

## 我国存款保险制度设计中应着重把握的几个方面

文/方秀丽

近年来,我国是否应尽快建立存款保险制度以及如何建立存款保险制度一直是业内的一个热点话题。这一方面是基于我国银行体系的经营状况的不尽人意以及风险控制能力的相对低下,另一方面也由于国际上普遍认为作为“金融安全网”重要一环的存款保险制度在我国尚未真正得以建立,而作为最后贷款人的央行和专司银行业金融机构监督管理职责的银监会均已成立。

那么,在我国究竟是否需要建立存款保险制度?如何建立这一制度?本文试图从以下几方面作些探讨。

### 一、存款保险制度的基本涵义、作用及弊端

#### (一)涵义

存款保险制度是指由经营存款业务的银行业金融机构,按照所吸收存款的一定比例,向特定的保险机构缴纳一定的保险金,当投保机构出现支付危机、破产倒闭或者其他经营危机时,由特定的保险机构通过资金援助、赔偿保险金等方式,保证其清偿能力的制度。

从广义上说,存款保险包括隐性存款保险和显性存款保险。隐性存款保险是指国家没有对存款类金融债权的保险作出制度性安排,但是由于以往政府在金融机构倒闭时对存款人(金融机构债权人)提供了某种形式的保护,因而形成了公众对存款等金融债权保护的预期。显性存款保险是指国家以法律的形式对存款保险的条件、范围、存款保险机构设置、保险费率以及有问题机构的处置等问题作出明确规定。通常所说的存款保险仅指显性存款保险。

建立存款保险制度的目的在于防止存款者因个别银行业金融机构倒闭而对其他金融机构丧失信心,由此导致挤兑,引发银行危机。

#### (二)作用

从各国的实践看,存款保险制度已从“保护存款人利益”这一基本功能演化出对投保金融机构进行监督管理和对问题金融机构提供紧急救助等复合化职能,相应地,其作用主要体现在以下方面:

#### 1、维护金融秩序的稳定

明确法定的存款保险制度一是可以在事前对办理存款保险的银行的业务经营活动进行外部监督,对问题银行提出警告、加收保险费或采取撤保等手段进行制裁,加强事前危机的防范工作,维护银行业的稳健运行;二是可以在银行破产倒闭时作为事后救助手段,有效地防止对其他良好银行的挤兑所引发的银行业危机,维护金融秩序的稳定。

#### 2、保护中小存款人的合法利益

存款人相对于银行来说处于弱勢的地位,在市场机制自发作用下,存款人难以做到自我保护。特别是中小存款人,限于财力和技能难以对银行资产质量和复杂财务状况做出正确评价,因此让他们承担银行破产倒闭的损失很不公正且不利于社会稳定。且小额存款对众多收入低的存款人保障基本生活、应付不时之需至关重要。

#### 3、维护货币币值的稳定

由于存款保险基金具有事先提取、长期积累的特点,因此动用基金应对投保银行发生的信用危机,就不会致使央行作为最后贷款人而采取增发基础货币的措施,从而有利于保持货币币值的稳定。存款保险制度使央行作为最后贷款人的压力得到缓解,从而有利于央行实施货币政策的独立性、有效性。

#### 4、增强银行业机构外部监管力量

存款保险制度的建立,将赋予存款保险公司对投保银行一定的外部监管职能,存款保险公司亦将更多地关注投保银行的经营状况并在危机爆发前进行干预和采取风险防范措施。因此,存款保险制度可作为一国银行业监督管理的补充手段和重要的信息来源,从而有助于增强银行业机构外部监管力量。

此外,存款保险制度还有利于增强中小银行业机构的市场竞争能力,促进大型银行和中小银行机构之间的公平竞争;有利于促进立法机构和银行业监管部门加大金融立法的力度,以确保银行业更加稳健的运行,从而减轻存款保险基金的赔付压力。

#### (三)弊端

尽管存款保险制度有诸多的好处,但存款保险制度本身是一把双刃剑,由于在金融交易中,交易双方的信息不对称是一个普遍的现象,信息不对称就会产生逆向选择和道德风险的问题,在各

国存款保险制度实践中，也反映出了逆向选择、道德风险等弊端。

### 1、逆向选择

逆向选择是指最有可能造成不利后果的交易，往往最积极寻求交易并最可能被选中，在存款保险制度设计中主要表现为那些最有可能造成不利结果(银行倒闭)的人正是那些想充分利用保险的人，而安全稳健的银行不愿意投保。特别是在自愿加入存款保险体系及统一费率的制度中，受保险的银行逆向选择问题非常突出：当不实行风险定价时，市场机制的作用使健全的银行退出，而问题银行留下，从而导致保险费提高，用以抵补处置问题机构产生的成本。又会有新一轮退出产生，最后留在存款保险体系中的银行可想而知是经营状况最不好的，使得存款保险制度体系变得十分脆弱而难以维持。或者在成员机构(特别是大银行)发生危机的初期，监管机构在当前利益的驱动下，或迫于政治压力，往往会对某些银行采取宽容的、采用“大而不倒”的政策，错失了稳妥处理问题银行的良机。

### 2、道德风险

道德风险是指在信息不对称条件下，由于不确定或不完整的合约，使负有责任的经济行为者不承担其行为的全部结果。因此，从事经济活动的人，会在最大限度地增加自身效用的同时，做出不利于他人的行动，是事后的非对称信息引起的。具体到存款保险制度来说，存款保险作为一种国家金融安全网的制度安排，改变了存款人、投保银行和存款保险机构所面临的激励与约束，但这一制度安排，由于信息的不对称性，在存款人——投保银行——存款保险机构这三方面都可能产生道德风险。

### 3、委托——代理问题

存款保险制度无论是由非官方、政府还是双方共同提供保险资金和管理的制度安排形式，只要代理人考虑的是自身利益而非委托人利益时就会产生委托——代理问题。如果存款保险机构缺乏应有的独立性的话，就有可能出现“政治俘获”、“监管俘获”等问题。例如，存款保险机构有可能出于自身考虑，延缓对有问题银行的处置，导致处置成本的增加。此外，存款保险机构还有可能受到行政因素影响，对一些特别机构特别对待，从而损害存款人的利益。

## 二、当前我国实施存款保险制度的机遇和挑战

### (一) 机遇

- 1、近年来，我国经济整体上发展势头较好，金融机构整体经营状况与上世纪九十年代相比有了较大的改观。
- 2、我国银行业监管的专业化水平和审慎监管能力有了提高。
- 3、银行业金融机构改革发展步伐加快，内部控制得到加强，抗风险能力得到提升。
- 4、新企业会计准则已全面实施
- 5、近年来部分地方性金融机构的关闭使金融消费者(存款人、投资者)的风险意识有了一定的提高。

### (二) 挑战

- 1、我国尚未完全建成审慎性监管架构。
- 2、经营不善银行业金融机构的市场退出机制尚未最终建立。
- 3、当前，存款人(投资者)“买者自付”的意识仍旧缺乏，投资者抗风险能力低下、投资行为盲目性以及“金融机构出事找政府要钱”的观念仍有相当的普遍性。存款人(投资者)的非理性将直接导致存款保险制度陷入尴尬的境地，这一状况不改变，基于我国国情的考虑，尚难以彻底改变当前政府“买单”(隐性存款保险)的现状。

## 三、我国当前实施存款保险制度，制度设计中应着重把握的几个方面

综合以上分析，存款保险制度既有积极意义，又有其弊端；我国当前实行存款保险制度既面临机遇，也存在挑战。要在我国实行存款保险制度，制度的设计至关重要，总体而言，应从以下方面着重把握：

### (一) 完善的法律体系和健全的组织架构

完善的法律体系是存款保险制度设计的总纲领和制度实施的根本保障，所以应把存款保险制度设计纳入到法律框架内。健全的组织架构是存款保险制度顺利实施的组织保证。设计存款保险机构的组织架构应充分考虑我国当前的国情，充分发挥政府的主导作用，同时应独立于中央银行和监管部门。

### (二) 准确的功能定位和明确的职责划分

为避免机构之间的职能重叠和提高机构运作效率，应对存款保险机构与中央银行、监管部门之间的功能定位和职责进行明确界定。当前，我国存款保险机构的主要功能应定位在保护中小存款人利益上，在此基础上适当赋予存款保险机构一定的管理权限，如要求投保机构提供相关资料，就相关问题对投保机构实施核查等。但该管理行为不应与中央银行和监管部门的职责相冲突，一般来说，被赋予一定管理职能的存款保险机构不应具有发放或吊销银行许可证的权力，也不能为濒临破产的银行充当最后贷款人的角色。同时，在制度设计上应建立起存款保险机构和中央银行及监管部

门之间的沟通协调机制。

### （三）合理确定保险形式、保险范围、保险费率和保险资金筹集方式

为保证存款保险制度的顺利实施，对纳入保险范围的参保机构应实施强制型保险，由于金融风险具有较强的蔓延性，在相当程度上取决于存款人（金融消费者）的信心，故应将所有在境内开展业务的存款类金融机构都纳入到存款保险体系中。

对受保存款人的范围，在我国实施存款保险制度之初，可仅将个人存款人纳入，对机构存款，可根据存款保险制度实施后一段时期的经验积累和保险资金规模的具体情况适时纳入；对保险限额，应在充分调查研究的基础上进行；在保险费率的确定方面，应在审慎监管的基础上，设定特定的风险指标，根据风险的高低对不同机构采取差别费率；存款保险资金的筹集方式，笔者认为以采取基金制为宜，基金构成可采取商业化模式，部分由国家（如以汇金公司名义等）出资，部分为保费收入。在必要时，存款保险机构可向中央银行借款，或者直接由政府出资偿付事后损失。

总之，我国当前实行存款保险制度应以保护中小存款人利益为核心，制度设计应尽量降低道德风险、减少委托—代理问题，同时要建立起有效的协调机制。在具体的操作层面，存款保险制度设计要充分考虑国情、力求周全又要切忌追求完美（作者单位：浙江金融职业学院）

#### 相关链接

[浅议我国社会基本保险与商业保险的优势和不足](#)  
[浅谈利率对工程经济的影响](#)  
[浅论银行信息化难点和关键点](#)  
[关于我国融资租赁业务的思考](#)  
[我国金融监管的现状与对策分析](#)  
[试论我国企业融资方式与资本结构](#)  
[论保险公司竞争力提升中的保险服务创新](#)  
[投资银行在创业投资退出中的有关问题探讨](#)  
[我国存款保险制度设计中应着重把握的几个方面](#)

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心