



我国存款保险制度的建立和完善

浙江义乌工商学院 陈 飞

【摘要】 本文从我国金融业的现状出发,首先分析了在我国建立存款保险制度的必要性,然后讨论了我国建立存款保险制度可能面临的一些挑战,并提出了若干对策。

【关键词】 存款保险 道德风险 商业银行

所谓存款保险制度,是一个国家为了保护存款人的利益和维护金融秩序的稳定,通过法律形式建立的一种在银行因意外事故破产时进行债务清偿的制度。简而言之,就是由各家存款性金融机构交纳保费,一旦投保机构面临危机或破产,就由这家保险机构为存款人支付一定限度的保险赔款。

在我国传统计划经济时期,由于国有银行一统天下,国家又一直对银行实行十分严格的保护政策,鲜有银行破产现象。即使有个别银行破产倒闭,国家也没有让存款人吃亏,而且对银行关门事件也采取严格的保密措施,因此存款人对金融机构保持高度的信任感,风险意识十分低下。随着我国对外开放程度的扩大和加入WTO,外资商业银行的大量涌入将使金融机构之间的竞争更加激烈。在激烈的竞争中大量缺乏竞争能力的中小金融机构走上破产倒闭、退出市场之路不可避免,因此建立我国的存款保险制度已经刻不容缓。

一、建立我国存款保险制度的必要性

1.有利于保护存款人的利益,构建有效的市场退出机制。加入WTO后,我国的银行体系变得更加多元化,但在现行体制下,非国有银行体系是否享有政府担保还不明确,政府处于两难境地:如果为这些机构提供隐性保护,可能会出现道德风险;如果对其放任不管,可能会造成社会风险。可见,面对金融机构所有权结构变化的趋势,现有的隐性担保在存款人利益保护和防止挤兑方面的功能有所减弱,必须寻求一种新的救助机制和保护机制。运用存款保险对出现问题的银行进行救助,偿付破产银行的债务,不仅可以保护小额存款者的利益,稳定储户信心,而且有利于完善金融机构的市场退出机制。如果万一发生银行退出事件,存款保险机构可以以其专业化的优势,在法律条文明文规定的规则和程序基础上进行运作,通过对存款人进行赔付,稳定公众对银行体系的信心,并使有问题的金融机构能够迅速、有序、平稳地退出市场。

2.有利于维护社会公平,为各类金融机构的竞争与发展创造良好的市场环境。近年来,在国有独资银行之外,区域性股份制银行、地方商业银行、合作制银行组织等迅速发展,但在强调金融风险责任时,四大国有独资银行往往被戴上国家信用的光环,被赋予了垄断信用和垄断竞争的条件。股份制银行、地方性银行尽管机制新、服务好、资产优,但因没有国

家信用做保证,社会公众总是心存疑虑,其难以获得更多的资金来源。这种情况不仅在很大程度上制约了新生的中小金融机构的发展,而且也影响了国有独资银行的发展。因为没有形成良好的市场竞争环境,国有商业银行积极性不高,难以形成竞争力。这显然不利于营造公平的金融市场竞争环境,与我国经济发展的要求是不适应的。实行存款保险制度,存款人就不会歧视规模小的新兴银行,股份制银行和合作制银行就能够在同一水平线上和国有、外资银行进行竞争,有利于新兴的市场化的中小银行增强实力,打破大银行垄断的局面,营造一个稳定而公平的竞争环境,也有利于中央银行实施货币政策,满足中小企业的资金需求。

3.有利于完善银行业监管体系。自1997年下半年爆发了亚洲金融危机后,我国加快了金融改革的步伐,加强了防范金融风险的缺席建设和着眼于“预防性”的监管体系建设。为了适应入世后的需要,我国政府曾多次宣布将加快银行业开放和保险业开放的进程。在这一背景下,为进一步完善金融监管特别是银行业监管体系,有必要考虑在我国建立银行业监管三大措施之一的事后补救性措施,即建立存款保险制度的问题。建立存款保险制度后,存款保险机构可以分担银监会的部分金融监管职责,对被保险银行的具体业务进行监管;当出现严重信用危机或资不抵债的银行宣布被接管或破产后,存款保险机构又可以具体办理接管或破产事宜。可以想像,存款保险机构建立后,为减少保险赔偿金的支出,会认真地履行其职责,对投保银行的经营活动进行必要的监督和检查。由于存款保险制度着重于事前防范而不是事后处理,因此可作为中央银行进行金融监管的补充手段和重要的信息来源,从而提高金融监管水平。

4.有利于金融法制建设。在发达国家,商业银行建立风险补偿制度已成为金融监管的惯例和法律规范,并成为国家法律制度不可或缺的部分,存款保险制度就是其中重要的内容。我国长期实行的“国家担保”,既无法律约束,又无具体制度规范,没有任何条文规定,只是根据不同时期、不同情况实施监督和保护的,实质上是行政干预,是人治而不是法治,而且毫无公开性和透明性可言。银行和公众在政府干预前不能事先知道相关法规而采取应对措施,完全丧失了经济主体应有的主动权,只能被动地接受政府的控制和安排。如果建立了

存款保险制度,银行和储户都是法定当事人,在存款保险合同中明确规定存款人和投保行、存款保险机构各自的权利、义务,使各方有章可循、有法可依,减少当事人经营的随意性,有利于我国的金融法制建设,有效地遏制金融腐败行为。

5.有利于国家作为国有商业银行“最终担保人”的责任。我国的金融制度内生于计划经济体制。在长期的计划经济时期,国家垄断金融和以行政命令配置资金,实质就是政府直接干预和保护银行。这与西方国家银行自主经营、自负盈亏的国际化经营方式不同。西方商业银行存款保险制度要求银行建立资本金制度和存款保险制度来共同保障存款价值,从而形成西方现代银行两大重要的安全稳定网。而我国对存款价值的保护只能靠政府的补贴来维持,即国家对存款起着的作用,这种“最终担保人”安排在缺乏资金的计划经济时期曾发挥了积极的作用,但随着市场经济体制的逐步建立,它却使国家处于一种进退两难的境地。这种担保一方面增加了财政负担,另一方面使银行的经营风险不断积累,不利于金融稳定。由于存在国家担保,事实上强化了国家会在危急关头援助银行的理念,在这种理念的支撑下,银行根本无心着力去改善经营状况,提高经营业绩,致使金融体制改革多年来并未有大的进展,银行的不良资产仍在不断增加。国家担保实际上处于一种尴尬处境,继续实行国家担保不利于银行风险意识的增强,不利于金融体制改革;放弃国家担保则会引发公众丧失对国有银行的信心,国有银行倒闭将成为可能,公众的存款发生重大损失则可能引发社会的动荡。如果建立了存款保险制度,即使银行倒闭,公众的存款仍可保证收回,社会不稳定因素可以解除,有利于减轻国家对银行的无限担保责任。

二、存款保险制度建立面临的障碍

1.经济体制阻碍了存款保险制度的建立。我国的经济体制由于地方与中央的权限划分与利益关系影响到方方面面,特别是对现行金融体系的形成和运行有着重大的影响。虽然地方和中央的利益从根本上来说是一致的,但是地方政府为了谋求和推动本地经济的发展,在财税和金融等方面希望多获得一些局部的权利。这种情况在国外也不同程度的存在,只是我国的情况更特殊,我国的历史传统以及现阶段正处在经济体制转轨期的特殊性,使得地方与中央的利益关系模糊不清,这在金融领域表现得异常突出,而且构成了建立我国存款保险体系的一个关键的体制性障碍。

银行业由垂直领导的中央银行实施监管,监管的首要目标是银行业的安全和稳健,地方政府的首要目标是发展经济。因而,地方政府难免通过各种方式包括不顾风险地迫使银行增加贷款。在这种中央银行的监管目标与地方政府的发展目标不一致的情况下,如果成立一家全国统一的存款保险公司,并将陷入困境银行机构的救助和处置职责全部交给存款保险公司,那么,地方政府就不必去顾及银行的经营风险。也就是说,这样做,实际上解脱了地方政府对中小金融机构的风险防范与处置所应承担的职责。

近年来,我国一些地区部分小型金融机构陷入经营困境,有的甚至出现了支付困难。其救助方式基本上都是在当地政府的统一领导下,由地方政府提供担保,中央银行给予

再贷款,以解决流动性不足或确保储蓄存款的兑付。在这种救助模式中,中央银行提供了短期的资金来源,而地方政府实际上承担了对存款人的最终补偿责任。一旦成立了全国统一的存款保险公司,现行的对中小金融机构的风险处置包括救助和补偿等职责将全部成为历史。从长远来看,随着我国经济、金融体制改革的不断深化,必然要建立起一种法制化和规范化的金融风险处置框架。但是,如果不充分考虑我国现阶段经济、金融体制的特点,不考虑地方政府在金融风险处置中应扮演的角色,那么,存款保险公司成立之后将难以单独承担起全国中小金融机构的风险处置重任,存款保险公司本身能否正常维持运营也将成为问题。

2.金融市场欠发达。目前,我国的金融市场还不发达,金融工具少、流动性弱,金融市场结构不合理。在我国的金融市场中,银行所占份额过高,达到95%,而证券和保险仅占5%,95%的银行份额中的70%集中于四大国有银行,加上金融分业经营体制的限制,这样的金融市场使银行的投资债权人的绝大部分是国内自然人,还有一小部分西方金融机构,而国内自然人大部分缺乏相应金融知识和金融风险防范意识。在此时建立存款保险制度根本无法对投保银行实行有力的监督,无法防范投保银行的道德风险和经营风险,而且金融工具缺乏使投保银行投资创造利润的途径较少,迫使它们为了获取利润而违规经营或大量投资于境外,引起国内资金外流而导致通货紧缩。

3.缺乏相应的法律基础。综观各个已经实行存款保险制度的国家,在该制度建立以前都要先制定有关法律,对参保机构、保险费率、存款保险限额、问题银行处置以及存款保险机构职责等都予以明确的法律规定,即立法先行。存款保险法律先行对保障存款人和银行的权益意义重大。然而,我国经济发展总是重复“先发展,后规范”的道路,常常是法律滞后于发展,滞后于经济活动和社会生活,使得很多问题得不到及时解决。虽然事后制定、修改了相关的法律,但损失已经发生。国际国内经验教训告诉我们,要建立新的制度,法律必须先行。从这点来看,我国一系列的金融法律法规对存款保险根本未涉及,众多国民对存款保险一无所知。在这种情况下,贸然建立存款保险制度存在一定的风险。

4.存款保险制度本身存在缺陷。

(1)可能诱发道德风险。存款保险在降低信息不对称导致银行恐慌的同时,本身又引起了新的道德风险问题。具体而言,存款保险制度的道德风险表现在三个方面:①从银行的角度看,主要是容易诱使银行高风险经营。由于存款保险在一定程度上降低了存款人挤兑的可能性,因此银行更倾向于从事风险高而潜在收益大的投资活动,同时,银行又不用为增加的风险支付更高的利率作为补偿,从而导致银行承担了过度的风险。②从存款人的角度看,存款人自我保护激励不足。由于得到了存款保险的保护,存款人事前选择银行以及事后收集银行信息,监督银行业务和经营活动的动力会大大降低,因为就算银行破产倒闭,存款人的损失也是有限的,小于其在无存款保险时的可能损失。这将导致那些经营不善甚至是在经济上已经没有清偿力仅在法律上尚未破产的银行还能继续吸收到存款。③从监管者的角度看,由于认为挤兑不会在存款保险

制度下发生, 监管者往往更加容忍濒临破产的银行继续在市场上生存, 而不要求其立刻采取及时纠正行动。

(2) 容易发生逆向选择。在存款保险制度下, 一些经营欠佳的银行为了吸引客户存款, 往往采用提高利率的方法来吸引储户, 经营成本的增加诱使银行从事高风险资产业务, 从而导致银行的风险增加。这种状况继续下去, 意味着驱逐高风险的劣质银行的市场法则不能充分发挥作用, 那些实力较弱、风险程度较高的金融机构就会得到实际好处, 而那些实力雄厚且经营稳健的银行在竞争中则受到损害, 形成经营好、素质高的银行补贴经营差、素质低的银行。这就是存款保险制度可能导致的逆向选择。

5. 专业人才比较缺乏。建立存款保险制度, 组建银行存款保险公司, 还有一个困难在于我国目前专业技术人才和管理人才的缺乏。存款保险公司是专门服务于商业银行的保险公司, 需要一批既精通保险清算技术又精通银行管理的人才, 但是现在我国这样的人才并不多。在没有专业人才的情况下, 仓促建立存款保险公司, 只会流于形式, 难以保证存款保险公司的有效运作。

三、对策

1. 加快立法, 为建立存款保险制度创造条件。为存款保险制度的建立创造前提条件, 首先是要加快相关金融法律环境的建设, 加强对银行经营的监管。法律制度要明确解释存款保险制度的含义, 让人们在该制度建立之前先在头脑中形成清晰的印象, 加强人们的风险防范意识。其次是强制要求大部分银行包括外资银行参加存款保险, 但实行差别费率, 使银行风险与存款保险费率挂钩, 这样可以防止银行的逆向选择(即风险大的银行愿意加入而实力雄厚的银行不愿加入), 也有利于中外资银行平等竞争。明确实行有限存款保险, 对受保存款规定一个最高限额, 超过部分不予保护。这样可以有效防止存款人只追求利率高、风险大的银行存款的道德风险, 也迫使银行不得不全力经营以降低风险、提高效率。建立存款保险制度之初, 应限制存款保险的存户范围, 只保护中小存款人的利益, 对大存款人、同业存款、政府存款、外币存款等先不予保护, 避免存款大批从国内银行转出, 在国内银行竞争力有所增强后再取消范围限制。再次是金融监管法要重新明确中央银行、银监会和存款保险机构的职能分工。中央银行对银行贷款和相关投资种类进行明确限制, 对资本金比例强制规定; 银监会则对此进行跟踪监督; 存款保险机构根据评估后的银行风险进行不同的处理。三者分工明确, 操作性强, 可减少决策的随意性和互相干预性, 有效遏制监督者的道德风险。

2. 建立相应的存款保险组织机构。世界上建立存款保险制度的国家大都成立了相应的存款保险组织机构。我国目前并无存款保险组织机构, 仅在中国人民银行金融稳定局下设一个存款保险处。显然这不能满足建立存款保险制度的需要。成立专门的存款保险机构有利于统一管理, 建立行之有效的规章制度, 便于对制度进行深入研究, 并与相关机构建立协调机制。我国应该参考国外成功经验, 在中国人民银行外设立存款保险公司。由国务院牵头组织, 中国人民银行、中国银行业监督管理委员会和中国保险业监督管理委员会抽

调专家组成。这样既可以使得存款保险机构相对独立, 又与中央银行、银行业主管机关和保险业主管机关保持一定程度的联系, 便于其独立操作和与其他单位沟通协调。

3. 进一步完善银行披露制度。存款保险制度要能真正发挥作用, 必须尽快完善银行的信息披露制度。具体措施有: 制定专门的包括银行表外业务在内的银行会计制度与准则; 以《巴塞尔协议》为准绳, 在《商业银行内部控制评价试行办法》基础上, 尽快完善商业银行内部信息评价体系; 无论是上市的金融机构还是非上市的金融机构, 均实行强制性信息披露制度, 除涉及国家机密、商业秘密可依法不披露之外, 所有相关信息都应当及时、充分地予以公开披露; 加强法制建设, 对散布虚假信息者予以重罚。

4. 合理确定存款保险的范围和保护限额。我国应当实行强制型的存款保险制度, 所有银行都应当加入存款保险体系, 银行没有选择是否加入存款保险体系的权利, 同时应当合理确定存款保险赔付标准。较高的赔付标准可以扩大保护面, 有利于维护银行体系的稳定, 但同时相应降低了存款人的风险意识, 也降低了存款保险基金的稳定性, 增加了投保银行的负担; 较低的赔付标准虽有利于减少保险基金的消耗和降低投保银行的负担, 但由此导致更多的存款人在银行倒闭时要承担损失, 相应降低了银行体系的社会公信力, 不利于银行体系的稳定。在建立我国存款保险制度的初期, 确立保险赔付上限标准应作为提高银行体系的社会公信力、维护银行体系的稳定的首要目标, 应当尽可能地扩大存款保险的覆盖面。

5. 培养一批具有存款保险专业知识和技能的人才。我国虽然已经有不少学者研究存款保险制度, 但是比起要建立存款保险制度并设立存款保险机构来说还是不足。为了尽快让存款保险机构发挥其应有的作用, 培养人才队伍就显得十分重要。要构建金融安全网, 必须具备充足的人力资源来维护存款保险机构的正常运转。

6. 加强存款人的风险意识。在目前的银行储蓄制度下, 存款人的存款由国家隐性担保, 存款人不去关心银行的经营状况, 也没有风险意识。实行存款保险制度以后, 一旦银行出现危机, 存款人的利益难免会受到损失, 至少在赔偿最高限额以外的存款难以收回。这打破了存款人对国家信用的严重依赖, 可能造成广大国民暂时的恐慌。因此, 在建立存款保险制度之前, 应该加强国民的存款风险意识, 增进国民对存款保险制度的了解, 创造风险防范的社会氛围。

我国的金融改革是经济改革的关键一步, 如何顺利地完成银行业的市场化改革是重中之重。尽管目前在我国建立存款保险制度还存在一定的障碍, 但随着市场化改革的推进和金融相关指标率的不断提高, 我国建立存款保险制度将具有丰富的市场资源与客观需求, 存款保险制度也必将成为我国金融危机的缓冲器。

主要参考文献

- ① 黄德钊. 浅议我国建立存款保险制度应具备的基本条件. 广西金融研究, 2005; 2
- ② 宿淑玲. 关于完善我国存款保险制度的思考. 山东财政学院学报, 2005; 3