

浅谈对建立存款保险制度的思考

毛德敏 李晓飞

论文提要：随着经济全球化的迅速发展，我国金融市场也不断开放。在这种背景下，我国长期实行的隐性存款保险制度越来越显示出局限性。如何保护存款人利益，维护金融秩序的稳定，尽快建立符合市场化改革要求的存款保险制度，已是我国金融业亟待解决的问题。

论文关键词：存款保险制度；金融；风险

随着我国对外开放程度的扩大，外资商业银行的涌入将使金融机构间的竞争更加激烈，缺乏竞争能力的中小金融机构将面临退出市场的危险。20世纪九十年代以来，国际金融市场动荡加剧。目前，美国的金融风暴使全球主要资本市场波动加剧，国际金融运行的不确定性增加，我国面临的金融风险因素也逐渐增多。存款保险制度的建立，对维护以银行业为轴心的金融信用体系有着极为重要的意义和功能。2008年政府工作报告中提出将“建立存款保险制度”。这意味着，作为一个国家金融安全网重要组成部分的存款保险制度，将全新登场。

一、存款保险制度的历史

所谓“存款保险制度”，是有效保护存款人利益和维护金融稳定的一项基础性制度安排。通俗点讲，为防止和应对金融机构倒闭破产等风险，银行缴纳保费，参加存款保险。当危机发生时，存款保险机构及时向存款人予以赔付，依法参与或者组织对这家银行的清算。

存款保险制度有着十分悠久的历史，早在1829年，美国即从纽约州开始建立存款保险机构，形成世界上最早的存款保险体系。直到六十年代，世界上才有9个国家建立了存款保险制度。而从八十年代开始，存款保险制度进入高速发展期：一是因为1994年欧盟将存款保险制度作为新创立的单一市场的一个基本要求；二是因为越来越多的发展中国家和地区选择建立存款保险制度。截至2003年，全球已经有88个国家建立了存款保险制度，这个数字大约是1984年的四倍。其中，30个属于高收入国家，17个属于中高收入国家，30个属于中低收入国家，10个属于低收入国家。而且，存款保险制度与一个国家收入水平高低有很大关系，只有16.39%的低收入国家采用这一制度，而60.71%的中高收入国家和75%的高收入国家也采用了这一制度。无论怎样，存款保险制度已经成为当今各国维护金融体系安全的重要手段。

二、存款保险制度的作用

近几年，金融业发展迅速，大小银行如雨后春笋般纷纷成立，而建立存款保险制度以稳定金融体系、保证储户利益、加强银行监管正成为政府十分迫切的需要。

（一）存款保险制度有利于保护存款人的利益，提高社会公众对银行体系的信心。如果建立了存款保险制度，当实行该制度的银行资金周转不灵或破产倒闭而不能支付存款人的存款时，按照保险合同条款，投保银行可从存款保险机构那里获取赔偿或取得资金援助，或被接收、兼并，存款人的存款损失就会降低到尽可能小的程度，有效保护了存款人的利益。存款保险制度虽然是一种事后补救措施，但它的作用却在事前也有体现，当公众知道银行已实行了该制度，即使银行真的出现问题时，也会得到相应的赔偿，这从心理上给了他们以安全感，从而可有效降低那种极富传染性的恐慌感，进而减少了对银行体系的挤兑。

（二）存款保险制度有利于提高金融体系的稳定性，维持正常的金融秩序。在经济金融全球化背景下，国际金融市场动荡加剧，频频发生金融风波。这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。要防范风险，稳定金融，只能“防患于未然”，国际经验表明，建立存款保险制度不失为防范金融风险的可行选择之一。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了一道金融安全网。同时，由于这一制度对公众心理所产生的积极作用，也可有效防止银行挤兑风潮的发生和蔓延，从而促进了金融体系的稳定。

（三）存款保险制度有利于提高金融监管水平。存款保险制度的建立，使存款保险公司成为银行的专业监管机构，这就要求存款保险机构要对日常的银行经营活动进行监督。当银行管理不善或经营非法、风险较大的业务时，存款保险机构可以提出警告，勒令整改，帮助银行渡过难关。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，因此可作为一国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、我国建立存款保险制度路径选择

从已经建立存款保险制度国家的发展历史和现状来看，存款保险制度确实化解金融危机，维护金融稳定方面发挥了重要作用。为了使存款保险制度在中国能更好地发挥其积极作用，有效地避免其弊端，我们有必要借鉴各国的经验，吸取教训，使得存款保险制度的设计更加符合中国的国情。

（一）立法先行。鉴于我国金融业对外开放和近年来国内部分中小金融机构不断暴露的经营风险。有必要在法律基础上建立存款保险制度，以防范银行挤兑与系统性金融危机。具体建议：一是在存款保险制度建立和实施的同时，初步建立存款保险制度的法律框架，使存款保险制度的运行有法可依；二是在法律框架下明确强制保险的基本原则；三是建立健全银行业产权法、破产法、最后贷款人规则等必要的金融法规，从而完善存款保险制度的法律基础环境。

（二）加强监督管理。我国监管体制仍处于不断改革与完善中，在这种情况下，存款保险制度不应成为一种简单的付款箱制度，应在《存款保险条例》中明确赋予存款保险机构适度的监管权与资产处置权，以加强对银行业的监管。同时，由于监管效果决定了存款保险制度的最终运行效果和基金运作的财务目标，所以存款保险机构有内在动力来执行这种监管与资产处置职能，能与其他监管机构形成信息共享，增强我国金融安全网的功能。

（三）存款保险的方式。在构建的模式上，鉴于我国的银行市场主体主要体现为四大国有银行与非国有银行性的其他股份制银行及信用合作机构三大类，是选择强制加入或是金融机构自愿加入，又或是强制与自愿加入相结合的方式。笔者认为，在存款保险制度构建的模式上有两种模式可供选择。

第一种模式是自愿式的存款保险模式。其设想如下：我国可以考虑在各银行集团内部设立一种由相应成员机构出资所构成的存款保险体系，即国有商业银行的保险体系由国有银行出资，非国有的新兴股份银行亦出资组成自己的保险体系，信用合作社组建自己的保障体系。

第二种模式是政府强制性存款保险制度。这样的模式从建立时起即要求将国有银行、非国有银行性股份性银行及具有银行性的信用合作体系一并纳入其中。客观而言，要在近期内达到该目的是有相当大的难度，因为各银行体系所面临的金融风险不一。再者，我国银行内部的控制制度还很脆弱，现有的监管水平还存在事后性监管的特点。

鉴于上述的种种原因，笔者认为在已有的法律基础及金融发展层次的情形下，我国目前还不宜采取统一的、垂直式的、强制保险模式。相反，我国应采用具有行业自律色彩的存款保险体系，即自愿式存款保险模式。

（四）存款保险的赔付上限。存款保险的赔付上限有两种标准：一种标准是按照人均 GDP（2007 年我国人均 GDP 约 2,450 美元）的 3 倍金额进行赔付；另一种标准是使 90% 的存款人得到全额赔偿的标准赔付。按这两种标准，大约每位存款人的获赔上限为 5 万元，这样的赔付金额显然较低。一般认为，我国银行保险限额的范围应当处于国际平均水平之上，这主要与我国居民投资渠道单一、储蓄率偏高有关。同时，我国居民储蓄账户数量众多，大部分账户的存款数量均在 10 万元以下，拥有 10 万元以上账户的居民，很可能具备对存款机构风险大小的判断能力。所以，我国存款保险限额不应超过 10 万元。

（五）实行基于风险的差别费率。不同类型的金融机构在风险上存在较大差异，如果采取统一保险费率，既不利于公平，也可能对高风险机构产生负向激励。因而，采取差别费率更适合我国的国情。经验表



明，风险差别费率制度形成是一个由简单到复杂的过程，鉴于目前我国的金融市场环境，金融机构可能难以接受过于复杂的费率体系，而且设计一个最优的费率标准十分困难，有效实施风险差别费率体制需要较多的配套措施。因此，在存款保险制度实施初期，可主要根据投保金融机构的资产规模及资本充足率实行简单的差别费率，以利于形成正向激励机制，起到一定的辅助监管作用，待条件成熟后，逐步过渡到基于风险评级的差别费率。

主要参考文献：

[1]www.jrj.com.

[2]何光辉.存款保险制度研究.中国金融出版社，2003.

[3]黄德钊.浅议我国建立存款保险制度应具备的基本条件[J].广西金融研究，2005.2.

[4]陈飞.我国存款保险制度的建立和完善[J].财会月刊，2006.23.

[5]陈丹.对我国建立存款保险制度的探讨.财经界，2007.

