

美国问题银行政府救助制度对我国的启示 ——以花旗银行危机政府救助为视角

彭笑兴

(北京人中央财经大学法学院 北京 100081)

【摘要】问题银行一般是指因经营不善或者因突发事件的影响而发生了挤兑、倒闭或者破产危险的银行机构。为防止系统危机的发生,维护金融安全,保护存款人和社会公共利益各国对银行危机寻找了各种救助措施,例如最后贷款人制度、存款保险制度等。本文通过对美国政府在金融危机中对花旗银行的救助分析,以图对我国问题银行的危机救助提供启示。

【关键词】问题银行 危机救助 金融危机

【中图分类号】F27

【文献标识码】A

【文章编号】1672-7355(2014)04-0001-02

1 花旗危机中的政府救助

1.1 花旗危机背景

2007年初,美国爆发金融危机,陷入破产危机的雷曼兄弟公司向美联储寻求援救遭拒,致使2008年9月雷曼兄弟公司不得不申请破产保护。一时间,恐慌情绪充斥着整个美国金融市场乃至全球金融市场,进而全球经济环境急剧恶化。为防止事态进一步恶化,美国政府开始救助问题银行。花旗集团因持有大量信用违约互换和基于住房抵押贷款的资产支持证券等高风险资产而损失惨重,资产减记不断增加。2008年11月16日至21日,花旗银行在一周之内股价跌幅高达68%,从2007年的最高价35美元左右狂跌至2008年11月21日的3.77美元。之后,花旗银行的股价继续下挫,大量存款流失,投资者从其证券账户中将资金抽走,花旗银行深陷危机的漩涡之中难以自拔。

1.2 花旗危机中的政府救助

美国政府任由雷曼兄弟破产倒闭而不予救助,已是失策。若再不救助规模远胜于雷曼兄弟的花旗,其倒闭所产生的“多米诺骨牌效应”对美国金融市场甚至全球金融市场造成的损失将是不可估量的。正是由于花旗银行“太大”以至于“不能倒”(too big to fail, TBTE),迫使美国政府不得不在危机爆发的中后期对花旗银行进行救助。

美国在此次金融危机中对花旗银行大致实施了三轮救助。第一轮注资始于2008年10月,布什政府通过“不良资产救助计划”向花旗银行注资250亿美元,用以购买花旗优先股,花旗须支付5%的优先股年息,但无需偿还本金。上述注资措施并未缓解日益恶化的花旗危机,为此美国政府又实施了第二轮援助计划。2008年11月24日,美国财政部、美国联邦储备委员会以及美国联邦储蓄保险公司发表联合申明,宣布一揽子救助方案。该援助方案在前期采取的购股注资的基础上,美国政府又为花旗的问题资产提供担保。一方面,除先前的250亿美元注资外,美国政府又从7000亿美元救市计划中拿出200亿美元注资花旗集团,获得其270亿美元股息为8%的优先股,同时要求花旗银行在今后的三年内未经政府批准,派发的普通股股息不得超过每股0.01美元,另外花旗银行还必须遵守加强管理层薪金福利制度的规定。两轮注资后,美国政府一共持有花旗银行450亿美元优先股,持股比例为8%。在这些救助措施下,花旗银行暂时度过了破产危机,股价也曾有所恢复。另一方面,美国财政部、美国联邦储备委员会以及美国联邦储蓄保险公司对花旗银行价值3060亿美元的问题资产(住房抵押贷款、商业房地产贷款)提供担保。资产损失的承担者分为四个层次,第一层次为花旗本身,第二层次为财政部,第三层次为联邦保险公司,第四层次为美联储。具体而言,除了已提取的拨备,花旗集团承担这一资产池最初290亿美元的损失。超过290亿美元的损失部分花

旗自身承担10%,政府承担90%。在政府承担的部分中,首先由财政部从“问题资产救助计划”中拿出50亿美元,其次由联邦保险公司承担100亿美元。对于3060亿美元以外的风险资产,美联储将为花旗集团提供无追索权的贷款。2009年2月初花旗银行与政府达成由政府持股40%,以便获得新的政府资金注入。此次援救方案是政府以买入银行新发行的可转换优先股提供资金注入,价格为2009年2月9日市价的九折,年股息率为9%,远高于布什政府金融援助计划5%的年股息率。且在银行普通股权益不足以冲减损失或七年后这一可转换优先股不被银行赎回时,它将自动转为普通股。与此同时,银行必须严格执行新的高管限薪规定和回购普通股规定。

依据2010年3月初花旗集团的股价数据分析,在上述政府强力救助和花旗银行忍痛拆分自救等一系列措施下,花旗银行在这场金融海啸中得以幸存获得喘息的机会,并逐步走出危机的漩涡开始正常运转。

2 美国的问题银行政府救助创新

由于此次金融危机的影响力和破坏力空前巨大,美国在运用传统救助政策时感到了前所未有的力不从心,救市措施的不断出台并未起到力挽狂澜的作用,甚至部分金融机构出现了进一步恶化的现象。在此次美国金融危机的政府救助中,尤其是在对花旗银行这类大型金融机构的救助中,面对如此严峻的局势,美联储在运用公开市场业务、银行借款贴现率和金融机构法定准备金比率三大杠杆来调节美国经济的基础上,又根据客观经济调节情势的需要,创设出了新的货币政策工具,并取得了良好的效果。

2.1 美联储的创新流动性支持工具

从2007年9月开始,美联储开始连续性的、全方位的、大幅度的降息,对包括联邦基准利率、贴现利率、存款准备金等货币政策工具进行了调整。然而,美联储虽用尽常规货币政策的操作空间却收效甚微。为应对日益严峻的金融形势,美联储不能再采取传统的调整短期利率的方式影响市场利率。因此,美联储创新了一系列流动性支持工具,采取非常规货币政策开始向市场注入流动性。自2007年12月到2008年11月,美联储在不到一年的时间里,先后创新了七种流动性支持工具,具体内容是:(1)短期贷款拍卖;(2)短期证券借贷工具;(3)一级交易商融资便利;(4)货币市场共同基金流动性工具;(5)商业票据融资工具;(6)货币市场投资者融资工具;(7)资产抵押证券贷款工具。从总体上来看,这些创新工具在未来还有较大的施展空间,增加金融市场的流动性。

2.2 美联储从最后贷款人演变为最后券商

在危急形势下,为挽救金融机构和金融市场以及遏制经济衰退,美联储从危机初期的流动性救助转向采取更为激进的政策

策救助,大量购买问题金融机构的资产,通过平台公司持有金融机构并为联邦保险公司担保计划当后盾,从金融体系的最后借款人变成了最后券商。尤其是对花旗银行这类大型问题银行的政府救助中,美联储最后券商的角色转换为挽救危机发挥了不可小视的作用。

2.3 开拓“国有化”以外的救助方式

就美国政府对花旗银行的救助方式来看,它不同于对美国国际集团(American International Group, AIG)采取的接管救助的救助模式,而是通过数次注资、购买股权、担保“有毒”资产等措施予以救助。对美国而言,它不希望接管成为惯例,况且花旗太过庞大,政府尚未做好接管花旗的充分准备,其资本状况也并未恶化到非接管不可的地步。在数次注资中,尽管不断有将花旗国有化的声音,但美国政府极力将持股比例控制在“50%”以下,以避免“国有化”。美国政要均表示不愿意采用国有化的方式,因国有化将使得原有股东股票可能短期内急速贬值、现有管理层可能被更换,大银行家和银行股东强烈反对这种极易引起该股票暴跌、对股市产强烈震荡的方式。特别是,市场的卖空力量以及其他投机资金可能会沽空其他金融企业,造成金融市场恶化。

2.4 救助主体趋向多元化

传统上一般由中央银行行使最后贷款人的职能,但是此次美国金融危机的救助中,美国财政部、国家税务局、联邦住宅金融管理局(FHFA)、联邦住宅管理局(FHA)、美国住房与城市发展部、证监会甚至美国总统也积极介入,甚至用国家信用向市场担保。

2.5 救助对象扩大化

传统上,政府只对“缺乏流动性”但具有清偿能力的金融机构进行救助,但这次救助更多的是缺乏清偿力的金融机构。由于此次金融危机始于次贷危机,其危害辐射面远远胜于史上任何一场经济危机,许多大型金融机构已经不具备清偿能力,如仍坚持过去的救助原则,危机的破坏力将会被无限扩大。因此,此次的危机救助中对传统的救助原则已经有所突破。

客观地说,在金融危机的冲击下,如果没有美国政府的救助,美国银行业的完全可能整体崩溃。从2009年第三季度开始,虽然美国银行业的整体走势仍然没有大的改变,但部分大型银行已经有所好转。

2.6 金融危机救助趋向国际化

在此次金融海啸的全球救助中,国际化协作救助的表现主要在以下三个方面。一是联合降息,继2008年10月份全球主要央行联合减息后,欧洲央行及瑞士、捷克、丹麦央行均减息0.5个百分点,英国央行降1.5个百分点。二是签订或扩大货币互换协议,以增强离岸货币的流动性。2008年10月13日,美联储与英国央行、欧洲央行、日本央行和瑞士央行的货币互换协定金额提升到无限量。三是向金融机构和企业联合注资。

3 美国问题银行政府救助制度对我国的启示

3.1 完善我国最后贷款人的传统职能

我国关于中央银行最后贷款人制度主要体现在《中国人民银行法》和《中国人民银行紧急贷款管理办法》中(以下简称《管理办法》)。根据《管理办法》第3条的规定,中国人民银行为帮助发生支付危机的金融机构缓解支付压力、恢复信誉,防止出现系统性或区域性金融风险可以向出现流动性障碍的金融机构发放紧急贷款。

在实践中,中国人民银行作为中央银行,曾多次行使最后贷款人职能,对问题银行进行救助。央行对问题银行的救助大部分集中在20世纪90年代中后期。例如:1997年,为了救助威海市城市商业银行提供了紧急流动性支持。1998年,为了解决海南发展

银行的挤兑危机提供了40亿元紧急贷款支持。1999年城市合作银行出现支付困难,央行与政府合作全力对其进行救助等等。

在此次金融危机中,我国央行实施了一系列的措施。从2008年7月份开始,货币政策进行了较大调整。为增加市场货币供应量,我国在2008年9到11月间连续四次下调基准利率、三次下调存款准备金率、取消了对商业银行信贷规划的约束、调减公开市场对冲力度、减少或停发部分中央银行票据、引导中央银行票据发行利率适当下行。从上述的货币政策来看,央行在此次金融危机的救助中采取的仍是传统的货币政策工具。对比美联储在花旗危机的救助中所采取的救助措施,我国央行发挥最后贷款人制度在贷款利率、贷款担保、贷款期限上均待于进一步完善。

在贷款利率方面,美联储为危机金融机构提供贷款时均要求银行提供严格的担保,并且有高额的惩罚性利率。以美联储对花旗集团的救助为例,美联储为其提供贷款的利率具有明显的惩罚性。而我国对问题银行向央行申请贷款并未对其在贷款利率上予以惩罚。

在资金安全的问题上,《管理办法》规定申请紧急贷款“应依据《担保法》提供担保”,但事实上,问题银行可提供担保的资产很少,多数情况下无法提供合格的担保。实际操作中我国申请最后贷款的金融机构往往采用政府信用担保的方式,有的甚至根本不作担保,或者低值担保。

在贷款期限上,我国的《管理办法》规定了最长两年的期限,逾期还可以延长一年。最后贷款人制度所要解决的是因银行短期的流动性不足而发生的危机。从最后贷款人制度的建立目的,和比较美联储救助贝尔斯登时,为其提供的贷款仅仅为期28天来看,我国规定的这个期限显然过长。

在救助的对象上,应明确最后贷款人制度中可以救助和处置的金融机构的范围。从理论上讲,只要是足以导致系统性的金融风险和金融危机的情况。不管是银行业金融机构,还是非银行业金融机构,政府都应该及时予以救助或处置。但是针对我国的具体国情,应该把金融机构的范围主要限定在商业银行上,予以重点救助。

正是由于我国最后贷款人制度在上述方面的不足,导致我国问题银行向央行申请援助的成本过低,容易导致金融机构肆意逐利而漠视风险的存在,从而引发道德风险。鉴于此,我国立法中应完善最后贷款人的具体制度细节。在贷款条件、贷款利率、贷款担保、贷款期限、贷款资金安全等方面以明确规定,填补法律制度的空白。

3.2 提高我国最后贷款人应对金融危机的创新能力

由于我国资本项目开放程度较低,监管当局的监管比较审慎,国内银行业国际化程度较低,参与国际金融市场的程度尚浅,导致国内银行业在这场肆虐全球的金融危机中遭受的直接损失较为有限。但随着我国经济的高速发展,金融业在发展中必然从现今比较单纯的分业经营逐渐向混业经营、加强金融创新的方向迈进,由此带来的金融的系统性风险系数也会随之上升。完美的金融监管也无法从根本上消除金融危机,况且各国的金融情势各有不同,千差万别,并不存在所谓的完美的金融监管系统。故而,应对金融危机的创新能力也成为衡量一国经济实力的一个维度。

美联储除了流动性支持工具的频发创举之外,在救助的对象及范围等方面都突破了传统金融危机手段和理念的局限。这些创新背后的深层原因都可归结为美联储的务实理念,也就是

(下转05页)

的经营发展起主导和支撑作用,对员工起凝聚思想和激励斗志的作用,还对企业的整体形象起塑造和宣传作用。很多人认为,企业的社会责任就是捐捐款、做点公益活动。这是对企业责任的片面理解。比如国内建筑市场的恶性竞争已存在多年,许多企业都参与过虚假招标、竞相压价、行贿受贿、“自相残杀”等行为,造成的结果是建筑行业的利润降低,以至施工中以次代好、偷工减料的现象频出,直接威胁到工程质量。这种局面的形成,受害的不仅是企业自身,也给社会造成了许多混乱和不稳定的因素,作为一个企业应该承担什么样的责任?

3. 企业文化与企业社会责任应相互促进。企业文化与企业社会责任是相互促进的关系:一方面,企业构建自己的核心文化时要充分考虑到社会责任,积极主动地承担社会责任,不仅会给企业带来好的声誉,吸引人才,而且能够增加顾客的满意度和忠诚度,使企业获得经济回报;另一方面,企业的社会责任感能够加强企业文化的凝聚功能、增强企业文化的激励和约束能力、明确企业文化的发展方向。企业以承担的社会责任来打

造自己的强势文化,进而将企业做大、做强、做长久、塑造强势品牌。

参考文献

- [1] 《第二届安徽企业文化论坛经验集萃》安徽省思想政治工作研究会2013年2月印
- [2] 作者:马力 齐善鸿《企业管理》2005年第2期
- [3] 作者:姜万军 杨东宁 周长辉《统计研究》2006年第7期
- [4] 作者:张红雷《铁道工程企业管理》2005年第3期
- [5] 作者:吴剑平 张德《企业文化与CI策划》清华大学出版社2003年出版
- [6] 作者:刘光明《企业文化》经济管理出版社 2002年出版. 作者:张红雷《铁道工程企业管理》2005年第3期
- [5] 作者:吴剑平 张德《企业文化与CI策划》清华大学出版社2003年出版
- [6] 作者:刘光明《企业文化》经济管理出版社 2002年出版

(上接03页)

法都可以尝试。与之相比,我国在此次金融危机对问题银行的救助中较为固守传统货币政策工具,几乎毫无创新。

金融危机对我国经济造成的损害不及美国,可能也并不需要通过创新金融政策工具来满足对问题银行救助的需要。然而,创新能力是央行应对危机能力的一种高层次的体现,我国有必要未雨绸缪,在传统工具的基础上加强对新型金融工具的研究及运用,以备在出现危机之时,为化解危机提供工具上的支持。

3.3 提高我国最后贷款人应对金融危机的效率

美联储在此次危机救助的效率可谓可圈可点。在美国爆发的金融海啸中,从美国救助花旗银行的实践来看,美联储、财政部等部门在短短的时间内出台了救助政策并积极实施,在瞬息万变的金融危机中比较及时地遏制了危机的进一步恶化。虽然其前期的政策并未能产生立竿见影的效果,但是美联储和财政部等部门能迅速出台其他配套措施,为问题银行获取流动性争取了宝贵时间。在此次美国金融危机的救助中,美联储根据实际情况,在不到一年的时间里,先后创新了七种流动性支持工具,平均一个月就有一项新的流动性支持工具问世;美联储应对花旗危机中,从2008年10月至2009年2月短短四个月的时间内推出了三轮的救助措施。从方案制定到表决通过再到付诸实施,之后又改变计划推行新政,凡此种种也不过历时百日而已。而我国在此次应对金融危机的效率上显然逊色不少。我国长期积累的工作风格,往往从立项到审批到执行,往往耗时数月甚至更长,这与挽救金融危机所要求的高质高效要求显然存在矛盾关系,故我国政府部门在工作效率上有待于进一步的提高。

参考文献

- [1] 汤凌霄:《最后贷款人论》,中国社会科学出版社,2010年版。
- [2] 李世宏:《中央银行最后贷款人职能研究》,中国金融出版社,2008年版。
- [3] 李世宏:《中央银行最后贷款人职能研究》,中国金融出版社,2008年版。
- [4] 韩冰:《凤凰涅槃——问题银行救助机制研究》,中国金融出版社,2007年版。
- [5] 郑先炳:《解读花旗银行》,中国金融出版社,2005年版。
- [6] 史纪良:《金行监管比较研究》,经济科学出版社,2005年版。
- [7] 孙颖:《金融危机政府救助:理论与实践》,博士学位论文,辽宁大学2010年5月。

- [8] 杨汝亭:《金融监管中的政府行为研究》,博士学位论文,中国人民大学2010年4月。
- [9] 赵高翔:《政府金融救助研究理论与经验》,博士学位论文,华东师范大学2009年4月。
- [10] 周厉:《中央银行最后贷款人制度研究》,博士学位论文,武汉大学2006年。
- [11] 冯肖肖:《非常规货币政策研究》,硕士学位论文,暨南大学2011年6月。
- [12] 郭秋利:《金融危机下银行救助法律制度适用研究》,硕士学位论文,复旦大学2011年4月。
- [13] 陈佩:《商业银行危机救助法律制度研究》,硕士学位论文,辽宁大学2011年5月。
- [14] 霍晨:《我国商业银行危机救助法律制度研》,硕士学位论文,西南财经大学2009年11月。
- [15] 任斐:《我国商业银行危机防范与救助法律制度研究》,硕士学位论文,华中农业大学2008年6月。
- [16] 张沅:《论存款保险制度在银行危机救助中的作用》,硕士学位论文,清华大学2004年5月。
- [17] 韩健:《论我国危机银行救助中的最后贷款人制度》,硕士学位论文,西北大学2007年6月。
- [18] 夏青:《银行危机救助体系中的指定接管人责任分析》,硕士学位论文,华东政法学院2006年6月。
- [19] 吕江林、王庆皓:《从成本收益角度论金融危机中政府救市的必要性》,载《金融论坛》2011年第2期。
- [20] 齐稚平、姜成人:《中央银行金融危机救助的成本—收益分析》,载《生态经济》2011年第5期。
- [21] 杨汝亭:《次贷危机爆发前后的美国政府行为分析》,载《商业时代》,2010年第18期。
- [22] 赵保国:《关于我国存款保险制度建立的思考》,载《中央财经大学学报》,2010年第1期。
- [23] 孙颖:《金融危机中政府救助的实践考察》,载《武汉金融》,2010年第1期。
- [24] 尹继志:《美联储应对金融危机的货币政策操作与效果》,载《财经科学》,2009年第9期。

作者简介

彭笑兴,1986年生,女,北京人中央财经大学法学院 2011级经济法学硕士研究生,研究方向:财税法学。

美国问题银行政府救助制度对我国的启示——以花旗银行危机政府救助为视角

作者: [彭笑兴](#)
作者单位: [北京人中央财经大学法学院 北京 100081](#)
刊名: [东方企业文化](#)
英文刊名: [Oriental Enterprise Culture](#)
年, 卷(期): 2014(4)

本文链接: http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_dfqywh201404001.aspx