

存款保险制度在银行重整中的 适用及其制度价值*

周泽新

〔摘 要〕存款保险制度以存款人的付款请求权作为保险标的,在银行破产或无法支付时依法定或约定限额对存款人承担保险赔付责任,因而与银行破产制度有着天然的联系。但是,各国传统上大多关注存款保险制度在银行破产清算中的存款赔付功能,对存款保险制度在银行重整程序中的功能却没有给予足够重视。本文首先阐述存款保险制度在银行重整程序中的适用性,继而剖析了存款保险机构参与银行重整程序的法理基础,最后对存款保险制度在银行重整程序中的具体价值进行逐一分析。

关键词:存款保险 银行破产 银行重整

JEL 分类号:E60 G21

一、引言

存款保险制度旨在银行发生破产或无法支付时,通过履行其保险赔付功能对银行存款人给予有效保护或可受保护的有效预期,从而维护公众信心,促进金融安全。因此,存款保险制度从根本上与银行破产制度有着天然的渊源关系。如建立了存款保险制度的大部分国家除了规定存款保险制度在银行破产场合对存款人的损失补偿机制外,还不同程度赋予了存款保险机构参与、监督或主导银行破产程序的权力,美国更是排除了普通破产法对银行破产的适用,以联邦存款保险公司法作为存款保险制度与银行破产制度的共同法律依据,实现了两种法律制度的融合。但是,银行破产制度包括破产清算制度和破产重整制度,银行破产不等于银行破产清算。从法律的视角来看,银行破产程序既可以使破产银行作为法律主体继续存在,也可以终止其法律主体资格^①。

传统上各国大多只关注存款保险制度在银行破产清算程序中的作用,并以此为基础展开存款保险制度的设计,而对存款保险制度在银行破产重整制度中的制度供给却没有给予足够的重视。毋庸置疑,依清算程序将个别破产银行从金融市场中清退,可以使金融资源由低效银行向高效银行进行再分配而提高金融市场的效率。但是,这种再分配方式具有破坏性,破产银行的非货币资产尤其是债权资产在清算程序中很可能发生“火灾后销售”而被严重低估,银行的特许权价值也会丧失殆尽。加之我国的证券业市场尚不发达,银行储蓄仍是居民处置盈余资金的主要方式和银行获取经营资金的主要来源^②,破产清算的处置方式尤其不适合具有高储蓄率特点的我国银行业市场。破产重整制度属于再生型破产法律制度,它一方面以积极挽救危机银行为目的,另一方面也具有重新配置金融市场资源的功效,而且与清算制度相比,破产重整制度在重新配置金融市场资源方

* 周泽新,北京中医药大学人文学院讲师,法学博士。

① IMF and World Bank(2009):“An Overview of the Legal, Institutional and Regulatory Framework for Bank Insolvency”, April.

② 中国银行业监督管理委员会发布的《中国银行业运行报告(2011 年第二季度)》的统计数据显示,至 2010 年第二季度末,我国商业银行总资产为 87.65 万亿元,负债规模为 82.3 万亿元。在负债组合中,各项存款余额达 73.3 万亿元,其中个人储蓄余额为 30.7 万亿元,企事业单位存款规模为 25.3 万亿元,由此可见,存款仍是商业银行的主要资金来源,而其中又以个人储蓄居多,分别占到银行总负债与各项存款余额的 37.3%和 41.9%。

面更具有成本上的优势。更为重要的是,有效的破产重整制度能够及时阻断银行破产所引发的市场恐慌再行蔓延,对于重振市场信心和维护金融稳定意义重大。

现代银行破产法律理念已经从对存款人的特殊保护演变为预防银行破产^①,并力求在预防银行破产中实现对存款人的利益保护。如英国自2007年下半年北岩银行(Northern Rock)破产案发生后,历时一年多,于2009年颁布新的《银行法》,将银行破产重整程序与金融稳定化措施相结合,以此构建了以预防银行破产为主旨的全新的银行破产制度^②。实际上,自2008年全球金融危机爆发后,预防银行破产、避免银行破产清算已经成为各国政府及金融当局的一项主要的公共政策考虑^③。银行破产重整制度开始受到重视,并成为处置破产银行的优先选择的法律手段。在此背景下,如何建构存款保险制度或对现行的存款保险制度进行改造,使之在银行重整程序中发挥积极作用,就成为事关金融稳定与安全的一项新的重要议题。

二、存款保险制度在银行破产重整程序中的适用

(一)从存款保险事故的界定看存款保险制度在银行重整程序中的适用

各国存款保险制度的具体内容虽然各有不同,但其基本运作模式是商业银行或其他吸纳存款的非银行金融机构以其向存款人担负的付款义务为保险标的,向专门存款保险机构投保并支付保险费,存款保险机构在银行或其他存款类金融机构丧失清偿能力或发生破产时,向银行等存款机构提供流动性支持,或在保险责任范围内代为向存款人进行支付的保险制度。

目前,有存款保险制度的国家大多强制要求银行参加存款保险系统,仅有个别国家允许银行在此问题上可以自主决定。但是,无论实施方式如何,存款保险制度就其性质而言,仍属商业保险的范畴,自当遵循商业保险的一般规则,即存款保险赔付机制的启动须以存款保险事故的发生为必要条件。这就涉及到了本文要加以讨论的一个首要问题:银行破产重整程序的开始应否视为存款保险事故发生,并继而在银行重整程序中启动存款保险机制?

应当看到,存款保险制度以存款人的付款请求权为保险标的和保障对象,在银行的各种负债资产中,惟有存款部分受存款保险的保障。存款是货币资金的所有者或持有者存入银行等存款机构的货币。存款是商业银行的主要负债业务,是银行经营资金的主要来源,其实质上是存款人将货币资金的使用权在一定时期内让渡给银行等存款机构,构成银行的负债,由此形成了存款人与银行之间建立在信贷基础上的债权债务关系。按照我国银行经营规则,无论是活期存款,还是定期存款,存款人都有随时提取的权利,只是提前提取定期存款,存款人要承受丧失定期存款利息的损失。任何一家银行或存款机构,都面临着流动性债务与非流动性债权之间的期限错配风险,因而,保有存款人信心、维持稳定的存款来源和存量,是银行稳健经营的基础。存款保险制度的理赔功能,使存款人利益在银行信用之外,又获得了一种额外的支付保障。在存款保险制度中,存款保险机构实质上处于保证人的地位,在银行等存款机构因不能支付而对存款人违约时,存款保险机构需承担保证责任,向存款人进行支付。由此可见,存款保险实际上可归类为财产保险中的确实保证

^① 参见黎四奇(2007):《金融监管法律问题研究》,法律出版社,第11页。

^② 英国《2009年银行法》规定了私人部门收购、桥银行收购和临时私有化三项金融稳定化措施,并将金融稳定化措施设置为启动银行破产重整程序的前置程序。通过金融稳定化措施的实施,将危机银行的部分资产转让给适格的私人部门或桥银行,然后由英格兰银行就目标银行的剩余部分向法院申请破产重整,以期实现对存款人利益的保护并提高银行破产重整的效率。参见UK Banking Act 2009。

^③ George G. Kaufman(2007), "A Program for Minimizing the Private and Public Costs of Bank Failures", *Policy Brief* 2007-PB-11, Network Financial Institute at Indiana State University, October.

保险,只不过在限额保险原则的普遍适用之下,存款保险机构对存款人的付款请求权仅承担有限保证,而非担保法上保证人的无限连带清偿责任。存款保险机构的有限保证,可以在银行不能支付或发生破产时,为存款人提供最低限度的保护,使存款人尤其是小额存款人的付款请求权不因银行破产而落空。正是由于存款保险制度的存在,一定程度上消除了存款人对银行破产的担心,为防止银行挤兑,维护公众信心和银行体系的稳定,提供了有效的制度保障。至于存款保险机构的保险责任是否发生,则完全取决于存款保险事故的成就。

保险事故是存款保险制度所规定的存款保险机构据以承担保险金赔付责任的法律事实。在存款保险制度中,保险事故又被称为触发事件。保险事故一旦发生,存款人除了对债务人银行的付款请求权外,还同时享有对存款保险机构的存款补偿请求权(即保险金请求权)。与普通商业保险不同的是,存款保险的保险事故属于法定事由,通常以被保险银行丧失支付能力为触发事件。但是各国存款保险法关于存款保险事故的具体规定又不尽相同,大体可以分为两类:一类是仅以银行破产清算作为存款保险事故。美国即是该立法例的典型代表。美国存款保险法规定,在对参保存款机构进行清算、关闭或终止其事务的情况下,联邦存款保险公司(Federal Deposit Insurance Corporation,简称FDIC)应尽快支付存款机构中的被保险存款^①。另一类是除破产清算外,停止或迟延支付也属存款保险机制的触发事件。采用该立法例的国家相对较多,如俄罗斯存款保险法则规定,银行的经营许可证或牌照被撤销,以及中央银行对存款人作出延期支付的承诺,属于存款保险的触发事件。韩国存款保险法将存款保险事故分为两类:投保金融机构迟延支付存款为第一类保险事故;投保金融机构取消营业许可和批准,决定解散或宣布破产,为第二类保险事故。日本存款保险法也作了类似规定,将金融机构停止偿还存款规定为第一类保险事故,将金融机构被撤销或破产规定为第二类保险事故。我国香港地区的《存款保障计划条例》称存款保险事故为“指明事件”,并规定有两类:一类是法庭已作出银行清盘令;另一类是银行极有可能无能力履行义务,或即将中止向其存款人付款^②。

从各国和地区的存款保险法规定的存款保险事故来看,除了个别国家如美国将银行清算或终止营业作为存款保险机制启动保险赔付功能的事由外,其他大多数国家或地区则并不以破产清算为唯一,只要因银行清偿能力不足而发生停止支付存款的事实,即可认定存款保险事故已经成就。关于存款保险事故的规定,是存款保险制度中的一个重大问题,事关存款保险制度的理赔功能能否在银行破产重整程序中发挥作用,从而决定着存款保险制度的社会功能和经济价值。我国的存款保险制度尚在筹建之中,厘清这个问题,对于未来我国存款保险制度在应对银行危机和维护金融稳定方面可以发挥作用的程度意义重大。如果仅以银行破产清算作为存款保险事故,则将意味着存款人只能在银行破产清算场合受存款保险制度保护,而在银行破产重整程序中,存款保险制度则不具有理赔功能。如果以破产清算和停止支付同作为存款保险事故,则无论是破产清算还是破产重整,存款人都可因银行不能支付而受存款保险机制的保护。

(二)从存款人利益保护存款保险基金安全看存款保险制度在银行重整程序中的适用

银行破产重整程序的启动能否作为存款保险事故,存款保险制度何以在银行重整程序中适用,还是要从建立存款保险制度的目的和实现这一目的的手段来考查。建立存款保险制度的目的在于保护存款人利益和维护金融稳定,而实现该目的的手段是在银行不能支付时对存款人进行保险赔付。银行破产重整程序本身就有维护金融稳定的制度要求,而重整程序的启动客观上对金融秩序仍是一种考验,需要包括存款保险制度在内的一切必要手段来提供支持。另外,随着重整程序的开

^① Section 1821(f)(1), Chapter 16, 12 U.S.C.

^② 参见香港《存款保障计划条例》第22条。

始,存款人已受到利益上的损害,面临不获全部清偿的风险和迟延受领的事实,符合启动存款保险机制的前提。在重整程序中,实现保护存款人利益和维护金融稳定目的,关键是对存款人进行及时支付,这也是存款人的关切所在。因此,以银行破产重整作为存款保险事故,符合建立存款保险制度的初衷。否则,将存款保险制度限定于清算程序,将会使存款保险的制度功能大打折扣。美国之所以仅以破产清算作为存款保险事故,是因其奉行清算主导型的银行破产制度使然。而其他推行再生型银行破产制度的国家或地区,则在破产清算之外,将迟延支付也规定为保险事故,这就为在银行重整程序中启动存款保险机制预留了空间。而且,在本次金融危机后,采取积极措施预防银行破产清算已是大势所趋。因此,无论银行已经丧失清偿能力,还是有明显丧失清偿能力的可能,破产重整程序的启动,应当视为存款保险事故发生,由此启动存款保险机制,为存款人提供必要的保护。

2009年6月18日,巴塞尔银行监管委员会和国际存款保险人协会在金融危机的大背景下,联合发布了《有效存款保险制度核心原则》(Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems),在总结各国存款保险制度应对金融危机经验的基础上,提出了建立有效存款保险制度的18项核心原则,明确存款保险制度的政策目标,强调通过合理的制度设计减少道德风险,并提出存款保险机构应参与对有问题银行的早期监测、及时干预和处置,体现出国际组织及各国金融当局在强化存款保险机制挽救危机银行、预防银行破产清算方面的共识和决心。

以存款保险制度适用于银行破产重整场合,除了可以为危机银行实施重整提供支持外,实际上,从经济合理性角度考虑,对存款保险机构也是一项利益最大化的选择,并进而有利于维系整个存款保险体系的健康运行。在银行破产程序中,存款保险机构因履行保险赔付责任或承担存款支付的有限保证,当取得银行债权人的地位。而债权人利益最大化是破产制度的一项重要原则,也是构建企业破产制度的一项总体目标。但是,债权人利益最大化不是抽象地构建起来的,它有具体的指向和适用价值。债权人利益最大化受场合条件和手段条件的制约。场合条件表现为,只有在债权人利益有多种可供选择的实现途径时,才有最大化的问题;手段条件表现为,债权人利益最大化总是要通过权力干预来实现。没有权力干预,完全由当事人意思自治,也就不存在债权人利益最大化的问题。原因在于,债权人利益最大化不是对债权人或债务人的一项要求,而是对主导破产程序的公权力作出的一种规范,因而需要立法作出合理的制度资源配置。

债权人利益最大化主要在两个层面上适用:一是在破产制度的具体类型选择上遵从债权人利益最大化的要求,依此决定对破产银行实施破产清算抑或破产重整;二是在适用已选定的特定类型的破产制度时满足债权人利益最大化的要求。从第二个层面讲,惟破产重整制度具有实现债权人利益最大化的功能。

由此观之,在破产程序类型选定后,破产清算制度已难再实现债权人利益的最大化。在破产清算程序中,随着破产清算程序的启动,破产债权总额与破产财团的价值总量就得以确定,由此使破产债权可获清偿的比例也确定了下来,只不过在不同类型的债权人之间作进一步的调配而已,有的债权优先,有的债权劣后,但从债权人整体来看,已经不存在利益最大化的空间,此时只有债权人公平受偿原则实际发挥作用。这就意味着,在破产清算程序中,存款保险机构承担存款赔付责任后,只能代位取得存款人的债权人地位,通过参与清算银行剩余资产的分配来补偿因承担存款保险责任所受到的损失。银行剩余资产的多寡决定了存款保险机构最终可获补偿的比例。当然,存款保险机构在代位取得存款人债权人地位的同时,还可以代位取得存款人在清算程序中较普通债权人的优先受偿权。但是,由于银行债权人以存款人为绝对多数,优先受偿权在银行清算程序中并无太大意义,存款保险机构因承担存款保险所受的损失,最终仍得取决于银行剩余资产的绝对数量。实际的情况是,进入破产清算的银行,资产状况通常不容乐观。加之,清算程序遵循现金分配原则,银行债权及其他非货币资产在变现时极易被贱卖,使原本不堪一击的银行资产状况进一步被恶化,

存款保险机构可得分配的部分有限,其余不获补偿的部分则将随着银行主体资格的终止而成为无可挽回的损失。因此,将存款保险机制的赔付功能人为限定于清算场合,结果就是在银行发生财务危机时,存款保险机构将无所作为,只能坐视银行财务状况一步步恶化下去,直至银行破产清算,才不得不扮演银行经营失败的付款人角色。遇宏观经济不景气或大规模金融危机发生,频发的银行破产清算必将使存款保险基金捉襟见肘,动摇存款保险体系的根基。20世纪初,美国一些州就建立了存款保险制度,在银行破产清算时为存款人提供支付。随后不久,即因经济大萧条背景下的银行破产浪潮致使支付能力严重不足而消失殆尽^①,美国 FDIC 前主席 William Seidman(1993)就曾不无担忧地指出:“在 FDIC 保险基金拥有充足货币且仅发生个别银行破产时,存款赔付并不会是一个严重的问题,但当多家银行破产时,将会出现灾难性后果。”

破产重整程序是以实现破产银行再生为目的,同时又体现债权人利益最大化的一种积极的制度安排。首先,破产重整程序的选择本身就体现了债权人利益最大化。破产重整程序虽然以实现破产企业的复兴为终极目的,但绝不是以牺牲债权人利益为代价。重整程序的适用以债权人依重整程序可获的清偿利益要优于依清算程序可获得的清偿为前提,因而体现了挽救破产银行与保护债权人并重的设计思路。其次,重整程序的实施过程始终贯彻了债权人利益最大化的要求,这一点集中体现在重整计划的制定与批准。重整计划确定的债务清偿方案要满足债权人利益最大化要求,尤其是要确保对重整计划持反对意见的债权人要获得不少于在清算程序中的受偿比例。而且,重整计划确定的重整措施在客观上要具有合理性和可行性,能够为债务清理方案的实现提供保障。另外,重整程序除了以清偿方式满足债权外,还为债权实现提供了债转股等传统履行方式之外的多种选择。因此,将存款保险制度存款赔付功能的适用范围扩展至银行重整程序的积极意义在于:第一,使存款保险机构的职能从清算银行的埋单者向上延伸为银行重整的参与者,而非消极等待危机银行财务恶化至破产清算时才以损失承担者的身份介入。借助其支付功能为银行破产重整提供财务上的支持,为银行重整赢得宝贵时间和市场信心,增加银行重整成功的可能性,从而以更为积极的方式履行维护金融安全的职责;第二,有利于存款保险机构实现债权,保障存款保险基金安全。如果破产银行重整成功,存款保险机构因承担保险赔付义务而对重整银行产生的债权,就可以在银行恢复正常经营后获得完全清偿。即便银行重整失败,存款保险机构也可获得不低于直接依清算程序可得的清偿比例。

其实,存款保险制度的赔付功能只是其参与银行破产重整程序的形式之一,除此之外,存款保险制度还可以通过为重整银行提供贷款、收购银行资产等多种形式发挥作用。如前所述,美国虽然以银行清算作为存款保险赔付的依据,但在美国的银行重整程序中我们依然可以发现存款保险制度的影子。在美国的银行破产法上,破产重整被称为“看护”(conservation)制度。美国 1991 年《联邦存款保险公司改进法》规定,当参保存款机构出现资不抵债、无力偿债、亏损、资本不足等情形时,联邦监管当局或州监管当局根据自己的判断,可以任命 FDIC 作为联邦参保存款机构的财产看护人(conservator),而 FDIC 也可以根据情况需要,直接任命自己作为州参保存款机构的唯一的财产看护人^②。FDIC 可

① 早在 19 世纪 30 年代,美国的纽约、佛蒙特等五个州就先后建立了银行债务保险计划,为银行债务提供担保。由于该计划的保障对象除存款人外,还包括银行券持有人,因而还不是严格意义上的存款保险制度,可视为后者的前身。自 1836 年第二美国银行营业资格终止,美国进入“自由银行”时代,银行只要向州监管机构交足与发行银行券等额的担保即可不再加入银行债务保险计划。另外,美国为推行国民银行体系,自 1864 年后对州银行加征高额税负,致使众多州银行转变为国民银行,州银行数目锐减。银行债务保险计划逐步退出历史舞台。1908 年至 1930 年,俄克拉荷马州等 8 个州建立了真正意义上的存款保险制度,在银行破产清算时为银行存款提供保障。20 世纪 30 年代美国经济大萧条期间,州存款保险基金因支付能力严重不足而自动消亡,取而代之的是美国联邦存款保险体系的建立,由此开启了现代存款保险制度的序幕。参见 FDIC (1998): A Brief History of Deposit Insurance in the United States.

② Section 1821(c), Chapter 16, 12 U.S.C.

以制定其认为适合财产看护人行为的规章制度并主要享有以下权力:通过法律运作而继承参保存款机构及其股东、成员账户持有者、存款人、接管人员或董事会成员的所有权利、所有权、权力、特权和资产,以及以前的财产看护人或其他合法监护人对账簿、档案和资产的所有权;经营存款机构,清收对该存款机构的负债和金钱,以存款机构的名义履行存款机构的职能,维持和保存存款机构的资产和财产;可以将该参保存款机构与另一家合并,或转让不能清偿债务存款机构的资产和负债;对参保存款机构的有效负债进行支付等^①。任命看护人的目的就是使危机银行恢复到健康状态,重新具有清偿能力,从而挽救危机银行的营运价值,避免银行被清算。为达到此目的,美国存款保险法赋予了 FDIC 作为看护人所具有广泛的权力,可采取拯救银行所需要的一切被认为是适当的措施,包括:收购参保存款机构的资产(协助银行变现资产,增加其流动性),在获得有效担保的情况下自主决定向正在或将不能清偿债务的参保存款机构提供贷款执行银行业务,或以提供财务援助作为鼓励第三方参与银行购并的条件等。从美国的做法中我们不难发现,存款保险制度在银行破产重整中已经得到了广泛的适用。

三、存款保险机构参与银行破产重整的法理基础

(一)存款保险机构在银行重整程序中的利益相关者地位

利益相关者是指,相对于一个组织而言,与该组织有直接或间接的利害关系,能够影响该组织的行为、目标和决策,或受该组织行为目标或决策影响的人、团体或组织。利益相关者一词的英文为“stakeholders”。“stake”意指“利益”,也表示“赌注”,“stakeholders”就是向某个组织下了“赌注”的人。那么,该组织的成与败对于下了“赌注”的人就具有“利”或“害”的关系。因此,利益相关者又可称为“利害关系人”。利益相关者的概念是交叉、立体的,利益相关者有不同的形态,不同的利益相关者,与公司的利益关系也不同^②。利益相关者既可以是向企业投入了专用性资产的人,也包括虽未向企业投入专用性资产,但为企业的经营活动承担风险的人。换言之,凡利益受企业行为影响的人,都是企业的利益相关者。

就银行而言,银行的股东、董事、员工、存款人、债权人以及国家(或其代理机构),均以不同的形式与银行的生存状态存在利益上的联系,当然是银行的利益相关者。而对于参加存款保险体系的被保险银行而言,其利益相关者的范围必然扩及存款保险机构。

银行加入存款保险体系后,与存款保险机构的保险法律关系业已形成。在该法律关系中,存款保险机构最终是否发生存款赔付责任,完全取决于银行的财务状况和清偿能力。银行经营正常,意味着存款保险机构在收取保险费后免于实际承担保险责任,既可实现经营利润。反之,若银行发生破产或丧失清偿能力,存款保险机构将不得不以远远超出所收取保费的代价来承担保险责任,从而蒙受巨大损失。因而,存款保险机构与参保银行之间休戚相关,损益共担。尽管存款保险机构没有向参保银行实际投入专用性资产,但为银行提供了信用担保,从而存在利益上紧密联系,是当然的利益相关者。

存款保险机构与参保银行之间的利益相关者关系不仅存在于银行的日常经营过程中,同样也存在于银行破产重整程序中。银行重整程序对各利益相关者的利益安排是否得当,对存款人利益的保护是否充分,能否形成合理的重整计划,以及能否通过重整程序使破产银行起死回生,都关系着存款保险机构对存款人实际承担责任的大小,和通过追偿制度使损失得以弥补的可能。

^① Section 1821(d), Chapter 16, 12 U.S.C.

^② 刘丹(2005):《利益相关者与公司治理法律制度研究》,中国人民公安大学出版社,第42页。

实际上,在银行破产重整程序中,存款保险机构不仅是利益相关者,而且往往是最大的利益相关者。判断利益相关者之间的利益相关程度,不仅要看一方从与另一方的关系中可获得的利益总量,更要看一方从与另一方的关系中可能承受的损失总量。银行负债主要有存款人存款构成的事实表明,存款人是银行破产的主要利益受损者,在存款保险的风险转移机制下,存款保险机构当然也就成了银行破产的主要损失承受方。

没有无义务的权利,也没有无权利的义务。权利越大,义务也越大,反之亦然。在一个法律机制中,主体承受的风险越大,法律提供的表达机会也应当越多。存款保险机构对破产银行的利益相关者地位,不仅使存款保险机构具有了参与银行重整程序的动力,更为重要的是,也使存款保险机构具有了参与银行重整程序的权利基础。

(二)存款保险机构在银行破产重整中的存款赔付义务人地位

存款保险制度以银行丧失清偿能力或不能支付为保险事故,法院受理关于银行破产重整的申请,即为存款保险的保险事故发生。此时,存款保险机构须启动存款保险机制,开始向存款人承担存款补偿义务。但是,存款保险机构向存款人履行存款补偿义务的方式、过程与结果,直接影响银行重整程序的样态与实施,二者是紧密结合在一起的,很难将存款保险机构的责任运行与银行重整程序割裂开来。

首先,存款保险机构需要借助银行破产重整程序中的债权申报制度对存款人债权进行确认和统计。存款人虽然是存款保险机制中的被保险人,但其保险关系人的地位基于法律的规定和向银行存款的事实而自动产生,不存在与存款保险机构的直接联系。且银行存款人情况始终处于变动之中,存款保险机构客观上也难以掌握每一个存款人的存款情况,当然也无此必要。对于存款保险机构而言,惟参保银行的资产状况决定其风险大小,至于存款人则无意义。因此,存款保险机构没有关于存款人身份、储蓄额等方面的信息。但是,在银行破产重整程序触发存款保险机制启动后,存款保险机构开始要向每一个具体的存款人进行赔付。需要掌握存款人的身份、账户号、存款余额等信息,此时,可借助银行重整程序开始后的债权申报程序来提供支持。当然,也离不开破产管理人的协助(在存款保险机构不是管理人时)。

其次,存款保险机构承担存款赔付责任与银行重整程序中的抵销制度相结合。本文前已述及,在银行重整程序中,存款人享有重整抵销权,且存款保险机制的保障对象为存款人在破产银行账户中的存款净额。在存款人与破产银行相互负债的情况下,存款保险需先行扣除存款人对重整银行的负债,然后单就剩余的存款部分即存款净额,向存款人履行赔付义务。因此,银行破产重整程序中存款人抵销权的执行情况对存款机构赔付义务的大小和赔付进程有直接影响。

最后,存款保险机构承担存款赔付的方式与银行重整手段的选择相关。银行破产重整程序开始后,存款保险机构承担保险责任,在保险责任限额内向存款人进行赔付的手段并不唯一。存款保险机构可以选择直接向存款人进行支付。以这种方式进行赔付时,存款保险机构需要借助一定的支付平台。这个支付平台可以是重整银行的支付系统,也可以是第三方银行机构。不管是通过重整银行的支付系统,还是第三方银行,赔付工作的实施,都会不可避免地涉及重整银行既存债权债务关系的调整,与银行重整中的管理人制度发生交叉。而且,直接支付的方式,在各国存款保险机构履行存款保险人职责的实践中都不是一种最优的选择,很少被采用。存款保险机构通常会通过存款转移方案来对存款人进行赔付。在具体实施时,将重整银行的资产与负债(存款)一并打包转移给合适的第三方银行,存款保险机构仅就资产不足负债的部分对受让的第三方银行进行补偿。存款转移方案实施的结果是,重整银行的债权人结构得到调整,重整程序得到简化,银行重整手段的选择只围绕“剩余银行”进行。从债权债务结构调整和简化重整程序的角度来讲,存款保险机构通过存款转移方案实施存款赔付的过程,实质上也是银行破产重整程序的一部分。

(三)存款保险机构在银行破产重整程序中的代位权人地位

存款保险虽然不具有一般商业保险的营利性目的,但仍然按照一般商业保险的模式来运作,因而其基本机理与一般商业保险是相通的,自当适用商业保险法上的保险代位权制度。保险代位权(right of subrogation)是指保险人享有的、代位行使被保险人对造成保险标的损害而负有赔偿责任的第三人的求偿权的权利。保险代位权为财产保险以及同财产保险具有相同属性的其他以填补损失为目的的保险所专有的制度。我国《保险法》第60条第1款规定:“因第三者对保险标的的损害而造成保险事故的,保险人自向被保险人赔偿保险金之日起,在赔偿金额范围内代位行使被保险人对第三者请求赔偿的权利。”

保险代位权是保险法上损失补偿原则派生出来的一项制度。损失补偿原则要求当保险事故发生使被保险人遭受损失时,保险人在其责任范围内对被保险人所遭受的实际损失进行赔偿。保险代位权制度的核心在于“禁止得利”。既禁止被保险人因保险事故的发生而获得双倍赔付,也禁止第三人因保险赔付而获得免责的额外利益。

保险代位权为保险人依法享有的权利,在性质上从属于被保险人对第三人的赔偿请求权的性质。被保险人对第三人的赔偿请求权,其性质上并不会因保险代位权而有所变化。故保险代位权实为保险人所享有的被保险人对第三人的赔偿请求权。保险代位权的行使须具备三个条件:(1)被保险人因保险事故的发生受有损害。(2)保险人已为保险赔偿或给付。(3)以保险赔付的额度为限。

在存款保险制度中,存款保险机构在保险事故(银行重整)发生并向存款人履行了存款赔付义务后,自当在实际赔付的范围内取得存款人的债权人地位,享有向债务人银行的付款请求权。另外,存款保险属于确实保证保险,存款保险机构就参保银行的信用或清偿能力向存款人负保证责任,存款保险机构(保证人)、参保银行(债务人)与存款人(债权人)实质上形成保证担保法律关系,也当遵循担保法上有关保证的一般规定。我国《企业破产法》第51条规定:“债务人的保证人或者其他连带债务人已经代替债务人清偿债务的,以其对债务人的求偿权申报债权。债务人的保证人或者其他连带债务人尚未代替债务人清偿债务的,以其对债务人的将来求偿权申报债权。但是,债权人已经向管理人申报全部债权的除外。”《担保法》第32条规定:“人民法院受理债务人破产案件后,债权人未申报债权的,保证人可以参加破产财产分配,预先行使追偿权。”因此,无论基于保险法上的代位权制度,还是担保法上的保证人追偿制度,存款保险机构承担存款赔付义务后,都将取得重整银行的债权人身份,甚至由此成为重整银行的最大债权人,当然具备参加银行重整程序的资格。

存款保险机构向存款人履行保险赔付义务后,除了代位取得存款人的债权人地位外,还同时取得存款人在破产重整程序中的优先受偿地位。如美国存款保险法规定,在银行的所有存款,包括个人存款和机构存款,在支付接管人的行政开支后,应当优先予以清偿。FDIC在支付了存款人存款或承担债务的范围内,代位取得存款人对银行的所有权利,包括优先权。我国银行法仅赋予个人存款人优先受偿权,显然,在现有制度下,存款保险公司在承担保险赔付责任的范围内对重整银行享有代位求偿权外,对支付个人存款人的部分,还要代位取得优先受偿权。尽管随着重整程序的开始,存款保险机构的代位求偿权受重整程序暂停支付效力的约束,但是,其代位取得的优先受偿权应当予以保留。

四、存款保险机构参与银行破产重整程序的制度价值

价值是用以表示事物所具有的、对主体有意义的、可以满足主体需要的功能和属性。法的价值是一般价值的特殊存在形式,是指法律在发挥其社会作用的过程中能够保护和增加哪些价值。存

款保险制度应银行破产处置的需要而产生,生来具有为银行破产服务的构造设计和功效,是顺利实施银行重整程序至关重要的制度资源。若安排得当,使存款保险制度与银行破产重整制度合理对接,当会实现保护存款人利益和挽救危机银行的倍增效应。

(一)存款保险制度在银行重整程序中化解存款人挤兑压力的功能

银行破产程序一经启动,无论是清算还是重整,必然会引起存款人的不安和恐慌,人们的第一反应就是尽快取回自己的银行存款,随之而来的将是群体性挤兑行为。实施银行破产重整面临的巨大压力就是如何满足众多存款人的付款请求权问题,以及化解由此引发的社会压力。这也是实施银行破产重整首先要解决的问题。存款保险被普遍认为是银行系统监管结构中的一个重要部分,这种结构可以通过为银行系统提供有效分配信用和流动性的适当的规则和激励,保护银行体系的安全与健康。在此结构中,存款保险机制的重要角色就是向存款人保证,在他们的银行破产或者关闭时,能够在合理的时间内得到他们全部或部分的存款,以此限制银行挤兑的风险^①。

存款人的信心建立在可获支付的确定性上,也同样取决于可获支付的速度。除非存款人确信其存款将快速得到支付,存款人对破产银行的挤兑风险就会一直存在^②。没有哪一个国家可以置众多存款人的付款要求和愤怒于不顾,而关起门来慢慢斟酌破产银行的重整问题。存款保险制度在设计上,既要确保存款保险基金负担最小化,还要尽可能快地在保险责任限额内对存款人进行补偿。

存款保险制度在银行重整程序中化解存款人挤兑压力的功能可以通过多种方式加以实现:(1)通过直接支付满足银行存款人尤其是个人存款人的付款请求权。随着银行破产重整程序的启动,存款保险制度上的存款保险事故发生,存款保险机构在保险限额内向存款人履行存款赔付义务,由此弥补存款人因重整程序的暂停支付功能对其付款请求权造成阻却所受到的损失。(2)通过存款转移方案实现对存款人的支付。由获得法院认可的第三方根据其存款保险机构及银行重整管理人达成的存款转移协议,向存款人进行支付,存款保险机构则将其履行存款赔付义务所应支付的金额支付给实际承担支付义务的第三方。(3)存款保险机构亦可将存款保险金交与重整银行,借助重整银行的支付系统直接对存款人进行支付。

存款保险制度化解或预防存款人挤兑的功能,从表面上看,似乎是发生在银行破产环节,实则向前延伸到了银行破产前的每一个环节。首先,存款保险制度的存在,对存款人具有风险提示作用。存款保险制度使存款人清楚地意识到,银行也有破产的可能,存放在银行的储蓄并不是万无一失。存款保险制度带给人们的风险意识提醒人们谨慎地选择服务银行,对银行形成市场约束。其次,存款保险制度实施限额保险,促使人们将超过保险限额的存款分别存放在不同的银行,提前化解了将支付压力集中在一家银行的情形,也减少了存款人因一家服务银行破产所具有的恐慌程度。最后,在银行发生破产时,存款保险制度提供给存款人的付款保障消除了存款人关于存款安全的担心和挤兑的冲动。在存款保险制度下,如果存款人谨慎选择了服务银行,又将存款按不超过存款保险限额分别存放在不同银行,那么当发生银行破产时,存款人就不会恐慌,甚至不为银行破产的消息所动,从而实现了将存款人压力从银行重整程序中成功剥离出去的效果。

存款保险制度化解存款人挤兑压力在银行重整程序中的特殊意义及经济上的制度价值在于,其致力于破产银行的挽救,为银行重整程序的顺利实施赢得必要的空间,并增大银行重整成功的可能。同时,又能在一定程度上避免存款人的日常生活和经济活动因银行重整受到破坏性影响。

^① Angkinand, A. and C.Wihlborg (2010): "Deposit Insurance Coverage, Ownership, and Banks' Risk-Taking in Emerging Markets", *Journal of International Money and Finance*, 29, 201-386.

^② Krimminger, M. (2004): "Deposit Insurance and Bank Insolvency in a Changing World: Synergies and Challenges", U.S. Federal Deposit Insurance Corporation. Working Paper.

美国是世界上发生银行破产最多的国家,自然也是适用存款保险制度最多的国家。自2008年至2010年金融危机发生期间,每年都有一百多家银行破产,却没有发生一起存款人大规模挤兑事件,这不能不说是一个奇迹。而这一切,在很大程度上要归功于存款保险制度的有效运转。

(二)存款保险制度对银行重整的流动性支持

银行支付能力的丧失,并不必然是因为资产不足。大多数情况下,是由于欠缺必要的支付手段,即资产的流动性不足。因而,在发生财务危机时,能否及时获得流动性支持,将是挽救危机银行或实现危机银行成功重整的关键因素。存款保险制度的核心功能是在银行发生破产时对存款人进行存款赔付,但是,其功能远不止于此。各国同时还赋予存款保险制度为危机银行提供流动性支持的功能。如美国存款保险法规定,为了防止参保银行不能清偿债务,或使已倒闭的银行恢复正常营业,FDIC可以对参保银行给予援助,援助的具体形式可以是向参保银行发放贷款、向参保银行存款等^①。

理论上,最后贷款人制度也具有流动性支持功能,各国因而将其作为化解银行流动性危机的重要手段加以利用。但是,与存款保险制度相比较,最后贷款人制度的流动性支持有明显的局限性:(1)要求受援银行首先穷尽解决流动性短缺的所有手段。如组织存款、清收贷款、变现资产、股东救助、市场拆借及同业救助措施等(“最后贷款人”术语即由此而来)。(2)要求受援银行有良好资产作抵押。因此,最后贷款人制度实际上只是为流动性不足但有清偿能力的银行提供资金援助的一种手段。而对于需要重整的破产银行,则难以期望最后贷款人手段发挥作用。由此不难看出,最后贷款人制度与存款保险制度的流动性支持的目的不同,存款保险制度主要是为了保护存款人利益,而最后贷款人制度主要是保护金融体系(即系统性考虑)^②。另外,最后贷款人制度与存款保险制度的适用场合不同。央行的最后贷款人手段虽然也可以预防银行挤兑,但该手段只为有清偿能力的银行提供流动性支持,不适合破产银行预防存款人挤兑的需要。存款保险制度却是在银行破产时对存款人进行支付。一言以蔽之,最后贷款人手段旨在预防挤兑引发的破产,存款保险制度则可以化解因银行破产可能发生的挤兑。

可以说,存款保险制度是专为应对银行破产处置量身打造的金融安全手段。但是,与其在银行破产清算程序中仅具有的保险赔付功能不同的是,在银行重整程序中,存款保险机构可通过存款赔付、向重整银行存款、对重整银行发放贷款等多种手段,解决重整银行的流动性问题,缓解重整银行的支付压力。特别是在银行因资产结构失衡,虽然资能抵债但流动性不足时,存款保险制度的流动性支持就显得尤为重要。银行在流动性不足时,迫于支付压力极有可能发生“火灾后销售”的情形,将那些原本可以在有利的市场时机到来后实现的投资权益却为解燃眉之急在不利的市场条件下低价变现,最终真的变成资不抵债而破产。由此可见,存款保险制度的流动性支持,对于保全重整银行资产价值有重要的经济意义。因此,存款保险制度化解存款人挤兑压力是为银行重整赢得空间,而存款保险制度对重整银行的流动性支持,则是为银行重整赢得时间,二者共同服务于促使破产银行更生的最终目的。

(三)存款保险机构对于债权人会议的保障功能

破产重整程序是集中整理债权债务的集约程序,全体债权人被作为一个整体来对待,债权人不能个别地参加重整程序来行使权利。因此,重整程序为解决众多债权人参与的问题,需要有一个便于所有债权人集中为意思表示的场合,这个集中表意的场合就是债权人会议。债权人会议是银行破产重整程序中债权人自治的基本形式,是全体债权人参加破产重整程序的意思表示机关。债

^① Section 1823(c), 12 U.S.C.

^② International Seminar on Legal and Regulatory Aspects of Financial Stability (2002): “Legal Aspect of Depositor Protection Schemes: Comparative Perspective”, BIS.

权人会议为债权人就银行破产重整事宜表达意愿、行使权利提供场所和途径。同时,债权人会议对各债权人也具有法律上的约束。首先,非经债权人会议,个别债权人无法作出对重整程序具有影响力的意思表示。其次,债权人会议以多数决形成的会议决议即视为全体债权人的意愿,对参加或未参加会议的,持赞同或反对意见的每一个债权人具有相同的约束力。破产程序中的债权人自治,是实现破产程序公平清偿宗旨的一项基本制度,它不仅给债权人提供了维护自己公平受偿利益的机会,而且给法院以及管理人取得债权人的团体协作而顺利进行破产程序创造了机会^①。

重整程序虽然以实现危机银行的再生为终极目标,但保护债权人利益依然是重整程序遵循的基本准则。银行重整程序中的重要事宜特别是重整计划所确定的债务清偿方案和银行重整措施仍需得到债权人的同意或谅解。否则,银行重整程序可能因重整计划未获债权人会议表决通过而终止。当然,除了对重整计划进行表决外,债权人会议具有多项职能,每一项职能的行使都关乎银行重整程序的顺利实施。依我国《企业破产法》的规定,债权人会议在破产重整程序中可行使下列职权:(1)核查债权;(2)申请人民法院更换管理人,审查管理人的费用和报酬;(3)监督管理人;(4)选任和更换债权人委员会成员;(5)决定继续或者停止债务人的营业;(6)通过重整计划;(7)通过债务人财产的管理方案;(8)人民法院认为应当由债权人会议行使的其他职权。银行重整程序就是要借助债权人会议的集体表决功能,来推动各项重整事宜顺利展开。

债权人会议能否实现其功能,主要取决于两个环节:债权人会议能否成功召集、债权人会议能否形成较为集中的意见。这两个环节在银行重整程序中表现得尤为突出。

银行的金融中介地位和信用经营特点,决定了在银行破产重整程序中必然有大量的债权人存在。“债权分散,人数众多”是银行重整债权人的一大特点。尤其是众多存款人,为维护其债权清偿利益,当然也具有参与重整程序的权利,有权参与债权人会议,行使表决权。但是,面对如此众多的存款人,如何来召集债权人会议?如何将存款人的意见顺畅地表达出来?又如何面对如此分散的债权人集中意见形成决议?这都是实施银行重整必然要面临和解决的难题。

通过存款保险制度的存款赔付功能再辅之以相应的制度设计,可以为解决上述问题提供必要的途径和技术上的支持。

首先,存款保险制度为债权集中提供了制度上的便利。从法理上讲,存款人尤其是小额存款人与银行其他债权人享有平等参与债权人会议的权利。但存款人通常只关心其存款的付款请求权能否获得满足,对银行重整程序及债权人会议并无太大的兴趣,且也缺乏参与表决的能力。银行重整程序开始后,存款保险机构通过启动存款保险机制,在保险限额内满足各存款人的付款请求权,依此将大部分小额存款人从债权人会议中剔除出去。随后,存款保险机构依代位权制度取得存款人的债权人地位,从而使众多小额债权集成一个大额债权。免去了通知并召集众多存款人参加债权人会议的繁琐程序,实现对债权人会议的高度精简。

其次,对于存款人在存款保险机制中未获清偿的部分,存款保险机构可以作为其代表机构,以存款人代理人身份参加债权人会议。将包括存款人在内的众多债权人召集起来列席债权人会议,实践中操作难度很大,需要引入表决代表机制。即由存款人授权合格的机构作为其代表参加债权人会议,表达意见并代理行使表决权。存款保险机构与存款人在银行破产重整中的利益是统一的,存款人可获得清偿比例越高,存款保险机构需承担的存款赔付责任就越小。加之程序保险机构身兼保护存款人利益和维护金融稳定的职能,又具有信息和专业上的优势,适于在债权人会议中担任存款人的代表机构。当然,存款保险机构如何获得存款人的代理人身份,尚需在制度上作进一步设计。本文认为,有两种方案可供选择:方案一是由存款人直接授权存款保险机构,委以代表参加

^① 参见邹海林(2005):《我国新破产法(草案)与债权人自治》,《法学家》,第2期。

债权人会议的权利。方案二是以立法形式原则上赋予存款保险机构代表存款人参与债权人会议的法定权利,存款人有异议的,可个别提出反对声明。比较上述两种方案,方案二实施成本小,易于操作,也更符合银行重整程序的特殊性要求,因而较为可取。

最后,存款保险机构的参与使债权人会议易于形成较为集中的意见,实现银行重整程序中的债权人自治。存款保险机构基于其代位权人身份以及存款人代表人地位,可以对债权人会议施以重要影响,甚至取得主导地位。因此,存款保险机构参与下的债权人会议,容易作出较为统一的意思表示,对于会议决议的形成和会议效率的提高至关重要。而且,基于存款保险机构具有专业上的优势和处置银行破产案的丰富经验,对于业已形成的债权人会议决议的质量也有重要的保障作用。

(四)存款保险制度对存款人重整抵销权的实现功能

重整抵销权是破产抵销权的一种具体形式,是指重整债权人在破产重整程序开始时,对重整债务人负有债务的,不论其债权与所负债务的种类是否相同,也不论其债权是否已届清偿期,得不依重整程序以其对重整债务人的债权抵销其对重整债务人所负债务的权利。银行有大量的存款债权人,这些存款人中的相当一部分又因生产或消费借贷成为银行的债务人。重整银行一方面要向兼为债务人的存款人清收借款,另一方面又要对其存款部分履行支付义务。而重整抵销权使得存款人用其所享有的债权冲抵其对重整银行所负的债务,不必参加破产重整程序接受分配,有助于简化债权人参加重整程序的繁杂过程。同时,也使得重整管理人免于进行先请求债权人履行其对重整债务人所负的债务,而后再分配给债权人的复杂程序,节省重整程序的费用支出。更为重要的是,重整抵销权可以避免存款人在未能从重整银行获得清偿的情况下却要向其履行债务而受到利益损害。

存款人重整抵销权的实现,需要有抵销权的行使和债务抵销的财务处理两个环节。后者可借助银行发达的结算系统和技术手段进行操作,难度不大。但是,银行毕竟不同于一般企业,存款人也不同于普通债权人。银行的资产主要表现为债权,同时,其债务又主要由存款构成,必然存在大量可抵销债务的情形。加之存款人数目庞大,又以个人存款人为众。从程序成本和债权保护的角度出发,存款人如何申报债权,又如何提出债务抵销的意思表示,这都是在银行破产重整程序中落实抵销权制度所要考虑的因素,也是实现重整抵销权的难点所在。如果仍然遵循传统破产法上的债权申报和抵销规则,由存款人逐一进行债权申报和债务抵销的意思表示,势必给重整程序带来很大困难,客观上也不可能,只能使银行重整程序人为复杂化,徒增重整程序的成本和费用。

以银行重整程序的开始标志着保险事故发生,存款保险机构开始履行对银行存款的保险赔付义务。存款保险机构的存款保险赔付义务以存款人在重整银行中的存款净额为限,即仅就存款人存款减去其对银行的负债后的部分进行赔付。显然,在净额赔付原则下,存款保险机构履行存款赔付义务的过程,同时也是银行重整程序中存款人自动抵销制度的实现过程。

(五)存款保险制度对实施 P&A 措施的保障功能

P&A 即收购与承受措施(Purchase and Assumption),具体是指当银行发生破产时,在金融监管机构的主导下,从金融市场上选择同样具有吸纳存款功能的健康银行金融机构作为收购者,将破产银行的有效资产与存款人账户一并转让给收购银行,由收购银行在接受破产银行资产的同时,承受对破产银行存款人的付款义务。

P&A 直接为保护存款人利益而设计。尽管随着银行破产处置实践的不断发展,P&A 的功能已经有了新的扩展,但保护存款人利益仍然是 P&A 最核心的部分。因此,P&A 亦可称为存款转移方案。

P&A 措施在银行破产处置中被作为主要手段得以频繁适用是始自美国 20 世纪 80 年代金融危机中 FDIC 应对银行破产浪潮的实践。历史上,FDIC 处置破产银行可利用的基本手段有三类:

(1)存款支付(PO: payoff)。FDIC 对破产银行存款人的被保险存款部分进行直接支付;(2)公开银行援助(OBA: Open Bank Assistance)或援助交易(A/A: Assistance Transactions)。第三方对破产银行或桥银行实施整体收购,FDIC 为收购方提供财务支持。OBA 多用于具有系统重要性银行的破产处置,FDIC 在实施 OBA 时可不受成本最小化原则的约束,并可就超出的成本以特别税捐(special assessment)的形式向全体参保银行进行分摊;(3)P&A。FDIC 适用 P&A 措施主要出自两方面的考虑:一是 FDIC 担心对破产银行存款人进行直接赔付(payout)会吸干保险基金的流动性;二是接管措施会直接导致破产银行资产价值缩水。

自 20 世纪 80 年代以来,FDIC 已极少采取直接赔偿手段解决银行破产情况下的存款人支付问题,而是将 P&A 作为首选手段大量运用到破产银行处置中。统计显示,2007 年国际金融危机中,美国自 2008 年 1 月至 2010 年 11 月 5 日,共处置破产银行 321 家。其中以 PO 方式处置的仅有 17 家,另以 A/A 方式处置 13 家,其余的 291 家破产银行均采取了 P&A 方式^①。由此可见,P&A 措施在破产银行处置中的绝对重要地位。2009 年,英国在进行银行破产制度改革时,也引入了 P&A 措施,并与银行破产重整制度相结合,成为银行重整制度框架中的法定手段。

从理论上而言,P&A 既可适用于破产重整,也可适用于破产清算。在银行重整中实施 P&A 措施时,将重整银行营业中的可行部分(the viable part)在重整程序开始前先行转让给其他银行。为此目的,由其他银行收购重整银行的部分资产,同时承担重整银行的部分债务。最极端的情况是,经收购与承受措施将重整银行的全部资产和债务一并转让给收购银行,由此实现收购银行对重整银行的合并,并继受重整银行的法律主体资格,使重整银行作为收购银行的子银行而存在。

当进行部分收购时,收购与承受措施并不是一个完整的银行重整手段,只是银行重整活动的一部分,或作为银行重整程序的前置手段来适用。如英国 2009 年修订后的银行破产重整制度,即采取后一种方式。将收购与承受措施只作为推动银行重整的手段之一来加以适用,没有破产清算功能。具体作法是将收购与承受措施设定为银行破产重整程序的前置程序,先由监管机构负责组织实施收购与承受措施,然后将处置后的银行向法院申请破产重整。

P&A 措施在银行重整程序中的价值在于,通过必要的资产与债务剥离,减少过多的债权债务关系对银行重整活动的牵制,提高重整效率和银行重整成功的可能性。但是,实施 P&A 措施对参与收购的第三方银行(收购银行)的流动性和处置债务的能力有较高要求,再加上 P&A 本身包含了存款转移部分,因而,需要有存款保险机构的参与。存款保险机构支持实施 P&A 措施的方式,既可以是因承担存款赔付义务向收购银行进行支付,也可以是为收购银行顺利实施收购提供流动性支持。

在实施 P&A 方案时,将重整银行的存款负债与部分资产一并转让给选定的其他银行机构,收购银行则成为重整银行存款人的付款银行。收购银行取得重整银行的部分资产作为其对存款人承担付款义务的对价。但是,被转移的资产与存款负债在价值上通常并不对等。当被转移的存款负债小于被转移资产时,收购银行则要对重整银行就差额部分进行支付,实际上相当于收购银行对重整银行的部分资产实施了收购行为,从而为重整银行提供了流动性注入。当转移的存款负债大于被转移资产时,存款保险机构应当在其保险责任内就资产与存款负债的差额部分对受让银行进行补偿,以此履行其保险赔付义务。另外,由于收购银行承受的存款负债属于流动性债务,而取得的资产又是非流动性的,因此,不管被转移的存款负债与资产之间的对比关系如何,都会增加收购银行的支付压力,这难免会使原本有受让意愿的银行机构望而却步。此时,存款保险机构可为收购银行提供额外的财务援助,就成为成功实施 P&A 措施的关键所在。

^① 数据来源:FDIC 官方网站 <http://www.fdic.gov>。

五、结论

存款保险制度是与银行破产制度密切相关的一项金融安全策略。除了存款保险制度在银行破产清算中的存款赔付功能外,其在银行破产重整程序中可能具有的制度价值也应受到重视。现代存款保险制度的理念应当由过去以存款赔付方式保护存款人利益向支持银行重整而实现保护存款人利益和维护金融安全的双重目标进行转变,使存款保险制度不仅是保护存款人利益的重要手段,也成为实施银行重整的制度资源。我国未来存款保险制度的设计,应高度重视与银行破产重整制度的衔接,赋予存款保险机构参与银行重整程序的制度功能与具体手段:(1)将银行重整程序的启动明确纳入存款保险事故的范畴,使存款保险制度在银行重整程序中同样具有存款赔付功能,以应对可能发生的存款人挤兑,为银行重整程序的实施创造良好的社会环境。(2)赋予存款保险机构在必要时以多种方式重整银行提供流动性支持的制度功能。(3)规定存款保险机构以债权人、代位权人和存款人代理人多重身份参与债权人会议,在程序内发挥保障作用的机制。(4)建立存款保险制度的净额赔付机制,以此作为银行重整程序中存款人重整抵销权自动实现的手段等。

存款保险制度在银行重整程序中可能具有的制度价值是多方面的,发挥作用的具体方式也是多样的。如果立法上能够妥善安排,根据金融政策的多重目标,结合银行重整程序的特点,就可以找到两种制度的契合点,使存款保险制度在保护存款人利益的同时,又服务于银行重整制度,在银行重整程序中扮演重要角色。这样,对存款保险制度本身而言,也是一种创新和进步。

参考文献

- 艾娃·胡普凯斯(Eva Hupkes,2000):《比较视野中的银行破产法律制度》(中译本),法律出版社,2006年版。
- 刘俊(2008):《各国问题金融机构处理的比较研究》,上海世纪出版集团。
- 刘仁伍(2007):《金融机构破产的法律问题》,社会科学文献出版社。
- 黎四奇(2007):《金融监管法律问题研究》,法律出版社。
- 刘士余(2003):《银行危机与金融安全网的设计》,经济科学出版社。
- 阎维杰(2006):《金融机构市场退出研究》,中国金融出版社。
- 刘贵生(2007):《最后贷款人与金融稳定》,经济科学出版社。
- 张继红(2009):《银行破产法律制度研究》,上海大学出版社。
- Angkinand, A. and C. Wihlborg(2010):“Deposit Insurance Coverage, Ownership, and Banks’ Risk-Taking in Emerging Markets”, *Journal of International Money and Finance*, 2, 201-386.
- Beck, T. and L. Laeven (2006):“Resolution of Failed Banks by Deposit Insurers Cross-Country Evidence”, World Bank Working Paper, No.3920.
- Demirtiç-Kunt, A. and B. Karacaovali(2005), “Deposit Insurance around the World”, Working Paper, The World Bank, No.3628.
- Hynes, R. and S. Walt (2009):“Why Banks are Not Allowed in Bankruptcy”, Virginia Law and Economics Research Paper No. 2010-03.
- International Monetary Fund and World Bank(2009):“An Overview of the Legal, Institutional, and Regulatory Framework for Bank Insolvency”, April 17.
- Kaufman, G.(2007):“A Program for Minimizing the Private and Public Costs of Bank Failures”, Policy Brief, Network Financial Institute at Indiana State University, No.2007-PB-11.
- Krimminger, M.(2004):“Deposit Insurance and Bank Insolvency in a Changing World: Synergies and Challenges”, Working Paper, U.S. Federal Deposit Insurance Corporation.
- Look Chan Ho(2008):“UK Bank Insolvency Reform”, *Capital Markets Law Journal*, 3.
- Marini, F.(2004):“Bank Insolvency, Deposit Insurance and Capital Adequacy”, *Journal of Financial Services Research*, 1, 67-78.
- Osterberg, W. and J. Thomson (2002), “Depositor Preference Legislation and Failed Banks’ Resolution Costs”, Working Paper, Federal Reserve Bank of Cleveland, No.9715.
- Sabourin, M.(2004):“The Deposit Insurers Role in Maintaining Financial Stability”, Canada Deposit Insurance Corporation.
- Tomasic, R.(2009):“Creating a Template for Banking Insolvency Law Reform after the Collapse of Northern Rock”, *Insolvency Intelligence*, 5, 65-70.

(责任编辑:周莉萍)