

公开性有问题银行： 救助与重组制度安排

阙方平

隐蔽性有问题银行演变成公开性有问题银行之后，金融监管当局就必须设计相应的处置制度并加以实施。监管当局的处置行动一般是以救助开始。

一、隐蔽性有问题银行的暴露与 公开性有问题银行的早期处置

隐蔽性有问题银行暴露在社会公众面前，就变成公开性有问题银行。隐蔽性有问题银行暴露的方式包括：(1) 随机暴露方式。隐蔽性有问题银行受一些随机因素的影响，如对隐蔽性有问题银行不利的谣言（谣传隐蔽性有问题银行业务经营困难、出现严重亏损、高级管理人员携款潜逃等等）、规模和性质相同的银行出现挤兑或被中央银行勒令停业整顿甚至退出市场，遭受市场惩戒即出现挤兑现象，从而导致隐蔽性有问题银行暴露在社会公众面前，成为公开性有问题银行。当然，上述随机因素也可能导致健康银行出现挤兑，本文在此不作研究。(2) 主动暴露方式。隐蔽性有问题银行在监管当局介入之前，主动向社会公众披露存在的问题，主动暴露在社会公众面前，成为公开性有问题银行。采取这种主动暴露方式的隐蔽性有问题银行，要么是问题较小的银行，要么是问题特别严重处于破产边缘的银行。(3) 被动暴露方式。隐蔽性有问题银行虽经监管当局采取措施，仍然难以摆脱困境，其问题趋于恶化，监管当局被迫对其采取公开监管行动如接管，隐蔽性有问题银行暴露在社会公众面前，成为公开性有问题银行。此举有可能使隐蔽性有问题银行遭受市场惩戒即出现挤兑现象。

隐蔽性有问题银行演变为公开性有问题银行的明显标志是，该银行因接近或已经丧失流动性清偿能力或(和)资本清偿能力而出现挤兑现象，需要进行风险处置，也就是注资给予救助(重组)或作市场退出处理。

对公开性有问题银行的处置制度安排主要分为三类：一是救助，即通过注资、提供流动性支持或融资担保等手段，改善有问题金融机构的流动性水平，解除其陷入支付困难或支付危机的困境，并且结合其他措施，恢复该机构的资本实力和正常的经营能力。从实际操作上看，救助行为多带有较强的行政管理色彩，但多通过市场机制得以实现。从救助的主体上看，救助大多由政府、金融监管当局(中央银行)或专门的救助基金来实施。从救助的方式分析，多以资金救助为主，也通过提供支付担保或融资担保等方式来实施，从被救助对象分析，既有直接救助有问题银行或者有可能受到损害的有问题银行的债权人(主要是存款人等)，也有通过向第三方提供融资，然后由该方向有问题银行提供救助从而达到救助目的间接救助方式。二是重组，既包括债务和资产重组，也包

括机构重组。三是运用关闭、破产等手段，使有问题银行机构退出金融领域。应当指出的是，上述划分标准只是理论研究上的需要，在实际操作中往往是以一种方式为主，兼用其他处理方式，或者在开始时采取某一种方式，但随着情形的改变，也可能转为采取另一种处理方式。救助与银行重组(机构重组、债务和资产重组)是公开性有问题银行的早期处置方式，市场退出是公开性有问题银行的晚期处置方式。对公开性有问题银行是救助(或重组)还是作市场退出处理，完全取决于金融监管当局对公开性有问题银行“问题”严重程度的客观分析和风险预期。如果公开性有问题银行严重资不抵债，信誉丧失，股东无意或无力救助，且救助成本高昂，则监管当局可能会将其作市场退出处理；否则，就应该注资给予救助(或重组)。在许多情况下，监管当局的公开救助行动往往从平息公开性有问题银行挤兑风波开始。

二、早期处置公开性有问题银行的基本原则

1 信息对称原则。解决“信息不对称问题”是确定救助与否的前提。在救助前期，监管当局面临最大的问题就是“信息不对称的问题”，即对公开性有问题银行的所有情况不能完全掌握。基于此，监管当局一般会委托审计事务所或者组织监管人员对公开性有问题银行进行清产核资。清产核资结果是监管当局作出救助决策的重要依据。

2 信用救助和信心救助同步进行原则。在整个挤兑风波的处置过程中，坚持以信用(资金)支持支撑债权人的信心，保持每天均衡兑付，使债权人(储户)看到希望，既不造乱生事，也不过度紧张，以耐心熬取信心，依靠信心救助提高信用救助效用。工作中一方面采取紧急救助，动用存款准备金和发放再贷款，保证该社柜面兑付头寸不断档，给予信用支持；另一方面金融监管当局和地方政府针对被挤兑有问题银行的情况及时作出公告，加大现场宣传力度，针对大中小债权人(储户)的不同心理状况，采取不同的方式、方法作深入细致的宣传解释工作，逐步稳定债权人的信心。

3 道义救助原则。组织动员金融同业道义救助，这是信用及信心救助的重要补充。在处置公开性有问题银行挤兑风险过程中，要求周边金融机构，尤其是商业银行给予道义救助，不得从事反面宣传，“落井下石”，在一定程度上消除债权人(储户)的恐慌心理。

4 政府参与原则。在处理挤兑风波过程中，应坚持多渠道救助，即必须得到地方政府、公安部门和新闻媒介的支持和配合。尤其是政府，应作为有问题银行机构风险处置的主要责任者，应在信用支持和信心救助的组织实施上，责无旁贷地发挥主导作用，在力所能及的范围内给予象征性的资金

支持,并加强正面宣传力度,澄清谣言,切实维护现场兑付秩序和社会秩序的稳定。

5 被救助主体与救助主体密切配合原则。被救助的机构并不像通常认为的那样,完全失去了主动权,只能听候处置。在危机处理的整个过程中,特别是处于救助阶段,尚有起死回生希望的时候,被救助主体自身的努力相当重要,绝不能自我放弃。如果自身丧失信心,再好的救助方案都无法实施,因此,必须正确处理好二者之间的关系。

6 预防银行系统性风险原则。金融业,特别是银行业潜在着由于存款人的挤兑而引起的负外部性。挤提的多米诺骨牌效应、银行体系市场价值的降低和支付体系的混乱是与银行脆弱性相关的、主要的负外部性。而在我国银行业的脆弱性表现得尤其明显,其主要原因是:第一,我国的银行是中央政府和地方政府共同控制下的银行,各个地区有意建立“小而全”的金融组织体系,其直接后果就是形成了金融结构的地区趋同化,包括组织机构的地区趋同以及与之相联系金融工具和金融产品的地区趋同,金融结构的趋同系数在0.95以上,这样,当经济走入低谷,发生经济衰退时,各银行就会面临同样的风险。第二,地方政府为了追求本地区金融资源利用规模与经济利益最大化,通过种种手段强化对银行的控制,而银行,特别是有问题银行也正是利用了这一点以政府信用替代了自身的银行信誉,以此吸引更多的存款,维持自身正常的业务经营。一旦有个别银行不能按期足额支付存款人的存款,社会公众就会越过对银行信誉的怀疑,直接对政府的信用产生怀疑,这样银行的政府背景就会成为存款人挤兑的首选目标。第三,银行资产质量普遍较低。根据国内外一些学者的估计,中国国有商业银行的呆账比率远远高于西方商业银行1%左右的临界呆账比率。而城市信用合作社、农村信用合作社和城市商业银行的平均呆账比率比国有商业银行为好,但与市场经济国家的商业银行相比也普遍偏高。这样,一旦有个别银行机构出现支付危机,不能满足存款人的提款要求,其余的银行机构不但不能为有问题银行机构提供及时的流动性支持,而且也可能因挤兑的扩散效应而变成有问题的银行机构。第四,在我国没有建立存款保险机制,当银行倒闭时不能对存款人的存款损失提供相应的保险赔偿。这样,当一家银行由于挤兑而倒闭时,就不能通过存款保险机制将挤兑局限于该银行机构本身。我国银行系统所表现出来的明显的脆弱性,表明一家银行的支付危机极有可能很快向其他银行机构蔓延,同时,如果没有相应的机制制止支付危机的传递,支付危机自身还具有一种自我膨胀机能,产生滚雪球效应,从而对整个金融体系的稳定构成重大威胁。因此,在一个较长时期内,或者说在我国经济完全走出低谷前,解决有问题银行机构应以预防系统性风险为基本原则,力求避免“解决了个别银行机构的支付危机而引发了带有局部或全局性的系统性银行危机”这种进退两难局面的出现。银行系统性风险的出现既是发生金融危机的先兆,也会加深金融危机的程度和延续期间,严重影响经济的复苏和振兴。系统性风险一旦出现,其影响的远不是银行机构本身,它会导致金融危机,并且引起经济的严重衰退。这次受亚洲金融危机危害最严重的几个国家,金融危机过后,其经济增长普遍乏力,有的已经出现负增长。其原因就在于银行是传统而主要的融资渠道,一旦在银行业出现系统性风险,银行的第

一反应就是紧缩信用,增加流动性储备,这就导致了银行信用提供的直接减少。在银行信用作为社会信用主渠道的国家或地区,银行信用的紧缩,不论好企业还是坏企业就会普遍感到融资渠道和数额的全面吃紧,从而导致国民经济投资锐减,最终形成国民经济全面衰退的局面。因此,解决有问题银行机构的着力点,首先应该是预防个别有问题银行的支付风险演变成影响银行业的系统性风险。化解风险应立足于风险的消除,而不是风险的转嫁和推移,不能为化解一个金融机构的风险而把风险转向另一个金融机构,不能为化解即期风险而忽视了从根本上消除风险。

7 成本最小化原则。处置有问题银行必然涉及到处置的成本问题。从监管当局这一角度来看,成本既包括直接成本,也包括间接成本。直接成本是指金融监管当局或中央银行在处理有问题银行过程中直接发生的不可弥补的资金损失或者补偿成本。如银行机构清盘后,由于清算财产不足以全额偿还银行机构所欠债务,从而对中央银行、存款保障基金以及政府带来程度不同的损失。间接成本是指由于处理有问题银行所引致的对其他金融机构信用度以及国民经济的负面影响。这种负面影响会导致其他金融机构存款减少、融资渠道变窄或者融资成本提高,国民经济的实际增长率低于潜在增长率。

当然只要是处理有问题银行总会有成本发生,但是不论是直接成本还是间接成本,在处理有问题银行时都应当遵循成本最小化原则。正如前面所说的,直接成本是中央银行或监管当局甚至政府的无偿支出,这种无偿支出虽然使部分金融机构或者部分债权人得益,但会降低金融体系整体的运行效率,在其他金融机构中起到一种保护落后、不鼓励竞争的示范效应。如果政府在处理有问题银行时发生了直接成本,则更是拿纳税人的钱让部分金融机构或债权人受益。而间接成本的发生显然会危害金融体系的整体稳健运行,直接威胁金融业的稳健有序发展和国民经济的持续、快速和协调增长。

对于直接成本和间接成本是否存在正相关或负相关关系,国内学者和实际工作者并没有进行深入研究。但总结近几年来有限的几例处理有问题金融机构的案例,可以得出一条基本经验:直接成本较高的往往间接成本较低,而间接成本较低的,则可能会带来较高的直接成本。

因此,成本最小化原则作为处置有问题银行的一项基本原则,必须予以坚持。但当直接成本和间接成本呈负相关关系时,直接成本最小化原则应当让位于间接成本最小化原则。这一点是与防范系统性风险原则相一致的。其根本原因就是间接成本的上升有可能导致金融业的系统性风险,危害金融业稳定的基础。

三、公开性有问题银行的处置及早期处置措施

(一) 自我救助

这是风险化解的内部因素,也是风险化解工作中起决定作用的因素。外部救助需要通过内部救助的配合才能发挥作用。自我救助的主要措施有:

1. 加强内部控制,改善经营管理。主要有充实和调整经营管理班子(需报经中央银行或其他监管当局进行任职资格审查),强化内控制度建设。具体到我国,就是按照中国人民银行《加强金融机构内部控制指导原则》的有关规定和《防范和处置金融机构支付风险暂行办法》第五条、第十七条的规

定,迅速建立有效的内部控制机制,调整领导班子(需报经中国人民银行进行任职资格审查)。

2. 是多方筹集资金,增强支付能力。具体到我国,就是要按照《防范和处置金融机构支付风险暂行办法》第七条、第八条、第九条、第十条、第十一条的规定,大力组织存款,清收贷款,变现抵押(抵债)资产,增收节支,保全资产,并通过股东注资、增资扩股、与债权人协商延期支付债务、向中国人民银行申请动用存款准备金和增加拆入资金额度等方式筹集资金,增强支付能力。

3. 主动寻求有实力的金融机构进行收购或兼并。20世纪90年代中期,我国海南发展银行兼并了海南的28家城市信用社。1998年底中国投资银行因经营困难等原因并入国家开发银行;中国投资银行在整体并入国家开发银行以后,决定将原投资银行的资产和部分机构整体转让,国内9家银行提出收购方案,最后中国光大银行中标,中国投资银行29个分支行所属137家营业网点及所有债权债务被光大银行整体收购。

(二) 政府救助

政府的政治优势对有问题银行机构的信誉援助非常重要,可以起到很好的安定人心、稳定信用、避免恐慌性挤兑发生的作用。在国外,政府通常采取对有问题银行的债务清偿提供担保的方式进行挽救,如瑞典银行业的贷款损失率从1987年的0.3%上升到1992年的7%,为此,瑞典议会于1992年通过法案宣布,国家将对银行和某些金融机构提供支持,包括为银行的债务清偿提供担保,通过财政预算对有问题银行进行必要的注资。1998年10月,日本政府通过“金融再生法案”,动用财政资金60万亿日元(约合5000亿美元),用于处置有问题银行和稳定金融体系,其中17万亿日元用于保障存户,18万亿日元用于清理已经倒闭的有问题银行,25万亿日元则用于注资虚弱的有问题银行。政府救助除了信用援助外,还可以采取向有问题银行机构划拨优良资产、协调政府部门存人资金、减免税赋、协调有关债权人延期追偿债务、成立专门处理不良债权的临时专门机构、建立专项基金提供支持、督促增资扩股、调整领导力量、依法查处违规违纪、追究责任等。政府救助有问题银行可以通过财政部门来进行,也可以通过存款保险机构或其他专门的机构进行。

(三) 同业救助

金融业是一个有着广泛社会联系和经济联系的行业。一家银行机构有问题,会或多或少地对其他金融机构有所牵连和波及。因此,金融同业对有问题银行机构出于政府协调、中央银行指定或协调、自身利益关联(如持有债权、股权)、良好的业务往来关系、道义责任、增进商誉资产、拓展业务等多种因素的考虑,有时会对有问题银行机构施以援手,如:出借资金、置换资产、延期追偿债务、托管经营、善意收购或兼并等。

(四) 金融监管当局救助

从当前来看,许多国家的中央银行是金融监管者,同时,作为国家的货币管理当局,又是金融机构的“最后贷款人”。因此,许多国家的中央银行或行使中央银行职能的政府部门,对可以救助的有问题银行是采取紧急援救措施的。如:提供流动性支持用于债务清偿,进行接管帮助其恢复正常经营能力,对业务经营和内部控制制度建设进行窗口指导等。在我国,中央银行对有问题银行进行救助已经采用的主要方式有接管、审慎提供再贷款给予流动性支持、协调其他金融机

构进行收购等。在国外,最后贷款人救助的通常是有望走出困境的有问题银行,但在我国,中央银行拿钱帮助一些已经不可救药或无药可救的有问题银行退出市场,宁愿“给钱买棺材,不给钱买药”,中央银行实际上是在扮演存款保险组织的角色。

(五) 有问题银行重组

有问题银行重组即采用包括宏观经济、微观经济、法律制度在内的一系列措施,目的在于纠正有问题银行的激励机制,使其具有可维持的金融清偿能力(流动性清偿能力和资本清偿能力)和盈利能力。有问题银行重组必须清除造成个别银行或整个银行体系出现清偿问题的根源和影响。有问题银行重组一般要经过四个重要环节:一是对有问题银行的诊断,弄清有问题银行的病因,了解有问题银行的损失程度;二是对有问题银行作出止损制度安排;三是对有问题银行作出损失分摊制度安排;四是将有问题银行改革和重建为有盈利能力的银行机构,其中一个主要内容是为有问题银行建立一个良好的组织架构和良好的激励机制。运用重组方式对有问题银行的金融风险进行化解,我国正在进行摸索和实践,其中,我国在城市信用社的基础上组建城市商业银行就是一个典型的有问题银行重组案例。在国外,对公开性有问题银行重组主要是债务和资产重组,其重组处理主要有以下两类方式:

1. 改善公开性有问题银行的资产负债表

(1) 注入资本。包括:允许个人资金或外资持股,政府注资持股,将政府或公用企事业单位的债权转为股权。

(2) 缩减负债。包括:将有问题金融机构的负债转给好的银行或国有银行并由政府对接收负债的银行提供补偿;直接减免有问题金融机构对政府的债务;强制进行债权转换(将对有问题金融机构的债权转为股权,将到期债权转为长期债权等)。

(3) 盘活资产。包括:通过政府支持的债权管理机构收购有问题金融机构的不良债权或不良债权的抵押物(可以打折收购,或者先按账面价值收购然后由债权管理机构在市场上打折出售,差额由政府弥补),有问题金融机构内部成立专门的不良债权管理机构,将不良债权剥离进行处理;对债务人提供融资或技术帮助,以提高债务人偿还有问题金融机构债务的能力。

2. 提高公开性有问题银行的收入水平

(1) 减少支出。包括:减少有问题金融机构的分支机构,裁减人员,压缩并严格控制支出。

(2) 降低资金成本。包括:政府在该机构低息或无息存入存款,降低中央银行对有问题金融机构的贴现率。

(3) 增加收入。包括:减免对有问题金融机构的税收以增加其收入,通过扩大政府财政支出等改善外部环境的措施以提高有公开性有问题银行的盈利能力。

四、实证分析:国外对公开性有问题银行的救助与重组制度安排

国外处置公开性有问题银行的方式因国别、经济政治体制、经济运行周期、金融体制及有问题银行的运行特征以及政策法律制度的不同而各不相同。

(一) 救助制度安排

在救助方式下,由政府运用公共资金救助公开性有问题银行是一种强有力且行之有效的救助方式。这种方式适用于

大面积的银行机构比现支付困难或支付危机之时(这时候也往往最容易引起局部或全局性的金融危机),通过政府救助有利于恢复债权人或潜在债权人对银行机构的信心,化解潜在的或现实的挤提风险。在这方面,日本政府的做法是比较典型的。自1997年以来,日本政府多管齐下大举向有问题银行机构注资。日本政府传统上通过促进合并、注资、收购和接管等行政程序解决坏账过多、资不抵债和濒临倒闭的有问题银行,由日本中央银行提供流动性资金维持银行体系的稳定。日本还成立了存款保险公司解决无力偿付债务的有问题银行,通过属下的解体回收银行购入有问题银行的不良资产,并提供资金协助合并。

1997年11月11日,北海道拓殖银行、山一证券等大型银行和金融机构接连倒闭,金融业巨额坏账问题已威胁到金融体系的稳定性,日本政府推出一系列新计划,企图挽救银行业。1998年2月,日本政府推出30万亿日元的金融安定计划,其中17万亿日元拨给存款保险公司,用于在1998-2000年间对存款提供全额保险,2000年以后则仅对1000万日元以下的存款提供保险。另外,13万亿日元用于购买银行发行的优先股或债券,以协助银行提高资本充足率和加速注销坏账。1998年7月初,日本政府又进一步提出“过渡银行”计划,其运作模式是由政府成立一个过渡银行控股公司,由该行按照一些准则,筛选和接管一些濒临倒闭的有问题银行。过渡银行以折扣价收购有问题银行的坏账,借此向银行注入资金。有问题银行在过渡银行管理下,两年内可以通过过渡银行重组或转售给其他投资者得以生存。如果两年内有问题银行已无药可救,便被清盘或国有化。过渡银行可将收购的坏账重新组合成债务证券,再推向市场,由投资银行代为销售,过渡银行便可套现,并收购其他有问题银行的坏账。1998年10月中旬,日本下议院通过总额达60万亿日元的金融改革法案。其中,25万亿日元将以收购有问题银行优先股或债券的方式注入有问题银行,18万亿日元用于破产银行国有化,另外17万亿日元仍注入现有的存款保险基金。据此,资本充足率不足8%的国际银行、资本充足率不足4%的国内银行均可接受注资。财政健全的银行如愿意接受国有化或面临严重的信贷紧缩困境的也可申请注资。政府将向银行收购优先股注资,但对资本充足率不足4%的国际银行,将购入50%以上普通股,即半国有化,并强迫银行进行结构重组和削减成本。资本充足率不足2%的银行将被强迫与其他银行合并或国有化,撤换管理层,其坏账转至解体回收银行,亏损将由公共资金弥补,政府尽快将银行的健全业务转售予其他金融机构。

1987-1992年期间,瑞典政府处理有问题银行既采取了对有问题银行注资,也采取了提供债务清偿担保等非资金性的救助措施。1987年至1992年期间,瑞典银行业的贷款损失率从1989年的0.3%上升到1992年的7%,主要原因是大量对房地产贷款所致。为此瑞典议会于1992年12月通过法案宣布国家对银行和某些金融机构提供支持:一是为银行(包括在瑞典的外资金融机构)的债务清偿提供担保;二是通过财政预算对有问题银行进行必要的注资。政府承诺的援助额(包括担保)高达850亿瑞典克郎(占GDP的5.9%),但由于大部分担保没有使用,预算支持主要用于资本注入(86%)、股权认购(10%)和利息补贴(2%),实际直接预算支出为610亿瑞典克郎。随着时间的推移,预算损失逐步减少,因为通过

资产管理公司的运作,不良贷款逐步收回,政府所持银行股票的价格大幅上升,政府通过出售股权而获得大量溢价收入。

政府直接向有问题银行的债权人提供债权清偿的并不多见,从现有的材料看,在80年代的智利银行业危机中,智利政府提供了大量的资金来偿付对存款人的债务和对外债务。与智利的情况相反,多数政府救助是通过由专门基金向有问题银行提供资金援助来实现的。1987年至1990年,由于资产贬值、企业大量倒闭及经济衰退,挪威银行业损失惨重,并毁掉了银行的两大防线,即银行资本和银行业融资担保基金。为此,挪威政府创立了政府对银行保险基金(资本金为五十亿克郎),对银行机构提供贷款或直接购买银行股权。在1991年至1992年间,该基金共对六家金融机构(包括挪威最大的三家银行)提供了多达167亿挪威克郎的资金支持。基金以银行改善管理和恢复稳健经营为条件向银行注入资本从而使银行达到法定要求。英国在1973年至1976年银行危机期间,英格兰银行和大的清算银行联合出资成立了救助基金,以救助那些受到1973年至1974年经济衰退打击的银行。大部分被救助银行得以进行重组并入其他机构,少数被清盘或托管。损失首先由股东承担,其次由基金提供流动性支持,接管和出售的费用则由英格兰银行承担。1987年,西班牙中央银行和商业银行共同持股成立了西班牙担保基金,该基金既以债券形式购买有问题银行的不良资产,也对有问题银行提供担保或长期软贷款,而一旦该机构病愈后则被卖给私营机构或有意进入西班牙的国外投资者。

美国联邦存款保险公司是美国处理有问题银行的主要联邦机构。联邦存款保险公司救助有问题银行的具体方式包括向濒临倒闭的银行机构发放贷款,收购其资产或向其提供存款。最初法律规定,联邦存款保险公司只能在确保一家机构的继续存在对其社区是“必不可少”的情况下才能采取救助方法。1982年以后,国会授权联邦存款保险公司的董事会,在其认为救助所需资金数额低于将一家机构清盘的成本时,就可以实施救助。1987年和1988年联邦存款保险公司在处理有问题银行时较多地采取救助方式,共98家机构接受救助。1988年以后,使用救助方法的数量显著下降。1989年至1992年间仅有七家机构通过救助方式解决。其主要原因是1987年联邦存款保险公司获得成立过渡银行的权力,允许联邦存款保险公司有更多的时间寻求濒临倒闭银行的永久性解决办法。在救助行动中,联邦存款保险公司对大陆伊利诺伊银行的救助是比较典型的。当1984年,由于该银行的巨额不良贷款,使该行的客户对其信心人为动摇,并产生挤兑时,联邦存款保险公司于当年5月宣布对大陆伊利诺伊银行所有存款人和其他普通债权人提供全额担保,并为该行注入了临时性资本20亿美元,以稳定该行流动性资金,并缓解对该行存款的挤提,以便争取时间寻求永久性解决措施。联邦存款保险公司认为清偿在存款人的做法,会造成对其他银行以至美国经济的不利影响,因此,决定对该行提供直接援助。解决方案包括撤换大陆银行管理层,以35亿收购账面价值45亿美元的不良贷款,以及注入10亿美元资本金。作为交换条件,联邦存款保险公司接受该行控股公司大陆伊利诺斯公司80%的股权。这项援助帮助大陆银行实现了稳定流动性资金的目的,防止了该行的倒闭,并将该行的资本金恢复到较为充足的水平。对于联邦存款保险公司来说,也是成本较低

的措施。自1980年至1996年底,联邦存款保险公司在处理1629个濒于倒闭银行的案例中,对133家机构提供了救助,占总数的8.16%。1986年,联邦存款保险公司的主席Seidman认为,救助方法具有三方面的优点:救助成本低于关闭银行的成本;救助提供了一种机制,将贷款及其他资产保持在原银行系统内;救助可以将银行危机对社会的不良影响降到最低程度。

(二) 重组制度安排

重组是通行的处理有问题银行的方法。重组的内容比较庞杂,主要包括债务(资产)重组和机构重组。重组的主要目的是通过减轻有问题银行机构的债务清偿压力,通过债转股等手段提高有问题银行机构的资本水平,或者通过健全银行机构整体吸收有问题银行机构或者其部分业务,从而改善有问题银行机构的流动性或由其他金融机构继承有问题银行机构的业务,达到恢复有问题银行机构的流动性或保持有问题银行机构业务的继续经营,避免由于对有问题银行机构采取强制市场退出措施而对其他金融机构造成不利影响的局面发生。对于金融监管当局或其他处理有问题银行机构的专业性机构而言,重组的好处是:不必对有问题银行机构进行强制清盘,避免监管当局投入人力、物力和资金组织有问题银行机构的清盘工作;通过让被重组机构继续经营其业务保持该机构金融业务的连续性和稳定性;在收购重组方式下,由于收购方既购买了有问题银行机构的资产,也承接了该机构的负债,因而,能充分保护存款人的存款利益;由于重组往往能够在较短时间内达成协议,有利于快速处理有问题银行机构,既保全了有问题银行机构的资产价值,也有利于减少有问题银行机构处理对社会的震荡。债务重组是重组的方式之一。其主要途径就是通过与债权人协商,延缓或减轻有问题银行机构的支付压力,为有问题银行机构提供更多的时间和时机。

债务重组的方式包括改变有问题银行的融资条件、延长债务的偿还期限、债权转换成股权、普通债务转换成次级债务、债权人豁免全部或部分债权或者豁免全部或部分债务利息、优先债权转换成普通债权、债务人向原债权人发行新的债务凭证兑付原债务凭证等等。

机构重组主要通过改变有问题银行的股权结构、改变有问题银行机构组织形式或者改变有问题银行机构业务范围等措施,达到为有问题银行机构注入新的资本、改变原机构在公众面前的信誉或者改善有问题银行机构资产流动性的目的,从而挽救有问题银行机构的支付危机,在新的资本基础、经营管理基础和信誉基础上恢复其正常的经营管理能力。

机构重组的形式多种多样,其中收购是一种比较普遍而典型的重组方式。收购是指一家健康银行买下有问题银行机构的全部或部分资产,并承担其部分或全部负债。收购的好处是:(1)由于收购人承担了有问题银行机构的某类债务(一般为存款债务)的清偿责任,减轻了有问题银行机构的支付压力;(2)由于收购支付的对价一般不采取现金形式,而是以有问题银行机构的资产作为交易的对价,因此,也减轻了有问题银行机构盘活流动性较差的资产的压力;(3)对于有问题银行机构的债权人,特别是存款人来说,由于收购不影响其存款本息的偿还以及存款的连续计息,有利于充分保护其存款利益;(4)对于有问题银行机构的债务人来说,其债权人

变更为收购人以后,可以不必立即偿还其借款等欠有问题银行机构的债务,并且也可能从新的债权人处获得新的融资,因而对其向银行机构的融资渠道而言影响较小,从而有利于经济的正常发展;(5)对于金融监管当局或处理有问题银行机构的专门机构来说,收购人收购有问题银行的资产和负债,减少了其处理有问题银行资产和债务的成本。

美国联邦存款保险公司在处置有问题银行机构时,普遍地采取收购方式。自1980年至1996年期间,在联邦存款保险公司所处理的所有1629家濒临倒闭的银行案中,收购就占了1198例,占处置总数的73.54%。联邦存款保险公司在长期的处置收购实践中,总结出了以下几种行之有效的收购种类:

第一类:基本型收购。在基本型收购中,转给收购人的资产通常只限于现金和现金类资产。收购人可以自由选择是否接受倒闭银行和储蓄机构的办公楼。价格则是依联邦存款保险公司和收购人双方均已接受的停止评估标准(Post-closing appraisal)而定。由收购人承担的债务仅包括由联邦存款保险公司承保的存款部分。基本型收购的优点在于:在保存款的客户所接受的服务不受影响;在保存款客户在新的银行或储蓄机构拥有新账户,但旧的支票仍可使用;在保存款客户的账户无利息损失;收购银行有机会得到新的客户;与存款清偿方式相比,联邦存款保险公司的支出较低。

第二类:贷款收购型收购。在该种类下,除现金和高级别证券之外,收购人还承担一小部分贷款资产。通常,在贷款收购型收购中,倒闭机构至少有10%的资产转移给收购人。

第三类:改良型收购。在该收购类型下,收购人购入现金及证券、分期贷款和全部或部分住宅抵押贷款。在该方式下,通常倒闭银行资产的20%至50%被收购。由于分期贷款和住宅抵押贷款等消费类贷款一般不是导致一家银行机构倒闭的原因。这些收购为收购者提供了一种与存款账户相联系的信贷基础。

第四类:信贷组合型收购。在处置过程中,为了让有问题银行尽可能出售更多的资产,联邦存款保险公司从1991年开始,对于总资产不超过10亿美元的倒闭金融机构提供可供选择的资产组合型收购方式。对于贷款资产多种多样的银行,联邦存款保险公司认为,最好将其贷款分为各种同类贷款组合,然后在可选择的基础上将其出售。收购人(投标人)可以就其感兴趣的贷款组合投标(按账面价值的一定百分比出价),从而增强了资产的可出售性。这一处理方式的灵活性使联邦存款保险公司得以向更多的潜在收购人推销倒闭银行机构,并允许多家收购人共同收购一家机构。它的优点在于提高了贷款的可出售性,同时,借款人的借款余额可能会被分散。

第五类:整体型收购。该种收购方式出现于1987年,目的在于使收购人购入尽可能多的倒闭机构的资产。联邦存款保险公司要求收购人(投标人)在“现状(current)”折价基础上就倒闭银行机构的所有资产投标。所谓“现状”折价是指在没有任何信用强化或担保的条件下按折扣价格承担所有资产。此类出售方式,对于联邦存款保险公司有三方面的好处:一是贷款客户在当地继续获得收购机构的服务;二是整体型收购减少了联邦存款保险公司的一次性现金支出,而且,联邦存款保险公司对于收购者不再负有任何财务责任;三是整体型收购减少了联邦存款保险公司需要持有并清理的资产

总数量。自1987年至1989年,联邦存款保险公司共提供了313家整体型收购交易,收到了130份合格的标书。

第六类: 损失分担型收购。 损失分担型收购采用基本型收购的结构,但对于资产转移规定了不同的条件。它不是按折扣价向收购人出售部分或全部资产,而是由联邦存款保险公司同意承担收购人某一固定资产组合的任何未来损失。1991年,联邦存款保险公司开始将损失分担型收购作为处理资产总额在5亿美元以上倒闭机构的一种处理工具,目的在于处理大机构因商业贷款和商业不动产贷款过大而难以出售的问题。过去,收购机构不愿意收购倒闭银行商业贷款资产有三个方面的原因:一是对复杂的商业贷款资产进行谨慎审查的时间往往是有限的;二是收购人不愿意承担因经营与清理这类资产所带来的额外成本;三是从80年代末至90年代初,美国几乎所有地区的商业不动产市场均每况愈下,直接威胁到抵押品的价值保值。损失分担型收购通过限定收购人承担的风险而消除他们的疑虑。联邦存款保险公司因承担商业贷款和商业不动产贷款而造成的信贷损失,其比例通常为80%,收购机构承担比例为20%。联邦存款保险公司希望通过由收购人承担有限的信贷损失的方法,将倒闭机构的大部分商业贷款和商业不动产贷款转给收购人,并仍能获得该机构的存款特许权溢价。损失分担适用于某些特定的资产种类,如包括正常与呆滞贷款在内的商业贷款或商业不动产贷款。

第七类: 过渡银行型收购。 过渡银行是联邦存款保险公司自己临时充当收购人的一种收购方法。它可以为银行客户提供不间断的服务,同时,它还使联邦存款保险公司评估与推销该机构。过渡银行是一种由货币监理署注册的、提供全面服务的国有银行。当一家投保机构已经被关闭或将要关闭时,联邦存款保险公司无论是作为保险公司还是作为清算人都有权设立过渡银行。过渡银行的运行期限为两年,最多可以延期3年,每次延长1年,此后则必须出售或清盘。过渡银行处理方法并不常用,但当濒临倒闭银行较大或特别复杂时,它确能起到一定作用。自1987年开始实施至1996年,联邦存款保险公司曾十次采取过渡银行方式。

过渡银行的主要任务是:(1)维持有问题银行的运营。过渡银行按账面价值接收倒闭银行的正常资产,以维护其特许权价值。过渡银行采用保守型的经营方式,为当地提供银行服务,避免对客户产生冲击,将继续接收存款,向正常客户发放有限的贷款。为防止商业及零售客户的大是流失,过渡银行将尽可能维持与当地的客户关系。(2)核查有问题银行的资产。过渡银行管理人最主要的工作是管理其资产。对于倒闭银行的资产要进行一次全面的资产检查,以发现、评估和解决有问题资产;(3)清偿有问题银行的存款。在注册当局关闭倒闭银行之前,联邦存款保险公司要决定是将全部存款还是在保存款转入过渡银行。在一般情况下,只有在保存款转入过渡银行,不在保存款的客户则分享清算人清盘所得。联邦存款保险公司必须通知存款人其存款已被转入过渡银行,存款人必须于18个月内与过渡银行联系申领存款。通常,当收购人接收过渡银行时,过渡银行的存款人不会损失任何资金;(4)善后处理。过渡银行只是临时性的,最终还是要被出售或关闭。过渡银行的出售与关闭同其他倒闭银行的出售与关闭相似。过渡银行可以通过收购、合并或股票转让等方式解散。过渡银行方式的主要优点是:为联邦存款保险

公司提供了在投标前评估有问题银行的时间。但是,运用这一方式时,其处理程序略有重复,联邦存款保险公司要先后两次关闭该机构。同时,联邦存款保险公司要在一定程度上负责过渡银行的运营,如遇到经济状况恶化,会进一步增大处理该机构的困难。

(三) 国外处理有问题银行机构的经验教训

1. 基于市场的处理方式通常效率较高,政府承担的损失也较小。在处理有问题银行机构时,政府干预的结果往往是政府最终在很大程度上承担了有问题银行造成的损失。所以,应当在政府进行干预的同时,尽可能运用市场手段。

2. 不能将损失转移给中央银行。有问题银行机构的损失不能转移给中央银行,因为中央银行的收入与资本极为有限而只能将损失货币化,由此使得中央银行难以实现其既定的货币政策目标。

3. 必须为处理有问题银行交付或清偿危机提供必要地融资。提供足够的融资是顺利处理有问题银行支付或清偿危机的基本条件,既要为保证存款兑付而提供流动性资金,又要为弥补资产损失以顺利出售有问题银行机构而提供损失准备金。

4. 让失去清偿力的银行机构继续经营的挽救政策通常是失败的。几乎所有国家在这一点上都有深刻的教训。例如,在美国储贷协会危机的处理中,监管当局最初采取了让其继续经营的挽救政策,结果使得关闭有问题严重机构的成本从1982年的约200亿美元上升到90年代初的数千亿美元。

5. 对有问题银行机构的重组应注重其运行机制的重构。对有问题银行机构重组的目标是要采取各种措施恢复其清偿能力和盈利能力,即要解决其“存量”与“流量”问题。前者注重于通过资产负债的调整来解决不良资产或其他坏账问题,后者则注重通过运行机制的重构来清除有问题银行机构的损失根源。只注重解决有问题银行机构的“存量”问题而忽视“流量”问题的结果,往往是有问题银行机构的问题在一段时间后再度复发。

6. 解决流量问题需要股权资本的支撑。股权资本在对有问题银行机构的挽救中非常重要,没有充足的非生息股权资本作为启运资金,而只是将高息贷款借给失去清偿能力的机构以解决其流动性困难,难以使其恢复盈利能力,因而通常只不过是活钱变成死钱而已。

7. 成立专门的债权管理公司有助于对有问题银行机构的处理。成立专门的债权管理公司的好处:一是可以将债务重组的技术和资源集中于一个机构内;二是可以将以国家担保融通而来源于处理不良债权的资金集中于一个机构内;三是可以通过债权管理公司将有问题银行机构的不良债权剥离出来,从而有利于有问题银行机构通过市场出售或被兼并;四是一般的金融机构可以通过将不良债权转给债权管理公司而将专注于正常的业务经营。需要注意的是,专门债权管理公司的运作需要相应的市场环境(法律环境、资产评估机构、中介投资机构等),并对专业管理和技术操作有很高的要求。此外,大批量地处理不良资产也可能对总体经济产生不良影响。

(作者单位: 中国人民银行武汉分行营业管理部
武汉 430015)
(责任编辑: 刘传江)