

第二章 美國存款保險制度

第一節 美國存款保險制度之緣起

美國於一七八九年建立聯邦政府後，未曾發生銀行倒閉之事例，直至一八〇九年 Farmers Bank of Gloucester 倒閉事件後，人們逐漸意識到保障存款安全之重要性。直至一八一五年，開始發生一連串銀行倒閉事件後，遂有改革銀行之呼聲響起。鑑於層出不窮的銀行倒閉事件，一八二九年美國紐約州在該州境內首次採行「州銀行債務保險制度」，此制度係由該州內各銀行依一定比例共同籌設資金，建立紐約安全基金¹（New York's Safety Fund），用以承保該州境內所有銀行之銀行票據（Bank Notes）及存款債務，亦即當遇有銀行倒閉時，即由該基金保障全額存款及銀行票據之支付。其後，於一八四二年該安全基金乃限縮承保範圍，僅承保州內各銀行之銀行票據債務。

而一八三三年至一八五八年間，佛蒙特州、印第安那州、密西根州、俄亥俄州及愛荷華州等五州亦曾分別建立州銀行債務保險制度²，各州建立該制度之目的，無不係為保護該州不受銀行倒閉所引起之通貨嚴重波動影響，並保障存款人及銀行票據持有人不因銀行倒閉而受損失³。惟嗣後美國國會於一八六五年立法對發行銀行票據之州銀行課徵稅捐，導致於原本向州註冊之銀行，為規避此項稅捐而紛紛轉向聯邦政府註冊，至此該制度已盡失其義而遂告終止。

直至一九〇七年，美國面臨全面性農業大恐慌，多數銀行先後倒閉，存款人因而蒙受損失，奧克拉荷馬州便再次倡議設立「州銀行存款

¹ See Loretta J. Mester, *Curing Our Ailing Deposit-Insurance System*, Business Review – Federal Reserve Bank of Philadelphia; Sep/Oct. 1990, p. 15.

² See Federal Deposit Insurance Corporation, *The First Fifty Years-A History of FDIC, 1933-1983*, p.3, [Online]. Available: <<http://www.fdic.gov/bank/analytical/firstfifty/chapter1.pdf>>, last visited: 21 Nov. 2008.

³ 參閱李維心，我國存款保險條例法律問題之研究，國立中興大學法律研究所碩士論文，1990年6月，頁8-9。

保險制度」(State Insurance of Bank Deposits)。由州內之參加銀行共同籌集一定資金，設立「存款保證基金」，當參加銀行倒閉時，由基金對存款人之存款全額理賠，此項制度之管理營運乃由州政府直接參與。其後堪薩斯州、內布拉斯加州、德克薩斯州、密西西比州、南達克達州、北達克達州及華盛頓州等七州亦陸續建立相同制度，惟因多數參加銀行先後退出，資金籌措短缺，不足以支應鉅額理賠，此一制度終歸失敗⁴。

而美國聯邦政府於一九〇七年之金融恐慌後，乃設立「全國貨幣委員會」(National Monetary Commission)，國會並於一九一三年制定《聯邦準備法》(Federal Reserve Act of 1913)創設「聯邦準備制度」(The Federal Reserve System)，凡於聯邦註冊之銀行為聯邦準備制度當然之會員銀行，州註冊之銀行亦得在聯邦準備理事會(Board of Governors of the Federal Reserve System, FRB)核准後成為會員銀行。而此制度之目標係為改善原聯邦銀行制度架構之缺失，並建立中央銀行制度，提供最後貸款之服務以穩定貨幣市場⁵。

從一九二九年至一九三三年間，短短幾年約計有九千家以上的銀行停止營業，導致存款人蒙受之損失總計約達十四億美元。而美國之金融體系受一九二九年經濟大蕭條之影響，使原本僅是正常週期性的經濟衰退(recession)，卻因商業銀行陷入擠兌之信心危機，演變成大量失業與經濟蕭條之狀況⁶，造成美國銀行制度之全面性崩潰。美國聯邦政府體認一九一三年所建立之聯邦準備制度，因其制度本身需兼顧控制貨幣供給量和穩定貨幣價值，從而對於銀行倒閉之處理及擠兌事件之因應，無從發揮其預期之功效，故國會於一九三三年六月通過《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)之臨時性的法源依據。同年九月，美國財政部與十二家聯邦準備銀行，共同出資約二億九千萬美元成立聯

⁴ See Loretta J. Mester, *Curing Our Ailing Deposit-Insurance System*, Business Review – Federal Reserve Bank of Philadelphia; Sep/Oct. 1990, p. 15.

⁵ 參閱鄭素卿，美國金融制度的改革與發展，財政部金融司儲委會金融研究小組，1990年3月，頁7。

⁶ 參閱許紋瑛，金融控股公司之法制建構，中原大學財經法律研究所碩士論文，2001年1月，頁8。

邦存款保險公司，並於一九三四年一月開始營運。其後，於一九三五年通過之《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，並擴張其監督與管理之權限⁷。隨後，於一九五〇年制定《聯邦存款保險法》(Federal Deposit Insurance Act of 1950, FDIA)，始確立聯邦存款保險公司為美國聯邦政府獨立機關之地位。

第二節 美國存款保險制度之發展

壹、存款保險制度之確立

美國存款保險制度之創建，由其歷史背景以觀，係根據銀行業自身發展需求而逐步建立起來，實施全國性存款保險制度之目的，原係為保障小額存款人之存款，維持其對銀行部門之信心，並使存款保險制度與其他金融安全措施相配合，以防止擠兌事件發生或避免惡化為系統性風險⁸ (Systemic Risk)。蓋銀行若無法依約給付存款人於銀行帳戶內之存款，將使存款人逐漸對銀行體系失去信心，連帶造成普遍性的擠兌現象，伴隨而來的即是銀行倒閉。

透過對銀行存款債務之保險，不僅可重新樹立大眾對銀行業之信心，更進一步可以維持銀行體系與整體經濟之穩定。而聯邦存款保險公司設立之初，即係扮演賠付者 (pay-box) 之角色，亦即於要保金融機構 (insured depository institution⁹) 喪失清償能力時，由聯邦存款保險公司對該機構之小額存款人，於承保範圍內之存款予以賠付。

⁷ See Federal Deposit Insurance Corporation, *The First Fifty Years-A History of FDIC, 1933-1983*, p.5.

⁸ 所謂系統性危機，依國際清算銀行 (BIS) 及國際存款保險機構協會 (IADI) 分別定義為：「單一金融機構問題可能迅速傳播，在極端之情況下，可能瓦解一整個金融體系的正常功能」及「系統性風險係指對金融體系之健全有影響，並對金融安定及整體經濟發展有嚴重負面影響」。此種風險是金融監理機關最需審慎處理者，倘未審慎處理易對國際金融體系造成嚴重衝擊。陳聯一等六人，存款保險機制處理問題金融機構跨國性議題之研究(上)，存款保險資訊季刊，20卷1期，2007年3月，頁3。

⁹ 「insured depository institution」嚴格而論，應譯為「被保險存款機構」較為精確，惟我國文獻上大多譯為「要保金融機構」，本文為求統一，避免不必要之紊亂，故亦以「要保金融機構」稱之。然從「insured」一詞可知，在《聯邦存款保險法》之規範下，存款保險之當事人應為聯邦存款保險公司與要保金融機構。

貳、存款保險額度之擴充

美國存款保險制度對保障存款人權益與維護金融安定之具體成效受到肯定後，調高保障限額、降低保費的呼聲漸起。在調高保障限額方面，從最初對每一存款帳戶賠付二千五百美元之最高限額（一九三四年隨即修正為五千美元）、一九五〇年提高保額至一萬美元、一九六六年調為一萬五千美元、一九六九年改為二萬美元、一九七四年定為四萬美元後，一九八〇年國會立法通過《存款機構解除管制及金融管制法》（Depository Institutions Deregulation And Monetary Control Act of 1980），將存款人之最高保額大幅提升至十萬美元¹⁰。二〇〇五年《聯邦存款保險改革法》（Deposit Insurance Reform Act of 2005），將退休帳戶（retirement accounts）之最高保額已提高到二十五萬美元，一般存戶仍維持為十萬美元。然而，為因應次級房貸危機，聯邦存款保險公司爰依據《聯邦存款保險法》第十三條系統性風險處理機制之相關規定，自二〇〇八年十月三日至二〇〇九年十二月三十一日止，已暫時將最高保額由原先的十萬美元調高至二十五萬美元¹¹。

參、存款保險制度之改革

一九八〇年代，金融機構面臨全球性競爭，美國聯邦政府逐漸在金融管制上予以鬆綁，致使許多銀行從事大量高風險業務，無形中使存款保險機構承擔無法負荷之重擔。此時，美國國內之商業銀行又開始重演歷史，發生規模龐大且極為嚴重的破產潮，單單在一九八九年就有二百零六家銀行倒閉，致使聯邦存款保險公司首度發生營業虧損，存款保險基金快速萎縮¹²，而美國聯邦儲蓄與貸款保險公司（Federal Savings and

¹⁰ See Federal Deposit Insurance Corporation, *The First Fifty Years-A History of FDIC, 1933-1983*, pp. 69-70, [Online]. Available: <<http://www.fdic.gov/bank/analytical/firstfifty/chapter4.pdf>>, last visited: 21 Nov. 2008.

¹¹ See Federal Deposit Insurance Corporation, *Who is the FDIC?* [Online]. Available: <<http://www.fdic.gov/about/learn/symbol/index.html>>, last visited: 21 Nov. 2008.

¹² 此時期聯邦存款保險公司對於資產總額在十億美元以上的倒閉銀行，均抱持「太大不能倒（too big to fail）政策，致增加存款保險基金的損失。

Loan Insurance Corporation, FSLIC) 同樣面臨無力償付數百家儲貸機構債務之問題¹³。為尋找解決方案，各界針對存款保護及金融秩序穩定所提出於國會之方案就多達一百五十餘件。而眾多提案主要係圍繞在控制風險的市場機能與金融監理兩大方向，並就金融機構倒閉後應如何處理進行研討¹⁴。茲就美國存款保險制度改革歷程中，較為重要之法規範整理如下：

一、金融機構改革、重建與執行法案 (Financial Institutions

Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989, FIRREA)

一九八九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》，此一法案又稱為《援助法案》(bailout bill)。本法案係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，賦予聯邦存款保險公司擔任監管人或接管人之權限，將原董事會成員由三名增加到五名，其中關於改革存款保險制度之內容，茲略述如下：

- (一) 重新建構金融體系的管理架構，解散聯邦住宅貸款銀行理事會 (Federal Home Loan Bank Board, FHLBB) 及聯邦儲貸保險公司 (FSLIC)，並設立儲貸機構監理局 (Office of Thrift Supervision, OTS)、聯邦住宅金融局 (Federal Housing Finance Board, FHFB) 及專門負責處理問題儲貸機構之清理信託公司¹⁵ (Resolution

¹³ 聯邦政府原設有兩家存款保險公司，其中聯邦儲貸保險公司 (FSLIC) 負責儲貸機構之存款保險，而聯邦存款保險公司則負責一般銀行之存款保險。

¹⁴ 參閱蔡進財，善用金融重建基金，完成金融改革，存款保險資訊季刊，16卷4期，中央存款保險公司，2003年6月，頁3。

¹⁵ 一九三四年依據全國住宅法 (National Housing Act) 設立之聯邦儲貸保險公司，於一九八八所公佈之儲貸保險基金為負七百五十億美元。由於該保險基金之支付不能，以及儲貸業持續疲軟不振，促使清理信託公司 (Resolution Trust Corporation, RTC) 在一九八九年的催生。清理信託公司乃合併或清算原先由聯邦儲貸保險公司自一九八九年一月一日至一九九二年八月八日止，所承保之儲貸機構 (其後該期限又延長至一九九五年六月三十日)，並由聯邦存款保險公司擔任清理信託公司之經理人。清理信託公司之主要任務有三，其一為處置倒閉儲貸機構及其資產回收淨現值之最大化；其二為各項交易對當地不動產與金融市場之影響最小化；其三為提高中低收入戶取得住屋權之可能性。參閱徐梁心漪，美國聯邦存款保險公司處理問題金融機構相關法規之研究，

Trust Corporation, RTC)。

- (二) 加強儲貸銀行業務之限制，將資本適足率提高至與民營銀行相同程度，對於儲貸銀行與其他銀行之監理管制盡可能採無差別待遇。
- (三) 擴大聯邦存款保險公司之職權，並授權該公司得發布禁制令(cease and desist order) 終止要保金融機構之投保資格，並根據實際情況得隨時向要保金融機構發出停業命令。
- (四) 利用重整銀行和儲蓄銀行的存款保險基金，設立儲蓄機構保險基金(Savings Association Insurance Fund, SAIF)，並將原有的銀行存款保險基金改為銀行保險基金(Bank Insurance Fund, BIF)，而此二基金之管理權則隸屬於聯邦存款保險公司。
- (五) 由聯邦存款保險公司和財政部共同研究新的保險費率之訂價方法，並實行風險評估與保費連動制度¹⁶。

二、聯邦存款保險公司改進法 (Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991, FDICIA)

《援助法案》雖大刀闊斧的改革現有制度，惟仍無法阻止銀行倒閉的狂潮，故美國國會隨後又提出限制銀行風險、加強金融監理與執行監督之議案，此議案後來即成為一九九一年《聯邦存款保險公司改進法》。此一法案，可謂為美國存款保險制度改革史上極具代表性之里程碑。其重要的內容包括¹⁷：

- (一) 實行風險差別保險費率：即按《聯邦存款保險公司改進法》所規

中央存款保險公司，2000年，7月，頁8-15。

¹⁶ See Jeff Madura, Marilyn K. Wiley, *The Impact of the Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act on the Risk of Savings Institutions*, *The Financial Review*, Aug. 2000, Vol. 35, pp. 146-149.

¹⁷ 參閱孫之屏等三人，美國「一九九一年聯邦存款保險公司改進法案」改革重點及其影響，存款保險資訊季刊，5卷3期，中央存款保險公司，1992年3月，頁31-40。

定之資本分類及監理機構之檢查評等¹⁸，做為風險等級（risk categories）區別之根據。

（二）賦予聯邦存款保險公司「立即糾正措施」（Prompt Corrective Action, PCA）之權限：立即糾正措施自一九九二年十二月十九日起正式實施，其規範目的係藉由明確量化標準，以決定採行強制性或選擇性監理措施，另一方面因其具備明確性及可預測性，故有助於促使金融機構在問題惡化前自我改進。其次，若最終決定採取接管或清算處分，亦因監理機關係在要保金融機構之淨值尚未由正轉負之前，即予處理，使該機構自行吸收損失，降低動用存款保險基金彌補要保金融機構損失之機會，從而使存款保險基金的長期虧損風險降到最低。立即糾正措施係將要保金融機構之資本狀況分為：1、資本良好（well capitalized）；2、資本充足（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）¹⁹等五級，並規定金融監理機關對各類資本等級之金融機構，所應採行或得採行之立即糾正措施。而上開要保金融機構之資本狀況，係從槓桿比率限度（leverage limit）與風險性資本要求²⁰（risk-based capital requirement）架構出資本標準，進而規範對不同等級問題金融機構之處理方式。當要保金融機構處於「資本嚴重不足」即有形資產淨值（tangible equity）占總資產比率小於或等於2%²¹達九十天時，聯邦監理機關須指定接管人，或經聯邦存款保險公司同意，得繼續採取其他能夠實現監管目標之替代措施。倘該機構處於資本根本性不足持續達二百七十天，除

¹⁸ 此即建立衡量金融機構之資本標準，將要保金融機構依資本適足率分為五級，資本適足率在8%以上者列為第一、二級；6%~8%之間者列為第三級；2%~6%之間者列為第四級；不滿2%者列為第五級。針對不同等級之銀行，實施不同之管制措施，如改組董事會、指定接管人、增設新機構、分派股息、收取管理費等。且限制各等級間之金融機構所得經營之業務範圍亦不相同，資本適足率愈高之金融機構，其所得經營之業務範圍愈廣；反之，資本適足率較低之金融機構，其所能經營之業務範圍則受到更多限制與更嚴格之監管。

¹⁹ See 12 U.S.C. §1831o (b) (1) .

²⁰ See 12 U.S.C. §1831o (c) (1) .

²¹ See 12 U.S.C. §1831o (c) (3) .

認該機構尚可維持營運，不會立即倒閉外，否則聯邦監理機關應指定接管人²²。而立即糾正措施所規定之各種措施，已運用成本最小之分析方法，詳細規定成本最小之處置程序，限制過度使用聯邦儲蓄貸款方式，以避免導致聯邦存款保險基金負擔太大的失敗成本。

- (三) 倒閉金融機構之處理模式：本法要求主管機關不得再抱持「太大不能倒」(too big to fail)之政策，以減少存款保險基金之損失。此一改革主要目的係為降低存款人在存款受保護後所產生之道德危險(moral hazard)，促使存款人加強對要保金融機構之監督。《聯邦存款保險公司改進法》自一九九五年一月一日起生效，原則上禁止聯邦存款保險公司直接或間接保障：1、存款人於保險額度外之存款債權，不論該要保金融機構是否進入清算程序；2、非存款債權人²³。惟在例外情況下，倘採取上開原則措施將對經濟情況或金融穩定產生不利影響，且採取保護保額外之存款人與債權人之援助措施得避免或減輕不利影響時，則不在此限²⁴。
- (四) 最小成本原則(Least Cost Resolution, LCR)之賠償方式改革：最小成本原則係指於履行存款保險責任之各種可行方案中，應優先選擇對存款保險基金之使用成本最小者為之，而使用成本是否屬於最小，則以直接賠付所需之成本為比較基準。《聯邦存款保險公司改進法》為加強監理機關執行職務之責任，要求聯邦存款保險公司應提出現值分析(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)，評估各種不同問題要保金融機構處理所需之成本²⁵，用以研判其所選擇之方案是否屬於耗費成本最小者。此外，當要保金融機構發生嚴重虧損可能招致系統性風險時，財政部長即應提供相關證明文

²² See 12 U.S.C. §1831o (h) .

²³ See 12 U.S.C. §1823 (c) (4) (E) .

²⁴ 參閱陳戰勝，參加美國芝加哥聯邦準備銀行第三十五屆年會報告—全球金融危機對銀行業及金融監理之省思，存款保險資訊季刊，13卷2期，1999年12月，頁41。

²⁵ See 12 U.S.C. § 1823 (c) (4) .

件，由審計部審查是否符合《聯邦存款保險公司改進法》之處置規定，並將審查結果向國會報告²⁶。

(五) 實施強制處分措施 (enforcement action) 之權限：本法授權聯邦存款保險公司，在下列條件下，得對要保金融機構實施強制處分措施。1、倘要保金融機構處於不安全或不穩健 (unsafe or unsound) 之狀態；或 2、要保金融機構與其關係人正從事不安全或不穩健之經營活動，且強制處分措施將制止要保金融機構繼續從事該項經營活動；3、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，聯邦存款保險公司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六十日內，仍未採取強制處分措施，或向聯邦存款保險公司提出可接受之計劃時，聯邦存款保險公司經董事會決議後，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，不受六十日期限之限制，得立即採取強制處分措施²⁷。

(六) 其他規定：1、採取增加存款保險基金之措施；2、將聯邦存款保險公司向財政部融資之五十億美元額度，提高至三百億美元²⁸；3、授權聯邦存款保險公司得隨時調整保費或另外加收特別保費；4、對金融機構業務之統一檢查標準與評估標準；5、加強對外資之管理；6、強化對金融機構之監督檢查，如定期檢查、風險評估、年度報告²⁹等。

三、金融服務現代化法 (Financial Services Modernization Act of 1999, Gramm-Leach-Bliley Act, GLB Act)

美國金融業自一九三三年《銀行法》通過以來，遵循「商業銀行與

²⁶ 依聯邦存款保險法第 13 條 (c) 項 (4) 款 (G) 目之規定，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，聯邦存款保險公司無須通過最小成本測試，即可對其進行財務援助。

²⁷ See 12 U.S.C. §1818 (t) .

²⁸ See 12 U.S.C. §1824 (a) .

²⁹ See 12 U.S.C. §1827 (a) .

投資銀行分離原則」，銀行不能跨業經營證券業務，而證券業亦不經營銀行業務；另於一九五六年《銀行控股公司法》(Bank Holding Company Act of 1956)生效後，亦不許銀行業跨業經營保險業務。而此一分離原則雖於一九八二年《格恩聖喬曼法》(Garn-St Germain Act of 1982)放寬規定，惟禁止跨業經營保險業之原則仍維持不變。然而，隨著金融市場之快速發展與金融商品之推陳出新，金融機構藉由不同金融商品間相互操作之重疊情形日益頻繁，亦使商業銀行與投資銀行之分隔界線，愈趨模糊。惟受禁止跨業經營之累，美國金融業在傳統存放款業務已處於劣勢，使得金融業在國際間之競爭力，難與大型化綜合銀行之金融集團相抗衡³⁰。有鑑於此，美國國會於一九九九年通過《金融服務現代化法》，廢除一九三三年禁止跨業經營之規定，允許銀行得藉由關係企業之方式跨業經營，亦解除銀行業與證券業之董事、監察人、經理人兼任之限制，但仍保留證券業不得收受存款，銀行業不得經營證券承銷與自營之業務。

在金融監理體制之架構上，因《金融服務現代化法》允許金融控股公司透過子公司形式經營多種金融業務，為對應金融控股公司此種傘狀結構，故結合傘狀監理(Umbrella Supervision，或稱統括監理)與功能性監理(Functional Supervision)。在傘狀監理模式下，由聯邦準備理事會(Federal Reserve Board, FRB)負責所有金融控股公司之監督與管理，而金融控股公司從事銀行業務與非銀行業務之分支機構，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，證券交易委員會和州保險監理署被統稱為功能監管者³¹，換言之，功能性監理所關注的重心是金融機構所從事之經營活動，而非金融機構本身。

再者，為健全存款保險制度，《金融服務現代化法》亦明確要求包

³⁰ 參閱王泰銓、王志誠，公平交易法對金融控股公司之規範，行政院公平交易委員會九十二年度委託研究報告一，2003年11月，頁37。

³¹ 參閱林維義，金融預警制度與金融控股公司之管理，存款保險資訊季刊，17卷5期，2004年9月，頁29。

括聯邦存款保險公司在內的監督管理部門，應加強對金融機構之資本管理及對金融機構內部交易和其他關係人之監管，並要求對尚無確切解決方案之重大金融問題，應於規定之限期內向國會提交報告，其中包括存款保險制度對金融體系穩定之功效、如何減少及防止其所產生之負面影響等問題。

四、存款保險制度之改革建議

二〇〇〇年八月，聯邦存款保險公司發表研究報告，提出存款保險制度之四大改革需求，並討論存款保險體系之缺陷及解決辦法，其中包括如何以風險為基礎加以定價、如何彌補存款保險基金之損失，並針對存款保險費率、存款保險基金之管理及最高保額等議題，分章研討各項改革方案，並在充分徵求意見之後，於二〇〇一年四月提出了改革建議³²，其重點如下：

- (一) 將聯邦存款保險公司管理運作下之銀行存款保險基金 (Bank Insurance Fund, BIF) 和儲蓄協會保險基金 (Savings Association Insurance Fund, SAIF) 合併。
- (二) 取消對風險定價之限制：依舊法規定，只要指定準備率³³ (Designated Reserve Ratio, DRR) 超過百分之一點二五以上，聯邦存款保險公司即不得對資本良好 (well capitalized) 之銀行收取保費，導致有九百家以上之特許銀行，將近五年從未繳過保費，而原有制度不僅對風險定價過低，亦無法充分區別各銀行間之風險，故應取消上開限制，而准許聯邦存款保險公司有權以風險為基礎 (risk-based) 向全體要保金融機構徵收保險費³⁴。
- (三) 設定基金準備金目標區 (Range)：依規定指定準備率 (DRR) 即存款保險基金餘額與被保險存款餘額之比例，應為百分之一點

³² Federal Deposit Insurance Corporation, *Keeping the promise: Recommendations for Deposit Insurance Reform*, April 2001, [Online]. Available:

<<http://www.fdic.gov/deposit/insurance/initiative/direcommendations.html>>, last visited: 30 Nov. 2008.

³³ 「指定準備率」係指存款保險基金餘額與被保險存款餘額之比例。

³⁴ See 12 U.S.C. §1817 (b) (1) .

二五，已如上述，惟當兩者比例低於此一標準時，聯邦存款保險公司即應設法提高保費收入，以便使基金準備金恢復規定標準。倘於一年內無法補足基金準備金，聯邦存款保險公司則需全面性調高保費至少二十三個基數以上，惟調高保費之做法雖可維持固定準備金之水平，但卻亦使得保險費率之波動幅度過大，故宜設定一個目標區塊³⁵，使保險費率保持相對穩定而不致波動幅度過大。

(四) 保額上限指數化 (be indexed)：存款保險制度設立之初，原係為保護中小額存款人之利益，故被保險存款之範圍一直受最高保額之限定，從一九三三年至一九八〇年雖經多次調整，惟考量通貨膨脹等因素，此一限額之實際值已大幅縮水，因此存款人之潛在損失，實質上是有增無減，故建議將最高保額上限隨消費者物價指數 (Consumer Price Index) 予以指數化，以保護存款人之實際利益。

聯邦存款保險公司對於存款保險制度之改革，迄今仍持續不斷，二〇〇三年聯邦存款保險公司與學術界共同成立金融研究中心 (Center for Financial Research, CFR)，藉由研究、分析、論壇、會議及專題研討會，促進官、產、學等各界相互對話、流通，研究範圍擴及存款保險、金融業、金融監理、風險管理、法規政策等³⁶。除此之外，聯邦存款保險公司為完善存款保險制度，更提出多項方案，其中包括：1、與美國國會合作，研修存款保險相關法規，賦予聯邦存款保險公司對存款保險基金更大之管理權限；2、協助金融機構順利實施新巴塞爾協定 (Basel II)，努力尋求金融業界、銀行監理機關及聯邦存款保險公司間之平衡，並與其他監理單位合作，以落實新巴塞爾協定；3、設立清理政策委員會 (Resolution Political Committee, RPC) 確保聯邦存款保險公司得於最佳

³⁵ 依現行《聯邦存款保險法》第七條 (b) 項 (3) 款，已將基金準備金目標區明文化，規定基金準備金目標區之範圍為不得超過 1.5% 以上，亦不得低於 1.15% 以下。

³⁶ Federal Deposit Insurance Corporation, *Center for Financial Research*, [Online]. Available: <<http://www.fdic.gov/bank/analytical/cfr/>>, last visited: 30 Nov. 2008.

狀態下，有效解決大型問題金融機構³⁷。

第三節 美國存款保險制度之定型

壹、金融監理體制之架構

美國於一八六三年《全國通貨法》(The National Currency Act of 1863)及一八六四年《聯邦銀行法》(The Nation Bank Act of 1864)通過後，即成為「雙軌銀行體系」(Dual Banking System)之國家³⁸，聯邦政府與州政府皆有權核准銀行設立並加以管理，形成各類金融機構分由聯邦監理機關與州監理機關予以監督管理之複雜情形，茲就各主要監理機關及其監理對象分述如下：

一、聯邦準備制度 (Federal Reserve System, FRS)

美國國會於一九一三年制定《聯邦準備法》(Federal Reserve Act of 1913)創設「聯邦準備制度」，全國共分為十二個聯邦準備區，每一區設立一個聯邦準備銀行 (Federal Reserve Banks)，由聯邦準備理事會 (Board of Governors of the Federal Reserve System, FRB) 統籌管轄，此制度之目標係為改善原聯邦銀行制度架構之缺失，並建立集中式之中央銀行制度³⁹，亦即由聯邦準備理事會及其轄下之十二個聯邦準備銀行，於聯邦政府中獨立運作，凡於聯邦註冊之銀行皆為聯邦準備制度之會員。聯邦準備理事會由七個委員組成，由總統提名經國會同意後任命，任期十四年，主要業務在於管理銀行和導引國家貨幣政策。而管理銀行的權限與其他監理機關共享，業務重點係預防金融體系異常導致經濟危機，負責監督、檢查加入聯邦準備制度之會員銀行 (包括所有聯邦註冊

³⁷ 參閱林佳瑾等三人，各國存款保險機構簡介，存款保險資訊季刊，18卷3期，2005年9月，頁142。

³⁸ 參閱王泰銓、王志誠，公平交易法對金融控股公司之規範，行政院公平交易委員會九十二年度委託研究報告一，2003年11月，頁17。

³⁹ 參閱鄭素卿，美國金融制度的改革與發展，財政部金融司儲委會金融研究小組，1990年3月，頁7。

銀行及部份經核准之各州立案會員銀行)。於一九九九年通過之《金融服務現代化法》，更賦予聯邦準備理事會 (FRB) 對銀行控股公司 (Bank Holding Company, BHC) 監督權限⁴⁰，故聯邦準備理事會乃擁有對絕大多數銀行之監督、檢查權限。

二、財政部金融局 (Office of the Controller of the Currency, OCC)

財政部金融局係依一九六三年《全國通貨法》(National Currency Act of 1963) 及其修訂後更名為一九六四年《聯邦銀行法》(National Bank Act of 1864) 而創設之聯邦行政機關⁴¹，為隸屬於財政部下之金融監理機構，與聯邦準備理事會、聯邦存款保險公司為商業銀行之三大聯邦監理機關。金融局局長受財政部長一般指示行事，不具獨立地位，主要職務係負責檢查聯邦立案銀行經營之健全性，且擁有廣泛的權限，得發布禁制令、撤換金融機構董事、經理人、接收聯邦立案銀行之資產，或指定管理人員執行銀行業務。

三、聯邦存款保險公司 (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)

聯邦存款保險公司係依一九三三年《銀行法》(Banking Act of 1933) 所創立，雖以「公司」為名，惟在定位上屬美國政府之獨立機構，與美國其他行政機關同樣有權無償使用美國郵政；經其他機關之同意，亦得利用其資料、服務及設備。該公司提起訴訟時，無須提供任何擔保及繳納申請費用，其所得原則上免稅⁴²。至於聯邦存款保險公司主要監理業務，為求論述之完整性，本文擬於本章節「聯邦存款保險公司職掌」部分，再一併詳述。

⁴⁰ Gramm-Leach-Bliley Act, §114 (b) .

⁴¹ 參閱 OCC, [Online]. Available: <<http://www.occ.treas.gov/aboutocc.htm>>, last visited: 11 Nov. 2008.

⁴² See 12 U.S.C. §1825 (a) .

四、各州銀行局 (State banking commissioners' offices)

州銀行局屬州監理系統，負責監督和管理該州所特許的商業銀行、儲貸機構、相互儲蓄銀行、信用合作社等。以商業銀行為例，州銀行局對州立案銀行的職責範圍，與財政部金融局對聯邦立案銀行的職責範圍類似。

五、儲貸機構監理局 (Office of the Thrift Supervision, OTS)

一九八九年為整頓儲貸機構，重新建構金融體系的管理架構，國會通過《金融機構改革、重建與執行法》(FIRREA)，已如前述。由該法所設立之儲貸機構監理局(OTS)取代聯邦住宅貸款理事會(FHLBB)，負責監理聯邦及州立案之儲貸機構⁴³。

六、全國信用合作社管理局 (National Credit Union Administration, NCUA)

全國信用合作社管理局(NCUA)為一獨立之聯邦監理機構，依一九七〇年《聯邦信用合作社法》(Federal Credit Union Act, 1970)成立，專責監理聯邦立案信用合作社及執照發放等⁴⁴。

美國上述複雜之金融監理體制，源自於不同時代背景所需，一八六三年設立財政部金融局係為協助融通內戰所需資金；一九一三年創立聯邦準備制度則為穩定國內經濟；一九三三年成立聯邦存款保險公司以挽救銀行體系之系統性風險；而一九八九年的儲貸機構監理局，乃為重建金融體系的管理架構，取代聯邦住宅貸款理事會而設。惟前揭各監理機關因管轄範圍及管理之規定，多有重疊之處，非但造成不必要的疊床架屋而增加監理成本，且易導致管理目標不一致之情形發生。一九九四年

⁴³ 參閱 OTS, [Online]. Available: <<http://www.ots.treas.gov/?p=History>>, last visited: 11 Nov. 2008.

⁴⁴ 參閱 NCUA, [Online]. Available: <<http://ncua.gov/AboutNCUA/Index.htm>>, last visited: 11 Nov. 2008.

美國實施《銀行跨州經營及設立分行效率法案》，財政部金融局面臨如何監理聯邦跨州銀行和日益龐大的銀行控股公司之營運風險，更使金融監理突衝情形愈趨嚴重。相關當局亦意識到簡化管理組織，朝向整合監理發展之必要性，過去半世紀以來，美國曾九度計劃合併金融主管機關，惟因事涉複雜的權力消長問題，終歸失敗⁴⁵。

貳、聯邦存款保險公司

聯邦存款保險公司係依一九三三年《銀行法》之規定，於一九三四年一月成立，而其組織與職掌歷經多次變革後亦趨完善。在英美法上之「Corporation」所代表的是「法人⁴⁶」，雖國內眾多文獻將其譯為聯邦存款保險「公司」，但其實質上是美國聯邦監理機關之一，擁有強大之行政權，地位超然獨立。聯邦存款保險公司除辦理存款保險相關業務外，亦辦理金融業務檢查並擁有處分權，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⁴⁷等。在問題金融機構之處理上，其主要任務為擔任監管人、接管人⁴⁸。該公司自成立以來，對於保障存款人權益、恢復社會大眾對金融機構之信心、健全金融市場之發展，均有著極大的貢獻。

一、組織及成員

聯邦存款保險公司在法律上係聯邦政府之獨立機關，直接對國會負責，每年應向國會提出年度業務報告，其財務報表受審計部之稽核。在組織架構上，其最高權力機構為董事會，由五名董事所組成，其中一名由財政部金融局局長兼任，另一名由儲蓄機構監理局局長兼任，為當然

⁴⁵ 參閱陳曉玫，美國金融監理機關整合計畫，存款保險資訊季刊，7卷3期，1994年3月，頁95-96。

⁴⁶ “Corporation” 源自拉丁文“Corpus”，後者原指「身體、主體」之意，故前者應當意指較諸「公司」更廣泛之「法人」，參閱劉紹樑，金融法制改革的觀念與挑戰，臺灣本土法學雜誌，62期，2004年9月，頁115。

⁴⁷ See 12 U.S.C. §1818 (c) and (e).

⁴⁸ See 12 U.S.C. §1821 (c).

董事。其餘三名則由總統提名，經參議院同意後任命，其中一名須具備州銀行監理經驗，且自一九九三年二月二十八日後，董事會成員中屬於同一政黨者，不得超過三名⁴⁹。

董事長為由總統提名、參議院同意後任命的三名成員之一，副董事長亦應由被任命成員中選出。董事長職位出缺、缺席或因故不能行使職權，由副董事長代行其職權⁵⁰。董事長，任期五年，其餘被任命之成員，任期為六年。董事不得於任期內或辭職後二年內擔任要保金融機構之職務，或持有要保金融機構之股份，但任期屆滿而離職之董事，不在此限⁵¹。

二、職掌

（一）擔任保險人

依《聯邦存款保險法》第五條規定，除同法第三條（p）項所界定之信託基金外，凡從事收受存款業務之存款機構，於向聯邦存款保險公司提出申請經該公司審核，並得該公司董事會核准後，始取得要保金融機構（insured depository institution）之地位⁵²。而聯邦存款保險公司唯一承保之項目為「存款⁵³」，並對其承保之要保金融機構收取保費，存款保險之法律關係，係存在於聯邦存款保險公司與要保金融機構間，存款人與其他監理機關則為法律上之利害關係人。

（二）擔任監理機關

根據《聯邦存款保險法》第十條（b）項規定，聯邦存款保險公司得針對不同要保金融機構，行使常規檢查（Regular examination）及特

⁴⁹ See 12 U.S.C. §1812 (a) .

⁵⁰ See 12 U.S.C. §1812 (b) .

⁵¹ See 12 U.S.C. §1812 (e) (2) .

⁵² See 12 U.S.C. §1815 (a) (1) .

⁵³ 此處所稱之「存款」係指依聯邦存款保險法第7條（i）項及第11條（a）項規定所確定之要保機構內的存款淨額（net amount）。

別檢查 (Special examination) 之權限。一般常規檢查之對象為要保之州立案非會員銀行 (insured State nonmember bank)、州立案外國分行 (insured State branch of any foreign bank)、向該公司申請成為要保金融機構之存款機構及不能清償債務 (in default) 之要保金融機構。此外，該公司之董事會基於保險目的認為必要時，得指派專員代表該公司，對要保金融機構之業務及帳目進行特別檢查。

聯邦存款保險公司於行使檢查權後，有正當理由 (reasonable cause) 相信要保金融機構正在或將要從事不安全和不穩健經營活動 (unsafe or unsound practice) 時，於通知該機構並給予進行聽證會 (hearing) 之機會後，得終止保險關係，並透過發布禁制令，要求該機構停止同一行為⁵⁴。

(三) 擔任監管人、接管人

美國國會賦予聯邦存款保險公司處理問題要保金融機構之權責，得受聯邦監理機關或州監理機關之任命，或自行擔任問題要保金融機構之監管人 (conservator) 或接管人 (receiver)。當該公司被任命為監管人、接管人而行使其權利、權力及特權 (rights, powers, and privileges) 時，乃不受其他聯邦和州監理機關或政府部門之指揮、監督⁵⁵。

而《聯邦存款保險法》第十一條 (c) 項 (4) 款之所以規定聯邦存款保險公司得自行擔任問題要保金融機構之監管人或接管人與清理人，乃係為賦予該公司及時應變的能力，避免其他監理機關之疏失所可能造成之損失。但為求制衡，遂於同條項 (7) 款規定司法審查程序 (Judicial Review)，亦即要保金融機構得於該公司自行擔任後三十日內，向要保金融機構主事務所所在地之地方法院、或哥倫比亞特區地方法院 (United States District Court for the District of Columbia) 提起訴訟主張撤銷之⁵⁶。

⁵⁴ See 12 U.S.C. §1818 (b) .

⁵⁵ See 12 U.S.C. §1821 (c) (1) .

⁵⁶ See 12 U.S.C. §1821 (c) (7) .

又《聯邦存款保險法》所稱之「監管人」與「接管人」在本質上有很大的差異。任命監管人之目的，乃在於保持要保金融機構的永續經營（operates a bank as a going concern）、使其恢復營運（rehabilitate）或使其順利進入清算（liquidation）程序，但並無進行清算程序之權力。而接管人一詞，則包括接管人、清理人、管理人、委員會⁵⁷等，得為自然人或機構，通常於要保金融機構已進入清算程序時始為指定，其法定任務在於了結（wind up）銀行、儲蓄協會、或外國銀行之分支機構的業務、變賣其資產、清償債務⁵⁸，且繼受倒閉要保金融機構及其對股東、債權人之各項權利、資格，就相關事務之進行，應以對要保金融機構、存款人及聯邦存款保險公司最大利益之方式處置。

三、借款權限

為履行存款保險責任，聯邦存款保險公司於必要時，依《聯邦存款保險法》第十四條（a）項之規定，有權向財政部借款。財政部長得依職權或其與聯邦存款保險公司共同確定之條件，直接向聯邦存款保險公司貸放經該公司董事會確認隨時需用於存款保險目的之貸款，每次貸款總額不得超過三百億美元，且應經財政部長批准。惟若考慮貸款當時市場上類似期限負債之市場收益，其貸款利率不得低於財政部長所核定之利率⁵⁹。此外，依同條（b）、（d）項之規定，在一定條件下，聯邦存款保險公司亦有權向根據一九七三年《聯邦融資銀法》（the Federal Financing Bank Act of 1973）設立之聯邦融資銀行（Federal Financing Bank）、及存款保險基金會員（Insured Depository Institutions）借款之權限⁶⁰。

⁵⁷ The term "receiver" includes a receiver, liquidating agent, conservator, commission, person, or other agency charged by law with the duty of winding up the affairs of a bank or savings association or of a branch of a foreign bank.

⁵⁸ See Jonathon R. Macey, Geoffrey P. Miller, Richard Scott Carnell, *Banking Law and Regulation*, New York: Aspen Publishers, Inc., (3rd 2001), p.736.

⁵⁹ See 12 U.S.C. §1824 (a) .

⁶⁰ See 12 U.S.C. §1824 (b) and (d) .

四、稅收豁免

依《聯邦存款保險法》第 15 條 (a) 項之規定，聯邦存款保險公司所發行之票據、債券、證券或其他類此負債之本金和利息，除房地產遺產稅及繼承稅 (estate and inheritance taxes) 外，均應免繳納由美國、美國屬地、或州、郡、市或地方稅收機關規定之應繳稅收。惟上述之利息、或出售及以其他方式轉讓該負債之所得，如未能獲得減免，則以出售及以其他方式轉讓該負債所致之損失，亦不得享有國內稅法規定或其他法律修正、補充後所規定之同等特殊待遇⁶¹。

當聯邦存款保險公司被任命為接管人時，包括其特許權、資本、準備金、盈餘和收入，均應免繳納上開各機關所規定之應繳稅款。惟聯邦存款保險公司所擁有之不動產，應與其他不動產一樣，根據其價值向州、郡、市或地方稅收機關繳稅⁶²。

五、資本與存款保險基金

聯邦存款保險公司設立之初，資本額為二億八千九百萬美元，係由美國財政部及十二家聯邦準備銀行共同出資。其中財政部出資一億五千萬美元，其餘由聯邦準備銀行認購。此項設立資本，其後依一九四七年國會通過法律之規定，應盡數於同年及一九四八年分二次由資本公積項下撥還財政部及聯邦準備銀行，並應於一九五〇年十二月三十一日前及一九五一年七月一日前，按年息百分之二單利 (simple interest) 計算，分二次向財政部及聯邦準備銀行償付其所認股款之利息⁶³。

聯邦存款保險公司自一九三四年成立以來，歷經十六年後，財務即完全獨立，無庸依賴國庫編列預算。而存款保險基金來源，係由保費收

⁶¹ See 12 U.S.C. §1825 (a) : 「...*Provided*, That interest upon or any income from any such obligations and gain from the sale or other disposition of such obligations shall not have any exemption, as such, and loss from the sale or other disposition of such obligations shall not have any special treatment, as such, under the Internal Revenue Code, or laws amendatory or supplementary thereto.」

⁶² See 12 U.S.C. §1825 (b) .

⁶³ See 12 U.S.C. §1823 (g) .

入及資產運用投資國庫債券 (U.S. Treasury securities) 之收益累積而成，目前存款保險基金已累積至四百五十億美元以上，且所保障之存款更逾五兆美元⁶⁴。

參、要保機構 (insured depository institution) 及申請許可 (approval) 要件

一、申請許可要件

凡依法組織，經營收受各類存款 (不包括信託資金⁶⁵) 之銀行⁶⁶、銀行業協會 (banking association)、信託公司 (trust company)、儲蓄銀行 (savings bank) 或其他銀行機構等均得參加存款保險。然上開金融機構取得要保機構之資格要件不一，茲就相關規定說明如下⁶⁷：

- (一) 於本法修正案生效之日 (1950 年 12 月 21 日) 前已成為要保機構之銀行，無須經過申請或許可，仍繼續保有要保機構之地位，並受本法之規範。
- (二) 儲蓄協會於「一九八九年金融機構改革、重建與執行法案」生效前已受聯邦儲貸保險公司保險之存款帳戶，無須經過申請或許可，仍保有要保機構之地位。
- (三) 聯邦準備制度之會員銀行，或州立案之要保銀行申請成為會員銀行後，無須經過申請或許可，仍繼續保有要保機構之地位。
- (四) 聯邦立案之要保機構轉變 (conversion) 為州存款機構，或州立案之要保機構轉變為聯邦存款機構，仍繼續保有要保機構之地

⁶⁴ Federal Deposit Insurance Corporation, *Who is the FDIC?* [Online]. Available : <<http://www.fdic.gov/about/learn/symbol/index.html>>, last visited: 27 Nov. 2008.

⁶⁵ 「信託資金」係指由具有受託人資格之金融機構所持有之資金，但不限於由受託人 (trustee)、遺囑執行人 (executor)、遺產管理人 (administrator)、監護人 (guardian) 或代理人 (agent) 持有之資金。

⁶⁶ 《聯邦存款保險法》所稱之「銀行」係包括國家立案銀行、州立案銀行、特區立案銀行、聯邦銀行分支機構、要保機構之分支機構和儲蓄協會等。

⁶⁷ See 12 U.S.C. §1814.

位。

- (五) 要保機構合併 (merger or consolidation) 後，或非要保機構與要保機構合併後存續之聯邦立案或州立案之存款機構，仍繼續保有要保機構之地位。

除前述機構外，其他機構及外國銀行分支機構於向聯邦存款保險公司提出申請、接受檢查、並經該公司董事會核准後，始得成為要保機構，於核准前董事會應考慮下列事項⁶⁸：

- (一) 該銀行之歷年財務 (financial history) 及現況。
- (二) 該銀行之資本適足性 (adequacy)。
- (三) 該銀行未來獲利之前景 (prospects)。
- (四) 該銀行管理之一般特性 (general character) 與適當性 (fitness)。
- (五) 對存款保險基金所帶來之風險。
- (六) 該分支機構所提供之服務，對社區之便利性及需求 (needs)。
- (七) 該銀行透過申請投保之分支機構所擁有之集團實力 (corporate powers)，是否與本法規範目的一致。
- (八) 該銀行提供或將提供給聯邦存款保險公司之資料的可信度 (reliability) 及充足性 (adequacy)。

二、要保機構

於美國存款保險制度之架構中，無須經申請或許可，仍繼續保有要保機構之地位，及須經申請核准始成為要保機構者，主要包括有：商業銀行、相互儲蓄銀行、儲蓄貸款協會及信用合作社，茲將各要保機構簡略介紹如下：

(一) 商業銀行 (Commercial Banks)

美國為雙軌銀行體系之國家，已如前述，亦即商業銀行依其營業執照所核發之機關不同，可分為：1、聯邦立案銀行 (Federal Bank) 係指

⁶⁸ See 12 U.S.C. §1815 (b) .

由聯邦政府特許之銀行。2、州立案銀行（State Bank）則是由營業所所在地之州政府獲取特許之銀行。在雙軌制度下，銀行發起人得任意選擇向所在地之州政府申請許可並接受州政府之監督，抑或向聯邦政府申請許可而接受聯邦政府之監督⁶⁹。兩者核發執照所列明之權利與業務範圍差異不大，皆係以供給短期信用為主要目的，屬於可提供綜合性銀行業務之金融機構。而州立案銀行依其與監理機關之關係，可區分為三種型態：1、州立案會員銀行（State member bank）。2、州立案已投保之非會員銀行（State nonmember insured bank）。3、州立案未投保之非會員銀行（State nonmember noninsured Bank）。上述「會員」與「非會員」之區別在於是否參加聯邦準備制度⁷⁰（FRS），而「已投保」與「未投保」之區別則在於是否參加存款保險⁷¹。

（二）相互儲蓄銀行（Mutual Savings Bank）

相互儲蓄銀行係指無股本交易（without capital stock transacting）之互助型組織，於履行其清償義務後，淨收益全部歸於存款人⁷²。其主要資金來源為家庭儲蓄，經營業務以消費性放款與住宅抵押放款為主，大多屬州立案金融機構。

（三）儲蓄協會（Savings Associations）

美國儲蓄協會亦為雙軌制，分為聯邦立案及州立案二種，聯邦儲蓄協會係依據住宅所有人貸款法（Home Owners' Loan Act）第五條規定而設立；州儲蓄協會則係指建築貸款協會（building and loan association）、儲蓄貸款協會（savings and loan association）⁷³等。其設立目的係為推動儲蓄及住者有其屋，儲蓄存款為其資金主要來源，其資產與負債期限均

⁶⁹ 參閱陳俊堅，各國存款保險制度之研究，國立政治大學三民主義研究所碩士論文，1987年6月，頁26-27。

⁷⁰ See 12 U.S.C. §1813 (d) and (e) .

⁷¹ See 12 U.S.C. §1813 (h) .

⁷² See 12 U.S.C. §1813 (f) .

⁷³ See 12 U.S.C. §1813 (b) .

較商業銀行為長，以吸收中長期資金用於住宅抵押放款為主要業務。

(四) 信用合作社 (Credit Unions)

信用合作社為社員組織型態，由社員出資，受理社員儲蓄存款以及對社員個人融資之小規模消費金融機構。相互儲蓄銀行、儲蓄貸款協會以及信用合作社三者均專營儲蓄存款業務，故亦稱儲蓄金融機構 (Thrift Institution)。

第四節 問題金融機構之處理暨保險責任之履行

壹、問題金融機構之定義

在美國存款保險制度之架構上，聯邦存款保險公司不僅立於存款保險之保險人地位，更肩負監理要保金融機構之權責。一般於探討問題金融機構⁷⁴處理模式上，主要係偏重聯邦存款保險公司之監理權限，然而，聯邦存款保險公司於處理問題金融機構之際，可能尚未發生保險事故，亦可能該當保險事故之發生⁷⁵。而問題金融機構之認定，對問題機構之處理深具意義，就美國處理問題金融機構之經驗而言，被列入問題金融機構表列之機構，藉由審慎嚴密之監督措施，多數終能逐漸恢復正常營運，因此被列為問題金融機構未必就會倒閉。換言之，問題金融機構僅是有經營失敗的可能性，而非等同於失敗之金融機構。

一、金融預警制度對問題金融機構之定義

1972 年間，美國學者 Joseph F. Sinkey 為聯邦存款保險公司進行「問

⁷⁴ 一般所稱金融機構，泛指銀行業、保險業、票券業、證券業等，惟本文論述重心，僅限於「向不特定大眾收受存款，並以自有帳戶從事授信業務之金融機構」，而不及於非以存款為營業項目之其他金融機構。

⁷⁵ 依《聯邦存款保險法》第十一條第 (b) 款規定，倘要保金融機構沒有足夠的資金，無法支付存款人之存款時，基於本法之目的，該機構將被視為停業 (closed)。由此可知，本法係以要保金融機構停業，即支付不能為保險事故。

題銀行與非問題銀行財務特性差異」之研究時，開始採用「金融預警制度」(Just A Warning System, JAWS) 之名稱。而金融預警制度係指依相關之金融法規與金融業務經營原則，選定若干變數而訂定一套預警函數 (Warning function)，指標 (indication)，臨界值或基準值 (decimal value)，或判別模型等，對於能數據化之部份，利用電腦進行統計分析，使未符合規定或越逾警戒範圍之異常數或脫軌狀況，在測試與核算後，均會發出警報 (alarm) 或信號 (signal)，以促使主管機關或銀行本身提早注意並加以防範、及時糾正改善之制度。然因選取變數之不同，所訂定出之函數、指標、臨界值、基準值或判別模型亦有所差異。其後，各先進國家亦相繼實施類似制度，並針對上開各項數據或判別模型等加以改進⁷⁶，而發展出各具特色之金融預警制度。

金融預警制度乃將問題銀行定義為「目前或未來可能立即發生財務困難之銀行，且目前或未來可能須由聯邦存款保險公司提供財務援助者。」而依財務支援的可能性又可分為以下三類問題銀行⁷⁷：

- (一) 可能需要理賠之銀行 (Potential Payoff)：係指銀行在各方面顯示之問題均非常嚴重，在不久的將來至少有百分之五十以上之可能性，需聯邦存款保險公司提供財務上協助。
- (二) 問題嚴重之銀行 (Serious Problems)：係指銀行營運發生相當缺失，亟待矯正，其調整後資產淨值已等於零或呈現負數，在管理方面被列為「不能令人滿意」或「差勁」，聯邦存款保險公司須嚴加注意，且未來極可能需提供財務上協助。
- (三) 其他問題銀行 (Other Problems)：此類銀行所發生之問題較前兩者為輕，宜加強管理。其調整後資產淨值甚低，或雖為正數但不良資產甚鉅，流動性略顯不足，在管理方面已達「不能令人滿

⁷⁶ 金融預警制度研究與發展之核心，乃在於各種系統模型所採行之「評估指標」，因為能否精準的辨別金融機構各種經營風險，並將金融機構評等、歸類，進而確認應採取何種預防或補救措施，完全依賴各項評估指標之分析結果。此制度之目的，不外乎係為發展出以風險為導向之監理模式，摒棄過去僅偏重糾正銀行既存的缺失，卻忽略金融機構未來營運之風險評估。單就採用之系統模型種類而言，聯邦準備銀行係使用 SEER 模型、聯邦存款保險公司則陸續發展出 CAEL 模型與 SCOR 模型。

⁷⁷ 參閱陳聯一等九人，建立金融預警系統之研究，中央存款保險公司，1996年5月，頁12-13。

意⁷⁸」之程度。

此外，美國國會為統合存款機構的監督管理體系，於一九七八年成立聯邦金融機構檢查評議會（Federal Financial Institution Examination Council），該評議會主要職責在於建立金融機構統一之檢查原則和標準，並對相關監督事務提出建議。一九七九年十一月該評議會提出新的銀行評等制度，以安全性及健全性為基礎，將銀行按下列指標給予一至五級不同的等級：1、資本適足性（Capital Adequacy）；2、資產品質（Asset Quality）；3、管理能力（Management）；4、獲利能力（Earning）；5、流動性（Liquidity）。一九九七年修正該評等制度並增加第六項屬性：市場風險敏感性（Sensitivity to Market Risks），故該系統又簡稱「CAMELS」評等系統，經美國金融監理機關協議採用之⁷⁹。

二、立即糾正措施對問題金融機構之定義

立即糾正措施具有促使金融機構在問題惡化前自我改善，並使存款保險基金之長期虧損風險降到最低之功能，而立即糾正措施乃將金融機構分為五個不同的資本等級：1、資本良好（well capitalized）；2、資本充足（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）⁸⁰，隨著等級之高低，而決定所採糾正措施之寬嚴。

當金融機構被歸類為資本不足、資本顯著不足、資本嚴重不足三個等級時，該等金融機構即屬問題金融機構，監理機關即應採取強制性措施。強制性措施包括：1、應加以密切監控（closely monitor）；2、命該問題金融機構自被歸為資本不足等級後四十五天內，提交一份可接受之資本重整計劃（acceptable capital restoration plan）；3、除非符合例外規定，否則不許該問題金融機構任何季度之平均總資產，超過前一季的平均

⁷⁸ 聯邦存款保險公司將銀行之管理分為「優良」、「令人滿意」、「尚可」、「不能令人滿意」及「差勁」等五級。

⁷⁹ 參閱連浩章，美國金融預警制度之最新發展，中央存款保險公司，2000年7月，頁3。

⁸⁰ See 12 U.S.C. §1831o (b) (1).

均總資產；4、非經事前核准，該問題金融機構不得直接或間接設立分支機構或從事新的業務⁸¹。

倘被歸類為資本不足、資本顯著不足之問題金融機構，未依規定提交資本重整計劃時，則應採取：1、要求該機構調整資本結構，亦即出售足夠之有表決權股份（voting shares）或負債（obligations）；2、限制關係人交易；3、限制該機構之存款利率；4、嚴格限制增資或要求該機構減資；5、命該機構減少或終止被聯邦監理機關認定為高風險之業務；6、命該機構改選董事或解任董事、高階主管；7、禁止收受通匯銀行（correspondent banks）之存款，包括先前存款的展期，或發行新債券償還舊債務（rollovers）；8、未經聯邦準備理事會核准前，禁止該機構之控制公司對任何資本進行分配⁸²；9、如聯邦監理機關認為該機構之分支機構有破產之危險，並對該機構造成顯著風險（significant risk）時，該機構即應脫售（divest）或清算（liquidate）其分支機構⁸³。

此外，在選擇性措施方面，當問題金融機構處於不安全或不穩健之狀態，或正從事於不安全或不穩健之業務時，聯邦監理機關於通知或經舉行聽證後，必要時得將該機構原資本等級降低一等⁸⁴。

美國立即糾正措施之資本等級劃分表⁸⁵

分類標準 資本等級	風險性資本比率 (total risk-based capital ratio)	第一類風險性資本比率 (Tier 1 Risk-based Capital Ratio)	槓桿比率 (Leverage Ratio)
資本健全 Well Capitalized	大於等於 10%	且大於等於 6%	且大於等於 5%
資本充足	大於等於 8%	且大於等於 4%	且大於等於 4%

⁸¹ See 12 U.S.C. §1831o (e).

⁸² 此應係指以資本公積轉增資、再進行減資之方式而發放現金。例如某控股公司之股本為 1000 億，預計發放 100 億給股東，而從資本公積提撥 100 億轉增資，使股本膨脹為 1100 億後，再進行現金減資 100 億，把股本降為 1000 億。此時，不僅股本不變，而股東亦分得現金，且亦不違反禁止以資本公積發放股利、紅利或發行新股之規定。

⁸³ See 12 U.S.C. §1831o (f).

⁸⁴ See 12 U.S.C. §1831o (g).

⁸⁵ 轉引自李儀坤，建立國內金融機構立即糾正措施制度之研討，貨幣市場第 6 卷第 4 期，2002 年 8 月，頁 26。

Adequately Capitalized			
資本不足 Undercapitalized	小於 8%	且小於 4%	且大於等於 3%
資本顯著不足 Significantly Undercapitalized	小於 6%	或 小於 3%	或 小於 3%
資本嚴重不足 Critically Undercapitalized	有形資產淨值 (Tangible Equity) 占總資產比率小於等於 2%		

貳、處理問題金融機構之指導原則

一、存款人優先原則 (depositor preference principle)

所謂存款債權乃包含「被保險存款」與「保額外存款」。被保險存款（或稱要保存款）係指於聯邦存款保險公司擔任清理人時，存款人於問題機構之帳戶中所持有受存款保險保障於最高限額內之存款，因聯邦存款保險公司本於職權對存款人履行保險責任後，得依規定⁸⁶代位取得存款人對該要保金融機構之存款債權，故聯邦存款保險公司通常即為要保金融機構之最大債權人。而保額外存款（或稱非要保存款）係指存款人於該要保金融機構內，超過存款保險最高限額部分之存款，此部分之債權與聯邦存款保險公司代位取得之債權，具同一之受償順位，而優於一般無擔保債權人⁸⁷。

《聯邦存款保險法》於一九九三年八月十日增訂「國民存款債權優先條款」(National Depositor Preference Provisions)，規定對所有倒閉機構之清理程序，應由接管人將各種清算所得，依下列順序清償該機構所負之各項債務（保障範圍內之保險請求權除外）：1、清理程序費用；2、

⁸⁶ See 12 U.S.C. §1821 (g).

⁸⁷ 參閱中央存款保險公司，美國聯邦存款保險公司來訪紀錄，2005年11月，頁7，取得網址：<http://www.cdic.gov.tw/public/Attachment/611916531771.pdf>，最後瀏覽日：2008年11月27日。

該機構之任何存款債務；3、該機構之其他一般或先順位 (senior) 債務；4、次於存款人或一般債權人之次順位 (subordinated) 債務；5、對任何基於股東或會員地位所生之債務 (包括該機構之控制公司及其任何股東或債權人)⁸⁸。又前揭規定並不會取代州法，但目前美國各州約有半數以上訂有存款債權優先條款，亦即存款人之被保險存款，其受償順位係優於供擔保之債權人⁸⁹。此外，存款債權優先之條款，僅適用於美國境內之存款，而不適用於外國存款，故美國銀行海外分行之存款人，並不能主張其存款債權之優先性⁹⁰。

二、最小成本處理原則 (least cost resolution, LCR) 及其例外

一九九一年《聯邦存款保險公司改進法》確立最小成本處理原則，引進所謂最小成本測試 (least-cost test)⁹¹，規定聯邦存款保險公司於提供財務援助時，應考量：1、提供此援助係履行聯邦存款保險公司之義務所必要者；2、聯邦存款保險公司為履行其義務，應於所有可行之援助方案中選擇所耗費之成本最小者⁹²。在未引進最小成本測試前，舊法僅規定「完成交易之成本應小於清算成本」，然而縱使小於清算成本，亦未必屬於所有可行援助方案所耗成本最小者，故實有引進最小成本測試之必要。換言之，聯邦存款保險公司於完成任何一件援助方案所需之

⁸⁸ See 12 U.S.C. §1821 (d) (11) (A) : Subject to section 5 (e) (2) (C) , amounts realized from the liquidation or other resolution of any insured depository institution by any receiver appointed for such institution shall be distributed to pay claims (other than secured claims to the extent of any such security) in the following order of priority: (i) Administrative expenses of the receiver. (ii) Any deposit liability of the institution. (iii) Any other general or senior liability of the institution (which is not a liability described in clause (iv) or (v)). (iv) Any obligation subordinated to depositors or general creditors (which is not an obligation described in clause (v)). (v) Any obligation to shareholders or members arising as a result of their status as shareholders or members (including any depository institution holding company or any shareholder or creditor of such company).

⁸⁹ 參閱中央存款保險公司，美國聯邦存款保險公司來訪紀錄，2005年11月，頁7。

⁹⁰ See Douglas H. Jones, "Deposit Liability" for Purposes of National Depositor Preference Includes Only Deposits Payable in U.S., 28 Feb.1994, [Online]. Available:

<http://www.fdic.gov/regulations/laws/rules/4000-8720.html> , last visited: 27 Nov. 2008.

⁹¹ 此即就決定最小成本之方式，採取現值分析 (present-value analysis)，並在現值的基礎上利用實質貼現率 (realistic discount rate)，評估各種不同問題要保機構處理所需之成本。

⁹² See 12 U.S.C. § 1823 (c) (4) (A) .

成本，不僅應小於清算成本，且亦應小於其他援助方案所需之成本。

惟倘於處理問題金融機構時，有引發系統性風險之可能性，將導致對經濟狀況或金融安定造成嚴重負面影響時，聯邦存款保險公司即無須通過最小成本測試，得逕行對其提供財務援助，而構成最小成本處理原則之例外。至於系統性風險之判斷，應經財政部長與總統諮詢商議後，並參酌聯邦存款保險公司董事會（三分之二以上之董事同意）與聯邦準備理事會（三分之二以上之理事同意）之書面建議⁹³，確認此項援助有其必要。

三、正當法律程序（due process of law）

正當法律程序之要求，主要係於問題金融機構遭停業處分或該機構之董事、高階主管受免職處分時，應給予事前陳述意見之機會與事後司法審查救濟之程序保障。依《聯邦存款保險法》之規定，監理機關應將做成之處分送達當事人，始生效力，處分書上應明確記載做成處分所依據之違規事實，及聽證會舉行之時間與地點。聽證會至遲應於通知送達後六十日內舉行，但當事人之準備期間不得少於三十日。非經當事人有正當理由要求，否則該舉行期日不得提前或延緩之⁹⁴。如當事人對監理機關所做之處分不服，得於處分生效後十日內，向要保金融機構主事務所所在地之地方法院、或哥倫比亞特區地方法院提起訴訟主張撤銷之⁹⁵。

參、處理問題金融機構之具體措施

在美國存款保險制度設計之架構上，聯邦存款保險公司不僅立於存款保險之保險人地位，更肩負監理要保金融機構之權責，已如前述，故該公司在選擇履行保險責任之方式前，均先以監管人或接管人之身份，監管或接管問題金融機構，並以該機構不能清償為履行保險責任之法定

⁹³ See 12 U.S.C. § 1823 (c) (4) (G) (i) .

⁹⁴ See 12 U.S.C. § 1818 (b) and (c) and (e) .

⁹⁵ See 12 U.S.C. § 1818 (f) .

要件。如該公司被指派為監管人時，其任務核心乃是確保問題金融機構之資產，或為重建該金融機構而進行直接援助或協助合併。惟當該公司經指派為問題金融機構之接管人時，係以該問題金融機構進行清理

(liquidation) 或被勒令停業 (winding up) 為據⁹⁶，亦即指定接管人之法律效果上，相當程度等同勒令該要保金融機構停業，因此在論述處理問題金融機構之具體措施時，亦得以該機構停業之前後，作為觀察基準。

一、停業前之具體措施

(一) 發布禁制令 (cease and desist order)

一九八九年《金融機構改革、重建與執行法》修正《聯邦存款保險法》規定⁹⁷：1、若要保金融機構或其利害關係人從事不安全或不穩健之經營活動；2、因該營業之繼續使要保金融機構處於不安全或不穩健之狀態；3、該要保金融機構或其利害關係人違反法律、條例及聯邦存款保險公司於核准投保申請時以書面附加之條件、或該機構與聯邦存款保險公司簽定之任何書面協議時，則聯邦存款保險公司得經董事會決議，並於通知各聯邦監理機關、州監理機關及召開聽證會後，發布禁制令，並得命要保金融機構對上述行為產生之後果採取具體補救措施。發布禁制令之對象，包括要保金融機構或其董事、高階職員或其他利害關係人。禁制令之內容包括⁹⁸：

1、矯正或補救 (correct or remedy) 之具體措施

(1) 對要保金融機構或其關係人違法、不當從事業務所造成之損失，得要求回復原狀 (restitution)、提供補償 (reimbursement)、賠償 (indemnification)、或擔保 (guarantee)。

(2) 限制該機構之發展 (growth)⁹⁹。

⁹⁶ See 12 U.S.C. § 1821 (c) (1) .

⁹⁷ See 12 U.S.C. § 1818 (a) (2) (A) .

⁹⁸ See 12 U.S.C. § 1818 (b) (6) .

⁹⁹ 若配合同法第三十八條之規定觀之，此應係指該問題金融機構不得直接或間接設立分支機構

- (3) 處置有關的貸款或資產。
- (4) 撤銷協定或契約。
- (5) 僱用合格之高階主管或人員（須符合監理機關所批准之指示）。
- (6) 採取其他監理機關認為適當之行動¹⁰⁰。

2、限制行為之臨時性命令（temporary order）

聯邦監理機關如認定要保金融機構或其利害關係人，已經或正在從事不安全或不穩健之經營活動，或有合理的理由相信其將要從事不安全或不穩健之經營活動，而可能造成要保金融機構破產或資產、盈餘大幅減縮，或可能削弱要保金融機構之付款能力、或對存款人造成利益侵害，監理機關於發布禁制令之程序完成前¹⁰¹，得發布「臨時性命令」

（temporary order），要求該金融機構或其關係人停止該項違規行為，並採取明確之措施，以防止或補救其支付不能、資產減縮或損害存款人等情事¹⁰²。又要保金融機構之帳冊或紀錄不完整或不正確，致使聯邦監理機關經由正常監理程序，仍無法確認其財務狀況或對其財務狀況有重大影響之交易時，聯邦監理機關亦得發布臨時性命令，要求該機構停止導致帳冊或紀錄不完整或不正確之行為或經營活動，或採取確切之措施，修正該帳冊或紀錄，使其恢復完整性和正確性之狀態¹⁰³。

（二）免職和禁止權（removal and prohibition authority）

當聯邦監理機關確認要保金融機構之利害關係人直接或間接：1、違反法律、條例、經終局確定之禁制令、或核准投保申請時以書面附加之條件、或該機構與監理機關簽定之書面協定；2、從事與要保金融機構有關之不安全或不穩健之經營活動；3、從事違背當事人忠誠義務之

或從事新的業務。

¹⁰⁰ See 12 U.S.C. §1818 (b) (6)

¹⁰¹ 即須經董事會決議，並通知各聯邦監理機關、州監理機關及召開聽證會之相關程序。

¹⁰² See 12 U.S.C. §1818 (c) (1) .

¹⁰³ See 12 U.S.C. §1818 (c) (3) .

行為。且因上開各項行為導致：1、要保機構之財務損失或有損失之虞；2、損害存款人利益或有損害之虞；3、行為人因該違法行為獲有不當利益，而上開違法行為所涉及當事人身分詐欺（personal dishonesty），顯示其有意（willful）或持續忽視要保金融機構之安全與穩健時，監理機關得發布命令解除當事人職務，或禁止該當事人進一步從事要保金融機構之業務¹⁰⁴。

（三）財務援助（financial assistance）

為防止問題金融機構倒閉，聯邦存款保險公司得對繼續營運尚未關閉之銀行提供財務協助（open bank assistance, OBA¹⁰⁵）此外，為促成健全金融機構購買或承受問題金融機構，亦得採取財務協助措施¹⁰⁶。財務援助性質上屬於疏困措施，具有解決流動性危機之功能，主要係以放款、存款、貼補、購買資產或承受負債等方式提供財務協助，其大多以直接挹注資金之方式協助資本重建，稱之為填洞法（filling the hole）¹⁰⁷。從財務援助之法規沿革以觀，自一九五〇年之《聯邦存款保險法》即授權聯邦存款保險公司得對繼續營運尚未關閉之銀行提供財務援助，以幫助該銀行渡過難關。一九八二年《格恩聖喬曼法》（Garn-St Germain Act of 1982），更擴張聯邦存款保險公司使用該項措施之權限。一九八九年《金融機構改革、重建與執行法》（FIRREA）之規定，則使聯邦存款保險公司成為唯一得採取財務援助措施之機關。相關援助方式，茲簡述如下：

¹⁰⁴ See 12 U.S.C. §1818 (e) (1) .

¹⁰⁵ OBA 雖係對繼續營運尚未關閉之銀行提供財務協助，然就其所採取之各項援助措施以觀，其援助對象不乏已陷於「不能清償」即停業之要保機構，故國內文獻有將 OBA 列為停業後處理措施，參閱王嘉麗、郭瑜芳，我國與美國對問題金融機構處理之法規建制與經驗概述，政大法學評論，64 期，2000 年 12 月，頁 197。惟參照聯邦存款保險法第十三條（c）項（8）款，得於指定監管人或接管人前為財務援助之規定，可知 OBA 非必須經過接管程序，故本文於此將之列為停業前之具體措施係強調財務協助屬於疏困措施之性質。

¹⁰⁶ 參閱徐梁心漪，美國聯邦存款保險公司處理問題金融機構相關法規之研究，中央存款保險公司，2000 年，7 月，頁 58。

¹⁰⁷ 參閱李智仁，問題金融機構暨不良金融資產之法制問題研究，國立台北大學法律研究所碩士論文，2003 年 6 月，頁 59。

1、直接援助

所謂直接援助係指於：(1)為防止要保機構陷於不能清償(default)；(2)為協助已陷於不能清償之要保機構回復正常營運；(3)因經濟情勢惡劣，威脅大多數要保機構或擁有重要金融資源之要保機構營運穩定時，為降低處理該機構對聯邦存款保險公司所造成之風險¹⁰⁸等情形下，聯邦存款保險公司有權依據董事會所訂之條件或要求，自主決定對任何問題要保機構，進行貸款或存款於該機構、購買其資產或有價證券、承擔其債務等援助。惟直接援助方式，恐將侵犯聯邦準備銀行做為最後貸款者(lender of last resort)之功能，並有圖利該機構股東之疑慮，故聯邦存款保險公司甚少採用此種措施¹⁰⁹。

2、協助合併

為了促進不能清償之要保機構與其他要保機構之合併、或由其他要保機構購買問題要保機構全部或部分資產、承受其負債或認購其股份，聯邦存款保險公司有權依據董事會所訂之條件或要求，自主決定採取下列協助措施：(1)購買問題要保機構之資產或承受其負債；(2)對已控制或將取得問題要保機構股權之其他要保機構或公司，辦理貸款、認購其股份、存款於該機構或購買其發行之有價證券；(3)擔保已控制或將取得問題要保機構股權之其他要保機構，於從事上述交易時不致遭受損失；(4)合併採取前揭各項措施。

聯邦存款保險公司於採取協助合併之措施時，該問題要保機構並須符合：(1)已陷於不能清償；(2)經該公司董事會認定其有不能清償之虞；(3)因經濟情勢惡劣，威脅大多數要保機構或擁有重要金融資源之要保機構營運穩定，為降低處理該機構對聯邦存款保險公司所造成之風險，須施以援助者¹¹⁰。

¹⁰⁸ See 12 U.S.C. § 1823 (c) (1) .

¹⁰⁹ 參閱陳俊堅，各國存款保險制度之研究，國立政治大學三民主義研究所碩士論文，1987年6月，頁59。

¹¹⁰ See 12 U.S.C. § 1823 (c) (2) .

3、指定接管人前之援助

聯邦存款保險公司若欲於擔任監管人或接管人之前，對問題要保機構提供直接財務援助（direct financial assistance），除符合最小成本處理原則外，尚須具備以下要件¹¹¹：

- (1) 除非該問題要保機構之資本等級得以提升，否則仍存在或將存在指定監管人或接管人之事由。
- (2) 若未提供援助，該問題要保機構即不可能符合其目前所適用之資本標準。
- (3) 相關聯邦監理機關與聯邦存款保險公司認為，於作出援助決定前之合理期限內，該問題要保機構之管理係有效且符合法令、規章、監理指令或命令之要求。
- (4) 該問題要保機構之管理階層，未涉及任何的內線交易（insider dealing）、投機營運或其他濫用職權之行為。

然而，自一九九三年《清理信託公司完成法》（Resolution Trust Corporation Completion Act of 1993, RTC）立法通過後，《聯邦存款保險法》第十一條亦配合修正，明文規定除為避免發生系統性風險之考量外，於動用存款保險基金時，不得以任何方式使該機構之股東或利害關係人因而獲有利益¹¹²。此後，聯邦存款保險公司即未再採用財務援助措施。

（四）保險之終止

如經聯邦存款保險公司董事會確認：(1) 要保金融機構或其董事、信託受託人已經或正在從事不安全、不穩健之交易行為；(2) 要保機構繼續處於不安全、不穩健之狀況；(3) 違反法律、條例、命令或聯邦存款保險公司核准投保申請時以書面附加之條件、或該存款機構與聯邦存款保險公司簽定之書面協定，則聯邦存款保險公司得於下列程序完備

¹¹¹ See 12 U.S.C. § 1823 (c) (8) (A) .

¹¹² See 12 U.S.C. § 1821 (a) (4) (C) .

後，終止要保機構之承保資格¹¹³ (insured status)：

- 1、聯邦存款保險公司應將董事會決定所根據之事實及理由，通知相關監理機關，並以書面通知要保機構限期改善，通知期間不得少於三十天。
- 2、要保機構未依限內改善時，聯邦存款保險公司應將擬舉行聽證會之時間（距第一次通知期日不得少於三十天）和地點通知該機構。
- 3、以聽證會上所出示之證據（所有爭點應依美國法典第五篇第五百五十四條規定之要求，予以記載）及董事會依據該證據所作出之書面裁決為基礎，如認該要保機構確實存在書面通知所列之違法情事，董事會即得發布命令終止承保資格，並自裁決之翌日起生效¹¹⁴。
- 4、要保機構得聲請管轄法院對該命令進行司法審查程序，除該法院有特別命令外，司法審查程序無停止執行之效力¹¹⁵。

二、停業後之具體措施

（一）指定接管人

要保金融機構有下列情形之一者¹¹⁶，聯邦監理機關應為要保金融機構指定聯邦存款保險公司為接管人 (receiver)：

- 1、資不抵債 (assets insufficient for obligations)：當該機構資產總值小於負債總額，致使資產不足支應債務時。
- 2、重大浪費 (substantial dissipation)：因違反法令或規定、或從事不安全或不穩健之業務等因素，而導致資產或盈餘嚴重浪費時。

¹¹³ 聯邦存款保險公司雖無命要保機構停業之權限，惟終止要保機構之承保資格，實質效果與勒令其停業無異，蓋金融機構若失去保險資格，通常隨後即被其他機構吸收、合併或關閉。若無存款保險之支持，該機構存款人對之亦失其信心，甚而轉存其他機構，因此要保機構均對其存款保險之承保資格，不敢掉以輕心。

¹¹⁴ See 12 U.S.C. § 1818 (a) (3) .

¹¹⁵ See 12 U.S.C. § 1818 (h) (3) .

¹¹⁶ See 12 U.S.C. § 1821 (c) (5) .

- 3、不安全或不穩健狀態 (unsafe or unsound condition)：該機構處於不安全或不穩健之狀態。
- 4、故意違反終局確定之禁制令 (cease-and-desist order which has become final) 時。
- 5、隱匿 (concealment)：該機構隱匿其帳簿、文件、紀錄、資產，或拒絕向檢查人、聯邦監理機關、州監理機關提交帳簿、文件、紀錄或其他備查事務時。
- 6、無力償還債務¹¹⁷ (inability to meet obligations)：在正常經營過程中，該機構已無法支付債務或滿足存款人的提款需求。
- 7、虧損 (losses)：該機構已發生或極可能發生嚴重虧損，致將耗盡其所有資本，且若無聯邦存款保險公司提供財務援助，將無法合理期待其符合資本充足¹¹⁸ (adequately capitalized) 之條件。
- 8、違法 (violations of law)：任何因違反法律或因不安全、不穩健的經營，而可能引起破產 (insolvency)、嚴重浪費資產或盈餘、或削弱 (weaken) 該機構財務狀況、或以其他方式嚴重損害存款人或存款保險基金之利益時。
- 9、同意 (consent)：經要保金融機構之董事會、股東或會員之決議，同意該項指派時。
- 10、終止 (cessation) 要保資格：聯邦存款保險公司終止該機構之承保時。
- 11、資本不足 (undercapitalized)：該機構資本不足，且無法合理期待其再次符合資本充足 (adequately capitalized) 之條件；或要求其依本法規定¹¹⁹調整資本結構 (recapitalization) 亦無法成為資本充足之機構，或未能依限提出為監理機關所接受之資本重整計畫¹²⁰。
- 12、該要保金融機構已屬於資本嚴重不足 (critically undercapitalized) 或實質上已資本不足 (substantially insufficient capital)。

¹¹⁷ See 12 U.S.C. § 1821 (c) (5) (F) .

¹¹⁸ See 12 U.S.C. §1831o (b) .

¹¹⁹ See 12 U.S.C. §1831o (f) (2) (A) .

¹²⁰ See 12 U.S.C. §1831o (e) (2) .

13、洗錢罪（money laundering of offense）：檢察總長（The Attorney General）以書面形式通知聯邦監理機關或聯邦存款保險公司，該機構涉嫌觸犯洗錢罪時。

從上開指定接管人事項第六點以觀，其乃係「不能清償」(insolvent) 晚近見解之明文化。蓋不能清償係要保機構停業與否之主要依據，惟不能清償之判斷標準為何，實務上容有以「淨值」(net worth) 或流動性 (liquidity) 為判準之爭議，財政部金融局早期見解認為，當要保金融機構之淨值呈現負數，即負債超過資產時，即構成不能清償，而該當停業之要件。嗣於一九九七年，改循一般公認會計原則¹²¹ (Generally Accepted Accounting Principles, GAAP)，採用流動性作為判準，亦即認為當金融機構對於已屆清償期之債務，不能履行其支付義務時，縱該機構之淨值仍為正數，亦應視為該當勒令停業之條件。兩說相較之下，以淨值呈現負數作為停業依據，公權力介入時點較晚。反之，以流動性作為判斷標準，公權力則提前介入，故後者亦有稱為從嚴標準¹²² (stricter standards)。

（二）財務援助

關於財務援助之方式及說明，已如前述，然基於最小成本處理原則，如得減輕存款保險基金之負擔，對於已遭勒令停業之問題金融機構，仍有提供財務援助之餘地。

（三）購買與承受交易 (Purchase and Assumption Transaction, P&A)

所謂購買與承受交易，係指由健全金融機構購買停業要保機構之全部或一部資產，並同時承受該停業機構全部或一部債務¹²³，即該健全機

¹²¹ See Federal Financial Institutions Examination Council, *FIRST 1997 CALL, NUMBER 199*, 31 Mar. 1997, p.2, [Online]. Available: <<http://www.fdic.gov/news/news/inactivefinancial/1997/27-1.pdf>>, last visited: 2 Dec. 2008.

¹²² 參閱李國榮，從比較法觀點探討我國問題銀行之退場機制，東吳大學法律研究所碩士論文，2007年6月，頁110。

¹²³ 參閱陳俊堅，各國存款保險制度之研究，國立政治大學三民主義研究所碩士論文，1987年6

構須支付代價以取得停業機構之經營價值與法令上的優惠。而此種方式之進行，係由聯邦存款保險公司擔任停業機構之接管人，並出面尋求其他健全金融機構購買倒閉金融機構，倘多數金融機構有購買之意願，則以競標方式為之，由出價最高之金融機構得標。購買與承受交易為聯邦存款保險公司最常使用清理倒閉金融機構之方式，其乃具有以下優點：

- 1、可將交易雙方經營價值擴張到最大，由得標機構概括承受停業機構之存款人與貸款客戶。
- 2、因一併移轉停業機構之資產、負債予得標機構，故得減少聯邦存款保險公司清理停業機構之負擔。
- 3、問題金融機構之服務不中斷，可緩和大眾對金融機構倒閉所生風險之疑慮。
- 4、問題金融機構之存款，不論是否屬存款保險最高限額內之存款，實質上皆受到保障。

購買與承受交易尚包括其他形式，如得標機構僅購入尚有變現價值之資產，但承受停業機構全部負債，而該停業機構之不良資產另由聯邦存款保險公司依其職權購買之¹²⁴，此稱為「局部承購交易」(Clean-Bank Transaction)。此外，近年來聯邦存款保險公司大多採取「全行承購交易」(Whole-Bank Transaction)之模式，即由得標機構同時購入停業機構全部資產，並承受全部負債的交易模式，通常聯邦存款保險公司須開立支票給得標機構，以貼補承購資產與負債間可能產生之價差¹²⁵。除上述兩種方式外，尚有「修正型購買與承受交易」(Modified P&A)，其要求得標機構購買保額外存款、證券、分期償還貸款和全部或一部之抵押貸款組合，屬一種介於局部承購交易和全行承購交易間之型態¹²⁶。

月，頁 65。

¹²⁴ See 12 U.S.C. §1823 (d) (1) .

¹²⁵ 茲舉例說明之，如某停業機構之資產經評估鑑價為五億元，其中二億元部分為逾期放款、無擔保放款等不良資產，另該機構全部負債為六億元（包括存款負債），而得標機構以五千萬元得標，則此時，聯邦存款保險公司應補足之價差為：五億元減三億元（即非不良資產之部分）再減五千萬元，另再加一億之負債（即總負債減鑑價金額），等於二億五千萬元。

¹²⁶ 參閱徐梁心漪，美國聯邦存款保險公司處理問題金融機構相關法規之研究，頁 47-54，中央存款保險公司，2000 年 7 月初版。

(四) 現金賠付與移轉被保險存款

任何要保金融機構於進行清算 (liquidation)、解散 (closing) 或清理 (winding up) 其事務之情形下，聯邦存款保險公司應儘速賠付該要保金融機構內之被保險存款，其賠付之方式得以現金、或將該被保險存款移轉至該社區新設之要保金融機構、或由其他要保金融機構依被保險存款同等數額支付存款人，進行代理賠付作業¹²⁷。聯邦存款保險公司並被賦予以理賠規則之制定權限 (rulemaking authority)¹²⁸，於辦理賠付前，得要求存款人提出債權證明文件 (proof of claims)，並得依其自身之判斷而為准駁 (approve or reject) 之決定¹²⁹。

聯邦存款保險公司應公佈 (promulgate) 其判斷任何與被保險存款有關之請求、或與確定承保範圍 (insurance coverage) 有關之爭端解決程序所依據之相關規定，且其對承保範圍相關爭議所作之決定，即為行政上之終局決定 (final determination)¹³⁰。又對於聯邦存款保險公司所作之終局決定，得於決定作出後六十日之法定期間 (statute of limitations) 內，向該要保金融機構主營業所所在地之聯邦地區管轄法院聲請司法審查。

1、現金賠付 (payoff)

一般而言，聯邦存款保險公司通常係於無從進行購買與承受交易時，方採用現金賠付之方式。蓋若能採行購買與承受交易之方式，使停業要保機構與其他健全之金融機構合併，將得使雙方經營價值擴張到最大，換言之，以現金賠付作為履行保險責任之方式，應屬最後採取之手段。現金賠付之優點為支出成本易於確定，惟卻有下述缺點：

- (1) 因要保機構倒閉即停止對當地社區之金融服務，不僅原先所擁有的客戶群流失，該機構人員亦因而失業，易造成當地社區之經濟

¹²⁷ See 12 U.S.C. §1821 (f) (1) .

¹²⁸ See 12 U.S.C. §1821 (d) (4) .

¹²⁹ See 12 U.S.C. §1821 (f) (2) .

¹³⁰ See 12 U.S.C. §1821 (f) (3) .

衝擊，引發連鎖倒閉¹³¹。

- (2) 保額外存款人與一般債權人，須俟估算該機構之賸餘財產後，始能得到補償，且補償額度不確定。
- (3) 對存款保險基金而言，支出成本較高，不易滿足最小成本處理原則之要求。
- (4) 最嚴重之缺點在於處理結果欠缺公平性，因聯邦存款保險公司係以要保金融機構之規模大小及其對經濟不利之影響¹³²，決定履行保險責任方式，而小型金融機構因存續價值較低，故倒閉時易採行現金賠付之方式。相較之下，大型倒閉金融機構因其影響範圍、涉及層面甚廣，如以購買與承受交易方式對當地社區與金融市場之衝擊最小，將傾向以該方式處理，則此時無異等同對大型金融機構之保額外存款人提供較優惠之保障。

2、移轉被保險存款 (insured deposit transfer)

聯邦存款保險公司於一九八三年採用移轉被保險存款之方式¹³³履行保險責任，亦即將停業機構之被保險存款，移轉給透過競標程序得標之健全金融機構，並由其擔任聯邦存款保險公司之代理人，開立「移轉存款」帳戶依被保險存款同等數額支付存款人，進行代理賠付作業。採用移轉要保存款之方式，較現金賠付為佳，蓋聯邦存款保險公司僅須就被保險存款及有擔保放款扣除投標金額後之餘額，給付該得標機構，並取得被保險存款債權之代位權。再者，該機構仍得持續提供當地社區金融服務，並無須動用龐大人力辦理現金賠付¹³⁴，相較之下亦得節省相當可觀之理賠成本。

¹³¹ 參閱李維心，我國存款保險條例法律問題之研究，國立中興大學法律研究所碩士論文，1990年6月，頁112。

¹³² See 12 U.S.C. § 1821 (h) (1) .

¹³³ See Jonathon R. Macey, Geoffrey P. Miller, Richard Scott Carnell, *Banking Law and Regulation*, New York: Aspen Publishers, Inc., (3rd 2001) , p.740.

¹³⁴ 參閱李維心，我國存款保險條例法律問題之研究，國立中興大學法律研究所碩士論文，1990年6月，頁113。

3、被保險存款之抵銷（offset）與無人認領（unclaimed）存款處置

如停業要保機構之存款人，對該機構或該機構接管人另負有債務時，在賠付之決定未作成（pending），或該存款人未清償其債務之前，聯邦存款保險公司就該債務相同數額內之被保險存款，得不予賠付（withhold payment）¹³⁵。而聯邦存款保險公司應於開始辦理賠付之日起三十日內，以書面通知停業要保機構之所有存款人，得向該公司主張其存款。如該存款已移轉於另一要保機構時，則得向該代理賠付機構提出主張。倘自開始辦理賠付之日起，經十五個月後，仍有存款人未提出主張者，聯邦存款保險公司即應以停業要保機構記錄上顯示之存款人最後地址（last known address），送達第二次書面通知¹³⁶。

如自開始辦理賠付之日起十八個月內，存款人仍未主張其被保險存款或被移轉存款時，代理賠付機構應將款項退還（refund）聯邦存款保險公司，且存款人對代理賠付機構之所有權利將被禁止（shall be barred）。除美國政府之存款外，聯邦存款保險公司應將該存款以無人認領之財產（unclaimed property），移交給適當的州政府¹³⁷予以保管（custody）。除該州拒絕受理者外，於移交後視為（deemed）聯邦存款保險公司已為賠付，並代位取得存款人對停業要保機構之所有權利，且存款人對聯邦存款保險公司之所有權利將被禁止。若該州拒絕受理，則存款將不會被移交，且於終止接管人職務或存款人對存款之權利被禁止前，存款人仍得向聯邦存款保險公司主張該被保險存款¹³⁸。

（五）設立過渡銀行（Bridge Bank）

當要保機構陷於不能清償，或聯邦存款保險公司預期將有更多之要保機構有陷於不能清償之虞時，聯邦存款保險公司有權設立過渡銀行，並經財政部金融局（OCC）核准登記，在聯邦存款保險公司認為適當之

¹³⁵ See 12 U.S.C. § 1822 (d).

¹³⁶ See 12 U.S.C. § 1822 (e) (1) (B).

¹³⁷ 適當的州，係指第二次通知送達地址所在之州，如該通知未能送達，則係指停業要保機構主營業所所在地之州。

¹³⁸ See 12 U.S.C. § 1822 (e) (2) and (3).

範圍內，由過渡銀行暫行承受問題要保機構之存款、負債、或購買其資產、經營其業務，並履行聯邦存款保險公司所賦予之其他臨時職責¹³⁹。且過渡銀行承受問題要保機構之資產和負債，無須經聯邦或州法之批准或同意，即得生效。此一規範目的，旨在增加聯邦存款保險公司處理問題金融機構之彈性，因要保機構經營狀況急速惡化導致停業，短期內無法及時安排購買與承受交易時，為繼續對社會大眾提供金融服務，故得採行此種方式，以資因應。惟設立過渡銀行，非毫無限制¹⁴⁰，除須符合最小成本處理原則外，尚須考量繼續經營該不能清償或有不能清償之虞的要保機構，對該機構所在之社區提供金融服務是否必要、或該要保機構之繼續經營對該機構之存款人或社會大眾而言，是否為最佳利益¹⁴¹（best interest）。

再者，過渡銀行之組建應具備國家銀行（National Bank）之權力與特性（attributes），但其非屬政府監理機關，該銀行之相關人員若非由政府官員或雇員擔任，則不具公務員身分。其章程應由聯邦存款保險公司所指定之三名代表制定，並由聯邦存款保險公司任命五名至十名之臨時董事組成之臨時董事會¹⁴²（interim board of directors）進行管理。董事會得自行推選董事會主席並由其兼任執行長（chief executive officer），或另指派一名非主席之董事擔任執行長，惟董事會主席及執行長於就任前，須經聯邦存款保險公司之事先批准¹⁴³。又該銀行原則上無須資本即得設立，必要時於聯邦存款保險公司所確定之條件下，得以營運資金代替資本或發行、出售該銀行之股本。過渡銀行之存續期間，自許可設立之日起，為期二年，必要時得延長一年，可延長三次¹⁴⁴。期間屆滿後，董事會應即開始解散（dissolution）程序，財政部金融局應依據該董事會所提交之解散證明，指定聯邦存款保險公司為接管人，依據相關規定

¹³⁹ See 12 U.S.C. § 1821 (n) (1) (A) and (B).

¹⁴⁰ 參閱中央存款保險公司編譯，美國聯邦存款保險公司與清理信託公司處理金融危機之經驗與啟示（上），中央存款保險公司，1999年6月，頁178。

¹⁴¹ See 12 U.S.C. § 1821 (n) (2) (A).

¹⁴² See 12 U.S.C. § 1821 (n) (1) (D).

¹⁴³ See 12 U.S.C. § 1821 (n) (4) (E).

¹⁴⁴ See 12 U.S.C. § 1821 (n) (9).

結束過渡銀行之事務¹⁴⁵。

聯邦存款保險公司於處理大型問題金融機構時，適合採行過渡銀行之方式為之，因其可跨州設立，得暫時穩定陷入不能清償之跨州大型問題機構。在運用此種方式時，得減少許多採取 OBA 措施所可能發生之相關問題，聯邦存款保險公司亦得有充裕的時間尋找有意願購買之金融機構，且因該機構處於繼續營運之狀態，得維持該機構所在之社區的金融服務。惟因採行過渡銀行之方式，須重新申請執照，且有存續期間之限制，並需費大量人力物力、亦無法根本性的處理倒閉金融機構。再者，實際上小型金融機構倒閉之可能性較高，故聯邦存款保險公司運用過渡銀行方式處理問題金融機構之態度，較為保守。

（六）設立新銀行（New Banks）

當要保金融機構陷於不能清償後，為該要保機構存款人及社會大眾之利益，聯邦存款保險公司應儘速於該要保機構所在地之同一社區，設立（organize）一家新的國家銀行（new national bank），以承擔該機構之被保險存款¹⁴⁶。新銀行無須支付股本，亦不設董事會，由聯邦存款保險公司董事會指定一名執行官（executive officer）依董事會指示進行管理¹⁴⁷，其餘章程及相關執照（certificate），應由聯邦存款保險公司指定之代表，依現行相關法令（existing provisions of law）負責辦理。新銀行無須經申請或核准，即為存款保險之要保機構和聯邦準備制度之當然會員。新銀行一經成立後，聯邦存款保險公司應即將預估之「停業要保機構內之被保險存款」加上「經營新銀行所需之費用」，以相等數額之現金支付新銀行，並應儘快確認每一存款人之被保險存款數額及經營新銀行之總開支¹⁴⁸。如董事會認為必要時，新銀行得依其所定之條件發行股本，發行數量應按照董事會所認定，於足使新銀行業務穩健經營之範圍內為之，原停業要保機構之股東，對所發行之普通股股份有優先承買權

¹⁴⁵ See 12 U.S.C. § 1821 (n) (12) .

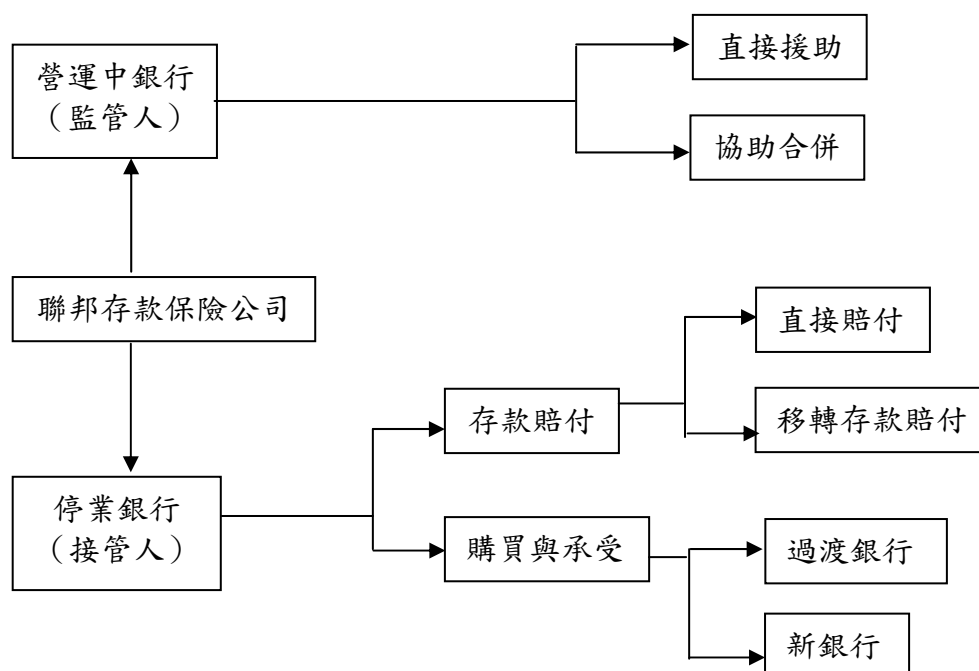
¹⁴⁶ See 12 U.S.C. § 1821 (m) (1) .

¹⁴⁷ See 12 U.S.C. § 1821 (m) (4) .

¹⁴⁸ See 12 U.S.C. § 1821 (m) (11) (A) and (14) (B) .

(first opportunity to purchase)。新銀行存續期間為二年，二年內如公開發行之股份業經募足，即由新銀行承擔原停業機構之資產與負債。反之，若新銀行未發行股本，或未募足股份，董事會得將其營業轉讓於同一社區之其他要保機構，由其概括承受新銀行之資產與負債。若二年期間屆滿後，均未依上述方式辦理，聯邦存款保險公司應即結束(wind up)該銀行一切事務，並向財政部金融局提出該銀行業經終止之證明(certify)，而由聯邦存款保險公司承受該銀行一切資產、負債¹⁴⁹。

履行保險責任方式之架構圖



資料來源：本文自行整理

¹⁴⁹ See 12 U.S.C. § 1821 (m) (17) and (18).