

银行危机救助法律 制度中的公共资金援助

张继红

摘 要:公共资金援助在银行重整、金融秩序稳定及存款人利益的保护方面发挥了重要的作用,是金融安全网中的一道有力屏障,但如果使用不当这种援助方式也容易削弱市场约束力量,扭曲市场竞争机制,产生道德风险。在比较分析欧美等发达国家公共资金援助制度的基础上,本文提出完善我国银行危机救助法律制度的具体建议:公共资金援助授予条件必须建立在客观标准之上,坚持最小成本原则,政治因素绝不能作为救助银行的借口和理由,同时有必要建立合理的公共资金救助成本分担机制。

关键词:公共资金援助;银行危机;财务重整

中图分类号:F830.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-1894(2008)03-0042-05

自银行诞生之日起,危机似乎就与之形影相伴。从某种意义上讲,银行业经营的历史,就是一部银行倒闭的历史。从14世纪意大利出现的商人银行公司倒闭,到20世纪初席卷美国、欧洲的银行业危机,银行倒闭屡见不鲜。应当说,在激烈的市场竞争环境下,正如任何企业都有可能出现经营失败一样,银行也不能例外。但银行毕竟不同于一般企业,它的破产影响着千家万户,更为重要的是,由于一家银行的倒闭可能会损害存款人对其他银行的信心,若处理不当,极有可能破坏整个银行体系的稳定。银行业所经历的数次危机使人们深刻地认识到:构建一个完善的银行危机救助法律制度是必需的,其目的是为了保护存款人的利益、维护金融体系乃至整个国民经济的稳定。而公共资金援助则是银行危机救助法律制度中不可或缺的重整措施和制度安排。

一、对公共资金援助制度的认识

公共资金援助,具体是指当银行丧失清偿能力面临破产倒闭时,由政府提供资金的一种财务性重整方式。从世界范围内看,问题银行获得政府公共资金援助的案例数不胜数,如1984年英国约翰逊迈特里银行以及1984年美国大陆伊利诺斯银行、1990年挪威的法库斯银行、1991—1993年瑞典的诺德银行、1993年西班牙阪内斯银行、1995年法国里昂信贷银行、1995年意大利纳珀利银行等等。^[1]

公共资金援助的目的就是为了救助问题银行使其继续作为一个独立的法人经营下去或促使其与其他金融机构合并。政府之所以提供公共资金用以救助濒危银行,主要基于银行业本身的特殊性。在一国经济中,银行业往往处于整个金融体系甚至整个市场经济的中心环节。而银行是经营特殊商品——货币的企业,其经营状况、经营成败对社会公众利害攸关。一旦银行在经营方面出现问题,有可能给存款人尤其是小额储户带来毁灭性的损失。另一方面,客户的资金核算一般均通过银行进行结转,银行往往成为支付结算体系的重要组成成员,一旦其清偿能力出现问

题,可能会使整个支付清算体系陷入瘫痪,进而将危及传播扩散至其他银行。正因为考虑到银行的倒闭会对整个金融体系造成难以想象的后果,比如银行规模太大,一旦其破产倒闭会引发其他相当数量的银行陷入经营困境,这也就是我们通常所说的“太大而不倒”(too big to fail)理论,^①因此面对出现问题的银行,政府往往采取各种措施加以救助,公共资金援助在其中充当重要角色,成为维护金融稳定的一道安全门。

一般而言,对问题银行提供公共资金援助主要有以下几种方式:第一,直接注入资金。既可以通过国家财政部门直接提供资金帮助,也可以通过中央银行作为媒介来提供现金支持。在设立存款保险机构的国家,存款保险机构通常成为问题银行的财务后盾,尽管其资金有时不能满足大规模的救助措施,通常需要从国家财政获得额外支援。第二,债券互换。主要是用政府债券交换银行不良资产的方式,将不良资产从资产负债表中剔除出去。这种互换交易不仅改善了银行的财务状况,而且能将银行从繁重的债务追缴负担中解脱出来,从而能集中精力重组其核心业务。不良资产则转交给专门机构,如存款保险机构或资产管理公司,由它们负责资产的清收或贷款清理。在近些年来,这种方法在银行一揽子重组措施中得以频繁使用。第三,国家参股。公共资金援助也可以通过国家直接或间接参股的形式出现。这种股权在银行资本中属于优先股,其参股的条件是政府或其代理机构能够有效控制银行,由此来削弱和稀释现有股权的价值。在挪威,法律授权存款保险机构可以提供股权融资或股权融资的担保。若银行重组成功的话,国有股可以由银行回购或转换成普通股再由国家出售给普通大众。^[2]

然而,政府提供公共资金援助银行也招致诸多批评意见,一方面公共资金救援保护了问题银行的股东和一般债权人,削弱了对银行的市场约束力量;另一方面援助了那些本来就经营不善、无可救药的银行继续运作,更会助长其放松风险管理,忽视稳健运营的重要性,直接导致市场竞争机制的严重扭曲。在实践中,得到援助的对象往往是那些规模较大的银行,以牺牲中小银行的利益为代价仅给予大银行特殊待遇,从而招致了中小银行的普遍不满。甚至有学者认为,公共资金救助实际上等于将问题银行股东及债权人的损失转嫁给全体纳税人,让股东发了意外之财。也就是说,公共资金援助措施若使用不当,会造成严重的道德风险,不利于市场竞争秩序的稳定。因此,为了加强市场约束、强调公平性,各国立法者通常都会严格限定政府授予公共资金援助的条件,既考虑到银行倒闭的负效应,又必须让“经营不善者出局”。

二、公共资金援助制度之比较分析

1. 提供公共资金考虑的因素 政府往往出于以下几个因素的考虑,决定向破产银行提供公共资金支持:第一,是否个人储蓄存款受到存款保险的保护。在没有存款保险的情况下,政府更倾向于选择公共资金援助。第二,是否银行的倒闭会对整个银行体系产生难以接受的后果,比如该银行破产会造成其他银行严重的经营困难,或者会严重挫伤公众对整个银行体系的信心。因此,银行规模的大小并不是唯一的评判标准,尽管规模大的银行被认为更容易造成系统性风险。第三,是否直接造成银行流动性短缺的严重性和持久性。如果引起的后果是系统性的,比如可能引发其他金融机构的倒闭,则政府更愿意积极介入提供流动性支持以防止风险的蔓延和传播。但如果陷入经营困境的银行是因为自身财务状况不佳而造成其进入银行间市场的融资渠道被中断,则通常政府不会提供公共资金救助。第四,该银行倒闭是否会对通过该国支付和证券转移体系进行的国际交易和金融市场的国际声誉产生不利影响。此外,还需考虑银行的财务现状及其恢复的可能性,以及本国的经济状况等因素。

2. 公共资金援助的条件 为了限制政府随意动用公共资金,许多国家的法律都规定了提供公共资金援助所必须满足的具体条件。尽管这些条件的效果基本相似,即都以限制公共资金援助

的使用为目的以避免产生道德风险,但其背后的动机却不一样:欧盟主要关注公共资金援助是否对竞争产生不良影响,而美国则更关心是否满足最低成本要求以保护纳税人的利益。

(1) 欧盟。在欧盟,向银行提供国家援助应遵守《罗马条约》第92至第94条所列明的限制条件。该条款要求委员会对每个案例都要做如下审查:第一,是否银行已经接到来自国家的资金帮助;第二,这种援助是否与欧盟竞争法相兼容。

在判断是否存在国家援助的事实时,委员会通常会适用“市场经济私人投资者检验”标准,即在同等条件下,若私人投资者也会采取相同的措施或行动,则不存在国家援助。也就是说,在市场经济条件下,国家投资所得的收益是可以预期的,并且对于私人投资者来说这种投资回报也是可以接受的,就不视为国家援助;反之,则包含国家救助的成分。

1984年委员会纪要中进一步列明了判断是否为国家援助所考虑的因素。对于一个国家持股的公司而言,在以下情形中国家提供资金支持属于国家援助:第一,资本的正常回报包括股息或红利,在合理的时间内是不可预期的,或者交易的风险太大、时间过长;第二,公司的资本可分为私人股和国有股,资本的注入使国有股的比例达到一个很高的水平,而私有股的下滑主要是因为公司不具有盈利前景;第三,股份的持有数量超过了公司的真实价值。例如,在涉及1996年意大利政府是否给予纳珀利银行国家帮助的问题上,委员会在1998年7月99/288/EC决议中认为该银行资本增加了2万亿里拉,上述条件均已满足,属于国家救助。^[3]

在确认存在国家援助的事实后,委员会下一步就是评估国家援助是否满足1994年7月27日《关于国家救助和重组经营困难的公司指引》(the Guidelines of 27 July 1994 on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty)所规定的要求。根据该指引,国家援助必须符合以下条件:1)在合理的时间内恢复公司的生存能力;2)重组成本与收益必须适当,不能超过其所需;3)对公平竞争的扭曲效应最小,且公司本身应当承担相当数额的重组成本;4)尽可能地采取相应措施补偿其他竞争者,以减少国家救助带来的负面影响。

上述条件旨在确保国家干预的中立性和公平的竞争环境,因此也适用于银行。但是,出于银行特殊性和敏感性的考虑,适用这些条件可能会对公众信心产生消极作用。因此,委员会通过附加额外的条件许可成员国提供国家援助,以减少其负面影响。例如,在法国里昂信贷银行及意大利纳珀利银行案中,委员会附加的条件是,要求接受援助的银行在一段时间内缩小业务范围,以限制其竞争优势。

(2) 美国。在美国,公共资金援助也被称为公开银行救援(Open Bank Assistance)。1950年《联邦存款保险法》赋予联邦存款保险公司(简称FDIC)在投保银行出现问题、濒临破产时可以直接对其提供资金支持的权力。FDIC可以采取诸如提供贷款、购买其资产或股票、提供收入维持保证、提供存款等方式向那些处于破产危险中的被保险银行给予财务援助。在这种方式下,受援助银行绝大部分资产仍维持原状。

《联邦存款保险法》要求必须满足以下条件,其中包括“最低成本检验”,才可以提供资金救助(USA 12 U.S.C. § 1823(c)(8)):1)已经或将要出现任命银行财产管理人或接管人的理由,除非银行增加其资本;2)如果没有国家救助,银行不可能达到资本要求,不可能偿还到期债务;3)银行的管理层没有从事自我交易、欺诈或其他滥用职权的活动;4)对于存款保险基金来说,救助产生的费用及债务总额是最低成本。除了符合上述要求之外,FDIC通常还要求更换银行管理人员,稀释股东权益。与此同时,银行救助还需要来自私人领域的融资。其中最著名的案例当属1984年FDIC对大陆伊利诺斯银行(Continental Illinois)的救助。^[4]

在美国大陆伊利诺斯银行、法国里昂信贷银行及意大利纳珀利银行案件中,尽管各国提供援助的具体内容不同,但仍呈现出一些相似的特征:国家给予银行债权人明确的担保,承诺其债权能够得到足额偿付;银行的不良资产被剔除出来,由国家直接或通过资产管理公司来间接承

担;国家成为倒闭银行的唯一股东。由此可见,发达国家为了尽可能消除公共资金援助所产生的负面影响,都严格限定授予公共资金援助的法定条件,并采取了消除不利影响的各种具体措施,包括稀释原有股东权益、中止股东分红并对其施加一定的义务、撤换银行管理人员、缩小银行的经营范围等多种方式,从而杜绝股东及相关人员从救助中获益,避免其“搭便车”行为。

三、我国公共资金援助之现状分析及完善

在我国,当银行陷入支付危机时主要由中央银行即中国人民银行通过提供贷款的方式进行财务性救助。也就是说,我国的公共资金援助的主体比较单一,仅仅中国人民银行,并且基本上都以直接发放贷款的形式,这与西方发达国家公共资金援助制度有着很大的区别。美欧等国家救助主体往往是中央银行、其他商业银行、存款保险机构以及政府财政部门等多头联合救助,采用直接资金帮助、债券互换、国家参股等多种救助形式。

目前,与之相关的规定性法律文件主要有《中国人民银行法》、《银行业监督管理法》、《防范和处置金融机构支付危机暂行办法》和《中国人民银行紧急贷款管理暂行办法》等。其中,1999年《中国人民银行紧急贷款管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》)对央行向问题银行提供资金救助作了较明确的规定。所谓的“紧急贷款”,是指中国人民银行为帮助发生支付危机的城市商业银行、信用合作社缓解支付压力、恢复信誉,防止出现系统性或区域性金融风险而发放的人民币贷款。

《暂行办法》对申请紧急贷款的条件、贷款用途、期限、利率等都作了明确规定。其中,紧急贷款的条件为:(1)在中国人民银行开户行设立“准备金存款”账户,且经批准已全额或部分动用法定存款准备金;(2)当地政府及有关部门对处置借款人的支付风险高度重视,并已采取增加其资金来源以及其他切实有效的救助措施;(3)借款人已采取了清收债权、组织存款、系统内调度资金、同业拆借、资产变现等自救措施,自救态度积极、措施得力;(4)当地政府和组建单位或股东制定的救助方案已经中国人民银行总行或分行批准,并承诺在规定时限内实行增资扩股,逐步减少经营亏损,改善其资信情况,查处违规、违纪行为和违法案件,追究有关当事人的经济、行政或刑事责任;(5)依据《中华人民共和国担保法》提供担保;(6)中国人民银行分行已派驻工作组或专人实施现场监管;(7)中国人民银行认为必要的其他条件。

紧急贷款的用途仅限用于兑付自然人存款的本金和合法利息,并优先用于兑付小额储蓄存款。紧急贷款的最长期限为2年,贷款到期归还确有困难的,经借款人申请,可批准展期一次,展期期限不得超过原贷款期限。

由此可见,我国提供资金援助的条件与欧美国家有着明显不同:西方发达国家在公共资金援助中更强调对公平竞争秩序的保护,考虑最低成本效益原则,而这些并未在我国相关立法中得到体现,其直接后果是极易产生道德风险,扭曲市场竞争秩序。

事实上,央行为应对危机所发放的紧急贷款,并未严格遵循《暂行办法》的规定,即贷款更多的是以信用贷款而非担保贷款的方式发放。而许多借款人也根本没有偿还贷款的任何意向,也未采取切实有效的自救计划,就依赖央行的贷款资金,甚至一些地方政府也认为央行的贷款既然属于国家公共资金就不需要偿还,把贷款当作“免费的午餐”。这导致的直接后果就是央行救助性贷款,一旦放出很难收回。正因为难以收回,紧急贷款被不断超规定展期,到目前为止,人民银行为了处理问题金融机构所发放的贷款资金,总量已经高达数千亿元,而这些贷款能够被收回的几率非常低,实际上已经成为不良贷款。

这种公共资金的大量投入尽管在短期内能够暂时压制风险的暴露,但从长远看会引发诸多问题。由中央银行独立以贷款形式承担问题银行的救助资金,这部分贷款资金实际上具有“准财

政补贴”性质,而无数次的拯救行动也表明人民银行在金融机构危机中充当了最忠实的消防队员的角色。这一形式不仅弱化了存款人对存款银行选择即市场约束机制,并且使有问题金融机构过多依赖中央银行救助,实际上是将银行的经营风险及损失转嫁到国家身上,不仅扭曲市场竞争规则,浪费社会资源,而且滋长道德风险。其效果只是延缓了危机的爆发,而非彻底根除化解风险,直接导致内耗增加,经营成本攀升,而且容易滋长金融从业人员“永不失业”的心态,削弱了竞争和发展的动能,不利于树立银行经营者的忧患意识。尤其在处理区域性问题的金融机构时,一些地方政府将金融风险向中央银行一推了之的可能性难以避免。这也从另一侧面说明,我国目前的公共资金援助制度已经背离了其原来的初衷,在救援中人民银行并未进行事前的成本效益性分析,也没有对流动性问题与破产问题作实质性区分,无论经营好坏都毫无例外地选择了救援,客观上必然鼓励银行的投机行为,加剧了金融风险。究其实质,根本问题在于我国尚未建立一整套相对完善的银行危机救助法律制度。

明白了这些原因,找出对症下药的对策也并不难,首先主管当局应当明确:所谓的公共资金援助不是万能的,其授予条件必须建立在客观标准之上,政治因素绝不能作为救助银行的借口和理由;问题银行应尽可能采取自我挽救措施,要敢于让金融机构破产,让失败者自负责任,而不能完全倚重央行的贷款救助。

在具体制度设计上,笔者认为,应从以下几个方面着手进行改进:第一,立法中必须明确国家提供公共资金援助的条件,具体包括:该银行的偿债能力受到威胁,如果不提供资金援助的话就难以支付到期债务;救助资金主要用于减轻系统性风险的影响;银行的管理人员不存在违法经营的情形;救助产生的费用及债务总额是最低成本,而且银行股东及管理者应分担相当数额的救助成本;救助行为对公平竞争的扭曲效应最小。其中,在事前进行成本效益分析最为重要,坚持最小成本原则,主管当局应提供可行性分析报告,使盲目救助变为理性决策,最大限度地降低救助成本,提高救助资金的使用效率。第二,公共资金救助形式可多样化,除了央行紧急贷款外,还应建立与地方财政、其他商业银行等金融机构的多头救助机制,尤其应积极提倡并引导私人主体参与救助重整,如由银行股东、其他私人投资者注入新的资本,由债权人采取债务减免、债转股等措施,或其他银行等同业机构提供的资金支持等,必要时可参照美国的做法,加大控股股东的出资责任。第三,积极完善相关配套措施,如建立存款保险制度、设立金融稳定专项基金,使公共资金救助成本分担社会化。第四,进一步健全救助中的责任追究机制,加大对相关责任人的处罚力度。除了在相关规定中尽快增加对责任人员的罚责条款,对于银行陷入困境负有个人责任的管理人员,应当被撤离并施以相应处罚措施,如禁止其终身从事金融业,要求其承担相应的民事赔偿责任。对于问题银行负有责任的股东,则可采取中止分红、稀释股权等措施,情节严重的可取消其出资、参股其他任何金融机构的资格,对涉嫌违法犯罪人员,应依法追究其刑事责任。

(作者单位:上海对外贸易学院)

注释:

- ① 太大而不倒理论是在1984年美国救助大陆伊利诺斯银行危机时得以正式确立。该理论的目标是确保公众对银行机构的信心以防止大银行倒闭引发的系统性危机的难题。其主要依据是:中小银行可以倒闭,因为他们对整个金融体系不构成实质威胁,而大银行的倒闭则会破坏整个金融体系的信誉。

参考文献:

- [1] Eva H.G.H ü pkes, The Legal Aspects of Bank Insolvency: A Comparative Analysis of Western Europe, the United States and Canada, Kluwer Law International 2000.
- [2] Tobias M.C. Asser, Legal Aspects of Regulatory Treatment of Banks in Distress, IMF, 2001.
- [3] 周小川. 重建与再生——化解银行不良资产的国际经验[M]. 北京: 中国金融出版社, 1999.