

破產規管

近日內地熱議即將推出的有關規管銀行破產的法規。究竟內地為何容許銀行破產？有關決定需要甚麼配套措施？下文將作詳細探討。

■陳振寧、戴子熙 亞太國際關係學會

作者簡介

戴子熙：《環球時報》、《環球人物》、《鳳凰周刊》等內地媒體撰稿人。另定期為香港《成報》、《新報》、《香港商報》撰寫時政評論文章。亞太國際關係學會成員。
陳振寧：一國兩制研究中心研究員。亞太國際關係學會成員。定期於香港《成報》、《香港商報》發表評論文章。曾參與《通識詞典3》的撰寫工作。
電郵：jambon777@yahoo.com.hk

現代中國 + 今日香港 + 全球化

■內地正積極醞釀推出《銀行業金融機構破產條例》。 網上圖片

內銀若乾塘 擬准破產

條例醞釀多年 「海嘯」後捲土來

新聞背景

事實上，內地民眾傾向儲蓄的原因眾多，其中一個是在他們心目中，金融機構的最後擔保人都被視為國家，所以銀行破產可能是他們難以想像的事情。

內地《企業破產法》等對金融機構的破產作出一些規定，包括「國務院金融監督管理機構可以向人民法院提出對該金融機構進行重整或者破產清算的申請。國務院金融監督管理機構依法對出現重大經營風險的金融機構採取接管、託管等措

施的，可以向人民法院申請中止以該金融機構為被告或者被執行人的民事訴訟程式或者執行程

式。

金融機構實施破產的，國務院可以依據本法和

其他有關法律的規定制定實施辦法」等。但有關

規定以原則性為主，若銀行真的破產，還需釐清

很多細節。

銀監：年內設「自擔風險」試點

2007年12月，國務院法制辦開始醞釀起草關於銀行破產的條例。據報道，經過一年努力，已有較成熟的草稿，但當時（2008年）正值金融海嘯，若公布有關消息，可能對市場造成負面影響，因此有關工作暫時擱置。至2011年，《銀行業金融機構破產條例》的起草工作才再啓動。

海發行擠提倒閉 儲戶血本全歸

去年12月，銀監會副主席閻慶民表示，該會打算加快推出《銀行業金融機構破產條例》。他指出，未來要讓市場說話、讓資本說話，如果商業銀行最後資不抵債，就會退出。1月6日，銀監會在全國銀行業監管工作會議上表示，今年將擴大銀行業對外開放，試辦由純民資發起設立自擔風險的銀行，試點先行。當中所謂「自擔風險」令市場產生銀行可能破產的聯想。

小知識

擠提

銀行的主要業務是以較低息率吸引存款，並以較高息率向客戶提供貸款，賺取利潤。銀行出於商業利益，在符合準備金制度下盡量提供貸款。所謂準備金制度，就是銀行依照國家或地區的規定，對其負債留下一定比率的準備金，以應付支付需要。在此模式下，銀行理論上未必能即時全數繳付所有債務，故有破產的可能性。每當銀行出現危機，市民、企業等便可能「一窩蜂」湧至提取存款，以免血本無歸，這便出現擠提（Bank Runs）。由於市民、企業等無法知道其他銀行會否與擠提的銀行有業務來往，他們可能為了安全，也趕到其他銀行提款。這可能令「好」和「壞」的銀行都出現擠提，危害整個銀行體系的穩定。

香港也曾出現銀行擠提情況。舉例而言，1961年，廖創興銀行出現擠提。數日後，在匯豐銀行及渣打銀行的支援下，事件得到平息；1965年，多所銀行出現擠提，當時的港英政府安排匯豐銀行無限出資支持恒生銀行、遠東銀行及永隆銀行，渣打銀行則支持道亨銀行及廣安銀行，最終廣東信託銀行破產，而恒生銀行則把51%股權售予匯豐銀行；2008年，市面出現東亞銀行有營運問題的傳聞，引發小規模擠提，事件經各方澄清後得以平息。

上世紀90年代，海南省經濟快速發展，房地產興盛，大幅增加對金融服務的需求，多所金融機構乘時而起。但好景不常，房地產業泡沫爆破，不少金融機構的資金石沉大海，債台高築。有關部門面對這個情況，把部分金融機構組成海南發展銀行，意味該銀行在起步時已有相當債務。1995年8月，海南發展銀行正式成立。

同時，海南省又出現多家信用社。它們以高利息為招徠，吸引資金，然後把吸引回來的資金支付到期的存款，這形成了一個惡性循環。至1997年，數十家信用社已出現無法支付到期存款的情況，導致多宗擠提事件。結果，同年12月，28家信用社被併入海南發展銀行，進一步加重後者的債務負擔。

針對有關情況，海南發展銀行宣布，只能保證支付原信用社儲戶本金及合法的利息。結果，部分儲戶把資金從海南發展銀行抽走，尋找其他投資平台。有關情況逐漸嚴重起來，連部分未到期的儲戶也提前拿走資金，形成大規模擠提。海南發展銀行因應情況，變更提款次數、金額限制等，而中央銀行也急調資金協助。但海南發展銀行也難逃開門的命運。1998年6月，中國人民銀行發出通告，把開業僅兩年的海南發展銀行關閉。然而，所有儲戶在海南發展銀行的儲蓄存款本金和合法利息，都由中國人民銀行指定工商銀行保證支付，儲戶才能避免血本無歸。

基礎級

■中國人的儲蓄率位居世界前列。 資料圖片

促有序競爭 VS 擔政治風險

正反對碰

理據

提高機構質量 維持市場秩序：容許銀行破產的理據之一是維護金融市場的秩序。現時，內地金融機構的最後擔保人被視為國家，這可能令部分金融機構不負責任地推出一些高風險產品，禍及一般儲戶。而金融機構與金融機構之間都可能業務往來，如果一所金融機構出現危機，觸發擠提，將影響整個銀行體系的穩定。屆時國家可能需要動用資金，協助有問題的金融機構。結果蒙受損失的是納稅人以至整個社會。中國國際經濟交流中心信息部部長徐洪才指出，允許銀行破產，可規避系統性金融風險，提高金融服務的質量和效益，促進金融機構有序競爭。

影響

「大而不倒」受青睞 分散投資減風險：有人認為，容許銀行破產會改變儲戶的習慣。武漢科技大學金融與證券研究所所長董登新指出，銀行破產條例一旦推出，會改變儲戶選擇銀行的偏好，規模較大、營運穩定的「大而不倒、大難不倒」銀行會受青睞。又有人認為，擁有較多資金的儲戶會把其資金存入不同銀行，分散投資風險。

值得一提的是，國家在容許銀行破產的同時，也承擔一定的政治風險，因為儲戶未能拿回血汗錢時，難免會把矛頭指向監管機構。

進階級

建存款保障制 糾正百姓舊觀

在實行容許銀行破產的制度下，也需配套機制，以減輕銀行真的破產時所帶來的衝擊，減少儲戶血本無歸的機會。其中一個為存款保險制度。在有關制度下，符合條件的金融機構按規定依一定存款比例，向特定機構繳付保險費，形成存款保險準備金。當出現銀行破產等紧急情况時，特定機構將支援有關銀行，向儲戶支付全部或部分存款。值得一提的是，儲戶可按其存款量而獲得賠償，但賠償方法可能有差異。舉例而言，儲戶在單個銀行的存款，最大賠償額可能是50萬元，超過這個限額的存款部分，可能得不到賠償，或可能按一定比例獲賠償。

現時，在24個金融穩定理事會（Financial Stability Board）的成員國（或地區）中，只有中國、南非和沙

特阿拉伯並未建立存款保險制度。而較早前召開的2014年人民銀行工作會議指出，存款保險制度的各種準備工作已基本就緒，內地可能即將推行有關制度。同時，存款保險制度下作支援的特定機構可按照銀行的往績，收取不同保費，令銀行更主動審慎地避免高風險行為。當然，也有人認為，毋須設立存款保險制度，因為該制度設立後，只是變相鼓勵金融機構重拾高風險業務。

另外，長期以來，內地金融機構的最後擔保人被視為國家。這可能令市民、企業等隨意把其資金放在金融機構。若內地容許銀行破產，當局必須加強宣傳，讓市民、企業等了解自己的風險，對自己的選擇負責。

摘星級

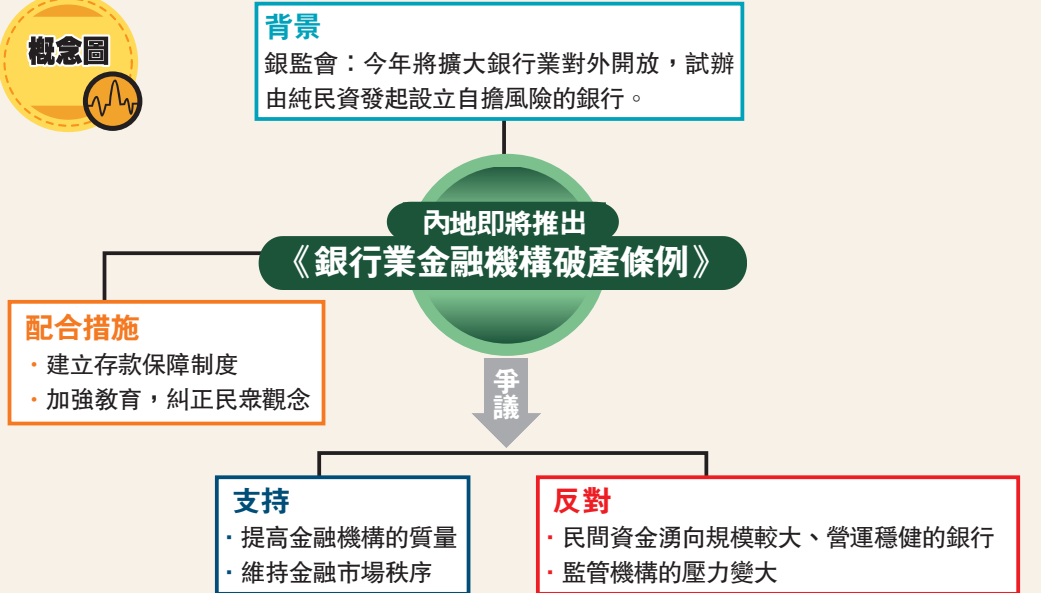
展望

銀行作為一所企業，理論上有破產風險。事實上，全球不時出現銀行破產的事例。現時，內地在國家經濟實力上升之際，推出規管銀行破產的法規，可減少對銀行體系的震盪。但必須留意的是，內地在建立銀行破產制度時，除要完善有關條例，建立相應的配套措施，也要改變國民的觀念，令其明白存款的風險。

想一想

1. 根據上文，指出內地准許銀行破產的背景原因。
2. 若內地准許銀行破產，這將對金融體系造成甚麼影響？試從兩個角度加以說明。
3. 內地應否容許銀行破產，不為存款「包底」？試提出兩項理據，並解釋你的答案。
4. 你是否贊成內地建立存款保險制度？試提出兩項理據，並加以討論。
5. 你在多大程度上認同「內地准許銀行破產是與國際金融體系接軌的重要舉措」這個說法？解釋你的答案。

概念圖



香港文匯報記者 吳欣欣

香港文匯報記者 吳欣欣

製圖：香港文匯報記者 吳欣欣

延伸閱讀

1. 《海南發展銀行：中國銀行業倒閉第一案》，《法治周末》，2013-06-26
2. 《銀行破產正在成為現實》，《法治周末》，2011-07-20
3. 《謠傳掀波 東亞擠提》，香港《文匯報》，2008-09-25
http://paper.wenweipo.com/2008/09/25/YO0809250001.htm