

# 美国存款保险制度 的最新改革动向及其借鉴

林光松 郑振龙

1914年美国联邦储备银行建立之际，美国的金融体系正处于历史性变革的关头。75年后，美国的金融体系再次面临剧烈的变革。表现在75年来对美国金融业的稳定起着举足轻重作用的存款保险制度由于70年代以来开始的金融创新和金融管理体制改革而陷入困境，不能很好地适应新情况的需要，迫切需要进行深刻的改革。为此，布什总统于1989年8月签署了“金融机构改革、复兴和实施法”（Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act）。该法案不仅对存款业有重大的影响，而且对整个金融行业都将产生深远的影响。

## 一、美国存款保险制度的形成和发展

30年代初，资本主义国家爆发了严重的经济危机，银行大量倒闭。存款者由于担心拿不到存款而纷纷向银行挤兑，从而造成更多银行的倒闭，金融体系彻底崩溃。这个问题引起了美国国会的关注。许多立法者认为，1929年股票市场的崩溃、银行倒闭，以及经济危机都跟投资银行和商业银行关系过密有关。因此国会通过了1933年银行法（通称“格拉斯—斯蒂格尔法案”（Glass—Steagall Act），把商业银行业务同证券包销业务分开，同时对存款实行保险。根据此法案，美国于1934年设立了联邦存款保险公司（FDIC），对每个存款者提供最高限额为2500美元（同年又提高到5000美元）的保险。到1935年，美国所有商业银行存款的大

约98%都得到保险。

美国存款保险制度不仅覆盖了商业银行，而且还包括了储蓄贷款协会。根据“1932年联邦房屋贷款银行法”设立的房屋贷款银行，通过发行债券筹集资金，用来向储蓄贷款协会发放贷款，以解决它们的流动性不足问题。其后，美国国会又于1934年设立了联邦储蓄贷款保险公司（FSLIC）。FDIC和FSLIC的建立，标志着美国存款保险制度的形成。

存款保险制度的设立从根本上消除了小额存款者的挤兑现象，从而使银行倒闭的数量大大减少。然而，从60年代中期起，银行倒闭又明显增加，而且倒闭的银行不再限于小银行。于是，1969年每个存款者最高保险额被提高到20,000美元，1974年进一步提高到40,000美元。“1980年存款机构放松管制和货币控制法”最后把最高保险限额提高到目前的100,000美元。

## 二、美国存款保险制度的运行和存在的问题

根据现行规定，FDIC和FSLIC给予每个存款者最高限额为10万美元的存款提供保险。如果某个存款人在一家银行以自己的名义开立几个帐户，对他的存款的保险总额仍然不超过10万美元。但是如果他以不同的名义开立帐户（如私人存款帐户、与生意合伙人联合的帐户，或与配偶联名的帐户），那么这些帐户都可以得到10万美元的保险。同

样,如果一个人在不同的银行开立存款帐户,那他在这些银行的存款都可以得到10万美元的保险。

通过上述规定,不但小额存款者可以得到全部保险,而且大额存款者基本上也可得到全部保险。因为大额存款者不但可以以不同名义的帐户或在不同的银行存款,而且如果他们有一笔来自于倒闭银行的贷款,那他们在得到保险公司的赔偿前可以从其存款中扣除掉未偿还贷款。既然如此,为什么要规定10万美元的限额而不对所有存款进行保险呢?其目的在于促使大额存款者审慎地选择银行,从而迫使银行在经营时采取稳健的态度。

存款保险制度的设立虽然有效地杜绝了银行挤兑引起的金融恐慌,但它却带来一个新的问题——银行经营活动的道德风险。也就是说,在存在存款保险制度的情况下,银行将愿意承担更大的风险。为了避免道德风险问题,除了规定最高保险额外,联邦存款保险机构还对银行的经营实行严格的管制和监督,这主要有两条途径:一是限制银行的风险性活动,如规定银行可以经营的业务种类、银行对个人或公司的最高贷款额、贷款种类以及银行资产组合中流动性资产必须占的比重等;二是限制银行之间的竞争,包括限制银行及其分支机构数量、规定银行支付的利率上限、以及规定银行经营活动的地点等。这些措施曾有效地降低了道德风险,例如,1940—1979年间,每年倒闭的银行数量不到7家。

但是进入80年代以后,由于金融管制放松的影响,银行和储蓄贷款协会所面临的竞争压力迅速加大。但美国国会没有及时改革存款保险制度,仍根据存款额的大小按同一比率收取保费,而不是根据风险水平收取保费,这就大大刺激了银行和储蓄贷款协会从事风险较大的投资和贷款,结果使银行倒闭数量急剧增加。存款保险制度陷入困境,急

需改革。

### 三、美国存款保险制度的改革

1989年2月,美国当局提出了一套范围广泛的立法草案来对付存款保险制度的危机。同年8月布什总统签署了“金融机构改革、复兴和实施法”,其主要内容有:

1. 设立一个专门的清理信托公司 (Resolution Trust Corporation, 简称RTC), 负责处理有问题的储蓄贷款协会, 其资金共500亿美元, 其中200亿由财政部筹集, 300亿由RTC的融资机构——清理融资公司 (Resolution Funding Corporation) 筹集。

2. 重建银行和储蓄贷款协会的存款保险基金。设立储蓄协会保险基金 (Savings Association Insurance) 取代原有的FSLIC, 归FDIC领导。银行的存款保险基金改名为银行保险基金 (Bank Insurance Fund), 与储蓄协会保险基金分开。同时提高存款保险费, 在1998年之前, 储蓄贷款协会的存款保险费将高于银行, 其目的是为了加强这两个基金的资金实力。

3. 重新构造金融体系的管理框架。该法案取消了联邦房屋贷款银行委员会 (Federal Home Loan Bank Board), 其职能由新成立的储蓄机构监督局 (Office of Thrift Supervision) 行使, 作为财政部的下属机构。地方性的联邦房屋贷款银行由新设立的联邦房屋金融委员会 (Federal Housing Finance Board) 管理。储蓄贷款协会的检查工作改由储蓄监督机构局负责。

4. 加强对储蓄贷款协会活动的限制, 提高它们的资本标准, 以增强储蓄业的安全和稳定。储蓄贷款协会的资本标准被提高到与国民银行同等的程度。对储蓄贷款协会贷款和投资活动的限制主要包括: 向单个借款者贷款的规模、同其联属机构交易的程度、所特许储蓄贷款协会可以进行的产权投资等。

5. 鼓励储蓄贷款协会发挥抵押贷款者的传统作用。除了加强对储蓄贷款协会的限制

外,该法案把“合格储蓄贷款者”重新定义为与房屋有关的资产在其资产组合中占70%以上者。这些资产包括抵押贷款、房地产贷款等。这个定义从1991年7月1日起生效。如果某家储蓄贷款协会达不到“合格储蓄贷款者”的标准,它就无资格继续从联邦房屋贷款银行取得贷款,并要受到与银行同样的限制。如果在三年内达不到上述标准,它就必须偿还联邦房屋贷款银行的贷款。

6.减少储蓄贷款协会与银行在管制待遇上的差别。目前,对储蓄贷款协会和银行的管制已较相似,在存款保险费、资本标准、监督待遇等方面的要求已相差不多。储蓄贷款协会银行都可以向工商企业吸收活期存款。联储允许银行控股公司收买储蓄贷款协会,储蓄贷款协会也可以改持银行许可证,或者跟某家控股银行的子公司合并,但从储蓄协会保险基金转到银行保险基金要交一定的费用。

7.扩大管理机构的执行权力,提高对违反银行法行为的处罚。

#### 四、值得我们借鉴之处

存款保险制度的主要作用是通过存款保险公司对存款安全性的保障,消除存款者害怕自己因银行倒闭而受损的恐慌心理,从而防止挤兑现象的发生,保证金融体系的稳定。从目前情况看,我国的银行大多属于国家所有,不存在倒闭的风险,因此似乎没有必要

建立存款保险制度。但是我们应该看到,随着银行企业化经营管理的不断深入,各专业银行为了追求自身利益就必然追求高收益的投资。然而高收益往往伴随着高风险,为了保障存款人的利益和金融体系的稳定,我国有必要建立存款保险制度。

此外,目前在我国经济特区和沿海开放城市,外商独资银行和中外合资银行已为数不少。同时,各种非国家所有的金融机构也大量存在。这些金融机构在经营过程中都存在着各种风险,难免由于经营不善等原因造成倒闭。为了保障存款者的利益和维持金融体系的稳定,我们也应尽快建立我国的存款保险制度。初步设想是,在全国设立一个存款保险总公司,在有条件的地区设立分支机构或在现有保险公司中设立机构。先对外商独资和中外合资银行以及非国家所有的金融机构实行存款保险,保费按各种存款的风险水平分别确定;个人存款者最高保险额为1万元,单位存款的最高保险额为10万元;投保自愿,但存款保险公司必须公开投保机构的名称,以利存款者选择。等将来实行银行企业化经营时,再对有吸收存款业务的所有金融机构进行保险,方法参照上述进行。

(作者工作单位:中国银行福州分行  
厦门大学经济学院)

(上接第48页)

信用卡就不得再使用。实行准备金还原制度,信用卡的消费能力就可得到保证,对公司卡说,这还可使资金用途得到一些制约。

再次,对部分信用卡的使用实行企业授权方式。公司卡准备金来源于企业,但信用卡使用归个人,这就有必要对持卡人进行一些制约。可以设想这样一种方法,即规定个别种类的信用卡不经企业授权不得使用。如对用于差旅费开支的信用卡,持卡人可凭企业出具的支用款项或透支限额(在银行规定幅度内)的授权书,向银行办理信用卡启用手续,并由银行签发启用证明。授权期满,信用卡就停止使用。

(作者工作单位:中国银行镇江支行)