(\$2,442.50)	\$48.88	\$0.00	(\$2,393.62)	(\$2,393.62)	\$0.00
1120	RETURN ITEM CLEARING	05.0	101100	\$2,768.00	\$0.00	\$0.00	\$2,768.00	\$2,768.00	\$0.00
	Total For 1120			\$38,609.38	\$91.30	\$0.00	\$38,700.68	\$38,700.68	\$0.00
1130	AZTECAMERICA BANK - FSA ACC	06.0	100202	\$468.34	\$0.00	(\$468.34)	\$0.00	\$0.00	\$0.00
1130	UMB BANK	07.0	100203	\$184,814.35	\$12,550.20	\$0.00	\$197,364.55	\$197,364.55	\$0.00
	Total For 1130			\$185,282.69	\$12,550.20	(\$468.34)	\$197,364.55	\$197,364.55	\$0.00
1140	CASH IN BANK - MMDA	08.0	100210	\$69,642.44	\$4,062.50	\$0.00	\$73,704.94	\$73,704.94	\$0.00
1140	CERTIFICATES OF DEPOSIT	09.0	103050	\$747,486.27	\$396.80	\$0.00	\$747,883.07	\$747,883.07	\$0.00
	Total For 1140			\$817,128.71	\$4,459.30	\$0.00	\$821,588.01	\$821,588.01	\$0.00

4. 評估作業之潛在障礙及挑戰

評估作業有許多潛在的障礙，例如：資訊系統、專業知識、記錄情況、準備、規劃、資產負債表外關注項目、僅有總分類帳

等問題障礙。另在沒有承受機構的交易，例如以過渡銀行、賠付及 DINB 方式處理時，評估作業面臨更多的挑戰，例如：有政府機關的 ACH 信用重導向、資訊系統介面中斷及人才流失等問題。故停業小組需做好各種準備，以因應突然來自各方的挑戰。

(七)交割及購買與承受合約(Settlement and P&A Agreements)

本節重點為 P&A 合約之主要條款及交割作業內容。

1.購買與承受合約(P&A 合約)

P&A 合約是 FDIC 公司、FDIC 為清理人及承受機構三方共同簽定的法律契約。該契約之主要條款如下：

第 1 條：名詞定義(definitions)

定義所 P&A 合約使用之術語(terms)。

第 1.3 條：倒閉銀行記錄(failed bank records)

定義於聯辦法規 360.11(a)(3)一指停業時清理人合理取得倒閉銀行於業務交易過程中必需製作或保存之任何文件、書籍、電子檔案、地圖、照片、微縮膠片，縮微影片、電腦或電磁產生或保存的紀錄(包括但不限於錄音帶、光碟、記憶卡檔案及其複本)。

第 3.2 條及 3.5 條：承受之資產及排除之資產

承受資產依合約附表 3.2 規定之價格，以帳面價值或公平市價計算。

排除之資產依合約附表 3.5 條規定，例如有價證券、自有不動產、子公司等。

第 2.1 條：承受之負債(liabilities assumed)

承受機構依帳面帳值承受下列負債：

- 承受之存款
- 有擔保之負債。其債務總額以擔保品之市價為上限。
- 所有向美國聯邦儲備銀行(FRB)及聯邦住宅貸款銀行

(FHLB)借入之借款。

- 增值稅。
- 有關聯邦基金之負債。其總額以停業時之公平市價定之。
- 所得稅。
- L/C
- 倒閉銀行信用卡業務、透支契約、保管或信託業務所生之負債。
- 因委任契約所生之債務。
- 第 3.1 條約定所生之負債。
- 因合格金融商品所生之負債。
- 閉銀行以其資產為他人設定擔保之負債，或他人為倒閉銀行所擔保之負債。
- 與損失分擔合約相關之資產之所有訴訟案。

依帳面價值承受之附表 2.1 項目，清理人得依第 8 條規定調整。

第 12.1 條：賠償協議(indemnification agreements)：

第12.1條對受償人之賠償

自停業日起，除依 12.6 排除者外，清理人同意就 12.2 所定之範圍負擔保之責。承受銀行因 12.2(d)事項所受請求之金額、裁罰及依 12.1(a)未予承受之賠償金額、成本、損失、債務及費用(包括律師費)等及依 12.1(b)排除之項目所受之請求，亦由清理人負擔。

第 13.7 條：正式通知(official notices)

任何通知、請求、要求、許可、核准或契約各方當事人之往來事項，應以書面通知，於書面送達時生效，除非另有明確規定。該項書面通知得以信件、郵簡、電傳、快遞、傳真或電子郵件之方式，通知之。

第 4.8 條：原契約的存續

(a)除 4.8(b)另有約定者外，承受銀行於停業日後 90 日內，應以書面通知清理人是否承接停業銀行之服務契約。除依第 4 條排除者外，承受銀行同意自停業日起至下列情形止，遵守各該契約：

(i)由停業銀行提供服務者：停業日後 90 日。

(ii)對停業銀行提供服務者：承受銀行通知清理人不願承接該契約後 30 日。

承受銀行未於上述期限內知清理人時，視為承受該等契約。清理人應移轉交付該契約之所有權利利益予承受銀行。倘承受銀行未占有該項設備且選擇不承接或另議新約者，則不受 4.8(a)之約束。承受銀行應支付使用期間之費用。

(b)第 4.8(a)之得選擇是否承接之範圍不包括下列項目：

(i)停業銀行提供擔保或他人提供擔保予停業銀行之約定。

(ii)依 4.1~4.7 之約定，及 3.5(a)之責任險，或其他依 3.5 特別約定者。

(iii)停業銀行與其員工或其他第三人簽訂之顧問、管理或僱傭契約。

除本契約另有約定外，承受銀行就 4.8(b)之契約無須負擔任何權利義務。

2. 交割(Settlements)

與承受銀行的交割作業，係於倒閉機構停業並概括讓與後由 FDIC 及承受機構透過「交割」程序處理。交割作業由 DRR 交割單位負責 P&A 合約的管理。而交割代理人(settlement agent)則是清理人的主要聯繫人，負責確保倒閉機構的資產及負債移轉依 P&A 合約條款辦理。交割期間自承受機構購買或承受部分或全部倒閉

機構之資產或負債起，通常持續 364 天。一般的交割交易包含：

- 承受機構購買或移轉予承受機構之倒閉機構資產及負債餘額不符，辦理更正。
- 承受機構行使選擇權。
- 清理人之任何資產買回或承受機構之任何資產賣回予清理人。
- 依市場價格評估資產出售予承受機構。

(1)交割代理人之主要功能

- 促成倒閉機構的資產及負債轉移，並確保承受機構及 FDIC 遵循合約所有的條款。
- 監控 P&A 選購時間。
- 處理交割帳戶交易，控管需匯給承受機構或由承受機構收取之資金，並管理依合約出售資產的付款及代表 FDIC 或承受機構產生之費用報銷。
- 指導期中及最終交割。
- 在交割過程中，扮演與承受機構之主要聯繫人。

(2)交割時程

每一 P&A 交易之交割時程表如下：

停業後	作業項目
停業後 30 天內	<ul style="list-style-type: none">▪ 初始基金匯予承受機構(或承受機構匯給清理人)▪ 編製薪資名冊▪ 停業前之單據準備▪ 存款擔保單據按比例分配
停業後 60 天內	<ul style="list-style-type: none">▪ 信託驗證▪ 承受機構選購倒閉銀行自有或租賃之營業場所房舍(固定出價(fixed bid¹⁶))

¹⁶ 固定出價(Fixed Bid)係 P&A 合約提供承受機構以一特定價格或價格區間選購特定資產。

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 透支賣回(overdraft put-back) ▪ 保管驗證
停業後 90 天內	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 合約及協議公告 ▪ 承受機構選購倒閉銀行其他自有房地產 ▪ 承受機構選購租用之資料管理設備 ▪ 預付款項
停業後 120 天	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 期中交割 ▪ 放棄選購房地產 ▪ 評估調整(Proforma adjustments) ▪ 最終交割(364 天或提前)

(3) 交割作業之利害關係人

交割作業之利害關係人包含下列業務之所有相關人員：

交 割	法律(Legal)
	債權(Claims)
	資本市場(Capital Markets)
	合約終止單位(Contract Repudiation Unit)
	評估(Proforma)
	自有不動產(ORE)
	倒閉銀行利益
	資產管理
	業務運作支援(BOS)
	承受機構
	特許經營權行銷

(4) 交割作業結論

自 2007 年以來，已經有超過 500 家銀行倒閉。506 家倒閉銀行的交割交易金額超過 \$80 億美元，而每一 P&A 交易之交割期間可能長達 364 天。

(八) 資產管理(Asset Management)

資產管理之目的，係為保存及提升保留資產價值，經由資產的出售及處分讓清理財產回收最大化，並讓服務性資產及與借款人的溝通及時有效。

1.處理的資產種類

放款(loan)：商業放款、抵押放款、分期付款及農業放款。

其他資產：預付費用及稅金、預付合約款、墊付員工薪資、應收帳款。

子公司：公司治理、業務監督、解散子公司。

合約：服務、租賃、資訊服務商。

2.資產管理業務模型

(1)FDIC 委託外部的放款服務廠商管理保留資產，直至出售為止。

(2)FDIC 資產行銷部門將放款組合出售於外部的投資人。

(3)FDIC 資產管理部門將強制執行判決、虧損及轉銷呆帳 (Judgments, Deficiencies and Charge Offs, JDC)資產出售予 JDC 合作夥伴，由 JDC 夥伴辦理回收，再由 FDIC 與 JDC 合作夥伴平均分配資產回收款。

JDC 合夥範例：

範例銀行放款轉銷呆帳

帳上餘額： \$0 (銀行倒閉前轉銷呆帳)

資產餘額 (“客戶法律上餘額”)： \$200,000

步驟一	FDIC 以清理人身分將資產移轉予 FDIC 公司，購買價格為資產餘額的 1%	\$200,000.00 X 1.00% \$ 2,000 購買價格
步驟二	FDIC 公司提供資產予 JDC 合作夥伴 FDIC 的合作股權依購買價格而增加\$2,000	
步驟三	JDC 合作夥伴提供現金入夥 金額為資產餘額 0.0101%	\$200,000 X .0101% \$20.20 JDC 提供現金
步驟四	JDC 合作夥伴擁有資產及試圖回收 任何回收款以 50/50 拆分予 FDIC 及 JDC 合作夥伴	

3.資產管理作業時程

FDIC 的資產管理作業於停業前、停業時及停業後之作業重點如下：

(1)停業前

- 及早取得相關資料
- 審查放款資料
- 審查轉銷呆帳
- 準備策略處理計畫(SRP)
- 參加停業前會議

(2)停業時

- 清點
- 帳戶保留
- JDC 評估查核(DD)

(3)停業後

- JDC 評估查核
- 決定那些資產出售予 JDC 合作夥伴
- 審查及處理保留放款

4.資產管理人之業務

資產管理人於不同處理時期之作業重點如下：

(1)停業前

- 規劃物流，包括人員及設備之安排等。
- 與業務資訊系統(BIS)及所需事務專家協調交付事宜。
- 審查保留之呆帳放款資料。

(2)停業時

- 審查 P&A 合約。
- 保全所有放款資產檔案文件、票據及抵押放款擔保品庫存，建置綜合放款庫存檔。

銀行倒閉時，持有一個包含詳盡文件之全面性資產庫存至

為重要，此資產庫應包含放款檔卷庫存、放款票據庫存、放款抵押品文件庫存之完整數量。

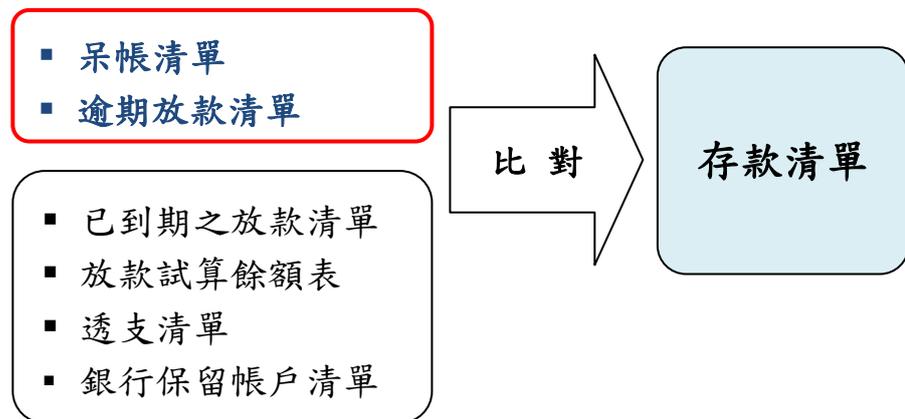
□ 建立及放置保留帳戶

— 保留帳戶係 FDIC 基於信用目的，命令承受機構將某些存款帳戶之所有存款或部分存款予於保留控管，其目的係防止存款被提領，因其中的資金可能用於支付或抵銷剩餘放款，例如抵銷逾期放款。

— 保留帳戶為要保存款，與不保存款沒有關係。

— 保留帳戶包含銀行原已保留及 FDIC 認為應保留者，如呆帳、逾期放款、涉及不法等。

FDIC 以呆帳清單及逾期放款清單比對存款清單後，將該等授信戶之要保存款予以保留。(如下圖)



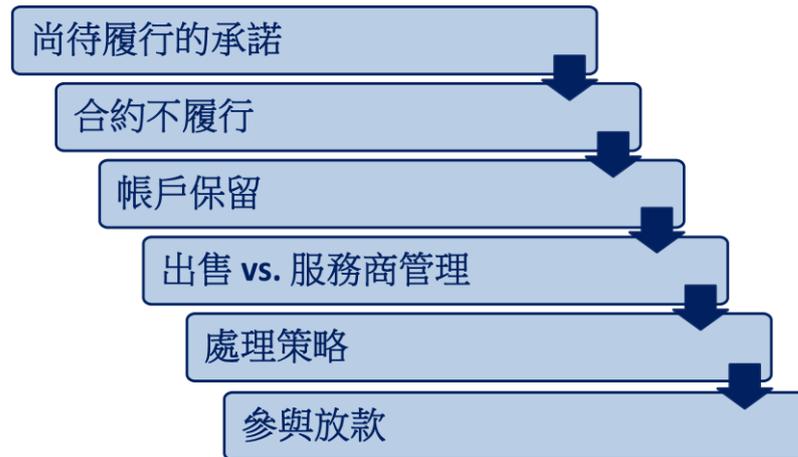
□ 辨識交叉擔保放款。

□ 聯繫借款人及擔保人進行審查。

□ 審查轉銷呆帳並決定是否自資產組合排除。

(3) 停業後

□ 確保未結事項已獲得解決：主要未結事項如下



- ✓ 停業機構子公司：銀行倒閉但其子公司未倒閉，爰其子公司由 FDIC 指派 FDIC 人員為子公司的董事，以了解接管子公司及控制子公司，再決定後續處理。
- ✓ 合約不履行：接停業前所簽訂契約，允許清理人決定是否終止。不履行的合約，通常為預付保險費、維護合約及其他預付款，終止合約，收回預付款項。

- 與其他小組及借款人溝通。
- 與中小企業合作，以決定 JDC 資產之目的地。

5. 結論

不適當的資產管理可能是非常昂貴的基金成本。

(九) 調查(Investigations)

本節重點為 FDIC 對倒閉機構經理人進行責任追究之專業責任追償計畫、追償程序、實益分析及追償類型等。

1. 專業責任追償計畫

專業責任追償計畫(Professional Liability Claim Program, PLCP)係 FDIC 對每件倒閉清理案進行調查，追究該等機構之經營者是否怠忽職守、濫用職權或有重大過失，調查結果所能索回之資金併入清理程序。因專業人員責任行為與共同管理及大眾信心，息息相關。FDIC 的 PLCP 有助於加強金融機構董事、主管及其他專業人員應為其錯誤行為負責之認知與理解。

PLCP 由 DRR 的調查部門(Investigations Department)與法務處的專業責任單位(Professional Liabilities Unit)合作，FDIC 以倒閉機構清理人，對造成倒閉機構損失之人進行具實益的追償，若追償不具實益性，則此一追償調查結束。

2.FDIC 的調查程序

步驟一：銀行倒閉或銀行損失等待受理。

步驟二：對具實益案進行調查，以提出求償。

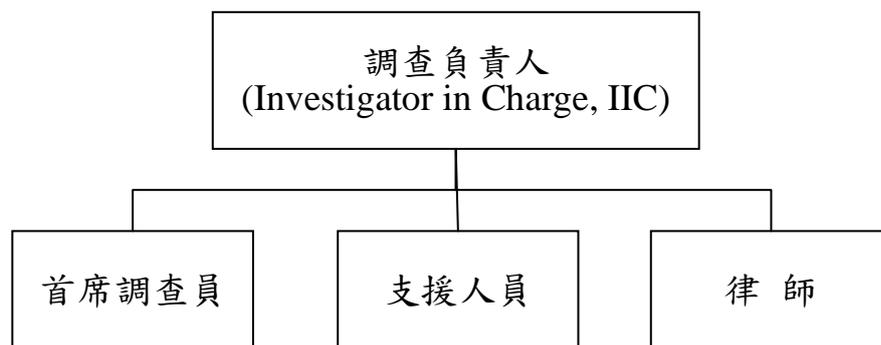
步驟三：如具追償實益，訴請專業責任賠償，如不具實益，則結束潛在求償。

步驟四：調查結果與 FDIC 風險管理處及其他銀行監理機關共享。

步驟五：刑事調查結果與監察主任辦公室(OIG)、聯邦調查局及司法部共享。

3.調查小組(Investigations Team)

為進行個案研究審查及決定應負責之領域，FDIC 組成調查小組，負責確認任何造成損失而導致金融機構倒閉之行為，並收集及保護證據。調查小組之成員如下圖：



4.調查業務

調查小組之調查作業及時程如下：

(1)停業前之調查業務約 4 至 6 週

步驟一：決定停業物流(logistics)

- 步驟二：審查搜集之文件
- 步驟三：找出潛在受益者
- 步驟四：提供策略處理計畫(SRP)研擬參考
- 步驟五：準備停業前的調查報告
- 步驟六：準備調查範圍備註
- 步驟七：參加及辦理停業前會議

(2)停業時之調查業務約 1 至 2 週

- 步驟一：收集及清點記錄檔案，維護證據之連續性
- 步驟二：取得及掃描標的放款及資產之檔案文件
- 步驟三：辦理訪談
- 步驟四：精煉索賠論述

(3)停業後之調查業務約 2 至 12 週

- 步驟一：更新內部系統資料
 - 包括調查報告、持有及回收資產之資料更新。
- 步驟二：重新評估每項索賠並確定計畫
 - 決定結束索賠調查或繼續追究調查，進行訴訟或和解。

(4)損害賠償—約 6 個月至 3 年以上

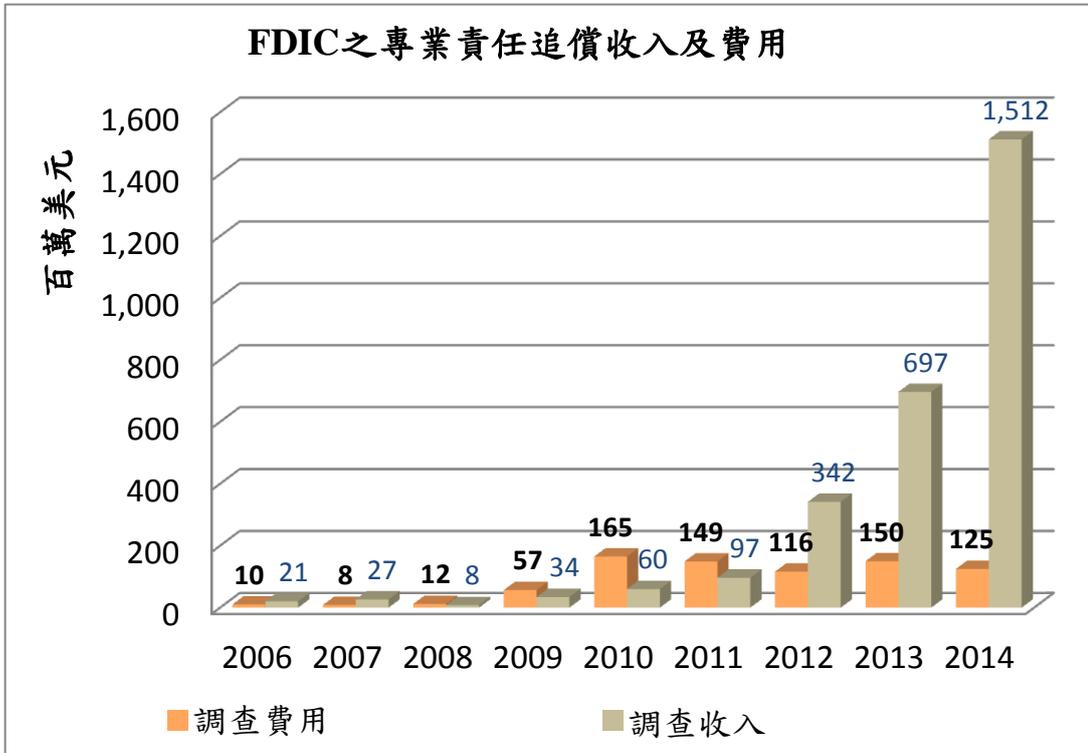
- 調查小組應控制及收集：
 - 倒閉機構停業時取得之刑事損害賠償令 (Criminal Restitution Orders)
 - 金融機構倒閉後，授予 FDIC 為清理人之損害賠償令。

5.專業責任追償實益

FDIC 行使專業責任求償之前提為符合下列二項要件：第一，請求權仍保有其權益價值，且清理人於請求回收的必要訴訟中須有很大的勝算；第二，必要的訴訟需符合成本效益，且應考量責任保險的範圍與被告持有的個人資產。

2006-2014 年間 FDIC 辦理專業責任追償之成效，由下列二個

圖的收入、費用及處理人員與追償案件數比較，可看出其專業責任追償之收入逐年增加，且自 2012 年起連續三年大幅成長，調查收入亦大於調查費用；而其追償費用除 2010 年起因追償案件增加，處理人員配合增加，致費用稍有增加外，其餘年度費用變化不大。



潛在追償實益性，由 FDIC 調查處處長、高級管理人員及其他專業人士共同處理。

(1)分析潛在追償案是否有其權益價值

分析求償是否有勝算，包括：

- 適當的風險管理
- 安全與健全的銀行實務
- 決策的完整性
- 遵守適用的專業標準

(2)分析追償之成本效益

- 預估回收必須超過預估費用
- 分析之回收來源：如抵押之不動產
- 預估費用

(3)確保追償具實益及成本效益之保護

- 追償經調查及審查
- 提報董事會及(或)管理階層核准
- 由 DRR 及法律處聯合核准
- 經管理階層持續審查

(4)專業責任追償之法律理論

專業責任追償之法律訴求，主要為：

- 違反信託義務及(或)有過失責任之董事及職員為侵權求償 (Tort Claims)
- 有價證券欺詐(securities fraud)
- 違反合約(breach of contract)
- 會計師、律師、估價師、經紀人及其他專業人士之瀆職

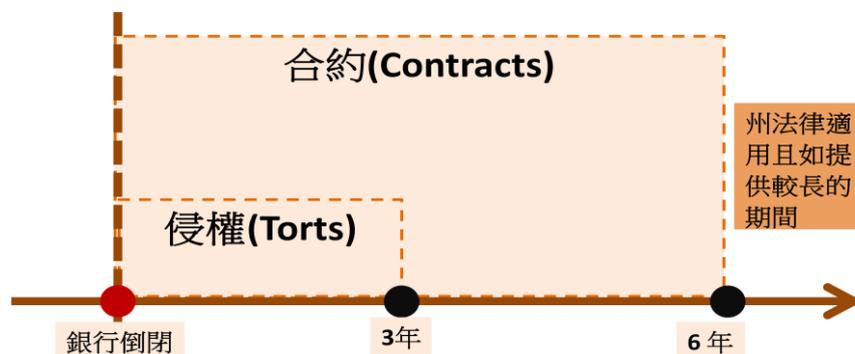
(5)法令限制申請期限

FIRREA¹⁷重啟對 FDIC 為倒閉機構清理人可提出求償申

¹⁷金融機構改革、復興和強化法案 (The Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989, FIRREA)

請之期限：

- 侵權求償為銀行倒閉後之三年內。
- 違反合約之求償期限為六年。



6. 專業責任求償類型

常見的專業責任求償類型如下：

- (1) 債券求償(bond claims)：此種求償通常源自於金融機構員工所犯之不誠實行為，故意造成金融機構損失及獲取個人經濟利益，也包含外部人員對金融機構之不誠實行為。
 - (2) 董事及職員求償(Director & Officer Claim)：指對金融機構之董事及職員，因未履行其受託職責而造成金融機構、存款人、股東、債權人及其他人發生損失者之求償。
 - (3) 會計師瀆職求償(Accountant Malpractice Claim)：此求償通常是針對外部會計師或會計師事務所，於有違反其對金融機構之職責並造成損失之求償。
 - (4) 律師瀆職求償(Attorney Malpractice Claim)：係對為金融機構工作之律師及律師事務所，於有違反其對金融機構之職責並造成損失者進行求償。
 - (5) 估價師瀆職求償(Appraiser Malpractice Claim)：係指辦理金融機構貸款決策相關鑑價之估價師或估價機構，有造成金融機構損失者，對其求償。
- FIRREA 要求金融機構辦理實際房地產評估，俾支持金融交易。

□ 估價師舞弊求償範例：

- ✓ 華盛頓互惠銀行(WaMu Bank)2008年9月25日倒閉。
- ✓ LSI 鑑估, LLC 於二年多期間, 以總鑑價費\$125 百萬美元進行準備或審查 417,000 多件鑑價案。
- ✓ 鑑價案中的 181 件發生損失, 總損失為\$128.9 百萬美元。
- ✓ FDIC 為清理人, 於 2011 年以疏忽及違反合約對其起訴。
- ✓ 2014 年 2 月, 談判以收取\$30 百萬美元解決。

(6)有價證券經紀商求償(Securities Broker Claim):係指提供有價證券買賣服務予金融機構之實體(機構),於有違反其職責並造成金融機構損失時,對其求償。

□ 有價證券經紀商求償範例：

- ✓ 三個清理案。
- ✓ 購買花旗集團全球市場公司(Citigroup Global Markets Inc.)發行之 24 個住宅抵押貸款支持證券 (RMBS)。
- ✓ 清理堅稱在分別購買 RMBSs 時收到假訊息。
- ✓ 2014 年他們與花旗集團以 202 百萬美元合解。

(7)商品經紀商求償(Commodities Broker Claim):係指為金融機構進行商品買賣服務之實體,於有違反其職責並造成金融機構損失時,對其求償。

(8)抵押放款瀆職及欺詐求償(Mortgage Malpractice & Fraud Claim):係指個人或實體給予金融機構虛假或誤導性資訊,促使該機構把錢借出且此舉有違其對該機構之職責,並造成該機構損失者,對其求償。

□ 抵押放款瀆職及欺詐求償範例：

- ✓ AmTrust 銀行於 2009 年 12 月 4 日倒閉。

- ✓ 2008 年，一筆欺詐性放款資金借出，並出售給 AmTrust。
- ✓ 停業機構代理人(closing agent)未通知首次付款之真實來源的原始放款人。
- ✓ FDIC 為接管人，於 2010 年 11 月以疏忽和違反合約予以起訴。
- ✓ 2013 年 3 月，收到追償判決。

(9)保險理賠(Insurance Claim)：係指要保人（銀行或清理人）直接對其責任保險公司求償：

- 直接求償
- 宣告式判決訴訟(Declaratory judgment actions)

(10)發行人(保險經紀商)求償：係指對造成金融機構保險損失或失去保險回收良機之保險經紀商進行求償。

(11)其他雜項求償：係指對其他專業人士（如顧問、放款經紀人）或違反自己對倒閉機構之職責並導致倒閉機構損失之機構控制人，進行求償。

7. 結論

專業責任調查的程序包括各類行動，及與風險管理處、其他銀行監理機關，以及監察長辦公室與司法部之合作。

(十)處理案例研討(Resolution Case Study)

本次倒閉銀行處理研討案例，係 FDIC 於 1990 年代處理的新罕布夏計畫(New Hampshire Plan)。

1. 新罕布夏事件背景

新罕布夏州(New Hampshire, NH)是位於美國新英格蘭地區的一個州，其北部和加拿大的魁北克省接壤，西部緊鄰佛蒙特州，東部是緬因州和大西洋，南部連接麻薩諸塞州。全州大部分地區是在懷特山脈，只是東南部有一小片濱海平原，幾個主要城市都

位於梅里馬克山谷。

1980 年代：新罕布夏州處於經濟成長特殊時期

(1)為美國第 4 經濟快速成長州

□ 高薪之科技及國防承包工作進入該州：

✓ 土地價格吸引經濟發展。

✓ 員工的生活成本較低。

✓ 沒有所得稅或銷售稅。

□ 州人口增長 20%。

□ 住宅價格上漲 179%。

(2)銀行業特殊成長

□ 1981 年州銀行法修正允許持有共同股權(mutual equity)轉換為公開交易的股票。

□ 銀行家數由 1984 年的 69 家增加到 1989 年的 93 家。

□ 銀行資金充沛，積極採取商業放款成長戰略。

□ 本地銀行及銀行家缺乏對大型商業及住宅不動產開發計畫的貸款經驗。

1988 年：銀行資產成長達最高峰。

1989 年：新英格蘭地區經濟萎縮，導致新罕布夏州經濟大幅衰退。

(1)三個重要行業的就業大幅下降(失業)。

(2)人口減少。

(3)新住家及企業沒有需求。

(4)有大量未售出的新建築及部分完工之不動產計畫。

(5)房地產價值下跌。

(6)房屋價值由高峰開始下降 63%。

(7)許多法拍屋。

1990 年：新罕布夏州的銀行業

- (1)不良資產高達總資產的 9.5%。
- (2)有形權益下降到資產的 3.9%。
- (3)1990 至 1991 年有四個小銀行(資產小於\$2.5 億美元)倒閉。
- (4)10 家最大銀行中有 7 家發生問題。
- (5)銀行重組/轉銷放款呆帳及縮減資產規模以滿足資本要求。

例如：Amoskeag Bank Shares—在新罕布夏州最大的銀行控股公司(BHC)

1984 年總資產\$12 億美元

1988 年總資產\$23 億美元

1991 年 3 月，總資產\$15 億美元

- (6)七家顯著經營困難的銀行資產總計\$44.6 億美元。
 - 七家銀行資產約占新罕布夏州所有銀行資產的 25 %。
 - 不良放款從 1986 年的 1.1%上升至 1990 年>11%。
 - 七家銀行的帳載總損失：
 - 1989 年\$2 億美元
 - 1990 年\$3.06 億美元
 - 1991 年第一季度\$7600 萬美元

(7)銀行業的問題變成公眾關注的問題，波士頓的 FRB 開始監控銀行每日流動性。

2.七大問題銀行

(1)Dartmouth 銀行：位於新罕布夏州曼徹斯特(Manchester)

- 資產總額 8.47 億美元
- 存款總額 7.77 億美元
- 20 家分支機構

□ Dartmouth 銀行是一家儲蓄銀行(savings bank)

(2)新罕布夏(New Hampshire)儲蓄銀行：位於新罕布夏州康科德(Concord)

□ 資產總額 9.35 億美元

□ 存款總額 8.79 億美元

□ 23 家分支機構

(3)Numerica 儲蓄銀行：位於新罕布夏州曼徹斯特(Manchester)

□ 資產總額 4.86 億美元

□ 存款總額 4.31 億美元

□ 11 家分支機構

(4)Amoskeag 銀行：位於新罕布夏州曼徹斯特(Manchester)

□ 資產總額 8.56 億美元

□ 存款總額 7.08 億美元

□ 為 Amoskeag Bank Shares 銀行控股公司所有擁有

(5)Nashua 信託公司：位於新罕布夏州康科德(Concord)

□ 資產總額 4.05 億美元

□ 存款總額 3.54 億美元

□ 為 Amoskeag Bank Shares 銀行控股公司所有擁有

(6)Bank Meridian, N.A.c：位於新罕布夏州漢普頓 (Hampton)

□ 資產總額 1.10 億美元

□ 存款總額 1.02 億美元

□ 為 Amoskeag Bank Shares 銀行控股公司所有擁有

(7)BankEast：位於新罕布夏州曼徹斯特(Manchester)

□ 資產總額 7.38 億美元

□ 存款總額 5.84 億美元

□ 28 家分支機構

□ 為 BankEast 公司所有擁有

3.市場行銷考量

(1)三家儲蓄銀行合併為一個標案

- Dartmouth 銀行、新罕布夏(NH)儲蓄銀行及 Numerica 儲蓄銀行
- 他們之前曾考慮過合併

(2)四家商業銀行合併為一個標案

- Amoskeag Bank Shares 銀行控股公司擁有：Amoskeag 銀行、Nashua 信託公司及 Bank Meridian，N.A.
- BankEast 公司擁有 BankEast

4.FDIC 的處理計畫

FDIC 的處理計畫：

- 將 7 家問題銀行包成兩個特許經營權行銷。
- 不良資產的資產組合分別處理：即拆為「好銀行(Good Bank)」及「壞銀行(Bad Bank)」分別處理。
- 委聘資產管理服務商管理不良資產。
- 提供損失分擔協議。
- 提供共享股權(shared equity)選項。

FDIC 決定之此處理方式將比僅賠付保額內存款之成本低。

(1)二個乾淨銀行(Clean Bank)的特許經營權行銷

- 三家儲蓄銀行合併成一個特許經營權：

	資產總額 (\$百萬美元)	存款總額 (\$百萬美元)	分支機構 家數
1. Dartmouth 銀行	\$847	\$777	20
2. NH 儲蓄銀行	\$935	\$879	23
3. Numerica 儲蓄銀行	\$486	\$431	11
小 計	\$2,268	\$2,087	54

□ 四家商業銀行合併成另一特許經營權：

	資產總額 (\$百萬美元)	存款總額 (\$百萬美元)	分支機構 家數
1. Amoskeag 銀行	\$856	\$708	28
2. Nashua 信託公司	\$405	\$354	
3. Meridian Bank, NA	\$110	\$102	
4. BankEast	\$738	\$584	28
小 計	\$2,109	\$1,748	56

- 提供買家經濟規模。
- 提供有興趣的買家在經濟貧困地區收購夠大的銀行。
- 行銷於美國全國及加拿大。
- 移除不良資產。
- 提供損失分攤。
- 提供高達 2/3 的新股權。

(2)不良資產的資產組合

- 初始資產組合包括\$8 億美元的分類放款(classified loans¹⁸)、收回之不動產、子公司及不必要的銀行房舍。
- FDIC 與第三方承包商擁有資產組合。
- 新銀行有 3 年的賣回權，將收購的資產賣回至不良資產組：認定為分類放款。
- 總資產組合\$17 億美元及和 21 家子公司。
- 資產組合之損失\$7.5 億美元。

(4)資產管理承包商：服務機構

- FDIC 管理銀行倒閉時未出售予承受機構的資產。

¹⁸分類放款(Classified loan)係指銀行放款有違約之虞者。分類放款有未付利息及未償還本金，銀行目前不清楚能否自借款人收回。銀行通常將該等放款歸類為不良資產(adversely classified assets)。

- 該資產服務設計為特許經營權的選購項。
- 要求特許經營權承受機構提供暫時的資產服務。
- 五年協議。
- 所有的服務費用均得報銷，且以回收淨額的 0.2%(可提高至 2.5%)為獎勵費。

(5)損失分攤協議

- 二個特許經營權的損失分攤均包含所有消費性放款及較小餘額的住宅抵押放款。在此之前的損失分攤協議均只有商業放款。
- 分攤期限 3 年，分攤範圍在 90%以上。
- 實際損失金額為\$4,500 萬美元或組合的 3%。

	新 Dartmouth (\$百萬美元)	第一 NH (\$百萬美元)	合計 (\$百萬美元)
總損失分攤資產	\$881	\$805	\$1,686
FDIC 損失分攤支付(估計)	\$65	\$59	\$124
FDIC 實際損失分攤支付	\$27	\$18	\$45
總支付(% 估計)	41.5%	30.5%	36.3%
損失分攤支付 (% 資產)	3.1%	2.2%	2.7%

(6)分享股權(Shared Equity)

- 提供 3 年的短期股權，以利建立 3 年的過渡銀行。
- 幫助收購方獲取收購所需之資金。
- 提高贖回價格(call prices)，以激勵提前贖回股權。
- 特許經營權一：分享優先股\$31.1 百萬美元或新股本的 45%。
- 特許經營權二：分享優先股\$50 百萬美元或新股本的 65%。母行協助承諾。

處理成本(\$百萬美元)	
資本赤字(缺口)	\$72
資產組合之損失	\$750
損失分攤支付	\$45
特許經營權一：追加資本	\$61
特許經營權二：財產回收淨額	\$(23)
獲利及優先股分配	\$(15)
總處理成本	\$890

(7)溝通計畫(Communication Plan)

- 建立與主要政府員之聯繫：州長、州參議員、眾議員，大城市的市長。
- 壯大公共關係效果：召開市政廳會議及接受新聞記者採訪。
- 溝通說明 FDIC 的使命及減少民眾因同時有多家州銀行倒閉而產生的焦慮與沮喪。

5.更新 NH 計畫用於今日

NH 計畫若用於今日，可考量修正之重點：

- (1)考量特許經營權的分組方式或提供連接標案(Linked Bids)出售。
- (2)提供改良式 P&A 交易
 - 保留問題最嚴重的資產（例如，部分完工的不動產計畫及自有不動產予以保留），透過結構化交易出售。
- (3)對住宅及商業放款提供損失分攤
 - 但信用卡組合不提供損失分攤。
- (4)再強大溝通計畫及執行力。
- (5)透過結構化交易出售保留資產（私/公股權夥伴關係）。

七、單元六：大型、複雜金融機構處理(Resolving Complex Financial Institutions)

本單元主要介紹陶德-法蘭克法之重要內容及處理大型、複雜金融機構(Resolving Complex Financial Institutions)之綜觀，內容包含 Title I 與 Title II 處理計畫、FDIC 之新角色與任務、系統性重要金融機構(Systemic Important Financial Institutions, SIFIs)之單點介入處理法(single point of entry)及與國際組織合作與跨境推廣等議題。

(一)陶德-法蘭克法(DFA)

1.陶德-法蘭克法之重要條款

美國鑒於 2008 年金融危機之處理經驗及為終結「太大不能倒」(too big to fail)現象，其國會於 2010 年 7 月通過陶德-法蘭克法(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)，該法規範內容頗為廣泛，其中與金融機構處理有關之重要規定：

(1)設立金融穩定監督理事會(Financial Stability Oversight Council, FSOC)及有序清算機制(Orderly Liquidation Authority, OLA)以處理 SIFIs。

(2)要求 SIFIs 申報陶德-法蘭克法 Title I 處理計畫(Title I resolution Plan)。

(3)提高對避險基金(hedge fund)及換匯市場(swap markets)之監管、有價證券之監管、系統性風險之控管及銀行資本要求。

(4)限制及禁止事項：

- 限制自營交易。
- 禁止使用納稅人資金去避免金融機構倒閉
- 禁止將辦理陶德-法蘭克法 Title II 機制(Title II Authority)之損失歸給納稅人。

2.FDIC 的新角色

陶德-法蘭克法的新規定，除讓 FDIC 的監理與資料蒐集職

能相對增強外，亦賦與下列新角色：

- (1)與FRB共同審查SIFI依破產法(Bankruptcy Code)規劃申報之快速有序 Title I 處理計畫之可信度。
- (2)依陶德-法蘭克法 Title II 制定有序清算機制(OLA)及處理SIFIs。

3. Title I 處理計畫(Title I resolution Plan)

陶德-法蘭克法 Title I 第 165(d)條要求 SIFIs 除需遵守新訂的資本及流動性規定外，亦應向美國 FRB、FDIC 及 FSOC 定期申報「快速及有秩序處理嚴重財務困難或倒閉」之處理計畫，每年提報乙次，以改善該等機構發生問題時之清理計畫執行效率，同時有利於監理機關瞭解 SIFIs 整體經營資訊，預為準備因應，俾未來能快速有序清算。爰 FRB 會同 FDIC 依該規定制定 Title I 處理計畫(Title I resolution Plan)於 2011 年 11 月 30 日生效。

(1) Title I 處理計畫之內容

Title I 處理計畫係金融機構自行研擬之自身清算計畫，即所謂的「生前遺囑計畫 (living wills)」。該等計畫必須列示，在不對美國金融體系或經濟產生不利情形之前提下，依破產法進行退場之處理措施。

Title I 處理計畫內容應包括：

- 公司之組織結構：應說明該公司的核心業務(core business lines)、重要運作(critical operations)及重大實體(material entities)，以及其間之相互連結關係。重大實體包括所有具有控制權之子公司，並應提供合併及非合併財務報表、衍生性交易報表、主要交易對手及有關之支付及結算系統等。
- 計畫實施之觸發條件：即在何種經濟及金融環境下，可能必須執行處理計畫。

- 處理時採取之行動：即公司面對重大金融困境時，如何迅速及有序解決的處理策略及步驟。
- 籌資來源：處理時所需之資金、流動性及資本，以及可用資源。
- 維持營運：處理期間維持該公司關鍵作業繼續運作之策略。
- 弱點或阻礙之解決步驟：列出執行該處理計畫之潛在弱點或阻礙，及解決這些問題所需之步驟。
- 公司之管理資訊系統：詳述重要管理資訊系統及應用，包括指定之法定所有者或許可使用人員、服務層級約定書及相關之智慧財產權，並著重於使用該系統的權限核准方式，以及該公司、主要子公司和核心業務如何使用及依賴該系統。

另處理計畫應包括境內及境外分支機構之相關內容，至於外國銀行或金融控股公司，則應解釋其所規劃美國分支之處理如何融入總行或總公司之應變計畫中，並提供資料說明其和美國分支機構之關聯性及依存度。非首次提報之機構應說明本次計畫與先前計畫之主要差異，為了改善處理計畫之有效性或修補、減緩計畫弱點及行動有效性曾採取之行動。

(2)指導 SIFI 規劃 Title I 處理計畫

FDIC 指導 SIFIs 規劃 Title I 處理計畫之重點：

- 允許控股公司：
 - ✓ 先辨認一較好的處理策略。
 - ✓ 再由三個可受允許的處理策略中擇一。
 - ✓ 選擇使用一個不會超過 30 天的處理管道。
- 要求控股公司：
 - ✓ 寫出五個指定類別的障礙：

- 多競爭破產
- 全球合作
- 運營及相互聯結
- 交易對手行動
- 資金與流動性

- ✓ 包括對破產程序的具體資訊、衍生性商品、抵押品及五個指定之障礙。
- ✓ 制定一個退出策略(exit strategy)。
- ✓ 支持他們的假設。

(3) Title I 處理計畫之審查

SIFI 申報的處理計畫由 FRB 及 FDIC 共同於申報後 60 日內完成資料完整度之審查，倘資料不夠完整，則通知申報機構於通知送達後 30 日內提供補充資料。

確認計畫資料完整後，FRB 及 FDIC 再就計畫可信度進行審查，辨識處理計畫可否依破產法快速有序清算，並聯合決定該處理計畫是否「有缺失」。

- 如處理計畫不可信或不利於快速有序處理，則由 FRB 及 FDIC 聯合通知 SIFI，請其於 90 日或 FDIC 與 FRB 裁定之期限內，申報修正之處理計畫，述明其缺失修正或檢討改善情形。
- 如該 SIFI 未能於 90 天內修改其計劃並補正缺失，則 FDIC 及 FRB 可實施更嚴格的資本、槓桿比率及流動性要求；或限制其業務成長、作業或營運。
- 經實施更嚴格的要求或限制，如該 SIFI 仍未能於二年內提出修正計畫並補正缺失，則 FDIC 與 FRB 可強制要求其某些資產或業務拆分。

4. Title II 有序清算機制(Orderly Liquidation Authority, OLA)

陶德-法蘭克法 Title II 之制訂目的，係鑑於金融危機之經驗，當金融機構規模龐大、組織複雜、全球性業務牽連範圍甚廣，而難以運用破產法制及聯邦存款保險法之清理權限妥適解決，並可能會因大到不能倒而需政府紓困，因此，為期終止大到不能倒之現象，制訂 Title II 規範以有序清理方式，處理複雜且有害金融體系之系統重要性金融機構倒閉案。

Title II 授權 FDIC 得對經營失敗的 SIFI 執行有序退場，並排除破產法及其他清算法律之適用。

(1) Title II 有序清算機制(OLA)之基本架構

有序清算機制，旨在確保金融市場及經濟發展不受 SIFI 經營失敗的衝擊，而 SIFI 的股東、債權人及高階經理人應負起經營失敗之責，而不是將該等經營失敗成本轉嫁予納稅人。其基本架構：

- 為某些金融機構破產提供一個備用處理機制，以減輕或避免對美國金融穩定造成嚴重不良影響。
- 嚴禁由納稅人承擔損失：即要求不得動用納稅人稅金辦理企業紓困，同時取消 FDIC 對問題機構使用停業前財務協助之權限，並要求股東及無擔保債權人承擔主要損失。
- 保留一個營業日以終止衍生性商品合約。

保留一個營業日，係指自 FDIC 被指定為清理人後至次一營業日東部時間下午 5:00 止。而衍生性商品合約，依美國法律稱為合格金融合約(Qualified Financial Contracts, QFCs)。QFCs 包括：遠期合約、有價證券合約、商品合約、換匯協議、附買回或賣回協議等。

(2) 依 Title II 處理之施行要件

SIFI 經營不善，主管機關決定依陶德-法蘭克法 Title II 之有序清算機制處理之要件：

- 該 SIFI 已違約或有違約之虞。
- SIFIs 依一般破產法倒閉或處理，將對美國金融穩定產生嚴重的不良影響。
- 沒有可行的私營部門可選擇使用。
- 依 Title II 採取措施，對債權人及市場參與者之影響相較於不採取措施對金融穩定之潛在衝擊較小，且是有必要的。
- 倒閉失序之潛在不利影響將透過 Title II 的益處得到緩解。
- 必須是該 SIFI 的所有可轉換債券工具均已轉換。
- 該 SIFI 符合「金融公司」的定義(銀行控股公司或受 FRB 監管之非銀行金融公司)。

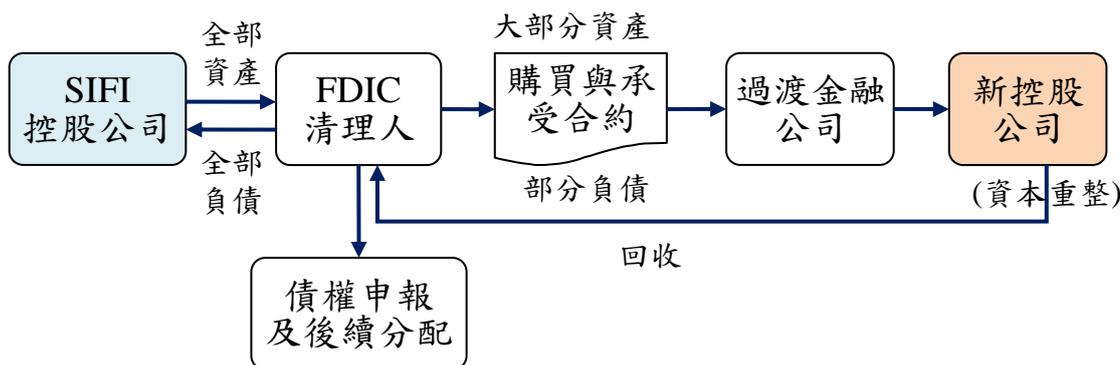
(3) 施行 Title II 處理之決定

SIFI 是否依 Title II 處理，需 FDIC 與 FRB 共同認定，再由財政部長諮詢總統後決定。但經營失敗之 SIFI 若為證券商 (broker dealers) 或保險公司，則分別由證券交易委員會 (Securities Exchange Commission, SEC) 或聯邦保險局 (Federal Insurance Office) 取代 FDIC，與 FRB 共同認定，惟 FDIC 仍會被諮詢相關意見。

(4) Title II 處理程序

如財政部長做出必要處理之裁決，且該 SIFI 未挑戰該裁決，則依下列程序處理(流程如下圖)：

- FDIC 被指定為清理人，負責執行退場任務。
- 有一個營業日供終止合格金融合約(QFCs)。
- 可設立一個或多個過渡金融公司 (bridge financial companies)。
- 一個「全部或沒有」合格金融合約移轉至特定交易對手。
- 資產(基予其留置權)可被轉移到過渡金融公司。
- 負債通常會留下清理。



(5) Title II 資金

陶德-法蘭克法授權 FDIC 可成立有序清算基金 (Orderly Liquidation Fund, OLF)，專款處理引發系統性危機之金融機構，並與存款保險基金 (Deposit Insurance Fund) 相互獨立。該基金非事先收費，而係於需要資金時，由 FDIC 先向財政部借款，事後出售倒閉機構剩餘資產，完成清理後，回收款分配予有序清算基金，再用以償還財政部借款，若不足償還借款，再向各大型機構徵收保費返還之。

FDIC 處理 Title II 業務之資金取得：

- 若市場資金非立即可用，可先向美國財政部借入資金進行 Title II 之清理業務。
 - 有序清算基金(OLF)：代表 FDIC 為 Title II 清理人之能力，向財政部借款係為因應流動性目的，非預先提供資金。
 - FDIC 為獲取 OLF，必須提交一份有序清算計畫及還款計劃。
- 借款限額：
- ✓ 不可超過該 SIFI 總合併資產的 10%，且最長借款期間 30 天。
 - ✓ 不可超過該 SIFI 總合併資產可用於還款之公允價值的 90%。

(6) Title II 處理之重要特性(Key Features)

- 在確定行動方針上能考慮美國的金融穩定性。

- 一個營業日自動等待合格金融合約(QFCs)的終止。
- 能夠將 QFC 淨額結算合約(Master Netting Agreements¹⁹, MNA)移轉予過渡金融公司。
- 能透過有序清算基金(OLF)由美國財政部獲得流動性。
- 如 OLF 不足償還借款，則由其他 SIFI 負擔，非由美國納稅人負債。
- 自動解除倒閉機構負責人職務。

(二)複雜金融機構處理(Resolution of Complex Financial Institutions)

本單元主要講述 FDIC 於複雜金融機構處理中之角色及任務。

1. 複雜金融機構及復原與處理之連續性

所謂複雜金融機構(Complex Financial Institution, CFI)係指業務組織複雜之大型金融機構。因其營業活動廣且與其他金融機構產生高度牽連，致當其發生危機、失序時，可能危害或造成整體經濟活動或金融穩定混亂，爰監理機關必須對其加強監理，以避免造成系統性風險。

(1)複雜金融機構之監理作業，依各機構之經營狀況分別採取不同監理手段：

正常營運時採正常監理程序；經營困難時需監督其自擬復原計畫，增強實力，俾恢復正常經營；無法復原且有倒閉之虞時，進行前置處理措施；倒閉時，要求依其自擬之 Title I 計畫處理，倘依 Title I 處理對金融穩定有嚴重不利影響，於符 Title II 處理要件並依規定程序核准後，由 FDIC 依 Title II 之有序清算機制處理，此一連串復原及處理措施，具連續性及關連性。其連續性及關連性如下圖：

¹⁹淨額結算合約 (Master Netting Agreements) 係指具備法律強制力之抵銷規定，該合約需明文規定交易對手同意於合約範圍內淨額結算支付義務，同時考量任一方因信用風險事件發生時已收或已付之價格變動保證金。於相關管轄地區發生信用違約、破產或無力償還之事件時，該合約應具法律強制力與有效性。



(2)復原計畫(Recovery Plan)：係金融機構為恢復金融實力之計畫。

美國 FRB 要求金融機構預先制定復原計畫，一旦其面臨巨大壓力，可以立即採取事先規劃的措施，以恢復財務能力，實現持續經營。該計畫應：

- 明定復原計畫啟動機制。
- 預先確立在發生危機時，重建財務強度及繼續經營之可行方案，包括資本節約、保存流動性、資產拆分及重組等。
- 找出可能妨礙成功執行復原計畫之因子。

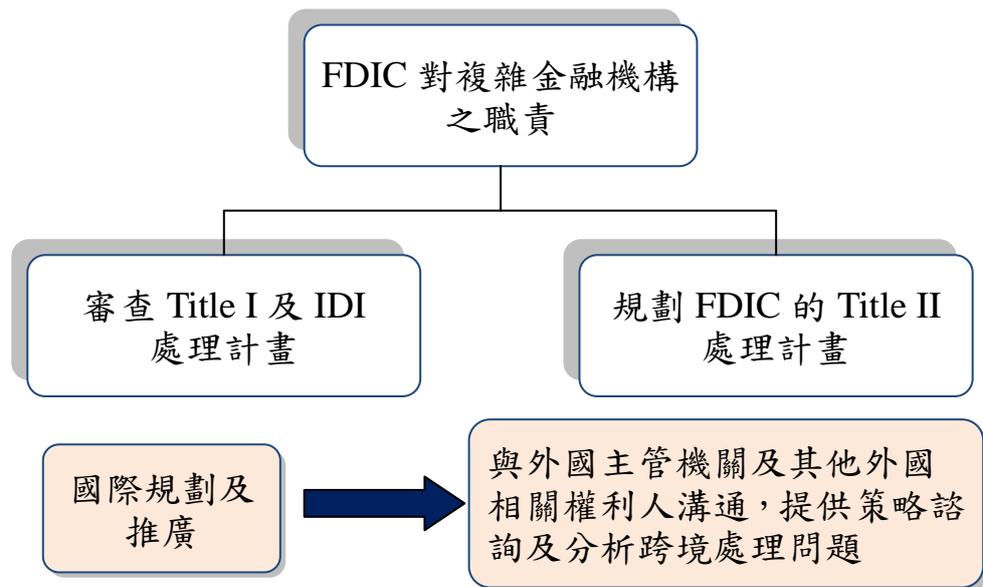
(3)Title I 處理計畫：係金融機構依破產法規劃之快速有序處理計畫。

(4)Title II 處理計畫：係 FDIC 為處理 SIFI 所擬之計畫。

2.FDIC 對複雜金融機構之職責

FDIC 對複雜金融機構之主要職責為審查適用機構申報之 Title I 及 IDI 處理計畫，以及規劃 Title II 處理計畫。此外，該公司亦積極參與國際組織之相關規劃及推廣，例如：與外國主管機關及其他外國相關權利者溝通，提供策略諮詢及分析跨境處理問題等。

FDIC 對複雜金融機構之職責如下圖：



3. 應申報 Title I 處理計畫之機構

(1) 依陶德-法蘭克法 Title I §165(d) 規定，應申報 Title I 處理計畫之機構(以下簡稱適用機構)係指：

- 銀行控股公司總資產大於或等於 500 億美元者。含在美國有分行之外國銀行或銀行控股公司。
- 受 FRB 監督而由金融穩定監督委員會(FSOC)指定之非銀行金融公司。

上述總資產之門檻，包含該公司在全球各地之合併資產。若銀行控股公司有母、子、孫公司等多層組織架構，則僅依據最高層法律實體之合併資產負債表計算。計算方式，係採計該公司最近 4 季合併資產負債表之平均值。

(2) FSOC 指定非銀行金融公司之標準及程序

- FSOC 決定重要非銀行金融公司之標準：
 - ✓ 當該公司發生重大金融危機或壓力事件時，將影響美國金融系統之穩健性。
 - ✓ 該公司所從事業務之性質、範圍、規模、複雜度、集中度、交互影響力將對美國之金融穩定造成潛在威脅。

□ FSOC 指定非銀行金融公司之篩選程序

第一階段：FSOC比較所有非銀行金融公司之合併資產是否達規定「門檻」，並確認合併資產達到或超過門檻且其他規定門檻中亦至少有一項達到標準之公司名單。

第二階段：FSOC由第一階段確認之名單中分析對美國金融穩定可能具潛在威脅之公司，以決定哪些公司值得進一步分析。

第三階段：FSOC進行綜合評估，並決定該公司是否應以合併報表基礎由理事會監理及提高審慎監理標準。

(3)要求申報 Title I 處理計畫之機構範例

FRB 及 FDIC 已將應申報 Title I 處理計畫之機構及各機構申報之計畫可公開之資訊刊登於其網站²⁰，下表是國內銀行控股公司、非銀行及外國銀行組織三類申報機構的部分名單：

應申報 Title I 處理計畫機構範例	
國內銀行 控股公司	<ul style="list-style-type: none">□ 美國銀行(Bank of America)□ 紐約梅隆銀行(Bank of New York Mellon)□ 花旗銀行(Citibank)□ 高盛(Goldman Sachs)□ 摩根大通(JP Morgan)□ 摩根士丹利(Morgan Stanley)□ 道富(State Street)□ 富國銀行(Wells Fargo)
非銀行	<ul style="list-style-type: none">□ 美國國際集團 American International Group, AIG)□ 通用電氣資本公司(General Electric Capital Corp, GECC)

²⁰ FDIC 公告之應申報應申報 Title I 處理計畫之名單網站：
<https://fdic.gov/regulations/reform/resplans/index.html>

	<input type="checkbox"/> 保德信金融集團(Prudential Financial)
外國銀行組織	<input type="checkbox"/> 巴克萊(Barclays) <input type="checkbox"/> 法國巴黎銀行(BNP Paribas) <input type="checkbox"/> 瑞士信貸(Credit Suisse) <input type="checkbox"/> 德意志銀行(Deutsche Bank) <input type="checkbox"/> 匯豐銀行(HSBC) <input type="checkbox"/> 蘇格蘭皇家銀行(Royal Bank of Scotland) <input type="checkbox"/> 瑞銀(UBS)

4. Title I 及 IDI 規則目標

FDIC 鑒於要保存款機構(IDI)中也有資產規模龐大者，爰比照陶德-法蘭克法 Title I 第 165(d)，規定總資產達 500 億美元以上之大型要保存款機構應申報處理計畫(CIDI Resolution Plan)，並要求申報之計畫應說明該機構發生問題時之處理策略，且需遵循聯邦存款保險法之規定，以存款保險基金最小成本方式處理。

若 CIDI 同時適用 Title I 第 165(d)，僅需申報 Title I 處理計畫，以避免重複申報。而當其母公司發生流動性問題等危機，要保機構本身尚屬健全時，不適用 IDI 處理計畫，亦不允許動用存款保險基金，若母公司危機嚴重，則採其 165(d)處理計畫依破產法處理。有關 Title I 第 165(d)及 IDI 二者之規則目的比較如下表。

表六十：DFA Title I 165(d)與 FDIA IDI 規則目的之比較

165(d)規則目的	IDI 規則目的
1) 依破產法快速有序處理。 2) 減緩適用公司倒閉對美國金融穩定產生嚴重不利影響之風險。 3) 重要營運之維護	1) 依聯邦存款保險法快速有序處理。 2) 營運可行性及維護關鍵服務。 3) 存款人有效順暢地存取要保存款。 4) 保護特許經營權價值(債權人損失最小、符合最小成本測試、保護存款保險基金)。

5. Title I 處理所使用之重要語詞定義

核心業務(Core Business Lines)：指適用機構之業務事項，包括

相關營運、服務、功能及維護，將因倒閉而導致收入、利潤或特許經營權價值之重大損失。

- 關鍵營運(Critical Operations)：指該營運倒閉或中斷，於適用機構或 FDIC 與 FRB 聯合指定之公司的觀點，將對美國金融穩定構成威脅。
- 重大實體(Material Entity)：係指適用機構之子公司或國外辦事處於核心業務或關鍵營運等作業中具有重要地位者。並非所有的實體均為重大實體。

6. Title I 處理計畫審查

適用機構申報的 Title I 處理計畫，由 FDIC 團隊與 FRB 聯合辦理分析，確認處理問題，釐清該公司的管理問題。

(1) 關鍵營運評估

- 辦理全面性審查。
- 審查關鍵營運對應(mapping)，如人員及資金。
- 評估策略及假設
評估資產策略的下列二個核心成分：
 - ✓ 策略是否恰當：不論是否合理。
 - ✓ 營運是否備妥：不論是可執行。

(2) 障礙之種類

- 適用機構應於其處理計畫中敘明下列五類障礙：
 - ✓ 全球合作
 - ✓ 對手的行動
 - ✓ 營運的關聯性
 - ✓ 多元競爭破產
 - ✓ 籌資和流動性
- 緩解措施/假設：
 - ✓ 該公司應提出緩解措施及(或)假設，以克服障礙。

✓ 審查小組評估緩解措施及假設。

(3) Title I 處理計畫審查結論

- 處理計畫審查之結論及建議提報 FDIC 董事會。
- FDIC 董事會做成決議 (FRB 亦同步如此辦理)。
- FDIC 及 FRB 聯合同意的結論，將通知該公司並與其溝通。

(4) 結論及進一步措施

FDIC 董事會及 FRB 對 2013 年 11 家複雜金融機構報送之計畫發現有顯著缺失者，由相關機關聯合將缺失清單送交每一公司，並要求對所列缺失證明有顯著改進，及依破產法有顯著措施可提高其解決能力。對這些公司的重要結論：

- 建立合理且較不複雜的法律結構。
- 制定一控股公司結構以支持解決能力。
- 修改金融合約。
- 確保支援重要營運及核心業務之共享服務持續，不會中斷。
- 對處理準備示範其營運能力。

7. Title II 處理計畫

Title II 處理計畫為 FDIC 為處理 SIFI 制定的計畫，該計畫之處理策略目標，主要為權責性(Accountability)、穩定性(stability)、可行性(viability)。

(1) SIFI 處理之主要挑戰

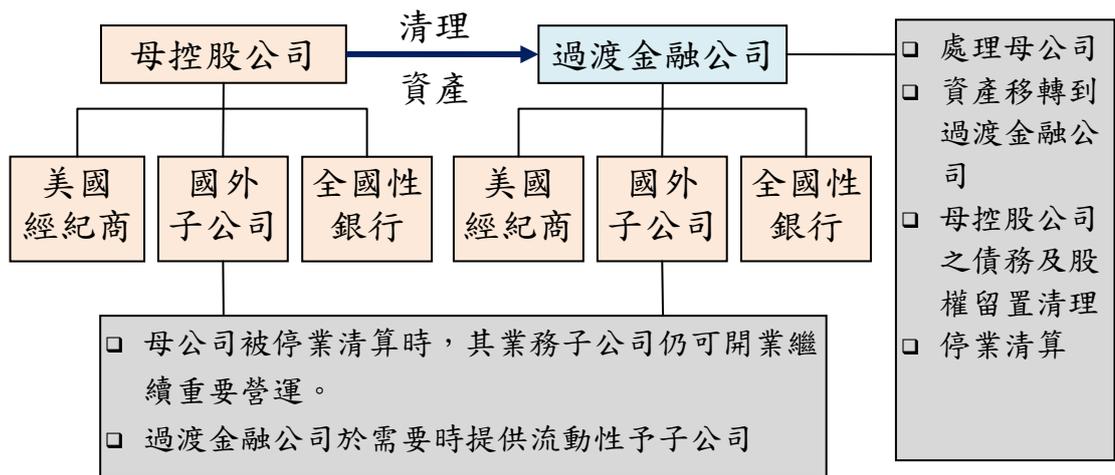
處理 SIFI 有許多新的挑戰：

- 法律結構複雜：金融機構係以事業群之方式運作管理，而非以單一法律個體之方式為之，故適用之法律各有不同。
- SIFI 跨足事業領域繁多：SIFI 旗下各種營業、籌資等企業活動及相關法人機構甚為複雜、不同，不易協調。

- 營運於多管轄權下：SIFI 跨國經營，不同之處理機關跨越不同之司法審判單位，且各個不同司法機關之聯繫及協調困難。
- 高流動性需求：倘 SIFI 發生流動性問題，易使市場信心不足，因而對流動性有高度需求。
- 業務相互連結：SIFI 之各個法律個體高度關聯，任一個體經營發生問題，會相互影響。
- 衍生性商品結清(Close-out)程序：合格金融商品合約如何於停業後之一天內完成結清淨額交割。
- 特許經營權價值快速消失：大型機構發生問題時，其經營價值將快速減損，資金亦會持續流失。因此必須儘速介入處理，讓營業能繼續照常運作，之後，再以有序方式剝離解決，維持企業經營價值，並避免以清倉拍賣(fire-sale)，造成處理回收減少。

(2) Title II 處理方法之一：單點介入法(Single Point of Entry, SPOE)

依陶德-法蘭克法 Title II 規定，一旦 SIFI 倒閉，運用有序清理機制(OLA)處理時，FDIC 將被指派為該 SIFI 最上層母控股公司之清理人，並仿照 FDIC 設立過渡銀行方式成立過渡金融公司(bridge financial company)，將母公司之資產(主要係母公司對子公司之股權及投資)移轉至過渡金融公司，母公司之股權、次順位或無擔保債權之請求權將留置清理，優先無擔保負債及或有負債則視情況決定是否轉讓至過渡金融公司，母公司旗下要保存款機構及其他財務健全子公司均持續營業。清理人會視需要自有序清理基金(OLF)提供資金予過渡金融公司，以遏止流動性危機，並迅速穩定市場信心。其處理流如下圖。



此作法之優點：可使該 SIFI 提供關鍵金融服務的國內或海外子公司持續對外營運，且因原母控股公司之股權及多數無擔保債權人留置清理，使移轉至過渡金融控股公司之資產大幅超過負債，爰過渡金融公司之資本得以適足。至於子公司如需資本重建，集團企業間現有負債可轉換為股權；子公司如有流動性問題，過渡金融公司則以企業內部墊款方式提供流動性。此外，相對於母公司債權人之債權可能遭受減損情況，子公司債權人則無此擔憂。

有關單點介入法之潛在利益如下表。

處理考量	Title II 下之單點介入之潛在利益
系統性外溢效應	維持子公司及分支機構開業營運能力，可讓潛在系統性外溢效應最小化。
多元競爭破產	僅最終母公司置入處理，可讓國內外子公司及分支機構對破產程序之衝突與破壞性風險降至最小。
複雜性營運	母公司停業清算時，透過維持子公司及分支機構開業營業之基礎，讓相互干擾情況降至最低。
特許經營權保值	特許經營權，可透過維持子公司及分支機構繼續開業營運，盡可能保存其價值。
橫跨全球	僅母公司置入清理，可減少向地主國監理機關申請監理許可之需要，有利處理之進行。

(三)國際合作及推廣(Coordination with International Organization and Outreach)

1.跨境處理之問題

2008 年全球金融危機衍生許多跨境處理問題，該等問題非止於銀行業，進一步擴及證券、保險業、金融市場交易平台機構 (financial market utilities, FMUs)²¹，且涉及多邊司法管轄權之隔離 (Ring-Fence) 法令限制等問題。主要問題及挑戰如下：

跨境處理之問題及挑戰

重要營運問題		破產及處理挑戰
隔離(Ring-Fencing)	→	<input type="checkbox"/> 流動性限制 <input type="checkbox"/> 流動性中斷
進入金融市場基礎設施機構 (financial market utilities)	→	營運中斷
繼續獲得流動性	→	<input type="checkbox"/> 籌資中斷 <input type="checkbox"/> 需確保資金來源供應充足
衍生性商品合約	→	<input type="checkbox"/> 流動性及對沖限制，以及潛在連鎖效應 <input type="checkbox"/> 需讓衍生性合約及其他 QFCs 有序的移轉及業務繼續處理
搶在 G-SIFI 董事申請破產之前	→	潛在市場混亂
控制變動之觸發	→	<input type="checkbox"/> 重要執照、重要合約及資金終止之風險證 <input type="checkbox"/> 更換董事和高級職員

2.與國際組織合作

經歷全球金融風暴，相關國際組織有感金融問題發生常伴隨連鎖效應，甚至衍生跨國金融問題，故均強調金融安全網成員機構之

²¹ FMIs 係指為了記錄、清算或交割現金、證券、衍生性金融商品或其它金融性交易而設立之中心組織，譬如各國之證券交易所、櫃檯買賣中心、金資中心、票據交換所等機構。

跨國合作，FDIC 對國際合作極為重視，並積極規劃國際事務，與國際組織合作，參與制訂國內及國際政策，以確保新規定設計之妥適。

(1) 與國際組織合作協議之類型

- 長期協議
 - ✓ 合作之監理聲明
 - ✓ 簽訂跨國處理備忘錄
- 短期協議
 - ✓ 外國參訪者計畫－人員借調(secondments)
 - ✓ 檢查人員培訓計畫
 - ✓ 簽訂技術協助備忘錄

(2) 參與國際組織

FDIC 積極加入國際組織並參與各項作業推廣或協助，俾發展多邊關係。其參與之國際組織包括：

- 美洲銀行監理官協會(Association of Supervisors of Banks of the Americas, ASBA)

ASBA 成立於 1999 年，成員包括來自美洲及西班牙等 35 個司法管轄區，FDIC 為 ASBA 的創始成員之一。

FDIC 於 ASBA 居領導地位，且曾為協會前主席，目前擔任培訓及技術委員會主席，並參與關鍵工作小組、治理及策略研擬等相關作業。

- 巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)

巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)旨在改善國際間資金管理規定之一致性，使監管之資本對風險更為敏感，並促進大型及國際業務活躍之銀行組織增強風險管理實務。FDIC 是 BCBS 及其許多子組織之會員。

□ 金融穩定委員會(Financial Stability Board , FSB)

金融穩定委員會 (FSB) 是由 20 國領導人於 2009 年成立的一個國際組織，目的係對全球金融體系進行監管並提出建議。FDIC 積極參與 FSB 的事務，這些事務大多與 FSB 的「金融機構有效處理機制核心要素 (Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions)」之核心要素運作有關。另 FDIC 亦加入 FSB，成為處理指導小組 (Resolution Steering Group, ResG) 的成員，並擔任流動性及基金工作小組主席，而其員工亦參與 40 項以上之不同工作流程(work-streams)作業。

□ 金融服務志願團(Financial Services Volunteer Corps, FSVC)

金融服務志願團(FSVC)是一家國際性非盈利且公私部門合作之金融服務機構，其使命係幫助發展中國家建立健全之金融體系，以協助強化市場經濟。

FDIC 的使命，如：

- ✓ 協助阿爾巴尼亞開發自動化系統，驗證存款保險賠付及提升對問題金融機構處理之理解。
- ✓ 在安哥拉辦理銀行風險評等訓練。
- ✓ 在坦桑尼亞審議及提供銀行信貸政策評論。
- ✓ 在埃及開發教具，輔助金融教育。

□ 國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)

國際存款保險機構協會(IADI)於 2002 年 5 月成立，係設於國際清算銀行(BIS)下的國際組織，目前成員有 79 個存款保險機構，橫跨 76 個司法管轄區。FDIC 為 IADI 的創始成員之一，於 IADI 中居領導地位：

- ✓ FDIC 副董事長 Hoening 是執行委員會的成員。

- ✓ 為訓練與會議委員會之主席。
- ✓ 為核心原則推廣活動協調員。
- ✓ 為金融包容及創新小組委員會(the Subcommittee on Financial Inclusion and Innovation)主席。
- ✓ 倒閉銀行資產回收小組委員會主席。

□ 國際貨幣基金組織(International Monetary Fund, IMF)

國際貨幣基金組織 (IMF) 係監督世界各國經濟、於經濟艱困時借款予成員，並提供技術援助。IMF 透過其經濟監督計劃，持續追蹤其成員國之經濟狀況，提醒該等國家控制風險水平，並提供政策諮詢。

IMF 經濟監督職能之關鍵部分，係透過其金融部門評估計畫 (Financial Sector Assessment Program, FSAP) 執行。金融部門評估計畫是一項針對各國金融部門進行全面且深度評估之計畫，自實施以來，全球已有 140 餘國要求進行此項計畫評估，且實施過數次。FDIC 跟隨 FRB、OCC 及財政部，參與 IMF 的美國 FSAP 評估。

□ 世界銀行(World Bank, WB)

世界銀行集團(WB group)是由國際復興開發銀行、國際開發協會 (該兩項通稱「世界銀行」、國際金融公司、多邊投資擔保機構以及國際投資爭端解決中心等 5 個機構組成，是一個從事各種經濟發展活動之多邊機構家族，其首要任務是減少全球貧困。該銀行目前維護著超過 1,800 項消除貧困及可促進持續全球化之計畫。

FDIC 的員工提供多項世界銀行技術協助支援任務，以促進全世界存款保險之發展。

3.處理大型金融機構之國際合作

2008 年爆發全球金融危機，突顯各國於處理大型、複雜金融

機構倒閉問題之能力嚴重不足，反應跨國協調問題金融機構之處理策略的重要性，FDIC 為此積極與英國、瑞士、日本及歐盟等開始進行跨國協調合作，重點如下：

(1)美、英共同發布「英美合作處理 G-SIFI 報告」

參考金融穩定委員會(FSB)所發布的「金融機構有效處理機制核心要素(Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions)」之跨國處理架構，美國近年來與英國展開多次合作會談，共同對外發布「英美合作處理 G-SIFI 報告(A Joint Paper of Resolving Globally Active, Systemically Important Financial Institutions)」，該報告係由 FDIC 與英國格蘭銀行(Bank of England，即英國央行)共同研擬。

(2)與瑞士及日本金融安全網機關合作

FDIC 積極與瑞士金融監理機關展開雙方或三方(納入英國)合作，召開會議討論 G-SIFIs 處理機制，並就 G-SIFIs 處理與瑞士建立資訊分享與協調機制，亦與日本當局展開會談討論相關策略。

(3)成立美、歐聯合工作小組

FDIC 與歐盟執行委員會(European commission, EC)成立美歐聯合工作小組，持續進行正式開會與非正式溝通討論，議題主要為 EC 提議的銀行清理與回收指令、存款保險機制、FDIC 對問題 SIFIs 處理機制的規劃進度、未來相關跨國合作的議題等。

(4)進行多邊合作計畫

FDIC 積極進行多邊合作以提昇國際金融安定，主要透過金融穩定委員會(FSB)之金融機構處理工作小組(Resolution Steering Group)及跨國危機管理小組(Cross-border Crisis Management Group)等辦理相關工作。FDIC 並負責主辦 FSB

為處理金融機構所發布之「金融機構處理機制同儕評估報告 (Peer Review on Resolution Regimes)」，該報告參考國際組織 (Standing Setting Bodies, SSBs) 所發表與特定金融部門處理機制有關之報告及指導原則。

參、心得與建議

本次FDIC舉辦的「FDIC 101課程」內容廣及該公司的銀行風險管理、存款保險、基金管理、問題金融機構處理及新擔任的複雜金融機構處理角色等，無論是職權或業務範圍均較我國中央存款保險公司獨立、廣泛且多樣化，有許多值得借鏡之處，謹將本次研習之心得及建議臚列如后：

一、美國 FDIC 的地位超然獨立且有強制措施處分權，相較我國存保公司之職權及獨立性，似有借鏡之處

美國聯邦存款保險公司的「Corporation」國內眾多文獻將其譯為公司，但其實質上是美國聯邦監理機關之一，擁有強大的行政權，地位超然獨立，董事長由美國總統提名經參議院同意後任命，直接對國會負責，董事成員不得有三位來自同一政黨，且其職權除辦理存款保險相關業務外，亦有金融業務檢查、監理、問題機構處理權，並擁有強制措施處分權，包括發布禁制令、科以民事罰金、命令停止部分或全部業務、撤換負責人等權力；在問題金融機構處理上，於監理機關指定其為清理人後，逕依清理程序處理，非依破產法由法院主導，且處理作業不必報監理機關核准，完全符合IADI發布之有效存款保險制度核心原則三之運作獨立及不受政界與業界不當干預之要件。

反觀我國中央存款保險公司(簡稱存保公司)之組織，為公司法之股份有限公司，主管機關為金融監督管理委員會(簡稱金管會)，股東僅有金管會及中央銀行，故董、監事成員，除勞工董事外，其餘均由二大股東指派。存保公司的主要業務為存款保險、場外監理及履行保險責任，相關法規、制度規範及問題機構處理機制均需提報金管會核准，且原檢查權於金檢一元化後已被刪除，目前僅能辦理存款保險條例(簡稱存保條例)第10條的申請加保查證及第24條之存款保險費基數、履行保險責任所需之電子資料檔案、是否有應終止要保契約情事及履行保險責任前之資產負債查核；對要保機構有違反規定或申報不實之情事，依存保條例第46及第47條規定亦僅能報請主管機關處罰，無直接之處分權，在職權行使

上不夠獨立。另在擔任問題金融機構之接管人或清理人時，係主管機關依銀行法規定指派，因定位不明及權能不足，在執行公益性及公法性之任務有實務上的困難。故建議未來倘修正存款保險條例，可考量參酌FDIC的特別檢查，授予存保公司檢查權，讓其對金融預警系統評等為3至5級或資本不足或場外監理為高風險之要保機構辦理特別檢查，以提高對存款保險風險之了解；另對要保機構之處罰，似可改於報經董事會決議後辦理，以強化運作之獨立及提高要保機構對存保制度之重視。若中長期能就該公司的組織定位、權能及董事會決策層之位階與獨立性研議調整，則能讓該公司更具獨立執行力。

二、新存款機構及國內分行申設建議由相關主管機關及存保公司同時分別辦理審查，並一併核准設立及參加存款保險，以提升作業效率

我國存款保險制度為強制投保，現行存保條例第10條第1項規定，凡經依法核准收受存款、郵政儲金或受託經理具保本保息之代為確定用途信託資金之金融機構，應向存保公司申請參加存款保險，經存保公司審核許可後為要保機構。存保公司之「金融機構申請參加存款保險審核標準」第2條規定，「金融機構應於開始營業日起六個月內向存保公司申請參加存款保險。」，惟新設存款機構申請參加存款保險，存保公司審核其加保資格時，常發現有不符審核標準第4條規定之資格條件，需報請其主管機關促該機構改善之矛盾現象，且該機構若遲不改善，反成為存保公司之壓力，因存保條例第10條第2項僅規定，金融機構未依規定申請參加存款保險者，由存保公司報由其主管機關責令該金融機構撤換負責人或廢止其許可，但無審核未通過之處罰條款。

美國新銀行申設，主管機關鼓勵申請者先與FDIC、FRB及註冊機關等監理機關聯合會商，再填寫「跨機關註冊及聯邦存款保險申請表(The Interagency Charter and Federal Deposit Insurance Application Form)」，檢附相關文件辦理申請。申請案由各機關同步審核，再配合州監理機關、OCC及FRB辦理調查，然後一併核准特許執照及參加聯邦存款保險。而其他

重大事項異動，如取得州非會員銀行之控制權、合併承受其他機構、從事信託或其他業務、減資或退還銀行資本及管理階層或董事異動等，亦比照上述方式申請核准，讓FDIC能及時了解及掌控該等異動對其存款保險產生之風險，申請核准作業一致、合理且具效率。鑒於我國新金融機構申設及加保核准程序尚有改善空間，且為讓存保公司及時掌握要保機構重大異動之風險，加強監理成效，爰建議未來修法能仿效美國機制，朝同時分別審查及一併核准方向修正，以提升金融監理之作業效率。

三、為有效辦理賠付，加強對存款人之保障，存款保險對每一存款人之定義應更明確、易懂且排除有效賠付障礙

美國存款保險保障之範圍為所有存款，未就存款再區分為要保及不保存款，不受保障之項目為非存款項目，每一存款人係依所有權人區分，每一所權人受最高保額250,000美元之保障。

我國存款保險保障之範圍依存保條例第12條規定，為要保機構之中華民國境內存款，但不包含(1)可轉讓定期存單、(2)各級政府機關之存款、(3)中央銀行之存款、(4)銀行、辦理郵政儲金匯兌業務之郵政機構、信用合作社、社置信用部之農會、漁會及全國農業金庫之存款。(5)其他主管機關核准不予承保之存款。(6)銀行所設之國際金融業務分行收受之存款。保障之存款包含本金及迄最後營業日之利息。對每一存款人之最高保額，目前為新台幣三百萬元。而每一存款人之定義，依存保條例施行細則第五之一條規定，係指以自然人、法人、獨資商號、合夥商號、被繼承人、破產或清算財團、非法人之團體或組織、各政府機關或其附屬機構、信託財產等名義持有或開立之存款人，以及要保機構所發行每張電子票證之持卡人。惟其中部分存款歸戶複雜，值得思考改善，以利存款人了解及快速辦理賠付。

(一)信託財產存款專戶之保障範圍應更明確

信託財產存款，依存保條例施行細則第五之一條第三項規定，按每一存款帳戶分別歸戶，但屬同一信託財產在同一要保機構之存

款，應合併歸戶。若要保機構、信託公司或其他機構將受託之信託財產存放於同一要保機構之同一存款帳戶，應如何歸戶，規定似不夠明確。FDIC 對存款機構為受託人持有之不可撤銷信託帳戶，依所有人或受益人分別保障。一個或多個個人擁有且受益人可確定之可撤銷及不可撤銷信託帳戶，均以每一受益人為所有權人，分別保障，規定較為明確。

(二)擴大員工退休金存款之保障範圍

員工退休金存款，依存保條例第 13 條第 3 項規定，「機關、事業單位或團體於要保機構開立之員工退休金存款專戶，其帳冊紀錄能明確區分每一員工之退休金存款且要保機構分戶繳納存款保險費，並提供分戶帳冊紀錄者，該等個別員工之退休金存款與員工在同一要保機構之其他存款，分別受到最高保額之保障。」因該等退休金存款係各機關、團體依相關規定提撥、開戶存放，多數為確定給付制，員工無法自行選擇存放銀行及決定提供明細帳戶，且收受存款的銀行會因取得明細帳冊而增繳存款保險費，故多不會積極請存款人提供員工退休金存款明細帳冊，致多數退休金存款專戶僅以一戶計繳保費，未來也僅能以一戶受保障。此外，目前的規定，無法適用到員工退休後一次領取，自行開立帳戶存放的退休金，目前該等退休金存款需與退休人員的其他存款合併歸戶，仍無法達到保障員工退休後生活之立法意旨，實有強化及提高保障之必要。美國 FDIC 對二類退休金存款依員工分別保障，且不必合併歸戶，保障較我國廣：一為個人退休帳戶(IRA)，此為員工自我導向的退休金存款帳戶，另一類為員工福利計畫帳戶，為非自我導向的養老金計畫存款。

(三)聯名存款戶比照非法人團體分別保障，以提升賠付作業效率

聯名存款帳戶，依存保條例第 44 條第 2 項規定「二人以上以共同名義開立之聯名帳戶存款，依聯名人與停業要保機構存款契約

之約定計算其存款金額。無約定者均分後，再與其以個人名義在同一要保機構開立之存款帳戶合併歸戶計算賠付金額。」。實務上，聯名存款帳戶開立，極少有事先約定分配比率，銀行存款資訊系統亦多以其中一人為代表或虛擬代碼建置存款人資料，其他聯名人資訊多未建置，爰每半年計算保費時，實難利用電腦系統自動處理聯名戶比例拆分，再與聯名人之個人存款合併歸戶計算保費，多數要保機構逕以每一聯名戶單獨計算保費。鑒於聯名戶拆分歸戶保障，有礙快速賠付，不符 IADI 的核心原則，且易引發賠付爭議，爰未來倘研修存保條例，建議參採 IADI 相關準則，以存款人權益及有效賠付為優先考量，將聯名帳戶視為一個非法人團體，獨立保障，以簡化保費計算及賠付處理程序，提升作業效率。

(四)對要保機構代理之各級公庫存款及各級政府機關之存款保障期能一致

各級政府機關之存款，依存保條例第 12 條第 2 項第 2 款規定為不保存款，而存款條例施行細則第 5 條第 2 項規定，條例第 12 條第 2 項第 2 款所稱各政府機關之存款，指要保機構代理之各級公庫存款。另存保條例施行細則第 5-1 條第 1 項第 8 款規定各級政府機關或其附屬機構開立之存款為要保存款，並分別保障。二者均為各級政府機關存款，惟保障確有不同，差異僅是公庫存款帳戶之開立需取得財政相關機關核給之文件。美國對政府實體或公營單位名義持有的存款，依存款類型及所在地區分別保障。為避免混淆及處理爭議，未來倘研修存保條例，似可參酌國外保障情形，檢討對政府機關存款區分要保及不保之必要性。

四、存款保費之計算，可考量在不增加要保機構財務負擔下調整差別費率標準，簡化計算公式，以節省要保機構及存保公司之作業成本

美國 FDIC 的保費計數，係以「保費基數」乘上要保機構適用之「風險差別費率」。而保費基數，原為要保機構之「國內存款總額」，歷經金

融風暴後，發現單用存款負債計收保費，不足反映要保機構的經營風險，爰2010年的陶德-法蘭克法要求FDIC修改保費基數，該公司於2011年4月實施新風險費率時，同時將保費基數從「國內存款總額」改為「平均資產總額扣除平均有形淨值」。另因修改後的保費基數較原保費基數約高出50%，為避免增加要保機構的財務負擔，新的風險費率配合調降初始基本費率，俾維持保費收入與保費基數變更前相同。

我國存保公司的保費基數，依存保條例第14條規定，以要保機構存款標的之負債總額扣除第12條第2規定不保項目存款之餘額為準。而保費計算，依存保公司103年起適用的「存款保險費率實施方案」第二點規定，要保機構之存款保險費，保額內存款按其風險指標核算之差別費率計收，保額以上存款按固定費率計收。差別費率依要保機構類別分為：

- (一)銀行、外國及大陸地區銀行在臺分行之保額內存款差別費率分為萬分之5、萬分之6、萬分之8、萬分之11、萬分之15等五級，保額以上存款固定費率為萬分之0.5。
- (二)信用合作社之保額內存款差別費率分為萬分之4、萬分之5、萬分之7、萬分之10、萬分之14等五級，保額以上存款固定費率為萬分之0.5。
- (三)農、漁會信用部之保額內存款差別費率分為萬分之2、萬分之3、萬分之4、萬分之5、萬分之6等五級，保額以上存款固定費率為萬分之0.25。

依上述規定，要保機構計繳保費，需先辦理歸戶，才能統計保額以上存款金額及戶數，惟存款歸戶可能跨不同應用系統及匯率轉換，且需依存保條例規定將聯名戶依聯名人約定比率拆分歸戶、退休金專戶依員工退休金明細帳冊拆分歸戶及信託專戶依信託契約分別歸戶，處理程序複雜，實難完全正確；存保公司也因無法取得每家要保機構之每一存款人歸戶資料，僅能就要保機構申報之保費及財業務資料進行書面審核，事後再擇部分機構辦理保費正確性查核。

鑒於保費係反映要保機構經營風險之成本，而要保機構倒閉，存保公司對存款人理賠，則係保障存款人權益及維護信用秩序，二者並非對等關係，且在系統性危機下可能採全額保障，二者計算基礎似不必一致，爰建議存保公司未來研修風險費率標準時，似可參採美國2011年保費基數修正之考量因素，研究在不增加要保機構財務負擔下，直接以存款總額扣除不保項目後乘以適用之差別費率，以簡化保費計算及審核程序，並降低要保機構及存保公司之作業成本。

五、強化我國經營不善金融機構退場與清理法制，以使處理機制更完備、多元、有效

我國問題金融機構處理，於金融重建基金時期，因全額保障，故均由主管機關指派存保公司先行接管，再由接管人辦理主要資產負債及營業公開標售，及概括讓與其他金融機構。依過去處理經驗，即使在全額保障下，每次接管初期仍會發生擠兌，存款流失率約30%，流動性不足時由存保公司動用重建基金、存保準備金或協調金融同業轉存予以財務援助。回歸存款保險限額保障機制，除非提前處理且預估金融機構資產負債缺口為正數或事先依存保條例第28條第2項之系統性危機規定，報經行政院核定處理成本不受較小成本限制，否則恐難以接管方式辦理退場。因為只要公布接管，存保公司無法給予民眾全額保障之保證，不僅民眾擠兌，金融同業亦會要求抽回存放之資金，屆時擠兌恐將較過去嚴重，而存保公司依規不能給予財務協助，只能因流動性不足而提前停業，形成大額存戶參與擠兌提領到者全額賠付，未提領到者發生損失之不公平現象。故建議強化相關法制，以預為因應。例如：

(一)法律明定存保公司得於問題金融機構PCA期間進行前置處理及行銷

美國問題機構處理，多於PCA期間進行價值評估及經營權行銷，PCA屆期無法完成自救，監理機關勒令停業，指定FDIC為清理人，同時宣布概括讓與，次一營業日由承受機構重新開門營業，

雙方再於一年內完成交割。我國問題機構處理倘要參照此一方式，因金融市場較小及民情不同，相關法規需再強化，例如，以法律明定存保公司得於問題金融機構 PCA 期間進行前置處理及行銷等措施，俾利 P&A 交易之採行，並保障存款人權益，以及避免每次處理均需動用存保條例第 28 條第 2 項之但書報請行政院核定全額保障。

(二)為處理多元化及提升賠付效率，建議法律明定存保公司得利用停業機構支付系統辦理賠付

美國 FDIC 的賠付方式，除直接賠付及移轉存款外，亦得設立存款保險國家銀行(DINB)接續經營一段期間，供存款人將保額內存款轉到其他銀行或直接提領，且倒閉銀行的支票、金融卡及 ATM 均可持續使用至 DINB 結束前第 3 天，目的係減緩銀行停業對客戶及當地金融服務之衝擊。鑒於 DINB 不必預為建置系統，也不必辦理資料轉換，作業成本及風險相對較低，似可參考其概念，規劃利用停業機構之原有資訊設備及支付系統辦理賠付，以使存保公司之賠付作業更多元化且更有效率。惟為減少另設存款保險國營銀行之繁複程序及法律關係更明確，建議於法律明定存保公司在履行保險責任範圍內得洽請清理人申請主管機關核准，利用原有銀行支付系統辦理賠付，讓存款人僅能提領其保額內存款，適度降低要保機構停業之衝擊。

(三)檢討現行銀行清理法制，明定資產清理、債務清償、法人格消滅等規範並賦予清理人適度必要權能，以利執行

我國存保公司肩負保險人賠付存款義務，亦同時具備法定清理人地位，而銀行退場、清理及法人格消滅，涉及債權人及股東權益，由政府強制介入處理非由法院監督，實應明確規定，以減少爭訟，有利執行。目前銀行法的清理規定，條文簡要，就清理人權限是否等同破產管理人，與公司法、破產法等之適用關係，有關清理、清

算與破產間是否排除或優先適用關係，尚有疏漏不明，且尚缺乏如破產法係以比例清償原則之公平性、程序完整性及執行可行性。故宜儘速全盤檢討銀行法現行清理之定位性質，制定金融機構清理專法，或於破產法或銀行法中設專章，或參酌美國法制於存款保險條例增訂清理、接管等相關條文，明確規範資產清理回收、處置、清償債務順序、銀行法人格消滅及適度賦予清理人必要權能，以有效執行清理業務，例如可拒絕或接受清理前所簽訂契約，允許清理人要求暫時中止訴訟，或依求償之實益性決定是否終止訴訟等法制，以利建立退場機制，預為因應，並保障存款人、存保基金及債權人權益。

六、持續加強跨境合作，積極參與國際組織及相關活動，以提升我國能見度

經歷全球金融風暴，相關國際組織有感金融問題發生常伴隨連鎖效應，甚至衍生跨國金融問題，故均強調金融安全網成員機構之跨國合作，FDIC對國際合作極為重視，並積極規劃國際事務，與國際組織合作，參與制訂國內及國際政策，以確保新規定設計之妥適可行。另亦與外國主管機關及其他外國相關權利人溝通，提供策略諮詢及分析跨境處理問題，並協助其他國家建置存保機制，分享經驗，本次課程亦是其國際推廣業務之一。

我國存保公司過去與外國存款保險機構之合作向來不遺餘力，合作方式包括簽訂合作備忘錄(MOU)、人員交流訓練、國際研討會等方式。鑒於金融全球化促使賠付範圍有擴大趨勢，跨國賠付風險大為提高，對於降低金融機構倒閉風險及減少處理成本，跨國監理更有必要緊密合作，因此，存保公司除應進一步與他國金融監理單位簽署合作備忘錄外，平時亦應與已簽定合作備忘錄之對等機構強化實質交流，加強國際關係之經營，積極參與相關議題，與各國存保機構甚至其他金融安全網成員間建立更實質的關係，以利多方瞭解，及早因應，並藉此提升我國能見度及擴展國際視野。

附錄 「FDIC 101 訓練課程」課程表

FDCI 101 Schedule Oct. 19 – Oct. 23, 2015

Start Time	Monday	Tuesday	Wednesday	Thursday	Friday
8:00	Registration				
8:15	8:00 - 8:30				
8:30	Welcome 8:30 – 8:45	Treatment of Problem Banks 8:30 - 9:30	Resolutions Overview 8:30 - 9:00	Settlements 8:30 - 9:30	Dodd Frank Act - Legal Overview 8:30 - 9:00
8:45	Course Overview 8:45 – 10:00		Business Information Systems		Asset Management 9:30 - 10:15
9:00		Large Bank Supervision 9:30 - 10:15	Resolution Methods 9:15 - 10:00		
9:15			Break 10:00 - 10:15		
9:30					
9:45					
10:00	Break 10:00 - 10:15				
10:15	Overview of the U.S. Banking System and the FDIC 10:15 - 11:15	Break 10:15 - 10:30	Resolution Methods 10:15 - 10:45	Break 10:15 - 10:30	Break 10:15 - 10:30
10:30		Compliance and Consumer Protection 10:30 - 11:15	Franchise Marketing 10:45 - 12:00	Asset Management 10:30 - 11:00	Panel: Complex Financial Institutions
10:45				Investigations 11:00 - 12:00	
11:00		Oversight & Accountability 11:15 - 12:00			
11:15	Deposit Insurance Coverage 11:15 - 12:00				
11:30					
11:45					
12:00	Lunch	Lunch	Participant Lunch Executive Dining Room	Lunch	
12:15					
12:30					
12:45					
13:00					
13:15	Bank Supervision Overview 1:00 - 2:00	Deposit Insurance Fund Pricing 1:00 - 1:45	Franchise Marketing 1:15 - 2:00	Resolutions Case Study 1:00 - 2:15	Optional Breakouts
13:30		Deposit Insurance Fund Management 1:45 - 2:30	Break 2:00 - 2:15		
13:45				Break 2:15 - 2:30	
14:00	Break 2:30 - 2:45				
14:15		Claims 2:15 - 3:30			
14:30	Bank Applications 2:30 - 3:15		Deposit Insurance Fund Investment 2:45 - 3:15		
14:45					
15:00	Offsite Monitoring 3:15 - 3:45	Resolutions Overview 3:15 - 4:15	Business Operations Support 3:30 - 4:15	Panel: Managing the Crisis - Lessons Learned	
15:15					
15:30					
15:45	Offsite Models 3:45 - 4:15	Recap/Q&A 4:15 - 4:30	Recap/Q&A 4:15 - 4:30		
16:00					
16:15	Recap/Q&A 4:15 - 4:30				
16:30					

參考資料

1. 「FDIC 101 Course」訓練課程講義
2. FDIC 官網 <https://www.fdic.gov/>
3. IADI 官網 <http://www.iadi.org/>
4. 中央存款保險公司 104 年 6 月出國報告，參加美國聯邦存款保險公司舉辦「FDIC 101 訓練課程－專家評論場次」摘要報告，作者范以端
5. 中央銀行 103 年 7 月出國報告，參加美國紐約聯邦準備銀行舉辦之「金融機構監理」專業訓練課程心得報告，作者鄒桂英
6. 存款保險叢書之 132，參加國際存款保險機構協會舉辦「存款保險保費機制及資金管理」訓練研討會報告，作者范以端、許麗真
7. 國立政治大學法律研究所碩士論文「中、美存款保險法制之比較研究」，98 年 6 月，作者黃國偉
8. 存款保險叢書之 116，美國聯邦存款保險公司之賠付及清理作業研究，作者楊靜嫻、林英英