

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：研究)

## 參加「FDIC 101訓練課程」報告— 最小清理成本原則之運作與實踐

服務機關：中央存款保險公司

姓名職稱：高級辦事員謝欣達

派赴國家：美國

出國期間：105年10月15日至105年10月26日

報告日期：106年1月17日

## 摘要

本課程係由美國聯邦存款保險公司主辦，內容涵蓋該公司主要的任務與職責之履行，全面概要地介紹該公司為執行任務而採行之主要政策工具與建制，且特別敘及 2008 年金融危機後，為維持金融體系穩定，美國國會立法強化監理大型複雜金融機構之重要制度革新，以及所採行之有序清理措施與最新實踐情形。

歷經多次修法因應金融危機，並逐步強化聯邦存款保險公司之權責，該公司已具備存款保險人、存保基金管理人、聯邦監理機關與問題金融機構清理人等角色。除了依最小成本清理原則處理倒閉金融機構外，更為要保機構之法定清理人，以及受賦予於「有序清理機制」下擔任大型複雜金融機構之清理人。此外，聯邦存款保險公司不僅與聯準會共同發布「陶德法案」第 165(d)條之清理計畫規則且分工審查依該法提交之清理計畫，並依聯邦存款保險法之授權，要求總資產逾 500 億美元之要保金融機構提交清理計畫，並發布相關規則與指令以審查之。

本文提出如下的結論：首先，聯邦存款保險公司具備完整職能，以執行維護信用秩序與穩定金融任務。其次，聯邦存款保險公司係主要聯邦監理機關，為有效執行清理任務之基礎。再者，應貫徹最小成本清理原則，以保障存款人與公眾權益。第四，要求金融機構提交清理計畫，以掌握營運風險及準備清理退場作業。第五，授權自行訂定執行性或補充性規則，以執行法定任務。

最後，本文建議：(一)主管機關得依法委託存保公司辦理各類型金融機構之業務監理，使存保公司累積監理實務經驗，為日後有效執行清理任務奠基。(二)考量修訂存款保險條例，明定「縱有危及信用秩序及金融安定之虞者，仍必須考量節制清理成本」，以貫徹最小成本清理原則，並保障存款人與公眾權益。(三)鑑於聯邦存款保險公司得基於聯邦存款保險法之授權，具有自行訂定執行性與補充性規則以形塑政策工具之廣泛空間，以執行法定任務之運作模式，值得我國存保法制修訂參考。

## 目次

摘要.....	I
目次.....	II
圖目錄.....	III
表目錄.....	IV
<b>壹、課程目標與過程</b> .....	<b>1</b>
一、課程目標.....	1
二、課程過程.....	2
<b>貳、課程主軸</b> .....	<b>5</b>
一、聯邦存款保險公司權責之重要立法沿革.....	5
二、聯邦存款保險公司角色及職能.....	8
三、最小成本清理原則.....	16
<b>參、要保金融機構清理計畫</b> .....	<b>29</b>
一、「要保金融機構清理計畫提交規則」概說.....	29
二、「要保金融機構清理計畫提交規則」重要規範.....	31
三、清理計畫之實行現況.....	41
<b>肆、結論與建議</b> .....	<b>43</b>
一、聯邦存款保險公司具備完整職能，以執行維護信用秩序及穩定金融任務 .....	43
二、聯邦存款保險公司係主要聯邦監理機關，為有效執行清理任務之基礎.....	43
三、貫徹最小成本清理原則，以保障存款人與公眾權益.....	45
四、要求金融機構提交清理計畫，以掌握營運風險及準備清理退場作業... ..	47
五、授權自行訂定執行性或補充性規則，以執行法定任務。.....	47
<b>附表</b> .....	<b>49</b>

## 圖目錄

圖一 「FDIC 101 課程」架構圖.....	4
圖二 兩基金資金來源與運用示意圖.....	10
圖三 美國銀行監理分工示意圖.....	13
圖四 最小成本清理原則與清理流程.....	17
圖五 「陶德法案」建構之美國金融體系監理圖.....	24
圖六 「IDI 清理計畫」審查流程圖.....	40

## 表目錄

表一	聯邦主要監理機關之銀行監理數與資產總額表.....	14
表二	清理程序重點工作項目.....	18
表三	主要清理交易模式比較表.....	23
表四	「DFA 清理計畫」與「IDI 清理計畫」區別表.....	28

## 壹、課程目標與過程

### 一、課程目標

本課程係由美國聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)所主辦，課程內容涵蓋該公司主要的任務與職責之履行，所涉及之議題範疇甚廣。課程設計以美國金融監理制度之演變與歷次金融危機之因應為經，以聯邦存款保險公司角色與職能之擴張與強化為緯，全面性、概要式地介紹該公司為執行被賦予任務所採行之主要政策工具與建制，且於本課程中尚特別敘及在 2008 年金融危機後，為維持金融體系穩定之必要，美國國會立法強化監理大型複雜金融機構(Complex Financial Institutions)之重要制度革新，以及所採行有序清理措施與最新實踐情形。

因本課程內容係總覽美國金融監理制度與聯邦存款保險公司之職責與任務，故以「FDIC 101 訓練課程」為題，並廣泛邀集各國存款保險機構、中央銀行及相關金融監理機關之中高階人員參與，以使各國金融安全網之成員瞭解聯邦存款保險公司之角色、定位、職能與任務執行，並回應各國存款保險建制與監理運作之參考所需。

再者，聯邦存款保險公司更有意透過「FDIC 101 訓練課程」之實施，使該公司與各國存款保險機構與相關金融監理機關間之交流常態化，期能達到國際間存款保障與金融監理經驗交流之效果。

為確保課程內容符合上述目標，聯邦存款保險公司遂於 2015 年 3 月先行舉辦「FDIC 101 訓練課程」專家評論場次(pilot session for expert participants)，由各國相關專業人士<sup>1</sup>就該課程進行評論，並據以修正正式

---

<sup>1</sup>聯邦存款保險公司於該專家評論場次所邀請對象包括國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)之各常設委員會(Standing Committees)與區域委員會(Regional Committees)主席，以及國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)與世

課程內容，並自 2015 年 10 月起正式啟動本課程。本公司基於存款保險人、存款保險準備金管理人，以及經營不善金融機構之接管人暨清理人之角色，且為國際存款保險機構協會積極成員，已連續兩年受邀並派員參與本課程<sup>2</sup>。2016 年秋季「FDIC 101 訓練課程」參與人員共計 35 人，成員包括本公司指派之與會人員乙名，以及來自亞洲、非洲、歐洲及美洲等地區之 23 個存款保險機構、中央銀行及相關金融監理機關之人士。課程為期五天，依課程群組與主題由 FDIC 各部門之資深專業人員與主管輪流擔任講師，並隨堂列席接受與課人員之提問，以下茲簡述本次課程過程。

## 二、課程過程

為期五天的 2016 年秋季「FDIC 101 訓練課程」，課程內容以簡介美國銀行業的監理體系與建制起始，詳述聯邦存款保險公司之角色(即聯邦層級之監理機關)與權責，且全面引介該公司歷年執行之重點任務與所採之主要政策，並旁論其各項業務及營運。此外，本次課程以 2008 年金融危機後的金融監理制度改革，以及監理新制實施現況作為結尾，並以兼敘最小成本清理原則(Least Cost Resolution, LCR)<sup>3</sup>作為倒閉金融機構退場清理之準繩。本次課程共分五大課程群組：

### (一)課程群組一：美國銀行體系與聯邦存款保險公司

本群組課程以美國銀行體系為導論，概述聯邦存款保險公司之歷史沿革、組織架構及主要任務等，並介紹聯邦存款保險公司員工之監督與責任。

---

界銀行(World Bank)等國際組織代表與會，本公司國際關係暨研究室范主任以端係國際存款保險機構協會研究準則委員會(Research and Guidance Committee)主席，亦受邀出席。參見范以端，〈參加美國聯邦存款保險公司舉辦之「FDIC 101 訓練課程－專家評論場次」摘要報告〉(2015)

<sup>2</sup>參見林英英，〈參加美國聯邦存款保險公司舉辦之「FDIC 101 訓練課程」出國報告〉(2015)；楊美萍，〈參加美國聯邦存款保險公司舉辦之「FDIC 101 訓練課程」出國報告〉(2016)。

<sup>3</sup>參見本文貳、一、(二)。

## (二)課程群組二：銀行監理概述

本群組課程以概要說明聯邦存款保險公司對銀行監理方式為始，次論銀行申請核准事項與程序，再介紹場外監理與審查計畫，並敘述場外監理模型、就問題金融機構名單之設定、處遇與強制措施，以及簡介大型銀行監理作業。

## (三)課程群組三：消費者保護與存款保險

本群組課程以法令遵循及消費者保護破題，論及存款保險保障範圍、存款保險基金之管理、存款保險基金之投資運用，簡介聯邦存款保險公司如何運用及充實存款保險基金，以保障存款人之權益。

## (四)課程群組四：問題金融機構之退場清理

由於聯邦存款保險公司之主要角色之一係擔任問題金融機構之清理人，本群組課程自清理概述，逐一介紹其處理退場金融機構之程序、工具及業務，包括營運資訊系統、清理之法律架構、問題金融機構經營特權之行銷<sup>4</sup>(Franchise Marketing)、賠付作業、清理後勤業務作業支援(Business Operations Support)、交割與購併(Settlements - Purchase & Assumption Agreement, P&A)等清理交易架構、清理後續之資產管理及調查，亦即聯邦存款保險公司對退場之倒閉機構經理人進行究責，以及就追償計畫與程序、追償之類型與實益分析。

## (五)課程群組五：陶德法案與複雜金融機構清理

2008年金融危機後，美國國會於2010年7月通過「陶德-法蘭克華爾街改革及消費者保護法案」(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, DFA；簡稱「陶德法案」或DFA)，該法案重要立法目的係針對未來大型複雜金融機構再度發生經營危機時，在法制上能迅速、有序地

---

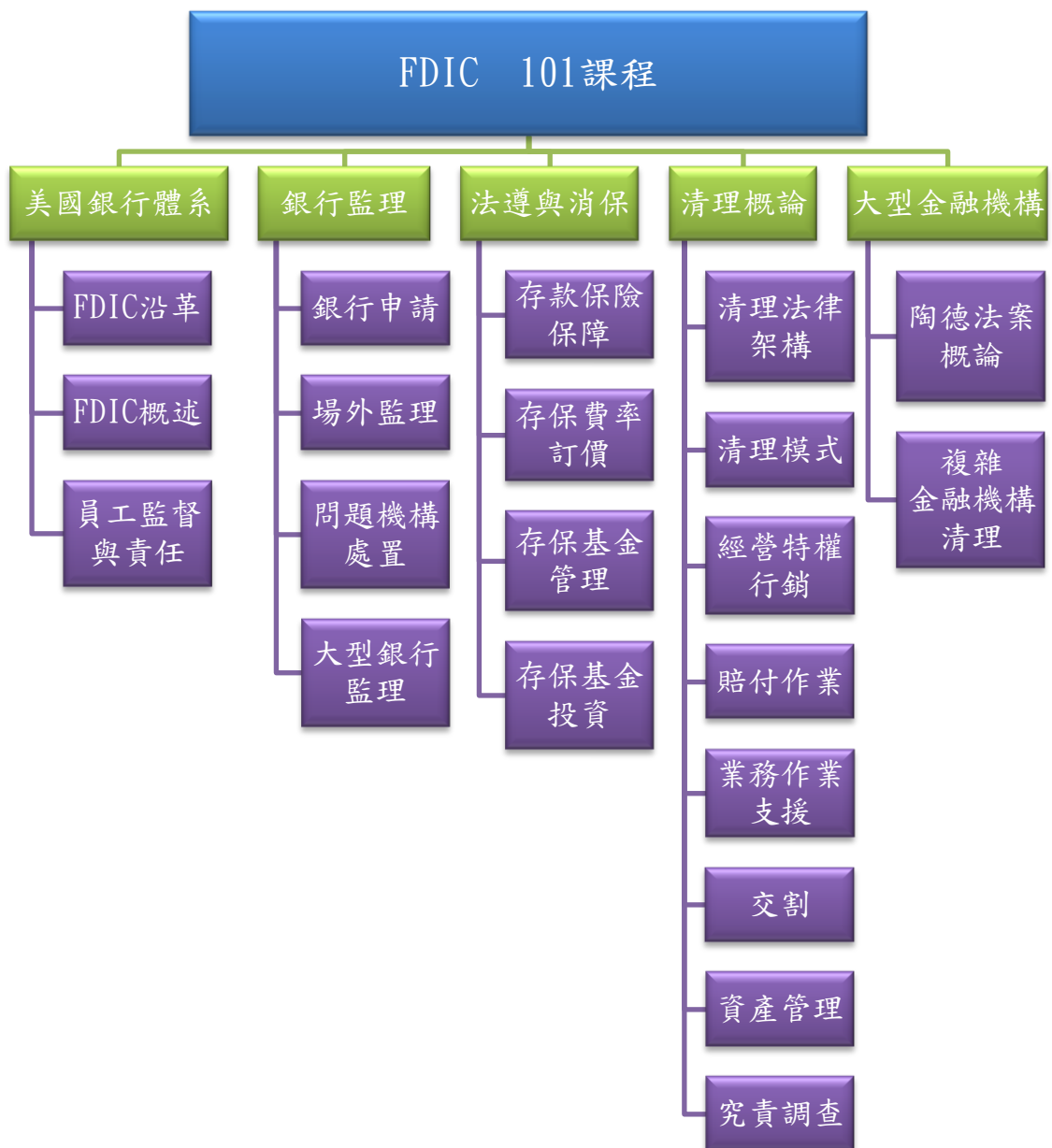
<sup>4</sup>有關經營特權行銷之說明，詳本文貳、三、(一)



清理大型金融機構，使其平穩退場，以防止為了避免系統性風險，而再度面臨「太大而不能到」之窘境。

本群組課程介紹「陶德法案」規定之處理大型複雜金融機構(Large & Complex Financial Institutions)的重要規範內容，以及為於將來處理該等複雜金融機構之清理退場，而要求其提出自身清理計畫之相關規定與實踐情形。

圖一 「FDIC 101 課程」架構圖



## 貳、課程主軸

### 一、聯邦存款保險公司權責之重要立法沿革

#### (一)成立期(1933 至 1950)-保障存款、穩定金融

聯邦存款保險公司成立的背景係於 1929 年發生之經濟大蕭條，衝擊了美國的金融體系，使存款人對銀行的支付能力產生信心危機造成嚴重的擠兌風潮，導致美國銀行體系面臨全面崩壞之危機。為穩定金融，美國國會遂於 1933 年 6 月通過「1933 年銀行法」(Banking Act of 1933, 又稱 Glass-Steagall Act)」，提供成立聯邦存款保險公司之暫時性法源依據，設立目的係由聯邦存款保險公司籌辦存款保險業務，透過向要保銀行收取保費，並於要保銀行倒閉時負責理賠存款，以重建公眾對金融體系之信心，並成功化解擠兌風潮之恐慌，發揮維持金融穩定的作用。

其後，國會又通過「1935 年銀行法」(Banking Act of 1935)，除了將聯邦存款保險公司改制為常設性聯邦政府機構，更授予該公司對銀行之監理權限，以分擔金融監理之責任。國會並於 1950 年通過的「聯邦存款保險法」(Federal Deposit Insurance Act, FDI Act)，進一步賦予聯邦存款保險公司獨立機關之地位，以期該公司能本於專業獨立行使職權，避免受到政治不當干預。

#### (二)職能強化期(1980-1990)-賦予監理介入權、充實存款保險基金

然而，在 1980 年代末期及 1990 年代初期，美國境內發生一連串的銀行倒閉事件，造成金融體系空前的危機。為因應該次危機，美國國會於 1991 年通過「聯邦存款保險公司改進法案」(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, FDICIA)，該法案乃大幅度地修訂「聯邦存款保險法」之內容，以強化存款保險之機制與功能，舉其要者諸如：實施損

失最小成本清理原則<sup>5</sup>、廢止存款保險費用之單一費率制而改採風險差別費率、賦予聯邦存款保險公司發布立即糾正措施(Prompt Corrective Action, PCA)之權限、建立存款保險基金之目標值，以及引進系統性金融危機之處理措施等。此外，該法案尚授權聯邦存款保險公司為基於防免發生系統性危機，而介入處理問題金融機構致使存款保險基金發生損失時，該公司得向其要保機構徵收特別保險費。

特別值得注意者係美國國會記取因處理銀行連鎖性倒閉，而造成存款保險基金(Deposit Insurance Fund, DIF)嚴重虧損之教訓，故於「聯邦存款保險公司改進法案」特別明定聯邦存款保險公司處理倒閉問題金融機構退場時，必須考量最小成本清理原則。亦即，聯邦存款保險公司擔任該等倒閉金融機構之清理人時，除有引發系統性風險之虞者外，應自所有適當的清理方案中，選擇最小成本清理方式。同時，最小成本清理原則尚要求，即使因該等倒閉金融機構有致系統性風險之虞，聯邦存款保險公司仍必須節制成本。自此，最小成本清理原則即成為聯邦存款保險公司處理經營不善金融機構之準則<sup>6</sup>，以期使存款保險基金損失與風險降至最低，以充實存款保險基金、保障存款大眾之權益。

### (三)任務擴張期(2008 至 2010)-審理清理計畫與授權有序清理

2008 年金融危機之後，美國國會通過了「陶德法案」，該法案主要的立法目的之一在於當大型金融機構倒閉時，能迅速地、有序地清理該大型金融機構，使其平穩退場，以避免發生系統性風險。因此，依「陶德法案」第一章(DFA Title I)第 165(d)條<sup>7</sup>之要求，資產規模超過一定金額之銀行控股公司(Bank Holding Company, BHC)，以及受聯邦準備理事會(Board of

---

<sup>5</sup> 12U. S. C. §1823(c)(4)。

<sup>6</sup> 詳本文貳、三、(一)。

<sup>7</sup> 12U. S. C. §5365(d)。

Governors of the Federal Reserve System, FRB; 下稱聯準會) 監理之非銀行金融機構(nonbank financial institution) 必須定期提交清理報告, 並由聯邦存款保險公司與聯準會共同審查此等於金融體系具系統重要性地位之金融機構(Systemic Important Financial Institutions, SIFIs, 下稱「系統重要性金融機構」) 依破產法(Bankruptcy Code) 程序規劃申報之快速有序清理計畫的可信度。

另外, 「陶德法案」第二章(DFA Title II) 則賦與聯邦存款保險公司於該法案第二章之「有序清理機制」(Orderly Liquidation Authority, OLA) 下, 擔任倒閉系統重要性金融機構之清理人, 使該倒閉金融機構快速、有序地清理退場。

簡言之, 有關「有序清理機制」之啟動係聯邦存款保險公司如認定經營不善之系統重要性金融機構符合列為有序清理機制處理對象之要件<sup>8</sup>, 經提請聯邦存款保險公司董事會與聯準會理事會議各三分之二決議通過後, 得以書面敘明: 若該系統重要性金融機構違約倒閉, 以及倘依破產法程序清理該倒閉之系統重要性金融機構, 將對美國金融穩定造成如何之重大不利影響等必要記載事項, 共同向財政部長建議將該系統重要性金融機構列為「有序清理機制」之處理對象。

再者, 如財政部長認可上開建議且向總統陳報後, 應即任命聯邦存款保險公司為該系統重要性金融機構之清理人, 並通知該系統重要性金融機構之董事會已將其列為有序清理對象之處分。倘該系統重要性金融機構之董事會不服該項處分, 得向法院訴請撤銷財政部長之命令, 而法院應於一日內作出裁決。如法院未推翻財政部長之命令, 則該系統重要性金融機構即確定列為

---

8 有關將系統重要性金融機構(SIFI) 列為有序清理機制處理對象之要件略以: (1) 於無其他適當的私部門金融機構得以承受經營不善 SIFI 之情況下, 為避免該 SIFI 發生違約倒閉。(2) 如依美國破產法程序就該經營不善的 SIFI 進行清理, 將對金融穩定造成重大不利影響。

適用「陶德法案」第二章規定之「有序清理機制」處理的金融公司(Covered Financial Company，下稱「列為處理金融公司」)。

此外，「陶德法案」第二章進一步賦予聯邦存款保險公司建立「列為處理金融公司」有序清理退場策略與相關配套制度之權限。FDIC 基於此項授權即著手研議單點退場策略(The Single Point of Entry Strategy，SPOE)與制度配套，並於 2013 年 12 月 10 日公告<sup>9</sup>及請求公眾評論<sup>10</sup>。

## 二、聯邦存款保險公司角色及職能

### (一)存款保險人

如前所述，1933 年成立聯邦存款保險公司之初始目的係為提供存款人存款保險，重建存款大眾對銀行支付存款債務能力之信心，以弭平擠兌風潮，並維持金融體系之運作與穩定。因此，聯邦存款保險公司之首要角色即是擔任存款保險人。截至 2015 年年底，申請加入聯邦存款保險公司存款保障計畫之會員機構數已達 6,191 家，包括商業銀行(Commercial Bank)及儲貸機構(savings and loans association, S&L)<sup>11</sup>。

除了聯邦存款保險公司提供銀行業之存款保險外，尚有另一類型之存款保險，亦即美國信用聯合互助保險基金(National Credit Union Share Insurance Fund, NCUSIF)，係由美國信用聯合管理局(NCUA)主辦及管理，其參加會員為信用聯合社(Credit Union)。信用聯合社之營運模式雖與銀行經營類似，但其組織與監理法規架構卻自成一格，獨立於商業銀行及儲貸機

---

<sup>9</sup> see Federal Register/Vol. 78, No. 243/Wednesday, Dec. 18 2013/Notices, Page76614-76624。有關單點退場策略(SPOE)與制度配套，參見中央存款保險公司法務處〈美國系統重要性金融機構之單點退場策略與建制〉研究報告(未出版)，頁 10-23。

<sup>10</sup> FDIC 原訂之請求公眾評論期間係公告後 60 日，惟又延長評論期間 30 日至 2014 年 3 月 20 日。FDIC 於彙整各方意見後仍在內部研議修正中，尚未公告單點退場策略(SPOE)最終版本。經於 2016 年 10 月詢問專責複雜金融機構業務資深人員表示因 SPOE 之本質係「有序清理機制」下的特別清理架構而非單一法令或規則，且所涉制度配套與議題甚廣，FDIC 仍持續研擬中。

<sup>11</sup> 兩者之別係特許執照與營業項目之不同，詳本文貳、二、(三)。

構之外，而由美國信用聯合管理局監理，並為美國信用聯合管理局之要保機構。

## (二)存款保險基金之管理人

聯邦存款保險公司向要保機構收取存款保險費後，依法應穩健管理及運作存款保險基金，俾於將來支應倒閉要保機構存款人賠付款項，以及處理經營不善要保機構之清理費用。

依目前的運作，聯邦存款保險公司將收取之保費區分為兩類基金分別管理運用，其一為存款保險基金，另一類則為國家清算基金(National Liquidation Fund, NLF)，其區別如下：

### 1. 存款保險基金

存款保險基金，相對於國家清算基金而言，係聯邦存款保險公司管理之主要的上位基金，財源來自於各要保銀行依自身風險費率計算而繳納之存款保險費<sup>12</sup>，用以支應要保機構倒閉時賠付存款人之保額內存款。截至 2015 年底，該基金運用於投資組合之餘額約計 637 億美元。

### 2. 國家清算基金

國家清算基金係存款保險基金之下位基金，來自於聯邦存款保險公司處理中之倒閉機構待清理財產的現金部位總合，用以支付處理問題要保機構之清理費用。透過清算程序，聯邦存款保險公司處分倒閉機構之待清理財產而換價受分配之金額，將於清理完結後返還存款保險基金。截至 2015 年底，該基金中用於投資組合之餘額約為 120 億美元。

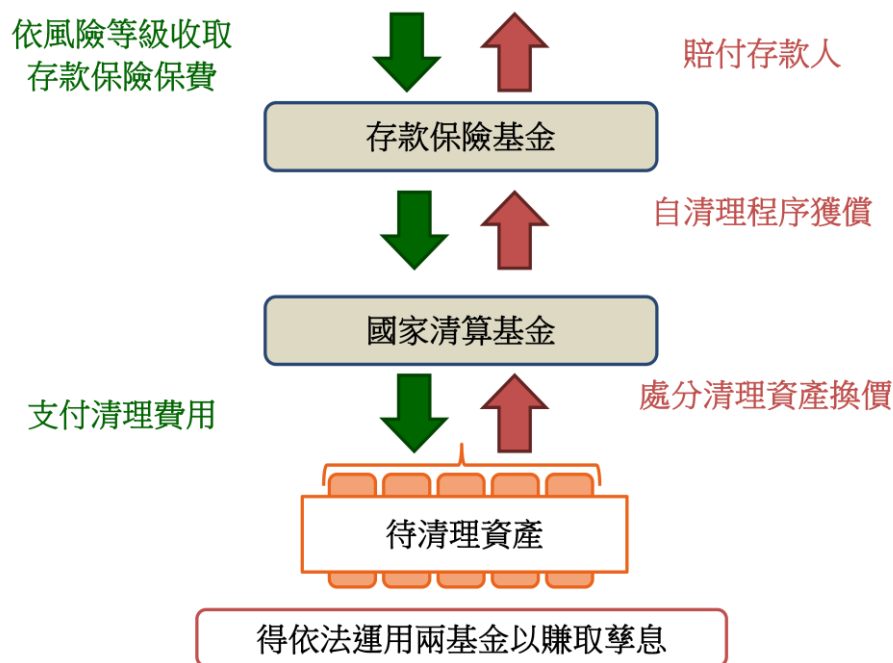
運用存款保險基金與國家清算基金之目的係為充實存款保險基金，以履行存款保險賠付責任與支付處理問題要保機構之清理費用。聯邦存款保險公

---

<sup>12</sup> 參見林英英，前揭註 2 文，頁 75 以下。

司依法籌措存款保險基金之管道包括一般籌資、特別籌資與緊急籌資，摘其要者敘述如後。

圖二 兩基金資金來源與運用示意圖



一般籌資係指來自要保機構交付之存款保險費收入、運用存款保險基金之投資收益<sup>13</sup>、處理倒閉銀行資產所回收款項而由國家清算基金之償還存款保險基金，以及運用國家清算基金之投資收益<sup>14</sup>。簡言之，一般籌資係聯邦存款保險公司於平時維持存款保險基金流動性之募資方式。

然而，於金融危機之際，聯邦存款保險公司為避免系統性風險，尚得動用如下特別籌資管道：

<sup>13</sup> 依聯邦法規，存款保險基金得投資之項目包括美國公債之隔夜拆帳(overnight account)債券、傳統國庫票據(Treasury notes)與債券，以及抗通膨保值債券(Treasury Inflation-Protected Securities, TIPS)。

<sup>14</sup> 依聯邦法規，國家清算基金得運用投資項目包括聯邦機關票據貼現(Agency Discount Notes)、政府貨幣市場基金，以及美國公債之隔夜拆帳(overnight account)債券。

## 1. 開徵特別保費

2008 年金融危機的發生致使存款保險基金產生虧損，淨值最低時達負 209 億美元。因存款保險基金出現資金缺口，聯邦存款保險公司於 2009 年 6 月遂向要保機構開徵特別保費。惟在危機方興未艾之際，銀行經營狀況獲利普遍欠佳，增加保費之措施造成銀行額外財務負擔，尤其對規模較小之銀行，造成其虧損擴大之負面影響。

## 2. 預徵保費

因開徵特別保費造成銀行財務負擔，甚至產生虧損，故聯邦存款保險公司另於 2009 年底向要保機構預徵三年保費。因要保機構於預繳存款保費後，得將其列帳於其資產項目之下「預付保費」科目，不致影響獲利，故預徵保費之衝擊較於徵收特別保費小，受要保機構普遍歡迎。

如聯邦存款保險公司於使用上述一般與特別籌資方式後，仍有資金需求時，尚得以緊急籌資管道取得資金，其方式包括：(1)向美國財政部申請融資，惟融資金額以 1,000 億美元為上限；(2)向美國財政部轄下之聯邦融資銀行貸款；(3)向其要保機構借款；或(4)向聯邦住宅貸款銀行(Federal Home Loan Bank)貸款。

此外，於 2008 金融危機發生後，為避免為處理大量銀行連鎖倒閉引發系統性風險，經國會立法提高聯邦存款保險公司經授權後，得向美國財政部申請臨時額外貸款金額上限至 5,000 億美元。基於最小成本清理原則，聯邦存款保險公司內部規劃未來處理問題金融機構退場時仍須樽節開支，以最小成本方式清理倒閉金融機構，而以緊急籌資為備援資金取得管道。

### (三)聯邦層級監理機關

美國的銀行體系具相當複雜性，一般而言得依三種標準將銀行區分為下列類型：



### 1. 依特許機關(Chartering Authority)區分

若以銀行向不同層級的特許機關申請註冊成立，得區分為向聯邦政府註冊獲得特許成立之全國性銀行，以及向州政府註冊獲得特許成立之州級銀行。

### 2. 依營業執照種類(Charter Type)之不同區分

如以銀行申請之營業執行內容的不同，可區分為營業項目較複雜廣泛的商業銀行(Commercial Bank)，以及專營吸收存款與提供放款之儲貸機構(savings and loans association, S&L)。

### 3. 依是否為聯邦準備系統(Federal Reserve System)之會員區分

又以銀行是否為聯邦準備系統會員銀行區分，則可分類為聯邦準備系統會員銀行(下稱「會員銀行」)與非聯邦準備系統會員銀行(下稱「非會員銀行」)。

首先，依美國銀行監理權責的劃分原則，全國性銀行係由隸屬財政部之金融管理局(Office of the Comptroller of the Currency, OCC)監理；而州級銀行則由各州之銀行監理機關負責監理之。

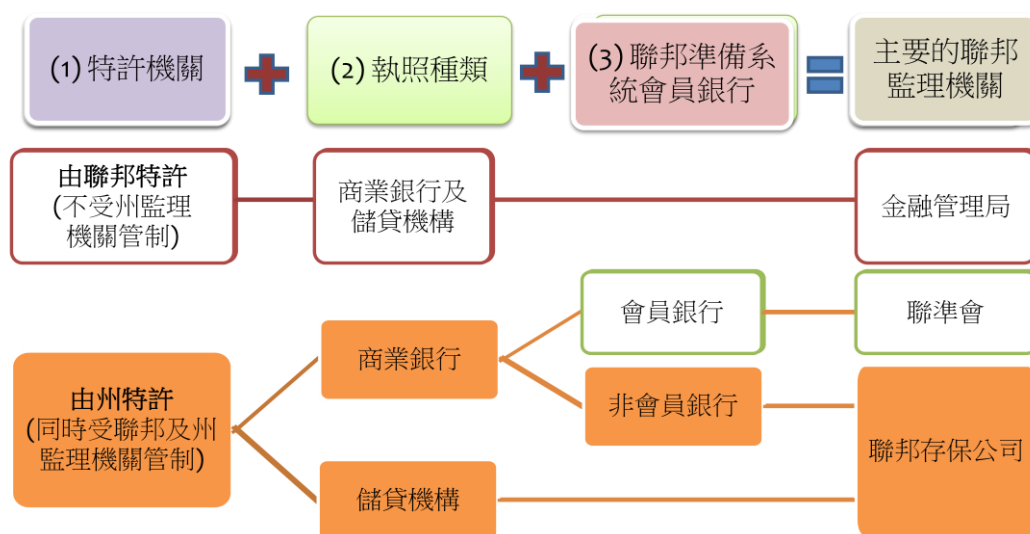
其次，向州註冊獲得特許成立之州級商業銀行，可自行決定是否申請加入聯邦準備系統。如該州級商業銀行向聯邦準備理事會(Board of Governors of the Federal Reserve System, FRB, 下稱聯準會)申請加入聯邦準備系統且獲許可後則具備「會員銀行」之資格，並受聯準會與其註冊成立地之州級監理機關共同監理。

再者，未申請加入聯邦準備系統之州級商業銀行與州級儲貸機構，因該二者均非「會員銀行」，則由其註冊成立地之州級監理機關與聯邦存款保險公司共同監理。

綜上所述，聯邦存款保險公司、聯準會及金融管理局係聯邦層級的主要監理機關，共同分擔銀行監理業務。簡言之，聯邦存款保險公司擔任州級「非

會員銀行」暨州級儲貸銀行之監理機關，負責辦理對州級「非會員銀行」暨儲貸銀行之業務檢查、法令遵循(Compliance Supervision)，並進行與採取各項監理作為。茲將聯邦存款保險公司、聯準會及金融管理局等三個聯邦層級之主要監理機關監理分工體系整理如圖三所示。

圖三 美國銀行監理分工示意圖



截至 2015 年底，聯邦存款保險公司監理之銀行數共 3,947 家，其比例約佔受三個聯邦主要監理機關監理銀行家數的近三分之二，即佔監理總數之 64%。由於聯邦存款保險公司所監理者係州級「非會員銀行」暨州級儲貸銀行，該等機構之平均資產規模較小，因此就資產總額而言，受聯邦存款保險公司監理之金融機構資產總額僅佔全體受監理銀行資產總額的 17%(參見表一)。

總結而言，聯邦存款保險公司係負責監理銀行家數最多之聯邦層級主要監理機關，已累積相當豐富的風險控管與監理實務經驗，因此成為擔任問題金融機構清理人之最適機關，茲於下節介紹聯邦存款保險公司之清理人權責。

表一 聯邦主要監理機關之銀行監理數與資產總額表

聯邦監理機關之銀行監理數與資產總額表				
	銀行家數	百分比	資產總額(兆)	百分比
聯邦存款保險公司監理	3,947	64%	2.78 USD	17%
金融管理局監理	1,396	23%	10.82 USD	68%
聯準會監理	839	13%	2.35 USD	15%
合計	6,182		15.95	

#### (四)問題金融機構之清理人

依聯邦存款保險法之規定，聯邦存款保險公司為要保金融機構(Insured Depository Institution, IDI)之當然法定清理人，並於該問題要保機構停業時，負責辦理賠付與執行清理作業。

原則上，聯邦存款保險公司須經由問題機構之主要監理機關任命後，始就任該問題要保機構之清理人。詳言之，倘問題要保機構係全國性銀行，則由金融管理局任命聯邦存款保險公司為清理人；如該問題要保機構係向州註冊而獲特許成立之州級銀行，則由該州級監理機關任命聯邦存款保險公司為清理人。

一般而言，當問題要保機構有下列情事時，其主要監理機關得指派清理人進行清理程序：

1. 問題要保機構因違反法律而致支付不能之虞。
2. 問題要保機構經自行決議同意指派清理人進行清理。
3. 問題要保機構遭聯邦存款保險公司終止要保資格。
4. 問題要保機構故意違反法院所頒之停止及禁制命令。

5. 問題要保機構之資本呈現嚴重不足，如其未認列之虧損已逾其資本額或資產已顯不足清償負債。
6. 經司法機關以書面通知監理機關該問題要保機構涉及違反洗錢防制，且有實質證據。
7. 問題要保機構之資產因流動性不足致不能支付負債。
8. 問題要保機構隱藏各項表帳簿及記錄且情節重大者。
9. 問題要保機構有惡性脫產之情事。
10. 問題要保機構已無法健全經營。

聯邦存款保險公司除了受問題要保機構之監理機關指派擔任清理人外，其亦得基於下述考量及一定程序後，主動指定自己擔任問題要保機構之清理人，而該問題要保機構就聯邦存款保險公司之決定得提出救濟，以下分述之：

1. 問題要保機構具有上揭須予清理之情事。
2. 聯邦存款保險公司基於減少存款保險基金之損失或為降低存款保險基金之風險之必要。
3. 聯邦存款保險公司於擬主動指定就任問題要保機構前，應與該問題要保機構之監理機關會商且於會商後仍認為有進行清理之必要。
4. 就聯邦存款保險公司自任清理人之決定，該問題要保機構得於30天內，以該項決定係出於恣意為由向法院起訴請求救濟。

聯邦存款保險公司除了擔任其要保金融機構之清理人外，「陶德法案」更擴大該公司之清理權限。依該法案第二章規定，基於防止因系統重要性金融機構突然倒閉退場而引發連鎖倒閉事件，導致金融體系產生系統性風險之考量。財政部長得依「陶德法案」規範之法定程序作成決策<sup>15</sup>，將該等經營

---

<sup>15</sup>有關財政部長將系統重要性金融機構置於「有序清理機制」清理退場之決策程序，參見本文貳、一、(三)。

不善之系統重要性金融機構置於「有序清理機制」，使該系統重要性金融機構快速清理退場，且得不依破產法程序進行清理，以避免對美國金融體系造成重大不利影響<sup>16</sup>。同時，「陶德法案」更進一步授權聯邦存款保險公司擔任系統重要性金融機構清理人之權能，並賦予聯邦存款保險公司建立系統重要性金融機構有序清理退場策略與相關配套制度之權限。

聯邦存款保險公司在現行聯邦法規下，除了既有之存款保險人與存款保險基金管理人等角色外，尚為金融機構之聯邦主要監理機關，且受賦予對要保金融機構與「列為處理金融公司」的清理權限。從而，聯邦存款保險公司於美國金融監理體系擔任之角色重要性更顯提升，並肩負穩定金融之關鍵性任務。

### 三、最小成本清理原則

#### (一) 最小成本清理原則於清理程序之適用

1991 年通過「聯邦存款保險公司改進法案」增訂實施損失最小成本清理原則，亦即除有發生系統性風險之虞者外，聯邦存款保險公司清理倒閉機構時，應自所有的清理方案中，選擇成本最小者辦理。縱然，該倒閉案件有造成系統性風險之虞，聯邦存款保險公司仍必須節制成本，因此，最小成本原則既為就聯邦存款保險公司進行清理程序之立法要求，該公司為履行賠付要保存款之職責，以及執行問題要保機構退場清理任務，於倒閉銀行清理程序中擬定清理策略、選擇清理交易模式與清理資產標售交易之決標，均有最小成本原則之適用。

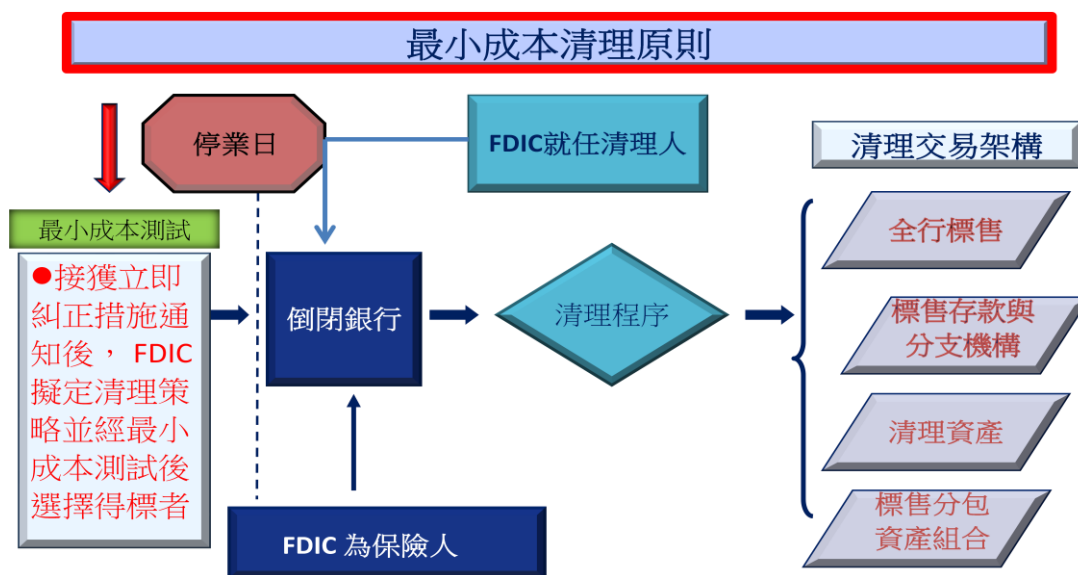
一般而言，於發現問題要保金融機構有應予清理之情事，且呈現資本嚴重不足時，監理機關依立即糾正措施規定正式發出通知並給予 90 天至 120 日之改善期限，聯邦存款保險公司亦於此時受監理機關通知而派員進駐該問

---

<sup>16</sup>12U. S. C. §5384

題要保金融機構。然而，為避免影響金融安定，聯邦存款保險公司係秘密進行各項作業與擬定清理策略計畫（Strategic Resolution Plan, SRP），以期處理問題要保金融機構對存款保險基金造成之損失，以及對金融市場產生之衝擊，並且避免存款大眾因恐慌而發生擠兌。

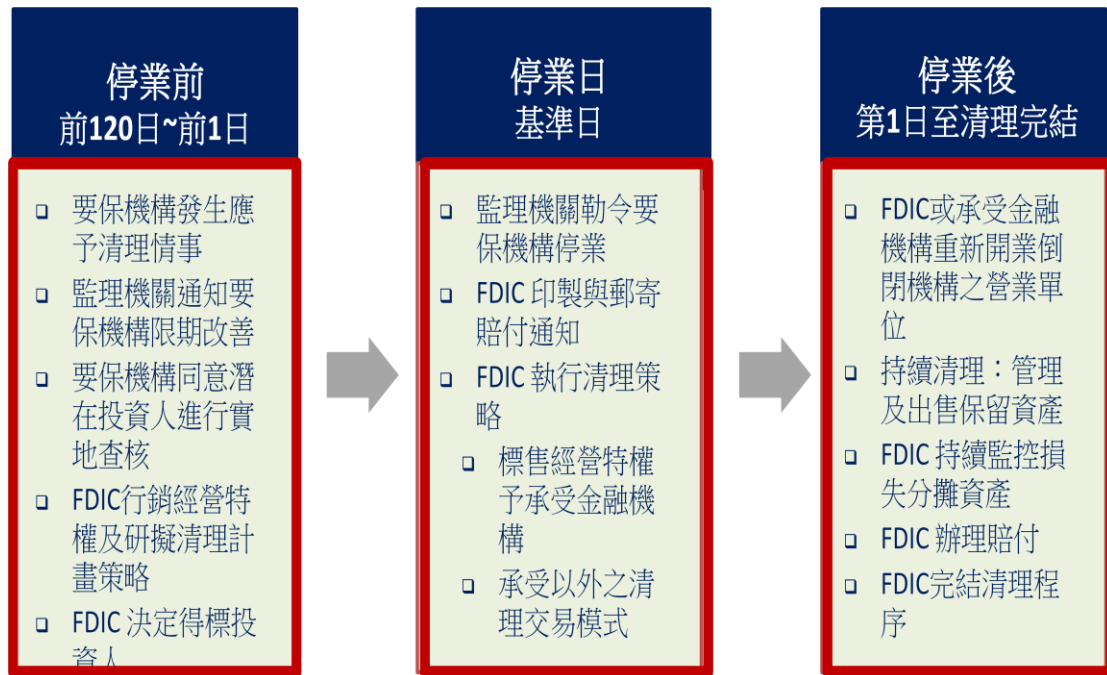
圖四 最小成本清理原則與清理流程



此外，聯邦存款保險公司在進駐問題要保金融機構後，另一項重點工作係著手建置虛擬資料室供潛在投資人進行評估，以進行投標事宜。聯邦存款保險公司並就投資人之投標進行最小成本測試，據以決定各項標售案是否決標，並以最小成本原則進行後續清理事宜(如圖四所示)。至於，聯邦存款保險公司於問題要保金融機構清理程序之重點工作項目臚列於表二。

需特別說明者，經營特權行銷的主要目的係希望在最小成本的處理原則下，以公平、透明及保密的程序，讓倒閉金融機構之資產得以最佳價格移轉至私有市場，降低對金融體系的衝擊，以維護金融穩定及強化存款大眾的信心。因此，聯邦存款保險公司行銷經營特權，以撮合有意願的投資人，使清理資產最大化，並最小化倒閉機構債權人與存款保險基金之損失。

表二 清理程序重點工作項目



## (二)清理交易模式

聯邦存款保險公司自問題要保金融機構停業前開始研議其退場清理計畫策略，到決定最佳清理方案，以及其清理交易模式，乃至執行後續清理退場事項，均須考量最小成本。換言之，最小成本原則係貫穿整個清理過程之法定要件，歸納聯邦存款保險公司處理倒閉要保金融機構退場的實踐經驗，就退場問題要保金融機構已經採取之清理交易模式包括：併購與承受交易(Purchase and Assumption Transactions, P&A)、過渡銀行(Bridge Bank)與賠付(Payout)，分述如下：

### 1. 併購與承受交易

併購與承受交易係指由營運正常之金融機構出價購買倒閉要保金融機構之部分或全部資產，包括必須承受該倒閉機構所收受之存款。然而，併購之金融機構承受存款之範圍可能是該倒閉機構之所有存款，亦可能僅承受存款保障限額內之存款(下稱要保存款)。

其次，併購與承受交易之特色係將倒閉機構之大部分資產、全部或要保存款，以及風險較低之資產移轉予併購與承受之金融機構，而將涉及背信、詐欺等爭議資產留置於該倒閉機構並續予清理。

再者，有關併購與承受交易之交易類型可區分為銀行本體概括讓與及資產分包標售二類。前者又可再分為全行併購與承受交易、部份併購與承受交易及附加損失分攤約款之併購與承受交易等三個次類型；後者則可再分為基本型併購與承受交易與附加放款組合標售併購與承受交易等二個次類型<sup>17</sup>。

要之，併購與承受交易之退場處理模式可降低銀行倒閉造成之衝擊，且因具有彈性之交易類型，故已成為聯邦存款保險公司處理問題金融機構最常採用之方式。

## 2. 過渡銀行

過渡銀行係指聯邦存款保險公司基於一定因素考量而暫時創設之金融機構，用以承受倒閉要保金融機構大部分之資產及負債，直至清理完結。詳言之，過渡銀行是一種暫時性處理銀行退場之清理方案，一方面讓聯邦存款保險公司有充裕時間對倒閉機構進行資產評價，以研擬符合最小成本原則的最終清理方案；另一方面，為了穩定金融、降低倒閉金融機構之清理成本，而向金融管理局註冊登記成立之全國性銀行(National Bank)。讓倒閉機構之客戶繼續獲得銀行服務，並使聯邦存款保險公司得控制倒閉機構之營運及放款承作。

基於處理效益考量，過渡銀行可承受一家以上倒閉機構之存款與負債，並得併購複數倒閉機構之特定資產，以代該等倒閉機構繼續提供金融服務。

---

<sup>17</sup>參見林英英，前揭註2文，頁117-121。



再者，基於處理成本最小化之清理策略，聯邦存款保險公司設立過渡銀行的主要考量包括：

- (1)倒閉機構之資產有相當規模且營業項目複雜，需要時間進行市場行銷與辦理標售。
- (2)因無預警發生連鎖性金融機構倒閉事件，為穩定金融之必要。
- (3)為維護倒閉機構具投資效益之經營特權之價值之必要。
- (4)行銷倒閉機構之經營特權，以使處分其經營特權價值與效益最大化。

此外，聯邦存款保險公司採用過渡銀行之清理交易模式處理倒閉銀行時，仍需通過最小成本測試。如前所述，聯邦存款保險公司於面臨系統性風險時雖得不受最小清理成本原則之限制，但仍然必須節制成本。是以，聯邦存款保險公司於預估成立過渡銀行處理倒閉機構之最小成本時，如將該倒閉機構之非要保存款移轉至過渡銀行，將致存款保險基金損失有擴大之虞者，則必須把其非要保存款保留於該倒閉機構清理，而不移轉至過渡銀行。

最後，過渡銀行之設立期間為二年，得申請延長營運期限三次，每次延長之期限至多一年。因此，設置過渡銀行處理倒閉銀行之最大營運年限為五年。過渡銀行於年限屆至或清理完結倒閉銀行移轉資產負債時終止營運。

### 3. 存款賠付

存款賠付係指聯邦存款保險公司以現金(通常為開立票據)向倒閉要保金融機構存款人辦理賠付，因賠付是清理交易模式成本最高，故應作為處理倒閉機構之最後手段。一般而言，聯邦存款保險公司在併購與承受交易之投標結果未能符合最小成本測試，或併購與承受交易之標售無人投標，且如設立過渡銀行亦不符最小成本清理原則時，才會採行存款賠付交易。

存款賠付之類型有直接賠付與間接賠付兩種，以下分述之：

(1)直接賠付

依法聯邦存款保險公司須在銀行宣告停業倒閉後的一個工作天，以開立支票方式直接賠付存款人。直接賠付之作法係聯邦存款保險公司簽發同保額內存款金額的支票，並直接郵寄支票予倒閉機構存款人。

(2)間接賠付

間接賠付又區分兩種次類型，亦即委託金融機構賠付與成立存款保險國家銀行辦理賠付：

A. 委託金融機構賠付

聯邦存款保險公司如無法覓得買受人或倒閉機構無法以併購與承受交易等方式處理時，則將保額內存款移轉至一家或分別移轉予多家經營健全之銀行，由其代為支付予倒閉機構之要保存款之存戶。存戶可選擇直接結清存款，抑或與該銀行繼續為存款業務之往來，此法亦稱移轉存款(Insured Deposit Transfer, IDT)。

B. 成立存款保險國家銀行賠付

1933年銀行法授予聯邦存款保險公司裁量權，如於要保金融機構倒閉且必要時，由聯邦存款保險公司申請設立暫時性的存款保險國家銀行(Deposit Insured National Bank, DINB)，以承受倒閉機構之受保障存款。存款保險國家銀行沒有資本之限制，惟其營運項目及期間均有限制，而僅得承受倒閉機構之要保存款，且其存續期間最大年限係兩年。

存款保險國家銀行成立後，聯邦存款保險公司將倒閉機構保額內存款帳戶移轉至此新設銀行，並由聯邦存款保險公司負責營運存款保險國家銀行，且於存款保險國家銀行營運期間，仍使用該倒閉機構之原有之營業據點與處所。

再者，該倒閉機構開立的支票、金融卡及自動櫃員機可繼續使用至存款保險國家銀行結束營運之三個營業日前。但以自動櫃員機提取款項之金額上限會予以調降，僅供存款人提取應急所需之現金。

此外，該倒閉機構之存款人應於存款保險國家銀行營運期間內，將其保額內存款移轉至其他金融機構或逕予提領至結清。如存款保險國家銀行設立期限屆至，尚有未提領完之要保存款，則開立支票郵寄予存款人。

雖然，設立存款保險國家銀行作為清理倒閉機構並不常見，惟此一作法確實有助使倒閉機構能有序地進行資產清算，並降低對該倒閉機構所在據點之當地社區及金融市場之衝擊。

表三 主要清理交易模式比較表

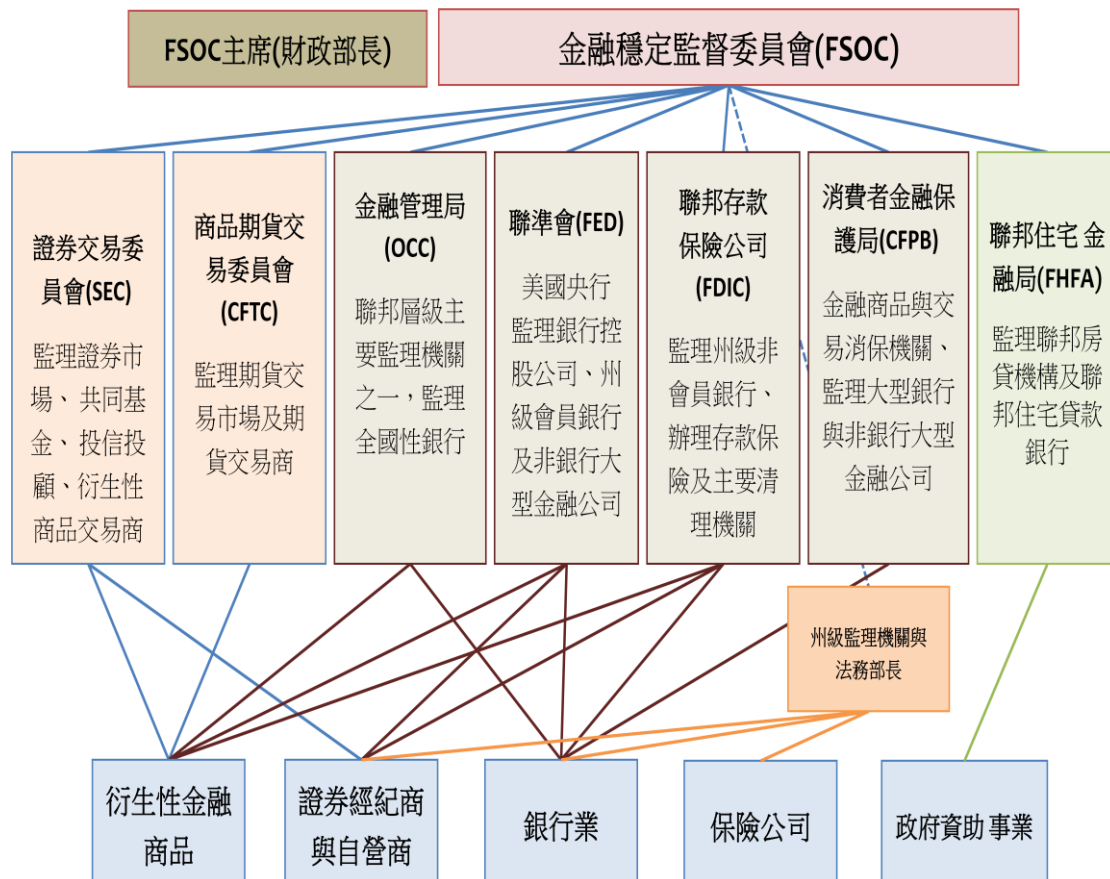
清理模式	併購與承受	過渡銀行	賠付
交易類型	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤銀行本體概括讓與                             <ul style="list-style-type: none"> <li>●全行 P&amp;A</li> <li>●部份 P&amp;A</li> <li>●附加損失分攤約款 P&amp;A</li> </ul> </li> <li>➤資產分包標售                             <ul style="list-style-type: none"> <li>●基本型 P&amp;A</li> <li>●附加放款組合標售 P&amp;A</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤承受單一倒閉機構之存款與負債</li> <li>➤承受複數倒閉機構之存款與負債</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤直接賠付</li> <li>➤間接賠付                             <ul style="list-style-type: none"> <li>●存款移轉</li> <li>●成立存款保險國家銀行 (DINB)</li> </ul> </li> </ul>
特點	清理成本較低且交易類型彈性較高，可降低金融機構倒閉造成之衝擊。	爭取時效進行資產評價，適用於處理資產規模大、營業項目複雜之倒閉機構，以降低之清理成本。	具最後手段性。另設立DINB有助倒閉機構之有序進行清算，並降低對當地社區及金融市場之衝擊。
使用頻率	高	次之	低

### (三)大型複雜金融機構清理計畫

2008 年金融危機之後，美國國會通過「陶德法案」創設了金融穩定監督委員會(Financial Stability Oversight Council, FSOC)，由財政部長擔任主席，其構成員則涵蓋各金融監理機關之首長，包括證券交易委員會

(Securities and Exchange Commission, SEC)、商品期貨交易委員會(Commodity Futures Trading Commission, CFTC)、金融管理局、聯準會、聯邦存款保險公司、消費者金融保護局(Consumer Financial Protection Bureau, CFPB)及聯邦住宅金融局(Federal Housing Finance Agency, FHFA)，並納入州級監理機關及法務部長(Attorneys General)，以統合各別金融監理機關對大型複雜金融機構之監理與管制作為，並宏觀地監控金融體系之是否有產生系統性風險之虞，其監理架構如圖五所示。

圖五 「陶德法案」建構之美國金融體系監理圖



## 1. 「陶德法案」規範之清理計畫- DFA 清理計畫

「陶德法案」除了重新建構金融監理體系外，該法案著重於當大型複雜金融機構倒閉時，應迅速地、有序地進行清理，使其平穩退場，避免發生系統性風險，並且明文禁止由全體納稅人負擔處理該等金融機構倒閉退場之成本費用。為達上述立法目的，「陶德法案」第一章規定適用該章之系統重要性金融機構（Covered Financial Company，下稱「適用金融公司」）須定期向聯準會、金融穩定監督委員會及聯邦存款保險公司提出清理計畫（下稱「DFA 清理計畫」），且應於「DFA 清理計畫」內敘明，如其自身發生經營危機時，應如何快速有序清理而結束營業。

然而，美國國會亦深知業務複雜且相互牽連之大型金融機構，如不區分具體情況而均依一般破產法程序進行清理，恐因破產程序冗長且無法採取緊急應變措施來因應變局，將有導致金融體系發生系統性危機之虞，遂於「陶德法案」第二章立法授權聯邦存款保險公司得啟動備用之「有序清理機制」<sup>18</sup>，使該等大型複雜金融機構得以快速有序退場。

為使「適用金融公司」就 DFA 清理計畫之內容與提交有所遵循，美國聯準會依「陶德法案」第 165(d)條之要求，制訂「清理計畫最終規定」（下稱「DFA 165(d) Rule」），並於 2011 年 11 月 1 日與聯邦存款保險公司會銜發布。「DFA 165(d) Rule」係就「適用金融公司」之資產規模、應提交清理計畫之時程、清理計畫應載內容及相關審查、修正與後續補正等事項予以規定，並明定「適用金融公司」提交之「DFA 清理計畫」得作為其發生倒閉危機時，是否啟動該法案第二章規定之

---

<sup>18</sup>有關「有序清理機制」啟動之說明詳本文貳、一、(三)。

「有序清理機制」的重要參考。一方面，當「適用金融公司」發生重大財務危機或倒閉時，得以「DFA 清理計畫」為據，依破產法程序進行清理；另一方面，「DFA 清理計畫」得作為「適用金融公司」倒閉時，應否將其列為依「有序清理機制」程序處理退場之客體的參考，亦即排除適用破產法冗長程序，以避免因其突然倒閉致失序退場，進而引發金融危機。

另外，依「DFA 165(d)Rule」之規定，「陶德法案」所稱之應提交 DFA 清理計畫的「適用金融公司」係指：

- (1) 資產規模逾 500 億美元之銀行控股公司(Bank Holding Company, BHC)，並且包括在美國境內有營業據點外國銀行控股公司，且其合併資產逾 500 億美元。
- (2) 受聯準會監理之非銀行金融機構(NonBank Financial Institution)，且經金融穩定監督委員會指定應適用「陶德法案」第 165(d)條者。

符合上述要件之「適用金融公司」須依「DFA 165(d) Rule」規定之時程提交 DFA 清理計畫。

## 2. 聯邦存款保險法規範之清理計畫-IDI 清理計畫

依聯邦存款保險法規定，聯邦存款保險公司擔任倒閉要保金融機構之清理人，應本於最大化回收淨現值(Net Present Value)之原則，出售或處分該倒閉機構財產，並且應致力於最小化該倒閉機構對其債權人與存款保險基金造成之損失<sup>19</sup>。

截至 2015 年 12 月底聯邦存款保險公司要保金融機構多達 6,191 家，其中亦有資產規模相當大之銀行。然而，基於存款保險人與要保金融機構清理人之權責，且為了評估因大型要保金融機構倒閉可能造成的

---

<sup>19</sup> 12U. S. C. §1821&§1823

潛在損失與程度，並能有效率地執行清理任務，以盡將處理之倒閉金融機構資產最大化與損失最小化之清理職責，聯邦存款保險公司已於2012年4月制訂「總資產逾500億美元之要保金融機構清理計畫提交規則」(Resolution plans required for insured depository institutions with \$50 billion or more in total asset，下稱「要保金融機構清理計畫提交規則」或「IDI 清理計畫提交規則」)<sup>20</sup>，要求總資產逾500億元之要保金融機構應定期提交清理計畫(下稱「要保金融機構清理計畫」或「IDI 清理計畫」)。

不同於「DFA 清理計畫」係基於「DFA 165(d) Rule」之規定而要求具系統重要性金融機構應定期提交，「IDI 清理計畫」係以聯邦存款保險法為法源依據，並且係依聯邦存款保險法規定進行倒閉金融機構之清理程序。聯邦存款保險公司要求要保金融機構於「IDI 清理計畫」內敘明當發生經營危機時之其自身之清理退場策略，並且「IDI 清理計畫」亦應通過最小成本法的測試。

綜上，依聯邦法規有關大型複雜金融機構提交清理計畫之要求有二，亦即依「陶德法案」第一章第165(d)條提交之「DFA 清理計畫」，以及依聯邦存款保險法之規定與最小成本原則之要求，由聯邦存款保險公司制訂之「IDI 清理計畫提交規則」而命大型要保機構(係控制母公司下之子公司)提交之「IDI 清理計畫」，以維護存款保險基金之權益。依清理適用之法規、對象、清理計畫目的與原則，將兩者之區別整理如表四。

---

<sup>20</sup> 12C.F.R. Part 360.10



表四 「DFA清理計畫」與「IDI 清理計畫」區別表

	「DFA 清理計畫」	「IDI」清理計畫
適用法規	依破產法進行清理	依聯邦存款保險法進行清理
適用對象	具系統重要性之控股公司 或非銀行金融機構 (SIFIs)	要保金融機構(通常為 SIFIs 之子公司)
計畫目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>●作為依破產法程序進行清理之依據。</li> <li>●作為應否列為依「有序清理機制」程序處理退場之客體之參考。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●最大化出售或處分要保金融機構財產之回收，以降低債權人與存款保險基金之損失。</li> <li>●於要保金融機構停業時保障存款，並使存款人仍能如常運用要保存款。</li> </ul>
清理原則	<ul style="list-style-type: none"> <li>●避免因大型複雜金融機構失序倒閉造成系統性風險。</li> <li>●禁止由全體納稅人負擔處理倒閉退場之成本費用</li> </ul>	清理須符合最小清理成本，以維護存款保險基金之權益。

依聯邦存款保險公司清理經驗，清理計畫是使倒閉金融機構有序清理退場及達到最小成本清理的必要條件。以下將以「IDI 清理計畫提交規則」為藍本，描繪要保金融機構清理計畫之輪廓。

## 參、要保金融機構清理計畫

除了與聯準會共同會銜發布「DFA 165(d) Rule」要求「陶德法案」第一章之「適用公司」提交「DFA 清理計畫」外，聯邦存款保險公司另於 2012 年 4 月制訂「要保金融機構清理計畫提交規則」（下稱「IDI 清理計畫提交規則」或本規則），要求總資產逾 500 億元之要保金融機構應定期提交「IDI 清理計畫」，本規則並規範「IDI 清理計畫」之提交與內容，以及聯邦存款保險公司審查「IDI 清理計畫」之程序。

### 一、「要保金融機構清理計畫提交規則」概說

#### （一）規範內容與目的

首先，要保金融機構依本規則提交之「IDI 清理計畫」，其內容應足供當聯邦存款保險公司就任該要保金融機構清理人時，得依聯邦存款保險法第 11 條及第 13 條之要求，確保存款人於停業日後一個營業日即能如常運用其於該機構之要保存款。

第二，「IDI 清理計畫」應有助於聯邦存款保險公司本於最大化回收淨現值原則，出售或處分該倒閉機構財產，並且應致力於最小化該倒閉機構對其債權人與存款保險基金造成之損失。

第三，本規則之相關規定係為確保聯邦存款保險公司取得要保金融機構之重要業務、財務、營運與作業資訊，俾利將來得以有效率與有序地清理倒閉要保金融機構。

#### （二）重要概念與定義

##### 1. 要保金融機構

要保金融機構(Insured depository institution)係指其所收受存款受聯邦存款保險公司之存款保險保障之商業銀行或儲貸機構。

## 2. 關係企業

所稱之關係企業(Affiliate)謂兩個不同企業間相互控制或兩者共同受另一公司所控制。

## 3. 適用要保金融機構

「適用要保金融機構」(Covered insured depository institution, CIDI)係指總資產逾500億美元之要保金融機構而應依本規則提交清理計畫。所稱總資產係指依最近四次財務報告之平均資產，計算適用要保金融機構總資產之目的是決定要保金融機構是否適用本規則，以定其提交清理計畫之義務。

## 4. 核心事業線

所稱之核心事業線(Core business lines)謂適用要保金融機構營運之業務與提供之服務、功能與支持等，且如喪失該等業務、服務、功能與支持將造成適用要保金融機構之營收、獲利及經營特權價值的重大減損。

## 5. 營運必要業務

營運必要業務(Critical service)係指維持適用要保金融機構正常營運所需之內部業務，諸如：後台服務、資訊支援及作業與人力資源。

## 6. 外國公司

外國公司(Foreign-based company)係謂指非依美國法令設立組織之公司。

## 7. 重要組織體

重要組織體(Material entity)係適用要保金融機構之構成組織體，且其必要業務與核心事業線之運作就該適用要保金融機構具有重要性。

## 8. 控制母公司與關係企業

控制母公司(Parent company)係直接或間接控制要保金融機構之控股公司。如為多層架構之控股公司，則所稱之控制母公司係指最上層之控股公司。關係企業(Parent company affiliate)係指與適用要保金融機構受同一母公司控制之企業。

## 9. 從屬公司

從屬公司(Subsidiary)謂受他公司直接或間接控制之公司。

## 10. 「IDI 清理計畫」

本規則之「IDI 清理計畫」(Resolution plan)係指聯邦存款保險公司為依聯邦存款保險法第 11 條及 13 條之規定，對要保金融機構進行清理而要求其備具之清理計畫。

## 二、「要保金融機構清理計畫提交規則」重要規範

### (一)總則

#### 1. 首次提交時程規定

首先，以 2011 年 11 月 30 日為基準日，適用要保金融機構之控制母公司的合併總資產逾 2,500 億美元，或其外國之控制母公司在美國的合併總資產逾 2,500 億美元，應於 2012 年 7 月 1 日提交首次「IDI 清理計畫」。

其次，以 2011 年 11 月 30 日為基準日，適用要保金融機構之控制母公司的合併總資產逾 1,000 億美元，或其外國之控制母公司在美國的合併總資產逾 1,000 億美元，應於 2013 年 7 月 1 日提交首次「IDI 清理計畫」。

最後，以 2011 年 11 月 30 日為基準日，適用要保金融機構之控制母公司的合併總資產逾 500 億元，但未達 1,000 億美元，或其外國之

控制母公司在美國的合併總資產逾 500 億元，但未達 1,000 億美元，應於 2013 年 12 月 31 日提交首次「IDI 清理計畫」。

## 2. 新適用要保金融機構之首次提交規定

原先於 2011 年 11 月 30 日基準日時，其資產未達適用本規則之要保金融機構，而於 2012 年 4 月 1 日後始成為適用要保金融機構者，應於適用本規則後之當年度 7 月 1 日前首次提交「IDI 清理計畫」。惟如符合適用要保金融機構資格之日距當年度 7 月 1 日不足 270 日者，則得順延至次年 7 月 1 日提交。

## 3. 後續提交時程規定

適用要保金融機構於首次提交「IDI 清理計畫」後，應於首次提交日滿週年之日前，向聯邦存款保險公司提交次年度之「IDI 清理計畫」。

## 4. 指定提交時程規定

聯邦存款保險公司有權指定適用要保金融機構提交「IDI 清理計畫」之時程，但須指定提交之日前 180 天以書面通知該適用要保金融機構，使其得以即時準備「IDI 清理計畫」之提交。

## 5. 重大事件通知

任何造成或可合理預見將造成已申報之「IDI 清理計畫」重大影響之事件，適用要保金融機構須於事件發生後 45 日內通知聯邦存款保險公司，且應敘明重要事件內容，以及因該事件導致「IDI 清理計畫」之應予變更之理由。此外，適用要保金融機構應於後續提交之「IDI 清理計畫」載明該事件之救濟。

然而，如重大事件發生於適用要保金融機構應提交後續「IDI 清理計畫」之日前 90 日內，適用要保金融機構得免除前述通知義務，逕於後續提交之「IDI 清理計畫」載明該事件內容、影響與因應。

## 6. 納入「DFA 清理計畫」資訊

適用要保金融機構得將其控制母公司提交之「DFA 清理計畫」資訊納入「IDI 清理計畫」，統整為其提交之「IDI 清理計畫」內容。

### (二)「要保金融機構清理計畫」之應載內容

#### 1. 清理執行概述

「IDI 清理計畫」應敘明適用要保金融機構倒閉時，依聯邦存款保險法清理之清理策略的主要內容，且於後續提交的「IDI 清理計畫」載明下列事項：

- (1)發生於前次申報之「IDI 清理計畫」後的重要事件，例如併購、出售、訴訟及營業變更等重大影響自身營運的事件。
- (2)敘明前次申報之「IDI 清理計畫」所載內容之重要變更。
- (3)就上述之重大事件與重要變更，適用要保金融機構擬具之因應方案。

另外，須載明應如何解決或緩和前次申報之「IDI 清理計畫」的重要缺失與執行障礙，以提升「IDI 清理計畫」執行的實效性。

#### 2. 組織架構

首先，「IDI 清理計畫」內須載明適用要保金融機構、控制母公司與關係企業之法律與功能架構，以及界定屬於適用要保金融機構核心事業線之營運、服務、功能與支持，並描繪配置於核心事業線之主要資產與負債。

其次，「IDI 清理計畫」尚應載明適用要保金融機構之存款業務，特別是應敘明如其倒閉時，因其營運特性可能導致聯邦存款保險公司清理時所產生之額外成本，並載明其境內外分行與其組織架構。

第三，「IDI 清理計畫」應指明於適用要保金融機構之核心事業線、存款業務及分行負經營管理責任之人。

### 3. 營運必要業務

界定適用要保金融機構營運必要業務與提供營運必要業務之重要組織體，並描繪其營運必要業務與重要組織體及核心事業線間關係，以及敘明當適用要保金融機構倒閉時，維持營運必要業務之策略。

如營運必要業務係其控制母公司及關係企業提供者，「IDI 清理計畫」必須敘明如其控制母公司及關係企業倒閉時，應如何維持營運必要業務之策略。

### 4. 控制母公司組織之相互連結性

所稱適用要保金融機構與控制母公司組織間之相互連結性係指應辨識如下事項，並提出解決方案：

- (1) 當適用要保金融機構之控制母公司發生倒閉危機時，應自控制母公司之組織與構成單位、其關係企業與從屬公司等法律實體間的互動連結、以及與整體營運相關的法律或契約安排與結構等面向，逐一檢視並指出將會減損適用要保金融機構之經營特權價值、妨害繼續營運之障礙，抑或是任何將增加聯邦存款保險公司接續營運複雜性之因素。
- (2) 應辨識出因該機構倒閉時與控制母公司間之相互連結及相互依賴，致生有序清理適用要保金融機構的潛在障礙或重大阻礙，以致妨礙迅速有效地清理該適用要保金融機構。此外，應提出為消除或降低上揭潛在障礙或重大阻礙必要之解決步驟或緩解對策。

### 5. 控制母公司組織分割之策略

適用要保金融機構應於「IDI 清理計畫」內提出策略，以迅速且符合成本效益的方式，進行適用要保金融機構與其控制母公司組織分割，並且說明如何消除與緩解於進行分割時所面臨阻礙之各項步驟。

## 6. 存款經營特權、事業線及資產之出售與處分策略

適用要保金融機構應於「IDI 清理計畫」內提出標售與處分其存款經營特權之策略，該策略內容應涵蓋就其分行、核心事業線及主要資產之處分，且出售與處分策略之擬定必須本於最大化回收淨現值，以及最小化清理損失之原則。

## 7. 最小成本清理方法

「IDI 清理計畫」應詳細說明適用要保金融機構所擬定之與其控制母公司組織分割，以及存款經營特權、事業線及資產之出售與處分策略，就存款保險基金而言係最小成本之清理方法。

## 8. 資產評估與出售

適用要保金融機構應於「IDI 清理計畫」詳細載明資產評估與出售之相關程序，包括：

- (1)現有資產市值之評價程序及出售核心事業線及主要資產評估程序。
- (2)分別於一般、不利與重大不利等經濟狀況的假定情境下，評估適用要保金融機構之「IDI 清理計畫」內就進行資產出售、分割、重整與再資本化等規畫的可行性。
- (3)評估要保金融機構之資產出售、分割、重整與再資本化等處置，將對其經營價值、吸引注資、持續營運，以及核心事業線造成之影響。

## 9. 主要交易對象

適用要保金融機構應於「IDI 清理計畫」內應辨識與主要交易對象間之互相連結與依賴程度與關係，並且分析如該等主要交易對象倒閉時所造成之不利影響，或是否將導致自身之重大財務危機與倒閉之風險。



## 10. 表外曝險與抵押擔保

「IDI 清理計畫」應載明任何重大的表外曝險，包括適用要保金融機構之承諾、保證及契約義務，並敘明表外曝險對核心事業線的影響。

再者，除了載明曝險資訊外，「IDI 清理計畫」亦應載明適用要保金融機構具有之抵押擔保權益，以及得執行該等抵押擔保權益之管轄法域。

## 11. 衍生性金融商品交易與避險活動

「IDI 清理計畫」應敘明適用要保金融機構與其核心事業線之衍生性金融商品交易作業，並指明要保金融機構已進行之重要的衍生性金融商品交易數量與現值。此外，「IDI 清理計畫」尚應載明要保金融機構與其核心事業線之重要避險活動，並敘明其避險政策。

## 12. 資金結構與資金來源

「IDI 清理計畫」應詳細描述適用要保金融機構與其重要營業單位之流動性維持、資本需求等資金結構與資金來源。同時，亦應敘明適用要保金融機構與其重要組織體間重大負債，以及該等負債之條件與期間，並界定負債之類型，諸如該負債係短期或長期負債，抑或屬於有擔、無擔或次順位債務。

## 13. 關係企業之資金往來、會計、曝險與交易集中度

「IDI 清理計畫」應敘述主要關係企業間，亦即適用要保金融機構及其從屬公司，以及其控制母公司及關係企業之間的資金往來關係、會計帳務與曝險項目額度，並列明條款、目的與期間。

再者，「IDI 清理計畫」應敘明主要關係企業間之財務曝險、請求或擔保，以及其借貸關係、保證、資產、存款與衍生性金融商品等各項交易往來。

此外，應清楚界定控制母公司及關係企業提供資金予適用要保金融機構及其從屬公司之性質與範圍，以及該等資金往來之契約定性與約定，並且敘明如何透過該等契約之安排使控制母公司之資金流向適用要保金融機構與其從屬公司。

#### 14. 描述系統重要性功能

「IDI 清理計畫」應描述適用要保金融機構、其從屬公司及關係企業提供之系統重要性功能，包括渠等機構在支付系統、保管或清算作業資本市場所扮演之主導角色。

「IDI 清理計畫」亦應討論適用要保金融機構、其從屬公司及關係企業之重大弱項，並評估其曝險與潛在損失，以及說明係渠等機構因其在系統重要性角色失能可能導致之系統性風險。

#### 15. 跨境構成單位

「IDI 清理計畫」應敘明適用要保金融機構於美國境外的重要構成單位，包括國外分行、從屬公司及辦事處，並提供國外存款與資產的數量，以及討論適用要保金融機構跨境資產、營運與曝險，並描繪其所屬之法律實體與核心事業線。

#### 16. 資訊管理系統

「IDI 清理計畫」應載明主要資訊管理系統及應用程式之清單與說明，包括適用要保金融機構及其從屬公司之風險管理、會計、財務及管理報告系統及程式，並載明該等系統與程式之所有權人或授權人。

同時，應敘明主要資訊管理系統及應用程式之操作與功能，以及提出服務階層合約、軟體和系統之授權，或與其相關之智慧財產權清單。

再者，應界定與討論損害復原和其他備援計畫，並界定共同或分享之設施和系統，以及操作該等設施與系統之人員。

此外，尚應載明於聯邦存款保險公司之要求或基於自身管理需求下，適用要保金融機構之資管系統就「IDI 清理計畫」所載資訊與相關資料之收集、維護與報告的能力。

最後，應指出收集、維護與報告關於「IDI 清理計畫」所載資訊與資料之的能力之不足與落差，以及適用要保金融機構為迅速補救該等不足所擬採取之行動與時程。

## 17. 公司治理

有關公司治理面向應詳述下列事項：

- (1)「IDI 清理計畫」應如何整合納入適用要保金融機構之公司治理結構與決策程序。
- (2)適用要保金融機構之公司治理政策、流程與內部控制，就「IDI 清理計畫」之準備與核定之權責。
- (3)載明負責擬定、維護、執行與申報「IDI 清理計畫」之適用要保金融機構高階管理人

## 18. 其他重大阻礙因素之評估與界定

除了上述阻礙與障礙外，「IDI 清理計畫」尚應敘明界定及討論其他妨礙「IDI 清理計畫」執行之任何重大因素。

### (三)清理計畫之核可及審查

首先，「IDI 清理計畫」之核可應經由適用要保金融機構董事會決議，並將核可決議載明於董事會會議記錄。

其次，審查適用要保金融機構提交之「IDI 清理計畫」相關規定如下：

1. 「IDI 清理計畫」必須具備可信性(credibility)。

「IDI 清理計畫」可信性之判斷基準在於：「IDI 清理計畫」所載之清理策略，以及本規則所要求提供之詳細資訊，乃建立在可經觀察

的或可受驗證的資料之上，或者係使用目前與歷史金融市場條件而合理推估。

## 2. 形式審查「IDI 清理計畫」資訊是否完整

聯邦存款保險公司於收到「IDI 清理計畫」後，應即形式審查「IDI 清理計畫」是否合於本規則有關清理計畫資訊記載之最低要求，並決定是否接受該「IDI 清理計畫」進行內容審查，抑或是以資訊不足或缺缺審查所需之額外的實質性資訊為由，退回適用要保金融機構予以補正。

## 3. 「IDI 清理計畫」之補正資訊通知

聯邦存款保險公司如認定「IDI 清理計畫」係資訊不足或缺缺額外的實質性資訊，應以書面通知該適用要保金融機構補正，並指明「IDI 清理計畫」資訊不足之處，或該適用要保金融機構應再提供何種面向之額外、補充的實質性資訊。

## 4. 「IDI 清理計畫」之資訊補正時限

適用要保金融機構應於收到聯邦存款保險公司之資訊補正通知的30日，依聯邦存款保險公司通知所載，再行提交補正後之「IDI 清理計畫」。聯邦存款保險公司亦得視應補充之資訊內容，另定適當的期限要求該適用要保金融機構補正。

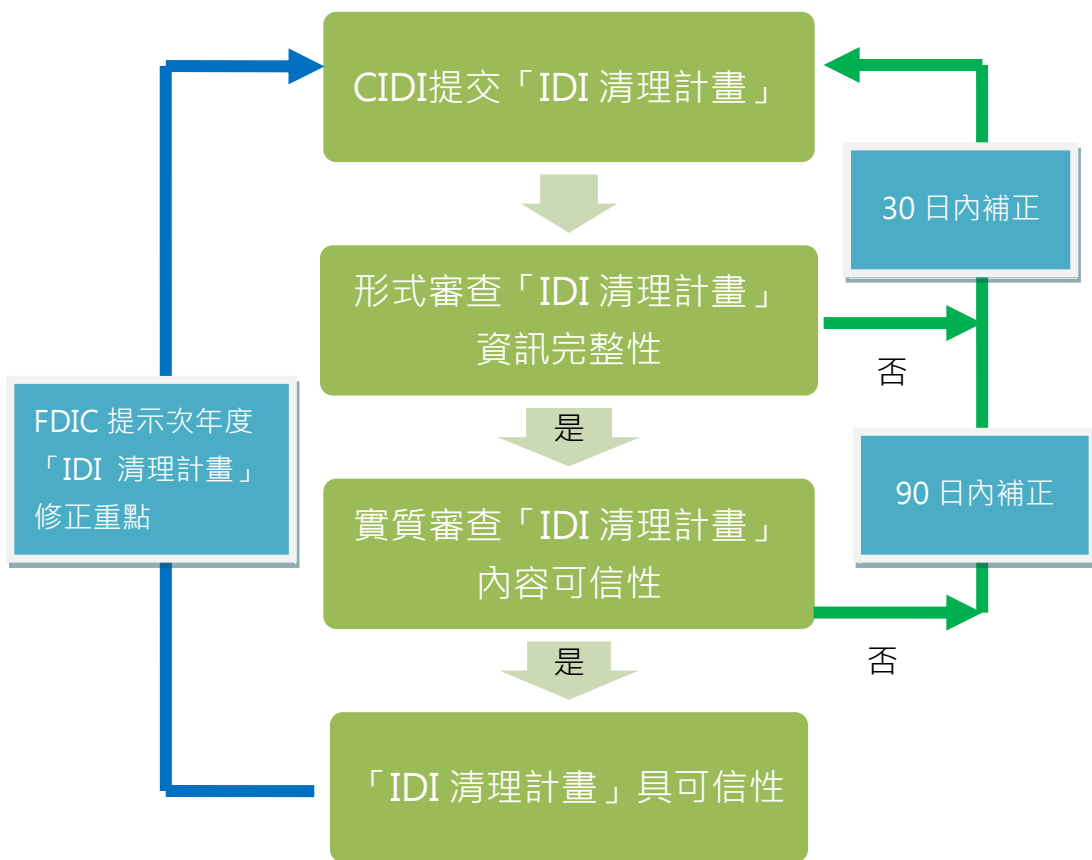
## 5. 實質審查「IDI 清理計畫」之內容

聯邦存款保險公司如認定「IDI 清理計畫」毋庸補正資訊後再行提交，則應就「IDI 清理計畫」之內容進行實質審查。聯邦存款保險公司就「IDI 清理計畫」進行審查時，將諮商該適用要保金融機構與其控制母公司之主要聯邦監理機關的意見。如聯邦存款保險公司認定「IDI 清理計畫」不具備可信性，則應以書面通知該適用要保金融機構，並敘明「IDI 清理計畫」所載內容欠缺可信之處。

#### 6. 「IDI 清理計畫」內容修正之期限

適用要保金融機構應於收到聯邦存款保險公司之資訊補正通知的 90 日，或於聯邦存款保險公司另行指定之期限內，應就聯邦存款保險公司通知所指之內容欠缺，據以修正「IDI 清理計畫」後再行提交，並應詳細論述就內容修正後之「IDI 清理計畫」已就內容欠缺之處提出改善。

圖六 「IDI 清理計畫」審查流程圖



#### (四)清理計畫執行事項

##### 1. 資訊提供專責人員

適用要保金融機構必須提供聯邦存款保險公司評估「IDI 清理計畫」之可信性所需之資訊，及為取得該等資訊而得聯繫提供之專責人員。

## 2. 資訊提供能力之評定

於適用要保金融機構提交首次「IDI 清理計畫」後的合理期間內，適用要保金融機構必須具備依聯邦存款保險公司指定格式，即時提供「IDI 清理計畫」相關資訊與資料之能力。聯邦存款保險公司必須諮商該適用要保金融機構之主要聯邦監督機關後，始得評定其提供資訊與能力並不充足。

## 3. 適用時程與豁免的裁量

雖然「IDI 清理計畫提交規則」定有「IDI 清理計畫」提交時程，惟聯邦存款保險公司得依自行裁量或依適用要保金融機構之書面請求，審酌適用要保金融機構之具體情況，調整本規則之全部或一部規定適用或更新之時間點。

此外，聯邦存款保險公司亦得依自身裁量或依適用要保金融機構之書面請求，豁免該要保金融機構適得本規則之特定規定。

## 4. 「IDI 清理計畫」非拘束性

「IDI 清理計畫」非拘束性係指適用要保金融機構提交之「IDI 清理計畫」之內容對於聯邦存款保險公司將來就任清理人之清理作為不生拘束力。換言之，聯邦存款保險公司本於監督機關、存款保險人或適用要保金融機構清理人之權責執行任務，不受「IDI 清理計畫」所載內容之拘束與影響。

## 三、清理計畫之實行現況

適用要保金融機構依「IDI 清理計畫提交規則」規定之提交時程，於2012年7月1日提交首次「IDI 清理計畫」予聯邦存款保險公司進行審查。於累積2012年至2014年間之實際審查「IDI 清理計畫」經驗後，聯邦存款保險公司於2014年再行頒佈「IDI 清理計畫」提交指令(Guidance for Covered Insured Depository Institution Resolution Plan Submissions，下稱

「2014 Guidance」)，以協助適用要保金融機構撰擬「IDI 清理計畫」。「2014 Guidance」係執行「IDI 清理計畫提交規則」之補充解釋與指導原則，主要內容涵括清理策略應討論之要素及成本分析、解釋「IDI 清理計畫」經濟情勢的假定，以及闡釋有序清理之主要障礙，且要求適用要保金融機構應就該等障礙於「IDI 清理計畫」提出解決方案。

依「2014 Guidance」之要求，適用要保金融機構提交之「IDI 清理計畫」必須全面性地討論與分析實質可行的清理策略。詳言之，適用要保金融機構於提交之「IDI 清理計畫」內，至少各應擬定一項以上之「多重併購策略」(Multiple Acquirer Strategy)清理策略及「清算策略」(Liquidation Strategy)清理策略。

「多重併購策略」清理策略係指將該適用要保金融機構之存款經營特權、核心事業線，以及其主要資產分別予以分割後出售予不同併購者。「多重併購策略」可能係以併購與承受交易、再資本化適用要保金融機構之部分資產或清算適用要保金融機構資產等多重交易方式完成清理退場。另外，由於「多重併購策略」涵蓋多種清理交易模式，若予採行費時較久，故聯邦存款保險公司於「2014 Guidance」提示適用要保金融機構，得於該項策略兼採以設立過渡銀行作為該適用要保金融機構清理之中間程序，並透過過渡銀行運作完成清理交易。

再者，「清算策略」清理策略係指以賠付方式完成該適用要保金融機構清理退場，「2014 Guidance」並要求每一個清理策略必須經過成本分析，且必須與「清算策略」清理策略相又比較分析各個策略所費之成本後，始得決定就存款保險基金而言係最小成本之清理策略。須予納入最小成本分析的考量因素包括：

1. 清理成本的預估。
2. 比較設立過渡銀行出售存款經營特權與逕予出售之收益評估。

3. 比較設立過渡銀行出售資產與置於清理程序出售之收益評估。
4. 設立過渡銀行運作期間所需之費用評估。
5. 說明清理程序各項請求權的處理成本。

目前聯邦存款保險公司正就 10 家規模較大適用要保金融機構於 2015 年 9 月提出之「IDI 清理計畫」，以及另 26 家適用要保金融機構於同年度 12 月底提交之「IDI 清理計畫」進行審理，茲將此 36 家須提交「IDI 清理計畫」之適用要保金融機構與其控制母公司如文末附表。

## 肆、結論與建議

### 一、聯邦存款保險公司具備完整職能，以執行維護信用秩序及穩定金融任務

經過多次修法以因應金融危機後，依現行聯邦法規，聯邦存款保險公司除了擔任設立之初所設定的存款保險人與存款保險基金管理人外，更逐漸成為其要保金融機構之主要聯邦監理機關與法定清理人。此外，在「陶德法案」第二章的授權下，聯邦存款保險公司的清理權限擴張至「列為處理金融公司」，於該公司擔任「列為處理金融公司」之清理人時，得不依照破產程序進行清理，而於「有序清理機制」下依聯邦存款保險公司所擬定之單點退場策略快速地、有序地將該「列為處理金融公司」清理退場，避免因金融機構連鎖性倒閉事件而引發系統性風險。

準此，聯邦存款保險公司具備存款保險人、存款保險基金管理人、主要聯邦監理機關與問題金融機構清理人等角色與完整職能，於美國金融監理體系扮演舉足輕重之角色，並運用各項政策工具以執行維護信用秩序與穩定金融之關鍵任務。

### 二、聯邦存款保險公司係主要聯邦監理機關，為有效執行清理任務之基礎

聯邦存款保險公司擔任其要保金融機構之法定清理人，乃至於在「有序清理機制」下擔任大型金融機構之清理人，係建立在該公司為監理銀行家數



最多之聯邦層級監理機關，而累積豐富的風險控管與監理實務經驗的基礎上，故聯邦存款保險公司成為擔任上揭金融機構清理人之最適機關。

至於我國存款保險公司之角色，依存款保險條例相關規定，係存款保險人<sup>21</sup>、存款保險資金與保險賠款特別準備金之管理人<sup>22</sup>，以及要保機構之清理人<sup>23</sup>。惟基於金融監理一元化政策而於96年修訂存款保險條例，刪除存保公司原本對要保金融機構之金融檢查權與建議主管機關(即金融監督管理委員會，下同)糾正權之規定<sup>24</sup>，故目前存保公司已不具金融監理權限，僅得依存款保險條例自主管機關、農業金融中央主管機關及中央銀行建立之資訊共享機制取得要保金融機構之財務與業務資訊，以控制存款保險之承保風險<sup>25</sup>。

---

<sup>21</sup> 「存款保險，由…設立中央存款保險股份有限公司承保。」(存款保險條例(下同)第3條第1項)；「凡經依法核准收受存款、郵政儲金或受託經理具保本保息之代為確定用途信託資金(以下合稱存款)之金融機構，應向存保公司申請參加存款保險，經存保公司審核許可後為要保機構。下略…」(第10條第1項)。

<sup>22</sup> 「存保公司每年度收入總額減除各項成本費用及損失後之餘額，應全數提存保險賠款特別準備金。」(第5條)；「存保公司辦理銀行、信用合作社、郵政儲金匯兌機構之存款保險事宜，應設置一般金融保險賠款特別準備金處理。」(第6條第1項)「存保公司依農業金融法第八條規定辦理農業金融機構之存款保險事宜，應另設置農業金融保險賠款特別準備金處理。」(第6條第2項)；「存保公司之資金，除備供經常費用開支，及依本條例規定履行保險責任、提供財務協助、成立過渡銀行及辦理墊付等用途外，應投資於政府債券、存放中央銀行或以經該公司董事會同意之方式運用。」(第8條)。

<sup>23</sup> 「主管機關或農業金融中央主管機關勒令要保機構停業時，應即指定存保公司為清理人進行清理，其清理適用銀行法有關清理之規定。」(第41條第1項)。

<sup>24</sup> 96年1月18日修正前之存保條例第21條規定：「中央存款保險公司必要時，得報請主管機關洽商中央銀行核准後，檢查要保機構之業務帳目，或通知要保機構於限期內造具資產負債表、財產目錄或其他報告。(第1項)」 「中央存款保險公司，得依前項檢查結果或報告資料，對要保機構提出改進意見，限期改善；逾期不改善者，得報請主管機關處理。(第2項)」，係由法律直接授予存保公司對要保機構之金檢權及糾正建議權等監理權限。

<sup>25</sup> 「存保公司為控制承保風險，有蒐集、分析要保機構之相關財務或業務資訊需要時，應透過與主管機關、農業金融中央主管機關及中央銀行建立之資訊共享機制取得。如有不足，得要求要保機構據實提報。」(第22條第1項)。

就此，為了使存保公司於平時即能透過金融檢查取得金融機構業務資訊，並汲取至金融機構實地查核之經驗，以作為擔任倒閉要保金融機構清理人之先期準備，主管機關似可依法委託存保公司辦理各類型部份金融機構之業務檢查<sup>26</sup>，使存保公司自受託辦理金融機構業務檢查累積監理實務經驗，為日後有效執行清理任務奠基。

### 三、貫徹最小成本清理原則，以保障存款人與公眾權益

聯邦存款保險法要求實施最小成本清理原則，以減少對存款保險基金之損失，並保障存款人與公眾權益，其明文要求除有發生系統性風險之虞者外，聯邦存款保險公司清理倒閉機構時，應自所有的清理方案中，選擇成本最小者辦理，以及縱該倒閉案件有造成系統性風險之虞，聯邦存款保險公司仍必須節制成本。

再者，聯邦存款保險公司發布之「要保金融機構清理計畫提交規則」亦要求，適用要保機構提交之「IDI 清理計畫」應詳細說明該機構所擬定之與其控制母公司組織分割，以及存款經營特權、核心事業線及資產之出售與處分策略，就存款保險基金而言係最小成本之清理方法。

---

<sup>26</sup> 依現行法規定主管機關就有關金融控股公司、銀行及信用合作社等金融機構得委託辦理業務檢查之相關依據如下：

- (一) 金融控股公司法第52條第1項規定：「為確保金融控股公司及其子公司之健全經營，主管機關(金管會)得令金融控股公司及其子公司於限期內提供相關財務報表、交易資訊或其他有關資料，並得隨時派員或委託『適當機構』檢查金融控股公司或其子公司之業務、財務及其他有關事項」。
- (二) 銀行法第45條第1項：「中央主管機關(金管會)得隨時派員或委託『適當機構』或令地方主管機關派員，檢查銀行或其他關係人之業務、財務及其他有關事項，或令銀行或其他關係人於限期內據實提報財務報告、財產目錄或其他有關資料及報告」。
- (三) 依信用合作社法第37條規定：「信用合作社之管理準用銀行法第45條之規定」，故依準用銀行法第45條之結果，中央主管機關(金管會)自得隨時委託『適當機構』，檢查信用合作社或其他關係人之業務、財務及其他有關事項。

此外，聯邦存款保險公司為補充解釋「要保金融機構清理計畫提交規則」而發布之「2014 Guidance」再度重申，適用要保金融機構提交之「IDI 清理計畫」必須全面性地討論與分析實質可行的清理策略，並要求每一個清理策略必須經過成本分析，且必須與辦理賠付為主之「清算策略」交叉比較分析所費成本後，始得決定就存款保險基金而言係最小成本之清理策略。

準此，自聯邦存款保險公司履行賠付要保存款之責任，到執行要保機構退場清理任務，乃至於清理程序中擬定倒閉銀行清理策略、選擇清理交易模式(包括併購與承受交易、成立過渡銀行進行清理、辦理存款賠付)與清理資產標售交易之決標，以及要求適用要保金融機構自行提交之「IDI 清理計畫」所載之清理策略，均須貫徹最小成本清理原則。

我國存保法制雖亦如同美國法引入最小成本清理原則，但似得以維持金融安定等公益理由，排除該原則適用於清理倒閉金融機構程序，有損失存款人與公眾權益之疑慮。詳言之，按存款保險條例第 28 條第 2 項規定：「存保公司辦理前項第二款或第三款所需預估成本，應小於第一款賠付之預估損失<sup>27</sup>。但如有嚴重危及信用秩序及金融安定之虞者，經存保公司報請主管機關洽商財政部及中央銀行同意，並報行政院核定者，不在此限。」，依該條項之文義似指如考量有危及信用秩序及金融安定之虞者，即得不受最小成本清理原則之拘束。若此，將使清理倒閉金融機構之成本無所節制，而損及存款保險賠付特別準備金，無法達到保障存款人與公眾權益。因此，似可考量修訂存款保險條例第 28 條第 2 項，以立法明定「縱有危及信用秩序及金融

---

<sup>27</sup>存款保險條例第28條第1項第1款至第3款：「要保機構經主管機關或農業金融中央主管機關勒令停業時，存保公司應依下列方式履行保險責任：一、根據停業要保機構帳冊紀錄及存款人提出之存款餘額證明，將賠付金額以現金、匯款、轉帳或其他撥付方式支付。二、商洽其他要保機構，對停業要保機構之存款人，設立與賠付金額相等之存款，由其代為支付。三、對其他要保機構或金融控股公司提供資金、辦理貸款、存款、保證或購買其發行之次順位債券，以促成其併購或承受該停業要保機構全部或部分之營業、資產及負債。」

安定之虞者，仍必須考量節制清理成本」，以使最小成本清理原則貫徹於整理清理程序，並保障存款人與公眾權益。

#### 四、要求金融機構提交清理計畫，以掌握營運風險及準備清理退場作業

依聯邦存款保險公司清理經驗，清理計畫是使倒閉金融機構有序清理退場及達到最小成本清理的必要條件，有助事前掌握營運風險及清理退場準備。

首先，適用要保金融機構提交之「IDI 清理計畫」應載明營運風險相關事項包括：適用要保金融機構之組織與法律架構、跨境構成單位、營運必要業務、資金結構與資金來源、衍生性金融商品交易與避險活動、表外曝險與抵押擔保、與關係企業之資金往來與交易集中度、主要交易對象、資訊管理系統、公司治理，以及重大阻礙因素之評估與界定。

其次，就清理退場預作準備之「IDI 清理計畫」應載事項諸如：控制母公司組織之相互連結性、控制母公司組織分割之策略、存款經營特權、核心事業線及資產之出售與處分策略、最小成本清理方法、資產評估與出售，以及系統重要性功能之描述。

最後，「IDI 清理計畫」應敘明清理執行概述，亦即適用要保金融機構倒閉時，依聯邦存款保險法清理之清理策略的主要內容，且載明重大事件與「IDI 清理計畫」內容之重要變更，以及載明應如何解決或緩和「IDI 清理計畫」的重要缺失與執行障礙，以提升「IDI 清理計畫」執行的實效性。

#### 五、授權自行訂定執行性或補充性規則，以執行法定任務。

聯邦存款保險法授權聯邦存款保險公司基於存款保險人及清理人的角色，得發布規定以控制存款保險基金風險，以及依該法規定有序清理要保金融機構。聯邦存款保險公司遂發布「要保金融機構清理計畫提交規則」要求總資產逾 500 億元之要保金融機構應定期提交「IDI 清理計畫」，並於「要保金融機構清理計畫提交規則」內規範「IDI 清理計畫」之提交與內容，以

及聯邦存款保險公司審查「IDI 清理計畫」之程序。因此，「要保金融機構清理計畫提交規則」係聯邦存款保險公司為執行上述授權之目的，所制定發布之執行性規則。

再者，為協助適用要保金融機構撰擬「IDI 清理計畫」，聯邦存款保險公司又發布「2014 Guidance」，其內容涵括清理策略應討論之要素及成本分析、解釋「IDI 清理計畫」經濟情勢的假定，以及闡釋有序清理之主要障礙，且要求適用要保金融機構應就該等障礙於「IDI 清理計畫」提出解決方案，故「2014 Guidance」係作為執行「要保金融機構清理計畫提交規則」之補充性、解釋性規則。

準此，聯邦存款保險公司基於聯邦存款保險法授權，具有自行訂定執行性或補充性規則以形塑政策工具之廣泛空間，以執行控制存款保險基金風險及有序清理要保金融機構等法定任務之作法，值得我國修訂存保法制參酌。

附表

2015 年 36 家提交「IDI 清理計畫」適用要保金融機構一覽表

	適用要保金融機構	控制母公司	最近提交日
1	Ally Bank	Ally Financial Inc.	12/31/2015
2	Compass Bank	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A.	12/31/2015
3	Santander Bank, NA	Banco Santander, S.A.	12/31/2015
4	Bank of America NA	Bank of America Corporation	9/1/2015
5	Bank of China New York Branch	Bank of China Limited	12/31/2015
6	BMO Harris Bank, NA	Bank of Montreal	12/31/2015
7	Bank of New York Mellon	Bank of New York Mellon Corporation	9/1/2015
8	Branch Banking and Trust Company	BB&T Corporation	12/31/2015
9	Bank of the West	BNP Paribas SA	12/31/2015
10	Capital One, NA	Capital One Financial Corporation	12/31/2015
11	Capital One Bank (USA), NA	Capital One Financial Corporation	12/31/2015
12	Charles Schwab Bank	Charles Schwab Corporation, The	12/31/2015
13	Citibank NA.	Citigroup Inc.	9/1/2015
14	Citizens Bank, NA	Citizens Financial Group, Inc.	12/31/2015
15	Comerica Bank	Comerica Incorporated	12/31/2015
16	Deutsche Bank AG	Deutsche Bank AG	9/1/2015
17	Discover Bank	Discover Financial Services	12/31/2015
18	Fifth Third Bank	Fifth Third Bancorp	12/31/2015
19	Goldman Sachs Bank USA	Goldman Sachs Group, Inc.	9/1/2015
20	HSBC Bank USA, NA	HSBC Holdings, plc	12/31/2015
21	Huntington National Bank	Huntington Bancshares Incorporated	12/31/2015
22	Chase Bank USA NA	JPMorgan Chase and Co.	9/1/2015
23	JPMorgan Chase Bank NA	JPMorgan Chase and Co.	9/1/2015
24	KeyBank NA	Keycorp	12/31/2015
25	Manufacturers and Traders Trust Company	M&T Bank Corporation	12/31/2015
26	Union Bank, NA	Mitsubishi UFJ Financial Group, Inc.	12/31/2015
27	Morgan Stanley Bank NA	Morgan Stanley	9/1/2015
28	Northern Trust Company	Northern Trust Corporation	12/31/2015
29	PNC Bank, NA	PNC Financial Services Group, Inc.	12/31/2015
30	Regions Bank	Regions Financial Corporation	12/31/2015
31	State Street Bank and Trust Company	State Street Corporation	9/1/2015
32	SunTrust Bank	Suntrust Banks, Inc.	12/31/2015
33	TD Bank, NA	Toronto-Dominion Bank	12/31/2015
34	U.S. Bank NA	U.S. Bancorp	12/31/2015
35	USAA Federal Savings Bank	United Services Automobile Association	12/31/2015
36	Wells Fargo Bank NA	Wells Fargo & Company	9/1/2015