

# 评说美国存款保险制度

厦门大学 林宝清

作为社会主义市场经济的配套改革工程，我国《关于金融体制改革的决定》提出：“金融机构经营不善，允许破产，但债权债务要尽可能实现平衡转移。要建立存款保险基金，保障社会公众的利益。”他山之石可以攻玉，研究分析美国存款保险制度的利弊得失，对于建立我国存款保险制度不无裨益。

美国存款保险制度是罗斯福“新政”反危机的产物。根据1933年银行法案，联邦财政部持股1.5亿美元，联邦储备银行持股1.4亿美元，共2.9亿美元共同设立联邦存款保险公司(FDIC)，由政府出面保障存款，以恢复存户对银行的信任，防止新的挤兑风潮，从而稳定了当时遭受大萧条破坏的美国金融体系。联邦存款保险制度的目的是为倒闭银行迅速提供债务清偿的能力。该制度建立前的二十年代，美国年倒闭银行数约500家，三十年代初上升到2000家左右。该制度建立后，情况旋即好转，最初八年，年倒闭数下降到100家以内，1943年至1980年年倒闭数一般不超过10家。但1982年以后，有些反常，倒闭数呈上升趋势，有时超过百家。

现在，美国有98%左右的银行和储贷机构参加存款保险制度，99.5%的存款户受到保障。联邦存款保险公司有权对任何有倒闭危险的投保银行贷款抢救，有权检查并监督投保银行的营运。

半个多世纪来美国存款保险制度取得了很大的成功，不仅在1951年前就实现了初创时的2.9亿美元的还本付息，而且在1983年积累了大约154亿美元的保险基金。由于金融稳定，存款保险公司营运成功，不仅对存款人的保险金额从初创时的2,500美元逐步调高到现在的100,000美元，并且有能力调低投保行缴费标准（从存款总额10%的1/12降到1/27）。进入八十年代以来，由于银行倒闭呈上升趋势，1989年后两次提高保险费率，达到2.3%，几乎相当于1/12的3倍。但每户的保险金额不变。

从1982年开始，美国银行的倒闭数量呈上升趋势，至1985年达到120家。比如，在1984年仅仅为了抢救大陆伊利诺伊斯国民银行，存款保险公司和美联储就分别注入了45亿美元和50亿美元，使其免于破产倒闭。但是，这一行动又带来了大银行风险经营倾向的负面影响。至今，尽管公众对存款保险制度的有效性不存有怀疑，但对其效率也提出了不少疑问，归纳起来：一是金融环境变化对该制度的冲击；二是该制度因素的本身所带来的负面影响。

## 1. 不可控风险的强化

保险从其技术本质上讲乃是一种危险管理的手段，一般以可控风险（纯粹危险）为对象，不可控风险（投机风险）一般为不可保危险。但是，存款保险是为一种政策性保险，渗有不可控风险因素，随着迅速变化着的金融环境，不可控风险得以强化。诸如：

#### （1）利率风险的强化

美国在1980年通过了要求到1986年5月为止，逐步取消关于利率上限的Q项规则。原来那些有风险倾向的银行最多也只能以利率上限来争取存款，现在更可以用利率作为竞争存款的手段，高进高出，追逐高风险的长期投资或贷款，形成高利率高风险。

#### （2）国外风险的强化

经济交往的国外风险有许多不可控因素，金融的国际化增加了银行的海外风险。例如美国十大银行之一的汉诺威实业家银行，该行以它的全部贷款的十分之一投向墨西哥、巴西等发展中国家，八十年代初，由于债务危机而濒于倒闭。

### 2. 逆选择和道德危险

危险管理和控制是保险人的主要职能之一，不可控风险的存在给存款保险带来一个特别的问题，即所谓的“逆选择”。也就是说，银行的股东可以从高风险资产中得到高收益，而银行倒闭的损失则由存款人负担，因为存款保险则可转嫁给存款保险公司，从而导致银行风险意识的淡化。况且在保险安排中投保行对风险所拥有的资料远甚于存款保险公司，这就导致逆选择。

逆选择还可能为存款保险公司带来另一个问题，即“道德危险”，也就是由于保险带来投保行的经营者不诚实或不正直的行为或企图，以致引起损失结果或扩大损失程度。

上述逆选择与道德风险会由于单一费率而加剧，从而令低风险的银行向高风险银行提供津贴，即所谓吃“费率的大锅饭”。因此，许多学者认为保险合同的最合理的定价应是，低风险低费率，高风险高费率，即实行“差别费率”。

### 3. 单一费率的缺陷

美国存款保险制度至今实施的仍然是单一费率。单一费率从根本上否定了不同银行有不同的风险机会成本，该制度从而也就失去了运用费率约束银行扩张风险资产倾向的手段。这一问题还由于银行的低自有资本率而加剧。八十年代，美国银行的自有资本率一般只占全部资产的6%或7%左右，低的资本率其本身就是刺激冒险经营的因素，成则得到高回报率，败则由存款保险公司去料理善后。

### 4. 存户风险意识淡化

可以设想，如果不存在存款保险制度，银行发生倒闭，存户就要遭受损失，因此，存户就会很小心地去选择银行。另一方面，银行在竞争存款时，也会以它们的信誉和稳健去赢得顾客。但是，存款保险制度无形中割断了银行信誉与吸储能力之间的联系。另一方面，形成存户对存款保险的依赖，而忽视对银行稳健性的选择。

平心而论，美国存款保险制度规定100,000美元的最高偿付额度，其本意就是试图把超过限额的存款部分与银行的风险挂勾。当然，从理论上说，大额存款人仍然会处于风险中。实际却不尽然，因为大额存款人知道，即使他们的银行可能濒临破产，他们的存款也会得到保护，因为存款保险公司往往会做出兼并安排，尤其是对大银行。

### 三

从上分析，尽管存款保险制度对稳定金融发挥了积极有效的作用，却同时增加了金融体系的风险，是为两造不争的事实。因此，必须立足于改，这也是共识。然而，经验告诉我们，解决问题往往要比发现问题困难的多。

#### 1. 差别费率

差别费率政策的基点是旨在把银行的风险度与存款保险费率档次挂勾，打破“费率大锅饭”，以期约束银行高风险资产倾向和利息率竞争倾向。差别费率在理论上看来是可行的，但是，在技术上的可能性与实践上的有效性却存有疑问。

首先，从技术上看，很难有一个合适的量化指标令人信服和满意。因为，经济波动是可令银行资产的风险结构发生变化的，此外，对经济前景预期的不同看法直接关系到对风险资产定位的判断。

其次，从实践的有效性看，银行完全可以把存款保险费的支出等同于租金、电费等费用支出而计入经营成本，向顾客转嫁。这样，差别费率的做法最终还是不能约束银行风险资产的倾向。

#### 2. 银行增资

美国银行体系的自有资本率从1961年的8%下降到1987年的6%，偿付能力是不足的。如果资产价值损失超过10%，银行就会破产。银行增资的政策意图是旨在把银行自有资本与它的经营风险更密切地联系起来，以期达到自我约束的效应。银行增资在实践上是可行的，但基于约束银行的风险资产倾向，恐怕在作用上是比较有限的。它的意义仅在于解决银行的偿付能力问题。

#### 3. 降低保额

降低保额，比如从现在的100,000美元降低到每个户头只保10,000美元或20,000美元，或者当银行倒闭时，存款人将失去其存款的5%或10%。该政策意图是把存户推向市场风险，以存户选银行的办法，达到对银行风险倾向的外部约束，谨慎经营，提高银行资产的安全性和流动性。但是该办法在实践上会直接遇到两种阻力：(1) 存户在选择银行时必须确认何者安全、何者危险。这对于一般公众来说几乎不可能做到；(2) 公众从长期的经验中得知，存款保险公司对于濒临破产的银行往往采取兼并的办法，他们的存款一般不会受损失，在这种情况下降低保险金额的意义不大，除非存款保险公司放弃作出兼并的安排。但是，兼并安排对比清偿安排有许多优越之处，存款保险公司不会轻易放弃。

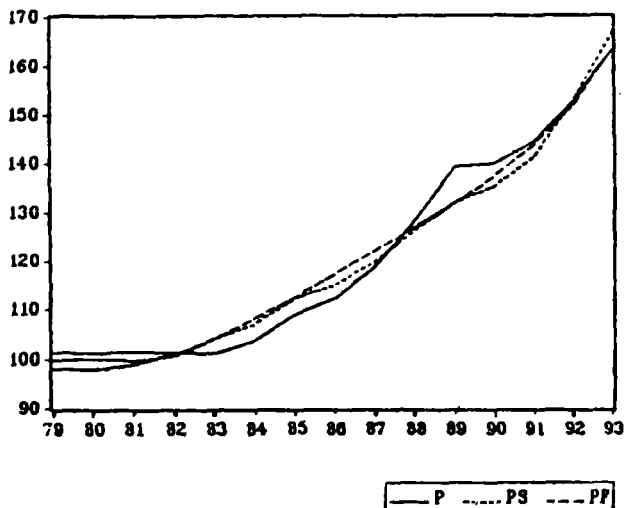
#### 4. 存款转移

存款转移(deposit transfer)，是联邦储贷保险公司和联邦存款保险公司分别于1982年和1983年开始试行的一种新办法。具体做法是，将倒闭银行所有存款结转给接收银行，而后对超过100,000美元的未受保障的存款部分，根据存款保险公司的估算，以决定从破产银行的资产清算中得到补偿的比例。

该办法与清偿做法不同，清偿只保证保险金额部分，而存款转移在超过保险金额部分也能得到一定程度的保障；该法亦与兼并法不同，兼并时，接收行必须100%接管被接收行全部存款，必须购买被接收行的资产(需要存款保险公司补贴)。而存款转移中，(下转第18页)

图(4)是序列 $P_t$ 的历史轨迹及其动态模拟途径 $PS_t$ 和内插预测途径 $PF_t$ 的折线图示对比。

同时,价格形成模型通过递归系统 CPF 在 1994 年给序列  $P_t$  赋值 181.1197 而在 1995 年给序列  $P_t$  赋值 212.5486, 因而预测工业国民收入平减指数在 1994 年将较 1993 年上涨 10.75% 而在 1995 年将较 1994 年上涨 17.35%; 此预测结果的发布提供了对递归系统 CPF 近距外推预测能力外部检验的可能。



图(4)

(上接第 58 页)

被接收行的资产由存款保险公司清算, 同时, 未受保障部分的存款往往都被打了折扣。

显然, 存款转移做法在技术上处理的目的, 是试图促使未受到保障的存款人更加注意调查他们银行营运的状况, 形成存户选银行, 以达到对高风险银行施加市场惩罚的影响, 迫使它们倾向于寻找降低风险的办。从这一点上看, 存款转移法所产生的效应更接近于清偿办法, 而因此, 也带来了同样的负效应, 即一旦存款人闻言他们银行的些许坏消息, 甚至谣传, 都会发生对这些银行的挤兑, 从而给金融体系带来不稳定因素。这就有违存款保险制度以稳定金融为目标的初衷。

在以上四种改革的思路中, “差别费率”与“银行增资”是企图从银行内部产生对经营风险的约束机制。而“降低保额”与“存款转移”则是企图从银行的外部强制形成对银行经营风险的约束。

笔者认为, 保险毕竟只是危险管理的财务手段, 尽管可以运用诸如保险费率, 保险金融等手段加强对风险的控制, 但毕竟不能代替其他危险管理手段。同时, 也不能由于保险会导致淡化行为主体的风险意识, 而怀疑保险存在的合理性与有效性。因为, 银行经营风险的客观存在, 决定着存款保险作为银行破产倒闭后的善后财务处理手段的合理性与必要性。随着不断发展变化的金融环境, 存款保险制度也应作相应的调整和变革, 但不能过份依赖于企图通过存款保险制度的改革解决银行的风险控制问题。银行风险管理一靠银行自身风险意识的强化, 二靠管理当局的监管效率。