

国际货币基金组织
International Monetary Fund

系统性银行危机的管理

Managing Systemic Banking Crises

由 David S. Hoelscher 和 Marc Quintyn 牵头的工作人员小组 著

国际货币基金组织语言服务部 译



中国金融出版社
国际货币基金组织

Managing Systemic Banking Crises

ISBN 7-5049-3541-7



9 787504 935410 >

ISBN 7-5049-3541-7/F·3101 定价: 29.00 元

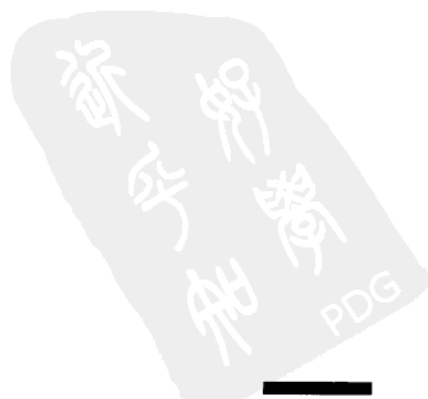
国际货币基金组织
International Monetary Fund

系统性银行危机的管理

Managing Systemic Banking Crises

由 David S. Hoelscher 和 著
Marc Quintyn 牵头的工作人员小组

国际货币基金组织语言服务部 译



中国金融出版社
国际货币基金组织

《系统性银行危机的管理》

英文版权©2004

国际货币基金组织

(Managing Systemic Banking Crises)

Copyright ©2004

International Monetary Fund

《系统性银行危机的管理》

Copyright ©2004

International Monetary Fund

中文简体字版专有出版权属中国金融出版社所有，不得翻印。

This translation is published with the consent of the International Monetary Fund; the International Monetary Fund does not accept any responsibility for the accuracy of the translation. In case of any discrepancies, the original language shall govern.

本刊物经国际货币基金组织同意后出版；国际货币基金组织对翻译的准确性不承担责任。如有任何不符之处，以最初语言版本为准。

责任编辑：仲 垣

责任校对：张志文

责任印制：裴 刚

图书在版编目 (CIP) 数据

系统性银行危机的管理/霍克谢 (Hochscher,D.S.) 等著；国际货币基金组织语言服务部译.—北京：中国金融出版社，2004.11

(国际货币基金组织不定期刊物系列)

ISBN 7-5049-3541-7

I.系… II.①霍…②国… III.银行—风险管理—研究 IV.F830.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 106419 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

市场发行部 (010) 63286832 (010) 63287107 (传真)

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

读者服务部 (010) 66070833 (010) 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 北京佳信达印刷有限公司

尺寸 215 毫米×280 毫米

印张 5

字数 128 千

版次 2004 年 12 月第 1 版

印次 2004 年 12 月第 1 次印刷

定价 29.00 元

如出现印装错误本社负责调换



前言

本文根据近来金融危机中出现的一些新的挑战,对国际货币基金组织关于系统性银行危机管理的一般原则、对策以及技术方面的研究进行了更新。

该项工作是在货币与金融体系部 (MFD)Stefan Ingves 主任和 Carl—Johan Lindgren 的领导下由该部完成的。他们两位基于其在该领域中丰富的经验,对该部开展的此项工作进行了学术上的指导,并对有关问题做了澄清。

文中所用的一些材料最初是于 2002 年晚些时候为执董会编写的,巴塞尔银行监管委员会的核心原则联络小组后于 2003 年 4 月对其进行了讨论。执董们和基金组织工作人员对本文的最后稿提出了宝贵的意见。

本文很大程度上反映了货币和金融体系部银行业系统性问题处工作人员的建树。编写小组成员有 Michael Andrews, Luis Cortavarría, Fernando Delgado, Olivier Frécaut, Dong He, Mats Josefsson, Yuri Kawakami, Marina Moretti, Alvaro Piris, Steven Seelig 以及 Michael Taylor。Silvia Ramirez 协助进行了研究,而且本文如果没有 Sandra Solares 出色的文秘工作是无法完成的。对外关系部的 Gail Berre 对本文进行了编辑,并协调本文的出版。

文中表达的观点以及任何错误均由作者负责,并不代表基金组织执董会或基金组织其他工作人员的观点。



本文使用下列符号：

… 表示数据无法获得；

— 表示数据为零、不足末位数的一半或有关项目不存在；

- 年份或月份之间的“-”（例如，2001-02 年或 1-6 月）表示所跨的年份或月份，包括起始年份（月份）和终止年份（月份）；

/ 年份或月份之间的“/”（例如，2001/02）表示财政年度或财务年度；

“n.a”表示不可获得；

“Billion”表示 10 亿；

分项数据与合计数据之间的微小差异是由四舍五入所致。

本文中使用的“国家”一词并非在所有情况下都是指国际法和国际惯例中所理解的国家领土实体。在此，“国家”一词还指一些单独和独立列示统计数据的非国家领土实体。

PDF

目 录

前言	1
第一章 概述	1
第二章 系统性危机:成因、代价及解决方案	4
系统性危机的出现	4
银行危机的代价	5
银行重组的宏观经济环境	6
系统性银行危机的管理对策	7
重组战略的实施	10
第三章 危机控制	12
战略概述	12
稳定政策	13
负担的分摊和存款人保护	20
第四章 银行重组	21
战略概述	21
法律和机构框架	21
负担分担和损失分摊	22
银行重组选择	22
使银行体系恢复正常	26
第五章 资产管理和公司债务重组	28
战略概述	28
管理不良资产	28
公司债务重组	31
第六章 银行重组和宏观经济政策	35
货币和汇率政策中的问题	35
系统性危机和经济增长	36
危机后的再中介化	39

主权债务重组的影响	39
附录一 银行危机的成本	43
附录二 银行危机案例研究	46
参考文献	67
专栏	
1.银行问题解决措施的专用术语	2
2.银行危机的类型	5
3.从近年来系统性银行危机中得出的一些指导原则	10
4.美元化经济体中银行挤兑的处理	14
5.印度尼西亚银行关闭的正反两面经验	18
6.存款冻结：厄瓜多尔的情况	19
7.确定银行清偿能力时的困难	24
8.如何评估银行的资金状况：土耳其的例子	25
9.土耳其公共注资计划的要素	26
10.集权化资产管理公司的适当设计特征	30
11.公司债务重组的良好做法	32
12.公司重组的最佳做法	33
13.存款人对合同变动的反应	41
表	
1.一些系统性银行危机情况下的流动性支持	13
2.全面担保：实施情况概述	17
图	
1.部分危机国家的财政代价	6
2.资产管理的选择	29
3.部分危机国家产出损失估计	37
4.部分危机国家银行存款和贷款的演变，1990-2001 年	40
附录表	
表 A1.1.若干银行危机的财政成本	44
表 A1.2 若干银行危机的财政成本：资料来源和国别信息	45
表 A2.1.对危机前后银行体系的描述	46
表 A2.2.危机的爆发与遏制：金融和货币措施	49
表 A2.3.重组阶段：司法和机构措施	52
表 A2.4 重组阶段：金融和公司措施	56
表 A2.5.受损资产的管理	60
表 A2.6.危机的消退	64

第一章 概述

本文借鉴了系统性银行危机有效管理的一般原则、对策及技术。¹本文中概括的一些经验教训来自于基金组织工作人员的经验积累。从先前危机中总结出来的危机管理原则和做法均由基金组织执董会进行过讨论，并在讨论后出版。²近年来出现的一些金融部门危机及其处理带来了一些新问题，并提供了一些新的经验。具体地说，阿根廷、厄瓜多尔、俄罗斯、土耳其以及乌拉圭等国的银行危机都是在高度美元化经济体、高水平的主权债务和/或财政资源受到严重限制等背景下发生的。这些因素带来了新的挑战，因为许多处理银行问题的常用措施的有效性都受到了影响。

银行独有的特点——其在中介和增长、价格稳定和支付体系中的关键作用——使得对银行业问题的处理明显不同于对其他公司破产案的处理。然而，本文重点放在系统性危机中出现的一些问题上，而非放在对具体银行问题的处理上。巴塞尔银行监管委员会的一个工作小组最近提出了一份报告，对正常情况下一些银行问题的处理进行了研究。³本文援引了此报告的结论，并应被视为是对其结论的补充。此外，基金组织和世行共同开展的一个项目还在对法律问题进行深入

讨论。⁴

系统性银行危机的管理是十分复杂而且需要进行多年的工作。尽管解决最初的流动性危机可能只需要几周的时间，但是，解决系统性银行危机和有关的公司债务重组可能需要几年才能完成。而且，最初的一些措施往往都是宏观性的——旨在恢复信心，而中期的重组很大程度上则是微观方面的工作。

银行危机管理成功的关键在于对银行业的对策与总的政策框架进行协调。这种危机的管理往往需对宏观经济政策执行中的大多数方面进行调整。尽管本文只是集中讨论银行重组的问题，但是，政策制定者应清楚银行重组更为广泛的政策背景。解决银行业的问题也必须要在支持性宏观经济环境内进行。从整个危机周期看，往往需要当局综合处理好货币和汇率政策（包括可能实行资本管制）以及财政和债务管理政策之间的关系。宏观经济政策必须与处理银行部门问题的框架相一致。

银行危机往往会对社会带来高昂的代价。如果执行了适当的政策，则可将银行危机的代价减少到最低程度。必须迅速地制定出银行业对策，并加以有效地执行。面对危机如果处理不及时则会增加这种代价，并会使危机持续更长的时间。如果银行的股东和债权人权力过大，从而可使其将最终的代价转嫁给政府，则可能需要对银行业

1. 对于系统性危机的定义存在一些不同的见解。系统性危机通常是指这样一种危机，即银行体系以及由此而造成的支付体系和实际部门的稳定性受到了威胁。

2. Lindgren, Garcia 及 Saal (1996 年)，基金组织 (1997 年)，以及 Lindgren 等人 (1999 年)。还请参见国际清算银行 (1999 年) 和 Dziobek 和 Pazarbaşıoğlu (1997 年)。

3. 巴塞尔银行监管委员会 (2002 年)。

4. 基金组织和世行的一个联合项目正在制定处理银行破产的法律和机构问题的原则 (见基金组织和世行联合编写的文章，即将发表)。关于此问题，还可参见 Asser (2001 年)。

专栏 1. 银行问题解决措施的专用术语

一些与银行问题解决措施有关的术语有多种含义。下面是本文中用到的一些术语：

干预或收购当局对一些资不抵债或失去生存能力的机构的干预或收购是指对某家银行进行控股，即将管理层和股东的权力接管过来。“被干预银行”一词是指对其采取了这种措施的银行。这种银行可能会被关闭，或是在其财务状况得到进一步厘清，在适当的解决方案基础上做出决定之前，在当局的控制下继续开业。这种方案包括清算、合并或出售、转让给一家桥梁银行、由政府充实资本以及出售和转让部分资产或债务。处于这种程序中的银行被称为“已处理银行”。

关闭意味着银行不再作为一个法律实体开展银行业务。关闭可能是通过一系列的解决方案使某家经营不善的银行有序退出的法律程序的一部分，这些措施包括清算或是将其资产或债务全部或部分转让给其他机构。待重组的银行可能只有一堆不良资产。执照被吊销的银行通常即告关闭。

清算是一种法律程序，即将某个机构的资产进行出售，并对其负债尽可能地进行结算。银行的清算可以是自愿的，也可以是强制性的；可以在一般的破产程序下来做，也可在破产程序之外进行；可有法院的参与，也可没有

法院的参与。在清算过程中，资产出售所得按法律规定的优先顺序偿还债权人。在出现对几家机构同时进行快速清算的系统性危机情况下，可能需要有特殊的程序或专门的机构来进行负责清算工作，因为现有的结构无法及时完成此项工作。

合并(或出售)对某家机构进行合并或出售是指将该机构的所有资产和债务转让给另外一家机构或由另外一家机构予以吸收。合并可以是自愿的，也可以由政府出面进行帮助。关键问题是避免在经营不善的银行之间进行合并，这种合并会导致更大的经营不善的银行，或者会削弱原先状况不错的银行。

购买和承担操作，即由一家具有清偿能力的银行购买破产银行全部或部分资产，包括其客户基础和商誉，同时也承担其所有的债务。在政府支持的购买和承担操作中，政府通常是用债券向购买银行支付资产和负债的差额。购买和承担操作可能包括某种卖出期权，允许购买银行在规定的时间内退还某些资产，或是针对部分或全部资产做出契约性的盈亏共担安排。

桥梁银行使用某家临时性的金融机构对一家或几家破产银行的良好资产进行接收和管理。允许桥梁银行从事某种银行业务，如提供新的信贷和对现有的信贷进行重组。

的法律框架进行修改。银行的诊断工作需迅速进行。应制定出银行业对策以及存款人的保护政策以避免这样一种认识：银行是不会倒闭的。相反，银行业的对策的目标是：银行体系在中期里应是充满生存能力的、可行的。

为了限制危机对公众的代价，银行重新充实资本应首先考虑私人资本。为此，让私人部门最大程度地参与银行部门的重组将是十分有益的。后面这项措施还可能包括减少外国投资进入银行体系的障碍。对于使用公共资金，则应有明确和

透明的规定。此外，使用公共资金的政策应考虑到公共部门财政在中期里应是可持续的。最后，为降低银行危机的最终代价，应采取一些适当的措施，最大程度地收回一些资产，并对被干预银行进行最大程度的重新私有化（参见专栏 1 关于银行问题解决方案的术语）。

完整的危机管理周期包括一系列独立的事件。要对这一系列的事件的顺序加以描述和说明不是一件容易的事，其所呈现的虚假的有序性甚至会有有一定的欺骗作用。十分重要的是要记住：

没有一个描述会给出一个适合所有情况的处理银行体系性危机的模型。各国的情况会有一些共同的线索和相似之处，但是，最终，所有的国家都不得根据其特定的经济、法律、机构以及政治情况来对症下药。本文的意图也只是想对现有的工具及其使用进行介绍和讨论。

本文的结构如下：第二章简要地介绍系统性危机的成因、其代价以及危机管理对策。第三章

介绍危机早期阶段的遏制。第四章讨论第二个方面的内容，即银行的重组，第五章介绍第三个方面的内容，即不良贷款的管理和公司债务的重组。第六章讨论银行重组和宏观经济政策间的关系。附录一讨论如何衡量重大系统性危机的财政代价。最后，附录二对 20 世纪 90 年代早期的重要的系统性银行危机进行了案例研究。



第二章 系统性危机：成因、代价及解决方案

系统性危机的出现

当一家或多家银行出现严重问题并对实体经济产生重大的负面影响时，即会出现系统性危机。这种影响往往是通过支付体系、信贷流量的减少或资产价值的破坏体现出来的。系统性危机特点往往表现为债权人（包括存款人）对有清偿能力和没有清偿能力银行的挤兑，从而威胁到整个银行体系的稳定性。这种挤兑往往是出于对在任何价格下都无法取得支付手段的担心，而且在银行部分准备金制度下，这会导致争抢高能货币和外部信用额度的撤销。

债权人失去信心可能是因为认识到银行体系存在严重的薄弱环节。这种认识可能是由经济和政治事件引起的。1997年亚洲一些国家出现的危机就是近年来出现的这种危机的一个例子。⁵在银行体系十分健全的情况下，债权人也可能由于宏观经济政策不善、外部冲击或是不适当的金融部门改革的时间安排而失去信心。由此而产生的流动性危机，如果管理不当，会导致金融恐慌和失去清偿能力。20世纪90年代国际资本市场的一体化给银行危机带来了新层面的问题。外国投资者对宏观经济薄弱环节的感受、对宏观经济政策未来走向的担心、政治动荡以及对其他国家危机传染的担心都会导致国际债权人情绪的迅速

恶化（对银行危机成因更为深入的讨论请参见专栏2）。

系统性银行危机的处理与稳定时期个别银行破产的处理有着重要的不同。在稳定时期里被认为是适当的政策，在系统性危机情况下可能会加剧不稳定性，从而使得私人部门进一步失去信心，并会使恢复放慢。例如，在稳定时期，对存款人的保护有限，紧急流动性帮助的条件十分严格，而且也会很快对资本不足或资不抵债的银行进行干预，解决问题。然而，在系统性危机情况下，情形会发生迅速的变化，银行的状况会迅速恶化，而且对银行真实状况的了解往往很有限，甚至是过时的。在此情况下，政策的目标应是制止存款人信心的丧失，保护支付体系，恢复银行体系的清偿能力，防止宏观经济出现进一步的恶化。

成功的重组要求政府在危机出现的最初阶段就采取果断的措施。采取坚定的措施来加强宏观经济政策、实施结构改革，可以减少危机的影响。然而，在早期阶段里，往往缺少这种坚定的举措，因为当局（和市场参与者）需要时间去认识到形势的严重性，或者更糟糕的是，政府根本就否认这种危机的出现。措施的迟缓可能会妨碍或放慢存款人信心和进入国际资本市场的恢复，而且会恶化危机。对近年来在阿根廷（2002年）、巴西（1999年）、俄罗斯（1998年）以及土耳其（2000年）出现的危机所做的比较显示了迅速、有力的政策调整的重要性。

5. Lindgren 等人（1999年）。

专栏 2. 银行危机的类型

银行体系危机通常来自于多个方面，而且这些方面都是相互影响的，从而恶化和加剧了这种危机。鉴此，这些所讲的类型都是人为的区分，而且只是用于有限的分析之中。最多也只是从大类上反映出某个危机的最为基本的特点。

基于银行危机的成因，大体上可分为两种类型：主要是微观经济方面的和主要是宏观经济方面的。由于微观经济方面的原因产生的危机很大程度上与银行的管理不善有关。松弛的贷款制度可能会助长资产价值泡沫，或是导致银行资产的过度集中。不健全的风险控制措施往往是一些危机发生的重要成因，并会导致种种资产负债表的缺陷——造成资产负债表很大的不匹配(或是货币或是期限)，或资产质量的恶化，或导致巨额的未实现亏损。资产负债表有缺陷的银行最容易受到冲击，而且甚至是一些较小的外部事件都足以带来信心的丧失和大面积的挤兑。

由于宏观经济原因造成的危机往往是由银行体系外部的因素引发的。宏观经济政策环境的恶化可能会造成银行危机，甚至对于管理十分健全的银行体系也是这样。在强有力的法律和监管框架下管理良好的银行体系可能会由于不当宏观经济政策的影响而出现问题。尽管管理良好的银行能够吸收一些宏观经济冲击，但

是，持续的不合理的货币、汇率或财政政策会带来金融压力，这些压力可能会超过银行的抵御能力，从而影响到其清偿能力，迫使其从事一些高风险业务。这些政策影响银行的途径取决于银行资产负债表的结构。例如，如果对政府存在巨大的风险暴露(往往是由于高收益政府债券)，会增加不可持续的财政政策对银行的影响。金融合同的美元化尽管可以提高中介程度，也会使银行受到不合理汇率政策的影响，因为甚至在没有货币不匹配情况存在时，银行也会暴露于未对冲汇率风险的借款人的信用风险。即使总体上看，资产负债表的结构是合理的，银行也会受不可持续的货币政策的影响，并导致较高和波动性较大的利率。很显然，情况最糟糕的危机是宏观经济冲击影响虚弱的银行体系。

只要银行仍然具有流动性，银行的困难就会拖延较长的时间，直到某个触发事件使得债权人银行体系失去信心，导致普遍的挤兑。许多事件都会触发信心丧失，如某家银行失去了流动性(当地传染)，对政府及其执行宏观经济框架的能力失去信心，或是在某个与其有金融和贸易联系的国家出现了系统性危机(国际传染)。缺少适当的措施，或对出现的危机的处理迟延都会促成银行的挤兑。

银行危机的代价

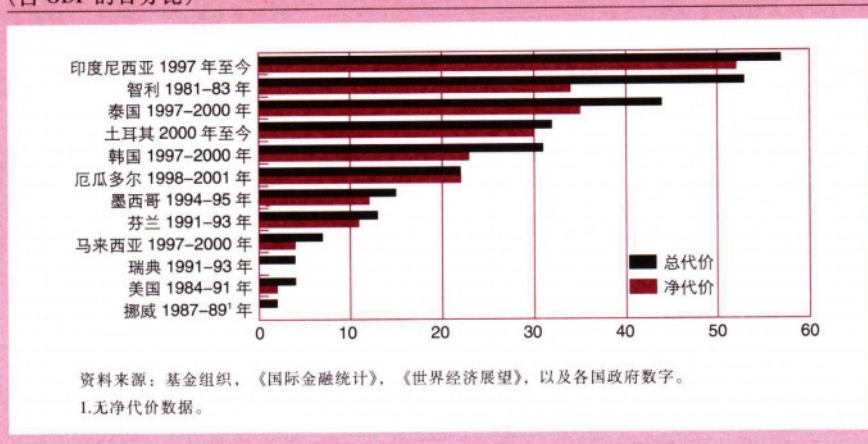
对银行危机的代价进行衡量是一项棘手的工作。⁶此项工作需对社会的总代价(这是难以计量的)和财政代价进行区分。前一个概念的讨论可参见第六章。此处述及的是财政代价。

银行危机的代价有很大的差异。对公共部门

的代价在不同国家各不相同，在俄罗斯和美国，这种代价很小，接近于零，在印度尼西亚则超过GDP的50%(图1和附录一)。影响对公共部门的总代价主要有三个因素：最初的宏观经济条件和金融部门情况，当局的政策反应(即所采取的具体措施)，以及成功收回危机期间获得的资产价值的程度。财政代价不一定代表整个经济的损失，因为有些支出是对国内私人部门的转付。银行业的危机，从宏观经济的不稳定以及失去的增长角度看，还会对经济带来代价，而这方面的代

6. 参见 Frydl (1999 年) 和 Frydl 和 Quintyn (2000 年) 的著述。

图 1. 部分危机国家的财政代价
(占 GDP 的百分比)



价的估计是十分复杂的。

总代价可按政府和央行发行债券、国库对流动性的支持、存款担保支付、重新充实资本代价以及不良贷款的购买等方面的支出进行计算。对公共部门的净代价则是从总代价中减去资产销售、股权出让以及被重新充实资本的机构所偿还的债务中收回的价值。⁷

从近年来的危机看，总代价的差异很大。最初的宏观经济和金融部门的条件是决定这种差异的重要因素。例如，亚洲国家金融和公司部门存在的弱点使得金融机构更容易受到资产价值下跌、贬值以及资本回流的影响。这种脆弱性反过来又促进了投机性攻击，加快资本的外逃，从而扩大了损失，增加了最终解决方案的代价。

当局的政策反应也十分关键。例如，俄罗斯就没有提供普遍担保，也没用公共资金对银行进行重新资本充实。这样做给国家带来的直接代价低，尽管如果进行更为积极的政府干预对整个经济的代价会低一些。从宏观经济调整和处理银行破产的角度衡量的政策反应的质量，影响到危机

的严重程度。缺少政策协调，或是没有明确的、清晰的对策，则会增加对整个经济的代价，使危机拖的时间更长，影响控制存款人挤兑的措施，增加对借款人、股东和存款人的不确定性。较晚地确认到危机的系统性还会增加最终的代价。例如，上述两方面的因素对 20 世纪 90 年代中期在委内瑞拉发生的危机都十分重要。

影响净代价的最后一点差异是，国家从危机期间收购资产中成功回收的价值的多少。两个方面十分重要：不良资产的出售和在重新充实资本期间收购的银行的重新私有化（或股权的出让）。收回成效的差异可能是很大的。瑞典和挪威收回了与危机有关的所有代价，而且在收购银行中保留了股权，但是，总起来看，回收率是很低的。不良贷款的市场价值通常会迅速下跌，而在银行和企业中的股权可能会随着其复苏升值，但也可能跌至零。同时，在许多情况下，如在美国，从资产处置中得到的资金都循环利用了，并被用于其他机构的重新充实资本，从而降低了总的支出。

银行重组的宏观经济环境

与总的宏观经济框架协调是危机管理成功的

7. 附录表 A1.2 提供了这些数据和所用方法的进一步讨论，以及数据来源和一些重要的国别情况。

关键。系统性的金融危机会影响到经济的大多数部门，要求在经济政策实施的大多数方面进行调整。尽管本文的重点是放在银行体系的重组上，但是，政策制定者需清楚这种政策调整需考虑更为广泛的政策背景。银行重组的实施须结合支持性的宏观经济政策，考虑现行宏观经济政策的局限性。此外，控制危机的措施以及对银行进行结构调整可能会产生宏观经济影响，在银行问题解决方案的设计过程中应考虑到这些影响。

危机爆发时，可能需对宏观经济政策进行调整，以恢复对银行体系和货币的信心。政策组合取决于宏观不平衡的性质和银行体系的状况。然而，在出现债权人对银行体系进行挤兑，同时价格水平、净国际储备以及汇率面临压力的情况下，实行临时性的紧缩政策可能是不可避免的。综合性的宏观经济政策调整对于恢复稳定性、降低最初上扬的利率以及恢复经济的稳定都将是必要的。

在不仅出现对存款的挤兑同时也出现对外汇的挤兑的情况下，当局可能需要考虑实行资本管制。资本的管制要取得成效必须十分严格，而且其设计应考虑到很快会出现规避措施的可能性。这种严格的设计对于确保将管制的经济代价有效地减少到最低程度是十分关键的。⁸

非金融公共部门的操作往往处于金融危机的核心位置。长期通过央行的信用扩张来融资的财政赤字，往往会引起通胀和资产价格的泡沫。此外，政府债台高筑也会损害债权人和存款人的信心，从而使得银行体系更加容易受到挤兑压力。因此，税收改革以及支出事项的优先安排，在许多情况下，是对系统性金融危机所做的广泛的政策反应的一项重要内容。财政调整道路的设计必须明确地包括在广泛的系统性金融危机的对策中。⁹然而，在主权债务动态无法持续的情况下，实现主权债务可持续性的措施往往可能会造成银行体系失去清偿能力，从而增加对政府和整个经济的代价，减少或抵消了减免债务带来的好处。因此，银行和债务重组的对策须加以密切的协调，

而且两者之间应保持一致。

随着宏观经济政策姿态和货币政策工具的调整，当局可能还需加强对主权债务的管理。银行危机的解决方案会对财政带来一些影响，而且所采用的措施需与公共债务的中期可持续性保持一致。当局应力求确保债务的增长不会过度，且应与货币和财政政策目标密切协调。期限结构、汇率风险暴露以及或有债权的变化都应作为整体金融解决方案的一部分，因为它们会影响解决危机方案的资金代价。¹⁰

系统性银行危机的管理对策

系统性银行危机的管理对策的制定需针对具体的国家条件。具体的国家因素包括危机的成因、宏观经济条件和该国的发展前景、银行体系的财务状况、内外部传导的风险以及可使用的解决工具。¹¹近年来，出现了两个极端的例子。银行危机出现在银行体系薄弱、银行体系的资产和负债主要以本币计值的国家，而且政府具有相对广泛的解决问题的工具。亚洲的危机很大程度上反映了上述这些情况。相反，那些银行体系一直相对较强并且实行高度美元化的国家也出现了危机，但是，这些国家的政府所具有的解决问题的工具都十分有限。最近在拉美国家发生的危机反映了这种情况。尽管未来的危机可能会介于这两种极端情况之间，但是，上述两种情况反映的方法上的区别则为如何根据当地的情况采取针对性的对策提供了指导。

任何一项策略通常都包括三个相互联系的方面。第一个也是最为紧迫的措施就是处理好突发的流动性危机。银行体系的负债须稳定下来，而且存款的挤兑需立即加以制止。第二项措施是清除系统中那些失去清偿能力或没有生存能力的银

10. 参见基金组织和世界银行（2001年）和世界银行（2001年）。

11. 国别因素还包括银行体系和公司部门的所有权结构；人力资源的局限性；法律、监管、司法以及行政框架；透明度的传统；以及政治上的连续性和领导人的素质。这些因素都会影响解决对策的节奏和其成功。

8. 参见 Ishii 等人（2002年）。

9. 参见 Daniel 和 Saal（1997年）。

行，恢复财务稳健和盈利能力。对策的第三项措施是针对中期目标，重点在于对不良贷款进行财务重组，并对银行借款人的业务进行重组。

危机的控制

银行危机最为紧迫的一项措施是将银行的负债稳定下来——阻止存款人和债权人的挤兑。中央银行作为最后贷款人应向银行体系提供充分的流动性，以保护支付体系，并使当局有时间找出危机的原因，制定出适当的对策。在流动性急剧增加的情况下，央行应使用其货币工具来中和由此而产生的货币供应的增加。此外，这种支持应限于那些具有清偿能力的银行。然而，在危机的早期阶段，很难对资不抵债和失去流动性进行区分，而且政府必须在危机得到解决的情况下，对央行重新进行资本充实。在高度美元化的经济体中，央行提供紧急流动性的能力受到国际储备水平、进入国际市场的能力以及国际金融机构的支持等因素的影响。在此情况下，流动性也许不可得，需要在银行问题的解决上采取更为大胆的措施。

如果全面担保是可信的，则能够恢复投资者的信心，稳定银行的负债。全面担保使得政府有喘息的时间，去制定一项全面的重组策略。它还可使得解决经营不善的银行的问题更为容易，因为对银行的干预和关闭一些银行不太可能会造成存款人的恐慌。然而，全面担保本身并不能控制流动性危机；此项措施要奏效，需作为可信的稳定性一揽子措施的一部分。此外，应将全面担保中存在的道德危害风险，与这种担保带来的好处相权衡。在公共债务动态不可持续，或是银行体系是高度美元化的情况下，全面担保不一定能取信于民。如果美元化程度不高，即可按市场汇率换算的本币等值额对外币负债进行担保。

如果市场化的稳定性措施无法控制危机，当局也许必须诉诸于行政措施，避免货币失控。这种措施包括对存款的证券化、强制性展期或是对存款进行冻结。这些措施会在不同程度上限制存款人提取款项的能力。行政性措施会造成重大的

经济扰乱，因此，应作为其他措施都失败的情况下一种阻止挤兑的最后措施。

银行的重组

结构调整对策的第二项措施是恢复银行体系的盈利能力和清偿能力。首要的工作是搞清银行亏损的规模和分布。监管数据可能太旧，所以应基于统一的作价标准开展数据收集工作。接下来即将银行分成三类，即：有生存能力并符合监管规定的；没有生存能力并不具备清偿能力的；及有生存能力但资本不足的。在后一种情况下，需对现有股东对其银行在可接受的期间里重新充实资本的能力进行进一步的评估。

确定银行是否具有生存能力是对重组工作进行管理的一项关键工作。在危机期间，银行的财务报表和资产价格往往是被扭曲的，使得银行的财务状况难以确定。在此情况下，可通过对两个因素的考察来确定银行的生存能力。首先，银行必须基于现实的宏观经济假定，制定一项中期业务计划和现金流动预测，显示今后的盈利能力和中期的财务状况。其次，股东必须负起责任，并在财务上是健康的。任何一项经营计划都可能会出差错；股东须随时准备采取纠正性措施。此外，当局须对今后经济可吸收的业务量提出看法，并制定银行评估的标准，旨在建立一个健全的银行体系。¹²

处理手段取决于银行的财务状况和中期前景。所有具有清偿能力但资本不足的银行都须提出可接受的结构调整计划。银行的重新充实资本可逐步实施，同时辅之以一项可接受的结构调整计划。对于资不抵债的银行，应加以干预，并将其转给负责银行整改的机构，由其来决定是否将其关闭，还是让其继续开业。如果关闭一家银行，则应确定如何对其资产和负债进行管理，包

12. 该项建议并非为了确立和保护一个核心银行体系；原则上，金融机构何为赢家何为输家应由市场力量来确定。当局只应制定统一的、透明的适用于所有银行的规则。如果需要对银行体系进行整顿，则必须制定强有力的审慎规定，以确保金融中介的持续。

括不良资产、良好资产和存款。如果让一家银行继续开业，整改机构则须决定一些选择方案，包括是否用公共资金对该银行进行重新充实资本；立即将其出售，或是作为与某个私人机构进行合并的对象；或是将其与另一个有清偿能力的由政府所有的银行进行合并。

在重组策略中应对负担的分担问题做出明确的决定。银行危机反映了银行及其借款人的亏损。这种代价应由银行股东、存款人、其他债权人以及纳税人来承担。这种代价如何支付以及如何将这种代价在不同的方面之间进行分配既是一种政治决定也是一种技术决定，对此，必须在制定对策的过程中加以考虑。此项工作是十分棘手的，因为亏损的确定是十分困难的工作，不良贷款也没有明确的市场价值，而且随着经营环境的不断变化，亏损的规模也在不断改变。解决这些问题须有强有力的和有凝聚力的政治领导。

在一些情况下使用公共资金来支持私人银行要有充分的理由。当局可以帮助一些私人银行所有人实现代价最低化的整改。在此情况下，在股东注入新的资金的同时，政府也可提供一些公共资金予以配套。在经济中没有充足的资本，并且外国人的兴趣也很有限的情况下，公共参与充实资本也许是合理的。在银行出现的问题是由于公共政策造成的情况下，提供一些公共资金也是合情合理的。

一旦银行体系稳定下来，并且公司的重组和资产的处置都上了轨道，当局即需转向强化金融体系和促进重新中介化。此阶段的任务包括确定私人 and 公共金融机构的角色，加强审慎监督和监管监督，提高透明度。市场纪律必须得到加强，危机最严重的时候采取的一些保障措施须以安全但有意义的节奏逐步取消。破产银行的退出规则须予以加强；法律、司法以及机构框架须得到强化，以促进一个有效的、竞争性的银行体系。

对于在危机过程中予以国有化的银行应妥善处理，这是必须做出的困难决定。银行及银行资产的重新私有化应符合认真制定出来的对策。政府还应决定从经济今后的预期增长角度如何最大程度地提高银行的净值，或是通过尽快地将国有

化的资产剥离开来，或是采取分步实施的措施。¹³同样地，政府须决定如何更好地强化市场竞争。一些小银行的私有化可以强化市场竞争，但是，也许难以吸引充分的买家。一个大机构可能较容易地在市场上卖出，但这是以降低市场的竞争性为代价的。对于外国投资者的地位也须加以明确。目前，在危机解决阶段尚没有什么经验，今后，这将是一个十分重要的政策问题。

资产管理

危机管理的第三项措施是资产管理和公司债务重组。在处理不良资产方面银行有三个选择：对贷款的结构进行调整，对贷款进行清算，或是将此资产出售给某个专业机构进行处置。此资产管理过程是与公司的结构调整交织在一起的。设计不善的公司债务重组方案会妨碍金融部门的结构调整，甚至会使其出现逆转。此阶段危机管理的目标是寻求做出一种安排，使得银行可以维持正向现金流动，深化与有清偿能力借款人的业务关系，以及鼓励公司债务的重组。

银行和公司须以及时、有序并公平分担负担的方式对公司的债务进行重组。政府往往也需采取措施确保银行在与借款人进行谈判时不会处于不利的地位。必须强化正式的破产规则，同时，应建立制度和机制，鼓励进行庭外解决。对公司债务进行财务重组应在更为广泛的对公司的业务进行重组的背景下进行，这是公司保持其盈利能力、进行新的投资和取得银行贷款以及经济实现增长的前提条件。如果无法对贷款进行重组，应对其加以清算，或是对抵押品进行拍卖。

对于受损资产的管理，从制度上看，可有几种选择。对于不良贷款，可由银行加以管理，或是出售给专业化的资产管理公司，这种资产管理公司可以是私营的，也可以是公有的。尽管每种方案都有其优点和缺点，但是，经验表明，通常，私营金融机构的对策会更为迅速，更为有

13. 同时，政府需要考虑到政府对某家银行行使管理的时间太长可能带来的问题，如，政治影响，缺少管理能力等等。