

金融机构有效处置机制： 国际准则、改革进展与启示

张鑫

摘要：国际金融危机暴露了各国监管机构普遍缺乏对金融机构的有效处置机制，因而出现所谓的“大而不能倒”的问题。后危机时代，在巴塞尔银行业监管委员会的领导下，金融稳定理事会和各国监管机构通力合作，共同研究应对金融机构有效处置的相关议题，取得了较为显著的成效。本文总结、归纳了构建金融机构有效处置机制的重要意义，系统梳理了相关的国际准则、改革进展和不足，提出构建我国金融机构有效处置机制的相关建议，旨在为未来的金融监管改革提供参考。

关键词：系统重要性金融机构；有效处置机制；改革进展；存款保险；启示

中图分类号：F833 **文献标识码：**A

2008年国际金融危机的一个关键教训，就在于对金融机构经营失败缺乏有效的处置机制，过于依赖公共资金的救助。作为对危机反思的成果，2011年，金融稳定理事会（FSB）出台了《金融机构有效处置的关键属性》（简称《关键属性》），要求G20积极推进构建有效的金融机构风险处置机制，确保出现金融风险时能够快速、有序处置，防止个别金融机构倒闭引发系统性冲击。为监测改革进展，FSB自2012年起，每年对各成员国执行《关键属性》的情况开展调查，

总结改革进程和面临的挑战，推动相关政策尽快实施。自2013年起，FSB还对各成员国开展了三轮处置机制的同行评估，综合分析各成员国处置机制的具体进展与存在的不足，并提出相应的工作计划和建议。

一、金融危机的经验教训与构建有效处置机制的重要意义

历次金融危机的经验表明，金融机构经营失败会对经济金融与社会稳定产生重要影响。一家金融机构的经营失败会直接损害债权人、存款人和投资者的利益，并通过业务和资产负债表的关联性传导至其他金融机构，进而可能引发整个金融市场的动荡和恐慌。始于2008年的国际金融危机更表明，系统重要性金融机构一旦经营失败，极易引发系统性金融危机，影响多个国家和地区的金融稳定。如果金融机构经营失败适用普通司法破产程序，处置时间长、不确定性大、代价高，也无法有效控制金融机构倒闭对整个金融体系的冲击。因此，许多国家在危机中不得不通过紧急立法，临时赋予政策机构对金融机构的紧急介入和处置权，甚至通过资本重组、补充资本金或提供债务担保等方式，对金融机构实施救助。这一做法虽然能在事后维护金融稳定，但无法保证金融机构经营失败时

作者简介：张鑫，中国人民银行巢湖中心支行。

的业务连续性，并且高度依赖公共部门的资金投入，增加了救助成本，极易引发道德风险，对市场竞争机制造成扭曲。

（一）个别金融机构的破产冲击整个金融体系，导致政策无法及时应对

美国政策机构在毫无准备的情况下允许雷曼兄弟（Lehman Brothers）公司破产倒闭，对于该公司与其他金融机构的业务关联度、破产倒闭后相关金融服务功能的中断，缺乏充分的预判，也没有采取相应的应对措施。这不仅加剧了危机蔓延和市场信心的丧失，还对金融市场造成了系统性冲击。在提出破产申请后，雷曼公司在美国货币市场共同基金市场占据主要份额的“主要储备基金”（Reserve Primary Fund），由于大量持有雷曼发行的商业票据而迅速跌破面值，引发投资者的恐慌与挤兑，最终不得不由美国财政部出面提供临时性保护。除商业票据市场外，雷曼兄弟破产还对金融市场的许多重要金融服务造成了巨大冲击。同时，尽管雷曼并不吸收存款，但由于它为大量对冲基金提供交易经纪服务，其破产不仅切断了这些共同基金的融资来源，还使这些基金因无法获得雷曼代为托管的证券而面临风险。

（二）各国普遍未建立必要的破产处置机制，无法阻止危机的快速蔓延

欧洲国家对金融机构破产普遍适用普通企业破产法。这一做法在2008年的金融危机应对中，极大限制了有关国家政府处置问题金融机构的效率和能力。例如，欧洲国家不允许监管部门在未经股东同意的情况下强制转移问题金融机构的资产和负债。在富通集团的处置案例中，比利时、荷兰和法国三国政府本已议定了联合处置方案，但因涉及对其业务的强制出售而遭到股东起诉，最终需要修改处置方案，延误了最佳处置时机。而美国则依靠其成熟有效的存款保险制度，以市场化的方式化解了风险，维护了金融稳定。美国存款保险公司（FDIC）综合运用了“收购与承接”“过桥银行”“公开银行救助”等多种方式，灵活化解不同规模银行破产倒闭的风险。但美国只针对本国银行业建立了有效的处置机制，对证券和保险业则缺乏相应的制度安排，因此

当美国国际集团（AIG）和雷曼兄弟出现风险后，政府也只能通过紧急立法临时接管和处置。总体来看，危机凸显出各国政策机构处置工具和手段的匮乏，特别是在强制转移资产和负债、强制转移业务以及建立过桥机构等方面，难以快速有序处置问题金融机构，降低了危机处置效率。

（三）过度依赖公共部门的资金救助，加重了危机中各国的财政负担

危机表明，金融机构处置过程中的流动性资金支持至关重要。而从实践来看，来自各国央行和财政部门的公共资金，成为2008年危机中处置问题金融机构最主要的资金来源。主要国家的中央银行普遍放宽了流动性支持条件，将救助对象拓展至并未缴存款准备金的非银行金融机构。财政部门通过注资、担保等多项措施，救助金融机构。在欧洲，规模空前的公共资金救助，最终造成部分成员国承受了金融危机和财政危机的双重打击。欧盟已付诸实践的救助措施总金额已超过欧盟GDP的十分之一，冰岛对金融机构的援助成本甚至超过本国国内生产总值。这种仅仅依赖公共资金救助的做法不仅不可持续，而且也极易引发巨大的道德风险。即使是系统性风险的处置，也应强调对风险处置成本的合理分担，维护公共安全。

（四）处置机制缺失，影响监管机构的跨境合作与政策协调

近年来，全球主要大型金融机构普遍开展了跨境经营，但金融机构处置机制却未能实现有效的跨境协调。2008年的危机中，主要国家因跨境金融机构的处置而摩擦不断。雷曼兄弟在伦敦的业务规模较大，但其在美国申请破产却切断了其伦敦业务的资金来源。冰岛的几家大银行在英国、德国设有分支机构，因涉及境外存款人利益保护问题，相关银行出现问题除对冰岛本国产生巨大影响外，还把相关国家也牵涉进去。由于各国法律的差异，跨境金融机构处置在破产财产处置、境内境外债权人政策协调方面，一直面临较多现实困难。2008年的金融危机，使得跨境金融机构处置机制的协调显得更为迫切，必须寻求切实可行的机制来加强各国之间的沟通和协调。

二、金融机构处置机制的国际准则——《关键属性》的主要内容

FSB于2011年11月首次发布《关键属性》，明确了各国建设有效的金融机构处置机制的具体框架和核心特征，并于2014年10月进一步修订和完善了相关内容。《关键属性》主要包括以下内容。

第一，覆盖范围。金融机构处置机制至少应覆盖所有具有系统重要性或关键性影响的金融机构，包括银行、证券和投资公司、保险公司以及金融基础设施等。为实现对金融集团的处置，应将外国机构在本国的分支机构、金融控股公司、个别监管范围外的实体等，均纳入处置机制。全球系统重要性金融机构（G-SIFI）还应准备恢复与处置计划（RRPs）、接受可处置性评估等。

第二，处置机构。处置机构是能够对问题金融机构拥有实施处置权力的机构，各国应指定处置机构，对问题金融机构行使处置性权力，并确保处置机构操作独立、程序透明、管理健全和资源充足。处置机构的行动目标包括维护金融稳定，保护存款人、保单持有人和投资人，争取处置成本和债权人损失的最小化，降低处置行为对其他国家和地区金融稳定的负面影响等。对于金融集团而言，若有多个处置机构，还需明确牵头机构和协作机制。处置机构应做好问题金融机构的处置计划，并且能够有效实施处置措施。

第三，处置性权力。主要包括撤换高级管理人员和董事，并追缴损失；重新指派管理人员，保证持续运营；控制被处置机构，进行日常经营，包括签订、续签、中止和分配合同，出售资产，注销债务，以及其他重组或关停部分业务等；保证被处置机构（包括承接机构和收购机构）关键业务的连续性；要求股东同意实施兼并、收购、资产重组或出售等特定交易；无需征得相关方同意，直接向有偿付能力的第三方转让或出售资产或债务；建立临时性“过桥机构”，承接被处置机构的关键业务；设立独立资产管理载体，并将被处置机构的不良贷款或难以估值的资产转入该载体进行清收、管理或处置；有权通过削债、转股等方式实施自救机制；暂时停止被处置机构交易对手方行使提前终止合约的权力；暂停对无担保债权人或客户的付款，暂停债权人处置资产以及从被处置机构获

取现金、资产的权力；对经营失败金融机构的整体或部分实体实施关闭和有序清算，及时偿付或转移受保存款，及时控制交易账户，隔离客户资金等。

第四，抵销、担保与客户资产分离。启动处置程序和行使处置性权力应尽量避免触发抵销权，避免引起被处置机构交易对手方加速或提前中止合约。若已触发，处置机构有权对合约加速或提前终止权进行暂停。处置机制应明确暂停的开始和结束条件，处置机构行使暂停提前终止权时应确保金融市场基础设施的安全有序运行。

第五，保障措施。《关键属性》设置了一系列保障措施，在处置过程中对债权人等相关方的权益予以保护。一是严格遵循债权人清偿顺序，首先采用股权来吸收损失，在次级债务全部减记完毕后，才由债权人承担剩余的损失。二是应保证处置中债权人获得的赔偿不少于破产清算时的获偿数额，否则债权人可以继续申请赔偿。三是赋予处置机构申请加急诉讼等特定权力，确保处置措施不被法律程序或行为过度延迟，确保司法行动无限制或逆转处置机构依法采取的处置措施。

第六，处置资金来源。各国应有专门的处置性资金或存款保险基金，用以支持处置活动的开展，避免只能依靠公共资金进行救助。若出于维护金融稳定的目的，公共资金需要被临时性用于处置活动（例如，被用于保障金融服务的连续性）时，需要建立明确的补偿机制。公共资金的受偿应优先于股东、无担保和未受保的债权人，以降低道德风险。

第七，跨境合作的法律框架。当一个国家启动对问题金融机构的处置时，应考虑对其他国家金融稳定的影响；处置机构应能够与外国处置机构就信息共享、落实外国对其在本国的分支机构实施的处置措施、直接对外国在本国的分支机构开展处置、协商共同制定和实施处置计划等方面达成合作协议；对外国金融机构的分支机构实施处置性权力；对不同国籍的债权人不区别对待，以保障债权人的利益；承认国外处置活动的效力；对处置涉及的相关信息给予保密等。

第八，危机管理工作组（CMGs）。所有具有系统重要性的金融机构的母国和东道国政策机构应建立危机管理工作组（简称“工作组”），成员包括各国的中央银行、监管机构、处置机构和财政部等。工作组的

活动主要包括加强信息共享,制定 G-SIFI 的恢复与处置计划,做好可处置性评估。

第九,单家机构跨境合作协议。所有的 G-SIFI 都应准备基于单家机构的跨境合作协议,明确危机管理工作组的工作目标和机制;涉及相关政策机构在危机前和危机中的主要职责和作用;明确危机前和危机中的信息共享机制;明确制定恢复和处置计划,以及可处置性评估开展的跨境合作机制;明确东道国处置机构及时向母国处置机构通报情况的机制,避免引发不稳定等。

第十,可处置性(Resolvability)评估。为保证处置的有效性,《关键属性》要求在对 G-SIFI 处置的过程中,应当以母国处置机构为主导,定期开展可处置性评估,评估其系统重要性以及处置策略的可行性与可信度。评估主要考虑关键业务的运营连续性、集团内部风险敞口对处置的影响、机构提供处置信息的能力等。此外,处置机构应有权采取改变机构组织架构等必要措施,以增强机构的可处置性。

第十一,恢复和处置计划(RRPs)。对于 G-SIFI,处置机构应建立制定恢复和处置计划的机制,并定期评估、更新,RRPs 应能反映金融机构的经营环境、核心业务模式、复杂度、体系内的相关度、持续运营能力和规模。其中,恢复计划对用于解决自身和市场出现的风险时应选择何种策略化解风险,应明确可能引发资本短缺和流动性压力的相关情景以及一系列可供选择的恢复措施;处置计划应特别明确在处置中应尽力保存的金融和经济功能、合理的处置策略、数据要求、不利于处置的相关因素、如何保护存款人和投资者等。

第十二,信息获取和共享。应减少那些不利于信息获取的因素,加强各国中央银行、监管部门、处置机构和财政部门之间的信息共享,特别是与恢复和处置计划有关的信息、涉及 G-SIFI 的信息等。各国应推动金融机构有效运营“管理信息系统”(Management Information Systems)。

三、改革的最新进展和存在的不足

(一)金融机构处置机制的政策框架得到初步完善,但差异性普遍存在

完善的处置机制框架是处置机构开展有效处置、

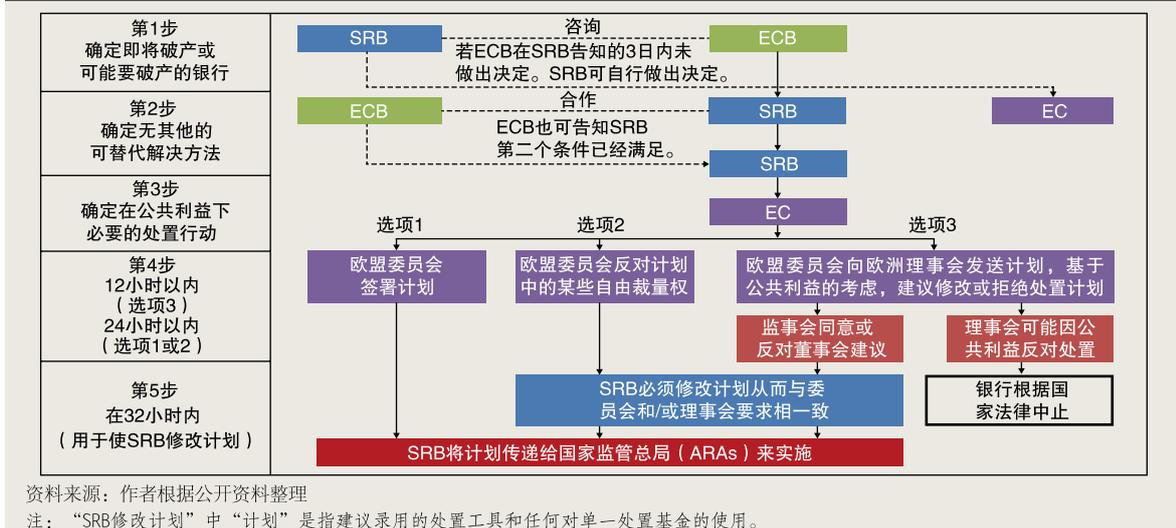
化解风险的基础,是维护金融稳定的一项重要的基础性制度安排。根据处置阶段,通常将处置框架划分为三部分。一是启动处置程序,二是制定处置计划,三是实施处置计划。目前,国际上多数国家都建立了相对完善的处置框架,尤其是在系统重要性金融机构的母国和东道国,例如,美国、欧盟、加拿大、韩国等,都建立了独立、完善的处置法规,形成了一套完整的危机管理流程和处置框架(见图1)。但是部分国家的处置法律包含在中央银行、监管部门的法律及行业破产法中,未明确处置过程中央行、监管部门、存款保险等多个部门的职能分工。这需要通过改革予以完善,例如,阿根廷和印度。

另外,银行业、保险业、中央对手方(CCPs)的处置改革进度不尽相同,差异较大。多数国家只对银行业建立了处置机制的政策框架;而已建立或准备建立保险业处置政策框架的则只有六个国家和地区(美国、日本、澳大利亚、中国香港、法国、荷兰),且多数国家对系统重要性保险机构实施处置的权力和工具并不明确;极少数国家和地区(例如,加拿大、欧盟和美国)正着手建立 CCPs 处置机制的框架,而关于系统重要性 CCPs 的处置资金的来源,目前也尚无国际统一的标准。

(二)重点强化存款保险的处置性职能,但部分国家仍没有独立的处置平台

《关键属性》要求,各国应指定处置机构对金融机构行使处置性权力。与处置职能分散在多个处置机构相比,建立单一处置平台更加有利于整合各类处置资源,提高处置效能。截至 2018 年年末,美国、瑞士、俄罗斯、澳大利亚、新加坡等 10 余个国家由单一处置机构负责启动处置程序、制定和实施处置计划。其中,美国由联邦存款保险公司(FDIC)全权负责,俄罗斯、荷兰、巴西、阿根廷等国由中央银行负责。近期一个重要的国际改革趋势,是赋予存款保险以处置职能。实际上,在 2008 年金融危机中,存款保险已经成为很多国家和地区金融风险和危机应对的重要平台。金融稳定理事会(FSB)在总结此次危机的经验教训时认为,存款保险不仅是银行倒闭时的处置平台,也是维护金融稳定的一项基础性制度安排。危机以后,很多国家和地区大幅强化了存款保险的风险处置

图1 欧盟单一处置机制下的处置流程



职能，丰富和完善了市场化的处置工具。根据国际存款保险协会（IADI）的调查，全球具有处置性职能的存款保险制度占比已超过七成。FSB的24个成员国中，包括中国在内的15个成员国已通过立法等形式明确由存款保险担任问题投保机构的接管组织，并承担清算职能，对问题投保机构进行早期干预和风险处置。

IADI最新的调查指出，共有32个国家和地区的存款保险不具有风险处置的职能，未建立单独的处置平台。在这种传统的“付款箱”模式下，存款保险机构主要负责在银行倒闭或破产后偿付存款人，基本不具有其他权力。2008年金融危机表明，纯粹的“付款箱”模式存款保险制度是失败的，因为这种模式的存款保险制度仅限于事后被动“埋单”，难以有效应对监管宽容和道德风险，使得风险处置过程中，各国机构处于被动消极的地位，容易增加处置成本，不利于稳定公众信心，无法有效防止银行挤兑。

（三）处置机构的处置性权力和工具不断加强，但部分权力仍较为薄弱

《关键属性》规定，赋予处置机构广泛而完整的处置性权力和工具，以保障处置机构更有效地行使处置职责。全球金融危机以来，多数国家在大幅强化存款保险风险处置职能的同时，持续完善处置性权力。欧盟于2015年颁布《银行恢复与处置指引》（BRRD）后，德国、法国、西班牙等欧盟成员国与瑞士的处置机构均拥有完整的处置性权力；美国也是处置性权力

最为完备的国家之一，除金融控股集团的运营连续性外，监管机构具有全部的处置性权力；澳大利亚、加拿大、日本、韩国、墨西哥、新加坡等国处置机构具有较为完备的处置性权力，但是在保持运营连续性、自救机制或暂停提前中止权等方面的要求有所缺失；俄罗斯、巴西、土耳其等10个国家处置机构仅具备少数几项处置性权力。总的来看，各国的处置性权力的行使存在较大的差别。多数国家和地区已具备对投保机构临时控制和运营、转移资产及负债以及临时国有化的权力；但更换管理层、设立过桥银行、保持业务连续性、暂停金融合约“提前终止权”“自救”等处置性权力，相对较为薄弱或缺乏。

（四）处置资金的来源不断丰富，但后备融资机制尚待完善

从全球各国的实践来看，金融机构有序处置机制的资金一般来源于存款保险基金和行业处置基金。在基金规模不足时，后备资金来源主要包括在金融市场发行债券、向中央银行借款、向政府部门借款、接受国际金融机构援助等，并由后期收取的费用予以偿还，充分体现了“取之于市场、用之于市场”的原则。部分国家明确表示，处置基金可用于提供临时流动性支持。这类基金多采用事后收费机制，但资金支持能力有限。以美国为例，FDIC在对SIFIs实施有序处置时，可以根据《多德-弗兰克法案》的授权，从有序清算基金（Orderly Liquidation Fund, OLF）借款。其中，

表1 FSB 三轮处置机制同行评估结果

	2013年首次同行评估	2016年第二次同行评估	2019年第三次同行评估
处置机制的法律框架建立	少数几个国家准备立法，例如，欧盟提出但尚未通过的针对银行和投资公司的复苏和处置指令；绝大部分国家尚未建立金融机构层面的处置框架	部分国家已通过立法，明确处置机制的触发条件、处置机构、处置策略和行动等，例如，欧盟的6个国家、美国和瑞士等	24个成员国中有16个已建立处置框架，其余8个国家中的6个已经着手准备或计划引入处置机制改革，只有阿根廷和印度因为没有系统重要性机构，暂时没有引入计划
处置性权力	许多成员国缺少《关键属性》中设定的某些特定权力，例如，迅速转移资产和负债或通过削债、转股等方式实施自救；对非银机构的处置性权力普遍较为缺失	6个成员国和瑞士拥有全部的处置性权力；7个成员国缺少1~3项权力，包括持续性权力、自救机制和临时中止“提前终止权”的权利；其余10个成员国仅拥有四项或更少的处置性权力	各成员国的处置性权力总体较为健全，但部分权力的实施面临现实障碍；处置工具的选择缺少统一的规则
处置资金来源	多数成员国依赖私人部门提供的资金，例如，存款保险基金、投资者保护基金及少数国家的重组基金，但这些融资安排是否充足需检验，同时，非银机构的融资机制较为缺失；临时性的公共资金支持也是重要的资金来源，但补偿机制和使用条件有待完善	各成员国基本建立了包含私人部门融资和公共资金支持的融资机制，但有关非银部门的融资安排进展缓慢；各成员国相继制定并公布有关系统重要性机构的处置资金来源的框架和原则	许多成员国建立了公共部门的最后担保机制，一些成员国的最后担保机制在处置过程中为金融机构提供临时流动性，其他一些国家的中央银行完善了现有的机制，为银行业的处置提供流动性支持
跨境合作与信息共享	大多数成员国缺少对外国机构实施处置行动的处置流程；极少数成员国的处置机构可通过外国机构的当地分支机构行使处置权；各成员国之间的信息共享有限，尤其是关于系统重要性机构的信息交流	各成员国开始关注并逐步开展系统重要性机构的跨境合作，但进展缓慢，最重要的是欧盟通过了《银行恢复与处置指引》，并正式启动单一处置机制（SRM），具体负责对大型银行集团的跨境合作与信息共享	各成员国的跨境合作逐渐趋于成熟，有8个系统重要性机构的母国建立危机管理工作组（CMGs）来促进跨境合作，其他成员国，例如，加拿大、欧盟、日本建立了专门的跨境处置安排；系统重要性机构的母国与东道国之间基本都搭建了信息共享渠道
恢复和处置计划与可处置性	多数成员国尚无明确法律或监管规定来满足恢复和处置计划的要求；多数处置机构缺少充足的权力去改变组织和财务架构，无法提升可处置性	各成员国在恢复计划持续推进，但进展较慢，17个成员国通过法规或者指引落实制定的恢复计划要求；处置计划和可处置性评估的实施进展则更缓慢，13个成员国制定了处置计划，其中大多数是系统重要性机构的东道国，只有9个国家通过立法来提升其可处置性	14个成员国以立法形式明确处置计划的相关要求，2个成员国虽未立法，但实施了处置计划；10个成员国以规则、指引或政策要求的形式，报告了处置计划的具体内容；13个成员国开展了可处置性评估，其中，12个国家的处置机构具有提升可处置性的权力

资料来源：作者根据公开资料整理

进入接管的前30天，处置资金不得超过被处置机构并表总资产规模的10%，且总处置资金不得超过并表总资产的90%，并需遵循市场化原则通过出售被处置机构资产业务，向其他资产规模超过500亿美元的投保机构征收风险差别费率予以偿还。部分国家的中央银行则明确表示，可以视情为风险处置过程提供流动性支持，但往往需要被处置机构提供相应的担保品。这使得能否获取流动性支持面临不确定性和复杂性。

根据IADI最新的调查，国际上仅有18个国家和地区建立了多样化的后备融资机制，为金融机构有序处置提供法定的资金来源，占比仅为15.9%。从后备融资渠道来看，多数国家和地区仅具有1~2种，且以向政府部门借款最多。结合多数国家的处置实践看，处置资金不足或短缺，容易导致无法及时偿付存款人，也限制了存款保险处置问题银行的能力，造成对金融风险 and 危机处置的延误，不利于维护金融市场和公众对金融体系的信心。因此，后备融资机制建设尚需进一步完善，以此为金融机构的有序处置提供充足的资金支持。

四、启示与建议

（一）深刻理解强化金融机构有效处置机制建设的逻辑

党中央高度重视防范化解重大风险工作，并将其摆在打好三大攻坚战的首位，这其中又以做好防范化解重大金融风险工作最为关键。当前，围绕这一目标，我国明确了补齐金融监管短板、推动金融供给侧改革的任 务，并着力健全货币政策与宏观审慎政策双支柱调控框架。建立完善的金融机构有效处置机制，对于加强宏观审慎管理具有重要的现实意义。明确金融机构在经营失败时的市场退出规则和危机中的救助措施，是弥补金融监管短板、提升金融体系效率、守住不发生系统性风险底线的重要举措。根据最新的《中国人民银行职能配置、内设机构和人员编制规定》，中国人民银行已被赋予宏观审慎管理的重要职能，并成立了宏观审慎管理局，承担牵头建立我国宏观审慎政策框架和基本制度的职责，而强化对金融机构的有效处置便是其中一项重要内容。由此可见，建立完善的金融机构有效处置机制，是落实

党中央、国务院重大战略部署的应有之义，也体现了防范系统性金融风险的迫切要求。

（二）全面认识“恢复和处置计划”在持续监管中的作用

金融危机的经验和多个国家的改革实践表明，恢复和处置计划并不仅是“生前遗嘱”(Living Wills)，同样也是有效的常规化持续监管手段，更是推动银行强化风险管理的有效工具。对于监管机构而言，审核银行的恢复和处置计划，有助于加深对银行架构、经营策略和核心业务的理解，有助于对其进行深入的商业模式分析，有助于加强对其资本和流动性监管，有助于对其海外展业和跨业扩张进行更客观准确的判断。通过推动银行制定恢复和处置计划，能够督促银行对自身发展、组织架构、业务模式、管理能力、IT系统进行重新审视，发现内部因素导致的处置障碍，进而改进其经营策略和风险管理。

（三）统筹推进我国系统重要性金融机构监管的处置机制建设

有效处置机制是我国系统重要性金融机构监管的一个重要环节。我国应借鉴相关国际准则和主要经济体的成功经验，从两方面建立完善我国SIFIs的处置机制。一是提前做好处置预案。考虑到金融机构倒闭的突发性、传染性和外溢效应，加强处置事前准备有助于避免处置过程的混乱和无序。二是减少处置对公共资金的依赖，强调“自救”，压实各方责任，防范道德风险。金融机构应承担起风险处置的主体责任，金融监管部门履行好监管责任，中国人民银行在必要时落实好最后贷款人的责任。设计好激励约束机制，使金融机构、地方政府和金融监管部门具有内生动力，把化解风险真正当成自己的事情来办，主动担当、主动作为，有效防范道德风险。

（四）健全存款保险制度，发挥早期纠正和风险处置平台的功能

不断完善存款保险制度，探索建立处置风险的长效机制。要进一步发挥存款保险制度的作用，按市场化、法治化原则，进一步拓宽基金使用渠道，探索

建立相对独立的机构，建立专业化处置团队，对存款类金融机构实施风险监测、预警、早期介入，做到风险早发现、早控制。必要时可通过直接参股、控股、收购承接、设立过桥银行等方式，参与风险处置。在处置系统性风险时，要同时发挥好存款保险处置平台功能和中国人民银行的最后贷款人职能。

（五）明确资金来源和使用顺序，完善处置资金保障体系

从成熟处置实践来看，当处置资金筹集主体和使用顺序明晰时，责任主体就有压力和动力加强事前和事中监管，从而降低金融风险积累和爆发的概率，处置中也会尽力实现处置成本最小化。为此，应尽快明确风险处置资金来源和使用顺序，原则上优先以原股东权益吸损、无担保债权减记、地方政府筹资和存款保险基金出资等方式填补资金缺口，必要时，中国人民银行发挥最后贷款人职能；同时，还可考虑创设更多应急资金筹措工具，充实风险处置资金。

参考文献：

- [1] 戴季宁. 金融机构处置机制：国际经验与启示[J]. 当代金融研究, 2017(1): 22-28
- [2] 凌云. 金融机构处置机制的国际做法借鉴及启示[J]. 吉林金融研究, 2019(4): 63-67
- [3] 宋帮俊. 香港银行金融机构有效处置机制启示[J]. 开发导报, 2015(8): 91-94
- [4] 万荃. 美国构建以存款保险为主的有序风险处置机制改革经验[J]. 征信, 2016(5): 68-71
- [5] 宣昌能. 国际存款保险制度进展的简要述评[J]. 清华金融评论, 2015(5): 20-29
- [6] 张鑫. 金融危机中美国存款保险制度的应对及启示——基于联邦存款保险公司的分析视角[J]. 金融理论与实践, 2018(11): 97-103
- [7] Financial Stability Board. Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions[R]. <http://www.financialstabilityboard.org>. 2014
- [8] Financial Stability Board. Thematic Review on Deposit Insurance Systems—Peer Review Report[R]. <http://www.financialstabilityboard.org>. 2012
- [9] International Association of Deposit Insurers. Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems[EB/OL]. <http://www.iadi.org>. 2014

(责任编辑：周宇)