

存款保险制度的 国际经验与借鉴

凌涛 等著

Cunkuan Baoxian Zhidu de

Guoji Jingyan yu Jiejian



上海三联书店

存款保险制度的 国际经验与借鉴

Cunkuan Baoxian Zhidu de

Guoji Jingyan yu Jiejian

凌 涛 等著

上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

存款保险制度的国际经验与借鉴 / 凌涛等著. —上海:
上海三联书店, 2007. 6

ISBN 978-7-5426-2562-5

I. 存… II. 凌… III. 存款—财产保险—制度—研究—
中国 IV. F842. 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 064749 号

存款保险制度的国际经验与借鉴

著 者/凌 涛 等

责任编辑/朱慧君

装帧设计/鲁继德

监 制/李 敏

责任校对/张大伟

出版发行/上海三联书店

(200031) 中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian@yahoo.com.cn

印 刷/上海肖华印务有限公司

版 次/2007 年 6 月第 1 版

印 次/2007 年 6 月第 1 次印刷

开 本/890×1240 1/32

字 数/220 千字

印 张/11.375

ISBN 978-7-5426-2562-5

F·490 定价 28.00 元

序

作为金融中介,商业银行的基本功能是吸收存款,将盈余资金借贷给资金需求者。为实现商业银行这一基本功能,必须建立并维持存款人对银行的信心。在金融史上,立法机构、监管机关和银行机构自身,为建立并维持存款人对银行信心做着不懈的努力,保护存款人的存款安全始终是银行业面临的重大课题。坦率地讲,当前我国商业银行对建立并维护存款人信心的重要性的认识还比较淡薄。我国商业银行和银行存款人对商业银行经营失败可能导致银行倒闭进而对存款造成损失的威胁尚缺乏足够警惕。造成这种情况的原因是长期以来国家对存款人存款实际上提供着安全保证,即如果出现银行倒闭,存款人在银行的存款可以得到政府赔偿。改革开放以来,国有银行商业化始终是我国金融体制改革的坚定目标。但截至目前的情况看,凡发生经营失败、存款机构不得不关闭的,存款机构的个人存款,都得到了政府的全额补偿。在银行类机构关闭时,由政府——无论是财政部、中央银行还是地方政府,来赔偿储户存款的做法,在法律制度上缺乏依据,但在实际发生的案例中,无一例外地都这样做了。这就是我国政府所提供的隐性银行存款保险担保。

随着我国金融体制改革的深化发展,我国商业银行的性质已经发生了重大改变。昔日国家独资的工、农、中、建“四大”国有商业银行中,中国银行、建设银行和工商银行都已成功引入了战略投资者进行股份制改造,最终完成了股票发行和上市,原来的国有独资银行,现在已经改造成为上市公司。农业银行的改革也已经提上议事日程。从银行内部股权制约和激励,实现了商业化,仅仅形成了银行公

公司治理的内部治理结构。让商业银行真正对自己的商业行为承担责任,这是我国商业银行实现商业化所固有的商业银行外部公司治理建设的主要内容。实现我国国有商业银行的改革目标,使得商业银行真正商业化,商业银行的外部公司治理建设和完善,与内部公司治理结构的建设和完善同等重要。进一步深化我国商业银行改革的重要任务,就是在进一步强化商业银行内部股权制约和激励机制的同时,取消商业银行实际上享有的政府对银行存款的隐性保障,使商业银行真正实现商业化。

在不存在银行存款保险制度的环境中,商业银行的倒闭会使得存款人的存款无法提取,待倒闭的商业银行清算完成之后,存款人的存款在理论上可以得到偿付,但在实际情况中,存款人的存款往往难以得到全额偿付。因此,在不存在银行存款保障的情况下,对银行存款者而言,可以选择的理性行为是,一旦知晓银行有倒闭危险,立即赶在银行失去支付能力之前去银行取回自己所有的存款。银行按照客户排队顺序提供取款服务,实际上造成先去银行取款的人可以得到支付,后去取款的则无法得到支付。因此,当银行倒闭的消息传播之后,得到消息的储户作为经济人,其反应就是尽快去银行提取自己的存款。不幸的是,不是个别存款人这样想,而是所有的存款人都这么想。因此,有关银行倒闭的消息具有十分严重的破坏性。在个别银行机构出现兑付困难或者出现兑付困难的传闻时,存款人会出现羊群效应,争相到银行挤兑存款。在现代经济货币化程度高度发达的情况下,任何经济体中的任何商业银行本身可能都无法应对挤兑。一家银行出现兑付困难,并不意味着其他银行也出现兑付困难。但在挤兑的群体行为发生后,非理性地提取所有存款成为了存款人的合理选择,这样普遍的银行挤兑现象就成为了现实。单个银行机构的风险容易扩散到其他银行,甚至整个银行体系。有一个非常形象的概念来称呼挤兑导致银行倒闭的情形,这就是“银行恐慌”。因此,对银行存款提供一定程度的保障,在银行机构经营失败时对储户存

款提供保证,成为维护银行业利益的理性选择。这个理性选择要变成现实,就是应当建立银行存款保险制度。理论界的争论虽仍存在,但银行存款保险制度是金融安全网重要一环,已经被现代金融理论普遍接受。

存款保险制度并非是一个不存在负面影响的完美制度。存款保险制度最重要的作用在于消除挤兑,避免不必要的银行恐慌。但是,仅提供存款保险的制度,必然带来道德风险的问题。银行机构是高杠杆的民事主体,它运用的资金除自有资本外,更多是储户的存款。如果储户的存款有存款保险制度加以保证,储户就会倾向于不再去关心银行的经营情况;而经营出现问题的银行则倾向于利用存款保险制度的保护,以更高的利息吸收存款,去从事风险程度更高的冒险。因此,从各国存款保险制度的实践来看,一方面需要对存款保险制度进行合理设立,如限制存款保险的范围和上限,建立风险保费制度等。另一方面,包括美国等国在内的许多国家的存款保险制度,不仅仅建立一个在银行失败时对存款人进行赔偿的“赔款箱”,同时还赋予了存款保险机构一定的风险防范与风险处置功能,如授权存款保险机构对投保银行进行监察,并采取适当行动的权力。设计良好的存款保险制度,不仅可以保护广大存款人的利益,防范系统金融风险,还可以促进银行稳健经营。多数国家建立存款保险制度以后,银行倒闭大幅度减少就是证明。可以说,目前的国际金融理论对银行存款保险制度的争论并非在于是否应当建立存款保险制度,而在于建立什么样的存款保险制度。

我国政府在多年以前就明确了建立银行存款保险制度的目标,具体制度选择的论证工作得到了各有关方面的积极参与和投入。由于中国人民银行负有维护金融稳定的法定职责,人民银行对存款保险制度的论证和研究投入了较大的力量。

凌涛同志去年曾带团考察美国存款保险公司(FDIC),在国内也接待了 FDIC 专家来访,与 FDIC 官员和专家就存款保险制度理论和

实务问题进行过深入探讨,加之对其他国家和地区有代表性的存款保险制度比较完整和深入分析,为研究中国存款保险制度建设问题提供了比较全面的借鉴。凌涛同志与他的同事最终形成的这本书,比较全面地分析和总结了世界各国存款保险制度的实践经验,结合中国国情对我国存款保险制度建设提出了具体建议。相对于该领域国内其他研究成果,本书突出了对制度建设现实问题的研究,着力解决我国应该建立什么样的存款保险制度这一现时问题,实践参考意义比较突出。我很乐意为本书作序。

中国人民银行副行长



前 言

到 2006 年 6 月止,全世界超过一半数量(约 95 个)的国家与地区已经建立了显性存款保险制度(EDIS)。在未建立存款保险制度的国家与地区中,大部分是中低收入的国家,而且除了中国,几乎全部都是中小国家。自从上世纪 90 年代末影响全球的亚洲、拉美等区域性金融危机发生以来,采取存款保险制度的国家与地区呈加速增加趋势。

中国政府一直向银行业提供隐性存款保护,但从上世纪 90 年代初期开始探讨存款保险制度的建立问题,并于 2004 年和 2005 年分别建立了保险保障制度与证券投资者保护制度。2006 年 3 月,十届全国人大第四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》中明确提出“规范金融机构市场退出机制,建立相应的存款保险、投资者保护和保险保障制度”。2007 年 1 月召开的全国金融工作会议进一步明确要加快存款保险制度的组建,建立功能完善、权责统一、运作有效的存款保险制度,增强金融企业、存款人风险意识,保护存款人合法权益。目前,国家有关部门正在就存款保险制度立法与机构建设进行前期准备工作。

为促进和指导各国存款保险制度的建立与完善,世界银行、国际货币基金组织、金融稳定论坛(FSF)和国际清算银行的国际存款保险机构协会(IADI)等国际组织和许多专家、学者对各国存款保险制度的特征、制度设计的内在动因、存款保险制度运作中的经验与教训等进行了研究与总结,并提供了许多可借鉴的一般原则和有价值的建议。国内许多学者也通过总结与借鉴国际经验就存款保险制度形成了许多研究成果。本书作者期望在国内外这些研究成果的基础上,进一步系统性地研究全球存款保险制度,总结国际经验,为中国

存款保险制度的建设与完善提供借鉴。

一、对各国存款保险制度经验的研究与总结

本书的主要内容是对全球存款保险制度运行经验进行研究与总结,并深入分析各国存款保险制度安排的内在原因,在此基础上归纳出存款保险制度设计的一般原理和可供我国借鉴的原则。通过对各国存款保险制度的研究,我们认为可从世界各国存款保险制度借鉴的一般经验如下:

1. 有效的存款保险制度都遵循一些共同的原则。一般而言,有效的存款保险制度取决于一定的法律制度前提和良好的金融运行环境,如有效运作的金融安全网,良好的银行业公司治理结构与信息披露制度等。同时,存款保险制度需要遵循有效性与效率的原则进行精心设计,如需要通过对存款保险范围与限额的限制来增强市场约束,减少道德风险;通过有效的机构安排与适当授权、建立风险基础的保费制度等来促进对投保存款机构低风险经营的激励,以维护金融体系的稳定;提供充足的存款保险融资来源和建立有效的风险处置机制,保证公众对存款保险制度与整个金融体系的信心等。

2. 具体的存款保险制度并非一个模子里出来(One Size Fits All),不同的国家具有不同的模式,一国建立存款保险制度需要结合本国国情。影响一国存款保险制度模式选择的因素很多,包括该国已经建立的金融安全网框架,经济、金融市场的发达程度与总体规模大小,银行业机构的风险状况与存款市场结构,金融业的开放程度等。不同的国情与市场环境要求在存款保险制度设计中进行有针对性的合理安排。

3. 存款保险制度的发展具有阶段性特征,但随着一国经济与金融市场化程度的加深,存款保险制度将不断完善。从世界存款保险制度的发展历史来看,相当部分国家与地区的存款保险制度是银行危机后的产物,各国存款保险制度的建立与发展体现出明显的阶段性特征。但存款保险制度一经建立,即在一国经济与金融稳定中发

挥重要作用,并成为各国金融安全网不可或缺的一部分,且随着不断变化的环境和市场化程度的不断加深,存款保险制度仍在不断变革和完善。典型的例子是美国,在美国联邦存款保险公司(FDIC)建立72年后的2006年,美国还在不断对存款保险制度进行变革与完善,以适应不断变化的金融市场环境。

二、中国借鉴国际经验的基本原则

未来中国存款保险制度的建设应充分借鉴国际经验,但在借鉴国际经验的过程中,需要遵循以下几个原则:

1. 充分考虑在中国国情的基础上借鉴存款保险制度设计的国际经验。我国是一个大国,存款机构各方面差异很大,存款市场结构较为复杂,因而在存款保险制度的设计上必须考虑大国特征。同时,我国仍处于向市场经济的转轨时期,银行业的改革还未完成,存款保险制度的设计需要考虑金融机构的风险现状与金融体制的改革步骤。另外,我国的金融安全网框架仍不完善,要适应一个大国金融管理的需要,我国的金融安全网还将在深化金融体制改革过程中进一步发展和变革,存款保险制度的设计必须充分考虑我国金融安全网的现状和未来发展变革方向。世界各国国情的差异化创造了差异化的存款保险制度,也正好为我国存款保险制度的建立与完善提供了更多的选择和借鉴。

2. 在重视中国国情的同时,要关注世界存款保险制度的发展方向,遵循市场规律。对国情的重视并不意味着否认或忽视存款保险制度发展的一般规律与原则。我国存款保险制度的设计仍需要遵循这些一般规律与原则,并通过对各国存款保险制度具体安排的内在原因进行深入分析,结合本国情况进行借鉴,正确把握世界存款保险制度的发展方向。

3. 充分发挥后发优势,借鉴世界各国存款保险制度设计的先进技术。目前,世界各主要发达国家大都建立了比较有效的存款保险制度,但许多国家在存款保险制度的建立与发展过程中也经历了非

常惨重的教训,总结出一些有价值的经验。建立存款保险制度,中国拥有后发优势,应充分借鉴这些国家的历史经验和教训,运用各国已经发展起来并有效运作的成熟技术,在充分评估我国现有条件后对存款保险制度进行前瞻性设计。

三、本书的主要研究结构和对我国存款保险制度建设的建议

本书重点不在于对一国应否建立存款保险制度进行理论探讨,而主要着重于实践中存款保险制度应如何有效建立与完善。

本书认为,如何借鉴国际经验,提高未来我国存款保险制度有效性与效率需要深入研究以下四个主要问题:一是存款保险制度的理论基础与应具备的前提,这构成了本书第一章的内容。二是存款保险制度应如何有效设计,这包括:如何减少存款保险制度对市场约束的削弱,这构成了第二章与第三章的内容;如何实现保费的公平定价,这构成了第四章的内容;是否需要建立激励投保存款机构低风险经营的保费机制,这构成了第五章的内容。三是是否应授予存款保险机构存款赔付之外的其他功能,尤其是在存款保险制度建立的前提和环境不够完善时,是否应赋予存款保险机构一定的风险管理授权,促进金融安全网的完善等,这构成了第六章的内容。四是如何实现存款保险机构建立后的有效运作,尤其是如何提高金融安全网的整体效率,这构成了第七章的内容。本书各章节的具体内容如下:

第一章详细分析了各国存款保险制度的发展现状和建立存款保险制度的主要理由,同时分析了存款保险制度在实践中面临的批评。并在此基础上对目前我国存款保险制度设立的前提条件进行了探讨。

第二章研究与总结了各国存款保险制度范围与限额管理的不同选择与内在原因,并从减少对市场约束削弱以及避免增加道德风险的目标出发,结合中国银行业与存款市场现状,就我国存款保险制度范围与限额管理提出了具体设想。

第三章探讨了各国存款保险制度的融资问题,并对各国存款保险融资来源与运用方式进行了分析与比较。在此基础上,为保证存

款人对存款保险制度与整个银行体系的信心,就中国存款保险制度的融资与资金运用制度安排进行了分析。

第四章与第五章介绍了对存款保险保费进行公平定价的两种基本方法,并就各国在实践中确定存款保险保费的两种基本方法(单一保费制度与风险基础保费制度)进行了比较。为实现对投保存款机构低风险经营的有效激励,中国存款保险保费制度的设计可考虑选择风险基础保费制度。

第六章主要讨论了存款保险制度的两种基本授权模式:付款箱制度与风险管理制度,并深入探讨了影响各国存款保险制度授权模式选择的内在原因,比较分析了不同国家风险管理制度的授权。结合中国国情,中国未来的存款保险制度可考虑选择风险管理制度授权模式,以形成对投保存款机构低风险经营的适当激励机制。本章同时就我国存款保险制度的风险管理授权进行了探讨。

第七章分析了各国存款保险管理机构的设置,并就部分国家存款保险机构与金融安全网其他成员的协作机制进行了研究,对中国设立存款保险机构后如何建立与金融安全网其他成员的协作机制问题进行了探讨。

本书参考了国内外众多学者与研究机构对存款保险制度的研究成果,特别是参考了国际存款保险机构协会(IADI)、世界银行、国际货币基金组织、金融稳定论坛(FSF)和美国联邦存款保险公司(FDIC)等国际组织的已有研究成果,在此表示感谢。

同时,本书结合国际经验就中国存款保险制度提出的部分观点与认识还不够成熟,期望本书的出版能够抛砖引玉,进一步促进我国存款保险理论研究,对我国存款保险制度的设立与完善产生一定价值。但书中存在的错误与遗漏应由作者负责。

作者

2007年2月

目 录

第一章 存款保险制度的基本理论与实践	1
第一节 各国存款保护概况	1
一、各国对存款保护的选择	1
二、全球显性存款保险制度的产生与现状	6
第二节 各国建立存款保险制度的理由	19
一、银行存款的重要性	19
二、应对银行内在的脆弱性与银行危机的传染	25
三、促进小银行的发展	32
四、保护小储户的利益	33
第三节 存款保险制度面临的主要批评	34
一、对存款保险制度的批评	34
二、对有关批评的回应	37
第四节 中国设立显性存款保险制度前提条件分析	47
一、中国的存款保护制度	49
二、隐性存款保护制度与显性存款保险制度的比较	53
三、中国设立显性存款保险制度的条件分析	57
第二章 存款保险的覆盖范围与限额管理	66
第一节 存款保险制度的覆盖范围	66
一、各国存款保险制度覆盖范围(Coverage)的选择	66
二、对存款保险覆盖范围选择的考虑	73
第二节 存款保险限额管理	81
一、各国对存款保险额度的限制	81

二、对存款保险进行限制的理由及需要关注的问题	89
三、临时全额存款保险制度	94
第三节 中国存款保险制度的覆盖范围与限额管理	99
一、中国存款保险覆盖范围设计需要考虑的问题	99
二、对中国存款保险限额管理制度的考虑	111
第三章 存款保险融资	114
第一节 存款保险资金来源管理	114
一、存款保险两种融资模式的比较	114
二、存款保险的政府资金来源保证	122
三、存款保险的私人资本来源保证	125
四、存款保险基金的规模管理	128
第二节 存款保险资金运用管理	134
一、存款保险赔付	134
二、基金投资管理	141
三、存款保险基金风险转移	144
第三节 中国存款保险制度的融资	147
一、中国存款保险制度的融资来源管理	147
二、中国存款保险制度的资金运用管理	154
第四章 存款保险定价理论	157
第一节 期权定价模型	158
一、基于 Merton(1977)的有限期限卖出期权模型	158
二、Merton(1978)的无限期限卖出期权模型	161
三、期权定价模型应用的缺陷	162
第二节 期望损失定价理论	163
一、期望损失定价法基本原理	163
二、对期望违约率估计的方法及其局限	164
第三节 影响存款保险定价的制度因素	167
一、存款保险覆盖范围与定价	167

二、风险分散化与存款保险定价	169
三、存款保险定价理论在我国应用的思考	170
第五章 存款保险的保费制度	172
第一节 两种存款保险保费制度的比较	172
一、各国存款保险保费征收制度的选择情况	172
二、对单一保费制度的评价	178
三、对风险保费制度的评价	180
第二节 风险基础的差异保费制度设计	184
一、采取风险保费制度的前提	184
二、衡量存款机构风险的方法	187
三、风险保费制度的几种不同模式	189
第三节 对中国建立存款保险保费制度的思考	198
一、中国对存款保险保费制度的选择	198
二、保费水平的确定	201
三、建立风险保费制度的具体步骤与要求	203
第六章 存款保险制度的授权模式	205
第一节 两种基本的存款保险制度授权模式	205
一、两种基本的存款保险制度授权模式	205
二、存款保险授权模式选择与金融安全网的机构设置	211
三、各国对存款保险制度授权模式选择的理由	216
第二节 存款保险制度的风险管理功能	225
一、存款保险制度的风险防范功能	226
二、存款保险制度的风险处置功能	231
第三节 中国存款保险制度授权模式选择的思考	238
一、对影响中国存款保险制度授权模式选择的主要因素分析	238
二、中国存款保险制度在风险防范领域可考虑的授权	243
三、中国存款保险制度在风险处置方面可考虑的授权	248

第七章 存款保险机构与金融安全网其他成员的协作	254
第一节 存款保险机构及协作问题产生	254
一、存款保险机构管理模式的选择	254
二、存款保险机构管理模式选择需要考虑的因素	263
三、存款保险机构与金融安全网成员之间协作问题的产生 ...	268
第二节 与金融安全网其他成员之间的协作机制	270
一、存款保险机构需要与金融安全网其他成员协作的领域 ...	270
二、与金融安全网其他成员之间建立的协作方式	274
第三节 中国存款保险机构及与金融安全网其他成员的协作 ...	283
一、中国存款保险机构的设置	283
二、与金融安全网其他成员建立的协作机制	284
 附录 1:美国存款保险制度最新变革及背景	286
附录 2:《2005 年联邦存款保险改革法》	298
附录 3:IADI 对部分国家存款保险制度的调查	312
参考文献:	335

第一章 存款保险制度的基本理论与实践

第一节 各国存款保护概况

一、各国对存款保护的选择

从世界各国对存款保护的实践来看,一个国家或地区的存款保护政策面临着多样化的选择。Garcia(1999)对各国存款保护的方式进行了总结,他认为一国面临六种存款保护的选择:(1)明确地拒绝保护存款,如新西兰;(2)不采取存款保护,但在银行破产清算过程中,存款支付具有优先于其他债权支付的法定优先性(Legal priority);(3)对保护采取模糊态度;(4)隐性保护;(5)有限的显性保护;(6)全额的显性保护,这主要是一些金融危机中的国家。其中,选择第(1)种方式非常罕见,第(6)种方式仅适应于处于金融危机中的国家。

实际上,上述各种保护方式之间并非完全排他性的,如第(1)、第(2)种方式就可以在一个国家同时采取,即使是采取第(1)种方式的新西兰,虽然明确拒绝保护存款,也并未放弃通过其他隐性方式对银行业一定程度的保护,这些保护的方式可能不直接针对存款人,但会间接地保护存款人的存款安全。

为研究方便,我们对不同国家存款保护模式进行分类。综合分析世界各国对存款保护的方式(包括直接或间接保护),我们采取以下两个标准对不同国家存款保护的 mode 进行分类:一是以是否在一国法律框架中明确规定为标准;二是是否建立了存款保险机构、投保存款机构和存款人之间的保险合约关系,典型的如在银行危机发生时是否有直接针对存款人的融资,即在危机发生且存款人面临损失