

## 美國聯邦存款保險公司來訪會議紀錄

時 間：94 年 11 月 16 日上午 10 時 30 分

地 點：本公司第二會議室

來訪貴賓：美國聯邦存款保險公司保險及研究處副處長

Mr. Donald E. Inscoe

主 席：陳總經理戰勝

出席人員：三位副總經理及清理處、風險管理處、法務室及  
業務處處長(主任)、業務相關同仁

問與答：

1. 鑒於規模大的銀行與規模較小銀行及儲貸機構間的競爭公平性考量，美國金融監理機構擬修正 Basel 實施時程（包括自 2009 年起的至少三年過渡期規劃），美國擬先於 2008 年採平行試算(即同時以 Basel 及 Basel 規範標準計算 BIS 比率)，惟要求銀行以 Basel 規範標準計算時，須採進階法而非標準法，其理由為何？另我國銀行的平均資產規模約僅 163.8 億美元，較美國的銀行平均資產規模小，以此觀點言，台灣是否有必要在 2006 年底即實施 Basel（比美國更早實施）？

答：

實施 Basel 與 Basel 的重要目的之一在使國際性金融市場上的銀行均能以一致性的資本要求標準相競爭，故若以國際性金融市場角度觀之，美國金融監理機構認為美國大部分的銀行並無實施 Basel 的必要性，因為大部分銀行的經營業務範圍仍侷限於國內市場，惟對規模大、經營業務複雜，尤其海外營運比重較高的銀行，

則有不同之要求。

美國金融監理機構的重要監理目的之一為鼓勵大型銀行繼續採用最先進，最複雜的風險評估與管理技術來強化風險管理，並已決定要求大型且業務複雜銀行須採 Basel 的進階內部評等法來評估其信用風險，及採進階衡量法來評估其作業風險，以確保藉由此種先進技術能有效管理營運風險。

如前所述，美國大部分的銀行尚無採 Basel 的進階法技術來管理風險的必要性，且目前大部分規模較小銀行依 Basel 規範標準，其目前資本水準較法定資本水準為高。

至於美國金融監理機構並未要求規模較小銀行（即非採 Basel 標準的銀行）先採 Basel 標準法來計提資本的主要原因，係擔心會影響規模較小銀行的報酬。

美國的銀行業體系中，規模較小銀行的家數占整體銀行家數的比重高，而規模較大銀行家數則占整體銀行家數的比重很低，故美國金融監理機關認為 Basel 下的進階法仍將僅適用於少數幾家核心銀行（指資產規模 2500 億美元或外幣暴險額 100 億美元以上的銀行）及部分選擇性有能力的銀行（指非核心銀行，惟具備採行進階法能力的銀行，估計約十家左右），其餘的較小規模銀行仍將採 Basel 標準計提資本，惟該 Basel 標準擬進行

相關修正。

2.美國之監理制度為功能性分立而互相聯屬之制度，各監理機關如何合作?對要保機構申報之報表及金融檢查報告如何分享?

答：

美國聯邦存款保險公司及相關監理機關一向以減少監理負擔及強化監理合作為第一要務，存保公司不但與州立銀行及儲貸業之監理單位保持聯繫，並且與證券、保險主管機關及外國金融機構主管機關保持密切合作。

聯邦金融檢查委員會負責推行一致性之監理政策，並建立對存款機構一致性之檢查基準及報告格式。

為使各監理機關之合作更有效率，聯邦金融檢查委員會已建立監理機關共同檢查人員養成訓練、資訊共享、例行報表等制度，並且在眾多監理議題方面合作及資訊共享，如廣設監理委員會附屬委員會以討論有關資本適足、防治洗錢等議題。

各監理機關為有效達成減少監理負擔之目標，採用一致性之監理報表格式，所有之監理機構均依銀行合併法及銀行控制改變法等規定採用一致性之監理表格。

各監理機構並分享彼此之資料庫，以減少金融機構之監理負擔。各監理機關定期分享金融檢查報告及與其

他監理機關之溝通結果等。各監理機關亦互相提供財務資訊及監理訊息，並經常舉行會議及討論，若環境許可並共同召開會議，商討彼此利害與共之事務。若檢查之案件或業務跨單位時，金融監理機關亦可以合作檢查，並定期交換監理意見。

聯邦金融檢查委員會資訊共享之重點為加強各監理機關電子資訊交換，建立共享資料之保密性、安全性及完整性等原則。聯邦金融檢查委員會亦負責資料管理系統標準之發展，以促進一致性，並鼓勵各監理機關發展相關技術以增進資訊共享之效率。除了監督財務資料交換及檢查資料之及時性及正確性外，最近之工作重點為金融控股公司之電子資訊交換及評估存保風險費率之資訊。

聯邦金融檢查委員會與美國證券交易委員會、州保險主管機關、全國保險委員協會、外國監理機關及州銀行監理機關亦保持合作監理關係。

GLB 法案(Gramm-Leach-Bliley Act)強調金融監理機關應加強監理資訊共享，以強化金融服務業之監理效率。各監理機關與保險業監理機關簽署資訊分享協定，以分享機密監理資料，並加強不同金融產業間之監理合作，目前各監理機關與州保險監理部門幾乎均已簽署資訊分享協定。另聯邦準備銀行(為金融控股公司之監理者)，亦與美國證券交易委員會簽署資訊分享協定，以分

享機密監理資料。

各監理機關持續透過全國保險委員協會加強與各州保險監理部門資訊共享，各監理機關亦對保險業監理資本制度加以追蹤瞭解，並發展相關工具幫助檢查人員評估其風險，並瞭解其對金融控股公司旗下存款機構之影響；並進一步瞭解保險監理部門如何辨識及監控財務狀況較差之保險機構。

3. 當 RTC 或 FDIC 為清理人時，對停業銀行或他們之董事及經理人及其他對停業銀行提供專業服務的人請求賠償是相當重要的事。此外，RTC 或 FDIC 可以從停業銀行董事及經理人之責任保險獲得賠償。然而，台灣中央存款保險公司(CDIC)僅能代行政院金融重建基金委員會（RTC）對不誠實或違法行為之董事、經理人及員工訴追，且由於冗長訴訟及極少可強制執行之財產導致訴追成效不彰顯。因此，我們想瞭解(1)FDIC 如何追索這些損失及(2)請與我們分享 FDIC 訴追之成效。

答：

金融機構在停業前購買之董事及經理人責任保險是金融機構遭受董事及經理人不法行為而導致損失所獲賠償之主要來源。存款機構購買董事及經理人責任保險以保護董事及經理人免於因過失、重大過失及違反注意義務而需負責。幾乎所有的董事及經理人責任保險均排除因不誠實、詐欺及故意之違反行為導致存款機構損失之

權利主張。然而，多數監理機關均要求所有要保金融機構購買員工誠實保證保險，以彌補不誠實及詐欺所導致之損失。

因此，在 1990 年至 1995 年間，FDIC 及 RTC 對董事及經理人責任保險請求共獲得 13 億美元賠償，從員工誠實保證保險請求獲得賠償 3 億美元<sup>1</sup>。

在過去經驗裡，FDIC 僅對少於四分之一之經營停業銀行之董事、經理人提起訴訟。FDIC 採用二階段審查法來決定是否對專業人士提起專業責任訴訟，即：(1)該案是否具起訴之意義及得主張之實質權利(merit)？及(2)提起訴訟是否具成本效益？在 1990 年代早期銀行危機達到最高峰時，許多個案因不具起訴之意義及得主張之實質權利，故未提起訴訟。然而，即使該案具有得主張之實質權利，許多個案仍可能因未達成本效益而未提起訴訟。

FDIC 對於律師、會計師或其他專業人士提起訴訟，遠不如對董事及經理人提起訴訟來得多。對這些案例，未提起訴訟理由主要是因為大部分外部專業人士都有投保專業責任保險，因而該訴訟是缺乏意義及實質請求依據。FDIC 相信對於董事、經理人及其他專業人士提起訴訟係為達二個主要目的：(1)該訴訟可為受清理/破產管理之公司帶來正的淨回收價值及(2)該訴訟可提醒董事及經理人及其他專業人士，倘他們沒有履行專業義務及責

---

<sup>1</sup> 資料來源：“Managing the Crises”，第 285 頁

任，他們必需要負責。相較於從訴訟中所獲得的淨回收價值，這種嚇阻效果對保障存款保險基金是更重要的。

過去十五年中，美國對於清理人可以向董事及經理人請求賠償之要件越來越嚴格。但這不會阻止 FDIC 對於符合主張實質權利及成本效益之案件提起訴訟。例如，在 2005 年，FDIC 自董事及經理人所提起訴訟案例中獲得二筆鉅額賠償。在 NextBank 案例中，FDIC 獲得約 1,300 萬美元賠償及在 Hamilton Bank 案中，FDIC 獲得約 940 萬美元賠償。

4.我國立法院最近修正及通過行政院金融重建基金設置及管理條例(FRF)，該條例有關金融重建基金之功能與美國 RTC 相似。依據行政院金融重建基金設置及管理條例第四條規定，我國金融重建基金委員會只能填補停業銀行有關存款部分之虧損，而不填補停業銀行之其他損失。因此，我們想瞭解 RTC 如何處理停業銀行中未能獲得 RTC 補償之其他債權人、終止停業銀行員工勞僱契約等？

答：

在債權人優先權體制下，存款人之債權順位優於提供擔保之債權人。在清理程序中，FDIC/RTC 讓保額內存款人獲得全數清償，並代位取其存款債權。FDIC 與保額外存款人於清理程序中均為停業銀行之債權人，其於清理程序中之債權順位優於未提供擔保之債權人。當清理程序中資產變賣時，存款人就其變賣所得優先獲得分

配。未提供擔保之債權人需俟存款人獲得全額清償後才能受償。在多數案件中，未提供擔保之債權人通常遭受全額損失。

通常停業銀行之僱傭契約於指定清理人時即終止。倘清理人需某些經理人協助執行清理程序，可再與個人協議訂定新契約。

5.有關美國修正銀行控股公司法之規定，銀行控股公司對其子銀行應提供財務上及管理上的強化角色。除此，在 1987 聯邦準備理事會政策主張銀行控股公司應提供資金及其他財務來源來協助其子銀行。相同地，我國立法院於 2001 年通過金融控股公司法(FHCA)，根據金融控股公司法第五十六條第一項之規定，若有損及存款人之利益時，金融控股公司應協助其子公司。自 2001 年至 2005 年，共有十四家金融控股公司成立。我們所關心為假如有任何一家子銀行停業，FDIC 可否要求金融控股公司先協助其停業子銀行？請您提供近來相關案件？

答：

FDIC 對於要保之州註冊非會員銀行及其附屬機構 (IAPs) 有監督及執行之管轄權。聯邦存款保險法定義 IAP 包括“對要保銀行具控制權之任何股東（除了銀行控股公司）...。”因此，聯邦準備理事會根據上述之規定，有權試圖要求控股公司先協助其停業銀行<sup>2</sup>，以保護及強化銀行實力。然而，在 MCorp Financial 與聯邦準備理事

---

<sup>2</sup> 儲貸機構監理局(OTS)監督儲貸控股公司



會之訴訟案件中，在 1990 年第五巡迴上訴法院認為依據銀行控股公司法之規定，聯邦準備理事會並無權要求銀行控股公司去移轉其資金予有問題之子銀行。法院認為此種資金移轉“無異是要求 MCorp 去忽視公司獨立法人格，這將會等同浪費控股公司資產並違反公司對其股東之義務。”本質上，法院認為聯邦準備理事會或其他任何監理機關均無權強迫股東為資金挹注。

儘管如此，FDIC 已採取許多機制，並有效地讓銀行控股公司有義務去維持其子公司運作。首先，國會於 1991 年所制定之立即糾正措施條文中規定，在 FDIC 核准問題子銀行所送交之資本重建計畫前，該計畫需先經其控股公司保證。此保證可能會被法院當作契約來執行之。此外，FDIC 已成功地申請加入存款保險之申請書中明訂對控股公司之相關規定，並與控股公司訂立書面契約闡述有關資本及/或資金籌措等議題。

例如，FDIC 藉由與 Medallion 銀行之控股公司簽訂一書面資本維持契約，該契約也成為核准加入存款保險要件之一。其他較顯著案例有：母公司依據所簽訂之維持資本與流動性契約(CALMAs)規定執行，該契約係為處理問題金融機構之監理措施的一部分。在這些案例中，控股公司同意且確實提供顯著的財務及管理協助，幫助子銀行解決所遭遇之問題。就 First Consumers National Bank 案例而言，FDIC、美國金融監理署、銀行及銀行母機構共同簽訂契約，當問題子銀行在結束營運過程中，

由母機構提供資本及流動性保障。

因此，FDIC 已成功地運用 CALMAs 及其他類似契約確保控股公司維持問題子銀行之資金及流動性。

6. 當任何銀行發生停業問題時，過渡銀行為 FDIC 處理方法之一。過渡銀行係由 FDIC 所暫設之銀行機制，用以接管停業銀行營運並繼續提供客戶服務，請問過渡銀行在承受停業銀行資產及負債時曾面臨何種困難？運作過渡銀行時有何爭議？請提供 FDIC 有關此方面經驗。

答：

有關過渡銀行問題範圍太廣以致無法在此以簡述形式為之。Don Inscoe 先生於回國後，將提供有關過渡銀行手冊之 CD，該 CD 將闡述許多過渡銀行之問題<sup>3</sup>。

7. 卡崔娜等颶風對美國南部各州造成重大損害，是否有銀行因此出現營運困難？如果有，FDIC 處理這些問題銀行與無風災時之處理方式有何不同？

答：

FDIC 於給予銀行評等等級及針對銀行營運狀況採行監理措施等作業時，應考量是否有銀行管理階層管理不佳及是否有無法控制因素而導致銀行經營不善。FDIC 現行評估銀行經營狀況政策如下：

---

<sup>3</sup> 部分資料詳 FDIC 網頁：[www.fdic.gov/bank/historical/reshandbook/](http://www.fdic.gov/bank/historical/reshandbook/)

「應適當辨認由外部因素（如銀行所在地經濟嚴重蕭條）所造成的經營績效不佳問題，並應區別問題發生原因是由於銀行經營或主要受外界影響。倘若該銀行備有審慎計畫及政策，且管理階層處理問題策略可行性均高時，雖然該行經營受累於經濟致經營不善，該類銀行評等仍較那些管理階層經營不善之銀行，能得到較高的評等。」

此外，聯邦金融監理主管機關會發布檢查人員準則，提醒檢查人員應合理且運用常識，以評估受影響銀行的狀況，並對其問題採行適切監理措施。

#### 8.FDIC 接管或清理問題金融機構時，如何處理勞資爭議？

答：

不同於其他國家，FDIC 無需處理員工問題。FDIC 身為清理人具有法律賦予之特殊的清理人權限，其目的係為使 FDIC 減低損失以保護存保基金。例如，FDIC 依此權限可拒絕履行其認為對清理人造成龐大負擔之任何聘雇契約。

再者，銀行員工未組織工會，亦未享有聯邦或州政府的就業保障或資遣費。通常，倒閉銀行的多數員工均會期望由併購銀行儘快再予雇用，其他員工則可能由 FDIC 臨時雇用以協助辦理清理工作。由於美國銀行業及金融服務業十分龐大且健全，倒閉銀行的員工可容易在

其他金融機構找到適合工作。

9.FDIC 清理倒閉金融機構之過程中最棘手之事項為何？另清理過程中可能面臨哪些訴訟？

答：

最困難的情況是，停業銀行的控股公司大力反對 FDIC 處理及清理該銀行，其方式試圖以進行訴訟方式阻止其子銀行遭到清理，或妨礙身為清理人的 FDIC 將清理資產最大化。在 1980 年代，新英格蘭及德州有數件大型銀行控股公司興起的訴訟，FDIC 大多勝訴，但也耗費相當多的資源。此外，因控股公司不配合清理人的清理計畫，亦造成延遲處理及增加清理成本。

在處理過程中，FDIC 遇到無數的防禦訴訟。例如，某些原告主張其有權歸類為存款人而非債權人。另外，其他原告提出之訴訟係主張 FDIC 未將其列入債權人或債權未足額列入。此外，許多訴訟案件係原告主張清理人不當違反或取消契約。有些訴訟則是在清理人試圖回收清理之資產時，對方會提出反訴以試圖減低 FDIC 的回收金額。

10.據瞭解，FDIC 對金融業系統性危機可不受成本最小原則之限制。請問在此情況下，貴公司是否賠付非存款以外之債權？

答：

過去，在最小成本測試及系統性風險例外等規定頒布之前，協助收購係為典型的保障一般債權人方式。（另詳見第 11 題答覆）

11. 請問美國金融監理機關判定金融機構倒閉恐引發系統性危機之標準為何？是否有具體之量化或質化評估指標？

答：

依聯邦存款保險法第 13(c)(4)(G)條款，只有當最小成本處理方式會嚴重不利影響經濟或金融穩定，且有替代處理方式可避免或緩和此不利影響時，倒閉案之處理得免符合最小成本規範。對於最小成本處理方式的影響，應由財政部長向總統諮詢後，並依據 FDIC 董事會（董事三分之二以上決議）及聯邦準備理事會（理事三分之二以上決議）之書面建議，以做出決議。自 1991 年制定此條款以來，未發生會引起系統性風險的要保機構倒閉案。聯邦主管機關未曾就系統性風險判定標準發布任何正式意見，亦未就聯邦存款保險法之相關條款公布任何規定或程序。

12. FDIC 或 FRB 是否對受清理之問題機構，提供財務援助？如果有，是否有任何條件限制？

答：

FRB 不會對受清理機構提供援助，但 FDIC 於確信其提供之援助受償無虞時，始提供流動性援助以有利於清理程序進行。此項援助之貸款受償順序優先於存款戶。

13. 依據聯邦存款保險法第 6 條規定，FDIC 董事會在同意參加存款保險時，應考量申請存款機構之七項因素，中央存保公司想瞭解 FDIC 辦理存款機構申請參加存款保險之程序，可否提供相關資料例如標準作業程序(SOP)?

答：

在 FDIC 存款保險審核及同意計畫(FDIC's deposit insurance review and approval program)中對參加存款保險之程序有闡明在 FDIC 網站 (<http://www.fdic.gov/regulations/safety/manual/section12-1.html#part1>) 中。有關 FDIC 檢查政策中風險管理手冊中明定申請加入存款保險之程序 (<http://www.fdic.gov/regulations/laws/rules/5000-3000.html>)。FDIC 在存款機構提出存款保險申請時，會就政策及程序等資訊明示於加保政策聲明書中(The FDIC Statement of Policy on Applications for Deposit Insurance)。

14. 依據 2005 年聯邦存款保險法改革草案，FDIC 提議將最高保額由現行 10 萬美元提高為 13 萬美元，請問 13 萬美元是如何訂定？又 FDIC 參酌那些因素決定調整現行最高保額？

答：

FDIC 並無提議將保額提高至 13 萬美元，而是建議依國會所訂通貨膨脹指數作調整，以確保存款保險價值

不會日益縮減。

15. FDIC 自 1993 年開始實施差別費率，當時費率為萬分 23 至 31，俟於 1995 年調整為萬分之 4 至 31，並自 1996 調降費率為萬分之 0 至 27 迄今，請問前開費率水準是如何訂定，又 FDIC 如何決定調整時點及調整幅度？

答：

風險差別費率之調整通常按照法律規定。1993 年風險差別費率實施時，銀行保險基金(BIF)之準備比率低於預定準備比率(DRR)1.25%。法律規定 FDIC 至少要將最低費率訂在萬分之 23，至最高費率為萬分之 31，FDIC 才可以收到足夠收入，累積保險基金，並避免過高費率造成要保機構負擔 (FDIC 職員分析萬分之 31 是最高可行費率)。在 1995 年銀行保險基金(BIF)達到預定目標後，FDIC 可以自由調整費率範圍，以反映銀行之風險。1996 年立法限制 FDIC 在保險基金超過預定準備比率 (DRR)時，不能對資本良好與檢查評等得分高之大部分銀行收保險費。同時將最差金融機構所適用之費率降低至萬分之 27，以反映 FDIC 對保險基金之需求已降低及改善銀行產業之體質。

16. 依聯邦存款保險法規定，存保基金目標值為要保存款之 1.25%，請問該項比率如何訂定？是否有進行相關實證分析？又依 2005 年聯邦存款保險法改革草案存保基金目標值將改為目標區間 1.15% 1.4%，請問目標區間值如何訂定？

答：

1.25% 是 FDIC 過去數十年存保基金大約歷史平均值。FDIC 要求國會准予在一定區間管理存保基金時，FDIC 並未在 2005 年聯邦存款保險法改革草案中將存保基金目標值訂在 1.15% 1.4% 間。FDIC 建議之區間係較寬，在 1.0% 1.5% 間。

17. 風險差別費率實施之初，銀行業及儲貸機構分別適用不同費率水準（目前已適用同一標準），請問是否考量前開金融機構屬性不同，承保風險亦不相同，爰訂定不同費率？又依據 2005 年聯邦存款保險法改革草案，FDIC 擬合併銀行業存保基金(BIF)及儲貸機構存保基金(SAIF)，除因節省管理成本外，是否有其他考量？

答：

風險差別費率實施之初，銀行業存保基金(BIF)及儲貸機構存保基金(SAIF)分別適用不同費率水準，最主要原因為儲貸機構存保基金(SAIF)顯著不足。此外，儲貸機構存保基金(SAIF)大部分收入都用以償還金融公司債券之利息，致減緩儲貸機構基金(SAIF)之累積。如今，FDIC 要將二個基金合併為一，因為合併後力量較大，且銀行業(BIF)及儲貸機構(SAIF)處於相同市場，費率訂價應該相同，如此就可避免不公平現象。此外，許多銀行業及儲貸機構都混有受銀行存保基金(BIF)及儲貸機構存保基金(SAIF)保障之存款。合併後可以大幅簡化金融機



構與 FDIC 報告與會計責任。