

印地麦克银行 关闭的启示

Lessons from the Close of IndyMac Bank

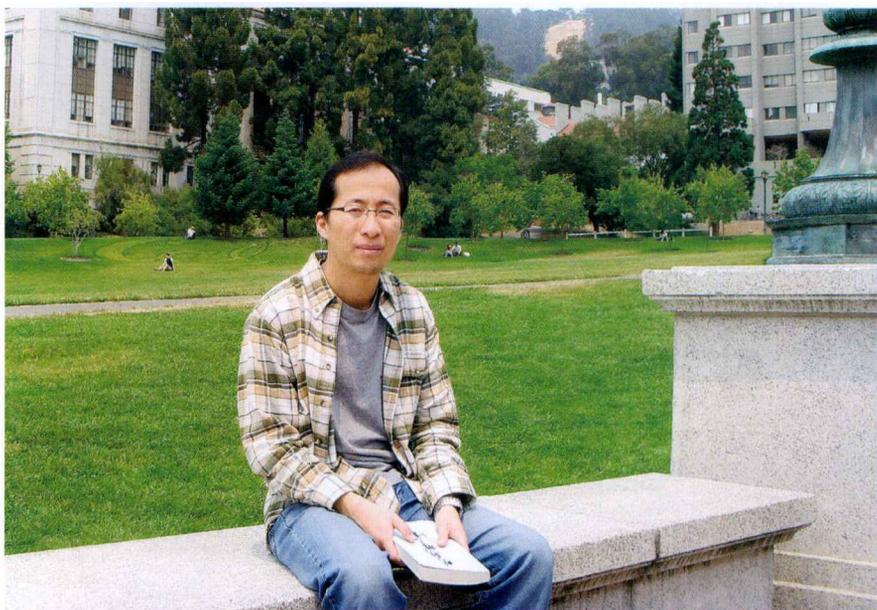
○ 中国政法大学法和经济学研究中心 徐光东

2008年7月11日,美国储蓄管理局(Office of Thrift Supervision, OTS)宣布,关闭印地麦克银行(IndyMac Bank,全称为独立国家房贷公司——Independent National Mortgage Corporation)。联邦存款保险公司(FDIC)随即被任命为看护人(conservator),负责对印地麦克银行的处置。印地麦克银行是美国历史上在OTS监管下破产的最大的储蓄机构(thrift)。FDIC估计,印地麦克银行的处置将耗费FDIC大约40到80亿美元,占FDIC存款保险基金的10%。

印地麦克银行的关闭过程可以帮助我们了解美国银行退出机制的基本程序,对我国建设类似的制度安排具有十分重要的借鉴意义。

关闭程序由监管机构启动

一般工商企业的破产需要债权人或者债务人向法院提出申请,这种安排很难适用于银行。银行的债权人主要是大量的小额存款人,他们和银行之间存在着严重的信息不对称。这种信息不对称意味着,一方面,存款人不能及时发现银行的问题,可能导致破产申请上的延误;另一方面,存款人容易作出一致的预期,采取相似的行为,可能仅仅因为一个无根据的坏消息而最终导致存款人整体的挤兑。挤兑具有传染效应(contagion effect),在极端的情况下,使存款人丧失对整个银行体系的信心,出现银行恐慌



(bank panics)。因此,银行关闭程序需要由监管机构启动。是否关闭银行并非基于债权人或债务人向法院的申请,而是基于监管机构的决定。与债权人相比,监管机构可以获得关于银行经营状况的充分信息,赋予监管机构破产启动的权力有利于尽早发现和处置银行的问题,避免对公众利益的损害。

在印地麦克的案例中,关闭的决策正是由监管机构OTS作出的。根据OTS的说法,关闭印地麦克银行的依据是其面临的流动性危机(liquidity crisis)。由于发放了大量的近优质贷款(ALT-A),印地麦克银行在最近的美国信贷危机中损失惨重。截至2008年3月31日,其不良贷款已达18.5亿美元,其风险资本比率(Risk-Based Capital Ratio)也跌至10.26%。6月26日,纽约州参议员查尔

斯·舒默(Charles Schumer)致信OTS和FDIC,对印地麦克倒闭的可能性表示担忧。舒默的信被公开后,印地麦克银行的储户开始挤兑,在随后的11天里取走了超过13亿美元。面对这一严重局面,OTS决定关闭印地麦克银行。

需要指出的是,对问题银行的关闭并非取决于监管机构的自由裁量。监管机构的自由裁量权有可能引发监管宽容的问题,也就是说,监管机构并不愿意关闭没有清偿能力的银行。为了解决监管宽容的问题,美国《联邦存款保险法》对监管机构的自由裁量权进行了限制。其中最重要的限制条款就是所谓的“迅速纠正措施”(Prompt Corrective Action, PCA)。PCA将银行的资本状况分为五类(1)资本良好(well capitalized);(2)资本充足(adequately capitalized);(3)资



本不足 (undercapitalized); (4) 资本严重不足 (significantly undercapitalized); (5) 资本根本性不足 (critically undercapitalized)。当银行处于资本根本性不足 (股权资本占资产的比率低于 2%) 达到 90 天, 监管机构将关闭银行, 并为银行指定看护人或接管人 (receiver), 处理有关银行破产的全部事宜。PCA 以法律的形式明确规定了银行的关闭规则, 减少了监管机构的裁量权。

FDIC 的核心作用

根据《联邦存款保险法》的规定, FDIC 是银行破产的处置主体。一旦银行被监管机构关闭, FDIC 就会成为该银行的看护人或接管人, 负责银行资产的处置和对债权人的偿付。作为银行的看护人或接管人, FDIC 拥有广泛的权力。FDIC 将继承银行股东、银行成员、存款人、董事和管理层的所有权力, 接管银行的资产并进行管理, 回收银行被拖欠的债务和现金。此外, FDIC 还拥有对银行实施合并、转移资产与债务、组建过渡性银行等活动的权力。作为看护人或接管人, FDIC 不受任何机构或法院的控制与监督, 尽管它的决定要受到有限的司法审查。

FDIC 对破产银行的处置可以分为四种方式。(1) 收购与承接 (Purchase and Assumption, P&A)。收购与承接的含义是, 由健康的银行收购经营失败银行的全部或部分的资产, 并接管其全部的保险存款。FDIC 将向收购方提供补贴贷款或购买失败银行的高风险资产以促成交易。(2) 存款偿付 (Deposit Payoff)。FDIC 直接向被保险的存款人进行偿付, 并对经营失败银行的资产进行清算。未保险存款人及其他一般债权人可获得接收证书 (receivership certificates), 他们将从出售破产银行资产的收益中获得相应补偿。(3) 过渡银行 (Bridge Bank)。过渡银行是由 FDIC 设

立的临时性银行机构, 在 FDIC 确定破产银行的最终解决方案前, 过渡银行负责维持银行的经营。过渡银行的经营期限不超过两年, 它们最终将被经营良好的银行收购与承接, 否则将被清算。(4) 银行营业援助 (Open Bank Assistance)。当银行面临破产危险时, FDIC 提供现金或非现金援助, 避免银行的倒闭。

为了避免 FDIC 选择低效率的破产处置方式,《联邦存款保险法》还规定了所谓的最低成本检验 (least cost test)。也就是说, FDIC 在对破产银行进行处置时, 有责任选择成本最低的处置方案。FDIC 选择的处置方案的成本需要与清算的成本相比较, 不能超过对银行进行清算的成本。最低成本的规定有效约束了 FDIC 的自由裁量权, 有助于实现破产的事后效率 (ex post efficiency)。也就是说, 要使破产企业的资源配置到最高价值的用途上, 同时使破产持续时间和在此期间发生的直接和间接成本最小化。

在印地麦克的案例中, FDIC 被任命为看护人。FDIC 迅速成立了印地麦克联邦银行 (IndyMac Federal Bank) 作为过渡银行, 承接被关闭银行的保险存款、资产和业务。根据联邦存款保险法的规定, 10 万美元限额以内的存款将得到 FDIC 的完全偿付, 超出该限额的存款可获得接收证书 (receivership certificates)。在印地麦克银行的案例中, 未保险存款涉及金额约 10 亿美元, FDIC 已宣布对这部分存款按 50% 的标准进行“预赔付 (advance dividend)”。与此同时, FDIC 还保证印地麦克银行客户正常使用 ATM、借记卡和支票。按照 FDIC 主席西拉·拜尔 (Sheila Bair) 的说法, FDIC 将在 90 天内将印地麦克作为整体 (a complete entity) 出售。

对中国的启示

我国目前并没有完整统一的银行退出机制, 关于银行退出的规定分别见诸

《中华人民共和国商业银行法》、《防范和处置金融机构支付风险暂行办法》和《金融机构撤销条例》。对比这些规定可以看出, 关于银行退出的法律程序存在相互矛盾之处, 而且过于简单, 缺乏可操作性。在现行的法律框架下, 一旦银行出现问题, 它们的命运如何并不清楚, 一切取决于监管机构的判断和选择。现行的法律框架也缺乏关于处置方式的细则, 在不同的处置方式下监管机构所具有的权力和承担的责任、资产的处理程序、原有合同的效力、债权人和其他利益相关者的地位与作用等方面内容均缺乏规定。2006 年的《中华人民共和国企业破产法》提出了金融机构的破产问题, 但并没有作出详细规定, 而是授权国务院另行制定实施办法。为了改变目前我国银行退出机制的混乱局面, 应当尽快出台相关实施办法, 对其进行规范。

在银行退出机制的建设中, 存款保险制度的建立居于核心位置。存款保险可以避免银行的挤兑问题, 有利于金融系统的稳定和保护存款人的利益。在建立存款保险制度后, 应当由存款保险机构作为银行破产处置主体。美国经验证明, 存款保险机构作为专业化的银行破产处置机构, 可以低成本地解决退出问题, 有助于实现经济效率。存款保险机构的地位、作用、职能、权力和责任应当作出清楚的法律规定, 以利于对问题银行的处置。应当保证存款保险机构的独立性, 避免利益集团的影响和政治压力对处置过程的扭曲。应当使存款保险机构公司化, 按照市场原则运作。应当赋予存款保险机构广泛的权力, 包括控制银行及其资产、回收债务、实施合并、转让或抵押资产以及追索银行经营人员责任的权力。与此同时, 应当使存款保险机构受到必要的行政审查和司法审查, 特别是出现严重损害债权人利益的情况时, 应当给予债权人适当的司法救济, 切实维护债权人的合法利益。