

金融机构

市场退出

研究

Jinrong
Jigou Shichang
Tuichu Yanjiu

阎维杰 著



中国金融出版社

金融机构市场退出研究

阎维杰 著



中国金融出版社

责任编辑：张 铁 李 融

责任校对：潘 洁

责任印制：尹小平

图书在版编目 (CIP) 数据

金融机构市场退出研究 (Jinrong Jigou Shichang Tuichu Yanjiu) / 阎维杰著. —北京: 中国金融出版社, 2006.
ISBN 7 - 5049 - 3935 - 8

I. 金… II. 阎… III. 金融机构—研究—中国
IV. F832. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 006732 号

出版 **中国金融出版社**
发行

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010) 63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com> (010) 63286832,
63365686 (传真)

读者服务部 (010) 66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 148 毫米 × 210 毫米

印张 7.125

字数 190 千

版次 2006 年 6 月第 1 版

印次 2006 年 6 月第 1 次印刷

印数 1—2090

定价 20.00 元

如出现印装错误本社负责调换



作者简介

阎维杰 1955年出生，北京人。1979年考入中国人民大学，先后获得经济学学士、硕士学位，2005年于北方交通大学获得博士学位。曾组建并担任长城资信评估有限公司副总经理、光华会计师事务所副总经理。1993年进入中国人民银行北京分行，现供职于中国银行业监督管理委员会北京监管局。参加过“中国新技术创业投资公司”、“海南赛格”等五家信托租赁公司和“中兴信托投资公司”等多家金融机构的清算工作。近年在《金融研究》、《科技进步与对策》、《科学与科学技术管理》、《技术经济》、《审计理论与实践》等杂志发表论文多篇。

金融机构
市场退出
研究 Jinrong
Jigou Shichang
Tuichu Yanjiu

责任编辑：张 铁 李 融

封面设计：WM DESIGN
BOOK 工作室

序

市场经济是充满竞争的经济，竞争的结果之一是优胜劣汰。只有体现优胜劣汰的竞争，才是完整意义上的竞争。在市场竞争中被淘汰出局就会退出市场。然而，竞争主体之间是有联系的，退出市场有可能影响并损害其他竞争主体的利益，甚至可能引起市场动荡。因此，退出市场的过程就是要解决被淘汰者与竞争者、市场之间的联系，维护各方的利益，保持市场秩序的稳定。

没有规范的退出秩序就没有稳定的市场秩序。如何按市场原则，公开、公平、公正、依法、按规定程序完成的退出过程，才是市场退出的真谛。建立市场退出制度是市场经济的一项重要内容，建立完善的市场退出制度，是完全市场经济的标志之一。

我国自实行社会主义市场经济以来，竞争规律已得到社会的普遍认可。但是，由于种种原因的制约，劣汰的内容贯彻得不彻底，最为突出的就是社会保障体系不健全，使得企业市场退出没有得到真正的实行。其结果是保护了落后，削弱了竞争规律的积极作用。

金融是现代经济的核心，金融业是风险行业，金融机构是产生金融风险的主体，金融机构的市场退出更是带有风险性的行为。金融机构具有比一般工商企业更易受到体系性打击的特殊性，金融机构市场退出是关系到金融安全乃至国家经济安全的问题。为此，加强对金融机构监管，特别是妥善处理有问题金融机构，及早采取措施，直至退出市场，对保障金融秩序，维护社会稳定十分重要。因此，研究金融机构市场退出问题意义重大。

在近10年中，我国金融监管部门陆续对一些风险较大的金融机构进行了市场退出的处理。由于金融机构市场退出在我国是近几年才出现的新情况，前期缺少理论准备，在操作中缺少法律规范，在市场退出中出现过激烈的矛盾冲突。时至今日，我们仍在摸索既适合我国国情，又符合市场经济基本要求的退出之路。研究金融机构市场退出的理论基础和立法依据，指导当前及今后的金融机构市场退出，妥善处理金融机构市场退出带来的各种矛盾，建立起按市场理论和原则的金融机构市场退出制度环境，就是本书的最终目的。

全书分为九章，分前后两部分。前五章是理论研究，主要内容是探讨市场退出的理论基础和制度框架。从研究市场退出的经济学原理出发，研究了市场退出与竞争和竞争秩序的关系，提出了市场秩序控制的思想，阐述

了市场秩序控制的构成要素及市场秩序控制的手段——公共规制的内容，建立了衡量市场秩序控制状况的模型。确定了市场退出在市场理论中的位置，建立了市场退出自身的体系内容。按竞争法律制度设计的要求，论述了处理有问题金融机构的法律性质，描述了处理有问题金融机构的法律规范。本书设计的金融机构市场退出的制度框架和处理有问题金融机构的程序方式，为我国处理有问题金融机构提供了理论参考。

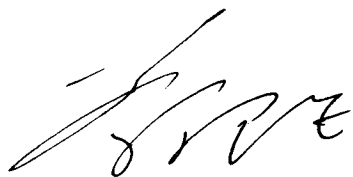
后四章是制度建设，主要内容是探讨建立我国目前尚未实行的金融预警、金融机构破产和存款保险制度。对国内外金融机构市场退出的案例进行了比较，找出我国目前在处理有问题金融机构上的制度缺陷，指出解决债务问题是金融机构市场退出的关键，提出解决当前市场退出现状的有效办法。根据公共行政的理论，作者呼吁尽快建立预警体系和授权制度，尽快建立金融机构的破产制度，尽快建立存款保险制度，并对如何建立这三项制度进行了阐述。

本书是阎维杰根据其博士论文修改而成的，从2002年选题到2005年完成，经历近三年时间，出版之前又做了补充和完善。作者本人从1998年开始从事金融机构的市场退出工作，有着市场退出的实践经历，本书涵盖了近几年实践中涉及的主要问题，是作者对参加清算工作

的一个阶段性总结。

为了提高本书的质量，作者尽可能多地参阅国内外有关对金融机构监管的文献资料、法律规章、处置案例，以及其他经济学方面的理论书籍，借鉴发达国家金融机构市场退出的经验教训，论述金融机构市场退出的理论基础和操作规范，在市场退出研究上取得一定成果，对我国目前的市场退出工作有一定的借鉴意义。

本书当然也会存在一些缺点和不足，但阎维杰同志克服困难完成此作，实属不易，也算是一家之言吧。我仅以此序代为祝贺！



2005.8.1

目 录

第 1 章 金融机构风险及市场退出	1
1.1 背景和意义	1
1.2 有问题金融机构及其市场退出	4
1.3 金融业的特殊性与金融风险	8
1.3.1 金融业的特殊性	8
1.3.2 金融风险与金融危机	12
1.4 金融机构风险的成因	16
1.4.1 金融机构产生风险的原因	16
1.4.2 我国金融机构状况及风险因素	19
1.5 构建我国金融机构市场退出体系	30
1.5.1 有问题金融机构对经济的影响	30
1.5.2 构建我国金融机构市场退出制度的必要性	33
第 2 章 金融机构市场退出的规制	37
2.1 市场退出是市场竞争的必然产物	37
2.2 市场退出的关键问题	42
2.3 银行业金融机构的市场准入	44
2.3.1 银行业金融机构准入监管的原则	45
2.3.2 银行业金融机构准入监管的要素	46
2.3.3 银行业金融机构市场准入监管	52
2.4 金融机构市场退出的形式与程序	54
2.4.1 金融机构市场退出的形式	54
2.4.2 金融机构市场退出的程序	61

2.5 金融机构市场退出的特殊性分析	75
2.5.1 金融机构市场退出的特殊性	76
2.5.2 现代金融机构市场退出制度的基本特征	78
第3章 金融机构市场退出的法律设计	79
3.1 处理有问题金融机构的法律性质和内容	80
3.1.1 金融机构危机处理的法律性质	80
3.1.2 处理有问题金融机构的法律内容	82
3.2 金融机构市场退出的法律责任制度与执法机关	87
第4章 处理有问题金融机构的制度框架	89
4.1 金融机构市场退出的原则	89
4.1.1 基本原则	90
4.1.2 操作原则	90
4.2 金融机构市场退出的标准和条件	92
4.2.1 判断是否已经或即将陷入支付困境	93
4.2.2 判断机构依靠自身能力能否扭转支付困境	95
4.2.3 判断清偿能力是否能承担亏损和损失	96
4.2.4 测算金融机构的市场份额和关闭成本	97
4.3 处理有问题金融机构的制度框架	98
4.4 处理有问题金融机构的相关组织	107
4.5 处理有问题金融机构的资金支持和损失分担	110
4.5.1 处理有问题金融机构的资金支持	111
4.5.2 金融机构市场退出的损失分担	114
第5章 我国金融机构市场退出的制度缺陷及国际比较	116
5.1 我国金融机构市场退出的主要方式及制度缺陷	116
5.1.1 我国金融机构市场退出的主要方式	116
5.1.2 我国金融机构市场退出的制度缺陷	121
5.2 《金融机构撤销条例》存在的问题	125

5.3 金融机构市场退出方式的中外比较	131
5.3.1 发达国家金融机构市场退出方式的法律规定	131
5.3.2 发达国家金融机构市场退出的做法	135
5.4 解决当前我国金融机构市场退出的政策建议	137
第6章 建立风险预警和应急处理授权制度	142
6.1 建立风险预警和应急处理机制的理论基础	143
6.2 金融风险预警系统及其指标的构造	146
6.2.1 金融风险的预警系统	146
6.2.2 我国金融风险预警系统指标的构造	147
6.3 建立金融风险的应急处理机制	153
6.3.1 建立金融风险应急处理机制的宗旨	154
6.3.2 金融公共事件应急处理的适用范围	154
6.3.3 应急处理机制的责任体系划分	155
6.3.4 突发金融公共事件应急预案的制定和启动	155
6.3.5 突发事件的报告制度	156
6.3.6 建立对突发金融公共事件的授权制度	156
6.3.7 中央银行和财政支持	157
第7章 建立金融机构破产制度	159
7.1 建立金融机构破产制度是市场经济的客观需要	159
7.2 世界各国处理金融机构破产问题的经验教训	161
7.3 建立金融机构破产法律制度的原则	163
7.3.1 金融机构破产法律制度应体现的原则	164
7.3.2 建立健全我国金融机构破产制度的配套改革 措施	166
7.4 金融机构破产应涉及的特殊内容	167
7.5 跨国商业银行的破产清算	172
7.5.1 跨国银行破产清算涉及的法律概念	172
7.5.2 处理跨国银行倒闭应注意的几个问题	175

第8章 建立存款保险制度	177
8.1 存款保险制度及其作用	177
8.1.1 存款保险制度的作用	179
8.1.2 建立存款保险制度是我国金融体制改革的必然要求	181
8.2 外国存款保险机构的组织结构和运作	182
8.2.1 美国	182
8.2.2 英国	184
8.2.3 法国	185
8.2.4 德国	185
8.2.5 日本	187
8.3 建立我国存款保险制度的基本构想	188
8.3.1 我国建立存款保险制度的目标	188
8.3.2 基本组织形式及机构设置	189
8.3.3 承保对象和范围	190
8.3.4 存款保险制度的投保方式	190
8.3.5 保险费的承担	191
8.3.6 存款保险制度的标的范围和最高保险限额	191
8.3.7 保险费率的计算	192
8.3.8 存款保险机构的职能与监管当局之间的关系	193
8.4 存款保险制度的最新发展	195
第9章 主要结论及需要进一步研究的问题	200
9.1 主要结论	200
9.1.1 研究金融机构市场退出的意义	200
9.1.2 市场退出是处置有问题金融机构的最后手段	201
9.1.3 金融机构市场退出制度的核心是保护存款人的利益	202
9.1.4 金融机构市场退出需要法律制度的保障	203

9.1.5 政府在金融机构市场退出中应主要采取“市场”手段	204
9.2 需进一步研究的问题	205
9.2.1 强化金融机构的法人治理结构	205
9.2.2 必须公开披露金融机构的风险信息	206
9.2.3 需要建立社会的诚信系统	206
参考书目	208
后记	213

第1章

金融机构风险及市场退出

1.1 背景和意义

经济安全是国家安全最重要的基本要素之一，而金融是现代经济的核心，金融安全是经济安全的核心。一旦金融出现问题，对国民经济的破坏将是致命的，亚洲金融危机已经给了新兴市场国家一个警告。

然而，金融业是高风险行业，经营活动本身带有风险性。金融机构作为以营利为目的的企业，不可避免地会冒一定的风险以赚取利润。谁也无法保证金融机构不出问题，金融机构被市场淘汰也属正常。因此，监管当局必须随时监控金融机构的风险，当金融机构出现问题时，要及早采取措施处置，妥善化解风险，保障金融体系的安全。如何处置有问题的金融机构，特别是使金融机构实现平稳的市场退出是本书讨论的问题。我国目前还没有建立金融机构市场退出的机制，因此，从市场退出角度研究金融安全是我国目前亟须解决的一个重要课题。

金融安全有金融系统安全和金融机构安全之分，大多数金融机构出现问题属于金融系统的安全问题，单个金融机构出现问题则是属于金融机构自身安全的问题。本书讨论的是后一种安全。

金融系统安全的内容主要是宏观货币政策的恰当，币值的稳定，外汇收支的平衡，以及抵御国际游资和外来金融危机侵害的

能力。如果是金融系统有问题，则说明金融制度、宏观经济政策存在问题，宏观经济处在不稳定状态。宏观经济不稳定是很容易被观测到的，如通货膨胀、贸易和国际收支失衡、利率波动等。这些问题的存在，为金融系统安全埋下隐患。

金融机构安全则是指金融机构自身在经营过程中法人治理有效、经营状况良好、资产质量较高、内部控制健全、各种差错较低而处于资金没有危险、资产不受威胁、操作少有事故的状态。单个金融机构有问题，说明该金融机构存在内部控制不严、经营管理不善、风险意识差等问题，应采取措施加强内部管理、健全内部控制、提高风险意识。单个金融机构有问题可以引发金融系统出现问题，使整个金融系统普遍处于不稳定的状态。因此，金融监管部门的任务就是解决每个金融机构存在的问题，防止单个金融机构的问题引发出金融系统的问题。

金融机构安全有主动安全与被动安全之分。所谓主动安全是指金融机构能自主决定的安全，如金融机构健全的法人治理结构、明晰的产权关系、完善的内部控制制度、良好的风险控制机制、严格的授信制度、充足的资本、审慎的会计核算、恰当的准备金、高管人员的道德意识和风险意识、方便可靠的电子设施等，通过这些防止金融机构自身出现风险。所谓被动安全是指金融机构不能自主决定的安全，如良好的经济秩序、可靠的社会信用体系、恰当的货币政策、健全的法律制度、较少的金融案件等。金融机构自觉地、主动地去防范自身的风险，是确保整个金融机构安全的根本。

金融监管机关的职责之一就是對金融机构的风险进行管理。风险管理的目标是控制金融风险的产生和处置已出现的风险，防止和减少损失，保障金融活动的正常进行及维护金融秩序的稳定。因此，风险管理的内容通常有两个方面，即产生问题之前的防范和产生问题之后的处置。前者的重点是避免或减少问题的发生；后者的重点则是尽快处理已出现的问题，使其恢复到正常经

营的状态，或者使问题机构退出市场，消灭风险源。

金融机构是从事金融活动的企业，它所经营的是充当一般等价物的特殊商品——货币。经营货币的前提是保证到期支付的信誉，而信誉是观念上的、虚拟的，是以整个金融体系健全、国家经济稳定做后盾的。一旦某个金融企业发生危机、不能履行到期还款义务时，往往会使社会公众丧失对整个金融业信用体系的信心，发生大规模到银行挤提存款的现象，造成银行支付系统的崩溃，导致金融危机。因此，金融机构的风险涉及整个金融行业的安全、正常的经济秩序乃至政局的稳定，成为近年来许多国家共同关注的问题。据国际货币基金组织统计，在过去30年内，180多个成员国中大部分国家的银行部门发生过较严重的问题，都在不同程度上影响了货币政策的实施和经济稳定。许多国家为此付出了高昂的代价，有的国家直接用于应付银行业危机的财政支出达到其国内生产总值的10%以上，在部分国家甚至造成了经济和政局的动荡。我国金融机构风险的状况也令人担忧。自1993年以来，我国已对金融机构进行了多次整顿，关闭了所有的资金融通中心和天津、武汉、广州三个资金市场，清理整顿信托投资公司六次，整顿了债券市场、股票市场，清理了城市信用社，清理了所有由人民银行自办的信用社和企业，……但是，由于缺乏必要的金融机构市场退出的法律建设，金融机构市场退出秩序还比较紊乱，矛盾环生。目前我国仍有很多被清算的金融机构因没有出路而敞口，撤销措施不力，债权债务清理缓慢，形成欠债不还的局面。不解决金融机构市场退出问题，就不能完成金融机构的市场化改革，就难免会出现金融秩序乃至社会秩序的不稳定。

我国已经加入世界贸易组织，2006年将全面放开对外资进入中国市场的限制，那时，外资金融机构全面进入中国市场，我国金融业的竞争将会加剧。一些竞争力弱的金融机构在市场中被淘汰将是不可避免的现象，如果没有处置有问题金融机构的措施，就难保金融秩序的稳定。这就迫切需要建立金融机构退出市场的