

我国的存款保险制度框架构想

耿直

(厦门大学法学院,福建厦门 361005)

【摘要】 银行处于整个金融领域的核心地位,一旦出现危机就直接涉及社会经济的稳定,存款保险制度是遏制金融风险的重要手段,目前世界上大多数国家都已建立了该制度,借鉴国际经验,笔者从机构设置、投保形式、保护范围、保险费率确定及资金来源、保险基金的管理与营运,对出现问题的金融机构的处理六个方面提出在我国建立存款保险制度的构想。

【关键词】 存款保险;金融安全;框架构建

【中图分类号】 D922.281

【文献标识码】 A

【文章编号】 1009-9093(2004)02-0046-04

存款保险制度是指当吸收存款的金融机构出现支付困难或失去清偿能力时,为保护全部或部分债权人的合法权益,维持金融体系的稳定而借用保险形式制定的保护性制度安排^[1]。存款保险制度和金融监管当局的审慎监管、中央银行的最后贷款人功能被认为是金融安全网的三大基本要素。

目前我国已有一些金融机构因经营不善,亏损巨大而被中国人民银行宣布破产和关闭,由于没有适当的市场退出机制,在社会上造成了相当程度的恐慌,严重影响了公众对金融体系的信心,同时有关部门在处理这些问题时也是困难重重,处处被动。我国加入世贸组织后金融业国际化趋势进一步增强,与国际惯例接轨的要求更为迫切。这就决定了我国必须根据实际情况,结合国际惯例,建立符合国情的存款保险制度。

一、机构设置

对于存款保险机构的设置,国际上通行三种方式:官办、民办和官民合办。所谓官办是指由政府建立保险机构,采用这种方式的有美国、英国和加拿大等。支持这种组织形式的学者认为,政府具有任何私人机构所无法比拟的权威性,只有政府才能提供足够强大的信誉,因此只有政府提供的存款保险才能有效地分担存款人的风险;所谓民办是指由银行业自己组织存款保险公司,独立进行经营。这种组织形式的优点在于选择被保险对象时的自由度更大;不受政治压力的影响;在监管和控制被保险对象的风险方面的手段更多。采用

此种形式的国家有法国、德国、意大利等。官民合办是指由政府和银行界共同建立存款保险机构,是上述两种形式的折衷,日本、比利时等国采用这种形式^[2]。

在我国金融学界,对存款保险运营主体的设置有四种观点:第一种观点认为应当运用国家行政手段单独成立具有监督商业银行经营活动职能的存款保险组织,其由政府出资创办并管理。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的压力,也不利于调动各大银行参与的积极性。

第二种观点是在中国人民银行内部设立存款保险局,具体办理存款保险事宜。其理由是根据我国法律规定只有中国人民银行才有金融监管权,才有资格利用行政手段成立一个类似国外具有金融监管职能的营运主体。这种观点维护了中央银行的监管权,但可能使存款保险机构的监督职能与中央银行的监管职能混为一谈,而不是作为有益的补充。此外存款保险并非央行的职能,由其内设机构来承担有些名不正言不顺。

第三种观点是根据商业银行体系中不同银行的风险程度设置不同的险种和保险费率。由中国人民保险公司承保,不必另设机构。但是由于中国人民保险公司不可能不以盈利为目的,并且也没有监管商业银行和其他金融机构的行政权力,因而没有资格充当我国的存款保险运营主体。这种观点不符合存款保险的特点,是行不通的。

【收稿日期】 2004-02-10

【作者简介】 耿直(1981-),男,山东沾化人,厦门大学法学院2003级经济法硕士研究生。

第四种观点是按不同的产权形式设立两种承保不同对象的存款保险机构,一种是由中国人民银行直接参与,国有商业银行出资组建的存款保险机构,以国有商业银行为承保对象。另一种是由中国人民银行参与,联合其他地方性股份制商业银行和信用社组建类似存款保险协会的机构,并以其为承保对象。这种观点符合了我国的金融特点,但仅仅依靠银行业的财力支持建立的存款保险制度在银行业出现危机时很容易瓦解。因为存款保险制度的损失其有高度的不可预见性,在其艰难时期很可能是巨额的,这些巨额损失可能会大大超过保险基金的财力,从而需要发起人追加资本,然而在银行业出现危机时,这些银行很可能承受资本迅速减少的压力。如果还要将部分剩余资本向存款保险基金转移则会更加剧这些银行经营状况的恶化。如果银行拒绝向存款保险基金追加资本,则会导致其不能履行保险合同。因此由银行业进行自保损失的存款保险制度具有内在的不稳定性,从长期看不可能成功^[3]。

笔者认为,我国的存款保险机构应采用存款保险公司的形式,采取先立法后组建公司的程序。通过制定《存款保险公司法》,规定存款保险公司的基本运作程序,存款保险公司的组成、主要职能、检查权等内容。具体而言,我国的存款保险机构应当由我国政府、中国人民银行和银行业共同出资组建,名称可暂定为存款保险公司;最高决策机构为公司管理委员会,委员由中央银行行长提名,国务院总理任命;主席由委员会选举产生,由国务院总理任命;公司内设监事会,监事长由央行行长及财政部长定期轮任,成员由有关金融部门、存款机构代表、金融学家组成。由政府 and 银行官员共同管理,高度集中统一权力于中央,其业务要受央行的监督和控制。^[4]它是国家重要的辅助监管部门,是对中央银行职能的必要的有益的补充。值得一提的是,在法律地位方面,存款保险公司有其自身的特殊性,不受《公司法》的约束。因为从法理上讲,根据《公司法》注册成立的公司,都是以盈利为目的,公司都存在破产或解散的问题,存款保险公司依据《存款保险公司法》成立,虽以公司形式运作,但具有强制性和垄断性,资产的保值增值性经营不以盈利为目的。而且良好的存款保险制度不允许存款保险公司倒闭或解散。

二、投保形式

从各国情况来看,投保形式分为强制、自愿、强制与自愿相结合三种方式。加拿大、日本和英国等采取强制投保,要求金融机构一律参加存款保险,其优点在于使所有存款人都可获得一定金额的保护,更能体现对公众利益的维护。但其不足之处在于剥夺了银行自由选择是否投保的权利,同时存款人不能自由选择投保的数量。法国、德国采取自愿投保形

式,避免了强制性存款保险方案的缺陷,但这种方案容易导致逆向选择和道德风险问题,同时,自愿性存款保险方案容易导致存款保险在银行体系内周期性的大规模转移——在经济形势良好的情况下从被保银行向未保银行转移,而当个别银行发生问题时存款会反向移动^[5]。此外,自愿性存款保险方案往往不能吸收到足够多的投保成员,因为大银行是否参保对存款人在大银行存款的意愿不会造成太大的影响,因而大银行往往拒绝参保,而在存款集中于大银行的情况下。如果没有大银行的参与,则保费之高足以阻止小银行的投保意愿。强制与自愿相结合的形式是对上述两种形式的折衷,美国则是采用这种形式,强制投保是对所有国民银行来说的,国民银行一律参加保险,而国民银行以外的其他合乎条件的银行则可自愿参加保险。

鉴于我国金融业的现状,我国应采用强制参保形式。即以金融立法的形式强制所有经营存款业务的金融机构参加存款保险。但在我国,金融业自律性比较差,银行与存款人的自我保护能力欠缺,对银行的监督制约意识不强,一旦采取自愿参加的形式,目前在金融体系中占主导地位的国有商业银行不参加保险,从而造成金融安全网的缺口,这样存款保险制度就达不到预期目的,也就失去了存在的意义。此外采取强制投保形式不仅可以增强整个系统的抗风险性,而且可以体现公平原则,我国金融机构的投保形式应以强制形式为宜。

三、保护范围

1. 包括的机构

当前理论界在存款保险实行强制性投保制度的前提下,根据我国金融体系的特点,对存款保险的投保机构提出了三种方案。方案一:城乡信用社;方案二:城乡信用社十非国有的各类商业银行;方案三:城乡信用社十非国有的各类商业银行十国外商业银行在中国境内分行十邮政储蓄局^[6]。

方案一反映了目前市场较为迫切的要求。我国城乡信用社分布广,数量多,多年来由于政策上、体制上以及自身经营管理等方面的原因,是当前金融风险多发点。另一方面,由于我国幅员辽阔,城乡信用社在相当长的一段时间内还将存在,作为自担风险的金融组织,如果没有相应的存款保险制度,一旦出现支付危机或机构关闭破产,势必引发大量的社会问题。方案二进一步扩大了制度范围,将非国有商业银行包括进来。近几年来,我国非国有商业银行获得较大发展。由于生存的需要,加之机制相对灵活,这些银行在经营上更加重视对盈利性目标的追求,管理上易于产生追求利润的冲动而忽视安全稳健原则,经营决策上容易采取“满贯或赔光”(all-or-nothing)的赌博战略,使得风险增大。假如有

存款保险制度,将降低金融风险。方案三包括了我国金融体系的所有存款机构。这些机构经营规模不一致,经营上有不同的特点,风险程度也不同。具体运作起来也有一定困难,但笔者认为还是应当采用此方案^[4]。由于存款保险制度的目标不是为了保护某一类投保机构,而是为了维护整个存款机构的稳定。因此原则上,所有存款机构都应参加存款保险,这样不仅有利于存款机构之间的公平竞争,防止过度垄断,发挥小银行经营灵活的长处,而且有利于国有商业银行的国际化经营。我国加入世贸组织之后,国外实力雄厚的银行集团将陆续进入中国市场,势必对我国现有商业银行的垄断地位提出挑战,我国的商业银行也在积极地发展境外分支机构,实施存款保险制度。无疑将有利于提高其国内国际竞争力。

2. 保护币种及保护的存款类型

存款保险制度是否应涵盖外币存款近年来在理论界存在着一些争议。一种观点认为,外币存款主要属于投资型,外币存款人更愿意承担风险,因而存款保险制度不应该包括外币存款。不对外币存款保险带来的第一个问题是否对外币存款征收保费。如果征收,则将提高本国大银行的成本,削弱本国大银行的国际竞争力;如果不征收,小银行将承担更多的保费成本。另一个问题是存款人只得到部分的保护,这样对银行体系的稳定造成威胁。

一国的存款保险制度是否应包括外币存款主要取决于该国的存款结构、存款保险制度的目标、本外币存款的利差等因素。如果一国大部分存款是外币,而且存款保险制度的主要目标是防止全面的银行挤兑,那么对外币保险就很有必要;对于本外币存款利差较大的国家,对外币的保护就不那么迫切了。^[5]目前我国实行严格的结售汇制度,企业和居民持有的外币和外汇存款不多,而外币和外汇存款种类较多,在确定保险费率以及支付保险金等诸多环节上会涉及许多技术性问题,因而在开始阶段应去繁就简,待今后形势发展到必要时再将存款保险制度扩大到外币存款。

存款保险制度保护的存款类型应以本国居民储蓄存款为主。理由在于目前我国居民个人储蓄存款已超过6.3万亿人民币,是我国商业银行资金的主要来源,占银行全部存款的60%以上。我国存款保险的重点应是居民个人存款,包括活期存款、定期存款、零存整取、定活两便等各类存款。其次,存款保险制度应保护企业存款。企业存款也是我国金融机构信贷资金的主要来源之一,我国企业存款约占各类金融机构存款金额的35%以上,只要这两部分存款得到安全保障,银行的压力就会大大降低,产生挤兑而引发的系统性风险的可能性也就大大降低。因此,我国的存款保险制度保护

的存款类型应以居民个人储蓄存款和企业存款为主,根据国际惯例,对财政性存款、银行同业存款、共同基金存款应予以排除。

3. 保护程度

根据对存款人的保护程度,可将存款保险制度分为全额保险和限额保险,全额保险是对所有的存款都进行保险,其优点在于效率更高,也更公平。降低了存款人从问题银行提款的动机,有助于银行克服困难和当局处理个别问题银行^[6]。但其导致的道德风险程度较高,限额保险是指对投保机构的存款设定最高限额,对超过限额那部分存款不提供保险,从一定程度上说,部分保险造成的道德风险较少,根据我国居民储蓄的规模结构,以及自有资金较少,风险意识不强的现状,我国的存款保险应当设定限额。实际操作中,笔者认为应明确以下原则:①要确保90%以上的居民存款得到保护。②最高限额确定以后,至少五年内保持稳定。③超过最高限额的存款,采取比例赔付的方法,存款人承担部分损失。④最高限额为一个存款人在一家银行存款总额可得到全额赔偿的最高限。在开始阶段限额可不用定得太高,待日后随着我国经济发展状况作出相应调整^[7]。

四、保险费率的确定与资金来源

保险费率有统一费率和差别费率之分,除意大利、美国、葡萄牙和瑞典外,其他多数国家都采用统一费率制度。统一费率的优点是操作容易,缺陷是保费的支付与投保银行的财务状况和资产的风险脱节,会刺激偏好冒险的银行追求高风险、高收益,诱发道德风险。差别费率的优点是有助于将银行的投保成本与其风险状况相联系,减少银行的逆向选择,这应是各国保险费率改革的方向。

鉴于国际上存款保险费率的发展趋势以及我国各类存款机构的风险程度,经营管理水平、资产规模和资产质量存在较大差异的情况,我国的存款保险费率应采用差别费率为宜。我国存款保险机构在确定保险费率时应遵循以下原则:第一,不同的存款机构实行不同的费率。为了促进个存款机构提高资本充足率,自觉降低风险资产比例,在确定费率时,应对存款机构的信誉程度进行评估,对信誉程度较高的金融机构实行优惠费率,对信誉等级低的,则实行较高的保险费率。第二,费率不宜过高。由于我国金融机构以国有为主,规模较大,因此费率不宜过高,应参照世界各国低于1%的水平^[7]。第三,费率等级差别不宜过大。这是因为一方面存款保险公司对各投保银行的管理质量、市场地位以及未来的风险预测很难用某些指标精确及时地进行衡量;另一方面,如果费率等级差别过大,可能回引起公众对评级较低银行的怀疑,从而产生新的不确定因素。

保费的征收方式分为事前征收和事后分摊两种。目前在全球已建立存款保险制度的70多个国家中,除比利时、荷兰等国家采取事后分摊的方式外,其他国家都采取事前征收的方式。鉴于我国银行贷款质量差、资本金不足、潜在风险大,存款保险公司实行事前征收保费的方式。

五、保险基金的管理与营运

我国存款保险基金运作应坚持以下几个原则:第一,必须有高度的安全性,风险度为零;第二,具有较好的流动性,现金与准现金应占一定比例;第三,运作具有透明性;第四,当保险基金达到某个安全线以上时,可暂不要求缴纳保费,采取净保险费返还制度^[8]。根据我国的具体国情,保险基金的营运方式应包括:1. 购买国债,这是保险基金最主要的营运方式,可兼顾保险基金的安全性与流动性;2. 金融债券投资,保险基金中的一部分可用于投资金融债券,但投资资金比例以及投资债券种类与数量应由总公司进行决策;3. 贷款返还,即将保险基金作为贷款返还给被保险的金融机构,但有严格的条件限制。首先,申请贷款支持的被保险机构应有较高的信誉;其次,贷款最高限额不应超过保费收入的40%;再次,贷款期限应在三个月之内^[7];4. 一般存款,除上述支出外,其余资金可存放于银行,作为临时周转资金。

六、对出现问题的金融机构的处理

根据我国实际情况,出现问题的金融机构可分为三类:1 出现流动性困难的机构。主要指超额准备金比例低,流动性指标显示流动性长期不足,资产负债比例存在严重缺陷,不良资产比例高的机构;2 已经资不抵债的机构。指帐面净资产已为负值的机构;3 已经出现支付困难的机构。主要指不能支付到期储蓄存款的现象时有发生,在较长时间内大量压票的机构^[3]。

对不同的问题金融机构应采取不同的处理方式。主要手段有:1 提供贷款援助。如果投保银行出现暂时的清偿困难,存款保险机构应向其提供贷款援助,以缓解其财务困难,助其走出困境。但是基于风险性考虑,贷款的使用方向和期限上要有一定限制,以保证贷款能物尽其用;2 直接赔偿。当

银行资不抵债,申请破产时,应对比直接理赔与其他财务援助的费用,如果直接理赔费用低,则由存款保险机构直接理赔。直接理赔应采用限额标准,限额内予以全额赔偿,超过限额按比例赔偿。3 其他方式。例如,由一家经营稳健的银行承担倒闭银行的全部债务并购买部分或全部资产。这种方式常在直接理赔费用较高时采用。采用这种购买与承担方式,使倒闭银行的全部债务转移到购买与承担银行,既保护了存款人利益,又不中断银行的经营业务,可谓一举两得^[9]。制度的设计再怎样周全也有不足之处,存款保险制度也不例外。银行的安全不是仅靠一个或几个制度就能解决的问题。要保证一国金融体系的稳定,最根本的是要从自身角度出发,提高资本充足率、稳健经营、增强自身的抗险能力。同时,中央银行也要按照《巴塞尔协议》的要求加强对金融机构的监管。希望我国的存款保险制度能尽快出台,为我国的金融安全添砖加瓦。

参考文献:

- [1]张云.我国存款保险制度框架设计[J].中央财经大学学报,1995,(5).
- [2]孙波.建立符合我国国情的存款保险制度设想[J].中央财经大学学报,2001,(10).
- [3]王华庆.中国银行业监督制度研究[M].北京:中国金融出版社,1996.
- [4]陈颖.建立我国存款保险制度的基本构想[J].经济科学,1999,(4).
- [5]谢平,王素珍,闫伟.存款保险的理论研究与国际比较[J].金融研究,2001,(5).
- [6]范从来.现代金融制度[M].南京:南京大学出版社,1994.
- [7]郭培强,刘荣芳.建立我国存款保险制度的模式选择[J].金融研究,1998,(11).
- [8]孟龙.市场经济国家金融监管比较[M].北京:中国金融出版社,1995.
- [9]曲琳.我国存款保险模式探讨[J].商业研究,2002,(6).

(责任编辑:胡靖)