

存款保险制度研究与中国的选择

张玉玉

(上海财经大学 金融学院, 上海 200439)

【摘要】 为了维持银行业的稳定发展,许多国家建立了由存款保险制度、最后贷款人制度和审慎监管三大要素组成的金融安全网。目前我国已建立了最后贷款人制度,并专门成立了中国银监会来负责对银行业的监管,但存款保险制度至今仍处于酝酿阶段。为何中国进入存款保险制度需要如此漫长的经历呢?本文将试述存款保险制度的优缺点及我国为何迟迟才准备建立存款保险的原因。

【关键词】 存款保险; 隐性存款保险制度; 显性存款保险制度

【中图分类号】F842.682 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2005)01-0116-04

一、存款保险简介

存款保险是指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。具体而言,是在金融体系中设立保险机构,强制地或自愿地吸收银行或其他金融机构缴存的保险费,建立存款保险准备金,一旦投保人遭受风险事故,由保险机构向投保人提供财务援助或由保险机构直接向存款人支付部分或全部存款的制度。存款保险制度作为金融机构退出机制中的一项重要制度。

存款保险制度最早起源于美国。在20世纪30年代初,世界性的经济危机导致了破产银行数量急剧增加,仅在1930年到1933年间,美国每年就有2000家以上的银行倒闭,银行存款人的利益受到严重损害。为了保护存款人的利益,维护金融稳定,美国国会于1933年率先通过《格拉斯-斯蒂格尔法》建立联邦存款保险局(FDIC),确立存款强制保险制度,成立了联邦存款保险公司。此后,加拿大、法国、德国、日本等发达国家模仿美国先后建立了存款保险机构,在金融体系中引入保险制度。这样,存款保险制度在发达国家得到普遍推广。对于发展中国家而言,目前全球大约有12个发展中国家采用了存款保险制度。

二、存款保险的优缺点分析

(一)存款保险制度作为金融监管的重要技术手段

段和监管体系的重要组成部分,作为非常金融事件的减振缓冲机制,其保护存款人利益,提高金融监管水平,维护金融体系稳定的重要功能已被实践充分证明。

1. 存款保险制度对存款人提供一定程度的投资保护,保护存款人(尤其是小储户)的利益,提高存款人对银行的信任度和投资信心。试想低存款老百姓辛苦挣来的钱存在银行里,一旦遇到银行出现情况,会严重地影响到他们的生活,更会加大其它的社会成本,引起社会动荡。实施存款保险制度,就能极大的减轻社会的其它潜在风险。

2. 实行存款保险由存款保险机构承担专业银行的负债风险,则可以分流中央银行的负担,减轻中央银行的压力,利于中央银行集中精力加强宏观金融的监管。单纯依靠银行自身力量难以抵御诸多风险,通过存款保险制度,可以监督、协助商业银行加强风险管理,减少风险损失。

3. 建立存款保险制度,它可以通过事前预防和事后补救的措施,安定人心,抑制挤提,减少银行的连锁破产,以此提高商业银行体系的信誉和稳定性,促进经济发展,保障社会安定。在存款保险制度的保护下,中小银行可以平等地加入市场竞争,打破少数大银行垄断的局面。这样一来,有利于完善市场规则,促进公平竞争,提高资产质量,从而为社会提供优质价廉的服务。

以俄罗斯为例来说,世界上很少有国家像俄国一样,百姓谈“银行”色变。自20世纪90年代以来,俄

收稿日期:2005-03-12

作者简介:张玉玉(1981-),女,上海人,上海金融学院2003级研究生,研究方向:国际金融。

罗斯发生几次大的政治和金融动荡,最终都是老百姓自己“埋单”:1991年底,前苏联解体,百姓在银行的存款几乎一夜间成为废纸;1998年夏季,俄罗斯爆发银行危机,大批商业银行倒闭,数百万储户的存款又一次蒸发。居民对银行的信任几乎降至冰点,有报道说,俄罗斯仅有5%的人把钱存入银行。俄罗斯当局意识到,启动一个保护存款人的利益、维系居民对银行的信任、刺激居民储蓄增加的存款保险制度势在必行。2003年底《存款保险法》正式颁布并实施,此后经各方共同努力下,存款保险制度深入人心,存款保险体系的建设也取得显著进展。

(二)存款保险制度在维护公众信心、从而维护银行体系安全方面具有重要的作用。但是,存款保险并不是万灵药,随着经济及金融结构性变化,存款保险制度也可能带来逆向选择和道德风险问题。

1. 存款保险制度的逆向选择来自那些最爱冒险、最有可能倒闭的银行,正是那些想充分利用保险的银行。这样,存款保险成了冒险者的避风港,不仅加大了银行的系统性风险,也加大了存款保险机构破产的可能。

2. 存款保险制度的道德风险主要来自两个方面:一是投保的银行往往在经营活动中可能为追求高额利润而过度投机,银行滥用存款保险制度而过度冒险经营,增加市场的混乱和不稳定因素。二是由于有了存款保险,存款人往往不关心银行的经营状况,存款者风险意识下降,特别是在利率市场化实现以后,他们就很可能不顾银行经营风险,将钱存到愿意支付最高存款利息的银行,没有动力去监督关心银行的风险状况,市场纪律的约束被大大削弱。

在一些国家,由于存款保险制度设计不佳,此类风险造成的成本甚至已超出存款保险制度带来的好处,导致银行业一次次陷入危机蔓延的境地。此外,因为监管机构对不同的问题银行采取不同的政策,仅有选择地允许一些银行破产清算,而对绝大多数银行则采用合并或注入资金的办法予以处理。这实际上等于保护了无效率的银行,使其逃脱于市场规则之外。这一方面有欠公平,另一方面也不利于优胜劣汰。

以加拿大为例:加拿大存款保险公司(简称CDIC)在1967年成立之时,尚未发生大规模的银行危机。然而,加拿大实施存款保险后,金融制度反而更不稳定。20世纪80年代中期,加拿大商业银行和北土银行先后倒闭。这是该国六十多年来首次有银行

倒闭。CDIC成立至今,为四十余家投保的金融机构提供存款保险,其赤字累积至1995年财政年度末达到17.47亿加元的高峰,其后收回的贷款和应收赔偿勉强填补赤字,至1999年度末才获得0.27亿加元的盈余。加拿大的经验表明:银行体系在设立存款保险之前长期稳定,提供保险后并未显得更稳定。没有存款保险,储户在高风险银行存款时必然三思,以防血本无归。有存款保险后,储户自然乐于在利率最高的银行存款。加拿大的银行体系近十年来有欠稳定,正是同设立存款保险和开放市场所致。

三、中国进入存款保险制度的漫长经历

其实中国早在1993年《国务院关于金融体制改革的决定》中就指出要建立存款保险基金,1997年全国金融工作会议又提出要建立适合国情的存款保险制度,可这一制度至今尚未建立;中国人民银行行长周小川在第五次亚洲论坛上发表演讲时曾指出,在保持金融稳定与防范道德风险之间,必须注意处理一个微妙的平衡关系,既不能因防范道德风险而影响了社会稳定,又不能因一味强调稳定而不顾道德风险,以致取代了市场约束的力量。他明确表示,存款保险公司制度是下一步要考虑的事情,也是保持金融稳定和防范道德风险之间的一种平衡。2003年10月,人民银行实行职能转变的时候,在其金融稳定局下设立存款保险处,被认为是建立存款保险制度实质性启动的明确标志。2005年1月7日,中国人民银行在海口组织召开了“存款保险制度设计研讨会”。此次研讨会的召开标志着我国存款保险制度由理论探讨进入实际设计阶段。该条例对存款保险基金的资金来源、存款保险基金管理机构、保险赔付原则和法律责任都将有较详细的规定。

正如上文所提,世界上许多国家建立了由存款保险制度、最后贷款人制度和审慎监管三大要素组成的金融安全网,以此来维持银行业和金融的稳定。我国已建立了最后贷款人制度,并专门成立了中国银监会来负责对银行业的监管,但存款保险制度时至今日才迈开第一步。为何中国进入存款保险制度需要如此漫长的经历呢?据最早倡议在中国建立存款保险制度的专家分析,这一制度未能建立起来原因有:一是四大国有银行有国家隐性担保,态度不积极;二是担心存款保险制度会引发道德风险,因此态度比较慎重。

(一)隐性存款保险不适合利率市场化,金融业面临全面放开的今天。

从近年处理危机金融机构的实践看,我国自始至终对存款人的利益是予以保护的。这就等于我国政府提供了一个隐性的存款保险制度,其实质上是国家的信用担保。无论是海南发展银行还是广国投,它们所欠自然人的负债基本上都是由政府来全额偿还的。1997年中国农业发展信托投资公司、中国新技术创业投资公司宣告关闭,曾在人们心目中十分安全的金融机构风险凸显;近几年,一些城乡信用社相继撤并,并使中小银行的信誉下降,如2001年的浙江台州泰隆城市信用社事件即是储户“恐慌”心理佐证之一。如果我国不存在隐性的存款保险制度,那么,银行挤提肯定会相当普遍。既然我国已经存在隐性的存款保险制度,还有没有必要建立显性的存款保险制度呢?笔者认为答案应该是肯定的。

1. 隐性存款保险制度下,政府将不可能向银行业引入优胜劣汰机制,从而无法真正实现金融领域的市场化和高效率。以国家信用保障存款人利益的政策只用于国有银行,不能惠及股份制金融机构和民营银行、外资银行。而在金融业全面开放的时候,这样的隐性存款保险制度显然没有做到公平性。而根据WTO协议,2006年中国的金融业将对外开放。为利率市场化和汇率市场化作必要的准备,的确需要一个显性的存款保险制度。尤其是利率市场化以后,一旦银行发生支付危机,存款人的利益就可能得不到保障,从这点考虑,急需建立存款保险制度。从国际上看,存款保险制度在美国利率市场化进程中,化解中小金融机构受冲击带来的影响和危害发挥了重要作用。隐性的政府担保,使国有商业银行获得了最宝贵的市场信任,也为其赢得了最大的市场份额。但这种天然的竞争优势反过来也导致了国有商业银行改革惰性的滋生。只有使国有商业银行意识到市场危机,才能使其产生改革的紧迫感。

2. 如果不建立显性的存款保险制度,将不能保证政府实施财政政策、货币政策的独立性,因为银行的损失最终还是由财政拨款或者人民银行再贷款解决,使政府在进行宏观经济调控时丧失一部分独立性。而且随着银行业对外和对内开放步伐的加快,银行间的竞争将会逐渐加强,如果国有银行、城市商业银行和农村信用社依然保持目前的资产状况,那么政府对它们实施救助的频率和范围肯定会逐渐增加。

(二)在中国,建立显性存款保险后的道德风险并不会比隐性存款保险制度下产生的道德风险大。

目前我国实行的隐性存款保险制度,各银行并不用定期交纳保险费,所以在这种制度下,银行的“道德风险”问题比显性存款保险制度更为严重。在隐性存款保险制度下,监管者无法通过实行差别保险费率等办法来改善各银行的“道德风险”动机。同时,隐性存款保险制度由于缺乏一个有形的保险基金和明确的“游戏规则”,不可避免地带有随意性和模糊性。因此当某个金融机构出现问题时,公众极易出现猜疑甚至参与挤兑的强烈动机,容易引起金融风波。

四、存款保险建立对中国金融业的意义

银行业的监管是由银监会、央行,还有现在暂时缺存的存款保险机构来构成:央行应负责“流动性”,银监会负责微观监管,存款保险机构就是“救火”机构,保证存款人的利益。

存款保险制度可以有效地对金融体系进行监管,从而最大限度地避免信用危机和银行的破产倒闭,维护金融业的稳定。建立存款保险制度还有助于替代央行对金融机构的救助。金融机构一旦陷入困境,由于我国尚未建立存款保险制度,央行将独家承担最后贷款人和救援者的责任,这等于把全国的信用风险都压在央行一家身上,一旦发生信用危机,面对众多金融机构和数万亿元的金融负债,央行其实是无力担此重任的。于是,在处置危困金融机构负债风险过程中极容易出现“倒逼”状况:即迫使中央银行为解决金融机构风险问题,即便在货币投放量过多,大的经济环境处于通货膨胀的情况下,也不得不增加货币投放,从而加剧经济动荡,也势必会影响央行所独立制定货币政策产生的效果。尽快建立存款保险制度,将有助于抑制中央银行在处置银行风险时可能出现的“倒逼”状况,使中央银行最后贷款人的压力得到缓解,货币政策少受干扰,从而有利于货币政策实施的独立性和有效性。

当然,央行强力有效的监管可以大大降低甚至避免危机发生,但其对商业性金融机构的监督与管理并不能取代存款保险制度。因为金融监管只能作为事前危机防范手段,而目前新的金融产品层出不穷,金融风险具有不可预知性,金融恐慌随时有可能发生,而监管手段往往落后于实务。存款保险作为事前防范和事后补救手段,恰恰弥补了这一弱点,可以

作为防范金融危机的一道重要防线。在我国,风险监管比较弱,现在迫切需要借鉴西方金融风险监管经验,建立符合我国国情的一套规范的风险监管体系。存款保险制度又是西方国家一个重要保护性的风险

转移及风险吸收监管措施,因此,在2006年中国金融业全面开放(包括对人民币利率和汇率市场化)之前建立存款保险制度,由此来加强我国金融宏观控制监督是势在必行的。

注释及参考文献:

- [1]李华明. 存款保险制度的辩证评价与中国的选择[J]. 金融与保险,2004年8月.
- [2]吴雨珊. 金融稳定局局长谢平:存款保险方案未报国务院[J]. 金融与保险2004年3月.
- [3]张桥云. 存款保险制度[M]. 西南财经大学出版社,1997.
- [4]何光辉. 存款保险制度研究[M]. 中国金融出版社.
- [5]Gary H. Stern and Ron J. Feldman. Too Big Too Fail[M]. Brookings Institution Press, Washington D.C.

A Study of Deposit Insurance System and China's Choice

ZHANG Yu-yu

(Finance Dept Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai, 200439)

Abstract: Many countries of the world have developed Deposit Insurance Corporations, Lender of Last Resort System, and Regulatory System to strengthen the Finance stability. Nowadays, China has built up Lender of Last Resort System and China Banking Regulatory Commission to supervise its banking. But, Deposit Insurance Corporation is still under discussion. Why it takes China so many years to take Deposit Insurance System? In the following text, I will try to discuss the advantage and disadvantage of Deposit Insurance System and the reason why China didn't take Deposit Insurance System until now.

Key words: Deposit Insurance; Hidden Deposit Insurance System; Apparent Deposit Insurance System