



危机管理

Managing the Crisis

1980 ~ 1994年联邦存款保险公司
和处置信托公司的经验

The FDIC and RTC Experience 1980~1994

美国联邦存款保险公司 编

Federal Deposit Insurance Corporation
Washington, D.C.

编译组组长 刘士余

编译组副组长 王科进



中国金融出版社

危机管理

——1980~1994年联邦存款保险公司
和处置信托公司的经验

美国联邦存款保险公司 编

编译组组长 刘士余

编译组副组长 王科进



中国金融出版社

责任编辑：孔德蕴

责任校对：潘洁

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

危机管理——1980~1994年联邦存款保险公司和处置信托公司的经验/美国联邦存款保险公司编. —北京：中国金融出版社，2003.7

ISBN 7-5049-3119-5

I. 危… IV. 美… III. 保险公司—企业管理—经验—美国—1980~1994
IV. F847.12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 061785 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

发行部：66024766 读者服务部：66070833 82672183

<http://www.chinafph.com>

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 保利达印刷有限公司

尺寸 205 毫米 × 280 毫米

印张 36

字数 980 千

版次 2004 年 7 月第 1 版

印次 2004 年 7 月第 1 次印刷

印数 1—4589

定价 98.00 元

如出现印装错误本社负责调换

序

序

借鉴国际经验，提高银行危机防范与管理水平

周小川

金融业是现代市场经济的核心，金融业的健康发展关系到整个社会经济的发展是否健康，这一点无论是从工业化国家还是从新兴市场国家，都可以看到不少的理论探讨和实际案例。随着 20 世纪 80 年代以来国际范围内银行业危机的频繁发生，国际和国内开始日益关注银行危机管理工作的重要性。

刘士余、王科进等同志对银行危机管理问题有深入的理论研究和长期的工作经验，并在此方面与美国联邦存款保险公司（FDIC）的专家进行过密切的交流与合作。他们利用业余时间将美国联邦存款保险公司编著的《危机管理》一书编译出版，有助于我们全面了解美国联邦存款保险公司及处置信托公司（RTC）在银行危机管理中所采取的策略和措施、对倒闭银行的处置方法及其历史演变过程，以及这些策略、措施、方法的使用效果和经验教训。这本译著将会对我国建立适合中国国情的银行危机管理机制起到极为重要的借鉴作用。

我国的金融体系以间接融资为主导型，截至 2003 年年末，我国银行业金融机构总资产 27.6 万亿元，占我国全部金融机构资产的 95%。自 2000 年以来， M_2 与 GDP 之比呈逐年递增的态势，从 2000 年的 1.51 攀升至 2003 年的 1.89。这两个高比例在为我国银行业发展带来巨大潜力的同时，也为整个社会的融资结构带来一定的风险。事实上，在相当长的一段时间内，由于改革的重点在农业、国有企业和外向型经济的发展等方面，银行业被定位于支持这些方面的改革，银行业建立现代金融企业制度的改革相对滞后。

亚洲金融危机后，我国政府采取了一系列的措施整顿金融秩序，处置金融风险，深化金融改革，包括：向国有重点金融企业派驻监事会，强化对国有重点金融企业的财务监督和业绩考核；发行 2,700 亿元特别国债，补充国有商业银行资本金；成立金融资产管理公司，剥离和处置四家国有商业银行不良贷款；关闭了一批严重违法经营、资不抵债的金融机构，防止支付风险蔓延；加强和改进金融监管，实行审慎会计原则、贷款质量五级分类制度和银行信息披露办法；在深化国有独资商业银行综合改革、探索农村金融体制改革和大力发展资本

市场的基础上,2003年又扩大了农村信用社改革试点;2003年年末,选择两家试点银行,通过外汇储备和黄金储备注资,促进国有商业银行的股份制改造和上市,根据“一行一策”的办法正式启动了国有独资商业银行股份制改革试点工作。

国有独资商业银行股份制改造,就是要按照现代企业制度的要求,通过财务重组、内部改革,特别是完善公司治理结构以及公开上市,把国有独资商业银行改革成为具有可持续发展能力和国际竞争力的现代化商业银行。2003年推行的最新一轮农村信用社改革试点,强调把解决历史包袱、政策扶持与转换机制相结合,重点是明晰产权、增资扩股、转换经营机制和完善法人治理结构,这是一个非常良好的开端。只有建立和健全金融机构,有了健康的金融业微观基础,宏观经济政策才可能有效发挥作用,金融业的稳定发展才有基础。

值得注意的是,我国经济同时具有“转轨经济”和“新兴市场”的双重特点,我国银行业的危机管理具有更大的艰巨性,为此我国必须尽快建立适合中国国情的、以市场为基础的银行危机管理机制。在这方面,我们已经有了些成功的经验和值得反思的教训。对于问题金融机构的处置,过去多数情况下采取救助的方式,只有严重资不抵债、陷入支付危机、救助无望的问题金融机构,才采取行政撤销(关闭)或破产的方式令其退出市场。采取救助的做法虽然有利于最大限度地保护存款人利益,减少负面影响,但也引发了严重的道德风险。同时主要依靠中央银行资源来处置倒闭金融机构,不仅会削弱中央银行的金融调控能力,而且将直接或间接地导致通货膨胀。此外,与金融机构市场退出、清算相关的法律法规不健全,加之缺乏专业化的清算机构,使得被行政撤销(关闭)的金融机构的清算工作久拖不决,甚至举步维艰。今后应尽早建立适合中国国情的存款保险制度,由存款保险公司履行存款保险和银行清算职能。

借鉴国际上成功的经验,我们也要探索和发挥资产管理公司在银行危机管理中的作用。1999年,我国先后成立了四家资产管理公司,专门负责收购、管理和处置国有商业银行不良资产,实践证明这是我国建立市场化处置倒闭金融机构机制的有益尝试。今后如何进一步发挥资产管理公司在我国银行危机管理中的作用,是一个需要各方面进一步研究和探索的重大理论和实践课题。从国外成功的经验来看,必须建立和发展我国资产市场,进一步增强我国资产管理公司的功能,丰富资产管理公司的资产处置手段,改善银行不良资产处置和金融机构市场退出的外部环境,完善资产管理公司的组织结构和运作机制,同时要探索利用外资处置我国不良资产的路子。

在上述方面,美国联邦存款保险公司所编著的《危机管理》一书,能够给我国银行业的危机管理带来一定的启示。该书是20世纪80年代以来美国联邦存款保险公司和处置信托公司在银行危机管理方面经验的结晶。美国银行业与储贷业于80年代所面临的金融危机,是自1929年至1933年经济大萧条以来美国银行业发生问题最严重的阶段。期间总计关闭9,755家银行,存款人损失达14亿美元。从1980~1994年间,1,617家参与联邦存款保险的银行(资产总额3,026亿美元)或关闭、或受联邦存款保险公司援助;同时,1,295家储贷机构(资产总额6,210亿美元)或由FSLIC或RTC关闭、或受FSLIC援助。

对倒闭银行与储贷机构的处理方式主要包括三类:一是购买与承接方式(Purchase and Assumption Transactions, P&A),由健全机构购买倒闭银行或储贷机构部分或全部资产,至少应承接所有属于存款保险范围的存款,或承接所有存款类负债。1980~1994年间,在联邦存款保险公司处理的1,617家问题与倒闭机构中,1188家(73.5%)以此方式解决;在RTC处理的747家机构中,497家(66.5%)也通过该方式处理。二是对存款的现金赔付方式(Deposit Payoffs),即在无法找到购买人,或者通过P&A交易投标成本较高时,对被保存款进行直接现金赔付。一般而言,小型银行在倒闭时比较多采取现金赔付方式。在办理现金赔付

时，其他金融机构不必承受负债和购买资产，由联邦存款保险公司或 RTC 直接向倒闭银行被存款人办理现金赔付，或将该被存款通过健全机构充任联邦存款保险公司或 RTC 代理人（即“被存款之移转”）的方式来进行。联邦存款保险公司通过此方式处理的机构占 18.3%；RTC 占 12.3%。三是对继续营运尚未关闭的问题银行提供必要的援助方式（Open Bank Assistance, OBA），即对机构实施包括贷款、捐助、存款、购买资产或承接负债等在内的财务援助，并创造条件和机会，使该机构尽快恢复生存能力或者使该机构资产能够尽快有效地由私人部门接手处理。联邦存款保险公司实际上并未经常使用 OBA 方式处理问题机构，因为只有当联邦存款保险公司认为该机构仍应继续存续经营并认定其存续对当地社区提供的银行服务确属“必要”时，才可提供 OBA 交易。联邦存款保险公司运用 OBA 交易者，仅占总处理数的 8.2%。

从所处置的资产数量看，由联邦存款保险公司与 RTC 处理的约 7,050 亿美元总资产中，约 3,050 亿美元的资产在处理程序中处置完结，剩余的 4,000 亿美元资产通过其他方式，包括拍卖与密封投标、证券化、股权合伙、运用资产管理合约、宽容计划（Forbearance Programs）、所得维持合约（Income Maintenance Agreements）、净值凭证（Net Worth Certificates）、实行搭桥银行接管（Bridge Banks/ Conservator ships）、分行分割（Branch Breakups）、经理人责任请求权等解决。RTC 与联邦存款保险公司处置资产的成功经验表明，在不影响当地的市场环境下，尽快处置资产，尽可能使得“清理回收最大化”，保持“处理政策的一致性”，保持了危机期间公众对银行体系的信心，降低了处置危机的经济成本和社会成本，维护了银行体系的稳定。

他山之石，可以攻玉。希望《危机管理》这本译著能够为我国金融业的改革和发展带来一定的启示。

是为序。

2004 年 6 月 18 日

前言

前言

我们感到十分荣幸能够与中国人民银行一起研究美国在管理历史上最后一次银行与储蓄协会危机时所积累的经验。

从1980年至1994年，美国大约有近3,000家银行和储蓄协会发生倒闭或向政府寻求帮助。在这段历史上的较为艰难的时间里，美国金融体系的稳定面临着极大的危险。负责管理储蓄协会存款的联邦储蓄信贷保险公司的保险基金宣告倒闭。联邦存款保险公司也同样经历了严峻的考验。为了处理此起彼伏的储蓄信贷机构的倒闭浪潮，美国成立了处置信托公司(RTC)。

对于联邦存款保险公司的每一个人来说，我们必须重新审视并分析在这段时间内所发生的各种金融事件。我们发行了两本书，以记载我们在这方面的研究成果。第一本书名为《八十年代的历史：未来的教训》，按照时间顺序记载了历次银行倒闭时所面临的情形。第二本书是《管理危机——1980~1994年联邦存款保险公司和处置信托公司的经验》，审视了联邦存款保险公司与处置信托公司在处理银行与储蓄协会倒闭时的种种做法。这本书实录了处理破产机构、赔付存款人，以及处理大量剩余资产时各种处理方式的演变。

我们真诚地希望，这项研究可以达到以下几个方面的目的：首先，能够使我们对于已经发生的事件具有更为深刻的认识。此外，我们希望这项研究能够使我们与世界各国的同行们一起，更好地防范和管理危机，重建金融稳定，保持公众对于金融体系的信心。

Donald E. Powell

美国联邦存款保险公司主席

华盛顿

前言

前言

目前，银行的盈利水平极高，但在并不遥远的过去，美国金融体系曾一度濒于危境。在1980~1994年间，近3,000家银行和储蓄信贷机构或者倒闭或者得到了政府的救助。在那段混乱时期，联邦储贷保险公司（the Federal Savings and Loan Insurance Corporation, FSLIC）的保险基金耗尽并破产，处置信托公司（the Resolution Trust Corporation, RTC）诞生。同时，联邦存款保险公司（the Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC）的保险基金也经历了严峻的考验。

联邦存款保险公司曾两次回顾和研究这一金融危机时期，第一次的研究成果——《八十年代的历史：前车之鉴》一书，回顾分析了导致多家银行倒闭的社会环境。《管理危机——1980~1994年联邦存款保险公司和处置信托公司的经验》一书是第二次的研究成果，本书总结了联邦存款保险公司和处置信托公司处置倒闭银行与储蓄机构的方式，详细阐述了处理倒闭机构、偿付存款人和处置其持有的大量资产所使用方法的演变。

在此，我对本书的总编辑 John Bovenzi 表示感谢，同时我还要感谢联邦存款保险公司前主席 Ricki Helfer 发起该研究及联邦存款保险公司执行主席 Andrew Hove 指导和推进了这一工作，我要感谢本书致谢函中列出的每一位人员，是他们迅速承担本项目，从而减轻了处理危机、恢复金融稳定、维护公众对金融体系信心的所有联邦存款保险公司及处置信托公司雇员的负担。

最后，也是最重要的，我要感谢每一个在危机时期在联邦存款保险公司和处置信托公司工作的人员，他们实际上真正在“解决危机”，为经济的随后发展作出了贡献。

Donna A. Tanoue
原联邦存款保险公司主席

致谢函

致谢函

《管理危机——1980~1994年联邦存款保险公司和处置信托公司的经验》是在联邦存款保险公司主持下，对20世纪80年代末和90年代初美国银行危机的研究成果。本书总结了两家处置危机机构——联邦存款保险公司和处置信托公司在处置有问题银行、保护存款人和处理倒闭机构资产过程中的程序演变。与本书相关，在1998年4月举行的研究会上，讨论了危机中采用的处置方式和安排技巧。

此研究工作由联邦存款保险公司前主席 Ricki Helfer 发起，并得到了执行主席 Andrew Hove 的一贯支持。

William R. Ostermiller 负责组织和领导了由编写、研究和编辑人员组成的项目小组，没有他的辛勤努力和敬业精神，本书是无法顺利完成的。项目组的另外两名成员 Martha Duncan 和 Kate McDermot 也为本书付出了特别的努力，他们在工作之中或工作之余，全力以赴保证了项目的顺利进行，并自始至终监督项目的执行情况，在此深表感谢。此外，还要感谢为本书做出贡献的以下人员：

终稿审核及数据核实——Henry W. Abbot;

本书数据统计——James J. Gallagher;

编写人员——Mary Ledwin Bean, Shelby Heyn - Rigg, Mike Spaid, R. Steve Stockton, Frank A. Willis;

技术负责——Donna Cady, Lali Srampton, Beatrice P. Culley, Anna M. Gay, Fay Scheer, Nancy Smith。

我们还感谢联邦存款保险公司融资部的支持，我们感谢提供数据的以下人员：Casey Catterton, Kenneth R. Fitzgerald, Timothy H. Hobbs, Alvin E. Kitchen, Elvis J. Nelson, Richard Sasson, Mark Weaver。我们还要感谢帮助我们进行章节校对的 Bobby R. Bean, Bret D. Edwards, Arthur D. Murphy, David R. Wiley, Louis E. Wright。

同时对联邦存款保险公司保险部的 Richard Brown, Maureen Sweeney 致谢。

我们感谢为此项目提供技术和支持的联邦存款保险公司人员，尤其是 Denise S. Anthony, F. Cynthia Ballard, Gloria W. Massey, Jacqueline B. Richardson。

感谢联邦存款保险公司绘图管理部的 Addie M. Hargrove 和她的成员设计了本书的封面，并协助了本书的出版。

在本书章节编写中，联邦存款保险公司以外的其他人员通过会谈和建议的方式也为本书出版付出了努力，我们特别感谢 J.E. Robert 公司副主席 Donald W. Croker, RER 财务集团公司执行经理 Christopher Kallivokas 以及联邦存款保险公司前管理人员 Sherwin R. Koopmans。

John F. Bovenzi
处置与清算部主席



FORWARD

FORWARD

We are most pleased to share with The People's Bank of China this study that examines our experiences in managing the last major bank and savings association crisis in the United States.

From 1980 through 1994, almost 3,000 banks and savings associations in the United States either failed or required U.S. government assistance. During this difficult time in our history, the very stability of our financial system was at risk. The Federal Savings and Loan Insurance Corporation (FSLIC) insurance fund, which protected deposits in savings associations, became bankrupt. The Federal Deposit Insurance Corporation's (FDIC's) bank insurance fund was severely tested. The Resolution Trust Corporation (RTC) was created in order to resolve the tremendous wave of failed savings and loan institutions.

For us at the FDIC, it was vitally important to review and analyze the financial events shaping this period. We published the results of our studies in two books. The first study, "*History of the Eighties: Lessons for the Future*," chronicles the circumstances that led to the failure of so many banks. This second study, "*Managing the Crisis: The FDIC and RTC Experience*," examines the manner in which the FDIC and the RTC handled the failures of banks and savings associations. It documents the evolution of the methods used to resolve failed institutions, pay depositors their money, and dispose of the large volume of assets that remained.

It is our sincere hope that this study will serve several purposes. First, it will deepen our understanding of what happened. Second, the study will contribute to how we may, together with our colleagues from around the world, better prevent and manage crises, restore financial stability, and maintain public confidence in our financial systems.



Donald E. Powell
Chairman
Federal Deposit Insurance Corporation
Washington, D.C.

目 录

目录

第一篇 重组和资产处置实践

第一章 概述	3
第二章 处置过程概览	40
第三章 联邦存款保险公司处置有问题金融机构实践的演变	47
第四章 处置信托公司处置有问题金融机构实践的演变	82
第五章 银行持续经营援助	111
第六章 搭桥银行	126
第七章 损失分担	142
第八章 联邦存款保险公司作为清算人的作用	155
第九章 关闭程序及对受保存款持有人的支付	164
第十章 对未保险存款持有人和其他清算债权人的处理	178
第十一章 专业人员责任追偿	192
第十二章 资产处置方式的历史演变	210
第十三章 拍卖与密封投标	227
第十四章 资产管理合同	242
第十五章 经济适用房计划	271
第十六章 证券化	291
第十七章 合伙制计划	310
第十八章 联邦存款保险公司对外聘律师的使用	336
第十九章 内部控制	350

第二篇 重大银行处置案例研究

第一章 概述	363
第二章 第一宾夕法尼亚银行	366
第三章 宾夕法尼亚广场银行	374
第四章 大陆伊利诺斯国民银行与信托公司	387
第五章 德克萨斯第一城市银行公司	403
第六章 第一共和银行公司	424

第七章 麦科普银行	439
第八章 新英格兰银行集团	451
第九章 东南银行集团	463
第十章 新罕布什尔的七家银行	472
第十一章 克罗斯兰德储蓄银行	483
第十二章 结论	498
附录 A 有关联邦存款保险公司作为承保人和清算人的立法	516
附录 B 缩略语及专业术语表	530
后记	557

第一篇 重组和资产处置实践

第一章

概述

本研究报告的内容

《危机管理——1980~1994年联邦存款保险公司和处置信托公司的经验》一书，研究了20世纪80年代至90年代初期联邦存款保险公司和处置信托公司处理有问题银行和储贷机构时面临的挑战。本研究报告分析了联邦存款保险公司（以下简称FDIC）和处置信托公司（以下简称RTC）为对付危机而采取的解决方案和资产处置策略，描述了上述方法的历史发展进程，¹反映了上述方法的使用效果以及经验得失。本研究报告没有探讨这期间银行和储贷机构倒闭数量急剧上升的原因，也没有揭示监管当局是如何对付危机的。《八十年代的历史——前车之鉴：20世纪80年代及90年代初银行和储贷机构危机的研究》（由联邦存款保险公司1997年12月编辑出版）一书分析了上述问题。

本研究报告按内容可划分为六大部分。第一部分（第一篇的第二章至第七章）描写了银行危机处理过程的发展史，包括银行持续经营援助（OBA）、搭桥银行和损失分担策略等。第二部分（第一篇的第八章至第十一章）讨论的主要是接收管理有问题银行的程序，包括联邦存款保险公司作为清算人的角色、关闭过程和对受保存款持有人的支付、对未保险存款持有人和其他债权人的处理、追究专业人员的责任。第三部分（第一篇的第十二章至第十七章）讨论了资产处置程序，包括对资产处置程序演进过程的综述、采用的主要处置手段——如拍卖和密封投标、资产管理合同、资产证券化、合伙项目和经济适用房项目（Affordable Housing Program, AHP）。第四部分（第一篇的第十八章和第十九章）讨论的主要是关于内部运营方面的问题，包括法律程序和内部控制。第五部分是第二篇中的10个重要的有问题银行处理的案例分析。第六部分是附录，包括与联邦存款保险公司作为清算人和保险人有关的法律规定以及一些常用的术语和缩略语的解释。

问题的严重性

20世纪80年代早期，美国的银行业和储贷机构面临着自1929至1933年大萧条以来最严重的金融危机。大萧条期间，由于9,755家银行的关闭，存款人损失了14亿美元。²20世纪80年代至90年代初银行和储贷机构危机期间，银行和储贷机构的财务状况类似于经济大

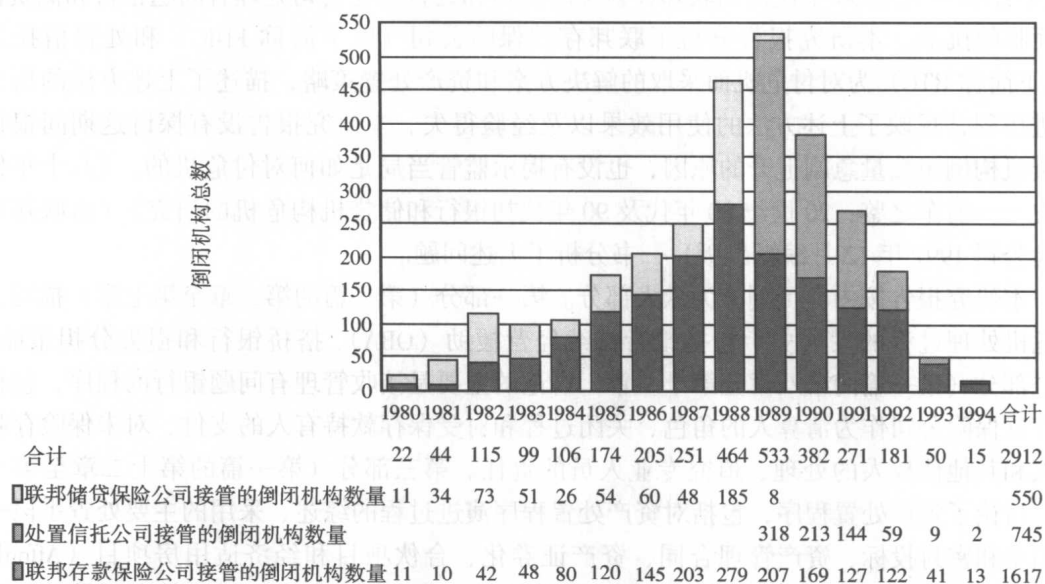
萧条爆发前银行的财务状况。除了大陆伊利诺斯国民银行与信托公司（芝加哥，伊利诺斯州）、纽约储蓄银行外，20 世纪 80 年代初倒闭的银行和储贷机构往往是一些小型金融机构，大多数涉及农业或能源行业。能源业持续不断的问题以及一些主要房地产市场的崩溃大大增加了金融机构倒闭的数量和处置成本。到 1988 年，联邦储贷保险公司（FSLIC）的保险基金已出现赤字 750 亿美元，所有受保存款的损失率达 1.48%，仅次于 1933 年的水平。³ 联邦储贷保险公司的保险基金入不敷出以及储贷机构的持续不景气，导致了 1989 年 9 月处置信托公司的诞生。到 1989 年末，处置信托公司已接收了 318 家倒闭的储贷机构。

问题到底有多大？1980 年至 1994 年间，有 1,617 家参加联邦保险的银行（资产 3,026 亿美元）被关闭或者接受联邦存款保险公司的援助；有 1,295 家储贷机构（资产 6,210 亿美元）不是被联邦储贷保险公司或处置信托公司关闭，就是接受了联邦储贷保险公司的资金援助。⁴

15 年间，有 2,912 家联邦保险的存款机构倒闭，相当于每隔一天就有一家倒闭，倒闭金融机构持有 9,240 亿美元资产，相当于每天需要变现或处理 1.68 亿美元资产。然而，银行和储贷机构倒闭的速度并非均匀分布的。在危机的最高峰，即 1988~1992 年的 5 年间，银行或者储贷机构平均每天倒闭一家，每天流入联邦存款保险公司的资产达 3.85 亿美元（见图 I.1-1）。

图 I.1-1 倒闭总数（银行和储贷机构）

1980~1994 年



该数额包括接受银行持续经营援助的机构。

资料来源：联邦存款保险公司研究统计部。

危机中的另一现象是，15 年间，参加联邦保险的存款机构中约有六分之一被关闭或需要资金援助。这些机构的资产占整个银行体系的 20.5%。⁵

联邦存款保险公司和处置信托公司的职能

作为成员银行和储贷协会的独立存款保险机构，联邦存款保险公司有三方面的主要职

责，即保险人、清算人和监管者。⁶ 作为保险人和清算人联邦存款保险公司要积极处置濒临倒闭的和已倒闭的参保机构。本研究报告主要研究这两种职责。在促进有效、快速和有序地清理倒闭金融机构和储贷机构，保持社会公众对美国银行业的信心以及银行业自身的稳定方面，协调处理好保险人和清算人两种角色，对于联邦存款保险公司来说，显得十分重要。

首先，也是最重要的一点，建立联邦存款保险公司是为了给银行存款保险。联邦存款保险公司的这一角色，保证了受保存款的及时支付，维护了危机期间金融体系的稳定，保护了公众在危机期间对美国银行体系的信心。当一家银行倒闭时，联邦存款保险公司直接向受保存款持有人支付存款，或者安排另一家金融机构来承接被关闭银行的受保存款，履行其作为承保人的职责。在 20 世纪 80 年代和 90 年代初的银行和储贷机构危机中，联邦存款保险公司作为承保人角色的重要性显得十分突出。尽管这一期间发生了大量的银行和储贷机构倒闭案，但没有证据表明参加保险的机构出现了严重的挤提或贷款业务中断现象。最重要的是，存款人的受保存款没有受到任何损失。

当一家存款机构倒闭时，联邦存款保险公司一般被法院或其他权力部门任命为清算人。联邦存款保险公司作为清算人非常重要，这是因为它负责最大限度地替被清算机构的债权人回收债权。联邦存款保险公司自身也是被清算机构的债权人。通过向受保存款持有人支付存款或安排其他金融机构承接被清算机构的受保存款，联邦存款保险公司取得了代位权。通过尽快向私人部门出售倒闭金融机构的资产，联邦存款保险公司补充了保险基金，同时也有利于稳定当地的经济。作为清算人，联邦存款保险公司拥有广泛的法定权利和权力来保证接收过程的有效性。这些权力允许联邦存款保险公司加快对倒闭机构的清算过程，在接收过程中实现成本效益最大化。

虽然实现国家政策目标不是联邦存款保险公司的主要职责，但国会还是通过各种措施来促进国家政策目标的实现。例如，联邦存款保险公司推出了经济适用房项目，向中低收入家庭提供信贷援助，使其有能力购买联邦存款保险公司拥有的低价住房。此外，在危机期间，联邦存款保险公司运作了一个项目，鼓励少数民族和妇女创办的企业与其订立合同，处理其接收的资产。

联邦储贷保险公司倒闭后，国会设立了处置信托公司。这是一个临时性的联邦机构，其职责是解决储贷协会危机。该机构建立于 1989 年 8 月，于 1995 年 12 月撤销。处置信托公司的两个主要功能是：作为倒闭储贷机构的接管人和清算人。⁷ 法律赋予它的第三项职责是：保管被清算机构的经济适用房，并向有资格的个人和组织出售。

作为接管人，处置信托公司控制着几百家储贷机构的经营运作。这些机构仍然继续经营，但在制定并实施最佳解决方案之前，其经营活动及其员工受处置信托公司的控制。作为接管人，处置信托公司的职责是控制和监督金融机构的经营活动；保护消费者的信心；评估金融机构的财务状况，确定成本效益比最佳的处理方案。在最后清算前，处置信托公司还要以稳健的经营方式通过最大限度减少经营损失、限制扩张速度、消除投机活动、杜绝浪费、欺诈和内部人滥用权力行为等途径，运作该金融机构。减少新的贷款活动来缩小机构的业务规模和出售资产也是处置信托公司提倡的方法。虽然接管只是一项临时性的措施，其目的旨在控制濒临倒闭的机构，减少处置成本，但由于不能支付到期债务的储贷机构数量大，处置信托公司的工作人员有限，再加上处置信托公司的基金时断时续，无法满足处置需要，很多储贷机构仍长期处于接管状态。

就清算人这一角色而言，处置信托公司与联邦存款保险公司非常相似，都拥有同样的特殊权力，如可以拒绝履行难以承担的合约、注销某些或有负债。在成为接管人之初或在进行