

日本金融机构破产处理问题研究*

刘瑞

(中国社会科学院日本研究所, 北京, 100007)

内容摘要：泡沫经济崩溃后日本爆发金融危机，金融机构破产风潮由中小规模向大型金融机构波及。在金融机构破产制度建设方面，日本“护送船队”式行政保护凸显制度缺陷，政府实施了从时限性措施到永久性长效处理框架的制度改革，建立健全了常规处理和应对危机事态的特别处理机制，形成了以中央银行特别融资、存款保险制度和金融机构破产处理框架为中心的金融安全网，为维持信用秩序稳定、防止金融系统性风险扩散建立了较为完善的制度保障。

关键词：金融危机 金融机构破产 存款保险制度 资金援助

A Study of Japanese financial institutions bankruptcy

Liu Rui

(Institute of Japanese Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100007)

Summary: After the collapse of the bubble economy, Japanese financial crisis broke out. A wave of bankruptcy was spread from small & medium scale to large scale financial institutions. In system construction of financial institutions bankruptcy, Japanese "convoy system" appeared the deficiencies. The Government implemented system reform which is from the time limit measure to the permanent long-term framework. The regular processing and the special processing mechanism in the crisis situation were established and strengthened. And the financial safety net was formed which is including of the BOC's special financial, the deposit insurance system and the financial institutions bankruptcy processing framework. The system has provided an institutional guarantee in order to maintain the credit order stably and prevent financial systemic risks spreading.

Keywords: financial crisis, financial institutions Bankruptcy, deposit insurance system, financial assistance

前言

在世界金融危机冲击下，欧美主要国家金融机构受到重创。据美国联邦存款保险公司(FDIC)数据显示，2009年美国破产银行总数高达140家，是1992年以来破产数量最多的一年。

* 本项成果受到日本独协大学“共同研究课题”项目资助。

虽然美国政府为 600 余家银行注入了超过 2000 亿美元公共资金，但由于向中小企业及房地产融资而形成的不良债权尚未最终处理，银行尤其是中小银行破产风潮仍将持续。

日本金融体系也经历过金融机构大量破产的震荡局面。泡沫经济崩溃后以股票和房地产为代表的资产价格泡沫破裂引发国内金融危机，1991 年 10 月三和信用金库倒闭开始了日本战后首次金融机构破产风潮，1997 年三洋证券、北海道拓殖银行、山一证券等大型金融机构相继破产更加剧了金融体系风险，“银行不倒”的神话彻底破灭。在金融危机环境下，日本破产金融机构处理制度不断强化和完善，从“护送船队”式监管到实施紧急时限性破产处理措施，最后确立了永久性处理框架。

在此次世界金融危机中，“日本经验”备受关注。本文以泡沫经济崩溃后日本国内金融危机为研究背景，将研究视点置于日本破产金融机构处理问题，力图通过深入分析日本金融机构破产处理制度的历史演进解明下列问题。如：金融危机深化使日本金融机构面临怎样的严峻状况？日本政府采取了哪些处理破产金融机构的具体方式？传统型“护送船队”式处理模式为何走入瓶颈？金融机构破产处理制度如何形成并最终完善？存款保险机构在金融机构破产处理中如何发挥核心作用？日本处理破产金融机构的效果如何？上述思考和研究不仅对处在危机漩涡中的欧美金融机构有借鉴意义，也为我国建立存款保险制度、完善金融机构退出机制提供了重要参考。

一、泡沫经济崩溃后金融危机深化过程中日本金融机构破产概况

按发生时间、影响程度划分，日本泡沫经济崩溃后爆发的国内金融危机可分为三个阶段。金融机构破产及其处理情况在每个阶段各有不同。

（一）日本金融危机初始阶段：1991-1995 年上半年

20 世纪 90 年代初期，日本股票、房地产等资产价格暴跌，导致为不动产和非银行性金融机构等提供融资的金融机构资产状况急剧恶化，不良债权攀升，日本陷入金融机构破产、金融体系动荡的危机之中。最初表现为中小规模地方性金融机构及合作性金融机构破产数量增加。1991 年 10 月，三和信用金库成为日本战后首家破产的金融机构，1992 年东邦相互银行、东洋信用金库相继倒闭，1994 年 12 月两家东京地区信用合作社——东京协和信用组合及安全信用组合宣布破产，1995 年宇宙信用组合、COSMO 信用组合、木津信用组合及兵庫银行等金融机构倒闭（具体破产状况参见表 1）。

对这些陷入经营困境的中小规模金融机构，日本政府力图实行以往的“护送船队”式方式，通过行政指导由关联金融机构采取救助性并购或收编为子公司等形式，最大限度降低金融机构破产对金融体系和经济活动的冲击。

表 1 存款性金融机构破产件数推移表

（单位：件）

财年	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004-2008	合计

吳文二、島村高嘉『金融読本』（第 25 版）東洋経済新報社、2004 年、第 239 頁。

银行	1	0	0	0	2	1	3	5	5	0	2	0	1	0	20
信用金库	0	1	1	0	0	0	0	0	10	2	13	0	0	0	27
信用组合	0	0	1	4	4	4	14	25	29	12	41	0	0	0	134
合计	1	1	2	4	6	5	17	30	44	14	56	0	1	0	181

注：财年即日本财政年度，从当年 4月至翌年 3月末。

资料来源：平成 15-20年度（2003-2008年度）『預金保険機構年報』

（二）金融危机发展阶段：1995年下半年-1997年上半年

1995年 6月以提供个人住房贷款和不动产商企业融资为主的七家住宅金融专门公司（以下简称“住专”）破产。20世纪 70年代，为满足个人住宅融资需要，在大藏省主导下由民间金融机构为母体银行共同出资成立了八家“住专”，在金融环境变化过程中，各“住专”贷款业务向住宅开发、不动产等领域扩展，但之后地价暴跌动摇了“住专”的脆弱体制，1995年 6月末，七家“住专”不良债权总额高达 6.41万亿日元，占 1995财年金融机构不良债权总量的一半。

由于“住专”几乎完全依赖于银行融资，为了减少其破产对银行经营的严重影响，维护金融体系稳定，日本政府最终动用 6,850 亿日元公共资金解决这一原本存在于民间金融机构与借款企业之间债务债权问题。

（三）金融危机全面爆发阶段：1997年秋-2005年

1997年 11月，三洋证券、北海道拓殖银行、山一证券、德阳城市银行等大型金融机构因筹资困难相继宣布破产，1998年 10月和 12月日本长期信用银行、日本债券信用银行相继破产，并暂时实行国有化管理。这些大型金融机构破产使日本列岛陷入金融恐慌，银行不良债权问题进一步深化，“惜贷”现象更加突出，日本金融体系步入前所未有的危机局面。实体经济也受到严重打击，名义 GDP增长率出现了有史以来首次负增长，1998、1999年分别为 -2.0% 和 -0.1%。1997年 11月以后，海外市场对日本金融体系健全性的不安气氛增加，日本的银行在海外金融市场筹措资金时需要支付比正常市场利率高 0.5-1.0% 的风险溢价（被称为日本溢价，Japan Premium）。

1998年 10月，政府制定了《金融功能重组的紧急措施法》（简称《金融再生法》）和《金融功能早期健全的紧急措施法》（简称《早期健全化法案》），2000年 5月修订《存款保险法》，逐步建立健全了日本金融机构破产处理制度。

二、日本金融机构破产制度完善与改革

战后在大藏省“护送船队”式保护下，日本银行业一直保持大而不倒（Too Big Too Fail）的神话，破产机制只适用于信用合作社。一般采取救助式合并或收购方式降低金融体系风险，

还有一家“协同住宅贷款公司”因经营问题很早撤出不动产关联融资业务而幸免破产厄运，至今仍正常经营。

田中隆之『現代日本經濟 バブルとポスト・バブルの軌跡』、日本評論社、2002年、第 194-195 頁。

而且以往金融机构破产处理时基本采取由原有经营管理层全权负责的方式。这种做法易导致疏于追究破产经营责任、拖延破产过程等问题。1998年《金融再生法》) 出台奠定了金融机构破产处理制度框架，2000年《存款保险法》修订，确立了长期性永久性破产处理制度。日本金融机构破产框架得到了根本性建设和完善。

(一) 《金融再生法》下时限性破产措施

为处理日本长期信用银行破产问题，1998年10月出台《金融再生法》和《早期健全化法案》。前者明确了金融机构破产处理方式，后者引入早期纠正措施，对未陷入破产的金融机构注资以增强资本充足率。

1 破产处理原则。依据《金融再生法》规定，至2001年3月末这一时限内，金融机构破产处理主要遵循以下几项原则：披露破产金融机构不良债权等财务和经营信息；要求无法健康经营的金融机构破产；明确破产金融机构股东及经营者责任；保护存款人利益；维持金融机构的金融中介功能；遵循处理成本最小化原则。可以看出与以往相比，新型破产处理制度更加注重追究破产金融机构经营者责任，同时在未能及时找到接盘银行时，应在维持破产金融机构金融业务前提下进行破产处理。

2 金融机构破产处理框架。在赔付成本上限内，由存款保险机构向接盘机构提供资金援助。具体模式有三：第一，由存款保险机构对接盘金融机构提供资金援助，尽快完成业务转让。第二，如果暂时无法找到接盘金融机构，政府派遣“金融整理管财人”接管并进行破产处理。“金融整理管财人”即金融清理财务管理人，是指由金融厅选拔和派遣律师、会计师等专业人员接替破产金融机构决策管理层，负责对破产金融机构进行资产管理、处置和业务转让。破产金融机构依然以法人形式存在，继续维持金融中介功能。根据破产金融机构规模，存款保险机构也可被任命为“金融整理管财人”。“金融整理管财人”将破产金融机构债权分为可回收的健全债权和无法回收的不良债权，其中不良债权被剥离后由整理回收机构在剔除损失风险因素后折价收购并处理。对于持有剩余健康债权的金融机构，要在“金融整理管财人”接手后一年之内（最多两年之内）找到接盘银行进行业务转让或救助合并，由存款保险机构提供资金援助。如果接盘银行未能如期出现，则由存款保险机构出资成立承继银行，在两年内（最多可延长一年）继续寻找接盘银行承担其资产负债业务。若期限内未能实现业务转让，则对破产金融机构执行清算。第三，对易诱发系统性风险的大型金融机构破产，实行“特别公共管理”，即临时国有化管理，延续其经营活动并招标出售。

3 政府设立信用担保额度。政府设立60万亿日元信用担保额度作为存款保险机构处理破产金融机构及向金融机构注资时所需资金，通过在存款保险机构设立不同账户进行管理。其中特例业务账户为17万亿日元，用于偿付存款人存款不足部分；金融再生账户18万亿日元，主要用于特别公共管理银行、承继银行等出资、贷款、填补损失和债务保证资金；金融机能早期健全化账户25万亿日元，用于对健康银行注资。上述资金中除7万亿日元以交付国债形式注入特例业务账户外，剩余53万亿日元均由存款保险机构在政府担保下从日本银行或

預金保険機構[編]『平成金融危機への対応』、金融財政事情研究会、2007年、第72頁。

民间金融机构融资。

（二）《存款保险法》修订后永久性破产处理制度

2000年《存款保险法》修订，日本确立了关于金融机构破产的永久性制度，包括常规破产时的“金融整理管财人”和承继银行制度，也包括危机事态下特别处理制度。

1 常规破产时长期性措施。《存款保险法》修订时，将《金融再生法》中处理金融机构破产时具有时限性的“金融整理管财人”制度和承继银行制度加以强化，使之成为长期性破产处理措施的重要一环。

2 危机事态的破产处理制度。《存款保险法》修订后制定了危机模式下处理金融机构破产的制度，从2001年4月起生效。根据《存款保险法》规定，内阁府成立金融危机应对会议，当认定日本或金融机构业务区域发生严重影响信用秩序的重大危机时，首相可召开会议采取危机应对措施。《存款保险法》第102条第1款规定了三项具体措施：第一，由存款保险机构以收购股票形式向未陷入破产的金融机构注资；第二，对破产或资不抵债金融机构，由“金融整理管财人”管理并进行破产处理，存款保险机构对接盘银行提供的资金援助突破赔付成本上限，实行全额存款赔付。第三，当危机事态无法避免，破产金融机构被认定为特别危机管理银行时，由存款保险机构采取强制性措施管理其全部股份，全额保护存款人利益。2003年足利银行破产处理时采取了此项措施。

3 设立危机应对账户。存款保险机构新设立15万亿日元额度的危机应对账户，在面临系统性风险等危机事态下，通过注入公共资金、全额保护存款和特别危机管理（即暂时国有化）三种措施维护金融体系稳定。账户所需资金由政府担保通过发行债券、借款及金融机构缴纳经费等方式实现。此外，政府新增6万亿日元交付国债为存款保险机构处理金融机构破产时损失填补所用资金

（三）存款赔付方式的运用及调整

根据《存款保险法》规定，当金融机构发生倒闭时，存款保险机构为存款人提供1000万日元的存款赔付额度上限。20年代90年代初破产金融机构数目不断增加，为了稳定存款人信心，防止因银行挤兑爆发金融体系危机，1992年8月大藏省公布“目前金融行政的运营方针”，宣布暂时取消存款赔付上限的紧急避难措施。1996年日本国会修改存款保险法时制定了一项特别措施，至2001年3月末的五年期间暂时取消存款赔付额度上限，对存款人提供全额存款赔付。

2000年5月修改《存款保险法》时，作为危机应急措施，继续延长存款赔付冻结期，其中对定期存款的全额赔付延至2002年3月末，结算性存款（普通存款、经常账户存款等）延至2003年3月末，并将全额赔付结算性存款作为今后处理金融机构破产的长期措施。

2002年4月取消定期存款赔付上限之后，出现了存款从定期转为活期、资金从中小和地

鹿野嘉昭『日本の金融制度』（第2版）東洋経済新報社、2006年、第167-68頁。

鹿野嘉昭『日本の金融制度』（第2版）東洋経済新報社、2006年、第170-71頁

根据1971年《存款保险法》，金融机构倒闭时，存款保险公司的赔付额度为100万日元，1974年上升至300万日元，1986年再次修改《存款保险法》时将赔付额度上调至1000万日元。

方性银行流入大银行等“存款逃亡”现象。为了稳定金融结算体系，2002年10月，日本政府又将取消结算性存款赔付上限期限延至2005年3月末（参见表2）。

表2 存款赔付上限调整过程

	类型	内容	至 2002.3 月末	2002.4-2005.3月末	2005年 4月 ~
适用于 存款保 险对象 的存款	结 算 性 存款	经常账户存款； 不付利活期存款 杂项存款	全额赔付	全额赔付	全额赔付(注 1)
	一 般 性 存款	活期存款； 定期存款； 零存整取存款； 签订了本息偿还合同的资金信 托（含贷款信托）等	全额赔付	本金累计不超过 1000万日元的存款 及其利息	本金累计不超过 1000万日元的 存款及其利息
存款保 险对象 外存款		外币存款； 可转让存款； 无记名存款； 假借他人或空投名义存款； 未签订本息补偿合同的资金贷款； 金融债券等	全额赔付	不予赔付	不予赔付

注 1：满足“不付息、活期、提供结算服务”条件的结算类存款。

资料来源：根据日本存款保险机构相关资料整理。

（四）日本金融机构破产处理模式

经历了从1998年《金融再生法》实施时限性措施到2000年《存款保险法》修订后确立永久性处理框架的改革历程，日本目前逐步形成通过存款保险机构进行限额保护和全额保护两种处理模式（参见图1）。前者作为常规处理模式，主要针对系统性风险较小的金融机构，采取两种方式，一是存款保险赔付并破产停业，二是向承接破产方资产负债、维持业务经营的金融机构提供资金援助方式。后者是应对危机时采取的非常举措，通过金融危机应对会议决定是否实施，主要也有两种方法，一是当破产方资产损失超过赔付成本上限时对承接其资产负债的金融机构提供资金援助，二是实行国有化管理。对于金融机构破产处理，基于处理成本最小化、金融风险最小化原则，日本政府一般优先选择为承接银行提供资金援助的方式，尽可能延续破产金融机构的金融中介功能。

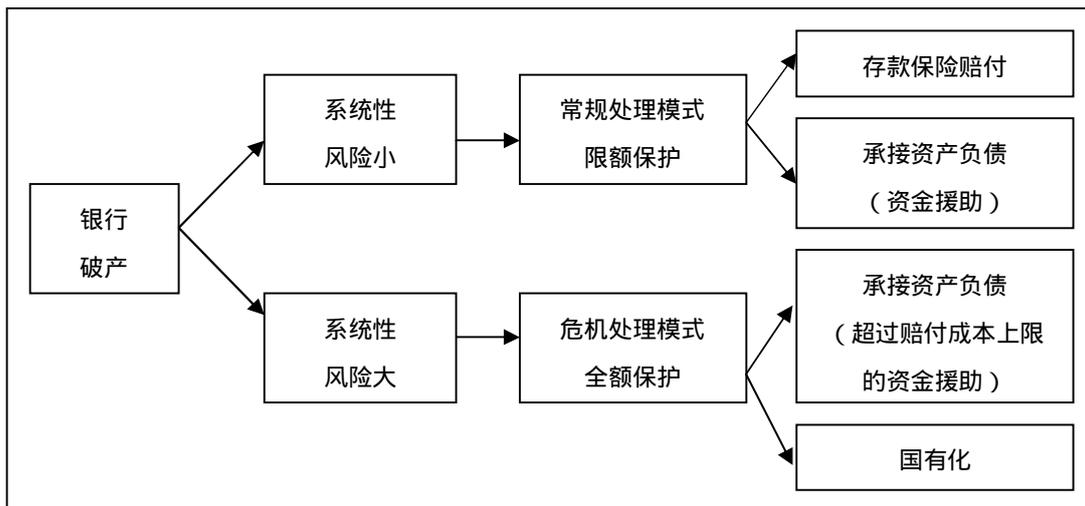


图 1 日本银行业破产模式示意图

资料来源：根据存款保险机构资料做成。 <http://www.dic.go.jp/seido/seido06.html>

三、日本处理金融机构破产具体方式

泡沫经济崩溃后，日本政策当局根据具体情况，在实践中主要采取救助式并购、新设接盘银行、清算与业务转让、公共注资、临时国有化及日本银行特别融资（进下简称“日银特融”）等具体方式处理金融机构破产案例。

（一）救助式合并

1971 年日本政府、日本银行和民间金融机构共同出资成立存款保险机构。虽然制定了金融机构破产清算时存款赔付制度，但现实中的破产处理均采用大型金融机构合并救助方式，存款保险制度并未施效。1992 年 4 月东邦相互银行破产，在政府主导下，存款保险机构首次发挥作用，为同属爱媛县的伊予银行提供 80 亿日元低息贷款，帮助其实现救助式并购。同年 10 月东洋信用金库破产，三和银行接受存款保险公司财务资金援助承接其资产负债。

（二）新设接盘银行

1994 年 12 月东京协和信用组合、安全信用组合两家东京都内信用合作社破产，由于两家资产损失规模超过存款保险机构规定的赔付成本上限 (Payoff Cost Limit)，在当时破产制度框架下无法进行重组及业务转让。1995 年 1 月，在政府主导下，由日本银行和民间金融机构分别出资 200 亿日元建立了新的接盘机构——东京共同银行，这也是日本银行时隔三十年发挥最后贷款人功能，提供“日银特融”。1995 年日本东部和西部规模最大的信用合作社——COSMO 信用组合和木津信用组合相继倒闭，原本负责两家东京都内信用合作社的东京共同银行经过扩充和改组，于 1996 年 9 月更名为整理回收银行，将破产处理业务从东京都内扩展到全国范围。但整理回收银行并不提供新的信贷额度，向其进行业务转让目的在于保护存款和债权回收，维持金融中介功能作用有限。

赔付成本上限 = 破产银行的残值 - 已保险的储蓄存款规模。

1995年 8月位于神户地区的第二地方银行——兵库银行破产，这是战后破产的第一家银行业金融机构。为了稳定遭受阪神大地震灾害的神户地区经济，在大藏省 主导下，大型都市银行和日本银行出资成立新的接盘银行——绿银行（MIDORI BANK），承接兵库银行的健康资产。1996年 6月，樱花银行为了援救破产的太平洋银行，也专门成立了子公司——WAKASHIO 银行 作为其接盘银行。

（三）清算与业务转让

金融危机不断深化加剧了日本金融机构财务恶化，寻找接盘银行的救助方式走入困境，救助无望的金融机构进入破产清算程序案例增加。与一般企业清算破产程序不同，为减少系统性风险，日本金融机构清算后多数采取继续维持其业务经营并寻机进行业务转让的方式。

1 以清算为前提，移交管理银行接管。1996年 11月，不动产相关融资导致资产极度恶化的阪和银行成为战后首家接受停业命令的银行，因无接盘银行，1997年 4月存款保险机构出资成立纪伊存款管理银行，从事阪和银行的存款支付业务。2002年 3月末纪伊存款管理银行清算解散。

2 向多家关联银行进行业务分割转让。1993年釜石信用金库破产时没有金融机构提出全盘救助，最终采取执行清算后向岩手银行等六家金融机构进行业务转让的方式。1997年 11月德阳城市银行破产，在当时大型银行纷纷破产的严峻情况下，由存款保险机构援助，其业务被分割转让给仙台银行、七十七银行、北日本银行等 12家金融机构，2002年 4月完成了清算业务。

3 通过“金融整理管财人”进行公共管理后进行业务转让。1999年国民银行、幸福银行、东京相和银行等金融机构破产后，存款保险机构发挥“金融整理管财人”作用，帮助其完成了业务转让。1998年 10月在金融当局未完全把握实际经营状况前提下，宣布成立一家新银行——NANIHAYA银行，实现福德银行与 NANIMA银行“特定合并”。这家“弱弱联合”银行在金融危机冲击下经营陷入困境，1999年 8月申请破产，由“金融整理管财人”接收并于 2001年 4月将其业务转让给大和银行 和近畿大阪银行。

4 新设立承继银行 (bridge bank)。承继银行又称过桥银行，是指破产金融机构在规定的期间内未找到接盘金融机构时暂时承接业务的公共接盘银行，由存款保险机构于 2002年 3月全额出资 20.5亿日元成立。2002年 3月日本承继银行成立后接管了破产的石川银行、中部银行业务后向多家地方关联金融机构进行业务再转让。成立之初承继银行只作为一项临时性措施，2000年《存款保险法》修改后将这种方式立为长期举措。2004年 3月两年期满执行清算

1998年 6月，日本政府改组大藏省，建立直属内阁的金融监督厅。2000年 7月，又将金融监督厅改组为金融厅。

但是绿银行再次陷入经营困境，1999年 4月阪神银行在接受存款保险机构资金援助后将其收购合并为 MINATO银行。

数次合并后于 2003年 3月名称变更为三井住友银行。

佐藤隆文「金融をめぐる環境変化とわが国の信用秩序維持政策」、『経済科学』第 47卷第 4号、2000年。

现为里索纳银行。

后，新成立第二日本承继银行继续发挥过桥银行功能。

（四）注入公共资金

1995年6月七家“住专”公司破产，所持庞大不良债权受到诟病。作为非银行性金融机构的“住专”，其不良债权的处理的手法为母体银行原则而非贷款方原则，但是向住专提供的贷款中农林系统金融机构所占份额为42.2%，远高于母体银行的28.2%，因此双方互相推诿。由于“住专”几乎完全依赖于银行融资，为了减少其破产对银行经营的严重影响，维护金融体系稳定，日本政府决定用公共资金解决这一原本存在于民间金融机构与借款企业之间债务债权问题，从1996年度财政预算案中划拨6850亿日元处理7家住专公司的破产问题，母体银行放弃包括资本金在内的全部债权3.5万亿日元，一般银行放弃1.7万亿日元债权，农协系统金融机构提供5300亿日元资金援助。泡沫经济破灭后首次以财政方式对破产金融机构进行注资的方式，招致了国民的强烈批评。但是作为处理破产金融机构问题的突破口，“住专”形成了注入公共资金的处理框架。

（五）临时国有化管理

对于大型金融机构的破产，为了防止金融体系混乱，日本政府采取注入公共资金并实施暂时国有化管理措施。1998年日本长期信用银行、日本债券信用银行因无法处理巨额不良债权相继宣布破产。为了稳定金融体系，帮助大型金融机构重组，日本政府根据《金融再生法》，对两家长期信用银行实施了截至2001年3月末的特别公共管理措施，即通过临时国有化措施继续开展业务活动，分别为其注入7.9万亿和3.2万亿日元公共资金，并通过公开招标方式为其寻找民营化出路。2000年3月，日本长期信用银行被外资投资银行New LTCB Partners收购，6月更名为新生银行。2000年9月，日本债券信用银行被软银、东京海上火灾保险等成立的投资公司收购，2001年1月改组为晴空银行。

2003年9月，栃木县内最大的银行——足利银行由于资不抵债破产，金融厅按照《存款保险法》危机应对措施，将其认定为特别危机管理银行，全部股份由存款保险机构承继，地方银行首次适用临时国有化管理。2006年11月，金融厅公示了足利银行接盘银行的基本条件。经过审查，2008年3月决定将其股份以1200亿日元转让给野村金融集团。

（六）“日银特融”

“日银特融”是指日本银行发挥最后贷款人功能，为维持金融体系稳定，根据政府要求对陷入流动性不足的金融机构提供了一种无抵押、无期限的紧急特别融资。1995年东京共同银行成立时“日银特融”出资，之后频繁对破产金融机构提供融资。主要包括两种形式，一是在政府对破产金融机构注入公共资金时，由日本银行为其提供临时借款，维持破产机构经营活动，兵庫银行等地方中小银行和北海道拓殖银行、山一证券、日本长期信用银行、日本债券信用银行等大型金融机构破产时均采用这种处理方式。二是提供次级贷款，如为绿银行提供1100亿日元次级贷款的援助。

松村岐夫、奥野正寛『平成バブルの研究(下)』、東洋経済新報社、2002年、第136-141頁。

日本銀行 <http://www.boj.or.jp/oshiete/pfsys/04103001.htm>

日银特融具有灵活机动等特点，而且央行信誉对消除信用不安效果显著，但易引发金融机构道德风险。因此“日银特融”根本目的在于稳定金融体系，并不是救助个别金融机构。随着安全网的不断建设，现在“日银特融”一般只提供临时性周转资金，而不提供次级贷款等资本性资金。

四、日本破产金融机构处理效果

改变金融机构同质化经营体制可以减轻日本金融体系风险。金融危机使日本金融机构经过优胜劣汰的再建重组，数量骤减。除 64 家地方银行数量未发生变化外，都市银行从 1998 年 3 月末的 10 家减少至 2009 年 12 月末的 5 家，第二地方银行从 64 家降至 44 家，信用金库从 401 家减为 273 家，信用组合从 351 家降为 160 家。2005 年日本经济步入自律性复苏阶段，至 2005 年 3 月末，不良债权问题基本得以解决，主要银行不良债权率降至 2.9%，盈利能力开始回升。

如前所述，对于破产金融机构，日本存在常规破产下的限额存款保护和危机事态下的全额保护两种方式，日本政府主要采取由存款保险机构为接盘银行提供资金援助方式。如表 3 所示，截至 2009 年 3 月末存款保险机构共对 181 家金融机构进行了破产处理，除日本长期信用银行等三家银行被国有化管理外，其余 177 家均采取资金援助措施。金融危机时期日本共对 168 家破产金融机构实行存款全额保护，并对承接资产负债业务的接盘银行提供资金援助。

表 3 金融机构破产及其处理概况

(截至 2009 年 3 月末，单位：件)

时期 (存款保护方式)	至 1996.5 (限额保护)	1996.6-2005.3 (全额保护)	2005.4 开始 (限额保护)	合计
存款保险赔付	0	0	0	0
资金援助	9	168	1	178
国有化	0	3	0	3
合计	9	171	1	181

资料来源：「預金保險機構年報」平成 20 年度（2008 财年）

存款保险机构为接盘银行提供资金援助主要包括赠款、收购资产、提供低息贷款和承担债务等方式。随着破产金融机构永久性处置框架的建立，作为临时性措施而设立的金融再生账户及金融机能早期健全化账户于 2001 年 3 月末宣布废除。如表 4 所示，截至 2009 年 9 月末，存款保险机构共为 181 家破产金融机构的处理提供资金援助（包括国有化），其中赠款 18.87 万亿日元，收购资产 6.37 万亿日元，低息贷款和债务承担合计 120 亿日元。

表 4 处理破产金融机构的资金援助情况

(截至 2009 年 9 月末，单位：件，亿日元)

大村敬一、水上慎士『金融再生危機の本質』、日本経済新聞出版社、2007 年、第 124 頁。
金融庁「所管金融機関の状況」<http://www.fsa.go.jp/menkyo/menkyo.html>

财年	资金援助				
	件数	赠款	收购资产	低息贷款	债务承担
1992	2	200	-	80	-
1993	2	459	-	-	-
1994	2	425	-	-	-
1995	3	6,008	-	-	-
1996	6	13,160	900	-	-
1997	7	1,524	2,391	-	40
1998	30	26,843	26,815	-	-
1999	20	46,371	13,044	-	-
2000	20	51,564	8,501	-	-
2001	37	16,425	4,064	-	-
2002	51	23,185	7,949	-	-
2003	0	-	-	-	-
2004	0	-	-	-	-
2005	0	-	-	-	-
2006	0	-	-	-	-
2007	0	-	-	-	-
2008	1	2566	17	-	-
合计	181	188,673	63,680	80	40

资料来源：預金保險機構「資金援助実績表」

<http://www.dic.go.jp/katsudou/katsudou1-3.pdf>

五、日本破产金融机构处理的借鉴与启示

综上所述，在金融危机环境下，日本金融机构破产采取了多样化处理方式，破产制度不断完善。在大藏省“护送船队”方式下接盘银行难以为继的制度瓶颈下，日本对金融机构破产制度进行优化完善，从1998年《金融再生法》实施时限性措施到2000年《存款保险法》修订后确立永久性处理框架，形成了以“日银特融”、存款保险制度和金融机构破产处理框架为中心的金融安全网，为维持信用秩序稳定、防止金融系统性风险扩散建立了较为完善的制度保障。日本处理金融机构破产方式不仅对正处于经营危机的欧美金融机构有借鉴意义，也为我国进一步完善金融机构退出机制提供了重要参考。

（一）完善的金融机构破产制度有助于加快危机处理进程

金融危机处理过程也是破产金融机构制度完善过程。战后在大藏省行政保护下，日本银行业金融机构“大而不倒”，破产机制只适用于信用合作社。1997年北海道拓殖银行破产时不适用于普通银行的破产案例，表明处理破产金融机构框架存在制度缺陷。由于没有明确的破产处理制度，金融机构破产后基本采用“个案处理”(case by case)，造成了处理成本高、

耗时长等问题。直至 2000 年《存款保险法》修订后才明确了对金融机构破产处理的永久性制度，并充分发挥存款保险制度作用，加快了危机处理进程。

（二）处理金融机构破产时应尽量继续维持金融中介功能

在实际破产处理中，日本明确了禁止破产金融机构存续这一基本原则，并建立了多样化破产处理方式。但金融机构高负债经营特点决定金融机构破产处理重点在于防范系统性风险，应避免存款保险支付方式下直接破产而导致社会动荡。《金融再生法》突破了之前破产处理制度中以保护存款和回收债权为目的的业务转让方式，建立了新型特别公共管理制度和金融整理管财人、承继银行制度，尽量采取资金援助方式继续开展资产及负债业务，重视继续维持破产金融机构的金融中介功能，保护存贷双方利益。

（三）危机事态下全额保护存款人利益

日本《存款保险法》规定金融机构破产时为存款人提供最高 1000 万日元的赔付上限，但在金融危机时期，日本多次调整存款赔付上限规定，最大限度保护存款人利益。如 1996 年日本制定特别措施，至 2001 年的五年期间暂时取消存款赔付额度上限，全额保护存款人利益。2000 年又继续延长这一特别措施，其中对定期存款全额赔付延至 2002 年，结算性存款延至 2003 年。为了稳定金融结算体系，2002 年日本政府又将全额保护结算性存款特别措施延至 2005 年。这些举措为稳定存款人信心、防范银行挤兑提供了一定保障。

（四）注入公共资金处理大型金融机构破产

为减少对金融体系重大冲击，日本政策当局采取注入公共资金并实施暂时国有化管理等措施处理大型金融机构破产。如对日本长期信用银行、日本债券信用银行注资并通过临时临时国有化措施继续开展经营活动，并公开招标方式为其寻找民营化出路。同时对上述两家长期融资银行以及北海道拓殖银行、山一证券等大型金融机构提供“日银特融”，依靠国家及央行信用帮助其渐进退出市场，最大限度降低大型金融机构破产对系统性危机的负面影响。

（五）设立复数账户分类管理

根据法律及业务情况，日本存款保险机构共设立七个账户对各类金融机构进行分类管理，其中依据《存款保险法》开设的一般账户和危机应对账户为永久性账户，金融再生账户、早期健全化账户、金融机能强化法账户、产业再生账户（2007 年 6 月废止）、住专账户等五类账户为非永久账户。由于账户各自资金来源及亏损和剩余资金等会计处理方法各不相同，这种复数账户分类管理方式有助于准确把握不同类型破产金融机构处理进程和真实状态，提升处理效果。

参考文献

- 1 田中隆之『現代日本經濟 バブルとポスト・バブルの軌跡』、日本評論社、2002年。
- 2 預金保険機構 [編]『平成金融危機への対応』、金融財政事情研究会、2007年。
- 3 鹿野嘉昭『日本の金融制度』（第2版）東洋経済新報社、2006年。
- 4 松村岐夫、奥野正寛『平成バブルの研究（下）』、東洋経済新報社、2002年。
- 5 大村敬一、水上慎士『金融再生危機の本質』、日本経済新聞出版社、2007年。

- 6 浅子和美、篠原総一『入門・日本経済』（第3版）、有斐閣、2006年。
- 7 西村吉正『日本の金融制度改革』、東洋経済新報社、2003年。
- 8 佐藤隆文「金融をめぐる環境変化とわが国の信用秩序維持政策」、『経済科学』第47巻第4号、2000年。
- 9 平成15-20年度（2003-2008年度）『預金保険機構年報』
- 10 日本銀行官方网站：<http://www.boj.or.jp/>
- 11 日本存款保险机构官方网站：<http://www.dic.go.jp/>
- 12 日本金融厅官方网站：<http://www.fsa.go.jp/>

原文刊载于《日本问题研究》2010年第1期