



中国金融稳定丛书

日本 存款保险 制度

日本存款保险制度课题组 编著

 中国金融出版社

中国金融稳定丛书

日本存款保险制度

日本存款保险制度课题组 编著

 中国金融出版社

责任编辑：戴 硕

责任校对：张京文

责任印制：裴 刚

图书在版编目 (CIP) 数据

日本存款保险制度 (Ribē Cunkuan Baoxian Zhidu) / 日本存款
保险制度课题组编著. —北京：中国金融出版社，2007. 4
(中国金融稳定丛书)

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4186 - 2

I. 日… II. 日… III. 存款—财产保险—制度—研究—日本
IV. F843. 136. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 037055 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010) 63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010) 63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010) 66070833, (010) 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 三河利兴印刷有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 9.75

字数 122 千

版次 2007 年 4 月第 1 版

印次 2007 年 4 月第 1 次印刷

印数 1—3090

定价 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4186 - 2/F. 3746

如出现印装错误本社负责调换 联系电话(010)63263947

出版前言

金融稳定事关经济、政治和社会稳定。20 世纪 90 年代以来，世界上许多国家相继出现金融动荡，造成巨大经济损失，有的甚至引发政治和社会危机。各国政府和国际金融组织日益重视金融体系的稳健性建设，着力提高防范金融风险、抵御金融危机的能力。

理论研究表明，银行的资产负债结构具有内在的不稳定性和脆弱性。当一家银行因经营不善出现流动性和清偿力问题或存款人对其丧失信心往往会发生挤兑，而信息不对称又极易导致挤兑的传播与单个银行失败在银行体系内的蔓延，引起社会公众信心危机，进而冲击金融体系和经济体系。对此，国际通行的做法是建立存款保险制度，存款保险制度与最后贷款人制度、审慎的银行监管制度一起构成了一国的金融安全网。

何谓存款保险制度？简单地说，存款保险制度是市场经济体系中银行业的一项基础性制度安排。其基本要素包括：存款类金融机构按照规定的标准参加存款保险和缴纳保费；建立专门的机构负责存款保险制度的运行；当某一家存款类金融机构面临支付危机或破产倒闭时，由存款保险机构向其提供流动性支持或代替其在一定限度内对存款者予以补偿。存款保险制度的核心在于通过建立市场化的风险补偿机制，合理分摊政府、股东和存款人因存款类金融机构倒闭而产生的财务损失，保护存款人的利益和提升社会公众对银行体系的信心，维护金融体

系的稳定。

1924年，捷克建立了世界上最早的国家范围的存款保险制度，但在1938年停止运营。1929年世界经济危机爆发，美国大批银行破产倒闭。为减轻大萧条对公众的负面影响，保护公众存款利益，1933年美国国会通过了《格拉斯—斯蒂格尔法》，设立联邦存款保险公司（FDIC），正式建立了联邦范围内的存款保险制度，并成为世界上连续运营时间最长的存款保险制度。此后，从20世纪60年代起，越来越多的国家和政府开始选择存款保险制度作为保证其国内银行业稳健运营和经济健康发展的重要手段。

20世纪90年代以来，随着金融危机的频频爆发，建立存款保险制度的国家和地区急剧增加。据国际存款保险协会的统计，截至2006年1月，全球已有94个国家或地区建立了显性的存款保险制度，比1999年增加了27个，世界主要经济体中只有澳大利亚和中国尚未建立此项制度。上述国家的实践表明，存款保险制度可以有效地防止银行业挤兑、保护中小存款人利益、维护公众对银行业的信心并维持金融稳定。

长期以来，我国实行的是政府隐性存款担保和投资者补偿制度，国家事实上承担了存款保险责任。迄今为止，在我国处置金融风险的实践中，国家依托强力的行政机构主导了整个处置过程，往往通过发放金融稳定再贷款的方式对关闭或撤销的金融机构的个人债权合法本息实行全额兑付或收购，这种方式虽然对保护居民存款利益、维护社会稳定发挥了积极作用，但却使政府成为矛盾的焦点，增加了国家巨额经济负担。尤其是金融机构和投资者一旦对政府兜底形成预期，容易引发严重的道德风险。金融机构为获取高额利润从事高风险业务甚至违规经营。而投资者也把防范风险作为国家的义务，盲目追求高回报，这无疑弱化了投资者风险意识和对金融机构应有的市场约

束，严重影响金融市场的稳定运行。国家隐性全额担保虽然有助于保护投资人利益，维护当前社会稳定，但是，最终不利于防范金融风险，不利于社会长期稳定，必须尽快加以改变。

近年来，国家为金融体制改革投入了巨额资金，加快了国有商业银行、股份制商业银行、城市商业银行改革的步伐，取得了阶段性成果。同时，农村信用社重组也已经基本完成，总体经营状况明显好转。然而，如何保持和深化已有的改革成果，使这些金融机构特别是农村信用社真正走上良性循环的轨道，仍是今后工作的重点和难点。如果不尽快建立市场化的投资者风险补偿机制，改善不利于金融机构提高内部风险防范和经营管理的外部环境和制度设计，不久可能还会需要新的国家救助。存款保险制度正是一种市场化的风险补偿机制，通过建立存款保险制度可以优化市场环境，完善金融安全网，强化对金融机构市场约束，维护金融稳定。尽快建立存款保险制度，对当前巩固银行改革成果，最终实现金融改革目标具有十分重要的意义。

借鉴国际经验，设计适合中国国情的存款保险制度，对于保护存款人利益，提高公众对银行体系的信心，维护金融稳定，具有十分重要的现实意义。日本存款保险制度建立近四十年来，经历了国内经济泡沫破灭及亚洲金融危机的严峻考验，较好地维护了日本银行体系的安全。其存款保险立法几经变革，在公司治理及运营管理等方面积累了丰富的操作经验。为深入了解日本存款保险制度的运行特点，学习日本存款保险机构在长期实践中积累的丰富经验和良好做法，并为我国存款保险制度建设进行人才培训和储备，2006年5月，中国人民银行金融稳定局组团赴日本存款保险机构（Deposit Insurance Corporation of Japan, DICJ）进行了为期半个月的考察培训。此举不仅学习了日本存款保险制度的先进经验，而且也加深了对中国

尽快建立存款保险制度的认识和理解。当前，我国存款保险制度建设正处在研究建立阶段，为更好地学习、借鉴日本存款保险制度的成功经验并汲取教训，在全体参训人员的共同努力下，我们编著了《日本存款保险制度》一书，以飧读者。

本书在编写过程中，参考了有关刊物、书籍、网站，在此特向相关出版单位及作者表示感谢！限于能力和时间，本书难免会有纰漏和不足，恳请读者批评指正。

金融稳定局
二〇〇六年十二月

目 录

第一章 日本存款保险制度的产生及发展	1
第一节 建立背景	1
第二节 发展历程	4
第三节 保障作用	11
第二章 日本存款保险机构的职能	31
第一节 基本职能	31
第二节 业务范围	35
第三章 日本存款保险机构的组织框架	48
第一节 组织机构	48
第二节 人员配置	55
第三节 分支机构	57
第四章 日本存款保险机构的经营管理	60
第一节 存款保险费的收取	60
第二节 保险资金的筹集与运用	64
第三节 保险存款的赔付	70
第四节 存款人资料的维护和检查	77
第五节 全资子公司操作模式	81
第五章 日本存款保险机构的财务救助	90
第一节 日本破产金融机构及其 不良资产的处置	90
第二节 财务救助操作模式	104

第三节 财务管理人	111
第六章 日本存款保险法律制度	113
第一节 存款保险法	113
第二节 金融再生关连法案	128
第三节 与存款保险相关的其他法律	130
第七章 日本存款保险制度的经验教训及启示	132
第一节 成功经验	132
第二节 可汲取的教训	136
第三节 对中国建立存款保险制度的启示	139
后 记	146

第一章

日本存款保险制度的产生及发展

第一节 建立背景

一、独特的金融体系促进战后日本经济的全面复兴

第二次世界大战结束时的日本经济处于极度混乱状态，然而 1956 ~ 1973 年期间，日本经济进入战后复兴和高速增长期，奇迹般地跻身于发达国家行列。在这一过程中，日本独特的金融体制是持续高涨的民间投资得以实现的不可或缺的条件，可以说，它促成了日本经济的成功。

战后日本金融体系的轮廓是在 1950 年前后形成的。从本质上讲，它是一种“限制性的支持体系”。其目标主要是从金融方面支持在战后废墟中开始的日本经济复兴和自立，并且维持稳定的信用秩序。该体系的主要特征是：

1. 金融业务部门的分工限制

按照资金种类、用途分割金融市场，针对各个市场分设不同的专门金融机构，筹资、投资决策由各专门金融机构自行负责，通过富有创意、灵活多变的竞争，以求有效地利用资金。具体措施有：除了禁止银行业兼营证券业、信托业、保险业之

外，银行业务本身还要分离长短期业务，同时组建地区金融机构和专业金融机构。因此，日本建立了众多的金融机构，有普通银行、长期信用银行、信托银行、地方银行、相互银行，还有证券公司、投资信托公司等。在较长时期内，这种金融业纵向分割、严格分工的金融制度，有效地防止了无序竞争，保证了金融系统的稳定，使有限的资金得到了较为合理、有效的分配，从而对广大企业的发展提供了有力的金融支持。

2. 利率管制

日本于1947年通过了《临时利率调整法》，对银行的存款利率作出上限规定。其他各类金融市场利率（包括公司债券的发行利率）也设定了上限，并根据信用长短、风险大小的不同确定具体贷款利率，从而实现根据融资规则有侧重地对重点产业实行“资金分配”。

3. 国内市场与海外市场严格分离

对国际金融交易，在很长时期内根据外汇管理法实行严格限制，除一部分之外，要求将交易中取得的外汇收入全部汇集到外汇集中账户，再分配给重点产业。同时，严格限制日本资本流向海外。

4. 银行与企业关系中的“主银行”体制

对于特定企业来说，“主银行”就是对该企业贷款最多、给予照顾最多的银行，同时又是该企业的大股东。企业集团内部的各企业相互持股，大都是围绕主银行实现的，从而形成了以主银行为核心，以借贷联系、持股关系乃至人员派遣为纽带的企业之间的横向联盟。这种体制使银行更积极地掌握企业内部经营状况，减少借贷风险，同时降低了企业的融资成本。这种“主银行”体制对战后日本经济的高速发展做出了重要贡献。

5. 政府在金融活动中占有主导地位

政府通过制定各种管制政策和“窗口指导”对民间金融活动进行干预，对金融业的发展进行了积极的干预、保护和扶植，这种“护送舰队方式”也促进了战后经济和金融领域的发展。

二、提高金融市场效率的要求催生了日本存款保险制度

日本存款保险制度建立的时间，与最早建立存款保险制度的美国相比晚了近 40 年，但日本建立存款保险制度的意识由来已久，只不过一直未受到重视。

1926 年，日本国会对银行法进行审议时，为保护存款者，部分众议员曾向大藏省^①银行局局长提出建立存款保障制度的建议，银行局局长则表示对银行自发性投保没有异议，但反对建立强制性的存款保障制度。1955 ~ 1956 年期间，日本相继发生了 3 次银行经营危机、8 次信用金库经营危机。在此背景下，存款保险制度的话题被再次提起。1957 年 1 月，大藏省根据金融体制研究委员会（大藏省咨询机构）的研究报告起草了《存款保障制度基金法案》、《保全金融机构经营的特别措施法案》和《取缔有关存款的违法契约法案》，并提交国会，经审议只有第三个法案获得通过，建立存款保险制度的提案遭到搁浅。

第二次世界大战后至 20 世纪 70 年代初，日本经济进入战后复兴和高速成长期。这一时期日本面临的最大课题是追赶先进国家，当时的金融状况是资金不足与企业资金需求旺盛并存。在这种情况下，金融体制研究委员会认为，为了提高金融市场效率，应该引入金融机构竞争机制，但同时也不能损害存款人的利益，因而确实有必要建立一种存款者保护制度以维护

^① 1998 年 6 月 22 日分设金融监督厅专门行使金融监管职责，2001 年 1 月 6 日大藏省改称财务省。

金融的稳定。因此，创设存款保险制度再次被提上了立法议程。

1971 年，大藏省出于四个方面的原因再次制定《存款保险法》，并提交国会。这些原因是：（1）通过引入显性的存款保险制度（限额保护）以实现债权人的平等待遇，并明确破产银行的管理责任；（2）建立政府对破产银行损失的适当补偿机制；（3）促进日本国内金融改革的进程；（4）建立公平、透明的问题银行处置机制。当年 4 月，众、参两院一致通过后，《存款保险法》正式公布实施，强制金融机构加入存款保险体系。当年 7 月 1 日，日本存款保险机构（Deposit Insurance Corporation of Japan, DICJ）成立，这标志着日本存款保险制度正式确立。1973 年 7 月又制定了《农水产业合作社储蓄保险法》，以农协和渔协为保险对象，对存款保险制度进行了补充。同年 9 月设立农水产业合作社储蓄保险机构。

但是，DICJ 成立之初，其组织结构相当简单，存款保险机构的理事长由日本银行（中央银行）副总裁担任，审议和决定业务运营的决策机构是营运委员会，由理事长、理事和具有专门金融知识和经验的人（7 名以内）组成。DICJ 的初始资本金为 4.5 亿日元，其中，日本政府（财务省）、日本银行和民间金融机构各出资 1/3。同时，DICJ 成立之初，其业务也仅限于收取保险费和支付保险金。根据 1971 年日本《存款保险法》的规定，存款保险限额的上限最初仅为 100 万日元。

第二节 发展历程

日本存款保险制度已有近 36 年的发展历史，它是适应日本经济发展和金融体制改革而建立的，并在日本经济金融发展过程中，历经数次改革。对此，日本存款保险机构也被不断赋

予新的职权，目前已成为稳定日本金融体系的重要机构之一。

一、起步发展时期（第一阶段）

1974 ~ 1983 年期间，日本经济的主要课题是“强化国际竞争力”，当时的金融状况是：金融资产实现了大幅度积累，而企业的资金需求却在下降。在此背景下，存款保险获得稳定发展。日本存款保险制度建立之初，根据 1971 年《存款保险法》的规定：存款保险限额的上限为 100 万日元（即破产金融机构清算时，每个存款者仅能获得上限为 100 万日元的保险金偿付），存款保险费率为 0.006%。1974 年，存款保险限额的上限从 1971 年的 100 万日元提高到 300 万日元，但存款保险费率则未调整，直到 1982 年才做了微调，从 1971 年的 0.006% 提高到 0.008%。

1984 ~ 1990 年是日本泡沫经济形成的时期，期间日本经济以“追求富裕”为课题，地价、股市上升，逐步实施金融自由化。对此，1986 年第二次提高存款保险限额，其上限从 1974 年的 300 万日元提高到 1 000 万日元；存款保险费率也从 1982 年的 0.008% 提高到 0.012%。此外，还决定自 1986 年起实行暂时支付制度，即为维持破产金融机构存款人的日常生活费需要，在保险存款正式赔付之前，DICJ 先对每一存款人支付上限为 20 万日元的保险存款。同时，制度安排上又增加了“资金援助方式”，适用于破产金融机构向救济金融机构转让业务的情况。在破产案例处理的实务中，大多由有实力的大型金融机构接收和救助破产金融机构，在 1990 年之前，破产处理费用由有能力的大银行作为救济金融机构来负担；1991 ~ 1995 年期间，则通过 DICJ 的资金赠与对“偿付成本”之内的存款予以保护，而超出部分通常由救济金融机构或关系密切的金融机构来负担，二者组合实现存款的全额保护。可见，尽管制度设计

上日本的存款保险制度仅对存款人进行限额保护，但这一时期日本存款保险制度实际上实施的是全额保护。

必须指出的是，日本为达到经济增长的目的，在金融监管政策上，大藏省长期采用限制金融业内竞争，以保证金融机构秩序稳定的预防性措施。其限制竞争的方式主要有：（1）通过严格的市场准入管制，使金融机构的总数保持基本稳定；（2）限制普通银行设置营业场所的数量；（3）实施“压低存款利率，提高贷款利率”的利率管制措施，确保经营最差的银行也能获利；（4）实行长短期金融领域限制、中小企业金融专业化管制、证券业务管制；（5）对国内外市场进行分割，防止金融机构逃避国内管制及资金外流。这些限制政策维护了金融机构的市场份额，并使其能获得稳定的收益，因此，在很长一段时间内，仅有个别的银行倒闭。同时，对倒闭银行的处置主要是通过同业兼并路径；而对于兼并银行而言，兼并其他问题银行可以规避竞争限制，扩大经营规模和增加机构网点，社会、政府支付的成本极低。在此情况下，日本的金融机构缺乏规范的市场退出制度，信息披露制度不完善。因此，虽然日本在 1971 年就已建立了存款保险制度，但一直到 1992 年以前，存款保险制度基本处于休眠状态。

二、过渡性制度安排（第二阶段）

1991 ~ 2001 年是日本泡沫经济崩溃及善后处理时期，尤其是 1994 ~ 1995 年是日本处置破产金融机构最为集中的阶段，这一时期金融机构破产呈蔓延之势，接盘金融机构在承接破产金融机构时，强烈要求 DICJ 提供资金援助，而 DICJ 找不到救助金融机构的情况越来越多，用财务救助方式进行破产处理面临重大制约。由此促使了存款保险制度的修订。为维护信用秩序和金融体系稳定，促进金融改革，实施金融再

生, 1996 年日本第三次调整存款保险限额, 从 1996 年 6 月 29 日起实施全额保险, 不再设制 1 000 万日元的赔付上限。针对存款保险支出骤增的情况, 为解决 DICJ 救助资金缺口, 1996 年同时调整存款保险费率, 设制一般保险费和特别保险费, 一般保险费率从 1986 年的 0.012% 提高到 0.048%, 同时收取特别保险费, 其费率为 0.036%, 两项合计为 0.084%。即普通保险费率增加了 3 倍, 加上特别保险费率, 总体保险费率水平达到原来的 7 倍。

1997 年北海道拓殖银行经营危机之后, 1998 年日本长期信用银行和日本债务信用银行相继倒闭, 由此引发金融系统的不稳定。1998 年 2 月, 日本再度修改《存款保险法》, 进一步强化了 DICJ 职能, 主要是: 授权 DICJ 向可继续经营但资本不足的银行注入公共资金, 向有偿付能力的银行购买不良资产; 授权 DICJ 融资并由政府提供担保; 授权 DICJ 设立附属公司——处置回收公司 (Resolutions and Collection Corporation, RCC) 来回收不良贷款; 授权 DICJ 对破产金融机构追究民事和刑事责任, 并与 RCC 合作追索债务人隐匿的资产; 授权 DICJ 设立日本过桥银行 (the Bridge Bank of Japan, BBJ), 以接管问题银行, 避免引发挤提风潮和金融恐慌 (筹集了总额为 17 万亿日元的公共资金); 经营运委员会确认, DICJ 可应普通银行的申请购买其优先股, 总额为 13 万亿日元。此外, 2000 年 5 月调整了《存款保险法》的保护范围——扩展受保险存款范围, 包括可记名银行债券、公共基金存款、依照特别法律成立的公司的存款以及存款利息, 并将各类存款分为特别存款和其他存款两大类; 合作金融机构联合体也被纳入受保金融机构范围。可见, 金融体系动荡的压力, 迫使日本金融当局修改存款有限保护制度, 实施全额保护制度, 以维护金融稳定。但全额保险只是一种过渡性的制度安排, 时间为 5 年, 即从 1996

年6月至2001年3月期间暂缓实施限额保护。

三、稳定恢复时期（第三阶段）

进入21世纪，日本始于20世纪90年代初的泡沫经济崩溃的负面影响基本得到控制，经济金融形势开始好转，至2002年，其局面已转变，日本经济的主要课题是“持续增长和结构调整”。对此，日本的存款保险制度建设进入稳定恢复期。

日本政府于2000年5月决定，原始于1996年决定实施的五年存款全额保护措施延长一年，存款保险限额保护推后一年实施。从2002年4月开始，对于特定存款（指普通存款、活期存款、专用存款）仍然实施全额保护，其全额保护延长到2005年3月；对于支付专用存款（指满足无利息、存款人随时可提取、用于支付和结算三个条件的存款）则实施永久性全额保护；除上述以外的受保存款由全额保险过渡为限额保险，赔付上限为1 000万日元。2005年4月，特定存款的全额保护过渡措施结束后，日本的存款保险制度实现了向附有上限的存款保护制度的转换。

日本存款保险限额变化情况如图1-1所示，全额保险向限额保险过渡时间如表1-1所示。

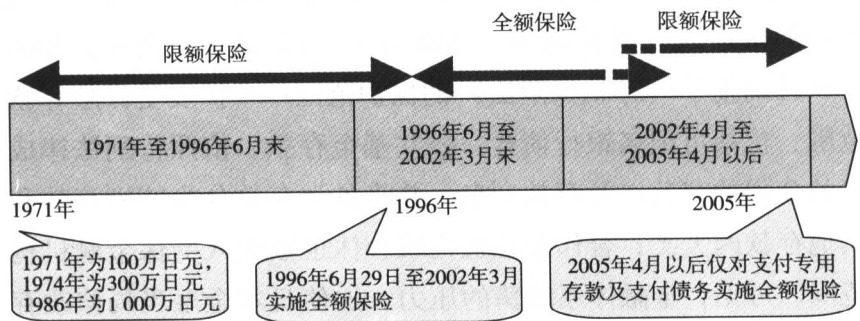


图 1-1 日本存款保险限额的演变