

存款 保险法律制度

的理论
与实务

潘修平 著

Theories and Practices of

Deposit Insurance Legal System



281

42

出版社
SS CHINA

存款保险法律制度 的理论实务

潘修平 著

Theories and Practices of
Deposit Insurance Legal System

 法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

存款保险法律制度的理论与实务/潘修平著.

—北京:法律出版社,2005.10

ISBN 7-5036-5865-7

I. 存… II. 潘… III. 存款-保险法-研究
IV. D912.280.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 110455 号

©法律出版社·中国

责任编辑/吴剑虹

装帧设计/于佳

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/永恒印刷有限公司

编辑统筹/法律应用出版分社
经销/新华书店
责任印制/陶松

开本/787×960毫米 1/16
版本/2005年10月第1版

印张/12.75 字数/199千
印次/2005年10月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

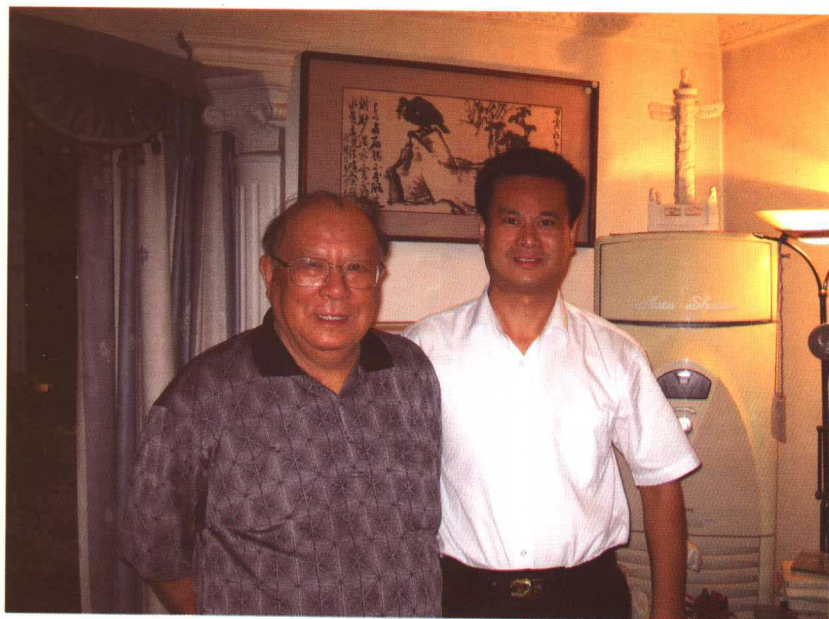
书号:ISBN 7-5036-5865-7/D·5582

定价:22.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)



作者与导师王卫国教授在毕业典礼上合影（2005年）



作者拜访江平教授（2004年）



作者与中国证监会原主席、中国建设银行原行长周道炯先生讨论学术问题（2005年）



作者与华夏银行董事长刘海燕先生在研讨会上合影（2004年）

序 一

存款保险制度最早产生于美国。20 世纪 30 年代,美国发生了历史上最为严重的一次金融危机,在这场危机中,美国有 9000 多家银行倒闭。1933 年 3 月,罗斯福总统就任三天后,就宣布关闭美国的全部银行,六天后银行才陆续开业。在这种背景下,美国国会通过了《格拉斯——斯第格尔》法案,决定设立联邦存款保险公司(FDIC)。联邦存款保险公司成立以后,美国公众恢复了对金融业的信心,重新将钱存入银行,银行恢复了正常营业,美国也结束了这次金融危机。

目前世界上有 67 个国家或地区设立了这一制度,包括我国的台湾地区。

设立存款保险制度的最初目的是为了保护银行和存款人的利益,但随着这一制度的发展和完善,存款保险机构在银行监管和银行破产方面发挥了重要的作用。

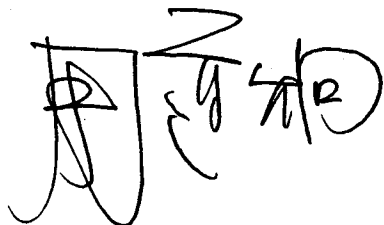
在美国,联邦存款保险公司和美联储、货币监理署并列为美国的三大银行监管机构,美国国会赋予联邦存款保险公司广泛的金融监管权。银行经营的成败与存款保险机构的利益是息息相关的,因为投保的银行一旦破产,存款保险机构就要对存款人做出赔付。与政府对银行的监管相比较,存款保险机构会更为认真地履行监管职责。联邦存款保险公司可以对有问题的银行采取的监管措施包括:发出禁止令、建议撤换银行的董事、终止保险资格。终止保险资格这一监管措施被称为联邦存款保险公司的杀手锏,因为一旦一家银行被终止了保险资格,公众会认为这家银行出了问题,会迅速地将存款从这家银行中取出,被终止保险资格的银行很快就会破产。

美国的联邦存款保险公司在银行破产方面也发挥了巨大的作用。在美国,银行破产并不适用于破产法,而是适用《联邦存款保险法》及与之相关的法律、法规及判例。关闭银行由银行注册机关宣布,然后由联邦存款保险公司主持清算,法院无权受理银行破产案件。联邦存款保险公司在银行破产过程中具有四种身份:保险人、最大债权人、破产接管人和破产清算人。

当前我国正在筹划建立存款保险制度,中国人民银行、中国银监会、中国保监会等部门已经起草了《存款保险条例》(征求意见稿),建立一个什么样的存款保险制度是当前我国金融业讨论的一个热门话题。我个人的看法是,我们不要单纯地为建立存款保险制度而建立该制度,我们要把建立存款保险制度当成我国金融管理体制改革创新的一个契机,借此机会改进我国的金融监管体制和银行破产法律制度,以适应中国参加 WTO 后的新形势。

潘修平博士撰写的这本专著,从法学的角度对存款保险法律关系的主体、客体、内容进行了研究,吸收了美国的成功经验,设计了我国未来的存款保险制度。潘修平博士在该书中还研究了建立存款保险制度对我国银行监管体制的影响,提出了新的银行监管架构。最为重要的是,该书研究了建立存款保险制度对银行破产法律制度的影响,针对我国银行破产中存在的问题,设计了新的银行破产法律制度。

当前,国内的学者从金融学的角度对存款保险制度进行研究的专著和文章很多,但从法学角度对这一制度进行研究的专著和文章并不多见。潘修平博士这本专著在一定程度上填补了我国金融法理论研究的一项空白,为我国的金融改革和存款保险制度的建立提供了更加科学的理论依据。该书虽是一部学术著作,但理论联系实际,有很多具体的操作方法,具有很强的实务价值。潘修平博士的此项研究成果丰富了我国的存款保险理论,可以作为立法机关制订存款保险法律、法规、条例的理论参考依据。



2005 年 7 月 30 日

序 二

我国实行市场导向的经济改革以来,金融改革一直步履蹒跚。实际上,我国的金融业长期以来充当了分担国企改革成本的角色。由此产生的后果就是金融风险的累积。这是中国经济改革和发展在今后一段时期需要重点解决的一个问题。在这方面,消化累积的金融风险固然重要,而防范和控制新增的金融风险更为迫切。为此,各种策略性步骤当然必不可少,然而,防控金融风险是一项复杂的系统工程,更需要从制度建设方面下大工夫。其中,建立存款保险制度就是我们要认真研究的一个课题。

近年来,我国金融界已有不少学者正在对存款保险问题开展研究,但法学界涉足此领域的学者似不多见。在这种情况下,潘修平选择存款保险法律问题作为他的研究课题,从民商法学的角度看,应该说是填补了国内研究的一项空白。潘修平在我的指导下,经过辛勤劳动,将作品雕琢梓行,奉献于业界和学界同行,为未来的实践探索和理论研究提供了新鲜的知识资源。此为学人之功德,可贺。

本书的新颖之处,信手拈来,可见如下诸端:

其一,按保险标的对各类保险进行分类,认为存款保险当属责任保险中的保证保险;

其二,突破现有通说,认为存款保险法律关系的客体是银行所负有的向存款人返还存款的责任;

其三,否定国外存款保险法研究中通行的代位权说,认为存款保险机构向存款人赔付之后享有的是民法上的追偿权;

其四,强调存款保险机构的金融监管权,提出了我国在建立存款保险制度后改革银行监管体制的种种建议;

其五,关注存款保险法律制度对银行破产的影响,主张我国建立存款保险法律制度后应采用以行政程序为主导的银行破产法律制度;

其六,设计了中国的存款保险法律制度的模式。

潘修平对金融法的理论研究和实务工作有长期的知识和经验积累,他是一名执业律师,担任过中国建设银行和中国银行的法律顾问,也为国家开发银行、中国农业银行和华夏银行办理过法律业务。他能够完成这一课题,与他对实务问题的感知能力和对实践智慧的领悟能力是分不开的。对一个为学之人,尤其是一个民商法学人来说,此种素养弥足珍贵。

需要指出的是,研究存款保险法律制度,应该充分掌握发达国家的经验。其中,美国的经验很值得重视。我们知道,美国法是由制定法和判例法构成的。潘修平在这本书中,对美国《存款保险法》有所观察,但未顾及与联邦存款保险公司相关的案例,实为美中不足。希望他在今后的研究中对此作进一步探讨。此外,他所提出的一些新观点妥当与否,也有待今后的实践和理论去验证。学海茫茫,岂有止境?吾人唯求索而已。我期待着他在金融法理论研究和金融法实务方面取得更大的成绩。



2004年4月18日

前言

一、关于选题

我最初对银行破产与清算法律制度比较有兴趣,想对我国的银行^①破产及清算中的法律问题做一些探讨。然而,在研究过程中却发现,美国一年关闭上百家银行是很平常的事,而我国关闭一家银行都很困难。再进一步研究,我认识到美国的存款保险制度在银行的破产及清算过程中发挥了至关重要的作用。美国的银行破产清算程序是由银行注册机关和联邦存款保险公司主导的一个行政程序,这个程序排除了司法管辖权,法院只能进行适当的司法审查,不再主导破产程序。在美国,银行破产并不适用普通的破产法,而是适用《联邦存款保险法》及与之相配套的一些法律、法规和判例。鉴于存款保险法律制度有如此重大的作用,于是我将研究方向转为对存款保险法律制度的研究。

美国是世界上最早设立存款保险制度的国家,建立联邦存款保险制度已有八十多年的历史。目前世界上已有 67 个国家或地区建立了存款保险制度。我国金融学界和法学界已有不少学者对这一制度进行研究,但这些研究仅仅是宏观层面上的研究,尚未有学者从民商法的角度,对该制度所涉及的微观法律问题进行研究。

存款保险法律制度中的很多问题都值得我们研究,但我认为存款保险法律

^① 本文所称银行,是一个广义的概念,指所有吸收公众存款的银行业金融机构,包括国有银行、商业银行、城市信用社、农村信用社、邮政储蓄、储贷协会等多种金融机构,但不包括非银行类金融机构。

制度的功效最有研究价值,因为这关系到我们建立一个什么样的存款保险法律制度。

此外,中国人民银行和中国银行业监督管理委员会也正在对存款保险制度进行研究,目前已起草出了《存款保险条例》(草案),我也希望我的研究成果能对我国的立法做出一些贡献。

基于以上原因,我确定了“存款保险法律制度的理论与务实”的研究课题。

二、存款保险法律制度具有的三大功效

(一)保护银行和存款人

保护银行和存款人的利益是设立存款保险法律制度的最初目的。美国的联邦存款保险公司设立于1933年美国金融危机时期,当时银行大面积地倒闭,存款人纷纷从银行中取出存款,在不得已的情况下,美国政府对全国所有的银行采取了临时停业的措施。在这种背景下,为了保护银行和存款人的利益,也为了稳定整个国家的金融体系,美国国会决定设立联邦存款保险公司,为银行和存款人提供保险。实践证明,联邦存款保险制度设立之后,很快稳定了金融秩序,银行恢复了正常营业,公众又重新把钱存入银行。

(二)对投保银行进行监管

美国的联邦存款保险公司作为保险人,有权对被保险的银行进行监督、检查。在绝大多数银行都已投保的情况下,联邦存款保险公司的监管权是非常广泛的。在这种情况下,美国国会赋予联邦存款保险公司对银行的行政监管权,联邦存款保险公司有权对违规的银行进行处罚。联邦存款保险公司是一个商事主体,但同时又是一个行政主体,与美联储、货币监理署一起,被称为美国联邦级的三大银行管理机构。

(三)对投保银行进行救助、处置和清算

如果投保的银行破产,联邦存款保险公司作为保险人,就要对存款人做出赔付,因此,联邦存款保险公司的利益与银行的经营状况是息息相关的。美国国会在赋予联邦存款保险公司对银行的行政监管权的同时,还赋予联邦存款保险公司救助、处置和清算银行的权利。当一家银行濒临破产时,如果对这家银行实施救助所花费的资金要小于该银行破产清算时联邦存款保险公司所受到的损失,联邦存款保险公司就可能对这家银行实施救助。当银行破产时,联邦存款保险公司就会被指定为破产银行的接管人和清算人。在美国,银行的破产是由银行的注册机关决定,联邦存款保险公司负责实施,法院不直接受理银行的破产案件,因此,联邦存款保险公司在银行破产程序中发挥了重要的作用。

三、研究存款保险法律制度功效的意义

对存款保险法律制度的三大功效进行研究,有着非常重要的意义。这关系到我国设立什么样的存款保险法律制度,未来的存款保险机构有何种权利(权力),我国的银行监管体制将做何种改变,以及我国应当建立起什么样的银行破产法律制度。

(一)存款保险法律制度的立法取向

我国应当建立起什么样的存款保险制度,是当前金融界讨论的一个热点话题。我国未来的存款保险制度有何功效,就决定了我国存款保险法律制度的立法取向。据笔者了解到的情况,在目前中国人民银行和中国银监会起草的《存款保险条例》(草案)中,存款保险制度仅具有一种功效,即为银行和存款人提供存款保险。

笔者认为,如果我国仅仅建立起这样一种存款保险制度,实质上就将存款保险退变成普通的商业保险,将存款保险机构当成了一个“出款箱”,这就失去了设立存款保险制度的意义。

中国人民银行和中国银监会之所以会起草这样一个草案,主要有两方面的原因:第一,对存款保险制度的三大功效认识不足,仅仅认识到建立存款保险制度可以保护银行和存款人,忽略了其他两大功效,这说明对存款保险制度的功效进行研究是十分必要的;第二,如果让存款保险制度同时具有三大功效的话,将改变我国现有的银行监管制度和银行破产法律制度,会触及方方面面的利益,改革的难度很大。

(二)对我国银行监管体制的影响

目前,中国银监会是中国的银行业监管机构。如果新设立的存款保险机构不具有监管银行的职权,则不会改变我国目前的银行监管体制;如果我国建立起完整意义上的存款保险法律制度,新设立的存款保险机构也将有一定的银行监管权。这样,中国银监会和新设立的存款保险机构之间就有一个分工和合作的问题。我国的《银行业监督管理法》也将做适当的修改。

(三)对我国银行破产法律制度的影响

我国目前没有一部统一的银行破产法,有关银行破产的法律规定散见于多部法律之中。我国的银行既可以按司法程序破产,也可以按行政程序由银行监管部门关闭。但实际上,我国的银行司法破产制度形同虚设,法院至今未受理

一起银行破产案件。^①这就为我们提出一个问题,我们有无必要设立两种银行退市制度(而且其中一种是虚设的),能否将二者合而为一?

我国银行破产中存在的另一个问题是缺少专业的接管人和清算人,新设立的存款保险机构有望填补这一空缺。如果我国真的建立起以行政程序为主导的银行破产制度,则存款保险机构将在这一程序中发挥至关重要的作用。

综上所述,笔者认为,对存款保险的三大功效进行全面研究是非常必要的,即使我国初建的存款保险制度暂时不能同时具有三大功效,我们也应当做必要的理论准备。笔者相信我国最终会建立起完整意义上的存款保险制度。

四、研究方法

本书的研究方法主要有以下三种:

(1)综合运用民法、担保法、保险法、破产法、商业银行法、银行监管法等方面的理论,对存款保险制度的功效进行研究。

(2)剖析美国、欧洲、台湾地区等国家和地区的存款保险制度,进行比较法研究。

(3)对国内外已经发生的案例进行分析,增加本书的实务性。

五、写作思路

本书的研究重点是存款保险法律制度的功效,但同时也对存款保险法律制度的基础理论进行研究,并最终将研究成果体现在存款保险法律制度的设计上。

本文除导言和结论外,共分为五章,具体安排如下:

第一章对存款保险法律制度的基础理论进行研究。包括存款保险法律制度的起源及发展过程、概念、分类、主体、客体、属性、法律关系等。

第二章研究存款保险法律制度的功效之一:对银行和存款人的保护作用。分析银行所面临的挤兑风险及其社会危害性,研究了存款保险法律制度对银行的保护作用;存款人处于弱势地位,需要存款保险机构对其予以保护。该部分还对出险的条件、存款保险机构承担保险责任后的求偿权、保护银行和存款人的消极作用等问题进行研究。

第三章研究存款保险法律制度的功效之二:对投保银行的监管作用。研究美国联邦存款保险公司所具有的监管权的来源、与其他金融监管机构之间的分

^① 这与银行破产的特殊性有关,详细分析见本书第四章。

工与协作、检查方法、处罚措施等,并对中国建立存款保险制度后的银行监管体制进行研究。

第四章研究存款保险法律制度的功效之三:对投保银行的救助、处置和清算。研究美国的银行破产法律制度的立法体例、联邦存款保险公司在银行破产中的作用、处置倒闭银行的原则和程序,介绍联邦存款保险公司救助、处置和清算银行的方法,最后研究建立存款保险法律制度对我国银行破产法律制度的影响。

第五章从存款保险法律制度的三大功效出发,设计出我国未来的存款保险制度。包括存款保险机构的设立、管理体制、投保银行的范围、承保存款的范围、保险限额、保险费用以及存款保险机构的融资渠道等。

作者

2005年8月

目 录

第一章 存款保险法律制度导论	1
第一节 存款保险法律制度的产生和发展过程	1
一、美国早期的存款保险制度	1
二、美国联邦存款保险制度的建立	2
三、美国联邦存款保险公司的发展过程	4
四、存款保险制度在国际上的发展	5
第二节 存款保险法律制度的概念及类型	7
一、存款保险法律制度的概念	7
二、存款保险基金	7
三、存款保险法律制度的分类	8
第三节 存款保险法律关系的主体	11
一、概述	11
二、存款保险机构是保险人	12
三、银行是投保人、被保险人	14
四、存款人是受益人	15
第四节 存款保险法律关系的客体	16
一、商事法律关系客体概述	16
二、责任保险的客体	17

三、存款保险法律关系的客体是“银行所负有的向存款人返还存款的责任”	18
第五节 存款保险的属性	20
一、存款保险属于何种保险	20
二、存款保险是保证保险,还是信用保险	22
三、存款保险是保险还是担保法上的保证	26
第六节 存款保险法律关系的内容	27
一、存款保险中三个主体之间的法律关系	28
二、存款保险法律关系的内容	29
三、存款保险法律关系的特殊性	31
第二章 存款保险机构对投保银行和存款人的保护	33
第一节 存款保险机构对投保银行的保护	33
一、银行面临的挤兑风险及其社会危害性	33
二、存款保险机构对银行的保护作用	40
第二节 存款保险机构对存款人的保护	42
一、存款人处于弱势地位	42
二、存款保险机构对存款人的保护作用	43
第三节 存款保险机构承担保险责任的条件、方式及时间	44
一、承担保险责任的条件	44
二、承担保险责任的方式	45
三、承担保险责任的时间	45
第四节 保护银行和存款人所带来的消极后果及防范措施	46
一、存款保险产生的消极后果	46
二、防范措施	48
第五节 存款保险机构承担保险责任后的求偿权	49
一、保险人求偿权概述	49
二、保险人的三种求偿权	50
三、存款保险机构对投保银行不享有代位权,但享有追偿权	52
四、存款保险机构行使追偿权的结果是存款保险机构成为 倒闭银行的最大债权人	54
第六节 存款保险制度与其他金融保护制度的关系	54
一、存款准备金制度	54

二、中央银行最后贷款人制度	56
三、三种制度的比较	58
四、结论	59
第三章 存款保险机构对投保银行的监管	60
第一节 存款保险机构监管权的来源	61
一、来源于保险法的规定	61
二、来源于银行法和存款保险法的规定	61
三、来源于存款保险合同的约定	62
四、来源于市场机制的作用	63
第二节 美国联邦存款保险公司与其他金融监管机构的分工与协作	63
一、货币监理署及其监管范围	64
二、联邦储备委员会及其监管范围	64
三、联邦存款保险公司及其监管范围	64
四、州立金融监管机构及其监管范围	65
第三节 存款保险机构对银行的检查与评估	66
一、非现场检查	66
二、现场检查	67
三、现场检查的重要性	69
第四节 存款保险机构对投保银行的处罚措施	70
一、拒绝承保(Denial of insurance)	70
二、发出禁止令(Cease and desist proceeding)	72
三、撤换或停止董事、经理职权(Suspension and removal of directors or officers)	75
四、终止保险(Termination of insurance)	78
第五节 中国建立存款保险制度后的银行监管体制	79
一、中国金融监管体制的现状	79
二、建立存款保险制度后,我国金融监管体制将要发生的转变	80
三、各金融监管机构之间监管权的划分	81
四、存款保险机构的检查措施和处罚办法	81
第四章 存款保险机构对投保银行的救助、处置和清算	83
第一节 概述	84