

姚启建

[摘要]本文对存款保险法律制度中的道德风险产生进行论述,分析在何种情况下容易产生道德风险,以及道德风险所带来法律问题。对构建道德风险的防范机制进行了阐释并提出了相关的构想,旨在为防范和化解存款保险法律制度中的道德风险。

[关键词]存款保险;道德风险;防范

存款保险法律制度是一个国家或地区的政府为了保护存款人的利益,维护金融业的安全和稳定,通过法律形式在金融体制中设立专门的存款保险机构,规定一定范围内的吸收存款的金融机构必须或自愿按照存款的比例向存款保险机构交纳保险费,存款保险机构对其成员进行定期或不定期的检查,将成员的财务状况约束在大体平衡的范围之内,在投保金融机构发生危机或破产倒闭时,由存款保险机构向其提供资金援助或向存款人支付部分或全部存款的法律制度。存款保险的作用与其说是赔偿存款,不如说是避免银行被挤兑,特别是恐慌性挤兑的发生¹。它是金融监管和处理金融危机的一项重要法律制度,也是保护广大存款人利益及维护信用秩序与稳定经济发展不可或缺的重要制度。

一、存款保险法律制度中的道德风险问题

存款保险法律制度中最主要的问题之一就是道德风险。包括如下部分,一是在存款保险制度下,存款人在决定存款于那家银行时,无需再考虑风险问题,这种情况下会扭曲银行之间的竞争,并增加整个银行体系的风险。由于存款保险制度对存款人利益提供保护,因此对于存款人而言,除了较高的收益以外,将无积极性去考虑银行的经营业绩和健全性等因素,没有必要去对银行的业务和活动进行必要的监督。对于存款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提出。存款人过分注重利息收益,会引起货币资金过度流入风险银行,引起整个银行体系的风险加大。二是免除了存款人会因风险水平提走资金的威胁,加强能够鼓励银行承受较高风险,令道德风险增加。存款保险对存款人的保护意味着,存款人挤兑威胁对存款金融机构施加的市场惩戒将不再存在。这就会诱使投保银行对存款保险制度的依赖,倾向于从事风险较大利润较高的银行业务。如以较高利率吸收存款,从事风险较大的贷款,从而不适当地增大了其承受的风险。没有承兑人挤兑的影响,银行经营管理人员总倾向于用银行资产去“赌博”。其理论逻辑是,若赌赢了,银行和股东将大获其利;若赌输了,大部分损失将由存款保险基金承担。而股东承担的责任最多就是他们的出资额。三是审慎的银行将要补贴风险较高的银行,因为审慎的银行要承担他们根本不需要,也不可能使用的保险。当存款保险公司²对规模大小不一、风险等级不同的银行以统一的保险费率征收固定保险费而不考虑银行的财务状况、经营水平、风险程度等因素,即意味着同样规模但风险较大的银行并不付出更多的保险费,它承担的风险将由经营稳健的投保银行来补贴。这必然会诱发更多投保银行从事高风险的资产经营和投资组合以增加预期收益。实际上银行利用存款保险制度获取补贴的唯一办法正是采取比通常更具有风险的姿态。“一些存款机构滥用经联邦存款保险制度进行了保险的存款,把它们投资于风险较高的行业。与此同时,更多的经营谨慎的银行却不得不交出保险费分散上述存款机构野蛮经营带来的风险。³”

存款保险制度道德风险的存在不仅削弱市场规则在约束银行冒险方面的作用,而且使经营不善的银行得以继续存在,由于这些银行存在高风险、高利率措施,使得经营谨慎的银行在贷款、存款方面难以与之公平竞争,这样实际上就是间接的允许和鼓励了金融体系内的信贷质量和资本的恶化。这与存款保险制度维护金融体系健全的宗旨是相悖的。

二、道德风险的防范



道德风险问题不是有与无的问题，而是一个程度问题。防范和化解道德风险，至少有以下几种办法。

一是设立存款保险的上限，即实行限额存款保险。这是最直接的减少道德风险的方法。由于存款保险制度不保障所有存款，存款人不可能忽视银行的风险程度，所以道德风险的严重程度和存款保险的上限的高低紧密相关。第一，在限额保险制度下，银行可能倒闭并发生损失，所以银行股东必然具有控管风险的诱因。第二，银行懂事和管理阶层基于专业声誉和潜在的责任，通常会避免承作高风险业务。若银行破产，将会对其造成负面评价，不当业务行为将会受到法律的制裁，而安全且赚钱的银行会提供其优厚的福利，加之在限额保险制度下银行因经营不慎极易引发流动性危机而增加倒闭的可能，因此该等专业人士极愿意银行稳健经营。第三，在限额保险制度条件下，金融监理机关及存款保险组织通过各种监理措施，抑制银行过度承担风险。

二是设立存款保险赔偿额的比率。即存款保险机构只偿付投保存款的一部分，即使存款人的存款低于存款保险赔偿额的上限，仍只能收到部分存款赔偿，这样有助于提高存款人对银行稳健程度的关注。但是为了给小额存款人提供足够的保障，应建立阶梯式的保险赔偿比率。

三是实行差别保险费率。即以风险为基础定价，对其具有不同风险的存款机构实行不同的保险费率，对那些从事风险性较高活动的银行征收统一保险费率的作法，从制度上促使银行稳健经营活动。按风险程度调整保险费，一方面奖赏了稳健经营的金融机构，并阻止其他存款机构从事高风险业务活动；另一方面改善了存款保险制度的公平程度，更好地发挥了存款保险制度的功能。

根据国际清算银行金融稳定论坛的存款保险工作小组 2001 年 9 月提出的报告，各国或地区控管存款保险道德风险的经验和建议如下：首先是存款保险制度会引发道德风险，而且多数国家仍需致力于控管该风险。一般而言，法令、会计、资讯透露及监理制度不完备的国家，较难控管道德风险。适当地设计存款保险制度可以减少道德风险，包括制定最高保额、不保存款项目类别、共同保险、差别或风险费率、问题银行尽速停业，以期损失最小的措施，以及对银行董事及职员不法行为采取法律行动等。其次是道德风险的抑制。一般可以通过个别存款机构良好的企业管理、非投保存款人及其他债权人的市场制裁力量以及监理机关与存保组织的主管机关制裁力量执行，倘若同时具备上述条件，将可取得较大实效。银行主要股东、经理人及董事也具有降低道德风险的动机，但监理措施与主管机关制裁力量的配合也很有必要。各个银行良好的公司治理和健全的风险管理制度有助于银行安全与稳健经营，可以作为防范银行承担过度风险的第一道防线。健全公司治理和风险管理包括建立一套标准、程序和制度以确保银行经营受到董事会和高阶主管的妥善监督管理，如：完善的内部控制制度和稽核制度，风险管理及经营绩效评估制度，依适当的营运目标而调整报酬，资本充足性、流动性的管理等。有效的市场制裁机制需要健全的会计及公开揭露制度，配合信用评等机构、市场分析人员、金融评论人员和其他专业人士共同监督和观察。在法令方面的规范是通过有效的法令，包括新银行设立规定、最低设立资本、银行董事及经理人资格、业务项目、具有控制权股东的限制、风险管理规范、有效的银行内控制度及外部稽核等规定，监理方面的规范指银行安全与稳健经营及遵守法规均受到监理机关的监督，如有问题出现则应立即采取措施，必要时应予以勒令停业。再有就是各种控制道德风险的方式皆有其优缺点，故选择控管方式时常常需在公共政策目标与风险间作权衡，且需斟酌各国的特殊状况。一般而言，各国决策者应考究这方面的因素：存款保险制度的政策目标；有效控管道德风险的相关配合条件；达成相关配合条件的能力；评估为达到相关配合条件的改善成效。

加拿大在对于存款保险道德风险的防范已有较为成熟的存款保险功能设计⁴。其主要包括有存款保险公司对投保机构执行任务，可就投保申请程序、风险的评估、监督与干预权及终止投保资格的应用，假以防范道德风险。这些经验是可资借鉴的。



【注释】

作者简介：姚启建，(1975—)，男，贵州遵义人，中国政法大学研究生院硕士研究生，研究方向，经济法，金融法，现供职于广东发展银行资产管理中心。

【参考文献】

- 1 罗世瑞：《存款保险制度的基本理论与国际比较》，《经济师》2000年第5期，第46页
- 2 在中文论文中，一般把“corporation”译为“公司”，因此把FDIC称为(美国)联邦存款保险公司。事实上，联邦存款保险公司并不是一般《公司法》意义上的法人，其公司章程、组织结构、人员组成、职责权限乃至盈余分配都与一般《公司法》不同。台湾中央存款保险公司也在向非《公司法》法人转化。因此在建立我国存款保险公司时，应当明确“公司”的确切含义及其与《公司法》之关系。
- 3 伊曼纽尔.N.鲁萨斯基：《金融自由化与商业银行管理》，中国物价出版社，1992年版，第300页。
- 4 台湾中央存款保险公司董事长林维义1998年1月赴加拿大的考察报告：《从加拿大存款保险谈金融监理改制》，第9-10页。

