

建立存款保险制度的问题和对策

诸 恺, 李雨欣

杭州师范大学经济学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2024年3月27日; 录用日期: 2024年4月25日; 发布日期: 2024年5月30日

摘 要

存款保险制度是一种有效的保障金融机构和存款人利益的金融保障制度, 随着美国首次发布存款保障制度, 世界各个国家相继建立自己的存款保障制度。近年来, 由于隐性存款保障制度已经无法满足我国的金融发展, 所以我国也开始建立存款保险制度。本文通过分析前人的研究, 立足于我国特殊的情况, 从存款保险制度的发展背景开始一步步探讨在我国建立存款保险制度的相关问题。采用许多研究方法, 比如: 文献研究法、归纳与演绎法等, 通过研究过国外发达国家存款保险制度来解决我国所面对的问题。根据实际情况找出我国《存款保险条例》中的不足之处, 结合美国以及国际经验从内部机制设计和外部制度支撑两个方面提出中国存款保险制度建立的相应对策。

关键词

存款保险, 道德风险, 金融秩序, 金融保障

The Problems and Countermeasures of Establishing the Deposit Insurance System

Kai Zhu, Yuxin Li

School of Economics, Hangzhou Normal University, Hangzhou Zhejiang

Received: Mar. 27th, 2024; accepted: Apr. 25th, 2024; published: May 30th, 2024

Abstract

The deposit insurance system is an effective financial security system that protects the interests of financial institutions and depositors. With the first release of the deposit protection system in the United States, various countries around the world have successively established their own deposit protection systems. In recent years, because the implicit deposit protection system has been unable to meet my country's financial development, my country has also begun to establish a deposit insurance system. By analyzing previous research, this article is based on the special circum-

tances of our country, starting from the development background of the deposit insurance system and exploring the related issues of establishing a deposit insurance system in our country step by step. Many research methods are used, such as literature research method, induction and deduction method, etc., to solve the problems faced by our country by studying the deposit insurance system of foreign developed countries. Find out the deficiencies in my country's "Deposit Insurance Regulations" based on the actual situation, and propose corresponding countermeasures for the establishment of China's deposit insurance system from two aspects: Internal mechanism design and external system support based on U.S. and international experience.

Keywords

Deposit Insurance, Moral Hazard, Financial Order, Financial Security

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 中国存款保险制度的发展背景

由于世界各个国家的国情有所不同, 不同的国家由于国情不同, 对于存款保险制度的研究程度也各不相同, 中国在 2015 年之前采用的都是隐性存款保险制度, 金融体系的稳定都是基于国家财政部门, 没有相应的法律法规[1]。但近二十年来中国经济不断发展, 金融行业的竞争越来越激烈, 对金融体制的改革需求也愈发强烈, 现存的隐性存款保险制度已经无法满足中国的需求, 中国各界开始研究所需的显性存款保险制度。由于长久以来存在的矛盾无法很好的调节, 而且还有许多方面达不成一致意见, 这一制度在我国的发展困难重重[2]。

1.1. 存款保险制度在中国的首次提出

关于建立存款保险制度的理念, 我国在上个世纪 90 年代首次提出, 相关内容在《国务院关于金融体制改革的决定》中正式标注。随着经济全球化的覆盖以及我国金融业不断的发展, 在 1997 年时, 对存款保险制度的研究小组应运而生, 但在当时中国银行业基本被四大国有商业银行垄断的背景下, 这项制度的探究十分缓慢。

1.2. 存款保险制度在中国的推进历程

2004 年 4 月, 金融稳定局存款保险处的建立, 标志着存款保险制度正式登上中国金融界的舞台。2005 年, 人行颁布有关建立存款保险制度的《中国金融稳定报告》。同年, 国务院准予央行“快速建立存款保险制度”方案。2006 年, 国家“十一五”规划确定了“对金融企业退出方式进行调整。实施具体的款项保障, 储户利益维护机制”。次年, 央行联合银监会和财政部等共同参与存款保险制度建立方法的研究。2009 年 9 月, 央行上交国务院一份相关草案, 但因为金融危机的爆发导致这一问题的研究延后。直到 2010 年, 我国政府发布的《金融稳定报告》中指出: “十二五”期间, 我国应该把存款保险制度的具体实行放在重中之重。而当时习近平主席刚刚开始接手胡锦涛主席的政务工作, 导致关于这个政策的实施暂时停缓。两年后由于各项交接后的政府工作基本落实完善, 存款保险制度的推进重新回到我国当年的重要议程中, 随后在大部分准备工作完成后, 政府开始着手拟定《存款保险条例》。2013 年 12 月, 随着政府发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》, 存款保险制度进入一个全新的阶

段, 这极大的缩短了我国建立存款保险制度的道路。

1.3. 存款保险制度在我国的正式诞生

2015年3月31日, 我国政府正式发布《存款保险条例》。随后经过一个月的准备工作后, 该条例在我国正式实施。尽管从存款保险制度理念的第一次提出距离《存款保险条例》的正式发布经历了重重困难, 但我国还是克服一切障碍, 建立了具备中国特色的存款保险制度。从此, 隐性存款保险制度退出了中国金融界的舞台。

2. 中国存款保险制度存在的问题

存款保险制度的建立解决了许多存在于隐性存款保险制度中的弊端[3], 合理削减了四大国有银行的主导地位, 给其他中小金融机构更多发展的空间。但是我国刚刚发布的存款保险制度必然存在许多问题。

1) 内部机制设计问题

首先, 存款保险管理机构的职能定位十分模糊。与美国 FDIC 的独立监管权不同, 我国的存款保险管理机构只有有限的监管权, 对市场的监管在很多方面受到央行和银监会的限制。例如《存款保险条例》中第十七条规定“对问题金融机构的接管, 重组和撤销等事项, 由银监会主导, 存款保险管理机构仅有建议权而未被赋予直接处置的权力”。由于这种有限的监管权, 使得存款保险管理机构的职能在很大程度上受到央行和银监会的影响, 大大提高了他们的道德风险。

其次, 关于我国存款保险费率的具体征收标准和实施措施并没有正式出台。按照《存款保险条例》的规定, 我国的存款保险类似日本采用强制购买的形式[4]。而且目前我国关于投保机构的风险评级, 不同档次的差别费率都没有明确规定, 虽然我国采用风险厘定的差别费率, 但是如何厘定等具体的措施也没有明确规定。这种情况下一旦发生稍许的偏差, 就会引发投保机构的道德风险, 甚至使金融体系动荡。

最后, 对于我国存款保险的额度设置是否存在过高的问题还没有得出定论。保险额度太低, 对存款的保障能力就有所不足; 保险额度太高, 会使存款保险管理机构的负担加重, 重则产生运营危机。《存款保险条例》规定存款保险上限为 50 万元。相对于美日的存款保险上限, 我国的额度可能偏低, 可能会导致高额存款账户的流失。但是相比国际惯例而言, 我国的额度可能设置过高, 从而降低市场对存款保险管理机构的约束能力, 引发道德风险。无论如何, 我国的存款保险上限还需要在实践中做出相应的调整。

2) 外部制度环境缺失

一方面, 存款保险制度相关的法律制度尚未完善, 仅颁布《存款保险条例》作为基本规章。目前我国颁布的众多法律条款之间存在冲突, 例如《保险法》的代位追偿权与《商业银行法》的清算求偿权在资金偿付顺序上存在很大的矛盾, 因此我国仍然需要完善相应的法律法规。

另一方面, 存款保险制度的配套制度也不健全。第一, 我国没有完善的专门针对金融机构信用评级的法律法规, 导致在金融机构的信用评级方面存在许多漏洞和不足。正是如此, 金融机构的信用评级很难一致, 已存的信用等级没有绝对的权威性, 公信力不足。第二, 由于没有明确规定信息披露的要求, 一些金融机构存在部分信息掩盖, 影响公众对其信用的判断, 不停地侵蚀我国的存款保险制度。第三, 各个有关部门分工合作的衔接性不够完善。由于存款保险机构独立于政府财务部门之外, 相关措施的监管以及各部门之前的信息共享合作是否流畅会影响到存款保险制度的运作效率。例如当前存款保险机构和央行、财政部之间明显存在各自为营, 都会极大地考虑自身的利益, 他们之间的协调工作仍然需要长久的调整。

我国的存款保险制度刚刚出炉, 必然存在许多细节上的问题, 我们需要在实践的过程中总结经验并

借鉴国外的正确道路, 不停的调整和尝试。

3. 美国存款保险制度建设的经验借鉴

虽然在 20 世纪 30 年代的经济大萧条和银行危机的逼迫下[5], 美国存款保险制度才建立起来。但在早期, 美国就存在州存款保护方案。1908 年到 1930 年的州立存款保护方案在时间上几乎直接与 1933 年出台的联邦存款保险制度衔接。

1) 1908~1930 年州立存款保险计划

内战后的美国处于“镀金时代”, 资本主义经济迅速发展, 但此时的美国还是农业比重较大, 货币银行体系发展远不如欧洲的一些国家。所以美国的金融体系无法支撑其工业产品在国际中的竞争。内战期间建立的国民银行体系使得美国全国货币体系得到了联邦政府一定程度上的统一管理, 不过直到 1913 年由于缺少统一的中央银行和货币体系的不稳定以及美国长期存在的州自治制度, 使得十九世纪后期经济高速增长中出现通货缺乏, 并且无法妥善解决。

1863 年施行的《国民银行法》确立了银行双轨制, 在这种制度下, 金融危机和银行倒闭变成了常态。直到 1907 年的银行危机确定了美国对自身货币体系的深刻反思。1907 年的金融危机导火索是一次股票投机失败, 从而导致了投机者名下的银行以及信托公司遭到挤兑。股市因此一片惨淡, 危机开始从纽约蔓延向全国, 随后在大银行家摩根以及一群纽约银行家的努力下制止了整个金融体系的崩溃。通过这次由私人银行家组织危机解救工作的事例, 个体银行家掌控的金融力量之庞大完全暴露在公众的视线中, 公众由此表现出对银行家滥用金融权力的强烈不满。社会各界开始质疑国民银行体系的权威, 对银行业进行改革的共识也萌生而出, 一场有关银行业的改革风暴席卷而来, 银行保险计划再度出现。

1908 年到 1930 年这将近二十年的时间中, 有八个州实施了地方性的存款保险方案。其中七个州是以农业为主要产业的州, 这些地区相对于东部发达地区来说, 银行资本较少并且抗风险能力较弱。

2) 1933 年银行法和联邦存款保险公司的建立

1929 年 10 月到 1933 年 3 月的大萧条时期美国爆发了史上最严重的三次银行危机, 导致银行系统崩溃, 存款人的利益极大受损。在这样的历史背景下, 美国出台了众多银行业改革措施, 其中最重要的一项就是联邦存款保险制度。这也是存款保险制度第一次正在登上金融世界的舞台。

为了挽救银行业的灾难, 美国国会在 1933 年 6 月通过了《格拉斯-斯蒂格尔法案》, 即《1933 年银行法》。1933 年 6 月 16 日, 时任美国总统的罗斯福签署了该法案, 以此加强对金融的监管。其中第八章通过修改《联邦储备法》, 由财政部和 12 家联邦储备银行共同出资, 于 1933 年 9 月 11 日成立了联邦存款保险公司(简称 FDIC), 作为国民银行和州银行的清算人, 并在第二年开始了永久性的存款保险计划。1933 年银行法的主要目的是“为了防止银行业的过度竞争, 保障公众的存款和投资安全”[6]。可以说, “该法是美国联邦政府银行监管制度上的创新, 也奠定了此后半个多世纪美国商业银行体系的基本结构和特征”。

在联邦存款保险公司成立之后, 美国商业银行破产数量急速下降, 从 1929 年到 1933 年每年数千家银行破产到成立之后近十年内, 只有为数不多的几十家商业银行倒闭。并且储户的存款损失也都发生了明显的减少。

1829 年到 1933 年这一百多年内, 美国存款保险制度从萌芽到基本成型, 给美国的经济和社会带来了巨大的影响, 存款保险制度在尝试中产生并逐步走向成功。其中联邦存款保险制度的积极作用在于[7]: 第一, 使得银行体系更加稳定, 为经济发展提供了良好的外部环境。第二, 有效地保障了存款人的利益。第三, 有利于银行提高经营管理能力, 推动经济的发展[8]。尽管如此, 存款保险制度也存在不可避免的问题。

4. 发展我国存款保险制度的对策和建议

在我国建立存款保险制度需结合实际金融体制情况, 借鉴他国的经验教训, 在设计存款保险制度时坚持良好的行为原则。

(一) 完善存款保险制度内部机制设计

1) 明确存款保险管理机构的职能定位

存款保险管理机构是存款保险制度的运营者, 其内部结构的完善涉及到其运营效率。我国的《存款保险条例》关于存款保险管理机构的职能规定没有明确划分, 美国针对这一问题, 给予 FDIC 强大的监管权限。依据我国目前的情况, 存款保险管理机构的独立性较差, 我们可以借鉴日本发布的金融再生法案制定详细的法律法规明确机构的责任, 使其独立于央行和银监会, 各司其职。

2) 出台差别费率制定标准

我国的《存款保险条例》没有明确规定保费费率[9]。制定完善的差别费率需要准确的风险评判为基础, 我们可以借鉴美国 CAMEL 的经验[10], 先实行“层次费率制”, 考虑到风险的不同和地域金融状况将金融机构简单的分层, 对不同层次的金融机构采取不同的收费标准。等到制度稳定时, 再采用风险厘定的差别费率。

(二) 强化外部制度支撑

1) 完善存款保险制度法律

存款保险制度离不开法律的保障, 每个国家在建立存款保险制度之前都会先建立相关的法律法规。例如美国在建立 FDIC 前发布的《1933 年银行法》, 通过该法律保障了存款保险机构的监管权力。随后继续发布一系列法律如《1991 年联邦存款保险改进法》等进一步完善 FDIC 的运营[11]。而我国目前发布的《存款保险条例》只是做了一些基础性的规定, 因此我们需要进一步制定相关法律, 对现存的问题作出更加详细明确的规定。

2) 加强配套制度建设

长久以来稳定的存款保险制度离不开良好的配套制度, 以美国为例, 美国有完善的信息发布方式和资源共享措施, 可以有效的解决各个部门的分工合作问题。美国主要的检查监管方式使采用四大监管部门轮流执行, 有利于信息共享和联合监督。甚至于美国的市场退出机制都有很明确的规划, 一旦金融机构出现破产问题, FDIC 根据情况判断是否值得救助, 若无法救助则按程序进行破产清算。而我国正处于建立存款保险制度的初级阶段, 应结合实际状况慢慢完善配套制度的建设, 努力健全各个金融机构的信用评级, 完善信息披露制度和市场退出机制以及强化各部门间的信息交流和合作。首先, 关于金融机构的信用评级。明确规范信用评级机构的性质和工作范围, 完善信用评级的标准。其次关于信息披露制度的完善, 应当依法建立披露内容和标准, 对各种隐瞒重大信息的行为进行严厉的法律制裁, 以防信息不对称产生的道德风险。最后关于市场退出机制和信息交流的问题, 向保障的机构公开关于危机发生时的应对方案以及当无法救助时如何高效、安全的退出市场, 减少带来的金融动荡。有关信息的共享要基于公开透明的原则, 加强公共资源的有效利用, 减少成本。通过上述各种对策, 推进我国存款保险制度的良好发展。

5. 研究结论

建立存款保险制度是个相当复杂的问题, 但却是一个具有研究意义的问题。在讨论建立存款保险制度会面临的问题和研究对策的同时, 及时对存款保险制度理论的深入学习和理解, 也是对中国乃至国际金融体系的了解的过程。在经济发展的过程中, 少数银行破产是无可避免的, 但如果处理不当, 金融风

险可能就会席卷整个金融业。存款保险制度作为金融安全的保障的同时必然存在众多系统性问题, 在信息无法对称的金融市场中, 研究这些问题并思考相应的对策是建立存款保险制度必要的过程。

参考文献

- [1] 张正平, 何广文. 存款保险制度在全球的最新发展、运行绩效及其启示[J]. 国际金融研究, 2005(6): 33-39.
- [2] 贾楠. 我国显性存款保险制度实施问题研究[D]: [硕士学位论文]. 上海: 上海师范大学, 2011.
- [3] 沈福喜, 高阳, 林旭东. 国外存款保险费率的借鉴与统计研究[J]. 统计研究, 2002(5): 23-29.
- [4] 陆军, 陈志毅. 各国存款保险制度安排的比较研究[J]. 国际金融研究, 2002(5): 42-48.
- [5] Keeley, M. (1990) Deposit Insurance, Risk, and Market Power in Banking. *The American Economic Review*, **80**, 1183-1200.
- [6] Altunbas, Y., Manganelli, S. and Marques-Ibanez, D. (2011) Bank Risk during the Financial Crisis: Do Business Models Matter? ECB Working Paper.
- [7] 颜海波. 中国建立存款保险制度所面临的困境与选择[J]. 金融研究, 2004(11): 29-36.
- [8] Chen, T., Chou, H. and Chang, Y. (2015) The Effect of Excess Lending on Bank Liquidity: Evidence from China. *International Review of Economics & Finance*, **36**, 54-56. <https://doi.org/10.1016/j.iref.2014.11.007>
- [9] 陈建华. 存款保险制度: 道德风险及定价策略[J]. 金融研究, 2000(5): 113-117.
- [10] 李宗怡, 冀勇鹏. 我国是否应该建立显性存款保险制度[J]. 国际金融研究, 2003(7): 51-56.
- [11] Jesus, S. and Gabriel, J. (2006) Credit Cycles, Credit Risk, and Prudential Regulation. *International Journal of Central Banking*, **2**, 65-98.