

論著與分析

美國聯邦存款保險公司（FDIC）處理倒閉銀行退場暨其理論－兩次金融危機之比較

本公司清理處摘譯

壹、前言

貳、倒閉銀行之特徵

- 一、地區及規模
- 二、流動性及舞弊事件
- 三、單戶住宅放款（single-family residential loan, SFR）

參、退場法制顯著變革

- 一、1982 年葛恩－聖喬曼存款機構法（Garn-St. Germain Depository Institutions Act）
- 二、1987 年銀行業公平競爭法（Competitive Equality Banking Act, CEBA）
- 三、1989 年金融機構改革、復原暨強制法（Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act, FIRREA）
- 四、1991 年聯邦存款保險公司改進法案（Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, FDICIA）
- 五、1993 年國民存款債權優先修正法案（National Depositor Preference Amendment, NDPA）

本文取材自 FDIC 員工研究報告 (Staff Studies)，摘譯內容如與原文有歧義之處，概以原文為準，原文資料網址連結如下：https://www.fdic.gov/bank/analytical/cfr/staff-studies/2020-05.pdf?source=govdelivery&utm_medium=email&utm_source=govdelivery

六、1994 年瑞格爾－尼爾跨州銀行與分行效率法案 (Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act)

肆、FDIC 處分倒閉銀行資產之思維

- 一、第一次危機初期之退場處理策略及觀點
- 二、第一次危機退場處理思維之演化
- 三、第二次危機初期之退場處理策略及觀點
- 四、第二次危機退場處理思維之演化
- 五、處理銀行退場之資訊系統升級

伍、退場處理交易及成果

- 一、退場處理措施及資產處分
- 二、風險分攤與資產證券化
- 三、損失率之比較

陸、結論

柒、FDIC 經驗可供我國處理倒閉銀行退場之參考

- 一、建置標售倒閉銀行之「虛擬資料室」
- 二、導入損失分攤機制標售倒閉銀行資產
- 三、如經濟前景不佳，清理權責機關宜將保留資產管理人角色最小化

壹、前言

美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 自 1933 年設立迄今，共經歷兩次金融危機：一是 1980 至 1994 年儲貸業危機（下稱第一次危機）；另一是 2008 至 2013 年金融海嘯（下稱第二次危機）。兩次危機均有許多 FDIC 要保銀行發生倒閉，爰 FDIC 須依其法定職掌處理渠等銀行退出市場，主要任務為：賠付存款人、處分倒閉銀行資產及將回收款項分配予債權人。

鑑於對銀行業之監理措施及 FDIC 之營運能量與思維會因應時勢而變化，致使兩次危機對銀行退場處理產生差異。第一次危機發生時間長達 15 年，倒閉銀行家數眾多，倒閉事件偏向地域性；第二次危機發生較為突然，倒閉家數較第一

次危機為少，惟涉及範圍偏向全國性且倒閉銀行規模較大。第一次危機時，FDIC 清理業務量成長穩定；第二次危機時，FDIC 清理業務量有突然增長情形，惟清理人保留待處分資產及執行清理業務人員較第一次危機時為少。

第一次危機期間，美國開始法制改革，包括強化 FDIC 職掌及功能、規定銀行資本低於一定比率須強制退場及導入最小成本測試機制等改革，致使兩次危機之倒閉銀行退場處理及程序均有顯著變化。

本文並非探討危機發生之原因，惟兩次危機中，可發現倒閉銀行特性與 FDIC 之因應措施受銀行倒閉之分布範圍、銀行業整併情勢及流動性問題等因素影響。處理退場措施之運用、變化及停用等均受每次危機之特性及當時法制環境影響。

相較第一次危機，FDIC 於第二次危機時更注重加速處分倒閉銀行資產；為加速處分倒閉銀行資產及鼓勵投資人標購問題資產，FDIC 採較有利投資人之銷售策略，致增加存款保險基金之長期或有負債曝險。

本文比較 FDIC 於兩次危機之退場處理職能差異，惟研究對象不含系統性重要銀行及儲貸機構（係 RTC 處理對象）。首先討論 FDIC 於兩次危機之退場處理及倒閉銀行特性，包括倒閉銀行所處地域、規模、狀況及放款資產組合；檢視舞弊及流動性問題對銀行倒閉之影響。此外，亦說明兩次危機期間，影響 FDIC 退場處理流程之重大法制變革。

本文檢視 FDIC 於每次危機初期之退場處理思維及如何因應後續金融市場及法規變化。第二次危機時，法規已禁止 FDIC 對問題銀行實施監理寬容措施及對非系統性重要銀行進行財務協助；FDIC 亦就第一次危機所得經驗，運用損失分攤機制，加速處分倒閉銀行資產並降低損失。最後，有關退場處理策略之討論，包括：交易部署、保留資產、損失分攤型態與範圍、FDIC 處理退場業務之員額及退場處理損失率等議題。

貳、倒閉銀行之特徵

一、地區及規模

綜觀美國 50 州及波多黎各，僅有 11 州於第二次危機中倒閉銀行家數比第一

次危機多；僅有少數州於兩次危機中，其銀行「倒閉率^(註1)」均屬偏高。例如，亞利桑那州、加州、俄勒岡州、內華達州及波多黎各兩次危機之銀行倒閉率皆逾10%。其他各州銀行倒閉率於兩次危機中之變化頗大。例如，德州第一次與第二次危機之倒閉率分別為40%及1.7%；此外，俄克拉荷馬州、路易斯安那州及新墨西哥州兩次危機之銀行倒閉率亦均為前高後低情形。喬治亞州之兩次危機銀行倒閉率分別為0.7%及24.7%，與前開4州變化情形恰好相反。

第一次危機銀行倒閉與區域性經濟下行有密切關係。例如，堪薩斯州、內布拉斯加州及愛荷華州受農產品價格下跌影響；德州及其鄰近州受石油與天然氣價格下跌影響；新英格蘭地區及加州受不動產價格下跌影響。第二次危機時，銀行倒閉受區域經濟因素之影響相對較弱；惟該次危機中20家倒閉大型銀行，有9家總行設於加州，係屬另一類區域現象。

第二次危機之倒閉銀行平均資產規模較第一次危機有明顯增加情形；第一次危機及第二次危機倒閉之非系統性重要銀行分別為1,617家及489家，平均資產規模分別為3.04億美元及16億美元。

第一次危機之倒閉銀行家數以資產規模小於1億美元（小規模）者占70%（1,129家）最高；惟第二次危機時，小規模倒閉銀行之占比僅有20%（99家）。資產規模大於10億美元倒閉銀行之合計資產總額占全部倒閉銀行資產總額之比率，第一次危機及第二次危機分別為66%及85%。

第二次危機小規模倒閉銀行家數大幅減少，與FDIC要保機構家數減少及銀行體系資產集中化之趨勢吻合；特別於1984~2013年間，小規模銀行有明顯整併現象。第一次危機時，倒閉銀行不論其規模為何，倒閉率皆逾6%；第二次危機時，小規模銀行倒閉率降至3.3%，中大規模（10~100億美）銀行倒閉率升至10%。

二、流動性及舞弊事件

第二次危機時，倒閉銀行面臨流動性問題較第一次危機嚴峻，係因受資產狀態、傳統存款資金及其替代性資金等因素影響。2007年之前十年間，銀行資產成長率較傳統零售存款成長率為大，銀行主要資金來源有明顯改變。自2001年至第二次危機初期，銀行資金來源依賴非核心存款及聯邦住宅貸款銀行（Federal

Home Loan Bank, FHLB) 融資之比例有明顯增加情形^(註2)。第二次危機初期，不論銀行業或非銀行業之金融服務業均經歷流動性緊縮困擾。自第一次危機晚期至第二次危機初期，銀行資金來源逐漸減少對流動性資產及傳統存款之依賴，故對許多社區型銀行流動性產生嚴重衝擊。當銀行債權人對銀行財務有疑慮時，銀行容易面臨下列情形：取得流動資金來源遭受限制，非預期流動資金需求增加，流動資金成本提高，保額外存款人減少其存款曝險，放款與銀行間金融交易之非預期性需求增加等。體質欠佳之銀行對應金融市場力量之轉變常居於不利地位，進而影響資本適足性被調降評等。當銀行財務惡化時，FHLB 即要求體質欠佳銀行增加融資擔保品，或限制其融資額度。

CAMELS 評等係由資本、資產品質、管理、獲利能力、流動性及市場風險等六項評分指標組成，評分由 1 至 5，數值愈大表示等級愈差。第二次危機時，倒閉銀行之流動性評分平均數為 4.41，較第一次危機之 3.5 為高。自第一次危機至第二次危機，倒閉銀行所持現金及政府有價證券占資產總額之加權平均數比率，由 17.1% 下降至 11.1%；放款占資產總額之加權平均數比率，由 65.1% 上升至 75%，顯示倒閉銀行於第二次危機時更加依賴非傳統籌資方式。另資本適足率之加權平均數由 -0.8% 上升至 4.7%，係因受 1991 年導入「立即糾正措施機制」之影響。（有關兩次金融危機發生前，銀行財務指標之比較，詳附表一）

兩次危機之倒閉銀行流動性壓力差異，對 FDIC 處理退場有明顯影響。流動性不足問題經常突然出現，以致準備處理退場時間益形緊迫。非傳統零售存款對承受機構（或投資人）較欠缺吸引力，爰不利倒閉銀行之營業價值，進而增加處分倒閉銀行之可能損失。

第一次危機時，舞弊事件係許多經營不善銀行倒閉主要原因之一；惟第二次危機時，舞弊事件對銀行倒閉之影響力已下降。美國審計部門於 1994 年一份報告顯示：1990~1991 年間，調查 286 家倒閉銀行中，有 26% 銀行倒閉主要因為內部人員舞弊，且有 61% 倒閉銀行涉及內部人員舞弊事件；美國通貨監理局（OCC）一項研究發現，35% 倒閉銀行與內部人員舞弊事件相關；惟兩次危機中，究竟有多少家銀行因內部舞弊而倒閉，仍不明確。

2013 年一份審計部門報告辨識商業不動產放款倒帳、貸放作業欠嚴謹、營運

資金來源風險偏高及內部管理功能不足等因素係第二次危機銀行倒閉主要原因；另一份報告則顯示其原因有：收益與風險不對稱、過份依賴波動性大之資金及風險意識薄弱等，惟均未認為內部舞弊為第二次危機銀行倒閉之主要原因。

三、單戶住宅放款 (single-family residential loan, SFR)

第一次危機時，SFR 倒帳並非促使銀行倒閉之主要原因，況且 FDIC 處分 SFR 資產所生之損失率並不大。按 RTC 之資料，1989~1995 年間，SFR 資產之損失率約 3.9%，較其他類別放款資產之平均損失率 20.9% 甚低。

惟第二次危機時，SFR 之業務量及相關處分損失率均明顯增加。第一次危機，所有倒閉銀行之 SFR 資產僅占資產總額之 14.1%；第二次危機時，相同比率已增加至 40.7%，況且部分倒閉銀行持有以該類資產為擔保之證券部位曝險亦頗大。2007 年後，5 家資產總額逾 100 億美元之大型銀行 (IndyMac, WaMu, Downey, BankUnited 及 AmTrust)，其 SFR 倒帳率係所有類型放款資產最高者。該等大型銀行不僅承受 SFR，亦有收購該類資產並提供相關管理服務。

該 5 家大型銀行之 SFR 占資產總額之比率為 53%~86%，相較其餘 484 家倒閉中小型銀行 SFR 資產占比僅有 17%。5 家大型銀行及 484 家倒閉中小型銀行之合計資產總額，分別為 4,160 億美元及 7,570 億美元。

處理 WaMu 退場並未對存款保險基金造成任何損失，其餘 4 家大型銀行之退場處理成本合計約 194 億美元，占第二次危機 FDIC 處理總成本之 27%。4 家大型銀行及 484 家倒閉中小型銀行之退場處理損失率分別為 29% 及 17%。

FDIC 採行「修正放款條款方案」，要求承受銀行須對符合特定條件之放款案修正授信條件，旨在降低 FDIC 損失，避免大量借款戶之擔保品被強制執行而產生跌價損失，進而影響鄰近社區住戶權益。第二次危機時，IndyMac 係 FDIC 採行「修正放款條款方案」之首家大型倒閉銀行。此後，除 WaMu 外，FDIC 亦要求其餘 3 家大型倒閉銀行之放款資產買方，為借款人提供修正放款條款方案；此外，FDIC 亦要求 284 家小型倒閉銀行買方為借款人提供前開方案。

兩次危機中，商業不動產放款及建築開發放款皆係促使銀行倒閉主要原因之一；惟第二次危機中，商業不動產放款及建築開發放款扮演之比重較第一次危機

為重。第一次危機時，許多銀行倒閉係受能源業及農業景氣嚴重下行影響；同時，渠等銀行側重工商放款亦是促使倒閉原因之一，因該類放款之損失率頗高。

第二次危機時，倒閉銀行之 SFR 曝險比率明顯提高，計有 8.8% 倒閉銀行（43 家）之 SFR 占放款總額比率逾 50%；相同 SFR 曝險比率（逾 50% 者），於第一次危機時，僅有 6.4% 倒閉銀行（90 家）^{（註 3）}。第一次危機時，逾 80% 倒閉銀行之建築開發放款曝險小於資產總額之 10%；惟第二次危機時，計有 66% 倒閉銀行之建築開發放款大於資產總額之 20%。第二次危機時，其他商業（多戶住宅、零售業、辦公室及飯店）不動產放款之曝險亦高；工商業放款之曝險則較低，該類放款占資產總額逾 40% 之倒閉銀行未達 2%（8 家），相較第一次危機之相同資產曝險，約有 26.3% 倒閉銀行（396 家）。（有關兩次金融危機，倒閉銀行資產集中程度之比較，詳附表二）

參、退場法制顯著變革

自 1980~2013 年間，美國國會通過多項銀行業相關法案，以下六項法案對 FDIC 處理非系統性重要銀行退場產生重大影響。

一、1982 年葛恩—聖喬曼存款機構法（Garn-St. Germain Depository Institutions Act）

葛恩—聖喬曼存款機構法對 FDIC 要保機構導入淨值憑證（Net Worth Certificates），係一種資本監理寬容措施。當要保機構資本適足率趨弱，惟資產品質及支付能力尚可，且主管機關認其內部管理尚屬健全；另該銀行因吸收較高利率之短天期存款，並以此貸放較低利率之長天期房貸，以致出現虧損情形。因市場預期存款利率即將反轉下跌，爰給予要保機構資本監理寬容。

二、1987 年銀行業公平競爭法（Competitive Equality Banking Act, CEBA）

CEBA 授權 FDIC 得設立過渡銀行，旨在讓 FDIC 有適足時間，採行處理倒閉要保機構退場之最終策略。此外，CEBA 亦擴增淨值憑證功能，允許小型農業銀行逐年攤銷放款損失。

三、1989 年金融機構改革、復原暨強制法 (Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act, FIRREA)

FIRREA 賦予 FDIC 完整清理職權。FDIC 得以清理人身分，將倒閉銀行之資產進行移轉，且不受法院監督或干預；此外，FDIC 處理之資產，得排除法院扣押命令或強制執行，且享有大部分稅捐免除。FDIC 單方判斷倒閉銀行所訂契約對清理財團造成負擔，得拒絕繼續履行該契約。FDIC 不須州或地方法院之授權、監督或覆核，即可執行其清理人職權。FIRREA 將 FDIC 清理人職權單純化，使清理程序更加一致化。FIRREA 減少法院訴訟時間及相關成本；同時，禁止以會計寬容措施規避銀行倒閉事實（FIRREA 訂定前，主管機關常用之監理寬容措施）。

四、1991 年聯邦存款保險公司改進法案 (Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, FDICIA)

鑑於 1980 年代金融危機經驗，FDICIA 禁止增加處理要保機構退場成本之措施。之前，主管機關通常於問題銀行帳面淨值轉為負數前，不會對問題銀行處分停業。甚至，部分主管機關即便銀行已經倒閉，仍然猶豫是否關閉銀行，並期待景氣好轉能重建銀行健全性。為解決前開議題，FDICIA 導入「立即糾正措施 (PCA)」，明確規範資本要求，並對未達標之銀行，施以嚴格措施。當銀行資本嚴重不足時，將於通知後 90 天內勒令停業。同時，FDIC 被賦予得關閉經營不善要保機構職權，並於特定情況下得指派自己為清理人。FDICIA 制訂前，FDIC 經常未有適足時間處理倒閉銀行，係因主管機關常讓經營不善銀行問題非常惡化時始處分停業。PCA 條款所訂 90 天期限雖然屬短暫，惟對 FDIC 準備退場時間助益不小。

FDICIA 另一重點即是導入「最小成本測試 (LCT)」。之前，FDIC 處理退場成本係採較現金賠付成本為低之策略。LCT 規定 FDIC 須以最小成本策略，標售倒閉銀行，促使 FDIC 對處理退場成本分析更為完整。此外，在無系統性風險情況，FDICIA 有效阻止對銀行提供財務援助 (Open bank assistance, OBA)，並實質限制 OBA 之運用。

五、1993 年國民存款債權優先修正法案（National Depositor Preference Amendment, NDPA）

NDPA 建立美國境內存款人債權優先於其債權人之制度。於此之前，存款債權人之受償位階與一般債權人相同。NDPA 通過後，建立債權受償順位之全國準則，其順位如下：

- （一）擔保債權
- （二）清理費用
- （三）國內存款債權
- （四）一般債權（包括：國外存款債權及無擔保債權）
- （五）次順位債權
- （六）股東權益

NDPA 讓清理人得以一致性標準處理各類債權人之請求；再者，大部分倒閉銀行案非存款債權人幾乎未能受償，爰可減少 FDIC 處理非存款債權人之成本。NDPA 之優點使清理規則更臻明確，惟將 FDIC 之部分損失轉嫁予其他債權人，可能導致經營不善銀行尚未停業前，非存款債權資金大量撤離該銀行。

六、1994 年瑞格爾－尼爾跨州銀行與分行效率法案（Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act）

本法案制訂前，單一銀行之營業地區、分支機構數量及跨州營業均有限制。本法案要求各州排除前開限制，讓銀行得進行跨州營業並賦予更大經營彈性。因此，銀行產業走向整併，銀行透過併購擴大規模且分散營業區域。

肆、FDIC 處分倒閉銀行資產之思維

FDIC 於危機期間處分資產之思維，除受危機前之處理經驗影響外，於危機期間亦會因應實務而調整處理策略。此外，資訊科技設施之變革亦影響 FDIC 處理策略。

FDIC 必須面對處分倒閉銀行資產之尷尬抉擇，快速處分資產可能促成資產價格下跌產生壓力；惟若放慢處分資產步伐，固然可緩和資產價格大幅下跌風險，

惟對恢復區域經濟有不利影響。此外，倘 FDIC 願承擔部分風險（即損失分攤），投資人（資產買方）通常願支付較高價格，惟 FDIC 可能須面臨資產後續損失擴大及作業成本增加之風險。

FDIC 與保額外存款人及其他債權人之權益有彼消我長關係。倘減少對渠等債權人之保障，FDIC 得降低損失，可強化渠等債權人執行市場紀律，進而促使銀行限縮承擔風險。惟與此同時，可能導致其他金融機構保額外存款人及其他債權人之恐慌，進而撤離資金，對銀行流動性產生壓力。故有關債權人待遇議題，對 FDIC 之業務操作決擇頗為複雜。

一、第一次危機初期之退場處理策略及觀點

自 1943 至 1979 年間，美國每年平均約 5 家銀行倒閉、其資產總額約 11 億美元。第一次危機初期，FDIC 並無處理類似危機經驗可供參考。儘管如此，FDIC 於第一次危機前幾年，已試圖改進其處理退場程序。1960 年代中期，FDIC 處理退場措施偏好，已從「現金賠付（Payout）」轉向「購買與承受交易（P&A）」。第一次危機初期時，P&A 通常被視為較現金賠付更具效率，且對存款人之金融服務及區域經濟衝擊較小。當時，P&A 係將保額內及保額外存款一併移轉予承受銀行，並給予承受機構得以帳面價值購買放款資產之短期選擇權；惟該項選擇經常不為承受機構接受。FDIC 歸結承受機構拒絕原因係放款資產品質欠佳，對投資人揭露之放款相關資訊不足及處理退場時程緊迫等。

有關未售予承受機構、由清理人接續處分之保留資產，FDIC 係將該等資產回收價值最大化列為主要目標，至於持有之相關成本較不重視。爰於景氣欠佳時，FDIC 傾向緩售保留資產，並推長持有期間。FDIC 緩售保留資產另一原因，係當時 FDIC 處理退場人員有限。按 1979 年底時，FDIC 清算部門（Division of Liquidation）人員計 432 人，處理之保留資產為 50 億美元。

第一次危機初期時，利率上升至歷史新高，FDIC 預估其工作負擔即將增加，並規劃因應措施。按其 1980 年報記載，FDIC 須於員額限制及資源有限情況下，致力尋求相關新措施，以因應急速成長工作量。

二、第一次危機退場處理思維之演化

第一次危機與一連串地區經濟不景氣有密切關係，嗣後銀行業及其相關法制皆有顯著變革。長達 15 年危機時期中，FDIC 之思維亦產生鉅大變化。

第一次危機時，隨著倒閉銀行家數及保留資產增加，用於賠付之存款保險基金隨之減少。渠等因素凸顯持有保留資產之成本議題，爰 FDIC 於 1985 時開始重視加速處分保留資產，擴大售予承受機構之資產部位，以避免持有保留資產時間愈久，資產跌價愈大。1986 年，FDIC 採行有利資產買方之價值評估程序；1988 年，導入全行標售 P&A。截至目前，相關處理退場措施中，FDIC 仍偏好採用 P&A 處理倒閉銀行退場。

第一次危機時，FDIC 認為部分情況若能審慎協助經營不善要保銀行，可能較逕行處分銀行停業較為節省存款保險基金。例如，許多儲貸銀行吸收低利率存款，用以承作長天期房屋貸款，惟當利率於 70 及 80 年代明顯上升時，該等儲貸業即承受鉅額損失。惟若利率再度下降時，儲貸業經營可能得以反轉復甦。愛國會於 1982 及 1987 年制訂金融改革，賦予主管機關得採行監理寬容措施；惟 1989 及 1991 年時，國會再度制訂法律，禁止金融監理機關執行監理寬容。

1987 年國會賦予 FDIC 得設立過渡銀行，爰 FDIC 可關閉經營不善銀行，並以過渡銀行名義短暫繼續營運，並取得適足時間尋求最終退場方案。此外，當銀行突然發生倒閉時，過渡銀行亦得增進 FDIC 處理選項，並遞延部分清理事務。FDIC 發現過渡銀行較能有效處理大型倒閉銀行退場，當大型銀行突然倒閉，倘 FDIC 未有適足時間安排 P&A 交易，且該銀行尚具營業價值時，過渡銀行即成為較佳退場處理措施。

通常 FDIC 所採標售資產措施，可避免資產售出後仍有殘餘風險。惟 1991 年時，FDIC 導入 P&A 附帶分攤特定資產未來信用損失機制，以降低處理成本，且對借款人較為有利。第一次危機末期，FDIC 運用損失分攤機制處分清理人保留資產。

三、第二次危機初期之退場處理策略及觀點

2007 年時，FDIC 清理部門人員之平均年資為 21 年；許多人對第一次危機仍

記憶鮮明。資深人員認為快速處分倒閉銀行資產對 FDIC 較為有利。首先，市場得於資產價格短期下跌後快速復原。理論上，延長管理大部位資產可減少短期資產價格之波動，惟市場機能之中斷期亦會延長。再者，不良資產較難管理，即便整體市場景氣恢復，保留資產之價值亦有可能惡化。快速處分資產對金融市場衝擊較少，且可增加私部門決定市場價格之機能。此外，FDIC 擔任倒閉銀行資產管理人須投入可觀資源辦理相關事務，故將資產管理人之角色最小化，FDIC 可大幅減少維護及管理保留資產之相關資源。

FDIC 管理保留資產亦會面臨政治壓力。第一次危機時，FDIC 因管理倒閉銀行保留資產而飽受批評，甚至成為國會聽證會之主要議題。FDIC 高階經理人曾表示，管理保留資產吃力不討好，須承受借款人叫囂抗議。倘 FDIC 得解除管理保留資產之負擔，則可將資源聚焦於更重要事項，如：賠付存款及處理倒閉銀行退場等。

FDIC 從第一次危機中，獲得最深刻之經驗即是倒閉銀行退場結束後人力縮編。FDIC 之工作量屬「逆景氣循環 (countercyclical)」¹。當景氣下挫，銀行倒閉家數增加，FDIC 須投入大量資源（含人力）處理退場；當金融體系穩定，銀行業經營正向發展，FDIC 不需投入太多資源。截至 1992 年底，FDIC 清理部門人員計 6,757 人，其中 1,754 人為正職人員；此外，FDIC 尚須吸納 RTC 結束營運餘留員工 7,382 人。

自 1995~2007 年間，清理業務量快速減少。該期間平均每年倒閉 5 家銀行，資產約 14 億美元。甚至，2004 年 7 月至 2007 年 1 月間，未有銀行倒閉事件。基於 FDIC 積極處分保留資產之思維，迄 2007 年底，FDIC 所持保留資產僅餘 10 億美元。即便 2007 年時列管之問題銀行計有 76 家，惟相較歷史高峰，該等問題銀行家數仍屬低檔，且並未預見將有大規模銀行發生倒閉。因此，FDIC 持續縮編預算及管控營運費用。為減少員額負擔，FDIC 採行凍結聘用新進人員、停止續聘短期雇員、裁員及單位合併等措施。迄 2007 年底，清理部門人員減至 218 人，僅有 1992 年人數之 3%。

當員額減至前開數量時，倘於短期內有大量要保機構倒閉，FDIC 即有人員不足風險。惟 FDIC 仍願承擔此風險，係因預估發生大量要保機構倒閉之機率不大；

再者，鑑於清理業務量有限，FDIC 一直有減少員額之外部壓力；此外，FDIC 認為當時員額足以應付可能增加之清理相關工作量；最後，當清理業務量不大時，精簡員額可節省 FDIC 人事費用。

第一次危機初期，FDIC 認為倒閉銀行資產以「結構交易（structured transaction）」方式處分最具效率，特別是大規模資產交易，且其潛在回收率較大。「結構交易」包括資產證券化及設立資產管理有限責任公司（limited liability corporation, LLC）^{（註 4）}，該交易方式於第一次危機時表現優異。高階經理人認為資產證券化及 LLC 係危機期間處分保留資產之主要方法。自 1995 至 2007 年間，FDIC 將 39% 倒閉銀行資產售予承受銀行；其餘資產通常採公開標售迅速處分，渠等資產因規模太小，爰不適宜以資產證券化及 LLC 方式處分。另按第一次危機經驗，FDIC 認為過渡銀行係未來處理大型要保機構退場之首選方法。

四、第二次危機退場處理思維之演化

第二次危機時，即便其危機程度及對經濟衝擊均較第一次危機為大，惟 FDIC 對處分資產之思維並未明顯改變。第二次危機之初期，市場對倒閉銀行資產之買氣低迷。2008 年之前三季，FDIC 處理 11 家中小型要保機構退場，僅有 8.5% 資產讓售與買方。再者，投資人對清理人保留資產之興趣偏弱。此外，第二次危機前市場對資產證券化之旺盛需求亦已消失。FDIC 若擬達成快速去化資產之目標，則需調整資產處分策略。按當時市場情況，處分資產若未搭配損失分攤機制，則買方將會承受高額損失。另第二次危機初期，FDIC 清理部門員額仍然有限，且經營不善要保機構家數快速增加，爰 FDIC 須建立儘速處分倒閉銀行資產之策略。雖然對所謂最佳策略之意見紛紜，FDIC 短期內即決定採行「全行 P&A 交易」，將倒閉銀行全數資產讓售與承受機構，並就放款及承受擔保品等資產搭配損失分攤，此即 FDIC 主要處分資產策略。

當倒閉銀行情形緩和後，市場日益正常化，FDIC 亦逐步增加員額，爰 FDIC 開始調整其處分資產策略，2011 年調降搭配損失分攤之資產部位，2013 年讓售最後一批損失分攤資產。

五、處理銀行退場之資訊系統升級

自 1995 至 2007 年間，FDIC 為清理業務新增開發數套電腦系統。2005 年，FDIC 更新帳務系統，廣泛整合財務系統，旨在提供會計、報告及管理 etc 資料支援財務管理。2007 年，FDIC 啟用一項銷售倒閉銀行業務及管理保留資產工具，謂之「4C (Communication、Capability、Challeng 及 Control)」，並以此置換幾項老舊系統。4C 旨在強化出售及管理倒閉銀行資產暨業務之效率，並促使該等業務活動易於匯報。FDIC 亦於 2007 年開始發展新式存款歸戶計算系統，謂之「債權申報管理系統 (Claims Administration System, CAS)」。開發 CAS 旨在為存款人核算存款債權，將 FDIC 損失最小化，降低系統性風險外溢及保存倒閉銀行之營業價值等；此外，CAS 亦得為清理人管理債權申報，並於 2010 年啟用。

第一次危機時，FDIC 人員須為可能倒閉銀行準備 40~50 頁行銷摘要資料，謂之「資料包 (information packages)」，內容包括：簡易資產負債表及損益表、資產負債項目清單、簡易組織圖、存款、收益及成本等資料。準備每案資料包須 5~10 位 FDIC 人員，並實地查訪要保機構 3~4 週。

傳統上，投資人若擬標購倒閉銀行之相關資產或營業，須親至倒閉銀行總部與 FDIC 人員進行秘密晤談，並由 FDIC 以密件方式面交資料包予投資人後，始能取得倒閉銀行相關細部資料。鑑於資料包提供之資訊仍屬有限，且投資人須投入相當資源始能取得倒閉銀行之相關資料，爰抑制潛在投資人參與競標之意願。

2000 年起，拜科技進步之賜，促使 FDIC 簡化並精進其蒐集及遞交倒閉銀行重要資料方式。當 FDIC 得知要保機構有倒閉之虞時，其相關人員即至銀行下載細部資料，並經處理後妥善保存於 FDIC 辦公場所。為利投資人審查倒閉銀行相關資料，FDIC 建置「虛擬資料室 (Virtual Data Room, VDR)」，合格投資人簽妥保密協議後，得透過安全網路讀取相關審查資料，包括：財務資訊、法律文件、資產負債查核相關資料、標售程序及退場交易說明等。該項變革有下列優點：投資人可取得較以前資料包更多細部資訊；所提供之資料格式易於使用；投資人不須親臨倒閉銀行現場取得資料。爰標售流程有關之風險及作業成本下降，FDIC 退場準備效率亦可提升。

清理人處分保留資產程序亦有類似改善情形。2003 起，FDIC 啟用安全網路

銷售系統，擴大提供相關資訊並降低交易成本。第二次危機時，FDIC 定期於官網上傳最新保留資產銷售資訊，另亦加強對成功交易案之資訊揭露。

伍、退場處理交易及成果

一、退場處理措施及資產處分

第一次危機時，FDIC 處理倒閉銀行退場有下列措施：（1）未搭配損失分攤之 P&A，承受機構購買資產並承受部分負債（含存款），對 FDIC 無追索權。（2）搭配損失分攤之 P&A，承受機構購買資產並承受特定負債（主要為存款及有擔保負債），其中部分資產有損失分攤協議。1992 年以前，承受銀行承受所有境內存款；1992 年以後，承受銀行僅承受保額內存款。（3）移轉保額內存款（Insured deposit transfer, IDT），承受銀行購買部分資產且僅承受保額內存款。（4）現金賠付（payout, PO），未有承受銀行參與，FDIC 直接支付存款人保額內存款。（5）存款保險銀行（Deposit Insurance National Bank, DINB），亦無承受銀行參與，由 FDIC 設立一家銀行管理保額內存款，存款人得於一段期間內提領存款，存款人之金融服務不必中斷。於 PO 及 DINB 案例中，由 FDIC 保留及管理所有倒閉銀行資產。（6）財務協助契約（assistance agreement, AA），由 FDIC 提供財務協助，促成問題銀行與健全銀行合併；AA 與其他交易方式不同，係問題銀行仍於營業中提供財務協助，且問題銀行不必停業清理。

第二次危機時，FDIC 運用之退場措施選項較第一次危機為少，如：AA 與 IDT 即未運用。FDICIA 制訂後，除非有特殊情況，否則 AA 不被允許運用。1992 年，FDIC 導入僅有保額內存款之 P&A 交易，爰 IDT 即無運用之必要。第二次危機時，FDIC 運用之損失分攤協議計 304 案，較第一次危機之 24 案為多；第二次危機之 DINB 及 PO 分別為 8 案及 18 案。

第一次危機期間，倘問題銀行之管理尚屬健全且其問題屬短期性，FDIC 得對該等銀行實施不同程度之會計或資本監理寬容措施。該期間計有 363 家要保機構接受監理寬容方案，其中 77 家隨後經營失敗，爰其餘 286 家自救成功不列入本研究案之倒閉銀行統計數。

兩次危機期間，損失分攤協議及財務協助措施通常用於較大型倒閉銀行；PO 及 DINB 則主要運用於較小型倒閉銀行。

保額外存款債權及其他債權之受償情形，隨時間推移有顯著變化。自 1980 至 1987 年間，渠等債權清理受償後損失率約 24%^(註 5)。自 1988 至 1991 年間（第一次危機最高峰、FDICIA 最小成本測試實施前），前開債權損失率降至 14%。FDICIA 對保額外存款人之權益影響甚大，1992 至 2007 年間，保額外存款債權之清理受償後損失率為 65%。2008 年金融危機發生時，為穩定公眾信心，美國存款保障額度由 10 萬美元調升至 25 萬美元，並增加保障無息交易帳戶之短期方案，保額外存款債權損失率降至 28%。另自 2009 至 2013 年間，保額外存款債權損失率甚至降為 6%。

1987 年開啟過渡銀行機制，第一次危機期間計有 115 案，主要針對大型銀行之退場處理。雖然第二次危機時，大型倒閉銀行數量較第一次危機為多，惟過渡銀行僅有 3 案。

倒閉銀行讓與承受銀行後，清理人保留部分資產續行處分，惟兩次危機對保留資產之處分情形卻不同。自 1986 至 1994 年間，清理人保留之資產約占倒閉銀行資產總額之 61%；惟第二次危機時，該等比率僅剩 19%。第二次危機時，讓與承受銀行之倒閉銀行資產較第一次危機為多；FDIC 處分保留資產之速度亦較快。自 1986 至 1994 年間，FDIC 於銀行倒閉後四年內約保留 9% 倒閉銀行資產；惟至第二次危機時，FDIC 僅保留約 3.7%。

第一次危機時，進入清理程序待處分資產於 1991 年達最高峰為 696 億美元，占倒閉銀行資產總額之 18%。第二次危機時，該等資產於 2009 年達最高峰為 460 億美元，占倒閉銀行資產總額之 10.8%。FDIC 清理部門人員於 1992 年達最高峰為 6,757 人，2007 年時降至 219 人；第二次危機時，清理部門人數最高峰為 2,110 人。

二、風險分攤與資產證券化

FDIC 採損失分攤協議、資產證券化及結構交易等方式分攤出售保留資產之損失。資產買方因有 FDIC 損失分攤保證，爰得就所購資產所生損失取得一定比

例之補償。損失分攤之資金來源並非來自清理人，而是保險人（亦即存款保險基金）。至其他交易契約，FDIC 亦有讓與資產後，仍保留承擔後續損失情形；或資產回收高於約定值時，得享有利潤分享權利。

FDIC 於 1991 年 9 月 19 日首次採用損失分攤協議，即佛羅里達州東南銀行倒閉案。FDIC 承諾承受銀行對約定資產（主要為商業貸款）所生損失之 85% 予以補償。第一次危機時，FDIC 處理 24 家倒閉中大型銀行中，簽訂 16 個損失分攤協議。該 24 家倒閉銀行占第一次危機倒閉銀行家數之 1.5%；該 24 家倒閉銀行之資產合計占第一次危機倒閉銀行資產總額之 14%。資產總額逾 5 億美元之倒閉銀行，且搭配損失分攤協議者，其退場處理成本占其資產總額之比率為 7.8%；而未有損失分攤協議之小型倒閉銀行之退場處理成本占其資產總額之比率為 12.2%。資產總額小於 5 億美元之倒閉銀行，搭配損失分攤協議及未搭配者，其退場處理成本占其資產總額之比率分別為 6.1% 及 17.1%。FDIC 支付損失分攤協議之款項為約 10 億美元，為原始預估值之 74.3%。

第二次危機時，FDIC 運用損失分攤協議更為頻繁，主要用於單戶住宅貸款及商業貸款；計有 304 家倒閉銀行，約 2,150 億美元資產搭配損失分攤協議讓與 152 家承受機構。迄 2018 年底，FDIC 支付損失分攤協議之款項淨額約 566 百萬美元。

第一次危機時，RTC 辦理 72 案資產證券化，共計處分 420 億美元資產；惟同期間 FDIC 僅辦理 2 案資產證券化。第二次危機時，FDIC 辦理 7 案資產證券化，標的包括住宅放款及商業放款。為促進該等證券之銷售，FDIC 以保險人名義保證優先順位正常放款為擔保之證券。

不同倒閉銀行之資產亦可整合為一個資產池，進入信託架構，依其性質（正常或不良資產）設計分為不同風險等級與報酬證券。此外，亦可將倒閉銀行前持有之房貸擔保證券，再重新包裝並證券化後出售。

第一次危機時，RTC 較 FDIC 更常運用 LLC 機制出售不良資產；RTC 運用 72 筆結構交易售出 214 億美元不良資產；而 FDIC 僅運用 2 案 LLC，售出 37 億美元不良資產。

自 2008 至 2013 年間，FDIC 運用 35 案 LLC，售出 262 億美元不良資產；其

中 23 筆交易，含有 LLC 發行之票據，收款人為 FDIC。LLC 處分資產之回收款扣除必要費用後，須先全額支付前開票據，剩餘回收款始分配予 LLC 股東。嗣後計有 3 張票據轉售予第三人，FDIC 因而先行回收資金。最後，所有 FDIC 所持前開票據皆全額回收。

第二次危機時，FDIC 較第一次危機更加依賴損失分攤機制；第一次及第二次危機搭配損失分攤機制之資產占倒閉銀行資產總之比率，分別為 6.2% 及 31.6%。第一次及第二次危機運用 LLC 機制處分之資產占倒閉銀行資產總額之比率，分別為 1.2% 及 3.8%。綜觀搭配風險分攤措施（損失分攤、證券化及 LLC）占倒閉銀行資產總之比率，第一次及第二次危機分別為 8% 及 36.8%。（有關兩次金融危機，出售資產搭配風險分攤之比較，詳附表三）

三、損失率之比較

第一次危機倒閉銀行家數及危機發生期間，分別較第二次危機為多及長。許多法制改革改變 FDIC 處理退場措施選項及監理措施。FDIC 之退場處理思維亦與時俱進；第一次危機銀行倒閉事件偏向地區性，第二次危機影響範圍及深、廣度皆屬全國性。

兩次危機情況雖有差異，惟 FDIC 之損失率相當接近^{（註 6）}；第一次及第二次危機之 FDIC（加權平均）損失率，分別為 12.7% 及 10.4%^{（註 7）}。第一次危機時，「搭配損失分攤 P&A 交易」之個案數量有限，其（加權平均）損失率為 5.5%；反而第二次危機時，大幅運用該項措施，其損失率竟高達 17.8%。反觀「未搭配損失分攤 P&A 交易」，第一次及第二次危機之（加權平均）損失率分別為 14.4% 及 3.2%。（有關兩次金融危機，FDIC 處理退場損失率之比較，詳附表四）

兩次危機中，Payout 與 DINB 產生之損失率相當接近，分別為 26.2% 及 27.1%。係因採用該二措施時，倒閉銀行之營業價值幾乎為零，爰其損失率較其他措施為高。通常採用該二措施退場之倒閉銀行，主要為小規模銀行，且地處經濟蕭條地區。

陸、結論

本文就不同面向比較兩次危機之差異，主要討論倒閉銀行特性及 FDIC 如何依其職權處理退場事宜，經檢視發現兩次危機有明顯差異處。該等差異係受銀行業發展趨勢、法制變革、FDIC 處理退場可用措施及對處理退場策略之思維與其本身營運能量等因素影響。本文顯示不同時期發生之危機，其性質可能變化鉅大；退場處理措施多樣化對退場權責機關較為有利；處理退場思維對其結果影響甚鉅；銀行業將持續演化，退場處理策略亦須隨時空改變而調整。

柒、FDIC 經驗可供我國處理倒閉銀行退場之參考

一、建置標售倒閉銀行之「虛擬資料室」

虛擬資料室得讓投資人透過安全網路讀取標售倒閉銀行之相關審查資料，包括：財務資訊、法律文件、資產負債查核相關資料、標售程序及退場交易說明等。投資人不須親臨倒閉銀行現場即可取得標售相關資料，且能取得更多細部資訊，有助於降低標售作業成本，並提升退場準備效率。

二、導入損失分攤機制標售倒閉銀行資產

損失分攤機制係因 FDIC 對投資人保證，於特定條件成就時，FDIC 即對投資人所購資產所生損失進行一定比例之補償，爰可鼓勵投資人參加投標意願，且增進處分倒閉銀行資產之效率。按 FDIC 經驗，第二次危機時引進更多損失分攤交易，以該機制處分資產金額為第一次危機之十倍，對降低 FDIC 人力資源壓力助益頗大。

三、如經濟前景不佳，清理權責機關宜將保留資產管理人角色最小化

按 FDIC 經驗，保留資產持有期間愈久，資產跌價愈大，且對管理資產造成鉅大負擔。爰 FDIC 於 1985 年後，轉變對保留資產之思維，儘量縮減保留資產部位。除於 P&A 交易時，儘量將資產讓與承受機構，另搭配損失分攤機制，鼓勵投資人購買保留資產，以利將 FDIC 相關資源專注於銀行退場處理。

附表一 兩次金融危機發生前銀行財務指標比較表

財務指標	1980 ~ 1994			2008 ~ 2013			
	平均數	中位數	加權平均數 *	平均數	中位數	加權平均數	加權平均數 (不含 WaMu)
CAMELS 評等得分							
流動性	3.50	4	3.64	4.41	5	3.84	4.52
資產品質	4.22	5	4.00	4.89	5	4.01	4.83
綜合得分	4.44	5	4.68	4.92	5	4.02	4.84
相關財務比率及指標							
(現金 + 政府有價證券) / 資產	19.4%	17.4%	17.1%	17.5%	16.4%	11.1%	15.3%
放款 / 資產	64.3%	66.3%	65.1%	70.8%	71.2%	75.0%	72.1%
(不良放款 + 承受擔保品) / 資產	12.9%	11.6%	14.4%	16.8%	15.2%	9.6%	14.3%
放款損失準備 / 不良放款	63.2%	39.7%	56.1%	36.9%	29.5%	55.9%	33.1%
資本 / 資產	-0.5%	0.5%	-0.8%	1.3%	1.4%	4.7%	2.1%

* 係以資產為加權比重之平均數

附表二 兩次金融危機倒閉銀行資產集中程度比較表

資產類別	期間	占全數倒閉銀行家數之比率					
		資產類別占倒閉銀行資產總額之比率					
		0-10*	10-20	20-30	30-40	40-50	> 50
單戶住宅放款	1980-94	45.0%	28.7%	13.8%	4.2%	2.1%	6.4%
	2008-13	32.2%	26.0%	19.9%	9.0%	4.1%	8.8%
建築開發放款	1980-94	81.3%	11.9%	4.2%	2.0%	0.4%	0.2%
	2008-13	15.6%	18.4%	19.1%	18.7%	13.9%	14.3%
其他商業 不動產放款	1980-94	63.8%	26.3%	7.3%	1.6%	0.7%	0.4%
	2008-13	8.6%	17.4%	28.7%	23.0%	12.3%	10.0%
工商業放款	1980-94	12.4%	18.1%	22.7%	20.5%	12.6%	13.7%
	2008-13	50.4%	29.9%	13.7%	4.3%	1.0%	0.6%
資產類別	期間	倒閉銀行家數					
		資產類別占倒閉銀行資產總額之比率					
		0-10*	10-20	20-30	30-40	40-50	> 50
單戶住宅放款	1980-94	668	423	199	58	28	90
	2008-13	157	127	97	45	20	43
建築開發放款	1980-94	1,174	186	65	30	6	5
	2008-13	76	90	94	91	68	70
其他商業 不動產放款	1980-94	921	402	105	23	10	5
	2008-13	42	85	140	113	60	49
工商業放款	1980-94	174	262	327	307	193	203
	2008-13	246	146	68	21	5	3

註：* 本欄係指該資產類別占倒閉銀行資產總額之比率小於 10% 之倒閉銀行；其餘類推。故第一次危機「單戶住宅放款占倒閉銀行資產總額比率」小於 10% 之家數暨其占全數倒閉銀行家數之比率，分別為 668 家及 45%。

美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 處理倒閉銀行退場暨其理論－兩次金融危機之比較

附表三 兩次金融危機出售資產搭配風險分攤比較表

金額單位：USD10 億

出售資產類別	1980 ~ 1994		2008 ~ 2013		
	金額	占倒閉銀行資產總額之比率 (%)	金額	占倒閉銀行資產總額之比率 (%)	占倒閉銀行資產總額之比率 (不含 WaMu)*
Loss Share 損失分攤					
倒閉銀行家數	24	1.5	304	62.2	62.3
搭配損失分攤 出售之資產	\$18.5	6.2	\$214.9	31.6	56.4
Loan Securitizations 放款證券化					
案件數	2		8		
出售之資產	\$1.5	0.5	\$3.0	0.4	0.8
房貸擔保證券 (MBS) 重新包裝證券化					
案件數	0		8		
出售之資產	\$0	0.0	\$6.3	0.9	1.7
合夥事業 - 有限責任公司 (LLCs)					
案件數	2		35		
出售之資產	\$3.7	1.2	\$26.2	3.8	6.9
總合計	\$23.7	8.0	\$250.0	36.8	65.7

*WaMu 係指 Washington Mutual Bank，該銀行退場並未對存款保險基金造成損失。

附表四 兩次金融危機 FDIC 處理退場損失率比較表 (註 1)

處理方式	加權平均數 (註 2)	平均數	中位數
1980 ~ 1994			
財務協助	8.3%	7.9%	3.3%
P&A 搭配損失分攤	5.5%	8.7%	7.5%
P&A 未搭配損失分攤	14.4%	21.2%	19.8%

處理方式	加權平均數 (註 2)	平均數	中位數
移轉保額內存款	28.0%	26.7%	26.1%
現金賠付 / 存保銀行	26.2%	25.1%	25.2%
總合計	12.7%	20.8%	19.5%
2008 ~ 2013			
P&A 搭配損失分攤	17.8%	22.0%	21.3%
P&A 未搭配損失分攤	3.2% (註 3)	28.2%	26.5%
現金賠付 / 存保銀行	27.1%	32.7%	34.5%
總合計	10.4%	24.6%	23.6%
總合計 (不含 WaMu)	18.8%	24.6%	23.6%

註 1：損失率計算方式 = 以 2018 年底為基準預估 FDIC 之損失 ÷ 倒閉銀行退場前一季之資產總額。

註 2：係以資產為加權比重之平均數。

註 3：若不包含 WaMu，損失率上升至 22.3%，仍較搭配損失分攤機制高。

註釋

註 1：「倒閉率」係指危機當期「所有倒閉銀行家數」除以「危機期初所有銀行家數」之比率。本文所稱銀行皆指 FDIC 之要保機構。

註 2：非核心存款係指大額定期存款及經紀存款等。

註 3：此處列入統計之倒閉銀行家數，第一次及第二次金融危機分別為 1,466 家及 489 家。

註 4：LLC 係由 FDIC 與外部投資人合資設立，FDIC 將清理人所持不良資產（通常為不良放款及承受擔保品）移轉予 LLC。外部投資人負責管理及銷售該等不良資產。不良資產出售之回收款項，扣除必要費用，由 FDIC 與外部投資人分享回收款。

註 5：1993 年前，保額外存款債權與一般債權之清理受償位階相同。

註 6：本案所指「FDIC 之損失率」係以 2018 年底為基準，「預估 FDIC 之損失」除以「銀行倒閉時前一季之資產總額」。

註 7：第二次危機時，FDIC 加權平均損失率 10.4% 係因其計算式分母包括大型倒閉銀行 WaMu，倘若排除 WaMu 後，核算損失率將明顯上升至 18.8%。（WaMu 退場並未對存款保險基金造成損失）