

美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 「2008-2013 年銀行業危機之法律求償 與行政執法作為」報告

本公司法務處摘譯

摘要

壹、概述 - 向法院提起之求償案件與各項行政執法作為

貳、專業責任之求償與回收

一、2008-2013 年銀行業危機之回應

二、專業責任求償案件類型

參、刑事求償與回收

一、刑事歸還與沒收命令暨收取犯罪所得

二、提供刑事偵查案件證據資料

三、政策專業、工作小組及訓練提供

肆、所得稅退還訴訟案

伍、行政執法作為

一、行政執法作為的類型

二、FDIC 回應 2008 年至 2013 年銀行業危機之各項行政執法作為

陸、結論

一、辦理心得

二、建議

摘要

美國聯邦存款保險公司 (Federal Deposit Insurance Corporation, 下稱 FDIC) 之金融研究中心 (Center for Financial Research) 於 2022 年 2 月發表「2008-2013

本摘譯文內容如與原文有歧義之處，請以原文為準，原文連結網址如下：<https://www.fdic.gov/analysis/cfr/staff-studies/>

年銀行業危機之法律求償與行政執法作為」之研究報告，主要就 2008-2013 年銀行業危機（或稱「本次危機」）發生及其延續期間，以清理人或以 FDIC 自身之名義，採取較諸 1980 年至 1990 年代初期儲貸機構危機（savings and loan and banking crisis）發生時更多的法律求償（legal claims）行動。為了減少公共支出，一方面，FDIC 作為倒閉銀行之清理人（receiver），不僅調查起訴許多專業責任求償案件（professional liability claims），且進行大量的與所得稅退還等相關訴訟，並致力聲請核發與倒閉銀行相關之刑事歸還與沒收命令（criminal restitution and forfeiture orders）；另一方面，FDIC 以自身名義依法對持續營運中之銀行與倒閉銀行採取各項監理要求與執法作為。本報告旨在重點概述於本次危機期間，FDIC 辦理之各項法律求償與所發動之行政執法作為。

壹、概述 - 向法院提起之求償案件與各項行政執法作為

發生於 2008 年並延續至 2013 年之銀行業危機，FDIC 以清理人或以 FDIC 自身名義提起許多訴訟與請求案件。本次危機發生時，銀行與儲貸機構從事之金融活動，遠比先前發生在 1980 年至 1990 年初期的儲貸機構危機（或稱「前次危機」）更加多樣複雜。因此，FDIC 以清理人的身分大量訴追肇因於本次危機之相關專業責任。此外，擔任清理人之 FDIC 尚進行為數眾多的所得稅退還訴訟，此等訴訟乃源自於 2009 年公布施行之聯邦稅法部分修正，係聯邦政府為因應金融危機之舉。此外，FDIC 以公司名義對於倒閉銀行採取比前次危機期間更為廣泛的各項行政執法作為，本報告乃就相關的法律求償與行政執法作為，擇其要者撰述如後文。

貳、專業責任之求償與回收

依《聯邦存款保險法》（Federal Deposit Insurance Act, FDIA）規定，於要保機構倒閉時，擔任清理人之 FDIC 取得其法律上權利、所有權及特許權，其中包括有權代表倒閉要保機構之清理財團，提出民事專業責任求償以回收資金，並使相關專業人員就其職務不法行為所造成之損害負責，以強化銀行業對健全治理標準之認知與遵循。

為此，FDIC 乃於法務處 (Legal Division) 下設專業責任暨金融犯罪科 (Professional Liability and Financial Crimes Section, PLFCS) 及於處理暨清理處 (Division of Resolutions and Receiverships, 下稱「清理處」) 所轄之調查科 (Investigations Department)，作為訴追專業責任案件之專責單位^(註1)。上開單位除評估與調查可能成立的專業賠償責任案件外，並須兼顧追償實益與成本效益。又，求償案件如無法於審前程序終結，擔任清理人之 FDIC 將提起民事訴訟。原則上，訴訟之提起須經 FDIC 董事會核准，惟金額較小的訴訟則由經辦人員依相關之分層負責權限辦理。專業責任求償之請求依據係債務不履行之損害賠償、失職與員工誠實保證保險，主要回收來源係自被告 (法人或個人) 資產取償。如於清理程序收償有成，則依《聯邦存款保險法》所訂之清理債權順位清償之。

自 2007 年至 2020 年底，上開 FDIC 訴追單位辦理專業責任案件之獲償金額共計 44 億美元。雖然，2008-2013 年銀行業危機後的專業責任求償案件與 1980 至 1990 年代儲貸機構危機後之求償案件有部分類型相同，例如董事與職員責任、員工誠實保證保險，以及對律師、會計師、估價師等專業人員之失職行為等求償案件。惟前者出現三種新興求償案件類型，包括：(1) 住宅抵押貸款擔保證券 (residential mortgage-backed securities, 下稱 RMBS) 之求償；(2) 反壟斷 (antitrust) 及對於美元的倫敦銀行同業利率 (U.S. Dollar London Interbank Offered Rate, 下稱美元 LIBOR 利率) 操縱行為之求償；及 (3) 住宅抵押貸款舞弊及 (或) 詐欺 (residential mortgage malpractice and/or mortgage fraud, 下稱 MMF) 之求償。截至 2020 年，RMBS 求償乃是 2008-2013 年銀行業危機回收金額最大的專業責任求償案件類型 (佔 44.7%)，董事及職員責任求償案件則次之 (佔 30.08)。

一、2008-2013 年銀行業危機之回應^(註2)

本次危機中最常見之專業責任求償案件類型係對董事及職員責任之求償。在 2007 年至 2020 年間倒閉之 539 家要保機構中，有 207 家 (38.4%) 係於 FDIC 就任清理人後，對於其董事及職員提起之求償案件。表 1 是截至 2020 年底，各專業責任求償案件類型涉及之倒閉要保機構家數及佔比。

自 2007 年至 2020 年，FDIC 提起之董事及職員責任訴訟計 111 件、RMBS 及其受託人訴訟計 22 件起訴、員工誠實保證訴訟計 23 件、律師責任訴訟計 8 件、估價師責任訴訟計 6 件、保險理賠訴訟計 5 件、會計師責任訴訟計 4 件，以及美元 LIBOR 利率操縱訴訟計 3 件^(註 3)。

表 1 2007-2020 年遭求償之倒閉要保機構統計

	董事 職員 責任 訴訟	員工 誠實 保證 訴訟	美元 LIBOR 利率 操縱 訴訟	RMBS 訴訟	律師 責任 訴訟	保險 理賠 訴訟	MMF 訴訟	會計 師責 任訴 訟	估價 師責 任訴 訟	所有 訴訟
遭民事求償 要保機構 家數	207	51	47	33	20	18	14	13	13	262
遭民事求償 要保機構 佔比 (%)	38.4	9.46	8.72	6.12	3.71	3.34	2.60	2.41	2.41	48.61

資料來源：FDIC

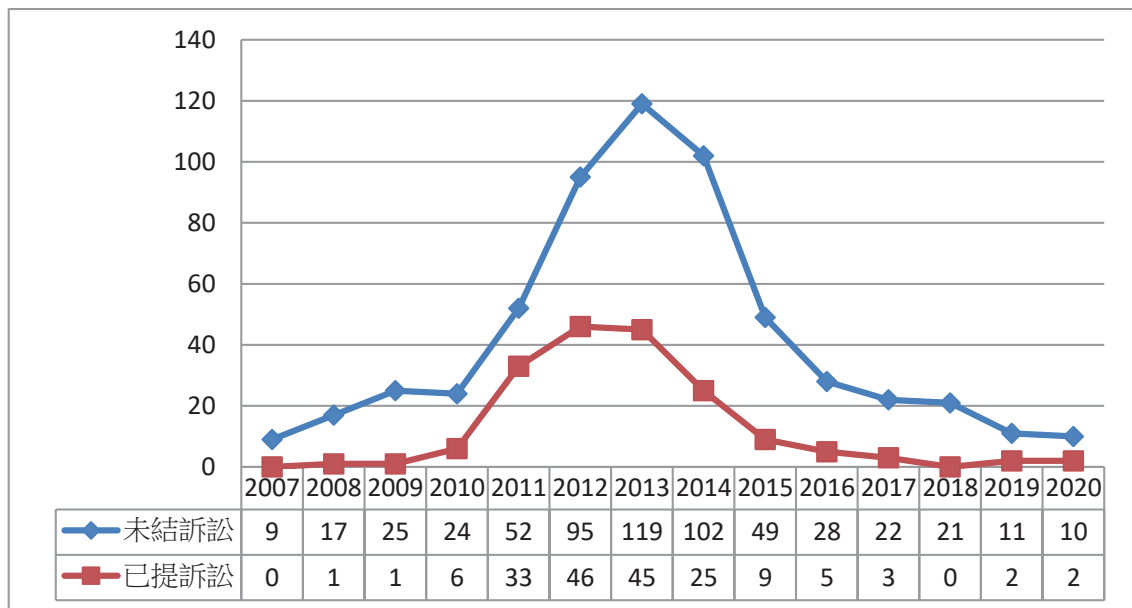
註：本表之「所有訴訟」欄位係統計涉及至少一件求償訴訟案件之要保機構家數與佔所有倒閉要保機構（539 家）之比例；因一家倒閉銀行可能衍生複數訴訟，故此欄數字並非各欄位數字之總和。又，在 262 家遭民事求償之倒閉要保機構中，有 94 家涉及二件以上之複數訴訟案件。

截至 2020 年底，仍持續訴追尚有 106 家倒閉要保機構相關之專業責任案件（其中 55 家仍有調查中或訴訟中案件，餘 51 家僅待收償）、18 件專業責任訴訟案繫屬未結（其中 8 件為 MMF 訴訟案）、9 家倒閉要保機構之 53 件求償案件仍持續調查中，以及 63 家倒閉要保機構合計 90 件催收案件（51 家僅待收償，餘 12 家尚有仍在辦理調查或於訴訟之案件）。圖 1 統計了 FDIC 專業責任暨金融犯罪科於 2007 年至 2020 年間提起與未結之 MMF 訴訟以外之專業責任訴訟案。

為因應銀行業危機之擴大，致使專業責任求償案件量亦日漸增加。FDIC 法務處之專業責任暨金融犯罪科遂以招標方式，聘僱任務型的法務人員與外部律師，以協助專業責任求償案之調查及訴訟，並由其內部律師負責管理。同樣地，

FDIC 清理處調查科為辦理專業責任求償案亦採取短期聘僱方式，以補充支援之內勤人力，該處並透過簽訂「清理協助契約」(Receivership Assistance Contracts, RACs) 將清理事務委外辦理。截至 2009 年，該處整合了八件處理銀行停業事務委外契約之聘僱人員，並於 FDIC 職員監督下，賦予渠等完整調查停業與倒閉金融機構之權能。

圖 1 FDIC 專業責任求償民事訴訟案件數



資料來源：FDIC

註：此處求償訴訟件數不包含住宅抵押舞弊詐欺 (MMF) 訴訟，以及與專業責任 (PL) 訴訟案相關而非屬專業責任訴訟案件，例如對於專業責任案件之個別被告提起之破產訴訟案。

2007 年至 2020 年期間，由 FDIC 法務處專業責任暨金融犯罪科與清理處調查科兩單位辦理之專業責任求償案件共獲償 44 億美元，而支出總費用共 10.7 億美元。表 2 分別列出各專業責任案件類型於此段期間的收償金額。

表 2 各類型專業責任求償案件之回收統計表

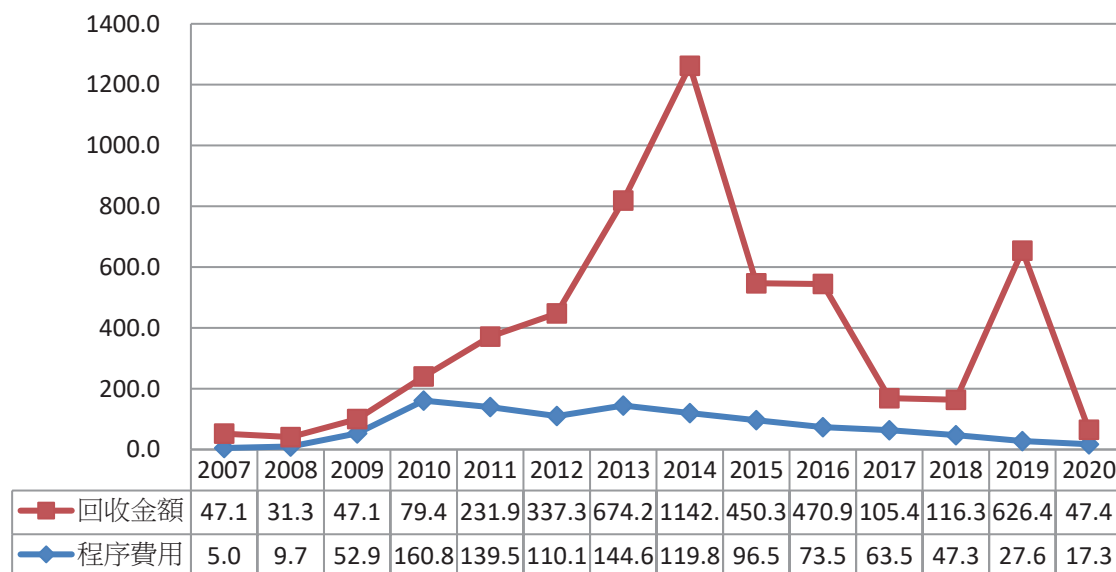
案件類型	獲償金額 期間：2007—2020 年
證券訴訟	
住宅抵押貸款擔保證券訴訟	\$1,969,488,409 (44.7%)
其他證券訴訟	\$62,850,022 (1.4%)
董事職員訴訟	\$1,325,717,105 (30.1%)
會計師失職訴訟	\$461,635,367 (10.5%)
住宅抵押舞弊 / 詐欺訴訟	\$237,439,706 (5.4%)
員工誠實保證訴訟	\$203,729,058 (4.6%)
估價師失職訴訟	\$45,738,132 (1.0%)
律師失職訴訟	\$44,424,157 (1.0%)
混合訴訟	\$34,400,065 (0.8%)
保險理賠訴訟	\$22,478,837 (0.5%)
總計	\$4,407,900,858 (100.0%)

資料來源：FDIC

此外，2007 年至 2020 年各年度獲償金額與支出費用如圖 2 所示。從 1986 年開始訴追專業責任求償案件後至 2020 年的期間內，FDIC 總獲償金額逾 104.3 億美元、總支出費用 24.7 億美元，獲償與費用間比例約 4.2 比 1。

圖 2 FDIC 專業責任求償案件之回收與費用金額

單位：百萬美元



資料來源：FDIC

二、專業責任求償案件類型

(一) 2008-2013 年銀行業危機之新求償案件類型

1. RMBS 求償案

RMBS 是一種結構金融證券，盛行於 2000 年代初。在典型的 RMBS 交易，由作為「存款方」(depositor) 的特殊目的實體，取得住宅抵押貸款(有擔債權)後轉賣給某信託，由其利用擔保品組合(collateral pool)將貸款證券化。來自不同貸款人的貸款，可納入同一個擔保品組合中。為了募資購買貸款，此種信託也會將證券化債券，賣給承銷商及經紀商，再轉賣給投資人。承銷商編製公開說明書，載明擔保貸款的量化指標，像是餘額對價值比及住宅所有人統計等，以供瞭解貸款品質及預估貸款違約可能性。公開說明書也載明擔保貸款承諾標準的相關資訊。公開說明書是 RMBS 主要的銷售文件，也是必須向美國證

券暨期貨委員會（U.S. Securities and Exchange Commission, SEC，下稱「證期會」）提出，作為證券的部分登記文件。支付證券投資人之金額，有賴擔保品組合貸款之償還金額。擔保品組合證券化，是按償還順序分包。由於，擔保放款的償還金額是證券付款的唯一來源，貸款的信用品質是投資人購買證券之關鍵。於 2000 年代中期，由於 RMBS 盛行，金融機構開始投資 RMBS。

擔任清理人的 FDIC，於 2008-2013 年銀行業危機後，調查要保機構的 RMBS 資產，調查揭露 RMBS 資產遭受嚴重損失，因 RMBS 擔保品的擔保值遠低於銷售文件中的記載。FDIC 最後代表八個清理中的要保機構提出 19 件訴訟，以追償該等要保機構購買 RMBS 的損失。FDIC 另外繼受一家要保機構倒閉前所提出的 RMBS 訴訟。聯邦住宅融資局（Federal Housing Finance Agency, FHFA）對數家賣 RMBS 給房利美（Fannie Mae）及房地美（Freddie Mac）的機構起訴。國家信用合作社管理委員會（National Credit Union Administration Board, NCUAB）也起訴幾家賣 RMBS 給信用合作社的金融機構，該等信用合作社隨即倒閉。

在 RMBS 求償訴訟案中，FDIC 起訴對象包括 RMBS 的賣方及承銷商，渠等主要是投資銀行，FDIC 以其銷售文件有重大不實聲明及疏失，誤導投資人關於 RMBS 風險認知，主張他們違反關於證券登記、發行及銷售之州法，亦即《藍天法》（Blue Sky Laws）；以及違反《1933 年聯邦證券法》（Federal Securities Act of 1933）第 11 條及第 12 條。FDIC 也對 RMBS 受託人以其違反契約上職責為由，提起 3 件訴訟。20 件對賣方及承銷商的訴訟有 18 件已經和解，餘 2 件仍繫屬於紐約聯邦地區法院審理。至於，對 RMBS 受託人之訴訟則全數遭到駁回。

有個重要議題是 RMBS 求償案初期訴訟之爭點，亦即就 FDIC 求償是否因罹於州法與聯邦證券法的長效期間（statutes of repose）而不得請求，抑或將美國聯邦法典彙編第 12 篇第 1821（d）（14）條視為上述長效期間之特別規定，賦予 FDIC 額外的起訴時限^{（註 4）}。就此，五個聯邦上訴法院審理此一爭點，均認為上述的 FDIC 延長規定，與聯邦住宅融

資局與國家信用合作社管理委員會之延長時效規定十分相似，均優於其他起訴時效規定，包括州法與聯邦法的長效期間規定，因此認定該等機關具有額外的起訴時限^(註5)。

2. 操縱美元 LIBOR 利率求償案

LIBOR 利率是世界各地金融機構用來訂定短期利率之用的基準利率，由不列顛銀行協會 (British Bankers' Association, BBA) 於 1986 年所創，分成 10 種貨幣、從隔夜至 12 個月的 15 種借款期間的一系列平均利率，是由各家成員銀行 (panel bank) 於每日對 BBA 提交其於倫敦銀行同業拆款市場，向其他銀行借款願意支付利率算而來。BBA 與其成員銀行均宣稱 LIBOR 利率是透明的基準利率，來自於同業無擔保拆放市場的競爭性利率。

於 2014 年 3 月 14 日，身為 38 家倒閉機構清理人的 FDIC，因持有連結到美元 LIBOR 利率的資產而代表渠等為共同原告，向紐約南區聯邦地區法院提起一件被告分別為 17 家成員銀行、其 14 家關係機構與 3 家 BBA 機構之美元 LIBOR 利率操縱訴訟 (案名為 FDIC as Receiver for Amcore Bank, N.A. v. Bank of America Corp.)。其後，一家於 2015 年因倒閉進入清理程序之銀行，亦於 2018 年加入該案成為第 39 個原告。FDIC 控訴該案之被告等自 2007 年起，至少持續至 2011 年止，共謀操縱美元 LIBOR 利率。FDIC 認為成員銀行故意低報美元 LIBOR 利率，以使美元 LIBOR 相關利率滑落，而妨礙短期躉售融通、美元基準利率、美元櫃台利率衍生商品、浮動利率零售貸款與浮動利率住宅抵押貸款擔保證券 (floating-rate mortgage-backed securities) 等市場的競爭機制。

其中，於該案有關住宅抵押貸款擔保證券之部分，FDIC 依州法主張侵權行為 (詐欺、不實聲明、侵害性干預、幫助、教唆及共同圖謀)，以及依州與聯邦之反壟斷法、契約之違反與不當得利規定求償。FDIC 請求範圍包括賠償性損害金額、懲罰性損害金額、反壟斷之三倍損害金額、律師費用，以及計算至該案判決前利息 (prejudgment interest)。

此 LIBOR 利率訴訟之所以併同向紐約南區聯邦地區法院訴請美元

LIBOR 利率訴訟求償，乃係基於便利就數個管轄區域訴訟案件聲請先決處分（dispositive motions）與調查事證等目的。截至 2021 年底，該案仍繫屬法院審理。

另外，FDIC 於 2017 年 3 月 10 日代表 39 家進入清理程序之倒閉要保機構，向位處英國的倫敦高等衡平法院（High Court of Justice）提起訴訟，針對美國域外之 BBA 的 7 家成員銀行與機構訴請求償。然而，該案先前曾於紐約提起訴訟，而經法院以若干被告不屬該法院管轄，將該案請求全部或部分駁回。該案於倫敦起訴之訴訟案名為 FDIC as Receiver for Amcore Bank, N.A., and others v. Barclays Bank PLC, and others。

美國與相關國家之政府機關亦對成員銀行與涉及美元 LIBOR 利率操縱之相關人進行調查與求償，並採取管制作為與提起刑事控訴。該等機關包括商品期貨貿易委員會（Commodities Futures Trading Commission, CFTC）、美國司法部（United States Department of Justice, DOJ，下稱「司法部」）、英國前金融服務管理局（Financial Services Authority）、其承受機關英國金融行為管理局（UK Financial Conduct Authority）、瑞士金融市場監督管理局（Switzerland Financial Markets Supervisory Authority）及荷蘭檢察局（Netherlands Public Prosecution Service）。至 2020 年底，7 家成員銀行已經承認就 LIBOR 利率有持續操縱或跨日控盤等不法行為，並對此支付相當罰鍰。此外，英美兩國之執法機關，業已就美元 LIBOR 利率不法控盤行為之共犯進行刑事訴追。

3. MMF 求償案

FDIC 住宅抵押貸款擔保證券舞弊／詐欺行為求償案中，典型不法行為係抵押貸款過程涉及業務舞弊或故意不實登載行為。被告包括抵押貸款經紀人、估價師、產權保險公司、交割代理人、結算代理人及借款人（須就舞弊欺詐有幫助或教唆等個人行為）。MMF 求償案主要還款來源是保險理賠與法人或個人之資產。MMF 求償案件數量眾多，惟相較於其他類型的專業責任求償案，屬於金額偏低之小型案件。經調查

2008 至 2013 年銀行業危機專業責任不法事件，發現為數甚多之 MMF 求償案係衍生自華盛頓相互銀行（Washington Mutual Bank，下稱「WaMu 銀行」）、道尼儲貸機構（Downey S&LA）、印地麥克銀行（IndyMac Bank，下稱「IndyMac 銀行」）、安姆信託銀行（Downey S&LA）及銀聯銀行（BankUnited）等倒閉金融機構。

此外，FDIC 針對 MMF 之另一新求償類型，係依與產權保險公司間簽訂之交割保障書（closing protection letters）提出賠償請求。所謂的交割保障書係保險公司承諾如交割代理人^{（註6）}於抵押貸款交割時容有疏忽或涉及詐欺，將賠償抵押放款人因該等行為所致之損害。然而，交割保障書與一般產權保險之求償不同。一般而言，抵押放款人於貸款交割時，通常會要求投保產權保險，以保障放款人的擔保利益。又產權保險所保障者係產權自始有瑕疵，或於產權移轉予放款人之繼受人（如擔任清理人的 FDIC）後而發生之瑕疵。惟交割保障書保障產權被保險人之交割代理人如有詐欺或不誠實行為，或是未遵守放款人交割指示時，得請求保險給付而免受其害。於全美最大住宅放款人之一，亦即 WaMu 銀行之倒閉案中，FDIC 依交割保障書進行求償乃屬此類專業責任求償案件之創舉。

（二）2008-2013 年銀行業危機之傳統求償案件類型

1. 董事與職員責任求償案

FDIC 於將近 35 年前開始進行「專業責任求償計畫」（FDIC PL program）時，對於董事與職員責任之訴追即為該計畫重點案件。典型的董事與職員求償案件，乃係就要保機構之前董事與職員因違反職責所造成之損失予以求償，其主要類型為不當核貸條件之放款案件，或其他違反要保機構貸放或投資政策之虧損交易。

FDIC 擔任倒閉要保機構之清理人時，如其控股公司亦聲請破產，則該控股公司之破產管理人得以行使法律上屬於該要保機構之求償權（下稱「直接請求權」）。惟如係衍生請求權（例如由股東代表倒閉要保機構所為之請求），則因非其控股公司之直接請求權，此時擔任清理

人之 FDIC 將得聲請介入，以主張對倒閉要保機構之前職員及董事具有求償權。

要保機構董事與職員最重要之責乃是盡其職務上之注意義務及忠實義務。此等義務要求董事及職員有如同審慎勤勉的普通人於相同情境應負之注意義務，以誠實正直地處理渠等所任職之要保機構的事務，並應保障該要保機構存款人與股東之利益，且不得將自身或他人利益置於該要保機構利益之上。董事與職員如違反上述義務則應負賠償責任，無論係基於過失、重大過失或故意行為。FDIC 與其他監理機關均已發布要保機構董事與職員應盡職責之行為準則^(註 7)。另外，FDIC 於 1992 年 12 月 3 日發布之監理信函 (FIL-87-92) 亦特別提及關於 FDIC 訴追董事與職員專業責任之授權暨提起民事訴訟的考量因素。

雖然美國許多州已肯認董事與職員責任案件之責任僅需普通過失即可構成，惟有部分州卻因採用了「免責條款」(insulating statutes) 或承認「商業判斷餘地規則」(business judgment rule presumptions)，而將此類案件之責任標準調整至須具有重大過失或輕率行為 (gross negligence or recklessness) 始該當責任要件。準此，依上述商業判斷規則，倘董事與職員係基於充分資訊在其權責範圍內，且未涉及其個人利益或已為利益迴避，而出於善意且謹慎地作成業務決策，則其董事與職員可受保障而免於承擔責任。然而，上開免責條款之適用對象因各州規定不同而略有差異，通常僅適用於董事且甚少適用於董事違反忠實義務之情形。但依《聯邦存款保險法》第 11(k) 條 (即美國聯邦法典彙編第 12 篇第 1821(k) 條) 規定，該條應優先於規定責任標準較重大過失寬鬆之州法，予以適用。

截至 2020 年底，在倒閉之 539 家要保機構中，FDIC 就其中之 207 家 (約佔 38.4%) 提出了董事與職員責任求償案。同時，FDIC 已就 204 件求償案以和解或透過其他方式終結，且共獲償 13.25 億美元。另外，上開已終結之 204 件求償案中，有 3 件係透過法院判決而結案。其中，首案是 FDIC 擔任 IndyMac 銀行清理人時之求償案 (IndyMac Bank v.

Van Dellen)，該案係關於 IndyMac 銀行對房地產開發商所承作之 66 筆銷售情況不佳之商辦貸放款。歷經為期 4 週的陪審團審理後，法院作成有利於 FDIC 之判決，賠償金額達 1.688 億美元。然，該案最終以約 4,197 萬美元與被告達成和解協議，以豁免其他尚未向提交陪審團審理之貸放款項，以及被告要求將此和解條件記入法院的判決書。

至於，另兩件經法院裁判之董事與職員責任求償案則涉及兩家資產規模較小之社區銀行，分別是由 FDIC 清理的 Buckhead 銀行起訴 Loudermilk 案，以及同樣由 FDIC 清理之 Butte Community 銀行起訴 Ching 案。Buckhead 銀行案係經該行放款審議委員會批准而承作之銷售不佳商辦貸放款，陪審團經過 8 天的審理後，作成被告應向 FDIC 給付賠償金額 500 萬美元之判決。其後，美國聯邦第十一巡迴上訴法院於 2019 年 7 月維持該判決，認為 Buckhead 銀行放款審議委員會之所有委員應就全部損害負連帶賠償責任。至於，Butte 銀行案係被告批核 Butte 銀行向自己與其控股公司股東支付股利，而導致虧空該行資本。該案於經過 11 天的陪審團審理後，判令應向 FDIC 給付 352 萬美元。上開二案均已全部受償在案。

2008-2013 年銀行業危機期間獲償金額最大之董事與職員責任單一求償案件係 WaMu 銀行乙案。隨著案件進程，FDIC 與 WaMu 銀行之 15 名前董事與高階經理人達成了多項和解協議，其總賠償金額約 1.897 億美元。上開金額包括保險理賠、自渠等個人資產索賠，以及參與破產程序受分配金額等。FDIC 基於上開和解協議已收取之金額已逾 1.69 億美元。

大多數董事與職員責任求償案之回收來自於保險理賠，因此董事與職員違反職責所造成之損失是否屬保險範圍，乃是 2008 年至 2013 年銀行業危機期間求償案件爭訟焦點之一。最值得注意的是係 FDIC 爭執保險公司所宣稱：董事與職員責任保險保單條款所載之特定排除條款，其意旨係為防止被保險人遭同一保單內的其他被保險人提訴求償，又同時據以就已訴請之損害申請理賠。準此，FDIC 就董事與職員責任之理賠申

請應排除在承保範圍外。保險公司進而辯稱：此等「被保險人訴被保險人」之除外責任條款所指之「被保險人」應包括擔任倒閉要保機構清理人之 FDIC^(註 8)，故 FDIC 對於訴追之列名為被保險人之董事與高階職員提出理賠申請，自應不在保險範圍內。

在 2008 年至 2013 年的銀行業危機之前，約有三分之二的法院肯認「被保險人訴被保險人」的除外責任並不適用於 FDIC 擔任清理人之情形。由於在儲貸機構危機前，某些保險公司已於「被保險人訴被保險人」排除條款中增加備註，並聲稱此舉已將 FDIC 之理賠申請排除於董事與職員責任保險之範圍外，特別是已定義該等排除條款之「被保險人」除了列名被保險人外，尚涵括「代表」被保險人之人。因此，該等條款在 2008 年至 2013 年的銀行業危機期間經 FDIC 廣泛地起訴爭執，而幾乎所有審理該條款之法院都作出有利於 FDIC 之裁判（除某地區法院裁判乙件後經推翻）^(註 9)。此外，另有保險公司主張：董事與職員責任保單所稱「損失」定義應當排除逾期放款，FDIC 申請之理賠如係董事與職員所涉之不當行為與銀行放款業務相關，應被排除於理賠範圍，且聲稱此等逾期放款排除條款為新的防禦方法。然而，有關逾期放款條款排除條款之答辯於相關法院審理均遭駁回，並作成支持 FDIC 申請理賠之裁判^(註 10)。

如董事與職員責任保險理賠額度不足或遭婉拒之理賠申請，就渠等個人財產取償亦是回收來源之一。雖然，FDIC 未能完全掌握每個個案中與個人財產相關資訊，惟於 2007 年至 2020 年期間依已查調獲取之個人財產資訊，已於董事與職員責任求償案件類型中獲償逾 1.14 億美元。其中，2020 年之 R-G Premier Bank 求償案 FDIC 自倒閉要保機構回收個人資產金額最高之單一個案，其金額約 2,076 萬美元（該案總和解金額係 2,880 萬美元）。

2. 專業人員之失職求償

(1) 會計師失職求償案

獨立會計師進行查核必須遵循各該適用之專業標準，包括公認審

計準則、公認會計原則與其他審計準則（例如由美國會計師協會制頒之審計準則）。故當會計師因未遵循應予適用之專業標準而構成違反職務時，其可能會面臨失職行為求償訴訟。此時，原告必須舉證會計師未依規查核係屬重大而致生要保機構損失。

FDIC 在會計師失職求償案件中已累積回收相當金額，其中最大一筆是來自 FDIC 擔任 Colonial 銀行之清理人時，於 2012 年對 PwC 與 Crowe Horwath 等兩家會計師事務所提起之失職求償訴訟。PwC 擔任 Colonial 銀行之獨立外部會計師，Crowe Horwath 則係受任為該行之內部會計師。FDIC 指控 PwC 與 Crowe Horwath 均未稽查出 Colonial 銀行最大客戶，即 Taylor Bean & Whitaker 抵押貸款公司（下稱「TBW 抵押貸款公司」），其主要業務係擔任抵押貸款證券發起人，對於該行犯下之重大詐欺行為，且造成逾 20 億美元的損失，故該兩家事務所應為其失職負損害賠償責任。歷經為期 4 週的庭審，2017 年 12 月美國阿拉巴馬州中區地方法院在針對 PwC 責任部分的訴訟作出了有利於 FDIC 的判決^(註 11)。法院認定 PwC 在本案所歷經之各會計年度均未能採取有效查核措施以察覺上述詐欺行為，且於查核後未取得充分佐證卻出具無保留意見之查核報告等節已構成業務過失。自《沙賓法案》（Sarbanes-Oxley Act）立法通過後，本案係首例法院肯認會計師負有責任擬具足以發現詐欺行為之查核措施之判決。法院在判決理由中，嚴厲地指摘 PwC 進行之查核不具合理性；本案並受到大幅報導，佔據主要財經媒體版面。法院在認定 PwC 應對 FDIC 負賠償之責後，就損害賠償金額進行了為期一周的庭審。2018 年 7 月，法院判令 PwC 應賠償 FDIC 約 6.25 億美元。2019 年 3 月，FDIC 以 3.35 億美元與 PwC 達成和解協議。在本案判決前，FDIC 於 2018 年 4 月審前程序以和解金額 6,000 萬美元與 Crowe Horwath 達成和解，而終結提出之失職求償訴訟。

(2) 律師失職求償案

與儲貸機構危機相比，律師失職求償並非 2008-2013 年銀行業危

機獲償款項的主要來源。在 2008-2013 年銀行業危機期間倒閉之眾多要保機構，WaMu 銀行案係回收金額最大的單一律師失職求償案件。該案起源於 Lathrop & Gage 律師事務所因受任處理乙件訴訟時未於審判程序提出重要反對答辯，導致該所客戶 - 北美抵押貸款公司須給付 1,070 萬美元的不利判決。WaMu 銀行在倒閉前之該判決上訴期間收購了北美抵押貸款公司，而承擔依上述判決的給付義務。WaMu 銀行於 2008 年倒閉後，擔任 WaMu 銀行清理人之 FDIC 以 740 萬美元與 Lathrop & Gage 事務所就失職賠償責任達成和解協議。

(3)不動產估價師失職求償案

在貸放徵審程序中，不動產估價師扮演舉足輕重的關鍵角色。FDIC 以清理人地位對不動產估價師提起失職求償訴訟，通常基於渠等未能遵循專業與業界常規而作成放款擔保品之估價報告。舉凡估價師未實地檢視以驗證擔保品之現況、未確認與物業開發前景相關問題（例如是否具備法定許可或與其他開發案之差異性）、未依物件的規模、區位與特性尋求適當可比較物件之同期銷售價格；未妥適正確計算擔保品之財產價值（例如依據竣工後價值而非改進計畫前之現狀價值），以及應審查或提交完整正確的估價報告。亦即，估價結果是否正確可信乃繫於不動產估價師獨立性與完整的估價過程。因此，當不動產估價師與要保機構之高層有密切關係，或不適當地依賴要保機構職員提供資訊，而非根據專業常規取得之資訊進行估價，均會導致估價結果偏離市場行情。甚至，不當高估擔保品價格且於貸後發生違約情事，因擔保品實際市價低於其估價，要保機構很可能無法收回放款而致生損失。

因 2008-2013 年銀行業危機衍生之專業責任求償案，對不動產估價師失職行為之獲償總金額近 4,600 萬美元。主要賠償金額係來自向 WaMu 銀行提供鑑估服務之兩家不動產估價師事務所求償之和解二案。該二案係 FDIC 對兩家大型全國性不動產估價師事務所提出了失職與違約求償^(註 12)。首先，FDIC 對 LSI 不動產估價師事務所

訴請違約賠償，因為其向 WaMu 銀行提供了 181 份嚴重超估之估價報告。另外，FDIC 對另一家繼受 eAppraiseIT 不動產估價師事務所之 CoreLogic 不動產估價師事務所訴請損害賠償，因其違約而向 WaMu 銀行提供 108 份價格嚴重灌水的評估案件。FDIC 起訴主張 LSI 與 CoreLogic 估價師事務所上開失職行為造成 WaMu 銀行約 2.586 億美元之損失。FDIC 於 2014 年基於 WaMu 銀行清理人之身分與該等事務所達成和解，分別自 LSI 事務所獲償 3,000 萬美元，以及自 CoreLogic 事務所獲償 1,200 萬美元。

3. 員工誠實保證保險理賠求償案

所謂的員工誠實保證保險（下稱「員工誠實險」）係填補要保機構之經理人或職員於保單期內，因渠等之詐欺或不誠實行為所造成損失之保險。承保員工誠實險之保險公司通常以該等保單所載之合約抗辯拒絕理賠。典型的抗辯包括宣稱未遵期通知損失發生之事實及提交損失相關證明；被保險人（即要保機構）經理人或職員於理賠申請案為不實陳述致使保單失效；抑或爭執為詐欺行為之人非屬保單約定之「職員」而不在理賠範疇。

FDIC 於 2008-2013 年銀行業危機所衍生之員工誠實險理賠求償案中，單一案件最高單筆獲償金額為 2,710 萬美元，此係由一家名為 Chubb 之保險公司承保 Colonial 銀行之三份員工誠實險保單理賠案達成和解而獲償。該求償案係擔任 Colonial 銀行清理人之 FDIC 與該行控股公司 Colonial Bancgroup Inc. 之破產管理人共同向 Chubb 保險公司提起訴訟，並於 2014 年達成 3,000 萬美元之和解協議，惟該協議仍待破產法院核可。破產法院於其後裁定 Chubb 保險公司應向 Colonial 銀行清理人（即 FDIC）給付 2,710 萬美元，以及向該行控股公司之破產管理人給付 290 萬美元。該案肇因於 Colonial 銀行職員共同舞弊行為，與 Colonial 銀行之最大客戶 TBW 抵押貸款公司之執行長通謀提供高達數千筆之不實放款，導致該行損失逾 20 億美元。

參、刑事求償與回收

FDIC 與司法部合作透過金融犯罪之偵查與防治，以保護銀行業之健全穩健。對於倒閉要保機構，清理處調查科與法務處專業責任暨金融犯罪科會同 FDIC 相關業務部門共同協力，以察覺與追蹤倒閉銀行與儲貸機構所涉之刑事訴追，並致力取得與彙整有利於 FDIC 清理之刑事歸還與沒收命令。FDIC 亦與執法機關與相關監理機關共同協力，並促進與聯邦、各州、跨國與私部門等團體及監管機關之溝通、協調與合作，以達成偵查與防治銀行業之詐欺與其他金融犯罪的共同使命。

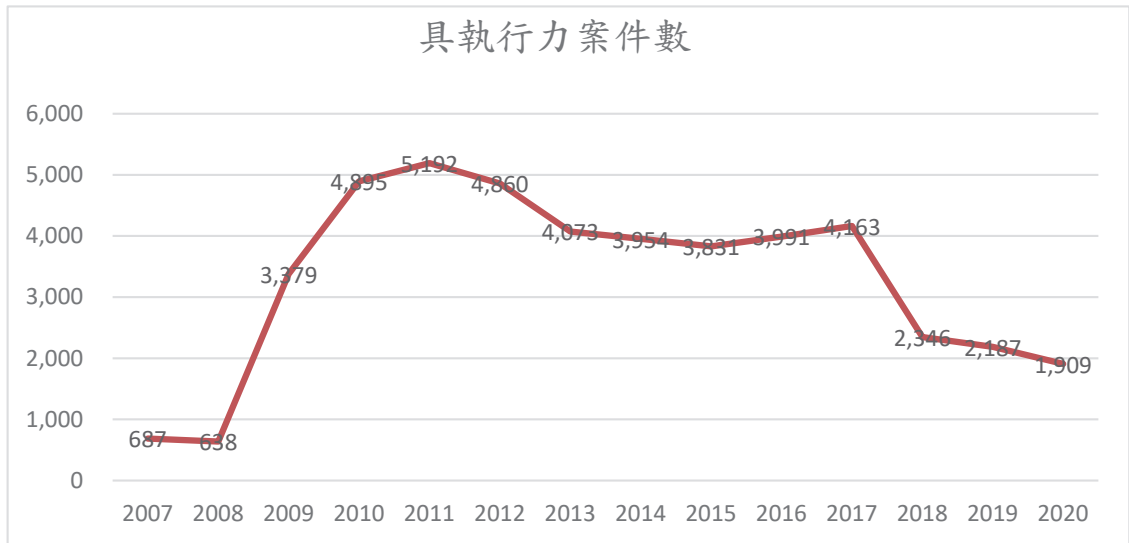
一、刑事歸還與沒收命令暨收取犯罪所得

FDIC 無權直接起訴犯罪，起訴權限歸屬於司法部與各州執法機關。然而，FDIC 清理處調查科與法務處專業責任暨金融犯罪科，藉由協助對要保機構所涉犯罪之調查、起訴與追回犯罪所得，就相關案件之刑事訴追提供司法部與各州當局重磅幫助，該等要保機構其後亦因倒閉而由 FDIC 清理。當刑事被告認罪或經判決有罪且造成要保機構之損失時，法院得發歸還命令，命刑事被告返還犯罪所得財物予該要保機構，或頒布沒收命令由擔任該要保機構清理人之 FDIC 收取。FDIC 調查科與專業責任暨金融犯罪科應確保清理人（即 FDIC）列名為該等刑事歸還與沒收命令之被害人，使清理人有權與其他被害人按比例分配返回犯罪所得。上述 FDIC 單位同仁與全國各地的檢察官與假釋官員協調，並提出被害人損失程度書面清單（Victim Impact Statements），以量化損失並作為 FDIC 所清理之要保機構追償所受損害之依據與佐證。另外，當 FDIC 就任倒閉要保機構之清理人時，得以繼受該要保機構前已取得之歸還命令。截至 2020 年底，FDIC 未完結之有效歸還令與沒收令計有 1,909 件，所載合計金額約 46.3 億美元（圖 3）。

一旦發布歸還命令或沒收命令，即開始收取程序。惟甚少刑事被告會於宣判前依命令給付。歸還命令雖然得於聯邦或州刑事案件中發布，然聯邦刑事案件是 FDIC 取得沒收命令的唯一途徑。又，司法部係 FDIC 持有之聯邦刑事歸還與沒收命令的主要執行收取機關，FDIC 之專業責任暨金融犯罪科乃全力支援司法部收取應歸還與沒收之犯罪所得，包括由 FDIC 之金融犯罪律師擔任聯邦檢察官的特別助理。再者，FDIC 調查科與專業責任暨金融犯罪科亦協助司法部確定歸還命

令或沒收命令之標的資產。此外，FDIC 尚致力於監控服刑期滿之被告，在歸還命令之執行期間定期進行資產與財產調查，並辨識詐欺工具。至就州所發布之歸還命令，FDIC 調查科與專業責任暨金融犯罪科，亦積極依州法執行該等命令以取得回收。從 2007 年至 2020 年，FDIC 依歸還與沒收命令而收取共計 8,310 萬美元。其中，歸還命令收取金額為 6,510 萬美元；而沒收命令收取金額為 1,800 萬美元。

圖 3 未結之 FDIC 歸還令與沒收令



二、提供刑事偵查案件證據資料

各州與聯邦檢察署及政府機關於調查起訴金融犯罪時，亟需案關證據資料支持起訴。自 2012 年 7 月起至 2020 年底止，FDIC 以清理人的身份收到來自司法部、美國聯邦檢察署、各州檢察署、貨幣監理局、證期會、國稅局（Internal Revenue Service, IRS）、問題資產紓困計畫特別監察長辦公室（Special Inspector General for the Troubled Asset Relief Program, SIGTARP）與聯準會（Federal Reserve Board, FRB）等單位，逾 1,084 件之協助提供資料申請案。此外，刑事被告亦有權申請核發傳票，以調閱與渠等被控罪名相關之倒閉要保機構資料。FDIC 專業責任暨

金融犯罪科與調查科已製作提供以數百萬頁計之刑事案關文件，並協助提出適格證人名單於審判中出庭作證。

三、政策專業、工作小組及訓練提供

FDIC 之專業責任暨金融犯罪科負責協調統籌國內外金融犯罪項目領域之相關政策與作法，該科之專職金融律師就金融犯罪領域之各項議題具備專業知識，包括金融詐欺行為之辨識與預防、歸還、沒收、網絡犯罪、洗錢、網絡釣魚、資恐、國內外犯罪資產之查調、電子蒐證（E-Discovery）與電腦鑑識。FDIC 專職金融律師除與相關之執法及金融監理機關組成工作小組，作為溝通協調之平台，以處理上述面向廣泛且深具重要性的金融犯罪議題，並為 FDIC 職員、法院書記官、司法部等執法機關與金融監理機關人員，就金融犯罪議題提供必要的專業訓練。

肆、所得稅退還訴訟案

由於聯邦稅法於 2009 年時曾進行重大修正，係政府因應 2008 年至 2013 年銀行業危機的措施之一。FDIC 基於清理人之職責，乃就因該修法所衍生之聯邦政府應退還之附加所得稅受領權歸屬爭議^{（註 13）}，而進行許多重要訴訟。

《工人、住宅所有權與企業協助法》（Worker, Homeownership, and Business Assistance Act of 2009, WHBAA，下稱「企業協助法」）於 2009 年 11 月 6 日通過立法，《企業協助法》允許包括銀行與其控股公司在內之部分企業有一次選擇機會，以決定是否將 2008 年與 2009 年之營業淨損，延長為區分五年，抑或維持原本之二年的時限，予以扣抵。此外，《企業協助法》將所得稅退稅金額提高至原先退稅兩倍。在《企業協助法》施行後，倒閉銀行所涉之合併申報退稅總額為 44 億美元。然，FDIC 透過和解、法院判決與其他途徑，基於倒閉銀行清理人權能而收取上開退稅金額中的 36 億美元，其餘 8 億美元則由倒閉銀行之控股公司取得^{（註 14）}。

伍、行政執法作為

FDIC 主要聯邦監理機關之一，監理經各州特許成立並參加聯邦存款保險之

非聯邦準備系統的會員銀行，主要為州立非聯準會員銀行與州立儲貸機構（下稱「受 FDIC 監理金融機構」）。FDIC 作為主要的聯邦監理機關，依據《聯邦存款保險法》具有法令執行權限，並得處分受其監理金融機構之違法行為，其包括違反消費者保護法規與信託義務，以及悖離健全經營之作為。在 2008 年至 2013 年銀行危機期間更彰顯上述執法權限之彌足重要。

自 2008 年 1 月至 2014 年 12 月底止，FDIC 依美國聯邦法典彙編第 12 篇第 1813(u) 條，對於受其監理之營運中要保機構暨其利害關係人 (institution-affiliated parties, IAPs，下稱「關係人」) 所作成之正式行政執法作為共計 3,430 件^(註 15)。其中包括正式調查 110 件與各項行政執法作為之裁決通知 134 件，涉及之關係人多數是要保機構之董事、高階經理人、一般職員或股東^(註 16)。

FDIC 會視情形發動正式或非正式之行政執法作為，以糾正已經識別之缺失、確保法令遵循及救濟消費者之損害，並懲罰與防止不當行為。所謂的非正式行政執法作為係指 FDIC 並未發布監理命令，而係經要保機構同意後自動採取之改正措施^(註 17)。至於，正式行政執法作為之作成方式係經銀行或關係人同意或透過行政聽證程序後，由 FDIC 對渠等發布監理命令。

行政執法作為之起因通常來自對銀行之金融檢查，無論是就其風險管理或消費者保護之法令遵循；抑或是由消費者之申訴、不符營業常規之報告或是透過執法機關與相關機構之轉介。FDIC 在 2008 年至 2014 年期間已作成 3,430 件正式行政執法作為，係由華盛頓特區法務人員、風險管理監理處 (Risk Management Supervision, RMS) 之各地區辦事處與檢查人員，以及存戶暨消費者保護處 (Division of Depositor and Consumer Protection, DDCP) 同仁之共同努力而完成。透過他們的努力而發現暨調查尚在營運之銀行及其董事、高階經理人、一般職員與關係人等（例如銀行之供應商與提供服務之第三方）涉及之可能不當行為。

一、行政執法作為的類型

(一) 非正式行政執法作為

非正式行政執法作為屬 FDIC 之監理權限之一，旨在糾正業經識別之缺失，並確保聯邦與各州銀行法規之遵循。非正式行政執法作為並未公開，

而係於 FDIC 採行正式行政執法作為前，與受其監理之金融機構共同協力以謀求改正某些適法爭議之行政作為。

FDIC 最常採取之非正式行政執法作為係由銀行董事會自行決議，以及與之簽訂備忘錄（Memorandum of Understanding, MOU）。所謂「董事會自行決議」是經由銀行董事會通過決議後，自願採行某些糾正措施。就此，FDIC 並非該決議之當事方，惟得核可該等決議。至於所謂「備忘錄」則係 FDIC 與銀行間之協議，旨在處理與糾正業經識別之營運缺失，例如風險管理之失靈或銀行法令遵循之問題。當 FDIC 確定銀行董事會決議方式無法完全改正銀行違失時，通常會採行備忘錄作為執法手段。

（二）正式執法作為

《聯邦存款保險法》第 8 條賦予 FDIC 對其所監理之金融機構及暨其關係人具有執法權限，原則上各該正式執法作為必須在不當行為發生之日起五年內作成。依《聯邦存款保險法》第 8 條（b）條，FDIC 得要求銀行暨關係人禁止暨停止（cease and desist）若干行為與營業措施。此外，第 8（b）條另授權 FDIC 要求銀行暨其關係人採取改正措施，以改善不符健全經營之情況、改正違反法令行為，或是向受害方（包括銀行或消費者）支付相當賠償金額。當要保機構遭其關係人侵害時，亦須給付該機構賠償金以填補因此造成的損害。當銀行或其關係人侵害消費者時，應向消費者給付賠償金，以填補消費者所受之人身損害或財產損失，以及（或）追繳不當利得。

另《聯邦存款保險法》第 8（e）條授權 FDIC 得命禁止銀行經理階層、董事、職員或其他關係人繼續於銀行業任職。當關係人違反法令、從事不符常規或非不健全經營，或違反對銀行之忠誠義務等上開不當行為時，FDIC 得以採取必要的禁止處分。惟處分上開不當行為之要件在客觀上須對銀行已產生實害或可能造成損失、使關係人獲取利益，或對存戶造成損害；且主觀上應涉及個人之不誠信，或故意及持續地無視銀行之穩健經營之不當行為。

再者，《聯邦存款保險法》第 8（i）（2）條則授權 FDIC 得區分三級

的不當行為，對銀行或其關係人課予民事金錢裁罰（civil money penalties, CMPs）。所稱之民事金錢裁罰具有懲罰性質且係向美國財政部繳納，亦即銀行或其關係人如違反法律、管制規定或書面命令，FDIC 得視情節分別處以：（1）第一級民事金錢裁罰，即銀行或關係人係輕率地從事非常規行為，且違反法律、管制規定或書面命令，並損及銀行之健全經營；（2）第二級民事金錢裁罰，渠等因違背對銀行的忠誠義務，致銀行發生損失逾一定金額，或為獲取金錢利益而犯之；以及（3）第三級民事金錢裁罰，即銀行或其關係人係故意違反法律、從事損及銀行之健全經營之非常規行為，或故意違反信託義務，致銀行產生重大損失或收益重大減損。FDIC 將視個案不當行為程度，而決定裁罰金額。以第一級民事金錢裁罰之金額最低，至第三級民事金錢裁罰金額為最高。除《聯邦存款保險法》第 8（i）（2）條授予 FDIC 上開裁罰權限外，尚得依其他法律之規定，就特定違反法律或管制規定之銀行或其關係人裁處民事金錢罰款，如違反防滂保險法規^{（註 18）}。

除上述對受 FDIC 監理金融機構之主要權力外，《聯邦存款保險法》第 8（t）條另賦予 FDIC 對所有要保機構與其關係人具有備位執法權限，而 2010 年的《陶德 - 法蘭克法》（Dodd-Frank Act，下稱《陶德法案》）則將適用對象擴大至所有要保機構之控股公司^{（註 19）}。依《陶德法案》第 8（t）條，FDIC 可以建議金融機構之聯邦監理機關對其所監理之金融機構或其關係人採取執法作為^{（註 20）}。若該管聯邦機關未依 FDIC 建議對金融機構或其關係人採取任何的執法作為，或是提出妥適因應計畫，董事會得授權 FDIC 相關部門逕行作成原先之建議作為^{（註 21）}。

此外，為輔助 FDIC 行使金融檢查機關之權限，《聯邦存款保險法》第 10（c）條則授權 FDIC 對於銀行、其關係人或相關第三方進行正式調查。FDIC 職員被授權得要求被調查人出具宣誓聲明，並發出正式傳票以調查銀行或其關係人可能的不當行為；惟非所有涉及不當行為所進行之調查均會成案而採取進一步之執法作為。雖然，調查令（order of investigation）之簽發與被調查之對象均屬保密而不予公開，但 FDIC 每年均會公開調查報告件數^{（註 22）}。

二、FDIC 回應 2008 年至 2013 年銀行業危機之各項行政執法作為

(一)對營運中之銀行與其關係企業之行政執法作為

1.正式執法作為

如前所述，自 2008 年 1 月至 2014 年 12 月底止，FDIC 針對受 FDIC 監理之正常營運銀行與其關係人，作成 3,430 件之正式執法作為。在本次危機情勢最嚴峻時期，FDIC 之風險管理監理處依《聯邦存款保險法》第 8 (b) 條，對受 FDIC 監理金融機構發布了 1,170 件合意處分或停止令 (Consent or Cease and Desist Orders)，近乎所有 FDIC 轄下陷入困境銀行均收受該項命令。簡言之，第 8 (b) 條之命令所涉之監理議題，甚多集中在降低商業房地產放款與補足資本。此等命令之要旨聚焦在要求銀行應籌集資金、制定緊急應變計畫以因應潛在之出售與併購交易，或提出具體風險管理改善措施。

FDIC 依《聯邦存款保險法》第 8 (e) 條所發布之撤銷或禁止令 (Removal or Prohibition orders) 共計 647 件，依同法第 8 (i) 條作成民事金錢裁罰 987 件，並依同法第 8 (b) (6) 條發布了 44 件行政歸還令。禁止令係就個人之不當行為，此等不當行為通常涉及商業房地產放款或交易上利益衝突。絕大多數的民事金錢裁罰係對於依《聯邦存款保險法》第 8 (b) 條與第 8 (e) 條作成之處分案件所關連之銀行與關係人，而依同法第 8 (i) 作成之裁罰案。然而，上開執行作為多係逕依各該法條作成，僅少數執法作為係經裁決通知與行政聽證程序後，始予作成。

2.非正式執法作為

除前述之正式執法作為外，FDIC 所採取之非正式執法作為尚包括與相關銀行簽訂 2,923 件 MOU，以及核可 1,224 家銀行董事會通過之自行決議，兩者合計非正式執法作為共 4,147 件。

3.調查

FDIC 依《聯邦存款保險法》第 10 (c) 條所進行之調查案計有 110 件，其中有部分調查案件開啟後續執法作為。

4.2008-2014 年間 FDIC 對營運中銀行採取之執法作為

至於 FDIC 對營運中銀行採取之執法作為整理如表 3，統計 FDIC 在 2008 年至 2014 年間採取之各類型正式執法作為，以健全銀行經營，維持金融穩定。

(二)對營運中銀行之執法案例

於某裁罰案例中，FDIC 以某銀行董事會未遵循存款保險核准令 (deposit-insurance approval order) 為由，而多次裁處民事金錢裁罰。雖然，該等裁罰處分對象係該營運中銀行之關係人，但仍無法挽救上開不當行為造成之損害，最終仍導致該銀行倒閉退場。

此外，FDIC 尚對違反金融消費者保護法令情節重大行為者採取積極執法作為。例如，2012 年 10 月間，FDIC 與消費者金融保護局 (Consumer Financial Protection Bureau, CFPB) 共同就美國運通銀行 (下稱「American Express 銀行」) 違反《聯邦貿易委員會法》第 5 條之詐欺催收與信用卡不當行銷等違法行為，與該行達成和解^(註 23)。

表 3 2008-2014 年間對營運中銀行之正式行政執法作為

年度	正式 執法 作為 (件)	第 8(b) 條 停止令		8(b)(6) 條 行政歸還令		第 8(e) 條 撤銷 / 禁止令		第 8(i) 條及 《滄災法》民 事金錢裁罰		第 10 (c) 條 調查令
		命令	裁決 通知	命令	裁決 通知	命令	裁決 通知	命令	裁決 通知	
2008	273	93	1	3	0	62	1	100	3	4
2009	551	302	8	4	0	65	1	160	1	11
2010	758	357	3	3	0	112	10	215	10	15
2011	557	186	6	7	0	100	19	195	17	30
2012	557	114	0	10	0	110	8	168	5	17
2013	414	70	3	10	1	99	14	80	14	17
2014	320	48	0	7	1	99	4	69	4	16
合計	3,430	1,170	21	44	2	647	57	987	54	110

資料來源：FDIC

該案經 FDIC 與 CFPB 共同認定，American Express 銀行違反聯邦法關於不公平與詐欺禁止之規定，向消費者（債務人）虛假陳稱如渠等願另行簽訂清償舊債務之和解協議，將會報送已清償債務之資料予相關消費者信用報告機構（惟實際上渠等之原信用不良註記資料已毋須報送），而得以提高渠等之消費者信用評分。此外，American Express 銀行更謊稱如債務人簽訂和解協議且部分清償，其餘未償債務餘額將得予免除。惟，該等未償餘額並未免除，而轉入渠等於 American Express 銀行之現欠。

依 FDIC、消費者金融保護局與 American Express 銀行間之和解協議，American Express 銀行願接受合意處分令（Consent Orders）、行政歸還令（Orders for Restitution）及民事金錢裁罰，向逾 250,000 名受害消費者賠償總金額共約 8,500 萬美元，並繳納約為 2,700 萬美元之民事金錢裁罰。除上述賠償與裁罰外，合意處分令尚要求 American Express 銀行應改正所有違規行為，諸如提供內容明確之書面催收聲明，並停止使用欺詐手段招攬信用卡客戶。

另一個值得注意的案例是發生於 2014 年 5 月間，FDIC 與 Sallie Mae 銀行就該行違反《軍人民事救濟法》（Servicemembers Civil Relief Act, SCRA）第 5 條等相關規定達成和解案^{（註 24）}。緣 FDIC 認定 Sallie Mae 銀行以不公平與詐欺手段，未正確地向就讀軍事院校學生之借款人揭露其貸款之分期還款方式，以及未說明應如何避免衍生滯納金，而違反該法第 5 條等相關規定。此外，因 Sallie Mae 銀行之不法行為對現役軍職人員已產生不利益結果，亦即 Sallie Mae 錯誤地告知現役人員必須於分發後才得以享有《軍人民事救濟法》之利益，而增加現役人員依該法本應享有利益之不必要限制與要求，並且未能提供現役人員依該法得取得之完整的救濟服務。

就此，FDIC 則發布合意處分令、行政歸還令與給付民事金錢裁罰，依該等命令 FDIC 要求 Sallie Mae 銀行應繳納民事金錢裁罰計 660 萬美元，及向受害借款人支付共約 3,000 萬美元之賠償金額。Sallie Mae 銀行另與司法部達成和解，為現役人員提供高達 6,000 萬美元之和解基金^{（註 25）}。此外，

依上開 FDIC 命令尚要求 Sallie Mae 銀行採取積極措施，揭露分期還款和避免滯納金等資訊，以使消費者得以清楚了解，並確保現役人員得以受《軍人民事救濟法》相關規定之適正對待。

(三)立即糾正措施

除《聯邦存款保險法》第 8 條規定之執法權限外，該法第 38 條中之立即糾正措施條款 (prompt corrective action provisions, PCA provisions) 則授權 FDIC 對於資本不足之銀行命其立即應採取各種補強資本之措施。FDIC 採取立即糾正措施之目的在於儘量減少對於存款保險基金 (Deposit Insurance Fund, DIF) 可能造成之損失。因此，隨著金融機構資本之減損，其所受到之限制亦趨於嚴格。某些限制措施係是依法律明文規定而作成，例如對經紀存款、資本運用與管理費用之限制。此外，FDIC 依個案情節裁量發出監理命令以實施相關糾正措施，例如要求金融機構資本重建、解除董事或高階經理人之職務，或限制其與關係企業交易等措施。2008 年至 2014 年期間，FDIC 發布立即糾正措施命令共計 136 件。

(四)相互保證責任

2008-2013 年銀行業危機時，FDIC 運用金融機構之關係企業間應負相互保證責任 (cross-guarantee) 條款，以避免銀行受危機波及而倒閉，並最大限度地減少存款保險基金之損失，且為該基金收回更多款項。相互保證責任是兩個以上之往來關聯企業 (例如金控母公司與其銀行等子公司間) 為各自所負擔之債務、承諾或義務之履行，提供相互承諾與保證之制度。亦即，因相互保證使集團內之任一成員之債權人同時成為集團其他成員公司之債權人。因此，在相互保證責任制度下之任一公司陷於支付不能，集團內的其他公司應負連帶清償責任。

《聯邦存款保險法》第 5 (e) 條係規定所有「共同控制要保機構」之企業，就 FDIC 因該要保機構違約所致或預期可能發生之損失應負相互保證責任。本條規定之目的係確保同一母公司對其持有之任一要保機構，均應承擔其從屬要保機構之倒閉或清理之成本與費用^(註 26)，並有助於降低存款保險基金之成本支出。一般而言，相互保證責任之金額約當於存款保

險基金清理該倒閉金融機構之可能損失。再者，FDIC 須評估對於存款保險基金成本確屬最低時，且經 FDIC 董事會必須審核通過，始採用相互保證責任機制。

本條之規範意旨係為促使銀行之控股母公司財務支援其所持有之各銀行子公司。FDIC 乃積極地鼓勵控股母公司擬訂防止銀行子公司倒閉與執行相互保證責任策略；FDIC 則研擬有效運用相互保證責任權限，以執行所擬訂之監理與清理策略，並將存款保險基金之損失風險降至最低。值得一提的是，FDIC 於佛羅里達西南商業銀行（Commerce Bank of Southwest Florida）倒閉時，即運用相互保證責任機制令其母公司 Capitol Bancorp 出售其他銀行子公司之持股，並在造成存款保險基金最小成本之條件下，將持股所得注資其控制之數家問題金融機構。於本次危機期間，FDIC 共發布 33 件相互保證責任命令（orders of cross-guarantee liability）。

（五）FDIC 對倒閉銀行與其關係人採取之行政執法作為

FDIC 檢視回顧 2008 年 1 月至 2014 年 12 月之期間，逾 500 家倒閉銀行之相關資料，以重新確認採取之執法作為是否妥適。除受 FDIC 監管金融機構以外，上開檢視範圍尚包括受金融管理局（Office of the Comptroller of the Currency, OCC）、儲貸機構管理局（Office of Thrift Supervision, OTS）與聯邦準備理事會（Board of Governors of the Federal Reserve System, FRB）等聯邦監理之銀行。總之，FDIC 重新檢視 2008 至 2013 年銀行業危機中之每件銀行倒閉案。

就受 FDIC 監管之每家倒閉銀行，FDIC 職員均進行全面性的危險信號（red-flag）書面審查，分析來自 FDIC 監察長辦公室、清理處、風險管理監理處與專業責任暨金融犯罪科等 FDIC 內部單位之資料。2014 年，FDIC 監察長辦公室發布一份聯合報告，該報告分析聯邦各監理機關針對倒閉銀行於破產前之關係人採取之執法作為，整理如下表 4 所示。

表 4 對 465 家倒閉金融機構關係人執法作為

制裁 / 執法作為	監理機關	執法對象		涉關係人之 執法作為 案件數
		關係人	關係機構	
撤銷 / 禁止令	FDIC	86 ^a	53 ^a	涉及 75 家 金融機構 共 128 案
	FRB	4	2	
	OCC	19 ^b	14 ^b	
	OTS ^d	19	7	
民事金錢 裁罰令	FDIC	63 人 /4,100 仟萬元	26	涉及 42 家 金融機構 共 120 案
	FRB	0	0	
	OCC	28 人 /1.69 億元 ^b	12 ^b	
	OTS ^d	29 人 /19.55 萬元	5	
行政 歸還令	FDIC	5 人 /28.4 萬元	2	涉及 5 家 金融機構 共 8 案
	FRB	0	0	
	OCC	3 人 /72.8 萬元	3	
	OTS	0 ^c	0 ^c	
個人 停止令	FDIC	0	0	涉及 6 家 金融機構 共 19 案
	FRB	0	0	
	OCC	15	5	
	OTS ^d	4	1	
各聯邦監理機關執法 作為合計數（調整後）		涉及 87 家金融機構、關係人 218 人；合計 275 案		

資料來源：OIG 辦公室依 FDIC、FRB、OCC 等機關提供及其公開網站資料整理製表

a 包括 FDIC 對原受 OTS 監理之二家金融機構的 5 名前經理階層與董事發布之撤銷 / 禁止令；該等命令之發布係 FDIC 行使其備位執法權限。

b 包括 OCC 對原受 OTS 監理之某家金融機構簽發之撤銷 / 禁止令與民事金錢裁罰各乙案。

c 查無 OTS 發布之行政歸還令相關資訊。

d 有關 OTS 執法作為之統計期間係自 2008 年 1 月起至 2011 年 7 月 21 日 OTS 遭裁撤日止（裁撤後，其監理儲貸機關之職掌由承受之 OCC 賡續辦理）。

例如 2011 年時，FDIC 對經營不善之比佛利山第一銀行（First Bank of Beverly Hill）前總經理兼公司董事送達通知。FDIC 指稱，該案係因總經理未盡經營義務而輕忽地（recklessly）從事收購、構建與發展該行之放款資產規模，致風

控不當而造成該銀行倒閉。FDIC 另稱，總經理於董事會亦未就與自身利益衝突之議案主動迴避。於本案裁罰聽證會前，以總經理兼公司董事已違反禁止規定而裁處 1,000 美元之民事金錢裁罰。聽證會後，FDIC 對其發佈禁止令暨裁處 85,000 美元之民事金錢裁罰。

再者，FDIC 曾兩次對於倒閉之聯邦特許成立儲貸機構行使備位執法權限，而該等倒閉儲貸機構之主要聯邦監理機關係 OCC（為 OTS 之繼任監理者）。2012 年 5 月，FDIC 利用其備位執法權限對 Downey 儲貸機構之四名前經理人與董事發布第 8（e）之條禁止令，該儲貸機構係於 2008 年由 FDIC 所清理。上開受處分人因未適當地管理 Downey 儲貸機構所營之期權可調整利率抵押貸款（Adjustable-Rate Mortgage, ARM）計畫而受處分。有別於傳統放款計畫，此項計畫隱藏諸多不符常規經營之風險，例如於高峰期有逾 95% 借款人運用了高風險的負向攤銷期權（negative amortization option）。此計畫之證券化係委由外部獨立的抵押放款經紀機構擔任創始機構，除了徵提之收入或財產證明文件無法覈實借款人之貸放風險外，且其承銷作業亦有欠周延，致使消費者面臨重大風險^{（註 27）}。該案對於受處分人之執法作為乃係 FDIC 專業責任暨金融犯罪科辦理之「全球和解（global settlement）協議」之一環，內容包括受處分人應向擔任倒閉金融機構清理人之 FDIC 給付賠償金額^{（註 28）}。

此外，於 Downey 儲貸機構案後，FDIC 於同（2012）年再度行使其備位執法權限，係針對美國史上資產規模第四大銀行 -IndyMac 銀行 - 之倒閉事件之處置^{（註 29）}，FDIC 對該行前任總經理暨董事會主席 Michael Perry 發布第 8（e）條禁止令。Perry 在 IndyMac 銀行於已知風險下，仍持續地創始與購入 Alt-A 放款債權（Alt-A loans），卻未進行獨立承銷制度或建立必要的內部控制機制^{（註 30）}。與 Downey 案相同，本案之執行作為亦屬 FDIC 專業責任暨金融犯罪科辦理之「全球和解協議」，依該協議 Perry 須向 IndyMac 銀行之清理人（即 FDIC）給付 100 萬美元之賠償金額。

陸、結論

隨著金融體系與商品因創新成長所帶來的高度複雜性，FDIC 持續地因應調

整，以履行維護銀行體系健全與穩定之任務。FDIC 在 2008-2013 年銀行業危機期間，利用司法訴追與採取各項行政作為以回應此重大挑戰。

首先，FDIC 於本次危機期間執行清理人職務時，除藉由運用於前次金融危機已展現卓越成效之各項法律工具與策略，尚尋求新的求償方式以謀降低某些新金融業務（novel financial practices）所造成之損失。從而，FDIC 透過專業責任求償訴訟得到豐碩的收償結果。其次，由於 2009 年聯邦稅法修正，使擔任清理人之 FDIC 據以提起訴訟以申請退還倒閉銀行所得稅。再者，FDIC 為追回不法所得而致力於聲請刑事歸還令與沒收令，以推動與達成對不法行為者究責，以及使渠等對因所造成之倒閉銀行損失負責之政策目標。最後，與儲貸危機相較，在 2008-2013 年銀行業危機期間，FDIC 本於權責且更加善於透過作成各項行政執法作為向倒閉金融機構之相關人等求償，並於該期間制定法規，俾能廣泛地向金融機構課責。透過上述努力，FDIC 在金融機構之清理、求償之執行與回收等工作面向，已展現確有能力因應銀行體系之最新變革，並建立相關處理經驗與典範。

柒、心得與建議

民國 80 年代末期，國銀之逾期放款比率逐年攀升致使不良資產激增，反映金融經營環境險峻^{（註 31）}，且有引發金融風暴之虞。有鑑於此，政府積極推動金融改革，除了協助正常營運的金融機構進行同業及跨業整併外，另為避免金融機構倒閉致生擠兌風潮，引發系統性風險，以維持金融穩定，故於 90 年 7 月特制定「行政院金融重建基金設置及管理條例」（下稱「重建基金條例」），以動用公共資金的方式提供存款人全額保障，處理逾放過高、淨值呈負數之不健全的金融機構有序地退出市場，俾維金融經營秩序。

另，重建基金為保障存款大眾、維持金融穩定，爰動用公共資金賠付問題金融機構，以填補該等機構資產負債缺口之方式，使健全的銀行願意承接問題金融機構之業務，進而達到金融服務不中斷，及存款人的權益充分獲得保障之目的。然而，與 FDIC 辦理民刑事法律訴追案相同，重建基金乃對致使金融機構倒閉之相關不法人員進行訴追，使渠等為此負民刑事責任，以符公平正義。職是，倘經營不善係肇因於銀行內部人謀不臧，或外部人詐欺等原因造成銀行損失，終致倒

閉，則應追究相關人員之刑責並賠償損害。在此脈絡下，存保公司受金融重建基金委託辦理民事責任追償，以及移送涉及不法案件予司法機關偵審，相關之辦理心得與建議分述如下：

一、辦理心得

(一)受金融重建基金委託辦理民事責任追償成果卓著

依重建基金條例第 17 條規定：「重建基金依本條例規定辦理賠付後，在其賠付之限度內，取得該金融機構對其負責人、職員因委任或僱傭契約所生之債務不履行損害賠償請求權或侵權行為損害賠償請求權，與其職務保證人、保證保險人及共同侵權行為人之損害賠償請求權（第 1 項）存保公司得於重建基金授與訴訟實施權後，以自己之名義，對前項所列應負賠償責任之人提起民事訴訟或聲請承當訴訟（第 2 項）」。存保公司自民國 90 年中起受託辦理民事追償工作已近二十載，專責人員與法律團隊從浩瀚累牘之不法卷證中，窮盡心力以盡舉證之責，獲確定勝訴判決比率達 82.3%。

(二)依重建基金條例移送涉及不法人員定罪率高

另依重建基金條例第 16 條規定，對於金融機構之負責人或職員，疑涉意圖為自己或第三人不法之利益，或疑涉損害該金融機構之利益，而為違背其職務之行為，致生損害於該金融機構之財產或其他利益者，移送檢調機關偵辦。存保公司依該條例暨刑事法令而移送檢調機關偵查之案件，其中經檢察官起訴、法院審理而判決有罪比率達 76.4%，定罪率甚高。

二、建議

(一)保留不法授信案件債權與其民事追償併同處理

按金融機構職員與借款人勾串而違法辦理授信，致授信本息無法回收造成金融機構損失，本應依違背委任關係、僱傭關係，或依侵權行為等法律關係負損害賠償責任。然而，授信借款人依授信契約之約定，亦有還款

之義務。不同於 FDIC 並未區分係不法或借貸契約責任而分別求償，在我國運作係承受放款債權之受讓銀行或資產管理公司續向借款人追索債務，而不法訴追則由本公司行使，二類請求權分別起訴，於法原無不合。然取得款項之債務人一方面須依放款合約清償，一方面負損害賠償責任，似亦有可雙重追償之議。

為免重覆追償，雙重剝削之爭議，涉不法授信案件之債權不宜轉讓承受銀行或資產管理公司，而保留由不法訴追主體併同處理。若此，則除能掌握不法授信之債權回收狀況，亦能以處理案關擔保品等方式增加回收且符合公平原則。

(二) 建立連帶保證責任額度分擔制度

違法授信案件中具有組織分工之特性，亦即違法授信均非獨力為之，而係有多數人參與犯罪。一方面，除了便利犯罪之遂行與掩飾犯行；另一方面，正因為授信業務之複雜性，放款之徵審核貸流程本由金融機構內之不同層級、職務之人員辦理。再者，銀行管理階層對授信案件准駁，係依擬貸金額多寡，具有一定的權限或影響力，而基層的徵授信承辦人員，對於授信案處理亦各司其責。因此，任何一件授信案，均非單一行員得以獨立作業與決定是否貸放，均係經銀行徵授信行員與主管間一致認可之集體作業成果。故違法授信案作業流程中的每個環節之參與者，如故意不履行其應盡職責與義務而「成就」之，本應就其分擔不法行為程度高低而課責。

從而，就違法人員之刑事責任，刑事法院乃依其於犯罪事實中扮演之角色、分工等因素論罪量刑，各級成員依其應負之責任分別判處不同程度之刑罰。然而，現行民法卻規定共同侵權行為人（即違法授信案之所有參與者）應為損害金額全數負連帶清償責任。實則，辦理核貸違法授信的各級成員，均非一人完成違法行為，卻不論其所為分工責任，而須連帶負全部損失之清償責任，不盡合理。若所涉賠償金額達數千萬或數億元，窮盡一生之力幾無清償可能，故承審法院雖一再試圖以各種理由酌減賠償金額，然因現行法律並無減輕責任之具體依據，致造成一再發回更審，亦是案件久懸未決之重要原因之一。

因此，為因應不法授信案組織分工特性，似可於相關金融法令中，訂立侵權行為民事責任分擔或酌減之法律依據，使違法授信的各階層人員依其失職行為之輕重比例負擔其責任，使其權責相符，合乎正義與比例原則。

(三) 考量立法賦予清理人特別權限

目前存保公司辦理之民事責任追償，依重建基金條例得以暫時免繳裁判費。惟案件進行至執行階段時，依強制執行法就所聲請執行之案件，仍須依執行金額繳納高額之執行費方能取得執行名義，於債務人財產有限，且財產增加機會甚微之情形下，能否為樽節執行費而放棄取得全額之執行名義，以及如因放棄致生時效消滅效果，是否違反受託人之注意義務，滋生疑義。

參照 FDIC 辦理專業責任求償案之經驗，FDIC 行使追償請求權的前提有二：其一，請求權仍保有其權益價值，且清理人於請求回收的必要訴訟中須有很大的勝算；其二，必要的訴訟須符合成本效益，應考量責任保險的範圍與被告持有的個人資產。FDIC 的董事會有權決定是否提出訴訟及訴訟之金額。此外，FDIC 於追究倒閉清理之金融機構經營者怠忽職守、濫用職權或有重大過失等，所追償回收之資金亦併入其清理程序，使清理程序順利進行並符合執行效益，

觀諸本公司代重建基金辦理之追償任務，因依法得暫免繳裁判費且順應輿論風向對不法人員之惡感、社會大眾對實現正義之期待，未考量訴追本益與而當事人資力，而對於涉案違法人員追訴全數損失，深具懲罰的意味。從而，雖取得高額的勝訴判決，惟實際上收回之比率不高。未來在限額保障之存款保險機制下，本公司如須以清理人身分辦理追償時，宜參考 FDIC 於考量追償本益之概念，賦與清理人裁量權限，得衡酌責任保險範圍與被告持有的個人資產價值後，提起符合成本效益之訴訟，並得依最小成本法則，決定如何處分各項債權（例如與連帶債務人之一人、數人或全部協商清償方案）請求之權限。

註釋

- 註 1：經專業責任暨金融犯罪科 (PLFCS) 評估若認為妥適，亦會將由倒閉要保機構之主管機關提起的行政執法案件轉交 FDIC 法務處執行科 (Enforcement Section) 辦理。
- 註 2：2008 年至 2013 年間計有 489 家被保機構倒閉。除本文另有說明外，專業責任求償案件相關資訊之統計期間係自 2008 年至 2020 年底止，其原因在於要保機構倒閉至 FDIC 就專業責任求償案件實際獲償，兩者間有一段時點落差。故上述的統計期間較能正確反映於 2008-2013 年銀行業危機倒閉之要保機構辦理訴追專業責任之獲償情形。
- 註 3：FDIC 擔任清理人時，就要保機構倒閉前提起之訴訟，經調查評估該訴訟案件具有回收可能且預期符合成本效益時，亦會聲明承受該訴訟。
- 註 4：罹於長效期間將阻卻原告之請求，因此其請求須於被告行為後一定期間內提出，即使是原告於起訴時尚未受損害。時效期間 (statute of limitations) 不同於長效期間，係自原告受損害之日起算請求之時效規定。
- 註 5：相關案件參見 FDIC as Receiver for Citizens Nat’l Bank and FDIC as Receiver for Strategic Capital Bank v. Credit Suisse First Boston Mortgage Sec., 674 Fed. Appx. 86 (2d Cir. 2017), reh’g denied, No. 15-1037 (2d Cir. Mar. 27, 2017), cert. denied, 138 S. Ct. 501 (2017); NCUAB v. RBS Sec., No. 13-56620, 2016 WL 4269897 (9th Cir. Aug. 15, 2016); FDIC as Receiver for Colonial Bank v. First Horizon Asset Sec., Inc., 821 F.3d 372 (2d Cir. 2016), reh’g denied, No. 14-3648 (2d Cir. July 28, 2016); FDIC as Receiver for Guaranty Bank v. RBS Sec. Inc., 798 F.3d 244, 245-46 (5th Cir. 2015), cert. denied, 136 S. Ct. 1492 (2016); NCUAB v. Nomura Home Equity Loans, 727 F.3d 1246 (10th Cir. 2013), vacated and remanded, No. 13-576 (U.S. June 16, 2014), aff’d on reh’g, 764 F.3d 1199 (10th Cir. 2014); FHFA v. UBS Americas, Inc., 712 F.3d 136 (2d Cir. 2013); and FDIC as Receiver for Cmty. Bank of Nevada v. Rhodes, 336 P.3d 961, 966 (Nev. 2014)。
- 註 6：譯註：交割代理人之職責在確保落實放款人的交割指示，並妥善交付貸放款項
- 註 7：1980 年代及 1990 年代初期，金融管理局 (Comptroller of the Currency, OCC)、儲貸機構管理局 (Office of Thrift Supervision, OTS) 與 FDIC 分別為制定董事行為

準則：例如金融管理局於 1987 年首次出版董事手冊（2016 年更新）；由儲貸機構管理局於 1989 年發布之董事相關資訊指引；FDIC 於 1992 年 12 月 3 日發布之金融機構監理信函（FIL-87-92），以及 FDIC 出版之董事隨行手冊（2007 年 12 月更新）。

註 8：譯註：因 FDIC 係以清理人身分代表該要保機構，而成為保單之列名被保險人。

註 9：參見 *St. Paul Mercury Ins. Co. v. FDIC as Receiver for Pacific Coast National Bank*, No. 14-56830, 2016 WL 6092400, at *2 (9th Cir. Oct. 19, 2016)；*St. Paul Mercury Ins. Co. v. FDIC as Receiver for Cmty. Bank & Trust*, 774 F.3d 702, 705, 710 (11th Cir. 2014)；*Certain Underwriters at Lloyd's, London v. FDIC as Receiver for Omni Nat'l Bank*, Case No. 1:12-cv-01740-TCB, slip op. at 23 (N.D. Ga. Sept. 1, 2016)；*FDIC as Receiver for Eurobank v. Arrillaga-Torrens, Jr.*, Case No. 3:13-cv-01328-PAD-BJM, slip op. at 62 (D.P.R. Aug. 26, 2016)；*Progressive Cas. Ins. Co. v. FDIC as Receiver for Vantus Bank*, 80 F. Supp. 3d 923, 951 (N.D. Iowa 2015)；*Progressive Cas. Ins. Co. v. FDIC as Receiver for Omni Nat'l Bank*, 926 F. Supp. 2d 1337, 1340 (N.D. Ga. 2013)；*W Holding Co. v. Chartis Ins. Co.-P.R.*, 904 F. Supp. 2d 169, 183 (D.P.R. 2012)。在 2008 年至 2013 年銀行業危機期間，唯一經判決准予以「被保險人訴被保險人」除外責任條款為由，而排除 FDIC 擔任清理人所提出理賠者，係由 BancInsure Inc.（現為 Red Rock Insurance Company）承保之董事與職員保險案。BancInsure 保單條款記載不同於其他業者之保單條款，乃明確地將「清理人」列為排除在保險範圍之外之實體。

註 10：參見 *St. Paul Mercury Ins. Co. v. FDIC as Receiver for Community Bank & Trust*, 774 F.3d 702, 711 (11th Cir. 2014)；*St. Paul Mercury Ins. Co. v. Miller*, 968 F. Supp. 2d 1236, 1241 (N.D. Ga. 2013)；*Progressive Cas. Ins. Co. v. FDIC as Receiver for Omni Nat'l Bank*, 926 F. Supp. 2d at 1337；*Progressive Cas. Ins. Co. v. FDIC as Receiver for Michigan Heritage Bank*, No. 11-CV-14816, 2012 WL 8437693, at *3 (E.D. Mich. Sept. 24, 2012)；另參見 *Progressive Cas. Ins. Co. v. FDIC as Receiver for Silver State Bank*, No. 2:12-CV-00665, 2012 WL 5418298, at *1-2 (D. Nev. Nov. 2, 2012)；*Progressive Cas. Ins. Co. v. Delaney*, No. 2:11-CV-00678, 2012 WL 3598274, at *2 (D. Nev. Aug. 20, 2012)。

註 11：參見 *FDIC as Receiver for Colonial Bank v. PricewaterhouseCoopers LLP and Crowe*

Horwath LLP, No. 2:12-cv-957-BJR, 2017 WL 8890271 (M.D. Ala. Dec. 28, 2017) .

註 12：參見 FDIC as Receiver for WaMu v. LSI Appraisal, LLC (C.D. Cal.) No. 8:11-cv-00706-DOC-AN; FDIC as Receiver for WaMu v. CoreLogic Valuation Serv., LLC (C.D. Cal.) No. 8:11-cv-00704-DOC-AN.

註 13：譯註：FDIC 主張以倒閉金融機構之清理人地位受領，而非由其控股母公司受領。

註 14：此處之所述金額不包括清理 WaMu 銀行之退稅款項，因該案係以購買與承受 (P&A) 交易的方式而由承受機構取得退稅款之受領權。

註 15：3,430 件正式行政執法作為包括下述案件類型，這些行政作為之發動除依行政聽證程序作成之裁決通知 (Notice of Charges) 外，或由 FDIC 與受處分人透過協商達成合意適用之規定，舉凡：《聯邦存款保險法》第 8 (b) 條之合意處分或停止令 (Consent or Cease and Desist Orders)；同法第 8 (b) (6) 條之行政歸還令 (Restitution)；同法第 8 (i) 條或《滌災法》之民事金錢裁罰 (CMPs)；同法第 8 (e) 條之取消或禁止令 (Removal or Prohibition)；同法第 38 條之立即糾正措施 (Prompt Corrective Action)、同法第 5 (e) 條之交互保證責任 (Cross-Guarantee Liability)，以及基於其他法律授權 (statutory authority) 而作成之行政執法作為 (enforcement actions)。此外，上開行政執法作為案件統計數字另包括依同法第 10 (c) 條進行之調查令。參閱行政執法作為決定命令網站 (<https://orders.fdic.gov/s/>) 及 FDIC 年度報告 (<https://www.fdic.gov/about/financial-reports/reports/index.html>)。與在銀行倒閉後所訴追的專業責任求償案不同之處，行政執法作為之對象係針對營運中之銀行與其關係人，處理與糾正其有違健全經營之舉措、受任人責任之違反或任何行為之不法。因此，本報告就兩者 (即專業責任求償案與行政執法行為) 選定不同的統計期間 (譯註：前者係 2008 年至 2020 年間；後者係 2008 年至 2014 年)。

註 16：關係人亦可為要保機構之顧問、共同投資之合夥人或任何參與其營運事務之人。此外，任何外部廠商，包括律師或會計師，出於故意或輕率地參與任何違失、違反受託義務或不合健全經營之作為，而將致生或導致逾最小損失或重大不利影響之虞者，亦可視為關係人。參見聯邦法典彙編第 12 篇第 1813 (u) 條 (12 U.S.C. § 1813 (u))。

註 17：參見 FDIC 風險管理檢查政策手冊，2016 年 4 月，13.1-2；亦參見 FDIC 法令遵循檢查手冊，2018 年 12 月，II-9.1。

註 18：例如 1973 年《聯邦滲災法保護法》以及 2012 年 Biggert-Waters《滲災保險改革法》，又後者將對未依規定購買保險之貸與人，其每次違反之裁罰金額自 350 美元提高到 2,000 美元，並取消同年度裁罰金額累積上限，並將罰款收入移撥予國家防洪基金（FEMA）。

註 19：參見《陶德法案》第 172（B）（b）條。

註 20：參見《聯邦存款保險法》第 8（t）（1）條；聯本法典彙編第 12 篇第 1818（t）（1）條。

註 21：參見《聯邦存款保險法》第 8（t）（2）條；聯本法典彙編第 12 篇第 1818（t）（2）條。就此，FDIC 董事會必須確定該金融機構因自身或其關係人從事之非常規經營行為，致處於危及其健全之情境；FDIC 所建議之執法作為應足以阻止該等行為，且該行為或威脅行為（包括任何作為或不作為）對存款保險基金業已構成風險或有損害該金融機構存款人之虞。一般認為運用備位執法權限之門檻甚為嚴格。

註 22：參見聯邦規則彙編 12 C.F.R. § 308.147。

註 23：參見 FDIC 新聞稿，「FDIC 宣布與 American Express 銀行就債務催收與信用卡行銷等不公平及詐欺行為達成和解」，PR-114-2012，2012 年 10 月 1 日（<https://www.fdic.gov/news/news/press/2012/pr12114.html>）。

註 24：參見 FDIC 新聞稿，「FDIC 宣布與 Sallie Mae 銀行就不公平與詐欺行為暨違反軍人民事救濟法之行為達成和解」，PR-33-2014，2014 年 5 月 13 日，（<https://www.fdic.gov/news/news/press/2014/pr14033.html>）。

註 25：司法部就 Sallie Mae 銀行就現役人員的不當行為進行了單獨調查，並對 Sallie Mae 銀行違反《軍人民事救濟法》之不法行為進行追訴究責。

註 26：參見 FDIC 新聞稿，「FDIC 相互保證責任條款」，2009 年 10 月 30 日（<https://www.fdic.gov/news/news/press/2009/pr09195b.html>）。

註 27：攤銷（amortization）是指定期清償借款，而主債務人之本金餘額隨著每次還款降低。然，負攤銷（negative amortization）則係即使借款人已分期清償，而主債務人之現欠卻不降反增，其因係還款金額尚不足以支付利息。

註 28：參見〈和解暨責任解除協議〉，Downey 儲貸機構，2012 年 5 月 31 日，（<https://www.fdic.gov/foia/plsa/10023-downeysavingsandloan-mcalister-2012.pdf>）。

註 29：IndyMac 銀行之倒閉事件被視為乃是引發 2008-2013 年銀行業危機之早期觸發事件之一。IndyMac 銀行倒閉後，FDIC 存款保險基金賠付金額高達 107 億美元。

參見 FDIC 新聞稿，「FDIC 交割 IndyMac 聯邦銀行出售案」，PR-42-2009，2009 年 3 月 19 日 (<https://www.fdic.gov/news/news/press/2009/pr09042.html>)。

註 30：Alt-A 放款係依據承銷指引而擴張其貸放對象，從信用邊緣借款人至信用良好借款人均有。由於，放款債權之承銷標準並不同於借款人之信用品質。因此，Alt-A 貸款放款風險遠高於對於信用評等良好借款人之貸放風險。

註 31：民國 89 年本國銀行的資產報酬率 (ROA) 僅 0.39%，淨值報酬率 (ROE) 僅 4.9%，紛紛創歷史新低。