

78. Atherton v. FDIC

519 U.S. 213 (1997)

王郁琦 節譯

判 決 要 旨

聯邦法律彙編第十二編第一八二一條 K 項所設定之重大過失標準僅屬一種底限，就銀行董事及高級職員必須至少符合重大過失之責任標準確立一種保證，該法不排除各州可以訂定更為嚴格之標準，要求對單純過失之行為負其法律責任。

(Federal law 《12 U.S.A § 1821(K)》 setting forth gross negligence standard provides only a floor, a guarantee that officers and directors must meet at least a gross negligence standard, and it does not stand in the way of a stricter state-law standard making directors and officers liable for conduct, such as simple negligence, that is less culpable than gross negligence.)

關 鍵 詞

common law(普通法); gross negligence(重大過失); simple negligence (單純過失); bank (銀行)

(本案判決由大法官 Breyer 主筆撰寫)

事 實

I

一九八九年時，一個聯邦的儲

蓄機構 City Federal Savings Bank (City Federal) 進行託管申請。The Resolution Trust Corporation(RCT) 作為 City Federal 的託管人，以該行的名義對該行的幾位行員與董

事提起訴訟。訴訟中聲明被告的作為（或不作為）導致該行產生許多放款的壞帳。訴訟中主張因為被告的作為（或疏忽）已達重大過失、單純過失以及違反信託義務的違法情形。

被告聲請駁回本案，他們引用聯邦法律美國法律彙編第十二編第一八二一條 k 項(12 U.S.C. §1821k)的規定，主張聯邦銀行的行員或董事只有在產生「重大過失」或更為嚴重的違反注意義務行為時才必須以個人身分負損害賠償責任。被告主張聯邦法律對重大過失與更為嚴重的行為進行規範，其意義即在於禁止對較重大過失更輕微的行為提起訴訟，例如僅構成單純過失的行為。地方法院同意上述見解，將本案除了重大過失以外的訴訟聲請全部撤銷。

第三巡迴上訴法院撤銷地方法院判決，解釋聯邦法律僅是在州法已逐漸降低注意標準到比重大過失要低的情形下，提供另一道保障機制。依其解釋，該法並沒有限制以更嚴格的注意標準的法律為依據所提起的訴訟-不管是基於州法（上訴法院認為適用於州立銀行）或聯邦普通法（上訴法院認為適用於聯邦銀行）。既然 City Federal 是一個聯邦銀行，上訴法院認為 RTC 可以依據聯邦普通法對過失以及違反信託義務的違法情形加以追訴。

被告基於上訴法院判決中對幾

個「重大過失」法律解釋上的差異，向本院提起上訴。本院同意審理。

判 決

撤銷巡迴上訴法院的判決，並發回依本案意見進行更審。

理 由

RTC 控告 City Federal 的幾位行員與董事，主張他們違反了該聯邦銀行所應遵循的法律注意標準。本案重點在於決定他們的行為是否不當的法律標準為何，亦即法院究竟應以州法、聯邦普通法，或聯邦特別法(103 Stat. 243, 12 U.S.C. § 1821(k))來決定被告的行為是否屬於「重大過失」。

本院決定只要州法的標準（例如單純過失）較聯邦法嚴格，則應以州法為準。反之聯邦法律則取代較為寬鬆的州法，成為決定「重大過失」的標準。

II

我們一開始先忽略聯邦「重大過失」相關法律，直接處理「假如沒有那些聯邦法律的話，聯邦普通法是否成為適用的法律標準？」這個問題。本院與上訴法院一樣，認知到本院過去曾將聯邦普通法的標準適用到聯邦銀行之上，Briggs v.

Spaulding, 141 U.S. 132 (1891)。但本院在 *Erie R. Co. v. Tompkins*, 304 U.S. 64 (1938) 一案中曾經表示「沒有聯邦一般普通法這回事」之前，早已依據聯邦普通法做出許多判決。

第三巡迴上訴法院在考慮到受 *Briggs* 一案的拘束之後，討論究竟相關的聯邦普通法標準是否能符合 *Erie* 一案的挑戰？本院意見為否定的，而且應由州法而非聯邦普通法作為判決依據。

本院最近才討論過何者才能在最嚴格的意義之下被稱為「聯邦普通法」，亦即透過一系列法院的決定，而非依據聯邦成文法律或行政法規，所形成的聯邦司法判決依據。本院已經表示「由司法判決所創造的特別聯邦規則是少見且受限的。」「到底聯邦的權力是否要取代州法，應該主要由國會，而非聯邦法院來決定。」「相關聯邦法律的存在，並不自動地表示國會允許法院創造出聯邦普通法的規則。」因此，當法院決定要創造出聯邦普通法的規則時，必須首先要明確地表示「有些聯邦的政策或利益與州法產生重大的衝突。」

沒有人會去質疑國會有權立法規範，決定如本案之類案件的法律規則。的確，國會已經制定出相關的法律。有些聯邦法律明確規定如何建立「國立銀行」（亦即聯邦銀行），如何修改組織章程，股東如何投票，董事資格，組織證書的形式，

最低資本額限制，以及公司權力的列表。也有其他的聯邦法規在許多方面規範聯邦儲蓄銀行的活動。

我們檢視了每一個被上訴人（現在因為新聯邦法律的關係由 FDIC 取代 RTC）提出的論點。本院認為他們並沒有指出任何重大的衝突或威脅，理由如下：

第一，FDIC 主張「一致性」的需要。他們認為聯邦普通法將提供一致的見解，但「若將州法違反信託義務的標準強加於聯邦機構之上，將破壞聯邦機構在法規間所能取得的平衡。」然而並不應以證明其需要性的方法來主張「一致性」的概念。

一方面，聯邦承保銀行大致由聯邦銀行與州立銀行各半所構成。一個會增加前者一致性的聯邦規則將同時增加後者的不一致性。

另一方面，我們的國家銀行系統在公司規範間有差異的情形之下仍能蓬勃發展，例如不同的州間適用不同的州立銀行管理規範。

第二，FDIC 曾經主張因為本案的銀行是一個聯邦銀行，因此本院應該適用聯邦普通法的注意標準。在我國建國的第一個世紀，這一個主張似乎是一個有力的主張，因為當時州立銀行極為普遍，聯邦銀行則為例外，而聯邦銀行常常遇到對其不利的州法的仇視。

在 Madison 總統幫助之下建立

了第二個美國銀行之後，許多州以對聯邦銀行課稅的方式期望削弱它的實力。本院曾判決這些稅是違憲的。(略)然而在十年之後，Andrew Jackson 總統仍然裁撤了這個銀行。他的財政部長 Taney(後來的首席大法官)相信州立銀行足以滿足國家需求，以此「預示了昂貴的州立銀行金融時代的來臨。」

南北戰爭時期之後，聯邦銀行系統重新出現。一方面由於戰爭相關的金融需求，財政部長 Salmon P. Chase(後來的首席大法官)提議，且由國會立法通過建立聯邦銀行的法規，並鼓勵州立銀行向聯邦登記。就在第一次世界大戰之前，國會建立了聯邦準備系統。在戰後國會建立了幾個對聯邦銀行與州立銀行具有管轄權的聯邦銀行主管機關。1933年時又開放聯邦儲蓄銀行的設立。

最後提到的這些歷史與本案是有相關的，因為一八七一年之後本院曾判決聯邦銀行須受州法規範，見 *National Bank v. Commonwealth*, 9 Wall. 353 (1869)。在 *National Bank* 一案中，本院將此案與 *McCulloch* 一案作出區別，認為馬里蘭州的稅是「用來摧毀」的。同時表示：

「聯邦銀行適用州法的規範，且在他們日常營業範圍之內受到遠超過聯邦法律的州法規範。他們的契約都是依照州法而擬定，他們財產的取得與移轉，債權的取得，債

務的責任等等，都是基於州法的規定。只有在州法使得聯邦銀行無法執行政府所賦予的責任時，州法才是違憲的。」

本院依此判定數個州法適用於聯邦銀行。

為了本案的目的，結果就指向一個並沒有顯示任何衝突、威脅或需要「聯邦普通法」的聯邦銀行。這樣並沒有回答本案的關鍵問題。

第三，FDIC 提出一個叫做「內部事務原則」的法律衝突原則，本院將之描述為「一個認知到只有一個州可以有權規範一個公司的內部事務的法律衝突原則，特別應用在公司與其行員、董事、股東之間的關係，不然公司可能會面對互相衝突的要求。」*Edgar v. MITE Corp.*, 457 U.S. 624 (1982)。

州通常都會以公司所在的該州來決定規範該公司一般性的注意標準。同樣的道理，有人主張法院應在與聯邦銀行行員與董事相關的案件中適用聯邦法律的注意標準。

這樣為聯邦普通法找尋正當化的理由，就等於是比喻取代主控的法律要求，亦即存在一個創造聯邦普通法以解決聯邦利益的衝突或威脅的需要。「內部事務原則」並沒有顯示出那樣的需要，因為它只是尋求單一法律基礎以避免衝突。該原則並沒有說明那個單一的法律基礎必須是聯邦法。在沒有適用聯邦普通法的情形之下，法院若適用「內

部事務原則」，則可以判定（我們並沒有說必然判定）最接近公司所在地的州就是該聯邦銀行擁有主要辦公室以及維持日常業務該地所處的州。因此如前所述，適用州法將可以避免可能是互為鄰居的聯邦銀行與州立銀行之間產生不一致性。當然，如果這種做法會產生困擾的話，國會以及受國會授權的聯邦行政機關仍然可以提供其他的解決方法。

第四，FDIC 指出了提供 OTS（一個聯邦管制機關）對儲蓄銀行行員與董事於違反信託義務時處以罰金或撤職權力的聯邦法律。FDIC 表示：「在進行上述程序之時，OTS 適用 Briggs 案的一般注意標準，且已經對聯邦儲蓄銀行的董事與行員所應適用的注意義務作出有力的陳述。」但 FDIC 卻沒有說明那些 OTS 所做基於 Briggs 一案，所形成聯邦普通法標準的陳述，是否等同於該機關依據國會授權所做出具有拘束力的管制法規。本院在檢視相關 OTS 的意見之後，也沒有發現可令人信服的證據顯示具有對聯邦利益的重大衝突或威脅。

最後，我們認知到如同 O'Melveny 案一樣，FDIC 僅是作為一個倒閉機構的託管人。它並不是以銀行保險人的身分尋求聯邦政府的利益。

總結來說，本院沒有發現本案存在聯邦利益的衝突或威脅。聯邦的需求遠比在 Milwaukee v. Illinois, 451 U.S. 304 (1981)一案中本院所

稱的「少數且有限的情形」還要弱（該案中本院創造了一個聯邦普通法）。

本院認為 Briggs 案中的聯邦普通法標準並無法通過後來 Erie R. Co. v. Tompkins 一案的決定。並沒有可以適用於本案的一般性注意標準的聯邦普通法存在。

III

我們進入下一個問題：聯邦法規（亦即聯邦「重大過失」法規）可以補充州法的注意標準嗎？與本法規相關的部分如下：

「一個參與存款保險機構的行員或董事只有在產生「重大過失」或更為嚴重的違反注意義務行為時（例如故意的侵權行為），在以公司為名或代表公司或應公司聲請所提起的民事訴訟之中，必須以個人身分負擔損害賠償責任。本法並不排除或影響公司其他相關法律的任何權利。」美國法律彙編第十二編第一八二一條 k 項。

下級法院對於本法條文是否意指當事人若其行為較「重大過失」輕微之時（例如僅構成「單純過失」），即豁免本法規定的相關責任一事，採取不同的立場。

本院認為，該法規的「重大過失」標準僅是作為一個底限 - 確保行員及董事在行事上至少需要符合一個「重大過失」標準。它並沒

有阻止其他更為嚴格的州法標準的存在。

一方面，本法的文字中就已經有一個保留條款存在。照字面的解讀，即可允許較嚴格的州法標準的適用。條文中提到「本法並不排除或影響公司其他相關法律的任何權利」。上訴人提到本法取代了聯邦普通法，而「任何權利」指的僅是同法中的其他權利，例如其他管制性的執行條款。但這並不是本法的意思，而且也不應做如此侷限性的解讀。正常地解讀這項法律，即可理解此處的其他權利包含其他州法或聯邦法律的權利。

另一方面，國會是在應付倒閉金融機構風潮的背景之下制定出該項法律。大量的聯邦經費給付給參加存款保險銀行的存款人，而有些州法近來的改變限縮了原有行員與董事的過失責任。這些相關州法的改變使得聯邦政府更難以從有過失的行員或董事身上索回為了挽救瀕臨倒閉的銀行及其存款人所投入的聯邦經費。上述的背景支持了將本法解讀為保留聯邦政府追索經費能力所制定的注意標準底限。

立法過程的歷史支持這樣的結論。國會議員一再地提及當聯邦銀行主管機關試著要從有過失的行員或董事身上追回聯邦存款保險機構給付給他們所屬倒閉銀行存款人的資金時，責任放鬆之後的州法對聯邦政府及其納稅人可能造成的危

害。在有些情況之下，以聯邦統一的「重大過失」標準排除州法的規定有時候可以解決這個問題（當州法較鬆時），但有時候卻會使情勢更為惡化（當州法較嚴時）。

事實上立法史提供了更多的資訊。相關參議院的報告特別對此提出意見。該報告表示：「這個條款並沒有阻止 FDIC 適用州法或其他聯邦法律進行求償，只要這個法律允許依照一個較低的注意標準（例如單純過失）對金融機構的行員或董事起訴的話。」

此份報告在國會立法通過兩個星期之後方才出版。但正如同上訴人所同意的，此份報告早在國會投票前數週即已在國會之內流傳。事實上銀行委員會主席 Riegle 參議員代表他自己以及 Garn 參議員，在國會投票六週前即宣讀了上述陳述。

立法史並非完全倒向一方。國會紀錄顯示，有一個陳述表示國會的另一個目的即在於保護銀行行員與董事免於適用過於嚴苛的責任標準。但本院並未發現其他類似的發言，而且該陳述與參院報告中的文字意義並不相符。它指向對法律解釋為排除將較嚴格的州法適用到州立銀行以及聯邦銀行機構之上，但此項解釋已大部為下級法院所反對。

上訴人在下級法院以及本院中進行了一項複雜的論證，解釋為何美國法律彙編第十二編第一八二一條 k 項取代了聯邦普通法。他指出

了普遍接受的事實，亦即「重大過失」條款適用在聯邦銀行以及州立銀行。接著他假設在沒有該法存在的情形之下，聯邦普通法將作為判定聯邦銀行責任的準則。他接著質疑為何國會還要將該條款適用於聯邦銀行之上，應該就是為了要使之成為一個絕對的標準，而不是底限。畢竟假設沒有這項法律，聯邦普通法將會使聯邦的行員及董事適用一個和該條款一樣嚴格，甚至更為嚴格的標準，因此除非是國會意欲設定一個普遍的標準，使行員與董事免於適用可能較不嚴格的普通法標準，否則根本沒有必要再設定此一毫無必要存在的底限。這項論證合於邏輯的結論應是州法「單純過失」的標準亦被聯邦重大過失條款所取代。

針對此一聰明的論證的簡短回應，是我們在第二部分的結論，此一論證的重要假設剛好相反，亦即聯邦普通法設定了聯邦銀行的責任標準。但是事實上卻是適用州法。在沒有該項假設之下，聯邦銀行對「重大過失」底限的需求將變得與州立銀行一樣。在兩種情形之下，這個底限是用來阻止州試圖降低責任標準的嘗試，在兩種情形之下這個底限都可以達成上述的目的，而認為該法僅是設定一個底限的理由是同樣的堅強。

更完整的回應則在於國會自始就沒有對聯邦銀行與州立銀行作出

區分。國會並沒有提到聯邦銀行要從聯邦普通法或是州法中尋找責任標準。它也沒有試著去決定聯邦普通法的內容。吾人可以把國會對此事的沉默與「重大過失」條款相比，這個條款規範所有的銀行（包含聯邦與州立銀行），因此可以假設國會在制定該法律的時候即已認知到相關法律的狀態，而這也就是這項法律的內容。而該法的保留條款從字義上就是為了讓國會在不需解釋聯邦普通法的繁雜情形之下仍能達成它的基本目標（提供一個「重大過失」底限）。本院認為，這種對國會意願的認知，比起上述人認為國會希望以統一的「重大過失」標準適用於聯邦銀行（但非州立銀行）的意見來說較能解釋該法的文字與歷史。

依上述理由，本院撤銷巡迴上訴法院的判決，並發回依本案意見進行更審。

大法官 O'Conner 之部分協同意見書，大法官 Scalia 與 Thomas 參與

我除了不願以美國法律彙編第十二編第一八二一條 k 項這個毫無幫助的立法歷史作為判決理由之外。同意本院其他所有的意見。如同本院意見指出，該法的保留條款包含了州與聯邦法律的權利。有如此清楚的法律文字存在，實在沒有理由去依賴一個如多數意見所述「不是全然一面倒」的立法歷史。