

# 我国失败银行市场退出制度的缺陷及其完善

范玲玲<sup>1</sup>; 林智乐<sup>2</sup>

(1. 厦门大学金融系, 361005; 2. 交通银行厦门分行, 361005)

**[摘要]** 随着我国银行业全面对外开放, 国内银行业面临的风险将增大, 研究银行市场退出机制对完善我国金融监管具有重要意义。本文讨论了我国近年来失败银行退出处理情况, 详细剖析了目前退出制度的缺陷, 并结合国际经验对完善我国银行市场退出制度提出了若干政策建议: 适当降低银行市场准入壁垒; 完善银行危机预警机制和评价体系; 适度限制官方干预; 采用市场化并购退出方式; 创建合理的失败银行资产处理机制和利益驱动机制; 完善银行市场退出的法律体系。

**[关键词]** 银行失败; 市场退出; 制度完善

## 一、我国失败银行市场退出的实践

二十世纪九十年代中期以来, 由于我国自身经济金融风险程度的逐渐累积以及受到国际经济环境的影响, 一些金融机构陷入了资不抵债困境, 甚至发生了挤兑和支付危机。在这种情况下, 我国金融监管当局为化解金融风险, 果断放弃了过去那种对金融机构一味保护政策, 关闭了一部分严重资不抵债

的金融机构。1995年9月中国人民银行接管中银信托投资公司, 标志着我国金融机构“不败”神话就此终结。此后短短几年间, 金融机构的退出问题扩散到银行业、证券业、保险业和信托业等各个金融领域。

表1是我国近年来金融机构市场退出典型案例。

表1 我国近年来金融机构市场退出典型案例

| 机构名称          | 处理时间     | 处理方式  |
|---------------|----------|---|
| 海南发展银行        | 1998. 06 | 1998年6月人行关闭海南发展银行, 中国工商银行海南分行托管其业务。                                   |
| 广西北海 14家城市信用社 | 1998. 10 | 人民银行关闭 12家城信社, 吊销 2家营业执照, 人民银行广西分行组成清算组清算, 中国建设银行广西分行业务托管。            |
| 广东国际信托公司      | 1998. 10 | 1998年10月被人民银行关闭, 中国银行和广发证券公司分别托管其储蓄和证券业务; 1999年1月广国投向广东省高级人民法院提出破产申请。 |
| 广东恩平 20家城市信用社 | 1998. 12 | 人行关闭 20家城乡信用社, 人行江门分行组成清算组清算, 广东发展银行托管各社债权债务;                         |
| 南方证券          | 2005. 04 | 被中国证监会关闭, 中国建银投资有限公司收购其证券类资产。   |
| 金信信托          | 2005. 12 | 被中国建银投资有限公司托管   |

## 二、我国失败银行市场退出制度的缺陷

尽管各国的经济金融制度、法律体系各有差异, 导致银行失败原因也各有不同, 因而处置的方式方法也可能不同, 但各国对失败银行处置方法的一些基本特征还是相同的。主要包括: 1. 完善的法律支持; 2. 合理的资产清收机制; 3. 完善的危机预警体系。

我国银行市场退出制度是在经济体制转轨背景下, 通过个案实践逐渐摸索而形成了初步框架, 但是这种框架和发达国家较为完善的市场退出制度相比

较, 还有许多不足。这主要体现在以下几个方面:

### (一) 市场准入难导致市场退出难

银行市场准入与市场退出都是银行体系自动调整, 提高金融效率的表现。一个健全、稳定、高效、创新和可持续发展的银行市场必定是市场准入和市场退出协调互补、互为前提的市场。发达国家的经验告诉我们, 银行市场准入影响并制约着银行市场退出, 市场准入和市场退出具有高度的政策一致性。在一个银行市场准入壁垒较高的国家必定导致市场退出难。我国有关商业银行市场准入的法律法规散

作者简介: 范玲玲, 厦门大学金融系 2004级, 研究方向为金融市场; 林智乐, 就职于交通银行厦门分行, 厦门大学金融学硕士, 研究方向为金融市场。

见于《中华人民共和国商业银行法》、《中国银行业监督管理委员会中资商业银行行政许可事项实施办法》。这两部法律法规规定设立全国性商业银行注册资本的最低限额为 10 亿元人民币,城市商业银行注册资本最低限额为 1 亿元人民币,而且必须是实缴资本<sup>①</sup>。所以从资本金的要求来看,我国商业银行的市场准入壁垒相当高,银行具有较高的特许权价值。

## (二) 缺乏完善的银行危机预警机制和评价体系

改革开放近 30 年来,我国金融风险逐渐加大。一方面,在经济体制转轨过程中银行体系内部积累了大量的体制性风险。另一方面,随着金融对外开放力度的不断加大,外部性的金融风险导致国内出现银行失败的可能性加大。在这种内外部风险的冲击下,迫切需要建立一套对银行风险进行评估和预测的系统。当银行在经营过程中的风险达到一定程度时,危机预警系统能够自动作出反应,把银行暴露的风险进行分类和量化,然后对银行作出危机程度的评定,以便及时采取纠偏措施。缺乏银行危机预警机制不能准确识别银行的“危机状态”,也就难于对危机程度不同的银行采取不同的处置方式,而识别滞后和监管滞后就会加大银行市场退出的成本。

与美国 1991 年的《联邦存款保险公司促进法》中明确建立“快速预警纠偏模型”相比,目前我国金融监管部门只建立了农村金融机构风险评价和预警指标体系和股份制商业银行风险评级体系<sup>②</sup>,还没有正式建立覆盖整个银行业的官方预警评级体系<sup>③</sup>。正是由于危机预警系统不完善,我国在处理失败银行时往往是等到银行已经严重资不抵债,发生地区性的支付危机时,再采取强制性的关闭措施,而不是在银行出现问题时就及时介入,这样做导致最终损失处理成本的成本相当高<sup>④</sup>。

## (三) 政府行政介入过度

作为保持银行体系稳定至关重要的一环,银行的市场退出必须要有政府行政力量的介入,但政府的行政介入应有一定的边界,必须以市场约束和法律为基础。从以往的银行退出实践看,失败银行退出的手段和方式带有明显的“行政性退出”色彩。政府的行政介入的确减缓了少数失败银行的流动性压力和支付风险,起到了防止金融风险扩散的效果。但是在银行市场退出过程中,政府过分注重运用行政手段,对退出的每一环节都存在过分干预。这主要体现在银行是否退出,通过什么方式退出完全由政府主导。

目前我国处置失败银行的手段主要有两种:关闭和并购。(1)关闭。金融监管当局在使用关闭这一行为时具有较大的随意性,往往是等到银行已经

濒临倒闭时才对其实施关闭,导致政府在很大程度上承担了其造成的损失。(2)并购。这种并购退出方式表现为政府指定一家银行托管或者合并失败银行,并接收失败银行的所有债权债务。这种退出方式最主要的特点是失败银行由谁并购完全由政府指定,不考虑接收方是否愿意并购,以及是否有能力进行并购。这种政府主导型并购具有很多缺点。第一,政府主导型并购不符合市场经济竞争原则,不是依据效率标准,即不是以并购方的经营实力和是否能够提高并购方经济效率来进行,而仅仅依据是否能够化解眼前危机,不满足政策动态一致性要求。第二,并购行为可能使金融资源不能得到有效整合,无法达到提高金融效率的目的,反而将失败银行的金融风险转嫁给并购方,导致并购方在实施并购以后陷入危机的情况<sup>⑤</sup>。第三,政府主导型并购还使并购行为和并购价格无法做到市场化、公开化,容易产生金融腐败等问题。

总之,从我国政府信用作为金融信用的支撑来看,过多的行政介入大大降低了政府监管的声誉,导致其公信力的降低,使得政府成为银行市场退出损失的最大承担者,引发其他金融机构较高的道德风险。

## (四) 未建立损失分担机制和利益驱动机制

我国没有在参与市场交易主体之间建立风险分担机制。当某个银行出现清偿能力不足时,不能通过风险分担这种手段化解其支付风险。而且在处置退出银行的债权债务时,不能在相关市场交易主体之间合理分担损失,而主要是通过中央银行再贷款或者是发行国债来偿付。这种银行市场退出成本非市场化的做法,使得存款人、投资者(特别是中小投资者)的利益缺乏可靠保障,迫使政府不得不提供过度保护,从而阻碍了银行的市场退出。此外,在银行市场退出过程中没有体现市场经济的公平与效率原则,没有遵循“权利与责任对称、收益与风险对称”的市场经济准则,特别是在处理失败银行的管理层和经理人员时表现得尤为突出。在银行的市场退出过程中,很多时候是只处理机构而对相关管理人员却没有处理。

我国也没有建立对失败银行救助的利益驱动机制,即鼓励其它银行机构主动去帮助失败银行化解支付风险的激励机制。这种利益激励机制包括中央银行利用其最后贷款人的角色鼓励其他健康银行向有困难银行提供流动性支持、承购有问题银行流动性较差的资产、向出现流动性困难的银行提供资金支持,或者由中央银行向提供流动性支持的健康银行提供担保等。

## (五) 有关市场退出法律体系不健全

我国几乎所有的金融机构市场退出活动在前期

都采取行政手段解决,然后才进入法律程序。目前我国关于银行市场退出的法律、法规主要有《中国人民银行法》、《商业银行法》、《公司法》、《破产法》、《金融机构撤销条例》、《外资金融机构管理条例》、《关于向金融机构投资入股的暂行规定》等等。上述几个法律法规构成了我国银行市场退出的法律框架,内容涉及破产、并购和关闭(撤销)这三种退出方式的实施原则和部分实施细则。但从银行市场退出实践看,这些法律法规有不少缺陷。

第一,现行法律对银行市场退出行为的规范力度还远远不够。众所周知,银行是特殊的企业,虽然我国已经实施了《公司法》、《破产法》等涉及银行市场退出的法律,但由于这些法律或是因颁布时间较早,一些内容需要更新,或是在立法时没有充分考虑到银行作为一种“公共产品”的特性,在适用过程中并不完全满足银行的需要,有关市场退出立法的内容也显得十分单薄。

第二,商业银行市场退出法律层次仍然很低,至今尚无一部专门的退出法律来明确商业银行市场退出的方式、步骤、法律责任等内容,涉及商业银行市场退出的相关规定常常散见于不同部门、不同效力等级的法规文件中。如在失败银行的清算过程中,没有对银监会和地方政府的职能和作用,清算组的组成和职责,债务清偿的原则、顺序以及损失分担方案作出明确的法律规定,银行市场退出程序的安排随意性比较大。

第三,缺乏对商业银行市场退出的法律责任认定。目前有关商业银行市场退出过程中的债权债务处理还没有形成有效的处理规则,甚至出现银行在市场退出前转移财产、逃避债务等各种侵害债权人利益的行为。

### 三、完善我国的银行市场退出制度

#### (一)适当降低银行市场准入门槛

我国银行业的市场准入壁垒较高,银行业仍然属于国家垄断行业。这种体制安排致使金融效率很低,造成社会净福利的损失。这种损失主要表现在国有银行对信贷资金的配置不当造成的GDP潜在的产出损失,也表现在国有银行本身造成的信贷损失——不良资产居高不下。而且高度垄断的金融体系导致低效率的银行无法退出市场,它们继续留存于金融体系中使得金融效率进一步下降。因此,降低银行业的市场准入壁垒是打破金融垄断,完善银行市场退出制度的必然要求。笔者认为应该从以下两方面入手:

首先,和发达国家相比,我国有关设立商业银行的资本要求明显偏高。按照目前的商业银行注册资本要求,设立全国性商业银行的最低资本金为10亿元人民币,城市商业银行的最低资本金为1亿元人

民币,农村商业银行的最低资本金为5000万人民币,而且这些资本必须是实缴资本。而美国对商业银行设立资本金的最低要求仅为100万美元。因此我国应该适当降低设立商业银行最低资本金的数额。

其次,应该大力发展民营银行<sup>⑥</sup>,引入非国有产权。第一,发展民营银行在一定程度上能够打破国有银行的垄断,加大国内金融市场的竞争。第二,民营银行的特征决定了其经营机制的灵活性,具有较强的市场应变能力,能随时适应经济形势的变化,及时调整自身经营战略以满足居民和企业不断变化的金融需求。因此从长远来看,中国金融业竞争力不强的状况很有希望通过民营银行的加入而得到加强。第三,通过发展民营银行,对民间资本实行国民待遇,将民间金融合法化,减轻非法融资的危害。最后,设立民营银行,在一定程度上可以缓解我国中小企业融资困难现象。

#### (二)完善银行危机预警机制和评价体系

从基本构成看,银行危机预警体系主要包括以下几部分内容:(1)银行风险指标体系,指按一定标准筛选的,能够反映银行风险状况的监测指标。(2)预警阈值,是指指标体系的数据变化达到可预兆发生银行失败的水平。(3)数据处理,指用事先确定的数据处理方法或模型,对各指标的取值进行综合处理,得出银行风险的综合指数和相应的风险等级。(4)灯号显示,指为了直观预报不同类型的风险等级采取类似交通管制的蓝灯、绿灯、黄灯、红灯信号来分别表示正常状态、低度风险警戒、中度风险警戒、高度风险警戒不同等级的警度,这些不同颜色的信号灯即为灯号显示。构建我国合理银行危机预警机制必须遵循以下原则:第一,指标的合理性。科学构造危机预警指标体系是构建预警系统的核心内容,也是判断银行问题性质的依据。要根据银行业务特征设置相应的危机预警指标体系,能够综合反映银行公司治理水平、管理层素质、风险管理和内部控制能力等方面的内容;第二,预警系统具有计量上的充分性。这包括以下含义:一是指预警系统指标体系具有统计上的及时性,即所选择指标的数据资料能够及时得到,以便迅速地对银行经营状况做出正确的判断;二是指标数据的样本区间具有足够的长度以及在计算口径上具有一致性,以便能够准确反映银行的长期经营水平;第三,预警阈值的合理性。即要求金融指标的数据变化能够达到可预兆银行经营风险水平;第四,预警等级的科学性,即要求预警等级能够精确给出银行的问题程度等级,以便能够对其采取正确的处置方式。

根据以上分析危机预警指标体系建立原则以及结合我国商业银行经营特点,借鉴美国的CAMEL的经验,构建我国商业银行的危机预警评价体系。

具体来说这个系统包括：(1)以资本充足率为基础的快速识别与纠正系统（按照银行资本充足率高低将银行分为不同的级别）。(2)金融监管部门的风险评价体系，金融监管部门可以从银行的资本充足率、资产质量、管理能力、盈利能力、流动性、市场风险等六个方面来综合对银行进行考察。(3)通过建

立对以上六个指标的取值进行综合处理，得出银行风险的综合指数和相应的风险等级。(4)最后根据预警阈值给出银行相应的风险水平，使监管部门、银行管理层和相关利益主体能够共同采取正确的处理措施。

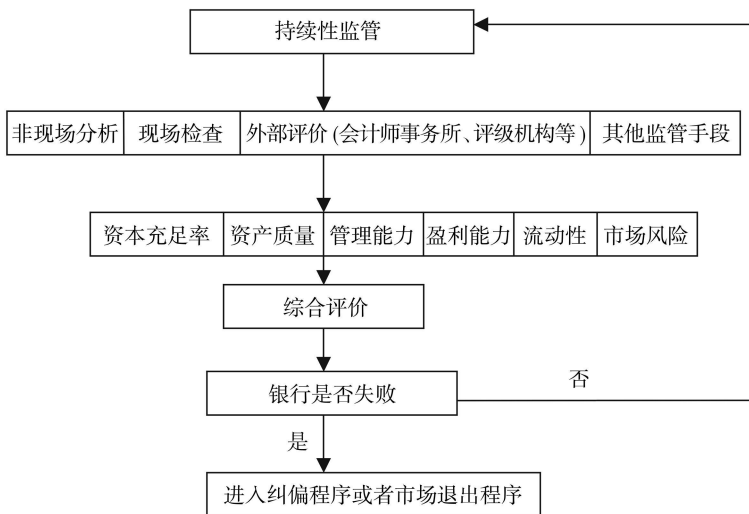


图 1 我国银行的危机预警程序

资料来源：根据中国银监会 2006 年 1 月发布的《商业银行监管评级内部指引（试行）》运作原理制作。

### (三) 适度限制政府干预

国际经验和金融监管理论表明，处置失败银行必须注重市场惩戒与政府干预相结合，政府的干预必须建立在法律和市场约束的基础上。而我国在银行市场退出过程中，金融监管当局则过分注重运用行政手段，且处置方式单一，少见有破产处理方式。今后，政府干预不应以损害市场竞争和市场规则为代价，而应该建立在市场约束的基础上，政府对濒临倒闭银行的救助以及对银行市场退出过程的干预必须有一定的边界。具体来说，要明确最后贷款人机制救助的对象只能是仍具有偿债能力但短期流动性困难的银行，不能对无偿债能力的银行提供长期资金援助，以防其他机构的道德风险；必须对政府在救助失败金融机构中动用的公共资金数量作出限定。同时，要完善银行的救助评估体系，以保证政府救助的介入及时和有效。

### (四) 采用市场化并购退出方式

我国在对失败银行并购重组时大多采用政府主导型的强制并购方式，这反映了监管能力不足和市场退出制度的缺陷。虽然这种方式虽然有利于避免拖延处置时间所带来的更大损失，但依靠行政机制重组的结果只是转移了金融风险，并未从根本上解决公司治理结构和风险控制机制存在的问题，而且助长了其他金融机构的道德风险，引发一些机构恶

意经营。国外实践表明，在失败银行的市场退出方式中，市场主导型并购具有比政府主导型并购更深的涵义。市场化并购不但注重解决失败银行的“存量问题”，更注重解决其“流量问题”。市场化并购重组后，通过适当撤并一些经营效益较差的营业网点，精简一部分管理人员，充分利用现有的资源设备等，可以有效地降低经营管理费用，实现  $1+1>2$  的并购协同效应。对失败银行市场化并购还有利于通过对机构、业务、技术、信息、客户等各项资源的整合来增进金融系统的效率。

### (五) 创建合理的失败银行资产处理机制和利益驱动机制

缺乏对失败银行资产回收的市场化处置机制，是目前我国失败银行处理低效率的重要原因，也是失败银行无法做到真正市场退出的主要障碍。借鉴美国经验，我国应该：第一，发展风险市场体系和市场工具；一是发展开放的债权市场。在债权市场上，实现失败银行资产的合理定价。二是发展金融衍生工具市场，创新风险转移工具。第二，培育风险承担主体，引进国外投资者。国外投资者在购买和管理失败银行的资产方面具有丰富的经验和雄厚的资金实力，让这些机构参与失败银行资产处置，可以加快资产出售过程，提高资产回收率。

此外，应该建立其它银行机构主动去帮助失败银行化解支付风险的激励机制，即金融监管当局应该建立鼓励其他健康银行向有困难银行提供流动性支持、收购失败银行的资产、向出现流动性困难的银

行提供资金支持等激励机制。

#### (六)完善银行市场退出的法律体系

商业银行的市场退出机制需要有相关金融法律法规对其作出规范与指导。我国对银行市场退出的立法应该着重解决以下问题:

##### 1. 明确银行市场退出立法目标

我国银行市场退出法律的立法目标应该体现以下几个原则:(1)保持市场参与者对市场的信心。对市场信心的理解包括两个要素:一是整个银行体系的实际稳定,另一个是对银行体系有比较合理的预期。(2)尽量体现公平和效率。我国银行市场退出的立法应该在公平和效率之间寻求一个最佳平衡点。

##### 2. 尽快建立银行破产法

在制定银行破产法律法规时,一定要明确制定破产法的核心是保护存款人的利益,此外应该着重考虑以下几点:

第一,立法应该体现审慎性原则,即立法中应该尽量体现不使银行破产这一要求。

第二,明确破产界限。《破产法》规定企业因经营管理不善造成严重亏损,不能清偿到期债务,就可以宣布破产。与此同时,《破产法》第三条第二款又分两项规定了“不予宣告破产”的情形,其中第一项即为“公用企业和与国计民生有重大关系的企业,政府有关部门给予资助或者采取其他措施帮助清偿债务的”。我国商业银行应当可以看作是“与国计民生有重大关系的企业”,一旦“政府有关部门给予资助或者采取其他措施帮助清偿债务”,就会被纳入到“不予宣告破产”的情形。《商业银行法》第七十一条规定:“商业银行不能支付到期债务,经国务院银行业监督管理机构同意,由人民法院依法宣告破产”。显然,商业银行的破产界线就不限于《破产法》中对于一般企业所规定的“不能清偿到期债务”,而要同时具备“经国务院银行业监督管理机构同意”这一条件。因此,结合《破产法》和《商业银行法》在关于商业银行的破产界线的界限。笔者认为银行破产的界限应为:银行面临严重的支付风险,严重资不抵债,而且股东、政府、金融同业等不予援助、债权人又不愿意和解的,或被银行监管当局行政关闭以后,发现其资产不足以清偿债务,且债权人不同意调解的,经监管部门同意后向人民法院申请破产。

第三,明确破产申请人资格。《破产法》明确规定破产申请人可以是债权人也可以是债务人,而《商业银行法》并没有对商业银行的破产申请人做出特殊规定。笔者认为,银行的破产均可以由债权人和债务人向银行监管机构提出,银行监管机构在审核同意以后再向人民法院申请进入破产处理程序。

第四,明确银行破产的地域效力。银行破产地域效力包括两方面的内容:一是本国法院做出的银行破产裁决在国外的效力;二是外国法院宣布的银行破产裁决在本国的效力。在2006年金融业全面对外开放以后,来我国开办分支机构的外资银行数量将急剧增加,而中资银行在国外设立分支机构也是必然。因此应及早制定相关的法规。

#### 参考文献:

- ① 具体参见:中国银监会于2006年1月颁布的《中国银行业监督管理委员会中资商业银行行政许可事项实施办法》、《中国银行业监督管理委员会合作金融机构行政许可事项实施办法》
- ② 具体参见:中国银监会2004年1月颁布的《农村金融机构风险评价和预警指标体系(试行)》和2004年2月颁布的《股份制商业银行风险评价体系(试行)》
- ③ 中国银监会在2006年1月发布了《商业银行监管评级内部指引(试行)》但具体内容尚未公布
- ④ 非银行金融机构同样存在类似的问题
- ⑤ 如前文的海南发展银行并购海口28家城市信用社一例
- ⑥ 国内学者关于民营银行的定义,主要集中在以下几个方面:一是产权结构说,认为由民间资本参股或控股的就是民营银行;二是资产结构说,认为民营银行的服务范围主要是民营企业,贷款客户也都是民营企业;三是公司治理结构说,认为按照市场化的原则经营的银行就是民营银行;四是经营者身份说,典型的是国有民营和民有民营的提法。本文所指的民营银行就是民有、民营、市场化运作和按市场规律发展的银行。即银行的产权为民间所有,国有资本从商业银行这个竞争性领域退出,按照现代企业制度建立,所有权与经营权相分离,以盈利为目的的自负盈亏、自担风险、自我发展的市场法人主体。

#### 参考文献:

- [1] 阎方平. 有问题银行处置制度安排研究(修订版)[M]. 北京:中国金融出版社,2003
- [2] 金栋. 民营银行市场准入问题研究[J]. 经济论坛,2004(24).
- [3] 康锐. 金融机构市场退出的法律完善:做什么和怎么做[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版),2005(2).
- [4] 杨益. 论金融机构的市场退出问题[J]. 投资研究,2005(4).
- [5] 谭照权. 构建我国银行业风险预警系统[J]. 河南金融干部管理学院学报,2004(5).
- [6] 中国银行业监督管理委员会网站——http://www.cbrc.gov.cn/
- [7] 曹飞燕. 运用金融机构市场退出方式化解金融风险的效能分析[J]. 中央财经大学学报,2002(2).
- [8] 《中国人民银行法》、《商业银行法》、《公司法》、《破产法》、《金融机构撤销条例》等相关条例。

责任编辑:黄 骥