

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：稽核 楊美萍

派赴國家：美國

出國期間：民國 105 年 4 月 11 日至 4 月 15 日

報告日期：民國 105 年 6 月 21 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 105 年 4 月 11 日至 15 日
- 三、地 點：美國維吉尼亞州阿靈頓郡
- 四、參訓目的及心得：

職於 105 年 4 月 11 日~15 日赴美國維吉尼亞州阿靈頓郡之聯邦存款保險公司訓練中心參加 101 訓練課程，與 23 個國家或組織學員一同學習美國聯邦存款保險公司(FDIC)之運作機制，學員們除了於課程中瞭解了聯邦存款保險公司之制度及經驗外，並於課餘彼此交換各國經驗及做法。

本次訓練課程內容相當豐富，涵括了美國聯邦存款保險之歷史、主要任務及目前對大型銀行之重要監理角色介紹等，參訓時除了原來就耳聞該公司在美國監理制度扮演重要角色、豐富的問題要保機構處理經驗及以處理問題要保銀行經驗中多次修正存款保險費制度以符合差別費率精神及存保基金穩定等方面，有更深入的了解外，對該公司處理問題要保銀行的事前充分準備工作、課程中十分強調與主管機關建立溝通合作事項的重要性，及為強化消費者的保護、妥適處理問題要保銀行，除平日宣導、設置許多溝通管道與存款人說明外，並有兩國以上語言能力的員工協助處理倒閉事宜，俾能在美國這個多人種的國家，與存款人充分溝通均等等作業之執行，都留下深刻印象。

而該公司於陶德-法蘭克法案規定後，亦擔任大型金融機構的監理角色，該公司為執行此新增任務，除設置新單位投入人力辦理外，對其原監理範圍以外業別之金融機構資料審議，所需專業知識取得及溝通方式及為有序清理強化合格金融商品之處理等方面，亦有許多值得學習之處。

本次課程於出發前獲清理處林處長英英提供多方面意見，對本次出國學習助益甚大，在美國時除主辦單位聯邦存款保險公司人員及授課講師熱忱的安排及講

授外，與泰國、菲律賓及瓜地馬拉等國的與會學員因位置相鄰，學習中交換當地國經驗，亦對國際間存保制度之運作狀況有更進一步的了解。

五、參訓建議

(一)美國監理架構與我國不同，金融監理扮演的角色亦不同，但為強化存款保險機制，得參考美國 FDIC 與主管機關建立多面向的合作關係。

(二)大型金融機構越來越複雜，美國聯邦存款保險公司被賦予監理該類機構新角色所採行因應措施值得本公司參考。

(三)FDIC 場外監控系統對要保機構各項指標成長性之研究值得借鏡。

(四)參考 FDIC 對消費者保護之重視，研議強化各項存款保險制度之宣導管道。

內容

第一章 美國金融體系與監理制度	2
第一節 美國的銀行體系.....	2
第二節 美國監理制度.....	2
第二章 美國聯邦存款保險公司	5
第一節 設立及組織.....	5
第二節 銀行監理	7
第三節 存款保險保障.....	30
第四節 退場清理.....	46
參、大型、複雜金融機構之處理	77
第一節 Title I 計畫之執行	77
第二節 Title II 之有序清算機制.....	81
肆、心得與建議.....	86
參考資料：	88

第一章 美國金融體系與監理制度

第一節 美國的銀行體系

美國銀行種類依下列三種不同的分類方式，區分如下：

以註冊機關分	聯邦註冊銀行
	州註冊銀行
以特許執照類別分	商業銀行
	儲貸機構
以聯邦準備制度會員與否分	聯邦準備制度之會員銀行【全國性銀行(即聯邦註冊銀行)均為當然會員，州註冊銀行則得申請成為會員】
	非聯邦準備制度會員銀行(州註冊銀行如未申請核准，則不是會員)

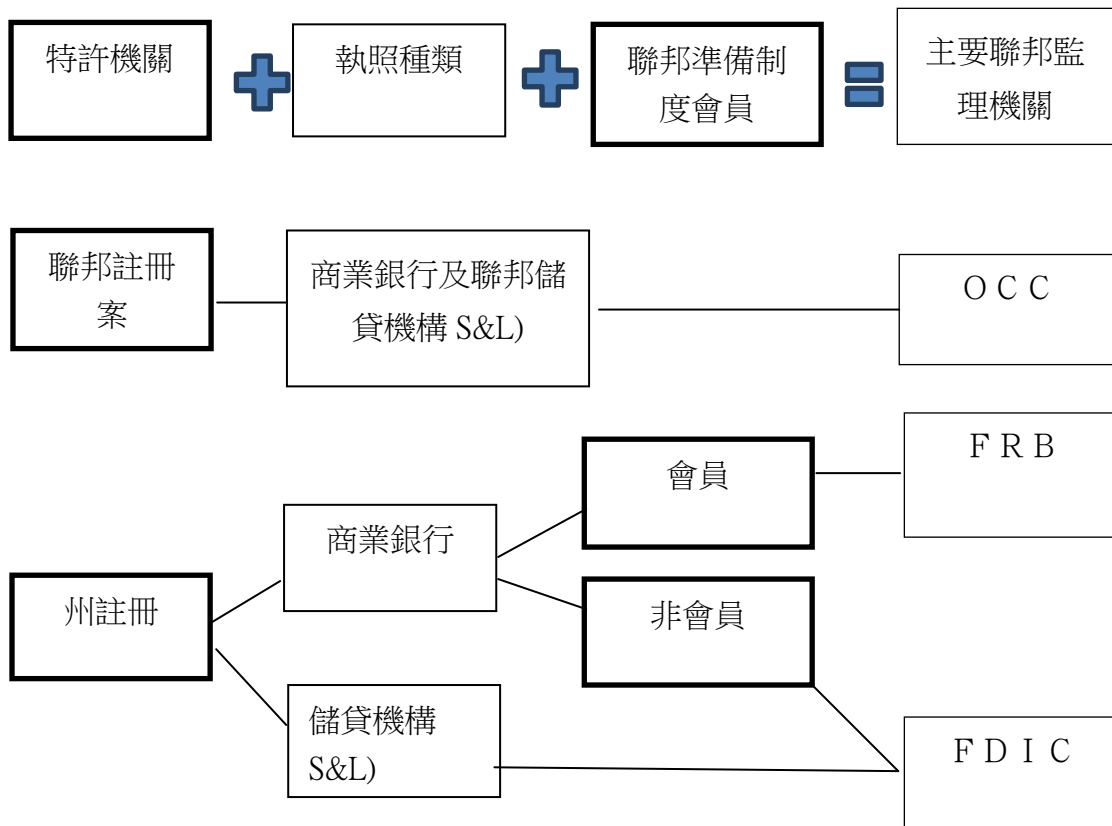
截至 2016 年 5 月 31 日止聯邦存款保險公司的會員機構數為 6,104 家。上述各類銀行均為聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation,以下稱 FDIC)之要保機構。

美國除銀行外，尚有信用合作社(Credit Union，係由會員所擁有的金融合作組織)，惟信用合作社係由美國信用合作社管理局(NCUA)監理，參加美國信用合作社互助會保險基金(National Credit Union Share Insurance Fund, NCUSIF)，是和銀行類似，卻有不同的法規架構，亦非屬 FDIC 的會員銀行。

第二節 美國監理制度

一、銀行的監理

美國的銀行依據特許機關、執照種類及是否為聯邦準備制度會員，分由不同監理單位擔任主要監理單位，說明如下：



註：1.Office of the Comptroller of the Currency,OCC 係美國財政部金融監督管理局。

2.Federal Reserve Board,FRB 係美國聯邦儲備委員會

3.Federal Deposit Insurance Corporation,FDIC 係美國聯邦存款保險公司

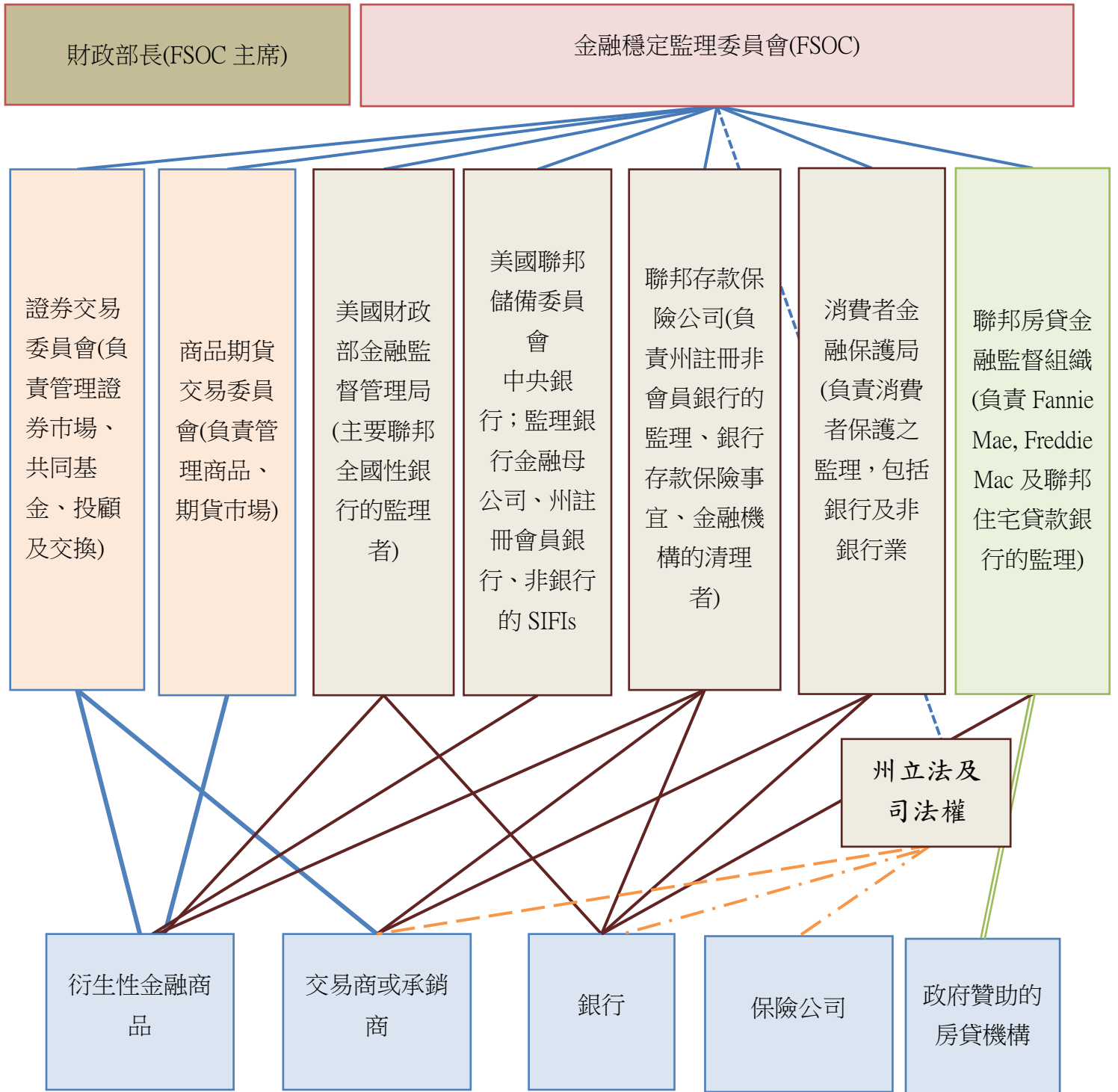
二、金融控股公司之監理機關

由於金融控股公司下設許多子公司，組織結構複雜，其子公司可能包括州註冊銀行、全國性銀行或證券承銷(交易)商，故母公司雖主要由 FRB 監督，但其轄下子公司，依其註冊之特許權，分別由不同機關監理，例如：州註冊非會員銀行由州政府及 FDIC 監理，州註冊會員銀行則由 FRB 及州政府監理，全國性銀行則由 OCC 監理。

三、美國金融市場監理架構

美國金融機構包含證券交易商及承銷商、衍生性金融商品參與者、銀行、保險公司及政府贊助的房貸機構，分由不同機關監理，且金融風暴後為保護消費者，更成立了消費者金融保護局(Comsumer Financial Protection Bureau)，因此形成更為

複雜的監理架構如下圖：



第二章 美國聯邦存款保險公司

第一節 設立及組織

一、設立緣起

美國於 1929 年至 1933 年間，發生九千家以上的銀行停業，甚至於 1933 年 3 月有許多州政府宣佈銀行不對外營業，加深存款人疑慮，演變成大規模存款人擠兌，存款人並蒙受巨大的損失，進而對銀行信心全面崩解，銀行制度幾乎全面性崩潰，美國聯邦政府體認 1913 年建立的聯邦準備制度，只能在貨幣供給及穩定貨幣價值上發揮功能，但無法全方位對金融市場的穩定提供其功能，為強化金融監理機制及穩定金融市場，美國國會於 1933 年 6 月通過「銀行法」，該法提供了設置聯邦存款保險公司之最初法源，當時存保公司為暫時性機構，存款保險保障為 2,500 美元。

由於存款保險制度對金融穩定發揮了相當的功用，故 1935 年通過的銀行法使聯邦存款保險公司成為一個常設組織，同時存款保險保障提高至 5,000 美元，FDIC 正式於美國金融體系扮演重要角色，並經歷及解決各大小金融危機。

二、FDIC 之組織架構

(一)最高權力單位

FDIC 係由國會設立的組織，其最高權力單位為董事會，董事會成員包括：董事長、副董事長、獨立董事、OCC 的代表董事及 CFPB 的代表董事。董事都是由總統提名，參議院同意，而且為避免受到政黨影響決策，董事會成員中不超過三位是同一政黨的人。

(二)總公司及分支機構

因美國幅員遼闊，加以 FDIC 負責監理者主要為州立的非會員銀行，所以除設立於華盛頓的總公司外，尚有 6 個區域辦公室，分別位於亞特蘭大、芝加哥、達拉斯、堪薩斯、紐約、舊金山，其下並有 86 個分處。

以業務方面來看，FDIC 設置風險管理及監控部(以下稱風險管理部)、存款及消費者保護部、保險及研究部、清理清算部、大型金融機構辦公室等 5 個主要業務部門，及法律、秘書、資訊及財務等 4 個管理部門。

由於 FDIC 代表政府執行公權力，因此必需遵循聯邦對公務人員不得收禮、禁止濫用職權、避免利益衝突的規定，並應具備公務員道德規範。而員工依規定辦理業務，亦受到法令的保護。

三、FDIC 的主要任務

FDIC 係由國會創立的獨立監理單位，用以維護金融穩定及強化大眾對金融體系的信心，為達成上述的目標，其主要重點任務有下述三項，後面各章將分別就其負責部門及主要業務內容簡述，俾瞭解 FDIC 的整體面貌：

- (一) 銀行監理
- (二) 存款保險
- (三) 退場清理

而依聯邦存款保險法賦予之職權，該公司同時具有下列四種身分：

銀行監理機關	FDIC 依分工結果，擔任州註冊非會員要保銀行暨要保儲貸銀行之監理者，負責辦理檢查、訪談、調查及 PCA 等監理工作，並與 FRB 及 OCC 共同分擔銀行業監理作業。因此，銀行對社區發展或消費者保護的法令遵循情形亦為 FDIC 的監理重點。
存款保險人	FDIC 辦理存款保險，透過向要保銀行收取保費，並於銀行倒閉時辦理存款理賠，以維持金融穩定及提昇民眾對金融體系之信心。
存款保險基金管理人	FDIC 收取保費後，依法並穩健管理及運作基金，俾於將來支付存款人。
清理人	FDIC 為要保銀行倒閉之法定清理人，於要保機構倒閉時，辦理清理作業。目前更為 SIFIs 的清理人。

第二節 銀行監理

角色：銀行監理機關	
主要負責部門	風險管理及監控部門，並與存款及消費者保護部門、保險及研究部門合作相關事宜。FDIC 因為金融監理的一部分，亦負責金融檢查，故有相當人力投入此一工作。
主要任務	FDIC 依分工結果，擔任州註冊非會員要保銀行暨要保儲貸銀行之監理者，負責辦理檢查、訪談、調查及 PCA 等監理工作，並與 FRB 及 OCC 共同分擔銀行業監理作業。 此外，尚需辦理加保申請、場外監控、問題金融機構監視、大型銀行監理等事宜。

一、要保銀行實地檢查工作

(一)美國銀行檢查合作事宜

- 1.聯邦金融機構檢查委員會(Federal Financial Institutions Examination Council, FFIEC):

各金融監理機關為確保所有的銀行，都受到相似的法規監理，不致因受不同機關的監理，而有所不同，故透過一起制訂法規及採行相似的檢查方法，達成此一目標。因此，美國財政部金融監督管理局(以下稱 OCC)、美國聯邦儲備委員會(以下稱 FRB)、FDIC、消費者金融保護局及國家信用合作社管理局等 5 個單位，共同組成聯邦金融機構檢查委員會 FFIEC，辦理監理溝通及協調事宜。

- 2.統一金融機構評等制度(UFIRS)

美國金融監理機關共同建立統一金融機構評等制度，俾對所轄銀行於檢查後予以評等，並依據評等結果進行導正措施及後續監理強度的採行。該評等機制係基於審慎評估一家金融機構的經營體質，並透過 CAMELS 等面向進行評等後，得出所監理機構的綜合評等結果，簡述如下：

- C 資本適足性(Capital Adequacy)：係評估銀行持有與風險資產程度相稱之資本數量與品質。
- A 資產品質(Asset Quality)：係評估銀行損失狀況，衡量資產組合所產生的信用風險程度。
- M 管理(Management)：係在各層面評估管理者及董事會之管理成果及管理能力。
- E 盈餘(Earnings)：評估獲利品質、數量及趨勢。
- L 流動性(Liquidity)：評估因應資金需求的流動性籌資能力及水平。
- S 市場風險敏感性(Sensitivity to Market Risk)：評估利率及其他金融商品價格變動對盈餘及資本之影響程度。

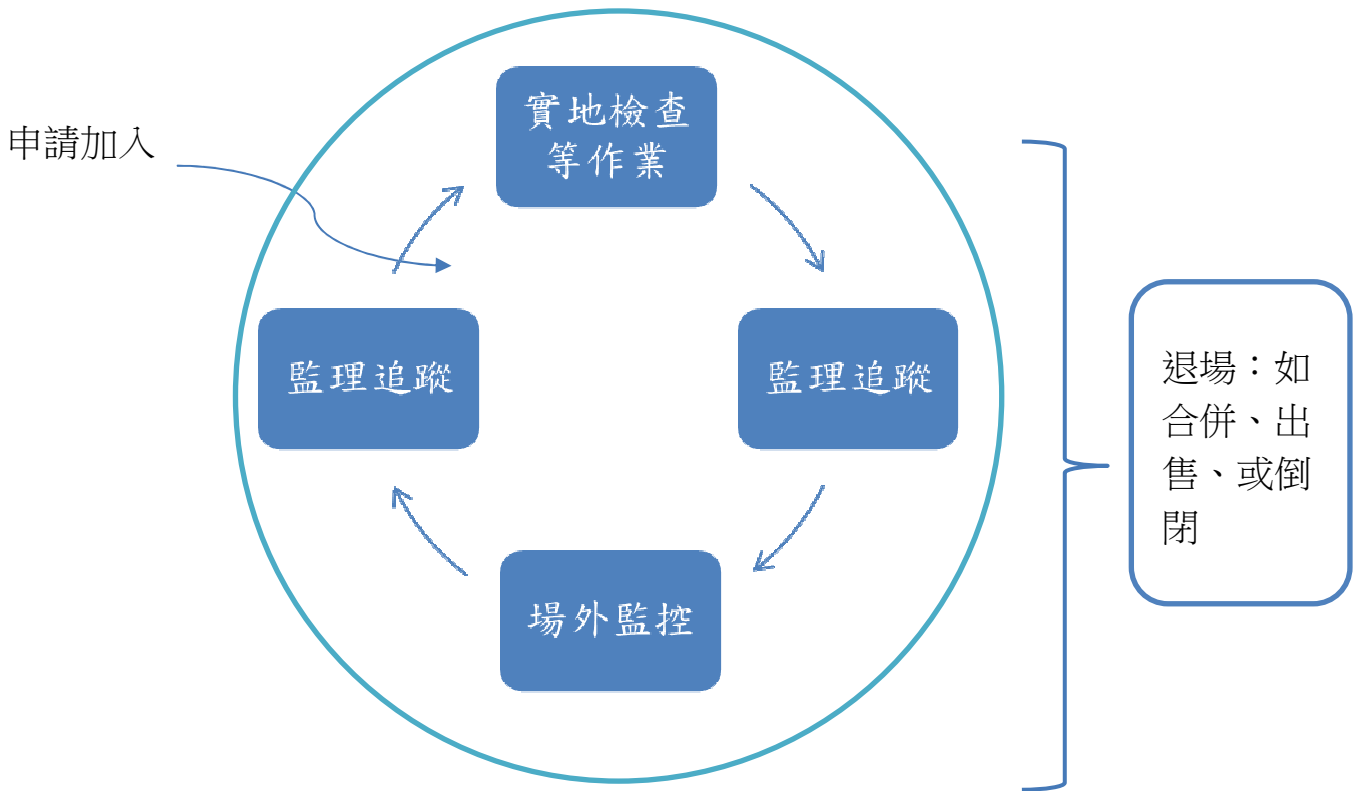
監理機關辦理實地金融檢查後，就上述成分所組成之綜合評等系統，每家銀行給予一個評等結果，評等等級分為 1~5，銀行受評之評等等級為 1 表示最健全，評等等級為 5 表示經營狀況最不好。評等時尚會考量銀行的規模、經營時間、業務複雜程度及經營風險組合予以評估。各綜合評等結果之意涵如下：

綜合評等結果	代表意涵
1	銀行在各方面均屬健全，或許具有微小缺失。
2	銀行基本上算健全，具有一般性小缺失。
3	監理機關已對此類銀行有所擔心，也認為管理階層可能缺乏能力或意願去改善缺失或經營弱點。
4	銀行已出現明顯的不安全或不健全的經營狀況。
5	銀行被認定有嚴重的缺失，極有可能導致銀行倒閉。

(二)FDIC 監理循環週期

FDIC 為金融市場健全，強化監理效能，故結合銀行的生命週期，進行

下圖所示金融監理事宜，即銀行自申請設立後，經主管機關及 FDIC 審查相關條件允許成立後，即進入大圈圈內的監理循環，直至銀行倒閉或結束營業：



(三)實地檢查簡介

美國監理機關均認為實地赴銀行檢查為金融監理重要的一環，並強調場外監控系統並無法取代實地檢查工作，因為實地檢查才能真正了解金融機構的真實狀況，並據以進行後續的監理措施及場外監控事宜，故即使場外監控模型評估要保銀行的狀況良好，監理機關仍會依照檢查計畫執行檢查。監理機關辦理實地檢查之目的如下：

- 1.維持公眾對銀行體系之信心
- 2.評估要保機構之風險
- 3.確定受檢機構對法令之遵循情形
- 4.預防問題機構怠於不辦理改善

而 FDIC 依監理分工，由風險管理處辦理州立案非會員銀行的監理、實地檢查、場外風險分析及監控。但當非其負責監理的要保機構經營惡化成為問題機構時，FDIC 身為備援監理機關，尚可由風險管理處派員參加 OCC 及 FRB 對其所轄機構的實地檢查工作，以及早了解問題要保機構的問題及其經營相關資訊，俾利其後續處理作業。

上述備援監理，係 FDIC 一項特殊的備援檢查權力，係依據聯邦存款保險法及監理機關間的備忘錄辦理，為 FDIC 評估要保機構經營狀況及對存款保險基金的影響為目的所進行的檢查，並有利其後續問題要保機構處理程序，其可參與檢查的對象說明如下：

- 要保機構綜合評等結果為 3~5 級者。
- 要保機構有資本不足情形。
- 要保機構依場外監控模型分析，屬高風險者。
- 要保機構屬系統重要性機構。

此外，對大型要保機構，FDIC 需派員常駐在該機構，進行檢查及瞭解。

(四)FDIC 的檢查類別及重點

目前 FDIC 風險管理處辦理之檢查類型，分為安全與健全性檢查、保密法檢查及資訊技術檢查等及其他配合政府政策的檢查：

1.要保銀行經營安全與健全性檢查：係 FDIC 依其規則及規範(Rules and

Regulation)，以及監理分工，對屬其檢查之要保銀行進行全面性實地檢查或特定風險事項檢查。其檢查頻率通常 12 個月一次，但總資產未超過 10 億元美元，且前一次檢查之綜合評等等級及管理評等結果都是好的情況下，則可延長至 18 個月再檢查一次。採行檢查方式如下：

- ◆ 獨立檢查：FDIC 自己派員檢查。
- ◆ 參與檢查：參與 FRB 及 OCC 等監理機構的實地檢查。
- ◆ 同步檢查：FDIC 及其他監理機關針對特定事項或重點分別派員，同時辦理檢查。

FDIC 對要保銀行辦理一般實地檢查結果，會給予受檢要保銀行綜合評等，評等結果如為 1 或 2 等級，則進入一般監理程序，如果綜合評等結果為 3~5 等級，則 FDIC 會進行較嚴格的監控程序，並會關注重要缺失改善情形，並採行糾正措施的程序，而檢查所發現的缺失會列為機密事項，不得公開。

此外，FDIC 於實地檢查時對管理能力之評估十分重視，因為 FDIC 認為管理能力之優劣甚至比資本多寡更會影響要保機構經營良窳，故於檢查時會注意管理者過去是否採取謹慎的經營策略、管理者對新的業務是否了解(包括對獲利及風險的影響，是否會改善所得)、管理者對於營運弱點是否有注視及管理、是否只關注短期獲利而不管長期影響，對利益衝突的重視情形、是否過度重視授信成長、董事會是否發揮功效、內部控制及稽核是否具獨立性及發揮功能等，均為其實地檢查的重點；而為提高場外監控模型之有效性，實地檢查時亦會針對要保銀行按季於申報報表系統(Call Reports)申報資料之正確性進行查核。

2. 銀行保密法檢查

美國銀行保密法(Bank Secrecy Act, BSA)要求銀行應按規定向有關機關遞送資金交易的報告並留存交易紀錄備查，以利追查罪犯及逃漏稅者的資金狀況。

FDIC 要求受檢要保銀行對銀行保密法應達到下述四個標準：

- ◆ 提供有效的內部控制系統以確保持續遵循。
- ◆ 可提供進行獨立測試。
- ◆ 指定銀行保密專責人員，辦理相關事宜。
- ◆ 有對相關人員進行訓練。

3. 資訊科技業務之檢查

由於銀行目前營運已大量運用資訊科技，故要保銀行對資訊相關業務之開發程序、內部控制設計及執行情形是否良好十分重要，FDIC 對要保銀

行辦理資訊科技業務之檢查之目的，係希望透過對銀行資訊作業內部控制之評估及管理監督情形，評斷銀行的自動化系統可否產出正確、可用、可靠及安全的交易往來紀錄。

FDIC 辦理資訊科技業務的檢查，因應銀行的實務運作狀況，如係自建應用系統、委託其他金融機構處理或獨立的資料中心處理等等模式，可以分別對要保銀行資訊單位、受委託的金融機構或資料中心辦理檢查，其評等結果亦分 5 級呈現。

其他還有配合政策對 Community Reinvestment Act (CRA)的檢查，該項檢查結果會公佈於 FDIC 網站。

二、銀行申請作業

由於 FDIC 屬銀行監理之一環，因此，需審核要保銀行申請事宜，包括要保銀行申請(Application)核准其加保、新增某項業務及交易或控制權的變動，這些事情中，最常發生的仍為加保的申請；另一種類似的模式是通知(Notice)，係指要保銀行或其他機構通知 FDIC 其打算或已進行某些企業活動或交易，申請或通知結果 FDIC 可能批准、退回、撤銷或拒絕其所申請或通知的活動。

(一)申請事項

銀行向 FDIC 申請的事項，主要如下：

- 1.加入存款保險
- 2.取得州非會員銀行的經營控制權
- 3.承受或併購其他銀行
- 4.從事信託或其他業務
- 5.減資或退還銀行資本
- 6.在特殊情況下管理階層或董事異動

上述事項中，FDIC 最常辦理的審核是存款保險之申請，FDIC 對銀行申請加入存款保險並非特許(Charters)權力，而係同意(Grants)加入存款保險，

加入存款保險申請案時會結合註冊機關之特許權執照一併審核及核准。且會與州監理機關、OCC 及 FRB 辦理調查。調查重點係針對申請人提出的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，通常會於提出申請前與提出申請者開會，溝通申請案之可行性。

(二)FDIC 對申請參加存款保險必需審視之法定要素如下：

- 金融資歷及背景：如籌組者援助銀行之能力，思考內部人交易之可能性、固定資產投資比重、財務預測狀況、資產負債預測之合理性
- 資本結構適足性：槓桿比率在營運前 3 年(FDIC 監理的銀行是 7 年)應維持在 8%以上、放款損失準備應充足、營業開始之資本應足敷未來三年營運所需。
- 未來獲利前景：所提供的預測必須顯示 3 年的獲利能力、而且該預測需有合理及支持的資訊。
- 管理階層的特質：管理階層的程度應可達到滿意等級，預定董事會成員應至少 5 人，對內部人員狀況審慎評估，以確保當前沒有特殊待遇的內部人，經營階層的過往經驗應來自成功的銀行業。
- 申請機構成立後對存款保險基金所帶來的風險：會全面考量營運計劃中各種可能的風險及提案有無特殊對存款保險基金的影響。
- 能否提供社區方便及需要之服務：考慮銀行設立後可否對所在地區提供所需之存款及信用服務。並需願意及具備能力對有金融需要者提供服務。
- 公司的權力是否與聯邦存款保險法規定一致：公司的權力必須與聯邦存款保險法之授權一致。

(三)銀行控制權改變之通知

企業如打算獲銀行的控制權，在多數狀況下，應取得主要聯邦監理機關之核准。而這裡所謂控制權係指有投票權的 25%或已擁有 10%所有權，而且沒有其他擁有高過這個數量的股東。而 FDIC 在執行這項通知的評估時，會考量

下列六項法定因素：

- 1.該控制權改變是否會導致壟斷。
- 2.通知的控制權改變效果是否會造成國內競爭減少、形成壟斷或有任何形式造成交易受限。
- 3.取得控制權機構的財務狀況及對銀行或存款人潛在的影響。
- 4.取得控制權機構人員或規劃的管理者的能力、經驗或誠信。
- 5.取得控制權機構是否疏忽、錯誤或拒絕提供 FDIC 要求之資訊。
- 6.對存款保險基金之影響。

(四)分行申請,包括申請設立分行或搬遷現有分行,其考量重點與新設銀行相同。

而且美國成立的銀行到外國設立分行也要經過核准。

實務上,各類申請案的處理時間依案子類型而有所不同,而且如果 FDIC 發現申請案有一些問題,也會在拒絕前請申請單位拿回去修正或撤回,而且亦曾發生 FDIC 已經同意了,但在還沒執行申請事項前,發現要保銀行經營有惡化狀況,而要求銀行暫緩辦理。

三、場外檢視方案

FDIC 為監控要保銀行風險,除執行要保銀行實地檢查外,並利用要保銀行申報資料,透過模型辦理場外資料的檢視(offsite reviews)事宜。

(一)場外檢視方案之目的

- 1.作為早期預警系統：即採用要保銀行按季申報資料,在兩次檢查中間透過模型偵測或辨試銀行是否有財務惡化狀況,或風險組合上升情形,主要係了解要保銀行財務狀況的變動情形。
- 2.協助實地檢查前規劃：場外檢視用以辨認將辦理實地檢查銀行中,需進一步了解或查核的業務或暴險部分,以提升監理人力運用效率。

(二)場外檢視方案架構(Program Structure)

場外檢視方案係利用要保銀行申報資料,透過建置系統模型,產出場外審查

名單，供各監理辦事處或分處執行監理參考，各區分處並可斟酌所管轄要保銀行狀況，加入其他機構，成為區域檢視名單，最後將分析檢視結果送交資深管理者作出決策。

流程架構如下圖：



(三)場外監控模型及方法

FDIC 主要場外監控模型，包括預測 CAMELS 評等系統模型(Statistical CAMELS Offsite Rating, SCOR)、SCOR-Lag 模型、成長監視系統(Growth Monitoring System, GMS)及不動產壓力測試模型(Real Estate Stress Test, REST)四個模型。此四個模型所使用資料來源均來自申報報表系統(Call Reports)及實地檢查之評等結果。

1.申報報表系統(Call Reports)

Call Reports 系統係美國場外監理之主要資料來源，其要求銀行每季申報資產負債表、損益表及其他補充性明細表，說明如下：

- (1)在財務報表方面，Call Reports 系統要求銀行申報 20 個明細表，提供有關資產、負債及資本的詳細資訊。另外收支表要求特別明細表，提供與收入及支出相關的詳細資訊。
- (2)對大型金融機構及從事較複雜業務之銀行，監理機關要求必需透過該系統報送更多的資料。
- (3)該系統申報格式會配合銀行產業發展及金融監理需要進行增修。
- (4)該系統是在 FFIEC 網站下，除非特殊狀況，不然申報資料係公開的。

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

通常 Call Reports 會產出「銀行統一營運績效報告」供各監理機關作為監理參考，說明如下：

- (1)銀行統一營運績效報告係 FFIEC 基於銀行監理、檢查及管理目的而設計的分析工具，該報告係以銀行及與相同群組的同業平均呈現可比較的資料或指標，分析個別銀行的經營狀況。
- (2)該報告可用於輔助監理機關評估要保銀行獲利率、流動性、資本、資產及負債管理，以及成長管理政策是否適當。亦有計算百分位排序結果，以強化資料之可用性。
- (3)如同 Call Reports 一樣，UBPR 被視為一公開資訊。

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

SCOR 主要是用來預測要保銀行未來 12 個月進行實地檢查時綜合評等被降低的機率。SCOR 利用 Call Report 的資產負債表及損益表資料，透過運用數理統計模型技術，估計申報資料與檢查結果的關係，依據 12 項變數進行統計分析，故該模型係以要保銀行最近一次檢查所得該 12 項財務變數，與要保銀行最近一年申報所計算 12 項財務變數結果，比較其間變化情形，俾據以推估下次檢查可能之評等結果。其呈現方式主要係產出要保銀行未來綜合評等被降為 3、4 或 5 等的機率，即原檢查評等為 1 或 2 等被降至 3~5 等，或原檢查評等為 3 等者被降至 4,5 等的機率。

SCOR 所使用的 12 項分析變數如下：

(1)股東權益(Total equity capital)
(2)放款損失準備(Loan loss reserves)
(3)逾期 30 天至 89 天之放款(Past due loans 30-89days)
(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)稅前及特殊項目前所得(income before tax and 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(Loans and long-term securities)

(1)SCOR 模型運作釋例如下：

假設某小型社區銀行(資產小於 10 億美元)，最近一次檢查評等為 2 等，檢查基準日為 2013 年第 3 季(Q3/2013)

其後各季財務狀況

主要財務資料	Q3/13	Q4/13	Q1/14	Q2/14	Q2/2014 同業平均 數
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
業務組合					
商業及工業貸款	3.7	15.1	16.7	18.3	8
建築貸款	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		82.1%	
SCOR-Lag*	3.12	降等機率		87.4%	

詳細 SCOR 評等機率分佈如下：

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	X	發生機率	=	預測評等
降等風險	82.1%	預測 CAMELS 評等		2.97

*SCOR-Lag 所用的數據係針對新承做的授信，以目前的逾期水準估算，可能的產生的資產品質變化，及對資產負債表、損益表等財務資料之影響，並以影響結果設算其評等變化及降等機率。

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

成長監控系統(GMS)主要用以偵測銀行資產負債表項目中快速成長之項目並據以篩選需關注銀行，該系統對銀行重要資產項目成長情形與同業比較如有快速成長情形，或相較同業高度依賴非核心資金來源之資金結構，與同業一起進行排序，並給予 0 至 99 百分位等級(GMS Rank)。百分位排序結果越高，表示有較快速成長情形。

GMS 使用下列指標衡量成長情形：

- 非核心資金占資產總額(本項比率越高顯示該銀行特許經營權價值越低)
- 放款占資產比率(本項比率的結果，會對銀行特許經營權價值有所影響)
- 資產成長率
- 放款結構變動
- 準備覆蓋率
- 股東權益占資產總額比率

釋例如下：(承上例)

主要財務資料	Q3/13	Q4/13	Q1/14	Q2/14	Q2/2014 同業平均數
SCOR 基本財務狀況同上例					
業務組合					
商業及工業貸款	3.7	15.1	16.7	18.3	8
建築貸款	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 排序等級	99				

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

本模型係用以分析不動產景氣變化對不動產相關放款風險的影響，壓力情境可能是各區域不動產變化狀況或整體經濟狀況對不動產造成的影響。該測試模型特性：

- 主要風險特性：來自建築景氣變化及其發展情形
- 次要風險特性：
 - ✓ 商業與工業及商業不動產變化
 - ✓ 成長率
 - ✓ 非核心籌資比重
 - ✓ 資產品質是否欠佳

掌握要保銀行上述風險特性後，則與所有壓力測試相同，假設壓力事件發生時，如各壓力事件發生情境及其可能性，進行壓力測試，估算銀行之承受狀況。主要步驟如下：

步驟 1：預估危機前及危機後銀行變數間之關係，得出「加壓(stressed)」下銀行狀況的變動。

步驟 2：採用 SCOR 模型估算技術，以加壓情形下可能的財務數字取代原有的財務數字，用以估算出 CAMELS 的預測評等結果。

釋例如下：(承上例)

主要財務資料	Q3/13	Q4/13	Q1/14	Q2/14	Q2/2014 同業平均 數
SCOR 基本財務狀況同上例					
業務組合					

商業及工業貸款	3.7	15.1	16.7	18.3	8
建築貸款	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 排序等級	4				

該小型銀行透過一連串系統模型核算結果如下：

場外監控模型	核算結果
SCOR 評等	2.97
降等機率	82.1%
SCOR-Lag 評等	3.12
GMS 評等排序	99
REST 評等	4

上述結果可知透過場外監控模型，該銀行評等預測會降低，且機率很高，成長排序及不動產壓力測試結果都不好，所以應被放入場外檢視名單，分析後續應採行的監理措施。

除了上述場外監控模型外，FDIC 目前尚有針對新設要保機構如於 2003 年以後設立之要保銀行組成一個組群予以比較，並另外予以分析及監控。

6. 旗幟(Flags)：

FDIC 綜整上述各項場外監控系統結果，建立一項「複合的旗幟」監控模式，篩選出最需要關注的要保機構，其運作方式係由上述系統達到下述標準時，標註一面旗幟，要保機構被標註的旗幟越多，代表其越需要檢查或場外監控人員投注更多的關注，如縮小實地檢查間隔、加強場外監控措施。

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

內部控制評估評等系統由(1)管理相關因素組成(2)財務相關因素所組

成，其並非用來偵測舞弊發生的可能，而係由以往倒閉銀行案例分析找出與內部控制相關的因子，希望將其用在要保銀行場外監控上，評估要保銀行內部控制狀況，各類因子說明如下，要保銀行如符合越多項者，其分數越差，表示內部控制越需要關注：

(1)與管理相關的因子

- ✓ 5 年內更換執行長。
- ✓ 具強力支配權力的管理者或政策制訂者。
- ✓ 內部控制及稽核有弱點。
- ✓ 資訊檢查評等為 3 或更差。

(2)財務相關的因子

- ✓ 過去 3 年 GMS 的評等在前 20 百分位(80 至 90 百分位)
- ✓ 稅前淨收益在前 20 或後 20 百分位
- ✓ 平均每位員工的薪資在前 20 百分位
- ✓ 其他非利息收入在前 20 或後 20 百分位
- ✓ 其他非利息支出在前 20 或後 20 百分位
- ✓ 授信給高階執行長占資產比率在前 20 百分位者
- ✓ 現金及即期資產占資產比重在前 20 百分位者

(3)此系統並會辦理趨勢分析，即針對下列項目辦理：

- ✓ 連續二次檢查發現內部控制狀況變差
- ✓ 成長趨勢在前 25 百分位者
- ✓ 連續兩次資訊檢查的評等結果為均為 3 級或更糟者

8.模型預測適用狀況

FDIC 執行上述各項場外監控模型或工具，預測要保機構惡化狀況，惟不同工具的重點預測適用時間帶不同，分別為：

- (1)短期(1 年或 1 年以內)的預測：包括 SCOR 及 SCOR-Lag，因為該兩模型係依據要保銀行財務狀況所產出的，所以其產出的預測適用時間較短。

而且場外檢視名單亦透過這兩個模型及 GMS 模型所產出。

(2)中期(1~3 年)的預測：包括 GMS、Consistent Grower(連續幾季 GMS 評等較高者)、Young Institutions、ICARuS。

(3)長期(3 年以上)的預測：包括 REST 及 Consistent Grower、Young Institutions。

四、問題要保銀行及處理措施

(一)問題要保銀行定義及措施簡介

FDIC 對 CAMELS 綜合評等落入 3、4 或 5 等級的要保銀行，風險管理處會採用高度的監控措施，該銀行的主要監理機關亦會採用糾正措施要求改善，而要保銀行的綜合評等結果為 4 或 5 級者，稱為問題機構(problem institution)，根據 FDIC 研究 80 餘家要保銀行結果顯示，銀行的營運問題必須在其情況惡化前及早辨識，預為防範，並對金融機構後續活動嚴密監控，及持續辨識其問題的變化狀況。

FDIC 根據以前案例觀察，經其列入問題要保銀行者，因及早採取相關糾正措施，通常最終不會倒閉，理由如下：

- 1.所採取的糾正措施促使該問題要保銀行改善其問題，恢復到安全及健全狀況。
- 2.問題要保銀行面對問題後，可能自行評估找到更強健的銀行或控股公司收購或合併。
- 3.問題要保銀行可能在沒影響存款保險基金的情形下，自行清算。

因此，FDIC 基於停止要保銀行不良的營業活動、要求改善缺失以確保要保銀行變為安全及健全，並降低存款保險基金的損失等多重考量下，當要保銀行發現缺失或有問題時，通常採取許多非正式或正式的措施。其決定採用非正式或正式措施，通常如下圖所示：



非正式措施

正式措施(包含 PCA 的命令)

即表示如要保銀行之綜合評等結果(不限綜合評等)較好者，通常多採取非正式措施，如拜訪銀行，與董事會洽談，獲得其改善的承諾(如董事會的改善方案或與董事會簽備忘錄，可能獲其同意限制分紅，提高資本適足狀況、減少不良資產等等)，這種措施是非正式的，亦不予公開，並於追蹤未見改善成效時，改採取正式措施，而綜合評等落入第 4,5 級時，需採行正式措施。FDIC 採取正式措施時，依法有權對下列人採行法律賦予的權力：

- 銀行
- 銀行內部人士，如董事、管理人員、員工、控股股東
- 其他與問題要保銀行關聯的機構，如律師、估價師或會計師
- 個人如有任何不當的行為，FDIC 可以對個人予以處罰。

FDIC 採行之正式措施如下：

- 1.命令停止或終止某些活動，如依據實地檢查結果，要求停止或終止不安全或不健全的作業或違法行為，並改善該缺失作業。
- 2.採行立即糾正措施。
- 3.解除職務及禁止任職，如強制銀行解除特定個人的職務及禁止再要保機構有任何任職，FDIC 在採行前應進行三項測試，包括：(1)該個人有否違反法律、參與不安全或不健全的業務或違反信託義務，(2)是否與金融機構發生的損失有直接關係、或損及存款人權益或(3)個人是否不誠實或故意無視金融機構的安全及健全。
- 4.民事罰鍰：銀行有違反法律或規定、最終命令或書面約定等情事者，得依不當行為之嚴重程度給予不同的處罰，課徵銀行或個人罰金，金額從幾千美元到一百萬美元以上不等。

5.調查：FDIC 經授權，為確認陳述事實，得詢問證人、發出傳票或其他調查權力。

(二)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問題，避免問題持續惡化，增加之後之處理成本。

1.資本分類

資本適足性係依據金融機構的槓桿(leverage)比率及風險性資本比率(risk-based capital ratios)高低分為五級：(一)資本良好(well capitalized)、(二)資本適足(adequately capitalized)、(三)資本不足(undercapitalized)、(四)資本顯著不足(significantly undercapitalized)、(五)資本嚴重不足(critically undercapitalized)等五級。其分類如下表：

目前資本適足分類狀況

資本分類	風險性資本比率			槓桿比率
	資本適足率	第一類資本比率	第一類資本之普通股權益比率	
資本良好	$\geq 10\%$	$\geq 8\%$	$\geq 6.5\%$	$\geq 5\%$
資本適足	$\geq 8\%$	$\geq 6\%$	$\geq 4.5\%$	$\geq 4\%$
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(即第一類資本+非第一類之永久優先股)/總資產比率 $\leq 2\%$			
(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=第一類資本之普通股權益/總資產

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

根據 PCA 規定，所有資本不足(包括資本不足、資本顯著不足及資本嚴重不足)之金融機構均需提出資本重整計畫，亦規定金融監理機關對該等資本不足機構得採行之糾正措施。

當金融機構有資本不足情形，主管機關依其提出之資本重整計畫，監督其執行狀況，如依計畫改善，則可恢復正常營運，反之，當金融機構持續惡化，落入資本嚴重不足情形時，相關監理機關應於 90 天內指定清理人，但得視資本改善狀況延長，通常是已經有資本增加情形或營運可產生正常獲利，可視其狀況再予觀察，故可再延長 90 天，但最多只可延長 2 次，所以如金融機構於資本嚴重不足狀況持續至 270 天，則監理機關一定要採行後續 PCA 措施，命令停業(非 FDIC 權力)並指定清理人。

2.業務限制措施

依據 PCA 之規定，銀行如有資本不足情形，主管機關可採行下列措施：

- (1)限制部分營業活動：如要求該機構減少或停止聯邦監理機關所認定之高风险業務。
- (2)限制資產成長。
- (3)限制存款利息。
- (4)限制股息分配及支付管理費用：如未經監理機關核准前，董事會不得進行股息分配。
- (5)限制與關聯企業間之交易。
- (6)尋求重大交易的核准。
- (7)要求處分部分資產或業務：如聯邦監理機關認為分支機構問題，可能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。
- (8)撤換董事及高階管理人員，通常個人或銀行員如受此處分，將無法在金融業從事相關工作。

3.採行 PCA 優缺點檢討

優點：避免監理機關有其他考量或擔心，造成監理寬容，增加處理成本，且在銀行知道明確之監理目標下，自律或於經營狀況欠佳時，自己尋求合併等，可有效降低銀行發生危機之機率、增進市場自律、加強監理合作。

缺點：強制性的措施，可能限制金融機構業務發展，對需要更長時間的資本改善計畫，恐影響資本該改善計畫之執行。

各項限制措施之採行，係依問題金融機構之狀況，量身制定。如監理機關針對資本不足問題金融機構所採行措施，亦可以非正式措施，如：透過與董事會成員溝通，由董事會正式決議或簽訂 MOU 執行；亦可依法正式發出各項限制措施。而 PCA 透過檢查及調查報告作為實施之支持。

五、大型銀行的監理

FDIC 考量部分業務結構較複雜、資產規模較大(如資產總額超過 100 億美元者)的銀行或可能具系統重要性特質及對存款保險基金有較大風險暴露等之大型銀行，如發生問題會有較高的處理困難度，故特別針對具上述特質的要保銀行(認定為大型銀行)採取更多的監理措施，包括：

- 大型要保存款機構計畫(Large Insured Depository Institution Program, LIDI Program)
- 大型銀行特殊檢查
- 指派專屬檢查團隊
- FDIC 擔任備援監理機關的監理權力。

(一)大型要保存款機構計畫

FDIC 所執行的大型要保存款機構計畫，係對大型要保存款機構(LIDI)以量化方式，透過各類壓力測試之假設及分析，監控其可能發生的風險及對存保基金可能影響，俾及早因應，FDIC 針對大型銀行並無要求額外的資本，但對壓力測試

結果，可能會針對不同銀行測試的損失狀況，要求其增加資本，以因應其面對壓力狀況時，其弱點所需增加的損失。其所採行的壓力測試類別主要如下：

- 1.資產壓力測試分析：包括信用壓力測試、市場壓力測試及損失吸收能力分析。
 - 信用壓力測試：會透過了解大型要保銀行的資產組合、放款組合、放款集中度(如地區是否集中)、逾期放款或打消呆帳比率(如果有更高逾放比率可能造成的影響)、放款結構或放款政策及程序(如是否準備進入新種授信業務，準備情形如何)等多方面，予以評估在各種假設狀況可能影響。
 - 市場壓力測試：從市場波動的暴險變化狀況、市場交易的管理及延伸情形予以評估。
 - 吸收損失能力：由資本緩衝對損失吸收的程度，而較高風險組合的資產，所需的資本緩衝並不相同，且必需注意放款組合狀況或租賃資產備抵提列是否適足，另獲利類別的穩定性、獲利水準狀況及獲利品質是否穩定均應予以檢視。
- 2.資金壓力測試：了解大型要保銀行資金的來源及使用在那些資產，針對資產負債表上的資產評估其市場價值，以評估可能提供的流動性，了解負債面的資金來源結構及在壓力情境下該結構對籌資的影響。
- 3.嚴峻情形的損失狀況：即評估在嚴峻經濟情形下，資產的清理價值、有擔保或優先的負債狀況或存款結構，最主要還是資本是否有能力在嚴峻經濟情形下，吸收可能發生的損失。
- 4.其他測試：包括對資訊系統(包括內部控制狀況)的測試、法令遵循狀況的測試、內部控制及稽核情形(含公司治理)、附屬機構情形、清理計畫及其他類別壓力測試等等。

(二)其他採行措施：

- 強化對其檢查(包括年度中持續性的檢視、針對特殊事項或業務辦理專案檢查)，

例如：對商業不動產辦理專業檢查。

- 組成專屬的檢查團隊，較複雜銀行長年派駐檢查人員辦理檢查，每五年換人檢查，俾有不同角度檢視該大型或複雜銀行。
- 針對備援監理的角色，配合其他聯邦監理機關，檢查重要風險領域，主要係因為多數大型要保銀行的監理機關非 FDIC，因此為強化對大型銀行的監理，FDIC 需以備援監理機關的角色，搭配其他主要監理機關赴大型銀行進行檢查。

第三節 存款保險保障

角色：存款保險人及存款保險基金管理人	
主要負責部門	存款及消費者保護部門、保險及研究部門
主要任務	<ol style="list-style-type: none">1. 消費者保護法令遵循及教育。2. 辦理存款保險，透過向要保銀行收取保費，並於銀行倒閉時辦理存款理賠，以維持金融穩定及提昇民眾對金融體系之信心。3. 收取保費後，依法並穩健管理及運作基金，俾於將來支付存款人。

一、消費者保護及存款人保障

(一)消費者保護

金融風暴後，通過之陶德—法蘭克法案重點之一即為消費者保護，故新設消費者金融保護局，辦理各項消費者保護事宜，FDIC 身為金融監理之一員，自然需負責消費者保護之監理，除了基本之存款人保障外，尚包括消費者法令的遵循監理、消費者保護事務及推廣及教育事務。

1. 針對消費者法令的遵循監理，係以檢查、拜訪及調查等方式辦理，內容包含公平及平等待遇相關法令、資訊揭露及社區再投資法等等，其中社區再投資法係鼓勵銀行提供符合社區各方面的信用需求的服務。
2. 消費者保護及推廣及教育，主要係辦理消費者問題的答覆、金融教育課程、包括推出 Money Smart 的金融教育課程。

(二)存款人保障

1.保障額度

FDIC 的最高存款保險額度(Standard Maximum Deposit Insurance Amount, SMDIA)係指存款人在每一家要保銀行之存款，受到存款保險保障之最高金額，現行為 250,000 美元，保障範圍包含本金及利息。

2.受保障存款帳戶種類：FDIC 僅對存款帳戶提供保障，投資產品不在保障範圍內，現行要保存款帳戶如下：

- 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
- 可轉讓支付命令帳戶(Negotiable Order of Withdrawal (“NOW”) Accounts)
- 定期性存款帳戶：如定期存單(CDs)

上述存款人帳戶之保障限存於美國境內的要保銀行，要保銀行海外分行的存款不受保障。此外，由於投資商品不在保障範圍，故下列產品不在保障範圍內：

- 股票、債券及其他有價證券
- 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。
- 年金(Annuities)
- 保險產品
- 保管箱存放之物品。

3.保障類別

FDIC 的存款保險制度係針對每一家要保銀行、每一個存款人及每一種所有權類別(Ownership Category)分別保障，共計 14 類，茲說明如下：

帳戶類別	定 義
個人帳戶	自然人在要保銀行開立且以個人名義持有之存款帳戶。
聯名帳戶 (Joint Accounts)	係指存款帳戶由二個或二個以上之個人名義持有，每一聯名帳戶的每一聯名人就其在同一家銀行所得分配的所有聯名帳戶存款金額，受 SMDIA 最高 250,000 美元之保障。

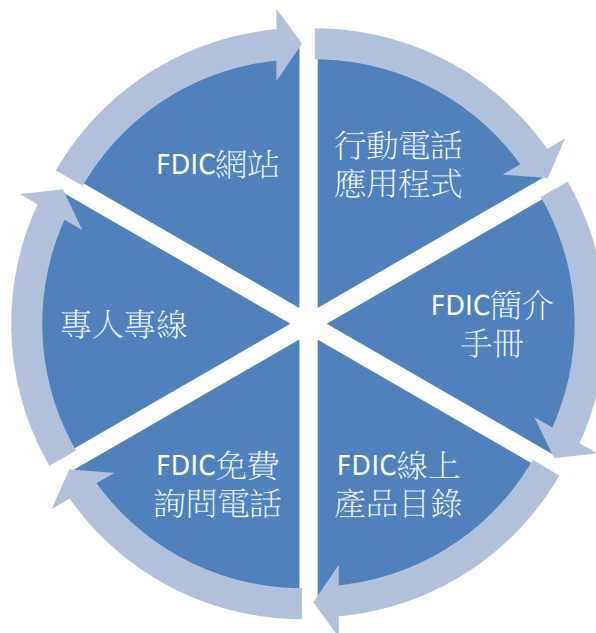
	<p>惟聯名帳戶需符合下列規定：</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 存款人必須為自然人。 ➤ 每一聯名人均需簽署印鑑卡。 ➤ 每一聯名人必須與聯名帳戶之其他人具有相同的提款權利。 <p>例如：Jane 在要保銀行有二個聯名帳戶，其所分配的利益，第一個聯名帳戶為 200,000 美元，第二個聯名帳戶為 100,000 美元，雖聯名帳戶歸戶後為 300,000 美元，但依 SMDIA 保障，兩個聯名帳戶共受 250,000 美元之保障。</p>
可撤銷信託帳戶	存款由一個或多個人擁有且確定受益人之可撤銷信託帳戶，在符合一定的條件下，每一受益人為一個所有權人受 SMDIA 保障。
不可撤銷信託帳戶	不可撤銷信託帳戶所持有的存款，在符合特定條件下，該信託帳戶亦受 SMDIA 保障。
確定退休金帳戶	個人自我指定的退休金帳戶，符合一定的規定下亦受 SMDIA 上限的範圍內保障。
員工福利計畫帳戶	該帳戶雖為非自我指定的退休計畫，但於符合一定條件下，仍受 SMDIA 保障。
企業/組織的存款帳戶	即公司、合夥企業及非法人名義所開立的存款帳戶，亦受 SMDIA 保障。
政府帳戶	政府或公家單位開立的存款戶，依存款類型及要保銀行坐落地，受 SMDIA 保障。
抵押貸款備償帳戶	開立帳戶用以償付抵押貸款本金及利息者，該帳戶於符合要求條件下，受 SMDIA 保障。
其他五種較不常見的受保障所有	<ol style="list-style-type: none"> 1. 不可撤銷信託之受託存款機構開立的存款戶 2. 年金合約帳戶(Annuity Contract Accounts)

<p>權類別，均受 SMDIA 保障。</p>	<p>3. 公共債券帳戶</p> <p>4. 美國印第安人委託保管帳戶</p> <p>5. 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。</p>
-------------------------	---

4.存款保險推廣活動

FDIC 為提高民眾對存款保險之認知度，在存款保險教育及推廣花費相當的努力，包括透過開發對要保銀行員工的教育工具、對公眾的教育工具、在網站提供計算存款保障的電子工具等等，且因應美國是一個多種族的國家，提供多種與民眾溝通語言種類，企民眾得到充分正確對存款保險制度的了解。

此外，經常舉辦存款保險研討會，與銀行、公會、社區及消費者團體等等溝通，以利促進金融教育。該公司目前提供之存款保險資訊管道如下圖：



二、存款保險基金

(一)存款保險費率沿革-由單一費率到差別費率

美國存款保險費率於 1992 年以前係單一費率，考量單一費率制度隱含以健全銀行所繳保險費，補貼體弱銀行情形，而且採行差別費率可以提供要保銀行誘因，朝向選擇風險較低的業務，亦使經營風險較高的銀行需繳納較高的費率，爰期待透過差別費率的實施，引導要保銀行調整經營體質。故於 1991 年的聯邦存款保險公司改進法規定改採風險差別費率機制，同時明定存款保險基金的目標比率為要保存款的 1.25%。當時風險差別費率架構如下：

監理評等結果 資本狀況	A CAMELS 1 或 2 級	B CAMELS 3 級	C CAMELS 4 或 5 級
1.資本良好	風險最低 適用最低費率		
2.資本適足	由要保銀行的資本及評等結果決定費率		
3.資本不足			風險最高 適用最高費率

FDIC 採行差別費率機制後，雖已引導要保銀行朝向健全經營，然而當時國會規定當存款保險基金達到 1.25% 目標比率時，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 鑑於原差別費率制度設計無法真正與其風險結合，所以再提出增加風險分類及擴大費率級距之建議，並於 2007 年正式實施。新風險分類表如下：

資本狀況 \ 監理評等結果	A CAMELS 1 或 2 級	B CAMELS 3 級	C CAMELS 4 或 5 級
1.資本良好	第一類風險(I) 費率，最低費率 等級		第三類風險費率 (III)
2.資本適足		第二類風險(II)費率	
3.資本不足		第三類風險(III)費率	第四類風險(IV) 費率，最高費率 等級

之後為確實反應各家金融機構之風險差異，風險費率計算再調整為初始費率加減二個調整項，即：

加上經紀商存款(Brokered deposit adjustment，係希望要保銀行可以因此調整其存款結構，不要吸收太多經紀商存款，因為FDIC在處理問題要保銀行時，該類存款流失都非常快，影響FDIC之處理進度)調整項。

減除無擔保債務(Unsecured debt adjustment，因為此項債務於FDIC處理要保銀行時，可以吸收部分損失)調整項。

此外，FDIC 考量小型要保銀行及大型要保銀行的特殊風險狀況，有下列特別的考量：

1.小型銀行的費率

考慮小型銀行的風險組合與一般銀行不同，但仍希望其採行差別費率機制，因此其風險的初始費率係由CAMELS項目等級加權平均及六項財務指標比率之結合，舉例如下：

該衡量方式係利用預測銀行的CAMELS評等在一年內由第1,2等級下降

至 3 等級或更壞等級的機率的模型，來決定風險初始費率。

另 FDIC 認為小型銀行的資產品質及內部管理十分重要，因此在計算其 CAMELS 等級時，該兩項組成成份以二倍權重加重計分，其原因係認為小型銀行即使資本再高，如果管理能力不好，極易影響其經營成效並提高倒閉風險。

CAMELS 等級加權平均舉例如下：

CAMELS 項目	權重	組成成分的評等	加權等級
C	25%	X1	=0.25
A	20%	X2	=0.40
M	25%	X2	=0.50
E	10%	X1	=0.10
L	10%	X1	=0.10
S	10%	X1	=0.10
加權等級合計	100%		1.45

加入六項單一申報產出的財務指標之計算風險費率釋例，呈現該小型銀行可能會使存款保險基金的暴險狀況：

風險指標項目	單一申報比率	根據統計模型的價格乘數	費率
統一統計核算數字		4.86	4.86
第一類槓桿比率(%)	8.57	(0.06)	(0.48)
逾期 30 天至 89 天之放款/資產總額(%)	0.60	0.58	0.35
不良資產/資產總額(%)	0.40	1.07	0.43
轉銷呆帳淨額/資產總額(%)	0.08	1.21	0.10
稅前未分配盈餘/風險	1.95	(0.76)	(1.49)

性資產(%)			
調整後經紀商存款比率(%)	12.83	0.07	0.83
CAMELS 組成項目等級加權平均	1.45	1.1	1.59
初始費率			6.18

上述六個財務指標調整項中，第一類槓桿比率及稅前未分配盈餘/風險性資產兩項指標對要保銀行費率調整是減項，即該兩比率越高，可減幅度越大。

2007 年第 2 季起實施之風險費率等級及 2011 年 4 月 1 日實施初始費率表

實施日期	小型銀行風險費類別				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
調整項目：					
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

所以目前小型要保銀行適用費率自 2.5bp 到 45bp。

2.大型及高度複雜銀行之風險費率定價方法

所謂大型銀行係指資產總額等於或超過 100 億美元之要保機構，而高度複雜銀行則指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 億美元之金融機構或資產總額等於或超過 100 億美元，且為一個重要交易程序銀行，或受託保管資產超過 5,000 億美元之信託公司。目前約有百來家要保銀行屬於此類銀行。

基於差別費率之精神，較高風險需付較高費率之角度下，FDIC 於 2011 年對上述大型銀行採取另一套計算保費方式，其主要特點如下：

- 費率係依據更具前瞻性的風險指標評估，因此會考慮壓力情境下的影響。
- 在不同壓力經濟狀況下，計費模型可能會產生不同費率。
- 銀行如具有資產高度集中或較不穩定的流動性需求來源，將收取較高保費。
- 將銀行倒閉時 FDIC 可能招致之損失納入考量。

因此大型及高度複雜銀行風險費率定價方法主要架構如下：

- (1)採用綜合大型銀行計分卡計算，即考量績效得分結果及可能損失嚴重程度得分兩項因素，得出總得分，再據以計算保費。
- (2)績效得分：包括加權平均 CAMELS 評等得分(占 30%)及可承受資產損失能力(占 50%)及可承受籌資能力(20%)三項因素，因此授信的集中情形很可能影響績效得分。
- (3)可能損失嚴重程度得分：係根據資產結構估算出來可能損失狀況，如資產結構係有較高風險組合，則在這部分有較不利的結果，影響其損失評估指標計算的得分，反之則有較有利的得分。
- (4)大型要保銀行計分卡的總得分將呈現與該等銀行風險程度相關的評比，而 FDIC 對於任何風險如未反映在總得分結果者，可以有裁量調整權限。

3.其他風險費率之變動

2010 年，依據陶德-法蘭克法要求下，FDIC 將保費基數從保額內存款改為資產總額減除有形淨值後之金額作為保費計算基礎，而為避免增加要保機構財務負擔，該新實施的費率較原費率為低，以維持保費收入與保費變更前相同。

三、基金管理及投資

(一)存款保險基金資產負債組合

1.2015 年底 FDIC 存款保險基金資產負債表

金額：10 億美元

資產項目	餘額	比重	佔資產比重
存款保險基金投資組合	63.8	82%	82%
先前倒閉機構的應收款項	11.6	15%	15%
應收保費及其他資產	2.5	3%	3%
資產總額	77.9	100%	100%
負債項目			
預估未來可能損失準備	0.4	8%	0.5%
先前倒閉機構的應付款項	4.4	83%	5.6%
其他應付帳款	0.5	9%	0.7%
負債總額	5.3	100%	6.8%
存款保險基金餘額	72.6		93.2%

存款保險基金變動項目表

期初基金餘額
+保費收入
+利息收入
+之前倒閉機構回收金額
-業務費用
+/-損失準備的調整
+/-有價證券投資的未實現收益或損失
=期末基金餘額

2. 預期損失準備(Contingent Loss Reserve, CLR):

上表損失準備的調整，係指未來 12 個月因銀行倒閉導致損失的可能估計數，估算出損失準備後，再與帳上損失準備數比較後予以調整，而在計算損失準備時應考量之因素及作法如下：

- 納入計算損失準備銀行為 CAMELS 等級為 4 或 5 等級者。
- 可能會使存款保險基金分攤減少之債務。
- 需與主要監理人員協商，並召開跨處室小組會議決定之損失估計數。

預期損失準備之計算公式如下：

預期損失 = 納入評估要保機構之資產 X 倒閉機率 X 可能損失率

上述預期損失係每列家列入銀行分開計算後再加總，其中要保銀行的資產主要係 CAMELS 等級為 4 或 5 等級者，其於統一申報窗口申報資料，而倒閉機率則是依預測資本及其 CAMELS 等級估算，其中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，估算未來可能資本，故如果被納入之要保銀行有備抵呆帳提列不足狀況，會要求其提足後再進行估算。

FDIC 依估算結果，區分 4 個風險群組如下，並依據過去兩年期間推估其倒閉機率：

預測條件	倒閉可能風險
預期資本比率高 2% 及 CAMELS 等級為 4 級	倒閉機率較低  倒閉機率較高
預期資本比率高 2% 及 CAMELS 等級為 5 級	
預期資本比率低 2% 及 CAMELS 等級為 4 級	
預期資本比率低 2% 及 CAMELS 等級為 5 級	

惟如要保機構有嚴重資本不足情形或即將倒閉，則給予倒 100% 的倒閉機率。

損失率則依下列類別，以過去 5 年發生之平均損失率估算：

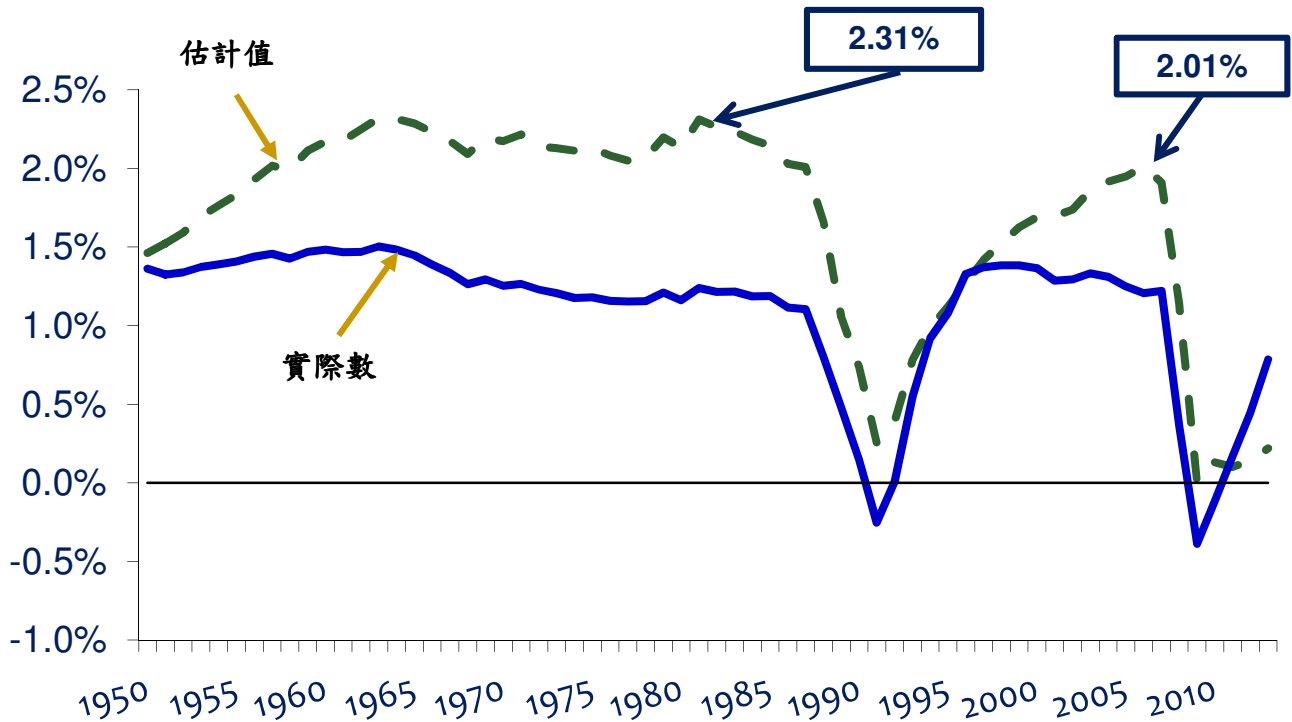
- 清理費用
- 各資產類別之損失率
- 銀行的負債結構

(二) 基金目標及其處理

由於 2010 年前國會原要求 FDIC 對超過基金目標比率之部分，應分配給要保銀行，造成金融危機時基金準備嚴重不足情形，因此，2010 年的陶德-法蘭克法案對 FDIC 之基金管理修正了下列重點：

1. 提高最低目標值：將最低目標值由 1.15% 提高至 1.35%。
2. 要求 FDIC 採取恢復計畫，以達成其要求 2020 年 9 月 30 日前將基金達到 1.35% 之要求
3. 資產在 100 億美元以上的要保銀行應負責繳納 1.15%~1.35% 間差距的保費。
4. 取消存款保險基金規模最高上限規定。
5. 取消存款保險基金超過 1.35% 必須分配予要保銀行之規定，對超過 1.5% 部分，FDIC 得依其判斷，決定是否分配。

此外，FDIC 依據歷史經驗，發現有基金規模與保費存在者不穩定關係，即有逆景氣循環情形，於存款保險基金需用錢時，要保銀行發生無能力繳納狀況，以前曾發生兩次存保基金為負數情形，故 FDIC 為使基金規模與保費間成平衡，不致於發生負數再加收保費，反而加重要保銀行負擔情形，該公司爰研議一個長期計畫，使用 1991 及 2009 兩次銀行業發生危機時資料，就如何維持正數的基金餘額，減少順週期性及穩定費率的目標下予以分析，結果發現存保基金達到保額內存款 2% 時，可避免危機發生時，基金餘額為負數，故經董事會通過，2011 年起設定穩定目標準備比率為 2%，如準備率超過 2% 及 2.5% 時，該公司會逐漸降低費率，並取消分配機制，而以降低費率取代。下圖為該公司改採 2% 為目標後，以歷史經驗模擬基金變化趨勢。



(三)FDIC 存款保險基金籌資來源：

存款保險基金籌資來源分為一般性及特殊狀況，說明如下：

- 1.一般性資金來源為要保機構支付之存款保險費率、基金投資獲取之利息收入及倒閉銀行資產處理回收等。
- 2.特殊資金籌措管道：
 - (1)收取特別保費：2009年6月因存款保險基金出現缺口，FDIC遂向要保銀行收取特別保費，然而因當時銀行經營狀況獲利欠佳，增加保費造成銀行負擔，尤其是小銀行，擴大其虧損狀況。
 - (2)預付保費：FDIC另於2009年底向要保銀行收取三年預收保費，相較於特別保費，要保銀行多表示較歡迎預收保費，因預繳後係帳列資產，並不會影響獲利性。
 - (3)向美國財政部貸款，上限1,000億美元。(金融危機時，為處理大量銀行問題，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。

(4)向美國財政部的聯邦融資銀行貸款。

(5)向要保銀行借款。

(6)向聯邦住宅貸款銀行(Federal Home Loan Bank)貸款

(四)基金投資

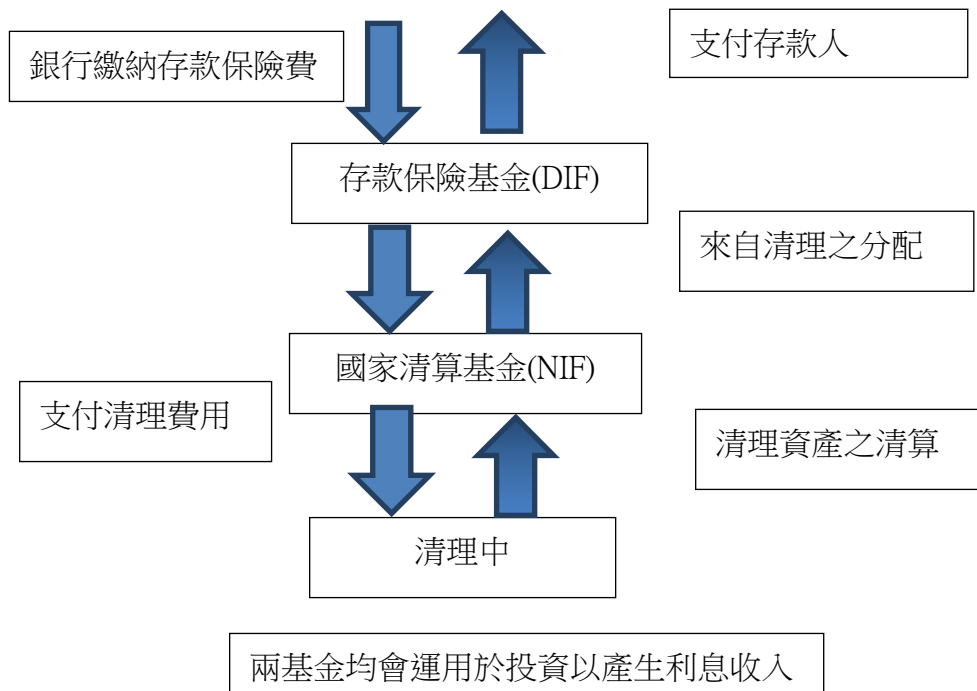
1.基金種類及投資部位狀況

FDIC 保管兩種基金，一為存款保險基金(Deposit Insurance Fund, DIF)，另一為國家清算基金(National Liquidation Fund, NLF)，其分別說明如下：

(1)存款保險基金(Deposit Insurance Fund, DIF)：係 FDIC 之主要基金，係來自銀行繳納保費，用以因應銀行倒閉時，支付要保存款，2015 年底該基金中用於投資組合之餘額約為 600 億美元。

(2)國家清算基金(National Liquidation Fund, NLF)：係清理結束後，分配返還的部分，這些錢會由 NLF 流回 DIF，其運作如下，而 2015 年底，該基金中用於投資組合之餘額約為 100 億美元。

DIF 及 NIF 之運用簡示圖



FDIC 為運用基金進行投資，由財務部人員負責投資事宜，下設財富管理作業科執行後台工作，籌資及投資科執行交易，依據董事會決議之投資政策及清算投資政策，進行投資；另外，該公司並設立諮詢小組，監督投資政策之執行。

由於 FDIC 資金運用需遵循聯邦法律，基金原則上須投資美國國庫券，但亦可投資其他風險低的投資商品，如隔夜投資、短期國庫票據、公債及通漲保護債券，或可投資有可對照市場價格的無公開市場美國財政部有價證券。

2012~2015 FDIC 投資組合運用下之現金流量如下：

單位：10 億美元

年度	2012	2013	2014	2015
影響現金項目				
期初現金餘額	35.0	38.2	42.5	52.3
本期現金流入				
保費收入	1.5	7.2	8.9	8.8
國家清算基金分配	5.0	5.7	4.1	6.3
投資收益	0.4	0.2	0.3	0.4
現金流入小計	6.9	13.1	13.3	15.5
本期現金流出				
清理相關支出	(8.8)	(3.5)	(1.7)	(2.3)
營業費用	(1.8)	(1.6)	(1.7)	(1.7)
現金流出小計	(10.6)	(5.1)	(3.4)	(4.0)
其他現金項目/非現金調整	6.9	(3.7)	(0.1)	(0.1)
期末餘額	38.2	42.5	52.3	63.7

註：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

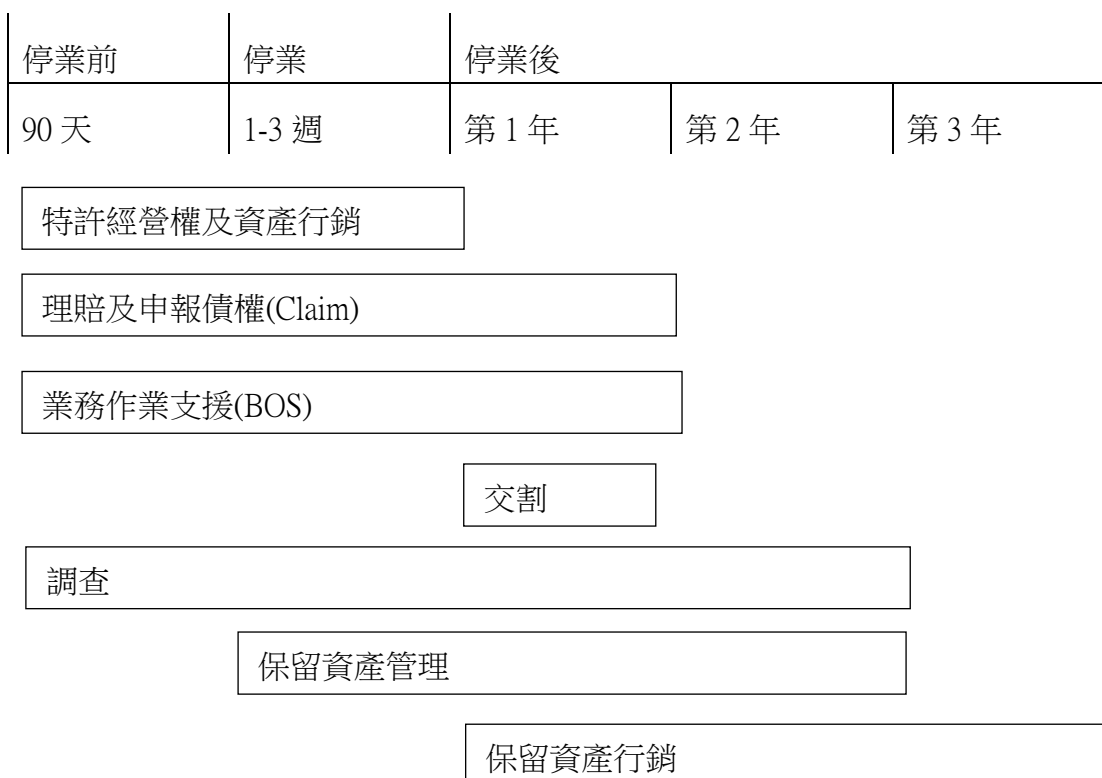
證計畫」之淨移轉及一次性交易，如退還預付保費及依法結算事項等等。

第四節 退場清理

角色：存款保險人及清理人	
主要負責部門	清理及清算部門
主要任務	1.FDIC 辦理存款保險，透過向要保銀行收取保費，並於銀行倒閉時辦理存款理賠或促成併購，以維持金融穩定及提昇民眾對金融體系之信心。 2.FDIC 為要保銀行倒閉之法定清理人，於要保機構倒閉時，辦理清理作業。

一、清理業務簡介

(一)處理及清理生命週期



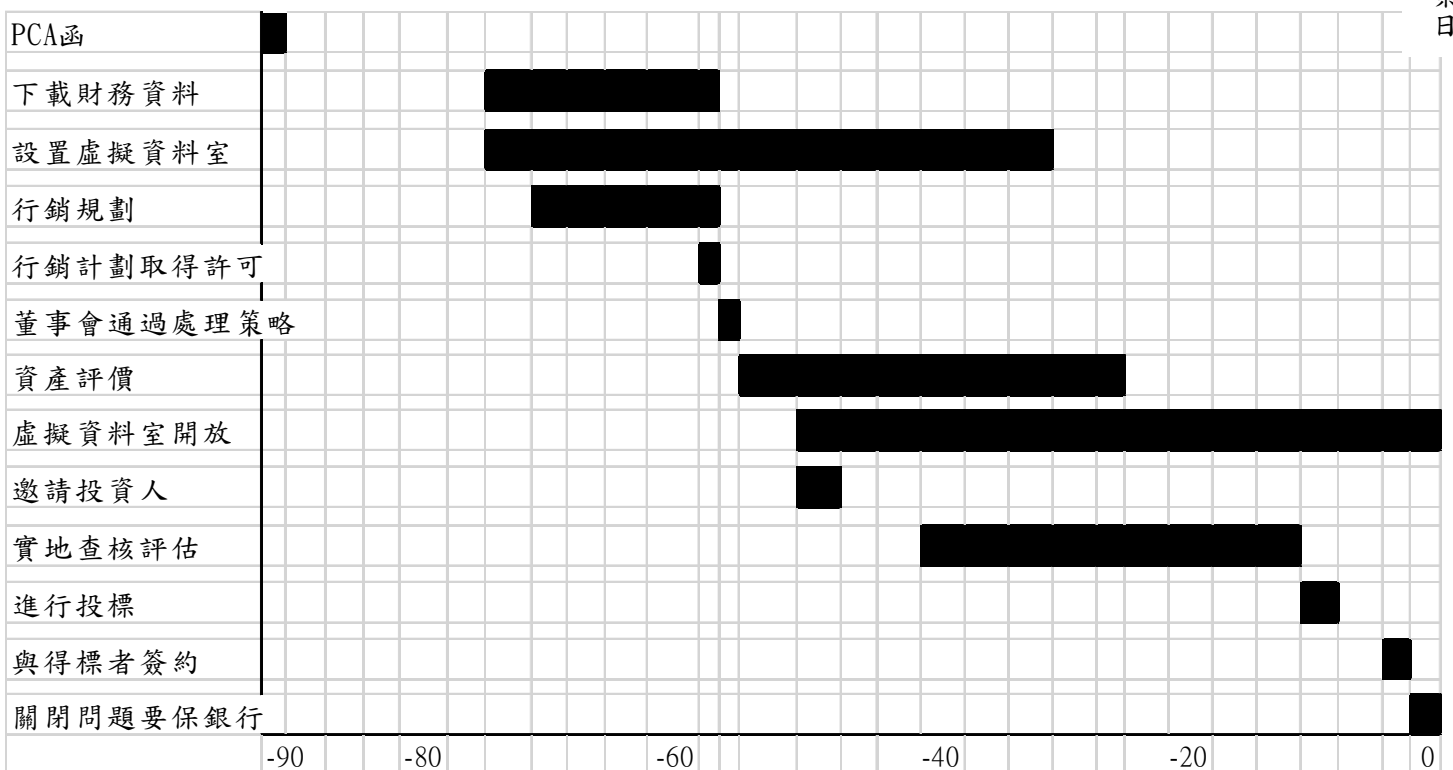
FDIC 為執行保險人及清理人角色，對停業前處理及停業後清理作業均妥適規劃，包括設立業務作業支援中心、業務資訊系統小組、特許經營權行銷小組、現金賠付作業小組、清理小組、資產管理小組等各種小組，各小組依職權針對倒閉要保銀行處理所研擬計畫任務分別落實執行，且法務部門需隨時提供相關意見，

以利執行過程符合法令，其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"> ➢ 要保銀行發生不良事件 ➢ 監理機關將該銀行放入觀察名單 ➢ 銀行同意預期買家進行查核評估 ➢ FDIC 行銷特許經營權 ➢ FDIC 研議策略處理計畫 ➢ FDIC 決定得標者 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 監理機關關閉要保銀行 ➢ FDIC 辦理公告並郵寄賠付通知書 ➢ FDIC 執行處理策略 ➢ 出售特許經營權給承受機構 ➢ 無承受機構之其他處理 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ FDIC 或承受機構將倒閉機構的營業據點重新開業 ➢ 清理財產之管理及出售保留資產 ➢ FDIC 監控損失分攤資產 ➢ FDIC 進行賠付 ➢ FDIC 終止清理

(二)停業前重要作業

1. 典型停業前處理時程表



停業日

由於監理機關發現問題要保銀行資本嚴重不足時，依 PCA 規定會正式發出通知並給予 90 天的改善期限，因此上表停業前各項作業時程均從 90 天開始，FDIC 亦於此時派員進駐銀行，秘密進行各項作業，並建置虛擬資料室供投資人進行評估，最後進行投標事宜，投標後應據以進行最小成本測試通過後決標，再進行後續事宜。

2. 立即糾正措施(PCA)

立即糾正措施係依據銀行資本適足率狀況，明定採取監理措施與關閉銀行的時點，本項措施之目的係透過法律明定標準，降低主管機關監理寬容的狀況發生，並提高監理效能，降低處理成本。詳第二節 四、問題要保銀行與處理措施(第 29 頁)。監理機關執行 PCA 時，如問題要保銀行無法改善，主管機關最遲應於資本嚴重不足通知後 270 天勒令停業。停業通知通常係由主管機關發出，並指定 FDIC 擔任清理人，FDIC 雖依據聯邦存款保險公司改進法(以下稱 FDICIA)，得指定自己擔任清理人，但實際上很少發生。

3. 停業前需辦理項目

FDIC 為完成問題要保銀行之處理，需於停業前辦理下列事項：

- (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
- (3)研擬策略處理計畫：計畫重點為找出待處理銀行的特色及亮點，以利行銷；FDIC 可能之作業風險為何；FDIC 可能之信譽風險為何。
- (4)設計投標表格：設計各類型購買與承受合約交易之投標表格，例如：全行式的 P&A 或改良式全行 P&A 等等。
- (5)研擬購買與承受合約

(三)倒閉機構之處理

FDIC 為使倒閉銀行處方式對存款保險基金影響最小、降低對金融市場衝擊及減少存款人恐慌，在最小成本原則下，進行策略處理計畫，研議最佳處

理方案，由其提供案例可知其採行模式包括可能幾家性質相同共同行銷、使用 DINB、以提供損失分攤模式促成併購，成立過渡銀行等等方式，以下分別介紹：

1.購買與承受交易(Purchase and Assumption Transactions, P&A)：購買與承受是目前 FDIC 處理倒閉要保銀行的主要處理方式，其需辦理相關的作業包括決定交易型態、損失分攤、市場行銷、尋找潛在投資人、建立虛擬資料室、投標、決標及最小成本測試等等，簡述如下：

(1)交易型態

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)，因為處理較具彈性，已成為 FDIC 最常採用之處理方式，且通常會將涉及機密或詐欺之資產留下清理，提高倒閉銀行併購之吸引力。

配合倒閉銀行狀況，FDIC 的採用的 P&A 型式包括(1)全行式(Whole Bank)P&A、(2)修正全行式(Modified Whole Bank) P&A(3)基本 P&A。主要交易型態比較如下：

FDIC 提供之標準交易型態	
全行購買與承受	基本的購買與承受
承受項目 所有資產(扣除排除項目) 存款負債(有全部存款負債與僅要保存款負債兩種) FRB 的借款或 FHLB 的證券抵押借款	承受項目 僅特定指名包含的資產 存款負債(有全部存款負債與僅要保存款負債兩種) 現金及應收帳款 存款擔保的借款或於市場流通的證券
排除項目： 非於市場流通的證券	排除項目： FRB 的借款或 FHLB 的證券抵押借款

發現的詐欺放款	
開放選擇的項目： 銀行營業場所及固定資產 持有的不動產 損失分攤放款	開放選擇的項目： 銀行營業場所及固定資產 持有的不動產 分包的放款組合 損失分攤放款
停業後的選擇項目： 固定資產 附租賃的固定資產	停業後的選擇項目： 固定資產 附租賃的固定資產 放款選擇權
修正式的全行購買承受： 通常會再排除一些項目，例如：不良放款、不動產開發放款(ADC loan)及自行持有的不動產，原則上如果會與後續處理有關的放款，也會排除。 上述資產不納入 P&A 交易，目的在提高 P&A 的吸引力。	選擇項目的分包放款係將資產性質相似的放款歸為一包，供併購者選擇，類別如下： ● 住宅放款 ● 正常繳息的商業放款 ● 延滯的商業放款 ● 所持有的不動產 ● 正常繳息的消費者放款

在 P&A 交易架構下，未由承受機構取得之資產負債係由 FDIC 處理，主要類別包括：經紀商存款、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、銀行所持有的銀行股票、專業責任判斷權力-即對銀行經理人追償之權利、清理業務相關之放款、與環境問題有關之放款。

(2)損失分攤：FDIC 為促進 P&A 的交易通常會搭配損失分攤，說明如下。

①定義：係 FDIC 針對倒閉銀行的特定放款，同意於將來願意吸收特定比例損失，以保存其價值，並讓這些資產繼續留在銀行業或私部門的

一種合約條件。

②損失分攤項目及功用

- 可提供損失分攤的資產，主要是獨棟家庭住宅放款及商業放款，消費性放款通常不會納入損失分攤的項目。
- 典型損失分攤比例為 80%/20%(即 FDIC 分攤 80%)，可納入分攤的部分為實際損失及事先同意的處理費用項目。
- 損失分攤機制對併購者、FDIC 及市場都是有益的，如：
 - ➔ 對併購者而言：增加可運用併購資產、而且可以降低損失風險並提供進入新市場的機會。
 - ➔ 對 FDIC 而言：可降低資產管理成本、減少處理資金需求及讓資產回到市場中。
 - ➔ 對市場而言：避免問題資產成為急售市場的標的，影響市場價格，並允許市場有時間恢復應有價格。

③損失分攤合約之主要內容：

- 獨棟家庭住宅放款(10 年期)：承受機構必需採用經核准的放款修改方案，而損失範圍包括急售、出售喪失贖回抵押權的放款等之損失。
- 商業放款(5 年期)：損失範圍包括符合約定的損失及相關費用，及事先經 FDIC 同意後出售的放款損失。

由於損失分攤會影響處理成本，且時間較長，所以 FDIC 對損失分攤審核十分謹慎，並且嚴格監控，以確保承受機構係依合約規定履行其義務，所以除了於簽約時，確保承受機構都已清楚明白並接受合約所規定內容，之後承受機構所提出的損失分攤要求，要經過審查、核准或拒絕及支付所請領款項等程序。損失分攤條件有時亦包括回收分攤。

④損失分攤的審查重點及後續處理

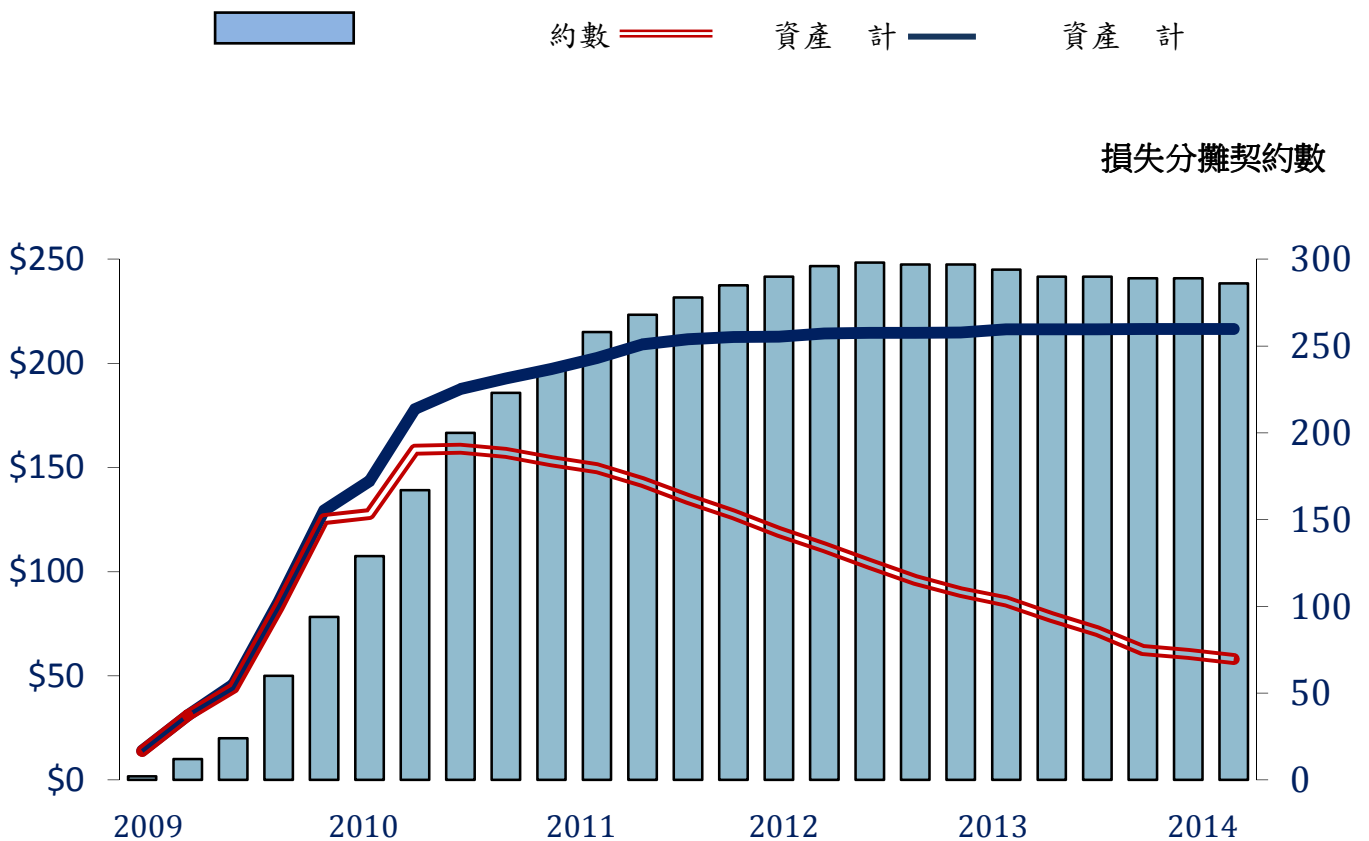
對於損失分攤 FDIC 與承受機構均需了解其已符合契約約定下的義務，FDIC 對承受機構所提出的損失分攤有核准或減少、支付損失分攤的義務，故其審查重點如下：

- 承受機構是否已盡力讓該損失分攤資產回收最大化。
- 承受機構對損失分攤資產及其他承受資產是否採一致處理方式。
- 承受機構是否保存適當紀錄及內部控制機制。
- 承受機構是否以審慎態度管理損失分攤資產。

損失分攤期限屆期時，承受銀行需將必要的行政管理及報告送 FDIC，剩餘資產則併入承受資產組合，且承受機構後續仍需持續維護詳細資產紀錄，及 FDIC 要求提供的文件。

下圖顯示 FDIC 於 2009 年~2014 年間使用損失分攤情形及對所持有資產的變化，由於損失分攤對併購交易提昇吸引力，因此 FDIC 近年經常採用：

損失分攤契約及倒閉銀行資產趨勢圖



(3)特許經營權的行銷

特許經營權行銷的主要目的係希望在最小成本的處理原則下，以公平、透明及保密的程序，讓資產以最好的價格回到私經濟的市場，降低對社區的衝擊，以維護金融穩定及強化民眾信心。而買方通常基於規模成長、購買獲利資產、延伸現有市場或進入新市場等等理由，有購買特許經營權的意願，因此，FDIC 需進行特許經營權的行銷，以找到有意願的投資人。

①FDIC 進行市場行銷策略之考量因素：

- ➔ 處理時間是否足夠：如果係緊急停業，可能沒有時間進行停業前置處理及潛在投資人查核評估可能作業不及。
- ➔ 要保銀行的流動性部位是足夠，如流動性部位不足，應事前擬定流動資金的補足方式。
- ➔ 要保存款機構的資產及存款成分。
- ➔ 特許經營權的市場接受度，即評估該機構的特許權是否有潛在投資人有興趣。

特許經營權的行銷時程係於問題要保銀行倒閉前即開始，約倒閉前 70~60 天行銷小組即進入問題要保銀行，並進行下列辨認潛在投資人的程序：

初擬有興趣投資人名單→審核並核准名單→邀請投資人→簽署保密協定→授權已簽署的投資人存取虛擬資料庫的之資料，進行評估→監理機關核准有興趣投資者名單

②行銷小組工作重點

行銷小組為順利找出有興趣且合格投資者，順利促成標售事宜，自倒閉前 70 天到問題要保銀行結束營業日必需執行下述工作：

- ✓ 協調現場工作團隊辦理相關作業，包括：資產價值評估審核小組、財務資料系統下載小組、潛在投資人實地查核小組等，如各小組所

負責事項有衝突時，即應協調處理。

- ✓ 自問題要保銀行取得相關紀錄及報表，建置虛擬資料庫(VDR)供取得授權之潛在投資人上網存取。
- ✓ 協助停業小組工作，並擔任停業小組、問題要保銀行及承受金融機構的主要聯繫者。提供問題要保銀行的組織架構及主要資料給相關人員。

為促成併購，行銷小組進行有效的溝通就對併購交易十分重要。

③有興趣投標者篩選重點

FDIC 篩選有興趣投標者，並建立資料庫，係由金融機構及投標者資料庫中取得，被篩選者必需符合監理標準規定、特定資產滿足地理條件的門檻，且座落地點與問題要保銀行是在同一州、相鄰州或州監理考量的州，還是全國性銀行，並綜合考量下列因素或條件後，設定投資人名單：

- 人口統計及監理資訊
- 投資人的監理評等結果
- 投標人原有業務項目
- 專案業務項目
- 銀行連繫相關資訊
- 地理偏好程度

(4)資產評估

資產評估是進行問題要保銀行處理之一項重要工作，因為評估結果作為最小成本測試及 P&A 設計的重要依據，FDIC 進行資產評估的程序如下：

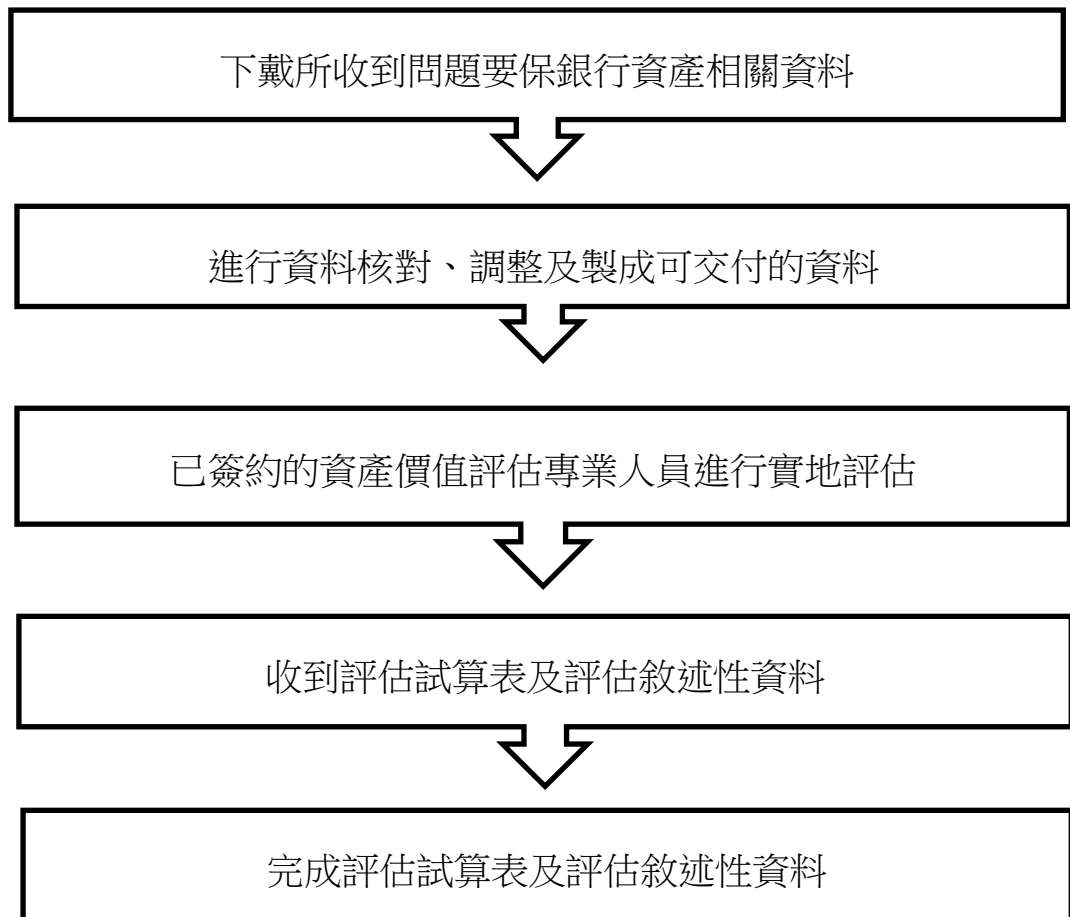
- 初步判定放款組合可能
- 信用風險損失估算
- 銀行放款(underwriting)標準的評量

- 經濟及金融市場現況的了解
- 決定放款或不動產目前市場價格、回收可能狀況。

資產評估經由上述程序後，必需建立統計及資料分析環境，再執行下列事項：

- 建立放款組合，訂出價格及投標價
- 決定損失分攤的最後價格
- 專案損失分攤的附帶條件
- 建立整合性的資產評估資料

資產評估的程序如下：



(5) 虛擬資料室

係 FDIC 為利 P&A 的進行，設立的一個虛擬資料室網站，供獲得同意的潛在投資者自該網站取得進行投標所需評估資料，方便投資者進行

評估，並給予所有潛在投資者一致、公平的資訊，以利投標工作之進行。

①虛擬資料室作業程序：

- ◆ 行銷程序開始時：將投標通知寄給潛在投資者
- ◆ 簽署保密協議後：經 FDIC 同意的潛在投資人取得進入資料室的方法，潛在投資人取得問題要保銀行銷售概要資料，大致交易條件。
- ◆ 取得全部虛擬資料室的存取權利者：可自資料庫取得存放款資料、銀行業務及營業據點資料、倒閉銀行資訊作業概況、投標文件及監理機關連絡資訊等

②虛擬資料室可線上取得資料

潛在投資者利用虛擬資料室，可透過線上取得下列與交易相關的重要文件，進行評估及查核：

- ✓ 交易概要
- ✓ 交易事實工作表
- ✓ 總分類帳
- ✓ 存放款下載資料
- ✓ 資訊外包契約
- ✓ 持有不動產資料
- ✓ 銀行自有不動產及承租資訊
- ✓ 交易文件

(6)實地查核

簽署保密協定的合格投資人，可由 FDIC 規劃及安排辦理實地查核，實核主要項目如下：

- 放款資料查核：在填妥規定資料後，可對銀行放款文件進行檢視或評估。
- 管理者的面試：查核人員可按安排與問題要保銀行的經理人進行面談，了解銀行業務狀況。

- 其他報告提供：實地查核人員可要求提供所需的報告，但需於可行情形下。

(7)密封投標程序：

有意投標的投資人於完成查核後，會進行密封投標程序及決標，為確保交易的妥適及順利完成交易，FDIC 辦理下述事項：

- 確定預定標售之交易類型與數量
- 協調監理機關核准標售及收購案
- 配合辦理最小成本法測試分析及檢視法律議題
- 建立秘密投標的安全網站
- 回應不合格投標者或投標結果不符合最小成本測試者
- 投標結果告知監理機關及得標者

(8)最小成本測試

FDIC 於自 1950 年起開始對問題要保銀行於清理時執行成本測試機制。目前依 FDICIA 規定問題要保銀行處理需符合最小成本處理原則，而該原則包括①公平標售評估程序，②在成本可以計算的前提下進行標售，③投標是相對於其他的標單及清理成本予以評估。

最小成本測試資料來源，由以下各項組成：

- 資產評估檢視(AVR)
- 問題要保銀行的總帳及統一申報資料
- 非要保存款的估計
- 投標資料中針對存款的補貼及資產折扣之出價

因此，每一份標單均以對 DIF 的成本進行評估後，再選擇最小成本的標單為得標者，其測試公式如下：

資產總額-評估資產損失+投標金額(包含存款的補貼及資產折扣)-清理債務=清理損失

釋例如下：基本釋例：(尚未考量投標狀況)

單位：千美元

估計總損失		
資產總合計	74,000	資產帳面價值
減：評估資產損失	(20,241)	FDIC 估算的資產 可能損失
預估清理費用	(2,643)	清理所需支出的 費用
清理的債務	(75,400)	所有的清理債 務，包括 FDIC 的 債務
投標資料	----	
預估債權人之總損失	(24,284)	
損失分配狀況		
	申報債權	損失狀況
擔保及優先債權	300	0
FDIC 債權	74,000	(23,862)
非要保存款人	1,000	(322)
普通債權人	100	(100)
次順位債權人	0	0
預估債權人之總損失	75,400	(24,284)
總計 FDIC 的損失		(23,862)

所以投標者投標底價只要讓 FDIC 的損失低於 23,862 即可。

兩位投標者釋例：

估計總損失		
	投標者 1	投標者 2
資產總合計	74,000	74,000
減：評估資產損失	(20,241)	(20,241)
預估清理費用	(1,000)	(1,000)
清理的債務	(75,400)	(75,400)
投標資料	10,991	(9,009)
預估債權人之總損失	(11,650)	(31,650)

投標者 1 的估計的資產損失為 10,000，存款補貼為 750，所以其標價可使損失減少 10,991；投標者 2 的資產損失為 30,000，存款補貼為 750，所以其標價反而使損失擴大 9,009，因此應選投標者 1，其損失分配表如下，但需注意如果未投標前或投標後，FDIC 發現投標者的經營惡化，即使其的標價最好，仍有可能拒絕該機構的得標，而由次一投標者與最小成本比較後決定：

損失分配狀況		
	申報債權	損失狀況
擔保及優先債權	300	0
FDIC 債權	74,000	(11,396)
非要保存款人	1,000	(154)
普通債權人	100	(100)
次順位債權人	0	0
預估債權人之總損失	75,400	(11,650)
總計 FDIC 的損失		(11,396)

市場行銷希望能提供靈活的交易，而搭配損失分攤機制是達成資產移轉最大價值的重要方法，此外，市場行銷需與風險管理部門密切合作

及溝通，以及早得知可能問題要保銀行，以利早點預作相關準備。

另外，市場行銷程序中會有委外處理，提高處理速度情形，如資產評估程序，委外辦理則可加快速度得出資產價值；在整個市場行銷程序中，資訊及自動化系統十分重要，因為整個過程的紀錄、交易，透過系統都可提高行銷效率，故對資訊及自動化的投資為不可缺少的一環。

(9)交割及併購承受合約

併購合約是一個 FDI 擔任清理人職務與併購銀行間的重要法律文件，文件中必需列示重點如下：

- ①併購資產內容，述明併購的部分及排除的部分，採行帳面或市場價值。
- ②承受負債內容，包括存款範圍。
- ③契約重要事項定義。
- ④賠償條件，即有關倒閉銀行併購之前發生的損害賠償。
- ⑤倒閉銀行的紀錄資料，約定需保留的倒閉銀行所產生或維護的紀錄，文件，照片、電腦，商業交易的場地。
- ⑥正式通知規定，包括書面通知的範圍項目，及例外事項的通知方式。
- ⑦特定現存的約定，如倒閉銀行原提供服務的廠商或合作公司為何及約定內容。

而為辦理交割，FDIC 組成一個交割小組，執行併購合約、作為清理人角色的主要接觸者，小組成立及運作可能達 364 天。之前的金融危機即突顯一個負責、訓練有素及有能力的交割小組，可提供更有效率的服務給併購銀行。

2.過渡銀行(Bridge Bank)：

過渡銀行係 FDIC 暫時創設的金融機構，由 OCC 給予經營執照，用以承受倒閉銀行資產及負債，至清理完成。本項處理係一暫時性處理方案，目的是讓 FDIC 有足夠時間進行評價，穩定銀行狀況及價值，避免增加不必要的處理成本(包括社會成本)，而一家過渡銀行可以承受一家或多家倒閉銀

行之存款與特定負債，並承受特定資產，以延續金融服務之提供。由於過渡銀行為暫時性處理方案，所以原則上設立時間只有二年，FDIC 需於二年內將該銀行處分掉，但得延長三次，每次最多可延長一年。

(1)設立過渡銀行之主要考量

- 要保銀行突然倒閉，FDIC 需要較多時間擬定處理策略及進行市場行銷。
- 金融機構規模較大。
- 保留具吸引力之金融機構特許經營權價值(通常在處理時因為外在金融環境欠佳，可能降低特許經營權的價值，經評估下，先移轉給過渡銀行，等待金融環境較好時再出售，增加回收金額)。因此會俟機透過額外行銷，提高特許經營權價值。
- 倒閉要保銀行可能引發系統性風險。
- 倒閉要保銀行可能為銀行中的銀行，即其主要業務與其他銀行關連甚深。

(2)過渡銀行之特點

- 倒閉機構之大部分資產及負債會移轉到過渡銀行。員工初期亦多數會轉移至過渡銀行。但不包含不良放款。
- 有較多時間設計具成本效益的處理方案。
- 讓客戶可以繼續獲得銀行服務。
- 允許 FDIC 控制貸放的程序。

(3)過渡銀行的缺點

- 成本也許最後會超過預期。
- 負面宣傳
- 將來的併購者或許被迫併購非要保存款。

FDIC 採用過渡銀行模式處理倒閉銀行時，仍需通過最小成本測試，但面臨系統性風險時可以除外，而 FDIC 在辦理估算最小成本時，如評估非

要保存款移轉過去過渡銀行，可能使存款保險基金損失擴大時，則會將非要保存款保留清理，而不移轉至過渡銀行。

FDIC 採行過渡銀行方式處理要保銀行時，需於事前完成下列準備程序：

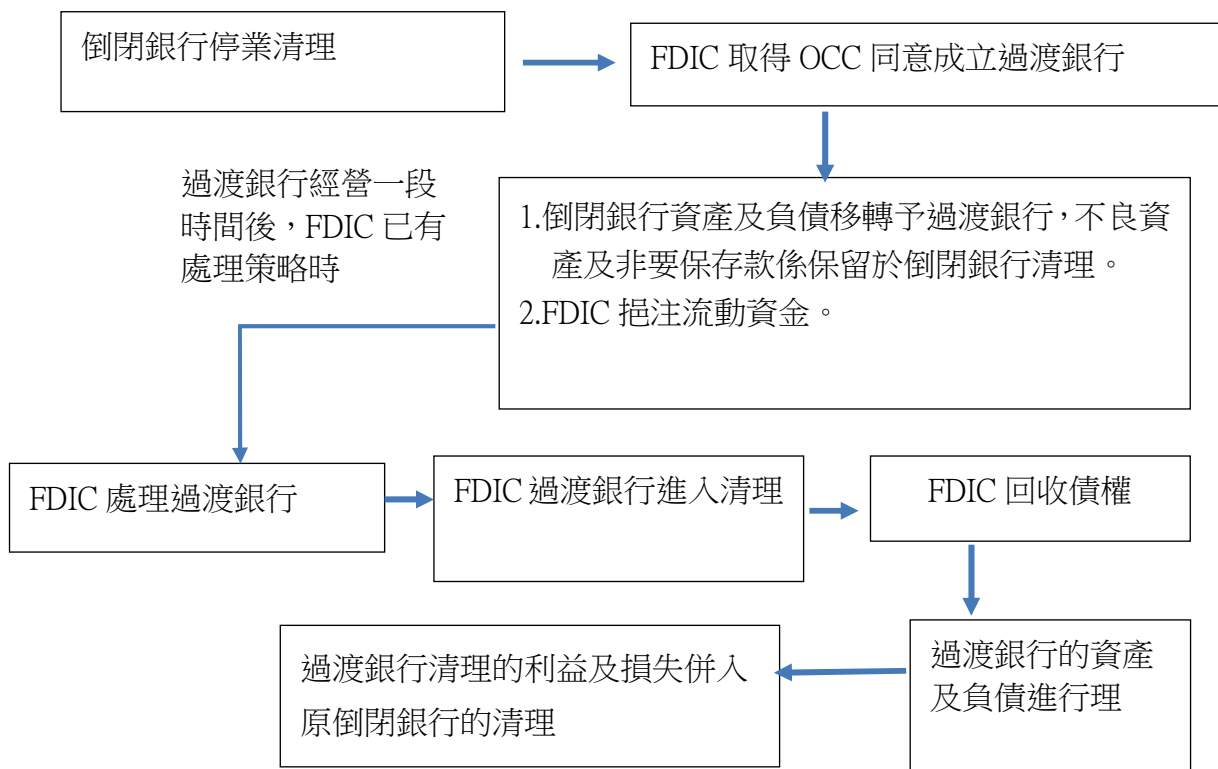
- 經過董事會核准。
- 準備好相關法律文件。
- 決定過渡銀行的 CEO 及董事會成員(係由 FDIC 決定，該些人員可以是 FDIC 的職員或於一般銀行業聘任有經驗的人)。
- 取得 OCC 核准。

(4)設立過渡銀行之主要原則

FDIC 設立之過渡銀行營運時應秉持下列的原則，而其所聘任的經理人及董事會決定過渡銀行的各項決策，包括評估原經營業務繼續經營的必要性及對無經營價值的結束其繼續經營，並辭退該業務的員工等等：

- 穩定的業務營運
- 降低損失
- 有限度的成長
- 維持核心存款及特許經營權的價值

以過渡銀行處理倒閉要保銀行主要流程如下：



FDIC 於過渡銀行成立運作期間，應持續辦理下列事宜，以利過渡銀行完成政策任務退場：

- ✓ 發展策略的處理計畫
- ✓ 檢視過渡銀行的各項經營政策
- ✓ 製作營運預算
- ✓ 建立放款的授權機制
- ✓ 決定是否承做新授信案
- ✓ 與倒閉銀行或過渡銀行的員工建立友善及正向的關係—部分員工或許需獲得補償
- ✓ 向 OCC 報告過渡銀行狀況-過渡銀行雖然可以免除諸如資本要求等法規規定，但仍需遵循消費者保護的法規
- ✓ 發展過渡銀行的退場策略

3. 賠付

賠付係由 FDIC 直接向倒閉銀行的存款人辦理現金賠付，通常係在銀行倒閉的一個工作天後，直接賠付予存款人。存款賠付原則是處理成本最高的一種處理問題要保銀行的方式，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，才會考慮採取這種方式。

(1) 賠付方式：

FDIC 之存款賠付除寄發支票外，尚可採行下列兩種方式：

- ✧ 代理支付機構：FDIC 將需賠付之存款移轉予另一家經營健全的銀行，由其將賠付款代為支付予倒閉銀行的存款人。
- ✧ 存款保險國家銀行(Deposit Insured National Bank, DINB)
- ✧ 係 FDIC 成立的一家新的國家銀行，係一家暫時性的銀行，用以讓 FDIC 移轉倒閉機構的存款到新的國家銀行，進行後續處理，其目的主要係讓倒閉機構的分行繼續開門，使客戶有時間移轉其平時往來帳戶到其

他銀行，該銀行屆期時將剩餘帳戶開立支票支付予存款人。

(2) 賠付系統

為賠付作業順利進行，FDIC 建置賠付管理系統(Claims Administration System, CAS)，用以辨別倒閉機構要保及不保存款的一套自動化賠付系統，亦提供其決定存款保險策略之工具。因此該系統可辦理關閉前的試算事項、下載存款資料、調整資料具一致品質、決定要保與非要保存款及提供客戶關係服務。

利用該系統及事前各項準備作業後，採行賠付方式處理時，於停業週末期間作業如下：

星期五 (最後營業日)	業務資訊系統(BIS)人員協調倒閉銀行員工儘速完成當日交易之處理 與倒閉銀行員工一起開始處理未兌現公務帳目支票確認及調整等賠付開始工作。
星期六清晨	BIS 人員負責下列事宜的處理： 由倒閉銀行下載存款資料，將下載資料備妥上傳至賠付管理系統。 調整及核對下載存款資料
星期六白天	由賠付管理系統開始自資訊作業系統(BIS)及會計系統下載存款資料，會計人員產出總分類帳資料
星期六晚上及星期日	確認最終存款賠付金額 製作存款相關的負債或保留檔案 對需保留帳戶，予以劃出保留 核准保額內存款支付
星期日	採賠付方式處理者，FDIC 將保額內存款簽發支票支付 採所有存款併購者，將資金匯給承受機構

為順利完成賠付作業，FDIC 相當重視與存款人溝通，故該公司採行

下列方式，協助回覆存款人的問題：

- 建置客服中心，負責回應存款人詢問之問題或約見存款人。
- 透過 FDIC 網站提供常見問題與解答資料，清理資產負債表，協助存款人釐清其存款是否為要保存款。

(3)抵銷(offset)

FDIC 進行停業賠付時，有一個需特別考量問題為倒閉銀行的客戶抵銷，抵銷的要件為：A.必須具相互性，B.兩造雙方必須互負相同的權利及債務，故 FDIC 的需辦理的抵銷分為兩種：

- ①自願性：係依存款人或債務人要求 FDIC 以其非要保資金(存款)支付其於同一倒閉銀行的貸款，該項權利透過法院認定，已行使超過 100 年。
- ②非自願性抵銷：係指 FDIC 處理倒閉銀行時，以該銀行存款人之存款支付其於同一銀行的逾期或屆期貸款。

抵銷案件之相互關係有時並非立即可判斷，如存款人與貸款人分別為自然人及該自然人擔任負責人的法人，此種情況因一方的主體是自然人，另一方的主體是法人，故無法辦理抵銷，碰到類似這種情形或不易釐清案件時，FDIC 會透過法務部門予以檢視及准駁。

通常 FDIC 及併購者會辦理抵銷事宜，賠付時會在內部先進行抵銷程序，而存款人如同時為借款人，亦會向 FDIC 主張抵銷，再由 FDIC 會計部門將存款與放款抵銷的情形沖銷帳戶金額。而為避免需抵銷帳戶的存款不小心被領走，FDIC 的資產管理部門在該公司執行賠付前將進行帳戶的比對，即就轉銷呆帳的明細、逾期放款明細、到期放款明細與存款帳戶進行比對，比對出來的存款帳戶將與需賠付存款分開並保留與放款抵銷。

4.業務資訊系統(Business Information System)

FDIC 為於處理問題要保銀行時，順利掌握該要保銀行相關資訊、建立投標者所需資訊、及進行賠付相關作業，甚至使清理作業順利及有效之處

理，該公司建立一套業務資訊系統，以有效因應上述需求，該系統於問題要保銀行之處理任務，主要負責存款資料、貸款資料之處理、了解問題要保銀行的資訊系統基礎架構及後續清理資訊之處理。

業務資訊系統負責的業務及時程如下：

(1)停業前-90 天期間

- ①90 天~61 天：命令銀行提供存、放款資料及其他資產負債資料，以建立未來投資人所需之價值評估、市場行銷、資產銷售等資料，包括調整資料形式、使資料與所需格式一致及可以下載。
- ②60 天~31 天完成建立行銷所需交付予潛在投資人之初始資料架構。
- ③60 天~31 天赴銀行辦理實地訪談，了解運作狀況。
- ④30 天~1 天：與投資人簽署保密協議及要求保密。
- ⑤30 天~1 天：與參與處理的相關單位會商，討論有關潛在倒閉銀行的處理細節計畫。
- ⑥90 天~1 天：和其他各方面關係人員(Stakeholders)會面、會議。
- ⑦90 天~1 天：和服務提供廠商(Service Providers)進行會議，了解服務提供詳細內容，以評估後續需執行行銷作業及停業後相關事宜。

(2)停業時-第 0-5 天

- ①控管倒閉要保銀行環境安全，確保要保銀行的 IT 基礎設施及作業安全。
- ②由要保銀行資訊系統擷取資料或下載更新之資料。
- ③和各方面關係人員及服務小組會議，轉換、調整相關資料及傳遞資料及報告予各方面關係人員
- ④建置初始交付資料
- ⑤將銀行控制權交付予承受機構，若無承受機構，由 FDIC 擔任承受機構角色，控管倒閉要保銀行，直到該銀行被出售或處理。
- ⑥將剩餘資產及負債移轉給清理人。

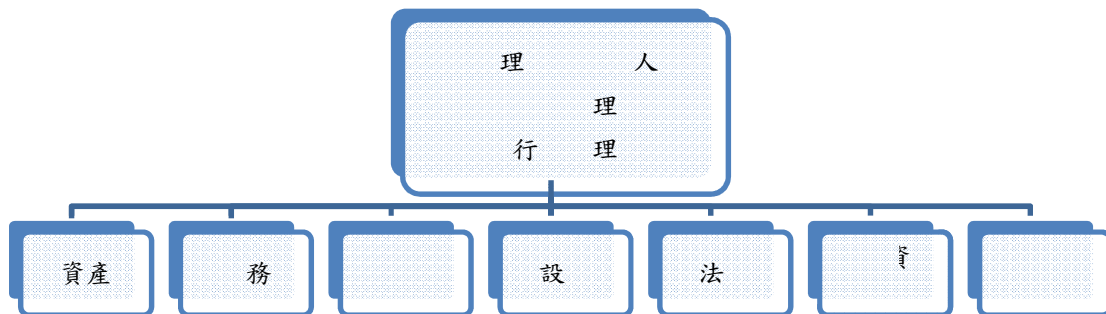
(3)停業後續時間-從停業第 1 天直至清理結束

- ①確認相關資產已建置在 FDIC 的系統
- 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更新資產狀況及系統

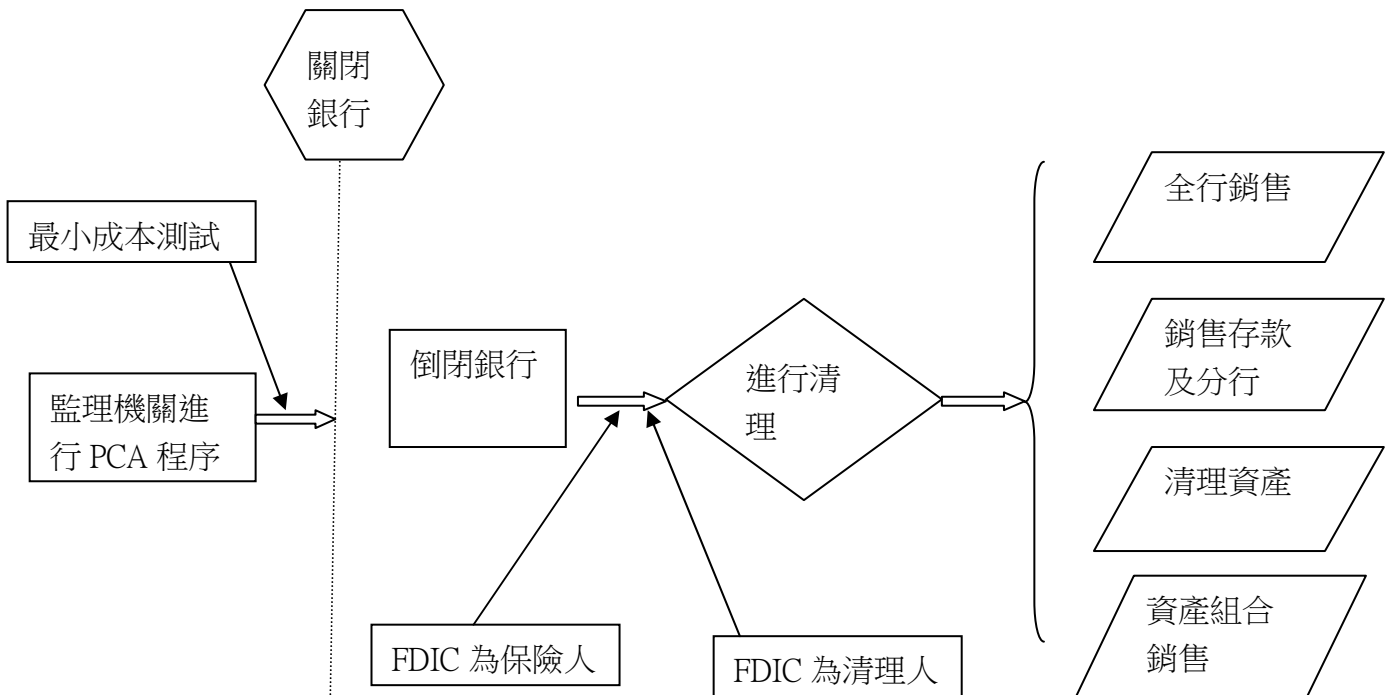
(三)停業清理作業

1.籌設清理小組：

FDIC 於問題要保銀行接獲 PCA 後即預為籌組停業小組，擔任清理負責人，負責策略處理計劃、督導職員、制定溝通計畫及管理停業運籌事宜，小組組織圖如下：



2. 相關法律架構



(1) FDIC 擔任清理人的法律議題：

① 主管機關指定

主管機關可於金融機構發生下列情形時，指派清理人進行清理：

- 違反法律而有支付不能情形
- 要保銀行董事會、股東會決議同意指派
- 有巨額無法確認之損失將資本侵蝕殆盡
- 遭終止要保資格
- 資本嚴重不足
- 銀行已無清償能力
- 銀行發生流動性不足情況
- 發現經營有不安全或不健全情形
- 故意違反監理機關給予停止或終止命令
- 違反聯邦洗錢防制法(要保銀行即使資本高，如嚴重違反洗錢防制

法，仍會被主管機關停業)

- 隱藏帳簿及營業紀錄
- 發生資產大量流失情形

②自我指定為清理人的情況：申於早期曾發生要保銀行問題已非常嚴重，資本亦嚴重不足可能損失存保基金狀況，但州監理單位仍不希望關閉該問題要保銀行情形，為解決此一狀況，爰修法授予 FDIC 得自我指定為清理人情形，即當問題要保銀行發生的問題，可能會擴大存保基金之損失或提高該基金損失之風險時，為降低存保基金損失或可能造成損失之風險，FDIC 得指定自己擔任清理人，但原則上 FDIC 還是需要與銀行的主管機關商量，例如：州或聯邦監理單位。

且 FDIC 如自我指定為清理人時，要保機構得在 30 天內去聯邦法院質疑這項指定的適當性，但必須證明 FDIC 的自我指定是任意且無審慎評估的行為。

因此，此種自我指定狀況實務上州監理單位於 FDIC 洽詢時，為避免在法院時，發生可能危及當地金融體系運作之無法掌控狀況，常於溝通後會採行必要處置，而不會由 FDIC 採行本項作法。

(2)債權分配-FDIC 擔任清理人需辦理最重要事項：

FDIC 除了需於停業時將要保存款透過上述方式給付給存款人外，後續清理尚包括：通知倒閉銀行的存款人及債權人申報債權、針對申報債權作出允許納入或不允許納入之決議。

由於 FDIC 依職權就要保存款對存款人履行保險責任後，依規定代位取得該些存款債權人對倒閉銀行的存款債權，故停業日後，FDIC 通常為倒閉銀行的最大債權人，與非要保存款人於倒閉銀行的存款債權為同一順位，且優於一般債權人及次順位債權人。故 FDIC 執行清理的清理債權順位如下：

①擔保存款人及優先債權人

- ②清理費用
- ③存款債權
- ④普通債權
- ⑤次順位金債券
- ⑥股東

而由於 FDIC 擔任清理人，故需通知倒閉銀行債權人申報債權，而債權人需在收到通知 90 天內向 FDIC 申報債權。

FDIC 收到申報後，有 180 天去檢視債權人申報的債權。如果債權申報被允許，則債權人將收到同意的通知；如所申報債權不被接受，債權人 60 天內有權提出申訴。

債權人之債權分配係按比例及獲償順位受償，根據以往清理倒閉銀行經驗，清理後回收款通常無法清償普通債權順位。

(3)擔任清理人的特殊權力

- ①擁有資產所有權力：FDIC 擔任清理人，擁有倒閉銀行的所有權力及股東及經理人的權力，因此對於資產及負債的移轉不需受任何限制。而且不需受任何監理單位(州或聯邦政府)的命令。
- ②停止訴訟的權利：FDIC 有權要求法院就正在進行中的訴訟停止 90 天。
- ③反禁止令的權利：FDIC 擔任清理人角色時，有廣泛的權利不受法庭的干擾，如剝奪法院對債權的強制令，甚至申述為非法情形時，仍可不受法院的限制。
- ④進行銀行經理人的究責：倒閉要保銀行如經發現係經理人或負責人之責任時，FDIC 應對該等人員進行法律究責。
- ⑤獲得廣泛保證義務：倒閉銀行母公司應承受任何 FDIC 為倒閉銀行處理所發生的損失。FDIC 可以在兩年內評估母公司應負責任。
- ⑥因應詐欺交易的措施：FDIC 可以撤銷自其擔任清理人起 5 年內，發生在關聯企業間任何的詐欺交易；也可要求任何資產移轉恢復原狀或在

未提出受有損害或無法復原的損傷下要求凍結財產。

- ⑦要求履約的權力：清理人可以要求任何契約繼續履約，即使契約上有破產或清理時的結束、違約或加速條款。
- ⑧FDIC 同意契約行使的權力：自 FDIC 被指定為清理起 90 天內，在未經 FDIC 的同意前，無人可以結束、促進或宣稱違約，或對倒閉銀行的財產保持控制權。
- ⑨拒付的權力：清理人如認為倒閉銀行的契約行使，會造成清理的負擔，可以拒付；或拒付契約可以促進更有序的清理。對於拒付的損害賠償是有限的。
- ⑩擔保契約：清理人如發現任何契約利益是造成破產的原因或意圖隱藏或欺騙該機構或債權人者，可以不予履約。
- ⑪QFC(Qualified Financial Contracts)結束的權力：所謂合格的財務契約，包括：期貨、附買回契約或交換契約及與其相關之選擇權或 FDIC 指定的契約，由於 FDIC 發現該些契約對倒閉銀行可做為避險或流動性，因此特別取得這項特殊權力，即在擔任清理人的第一個工作日，可以決定是否移轉該契約給第三者、保留契約、允許交易對手終止契約或拒絕該契約並結算給交易對手。且如有併購對象，會在這個工作日將該對象認可之合格財務契約移轉給併購者。

由於這類契約原來或許是倒閉銀行承做用以避險，所以通常在 FDIC 秘密進入倒閉銀行的時間(停業前 90 天)，即會就各種 QFC 進行了解並於行銷時提供併購銀行評估是否一併承受，所以在停業清理時會留下的這類契約通常不多。

此外，由於 FDIC 考量本類財務契約對金融市場可能會有連鎖影響，及會提高處理問題要保銀行之複雜性，該公司要求列入問題監控名單之要保銀行應就此類商品依其要求格式，建立書面及電子檔案，以利其萬一遭主管機關停業時運用。

⑫附帶協議：任何協議如可能減少 FDIC 在資產上的利益，是無效的，但如果是書面表達且雙方同時執行，並經銀行董事會核准，且自執行後持續維持銀行的書面紀錄者，可以除外。

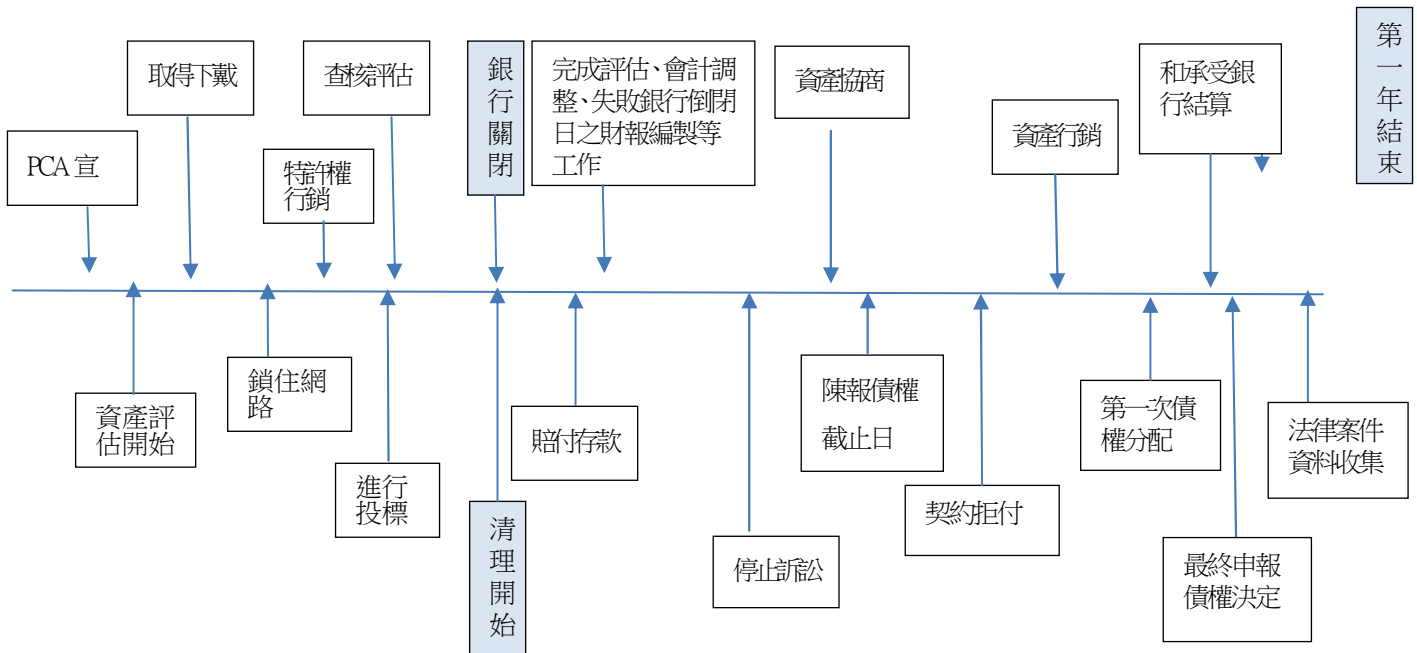
⑬其他權力：擔任清理人，FDIC 可以免除州、地方的稅及財稅；且 FDIC 不受徵收、扣押或未經同意喪失贖回抵押權；並且不需要因為倒閉銀行的行為，承擔損害賠償或罰款。亦不需因為倒閉銀行所同意違法行為負責。

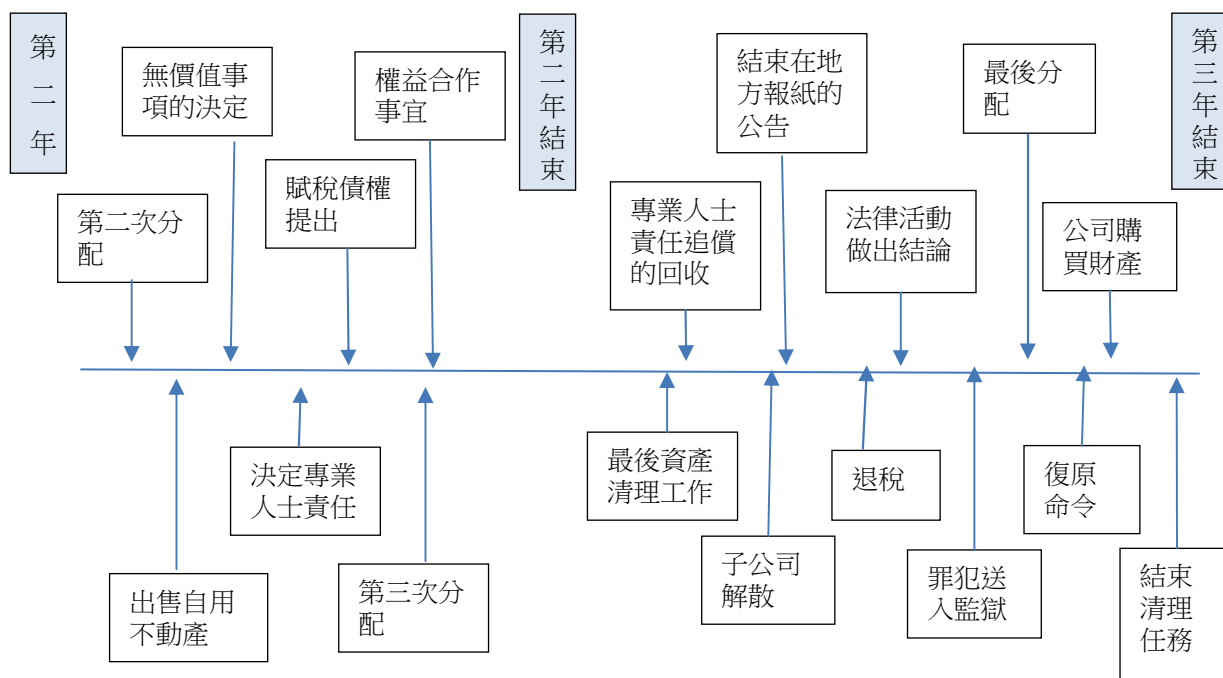
3.停業後作業

停業後，FDIC 即成為清理人進行清理業務，其主要任務如下：

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

因此，其需辦理的工作包括：辦理清理期間的會計、報表、處理剩餘財產、不法案件調查、啟動或結束訴訟事宜、確定債權人的債權及支付分配款、服務相關客戶及結束清理。以時間軸來看，三年內需辦理事項如下：





(1)業務作業支援任務(Business Operations Support, BOS)

業務作業支援任務主要係為清理提供後勤作業及支援功能，FDIC 為有效的處理倒閉銀行工作，十分重視業務作業支援任務，包括會計處理之調整、編製財報、現金管理、稅務處理、製作要保銀行倒閉日的財報，依據以往經驗，該項作業欲成功，重視協調、計畫、評估及維護。而且需注意種種臨時性挑戰，例如：資訊系統傳輸失敗、以 DINB 方式處理時倒閉銀行員工不配合，或處理倒閉要保銀行時發生嚴重天然災害等等，這些狀況都賴業務作業支援人員完善的準備及處理。

(2)資產管理事宜

銀行倒閉日後，FDIC 為擔任清理人為保存及提升保留資產價值，以使剩餘資產的價值及回收極大化，設立專責單位負責資產之管理及處理，管理類別包括放款相關資產、子公司、原有合約及預付或應收款項等，如管理類別中有較為特殊的資產將採委託他人管理方式處理，如某家倒閉銀行的剩餘擔保品包括農舍及所飼養的豬隻，因此 FDIC 委託有經驗的人進行管理，並尋找適當時機出售，回收財產。

此外，針對大量的保留放款(如：強制執行中、有瑕疵擔保品或轉銷呆帳者)，該公司會委託其 JDC (Judgments, Deficiencies and Charge Offs, JDC)夥伴予以管理，FDIC 並與 JDC 的夥伴平均資產回收金額，這種資產管理模式可能在銀行關閉前就開始進行，先取得並建置相關資產資料，以規劃委託。

由於在資產管理過程中，會經常使用委外管理及出售的人力，所以為確保資產管理有效性及正確性，帳務工作另一重點作業，即是資產管理資料的建檔及維護，需要非常精確及仔細的執行。

(3)專業責任追償

①為提高要保銀行相關往來專業人員或負責人對所應負責事務的注意及執行，FDIC 會對倒閉銀行執行專業責任追償計畫，其程序如下：

- 了解倒閉銀行的損失狀況。
- 調查專業人員可追償責任輕重及是否值得去提起追償，本項評估十分重要，該公司通常不會就評估追償結果無意義的案件進行追償。
- 如果評估追償結果有意義及符合成本效益，則會進行專業責任追償，否則將停止該件追蹤案。
- 調查結果將和風險管理部門及其他監理單位分享。
- 如調查結果有犯罪狀況，將和 OIG、FBI 及司法單位分享。

②專業責任追償的對象範圍相當廣，均需就下列相關業務之人員予以評估，決定是否追償：

- ✓ 債券發行相關人員
- ✓ 銀行經理人及負責人未盡到銀行、存款人、股東及其他債權人的委託責任及所造成的損失。
- ✓ 會計師的失職
- ✓ 律師的失職
- ✓ 估價師的失職

- ✓ 證券的仲介商
- ✓ 商品的仲介商
- ✓ 貸款融資的不法或詐欺
- ✓ 保險公司
- ✓ 保險仲介的簽發者
- ✓ 其他需追償對象

4. 賠付後續作業

問題要保銀行停業後，FDIC 仍需繼續辦理下述存款人服務：

(1) 採賠付方式處理時

- ◇ 接待存款人，或在分行與存款人面談
- ◇ 連絡非要保存款人
- ◇ 審視賠付金額
- ◇ 取得額外所需資料或文件
- ◇ 回答相關問題

(2) 採全部存款移轉時

- ◇ 回答存款人詢問問題
- ◇ 管理未能賠付的存款程序

(3) 處理保留帳戶

- ◇ 辦理保留解除
- ◇ 解決資產、調查及法律保留等事宜

(4) 處理抵銷事宜

- ◇ 申請非要保資金與放款帳戶的抵銷

(5) 非資產的相關訴訟

- ◇ 處理繼承訴訟案件

5. 非存款賠付作業

- ◇ 以公告及郵寄方式通知債權人。

- ✧ 債權人應於申報結束日前申報債權，申請賠付。
- ✧ 對核可的債權發給清理債權證明書，證明其對倒閉銀行的債權。
- ✧ 而債券持有人及股東不必申報債權。

參、大型、複雜金融機構之處理

第一節 Title I 計畫之執行

一、陶德-法蘭克法案：

2007 金融風暴後，美國政府為避免日後發生類似的金融危機，通過陶德-法蘭克法案，該法案針對金融穩定、金融監理及消費者保護及大型金融機構之處理有相當多的規定，其中對大型金融機構之處理著墨甚多，主要如下：

- (一)設立金融穩定監督理事會(Financial Stability Oversight, FSOC)及建立有序清理機制(Orderly Liquidation Authority, OLA)以處理系統性重要性機構(SIFIs)。
- (二)要求 SIFIs 申報陶德-法蘭克法案的 Title I 處理計畫(Title I resolution Plan)。
- (三)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。
- (四)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。
 - 禁止將來辦理陶德-法蘭克法案的 Title II 的損失由納稅義務人承擔。

二、系統重要性機構(SIFIs)

所謂系統性重要性機構，係指銀行控股公司的資產達 500 億美元或更多的機構或由金融穩定監督委員會(FSOC)聯邦準備委員會監控的非銀行金融機構，FSOC 指定非銀行金融機構為 SIFIs 的考量程序如下：

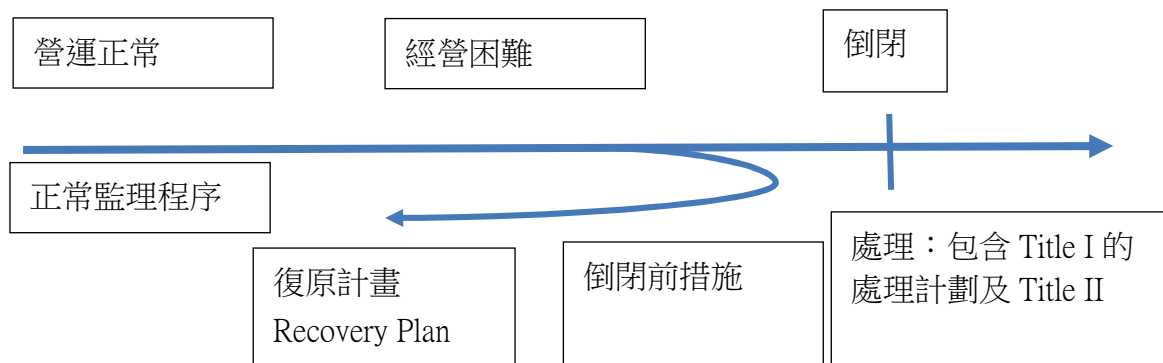
- (一) FSOC 會比較所有非銀行金融公司之合併資產是否達到規定「門檻」，並確認合併資產達到或超過門檻且其他規定門檻中至少有一項達到標準。
- (二) FSOC 分析(一)所篩選的金融機構名單中對美國金融穩定可能造成威脅，以決定那些金融機構需進一步分析。
- (三) FSOC 進行綜合評估，並決定該金融機構是否應以合併報表基礎由聯邦理事

會採行審慎監理措施。

三、Title I 計畫申報及審核

陶德-法蘭克法案為利嗣後處理 SIFIs 時能有效有序處理並達到法規要求的目標，故發展 Title I 方案要求系統性重要性機構(SIFIs)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，預為因應準備，俾未來能快速有序清算。而 FDIC 在此政策中扮演相當重要的角色，包括：與 FRB 共同審查 SIFIs 規劃提報的快速有序 Title I 處理計畫之可行性及陶德-法蘭克法案 Title II 制定有序清算機制及處理 SIFIs，為執行此項任務，該公司設置複雜金融機構辦公室予以處理。

(一)SIFIs 的監理圖示



上述復原計畫及 Title I 的處理計畫需有連續性，俾實際處理時得以參酌處理。

(二)Title I 處理計畫之內容

Title I 處理計畫係金融機構自行研訂之自身清算計畫，該等計畫的內容包括：

- ▶ 公司之組織結構，包括公司的核心業務、重要作業及重要營運實體，及其相互間的連結關係。

- 計畫實施的觸發條件：即在何種經濟及金融條件下，需執行處理計畫。
- 面對重大金融困境，需採行何種行動以解救公司。
- 處理時所需的流動性資金、可能的籌資來源。
- 處理時公司維持關鍵營運的策略。
- 處理計畫時潛在弱點或阻礙及如何修正的方法。
- 公司營運的資訊管理系統。

上述重要營運實體、核心業務及重要作業分別定義如下：

- 重要營運實體：係指復原機構的子公司或國外分公司在核心業務或重要作業中具有重要地位者，並非所有的子公司或分公司都為重要營運實體。
- 核心業務：該項業務(包含相關營運、服務、功能及支援)於倒閉時，將使收入、獲利或特許經營權價值產生重大損失。
- 重要作業：該復原公司的作業、倒閉的業務或無法繼續營運的業務或經 FDIC 或 FRB 認定的作業，將對美國金融穩定造成威脅者。

(三)SIFIs 規劃 Title I 處理計畫的指引：

監理單位要求大型金融公司規定 Title I 時，允許大型金融公司自可行計畫中三個可行計畫中，先採行較好或較喜歡的處理策略，但必須選擇不會超過 30 天的處理方式。

要求大型金融公司提出下列事項：

- 針對多角競爭的處理、全球合作方面、營運及相互連結、交易對手的行動及籌資及流動性等 5 個類別之可能障礙。
- 提出包括破產程序、衍生性商品、抵押品及上述 5 個障礙的具體資訊。並應提出如何降低障礙的具體行動及假設，以利決定克服障礙的行動。
- 制定出場的策略。
- 提出支持其假設的資訊。

(四)Title I 處理計畫之審查：

1.共同審查

SIFIs 申報的處理計畫由 FRB 及 FDIC 共同審查，倘資料不夠完整、不可信或無法有利於快速有序清理者，則通知申報機構修改及補充，如：處理計畫不可信或不利於快速有序處理，則由 FRB 及 FDIC 聯合通知該 SIFI，請其於 90 天或 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 FRB 及 FDIC 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、運作及活動。

經實施更嚴格的要求或限制兩年內，如該 SIFI 仍未能修正其計畫或補正缺失，則 FRB 及 FDIC 可強制要求其處分特定資產或作業部門。

2. 審查重點：

(1) FDIC 對重要作業的評估方式，係先執行全面性的檢視，檢視重要的作業地圖，即分析及檢視附屬機構如何影響核心業務及對母公司的影響，此外，並評估所提策略及假設是否合理。

(2) 5 項障礙的審查：FDIC 的審查小組將會評估降低障礙的行動可行性及假設的合理性。

(3) FDIC 的審查小組和 FRB 一起審查計畫時，首先辨認清理議題，然後和 SIFIs 公司的管理高層一起釐清各項議題。

(4) 評估計畫內之策略時需注意之兩項核心要素：①策略是否適當及是否合理，②備妥的運作模式是否可執行。

(5) Title I 處理計畫的審查結果及建議需提報董事會，董事會做成決定後，由 FDIC 和 FRB 達成共識的結論，將通知該公司並與其溝通。

由於 SIFIs 係複雜大型金融機構，經營模式較銀行更為多元及複雜，為扮演此一新角色，FDIC 除加強員工訓練，強化對非保險業法規了解外，並拜訪保險主管機關，了解監理方向，僱用相關專業人士，並聘任專家協助，俾進行此項任務。

(五) 2013 年對 11 家 SIFIs 發現及進一步作為

FDIC 董事會及 FRB 對 2013 年 11 家 SIFIs 報送之計畫發現有缺失者，由相關機關將缺失送交該些公司，要求具體的程序改進計畫缺失，並在破產法下改善其缺失的明確作為，包括：

1. 建立合理且較不複雜的法律結構。
2. 發展一個可支持其解決方案的控股公司架構。
3. 修改金融合約。
4. 確保支援重要營運及核心業務之共享服務持續運作。
5. 呈現在處理準備下其營運可行性。

(六)大型要保機構的處理計畫

FDIC 鑒於要保機構中也有資產規模相當大者，爰規定資產達 500 億美元以上之大型要保機構亦應申報處理計畫，該計畫應在聯邦存款保險法下，說明發生問題時之處理策略為何，並需考量通過最小成本法的測試限制，FDIC 的大型機構處理計畫與 Title I 的法規目的對照如下：

165(d)規定目的	IDI 規定目的
1.依破產法快速有序處理。 2.降低失敗公司將對美國金融穩定不利影響的風險。 3.維持重要營運之運作	1.依聯邦存款保險法快速有序之處理。 2.營運可行性及維持重要營運之運作。 3.存款人可有效且順暢地存款要保存款。 4.保護特許經營權的價值，以降低債權人的損失，符合最小成本法及保護存款保險基金。

第二節 Title II 之有序清算機制

一、解決 SIFIs 問題的 Title II 之有序清算機制

(一)依 Title II 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不利影響。
- ◇ 已無可行採私部門處理措施可使用
- ◇ 依 Title II 採取措施，對債權人及市場參與者之效果較明確，而不採取措施對金融穩定將造成潛在衝擊。
- ◇ 該 SIFI 倒閉失序之潛在不利影響將透過 Title II 得到緩解。
- ◇ SIFI 的所有可轉換債務工具均已轉換。
- ◇ SIFI 需符合金融公司的定義。

(二)採用 Title II 處理之決定單位

SIFI 是否依 Title II 模式處理，需由 FRB、FDIC 及財政部決定，程序上是 FRB 及 FDIC 共同評估，報財政部長諮詢總統後決定，但 SIFI 若為證券商或保險公司，則 FDIC 不介入，改由證券交易委員會或聯邦保險辦公室(Federal Insurance Office)決定。

(三)採行 Title II 處理之程序

在財政部長作出採行 Title II 之決定且該 SIFI 未能成功挑戰該裁決，則應進行下列處理程序：

- ◆ FDIC 被指定為清理人，執行退場任務。
- ◆ 有一個營業日供合格金融契約(Qualified Financial Contracts, QFCs)，執行終止或移轉程序。
- ◆ 可考慮設定一個或多個過渡金融公司
- ◆ 可能發生「all or none」的 QFC 交易移轉給交易對手
- ◆ 資產(因為留置權)可被移轉到過渡金融公司
- ◆ 負債通常被留下來清理

(四)有序清理的 Title II 處理模式之理由

為該類金融機構破產處理提供備用處理機制，以減輕或避免對美國金融穩定造成嚴重不良影響，且不讓納稅義務人承擔損失，而為有序清理，主管機關目前針對合格財務契約，要求建立電子檔案，並擬議修改其處理方式。

(五)Title II 的籌資方式

FDIC 為執行 Title II 可成立有序清算基金(Orderly Liquidation Fund, OLF)，該基金非事先收費，係於需要資金時，先向財政部借款，再由事後處理倒閉機構回收款償還，若不足償還借款，再向各大型金融機構徵收保費返還財政部借款。

(六)Title II 的處理重要特徵

- 同意 FDIC 在決定處理行動時，可以將美國金融穩定因素納入考量。
- 自動有一個營業日供合格金融契約執行終止事宜。
- 可將 QFC 的淨結算合約移轉至過渡金融公司。
- 能透過有序清算基金向美國財政部取得流動性。
- 清理後如不足償還借款，則由其他 SIFIs 負擔，不會動用到納稅義務人的錢。
- 自動解除倒閉機構負責人的職務。

(七)FDIC 發展 Title II 的處理計畫

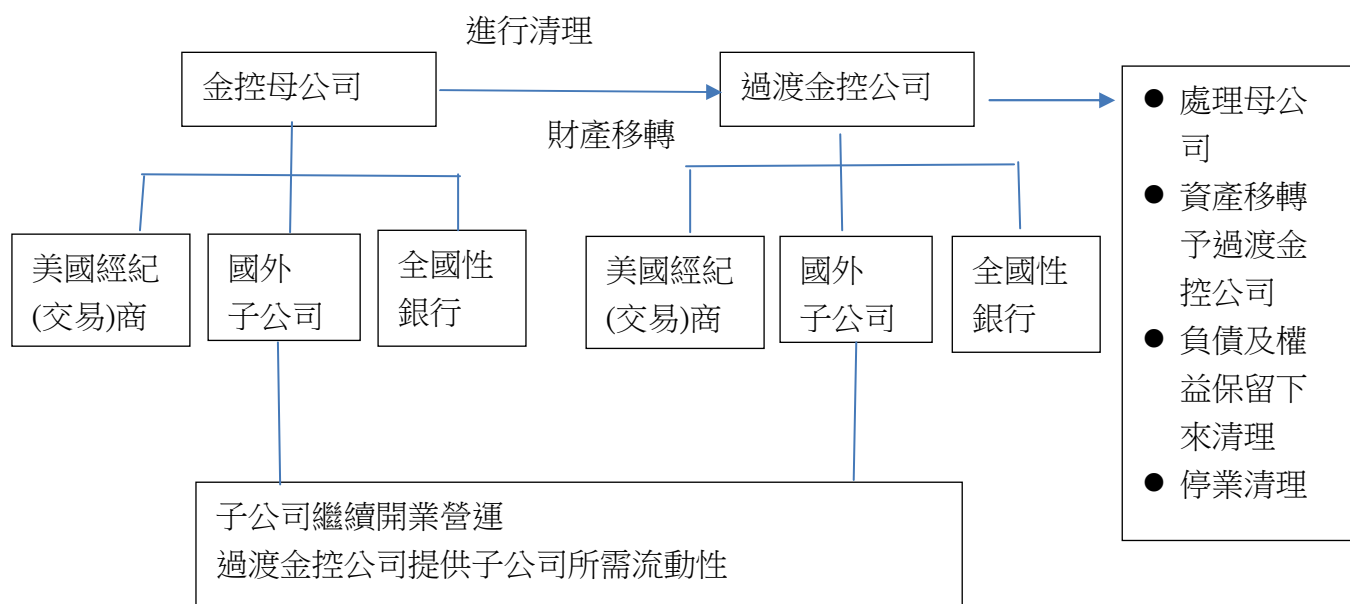
FDIC 目前發展對 SIFIs 的 Title II 的處理計畫策略有三項主要目的，即可行性(Viability)、可責性(Accountability)及穩定性(Stability)，以提升對金融市場的信心。然而卻面臨下列多項挑戰：

- 法律結構複雜
- 旗下營運單位在不同的司法管轄權
- 需要高額流動性因應
- 衍生性商品契約結束程序複雜且可能有連鎖影響
- 旗下單位彼此關連性高

因此，為解決上述困難，FDIC 發展一個 Title II 的處理方案-單點介入法(Single Point of Entry, SPOE)

由於 FDIC 於 SIFIs 處理時，將擔任清理人，並需發展 Title II 的有序迅速的清理程序，但有面臨上述許多挑戰，因此讓公司發展出單點介入法，即該公司被指定為金控母公司清理人時，為避免影響層面過大，將母公司資產移轉至過渡金

控公司，而將負債及權益保留下來清理，而金控旗下的子公司保持營運，關鍵金融營運均持續運作，降低對金融市場之衝擊。圖例如下：



單點介入法之潛在利益如下：

處理考量	單點介入法之潛在利益
系統性外溢效應	透過維持子公司及分支機構繼續營業的營運狀況，讓潛在系統性外溢效應最小化。
多元競爭破產	經由最終僅處理母公司，將國內外子公司或分公司的處理的衝突及破壞的風險最小化。
複雜的營運狀況	複雜相互連結的破壞性減少，因為在公控公司停業清理時，仍維持子公司或分公司的持續營運。
特許經營權價值保存	特許經營權價值因為子公司或分公司盡可能維持營運下，獲得保存。
全球擴展	僅母公司進入清理，可減少取得所在地監理機關允許的程序的的需求，有助於清理工作之執行。

二、跨國議題

由於大型金融機構之營業據點及服務對象遍佈全球，係其為擴大服務，強化利基的普遍的狀況，加以電子金融的盛行，使得大型金融機構處理時，跨國處理成為一個重要的處理議題，FDIC 在進行陶德-法蘭克法案時，即發現處理跨國金融機構有下列議題及挑戰：

重要營運問題	破產及處理的挑戰
圍籬(Ring-fencing)	→ 流動性的限制 流動性中斷
進入金融市場設施利用 (Access to Financial Market Utilities, FMUs)	→ 營運造成中斷
流動性的持續性	→ 籌資中斷 需確保籌資來源的適當及可行性
衍生性商品契約	→ 流動性及避險限制及潛在的連鎖反應 需要有序的移轉衍生性商品契約及其他 QFC，且需持續執行後續業務
需搶在 G-SIFI 負責人申請破產前處理	→ 潛在市場瓦解
控制權改善的問題	→ 結束重要執照、契約及籌資契約的風險 更換董事及高階經理人

為解決上述問題或挑戰，FDIC 積極與國外監理單位合作，加入國際組織，包括成為危機管理小組(Crisis Management Group)成員、參加金融穩定委員會促進處理大型金融機構的議題、和外國監理機構合作並進行討論重要處理議題、和國外監理單位資訊分享，加入其工作小組等等。

肆、心得與建議

一、美國監理架構與我國不同，金融監理扮演的角色亦不同，但為強化存款保險機制，得參考美國 FDIC 與主管機關建立多面向的合作關係

由於 FDIC 亦為美國銀行監理之一環，擔任非會員要保州註冊銀行的監理機關，除擁有檢查權，得對要保銀行經營風險掌握，更為即時及明確，且仍因各監理單位間可能有監理角度不一致情形，為避免此一情形，透過定期會議交換監理資訊，並統一監理措施等方式處理；而對於問題機構處理，FDIC 亦與其他監理單位密切連繫，FDIC 於停業前各項事宜進度，充分與主管機關溝通，俾於停業日得順利處理，並銜接後續清理作業，該公司課程中即多次強調與主管機關有良好溝通之重要性。

我國於目前監理制度下，本公司無一般金融檢查權力，因此，較 FDIC 可取得要保機構之監理資訊更少，對承保風險控管較 FDIC 掌握性為差，目前金融安全網雖已設立金融監理聯繫小組機制，惟僅限重大事項或機制之討論，不易取得個別要保機構明確資料，故為彌補此一缺點，實宜與金管會建置固定溝通管道或會議，或比照 FDIC 擔任備援檢查人員機制，赴風險較高要保機構執行檢查；此外，對於問題要保機構之後續處理，亦可於定期溝通管道中，與金管會討論要保機構處理可能面臨之問題，俾將來處理問題要保機構時，有妥適之因應措施。

二、大型金融機構越來越複雜，美國聯邦存款保險公司被賦予監理該類機構新角色所採行因應措施值得本公司參考

大型金融機構營運項目多，尤其透過母公司的控股，所涉金融服務範圍更是廣泛，一旦發生問題對金融穩定之衝擊之大可以想像，美國基於金融穩定及消費者保護並避免處理用到納稅人的錢等原則下，所通過之陶德-法蘭克法案，對大型金融機構採行多項強化監理措施，如：提出復原計畫，申報 Title I 處理計畫；而配合大型金融機構的強化監理，FDIC 除擔任 Title I 處理計畫之審核機構，並為該等大型金融機構的清理人，因此，該公司除

了增設單位執行此一任務外，對於銀行以外業務如保險、證券等金控母公司所轄子公司所經營業務並不熟悉，爰該公司加強對該等業務員工訓練、召聘該等業務相關之專業人士，或與專業機構簽約，並拜訪相關業別的主管機關，了解監控重點。

本公司對要保機構之處理已具備多年經驗，惟我國金控法實施後已有 16 家金控公司，未來如需處理，實宜與主管機關洽商如何分工，如有必要了解其他行業之業務及相關法規，宜及早規劃或訓練，並找外面專家協助，俾免主管機關指派任務時，因對業務不了解，影響任務執行成效。

三、FDIC 場外監控系統對要保機構各項指標成長性之研究值得借鏡

FDIC 於兩次實地檢查間，為辨識要保銀行之風險變化狀況，設計多項成長性相關指標，並運作模型，該指標並運用於其他模型之評估，如：SCOR 模型或內部控制模型。因該公司認為業務快速成長，其風險提高機會增加，故需另外加以注意，本公司基於存款保險條例第 22 條，已可取得要保機構之財業務資料，雖針對放款已有成長率作為評估指標，惟可參考 FDIC 建置成長模型，包括獲利來源、存款種類、各類放款或新種業務等等指標建立模型。

四、參考 FDIC 對消費者保護之重視，研議強化各項存款保險制度之宣導管道

金融風暴後 FDIC 強化各項消費者保護機制，除了因監理角度強化對受檢要保銀行之消費者保護檢查外，並增加多項消費者金融教育課程，尤其於網站上的有 MONEY SMART 課程及其他存款保險的宣導課程，本公司雖已於網站上提供存款保險資訊予存款人，惟仍可研議利用網站多方面提供存款人對存款保險機制及保障之認識，以強化對存款之保護。

參考資料：

- 一、 FDIC 課程講義。
- 二、 中央存款保險公司，林英英『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』。
- 三、 PWC「Resolution preparedness：Do you know where your QFC are?」