

学术支持:
清华大学新经济与新产业研究中心
中央财经大学中国改革和发展研究院
总顾问:成思危(原全国人大常委会副委员长)
高级顾问:张文台(全国人大环资委第十一届副主任)
编委:管益忻 陈宇 黄文夫 赵红 李千 吴明伏 白卫星
编委会主任:管益忻
副主任:陈宇
主编:管益忻
副主编:启文 白卫星
主编助理:何超



学术顾问:(按姓氏拼音排序)
巴曙松 蔡继明 陈东琪 陈栋生 程恩富
迟福林 戴圆晨 范恒山 樊 纲 高尚全
顾海兵 谷书堂 贺茂之 洪银兴 黄范章
贾 康 江春泽 金 碚 李成勋 李江帆
李京文 李维安 刘诗白 刘 伟 茅于軾
任玉岭 宋洪远 宋守信 宋养琰 谭崇台
王东京 卫兴华 魏 杰 吴 澄 徐长友
晏智杰 杨家庆 杨启先 张曙光 张晓山
张卓元 赵人伟 郑新立 朱铁臻 周叔莲
周天勇 邹东涛

第 58 期 (总第 171 期) 2014 年 7 月 13 日 星期日 甲午年 六月十七 投稿邮箱:jixzb@163.com 地址:北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编:100081 电话:010-62135959 本刊订阅方法:网易“云阅读”搜索“经济学家周报”即可订阅。 本报所刊载文章系作者观点,均不代表本报意见

如何构建我国银行存款保险制度

■ 安起雷 中国兰图智业研究院金融顾问

党的十八届三中全会关于深化经济体制改革的决定中提出“加快建立存款保险制度”。目前我国宏观经济和金融体系运行平稳,金融法制建设取得阶段性成果,政府宏观调控与金融监管手段逐步健全,存款机构法人治理机制已有效落实,银行资产质量明显提高,金融市场运行规则日臻完善,交易品种日益丰富,为存款保险制度的建立提供了有利的宏观环境。在此条件下,存款保险制度建立的客观条件已基本满足,应抓住金融运行平稳的有利时机加快存款保险制度建设。

存款保险制度、中央银行最后贷款人功能、金融监管机构的审慎监管被国际上公认为一个国家金融安全的三大支柱。自 1993 年国务院首次提出“建立存款保险基金,保障社会公众的利益”以来,我国存款保险制度建设经历了 20 多年的研究论证过程,虽然至今尚未正式建立,但有关制度设计和案例研究及实施条件准备已日臻完备。目前全球已有包括各主要经济体在内的 100 多个国家地区建立了存款保险制度。作为全球第二大经济体,我国近年来以国有银行改制上市为代表的金融改革已取得了举世瞩目的成就,利率市场化等深化改革措施也在稳步推进中。与之相比,作为国家金融安全网的重要支柱,以及现代金融体系核心政策的存款保险制度建设已经初步具备条件。

一、为什么要建立存款保险制度？

存款保险制度是指在银行等存款机构丧失清偿能力时,保障存款人使之免于存款损失及维持银行体系稳定的一种制度安排,通常意义下,存款保险制度特指显性存款保险制度。但在未建立显性存款保险制度的国家,往往也存在由政府信用担保的隐性存款保险制度。在显性存款保险制度下,银行等存款机构就其吸纳的存款向存款保险机构缴纳保费,组建存款保险基金;当存款机构面临财务危机或破产关闭时,存款保险机构使用存款保险基金向其提供资金援助或代为向储户支付存款。通过显性的存款保险制度,可有效保障储户利益,避免因少数银行的危机导致大面积恐慌性挤兑,从而保障金融安全与稳定。

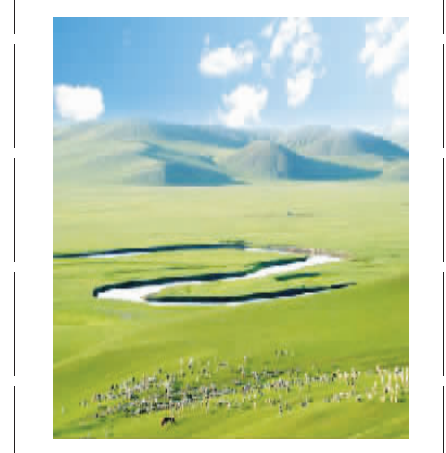
存款保险与公众熟知的车辆保险有一定的相似性。就车辆保险而言,当发生重大交通事故,车辆拥有者等相关责任人无力向受害人赔偿时,承保的保险公司代为赔偿;就存款保险而言,当发生金融危机,存款机构破产关闭,无力向储户兑付存款时,由存款保险机构代为兑付。车辆保险的重要性不言而喻;在金融领域,尤其是在应对金融危机时,存款保险制度居于同等重要地位。

目前国际上存款保险的制度设计主要有四种类型:一是“付款箱”型,仅负责对已投保的存款进行赔付;二是“强付款箱”型,除负责存款赔付外,还具有一定的风险处置职能,例如向问题银行提供流动性支持等;三是“损失最小化”型,存款保险机构以处置成本及损失最小化为目标,积极参与对存款机构的危机处置决策,制定和实施解决方案;四是“风险最小化”型,存款保险机构得到完整的授权,能够进行全面风险处置,并具备对存款机构的部分审慎监管权。世界上各大型经济体主要采用的是“损失最小化”型或“风险最小化”型的存款保险制度,如美国、韩国等。一些中小型经济体采用的是“付款箱”型或“强付款箱”型的制度,如新加坡、荷兰等。由此可见,目前国际上存款保险制度的发展趋势,一是强制存款机构参保,主要原因是未参保机构不需缴纳保费,具有成本优势,出现问题后往往还需要政府“兜底”,容易造成逆向选择;二是采用基于风险的差额费率,主要原因是能够一定程度上约束存款机构从事高风险业务,防止道德风险,避免存款保险基金出现损失;三是实行限额赔付,主要原因是加强大额储户对存款机构的选择与监督,增加存款机构的社会压力和责任心,同时减少存款保险基金的赔付成本。保险限额的确定一般能够使 90%的储户(主要是中小储户)得到保障。

二、我国现行隐性存款保险制度的弊端

由于我国未建立显性存款保险制度,自上世纪 90 年代以来,数百家中小金融机构因经营问题退出市场过程中,主要是依赖于政府处置,尤其是依赖中央银行发放再贷款偿付广大群众损失。这实际上是一种隐性存款保险制度。随着经济社会的发展,其弊端愈发突出。

作为全球第二大经济体,我国近年来以国有银行改制上市为代表的金融改革已取得了举世瞩目的成就,利率市场化等深化改革措施也在稳步推进中。与之相比,作为国家金融安全网的重要支柱,以及现代金融体系核心政策的存款保险制度建设已经初步具备条件。



(一)对政府而言,承受了不应有的沉重负担。

我国现行制度下,没有事前筹集的存款保险基金,一旦存款机构市场退出或出现支付危机,政府将不得不出面解决资金来源问题,因此将背负沉重的财务负担。《中国金融稳定报告(2006 年)》显示“近 10 年来,国家用巨大的财力和人力化解金融风险”、“从 1998 年至今,我国为了保持金融稳定,大体上投入了近百亿元的成本”。政府救助资金主要来源于财政收入及再贷款,实际上是以税收或通货膨胀的形式源于纳税人。而存款机构不必为这种隐性的存款保险付出任何成本,相当于自身的经营风险完全由政府及纳税人买单,显然是一种有失公允的做法。目前,我国人民币存款余额近百万亿元之巨,这也是政府及纳税人难以承受的或有负债。

从另一个角度看,我国目前的隐性存款保险制度是从计划经济时期沿袭下来的。如果说当时的国有商业银行完全由政府出资、全民所有,政府及纳税人对其负有救助职责尚且可以理解,那么通过国有商业银行的股份制改造、IPO 上市、增资扩股等,目前多数存款机构的股权结构已相当复杂,既有国有资本,也有外资、民营资本、公众资本。如果非国有资本占主体的存款机构,因经营不善出现危机,那么从责权匹配的角度看,显然不应由政府及纳税人买单。

(二)对监管机构而言,难以处理市场退出问题。

目前,我国法律法规对存款机构市场退出的标准、补偿政策、相关主体的职责等缺少具体规定。《商业银行法》、《金融机构撤销条例》等已颁布的法律法规对存款机构市场退出行为的规范不够,相关操作细则又难以明确。归根结底,是隐性存款保险制度自身的问题。隐性存款保险制度下,政府不可能明确承诺为存款机构“兜底”,事实上在危机来临时,又不得不这么做。这种矛盾使监管部门在处理存款机构市场退出问题时面临困境。一是补偿标准不统一,容易影响社会稳定。部分存款机构市场退出后,政府拨付的补偿资金较多,能够覆盖储户本息,而部分机构得到的补偿资金较少,仅能覆盖储户的部分本金。补偿标准不一往往激化社会矛盾,影响社会稳定。二是难以协调各部门间的工作。存款机构市场退出过程中情况复杂,涉及到监管部门、中央银行、财政部、法院等多个部门的协调。由于缺少相关规定,难以明确各部门职责,不利于各部门间的有效协作。三是严重影响市场退出的处置效率。以某发展银行为例,1998 年 6 月被关闭后,至今未清算完毕,十几年清算工作耗费的人力、物力、时间成本相当可观,影响了国有资产的清理回收。

(三)对存款机构而言,往往忽视经营风险。

隐性存款保险制度下,政府对存款机构的“兜底”性救助也削弱了存款机构经营者的社会压力与责任感,容易使其盲目追求短期利润、从事高风险业务,一定程度上会导致道德风险。

尽管我国监管部门对存款机构有着审慎监管,但因缺少价格手段调节,存款机构往往



会游走在政策边缘,有着强烈的逐利冲动。近年来我国银行业资产负债不断膨胀,本质上是由于揽储、放贷是“无成本”的。相反,在建立了显性存款保险制度的国家,存款机构为了少缴存款保险保费,在期末往往会主动控制存款总额;一旦其从事高风险信贷业务,其所缴的保费也将相应增加。这就在揽储、放贷两个阶段,使用价格手段促进了存款机构的稳健发展。

(四)对储户而言,容易淡化风险意识。储户在存款机构中存款本质上是一种借贷行为,理应对“借款人”的经营情况、风险状况等有着一定了解,并加以监督。但在我国现行银行“大而不能倒”的体制下,储户往往有着“银行是国家的”、“出了问题国家管”的心理,淡化自身的监督意识,更缺乏主动规避和防范风险的动力,同时,盲目追求存款机构承诺的高利润(如理财产品的高收益等),客观上对存款机构的高风险运营起到了推波助澜的作用。

上世纪 90 年代出现的金融机构违规经营、非法集资、假投资真借贷等现象,以及目前普遍存在的“影子银行”现象背后,均反映了我国公众投资者风险意识与监督意识欠缺的情况。这与长期的隐性存款保险制度下,政府对存款机构的隐性担保是分不开的。

然而,作为一项重要的金融改革举措,存款保险制度建设涉及多家机构与部门,牵一发而动全身,必须在统一思想、有效协作的前提下才能取得实质性进展。

三、构建我国银行存款保险制度的基本思路

由于存款保险制度涉及社会经济主体的方方面面,仅从十几万亿储蓄存款来看,这是涉及社会公众的重大的制度改革之一。因此银行存款保险制度必须在一系列重大问题认真研究和论证后方能实施。鉴于对国内所有银行机构实行强制性存款保险的必要性和对存款保险机构风险救助能力的基本要求,我国存款保险机构宜采取预先征收保费的方式,逐步建立一个稳健的存款保险基金。

1、关于存款保险机构的设置。我国在存款保险机构的设置中应根据目前不良资产处置及风险防范的情况,对存款类金融机构考虑分别设置不同类别和档次的存款保险制度,或者有差别的存款保险制度,这有利于提高存款保险制度运行的效率并提高资金使用效率,同时达到规范市场行为,公平存款类金融机构的竞争,提高公众对金融业的信心。根据我国情况,在存款保险制度设计上可考虑为国有商业银行、股份制商业银行设立一个存款保险基金;根据城市商业银行和农村信用社较为复杂的具体情况单独为其设立一个存款保险基金。待将来农村信用社问题解决后,这两个基金可考虑合并。目前我国的银行体系由国有商业银行、全国性股份制银行、城市商业银行、邮政储蓄银行、农村信用社、村镇银行和外资银行组成。存款保险机构的建立是运行市场化的方式化解银行业的风险。随着我国银行业对外开放步伐的加快和竞争的加剧,建立包含国有商业银行、股份制银行、城市商业银行、邮政储蓄银行等所有存款类机构参加的多层次的存款保险机构。在相当长一段时期

后,根据我国银行业金融机构的经营情况,再将多层次的存款保险机构合并为一个统一的存款保险机构。为便于与监管部门的协调沟通,可参考银、证、保三家监管部门和银行业金融机构分支机构的设立方式,并结合我国经济和金融发展的实际情况,设立存款保险机构的分支机构。

2、关于存款保险基金的来源、运用和管理。

存款保险机构事前要向投保银行收取保费模式是世界各国偏好的一种存款保险保费收取方式。鉴于对国内所有银行机构实行强制性存款保险的必要性和对存款保险机构风险救助能力的基本要求,我国存款保险机构宜采取预先征收保费的方式,建立一个稳健的存款保险基金。而存款保险基金需要经过长期积累才能达到一定规模,才具备赔付能力。考虑到我国目前多数银行的实际经营情况和财力状况,存款保险基金开始应由政府和参保银行共同出资,并定期收取保费补充。在启动阶段,可以考虑我国存款保险基金的部分积累从中央银行的法定准备金中划转。从政策目标上讲,存款保险制度、法定存款准备金和中央银行再贷款都有化解银行风险的作用,只不过存款保险制度是将银行的风险首先在机构之间进行分散,而不是通过中央银行再贷款解决,并最终由中央银行和政府负担。

3、关于存款保险机构的职能。

监管职能。存款保险机构应具有一定的监管权力,即对投保金融机构运行状况、债务清偿能力、信贷质量、盈余状况及风险规避能力等方面进行监管,各投保存款机构要定期向其报送资产负债表、损益表等,并无条件地接受不定期检查,以及时发现并制止金融机构的违规经营行为,当投保金融机构经营管理不善、风险较大时,存款保险机构可以提出警告、整改,并把其风险状况向银行监管机构通报,必要时还可停止向其提供存款保险。同时,确定存款保险机构与银监会的不同监管侧重点,同时以立法的形式使两家机构定期互相交流监管报告。

4、关于存款保险机构的危机救助职能。

存款保险机构对于处于困境但还未丧失清偿能力的存款机构进行紧急救助,即当投保机构出现支付危机或陷入破产境地时,存款保险机构可通过贷款、购买其资产等帮助其渡过难关,或协调健全金融机构对危困投保机构进行并购或重组以及对危困存款机构实行托管等。但对倒闭银行的救助应慎重,实践证明,为避免发生系统性风险,对濒临倒闭的银行进行资金救助不但会导致巨大的财政成本,而且会扭

曲经济中风险承担主体的激励机制,带来长期负面的道德风险。从我国目前处置有问题金融机构的实践来看,主要采取的是救助式的处置方式,处置成本很高,而且也使得有关金融机构缺乏风险意识,增强依赖心理,产生较大的道德风险。因此今后这种处置方式应尽量少用。我国在修改破产法过程中,应考虑由存款保险机构担当清算人的角色,或者负责组织和领导存款类金融机构的破产清算工作,而不是由法院来指定破产清算人,这样做将会有利于金融机构市场退出工作的有序和高效。

5、关于存款保险机构的破产处置职能。

对救助无望的投保机构,经法律程序宣告破产后,存款保险机构按照有关法律规定,对存款人进行存款赔付。

6、关于存款保险制度推出的时机问题。

目前的情况是,我国宏观经济十几年来保持了快速健康发展,包括国有银行、农村信用社在内的银行业改革逐步深化。特别是自亚洲金融危机后,国家加强了对金融机构不良资产的处置,依法关闭了一些风险较大的金融机构。我国银行业的资产质量已经明显改善,资本充足率得以提高,资产收益率、资本收益率等主要财务指标大幅提高。国有商业银行股份制改革稳步推进,农村信用社改革试点全面铺开,现代公司治理结构与基本原理正在中国金融业逐步推广。经过这些年的努力,金融体系的风险初步得到处置和化解,金融机构总体运行平稳。同时金融法制体系也逐步完善,《中国人民银行法》、《银行业监督管理法》、《商业银行法》、《担保法》等一系列法律法规,以及正在修订中的《破产法》为建立和运行存款保险制度提供了良好的法律保障。我国的银行业已经开始采用国际公认会计准则。在强调和督促银行加强内部控制、改进风险管理水平、防范信贷风险、市场风险和操作风险的同时,相应地重视商业银行消化风险能力的培养。信息披露的质量和操作的透明度进一步得到提高,对银行的监管制度正在逐步完善。因此,目前推出存款保险制度的时机无论是外在的环境还是内在的条件都是比较合适的。

7、关于存款保险机构监督检查权问题。

存款保险机构以最小化自己的成本为导向,存在动力机制和激励机制去监管银行的风险状况。当然,存款保险机构与银行监管机构的监管权限是不一样的。存款保险机构的监管权应该侧重于银行的风险控制方面,一是银行风险与存款保险机构利益关系最密切;二是存款保险机构与其他监管机构的监管有明确协调和分工。我国存款保险机构的监管职能应主要包括对投保银行的基本经营状况、风险程度以及不良贷款的基本情况进行检查,并根据不同情况对投保银行提出建议或发出警告,直至取消其投保资格。当然,这种监督检查应与银监会协调一致。可采取共同检查或资源共享的方式。由存款保险机构分担部分监管职能,可以减小央行和银监会的监管压力,弥补某些方面的监管不足或监管真空,更大程度上保证监管的效率和发挥监管对确保金融稳定的作用。

8、关于存款保险机构应拥有对问题金融机构的处置权问题。

存款保险机构应全面参与投保机构市场退出处理。首先,在银行问题被发现时,存款保险机构有责任和义务督促银行的监管机构(必要时,存款保险机构本身)在银行出现问题的早期就采取有力的纠正措施。其次,当银行机构情况不断恶化时,存款保险机构需要迅速介入,对其资产和经营状况进行即时分析,着手准备并选择对机构的重组和关闭方案。这个过程会使得存款保险机构对问题机构的状况具有相对深入和具体的掌握。最后,当银行监管机构宣布关闭问题机构后,应将问题机构的处置工作交由存款保险机构来完成,以节约搜集信息的成本和时间,加快问题机构处置的速度。

9、关于开展公众金融安全和存款保险知识的普及教育。

国际经验告诉我们,这项工作应当尽早全方位地开展,准确解读有关法规和政策,防止误读和曲解,有利于存款保险制度的适时推出,以避免引发社会公众不必要的恐慌。

2014·内蒙古年度经济峰会将举办

本报讯 据超飞巨英刘阳报道,2014·内蒙古年度经济峰会将在首届(2013)成功举办的基础上,于 8 月 20—22 日在内蒙古呼和浩特举行。

《经济学家周报》、超飞巨英联盟将组织高端顾问团队和资深专家委员会,对内

蒙古“8337”发展战略指引下经济社会大转型、大发展实绩进行全方位、大视野地深入探讨,同时结合实际对若干颇具典型意义的样本进行案例解剖,为内蒙古经济社会发展出谋划策,贡献智慧,为领导决策提供参考。