

内容提要：存款保险制度作为一种金融保障制度，已经逐渐成为大部分发达国家和发展中国家建立保险体系的主流形式。存款保险制度在运行过程中扮演着“双刃剑”的角色，即存在固有的正负效应。因此，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，过高期望存款保险制度来维护金融体系的稳定运行是不现实的。

关键词：存款保险；存款保险制度；利弊；

一、存款保险制度的兴起及其传播

存款保险制度一种金融保障制度，是指由符合条件的各类存款性金融机构集中起来建立一个保险机构，各存款机构作为投保人按一定存款比例向其缴纳保险费，建立存款保险准备金，当成员机构发生经营危机或面临破产倒闭时，存款保险机构向其提供财务救助或直接向存款人支付部分或全部存款，从而保护存款人利益，维护银行信用，稳定金融秩序的一种制度。真正意义上的存款保险制度始于 20 世纪 30 年代的美国，当时为了挽救在经济危机的冲击下已濒临崩溃的银行体系，美国国会在 1933 年通过《格拉斯-斯蒂格尔法》，联邦存款保险公司（FDIC）作为一家为银行存款保险的政府机构于 1934 年成立并开始实行存款保险，以避免挤兑，保障银行体系的稳定。目前，运作历史最长、影响最大的是 1934 年 1 月 1 日正式实施的美国联邦存款保险制度。20 世纪 50 年代以来，随着经济形势和金融制度、金融创新等的不断变化和发展，美国存款保险制度不断完善，尤其是在金融监管检查和金融风险控制和预警方面，FDIC 作了大量成效显著的探索，取得了很好的成效，从而确立了 FDIC 在美国金融监管中的“三巨头”之一的地位，存款保险制度成为美国金融体系及金融管理的重要组成部分。美国著名经济学家、货币主义的领袖人物弗里德曼 (Friedman M.) 对美国存款保险制度给予了高度评价：“对银行存款建立联邦存款保险制度是 1933 年以来美国货币领域最重要的一件大事。”^① 20 世纪 60 年代中期以来，随着金融业日益自由化、国际化的发展，金融风险明显上升，绝大多数西方发达国家相继在本国金融体系中引入存款保险制度，台湾、印度、哥伦比亚等部分发展中国家和地区也进行了这方面的有益尝试。

目前国际上通行的理论是把存款保险分为隐性(implicit)存款保险和显性(explicit)存款保险两种。隐性的存款保险制度则多见于发展中国家或者国有银行占主导的银行体系中，指国家没有对存款保险做出制度安排，但在银行倒闭时，政府会采取某种形式保护存款人的利益，因而形成了公众对存款保护的预期。显性的存款保险制度是指国家以法律的形式对存款保险的要素机构设置以及有问题机构的处置等问题做出明确规定。显性存款保险制度的优势在于：(1)明确银行倒闭时存款人的赔付额度，稳定存款人的信心；(2)建立专业化机构，以明确的方式迅速、有效地处置有问题银行，节约处置成本；(3)事先进行基金积累，以用于赔付存款人和处置银行；(4)增强银行体系的市场约束，明确银行倒闭时各方责任。

鉴于 FDIC 对稳定美国金融体系和保护存款人利益等方面的明显成效，尤其是 20 世纪 80 年代以来，世界上相继发生了一系列银行危机与货币危机，促使许多国家政府在借鉴国外存款保险制度的基础上，结合本国实际，着手建立或改善已有的存款保险制度。尤其是近年来，显性的存款保险在全球获得了快速发展（见图 1）。全球共有 78 个经济体建立了各种形式的存款保险制度，尽管其建立的时间各不相同，但在法律上或者监管中对存款保护进行了明确规定的已有 74 个经济体（即建立了显性的存款保险制度）。有人甚至将存款保险制度的建立看作是真正意义上的现代金融体系不可或缺的组成部分。事实上，过去的 30 年里建立显性存款保险制度的国家和地区数量增长了 6 倍多，由 1974 年的 12 个增加到 2003 年的 74 个。建立一个显性的存款保险体系已经成为专家们给发展中国家和地区提出的金融结构改革建议的一个主要特点



(加西亚, 2003)^①。而且国家层面上的强制性保险已成为一种主流。几乎所有的国家从一开始就建立了国家层面上的存款保险。而且, 无论发达国家还是发展中国家, 强制要求所有存款机构全部加入保险体系的越来越多并成为主流形式。

二、存款保险制度的积极作用

存款保险制度作为一种金融保障制度, 其积极作用主要有以下几点:

1、保护存款公众的合法利益, 维护金融秩序的稳定。存款保险制度可以保证银行对存款人存款的支付, 最大限度地保护存款人的利益, 有利于提高存款人对银行的信任度。对于大多数存款人来说, 他们不可能对接收自己存款的银行或金融机构的信誉、实力和经营状况有较为全面的了解, 做出恰当的评价, 更谈不上采取有效的风险分散策略, 而存款保险制度可以为他们提供一定程度的投资保护。当一家银行因经营不善或其它原因造成支付困难破产时, 由存款保险机构代为支付公众存款, 其客户的存款基本上可以避免或减少损失, 就会使其它在银行有存款的社会公众反应平稳。有了存款保险制度, 就可以监督银行业务, 及时提出警告, 把行将倒闭的银行并入一家可靠的银行或向面临倒闭的银行提供巨额贷款, 使这家银行得以渡过难关。存款保险制度通过向参加保险的金融机构收取一定数额的保险费, 可以集中一笔巨额的保险基金, 从而为保护金融业的稳定与发展架起两道防线: 一是对陷入困境的金融机构实施资金救援; 二是可以动用保险基金进行及时、科学的现金赔偿, 将对存款人的损害降到最低限度, 保护市场退出的平稳性。建立存款保险制度, 可以为整个商业银行系统设立一道安全网, 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, 保障社会安定, 防止个别银行因倒闭造成的体系性金融危机。

2、可以减轻政府或中央银行在银行倒闭中承担的风险。如果一家银行倒闭, 特别是大银行倒闭, 没有一个机构承担向存款人进行赔偿支付的责任, 社会公众一方面会冲击银行和政府, 请求政府解决他们的存款支取问题, 另一方面就是挤兑在其他银行的存款, 导致整个银行体系动荡。这时政府或者拿纳税人的钱保支付或者让中央银行发行钞票保支付。而设立存款保险制度后, 倒闭银行的债务由存款保险机构来支付, 可大大减轻政府和中央银行的压力, 使央行的货币政策少受干扰。由于存款保险基金是一笔事先提取、长期积累的防范风险补偿损失的专用基金, 因此一旦发生信用危机, 不会导致中央银行为了承担最后贷款人救助者的责任而采取增发基础货币措施, 从而影响币值的稳定。存款保险制度使中央银行最后贷款人的压力得到缓解, 从而有利于货币政策实施的独立性、有效性。

3、提高金融监管水平。存款保险制度的建立, 使存款保险公司成为银行业的专业监管机构, 存款保险公司复合职能的设置以及通过开展存款保险业务积累的大量保险基金加之存款保险公司的特别融资职能, 构筑了银行风险救助的基础和处理机制。存款保险制度是在秉承了政府和央行金融监管基本思想的前提下, 更加注重金融业的独特性和内在运行规律而设计出来的一种制度安排, 它实现了外部监管与银行内在特质的协调统一。存款保险制度的职能不仅在于事后及时补救, 更着重于事前防范, 因此可作为一种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。

三、存款保险制度的消极影响

从各国实践来看, 存款保险制度的积极作用是显而易见的, 但也存在明显的消极影响。产生消极影响的主要原因是设计不佳的存款保险制度会使存款者放松对银行的监管, 弱化市场约束, 从而引发道德风险、逆向选择和代理问题。



1、存款保险制度自身产生了新的逆向选择和道德风险。在金融交易中，交易双方的信息不对称是一个普遍的现象，信息不对称会产生两个问题：逆向选择和道德风险。金融交易之前发生的信息不对称问题是逆向选择，例如，潜在的贷款风险往往来自于那些申请贷款最积极的人。逆向选择表现在，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。由于受保的储户没有理由对银行施加约束，爱冒险的企业家发现银行业是最诱人进入的行业——他们将能够从事高风险的活动。存款保险的存在使得储户收集信息、监管银行的动力大大降低，因为就算银行破产，他们也不会遭受损失。这使不法商人也发现银行业是一个最具吸引力的行业，因为他们的欺诈和贪污可以免受制裁。存款保险最严重的弊端来源于道德风险，即交易的一方从事损害另一方利益的活动的动机。相对逆向选择而言，道德风险则发生在金融交易之后，按照《新帕尔格雷夫经济学大辞典》的定义，它是指从事经济活动的人在最大限度地增进自身效用时作出不利于他人的行动。它存在于下述情况：由于不确定性和不完全的或有限制的合同使负有责任的经济行为者不能承担全部损失(或利益)，因而他们不承受他们的行动的全部后果，同样地，也不享有行动的所有好处，它是委托——代理关系中难以克服的顽症。具体到金融领域来说，在存款者——金融中介——贷款者的委托——代理关系中，他们三者都可能具有道德风险，如存款者在交易中不谨慎选择金融中介机构，因为可能有外部机构为他们降低或消灭了这种不道德行为带来的后果。金融中介机构经营者有可能偏离所有者的利益，而从自身利益出发作出决策，使所有者蒙受损失。而贷款者可能将贷款用于银行不希望从事的高风险领域，从而使该笔款项潜在的风险变得很高。存款保险客观上鼓励了存款人将资金存入那些许诺付利息高的金融机构，而对这些机构的经营管理水平和资金实力是否弱于对手并不关心。同时，一些银行为弥补较高的存款成本而在投资活动中冒更大的风险，因为作为存款契约剩余收益的求偿者，他们可以从高风险的投资项目的获利中得到全部好处；而股权的有限责任性质又可以避免他们承担投资项目失败的全部损失。因而事实上，存款契约等于赋予银行管理者一个卖出期权，他们可以在投资项目损失超过其投资额(资本额)上限时将该项目“出售”给存款人。而如果情况顺利，他们又可以通过支付债务而获得投资项目的“上涨”收益。而且在资本额一定的前提下，投资项目的风险层级越高，存款契约卖出期权的价值也就越大。这样，那些资金实力弱、风险大的银行就会得到实际的好处。结果，较之未投保而言，对存款投保了保的银行会冒更大的风险。这将诱使投保银行提高对存款保险制度的依赖度，倾向于从事风险较高、利润较大的银行业务，如以较高利润吸收存款，从事风险较大的贷款，从而加大了投保银行承受的不适当风险。从这个意义上讲，存款保险制度在一定程度上模糊了公众对金融机构风险的识别，降低了社会对金融机构的监督程度，保护了无能者、落后者，放松了金融风险对投保银行冒险经营行为的抑制，投保银行由此获得承担更大风险的激励机制。没有了存款人挤兑的影响，银行经营管理人员总是倾向于用银行资产去“赌博”。如赌赢了，这些投保银行将获大利；若赌输了，大部分损失将由存款保险机构承担。特别是对风险等级不同的银行收取统一的保险费率，就意味着同样规模但风险较大的银行并不需付出更多的保险费用，这将鼓励投保银行从事高风险的资产组合增加其预期收益，它承担的风险将由经营保守的银行补贴。因而，尽管存款保险制度旨在保护投保银行的存款人而不是投保银行本身，但却引发出了投保银行的“道德风险”。

2、从存款保险制度的利益各方行为来看，存款人、借款人、银行家及经济决策人和监管人的行为会带来负面影响。在布莱恩特(Bryant)等人基于不对称信息的银行挤兑模型里，存款人随时可能发生的挤兑威胁也是作为一种市场惩戒(“市场惩戒”(Market discipline)是指来自银行管理层外部的市场监管力量。存款人出于自身资金安全的考虑会通过风险定价、信贷配置以及设立限制条款等方法来对银行管理者的风险投资行为进行约束。市场惩戒可以起到抑制银行管理者风险投资冲动的目的。)的机制而发挥作用：任何于银行不利的信息(真实的甚至是未经证实的)都可能引发存款人的挤兑，从而迫使银行管理者控制风险、改善经营绩效。然而，在存款保险制度下，存款保险制度对其利益提供了保护。但却由此使他们无积极性去关心银行的经营业绩和安全性，对银行的选择变得很不谨慎，储户根本没必要对其存有资金的金融机构的状况进行监督，他们惟一考虑的因素是哪一家银行能为他们提供最高的收益率，他们无需担心因银行投资失败而遭受损失，对存款金融机构的风险情况也会掉以轻心，甚至缺乏积极性将其存款从潜在破产的银行中取出。因此，存



款人会缺乏充分的动机去从事市场惩戒，这会激化银行管理者的风险偏好，这样就使低效率、甚至是资不抵债的银行能够继续吸收存款，这就是 20 世纪 80 年代美国的储贷协会中所谓的“僵尸银行”。这些“僵尸银行”从其竞争者手中吸走了存款，并以较低的贷款利率与竞争者争夺市场份额。银行是那些未进入股票和债券市场的借款人惟一的资金来源，欠设计的存款保险制度会引起借款人依赖存款保险对某个人或企业的业务掉以轻心，甚至导致有意利用保险制度牟利。存款保险是对银行体系的保护，而不是对运营不当的银行进行保护。银行的倒闭往往是其业主和经理经营不当而造成的。没有存款保险，经理们也可能牺牲银行利益去谋私利，有了保险，情况则更糟，存款保险机构的存在鼓励银行自身去从事风险更大的投资。正如金德尔伯格所说“如果一家银行或公司知道自己会从自己所干的蠢事中得到解救，这实际上会使它进一步放弃高标准要求而沉迷于蠢行。”因为如果投资成功的话，它们的利润表上的盈利会添上重重的一笔，如果失败的话，其损失只以他们的自有资本为限，而其它的损失由存款保险机构来承担，这也是一种道德风险。经济决策人出于政治原因，会强调一种为避免经济衰退而设计的保险制度。监管人往往弄不清应代表谁的利益，他们不愿暴露监管对象的问题，怕毁败其誉，为此习惯于将问题消化，这样常常会耽误处理危机的时间。存款保险降低了监管人迅速关闭破产银行的动力，最终增加了转嫁到纳税人身上的成本。

3、存款保险制度所引发的道德风险还会对银行的资本比率趋势产生消极影响。企业的资本结构理论指出，偏离于 MM 定理关于无摩擦世界的新古典假设，现实中的种种市场不完全因素都可能对企业的资本结构产生影响。在没有存款保险的制度背景下，银行作为一类特殊企业，其市场化的资本要求也是这些因素相互权衡的结果。归结起来，这些影响因素一般包括：(1)债务利息的税蔽收益。这是指债务利息和股本红利所面临的不同的税收处理，前者列入成本，可以免税，后者算作利润，必须交纳所得税赋。(2)资本比率的信号效应。在不对称信息条件下，不具备完全信息能力的存款人需要通过银行管理者输送出来的信号间接地评价银行的财务状况。由于银行管理者往往追求老股东的最大利益，如果投资项目前景看好，他们会倾向债务融资来独享全部的价值增值；反之，如果投资前景黯淡，管理者则更愿意发行新股以便让新股东分担未来的损失。换言之，负债—资本比上升是一个积极的信号，它表明银行管理者对未来有较高的期望。显然，上述两个因素都有助于支持银行管理者对负债融资的偏好。此外，其它一些因素还包括：(3)银行的破产成本。这是指银行预计或已经发生破产损失时将会导致的成本支出。具体而言，它又包括直接破产成本和间接破产成本。容易理解，作为银行意外损失的缓衡，资本的比率越低，银行无力偿付固定利息支出的风险越大，银行的破产成本也就越高。(4)代理成本。银行股东与存款人之间属于典型的委托—代理关系。银行管理者具备的信息优势会诱使他们从事各种以攫取债权人利益为目标的“次优行为”。例如，以高风险投资替代低风险投资、“为起死回生作赌注”而进行更大的冒险，以及通过低估贷款损失或从事“收益交易”来操纵会计帐户等，这些次优行为的发生概率与银行的负债比率存在直接的关联。负债比率越高，银行管理者通过次优行为攫取的利润越多，与存款人的代理冲突越激烈，所导致的代理成本也就越高。破产成本和代理成本最终都会通过存款人的理性预期而转嫁到存款利率的增加上，因此为了降低筹资成本，银行管理者就会具有提高资本比率的动机。

逆向选择和道德风险如果较为严重的话，那么就可能导致“坏车市场”，即金融交易效率的低下。因为既然金融机构不能辨别申请贷款者的风险，那么他理性的选择不贷款或少贷款，而同样存款者因为信息不灵，不知哪一家金融机构的风险有多高，那么，一旦有个风吹草动，存款者的理性选择是从银行中提出存款，而每个人的理性选择结果导致银行界中的“囚徒困境”——挤提行为。

四、简要评论

存款保险制度是为了整个银行体系设立的一道“安全网”，它是通过事前预防和事后补救的各种措施，保持公众的信心，抑制挤兑，减少银行的连锁破产，从而保证金融体系的稳定。但是，对存款保险制度要有一个清醒的认识，不能盲目夸大该项制度的作用。从纯粹的理论出发，存款保险制度本身是否能够实现促进金融系统稳定的目标，并没有明确结论，它至少还需要其它的条件，如有效的金融监管。其实，存款保



险制度只不过是市场机制和监管当局金融监管制度的一种补充, 要想保持金融体系的稳定, 一个完善的市场机制、良好的商业银行运作机制、及时发现银行经营管理中的问题, 加强监管才是最关键的。可见, 存款保险制度不是万能的, 它既不能取代监管当局的审慎监管职能, 也不能取代中央银行的最后贷款人职能和政府出资维护金融体系稳定的职能。作为清偿赔付的保证制度, 储蓄存款保险制度的职能仅仅是保护储户利益在银行等储蓄机构出现财务危机时免遭过于严重的损失, 并由此提高储户对金融体系的信心, 最终避免整个金融体系因为个别金融机构出现支付危机造成储户的悲观预期从而引发银行挤兑传染而陷入危机, 仅此而已。从根本上讲, 存款保险制度只是一种心理支持制度。它以“保险”的承诺, 给存款人特别的心理慰藉, 使存款人一般不会轻信传闻而非正常地到银行提款, 从而大大减少了对商业银行挤兑的风险。但是, 心理支持毕竟有限, 保险金集中的程度更有限, 一旦银行经营问题严重且具有普遍性, 存款保险制度就会由于心理支持不堪重负和保险金不足以补亏而濒于崩溃。因此, 片面依赖于存款保险制度而放弃银行的风险管理和金融体系现存风险的积极化解, 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。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。过高期望存款保险制度来维护金融体系的稳定运行是不现实的, 在银行体系出现系统危机时, 有限清偿赔付的存款保险制度是无效的, 因此系统危机超出了存款保险制度安排的预算约束。因此, 正确定位存款保险制度目标, 合理赋予存款保险制度职能, 把存款保险制度从防止个别银行的破产等力不能及的俗务中解救出来。这一方面可以削弱基于存款保险制度产生的道德风险, 另一方面可以避免存款保险制度不堪负重, 是有效发挥存款保险制度应有职能的必要条件。

主要参考文献

- [1] Anthony Saunders, *Financial Institutions Management: A Modern Perspective*, Irwin McGraw-Hill, 2000.
- [2] Gillian G. H. Garcia, *Deposit insurance: a survey of actual and best practices*, IMF Working Paper, April 1999.
- [3] Wai Sing Lee, Chuck C. Y. Kwok, *Domestic and international practice of deposit insurance: a survey*, *Journal of Multinational Financial Management* 10 (2000) 29-62.
- [4] Federal Deposit Insurance Corporation Options Paper, FDIC, August 2000.
- [5] Ash Demircuc-Kunt and Edward J. Kane, *Deposit Insurance Around the Globe: Where Does It Work?* *Journal of Economic Perspective*, Number 2 Spring 2002.
- [6] Ash Demircuc-Kunt, Edward J. Kane and Luc Laeven: *Determinants of Deposit-Insurance Adoption and Design*, World Bank mimeo, 2004.
- [7] 吉莉安·加西亚(陆符玲译): 《存款保险制度的现状与良好做法》[M], 中国金融出版社、国际货币基金组织, 2003年6月。
- [8] 杨充、郑胜、何燕: 《道德风险与逆向选择: 构成存款保险制度缺陷的诱因》[J], 《现代财经》2002年第9期。
- [9] 李华民: 《存款保险制度的辩证评价与中国的选择》[J], 《中国软科学》2004年第5期。
- [10] 陈柳钦: 《警惕存款保险制度的道德风险》[N], 《中国信息报》2004年8月30日。
- [11] 邱泉: 《我国存款保险制度问题研究》[J], 《财经科学》2004年第6期。

