

芝加哥联邦储备银行



世界银行经济发展学院

银行危机的 防范：近期全球 银行倒闭风潮 的教训

Gerard Caprio, Jr.

William C. Hunter

George G. Kaufman

Danny M. Leipziger 编

张青松 等 译

世界银行经济发展学院发展研究丛书

中国财政经济出版社

芝加哥联邦储备银行
世界银行经济发展学院

银行危机的防范： 近期全球银行倒闭风潮的教训

张青松等 译

世 界 银 行

世界银行不保证本书数据资料的准确性，也不为使用它们引起的后果负责。
本书任意一幅地图的疆界、颜色、名称及其他信息，不代表世界银行对任何地区法律地位的看法或者对该疆界的认可或接受。

图书在版编目 (CIP) 数据

银行危机的防范：近期全球银行倒闭风潮的教训/世界银行等编；张青松等译. —北京：中国财政经济出版社，1999.8

ISBN 7-5005-4297-8

I. 银… II. ①世…②张… III. 银行 - 风险管理
IV. F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 32975 号

中国财政经济出版社出版

URL: [Http: // www. cfeph. com](http://www.cfeph.com)

E-mail: [cfeph@ dre. gov. cn](mailto:cfeph@dre.gov.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址：北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码：100010

发行处电话：64033095 财经书店电话 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 14.125 印张 332 000 字

1999 年 11 月第 1 版 1999 年 11 月北京第 1 次印刷

印数：1—2 000 定价：30.00 元

图字 01-1999-0869 号

ISBN 7-5005-4297-6/F·3899

(图书出现印装问题，本社负责调换)

中文版序言

商业银行是一种特殊的企业。一方面，它与其他所有企业一样，以追求利润最大化为主要经营目标，另一方面，作为储蓄者与投资者之间的中介机构，它担负着资源配置的重要任务。商业银行能否把稀缺的资源投放到最具生产力的项目上，不仅对其自身经营有着重要的意义，而且对经济增长有着至关重要的影响。

但正如任何企业有可能出现经营失败一样，银行也不例外。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。从十四、十五世纪的意大利，到1929—1933年西方国家的经济大衰退，银行倒闭屡见不鲜。但银行毕竟不是一般性的企业，它的破产倒闭会影响千家万户，而更为严重的是，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，如果处理不当，会造成整个银行体系的危机。因此，政府无法坐视不管，不得不采取很多措施，甚至不惜拿纳税人的血汗钱去拯救资不抵债的银行。这自然会引发很多很多的争论。

二次大战后的二、三十年是西方国家的黄金发展时期，在此期间银行倒闭事件较少。但自进入80年代以来，美国、西欧、北欧、日本等发达国家和地区相继发生了银行危机。与此同时，在发展中国家和转轨经济国家，银行危机更是愈演愈烈。据统

计，在过去 15 年里，全世界发生过 100 起以上的银行危机；在国际货币基金组织 181 个成员国中，有 130 个发生过程度不同的银行问题。银行危机已经成为一种全球现象。在这种背景下，银行家、监管者、经济学家等对银行危机进行了大量的研究，总结了很多的经验教训，并提出了不少政策性建议。各国政府、国际组织也在其中发挥了积极的作用。这本著作是世界银行与美国芝加哥联邦储备银行在 1997 年 7 月举办的关于防范银行危机的研讨会的论文集。

回顾过去，是为了展望未来；对过去发生的银行危机进行剖析，是为了寻求防范银行危机的途径和方法。本书最大的一个特点是把范围很广的国家的经验教训汇集在了一起：既有工业国的，也有新兴市场国家和地区以及转轨经济国家的，而它们在经济结构、社会制度和法律框架等方面互不相同。因此，我们能够鉴别和比较各个国家出现银行危机的原因、清理过程及防范措施的相同点与不同点。

纵观各个国家发生银行危机的情况，其背景和原因是十分复杂的。但经过比较，还是能够发现一些相同或相似的东西。首先，很多国家的银行危机是金融自由化诱发的。无论是 80 年代初期美国的储贷机构危机，还是 80 年代末、90 年代初期的北欧国家银行危机，均与当事国放松长期实行的利率、外汇管制与开放金融市场有关联。再者，宏观经济的不稳定将严重损害银行的稳健经营。如果银行所处的经营环境不理想，比如出现经济衰退、经济过热、结构性失衡（如经常项目长期出现逆差），商业银行便失去了一个稳健经营的基础。反过来，如果银行体系出了问题，宏观经济的稳定便无从谈起。在亚洲金融危机中，这点表现得十分突出。第三，监管当局对金融机构加息迁就将会增加危机的危害。无论在发达国家，还是在发展中国家，监管当局在发

现金融机构出现问题时，往往不是马上采取行动，把问题解决，而是倾向于采取“等等看”的态度，寄希望于外部环境的改善，以求得问题的化解，但结果往往适得其反。第四，如果会计标准不适当、信息披露不充分、法律框架不完善、执行法规不得力，一方面使得商业银行容易躲避市场监督，把问题掩盖下来，另一方面又会出现银行正当利益得不到保护的局面。在一个信用文化缺乏、银行利益得不到很好保护的环境下，银行很难不出问题。

在对各国银行危机进行充分分析的基础上，本书的作者们提出了很多政策性建议，例如：加强政府监管，鼓励监管当局对出问题的金融机构及时采取纠正行动；银行监管人员应该拥有更大的独立性，并在更大程度上对公众（纳税人）负责；建立起适当的会计标准和信息披露制度，以便让市场约束发挥更大的作用；政府要妥善处理存款保险问题，防止道德风险的发生；为加强银行抵御风险的能力，要严格执行最低资本充足比率要求；政府要建立完善的法律制度尤其是破产法，等等。这些建议反映了西方国家和国际金融组织对防范银行危机的主流观点，值得我们重视。

改革开放二十年来，我国经济取得了长足的进步，成就是举世瞩目的。伴随着经济的高速增长，金融事业得到了快速的发展，金融改革不断深化。我国初步建立了在中央银行调控和监管下，政策性金融与商业性金融分离，以国家银行为主体、多种金融机构分工合作的金融组织体系。但是，无庸讳言的是，我国的金融体系也存在着很多问题，突出反映在国有银行不良贷款比例较高；一些城乡信用社和非银行金融机构遗留的问题较多；各类金融机构的违法违规行为一度比较严重，等等。应该看到，金融领域的这些问题，是多年积聚起来的，是国民经济深层次矛盾的综合反映。我们可吸取世界各国的经验教训，采取有效措施，防范与化解金融风险。为此，我们提出以下观点：

第一，在深化金融体制改革中，要力求为各类商业银行尤其是国有商业银行创造一个有利的宏观经济环境。近年来，中国经济一直保持着快速的增长。在亚洲金融危机的不利影响之下，由于政府及时采取了积极的财政政策和其他支持经济增长的相关政策，我国的宏观经济增长保持了良好的势头，从而为商业银行经营提供了一个有利的环境。但同样不容忽视的是我国经济中存在的结构失衡、重复建设、经济效益不高等问题，而更为重要的是国有企业的改革问题。由于国有企业是银行体系的主要客户和贷款使用者，如果没有好的客户，银行不可能有好的发展前景。

第二，加强监管。中央银行及其他监管当局在一定意义上讲是纳税人的代理人，它有责任、有义务把各类金融机构监督好、管理好。近年来，我国监管当局逐步建立了审慎性监管体制，对违法、违纪金融行为进行了坚决的打击，并对一些严重资不抵债的金融机构实行了市场退出处理。但中国监管机构仍然是任重而道远，要不断通过学习、培训，不断提高自己的监管能力，对各类金融机构实施更加正规、有效的监管，严厉打击各类违法、违纪金融行为。当然，中央银行独立性应该得到应有的尊重。

除了监管约束外，市场约束也能够发挥重要的作用。在我国，广大群众由于受几十年计划经济的影响，缺乏金融风险的意识，且对各类金融机构等同看待，认为在政府作后盾的情况下，不存在信用风险，这就容易滋生道德风险问题。既然不存在信用问题，存款便流向高息揽储的金融机构。针对这种盲目性，我们一方面要强化监管力度，对严重资不抵债的机构予以关闭，唤醒存款人的风险意识，同时要普及金融、会计知识，使存款人有能力在金融机构中间作出区分，选择最安全的银行。这样一来，存款人将会对金融机构起到有力的约束作用，对监管约束给予有力的补充。但真正要实现这一点，监管当局对各类金融机构信息披

露的要求必须逐步提上议事日程。

第三，要建立信用文化。信用文化的内涵包括债务人的偿债意愿、偿债意识、偿债行为、偿债记录等，也包括对违约债务人的处治与惩罚等等。缺乏信用文化是中国金融业面临的一个严峻问题。近年来，各类企业借转制之机，想方设法逃避银行债务，银行的利益得不到应有的保护。首先，债务人信用观念淡漠，以为自己与银行同是国有企业，偿还债务用不着太认真；即便是不还，银行也无可奈何，因此它们借款积极，还款消极，新官不理旧帐。其次，出具担保、抵押不严肃，以为只不过是多了一道手续而已。而一旦需要履行担保责任、抵押品被处置时，便百般抵赖。第三，最为关键的是，我们的现行法律体系、法律执行程序存在着一定的偏差，对银行的利益不能给予应有的保护。这既在《破产法》中有所体现，也从执法效果差可见一斑，赢了官司赢不了钱是一种普遍现象。在一个信用文化不够健全的国家里，银行业不可能健康地发展。鉴于此，我们要从制度建设、完善法律体系、提高执法能力、扩大宣传等措施入手，努力建立起健康的信用文化，为银行提供一个有利的经营环境。

第四，国有商业银行要转变观念，转变内部经营机制。国有银行长期在计划经济体制下经营，在观念、内部经营机制等方面存在着与社会主义市场经济不相适应的地方，必须进行改革，更加重视客户、市场和风险管理。国有银行还要不断向国外一流银行学习，掌握先进的经营技术和管理经验，真正实现商业化经营。自《商业银行法》颁布实施以来，国有商业银行从理论上讲不再负有政策性义务，其主要职责便是放好贷款、提供更好的金融服务，把银行经营好，赚取更多的利润。如果做到了这一点，商业银行便为国家做出了最大的贡献，在最大程度上履行了自己的社会责任，这是因为在一个资本市场不太发达的国家，作为资

金融通主渠道的银行体系，它实现了稀缺资源的有效配置。

第五，会计、税务制度要进行必要的改革，为银行发展提供保障。银行是高负债、高风险性行业，会计、税务制度应该顾及到这一点。我国不良贷款的定义、准备金提取的方法、营业税的征收等问题，均与国际上通行的方法存在很大的差距。银行还是涉及千家万户的行业，其财务状况与经营信息应该向公众披露，而我们的会计制度与信息披露标准与发达国家差距很大。我们要努力向国际通行的标准靠拢。但考虑到中国的实际情况，这一过程要循序渐进。

我们在提出上述问题的同时，也认识到它们不是一朝一夕便能够付诸实施的。防范银行危机、保障金融体系安全是一项复杂的系统工程，需要在一个较长的时期内扎扎实实地做好各项工作，尤其是制度建设和体制改革方面。我们要有打持久战的准备和决心。

江泽民总书记最近指出：“一个国家，金融如果出了问题，就会给整个经济建设和社会稳定带来灾难性的后果”。这充分显示了党和政府对金融危机的深刻认识，也表明了党和政府致力于建立稳健的银行体系的决心。众多国家尤其是东南亚国家银行危机的经验教训为我们提供了宝贵的借鉴，我们要利用当前宏观经济形势较为有利的时机，采取切实可行的措施，防范与化解金融风险，做到防患于未然。这是因为，事前采取必要的预防措施，抵得上事后大量的补救工作。

这就是我们出版此书的初衷。

張之讓

1999年8月28日于亚洲开发银行

前 言

1997年6月，美国芝加哥联邦储备银行与世界银行经济发展学院在芝加哥联合举办了题为“银行危机的防范：全球范围内近期银行倒闭风潮的教训”的研讨会，收入本书的便是为这次研讨会而准备的论文。出席这些会议的有来自36个国家的120名代表，他们分别是有关国家中央银行和财政部的高级政府官员、监管机构的高层人物、监管官员、银行高级管理人员、研究人员、金融新闻媒体的代表以及世界银行和国际货币基金组织的专家等。

在过去15年里，银行破产倒闭事件在全球范围内处处可见，不仅发生在发展中国家，而且也发生在工业化国家。现在，东亚国家和地区成为了压倒一切的新闻热点，原因是它们的金融部门所存在的严重脆弱性正在暴露，世界银行、国际货币基金组织及有关国家政府正采取干预措施，提供资金支持。这场危机已经到处蔓延，代价十分高昂，充分说明了建立及严格实施银行监管措施的迫切性。各国政府和银行监管人员要从中汲取教训，在解决银行业脆弱性方面，切不可推迟延误。

在这次会议上，与会者对银行危机的根本原因及其解决的有效方法进行了认真的研讨。本书侧重于从国际范围内汲取经验教

训，以寻找避免出现严重银行危机的途径。因此，该书触及到了国际金融市场所面临的一个关键问题，它将有利于人们加深对这个课题的理解。

Vinod Thomas

世界银行经济发展学院 院长

致 谢

本书是芝加哥联邦储备银行和世界银行经济发展学院共同努力的结果，来自两家机构的许多人士参与了准备工作。本书作者对 *Shirley Harris* 及 *Rita M. Molloy* 表示感谢，前者在会议安排及本书出版的组织和协调中作了不少工作，后者在编辑方面提供了可贵的支持。本书作者还对 *Mary Elizabeth Ward* 为准备本书手稿所作的协调工作表示感谢；在这个过程中，她得到了 *Chip Vance* 的大力协助。*John Didier* 发挥了督导作用，而 *Belle Lamy* 则在本书出版的准备过程中提供了帮助。*Alice S. Dowsett* 对全书进行了编辑，她的工作真是妙不可言。

序 言

本书是在研讨会的基础上编纂而成的。作为这次研讨会的组织者，我们不可能预测到在研讨会后不到几周的时间内就爆发了1997年的东亚金融危机。但是，我们的确知道：银行家和决策者们并没有真正充分地吸取过去发生的银行危机的教训，进而实质性地降低未来发生危机的可能性。

召开这次题为“银行危机的防范：全球范围内近期银行倒闭风潮的教训”的研讨会，是世界银行经济发展学院和芝加哥联邦储备银行共同努力的结果。这次会议是在芝加哥附近的一个地方召开的，时间为1997年6月11日至13日。我们有两点理由认为这次会议很有价值：第一是会议发言人和与会者的质量（参见本书结尾处的会议议程和与会者名单）；第二是它把工业国、发展中国家、转轨国家等范围十分广泛的经验汇集在了一起。鉴于此，本书使得我们有机会对不同经验教训进行相互比较，从中寻找具有共性的原因，评估各国危机处理的进程，以探索在将来防范类似危机的途径。

一个十分令人惊讶的事情是，在1983年世界银行召开的一次关于发展中国家银行体系失败的后果的研讨会上，一个普遍的反应是：这些问题倒挺有意思，但是，除了几个拉美国家以外，

为什么它要成为发展专家所关注的共同课题？许多人直截了当地指出：损失“只不过”是在社会中由一个团体转移到另一个团体，因此它不应该成为有作为的宏观经济学家所关注的主要问题。在 14 年后的今天，在经历大约 100 个事件、尤其是在 1997—1998 年东亚危机后，那些不把银行体系存在的问题当回事的人便为数不多了。

在过去 15 年里，世界各国发生的系统性银行危机存在着共同的特性，这在金融史上是没有先例的。无论是以隐含的形式出现的金融困境（它表现为银行体系的资产净值为负数），还是公开地表现为银行体系遭受挤兑的冲击（本国货币通常也无法幸免），均是如此。从最富有的国家——日本、斯堪的纳维亚国家、美国等，到最贫穷的撒哈拉以南非洲地区，从经济增长速度最快的东亚国家和地区，到新的转轨经济国家，几乎没有哪个国家不曾遭遇过这样或那样的银行危机。

这类事件除了次数众多外，其代价（仅以为此所支付的财政成本一项来衡量）一直是异常的高昂。当损失达到一定的程度后，存款人开始为自己资金的安全而恐惧不安，银行体系的正常运作便成了问题，支付系统可能会受到损害，接着实体部门便无法得到信贷资金，政府不得不介入。尽管 80 年代美国储蓄贷款机构危机引起了全世界的注意，纳税人估计支付了 1500 亿到 1800 亿美元的代价，但如以其占国内生产总值的比例（3%）来衡量，这一事件和其他众多国家相比是不大的。事实的确如此。以此标准来衡量，如按照官方公布的数据，美国进入不了危机前 25 名；如果按照可得到的经验估计数据，美国可能连前 50 名都进不去。目前在日本、韩国、印度尼西亚和泰国发生的危机所造成的损失将有可能几倍于美国的规模。

如此巨额的成本支出意味着规模巨大的（财富）转移。在工

业国，危机的代价可以在资本市场上慢慢地、有条不紊地分散、消化，但在发展中国家，由于它们的市场通常深度不够，这意味着它们必须依赖飘浮不定的国际市场。因此，当一笔数额惊人的帐单出现在眼前的时候，政府官员倾向于采取熟视无睹的态度，尽管事例一再表明，在监管上延误不决只会增大损失，这是因为银行家们在继续它们的亏损性经营活动以及为起死回生采取赌博举动（在本书中，我们分析了其中的几个事例）。当政府不得不拿财政资金去支付金额巨大的成本时，那些精心设计的宏观经济计划便遭受了严重的不良影响；在一些极端的情况下，它甚至会迫使当局印发钞票来支付开支。更能说明问题的是，银行大规模资不抵债形象的出现，意味着严重的资源错配已经发生，它通常表现在：在许多遭受危机的国家，空空的建筑物和半拉子工程到处可见，其他大而无用的投资项目比比皆是。这种资源错配将导致经济增长速度低下和收入分配不均。

显而易见，银行危机是一个重要的公共政策问题，如何防范它，或者起码说是如何在最大程度上降低它的成本，是官员、顾问及研究人员们所关注的一个重要问题；所有这些事实上都与经济福利息息相关。尽管在过去两年人们对银行危机进行了许多探讨，但本书因其个案涵盖的广度以及分析问题的深度和全面性而与众不同，也就是说，这些观点分别来自监管官员、处理危机的管理人员、决策者和研究人员；在他们中间，有些人并不仅仅是把问题的本质弄清楚便了事，而是扮演了多重角色。本书所涉及的案例——日本、美国、东欧、拉美及斯堪的纳维亚——均是来自这些地区的经验丰富的专家予以剖析的。

本书所探讨的课题包括：

- 政府对银行负债的担保问题
- 如何以市场约束补充监管约束的问题

- 为提高私人市场的效率所涉及的会计及对外帐表的真实性问题，以及促使银行家及监管官员们更负责任、更加及时、有效地作出反应的问题
- 银行及监管机构从事活动的透明度及对外披露问题
- 银行监管人员不受政治影响的独立性问题以及在更大程度上对公众负责的问题
- 为消化银行损失、抵御不利的外部冲击所需要的私人资本充足性问题
- 对公共持有的银行进行私有化的问题
- 为增强国内私人资本、促进竞争而准许外国投资者拥有银行的问题
- 法律制度，尤其是有关破产法的问题
- 银行基础设施问题，包括对银行家及银行监管人员进行培训等问题。

一个几乎广为接受的观点是，我们知道如何解决大多数正在发生中的银行问题，但要真正把那些必需的措施付诸实施，却会遇到严重的政治问题，这尤其是在需要公众在以下方面取得一致意见的时候，即动用公共资金（即纳税人的资金）来解决资不抵债问题。对明确的及隐含的政府担保予以确认以保护存款人免遭损失。政府及监管官员承受着巨大的政治压力，以致他们会推迟采取自己本来知道是正确的行动，因为这些行动可能是痛苦的和不得人心的。为了降低银行挤兑的危险，各国均建立了安全网，这使得监管官员可以推迟采取这些行动。全世界的事例均说明了这样一个问题，即许多监管机构已演变成了虚弱的、不忠实于自己的委托人（纳税人）的代理机构；尽管不是它们有意所为，但在事实上它们加剧了银行危机发生的频率。这一代理人难题和银行业存在的道德风险问题代价同样高昂。不能管住鲁莽司机的警

察会把其他司机置于风险之中。而且，高速公路管理部门也知道，在山地路口设置护栏会促使有些司机提高车速，结果是增加而不是降低发生事故的可能性及其严重程度。

在最近发生的东亚金融危机中，道德风险问题是根本原因：银行因相信政府会为它们的错误承担责任而没有做那些它们应该做的事情；外国贷款人则加剧了这一问题，这是因为他们认为已经得到了隐含性的主权担保，便不再对借款人的资信从财务上进行必要的审查，也没有在借款人中间区别对待。公司治理的失败因监管失灵而加剧，其结果是，金融部门的系统性脆弱环节——从泰国的短期金融公司到韩国的商人银行——使得整个银行系统危机更为猛烈。有些国家在实施金融自由化的同时，并没有建立起相应的监督和管理机制，也有很多国家缺乏处理银行破产的程序，听任金融部门脆弱的局部问题构成对整个金融体系的威胁。

在本书所列举的案例中，上述教训不断地出现。人们还会发现，在建立良好的法律和监管制度与实施这些监管制度之间存在着不小的差距。在被剖析的个案中，法规实施不力几乎是所有危机的根源。鉴于此，推崇最佳范例的举动是迫切需要的。

在本书所考察的事件中，有许多是在金融改革之后紧接着发生的，因此，有人忍不住得出这样的结论，即改革导致了危机。这可能是一个错误的结论。第一，它假设在改革之前不存在什么问题，这显然是不真实的。实际上，情况更可能是，改革之前的控制措施把问题掩盖了下来，由此所产生的刺激因素，为危机埋下了种子。第二，纵观许多改革方案，它们的一个共同点是把一些“信手拈来”的改革及早实施，而对那些不容易完成的制度发展问题，诸如创立稳健的金融监管制度等，则延误实施。这一教训对那些准备进行金融改革的当局而言非常重要。在被考察的案例中，突出说明了正确的金融业激励手段、监管结构和监管基础