

## 建立存款保险制度的构想

邓迟

存款保险制度一般是指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。在经济稳定和银行体系稳定的状况下，一个设计良好的存款保险体系有助于保护中小存款人的利益，提高公众对银行系统的信心；在处理少数银行倒闭事件中，可以发挥重大作用，安全网的功能可以得到有效发挥。

随着我国金融改革的进一步深入，将会涌现出大量的中小银行、民营银行。在这种形势下，建立存款保险制度对于稳定金融体系、保证储户利益乃至加强银行监管、促进金融改革都有着十分重要的意义。

### 一 存款保险制度介绍

#### （一）存款保险制度的概念及分类

存款保险制度是指由经营存款业务的金融机构，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，当投保金融机构出现支付危机、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，这是保护存款人利益的一种特殊保险制度。建立起存款保险制度的核心是为金融体系提供一张安全网，防止个别银行的危机扩散到其他银行而引起银行恐慌和金融危机，并且还有助于保护存款人利益，维护公众对银行体系的信心。

存款保险制度始于二十世纪三十年代美国，美国国会在 1933 年通过《格拉斯—斯蒂格尔法》（《Glass—Steagall Act》），设立联邦存款保险公司，挽救了在经济危机冲击下濒临崩溃的美国银行体系。

依据存款保险的参与方式，各国存款保险的方式基本上有三种形式：第一种是强制保险，即依法规定金融机构必须向存款保险机构投保，如日本、加拿大等国。第二种是自愿投保方式，如德国、意大利等国。第三种是强制与自愿相结合，如美国法律规定所有联邦储备体系成员的州银行必须参加联邦存款保险公司存款保险，非联邦储备体系的银行以及其他金融机构可自愿参加。

根据存款保险的保护程度，存款保险可以分为部分存款保险制度和完全存款保险制度。由于实行完全保护所要求的基金规模和赔付金额巨大，大多数国家实行部分保护的存款保险。迄今为止只有土耳其、日本、韩国、厄瓜多尔和墨西哥等为数不多的国家实行过完全保护的存款保险，而且除土耳其外，其它国家都是将完全保护作为应对金融危机的一种过渡安排，如韩国在 2000 年、厄瓜多尔和哥伦比亚在 2001 年取消了完全保护，墨西哥将于 2005 年取消完全存款保险，日本也将于 2005 年全面恢复存款保险上限制度。

存款保护限额大小的确定原则，是寻找有效保护小额存款者利益、防止系统性挤兑与减少道德风险间的均衡点。几乎所有国家的存款保险都是以“每个存款人”为基础(相对于每笔存款而言)，只有菲律宾和多米尼加采用以存款账户为基础的保险限额。根据 Jack Reidhill 和 Claude Rollin(2002)的统计，世界各国平均存款保险限额占其年人均 GDP 的 2.4 倍，高于国际货币基金组织占年人均 GDP 的 1-2 倍的经验推荐标准，其中，欧洲国家最低，约占 GDP 的 1.6 倍；亚洲国家最高，约占 GDP 的 4.0 倍。保险绝对额最大的是意大利(12.5 万美元)、美国(10 万美元)、日本(7.1 万美元)。尽管各国设定的存款保险限额和受保护的存款比重差别很大，但大多数国家受到完全保护的存款账户比例普遍较高(90%以上)。

#### （二）各国的存款保险制度



存款保险机构的治理结构。根据国际货币基金组织 Gillian G.H.Garcia(2000)的调查报告：在实行正式存款保险制度的 67 个国家中，38 个是属于政府机构，13 个属于私有化组织，16 个为官方与私人的混合体。在存款保险公司的治理结构中，董事会的构成要反映利益相关的各方。在许多国家，财政部和中央银行作为重要的出资人，是董事会的当然成员之一。参保的存款机构也有董事会代表。

存款机构加入的方式。绝大多数国家都采取强制存款机构加入存款保险体系的方式。在被调查的 67 个正式存款保险体系中，只有 15 个采取自愿加入的方式，其中主要是私人存款保险机构。美国对联邦储备体系的成员以及所有领取联邦执照的银行和储蓄机构采取强制加入方式，其它机构可自愿加入。

存款保险基金的筹资安排。实行正式存款保险制度的国家，都设立有存款保险基金。正常情况下的存款保险基金来源有：(1)初始出资，即由财政部和中央银行出资以及成员机构一次性的入会费。目前共有 50 个国家的存款保险体系得到政府或中央银行的资助。(2)常规以及专项保费，即向受保机构定期征收的一定比率的保费。(3)保费的投资收益，一般是投资政府债券的收益；(4)清算倒闭存款机构而回收的资金。

存款保险的范围。可参加存款保险的机构范围可以是境内所有存款机构，也可以是其中的部分机构。在现行的存款保险体系中，只有日本、奥地利等少数国家把境内的外国银行分支机构排除在存款保险体系之外。对于本国银行在境外的分支机构，除德国、日本、意大利、挪威和芬兰等少数国家提供存款保险外，一般不对其提供存款保险。

保险存款的种类。一般包括活期储蓄和定期存款，但通常将同业存款、内部人存款和外币存款排除在外。在 67 个正式的存款保险体系中，9%承保所有类型的存款，29%承保大多数类型的存款，41%承保某些类型存款，21%承保主要的居民存款；明确不被承保的存款类型有：外币存款(25 个国家)、同业存款(53 个国家)、政府存款(29 个国家)、内部人存款(27 个国家)、非法存款(15 个国家)、除居民存款外的所有其它存款(18 个国家)。

## 二 关于挤兑的理论分析

关于银行挤兑和存款保险，在理论界有两类模型：第一类是 Diamond 和 Dybvig 在 1983 年提出的纯粹恐慌的（或自我实现的）银行挤兑模型。Diamond-Dybvig 模型假定经济中只存在一种无风险的技术，证明了银行合同尽管是最优的，但它在为存款人的偏好冲击提供保险的同时，却会导致代价高昂的挤兑恐慌。因此，银行和银行挤兑就像孪生兄弟一般。在 Diamond-Dybvig 模型中，存在两个按帕累托排序的纳什均衡：一个是没有挤兑的高效率均衡，另一个是发生挤兑的低效率均衡。银行挤兑的发生是由于存款者出自自我实现的信念（self-fulfilling belief）的，从而完全不可预料的对低效率均衡的选择。Diamond 和 Dybvig 证明存款人以预期为基础的对银行的挤兑行为迫使银行终止生产性贷款，从而影响实际的产出，认为存款人对流动性的关心要求政府提供存款保险。

第二类模型是 Jacklin 和 Bhattacharya 1988 年提出的基于信息的银行挤兑模型。Jacklin-Bhattacharya 模型假定存在一个无风险的短期技术和一个有风险的长期技术。模型的特点是引入一个双向的信息不对称问题：银行不能观测到存款者的真实流动性需要，而存款者也不知道银行资产的真实状况。当一部分存款者获得了关于银行风险资产回报的不利信息（而不是担心其他存款者的行动）时，银行挤兑就会作为唯一的均衡而发生。

以上两个模型虽然对于挤兑的论述各有侧重，但都得出结论：银行挤兑是一种均衡的状态。也就是说：一旦条件满足，银行挤兑就会发生。而一旦发生挤兑，将迫使银行终止生产性贷款，从而影响经济增长，甚至引发经济危机。因此，政府有必要采取措施，提供存款保险。



### 三 在我国建立存款保险制度的必要性

改革开放以前，我国长期实行“大财政，小银行”的金融模式，资金运行统存统贷，财务管理统收统支，国家对银行负承担了无限责任，因此不需要存款保险制度，同时也造成了广大储户对银行的盲目信任。但在今天的市场经济体制下，我国金融体系已是以人民银行为领导，国有银行为主体，多种金融机构并存的金融体系，市场机制已经引入我国金融市场，优胜劣汰的机制已经客观存在。商业银行因解散，撤消和被法院宣告破产时，虽然“商业银行法”中有优先支付，及时偿还存款人本息的规定，但商业银行实行自主经营，自担风险，自负盈亏，当其因严重亏损破产时，很难有足够资金支付所有储户的本息，储户可能承担部分或全部损失。现实的情况要求我们对这种风险有清醒的认识。

#### （一）存款保险是稳定金融的需要

实行存款保险制度，是防范金融危机，稳定金融秩序的需要。20世纪90年代初以来，国际金融市场动荡加剧，频频发生金融风波。如1994年的墨西哥金融危机，1995年的巴林银行倒闭事件，1997年席卷东南亚和日韩的亚洲金融风暴，以及前一段时间日本保险公司的频频破产等等，不仅严重影响了本国经济的正常运转和社会安定，还给国际金融市场带来了巨大冲击。我国目前虽然没有发生大规模系统性的金融风波，但随着我国“入世”，随着金融市场化、国际化进程的加快，金融创新产品逐渐增多，在中小型商业银行纷纷成立而监管部门又明显乏力、商业银行内控制度不健全的情况下，银行自身风险在逐渐增加，这从近几年来银行不良资产率持续上升中可见一斑。在海外金融风波的威胁下，我国要防范风险，稳定金融，就必须“防患于未然”，建立存款保险制度，并相关建立存款保险机构。

我国银行负债以存款为主，负债结构单一，缺乏稳定性。资产品种缺乏，流动性较差。资产负债期限互不匹配，长期负债比重低而长期资产比重高。资产负债期限与结构不对称使银行业存在着较大的潜在支付风险。随着经济改革的深入，“破产法”的实施，因经营管理不善等因素导致的破产企业还会增加。企业破产必然使金融企业帐帐上升，降低金融企业抵御风险的能力。银行业的资产业务已经出现了高风险的趋势，一旦其经营不善，将直接威胁存款人的利益，如果出现问题，就有可能对社会产生连锁性的破坏影响。如果商业银行参加了存款保险制度，在出现问题时，可以避免挤提风潮，进而避免整个金融体系受个别破产银行的影响出现大的震荡，将银行经营失败的社会成本降低到最小。

#### （二）存款保险是保护广大存户利益的需要

实行存款保险制度，是保护广大储户利益的需要。作为信用中介的银行，其基本特征是高风险性和不稳定性，即银行大部分资金是以负债的形式吸收的机构和个人存款，自有资金只占全部资本的小部分，在经营管理不善或其他因素作用下导致不能按时清偿债务时，就易引起银行信用危机。我国金融业目前的现状是国有商业银行经营机制尚未完全转变，资产负债结构不合理，“三性六自”原则难于落实，风险抵御能力较差，再加上金融配套改革未取得实质性突破，“居民高债权、企业高债务、银行高风险、政府高成本”的社会资金恶性循环仍未打破，在自我完善、自我发展和提高风险抵御能力方面尚未形成良性循环机制，在金融市场发育不完善、金融法规不健全、金融监管手段和方法没跟上的背景下实行强制性存款保险实际上也是对银行业发展的一种强制性保护。

储蓄一直是大多数我国居民的首选金融投资方式。到目前为止，全国居民储蓄存款已超过10万亿元。储蓄存款是我国信贷资金的主要来源，也是银行对亿万储户的硬负债，到期必须足额还本付息。存款人一般并不知道银行是否在从事风险较大或很大的活动，这种信息不对称（Information asymmetric）使存款人



的利益有可能得不到保护，建立存款保险制度，其本意就是保护存款人，特别是中、低储额户的利息。这样，存款人也不会轻易大量提款，金融机构的资金来源能够比较稳定，有利于金融业务活动的开展。

### （三）存款保险是完善银行业监管体系的需要

实行存款保险制度，是保障银行业安全经营、对银行业监管的主要措施。国际上通常将其划分为三大类。（1）预防性措施：应用于日常的银行开业登记管理，资本充足性管理，银行清偿能力的管理、银行业务活动的管理和贷款集中程度的管理，来有效地减少风险和隐患。（2）临时救援措施：当某一银行发生清偿困难时，根据该银行的情况，采取救援措施。例如，可以由中央银行或政府出面组织力量，或由金融监管机构向该银行提供紧急资金，帮助它渡过难关，并使整个金融体系不受冲击。（3）事后补救措施：主要指存款保险制度。当投保银行（或存款机构）经营破产不能支付存款时，由存款保险机构为其付现，提供事后补救，保护存款人的利益，减少存款人的损失，并防止挤兑风潮，来稳定金融体系。从这个意义上说，存款保险制度是银行业监管体系的最后一道屏障。

1997年下半年爆发的亚洲金融危机和其波及的世界金融动荡，至今未平。自那以后，我国进一步加快了金融改革的步伐，其中，围绕防范金融风险，着眼于“预防性”的监管体系建设和相应措施已经正在实施之中。1999年3月，就参加世界贸易组织，我国政府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。

根据第十届全国人民代表大会批准的国务院机构改革方案，成立了中国银行业监督管理委员会履行原由中国人民银行履行的审批、监督管理银行、金融资产管理公司、信托投资公司及其他存款类金融机构等的职责及相关职责。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象，存款保险机构建立后，为减少保险赔偿金的支出，认真地履行其职责，对投保银行的经营活劫要进行必要的监督和检查。由于其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，从而有助于金融监管水平的提高

### （四）存款保险制度是银行业的对外开放的需要

实行存款保险制度，也是适应我国金融对外开放的需要。随着“入世”进程的不断深入，我国金融对外开放正在全面、纵深推进，越来越多的外资银行进入中国市场开拓业务。从这一点讲，也有必要抓紧建立存款保险制度，与国际惯例接轨。至1998年2月，已有150家外国银行在华设立分支行，已批准13家外资或合资银行经营人民币业务。这些外资银行，大多是私营银行，其经营状况除受自身业务的影响外，还要受其母国的政治、经济以及其总行和其他分支机构经营状况的影响。为了保护我国存款人的利益，保证整个金融体系的正常运转，有必要由中国的存款保险机构对它们某几类存款进行保险。外资银行为了使业务得到更好的发展，也很可能会提出希望中国建立存款保险制度的要求。同时，随着我国金融体制改革的逐步深入，我国各大商业银行也纷纷向海外拓展业务，面临着日益激烈的竞争，他们也有实行存款保险这一愿望。

## 四 建立存款保险制度的具体方案

中国存款保险制度应当在借鉴国外业已存在，并行之有效的存款保险制度的基础上，根据我国实际情况研究制订，它应该既保护存款人的利益，又能监管银行经营，以确保金融机构不滥用存款保险制度去进行



过度风险经营，把银行的信用风险降低到最小，促进银行业的稳定发展，保证整个金融体系的正常运转。

### （一）存款保险机构的设立

世界各国（或地区）存款保险制度的设立，可分为三种情况：一是政府出资创办并管理；二是政府与银行共同出资创办与管理；三是由银行业出资创办行业性质的存款保险。由政府出资创办并管理的存款保险机构，其优点是便于财政部的领导，有很大的权威性，但政府独资建立存款保险机构会进一步加重国家财政压力，也不利于调动各大银行参与的积极性。如果存款保险机构完全由银行业自行出资创办，则有助于减轻国家财政负担，但不利于提高存款保险机构的信誉和宏观调控能力，并且不利于政府的介入。鉴于存款保险制度的重要性，采用政府出资组建的形式比较好。存款保险机构可以作为新成立的银监会的下属机构，其业务活动接受银监会的监督和控制在。这样，可进一步完善银监会的金融监管工具，强化其监督能力。至于资金问题，则可以考虑通过增发特别国债来予以解决。

### （二）存款保险的对象

实施存款保险制度的国家大多数是以典型的“领土论”为基本原则，即保险对象的确定以其所在空间地域为原则。我们在上文也提到，大多数国家的存款保险的对象包括本国的金融机构和外国金融机构在本国的分支机构。因此按照这一原则，存款保险对象应包括本国领土内的全部存款金融机构以及合资、外资金融机构。区域性的商业银行、城市合作银行及信用合作社规模较小，经营风险十分巨大。因此，存款保险对象至少应包括上述金融机构。中外合资银行及经营人民币业务的外资银行也应当成为存款保险机构的投保人。

### （三）存款保险的范围

目前，居民储蓄是我国商业银行资金的主要来源。截止到2003年3月末，我国居民储蓄存款共计102024亿元，占银行存款的52%（详见附表，下同），1988年、1993年的两次“挤兑”风潮已是对我国银行业的考验，因此，保险重点应是居民储蓄。其次是企业存款。我国企业存款65720亿元，占金融机构存款总额的34%。这两部分存款占金融机构存款总额比重高达86%以上，这两部分存款有了保障，银行压力就将大为减轻。由于我国居民的金融风险意识尚不很强，在保险金额上不宜实行全额保险，而应采取比例与最高限额方式，促使储户对银行的经营进行监督。同时，要实行实名制储蓄，这既可以防止存款过分集中于大银行，又可对存款人的存款来源进行合法监督。

### （四）存款保险的参与方式

现阶段我国的存款保险制度，可以考虑采取强制与自愿相结合的方式，要求所有除四大国有银行业机构参加人民币存款保险。这是因为在中国，行业自律比较差，加之我国居民及银行的风险意识不强，一旦采取自愿参加的形式，许多银行为了降低经营成本极有可能不参加存款保险，这样，存款保险制度就达不到预期的目的，也就失去了存在的意义；因此，应当强制这些中小银行参加存款保险；而作为国有银行的四大商业银行，在老百姓中的信誉本来就很高，建立存款保险制度，对它们来说，意义不是很大，因此对加入存款保险并不热心，甚至有抵触情绪；另一方面，四大国有商业银行由于历史原因背上了很重的包袱，提高资产质量的任务本已十分艰巨。如果再强制其参加存款保险，势必增加其经营成本，增加其提高资本质量的难度。这不利于金融市场的稳定，也与我们设立存款保险的初衷相悖。因此，我国存款保险制度应采取强制与自愿相结合的保险方式，这样也可确保所有的银行业机构在同一水平上竞争，有利于金融市场的健康发展。



## （五）存款保险的赔偿方式

关于存款保险的标的和金额，实行存款保险制度的不同国家（或地区）制定了不同的政策，但存款保险的赔偿基本上有两种方式：一是全额赔偿，二是部分赔偿。针对目前我国储蓄存款的规模、结构与自有资金较少的现状，遵循保护小额存款、促进存款增长、稳定金融市场的原则，规定保险理赔的最高额。根据上文提到的存款保险与人均 GDP 的关系以及我国的实际情况，这一最高理赔额可以暂定为 10 万元。在这一额度内给予 100% 的赔偿。超过最高点的增加额按递减比例赔偿。这种全额赔偿与部分赔偿相结合的方式，可以促使大额存款人谨慎选择银行，从外部督促银行加强安全性，促使其稳健经营。

## （六）保险费率的确

关于保险费率的确定，实行存款保险制度的不同国家（或地区），没有统一的标准，长期以来，西方各国均实行固定存款保险费率制度，保险金额取于存款总额，而与银行自身的经营与资产风险无关。固定存款保险费率虽然简便易行，但是在风险控制方面存在着天然缺陷。保险费率应当体现银行经营的风险，实行差别费率，经营好的银行和经营差的银行在保险费率上应该不一样，而且，实行差别费率可以促进银行加强自身业务和风险控制，提高资本充足比率，增强资产流动性，努力提高经营管理水平。浮动保险费率取代固定保险费率已成为存款保险公司费率的发展方向，为此，我国在确定保险费率时，应依银行经营的风险程度和存款类型的不同实行差别费率，这样还可以减少商业银行因参加存款保险而产生的道德风险。根据参加存款保险的金融机构的风险评估来确定不同的浮动保险费率，对风险程度较大的银行实行较高的保险费率，增加其经营成本，强化银行的风险意识，促使银行稳健运营。

总之，存款保险体系的建立对于维护我国金融体系的稳定具有极为重要的意义。它的建立将会有助于我国金融改革的进一步深化，为实现党中央建立全面小康社会的战略构想提供有力的保证。

### 参考书目

- 1 《货币、银行与经济》 托马斯·梅耶 詹姆·S·杜森贝里 罗伯特·Z·阿伯特 上海三联出版社 上海人民出版社
- 1 《Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity》 Douglas W. Diamond Philip H. Dybvig
- 1 《存款保险与中国银行的市场化》 郭研 北京大学经济学院
- 1 《基于信息的双重危机模型及其在东亚危机中的应用》 施建淮 北京大学中国经济研究中心
- 1 《防范金融风险的新概念：存款保险制度》 齐天翔 朱戎 金融科学 1999-3

