

从国际经验看 我国存款保险制度的建立

张 静 杨家才 黄裕盛

我国在经历了亚洲金融危机的冲击和几起国内金融机构的破产倒闭事件之后, 现已将建立符合我国国情的存款保险制度提到重要工作日程。但目前人们对我国存款保险制度模式的设计依然存在较大分歧。本文将着重就其中几个主要问题作进一步探讨。

一、关于目标定位问题

准确的目标定位是设计我国存款保险模式的关键。考察美国存款保险制度的目标定位对我们不无启示。美国是世界上建立存款保险制度较早的国家。该国在经历了30年代初的金融大恐慌后, 于1933年6月通过了“1933银行法”, 决定设立全国范围的、资金力量雄厚的存款保险体系, 并组建联邦存款保险公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)负责实施存款保险制度。1933年银行法把建立FDIC的目标表达为: 第一, 重振公众对银行体系的信心; 第二, 保护存款者利益; 第三, 监督并促使银行在保证安全的前提下进行经营活动。

应该说, 这三大目标定位是符合当时美国国情的。美国在1929~1933年间, 有5000多家银行倒闭, 1200多家银行被吞并, 公众对银行体系的信心出现了危机。因此, 迫切需要建立一种重振公众对银行体系信心的制度, 它既能促进银行体系安全运行, 又能在少数银行出现支付危机甚至倒闭时最大限度地保护存款人的利益。这就决定了FDIC的组织结构、管理职能的设计都是围绕这三大目标进行的。后来, 这三大目标定位思想体现在许多国家的存款保险制度中。只不过目标的侧重点有所不同。有的是将目标直接定位于保护存款人的利益; 有的是将目标定位于保护信用机构的流动性, 从而保护存款人利益; 有的是将目标定位于存款保障和金融监管双重职能的发挥。

通过考察美国存款保险实践, 可对FDIC的三大目标定位作出比较客观的评价。在1934—1936年间, FDIC共清算倒闭银行276家, 而经FDIC帮助处理使危机银行复业的就有190家。同FDIC设立之前比较, 银行倒闭事件显著减少, 平均每年不足50家。FDIC的三大目标都得到了较好地实现。但从80年代后期开始, 美国银行倒闭家数呈现增长趋势。1988年有200家银行关门, 1989年又达到206家, 从而引起对存款保险制度有效性的争议, 甚至出现了废除这一制度的强烈呼吁声。一些新自由主义经济学家认为, 公众的闲置资金本可以经由市场机制配置给经营作风谨慎安全的银行, 但因有了存款保险制度, 使得公众普遍认为银行存款没有风险, 便不再区分各家银行的信用等级, 从而导致银行家在缺乏社会公众约束的环境下倾向于冒险, 进而加大了银行体系的风险, 背离建立存款保险制度的初衷。此外, FDIC作为一种金融监管制度, 还不可避免地与另外二个联邦级的监管机构(即联邦储备银行、财政部的货币监理局)和各州的金融管理局存在着重复检查、重复监管等问题。因此, 现在有必要对FDIC的三大目标进行检讨。

结合我国实际, 我们认为, 在设计我国存款保险制度模式时, 在目标定位方面, 应重视以下几点:

1. 建立存款保险制度有助于增强居民对银行体系的信心, 它能较好地防止一家或少数几家银行倒闭可能会在银行业引起的一系列信用危机, 避免银行倒闭的多米诺骨牌效应的发生。但是它对存款者提供的心理上的支持是有限的。将储户对银行业的信心完全寄托在存款保险制度之上是不切实际并十分有害的。银行业的信用应该建立在稳健经营安全运行的基础之上。参加存款保险的银行不能因存款保险机构对其客户存款的保险承诺而放松管理, 从事高风险的投融资活动。
2. 建立存款保险制度只能给广大储户的存款提供一定程

度的安全保障，而不是 100% 的安全保障。让储户对存款安全完全无后顾之忧将弱化储户对银行的制约，助长银行的冒险行为。应通过制度设计，让储户懂得要增强存款的安全性，还须注意选择那些经营稳健的金融机构。

3. 建立存款保险制度并非要救助所有有严重问题的金融机构，拟组建的存款保险公司并非“问题银行的避难所”。参与投保的银行必须经过相应的资格审查。少数问题严重的金融机构应排除在存款保险体系之外，必要时，还可取消一些已投保银行的投保资格。

4. 我国存款保险制度的功能应单一化，主要是作为一种社会金融保障制度而存在，通过保护投保银行存款者的利益巩固公众对银行业的信心。无需再赋予其金融监管职能，对投保机构的金融监管在我国完全可以由中国人民银行来行使，若是将存款保险制度还看作是一种金融监管制度，将不可避免地出现中国人民银行和存款保险公司两个监管主体对投保银行的重复监管问题。

二、关于保险资格问题

确定保险资格即哪些吸收存款的金融机构可以进入存款保险体系是我们必须重视的又一问题。根据国外经验，有的国家强制性地规定所有存款类金融机构必须加入，如日本、加拿大；有的国家则允许金融机构自愿加入，如德国、法国；有的国家对部分金融机构要求强制性投保，对另部分则允许其自愿选择，如美国。美国 1933 年银行法规定：所有联邦储备体系的会员银行必须向联邦存款保险公司投保。非联储会员的州银行以及其他存款机构自由决定是否参加存款保险。自愿参加联邦存款保险的非联储会员银行必须先向 FDIC 提出申请，经 FDIC 审查合格后授予其存款保险资格。FDIC 在审查金融机构是否具有存款保险资格时，主要从以下几个方面考虑：银行的历史和现状；资本结构的充足程度；未来盈利前景；管理方面的特色；银行为社区服务的必要性和情况；银行执行存款保险法的一致性和态度。FDIC 还有权取消任何它认为经营不好的银行的存款保险资格。法律还规定：被取消保险资格的银行必须将被取消保险资格的决定通知它的每一个存款户。但为避免由于银行被取消资格而引起挤兑或金融恐慌，FDIC 对被取消资格的银行的原有存款仍实行为期两年的存款保险，但对其新吸收的存款不提供保险。对取消保险资格银行的原有存款继续提供保险的两年期内，FDIC 仍有权检查、监督其业务经营活动。

国外，尤其是美国关于存款保险资格的规定，可资我们借

鉴。从我国吸收存款的金融机构的实际情况出发，我们认为确定我国金融机构的存款保险资格，应注意以下几点：

1. 工、农、中、建四大国有商业银行不必参加存款保险。这是因为：四大国有商业银行作为我国银行体系的主体，其存款的市场占有率极高，每家银行存款余额规模都相当大。若是有任何一家银行破产倒闭，拟组建的存款保险机构（公司）都将因支付巨额存款赔偿而关闭。也就是说，存款保险公司根本就没有能力去为四大国有商业银行的存款提供保险。四大国有商业银行在长期的经营活动中树立起来的良好信誉及其背后国家信用的支持，决定了在相当长一段历史时期，他们之中任何一家发生破产倒闭的可能性几乎没有，强制其参加存款保险，根本不可能对其储户的心理安全产生任何意义。若是强制四大国有商业银行参加存款保险，大、中、小银行一视同仁，四大国有商业银行因存款规模大，必然缴纳的保费多，中小金融机构因存款规模相对要小得多，缴纳的保费也就要相对少得多。由于四大国有商业银行根本不可能破产倒闭，倒闭的主要是那些中小金融机构，因此强制四大国有银行参加存款保险，实质上是等于强制四大银行资助存款保险公司来扶持中小金融机构的发展，这对四大银行来说是不公平的。

2. 只有具备一定信用等级的中小金融机构才有资格参加存款保险。近几年，在我国，以股份制银行、信用合作社、证券公司、信托公司为主体的中小金融机构发展迅速，今后更多的中小金融机构还将应运而生。同时，我们也看到我国中小金融机构的破产已成事实。一些金融机构因自身的经营规模较小，抵御防范和化解金融风险的能力相对弱小得多，有的已经到了破产倒闭的边缘，继 1995 年和 1996 年，中国人民银行先后关闭中银信托投资公司、中国农村发展信托投资公司后，各地有多家城乡信用社因经营问题被歇业，海南农业发展银行也出现了被关闭的命运。在这种背景下，要促进中小金融机构的良性发展，为其创造一个相对稳定的经营环境，就有必要将中小金融机构纳入存款保险体系，巩固公众对中小金融机构的信心。但是我们又不能不分优劣将所有的金融机构都纳入该体系。因为若是将那些资本金严重不足、经营管理混乱、不良资产占比高、即将破产倒闭的中小金融机构都纳入存款保险体系，很可能导致这些金融机构无后顾之忧，进而加大经营风险，加快破产倒闭进程，大大增加存款保险机构保险赔偿的负担。这对已投保的暂时无破产之虞的其他金融机构来说，是明显不公平的。因此，有必要尽快制定参加存款保险的资格标准。

我们认为，根据对金融机构的信誉评级结果，确定有无投保资格，是比较可行的。为此，应尽快在全国范围内建立起统

一的对金融机构进行信用评级的制度和标准,努力提高信用评级的客观性、公正性和可操作性。可考虑着重从资本充足率、不良资产比重、备付金率、存款增长率、流动比率、自有资金损失率、费用率和资本金利润率等指标对中小金融机构进行信用评级打分。根据国际常用的标准,可将中小金融机构的信用分成三等九级,即“一等”有“AAA、AA、A”三级;“二等”有“BBB、BB、B”三级,“三等”有“CCC、CC、C”三级。对于信用等级被定为一等、二等的金融机构,可以授予其参加存款保险的资格,并强制其参加存款保险。对于信用等级被定为三等的金融机构,则应排除在存款保险体系之外,由人民银行进行重点监管。其最终出路有两条,一是经营状况继续恶化,不得不宣布破产倒闭;二是经营状况好转,信用等级提升,可以获准参加存款保险。存款保险资格不仅有一个从无到有的过程,还应有一个从有到无的过程。已经获取存款保险资格的金融机构,若是在经营活动中,从事违规经营或高风险资产经营,威胁到存款人的利益,并且不顾人民银行和存款保险机构的劝告,继续从事违规和高风险经营活动,存款保险公司则有权取消其保险资格。在存款保险资格问题上从严把关,存款保险制度才不致于因一些问题严重或不负责的金融机构所拖累或葬送。将来,随着存款保险机构实力的增强,可适当放宽金融机构的投保标准。

三、关于保险费率问题

确定保险费率的意義不在于它能为存款保险公司带来多少保费收入,而在于它能在多大程度上对投保单位产生制约作用。从国外保险费率的执行情况来看,大多数国家采用的是单一费率,即所有投保机构根据其吸收存款额按统一固定的费率向存款保险公司缴纳保险费。单一费率制度虽然便于操作,但目前反对的意见比较强烈。许多人认为,在单一费率制度下,各投保单位缴纳的保费无法反映其财务状况、经营水平和风险程度,只要存款总额一样,所支付的保费就是相同的,无形中促使银行放心大胆追逐利润,从事高风险业务,引发道德风险。在这个时候,如果存款人又不能对投保单位进行有效制约,那么单一费率将导致资金错误配置,让经营稳健的投保单位补贴从事高风险业务的投保机构,最终诱发更多的投保机构从事高风险的资产经营,从而加大整个银行体系的营运风险,如果是自愿投保方式,除隐含道德风险外,还会引发逆向选择问题,即经营稳健的银行因为有严格的风险内控制度,不愿参加存款保险,徒增保费支出,并还要接受没有多大意义的外部约束,因此,形成参与投保的金融机构均属于高风险“爱好者”的逆向

选择现象。

鉴于单一费率容易引发“道德风险”、“逆向选择”和“资源错误配置”等问题,因此,我国的存款保险制度应实行有风险敏感性的差别费率,即应根据投保单位的营运风险的高低采取差别费率制,提高投保单位的冒险成本,防止道德风险的发生。差别费率制可对投保机构的经营行为产生较大的制约作用,特别是那些经营状况比较差、信用等级比较低的金融机构,征收较高的保险费,就会增大经营管理者压力,迫使其改善经营管理,提高其资产质量和信用等级,然后争取降低保险费,增强市场竞争能力。

实行差别费率制,面临的一个主要困难就是对各投保机构的经营风险评价难以找到一个客观公正的标准。美国联邦存款保险公司的作法值得我们借鉴,它根据其研究拟定的一套CAMEL评级方法,将投保机构根据其信誉等级分作上、中、下三类,分别执行三类费率标准,即0.23%,0.23~0.31%、0.31%。在我国,应将保险费率的制定同权威部门对投保单位的信用评级或资格审查紧密结合起来。前面,我们将符合投保资格要求的金融机构分成了AAA、AA、A、BBB、BB、B六个信用等级,相应就可制订六个档次的保险费率,AAA级企业执行最低费率即优惠费率,其它信用等级的企业费率逐步提高,B级企业执行最高费率。

至于具体费率水平的制订,可参照国外的一般情况,同时还要结合我国的实际。目前,世界上大多数国家的保险费率大都低于0.1%。德国为0.03%,日本为0.05%,英国对银行征收累进保险费,最高限额为存款总额的0.3%,美国因银行破产倒闭较多,保险费率较高,大都在0.23~0.31%之间。从我国金融机构的实际情况出发,保险费率不应定得过高。这是因为,过高的保险费率将相应加大投保机构的经营成本,增加其经营困难。另外,我国中小金融机构将在一个较长的历史时期,继续与政府部门保持一种紧密的联系,破产倒闭的案件将相对较少,存款保险的赔付率将相对较低,因此无需依靠保险费收入的增加来扩大其保险理赔能力。同时保险费率也不应定得过低,因为过低的费率难以对投保机构形成有效制约。可考虑将我国存款保险的费率定在0.05~0.1%之间。即优惠费率为0.05%,最高费率为0.1%。AAA级企业为0.05%,AA级企业为0.06%,A级企业为0.07%,BBB级企业为0.08%,BB级企业为0.09%,B级企业为0.1%。这样一种差别费率制度,无形中就给那些信用等级比较低的金融机构产生较大的制约作用,促进其改善经营管理,提高其信用等级,然后争取执行较低的保险费率,降低保险费支出。

四、关于赔偿责任问题

存款保险的赔偿责任主要涉及两个问题：一是对哪些存款提供保险；二是对存款提供多大程度的保障。关于第一个问题，从国外情况来看，并非把所有存款都纳入保险范围，绝大多数国家往往将同业存款、外币存款、外国银行分行的存款、国内银行海外分支机构的存款、大额可转化存单排除在存款保险体系之外，只是将居民个人存款以及非盈利组织存款纳入保险范围。在我国，建立存款保险制度初期，宜将存款保险的范围限定为居民储蓄存款，它包括居民的活期存款、定期存款、定活两便存款等储蓄存款。这部分存款代表着大多数存款者的利益。在我国居民储蓄是银行主要负债的情况下，只要对居民存款实行有效保护，就可维护公众对银行体系的信心，防止银行倒闭的多米诺骨牌效应的发生，为倒闭银行的清理及重组创造宽松的环境。

现在有人提出应将居民的外币存款排除在保险范围之外，只保本币即人民币存款。我们认为没有必要作出这样的限制。一则我国居民外币存款规模有限，中小金融机构的居民外币存款规模更小，将居民外币存款纳入存款保险范围并不会增大存款保险机构的负担。将其不纳入保险范围，既有失公正，又有损我国金融机构的对外形象。二则对外币存款不提供保险，可能导致居民纷纷将外币兑换成本币，不利于居民便利使用外币资料，甚至可能诱发外币汇率不正常的波动。

至于非盈利组织和企事业单位的存款，暂时可不纳入保险范围，今后随着存款保险公司理赔能力的增强，可将其逐步纳入保险范围。最后可将保险范围逐步扩大到国内金融机构所吸收的所有存款。

关于第二个问题，国外大多数国家都确定了一个赔偿的最高限额，有的还规定了赔偿的比例。英国规定存款额的75%可以受到保险，但绝对数不得超过1万英镑；美国1980年新银行法规定每个存款户受保险的金额限定在10万美元。这种规定既可保护中小储户的利益，又可强化存款人特别是存款大户对存款类金融机构的选择和制约。因为存款人若不注重选择那些经营稳健的银行，其存款可能因其存款机构的破产倒闭而遭受一定的损失。

在我国，鉴于居民储蓄倾向强，安全意识淡薄，要强化居民对存款机构的制约，就宜借鉴英国的作法，确定一个赔偿的比例和一个赔偿的最高限额。该比例和限额以多少为宜，需考虑以下因素：是按每个帐户来确定存款额，还是按存款人来汇总存款额；存款人的承受存款损失的能力；存款人存款

的增长情况。我们主张：存款额的核定，应是一个存款者在一家投保单位的存款总额。这就要求存款必须实行实名制，存款帐户的户名应与其身份证上的姓名相符。这样，无论存款者在一家银行开立几个帐户都比较容易核实其参加存款保险的存款总额。大额可转让存单因持有者变化不定就不应在保险范围之列。如果一存款人在两家以上的金融机构均有实名存款，这两家若同时破产倒闭，该储户的两笔存款应分别单独获取赔偿。根据存款人的承受存款损失的能力，将可存款赔偿的比例初定为80%。这样，既可以对居民存款进行较大程度的保护，又能让居民承担一定的存款风险。若仅有一个赔偿最高限额，将不利于限额以下储户对存款类金融机构的选择与制约。根据我国储户现有的储蓄水平以及将来一段时间储蓄存款的增长态势，可将存款赔偿的最高限额初定为8万元。这一规定可以强化存款大户对存款机构的选择。存款大户为保持其存款的安全，要么选择多家银行分散存款，要么将存款转移到那些经营稳健、信用等级高的金融机构。各家金融机构为了吸收大额存款，就必须自觉接受存款大户的监督。如果没有存款赔偿的最高限额，凡储户存款都能获得一定比例的保险赔偿，存款大户就没有必要选择经营稳健的金融机构，因而存款大户对金融机构的压力就不复存在，银行的安全观念就可能变得淡薄，从而不利于资金的合理流动和有效配置。

五、关于机构设置问题

建立存款保险制度，必须有专门的机构来负责日常业务。这一机构的组建，国外主要有三种模式。第一种模式是由政府出资兴办并进行管理，如美国、加拿大。其特点是自成体系、独立操作、分工清楚，它为大多数国家采用。第二种模式是由政府和银行业共同出资创办并共同管理，如日本、比利时。第三种模式是由银行业协会独立兴办并管理，如德国和法国。

根据我国国情，存款保险机构比较可行的组织方式是由政府和银行业共同出资创办，由政府授权给人民银行直接领导和管理。国家宏观经济调控职能及其作为大多数存款机构主要股东的身份，都要求其重视维护存款类金融机构的信用。因此，我国建立存款保险制度时，政府应提供资金支持，即以财政拨款的方式，一次性注入相当规模的资金作为存款保险机构的资本金。以后还应根据存款赔偿后资金状况以及保险金融机构安全的需要，及时提供资金支持。国家对保险机构的管理可授权给中国人民银行进行。除政府出资外，中国人民银行及保险投保机构也应认购一定股份，共同组建由中国人民银行领导与管理

的存款保险公司。由中国人民银行进行领导与管理，主要有以下优点：由中国人民银行实施承诺存款人利益的保护，能得到广泛的响应与支持；中国人民银行掌握着投保机构大量真实、可靠的信息资料，并能通过加强金融监管，帮助各投保机构防范和化解风险；将存款保险公司设在中国人民银行，不仅可以避免另设机构，重复监管的弊端，而且又助于提高中国人民银行的宏观金融调控能力，确保整个金融秩序的稳定。

机构设置的具体模式可以是：在中国人民银行总行设立国家存款保险公司，在九大分行设立分公司，在中心支行设立支公司，在县（市）支行设立分理处，实行一级法人制，各级公司（分理处）负责辖区内投保机构的日常管理，并接受上一级公司委托的业务。下级公司（分理处）的业务受上级公司的领导，上级公司要对下级公司（分理处）的存款保险业务提供信誉、资金及咨询服务。该组织体系实行垂直管理，它既隶属于中国人民银行，服从于人行的领导和控制，各级人行的行长和负责金融监管的副行长兼任各级存款保险公司的总经理和副总经理；又具相对独立性，有自己一套完整的业务处理程序和原则，特别是在保险资格的审查、取消、保险费的收取以及保险赔偿等方面，可以发挥较大的作用。

将来，随着中国人民银行金融监管队伍的不断发展壮大和监管能力的加强，可将存款保险公司从中国人民银行体系中独立出来，增加其操作管理的独立性，甚至可以将它发展成一个相对独立的具有金融监管及金融保障功能的复合性公司。

六、关于资金来源与运用问题

存款保险公司要维持存款人的信心，就必须有足够的资金来源。从国外的情况来看，存款保险公司的主要资金来源渠道有：资本金，来自设立时财政部的拨款，中央银行和投保机构的认股款；投保机构按一定保险费率缴纳的保险费；保险基金的投资收入；必要时紧急财政援助；政府的特别资助款。

我国存款保险公司的资本金可通过募集股份的形式来解决。其中，包括财政部的拨款，中央银行及各投保存款机构按其净资产的一定比例认购股份。与一般股份公司不同，该股份没有表决权 and 分红权。为保证存款保险公司不致于因一段时间支付大量的存款赔偿而出现资金困难，应通过立法赋予存款保险公司在紧急情况下有向中央财政申请紧急援助和特别资助的权力。特别资助款的来源保证设想是，由国家开征一种金融特别税，征税对象是所有吸收存款并发放贷款的金融机构，主

要是对那些执行贷款利率上浮的金融机构，将其贷款利率上浮而增加的经营收入征收 50% 的特别税。该税收收入仅只能专项用于资助存款保险公司。

存款保险公司的资金运行，在国外主要体现在以下方面：支付存款保险赔偿；向承担破产倒闭投保机构存款债务的银行提供资金援助；向经营出现困难的投保银行提供贷款支持；投资于政府债券；投资于金融债券；存入银行。可见，存款保险公司的资金运用应是金融性的，不可作为无限责任的担保或投资于实业项目。

在我国，由于中央银行对商业银行有贷款和救助的业务和职责，因此，向经营出现困难的银行提供贷款、向收购有问题银行的银行提供资金援助应是中国人民银行义不容辞的责任。如果象国外那样，赋予存款保险公司贷款和资金援助的职责，在我国不仅没有必要，而且也不行。存款保险公司在我国主要是作为金融保障制度而存在，其主要职责是向破产倒闭的投保银行提供存款保险，其资金运用主要应是支付存款保险赔偿。如果再要求它向投保银行提供贷款和资金援助，可能很快使其资金周转出现困难，影响到届时的存款保险赔偿，进而影响到居民对存款保险制度的信心。当然，存款保险公司为使其资产不断增值，扩大其资金实力，完全可以将其资金投资到无风险或低风险的政府债券、金融债券、或存放到银行。存款保险公司的资金运用在我国宜类似于一般商业保险公司，除保险赔偿之外，只能用作无风险的投融资。

最后，需要强调指出的是，在我国，存款保险制度虽然呼之欲出，但我们对其模式的设计及宣传必须保持一份清醒。存款保险制度的核心是对存款人提供一定的心理安全支持，但这种心理支持是有限的。片面依赖于存款保险制度而放松对银行的经营管理，那将是十分危险的。存款保险永远只能作为商业银行经营的一个重要的外部环境，而不是根本的保障制度。它只有在大多数商业银行经营稳健的情况下，才能发挥有效作用。对存款保险制度的任何理想化设计及宣传都将是十分有害的。德国存款保险制度规定，银行不得以参与了存款保险作为其广告推销的内容，但是，如果没有参与存款保险或撤出了存款保险，则必须在其业务场所，一般客户条款以及在客户的开户申请书上表明这一点。这一规定可避免因存款保险制度不当宣传误导储户的存款行为，引发新一轮的存款竞争，确保该制度的功能作用得到较好地发挥。这一经验值得我们重视。

（作者单位：中国人民银行武汉分行 武汉 430015）

（责任编辑：刘传江）