



杨帆 著

金融危机处置 与退市法律保障

 中国社会科学出版社



杨帆 著

金融危机处置 与退市法律保障

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

金融危机处置与退市法律保障 / 杨帆著. —北京: 中国社会科学出版社, 2003.9

ISBN 7-5004-3843-5

I. 金… II. 杨… III. 金融危机-研究-中国 IV. F832.59

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 022801 号

责任编辑 张 红

责任校对 修广平

封面设计 汨 泉

责任印制 戴 宽

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029453 传 真 010—84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京盛华印刷厂 装 订 海东装订厂

版 次 2003 年 9 月第 1 版 印 次 2003 年 9 月第 1 次印刷

开 本 850×1168 毫米 1/32

印 张 12.125 插 页 2

字 数 300 千字 印 数 1—5000 册

定 价 26.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序

葛心華

在商品供应不足时，人们将银行巨额居民储蓄存款比做“笼中虎”，担心一旦猛虎出笼横扫市场。如今大量银行不良资产却变成“野外狼”。截至 2001 年底，估计不良资产规模至少已达到 3.2 万亿元人民币（1998 年前剥离到资产管理公司 1.4 万亿元，2001 年底各银行又出现 1.8 万亿元）。也就是说，13 亿中国人手中，人均 2461.6 元人民币银行存款存在很大风险。

“十五”期间，为力争银行不良资产平均每年下降 2—3 个百分点，国家提出建立现代金融企业制度，进一步完善金融市场，提高社会资金使用率，提高制定和执行货币政策的水平，提高监管水平；扩大金融开放等改革措施。但是，金融风险并不是只靠金融机构一家努力就可以化解的。企业的发展，才是消除企业亏损、财政赤字和金融不良资产所造成的隐患，推动国民经济有效增长的根本出路。而完善的法律体制，才是保障经济发展、规避金融危机，维护人民利益最有效的保障。舍此别无他途。

在“吃饭财政”没有根本改观的情况下，财政的确很难去消化 3.2 万亿元不良资产（且不评说用纳税人的钱去弥补金融企业的亏损是否合理）；在个人储蓄已占 10 万亿元的客观情况下，国家又怎能轻易放手让国有金融机构破产。社会稳定事关大局，怎么能够用个人储蓄去填补金融窟窿。因此，化解现存金融风险，

寻找恰当的风险承受主体,设立一个各方面都能承受并且可以接受的危机处置方案,选择合理的金融退市通道,是当前健全和完善中国金融市场、保障国家金融安全的首要任务。为此,研究并建立金融危机处置和退市保障法律机制就显得格外重要。

近年来,中国金融危机处置机制和退市保障的手段、方式和途径,已发生了根本性质的变化。1999年1月16日,广东省国际信托投资公司(以下简称“广信”)以破产方式退出金融市场。新的退市方式在可以保护更多人利益的同时,也可能给部分投资者和客户造成更大的损失。形势已逼迫所有与金融相关的个人、企业、金融单位、监管机构和政府部门,不能不密切关注中国金融危机处置方案的决策、金融机构退市法规制度的选择;不能不真切关心哪一种退市方式和途径对自己更为有利,而且更能有效地规避风险。找到最佳方案的根本在于建立和健全危机处置机制和金融退市法制,这就是青年学者杨帆同志着重研究和试图解决的难题。

危机处置和金融机构退市对国家金融安全的保障、企业、个人权益影响之重大,众所周知。“广信”危机处置和退市的过程非常谨慎、保密严格,共和国总理、广东省政府、人民银行总行、全国各商业金融机构,海内外等各方面都异常重视。但消息公开披露后,其结果不但大出人们意料之外,而且还造成投资者巨大的经济损失,从而引起国际金融市场轩然大波,并导致中国国家信用度急剧下挫。此种情况在中国金融发展过程中史无前例,绝无仅有。其中应该引起我们深思的是:今后,像“广信”这种危机处置和退市方式,还会在哪些金融机构身上发生?国家对内、外资金金融机构退市会采取什么样的态度?外资金金融机构在中国的经营是否就比国内金融机构更加安全、更加可靠而更没有风险?外资金金融机构实力评估是否更难把握?外资金金融机构退市及其影响是否更为复杂?外资客户权益是否更难得到保障?退市后对外资是否更加困难?不管什么金融机构发生业务往来,一旦退市,在危机处置中应该如何最大限度地保护自己资金的安全?

对公存款和个人储蓄应该如何保护？债权债务的清偿、抵消和偿付有哪些国际通用原则？以上疑问是许多人探索的焦点也是杨帆同志试图回答的难题。

金融危机处置和退市法律保障的研究，在实践中是热点和难点，理论上急需填补空白和得到完善。因为国际金融法律发展的历史表明，各国市场准入和退市的法律是与市场经济同步成熟和发展起来的。因此，其退市的法律就散见于很多一般性的法律之中。所以，在不少国家法律体系中并没有形成专门的金融危机处置机制，也没有系统的退市法律规范。但法律的发展总是随风险的发展而发展的。20 世纪 30 年代，金融大危机促进了以美国“G 条例”为代表的、构筑金融防火墙性质的一系列金融法律体系的产生。世纪之交，拉美和东南亚金融危机爆发，日本积累了巨大金融风险，美国产生了巨大财政赤字，中国以及不少发展中国家也开始形成金融风险。在新的危机和风险面前，各国金融法律显得捉襟见肘。为维护国际金融体系和各国金融秩序，有必要产生全新的金融法律法规体系，特别是产生新的专门系统的危机处置机制和金融退市的法律法规体系。几年前，日本经济泡沫和美国安信门事件，戳破了发达国家先进会计制度和法律体系完美无缺的神话。正因为如此，根据中国的客观情况，建立具有中国特色的金融危机处置机制和退市法律保障体系，不仅是危机处置和安全稳定的现实需要，更是化解中国金融风险的必然。

青年学者杨帆同志选择这个课题进行研究，并拿出初步研究成果，急形势之所急，应社会之所需，应该充分肯定。我们走的是前人没有走过的道路，处理的是关系到国家金融安全大局的问题，所以，既要勇于开拓，也要周密论证，实施中更要特别谨慎。希望本书为探索 and 解决金融运行中的问题有所裨益，发挥作用。

2003 年 1 月 14 日

前 言

当前要有效防范和化解金融风险，就必须建立和健全金融危机处置和退市法律保障体制。

因为，中国金融市场的完善和发展，需要建立和健全金融危机处置和退市法律保障体制。1995年以来，政府关闭了海南发展银行、39家城乡信用社和几百家信托投资公司。但这些金融机构退市案件，都是用行政手段处理的。之所以用行政手段，主要是因为我国还没有专门的危机处置和机构退市的法律，是因为现存分散在法律中的相关条款非常简单、粗糙，而没有可操作性。监管和被监管双方到底在什么样条件下应该做什么？在何种情况下还可以采取什么措施？危机发展到什么程度应该放弃努力而实施退市？是采取产品退市、分支机构退市，还是法人机构全部退市？以上问题至今没有明确的法律依据和行业标准。从而使政府对危机处置和机构退市的决策缺乏有效的法律约束，监管机构对危机处置和机构退市的操作可以随意，而危机机构对什么时候应该退市和退市应该采取什么样的方式、途径，也无法自我把握。所以，一旦政府决定退市，监管与被监管的双方就十分被动、仓促和无奈。最终还可能使企业、地方政府的初衷和中央政府的企图完全相反，甚至造成各方非常尴尬的境地。“广信”破产后，我国金融危机处置和退市的方式发生了根本的变化，所以，深入研究新的危机处置方式和退市途径，就成为当前首要的任务。

金融监管体系的健全和发展，需要建立和健全金融危机处

置和退市法律保障体制。因为一个完善的金融监管体系，应该涵盖金融运行的全过程，形成环环相扣的监管法律系统，以确金融体系的稳健运行。它需要由金融机构市场准入监管、金融机构业务经营监管和危机处置和退市监管法律三大部分组成。2000年以前，我国出现了一些资不抵债、问题严重的金融机构。但所有危机金融机构退市多作为个案处理。随着危机处置和机构退市频率的加快和案件的增多，危机退市作为金融体系中一项重要的制度变量，作为商品经济条件下金融业竞争的必然结果，对于提高金融制度效率、维护金融体系稳健起着至关重要的作用。因此，1995年以后，我国陆续颁布了《中国人民银行法》、《商业银行法》和《保险法》等一系列金融法律。其中开始提及危机处置和退市的原则性条款，使我国金融监管开始走上法制化的轨道。但我国金融公共基础设施建设滞后和不完备，金融法规体系不完备，几乎所有退市案例都是黑箱操作而缺乏透明度。而且在以上法律中，对退市的规定过于粗略，弹性太大。危机处置规定还属于空白，不但缺乏法律实施依据，而且缺乏与之配套的办法和细则，可操作性不强。政府对退市法制的认识和定位还有很大差异，不少非市场因素对退市操作影响很大。所以，我国金融机构退市不仅存在诸多内在的问题和缺陷，而且与社会主义市场经济法制的要求相距甚远。一方面监管机构危机处置权力没有限制，另一方面还有很多风险暴露点无暇顾及。因此，在经济体制转轨背景下，通过个案实践，把危机处置和金融机构退市上升为常规、系统的法律体制，已成为当前重要的任务。

我国金融深化改革重组的实践，迫切需要建立和健全金融危机处置和退市法律保障体制。金融深化改革，更重要的是对金融法律体制的改革，特别需要重视金融机构退市方式的变革，需要对关闭的特定法律程序、关闭过程中债权债务入协商重组债务制度、破产清算财产灵活变现原则、破产清算中对中小存款人的优

先清偿原则、不良资产的有效防火墙制度、金融机构间的购并重组法规、监管机构或其他金融机构对收购方融资或担保制度、关闭转为破产的法律通道等做出明确的规范。需要营造危机处置和退市法律的环境，需要确立金融危机处置和稳健退市的有效屏障。

建立和健全金融危机处置和退市法律保障体制，有非常重大的现实意义。

一是可以有效保障国家金融安全。1994 年整顿金融秩序和 1995 年接管中银信托投资公司，标志着政府对所有金融企业的自我经营风险大包大揽，发展到“谁家的孩子谁抱”，到最后被迫放弃对金融机构的保护政策，我国金融机构“无倒闭之虞”的神话自此终结。海发行关闭、广信破产就标志着危机处置和机构退市，已从信用社、信托公司，迅速扩散到银行、证券和保险等全部金融领域。因为化解金融风险就必须考虑风险分散、转移的方法。而危机处置和退市法律保障，就是对金融风险的分散和转移进行规范的法律保障。它可以及时淘汰经营状况恶化的金融机构，避免金融机构由资产脆弱性所引起的清偿力困难和负债脆弱性所引起的流动性困难会相互影响而不断螺旋式攀升，最终发展成为清偿力危机和流动性危机，导致金融机构破产和倒闭；可以及时化解风险，避免损害社会公众的利益、影响国家金融安全和社会稳定、触发经济、政治和全面社会危机。

二是可以大幅度降低社会成本。不仅降低了金融业经营管理不当所造成的对社会利益的损害（如因信贷收缩而引起的通货紧缩、总需求不足；过多设立金融网点，从而增加了经营成本，扰乱了正常的金融环境和金融秩序），而且降低了社会为维持金融业开展正常业务所付出的合理代价（如储蓄存款增长所带来的商业费用、市区商业中心地段的提供、邮电通讯设施、公路、桥梁、机场等的建设等）。

三是可以规范金融公平竞争的外部环境。可以强化经营约束

机制，有针对性、有步骤地清除历史遗留的风险，淘汰不可救药的金融机构，以严厉的法则威慑现有金融机构的经营，促使它们加强管理，最大限度地化解风险、发挥市场惩戒作用，给金融机构以稳健经营的外在压力，创造一个公平竞争的金融运行的外部环境，促使经营者不断完善内控机制，提高经营管理水平，从而达到稳健经营的目的。

四是可以形成防范“道德风险”的有效屏障。它将提示人们：市场经济体制下金融业也有风险。从而给公众以谨慎选择金融机构的压力，由此形成强烈的金融风险意识；将防止各金融机构对监管机构产生“依赖”的心理预期，减少违规经营甚至恶意经营，提高对金融机构股东、经营者的约束力，打击其防范与化解风险的“惰性”，打击“道德性寻租”，防范和减少道德风险。

金融危机处置和退市法律保障的研究，不但在实际中是一个亟待解决的难题，而且在理论上也是急需填补的空白和亟待完善的课题。我国虽然还没有出现金融危机，但蕴藏着不可忽视的金融风险。所以，在金融危机出现之前，研究危机处置和退市法律保障理论具有亡羊前补牢的重大意义，非常必要。

国外危机处置研究开始于 20 世纪 20—30 年代，世界经济通货膨胀，美国严重经济危机，催生了危机管理学科的产生。日本危机管理研究的代表龟井利明在 60 年代初提出，没有实行危机管理，企业就可能出现经营危机而走向倒闭。70 年代石油危机和世界经济萧条，促使人们进一步认识到危机管理和危险费用化的必要性。80 年代初，有人将危机管理理论从政治学扩展到经济领域，并开始探讨危机对策。近年来，国外对重大突发危机处置及其研究有很大进展。如美国俄勒冈大学商学院院长瑞默斯教授等人的危机理论已成雏形。美国“9·11 危机事件”有效解决最大成功之处，就在于事先建立、及时启动和有效发挥了危机处置机制的作用。国外对危机处置问题的研究取得一些成就，但国内对危机处置研究较少。90 年代，国家自然科学基金委员会管

理科学组曾先后支持余廉等人从事“企业危机预警原理与方法”课题研究，同时开始出现对企业危机管理进行研究，也有不少人
对金融机构退市做了有益的探讨，出了不少重要成果。为我国金融
危机处置和退市法律保障的研究打下了良好的基础。

但各国对金融危机处置的研究才刚刚起步，也没有形成体系。特别是对危机金融机构退市法律保障，还没有系统的研究。至今金融机构退市的研究仅限于金融风险发展的过程分析。国内外还没有发现专门研究金融危机处置和退市法律保障系统工程的成果。而且除中国香港外，各国（地区）在金融危机处置实践过程中，败多成少，经验少于教训。

为此，笔者在国家宏观经济框架体系的范畴内，从“金融法”的角度，广泛吸收国内外已有的科研成果，尝试运用解释的、定量的、实证的分析 and 结合实际的研究方法，对国内外金融危机处置和退市法律保障体系、框架进行比较研究和最优模式选择，以达到填补空白的目的。同时，为广泛了解现今法规约束之下金融机构的经营危机及其需求，笔者还采用了多种方式，调研、分析金融危机处置和退市可行性等参考资料，注重退市成本和效益的定价、风险管理的财务分析，注重微观经济的数理研究，侧重金融理论与中国实际相结合的金融法律问题，着重提出并初步解决了以下问题：

1. 金融风险与金融危机的识别、转化定性、关系、处置方法和路径。
2. 狭义与广义金融危机的区别与转化。
3. 金融适度竞争、适度退市与适度保障问题。
4. 金融危机监控评估模型与金融危机综合评估系统。
5. 国家金融危机预警系统。
6. 金融危机预警与退市决策模型。
7. 金融危机救助程序、三道防线与具体救助措施。各方救助责任与“日本救助模式”。

8. 危机处置领导、决策与咨询机构“三位一体化”——建立金融风险管理安全委员会。

9. 金融危机处置法规化：危机应急方案、危机处置模型、危机处置机制和危机处置措施。

10. 金融危机处置收益转机的办法和路径。

11. 危机退市磋商民主机制。

12. 危机退市决策模型。

13. 金融安全网适度的选择。

14. 危机退市的六大原则及其关系。

15. 多种金融退市方式的最优组合。

16. 危机退市的法律步骤。

17. 在外资金融机构办理金融业务不一定比在国有金融机构更为安全的法律依据。

18. 外资金融跨国集团公司资本实力不一定比国有金融机构更为强大的法律依据。

19. 建立中国特色的存款保险公司，最关键的是要解决两个问题：我国金融隐性担保体制在转化为显性担保体制过程中，如何妥善解决政府及有关方面对金融机构的风险补贴？国有金融机构在转换为企业信用的过程中，如何继续保持国家公信力的支撑而不致发生金融危机？

20. 国家保险保障基金模式。

21. 国家金融危机退市的损失分摊体制与模式。

笔者从大量的经济现象中抽象出法的本质，探讨国家强制处置危机能力和市场主体自行主动调节行为，来保障金融市场正常运转的信用关系—法律形式—债的规范，体现最终公平，维护全体债权和债务人的合法权益，维护社会利益，保障正常的金融秩序，达到研究方法和研究成果国际化的目标。以上就是笔者解决的问题、使用的方法、选择的技术路径，也体现了本书的创新点、应用效果、学术价值和社会意义。

目 录

前言	(1)
----------	-------

上篇 金融危机处置和退市的法律步骤

1 危机评估与危机预警	(3)
1.1 风险与危机的分类	(3)
1.2 标准危机评估体系	(10)
1.3 建立危机预警机制	(14)
2 危机救助和危机处置	(24)
2.1 金融救助程序化	(24)
2.2 处置机构常设化	(31)
2.3 危机处置法规化	(35)
2.4 退市磋商民主化	(41)
3 危机退市的基本内容	(44)
3.1 退市定义和内涵	(44)
3.2 危机退市的原因	(45)
3.3 退市方式及分类	(51)
3.4 中国退市的概况	(59)
4 危机退市的决策模型	(61)
4.1 决策基础与支撑	(61)
4.2 决策退市的平台	(66)
4.3 退市决策的原则	(68)

4.4	时机与方式决策	(75)
5	危机退市的法律步骤	(81)
5.1	债权确认	(81)
5.2	抵付原则	(83)
5.3	清算法规	(88)
6	危机退市的善后处理	(109)
6.1	监管限定	(109)
6.2	存款保险	(110)
6.3	损失分摊	(131)
6.4	责任追究	(133)

下篇 金融危机处置与退市的实证分析

7	商业银行危机退市	(139)
7.1	危机退市的法律依据	(139)
7.2	国外银行的危机退市案例	(141)
7.3	股份制银行危机退市案例	(144)
7.4	国有银行的危机退市	(151)
7.5	有关危机退市法律条款节选	(156)
8	保险公司危机退市	(159)
8.1	危机退市的法律依据	(159)
8.2	日产寿险公司危机退市	(159)
8.3	美国寿险公司危机退市 (ELIC 案例)	(162)
8.4	有关危机退市法律条款节选	(164)
9	信托投资公司危机退市	(174)
9.1	广信危机处置与退市	(174)
9.2	广信退市方式的变化	(175)
9.3	危机处置暴露的问题	(177)
9.4	危机退市的相关建议	(178)
9.5	有关危机退市法律条款节选	(180)

10	金融资产管理公司退市	(190)
10.1	基本的概念	(190)
10.2	实现的途径	(191)
10.3	主要的障碍	(195)
10.4	完善与保障	(195)
10.5	有关 AMC 退市法律条款节选	(196)
11	证券公司危机退市	(200)
11.1	退市的必要性	(200)
11.2	退市的法律规定	(202)
11.3	退市的典型案例	(203)
11.4	有关危机退市法律条款节选	(205)
12	风险投资公司退市	(212)
12.1	风险投资法规的地位	(212)
12.2	风险投资退市的方式	(212)
12.3	合理安排风险投资退市	(214)
12.4	建设风险投资退市法规	(215)
12.5	有关危机退市法律条款节选	(216)
13	基金及管理公司退市	(220)
13.1	基金分类与发展	(220)
13.2	封闭式基金退市	(222)
13.3	开放式基金退市	(222)
13.4	有关危机退市法律条款节选	(223)
14	上市公司危机退市	(227)
14.1	上市公司现状	(227)
14.2	退市规则的比较	(227)
14.3	退市法律依据	(231)
14.4	上市公司退市	(233)
14.5	有关危机退市的法律条款节选	(238)
15	危机退市的监管法规	(243)

15.1	公司法分析	(243)
15.2	破产法分析	(250)
15.3	《中国人民银行法》	(330)
15.4	《金融机构撤销条例》	(331)
15.5	有关危机退市法律条款节选	(338)
16	危机退市的效应分析	(358)
16.1	国内效应分析	(358)
16.2	国际效应分析	(362)
16.3	效应考核评价	(363)
参考文献		(365)
有关危机处置与退市法律（节选）条目索引		(370)
后记		(372)

上 篇

金融危机处置和退市法律步骤

本篇共分为六章，主要阐述金融危机的评估体系、预警机制、救助程序、处置模型、退市框架、决策模型、法律步骤和善后处理等具体内容。