

美國聯邦存款保險制度之成長

(1933~1983)

美國聯邦
存款保險公司 編著

陳 鴻 翔 譯

臺灣商務印書館發行

美國聯邦存款保險制度之成長 (1933—1983)

美 國 聯 邦 編著
存款保險公司
陳 鴻 翔 譯

臺灣商務印書館發行

中華民國七十五年三月初版

美國聯邦存款保險制度之成長 一冊

(一九三三—一九八三)

基本定價一元四角正

原編著者
Federal Deposit Insurance
Corporation

譯述者
陳 鴻 翔

發行人
朱 建 民

印刷及
發行所
臺灣商務印書館股份有限公司

臺北市重慶南路一段三十七號
登記證：局版臺業字第〇八三六號

版權所有
翻印必究

校對人：黃鳳娟 王一國

序 言

“僅一九三三年三月份，美國境內就有三家銀行停止營業；不過此時來檢討上述銀行失敗的事例倒是不必要，因為美國政府已經被迫介入這個國家的企業經營及存款人的保護了。”

當羅斯福總統於一九三三年三月九日向國會發表上述演說時，這個國家的銀行系統正處於休眠狀態中。一九二九年十月（股票市場大崩潰）到一九三三年三月間，超過九千家的銀行停業，那時正是近代經濟蕭條的谷底。

當總統簽署一九三三年銀行法案後的三個月；FDIC 在灰燼堆中誕生，甚至總統、參院銀行委員會主席及美國銀行家協會先前都曾反對上述措施，他們相信存款保險系統昂貴不當，並且對經營不善的銀行做不公平補貼。然而，公衆輿論的看法卻認為聯邦存款人保護計畫是公正合宜的。

不論如何，存款保險是重建銀行系統穩定性的立即成功事例。在一九三四年間，銀行失敗率劇降，投保銀行中僅九家經營失敗。二次世界大戰後的三十年間，由於經濟運作、銀行業及檢查員的保守作風，創造了一種抑止金融系統危機之情勢，所以若僅就維持穩定性言，存款保險的重要性降低了。事實上，家計銀行委員會前任主席柏特曼（Wright Patman），在一九六三年的一次演說中強調，僅有少數銀行失敗，我們在維護銀行安全方面，是走得太快一些。

正當對兩者因果關係懷疑之時，柏特曼主席的願望已經實現，銀行已經成為具有相當競爭性的企業——對信用需求更具反應性以及迎合上述需求時，更具積極意願去承擔較大風險。然而值此美國消費者、農人及一般企業的上述需求更為殷切之時，銀行在因應經濟狀況的變化上，變得較易受傷害。

Aug 32/51

從過去十年銀行經營失敗的案例觀察，不論數量或規模都已增加。一九八一到一九八三年間，失敗銀行的家數達二次戰後的最高點。在此期間，聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation，以下簡稱 FDIC)處理了一百家經營失敗的銀行，包括了在 FDIC 的歷史中所處理的最大二十五家銀行中的十八家。(甚至在一九八三年某一天即處理了六家，而此一數目比起一九五〇年代及一九六〇年代時典型年度全年發生的還多。)而這一百家銀行所擁有的資產為二百四十億美元，而一九八一年以前所有經營失敗，但參加投保的銀行的總資產才九十億美元。據 FDIC 估計，一九八一至八三三年間損失二十二億美元，而對一九八一年以前的所有五百六十八家失敗銀行的損失總計才二億美元。FDIC 目前正捲入一百七十件有效的財產管理人職務，管理帳面值達四十三億美元的六萬五千件被管理的財產資產，FDIC 同時是超過六千件與財產管理活動有關的法律案件的原告或被告。

存款保險系統已歷經很多業務活動的挑戰，在不花費納稅人一分錢的方式下，公眾對銀行系統的信心已被建立起來。FDIC 的基金收入來自投保銀行所繳的年費以及從事投資國庫債券的利息收益，它的數目從一九八一年初的一百一十億美元，到今天一九八四已超過一百五十億美元。

過去數年來的事件及金融自由化的演進過程，業已促使 FDIC 重新檢討其存款保險的角色功能及修改其基本態度及運作方法。FDIC 關心的是存款保險的存在，以及更關心對大額存款人或其他銀行債權人過分優厚的處理方式。

從 FDIC 一成立起，其趨勢即偏離市場原則而加入銀行作為的限制。多年來，當銀行是在受保護及穩定的環境下運作，以市場定律取代限制的理想確實不受重視。就銀行業及整個社會言，由於最近銀行市場的競爭性急速提高，透過正式的限制作業方式來控制銀行風險愈呈複雜且提高經濟成本。較佳的解決方法是，揭櫫市場功能角色，揚棄限制制衡的舊套。

以上是 FDIC 在一九八三年春天提交國會的報告結論，達此目標的方法是修改 FDIC 處置失敗銀行的方式，亦即對於未投保的存款人或其他銀行債權人賦予較高風險。另外，FDIC 亦可就不同銀行風險，收取不同保費，並且加收特別管理費用。一九八三年十一月，FDIC 提交國會這些建議，請就這些改變加以立法。

這些立法表示管理及保險系統合理化的重要第一步驟。其他問題如銀行更進一步的自由化、適當的管理方式等，國會及政府機構正加速研究中。對 FDIC 言，公平公正地提供適當保險才是主要的角色功能。我們不認為 FDIC 應該浪費其資源於檢查風險銀行，或與保險機能無直接關係的活動。以上是 FDIC 正朝往的方向。

我們希望存款保險的需求將永不再像一九三〇年代般的迫切，然而當 FDIC 朝向第二個五十年時，眼前的挑戰比以前任何時刻都更為重大。

William M. Isaac

FDIC 董事長

一九八三年十二月廿一日

陳鴻翔

臺灣嘉義人，民國三十九年生。

國立政治大學企管研究所博士班研究。

曾任國家考試裏試委員，財政部財稅人員訓練所講師，國立中興大學企管系講師，國泰信託投資公司企劃部、營業部科長，華夏海灣塑膠公司工程師。

論文「耐久財創用者採用過程之應用研究」曾獲七十年度中華民國市場拓展學會最佳碩士論文獎。

本書從一九八〇年代觀點，回顧美國五十年來的金融經營環境，內容涵蓋聯邦存款保險公司之完整成長歷程，並就其保險給付、財務運作、銀行檢查及管理、倒閉銀行之處置、對經濟社會之穩定功能等主題，敘述詳細完整；相信對我國剛起步的存款保險制度或金融管理方面，必具拋磚引玉的影響作用，且對各大專院校銀保科系學生之學習必有助益。此外，書中對變動中的經濟金融環境與存款保險制度之演變關係亦有詳述，所以研讀本書對如何因應自由化的金融環境及其策略建構，亦將具啓迪之效。

目 錄

第一章	簡介	1
	歷史背景	1
	早期年代	2
	1942 ~ 1972 年代	3
	1973 年以後	5
第二章	聯邦存款保險公司的前身	8
	銀行債務的保險 (1829 ~ 1866)	8
	聯邦政府保證的銀行流通票據	15
	銀行存款的州保險 (1908 ~ 1930)	16
	國會對存款保證或保險的建議案 (1886 ~ 1933)	20
	摘要	21
第三章	聯邦存款保險公司的設立	24
	1930 年 ~ 1932 年銀行業的發展	24
	1933 年的銀行危機	27
	聯邦存款保險之立法	29
	1933 年銀行法案之存款保險條例	32
	聯邦存款保險公司之組成	33
	暫時性聯邦存款保險基金	33
	1934 年的存款保險暨銀行發展	36
	修訂永久性保險法案之建議案	37
	銀行存款保險的永久性計畫之創始	38
第四章	聯邦存款保險公司的保險範圍暨財務運作	42
	財務運作	42
	聯邦存款保險公司的收支狀況	46

	存款保險基金	49
	保險範圍	53
	組織與用人	56
第五章	失敗銀行之處置	65
	早期處置銀行事件的程序	65
	作為破產財團管理人的聯邦存款保險公司	67
	成本測試	68
	倒閉銀行的購買及承受交易	69
	1970 年以來的失敗銀行事例	71
	大型銀行的購買及承受交易	72
	開業銀行之協助	76
	Penn Square 銀行事例	79
	最近對開業銀行的承受交易	80
	相互儲蓄銀行合併之協助	80
	聯邦存款保險公司的清算作業方式	84
	目前採用的清算程序	86
	摘要	88
第六章	銀行檢查及管理	92
	歷史回顧	92
	投保之檢查	94
	資本復建	96
	安全性及健全性的檢查政策	97
	承諾、電子資料處理、信託檢查及其它管理機能	102
	強制權力	104
	問題銀行	106
	聯邦與州政府之合作	108
	摘要	110
結語		113

附錄一：聯邦存款保險公司歷屆董事會的成員	115
附錄二：「金融業預警管理系統」研究文獻之探討(譯者著)	119
文獻出處彙總	131

第一章

簡 介

五十年來，聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)一直作為美國金融系統的整合角色。依據 1933 年銀行法而成立，那時正是有史以來最大銀行危機發生之時，其立即效果是恢復大眾對銀行的信心。隨著經濟情勢的改變，銀行經營環境的流轉，FDIC 修改其作業方式以因應之。儘管如此，過去五十年來，FDIC 仍不改其作為銀行存款保險及減少因銀行經營失敗所產生的經濟中挫的基本使命。

歷史背景

雖然存款保險於 1933 年方被採用，但遠在 1829 年州的層次上已有實驗的記錄。紐約州是所有採用存款保險計畫十四州中的第一個，在 1829 至 1917 年期間，此一計畫對於銀行存款或其他貨幣性債券加以保險或保證。各州保險計畫的目的均類似：如保護社區免於因銀行經營失敗所引起的經濟中挫，並保護存款人免於損失。但大部分的保險計畫個案，事實上證明不可行。到 1930 年代早期，剩餘的此類計畫皆已停止運作。

就聯邦層次言，遠在 1886 年存款保險就有立法的歷史記錄。於 1886 與 1933 年間，國會總共提了一百五十個建議案。大部分的上述提案都被當時的金融危機所擱淺，縱然這期間的危機都不如 1930 年代早期的危機來得大。此一期間的事例，最後使一般大眾相信：一個全國性的保險措施，對於緩衝由於銀行經營失敗所引發的經濟挫害是有必要的。

從 1929 年秋天到 1933 年底的股票市場危機，大約有九千家銀行

暫停營業，並導致存款人約十三億美元之損失。在 1933 年的前數個月裏，就有四千家銀行關閉，這種由於停止營業所附隨的恐慌，使得羅斯福總統於 1933 年 3 月 6 日宣布銀行停付。金融系統瀕臨解體，製造業及農業部門的開工率也都幾成而已。

此一危機環境終究引起存款保險的需求。公共輿論的力量鼓動國會就存款保險加以立法。1933 年的銀行法創造了 FDIC，並由羅斯福總統於 1933 年 6 月 16 日簽署生效。

FDIC 已經成功地藉由各種措施，維持社會大眾對銀行系統的信心。於 FDIC 成立之前，恐慌存款人的大規模現金需求，常對銀行造成不應發生的致命打擊。目前，不論地方性或全國性的貨幣供給，已經不再受銀行經營失敗的影響。失敗銀行資產的清算，不再對地方性或全國性市場造成中挫。並且當銀行經營失敗時，大部分的社區資產亦不再受銀行倒閉的衝擊。

早期年代

FDIC 的歷史不被認為能脫離銀行及經濟情勢的變化。FDIC 成立的早期，並非由銀行承擔風險的階段。小心謹慎是金融檢查機構及銀行業本身的態度。金檢機構認為：全國性的銀行休假日之高潮是一種銀行現象，而不是貨幣現象。過去放任競爭哲學之過度瀰漫，已經導致銀行業的責難。因此金融檢查機構遂追隨所謂保持銀行的政策及正確競爭範圍內的銀行實務政策。

銀行員的態度亦是一樣謹慎小心。拯救蕭條的人們被經驗懲戒着。蕭條經驗對銀行業的影響，反映在銀行後繼的大量流動性準備上。例如 1937 年，美國政府公債所擁有的現金，即佔銀行業總資產的 52 % 左右；或相當於 1929 年所擁有的比例之兩倍。對於未來存款人的驚愕，銀行在往後的數年裏，繼續加強其流動性。

1930 年代之存款保險立法生效後，隔絕了銀行彼此間暨過度激

進又有限制的競爭行爲。1933 年的銀行法對於會員銀行的活期存款規定不支付利息，此法同時授權聯邦準備銀行對於會員銀行給付的定期存款利率之上限加以規定，以利於搶先制止銀行彼此間的毀滅性競爭。另外，1933 年的銀行法命令投資必須自商業銀行中加以隔絕，且須於 1934 年 6 月中旬加以完成。

1935 年的銀行法同樣地合併一些條款來限制銀行的行爲。此法擴張 FDIC 的管理權，並且制定一些更嚴格的標準來接受銀行之投保。1935 年的銀行法要求 FDIC 禁止非保險會員銀行的活期存款的利息給付，並且限制支付的利率水準。

當持續蕭條的經濟影響亦導致銀行家及檢查員謹慎小心之際，情況從 1933 年的谷底逐漸好轉。從 1933 年到 1937 年，失業率明顯地下降，實質國民生產毛額亦以平均每年 9.5% 的比率成長，而物價僅中度上升。1937 到 1938 年的經濟蕭條，使上述的經濟更加受挫。自從 1933 年銀行休假日以來，由於銀行系統不斷地改進，銀行已能毫無困難地承受由於企業活動萎縮所引起的挫傷。蕭條過後，經濟情況再次改善，如實質國民生產毛額提高，以及失業率下降。

在 1934 到 1941 年間，FDIC 處理了 370 家銀行經營失敗的案例。這些大部分是小銀行，在沒有加入聯邦存款保險的情況下，經營失敗的銀行數目自然較高，而且銀行人口必定減少。加入存款保險則可能已限制了銀行合併的必要性；同時，可能也間接鼓勵限制設立州分支機構的法令之保留。

1941 年，正是銀行存款保險系統成功運作的第八個年頭之結束，也正是和平時期，經濟甦醒期的結束。尤其是，此時提供了設立存款保險的一個良好環境，而且有助於銀行金融情勢的改進。

1942—1972 年代

二次大戰期間，政府之財政政策及對家計部門的限制，產生了一

種擴張性的銀行系統。在 1945 年底，所有銀行的總資產幾近 1941 年底的二倍，而 1941 年底的總資產額為 910 億美元。聯邦政府大量的戰費支出，是銀行資產提高的主要因素。銀行藉證券融資及自行購買銀行公債，在戰費財政上扮演一個重要角色。到 1945 年底，銀行所持有上述性質之債券數額，高達所有銀行資產的 57%。

在戰爭持續期間，貸款損失事實上並不存在，而銀行經營失敗的例子亦顯著下降。在 1942 ~ 1945 四年期間，只有廿八家投保銀行經營失敗。問題銀行之減少，主要可歸諸銀行資產的高度流動性、巨額存款流入、以及相當活潑的企業活動。

當戰爭結束並過渡到和平時期，又引起經濟是否將進入另一個蕭條或面臨分裂型膨脹的顧慮。很多人恐懼失業、收入減少以及企業失敗隨而發生。社會大眾擁有大量的流動資產，對財貨大量需求，當局眼前的問題不是失業而是不當生產的問題。

其實銀行對於未發生的揮霍性融資是居於相當有利的地位。二次大戰以來，銀行已顯露出高流動情勢。但是，很多人仍然懷疑銀行是否有能力承受其傳統授信的功能。

上述顧慮證明是沒有基礎的。僅 1947 一年，全部銀行的授信總額佔總資產比率，從 17% 增加為 25%。到 1950 年代中期陸續昇達 40%，1960 年代早期更高達 50%。

授信的復活並未產生貸放損失同比率的增加。在戰後數年，有一些因素影響此一相對較低的貸放損失水平。首先，銀行仍然相當保守，另外，經濟仍呈強勢，蕭條合理緩和並縮短，那是一普遍繁榮的時期，實質國民生產毛額持續地增加，失業率亦相對降低。

在 1940 及 1950 年代，保守的銀行作業方式，加上經濟順境，導致僅有少數銀行經營失敗的結果。然而有些人卻認為，如此少數失敗的事例，代表銀行檢查員相當嚴苛。在 1963 年 FDIC 總部大樓的獻辭中，前任貨幣委員會及家計銀行董事長柏特曼提到：「……我認為應該有更多的銀行失敗。過去數年幾乎為零的記錄，以及去年完全沒

有銀行經營失敗的情況，令我意識到，我們對銀行安全的政策方向上，是否走得過於極端？」

大約到 1960 年，銀行持續處於隔絕環境變動的影響及安全的狀態中，於是銀行開始改變其營運方式。經濟衰退的經驗已不再是銀行經營的主要影響力。1960 年代擁有權力的新一代銀行家，揚棄多年來銀行業的保守作風，他們開始在銀行資產、存款及收益方面，採取積極的作風。

在大銀行間，積極導向的趨勢，及承擔風險更是普遍。這些銀行亦開始法律邊緣的經營。他們擴展到被某些人認為是超越商業銀行傳統風險的程度。

在 1960 年代又產生了对銀行衝擊的一種改變。美國法律開始放任分支金融機構的設立。銀行股權公司(Bank Holding Company)發展成為多處辦事處銀行的另一種型態，並做為進入新產品市場的一種手段。

隨着大量可轉讓定期存單的導入，銀行對購買性資產的信心增加，除銀行檢查機構必須監督這些發展，聯邦立法當局在股票、公債揭示、反托拉斯及消費者保護方面，亦賦予他們額外的強化責任。

一直到 1970 年代中期，銀行並未明顯遭逢提昇風險承擔運動的傷害。普遍性的經濟順境，使得很多邊際借款人得以應付他們的債務。此一年代，除相對溫和的衰退之外，大致呈高水準的生產就業及所得。

1973年以後

過去十年來，銀行業的經營行為持續歷經有意義的改變。銀行對購買性資產的信心已經增加，即使中型銀行亦復如此。活期存款已經較不重要，在家計部門的情況，大部分這項存款現在均支付利息。一般而言，廉價的存款已成為稀有，銀行現今已進入新產品市場，地理

性擴張的可能性更為擴增，傳統性銀行服務功能正以融資及商業合併型態的方式被提供着。然而，這些改變雖能令銀行保持競爭性，但在某些特殊經營行為上，如對購買性資產日漸依賴，卻使得銀行業若處在不利的經濟情勢下，將更易遭到責難。

過去十年來的經濟績效並不突出，其間有兩次主要的蕭條，其一在 1973 ~ 1975 年間，激烈的蕭條致使商業銀行貸款損失巨幅增加，並且問題銀行及經營失敗銀行數也同時增加。在此期間，FDIC 面臨最大銀行經營失敗的案子。1973 ~ 1975 年的蕭條，致使許多不動產問題貸款發生。很多例子顯示：經濟復甦的端倪尚渺，也因此銀行經營失敗率比較高，1976 年有十六家，是 1940 年來的最高峯。

1970 年代中期，亦有一些特別的問題頗俱特徵。由於 1973 年初油價急速上漲，以及美國銀行在再循環油元的後續角色，回退的氣氛瀰漫了整個經濟情勢，導致高通貨膨脹率及 1974 年的高利率水準。

一直到 1977 年，銀行業方完全從衰退狀態中恢復過來，但在來年卻又給銀行業帶來了新的壓力。於 1978 年，公債利率高出存款機構的儲蓄及定期給付利率甚多，因為其他投資工具及收益變成相對有利吸引人，故存款成長率降低。

1979 及 1980 年，通貨膨脹率與利率兩皆上揚，在通貨膨脹壓力以及 1979 年十月聯邦準備銀行的貨幣政策驅趕下，利率上揚。高利率及過度偏重固定利率、長期貸款，引起存款公司嚴重的問題。

除高利率水準所產生的壓力外，金融機構亦必須與 1980 年通過的銀行自由化立法所引起的改變相抗衡。存款機構自主化及貨幣控制法案是 1933 年以來，所有銀行革新法案中，最具掃蕩性的。上述法案自 1986 年起，已廢除利率上限的規定。該法案的其他條款亦規定，聯邦性存款公司的授信權力自由化，並優先於一些州的高利貸法律。兩年後，1982 年，國會通過嘉恩斯特·若曼存款機構法案 (Garn-St Germain Act)，本法案更進一步地採取自由化，並給予檢查員更大處理失敗機構的彈性。