

出國報告（出國類別：會議）

## 美國聯邦存款保險公司以停業前標售 及過渡銀行處理倒閉要保機構報告

服務機關：中央存款保險公司

姓名職稱：鄭副總經理明慧、王副科長梅馨

派赴國家：美國華盛頓地區

出國期間：108年4月7日至4月12日

報告日期：108年6月18日



## 摘要

- 一、**出國期間**：108 年 4 月 7 日至 4 月 12 日
- 二、**地點**：美國華盛頓特區
- 三、**出國人員**：本次出國計畫係由本公司鄭副總經理明慧率清理處王副科長梅馨赴美國聯邦存款保險公司(FDIC)位於華盛頓特區之總部，進行為期2天的參訪。
- 四、**目的**：主要就FDIC所採行之過渡銀行機制及停業前標售之實務運作，與該公司進行交流，據以檢視我國存款保險條例相關機制之充足妥適性，以強化問題要保機構退場處理之權限及彈性。
- 五、**心得與建議**：

### (一)心得

1. FDIC 主係利用問題機構遭主管機關勒令停業前 90 天之前置期間，辦理問題機構之標售作業(非公開)，期於主管機關宣佈停業前能先洽得承受銀行，俾維持金融服務不中斷為目標，有未能或未及洽得，才會改採過渡銀行，故相對案例不多。
2. FDIC 辦理停業前標售時，只要符合投標資格者，均會發意願調查(先提供去識別化標的問題銀行之基本資料)，主係基於公平之考量。但於此階段提供之銷售資料，問題機構名稱並未揭露，僅描述其資產負債及營業特性，如投資人有興趣，於簽署保密協議及意向書後，才能進入第二階段之虛擬資料室及第三階段現場實地評鑑。符合投標資格者名單會先洽詢主管機關意見。擬投標之投資人(包括擬出價狀況)需自行先洽得主管機關同意後才能投標。
3. FDIC 標售資產負債之評價事宜係外聘財顧辦理，因其較瞭解市場；且委聘財顧係於平時覺得可能有需要時即先聘好，FDIC 屬公部門，相關採購仍需採公開招標。
4. 設立過渡銀行主要是因未及洽得承受銀行，為維持停業機構價值及金融服務不中斷目的而設立，不論該個案是不是符合系統性危機。如非屬系統性危機個案，則需符合最低成本測試(Least Cost Test)。
5. 過渡銀行經營損益及最後標售結果均歸屬原停業機構，故原則上除不適宜移轉之資產(如爭議性資產、影響過渡銀行賣相)，以全部移轉為原則，負債則以移轉保額內存款及擔保負債為原則。惟如權利金出價可吸收保額外存款人應分攤之損失，則可移轉全部存款。

6. 過渡銀行除主管機關發照需更名外，不需辦理產權移轉登記等事宜，因相關權利歸屬原停業機構。
7. 設立過渡銀行時，員工以全數重新聘用為原則，對關鍵性員工(如 IT，負責營運之重要經理人)會加薪。過渡銀行 CEO 採外聘，如時間未及，則派 FDIC 人員擔任。

## (二)建議

1. 參考 FDIC 作法，建議修法賦予存保公司得於問題機構停業前以預定清理人身份辦理標售之法源，俾於問題機構停業後之次一營業日由得標機構繼續提供金融服務，達成金融服務不中斷、處理成本較小之退場目標。
2. 參考 FDIC 作法，建議修正存保條例增加存保公司處理非系統性風險問題機構退場時，得設立過渡銀行方式，增加處理彈性，俾於主管機關勒令停業前，如未能及時洽得承受機構時，得以過渡銀行暫時承受，而不限以接管處理，仍可達到維持停業機構繼續經營價值及金融服務不中斷之政策目標。
3. 順應金融科技化之發展，未來辦理問題機構資產負債標售時，可參考 FDIC 設置虛擬資料室，以提高作業效率，並利與投資人溝通。
4. 未來於設計問題機構出售交易條件時，可參考 FDIC 作法，結合損失分攤條款，俾更多金融資產(如不良放款)由承受機構承接，繼續提供金融服務、鼓勵承受機構與借款人共同解決問題，有助於維護金融資產之市場價值及金融安定。
5. 參酌 IADI 已發布之存保機構緊急應變計畫有關準則，建議金融機構重新檢視相關緊急應變機制是否充足及妥適，以利金融危機發生時之應變與溝通，並持續向存款人宣導最高保額、保障範圍內容及分散存款的重要性，以維護存款人權益。
6. 參考 FDIC 擔任清理人之特殊權限，建議適時修正銀行法等相關法規，例如訴訟程序暫時停止進行、合格金融商品契約解約條款於停業清理時暫時凍結等，強化清理人相關權限，以利清理作業。

## 目錄

壹、前言	3
貳、FDIC 處理倒閉銀行概述	4
一、FDIC 典型退場處理步驟	4
二、倒閉銀行停業清理處理目標	4
三、FDIC 擔任清理人主要權限	4
四、停業清理小組組織圖	5
五、停業清理典型作業步驟及時序	5
六、停業清理主要交易類型	6
七、FDIC 損失分攤機制	6
參、停業前行銷及標售	8
一、目標	8
二、維護投標程序之公平性及競爭性	8
三、停業前行銷概述	8
四、停業前標售作業	8
五、執行停業前標售必備文件	9
六、停業前標售小組領隊主要職責	9
七、確認合格潛在投資人	9
八、虛擬資料室	12
九、資產評估	13
十、投標作業	14
肆、FDIC 執行清理程序法律架構	16
一、清理前置作業程序主要相關法律	16
二、清理人之特殊權限	18
伍、美國過渡銀行機制介紹	21
一、定義	21
二、設立過渡銀行之目的	21
三、設立過渡銀行優缺點	21
四、設立過渡銀行時仍需符合最低成本測試	22
五、過渡銀行設立及最終處理流程	22
六、設立過渡銀行成本測試案例	23
七、過渡銀行營運前置準備	27

八、過渡銀行之營運	28
九、過渡銀行應提報之相關報告	33
十、過渡銀行的銷售	35
十一、過渡銀行之完結	35
陸、過渡銀行實際處理案例簡介：INDYMAC BANK	36
一、INDYMAC BANK 倒閉原因	36
二、FDIC 評估六種處理方案後，最終採擇設立過渡銀行	37
三、最終處理結果	37
柒、相關修法建議	39
一、停業前辦理標售及停業清理等前置作業修法建議	39
二、設立過渡銀行修法建議	41
三、清理人特殊權限相關修法建議	46
捌、心得與建議	48

## 壹、前言

我國存款保險條例第三十條有關過渡銀行之規定係參考美國聯邦存款保險法訂定，依據我國存款保險條例第三十條，於要保機構有系統性危機之情形，存保公司如無法適時洽得其他金融機構併購或承受，得設立過渡銀行，此項規定將我國過渡銀行機制之適用前提限制於要保機構有系統性危機時方得採行，與美國聯邦存款保險公司將此一機制做為平時履行保險責任之手段不同。

本次出國計畫主要係就美國聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corp., FDIC）所採行之過渡銀行機制，與該公司進行交流及瞭解其實務運作細節，據以檢視我國存款保險條例有關過渡銀行之適用範圍及於發生系統性風險時始得設立之適用前提是否有修正之必要，以強化存款保險制度保障存款人功能。FDIC特別安排7位最有經驗資深主管準備豐富PPT授課及互動討論，協助釐清相關疑義。本次成果除原預定瞭解之過渡銀行機制外，並增加就停業前標售之實務運作，包括如何邀約投標人、運用虛擬資料室及進行最低成本測試做細部瞭解，以供強化本公司未來退場處理機制及修法參考。

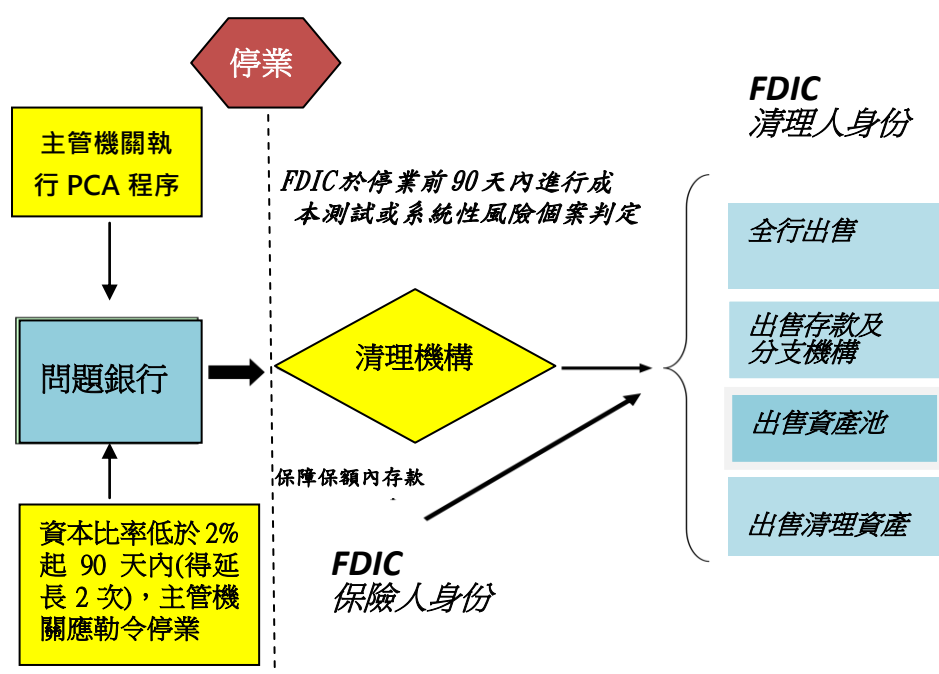
本報告摘述彙整交流會議中之主要內容，並提出心得與建議。

## 貳、FDIC 處理倒閉銀行概述

FDIC 在最近十年間（2008-2018）其清理處(DRR)計成功處理了 528 家、6940 億美元資產總額的大小型問題銀行，主要集中在加州、佛羅里達州、喬治亞州、阿拉巴馬州及伊利諾州等五州，該五州倒閉家數僅佔 20%、資產總額佔比高達 55%，其中倒閉家數及資產規模最大的州分別為佛羅里達州(72 家)、加州(1001 億美元)，主係次貸問題所致。

FDIC 在處理倒閉要保機構時主要角色有二：存款保險人，對每一存款提供最高保額\$250,000 美元的保障；擔任倒閉銀行的清理人，處理資產負債，讓倒閉銀行順利退場。

### 一、FDIC 典型退場處理步驟



### 二、倒閉銀行停業清理政策目標

FDIC 執行倒閉銀行停業清理任務主要目標為：

- 以最低成本方式處理倒閉機構：最佳結果是承受銀行能承受倒閉銀行的全部存款(如權利金出價能吸收保額外存款人應承擔之損失)及資產。
- 讓存款人能及時取得其保額內存款：最佳結果是倒閉銀行停業日之次一營業日即能重新開業。
- 讓清理財團(receivership)回收最大化：最佳結果是以最高價格出售清理機構之資產。

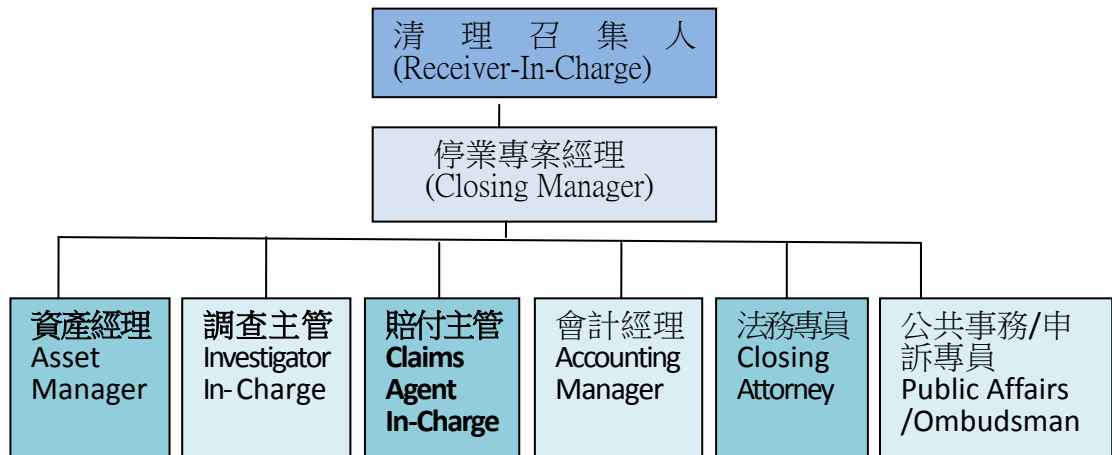
### 三、FDIC 擔任清理人主要權限

為使 FDIC 執行清理任務能達成上述目標，法律賦予 FDIC 主要權限如下：



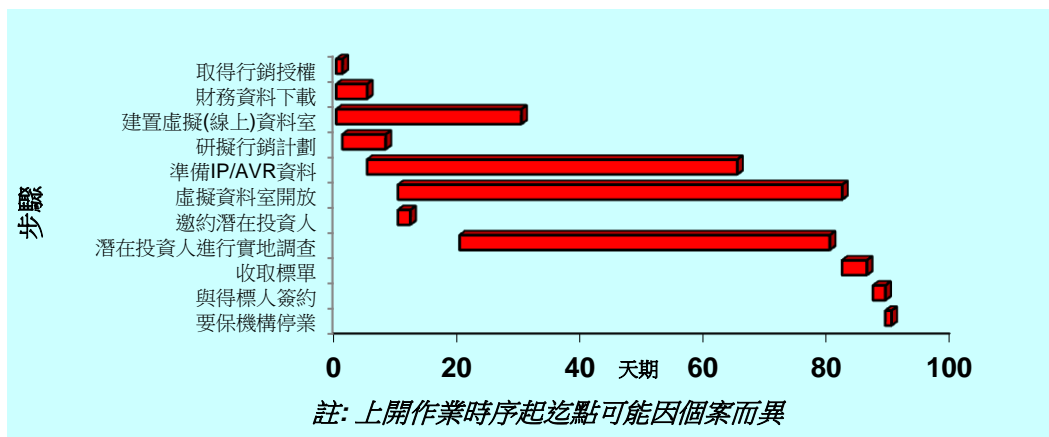
- 債權申報之准駁
- 有權拒絕履約或繼續履約
- 有權暫停訴訟
- 有權撤銷詐欺性脫產行為
- 特殊抗辯權

#### 四、停業清理小組組織圖



#### 五、停業清理典型作業步驟及時序

依美國立即糾正措施規定，如銀行資本占有形資產之比例低於百分之二，在 90 天內，主管機關應命令其提出資本重建計畫或關閉銀行，前述 90 天期限必要時得延長之（最多延長 2 次）。結合立即糾正措施機制，FDIC 通常於要保機構遭主管機關勒令停業前 90 天啟動停業清理相關前置作業，俾能以有序、成本最小原則執行清理任務。經洽詢 FDIC 人員，其停業前辦理標售作業亦無明確法源，惟結合上述立即糾正措施、FDIC 為預定清理人、存款保險人等規定即可辦理，另問題要保機構董事會簽署相關改善承諾時，亦會同意如其未能改善，將配合 FDIC 辦理前置標售作業。FDIC 人員通常係以金融檢查名義進入該機構開始準備相關作業。



## 六、停業清理主要交易類型

2008-2018 年期間，FDIC 計處理 528 家倒閉要保機構，主要交易類型及其家數如下，其中以全行交易並由 FDIC 提供損失分攤佔 303 家最多：

### (一)購買與承受交易(P&A)

- 全行交易 (whole bank)：197 家
- 修正式全行交易(modified whole bank，全行交易並由 FDIC 提供損失分攤)：303 家
- 任選放款組合(optional loan pools)
- 任選放款組合並由 FDIC 提供損失分攤 (optional loss share)
- 僅購買優良放款之購買與承受交易(clean P&A)

(二)現金賠付：包含 DINB(Deposit Insured National Bank, 存款保險銀行)、現金賠付及代理賠付：計 25 家

(三)過渡銀行(Bridge Bank)：3 家

## 七、FDIC 損失分攤機制

(一)目的：由 FDIC 承擔倒閉銀行特定資產之大部份損失，俾該等資產能採購買與承受交易一併出售，於銀行體系或所屬市場維持其價值。

(二)特定資產範圍：資產價值較易受經濟或市場狀況影響之商業性貸款及住宅貸款。

(三)附損失分攤條件：

1.損失分攤年限：一般而言，單一家庭房貸(Single-Family Loan)為 10 年(損失分攤及回收期間均相同)，商業性貸款為損失分攤期間 5 年，回收分攤期間為 8 年。

2.單一家庭房貸損失分攤範圍包括下列損失及費用：

- 放款條件修正之損失(需經 FDIC 同意)
- 經借款人同意自行出售擔保品(Short sales，不循法拍程序處分擔保品)之損失
- 透過法拍程序處分擔保品之損失
- 轉銷呆帳之損失
- 與催理相關之特定作業費用

3.商業放款損失分攤範圍

- 轉銷呆帳之損失(含回收)
- 可報支之費用 (reimbursable expense)
- 大批出售(bulk sales)損失(需經 FDIC 同意)

- 放款條件修正之損失(需經 FDIC 同意)
- 墊款(advances，需經 FDIC 同意)
- 經 FDIC 同意之例外約定

#### (四)損失分攤機制對承受機構、社區及經濟發展之效益

##### 1.對承受機構之效益

- 可控制信用風險之暴險額
- 減輕於市場條件惡化時評估資產價值之不確定性
- 能有更多時間及保障來妥善處理問題放款，增加市占率
- 使資產價值最大化
- 獲利性資產能與存款同時承受

##### 2.對社區之效益

- 使借款人及存款人與銀行體系之關係得予持續
- 透過要求銀行採取放款條件修正計畫，避免法拍，以協助借款人能保有住宅所有權
- 鼓勵承受機構與借款人共同解決問題，而非立即終止授信關係
- 促進社會大眾對社區內銀行之信心

##### 3. 對經濟發展之效益

- 將問題資產保留在私部門
- 減少 FDIC 立即賠付之籌資需求
- 避免清理資產折價處理
- 節省 FDIC 保險基金損失

## 參、停業前行銷及標售

### 一、目標

- 以最低成本方式處理問題機構
- 維護金融穩定及公眾信心
- 維持公平、透明及機密的作業程序

### 二、維護投標程序之公平性及競爭性

FDIC 於問題銀行被勒令停業前以非公開方式(類似我國政府採購法之限制性招標)進行之行銷方式與投標程序雖屬機密，但 FDIC 相關作業程序仍需秉持公平性及競爭性，凡財業務標準符合資格之投資人均會通知，但於此階段提供之銷售資料，問題機構名稱並未揭露，僅描述其資產負債及營業特性，如投資人有興趣，於簽署保密協議及意向書後，才能進入第二階段之虛擬資料室及第三階段現場實地評鑑，以創造一個有競爭力的公平投標環境，並對社區的干擾降至最低。

### 三、停業前行銷概述

從投標公告(限制性邀約，非公開)到宣佈停業清理通常約 50 天，投標公告後約 40 天為投標日：

- (一)FDIC 以較短的時間處理問題銀行的案例包括 La Coste 國家銀行 (FDIC 於一周內完成行銷、接受標單以及成功標售)；蒙哥馬利銀行與信託：一周內解決。FDIC 此前曾經兩次提前準備標售此銀行，但該行在該段期間並未倒閉。
- (二)FDIC 以較長時間處理問題銀行的案例：第一越南美國銀行：從 2009 年 7 月開始，FDIC 進行了三次的停業前標售程序，但該行數次進行資本重建未被勒令停業，最終於 2010 年 11 月倒閉。

### 四、停業前標售作業

包含下列面向：

- (一)分析倒閉銀行：對倒閉銀行進行資產負債結構評估、價值評估，及相關潛在問題分析。
- (二)確定投標人需求：確定符合投標資格之潛在合格投資人之需求。
- (三)推薦替代交易：分析倒閉銀行及投標人之需求後，為完成交易，標售小組會推薦替代交易或修改現有交易條款。
- (四)準備線上資料室並安排必要之實地評估：標售小組需備妥重要檔案及時程表，上傳到線上資料室，供投標人審查。
- (五)取得監理機關核准：在整個行銷過程中，標售小組需與潛在合格投資

人相關監理機關合作，確認其已取得主管機關參與投標之核准。

(六)與內部和外部單位溝通：在整個行銷過程中，標售小組是內部單位、潛在合格投資人及監理機關的主要資訊及溝通窗口。

## 五、執行停業前標售必備文件

- 套裝資料(information Package, IP)
- 資產評價審核(Asset Valuation Review, AVR)
- 清理計畫策略(Strategic Resolution Plan, SRP)
- 購買與承受合約(Purchase & Assumption Agreement(P&A))

## 六、停業前標售小組領隊主要職責

停業前標售小組領隊之職責主要為進駐問題機構至其停業，掌理行銷及停業前置事宜。在此期間，小組領隊主要任務在取得標售銀行所需之檔案資料。其職責包括：

### (一)負責協調停業前其他進駐分組：

- 資產評估分組 (Asset Valuation Review, AVR Team)：負責評估資產價值之契約人員。
- 財務資料下載分組(Financial Systems Download Team, FS Team)：下載問題銀行之財務資訊。
- 協助潛在合格投資人進行實地查證分組(Potential Bidder Due Diligence Team, DD Teams)：協助潛在合格投資人進行必要的實地查證事項。

### (二)自問題機構取得帳冊紀錄及財務報表

- 建置標售虛擬資料庫
- 部分資料不會提供予潛在投資人
- 提供報表給停業清理小組準備辦理停業之需

### (三)協助停業清理小組

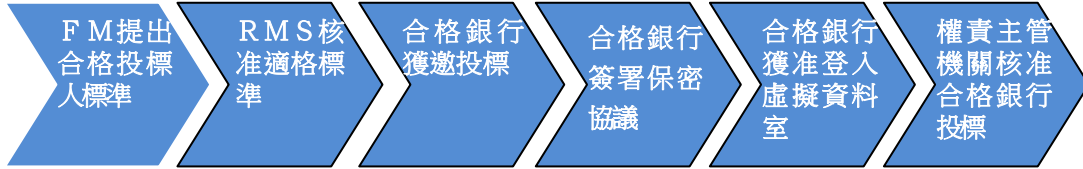
- 協助停業團隊、倒閉銀行及承受銀行間之連繫
- 提供清理小組有關倒閉銀行處理架構及議題之資料

## 七、確認合格潛在投資人，合格者才會收到標售相關通知

FDIC 於停業前準備期間採取秘密方式，依「篩選適格投標人清單指令」規定，停業銀行之處理流程及投標銀行之資格均需經 RMS(風管監理處)及 DRR(清理處)核准，只有符合投標資格之銀行才會收到秘密標售相關通知。

### (一) 確認合格投標人清單(Bid List)流程

FDIC 依據「篩選合格投標人清單指令」(Bid List Directive)自要保機構資料庫篩選，提出合格投資人清單，其作業流程如下：



### (二) 於平時即建有要保機構及投標人資料庫

FDIC 於平時即建有各要保機構資料庫，利用該資料庫將合格投標人與正在執行的專案予以配對，並追蹤所有投標人參與該專案之情形，資料庫內容包括：

- 統計及監理資訊－營業據點、資產、資本比率、各監理機關之限制處分。
- 監理評等資訊－監理評等/法令遵循情形：
- 投標人參與專案紀錄－包括每個投標人曾經瀏覽過哪些摘要、要求取得完整資料、安排實地查證、提交投標單等。
- 專案活動資料－可提供給所有投資人參考之共同性資料。
- 銀行聯絡窗口資訊－與承受銀行團隊連繫。
- 投資人地理位置偏好-投資人曾表明對那些區域有興趣。

### (三) 合格投標人清單之資格標準

- 財業務符合相關監理評等為 1 或 2 之標準，包括：
  - ✓ 管理能力評等
  - ✓ CAMELS 綜合評等
  - ✓ 遵法評等
  - ✓ 社區再投資評等
  - ✓ 控股公司評等
- 資產規模條件符合：同一州(或市場相同之同質州)之投資人或全國性投資人，資產規模條件不同。
- 其他額外獲准之合格投標人 (Pre-approved supplemental bidder)：對該州銀行有興趣之其他投資人，曾向主管機關表達並獲准得參與該州相關併購者。

### (四) FDIC 進行配對

FDIC 依據合格投標人清單與問題機構之財業務狀況進行配對，通常合格銀行會對具相同地理區域之問題銀行最感興趣，因為類似市場之

業務承接處理較容易。

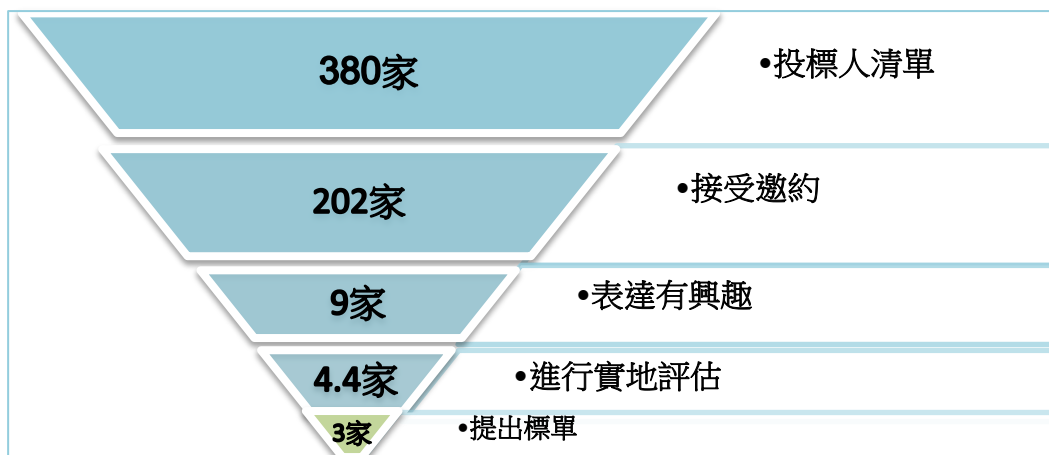
### (五)合格投標人清單案例說明

案例之問題機構資產約 200 億，位於伊利諾州。下表即為 FDIC 自資料庫篩選出之潛在合格投資人清單資訊。本案例之合格名單，包括有意願承接倒閉銀行且各項監理評等為 1 或 2 的所有要保銀行，其主管機關亦未表示反對 FDIC 將其列入合格投標人清單者。凡符合投標資格的銀行都會收到第一階段通知，此階段提供之資料問題機構名稱並未揭露，僅描述其資產負債及營業特性，如投資人有興趣，於簽署保密協議後，才能進入第二階段之登入虛擬資料室及第三階段現場實地評鑑。

潛在合格投標人分類	潛在合格投標人資產門檻	潛在合格投標人家數
伊利諾州之要保機構	\$400 百萬	59
同質州(愛荷華州、印地安那州、肯達基州、密西根州、密蘇里州、威斯康辛州等)之要保機構	\$800 百萬	64
對伊利諾州有偏好之要保機構	\$800 百萬	59
資產大於 15 億之全國性要保機構	\$15 億	205
其他額外獲准之合格投標人	NA	3
潛在合格投標人合計		390

一般而言，位於伊利諾州的潛在投資人對該州的標售案如有興趣，可以更容易地消化該市場之承受案件，故所需資產門檻較低；對營運地點較遠或營運地點偏佈全國之投資人，FDIC 則會訂定較高的資產門檻。下表是 2010 年至 2017 年間處理之個案，參與標售各階段之合格投標人平均家數統計情形。FDIC 對每一個案發出邀約之家數約 380 家，惟最後有提出標單之平均家數僅 3 家。

#### 參與停業前標售個案各階段之合格投標人平均家數統計(2010 至 2017 年)



## 八、虛擬資料室 (Virtual Data Room, VDR)

### (一) 虛擬資料室－線上 DD (Due Diligence, DD)

行銷流程開始	• 寄發通知予所有潛在投資人
投資人簽署保密協議	• 投資人限閱線上資料室之個案摘要及交易條件摘要
投資人有權使用完整線上資料室	• 存款放款資料下載 • 營運及不動產(自用及非自用)資料 • 總帳資料 • 資訊系統及契約總覽 • 交易投標文件 • 主管機關聯繫資訊

開始準備停業前標售時，FDIC 會將標售通知寄給所有的合格潛在投資人，簽署保密協議的潛在投資人可以閱覽 VDR 的限閱性資料，如有興趣再進一步登入完整版之線上資料室。投資人登入 VDR 後，FDIC 可依其需求申請，透過網路提供標售案相關資訊及交易資料檔案，每一個使用者的操作過程及要求閱覽哪些文件等活動都會留下數位軌跡。有興趣的買家可以要求查閱所有檔案，包括存放款資料、營業地點、資訊科技、分包文件、主管機關指示事項。VDR 之建置有助投資人於線上進行 DD 作業。

VDR 是 FDIC 與潛在投資人及主管機關溝通的主要資料管道，其提供之主資料內容包括：

- 個案摘要(Executive Summary)
- 交易概況介紹(Transaction Fact Sheet)
- 會計總帳資料(General Ledger)
- 存放款資料
- IT 契約
- 不動產、營運處所資訊
- 投標交易相關文件

透過 VDR，投資人可直接於線上進行實地調查，其優點如下：

- 便於對網站和文件進行控管。
- 可允許多名使用者同時訪問。
- 系統可提供詳細的使用者活動報告。
- 可針對不同投資人設定對其開放之特定分包檔案。

使用 VDR 時，有關資訊保密需特別注意。使用者需事先簽署保密協議，



並允許監管機構知悉潛在投資人之相關資訊。潛在投資人使用 VDR 後，可進一步要求安排現場 DD。FDIC 近年來約辦理了 10 次線上 DD。

## (二)現場 DD

潛在投資人使用 VDR 後，如果有意進一步了解 VDR 內的檔案資料，可進一步請 FDIC 安排現場 DD，審查授信實體文件，或與銀行主要人員面談。每個潛在投資人現場 DD 期間平均約 2.5 日，最多 7 日，實際日數視個案狀況。不論是線上或實地 DD，過程都是保密的，投資人均應遵循相同的保密程序。

## 九、資產評估 (Assets Valuation Review, AVR)

(一)目標：能反映資產於次級市場銷售之價值。AVR 以前由 FDIC 員工辦理，近年來改交由委聘外面專家，即契約人員辦理。契約人員來自於貸款銷售、貸款審查及資產評估領域具有豐富經驗的會計師事務所、財顧公司等。

(二)工作重點：AVR 一般需要兩到三周的時間才能完成，工作重點如下：

- 放款組合總覽
- 預估信用損失
- 經濟／金融市場評析
- 決定放款、自用不動產(owned real estate, ORE)及抵押性貸款服務契約等之市場價格及價值可回收情形

### (三)AVR 作業流程



整個處理流程需要 FDIC 內部財務分析人員、DRR 評估專家、委外之專案契約人員、團隊領隊及行銷專家通力完成，各部門間需有良好的溝通。委外之專案契約人員會至倒閉銀行現場 3-5 天，審查授信案件樣本資料，以產生 AVR 初步評價報告。

下表為對授信資產之價值評估紀表格範例：

Example Bank Modeled Value Estimate by Performance and Loan Type												
"As of" date: xx/xx/xxxx												
Pool	Current Balance	% Total (\$)	Loan Count	Loan Sample Count	Loan Sample Balance	% of Current Balance Sampled	ESTIMATED VALUE			CUMULATIVE HOLD LOSS		
							Est. of Market Value High %	Est. of Market Value Low %	Est. of Market Value Mid %	Est. of Cumul Loss High %	Est. of Cumul Loss Low %	Est. of Cumul Loss Mid %
RESIDENTIAL REAL ESTATE												
ACQUISITION, DEVELOPMENT & CONST												
COMMERCIAL REAL ESTATE												
LAND												
AGRICULTURAL												
C&I												
DEPOSIT-SECURED												
CONSUMER												
GOVERNMENT GUARANTEED												
LOANS SECURED BY SUBJECT BANK STOCK												
CREDIT CARDS												
OVERDRAFT PROTECTION LOANS												
OREO												

註：1. Estimated Value 係資產於公開市場直接出售之預估價格  
2. 累計損失係放款如未立即出售，其於放款期間可能之損失，用於最低成本測試。

DRR 有時會收到「未確定」標單，所謂未確定係指投標人出價之分包組合內容與 DRR 所提供的分包組合不相符者(因投標人對分包方式不認同，自行調整)，為使 DRR 也能將此類標單列入考量，通常會要求委外估價顧問根據未確定標單所投標的資產，另外再編制一份估價報告。

估價報告之覆核作業包括質與量的分析，旨在確認估價原則具備合理性，足以支持所有結論及估價結果，特別是對於經初步覆核後被認為結論及估價結果有不合理之部份，需進一步討論。AVR 是用來決定倒閉銀行標單底價之主要關鍵，必須經得起檢驗，因其結果可能潛藏數百萬美元的風險。

## 十、投標作業

### (一)投標文件

潛在投資人進行 DD 後，如評估個案符合其需求，將會進一步投標。投標文件包括標單(通常包括資產折扣及存款溢價)、買方資格證明(包含取得主管機關之投標許可)、投標銀行董事會核准投標之議事錄、簽署重申保密義務之協議書等。FDIC 建有具安全性的網站，以利投標人進行線上投標。

### (二)投資人投標前需取得主管機關核准

擬投標之投資人於投標前必須先取得主管機關同意其可投標及得標後申請併購可獲准。主管機關可以因投資人於受檢期間被降級或其他

考量而否決投資人之投標許可。

### **(三)不合格標單之處理**

不合格標單係指與 FDIC 提供投標格式不相符的標單，例如：片面更動 P&A 協議內容或自行將某授信資產除外等。對於不合格標單，FDIC 並不一定直接予以廢棄，倘該標單為出價最低之標單，基於最低成本原則考量，FDIC 也會將其列入考慮決標之範圍，繼續與投標人接觸，使其得以獲得更多出售資訊，並提出更好的交易條件。

### **(四)投標如未通過最低成本測試**

如所有標單均未通過最低成本測試，FDIC 可能會進行第二次投標；如不止一份標單符合最低成本測試，FDIC 也有可能再進行一次投標，以得出最後之決標結果。

### **(五)投標結果處理**

FDIC 需將投標結果陳報主管機關核准、通知得標人及未得標之投標人、通知停業小組及內部其他人員有關交易細節，及發布新聞稿。

### **(六)公開投標過程**

投標程序結束後，投標人可以申請審閱該次投標的所有投標單。

## 肆、FDIC 執行清理程序法律架構

金融機構債權債務龐雜且與金融體系順暢運作習習相關，為避免清理程序延宕，影響眾多債權人權益。為因應清理實務面臨之問題，美國多年來陸續賦予 FDIC 擔任清理人多項特殊權限，以排除干擾、提升清理效率。相關權限包括資產管理處分權、追究相關人員責任、訴訟程序之暫停、排除管轄權限制、不受法院禁止令之拘束、可向倒閉銀行控股母公司及旗下其他子銀行請求賠償、有權終止或解除相關契約、合格金融契約(QFC)解約條款暫停、得撤銷惡意資產移轉，及其他免稅或免責條款等。

### 一、清理前置作業程序主要相關法律

#### (一)最低成本原則

依《美國法典》第 12 條 1823(c)(4)，FDIC 處理要保機構時應採取最低成本法，但要保機構存在系統性危機時，經 FDIC 董事長三分之二以上、聯邦準備理事會及財政部之同意，不受最低成本之限制。

#### (二)FDIC 擔任清理人

- 主管機關指定：主管機關包括 OCC(國家銀行及儲貸機構)、州政府(由州核准發照之金融機構)。
- FDIC 自行指定：為減少存款保險基金之損失或風險，FDIC 與該要保機構之主管機關諮商後，必要時得自行指定本身擔任清理人。自 1991 年迄今，FDIC 計指定自己擔任清理人 12 次。

#### (三)金融機構停業清理事由

- 違反法規致有支付不能之虞
- 金融機構自行同意
- 遭 FDIC 終止要保資格
- 資本嚴重不足
- 有未認列之損失將侵蝕全部資本
- 從事洗錢
- 資產不足償付債務
- 業務經營不安全穩健
- 故意違反主管機關之禁制令(cease&desist order)
- 隱匿帳務記錄等
- 資產嚴重減損

## (四)清理人職權相關規定

### 1.處分資產

美國法典第 12 條(d)(13)(E)規定，FDIC 行使清理人權限處分資產時，應遵循資產價值最大化及損失最小化之原則。FDIC 處分資產時，通常會安排 P&A 交易，將全部或部分負債併同大部分資產由得標機構承受。

### 2.債權請求程序

美國存款保險法規定向清理人陳報債權為一種行政申報程序，其中存款人無需陳報債權，存款人以外之債權人應於接獲清理人通知後 90 日內向清理人陳報，無需透過法院起訴請求給付。陳報債權後，FDIC 審查期間最長為 180 日。債權獲核可時會接獲核可通知，被駁回時，債權人得於 60 日內請求覆審。

### 3.債權清償順位

依 1993 年存款人債權優先法，清理程序各項債權受償順位如下：

- ✓ 擔保債權：對擔保品有專屬受償之權利。
- ✓ 其他債權依序為：為清理目的及清理程序產生之費用、存款、一般債權、次順位債權、最末為股東權。

依 FDIC 過往處理經驗，大部分案例之一般債權均無法全額受償，約有 20 家機構的股東獲剩餘財產之分派。另國外分行的存款非 FDIC 保障範圍，其受償順位為一般債權。惟倘存款具雙重支付性質者（即國內外均可提領），則其順位與國內非要保存款相同。

清理人依照債權受償順序，按比例分配清理所得。存款人之保額內存款不需請求清理人分配，而是由 FDIC 將之移轉給其他要保機構或者辦理現金賠付，FDIC 賠付後代位取得原保額內存款債權，其受償順位與保額外存款相同，按債權金額比例受償。

### 4.P & A 替代方式

#### ➤ 設立過渡銀行

本方式係由 FDIC 將停業要保機構之大部分資產及負債移轉予新的金融機構，該機構係由 OCC 核發執照，並由 FDIC 負責管理。過渡銀行存續期間為二年，每次得延長一年，共可延長三次，FDIC 必需於存續期間內，依最低成本測試原則（有系統性風險時除外），

將過渡銀行處理完結。此方式是 FDIC 未能於問題機構停業前洽得承受機構時，為維持停業機構之價值之過渡性方案。

➤ 設立存款保險國家銀行 (DINB)

當 P&A 之處理方式不符合最低成本原則時，FDIC 得採取設立 DINB 來承受倒閉銀行保額內存款，並透過 DINB 對倒閉要保機構存款人進行賠付。此方案主要是針對當地無其他金融機構可提供金融服務時才需採用，故很少採用。

## 二、清理人之特殊權限

### (一)管理處分權

清理人得行使停業要保機構所有權限，包括股東及經理人之權限。FDIC 擔任清理人時，不隸屬於其他政府單位、聯邦或州政府，依法有權處分停業要保機構之資產及負債，或將停業要保機構與其他機構合併。FDIC 被指派為停業要保機構之清理人時，該機構如有異議，得於 30 日向聯邦法院起訴(並無前例)。

### (二)保護資產，追究相關人員責任

FDIC 擔任清理人，應達成淨值最大化及損失最小化之責任，當倒閉機構的董事或經理人有疏失時，FDIC 有權進行追究，若其他法令(包括州法令)對董事及經理人有較高標準時，FDIC 亦可選擇適用該法及對應管轄法院。由於高階職員通常有責任保險，因此如果 FDIC 認為該員有疏失，亦會向其求償。

### (三)訴訟程序之暫停

FDIC 得向法院請求一切與停業要保機構相關之訴訟程序暫時停止九十日，法院應予准許。

### (四)禁止命令豁免

FDIC 執行清理人職務，在法律享有十分廣泛的豁免權，包括得排除管轄權限制、不受法院禁止令之拘束。法院就清理程序、FDIC 擔任清理人依法所為之行為，不得為停止處分，債權人僅得請求以金錢賠償其損失。

### (五)交叉保證責任

FDIC 有權向倒閉銀行之控股母公司及旗下其他子銀行請求賠償，請求

期間為兩年，賠償金額由法院裁定。

#### **(六)契約保護原則**

FDIC 依法可終止或解除相關契約，但除非履行該契約會造成銀行更多損失或涉及欺騙行為，否則 FDIC 通常不會予以終止或解除。

#### **(七)契約之終止及解除**

FDIC 有權終止或解除倒閉銀行所簽訂之有效契約；因終止或解除之契約，債權人得主張之賠償，以所受直接損失為限，即使原契約訂有提前解約之賠償條款，此部分 FDIC 亦可不予賠償。FDIC 常行使此項權限，不過終止前會詢問買家意願，如得標人有意繼續履行該契約，FDIC 則尊重其意願。

#### **(八)一般勞動契約或與高階經理人薪資合約不予履行**

其約定之類型包括：一般僱傭契約、高階經理人黃金降落傘約款、免責約款、員工選擇權契約、遞延給付條款、退休金、退職金或資遣費之約定。對上述約定，FDIC 得不予履行。

#### **(九)合格金融契約(Qualified Financial Contracts, QFC)特殊權限**

1. QFC 包括證券期貨經紀契約、遠期契約、買回協議、SWAP 交換契約、合格金融契約總約定(master agreement)，以及其他 FDIC 認定之類似合格金融商品契約。
2. 為維持正常金融交易秩序，QFC 不適用前述 FDIC 對相關訴訟得要求暫時停止九十日之規定。該等契約之相關交易對手（包括 FDIC）如擬以停業機構遭停業為由依合約主張提前終止契約，應先暫停(stay)一個營業日提出主張，自停業日後之第 2 個營業日起始得要求終止。
3. 惟如全數 QFC 合約於暫停日期屆期前已移轉至承受機構，交易對手則不得要求終止。
4. 除非 QFC 履行將造成銀行更大損失或基於不法詐欺所為之約定，原則上清理人應依原約款繼續履行。

#### **(十)撤銷惡意資產移轉**

對於倒閉銀行疑涉不法之資產移轉行為，FDIC 於擔任清理人起 5 年內得予撤銷，並要求上開買家退還資產。

#### (十一)其他免稅或免責條款

- 免繳各項州稅及地方稅，不動產相關稅捐除外。
- 除經 FDIC 同意外，法院及債權人不得對財產進行徵收、扣押或拍賣等執行情序。
- 因倒閉機構停業前自身行為所致之各項懲處或罰金，FDIC 不需承擔相關責任。
- 倒閉機構停業前之刑事案件，FDIC 無需負責。



## 伍、美國過渡銀行機制介紹

### 一、定義

依據美國聯邦存款保險法 Section 11(n)，由 FDIC 向 OCC 申請核准設立的國家銀行。當要保機構面臨倒閉或有倒閉之虞，FDIC 依法可以設立過渡銀行，由 OCC 核發執照。

### 二、設立過渡銀行之目的

- (一)為避免大型或具通路價值之銀行突然倒閉，或其他特別情形(如系統性風險)，致 FDIC 未能於停業前完成問題機構之行銷標售，徒增處理成本。
- (二)過渡銀行屬暫時性措施，讓 FDIC 有較充裕的時間進行資產負債評估及銷售，以維護停業銀行之價值。過渡銀行設置期間為二年，每次得延長一年，共計可延長三次。
- (三)FDIC 迄今使用過渡銀行機制處理問題要保機構，自 1987 至 1994 年有 10 次，2001 至 2010 年有 4 次。近幾次之處理結果如下表。

1987-2010 年期間過渡銀行設立情形

案例	日期	資產金額 (10 億)	最終處理方式
Independent Bankers Bank	2010/1	\$0.6	P&A
Silverton	2009/5	\$3.3	清理
Indymac	2008/7	\$32.1	P&A / 清理
Superior Bank	2001/7	\$2.3	P&A
Bank of New England	1991/1	\$14.0	P&A
First Republic Banks	1988/7	\$32.8	P&A

### 三、設立過渡銀行優缺點

#### (一)優點：

- 於未洽得併購機構時，仍能及時勒令問題機構停業，排除重要股東之干擾
- 避免被迫採現金賠付，減少對地區金融服務之衝擊
- 保留停業機構經營價值
- FDIC 有充分時間瞭解倒閉銀行，後續處理措施之選擇更有彈性
- 投資人有充分時間評估問題機構財業務狀況，提出合理出價

(二)缺點：

- FDIC 介入問題要保機構營運之管理風險，可能產生負面公眾形象
- 過渡銀行營運成本可能超過預期
- 最後處理成本可能超過預估成本
- 承受銀行可能無法選擇承接非要保存款(為符合最低成本規定，過渡銀行原則上僅能承接保額內存款)

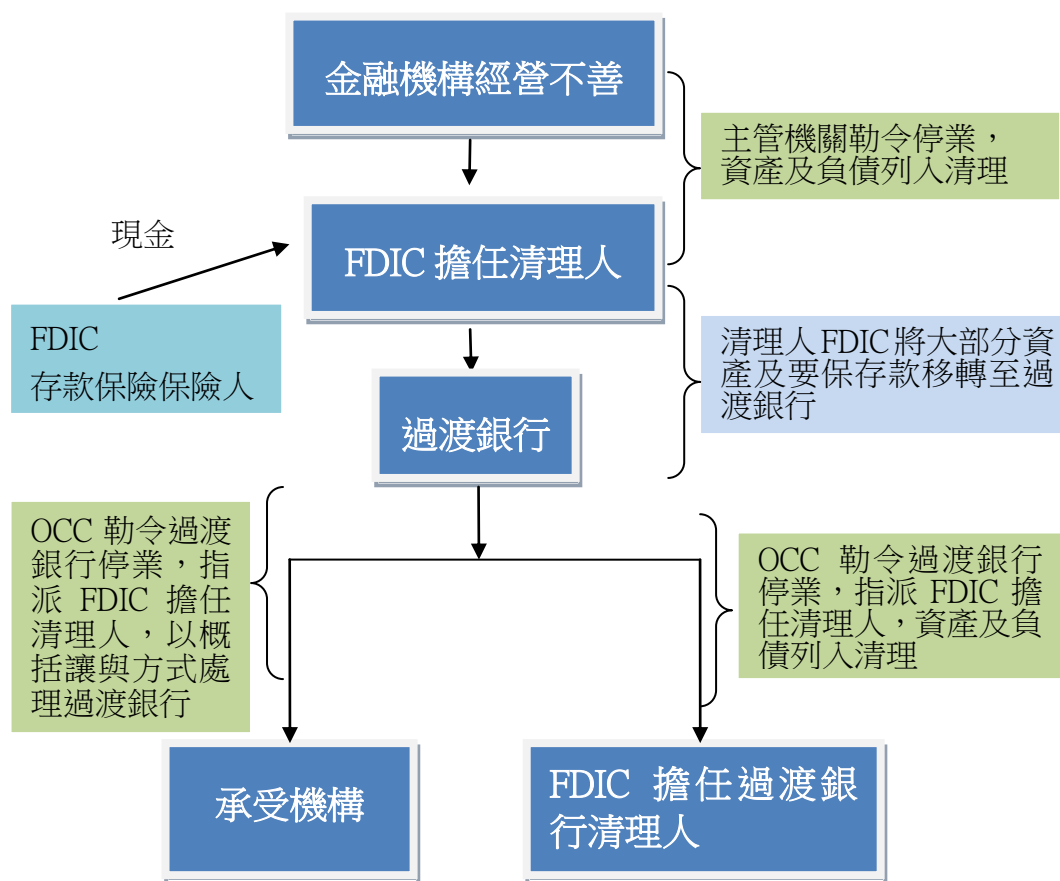
#### 四、設立過渡銀行時仍需符合最低成本測試

除系統性風險外，是否設立過渡銀行仍需符合最低成本原則測試；一旦決定成立過渡銀行，非要保存款是否移轉至過渡銀行，亦需視是否通過最低成本測試。倘若移轉非要保存款仍然符合最低成本測試，過渡銀行可以承受所有存款，反之，則需納入停業機構清理。

#### 五、設立過渡銀行及最終處理流程

- 取得 FDIC 董事會之同意
- 準備法定書面文件資料
- 決定過渡銀行 CEO 及董事(成員組成為 FDIC 員工或其他民間機構具銀行經驗之人員)
- 取得 OCC 之設立及營業許可
- 過渡銀行承接停業清理銀行資產負債(未承接之資產負債留在停業銀行，由清理人進行清理)
- FDIC 為過渡銀行注入必要流動性
- 過渡銀行正式營運
- FDIC 進行過渡銀行之行銷標售
- 過渡銀行資產負債移轉得標銀行
- 過渡銀行最後經營損益移轉原停業銀行續行清理

## 過渡銀行設立至處理流程圖



## 六、設立過渡銀行成本測試案例

(一)預估清理損失：預估清理損失=帳面資產總額-AVR 之評估損失-行政管理成本-負債總額

(二)最低成本分析：如為一般 P&A 交易，最低成本測試係將投資人出價之每一標單(含承受存款權利金或資產折價)納入評估，以計算出處理成本，擇處理成本最小之標單組合決標，處理成本需小於上述預估清理損失。惟於設立過渡銀行時，為符合最低成本原則，上述權利金由 FDIC 自行預估。

(三)範例：

- 停業銀行 A 停業時銀行資產總額\$100,000，AVR 評估損失\$25000，行政管理成本\$3,000，FDIC 估算清理債權(含負債及請求權)為\$98,000。
- 各類債權優先順位依序如下：清理行政成本、存款(保額內存款 FDIC 代位)、一般債權人、次順位債權人。
- 債權\$98,000 包括：擔保債權\$2,000、保額內存款\$92,000、保額外存款\$3,000、一般債權\$1,000、次順位債權\$0。

## 1. 預估清理損失及分攤

表 1-1 預估清理損失

帳面資產總額	\$100,000
減: AVR 之評估損失	(25,000)
行政管理成本	(3,000)
負債總額	(98,000)
預估清理損失總額	(26,000)

表 1-2 預估清理損失由各類債權分攤表

項目	債權金額	債權損失金額	
擔保債權	\$2,000	\$0	有擔保債權人依其擔保品價值受償，如受償不足，再列入一般債權
存款(具優先權)	\$95,000	\$(25,000)	FDIC 及保額外存款債權人依債權比率分攤本順位應承擔之損失
保額內存款(FDIC)	\$92,000	\$(24,200)	
保額外存款	\$3,000	\$(800)	債權順位居後，在債權金額範圍內優先承受損失
一般債權	\$1,000	\$(1,000)	
次順位債權	0	0	
合計	\$98,000	\$(26,000)	如採 P&A 處理，僅承受保額內存款，標單合計成本需小於 \$24,200；如承受全部存款，標單合計成本需小於 \$25,000
FDIC(保險人)損失		\$(24,200)	

上述\$26,000 損失總額依債權順位分攤：一般債權分攤\$1,000、存款分攤\$25,000，其中保額內存款 \$ 24,200(FDIC)、保額外存款\$800。

## 2. 預估設立過渡銀行成本

為計算設立過渡銀行之成本，FDIC 另採取下列假設：

- ✓ 所有資產移轉至過渡銀行
- ✓ 僅保額內存款移轉至過渡銀行，保額外存款不移轉
- ✓ 過渡銀行預估營運費用 \$ 4,000，營運收益\$2,000
- ✓ 預估清理費用\$1,000(應小於如未設立過渡銀行直接清理之清理費用)
- ✓ 投標人權利金出價\$5,000

表 2-1：設立過渡銀行預估損失表

資產總額	\$100,000	所有資產及其減損 移轉至過渡銀行
減：資產預估減損金額(移轉至 過渡銀行之資產)	(25,000)	
過渡銀行淨營運損失 =\$4,000-\$2,000=\$2,000	(2,000)	須加計預估停業銀 行之權利金價值及 清理費用
停業銀行預估清理費用	(1,000)	
停業銀行債權總額	(98,000)	設立過渡銀行之預估損 失總額\$21,000 低於逕 予停業清理之預估損失 \$26,000
加：預估權利金	5,000	
預估損失	(21,000)	

表 2-2：設立過渡銀行預估損失由各類債權分攤表

項目	債權金額	債權損失金額	
擔保債權	\$2,000	\$0	
存款(具優先權)	\$95,000	\$(20,000)	FDIC 及保額外存款 債權人依債權比率 分攤本順位應承擔 之損失
保額內存款(FDIC)	\$92,000	\$(19,400)	
保額外存款	\$3,000	\$(600)	
一般債權	\$1,000	\$(1,000)	
次順位債權	0	0	
合計	\$98,000	\$(21,000)	設立過渡銀行對 FDIC 之損失 \$19,400，小於停業清 理對 FDIC 之預估損 失\$24,200
FDIC(保險人)損失		\$(19,400)	

\$21,000 損失總額依債權順位分攤：一般債權分攤\$1,000、存款分攤\$20,000，其中保額內存款 \$ 19,400(FDIC)、保額外存款\$600。

3.結論：設立過渡銀行之損失總額\$21,000(其中\$19,400 由 FDIC 分攤)，低於逕予停業清理之預估損失\$26,000(其中\$24,200 由 FDIC 分攤)，符合最低成本原則，得予設立。

#### (四) 過渡銀行成本分析應考量議題

- 1.需預估比較採過渡銀行方式後再出售倒閉銀行與不採過渡銀行直接出售兩者經營特許權價值(franchise value)之差異：特許權價值通常是根據主要存款計算，主要存款包括有美金 25 萬元以下的活期存款、儲蓄存款及定期存款等。估計特許權價值時，應考量倒閉銀行之經營價值、前次銷售交易的權利金溢價、分行通路、經濟情況及其它可用的行銷資料。
- 2.倒閉銀行資產預估市價及其資產相對吸引力：如時間允許，資產評價審查 (Asset Value Review, AVR)將提供最準確的價值，倘若 AVR 未及提供，應使用調查模型(Research model)以決定資產的預估市價。
- 3.過渡銀行預估營運成本：預估成本應根據倒閉銀行調整後的經營模式，FDIC 應審核及分析倒閉銀行至少前一年的營運報表，並決定何種收益及費用項目僅涉及過渡銀行而不涉及清理。此外，於過渡銀行存續期間發生之其他費用應列計在過渡銀行預估營運成本中，包括 FDIC 投入之相關費用。
- 4.保額外存款：保額外存款通常不移轉給過渡銀行，而是納入清理。除非在某些情況，如系統性風險，保額外存款才會移轉給過渡銀行。但過渡銀行出售時，過渡銀行之保額外存款與保額內存款都會移轉給購併者。

#### (五)提報 FDIC 董事會議案應涵蓋事項

- 1.成本分析：該分析需顯示設立過渡銀行預估成本在所有處理方案中是最小成本，並應包括最小成本分析的各種假設。
- 2.成立過渡銀行時，保額外存款之處理方式。
- 3.標售過渡銀行時，保額外存款之處理方式。
- 4.建議授權委任 DRR 主管來設立及經營過渡銀行。
- 5.建議過渡銀行總經理人選、FDIC 給予總經理之授信額度及保障。
- 6.其它授權委任事項。
- 7.保留清理之資產明細或種類。
- 8.預估處理策略與時間表。
- 9.清理人、FDIC 與過渡銀行間之購買及承受合約，如過渡銀行總經理非 FDIC 員工，須附加其與過渡銀行的委任契約。
- 10.過渡銀行總經理應遵循之準則及程序。
- 11.自 OCC 取得過渡銀行執照。

## (六)FDIC 董事會授權與過渡銀行董事會負責日常營運

- 1.FDIC 董事會擁有廣泛權限管理過渡銀行事務並決定其處理方式。董事會通常授權給 DRR 主管或其指定人員來管理或監督過渡銀行的日常營運，但仍保留能影響處理方式及出售全部（或大多數）資產的權力。FDIC 董事會亦需核准過渡銀行總經理之遴選，並給予該職位充份職權以服務當地社區之銀行業務需求，總經理應審慎穩健經營過渡銀行與維持其經營價值。
- 2.過渡銀行董事會通常由 DRR 主管選派，主要由過渡銀行總經理及 FDIC 資深人員所組成。該董事會負責審核及核准營運計畫及其它由過渡銀行之經營報告。

## 七、過渡銀行營運前置準備

### (一)選擇董事會成員

- 1.由 FDIC 董事會授權 DRR 主管依據銀行規模與業務複雜性選擇五至十名組成董事會，其成員可包括 FDIC 資深人員，董事人選應熟稔金融業務及具有管理能力。
- 2.董事會另可設立顧問團隊向董事會提供資料及建議，但無投票權，團隊成員可包括 FDIC 人員、倒閉機構經理人及其他外部專家。
- 3.過渡銀行設立之初，董事會應至少一週召開一次，並可隨時召開緊急或特別會議，在初始政策及程序獲得批准後，改為每兩週或每月召開一次。
- 4.過渡銀行第一次董事會議程建議內容：
  - ✓ 討論過渡銀行業務計畫與時間表。
  - ✓ 討論過渡銀行小組與 DRR 之檢查報告。
  - ✓ 檢討對營運政策與作業程序之提議。
  - ✓ 討論授權事項。
  - ✓ 討論營運與授信議題。
  - ✓ 檢討過渡銀行財務報告。
  - ✓ 檢討人事問題。

### (二)選任總經理

- 1.FDIC 董事會授權 DRR 主管選任及指派過渡銀行總經理人選，並建議設立提名委員會對候選人辦理資格審查及面談；總經理選任過程中，FDIC

應與主管機關協調。

2. **總經理選任標準**：應包括（但不限於）技術能力、銀行業經驗、溝通技巧及投資知識，候選人應具管理與過渡銀行相似規模金融機構之經驗，並熟悉過渡銀行主要業務項目。在推薦總經理給 FDIC 董事會之前，委員會應評估其個人薪酬，薪酬應與類似規模及複雜度之企業相稱，並考慮其個人專業與經驗。除薪資外，並應提供候選人合理的生活費及差旅費。
3. 通常會自最近離開金融機構之銀行經理人中挑選，並使用 FDIC 與其它聯邦監理機構之資源對被挑選者實施背景查核。例如，如候選人曾經在 FDIC 要保機構工作，FDIC 將審閱此機構的檢查報告，並請 OCC 或 FRB 亦對其檔案進行類似審閱。
4. 於完成所有相關背景查核後，提報 FDIC 董事會同意總經理人選，再由過渡銀行於第一次董事會任命之。

### (三)設立過渡銀行小組

在大型機構倒閉時，可能需設立過渡銀行小組，小組人員代表 FDIC 及 DRR 向過渡銀行董事會提出建議，成員包括 FDIC 的 DRR 地區主管、分析人員、RMS(風管單位)及法務人員。

## 八、過渡銀行之營運

### (一) FDIC 及過渡銀行小組制定過渡銀行營運政策、計畫及策略

過渡銀行主要目標在穩定問題金融機構之營運、發展與成本效益方法一致之營運計畫及策略，並藉由出售資產和減少債務來縮小問題銀行之規模。制定營運政策及計畫前應先檢討審核所有授信商品，並同時制定可供遵循之準則並對經理部門適足授權，以利過渡銀行有效提供社區金融服務及信心、提高未來出售價值：

#### 1. 檢討審核所有授信商品

DRR 人員應與過渡銀行員工直接面談，以瞭解倒閉機構的授信商品，並決定繼續此等放款計畫之可行性。同時鼓勵與最近一次金融檢查的金檢人員、主管機關、DRR 人員、過渡銀行小組及過渡銀行董事會等成員，一起討論造成銀行倒閉之原因，及任何必須糾正之重大放款違規政策，俾釐清需取消或終止之爭議性問題放款或放款計畫，使放款業務能符合銀行風險管理準則，並增加過渡銀行嗣後行銷時之價值。



## 2.制定可供遵循之準則並對經理部門適足授權，以利過渡銀行有效提供社區金融服務及信心、提高未來出售價值

設立過渡銀行之目的在於維持及增加倒閉機構之價值，使 FDIC 保險基金以最小可能成本出售過渡銀行，故 FDIC 除必須謹慎審查適當之資產管理及處理政策外，對過渡銀行董事會與管理部門如限制過嚴，可能對經營價值造成不良效果，並損及過渡銀行之成功標售。DRR 監督人員必須清楚認知清算倒閉機構資產與管理經營開業銀行二者之間的差異。

故過渡銀行小組及銀行董事會之責任是為該銀行制定可供遵循之準則，過去習慣之放款政策若未與 FDIC 政策有直接衝突，且仍符合 OCC 或 OTS 之規定，則可繼續沿用。準則必須明確詳細地說明管理部門之任務及責任、清楚明確之授權。過渡銀行具獲利性，對於成功出售過渡銀行至關重要，明確的準則同時也適用於區分過渡銀行與清理之法律界限。

### (二)過渡銀行總經理與董事會執行營運計畫及策略

在過渡銀行小組成員尚未完成過渡銀行營運政策及策略處理計畫書之前，過渡銀行要先採「不成長」政策，原銀行既有政策暫不改變，俟小組審核及備妥策略計畫書後，過渡銀行總經理與董事會於執行日常營運時應辦理之事項及處理原則如下：

- 依策略計畫訂定各項業務目標
- 重新研訂放款及各項業務授權及分層負責規定(並決定是否承做新放款)
- 控制及監督過渡銀行遵循 FDIC 指導原則及授權
- 與停業銀行及過渡銀行員工維持正向良好關係(得對部分重要員工提供適當補償，以利維持營運價值)
- 提升顧客與員工之信賴，持續服務顧客
- 確保過渡銀行穩健經營、維持核心存款及特許權價值之措施：
  - ✓ 控制最小營運損失
  - ✓ 限制業務成長
  - ✓ 消除任何投機活動
  - ✓ 嚴禁任何浪費、詐欺與內部舞弊等情事
- 評估倒閉機構營業與損失情況，建議最可行且具成本效益之處理方案

- 提供營運狀況資訊予主管機關( 過渡銀行之營運雖有免除相關監理法規之適用，如資本適足要求，但仍必須遵循消費者保護之相關法規)
- 於最後清理完結時，採取一切必要措施，使資產及營運可順利轉讓。

### (三)處理過渡銀行營運相關議題

過渡銀行設立後，過渡銀行及清理人之間會產生許多作業相關議題，如人員配置及留用、溝通、業務計畫、政策要求、會計相關問題、必要財務報告等，以下將分項說明：

#### 1.人員配置及留用

人員配置問題與倒閉金融機構員工切身相關，除了確認過渡銀行顧問團隊人員外，其他需要研議處理的人員包括銀行員工、FDIC 清理及過渡銀行小組人力、契約人員等。其中對銀行員工之相關措施包括：

- 佈達方式：為期 FDIC 介入處理時能有正面的勞資關係，並於經營過渡銀行時能繼續維持，清理人應就員工會立即關切之健康保險、人壽保險、薪資、資遣費、工作保障等相關議題如何處理之資訊，以及時、一致且快速回應的方式向工會及各分支機構之員工進行溝通傳達，通常需於停業日當晚或週六以電話會議方式進行。
- 人員留任：銀行員工留任是停業後之重要議題。在經營不善金融機構停業後，隨即而來由過渡銀行照常營運，FDIC 原則會留任大部分銀行員工，以繼續提供銀行原有商品及服務，對於維持通路價值多所助益。
- 如該機構有利用契約人員辦理銀行關鍵業務，需確定契約人員之性質以及契約存續期間與未來安排。

#### 2.溝通

停業準備小組完成停業準備事項後，需建立兩個由 FDIC 人員組成之獨立小組：清理小組與過渡銀行小組。在過渡銀行存續期間，需要在數個方面建立及維繫多重溝通管道，包括過渡銀行小組、總經理及董事會之間；FDIC 與倒閉機構員工之間；內部與外部之間等層面。

- **過渡銀行小組、總經理及董事會之溝通**
  - ✓ 過渡銀行小組於銀行停業後立即成立，針對銀行所有營業產品、服務、政策及程序，進行完整的審查、收集資訊並做成建議，提供給董事會參考並做適當之修正。董事會有責任按此建議案行事，並提供過渡銀行小組經營方向。
  - ✓ 對於過渡銀行小組與董事會而言，停業後初期幾週是關鍵時期。渠等在此期間所做之決定將影響過渡銀行整個存續期間，爰自停業時起三十天通常需頻繁舉行董事會(每週一次)。在完成所有初期審核相關工作後，則可不需如此頻繁的舉行會議。
  
- **FDIC 與銀行員工之溝通**

清理小組與過渡銀行小組成員必須清楚了解各自負責的特定職責與工作流程。當有所變革時，必須通知銀行員工，並說明這將對他們現行責任有何影響。另外必須讓銀行員工了解，在董事會實行新的政策及程序之前，他們應如同往常般繼續執行其職責。
  
- **內部與外部的溝通**

依據服務提供之複雜性與營業據點數量，過渡銀行小組應利用電腦網路建立有效溝通平台，並徹底了解網絡性能與相關系統，以及銀行人員如何使用，如通訊管道中斷，過渡銀行小組必須提供其它工具以建立有效通訊管道，並通知受影響的銀行員工。

### 3.業務計畫

- 董事會決定業務計畫時應考慮：
  - ✓ 是否有與第三人簽訂之意向書、備忘錄需採取任何相關行動
  - ✓ 是否有任何未實施的議案？
  - ✓ 現有政策及程序之品質如何？
  - ✓ 是否存在需要解決的人事問題？
  - ✓ 是否有任何應停止的授信或存款等服務？
  - ✓ 是否有任何關係企業？
  - ✓ 是否有最新實施的外部審計建議（如有）？
  - ✓ 是否已有書面紀錄，針對內部控制、資訊技術系統等發現之作業缺失？
  - ✓ 是否有必須在特定時間內處理的問題。例如合格金融契約之暫停或拒絕履行契約

- ✓ 減少營運損失的措施
  - ✓ 流動性維護（資金來源）
  - ✓ 管理和減少或有負債（法律索賠、信用狀、信貸額度等）
  - ✓ 管理或需終止之契約、租賃、協議或對費用影響很少的保險單
  - ✓ 現有未結訴訟
- 整合行銷計畫，為過渡銀行最終處理方案做準備
  - 反映業務計畫目標之營運預算，並應包括以下比率：
    - ✓ 房地產擁有資產的百分比
    - ✓ 不良貸款佔貸款總額的百分比
    - ✓ 非盈利資產佔收益資產的百分比
    - ✓ 資金成本（包括借款）
    - ✓ 經營虧損佔資產的百分比

#### 4.政策要求

其他於營運期間需持續妥適處理之議題：

- 內線關係與不當交易：對所有內線交易（包括授信保證）必須仔細審核。任何可疑或不當的約定都應盡可能合法地迅速終止。內部人報酬、津貼、服務契約與「降落傘」協議（parachute arrangements，離職契約）都應再次檢討並做適當調整。
- 裁撤分行：如預期過渡銀行須長期經營，關閉無獲利或多餘的分行是較適當的做法。
- 證券投資組合：應特別注意確認是否暴露於利率或授信風險
- 子公司：及早對子公司的資產及負債進行徹底評估，以過渡銀行為子公司唯一股東之身分，決定更換子公司經營階層或出售、合併或破產的決策，並遵守公司相關規定。尚未遵守公司法相關程序，子公司債權人可能直接向母公司(即過渡銀行)求償。另如倒閉機構原本對子公司提供融資，應評估是否繼續融資。
- 資金：以擷節成本為目標，盡可能檢討資金使用，主要需縮減不必要開支，並避免以相當或高於當地市場利率支付核心存款之利息。
- 內部稽核：盡最大可能考量多利用內部稽核職員。該職員可提供關於組織之優劣處等寶貴知識給總經理及過渡銀行小組。
- 其它雜項資產、負債、經營議題：某些放款產品如果再轉讓給清

理人或承購者，可能會變得愈難管理或處分，並且減損價值，應盡可能於處理前完成處分。

- 應評估內部契約或協議是否繼續或由清理人解除。
- 應特別注意評估內部控制和會計職能授權，如應付賬款、流動性管理、及轉帳流程，相關帳戶之簽署者及管理尤為重要。

## 5.會計處理

- 評估  
評估小組(RT)在分析倒閉機構所有會計總分類帳科目之後，應製作一份倒閉機構停業日會計評估報告提報董事會審議，並據以對帳面價值作必要之調整。
- 過渡銀行與清理應分開列帳
  - ✓ 完成評估報告後，應將帳目適當區分成過渡銀行與清理。過渡銀行小組與 RT 應緊密合作檢討評估報告，以確保帳目正確區隔。
  - ✓ 過渡銀行小組、RT 與評估小組負責人在評估過程中即應互相協調，有助於減少最終處理時的潛在問題。
  - ✓ 清理人將停業銀行資產負債移轉至過渡銀行（反之亦然）可能需要一段時間，故過渡銀行小組與 RT 成員必須緊密協調與監督整個過程。
- 會計基礎
  - ✓ 過渡銀行通常需繼續使用公認會計原則（GAAP），如有任何與 GAAP 的偏差都應與相應的監理機構討論，並經監理機構，可能包括過渡銀行小組及董事會同意。
  - ✓ 當過渡銀行完結時，會計部門應製作第二份報表，記錄過渡銀行出售給承受機構之內容，以及哪些資產及負債將轉回清理機構，轉回清理機構之資產及負債以類似買回(put back)之方式處理。

## 九、過渡銀行應提報之相關報告

在過渡銀行存續期間，需要產生種種關於過渡銀行與清理職務的報告。因為過渡銀行是正常營業的金融機構，需提報之報告更為龐大。各種應產生之報告包括：1.FDIC 要求之停業報告、財務報表、臨時服務報告、資產行銷報告及資金需求報告。2.標準銀行報告。3.董事會報告。4.特別要求報告。5.監理報告。說明如下：

## (一)FDIC 要求之報告

- 1.**停業報告**：提供屬於清理與過渡銀行資產及負債的精確分割。在每個受影響的銀行系統中，必須區隔清理機構與過渡銀行之資產及負債。俟其完成後，即可為每個個體提供一套完整的標準化銀行報告。
- 2.**財務報表**：包括資產負債表、損益表和現金流量表，係過渡銀行之定期標準財務報表，供 CEO 和董事會使用。
- 3.**臨時服務報告**：過渡銀行是一持續營業中之金融機構，清理機構之授信將由過渡銀行提供臨時服務、繼續收款，根據原有政策及程序定期匯報清理人。清理機構所有非授信資產將轉換為 FDIC 資產服務系統。
- 4.**資產行銷報告**：一般而言，所有被認定要大批出售的資產及負債都將轉讓給過渡銀行，故需要產生行銷報告。
- 5.**資金需求報告**：

FDIC 董事會授權 DRR 主管（或其指派者）執行貸款協議、審核過渡銀行對資金需求、或要求資金償還。過渡銀行小組與 DRR 應嚴密監督過渡銀行貸款，以確保合計本金不會超過 FDIC 董事會准許的額度。會計部門要負責製作適當報告，以調節及監督 FDIC 與過渡銀行之間的現金流通。如果需要增加授權額度，DRR 必須準備董事會報告案，建議欲增加之額度。另 OCC 也必須了解營運資金增加情形；提供給 OCC 的報告要由 DRR 法務人員準備。

## (二)標準銀行報告

自銀行倒閉起，會持續製作及公開發布這些報告。如果需要修改、刪除或產生新的報告，應在策略處理計畫中概述此程序。在完成區隔清理與過渡銀行之資產及負債後，需分別製作兩套報告。

## (三)董事會報告

因過渡銀行設有董事會，需製作報告供其審閱。建議儘可能讓新董事會使用與之前倒閉機構董事會同型的報告。如果需要修改、刪除或產生新的報告，應在策略處理計畫中概述此程序。清理則不需要產生此類報告。此外，當要求 FDIC 提供資金以確保銀行具適當流動性時，FDIC 聯絡人應負責提供每月資金使用狀況報告給 FDIC 董事會。

## (四)特別要求報告

如同其它金融機構，過渡銀行與清理也有需要製作及公開發布特別報告。惟儘可能避免製作此類報告。每次特別報告產生時，過渡銀行小組與

RT 需決定此報告是否應成為標準公開發布的一部分。

#### (五)監管報告

為取得主管機關（例如 OCC 或 OTS）對此存續期較短的過渡銀行之同意，過渡銀行小組必須確認所有報告均已符合主管機關的規定。此外，因為原則上過渡銀行將提供與倒閉機構相同的服務，而且須在 FRB 允許倒閉機構之地點提供服務，FRB 會要求過渡銀行書面聲明其重新營業，並遵從 FRB 與倒閉機構之間既存的營業許可與服務契約。

#### 十、過渡銀行之銷售

設立過渡銀行的目的是為了讓該停業要保機構能完成最終銷售。銷售金融機構之準備作業，通常要耗費 16 至 24 個星期，其作業與安排停業前標售大致相同，包括準備 IP 與 AVR、邀約潛在合格投資人、安排審查評鑑，以及接受標單並分析標價。全部過程是由 DRR 機構銷售小組（DRR Institution Sales Group）處理，DRR 資產銷售小組（DRR Asset Marketing group）與華盛頓資本市場部門（Washington Capital Markets Section）也會直接參與有關放款銷售議題的決策。

另在完成徹底檢視過渡銀行資產及負債之後，可能因為法律或業務理由而需將某些資產轉移給清理機構。除資產外，所有流動及或有負債均應徹底進行評價，並解決問題爭議。特別注意信用狀、未動用貸款承諾（unfunded loan commitments）、環境問題、僱用契約、證券化、信託部門等。對 FDIC 而言，無爭議的金融機構會較有價值，也更容易銷售。

#### 十一、過渡銀行之完結

在 OCC 勒令過渡銀行停業並任命 FDIC 擔任清理人後，過渡銀行將同時以下列方式處理：1.行銷特許經營權（P&A）、2.出售股份(系統性風險個案)、3.合併或概括讓與、4.清理。

## 陸、過渡銀行實際處理案例簡介：INDYMAC BANK

### 一、INDYMAC BANK 倒閉原因

IndyMac 總部位於美國加州，共有 33 間分支機構，於 2008 年倒閉時之資產總額為 320 億美元、存款總額 170 億美元，為 FDIC 處理案例中規模第三大倒閉機構，僅次於 1984 年 400 億美元資產的伊利諾州大陸銀行，及其後於同年 9 月倒閉規模為 3000 億美元之華盛頓互助銀行。

IndyMac 倒閉主要因素為其高風險之商業模式：發行及銷售次級房屋抵押貸款產品，及快速增加放款案件，以維持其獲利。IndyMac 的授信案件來源有三種：零售（借款人直接向 IndyMac 借貸）、批發（透過抵押貸款經紀人取得）以及代理（從其他銀行及抵押貸款銀行購買的封閉式貸款），因為著重於數量之提昇，而犧牲授信品質。

IndyMac 取得之授信類型主要有三種：1.無政府保證之大批貸款、無文件或簡式文件貸款。2.加州及佛羅里達州的房屋貸款。3.對信用等級較低的購屋者提供房貸，此類貸款之借款人無需提供收入證明相關文件。

另一方面，IndyMac 的資金成本較高，其資金來源主要為高成本之經紀商存款(倒閉時占總存款的 42%)，及聯邦住宅房貸銀行貸款、自其他銀行取得之附擔保借款（均附有罰金約款），以及高度槓桿操作。

上述營運模式及資金來源造成 IndyMac 具高成本短債及低獲利長期資產，淨利差嚴重短少，利率風險過高且資產品質不斷惡化，2008 年 3 月 31 日，該行不良授信金額為 18.5 億美元，較前一季增加 405.6%。2008 年年中，次級抵押貸款市場崩盤，IndyMac 被迫持有原計畫出售的 107 億美元放款債權，評等機構調降其投資組合中 MBS 之評等，銀行評等亦被穆迪和標準普爾降評，存款人失去信心，引發破紀錄的擠兌長龍，並引爆流動性危機。

美國現行每一存款人最高保額 25 萬美金，已可含蓋 99%以上存款人受全額保障，FDIC 參訪講師特別提及 IndyMac 存款人瘋狂擠兌根本是沒必要的示範，檢討起來是歸因於當時美國太久沒賠付，存款人已忘記存款保險保障相關規定，FDIC 爰透過接受媒體訪問及社群網站等管道，加強與媒體及存款人溝通，經由媒體不斷播放，讓存款人瞭解其存款有受到足額保障，以消弭擠兌。FDIC 建議本公司平時就要持續透過不同方式作宣導，讓存款人瞭解其存款受保障情形。



## 二、FDIC 評估六種處理方案後，最終採擇設立過渡銀行

FDIC 評估之六種處理方案包括：

- 全行出售
- 全行出售附損失分擔條款
- 移轉存款
- 設立 DINB-存款轉移至存款保險國家銀行
- 現金賠付
- 成立過渡銀行/接管

FDIC 最終採取的方案為設立過渡銀行，主要是考量該行下列業務具有特許權價值：

- 南加州有 33 家分支機構，業務區域頗廣
- 量大且積極的房貸管道
- 帳列 1,845 億美元放款的房貸服務資產，評估價值為 25.6 億美元
- 子公司 Freedom Financial 有養老房貸業務(reverse mortgage)

2008 年 7 月 11 日，OTS 勒令 IndyMac 停業、指派 FDIC 擔任清理人，OTS 於同日核准成立新銀行「IndyMac 聯邦銀行」，並任命 FDIC 擔任新銀行的接管人，再由清理人將 IndyMac 全部保額內存款及大部分資產轉移至新銀行，8,000 名員工，僅一小部分未留用。（因儲蓄銀行相關法規無清理人得設立過渡銀行規定，故改採設立新銀行及指派 FDIC 為新銀行之接管人，實質結果與設立過渡銀行相同。嗣陶德法蘭克法案已增訂儲蓄銀行清理人得設立過渡銀行相關規定）

## 三、最終處理結果

FDIC 處理 IndyMac 時當時客觀條件不佳，因存款人擠兌及其資產品質突然惡化等因素被臨時勒令停業，且當時美國處於經濟衰退中，市場之流動性不足，其間亦恰逢 FDIC 的合作財顧公司雷曼兄弟破產及法律顧問 Thacher Profitt 倒閉，致 FDIC 銷售及準備作業遭逢困境，無法像往例般運作順暢，故未能如 FDIC 預估於 90 天內完成標售之目標，致營運半年後始順利完成標售。

經營過渡銀行期間，FDIC 盡力規劃各種措施，試圖減少 IndyMac 的損失，並積極進行行銷規劃，最後方案是將資產分類出售，包括分行業務、房貸、房貸擔保證券、養老型房貸、住宅貸款及建築貸款等資產，其中養老型房貸及住宅貸款並附有損失分攤條款。

2008 年 7 月起，FDIC 邀請 87 位潛在競標者參與標售，其中 79 位投資人簽署保密協議，53 名對該銀行有積極的興趣。10 月，計有 23 組投資人遞交初步意

向書，最後有 9 組投資人進行實地調查及參加最後一輪投標。12 月 15 日 6 組投資人提交最後一輪標單，FDIC 簽署出售銀行意向書，並開始進行議約，最後由 OneWest 銀行得標，概括承受所有存款及 207 億美元之資產，對養老型房貸及住宅貸款附損失分攤條款。IndyMac 聯邦銀行於 2009 年 3 月 19 日結束，FDIC 從停業至過渡銀行出售約費時半年。

### 主管機關對 IndyMac 之監理時序



## 柒、相關修法建議

經檢視本次訪視 FDIC 對問題要保機構退場處理相關機制及經驗後，其中有關於停業前 90 日即開始進行標售及停業清理等相關前置作業、過渡銀行之設立不以系統性風險為限，及部分清理人特別權限等，於我國現行法制尚有不足，爰參酌 FDIC 作法研提相關修法建議如下。

### 一、有關停業前辦理標售及停業清理等前置作業修法建議

建議參考 FDIC 作法，修正存保條例第三十九條及增列第四十一條之一，賦予本公司得於問題機構停業前辦理非公開標售之法源，俾能於問題機構停業後之次一營業日由得標機構繼續提供金融服務，達成金融服務不中斷、處理成本最小之退場目標。修正條文對照如下。

#### 存款保險條例建議修正草案－停業前前置作業相關條文

修正條文	現行條文	說明
第三十九條 存保公司辦理第二十八條至第三十條、第四十一條第二項及其前置作業之準備事項時，不適用政府採購法及預算法第二十五條第二十七條規定。	第三十九條 存保公司辦理第二十八條至第三十條及第四十一條第二項事項時，不適用政府採購法及預算法第二十五條第二十七條規定。	一、為維持金融服務不中斷，存保公司有於履行保險責任前進行前置作業之必要。 二、前置作業之準備事項，如：委聘財務顧問公司或會計師等專業人員辦理問題要保機構資產負債之查核事宜，為避免公開辦理將引發擠兌，其採購不宜公開，爰修訂之。
第四十一條之一 存保公司經主管機關通知應對要保機構預為清理之準備時，得就下列事項擬具處理計畫報請主管機關同意後辦理： 一、合併或讓與資產負		一、本條新增。 二、參考 FDIC 作法，賦予存保公司得於問題機構停業前以預定清理人身份辦理標售之法源，俾能於問題機構停業後之次一營業日

<p>債之交易架構及價格。</p> <p>二、要求要保機構提供財務及業務資料予存保公司，並由存保公司提供該資料予有併購意願之第三人。</p> <p>三、與有併購或承受意願者辦理比、議價及締結契約。</p> <p>四、其他經主管機關核准辦理之事項。</p> <p>存保公司辦理前項事項所生之費用及債務，於該機構停業清理時，應列為清理費用及債務，隨時由受清理機構財產清償之。但該要保機構未經停業清理者，由存保公司負擔。</p>		<p>由得標機構繼續提供金融服務，達成金融服務不中斷、處理成本最小之退場目標，爰增訂本條。</p> <p>三、第一項第一款係參考銀行法第六十二條之三及第六十二條之五第三項規定，明定存保公司宜將規劃之合併或讓與資產負債之交易架構及價格，報請主管機關同意。</p> <p>四、為辦理概括讓與之必要，於第二款明定存保公司得要求要保機構提供其財務及業務資料，且存保公司得將該資料提供予有併購意願之第三人辦理價值評估，並將要求其保密及僅在特定目的下使用。</p> <p>五、存保公司為執行清理任務之需，得於要保機構停業前，與有參與併購意願之第三人比、議價及締結相關契約，並於契約中約定，締約相對人應於該要保機構停業清理時履行概括承受之約定及不履約時之違約金等事項，以確保該</p>
---	--	---

		<p>第三人履約，爰訂定第三款之規定。</p> <p>六、清理前置作業主要係辦理併購相關作業，爰存保公司辦理清理前置作業所生費用，於要保機構經主管機關勒令停業清理時，應列為該停業機構之清理費用及債務，依銀行法第六十二條之七第七項，隨時由該機構之財產清償之。倘該機構自救成功或自行合併，未停業清理時，則該項費用由存保公司自行負擔。</p>
--	--	--

## 二、有關設立過渡銀行修法建議

參考 FDIC 作法，建議修正存保條例，增加本公司處理非系統性風險問題機構退場時，亦能設立過渡銀行方式，以增加處理彈性，俾於停業前未能及時洽得承受機構時，仍能達到維持問題機構繼續經營價值及金融服務不中斷之政策目標。

### (一)存款保險條例建議修正草案－過渡銀行相關條文

修正條文	現行條文	說明
<p>第二十八條 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：</p> <p>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</p>	<p>第二十八條 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：</p> <p>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</p>	<p>一、增訂第一項第四款。</p> <p>二、參酌國外立法例，增加存保公司處理非系統性危機問題機構退場時，亦能設立過渡銀行方式，增加處理彈性，俾於停業前未能及時洽得承受機構時，仍能達到維持問</p>

<p>付金額以現金、匯款、轉帳或其他撥付方式支付。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>四、<u>存保公司無法適時洽妥其他要保機構或金融控股公司併購或承受時，得設立過渡銀行承受停業要保機構全部或部分之營業、資產及負債。</u></p> <p>存保公司辦理前項第二款至第四款所需預估成本，應小於第一款賠付之預估損失。但如有</p>	<p>金額以現金、匯款、轉帳或其他撥付方式支付。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。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。</p> <p>存保公司辦理前項但書規定事項，致一般金融保險賠款特別準備金或農業金融保險賠款特別準備金不足時，得分別向一般金融要保機構及農</p>	<p>題機構繼續經營價值及金融服務不中斷之政策目標，爰放寬第二十八條第二項但書始得設立過渡銀行之限制。</p> <p>三、除第二十八條第二項但書之情形外，存保公司成立過渡銀行履行保險責任仍應符合最小成本原則。</p> <p>四、第四項配合修正</p>
---	---	---

<p>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。</p> <p>存保公司辦理前項但書規定事項，致一般金融保險賠款特別準備金或農業金融保險賠款特別準備金不足時，得分別向一般金融要保機構及農業金融要保機構收取特別保險費。特別保險費費率及收取期間，由存保公司擬訂，報請主管機關核定。</p> <p>存保公司依第一項第一款至第四款規定履行保險責任之作業程序，由存保公司擬訂，報請主管機關核定。</p>	<p>業金融要保機構收取特別保險費。特別保險費費率及收取期間，由存保公司擬訂，報請主管機關核定。</p> <p>存保公司依第一項各款規定履行保險責任之作業程序，由存保公司擬訂，報請主管機關核定。</p>	
<p>第三十條 存保公司設立過渡銀行承受停業要保機構全部或部分之營業、資產及負債時，倘停業要保機構之資產大於負債，清理人應依清理程序將贖餘財產分配予原股東或社員。</p>	<p>第三十條 有第二十八條第二項但書規定情形時，存保公司如無法適時依同條第一項第三款規定洽妥其他要保機構或金融控股公司併購或承受，得設立過渡銀行承受停業要保機構全部或部分之營業、資產及負債。但停業要保機構之資產大於負債時，清理人應依清理程序將贖餘財產分</p>	<p>配合第二十八條第一項第四款予以修正。</p>

	配予原股東或社員。	
	第三十六條 <u>過渡銀行之營業及主要資產、負債概括讓與其他要保機構或停業清理後，如有損失，由存保公司一般金融保險賠款特別準備金抵充，不足抵充部分，應列入遞延帳戶，並由以後年度提存該準備金抵沖之。如有收益，列入該準備金帳戶。</u>	一、本條刪除。 二、有關過渡銀行經營期間損益歸屬，參考國外立法例及實務運作經驗，應歸屬於原停業要保機構。

## (二)過渡銀行設立及業務管理辦法修正草案

修正規定	現行規定	說明
<p>第十二條 本條例第三十條但書規定停業要保機構讓與過渡銀行之資產價格，為過渡銀行讓與營業、資產及負債時，依得標機構之得標價格計算之資產價值及過渡銀行停業清理時出售剩餘資產之價格；其未讓與之資產依清理人實際處分價格計算。</p> <p>前項之價值未確定前，過渡銀行承受之資產暫以帳面價值入帳。</p>	<p>第十二條 本條例第三十條但書規定停業要保機構讓與過渡銀行之資產價格，為過渡銀行讓與營業、資產及負債時，依得標機構之得標價格計算之資產價值及過渡銀行停業清理時出售剩餘資產之價格，<u>扣除或加計過渡銀行經營期間損益後之金額</u>；其未讓與之資產依清理人實際處分價格計算。</p> <p>前項之價值未確定前，過渡銀行承受之資產暫以帳面價值入帳。</p>	<p>一、配合存款保險條例第三十六條之刪除。</p> <p>二、過渡銀行經營期間損益歸屬修正為停業要保機構，故刪除需扣除經營損益之規定。</p>



<p>第十八條 停業要保機構提撥之勞工退休準備金如有不足支付全部員工依法核算之退休金資遣費，存保公司應全數補足，並按過渡銀行留用員工應提撥準備金額之比例，移轉至過渡銀行之勞工退休準備金監督委員會專戶。</p> <p>過渡銀行留用停業要保機構員工時，該員工於停業機構之工作年資應予承認。</p>	<p>第十八條 停業要保機構提撥之勞工退休準備金按過渡銀行留用員工應提撥準備金額之比例，移轉至過渡銀行之勞工退休準備金監督委員會專戶。</p> <p>過渡銀行留用停業要保機構員工時，該員工於停業機構之工作年資應予承認。</p>	<p>一、刪除第一項勞工退休準備金提撥不足時，由存保公司全數補足之規定。</p> <p>二、依本辦法 97 年對照說明，過渡銀行未留用之員工，其退休金或資遣費依法參與分配比例受償，勢必負擔部分損失，恐造成員工之反彈，且有礙停業要保機構清理事務之進行，爰明定不足受償之部分，存保公司應全數予以補足。惟勞動基準法第二十八條第一項 104 年修正後，員工退休金及資遣費之受償順序與第一順位抵押權、質權或留置權所擔保之債權相同，按其債權比例受清償；未獲清償部分，有最優先受清償之權。準此，員工之退休金或資遣費於要保機構停業時因受償順位優先性，應可足額受償，已無由存保公司補足準備金之必要，爰予修正。</p>
--	---	---

### 三、清理人特殊權限修法建議

#### (一)訴訟程序暫時停止進行

要保機構被勒令停業時，其負責人、董事會、監察人及股東會之權限依法停止，無代表人可繼續遂行訴訟程序，清理人雖有代表受清理機構進行訴訟之權利，惟司法實務上應如何進行，可能因法院而異。為保障訴訟雙方當事人之權益，建議參考美國立法律，於銀行法增訂受清理機構停業前繫屬之訴訟，於清理人向法院聲明承受訴訟前當然停止，惟訴訟停止期間不宜過長(美國為 90 天)，清理人應於就任後一定期間向法院聲明承受訴訟。

#### (二)合格金融商品契約解約條款暫時凍結

證券期貨經紀契約、遠期契約、買回條款、SWAP 交換契約以及其他經主管機關認定之合格金融商品契約，通常將當事人停業、破產等事由列為解約或提前到期之觸發條件，倘依原有之契約條款，要保機構一旦被勒令停業，合格金融商品之契約相對人無可選擇地應提前結算，將對金融市場造成不良影響。為維持正常金融交易秩序，建議於法律特別明定，於金融機構被勒令停業之情形，暫時凍結此類金融商品之提前到期解約條款，惟為維持正常交易秩序，凍結期間不宜過長，建議比照美國立法例，於銀行法清理相關規定賦予清理人權限，於重新開業日後第 2 個營業日中午前決定是否繼續履行。

建議於銀行法清理相關規定增訂之內容如下：

項目	草案	說明
訴訟程序暫時停止進行	受清理機構停業前繫屬之訴訟，於清理人向法院聲明承受訴訟前當然停止。 清理人應於得承受訴訟時即向法院聲明承受訴訟。	要保機構被勒令停業時，其負責人、董事會、監察人及股東會之權限依法停止，無代表人可繼續遂行訴訟程序，清理人雖有代表受清理機構進行訴訟之權利，惟司法實務上應如何進行，可能因法院而異。為保障訴訟雙方當事人之權益，建議於法律明定，受清理機構停業前繫屬之訴訟，於清理人向法院聲明承受訴訟前當然停止，惟訴訟停止期間不宜過長，清理人應於就任後一定期間向法院聲明承受訴訟。

<p>合格金融商品契約解約條款暫時凍結</p>	<p>經主管機關認定之衍生性金融商品，其交易契約將破產或清理列為解約或提前到期條款者，清理人至遲應於停業日後第二個營業日中午前決定是否繼續履約。</p>	<p>證券期貨經紀契約、遠期契約、買回條款、SWAP 交換契約以及其他經主管機關認定之合格金融商品契約，通常將當事人停業、破產等事由列為解約或提前到期之觸發條件，倘依原有之契約條款，要保機構一旦被勒令停業，合格金融商品之契約相對人無可選擇地應提前結算，對於金融市場造成不良影響，為維持正常金融交易秩序，建議於法律特別明定，於金融機構被勒令停業之情形，暫時凍結此類金融商品之提前到期條款。惟為維持正常交易秩序，凍結期間不宜過長，建議比照美國立法例，賦予清理人權限，於重新開業日後第 2 個營業日中午前決定是否繼續履行。</p>
-------------------------	--	--

## 捌、心得與建議

### 一、心得

- (一)FDIC 主係利用問題機構遭主管機關勒令停業前 90 天之前置期間，辦理問題機構之標售作業(非公開)，期於主管機關宣佈停業前能先洽得承受銀行，俾維持金融服務不中斷為目標，有未能或未及洽得，才會改採過渡銀行，故相對案例不多。
- (二)FDIC 辦理停業前標售時，只要符合投標資格者，均會發意願調查(先提供去識別化標的問題銀行之基本資料)，主係基於公平之考量。但於此階段提供之銷售資料，問題機構名稱並未揭露，僅描述其資產負債及營業特性，如投資人有興趣，於簽署保密協議及意向書後，才能進入第二階段之虛擬資料室及第三階段現場實地評鑑。符合投標資格者名單會先洽詢主管機關意見。擬投標之投資人(包括擬出價狀況)需自行先洽得主管機關同意後才能投標。
- (三)FDIC 標售資產負債之評價事宜係外聘財顧辦理，因其較瞭解市場，會提供區間評估價格供參；且委聘財顧係於平時覺得可能有需要時即先聘好，FDIC 屬公部門，相關採購仍需採公開招標。
- (四)設立過渡銀行主要是因未及洽得承受銀行，為維持停業機構價值及金融服務不中斷目的而設立，不論該個案是不是符合系統性危機。如非屬系統性危機個案，則需符合最低成本測試(Least Cost Test)。
- (五)過渡銀行經營損益及最後標售結果均歸屬原停業機構，故原則上除不適宜移轉之資產(如爭議性資產、影響過渡銀行賣相)，以全部移轉為原則，負債則以移轉保額內存款及擔保負債為原則。惟如權利金出價可吸收保額外存款人應分攤之損失，則可移轉全部存款。
- (六)過渡銀行除主管機關發照需更名外，不需辦理產權移轉登記等事宜，因相關權利歸屬原停業機構。
- (七)設立過渡銀行時，員工以全數重新聘用為原則，對關鍵性員工(如 IT，負責營運之重要經理人)會加薪。過渡銀行 CEO 採外聘，如時間未及，則派 FDIC 人員擔任。
- (八)美國現行存款最高保額已可涵蓋 99%以上存款人受全額保障，故採限額賠付處理，不擔心擠兌，惟前提是存款人瞭解其存款受保障情形(IndyMac 存款人擠兌即是歸因當時美國太久沒賠付，存款人已忘記存款保險保障相關規定)，故平時仍應持續對存款人宣導及教育。

## 二、建議

- (一)參考 FDIC 作法，建議修法賦予存保公司得於問題機構停業前以預定清理人身份辦理標售之法源，俾能於問題機構停業後之次一營業日由得標機構繼續提供金融服務，達成金融服務不中斷、處理成本較小之退場目標
- (二)參考 FDIC 作法，建議修正存保條例增加存保公司處理非系統性風險問題機構退場時，得設立過渡銀行方式，增加處理彈性，俾於主管機關勒令停業前，如未能及時洽得承受機構，得以過渡銀行暫時承受，而不限以接管處理，仍可達到維持停業機構繼續經營價值及金融服務不中斷之政策目標

2008-2018 年期間，FDIC 順利處理 528 家倒閉要保機構，其中 500 家係採購與承受交易(其中 303 家附損失分攤條款)，現金賠付 25 家，設立過渡銀行 3 家，顯見 FDIC 主要還是透過停業前 90 天的前置作業期間辦理標售(非公開方式，類似我國政府採購法之限制性招標)，並順利洽得承受銀行於停業後次一營業日承接停業機構大部分資產負債，繼續提供金融服務，達成金融服務不中斷、落實限額保障、處理成本最小等退場政策目標。與我國前處理 57 家要保機構退場，均採由公權力介入經營之接管、對存款人提供全額保障、處理成本較高之作法不同。

經洽詢 FDIC 人員，其停業前辦理標售作業亦無明確法源，而係結合立即糾正措施有關資本比率未達 2%後 90 天內主管機關應予停業清理、FDIC 為預定清理人、存款保險人等規定即可辦理，另問題要保機構董事會簽署相關改善承諾時亦會併予同意如其未能改善時，將配合 FDIC 辦理前置標售作業。FDIC 對外則以金融檢查之名義，派員進入該機構進行相關準備作業。惟基於國情不同，為避免爭議，我國如要比照 FDIC 辦理停業前標售作業，宜立法明訂，且如得標機構之出價足敷吸收保額外存款人應承擔之損失，亦能達到對存款人全額保障、維護金融穩定之政策目標，不需如以往均採公權力接管介入問題要保機構經營之方式。

另如取得法源後仍有可能發生未能於停業前及時洽得承受機構之狀況。為增加處理彈性，亦宜修法增加存保公司處理非系統性風險問題機構退場時，亦得設立過渡銀行，於主管機關勒令問題要保機構停業時，即以過渡銀行為暫時性之承受機構，而不限以接管處理，仍可達到維持停業機構繼續經營價值及金融服務不中斷之政策目標。

綜上，爰提出上述兩點修法建議，相關修正條文建議詳第柒單元。

**(三)順應金融科技化之發展，未來辦理問題機構資產負債標售時，可參考 FDIC 設置虛擬資料室，以提高作業效率，並利與投資人溝通**

FDIC 近年來辦理問題要保機構之標售，都已改採設置虛擬資料室。虛擬資料室具有多項優點，包括：可允許多名使用者同時訪問線上查閱資料，以 IndyMac 為例，簽署保密協議獲准進入虛擬資料室者高達 80 家，如採實地 DD，就會涉及相關場地租用、大量資料影印及聯繫等作業及成本。再者，該虛擬資料室系統可另提供詳細的使用者活動報告，便於對網站及文件進行控管，並可針對不同投資人設定對其開放之特定分包檔案，有效提高標售作業之效率，頗值參考。

**(四)未來於設計問題機構出售交易條件時，可參考 FDIC 作法，結合損失分攤條款，俾更多金融資產(如不良放款)由承受機構承接，繼續提供金融服務、鼓勵承受機構與借款人共同解決問題，有助於維護金融資產之市場價值及金融安定**

FDIC 於設計問題要保機構標售條件時，常會對資產價值較易受經濟或市場狀況連動之商業性貸款及住宅貸款，另提供損失分攤條款，俾該等資產能與購買與承受交易一併出售，於銀行體系或所屬市場維持其價值。

損失分攤機制，對 FDIC 而言，可減少 FDIC 立即賠付之籌資需求、避免清理資產之折價、減少 FDIC 保險基金損失。對承受機構而言，有助於其控制信用風險暴險額、減輕需於市場條件惡化時評估資產價值之不確定性，並能有更多時間及保障來妥善處理問題放款。對社區而言，使借款人及存款人與銀行體系之關係得予持續、鼓勵承受機構與借款人共同解決問題，而非立即終止授信關係，有助於促進社會大眾對社區內銀行之信心。

綜上，未來存保公司於設計問題機構出售交易條件時，可參考 FDIC 作法，對特定資產結合損失分攤條款，俾更多金融資產由承受銀行承接，繼續提供金融服務，有助於維護金融資產之市場價值，及社會大眾對社區內銀行之信心。

**(五)參酌 IADI 已發布存保機構緊急應變計畫有關準則，建議金融安全網重新檢視相關緊急應變機制是否充足及妥適，以利金融危機發生時之應變與溝通，並持續向存款人宣導最高保額、保障內容及分散存款的重要性，以維護存款人權益**

本次 FDIC 講師於介紹 2008 年處理 IndyMac 案例時特別提及 IndyMac 存款人瘋狂擠兌根本沒必要。檢討起來除歸因美國太久沒賠付外，亦提及

該公司當時宣導仍不夠落實，爰提醒本公司應透過各種管道持續對存款人宣導最高保額及保障範圍，並做好相關緊急應變計畫，俾及時應變。

問題要保機構之處理涉及層面廣泛，存保組織為扮演好法律所賦予其職權之角色及責任，應於平時即備妥相關緊急應變計畫，俾金融危機或保險事故發生時，能做好應變及與相關利害關係人，包括主管機構、相關金融安全網成員、存款人、其他債權人及社會大眾等之協調與溝通。應此需要，IADI 已於 2019 年 5 月 27 日發布「存款保險機構在緊急應變計畫及系統性危機準備與管理之角色」準則要點計 13 項，各金融安全網成員應參考該準則重新檢視目前相關緊急應變機制是否充足及妥適，並做必要之強化。

另存保公司於平時除應持續透過各種管道向存款人宣導最高保額及保障範圍外，應加強提醒存款人可透過於每家要保機構存款不超過最高保額之方式，達到獲得全額保障之效果，才能存的安心。

#### **(六)參考 FDIC 擔任清理人之特殊權限，建議適時修正銀行法等相關法規，強化清理人相關權限，以利清理作業**

金融機構債權債務龐雜且與金融體系順暢運作習習相關，為避免清理程序延宕，影響眾多債權人權益。為因應清理實務面臨之問題，美國多年來陸續賦予 FDIC 擔任清理人多項特殊權限，以排除干擾、提升清理效率。相關權限包括資產管理處分權、追究相關人員責任、訴訟程序之暫停、排除管轄權限制、不受法院禁止令之拘束、可向倒閉銀行控股母公司及旗下其他子銀行請求賠償、有權終止或解除相關契約、合格金融契約(QFC)解約條款暫停、得撤銷惡意資產移轉，及其他免稅或免責條款等，我國主管機關於 97 年修訂銀行法時亦有將上開部分權限納入，惟尚有下列權限未納入，未來可配合主管機關修法作業，適時研提下列修法建議，強化清理人權限，以利清理作業：

##### **1.訴訟程序暫時停止進行**

要保機構被勒令停業時，其負責人、董事會、監察人及股東會之權限依法停止，無代表人可繼續遂行訴訟程序，清理人雖有代表受清理機構進行訴訟之權利，惟司法實務上應如何進行，可能因法院而異。為保障訴訟雙方當事人之權益，建議於銀行法明定，受清理機構停業前繫屬之訴訟，於清理人向法院聲明承受訴訟前當然停止，惟訴訟停止期間不宜過長，清

理人應於就任後一定期間向法院聲明承受訴訟。

## 2.合格金融商品契約解約條款於停業清理時暫時凍結

證券期貨經紀契約、遠期契約、買回條款、SWAP 交換契約以及其他經主管機關認定之合格金融商品契約，通常將當事人停業、破產等事由列為解約或提前到期之觸發條件，倘依原有之契約條款，要保機構一旦被勒令停業，合格金融商品之契約相對人無可選擇地應提前結算，將對於金融市場造成不良影響。為維持正常金融交易秩序，建議於法律特別明定，於金融機構被勒令停業之情形，暫時凍結此類金融商品之提前到期解約條款，惟為維持正常交易秩序，凍結期間不宜過長，建議比照美國立法例，賦予清理人權限，於重新開業日後第 2 個營業日中午前決定是否繼續履行。