

美国银行业准入、处置及退出制度¹

一、美国银行业监管体系概况

美国银行业现行的监管体系是双轨制，即由联邦政府或州政府对各银行机构（包括在美运作的各类外国银行机构）实施监管。联邦银行监管机构主要包括美联储（Federal Reserve System, FED）、货币监理署（Office of the Comptroller of the Currency, OCC）和联邦存款保险公司（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC）等。其中美联储担负着重要的金融监管职能。《多德-弗兰克华尔街改革和消费者保护法案》（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act）将所有大型系统性金融机构纳入美联储监管职责范围之内。美联储有权对整个银行体系进行监管，但实际上很少直接参与银行检查，12家联储银行具体对全国性的金融和银行控股公司、在所辖州注册的属于联储系统成员的本国银行和外国银行分行开展监管。货币监理署下设在美国财政部，但其监管职能相对独立。货币监理署负责监管联邦注册的国民银行和外国银行分行。联邦存款保险公司成立于1933年。主要负责监管加入FDIC保险但非联储系统成员的本国银行和少数在FDIC投保的外国银行分行。《多德-弗兰克法》通过后，FDIC成为了处置银行破产的主要负

¹ 本文信息仅供参考。

责部门。

州银行监管部门作为各州政府下属银行管理机构也对在本州内注册的国外银行开展监管。国家信用社管理局（National Credit Union Administration, NCUA）负责监管所有参加联邦存款保险的信用社。

二、美国银行业准入法律概况

（一）主要法律和部门规章

1. 《1978 年国际银行法》（The International Banking Act of 1978, IBA）。IBA 确立了给予外资银行“国民待遇”的原则，即对本国银行适用的权利和限制同样适用于外资银行。根据 IBA，美国国会授权货币监理署向外资银行的联邦分行及代理颁发牌照。该法案还增加了美联储对在美外资银行的核准设立与终止营业的监管权力。

2. 《1991 年外资银行监管加强法案》（The Foreign Bank Supervision Enhancement Act of 1991, FBSEA）。该法案规定，外资银行在美设立任何代表处、分行或代理等，均需经美联储批准。美联储在评估外资银行的申请时，必须考虑提出申请的外资银行的海外经营状况以及其母公司经营是否受到并表监管。该法案还不再允许外资银行分行加入存款保险体系。

3. 《1994 年里格尔-尼尔州际银行和分行效率法案》（The Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act

of 1994, IBBEA)。该法案允许外资银行在其经营所在州以外的地方设立新的分行，或通过兼并美国本土银行等方式在美国其他州营业。

4. 《1996 年经济增长与监管文件减少法案》(The Economic Growth and Regulatory Paperwork Reduction Act of 1996)。该法案简化了外资银行某些准入申请的手续，对外资银行实行“国民待遇”原则。

5. 《1999 年金融服务现代化法案》(The Gramm-Leach-Bliley Act of 1999)。根据该法案，外资银行同样可以成为金融控股公司，不过其申请程序依据外资银行在美业务性质的不同而有所不同。所有属于金融控股公司的美国储蓄机构都必须拥有充足资本、良好的管理以及严格遵从《社区再投资法案》(Community Reinvestment Act)。

6. 美联储《K 条例》(Regulation K)。美联储审批外资银行准入申请的标准均刊载于其 K 条例之内。

7. 《银行控股公司法》(Bank Holding Company Act, BHC)。该法案授予美联储对成立银行控股公司的审批权，并规定，收购任何美国银行或是银行控股公司都必须得到美联储的批准。

8. 《2001 年美国爱国者法案》(The USA Patriot Act of 2001)。该法案对《银行保密法案》(Bank Secrecy Act, BSA)进行了修正，规定美联储在审核外资银行准入申请时，必须考虑外资银行的母国

是否建立完善的反洗钱机制以及外资银行反洗钱内控制度等内容，并强制要求金融机构进行客户尽职调查。

9. 《2007 年外国投资与国家安全法》(Foreign Investment and National Security Act of 2007)。该法案授权美国政府下属的跨部门机构“美国外国投资委员会”(CFIUS)负责对外国政府控制的实体收购美国公司的活动进行审查。

10. 《联邦存款保险法案》(the Federal Deposit Insurance Act)。该法案对外资银行开设子银行设立了存款保险审批的要求。

11. 《多德弗兰克法案》(Dodd-Frank Act of 2010)。该法案引入了“系统重要性金融机构”(systemically important financial institution, SIFI)概念，并将全面监管扩展到母公司及其所有子公司，在外国的、对美国金融体系具有关联的金融机构也可能受到美国的监管。

(二) 外资银行准入的审批

1. 银行牌照及业务经营范围

美国银行牌照分为“联邦牌照”(Federally licensed)和“州牌照”(State licensed)两大类型。联邦牌照由美国货币监理署(OCC)颁发，州牌照由银行注册所在州的州监管当局颁发。申领到联邦牌照的银行称为“国民银行”，也可称为“全国性银行”(National bank)；申领到州牌照的银行称为“州银行”(State bank)。不论是国民银

行还是州银行，其经营范围和权限在申领牌照时已明确规定。一般来说，联邦牌照（就地域意义而言）涉及范围更广，州牌照局限于某个州。正规法律术语中，并无“全牌照”和“有限牌照”一说。

表 1：美国各类银行机构的牌照及主要监管者一览

银行机构类别		牌照颁发及主要监管者
国民银行		OCC
州银行	联储系统成员行	美联储/该银行所在州
	非成员行	FDIC/该银行所在州
银行控股公司		美联储/某些州
金融控股公司		美联储/某些州
埃奇法公司		美联储/该公司所在州
商业贷款公司		美联储/该公司所在州
外国银行代表处		美联储/该代表处所在州
外国银行分行和代理机构	州分行或代理机构	美联储/FDIC（如享有保险的话）/所在州
	联邦分行或代理机构	OCC/美联储

外资银行的子行或分行在美国申领的牌照分为“联邦牌照”和“州牌照”两大类，其业务范围界定大致类同于美国银行。存在的主要差异如下：

一是关于子行。外资银行的子行与美国本土银行一样享有同等权利并接受同样监管，他们有同样的银行经营权（Banking powers），同时也必须接受同样的法律法规约束。与外资银行的分行比较，子行在业务范围方面的一个显著优势是：像美国本土银行一样从事一

切许可的银行业活动，吸收各种类型存款（当然，也享有 FDIC 的存款保险）。由于子行是一个独立的法人实体，所以它必须有自己的资本结构。美国监管当局基本要求是，外资银行的子行也必须满足最低资本充足率标准。在此原则下，经营范围与美国本土的国民银行并无二致。

根据 OCC 于 2012 年 4 月公布的指导手册《国民银行许可活动》（Activities Permissible for a National Bank），美国国民银行经营范围主要包括：1）一般银行业务（General Banking Activities）-即日常营业（存款、取款、汇款和转账等）、资本运作、财务咨询与顾问、代理行服务、为第三方提供查找服务（finder activities）、租赁、放贷以及支付结算服务等；2）信托业务（Fiduciary Activities）；3）保险和年金业务（Insurance and Annuities Activities）；4）与证券相关的活动（Securities Activities）；5）其它。

二是关于分行。由于分行不是独立法人实体，只是外国银行母行的合法延伸运营单位（A legal and operational extension），因此外资银行的分行在业务范围方面受一定限制。一般来讲，分行仍可以进行全方位的银行业活动（包括交易和投资活动、吸收批发性存款和国外存款、授信和代理信托等）。但根据 1991 年颁布的《外国银行监督加强法》（FBSEA）规定，自 1991 年 12 月 19 日起，外资

银行的分行一般不可以吸收 10 万美元以下的零售存款，FDIC 一般也不对外资银行的分行提供存款保险，但是有例外情形，即在该法律生效之前就已开展零售存款业务的外资银行分行可以继续保留此项业务并享有 FDIC 保险。

分行除了在组织形式上有联邦分行（在 OCC 注册）和州分行（在州注册）区别外，还在业务范围上有全面服务（Full-service branches）和有限服务（Limited branches）之分。进行全面服务的分行，其业务范围如上所述；有限分行是指可以从事限定的商业银行业务活动的外资银行分行，如埃奇法公司（Edge Act corporation）从事国际银行业务，它所接受的存款必须与国际业务有关，而不可开展零售存款业务等。

2. 外资银行组织形式

外国银行欲进入美国市场，可在以下五种组织形式中进行选择：代表处、分行与代理机构、子行和埃奇法协议公司。在上述形式中，分行和子行是最终能够开展商业银行基本业务的形式，因此，是各国外资银行在美开展经营活动的首选形式。其中，分行又是外资银行在美国最主要的组织形式。这主要是由于分行的资本规模与信用都是基于其母行的资本规模与信用，因此更容易依托母行迅速开展各项业务，而且，由于分行处于母行直接控制之下，在风险防范等方面也会较强。更重要的是，分行由于不需进行单独的资本投资，

也降低了相关的法律与会计成本，因此，运行成本相较于子行更低。

(1) 分行和代理机构 (Branches and Agencies)

外资银行分行不是独立法人机构，而是外资银行在运营上的延伸。外资银行分行可以开展众多银行业务，包括交易与投资业务、接受批发存款和外国存款、发放信贷、从事财产托管业务等，但一般不能开展零售存款业务，也不能加入联邦存款保险体系。超过 25 个州都允许外资银行设立分行，但是大部分都设立在纽约州、加利福尼亚州、佛罗里达州和伊利诺伊州。

代理机构同分行类似，也是外资母银行依法在运营上的延伸，不是独立法人实体。代理机构主要从事商业和公司贷款业务，并为国际交易提供融资，但不能接受存款。联邦注册和州注册的外资银行代理机构基本上享有同联邦注册的外资银行分行同等的权利和待遇；但州注册的外资银行代理可能会随着不同州的法规而有一定差异。

A. 对外资银行申请的审批

外资银行在美国要建立分行或者代理机构，必须事先申请并取得美联储的批准，根据联邦注册和州注册的不同，外资银行还必须取得货币监理署或州银行监管机构的批准。

其审批的主要流程如下：首先是发起人编制业务计划书并发布社会公告。然后是向美联储与货币监理署同时提交书面申请等资料，

其中包括需向美联储提交的 FR K-2 申请表。这些申请资料主要包括的信息见表 2。根据 FBSEA 法案，建立分行或代理机构的基本条件包括： a. 外资银行在母国处于综合并表监管之下（“CCS” determination）； b. 外资银行在美国之外是直接从事银行业务； c. 外资银行保证向美联储提供足够的信息。除此之外，美联储在审批时还会综合考虑外资银行的财务状况和管理水平、母国监管机构是否批准外资银行设立分行或代理机构的申请、外资银行是否采取措施预防洗钱行为、设立的分行是否符合社区福利需要等因素。

表 2： 申请人向监管机构主要提交的信息内容

1、正式文件
拟设立机构章程
母国监管机构审批许可文件
其他法律文件
2、关于母行信息
近期以及历史财务状况
股东与管理层有关情况
母行整体架构与分支机构有关情况
3、关于申请设立的机构情况
商业计划
市场竞争状况
预计的收入、支出及盈利情况

货币监理署申请的审核过程一般包括三个阶段：注册登记前的讨论；注册登记、处理和申请的审议；执照的颁发。根据 IBA 和 FBSEA 法案，货币监理署在决定是否允许外资银行在美国境内开设全国性

质的分行或代理机构时，必须考虑以下因素：外资银行的财务状况、管理水平以及未来盈利预期、设立的分行是否符合社区福利和服务的需要、申请成立的分行或代理机构对美国国内和国外银行业务的竞争有何影响等因素。

《1996 年经济增长与监管文件减少法案》规定，美联储处理外资银行申请的时间为收到申请后的 180 天以内。如果美联储与货币监理署认为申请存在较多问题，需要更多的审核时间，将要求申请人“自愿”放弃 180 天的时间期限，否则申请人的批复有可能会遇到无限期延长的可能。如果美联储与货币监理署对申请材料中有任何疑问，将会向申请人提出一轮或者多轮的书面质疑，要求做出书面解释或者澄清。但根据 K 条例的规定，已经通过 CCS 判定的外资银行也可以提前 45 天通知联储将设立新的分行或代理机构，不需履行全部的申请手续。

在最后阶段，美联储和货币监理署初步做出批准决定，将首先发布公告，将申请人的申请向社会公布，进行公众咨询。任何人都有权对申请提出质疑与反对意见，美联储与货币监理署对任何质疑和反对意见必须进行调查。

在这一切结束之后，货币监理署将颁发初步执照。新设立的联邦性质分行或代理机构必须在获得初步执照之后的 18 个月内开展业务，货币监理署一般不允许延期。在新设立的联邦性质分行或代理

机构开业前至少两个星期，货币监理署将会对外资银行是否满足在美国开展银行业务的所有条件进行重估。如果银行已经满足了开业的所有要求，货币监理署将会颁发最终执照。否则银行开业就会被推迟，甚至原先颁发的初步执照也可能被撤回。

C. 州监管机构的审批

根据 FBSEA 法案的规定，外资银行只有在同时得到美联储和州监管机构的许可之后才能建立州分行或代理机构。外资银行必须向州银行监管机构提交申请，申请所要求的信息和格式在每个州都有所不同。

纽约州：外资银行必须向纽约州银行部部长提交申请表格 FB-101，纽约银行部部长只有在外资银行的申请符合以下条件时才允许设立分行或代理机构：a. 新设的分行或代理机构能提高社区的福利，完善社区的服务；b. 根据纽约州银行法，外资银行的特色、历史、经营状况、主要股东情况和管理水平等能够表明该外资银行的经营是诚实可靠和有效的。部长在做出决定之前还会考虑一些和货币监理署及联储审核相类似的一些其他原则。

加利福尼亚州：在加州开设分行或代理机构时，外资银行须向加州金融协会提交申请。外资银行也需要提交向美联储申请的各种材料复印件。协会审核依照的原则和货币监理署及美联储的安全和稳健原则类似。除此之外，加州专员还会额外考虑互惠原则，即外资

银行母国也应允许加州银行在其境内开设同级别的银行机构。

伊利诺伊州: 该州法律允许外资银行开设“外资银行办公室”(Illinois FBO), 其与州银行享有同等权利, 相当于外资银行设立的分行。外资银行须向银行和房地产部专员提交开设申请, 专员在考虑互惠原则后, 将会审批通过申请。外资银行还须提交完整和详细的财务状况信息, 并且在申请之前的 120 天内, 其净资产需超过 100 万美元。

佛罗里达州: 该州相关法律规定, 开设国际代理机构或分行, 外资银行必须向金融监管处(金融协会的一个部门)提交申请。审核的条件和货币监理署及美联储的要求类似, 同时外资银行还须提交其母公司详细的财务状况信息。佛罗里达州也要求互惠原则。

(2) 子银行 (Subsidiary banks)

A. 子银行的特点

外资银行在美国的子银行是一个独立、有法人资格的实体, 其股权由外资银行拥有或控制, 但需具备同母行分开的单独资本结构。外资银行子行享有与本土银行完全相同的银行业务权利, 可以接受各种存款, 并由联邦存款保险公司承保。外资子银行可以是联邦注册的, 也可以是州注册的。如果外资银行子行按国民银行注册, 董事会中外籍董事人数不得形成多数。尽管美国法律要求国民银行的多数董事必须居住在银行营业地域, 但货币监理署有权放弃这一要

求。

B. 申请的审批

外资银行可以选择新建一家子行或收购一家现有银行的股份。但无论新建子行或收购银行，外资银行母行均须事先获得美联储批准。除美联储批准外，如果外资银行或公司要在美国设立一家全新的银行，如果是国民银行，还需经货币监理署批准，如果是州银行，要经相关州监管当局许可。所有外资银行的子银行还必须由联邦存款保险公司承保。

如果一家外资银行或其他外资企业申请在美设立子行，该银行或公司即被视同一家银行控股公司，其在美非银行业务也将依据 BHC 法案受到限制。同美国本土银行控股公司一样，在美设立子行的外资银行或公司也可依据《1999 年金融服务现代化法》选择成为金融控股公司，在美国从事范围广泛的金融业务。

如果一家外资银行还不是银行控股公司，且在美国尚无分行、代理机构等，则该外资银行可以无需申请成为一家银行控股公司，即可收购一家美国银行或银行控股公司不超过 25% 的有投票权的股份。此外，依照 IBBEA 法，如果一家外资银行在美国已有分行、代理机构等，意欲收购一家美国银行或银行控股公司超过 5% 的有投票权的股份，则必须事先经美联储批准。如果该外资银行的投资占到一家公众持股的美国银行或银行控股公司任何一类有投票权股份的

10%以上，但不超过 25%，则要求该外资银行事先向拟投资美国银行的首要联邦监管者提交《银行控制变更法案通知》（Change-in-Bank-Control Act Notice）。

a. 对开设子银行的审批

外资银行或其他公司可以组建一家新银行。如果申请组建联邦性质的子银行，外资银行必须以五人或五人以上的集体形式向货币监理署递交设立新银行的申请。如果申请组建州银行，外资银行也必须以集体形式向州银行监管机构提交申请，一般至少是五人。不管是申请设立州银行还是全国性银行，提交的申请信息中必须包含新银行的商业计划、组建者全面的财务和自身信息、主要持股人、管理人员情况等。

在银行监管者调查并颁发初步的许可之后，新设的子银行可以开始起草组织证书、公司章程和附则。监管者对这些文件的批准将授权外资银行以新银行的名义开展业务。新银行可以租赁或重新建设办公场所，募集股本和采取其他必要的准备工作。组建者完成这些工作，并通过银行监管者的验收后，监管者就可以给新银行颁发执照，允许其开展业务。

在组建者申请新银行执照和新银行实际开业的时间间隔内，组建者必须向联邦存款保险公司（FDIC）提交单独的申请，以对新银行吸收的存款进行保险。FDIC 将对新银行和其组建者进行评估，以

判断是否给予新银行存款保险。

只有在新银行得到执照颁发机构（州银行监管机构或货币监理署）和 FDIC 的批准，以及其外资母银行得到美联储的批准成为银行控股公司之后，新银行才能开展其业务。

b. 对收购银行或银行控股公司的审批

按照 BHC 法案的规定，收购任何美国银行或是银行控股公司都必须得到美联储的批准。BHC 法禁止任何公司（包括外资银行）收购银行或银行控股公司 25%以上的股份，或是在没有联储审批的前提下，控制银行或银行控股公司。如果外资银行已有分行、代理机构、或子行等，其收购美国银行或银行控股公司超过 5%的股份就需得到美联储的批准。

外资银行申请收购时，须向美联储提供关于其财务、商业、管理和国内监管的详细信息。收到申请后，联储将公示外资银行的收购行为并征求公众意见。美联储在审核申请时还将考虑一些竞争性的因素以及收购方和被收购方的管理水平和财务资源。除此之外，《爱国者法》还要求美联储和其他联邦银行监管机构在审核收购申请时必须考虑申请者反洗钱活动的有效性。

（3）《埃奇法》公司（Edge Act and Agreement Corporations）

《埃奇法》公司的权利与限制类似批发银行，只是其交易与业务活动必须是海外的或有国际关联的。此类公司，如果由美联储依

据联邦法律批准设立，称为《埃奇法》公司 (Edge Act Corporation)；如果依据州法设立，且同联储达成正式协议将公司的业务范围限定在《埃奇法》公司营业范围内，称为“协议公司” (Agreement Corporation)。

外资银行申请新建一个《埃奇法》公司，美联储将会考虑外资银行的财务状况、管理水平、社区福利对于国际银行和金融服务的需要以及新公司可能带来的竞争。如果申请新建《埃奇法》公司的外资银行不受 IBA 法或 BHC 法的限制，美联储在审核申请时还会额外增加其认为必要的条件以避免经济资源过度集中、竞争被削弱或不公平竞争以及可能的利益冲突，以保证其在美国运营稳健。外资银行要控股《埃奇法》公司，必须首先向美联储提出申请。美联储审核申请时还会考虑外资银行在母国被监管的状况以及其收购《埃奇法》公司后的商业计划。

(4) 代表处 (Representative Offices)

代表处是外资银行在美国设立的最简单的组织形式，其只能代表外资银行从事代表性和行政性事务，不能涉及具体银行业务，也不能代表外资银行做出任何商业决策。

设立代表处应事先获得美联储许可，如在某州设立代表处，还需经相关州政府当局许可。外资银行申请设立代表处时需事先填写美联储的 FR K-2 申请表格。如美联储认定外国银行受某一监管框架

所制约且所有其它因素都符合批准要求，美联储就可批准设立代表处的申请。美联储也会考虑其它一些适用于申请设立分行和代理机构的标准，以及一些 K 条例所规定的其他标准。另外，美联储都会考虑反洗钱因素。

美联储的 K 条例允许在美国已有分行、代理机构或子行的外资银行在一定条件下不需事先申请和申报就能新设代表处。如果外资银行在美国已有分行、代理机构等或者以前已经由美联储批准设立代表处，外资银行可采用一项 45 天预先通知的程序来设立代表处，不需履行全部申请手续。

（三）综合并表监管标准和背景审查

1. 综合并表监管标准（Determination of Comprehensive, Consolidated Supervision, CCS）

综合并表监管标准（CCS）指的是外资银行母国监管机构有能力将分散的银行监管能力进行综合，为每一家外资法人机构和外国银行建立一份完整的综合监管信息档案，从而对银行实施有效的准入管理与风险评估。这一标准最早由 FBSEA 法确立。美联储在受理外资银行在美设立分行、代理和子行的申请时，必须要确定外资银行的母国监管是否符合 CCS 标准。

该标准是一项涉及到各国不同监管者的复杂技术规定，带有一定的主观性，且到目前为止，尚未有明确的细节标准对外公开。根

据各种渠道了解，在适用 CCS 标准时，美联储会考察诸多因素，其中主要包括外资银行母国的金融监管当局在下列几方面的监管是否有效：（1）保证该外资银行具备适当程序监控其全球业务；（2）通过经常性的检查、审计或其他方式，获取该银行海外子行或办事机构情况的信息；（3）获取该银行及其国内和国外关联机构间的交易与关系；（4）要求该银行财务报表在全球范围内并表，或提供其他可比信息，使得监管当局可以在世界范围内、并表基础上分析该银行财务状况；（5）在世界范围内评估审慎标准，如资本充足率和风险敞口。

2. 背景审查（Background Checks）

美联储在审查外资银行的申请时，还要和其他美国联邦机构一起对外资银行、某些主要负责人以及银行附属机构进行背景审查。个人如果是经 FDIC 投保的银行的组织者、高级经理、主任或是主要持股者，一般会被要求向这些机构提供一份包含个人履历和财务状况信息等内容的报告。外资银行的美国代表、美国分行或代理机构的经理、外资银行母公司的 CEO 一般也会被要求向执照审查的联邦或州机构提供个人信息报告，报告的内容由于注册州的不同而有所差异。这些个人报告中包含的信息不会对公众披露。

（四）资本要求情况

美国监管机构会关注申请人的自有资本充足率是否达到 8% 的标

准。除此以外，美国监管机关对设立外资分行没有资本金要求，其审核原则是，外资银行拟拨付的营运资金能满足分行营运需要。对设立子银行有资本金要求但是没有明确的最低资本金规定，将综合考虑该子银行的业务发展规划、风险控制能力、风险与收益的匹配等方面，根据不同案例，核定不同的所需资本金。

为了防止流动性风险，联邦注册或州注册的银行需要按照批准其设立的监管机构的规定保有规定的资本等值存款或资产质押存款。在外国银行分行机构设立比较集中的州，如纽约州、加利福尼亚州、伊利诺斯州和佛罗里达州都有资本等值存款或资产质押存款的要求。以纽约州为例，根据纽约州银行法 202-b 款和监管规定第 322 部分的要求，外国银行在美分行必须将一定金额的“合规”资产以注册监管机构（纽约州银行局）的名义质押在第三方机构。不论最终设立申请是否能够获得批准，资产质押存款都需按照规定存入第三方托管银行，同时，在日常的业务运作之中，如需减少保有的资产质押存款，也必须事先得到监管机构的批准。

三、美国问题银行处置及退出相关法律框架

（一）美国银行破产法的适用范围

在美国，普通公司破产以司法程序为中心。一般来讲，除了参加存款保险的储蓄金融机构、美国国内保险机构、外国银行分支机构、对美国金融稳定产生威胁的金融机构以及在应用美国破产法时

受到特别限制的机构以外，其他金融机构可适用美国破产法（Bankruptcy code）第 11 章的内容。《美国破产法》第 11 章是在满足债权人债权要求之前，给予公司时间重组其业务或资本结构。与传统意义上的破产或清算（美国破产法第 7 章）不同，进入第 11 章破产保护程序的公司业务照常进行，且其目标是通过这一程序重生出一个有持续发展力的、财务更健康企业。

在《联邦存款保险法案》的相关规定下，联邦存款保险公司在遇到参加存款保险的储蓄机构陷入危机时将成为托管人，并管理整个资产处置过程。保险公司一般受到各州保险监管机构的监管，因此，这些监管机构有权安排这类保险公司处于托管状态。对于经纪公司，只有在《证券投资者保护法案》（Securities Investor Protection Act）下才适用或者仅适用于美国破产法第七章的个别条款，但经纪公司不能在破产法第 11 章之下申请重组。商品交易商和经纪公司情况类似。对于金融控股公司，如由美国财政部认定符合有序清偿制度（Orderly Liquidation Authority）的某些条件，将在联邦存款保险公司的接管下破产。这与储蓄机构的破产过程相类似。

（二）美国银行破产法主要法律框架

美国银行破产相关法律条款的主要内容集中在《联邦存款保险法》（Federal Deposit Insurance Act, FDIA）的第 11 章节和第 13

章节。法案给予联邦存款保险公司极高的启动破产程序自由裁量权。根据《联邦存款保险法》列举的原因，只要银行没有以安全稳健的方式运行，例如没有按照安全稳健的方式运营、没有履行提存存款保证金义务、甚至隐瞒运营记录或仅被认定为联邦反洗钱刑事犯罪，联邦存款保险公司就可以启动破产程序。另外，1991 年《联邦存款保险公司改进法案》（Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, FDICIA）进一步将银行资本严重不足作为银行破产的最重要原因。该法案规定，“资本严重不足银行”（资本充足率在 2% 以下）时，不必等到资本耗尽，在进入资本严重不足状态 90 天内就可而且必须采取接管措施，提前将其关闭。

和普通公司的破产不同，银行破产处置的过程中没有债权人委员会、破产受托人以及法院的介入。一旦银行进入破产程序，联邦存款保险公司将取代银行董事会、股东和管理层，对银行的所有事务有全权处置权，并独立行使破产处置业务，比如确认债权合法性，转让或变卖资产、清偿债务等等。联邦存款保险公司拥有取消或限制债权人或其他利益相关人权益的权力。比如，联邦存款保险公司在 180 天之内可以终止任何合同，只要它认为这样做有利于银行的破产处置。而且，被终止合同的损失赔偿仅限于“实际的直接的损失”。联邦存款保险公司还有权中止所有针对银行的诉讼案件，并且还享有特殊的更长的诉讼时限。联邦存款保险公司在处置银行破产

时最重要的手段是转移破产银行的资产和负债给其他的银行或一家由政府设立的具有过渡性质的银行,即“过桥”银行(Bridge Bank)。在破产处置过程中,法院或任何其他政府机构都无权监督或干涉联邦存款保险公司。司法审查非常有限,仅适用于事后,并且债权人在司法救济中也只能获得损害赔偿。

《多德弗兰克法案》的通过对联邦存款保险公司具有里程碑意义。根据法案,所有大型系统性金融机构都被纳入其破产处置和监管的范围之内。联邦存款保险公司设有一个专门负责破产处置的业务部门,破产处置业务则主要集中在华盛顿总部和达拉斯分部。为了履行《多德弗兰克法》所赋予的新职责,联邦存款保险公司专门设立了一个大型金融机构监管部,专门实施对这些金融机构的现场和非现场监管。这个新的监管部门不仅负责监管总资产在一千亿美元以上的大型银行控股公司,也负责监管所有被美联储认定为系统性的非银行类金融公司,比如大型证券公司、保险公司,甚至大型对冲基金等。

(三) 有序清算制度 (Orderly Liquidation Authority, OLA)

有序清算制度是《多德弗兰克法案》在金融监管上的一个重要创新。根据有序清算制度,在美国财政部的协调下,由联邦存款保险公司(FDIC)主导对陷入困境的系统重要性金融机构进行有序清算。总体上,法案对联邦存款保险公司赋予的有序清算权与《联邦

存款保险法案》赋予联邦存款保险公司对储蓄类金融机构的清算权类似。但是考虑到非银行金融机构的一些特殊性，法案在有序清算程序中做了相应调整，包括在优先权、欺诈性转让、抵消权等方面做了与一般破产法类似的规定。

联邦存款保险公司接管非银行金融公司之后，先对破产之前的优先性清偿、欺诈性转让以及破产之后发生的不符合联邦存款保险公司授权的交易行使撤销权。如果有必要，联邦存款保险公司可以设立过桥金融公司为有序清算提供融资。然后联邦存款保险公司安排被接管的金融公司与其他公司合并，或者把被接管金融公司的资产与负债转移。最后把金融公司剩余资产清算掉并按照法案规定的清偿顺序在各利益相关人之间进行分配。

在实际操作中，联邦存款保险公司为了保证破产处置顺利进行，通常会支付给中标银行一笔资金用来弥补被收购资产和负债的价差，也经常和中标银行达成“损失共担协议”（Loss-sharing Agreements），以有效地降低破产处置的成本。为避免风险蔓延，联邦存款保险公司还会针对进入破产程序的银行的所有衍生产品合同的终止条款要求延迟一个营业日，以便于联邦存款保险公司将破产银行某一交易对手方所有的金融衍生产品合同转移到另外一家银行或由政府设立的“过桥”银行。

值得注意的是，为有序清算提供的融资来自于有序清算基金

(Orderly Liquidation Fund, OLF)。该基金是根据法案的规定在财政部设立的，目的是为联邦存款保险公司处置破产机构提供融资。该项融资在资产分配中享有优先权，该优先权在清算中的清偿次序高于破产行政费用。

(四) 银行破产的全球协作

2012 年 12 月 10 日，美国联邦存款保险公司与英格兰银行联合发布处理全球性银行破产的首个跨境方案《对全球活跃系统重要性金融机构破产的意见》(Resolving Globally Active, Systemically Important, Financial Institutions)，旨在防止大银行倒闭给整个市场带来巨大冲击。方案的实施主要是为了强制股东和债权人承担银行破产的相关损失，并确保这些银行的总部拥有足够资金，从而保护纳税人利益，避免大型跨境金融机构的危机危害到全球金融稳定和公共资金的安全。根据该方案，在破产处置过程中，银行股东和无担保债券持有者都需要做好承担相关损失的准备。另外，破产银行的高级管理层将被撤换，但是银行没有受到影响的业务部分可以继续经营，以便把破产给经济和社会带来的损失降至最低。

四、中央银行对问题银行处置相关内容

作为预防性事前监管的重要组成部分，美联储对问题银行处置的主要手段是向银行或其他金融机构提供紧急资金援助或债务担保，以缓解流动性危机。根据过去的《美联储法案》(The Federal

Reserve Act) 第 13 (3) 条, 美联储可在紧急情况下向个人、合伙企业、公司提供紧急贷款的规定。但经过此次金融危机, 该法修订后, 美联储不得向任何个体和机构提供紧急贷款, 除非通过“广泛适用的项目或工具”(Any program or facility with broad-based eligibility), 并获得财政部的事先批准。如一项紧急贷款被设计成从某个具体企业的资产负债表上移走资产, 或帮助某一具体企业避免破产或规避法案规定的大而不能倒机构的处置程序, 即为非“广泛适用”(Broad-based) 而不会得到批准。美联储必须制定实施规则, 以保证任何联邦紧急贷款是向整个金融体系提供流动性, 而不是拯救某一家正在倒闭的金融机构, 同时还要确保该紧急贷款有充足的担保物以避免纳税人遭受损失。法案规定美联储紧急贷款在破产处置中享有优先受偿权。

与提供流动性的手段相配合, 美联储还有以下工具结合使用来参与问题银行的处置。

(一) 采取宏观审慎监管举措。美联储可以自行或根据“金融稳定监督委员会”(Financial Stability Oversight Council) 的要求, 对大型复杂金融机构制定并实施与其潜在风险相适应的更严格的审慎监管标准(包括更严格的资本、杠杆率、流动性、风险管理、信用敞口等要求), 并定期进行压力测试。美联储有权要求非银行金融机构以中间控股公司(Intermediate holding company) 的

形式经营金融业务，并对其关联交易做出限制。同时，美联储有权在获得金融稳定委员会 2/3 多数批准的情况下，限制或拆分对美国金融稳定构成严重威胁的大型复杂金融机构。受过美国政府“有毒资产援助计划”（TARP）救助的大型银行控股公司不能通过分离其控股的银行逃避美联储监管。

（二）强化并表监管。金融监管改革后，美联储对金融机构的并表监管权力得到了强化，其监管对象包括：资产规模 500 亿美元以上的银行控股公司、金融控股公司、非银行金融机构、外国银行；原本就受美联储监管的州成员银行、外国银行、500 亿美元以下的银行控股公司和金融控股公司；以及新接收的储蓄贷款控股公司。而且，美联储不仅对控股公司层面实施并表监管（包括对控股公司制定逆周期资本金要求），还有权对接受具体功能监管机构监管的子公司实施直接监管，包括对由 SEC 和 CFTC 监管的证券、期货业子公司的监管。针对银行控股公司、控股公司子公司的监管手段包括：检查、报告、执行、制定审慎规则、采取限制措施等。

（三）利用对支付结算系统监管防范有关风险。系统重要性的支付、清算、结算活动以及相应的金融基础设施（Financial market utilities, FMUs）即支付结算系统等由美联储监管。美联储将针对这些活动和 FMUs 制定相应的风险管理标准，包括：资本金、保证金和抵押品要求；参与方与对手方违约风险控制；清算和结算的时间

要求等。美联储单独或由相应金融监管机构负责这些风险管理标准的检查和执行。美联储可授权联储分行为特定 FMUs 开设账户、提供服务。美联储还可在特定情况下为 FMUs 提供最后贷款人支持。