

我国金融机构市场退出中安全观的内涵及其实现

范湘凌

(广东警官学院 法律系,广东 广州 510232)

摘要 金融安全关系到主权国家及整个世界经济的发展,其实现有多种形式和途径。其中,让经营失败的金融机构有效退出市场可使金融风险得以彻底释放,有利于实现金融的真正安全和可持续发展。因此,本文将从金融机构市场退出的角度来探讨现代金融安全观的内涵及其实现。

关键词 金融机构;市场退出;安全

中图分类号:F832 文献标识码:A 文章编号:1002-3240(2009)08-0104-04

金融是现代经济的核心,但其体系内生的脆弱性和风险的传染性使得其日益成为影响一国的经济安全、社会安全、政治安全以及世界经济的重要领域。2007年以来美国次贷危机所引发的全球金融危机再次引起各国对于金融安全的关注和思考。金融安全的实现有多种途径,其中之一即让经营失败的金融机构有效退出市场,其可使金融风险得以彻底释放,有利于金融秩序在更新层次上的稳定和全社会金融资源配置效率的提高,从而实现金融的真正安全和可持续发展。因此,本文将从金融机构市场退出的角度来探讨现代金融安全观的内涵及其实现路径。

一、金融安全观的内涵及演进

金融安全,是指在一国经济独立发展的道路上,其金融发展过程中具备抵御国内外各种威胁、侵袭的能力,确保金融体系、金融主权不受侵害、使金融体系保持正常运行与发展的一种态势。金融安全观是为实现金融安全而进行的金融立法所追求的特定意义上的安全价值,金融安全则是金融法安全价值的集中体现。

金融安全的内涵可以从以下几个角度进行理解:一是从涵盖的范围来看,金融安全包括金融机构体系、金融市场体系和金融监管体系在内的金融体系的健康、有序运行。二是就覆盖的层次而言,金融安全应包括宏观金融安全(即一国金融的整体安全)、中观金融安全(即某一特定区域内的局部金融安全)和微观金融安全(即单个金融机构的金融安全以及投资者、

存款人、投保人等金融客户权益的安全)。其中单个金融机构因经营管理不善或因竞争失败而倒闭,极易引发金融系统性危机,并进而危及整个国民经济的健康发展。故三个层次的金融安全中尤以微观金融安全具有基础性的作用^{[1][P109]}。三是就包含的内容而言,一国金融的整体安全通常包含积极意义上的金融安全和消极意义上的金融安全。前者表现为保障金融制度的稳定、金融体系的健康、可持续发展的协调状态,后者则表现为抑制金融系统中不协调因素与力量,控制和防范金融风险,防止金融动荡、金融危机的消极状态,也即一国能够抵御国内外冲击,即使受到冲击也能保持金融正常运行和发展的能力和状态^{[1][P109]}。

金融安全观是一个历史的范畴,在金融业发展的不同阶段,法律赋予金融安全的内涵不尽一致。20世纪30年代以前,各国金融立法与实践强调对个体金融机构权利的微观保护,30年代世界金融经济大危机至70年代则强调严格监管、安全优先。70至80年代末,发达国家在经历了长达10年之久的“滞胀”后,宣告了凯恩斯主义经济政策的破产,以“金融压抑”和“金融深化”理论为代表的金融自由化逐渐发展并产生了广泛的影响,主张放松对金融机构的过度严格管制,强调金融机构的效率价值,并优于安全价值。但20世纪90年代以来,一系列区域性金融危机的相继爆发,迫使人们重新关注金融体系的安全性,不再单纯强调金融安全与效率的孰轻孰重,而是将金融安全与效率两者有机地协调起来作为金融立法与监管的价值取向^{[1][P110]}。

收稿日期 2009-04-13

作者简介 范湘凌(1976-) 广西柳州人,硕士,广东警官学院讲师,主要从事经济法的研究。

二、我国金融机构市场退出中安全观实现的困境

随着我国改革开放的深入进行,金融体制结构性调整形成了多元化竞争格局,一些问题严重、濒临破产倒闭的金融机构随即出现,“入世”之后金融业逐步全面开放导入的国际金融风险更加剧了这一进程。然而我国目前尚无一套系统的、可操作性强的处理金融机构市场退出的法律程序和法律规范,更没有形成合乎现代金融发展需要的金融安全观,导致实践中片面、僵化地追求静态的安全,严重影响了我国金融安全的实现。

(一) 立法的检视——价值追求的偏差与内容的缺失

首先,缺乏统一协调的专门立法。对于问题金融机构退出市场,我国已有初步的规定,但散见于《人民银行法》、《商业银行法》、《保险法》、《公司法》、《企业破产法》、《金融机构管理规定》、《金融机构撤销条例》、《防范和处置金融机构支付风险暂行办法》等不同部门、不同效力层级的法律、法规、部门规章中,缺乏统一的价值取向、内在的逻辑性和协调性,使得监管当局或人民法院在适用法律时,往往各自在不同的规范性文件中寻章摘句予以适用,从而导致对问题金融机构的处理缺乏统一的、确定的法律适用规则。

其次,已有的立法滞后且缺乏针对性。金融机构就其基本法律属性而言,与一般工商企业并无二致

均具追求利润最大化的经济属性,然而其超负债经营的运作模式使其内生固有之脆弱性和危机之传染性,因此在法律适用上,其与一般工商企业有所不同,法律应加以区分规定,而我国在这方面尚无针对金融机构的专门立法。例如,我国对于金融机构的合并除《公司法》第七章关于“公司合并、分立”的基本规定外,目前主要适用的是国家计委等部门于1989年发布的《关于企业兼并的暂行办法》。由于该制定于80年代末,对市场经济体制下的兼并活动具有明显的滞后性,且该条例对金融机构未作专门规定。而《证券法》、《上市公司收购管理办法》中关于“上市公司收购”的相关条款,问题金融机构的收购难以直接适用。

第三,现行立法的价值取向与现代金融的发展要求存在偏差。由于长期实行计划经济体制,我国金融业起步较晚,社会金融风险意识薄弱,行业抗风险能力较差。所以,国家在制订金融退出的相关规定时,只注重形式上的、静态的安全价值的实现,而忽略了公平与效率价值对于安全价值的作用,使得金融退出实践存在行政干预过度、风险化解仍存在隐患等诸多问题。

最后,现行立法的规定过于原则,缺乏可操作性。

以海南发展银行行政关闭案为例:中国人民银行《关于关闭海南发展银行的通知》(银发[1998]270号)中提出的法律依据是《中国人民银行法》、《公司法》和《金融机构管理规定》,但这些法律规定只是从总体上赋予人民银行关闭金融机构的权力,以及关闭后由中国人民银行依法进行清算的大原则,没有对关闭清算事项、清算组组成、清算组权利义务、资产负债处置和清偿等诸多具体问题做出全面系统的规定。

(二) 实践的检视——静态安全的片面追求

自90年代对信托投资公司实行清理整顿以来,我国对问题金融机构的处理不乏其例,一定程度上保障了金融体系的安全,实践中亦积累了一些经验。但总体而言,尚处个案处理、强化短期目标的初级水平,主要体现在以下几个方面:

1.形式单一化。对于问题金融机构,发达国家一般都有一整套系统的救助、处理措施,对于必须清退出市场的金融机构也采取并购、破产、关闭等多种形式,且以前两种市场化方式居多,有效地降低了政府监管的成本,提高了危机处理效率。而在我国已有的金融机构市场退出案例中,仅有中银信托投资公司、万国证券、国泰证券等少数几例采取并购的方式,绝大部分采用行政关闭或撤销的行政化处理方式。单一化的处理方式增加了政府监管的成本,也往往容易导致风险向其他金融机构转移,所实现的安全是暂时的、脆弱的。

2.行政干预过度化。在我国的金融退出实践中,最为突出的问题就是行政权的过度干预。因为,我国的金融监管只是一种权力监管,即简单、粗糙的行政命令式监管,而不是政策目标能够内化^①金融机构行为的权威监管,单一化的退出方式更加剧了这一倾向:问题金融机构是否退出、退出方式、并购方、托管机构人选等均由监管机关或地方政府决定,并以行政指令形式下达,问题金融机构及相关主体基本处于被动受处置的状态。例如广东发展银行(以下简称“广发行”)收购中银信托投资公司(以下简称“中银信”)的案例中,在“中银信”被央行接管的一年时间里,有不少金融机构表示出收购意向,广发行则从未问津,而是在接到央行通知,要求其收购“中银信”后才作出收购决定的。从决定收购到双方签订协议,为时仅20多天。从整个收购过程看,广发行根本不是真正的决策主体,而是政府、央行行政指令的承受者。

3.处理行为定位的短视性。由于金融机构市场退出立法和经验的阙如,我国目前对于问题金融机构的处理往往仅着眼于单个金融机构问题的解决和现有风险的化解,监管机关或地方政府用关闭的方式将问题金融机构的风险迅速予以冻结,并给市场传递“政府已经出面,投资者、存款人或其他债权人无须担心”

^①从心理学和管理学的角度看,相对于被管理者的被迫服从、自愿服从而言,被管理者能够内化管理者的政策目标显然是最优的。参见胡炳志著:《中国金融制度重构研究》,人民出版社2003年版,第276页。

的信息,以避免造成金融机构连锁性信用恐慌,这是政府眼前必须实现的目标。对于已被关闭的金融机构,监管当局往往指令一家金融机构将其债权债务予以整体接收,这时处理任务即告完成。至于接管的金融机构如何解决承载的巨额债务?已形成的风险如何从根本上化解?如何提高社会公众、其他金融机构防范金融风险的意识?监管当局则往往未能过多予以考虑。因此,这种处理行为的短视性使得每一次问题金融机构的救助或处理,监管当局都必须付出大量的人力、物力,更为重要的是信用,且总是个案处理,整个社会防范金融风险的意识并未因此而获得提高,所实现的金融安全也就不具有可持续性。

4.风险化解的隐患性。由于监管当局在处理问题金融机构过程中目标定位的短视性,指令另一家金融机构整体承接问题金融机构的债权债务成为其化解风险的主要手段,然而这样做的后果却极易损害相关主体的权益,往往导致风险的转移或累积造成新的负面效应。海南发展银行(以下简称“海发行”)关闭案即其适例。在海发行自身经营困难重重的情况下,央行和海南省政府仍一厢情愿地希望通过托管和兼并同时消除海发行和33家城市信用社的支付危机,结果加速了海发行存在已久的问题的暴露。当央行停止再贷款后,海发行立即丧失清偿能力,再度出现大范围挤提风波,沦为被行政关闭的下场,央行亦因提供规模较大的再贷款而成了海发行最大的债权人,加大了关闭清算工作的难度。这种“拉郎配”式的风险处理方式不仅无法从根本上化解风险,还极易使风险向托管金融机构转移,造成“水中救人不成反被拖向深渊”的后果或者风险在金融体系中累积,成为引发更大规模金融危机的隐患。而且政府对问题严重银行的姑息迁就,很有可能给一些潜在不稳健状态金融机构的行为带来逆向激励,即经济学上所谓的“逆向选择”^①,助长其冒险投机行为,加剧金融体系的不稳健。

综上,问题金融机构妥善而有效地退出市场需要金融法律制度的保障,而我国现行立法的阙如正是相关实践低水平运作的主要原因。因此,建立一套系统的金融市场退出法律制度体系迫在眉睫,而这首要的任务就是确立符合现代金融发展特征的安全价值理念。

三、金融安全观在金融机构市场退出中实现的路径

金融机构的市场退出是一个复杂、缜密、连续的动态系统,现代金融安全观的实现有赖于完善的基础

设施和配套措施,从而真正促进问题金融机构的有效退出。

(一)完善危机处理的紧急救助措施

在被动型市场退出中,实施紧急财务援助是一种有效且惯用之策。及时提供足够的融资支持,是处理有问题银行危机的基本条件。“在处理得最为成功的历次恐慌中,几乎无例外地在价格跌到毁灭性水平前均有某些现金来源缓解资产清偿。重要的是由谁负责提供这笔现金。”^{[2](P337)}。各国紧急援助的方法一般有以下几种:一是由政府直接向有问题的金融机构注资,由于政府注资涉及动用公共资金,使对纳税国民利益的损害显性化,所以这种方式往往容易受到责难;二是由中央银行提供贷款,担当“最后贷款人”;三由中央银行出面设立特别机构或专项基金提供财务援助;四是由中央银行授意,组织大银行发挥最后融通者功能;五是给予困难金融机构以政策优惠或信用支持,帮助其渡过难关;六是实施国有化。这种方式在日本、西欧、南欧较常采用。

虽然上述种种措施的采用具有挽救危机金融机构,避免其倒闭清算的可能性,但救助目标和救助措施的设计均应在充分考虑救助可能引起的成本的基础上做出。一般而言,救助引起的成本分为两大类:一是救助引起的直接资源成本,主要是指解决金融危机的费用;二是救助引起的间接效率损失,包括由于救助引起的道德风险和救助可能限制竞争的充分展开而导致的低效率。我们必须充分进行成本——效益衡量,使救助这样一种产品的供给适度,以防止救助供给过度或是救助供给不足给社会造成巨大损失。我国目前危机处理的紧急救助措施相对比较单一,且通常采取行政化的手段,危机处理效果不甚理想。因此,应借鉴国外实践经验,完善紧急救助体系,使救助手段多样化、高效化。

(二)建立有效的金融安全网

金融安全网主要是指金融机构市场退出过程中对金融利益相关人的保险和补偿制度,主要包括银行业的存款保险制度、证券业的客户补偿金制度和保险业的保险保障基金制度等相关配套制度。我国由于金融结构性调整、多元化金融竞争等原因更需要金融安全网作为金融监管的重要技术手段,以保障问题金融机构顺利退出,化解金融风险,实现金融安全。中国人民银行行长周小川在布置2005年的工作时强调,“配合有关部门规范金融市场退出工作,加快建立市场化的金融风险补偿机制”。这也是金融风险补偿机制首次被明确在央行工作会议上以报告形式提出。

2002年修订的《中华人民共和国保险法》规定,保险公司应当按照保险监督管理机构的规定提存保险

^①逆向选择是在交易之前由于信息不对称所造成的问题,指在金融市场上那些最可能造成不利(逆向)后果的人,也许是最有可能从事该项金融交易的人,从而对金融市场造成不利后果。参见[美]米什金:《货币金融学》,中国人民大学出版社1998年版,第32页。

保障基金。这是保险机构为了有足够的应付发生周期长、后果难以预料的巨灾或巨大危险而从年终结余中专门提存的后备基金,依据中国保监会有关规定集中管理,统筹使用。2005年修订的《中华人民共和国证券法》规定,国家应当设立证券投资者保护基金,证券投资者保护基金由证券公司缴纳的资金及其他依法筹集的资金组成。2005年6月30日,经国务院批准,证监会、财政部、中国人民银行联合发布了《证券投资者保护基金管理办法》。依据该办法,中国证券投资者保护基金公司于同年9月29日正式成立,主要负责基金的筹集、管理和使用。而对于存款保险制度的建立则相对复杂。近两年,由国务院法制办、中国人民银行、国家发改委和银监会四大部门共同牵头成立的筹备组已经起草了《存款保险条例》并进行了几次修改,但在出台之前,还有很多争议问题需要慎重解决。首先是救助时机的确定。在实践中美国联邦存款保险公司在决定是否挽救濒临破产的银行时,主要依据以下准则:一是成本最小化;二是确保对银行体系的信心;三是考虑联邦存款保险公司基金流动性头寸,不能因为处理某些特殊银行倒闭事件而导致社会对存款保险制度的健全性丧失了信心^[3](P93-94)]。这些标准可资借鉴。其次关于是否采取强制保险的模式,现在已经比较明确,考虑到防止逆向操作和大银行抵制等问题,存款保险制度很可能采取强制性参与模式。但在存款保险机构设置方面还需解决存款保险机构的目的及功能定位、存款保险机构设置形式、保险范围的确定、保费的收取规则、保险基金的使用、特别融资如何安排、存款保险机构与银监会和央行如何协调关系等七大问题,需要考虑多方面的利益协调。

(三)完善信息披露制度

按照巴塞尔银行监管委员会提出的《银行业有效监管核心原则》,完善的公共金融基础设施是有效金融监管的必备要件之一,其包括两个方面:一是相关的金融法律、法规;二是信息披露制度。1995年5月,巴塞尔委员会和国际证券委员会组织技术委员会向世界各国金融证券监管当局发表有关银行及证券公司进行衍生性金融商品交易的信息披露制度,目的在于为监管当局提供基本信息,以便进行风险评估和监管。而我国在这两方面的基础设施均较薄弱,尤其是在信息披露方面,信息传递体系不对称,缺乏统一、规范的信息披露制度,信息时滞严重,虚假信息泛滥,使得人民银行实施监管时往往滞后于实际需要甚至作

参考文献:

- [1] 张忠军.论金融法的安全观[J].中国法学,2003,(4).
- [2] (美)P.金德尔伯格.西欧金融史[M].中国金融出版社,1991.
- [3] GEORGE J. BENSTON, ROBERT A. EISENBEIS. Perspectives

出错误判断。

完善金融机构信息披露需要两方面的架构:一是金融机构自身信息披露的完整、真实;二是金融监管机关预警系统的规范、科学,前者是后者的基础和条件,亦是后者的内容构成。金融信息披露制度较为完善的是美国,现在美国的三大联邦监管部门即联邦储备体系、通货监理署、联邦存款保险公司均使用同一个标准评估体系——“联邦监管机构内部统一银行评级体系”,即著名的“骆驼评级体系”(CAMEL rating system),从资本状况(Capital adequacy)、资产质量(Asset quality)、管理水平(Management)、收益状况(Earnings)、流动性(Liquidity)和敏感性(Sensibility)六个方面对商业银行的经营状况进行全面评估,然后根据评估结果将银行从1(最好)至5(最差)分为五个等级,并根据不同的等级,采取签订“谅解备忘录”、“书面协议”、“勒令书”或中止存款保险合同、罢免负责人、罚款等措施督促不同程度问题银行改善经营管理、清除危机隐患。由于该评级方法,能较准确地评估一家银行的总体状况,因此被其他国家竞相仿效和借鉴。长期以来,我国金融机构处于受保护状态,财务信息不公开,金融监管部门未能对其的业绩、安全性等总体状况进行有效评估,市场约束弱化。因此我国也应借鉴国外的经验,构造适合我国国情的金融机构危机预警系统。

(四)建立健全金融法律制度体系

应加快金融法律、法规、规章体系的建设,以规范金融机构市场退出行为,保障金融安全。相关立法应包括以下方面的内容:(1)制定《金融监管法》或《金融监管条例》,以完善监管体制,强化监管力度,协调各金融监管机构的监管行为;(2)整合现有的《金融机构管理规定》、《金融机构撤销条例》、《防范和处置金融机构支付风险暂行办法》等涉及金融机构市场退出的法规规章,制定专门的《金融机构市场退出法》或《金融机构市场退出条例》,细化金融机构市场退出过程中的实体性和程序性问题,以消除产生系统性金融风险的潜在因素,同时应注意与《企业破产法》、《证券法》、《上市公司收购管理办法》等法律法规的衔接与协调;(3)进一步完善《中国人民银行法》、《商业银行法》、《保险法》、《证券法》中与金融机构市场退出相关的内容。在上述立法中,特别应注意确立和统一各项立法中正确的金融安全观。

- tives on Safe & Sound Banking: Past, Present and Future[M]. MIT press, 93-94.